

安全而开放：互联网舆论治理的基本原则

李良荣¹, 袁鸣徽²

(1. 浙江传媒学院新闻与传播学院, 浙江杭州 310018; 2. 复旦发展研究院, 上海 200433)

摘要:党的十八大以来, 以习近平同志为核心的党中央以安全为主线, 围绕互联网舆论治理, 借助政治压力传导、领导体制改革、主流媒体改革、法律法规完善, 逐渐建立了党领导下的多主体参与的舆论治理新格局。同时也要看到, 安全和开放、自由和秩序是辩证统一的, 安全和秩序的目的是为了促进自由和发展。互联网开放和协作的技术逻辑, 使得网络成为我国转型期多元利益表达的天然平台。在进一步治理中, 应坚持安全而开放的基本原则, 着力探求政府的一元意志与社会的多元诉求相辅相成, 在维护网络信息内容安全与公众表达自由等基本权益间保持均衡。在政党与国家层面, 筑牢互联网意识形态安全底线; 而在社会层面, 增加对网络舆论的包容度, 特别是政治性信息的包容度, 完善网络舆情管理机制, 建立舆情事件分类分级调控机制。

关键词: 网络意识形态; 舆论治理; 安全而开放

中图分类号: G206

文献标识码: A

文章编号: 2096-8418 (2021) 06-0002-08

截至2021年6月, 我国网民规模达10.11亿^[1], 互联网已经成为人们现实生活中必不可少的基础设施, 为民众的衣食住行和公共交往搭建了最便捷的平台。党的十八大以来, 以习近平同志为核心的党中央提出加快建设网络强国, 并将网络意识形态安全提升到国家安全的高度, 加强对网络舆论的引导和管理。本文主要从意识形态的层面, 探讨党的十八大以来党领导的互联网信息治理的实践特征, 并提出在筑牢网络意识形态安全底线的基础上, 应进一步坚持安全而开放的原则。构建有序而宽容的网络言论空间。本文对于治理概念的理解和使用主要是基于它的原本意义^[2], 即传统上“管理”的含义, 主要侧重于政府的控制层面。

一、安全：党的十八大以来网络舆论治理的主线

党的十八大以来, 以习近平同志为核心的党中央鲜明地指出网络空间已经成为意识形态斗争的主战场主阵地。为了巩固马克思主义在意识形态领域的指导地位, 巩固全党全国人民团结奋斗的共同思想基础, 加强网络舆论管理成为重中之重。党的十八大报告指出: “加强和改进网络内容建设, 唱响网上主旋律。加强网络社会管理, 推进网络依法规范有序运行。”^[3] 在党的十八届三中全会上, 习近平总书记要求: “加大依法管理网络力度, 加快完善互联网管理领导体制, 确保国家网络和信息安全。”^[4] 党的十九大报告更明确地指出, 我国“意识形态领域斗争依然复杂”, 要“加强互联网内容建设, 建立网络综合治理体系, 营造清朗的网络空间”^[5]。这是以习近平同志为核心的党中央根据社会信息化、网络化的客观实际作出的科学认识, 是对新时代网络安全提出的总要求。

实践中围绕互联网舆论治理, 借助政治压力传导、领导体制改革、主流媒体的媒体融合、法律法规

完善,我国已经逐渐形成党领导下的多主体参与治理的格局。

(一) 政治传导: 党委为主体的意识形态责任制

党的领导是维护网络意识形态安全的根本保证。党的十八大以来,尤其是2013年8月19日习近平在全国宣传思想工作会议上提出“意识形态工作是党的一项极端重要的工作”后,意识形态工作责任制开始被不断强化。意识形态工作责任制是由党中央统一制定的,通过岗位(职位)责任制形式对意识形态工作进行管理和强化的一种方式。意识形态工作责任制以党委(党组)班子成员为责任主体,通过党组织的层层落实与问责,确保意识形态工作责任的最终落实。2015年10月3日,中共中央办公厅印发了《党委(党组)意识形态工作责任制实施办法》,对各级党委(党组)意识形态工作责任的划分原则、责任主体、实施要求和责任内容进行了明确规定。

意识形态工作责任制的特点尤其表现出岗位(职位)责任制的特点,即属地管理、分级负责和谁主管谁负责,明确了党委(党组)书记为第一责任人、分管领导为直接责任人,使得意识形态工作的责任主体和问责对象更为明确。

在网络舆情治理方面,意识形态责任制的工作内容具体表述为:“切实维护网络意识形态安全,牢牢掌握网络意识形态主导权。党委(党组)书记应当亲自抓,领导、组织互联网管理部门及有关部门加强对互联网的管理,建立健全管用防并举、方方面面齐动手的制度体制。做大做强网上正面思想舆论,提高网上议题设置能力和舆论引导水平。切实加强网络信息管控,重点管好具有新闻舆论和社会动员功能的新媒体,规范网上信息传播秩序,严密防范网上意识形态渗透,旗帜鲜明地开展网上舆论斗争,深入开展网络意识形态专项清理行动。”^[6]

2017年8月15日,中共中央办公厅发布《党委(党组)网络安全工作责任制实施办法》,进一步明确按照“谁主管谁负责、属地管理的原则,各级党委(党组)对本地区本部门网络安全工作负主体责任,领导班子主要负责人是第一责任人,主管网络安全的领导班子成员是直接责任人”。并要求“各级党委(党组)应当建立网络安全责任制检查考核制度,完善健全考核机制,明确考核内容、方法、程序,考核结果送干部主管部门,作为对领导班子和有关领导干部综合考核评价的重要内容。”^[7]

规范文件从正面提出种种要求。由于正面宣传引导的效果不易精确测量,因此,意识形态工作在实际工作中属于“负面责任”范围,在年终考核中被列为具有“一票否决”的项目,对主管单位的影响主要体现在负面影响上。一旦发生涉及意识形态、网络安全领域的重大负面事件,相关单位将被取消参与先进单位评选的资格,其主要领导和分管领导也将被问责。由此,意识形态风险的防范处置成为各级党组织意识形态工作的兜底内容,也是这项工作最大的政治压力来源。“加强网络信息管控”成为该领域工作的直接抓手,“不出事”成为基本底线,即保证所在地区和部门不发生各种重大意识形态事件。

强化意识形态工作责任使得宣传工作真正成为自上而下各级党政机关的一项常态化政治任务,这种以主体(各级党委)为中心、以政治任务形式下派的宣传工作形式,借助党内的组织化动员起到了迅速的动员效果。近年来,对各级党政一把手形成了强政治压力。

(二) 领导体制: 从“九龙治水”到集中管理式权力结构

1994年,中国正式接入国际互联网,互联网起初被定位为信息化建设的重要组成部分,是经济发展、社会管理的工具。由此,在互联网管理早期,国家治理思路主要是以发展思维主导的产业治理,而不是围绕意识形态的管控。在行政管理上,早期的互联网发展由产业部门而非宣传部门主管。随着互联网媒体属性的突显,在互联网治理领域开始形成信息产业部、国务院新闻办公室等多部门分管

理的“九龙治水”格局，呈现出“政出多门”的多头管理机制。

Web2.0时代的到来使得网络媒体的影响力迅速提升，意识形态部门对互联网的管理逐渐增强，内容管理的地位愈发重要。其中具有深远意义的是2013年11月召开的中共十八届三中全会。全会通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，提出“推进国家治理体系和治理能力的现代化”。习近平总书记在针对这次会议做出的说明中直接提出要改进当时的领导体制，加强互联网舆论管理。这次会议之后，2014年2月27日，中央网络安全和信息化领导小组宣告成立，中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平亲自担任组长，李克强、刘云山任副组长，形成了最高规格的政治领导。2014年8月，国务院授权国家互联网信息办公室（简称“网信办”）负责全国互联网信息内容管理工作，并负责监督管理执法。2018年3月，根据中共中央印发的《深化党和国家机构改革方案》，中央网络安全和信息化领导小组改组为中国共产党中央网络安全和信息化委员会，中央网络安全和信息化委员会办公室成为该委员会的办事机构。至此，“网信办”从行政体系下的管理部门正式变为党委系统的管理机构。之后，各省、自治区、直辖市在地方机构改革中相应地设立了由地方党委领导的正式独立网信部门，全国2000多个县区的基层网信管理队伍也在不断壮大。

同时，过去互联网内容治理方面“九龙治水”的模式也悄然发生变化，尽管多部门合作依然存在，但是行政治理网络的集中管理式权力结构开始显现。学者魏娜等以1994—2018年中央层面发布的209份互联网信息服务治理政策文本为样本，采用政策文献计量方法分析了我国互联网治理机构之间的互动网络。他们发现，2013年到2018年，过去多部门分散管理的治理网络开始向几个核心治理机构集聚，工信部、国家互联网信息办公室、公安部这三大机构构成了中央层面互联网信息治理的核心领导，而其他部门更倾向于与核心机构合作，通过“扫黄打非”“净网行动”等专项治理行动来完成特定时期的内容治理工作，整个治理网络开始形成中心-边缘型的集中管理式权力结构。^[8]

在省、市县的地方实践中，宣传部、网信办和公安局三部门成为网络舆情预警和协调处置的核心部门。其中网信条线工作人员和公安机关网安支队（俗称网警）全面建立起了“7×24小时”网络信息监看制度，利用“技术+人工审查”的追踪手段，查找互联网上涉属地的各类有害信息。基层在发现舆情后的常规处置程序是：启动应急响应，成立由县委主要领导挂帅的舆情临时工作专班，层层上报至中央网信办申请管控办法，涉及谣言等犯罪行为的由当地公安机关查明处置。

（三）路径选择：积极推动主流媒体的“媒体融合”

加强网络意识形态建设，必须加强主流媒体建设，增强正面宣传的声量。党的十八大以来，以习近平为核心的党中央亲自指挥、精心部署，以“媒体融合”这一核心课题为路径选择，以建设党领导下的新型主流媒体为目标。2014年，中共中央深化改革领导小组第四次会议发布了《关于推动传统媒体与新兴媒体融合发展的指导意见》，其中明确提出：“着力打造一批形态多样、手段先进，具有竞争力的新型主流媒体。”^[9]党的新闻舆论工作是定国安邦的大事，建设新型主流媒体是以互联网技术为牵引的新传播革命浪潮下，中央在宣传思想工作领域的一次重大战略决策，是中国传媒业又一次重大改革。围绕着新型主流媒体建设，党中央提出了一系列决策，这包括：2016年2月19日，习近平总书记亲自到三大中央媒体调研并主持召开党的新闻舆论工作座谈会，部署新时代的新闻舆论工作；2017年，习近平总书记在党的十九大报告中提出：“要坚持正确舆论导向，高度重视传播手段建设和创新，提高新闻舆论传播力、引导力、影响力、公信力。”^[5]“四力”成为建设新型主力媒体的综合性指标。2019年1月25日，中共中央政治局就全媒体时代的媒体融合举行第十二次集体学习，习近平总书记提出了“全程媒体、全息媒体、全员媒体、全效媒体”的新概念，“四全”成为新型主流媒体的新形态。可以

说,以习近平为核心的党中央对新型主流媒体建设作出了全方位的构建。

在中央的领导部署下,新型主流媒体建设在全国范围内开展得如火如荼,传媒业进行了全方位的探索。打造“中央厨房”模式、建设“两微一端”、入驻短视频平台、探索融合式直播模式、全面采用人工智能平台等一系列举措,很快扭转了党媒曾经的被动局面。以三大中央媒体为代表的头部媒体重新崛起,重新赢得了中国传媒业的“龙头”地位,成为中国重大信息发布的主渠道、宣传思想文化的主阵地,社会舆论的主导者,在关键时刻、关键问题上能一锤定音,成为国之重器。作为底层的县级融媒体中心已基本建成。作为腰部的省市级媒体正在不断创新,形成新媒体矩阵。头部坚硬,底层坚实,腰部挺直,新型主流媒体建设已逐步成型。

(四) 法规体系: 谣言入刑与强化“以网管网”

党的十八大之后,如何依法治网,成为互联网内容治理的重要课题,其目的是建立网络言论的公共秩序。2016年11月7日,全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议通过《中华人民共和国网络安全法》,自2017年6月1日起施行,成为网络安全领域由全国人大通过的最高等级的专门法律。配合网信、司法部门颁布的部门法规,互联网信息治理的法律依据不断丰富。这些法律法规中涉及的“谣言入刑”和“以网管网”体现了当前我国网络信息法律规制的基本思路。

1. 网络实名制全面确立与谣言入刑

我国网络实名制的实践始于2002年。^[10]在之后的10年中,包括互联网协会、信息产业部、部分地方政府都以倡议、部门或地方行政法规的方式分别推行过实名制。2012年以来,全国人大常委会、国家互联网信息办公室先后发布多部法律法规要求互联网服务使用者通过真实身份信息认证后注册账号。2017年6月1日开始正式施行的《网络安全法》第二十四条明确规定“网络运营者为用户办理网络接入、域名注册服务,办理固定电话、移动电话等入网手续,或者为用户提供信息发布、即时通信等服务,在与用户签订协议或者确认提供服务时,应当要求用户提供真实身份信息。用户不提供真实身份信息的,网络运营者不得为其提供相关服务……”至此,网络实名制成为我国网络管理的基本手段。

2013年9月,最高法与最高检出台了《关于办理利用信息网络实施诽谤等刑事案件适用法律若干问题的解释》,其中第五条第二款将网络造谣造成公共秩序混乱的行为以寻衅滋事罪定罪处罚。2015年11月1日,《刑法修正案(九)》正式生效,将编造、传播虚假险情、疫情、灾情、警情的行为正式纳入了刑法调整的范畴,编造、故意传播虚假信息罪被规定在与编造、故意传播虚假恐怖信息罪同一条法条中。至此,国家开始运用刑事手段对网络言论和交往秩序进行管制。

网络实名制的实施打击了互联网上用虚假身份或完全隐匿身份发表言论的做法,有利于网络警察维护网络信息秩序,高效打击网络谣言。网络实名制加上谣言入刑,使得曾一度积极活跃在互联网公共言论空间的网络大V的积极性迅速降低。实证研究也显示,人们为了避免受到惩罚而显著减少了仇官类谣言的传播,或是刻意淡化了谣言中的仇官情绪。^[11]

2. “以网管网”形成以平台为中心的规制体系

截至2021年6月,我国即时通信用户规模达9.83亿,占网民整体的97.3%,网络视频(含短视频的用户规模已经达到9.43亿,占网民整体的93.4%)^[1]以腾讯、字节跳动为代表的大型互联网平台公司已经成为网民进行网络表达的基础设施。与政府的直接行政管制相比,平台在内容规制上更具技术优势,能够以较低的成本过滤掉大量具有违法风险的内容。党的十八大以来,我国在完善互联网法规的过程中,以《网络安全法》和《互联网信息服务管理办法》为基础,辅之以大量的规章和规范性

文件,已经构建起一个以平台为中心的规制体系,^[12]形成了“以网管网”的治理特色。

具体来说,通过发布各种等级的法规和行政文件,国家充分借助平台在发现、寻找、处理违法信息方面的优势,赋予网络提供商协助管理网络言论的权利,使后者承担起网络言论的日常治理责任。若平台未按照法定要求处理违法信息,可能需要承担相应的法律责任。有学者将这种模式称为管制外包^[13]或间接规制^[14],即国家将网络管制责任外包和转嫁,让公权力位于幕后,实现了一种隐秘的代理式治理^{[13](77)}。最近一次来自中央的规定是国家互联网信息办公室于2021年9月15日发布的《关于进一步压实网站平台信息内容主体责任的意见》,督促网站平台严格履行内容治理的主体责任:“旨在充分发挥网站平台信息内容管理第一责任人作用,引导推动网站平台准确把握主体责任,明确工作规范,健全管理制度,完善运行规则,切实防范化解各种风险隐患,积极营造清朗网络空间。”^[15]

为此近年来大型互联网平台公司已经建立规模巨大的内容审核团队,对《网络安全法》和《互联网信息服务管理办法》中划定的“散布谣言、扰乱社会秩序,破坏社会稳定”、“编造、传播虚假信息扰乱经济秩序和社会秩序”等涉嫌违法的内容进行监控排查,重点审查和删除的信息包括谣言、流言,涉及政治的言论、指向政治部门或政治人物的批评性言论、涉及政治和社会敏感会的信息。^[16]各网络平台制定颁布“网规”,形成内部治理的基本规则,包括事前要求入驻平台的用户签订用户协议,完善敏感用户跟踪、关键词过滤机制、事后形成了从直接删帖、对发言用户禁言、永久封号等多种惩罚性手段。

网络空间意识形态建设的目标在于构筑“同心圆”,即“在党的领导下,动员全国各族人民,调动各方面积极性,共同为实现中华民族伟大复兴的中国梦而奋斗”^[17]。经过多年的建设,网络空间的言论秩序得到规范,网络意识形态阵地得到巩固。我国网络空间舆论治理的效率获得了极大提高。

二、开放:互联网舆论善治的内在要求

由上述分析可以看到,我国近年来加强了对互联网安全的重视程度,把安全置于发展之前,因为没有网络安全就没有国家安全。同时,也要看到,安全和开放、自由和秩序是辩证统一的,安全和秩序的目的是为了促进自由和发展。习近平总书记在第二届世界互联网大会开幕式上指出,“网络空间同现实社会一样,既要提倡自由,也保持秩序。自由是秩序的目的,秩序是自由的保障。我们既要尊重网民交流思想、表达意愿的权利,也要依法构建良好网络秩序,这样有利于保障广大网民合法权益”,习总书记还强调:“安全和发展是一体之两翼、驱动之双轮。安全是发展的保障,发展是安全的目的。”^{[17](534-535)}互联网技术演进中内生的开放逻辑,以及改革进程中因利益分化所激发的强烈表达诉求,都提醒我们,在保证网络安全的基本前提和底线的基础上,开放亦应该成为互联网舆论善治的内在要求。

(一) 开放是 web2.0 时代以来互联网的技术逻辑

互联网技术在大众生活中的普及带来了新传播革命。苏涛、彭兰指出,互联网的技术演进和运作逻辑是开放与协作。^[18]在技术层面,互联网的开放逻辑体现在开放的架构和互联互通的技术设计;在物理时空上,开放体现为超越了物理时空的局限性,形成了“没有时间的时间”和“流动的空间”^[19];在思想上,开放体现为思想的传播和知识生产的协作的可能性大大增强,比如在2021年河南郑州和山西发生的暴雨洪涝灾害救援中产生巨大作用的“救命文档”,就是由数千名普通网民借助文档协同平台

参与编辑完善的, 为民间救援组织提供了宝贵的救援信息。

(二) 互联网是多元利益和价值表达的天然平台

互联网的“开放”与“协作”逻辑带来了传播资源的泛社会化和传播权利的全民化, 赋予了人们平等的话语权, 使得网络得以成为普通民众参与和进行利益表达的平台。随着改革开放和市场经济发展产生的多元利益和价值观开始呈现为互联网上的多元化言论表达。民众借助互联网参与社会事务, 希望通过基于互联网的表达与行动推动政府更积极作为与改革。学者田飞龙曾指出, 与政府自上而下的“管制主义”相伴而生的, 正是地方治理主体和民间社会在公共行政改革与公民参政实践中逐渐呈现出的一种“自下而上”的适度开放的网络参与主义, 后者形成了中国公共治理改革的有益增量。^{[13](78)}

在博客和微博时代, “低学历、低收入、低教育”的“三低人群”曾是网络舆论的主力军, 围绕暴力拆迁、农民工讨薪等问题争取自身的利益。近年来, 以中等收入群体围绕个人权利、教育公平、环境和食品安全等公共议题, 通过理性发声走上了网络舆论前台。当前国际局势的动荡、疫情导致的经济承压, 以及改革的深入, 使得贫富差距过大的问题开始凸显, 社会上许多群体中开始弥漫着一种因为分配不公而产生的“利益焦虑”^[20]。围绕房地产调控、教育改革、二胎政策、共同富裕等政府出台的改革政策, 富裕群体、底层群体基于各自的利益发表不同的看法, 并希望改革向有利于自身利益的方向发展。有些网络话语是自发性、没有经过精心组织的, 也没有明确的舆论导向, 是你一言我一语的无数网民非系统观点的汇集, 也正是这些言论, 提供了最真实、自然的社会心态。一些对时局和政策的观点在网络空间中被公开理性地讨论, 也能够促进思想的交流和碰撞。例如, 今年8月李光满发表《每个人都能感受到, 一场深刻的变革正在进行》, 将今年以来行业治理政策解读为中央对资本集团的整顿, 该文被多家媒体转载, 但是也引来不同意见的交锋, 如胡锡进发表微博批评这种观点“确属严重的误导和误判”, 尽管引发较大社会影响, 但是官方也没有急于定调, 给予了民间对于政策讨论的宽容空间。

三、安全而开放: 建设新时代网络强国

我们认为, 在新时代互联网上的内容治理应该尊重互联网技术演进中开放性的需求, 探求政府的治理意志与社会的多元诉求相辅相成, 在维护网络信息内容安全与公众表达自由等基本权益间保持均衡, 妥善处理好“一”与“多”的关系, 实现社会发展在一致性规定下的多样性统一。

(一) 在政党与国家层面, 筑牢互联网意识形态安全底线

学者林尚立认为, 在社会主义国家, 作为思想或观念形态的意识形态, 可以划分为三个层面: 一是作为领导核心的政党意识形态; 二是与国家生活相适应的国家意识形态; 三是与社会生活相适应的社会意识形态。政党意识形态是组织的意识形态; 国家意识形态是公民共享的意识形态; 社会意识形态是个体生活所形成的意识形态。社会主义意识形态应该在政党和国家这两个层面存在与展开, 是指导性的。在社会这个层面, 基于个体的自由与独立, 社会主义意识形态和其他意识形态一样, 是被选择的。我们可以在政党和国家这两个层面灌输社会主义意识形态, 但没有必要在个人生活的层面灌输社会主义意识形态。^[21] 在中西对抗的大背景下, 在网络空间, 各种敌对势力大肆宣扬“普世价值”, 企图制造“颜色革命”, 试图在中国国内问题上借题发挥, 妄图颠覆中国共产党领导的社会主义制度。历

史证明，中国共产党是中国革命和现代化建设中的坚强领导，我们要以习近平总书记的总体国家安全观为指导，在政党和国家这两个层面筑牢意识形态底线，坚持马克思主义一元化的指导地位。这是因为“对每个政党、每个国家、每个民族、每个组织，乃至每一个有机整体来说，其根本的立场和观点，其核心的价值观，都需要保持‘一’，这是它之所以赖以生存的根本，失掉了这个‘一’，就会思想分裂，就会失掉自己的价值和优势”^[22]。

（二）在社会层面，增加对网络舆论的包容度，特别是政治性信息的包容度

政府应当秉承开明姿态与胸怀，容纳不同的声音，允许对社会问题进行讨论。强调“多”的存在，就是提倡包容性。章士钊曾经说过：“为政有本，其本在容。何以为容？曰：不好同恶异。”^[23]是说只要为政者包容才有社会包容。习近平同志指出，评价一个国家政治制度是不是民主的、有效的，主要看国家领导层能否依法有序更替，全体人民能否依法管理国家事务和社会事务、管理经济和文化事业，人民群众能否畅通表达利益要求，社会各方面能否有效参与国家政治生活，国家决策能否实现科学化、民主化，各方面人才能否通过公平竞争进入国家领导和管理体系，执政党能否依照宪法法律规定实现对国家事务的领导，权力运用能否得到有效制约和监督。^[24]我国目前正处于改革深水期，社会矛盾频发，一些职能部门若动辄以涉及政治敏感问题或稳定为由，对涉及本部门的言论严格审查，简单粗暴地删帖，甚至诉诸刑事手段，短期内可能产生“寒蝉效应”^{[12](147)}，长期看可能会积累更大的社会问题。相应地，在判定涉意识形态有害信息时则应坚持严格审查标准，具体问题具体分析，营造一个宽松的舆论表达环境，使得公共政策的制定能够符合大多数人的利益，真正实现毛泽东同志倡导的“又有集中又有民主，又有纪律又有自由，又有统一意志、又有个人心情舒畅、生动活泼”^[25]的一种政治局面。

（三）在治理层面，完善网络舆情管理机制，建立舆情事件分类分级调控机制

经过多年的发展，我国已经初步建成以《网络安全法》和《互联网信息服务管理办法》为核心的网络内容法律法规监管体系，在“依法管网”上迈出坚实的一步。但是现有法律体系中也暴露出一个问题，即对违法信息范围的划定较为全面，却存在判断标准不够清晰的问题。例如，法律中规定不得“散布谣言，扰乱社会秩序，破坏社会稳定”，“不得编造、传播虚假信息扰乱经济秩序和社会秩序”，然而，“社会秩序”“社会稳定”“经济秩序”等概念都高度抽象，解释标准不够清晰。无论是一些职能部门还是平台审核人员，既面临严格的审查和管控责任，又缺少研判分析的专业技能，因此往往安全至上，从严执行，将舆论引导看作是“灭火行为”，恨不得“一删了之”，造成网络上讨论空间紧缩的现象。

由此，在对舆情管理的工作改进中，在对违法的判定标准上，应当坚持“明显”标准。^{[12](148)}建立向公众开放的清晰透明的信息过滤和审核机制，对于涉及政治性言论，应建立分级分类调控制度，在提升治理效能和保障公民基本权益之间寻求平衡。令人欣慰的是，这项工作已经逐步展开，2021年9月29日，国家互联网信息办公室印发《关于加强互联网信息服务算法综合治理的指导意见》的通知。通知指出，坚持风险防控，推进算法分级分类安全管理，有效识别高风险类算法，实施精准治理；坚持权益保障，引导算法应用公平公正、透明可释，充分保障网民合法权益。主要目标为利用三年左右时间，逐步建立治理机制健全、监管体系完善、算法生态规范的算法安全综合治理格局。^[26]相信在党的坚强领导下，我们一定可以营造一个安全而开放的网络空间。

参考文献:

- [1] 中国互联网络信息中心. 第48次中国互联网发展状况统计报告 [EB/OL]. <http://www.cnnic.net.cn/hlwfzyj/hlwxzb/hlwtjbg/202109/P020210915523670981527.pdf>.
- [2] 王绍光. 治理研究: 正本清源 [J]. 开放时代, 2018 (2): 153-176+9.
- [3] 正义网-检察日报. 中国共产党第十八次全国代表大会报告 (全文) [EB/OL]. http://www.xj.xinhuanet.com/2012-11/19/c_113722546_5.htm.
- [4] 新华社. 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定 [EB/OL]. <http://www.audit.gov.cn/n4/n18/c4169/content.html>.
- [5] 新华社. 决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告 [EB/OL]. http://news.cnr.cn/native/gd/20171027/t20171027_524003098.shtml.
- [6] 方坤. 县级宣传系统运行机制研究——以县委宣传部为中心的考察 [D]. 武汉: 华中师范大学, 2018.
- [7] 澎湃新闻. 全文 | 党委 (党组) 网络安全工作责任制实施办法 [EB/OL]. http://m.thepaper.cn/baijiahao_13963110.
- [8] 魏娜, 范梓腾, 孟庆国. 中国互联网信息服务治理机构网络关系演化与变迁——基于政策文献的量化考察 [J]. 公共管理学报, 2019 (4): 91-104+172-173.
- [9] 人民网. 习近平《关于推动传统媒体和新兴媒体融合发展的指导意见》 [EB/OL]. http://www.cma.gov.cn/2011xzt/2015zt/20150827/2015082703/201508/t20150827_291684.html
- [10] 高一飞, 蒋练. 网络实名制的发展及其规制 [J]. 广西社会科学, 2016 (2): 102-108.
- [11] 熊炎. 惩罚能抑制谣言传播吗? ——以“转发超500次入刑”为例 [J]. 新闻与传播研究, 2014 (2): 22-34+126.
- [12] 孔祥稳. 网络信息平台内容规制结构的公法反思 [J]. 环球法律评论, 2020 (2): 133-148.
- [13] 田飞龙. 网络时代的治理现代化: 技术、管制与民主 [J]. 苏州大学学报 (哲学社会科学版), 2015 (1): 71-80.
- [14] 尹若蓝. 论互联网言论自由及其规制——以互联网平台的媒介地位为视角 [D]. 北京: 中国政法大学, 2021.
- [15] 中国电信网. 国家互联网信息办公室发布《关于进一步压实网站平台信息内容管理主体责任的意见》 [EB/OL]. http://www.cac.gov.cn/2021-09/15/c_1633296789845827.htm.
- [16] 靖鸣, 江晨. 网络删帖行为及其边界 [J]. 新闻界, 2017 (7): 44-53+108.
- [17] 习近平. 习近平谈治国理政 (第二卷) [M]. 北京: 外文出版社, 2017: 335.
- [18] 苏涛, 彭兰. 技术载动社会: 中国互联网接入二十年 [J]. 南京邮电大学学报 (社会科学版), 2014 (3): 133-148.
- [19] [美] 曼纽尔·卡斯特. 网络社会的崛起 [M]. 夏铸九, 王志弘, 等译. 北京: 社会科学文献出版社, 2001: 504, 526.
- [20] 杨抒奕. 利益焦虑: 当代中国社会焦虑的一种重要表现形态 [J]. 营销界, 2021 (11): 16-17.
- [21] 林尚立. 社会主义意识形态与当代中国的核心价值观 [N]. 学习时报, 2006-12-18.
- [22] 人民政协网. 把握“一”和“多”关系做好凝聚共识的工作 [EB/OL]. <http://www.rmzxb.com.cn/c/2020-01-02/2497245.shtml>.
- [23] 余源培. 包容乃为政之要 [J]. 探索与争鸣, 2012 (3): 16-18.
- [24] 新华网. 习近平在中央人大工作会议上发表重要讲话 [EB/OL]. <http://www.npc.gov.cn/npc/kgfb/202110/4edb8e9ea1f240b9bfaf26f97bcb2c27.shtml>.
- [25] 人民网. 毛泽东关于严肃党内政治生活的主要思想 [EB/OL]. <http://theory.people.com.cn/n1/2016/0825/c40531-28664233.html>.
- [26] 红星新闻. 网信办印发《关于加强互联网信息服务算法综合治理的指导意见》的通知 [EB/OL]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1712219479476900613&wfr=spider&for=pc>.