

doi: 12. 3969 / j. issn. 1672-0598 2010 03 002

对中国互联网政策的几点思考与建议

——以谷歌事件为例*

曹旭, 蔡尚伟

(四川大学文化产业研究中心, 成都 610065)

[摘要]在谷歌宣布由于网络审查等原因关闭谷歌中国网站的决定前后, 引发了一系列反应和争端。全文试图通过辨析“谷歌退出”的理由, 对其影响进行客观评估, 来审视我国现行的互联网政策, 在加深对其合理性认识的同时, 做一些必要的思考, 提出一些改进建议, 以期能对我国互联网政策的优化有所助益。

[关键词]谷歌事件; 互联网政策; 网络监管; 网络企业

[中图分类号]G203 **[文献标志码]**A **[文章编号]**1672-0598(2010)03-0008-04

2010年3月, 网络搜索龙头谷歌公司在其官方微博博客宣布停止谷歌中国的搜索服务, 退出中国内地市场(简称“谷歌事件”)。消息传出, 各界哗然。谷歌认为中国日益强化的互联网政策是导致其退出的核心原因。我们不妨通过客观分析此一事件来管窥我国互联网政策, 以期对政策的完善有所增益。

一、谷歌事件发展进程

2010年1月13日, 谷歌副总裁大卫·多姆德在谷歌官方博客上宣称“2009年底, 我们侦测到一次来自中国的高技术、有针对性的攻击, 它导致我们的知识产权被窃”、“我们与大家共享这些网络攻击信息, 其原因并不只是我们发现了其中的安全和人权问题, 而是因为这些信息直指言论自由这一全球重大议题的核心”、“这些攻击和监视, 以及在过去一年里试图进一步限制网络言论自由的行为使谷歌得出这样一个结论, 那就是我们应该评估中国业务运营的可行性”, 并称谷歌将与中国政府就是否可以提供不经过滤的搜索引擎进行交涉, 若不能达成协议, 将关闭谷歌中国网站以及中国办事处。2010年1月14日, 在谷歌中国搜索引擎上, 一些过去被过滤的内容如达赖喇嘛、天安门事件的网页、图片等资料重新出现, 表明谷歌暂停了对搜

索内容的过滤, 谷歌态度趋于强硬。2010年1月21日, 美国国务卿希拉里发表题为“网络自由”的演讲, 指责中国“通过各种手段强化对网络的审查”、“限制网络自由”, 要求中国对包括谷歌在内的美国公司所受网络攻击展开“彻底透明的调查”, “互联网总统”奥巴马和众议长佩洛西随即表示支持, 导致谷歌事件全面升级, 性质从一件带有政治色彩的商业争端演变为一起影响中美关系发展的外交风波。2010年2月10日, 美国国会召开题目为“谷歌的窘境: 转变美国网络空间政策以推进民主、安全和贸易”的听证会, 明确支持谷歌的做法, 事件进一步发酵。2010年3月23日凌晨, 谷歌宣称“我们不能继续在 Google.cn 搜索结果上进行自我审查”, 宣告与中方的谈判失败, 并宣布将访问谷歌中国的内地用户导向未经审查的谷歌香港服务。至此, 谷歌事件基本落下帷幕。

二、谷歌退出的理由之辨

谷歌抱怨的中国政府“强化政治审查”、“发动网络攻击”、“窃取知识产权”等“罪状”, 笔者以为有些站不住脚。

对于国家, 互联网日益成为其赖以正常运转的“神经系统”, 加强监管是题中应有之义。因为“平

* [收稿日期] 2010-04-10

[基金项目] 国家社科基金重点项目 (09AZD032)

[作者简介] 曹旭 (1987—) 男, 四川达州人; 四川大学文化产业研究中心助理研究员, 四川大学 09级新闻学研究生, 研究方向为网络文化产业及其政策。

蔡尚伟 (1970—) 男, 四川中江人; 四川大学文化产业研究中心主任、博士生导师, 主要从事文化产业、广播电视、舆论引导研究。

坦的世界同时赐予黑暗与光明以力量。你可以上传自制的色情文学、狭隘的民族主义、谎言、阴谋和废话, 同时你也可以将这些东西更易、更快、更远地在平坦世界里传播。”^[1] 同时, 由于互联网普及程度、经济社会发展水平和文化传统不同, 各国对网络的管理也各有差异。因此, 保障网络信息安全和通畅流动, 不可能用一个标准来衡量, 用一个模式来治理。中国“作为一个主权国家, 从维护国家安全、社会稳定、民族和睦、民心凝聚的大局出发, 对互联网内容进行依法管理是理所当然的”^[2], 符合国际惯例和中国国情。

具体而言, 有以下几点值得辨析。其一, 对网络信息进行审查过滤是每个国家出于维护国家利益和安全考量所采取的负责任做法, 许多国家包括有些欧美国家对于网络审查的力度远甚于中国。以美国为例, 联邦和地方政府有关限制网络信息自由流动的法律法规很多, 并严格禁止通过网络发布儿童色情、种族仇恨、恐怖主义等信息, 若违背将面临严厉的责罚; 2007年联邦调查局(FBI)还创建了“数字信息收集系统网络”, 专用于秘密窃听和邮件监控。这说明美国对网络的监管审查是相当严格的, 美国的网络自由也是有环境和条件限制的。其二, 众所周知, 中国的关键网络软硬件技术如精密网络设备、操作系统软件、网络安全防护工具等远远落后于美国, 基本可以判断中国政府没有发动“高技术、有针对性网络攻击”的技术实力, 何况谷歌的产品服务向来以安全著称, 至于说是中国黑客参与针对谷歌的攻击就更不可能了, 其实“中国才是黑客攻击的最大受害国”^[3]。其三, 中国在知识产权保护领域的短板还比较突出, 但政府保护知识产权的意识之强、决心之大世人有目共睹, 近年来更连续开展了打击侵犯知识产权违法行为的系列活动, 出台了诸多相关保护政策措施, 中国政府不至于冒大不韪(也无法)去窃取谷歌安全等级最高、绝不会储存在网络上的核心技术机密。

作为企业, 谷歌无论在哪里都要遵守当地法律, 接受当地政府的管理。在美国, 谷歌同样要受到严格的监管, 谷歌美国的法律声明称“我们在遵守国家法律的前提下开展业务, 如要了解政府监听和关于个人信息的法律, 请参考美国《电子通信隐私法》《信息自由法》……”; 在德国, 谷歌亦必须对与纳粹有关的搜索信息进行过滤; 日、韩等国对谷歌的要求更为苛刻。实际上谷歌在世界任何地方都接受了或宽或严的监管。据谷歌自己统计, 过去几年超过 25 个政府曾屏蔽谷歌搜索服务, 谷歌视频网站 YouTube 被十几个国家屏蔽过, 其博客平

台至少在七个国家被屏蔽。事实上, 谷歌在包括中国在内的海外市场的挫败原因并不源于政府的网络监管, 而是其商业赢利模式尚不符合中国市场的本土需求。

谷歌退出中国的真实动机是: 牺牲中国, 重塑形象, 赢得全球。中国是世界上为数不多的谷歌无法占据主导地位的市场。据谷歌的财报显示, 谷歌中国营收约为 3 亿美元, 占其全球营收的 1%—2%, 虽不是“鸡肋”, 但对总部贡献不大。此外, 近年来谷歌在全球市场如德、法、意、澳等国因其产品服务涉嫌垄断、泄露国家机密、侵犯版权和个人隐私亦频遭当局制裁和部分网民诟病, 国际形象受到严重冲击。谷歌此举意在通过牺牲中国短期利益, 炒作其“不作恶”的企业信仰, 以重塑国际形象, 赢得全球美誉。西方舆论对谷歌的普遍支持, 使“谷歌在中国以外市场名利双收”^[4], 达到了预期效果。况且, 谷歌退至香港, 利用“一个国家、两种服务器”制度, 既保住了面子, 又无需完全放弃实际利益。^[5] 凤凰卫视评论员阮次山一语中的, “关门比开张难得多, 以谷歌高层的头脑, 不会不清楚这点。谷歌成功运作了一场投入产出比奇高的商业炒作, 获得的品牌传播效果不可想象”。

在商言商, 笔者认为谷歌退出中国的决定极不明智: 据业内人士评估, 2009年整个中国搜索引擎市场规模 69.5 亿, 并以年均 40% 的速度成长, “到 2014 年, 市场规模很可能增长到 150 亿至 200 亿美元, 届时谷歌将可获得其中的 50 亿至 60 亿美元。”^[6] 将自己从如此重要的市场割裂不仅会面临合作伙伴和广告代理商的诉讼麻烦以及数额不小的违约赔付, 更会造成长远的战略损失。正如《纽约时报》评论指出的那样, 谷歌退出中国无疑是放弃了全球最大的互联网市场, 放弃了 4 亿网民, 将承担更大的风险。谷歌需要中国的程度远甚于中国需要谷歌。

三、谷歌事件对中国互联网的影响评估

由于谷歌在互联网领域的国际地位和声望, 谷歌事件无疑对我国互联网及政策的发展造成了一定的影响。

首先, 谷歌事件对中国互联网文化发展造成的影响较为明显。互联网文化作为新兴文化的典型代表具有数字性、开放性、多元性等特点。谷歌为全人类提供了许多除了一流的信息检索服务外的极具创意和实用价值的免费服务: 安全的 Gmail 强大的 Google Earth、开源的 Google Code 开放的 Google Blog 便利企业的 Google Sites 等等, 正是这些革命性产品的广泛运用给全球网民和企业带来

了极大的便利,推动着人类文化创造力的释放和互联网文化的创新,引领着互联网文化发展的潮流,离开它们的支持中国互联网文化发展创新尤其是其全球化传播的进程无疑将受到较大阻滞。

其次,谷歌事件对中国互联网产业环境的影响相当有限。我们必须承认,谷歌进入中国以来的确给中国互联网市场带来了积极影响,为中国网络产业注入了新的活力,撤出中国市场后,会“牵连到的利益相关者包括戴尔和联想等手机制造商,他们正在为中国市场开发基于谷歌 Android 系统的手机,此外还有数百名独立广告销售商和谷歌软件产品开发商”^[7],会影响到谷歌在中国的合作伙伴如新浪、TOM、天涯社区等的利益,也不利于中国互联网企业国际竞争力的提升,对中国来说肯定是一个损失,但它对中国网络市场的影响相对有限,对中国网络产业和整个投资环境的影响更是微乎其微。“后金融危机时代”中国良好的经济基本面正刺激着国际资金加速流向中国和跨国公司加快进军中国。

再次,民族网络企业不会也不可能因此而受多大益处。尽管自事件爆发以来,谷歌的股价已下跌5%,百度股价大涨了50%,但对于百度、搜搜、搜狗、有道、爱问等本土搜索引擎而言,谷歌的退出使得行业“鲶鱼效应”衰减,会一时提高其市场占有率,但微软必应、雅虎搜索等国外其他搜索引擎亦获得了相同的扩张机会,何况它们对中国市场早就虎视眈眈并已加大了开发力度,民族网络企业要想长期占据相当份额的市场,必须依靠领先的技术和优质的服务优势作支撑。

最后,谷歌事件对中国互联网政策的影响更是微不足道。中国互联网政策一向有法可依、有理有据。具体体现为:在网络监管方面有《互联网信息服务管理办法》《互联网新闻信息服务管理规定》等法规,它们对互联网有害信息的定义和范围界定得很清楚,并据此对有害信息进行监管和过滤。在防范网络攻击方面,《关于维护互联网安全的决定》《计算机信息系统安全保护条例》《互联网网络安全信息通报实施办法》等多个行政法规都对禁止网络攻击的范围和行为做出了明确规定,并对各部门共同开展网络安全信息共享和打击黑客产业做出了具体部署。在治理网络侵权方面,《侵权责任法》《信息网络传播权保护条例》专门规定了网络侵权行为应承担的法律责任。此外,中国在对互联网实行依法管理的同时,更倡导互联网业界实行自律,进行自我管理。谷歌进入中国后,必须遵守中国相关的互联网政策法规(谷歌曾向中国作

出书面承诺),中国的互联网政策法规并没有因此进行过变更。谷歌退出中国同样不会对我国加强互联网管理的政策方向产生实质性影响,中国鼓励互联网发展的政策不会改变,中国依法对互联网进行管理的政策也不会改变。中国互联网政策的取向和力度只会根据中国国情和经济社会发展需要进行调整、优化、创新。中国将坚定不移地走中国特色的互联网发展和管理之路。

四、优化中国互联网政策的建议

(一)在政策的运行中,加强与网民和网络企业的互动

网民和网络企业作为互联网发展的主体,对互联网的发展起着巨大的推动作用。这一作用在中国尤为突出,截至去年底,中国网民达3.84亿,网站达368万个,手机上网用户达2.33亿,2亿多个博客,每天发布的博客文章超过400万篇,各类论坛每天新增的帖子难以计数,互联网普及率超过世界平均水平。另外,对于网络监管问题政府和网络企业、网民的理解不大一致,比如网络安全问题,官方更多的是指民众在网络上的一些发言,特别是曝光一些社会阴暗面的问题,或者腐败问题;而网企和网民则认为主要是网络色情暴力信息、网络黑客攻击、网络欺诈等。这就需要加强互动。谷歌事件暴露了我国在制定互联网政策的过程中官本位思想严重,与各界互动不足的缺点。无论是从科学制定有效执行政策、还是从尊重民意、抑或是从适应网络发展规律的角度出发,都要求在互联网政策的制定执行过程中加强与网民、网企的交流互动。具体而言,可考虑试行互联网政策听证会,在政策的制定执行过程中,通过这种常态化的制度安排,尽可能地倾听最广泛的意见和建议,并对现行互联网政策进行细致的解释说明。

(二)充分运用立法和技术手段,加强网络版权保护

互联网的技术创新和网络产业的发展极为依赖网络版权的有效保护。近年来,中国政府日益重视网络版权的保护,出台了一系列保护网络版权的政策法规。于2001年通过的《著作权法》修正案,明确规定了在互联网环境下对著作权的保护和相关法律责任,增加了证据保全、法定赔偿等条款;同年还修订了《计算机软件保护条例》进一步加大对软件版权的保护力度;2005、2006年分别制定了《互联网著作权行政保护办法》《信息网络传播权保护条例》,从行政上细化了网络版权保护的措施;2010年又发布了由多家重点网站参加的《中国互联网行业版权自律宣言》,以期通过行业自律促

进版权保护, 可谓多管齐下、用心良苦。谷歌强调的“窃取知识产权说”, 虽属捕风捉影, 但也反映出我国在网络版权保护领域做得还不够。相较于国外成熟的立法保护和高端的技术保护, 我国网络版权保护的立法仍显不足, 技术保护更加滞后。亟须在现有的法律基础上, 制定一部专门的《数字版权法》来统领我国网络版权保护全局, 形成多梯次的法律保护体系。同时, 在网络版权保护中还要充分运用数字水印、移动 Agent 安全容器等先进技术, 全方位加强网络版权保护。

(三) 加快建立多方参与的网络管理机构, 发挥其有效协调作用

从互联网管理的国际经验看, 各国十分注重通过设立多方参与的网络管理协调机构, 以业界、公众、行业组织、政府部门等联合力量来对日常出现的网络有害信息、网络攻击与网络侵权等负面因素进行全面有效监管。这种管理组织方式, 最大限度地确保了全社会对网络监管的参与和平衡, 有利于加强行业自律与协调, 避免政府和网络企业的纠纷。以英国互联网的主要监管机构 W F (互联网监察基金会) 为例, 该机构包括网络企业、教育文化等政府部门、慈善机构、儿童保护组织、警察、公众等多方成员, 由它对互联网事务进行磋商协调并负责具体实施分级、检举和责任管理, 得到了英国社会的广泛支持。该机构成立十多年来所取得的显著效果表明它“最大化地照顾到了各方的利益和关切, 避免了因某一方主导规范的出台而使其日后的实施不断引发矛盾和问题, 有效提高了互联网的监管水平”。^[8] 英国的做法很是值得借鉴, 我国应加快研究建立符合中国互联网发展现状和趋势的类似性质与功能的组织机构, 不断提升我国网络管理水平。

(四) 加强国际交流合作, 共同应对网络监管和治理难题

如今的网络世界, 黑客攻击网络欺诈增多、网络病毒垃圾邮件肆虐、网络色情暴力泛滥、知识产

权和隐私权频遭侵犯等越来越成为全球性问题。网络问题的治理需要世界各国精诚合作方能奏效。2000年, 以国家互联网应急中心成立为标志, 我国积极扩大参与国际交流与合作, 参与了很多政府部门牵头的国际合作活动; 我国与国外应急组织、安全厂商和其他相关组织也建立了互信畅通的合作渠道, 为积极有效解决网络世界的共同问题发挥了重要作用。自 2007 年已连续举办三届的中美互联网论坛也取得了预期的效果, 有力促进了中美两国在互联网领域的交流合作。但是, 我国针对互联网的国际合作层级还不够高、领域还不够广、机制还不够常态化、方式还不够多元化等问题依然存在。我们仍需努力创新体制机制和方式方法, 深化国际合作, 分享各自的有益经验, 借鉴彼此的先进制度, 与世界各国一道共同应对网络监管和治理难题。

[参考文献]

- [1] [美] 托马斯·弗里德曼. 世界是平的 [M]. 长沙: 湖南科学技术出版社, 2006: 201.
- [2] 北京网络媒体协会. 必须维护互联网信息安全流动 [N]. 光明日报, 2010-1-24
- [3] 俞玮, 姚笛. 中国是黑客攻击的最大受害国 [N]. 人民日报, 2010-1-25
- [4] 韩铄. 谷歌退出中国谁之得失 [N]. 联合早报, 2010-3-25
- [5] David Pilling Turning away from China is a tough call [N]. Financial Times March 26 2010
- [6] [美] 理查德·沃特斯. 谷歌为何退出中国 [EB/OL]. 金融时报中文网, <http://www.ftchinese.com/story/001031904> 2010-3-25
- [7] 社评. 谷歌将部分业务留在中国前景堪忧 [EB/OL]. 路透社中文网, <http://cn.reuters.com/sixxs.org/article/CNAanalysesNews/idCNCHNA-1948320100323> 2010-3-24
- [8] 郭林. 英国互联网监管重视行业自律和协调 [N]. 光明日报, 2010-1-19

(责任编辑: 朱德东)

Suggestions on China's Internet Policy

—Taking Google Case as an Example

CAO Xu CAI Shangwei

(Institute of Culture Industry, Sichuan University, Chengdu 610065, China)

Abstract Before and after Google announced to shut down its China web site because of such factors as internet review and so on a series of reactions and debate is triggered. By analyzing the reasons for Google to withdraw from China, this paper makes objective evaluation on its influence, surveys current China's internet policy, deepens recognition of its rationality and makes necessary thinking and suggestions in order to help optimization of China's internet policy.

Keywords Google Case, internet policy, network monitoring, network enterprise