

社交媒体监管政策调整：以英国骚乱为例

朱未 郑磊

复旦大学国际关系与公共事务学院 上海 200433

摘要：2011年8月，英国各大城市发生了一系列骚乱事件，引发了社会各界关于如何对社交媒体（Social Media）进行信息监管的讨论。试图通过利益相关者分析和信息政策分析，对该事件中信息监管政策的调整过程与结果进行探讨，从而为中国政府在社交媒体时代的信息监管政策制定与突发事件应对提供借鉴。

关键词：社交媒体；英国骚乱；信息监管；突发事件；利益相关者；信息社会

一、引言

2011年8月，英国各大城市发生了一系列骚乱事件。骚乱之前，有人在Facebook上为被伦敦警方枪杀的帮派成员Mark Duggan建立了一个页面，在很短时间内就吸引了上万名粉丝，管理员随之又发起了以纪念Mark Duggan为名的“抗议警察暴行”的游行，很快有近两百人确认参加该游行，游行中出现了打砸抢烧等暴力行为，造成了骚乱。该骚乱又迅速蔓延到伯明翰、利物浦、利兹、布里斯托等英格兰地区各大城市，以致于造成了严重后果。骚乱结束后，超过2000人被警方逮捕，逾千余人被起诉，整个英国和国际社会都为之震惊。

这次英国骚乱涉及范围之广，参与人数之多，持续时间之长，引起了全世界的关注，世界各大媒体对此次事件的报道或评论也多将焦点集中于社交媒体（Social Media）与骚乱的关系上。事件发生后，英国社会各界，包括政府、民众和各类非政府组织对于社交媒体在此次事件中的角色及未来信息监管政策的调整走向进行了激烈的讨论。本文试图以这一事件为案例，分析英国社交媒体信息监管政策的调整过程与结果，从而为中国政府在社交媒体时代的信息政策制定与突发事件应对提供借鉴。

二、研究方法

（一）数据来源

本文主要收集了英国主流报刊媒体的相关报道（包括《泰晤士报》《卫报》《金融时报》等），以及英国网络上有关该事件的言论作为分析的数据来源。

（二）利益相关者分析

本文运用利益相关者分析法（Stakeholder Analysis），并根据采集的数据，对该事件中的各利益方及其立场观点进行了结构化分析。在本案例中，利益相关者主要是指所有可能正面或负面、直接或间接影响信息监管政策（或被其影响）的人群。试图通过该分析以呈现和辨析信息政策所处的环境，了解各利益相关方之间的差异及其与信息监管政策的关系。

（三）信息政策分析

在通过对利益相关者各方的立场和观点进行分析梳理之后，本文将进一步借助相关的理论框架对该事件中的信息政策进行分析。美国学者Galvin提出了三项与信息有关的价值观或基本权利，即信息的获取权、所有权与隐私权，并指出了三类信息政策问题。第一类信息政策问题是指在落实、执行或界定某一项具体的信息权利时所面临的问题；第二类问题是指某一项有关信息的基

本权利与其他社会利益之间的冲突;第三类问题是发生在以上三种有关信息的基本价值观之间的冲突。

Galvin明确指出公共信息政策的本质是相互冲突的利益之间平衡与妥协的产物(郑磊,2008);并认为如何在不同的利益之间寻求平衡与妥协还没有标准的、惟一的答案,应依据当时当地的具体情况,考虑不同的政治,经济,文化与社会背景;他还指出已经建立起的平衡点也不是静态固定的,它会随着外界环境的变化而不断动态变化。信息技术的迅猛发展对公共信息政策不断地提出新的挑战,每一轮技术革新都会打破过去已经达成的平衡,而政策制定者必须与时俱进,不断地重新调整政策以达到新的平衡,才能跟上时代的发展。

另一位学者Rowlands的分析框架则提出了两对信息政策矛盾,即“公共产品”对“可交易的商品”和信息“获取”对信息“限制”。Rowlands将这两对矛盾分别放在两个轴线上并分割出了4个象限,在每一个象限中又列出了相应的信息政策问题,并制定出了一张信息政策理论框架(郑磊,2008);他指出,信息政策是一门妥协的艺术,既不存在绝对好的政策,也不存在绝对坏的政策,只存在相互冲突的利益之间的有效平衡;他还认为信息政策应该是灵活的,动态的,并与其所处的环境相适应,而信息政策的制定者必须深入地了解信息所处的背景与环境。

以上两个理论框架都指出了信息政策的复杂性与不确定性,且发现了信息政策中的多对“矛盾”和“冲突”,并指出信息政策的制定与调整要根据其所处的具体环境,在互相冲突的利益之间寻求平衡,更需要随着环境的变化而不断调整。Galvin和Rowlands的信息政策理论框架有助于分析复杂的信息政策,本文将使用这两个信息政策理论框架对案例进行政策分析。

三、研究发现

(一) 利益相关者分析

运用利益相关者分析,笔者根据采集到的数据,对该事件中各利益相关者对于社交媒体信息监管政策的立场进行了梳理。

1. 政府与政客

骚乱趋于平息后,首相卡梅伦认定社交媒体在此次事件中起了负面作用,准备对其予以严格监管,考虑在发生骚乱时中断对骚乱人群的社交媒体服务。卡梅伦在下议院全体会议上说:“所有看到这些可怕行为的人将会为他们如何利用社交媒体而吃惊。信息的自由流通可以用来做好事,但也可以用来做坏事,如果有人利用社交媒体制造暴力,我们必须阻止他们。所以,我们正与警方、情报部门和业界合作,研究是否应当在我们知道有人策划暴力、骚乱和犯罪时,阻止他们与这些社交媒体和服务联络。”

与此同时,反对党人士却认为卡梅伦完全找错了靶子,社交媒体只是工具,其自身并无责任,并攻击首相限制社交媒体的提议是“精神不正常”。即使在保守党内部也出现了不同的声音,有人认为如果卡梅伦的这一提议被通过将会带来严重的后果。

2. 警方

在骚乱中,社交媒体为警方制造了大麻烦。“闪抢族”们行动迅速而又难以侦测,警方的反应却往往比他们慢几拍,这不但造成了大量的社会危害,而且也使英国的警察系统备受诟病。因此,有警员表示,必须对社交媒体本身有所限制,对利用其从事破坏的骚乱者予以严惩,从而遏制这类情况的发生。然而,在该事件中,也有一部分警察意识到了社交媒体可以为己所用。通过跟踪一部分社交媒体上的信息,他们成功监测并阻止了几起局部骚乱的发生。在骚乱后期和抓捕阶段,社交媒

体上的信息线索更成为了警方的得力助手,许多警察正是通过追踪社交媒体上发布的信息,成功抓获了骚乱的策划者和煽动者,如21岁的布莱克肖和22岁的萨克利夫-基南就因在Facebook上煽动骚乱和暴力,才被判刑入狱4年。

因此,警方对社交媒体的态度可谓爱恨交加,在骚乱趋于平息之后,警务人员对社交媒体的态度逐渐从完全负面转向客观全面,在很大程度上转变了对信息监管政策的立场。

3. 骚乱者

在英国骚乱期间, Twitter和Facebook等社交媒体上出现了不少煽动性言论。骚乱者们还通过黑莓信使(BBM)进行交流,由于这一技术是加密的,警方难以追踪,因而成为骚乱中传递信息的“杀手锏”。不少人通过社交媒体,相约成为“闪抢族”,随后会突然出现在某一地区进行破坏活动。以下是一些摘自各大社交媒体的网民言论:

“让我们在黑斯廷斯发动一场骚乱,有谁加入?今天就去抢劫,有谁一起去购物?特想去托特纳姆抢一把。”“我要一台免费电视,谁不要呢?大家一起来,去托特纳姆跟条子干一场,我希望今晚弄死他一个!”“如果你厌倦了辛苦赚钱,那今晚,在伦敦东部让我们来唱主角!是的,就今晚!我不在乎你来自哪里,我以个人名义邀请你加入我们。我真不明白为什么我们等待了那么久这一切才发生。我们需要的只是200个饥饿的人!让无能的警察见鬼去吧!今晚7点,就在斯特拉塔福德公园,让我们一起变成富翁!”¹通过网民的这些言论可以看出,骚乱者反对政府对社交媒体进行限制和监管。

4. 普通民众

通过一项在英国《卫报》上发起的投票统计,90%以上的英国人并不同意限制社交媒体,许多民众甚至认为首相的建议“幼稚可笑”。他们的理由主要有以下几点:

第一,限制社交媒体对大多数人的言论自由会造成损害。虽然有一部分民众承认有人利用社交媒体散布破坏城市公共安全的信息,但他们认为,为了限制小部分人,而去侵害绝大多数人的网络自由,绝对是不理性的,并且严重违背了言论自由这一公认的社会价值。他们还指出限制信息获取是短视行为,从长期来看,将会对社会发展带来负面影响,最终会成为“长远的失败”,造成社会倒退。一些人认为,除了社交媒体之外,还存在其他诸多信息交流渠道,因此限制社交媒体是愚蠢的行为。一些民众反问,在骚乱中,电话线是不是也要切断?如果BBC播放的抢劫画面让人也有抢劫的冲动,那是否也要掐断电视信号?砖头使人更具攻击性,是否禁止其交易?汽车可使人更快地逃窜和作案,政府是否需要颁布禁车令?更严重的后果是,政府一旦限制了互联网,骚乱者也许会用更秘密和难以追查的手段联络。

第二,社交媒体并不是引发骚乱的根本原因。更多民众指出,发生骚乱的根本原因是英国社会长期以来积累的社会问题,如社会不公、经济不景气、政府公共服务提供不足、警民关系紧张,等等,而不是社交媒体本身的问题。星火燎原,不问火星起于何处,反倒要责备风的力量,是没有道理的。他们认为政府责难社交媒体是在为自身解决社会问题不力开脱。他们提出政府应从解决社会的根本性问题着手以维护公共安全和社会稳定,包括促进公平、改善政府提供公共服务的质量、提高就业、保障教育,等等,而不应通过加强公共管制达到这一目的。

1 摘自Facebook上的网民言论。

第三, 社交媒体在应对突发事件中也有正面作用。有人指出社交媒体在应对突发事件中也起到了正面作用。例如, 虽然BBC新闻也可以让人们避开一些较大规模的暴力活动, 但社交媒体上的信息传播更加迅捷, 它可帮助公众及时了解到一些小规模暴力活动的时间和地点, 并及时避开。此外, 社交媒体上的煽动信息对骚乱者来说是“动员令”, 但对普通公众来说, 却有预警和及时躲避的作用。

不但如此, 社交媒体同样也可以是正义者的“战场”。有民众将自己拍下的骚乱者照片发布在社交媒体上, 以帮助警方追查。《卫报》对250余万条Twitter消息进行了分析, 发现有20.6万条消息是市民自发组织的, 且呼吁清理骚乱后大街上杂物的消息占所发消息总量的8%。

5. 非政府组织和专业人士

在本文所采集到的数据中, 非政府组织和专业人士大都反对对社交媒体进行任何限制。

这些组织或机构更多地从合法性和可行性的角度出发反对这一提议。“开放权利”组织主管基尔洛认为除了法庭, 无人能判定个人是否在策划骚乱, 如果不经过法律程序就予以判定, 很快就会出现私营公司和警方滥用权力。他指出, 公民有沟通的权利, 他们的商业、政治和言论自由也都是基于信息安全和隐私保护, 卡梅伦有可能因为担心一小部分人而侵犯其余人的基本权利。

还有法律人士认为, 用特殊政策阻止暴乱分子在社交媒体上沟通, 没有法律依据, 也威胁了言论自由。卡梅伦及其所领导的政府没有权力借助警察权力战胜“闪抢族”, 如果那样, 言论自由和公共安全之间的平衡就走错了方向; 一旦方向错了, 就会导致公权力介入其不应进入的领域。

6. 社交媒体运营商

骚乱中牵涉到的多家社交媒体运营商包括Twitter、

Facebook、Blackberry以及Google等, 他们也都一致反对政府的提议。Google执行总裁认为, 政府如果限制社交媒体将犯下“战略性错误”, 就如同停止供水一样会严重影响人们的生活。而另外三家公司都宣称, 其平台在骚乱事件中都发挥了更多的正面作用, 他们也做出了努力剔除不良信息, 并且向政府解释现有的监管措施是合理和可控的。

表1对利益相关者分析的主要发现进行了总结, 分析表明, 在对社交媒体的信息监管政策上, 英国社会存在多个利益相关方, 并呈现出多元化的观点, 主要分为支持和反对限制社交媒体两大阵营, 而在一些利益相关方内部也出现了不同的声音(如保守党), 某些利益相关方甚至在事件的过程中还发生了立场变化(如警方)。

(二) 信息政策分析

在利益相关方分析的基础上, 本文运用Galvin和Rowlands的信息政策框架进行了理论分析。分析结果表明, 该案例中清晰呈现了一对信息政策矛盾, 即公众的信息获取权与公共安全之间的冲突。矛盾中两个阵营的政策主张都有其充分的理由。

主张维护公共安全的一方, 包括首相卡梅伦以及一些官员政客, 从维护社会安定的角度出发, 认定社交媒体在骚乱中帮助“作恶”, 并提出对其进行严格监管。正如卡梅伦所指出的: “信息自由流通可以用来做好事, 但同样可以用来干坏事, 这表明, 卡梅伦虽然没有完全否认信息获取权的正当性, 但他认为在公共安全面前, 这一权利应当受到限制。”

另一方则极力捍卫信息的自由获取和传播。许多组织和个人结为阵营, 抵制对社交媒体予以限制。这一阵营认为, 信息自由这一公认的价值应当被坚守, 任何不自由的因素, 无论出于何种理由, 在信息领域都是不能容忍的。他们提出政府应从解决社会的根本性问题出发

表1 利益相关者分析总结

利益相关方	主要利益	观点与立场	理由
政府与政客	-执政党:公共安全与社会稳定 -反对党:对执政党进行监督	-首相和大多数保守党成员主张严格监管社交媒体,必要时予以限制 -工党表示反对	-限制理由:社交媒体在骚乱中被用来作恶 -反对理由:社交媒体只是工具,是无责任的
警方	维护公共安全,有效开展警务工作	主张限制社交媒体,但也认识到其正面作用	社交媒体影响公共安全,但同时也可为警务工作所用
骚乱者	利用社交媒体进行破坏活动	极力反对限制社交媒体	社交媒体有利于其从事骚乱活动
普通民众	保障信息自由,解决社会根本问题	绝大多数反对限制	-限制社交媒体对大多数人的言论自由造成损害 -社交媒体并不是引发骚乱的根本原因 -社交媒体在应对突发事件中也有正面作用
非政府组织和专业人士	实现其组织纲领,表达专业立场	反对限制社交媒体	-侵犯信息自由 -政府滥用公权
运营商	公司的经济利益	反对限制社交媒体	-严重影响人们的日常生活 -社交媒体更多发挥正面作用 -现有的监管措施合理可行

维护公共安全和社会稳定,而不是通过加强公共管制达到这一目的。对于两种利益“谁更重要”的争论实际上反映了信息价值观冲突以及对不同价值观的优先权进行排序的矛盾。根据Galvin和Rowlands的信息政策分析理论框架,矛盾双方最终需要做出妥协,才能达成平衡。这一理论在英国的骚乱事件中得到了印证。

在卡梅伦提出限制社交媒体问题后不久,内政大臣、警界代表等和Twitter、Facebook、Blackberry三家社交媒体运营公司的代表进行了会晤,会谈的着眼点是“执法机构如何与各社交网站在现有关系的基础上进一步加深合作,以防止社交网站被用作犯罪。”会谈结束以后,英国政府最终打消了在必要时封锁社交网站的提议,内政部发表声明称:“政府不会寻求额外的权力,来关闭社交网站”;政府要求社交媒体运营商能自行对可能危害公共安全的信息进行监控。因此,政府调整了

原先对社交媒体进行直接限制的政策,转而采取了一种有限度的、间接的信息监管政策,从而在保障言论自由的基础上降低了社交网站的潜在危害。而运营商在英国政府的施压下,也做出了妥协,三家公司表示他们将加强与执法部门的合作,不会容忍社交网站上的犯罪行为,对用户发布的信息将更谨慎管理,致力于打造更安全的平台,并将在动荡时期发挥即时更新消息和辟谣等正面作用。Facebook欧洲副总裁乔安娜·希尔茨排除了英国政府封锁社交网站的可能性,并表示如果有人试图通过Facebook制造麻烦或煽动群众,“他们就有可能被逮捕”。会谈各方都认为会谈具有“建设性”。公民作为网络自由的捍卫者,其网络生活也在一定程度上受到这次事件的影响,政府已发出了明确的信号,那些利用社交媒体作恶的人员将遭受惩罚,因而网民也需要对自己的网络言论更加负责。最终,各方就社交媒体信息

监管政策达成了妥协,各利益相关方既维护了其部分利益,也做出了一定程度的让步,各方通过博弈达到了新的政策平衡点。

四、启示与建议

通过上述分析,本研究得出以下结论与启示:

第一, Galvin和Rowlands的信息政策分析理论框架很好地解释了英国骚乱后社交媒体信息监管政策的调整过程与结果。在社交媒体时代,新技术打破了原有的信息政策平衡,带来了新的信息价值观冲突,各利益相关方之间由于各自不同的利益取向,呈现出利益多元化的格局。因此,利益各方需要通过协商,以达成妥协和平衡。

第二,英国这一事件的结果表明,其信息监管政策的调整并没有完全偏向任何一方,也没有出现绝对的赢家,而是达成了一个各方都可以接受的方案。这一结果对中国的信息政策调整具有重要的启示意义。目前,中国的互联网用户已覆盖了相当庞大的人群,社交媒体的用户也在飞速增长,中国也正在经历着社会利益日益多元化的进程,关于如何对微博等社交媒体进行信息监管也存在着不同的观点与争论。因此,中国信息政策制定者应在决策中兼顾多方利益,在各种不同的信息价值观之间寻求妥协和平衡。

第三,为应对社交媒体的负面影响而将社交媒体彻底关闭或严加限制,不仅不明智,也完全不可行。英国政府在骚乱事件后对信息监管政策的调整,对中国也有有益的启示。英国早已制定了各项保障信息自由和信息透明的法律(沙芳,2008),在这次骚乱后,英国首相曾考虑对社交媒体进行严格限制,最后在各界压力下,其放弃了严格限制的主张转而采取了有限的、间接的监控,这样既降低了社交媒体的潜在危害,也保障了大多数人的言论自由,从而发挥了社交媒体的正面作用。

社交媒体上的许多言论是社会深层次矛盾的反映,社交媒体这一开放的平台,为民意表达提供了重要的“发声筒”,也在一定程度上成为社会情绪的“风向标”和“减压阀”。切断或封锁这一平台,虽然表面上看可能消除了影响社会稳定的传播途径,但原有的社会矛盾并不会由于对社交媒体的封锁而消失,反而有可能进一步加剧或激化,而政府却失去了一个及时了解民意、发现社会问题和缓解社会矛盾的重要渠道。因此,出于维护公共安全的需要,一方面,政府应在不损害多数人言论自由的基础上,对社交媒体的潜在危害予以必要监控;另一方,政府自身也应充分利用社交媒体倾听民声,发布政府信息,推动政民互动,及时应对突发事件,以将其正面作用最大化。

参考文献:

- [1]郑磊.西方公共信息政策文献概述:定义与分析框架[J].电子政务,2008(2).
- [2]沙芳.谈网络信息政策[J].大学图书情报学刊,2008,26(1).

作者简介:

朱未,复旦大学国际关系与公共事务学院行政管理专业学生。

郑磊,复旦大学国际关系与公共事务学院讲师,数字与移动政务实验室主任,纽约州立大学Albany校区公共管理与政策博士,主要研究方向:电子治理、政府社交媒体应用、跨部门信息共享、智慧城市战略、电子政务准备度与绩效评估等。