

郑永年专栏

## 谁来控制信息？

近来，世界上多个国家针对互联网信息几乎同时进行着新一波的立法。新加坡政府立法以防止网络假信息和网络操纵。但新加坡显然并不是第一个试图通过立法来对付网络假信息的国家。此前，欧洲的法国和德国已经通过了相关立法。随着新西兰基督城发生网络直播清真寺（回教堂）大屠杀现场事端的发生，更多的国家进行网络立法来对付有害公共利益的信息传播和假信息。

毋庸置疑，在社交媒体时代，如何管理网络信息，已经成为越来越多国家所面临的其中一个最重大的挑战。网络信息无论对社会所造成的冲击还是对管理者所带来的挑战，都是前所未有的。

首先是“假新闻”。社交媒体的出现和快速进步，实现了一个“人人都是记者、播音员、演员”的时代。在这个时代，越来越多的人开始不问信息的真实性，而是看信息是否符合自己的口味和观点。即使是假信息，对一些先入为主的人来说，只要观点符合自己的口味，就当其为真信息；而对更多的人来说，一条假新闻流传广了之后，就变成了真新闻。

其次是网络直播。网络直播意味着每一个社交媒体的使用者拥有了自己的“电视台”或者“广播台”，在没有管制的情况下，可以随心所欲地播出自己想要的东西。直播也意味着“播出者”和社会、市场的直接关联；也就是说，直播可以是高度商业化的。实际上，直播在很多国家已经成为一个有利可图甚至是产生暴利的“产业”。因为不需要很多投入就可以获得暴利，促成越来越多的人投入这个行业。对那些希望在社会获取名声（不管是怎样性质的名声），或者那些想传播自己极端观点的人，直播也是一个迄今为止最有效的途径。不管怎么说，互联网已经使得世界成为一个很小的“全球村”，不管怎样的观点都可以使得“直播者”获取足够的“顾客”或“信仰者”。

其三是影响选举。通过社交媒体影响选举，既可以是来自外部的干预，也可以是来自内部的操作。干预选举是借助在社交媒体发送对特定选举人不利或有利的消息，通过影响选民的投票意向来影响选举结果。对民主国家来说，这种干预可说是致命的，因为政治人物的统治合法性的基础，就是其在选举中所得到的选票，除此之外，再也没有其他的合法性基础了。这可以从这些年美国各方尤其是政治人物，对所谓的俄罗斯干预美国选举的恐惧心理就可以看出。但俄罗斯干预美国选举不是唯一例子。美国也干预其他国家选举。今天，越来越多国家的选举在不同程度上受外界的影响。例如在马来西亚的选举过程中，针对某一特定候选人的负面消息很多都来自境外。

境内不同政治力量之间也可以通过同样的方法来影响选举，只不过这种影响被视为合法或合理。同样严峻的是，在具有选举的国家，社交媒体崛起之后，传统上最重要的政治组织，即政党，正在急剧衰落。社交媒体大有替代传统政党的趋向，越来越多的候选人（尤其是那些不具有传统政党背景的政治“局外人”），是通过借助社交媒体而非政党而当选的。在很大程度上说，越来越多的政党只是作为一个既得利益集团的需要而存

在，并且其所定义和追求的“公共利益”也越来越没有“公共性”。这也就是人们（尤其是年轻人）背离政党而走向互联网的根本原因。

其四是国家安全问题。网络信息对国家安全所构成的挑战是多方面的。传统上，国家指的就是主权国家，但网络本身就是和主权的概念相悖的；就是说，网络就其本质来说，是没有主权性的。尽管人们也提出了“网络主权”的概念，但如何体现在实践中则仍然是一个困难的问题。除了断网、隔离和过滤等极端手段之外，信息还是可以通过各种手段流通。今天，随着以大数据为代表的信息情报收集手段的出现，信息已经毫无主权性可言。大国间从以往对陆地空间和海洋空间的竞争，转向对网络空间的竞争。一个大的趋势就是一个主权大国通过互联网的各种手段渗透另一个主权大国，从而控制网络空间。如果说在主权国家内部表现为政府和公司对信息控制权的争夺，在国际层面则表现为国家间对控制信息的争夺。

### 华为挤占美国网络空间

各国对科技产品尤其是外国产品所产生的这种效果一直是很担心的。美国对欧盟盟友进行“监视”“监听”的行为已经昭告天下。目前美国和西方有关中国移动通信巨头华为公司发展5G的争论，也是这方面的表现，因为美国总是认为其他国家也会像美国那样，通过互联网从事间谍活动。尽管华为表明不存在“后门”的事情，但在更多的美国人那里，只要这种可能性是存在的，对此的“恐惧感”也不会消失。

美国发动的对华为公司的“围堵”，表明美国已经把信息安全提到最高的内政和外交议程上。实际上，美国最近对华为、海康威视等中国科技公司的打压，已经把美国传统地缘政治实践延伸到了互联网空间。在美国看来，华为等中国公司产品进入的网络空间越大，表明美国所占份额的减少；华为所占网络空间越大（可以以华为产品全球的销售量来衡量），美国所能收集到的信息就越小。尽管美国也可以侵入华为（事实上也侵入了），但这种侵入的成本远较美国从自己国家的产品中收集信息的高很多，甚至不能保障是否可以收集到信息。当然，中国一直以来对美国的信息产品是持怀疑态度的，以至于被视为市场不够开放。所有其他和互联网连接起来的国家都有这方面的担忧，只是没有有效的办法罢了。

就内部来说，少量的私有技术公司掌握的信息量，可能已经超越任何一个政府所控制的量；再者，这些公司也可以拒绝向政府披露涉及国家安全的信息，以保护顾客的隐私。

传统上，控制信息的是“老大哥”，即政府。英国作家奥威尔的《1984》生动地描述了“老大哥”是如何通过各种方式来控制社会的。近年来，随着互联网的迅猛发展，《1984》又流行起来，因为人们看到了一个更为真实的《1984》。

不过，人们也已经看到，今天的“老大哥”已经和从前不一样了。如果从前的“老大哥”是政府，现在多了一位“老大哥”，即信息技术公司。政府的存在是具有公共目的的，因为政府被视为是代表公共利益的。公司呢？公司是为了公共目的而存在的吗？公司代表私人利益还是公共利益？英国经济学家亚当斯密有“追求私人利益会导向共同

利益”的假设，但在信息时代这仍然是假设，因为信息公司往往为了追求私人利益而损害公共利益。

人们发现，在亚马逊公司有数千名员工，专门听取客户对Echo智能扬声器发出的指令时，亚马逊公司并未就此寻求用户的许可。尽管亚马逊高管宣称录音有助于改进其Alexa数码助手，但多数人认为这就是公司版“奥威尔式”的老大哥行为。

新西兰基督城今年3月发生的回教堂大屠杀视频在面簿上直播，更是令人发指。人们普遍认为，面簿公司没有采取即刻有效的删除，大大损害了公众利益。

不管如何，诸如此类的事情不断发生。公司层面的事情很容易通过互联网演变成国家政治甚至国际政治。

怎么办？迄今为止，应付私人科技公司可能对公众产生负面影响的手段，仍然是非常传统，即由代表公众利益的政府来监管这些科技公司。在这方面，社会还是具有很大共识的。公众和政治人物一直在要求采取监管行动。（当然，也有很多人尤其是知识界反对这么做，他们总认为任何监管，有害于信息的自由流通，而信息的自由流通是传统“言论自由”的核心。）但即使是一些科技老板也承认，政府监管肯定是必要的。例如，面簿首席执行官扎克伯格近来一直在呼吁各国政府，在监管互联网方面要扮演一个更为积极的角色，为有害内容、选举的完整性、个人隐私和数据流通性制定明确的规则。

反市场垄断也是一个非常重要的举措，尽管这也是一种非常传统的方法。欧盟最近向谷歌开出规模第三大的罚单，惩罚其多年来三次滥用市场支配地位。在数据隐私方面，欧盟颁布的《通用数据保护条例》（General Data Protection Regulation）要求所有在欧盟营业（不管是否位于欧盟）的企业全球运作（而不仅仅在欧盟范围内运作）都必须遵守这个条例。应该说，欧盟对信息监管的举措是迄今为止比较严格和苛刻的。这或许是因为欧盟本身并没有大的科技公司，这样做并不会妨碍它们的企业和经济行为。

### 如何监管科技公司的难题

在美国，联邦贸易委员会也在重新检讨反垄断政策，以适应一个财富和经济高度集中的新时代。决定参加2020年美国大选的一些民主党候选人，也纷纷提出遏制科技巨头垄断市场的建议。其中，民主党候选人沃伦（Elizabeth Warren）所提出的方案最为

激进，她建议应当禁止科技巨头经营平台，以及在平台上提供自己的产品。

但是，即使人们在“必须对科技公司进行监管”的问题上有共识，但回答“如何监管、监管到什么程度？”的问题并不容易。例如，人们认为沃伦的建议也会导向一些负面的效果，甚至走向另外一个极端。这些平台目前提供一些便利、价格低甚至“免费的服务”，消费者可以从中获取诸多利益。更为严重的是，一旦将科技平台转变成为受监管的共同平台，可能赋予那些可能沦为规制俘虏的监管机构过多的权力，也就是把权力从科技公司转移到监管者，从一个“老大哥”转向另一个“老大哥”。

尽管科技公司必须解决因使用它们的产品所造成的潜在国家安全威胁，但如何解决仍然是关键。2016年苹果公司拒绝解锁恐怖分子的iPhone手机、谷歌员工坚持公司应拒绝美国国防和情报合同，都是这方面的担忧。在联邦调查局的例子中，苹果首席执行官库克（Tim Cook）担心在iPhone中加入后门，可能导致窃取和入侵，有可能对国家利益造成更大的伤害。而国家间对互联网空间的竞争更是趋于“白热化”，没有任何迹象表明会缓和下来。

进入互联网时代以来，一个大趋势便是：对内来说，谁控制了信息，谁就控制了权力；对外来说，谁控制了信息，谁就控制了世界。这是一场前所未有的权力之争。至今，尽管社会也是这场权力之争的一部分，但权力之争在国家内部基本上是在政治和资本之间进行，在国际政治上是在少量有能力在世界范围内收集和信息的国家之间进行的。在这场斗争中，政府和公司之间、国家之间鹿死谁手？到现在还说不定。在西方内部，这个情形尤其不明显。

根据马克思的观点，经济是基础，政治是上层建筑。现在经济技术发生了根本上的变化，政体形式也必须发生相应的变化。经济技术基础很清楚，即不仅大量的财富和经济力量被大公司所掌握，而且大量的信息也被它们所掌握。不过，政治上层建筑又是怎样的呢？现在的上层建筑显然已经不那么适应经济基础了。新的上层建筑是怎样的？如何构建？谁来构建？这些都是未知数。无论是内部秩序还是国际秩序，世界再次面临一个巨大的不确定的未来。

作者是新加坡国立大学  
东亚研究所教授  
文章仅代表个人观点