

DOI: 10.13669/j.cnki.33-1276/z.2023.061

网络谣言行政治理的必要性与規制走向

张小余

(广东警官学院, 广州 510230)

[摘要] 传统谣言在发展过程中以互联网为制造谣言、传播谣言的平台,开始以网络谣言的形式广泛存在。网络谣言充分利用了互联网使用的便捷性、信息传递的高速度、对外开放的公共性等特征,在其产生与发展的过程中,对个人、社会,甚至国家均造成一定危害。面对网络谣言的负面影响,行政規制应以其灵活性和迅捷性防范谣言、治理谣言、惩戒谣言。虽然现有法律规范对网络谣言已有一定規制措施,但针对规范中存在的内容矛盾、标准抽象、职权混乱以及适用登录实名制的应用困境,需及时采取有效措施予以明晰、确认、整合和完善,从而预防网络谣言的产生、威慑网络谣言的传播、制裁网络谣言的侵害,更好地发挥法律规范防御、抵抗和惩戒的作用,全面保障人民权利享有、社会秩序平稳、国家和谐安定。

[关键词] 谣言;网络谣言;行政治理;必要性;規制走向

[中图分类号] D912.1 [文献标识码] A [文章编号] 1671-4326(2023)04-0092-05

The Necessity and Regulation Trend of Administrative Management of Internet Rumors

ZHANG Xiaoyu

(Guangdong Police College, Guangzhou, 510230)

Abstract: In the development process of traditional rumors, the Internet is used as a platform to create and spread rumors, and it has begun to widely exist in the form of online rumors. Online rumors make full use of the convenience of Internet use, the high speed of information transmission, and the public nature of opening to the outside world, and in the process of their emergence and development, they have caused certain harm to individuals, society, and even the country. In the face of the negative influence of online rumors, administrative regulation should make use of its flexibility and speed to prevent rumors, manage rumors, and punish rumors. Although the existing legal regulations have certain regulatory measures for online rumors, effective measures should be taken in a timely manner to clarify, confirm, integrate and improve the content contradictions, abstract standards, confusion of powers and application difficulties in the real-name registration system, so as to prevent the generation of online rumors, deter the spread of online rumors, and sanction the infringement of online rumors, for better exerting the defensive, resisting and punishing effect, in order to fully protecting the people's rights, the stability of social order, and the harmony and stability of the country.

Key words: rumors; online rumors; administrative governance; necessity; regulatory trends

对于谣言,既有广义层面认定为真假不明信息的说法^[1],又有狭义层面认定为虚构信息的观点^[2]。在我国法律语境中,对谣言的界定采用的是后者,认为谣言是捏造的虚假言论信息。在谣言与互联网的

结合中,网络谣言随之而起并快速发展。面对网络谣言违法行为的蔓延和泛滥,行政規制虽存在局限,但却为必要且有效的治理手段。随着时代的发展、违法行为类型的增多,行政規制也应及时自省并予以完

[收稿日期] 2023-06-24

[基金项目] 广东警官学院科研资助项目(2022QN02)

[作者简介] 张小余(1992—),女,黑龙江宝清人,讲师,博士,主要从事法律权利、民刑交叉等研究。

善，从而有效制裁网络谣言行政违法行为^[3]。

一、网络谣言行政治理的必要性

从造谣者、传谣者的主观意志来看，网络谣言包括故意捏造类谣言和无意谣传类谣言；从谣言内容来看，网络谣言包括自然类、政治类、军事类、经济类谣言和社会类谣言；从谣言对象来看，网络谣言包括针对个人、企业的谣言和针对社会公众群体的谣言；从谣言目的来看，网络谣言包括以营利、恶搞、情绪发泄为目的的谣言和以信息确认为目的的谣言。相比于传统谣言，网络谣言以网络为工具、手段进行精神诱导、迷惑，在网络传播隐蔽性、广泛性、迅捷性、低廉性和多样性的特征下，不同类型的网络谣言均各有侧重地对个人权利、国家稳定和社会秩序产生程度更为严重、影响更加恶劣的危害^[4]。

1. 网络谣言对个人的危害

于个人而言，网络谣言不仅有侵害个人人身权利的可能性，同时也有侵犯个人财产权利的可能性。从人身权利角度看，网络谣言不单单是一条随意发布的虚假信息，如果谣言内容有损个人形象、信誉、声望等方面的社会评价，便有侵害名誉权的可能；如果网络谣言不当利用了个人姓名、照片，便有侵害姓名权、肖像权的可能；如果网络谣言影响了私人生活安宁和私人信息安全，便有侵害隐私权的可能；如果网络谣言让人误信毫无科学依据的健康科普，损害身体机能的正常发挥或者身体组织的完整，便有侵害健康权、身体权的可能；如果网络谣言影响了个人对荣誉的获得、保有、利用，便有侵害荣誉权的可能。例如，2023年4月23日，网络上便有一则“资江机地下铁奶茶喝死人”的视频广泛传播，经核实该视频内容为谣言。这一谣言的广泛传播影响了对他人的社会评价，造谣者不当实施了损害他人名誉权的行为，需依法承担相应的法律责任。而从财产权利角度看，网络谣言可能会影响民事主体经济利益的获取，导致经济损失的产生。

2. 网络谣言对国家的危害

于国家而言，网络谣言不仅会降低国家公信力，而且会影响国家安全。例如，2022年12月16日，由微博账号“芳茗含露1990”发布的“由于疫情原因，国家要求快递业1月8日停业”的信息，经证实为网络谣言。这一谣言在微博的传播，导致社会公众强烈

质疑国家行为，诱发了对国家的信任危机。

针对网络谣言的产生，如果国家以不作为、懒作为、乱作为的姿态对待，不及时、不理性、不恰当地实施辟谣、断谣、治谣措施，特别是专门针对作为国家管理者的公权力机关自身的贪污腐败、失职渎职、庸政懒政怠政等备受关注的焦点谣言，应及时处理、遏制，以防网络谣言的泛滥，在网络空间中被无限放大，降低国家公信力^[5]。另外，具有颠覆国家政权、煽动国家内乱等分裂国家、推翻统治的网络谣言，容易挑动民众的反动情绪、对抗心理，激起民愤、鼓动民怒、怂恿民行，降低民众对国家的忠诚度、信任度、满意度，从而危害国家安全，影响国家形象^[6]。

3. 网络谣言对社会的危害

于社会而言，网络谣言不但会扰乱社会经济秩序，也会造成社会恐慌，导致民众出现认知鸿沟。例如，2023年6月，江苏的吴某为吸引关注，通过网路平台编造“某小学四年级学生被老师打死，不幸离世”的虚假信息，造成恶劣的社会影响，扰乱了社会良好秩序。

健康良好的经济秩序是国民经济稳步发展的前提，网络谣言往往成为许多不良商家、违规店铺囤积居奇、哄抬物价、牟取暴利的惯用伎俩。特别是在突发公共危机事件时，网络谣言的产生及广泛传播，不仅会损害正常的经济秩序，甚至会危害民众的生命安全，为社会的健康有序发展造成阻碍。三人成虎、以讹传讹、众口铄金，网络谣言使民众整体产生的心理恐慌往往比对个人的人身权利和财产权利的损害更具破坏性，心理异常、认知失调不仅会扭曲民众正常社会行为，打乱社会生活节奏，而且会危及社会公理、价值、原则的维护^[7]。

由此可见，网络谣言的泛滥、蔓延不仅可能损害个人权益，同时也会危害国家治理和社会良好秩序的维护。正是因为网络谣言的重大危害，从行政角度利用行政手段的灵活性和及时性对网络谣言予以有效治理便成为必要。

二、网络谣言行政治理的规制走向

网络空间并非法外之地，网络谣言不可能催生社会正义。在网络平台肆无忌惮编造、传播虚假信息，如果产生不良法律后果，便要依法承担相应的法

律责任,接受相应的法律制裁。随着我国法治进程的加速发展,有关网络谣言行政治理的立法规范愈加丰富,为网络谣言的法律规制提供了可能性。但法律的稳定性并不能适应时代迅速发展的需求,对于行政规制中存在的问题,应予以明晰,并采取具有针对性的完善措施。

1.网络谣言行政治理的规制分析

在行政法规制中,既存在狭义层面的法律规定,如全国人民代表大会常务委员会制定的《治安管理处罚法》第二十五条规制虚假言论扰乱公共秩序行为,第四十二条规制侮辱、诽谤、诬告陷害侵害人身权利、财产权利的行为;也存在行政法规的规定,如国务院制定的《突发公共卫生事件应急条例》第五十二条对散布谣言,扰乱社会和市场秩序行为的规制;还存在部门规章的规定,如2011年文化部制定的《互联网文化管理暂行规定》第十六条禁止互联网文化单位提供具有散布谣言、扰乱社会秩序、破坏社会稳定内容的文化产品^[8]。对于违背行政法规制的网络谣言行为,应依法予以警告、罚款以及拘留等行政制裁。综上所述,现有法律规范对造谣者、传谣者等主体的违法行为已经予以较为充分的规制,说明网络并非法外之地,社会公众在网络空间的行为也应受到法律约束。但是,在实际运用中却存在以下四方面的问题:

(1)行政法规制内容的矛盾抽象。与民法规制和刑法规制相比,行政法规制涉及的法律规范较为庞杂、纷乱,这是因为法律、行政法规、部门规章以及地方性法规、地方政府规章等法律规范类型均可依照《立法法》规定的立法范围制定行政法律规范以规制网络谣言。在诸多的规范形式中,不可避免会出现规制矛盾的情形。例如,《计算机信息网络国际联网安全保护管理办法》第二十条就散布谣言扰乱社会秩序的行为视不同情形给予警告、没收违法所得、罚款等行政制裁;而对于相同违法情形,《治安管理处罚法》第二十五条却是分情形给予不同数额的罚款或者不同日数的拘留。另外,对散布谣言的行政违法行为的惩罚标准界定抽象,法律应用困难。例如,作为行政规制依据的《治安管理处罚法》第二十五条对“情节较轻”的表述并没有其他配套规范予以细化。这类模糊、不明确的法律术语,使行政机关在行使职权时适用困难、司法机关在裁判案件时认定

存疑,不利于纠纷的有效解决。

(2)行政机关职权的交叉重叠。不同行政机关会按照不同的行政法律规范行使行政职权,规范的杂乱难免会使行政机关在行使职权时出现职权重叠、混乱的情形。例如,《重大动物疫情应急条例》第四十八条规定,在疫情期间,如果散布谣言,扰乱社会秩序,由公安机关、工商行政管理部门或者价格主管部门依法追究行政责任。依此规定,这一条款中的三个国家机关均有权对散布谣言导致社会秩序混乱的行为予以行政制裁。究竟是三机关共同追究违法行为实施者的行政责任,还是三机关之一来追究即可,未有明定。

(3)网络登录实名制的规制隐忧。网络空间的虚拟难测使真实侵权主体难寻,这一问题属于民法规制、行政法规制和刑法规制的共性问题。但如果行政法规制中确立网络登录实名制,便有助于对违法主体的确认。目前我国《网络安全法》以法律的形式对“网络实名制”做出规定,该法第二十四条要求网络运营者在提供办理网络接入、移动电话入网手续等服务中,应要求用户提供真实身份信息,如用户不配合提供,便不得为其提供相应的服务。此外,2022年修订的《互联网跟帖评论服务管理规定》第四条规定按照“后台实名,前台自愿”原则,要求跟帖评论服务提供者要履行通过多种方式认证注册用户真实身份信息的义务。再者,《互联网用户账号名称管理规定》第五条也肯定以“后台实名,前台自愿”的原则推行网络登录实名制,即要求互联网用户必须以真实身份在互联网空间活动。网络登录实名制的实施最大程度降低了网络虚拟性的弊端,既能使网络用户在网络平台发声时秉持更加审慎、严谨、认真的态度,不造谣、不信谣、不传谣,并可积极主动辟谣,从而体现个人素养、提升个人形象,同时也能及时对网络谣言违法行为实时定位、追踪、监测、惩戒和制裁。

然而,网络登录实名制在我国全面推广仍存在影响言论自由、增加公民个人信息泄露风险的适用阻碍。2007年,韩国率先推行网络实名制以应对网络诽谤和言论自由过度泛滥,但鉴于这一制度对韩国宪法中规定的公民平等权、个人隐私以及言论自由的威胁,最终于2012年被废止^[9]。我国网络登录实名制的存废在学界也存在诸多争议,不同观点之间的博弈

充分展现了这一制度的优势与劣势。对于网络登录实名制的未来立法走向，需综合分析予以明确。

2.网络谣言行政治理的规制完善

行政法律规制的杂乱导致不同规范之间的矛盾规定，法律条文的抽象表述使得行政制裁标准界定抽象，不同行政机关之间的职权混乱使得行政管制执法行为的重叠、推脱不断，网络登录实名制的设置在网络空间的存废之辩争议不休，这些问题的呈现均不利于执法行为的实施、执法活动的开展和执法权威的形成。因此应秉持统一标准、协调规范的原则，及时将已有的问题提上规制完善日程，从而强化对网络谣言的行政治理，更好地维护人民群众的合法权益，促进法治国家的建设。

(1)对于不同规范之间的矛盾规定，主要是解决立法技术问题。为防止行政制裁的差异，在不同位阶法律规范立法过程中，应严守下位法不得违背上位法的规定。与此相适应，下位法的行政制裁措施及强度也应与上位法保持一致。在我国现有的法律体系框架下，针对散布谣言的违法行为的行政法制裁，应坚持以《治安管理处罚法》为核心标准，其他下位行政法规在规制散布谣言违法行为时可直接以法理中的“准用性规则”形式，适用《治安管理处罚法》的制裁标准。制裁标准的统一需制定机关及时进行规范的清理工作。而针对行政制裁标准的抽象界定，应尽快出台配套的司法解释予以明晰。在此可参考刑法规范中《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》第二至三条对诽谤罪的细化详定，从而明确行政法规中的模糊性术语，以更好地指引法律实践的应用。

(2)对于不同机关之间规制散布谣言行为的职权混乱，应按照职权范畴做好分类安排。其一为负责网络安全管理的行政机关，如国家安全部、公安部；其二为负责网络技术服务的行政机关，如工业和信息化部；其三为负责网络内容管制的行政机关，如文化和旅游部、国家市场监督管理总局、国家广播电视总局。对于行政机关之间存在职权重叠的情形，改革开放以来，我国已进行了8次国务院机构改革，根据2018年的职责整合情况，国务院组成部门已压缩至26个。但即便如此，由于散布网络谣言这一行为可能会违背多部行政法律规范，由此，多机关均有权对该违法行为予以处罚。在这一情形下，需防

止两种极端职权行使倾向，即“一事多罚”的重复处罚以及“一事不罚”的慵懒怠政。行政机关之间应当做好沟通协调，搭建联动配合机制，以符合法律规制精神和原则，尽早尽快发现问题苗头、及时准确公布信息、合法合理处置事件，提高行政管理效能。

(3)对于网络登录实名制的存废争论应以辩证的角度看待。任何制度的存在均不可能尽善尽美，网络登录实名制对网络谣言违法行为的“事前预防、事中探查、事后追责”均有一定的积极作用，但这一制度的实施同时也影响了网络用户言论自由的行使，容易引发“寒蝉效应”^[10]。而且，如果配套的个人信数据保护技术未能发挥应有作用，相应的隐私保护制度未能及时搭建，在网络登录实名制下收集的个人信息的安全也就无法得到有效保障^[11]。近年来，伴随网络科技的广泛应用，不管是在运输行业、销售行业等行业领域，还是在校园、工作场所等空间中，都存在许多个人信息泄露事件。由此，配套保护措施需予以强化并切实发挥应有效能。

优劣对比下，面对我国已经设立的“后台实名，前台自愿”的网络登录实名制，中国既不能直接采用韩国完全废止的做法，也不能继续按照现有的路径前行，而应在继续坚持实施这一制度的基础上进一步完善，从而更好地发挥其优势，避其劣势。具体的完善方案主要包含两方面：一是明确需要实名提供的信息内容。我国《互联网用户账号名称管理规定》中仅概括说明网络用户应在认证真实身份信息后注册账号，并未明确具体真实身份信息的内容。有的网络平台仅要求网络用户提供电话号码或者电子邮箱，而有的网络平台则要求提供个人姓名、联系方式、有效的身份证明（身份证或者护照）甚至是银行卡账户信息。针对这一模糊规定，在今后的细化规制中，建议应在平衡网络用户言论自由以及监督权利行使的基础上，根据不同的网络空间要求，确定网络用户提供不同内容的身份信息。由此也就需要继续确定完善方案的第二点，即明确需要实名登录的网络领域^[12]。根据国家介入程度的差异，对于学术交流、生活娱乐等网站，国家应当积极引导正当言论的发布，而不应强制推行网络登记实名制，可由网络服务提供者根据网络平台设置的功能和目的，对具体需要提供的真实信息自行做出规定，特

别是对网络游戏、网络婚恋交友等平台的搭建,可实行会员制,级别越高的会员享有的平台权益越多,所要提供的个人信息也就越多;对于政务类以及金融类官方网站应当全面推行网络登录实名制,要求网络用户提供姓名、联系方式和有效的身份证明等必要信息,从而更好地实现官方网站的监督作用和服务作用^[13]。

当然,在人工智能时代,推行网络登录实名制必然要提前做好配套的信息数据保护,对此可充分发挥区块链技术在信息保护方面的治理优势,以实现网络空间分领域、分权限实名登录,从而更好地协调个人利益与他人利益、社会利益、国家利益的平衡,提高追责、惩戒效率,充分营造均衡治理格局^[14]。

三、结 论

现有法律规范对网络谣言的行政规制较为分散,而且,短期内直接制定一部专门规制网络谣言的高位阶法律较为理想化,并不具有现实可行性。当前针对网络谣言违法行为,仍应立足于具体行政法律规范中存在的问题分别解决,从而适应于目前的法治发展现状及演化规律,高效处理因网络谣言产生的矛盾纠纷。面对网络谣言对个人生活、社会秩序、国家稳定的重大危害,我们应以具有国家强制力的行政规范为规制手段,在产生本源上清除网络谣言的存在基础,在演变过程中阻隔网络谣言的传播行为,在危害后果上实现网络谣言的严厉打击,从而对网络谣言念好“紧箍咒”,为网络空间正本清源。

[参 考 文 献]

- [1] 卡普费雷.谣言:世界最古老的传媒[M].郑若麟,译.上海:上海人民出版社,2008:2.
- [2] 刘建明,纪中慧,等.舆论学概论[M].北京:中国传媒大学出版社,2009:103.
- [3] 杨文祥,杨林.网络谣言的行政规制与协同治理:兼论公共权力及其边界[J].新闻界,2022(5):72.
- [4] 徐会杰,靳华.突发疫情背景下网络谣言应对机制研究[J].河南科技大学学报(社会科学版),2021(6):35.
- [5] 马强.新媒体环境下网络谣言的特点、影响与应对策略[J].新闻战线,2018(6):53.
- [6] 任中义.中国政治文化安全与网络谣言治理[J].郑州大学学报(哲学社会科学版),2018(1):82.
- [7] 马雅虹,许又为.浅析融媒体时代网络谣言的传播机制[J].视听,2018(3):136.
- [8] 冯莉.新冠肺炎疫情背景下政府规制网络谣言的范围与边界[J].东北财经大学学报,2021(6):90.
- [9] 董俊祺.韩国网络实名制治理及启示[J].中国人民公安大学学报(社会科学版),2015(6):154.
- [10] 郝齐琳.个人信息保护公益诉讼的应用及优化路径[J].温州职业技术学院学报,2022(4):85.
- [11] 周永坤.网络实名制立法评析[J].暨南学报(哲学社会科学版),2013(2):4.
- [12] 单民,陈磊.博弈与选择:以实名制遏制网络言论犯罪的可行性分析[J].河北法学,2015(9):37.
- [13] 郑智航.网络社会法律治理与技术治理的二元共治[J].中国法学,2018(2):129.
- [14] 尹建国.我国网络信息的政府治理机制研究[J].中国法学,2015(1):148.

[责任编辑:陈 凯]

《温州职业技术学院学报》2023年第23卷总目次

温州研究

- 重置周期：温州工业经济运行形势
分析与预测(2022—2023)……………任 晓(1.1)
- 新时代文化温州的文学创新发展进路
……………汪全玉(1.7)
- 新时代英语主流媒体话语中的温州
国际形象……………陈丹丹(1.14)
- 南怀瑾《论语》诠释与孔子思想阐发
……………吴龙灿, 孙迎雪(2.26)
- 《张协状元》对社会文明关系重构下
人性异化的书写……………马天恒(2.33)
- 论薛季宣的义利观……………倪福东(2.37)
- 清初温州滨海地区的复界与社会发展
……………蔡立坤, 刘 莉(2.45)
- 永嘉学派与温州地域文化的耦合性
……………倪孟达(3.32)
- 永嘉大师籍贯考……………邵定美(3.38)
- 清代江心屿诗歌的景观书写……………谢琦慧(3.42)
- 私人医疗中的中西医学——以《张桐
日记》为中心……………肖 璐(3.48)
- 温州城墙变迁史……………林楠虹, 应喜杨(4.24)
- “块茎”理论视域下历史遗迹与城市
空间的共生——基于朔门古港遗址
与温州城市空间有效衔接的探讨
……………陈一奔, 刘 畅(4.33)
- 温州儿童友好城市高质量发展对策
……………陈丹丹(4.41)
- 共同富裕背景下温州婴幼儿托育服务
体系的构建……………李 虔(4.47)
- 专题：温州社会史研究**
- 明清沿海卫所道教宫观运作与地方
互动——以温州金乡卫为例
……………宫凌海, 刘 岩(1.23)
- 地域社会视野下乡邦文献的流动
——以温州玉海楼为中心的考察
……………方勇骏, 曹丽芳(1.30)
- 浙南宿儒刘绍宽的乡邦文献整理实践
与贡献……………吴梦柔, 刘伦伦(1.39)
- 明清温州地区奢嫁问题探析……………柯 健(1.44)

“八八战略”20年

- “八八战略”的温州实践与经验
……………刘爱武, 华 倩(2.1)