

英美网络谣言治理的法律规制与行业规范^①

郭小安, 韩放

(重庆大学 新闻学院, 重庆 400044)

摘 要: 谣言治理是一个世界性难题, 在治理过程中很难把握好法律规制与表达自由的平衡。以美国为代表的国家主张以诽谤罪来定性谣言和甄别其危害程度, 提出了“实际恶意”“公众人物名誉权”等具体的可操作化原则来治理谣言。以英国为代表的国家则尝试运用行业自律手段, 如整合互联网行业资源、制定互联网企业自律公约、对互联网内容进行分级以及设立公民咨询局等措施来治理网络谣言。

关键词: 网络谣言; 法律规制; 行业规范

中图分类号: G206.3

文献标志码: A

文章编号: 1672-7835(2019)01-0154-08

谣言治理是一个世界性难题, 对于网络谣言的治理, 学者们从社会学、心理学、法学、传播学等角度提出了不同的意见, 产生了诸多争议。相比较而言, 英美关于网络谣言的研究起步较早, 相关的法律规制和社会治理措施较为成熟, 且治理经验和理论思考具有一定的借鉴意义。基于此, 本文旨在归纳总结英国、美国等发达国家网络谣言治理的相关经验, 并结合中国语境, 指出我国网络谣言治理的方向。

一 英美有关网络谣言的法律规制

英国与美国同属判例法国家, 二者关于网络传播类别的法律有相近之处, 对于网络谣言的法律规制通常以“诽谤罪”来进行定罪和判罚。相比较而言, 美国对于网络谣言的规制, 着重以其完善的法律体系为依托, 以法律保障为主, 政府监管为辅的方式进行治理。通过对《美国法典》^① (United States Code) 整理发现, 美国联邦政府和国会制定了近 130 部关于互联网的法律法规, 其

中包括《联邦通信法》《联邦电信法》《联邦禁止利用电脑犯罪法》《通讯正当行为法》《儿童互联网保护法》等一系列相关法律法规, 成为全球关于互联网治理法律法规最多的国家。尤其是在“9.11”事件后, 美国通过了《爱国者法》, 该法律允许政府通过法院的秘密指令无条件要求互联网运营商提供用户的相关信息和传播内容, 以协助政府打击恐怖主义^②。除联邦法律外, 美国各州市级议会也颁布了专门针对网络谣言治理的地方性法律, 如加利福尼亚州、马里兰州、纽约州、得克萨斯州、马萨诸塞州等。2012 年 1 月 1 日, 美国加利福尼亚州正式生效的一项新法规定, 校方有权对利用互联网散布谣言等“欺凌行为”的学生予以停学或开除^③。马萨诸塞州议会通过了《2000 年法案》, 该法案遵循美国联邦最高法院提出的实际恶意原则, 规定任何人如在网络空间中对他人进行恶意诽谤和蓄意攻击, 则应判定为刑事犯罪, 依法可判处有期徒刑两年半和不超过 1 000 美元的罚款^④。不管是国家法律还是地方法

① 收稿日期: 2018-10-09

基金项目: 2018 年重庆大学人文社会科学跨学科研究项目“网络公共事件中的图像传播与视觉修辞”(2018CDJSK07XK08)

作者简介: 郭小安(1980-), 男, 江西遂川人, 教授, 博士生导师, 重庆大学“百人计划”学者(终身制序列), 重庆大学新闻传播与社会发展研究院特邀研究员, 主要从事政治传播研究。

① 参见美国众议院官网, <http://uscode.house.gov>, 2018 年 11 月 27 日。

② 参见美国政府出版办公室官网, <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-107publ56/pdf/PLAW-107publ56.pdf>, 2018 年 11 月 28 日。

③ 参见《各国多管齐下严打网络谣言》, 人民网, <http://world.people.com.cn/GB/17677014.html>, 2018 年 11 月 24 日。

④ 王彬彬:《美国如何治理网络谣言》,《理论导报》2013 年第 6 期。

律,美国法律体系对于网络谣言的判罚主要基于是否对他人构成“恶意诽谤”。在美国,诽谤由最初的“对公众人物的诽谤”延伸到“对私人的民事诽谤”。对公众人物的诽谤通过“《纽约时报》诉沙利文案”(New York Times Co. v. Sullivan)的判决得以确立,认为公众人物的名誉权应让渡于新闻媒体的言论自由权,且通过该案件,美国宪法《第一修正案》将公共诽谤纳入了宪法体系,从宪法高度保障了言论自由^①。而民事诽谤案件的审判标准则不同于公共诽谤案件,1974年的“格茨诉罗伯特·韦尔奇”案(Gertz v. Robert Welch, Inc)成为诽谤私法的代表性案件,该案件审判结果认为对私人的诽谤不同于对公众人物的诽谤,不能因过度滥用言论自由原则而伤害个人名誉权。基于此,2006年,美国一普通民众以“诽谤罪”起诉造谣者在网络上对其进行恶意造谣、人身攻击,且持续时间长达10个月。法院判处被告赔偿原告1130万美元,创下了美国私人诽谤案件赔偿的历史记录^②,此案也成为美国法律历史上关于民事诽谤的代表性判例之一。

英国同样是基于是否对他人构成诽谤来作为判别网络谣言的依据。1996年出台的《诽谤法》实际上是从1952年的《诽谤法》修改而来,该法律规定,只要是信息传播者未尽到核实所传信息的义务,且将该言论进行传播,使他人权利受到侵害,则可以被认为构成了诽谤行为^③。随着司法过程中实践经验的累积,1996年版的《诽谤法》在实践过程中出现了保护名誉权与表达自由原则相抵触和冲突的情况,该法过度倾向于名誉权的保护,而忽视了对表达自由原则的保障^④。因此,该法于2013年再度被修改,新修改的法律一方面提高了原告以诽谤罪起诉的门槛,另一方面运用了“抗辩原则”,允许被告进行抗辩;并且还规定败诉方必须在大众媒介上刊登判决书,从而对胜诉

方名誉权进行保护^⑤。与英国相比,属于英联邦国家的澳大利亚虽然也是以诽谤罪来作为治理网络谣言的依据,但它针对互联网信息传播的法律条款及惩罚措施更为详细。其中《广播服务法》规定,澳大利亚政府网络监管部门如果接到关于恐怖主义、种族仇恨或儿童色情等信息,其根据法律授权可以对网络服务提供商(ISP)的网站进行内容审核,如该网站为本国网站,则勒令在规定时间内删除相关内容,违者将接受每天1.1万澳元的罚款;如为境外网站,则将其列入黑名单,澳大利亚国内网民不能进行浏览^⑥。

二 英美有关网络谣言治理的学理争议和实践冲突

在英美学术界,对网络谣言治理争议主要集中在表达自由与法律规制的边界问题:一方观点认为,网络谣言存在的原因是因为网络空间过于自由所致,因此应该加强言论管制;另一方观点认为,网络谣言存在的原因是因为网络空间自由不够充分所引发的,因此应该广开言路,实现自我净化和言论的自由市场。对于政治上奉行自由主义的英国和美国,天赋人权、自由至上、社会契约、有限政府等价值早已深入人心。早在1644年,弥尔顿(John Milton)就在《论出版自由》一书中指出:“杀人只是杀死了一个理性的动物,破坏了一个上帝的像;而禁止好书则是扼杀了理性本身,破坏了瞳仁中的上帝圣象。”^⑦其进一步说道,即使为了禁止坏书,对书刊的检查和管制行为也是错误的,且公众大声说出心中所想,有助于真理的形成^⑧。约翰·密尔(John Stuart Mill)也认为,思想自由和言论自由是作为个体的人不可侵犯和剥夺的权利,任何权威不能禁锢人民的思想自由和言论自由,且个体个性的发展是增进人类福祉的重要因素之一^⑨。如今,言论自由已经成为世界各国公认的政治价

①张金玺:《美国公共诽谤法的发展和言论自由的扩张》,《四川理工学院学报(社会科学版)》2007年第2期。

②张艳秋,王嘉培:《看国外是如何治理网络谣》,《理论导报》2013年第9期。

③参见英国国家档案馆官网,http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1996/31/pdfs/ukpga_19960031_en.pdf,2018年9月25日。

④范卫国:《网络谣言的法律治理:英国经验与中国路径》,《学术交流》2015年第2期。

⑤参见英国国家档案馆官网,http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2013/26/pdfs/ukpga_20130026_en.pdf,2018年8月2日。

⑥参见世界知识产权组织官网,http://www.wipo.int/wipolex/zh/text.jsp?file_id=206800,2018年8月13日。

⑦弥尔顿:《论出版自由》,吴之椿译,商务印书馆2016年版,第6页。

⑧弥尔顿:《论出版自由》,吴之椿译,商务印书馆2016年版,第24-60页。

⑨约翰·密尔:《论自由》,许宝骙译,商务印书馆2015年版,第18-65页。

值,多数国家都将其写入宪法中,把它作为公民的一项基本权利,具有至高无上的地位。

随着互联网时代的来临,网络技术激活了公众的参与热情,但同时,信息泛滥、虚假新闻、谣言传播等问题也是层出不穷,围绕表达自由与法律规制之间的争议更是愈演愈烈,由此也形成了不同的治理理念。乐观主义者认为促进信息的自由流动和保护公众的表达自由是治理网络谣言的良方,政府不应该对互联网设置信息审查制度以阻碍信息的自由流动^①。如雷博德(Leibold)指出,互联网的表达自由与民主是一对不可分割的关系,网络是公众参与政治、商议民主的重要途径,网民可以通过网络充分表达政治观点,即使表达的观点是虚假的或错误的,这种行为也应该获得保护,政府不应该借此压制表达自由^②。悲观主义者如罗伯特姆(Rowbottom)认为网络空间虽然促进了表达自由,但是过度的表达自由会带来虚假信息泛滥、恶意人身攻击等现象,需要加强法律管制^③。罗伯特姆(Rowbottom)还建议网络服务提供商(ISP)有义务和责任对网络传播内容进行过滤与审核,保证信息在网络空间的良性传播^④。中立主义者如莱斯格则认为在网络空间中,不仅仅需要法律去治理网络谣言,同时需要将市场、架构和内容三个要素与法律规制有机结合,通过市场和内容因素保护网络空间的表达自由,通过法律规制限制虚假信息、对他人恶意诽谤、谣言等信息的传播,四个要素相互促进,同时也相互制衡,从而使网络空间中的表达自由与法律规制达到一种平衡状态^⑤。

在司法实践中,表达自由与社会秩序之间的张力同样存在,尤其表现在有关公众人物名誉权和媒体舆论监督功能的完整性冲突上。美国对于表达自由与造谣诽谤界限的法律制度源于20世纪60年代美国联邦最高法院所创立的公众人物

名誉权法律制度,该制度成为了美国保障新闻自由的典范^⑥。新闻媒体对于公众人物的新闻报道,不管是正面报道、负面报道甚至是部分虚假报道,新闻媒体都可以免于公众人物对其以诽谤罪进行起诉,该法律制度的出现使得新闻媒体的舆论监督功能得到了法律保护。联邦最高法院认为从完善和促进民主方面来看,言论自由与政治批评是不可或缺的两个重要因素,二者需要被赋予宪法保护^⑦。美国公众人物名誉权这个法律概念来自于1964年的“《纽约时报》诉沙利文案”(New York Times Co. v. Sullivan)^⑧。这起案件源于1960年3月29日,美国著名的黑人权利抗争领袖马丁·路德·金联合其他六十几位黑人民族权利运动人士在《纽约时报》整版刊登了一则《请关注他们升高的声音》(Heed Their Rising Voice)的广告,旨在为当时民权运动筹集钱款。这则政治意味强烈的广告指责阿拉巴马州蒙哥马利市警方残酷以及血腥镇压和平示威的民众,该广告同时也指出在美国广大南方地区(也就是黑人较多的南方部分州)的公权力机关的执政者正在对黑人民权运动进行恶意镇压,并且意图消灭黑人合法的民权运动,认为这种镇压行为违反了美国宪法^⑨。而作为阿拉巴马州蒙哥马利市三名民选的市政官员之一并且分管警察机关的沙利文(Sullivan)则认为,《纽约时报》所刊登的这则广告,虽然其中没有任何一个地方公开提及到他的名字和信息,但广告内容却具有非常强烈的指向性,因此损害了他的名誉权。并向阿拉巴马州地方法院对《纽约时报》以及四名黑人牧师以诽谤罪提出民事诽谤诉讼。经阿拉巴马州地方法院查明,《纽约时报》所刊登的广告确实有部分内容失实,且邀请当地居民作为证人去阅读广告内容时,其内容的暗示性也确实指向沙利文本人。在本案发生

①Raphael Cohen-Almagor. "Freedom of expression, Internet responsibility, and business ethics: the yahoo! saga and its implications", *Journal of Business Ethics*, 2010(3): 353-365.

②Leibold, J. "Blogging alone: china, the Internet, and the democratic illusion?" *Journal of Asian Studies*, 2011(4): 1023-1041.

③Rowbottom, J. "Media freedom and political debate in the digital era", *Modern Law Review*, 2006(4): 489-513.

④Rowbottom, J. "Media freedom and political debate in the digital era", *Modern Law Review*, 2006(4): 489-513.

⑤劳伦斯·莱斯格:《代码2:网络空间中的法律》,李旭等译,清华大学出版社2018年版,第249-292页。

⑥万珂:《新闻自由的法律保护》,复旦大学博士论文2006年版,第18页。

⑦参见美国康奈尔大学法学院官网, <https://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/376/254>, 2018年7月2日。

⑧参见美国康奈尔大学法学院官网, <https://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/376/254>, 2018年7月2日。

⑨童兵,陈绚:《新闻传播学大辞典》,中国大百科全书出版社2014年版,第941页。

之前,美国法律对于名誉权的保护没有区分公众人物与一般个人,如果某人发表或制造某一言论,伤害到了另一人的名誉,则构成诽谤罪。因此,按照当地法律,阿拉巴马州地方法院认为《纽约时报》所刊登广告内容对沙利文名誉权造成了损害,判处《纽约时报》对沙利文赔偿50万美元。对此判决,《纽约时报》表示不服,选择向阿拉巴马州最高法院提出上诉,但当地最高法院则宣布原判事实清晰、证据确凿、判决合理,维持原判。然而,《纽约时报》坚持认为阿拉巴马州最高法院和阿拉巴马州地方法院的判决违反联邦宪法,继续上诉到美国联邦最高法院。联邦最高法院认为新闻媒体具有舆论监督的功能,宪法保障言论自由,新闻媒体对于公共事务的传播和报道不可能保证每一个细节与具体信息都做到绝对真实与绝对无过错^①。因此,应该允许和包容新闻媒体在报道公共事务过程中出现错误,即使在报道中存在部分信息失实,也应该予以理解^②。且在新闻报道中如果有相关内容损害了公众人物的名誉权,其名誉权也应该让渡于新闻媒体的监督权,损害公众人物的名誉权不能成为打压和控制表达自由与新闻自由的理由,如果过度地打压表达自由,会导致“寒蝉效应”^③,最终损害宪法所保障的言论自由原则^④。

虽然美国联邦宪法出于对保护新闻自由的考虑,认为公众人物的名誉权在某些情况下受到侵害是可理解的且可接受的^⑤,但公众人物的名誉权是否就得不到法律的保护?公众人物的名誉权是否就应该完全让渡于普通公民的表达自由权?如何界定普通公民对于公众人物的动机是恶意诽谤还是良性监督?美国联邦最高法院对此提出了一个界定诽谤罪的核心法律概念——“实际恶

意”(Actual Malice)原则^⑥。美国联邦最高法院大法官布伦南(Justice Brennan)在传达法庭观点时说道:“我们被要求在这个案件中需要首次决定,在诽谤诉讼当中,我们的联邦宪法保护言论及出版自由在多大程度上限制了被授予国家权力的官员对人身诽谤的控诉,当官员在处理公务过程中受到他人诽谤使个人名誉权受到侵害时,官员则不会在诽谤诉讼中得到赔偿,除非官员能够证明他人是出于‘实际恶意’进行诽谤。”^⑦由此可见,“实际恶意”指的是公共官员在处理公务时受到诽谤,除非官员能够证明他人明知道是虚假的内容,或者完全不在乎其虚假内容,才会构成实际恶意^⑧。在该案例中,美国联邦最高法院认为,当普通公民对政府官员或公众人物进行诽谤,且能够证明普通公民的动机是出于实际恶意时,才能以诽谤罪进行立案和审判。由此,实际恶意原则成为“《纽约时报》诉沙利文案”的主要判决原则,该案件的判决原则和判决结果对美国司法实践中实际恶意原则如何运用有着深远和持久的影响。

如果说“《纽约时报》诉沙利文案”开创了“公共诽谤法”的先河,那么“格茨诉罗伯特·韦尔奇案”则被认为是美国“诽谤私法”的第一案^⑨。1974年的“格茨诉罗伯特·韦尔奇”(Gertz v. Robert Welch, Inc)案件中,美国联邦最高法院对非公众人物的普通公民受到他人恶意攻击是否构成诽谤做了一个界定^⑩。该案判决文书指出,如果普通公民所针对的诽谤对象既不是公共官员也不是公众人物,而是普通的个人,则不能按照“《纽约时报》诉沙利文案”中所提出的实际恶意原则进行裁定。实际恶意原则不能适用于普通个人的诽谤诉讼,不能对实际恶意原则无限度地扩张和滥用,当普通公民遭到他人恶意言论攻击时,

①万珂:《新闻自由的法律保护》,复旦大学博士学位论文,2006。

②参见美国康奈尔大学法学院官网, <https://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/376/254>, 2018年7月3日。

③“寒蝉效应”特别指在讨论言论自由或集会自由时,人民害怕因为言论遭到国家的刑罚,或是必须面对高额的赔偿而不敢发表言论,如同寒蝉在寒冷天气中噤声一般。寒蝉效应的发生,将导致公共事务乏人关心,被视为过度压制言论或集会自由的不良后果。转引自卡斯·R·桑斯坦:《谣言》,张楠迪扬译,中信出版社2010年版,第5页。

④卡斯·R·桑斯坦:《谣言》,张楠迪扬译,中信出版社2010年版,第5页。

⑤参见美国康奈尔大学法学院官网, <https://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/376/254>, 2018年7月3日。

⑥郭春镇:《公共人物理论视角下网络谣言规制》,《法学研究》2014年第4期。

⑦参见美国康奈尔大学法学院官网, <https://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/376/254>, 2018年7月3日。

⑧郭春镇:《公共人物理论视角下网络谣言规制》,《法学研究》2014年第4期。

⑨万珂:《新闻自由的法律保护》,复旦大学博士论文2006年版,第31页。

⑩参见美国康奈尔大学法学院官网, <https://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/418/323>, 2018年7月5日。

可以用诽谤罪进行立案和判定,否则普通个人的名誉权将无法受到法律保护^①。

可见,谣言治理既要考虑到表达自由对于“未经证实”的信息的正面促进作用^②,同时也应该考虑到虚假信息的泛滥对公众、社会 and 公权力的伤害^③。在一个信息正常流动的社会中,谣言的出现往往是社会不稳定的一个预示^④。但是,对谣言的过度管制,有可能会削弱媒体作为“第四权力”的体制外纠错功能^⑤,还会影响到公众的表达自由,削弱舆论监督的力量,甚至有可能会使意见市场失灵,产生“寒蝉效应”与“警示效应”^⑥。但如果对谣言放任不管,轻则会影响社会安定,重则直接影响到政府的政治权威^⑦。

三 英国网络谣言治理的行业自治策略

依托发达的市场经济体制和健全的市场规范,英国互联网行业自律组织在行业管理、行业制度建设、行业成员奖惩规范等方面积累了大量丰富的经验,有力地保障和促进了互联网信息的良性传播。其最具代表性的互联网行业自律组织有网络观察基金会、互联网服务提供商协会和移动宽带集团,三者相辅相成、各司其职、共同协作。

(一) 网络观察基金会(Internet Watch Foundation, IWF)

英国的第一个互联网行业自律组织 IWF 成立于 1996 年,该组织是在英国政府的倡议下,英国大部分互联网内容提供商(ISP)自发创立的半官方行业自律组织^⑧。其成立的宗旨和目的在于让行业中的网络服务提供商(ISP)对于网络信息起到“把关人”的作用,同时对公众开展网络知识

教育,向社会宣传网络安全的相关知识^⑨。IWF 成立后,与英国政府机构、互联网服务提供商(ISP)及自律协会共同制定了英国互联网行业自律的纲领性文件即《R3 安全网络协议》。“R3”主要由三部分构成,“Rating”表示划分等级;“Reporting”表示允许报告;“Responsibility”表示互联网服务商所需承担的责任^⑩,因此较为明确的授予了 IWF 的三项具体职责。IWF 利用其官方网站与热线电话两种方式,接受民众对不良网络信息的举报,并有专业的内容分析团队来判断举报内容是否合理与正当,且对举报内容进行等级的划分。对于儿童暴力与色情的相关信息,IWF 则会根据信息内容做出评估以及删除。而对于网络谣言、不良违法信息、成人色情信息则由互联网服务提供商(ISP)用标签进行分类和注明,网络用户则可根据自我需求进行选择性地浏览^⑪。IWF 也积极与各成员单位配合与合作,对发布不良信息的网民进行追踪定位,采用封锁不良信息网站、过滤不良信息关键词等方式来净化网络环境^⑫。IWF 还与政府部门、警察机构和国际互联网组织进行积极且有效的合作,进行信息资源的共享,在治理不良网络信息如网络谣言、儿童色情信息等方面取得了较好的成效。

(二) 互联网服务提供商协会(Internet Services Providers' Association, ISPA)

互联网服务提供商协会(ISPA)是英国互联网行业中具有较大影响力的行业自律组织之一,目前拥有超过 200 个会员单位,其中包括了世界各大知名的互联网电信企业,如全球搜索引擎巨头谷歌、英国电信公司等^⑬。该组织致力于维护

①万珂:《新闻自由的法律保护》,复旦大学博士论文 2006 年版,第 31-34 页。

②Rosnow, Ralph L., James L. Esposito and Leo Gibney. "Factors Influencing Rumor Spreading: Replication and Extension", *Language and Communication*, 1998(8):29-42.

③卡斯·R·桑斯坦:《谣言》,张楠迪扬译,中信出版社 2010 年版,第 10-12 页。

④胡泳:《作为社会抗议的谣言》,《传播与社会学刊》2009 年第 9 期。

⑤C. Sparks. "The Media as a power for Democracy", *Javnost-The Public*, 1995(1):45-61.

⑥F. Schauer. *Fear, Risk and the First Amendment: unraveling the Chilling Effect*. 58 Bu. L. Rev, 1978, p. 685.

⑦胡泳:《作为社会抗议的谣言》,《传播与社会学刊》2009 年第 9 期。

⑧参见英国网络观察基金会官网, <https://www.iwf.org.uk/what-we-do/why-we-exist/our-history>, 2018 年 8 月 23 日。

⑨参见英国网络观察基金会官网, <https://www.iwf.org.uk/what-we-do/who-we-are/our-values>, 2018 年 8 月 23 日。

⑩Jane Pary, Myles Gorton, Shirley Brown et al. "Ovum Report-Internet Content Filtering", *Project Number CLJ29*, 2003(4):68-70.

⑪邓小兵,刘晓思:《中英网络治理的行业自律比较研究》,《甘肃行政学院学报》2017 年第 5 期。

⑫参见英国网络观察基金会官网, <https://www.iwf.org.uk/what-we-do>, 2018 年 8 月 23 日。

⑬参见英国互联网提供商协会官网, <https://www.ispa.org.uk/about-us/>, 2018 年 8 月 25 日。

互联网服务提供商的利益,同时与 IWF 紧密合作,对互联网谣言、非法信息和儿童色情信息进行过滤和审核。ISPA 对于会员单位的入会要求也较高,入会会员必须遵守其制定的互联网自律业务守则(codes of practice),其中包括了所有成员必须在合理范围内竭尽所能确保其提供的服务和促销内容不包含或鼓励任何违反英国法律的行为^①,所传播内容不得宣扬种族仇恨、儿童色情,并且鼓励 ISPA 会员积极成为 IWF 的会员,对于 IWF 提供的儿童色情网站和分级内容网站要删除和分别进行标注^②。

(三) 移动宽带集团 (Mobile Broadband Group, MBG)

英国移动宽带集团包括了英国 O2、EE、Three、Vodafone 四家最大通信运营商,其服务目标是“认识到移动的力量可以改善我们的生活和繁荣我们的国家”^③。MBG 同样也要求会员单位需要遵守其制定的一套行业自律操作守则(codes of practice)。MBG 分别在 2009 年与 2013 年出台了行业自律操作守则,并在 2013 年 7 月 1 日制定了最新版本的行业自律操作守则^④,该守则规定:

(1) 所有会员单位对于移动宽带传播的内容需要进行自我管理。

(2) 所有会员单位需要对移动宽带内容进行过滤,避免不适内容的出现,以保护 18 周岁以下的未成年人消费者。

(3) 对于成年人消费者,如有不同意或不赞成内容过滤的,可以将意见或建议向移动宽带服务商进行表达^⑤。

可见,英国的行业自律组织在对网络谣言的治理上起着举足轻重的作用,它将公众参与纳入到防治网络谣言的体系中,通过培育公众良好的

媒介素养来识别谣言、抵制虚假信息,加强了互联网运营商的社会责任感^⑥。从法律角度来讲,公众在被赋予权利的同时,也应承担相应的义务。换句话说,当网络空间的法律规制缺位时,个人自律与个人规范似乎就成为了人们游走在虚拟世界主要的行为指示牌^⑦,它可以有效减少和降低网络谣言的传播。但我们应该注意到,网络空间的个人自律与道德评价已经与传统意义上的评判标准发生了变化,面对更加复杂的网络环境,我们需要制定新的与线下社会不同的个人自律与道德评价标准来适应网络空间。

除利用法律规制与行业自律组织治理网络谣言外,英国政府还在社区设立了公民咨询局。公民咨询局的宗旨就是“帮助人们找到前进的方向”,提供免费、隐私和独立的专业咨询去帮助群众克服困难^⑧。公民咨询局在英格兰和威尔士的大部分社区(包括图书馆、法庭等)设立了 2 588 个服务点为社区居民提供咨询^⑨,极大地便利了社区居民了解和获取相关信息。且该局的工作人员由 22 000 名来自社会不同领域并具有一定专业背景知识的志愿者和 7 000 名正式员工组成^⑩,对社区居民提供专业的信息咨询和解答服务。公民咨询局还与政府各机构、议会紧密合作,了解相关信息,及时向公民答疑解惑。民众也可以通过公民咨询局直接联系到相关部门,从而对所疑惑之事得到直接、专业、权威的解答,在一定程度上可以减少和降低谣言传播^⑪。

四 英美网络谣言治理的经验启示

英国和美国作为互联网发展较早的国家,它们通过健全的法律法规、行业自律、公民媒介素养提升等措施治理网络谣言并取得了较好的治理效

①参见英国互联网提供商协会官网, <https://www.ispa.org.uk/about-us/ispa-code-of-practice/>, 2018 年 8 月 25 日。

②参见英国互联网提供商协会官网, <https://www.ispa.org.uk/about-us/ispa-code-of-practice/>, 2018 年 8 月 25 日。

③参见英国移动宽带集团官网, <http://www.mobileuk.org/about-mobile-uk.html>, 2018 年 9 月 4 日。

④参见英国移动宽带集团官网, <http://www.mobileuk.org/codes-of-practice.html>, 2018 年 9 月 4 日。

⑤参见英国移动宽带集团官网, <http://www.mobileuk.org/codes-of-practice.html>, 2018 年 9 月 4 日。

⑥Jane Pary, Myles Gorton, Shirley Brown et al. “Ovum Report—Internet Content Filtering”, *Project Number CLJ29*, 2003(4): 68-70.

⑦Chang, Chih-Ming; Hung, Min-Ling; Lu, Jui-Lien&Chou, Chien. “The virtues of Taiwanese internet-using adolescents: the development and validation of the cyber virtues scale”, *Educational Technology & Society*, 2018(1): 104-111.

⑧参见英国公民咨询局官网, <https://www.citizensadvice.org.uk/about-us/introduction-to-the-citizens-advice-service/>, 2018 年 11 月 7 日。

⑨参见英国公民咨询局官网, <https://www.citizensadvice.org.uk/about-us/introduction-to-the-citizens-advice-service/>, 2018 年 11 月 7 日。

⑩参见英国公民咨询局官网, <https://www.citizensadvice.org.uk/about-us/introduction-to-the-citizens-advice-service/>, 2018 年 11 月 7 日。

⑪参见《各国多管齐下严打网络谣言》, 人民网, <http://world.people.com.cn/GB/17677014.html>, 2018 年 11 月 7 日。

果,对我国网络谣言的治理提供了一些可供借鉴的经验。在我国,有关网络谣言的法律界定较为模糊,对网络谣言的甄别和处罚也缺乏具体针对性的法律。据统计,我国关于谣言治理的法律一共有五部:分别为《中华人民共和国刑法》《中华人民共和国治安管理处罚法》《中华人民共和国邮政法》《中华人民共和国军事设施保护法》和《全国人大常委会关于维护互联网安全的决定》。2013年9月,我国最高人民法院和最高人民检察院出台《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》,充分阐释了网络造谣案件定性的问题,并以编造、故意传播虚假恐怖信息罪、寻衅滋事罪、损害商业信誉罪等《刑法》罪名予以处罚,被称为迄今为止办理网络诽谤犯罪案件最重要、最直接、最具体的司法政策。它明确了八个方面的法律界限:(1)明确界定了编造、故意传播虚假恐怖信息罪的认定标准;(2)明确了编造、故意传播虚假恐怖信息罪“严重扰乱社会秩序”应加重处罚,在五年以下有期徒刑范围内酌情从重处罚的入罪标准;(3)明确了编造、故意传播虚假恐怖信息罪“严重扰乱社会秩序”造成严重后果,处五年以上有期徒刑的入罪标准;(4)明确了利用信息网络在网上散布谣言起哄闹事可追究寻衅滋事罪的认定标准;(5)明确了利用信息网络认定为敲诈勒索罪的标准;(6)明确了利用信息网络认定非法经营罪的入罪标准;(7)明确了“网络诽谤”达到“情节严重”,构成诽谤罪的标准;(8)明确了利用信息网络诽谤他人,构成“严重危害社会秩序和国家利益”,可提起公诉的标准^①。此次司法解释最重要的变化是寻衅滋事罪构成中的“公共场所”从传统意义上的广场、公园等物理空间扩展到网络空间,它明确了网络空间属于公共空间,网络秩序也是社会公共秩序的重要组成部分^②。它厘清了在信息

网络上发表言论的法律边界,划定了网络言行的法律底线,为依法打击利用信息网络实施相关犯罪提供了定罪量刑标准,为依法解决网络空间的罪与罚提供了重要的司法政策依据^③。

但是,也有学者认为此次司法解释显得有些仓促,对互联网空间的特性把握不够精准,缺乏对谣言的清晰界定,仅仅是细化了对侮辱、诽谤的入罪标准。而且司法解释中以口袋性特征的“寻衅滋事罪”来对网络谣言不加以区分的进行定罪,可能会损害刑法的协调性与规范性,制约公众的表达自由,同时也会导致在具体司法实践中的审判结果出现摇摆不定的情况^④。此外,我国目前将谣言定义为“缺乏依据”“破坏公共安全”和“故意”传播的信息,但三个判断因素主观性都较大,缺乏清晰的边界^⑤。我国专门针对网络谣言的主要法规如《中华人民共和国电信条例》对网络谣言的界定是采用“扰乱社会秩序,破坏社会稳定的内容的信息”^⑥,但这种界定以结果来界定,比较模糊,难以量化。事实上,谣言的传播动机非常复杂,当谣言和报复、诽谤、攻击联系在一起时,具有很大的危害性和破坏性,必须坚决打击。但有时谣言也和情感表达、风险规避、愿望承载、沟通交流相关,是政府窥察民情的重要窗口。部分网民在传播谣言时,并不知道信息本身的真假,尤其是面临紧急状态时,传播谣言有时是一种求真求相的过程,特别在处于“利他主义”动机支配下,部分网民去传播一些“缺乏根据”但是有用或者有趣的信息,这种行为是否能定性为谣言还值得商榷。

此外,我国网络行业自律组织面临着行政管制色彩浓厚、法律授权不足以及自律机制不完善等问题^⑦,导致我国互联网协会在行业管理、行业自我监督、行政事务上较为缺乏话语权^⑧。由于

①参见“两高”《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》全文,人民网, <http://legal.people.com.cn/n/2013/0909/c42510-22859612.html>, 2018年11月20日。

②郭小安:《当代中国网络谣言的社会心理研究》,中国社会科学出版社2015年版,第241页。

③刘武俊:《网络空间的法律尺度》,《人民检察报》,2013年9月12日。

④孙万怀,卢恒飞:《刑法应当理性应对网络谣言——对网络造谣司法解释的实证评估》,《法学》2013年第11期。

⑤王璐:《网络谣言规制研究》,华东政法大学博士论文,2014年,第93-95页。

⑥参见中华人民共和国工业和信息化部官网, <http://www.miitbeian.gov.cn/state/outPortal/queryMutualityDownloadInfo.action? id = 222>, 2018年11月17日。

⑦邓小兵,刘晓思:《中英网络治理的行业自律比较研究》,《甘肃行政学院学报》2017年第5期。

⑧余晖:《行业协会及其在中国的发展理论与案例》,经济管理出版社2002年版,第110-130页。

我国互联网行业协会不具有实质行政权力,对成员的监督则存在权力真空等模糊地带,因此对各成员的约束力较低。从法律保障的角度来看,我国关于行业自律组织的专门性法律法规较少。主要管理办法则根据 2016 年修订后由国务院颁布的《社会团体登记管理条例》^①,其从宏观层面对整个社会团体进行管理和规范,但对于互联网协会的针对性较为缺乏,需要进一步细化。基于此,本文认为政府应适当依法赋权于互联网行业自律组织,完善相关互联网行业的高位阶法律,依法依规授予互联网行业自律组织部分权力,建立以政府为主导,网络运营商积极参与的行业管理模式,实现从管理向治理的转变。

需要指出的是,网络谣言在我国国情下有一些特殊的表现形态。在政治参与渠道和表达自由受限时,谣言有时是危机状态下的集体求知过程,是一种“社会抗议”^②“弱者的武器”^③和“反权力”^④。美国学者孔飞力通过对清朝叫魂个案的研究发现,在资源稀缺的社会,谣言是对民众的一种权力的补偿^⑤。因此,对于网络谣言的治理,政府应该在确立表达自由与法律规制界限的情况下,允许适当的言论自由,对于没有“实际恶意”的言论应该持包容态度,让多样化言论产生一定的对冲态势,然后因势利导,引导舆论进入到公共协商阶段,最终达成交叠共识,这才是良好网络生态系统应有的气象。

Legal Regulations and Industrial Norms of Internet Rumor Governance in the UK and the US

GUO Xiao-an & HAN Fang

(School of Journalism and Communication, Chongqing University, Chongqing 400044, China)

Abstract: The governance of Internet rumors is a worldwide problem, and it is difficult to keep a balance between legal regulations and freedom of expression. A typical example is the US, which introduces “the crime of defamation” to define Internet rumors and distinguish the extent of danger and target. Moreover, the US has created the operable principles, such as “actual malice” and “right to reputation of public figures” to govern Internet rumors. Another typical example is the UK, which attempts to govern Internet rumors by virtue of industry self-discipline, such as intergrading the resources of Internet industry, formulating the Internet enterprise self-discipline convention, grading the Internet content, and establishing the Citizen Advice Bureau.

Key words: Internet rumors; legal regulations; industrial norms

(责任校对 王小飞)

①参见《社会团体管理登记条例(2016 修订版)》全文,温州教育网, http://edu.wenzhou.gov.cn/art/2018/2/26/art_1324580_15634891.html, 2018 年 11 月 18 日。

②胡泳:《作为社会抗议的谣言》,《传播与社会学刊》2009 年第 9 期。

③郭小安:《网络抗争中的谣言与情感动员》,《国际新闻界》2013 年第 12 期。

④让·埃尔·卡普费雷:《谣言:世界最古老的传媒》,郑若麟译,上海人民出版社 2000 年版,第 16 页。

⑤孔飞力:《叫魂:1768 年中国妖术大恐慌》,陈兼等译,上海三联书店 2016 年版,第 285 页。