

中國民營互聯網企業的 「非正式」監管：以黨建為例

• 馬愛芳、胡泳

摘要：儘管當前研究中國政府對企業「正式」監管的文獻浩如煙海，但對政府監管企業所具有的「非正式性」，學界給予的關注仍較少。本文分析了中國政府對民營互聯網企業「非正式」監管的多種方式之一，即推進互聯網企業黨建（基層黨組織建設）。黨建可以同時服務於多個目標，如督導民營企業的活動、吸納優秀民營企業家入黨、影響企業決策、推薦優秀黨員職工擔任關鍵職務等。基於2020年中國互聯網100強企業黨建的經驗，本文指出，非正式監管是對正式監管的重要補充，可以幫助政府更加靈活地監管互聯網企業。然而，非正式監管並非完美無瑕。大多數互聯網企業在黨建中表現出明顯的功利性，只有當參與黨建對其有利或有必要時，才會積極參與其中。相反，無需通過參與黨建來獲得庇護的企業對黨建熱情不高，主要依賴海外市場創收的民營互聯網企業對黨建的消極態度就是典型例證。

關鍵詞：「非正式」監管 非公有制企業黨建 民營互聯網企業 基層黨組織 十八大

一 引言

本文探討中國政府對民營互聯網企業的「非正式」監管 (informal regulation)。「非正式」監管是對「正式」監管 (formal regulation) 的重要補充，可以幫助監管機構到達正式監管無法觸及的領域。本文採用監管者和監管手段兩個標準區分正式監管和非正式監管。在現有監管學研究中^①，「監管」有三重含義：(1) 目的性明確的規則；(2) 國家干預經濟的所有方式；(3) 由任何人或機構實施的、對社會進行管理控制的所有方式^②。如果(1)和(2)明顯屬正式監管，(3)則屬非正式監管的範疇。

第一重含義是對「監管」一詞最狹義的理解，把監管定義為「頒布一套權威性的規則，並輔以某些機制，通常是一個公共機構，來監督和促進對這些規則的遵守」。在這一定義中，監管機構通過目的性明確的規則監管企業。第二重含

義包涵更廣泛的範疇，將監管理解為「國家所採取的、用來影響商業或社會的所有行為」；它蘊含的監管手段更加多樣，既包含以監管者直接下達指令為基礎的監管方式，也包括使用經濟激勵（如稅收優惠或政府補貼）、訂立合同、資源配置、提供信息或其他方式^③。將(2)看作正式監管有兩個原因：第一，監管過程由具有正式監管權限的國家機構主導；第二，監管規則具有約束力，企業違背規則的行為會觸發懲罰。鑒於此，(1)和(2)都符合正式監管的兩個前提：其一，國家機構作為監管者；其二，以具有法律約束力的規則作為監管手段。

在上述兩個維度上，(3)表現出不同的特點，將所包含的監管手段拓展到那些「並非由國家行為所導致的機制，或者並非是制度安排的組成部分，包括能促進行為改變的社會規範和市場影響」。根據(3)，目的性(intentionality)並不是定義監管必不可少的因素。相反，任何能影響被監管者行為的做法都可以稱為監管^④，因此，非國家行為體也可以成為監管者，沒有約束力的規則也可以影響被監管者的行為方式。

需要特別指出的是，對監管的第三重定義在監管機構和監管手段方面與「治理」(governance)一詞具有多重相似性。當前學界對「監管」和「治理」二詞交換使用的情況較多，二者已經成為口袋式詞彙，無所不包；為了將二者從混亂的使用中區隔開來，我們認為有必要對二者進行較為清晰的區分。治理理論的創始人羅森瑙(James N. Rosenau)將「治理」定義為一系列活動領域裏的管理機制，它是一個組織或社會自我引導的過程^⑤。治理是指「不同的行為協調模式」^⑥，它遠遠超越了政體、政治和政策這些正式的方面^⑦，表達了利益相關方之間的平行關係，而非上下級關係^⑧。相對而言，現有文獻表明，監管比治理更強調政府行為者的監管者角色、監管者和被監管者的上下級關係，以及使用具有約束力的文件作為監管手段。庫普(Christel Koop)和洛奇(Martin Lodge)對現有討論監管概念的經典文獻進行了系統梳理，發現大部分將監管看作政府行為者對經濟活動的有目的性的干預，儘管有些研究也把非政府行為者視為監管者，但是此類研究較少；同樣地，政府行為者也很少被監管學研究者當作被監管者^⑨。鑒於以上對治理和監管兩個概念的區分，本文使用「監管」一詞來凸顯中國民營互聯網企業黨建(基層黨組織建設)中政府、政黨和企業之間的監管和被監管關係。

與非正式監管相比，現有文獻更多關注中國政府對民營互聯網企業的正式監管，對1994年以來發布的法律和部門規章進行了深入系統的分析，探究了中國當前的正式監管框架如何引發、維持並加深國家和企業在監管過程中的不平衡關係^⑩。自2000年9月25日國務院發布〈互聯網信息服務管理辦法〉至今，互聯網企業就一直正式肩負着管理網絡言論的任務，它們必須記錄互聯網用戶的違法違規行為，並根據要求向監管機構(如公安機關)提供信息^⑪。國務院將互聯網監管下放給企業以後，後者承擔了互聯網監管的經濟成本(如招聘內容審核員)和道德風險^⑫。這些正式規定給企業設立了諸多限制，相反政府在監管過程中的自由裁量權較大。

民營互聯網企業對某些特定監管規定的實施，包括許可證制度、網絡實名制和預安裝「綠壩—花季護航」(以下簡稱「綠壩」)過濾軟件等，過往曾經