

监管中的技术不对称赋权： 以中国的健康养生信息监管为例*

李 振 王倩雯

[内容摘要] 技术进步与推广应用在监管中的赋权效应受到多学科科学者的关注，也形成乐观主义和悲观主义两种观点。但技术赋权效果的多变性是常态，对其进行分类更有助于深入讨论。本文在将技术赋权对监管的影响划分为四种类型的基础上，重点讨论已有研究关注较少的不对称性赋权的问题。本研究以中国近年来越来越受重视的健康养生信息传播监管为案例，首先分析不同代际的技术对信息传播的内容形式和渠道方式等的影响，以及对来自政府和社会的不同信息提供者产生影响的不同；进而，分别讨论技术对政府的监管能力的提升，以及对监管对象躲避监管的技能增强，从而细致地呈现出技术赋权的不对称性；最后，在总结全文的基础上，指出政府要摆脱技术应用追赶者的角色，更加主动地发挥高质量信息的权威提供者的作用。

[关键词] 技术赋权；健康养生；信息监管

一、问题的提出

根据中国互联网络信息中心发布的报告，“方便获取专业信息，如医疗健康信息等”成为推动非网民上网的主要因素之一。^①这说明民众对健康信息的需求是相当显著的。养生在中国是一种具有悠久历史和浓厚文化特色的自我保健行为。^②民众生活水平的提高和20世纪90年代以来医疗体制的社会化改革共同导致民众获取相关信息的需求更加迫切。^③由于网络技术连同印刷、交通、通信、视频制作等各类技术的进步和普遍应用，信息的传播和获取更加便捷。人们在日常生活中，既能够在线下随处可见印刷或喷绘而成的各类健康养生信息，又可以通过各类（自）媒体平台在线上接触到大量电子化或视频化的健康养生信息。然而，Web2.0技术的普及和自媒体时代的到来，导致能够生成与健康养生有关信息的主体越来越多元化和低门槛。这似乎将我们带进了一个健康养生信息泛滥的年代。

虽然千千万万的普通人都在关心医疗健康和养生，也可以方便地通过各种方式接触到此类信息；但由于此类知识的专业性门槛颇高，绝大多数人对信息质量高低的辨识能力是非常有限的。

* 本文为国家社会科学基金项目“中国干部教育培训体系比较研究”（项目编号：19BZZ076）的研究成果。

① 中国互联网络信息中心：《第45次中国互联网络发展状况统计报告》，2020年4月，第24页。

② 张其成：《北京养生文化》，求真出版社2010年版。

③ [美]冯珠娣、张其成：《万物·生命：当代北京的养生》，沈艺、何磊译，生活·读书·新知三联书店2019年版，第13—14页。

为了减少低质量信息的负面效应，国家卫计委与其他若干部门先后在近几年发布了《关于加强健康促进与教育的指导意见》《“十三五”全国健康促进与教育工作规划》和《关于加强健康教育信息服务管理的通知》等文件，并提出要规范健康信息的生成、传播和监管。但不论是在即时通信工具群组中传播的低劣医疗健康养生信息，还是以虚假宣传形式兜售高价保健食品的现象，依然广泛存在于普通人的生活中。这说明，政府针对健康信息的监管可谓任重而道远。为什么在当下的中国这类健康信息的质量会参差不齐？为什么政府针对健康养生信息的监管会如此艰难？各类新兴技术又扮演了何种角色？它们的出现和应用，又是如何影响政府和被监管对象的行为模式？

二、技术赋权：单向度、双向度与不均衡

社会科学的研究往往容易落后于现实的发展；而就新兴技术的应用产生的政治影响，及其对政府监管形成的挑战方面，政治学与公共管理领域的研究似乎又落后于法学。^①当然，法学界更多使用规制而非监管一词，不过两者只是英文 regulation 的不同翻译而已。不论是来自哪个学科的学者，他们对技术运用所产生的政治影响大体形成两种基本判断，即以技术赋权论为代表的乐观主义和以数字离散论为代表的悲观主义。这两种倾向均有不足，要么集中关注技术对政府的监管或对来自社会的行动者的单向赋权，要么可能忽略技术对政府和社会的双向赋权过程中可能存在的不对称问题。

（一）技术的单向度赋权：乐观主义与悲观主义共存

随着技术的进步，在发展、审查和使用这些技术创新的过程中，会造成相应的风险，而监管的目的就是应对这些风险。^②在讨论技术对现实政治，特别是政府监管的影响方面，乐观主义的学者往往倾向于关注技术的进步及其推广应用给政府或社会某一方面的行动者带来的赋权效应；也即，要么提高了政府运用权力的效率，要么增强了来自社会的行动者参与政治或维护权益的能力。例如，互联网技术的运用使得社会中的个体的行为更容易被追踪和监控，这会大幅度提高政府的监管能力。^③而在网络技术普遍应用的影响方面，不论是那些声称“直接民主的到来”^④还是“电子共和国”^⑤出现的学者，都认为网络技术的普遍运用丰富了民主参与的形式；公民通过网络公共空间的活动，为其知情、表意、协商和共识达成提供了新的参与场所及途径。

与此相反，悲观主义者往往关注技术应用可能导致的政府权力的不透明，或社会不同群体的不平等等现象。数字鸿沟问题就是时常被拿来讨论的热门议题。辛德曼等人认为，这种不平等不但不会因技术的发展而减少，反而会继续加剧。而且这种不平等不只是体现在个人层面，还体现

^① Pepper D. Culpepper, & Kathleen Thelen, "Are We All Amazon Primed? Consumers and the Politics of Platform Power", *Comparative Political Studies*, 2020, 53(2), pp.288-318.

^② Anthony Giddens, *The Consequences of Modernity*, Stanford, Calif.: Stanford University Press; Ulrich Beck, *Risk Society: Towards A New Modernity, Theory, Culture & Society*, London; Newbury Park, Calif.: Sage Publications, 1992.

^③ [美] 劳伦斯·莱斯格：《代码2.0：网络空间中的法律》（修订版），李旭、沈伟伟译，清华大学出版社2018年版，第三至五章。

^④ [美] 阿尔温·托夫勒、[美] 海蒂·托夫勒：《创造一个新的文明：第三次浪潮的政治》，陈峰译，上海三联书店1996年版。

^⑤ Lawrence K. Grossman, *The Electronic Republic: Reshaping Democracy in the Information Age*, New York, N.Y.: Viking Penguin, 1995.

在国与国之间。以搜索引擎的使用为例，由于现有技术已经在搜索层将信息进行了过滤，所以信息资源不但没有很好地共享，反而变得更加集中，从而容易形成“赢家通吃”的模式。^① 政府监管机构的不透明在发展中国家往往表现得更加明显：政府和包括被监管企业的不同利益集团之间很可能发生共谋；政府在监管能力有限的情况下，更倾向于采取集权化的组织形式。^② 另外，技术的运用也赋予社会中的个人或组织（例如企业）以逃避政府监管的能力。近年来出现的拥有大量新兴技术和海量数据的平台类公司和“科技巨头”，可能会反过来挑战国家政权的权威和对抗政府监管。^③ 规模强大的私人商业主体，还会主动地参与到国际政策的制定过程中，并对结果产生了强有力的影响。例如在关于臭氧层保护、全球气候变化和农业生物技术的监管的国际谈判中，私人商业主体都施加并产生了相当大的影响力。^④

（二）技术的双向度赋权：从共赢到不对称

也有研究旨在分析技术在国家和社会两个向度的相互赋权。例如在金融服务领域：一方面，不断涌现的技术创新及应用促进了诸如跨境业务、电子支付等新型服务市场的出现，从而扩展了金融市场的范围；另一方面，技术创新又为金融监管中存在的问题提供了新的解决方案，从而提高了政府监管的质量。^⑤ 郑永年在讨论中国互联网发展所导致的社会政治变革时认为，互联网对政府和社会实现了双向赋权：技术对国家的赋权主要体现在为政府创新了更多治理方式，从而使国家权力更广泛地渗透到社会中；而技术对社会的赋权则表现在助力于社会组织的塑造和为民众的维权提供了新的空间和渠道。如此一来，中国的政府和社会关系得以重塑。^⑥

相比以上两种乐观结论，新技术的运用在网络空间知识产权保护方面产生的政治影响却颇为复杂。一方面，新技术的运用为互联网产业界组织未经许可的复制提供了可能；现代技术也为行业自我规制和政府规制的机构提供了新的工具，例如帮助它们更好地检测并控制不良内容等。另一方面，互联网上的犯罪者还可以运用技术手段隐藏自己的身份，从而逃脱政府查处；政府的立法和执法反应相较于技术发展变迁的速度和犯罪者的技术能力总是相对迟缓。^⑦ 这就体现出技术在政府和社会两个方向上的赋权呈现出一种不对称性：政府的监管之“道”在某些方面提高了，但社会中的行动者躲避监管的“魔”在另外一些方面也增强了。此时，我们既不能简单地如乐观主义者那样，认为技术赋权只是提高了政府的监管能力或社会的躲避监管的能力，也不能像悲观主义者那样只看到政府对社会监管的乏力。

① [美] 马修·辛德曼：《数字民主的迷思》，唐杰译，中国政法大学出版社 2016 年版，第 76—106 页。

② [比] 安东尼奥·伊斯塔惠、[英] 利亚姆·雷恩-刘易斯：《发展中国家网络产业规制的理论与证据》，载 [英] 罗伯特·鲍德温、[英] 马丁·凯夫、[英] 马丁·洛奇编：《牛津规制手册》，宋华琳等译，上海三联书店 2017 年版，第 419—457 页。

③ 樊鹏：《新技术时代国家治理的新方向》，《人民论坛》2020 年第 2 期，第 80—83 页；K. Sabeel Rahman & Kathleen Thelen, “The Rise of the Platform Business Model and the Transformation of Twenty-First-Century Capitalism”, *Politics & Society*, 2019, 47(2), pp.177–204.

④ Robert Falkner, *Business Power and Conflict in International Environmental Politics*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2008.

⑤ Eilís Ferran, *Building an EU Securities Market*, New York: Cambridge University Press, 2004; Julia Black, “What is Regulatory Innovation?” in Julia Black, Martin Lodge and Mark Thatcher, eds., *Regulatory Innovation: A Comparative Analysis*, Cheltenham, UK/ Northampton, MA: Edward Elgar, 2005.

⑥ 郑永年：《技术赋权：中国的互联网、国家与社会》，邱道隆译，东方出版社 2014 年版。

⑦ [德] 尤尔根·费克、[德] 雷蒙德·沃勒：《网络空间的规制》，载 [英] 罗伯特·鲍德温、[英] 马丁·凯夫、[英] 马丁·洛奇编：《牛津规制手册》，宋华琳等译，上海三联书店 2017 年版，第 600—607 页。

(三) 技术赋权的类型划分：整合赋权向度与赋权结果的分析框架

当然，不论是乐观主义者还是悲观主义者，都不能忽视技术的发展带来的是新产品的出现、新型行动者的出场以及消费者偏好的转变等，这些都可能给政府的监管提出了新的挑战。例如，核危机、全球变暖、食品安全等议题的出现，都给全世界不同国家的政府监管带来了压力。由于人类缺乏应对这种新兴技术所带来的风险的经验，因而难以用以往的法律法规和制度对其进行治理，但如何创制新的监管规则又需要更多的保险精算模型和计算能力。^①

政府的监管质量直接影响一个国家的治理水平。综合以上已有研究我们可以发现，不同国家的政府监管水平高低不同，同一个国家的政府在不同领域的监管水平也难以整齐划一；而随着新兴技术的不断涌现和推广应用，即便在同一个国家的同一个领域内的不同时期，其监管水平也可能发生变化。因此：我们既不能如乐观主义者那样只看到技术赋权的正面效应，也不要陷入悲观主义者的视角而过分消极；我们需要从整体性的视角看待这些变异，进而运用历史比较分析来认识可能的变化。

为此，我们做如下探究：首先，可以将技术对作为监管者的政府和作为被监管者的社会主体这两个方向的赋权结果，及其对在特定时期的特定领域的监管质量的影响进行分类；然后，我们再分析技术如何通过赋权效应影响监管质量；最后，我们与既定监管目标进行对照，寻找提高监管质量的可行之道。表1是根据赋权向度和结果对不同领域的监管进行的分类，从而形成四种类型的监管状态。

表1 技术对监管者和被监管对象赋权向度与结果情况分类

技术对监管者的赋权	技术对被监管对象的赋权	
	多	少
多	类型1：互嵌或不对称	类型2：监管质量提升
少	类型3：监管质量下降	类型4：监管质量持平

资料来源：作者自制。

类型1：技术对监管者和被监管对象都有比较多的赋权作用，这是前文讨论的双向赋权的情形。这一类型又可以分为如下两种情况。

其一是技术在几乎相同的维度或领域对监管者和被监管对象赋权，这就形成了国家与社会“互相嵌入”的“共赢”模式：国家借助于技术的运用而丰富了监管工具和渠道，从而提高了监管的水平；社会可以通过技术的运用而形成对监管者的监督和约束，从而避免监管者的权力滥用和武断行为。这种情况是技术赋权在监管领域的理想状态，但除了郑永年等学者关注的部分案例外，恐怕大多数的领域都很难达到这一状态。

其二是技术在不同的维度或领域对监管者和被监管对象分别赋权，这就会导致监管者和被监管者的能力都获得了提高，但呈现的结果却是双方各有所长的不对称赋权：在监管者被赋权的部分领域或维度，被监管者的违规行为得以限制和改变，从而提高了监管质量；但在那些技术给予被监管对象赋权的维度和领域，监管者对其进行监管的难度上升，从而更难以限制被监管对象的违规行为；这就导致了监管质量的下降。前文提到的在互联网空间中的知识产权保护的案例就是

^① John Fabian Witt, *The Accidental Republic: Crippled Workingmen, Destitute Widows, and the Remaking of American Law*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2004, p.208.

比较明显的不对称赋权的情形，不过，现有研究还只是粗略地对这一现象进行了概括，缺少深入细致的分析。

本研究所要讨论的健康养生信息监管的案例中，以印刷术、广播电视技术、信息通信技术、互联网络技术为代表的新兴技术的推广和应用，在不同维度分别赋予政府和社会主体以更强的能力。而这种赋权在某些方面提高了政府的监管质量，在另外一些方面却增加了政府监管的难度。另外，随着技术的代际更新，这种不对称性的赋权态势也随之发生变化，从而形成了政府监管能力提升和社会主体躲避监管能力提升参差交错的局面。

类型 2：技术运用只对监管者形成较多赋权作用，而很少对被监管对象形成赋权作用；这是比较典型的技术单向度赋权的情形。此时，只要监管者有意愿加强监管，则被监管者的违规行为将比之前更容易被限制或改变。如此一来，政府在该领域监管质量也就可以得到提升。实际上，很多持乐观主义态度的学者往往关注到此类案例。例如，随着交通警察使用的便携式酒精检测仪的推广，机动车司机醉酒驾驶的违法行为的监管就得到了很好的执行。

类型 3：技术对监管者很少形成赋权作用，而主要是对被监管对象具有赋权作用；这是另一种典型的技术单向度赋权的情形。在此情况下，被监管对象可以利用新兴技术开展违规行为或躲避监管者的监管；而监管者的监管难度则会相应提高，监管质量也就会下降。前引大多数对技术赋权持悲观主义态度的学者主要关注的就是此类案例。

类型 4：技术对监管者和被监管对象两方面都很少形成赋权作用。此时，新技术的出现要么没有在该监管领域得到较好的吸纳和运用，^① 要么被运用后并未引发监管局面的改变。如果其他因素没有发生明显变化的话，该领域的监管质量将会与之前持平。

笔者在本研究中，首先对比分析了不同代际的技术对健康养生信息的传播和监管造成的影响，以及个人或法人在信息传播方面给政府带来的挑战；其次，通过对若干城市和区县的卫生健康委员会（以下简称“卫健委”）系统相关工作人员的访谈，来探究 2017 年以来健康信息监管面临的困难和阻力；最后，本研究还希望能为实现国家卫生健康委员会（以下简称“国家卫健委”）既定的健康信息监管的目标提供一些可资借鉴的建议。

三、技术的代际更迭与赋权的不对称性：近年来中国健康养生信息监管的实践变迁

法学界有关监管消费者信息传播的相关研究早已有之。^② 不过，具体到中国人对健康养生信息的需求，则要与中国的养生传统以及改革开放后国家退出社会医疗保健服务和医疗付费模式转变这一时代背景相联系。自 20 世纪末以来，在中国，特别是城市地区，健康养生信息成为一个非常受欢迎的传媒消费领域。虽然近年来的社会医疗保险体系有了巨大发展，但对许多人来说，昂贵的医疗保险费用、高比例的附加和自付费用，以及急剧上涨的医疗护理费等，都使得普通人特别是中老年人将维护自身健康视为日常生活中关切的焦点之一。^③

① 冯阳雪、李振：《组织对技术的有限吸纳：以价格监管体系中信息技术运用为例》，《中国行政管理》2019 年第 7 期，第 139—145 页。

② Howard Beales, Richard Craswell, and Steven C. Salop, “The Efficient Regulation of Consumer Information”, *The Journal of Law and Economics*, 1981, 24(3), pp.491—539.

③ [美] 冯珠娣、张其成：《万物·生命：当代北京的养生》，第 9—14 页。

很多人,尤其是老年人,在日常生活中会接触到大量的预防保健、养生方法、食品药品和医疗服务推广等方面的信息。但甄别这些信息所需的专业知识则远超普通人的能力范围。2016年的“魏则西事件”让医疗服务信息传播的质量监管成为社会关注的热点话题。低质量的医疗服务信息由于可能造成病患身体损伤或财产损失,从而很容易形成舆论热点,进而吸引政府监管的注意。而另外一些“不致命”的健康养生信息的传播则较少成为社会关注的焦点话题,因而也很难成为政府监管的重点对象。但这类信息的传播背后往往夹杂着保健食品和药品的推广等商业利益,低质量的信息传播可能造成对民众健康意识和行为的误导,以及巨量的时间和财力消耗,因此我们不应低估其危害。

2016年以来,本文开篇提到的国家卫健委及其他机构的若干文件的发布,主要目的就是应对各类平台上传播的健康养生信息质量的参差不齐。但我们需要知道的是:这种参差不齐的信息传播局面是为何以及如何形成的;政府对其进行监管的方式如何,困难有哪些;各类技术在其中扮演了什么角色。下文先回顾自20世纪末以来中国健康养生信息传播方式的演变,考察此类信息是如何传播的。接着,笔者分别从技术对政府监管和对被监管对象两个角度来梳理其赋权效应,以及由此带来的信息传播格局的改变和政府监管面临的难题。

(一) 健康养生信息传播的演变:从纸媒到自媒体的技术更迭

改革开放以来,健康养生逐渐成为中国民众热议的话题,20世纪80年代的“气功热”算是一个典型的代表现象。进入90年代后,随着市场化与商业化逐步深入,健康养生信息的传播成了“一门生意”。大批广播和电视制作人、报刊书籍出版人和网络媒体商共同推动了一个体量巨大的健康养生出版市场,以向大众提供各种健康指南。仅北京市而言,就有若干家广播电台以播放养生保健节目为主业。在市区的报刊亭里,至少有五到十本周刊或月刊杂志,以及一份畅销的日报专门提供养生保健信息。来自各个机构的所谓医疗专家、心理学家,甚至哲学家,到处举办讲座和研讨班,以向社区、会所和商会里的听众宣讲相关知识。纸媒、广播和电视媒体中的大量广告里充斥着保健品和常备药的信息;多数产品还会以各类医学“权威”或影视体育明星作为代言人的方式进行推广。不同平台、不同形式的媒体所传播的信息,涉及日常生活中的很多具体问题;它们给出的解决方案和建议也五花八门,还可能相互矛盾。泛滥的信息往往让普通民众在日常生活中无所适从,有时只能“凭感觉来选择”。^①

如果按照技术的代际来划分的话,以上形式的健康信息传播,主要是以纸质印刷、广播和电视传播技术为手段。这类技术赋权的对象,主要还是市场化改革后出现的商业化出版社或电台电视台,以及相关产品的生产商。^②而进入21世纪后,随着信息通信技术的兴起和互联网的发展,网络空间成为健康养生信息的主要阵地。不过,相较于前互联网时代的技术而言,这一时期的技术迭代又经历了Web1.0、Web2.0、移动互联和短视频这四个阶段,每一个阶段的传播方式又有其自身的特点。

在互联网发展的早期,也就是Web1.0时代,信息往往由网站的编辑人员编撰后发布,人们只能通过网络浏览或检索获取信息,使用的主要平台是国内以搜狐、新浪和网易等为代表的大型

① [美]冯珠娣、张其成:《万物·生命:当代北京的养生》,第119—120页。

② [美]冯珠娣、张其成:《万物·生命:当代北京的养生》,第116页。

商业门户网站，以及相关政府部门的网站。长期以来，中国的政府网站主要以发布本部门的人事任命信息、工作动态和各种通知公告为主；^①即便是各个卫生系统的网站发布一些健康信息，也因其较低的浏览量而缺乏传播效果。因此，网民们查询健康养生信息时，主要是从门户网站获取。这些网站各自设置了与健康相关的主题页面，内容包括健康、养生和医疗等相关信息。时至今日，我们在浏览这些门户网站时，依旧可以看到这些主题页面。

再后来，随着诸如“电子布告栏系统（BBS）”、博客（blog）等媒体形式的出现，信息的生成方式逐渐由少数网站编辑扩散到数量庞大的上网用户（包括个人、商业机构、部分公有事业单位或政府机构）。这宣告了自媒体时代的到来。在2005年之后的几年里，新浪博客成为中国用户数量最多的博客平台。我们通过查询该平台的“健康”类博客排名发现，如果按照总浏览量（总流量）计算，《人民日报》社主管主办的《健康时报》位列第45位；而排在它前面的44个博客中，除了排名第32位的博客是山东省淄博市桓台县卫生部门主办外，其他全是由个人或商业机构负责发布信息的博客。^②

2009年之后，随着微博这一新的网络传播平台的出现，它迅速取代博客成为上网用户浏览信息的主要平台之一。以用户数量最为庞大的新浪微博为例，这一时期，更多的政府机构和公有事业单位（例如医院等）开通了官方微博。国家卫健委的“健康中国”“全国卫生12320”，以及“健康报”“健康时报”和中国营养学会的“中国营养界”等权威性主体也成为健康养生类信息的主要发布者。当然，还有数量更为庞大的个人和商业机构的微博用户也成为此类信息的生产者和发布者。如果我们对照上述5个官方背景微博用户和新浪微博中“养生”“医疗”和“健身”三类微博排行榜靠前的非政府背景的微博账号的粉丝数量、阅读数、转发数和留言数量（截至2020年5月10日，下同），^③我们可以发现，上述5个官方微博的影响力与个人或商业机构的微博相比，并不具备明显优势。

2012年以来，随着微信公众号、短视频等新型平台技术的出现，健康养生类信息的传播进入一个新的阶段。在微信平台，由个人或机构运营的大量公众号不断生产和传播着各种与医疗、健康、养生等相关的信息，并且借助于朋友圈、微信群等熟人网络广为散播。在2019年的微信公众号（不包括政府官方微信号，但包括部分媒体和机构的公众号如“健康时报”和《中医健康养生》杂志的“中医健康养生官方号”等）影响力排名中，我们可以发现，“健康时报”只能排在健康类公众号的第20名左右，其影响力远不如“丁香医生”“丁香园”等商业机构号。排在它前面的公众号大多为个人或商业机构运营的公众号，少部分是例如北京电视台《养生堂》节目组运营的公众号。^④“健康中国”“全国卫生12320”“健康报”和中国营养学会的“中国好营养”这4个公众号推送文章的阅读量（一般都是几百至两三千），比起“中医健康养生官方号”（五千至一万）要少很多，与“健康时报”的阅读量（三四万左右）更是差一个数量级，

① 周睿：《多重目标下的激励错位——以A县X街道信息公开工作为例的研究》，山东大学硕士学位论文，2020年。

② 具体排名请见《新浪健康博客TOP100》，新浪博客，<http://blog.sina.com.cn/lm/top/rank/>，最后浏览日期：2021年6月11日。

③ 新浪微博2020年4月的月度微博排名，请见新浪微博的“V影响力榜”，https://v6.bang.weibo.com/newczv/1019?date=&period_type=week&choose_flag=0&disable_gesture_back=1，最后浏览日期：2020年5月10日。

④ 《2019年中国微信500强年榜》（2020年1月14日），“新榜服务”公众号，https://mp.weixin.qq.com/s/9Co6wtDlxk0_I5KU4Rue1Q，最后浏览日期：2021年6月11日。

遑论与排名更靠前的十几个个体或机构的公众号的阅读量（动辄十万以上）相比了。

最后看短视频平台的传播情况，我们以抖音平台为例。“健康中国”“健康报”“健康时报”“中医健康养生杂志”“中国营养界”这5个具有官方背景的机构都开通了抖音号，但从其“粉丝”数量（分别是343.2万、59.1万、48.1万、62.8万和1891）来说，与“丁香医生”（854.3万）和“南方健康”（619.3万）等商业机构号的影响力相比还是明显偏弱。当然，这样的情况在另一家主流短视频平台快手中，则表现要乐观一些（粉丝数量明显多于商业机构或个人），这应该与两个平台的用户群体特征相关。^①对这一差异的深入分析，可能需要一项新的研究了。另外，那些在微信平台由个人运营并颇具影响力的公众号，其在短视频平台中的账号所能吸引到的关注者要比以图文为主的微信公众号平台少得多；这或许与短视频制作的难度要大于图文编辑有关。

（二）“道”高一尺：技术面向政府监管的赋权

政府监管可以按照目标、工具和对象的不同分为经济性和社会性监管两大类。经济性监管主要通过控制市场准入和退出、价格和产量调控等机制纠正市场失灵。^②社会性监管则主要通过设置制度、确立标准、设定奖惩机制和执行系统等方式，限制可能危害到公共健康、安全或社会福利的行为。^③对健康养生信息监管这一案例而言，政府的角色可能兼具了经济性和社会性监管两种：一方面，政府要通过监管由个人或营利机构提供的健康养生信息（及背后涉及的具有营利性质的产品售卖和服务），以纠正某些个人或机构以次充好、以假乱真地扰乱市场秩序；另一方面，政府对健康养生信息的监管还要防止低劣的健康信息、不合标准的产品和服务可能对民众身心健康和财产安全造成的损失。更进一步地，政府监管的过程中，既要控制市场进出的门槛、出台标准（例如产品和服务标准）和设定奖惩机制，也需要主动提供权威性的高质量健康养生信息，以替代那些由个人或商业主体为了追求盈利而生产的低质量信息。

在前互联网时代，政府也曾试图扮演高质量健康养生信息的提供者角色。例如，当1990年代城市地区兴起保健热潮时，健康养生的概念主要强调的还是西医或公共卫生的知识。2002年，由当时的卫生部主导编写的《登上健康快车》系列读物在北京热销。但这类书籍给民众提供的都是生物医学方面的保健建议，其健康观主要侧重于医学层面；书中大多数建议是禁止性的规劝，因而并不符合普通城市居民的生活和阅读习惯。这类书很快就被2007年之后兴起的一批资深中医（有些是出版商杜撰炒作的冒牌中医）编写的养生读物所取代；而这些书的内容大多是解读有关防病治病和日常生活规划的传统典籍与传统学问，以便可以为大众提供日常生活的参考和指导。相比较于卫生主管部门编写的读物中那些西医的专业性建议，中医读物往往能够提供非常具体和有操作性的建议。^④

进入互联网时代以来，政府的相关部门和主办媒体在高质量信息的供给方面，也逐渐摆脱了

① 企鹅智酷：《亿级新用户红利探秘：抖音、快手用户研究报告》（2018年4月9日），腾讯网，<https://tech.qq.com/a/20180409/002763.htm>，最后访问日期：2021年6月9日。

② Lester M. Salamon, “Economic Regulation”, in Lester M. Salamon and Odus V. Elliott, eds., *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Oxford, New York: Oxford University Press, 2002, pp.117-155.

③ Peter J. May, “Social Regulation”, in Lester M. Salamon and Odus V. Elliott, eds., *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Oxford, New York: Oxford University Press, 2002, pp.156-185.

④ [美]冯珠娣、张其成：《万物·生命：当代北京的养生》，第114—128页。

Web1.0时期的落后和被动局面，从在博客平台的起步，到微信公众号平台和短视频平台的逐步跟进，迄今至少成为互联网空间中，特别是移动通信短视频平台中最重要的信息提供者之一。按照国家卫健委2019年的相关统计，“健康中国”政务新媒体（包括了官方版移动客户端、公众号、头条号、百家号、抖音号、快手号等图文和短视频平台）一方面围绕重大主题（如糖尿病日、流感季等）等开展宣传，另一方面主动公开各种信息；^①在微博平台获得关注量近300万，在微信平台订阅人数达50万。^②这还不包括国家中医药管理局及其主办的《中医健康养生》杂志和《健康时报》等权威媒体所承担的相关功能。

除了以高质量的信息提供者的角色来减少低质量的健康养生信息对市场秩序和民众安全带来的负面影响外，政府还利用四个方面的技术开展低质量信息的甄别和传播情况的收集。第一种技术来自较为传统的电话举报方式，以卫健委系统的12320、国家网信办所属的中国互联网违法和不良信息举报中心的12377，以及工业和信息化部委托中国互联网协会设立的网络不良与垃圾信息举报受理中心的12321这三个热线电话最为典型；当然，各个城市的12345热线，以及相关机构设立的举报电话也可以计入其中。第二种技术主要是与上述三个举报电话相关联的网络举报平台和电子邮箱。第三种技术则是利用移动通信技术设立的客户端举报应用，包括了国家网信办的“网络举报”客户端和中国互联网协会的“12321举报助手”客户端等。第四种技术是由中央网信办违法和不良信息举报中心联合其他国家部委和机构设立的“中国互联网联合辟谣平台”（<http://www.piyao.org.cn/>）。该平台还开设了相应的微博、微信公众号和移动客户端。当然，以上这些技术平台并非只针对健康养生信息的监管；即便是国家卫健委系统的相关平台，也还会涉及不合法医疗服务监管等其他事项。

不过，全国性技术手段的运用和技术平台的搭建，并不意味着在不同层级的政府或不同地区（例如城乡之间、中东西部间）的政府中都能获得同步推广，更不意味着监管的全面覆盖和同步提高。从前面提到的高质量信息的主动发布情况来看，不论是各个平台账号数量达数百万的关注者、订阅者，还是数以百、千、万计的信息推文的阅读量，这些相较于14亿的总人口数量来说，是微乎其微的。再看投诉举报平台的运用情况，虽然国家卫健委早在2017年的《关于加强健康教育信息服务管理的通知》发布时，就提出“通过公共卫生12320热线、举报电话和电子邮箱，接受对健康相关虚假信息的举报，对重要线索及时查处，对突发事件及时回应”；但笔者在东部某省份的调查后了解到的情况却并不令人满意。一方面，某沿海地级市自2017年以来，其卫健委12320热线办公室没有收到一起有关健康信息的投诉举报。^③另一方面，在区县和乡镇的卫生执法部门那里，受限于执法资源和取证难度，它们主要受理的是与不合规医疗服务查处相关的举报；而与营利性兜售相关的举报则会转交给市场监督管理部门负责查处。只有极少数因虚假信息传播扩散引发了舆情事件后的举报，才可能成为卫生监督部门处理的对象。而针对不含有明确违

^①《国家卫生健康委员会宣传司关于2019年第四季度政府网站和政务新媒体抽查情况的通报》（2020年1月2日），国家卫生健康委卫生健康监督中心官网，<https://www.jdxx.net.cn/article/2c90818a4d9e4d3f014d9e6055d10005/2020/1/2c909eaa6f4614b8016f642c9e5a00fb.html>，最后浏览日期：2021年6月11日。

^②《国家卫生健康委员会2019年度委官方网站和委属网站年度工作报表》（2020年1月20日），中华人民共和国国家卫生健康委员会官网，<http://www.nhc.gov.cn/xcs/s7848/202001/8288a2d11933446785a011e97b4181ca.shtml>，最后浏览日期：2021年6月11日。

^③2020年4月7日，笔者对某市卫健委系统工作人员的访谈记录。

法违规营利性目的的低质量健康养生信息的举报,即便有也一般不会成为它们查处的对象。^①

还有一点不得不提的是,相较于个人或机构的信息发布主体提供的健康养生建议,由官方权威机构发布的此类信息,大量存在着专业术语堆积、可读性低、缺乏可操作性等问题,对普通居民的日常生活缺少指导意义。虽然这一点看上去与技术赋权相关性不大,但很多个人或机构运营的信息发布平台可能正是通过通俗易懂的语言、生动活泼的图文和实操性强的建议吸引了民众的关注。^②倘若存在一个充分竞争的“信息产品市场”,那么,哪种“信息产品”更容易获得作为“消费者”的读者的关注,就是显而易见的了。

(三) “魔”高一丈:技术面向被监管对象的赋权

虽然存在上述问题和局限,但新兴技术,特别是信息通信技术的推广应用,的确还是为作为监管者的政府传播高质量健康养生信息和控制低质量信息提供了助力。不过,这类技术在提高了监管者的“道法”的同时,也提高了作为被监管对象的个人和商业机构的“魔法”。并且,“道法”与“魔法”“修炼”的各有不同,从而形成技术赋权的不对称性。

2016年的“魏则西事件”直接指向的就是以百度为代表的互联网平台医疗健康信息的监管问题。作为商业机构的百度公司,通过“贴吧承包”和商业广告“竞价排名”的方式,以营利水平而非信息质量的高低作为评价其所提供的信息被用户检索到的顺序。另外,高科技企业因为可以积累海量的用户数据,进而能够通过算法程序设定来对用户的特征和信息被检索的频率进行分类;这让人直接怀疑这类企业的商业伦理。^③当然,将商业性机构提高其信息供给的质量寄托于讨论其商业伦理的高低,这本身就是个缺乏可行性的思路。不过,政府如果想要扮演积极的监管角色,也有赖于对商业机构运行背后的计算代码的监管;而监管的专业门槛之高和问题透明度之低,很容易使监管努力付诸东流。^④因此,以计算方法的进步为代表的技术应用对商业机构带来的赋权效应,给政府监管提出了严峻的挑战。

算法的赋权还不只是体现在高技术门槛的互联网公司,它实际上已经被应用到很多线下领域,成为部分个人和商家逐利的新工具。以最近几年的劣质保健品兜售为例,商家可以先通过一些应用程序收集部分人群(例如有购买力的中老年人)的特征信息,然后专门制定针对这类潜在购买者的营销方案。这样,一方面可以提高营销的效率,另一方面可以将不信任这类营销的、有辨识能力的群体屏蔽在营销活动之外,从而降低了被举报或取证的风险。整个营销过程中,既可以避免使用纸质或喷绘类宣传材料,而多使用手机应用或短视频广告的形式,这可以在遭到查处时比较方便地消除证据。而当其营销“成功”后,即便受骗者或其家人举报,政府监管部门也往往因证据不足而很难处罚。^⑤

此外,在虚拟的网络空间生产的各类夹杂广告的健康养生信息,可以轻易地以电子化的文字、

① 2020年3月12日、13日、19日和24日,笔者对东部某省5市7区县卫健委和市场监督管理局工作人员的访谈记录。

② 这一点可以参考知名健康养生信息传播者范志红的个人体会。参见范志红:《吃出健康好身材》,北京科学技术出版社2019年版,前言。

③ 《“魏则西事件”引发广泛关注,国家网信办等部门介入联合调查组进驻百度》,《南方日报》,2016年5月3日,第9版。

④ [美]劳伦斯·莱斯格:《代码2.0:网络空间中的法律》(修订版),第八章;[美]凯西·奥尼尔:《算法霸权》,马青玲译,中信出版社2018年版,第四、十章。

⑤ 具体案例参见刘旭:《售卖虚假保健品缘何“收到举报却查处不了”?》,《工人日报》,2019年10月24日,第1版。

图片、网络链接、音频或短视频等形式发布，具备了传播快、范围广和难以界定行为发生地等特点；这实际上都给政府监管带来了非常大的困难。虽然国家工商行政管理总局在2016年发布了《互联网广告管理暂行办法》，2018年新修订的《食品安全法》中也增加了对网络食品交易的相关规定，但监管部门在一线实际监督执法过程中，往往只能以短时间专项行动的方式来进行，长效化的治理不仅需要大量的人力物力，也有赖于运用专业知识对信息进行筛查和判断。^①

当然，也并非所有的个体和商业机构传播的健康养生类信息都会在正文中加入广告宣传的内容；日常生活中，我们依旧可以看到很多推送的信息正文中只提供健康养生建议。那么，这些个体或商业机构真的就是“热心人”或者“活雷锋”吗？其实不尽然。此传播模式的背后还有至少两种商业营利模式在激励着这些主体。其一，一些个人或商业机构运营的信息传播账号在某个平台公司积累了一定的关注者后，平台公司会与其进行商业合作，在其发布的信息中心插入平台公司的广告；然后双方对广告收入进行分成，平台公司会向账号运营者支付一定的商品推广佣金。其二，当某些账号的影响力达到一定水准后，平台公司之外的其他企业或机构会直接与账号运营者开展合作；账号运营者可以专门为其商业合作者发布带有广告性质的信息来获取营销收益。而这些广告既可以独立于健康养生信息的文案单独推送，当然也可以夹杂其中。对于普通的信息受众而言，他们在这些账号发布的信息中，貌似看到了一些没有主动夹杂广告宣传的健康养生建议，但这并不妨碍运营者以上述两种方式获得收益。所谓“眼球经济”“流量为王”等，都是这种商业模式下的必然逻辑。这就是新型技术的运用形成的多样化商业模式。至于健康养生信息的质量，则不是这些账号运营者和平台公司关心的重点。

还有一点需要警惕的是：技术对政府监管赋权后形成的新型监管平台如果能够正常运行，自然可以提高政府的监管水平；但倘若该平台的运行者成为商业机构俘获的目标并被收买，那么这类技术平台可能反过来成为部分商业机构营利的工具。在2019年查处的天狮集团虚假宣传和违法传销案件中，曾任北京市互联网信息办公室党组成员、副主任的陈华因贪污受贿被捕。他在担任北京市委宣传部外宣办主任科员，网宣办网管处副处长、处长等职务时，收受天狮集团法定代表人李金元的87.91万元贿款。陈华利用职务之便，为天狮集团在互联网信息管控等事项上提供了帮助。^②

还有部分公立的传播机构，如电视台、广播电台等，也有可能成为商业机构宣传的平台，这反而不利于高质量健康养生信息在大众间的传播。例如，中央电视台财经频道有一档名为《回家吃饭》的节目，每周一到周五都为观众推荐几道家常美食。该节目收视率较高且受众较广。但笔者曾收集整理该节目在2017年头7个月每期推荐的食物；我们发现，这档节目的宣传推介并不注重日常饮食的粗细搭配，而是以介绍精细化、高脂高糖高盐的食物为主。当然，中央电视台在介绍该节目类型时，也将其称为“软财经节目”；节目中时常穿插与饮食相关企业产品的广告。作为国家电视台的央视节目没有承担起应该发挥的高质量健康信息传播者的角色，反而成为逐利的平台。好在最近一段时间以来，该电视节目开展了以“经典家常菜、健康大改造”为主题的活动，开始按照《中国居民膳食指南》的建议逐期改造居民的家常菜式；这自然比之前的节目更能

^① 2020年3月12日，笔者对某市卫健委工作人员的访谈记录。

^② 贺诗：《“直销教父”李金元“消失”100多天 行贿官员细节也被曝光》，《中国经济周刊》2019年第8期，第52—54页。

起到健康信息宣传和行为引导的作用。^①

四、结论

技术的代际更迭及应用所引发的政治效应已经被公共管理学、政治学、法学等多个领域的学者关注。单就技术对监管的赋权效果而言，学界存在乐观主义和悲观主义两种态度。从一个更宏观的视角来看，技术对政府和社会的赋权效应在不同的监管领域、不同的历史时期等结果可能都不相同。本文将技术赋权的结果大致分为四类。其中，学界对技术双向赋权中的不对称性讨论较少。笔者选取了健康养生信息传播这一近年来广受关注的案例作为分析对象，重点讨论了在技术代际更迭过程中信息传播方式的变化，以及技术的运用对政府和社会主体在不同维度产生的赋权效应。

养生在中国是一个历史悠久的传统，但大众真正普遍关注健康养生话题则是在改革开放之后，特别是20世纪90年代以来。近30年来，健康养生信息在中国的传播方式经历了从纸质媒体到电视广播再到互联网传播的三大代际更迭。仅就互联网为平台的传播形式而言，又经历了从Web1.0时期的网页浏览和检索，过渡到之后的BBS论坛、博客等初级的自媒体时代，再到近年来出现的微博、微信公众号（头条号、百家号等），以及最新的短视频平台这四个阶段。新技术的兴起和推广应用，使得不同类型的主体参与到信息的生产和传播过程中，也大幅度地改变信息传播的内容形式、传播渠道和受众数量等。

作为监管主体的政府，在健康养生信息领域，不仅要扮演一个减少低质量信息传播的角色，还应发挥高质量信息生产和传播者的角色。此一过程中，以国家卫健委为代表的政府机构，在经历了纸媒时代的参与之后，一度在互联网时代的初期失去话语权和影响力。近十年来，特别是2017年以来，相关机构在“两微一端”和短视频平台渐次扮演了积极的角色，并逐渐在短视频平台获得了至少与商业机构或个体账号相近的影响力。当然，官方版本的健康养生信息在图文可读性和实操性等方面，还与商业化主体存在一定的差距。另外，随着电话举报系统、网络举报平台、移动客户端举报应用和网络辟谣平台的搭建，监管者在收集低质量信息和减少低质量信息的负面影响力方面，能力得到了一定的提升。不过，技术赋权的效应在不同层级、不同地区之间并不平均，基层监管机构在执法过程中依旧面临着注意力分配和专业知识缺乏的局限。

技术的进步使得监管者的能力在上述维度获得了提升，但技术也让作为被监管对象的社会主体在另外的维度增强了躲避监管的技能。首先，随着算法技术的应用，个体或商业机构可以以营利水平而非质量水平作为推送健康养生信息的决定因素，且对相关算法代码的监管存在不透明和专业门槛高的困难。这种技术推广开来，还使得商业机构或个人更加方便地选择潜在的传播受众，这在提高了传播效率的同时，减少了被举报查处的风险。技术手段的运营还创造了许多新型的商业营利模式，这有助于以追逐商业利益为目的的大量社会主体通过技术化的手段掩饰其逐利性。在巨大的利益诱惑下，商业机构还可以通过俘获负责政府机构监管平台

^① 李振、孙宇飞：《为何需要助推型政策：理解居民健康意识和行为的不同步》，《公共管理与政策评论》2021年第1期，第31—41页。

运行的相关人员的方式，或通过商业合作的形式，转而让政府的技术和传播平台成为它们牟利的工具。

虽然国家卫健委等机构近几年陆续发布了一系列文件以加强健康信息的传播和监管，但技术不对称赋权的效果，使得政府的监管任重而道远。未来，政府如果要提升在该领域的监管水平，需要补齐在技术方面相对于被监管对象的短板；但新兴技术会在巨大利益的诱导下不断催生出变化多样的商业模式；而监管者因受限于人力物力和专业知识的不均匀分布，很容易陷入疲于应付的追赶局面。因此，对政府来说，更重要的是担当积极作为的角色，通过构建统一的权威信息发布平台，主动向公众提供高质量、可读性强、易于实操的健康养生类信息，以形成对现有非权威信息生产和传播的替代。

第一作者系山东大学政治学与公共管理学院教授

第二作者系广东省深圳市龙华区潜龙学校教师