

评论 大陆 深度 互联网审查

国家监管与意识形态控制：什么是中国互联网公司的特殊管理股？

国家特殊管理股制度已经铺开，对互联网公司等意识形态力量的驯化，将是检验目前意识形态班底的重要指标。



2021年7月22日，郑州市人们在一家商店外为手机充电。摄：Wang Fuxiao/VCG via Getty Images

王大头 | 2021-10-19

互联网监管 网络安全法 互联网巨头 意识形态 中国政治 评论

1. 一石激起千层浪

之前许多规定属于宣传系统内一种内部默契，并不会明文公开，在新时代意识形态主管部门不再做“好好先生”、“搞爱惜羽毛那一套”，把许多规则明面化了。

10月8日，国家发改委就《市场准入负面清单（2021年版）》向社会公开征求意见。

征求意见稿提到，禁止违规开展新闻传媒相关业务。非公有资本不得投资设立和经营新闻机构，包括但不限于通讯社、报刊出版单位、广播电视播出机构、广播电视站以及互联网新闻信息采编发布服务机构等。非公有资本不得经营新闻机构的版面、频率、频道、栏目、公众账号等。非公有资本不得从事涉及政治、经济、军事、外交，重大社会、文化、科技、卫生、教育、体育以及其他关系政治方向、舆论导向和价值取向等活动、事件的实况直播业务。非公有资本不得引进境外主体发布的新闻。非公有资本不得举办新闻舆论领域论坛峰会和评奖评选活动。

一石激起千层浪，朋友圈、微博等社交媒体上，许多人甚至包括媒体人都人心惶惶，还有人调侃“好消息是，以后没有坏消息了”。这其实某种程度上也是对中国媒体监管政策的误读与曲解，因为中国理论上从未在政策上放开过媒体控制。

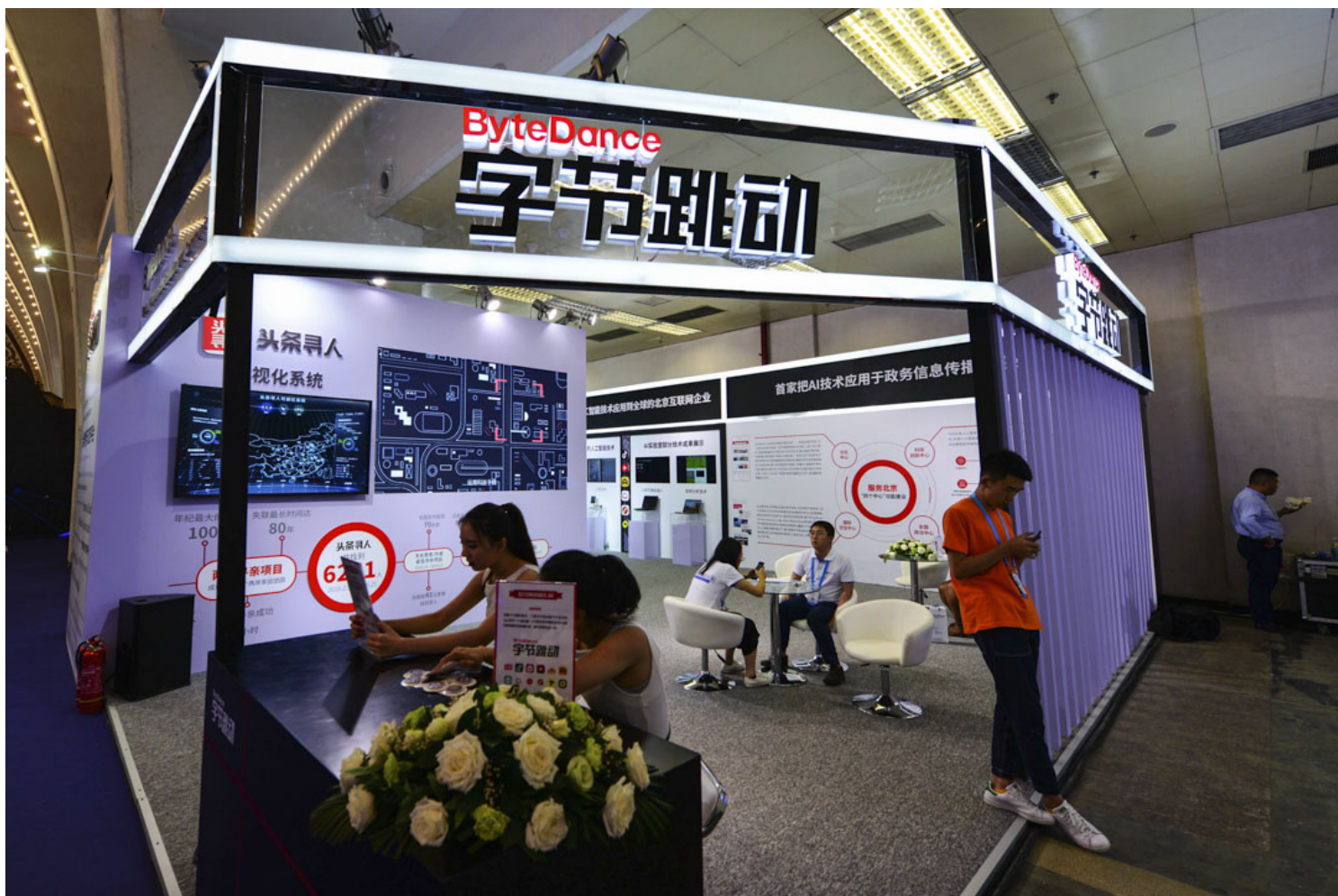
从主管部门职能来说，国家发改委从事的是关于经济规划和运行方面的监管，意识形态管控从来不是发改委的职责。即便这次是国家发改委发文，文件的起草、出台也是意识形态管控部门一手操办，只是用发改委的名义发出而已。

中共党管媒体体制下，意识形态部门与经济运行部门各司其职，自改革开放以来已经形成政治惯例。只是之前许多规定属于宣传系统内一种内部默契，并不会明文公开，在新时代意识形态主管部门不再做“好好先生”、“搞爱惜羽毛那一套”，把许多规则明面化了。

不让非公资本参与新闻传媒相关业务，如果单单指狭义的时政新闻采写报导，社会资本的确很难插手，即便国有资本，除了指定的媒体，其他也很难参与进来：中央的重要新闻，一般是新华社、人民日报和中央广播电视总台垄断；地方的党政新闻，则是当地的党报和省台报导。

而广义的新闻采写播发平台，实际上互联网平台已经具备此类功能。今日头条、微博、腾讯、新浪、网易和搜狐等几大信息类APP、新闻网站、微博都是某种类型的新闻舆论平台；新兴的视频网站B站、抖音、快手、微信视频号也具有一些新闻舆论的功能。

这次政策重点，实际上主要也是面向非公资本控制的这些互联网舆论平台，这些平台多数属于私营资本，其中的翘楚基本上都接受了美元风投资金，既有私人资本为主，兼有外国资本，是中共对“新闻媒体”之后监管的重点所在。



2020年9月18日，字节跳动于北京举行的北京国际贸易博览会上。摄：Costfoto/Barcroft Media via Getty Images

2. 什么是国家特殊管理股？

国资入股之后，会委派一名网信有关的董事会成员，目前都出自网信系统的中层官员，保证了董事有足够的时间来参与公司的一些决策，也保证了董事对国家意识形态管控规则的全面了解。

互联网新闻舆论平台，是中共十八大以来重要的管控方向，这次发改委的举动，也是属于中共一套意识形态管控组合拳。国家发改委的负面清单控制，是面向未来；对于存量巨大的互联网新闻舆论平台的处置，才是重中之重。

今年以来，传闻中的互联网舆论平台管制的利器——国家特殊管理股已经悄然实施。

2021年4月，字节跳动在国内的运营实体北京字节跳动科技有限公司发生了股权变更。网投中文（北京）科技有限公司持有了该公司1%的股份，另外99%的股份仍在原股东字节跳动有限公司手中。

北京字节跳动科技有限公司注册资本金从1000万增资到2亿元，网投中文（北京）科技有限公司出资200万元。

网投中文（北京）科技有限公司背后则有三个股东：分别是中网投（北京）科技有限公司、北京市文化投资发展集团资产管理有限公司、央视频融媒体发展有限公司，占股分别是40%、30%、30%。中网投（北京）科技有限公司的背后，是中国互联网投资基金管理有限公司100%持股。北京市文化投资发展集团资产管理有限公司、央视频融媒体发展有限公司的背后则分别是北京市国资和中央广播电视总台。

2020年3月19日，微博国内运营实体北京微梦创科网络技术有限公司发生股权变更，注册资本从5.5亿人民币增加到5.6亿人民币，新增股东网投通达（北京）科技有限公司。网投通达（北京）科技有限公司持股1%，出资560万人民币，背后同样是中国互联网投资基金管理有限公司100%持股。

字节和微博这一次增资扩股都是来自同一家基金，持股额都是1%。中国互联网投资基金又称中网投，是国务院批准设立，由中央网信办和财政部共同发起。在官方的介绍中，“设立中国互联网投资基金是贯彻落实党中央、国务院决策部署，深入推进供给侧结构性改革，创新投融资机制，推进实施网络强国战略的重大举措。”“中国互联网投资基金规划总规模1000亿元人民币，首期规模300亿元人民币。中国互联网投资基金管理有限公司负责基金的市场化运营、专业化管理。”

自从设立以来，除了微博和字节，中国互联网投资基金还在2019年投资了快手。2019年9月30日，快手E-1轮融资引入了中国互联网投资基金，以每股40.66港元成本认购了3430.64万股，耗资14亿港元。

中国互联网投资基金是这一轮国家特殊管理股的主要出资人，以其为出资人的互联网舆论平台管控模式基本成立。

这个模式有以下特点：

首先，对于国家特殊管理股的适用互联网公司范围，是综合互联网公司的国内业务部分。

微博和字节跳动都是包含互联网信息、视听的综合公司，微博旗下有直播平台一直播和秒拍；字节跳动拥有今日头条、抖音和西瓜视频等，两者都是既有新闻信息又有短视频和直播。



2021年8月1日，上海举行的 ChinaJoy Entertainment Expo，微博的展位。摄：Costfoto/Barcroft Media via Getty Images

微博是没有什么海外业务，但是字节跳动的海外业务TikTok并没有在这次入股范围。字节跳动是VIE架构，TikTok等一些海外业务跟国内公司之间并没有直接股权关系，即便有也是跟字节跳动有限公司有关，跟这次入股的实体“北京字节跳动科技有限公司”之间没有股权关联。字节跳动的发言人告诉了《华尔街日报》：这次入股的中国注册公司包含中国市场的短视频和信息平台，拥有一些中国运营业务必要的许可证。

微博和字节之后，仍然有一些悬而未决的问题：腾讯、搜狐、网易和新浪这些传统门户会不会是下一个方向？爱奇艺、优酷、腾讯视频以及B站等视听网站将是如何安排？

其次，入股主体公司就是中国互联网投资基金为主体，持股就是1%。之前有文章提到，中国互联网公司总市值在两万亿美元，即便1%的持股最终也需要1000-2000亿元人民币，而中国互联网投资基金的总规模也就1000亿元。

实际上如果只控制一些互联网企业意识形态方面的国内运营公司，这个资金额度大大降低，可操作性就非常强。中国互联网投资基金在字节上花了80万，微博是独自入股花了560万，两者加起来只有640万元。

市城。1. 目前公司的总资产为1.2亿元，净资产为0.8亿元，营业收入为0.5亿元。

为什么入股字节使用了网投中文（北京）科技有限公司，背后多了北京市国资和总怡呢？这有可能考虑到字节是北京市重点企业，抖音又是视听领域的一哥。

2016年5月19日，原国家新闻出版广电总局召开会议，要对国内大型视频网站实行特殊管理股制度，当时选定国有股入股单位备选有五家，分别为中央人民广播电台、中国国际广播电台、北京广播电视台、湖南广播电视台和上海东方明珠新媒体股份公司。现在中央人民广播电台、中国国际广播电台已经跟央视合并成中央广播电视总台，看来以后对视听网站入股，总台将会有很大的话语权。

第三，国资入股之后，会委派一名网信有关的董事会成员。

微博在提交给SEC的文件中说，国资有权利在其国内运营实体北京微梦创科网络技术有限公司三人董事会中指定一名董事，这名董事在特定内容决策以及特定未来融资中拥有一票否决权。

特殊管理股提名的董事，不会干预公司的一些正常商业运营，对意识形态的控制体现在内容方向把握，以及股权控制上。目前来看，董事都是出自网信系统的中层官员，保证了董事有足够的时间来参与公司的一些决策，也保证了董事对国家意识形态管控规则的全面了解。

从这一系列的时间线可以看出，国家特殊管理股是早有安排，从理论界、学术界到监管层、执行层，不断探讨、酝酿，到最终出台实行，已经有七八年之久。

特殊管理股制度又称为“金股”制度，是管制上为了解决互联网领域私营和外资资本占据主要份额，解决互联网舆论失语而推出的政策。

2013年11月，党的十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出，要对按规定转制的重要国有传媒企业探索实行特殊管理股制度。2014年2月，中央全面深化改革领导小组第二次会议审议通过的《深化文化体制改革实施方案》把在传媒企业实行特殊管理股制度试点列为2014年工作要点。

2017年1月，中共中央办公厅、国务院办公厅《关于促进移动互联网健康有序发展的意见》指出：在互联网新闻信息服务、网络出版服务、信息网络传播视听节目服务等领域开展特殊管理股试点。2017年5月，网信办发布《互联网新闻信息服务管理规定》，指出“符合条件的互联网新闻信息服务提供者实行特殊管理股制度。”

在《党的十九大报告辅导读本》中，时任国资委主任肖亚庆提出“在全面完成公司制改革的基础上积极推进股份制改革，引入各类投资者实现股权多元化，探索建立优先股和国家特殊管理股制度。”

从这一系列的时间线可以看出，国家特殊管理股是早有安排，从理论界、学术界到监管层、执行层，不断探讨、酝酿，到最终出台实行，已经有七八年之久。



2021年9月26日，乌镇举行的2021年世界互联网大会互联网之光博览会期间，人们参观腾讯AI影楼展台。摄：Wang Zhijie/VCG via Getty Images

3. 改革开放后的媒体管控缺口

媒体数量上的管控、对报导内容的监管，基本上失效，都市类媒体爆发让中国报刊进入了繁荣期，媒体报导题材和尺度上的变化，也让媒体拥有了“第四权力”，调查记者和调查报导也一时兴起。

1949年之后，中共全面掌权，接收了大批原国统区的知识分子和记者，储安平等党外知识分子一度掌控了面向知识分子的副部级党报光明日报，不过随即在各种政治运动中被打倒，党报姓党，政治家办报等中共意识形态理论逐渐成体系。

在文革到来之际，整个意识形态控制在中央文革小组手中，毛泽东直接通过“两报一刊”（人民日报、解放军报、红旗杂志）治理中国，党报控制上升到前所未有的高度。

1978年改革开放之后，传媒行业有所松动，但不管从党内规矩还是法律法规上，都没有给私人资本控制媒体开口子。

但随着经济改革的深入，新闻传媒行业作为经济活动中重要一环，也开始有所变化。即便政策上并没有开口子，但通过变通绕过管控规则屡见不鲜，甚至也得到了监管部门的认可。

党媒一般是事业单位，法理上100%国有，但党媒下属公司可以增资扩股，这样私人资本就可以进入公司，实质上来操盘报纸电视台等媒体。

为了创收，各地党报下兴办都市类报纸，比起官腔十足的党报，都市报体制灵活、文风俏皮贴近生活，扩大的大量版面为刊登广告提供了空间，党报版面、电视台频道都被拿出来承包。

体制一松，能人辈出。

按照中国媒体管控的要求，所有的报纸、杂志实行刊号控制，刊号由国家新闻出版总署总量调节，负责平时发放和监管；所有的媒体单位都需要有一家政府或者事业单位的挂靠，以体现100%的国有所有权。

既然口子打开了，各类报刊纷纷问世，毕竟体制不是铁板一块，各个单位皆有扩权和增加营收的需要。新兴的报纸杂志只要听从主管单位名义上的管理，实际上的媒体管理、采编和经营广告的权力把控在实际兴办人手中。甚至连中央媒体也是类似情况。

例如《新京报》的诞生，就是身在广东的《南方日报》报业集团与央媒《光明日报》社合作的产物，这开创了央媒与省级党媒合作办媒体的先河。各地的都市报更是开始市场化运营，几乎不受意识形态管控，这种灵活的新闻体制不但能突破传统媒体在报导范围、写作题材的窠臼，甚至能引入私人资本，乃至上市。

媒体数量上的管控、对报导内容的监管，基本上失效，都市类媒体爆发让中国报刊进入了繁荣期，媒体报导题材和尺度上的变化，也让媒体拥有了“第四权力”，调查记者和调查报导也一时兴起。

在商业化操作方面，许多都市类媒体大胆尝试新的变现模式，新闻版面售卖，有偿新闻大行其道，甚至一

些版面是完全承包给商业公司。2000年之后，门户网站兴起，BBS、博客、微博陆续诞生，监管部门应对失据，网络媒体实际上掌控了巨大的话语权，跟市场化媒体配合加上自采编，一定程度上脱离了中共舆论控制，成为独立小王国。

“两个舆论场”论在2013年前后成为共识，“一个是以党报党刊党台、通讯社为主体的传统媒体舆论场，一个是以互联网为此基础的新媒体舆论场”。官方舆论跟民间舆论脱节，民间舆论拥有强大的动员能力和社会共识塑造能力，也有人认为“互联网成为中国最大的变量”。



2020年11月22日，浙江省乌镇举行的2020年互联网大会上，一个孩子与百度的机器人互动。摄：Zhai Huiyong/VCG via Getty Images

4. 新时代舆论争夺战

鲁炜倒台之后，网信办再历两任领导，徐麟和庄荣文都是沉默寡言的技术官僚，互联网管控制度化，法制化，网信办牵头制定的法律、部门规章成为了中国互联网管理的基本规则。

不过，习近平对意识形态工作一直是非常重视。

在浙江任省委书记时，他曾在浙江日报《之江新语》栏目组织撰写大量评论文章。

曾任上海市办公厅副主任的朱纪华接受《学习时报》采访，披露了一件轶事。2007年之前，东方卫视并没有每天晚上七点都同步转播中央电视台《新闻联播》。习知道此事后，专门把市委宣传部领导找来，很认真地了解有关情况，得知当时在全国的卫星电视中，只有东方卫视未在每晚七点档转播中央电视台的《新闻联播》，他当场就提出要求：“东方卫视必须转！”

在此后的一次专题会上，习非常严肃地再次强调，中央电视台的《新闻联播》不是代表中央电视台，而是代表中央的声音，明确要求东方卫视必须按时转播。此后，东方卫视每天晚上七点同步转播中央电视台的《新闻联播》。

中共十八大之后，新一届中央实际上在两条线上都有较大举动。

一条是明线强力反腐，打虎拍蝇，从周永康到“郭薄令徐”案，举世震惊；另外一条暗线就是要夺回意识形态的控制权，打击“历史虚无主义”、“信仰退化”、“西方民主自由思想”泛滥等社会思潮。

比起万众瞩目的反腐，意识形态工作则是逐步推进。十八大之后，对于互联网舆论平台的新管控模式已经开始探索。2013年8月19日，十八大之后第一次全国宣传工作会议，就提出了“经济建设是党的中心工作，意识形态工作是党的一项极端重要的工作。”着手对意识形态“乱象”进行整治。

十八大之后，习近平召开了几次关于意识形态方面的会议，奠定了意识形态管控的基本法则。比较重要的包括以下几个：2014年1月15日《在文艺工作座谈会上的讲话》；2016年2月19日《在党的新闻舆论工作座谈会上的讲话》；2016年4月19日《在网络安全和信息化工作座谈会上的讲话》。

这三次讲话可以看做是最高层对于意识形态，对于互联网态度和看法的总结，第一着眼于文艺理论方面，第二个关于新闻舆论，第三篇则是关于网络安全。

在《在党的新闻舆论工作座谈会上的讲话》中，习把互联网舆论提高到“过不了互联网这一关，就过不了长期执政这一关”。“管好用好互联网，是新形势下掌控新闻舆论阵地的关键，重点要解决好谁来管，怎么管的问题。”

在他的推动下，意识形态管控部门进行了改组，补漏洞，最重要的一步是把中央网信办从国家新闻办公室剥离，成立正部级的网信办，作为中央网络安全和信息化领导小组的办事机构（2018年后改为中央网络安

判离，成立正印级的网信办，作为中央网络安全和信息化领导小组的办事机构（2010年后改为中央网络安全和信息化委员会）。

网信办第一任主任鲁炜出身新华社，在中共舆论界浸淫三十年，即便后来因腐败落马，在任内仍有颇多动作，2013年刚上任，就组织了当时网络大V座谈会，对李开复、薛蛮子、潘石屹等人予以告诫，之后半月用雷霆手段查处薛蛮子嫖娼，重创了公知群体。鲁氏在乌镇办起世界互联网大会，组织中美两国互联网企业家交流，都是当时轰动事件。鲁炜为人好大喜功，手段毒辣老道，实际乃一酷吏，在制度建设和战略规划上，并不能让领导层满意。

鲁炜倒台之后，网信办再历两任领导，徐麟和庄荣文都是沉默寡言的技术官僚，互联网管控制度化，法制化，网信办牵头制定的法律、部门规章成为了中国互联网管理的基本规则。《互联网新闻信息服务管理规定》、《网络安全审查办法》等成为管束互联网公司的有效办法，互联网巨头丛林法则和裸奔时代眼看迈向终结。



2021年8月2日，杭州的阿里巴巴集团总部，一对夫妇骑着车在前经过。摄：Qilai Shen/Bloomberg via Getty Images

5. 后续动作如何？阿里和腾讯怎么办？

腾讯、阿里巴巴、百度、网易、B站、爱奇艺，这几家是下一步特殊管理股政策考虑的重点。

特殊管理股制度，瞄准的就是互联网领域的巨头们，微博和字节跳动是前菜，阿里和腾讯怎么改，是下一步的重点。

目前中国主流互联网公司中，跟新闻信息和视听完全不沾边的公司以电商和共享经济为主。美团、拼多多和京东都是以电商、物流和本地生活服务为主，滴滴则是以共享经济为主，这些公司如果不去进军新闻信息和网络视听，就用不着实行特殊管理股。

腾讯、阿里巴巴、百度、网易、B站、爱奇艺，这几家是下一步特殊管理股政策考虑的重点。

腾讯旗下的业务，按照营收分，主要是游戏增值服务、广告以及云与金融服务三大块，前两块都跟意识形态有关联；纵向来看，腾讯旗下六大事业群，起码有三块是跟新闻信息和网络视听相关，平台与内容事业群（PCG）、互动娱乐事业群（IEG）、微信事业群（WXG）。从舆论属性和社会动员能力来说，腾讯是中国首屈一指的互联网公司，这点就连字节跳动也远远不及。

腾讯被纳入国家特殊管理股制度，应该是题中之意。若要操作，腾讯在国内运营实体深圳市腾讯计算机系统有限公司是最佳的入股公司，这家公司是腾讯起家时注册的公司，马化腾担任法人代表，注册资本6500万元。

如果中国互联网投资基金进入的话，这家公司会增资扩股，注册资本扩大到亿元以上，这样只需要几百万元就能拿下深圳市腾讯计算机系统有限公司1%的股份，并设置一名董事。

阿里巴巴问题有些复杂，毕竟阿里巴巴的主要业务是核心零售，本季度占比86.7%。阿里巴巴大文娱收入占比较少，国家特殊管理股模式有可能绕过阿里巴巴的核心零售和云计算部分，直接入股阿里大文娱的实体公司。

但是阿里巴巴在过去10年纵横捭阖，在媒体领域撒下巨资。传统媒体领域阿里入股了第一财经、财新集团，电视领域入股了芒果超媒，外媒领域控制了《南华早报》，新媒体领域更是拿下了微博、虎嗅、36氪等新媒体的股份。纯粹的新闻媒体领域向来是体制的禁区，阿里在媒体行业的野心已经引发“资本操纵舆论的风险”。现在阿里已经明确要退出芒果超媒、财新集团，估计其他媒体股份撤出也在计划之内。

为了防止阿里巴巴在媒体领域再次“兴风作浪”，阿里的特殊管理股控制或许会更进一步，以其在国内比较

核心的运营公司当做入股的主体。

选择核心子公司进行增资，避开了控制庞大互联网公司的支出，但仍然保证在重要内容问题上拥有一票否决权，是互联网公司与意识形态管控之间的一个妥协。

有人认为强调“共同富裕”和“第三次分配”，对滴滴违规上市的严厉惩罚，对阿里巴巴和蚂蚁集团的反垄断调查，也是大刀向互联网头上砍去。

中共对互联网公司产生的利润未必放在眼里，但对互联网公司形成舆论场、左右国民思想颇为忌惮。国家特殊管理股制度已经铺开，对互联网公司等意识形态力量的驯化，将是检验目前意识形态班底的重要指标。

（王大头，互联网科技观察者）