

# 中國大陸網際網路檢查政策概況

黃柏翰\*

## 壹、什麼是檢查制度？

國家對報章雜誌、影視、電台等的新聞傳播媒介，進行檢查的制度，稱之為檢查制度。新聞檢查的目的通常有以下幾點：(一) 政治目的：為維護現行政權和制度；(二) 道德目的，為維護社會道德和良善風俗；(三) 國家安全目的：為確保國防安全，防止國家機密的外泄，特別是軍事機密。在戰爭期間，為了防止國家軍事機密的洩漏，政府通常會對新聞，電訊等進行嚴格的檢查。

新聞檢查通常有預防制和追懲制兩種。所謂預防制，又稱事先審查，指的是，新聞必須經過檢查機關的批准後，才可以向民眾傳播。追懲制，又稱為事後檢查，指的是傳播前無須檢查，但事後若發現有違法的行為，再追究其法律責任。

現代各國為了避免新聞自由的濫用，各國均對新聞檢查制度，訂定了不同程度的規範，並透過法律來規定新聞檢查的方式、程序、範圍和標準等，以避免新聞檢查的武斷和隨意性。

## 貳、新世代的傳播媒介—— 網際網路

網路的快速傳播與跨距離特性，使得網路成為資訊流通的新媒介，但是近年來，網路刊載的內容以及衍生的問題，漸漸地影響到現實世界的秩序，因此，網路內容的規範與管理，受到各國政府的重視。目前世界各國對於網路內容的管理可分為：專法規範與道德勸說兩類。例如，新加坡、德國、澳洲與中國，針對網路內

---

\* 作者為國立中央大學哲學研究所博士生。

容的刊載，是以專門的法律來管制（註一）；有些國家則是採取尊重網路使用者的分級制，並敦促業者自律規範，而不介入網路內容的管制。

網路的特性，使得資訊能夠快速累積，許多人也願意在網路上提供各式的資訊，這造就了網路使用者，得以輕易地在網路上搜尋到需要的資訊。換句話說，網路上的資訊是由眾多的使用者所參與、所建構出來龐大資料庫，不全然是由官方或政府所規劃建構的。因此，對於網路內容的適恰與否，是否該由政府機關來判斷、檢查，還是該把內容選擇的權利，交還給網路使用者，讓他們依循網路資訊自由的特質，讓資訊得以有更多的創新與累積，這一直是爭議不休的焦點。其次，近年來，許多國家大多著重於網路基礎建設，然而，基礎建設漸趨完善之後，隨之而來的許多網路偏差行為與社會問題，這些都是網路研發者與從業人員所始料未及的。這不僅顯示出，除了資訊技術之外，提昇使用者的資訊素養，也是一個重要的課題，更使得自由與管制之間的爭議更加熱烈。網路刊載的內容，究竟該是自由開放，亦或該加以控管檢查，兩造始終爭議不休。

### 叁、政府管制網際網路的立場

網際網路的檢查，是一種對網際網路

的內容進行審查的制度。網際網路作為一種新興資訊載體，有別於傳統的出版發行，不需經過編審程序，就可以直接進入民眾之中，內容中的違法部分或者不適宜於青少年的部分，往往造成許多負面影響。各國和地區的網路管理機構紛紛制定和施行相關法律，以管理違法內容和不道德內容在網路傳播，這就是網路檢查。

根據內容的不同，網路的審查和新聞檢查一樣，通常有以下幾種類型：（一）**國家安全**：為了保護國家的安全，各國政府都會避免讓有害國家安全的文件，流傳到網際網路之中；（二）**科學技術**：各國的研究機構都希望保護自己的智慧財產權，不讓科學研究資料隨意被流傳到網際網路上。甚至有人認為，製造核子武器方法的相關資料早已流傳在網際網路上；（三）**違法網站**：在某些國家，例如賭博，是違法的。但是，賭博集團會藉由網際網路和電子銀行，透過設在其他國家的賭博公司，進行跨國性的賭博行為。有的時候，還有其他如洗錢等犯罪行為會伴隨發生；（四）**不道德網站**：有一些網站會教授人們如何自殺，甚至在網際網路上相約集體自殺等。

### 肆、中國網路檢查的概況

（註二）

中國政府一向視媒體為「意識型態的

國家機器」，從報紙、廣播到電視，都由國家嚴密管控，鑑於網際網路有許多傳統媒體所不及的特性，中國政府透過技術控管的方式，管理人民連外和國外連入中國的訊息內容。在 1996 年 2 月與 4 月，分別發佈了「中華人民共和國計算機信息網絡國際聯網管理暫行規定」與「計算機信息網絡國際聯網出入口通道管理辦法」，其中個人、法人和其他組織（通稱用戶），若要使用國際網路，必需到相關單位辦理申請登記（註三），此外，其餘需要連到國際聯網的用戶，必須使用郵電部國家公用電信網所提供的通道，任何單位或個人不得自行建立或使用其他通道進行國際聯網（註四）。

2000 年 10 月則進一步對於網路服務內容的法案「戶連網信息服務管理辦法」與「互連網電子公告服務管理辦法」其中明訂欲從事資訊服務，需向主管機關申請，核准後方能實行經營性資訊服務，而非經營性資訊服務則也需要備案後方能實行（註五）。對於電子公告（BBS）部分亦規定：未經專項批准或專項備案手續，任何單位或個人不得擅自開展電子公告服務（註六）。

2000 年 11 月 7 日更對網路新聞的管制發佈了「互連網站從事登載新聞業務暫行規定」，為全球第一個針對網路上登載新聞業務加以規範的國家法令。尤其以第五條規定：只有中央新聞單位、中央國家機關各部門新聞單位，以及省、自治區、

直轄市，和省、自治區人民政府所在地的市，這些政府層級機關所隸屬新聞單位之依法建立的互連網站（稱新聞網站），才能經批准後從事登載新聞業務。低於上述層級的政府機構所隸屬之新聞單位，不得單獨經營新聞網站，只能在上述新聞網站中建立「新聞網頁」，不得登載自行採寫的新聞和其他來源的新聞。

中國當局對於網際網路管制，在電腦相關軟硬體方面，主要是設置網路防火牆、網路自動監控系統、網路伺服監控器或是建構關鍵詞庫進行過濾等方式。但是，在執行層面上，不論是技術與能力等方面，有心者總是會想盡辦法規避。其實，類似的難題，也發生在其他的國家裡，例如：德國、新加坡、澳洲以及中東等的國家，基於社會治安、網路犯罪與色情、政治等因素，藉由法令等相關政府公權力之管制作為，儘管在網路上設下重重限制，但總是事倍而功半。

## 伍、結語

透過中國政府的網路檢查法規，我們可以約略地瞭解到中國網路檢查的概況。其次，中國的網路檢查制度之下也產生了許多的特殊有趣的現象。例如，許多網路使用者，為了避開政府網路過濾系統的偵察，甚至想出了一些對策，比如拆字法，同音異字替代法，符號插入法等等，形成

了中國網路上特有的人文景觀。例如，某位網友創造了一句在網路上廣為流傳的說詞，「不矢口什么日寸候，俺口斤言兑言仑土云上有过滤白勺言兑法，于是，俺学会了拆字。」其實，檢查制度早在人類社會行之有年，歷代都不同程度的檢查制度，從中也可以看出檢查者與被檢查者之間的精彩鬥法，諸如夾壁藏書、臂藏楞嚴等；在西方國家則發展出新聞自由的革命。其中，最值得我們思考的是，蘊含在檢查制度裡的核心問題，究竟該不該將所有的資訊開放給民眾？使用者對各種資訊的讀取或流通是否應該加以限制？若需要檢查或管制，管制程度如何界定？不管是開放或管制，其合理性應能給出良好的說明？這些都是網路倫理與檢查制度裡的熱門議題，值得大家不斷地深思與探究。

### 註釋：

註一：范傑臣先生在〈從多國網路內容管制政策談台灣網路規範努力方向〉一文裡，彙整了各國對於網路內容的管理政策與優缺點(見附錄一、二)，並深入頗析網際網路的特性，相當具有參考價值，本文對網路特性的描述亦參考自此文。見 范傑臣，〈從多國網路內容管制政策談台灣網路規範努力方向〉，《資訊社會研究》(2)，嘉義：南華大學社

會學研究所，2002年，頁205-223。

註二：本節主要整理自 范傑臣，〈從多國網路內容管制政策談台灣網路規範努力方向〉，《資訊社會研究》，頁210-211。

註三：〈計算機信息網絡國際聯網管理暫行規定〉，第十條。

註四：同上註法規，第六條；〈計算機信息網絡國際聯網出入口管理辦法〉，第二條。

註五：〈互連網信息服務管理辦法〉，第四條。

註六：〈互連網電子公告服務管理規定〉，第七條、第八條。

附錄一

表 1 各國家及組織對網路內容之規範

政府介入網路內容管制的程度	國 家	網路內容規定／法令／技術研發
訂立網路專法管制	新 加 坡	1. 網路管理辦法 2. 網路行為準則
	德 國 澳 洲	資訊與通訊服務法 1.1996 檢查法案 1.傳播服務（網路服務）法案
	中國大陸	1. 中華人民共和國計算機信息網路國際聯網管理暫行規定 2. 計算機信息網路國際聯網出入口通道管理辦法 3. 戶連網信息服務管理辦法 4. 互連網電子公告服務管理辦法 5. 互連網站從事登載新聞業務暫行規定
適用現行法律	英 國	1. 現行法規：刑法、猥褻物出版法、公共秩序法 2. 安全網路：分級、檢舉、責任（R3 Safety-Net）
	加 拿 大	1. 現行法律適用：人權法、刑法 2. 政府輔導業者自律，網路業界行為守則
	香 港	規管淫褻及不雅資訊業務指引
	日 本	1. 現行法規：以刑法為主。 2. 業者自律與開發過濾晶片
	台 灣	1. 現行法律：刑法、民法、兒童及青少年性交易防法條例 2. 將採用分級制度對網路內容做規範
主張業者自律	美 國	1. 通訊內容端正法 CDA（宣告違憲） 2. 兒童線上保護法 CDAII 3. 網路免稅法（地方政府不符，抗告中） 4. 透過分級技術開發與業者自律

資料來源：范傑臣

附錄二

表 2 各種網路內容管理一覽表

	優點／主要功能	缺點／主要限制	適用情況
<b>制定網路專法</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 便於政府管理與控制</li> <li>2. 政策規劃與推行的便利</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 限制網路使用行為</li> <li>2. 網路發展緩慢</li> <li>3. 增加社會成本</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 強而有力的政府</li> <li>2. 資訊政策規劃良好之國家或區域</li> </ol>
<b>適用現行法律</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 免除訂定網路專法的繁瑣立法過程</li> <li>2. 政府將來對網路管理所採取的立場保有彈性</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 對於網路特殊行為，恐有現行法律無法規範的部分</li> <li>2. 政府介入管理時機曖昧不明，權限化份不清</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 現行法律得以解釋並規範網路內容</li> <li>2. 需配合輔導業者自律方案，方能達到效果</li> </ol>
<b>強調業者自律</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 保全網路發展以來的自由本質</li> <li>2. 有利於網路迅速發展</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 政府管理不易</li> <li>2. 網路糾紛的處理不易</li> <li>3. 有侵害現實社會秩序之虞</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 民間組織有很強的自主意識</li> <li>2. 網路業者有效的規範與罰則</li> <li>3. 對網路本質的認知與態度</li> </ol>
<b>網路分級制度</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 保護未成年使用者，避免接觸不當資訊</li> <li>2. 便於政府、機關、家長等對網路內容做規範與管理</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 在分級的標準制定上，依照各國習慣與法律規定有所不同</li> <li>2. 是否為強制性的規定，仍待評估</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 對網路內容欲管理，卻擔心太過的介入會阻礙網路發展</li> <li>2. 需由政府、教育單位、家長、業者等發方配合實行</li> </ol>

資料來源：范傑臣