

大陸網路主權論述之情勢評析

An Analysis of Mainland China's Discussions on Cyber Sovereignty

傅文成 (Fu, Wen-Chen)

國防大學政治作戰學院新聞學系助理教授

壹、前言

大陸國家主席習近平於 2015 年「第二屆世界互聯網大會」開幕演說中強調，世界各國對互聯網應該要有四個原則，包含尊重網路主權，維護和平安全，促進開放合作，建構良好秩序。其中，網路主權的聲張，對一向強調言論自由是普世價值的民主國家而言，是個特別且難以接受的論述。

習近平強調的網路主權概念是指，每個國家都有控制本國網路空間的權力。換言之，只要在大陸領土內的網際網路相關硬體、內容、服務等，大陸政府都有充分管轄權力。

事實上，傳播學界自網際網路開始發展以來，對網路所帶來的快速、便利與跨國界即時傳播訊息的特性，所衍生的「電子民主」(electronic democracy) 有不小的期待。因為網路上，所有的公民都可以自由使用媒體、發表言論與參與政治，並不受國界、時間的限制。此特性打破了以往國家機器只需控制少數報紙或是電視臺等傳統媒介，即可達到輿論監控與民意引導目的之情況。

大陸當局針對網際網路等新傳播科技發展，對其維持統治權力動搖的衝擊早有因應。從 1990 年代開始的「金盾計畫」，以過濾任何設定為敏感字眼的關鍵字為方法，到晚近建立各式防火牆、推動網路實名制等手段，都是為了傳播科技的更迭而產生的網路管制措施。值得注意的是，2015 年在大陸第 12 屆「全國人大」常委會推動立法的《網路安全法（草案）》，則是將網路主權的論述法制化，並且提高到國家戰略層級的做法。習近平公開伸張大陸網路主權的論述，也表達其對捍衛民意輿論掌握能力，與確立其在網際網路上主管權力的決心。然而，傳播科技的快速發展下，新媒體對大陸領導機制的衝撞頻率與力道可以預期的將不會減少，本文從新傳播科技的發展與特性為分析取徑，檢視大陸網路主權論述的挑戰與未來。

貳、「中國特色的網路主權」論述內涵

習近平的網路主權核心論述為：「網路空間和現實世界一樣，既要提倡自由，也要保持秩序，強調網路訊息的自由，也必須要在良好的秩序下實現。」進言之，雖然網際網路中沒有國界，所有的使用者都可以隨時與世界任何角落的另一方取得溝通聯繫，大陸當局也不否認此特性。然而，習近平強調的是，在大陸境內的網際網路設備與內容與要遵守大陸的遊戲規則，就如同領土、領空、領海一般，在虛擬的網際空間中，國家機器依然保有主權。

此網路主權的主張對民主國家而言，就是變向箝制言論自由。重要跨國網路媒體公司，諸如 Google，就因不願配合大陸的網路管制措施而全面退出大陸市場。可以預見，大陸當局想要持續推動網路主權的構想，將有一段長路需要走。筆者以下從新媒體發展開始談起，連結大陸主張網路主權的手段與目的，並提出國際現況對網路主權的看法作為檢視架構，以擘劃網路主權論述的樣貌。

一、新媒體發展對大陸媒體管制的衝擊

網際網路是新媒體的發展代表。新媒體的重要發展特性，是讓民眾重新思考時間與空間的定義。舉例而言，在印刷媒體時代，人際之間的溝通需要經過印刷後，透過交通工具的運輸，從訊息產製端到接收端，時間與

空間耗費較多，且受限於運輸能量限制；到電子媒體時代，雖然有 SNG 的實況轉播，相當程度克服了時間與空間的限制，但電波傳送範圍有限，加上各國將電視與衛星頻道視為「稀有財」，多數採取立法管制並以執照特許制經營；直到網際網路的出現，則是更加縮了時間與空間的概念。

使用者可以在網際網路上自行產製媒體內容與其表達主張，不需要如傳統媒體一般，透過報紙編輯的審核或是電視節目製作人的守門把關，相當程度的免除了言論審查的可能。原有的網際網路是 Web1.0 的基礎，意指網路使用者上網的目的，除了收發電子郵件外，就是瀏覽網頁獲取資訊；而現在的網路是以 Web2.0 為架構，使用者可以使用網路即時與朋友或虛擬社群進行意見交換、表達與互動。Web2.0 的架構讓網路使用者不用透過面對面的溝通也可以進行社交活動。更甚者，此架構對民眾的政治參與與政府機制的運作也造成了前所未有的影響。

舉例而言，自 2008 年阿拉伯之春開始，至 2011 年美國占領華爾街，與西班牙憤怒者罷工運動，世界各地所發生社會運動似乎與「社群媒體」這一個快速被民眾所接納，且新的 Web2.0 架構的人際互動媒體有著緊密的關係。

進而言之，2008 年埃及阿拉伯之春活動，是透過埃及 Facebook 以及 Twitter 社團「4 月 6 日青年運動」(April 6 Youth Movement) 串聯，讓多個阿拉伯國家政府如推骨牌般傾倒，引發一連串政治改革。無獨有偶，2011 年 5 月 15 日，在西班牙發生「憤怒者運動」，將近三萬名西班牙民眾上街抗議金融危機造成民不聊生，此一運動亦催生之後美國的「占領華爾街運動」。這個運動透過 Facebook 串連，2012 年 5 月時「憤怒者運動」屆滿一週年，再次透過 Facebook 號召十萬名民眾上街，抗議高失業率、低經濟成長率的經濟環境。

透過社群媒體產生社會運動與過去傳統的社會運動也有顯著不同，因為網路的特性，訊息傳遞變得更為即時。再者，因為網路的普遍性，讓更多主流媒體不會報導的資訊可以透過臉書傳遞，進而產生動員效果，而網友透過「懶人包」，將訊息以簡單的論述傳遞出去，這些懶人包的接受者也更有機會深入了解這個議題。透過網路病毒式的傳播，更有機會吸引更多志同道合的人加入。

隨著新媒體的快速發展，大陸當局當然顧慮上述的社會運動與公民參

與的模式也影響大陸民眾，進而動搖其對輿論民意甚至是統治的機制，故在網路主權的主張與網路管制的手段，勢必緊跟傳播科技發展的脚步而不斷更新。

二、從大陸《網絡安全法（草案）》解讀網路主權合法性

大陸《人大網》揭示，《網絡安全法（草案）》的立法背景主要有三個目的。包含因應「網絡入侵、網絡攻擊等非法活動」；阻絕「宣揚恐怖主義、極端主義，煽動顛覆國家政權、推翻社會主義制度，以及淫穢色情等違法資訊」；防範「非法獲取、洩露甚至倒賣公民個人信息，侮辱誹謗他人、侵犯智慧財產權等違法活動」。

綜而觀之，上述的立法目的與精神約可以分為對內部以及對外部國際兩個層面。對內部而言，習近平上臺後，於 2015 年通過的《國家安全法》即明定，大陸需要「維護國家網絡空間主權、安全和發展利益。並實現網絡和信息核心技術、關鍵基礎設施和重要領域信息系統及資料的安全可控」。網路安全與網路主權的聲張至此，已提升到國家安全的層級。從實際執行層次看來，中共嚴格執行「網路實名制」、「清網行動」，及加強管控微博、微信等一連串措施，都可以看出對內部的輿論掌控及維持內部民意穩定的意圖昭然若揭。

再者，對外部國際間而言，網路產業的大國諸如美國與歐盟也開始在不損及言論自由的核心價值下，針對網路安全議題立法規範。然而，大國之間，在網際網路上較量的網路戰爭卻方興未艾。雖然 2015 年美國總統歐巴馬與習近平的「歐習會」後，歐巴馬宣稱「美中兩國已經達成一致，不支援以經濟利益為目的的網路犯罪，兩國政府都不進行或支援通過網路竊取智慧財產權的行為。」；習近平也回應「兩國就打擊網路犯罪達成重要共識，雙方將加強網路犯罪調查合作和資訊共用，探討網路空間的國家行為準則且中美就網路間諜問題達成共識」。

但實際上，從美國史諾登事件可以看出，世界各國，包含美國對假想敵人、盟友都進行大規模且嚴密的網路間諜監控活動。尤其在網際網路發達的今日，大量儲存、應用在國家安全議題的資訊，都透過網路傳輸、運作與溝通。針對網路安全機制的攻擊與探索，不會因為一次的國家元首會面而中止。大陸《網絡安全法》的立法，也帶有將這個國家安全層級的議

題法制化與制度化的企圖。

《網絡安全法案(草案)》的特色主要有三個層面，第一是賦予網路監管部門幾乎無限制的權力。相關單位有權對網路關鍵設備和網路安全專用產品實施安全認證檢測制度權力(第19條);有權對關鍵資訊基礎設施的安全風險進行抽查檢測(第33條);賦予監管部門要求停止傳輸或刪除違法信息(斷網)，及採取防火牆等措施阻斷違法資訊傳播的權力(第43條)。

第二是加重網路營運業者的責任和義務。網管單位得以要求業者遵照網路安全等級保護制度，業者必須承擔處置違法信息的義務(第40條);網路業者有提供應用軟體合法發布或傳輸信息義務(第41條)。

第三是強化對網路使用者的實名監控。明訂國民使用電信基礎服務時，要嚴格推行「實名制」，禁止網民以匿名的方式使用網路服務(第20條);另外，禁止網路使用者發送「含有法律、行政法規禁止發布或者傳輸的信息」(第41條)。

綜合上述法條的立法目的，可以看出，大陸當局嘗試全面性的防堵新傳播科技發展對其統治機制的影響，並且企圖將以有的網路實名制、禁止加密措施、斷網機制等方法，與言論審查的主要目的連結起來，並賦予管理機構更大的權力進行掌控，也律定網路業者的協助審查責任。

雖然，大陸將網路發展與安全提升到國家安全與策略層級的高度，但是，從這部《網絡安全法(草案)》的條文看來，大多數的法條都著重在網路安全與網路管理。換言之，對安全與管理同等重要的「網路發展」層面著墨甚少。可以預見的將來，隨著下一世代的傳播媒體發展，法案勢必要追著科技發展的脚步調整;然而，這種只防堵不發展的方法又能適用幾次傳播媒體的革新，令人感到懷疑。

參、國際間對網路主權論述的反應

2015年的「世界網路大會」會中，主要的出席國家有俄羅斯、巴基斯坦、哈薩克、吉爾吉斯等國家。無獨有偶，出席國家中多是支持或正在進行網路管制與言論審查的國家。

這個網路大會也因為其主軸是推動網路管理與聲張網路主權，而遭受

到包含「無國界記者組織」與「國際特赦組織」在內的社會運動組織抵制，並且，呼籲西方跨國網路媒體一同拒絕出席，以抗議網路主權論述這個侵犯人權的主張。

事實上，大陸政府對跨國網路媒體的態度一向強硬。如 Google 拒絕配合言論審查，除被迫退出大陸外，大陸也扶植「百度」作為替代；Facebook 尚未申請到落地服務權前，大陸先扶植版面、運作方式極其類似的「人人網」作為替代；Twitter 尚未進入大陸前，則是以功能類似的「微博」作為替代。從上述的案例都可看出，大陸官方向國際媒體表達的聲音是，大陸有能力發展具有自己特色的網路媒體，以滿足現今的經濟與社會發展所需。如需要進入大陸市場的跨國媒體企業，需要調整好本身的營運模式。

針對國際間對大陸嚴格執行網路管制與倡議網路主權的異見，大陸領導人則以「我們應該尊重各國自主選擇網絡發展道路、網絡管理模式、互聯網公共政策和平等參與國際網絡空間治理的權利，不搞網絡霸權，不干涉他國內政，不從事、縱容或支持危害他國國家安全的網絡活動」作為回應。然而，這個回應方式則是直接的向西方國家宣示，大陸在未來，依然會屏蔽大量的網路敏感內容，像是人權、法輪功等。除了屏蔽內容外，大陸也產製的大量符合政府立場的網路內容。例如，在百度搜索「臺灣獨立」，呈現的內容均是清一色反對的聲音。對大陸人民而言，接觸的是一個 360 度全方位的政府審查過的輿論與媒體環境。人民看到的，是政府要給你看的；至於政府不給你看的，一個字也看不到。對於大陸異議人士而言，嚴格的網際網路規範也意味著，大陸的自由表達和抗爭行動也失去唯一的管道。

這個情況是為其他民主國家所不能認同也不樂見。正當全球公民透過網際網路相互溝通、分享訊息，並且利用這個全新的平臺表達意見與訴求時；大陸的作法卻與其他國家背道而馳，雖然，美其名是套上符合大陸「國情」的網路管理機制，但實際上，卻讓網路發展與民眾意見表達的普世價值的前景蒙上陰影，也難以取得國際間的認同。

肆、結論：網路主權的未來與挑戰

大陸拒絕國際網路媒體大廠，諸如 Google、Facebook、Twitter 的同時，也扶植本地的網路媒體，作為其箝制網路言論、爭取網路主權論述的重要推手。其中就包含所謂的 BAT-- 百度 (Baidu)、阿里巴巴 (Alibaba) 和騰訊 (Tencent) 三大新媒體公司。

大陸最大的互聯網集團「阿里巴巴」主席馬雲，在呼應習近平對於網路主權時曾說「各個國家、各個民族、各個文化的不同，治理方法確實不同。海外不少人講大陸的互聯網是不是管得太緊，但是我認為，不管怎麼樣，這個國家管住了 7 億互聯網用戶，管住了 BAT，還是有很多東西值得我們學習和反思的」。

然而，隨著《網絡安全法(草案)》的通過，將大陸行之有年的網路監管措施法制化，除可能不利大陸網路產業發展，也將限縮大陸民眾表達自由的空間。值得一提的是，大陸行之有年的網路審查和監控作為將穿上具「合法性」的外衣。國際傳播學界曾期待，網際網路的發展應用已推動大陸朝民主開放發展的機會，也會大為減低。大陸當局以網路鞏固威權與統治機制的能力也大為增加。

這套與民主國家普世價值理念相違背的「網路主權」論述，如何在國際主流價值中折衝，走出一條廣為接受的路，避免跟「網路極權」畫上等號，將是網路主權的論述主張能走多遠與影響多少國家的關鍵原因。