

淺析中國大陸的網路監控政策

On Internet Monitoring Policy in Mainland China

王佳煌 (Wang, Chia-Huang)

元智大學副教務長兼教學卓越中心組長

壹、前言

最近中國大陸頒布《即時通信公眾信息服務發展管理暫行規定》(俗稱「微信 10 條」)，各方看法不一。有的認為這不過是大陸管控網路言論與內容的最新例證，不值得驚奇。有的認為，大陸是為了打擊恐怖主義、色情、詐騙，維護國家安全與社會治安。有的則從商業與經濟角度分析，觀察《騰訊》等即時通信軟體廠商的股價與經營前景。

回顧大陸管控網路的歷史，檢視其管控網路的機制，我們可以發現大陸國家機器的應變與學習能力極強。儘管網路發展與用途日新月異，進展神速，大陸仍能亦步亦趨，學習因應與掌控，成效不小。這種「成就」，值得我們深入、仔細地描述與分析。

貳、網路監控的機制

一、部會與機構

大陸整個黨國體制同時控制網路建設、網路信息、資訊軟硬體技術與網路內容產業的發展。除了工業和信息化部、國安部、公安部之外，2011 年設立的「國家互聯網信息辦公室」負責互聯網信息傳播的方針政策、傳播法制建設，以及互聯網信息內容管理的指導、協調、監督，違法違規網站的查處。各級政

府亦設置「網管辦」(網信辦)。習近平上臺後，一方面承繼所有黨國機器，2014年2月底更設立「中央網絡安全和信息化領導小組」，擔任組長。這些部會、機構，加上中共中央宣傳部(網絡新聞處等)，構成綿密的網路監控機制。

二、網路信息監控部隊

面對巨量產生的網路內容與瞬息萬變的網路輿情，大陸部署的網路監視與言論檢查人力大致分為五種。

網路警察(估約二萬到五萬人)巡視網路，蒐集各種批判與反政府的言論與訊息，必要時依法定程序與機制(匯報、雙重審批、值班網警接收處置指令後限時刪除)，刪除負面網帖，如造謠、顛覆政府、恐怖攻擊等11種「有害」資訊。

「五毛黨」(估約二十五萬到三十萬人)在網路上製造輿論，美化大陸統治，以大量訊息洗版或灌水，沖淡網路異議的影響或能見度(據說於2005年開始發動五毛黨，依發文則數領錢)。

第一批「網路輿情管理師」經過一週的培訓與考試後結業，證書分為五級(網路輿情助理分析師、網路輿情分析師、網路輿情高級分析師、網路輿情管理師、網路輿情高級管理師)。這批人員主要來自官方媒體、公安部門、上訪部門，其任務以蒐集彙整網路輿情為主，包括「文革」、「群體性事件」等。

網路服務提供商，包括社群網站經營者，為了生存，配合政策，僱用檢查員(個別業者最多據說僱用到1,000人)，自我巡檢網站上或透過公司主機上網的言論。

2012年春節過後，中共宣傳部門下令，在大陸各微博成立共產黨組織，直接監管微博。2014年6月，中央組織部也要求黨員訂閱使用微信與易信，以促進黨員的交流與學習，改變用戶當中黨員與非黨員的比例。這個政策的背後，可能也有影響網路言論與信息的考量。

三、網路信息監控的法規

(一) 網路服務商(ISP、ICP、網吧)之管控

為管制網路服務業者，大陸連年頒布《計算機信息網絡國際聯網安全保護管理辦法》(1997)、《互聯網信息服務管理辦法》(2000)、《互聯網站從事登載新聞業務管理暫行規定》(2000)、《國務院辦公廳關於進一步加強互聯網上網服務營業場所管理的通知》(2001)、《互聯網上網服務營業場所管理條例》(2002)、《非經營性互聯網信息服務備案管理辦法》(2005)、《互聯網醫療保

健信息服務管理辦法》(2009)等，並要求互聯網服務業者簽署《中國互聯網行業自律公約》(2004)、《互聯網站禁止傳播淫穢、色情等不良信息自律規範》(2004)。

根據這些法規、通知與公約，政府要求ISP與網站業者自我言論檢查。網路警察到網吧巡邏，可要求使用者出示證件。對於網站、部落格或電子郵件，只要認定信息不妥或意圖危害國家安全，製造社會動亂，均可直接刪帖或關站。

(二) 實名制

大陸在2010年即提出手機上網通話實名登記的構想。2013年7月，工信部發布《電話用戶真實身份信息登記規定》，9月1日起正式實施。凡是購買行動電話、固定電話、無線上網卡，辦理寬頻業務等，都要憑身分證或其他有效證明身分的證件，辦理實名登記。如此一來，恐怖分子、垃圾信息、異議分子、一般大眾，將很難以易付卡隱藏其身分，打電話、上網都會遭到官方的監控。網路原本的匿名空間，再度遭到壓縮。

2012年3月開始，《新浪》、《搜狐》、《網易》、《騰訊微博》的用戶必須以真實身分註冊。同年12月，「全國人大常委會」通過《關於加強網路信息保護的決定草案》，該草案要求電信與網路使用者須以真實身分註冊。2013年9月9日，大陸最高人民法院與最高人民檢察院公布《關於辦理利用信息網路實施誹謗等刑事案件適用法律若干問題的解釋》，提出網路誹謗刑事案量化入罪標準：網路誹謗實際點擊、瀏覽次數達5,000次以上，轉發達500次可判刑。「嚴重危害社會秩序和國家利益」提起公訴的七宗罪名包括：引發群體性事件（抗爭事件）、引發公共秩序混亂、引發民族或宗教衝突、誹謗多人造成惡劣社會影響、損害國家形象嚴重危害國家利益、造成惡劣國際影響、其他嚴重危害社會秩序和國家利益。其中第5到第7項說法概括，幾乎無所不包。

2014年3月，大陸廣電總局發出通知，警告違規播出網路劇、微電影的互聯網視聽網站（搜狐、優酷、騰訊等），並發布管理視頻網站與內容審查的新規章，罰則包括不得投資、沒收設備與所得、吊銷許可證等，許多英美劇集紛遭下架。2014年7月，大陸工業和信息化部發布通知，要求軟體應用開發者發布移動應用軟體前，必須以實名註冊，理由是如此可防止開發者匿名發布各種包含色情內容及病毒的應用，違反者將列入黑名單。電訊運營商、智慧型手機製造商、應用商城等，都要為自己的平臺負責。

2014年8月，大陸發布「微信10條」，其中第6條規定即時通信工具服務的提供者應當按照「後臺實名、前臺自願」的原則，要求使用者通過真實身分

信息認證後，註冊帳號。第 7 條則規定公眾服務信息活動帳號應經服務提供者審核，並向互聯網信息內容主管部門分類備案，非新聞單位、非新聞網站的公眾帳號，若未經批准，不得發布、轉載時政類新聞。《人民日報》也配合政策，大力宣傳，指微信等通訊軟體有利於散播謠言，製造社會混亂，微信很容易變成「危信」。

參、對大陸網路監控的三種解讀

近日來大陸對互聯網、手機、即時通訊的延伸管控，可以從三個層面來看。

一、領導集權制度化的必然表現

上述帳號、內容與實名制的監控政策，不僅是大陸極權控制體系的展現，也是習近平擔任國家主席、中央總書記、中央軍委主席之後進一步鞏固權力的必然。如果習近平接班前後數度遇刺的傳言是真的，那麼習近平親自擔任「中央國家安全委員會」主席、「中央全面深化改革領導小組」組長、「中央網絡安全和信息化領導小組」組長，乃是必然之事。僅因掌握黨政軍體系，習近平都還有性命之憂，怎麼可能放心假手他人處理國家安全與網路安全？

即使刺殺傳言是空穴來風，在資訊時代與網路社會，國家安全、網路安全、社會治安彼此緊密關連，不可能自行其是，習近平身兼國家安全與網路安全的總指揮，可以減少各部門與機構之間協調與溝通的成本問題，提高網路管控的效率與效果。

不過，中共初期後極權體制的發展與領導人集權制度化的趨勢，是否即表示網路信息完全遭到封鎖？乍看之下，「六四」、「法輪功」、「臺獨」等敏感或禁忌信息與言論必然遭到過濾與封殺，但有新聞評論與學者認為，批評政府的言論並非百分之百遭到限制或刪除。根據學者對社交網站的大量文本分析，大陸並未或無法百分之百封鎖所有批評大陸或政府政策的信息。針對官員貪腐或政策的批評，還是有流通的空間。大陸真正在意或全力防堵的是會促進或引導集體行動、社會動員的信息。這並不是說大陸完全不過濾、刪除批評政府的言論、信息，而是指出大陸的言論檢查機制著重先發制人，防止社會動員與集體行動發生。

二、大陸的信息產業戰略

大陸對互聯網、手機、即時通信的掌控，不只是消極的防堵與監視，或壓

制民主化、自由化與市民社會的興起，也要和大陸的信息化戰略合起來看。信息產業若要發展，軟體技術必須操在自己的手中，否則不但大部分利潤掌握在外人外商手中，技術無法自主，連網路安全、國家安全、國家機密也會遭到威脅。習近平擔任「中央網路安全和信息化領導小組」組長，在該小組第一次會議上就指出未來的目標是將「中國」從網路大國改造為網路強國，並強調：沒有網路，就沒有國家安全；沒有信息化，就沒有現代化。網路發展雖是對中共統治的挑戰，卻也是大陸推動國家進一步發展的憑藉與工具。網路防火長城的比喻很生動，但無法掌握到大陸監控網路更深一層的意涵。

信息產業不只是軟硬體的技術發展，也包括快速發展的內容產業，如社群（社交）網站、視頻、搜尋引擎等。因此，我們可以看到：

（一）公安部於1990年代中期起開始規劃金盾工程（全國公安工作信息化工程），2003年開工，2005年完成。大陸在美商北電網絡（Nortel）與思科（Cisco）協助之下，開發系統，監視、過濾網路上流動的信息。網路過濾與監視系統還可以出口到古巴、白俄羅斯、辛巴威等極權或威權國家。

（二）2009年，大陸推出「綠壩」過濾軟體，美其名是保護青少年，但因外商抗議影響市場，加上軟體本身功能影響到官方電腦網路運作，最後喊停。但不可否認，保護兒少的過濾軟體，的確有其商機，也可能有一石兩鳥的作用。

（三）大陸《谷歌》曾配合政策，自我檢查言論，後因飽受批評，決定退出大陸市場，本土搜尋引擎業者（百度、搜狐、新浪）則趁機壯大。

（四）外資或外來社交、視頻與部落格網站飽受限制，但本土網站趁勢崛起，社交網站如《人人網》、《豆瓣》、《開心網》、《QQ空間》（vs.《臉書》），部落格如《新浪微博》（vs.《推特》），視頻網站如《土豆網》、《優酷》（vs.《YouTube》）。

（五）紅旗Linux失敗，大陸官方研究機構仍與本國軟體業者合作，嘗試開發自主的作業系統與套裝軟體，避免受制於微軟、谷歌的作業系統，包括桌機、手機與平板電腦等。

（六）2014年7月11日，大陸中央電視臺播出的內容指控蘋果iPhone 6威脅國家安全。7月28日，大陸工商總局組織近百名工商執法人員到微軟公司北京、上海、廣州和成都四地的辦公室突擊檢查，理由是反壟斷。9月1日，工商總局勒令微軟於20天內以書面答覆其「壟斷」行為，解釋其作業系統與文書軟體造成的相容性等問題。這樣的解讀似乎有陰謀論的嫌疑。即便如此，大陸管控網路信息的政策措施的確從另一個方向促進大陸本土信息科技與網路產業

的發展，也有助於大陸在（對美國的）資訊戰中搶到制高點。這種手法也可算是另類的保護主義，似乎不是世界貿易組織或自由貿易協定能夠處理的。

三、大陸網民的網路生活

國內外許多學術研究與新聞報導、評論常用二分法解讀、詮釋大陸與網路之間的關係，不是樂觀地認為網路與各種資訊科技的應用會撼動大陸的統治，就是悲觀地認為大陸會用盡各種手段與工具，過濾、封鎖、攔截各種批評中共與主張民主自由的信息與言論。

然而，有些學者根據部落格的研究結果，指出許多網民並不在乎政治討論與民主自由等議題。這些政治冷漠或無感的表現，固然有部分原因是大陸的網路控制造成的，但也可以說是網絡個人主義（networked individualism）、數位毛主義（digital Maoism）與資訊繭居（information cocooning）的表現。網絡個人主義是指網民追求娛樂，沈迷與聊天、八卦與線上遊戲，搜尋個人有興趣的信息與網站。數位毛主義是指網民的人肉搜索、霸凌與言論攻擊。資訊繭居則是指網民尋求臭味相投的人，形成同質性極高的社群，甚至變成極端主義（如漢人至上論者），彼此相互取暖。

換句話說，我們聚焦於大陸控制、過濾、刪除網路信息，逮捕在網路上發表言論的異議分子時，也不要忘記大陸的網路空間裡還有許多網民的生活是不在政治觀察的範圍之內或非政治性的。

肆、總結

大陸對網路與網路信息的控管已經形成龐大的、錯綜複雜的運作機制，涵蓋法規、機構、人員、技術、產業發展與網民的網路活動模式，短期內難以改變。大陸境內的網絡信息仍舊受到深刻的、全面的控制、檢查與監視，中共的統治短期內很難因網路與網路信息而有重大的改變。

套用 Manuel Castells 的網絡社會論題，大陸的網路監控是雙管齊下，既要控制流動空間（space of flows）的信息，也必須控制地方空間（space of places）的上網渠道。實名制是控制網路服務商後的進階與進化版政策措施，既要控制「雲端」上流動的信息，也必須控制「人間」的上網渠道與身分。網路上儘可以用諸多化名與分身，現實生活中的肉身卻必須完全被大陸鎖定。

不過，也有學者指出，研究大陸對網路與信息的控制，不能太樂觀，卻不

必太悲觀。網路上不是沒有批評大陸的信息，但只要不是促進社會抗議與集體動員的信息，還是可能有存活的空間。這種有限的批評信息，是一種漸進與緩慢的改變，一點一滴地為大陸的公民社會與公共論述鋪設路基。研究大陸對網路的控制，不宜只是停留或聚焦在幾個比較具衝突性與新聞特別報導的個案，而是長期投入兼具深度與廣度、質性（訪談、網站信息的解讀詮釋）與量化（包括調查、大數據與電腦輔助的巨量文本分析）的學術研究與實務分析。