

從《互聯網信息服務管理辦法》（修訂

2013年，中國有5.64億網民¹，佔總人口的42.1%，互聯網已成為中國人生活不可或缺的一部分。中國如何管理互聯網？根據北京大學出版社《互聯網法律法規彙編》²，截至2012年5月31日，該書收入的中國各類與互聯網管理有關的法律、行政法規、部門規章和規範性文件、司法解釋、行業自治規範，有196件。以上這些除去行業自治規範，都是中國互聯網管理的依據。

《互聯網信息服務管理辦法》（以下簡稱《辦法》）是上述眾多文件中的一個，屬於網絡監管類行政法規，由國務院於2000年9月25日發佈並實施。

中國是一個行政主導的國家。各類行政法規、部門規章和規範性文件，是政府管理互聯網的主要依據，對互聯網行業發揮著重要作用。

互聯網內容的監管辦法

從《互聯網信息服務管理辦法》名稱可以看出，雖然冠以「信息服務」的名義，其實質是關於互聯網內容的監管辦法。其內容主要有以下幾項：

一、將互聯網信息服務分為經營性和非經營性兩類。經營性服務實行許可制度，非經營性服務實行備案制度。

二、對幾類特殊的互聯網信息服務實行審批制度，包括新聞、出版、教育、醫療保健、藥品、和醫療器械等。

三、對部分信息規定了保留期限，包括新聞、出版以及電子公告（BBS）類，服務提供商需保留60日相關信息，包括信息內容、發佈時間、帳號、IP地址等。

四、禁止服務商發佈《出版管理條例》禁止的內容，涉及以下九個方面：

- ① 反對憲法所確定的基本原則的；
- ② 危害國家安全，洩露國家秘密，顛覆國家政權，破壞國家統一的；
- ③ 損害國家榮譽和利益的；
- ④ 煽動民族仇恨、民族歧視，破壞民族團結的；

- ⑤ 破壞國家宗教政策，宣揚邪教和封建迷信的；
- ⑥ 散佈謠言，煽動非法聚集，擾亂社會秩序，破壞社會穩定的；
- ⑦ 散佈淫穢、色情、賭博、暴力、兇殺、恐怖或者教唆犯罪，或者交易、製造違禁品、管制物品的；
- ⑧ 侮辱或者誹謗他人，侵害他人合法權益的，或者仿冒、假借國家機構、社會團體或其他法人名義的；
- ⑨ 含有法律、行政法規禁止的其他內容的。

五、國務院信息產業主管部門和各級電信管理部門負責互聯網信息服務的監督管理工作。新聞、出版、教育、衛生、藥品監督管理、工商行政管理和公安、國家安全等有關主管部門，在各自職責範圍內依法對互聯網住處內容實施監督管理。

隨著互聯網技術的發展，各類新型媒體出現，特別是社交媒體發展迅猛。新浪微博註冊人數超過5億，騰訊微信註冊用戶超過3億，數以億計的網民擁有了前所未有的表達空間，在中國這樣一個傳統上習慣管理媒體內容的國家，互聯網言論管制成為突出問題。

中國對報刊、廣播電視等實行「黨管媒體」，對媒體的管理分成兩條線，一條線是各級黨委宣傳部門及政府出版部門直接對媒體負責人和媒體內容進行管理和指導；另一條線是媒體的上級部門對媒體的管理，如《出版管理條例》規定新聞出版單位實行主辦單位和主管單位制，《廣播電視管理條例》規定只有廣播電視行政部門可以設置電臺電視臺，中國的新聞、出版、廣播、電視媒體都是直接或間接隸屬於一定黨政機關下的事業或企業單位，上級機關對下屬媒體負有「直接管理責任」，如任命負責人、審核重要內容等。黨的宣傳方針政策、宣傳出版部門的行政命令，對媒體起到有效的約束。黨委宣傳部給媒體的指示，很多情況下是內部下達，並不對外公開。來自兩條線的管理，對傳統媒體行之有效。



1 2013年1月15日，中國互聯網絡信息中心（CNNIC）發佈第31次《中國互聯網絡發展狀況統計報告》。截至2012年12月底，中國網民規模達到5.64億，其中手機網民數量為4.2億，互聯網普及率為42.1%。

2 張平、郭凱天主編《互聯網法律法規彙編》，北京大學出版社，2012年9月。

草案)》看中國互聯網管制趨勢

但在互聯網時代，商業性質的互聯網服務商沒有了主辦單位和主管單位，宣傳出版部門的行政命令較難約束多如牛毛的互聯網服務商，更難以管住數億網民。這種情況下，宣傳出版部門這條線鞭長莫及，要想管理好互聯網，就要加強另一條線的管理，即強化行政法規和部門規章的影響力，將管理責任逐層下放，加大互聯網服務商的責任。

2000年《辦法》並未規定網絡實施實名制管理。2011年12月，北京市新聞辦公室、北京市公安局、北京市通信管理局、北京市互聯網信息辦公室公佈並實施《北京市微博客發展管理若干規定》，要求在北京開展微博客服務的網站及其微博客用戶必須實名註冊才能發言。北京的《辦法》出台後，註冊地在北京的新浪、網易等網站，陸續對微博用戶推行後臺實名制。緊隨北京其後，上海、天津、廣州、深圳等城市也推行了微博用戶實名制。

除了實名制問題，2000年《辦法》規定的管理部門過多，這些部門均可以插手互聯網信息管理。以新浪網為例，為了開展互聯網業務，辦理了以下各類行政許可或批准文件：北京市文化局「網絡文化經營許可證」、新聞出版總署「互聯網出版許可證」、國家廣播電影電視總局「信息網絡傳播視聽節目許可證」、國務院新聞辦公室「互聯網新聞信息服務許可證」、北京市藥品監督管理局「互聯網藥品信息服務資格證書」、北京市通信管理局《電信與信息服務業務經營許可證》、工業和信息化部「增值電信業務經營許可證」、國家廣播電影電視總局《廣播電視節目製作經營許可證》、國家測繪局《測繪資質證書》、北京市公安局《計算機信息網絡國際聯網單位備案表》等等³。

規範互聯網行為及管理責任下放

《互聯網法律法規彙編》196件文件中，制定部門五花八門，絕大多數是部門規章及以下的法律規範，效力層次較低，涉及內容廣泛，然而它們卻是規範互聯網行為的主要法律依據。

2012年6月，中國國家互聯網信息辦公室、工業和信息化部公佈《互聯網信息服務管理辦法（修訂草案）》（以下簡稱《修訂草案》），公開向社會徵求意見。《修訂草案》共6章40條，與2000年相比較，主要有以下變化：

1、對互聯網的管理，從單純的行業管理，即規範互聯網信息服務活動，促進行業發展，上升到維護國家安全和公共利益，保護公眾合法權益的層面。從一個側面說明了互聯網的重要性以及加強管理的必要性。

2、2000年《辦法》中，互聯網監督管理工作是以國務院信息產業主管部門為主導。2012年《修訂草案》將其更改為國家互聯網信息內容主管部門，即國家互聯網信息辦公室。該機構成立於2011年，主要職責為：落實互聯網信息傳播方針政策和推動互聯網信息傳播法制建設，指導、協調、督促有關部門加強互聯網信息內容管理，負責網絡新聞業務及其他相關業務的審批和日常監管，以及其他各項網絡文化領域規劃、協調等工作。但此機構只是在國務院新聞辦公室加掛一塊牌子，而「國新辦」同時又是中共中央對外宣傳辦公室。也就是「國新辦」、「外宣辦」和「國信辦」三位一體，黨政合一。國家互聯網信息內容主管部門中的「內容」二字值得注意，這個部門管理的不是沒有意義的一般信息，而更加注重「信息的內容」，這其中，隱含著意識形態的管理。監管部門的變化，反映出中國政府對於互聯網管理的思路：即信息內容監管優先，行業管理次之。

3、細化許可範圍，明確從事互聯網新聞信息服務，提供由互聯網用戶向公眾發佈信息的服務，及提供互聯網信息搜索服務，須經互聯網信息內容主管部門許可，新增互聯網視聽節目許可。在以上各項許可中，其中「提供由互聯網用戶向公眾發佈信息的服務」，將所有允許網民自由發言的互聯網服務全部納入其中，即無論是網上論壇（BBS）、文章跟貼，還是博客、微博、甚至像淘寶這樣的購物平臺，只要開設互動服務，允許用戶向公眾發佈信

³ 各項許可見新浪網首頁：<http://www.sina.com.cn/>，最後查詢時間：2013年4月19日。

息，均須獲得相應主管部門的許可。

4、推行實名制，規定互聯網信息服務提供者應要求用戶用真實身份信息註冊，而互聯網接入服務提供者也須記錄用戶的真實信息。與此相呼應的是，《修訂草案》同時要求二者加強對用戶信息的保護。

通過推行實名制，政府將網絡內容管理的責任轉移給服務商，使網絡服務商的職能從「服務」轉向「管理」，強制服務商承擔管理用戶的責任，如果疏於管理則須對用戶違法行為負責，服務商為了免除責任，通過各種技術手段和人工審查，加強內容管理，甚至不排除矯枉過正。

5、加大互聯網信息服務提供者和互聯網接入服務提供者的監管責任，明確違反規定的處罰細則，處罰條款由 2000 年《辦法》的 7 條，增至 2012 年的《修訂草案》的 12 條。

其中最顯著的特點是加大互聯網接入服務提供者（下稱接入商）的責任。2000 年《辦法》規定接入商應當記錄用戶上網信息並保存 60 日。但在 2012 年《修訂草案》中，接入商的監管責任被大大加強，共有 4 條懲罰條款涉及接入商，其中一條規定，如果違反「要求用戶用真實身份信息註冊」，「由電信主管部門給予警告，責令限期改正，並處 10 萬元以上 100 萬元以下罰款；情節嚴重的，吊銷其電信業務經營許可證件。」

接入商即通常所說的 ISP，根據工信部公佈的接入商名單，其中既有中國電信、中國移動、中國聯通這樣專門提供互聯網上網服務的公司，也包括通訊技術和數據存儲之類的公司。截止 2013 年 4 月 19 日，工信部網站公佈的接入商共有 1120 家。根據《修訂草案》，這些接入商也要承擔管理責任。這樣就將專門提供技術服務的企業，也賦予了管理用戶的責任。

限制網絡信息

2012 年 12 月 28 日，全國人大會常委會

通過了《關於加強網絡信息保護的決定》，內容共 12 條。該決定從名稱上看是保護網絡信息，但第五條規定卻是限制網絡信息：「網絡服務提供者應當加強對其用戶發佈的信息的管理，發現法律、法規禁止發佈或者傳輸的信息的，應當立即停止傳輸該信息，採取消除等處置措施，保存有關記錄，並向有關主管部門報告。」第六條則要求網絡服務提供者實行實名制，「網絡服務提供者為用戶辦理網站接入服務，辦理固定電話、移動電話等入網手續，或者為用戶提供信息發佈服務，應當在與用戶簽訂協議或者確認提供服務時，要求用戶提供真實身份信息。」人大的這個「決定」一方面要求保護個人信息，另一方面，又要求服務商把用戶的真實身份和發佈的信息告訴政府部門。

人大常委會的決定具有相當於法律的效力，《關於加強網絡信息保護的決定》12 條內容，為行政立法提供了上位法依據，《修訂草案》目前雖然仍在徵求意見當中，但基本可以預測，《修訂草案》中的各項條款與「決定」基本符合。

網絡警察

綜上所述，《修訂草案》管理網絡的思路和辦法大致如下：

通過行政立法，將信息內容的管理責任下放給互聯網信息服務提供者和互聯網接入商。通過許可制的辦法，鼓勵技術成熟、有能力對信息內容進行過濾、限制和管理的服務商從事信息服務，通過加大處罰的辦法，將網絡商的責任與用戶責任捆綁在一起，用戶「違法」而網絡商不及時採取措施，追究網絡商責任，迫使網絡商加強審查用戶內容，網絡商由服務者變成管理者，變成「網絡警察」，從而對互聯網達到有效管理。

政府通過此種途徑，可將網民一言一行盡置眼底。網民越多，政府掌握個人信息越多，監視個人言行亦越發便利。互聯網原先是信息傳播管道，在此制度下變成管治工具。

白淨

汕頭大學長江新聞與傳播學院副教授