

# 中国防火长城

## ——互联网审查的法律经济学

赵克锋 编著



中国经济出版社  
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北 京

## 图书在版编目 (CIP) 数据

中国防火长城：互联网审查的法律经济学/赵克锋编著

北京：中国经济出版社，2010.6

ISBN 978 - 7 - 5017 - 9747 - 9

I. 中… II. 赵… III. 因特网—安全技术—科学技术管理—法规—研究—中国  
IV. D922.174

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 016332 号

责任编辑 张 卉

责任印制 石星岳

封面设计 华子图文

出版发行 中国经济出版社

印 刷 者

经 销 者 各地新华书店

开 本 880mm × 1230mm 1/32

印 张 8

字 数 122 千字

版 次 2010 年 6 月第 1 版

印 次 2010 年 6 月第 1 次

书 号 ISBN 978 - 7 - 5017 - 9747 - 9/D · 474

定 价 22.00 元

中国经济出版社 网址 [www.economyph.com](http://www.economyph.com) 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题，请与本社发行中心联系调换（联系电话：010 - 68319116）

版权所有 盗版必究（举报电话：010 - 68359418 010 - 68319282）

国家版权局反盗版举报中心（举报电话：12390）

服务热线：010 - 68344225 88386794

**To Dr. Jeffrey MacKie-Mason**

**主 编：**赵克锋（北京大学）

**执行主编：**刘一飞

**参编人员：**贝光耀、贺巧玲、胡凌、刘一飞、龙妍、  
许杏柏、张静芬、王晓姝



## 前 言

中国网民数量截至 2009 年 6 月已达到 3.38 亿人<sup>①</sup>,中国也存在着普遍的网络审查。本书以《中国防火长城<sup>②</sup>——互联网审查的法律经济学》为题,在书中,我们希望通过法律和经济的角度,探讨以下几个问题:进行互联网审查的理论架构有哪些?互联网审查的常用手段有哪些?互联网审查的法律依据有哪些?互联网审查的执行部门有哪些?如何勾勒中国互联网的治理轨迹?此外,对比了国内外互联网审查制度、探讨了中国互联网审查所涉及的国际公约,以及世界审查历史等问题。限于学识,我们不可能对互联网审查各个方面的问题逐一展开解释。故在此,我们试图从以上八个方面进行研究。

---

① 中国互联网络信息中心:第 24 次中国互联网发展状况统计报告。

② 防火长城,也称长城防火墙或中国国家防火墙,是对中华人民共和国政府在其管辖互联网内部建立的多套网络审查系统(包括相关行政审查系统)的俗称。其名称得自于 2002 年 5 月 17 日 Charles R. Smith 所写的一篇关于中国网络审查的文章《The Great Firewall of China》,取与 Great Wall(长城)相谐的效果,简写为 Great Firewall,缩写 GFW。源于 2009 年 10 月 29 日访问的 <http://zh.wikipedia.org/zh-cn/%E9%98%B2%E7%81%AB%E9%95%BF%E5%9F%8E>。

全文分为八章：

第一章介绍了一些互联网审查的理论模型，主要对审查制度可能涉及的一些理论要素和可能用到的理论框架进行阐述。我们首先从可能影响审查制度的要素（变量）入手，然后就这些变量对审查结果的影响进行分析。其次，对审查制度中可能涉及的经济学理论框架进行讨论。在明确了某些可能相关的变量之后，需要思考的下一个问题就是这些变量相互之间如何通过经济力量，或者经济学理论框架联系起来。过去的经济学对人们在信息不对称的情况下形成预期的研究已有了颇为成熟的理论体系。同时，我们也对信息不对称在各种现实问题中的应用有了一些了解，在这种背景下，我们需要将审查制度的各个要素在这样的一个（或几个）传统的经济学框架中进行考虑，从而把审查制度要素之间的关系梳理清楚。再次，我们举出个别已经成文的研究作为例子，来说明审查制度有可能使用的研究方法，然后再对一些尚未解决的问题，以及解决这些问题可能需要用到的方法进行更加深入的讨论。

第二章介绍了互联网审查的技术手段。网络审查的技术主要有 IP 封锁、TCP/IP 内容封锁、DNS 封锁、HTTP 封锁，我们还比较了各个技术的优缺点。接下来，具体介绍了中国国家防火墙的封锁技术。国家防火墙针对具体网站的方案有三种：把域名作为敏感字来屏蔽；把域名所在的 IP 屏蔽；干扰域名 DNS 解

析。最后,介绍了主要的反网络封锁的技术,如使用 SSL 加密对抗关键字审查、给网站换 IP 避开 IP 屏蔽、使用国外的 DNS 解析服务器或者使用 tor 来避开 DNS 干扰等。

第三章介绍了互联网审查的法律依据。中国关于互联网审查的规定散见于法律、法规、规章及行业自律规范等规范性文件中。其中《全国人大常委会关于维护互联网安全的决定》是中国专门针对互联网审查作出的法律性规范文件,主要规定了应受审查的行为的种类。关于审查的其他方面的规定散见于其他法律、法规、规章及行业自律规范文件中。例如在中国刑法中规定的与互联网审查有关的犯罪主要有危害国家安全罪,编造、故意传播虚假恐怖信息罪,传播淫秽物品罪,复制、贩卖、传播淫秽物品牟利罪等。这些文件共同构成了中国互联网法律审查的依据。

第四章介绍了互联网审查的执行部门。中国互联网行业的主管部门是工业和信息化部,公安部、国家工商行政管理总局等部门密切配合工信部的行动,形成了多部门共同管理的局面。在工信部的领导下,国家计算机网络应急技术处理协调中心在互联网审查中发挥了重要的作用。此外,中国互联网协会、中国互联网络信息中心也发挥了各自的作用。公安机关在互联网审查具体执行方面发挥了重要作用。

第五章试图勾勒出中国 15 年来互联网治理的轨迹,特别是

网络内容治理,并对未来进行展望。我们将指出,我国当前的互联网治理体制更多的是同互联网出现之前既有的管理框架和法律对接。进而,针对互联网特性,我们将分析当前体制的缺陷。对于“网上”治理,虽与互联网的特点息息相关,但远非依靠互联网本身能够解决,而是更多地取决于“网下”治理机制,一些行之有效的“网下”治理机制是否能继续用到“网上”治理,值得我们深思。司法和行政的边界是本章论述的另一个主题,特别是在当下中国,互联网内容治理蕴涵了相应的政治逻辑,这一点有助于提醒我们注意,在依靠政府强力的转型社会中的法律实施的动力和边界。

第六章对中外互联网审查制度进行了比较。文中针对互联网审查主体、内容、方法和强度四个方面比较一些国家互联网的审查制度。根据互联网审查主体的不同可将一些国家的情况分为“政府指导行业自律模式”和“政府主导模式”;互联网审查的内容由于国家具体国情的不同而有所区别。文中还介绍了法律手段、技术手段、行政手段、行业自律和舆论监督等五种互联网审查方法,并介绍一些国家在互联网审查中所采取的方法,在实践中,这些方法并不是孤立使用的。“开放网络行动”(OpenNet Initiative,简称 ONI)的研究显示亚洲可能是互联网审查最为严重的地区,被 ONI 列入“互联网审查广泛存在”级别的 12 个国家,有 8 个位于亚洲。

第七章针对中国进行互联网审查与《公民权利与政治权利公约》进行了探讨。从国际法的视角来看,一国的国家行为不仅需要符合国内法的要求,也需要遵守国际法。互联网审查涉及公民言论自由的问题,与《公民权利与政治权利公约》中规定的公民言论自由权利密切相关。中国在进行互联网审查的同时需要对此给予关注,并在国内法律和政策上作出修订和调整。

第八章主要考察世界审查历史,同时简要回顾中国清朝以前的审查。对历史的回顾能使我们这一现象的起源、流变以及影响因素有较为深入的了解。我们并不试图呈现一部完整详尽的审查史,而是关注审查作为一种普遍的现象或者制度,其背后的一些共同的东西。为此,我们以时空为坐标有选择地考察审查制度。世界审查这一部分,首先我们选择18世纪之前西方比较重要的国家和地区进行说明,具体来说,我们将分别考察古希腊、古罗马、中世纪欧洲,以及在现代欧洲早期比较有代表性的英国,每个时期主要围绕一些关于审查的要素,如审查动机、审查内容、审查手段与方法等进行说明;接下来我们主要考察美国自建国以来的政治审查史,我们可以看到一个特定的政治制度框架在约束政府审查,保障言论自由,以及保障公开的、集体的政治商议上有怎样的成就和不足。中国部分,以宋前、宋元、明清三个时期为单元对清朝之前的审查进行一个简单的梳理,这包括一些中国特有的审查或在世界史上中国最早有的同类审

查。我们希望在形形色色的史实背后,找到一些制度层面的共同之处,并尽可能收录重要文献,为进一步的研究提供方便。

本书作为一本学术著作,主要目标群体是学生、教师和研究人員。此外,也希望为其他人士诸如政府官员提供一些参考意见。例如在第一章假设的模型中,讨论了几项审查制度的要素:参与的人或者机构、审查的技术、报道的技术、审查的执行、审查的禀赋、理性程度、信息的传播方式、信息接收者的偏好、各个参与者的目标,这些为我们从各个方面理解审查制度有很重要的作用。另外,第一章讨论在某些情况下,审查制度在改变人们对于被审查事物的看法方面没有任何作用,相反,政府的审查行为在某些情况下是有益的,并可以用最少的社会成本进行,那政府就可以根据国情制定出相应的审查办法。

然而,书中难免有不太成熟的地方,还望读者及时指出。一方面是由于可查的资料和数据比较有限,使得论证难度本身比较大;另一方面,由于在编写过程中各章节是相对独立的,所以读者可能会感觉某一章节或者偏重法律,或者偏重经济,这可能与读者对本书的期望有一些差别。然而从全书的角度来看,法律与经济之间的关系是很密切的,我们可以从章节之间的联系中找到初步的答案。比如说:第二章提到有些反审查技术手段可以冲破几乎所有的审查,会相应产生一个成本较低的信息传播渠道,此冲破的大部分成本变成纯消耗性的社会成本。即使

在中国这样实行严格媒体管制的情况下(见第四、五章),我们也可以从第一章的理论架构中推出审查制度有可能会失效,那就可能需要强化相应的法律和行政手段(见第三、五章)和媒体的监控(见第四、五和六章)。也许容易忽略的是,审查制度完全失效后,如果政府高层管理体系的激励不对,经济学中的道德风险问题就可能出现,中层或基层官员(如第四章的政府管理应急体系中的官员和第六章的网络警察)还是会鼓励进行审查,由于核实网上身份和判断什么需要审查的交易费用(即制度费用)过高,就会出现存伪拒真的情况,甚至这些官员有可能会制造出需要被审查的信息,这就白白增加了社会成本。因为没有审查,他们就有可能丧失工作的岗位。这种道德风险问题与其他岗位上出现的道德风险问题不同,诸如“交通警察”等岗位,级别低的官员的道德风险问题对社会的影响相比级别高的官员来说可能小得多,但是“网络警察”等岗位则不同,可能级别低的官员的道德风险问题对社会的危害会很大,因为他们制造出来的需要被审查的信息是公用品,并没有排他性,可能会在网上广泛地传播。即使审查制度没有完全失效,当这些官员对于审查过失需要承担过于严重的后果时,他们就可能会过度地审查,达不到社会最优的结果。但是这些官员的审查行为是会受到经济学中的约束条件影响的,诸如第六章、第七章所说到的一些国际普遍做法或者国际法等。如果激励是对的,官员就会做

出有利于社会稳定的审查。但究竟这种激励要不要将网络正常运行的指标,比如对像 Google 这样的大网络公司等营业额或正常访问量等指标进行统计,加到这些审查官员的考核激励指标中,使官员们在审查时“三思而行”,不能单单套用现行的“网下”治理机制和世界各地历史上主要的审查方法(见第八章)到“网上”(见第五章)。诸如此类的方法还有待学者们进行更多的实证研究。

最后,要感谢参与本书撰写的所有同学,他们大多是我的学生或我指导的北京大学信息社会小组成员,从 2008 年底开始选择参与编写工作。第一章由许杏柏参与撰写,第三、四章由刘一飞参与撰写,第五章由胡凌、王晓姝、汪帆参与撰写,第六章由张静芬参与撰写,第八章由贝光耀、龙研、贺巧玲参与撰写,感谢他们的辛勤付出,同时感谢刘一飞做出了优秀的协调工作,尤其要感谢北京大学光华管理学院及同事们给予我非常良好的研究环境,感谢提供过意见与帮助的同行人和朋友。敬请广大读者朋友们对本书提出宝贵意见,谢谢!(作者联系方式:benjamin. chiao@gmail. com;http://benjaminchiao. org)

赵克锋

北京大学光华管理学院

2010 年 4 月



# 目录

## CONTENTS

### 第一章 审查制度的一些理论问题 / 1

一、引 言 .....	3
二、文献综述 .....	8
三、审查制度的可能要素 .....	9
四、审查制度的理论框架 .....	21
五、审查制度的效果：一个理论的框架 .....	26
六、反垃圾邮件的方法：另外一个框架 .....	33
七、结 论 .....	36

### 第二章 网络审查的技术手段简介 / 39

一、网络审查的技术 .....	41
二、中国国家防火墙的封锁技术 .....	45
三、反网络封锁的技术 .....	52
四、总 结 .....	54

### 第三章 中国互联网审查的法律法规 / 57

一、《中华人民共和国刑法》中的相关规定 .....	59
二、《全国人大常委会关于维护互联网安全的决定》 中的相关规定 .....	68
三、《中华人民共和国治安管理处罚法》中的相关 规定 .....	70
四、与互联网审查有关的行政法规 .....	73
五、与互联网审查有关的部门规章 .....	79
六、行业自律规范 .....	89
七、结 论 .....	89

### 第四章 中国互联网审查的政府管理体系 / 91

一、中国互联网审查的政府管理体系概况 .....	94
二、互联网站管理协调工作方案 .....	97
三、国家公共互联网安全事件应急处理体系 .....	102
四、结 论 .....	116

### 第五章 中国网络法的道路 / 119

一、引 言 .....	121
二、从 Web1.0 到 Web2.0 .....	123
三、两种分析框架 .....	129

四、拟制方法 .....	134
五、对点控制 .....	140
六、网络社会运动和治理逻辑 .....	148
七、结 论 .....	152

## 第六章 中外互联网审查制度的比较 / 155

一、互联网审查主体的比较 .....	157
二、互联网审查内容的比较 .....	162
三、互联网审查方法的比较 .....	164
四、互联网审查强度的比较 .....	180
五、结 论 .....	183

## 第七章 《公民权利与政治权利公约》第十九条和

### 中国互联网审查 / 185

一、法律依据 .....	188
二、合乎公约规定的限制目的 .....	193
三、“必要性”对互联网审查的限制 .....	197
四、结 论 .....	200

## 第八章 世界审查历史概述 / 201

一、古希腊 .....	206
-------------	-----

二、古罗马 .....	209
三、中世纪 .....	212
四、英 国 .....	214
五、美 国 .....	219
六、中 国 .....	227
七、结 论 .....	232

# 第一章 审查制度的一些理论问题

---

赵克锋 许杏柏

北京大学

**摘要:**本章主要介绍审查制度的一些理论问题,并且对审查制度可能涉及的理论要素和可能用到的理论框架进行阐述。我们首先从可能影响审查制度的要素入手,然后就这些要素对审查结果的影响进行分析。其次,我们对审查制度中可能涉及的经济学理论框架进行讨论。经济学理论对人们在信息不对称的情况下形成预期的研究已有非常成熟的理论体系,我们也对信息不对称在各种现实问题中的应用有了一些了解,因此,我们将审查制度的各个要素在这样的一个(或几个)传统的经济学框架中进行考虑,从而把审查制度要素之间的关系梳理清楚。再次,我们举出个别已经成文的研究作为例子,来说明审查制度有可能使用的研究方法,然后再对尚未解决的问题,以及解决这些问题可能需要用到的方法进行更加深入的讨论。

中国防火长城



## 一、引言

本章为审查制度下了一个定义,并给出了现实中的一些例子和可能用到的一些理论框架,试图为未来关于审查制度的研究进行一定的理论铺垫工作。

审查制度是当今世界盛行的一种制度。各个国家的政府成立各式各样的机构去监督在他们国家传输的信息。某些大公司,例如安然,贿赂某些大的审计公司去阻止其公司的丑闻和危机传到股东耳中;某些家长也会付钱购买某些软件,使得他们的子女不能够浏览某些网页。从一个更加宽广的角度来讲,我们所收到的信息一般都是由国家、某些公司或者个人制造出来的,就难免会受到一定程度的审查,面对同样的事件,不同的机构或者个人可能会传达非常不同的信息。

我们在这里下一个初步的定义,审查制度是机构或人故

意阻碍或扭曲相应的信息接受者希望接受到的信息的规则。

根据我们能够掌握的资料,关于审查制度的经济理论文献极少。已有的经济学理论认为,在理性的消费者仅仅想获得真实的信息的情况下,所有的媒体都应该被逼迫着去生产无偏的信息,也就是说,没有哪一个媒体应该生产持续有偏误的信息。这样,审查制度存在的必要性也许会减少。<sup>①</sup>正如一些经济学家阐述的一样 (Coase, 1974; Besley and Burgess, 2002; Besley and Prat, 2002 等),在消费者施加的压力下,媒体唯一能够做的就是不断地生产出更加符合事实真相的信息,因为任何生产具有持续性偏误的媒体在均衡状态下都能够被消费者侦查出其偏误,并且由于消费者是厌恶偏误的,因此这样的媒体会在竞争中失败以至于被逐出市场。如果在理性预期设定之下,媒体的行为不会被审查制度所影响,因为即使审查制度存在,媒体也不会生产有偏误的信息而导致其被逐出市场。相反,它们可能宁愿花费更高的成本去言论相对自由的地下市场生产信息。

但是上面的论述有一个非常强的假设,即,消费者购买信息的唯一目的就是获得事实的真相。部分的经验研究和经济学研究并不支持这种假说。有很多经验研究支持了媒体中存在大量的持续偏误 (Goldberg, 2002; Franken, 2003),

---

① 当然,消费者还会考虑其他的因素,例如一致性、有效性等。



并且,现有的一些理论研究也已经开始将注意力转向其他的消费者假设,例如 Mullanathan and Shleifer(2005)中就说明了如果消费者在获取信息之前有自己预先的偏误,并且媒体可以通过故意操纵新闻来提供符合消费者偏误的信息,那么媒体很可能产生明显的偏误。

近期有一些文献将注意力转移到了政府对媒体的控制上,例如 Besley and Pratt(2006),但是他们将精力主要集中在政府对个别媒体的控制上,媒体之间的策略性行为没有被明显地考虑进去。在他们的模型中,媒体产出的信息相互之间并没有任何的影响,一个媒体产出的信息更加精确也并不会对另外的媒体的市场份额产生影响。并且,在他们的模型中媒体的选择只有两种,一种是压制(suppress)真实信息,一种是出版(publish)真实信息,并没有中间情况,例如有些媒体产出的信息可能是位于真实信息和政府想要放出的信息的中间状态。

通过以上的文献回顾我们可以看出,在审查制度的经济学研究方面,现在还没有一个统一框架,另外有几个我们认为的核心问题似乎并没有得到满意的回答。正如上面提到的文献所表现出来的,在审查制度或者媒体的研究中,有一些截然不同的模型,互相之间采取的是非常不同的假设,也推出了非常不同的结论。如果试图让一个问题的研究得

以深化,建立一定的公共框架和一套共有的假设也许是有价值的。其次,人们在考察审查制度的时候,并没有一个关于审查制度应包含哪些要素的清晰概念。审查制度的兴衰也许和很多因素有关,例如人们获得被审查信息之外的信息的容易程度,人们的收入水平、理性程度、政府的公信力,等等。而我们上面提到的论文仅仅能够在保持其他因素不变的情况下,考察其中的一两个因素对审查制度形式和力度等要素的影响。

至于核心问题,我们认为有以下几个方面。

第一,审查制度是否有统计上的效率、无偏、过多的一型和二型错误等。第二,审查制度对社会福利的影响如何。第三,有什么机制和手段能够达到审查的目的。

这些问题无论在实证上还是在理论上都没有非常满意的答复。当然,审查制度的有效性没有得到回答很可能也是和我们没有建立起一套标准框架有关。如果我们有一套讨论审查制度能够导致各种现象的标准框架,或许我们可以在合理的目标假设下得出审查制度是否有效的结论。什么是有效性的例子呢?政治经济学家可能会问审查制度能否给政党争取到更多的选票,发展经济学家也许会问审查制度能否推动经济发展。如果将审查制度和相关的经济学理论联系起来,我们或许可以通过现有的经济学框架,或者在对现

有框架作一些改变的情况下,来回答以上的问题。

为了使用经济学的框架对审查制度进行研究,我们首先从现实生活中的审查现象中提取出一些要素(即“变量”),然后就这些变量对审查结果的影响进行分析。

其次,我们对审查制度中可能涉及的经济学理论框架进行讨论。在明确了某些可能相关的变量之后,我们思考的下一个问题就是这些变量的相互作用。过去的经济学对人们在信息不对称的情况下形成预期的研究有着比较成熟的理论体系。同时,我们也对信息不对称在现实问题中的应用有了某些了解,在这样的情况下,我们将审查制度的各个要素放在这样的(或几个)传统的经济学框架中进行考虑,从而把审查制度要素之间的关系梳理清楚。

再次,我们举出一些已经成文的研究作为例子,以它们为例来说明审查制度有可能使用的研究方法,然后再对本章和已知的文献中一些尚未解决的问题,以及解决这些问题可能需要用到的方法进行更加深入的讨论。

这一章剩下的内容将分成以下几个部分:第二部分是文献综述;第三部分是关于审查制度可能要素的分析,以及对要素的分类;第四部分是举出某些理论框架对审查制度可能需要使用到的理论工具进行探讨,并对现有的关于审查制度的理论研究进行梳理;第五部分举出了一个研究审查制度有

效性的模型作为例子;第六部分举出了一个研究是否在审查的制度中设立开放渠道的例子;第七部分是总结和对进一步研究的建议。

## 二、文献综述

关于审查制度的文献在我们可以搜集到的范围内并不多见,某一些经验研究,例如 Qian and Yanagizawa (2009) 或者是 Karlan and Bergan (2009) 都支持了审查制度会影响媒体的信息产出,进而影响政治选举的结果。但是在理论方面,研究审查制度的文献还处于比较初级的阶段。

Danezis and Anderson (2004) 尝试使用一个经济学框架考虑在 P2P 系统下如何抵抗审查制度的干扰,他们的文章主要贡献在于考察了两种比较流行的 P2P 设计如何在抵抗审查制度方面有不同的表现。但在他们的模型中,审查者和信息接收者并没有被明确地考虑进去,同时,审查者的工具和工具产生的作用也没有被仔细地研究。

Sidak (2003) 尝试去使用一个经济学框架解释审查制度和政府对媒体的所有权之间的关系,但是他的分析主要基于案例分析。后续的文章例如 Besley and Prat (2003, 2006) 和 Hosp (2009) 都是基于这个文章的思路去分析政府在贿赂媒

体或者通过所有权控制媒体方面的作用。但是,这些文章在审查制度比较严格的地区可能比较难以适用,例如伊朗等中东国家就可能对其所有的媒体都实施基于法律的审查,而不会考虑审查中的贿赂或者寻租成本。

### 三、审查制度的可能要素

在选取这些要素的时候,我们采取的方法是:首先,明确可能参与到审查制度中的主体,以及其策略;其次,举出实现这些策略的工具;最后,举出可能影响这些工具的效果的因素。

在选择这些要素的时候,我们采取的标准是首先根据现实情况抽取出在一般的审查制度下的参与者或者是机构,然后推断出它们采取的工具。在推断工具的时候我们主要根据的是基于现实生活和基于信息经济学一般理论的考虑。在考察影响这些工具的效果的因素时,我们主要考虑了与统计学或者经济学的基本框架相关的问题,例如,在考察影响审查者工具使用的因素的时候,我们考虑了可能出现的一型错误或者二型错误(Type I or II errors);在考察影响信息接收者的因素时,我们考虑了信息接收者的理性程度因素,这些都是基于基本的经济学或者统计学框架得出的因素。

由于研究审查的经济学文章还比较少,所以以下提出的因素很少在文献中被提到,某些文献例如 Danezis and Anderson(2004)中,仅仅提到了信息中介,而且审查者的技术没有得到很好的定义。在另外的一些经验研究的文章例如 Qian and Yanagizawa(2009)中,政府对媒体的控制仅仅是通过一个抽象的概念体现,既没有控制的方法,也没有控制的强度或者力度的区别。

我们选择这些因素可能带来的偏误是存在遗漏的可能性的,正如上文所说,我们挑选参与者以及他们分别使用的工具的时候,很大程度上是基于现实生活的观察。这样的观察方法可能由于作者知识所限而造成遗漏的情况发生,而在我们挑选可能对工具产生影响的因素时,可能过分偏重于统计和经济学的分析而遗漏了其他学科的视角。

## 1. 参与的人或机构

审查者:审查者的特点在于其有权力或者工具进行审查,即屏蔽或者阻碍某些信息的流通。在现实生活中,这种审查者可以对应很多机构,例如国家、公司、军事机构等。

信息中介:信息中介传播信息给信息的接收者,以此来获取利润。信息中介的利润可能取决于信息的接收者对其的“欢迎程度”,或者说是它本身的“名声”等,也可能取决于

它们自身生产和销售信息获取的收入。现实中信息的中介可以对应为媒体、咨询公司、情报公司等。

信息接收者:信息的接收者通过付给信息中介金钱或者某种利益来获取信息。在现实生活中,这可以对应为选民、投资者、军队等。

以上的分类是对角色的分类,而并非说这样不同的角色一定要通过不同的机构或者个人去扮演。事实上,在现实中我们很容易发现许多机构或者个人既是信息的接收者也是信息的中介;或者既是信息的接收者,也是信息的中介,同时在传播信息的时候也加上自己的审查或者篡改。因此,以上的分类并非对不同人的分类,而是对一个系统中不同角色或者分工进行的分类。

## 2. 审查者的工具:审查的技术

审查的技术可能包含以下几个方面:

审查的精确程度:如果审查者试图建立起一种审查的规则或者界限,那么技术是否能够精确地去除超出这种界限的信息是现实中的一个可能的顾虑。这种情况尤其适用于某些边界比较模糊的审查制度。例如垃圾邮件的审查,有可能某些邮件系统的提供商会将某些不是垃圾邮件的邮件误认为是垃圾邮件,而将某些是垃圾邮件的邮件误认为不是垃圾

邮件<sup>①</sup>。

别的渠道的成本:如果信息的中介可以在审查的渠道之外轻易地创造出一个新的信息传播途径,那么审查制度很有可能不会成功。例如,一个国家对政治言论进行审查,但是如果被审查的信息中介可以轻而易举地通过地下途径进行传播,那么这个审查制度可能就会失败。

审查技术的完全性和一致性:这个完全性和上面的“成本”密切相关,即审查技术能否“完全地”和“一致地”应用到各个渠道中。如果在某些渠道的审查技术已经非常完备且精确,而在其他渠道中这些技术还是处于非常初级的阶段的情况下,信息中介和信息的接收者很可能通过另外的渠道交易信息。例如互联网和报纸之间的关系,如果政府对报纸的控制可以达到非常精确和严格的地步,但其对互联网的控制却很难达到如此的精确和严格,那么这种情况下,互联网上的信息交易量很可能大于报纸的信息交易量。

### 3. 信息中介的工具:报道的技术

决定信息传播成本的重要因素不仅仅包括政府审查的执行力度,或者政府对在审查渠道之外的渠道进行信息传播的惩罚的严厉程度,它同时也包含了信息中介采用的技术。

---

<sup>①</sup> 这对应着统计中的Ⅰ型和Ⅱ型错误。



某些技术具有不容易被发现或者不容易被侦查的特点,这样就方便了媒体在不被审查的渠道中发布信息。例如,在互联网普及之前可能政府审查就会容易很多,因为媒体在不被审查的渠道中发布信息的成本很高,而且政府很容易侦查到各个媒体发布的信息。

#### 4. 影响工具的因素:审查的执行

审查的执行可能包含以下几个方面:

执行的道德风险问题:如果审查者需要雇佣别人去执行其审查的指令,那么这样就会产生道德风险问题,可能会影响审查的精确程度,或者其他审查的技术等。

执行的持续性问题:如果审查的执行是持续的,而且审查者有非常大的承诺能力(commitment),那么信息的中介可能就不会有违反审查制度的激励,但是如果审查的执行不是持续的,那么信息的中介可能会因为违反审查制度而获得某些利益。

执行的手段问题:执行的手段决定了信息的中介会采取什么方式进行传播,以及传播的最后结果。如果在执行中,将所有超过审查制度规定范围的信息都删除,那么这样的信息就不能对接收者或者其他的信息中介产生直接的影响。但如果在执行中强制所有超过审查制度规定范围的信息都

在审查制度规定的范围内传播,那么这样的信息可能被接收者得到。这两种作用方式对信息中介的影响却似乎没有那么容易说明,因此我们在这里不贸然下结论。

## 5. 影响工具的因素:审查的禀赋

审查者的禀赋:审查者的禀赋中可能最重要的是他对审查制度持续性的承诺以及在信息接收者中的声誉。这两个禀赋有相反的作用,如果一个审查者向来有不审查的声誉,那么偶尔一次的审查就可能给他带来非常巨大的好处,取得非常好的效果(因为信息的接收者并没有预期到审查者会采取审查制度)。但是如果一个审查者为审查制度的持续性作出了承诺,那么他可能会给信息中介造成一定的威慑作用,从而使信息中介严格遵循审查制度的规则。但是这样的话,他可能会失去在信息接收者处的声誉。信息接收者可能会因为预期到审查者采取的审查制度而调整其对现实状况的估计方法。

信息接收者的禀赋:信息接收者的禀赋可能存在于其收入水平以及收入的分布上。收入水平越低的信息接收者,可能越难以购买到审查渠道之外的渠道上的信息,这样的话就给审查者提供了便利。这或许可以解释为什么在低收入水平的国家更加容易发生审查。

## 6. 影响工具的因素:理性程度

这里“理性”的定义比较广泛,主要用意在于考察各个参与者是否有某些“有限理性”的特征。

接收者的理性程度:如果信息的接收者并非完全理性预期,而是有某些心理的偏误,那么很有可能审查者会利用这一点在审查制度中做出调整。例如,如果接收者受到固有社会习俗的影响,那么或许审查者就会在一开始的阶段中加大审查力度,以形成某些固有的社会习俗,这样形成的审查制度就会节省很多成本。

信息中介的理性程度:如果信息中介不会通过审查的政策或者审查边界的制定去推断真实的情况,那么审查者或许会意识到这一点,从而根据这一点对相应的审查制度进行调整。

审查者的理性程度:如果审查者并不按照理性的方式来进行审查制度边界的设定,那么有可能即使信息中介是完全理性的,他们也没有办法通过确定审查制度来推测真实情况。同时,如果审查者不是理性的,他们还有可能通过胡乱设定审查制度的边界来损坏自己的利益。

## 7. 影响工具的因素:信息的传播方式

信息的传播方式中的因素包括但不限于信息传播者

所具有的关系网络,或者信息传播的网络结构等。有的时候信息传播的方式有一定的局限性。例如,有可能社会关系网会使得与其比较接近的媒体获得相似的信息,这样的话,媒体之间的信息交流可能就不会达到一个有效的结果,每一个媒体最后传播的信息就可能是有偏误的。

## 8. 影响工具的因素:信息接收者的偏好

信息接收者的偏好可能也会影响信息的传播方式。如果人们获得信息是为了更好地与其他人进行策略性行为,那么或者人们不仅仅会在意信息是否反映了真实情况,还会在意信息是否反映了别人所知道的信息。如果社会关系网相近的人们更有可能获取同样的信息,那么人们可能就会要求媒体产出和周边的媒体相近的信息,从而让他们能够对周围关系比较密切的人手头的信息有着更多的了解。

## 9. 影响工具的因素:各个参与者的目标

这是整个理论框架中重要的一个因素,我们要对它展开详细的讨论。

现在,我们将话题固定到政治审查上,而这是我们关心的其中一个重要问题。在政治审查中,政府作为审查者,需要决定是不是采取审查制度,以及需要采取多严厉的审查。

当政府采取某种形式的审查制度时,可能可以阻止某些信息在主流的报纸、网站或者电视上传播,因而给能够在这些主流媒体上传播的信息规定了界限,从而建立起信息传播中被审查的渠道。但是阻止信息传播的途径有一个可能的副作用,通过建立起这种审查制度,政府或许可以令主流媒体传播对它有利的信息。但是某些非主流的媒体,如果它们相信真相在政府设立的审查范围之外,它们或许愿意付出额外的成本而在某些地下的通道传播信息。在这些地下的渠道中,非主流的媒体或会传播不利于政府的信息,因为不相信真相在政府设立的审查范围之内的媒体也许会冒着风险在地下的渠道中传播他们的信息。因此,政府设立这样的审查制度可能导致两种相反的作用,在主流的渠道中,政府的审查制度可能会导致有利于政府的观点,但是在非主流的渠道中,政府的审查制度可能会导致不利于政府的观点。

以上的讨论是不精确的,在政府层面来说,我们并没有说明“有利于”和“不利于”政府的观点分别是什么;我们也没有给出政府的目标函数,从而可能遗漏了政府在其他方面的目标。在媒体方面,我们也没有讨论媒体的目标函数,例如,媒体很有可能在追求客观的报道的同时也考虑自己利润最大化的目标,某些媒体更会考虑自己的声誉等因素。在信息的接受者方面,有可能接受者的最终目标是知道事情的真

相,也有可能他们最后的目标是知道他人的想法或者信息以构造自己的策略。

如果我们确定了(或者我们假设出了)每个参与者的目标,我们便可以确定审查是否有用的标准了。例如,对于一些仅仅关心他在接受者群体中的“平均”名声的审查者,我们需要关心人们在固定策略下收到信息的期望值以考虑审查是否有用;而对于一些同时关心自己的名声的期望值和方差的审查者,我们将考察最后代表性接受者收到信息的期望和方差;而某些审查者可能仅仅是想通过审查制度去掉一些对自己极端不利的言论,在这种情况下,极端的言论的权重就会增加。

我们很难真正地确定在这样一个博弈中的三方(政府、媒体、人民)的真正意图,这之中的关键问题是这三方声称的目标都可能不是他们原本的目标。政府的官员们可以声称他们做出的一切审查举动都是为了人民的团结和社会的安定,而同时他们真正的目标却可能是保护自己的独裁权力;媒体可以声称自己的目的是追求公正和真相,而同时他们的真正目的很可能是追求自身的利润最大化;人民可以声称自己购买报纸或者收看新闻是怀有追求事实真相的目的,而同时他们真正的目的是想通过了解夸大的丑闻来娱乐自己。如果我们完全放开一切可能,那么我们以后的分析将会由于

情况的无穷而显得非常的烦琐。因此,我们在这里引入经济学经常使用的理性人假设,也就是说,政府、媒体和人民三方在有限的资源下都追求自身利益(或效用)的最大化。在这样的框架下,我们来分析人民、政府和媒体三方的目标函数。

我们首先从信息的接受者——人民开始分析。人们为什么要从媒体处购买信息?或许一个合理的解释是因为人们需要信息来做出自己的决策。人们在做出重大决策(例如申请学校、寻找工作、购买房子或金融产品)的时候,都需要搜索信息来帮助自己进行决策。那么什么样的信息最能够帮助人们进行自己的决策呢?如果人和人之间没有策略性的互动,那么显然只要反映事实真相的信息就是完美的信息了。但是如果人和人之间需要进行策略性的互动,那么同时反映了事情真相和其他人的策略的信息可能是更加理想的信息。

为了说明这一点,我们考虑一个要买股票的人希望得到什么样的信息。首先,如果从可能长期持有的情况来看,这个人当然希望能够获得有关公司财务的详细且真实的信息,这样他能够对这只股票进行正确的估值;但是,他可能同时也希望能够看见其他人的购买愿望,以此判断是不是存在短期套利的可能性。因此,一个非常好的信息可能是这两者的一个结合。

我们再分析信息的制造者——媒体。如果我们按照通常的经济学理论,从而假设媒体是追求利润最大化的话,那么媒体应该制造更加符合人民口味的信息,即创造出同时反映事实真相和其他人的想法的信息。

在现实生活中,媒体另外的一个重要收入是从广告中得到的。但是与广告的收入紧密相连的一个因素是媒体面对的受众的多少。也就是说,如果媒体能够生产出符合人民口味的信息,那么愿意看该媒体的信息的人就会增加,从而媒体的收入就会增加。这与媒体为追求在出售信息方面的利润最大化的目标所引致的行为并不矛盾。总而言之,在我们的假设下,媒体最后传播的信息应该是它自己得到的原始信息和其他媒体信息的融合。

最后我们来考察政府的目标。我们很难给政府在所有情况下的审查制度加上统一的目标,因为从现实情况来看,似乎政府在某些情况下所做出的行为的确是符合人民的利益的,而在另外一些情况下,政府做出的审查行为则很难摆脱通过控制人民思想以巩固自己的独裁统治的嫌疑。

我们似乎还可以举出很多政府可能的目标,例如希望维持社会稳定,或者有意识地保护国内某些文化产业等。

我们讨论了在我们知识范围内能够想到的与审查制度相关的因素。或许还有其他因素我们还没有考虑到,但是



上面提及的因素也许已经足够我们建立起一个综合性的框架来考察审查制度的影响和结果。下面我们讨论是否有现行的经济学框架能够被我们利用来考察审查制度。

## 四、审查制度的理论框架

在经济学中直接探讨审查问题的论文在我们能够搜索到的范围内并不多。相反,作为经验研究工具的计量经济学早意识到被审查之后的数据会导致估计的无偏性(unbiasedness)和一致性(consistency)遭到破坏。在计量经济学中,有两个概念需要区分,一个是被截断的数据(truncated data),一个是被审查的数据(censored data)。被截断的数据是指超出一定范围的数据不会出现在数据集中,也就是说它们从数据中遗失了(missing data),而被审查的数据则意味着超出一定范围的数据在数据集中都显示为某个上界或者下界。例如进行某些家庭调查的时候,为保护高收入人群的隐私,高于某个金额的收入在数据集中只能够显示为这个设定的金额<sup>①</sup>。

计量经济学家们发明了很多方式来说明如何得到被审

---

<sup>①</sup> 例如很多数据集中会显示“收入高于10万元每年的显示为10万元每年”。

查的数据的一致的回归。其中比较早期的文章 (Tobin, 1958) 就讨论了线性回归且误差项为正态分布的时候进行一致估计的方法。后来的文章 (Amemiya, 1973; Greene, 2003) 都是在这篇文章的基础上进行的一些改进。不少这些模型的重要假设是, 审查的数据点之间是相互独立的, 审查的数据和没有被审查的数据之间也是相互独立的。因此, 尽管被审查的数据会因为审查制度的系统性而导致我们估计的偏差, 但是我们并不需要对没有被审查的数据作出过多的调整。这种说法在家庭调查的数据中尤其正确, 除非我们有理由相信家庭的很多利益要由他们在家庭调查中和其他人的相对位置来决定 (例如, 如果我们相信在某个家庭调查中位于收入水平最低的 5% 的家庭会得到调查机构额外的补贴), 我们将没有理由相信家庭会依据别人的收入来报告自己的收入。

如果我们考察的经济学模型中含有信息中介, 那么基于独立性假设的审查数据的回归模型就有可能不适用。因为信息中介 (或者我们平日所说的“媒体”) 有可能会策略性地选择自己播出的信息以争取最多的观众。例如, 很少有人会认为 BBC 电视台播出的信息会和中国中央电视台一样, 也很少有人会认为这种不一样仅仅是因为它们收到了不一样的原始信息。因此, 这种策略性的信息制造有可能导致媒体信

息的策略性偏误。而如果我们在计量经济学中没有考虑这个策略性问题,那么我们得出的估计很有可能又将是偏的和不一致的。

如果我们试图在微观经济学中讨论这个问题,那么有哪些直接的经济学框架可以被我们使用呢?

首先,如果审查者要避免某些信息的传播,那么很多情况下这会在一个信息不对称的情况下进行,过去的经济理论告诉我们,在很多信息不对称的情况下,拥有较多信息的一方可能有激励去隐藏某些信息。

一个最为直接的例子是公司治理。在公司治理中存在着非常多的委托—代理问题,而这样的问题可能会让公司的经理有激励去隐藏某些信息而使自己某些不以股东利益最大化为目的的行动得以隐藏。例如,经理可能会贿赂相应的会计公司以隐藏财务报表上的不利信息,从而使自己获得更多的报酬。安然(Enron)公司的管理层收买安达信公司进行会计报表的篡改就是这方面的例子。如果将审查制度的框架和公司监督与治理的框架(Tirole, 2002)结合在一起,我们可以具体地考察对于股东,尤其是小股东来说,如何更进一步地加强监管的强度以避免经理采取审查制度而造成信息不对称的情况。

另外一个更加重要的信息不对称是政治经济学的框架。

现代的政治经济学经常将政府与人民的关系确立为委托—代理关系。如果建立了这样一种框架,那么政府就和经理人一样有审查信息的激励。但是在这种情况下有更加复杂的因素需要加以考虑。其中一个因素就是,在政府确保自己执政地位的努力中,并不是人们的“平均”看法起到决定性的作用。很可能在某些情况下,由于集体行动的问题(Olsen, 1965),普通民众也许并不可能联合起来对抗政府。相反,某些特殊的利益集团可能对政府的选举行动有更加重要的影响(Grossman and Helpman, 1994)。如果这种情况是真的,那么政府采取的行动可能就并不是那么简单了。首先,它可能要利用自己的资源对某些特殊的利益集团不利信息进行审查;其次,在满足了这些利益集团的需求之后,这些利益集团可能会为了自己的利益向政府提供资源以对人民进行审查。这种多阶段博弈的过程可能是今后研究的一个有意思的话题。

前面探讨的都是道德风险的问题,但是还有另外一个重要的信息不对称框架,即逆向选择问题。但是,可能有人会认为,逆向选择问题中,拥有信息的一方可能有主动披露信息的激励,因此在这种框架中审查制度不是很重要。但是这种想法是可能存在问题的。试想在一个披露的博弈(disclosure game)中,如果满足某些完全披露的条件,那么所有人应

该在均衡之下完全披露自己的信息 (Bolton and Dewatripont, 2004)。在经典的框架中,人们只有“披露”或“不披露”两种选择,也就是说如果选择“披露”那么人们就只能披露真实信息。但是试想如果人们可以通过某种审查技术披露一个比自己现实状况更好的信息,可能情况就会有所不同。当然,我们的直觉会告诉我们,如果这种博弈存在的话,那么在同质主体的假设下,可能最后存在对称的均衡,即或者所有人都使用审查并披露信息,或者所有人都不使用审查并披露信息。但是这样的对称均衡可能在某种情况下被打破。例如当审查制度非常强大,以至于人们之间真实情况的差异在强大的审查制度下都显得微不足道,那么可能人们就没有披露的激励了。

如果我们更加详细地去考察审查制度的技术,那么我们或许会发现在不完全审查的前提下(即审查者可能会犯错误的前提下),可能会有改变均衡的情况出现。例如,如果政府和民众都知道政府的审查可能会删掉一部分对政府不利的信息,同时也会删掉某些对政府有利的信息,那么在这种状态下,人民调整自己收到的信息的模式可能会不一样,而且政府也会采取相应的审查措施。

我们已经讨论了很多经济学的框架,下面我们就详细地论述其中的一个框架的内容,在这个框架中,我们可以在某

种程度上考察审查的效果。

## 五、审查制度的效果：一个理论的框架<sup>①</sup>

### 1. 政府、媒体和人民的目标设定

上文中我们讨论了政府目标的很多可能性,但是如果我们仅仅将政府考虑成追求自身利益最大化的一个机构,那么政府所采取的审查制度应该是为自己创造最大的支持度。在两党轮流执政的国家中,在位的党派可能会通过这种审查制度提高自己在人民心目中的形象,从而为下一次选举赢得选票;在一党专政的国家,这可能表现为在位党利用审查制度来提升自己在人民心目中的形象,以减少可能出现的暴动和其他威胁其统治的行动。

我们跟随上文的讨论,假设人民同时偏好更加接近事实真相的信息和更加接近别的人所收到的信息的信息。

由于每一个其他的媒体都有可能提供信息给信息接收者,媒体们希望能够通过了解其他媒体的信息来掌握其他接收者可能的策略。因而,在均衡的时候,每个媒体传播出的信息应该都是它自己得到的原始信息和其他媒体信息的一

---

<sup>①</sup> 详细的论述见 Chiao, Xu and Yan (2009). Exchange Rate Models for Censorship Problems.

种融合。

## 2. 媒体和人民的策略

我们从以上论述可以看出,政府的策略是基于政府对人民和媒体在政府策略下的反应的函数,也就是说,政府的策略的确定取决于政府认为人民和媒体在它的策略下会有怎样的反应。于是我们必须首先考察人民和媒体的策略。

### (1) 人民的策略

既然我们已经提到过人民的目标是更好地从媒体提供的信息中得到以下的两种信息:第一是事情的真相,第二是其他人的想法和策略,那么我们下面尝试从这两种需求中得出人民的策略。

首先,我们做出一个假设,即人民对所有这一时期情况的了解都是基于这一时期从媒体处购买的信息而获得的,即人民作为信息的接收者,不具备自己收集信息的能力。于是,在人民完全不知道这一时期的任何信息的前提下,他们对于各个不同媒体信息的偏好只能够基于之前的历史记录来确定。因此,人民对媒体信息的偏好应该基于媒体过去的历史记录中所反映的真实情况和其他人的平均情况的声誉而定。这个反应在现实生活中,就是人们总是追寻“权威”的媒体或者信息中介。这个“权威”一般是指媒体过去的记录

能够证明其会反映人民需要的信息。

那么,在如上的假设下,人民应该根据媒体的过去的“表现”来确定现在对它们的偏好,同时,人民也会根据媒体过去的表现而调整他们对不同媒体信息的处理方式,例如,如果一个媒体有持续性的向上的偏误,那么人民就可能对其进行向下的调整。

## (2) 媒体的策略

我们做出如下的简化假设,即所有媒体都面临着非常大的潜在竞争压力,以至于它们必须将价格(即卖信息和广告的收入)设为边际成本,否则会有潜在的竞争对手进来生产出同样的信息。那么在争取广告收入的情况下,媒体可能倾向于产出更加符合消费者品味的信息以最大化地占领市场。但是,如果媒体对信息处理的策略都是一样的,那么其唯一的不同就在于信息的来源。如果我们认为媒体不可能收到事实真相的完全信息,那么它们收到的初始信息可能是不同的,或者说,可能等于真实信息加上一个干扰项。

在收到初始的信息之后,媒体选择进入哪一个渠道传播信息?这里的渠道有两个,一个是经过政府审查的渠道,这个渠道中传播信息的成本比较低;另外一个渠道是开放的渠道,由媒体自发形成,在这个渠道中传播信息的成本比较高。媒体自由选择它认为能够最大化自身利益的渠道进行信息



的传播。

另外,一个自然的推论是,既然媒体唯一的区别是它们收到的初始信息不同,而初始信息的抽取是随机的,那么在人民事先看来,媒体并没有什么不同,唯一不同的是它们进入了不同的渠道。因此可以推出人民的一个最佳策略是进入不同的渠道,然后随机抽取媒体来购买信息。

### 3. 审查的作用

如果我们假设政府对媒体的审查体现在政府对媒体的言论规定了某些界限的话,那么我们现在将其量化为如下的表达:如果政府给媒体的言论规定了上界和下界( $\bar{b}, \underline{b}$ )的话,那么在被审查的信息传播渠道之内,任何媒体都不能够发表在这个上界之上和这个下界之下的言论。

但是在这个被审查的渠道之外还可能存在另外的传播渠道,我们在这里将其称为开放的渠道。在这样的渠道下,媒体可以任意地发表它们的言论,但是,由于政府会采取某种方式增加发布信息的成本(例如宣布在开放的渠道下发布信息为非法行为等),那么在开放的渠道发布信息的成本要高于在审查的渠道中。如果我们用  $c^c$ 、 $c^o$  代表在审查渠道中和在开放的渠道中发布信息的边际成本,则有  $c^c < c^o$ 。

#### 4. 均衡状态下审查渠道中的信息结构

均衡情况下审查渠道中的信息结构是很值得探究的一个问题,因为根据我们的假设,不同于以往的计量经济学模型,各个媒体产出的信息并非是相互独立的,而是相互有影响的,这种影响的根源在于,首先,媒体并不知道自己获得的信息是否代表了真实状况,因此它们需要从别的媒体处得到信息以确认自己得到的信息的真实程度;其次,媒体需要在自己产出的信息中包含别的媒体的信息,只有这样才能够满足它们的消费者的需求。因此,审查制度不仅仅会影响在审查的渠道中传播超过审查制度边界的信息的媒体,它还会影响在审查的渠道中传播在审查制度边界以内的信息的媒体。

以下的图形<sup>①</sup>可以说明我们的问题。假设横轴  $V$  是媒体收到的原始信息,而纵轴  $S$  是媒体最后输出的信息。那么,我们将注意力集中在点 2 的媒体身上。点 2 的媒体不会停留在点 2 因为它需要传播它周围媒体信息的加权平均值。例如,如果它有相等的概率接触并了解点 1 和点 3 的媒体产出的信息,那么它产出的信息应该位于点 1 和点 3 的中点处,也就是在点 2 的下方。如果位于点 2 的媒体向下调整了

---

<sup>①</sup> 图 1 和图 2 都直接引自 Paul Krugman, Target Zones and Exchange Rate Dynamics, Quarterly Journal of Economics, 1991 (8)。

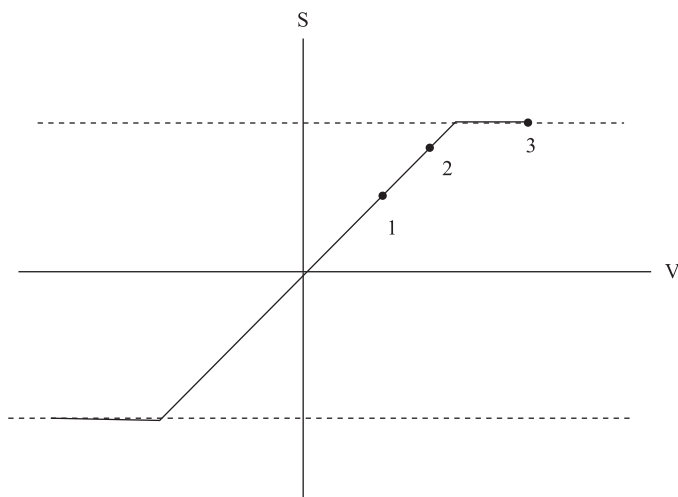


图 1-1 信息输出

其传播的信息,那么原始信息在它以下的媒体也会进一步往下调整,因为点 2 的媒体产出的信息也是它周围的媒体产出信息的一个参照物。这种调整会直到每一个媒体都满足这样的式子之后才停止:

$$\theta_i = r\hat{\theta}_i + (1-r)\bar{\theta}$$

其中  $\hat{\theta}_i$  和  $\bar{\theta}$  分别表示第  $i$  个媒体的初始信息和所有媒体信息产出的一个加权平均值。而  $\theta_i$  为第  $i$  个媒体的最终信息产出。

上面的式子可以转化成为一个常微分方程,其解为:

$$\theta_i = i + Ae^{ai} - Be^{-ai}$$

其中  $A$ 、 $B$  和  $a$  满足一定的条件<sup>①</sup>。在一定情况下,这样的一条曲线满足的图式应该如下图所示:

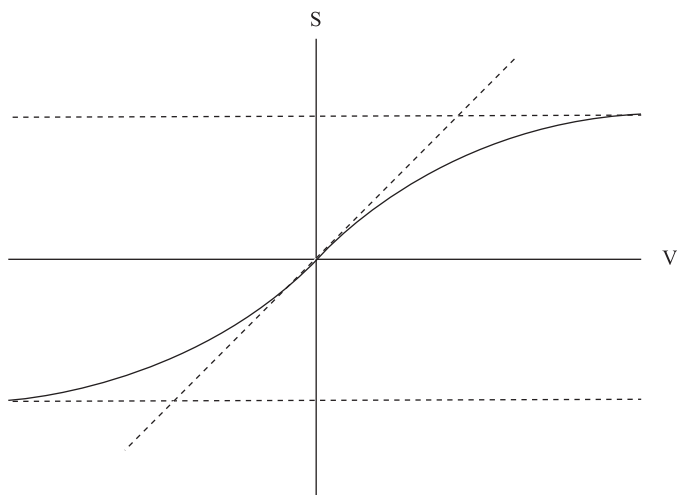


图 1-2 信息输出调整

这个图示和克鲁格曼刻画在汇率控制下汇率运动的图式是基本一样的<sup>②</sup>。

## 5. 均衡情况下人民和政府对于真实情况的推断

我们可以证明在以上所阐述的情况下,如果政府不忽然改变审查的策略,人民将可以作出对真实情况的无偏估计。

<sup>①</sup> 见 Chiao, Xu and Yan (2009)。

<sup>②</sup> Paul Krugman, Target Zones and Exchange Rate Dynamics, Quarterly Journal of Economics, 1991 (8)。

这是因为我们可以证明在以上所阐述的情况下,除非政府采取不被人民预见到的审查策略的改变,人民将总是可以发现一种简单的估计方法来得出对真实情况的无偏估计。

而在现实生活中,改变审查制度通常需要高昂的成本(例如立法),或者需要非常长的时间,因此在平均意义上,审查制度对于改变人民对事情的看法能够起到的作用非常有限。

如果审查制度的确如上面所阐述的一样是作用非常有限的,那么为什么它在现实生活中会一直存在呢?部分原因很可能在于政府并不是风险中性的。如果政府不仅仅关心自己的平均形象,以及人民对某个问题的平均看法,而是在关注平均的同时将更加重要的比重放在了极端值上。如果政府害怕有极端值的情况的出现,那么这就是一个风险规避的政府,在这种情况下,我们能够证明审查制度的确有利于去除很多极端的观点,因此审查制度在这个意义上是有作用的。

## 六、反垃圾邮件的方法:另外一个框架

垃圾邮件如何与我们刚才所说的审查结合起来呢?事实上,如果我们仔细思考垃圾邮件的问题,就会发现其中的

联系。既然审查制度是为了屏蔽某种信息,那么显然,我们现在使用的邮箱屏蔽垃圾邮件的系统就符合了审查制度的最基本定义。

如果再往下仔细分析审查制度的操作(参见上面理论因素中有关审查技术的章节),我们会发现这个审查的技术是不够精确的,正如我们上面所说,有可能出现邮件系统把不是垃圾邮件的邮件当做垃圾邮件来处理的情况,也有可能出现将垃圾邮件直接发到我们的收件箱的情况。同时,如果继续深入地考虑这个问题,我们会发现传统的垃圾邮件过滤系统在改善科技上花了精力,而没有在其他的要素上花很多精力。事实上,如果我们套用上面所说的信息经济学的方法,那么这个问题可能转化为一个信号博弈的问题。

事实上,现在垃圾邮件的问题可以看做一个混同均衡,也就是说,非垃圾邮件和垃圾邮件都发往同一个信箱。但是,如果我们在现在的“收件箱”(在这里可以看成被审查的渠道)之外再加上一个不被审查的渠道(在这里可以看成开放的渠道),也就是加上一个渠道令垃圾邮件的发出者可以让垃圾邮件不经审查地到达的渠道,那么在这两个渠道发送信息就是自我选择的了。既然是自我选择的,那么只要这个选择和隐藏的类型(在这里隐藏的类型是“垃圾邮件”或者“非垃圾邮件”)有关系,我们或许就可以设计一个机制,能

够让这两群人(发送垃圾邮件的人和不发送垃圾邮件的人)进行自我的区分。这种筛选的机制(screening),在 Chiao and MacKie-Mason(2006)的文章<sup>①</sup>中有非常详细的讨论。我们在这里仅仅讨论最理想的情况下这种机制是如何改善人们的福利的。

在信息经济学称为“分离均衡”(separating equilibrium)的情况下,凡是垃圾邮件的发送者都会将邮件发送到不被审查的渠道中,而凡是非垃圾邮件的发送者都会将邮件发送到正常的收件箱中。如果这样的均衡可以实现的话,垃圾邮件的发送者和信息的接收者的福利都能够得到改进。垃圾邮件的发送者能够在获得相同的期望收益的同时减低发送邮件的成本,因为如果他们把垃圾邮件发到不被审查的渠道中去,就不用支付伪装邮件的成本(disguising costs)。邮件接收者的福利的提升是很明显的,因为他们减少了在众多垃圾邮件中搜索自己想看的邮件的搜寻成本。

这样,我们或许可以扩展到另外一个有意思的话题:在某些情况下,可能在被审查的渠道之上再添加不被审查的渠道,不仅仅对接收者,甚至对审查者都是一件好的事情。在

---

<sup>①</sup> Chiao and MacKie-Mason, Using Uncensored Communication Channels to Divert Spam Traffic. Proceedings of the 34th Research Conference on Communication, Information and Internet Policy. Net Institute Working Paper No. 06-20, 2006.

这种情况下,显然如果分离均衡的情况成立,那么审查者(邮件供应商)就会从中得益,因为更多用户将使用他们的邮件系统,从而使他们能够获得更多的广告利润。

## 七、结 论

通过以上的论述我们应该可以对审查制度可能涉及的要素、可能使用到的理论框架有了一定的了解。我们并没有试图声称以上所说的要素和理论框架涵盖了所有的可能性,但是我们相信这些要素和框架可以为以后的研究做出一定的铺垫工作。

我们所举的两个例子为以上提到的理论因素作出了一些示例。Chiao, Xu and Yan (2009) 的一个贡献是把审查制度下媒体言论的图式和汇率控制制度下汇率运动的图式结合了起来。在这篇文章之前,就我们所知,并没有任何一篇文章能够定量地且系统地分析审查制度的有效性。本章可能可以作为以后分析审查制度的一个基本框架,有很多汇率制度的模型或许可以直接或者间接地被应用到这个框架中,以衍生出更加贴近现实的解释。

在 Chiao and Mackie-Mason (2006) 中,主要是对审查在一个非常特殊的情景下的分析(垃圾邮件),这篇文章的贡献主



要在于证明了某些情况下,审查者反而是信息劣势的一方,此时为了提高社会的福利,设立一个开放的渠道会是一个可能的选择。

审查制度是一个比较新的研究方向,我们在这里提出未来研究的两个可能的方向。转轨经济中审查制度的动态变化:根据我们的常识,在现实中审查制度最严格的国家一般都是经济转轨中的国家。在这些转轨国家(尤其是政治转轨的国家,例如东欧国家、中国等)中,政府如何在政治民主化的过程中对审查制度严厉程度的把握就是一个重要的课题。一方面,逐渐开放的国内信息市场会使得人民收到开放渠道的信息的成本下降,这促使了政府加强审查制度以使得其有效。但另外一方面,动态的民主化过程又客观上要求政府放松对媒体的管制,以达到政治民主化的目的。另外一个可能的方向是将审查制度和政治经济学联系起来,以考察审查制度对大选的作用。如果两个党派正在进行大选的博弈,那么很有可能这两个政党发出的信息都是经过审查的。但是执政党或许可以通过手中的权力进行更加严厉的审查,在这种双审查渠道下的信息图式或许是一个更加富有挑战性和让人兴奋的话题。



## 第二章 网络审查的技术手段简介<sup>①</sup>

---

赵克锋

北京大学

**摘要:**本章介绍了互联网审查的技术手段。网络审查技术可以分为主动性的和被动性的,也可按照审查对象分为对内容的审查和对发送内容的主体进行审查。网络审查的技术主要有 IP 封锁、TCP/IP 包过滤、TCP/IP 内容过滤、DNS 过滤、HTTP 代理过滤、拒绝服务,我们还比较了各个技术的优缺点。接下来,具体介绍了中国国家防火墙的封锁技术。国家防火墙针对具体网站的方案有三种:把域名作为敏感字来屏蔽;把域名所在的 IP 屏蔽;干扰域名 DNS 解析。最后,介绍了主要的反网络封锁的技术,如使用 SSL 加密对抗关键字审查、给网站换 IP 避开 IP 屏蔽、使用国外的 DNS 解析服务器或者使用 tor 来避开 DNS 干扰等。但是,互联网的分布式设计从根本上保证了没有一个政府和组织能够真正控制这个网络,如果很多人都能够利用技术手段绕开审查,那么网络审查的大部分支出就是消耗性的社会成本。

---

<sup>①</sup> 我们特别感谢清华大学网络研究中心的毕军,其研究组和北京大学向灵竹等对本章写作提供了宝贵意见。



## 一、网络审查的技术

网络审查的技术主要是入侵检测。具体来讲有入口网关的 IP 封锁、TCP/IP 内容封锁、DNS 封锁等,都是首先接收到信息,然后对信息进行过滤。网络审查的技术又可大致分为对发出信息的地址或对象过滤和对信息本身的内容过滤这两种。如 TCP/IP 内容封锁就是对信息内容过滤,但是内容封锁通常是针对明文进行的,如果内容被加密,则很难过滤。入口网关的 IP 封锁、DNS 封锁则都是对发信息的对象过滤,如果发信息的对象不符合审查要求,无论发出的信息是什么,都会被封锁或者过滤掉。

### 1. 入口网关的 IP 封锁

IP 封锁是直接封锁网站所在服务器的 IP 地址。

## 2. TCP/IP 包封锁

包过滤技术是防火墙最基本的实现技术,现在已不常用,具有包过滤技术的装置是用来控制内、外网络数据流入和流出,包过滤技术的数据包大部分是基于 TCP/IP 协议平台的,对数据流的每个包进行检查,根据数据包的源地址、目的地址、TCP 和 IP 的端口号,以及 TCP 的其他状态来确定是否允许数据包通过。

第一步是截获数据包,截获数据包的方法有很多种,既可以在用户状态下拦截网络数据包,又可以在核心状态下进行数据包截获。当驱动程序截获网络数据包后,驱动程序要和应用程序进行通信,通知应用程序对数据包进行判断,如果符合过滤规则,则接受数据包,否则,则放弃该数据包。

过滤规则集由若干条规则组成,它应涵盖对所有出入防火墙的数据包的处理方法,对于没有明确定义的数据包,应该有一个缺省处理方法;过滤规则应易于理解,易于编辑修改;同时应具备一致性检测机制,防止冲突。IP 包过滤主要是根据 IP 包头部信息如源地址和目的地址进行过滤,如果 IP 包头部信息中的协议字段表明封装协议为 ICMP、TCP 或 UDP,那么再根据 ICMP 头信息(类型和代码值)、TCP 头信息(源端口和目的端口)或 UDP 头信息(源端口和目的端口)执

行过滤,其他的还有 MAC 地址过滤。应用层协议过滤要求主要包括 FTP 过滤、基于 RPC 的应用服务过滤、基于 UDP 的应用服务过滤要求以及动态包过滤技术等<sup>①</sup>。

### 3. TCP/IP 内容封锁

内容过滤已经是目前各种防火墙所具备的重要功能,主要是针对应用层的协议的内容信息来处理的。内容过滤是针对明文或压缩的明文进行的,或者是伪明文,如 base64 编码、压缩等,加密信息如 SSL、SSH 等是很难进行内容过滤的<sup>②</sup>。

在接收到网络流量后,安全网关进行内容扫描,定向到 TCP/IP 堆栈,其他数据流直接定向到状态检测引擎,按基本检测方式进行处理。高性能的硬件体系结构协助 TCP/IP 堆栈进行协议内容的处理,当接收到内容数据流时,TCP/IP 堆栈建立 Client 和 Server 的会话,开始数据包的传输。堆栈接收数据包,然后转化成内容数据流。服务分析器根据数据流服务类型分离内容数据流,传送数据流到一个命令解析器中。命令解析器定制和分析每一个内容协议,分析内容数据

---

① 如何运用包过滤技术实现个人防火墙[EB/OL]. [2010-05-30]. <http://syue.com>.

② 解析目前防火墙的各种内容过滤模式[EB/OL]. [2010-05-30]. <http://www.csdn.net>.

流。如果内容过滤启动,数据流将根据过滤的设置进行匹配,通过或拒绝数据<sup>①</sup>。

#### 4. DNS 封锁

DNS 封锁是使域名解析失败,这样不论是 HTTP 还是 TELNET、FTP 等,任何协议都无法使用。DNS 过滤在域名解析时就进行限制,在 DNS 请求包中就把域名提取出来进行判断。由于 DNS 一般是 UDP 包,一个包中就包含了所有信息,不需要重组(对于 TCP 的 DNS 协议可以关闭,使用 UDP 的已经足够了);其次,对于 UDP 包,各种资源的消耗都很少,客户端发 UDP 的资源消耗远小于 TCP,服务器根本就没消耗,防火墙跟踪 UDP 也比跟踪 TCP 要简单得多;再次,限制得更加全面,通常 URL 只限制了 HTTP,而限制 DNS 则把该域名对应的所有服务都可以限制住;最后,DNS 限制不会存在 IP 访问的漏洞,因为本来就得不到 IP<sup>②</sup>。

但是,DNS 过滤是无法控制到目录和文件级别的粒度的,但大部分情况都不需要,所以必要时可以用 DNS 过滤为主,URL 过滤为辅的方法进行过滤。

---

① 内容过滤新概念[EB/OL]. [2010-05-30]. <http://www.csdn.net>.

② 提倡 DNS 过滤,减少 URL 过滤[EB/OL]. [2010-05-30]. <http://www.csdn.net>.



5. HTTP 代理过滤

HTTP 过滤其实就是能够“理解”HTTP 协议的一部分内容,可以根据协议内容对访问请求进行更准确的控制。HTTP 过滤模块用于对超文本传送协议(HTTP)进行过滤,该模块可以根据网址、网页内容、外发内容、外发文件等设定过滤条件。按从上到下的顺序过滤,网址过滤支持通配符<sup>①</sup>。

6. 各种技术比较

表 2-1 各种技术的比较

	优 点	缺 点
IP 封锁	技术简单,易于操作	很容易被绕开
TCP/IP 包封锁	可以放置在用户和服务器之间的任意一个节点	若想有效,需要放置在阻塞节点上
TCP/IP 内容封锁	可以放置在用户和服务器之间的任意一个节点	若想有效,需要放置在阻塞节点上
DNS 封锁	限制更加全面	只能放置在用户的递归解析程序中

二、中国国家防火墙的封锁技术

国家防火墙并非是中国独有的。实际上,美国也有国家

<sup>①</sup> 详解 ISA 的 HTTP 过滤功能[EB/OL]. [2010-05-30]. <http://www.cs-dn.net>.

网络监控系统,对进出美国的每一封电子邮件进行内容扫描。不同的是,中国的国家防火墙会直接切断敏感连接,而美国国家安全局的恐怖分子监视计划则只是做数据监控记录。伊朗、巴基斯坦、乌兹别克斯坦、北非共和国、叙利亚、缅甸、马尔代夫、古巴、朝鲜、韩国、沙特阿拉伯、阿拉伯联合酋长国、也门使用与国家信息安全管理系统类似的国家防火墙。

GFW 针对具体网站的方案有三种:GFW 把域名作为敏感字来屏蔽;GFW 把域名所在的 IP 屏蔽;GFW 干扰域名 DNS 解析。

GFW 在 OSI 结构模型的两个层面进行审查和封锁,一种在传输层进行干扰,一种是在网络层进行干扰。

(1)在传输层(Transport Layer)进行干扰:

①DNS 劫持。GFW 在 UDP 53 端口上进行传输层完成干扰。

②内容审查。GFW 对默认端口 TCP 80 端口上进行内容过滤,在 HTTP 传输协议上,对 TCP 80 端口上传输的内容进行内容审查,遇到关键字,GFW 就在会话中插入“reset”信号,导致网页被重置。

(2)屏蔽 IP 是 GFW 在网络层(Network Layer)上的封锁和干扰,是在 IP 路由协议上完成干扰。

## 1. 屏蔽 IP

屏蔽 IP 是 GFW 通过路由器 (router) 来控制的,在通往国外的最后一个网关上加上一条伪造的路由规则,导致通往某些被屏蔽的网站的所有 IP 数据包无法到达。路由器的正常工作方式是学习别的路由器广播的路由规则,遇到符合已知的 IP 转发规则的数据包,则按已知规则发送,遇到未知规则 IP 的数据,则转发到上一级网关。GFW 的路由器按黑名单来转发特定的 IP 数据包,则可屏蔽特定的网站的 IP。对于 IP 封锁,一般来说国家是有两个列表的,一个是固定的列表,这个是常年封锁的;还有一个是动态变化的,就是被封的 IP 可能在这个列表中保留若干时间,然后再解封。动态的列表主要是针对代理和其他的一些临时的网站封锁。

国家入口网关的 IP 封锁从 20 世纪 90 年代初期开始,中国内地只有教育网、高能所和公用数据网 3 个国家级网关出口,中国政府对认为具有颠覆性质的站点进行 IP 封锁,这是有效的封锁手段。对于 IP 封锁,用普通 Proxy 技术就可以绕过。只要找到一个普通的海外 Proxy,然后通过 Proxy 就可以浏览自己平时看不到的资讯了。于是网络封锁部门也就开始把人们常用的 Proxy 加入了 IP 封锁列表。

一般情况下,GFW 对于海外“非法”网站会采取独立 IP 封锁技术。然而,部分“非法”网站使用的是由虚拟主机服务提供商提供的多域名、单(同)IP 的主机托管服务,这就会造成封禁某个 IP,就会造成所有使用该服务提供商服务的其他使用相同 IP 的网站用户一同遭殃,就算是内容健康、正当的网站,也不能幸免。

## 2. DNS 劫持

DNS 劫持是面向域名的干扰。

2002 年左右,中国内地开始采用域名劫持手段,用路由器提供的 IDS 监测系统来进行域名劫持,防止了人们访问被过滤的网站。同时,为了防止高级用户自己直接使用有正常功能的境外的域名服务器,中国内地也开始不断地封锁海外的 DNS 服务器,已经封锁了几百个北美的 DNS 服务器。GFW 在 DNS 查询使用的 UDP 53 端口上根据黑名单进行过滤,遇到通往国外的使用 UDP 的 53 端口进行查询的 DNS 请求,就返回一个虚假的 IP 地址,这样就造成 ISP (Internet Service Provider) 的 DNS 缓存被污染。在世界上一共有 13 个根级别的域名服务器,到目前没有一个安装在中国内地,所以中国内地方面还不能从根本上控制修改域名。

### 3. 内容审查

#### (1) 主干路由器关键字过滤

其部分工作原理是检测网络流量判断是否出现特定关键词。

多数内容检测方案是让所有流量通过一个代理服务器。这个代理通过不提供禁止内容来过滤。这种系统可以做得非常精确,程度可以到屏蔽单个网页或者单个图像而让其他内容顺利通过。这类基于代理的系统没有普遍使用的原因是,可以应付主干网络或者整个国家网络流量的系统过于昂贵。

进行内容检测的另一种手段则是入侵检测系统(Intrusion Detection System,简称IDS)。IDS设备可以检测通过的网络流量并判断其内容是否可接受。如果需要封禁则会调度邻近的防火墙拦截报文,或者就中国的情况而言,发送TCP复位报文导致威胁性连接关闭。基于IDS的系统比其他方案更灵活,更难规避。

2002年左右,中国内地研发了一套系统,并规定各个因特网服务提供商必须使用。最主要的就是IDS——入侵检测系统。它能够从计算机网络系统中的关键点,如国家级网关收集分析信息,过滤、嗅探指定的关键字,并进行智能识别,

检查网络中是否有违反安全策略的行为。利用这些设备主要进行网址的过滤和网页内容的过滤,如果不符合既定的规则,则对用户进行干扰,自动打断用户与服务器的会话连接,使数据流中断,并在终端电脑上会显示主机无法识别。不同的 IDS 甚至有可能在一段预定或随机的时间内试图阻止从用户主机发出的所有通信。

当碰触到关键词后,想要浏览的页面将不可访问。所以在访问境外网站时,如果数据流里有敏感字符,即会被提示“该页无法显示”,随后在 90 秒的时间内无法用同一 IP 浏览此域名或 IP 地址上的内容。据猜测,屏蔽时间和敏感词等级以及所属网站有关。此种过滤是双向的,也就是说,国内含有关键词的网站在国外不可访问,国外含有关键词的网站在国内不可访问。

关键字过滤的弱点就是对已加密的信息无能为力,而网址的关键字和网页的关键字都可以用不同的手段来加密,从而使这样的信息过滤系统从根本上失去作用。不同的加密手段也是后来所有突破网络封锁软件的基础。

GFW 的效果通常为,国内网络用户无法访问某些国外网站或者网页;或者国外网络用户无法访问国内的某些网站或者网页。这里的无法访问,有永久性的无法访问(比如色情网站),也有因为 URL 中含有敏感关键词或者网页上有敏感

内容而暂时性的无法访问。

不过, GFW 对于网页中含有的关键字字符并不是 100% 可以过滤成功, 即使某些网页被成功拦截并导致“该页无法显示”, 此时只要在浏览器进行多番刷新就有机会显示出来。而且, GFW 还会偶尔出现故障而导致关键字过滤系统失效, 此时部分只被网址关键字过滤的网站就能正常使用。

从 GFW 的分布来看, 审查过滤系统主要位于国际出口处, 但最近通过对审查过滤系统返回的 RST 复位包 IP 包头部信息进行分析, 发现存在两个欺骗源, 其一位于国际出口处, 另一个位于骨干网省级接入处。因此推测 GFW 对于境内的非法内容也具有一定审查能力。值得提到的是, 对于境内网络内容的审查主要是通过 ICP 备案来实现的。

## (2) 关键字过滤—复位包分析

这种关键字过滤—复位技术对 TCP 连接有效。如今被广泛应用的 HTTP 协议, 正是使用 TCP 作为传输层协议。从目前来看, GFW 对 HTTP 报文的过滤似乎仅限于 HTTP 头, 通常 URL 请求就位于 HTTP 头部分, 而 GFW 对 HTTP 数据部分很可能不作过滤, 这正是某些用 PHP 编写的 HTTP 在线代理能避开关键字过滤的原因。由于 GFW 发送的 RST 复位包是伪造的, 也有人在探讨绕开它的途径。

另一方面,这种技术对 UDP(DNS 通常使用 UDP,GFW 对捕获的 DNS 查询报文也进行关键字过滤并返回伪 DNS 响应,但因 UDP 没有复位标志而无法进行传输层的干扰)及其他第四层协议无效,对明文数据有效,对加密数据无效。

### 三、反网络封锁的技术

对抗 GFW 的主要方法是规避。这通常是攻击者被动避免入侵检测的方式,入侵者使用特殊手段让 IPS 无法检测到恶意通信而无法进行主动防御从而达到攻击的目的。常见的规避手段的要素可以分为几类:采用代理的方式绕过路由对其的 IP 封锁和入侵检测;采用加密的方式使得 IPS 无法检测到攻击字串;采用特殊协议和常见协议的特殊设置(比如罕见 TCP 端口)脱离检测范围;采用特殊的 DNS 解析方法或者设置静态 DNS 映射以绕过 DNS 干扰。具体来讲是<sup>①</sup>:

#### 1. 使用 SSL 加密对抗关键字审查

HTTPS 是基于 SSL 的 HTTP 协议,是安全超文本传输

---

<sup>①</sup> 网络封锁技术方案与反网络封锁技术方案[EB/OL].[2010-05-30].  
<https://www.zuola.com/weblog/?p=1353>.



协议。当用户访问使用 HTTPS 的网站时,用户端的浏览器需要先获取网站的安全证书和来自认证的安全证书发行商的数字签名,此安全证书为服务器的公钥,服务器用私钥把网页内容加密进行传输,客户端浏览器以公钥解密即可得到网页内容。网络内容的传播过程中,内容是加密的,无法被 GFW 自动审查传输的内容,亦无法被 GFW 插入“reset”信号。

## 2. 给网站换 IP 避开 IP 屏蔽

使用 SSL 加密可对抗 GFW 的内容审查,那么 GFW 如何对付 HTTPS 呢? GFW 的工作人员遇到使用 HTTPS 的网站后,他们知道无法使用机器自动地过滤他们心目中的“敏感内容”和“有害内容”,于是直接屏蔽网站的 IP,此时,通往此网站服务器的任何数据包都无法直接越过 GFW 到达目的地。此时只需要更改网站域名的 A 记录,换一个 IP 就可以避开屏蔽 IP。此时就像猫和老鼠的游戏了,GFW 只好跟在后面不断屏蔽 IP,并且 GFW 的屏蔽 IP 的工作是人工执行的,无法通过机器自动执行。如果 GFW 能够自动执行屏蔽 IP 的操作,那被屏蔽 IP 的域名拥有者就可以借用 GFW 的能力屏蔽任何境外网站了。

3. 中国内地的网站访问者可以使用国外的 DNS 解析服务器,或使用 tor 来避开 DNS 干扰。或者建立一个 VPN(虚拟网络链接)连接到国外的服务器,也可以绕开审查

总之,互联网的分布式设计从根本上保证了没有一个政府和组织能够真正控制这个网络。因此,我们之前介绍的各种网络审查的技术方法,都可以找到突破其封锁的技术,或者简单有效地绕过审查。如现在的有些软件,就可以绕过各种网络审查技术,让使用者可以浏览到任何网站。现在的网络审查技术仅仅是对那些不懂技术的人有效。如果有这样的反封锁技术的存在,并且反封锁技术可以固化在软件中广泛地传播,那么所有的人都可以很容易地绕开,网络审查就是无效的。政府为了加强网络审查而花费在技术、制度建设等方面的支出就是消耗性的社会成本。

## 四、总结

本章介绍了互联网审查的技术手段。网络审查的技术主要有 IP 封锁、TCP/IP 包过滤、TCP/IP 内容过滤、DNS 过滤、HTTP 代理过滤、拒绝服务,其中详细介绍了中国国家防

火墙的封锁技术。中国国家防火墙针对具体网站的封锁技术主要有三种:把域名为作敏感字来屏蔽,把域名所在的 IP 屏蔽,干扰域名 DNS 解析。本章还介绍了主要的反网络封锁的技术,如使用 SSL 加密对抗关键字审查、给网站换 IP 避开 IP 屏蔽、使用国外的 DNS 解析服务器或者使用 tor 来避开 DNS 干扰等。但是,互联网的分布式设计从根本上保证了没有一个政府和组织能够真正控制这个网络,如果很多人都能够利用技术手段绕开审查,那么网络审查的大部分支出就是消耗性的社会成本。



## 第三章 中国互联网审查的法律法规

赵克锋 刘一飞

北京大学

**摘要:**本章介绍了互联网审查的法律依据。中国对于互联网审查的规定散见于法律、法规、规章及行业自律规范等规范性文件中。其中《全国人大常委会关于维护互联网安全的决定》是中国专门针对互联网审查作出的法律性规范文件,主要规定了应受审查的行为的种类。关于审查的其他方面的规定散见于其他法律、法规、规章及行业自律规范文件中。例如在中国刑法中规定的与互联网审查有关的犯罪主要有危害国家安全罪,编造、故意传播虚假恐怖信息罪,传播淫秽物品罪,复制、贩卖、传播淫秽物品牟利罪等。这些文件共同构成了中国互联网法律审查的依据。

中国防火长城



目前,互联网的管理涉及网络运营商的注册登记,缴费年检,网络不良信息的审查、处罚等很多方面的内容,中国还没有一部单一的法律法规或者其他形式的规范性文件对此进行全面的規定,对于互联网审查行为的規定散落于各种不同层级的法律法规及相关规范性文件之中。比如《刑法》制裁较为严重的违反互联网审查的行为,《全国人大常委会关于维护互联网安全的决定》重点列举了一些应受审查的行为,其他的一些行政法规或其他规范性文件则侧重对具体互联网审查过程及方式的規定,它们也是政府部门作出具体行政行为的依据,需要我们的密切关注。下面就将对这些法律法规及相关规范性文件作一个较为详细的介绍,希望借此对中国互联网立法审查有一个概览。

## 一、《中华人民共和国刑法》中的相关规定

刑法是制裁措施最为严厉的法律。中国刑法中与互联

网审查有关的规定主要针对散布不同类型的网络信息的各种犯罪行为。结合中国的司法实践,根据散布的网络信息性质的不同,互联网审查制度在刑法中主要体现为以下几种类型的罪名:

### 1. 危害国家安全罪<sup>①</sup>

在网络上散布危害国家安全的信息,可能构成《中华人民共和国刑法》中危害国家安全类的犯罪。在多种危害国家安全类的犯罪中,与互联网信息审查有关的主要有分裂国家罪、煽动分裂国家罪、颠覆国家政权罪和煽动颠覆国家政权罪四个罪名。在这些犯罪行为中,犯罪分子主要以分裂国家或颠覆国家政权为目的,通过在网络上散布相关信息,进行犯罪活动。刑法定罪量刑的根据则是犯罪行为人所散布的信息的性质及危害程度。从黄琦煽、黄金秋、李秦华到最近的刘晓波案<sup>②</sup>,都是由于当事人在网络上发布了不利于国家安全稳定信息而被以危害国家安全罪追究了刑事责任。

---

① 李秦华煽动颠覆国家政权案〔2002〕刑一终字第208号。

黄金秋颠覆国家政权案〔2004〕苏刑终字第309号。

黄琦煽动颠覆国家政权案〔2001〕成刑初字第49号。

② 刘晓波被判处有期徒刑八年〔EB/OL〕.〔2010-01-18〕. <http://news.66wz.com/system/2009/12/25/101589404.shtml>.



我国刑法中有下面的规定,从中我们可以看到国家对于互联网上散布危害国家安全信息的行为的惩罚力度。

**第一百零三条 【分裂国家罪、煽动分裂国家罪】**组织、策划、实施分裂国家、破坏国家统一的,对首要分子或者罪行重大的,处无期徒刑或者十年以上有期徒刑;对积极参加的,处三年以上十年以下有期徒刑;对其他参加的,处三年以下有期徒刑、拘役、管制或者剥夺政治权利。

煽动分裂国家、破坏国家统一的,处五年以下有期徒刑、拘役、管制或者剥夺政治权利;首要分子或者罪行重大的,处五年以上有期徒刑。

**第一百零五条 【颠覆国家政权罪、煽动颠覆国家政权罪】**组织、策划、实施颠覆国家政权、推翻社会主义制度的,对首要分子或者罪行重大的,处无期徒刑或者十年以上有期徒刑;对积极参加的,处三年以上十年以下有期徒刑;对其他参加的,处三年以下有期徒刑、拘役、管制或者剥夺政治权利。

以造谣、诽谤或者其他方式煽动颠覆国家政权、推翻社会主义制度的,处五年以下有期徒刑、拘役、管制或者剥夺政治权利;首要分子或者罪行重大的,处五年以上有期徒刑。

从以上刑法第一百零三条和第一百零五条可以看出,有

两类行为涉嫌构成该罪,一类是直接从事分裂国家或者颠覆国家政权的行为,二是煽动他人进行如上的行为。由于互联网很可能成为散布这种信息的工具或者渠道,所以往往会成为互联网审查的重点。

## 2. 编造、故意传播虚假恐怖信息罪<sup>①</sup>

在网络上散布虚假恐怖信息,可能触犯《中华人民共和国刑法》所规定的编造、故意传播虚假恐怖信息罪。这是在2001年12月29日发布并实施的《中华人民共和国刑法修正案(三)》中增设的罪名。《中华人民共和国刑法》第二百九十一条规定:“编造爆炸威胁、生化威胁、放射威胁等恐怖信息,或者明知是编造的恐怖信息而故意传播,严重扰乱社会秩序的,处五年以下有期徒刑、拘役或者管制;造成严重后果的,处五年以上有期徒刑。”

对于恐怖信息范围的认定也随着司法实践而不断深化,这种司法实践与社会公共卫生领域、新型突发事件的发展是紧密联系的。例如:2003年5月15日实施的《最高人民法院、最高人民检察院关于办理妨害预防、控制突发传染病疫

---

<sup>①</sup> 陈智峰编造、故意传播虚假恐怖信息、破坏计算机信息系统案〔2008〕青刑初字第375号。

黄群威编造虚假恐怖信息案〔2003〕一中刑初字第1499号。

情等灾害的刑事案件具体应用法律若干问题的解释》第十条规定：“编造与突发传染病疫情等灾害有关的恐怖信息，或者明知是编造的此类恐怖信息而故意传播，严重扰乱社会秩序的，依照《刑法》第二百九十一条之一的规定，以编造、故意传播虚假恐怖信息罪定罪处罚。”第十八条规定：“突发传染病疫情等灾害，是指突然发生，造成或者可能造成社会公众健康严重损害的重大传染病疫情、群体性不明原因疾病以及其他严重影响公众健康的灾害。”

2008 年的 5 月 26 日，最高人民法院向全国各省法院颁布的《关于依法做好抗震救灾期间审判工作切实维护灾区社会稳定的通知》规定：“对抗震救灾和灾后重建期间发生的以下犯罪行为应依法从重处罚：……（三）故意编造、传播、散布不利于灾区稳定的虚假、恐怖信息……”由此得知，最高人民法院也将“在抗震救灾和灾后重建期间发生的不利于灾区稳定的虚假、恐怖信息”列入禁止的范畴。就本章所探讨的互联网审查制度而言，当行为人利用网络散布、传播法律法规及法律解释规定的虚假、恐怖信息时，就会触犯此罪。

### 3. 传播淫秽物品罪,复制、贩卖、传播淫秽物品牟利罪<sup>①</sup>

在网络上散布淫秽信息根据是否具有牟利目的,可能分别构成两种相关罪名。其一,《中华人民共和国刑法》第三百六十三条规定的传播淫秽物品牟利罪,即以牟利为目的,制作、复制、出版、贩卖、传播淫秽物品的行为。其二,《中华人民共和国刑法》第三百六十四条规定的传播淫秽物品罪,即传播淫秽的书刊、影片、音像、图片或者其他淫秽物品,情节严重的行为。

《最高人民法院、最高人民检察院〈关于办理利用互联网、移动通讯终端、声讯台制作、复制、出版、贩卖、传播淫秽

---

① 李晓波等传播淫秽物品牟利案〔2007〕穗中法刑一终字第105号。

鲁红斌传播淫秽物品案〔2007〕穗中法刑一终字第403号。

张学文等传播淫秽物品牟利案〔2008〕石刑初字第00269号。

上海七洲网络信息技术有限公司等传播淫秽物品牟利案〔2004〕沪一中刑终字第602号。

张秀祥等传播淫秽物品牟利案〔2006〕佛刑一初字第48号。

荣超传播淫秽物品牟利案〔2004〕汉刑初字第055号。

杨均、曹振传播淫秽物品牟利案〔2004〕刑终字第585号。

尚新军传播淫秽物品案〔2000〕徐刑初字第319号。

慈勤强等传播淫秽物品案〔2003〕大刑初字第483号。

某网络公司及李某等传播淫秽物品牟利案(无文书号)〔EB/OL〕.〔2009-08-10〕. <http://vip.chinalawinfo.com/NewLaw2002/SLC/SLC.asp?Db=fnl&Gid=117560799>.

甄建林等复制、贩卖淫秽物品牟利案〔2005〕海法刑初字第2181号。

电子信息刑事案件具体应用法律若干问题的解释》》将淫秽信息也包含在淫秽物品的概念中,如该解释第三条:“不以牟利为目的,利用互联网或者转移通讯终端传播淫秽电子信息,具有下列情形之一的,以传播淫秽物品罪定罪处罚……”第九条:“……‘其他淫秽物品’,包括具体描绘性行为或者露骨宣扬色情的诲淫性的视频文件、音频文件、电子刊物、图片、文章、短信息等互联网、移动通讯终端电子信息和声讯台语音信息。”

以往都是以牟利为目的办色情网站,被以传播淫秽物品牟利罪刑拘逮捕的案件,而最近在福州市仓山区发生的刘某利用 QQ 聊天发淫秽物品被刑拘的案件,在目前还比较少见。<sup>①</sup> 在该案中,检察院最终认定由于当事人传播的淫秽物品数量不够,故做出不捕决定。但该案留给我们很多思考,其一就是仅利用 QQ 传播淫秽信息是否也会构成传播淫秽物品罪? 检察官表示,一是要传播达到一定数量的淫秽信息,二是传播的对象是不特定的公众,而不是亲朋好友。这必然对互联网审查提出了新的要求,要求审查机关建立一套完备的网络审查体系,其中包括对这种即时聊天工具的监管。

---

<sup>①</sup> 大学毕业生 QQ 群发黄图涉嫌传播淫秽物品罪被拘[EB/OL]. [2010 - 01 - 18]. <http://www.cnbeta.com/articles/100709.htm>.

#### 4. 与互联网审查制度相关的其他罪名<sup>①</sup>

除了以上几种犯罪以外,根据行为人在网络上散布的信息性质不同,可能涉及互联网审查制度的还有以下一些罪名:

(1)《中华人民共和国刑法》第一百八十条:泄露内幕信息罪;<sup>②</sup>

(2)《中华人民共和国刑法》第一百八十一条:编造并传播证券交易虚假信息罪、诱骗投资者买卖证券罪;<sup>③</sup>

(3)《中华人民共和国刑法》第二百一十七条:侵犯著作权罪;<sup>④</sup>

(4)《中华人民共和国刑法》第二百二十一条:损害商业信誉、商品声誉罪;<sup>⑤</sup>

(5)《中华人民共和国刑法》第二百四十三条:诬告陷害罪;

(6)《中华人民共和国刑法》第二百四十六条:侮辱罪、

---

① 北大法宝司法案例数据库. [2009-08-10]. <http://vip.chinalawinfo.com/Case>.

② 暂无涉及互联网审查的案例。

③ 暂无涉及互联网审查的案例。

④ 姚建侵犯著作权案[2008]云法刑初字第350号。

⑤ 暂无涉及互联网审查的案例。

诽谤罪;<sup>①</sup>

(7)《中华人民共和国刑法》第二百四十九条:煽动民族仇恨、民族歧视罪;

(8)《中华人民共和国刑法》第三百条:组织、利用会道门、邪教组织、利用迷信破坏法律实施罪;组织、利用会道门、邪教组织、利用迷信致人死亡罪;<sup>②</sup>

(9)《中华人民共和国刑法》第三百零三条:赌博罪<sup>③</sup>等罪名。

从最近大家比较关注的严晓玲案<sup>④</sup>中可以看到,如果网民在网上发布的信息侵犯了他人的名誉、肖像或者其他权利,很可能面临着涉嫌构成诬告陷害罪或者侮辱、诽谤罪等罪名。该案中,严晓玲的死亡究竟是什么原因造成的,双方存在着巨大的分歧。警方认为严晓玲系输卵管妊娠破裂致出血性休克死亡,不存在暴力、中毒或轮奸致死问题,不能立为刑事案件;关于赔偿问题,可依法通过民事诉讼渠道向法

---

① 唐敏诽谤案(文书号无)[EB/OL]. [2009-08-10]. <http://vip.chinalaw-info.com/Case/Display.asp?Gid=117507190&KeyWord=唐敏诽谤案>.

沈涯夫、牟春霖诽谤案(文书号无).[EB/OL]. [2009-08-10]. <http://vip.chinalawinfo.com/Case/Display.asp?Gid=117507151&KeyWord=沈涯夫、牟春霖诽谤案>.

② 阮光涛利用邪教组织破坏法律实施案[2007]洛刑初字第31号。

③ 陈宇等开设赌场案[2008]穗中法刑一终字第577号。

吴某某等开设赌场案[2008]长刑初字第524号。

④ 严晓玲案[EB/OL]. [2010-01-18]. <http://baike.baidu.com/view/2978655.htm>.

院提出。而严晓玲之母林秀英坚持认为其女儿是被强奸致死,并多次上访。问题的关键在于案件进展期间,福建三位网民范燕琼、吴华英、游精佑在网络发帖传播严晓玲遭八人轮奸致死的文章,最后被以“诬告陷害罪”之名逮捕。从中我们可以看到网络这种新型的传播方式给社会带来了更广阔的言论自由空间,使人们可以更自由地表达,但同时也为网络审查带来了巨大的挑战,我们应当在维持这种新型言论自由和过度审查之间找到合理的平衡点,加强网络立法监管。

## 二、《全国人大常委会关于维护互联网安全的决定》中的相关规定

《全国人大常委会关于维护互联网安全的决定》是2000年12月28日,由第九届全国人民代表大会常务委员会第十九次会议通过的。该文件可以说是中国专门针对维护互联网安全而制定的法律性规范文件。该文件中主要列举了如下几种应受互联网审查的行为:

(一)侵入国家事务、国防建设、尖端科学技术领域的计算机信息系统;

(二)故意制作、传播计算机病毒等破坏性程序,攻击计算机系统及通信网络,致使计算机系统及通信网络遭受



损害；

(三)违反国家规定,擅自中断计算机网络或者通信服务,造成计算机网络或者通信系统不能正常运行；

(四)利用互联网造谣、诽谤或者发表、传播其他有害信息,煽动颠覆国家政权、推翻社会主义制度,或者煽动分裂国家、破坏国家统一；

(五)通过互联网窃取、泄露国家秘密、情报或者军事秘密；

(六)利用互联网煽动民族仇恨、民族歧视,破坏民族团结；

(七)利用互联网组织邪教组织、联络邪教组织成员,破坏国家法律、行政法规实施；

(八)利用互联网销售伪劣产品或者对商品、服务作虚假宣传；

(九)利用互联网损害他人商业信誉和商品声誉；

(十)利用互联网侵犯他人知识产权；

(十一)利用互联网编造并传播影响证券、期货交易或者其他扰乱金融秩序的虚假信息；

(十二)在互联网上建立淫秽网站、网页,提供淫秽站点链接服务,或者传播淫秽书刊、影片、音像、图片；

(十三)利用互联网侮辱他人或者捏造事实诽谤他人；

(十四)非法截获、篡改、删除他人电子邮件或者其他数据资料,侵犯公民通信自由和通信秘密;

(十五)利用互联网进行盗窃、诈骗、敲诈勒索。

以上情节严重,构成犯罪的,还应依照刑法追究刑事责任。

从如上决定中,我们可以看到这是官方界定的应受审查的行为种类,这就为互联网审查提供了合理的法律依据,并且为下位法律法规的制定提供了依据和借鉴,颇具指导意义。

### 三、《中华人民共和国治安管理处罚法》中的相关规定

相比于刑法而言,《治安管理处罚法》处罚的是尚未构成犯罪的违法行为。可见,违法情节较轻的行为可以适用《治安管理处罚法》的相关规定来处罚。该法对可能违反互联网管理行为的处罚规定主要有:

**第二十五条** 有下列行为之一的,处五日以上十日以下拘留,可以并处五百元以下罚款;情节较轻的,处五日以下拘留或者五百元以下罚款:

(一)散布谣言,谎报险情、疫情、警情或者以其他方法故

意扰乱公共秩序的；

(三) 扬言实施放火、爆炸、投放危险物质扰乱公共秩序的。

**第二十九条** 有下列行为之一的,处五日以下拘留;情节较重的,处五日以上十日以下拘留:

(一) 违反国家规定,侵入计算机信息系统,造成危害的;

(二) 违反国家规定,对计算机信息系统功能进行删除、修改、增加、干扰,造成计算机信息系统不能正常运行的;

(三) 违反国家规定,对计算机信息系统中存储、处理、传输的数据和应用程序进行删除、修改、增加的;

(四) 故意制作、传播计算机病毒等破坏性程序,影响计算机信息系统正常运行的。

**第四十二条** 有下列行为之一的,处五日以下拘留或者五百元以下罚款;情节较重的,处五日以上十日以下拘留,可以并处五百元以下罚款:

(一) 写恐吓信或者以其他方法威胁他人人身安全的;

(二) 公然侮辱他人或者捏造事实诽谤他人的;

(三) 捏造事实诬告陷害他人,企图使他人受到刑事追究或者受到治安管理处罚的;

(四) 对证人及其近亲属进行威胁、侮辱、殴打或者打击报复的;

(五)多次发送淫秽、侮辱、恐吓或者其他信息,干扰他人正常生活的;

(六)偷窥、偷拍、窃听、散布他人隐私的。

**第四十七条** 煽动民族仇恨、民族歧视,或者在出版物、计算机信息网络中刊载民族歧视、侮辱内容的,处十日以上十五日以下拘留,可以并处一千元以下罚款。

**第六十八条** 制作、运输、复制、出售、出租淫秽的书刊、图片、影片、音像制品等淫秽物品或者利用计算机信息网络、电话以及其他通讯工具传播淫秽信息的,处十日以上十五日以下拘留,可以并处三千元以下罚款;情节较轻的,处五日以下拘留或者五百元以下罚款。

**第七十条** 以营利为目的,为赌博提供条件的,或者参与赌博赌资较大的,处五日以下拘留或者五百元以下罚款;情节严重的,处十日以上十五日以下拘留,并处五百元以上三千元以下罚款。

对于如上法条,结合《全国人大常委会关于维护互联网安全的决定》中规定的应受审查的行为种类,我们可以看到《治安管理处罚法》中规定的是尚未达到犯罪程度的应受审查的行为,从种类上来说,与决定中规定的应受审查的类型几乎相同,所不同的是破坏程度较低,因此不构成犯罪。虽然《治安管理处罚法》并不是仅针对互联网审查制定的,但由

于这些行为也可能通过互联网的途径进行传播,所以在此一并列出,供读者参考。

## 四、与互联网审查有关的行政法规

行政法规是指国家最高行政机关(即国务院)所制定的规范性文件,其法律地位和效力仅次于宪法和法律。中国有关互联网审查制度的行政法规主要有《计算机信息网络国际互联网管理暂行规定》、《互联网上网服务营业场所管理条例》及《互联网信息服务管理办法》等行政法规,下面将进行较为详尽的介绍。

### 1. 《计算机信息网络国际互联网管理暂行规定》

早在1996年2月1日,国务院就发布了《计算机信息网络国际互联网管理暂行规定》。其中有一条规定涉及了网络信息审查制度,可见,在很早的时候,互联网审查的相关规定就在行政法规中有所体现。《暂行规定》第十三条规定:“从事国际联网业务的单位和个人,应当遵守国家有关法律、行政法规,严格执行安全保密制度,不得利用国际联网从事危害国家安全、泄露国家秘密等违法犯罪活动,不得制作、查阅、复制和传播妨碍社会治安的信息和淫秽色情等信息。”该

规定具有暂行性的效力,后来随着立法工作的细化,该规定为公安部 1997 年 12 月 30 日发布的《计算机信息网络国际联网安全保护管理办法》提供了依据。<sup>①</sup>

## 2. 《互联网上网服务营业场所管理条例》

### (1) 对于互联网上网服务营业场所的规制

为了加强对互联网上网服务营业场所的管理,规范经营者的经营行为,维护公众和经营者的合法权益,保障互联网上网服务经营活动健康发展,促进社会主义精神文明建设<sup>②</sup>,国务院于 2002 年 9 月 29 日发布了《互联网上网服务营业场所管理条例》,该条例自 2002 年 11 月 15 日起实施。

《互联网上网服务营业场所管理条例》第十四条对互联网上网服务营业场所内所进行的网络活动内容做了禁止性规定,该条规定:互联网上网服务营业场所经营单位和上网消费者不得利用互联网上网服务营业场所制作、下载、复制、查阅、发布、传播或者以其他方式使用含有下列内容的信息:

- (一)反对宪法确定的基本原则的;
- (二)危害国家统一、主权和领土完整的;
- (三)泄露国家秘密,危害国家安全或者损害国家荣誉和

---

① 《计算机信息网络国际联网安全保护管理办法》第一条。

② 《互联网上网服务营业场所管理条例》第一条。

利益的；

（四）煽动民族仇恨、民族歧视，破坏民族团结，或者侵害民族风俗、习惯的；

（五）破坏国家宗教政策，宣扬邪教、迷信的；

（六）散布谣言，扰乱社会秩序，破坏社会稳定的；

（七）宣传淫秽、赌博、暴力或者教唆犯罪的；

（八）侮辱或者诽谤他人，侵害他人合法权益的；

（九）危害社会公德或者民族优秀传统文化的；

（十）含有法律、行政法规禁止的其他内容的。

同时也在第十八条中规定：“互联网上网服务营业场所经营单位和上网消费者不得利用网络游戏或者其他方式进行赌博或者变相赌博活动。”

从这些规定我们可以看出，《互联网上网服务营业场所管理条例》禁止互联网上网服务营业场所涉及的网络信息内容主要包括两大类：一类是危害国家安全、危害公共安全、危害社会稳定及民族团结的政治敏感性信息，另一类则是涉及淫秽、暴力、赌博、侮辱诽谤、危害社会公德及文化传统的有害公序良俗的不良信息。当这些信息的散布构成严重损害后果时，均可以用第一部分所提及的刑法相关法律、法规进行规制，而当其不构成犯罪时，则可以用比刑罚轻的行政处罚措施予以规制。

对于互联网经营单位自身进行的违法活动所面临的处罚,在《互联网上网服务营业场所管理条例》里也有所规定,《条例》第二十九条规定:“互联网上网服务营业场所经营单位违反本条例的规定,利用营业场所制作、下载、复制、查阅、发布、传播或者以其他方式使用含有本条例第十四条规定禁止含有的内容的信息,触犯刑律的,依法追究刑事责任;尚不够刑事处罚的,由公安机关给予警告,没收违法所得;违法经营额1万元以上的,并处违法经营额2倍以上5倍以下的罚款;违法经营额不足1万元的,并处1万元以上2万元以下的罚款;情节严重的,责令停业整顿,直至由文化行政部门吊销《网络文化经营许可证》。”

## (2) 对于个人用户的规制

在个人用户作为互联网上网服务营业场所的消费者时,其行为由营业场所进行监督。《互联网上网服务营业场所管理条例》第十九条规定:“互联网上网服务营业场所经营单位应当实施经营管理技术措施,建立场内巡查制度,发现上网消费者有本条例第十四条、第十五条、第十八条所列行为或者有其他违法行为的,应当立即予以制止并向文化行政部门、公安机关举报。”

《互联网上网服务营业场所管理条例》第二十九条则规定:“上网消费者利用营业场所制作、下载、复制、查阅、发布、



传播或者以其他方式使用含有本条例第十四条规定禁止含有的内容的信息,触犯刑律的,依法追究刑事责任;尚不够刑事处罚的,由公安机关依照治安管理处罚条例的规定给予处罚。”

### 3. 《互联网信息服务管理办法》

《互联网信息服务管理办法》是国务院为了规范互联网信息服务活动,促进互联网信息服务健康、有序发展制定的。该办法于2000年9月25日公布施行,规制对象为中华人民共和国境内通过互联网向上网用户提供信息的服务活动<sup>①</sup>,既包括经营性服务也包括非经营性服务。<sup>②</sup>在该办法中有关互联网审查制度的规定如下:

该办法中有对于互联网信息服务提供者所提供的信息内容进行限制的规定:《互联网信息服务管理办法》第十五条规定互联网信息服务提供者不得制作、复制、发布、传播含有下列内容的信息:

(一)反对宪法所确定的基本原则的;

(二)危害国家安全,泄露国家秘密,颠覆国家政权,破坏国家统一的;

---

① 《互联网信息服务管理办法》第二条。

② 《互联网信息服务管理办法》第三条。

- (三) 损害国家荣誉和利益的；
- (四) 煽动民族仇恨、民族歧视，破坏民族团结的；
- (五) 破坏国家宗教政策，宣扬邪教和封建迷信的；
- (六) 散布谣言，扰乱社会秩序，破坏社会稳定的；
- (七) 散布淫秽、色情、赌博、暴力、凶杀、恐怖或者教唆犯罪的；
- (八) 侮辱或者诽谤他人，侵害他人合法权益的；
- (九) 含有法律、行政法规禁止的其他内容的。

与《互联网上网服务营业场所管理条例》第十四条对于互联网上网服务营业场所涉及的网络信息内容的禁止性规定相对比，我们可以看出，二者规定基本是一致的，均为有害国家稳定的政治敏感性信息及有害公序良俗的不良信息。通过这些规定，我们就可以看出国务院对于互联网信息内容审查的范围与态度。

对于行为违反第十五条的互联网信息提供者，其监督及处罚措施则规定在《互联网信息服务管理办法》第十六条及第二十条中：

**第十六条** 互联网信息服务提供者发现其网站传输的信息明显属于本办法第十五条所列内容之一的，应当立即停止传输，保存有关记录，并向国家有关机关报告。

**第二十条** 制作、复制、发布、传播本办法第十五条所列

内容之一的信息,构成犯罪的,依法追究刑事责任;尚不构成犯罪的,由公安机关、国家安全机关依照《中华人民共和国治安管理处罚条例》<sup>①</sup>、《计算机信息网络国际联网安全保护管理办法》等有关法律、行政法规的规定予以处罚;对经营性互联网信息服务提供者,并由发证机关责令停业整顿直至吊销经营许可证,通知企业登记机关;对非经营性互联网信息服务提供者,并由备案机关责令暂时关闭网站直至关闭网站。

## 五、与互联网审查有关的部门规章

部门规章是指国务院各部委根据法律和国务院的行政法规、决定及命令制定、发布的规章,其效力低于行政法规。中国发布过关于互联网审查制度的规章的部门主要有文化部、公安部以及国务院新闻办公室与工业和信息化部。另外,2007年12月,国家广播电影电视总局、中华人民共和国信息产业部(现更名为工业和信息化部,简称工信部)联合颁布了《互联网视听节目服务管理规定》。

---

<sup>①</sup> 如前所述,《治安管理处罚条例》已废止,应参照前文所引《治安管理处罚法》的相关规定。

## 1. 《互联网文化管理暂行规定》

《互联网文化管理暂行规定》是文化部于2003年5月10日发布的部门规章,自2003年7月1日起施行,它是根据《互联网信息服务管理办法》以及国家有关规定制定的。该《暂行规定》的制定是为了加强对互联网文化的管理,保障互联网文化单位的合法权益,促进我国互联网文化健康、有序地发展。<sup>①</sup> 该规定对互联网文化单位提供文化产品的内容进行了限制性规定,并且也规定了违反该规定的后果。具体规定如下:

**第十七条** 互联网文化单位不得提供载有以下内容的文化产品:

- (一)反对宪法确定的基本原则的;
- (二)危害国家统一、主权和领土完整的;
- (三)泄露国家秘密、危害国家安全或者损害国家荣誉和利益的;
- (四)煽动民族仇恨、民族歧视,破坏民族团结,或者侵害民族风俗、习惯的;
- (五)宣扬邪教、迷信的;
- (六)散布谣言,扰乱社会秩序,破坏社会稳定的;

---

<sup>①</sup> 《互联网文化管理暂行规定》第一条。

- (七)宣扬淫秽、赌博、暴力或者教唆犯罪的;
- (八)侮辱或者诽谤他人,侵害他人合法权益的;
- (九)危害社会公德或者民族优秀传统文化的;
- (十)有法律、行政法规和国家规定禁止的其他内容的。

从内容上来看,如上法条也是对应受审查行为种类的界定,这与《全国人大常委会关于维护互联网安全的决定》、《治安管理处罚法》中的规定是十分类似的。

**第二十四条** 经营性互联网文化单位,提供含有本规定第十七条禁止内容的互联网文化产品,或者提供未经文化部批准进口的互联网文化产品的,由省级以上人民政府文化行政部门责令停止提供,没有违法所得的,处 10000 元以下罚款;有违法所得的,没收违法所得,并处 1 倍以上 3 倍以下罚款,但最高不超过 30000 元;情节严重的,责令停业整顿直至吊销《网络文化经营许可证》。

非经营性互联网文化单位,提供含有本规定第十七条禁止内容的互联网文化产品,或者提供未经文化部批准进口的互联网文化产品的,由省级以上人民政府文化行政部门责令停止提供,处 1000 元以下罚款。情节严重的,责令停业整顿直至撤销批准文件。另外,文化部于 2003 年 7 月 4 日又发布了《关于实施〈互联网文化管理暂行规定〉有关问题的通知》,其中第六条再次强调了要加强对互联网文化产品内容

的监管。规定:“互联网文化单位提供含有《互联网文化管理暂行规定》第十七条禁止内容的互联网文化产品的,按照《互联网文化管理暂行规定》第二十四条的规定从严予以查处;情节严重,违反《互联网信息服务管理办法》的,移交公安机关依法查处;但对当事人的同一个违法行为,不得给予两次以上罚款的行政处罚。构成犯罪的,依法追究刑事责任。”

## 2. 《计算机信息网络国际联网安全保护管理办法》

《计算机信息网络国际联网安全保护管理办法》是1997年12月16日由公安部发布,自1997年12月30日起施行的部门规章。该《管理办法》的管理对象为中华人民共和国境内的计算机信息网络进行国际联网的行为,旨在加强对计算机信息网络国际联网的管理,保障国际计算机信息交流的健康发展<sup>①</sup>。其中关于互联网审查制度的规定如下:

**第四条** 任何单位和个人不得利用国际联网危害国家安全、泄露国家秘密,不得侵犯国家的、社会的、集体的利益和公民的合法权益,不得从事违法犯罪活动。

**第五条** 任何单位和个人不得利用国际联网制作、复制、查阅和传播下列信息:

(一)煽动抗拒、破坏宪法和法律、行政法规实施的;

---

<sup>①</sup> 《计算机信息网络国际联网安全保护管理办法》第一条、第二条。

- (二)煽动颠覆国家政权、推翻社会主义制度的；
- (三)煽动分裂国家、破坏国家统一的；
- (四)煽动民族仇恨、民族歧视，破坏民族团结的；
- (五)捏造或者歪曲事实，散布谣言，扰乱社会秩序的；
- (六)宣扬封建迷信、淫秽、色情、赌博、暴力、凶杀、恐怖，教唆犯罪的；
- (七)公然侮辱他人或者捏造事实诽谤他人的；
- (八)损害国家机关信誉的；
- (九)其他违反宪法和法律、行政法规的。

以上规定与《互联网上网服务营业场所管理条例》第十四条,《互联网信息服务管理办法》第十五条,《互联网文化管理暂行规定》第十七条等规定基本一致。

### 3. 《互联网新闻信息服务管理规定》

《互联网新闻信息服务管理规定》是由国务院新闻办公室、工业和信息化部联合发布的部门规章,于2005年9月25日公布施行。主要对互联网新闻信息服务单位从事互联网新闻信息服务的行为进行规制。旨在规范互联网新闻信息服务,满足公众对互联网新闻信息的需求,维护国家安全和公共利益,保护互联网新闻信息服务单位的合法权益,促进

互联网新闻信息服务健康、有序发展,制定本规定。<sup>①</sup>

新闻一向是宣传的重要窗口,是中国民众了解自己的国家以及让世界了解中国的重要信息途径。而随着互联网的蓬勃发展,网络为人们的生活提供了更广的信息传播渠道,对于互联网新闻的管理就成为了一个重要课题。这从《互联网新闻信息服务管理规定》对于网络新闻审查的详细具体的规定中也可可见一斑,详列如下:

**第十九条** 互联网新闻信息服务单位登载、发送的新闻信息或者提供的时政类电子公告服务,不得含有下列内容:

- (一)违反宪法确定的基本原则的;
- (二)危害国家安全,泄露国家秘密,颠覆国家政权,破坏国家统一的;
- (三)损害国家荣誉和利益的;
- (四)煽动民族仇恨、民族歧视,破坏民族团结的;
- (五)破坏国家宗教政策,宣扬邪教和封建迷信的;
- (六)散布谣言,扰乱社会秩序,破坏社会稳定的;
- (七)散布淫秽、色情、赌博、暴力、恐怖或者教唆犯罪的;
- (八)侮辱或者诽谤他人,侵害他人合法权益的;
- (九)煽动非法集会、结社、游行、示威、聚众扰乱社会秩序的;

---

<sup>①</sup> 《互联网新闻信息服务管理规定》第一条。



(十)以非法民间组织名义活动的;

(十一)含有法律、行政法规禁止的其他内容的。

以上仍是对于审查内容的规定,在此不再赘述。从下列法条中可以看到很多监督管理的细节规定,涉及互联网新闻信息单位的管理责任制度、发布信息的时间内容、政府新闻办公室的监督等内容。

**第二十条** 互联网新闻信息服务单位应当建立新闻信息内容管理责任制度。不得登载、发送含有违反本规定第三条第一款、第十九条规定内容的新闻信息;发现提供的时政类电子公告服务中含有违反本规定第三条第一款、第十九条规定内容的,应当立即删除,保存有关记录,并在有关部门依法查询时予以提供。

**第二十一条** 互联网新闻信息服务单位应当记录所登载、发送的新闻信息内容及其时间、互联网地址,记录备份应当至少保存 60 日,并在有关部门依法查询时予以提供。

**第二十二条** 国务院新闻办公室和省、自治区、直辖市人民政府新闻办公室,依法对互联网新闻信息服务单位进行监督检查,有关单位、个人应当予以配合。

国务院新闻办公室和省、自治区、直辖市人民政府新闻办公室的工作人员依法进行实地检查时,应当出示执法证件。

**第二十三条** 国务院新闻办公室和省、自治区、直辖市人民政府新闻办公室,应当对互联网新闻信息服务进行监督;发现互联网新闻信息服务单位登载、发送的新闻信息或者提供的时政类电子公告服务中含有违反本规定第三条第一款、第十九条规定内容的,应当通知其删除。互联网新闻信息服务单位应当立即删除,保存有关记录,并在有关部门依法查询时予以提供。

**第二十四条** 本规定第五条第一款第(一)项、第(二)项规定的互联网新闻信息服务单位,属于中央新闻单位设立的,应当每年在规定期限内向国务院新闻办公室提交年度业务报告;属于其他新闻单位或者非新闻单位设立的,应当每年在规定期限内通过所在地省、自治区、直辖市人民政府新闻办公室向国务院新闻办公室提交年度业务报告。

国务院新闻办公室根据报告情况,可以对互联网新闻信息服务单位的管理制度、人员资质、服务内容等进行检查。

**第二十五条** 互联网新闻信息服务单位应当接受公众监督。

国务院新闻办公室应当公布举报网站网址、电话,接受公众举报并依法处理;属于其他部门职责范围的举报,应当移交有关部门处理。

**第二十七条** 互联网新闻信息服务单位登载、发送的新

闻信息含有本规定第十九条禁止内容,或者拒不履行删除义务的,由国务院新闻办公室或者省、自治区、直辖市人民政府新闻办公室给予警告,可以并处1万元以上3万元以下的罚款;情节严重的,由电信主管部门根据有关主管部门的书面认定意见,按照有关互联网信息服务管理的行政法规的规定停止其互联网信息服务或者责令互联网接入服务者停止接入服务。

互联网新闻信息服务单位登载、发送的新闻信息含有违反本规定第三条第一款规定内容的,由国务院新闻办公室或者省、自治区、直辖市人民政府新闻办公室依据各自职权依照前款规定的处罚种类、幅度予以处罚。

从以上规定可以看出,《互联网新闻信息服务管理规定》不论是在网络新闻内容的审查上,还是在日常的具体监管措施及事后的违规处罚以及归责原则上,均规定得更为详尽,它涉及很多管理细节方面的规定,也更具可操作性,是值得相关部门借鉴的。

#### 4. 《互联网视听节目服务管理规定》

《互联网视听节目服务管理规定》经国家广播电影电视总局、中华人民共和国信息产业部于2007年12月审议通过,2008年1月31日起施行。

该规定第三条规定了监督管理的各级主体,国务院广播电影电视主管部门作为互联网视听节目服务的行业主管部门;国务院信息产业主管部门作为互联网行业主管部门;地方人民政府广播电影电视主管部门和地方电信管理机构依据各自职责对本行政区域内的互联网视听节目服务单位及接入服务实施相应的监督管理。

第七条、第九条规定了相关的许可证制度:从事互联网视听节目服务,应当依照本规定取得广播电影电视主管部门颁发的《信息网络传播视听节目许可证》或履行备案手续;互联网视听节目服务业务指导目录由国务院广播电影电视主管部门同国务院信息产业主管部门制定;从事广播电台、电视台形态服务和时政类视听新闻服务的,还应当持有广播电视播出机构许可证或互联网新闻信息服务许可证;从事主持、访谈、报道类视听服务的,除符合本规定第八条规定外,还应当持有广播电视节目制作经营许可证和互联网新闻信息服务许可证;从事自办网络剧(片)类服务的,还应当持有广播电视节目制作经营许可证。最近包括 BT 中国联盟在内的多家知名网站因涉嫌没有办理《信息网络传播视听节目许可证》而被广电总局责令关闭<sup>①</sup>,此事引起了社会的热议,从

---

<sup>①</sup> 广电总局严打无证 BT 网站关停下载“没门儿”[EB/OL]. [2010-01-18]. <http://news.sohu.com/20091208/n268783168.shtml>.

事广播、电视、主持、网络剧服务都要办理相关的许可证,可以说,许可证制度已经成为国家进行互联网审查的一个重要的手段。

## 六、行业自律规范

除了政府部门发布法律规章进行管理以外,互联网这样一个庞大的信息系统的信息审查及管理在很大程度上还需要行业自律以及相关机构的自我规范。

此类的自律性规范中,比较具有代表性的有中国互联网协会 2001 年 12 月 3 日发布的《中国互联网行业自律公约》,中国互联网协会互联网新闻信息服务工作委员会 2004 年 3 月 29 日发布的《互联网站禁止传播淫秽、色情等不良信息自律规范》,中国互联网协会绿色网络文化产品评审委员会 2007 年 8 月 9 日审议通过并于 2007 年 8 月 21 日公布的《绿色网络文化产品评价标准(试行)》等规范性文件。这类文件已经越来越广泛地被成员单位接受,也使得中国的互联网审查制度更加的健全完善。

## 七、结 论

综上所述,中国对于互联网审查的规定散见于法律、法

规、规章及行业自律规范等形式的规范性文件中。从法律的层面来看,主要包括《刑法》、《全国人大常委会关于维护互联网安全的决定》和《治安管理处罚法》。《刑法》是最后的保障,它具有严厉性、惩戒性的特点;相比之下,一般违法行为尚未构成犯罪的,可以适用《治安管理处罚法》的规定处罚;《全国人大常委会关于维护互联网安全的决定》中对于需要进行审查的互联网行为进行了规定。从行政法规的角度来看,主要包括《互联网上网服务营业场所管理条例》、《互联网信息服务管理办法》、《计算机信息网络国际互联网管理暂行规定》等,相对于法律而言,它们的规定更加细致具体。部门规章涉及的是文化部的《互联网文化管理暂行规定》、公安部的《计算机信息网络国际联网安全保护管理办法》及《互联网新闻信息服务管理规定》。行业自律规范也有诸多文件。这些规范性文件共同构成了中国关于互联网审查的法律体系。

## 第四章 中国互联网审查的 政府管理体系

赵克锋 刘一飞

北京大学

**摘要:**本章介绍了互联网审查的执行部门。中国互联网行业主管部门是工业和信息化部,公安部、国家工商行政管理总局等部门密切配合工信部的行动,形成了多部门共同管理的局面。在工信部的领导下,国家计算机网络应急技术处理协调中心在互联网审查中发挥了重要的作用。此外,中国互联网协会、中国互联网络信息中心也发挥了各自的作用。公安机关在互联网审查具体执行方面发挥了重要作用。

中国防火长城





本章侧重于从政府管理体系的角度来看中国互联网审查的制度。对于触犯法律法规,构成犯罪或者违反治安管理处罚法的网络违法行为来说,执法机关会依据相关的法律法规直接对违法行为进行惩罚、管理,而对于情节轻微,尚不构成违法的行为,国家也设立了相应的部门来对互联网进行监督管理。这些部门共同构成了中国互联网审查的政府管理体系。本章将该体系中各个部门的作用与分工做一归纳整理。

第一部分是对中国互联网审查政府管理体系以及审查手段的简要介绍,第二部分主要依据国务院 16 部门联合颁布的《互联网站管理协调工作方案》,从政策性层面介绍了国务院各部门的分工与合作,第三部分侧重介绍了在实践管理过程中,国家公共互联网安全事件应急处理体系所发挥的重要作用。

## 一、中国互联网审查的政府管理体系概况

学界普遍认为<sup>①</sup>,中国目前的互联网审查属于政府主导型模式。在中国,电信业和大众传播业是受政府控制较多的行业。互联网审查与电信业、大众传播有着很紧密的联系。一方面,互联网的产生是计算机通过通信线路互联互通完成的,在技术上互联网的发展依托于电信行业;另一方面,网络内容传播的方式与传统大众媒介相似,可以隶属于大众传播的范畴。所以政府在互联网审查中的重要性不言而喻。<sup>②</sup>

中国互联网审查的手段主要有以下几种方式:立法审查、行政审查、技术控制、行业自律、舆论监督。<sup>③</sup>

就立法审查而言,中国有一系列的规范性文件,其中比较重要的有《全国人大常委会关于维护互联网安全的决定》、

---

① 龙洪波. 我国互联网信息管理研究[D]. 武汉:华中科技大学,2005:11-14.

钟瑛. 我国互联网管理模式及其特征[J]. 南京邮电大学学报,2006(2):31-35.

蔡翔华. 我国互联网治理的新思路[J]. 中共青岛市委党校学报,2007(1):59-62.

于传博. 我国互联网监管的现状与发展前景[J]. 观察与思考,2008(6):35-37.

② 钟瑛. 我国互联网管理模式及其特征[J]. 南京邮电大学学报,2006(2):31-35.

③ 蔡翔华. 我国互联网治理的新思路[J]. 中共青岛市委党校学报,2007(1):59-62.

《互联网上网服务营业场所管理条例》、《治安管理处罚法》、《互联网信息服务管理办法》、《计算机信息网络国际互联网管理暂行规定》、《互联网文化管理暂行规定》、《计算机信息网络国际联网安全保护管理办法》、《互联网新闻信息服务管理规定》等,这些文件或多或少地在前面章节已经有所介绍,它们构成了中国互联网审查的重要依据。

行政手段主要是指互联网审查部门对网站进行更为具体的审查,如审查网站内容、临时下达各类报道要求、随时布置网站工作重点、控制网络信息资源等。目前互联网行政审查的主体遍及众多政府部门,如工信部门、公安部门、网络新闻管理部门、新闻出版部门、工商行政管理部门以及国务院信息化工作领导小组、国家广播电影电视总局等。公安部门对网络犯罪、网络安全进行管理;网络新闻管理部门对网络新闻内容进行监督管理;工信部门管理网络运营、接入及安全问题;新闻出版部门管理网络出版、知识产权的事务等。但是中国诸多行政管理部門的多头审查,缺乏必要的力度,难以应付互联网迅速发展中可能出现的各种违法、危害社会安全的行为。为此,国务院 16 部门于 2006 年联合发布了《互联网站管理协调工作方案》,以明确各自在网络管理中的分工与配合,期望对此问题有一个相对清晰的解释。本章将在下面一部分做详细介绍。

技术控制主要是针对互联网有害信息,通过设置防火墙、封锁敏感网站、安装过滤软件、过滤敏感词汇及其相关网页与邮件、实施内容监控、在网络终端进行全程监控、在网吧安装报警软件等,以此来控制与防范有害信息的传播。公安部建设的大型网络管理项目“金盾工程”就是其中一例。此外还有国家计算机网络应急技术处理协调中心负责的中国防火长城项目(GFW)。

行业自律是通过行业规范、网站管理条例、社会监督等多渠道进行的自律与他律相结合的管理方式。如中国互联网协会是一个重要的互联网管理与协调机构,它出台的《互联网行业自律公约》,针对国内所有网络从业者,对其网络行为进行规范。此外,还有互联网行业中某一具体行业的联盟(如自由源代码联盟等),他们共同制定了更有针对性的行业规范,如《网络服务业者(提供者)自律公约》、《软件工程师道德规范》、《网络广告业自律公约》、《电子商务者自律公约》、《网吧自律公约》等。

舆论监督是通过社会的监督及媒体的宣传,通过引导、曝光等手段达到间接地影响互联网审查的作用。如深圳市公安局设立公共信息网络安全监察网站<sup>①</sup>进行更为广泛的社

---

<sup>①</sup> 深圳公安网上便民服务中心网站. [2009-09-20]. <http://szgabm.qq.com/cgi-bin/wj/jump.cgi>.

会监督,任何网民可以在这里举报违反法律和法规的网站,包括邪教网站、危害国家安全的网站、宣扬暴力和色情的网站以及违反知识产权的网站。另外,国家重点扶持一些网站,形成网络主流媒体,并对这些主流新闻媒体给予全方位的支持,如新华网。

## 二、互联网站管理协调工作方案<sup>①</sup>

2009年7月30日有新闻报道称<sup>②</sup>,为严厉打击网络淫秽色情违法犯罪,铲除淫秽色情网站利益链条,公安部、中宣部、中央外宣办、工业和信息化部、卫生部、国家工商总局、广电总局、国家食品药品监督管理局、银监会决定,自2009年8—10月,在全国范围内组织开展打击整治网络淫秽色情专项行动,深入整治与网络淫秽色情利益链有关的网络接入服务商、网络广告商和第三方支付企业。可见,这种联合治理行动并不是单一部门的事情,而是各个部门之间相互配合、相

---

① 中宣部、工信部、国务院新闻办、教育部、文化部、卫生部、公安部、国家安全部、商务部、国家广电总局、新闻出版总署、国家保密局、国家工商行政管理总局、国家食品药品监督管理局、中国科学院、总参谋部通信部2006年2月17日关于印发《互联网站管理协调工作方案》的通知(信部联电[2006]121号),本章中各部门职责的设定均源于该方案。

② 公安部等九部委联合开展打击整治网络淫秽色情专项行动[EB/OL]. [2009-09-20]. <http://www.mps.gov.cn/n16/n983040/n2040908/n2040953/2042010.html>.

互合作的结果。其实早在 2006 年的时候,国务院 16 部门就联合出台了《互联网站管理协调工作方案》,旨在提升各部门合作治理网络的能力。下面将介绍本方案中对各个部门合作与分工的情况。

## 1. 日常网络管理协调联络小组

全国互联网站管理工作协调小组(简称全国协调小组),其成员包括:工信部、国务院新闻办公室、教育部、文化部、卫生部、公安部、国家安全部、商务部、国家广播电影电视总局、新闻出版总署、国家保密局、国家工商行政管理总局、国家食品药品监督管理局、中国科学院、总参谋部通信部。全国协调小组负责全国互联网站日常管理工作的协调、指导,其办公室设在工信部。

各省(自治区、直辖市)将本行政区集中开展互联网站清理整顿工作领导小组同步调整为本行政区互联网站管理工作协调小组(简称省级协调小组),成员单位包括:省(自治区、直辖市)党委宣传部、通信管理局、新闻办、教育厅(教委)、文化厅(局)、卫生厅(局)、公安厅(局)、国家安全厅(局)、广播影视局、新闻出版局、保密局、工商行政管理局、食品药品监督管理局(药品监督管理局)。省级协调小组负责本行政区互联网站日常管理工作的协调、指导,其办公室

设在省(自治区、直辖市)通信管理局。

## 2. 各管理部门的分工合作

在协调小组统一的协调下,主要有如下几个部门分工负责互联网的管理工作。互联网行业主管部门(工信部)、前置审批部门(包括国务院新闻办公室、教育部、文化部、卫生部、国家广播电影电视总局、新闻出版总署、国家食品药品监督管理局等)、专项内容主管部门(包括国务院新闻办公室、教育部、文化部、卫生部、公安部、国家安全部、国家广播电影电视总局、新闻出版总署、国家食品药品监督管理局、国家保密局等)、公益性互联单位主管部门(教育部、商务部、中国科学院、总参谋部通信部等)、企业登记主管部门(国家工商行政管理总局)等。各部门在发现违法违规网站和有害信息、依法审查的同时,并及时通报协调小组相关成员单位,以争取相关成员单位积极配合。其中,中共中央宣传部对互联网意识形态工作进行宏观协调和指导。

(1)互联网行业主管部门负责互联网行业管理工作。具体承担互联网站管理协调工作,依法对基础电信运营商、互联网接入服务提供商、互联网信息服务提供者、域名注册服务机构进行日常行业监管,指导互联网行业协会工作。

(2)前置审批部门负责互联网信息服务各自主管服务项

目的前置审批,对网站相关专项内容进行监督检查和审核,并向同级互联网行业主管部门提供年度审核意见。部级前置审批部门明确审批范畴、健全审批流程、建立网站内容日常监督管理办法,并将全国负责前置审批工作的部门、人员、联系方式(名称、通信地址、邮政编码)等通报工信部,如遇变动应及时通报。

(3)各专项内容主管部门的职责:国务院新闻办公室负责互联网上意识形态工作,具体协调互联网意识形态管理;公安机关负责互联网站安全监督,依法处罚和打击网上违法犯罪行为;国家安全机关负责对互联网站涉及国家安全事项的内容进行监督检查;国家保密工作主管部门负责对互联网站涉及国家秘密的信息进行监督检查。公安机关、国家安全机关和国家保密工作主管部门对各自主管的专项内容进行审核,并向同级互联网行业主管部门提供年度审核意见。

(4)公益性互联单位主管部门负责对所主管的公益性互联单位(包括中国教育和科研计算机网、中国国际经济贸易互联网、中国科学技术网、中国长城互联网等公益性互联网络运行维护单位)进行日常监管。公益性互联单位主管部门按照“谁主管谁负责”的要求,承担公益性互联单位的管理责任,督促所主管的公益性互联单位履行相关互联网接入服务的责任和义务,配合互联网行业主管部门和专项内容主管部



门对接入其互联网络内的网站实施管理。

最后需要说明的是,工信部负责互联网管理的具体实施,其管理的范围涉及通信网络安全及相关信息安全管理等多项内容,而除了工信部在技术上的监管以外,国务院新闻办公室、新闻出版总署、广电总局也都在一定程度上负责背后的政策方面的监管,比如说把握舆论导向,制定内容审核标准,颁发许可证,制定相关政策等。从以往的新闻报道中可以看到很多这样的事例,比如广电总局相继关停 BT China、伊甸园、悠悠鸟等 BT 站点,<sup>①</sup>2010 年 1 月 1 日《广播电视广告播出管理办法》的正式实施,<sup>②</sup>新闻出版总署终止网络游戏《魔兽世界》的审批<sup>③</sup>等。从这些报道中我们都可以看到广电总局、新闻出版总署等部门在背后决策的身影。

另外由于这种多头管理,实际上已经出现了一些利益纷争的现象,如广电总局与工信部之争。<sup>④</sup>2009 年 8 月 14 日,广电总局网站公布了《关于加强以电视机为接收终端的互联

---

① O.UO:后 BT 时代上万免费电影的救赎[EB/OL]. [2010-01-18]. <http://family.pconline.com.cn/news/brandnews/1001/2029122.html>.

② 国家广电总局解读《广播电视广告播出管理办法》[EB/OL]. [2010-01-18]. [http://www.china.com.cn/policy/txt/2010-01/11/content\\_19211583\\_2.htm](http://www.china.com.cn/policy/txt/2010-01/11/content_19211583_2.htm).

③ 新闻出版总署终止网络游戏《魔兽世界》审批[EB/OL]. [2010-01-18]. <http://home.bzmc.edu.cn/Html/news/4002.html>.

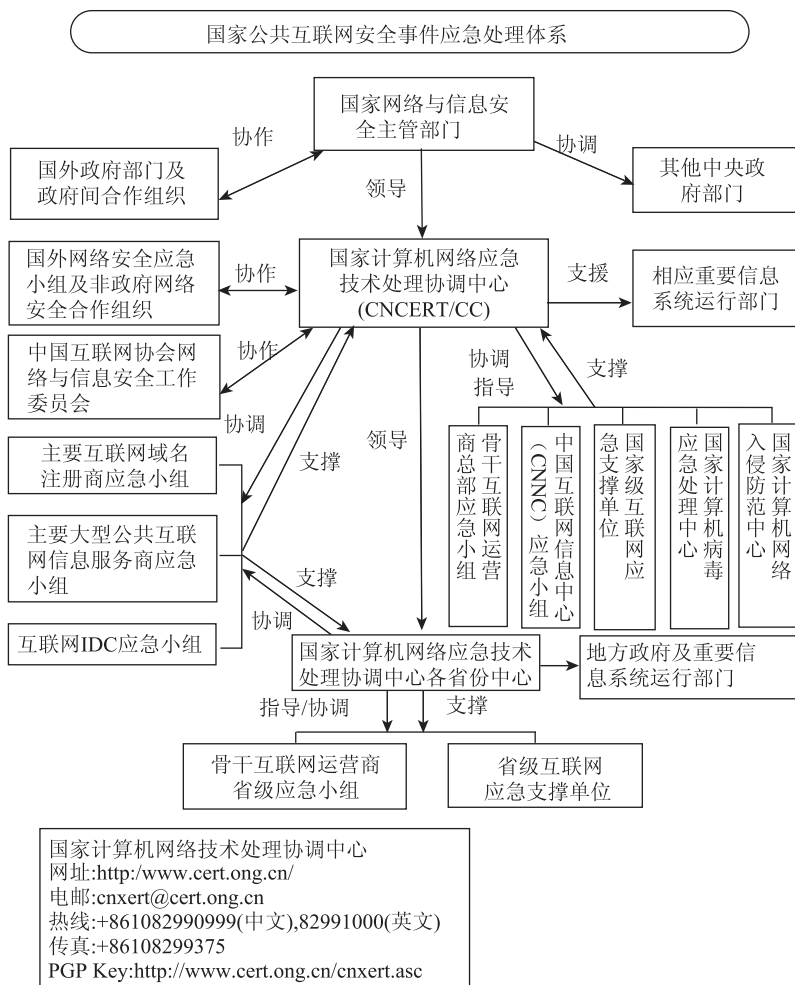
④ 广电总局再度“封杀”IPTV? 工信部急开会谋对策[EB/OL]. [2010-01-18]. <http://zt.cnnb.com.cn/system/2009/08/19/006226506.shtml>.

网视听节目服务管理有关问题的通知》，该通知是针对一些私自将互联网上的视听节目传到电视机供用户收看的企业而出台的，据通知的要求，这些企业在开展这类服务之前，要取得《信息网络传播视听节目许可证》，并且应当符合《互联网视听节目服务管理规定》、《广播电视管理条例》、《互联网等信息网络传播视听节目管理办法》及《广电总局关于加强互联网视听节目内容管理的通知》的有关规定。另外，传播的影视剧应依法取得广播影视行政部门颁发的《电影片公映许可证》、《电视剧发行许可证》或《电视动画片发行许可证》等。而从其背后来看，这有可能是广电总局与工信部之间磋商沟通的结果。

### 三、国家公共互联网安全事件应急处理体系

从前面的《互联网站管理协调工作方案》中我们可以看出各个部委的分工，其中工信部是互联网行业的主管部门，方案中也概述了工信部对于互联网审查的职责。下图中所显示的国家网络与信息安全主管部门，如果从广义的层面来讲，国务院新闻办公室、中华人民共和国新闻出版总署、国家广播电影电视总局也算是其中的组成部门，因为他们更多地涉及的是对于政策的把握和监管。本部分希望探讨在实践

## 第四章 中国互联网审查的政府管理体系



(该图引自国家计算机网络应急技术处理协调中心网站)

图 4-1 国家公共互联网安全事件应急处理体系

管理中各个职能部门是如何运行的,他们之间是什么样的关系。迄今为止,在笔者找到的资料中,介绍比较详细的是国家计算机网络应急技术处理协调中心的网站<sup>①</sup>,它将各部门之间的关系通过图表的形式表现了出来,称之为“国家公共互联网安全事件应急处理体系”。该体系较能体现笔者的观点。故在此,笔者将此引入本章的论述中加以介绍。

## 1. 工业和信息化部<sup>②</sup>

据2008年7月11日《国务院办公厅关于印发工业和信息化部主要职责内设机构和人员编制规定的通知》(国办发〔2008〕72号)<sup>③</sup>,工信部将承担包括通信网络安全及相关信息安全管理责任在内的15项责任,具体可以参考该规定。

工信部的内设机构包括:办公厅、政法司、规划司、财务司、产业司、科技司、运行局、企业司、节能司、安全司、原材料司、装备司、消费品司、军民结合司、电子司、软件司、通信司、电管局、保障局、无管局、信息化司、信息安全司、国际司、人教司、党委、监察局、离退休局、服务局。

---

① 国家互联网应急中心网站. [2009-09-20]. <http://www.cert.org.cn/>.

② 中华人民共和国工业和信息化部网站. [2009-09-20]. <http://www.miit.gov.cn/>.

③ 工业和信息化部主要职责内设机构和人员编制规定[EB/OL]. [2009-09-20]. <http://www.miit.gov.cn/n11293472/n11459606/11606790.html>.

与互联网相关的主要是通信司、信息化司和信息安全司。各部门的职责如下,其中与互联网审查更为相关的是信息安全司。

通信司:协调公用通信网、互联网、专用通信网的建设,促进网络资源共享;拟定网络技术发展政策;负责重要通信设施建设管理;监督管理通信建设市场;会同有关方面拟定电信业务资费政策和标准并监督实施。

信息化司:指导推进信息化工作,协调信息化建设中的重大问题,协助推进重大信息化工程;指导协调电子政务和电子商务发展,协调推动跨行业、跨部门的互联互通;推动重要信息资源的开发利用、共享;促进电信、广播电视和计算机网络融合;承办国家信息化领导小组的具体工作。

信息安全司:协调国家信息安全保障体系建设;协调推进信息安全等级保护等基础性工作;指导监督政府部门、重点行业的重要信息系统与基础信息网络的安全保障工作;承担信息安全应急协调工作,协调处理重大事件。

除了内设部门外,工信部还设置了众多的部属单位,主要有:国家计算机网络应急技术处理协调中心、国家无线电监测中心、电信研究院、人民邮电出版社、人民邮电报社、中国电子信息产业发展研究院、电子科学技术情报研究所、电子工业标准化研究所、电子产品可靠性与环境试验研究所、

电子工业出版社、中国国际贸促会电子行业分会、电子人才交流中心、软件与集成电路促进中心、电子教育与考试中心、通信行业职业技能鉴定指导中心、中国电子工业科学技术交流中心、通信结算中心、中国电子学会、中国通信学会、中国机电设备招标中心、中小企业对外合作协调中心、国家信息化专家咨询委员会秘书处。其中最主要的互联网审查单位是国家计算机网络应急技术处理协调中心。我们在下面将详细做一介绍。

## 2. 国务院新闻办公室<sup>①</sup>

中华人民共和国国务院新闻办公室(简称国务院新闻办、国新办、外宣办),中共中央外宣办与国新办属一个机构两块牌子,在机构编制中被划入同中组部、中联部一样的中共中央直属序列,下设新闻局、国际交流局、影视与出版局、网络局等机构。

国务院新闻办公室的职责是推动中国媒体对外说明中国、指导和协调对外新闻报道;制定对外新闻事业的发展规划,并负责组织实施;组织对外介绍中国政府的方针政策和中国经济社会发展情况;推动中国媒体对国际问题的报道,

---

<sup>①</sup> 中华人民共和国国务院新闻办公室网站.[2010-01-18]. <http://www.scio.gov.cn/>.

包括政治、经济、科技等方面新闻信息;举办新闻发布会,向中外记者介绍中国情况和方针政策;组织编写并发表中国政府白皮书,阐明中国对重大问题的原则立场和基本政策;指导中国各省(区、市)政府新闻办公室的工作,并为港澳台记者来内地采访提供服务;开展与国外新闻机构的交流合作,并为国外记者来中国采访提供服务;接待要求访问本办的重要代表团及重要人士;制定互联网新闻事业发展规划,并指导协调互联网新闻报道工作;负责对外介绍中国人权事业发展情况,组织开展人权领域的对外交流与合作;负责对外介绍西藏的发展建设情况,组织有关西藏方面的对外报道和交流活动;研究世界主要媒体及香港、澳门、台湾舆情;组织综合性、跨部门、跨地区大型文化交流活动,组织制作对外介绍中国情况的图书、音像、影视出版物。

网络安全的维护也是其重要职责之一,2010年1月14日国务院新闻办公室主任王晨发表《网络媒体要切实担负起维护网络安全责任》的文章,<sup>①</sup>指出淫秽色情信息、黑客攻击、网络欺诈等是网络安全的主要威胁。国务院新闻办公室作为重要的政策指导部门,在互联网安全的维护方面负有重

---

<sup>①</sup> 王晨:网络媒体要切实担负起维护网络安全责任——国务院新闻办公室主任王晨谈网络安全[EB/OL].[2010-01-18]. <http://www.scio.gov.cn/zxbd/wz/201001/t520724.htm>.

要的责任。

### 3. 中华人民共和国新闻出版总署<sup>①</sup>

新闻出版总署(国家版权局)是国务院主管新闻出版事业和著作权管理的直属机构,在著作权管理上,以国家版权局名义对内对外单独行使职权。其主要职责包括起草新闻出版、著作权方面的法律、法规草案;研究拟定新闻出版业的方针政策;制定新闻出版、著作权管理的规章和重要管理措施并组织实施和监督检查;审批新建出版单位(包括图书出版社、报社、期刊社、音像出版社、电子出版物出版社等,下同)和出版物(包括图书、报纸、期刊、音像制品、电子出版物等,下同)总发行单位;审批音像制品和电子出版物复制单位;审批著作权集体管理和涉外代理等机构;核准新闻出版外商投资企业和出版物进出口单位及其在境外设立的类似机构;对新闻出版活动(包括出版物的出版、印刷、复制、发行、进出口贸易等)实施监督管理;查处或组织查处违禁出版物和出版、印刷、复制、发行、进出口单位的违规活动;审核互联网从事出版信息服务的申请,对互联网出版信息内容实施监督管理;拟订出版物市场“扫黄打非”的方针、政策和计划并指导实施,查处或组织查处非法出版物和非法出版活动;

---

<sup>①</sup> 中华人民共和国新闻出版总署网站.[2010-01-18]. [www.gapp.gov.cn](http://www.gapp.gov.cn).



组织、协调各有关部门和地方的“扫黄打非”工作；组织、协调、指导“扫黄打非”集中行动和大案要案的查处工作；拟定出版物市场的宏观调控政策、措施并指导实施；对出版物市场实施监督管理；负责音像制品出版、复制管理和电子出版物出版、复制、发行管理；负责全国印刷业（包括出版物印刷、包装装潢印刷及其他印刷品的印刷）的监督管理；管理著作权工作，查处或组织查处有重大影响的著作权侵权案件和涉外侵权案件；代表国家处理涉外著作权关系等。可见，新闻出版总署在文化作品的互联网监督方面有很重要的地位。

#### 4. 国家广播电影电视总局<sup>①</sup>

广电总局的职责有：研究并拟定广播电视宣传和影视创作的方针政策，把握舆论导向；研究并起草广播电影电视事业管理的法律、法规；制定广播电影电视管理规章和事业的发展规划；监督管理广播电视节目、卫星电视节目收录和通过信息网络向公众传播的视听节目；负责用于广播电台、电视台播出的广播电视节目的进口管理并负责内容审核；审批县级以上（含县级）广播电视播出机构和电影、广播电视节目、电视剧制作单位的建立和撤销；组织审查在广播电视中

---

<sup>①</sup> 国家广播电影电视总局网站. [2010 - 01 - 18]. <http://www.sarft.gov.cn/>.

播出的电影、电视剧及其他节目的内容和质量;发放和吊销电影摄制、公映许可证和电视剧制作、发行许可证;按照国家的统筹规划、宏观政策和法律法规,对广播电视专用网进行具体规划并管理;制定广播电视专用网的具体政策、规章和技术标准,指导分级建设和开发工作,保证广播电视节目的安全播出;受工信部委托,编制广播电视专用频段规划,指配广播电视频率(频道)和功率等技术参数;参与制定国家信息网络的总体规划;领导中央人民广播电台、中国国际广播电台和中央电视台(简称中央三台),对其重大宣传进行协调和检查,统一组织和管理其节目的传输覆盖等。从中我们可以看到,广电总局涉及很多对互联网内容、政策进行监管的职责,它的作用不容小觑。

## 5. 国家计算机网络应急技术处理协调中心<sup>①</sup>

### (1) 职责

国家计算机网络应急技术处理协调中心(National Computer Network Emergency Response Technical Team / Coordination Center of China, 简称国家互联网应急中心, CNCERT/CC)是国家级的应急组织,具体负责协调我国各计算机网络

---

<sup>①</sup> 国家计算机网络应急技术处理协调中心网站. [2009-09-20]. <http://www.cert.org.cn/>. 以下职责分工源于该网站的公开信息.

安全事件应急小组共同处理国家公共互联网上的安全紧急事件,为国家公共互联网、国家主要网络信息应用系统以及关键部门提供计算机网络安全监测、预警、应急、防范等安全服务和技术支持,及时收集、核实、汇总、发布有关互联网安全的权威信息,组织国内计算机网络安全应急组织进行国际合作和交流。

2003年,CNCERT/CC在全国31个省、市、自治区成立分中心,形成了互联网的信息共享、技术协同,完成了中国互联网安全支撑体系跨网、跨体系、跨地域的建设阶段。目前,CNCERT/CC作为中国计算机应急体系的核心技术协调机构,在协调中国各计算机安全事件应急小组共同处理国家公共互联网上的安全紧急事件方面发挥了重要的作用。

(2) CNCERT/CC作为一个重要的结点,联结了互联网运营单位,应急服务支撑单位,中国应急组织社区,CNCERT/CC分中心,网络安全工作委员会,国内外合作伙伴等成员,他们共同构成了国家计算机应急体系。

互联网运营单位:中国电信集团公司、中国移动通信集团公司、中国网络通信集团公司、中国联合通信有限公司、中国铁通集团有限公司。

应急服务支撑单位:北京启明星辰信息技术有限公司、沈阳东软软件股份有限公司、北京神州绿盟科技有限公司、

北京瑞星信息技术有限公司等国家级应急服务支撑单位,以及福建富士通信息软件有限公司甘肃万维信息技术有限责任公司等省级应急服务支撑单位。

**中国应急组织社区:**中国 CERT 社区是由 CNCERT/CC 和中国互联网协会计算机网络与信息安全工作委员会共同发起成立的一个网上社区,致力于收集汇总来自不同行业、不同地区的 CERT 组织的基本信息和联络方式,形成中国 CERT 组织的门户网站。

**CNCERT/CC 分中心:**在全国 31 个省、市、自治区均设立有分中心。

**网络安全工作委员会:**网络与信息安全工作委员会是中国互联网协会的下级组织,在协会中主要承担网络与信息安全工作领域的相关工作。委员会现有委员单位 100 余家,来自国内政府部门、行业企业、科研机构和安全厂商。委员会秘书处职能由 CNCERT/CC 运行部承担。

**国内合作伙伴:**中国互联网用户反垃圾邮件中心、国家计算机网络入侵防范中心、国家计算机病毒应急处理中心、违法和不良信息举报中心、国家反计算机入侵及防病毒研究中心。

**国际合作伙伴:**Forum of Incident Response and Security Teams, Asia Pacific Computer Emergency Response Team, Anti-Phishing Working Group, Cymru。

## 6. 中国互联网协会<sup>①</sup>

中国互联网协会成立于 2001 年 5 月 25 日, 由国内从事互联网行业的网络运营商、服务提供商、设备制造商、系统集成商以及科研、教育机构等 70 多家互联网从业者共同发起成立, 是由中国互联网行业及与互联网相关的企事业单位自愿结成的行业性的、全国性的、非营利性的社会组织。

根据《中国互联网协会章程》<sup>②</sup>的有关规定, 中国互联网协会网络与信息安全工作委员会的工作职责有: 构建一个政府、会员、广大网民之间沟通协作与研究探讨的平台, 对我国网络与信息安全的建设、发展和管理提出政策和立法建议; 为政府及重要用户提供网络与信息安全咨询; 推动制定和完善网络与信息安全的行业自律和服务规范, 促进网络与信息安全的诚信体系的建设; 推动建立和完善网络与信息安全的保障合作体系, 参与构建国家网络与信息安全的应急体系和支撑体系; 开展网络与信息安全的政策法规的宣传, 普及网络安全知识, 提高网民的防范意识; 开展网络与信息安全的

---

① 中国互联网协会网站. [2009-09-30]. <http://www.isc.org.cn/>.

② 中国互联网协会章程[EB/OL]. [2009-09-30]. [http://www.isc.org.cn/Society\\_zc.php](http://www.isc.org.cn/Society_zc.php).

方面的技术培训和人才培养等。

## 7. 中国互联网络信息中心<sup>①</sup>

中国互联网络信息中心 (China Internet Network Information Center, 简称 CNNIC) 是经国家主管部门批准, 于 1997 年 6 月 3 日组建的管理和服务机构, 行使国家互联网络信息中心的职责。作为中国信息社会重要的基础设施建设者、运行者和管理者, 中国互联网络信息中心 (CNNIC) 以“为我国互联网络用户提供服务, 促进我国互联网络健康、有序发展”为宗旨, 负责管理维护中国互联网地址系统, 引领中国互联网地址行业发展, 权威发布中国互联网统计信息, 代表中国参与国际互联网社群。

CNNIC 承担的主要职责有: 互联网地址资源注册管理、互联网调查与相关信息服务、目录数据库服务、互联网寻址技术研发等。在互联网信息中心承担的众多职能中, 与互联网审查关联性较大的有互联网地址资源注册管理职能, 互联网寻址技术研发职能等。

---

<sup>①</sup> 中国互联网络信息中心网站. [2009-09-30]. <http://www.cnnic.net.cn/index.htm>.

## 8. 公安机关

在互联网审查的执行过程中,公安机关的作用不可小觑。公安机关作为传统侦查、取证、打击犯罪的机关,在打击新型网络犯罪以及互联网审查中必将承担起一定的职责。以公安部为例,其下设有公共信息网络安全监察局,在全国31省、市、自治区还设立了各个监察分局,如深圳市公安局公共信息网络安全监察分局还专门开设了警务公开网。另外,公安部还下设公安部第一研究所、公安部第三研究所、公安部信息安全等级保护评估中心等事业单位。其中,公安部第一、第三研究所是从事公安科学技术研究,为公安业务部门和社会公共安全领域提供技术、产品、工程和服务的综合性研究所;公安部信息安全等级保护评估中心是由为建立信息安全等级保护制度,构建国家信息安全保障体系而成立的专业技术支撑机构。<sup>①</sup>

另外从具体监督管理的内容来看,网络行为监控是网络安全的重要方面,其范围包括网络事件分析、网络流量分析、网络内容分析以及相应的响应策略与响应方式。该领域涉及很多派生产品,如:入侵检测系统、网络内容审计、垃圾邮

---

<sup>①</sup> 中华人民共和国公安部网站. [2009-09-30]. <http://www.mps.gov.cn/n16/index.html>.

件过滤、计算机取证等系统。<sup>①</sup> 网络内容安全的管理主要是对于 BBS、聊天室、电子邮件、网页的监管,它们各自有各自审查的技术特点,<sup>②</sup>但技术问题在此不再详述。

## 四、结 论

综上所述,中国互联网审查的主管部门是工信部。一方面,工信部与其他国务院部门之间相互配合,相互协调;另一方面,在工信部的领导下,国家计算机网络应急技术处理协调中心(CNCERT/CC)负责互联网审查的协调工作。CNCERT/CC 作为国家公共互联网安全事件应急处理体系的重要联结点,联结着互联网运营单位、应急服务支撑单位、中国应急组织社区、CNCERT/CC 分中心、网络安全工作委员会、国内外合作伙伴等成员,他们共同构成了国家计算机应急体系。中国互联网协会的网络与信息安全工作委员会构建了一个政府、会员、广大网民之间沟通协作与研究探讨的平台。中国互联网络信息中心承担了互联网地址资源注册等管理职能,在网络管理的过程中发挥了重要的作

---

① 王国鑫,孟宪勇. 信息安全技术发展趋势分析[J]. 网络安全,2008(3): 34-36.

② 刘琦,李建华. 网络内容安全监管系统的框架及其关键技术[J]. 计算机工程,2003,29(2):287-289.



用。公安机关具体发挥在侦查、取证、打击犯罪方面的作用,为保证以上各职能部门顺利落实各项工作提供了充分的保证。

在本章还有一个有待继续探究的地方。上文提到了国家计算机网络应急技术处理协调中心,从名称中我们看它似乎只是一个应急的机构,如果是这样的话,它是否只有在出现紧急情况的时候才会启动?笔者认为答案未必是这样的,因为从国家计算机网络应急技术处理协调中心相关联的公司、机构来看,该中心的职能大都是由一些承担各个职能的机构或者公司来履行的,比如中国电信集团公司、北京瑞星信息技术有限公司、中国互联网用户反垃圾邮件中心等,这样的话,这种应急体系可以说已经融合在实际各个公司、机构的管理过程中了。从这个角度来说,该中心并不是只承担应急的职能。然而,如果该中心只是承担一种应急的职能的话,这种应急的激励因素从何而来?比如说是收到领导部门的命令而为,还是为了自身的经济利益而为等问题,也是有待进一步发掘的。



## 第五章 中国网络法的道路<sup>①</sup>

---

赵克锋\* 胡凌# 汪帆\* 王晓姝\*

\* 北京大学 # 香港大学

**摘要：**本章试图勾勒出中国 15 年来互联网治理的轨迹，特别是网络内容治理，并对未来进行展望。我们将指出，我国当前的互联网治理体制更多的是同互联网出现之前既有的管理框架和法律对接。进而，针对互联网特性，我们将分析当前体制的缺陷。对于“网上”治理，与互联网的特点息息相关，但远非依靠互联网本身能够解决，而是更多地取决于“网下”治理机制，一些行之有效的“网下”治理机制是否能继续用到“网上”治理值得我们深思。司法和行政的边界是本章论述的另一个主题，特别在当下中国，互联网内容治理蕴涵了相应的政治逻辑，这一点有助于提醒我们注意，在依靠政府强力的转型社会中的法律实施的动力和边界。

---

<sup>①</sup> 此章是从胡凌提供的初稿修改而成。



## 一、引言

自 1994 年互联网引入中国以来已有 15 年,其间中国的信息化建设不但取得了一些成就<sup>①</sup>,也不断塑造和改变着国家与社会之间的关系,而在为国家建设和人民生活带来便利的同时,互联网也带来了包括网络安全、数字版权侵权、侵犯隐私、不良信息传播在内的新问题,成为中国互联网治理的重要方面。由于互联网本身既具有技术维度,也具有政治、法律和社会等维度,<sup>②</sup>国家相应的管理措施便有不同的偏重。本章试图勾勒出这 15 年来网络治理的轨迹,特别是网络内容治理,并对未来进行展望。我们将指出,互联网作为新兴的通信工具与媒介(尤其是 web2.0 兴起以来)向国家治理提出了挑战,国家也发展出一套应对体制和方法,这套体制更多的是同互联网出现之前既有的管理框架和法律对接;但也

---

① 世界银行. 中国的信息革命:推动社会和经济转型[M]. 北京:经济科学出版社,2007.

② Kerr, Orin S., The Problem of Perspective in Internet Law. 91 Geo. L. J. 2003.

针对互联网特性,采取了新手段。在总结历史的基础上,我们还将进一步分析这套体制中无法有效应对的问题,这些问题基本上是由互联网的特点决定的,远非依靠互联网本身能够解决,而是更多地取决于现实中的机制和力量。

本章的题目似乎局限在法律领域,但我们在文中将表明,对互联网治理而言起作用的更多的不是事后经由司法途径解决纠纷,而是事前由国家设定规则,并由行政力量主导施行,也即传统行政法学上讲的“管理法”。因此,司法和行政的边界将成为本章论述的另一个主题,特别是在当下中国,对互联网内容进行控制不仅体现了中国的政治逻辑,也反映了中国特色治理方式的一个侧影。对司法手段和行政手段的区分也有助于我们反思司法体系和法院作用的限度。

关于中国的互联网治理方式,已经有相当多的研究文献,<sup>①</sup>

---

① Damm, Jens and Thomas, Simona (ed.), *Chinese cyberspaces: technological changes and political effects*. London: Routledge, 2006. ; Harwit, Eric, *China's Telecommunications Revolution*. Oxford: Oxford University Press, 2008. ; Hughes, Christopher R. and Wacker, Gudrun (ed.), *China and the Internet: politics of the digital leap forward*. London: Routledge, 2003. ; Lagerkvist, Johan, *The Internet in China: unlocking and containing the public sphere*. Lund University Press, 2007. ; Tai, Zixue, *The Internet in China: cyberspace and civil society*. New York: Routledge, 2006. ; Zheng, Yongnian, *Technological Empowerment: The Internet, State, and Society in China*. Stanford, Calif: Stanford University Press, 2008. ; Zhou Yongming, *Historicizing online politics: telegraphy, the Internet, and political participation in China*. Stanford: Stanford University Press, 2006. ; Xiaoling Zhang and Yongnian Zheng (ed.), *China's Information and Communications Technology Revolution: Social changes and state responses*. New York: Routledge, 2009. ; 钟瑛、刘瑛. 中国互联网管理与体制创新[M]. 广州: 南方日报出版社, 2006. ; 李永刚. 我们的防火墙[M]. 桂林: 广西师大出版社, 2009.

它们研究了整个体制的某一些方面,本章试图更全面地进行考量。第二部分介绍了 Web2.0 的兴起以及由此带来的对网络治理的冲击,并特别分析了中国的情况。对应于第二部分介绍的变化。在第三部分,我们将首先简要介绍网络治理的一般模式和视角,并提出两种相互包容的分析框架:拟制方法和对点控制模式。第四部分将按照拟制方法,从中国法律规定的网络内容“十不准”入手,具体分析既有规制框架的应对。第五部分根据互联网的特性和新问题,按照对点控制模式分析国家在网络信息流通的每一个端点进行的规制尝试,这些尝试有些取得了成功,有些则遭到了抵制或规避。第六部分则结合新兴的网络社会运动和政府间关系对该体制运行的绩效进行简要评估。最后在结论部分我们将对全章的发现进行总结。

## 二、从 Web1.0 到 Web2.0

### 1. Web2.0 简介

自 1993 年欧洲核子研究组织宣布互联网将免费对所有人开放,到 2004 年第一次 Web2.0 会议召开,这一时间段可被称作“Web1.0”时期,而自 2004 年以来的互联网服务可被

称作“Web2.0”服务<sup>①</sup>。尽管在“Web2.0”时代兴起的 Ajax 技术(即“异步 JavaScript 和 XML”技术,能在不更新整个网页的前提下来维护数据,使 Web 应用程序的处理方式更为迅捷)大大提升了网络服务能力<sup>②</sup>,但“Web1.0”与“Web2.0”作为两个概念的主要区别并非表现在互联网技术上的根本变化,而是主要反映在信息的发布和共享的方式上<sup>③</sup>。由后文可知,这一方式的变化给独具特色的互联网审查带来了空间。

从本书关注的层面简略地说,Web1.0 可以被看成是“自上而下”的信息传播方式,即网站运营者向网站浏览者定期或不定期地发布信息。这样的信息传播方式与传统的纸质以及电视媒体用的方式相比并无太大区别,因而,这一时期的互联网审查与传统审查类似,只需要审查少量的信息发布者(对应于第三部分的第一种框架,即参照现有规制框架的拟制方法)。相比之下,典型的 Web2.0 服务,例如网络社区、BBS、博客以及维基百科等,引入了信息“自下而上”的发布方式,更多地强调网民的参与和共享。Web2.0 贴近“草根”阶层,其核心概念是“互动、分享与关系”,利用了群体智

---

① Tim O'Reilly. What Is Web 2.0 [EB/OL]. [2010-01-28]. <http://oreil.ly.com/web2/archive/what-is-web-20.html>.

② 中文维基百科. [2010-01-28]. <http://zh.wikipedia.org/zh-cn/Ajax>.

③ 英文维基百科. [2010-01-28]. <http://en.wikipedia.org/wiki/Web2.0>.



慧来便捷咨询和创新。<sup>①</sup>

自“Web2.0”这一概念于2004年被广泛使用以来,互联网世界发生了很大变化。数以千万匿名网民从世界的各个角落向互联网添加讯息,造就了诸如Wikipedia、Youtube、Facebook、Twitter、猫扑网、天涯社区、人人网、开心网和土豆视频等众多提供Web2.0典型服务的网站的繁荣。社会对这一新兴现象的认知也很迅速,其中特别值得一提的是,2006年《时代》杂志风云人物是“你”(“You”),仿佛进入大众提供公共信息的时代<sup>②</sup>。正是由于信息提供方式的变化带来了不可计数的信息潜在发布者以及更加难以计量的信息量,使得互联网审查的难度不断加大。因而,试图对互联网进行审查的政府就必须在加强其传统的治理手段的同时,针对上述情况在审查方式上进行革新,这主要体现于对互联网信息流通的各端点的控制(详见下文)。

值得说明的是,有的批评认为Web2.0概念空洞,没有技术内涵,只是个营销术语。即便如此,Web2.0也代表了信息提供方式转变之后营销手段的变化,例如更加关注热门网民的号召力等等。此外,对于新兴的“Web3.0”这一概念,并没

---

① 刘向晖. 互联网草根革命[M]. 北京:清华大学出版社,2007.

② 《时代》官方网站. [2010-01-28]. <http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,1569514,00.html>.

有改变 Web2.0 的信息提供内涵,而是更多地侧重网络资源整合以及直观体验的变化,例如更多地使用 3D 技术等<sup>①</sup>。

## 2. Web2.0 在中国

尽管中国于 1994 年 4 月才首次实现与 Internet 的全功能连接,但短短 15 年后,2010 年 1 月由中国互联网络信息中心 (CNNIC) 发布的《第 25 次中国互联网络发展状况统计报告》显示:截至 2009 年底,中国网民规模达到 3.84 亿人,使用手机上网的网民达到 2.33 亿人,有 73.3% 的网民使用搜索引擎,拥有博客的网民规模已经达到 2.21 亿人<sup>②</sup>。提供典型 Web2.0 服务的大批中文网站,例如百度贴吧、新浪博客、天涯社区、优酷网和人人网等,发展极为迅速。以近年兴起的天涯社区(博客论坛类的中文网站中排名第五)为例,该网站以网络论坛为特色,创立不到十年即发展为拥有 3000 万注册用户且日均访问量达 700 万次的大型网络社区,已成为现今中国网民上网获取信息和交流观点的重要平台之一<sup>③</sup>。随着 Web2.0 在中国的迅速发展,网络舆论的繁荣对信息获取

---

① 中文维基百科. [2010-01-28]. <http://zh.wikipedia.org/wiki/Web3.0>.

② 中国互联网络信息中心. 第 25 次中国互联网络发展状况统计报告. [EB/OL]. [2010-01-28]. <http://research.cnnic.cn/html/1263531336d1752.html>.

③ 天涯网介 [EB/OL]. [2010-01-28]. <http://help.tianya.cn/about/about.html>.

方式有所影响。依据 2009 年 7 月中国的调查数据显示, 84.3% 的网民把互联网当做重要的信息渠道、81.7% 的网民认为自己因互联网而更关注社会事件、51.6% 的网民经常在互联网发表看法、78.5% 的网民经常在互联网上与他人分享知识。特别值得一提的是, 48.0% 的网民认为互联网信息比电视媒体提供的信息更为可靠<sup>①</sup>。

中国迅速发展的 Web2.0 服务带来了越来越宽广丰富的网络话语空间, 进而有效地影响着社会舆论。涉众极广的标记性的网络舆论监督事件可从 2003 年“孙志刚惨死广州收容所事件”算起<sup>②</sup>, 从那以后, 网络舆论就充斥着对贪官污吏的揭发、对政府政策的批评以及对社会不公的声讨等大量信息。而近年兴起的富有争议性的“人肉搜索”现象, 尽管有侵犯隐私权嫌疑, 但可能加强了网络舆论的问责能力<sup>③</sup>。由于网络信息的发布悄无声息, 而网络舆论的受众又极其广泛, 因而, 出现了信息相关者之间大量的利益冲突, 典型情况是网络负面报道与以往难以受到监督的地方政府的利益相违背。相应地, 正如后文所述, 强大的地方权力和地方保护主

---

① 网民网络生活形态研究总体分析[EB/OL]. [2010-01-28]. <http://it.sohu.com/20090715/n265242375.shtml>.

② 中国互联网大事记[EB/OL]. [2010-01-28]. <http://news.sina.com.cn/c/2008-11-28/173716746014.shtml>.

③ 详情及事例可参看 Access Denied[EB/OL]. [2010-01-28]. <http://open-net.net/research/profiles/china>.

义使得地方政府对网络的审查频繁出现,例如 2007 年厦门市政府对网络上有关“PX 项目”信息的审查等。但由于 Web2.0 服务给网民发布信息带来了极大的灵活性,网民可通过变化发布信息的渠道(通过代理网站或购买美国 VPN 等)和使用各种公认的“隐语”来绕过审查,使得各种网络“爆料”依然层出不穷,带来很大社会反响,使得网络审查的效果往往不好。以 2009 年湖北石首市的“厨师自杀事件”为例,从 Google Trend 提供的图表可看出,尽管纸质和电视媒体对此事件几乎没有报道,但网民对该事件信息的需求量极为庞大(表现为相应时期内相应关键词的搜索量陡增)<sup>①</sup>,而网络论坛上涌现的各种相关图片、文字报道以及捕风捉影的小道消息则层出不穷。此外,值得一提的是,在中国,利用网络散布虚假信息和民族分裂信息也容易造成羊群效应而酿成悲剧,成为 Web2.0 发展的负面产物,而相应信息一般也是各国审查制度的重要审查对象(参看本书第六章)。

在中国,互联网很可能正提供着最自由的话语空间,而这对中国社会未来的变革提供了广泛的可能性,甚至对许多中国网民起到了“社会启蒙”作用<sup>②</sup>。内生于现实社会中利

---

① Google Trend[EB/OL]. [2010-01-28]. <http://www.google.com/trends?q=%E7%9F%B3%E9%A6%96>.

② The Internet: A Missing Link[EB/OL]. [2010-01-28]. <http://www.ftchinese.com/story/001031021/en>.

益博弈的网络博弈具体将向何处去,不仅取决于技术的革新、经济发展和现实社会结构的变迁,更取决于政府在网络审查广度和深度上的选择(参看本书第六章)。尽管如此,我们从 Web2.0 的兴起已经可以一窥中国政府的态度以及中国网络审查制度的应变能力。概括地说,正如中国公民社会和互联网的发展共同演进一样,<sup>①</sup>政府管理互联网的制度和能力也随着互联网的扩散和网民的增多而增强。我们将介绍下面两种分析框架。

### 三、两种分析框架

由于互联网的无国界特性,国际合作有理由成为治理体制的重要组成部分,然而,由于各国法律、制度和文化的差异,对网络问题的解决更多地需要在各国内部实现。<sup>②</sup> 而一旦将视角从国际社会转向国家,一个首要问题就是如何看待新生的互联网,国家是否需要按照既有的体制和方式进行管理,还是需要另立规则以符合互联网的新特点? 在西方,特

---

<sup>①</sup> 杨国斌. 互联网和中国公民社会[M]//苏力. 法律和社会科学:第六卷北京:法律出版社,2010.

<sup>②</sup> Goldsmith, Jack and Wu, Tim, Who Controls the Internet: Illusions of a Borderless World. New York: Oxford University Press, 2006. ; Palfrey, John G., Local Nets: Filtering and the Internet Governance Problem. The Global Flow of Information.

别是美国,围绕这个问题展开了激烈的讨论。有人主张国家无须干涉虚拟世界的行为,一切以网络社区自治为主;<sup>①</sup>有人则认为国家有必要管理,但不用创制新规则,只需要把握既有的法律原理即可;<sup>②</sup>而另一部分人认为网络空间和现实空间不同,特别是受到代码(或更广义的信息系统)的极大影响,国家可通过控制代码而间接控制网上的行为和内容。<sup>③</sup>就目前来看,第一种观点声张了自由主义的价值观,在经济上也有一定的合理性,例如治理病毒应由市场解决,垃圾邮件也许可通过机制设计来得到控制<sup>④</sup>,并且虚假信息问题有可能在媒体竞争下自然地缓解(参看本书第一章的理论模型)。值得一提的是,由传统的公共经济学可知,政府行为往往考虑预算最大化而非公共福利最大化(或租值最大化),导致较低的经济效率(租值耗散)或资源配置扭曲。因而,不进行网络规制也许在经济学意义上是合理的。但是由于市场

---

① Barlow, John Perry, A Declaration of the Independence of Cyberspace. <http://homes. eff. org/~barlow/Declaration-Final. html>. ; Johnson, David R. and Post, David, "Law and Borders—the Rise of Law in Cyberspace". Stanford Law Review. 1996 (48): 1367 – 1402.

② Lawrence Lessig, The Path of Cyberlaw, The Yale Law Journal 1995 (104): 1743 – 1755. Easterbrook, F., Cyberspace and the Law of the Horse. U. Chi. Legal Forum 1996: 207.

③ Lawrence Lessig, Code and Other Laws of Cyberspace. New York: Basic Books, 1999. ; Reidenberg, Joel R., Lex Informatica: The Formulation of Information Policy Rules Through Technology. Tex. L. Rev. 1998 (76) 553.

④ Benjamin Chiao and Jeffery MacKie – Mason. Using Uncensored Communication Channels to Divert Spam Traffic. NET Institute Working Paper No. 06 – 20 (2006).

的不完全、非理性预期、“羊群效应”的危害以及政府出于自身利益的考虑而强力实施政策,网络审查不但没有消失,在全球范围内反而愈加明显。<sup>①</sup> 第二种主张比较适合于法院解决纠纷的普通法推理模式,即把现实世界中的法律规则和行为拟制应用到网络空间,比如将发送垃圾邮件拟制为侵占行为,但在解决由 Web2.0 带来的海量信息源问题时容易捉襟见肘(如人肉搜索问题),遗漏颇多。第三种主张指出了网络空间的独特性,强调政府能够利用包括法律、市场、社会规范和技术架构在内的多种手段来管理网络讯息,而在网络空间中,最有影响的便是代码。<sup>②</sup> 十多年来,各国的互联网规制实践逐渐形成了各种模式和方法,主要体现在自我规制、代码规制和国家合作上面。<sup>③</sup>

就本章的目的而言,上述争论提供的最大启示是,通过对既有现实世界规制方式的拟制,国家可以施加相同或类似的手法对互联网进行管理,即是说,在设计线上行为规则时,我们可以参考线下行为规则来获得思路,更可以进一步思考

---

① Access Denied [EB/OL]. [2010 - 01 - 28]. <http://opennet.net/research/profiles/china>.

② 胡凌.“马的法律”与网络法[J]. 互联网法律通讯,2007,3(9).

③ Andrew D. Murray, *The Regulation of Cyberspace: Control in the Online Environment*. New York, N. Y. : Routledge - Cavendish, 2007.

两个世界的相同与不同之处,从而设计出更好的规则。<sup>①</sup> 需要进一步说明的是,这里所说的“规制方式”不仅包括事后的法律推理,也包括事前的行为架构,包括政府体制设置(参看本书第四章)和为实现政策目标而采取的一切手段。实际上,正如后文中详细展示的,在网络时代,通过拟制进行法律推理在某些情况下也强烈依赖于事前的行政力量(如人肉搜索第一案的逻辑),这是由互联网的特点及其带来的群体问题决定的。因此,我们试图表明,中国政府规制互联网的体制和举措都可以在这一框架下得到解释和说明。不仅法院在个案判决时需要考虑既有法律概念在新媒体情形下的应用,行政分支管理网络行为的模式也较管理现实行为的模式没有太大差别。而且,政府正越来越多地应用代码和技术作为管理网络空间的手段。

本章将采用的第二个分析框架更多地和互联网的新特点有关。如果说第一个框架强调的是体制和手段的“不变”,那么第二个则侧重于“变”的方面,即试图通过分别对网络信息流通的端点进行管理,从而达到整体上的治理目标。<sup>②</sup> 互

---

① Lawrence Lessig 提出了“转译”的问题,即把已经广为接受的价值观或原来未设想会受到威胁的价值翻译成在线条件下的东西,但中国的时间太短,很多没有达成共识,原来的价值没有形成,新的挑战就又出现了,见 Lawrence Lessig, “The Law of the Horse: What Cyberlaw Might Teach”. 113 Harvard Law Review 501, 1999.

② Jonathan Zittrain, “Internet Points of Control”. 44 Boston College Law Review, 2003.



联网带来了更多的可规制的端点,也为整个体制的运作与部门合作带来了新的挑战,后文将表明,这一挑战甚至某种程度上决定了政府的行为模式——专项治理。这些端点超越了传统媒体的传播渠道,将广大终端用户都包括进来。从各端点的组成成分来看,包括:(1)网民,(2)终端电脑,(3)网站(ICP),(4)网络服务商(ISP),以及(5)上网场所。<sup>①</sup> 若对上述端点进行了严格的规制,也就几乎实现了对整个互联网的规制。问题在于,每一个端点都由不同的机关经由不同的手段进行管理,在全国范围内还存在地区差异以及中央-地方利益摩擦的羁绊,以至于完美的体制(如果有的话)很难找到。但这种框架下,通过观察对每一种端点规制的绩效,就可以对中国互联网治理有一个大概的认识和判断。后文也将表明,尽管政府在端点控制上动作颇多,但仍然为诸如网络社会运动的行为留出了极大空间。

值得注意的是,本章采取的两个框架是相互包容的,不仅每个端点的规制措施需要放在第一个框架下理解,而且在用拟制方法分析时也会不可避免地涉及不同的端点控制(主

---

<sup>①</sup> 从互联网架构看,还有一些学者从网络分层角度分析规制问题,例如莱斯格·思想的未来[M]. 李旭,译. 北京:中信出版社,2004. ;Lawrence B. Solum and Minn Chung, "The Layers Principle: Internet Architecture and the Law". 79 *Notre Dame L. Rev.* 815, 2004. 我们认为对中国现实问题而言,对点控制更具有包容性和解释力,当然,有些端点也可以按照分层控制来讨论,例如 ICP 属于内容层,终端过滤属于代码层,ISP 兼属于物理层和代码层。

要是 ICP 和 ISP)。我们将尽量把两者分开论述,以便提供更加清晰的图景。

## 四、拟制方法

从线上和线下对比的角度来看,我国对互联网内容管理的范围并没有超出线下媒介管理的范围,概括说来主要是禁止性规定,即“十不准”:

- (一)反对宪法确定的基本原则的;
- (二)危害国家统一、主权和领土完整的;
- (三)泄露国家秘密、危害国家安全或者损害国家荣誉和利益的;
- (四)煽动民族仇恨、民族歧视,破坏民族团结,或者侵害民族风俗、习惯的;
- (五)宣扬邪教、迷信的;
- (六)散布谣言,扰乱社会秩序,破坏社会稳定的;
- (七)宣扬淫秽、赌博、暴力或者教唆犯罪的;
- (八)侮辱或者诽谤他人,侵害他人合法权益的;
- (九)危害社会公德或者民族优秀传统文化的;
- (十)有法律、行政法规和国家规定禁止的其他内容的。

按照国家力量介入的程度(国际各国审查范围和力度详

见本书《中外互联网审查制度的比较》一章),上述“十不准”可以纳入三类审查当中:(1)政治审查,(2)社会审查(暴力、色情、赌博等),(3)侵权审查。中国国家对待第一类最为严厉,第二类其次,<sup>①</sup>对第三类则相对较轻。这些规定不仅适用于发布信息的网站,也适用于发布信息的网民,从而形成了较为模糊的言论规制二元责任制度,正如后文所述,这往往容易带来网站的过度自我审查。

胡凌已在其他地方详细论述过国家对上述言论的治理<sup>②</sup>,这里需要强调的是,网站作为传播和聚合信息的平台,已经被国家纳入到线下媒体(书报、电视、广播、音像制品)的治理框架中。<sup>③</sup>这体现在,首先,网站需要和既有媒体一样遵守“十不准”的规定,由于网民和信息众多,不少网站需要有专门团队处理网络内容的合法性问题。<sup>④</sup>值得注意的是,传统经济学认为这种隶属于网站的专项服务团队只有在这些网站的主营业务规模足够大时才会比市场为众多网站提

---

① Wu Guoguang. In the name of good governance: E-government, Internet pornography and political censorship in China// Xiaoling Zhang, Yongnian Zheng, ed. China's Information and Communications Technology Revolution, 2009: 68-85.

② 胡凌. 网络时代言论表达的规制[J]. 互联网法律通讯, 2009, 5(3).

③ 中国并没有出现美国学界那样关于网络空间性质的争论,而是直接相当实用地将网络空间纳入既有体系。唯一产生的争论不是来自于学界,而是来自于政府部门之间的利益争夺。

④ Guobin Yang. The Power of the Internet in China: Citizen Activism Online. New York: Columbia University Press, 2009.

供专门的“网络内容法律咨询公司”更为有效率(即更低的成本)。但由于市场上少见类似公司,且网站规模大小不一,因而该市场的现状很可能存在租值耗散,以至于政府不得不发动专项整治,一刀切地解决问题。其次,对互联网进行管理的任务按照原来信息内容的不同性质分配给不同的主管部门(参看本书第四章)。<sup>①</sup> 第三,整个网络管理机制和流程则延续了社会治安综合治理的策略,对原本无国界的互联网实行属地化管理,且正如后文所述,属地化管理结合中国行政制度的现状,给地方性网络审查带来了空间。第四,尽管广泛成立了互联网行业自律组织,政府部门仍然发挥了巨大影响,对网站的治理除了日常监管外,还常常开展传统的专项整治活动,整肃和关闭违法网站,这除了依靠技术和代码管控外,也依靠自上而下的行政压力和打击(目前这种打击变得越来越频繁)。<sup>②</sup> 最后,各个部门通常是首先按照网络基础架构(即骨干网)进行管理的,例如教育部、总参通信部、中科院等可以在各自主管的骨干网中行使独占的管理权,而商业化的电信运营商们则需要服从其他部门的管理。

---

① 行政许可可以看成是一种通过资本进行控制的手段,特别反映在视频网站的管理上面。见胡凌:《互联网对广电体制的挑战》[J]. 清华法律评论,2010,3(2).

② 读者可以对比《中共中央办公厅、国务院办公厅关于压缩整顿报刊和出版社的通知》(1989年10月14日)、《中共中央办公厅、国务院办公厅关于压缩整顿音像单位的通知》(1991年2月11日)和《中共中央办公厅国务院办公厅关于加强新闻出版广播电视业管理的通知》(1996年12月14日)。

因而,为确保本部门能够顺利实现自己的目标而不受外部牵制,加大对基础设施和监控平台的投入以获得独占管理权就成了一项占优策略。<sup>①</sup> 以上五点构成了国家治理互联网的基本框架<sup>②</sup>,问题在于,在前互联网时代,各种媒体的出版发行渠道不同,上述管理体制内基本上不会发生冲突,但由于网站讯息的综合性,就需要各部门协调配合进行整治。各部门也许出于自身预算(甚至“寻租”)和权利最大化的考虑创建了名目纷繁的许可证以及其他繁文缛节,倘若将此看做价格,则该价格的扭曲以及不明确可能对互联网发展的整体效率造成负面影响。此外,有限资源造成了各部门利益的博弈,又由于各部门信息的不透明加上官员考核制度缺乏长期视角,促成符合总体长远利益的合作解的达成和治理效果是个难题。<sup>③</sup> 更重要的,如本章第六部分所述,在互联网时代,地方保护主义有了属地化管理的支持,极易造成地方政府对全国信息流通的控制。

---

① 广电系统独立建网的意图一直很明显,即使是中央号召三网融合,也仍然要把握其垂直控制权;文化、工商、新闻出版、公安部门没有自己的网络,它们要么在出口信道加大监控,要么建立自己的监控平台,控制自己的管理对象。

② 这个体制正式形成于2004年的《中共中央办公厅、国务院办公厅关于进一步加强互联网管理工作的意见》(中办发〔2004〕32号)中,胡凌在一篇分析网站治理的文章中重点讨论了这些问题。见胡凌:《网站治理:制度与实效》[J]. 北大法律评论,2009,10(2). 另外需要注意的是,这个体制是不断演进的,因为随着互联网的发展和网民的增多,会出现更多无法预测的事件和问题,这个体制必须给予适当回应。

③ 国家提供的内容替代品往往无法超过违禁品,因此打击往往是低效的,屡禁不止。

拟制问题是法律实践不得不面对的重要问题,首先,对于线上开展的活动能否按照线下的管理方式进行法律规制?例如,网店是否需要和现实中的店铺一样办理证照才能营业?<sup>①</sup> 数字图书馆是否可以和公共图书馆一样对数字作品的传播不承担侵权责任?<sup>②</sup> 虚拟财产能否按照物权法的规定进行转让和买卖?<sup>③</sup> 能否征税?<sup>④</sup> 通过网络效应而取得竞争优势的互联网企业能否按照反垄断法判断某种软件服务构成了不正当竞争?<sup>⑤</sup> 设置技术标准的能力是否比原来的价格垄断在网络时代更加突出? 这些问题不断在实践中涌现出来,学界对此尚要作相当多的研究。

其次,即使我们可以将某些行为(及其法律概念)按照既有的规则进行管理,效果是否和原来一样? 能不能真正解决

---

① 各地不同的实践,见上海将出台新规:个体网店将不强制办理执照[EB/OL]. [2010-01-28]. <http://www.donews.com/Content/200902/ab8cb8c819a94b3483878dd520-c0f474.shtm>.

② 在“陈兴良诉中国数字图书馆有限责任公司著作权侵权纠纷案”中,法院认为被告的网站虽以数字图书馆的形式出现,但却扩大了作品传播的时间和空间、扩大了接触作品的人数、改变了接触作品的方式,也没有采取有效的手段保证作者获得合理的报酬,故该行为侵犯了原告的信息网络传播权。

③ 《文化部、商务部关于加强网络游戏虚拟货币管理工作的通知》(文市发[2009]20号)试图规范混乱的虚拟货币市场。

④ 国家税务总局《关于个人通过网络买卖虚拟货币取得收入征收个人所得税问题的批复》(国税函[2008]818号)规定,个人通过网络收购玩家的虚拟货币,加价后向他人出售取得的收入,属于个人所得税应税所得,应按照“财产转让所得”项目计算缴纳个人所得税。

⑤ 在“QQ诉PICA侵权案”中,法院最终认定,被告的行为影响了原告已经建立起来的移动QQ用户市场,还使其失去了潜在的有偿用户,给原告造成了一定的财产损失,应承担相应的民事赔偿责任。

网络时代的新问题? 尽管存在对某项内容的治理力度和决心问题,但对网络低俗内容和网络非法出版物的欠佳治理效果可知线上线下治理环境的不同带来了显著而又复杂的巨大差异。<sup>①</sup> 又比如,假设一名原告按照传统的版权法或隐私法在事后起诉侵犯版权或网络隐私的被告,法院认定侵权成立,原告胜诉。但个案的胜诉却无法阻止海量的侵权内容不断被复制传播,原告鉴于极其高昂的费用也不可能对所有侵权者提起诉讼,这就有可能抑制原创性活动的开展。从规制效率方面考虑,国家倾向于让更有能力发现和删除侵权内容的中间人或把关人承担(事前或事后的)责任,从而管理海量信息,但中间人出于自身免责的考虑,容易因噎废食、矫枉过正,扼杀网络空间对社会的积极作用。国家已经在版权法上确立了避风港原则,这更多地强调了网站事前的删除义务;而通过几个博客侵权和“人肉搜索”案例,我们看到的则是网站事后的第三方间接责任。值得注意的是,鉴于现有法律对隐私权的界定不清,“人肉搜索”第一案折射出的不仅仅是救济的途径,更为我们理解隐私权的新内涵(既包括线上也包

---

<sup>①</sup> 参见《中央宣传部、国家工商行政管理总局、国家广播电影电视总局、新闻出版署关于清理含有不良内容广告的通知》(中宣发〔2004〕10号);浙江:加强对互联网出版物规范经营的指导和监管〔EB/OL〕. [2010-01-28]. <http://www.shdf.gov.cn/newshtml.html?id=32021&newsType=93>.

括线下)提供了机会。<sup>①</sup>

## 五、对点控制

控制信息流通的端点有助于在各个节点形成合力,从整体上管理数量巨大的网络信息内容。上文指出的分部门管理(归口管理)和属地化管理体制反映出政府对待互联网和对待其他媒体的类似态度,这一节我们将从控制端点维度切入,讨论互联网自身的特殊性。

互联网尽管被纳入属地管理中,但究其性质而言却很难完全按照这种体制来管理。<sup>②</sup>这主要是因为,互联网的出现(尤其 Web2.0)是对现实秩序的冲击,现实世界中的法律和制度还没有成熟完善,就又出现了由虚拟世界带来的新的问题,对一些基本法律概念和行为标准都提出了挑战。从第二部分的介绍可知,网络的匿名性和非中心化性质使得很难通过一个中心控制台掌握所有用户的信息;由于处理成本的低廉,海量信息不断被搜集、整理、加工和聚合,众多网民不再

---

① 胡凌. 评人肉搜索‘第一案’的三个初审判决[J]. 法律适用,2009(7).

② 法学研究对互联网整体上的挑战回应尚不热烈,除了一些网络法教材外,研究专著多集中在知识产权和电子商务领域。有少数学者对上述问题进行了思考,例如,秦绪栋. 网络管制立法研究[M]//张平. 网络法律评论:第4卷. 北京:法律出版社,2004.;李旭,李小武. 网络世界的法治[M]//高鸿钧,等. 法治:理念与制度. 北京:中国政法大学出版社,2002:838-869.



只是被动的信息接受者,也是主动的信息创造者,这就使得潜在的管理对象数量大大增加。<sup>①</sup> 互联网不仅仅使个体拥有更大的主动性,更重要的是,创造出一个庞大的不断创生的相互联结着的跨地区网络,这个复杂的网络可能产生的问题实际上超出了决策者的想象。问题的关键就在于,如何从规制信息和文化生产机构转向规制潜在的众多个体(信息端点)? 在这个意义上,国家权力会不断将触手伸向网络终端的网民,以实现更好的管理。按照网络科学的基本原理,去中心化的信息网络的要害仍然在于信息流通的诸节点,这些节点可能是服务提供商,也可能是具体的个人或其他有影响力的信息传播者。<sup>②</sup> 下面介绍的面向端点的种种控制举措很大程度上是为了应对前述具体问题,然而,这些问题尚未得到彻底解决。

## 1. 网络实名制管理

针对网络匿名性的问题,国家希望引入网络实名制,即对网络用户进行身份认证来加强审查制度的问责能力,可事

---

<sup>①</sup> Benkler, Yocha, *The Wealth of Networks: how social production transforms markets and freedom*. New Heaven: Yale University Press, 2006. ; Gillmor, Dan, *We the media: grassroots journalism by the people, for the people*. Sebastopol, Calif.: O'Reilly, 2004.

<sup>②</sup> 巴拉巴西. 链接:网络新科学[M]. 长沙:湖南科学技术出版社,2007.

先遏制部分不良内容和信息的生产和传播,也便利了事后对违法行为的追查。但在实际中,已经出现过的实名制实践则由不同的机构针对各网络组分别推出(校园 BBS,网吧,公共论坛和聊天室,网络游戏,博客),并在不同程度上遭到规避和抵制。成功和失败的实名制实践揭示出背后的问题:只有潜在管理对象总体的具体信息已知时,实名制才可能成功,否则,身份认证难以得到有效开展。将实名制推向更广范围时,若拥有庞大公共信息数据库的中介(例如公安部门的人口信息数据库)不为各网站提供信息认证的支撑,就有可能导致割裂封闭的地方性互联网(intranet)的形成,这在属地化管理的体制下并非没有可能。但目前还只是在少量网站的代码层推进实名注册和备案,在应用层推进可能需要更长的时间,<sup>①</sup>而这也意味着对网络匿名性的解决(如果需要)尚需时日。

## 2. 终端过滤

通过技术进行内容过滤是网络时代特有的管理方式,比较便捷,但也极容易带来误删。目前国家要求在各个信息端点进行关键字过滤,特别是公共上网场所、网站和网络服务

---

<sup>①</sup> 详细的历史描述与分析,见胡凌. 网络实名制管理[J]. 互联网法律通讯, 2010.

商,但要求终端电脑过滤始终没有提上议事日程。直到2009年五六月间的“绿坝事件”出现,国家的这一意图才逐渐明朗。该事件概括说来是由国家出资买断一款色情内容过滤软件向社会免费提供下载,并强制要求中小学和网吧安装,但这一政策实际上也要求国内的电脑制造商和销售商遵守(并已经体现在电脑下乡活动中),消息一经透露,对关键字过滤的强大能力、隐私问题以及高误判率,引发了网民的强烈反对。尽管政府后来解释说明不强制安装该软件,但最终方案仍然是在出售的电脑中配备光盘供消费者选择。<sup>①</sup> 且不论其中涉及的行政垄断的嫌疑,也不论该手段是否与目的相符,这一事件的规制意涵是,在缺乏中心化的规制主体情况下,国家试图将管理权力伸向网络终端,最终实现在各个端点施加影响,从而使规制效果最大化。问题在于,在缺乏内容分级、民主化的技术标准、竞争性软件市场和强有力的司法保障的情况下,这样的政策并不能真正实现父母或学校进行自下而上的自我规制。<sup>②</sup> 更重要的是,该政策体现了通过软件自动更新实现对创生性的电脑和互联网的规制意图,需要引起重视。<sup>③</sup>

---

① 李毅中:“绿坝”不会强制安装 尊重消费者的选择[EB/OL]. [2010-01-28]. [http://news.xinhuanet.com/fortune/2009-08/13/content\\_11874747.htm](http://news.xinhuanet.com/fortune/2009-08/13/content_11874747.htm).

② 胡凌. 通过软件的治理[J]. 二十一世纪,2010(6).

③ Jonathan Zittrain. The Generative Internet. 119 Harvard Law Review, 2006.

### 3. 网站与内容服务商

网站是网络时代重要的规制对象,国家已经认识到网站作为公共舆论和宣传阵地的作用,不仅强力打造政府网站,加强信息公开,也对民间内容服务商施加了一系列管理规则。首先,出台了专门的《互联网站管理协调工作方案》(2006年),规定了部门之间合作与协调的流程,各个主管部门分别对各自主管的内容信息的规定,通过设定信息发布的行政许可实现管理;其次,电信主管部门要求对各种网站进行登记或备案,便于加强管控,并进行定期清理;第三,通过属地化管理体制,各级政府基本上实现了对本地网站的日常化管理,特别是当地的重要舆情网站,在屡次专项整治行动中,常有多家网站违规整顿或关闭;最后,各种网站迫于巨大的行政压力,不得不进行过度自我审查,而法院基本上不能充当公民言论自由的保护人。<sup>①</sup> 通过对诸如搜索引擎和大型论坛的规制,可以在一定程度上降低信息聚合和迅速传播的负面效应,特别是涉及数字版权与个人隐私保护的问题;但另一方面,地方政府也可以要求它们删除对其不利的信息,缺乏明确可预期的执行标准。另外值得注意的是,由于

---

<sup>①</sup> 胡凌. 网站治理:制度与实效[J]. 北大法律评论,2009,(10)2.

互联网发展的不平衡,地理位置在网站治理中起到了相当大的作用,这是因为能够吸引众多网民的著名网站和服务商基本都聚集在大城市中,只要对这些城市的重要网站进行监控,也就可以实现较为成功的规制。

#### 4. 网络接入服务商

网络接入服务商在网络审查中扮演的角色类似于工信部在网络审查的行政体制中的角色,它们往往不决定审查的内容,而是在技术层面执行审查的功能。由此可得出两个基本推断,首先,通过对接入服务商的规制,去中心化的互联网在某种程度上已经不存在了,而是变成了某种半中心化的可控的网络。其次,它还反映了一个深层的“纵向一体化”(vertical integration)问题。在美国,“网络中立”成为公共政策的重要话题,因为网络服务商很可能按照自己的意愿对终端的言论、服务和应用程序进行流量限制,从而间接打击自己的竞争对手们。<sup>①</sup> 在中国实际上也出现了这样的问题,例如电信运营商是否按照自己的利益或国家政策而封杀占用大量带宽的 P2P 服务,却背后扶持自己的 P2P 服务。这不仅涉及终端的创新和自由表达,更可以引发人们反思未来需要一个怎样的互联网。广电系统和电信系统之间长期的冲突

---

<sup>①</sup> 莱斯格·思想的未来[M]. 李旭,译. 北京:中信出版社,2004.

也反映了这个问题,即,是在公共网络上允许众多终端服务自主创新,电信运营商不加干涉,还是像广电系统的 IPTV 一样限制创新,即使采用三网合一的技术,本质上仍然是集中化的 web1.0?<sup>①</sup>

## 5. 上网场所

国家对以网吧为代表的公共上网场所也施加了严格的管理,因为有相当部分的网民主要在网吧内上网。从 21 世纪初期开始,网吧的主管部门从信息产业部变成文化部,表明国家更多地想按照文化产业和娱乐场所管理网吧。网吧管理的几个重点问题分别是未成年人保护、实名制认证、监控平台建设、版权保护、非法网络游戏和黑网吧。<sup>②</sup>除了通过统一的监控系统进行管理,国家主要通过限制市场准入的方式,试图通过国家主导的连锁经营来引导网吧行业的发展。然而,中小网吧不可能短时间内被收编至连锁网吧;由于数字鸿沟和市场需求的存在,黑网吧始终屡禁不止。相对于建立市场准入制度而言,开放网吧市场或许有助于减少准入制度中的政府寻租行为,并降低网民获取网络服务的成本。此

---

① 盛大盒子就反映了互联网和广电两种不同的思路,见赵晓力:《盛大的盒子》[J], 21 世纪商业评论,2005(8)。

② 胡凌:《网吧治理的法律问题》[J], 昆明理工大学学报,2009(7)。

外,由政府或由民间组织建立公开明确的评级制度来为网吧评级,使得网吧质量的信息得到公开,有助于防止“劣币驱逐良币”的悲剧发生。

上面强调的五点管理对象,尤其以后三者为主,其基本制度已经基本形成。但真正通过代码进行的更加深远的规制,莫过于直接对个人电脑和操作系统的控制从而间接改变互联网的架构和特性。从政府的角度,这样的政策可能更为有效,但放在实践中却更不容易实行。而对网络用户进行实名认证未必能真正解决问题,根源仍然在现实世界的社会问题而非虚拟世界。值得注意的是,尽管互联网经常被设想成为一个分布式无中心的正态网络,但实际上却是一个按照幂律分布的网络,即少数网站、服务商为大多数网民提供信息和服务,承载了绝大部分流量,<sup>①</sup>这些网站和服务商就集中在信息产业较为发达的大城市中,有效地对这些中间人进行规制也许意味着有效的网络治理。但是,在舆论需求和市场竞争之下,这可能导致收费式代理软件和国外虚拟专用网络接入(VPN)的繁荣以及网站和服务商在地理上的分散化,有可能导致产业聚集优势的消散,但一次性成本投入后,这种“用

---

<sup>①</sup> Michails Faloutsos, Petros Faloutsos, Christos Faloutsos, On Power-Law Relationships of the Internet Topology. *Acm Sigcomm Computer Communication Review*, 1999, 29 (4): 251 - 262.

脚投票”的机制也许会加剧地方政府间的政策博弈。

## 六、网络社会运动和治理逻辑

每一次新技术革命都是对国家既有管理方式的挑战,在政府机构不断分化的同时,管理制度也在继承向前,伴随着的是国家对意识形态领域逐渐失去控制。<sup>①</sup> 互联网的出现使得这种趋势更加明显。尽管有现实中的各种组织充分利用互联网进行抗争,对政府冲击最大的实际上是由全国各地匿名网民共同自发发起的集体行动,也就是所谓的“网络舆情”。如果说前面两节谈论的主要是“影响互联网的政治”的话,那么这一节则与“对网络的政治使用”有关。<sup>②</sup>

这种新型的集体行动和社会运动的特点是,首先,和现实中的运动类似,互联网提供了政治机会和参与的低成本,并能通过文字图像激发网民普遍的自然情感;<sup>③</sup>其次,受到互联网

---

① Lynch, Daniel C., *After the Propaganda State: media, politics, and “thought work” in reformed China*. Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1999.

② 这一区分来自 David Resnick, 除正文中提到的两类外,还有一类是“网络之内的政治”,主要指各种网络社区自治的问题。详见 Michael Margolis, David Resnick, *Politics as Usual: the cyberspace “revolution”*. Thousand Oaks: Sage Publications, 2000: 8 - 21.

③ 西德尼·塔罗. 运动中的力量: 社会运动与斗争政治[M]. 吴庆宏, 译. 南京: 译林出版社, 2005. ; Kelly Garrett, R., *Protest in an Information Society: a review of literature on social movements and new ICTs*. Information, Communication & Society, 2006 (2).



架构的影响,特别是非集中化和匿名性,网民得以迅速对公共事件发表评论或发起抗议,来自全国甚至国外的信息得以聚合传播,产生巨大影响力,也更不容易被地方政府在其辖区内解决;第三,集体行动需要的“临界质量”(critical mass)和“引爆点”(tipping point)更容易达到和实现,并通过著名论坛、博客和主流媒体与大众互动快速产生影响;<sup>①</sup>第四,互联网容易产生放大效应,在现实中为数不多的人在网络上能够发起浩大声势,形成偏颇的民意;最后,互联网广泛利用传统和新兴的方法和表达方式(例如戏仿、呼吁、陈情、串联等),更能激起人们的参与和共鸣。<sup>②</sup>总的说来,Web2.0 兴起以来,发表信息的匿名性和便利性显著降低了集体中每个个体的行动成本(包括事后被问责的风险和直接资金支出等),有助于降低引起集体行为的阈值(比如社会矛盾的积郁程度),从而有效地减轻奥尔森“集体行为的逻辑”带来的问题。

这种运动也许解决了许多现实世界中难以解决的问题,更重要的是,网络舆情压力对既有的条块分割体制提出了挑战,使得地方政府无法很好地应对突如其来的网络事件。正

---

① Gerald Marwell, Pamela Oliver, *The Critical Mass in Collective Action: a micro - social theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993. ; 马尔科姆·格拉德威尔. 引爆点[M]. 钱清, 覃爱冬, 译. 北京: 中信出版社, 2006.

② 杨国斌. 悲情与戏谑: 网络事件中的情感动员[J]. 传播与社会学刊, 2009 (9).

如事后个别判决无法事前改变现状一样,全国性的“网络群体性事件”也不能单纯按照属地化的执法进行应对,此时的网络言论已经不再是单纯的内容和信息,更表达了参与者的行动、态度和信念。除了通过上面介绍的常规体制,政府也慢慢发展出对待这类新型事件的新措施:首先是解决本地的现实问题,及时平息民愤;其次是试图通过正面舆论缓解压力,不仅强化打造主流媒体,加强信息公开,还从2004年起有计划地培训网络评论员,以便利用网络匿名性适时引导舆论;<sup>①</sup>第三是各地均普遍建立舆情应对制度,采用了先进的网络舆情监测系统,对本地和全国范围内的重点论坛、聊天室和博客进行监控;第四是对于超过地方政府容忍限度的内容则要求停止讨论,删除相关网页并进行过滤,或者以诽谤政府或披露个人信息等罪名逮捕或起诉网民。尽管如此,除了终端过滤软件和实名制以外,网络舆情的存在并没有对互联网管理架构产生重大影响,一方面也许是许多网民追求轰动性,缺乏对公共事件的持续关注 and 参与,导致网络集体行为的力量有限;另一方面监管方面还没有拿出切实有效的手段。

网络社会运动及其反映的民意力量被中央政府所承认,

---

<sup>①</sup> 2006年5月19日《中央精神文明建设指导委员会关于深入学习实践社会主义荣辱观大力加强思想道德建设的意见》要求在“大兴网络文明之风”运动中将这一措施常规化。

但也反映了各级政府尚无法真正驾驭这股力量,它们依靠的仍然是专项整治这样的由中央主导的运动。这其中有着深刻的政治经济逻辑:首先,中国一直是在政治内容和意识形态上集权,但在执行上却是发包制,因经济权力的分散而分散,极大地依赖地方财政,并容易滋生地方保护主义。<sup>①</sup> 在网络时代,不仅任何内容都有可能因群体性而成为政治性的,而且任何地方事件也有可能成为全国性的。因此,由地方政府控制地方信息流通的例子屡见不鲜,它们较少有动力执行中央下达的治理任务,却更有动力实现地方化的涉及本地利益的信息治理。<sup>②</sup> 其次,正如上文所指出的,既有司法程序难以解决由技术冲击带来的结构性问题,在这个意义上,运动式治理就获得了新形势下的某种正当性,即通过不断的专项打击来治理庞大的互联网,并加强事前预防和控制。就绩效评估来看,中央政府需要借助执法数量、考核和责任这样的制度来迫使下级政府实现其治理目标,但由于经费、人员、协作等多方面原因,这类目标难以很好地实现,由此需要不断发动运动,这在一定程度上形成了路径依赖,并不断降低地

---

① 张军,周黎安. 为增长而竞争:中国增长的政治经济学[M]. 上海:格致出版社,2007. ;周黎安. 转型中的地方政府:官员激励与治理[M]. 上海:格致出版社,2008.

② 李永刚从政治效忠度、问责制和管制压力等方面对部门和地方的规制动机进行了分析,但略显粗糙。见李永刚. 我们的防火墙[M]. 桂林:广西师范大学出版社,2009.

方治理的积极性,难以轻易改变。

在这种情况下,规则之治仍然没有太多机会出场,它们无法妥善应对技术革命带来的社会结构性的变化和问题,法院的力量也不足以规制大规模网络失范现象。当然,这并不意味着依靠行政力量进行治理就是好的,规则的不明确和对行政行为进行独立司法审查的缺失仍然极大影响了政府行为的合法性。如果和20世纪80年代和90年代的“严打”效果相对比,我们就会发现,在当前态势下,不断发起运动式治理并试图将其常规化,会使得对长效机制的探索变得更加困难,治理线上行为更多地需要对线下制度和问题进行完善和解决,否则法律将难以真正进入公共治理的空间。

## 七、结 论

本章简要回顾了15年来中国互联网规制架构的形成、演进和逻辑,并通过拟制方法和对点控制两个视角对该体制的运作和绩效进行了初步分析。互联网及其特性对既有的条块体制形成了冲击(如“自下而上”的草根网民的全国性参与、匿名性等),为了有效应对,国家将条块体制也用于规制网络内容和行为的同时,结合了旧手段(属地原则、运动治理、加强中间人把关)和新方式(网络技术、分别建网、网络

评论员、舆情监控),对维护社会稳定取得了一定效果。尽管基本的体制得到了确立,实践也逐渐展开,但以通过网络社会运动表达的(真实的与虚幻的)民意仍然是属地化管理无法真正解决的问题,由此可以反衬出国家行为和组织的局限,特别是在中央和地方博弈的格局下,更反映出深刻的政治经济背景。本章的第三个发现是,至少是在媒体和网络领域,中国的法律运作的实际机制更多依赖于行政命令和自上而下的打击,这可以弥补互联网架构带来的冲击,而法院提供的事后救济只能在有限领域内发挥作用(如数字版权、网络隐私)。这一点有助于提醒我们注意,在依靠政府强力的转型社会中的法律实施的动力和边界。



## 第六章 中外互联网审查制度的比较

---

赵克锋 张静芬

北京大学

**摘要:**本章对中外互联网审查制度进行了比较,主要按照互联网审查主体、内容、方法和强度四个方面比较各国互联网的审查制度。根据互联网审查主体的不同可将各国的情况分为“政府指导行业自律模式”和“政府主导模式”;互联网审查的内容由于各国具体国情的不同而有所区别。文中还介绍了法律手段、技术手段、行政手段、行业自律和舆论监督等五种互联网审查方法,并介绍各国在互联网审查中所采取的方法,在实践中,这些方法并不是孤立使用的。“开放网络行动”(OpenNet Initiative,简称 ONI)的研究显示亚洲可能是互联网审查最为严重的地区,被 ONI 列入“互联网审查广泛存在”级别的 12 个国家中,有 8 个位于亚洲。

中国防火长城





本章主要按照主体、内容、方法和强度来比较一些国家互联网的审查制度。Ronald Deibert 等学者在《Access Denied—The Practice and Policy of Global Internet Filtering》<sup>①</sup>一书中也做过类似的比较,其着重点在于给出许多国家关于互联网发展及其审查情况的全面介绍,而本章则侧重从审查制度的不同方面出发,对一些国家的情况作出横向的比较,以突出其各自的特点,在比较方法上与前者有些不同。

## 一、互联网审查主体的比较

赵水忠在《世界各国互联网管理一览》<sup>②</sup>中将目前世界上互联网审查<sup>③</sup>分为两种主要的模式:一是“政府指导行业自律

---

① The MIT Press Cambridge, Massachusetts London, England.

② 赵水忠. 世界各国互联网管理一览[J]. 中国电子与网络出版, 2002(10).

③ 网络审查:是一种对网络承载的内容以及网站进行审查,并对部分内容进行过滤、删除、对网站关闭和过滤等行为,审查通常伴随对相关人员与组织的行政处理。网络管理:指在最高层面上对大规模计算机网络和电信网络进行的维护和管理。以上两个定义摘自维基百科,目前资料上对“审查”、“管理”这两个词语的使用并没有进行细致的区分。

模式”,在通过立法规范的同时,着重强调网络界自身的网络分级制度和从业者的自律,如美国、英国、加拿大、日本等国家。二是“政府主导模式”,强调政府在互联网内容管理中的作用,通过政府立法等手段对网络进行管理,如新加坡、韩国、中国等国家。也有学者<sup>①</sup>在其基础上增加“政府与行业共同管理模式”,将法国视为该类型的典型代表。下文主要按照赵水忠所做的分类进行介绍,所选的例子主要依据各文献中介绍的情况而定。

## 1. 政府指导行业自律模式

美国互联网审查的主体是行业协会。美国言论自由的传统历史悠久,将互联网审查的职责让位于行业协会,既与美国的政治背景有关,也与美国互联网发展水平有关。美国互联网审查并没有设置专门的管理机构,居于主体地位的是行业协会,即使该自律性行业组织是由行政部门牵头设立的,它们的运作也是自主的,不受行政部门和司法部门干涉。<sup>②</sup>

英国互联网审查的主体是政府指导下的行业自律组织。

---

① 龙洪波. 我国互联网信息管理研究[D]. 武汉:华中科技大学,2005.

② 龚文庠,张向英. 美国、新加坡网络色情管制比较[J]. 新闻界,2008(10).

英国的互联网审查坚持“监督而非监控”的理念,通过立法保障和行业自律,辅之以政府指导,主要由行业自律组织,如英国网络观察基金会来实现。英国网络观察基金会(Internet Watch Foundation,简称IWF),是由网络运营商成立的半官方性质的行业自律组织<sup>①</sup>,其前身是原来的安全网络基金会。它在英国工业贸易部、国内事务部和英国城市警察署的支持下日常工作,其基金主要由网络服务提供商、移动开发制造商、信息内容提供商以及通信软件公司等私人公司提供。<sup>②</sup> 澳大利亚互联网审查的主体主要由政府部门和行业自律组织构成。其特点是:(1)政府在制定互联网政策时既综合了社会各方的意见,又规定了政府和行业各自的责任;(2)政府在互联网发展中的作用是加强领导,而不是过度限制;(3)政府对互联网的管理是强调自律,同时实行法治。<sup>③</sup>

## 2. 政府主导模式

新加坡互联网审查的主体是政府机构。2003年1月新加坡广电局(The Singapore Broadcasting Authority,简称

---

① 张小罗.论网络媒体之政府管制[M].北京:知识产权出版社,2009:123-126.

② 肖燕雄,李红祥.网络观察基金会:英国互联网的监督组织[EB/OL]. [2009-10-29]. [http://media.news.hexun.com/1967\\_1494438A.shtml](http://media.news.hexun.com/1967_1494438A.shtml).

③ 黄育馥.澳大利亚联邦政府在互联网发展中的作用[J].国外社会科学,1999(1):38-43.

SBA)、电影与出版物管理局(the Films and Publications Department)、新加坡电影委员会(Singapore Film Commission)三家机构合并为新加坡传媒发展局(Media Development Authority,简称MDA),其成立后替代新加坡广电局(SBA)成为新加坡互联网内容的主管机构。MDA的工作围绕两大目标展开:一是将新加坡建设成为全球性的充满活力的资讯社会,保证传媒业的蓬勃成长;二是通过对传播内容的管理,维护社会的核心价值观和消费者的权益。<sup>①</sup>

韩国互联网审查的主体是政府。韩国建立了世界上最早的互联网审查专门机构。早在1995年就由国会通过《电子通信商务法》,将“危险通信信息”作为管制对象,并将管制权利赋予信息通信部,委托信息通信道德委员会(Information and Communication Ethics Committee,简称ICEC)行使管理权限。ICEC拥有广泛的审查权利,其审查范围包括网上论坛、聊天室以及其他“侵害公众道德的公共领域”、“可能丧失国家主权”以及“可能伤害年轻人感情、价值判断能力等的有害信息”。<sup>②</sup>目前,韩国管理互联网内容的专门机构是韩国互联网安全委员会(Korean Internet Safety Commission,简

---

① 张小罗. 论网络媒体之政府管制[M]. 北京:知识产权出版社,2009:130.

② 北京大学公共政策研究所课题组. 韩国互联网信息安全治理结构、特点[J]. 信息网络安全,2007(12).

称 KISCOM), 由 ICEC 发展而来。该委员会隶属于韩国信息和通信部 (Ministry of Information and Communication, 简称 MIC), 其经费由政府预算给出, 成员由 MIC 的部长任命。<sup>①</sup>

中国互联网审查的主体是政府部门。中国《互联网信息服务管理办法》第十八条规定:“国务院信息产业主管部门和省、自治区、直辖市电信管理机构, 依法对互联网信息服务实施监督管理。新闻、出版、教育、卫生、药品监督管理、工商行政管理和公安、国家安全等有关主管部门, 在各自职责范围内依法对互联网信息内容实施监督管理。”<sup>②</sup>中国的互联网审查不是单一部门的责任, 而需要多部门的相互配合与相互合作。早在 2006 年的时候, 国务院 16 部门就联合出台了《互联网站管理协调工作方案》, 旨在提升各部门合作治理网络的能力, 其中规定了中国互联网主管部门是工业和信息化部, 简称工信部。工信部主要负责互联网行业管理工作, 具体承担互联网站管理协调工作, 依法对基础电信运营商、互联网接入服务提供商、互联网信息服务提供者、域名注册服务机构进行日常行业监管, 指导互联网行业协会工作。<sup>③</sup>

---

① 张小罗. 论网络媒体之政府管制 [M]. 北京: 知识产权出版社, 2009: 151.

② 互联网信息服务管理办法 [EB/OL]. [2009 - 10 - 29]. <http://baike.baidu.com/view/9491.htm>.

③ 引自《互联网站管理协调工作方案》。

## 二、互联网审查内容的比较

互联网审查的内容由于各国具体国情的不同而有所区别。一方面,互联网方便了各国经济、文化、社会等的交流,但另一方面,互联网是一把双刃剑,在方便交流的同时也会使一些不稳定的因素进入本国,如一些颠覆本国意识形态的言论与思想等等。从国家安全与稳定的角度出发,各国对互联网的发展都有一定的激励去进行规范,这也使得互联网审查的内容与各国国情紧密相关。

有资料显示<sup>①</sup>:美国在很多地区限制经常播放“基地”组织头目讲话的半岛电视台,并过滤相关网站的内容,理由是“伤害美国人民的感情”。法国于2000年4月要求关闭拍卖纳粹物品、宣扬种族主义的雅虎分支网站,因为此类行为在法国是被明令禁止的。伊朗于2008年末开始使用过滤技术,封杀反对派的网站及一些“不道德”的网站,意在抵制西方文化对于本国的影响。德国禁止纳粹思想、希特勒式行礼,以及其他可能产生同第三帝国有关联想的政治言论。

韩国政府于2004年11月上旬对31家“亲朝”网站采取

---

<sup>①</sup> 全球网络审查进行时[EB/OL]. [2009-10-29]. <http://bbs.kafan.cn/thread-466154-1-1.html>.

了屏蔽措施,理由是“这些网站有怂恿反对国家的倾向”。<sup>①</sup>韩国政府的这种做法可能是从国家安全的角度出发的,因为自冷战结束后,虽然韩国与朝鲜的对峙局面有所缓和,但是其根本分歧并没有解决,两者之间的斗争并未停止过,一些同情支持朝鲜与强烈反对朝鲜的网站都会对国家安全造成影响,所以在互联网内容审查方面,韩国针对朝鲜的言论一贯保持着谨慎的态度,对这方面的审查力度较强。<sup>②</sup>

新加坡对于媒体内容的审查主要集中在政治和道德两个方面,这与新加坡的社会发展历史和新加坡的社会价值观不无关系。首先,新加坡是一个多民族、多文化共存的国家,历史上曾发生多次因媒体报道引起的种族流血冲突事件和种族暴动<sup>③</sup>,故新加坡政府和人民对互联网上的政治内容较为关注;其次,新加坡社会遵循一个共同的价值观,主张国家、社会利益高于个人利益。<sup>④</sup>因此,“政治方面,要求媒体不得宣传共产主义思潮、原教旨主义和大民族主义观念,严禁危害政局稳定和影响社会公共安全的内容传播;道德方面,

---

① 朝鲜谴责韩国政府屏蔽“亲朝”网站[EB/OL]. [2009-10-29]. <http://news.sohu.com/20041126/n223202424.shtml>.

② 北京大学公共政策研究所课题组. 韩国互联网信息安全治理结构、特点[J]. 信息网络安全, 2007(12).

③ 张小罗. 论网络媒体之政府管制[M]. 北京:知识产权出版社, 2009:127.

④ 龚文庠, 张向英. 美国、新加坡网络色情管制比较[J]. 新闻界, 2008(10).

要求媒体内容不得与政府提倡的社会价值观相悖,尤其禁止播放鼓励、放纵、渲染淫秽色情和极度暴力的内容”。<sup>①</sup>

中国的互联网审查涉及政治敏感问题,包括一些非法组织,敏感历史事件,反动的政治意识形态等,如法轮功、台湾以及西藏问题等,因为这些问题被认为直接或间接危害到国家的安全与统一。网站内容一旦涉及上述敏感话题,就很有可能被删除或封锁;中国内地封锁过包括如 CNN, BBC 等在内的世界知名网站<sup>②</sup>,使得内地网络使用者无法阅览;一些博客涉及某些敏感问题也会被删除。2003 年以来,色情信息等问题也成为中国互联网审查的一个重要问题<sup>③</sup>,同时,中国关于网络游戏的审查与监管也逐步加强起来<sup>④</sup>。

### 三、互联网审查方法的比较

互联网审查方法多种多样,各国所采取的方法也不尽相

---

① 张小罗. 论网络媒体之政府管制[M]. 北京:知识产权出版社,2009: 127-128.

② 中国屏蔽 BBC 中文网站[EB/OL]. [2009-10-29]. <http://www.yeeyan.com/articles/view/18312/19982>.

③ 龚文庠,张向英. 美国、新加坡网络色情管制比较[J]. 新闻界,2008(10).

④ 2004 年 9 月 26 日,中国青少年网络协会正式公布了《中国青少年网络协会绿色游戏推荐标准》,这是中国第一套网络游戏分级标准。这并非国家强制执行标准,而是一种行业推荐标准。



同,这与各国的经济发展水平和社会文化传统等等因素有关,本章所指的互联网审查方法包括:

(1)法律手段:主要指与互联网有关的立法活动。

(2)技术手段:主要指针对互联网有害信息,设置防火墙、封锁敏感网站、安装过滤软件、过滤敏感词汇及其相关网页与邮件、实施内容监控、在网络终端进行全程监控、在网吧安装报警软件等手段。

(3)行政手段:主要指互联网审查部门对网站进行审查,如审查网站内容、临时下达各类报道要求、随时布置网站工作重点、控制网络信息资源等,在这里也包括税收优惠和经济补助等手段。

(4)行业自律:主要是指网络行业采取自我约束的方式从事网络信息传播活动,即通过自我治理来管理网络信息传播行为。

(5)舆论监督:通过公众的监督,媒体的宣传、曝光等手段达到间接影响互联网审查的作用。

不过,在实际操作中,这些手段并不是孤立使用的,而是有所交叉、相互配合起作用的,互联网审查需要统筹运用法律、技术、行政、行业自律和舆论监督等手段。

## 1. 中国

法律手段:中国不断推出关于网络审查的规范性文件,

其中比较重要的有《全国人大常委会关于维护互联网安全的决定》、《中华人民共和国电信条例》、《互联网信息服务管理办法》、《互联网站从事登载新闻业务管理暂行规定》、《互联网上网服务营业场所管理条例》、《治安管理处罚法》、《互联网信息服务管理办法》、《计算机信息网络国际互联网管理暂行规定》、《互联网文化管理暂行规定》、《计算机信息网络国际联网安全保护管理办法》、《互联网新闻信息服务管理规定》等。

技术手段：中国公安部已经在运行一个大规模互联网过滤系统——防火长城，被普遍称为“中国防火墙”或“中国国家防火墙”，是中华人民共和国政府在其管辖互联网内部建立的多套网络审查系统的总称，包括金盾系统和相关行政审查系统。一般情况下主要指中国对互联网内容进行自动审查和过滤监控、由计算机与网络设备等软硬件所构成的系统。其英文名称为 The Great Firewall of China，缩写为 GFW。<sup>①</sup> 它屏蔽一系列的内容，从政治敏感性网站到色情网站。这类网站包括那些宣扬西藏独立、法轮功的网站，某些情况下还会屏蔽外国媒体网站。2009 年 8 月中国工信部要求在学校、网吧等公众场合的计算机里安装“绿坝”软件。

---

<sup>①</sup> 防火长城 [EB/OL]. [2009 - 10 - 29]. <http://zh.wikipedia.org/wiki/%E9%98%B2%E7%81%AB%E9%95%BF%E5%9F%8E>.

“绿坝”软件在计算机上安装后,可以把有碍未成年人健康成长的黄色淫秽信息过滤掉。

行政手段:目前网络行政监管的主体几乎遍及所有政府部门:如工信部门、政府新闻管理部门、公安部门、工商行政管理部门、机械电子工业部、新闻出版署、国家版权局、邮电部、国家科委、教育行政部门、国务院信息化工作领导小组、国家广播电影电视总局、中国证监会、中国互联网信息中心、国家保密局、卫生部、医药管理部门等。中国的相关部门招聘一些“网络监督员”协助其进行互联网审查工作。这些“网络监督员”定期接受相关部门的指导,利用业余时间监察网络出现的不文明行为、违法和不良信息等,及时通过电话、电子邮件、不定期参加会议等方式向相关单位提出监察意见。如2006年5月16日,北京网络媒体协会面向社会公开征集200名网络监督员,并给予每月100元上网资费补贴。<sup>①</sup>有些网络安全保安公司还招收网络保安员,网络保安并不是网络警察,没有执法权,其主要工作限于通过网络监控,为服务单位及时删除各种不良信息,当发现有利用网络进行欺诈、发布虚假信息等违法行为时,网络保安员将立即叫停该

---

<sup>①</sup> 北京网络媒体协会公开招募200名网络监督员[EB/OL]. [2009-10-29]. <http://it.people.com.cn/GB/42891/42894/4374397.html>.

行为,并视情节轻重向网监部门报警。<sup>①</sup> 值得我们思考的是这些“网络监督员”和网络保安员的激励是什么,他们会不会为了得到更多的报酬而去制造出那些需要被审查的信息?就我们所知,北京网络媒体协会为了让“网络监督员”这一群体能够保持充分的活力,采用了“末位淘汰”的管理方式,每个月完成有效不良信息举报数量最少的会被新的网络监督员替换,目前网络监督员每人每月提供的不良信息线索都在50条左右<sup>②</sup>。

行业自律:中国互联网目前最重要的一个自律组织是中国互联网协会。<sup>③</sup> 中国互联网协会成立于2001年5月25日,由国内从事互联网行业的网络运营商、服务提供商、设备制造商、系统集成商以及科研、教育机构等70多家互联网从业者共同发起成立。又如2004年,中国三大门户网站——新浪、搜狐、网易为积极响应2004中国互联网大会“构建繁荣,诚信的互联网”和“坚决抵制互联网上有害信息”的号召,正式成立中国无线互联网行业“诚信自律同盟”。中国互联网行业自律的另一个重要平台是中国网络媒体论坛,此论

---

① 全国首家网络安全保安公司成立[EB/OL]. [2009-10-29]. [http://www.legaldaily.com.cn/bm/2006-01/10/content\\_248836.htm](http://www.legaldaily.com.cn/bm/2006-01/10/content_248836.htm).

② 《北京青年报》2007年4月27日[N/OL]. [2009-12-19]. <http://www.hi-bj.com/docs/ajlydt/20070427/11230E1F69D.shtml>.

③ 张小罗. 论网络媒体之政府管制[M]. 北京:知识产权出版社,2009: 181-188.

坛由国务院新闻办公室指导,中华全国新闻工作者协会、人民网、新华网、中国网、国际在线、中国日报网、央视网、中国青年网、中国经济网、中国台湾网、中国新闻网、中国广播网、千龙网、东方网、南方网、北方网等共同主办,至2008年12月底已成功举办八届并取得丰硕的成果,成为网络媒体业界最高层次、最具影响力的年度盛会<sup>①</sup>。

舆论监督:互联网用户发现网上危害国家和社会稳定,宣传民族分裂、邪教、色情、恐吓、诈骗等有害信息,可以在“公共安全举报网站”<sup>②</sup>上选择相关地点的公安网监部门进行报警。公共安全举报网站的设立,为公众监督互联网提供了一个新的渠道。2007年9月,根据公安部统一部署,150余个城市公安机关开展了互联网依法公开管理工作,在5万多个网站推出“虚拟警察”、“报警岗亭”,在网上公开巡逻,接受群众报警求助<sup>③</sup>,这大大方便了互联网用户参与互联网的监督。

## 2. 美国

法律手段:美国有关互联网管理的立法包括联邦立法和

---

① 2008年中国网络媒体论坛[EB/OL]. [2009-10-29]. <http://cq.cqnews.net/cqztlm/qt/wlmtlt/>.

② 公共信息网络安全举报网. [2009-10-29]. <http://www.cyberpolice.cn/info-CategoryListAction.do?act=init>.

③ 昆明成立公共信息网络安全监察支队[EB/OL]. [2009-10-29]. <http://hi.baidu.com/atek/blog/item/e3c00c2479f01137c89559ab.html>.

各州立法。联邦立法中关于互联网的专门立法主要有：《1998 年数字千年版权法》、《反域名抢注消费者保护法》、《未成年人互联网保护法》、《反垃圾邮件法》。美国有关互联网联邦立法及其他相关法律涉及的范围相当广，但重点是规范互联网管理中的版权、域名管理、成人网站管理和儿童互联网权利保护、垃圾邮件、电子邮件骚扰、对公民互联网通信监控等问题，有关这些问题的法律条款都非常具体，一旦触犯，惩罚十分严厉。<sup>①</sup>

不过，通过法律手段管理互联网不可避免地限制了公民的言论自由，鉴于美国宪法第一修正案规定言论自由是公民的基本权利，有一些管理互联网的法律因为或多或少侵害了公民言论自由这一基本权利而被判违宪，如美国的网络色情审查方面的立法便屡屡受挫：1996 年，美国国会通过网络通信端正法（Communication Decency Act，简称 CDA），目的是为限制、阻止网上黄色内容对青少年的危害，但是 CDA 受到了若干民间团体和组织的挑战，认为其违反了美国宪法第一修正案，法院最终判决 CDA 违宪；<sup>②</sup>又如，美国《儿童网上保护法》在 1998 年经美国前总统克林顿签署成为法律，但这部法律从未正式实施过。它一经颁布，就遭到了来自美国民权联

① 潘天翠．透视国外互联网管理[N]．中华新闻报，2007-05-16(B04)．

② 张小罗．论网络媒体之政府管制[M]．北京：知识产权出版社，2009：118．

盟以及包括杂志出版商和书商在内的 17 个组织和企业的强烈反对,这些反对者指控这条法律违反宪法第一修正案。<sup>①</sup>

美国政府逐渐从主张立法管理转向借助技术手段、行政手段以及倡导行业自律。但是,当互联网触及国家安全时,美国政府将依法拥有“特殊”的权力。如“9·11”事件后,被看做特殊时期互联网管理主要法律依据的是以下两部法律:一是“9·11”六周后颁布的《爱国法》;二是布什总统于 2002 年 11 月签署的《国土安全法》,这两部法都大大加强了美国国内机构与人士的情报侦察<sup>②</sup>。

技术手段:如 2008 年 7 月,美国三大网络媒体电讯公司发表公告联合抵制色情网页,特别注重对未成年人的保护。他们对互联网的情况作了为期八个月的调查,发现了数千个非法色情网站。这些公司共同出资 110 万美元,研发新的屏蔽技术系统,过滤、封堵和删除色情网页和图片等<sup>③</sup>。

行政手段:美国政府通过税收优惠和经济补助等行政手段对网络色情等活动进行间接管理。如美国在 1998 年底通过的《网络免税法》规定政府在两年内不对网络交易服务征

---

① 李欲晓. 国外网络立法扫描[EB/OL]. [2009-10-29]. <http://www.edu.cn/20010830/210217.shtml>.

② 王雪飞,张一农,秦军. 国外互联网管理经验分析[J]. 现代电信科技, 2007(5).

③ 看看国外是如何打击网络低俗内容的[EB/OL]. [2009-10-29]. [http://hi.baidu.com/sadamu08\\_t2y9b/blog/item/d2e1e8d74433452807088ba4.html](http://hi.baidu.com/sadamu08_t2y9b/blog/item/d2e1e8d74433452807088ba4.html).

收新税或歧视性捐税,但如果商业性色情网站为17岁以下未成年人提供裸体,真实或虚拟的性行为,缺乏严肃文学、艺术、政治、科学价值的成人导向的图像和文字,不得享受网络免税的优惠。<sup>①</sup>

行业自律:如美国政府一直倡导的有关互联网行为的道德标准——著名的“摩西十诫”(The Ten Commandments for Computer Ethics),就是由美国计算机伦理协会制定的关于计算机道德的十条戒律。这十条戒律通常被认为是每一个网民在进行网络活动时应该引以为戒的不成文的行为规范。<sup>②</sup>

除了“十诫”外,美国互联网保健基金会的网站规定了八条准则、各大论坛和聊天室均有服务规则与管理条例等。在世界的许多国家中,相对来说,美国的行业自律体系是比较完善的,其自律范围涵盖了电子商务、著作权、隐私权、网上有害内容管理等几个互联网的主要方面。对于互联网的管理,行业自律在美国发挥了重要作用,许多自律团体、组织、联盟纷纷通过各种方式来直接或间接地协助政府的管理,配

---

① 王洪波. 各国互联网不适宜内容政府管制比较研究[D]. 北京:中国社会科学院,2005.

② “十诫”的内容主要是:(1)不能用计算机危害其他人;(2)不能妨碍别人的计算机工作;(3)不能偷看别人的文件;(4)不能利用计算机进行偷窃;(5)不能利用计算机做伪证;(6)不能非法拷贝软件;(7)不能在未经允许的情况下使用他人的计算机资料;(8)不能非法使用别人的智力成果;(9)想一下你写的程序对社会将产生的影响;(10)遵守计算机使用规则。来自:[http://security.zdnet.com.cn/security\\_zone/2009/0610/1376819.shtml](http://security.zdnet.com.cn/security_zone/2009/0610/1376819.shtml).



合政府,共同促进互联网的发展<sup>①</sup>。

### 3. 英国

法律手段:英国非常强调依靠现有的法规,如刑法、猥亵物出版法及公共秩序法等来管理互联网。英国电信管制的法律基础主要是1984年的《英国电信法》和1998年的《竞争法案》,这是两部基于市场准入和反垄断的法律。在此基础上,对互联网进行管理的法律,既包括传统法规中的相关条文,如刑法中猥亵内容的相关立法以及种族主义内容的相关立法,又包括专门的信息通信方面的法案,如《通信监控权法案》、《调查权法案》等<sup>②</sup>。

行政手段:英国政府强制所有的网络服务提供商必须通过政府技术支持中心发送信息包,该中心由英国安全部门负责营运,其官员可以检阅所选定的任何电子信息。<sup>③</sup>

行业自律:英国的网络媒体从业者非常重视行业自律,1996年9月,英国网络观察基金会(IWF)为鼓励从业者自律,与英国互联网服务提供商协会(The Internet Service Pro-

---

① 自律引导——美国互联网管理方法之三[EB/OL]. [2009-10-29]. [http://security.zdnet.com.cn/security\\_zone/2009/0610/1376819.shtml](http://security.zdnet.com.cn/security_zone/2009/0610/1376819.shtml).

② 王雪飞,张一农,秦军. 国外互联网管理经验分析[J]. 现代电信科技, 2007(5).

③ 张小罗. 论网络媒体之政府管制[M]. 北京:知识产权出版社,2009:125.

viders' Association, 简称 ISPA)、伦敦网络协会(London Internet Exchange, 简称 LINX)共同发布了第一个网络内容监管方面的行业性规范——《R3 安全网络协议》。在《R3 安全网络协议》的基础上,1999 年 1 月,ISPA 的会员一致通过了《行为准则》,作为从业者自律的规范。<sup>①</sup>

#### 4. 新加坡<sup>②</sup>

法律手段:新加坡政府针对互联网的管理制定了一系列的法律、法规。新加坡有对媒体内容进行严格管制的传统,相关规定全面、细致,散见于《刑法》、《内部安全法》、《煽动法》、《不良出版物法》、《广播法》等法律、法规中。

技术手段:新加坡政府主要通过代理服务器阻止用户进入政府禁止的网站,即凡被列入黑名单的网站均不准链接进入。当有人试图进入列入黑名单的网站时,会遇到提示信息并链接至新加坡广播局解释分类许可制度的网页。

行政手段:1996 年 7 月 11 日,新加坡广播局对互联网实行分级注册办法,对互联网服务提供者和内容提供者实施分类登记制度,即分类许可制。这是一种自动取得许可证的制

---

① 张小罗. 论网络媒体之政府管制[M]. 北京:知识产权出版社,2009:125-126.

② 关于新加坡的互联网审查手段主要参考:张小罗. 论网络媒体之政府管制[M]. 北京:知识产权出版社,2009:127-137.

度,凡向新加坡广播局登记,遵循分类许可证规定的服务商,都被视为自动取得了执照。

行业自律:新加坡政府在加强互联网管制的同时,还积极倡导行业自律。2001年2月,经过政府管理部门和互联网业界的协商,并征求用户意见,出台了一套自愿性质的行业自律规范——《行业内容操作守则》。

舆论监督:新加坡注重加强公共教育,家长指导孩子正确使用互联网是公共教育的一项重要内容。如1999年11月13日,新加坡广播局(SBA)成立了一个志愿者组织,即“互联网家长顾问组”,旨在鼓励家长指导孩子安全正确地使用互联网,以促进全社会对互联网安全使用。

## 5. 韩国<sup>①</sup>

法律手段:韩国互联网审查以法律为先导,《电信商务法》第五十三条以“危害性通信”为题规定:“信息和通信部长可以发布命令,要求网络服务商拒绝、停止和限制危害公共秩序和良好习俗的内容的传输。”即著名的“危害性标准”,由于“危害性标准”受到广泛批评,并且可能被判违宪,2000年7月韩国信息和通信部(Ministry of Information and

---

<sup>①</sup> 关于韩国的互联网审查手段主要参考:张小罗.论网络媒体之政府管制[M].北京:知识产权出版社,2009:150-157.

Communication, 简称 MIC) 和韩国互联网安全委员会 (Korean Internet Safety Commission, 简称 KISCOM) 宣布制定《促进利用信息和通信网络法案》。2001 年 1 月, 对原法案加以修改后的《促进利用信息和通信网络法案》获得通过, 该法案的一些规定如下: 一是 MIC 可以发展和推广过滤软件; 二是 KISCOM 可以给对未成年人有害的互联网内容划分等级, 被划定为“对未成年人有害”等级的网站必须发布“此文件或站点对未成年人有害”的警告, 必须有基于互联网内容筛选系统的电子标志; 三是法律权利受到互联网内容侵害者可以要求网络服务提供商删除相关内容或发表辩护文章, 网络服务提供商必须对其请求采取必要的措施。

技术手段: 韩国通过确定“不当网站”列表以及安装互联网内容过滤软件管理互联网的信息资源; 以信息过滤手段为主、信息分级审查为辅的操作手段是韩国互联网审查的鲜明特色。韩国的内容分级系统包括四个环节: 第一, 电脑工作室、互联网接入中心必须安装过滤软件, 除它们之外不强制其他人安装; 第二, 含有“对未成年人有害”内容的网站经营者必须设置基于互联网内容筛选系统 (PICS) 的标志; 第三, 未被认定为“对未成年人有害”的网站不强制要求设置 PICS 的标志, 但是 KISCOM 可以建议这些网站按照 PICS 标准设置标志; 第四, KISCOM 对国外的网站进行分析, 编制淫秽和

暴力站点的“黑名单”。

行政手段:韩国是首个实行“网络实名制”的国家,政府于2005年10月决定实行“网络实名制”,并发布和修改了《促进信息化基本法》、《信息通信基本保护法》等法规,为网络实名制提供法律依据,在网络中导入监督、约束和处罚机制。2007年7月起,《促进使用信息通信网络及信息保护关联法》规定韩国各主要网站在网民留言之前,必须对留言者的身份证号码等信息进行记录和验证,否则对网站处以最高金额达3万美元的罚款。为了保护留言者的隐私,韩国政府允许网民在通过身份认证后,用代码替代真实姓名留言。按照法律,如果由于网站未能有效进行实名制登录而造成法律纠纷的,网站将代替无法被追查到的被告接受惩处。韩国政府采取的一系列措施,使得韩国网民在网络留言时不得不考虑自身的责任,而网站也不能对实名制的实施敷衍了事。<sup>①</sup>

## 6. 澳大利亚

澳大利亚政府既重视通过立法管制网络媒体,同时又强调网络从业者的自律。澳大利亚政府积极与互联网行业协会(IIA)合作,共同管理和规范网络行为。该协会亦倡导政

---

<sup>①</sup> 韩国全面推行网络实名制[EB/OL]. [2009-10-29]. [http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-04/24/content\\_8041421.htm](http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-04/24/content_8041421.htm).

府与行业协会共同治理,即由协会制定政府认可的行业规范,并在政府的监督下实施这些规范。澳大利亚还设有网络警示机构,负责帮助用户处理互联网上存在的问题。该机构开通了互联网安全帮助热线及网站,为用户安全使用互联网提供免费咨询,并接受对网上不当内容的举报,还开展面向广大公众和终端用户的安全使用互联网的教育。<sup>①</sup>

## 7. 缅甸和越南

缅甸和越南拥有较为先进和严格的互联网审查系统。

缅甸当局的信息过滤系统以先进的软件技术为基础,大大限制了互联网用户可接触到的信息;缅甸当局政府还对网上的通信交流,包括博客、电子邮件和聊天室等加大了监控力度。如将雅虎和 Hotmail 等知名电子邮件服务提供商列为长期封锁的对象<sup>②</sup>。

越南当局不仅封杀大量的政治和宗教网站,而且还将过滤目标指向所谓的“匿名”网站。本来通过这些“匿名”网站,互联网用户可以绕过网络过滤机制,而打开远程被阻挡

---

① 张小罗. 论网络媒体之政府管制[M]. 北京:知识产权出版社,2009: 147-150.

② Shawn W. Crispin. 缅甸拥有世界上最先进、最严格的网络审查系统[EB/OL]. [2009-10-29]. [http://blog.sina.com.cn/s/blog\\_475b0390010005pf.html?type=v5\\_one&label=rela\\_prevarticle](http://blog.sina.com.cn/s/blog_475b0390010005pf.html?type=v5_one&label=rela_prevarticle).

的敏感信息内容。“开放网络促进会”(OpenNet Initiative, 简称 ONI)<sup>①</sup>发布的报告称:越南是网络审查机制发展最快的国家,“越南网络审查的深度和广度有所增加,效率也有所提高,该国的网络信息控制机制势必将继续深化和发展”。<sup>②</sup>

## 8. 印度

印度警方从 1999 年开始与著名网络公司的电脑专家合作,一起调查侦破网络犯罪案件。2001 年 9 月,印度警方在被誉为印度“硅谷”的南部城市班加罗尔成立了第一家专门对付网络犯罪的警察局。之后,警方又相继在印度主要大城市成立了网络警察局,在网上公布各网络警察局的地址和电话号码,供网民提供线索和举报。2001 年,印度国家软件和服务公司协会为了对付发生在虚拟世界中的犯罪活动,将一批改邪归正的少年黑客“全副武装”,组成网络警察部队,在印度政府和商业网站上巡逻,以防止黑客的恶意袭击<sup>③</sup>。

---

① 由哈佛大学、剑桥大学和牛津大学共同组建的组织。

② Shawn W. Crispin. 缅甸拥有世界上最先进、最严格的网络审查系统[EB/OL]. [2009 - 10 - 29]. [http://blog.sina.com.cn/s/blog\\_475b0390010005pf.html](http://blog.sina.com.cn/s/blog_475b0390010005pf.html) ~ type = v5\_one&label = rela\_prevarticle.

③ 印度招募少年黑客充当“网络警察”[EB/OL]. [2009 - 10 - 29]. <http://tech.sina.com.cn/i/w/51157.shtml>.

## 四、互联网审查强度的比较

表 6-1 互联网审查强度比较

审查强度	相关国家举例
Pervasive(普遍存在)	伊朗、缅甸、朝鲜、中国、叙利亚、土库曼斯坦、乌兹别克斯坦、越南、古巴、埃及、突尼斯
Substantial(大量存在)	韩国、也门、巴林、阿拉伯联合酋长国、沙特阿拉伯
Nominal(微不足道)	印度、新加坡、澳大利亚、美国、加拿大
Indirect(非直接)	俄罗斯
Watchlist(观察名单)	巴基斯坦、摩洛哥、俄罗斯、英国

此表根据 OpenNet Initiative( ONI) 开放网络促进会绘制的互联网审查地图而作<sup>①</sup>。

无国界记者于 2009 年发布了“互联网敌人”，分别如下<sup>②</sup>：

缅甸、中国、古巴、埃及、伊朗、朝鲜、沙特阿拉伯、叙利亚、突尼斯、土库曼斯坦、乌兹别克斯坦、越南、白俄罗斯。

可见，不同的国家互联网的发展程度不一样，国情不尽相同，对互联网的审查强度也不同。

从表中可以看出，也许亚洲是互联网封锁最为严重的地

① 各国互联网审查和封锁现状 [ EB/OL ]. [ 2009 - 12 - 20 ]. <http://club.csdn.net/viewthread.php?tid=1070>.

② 维基百科 . [ 2009 - 12 - 20 ]. <http://zh.wikipedia.org/wiki/%E7%BD%91%E7%BB%9C%E5%AE%A1%E6%9F%A5>.



区。被 ONI 列入 Pervasive(互联网审查普遍存在)级别的 12 个国家中,有 8 个位于亚洲,分别是伊朗、缅甸、朝鲜、中国、叙利亚、土库曼斯坦、乌兹别克斯坦和越南。

伊朗:2009 年伊朗约有 2000 万网民,但其网络行为受到严格的监管<sup>①</sup>。在 2009 年 6 月因总统大选引起的抗议中,包括 facebook 和 twitter 在内的大批网站被封<sup>②</sup>。2005 年 ONI 公布的研究结果显示,伊朗政府利用美国的科技成果,刻意阻挡民众浏览具有性内容、政治意识、女权运动的博客与网站,成为世界上网络审查最严格国家之一<sup>③</sup>。

缅甸:在缅甸,互联网受到严格的控制。缅甸互联网上网的价格不菲,而且还需跨越重重政策障碍,如用户只有提供了由网络服务提供商签发的、确认使用者“于政治无害”的文件,才可以接入互联网<sup>④</sup>。缅甸还经常封锁国外的新闻网站和提供电子邮件服务的网站。ONI 的报告显示,缅甸军政府的网络审查水平目前居于世界前列<sup>⑤</sup>。

---

① 伊朗一度中断手机通讯,BBC 声称卫星被扰[EB/OL]. [2009-10-29]. <http://www.dfdaily.com/node2/node23/node102/userobject1ai173884.shtml>.

② Facebook 和 YouTube 在伊朗被封[EB/OL]. [2009-10-29]. <http://culture.ocn.com.cn/2009615/Info20096152722.html>.

③ 调查显示伊朗为全球网络审查最严格国家之一[EB/OL]. [2009-10-29]. <http://it.sohu.com/20050622/n240125891.shtml>.

④ 全球互联网管制最严厉国家之缅甸[EB/OL]. [2009-10-29]. [http://www.infosec.org.cn/news/news\\_detail.php?mID=11768](http://www.infosec.org.cn/news/news_detail.php?mID=11768).

⑤ 亚洲国家掀网络封锁潮[EB/OL]. [2009-10-29]. [http://blog.tianya.cn/blogger/post\\_show.asp?BlogID=652209&PostID=7786479](http://blog.tianya.cn/blogger/post_show.asp?BlogID=652209&PostID=7786479).

朝鲜:朝鲜国内只有少数人能连接到国际互联网。而国内建立的光明网,因为官方要避免国内民众受到外国部分“不良网站”所提供的不良资讯的精神污染,并不连接至互联网。朝鲜民众只需到各电话分局办理入网申请手续,即可免费 24 小时透过电话线享用无限时的光明网服务<sup>①</sup>。

中国:中国的互联网审查被 ONI 列入 Pervasive(普遍存在)级别。2005 年 4 月,ONI 发表了一份关于中国网络封锁的研究报告,报告称:“中国的网络过滤系统是全世界上最发达的。比起其他有些国家的类似系统,中国的网络过滤范围广,手法细致,并且效果显著。整个制度包括多层次的法律限制和技术控制,牵扯到众多的国家机构,以及成千上万的政府职员和企业员工。”<sup>②</sup>

韩国:韩国被 ONI 列入互联网过滤 Substantial(大量存在)级别,如韩国禁止公众访问同情朝鲜的“亲朝”网站。自从 2004 年以来,韩国政府共将 30 多家网站划定为“亲朝”网站,并禁止公众访问,其中包括朝鲜官方的朝鲜中央通讯社

---

① 百度百科·光明网.[2009-10-29]. <http://baike.baidu.com/view/157433.htm>.

② 中华人民共和国网络审查[EB/OL].[2009-10-29]. <http://zh.wikipedia.org/wiki/%E4%B8%AD%E5%8D%8E%E4%BA%BA%E6%B0%91%E5%85%B1%E5%92%8C%E5%9B%BD%E7%BD%91%E7%BB%9C%E5%AE%A1%E6%9F%A5>.

(KCNA), 以及其它一些在海外运营的网站。<sup>①</sup>

## 五、结 论

本章按照互联网审查主体、内容、手段及强度四个方面对一些国家的互联网审查制度进行比较,在每个方面下选取不同的国家作为例子,从横向的角度对这些国家互联网审查的情况进行介绍,从中看出其审查的特点。本章还存在一些问题:首先,作为例子的国家的选取存在抽样问题,很大程度上受限于笔者所掌握的材料。其次,本章的主要目的是将一些国家互联网审查制度的横向的不同展示出来,对单个国家的介绍在深度上不得不妥协,这里有许多问题还可以继续研究下去。

---

<sup>①</sup> 韩禁网民访问倾朝网站 朝鲜称此举为法西斯行径[EB/OL]. [2009 - 10 - 29]. <http://news.qq.com/a/20070129/001516.htm>.



## 第七章 《公民权利与政治权利公约》 第十九条和中国互联网审查<sup>①</sup>

赵克锋  
北京大学

**摘要:**本章针对中国进行互联网审查所涉及的国际公约问题进行了探讨。从国际法的视角来看,一国的国家行为不仅需要符合国内法的要求,也需要遵守国际法。互联网审查涉及公民言论自由的问题,与《公民权利与政治权利公约》中规定的公民言论自由权利密切相关。中国在进行互联网审查的同时需要对此给予关注,并在国内法律和政策上作出修订或调整。

<sup>①</sup> 本章所指的互联网审查特指对网络承载的内容以及网站进行的过滤、删除,对网站关闭和过滤的行为。



互联网审查客观上构成对公民言论自由的一种限制,但是,并非所有的互联网审查行为都应当被批评或禁止。《公民权利与政治权利公约》(以下简称《公约》)的第十九条对一国公民所应当享有的言论自由权以及对权利的限制做出了规定,同时该国际公约也是中国在积极准备、待时机成熟即行批准的重要国际法律文件。<sup>①</sup> 本章对于《公约》第十九条适用于中国互联网审查时所涉及的法律问题作初步的探讨。

《公约》第十九条规定<sup>②</sup>:

“一、人人持有主张,不受干涉。

二、人人有自由发表意见的权利;此权利包括寻求、接受和传递各种消息和思想的自由,而不论国界,也不论口头的、书写的、印刷的、采取艺术形式的或通过他所选择的任何其

---

① 温家宝:将尽快批准公民权利和政治权利国际公约[EB/OL]. [2009-08-10]. [http://www.china.com.cn/2008lianghui/2008-03/18/content\\_12951814.htm](http://www.china.com.cn/2008lianghui/2008-03/18/content_12951814.htm).

② 联合国人权事务[EB/OL]. [2009-10-05]. <http://www.un.org/chinese/hr/issue/ccpr.htm>.

他媒介。

三、本条第二款所规定的权利的行使带有特殊的义务和责任,因此得受某些限制。但这些限制只应由法律规定并为下列条件所必需:

(甲)尊重他人的权利或名誉

(乙)保障国家安全或公共秩序,或公共卫生或道德。”

第十九条的前两款规定公民享有持有主张、发表意见的权利;第三款规定了对发表意见的权利采取限制所应当符合的条件。从第三款的内容看,所应当符合的条件有三:有法律依据,限制是出于第三款所规定目的,限制手段具有必要性。<sup>①</sup> 结合中国的互联网审查现状,笔者试从以下三方面分别阐述:

## 一、法律依据

《公约》的其他条款中也有类似的对限制权利应当“有法律依据”(provided by law)的规定,<sup>②</sup>如第九条(“除非依照法律所确定的根据和程序,任何人不得被剥夺自由”),第十二

---

<sup>①</sup> General Comment No. 10: Freedom of expression (Art. 19); 29/06/83.

<sup>②</sup> 联合国人权事务[EB/OL]. [2009-10-05]. <http://www.un.org/chinese/hr/issue/ccpr.htm>.



条(“迁徙自由……除法律所规定并为保护国家安全、公共秩序……不抵触的限制外,应不受任何其他限制”),第十八条第三款(“表示自己的宗教或信仰的自由,仅只受法律所规定的以及为保障公共安全、秩序、卫生和道德或其他人的基本权利和自由所必须的限制”)等等。以上条款规定,对权利的限制都必须在法律的规定之下实施。联合国人权委员会在对《公约》第十二条所发表的“一般性意见”(General Comments)中表示:“法律必须规定限制权利的条件,因此缔约国的报告中要明确此类限制所依赖的标准……作出授权的法律应当采用明确的标准,并且不得给此类执行留下任意的自由裁量空间。”(“The law itself has to establish the conditions under which the rights may be limited. State reports should therefore specify the legal norms upon which restrictions are founded …The laws authorizing the application of restrictions should use precise criteria and may not confer unfettered discretion on those charged with their execution.”<sup>①</sup>)事实上,此处对“法律规定”的理解也适用于解释第十九条的“法律依据”。<sup>②</sup>可以看出,对于哪些言论应该受限,法律应给出明确的标准,而不是留

---

<sup>①</sup> General Comment No. 27: Freedom of movement (Art. 12); . 02/11/99. CCPR/C/21/Rev. 1/Add. 9.

<sup>②</sup> [奥]曼弗雷德·诺瓦克:《公民权利和政治权利国际公约》评注[M]. 孙世彦,毕小青,译. 北京:生活·读书·新知三联书店,2008:232.

下过大的行政机关自由裁量的空间。

在中国,根据制定规范主体的不同,广义上的法律规范分为法律、行政法规、地方法规、自治条例、单行条例、部门规章和地方政府规章。根据《中华人民共和国立法法》第七条的规定:全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会行使国家立法权。因此只有全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会制订的规范才能称为法律(law)。

《中华人民共和国刑法》(简称《刑法》)与《中华人民共和国治安管理处罚法》(简称《治安管理处罚法》)规定了哪些言论应当被禁止,我们可以推断这些言论在互联网审查时也应予以规制。例如《治安管理处罚法》第四十七条规定:煽动民族仇恨、民族歧视,或者在出版物、计算机信息网络中刊载民族歧视、侮辱内容的,处十日以上十五日以下拘留,可以并处1000元以下罚款。尽管《刑法》与《治安管理处罚法》中的某些条文没有直接对互联网审查的实施做出规定,但国家可以根据其中哪些言论应当被禁止的条款,通过互联网审查的方式达到规范公民言论行为的目的。《刑法》和《治安管理处罚法》作为国家规范公民行为的重要法律文件,也是互联网审查的重要的法律依据。

明确为互联网审查提供依据的法律文件是2000年12月28日第九届全国人民代表大会常务委员会第十九次会议

▪ 第七章 ▪ 《公民权利与政治权利公约》第十九条和中国互联网审查

通过的《全国人大常委会关于维护互联网安全的决定》(简称《维护互联网的决定》)。

除此之外,还有一些为互联网审查提供依据的规范性文件,如《互联网信息服务管理办法》(国务院制定)、《国务院办公厅转发文化部等部门关于开展网吧等互联网上网服务营业场所专项整治意见的通知》(国务院办公厅制定)、《互联网上网服务营业场所管理条例》(国务院制定)、《中国互联网行业自律公约》(中国互联网协会)等,但由于这些规范不是立法主体制定的,都不是法律。

《刑法》、《治安管理处罚法》、《维护互联网安全的决定》规定了哪些言论应当被禁止,从以上三部重要的法律可以一定程度上看出互联网审查的信息范围:

- (1)煽动颠覆国家政权、推翻社会主义制度,或者煽动分裂国家、破坏国家统一的有害信息;
- (2)国家秘密、情报或者军事秘密;
- (3)煽动民族仇恨、民族歧视,破坏民族团结的言论;
- (4)宣传、组织、联络邪教组织和成员的信息;
- (5)商品、服务作虚假宣传;
- (6)损害他人商业信誉和商品声誉的信息;
- (7)侵犯他人知识产权的信息;
- (8)影响证券、期货交易或者其他扰乱金融秩序的虚假

信息；

(9) 淫秽信息；

(10) 侮辱他人、捏造事实诽谤他人或公开他人隐私的信息；

(11) 侵犯公民通信自由和通信秘密的信息；

(12) 利用互联网进行盗窃、诈骗、敲诈勒索的信息；

(13) 虚假恐怖信息；

(14) 违法公开的证券、期货交易内幕信息；

(15) 赌博、迷信信息等。

从一些互联网上的文章所透露的信息来看，<sup>①</sup>敏感的历史事件、社会群体性事件，可能影响地方稳定与政府形象的新闻报道，一些报道或评论有关中国事件的外国新闻网站也会涉及互联网审查。这里有两个问题值得注意，如果仅仅是如实陈述真实事件的信息，可能无法被划入审查范围，特别是此类信息的发布不涉及国家秘密、军事秘密，不侵犯他人合法权利的情况，例如一些群体性事件的记述性报道；如果是涉及政治事件的评论，怎样的表达方式和恶意程度可以看做煽动颠覆国家政权、推翻社会主义制度，或煽动分裂国家、破坏国家统一，标准不明，法律

---

① 此类情况在以下两篇文章中可以看出：China ‘bans BBC Chinese website’ [EB/OL]. [2009 - 10 - 02]. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/7785248.stm>；孙立平．懒政、惰政的逻辑[EB/OL]. [2009 - 10 - 02]. <http://theory.people.com.cn/GB/49154/49156/6829363>.

需要规定较为明确的判断方法或依据。

中国的互联网言论环境在逐步开放,特别是胡锦涛主席在 2008 年 6 月 20 日对“人民网”视察时表示:“互联网是了解民意、会聚民智的重要渠道。”<sup>①</sup>这对于中国互联网言论自由是积极的信号。许多政府官员也越来越重视在互联网上与民众交流,并积极地收集各类反馈与意见。<sup>②</sup>但是如何将不能传播的互联网内容比较合适而准确地规定在法律中,需要立法技术上的考虑。

同时,法律上的修订需要符合《公约》的宗旨。人权事务委员会对于这一点的关注在 2009 年 7 月关于荷兰的缔约国报告的结论性意见中得到体现:“委员会注意到缔约国拟取消《刑法》中的亵渎条款,并同时修改其反歧视条款(第十九条和第二十条)。缔约国应密切监督这方面的任何立法改革,确保其符合第十九条。”<sup>③</sup>

## 二、合乎公约规定的限制目的

《公约》第十九条第三款规定,对于言论自由的限制必须

---

① 胡锦涛总书记在人民网考察工作,与强国论坛网友在线交流[EB/OL]. [2009-11-13]. <http://cpc.people.com.cn/GB/64093/66081/7416130.html>.

② 例如:省委常委、省委宣传部部长励小捷在与网民交流[EB/OL]. [2009-11-13]. <http://www.tianshui.com.cn/news/gansu/2009060606174169579.htm>.

③ CCPR/C/NLD/CO/4, 25 August 2009, Chinese.

是服务于两类目的：

“(甲)尊重他人的权利或名誉；

(乙)保障国家安全或公共秩序，或公共卫生或道德。”

《维护互联网安全的决定》中表明了维护互联网安全的目的。<sup>①</sup> 其中涉及规制互联网言论的目的有：“维护国家安全和社会稳定”，“维护社会主义市场经济秩序和社会管理秩序”，“保护个人、法人和其他组织的人身、财产等合法权益”，还有最后一段中的“促进社会主义精神文明建设”。

《公约》第十九条对于两类目的给出的是比较宽泛的描述。缔约国互联网信息审查等言论控制的目的需要根据实际控制的信息内容、性质、危害程度，恰当地援引两类目的。以“国家安全”目的的援引为例，人权事务委员会注意到英国利用《官方机密法案》(Official Secret Act)禁止曾经的王室雇员公开一些涉及公众利益的信息，但是这些信息并不危害国家安全。委员会认为：“缔约国应当谨慎地使用防止真正国家安全信息外泄的权力，这种权力的使用仅限于此类信息的披露会有损于国家安全的情况。”(“The State party should ensure that its powers to protect information genuinely related to matters of national security are narrowly utilized and limited to instances where the release of such information would be harmful to

---

<sup>①</sup> 《全国人大常委会关于维护互联网安全的决定》。

national security.”<sup>①</sup>)

2002 年的一份资料显示,对于《公约》第十九条有 12 项保留(这并不意味着有 12 个国家做出了保留,也就是说有一个国家可以做出多项保留),而且这些保留没有受到任何国家反对。<sup>②</sup>这就说明了对于第十九条保留的可能性。

爱尔兰、意大利、荷兰都对第十九条做出了保留,表明该条款不适用于国家对广播企业授予垄断权利或许可证的情况。<sup>③</sup>特别是美国对于第十九条第三款声明“就所有这些限定或限制而言,它将继续坚持其宪法的要求和约束”。<sup>④</sup>中国完全可以根据自己的情况对于第十九条做出保留,如部分学者建议,声明其“应当在宪法范围内实施”。<sup>⑤</sup>如此,中国互联网审查应当在坚持宪法的原则下进行。

国际法领域里,如果缔约国在批准《公约》时对某些条款提出保留,可能改变该条规定对于缔约国的法律适用效力。<sup>⑥</sup>

---

① CCPR/C/GBR/CO/6,30 July 2008.

② 马丁·施宁.对《国际公民与政治权利公约》及其《任择议定书》的保留——对各国行动的反思[EB/OL]. [2009-10-06]. <http://www.nuigalway.ie/sites/eu-china-humanrights/seminars/ds0411i/martin%20scheinin-chn.doc>.

③ [奥]曼弗雷德·诺瓦克.《公民权利和政治权利国际公约》评注[M].孙世彦,毕小青,译.北京:生活·读书·新知三联书店,2008:1002,1004,1011.

④ [奥]曼弗雷德·诺瓦克.《公民权利和政治权利国际公约》评注[M].孙世彦,毕小青,译.北京:生活·读书·新知三联书店,2008:1022.

⑤ 陈光中,程味秋,杨诚《公民权利与政治权利国际公约》批准与实施问题研究[M].北京:中国法制出版社,2002:520.

⑥ 曾令良,饶戈平.国际法[M].北京:法律出版社,2005:261.

对于国际条约的保留,《维也纳条约法公约》第十九条规定<sup>①</sup>:

“一国得于签署、批准、接受、赞同或加入条约时,提具保留,但有下列情形之一者不在此限:

(a) 该项保留为条约所禁止者;

(b) 条约仅准许特定之保留而有关之保留不在其内者;

(c) 凡不属(a)及(b)两款所称之情形,该项保留与条约目的及宗旨不合者。”

《公民权利与政治权利公约》没有规定保留问题,这说明它既没明确规定禁止保留,也没规定保留的特定范围,据此,缔约国可以提出保留,只要该保留不违反该公约的目的和宗旨,即可允许。<sup>②</sup> 对于缔约国对该公约的规定提出的保留是否违反公约的目的和宗旨,可由国家评判,一方面由保留国作裁量,另一方面由其他缔约国作出判断,此外,还可以由依《公约》而建立的人权事务委员会来判断。<sup>③</sup>

《公约》对于个人互联网言论自由的保障提供的是基本的框架,而个人权利最终是在国内法的保障下实现。中国

---

① 国际法委员会[EB/OL]. [2009-08-10]. <http://www.un.org/chinese/law/ilc/treaty.htm>.

② 陈光中,程味秋,杨诚.《公民权利与政治权利国际公约》批准与实施问题研究[M]. 北京:中国法制出版社,2002:16.

③ 陈光中,程味秋,杨诚.《公民权利与政治权利国际公约》批准与实施问题研究[M]. 北京:中国法制出版社,2002:17.



《宪法》第三十五条明确规定了公民享有言论自由的权利,同时在三十三条中明确了国家尊重和保障人权,在这一点上,《宪法》的原则与《公约》的目的是一致的。

对于《宪法》原则下如何最大限度地保障公民的互联网言论自由,有赖于法律规定明确的标准和对行政机关的合理授权。特别是后者,转化为《宪法》原则下,政府职能合理分配以及有效监督行政权力正当行使的问题。

### 三、“必要性”对互联网审查的限制

《公约》第十九条第三款不仅对于限制言论自由的目的做了明确规定,也对出于此类目的所实施的限制行为做出了“必要性”的要求,即“这些限制只应由法律规定并为下列条件所必需”。2005年人权事务委员会在对叙利亚的结论性意见中指出:“委员会认为对言论和表达自由的限制已经超过了《公约》第十九条第三款所允许的限度,而且委员会对于政府阻止访问人权维护者和政治活动者所使用的网站表示担忧。”(“The Committee is concerned at the extensive limitations on the right to freedom of opinion and expression in practice, which go beyond the limitations permissible under article 19 (3). Furthermore, the Committee is concerned at allegations that

the Government has blocked access to some Internet sites used by human rights defenders or political activists( art. 19) ”<sup>①</sup>)

何种控制是必要的,《公约》并未阐述,这也给各国留下了一定的自由裁量空间。对此,国际法学界有许多讨论,形成了一些普遍认同的学说,著名的西拉库萨原则(The Siracusa Principles)即是其中之一。西拉库萨原则认为《公约》中所谓的限制的必要性应当同时满足以下条件:<sup>②</sup>

- “(1)基于公约条款所承认的理由做出的;
- (2)对迫切的公共需求或社会需求所做出的反应;
- (3)具有合法目的;
- (4)手段与目的相适应;

任何对限制的必要性所作的评判应当建立在客观标准上。”

西拉库萨原则中值得注意的是“对于迫切需要的反应”和“手段与目的相适应”。这两个要素要求国家在没有迫切需要的情况下进行言论限制,同时不能以高于实际需要的程度进行互联网审查。按照此规则,常态下的互联网审查由于不具有迫切需要,可能很难符合“必要性”的要求。

---

① CCPR/CO/84/SYR 9 August 2005.

② Siracusa Principles on the Limitation and Derogation of Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights, Annex, UN Doc E/CN. 4/1984/4 (1984).

当然以上四个要素仅仅属于学说理论,并没有国际法上的强制约束力。但是此类被普遍认同的学术观点在人权事项的特别报告与人权案例的判决中起着重要的作用。<sup>①</sup>虽然中国在相当一段时间内不大可能成为区域人权法院的案件当事国,但在批准《公约》后,人权委员会对缔约国履行义务的观察评估过程会在一定程度上参考此类学说所确立的标准。

另外,符合必要性并不意味着国家在紧急情况下可以完全控制公民的言论自由。联合国人权事务高级专员办公处在言论自由的一般性意见中表示:“当一国对表达自由进行限制时,该限制手段不能阻碍权利本身的行使。”(“However, when a State party imposes certain restrictions on the exercise of freedom of expression, these may not put in jeopardy the right itself.”<sup>②</sup>)从这一点理解“限制”之意,在符合《公约》第十九条规定的其他条件的前提下,互联网审查可以对言论自由权利的行使有一定的限制,但是不应该危害到权利本身。

---

① Eric TM Cheung, Assistant Professor, Faculty of Law, HKU. Written Submissions to LegCo Panel on Security on the Public Order Ordinance[EB/OL]. [2009-08-25]. <http://www.legco.gov.hk/yr00-01/english/panels/se/papers/b436e05.pdf>.

② General Comment No. 10: Freedom of expression( Art. 19 ): 29/06/83.

## 四、结 论

从其他国家的批准和履行情况来看,一些缔约国对于《公民权利与政治权利公约》第十九条已经作出了保留,中国也可以考虑作出适当的保留,并在符合宪法原则的前提下,对法律依据作出调整和完善,特别是受审查内容的范围及其认定标准应该更加明确。如要符合《公约》必要性的要求,中国互联网审查还应当注意审查的时间与程度。另外,人权事务委员会对缔约国报告所作出的结论性意见对于《公约》第十九条的国际实践是重要的证明,可以成为中国互联网审查的借鉴和参考。

## 第八章 世界审查历史概述

---

贝光耀 赵克锋 贺巧玲 龙妍

北京大学

**摘要:**这一章我们主要考察世界审查历史,同时简要回顾中国清朝以前的审查。对历史的回顾能使我们这一现象的起源、流变以及影响因素有较为深入的了解。我们并不试图呈现一部完整详尽的审查史,而是关注审查作为一种普遍的现象或者说制度,其背后的一些共同的东西。为此,我们以时空为坐标有选择地考察审查制度。世界审查这一部分,首先我们选择18世纪之前西方比较重要的国家和地区进行说明,具体来说,我们将分别考察古希腊、古罗马、中世纪欧洲,以及在早期现代欧洲比较有代表性的英国,每个时期主要围绕一些关于审查的要素,如围绕审查动机、审查内容、审查手段与方法等进行说明;接下来我们主要考察美国自建国以来的政治审查史,我们可以看到一个特定的政治制度框架在约束政府审查,保障言论自由,以及保障公开的、集体的政治商议上有怎样的成就和不足。中国部分,以宋前、宋元、明清三个时期为单元对清朝之前的审查进行一个简单的梳理,这包括一些中国特有的审查或在世界史上中国最早有的同类审查。我们希望在形形色色的史实背后,找到一些制度层面上的共同之处,并尽可能收录重要文献,以为进一步的研究提供方便。

中国防火长城



对世界审查历史进行回顾能使我们对这一现象的起源、流变以及影响制约它的诸多因素有深入了解。目前关于审查的历史研究大多针对特定地区或国家的特定时期,几乎没有跨时期和跨地区的比较研究,因此2001年出版的四卷本“Censorship: A World Encyclopedia”<sup>①</sup>提供了全球范围的材料,希望能为一部跨越较长时期和较多地区的审查史做好铺垫。我们并不试图完成这一任务,因为在这里我们最关心的并不是一部完整详尽的审查历史所呈现的种种纷繁复杂的细节,而是审查作为一种普遍的现象或者说制度,其背后的一些共同的东西。因此我们所做的,首先是以时空为坐标有选择地考察审查的演变,探究审查的动力、机构、手段,其次是尽可能收录重要文献,以为进一步的研究提供方便。需要说明的是,文中涉及的历史材料部分来源于“Censorship: A World Encyclopedia”,我们所做的,实际上是在我们关注的框

---

<sup>①</sup> Derek Jones (ed), Censorship: A World Encyclopedia. London. Chicago: Fitzroy Dearborn, 2001.

架内整理和重述相关材料。

首先我们主要选择 18 世纪之前比较重要的国家和地区进行代表性说明,并尽量将时间上的纵向划分与地区上的横向划分结合起来,力图形成一幅较为立体的关于审查的历史图像。由于当时历史的复杂性,我们无法进行十分完备的阶段与地区划分,仅是对审查的大致发展进行一个梳理,以达管中窥豹之效。具体来说,可以分为古代欧洲、中世纪和早期现代欧洲三个时期,对应这几个时期,我们将分别考察古希腊、古罗马、中世纪欧洲(此处将主要回顾在西方审查历史上一度占主导地位的天主教审查),以及在早期现代欧洲比较有代表性的英国,每个地区的审查历史描述主要围绕一些关于审查的要素,如审查动机、审查内容、审查手段与方法等进行说明。审查的原因也必然包括审查者想要达到的审查目标,这对于确定审查是否有效至关重要;审查内容对于审查有效性的衡量有着直接的影响;审查手段与信息的传播方式密切相关,甚至可以说是如影随形。我们希望在形形色色的史实背后,找到一些制度层面的共同之处,历史性的考察可以让我们对审查有一个全局性的把握,相关背景知识的掌握也有利于对下文的模型的理解。

接下来我们主要写美国自建国以来的政治审查史。之所以重点写美国,最重要的原因是它提供了在一个特定的政



治制度框架下观察政府审查行为的可能性;另外,这一制度框架是如此的不同于以往,以至于在其出现之初甚至被一部分美国人称为“一个异质的幽灵”<sup>①</sup>;并且从历史来看,这一政治制度是相对稳定的,或许还可以认为是相对成功的。我们可以看到这一制度在约束政府审查,保障言论自由,以及保障公开的、集体的政治商议上有怎样的成就和不足。当然,制度绝不是凭空而来的,尽管美国政治体制是新的,其背后的理念在启蒙时期大思想家如洛克、孟德斯鸠等的著作里就已经阐发过;制度也绝不是独立发挥作用的,它依赖于与经济发展、技术进步乃至整个社会思潮的互动,比如制度确定联邦法院的大法官拥有对宪法的最终解释权。以宪法第一修正案为例,在 200 多年的时间里这一条款的具体文字没有发生任何改变,而大法官们对言论自由的界定却已经发生并且还将继续发生深刻的变化,而每一次界定都深刻地影响了政府审查。然而,限于篇幅,我们并没有继续挖掘制度背后的深层因素。

最后,我们关注中国以清朝之前为主<sup>②</sup>的审查。这包括一些中国特有(或在世界史上较为著名)的审查或在世界史

---

<sup>①</sup> Herbert J. Storing, *The Complete Anti-Federalist*. Chicago: The University of Chicago Press, 1981: 3 - 6.

<sup>②</sup> 关于中国现在的审查请参考本书其他章节。

上中国最早有的同类审查。前者包括因为统一因素而出现的“焚书坑儒”、因为中国文学诗词演绎弹性大(如同音字可以映射)并缺乏一个独立的司法系统而出现的“文字狱”等。后者包括活字印刷术的发明而出现的一些相关审查、因为要鼓励或封杀某些宗教和意识形态而出现的审查(如儒家一些思想得到发扬、佛教曾经被封杀等)。

## 一、古希腊

雅典社会对言论自由的看重至今仍被人津津乐道,古希腊分为很多自治区,各区采用不同的法律,但在宽容度上却如出一辙。按历史学者 Lewis Sian 的看法,自由表达所思所想、避免监控、质疑传统信条等,几乎可以说是古希腊文化的代表性特点<sup>①</sup>。古希腊人之所以排斥审查,也许是因为在当时占主导地位的民主观念中,审查是独裁统治行为的一部分,而压制观念和言论自由的统治则被视为与暴政无异<sup>②</sup>。相对于古希腊大部分地区民主自由的环境,斯巴达城邦(Sparta)的风气截然不同,这里风气相对保守,领导者严格控

---

<sup>①</sup> Lewis, Sian, *News and Society in the Greek Polis*. London: Duckworth and Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1996.

<sup>②</sup> Finley, M. I., *Democracy Ancient and Modern*, 2<sup>nd</sup> edition. New Brunswick, New Jersey: Rutgers University Press and London: Hogarth Press, 1985.

制信息传播。色诺芬尼(Xenophanes, 古希腊历史学家)认为这种刻意的保守是为了防止军事信息外泄, 以此保证城邦的军事实力。柏拉图(Plato)也曾批评指出, 斯巴达有定期驱逐外来者的惯例, 以避免新观念的传入。<sup>①</sup>

大多数古代的城邦都尝试过在某种程度上控制传递给居民的信息, 但总的来说, 自由辩论和表达思想的权利被视为公民的基本权利, 信息的自由传递被认为是民主的基本组成部分。在公元前5世纪的希腊, 反对当时民主制度的小册子十分常见, 讽刺政府与政府人物的政治喜剧也屡见不鲜<sup>②</sup>。公元前403到公元前401年短暂的寡头统治时期是一个例外, 这段时间政府曾试图禁止哲学的教学。公元前7—公元前6世纪希腊哲学家对自然界开始进行理性和哲学性思考, 当时产生了一大批持朴素唯物主义观点的无神论者, 这些离经叛道的思想有时也会刺激统治者进行审查, 尤其是在政治局势紧张的时期。例如公元前430年通过的狄欧皮赛斯(Diopeithes)法, 就明令禁止教学“空中之事”(heavenly things), 因为古代希腊哲学开始考虑形而上的内容, 属于对现

---

① Momigliano, Arnaldo, “Freedom of Speech in Antiquity” in *Dictionary of the History of Ideas: Studies of Selected Pivotal Ideas*, edited by Philip P. Wiener, vol. 2. New York: Scribner, 1973.

② Halliwell, S., *Comic Satire and Freedom of Speech in Classical Athens*. *Journal of Hellenic Studies*, 1991(3): 48 – 70.

实世界的分离,故有此称谓)。<sup>①</sup>

古希腊的文化主要是一种口头文化,思想传播大多通过语言交流,书面文学并不常见,书籍的发行量也十分有限,信息通过书面传播的数量远远小于通过口头传播的数量。于是当时的审查措施主要是流放或驱逐某人而不是销毁其著作。古希腊学者芬利(M. I. Finley)认为这是古希腊时期审查的最基本的形式,即通过除掉一个人来除掉他那些令统治者难以接受的观点。<sup>②</sup>例如公元前415年,无神论者多高拉斯(Diagoras)就因发表“谬论”被逐出雅典。

总的来说,古希腊时期审查还不明显,从早期质疑传统的爱奥尼亚(Ionian)朴素唯物主义哲学家,到后来批评民主制度的政治哲学家,很少有学者的思想受到审查,即使有审查,也往往是局限在某一个地区。对于思想与活动的压制一般来说只限于危机时期,古希腊为数不多的直接审查案例多是由战争推动的,在战争期间把外来人员驱逐出境的事例比较常见,各地区也会采取很多短期措施以阻止交流。然而,保证言论与思想的自由几乎始终是希腊多数城邦居于主导地位的价值观。

---

<sup>①</sup> Lloyd, G. E. R., *Early Greek Science: Thales to Aristotle*. London: Chatto and Windus and New York: Norton, 1970.

<sup>②</sup> Finley, M. I., *Democracy Ancient and Modern*, 2<sup>nd</sup> edition. New Brunswick, New Jersey: Rutgers University Press and London: Hogarth Press, 1990.

## 二、古罗马

从词源学上来说,审查(censorship)一词正是来自于罗马的行政官或检察官,当时检察官的责任是进行道德维护,这一审查性职责很少正式通过政府执行,多数时候只是通过非官方的警告就能达到目的。由史学界业已发现的关于官方审查、社会审查以及自审查的历史资料可以推知古罗马的审查特点:与审查言论相比,罗马人更加注重对行为的审查。历史学家塔西佗(Tacitus)就曾指出,行为失当可能获罪,但按惯例来说言论失当不至于受到处罚。例如讽刺文学作品与诗歌有时会受到审查,但往往只是作者受到惩罚,作品本身一般不会受到官方的明令禁止。同样的,哲学家与辩论家常常因他们的教学活动与生活方式而受到迫害,却很少听说有人单单因为其作品而获罪。历史学家 Peter L. Corrigan 提出,古罗马审查的另一特点是对团体与个人审查的区别对待(尤其在帝国时期),对个人的审查相对草率,对团体的审查则需要严格的参议院判决或是国王法令。罗马的审查在奥古斯塔斯(Augustus)的统治阶段发生了巨大变化:他将统治者利益与王国利益相等同,持异议者的自由言论受到禁止,参议院记录也不再公开,他将审查范围从小册子和随笔扩大

到所有出版物,在破坏重要文学作品与演讲活动方面可以说开了先例。<sup>①</sup>

虽然并不常见,但官方审查可以说正是始于古罗马,最初是因为某些言论和教学活动被认为具有颠覆性,统治阶级为了保证社会安定而将其纳入审查范围。后来审查的范围由口头言论扩大到书面文学,但惩罚几乎仍然只针对作者而不涉及作品本身。此后又发展到对书面的“反动”作品进行销毁和镇压,最终则是将对人的惩罚与对书籍的销毁结合起来,形成了相对完整的审查手段<sup>②</sup>。Peter L. Corrigan 指出,在共和国时代,统治阶级执行审查是为了防止被统治阶级对掌权者的批评,最主要的审查动机是维持现有阶级结构,以此来保证统治者的利益,因而大多数审查是上对下,极少有下对上<sup>③</sup>。例如对于戏剧的审查,相对其他文学形式来说,当时戏剧文学在影响民众观念方面扮演着很重要的角色,而且当时罗马舞台上的演员多来自社会底层,上层统治者无法忍受

---

① Syme, Ronald, *The Augustan Aristocracy*. Oxford: Clarendon Press and New York: Oxford University Press, 1986.

② Cramer, Frederick H., *Bookburning and Censorship in Ancient Rome: A Chapter from the History of Freedom of Speech*. *Journal of the History of Ideas*, 1945 (6): 157 - 196.

③ Peter L. Corrigan, "Rome, Ancient" in *Censorship: A World encyclopedia*, edited by Derek Jones. London, Chicago: Fitzroy Dearborn, 2001.

这些人在舞台上自由批判他们的上级<sup>①</sup>。据 Tacitus 在《论雄辩家》一书中的记载,戏剧言论在当时受到了相对严厉的审查<sup>②</sup>。这种审查动机可能是源于战争时期的恐慌(如迦太基战争),也可能纯粹出于政治动机,或者只是简单地为了维持统治阶级优越性。古罗马多数审查依史料记载发生于奥古斯塔斯与他的继承者统治时期。<sup>③</sup>

一旦作品被官方正式禁止,检察官就有责任收集并销毁它们,在都城之外,相同的责任则由地方官员来执行。被发现收藏或阅读这些违禁作品的人将被判处“叛逆罪”(perduellio)。因为发表言论或写作而获罪的人将被处以罚款,流放,剥夺公民权,甚至是死刑<sup>④</sup>。法律规定往往被作为审查内容与方法的依据,叛国罪的定义直接影响着审查的状况。从关于“叛逆”的法规(The law on perduellio)到《尤利乌斯法案》(Julian Law),叛逆罪的概念从威胁到国家安全的军事犯罪逐渐演变为任何人针对统治阶级的敌意言行<sup>⑤</sup>,法律的定

---

① Finley, Mose I., Censorship in Classical Antiquity. Times Literary Supplement, 1977(27):923-925.

② Tacitus, Tacitus: I, Agricola. Germania. Dialogus. London, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1914.

③ Syme, Ronald, The Augustan Aristocracy. Oxford: Clarendon Press and New York: Oxford University Press, 1986.

④ Cramer, Frederick H., Book burning and Censorship in Ancient Rome: A Chapter from the History of Freedom of Speech. Journal of the History of Ideas, 1945(6):157-96.

⑤ Chilton, C. W., The Roman Law of Treason under the Early Principate. Journal of Roman Studies, 1995(45):73-81.

义从具体而微逐渐变得宽泛也意味着审查的范围日益扩大。针对戏剧作品,据公元前2世纪早期的史料记载,罗马通过了新的法律来禁止剧作家在他们的作品里面指名批评他人,这条法令改变了从希腊时期继承下来的不受限制的直言气氛,舞台上的自由表达开始受到大力阻拦。

### 三、中世纪

中世纪时期的欧洲没有一个强有力的政权来统治,封建割据带来频繁的战争。在中世纪执行审查并非易事,一方面可能是由于基础技术与信息传播方式的发展,另一方面也可能是因为权力的分散化,国家机关几乎没有统一发号施令的权力<sup>①</sup>。当时思想往往是通过布道或是文本背诵进行口头传播,并在一个特定的圈子之中流传下去,要对其进行审查比较不易。从宗教方面来看,在基督教世界,思想上则比较统一,这一现象首先要归因于中世纪早期教会对教育的垄断;其次是基督教文化的主流地位使得与之相左的团体很难长期生存;最后是教会与政府的联合审查使得那些清楚表达异议的人受到极大威胁,中世纪的异端邪说大多发生在政权解

---

<sup>①</sup> Andrew P. Roach, "Heresy and Censorship in the West, 1054 - 1500" in *Censorship: A World Encyclopedia*, edited by Derek Jones. London, Chicago: Fitzroy Dearborn, 2001.



体或是政府与教会处于敌对状态的时期<sup>①</sup>。

以圣经文本为依据,教会常常将保证人们对上帝的敬畏作为其使命,对上帝不敬的言行成为了引发审查的主要原因,审查的内容也大都来自于圣经中的警告或戒律。教会几乎总是试图限制观念创新,固守传统教义对上帝的解读,并不遗余力地维持传统思维方式与宗教态度。审查的内容具体包括对多神论者进行警告,禁止人们信仰异教等,主要还是根据圣经上提出的思想或行为戒律来进行审查。例如旧约警告人们不应涉及对超自然力量的掌握或应用<sup>②</sup>;旧约新约都明确提到,上帝的子民必须避免渎神,也就是不能在言谈、思想,还有行为上表现出对上帝的不敬<sup>③</sup>,奉圣经为主臬的教会自然会对此类行为执行审查。教会内部的一些禁忌,也可以被理解为一种自审查。

中世纪时期的审查主要由天主教会来执行,也许是因为官方政权太过分散,缺乏强有力的政府统治,唯有天主教会有条件进行相对统一与连续的审查。当时审查主要有以下几种形式:首先在教会内部有一定程度的自审查,也就是人

---

① Biller, Peter and Anne Hudson ( editors ), Heresy and Literacy. Cambridge and New York; Cambridge University Press, 1994; 1000 - 1530.

② Bigger, Stephen ( editor ), Creating the Old Testament; The Emergence of the Hebrew Bible. Oxford and Cambridge, Massachusetts; Blackwell, 1989.

③ Alter, Robert and Frank Kermode ( editors ), The Literary Guide to the Bible. Cambridge, Massachusetts; Harvard University Press, 1987.

们为了留在教会中并希望拥有更多听众,从而对自己所宣扬的内容进行不同形式的自审查以符合教会的偏好;其次有对异教文本的抑制,但这一方法在信息主要是通过口头传播的社会中作用甚微;也有对异教“文本学习团体”的镇压,这一形式重在对人与人关系的审查,相对有效,可阻止口头传播借布道的名义进行,然而在减少人们对异教的支持方面却效果不大。<sup>①</sup>

总结中世纪时期及基督教的史料可以看到,当时对于异端思想的审查效果并不显著,宗教改革活动兴起,教会的审查面临着无法逾越的困难。从技术层面来说,印刷术的广泛流传使得用传统手法控制出版物的流通几乎不可能,新教徒对个人信仰的强调使得异端思想以秘密渠道广泛流传。然而,在中世纪,我们确实看到很多技术性审查手法的萌芽,在审讯中也能清楚地辨认出现代国家内部安全组织的雏形。

## 四、英 国

中世纪之后的英国,经过了宗教改革,各类宗教同时流传,英国这一段时间的审查状况与王室成员及民众的宗教信

---

<sup>①</sup> Loades, David, *Politics, Censorship, and the English Reformation*. London and New York: Printer, 1991.

仰密不可分,教会的作用可以说仍然十分重要。

综合关于英国的历史记载,这一段历史时期,英国整体上同时处于皇权和教权的统治之下,君主可能有维护自己的统治地位的审查动机,以防止社会动荡可能引发的动乱,而教会进行审查则主要是为了维护教义和人们的宗教认同。詹姆士一世(1603—1725)统治时期的一项政府宣言提出“君权神授”的观点,两种审查动机正式得以统一,此后持异议的观念与作品都受到严厉惩罚<sup>①</sup>。带有宗教信仰的君主结合了两种审查的动机,并由控制社会观念的愿望出发,对影响社会主流思想的各种文化形式特别关注。在整个中世纪欧洲,人们对视觉文化(雕塑、绘画、镶嵌玻璃等)的热爱,可以说是当时流行文化的主要特征,视觉资料对社会观念的影响非常大,自然也就成为统治者关注的重点所在。例如爱德华(Edward)统治期间就针对视觉资料进行了激进的审查,在摄政会议统治下,很多图像资料被移除或被销毁<sup>②</sup>。1476年印刷术传入之后,这种新媒介对于社会控制产生了潜在影响,统治者也逐渐开始了对印刷品的严厉审查。从1536年起,书籍审查的范式就逐步建立起来,当时一项法令宣布,

---

<sup>①</sup> Goldberg Jonathan, James and the Politics of Literature. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1983.

<sup>②</sup> Davis, John, A History of Wales. London: Allen Lane, 1993. ; New York: Penguin, 1994.

“得到皇家允许”出版的书籍不仅要在标题页说明其合法性,还要加上“仅供印刷”的字样,以示他们在发行之前已经通过了审查<sup>①</sup>。在维护统治者地位的动机支配下,如1543年颁布的《叛国法案》(The Treason Act)所示,审查内容由宗教性内容的审查扩大到对统治阶层的批评、诽谤或其他侮辱性及威胁性言行<sup>②</sup>。例如玛丽一世统治期间,不但审查方法上由被动审查发展到主动审查,叛国罪的外延也被扩展到包括书写“任何错误的事件、句子,或是针对国王与女王的诽谤、批评和侮辱性文字”<sup>③</sup>。

当时英国的审查在内容上与中世纪相比并没有太大变化,仍然主要对异端思想与言论进行审查。在宗教性审查方面,具体对哪些宗教思想或是相关言论进行审查则由于各时期君主信仰的不同也在发生变化,但本质上都是要维持己方教义的权威性并压制异教思想的传播。例如,詹姆士一世是坚定的新教徒,在他支持下,新任大主教班科罗夫特(Bancroft)在最高官员署(The High Commission)积极活动,并进行严厉的宗教、书籍等审查。此外,作为新教派的一个分支,清

---

① Clegg, Cyndia Susan, *Press Censorship in Elizabethan England*. Cambridge and New York: Cambridge University Press, 1997.

② 1534, *Treason Act*.

③ Loades, David. *Revolution in Religion: The English Reformation*. Cardiff: University of Wales Press, 1992: 1530 - 1570.

教的思想对艺术娱乐的反感导致对很多娱乐休闲活动的审查开始出现,甚至波及描写体育休闲或娱乐的书籍。<sup>①</sup>

从方法上,统治者时常通过修改法律规定使审查正当化。对于个人,主要通过人身迫害,或是流放与逐出教会等方式进行惩罚,例如威克利夫教派教徒受到审讯或是被逐出教会,他们的教学与活动也导致了英国首部反对异端邪说的法律(*De Haeretico Comburendo*)诞生<sup>②</sup>。按这部法律的规定,经过基督教法庭的判定,坚持错误观念而不悔改的异端者应该“在高处”被处以火刑。对于文学作品,政府一方面是进行预审查以防患于未然;另一方面针对已经出版的作品,则是通过没收或销毁的方式来消除其社会影响,达到控制信息传递的目的。例如,1559年成立的高级官员署就负责对一切形式的书籍或文章进行审查,与高级官员署紧密合作的是皇家特许出版公司(*The Stationers Company*),该公司负责对印刷业的管制,有权对出版禁书的出版商进行罚款、监禁、驱逐等惩戒,还被授权搜查进口到国内市场的作品。随着该组织影响的加大,逐渐起到了类似行业协会的作用,后来出版几乎只限于伦敦、剑桥、牛津几个出版社,很多秘密的或民间的

---

① Thomas, Keith, *Religion and the Decline of Magic*. London: Weidenfeld and Nicolson, and New York: Scribner, 1971.

② McFarlane, Kenneth Bruce, *John Wycliffe and the Beginnings of English Nonconformity*. London: English University Press, 1952. ; New York: Macmillan, 1953.

出版社被迫关闭。<sup>①</sup>

17 世纪英国发生了深刻的宗教与政治变革,社会观念日趋多样化,统治者很难将统一性或一致性强加于人,传递信息与观点的能力不断进步(如印刷术的发展与报纸的诞生等)对传统审查提出的挑战导致很多时候审查效果不甚理想,在这种趋势下,整个社会的宽容程度得到提升。很多时候尽管国家宣布所有出版物必须经过审查并标记后才能发行,但出版技术的广泛传播使得人们的出版自由观念日渐强烈,很多未经审查的出版物仍然在社会上秘密流通。如詹姆士二世统治时期,虽然批评天主教的人受到监禁、罚款、烧书等惩罚,但这些书其实一直在秘密出版发行。17 世纪晚期,统治者开始意识到审查的徒劳性,暂时又未能找到相应手段来应对,于是逐渐放松了对所有出版物进行出版前审查的惯例,代表性事件就是《出版许可法》(The Press Licensing Act)的废止<sup>②</sup>。

---

<sup>①</sup> Siebert, Frederick, *Freedom of the Press in England*. Chicago: Chicago University Press, 1952; 1476 - 1776.

<sup>②</sup> Lambert, Sheila, "The Printers and the Government" in *Aspects of Printing from 1600*, edited by Robin Myers and Michael Harris. Oxford: Oxford Polytechnic Press, 1987.

## 五、美 国

对美国审查历史的概述将从以下两点入手:一是考察从殖民地时期一直到当代关于审查或是限制特定言论的立法。在美国,立法禁止是唯一的政府正式审查形式,因此,第一部分考察美国历史上出现过的审查立法,探讨其背景与效果。同时,还将考察与政府审查相关的判例,这些判例是对特定的政府审查行为的禁止或许可;第二部分从大众媒体发展的角度来讨论审查,在这一部分中,市场审查扮演重要的角色,市场力量与政府力量间的对抗与合作极大地影响着政府对大众媒体的控制和操纵。

### (一)立法审查

殖民时期的北美(1690—1776)承袭了当时英国的审查法令,英国国王为维持统治地位,几乎不允许任何批评政府的言论出现。根据当时的《殖民地许可法令》(The Colonial Licensing Acts),只有经过殖民地政府许可才能出版发行报纸。北美殖民地的第一份报纸《公共事件》(Publick Occurrences)出版于1690年9月25日,由于未获许可,四天之后

即被“管理委员会”(Governour and Council)禁止<sup>①</sup>。除了通过许可法令实施“事前限制”,英国政府还试图通过税收法令来限制殖民地的出版机构,最具代表性的是1765年的《税票法案》(The Stamp Act),它要求发行的每一份报纸和所有的法律文书都必须附有税票,该法令因民众强烈抗议于1776年被迫取消<sup>②</sup>。总的来看,英国政府控制殖民地言论的手段大致与此前英国历史上的审查手法如出一辄,Genelle I. Belmas指出,当时英国政府在北美殖民地所采取的这些审查措施收效甚微,并且随着北美自治程度逐渐提高,实现审查目标也越来越难。

1776年的《独立宣言》(The Declaration of Independence)宣布人人生而平等,且享有不可剥夺的权利,如生命、自由等权利。1788年美国宪法在各州通过,确立了代议制、三权分立等基本政治制度。1791年通过的《宪法修正案》(《权利法案》),明确了个人权利神圣不可侵犯。其中,宪法第一修正案明确提出保障人民的宗教自由、言论自由和出版自由。美国宪法所确立的政治制度与宪法第一修正案深刻地影响了

---

① Downs, Robert B. and Ralph E. McCoy (editors), *The First Freedom Today: Critical Issues Relating to Censorship and Intellectual Freedom*. Chicago: American Library Association, 1984.

② Emery, Michael et al, *The Press and America: An Interpretive History of the Mass Media*, 9<sup>th</sup> edition. Boston: Allyn and Bacon, 2000.



美国的审查历史。<sup>①</sup>

根据之前的历史回顾,政治形势的紧张往往伴随着审查的出现或加剧。18 世纪末期年轻的美国与法国之间关系紧张,当政的联邦党人借此机会攻击政治对手共和党人,试图通过立法使反对派噤声,第一修正案面临着严峻的考验。1798 年国会在总统约翰·亚当斯的同意之下通过了《叛乱法》(The Sedition Act),将对政府外交政策的批评规定为犯罪。根据 John Miller 的研究,约有 25 人因为触犯该法律受到拘捕,10 人最终被判刑,其中几人是共和党报纸的编辑<sup>②</sup>。

联邦党人对媒体(当时主要是报纸)的控制还体现在不平等的财政优惠和对邮政的控制上。当时的法令规定,为鼓励报纸刊登国会通过的法律,政府可以与报纸出版商签订合同并给予报酬,这项有利可图的生意由支持政府的出版商所获得。此外,当时报纸最主要的流通渠道是邮政系统,由此联邦党人对报纸的控制也和他们对邮政的控制紧密联系在一起。当时国内大部分的邮政局局长都是联邦党人,而邮政局局长有权免费寄送和接受报纸和信件,于是联邦党人的报纸在寄送时往往免收邮费,而共和党人的报纸则必须支付邮

---

<sup>①</sup> Paul, James C. N. and Murray L. Schwartz, *Federal Censorship: Obscenity in the Mail*. New York: Free Press, 1961.

<sup>②</sup> Miller, John Chester, *Crisis in Freedom: The Alien and Sedition Acts*. Boston: Little Brown, 1951.

费；邮政局局长甚至可以将共和党人的报纸拦截下来不予投递。<sup>①</sup>

历史学家 Susan-Mary Grant 指出，这一系列打压措施引起了共和党人以及美国民众的强烈抗议。1798 年底，托马斯·杰斐逊起草决议，谴责《叛乱法》与正在酝酿之中的进一步限制对政府不利言论的《外侨法》(The Alien Act) 违背了宪法第一修正案的原则。詹姆斯·麦迪逊则为维吉尼亚的立法机构起草了类似的决议。最终《外侨法》未获通过，联邦党人明目张胆的严厉审查引起了民众不满，1801 年大选失利后便在美国历史上销声匿迹<sup>②</sup>。可以说经过 1789—1801 年这一系列事件，美国人更加充分地理解了宪法第一修正案的含义，在此后整个 19 世纪，美国政府都很少出台类似的限制性措施。

正如我们回顾古代欧洲审查历史所看到的，战争往往是引起审查的诱因，20 世纪初美国卷入第一次世界大战后，限制言论自由的法律再次出现，最高法院和大部分美国民众对这种战时审查持支持态度。国会于 1917 年通过的《间谍法》(The Espionage Act) 和 1918 年通过的《叛乱法》(The Sedi-

---

① Fowler, Dorothy Ganfield, Unmailable: Congress and the Post Office. Athens: University of Georgia Press, 1977.

② Miller, John Chester, Crisis in Freedom: The Alien and Sedition Acts. Boston: Little Brown, 1951.

tion Act),都旨在定义和捍卫人民对国家的忠诚。在《间谍法》规定下,政府正式开始对邮政系统的审查,有效阻止了众多激进期刊的传播。《叛乱法》则将任何对政府不忠诚、污蔑和毁谤的言论都视为违法,在严格的执法下,约有 1500 人因之遭到监禁。但这两个法案都只是战时措施,战争结束后都先后遭到废除。<sup>①</sup> 与之遥相呼应的是,2001 年 9·11 事件后,作为应对恐怖威胁的主要措施之一,美国国会迅速通过了《爱国法案》,其中的一些规定突破了以前其他法律设置的界限,在为政府提供强有力执法手段的同时,也为政府更多涉入公民私人生活创造了条件。《爱国法案》中有多处以保证国家安全为名禁止自由表达的条款,如第二百一十五条规定“即使并无相关嫌疑,政府也可以要求获知公民在图书馆、书店阅读、购买书籍的详细信息,同时禁止服务商向客户透露他们的信息已受调查。类似调查还可以扩展到公民的教育、医疗、投资、信用等各种记录。”<sup>②</sup> 这一法案在全美范围内引发了一场安全与民权之争。《爱国法案》中的一些重要条款原本应于 2005 年底到期,美国国会曾两次短期延长《爱国法案》。2006 年,在增加一些保护公民自由权利的条款后,

---

① Smith, James Morton, *Freedom's Fetters: The Alien and Sedition Laws and American Civil Liberties*, Ithaca. New York: Cornell University Press, 1956.

② *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001* (Public Law Pub. L. 107 - 156).

美国国会最终通过延长《爱国法案》的法案,将《爱国法案》中的关键条款永久化。

言论自由边界的界定随着立法的变化也在不断地发展。20 世纪早期,联邦最高法院认为只有“合理”的言论才受到宪法保护,而在实践中,“合理性”检验给了政府言论审查极大的便利,劳工领袖、反战主义者、生育控制论者乃至现代小说家都以其言论“不合理”而被审查。所有这些“不合理”言论持有人都努力将自己的言论纳入宪法第一修正案的保护,结果是从“一战”到 20 世纪 60 年代,大部分所谓的言论“合理性”检验都逐渐消失了。事实上到 20 世纪 60 和 70 年代,最高法院与政府对言论审查这一命题的看法已经发生了深刻的变化。在 1968 年 *United States v. O'Brien* 一案中联邦最高法院首次提出立法机关的立法如有与第一修正案的精神相冲突的地方,需要通过严格检查——为保证法案内容的中立,政府从该法案中的获利必须与对言论自由的压制无关。<sup>①</sup>这在很大程度上限制了政府利用审查来打击异议者或是隐藏不利信息等行为。在 1964 年 *New York Times Co. v. Sullivan* 这一里程碑式的判例中,最高法院通过设立“*New York Times Rule*”,提高了政府官员利用毁谤罪名打击不利于己的言

---

<sup>①</sup> *United States v. O'Brien*, 391 U. S. 367 (1968).

论的成本,从而使得媒体和个人对政府官员的监督更加有力。<sup>①</sup>在 1971 年 *New York Times Co. v. United States* 一案中,最高法院认为:言论自由十分珍贵,允许事前限制将动摇宪法第一修正案的基本精神;而政府所强调的“安全”是一个宽泛模糊的概念,不足以打破第一修正案的所体现的法律精神。<sup>②③</sup>

## (二)市场审查

在欧洲和北美,最初的报纸几乎都是充斥着政治热情和偏见的党派报纸,直到 19 世纪,报纸发行才逐渐由政治行为向商业行为演变,19 世纪 60 年代,纽约出现了第一份载有犯罪新闻和情感故事的商业报纸。新闻体制研究者 Altschull 和加州大学的媒介社会学者 Michael Schudson 等学者都指出,这种由利润驱动的商业化媒体改变了新闻的性质<sup>④</sup>。尤其是在美国,新闻客观性的观念在媒体中出现并迅速发展。由启蒙时期的文学作品可以看出,此前的启蒙思想家们认为出版应该是自由的、不受约束的,哪怕是鼓吹党派偏见,他们寄希望于公众能够通过衡量所有在市场上的相互抵触的观

---

① *New York Times Co. v. Sullivan*, 376 U. S. 254 (1964).

② *New York Times Co. v. United States* 403 U. S. 713 (1971).

③ Chafee, Zechariah Jr, *Freedom of Speech*. New York: Harcourt Brace, 1920. ; reprinted Buffalo, New York: Simon and Schuster, and London: Secker and Warburg, 1978.

④ Altschull, J. Herbert, *Agents of Power: The Media and Public Policy*, 2<sup>nd</sup> edition, White Plains. New York: Longman, 1995.

点来看真相。而新闻客观性则要求媒体从党派政治领域中抽身出来,媒体从业者要报道事实,即将自己的观点置于报道之外,让事实说话。实际上,新闻客观性的出现可能跟广告主有关,新闻媒体的收益很大部分来自广告,而广告主的收益来自消费者,有些广告主不希望冒犯持不同政见的消费者。到19世纪末,美国商业媒体对于广告收入的依赖已经超过了对于订阅收入的依赖,广告主在塑造新闻中扮演着越来越重要的角色,商业媒体在报道会冒犯广告主的新闻时会进行自审查,例如,在整个19世纪,几乎没有美国报纸报道“专利药”的危害,可能是因为这些药品的广告收入十分可观。<sup>①</sup>

在20世纪前20年内,一批美国记者对于产业界中不诚实的商业行为进行了毫不留情的批露。这些被称为“扒粪者”(muckrakers)的记者们,对于资本家利用他们的财力限制竞争、剥削工人、出售劣质产品的行为表达了强烈的义愤。如记者艾达·塔贝尔的“美孚石油公司历史”(History of Standard Oil)系列,揭露了石油大亨洛克菲勒如何将他的经济帝国建立在无所顾忌的商业行为之上。<sup>②</sup> 广告的消极影响也成为扒粪者们的攻击目标,记者欧文的系列报道将广告描

---

① Jansen, Sue Curry. *Censorship: The Knot That Binds Power and Knowledge*. New York: Oxford University Press, 1988.

② Tarbell, Ida M. , *The history of the Standard oil company*. London: McClure, Phillips and Co. 1905.

述为美国新闻业追求真相的最大障碍,他记载了贪婪的出版商如何使他们的报纸被广告所污染。<sup>①</sup> 最终,罗斯福政府发起了“进步美国”运动,在产业界进行了诸多旨在限制资方的改革,并打破了一些大公司的垄断,这次运动成为媒体、产业、公众、政府互动的一个典型案例。<sup>②</sup>

## 六、中 国

### (一) 宋前时期( —960)

宋前时期大致指从有历史记载时期至唐朝,除汉唐以外,这个时期里的朝代更迭速度比较快,战事频繁、社会比较动荡。所以这段时期的审查动机一般是统治者希望维护自己的统治地位,以防止社会动荡可能引发的动乱。较早期的著名审查事件有秦朝时的“焚书坑儒”。秦始皇采用战国阴阳家的五德终始说,但秦始皇的严酷法律引起了士人的不满。当时社会思潮继承了春秋战国的百家争鸣,严重阻碍着秦始皇对征服的原六国民众思想的统一。丞相李斯认为这

---

① Irwin, Will, Weigle, Clifford F., Clark, David G., *The American newspaper* / by Will Irwin; with comments by Clifford F. Weigle and David G. Clark. Iowa: Iowa State University Press Ames, 1969.

② Faulkner, Harold U., *The Decline of Laissez Faire, 1897—1917*. Vol. V in “*The Economic History of the United States*. New York: Rinehart & Company, 1951: 433.

威胁到了秦朝的统治,主张严厉镇压这些士人,秦始皇支持李斯的看法,遂焚书坑儒。秦始皇开始销毁除《秦记》之外的其他六国的史书,保留关于农业、技术、卜筮和医药的书籍。除了博士官所职,天下私藏诗、书、百家语的人,守、尉都将其藏书烧掉。有敢偶语《诗》、《书》者弃市,以古非今者族(即用古代的人或事来否定攻击今天的现实的人将被处斩)。如果官吏知情隐瞒不报,也和藏书的人同等治罪。这一政策从前 213 年一直执行到前 206 年秦朝灭亡。但实际上,秦始皇确曾下令将一些禁书保存于皇家图书馆,直到西楚霸王项羽攻破咸阳后纵火,这些书籍才彻底消失。“坑术士”,焚书的第二年,即前 212 年,秦始皇因两个术士(方术之士)私逃,且逃前诽谤皇帝,下令御史审讯在咸阳的术士。诸生相互告发,最后发生四百余名术士在当时秦首都咸阳被坑杀的事件<sup>①</sup>。

历史上这么大规模的暴力审查直到 18 世纪的乾隆皇帝再没出现过。除了“焚书坑儒”,宋前时期很少有针对文学作品的审查,法令更多的是针对那些会被利用作为煽起反动情绪的流行作品。从第一次颁布禁书法令到唐朝结束,十种评论类书籍、六种星相作品、三种阴阳说被封禁<sup>②</sup>。

① 吕思勉. 中国通史[M]. 北京: 当代世纪出版社, 2009: 280.

② Pingqiu An, Zheng P., A Complete Introduction to Chinese Banned Books. Shanghai: Shanghai Literature and Art Publishing House, 1992.



## (二) 宋元时期(960—1368)

宋元时期,面对北方强大异族的威胁,以皇帝为代表的君主专制主义的中央集权制度得到了空前的加强。在意识形态上,传统的儒家思想在经过了改进之后,形成所谓的“道学”或“理学”,成为维护和支持君主专制的官方意识形态。与此同时,佛教在印刷术支持下得到广泛的传播,成为统治者严格审查和限制的对象<sup>①</sup>。

开始于隋朝的雕版印刷,经宋仁宗时的毕昇发展、完善,产生了活字印刷。活字印刷术的发明,使得信息,特别是文学作品的传播进入了一个新的时代。

佛教是世界三大宗教之一,东汉时自西向东传入我国。印刷术的发明很大程度上是当时佛经流传需要而推动的。佛经的印行,不但促进了印刷术的发明,而且最初的印刷业就是在雕印佛经的过程中逐渐形成的。近年,在敦煌石窟曾发现一个回鹘文的活字盘。据考证是元初遗物,它以一单词为印,应是根据汉文本活字而设计制造的。从现在的回鹘文典籍的内容看,大多是佛教经典。因此,可以断定活字盘的最早使用是为了印行佛经的需要<sup>②</sup>。

---

① 华方田. 两宋佛教[J]. 佛教文化,2004(1).

② 杨莉. 论佛教与中国印刷术的发明与发展[J]. 社科纵横,2005,20(5).

这个时期的审查范围有别于以前只是针对一定种类的作品,而是扩大到印刷术的提供商、作品的出版商甚至写作品的序言者,且审查力度比宋前时期更强,往往配合着很多的处罚措施。但由于印刷术的推广使得作品的传播速度和效率远远高于以前,所以有文献支持宋元时期的审查效果并不是很理想,受审查影响的只是一小部分文学作品<sup>①</sup>。同时,统治者在审查时,往往会将他们封杀的作品保留一份于皇宫图书馆。

### (三)明清时期(1368—1911)

明朝的审查动机类似于秦朝,无论用什么手段都要达到统一的目的,所以这个时期很多审查都是出于意识形态的原因。明朝之别于前朝,在于其对审查机构的制度化。朱元璋是明朝的开国皇帝,明初皇帝的力量比较强大,到了中后期则文官的力量变得强大起来,朱元璋利用特务机构,派出大量名为“检校”的特务人员,遍布朝野,暗中监视。1382年,出于监控官员的需要,朱元璋将管辖皇帝禁卫军的亲军都尉府改为锦衣卫,并授以侦察、缉捕、审判、处罚罪犯等权力,这是一个正式的军事特务机构,由皇帝直接掌控。它有自己的法庭和监狱,俗称“诏狱”,诏狱里采取剥皮、抽肠、刺心等种

---

<sup>①</sup> 《Censorship: A World Encyclopedia》, Page 485.

种酷刑。朱元璋还让锦衣卫在朝廷上执行廷杖,有很多大臣惨死杖下<sup>①</sup>。尽管整个明朝都有很多这样的审查、监管手段,但是冒着严重处罚后果的作品还是不断产生。

清朝是由中国满族建立的封建王朝,而非汉人,所以他们对于潜在的民族主义和反对外族的作品非常敏感。贯穿这个朝代,最有影响的事件是清朝的“文字狱<sup>②</sup>”。“文字狱”的兴起旨在震慑反清势力,维护清政府封建统治,其特征是:罪状由权力人物对文字的歪曲解释而起,证据也由权力人物对文字的歪曲解释而成。一个单字或一个句子一旦被认为诽谤元首或讽刺政府,即构成刑责。清朝历史中,顺治、康熙时期的“文字狱”还只是个别现象,到雍正时则成为一种普遍的“制度”。在文字狱浪潮中表现得最为疯狂的人物则是乾隆皇帝,在他统治期间文字狱共发生一百三十余起<sup>③</sup>。

概括来说,这个时期的审查在服务统治的目的下,继续加大了审查力度和审查范围,而且配合了更为严厉的惩罚措施。

---

① 张作耀,等. 中国历史辞典[M]. 北京:文化艺术出版社,1991:1609.

② 《中国大百科全书》中的定义为:明清时因文字犯禁或借文字罗织罪名清除异己而设置的刑狱。

③ 张作耀,等. 中国历史辞典[M]. 北京:文化艺术出版社,1991:133.

## 七、结 论

回顾了几千年中的一些世界及中国审查历史,重要的遗漏在所难免,我们提出一些制度背后的共同之处的蛛丝马迹。

从审查主体与审查动机来看,除了欧洲中世纪教权完全压倒王权的时期(即使是这一时期,通常审查也是通过当政者来推行),政治审查主体一般来说都是当政者,而审查动机则主要是为了巩固自己的统治(事实上宗教审查很多时候也是为了巩固一种思想层面的统治)。在此动机下统治者会对文学作品、思想学说等进行积极的限制和审查,尤其是对统治阶级不利的政治言论,这一点甚至是在相对开明的古希腊以及奉行“自由民主”的美国也未能避免。

在审查手段方面,随着时间的推移,中外统治者都倾向于逐渐配合以法律条文和相关的惩罚措施对作者、出版商、传播者等等各个环节进行审查。在西方国家,限制言论的立法常常出现于战争时期或者是准战争时期,而古代中国也是在统治面临危机时这一趋势更为明显。

至于审查效果方面,从中外历史之中,我们并没有发现审查力度与审查效果之间有何明显的正相关关系,尤其是在

印刷术得以完善和普及之后,信息的传播效率大大提高,尽管审查范围和力度不断加大,但审查的效果一直比较有限。审查不大可能完全没有效果,或者说完全没有给政府或既得利益者带来任何价值,因为它本身耗费了成本,但如果再加上市场审查,那么审查的最终效果就更加难以确定。虽然每一方都希望信息按照有利于自己的方式传播,但是最终结果可能不是任何一方所设想的,如果以民众福利为度量标准,更好的情形和更坏的情形都可能发生。

以上结论都只是基于历史材料的初步结论,有待于进一步的理论探讨。