

一、大陸「網絡安全法（草案）」簡析

中正大學傳播學系暨電訊傳播研究所教授羅世宏主稿

- 大陸「網絡安全法（草案）」的立法動機，除有國際間網路戰爭漸趨激烈等外部因素，也有鞏固政權及社會維穩等內部考量。
- 該法案特色包括：賦予網路監管部門幾無限制的權力、加重網路營運業者的責任和義務，及強化對網路使用者的實名監控等。
- 該法案將大陸行之有年的網路監管措施法制化，除可能不利大陸網路產業發展，也將限縮大陸民眾表達自由的空間。

（一）立法背景

大陸第十二屆「全國人大」常委會第十五次會議於2015年6月初審通過「網絡安全法（草案）」，並於同年7月6日公布草案全文，對外徵求意見（8月5日截止）。大陸官方發布的立法說明文件指出，該法案的立法背景主要在於有效應對網路安全問題。大陸當局所謂的網路安全問題主要有三類：一是「網絡入侵、網絡攻擊等非法活動」；二是「宣揚恐怖主義、極端主義，煽動顛覆國家政權、推翻社會主義制度，以及淫穢色情等違法資訊」；三是「非法獲取、洩露甚至倒賣公民個人信息，侮辱誹謗他人、侵犯智慧財產權等違法活動」。顯而易見的是，前兩類網路安全問題是大陸當局最為在意與嚴密提防者，因為第三類問題其實大可另立個人資料保護法等專法來處理，無需專門經由網路安全法規來處理。

細究大陸「網絡安全法（草案）」的立法動機，包括外部和內部因素。就外部而言，先進國家近年來陸續發布網路安全相關法令，包括美國於2014年11月提出之「網路安全增強法」，歐盟於2013年啟動、目前尚在審議的「網路資訊安全指令」立法，以及日本在2014年11月通過的「網路安全基本法」。另一外部因素則來自大國之間（特別是美「中」之間）的較量，其中又以涉及政治經濟和國家安全意義的「網路戰爭」（cyber war）愈趨激烈，促使大陸跟進強化網路安全相關立法。

就內部而言，大陸於 2015 年 7 月 1 日第十二屆「全國人大」常委會第十五次會議通過「國家安全法」，首先構成「網絡安全法（草案）」的基礎框架和核心思維。「國家安全法」明確要求「維護國家網絡空間主權、安全和發展利益」，「實現網絡和信息核心技術、關鍵基礎設施和重要領域信息系統及資料的安全可控」。換言之，「沒有網絡安全就沒有國家安全」是這部法案的核心思維，也顯示大陸已將網路安全和網路主權視為國家安全的重要元件（博訊新聞網，2015.8.3）。其次，「網絡安全法（草案）」的擬訂，也反映中共中央換屆以來，在網路治理力度上不斷強化與升級的趨勢，包括嚴厲執行「網路實名制」、「清網行動」，及加強管控微博、微信等一連串措施，顯有強化集權威信與結合網路進行社會維穩監控的意圖。鑑諸 2011 年 5 月 4 日成立「國家互聯網信息辦公室」，特別是從 2014 年 2 月 27 日成立「中共中央網絡安全和信息化領導小組」，乃係中國大陸最高領導人習近平親自掌管的網路安全決策機構，統合過去事權較為分散、甚至被稱為「九龍治水」或「三駕馬車」的網監網管機構，確立網信部門擁有最高決策和指揮權、工業與信息產業部和公安部門等為協同配合機構的網路治理架構。以上種種發展態勢，在在顯示大陸當局已將網路安全視為政權鞏固和社會維穩的首要障地。

（二）主要內容

大陸「網絡安全法（草案）」共七章 68 條，包括第一章總則；第二章網絡安全戰略、規劃與促進；第三章網絡運行安全；第四章網絡信息安全；第五章監測預警與應急處置；第六章法律責任；以及第七章附則。

綜合而言，該法案有三大特色：一是賦予網路監管部門幾乎毫無限制的權力，二是加重網路營運業者的責任和義務，三是強化對網路使用者的實名監控，從而一舉達成國家安全、網路主權與網路信息安全和社會維穩控制的多重目的。

首先，在國家安全、網路主權與網路信息安全的名義下，該法案賦予網路監管部門不受監督與毫無限制的監管權力，例如：有權對網路關鍵設備和網路安全專用產品實施安全認證檢測制度（草案第 19 條）；有權因國家安

全和偵查犯罪需要，要求網路運營者提供必要的支援與協助（草案第 23 條）；有權對關鍵資訊基礎設施的安全風險進行抽查檢測（草案第 33 條）；賦予監管部門要求停止傳輸或刪除違法信息，及採取防火牆等措施阻斷違法資訊傳播的權力（草案第 43 條）；甚至有權「在部分地區對網絡通信採取限制等臨時措施」（草案第 50 條。意指「斷網」，例如中共曾在 2009 年新疆「七五事件」發生後，在新疆地區實施相當長時間的斷網措施）。

其次，該法案加重網路營運業者的責任和義務：例如，要求業者依關鍵信息基礎設施重要資料境內留存制度，如確需在境外儲存或向境外提供者，應按照規定進行「安全評估」（草案第 31 條）；要求業者遵照網路安全等級保護制度，採取相應管理和技術防範措施；要求業者承擔處置違法信息的義務（草案第 40 條），以及發送電子信息、提供應用軟體合法發布或傳輸信息義務（草案第 41 條）。

第三，該法案強化對個別網路使用者的實名監控權力。大陸學者王四新指出，該法案延續 2012 年「全國人大關於加強網絡信息安全保護的決定」的精神，要求網路服務提供商、基礎電信運營商在為用戶提供網路服務、使用電信基礎服務時，要嚴格推行「實名制」，禁止網民以匿名的方式使用網路服務（草案第 20 條）；另外，禁止網路使用者發送「含有法律、行政法規禁止發布或者傳輸的資訊」（草案第 41 條）。

不管是網路營運業者、網路使用者或是網路管理部門工作人員，若違反相關規定，除了罰款、追究民事及刑事責任之外，政府還可責令網路運營業者暫停相關業務、停業整頓、關閉網站、撤銷相關業務許可或者吊銷營業執照等處分（草案第 51 至 64 條）。

（三）可能影響

大陸「網絡安全法（草案）」內容雖然包山包海，但大多屬於就地將此前早已實施的網路監管措施「法律化」，例如「斷網」、「實名制」、要求網路營運業者擔負清除或阻斷「有害信息」傳播，否則得採取各種懲罰措施（包括暫停相關業務、停業整頓、關閉網站、撤銷相關業務許可或者吊銷營業執照）。其主要目的在於幾乎無限制地擴充網路監管部門權力，加重網路營運業者負擔網路信

息內容審查、清除和阻斷的責任，並嚴格限制一般網路使用者發送「含有法律、行政法規禁止發布或者傳輸的資訊」，藉以達成防止網路成為引發社會騷亂或威脅政權穩定的源頭。

以「斷網」之處置權力而言，部分大陸學者專家質疑「沒有明確規定網路通信臨時限制的範圍和時間（一周還是一個月）及其相應的審批許可權和程式」；另就國家安全和犯罪偵查所需要的監聽職權而言，因為完全未規定相應的偵聽職權和程序，亦引起網路監管部門可能濫用權力的疑慮。而就個人資料保護而言，該法案只對網路營運業者的個人資訊收集、處理和利用等各項規則和流程做出限制，「但對於個人信息收集、處理和利用的另外一大主體—政府機關和其他企業事業單位卻一筆帶過，或根本不提」（博訊新聞網，2015.8.3）。就網路用戶「實名制」和「禁止加密使用」網路而言，亦同樣違反大陸憲法及國際規範（如「世界人權宣言」及「公民權利與政治權利」國際公約）所保障的秘密通信自由等公民權利（端傳媒，2015.8.6）。就立法技術而言，個人資料保護事項或宜另立專法，無需納入「網絡安全法（草案）」，而且應該明確侵權的救濟程序。對網路營運業者，無論大陸或外國公司，皆因該法案之規定而對第三方傳送的電子訊息負擔過於重大的責任，凡此可能不利於網路服務及電子商務之發展。

部分大陸學者專家指出，該法案具有「重安全、輕發展，重管理、輕保護」的特徵；綜觀大陸逾 100 多部網路管理相關法規（多以「通知」或「辦法」的名稱出現），大多也都有類似的特徵（博訊新聞網，2015.8.3；價值中國網，2015.9.9）。對此，大陸異見人士莫之許悲觀地指出：「隨著『網絡安全法』的推行，曾經相對自由、寬鬆、隱匿的互聯網空間就此一去不返，大陸的自由化表達和抗爭行動也由此會逐漸失去這唯一的平臺。而即使出現特定的經濟和社會條件，北京也能夠防止互聯網空間成為人群與觀念的聚合平臺，從而降低大規模突發聚集出現的可能，防止互聯網空間成為顛覆性社會運動的策源地，所謂的『依法斷網』條款，更描繪了這一確鑿無疑的前景」（端傳媒，2015.8.9）。

大陸「網絡安全法（草案）」明確揭櫫「網絡主權」，極具針對性地挑明三類網路安全問題，而且幾乎空白授權網路監管部門在部分地區實施

「斷網」、「阻斷」違法信息傳播，及全面實施「實名制」限制秘密通信與表達自由等相關規定，再加上加強網路營運業者配合偵查犯罪、配合審查違法內容和數據存儲（包括境外業者）皆須接受政府部門「安全評估」等強制規定，形同控制網路營運業者和個別網路使用者的一道道緊箍咒。因此，該法案一旦成為正式法律，大陸行之有年的網路審查和監控作為將穿上更符合其「國情」、又兼具「合法性」的外衣，網路在大陸的前景或將更為黯淡，曾經被期待用以推動大陸朝民主開放發展的機會降低，而大陸當局以網路鞏固威權、甚至朝向極權形勢發展的可能性也將大為增加。