

# 中国“国家内部网”模型与内容管制模式选择

张磊

(上海财经大学会计学院,上海 200433)

**摘要:**自1994年中国接入国际互联网以来,中国的互联网得到了迅速发展。如何对互联网这种同时融合了计算机、通信广播和电视三种不同产业的新生事物进行管制,是各国政府管制机构和学术界、实业界等各个方面都十分关心的问题,互联网经济学也因此得以崛起成为一门专门学科。本文根据中国互联网近年发展的状况,首次在国内抽象出中国“国家网”模型,并根据这个模型进一步探讨了中国互联网内容管制的适当模式。

**关键词:**互联网;骨干网;国家内部网;内容管制;ISP。

**中图分类号:**F62 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-9952(2000)09-0044-06

我国互联网的最早雏形是20世纪80年代建立的几个小型学术网,1994年4月20日,NCFC工程通过美国Sprint公司连入国际互联网的64K国际专线开通,实现了与国际互联网的全功能连接。从此我国被国际上正式承认为有互联网的国家。1995年1月,中国电信(China Telecom)分别在北京、上海通过美国Sprint公司接入美国的64K专线,并且通过电话网、DDN专线以及X.25网等方式开始向社会提供Internet接入服务(CNNIC,2000)。之后,中国互联网得到了飞速发展。根据CNNIC第5次统计数据,截至1999年12月31日,我国上网计算机数已经达到了350万台,上网用户人数也达到了890万,WWW站点数约15153,CN下注册的域名48695个,连接的国家有美国、加拿大、澳大利亚、英国、德国、法国、日本、韩国等。

## 一、我国互联网的“国家内部网”模型

我国计算机互联网已形成骨干网、大区网和省市地区网的三层体系结构。我国目前共有5个经营性骨干网和4个非经营性骨干网。5个经营性骨干网包括中国公用计算机互联网(ChinaNet)、中国联通公用互联网(UniNet)、中国金桥网(ChinaGBN)、中国网通公用互联网(CNCNet),以及中国移动互联网(CMNet)等。4个非经营性互联网络包括中国教育和科研计算机网(CERNet)、中国科技网(CSTNet)、中国长城网(CGWNet)、中国国际电子商务互联网(CIETNet)。5个经营性骨干网和科技网、教育网都有连接国际互联网的国际线路,但是它们都只能从中国电信租赁这些国际线路,而且不得建立自己的有形国际线路。为中国提供国际线路租赁的外方为AT&T和Sprint等。

我国的互联网具有“国家协调的互联网”的特征,从总体上看可以归纳为“国家内部网”

收稿日期:2000-04-19

作者简介:张磊(1969—),男,河北唐山人,上海财经大学会计学院博士后。

(State Intranet)。自 1994 年接入国际互联网后,出于对互联网控制问题的关注,我国采取了集中管理的政策来引导它的发展,期望互联网的引入能够促进经济发展而不是反过来破坏经济的稳定(Tan,1999)。表 1 为我国先后颁布的与互联网层级控制有关的各项文件。

我国国际互联网联接控制的第一层级为国际出入口信道。国际出入口信道,是指国际联网所使用的物理信道。我国试图通过与国际互联网联接的“源头”即与国际互联网联接的出入口信道来控制国内互联网经营商。任何单位和个人不得自行建立或者使用其它信道(含卫星信道)进行国际联网。中国邮电电信总局负责设置计算机信息网络国际联网出入口局(以下简称国际出入口局)及其网络管理中心,并负责国际联网出入口信道的提供和管理,面向公众提供计算机国际联网服务。

表 1 我国互联网层级控制的相关文件

文件名称	颁布单位	颁布日期
《中国公用计算机互联网国际连网管理办法》	原邮电部	1996 年 4 月 9 日
《计算机信息网络国际联网出入口信道管理办法》	原邮电部	1996 年 4 月 9 日
《中华人民共和国计算机信息网络国际联网管理暂行规定》	国务院第 195 号令	1996 年 2 月 1 日
《国务院关于修改〈中华人民共和国计算机信息网络国际联网管理暂行规定〉的决定》	国务院	1997 年 5 月 20 日
《中华人民共和国计算机信息网络国际联网管理暂行规定实施办法》	国务院信息化工作领导小组	1997 年 12 月 8 日
《计算机信息网络国际联网安全保护管理办法》	公安部	1997 年 12 月 30 日
《电信网间互联管理暂行规定》。	信息产业部	2000 年年初

资料来源:根据各种资料整理。

我国国际互联网联接控制的第二层级为对互联网络(骨干网)和互联单位的控制。我国可以直接进行国际联网的计算机信息网络定义为互联网络,负责互联网络运行的单位定义为互联单位。按照规定,直接进行国际联网的计算机信息网络运行单位应向原邮电部申请办理使用国际出入口信道手续。这表明,我国对国际互联网联接管制的另外一个着力点放在了骨干互联网供应商处。

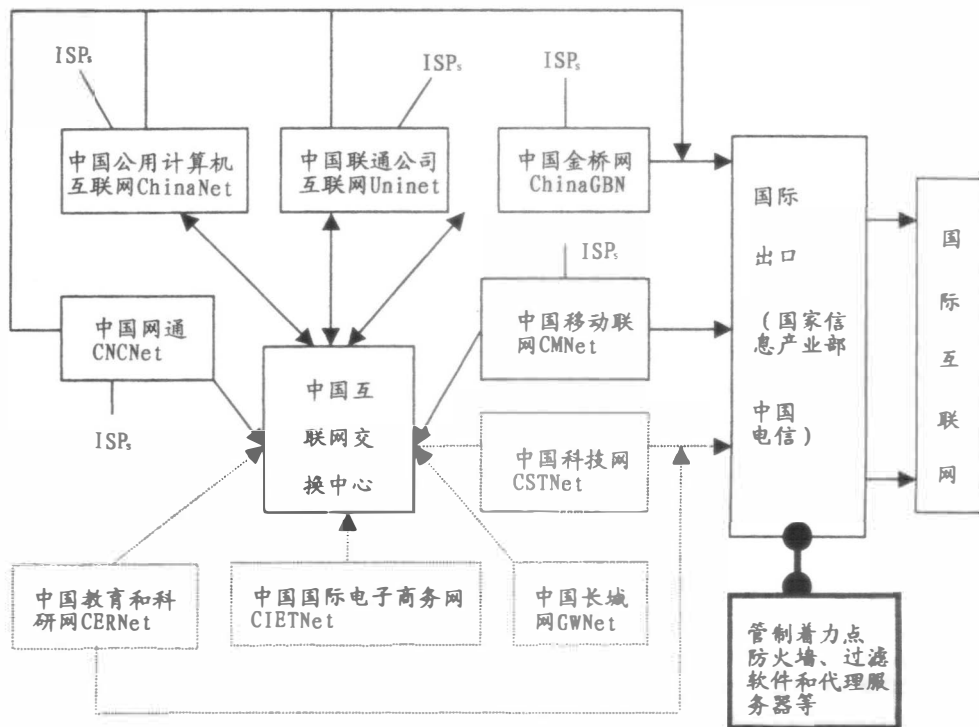
我国国际互联网联接管制的第三层级为对接入网及负责接入网络运行的接入单位的控制。接入网络是指通过接入互联网络进行国际联网的计算机信息网络。我国由骨干网经营商对接入网服务供应商发放经营许可证。我国的接入网等同于欧美国家的 ISP, 供应商,为互联网用户提供互联网联接服务(Internet Service Providers,简称 ISP,)和内容服务(Internet Content Providers,简称 ICP,)等。到 1999 年底,全国获准经营互联网接入业务的单位达 520 多家,基本上是从骨干互联网供应商商租用线路来经营互联网的接入服务,但目前以 ISP,、ICP, 两种业务混做的居多。

根据上述我国互联网基础设施的特征,可以将我国互联网的“国家内部网”模式归纳为以下几点:

1. 以控制源头的形式通过主要互联网国际接口来控制进出的信息流;
2. 各骨干网之间通过国内互联网交换中心互联互通;
3. ISP, 之间通过竞争提供服务;

#### 4. 国家安全局监控用户信息。

显然我国的层级管制具有较明显的管制效果。从技术上讲,这套管制安排类似于为“国家网”安装了“防火墙”。在“防火墙”之内,则包括了多重管制机构、对网络供应商的直接管制和自我管制以及对终端用户的广泛控制等各个层次的管制安排。中国“国家内部网”模型的基本框架如图 1 所示。



注:图中实线表示经营性骨干互连网络,虚线表示非经营性骨干互连网络。

资料来源:根据各种资料整理。

图 1 中国“国家内部网”模型

## 二、我国现行互联网内容管制的特点

内容管制是指通过语言要求、电影审查以及必须传播(Must Carry)要求等手段保护国家特征、形象和民主过程的管制。互联网所引起的内容管制问题主要包括以下几个方面:知识产权问题、电子商务的法律问题、网络犯罪问题、网络伤害问题、个人隐私问题、信息内容管制问题、经营商的责任问题以及民族文化与道德伦理问题,等等。互联网的迅速发展为意识形态领域和法律、政策带来了冲突,使现有法律失效(Mueller, 1997),这使得互联网的内容管制较传统传媒重要。即使在美国这样历来以民主自由标榜自己的国家,对互联网的内容管制也十分谨慎。1993年3月2日,中国科学院高能物理研究所接入美国斯坦福线性加速器中心(SLAC)的64K专线正式开通后,美国政府以互联网上有许多科技信息和其它各种资源,不能让社会主义国家接入为由,只允许这条专线进入美国能源网而不能连接到其它地方。互联网内容管制的重要性由此可见一斑。为此,各个国家纷纷从本国国情出发,探讨对互联网内容管制的具体方法,见表 2。

表 2 部分国家对信息内容的立法及管制政策

国家	立法时间	主要内容
美国	1996	《电信法》的“通信风化法案”一节对信息内容进行管制
德国	1996	《电信法》当政府进行犯罪调查时,互联网接入商有义务向政府提供用户的姓名、地址等必要信息
英国	1984	根据 1984 年《电信法》43 条“公众电信系统的不正当利用”的相关条款对互联网信息进行管制
法国	1996	提出《互联网宪章》,对互联网信息及接入商进行管制
新加坡	1996	3 月 5 日信息技术部发表《Internet 管制》报告,广播电视管理局根据该管制规定列出了“问题地址”名单,互联网接入商在 9 月 15 日之前完成了系统设置,当用户访问该名单的地址时,均被拒绝访问

资料来源:王红梅(1998)。

我国政府对互联网的发展和网络信息传播非常重视(国务院新闻办,2000),曾先后颁布了《邮电部关于加强对电信服务和信息咨询服务业监督管理的通知》(1996年2月)、《中华人民共和国邮电部关于电信信息服务内容管理问题的通告》(1996年8月23日)、《中国公众多媒体通信管理办法》(1997年9月10日)等文件。中国政府明确宣布“将对互联网网站进行监管,不允许出现对人民有害的糟粕”(吴基传,http://www.sina.com.cn 1999/12/13)。目前,我国互联网的内容管制主要有以下几个特点:

1. 高度重视对“违法犯罪行为和有害信息”的管制。具体而言,任何组织或个人不得利用计算机国际联网从事危害国家安全、泄露国家秘密等犯罪活动;不得利用计算机国际联网查阅、复制、制造和传播危害国家安全、妨碍社会治安和淫秽色情的信息;不得利用计算机国际联网从事危害他人信息系统和网络安全、侵犯他人合法权益的活动。

在对网上信息保密加以管制方面,国家保密局于2000年1月份发布了《计算机信息系统国际联网保密管理规定》,这是一个非常严格的管制条文。它的方针是“实行控制源头、归口管理、分级负责、突出重点、有利发展的原则”。凡向国际联网的站点提供或发布信息必须经过保密审查批准。保密审批实行部门管理,有关单位应当根据国家保密法规,建立健全上网信息保密审批领导责任制。涉及国家秘密的信息,包括在对外交往与合作中经审查、批准与境外特定对象合法交换的国家秘密信息,不得在国际联网的计算机信息系统中存储、处理、传递。

2. 对网络电影电视以“预先批准”的方式进行管制。在中国境内包括在境内通过国际互联网络的各种信息网络传播广播电影电视类节目,须报国家广播电影电视总局批准。国家广播电影电视总局经批准通过信息网络传播的广播电视新闻类节目(包括新闻和新闻类专题),必须是境内广播电台、电视台制作、播放的节目。此外,凡申请在境内通过信息网络传播广播电影电视类节目的单位或个人,应提交包括下列内容的书面申报材料:节目的内容、类别;通过信息网络传播广播电影电视类节目的服务方式;本单位法定代表人、网址、域名、所链接网站名、电子邮件地址等。

3. 对在线新闻的“非倾向性”管制。我国的互联网内容管制存在着偏向传统传媒的倾向。首先,管制机构不鼓励甚至禁止在线新闻的自编,二是实施倾向于传统媒体而不是在线新闻媒体的管制政策。在1996年2月原邮电部颁发的《邮电部关于加强对电信服务和信息咨询服务业监督管理的通知》中,明确规定电信服务和信息服务经营者不得编发新闻,这意味着在线新

闻只能是传统媒体新闻的翻版。目前,我国已建立了逾 700 个具有独立域名的新闻宣传网站和 20 多个驻外使领馆网站,但这些网站占我国网站总数不到 10%,而且发布的信息内容多数仍是传统媒体内容的翻牌(www. online. sh. cn, 2000 年 4 月 7 日);其次,目前管制机构主要关注如何使传统媒体适应网络社会而不是首先积极支持已有在线新闻媒体的进一步发展或者新在线媒体的进入。

4. 直接对互联网供应商 ISP, 和互联网终端用户进行内容管制。按照保密规定,凡在网上开设电子公告系统、聊天室、网络新闻组的单位和个人,应由相应的保密工作机构审批,明确保密要求和责任;任何单位和个人不得在电子公告系统、聊天室、网络新闻组上发布、谈论和传播国家秘密信息;面向社会开放的电子公告系统、聊天室、网络新闻组,开办人或其上级主管部门应认真履行保密义务,建立完善的管理制度,加强监督检查。发现有涉密信息,应及时采取措施,并报告当地保密工作部门;用户如发现网络违法犯罪行为和有害信息,应及时向有关主管机关报告;网络信息的保密管理坚持“谁上网谁负责”的原则,规定用户使用电子函件进行网上信息交流,应当遵守国家有关保密规定,不得利用电子函件传递、转发或抄送国家秘密信息。按照规定,用户与互联单位、接入单位还应签定协议和用户守则。

### 三、我国互联网内容管制模式的战略抉择——非对称适度管制

对互联网的内容管制而言,完全放松管制不是一个最优选择;同样,管制过死又会阻碍互联网的发展。考虑到互联网内容管制的复杂性,我国政府目前应采取“走着瞧”(Wait and See)的政策,不要急于对互联网业务作出全方位的规定,应该按其发展情况的需要而制订相应的“游戏规则”。非对称适度管制可以作为我国互联网内容管制的一个可选战略。所谓“非对称适度管制”,就是继续坚持只对那些与“违法犯罪和有害内容”最接近的内容进行管制。具体而言,主要是指关系到国家政治和经济安全、荣誉和利益的;危害国家统一、主权和领土完整的;煽动民族分裂、破坏民族团结的;泄露国家秘密的;诽谤、侮辱他人的;宣扬淫秽、迷信或者渲染暴力的;网络犯罪节目以及法律、法规规定禁止的其它内容以及敏感度较高的领域进行管制,而在其他诸如民族文化、道德伦理等问题的探讨诸方面允许公民在网上探讨。

采取非对称适度管制,要求在线新闻的管制必需有别于传统规则。管制政策应该首先在在线新闻倾斜。管制机构应该明确网络新闻绝非仅仅是报纸的翻版,在内容和形式上应允许其扩充。在线新闻发布方面要提高时效,减少审查环节,并提倡“抢新闻”和适时发布。

采取非对称适度管制,在管制过程方面就是在长期内应该逐渐由目前的主管机关直接控制 ISP, 和用户的模式过渡到由“案例”逐一解决(Case By Case)的方式,重视法律和市场力量的作用。我国的市场经济是建立在法制基础之上的市场经济,这应该成为我国互联网内容管制的基本出发点。将互联网的内容管制严格依循法律轨道不仅有利于互联网产业的健康发展,而且能够保证投资者的利益。

从国际趋势看,我国互联网的内容管制有待适度放松。我国是一个比较重视新闻作用的国家,而互联网本身是一个便利的信息流通与传播的媒介,不能只因注重国家特性而忽视了互联网的无国界性。只要在不违反国家安全的基本原则下,就应该允许网络新闻媒体的开放、合作和平等竞争。传统媒体已经放开的领域,如体育新闻报道等也应该同样适用于网络。所以,我国互联网的内容管制不是一个过度加强“管”的问题,而是一个适度“放”的问题。

必须指出的是,国际上对互联网管制的焦点已经由内容管制转向了电子商务的管制。在

研究和实施内容管制的同时,管制机构应大力支持中文内容电子商务的发展,协调各有关部门为中文互联网的网络应用创造良好环境。

**参考文献:**

- [1]张维迎,盛洪.从电信业看中国的反垄断问题[J].改革,1998,(2).
- [2](美)施蒂格勒.产业组织和政府管制[M].上海:上海三联书店,1989.
- [3]夏大慰.产业组织学[M].上海:复旦大学出版社,1994.
- [4]王红梅.多媒体领域的法律难题及相关政策问题[J].通信技术政策研究,1998,(6).
- [5]Anonymous. Internet Regulation time? [J]. CA magazine, Vol. ,132(4):15-16,1999.
- [6]Lamberton, D. M. The Economics of Communication and Information[ M]. UK: Edward Elgar Publishing limited,1996.
- [7]Tan, Z. China's State-coordinated Internet Infrastructure[J]. Association for Computing Machinery. Vol. , 42(6):44-52,1999.
- [8]Tan, Z. Regulating China's Internet: Convergence Toward a Coherent Regulatory Regime[J]. Telecommunications Policy, Vol. ,23:261-276,1999.
- [9]Weiberg, J. The Internet and "Telecommunications Services", Universal Service Mechanisms, Access Charges, and other Flotsam of the Regulatory System[J]. Yale Journal on Regulation. Vol. ,16(2):211-227,1999.

## China's State Intranet and the Optimal Strategy for Content Regulation

ZHANG Lei

*(School of Accounting, Shanghai University of Finance and Economics, Shanghai, China, 200433)*

**Abstract:** Drawing on the previous researches done by some internet economists, this paper tries to depict the characteristics of China's internet structure. Along with its quick development, China is facing the tough task of how to regulate the new booming industry whose development collides with China's social benefits. Considering the optimality, this paper comes to an conclusion that it is the moderate, or say, the compromise approach that may help China reach its goal of regulation.

**Key words:** the internet; the bone network; State-intranet; content control; ISP,