

# 第十六章 不斷加強的緊箍咒：中國網路領域法規的現況

謝沛學、吳宗翰\*

## 壹、前言

根據中國互聯網絡信息中心（CNNIC）的統計，至 2023 年 6 月，中國網路普及率達 76.4%，網民約有 10.79 億人，網路基礎建設持續布建，各類網路應用的用戶繼續上升。<sup>1</sup> 對於此一發展趨勢，中共的治理除了著眼於現代化數位科技帶來的經濟利益，更在意安全與穩定。長期以來，中共看待網路空間的態度即是「積極利用」、「依法管理」、「確保安全」、「完善互聯網管理領導體制」。<sup>2</sup> 2014 年 2 月 27 日，習近平在主持第一次「中央網路安全和信息化領導小組」會議時，就提出「沒有網路安全就沒有國家安全」，顯見網路在執政者心中份量。2015 年，中國通過《國家安全法》，「網路主權」一詞被明載入其中，其核心是將現實世界的主權概念延伸至網路空間。2016 年，《網路安全法》通過，成為中國首部專職處理網路事務的法律，該法也成為後續相關法規的依據。此後，中共又於 2021 年通過《數據安全法》、《個人信息保護法》，在相關基礎框架上，進一步推出法律、規定與政策等。<sup>3</sup>

\* 謝沛學，國防安全研究院網路安全與決策推演研究所副研究員；吳宗翰，國防安全研究院網路安全與決策推演研究所助理研究員。

1 〈第 52 次《中國互聯網絡發展狀況統計報告》發布〉，《中國互聯網絡信息中心》，2023 年 8 月 28 日，<https://cnnic.cn/n4/2023/0828/c199-10830.html>

2 〈中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2013 年 11 月 12 日，[https://www.gov.cn/jrzq/2013-11/15/content\\_2528179.htm](https://www.gov.cn/jrzq/2013-11/15/content_2528179.htm)。

3 尚清，〈習近平親自出馬 主掌中國網路安全〉，《BBC 中文網》，2014 年 2 月 27 日，[https://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2014/02/140227\\_china\\_xi\\_web\\_security](https://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2014/02/140227_china_xi_web_security)；〈中華人民共和國國家安全法〉，《人大新聞網》，2015 年 7 月 1 日，<http://npc.people.com.cn/BIG5/n/2015/0710/c14576-27285049.html>；〈《網路安全法》是維護國家網路空間主權的基石〉，《中央網路安全和信息化委員會辦公室》，2017 年 6 月 2 日，[http://www.cac.gov.cn/2017-06/02/c\\_1121078911.htm](http://www.cac.gov.cn/2017-06/02/c_1121078911.htm)；〈中華人民共和國數據安全法〉，《人民網》，2021 年 6 月 10 日，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2021/0611/c1001-32128067.html>；〈中華人民共和國個人信息保護法〉，《中國共產黨新聞網》，2021 年 8 月 20 日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2021/0823/c64387-32203184.html>。

根據《新時代的中國網絡法治建設》白皮書所言，<sup>4</sup> 中國至 2023 年已經有超過 140 部的大小法律，從而形成「以憲法為根本，以法律、行政法規、部門規章和地方性法規、地方政府規章為依託，以傳統立法為基礎，以網絡內容建設與管理、網絡安全和信息化等網絡專門立法為主幹」的治理體系。這些法條的制定修訂，使網信相關部門的執法範圍擴大，法規彼此之間也相互銜接支持，共同交織成密集法律網絡。這些管制舉措雖然常攜帶維護國家、社會與公民利益的名目，但實際上在內、外方面發揮支持中共黨國體制的效果。進一步言，對內，這些舉措既與其「網路主權」主張一致，不斷將對網路空間的治理架構具體落實；對外，中共也積極推廣它的價值與模式，企圖擴大影響力，從而與美國、歐盟等對手國家地區競逐在網路治理規則方面的話語權。

儘管如此，意識到來自美國的「小院高牆」科技制裁、俄烏戰爭、以阿衝突等地緣政治因素與國內挑戰，中共高層仍然存在巨大的不安全感。疫情期間官方施行高壓清零政策，最終引發「白紙運動」。長期社會控制引發的民怨，一觸即發。2022 年 10 月中共召開第二十次全國代表大會，在習近平的報告中，「安全」一詞出現 50 次，「鬥爭」出現 17 次，相比之下，「改革」與「自由」僅分別出現 4 次與 1 次。<sup>5</sup> 在此脈絡下，本文探討中共持續加深的網路安全政策，並認為中共難以達到目的。

## 貳、2022 年以來中共施行之網路領域相關法案

### 一、立法強化治理

首先，2022 年 2 月，新修訂的《網路安全審查辦法》上路。該《辦法》將「網路平台運營者」與「關鍵資訊基礎設施運營者」列為重點審查對象，將營運者處理資料（data）時可能影響「國家安全」的情形納入審

<sup>4</sup> 〈新時代的中國網絡法治建設〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2023 年 3 月 16 日，[https://www.gov.cn/zhengce/2023-03/16/content\\_5747005.htm](https://www.gov.cn/zhengce/2023-03/16/content_5747005.htm)。

<sup>5</sup> 〈習近平 20 大報告關鍵字 安全及鬥爭出現次數大增〉，《中央社》，2022 年 10 月 17 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202210170122.aspx>。

查範圍。掌握超過百萬用戶資料的營運者如欲赴國外上市，也須事先取得核可。<sup>6</sup> 約略同一時間，中央網絡安全和信息化委員會辦公室（以下簡稱網信辦）、工業與信息化部（以下簡稱工信部）、公安部、國家市場監督管理總局等共同發布《互聯網信息服務算法推薦管理規定》，自3月1日起實施，以保障服務公正與要求服務提供者「堅持主流價值導向」與「積極傳播正能量」為由，將演算法納管。<sup>7</sup>

6月24日，第十三屆全國人大常委會第三十五次會議審議，通過〈關於修改《中華人民共和國反壟斷法》的決定〉，原有的《反壟斷法》被修訂並於同年8月1日起施行。根據新的內容，數位經濟背景下的平台壟斷形式被納管，政府加強對資料、演算法、技術以及平台的治理，平台不得藉由掌握資料、演算法、技術等相關優勢而壟斷市場。<sup>8</sup>

有關資料傳輸的部分，2022年6月30日，網信辦發布《個人信息出境標準合同規定（徵求意見稿）》，個人資訊處理者在符合「非關鍵資訊基礎設施營運者」、「處理不滿100萬人的個資」、「2021-2022年間未向境外提供達10萬人個資」與「2021-2022年間未向境外提供達1萬人敏感個資」等情形下，可透過簽訂合約的方式向境外提供個人資訊。2023年6月1日，《個人信息出境標準合同辦法》正式施行。<sup>9</sup> 2022年9月，網信辦施行《數據出境安全評估辦法》，企業進行資料跨境傳輸行為，須事先取得網信部門申報資料跨境傳輸的安全評估。<sup>10</sup>

6 〈網絡安全審查辦法〉，《中央網絡安全和信息化委員會辦公室》，2022年1月4日，[http://www.cac.gov.cn/2022-01/04/c\\_1642894602182845.htm](http://www.cac.gov.cn/2022-01/04/c_1642894602182845.htm)。

7 〈互聯網信息服務算法推薦管理規定〉，《中央網絡安全和信息化委員會辦公室》，2022年1月4日，[http://www.cac.gov.cn/2022-01/04/c\\_1642894606364259.htm](http://www.cac.gov.cn/2022-01/04/c_1642894606364259.htm)。

8 〈中國通過新版反壟斷法8月1日起施行〉，《中央社》，2022年6月24日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202206240124.aspx>。

9 〈國家互聯網信息辦公室關於《個人信息出境標準合同規定（徵求意見稿）》公開徵求意見的通知〉，《中央網絡安全和信息化委員會辦公室》，2022年6月30日，[http://www.cac.gov.cn/2022-06/30/c\\_1658205969531631.htm](http://www.cac.gov.cn/2022-06/30/c_1658205969531631.htm)；〈個人信息出境標準合同辦法〉，《中央網絡安全和信息化委員會辦公室》，2023年2月24日，[http://www.cac.gov.cn/2023-02/24/c\\_1678884830036813.htm](http://www.cac.gov.cn/2023-02/24/c_1678884830036813.htm)。

10 〈數據出境安全評估辦法〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2022年7月7日，[https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-07/08/content\\_5699851.htm](https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-07/08/content_5699851.htm)。

除了平台之外，網信辦亦針對網路應用程式（APP）與網路用戶發布相關規定。與前者相關的，有2022年8月1日開始實施的《移動互聯網應用程序信息服務管理規定》。根據內文，應用程式提供者和應用程式分發平台應當履行資訊內容管理主體責任。應用程式提供者應當核實用戶實名資料；提供新聞資訊或其他網路服務，須經相關主管機關審核。此外，應用程式分發平台也須備案；<sup>11</sup> 2023年9月底網信辦公告第一批26家應用程式平台名稱以及備案編號。<sup>12</sup> 與後者相關的，有《互聯網用戶帳號信息管理規定》，同樣也是8月1日開始實施。該《規定》除了要求用戶應實名註冊外，也要求網路資訊服務提供者須核實用戶的資訊。《規定》指出，實名制是基於維護意識形態安全、防範化解國家安全風險的需要。<sup>13</sup>

2022年11月，網信辦發布《關於切實加強網絡暴力治理的通知》，律定從建立健全網路暴力預警預防機制、強化網路暴力當事人保護、防止網路暴力訊息擴散、針對涉及網路暴力主體的處置等面向，皆為網站平台的責任。<sup>14</sup> 同月，網信辦為了規範網路上的貼文評論，也發布相關管理規定，內容包括實名制以及針對具有輿論屬性或社會動員的內容進行審查，達到預防性的效果。<sup>15</sup> 2023年9月15日，《關於進一步加強網絡侵權信息舉報工作的指導意見》發布，<sup>16</sup> 進一步規範用戶個人傳播網路暴力訊息的行為。針對以假訊息侵害業者名譽者，《意見》許諾要強化舉報機制。

<sup>11</sup> 〈移動互聯網應用程序信息服務管理規定〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2022年6月14日，[https://www.gov.cn/xinwen/2022-06/14/content\\_5695690.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2022-06/14/content_5695690.htm)。

<sup>12</sup> 〈國家互聯網信息辦公室關於發布第一批應用程序分發平台備案編號的公告〉，《中央網絡安全和信息化委員會辦公室》，2023年9月27日，[http://www.cac.gov.cn/2023-09/26/c\\_1697385564755915.htm](http://www.cac.gov.cn/2023-09/26/c_1697385564755915.htm)。

<sup>13</sup> 〈《互聯網用戶帳號信息管理規定》發布，8種帳號被禁止〉，《新浪科技》，2022年6月27日，<https://finance.sina.com.cn/tech/2022-06-27/doc-imizirav0789691.shtml>。

<sup>14</sup> 〈中央網信辦印發《關於切實加強網絡暴力治理的通知》〉，《中央網絡安全和信息化委員會辦公室》，2022年11月4日，[http://www.cac.gov.cn/2022-11/04/c\\_1669204414682178.htm](http://www.cac.gov.cn/2022-11/04/c_1669204414682178.htm)。

<sup>15</sup> 〈互聯網跟帖評論服務管理規定〉，《中央網絡安全和信息化委員會辦公室》，2022年11月16日，[http://www.cac.gov.cn/2022-11/16/c\\_1670253725725039.htm](http://www.cac.gov.cn/2022-11/16/c_1670253725725039.htm)。

<sup>16</sup> 〈中央網信辦印發《關於進一步加強網絡侵權信息舉報工作的指導意見》〉，《中央網絡安全和信息化委員會辦公室》，2023年9月15日，[http://www.cac.gov.cn/2023-09/15/c\\_1696347685424454.htm](http://www.cac.gov.cn/2023-09/15/c_1696347685424454.htm)。

2022年11月底，網信辦、工信部與公安部發布《互聯網信息服務深度合成管理規定》，自2023年1月10日起施行。《規定》定義了深度合成服務的使用與內容；亦對服務提供者、技術支持者與服務使用者分別做出規範。針對具備輿論屬性或是社會動員能力的服務提供者，《規定》要求依照《互聯網信息服務算法推薦管理規定》備案納管。<sup>17</sup> 2023年6月，網信辦公布「境內深度合成服務算法備案清單」。<sup>18</sup>

2023年以來，針對 ChatGPT 帶動生成式人工智慧的浪潮，中共延續先前2022年3月1日開始實施的《互聯網信息服務算法推薦管理規定》與《互聯網信息服務深度合成管理規定》的精神，於7月發布《生成式人工智能服務管理暫行辦法》，8月15日施行。《辦法》內文最引人關注者之一，為要求提供與使用生成式人工智慧須「不得生成煽動顛覆國家政權、推翻社會主義制度、危害國家安全與利益、損害國家形象、破壞國家統一」等。<sup>19</sup>

2023年4月27日，第十四屆全國人民代表大會常務委員會第二次會議修訂《中華人民共和國反間諜法》。《反間諜法》雖然並非針對網路空間，但網路空間受其規範；內文除了定義間諜行為包括間諜組織及其代理人針對國家機關、涉密單位或者關鍵信息基礎設施等的網絡攻擊、侵入、干擾、控制、破壞，也提到網路資訊服務等單位應向社會開展反間諜宣傳教育。<sup>20</sup>

此外，以習近平關於網路強國的思想指導，推動形成良好網絡生態為目標，2022年期間網信辦展開過13次「清朗」行動。清朗累計刪除違法與不良訊息5,430萬餘條，刪除閒置帳號680萬餘個，下架APP程式2,890

<sup>17</sup> 〈互聯網信息服務深度合成管理規定〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2022年11月25日，[https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-12/12/content\\_5731431.htm](https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-12/12/content_5731431.htm)。

<sup>18</sup> 〈國家互聯網信息辦公室關於發布深度合成服務算法備案信息的公告〉，《中央網絡安全和信息化委員會辦公室》，2023年6月20日，[http://www.cac.gov.cn/2023-06/20/c\\_1688910683316256.htm](http://www.cac.gov.cn/2023-06/20/c_1688910683316256.htm)。

<sup>19</sup> 〈生成式人工智能服務管理暫行辦法〉，《中央網絡安全和信息化委員會辦公室》，2023年07月13日，[http://www.cac.gov.cn/2023-07/13/c\\_1690898327029107.htm](http://www.cac.gov.cn/2023-07/13/c_1690898327029107.htm)。

<sup>20</sup> 〈中華人民共和國反間諜法〉，《人民網》，2023年4月27日，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2023/0427/c1001-32674445.html>。

餘個，解散網路群組、論壇約 26 萬個，關閉超過 7,300 多個網站。2023 年以來，「清朗」行動繼續進行，分別針對整治自媒體、打擊網路水軍、規範重點流量環節網路傳播秩序、強化督導網站營運商管理訊息內容、整治生活服務類平台、整治短影音、2023 年暑假期間未成年人的網路環境治理、整治網路空間的戾氣，與 2023 年春節期間的網路環境治理等 9 個面向展開行動。<sup>21</sup>

2023 年 7 月 10 日，《關於加強「自媒體」管理通知》發布，以防止假冒訊息為由，加強對「自媒體」領域的管控。《通知》發布之後，自媒體平台已經開始對用戶有更嚴格的規範。10 月底開始，微博針對擁有 100 萬粉絲以上的用戶實施「前台實名制」，並預計 12 月底前也會開始針對擁有達 50 萬粉絲的用戶實施該政策。屆時，用戶姓名、職業、IP 等基本資料將公開。早於 2018 年 3 月，網信辦即開始實施《微博客信息服務管理規定》，聲稱依「後台實名、前台自願」原則，使用者在未完成實名制認證的情況下，服務商依規定不得為使用者提供發布服務。<sup>22</sup> 然而，《通知》的出現，揭示了「前台自願，後台實名」的結束。有報導稱，類似規定將不侷限微博，「抖音」、「小紅書」等平台也將實施。<sup>23</sup>

## 二、法規特點

### （一）國家主導積極建構縝密法律網

近一年多來，與網路安全相關之法條規範、文件不斷被推出，公權力可執法涵蓋面向迅速擴大，針對身分類別、物件屬性、技術、行為、內容等多項特定領域均有建樹。譬如，針對「網路平台運營者」與「關鍵資訊基礎設施運營者」，有《網路安全審查辦法》；針對平台，有《反壟斷

21 〈2023 年「清朗」系列專項行動重拳整治 9 大網絡生態突出問題〉，《人民網》，2023 年 3 月 28 日，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2023/0328/c1001-32652845.html>。

22 〈微博「全面實名制」將上路 提交「真實身分」才可登入！〉，《ETtoday》，2018 年 2 月 3 日，<https://www.ettoday.net/news/20180203/1106682.htm>。

23 〈前台實名制 微博 CEO 帶頭部分網民拒絕配合〉，《自由亞洲電台》，2023 年 10 月 19 日，<https://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/meiti/gt-10192023234149.html>。

法》；關於應用程式與網路用戶的規範，有《移動互聯網應用程序信息服務管理規定》及《互聯網用戶帳號信息管理規定》；針對技術與演算法等，也有《互聯網信息服務算法推薦管理規定》與《生成式人工智能服務管理暫行辦法》等。對於內容的治理，新推出的法規還有《關於切實加強網絡暴力治理的通知》、《互聯網跟帖評論服務管理規定》乃至「清朗」行動者。詳言之，在《國家安全法》、《網路安全法》、《數據安全法》等主要法律骨幹確立下，相關子法、延伸法彼此支持，企圖交織成無漏洞的法律網絡。《新時代的中國網絡法治建設》指出，至 2023 年中有關大小規範已經達 140 餘條。人大常委、國務院與網信辦是規範主要的通過者與發布者，工信部、公安部、市場監管總局等單位也在特定情況下扮演角色，<sup>24</sup> 這些舉措顯見中共正以全國家力量推動立法。

## （二）政府加深對業者控制，強調對資料的掌握

在「總體安全觀」與「網路強國」的思維下，相關規範強調對資料的安全政策、儲存、跨境傳輸的掌握，並分類推進落實；針對擁有百萬用戶資料及以上資料數量的平台業者，涉及出國上市或跨境傳輸等要求需要事先申請。此一結果影響企業的自主程度（autonomy）大幅下降，政府的手也更深入企業。

## （三）全過程監管途徑的治理模式特色

就法條規範內文而言，治理模式顯著朝向事前預防、事中掌握、事後究責的全過程監管途徑。應對數位科技場景複雜化的現象，尤其是近年來深度合成技術的進步與生成式 AI 被廣泛應用，全過程監管的解決方案核心是透過提升「透明度」以達到利於政府監管的效果。此一思路有效解釋為何政府針對用戶資料、演算法、平台、內容等分別發布規範。但其實施結果將不利穩定社會民心，對外資恐也造成寒蟬效應，致使後者評估提高

<sup>24</sup> 〈新時代的中國網絡法治建設〉，2023 年 3 月 16 日。

中國市場的政治風險。

## 參、無限上綱的國安因素將不利中國網路商務與技術發展

近年來中國對於「網路領域」(Cyber Domain) 規範最重要的變化在於「將網路安全與反間諜行為作連結」的立法方向。早在 2017 年中國便有《網絡安全法》，並於 2020 年的《中共中央國務院關於構建更加完善的要素市場化配置體制機制的意見》中，將「數據(即資料)」與「土地、勞力、資本、技術」列為「生產要素」，<sup>25</sup> 2021 年再延伸出台《數據安全法》。中國的全國人民代表大會常務委員會(人大常委會) 2023 年 4 月 24 日，進行了自 2014 年以來《反間諜法》法條的首次修訂審議，將所有在網路空間上「處理資料」的相關行為，包括蒐集、使用、傳遞等，強調以維護「國家安全與國家主權」為由，將保護網路資料安全上升到「反間諜罪」的層次。<sup>26</sup> 在未修法之前，北京所界定的「間諜行為」僅限於國家機密，未包含絕大多數於網路空間的資料。4 月 26 日三讀通過，並於 7 月 1 日起正式實施的最新修訂版本，對於何為「間諜活動」採擴大定義的解釋，所有針對「國家機關、涉密單位或者關鍵基礎設施」等實施網路攻擊，都被視為「投靠間諜組織及其代理人」的「間諜行為」。<sup>27</sup> 由於《反間諜法》的最新修訂版本並未提供更多關於哪些行為被視為非法的細節，對於「國家安全與利益」的定義含糊不清。外界擔憂《反間諜法》的修訂代表了北京當局決定加大對外國的個人與公司打擊力道。今後所有在中國的任何行為，甚至僅是商務上的互動，只要涉及「訊息流通」，都可能被中國政府「認定」為「間諜行為」而鋌鐺入獄。而中國的安全部門獲得更多權力，包括檢查涉嫌從事間諜活動者的行李和電子裝置等。依照新修訂

<sup>25</sup> 〈中共中央國務院關於構建更加完善的要素市場化配置體制機制的意見〉，《中國政府網》，2020 年 4 月 9 日，[https://www.gov.cn/zhengce/2020-04/09/content\\_5500622.htm](https://www.gov.cn/zhengce/2020-04/09/content_5500622.htm)。

<sup>26</sup> 陳文蔚，〈小心入罪！中國修「反間諜法」定義含糊恐加大對外企打擊〉，《中央廣播電台》，2023 年 4 月 25 日，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2165844>。

<sup>27</sup> 〈中華人民共和國反間諜法〉，《人民網》，2023 年 4 月 27 日，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2023/0427/c1001-32674445.html>。

的《反間諜法》，中國國家安全部宣稱「破獲」數百個橫跨 20 多省的「非法涉外氣象探測站」。北京指控這些由外國公司所資助建置的氣象探測站，在未經許可的情況下，向境外傳輸關於中國的即時氣象數據與相關地理情資，已對中國國家安全構成威脅。<sup>28</sup>

事實上，在《反間諜法》尚未進行修訂之前，中國政府一連串對外資企業的執法動作，已引發外界對北京將加大對外國人控制與打擊強度的擔憂。例如，當美國拜登政府對中國科技圍堵的趨勢有越發升級之勢，在今（2023）年 3 月份，中國國家網信辦宣布基於「確保關鍵供應鏈安全」為由，對全球前 3 大的記憶體晶片製造商——美國的美光科技（Micron）產品展開網路安全調查。<sup>29</sup> 雖然觸發此次調查的具體「違例行為」仍不清楚，但咸信這與北京對華盛頓科技制裁的「報復」有關。中國國安單位亦於 3 月份逮捕日本製藥商阿斯泰來（Astellas Pharma）一名日籍資深主管。由於該名日籍人士曾與中國政府和相關官員有過接觸，北京指控其涉嫌間諜行為。儘管日本政府要求迅速釋放這名日籍主管，並向中國提出抗議。<sup>30</sup> 中國駐日本大使吳江浩則表示，有關部門已掌握這名日籍主管從事間諜行動的確切證據，將按照中國法律處理此事。該名日籍高管在被逮捕半年後，於 10 月被以「間諜罪」正式起訴。今年 3 月份更有專門從事商業盡職調查（corporate due diligence）工作的美商「美思明智」商務諮詢（Mintz Group），遭中國國安部搜索並強令關閉其位於北京的辦事處，同時拘留了該辦事處的 5 名中國籍工作人員，其中包括北京辦事處的負責人。<sup>31</sup> 新修訂法條通過尚未正式實施之前，北京亦持續對外企以「違反數據安全」為由，進行大動作的搜查。例如，中國國家安全部對美國企管顧問公司貝恩公司（Bain & Co.）與諮詢公司凱盛融英（Capvision Partners）進行調查，

<sup>28</sup> 楊芙宜，〈中國反間諜鬥爭 鬥到氣象數據〉，《自由時報》，2023 年 11 月 1 日，<https://news.ltn.com.tw/news/world/paper/1613105>。

<sup>29</sup> 〈美光公司在華銷售的產品未通過網路安全審查〉，《中國網信網》，2023 年 5 月 21 日，[http://www.cac.gov.cn/2023-05/21/c\\_1686348043518073.htm](http://www.cac.gov.cn/2023-05/21/c_1686348043518073.htm)。

<sup>30</sup> 楊惟敬，〈日企高層被控從事間諜活動 中國扣留逾半年後正式逮捕〉，《中央社》，2023 年 10 月 19 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202310190280.aspx>。

<sup>31</sup> 海青青，〈美企美思明智北京辦公室無預警遭搜 5 員工被捕〉，《中央廣播電台》，2023 年 3 月 24 日，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2162958>。

並連續突襲這些公司位於上海的辦事處，對該公司員工進行偵訊。<sup>32</sup>

中國政府對這些外企出重手的理由，皆是該公司未依法報備批准取得「涉外統計調查」資格，違法從事涉外統計資料調查活動，將中國境內敏感資訊向境外傳遞，有涉及間諜行為之嫌。例如，「美思明智」接受委託進行調查新疆供應鏈中關於強迫勞動的情況。而該公司的亞洲區負責人菲利普斯（Randal Phillips）是美國中情局（CIA）的前高級官員，並曾於該公司網站發表了一篇關於美國《防止強迫維吾爾人勞動法》（*Uyghur Forced Labor Prevention Act, UFLPA*）規定的調查文章。<sup>33</sup> 中國官媒央視與江蘇廣電總台曾陸續報導，類似凱盛融英的外國公司，經常以「商務諮詢」為由接觸中國政府內部以及國防和科學等敏感領域的相關人員，以「高額報酬」獲取中國軍工、經濟金融等領域的敏感資訊，稱其對中國的國家安全構成了重大風險隱患，「最終淪為境外刺探、收買、套取國家秘密和情報的幫凶」。至少有 2 名凱盛融英的諮詢專家因為涉嫌為境外提供國家秘密罪被捕。<sup>34</sup>

在中國網路安全相關法規的新修改與管制方向陸續出台後，未來外企必須事先申請並通過監管單位的審查，才能蒐集並向境外傳遞如個人用戶資料。中國政府並要求外企最晚必須在 2023 年 11 月以前符合新法規定。為了緩解外企對中國新網路監管法規對商務運作負面影響的疑慮，網信辦官員接連會見了包括沃爾瑪（Walmart）和行動支付平台 PayPal 等數十家外企的高管。面對新的情勢，部分外企開始進行類似建立專門的「紅色供應鏈」作法，開始切割中國與其他地區的業務。<sup>35</sup> 例如，高盛集團（The Goldman Sachs Group）近年已加快在中國境內單獨運作系統的建置；瑞銀集團（UBS Group AG）在中國的 3 處據點約有 600 名系統後台員工，並

<sup>32</sup> 賴明君，〈中國突襲搜查諮詢公司凱盛融英，「反間諜法」定義模糊不利疫後吸引外資〉，《關鍵評論網》，2023 年 5 月 9 日，<https://www.thenewslens.com/article/185250>。

<sup>33</sup> 〈北京辦事處遭突查後「美思明智」高管撤離香港〉，《德國之聲》，2023 年 5 月 19 日 <https://wooo.tw/7B4F3Me>。

<sup>34</sup> 〈凱盛也遭查！中國全面打擊外國公司涉間諜行動〉，《中央廣播電台》，2023 年 5 月 9 日，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2167177>。

<sup>35</sup> 〈中國大陸網信辦據悉會見沃爾瑪等外企 以緩和對數據安全法的疑慮〉，《經濟日報》，2023 年 8 月 17 日，<https://money.udn.com/money/story/5603/7376126>。

開始建構專屬中國地區的伺服器，將中國的用戶資料儲存在境內，與海外業務區隔開來。<sup>36</sup> 據網信辦指出，亞馬遜、摩根大通和福斯汽車、蘋果和西門子等跨國公司已（正）準備文件向北京提出相關審查申請。新法規恐迫使跨國公司逐漸將中國市場與其他市場脫鉤。

由於新修訂的反間諜法對於哪些行為被視為非法，定義含糊不清，任何與「中國境內數據與資訊」有關的行為都可能被入罪，這已造成外資企業對是否能繼續維持在中國的業務產生質疑。北京於 2022 年底宣布結束清零防疫限制，重新對外資商務大舉開發之後，前往中國的商務旅行曾出現反彈。但在現今中國新修改的《反間諜法》上路後，由於擔心員工與主管遭到濫捕，越來越多企業再次推遲非緊急旅行，甚至做出「撤離中國」的決定。例如，全國人大於 4 月 26 日三讀通過《反間諜法》修訂，將網路與數據安全上綱至「間諜行為」層級後，4 月 28 日當週外資便透過「滬港通」、「深港通」股票交易互聯機制，從中國股市匯出 31.7 億美元，創下 2022 年 11 月以來最大單週撤資規模。<sup>37</sup> 由於北京正在收緊外企對中國境內存儲與訪問巨量資料的權限，必須在遵守相關法律要求並獲得監管機關的批准，才能進行數據資料的跨境傳輸。摩根史坦利（Morgan Stanley, NYSE: MS）正在將 200 多位技術開發人員遷出中國內地，移往香港與新加坡等地繼續工作。按摩根史坦利的規劃，未來將切割中國與外國的業務，留在中國的部門將建立獨立的中國系統，並與全球服務的平台系統不相容，以符合中國政府的法規要求。<sup>38</sup>

儘管對希望繼續留在中國的外資企業而言，建立不同系統以切割中國與境外業務是一個不得不的選項，但新的基礎設施可能耗資數億美元，而外資當初蜂擁至中國投資，就是看上在中國建立一套系統，便能服務全球業務，節省大量成本。現在北京透過《網絡安全法》、《數據安全法》，乃至新修訂的《反間諜法》，大幅拉升外資必須投入的營運成本。更不用

<sup>36</sup> 邱立玲，〈顧慮數據安全法 摩根士丹利將 200 多名技術人員調離中國〉，《信傳媒》，2023 年 7 月 19 日，<https://www.cmmmedia.com.tw/home/articles/41198>。

<sup>37</sup> 〈全球投資者從中國股市撤資〉，《華爾街日報中文版》，2023 年 4 月 29 日，<https://wooo.tw/JgQ60y4>

<sup>38</sup> 邱立玲，〈顧慮數據安全法 摩根士丹利將 200 多名技術人員調離中國〉，如前註。

提，即使投資建立專屬中國業務的平台系統，仍需面臨隨時不知為何觸犯相關安全法規而被迫勒令停業的風險。因此，未來在中國的外資更有可能做出減少對中投資，甚至是「完全撤離中國」的決定。例如，微軟旗下的社交求職平台「領英」（LinkedIn），於 2023 年 8 月 9 日正式關閉中文版應用程式 InCareers，並宣布退出耕耘將近 10 年的中國市場。領英的執行長羅斯蘭斯基（Ryan Roslansky）在今年 5 月致員工的信中就表示，微軟最終選擇放棄中國市場的理由，便是中國的投資環境「充滿挑戰」。<sup>39</sup> 最糟的情況下，跨國公司將不會把最新技術與最好的人才帶到中國，因為要符合中國新的網路安全相關法規過於複雜且成本高昂。

此外，據報導網信辦將建立一種管理機制，要求企業在推出生成式人工智慧服務之前，必須向監管單位提出申請並獲得許可。如果這個消息是真的，那就意味著中國政府最終的目的可能比今年 4 月網信辦發布的草案更嚴格。今年 4 月 11 日，網信辦發布了《生成式人工智能服務管理辦法（徵求意見稿）》，該辦法允許企業在提供服務後的 10 個工作日內向相關機構提交安全評估報告。然而，內部人士指出，網信辦的最終目的是要求企業必須事先獲得對其提案的批准。<sup>40</sup> 倘若最後法令實施，將迫使中國政府在如何控制網路訊息和同時推動 AI 技術發展上面臨兩難，同時相關法規也必須避免束縛中國國內公司在這個技術領域的發展。當美國公司 OpenAI 推出了舉世矚目的 AI 工具 ChatGPT 後，為了加速與美方的競爭，中國的百度和阿里巴巴隨後亦推出了自家的產品「文心一言」和「通義千問」。這兩家中國公司在過去幾個月裡一直與網信辦等監管機構溝通，以確保他們的人工智慧系統不會違反中國政府的規定。然而，當其他國家對人工智慧技術的監管重點是防止這種技術被濫用，中國政府擔心的是「如何控制 AI 生成的內容」，這其實是不利於人工智慧的訓練與生成。

<sup>39</sup> 〈LinkedIn 今全面退出中國 西方社群媒體在牆內成絕響〉，《自由時報》，2023 年 8 月 9 日 <https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/4390495>。

<sup>40</sup> 吳柏緯、邱國強，〈中國研議監管生成式 AI 系統上線須獲官方同意〉，《中央社》，2023 年 8 月 9 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202307110276.aspx>。

## 肆、小結

自習近平在 2014 年 2 月的「中央網絡安全和信息化領導小組」成立會議上宣布：「沒有網路安全就沒有國家安全」，中國政府開啟了後續一連串對網路監管法規。從 2016 年發布、2017 年實施的《網絡安全法》、2021 年實施的《數據安全法》，再到 2023 年新修訂的《反間諜法》，將資料蒐集與運用和「間諜行為」勾掛。中國政府加強了對所有網路事物的控制：從社交媒體和線上出版，再到 IT 業務模式和雲端資料中心，規範「對象」亦不斷擴大，已延伸至對未成年人的網路行為。北京在審查網際網路、打擊網路犯罪和在國際論壇上宣揚其「網路治理」模式方面變得越來越「決斷」。這種「獨斷」的做法影響到眾多的使用者，從一般的網民到企業再到國內政府機構。在受影響的群體中，外國企業到目前為止一直是最大的批評者，因為合乎中國法規代表必須要投入更多的成本建置另一套專門為中國市場所用的系統，這完全違背了當初跨國企業赴中投資所希望得到的降低營運成本的目的之一。

中國政府近來所發布與修訂的網路法規，對在中國運營的外國企業產生了兩個具體挑戰。首先，網路安全相關法令要求，當外企向所謂的關鍵基礎設施銷售軟硬體服務時，像是通訊基礎設施、能源、交通、供水、金融、公共事業和電子政府服務，外國公司必須先提出申請並接受一連串的審查。而這些需要受審查的領域，中國的法令經常帶有可能影響「國家安全」、「公民福祉」或「公共利益」的定義不明確之語句。這種模糊的語言可能使中國政府任意將越來越多的區域劃分為「關鍵領域」，從而大幅限縮與介入外國企業的營運。這些審查要求也適用於所有「數位化」的產品，包括路由器再到帶有嵌入式系統的智慧型汽車。外國 IT 公司將受到特別審查，這是由於中國政府認為，類似「斯諾登」的案例揭示了故意設置安全漏洞（或後門）以進行國家贊助的駭客攻擊的隱憂；其次，「資料本地化」要求規定，外國企業從其營運系統中所蒐集的資料（如用戶資料）必須儲存在中國境內，並接受中國政府管制，除非獲得許可，不得將這些蒐集於中國的資料於境外使用。然而，跨國企業擔心這一要求將增加

來自中國同業競爭對手的商業間諜活動和知識產權盜竊的風險。此外，建立一個完全只有中國市場可以使用的系統的成本也是另一個需要考慮的因素。新冠疫情過後，中國政府寄望外資能持續回流投資中國市場。但在不斷招商的同時，北京對外企於網路領域的監管仍不斷加強，《反間諜法》等新修訂法令亦早已讓市場開始有撤離中國的計畫。

整體言之，中共的出發點是取得在網路空間的安全。然而為達此目的而不斷收緊社會空間的結果，卻導致更多民怨與外資信心喪失。如此一來，即便習近平不斷聲稱「不忘初心」，然政策效果實難符初心。