

# 中国互联网管理的形成



编者按：本文以过去大量详实的资料，讲述一个不为人知或很少有人知道的故事，就是中国互联网管理是如何形成的。通过阅读此文，可以让我们认识到互联网管理与发展的关系，他们不是对立的，而是相辅相成的，管理是为了更好地发展。互联网管理是在互联网这个新生事物产生后，通过认识、实践、再认识、再实践，逐步产生并成长起来的。

1997年3月28日，国务院新闻办公室印发关于《利用国际互联网络开展对外新闻宣传暂行规定》，比公安部1997年12月11日发布的《计算机信息网络国际联网安全保护管理办法》还早8个多月。这是中国政府关于互联网最早的管理规定之一。虽然它是个内部文件，未对外公开，但它的执行过程是透明的、公开的，内容是针对国外的。所以引起了国际舆论的广泛关注，向外界

释放了一个很重要的信号，就是中国政府要利用互联网、建设互联网、管理互联网，兴其利而除其弊。早在 1994 年 4 月中国正式接入互联网之初，使用互联网的人并不多，据当时的调研统计，到 1995 年 10 月份，中国的互联网用户也就 3 万多，而且主要集中在科研教育界。那时的中国互联网没有什么管理，也没有防火墙，基本上是自由发展、各自建设。这样的情况大概维持了近两年，在这近两年的时间里，互联网发展中的问题逐渐暴露出来。



图片来源：Pixabay

据 1995 年 5 月，国务院新闻办公室给中央的《请示报告》中指出，那时中国的互联网络主要有 5 个，中科院高能所的 IHEP、中科院计算机网络信息中心的 NCFC、国家教委主办设在清华大学的 CERNET、邮电部主建的公

用计算机网 CHINANET 以及北京化工大学与日本东京理科大学合作建立的 Internet 节点,他们都在各自发展用户。除此之外,还有 89 条涉外单位和外企直通国外的 DDN 专线,这些专线经过改造随时都可以成为互联网出入口,并可能用于对内经营和发展用户。国务院新闻办公室提出:我国与国际互联网联网,要有计划地进行,不能一哄而起,多头并进,竞相建网、联网及抢夺国内用户,以致造成无序失控状态。同时建议:请中央、国务院授权有关部门发布文件或法规,对建网联网工作实行归口管理。

除了当时的竞相建设、无序上网之外,更重要的互联网是个内容平台,有可能造成两方面的危害。一是泄密,二是渗透。泄密主要指内部人员在上网时有意、无意间泄露我国或单位机密信息,以及黑客通过互联网入侵等手段窃取我国内部数据资料。渗透是指西方思想文化的渗透,美西方在冷战结束后,将矛头指向中国,要将互联网打造成为一个“和平演变中国”的重要渠道。据 1995 年初统计,当时的互联网上传播的电子杂志有 20 多种,有美国办的,中国台湾办的,也有民运分子办的,在 BBS(电子公告板)上,经常有主张通过渐进式民主和平演变中国的言论。另外,在当时的互联网上就已有许多“黄色”信息,据统计,“黄色”网页有 45 万多个,国内调阅这些网页有 600 多万人次,这在中国是非法的、是被禁止的。



图片来源：Pixabay

对此，国务院新闻办公室提出一个很重要建议，就是“兴利除弊”。“兴利”就是利用互联网开展对外新闻宣传，让中国的声音通过互联网走出去，让世界了解一个真实的中国、一个改革开放的中国，打破西方社会对中国的舆论封锁和偏见。“除弊”就是要管理互联网、规范互联网，屏蔽互联网上一些违法有害信息和垃圾文化。用我们当时私下开玩笑的一个说法是，敌人送你糖衣炮弹，你可以把糖衣吃了，把炮弹吐出去。这句话虽然糙了点，但理不糙，也比较形象。根据中央精神，1995年年底，国务院新闻办公室开始调研起草关于《利用国际互联网络开展对外新闻宣传暂行规定》，期间先后征求了中宣部、外交部、新闻出版署、法制办、信息办等十几个部委办的意见，经修改完善，报请时任国务院总

理的李鹏同志和时任政治局委员的丁关根、邹家华、钱其琛、罗干同志审阅，中办、国办批准，1997年3月28日以国务院新闻办公室名义正式向各地和有关部门印发，成为中国最早关于互联网内容的管理规定。随后的1997年12月11日，公安部也对外发布了《计算机信息网络国际联网安全保护管理办法》。



图片来源：Pixabay

说到这里，可能会有许多人问，为什么互联网的管理是由国务院新闻办公室提出来？而不是别的部门？这里需要简单说明一下。当时的国务院新闻办公室是一个机构两个牌子，另外一个牌子叫中央对外宣传办公室，是党中央的一个部门，主要负责中国的对外宣传工作，致力于在国际上传播中国优秀文化，树立中国良好形象，为中国改革开放与发展营造良好的国际舆论氛围。互联

网虽是一个技术平台，但它的主要功能是内容传播与应用，具有媒体属性，属于意识形态领域。更重要的是关于互联网管理的问题，最早是由中央主要领导同志责成中央外宣办进行调研并提出对策建议。我理解这可能有两个意图，一是调研论证互联网能否成为我们对外宣传走出去的新通道，因为在传统媒体领域，西方在国际上的声量占有绝对优势；二是调研论证能否把互联网有害信息管起来并管得住。这显然不是一个产业问题，而是涉及到中国变不变颜色的重要问题。所以有中央外宣办牵头并提出是顺理成章的事情。《利用国际互联网络开展对外新闻宣传暂行规定》的内容不多，共有九条。其中最重要的有四条。一是“国家对利用国际互联网络开展对外新闻宣传，实行积极支持、促进发展、宏观指导、归口管理的方针。”二是“国务院新闻办公室对利用国际互联网络开展对外新闻宣传实行归口管理，统筹协调新闻宣传进入国际互联网络的有关问题。”三是“新闻宣传单位入网开展对外新闻宣传，须提出申请，报国务院新闻办公室审批。”四是“各入网新闻宣传单位不得利用国际互联网络从事不符合我国外交方针、政策和违对外宣传、外事工作纪律的活动，国务院新闻办公室负责检查监督。”当然从现在的眼光看，这个规定有许多局限性。主要是当时对互联网的认识不足，只认识到它是一个媒体，是信息传播平台，只要管住源头就行了，遂不知互联网是个人人平等的平台，个人都能申请域名

办网站，个人只要有一根电话线就能上网，在未经审核的情况下谁都可以在网上发表言论。这个特点我认为，一方面成就了互联网的快速普及与繁荣，另一方面也造成了互联网信息泥沙俱下、鱼龙混杂，贻害无穷。这就需要科学管理，在管理上不断下功夫、不断地改进。



图片来源：Pexels

这个规定的出台，还有另外一层意义，就是它产生的溢出效应明显，带动作用巨大，推动了第一波中国互联网的大发展，上网看新闻。最具影响力的代表就是新浪、搜狐、网易、腾讯等四大门户网站，以及这些新闻信息的提供者人民网、新华网、央视网、中国网等。随着互联网的不断演进与国内的快速发展，中国政府也逐渐加深了对互联网管理中的认识。在总结《利用国际互联网络开展对外新闻宣传暂行规定》实施三年多之后，

由国务院新闻办公室与信息产业部联合起草了《互联网信息服务管理办法》，于2000年9月20日以国务院令的形式正式出台。之后不久，2005年9月25日中国政府又以国务院新闻办公室、信息产业部两部门的名义正式对外发布《互联网新闻信息服务管理规定》。由此，标志着中国互联网信息的管理已经纳入正规，并根据新情况新问题不断地迭代，为中国互联网的健康发展起到了保驾护航的作用。自此，中国的互联网管理开始日臻成熟。