

# 網路言論管制和網路自由運動\*

左正東

臺灣大學政治學系

ctso@ntu.edu.tw

## 摘要

近來對於網路言論的立法管制日漸普遍，無論是近來才鞏固其民主制度的東南亞國家，還是民主制度已經成熟穩定的歐美國家，皆積極立法管制網路言論。網際網路自其問世以來，即被視為表達個人自由和包容多元意見的科技象徵，此與其發源地美國的特殊時空條件息息相關。然而，當網路世界的擴張已經超越西方世界的地理疆界，非西方社會的網民成為網路世界的主要人口時，以美國經驗為基礎的管制精神即面臨大幅修正的壓力。要維護網路世界獨有的自由精神，全球共識的形成和公民社會對於此一過程的參與，皆至關重要。而歐美國家能否重拾對於網路自由的基本信念，以及歐美地區的公民社會組織能否和新興民主國家的公民社會組織有效結盟，則更為關鍵。

**關鍵字：**網路言論管制、網路權利憲章、全球治理

[收稿]2008/12/29; [初審] 2009/4/23; [接受刊登] 2009/6/04

\* 作者感謝兩位匿名審查人給予寶貴意見



過去，我們對於網路管制的想像，往往認為開發中國家或是非民主國家對於網路言論的容忍程度較低，因而對網路言論採取嚴厲的管制措施。然而，近來對於網路言論立法管制已經日趨普遍。放眼我們身處的亞洲，鄰近各國紛紛採取立法行動試圖管制網路言論。近來才逐漸鞏固其民主制度的東南亞國家，對於充滿五花八門言論的網際網路，始終保持警惕。2008年3月，印尼通過電子資訊交易法(Electronic Information and Transactions Law)，禁止網路上的不良言論、賭博毀謗或詐欺言論、禁止基於謊言、種族、或宗教的仇恨言論，以及禁止傳佈非屬於言論者本身的內容。違反以上條款者，則處以重刑和高額罰款。政府更計畫將言論控制延伸到網路服務商，由服務商建立防堵不良言論的軟體系統。(Thomson, 2008) 馬來西亞和泰國，也在過去一年研議或通過立法，加強網路內容的監控，防止民眾接近有害的內容。(Assavanonda & Ashayagachat, 2007; Corporal, 2007) 2008年3月才經過政治海嘯洗禮的馬來西亞政府，甚至於2008年9月以違反國內安全法的理由逮捕兩名部落客。(Corporal, 2008)就是民主化歷史較長民主基礎也較為鞏固的東北亞國家，同樣積極加強網路言論管制。南韓政府於2006年底通過立法，規定凡在大型入口網站或公共機關網站張貼個人意見或評論時，必須以真實姓名登入，對未遵守規定的網路服務商則課以罰則。(Kim, 2007) 2008年初因為美國牛肉進口造成大規模抗議活動之後，當局更加強執行網路身分確認機制，以避免群眾受到不實訊息鼓動上街遊行。(Fitzpatrick, 2008b) 日本政府則是由總務省召集的立法小組，建議管制具有影響力的新聞網站，對網路內容採取適度過濾，以便讓網路服務商為其營運負責任，避免違法和有害的內容，並希望於2010年完成立法開始執行。(Fitzpatrick, 2008a)

不但是亞洲國家，歐美國家對於網路言論的管制，近來也日趨積極。以歐洲來說，最著名的例子是瑞典在2008年6月通過的國防廣播局法(Försvarets radioanstalt Lagen, 英文簡稱為FRA law)，授權政府截聽所有跨國網路活動，在瑞典社會引發強烈的抗議活動<sup>1</sup>。(Obrien,

<sup>1</sup> BBC, "Sweden approves wiretapping law," BBC, June 19, 2008, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7463333.stm>



2008) 2008年9月，歐洲議會(European Parliament)文化教育委員會(Culture and Education Committee)則是提出報告，建議歐盟立法要求管制部落格，要求部落客聲明他們的地位，並根據其專業和財務責任以及作者與出版者的興趣，將部落格予以標示。<sup>2</sup> 就連網際網路發源地的美國，近來也出現管制網路言論的立法行動。2008年3月美國肯塔基州州議員 Tim Couch 提出法律修正案(HB755)，要求未來網站、部落格、和討論區(message board)必須完成註冊後才能張貼訊息，違反規定者將課予罰款<sup>3</sup>。(Paul, 2008) 雖然，上述立法不是尚未完成施行就是僅限於地理範圍不大的區域，然而，由於這些國家皆屬於成熟的民主國家，他們對於網路言論自由轉趨嚴格管制的態度，的確值得深思。

的確，隨著網際網路的快速發展，網路言論所衍生的侵權行為和對於著作權的侵犯，即使是絕對個人自由的信奉者也不得不同意政府介入管制有其必要，以確保受網路言論傷害個人之名譽或智慧財產。同時，面對網路世界之中日益擴散的仇恨言論和惡意病毒，以及手法不斷翻新的網路恐怖活動和網路犯罪行為，作為公共秩序守護者的主權國家政府，也不容袖手旁觀。但是，各國加強網路言論管制的意義絕非僅止於此。畢竟，從網際網路問世以來，即被視為表達個人自由和包容多元意見的科技象徵，此與其發源地美國的特殊社會條件息息相關。正因為如此，在第二次世界資訊社會高峰會會議準備之前，當各國討論將網際網路的管轄權移交給以民主尚未成熟的開發中國家為多數的聯合國體系時，美國政府以政府管轄對於網路人權帶來的威脅為由高舉反對旗幟，可以在美國和西方世界引起廣泛的共鳴。然而，當網路世界的擴張已經超越美國和西方世界的地理疆界，非西方社會的網民成為網路世界的主要人口時，以美國經驗為基礎的管制精神即面臨大幅修正的壓力，以融入其他政治管轄和文化範圍。換句話說，今日各國政府對於網路言論的加強管制，可以從美國例外主義(American Exceptionalism)的發展及其調整重新加以詮釋。以下，本文

<sup>2</sup> 這個報告是由愛沙尼亞選出的歐洲議會議員 Marianne Mikko 所發起 (Rahn, 2008)

<sup>3</sup> Kentucky Legislature, "HB 755 08RS," Kentucky Legislature Website, <http://www.lrc.ky.gov/record/08RS/HB775.htm>



將介紹美國網路自由運動重要組織對於網路自由的倡議歷程，以及他們在新網路治理體制下的機會和所面臨的限制，並以此探討網路自由運動和網路言論管制的互動關係。

## 一、網路自由運動與公民社會團體

對於網路言論自由的保障，美國在九十年有關色情言論的立法和司法判例，具有象徵性的指標意義。1996年2月美國參眾兩院通過「通訊內容端正法」(Communication Decency Act)，禁止網路傳播不正當言論。該法案後經聯邦地院裁定違反第一修正案，並於1997年6月被最高法院判決違憲，確立網路自由的基本原則<sup>4</sup>。延續「通訊內容端正法」的精神，1998年國會通過「兒童上網保護法」(Child Online Protection Act)，懲罰允許孩童瀏覽色情內容的商業網路出版者。該法案於2004被法院頒布禁制令禁止其執行，並於2007年和2009年分別被聯邦地院和最高法院判決違憲，再次確認美國憲法言論自由權利在網路世界的重要地位。然而，這些判例的出現絕非偶然，而需參照美國公民社會自八十年代之後快速發展的網路自由運動，才能完全理解。在參與網路自由運動的公民社會團體之中，有四個最為重要，分別是電腦人社會責任組織(Computer Professionals for Social Responsibility)、電子前線基金會(Electronic Frontier Foundation)、智財權正義組織(IP Justice)、和網路治理計畫組織(Internet Governance Project)。這四個組織皆源自於美國，而且由工程師、律師、和教授三種專業人士為主要參與者，以下分別介紹之。

電腦人社會責任組織的成形始於一九八一年，鑒於當時日益高漲的核子戰爭危機，在鄰近史丹佛大學的全錄研究中心(Xerox Palo Alto Research Center)之內出現了一個討論小組，後來逐步向外擴張，尋求其他領域的電腦科學家共同思考，如何提升電腦專業和一般公眾對於特殊系統之下電腦使用潛藏的危險，並於一九八三年正式登記成立。八十年代，電腦人社會責任組織的關切集中於對軍事系統使用計算科

<sup>4</sup> 關於與美國對於網路言論自由保障的基本原則，承蒙審查人的建議，特此感謝。



技所帶來的危險，其最著名的案例是一九八三年發起反對星戰計畫 (Strategic Defense Initiative) 的全國性運動，且因此聲名大噪。一九八六年，該組織推動隱私權和公民自由計畫 (Privacy and Civil Liberty Project)，協助華盛頓地區其他公民社會組織，提供有關計算科技方面的協助，該計畫促成另一個獨立組織「電子隱私資訊中心」 (Electronic Privacy Information Center) 的成立。電腦人社會責任組織發表報告<sup>5</sup>，呼籲美國政府推動的國家資訊基礎建設以平價提供廣泛接取的技術，以服務廣大的公眾利益。同年，該組織發動請願，要求美國政府取消名為 Clipper Chip 的加密晶片計劃，獲得超過五萬人連署，美國政府最後也放棄該計畫。一九九七年，該組織推動「一個星球、一個網路」 (One Planet One Net) 計畫，從個人自由的角度提出二十一個關鍵概念，作為界定網路治理公共利益的基礎。二〇〇一年九一一事件之後，該組織也針對美國政府推出的保護國家安全和通訊基礎設施的法案，提出公開聲明呼籲應平衡照顧合法使用科技、隱私權、和公民自由的需要<sup>6</sup>。

一九九〇年成立的電子前線基金會始於一個極富戲劇性的故事，當年，美國政府密勤局 (United States Secret Service) 追蹤從南方貝爾電話公司 (BellSouth) 流出的一份關於 911 緊急電話如何運作的文件 (稱之為 E911 文件)，查扣出版社 Steve Jackson Games 的電腦設備和即將出版的書籍，導致該公司無法如期出貨，被迫資遣將近一半的員工。由於沒有發現任何 E911 文件，密勤局將電腦設備歸還，但是，原本儲存的書商個人和在電子布告欄上使用者的信件竟然被全數刪除。書商老闆 Steve Jackson 尋求公民自由團體協助訴訟，但是現有的公民自由團體對於計算科技卻沒有足夠了解。此時，在一個名為 Whole Earth 'Lectronic Link (WELL) 的電子社群之中的數位技術專家挺身而出，他們宣稱成立電子前線基金會，代表 Steve Jackson 和信件遭竊的使用者進行訴訟，該訴訟案不但確立了查扣電子郵件必須持有

<sup>5</sup> 該報告題目為「為社群服務：關於國家資訊基礎建設的公共利益觀點」 (Serving the Community: A Public-Interest Vision of the National Information Infrastructure).

<sup>6</sup> Computer Professionals for Social Responsibility, "CPSR History," CPSR Website/About, <http://cpsr.org/about/history/>



搜索票的判例，也樹立電子前線基金會的聲望。之後，該基金會致力於協助於網路上自由遭受侵害的個人進行訴訟，以確立保障網路權利的重要判例。該基金會另外一個經典成功案例是於一九九五年協助加州大學數學系博士生 **Dan Bernstein** 和美國政府之間爲了是否能夠在網路上發表加密軟體的訴訟，該訴訟不但確立了軟體程式爲憲法第一修正案的先例，也迫使美國政府放寬對於加密軟體出口的限制<sup>7</sup>。

另外，則是晚近成立的智財權正義組織和網路治理計畫組織。智慧財正義組織成立於二〇〇二年，由網路人權律師 **Robin Gross** 發起，其組織任務爲關切與智慧財產權相關的國際條約、指令、和貿易協定，以避免智慧財產權對於言論自由帶來過度的限制。其具體作法則包括提供決策者政策建議、建立跨國政策聯盟、推動相關的法律和科技使用、提升公眾意識、以及鼓勵個人倡議行動。自成立以來，智財權正義組織推動無數公眾遊說活動，大多通過網路聯署的形式塑造公眾輿論。其中最爲著名的，莫過於二〇〇三年發起要求刪除美洲自由貿易區協定智慧財產權專章和二〇〇四年發起的「開放數位環境運動」(Campaign for Open Digital Environment, CODE)<sup>8</sup>。至於二〇〇四年成立的網路治理計畫組織，則是由雪城大學資訊學院的一群教授發起，該組織專注於政策研究，希望以此引導網路公共政策形成和提供改善全球網路治理機制新的可能性<sup>9</sup>。

誠如前述，這些民間組織成立之初，其遊說和抗議活動多以各國政府（尤其是美國政府）爲對象。然而，由於網際網路超越地理空間限制的特性，單純從各國政府尋求法律保護，已經不足爲憑。要讓網路使用者的自由獲得跨國性的保障，讓有賴於一套適當的國際管制規範。只是，在網際網路發展之初，連美國本身也缺乏制度化的管理機制，很難有系統地推動規範建立。從這個角度來說，以建立跨國規範爲宗旨的網際網路指定名稱與號碼組織(Internet Corporation for

<sup>7</sup> Electronic Frontier Foundation, "A History of Protecting Freedom Where Law and Technology Collide," EFF Website/About, <http://www.eff.org/about/history>

<sup>8</sup> IP Justice, "Our Mission" IP Justice Website/About ; "Past Campaigns," IP Justice Website/Campaigns

<sup>9</sup> Internet Governance Project, "What is Internet Governance Project," IGP Website/About, <http://internetgovernance.org/about.html>



Assigned Names and Addresses, ICANN)和網路治理論壇(Internet Governance Forum)，為網路自由運動提供組織成長和目標實現的機會，以下兩節分別介紹。

## 二、ICANN 與網路民主

對於網路自由運動者來說，一九九八年成立的 ICANN，不但將網路核心資源的分配予以制度化，而且，ICANN 將網路使用者的充分參與視為組織運作的重要基礎，這對於以捍衛網路使用者權利為宗旨的網路自由運動團體，帶來極大的鼓舞。事實上，在九十年代中期網際網路大規模商業化之前，推動網路發展的管理機構並沒有將民主視為其組織和運作的重要原則。相反的，早期網路機構所奉行的原則是「一致性共識(rough consensus)和可執行的代碼(running code)」<sup>10</sup>。基於此一原則，一個擬定的標準建議書，只要獲得強烈的支持，並且通過多向真實且互連運作之建置(interoperability implementation)，即可以成為技術標準。(陳文生，2008) 然而，當愈來愈多的具有異質背景的人加入網路使用的社羣之後，原來所通用的共識決很難繼續適用，要保持網際網路的運作順暢，需要建立一套具備能夠普遍運用之決策程序和執行規則的正式制度。而且，當網際網路日趨商業化，網路管理不再限定於技術標準的決定，而是更加廣泛的資源分配，如域名和位址的分配，也不可避免會涉及價值決定。此時，要妥善處理各種資源分配要求背後的價值衝突，爭議處理程序本身的合法性更至關重要。因此，原本適用於相對封閉的工程師社羣之「一致性共識和可執行的代碼」，自然必須改弦更張。(Liu, 1999: 610 - 612)

正是由於網際網路所面臨的劇烈變化，網路管理機構不得不進行結構性調整。而且，民主原則被視為因應融合複雜的成員組成和解決價值衝突，新機構所可以仰賴的組織和運作原則。(Liu, 1999: 615) 因

<sup>10</sup> 出自 David Clark 於一九九二年 IETF 會議時所說的一句話，原來的說法是：「我們拒絕國王、總統、和投票，我們相信一致性共識和可執行的代碼」(We reject kings, presidents, and voting; we believe in rough consensus and running code) (Russell, 2006: 48 - 61)



此，當九十年代中期兩次建立新制度的嘗試陸續失敗之後，美國商務部即採取主動，推動新管理組織的建立。而此一新管理組織在其建立過程，即充分彰顯了主事者運用民主原則塑造新機構和網路社羣之間信任關係的企圖。當商務部於一九九八年六月發布關於網路治理的白皮書，表明建立新組織的構想之後，即展開由網路社羣成員參加的一系列國際論壇(International Forum on White Paper)，讓網路社羣可以在組織建立的過程之中充分表達意見。而美國政府也公開聲明，即將成立的新組織(ICANN)雖然代表網際網路管理的私有化，但是此一私有化也是建立在「穩定」、「競爭」、「由下而上的協調」、和「代表性」四項原則的基礎之上。(左正東，2005: 114 - 115) 在 1998 年 11 月美國政府商務部和 ICANN 簽定的備忘錄內容指出，雙方未來將合作規劃與發展合適的會員機制(membership)，促進 ICANN 對於全體會員的負責任(accountability)，以及提高不同地理區域和功能類別網路使用者的代表性。而此一擴大代表性的構想，則具體展現為 ICANN 理事之中由一般會員推舉產生的理事的設計。

當然，並非所有人都同意民主原則對於網路管理機構的價值。因為，要讓網路在開發中國家持續成長，網際網路必須被視為全球資源，而開發中國家也應該被給予適度的代表。可以說，ICANN 所需要的組織原則應該是國際化(internationalization)而不是簡單的民主原則。(Kang, 2004: 249) 更進一步說，作為私營公司，ICANN 合法性問題本來無足輕重，作為政府機構，ICANN 的合法性應該來自於其決定所具備的共識。因此，無論 ICANN 是私營公司或政府機構，民主原則都不適用於 ICANN 的組織和運作規範。(Hunter, 2003: 1173 - 1175) 另外，民主原則的適用也必須考量主權國家的立場。由於主權國家體系以國家疆界界定人民的歸屬，因此，如果民主程序的引介過度擴大非政府組織和跨國公司對於 ICANN 決策的影響能力，反而會造成 ICANN 決策結果逃逸出各國人民的控制之外，構成「民主風險」(democratic risk)。(Lips & Koops, 2005: 121 - 122) 另外，民主程序未必帶來所有參與者同等增加對於決策結果的影響能力。從過去的經驗來看，網路治理機構總是很難避免受到強大私人利益的綁架，而這點也成為 ICANN 成立時最迫切要解決的課題。(Zittrain, 1999) 然而，





從 ICANN 在 2002 年通過的結構改革方案來看，真正具有決定能力團體還是域名註冊組織和 IP 位址註冊組織，由於他們在 ICANN 理事會本來就具有優勢席次，通過和國家代碼管理組織的聯盟，成功地擴大他們在理事會的投票權，並且縮減了一般會員的理事席次，甚至撤銷了技術制定組織原本的席次。(Kesan & Gallo, 2007: 60 - 64) 換句話說，即便是強調由下而上的共識建立和廣泛的代表性，由於缺乏和一般網路使用者的制度聯結，ICANN 的組織與決策仍然無法充分反映一般網路使用者的關切。因此，關乎一般網路使用者基本權利的網路自由運動，必須尋求 ICANN 以外的管道獲得認可，而二〇〇二年起長達三年的兩次資訊社會高峰會及其準備程序，以及二〇〇六年開始每年召開的網路治理論壇，無疑提供了另外一個網路自由運動確立權利保障規範的機會。

### 三、WSIS、IGF、與網路權利憲章

雖然，早在世界資訊社會高峰會期間，如何界定網路世界言論自由的問題已經進入大會討論議程，而且成爲已開發國家和開發中國家爭議的焦點。(左正東，2005) 在二〇〇三年第一次高峰會最後通過的原則宣言之中，重申對於人權和基本自由的尊重，強調世界人權宣言第十九條所揭櫫的表達自由(freedom of opinion and expression)和尋求資訊的權利(freedom to seek, receive, and impart information)是資訊社會的基礎。<sup>11</sup> 然而，究竟這些權利的內容爲何？在網路上如何實踐？原則宣言並未具體說明。因此，到了二〇〇五年十一月第二次世界資訊高峰會期間，智慧財產權正義組織(IP Justice)執行長 Robin Gross、歐洲資料保護署聯合會(European Data Protection Agencies Council)前任主席 Stefano Rodota 和一群關切網路自由的公民社會團體成員展開聯署，希望讓網路權利保障的聲明成爲高峰會的最後通過的正式宣言。儘管這個構想沒能獲得實現，運動發起人在隔年一月接著聯合五位歐洲議會議員和巴西文化部長 Gilberto Gil，號召各界響應稱之爲「突尼斯之戀」(Tunis Mon Amour)的運動，催生網路權利法案，

<sup>11</sup> World Summit on Information Society, Declaration of Principles, Article 3 - 4



並希望爭取歐洲議會的支持。<sup>12</sup>

二〇〇六年十月在雅典召開的第一次網路治理論壇，網路權利法案運動醞釀組成議題倡議聯盟(Dynamic Coalition)，並於隔年二月向大會秘書處報告其聯盟活動，可算正式註冊成立。<sup>13</sup> 爲了在第二次網路治理論壇中取得更顯著的空間，以便和其他類似議題如智慧財產權或知識權有所區隔，網路權利法案聯盟積極向各界遊說，終於獲得義大利政府贊助，於二〇〇七年九月在義大利召開網路權利對話論壇(Dialogue Forum on Internet Rights)。通過論壇的舉辦，網路權利法案的構想更形具體，並且獲得義大利和巴西的公開背書，兩國政府分別由通訊部長和文化部長簽署共同聲明(Joint Declaration)，呼籲網路治理論壇能在二〇〇八年的會議，將網路權利的界定和執行列爲大會主題(theme)之一。到了十一月在巴西里約熱內盧召開第二次網路治理論壇時，針對是否要制定一套網路權利規範，在與會者和廣大網民之間引發廣泛的討論，儼然成爲網路治理論壇能否獲致具體成果的指標議題。(Waters, 2006)

簡單的說，網路權利法案運動是要確立一套所有網路使用者所能享有的權利，以規範網路管理者。這個構想可以通過兩個問題，加以說明。第一，究竟甚麼是執行和界定網路權利的最適形式和最佳工具？第二，究竟哪些領域和哪些類型的權利義務，應該成爲規範網路管理者的基本權利？在二〇〇七年九月的論壇之後，發起人之一的Vittorio Bertola 將網路權利法案的構想總結爲兩點。第一，網路權利法案將不會限於單一法律，而是呈現多層次(multi-level)的規範文件形式，兼具全球性原則和區域性地方性的執行可能。在制定的過程中，將以網路使用者爲中心(people-centered)，容納多元利益相關者(multi-stakeholder)參與，同時強調以程序的持續性，讓規則可以隨時

<sup>12</sup> 詳見網路權利法案倡議聯盟網站中收錄二〇〇五年十一月向世界資訊社會高峰會提出的訴求，以及二〇〇六年一月向歐洲議會提出的訴求。

<http://internet-bill-of-rights.org/en/appeal.php> ;

<http://internet-bill-of-rights.org/en/mep.php>

<sup>13</sup> Dynamic Coalition on the Internet Bill of Rights, Statement at the IGF Consultations in Geneva, February 13, 2007, [http://internet-bill-of-rights.org/en/stmt\\_20070213.php](http://internet-bill-of-rights.org/en/stmt_20070213.php)



修訂以反映特定環境的需要。第二，網路權利可以分為傳統的和創新的兩類，前者是已經廣為接受的基本權利，如言論自由、隱私權、文化多元性、發展權、和教育權。後者則是為保障網路開放性及其發展潛能所應遵循的原則，如網絡中立性(network neutrality)、互聯性(interoperability)、網路節點的全球可達性(global reachability)、開放標準、知識的公共近用、創新權、市場的公平競爭、以及消費者權益。對於傳統權利，網路權利法案聯盟將致力將其融入日常網路管理之中，獲得普遍的遵循。對於創新權利，該聯盟希望通過全球性的程序予以釐清和肯認。(Bertola, 2007)

然而，網路權利法案自推出至今，經歷二〇〇七年巴西網路治理論壇的廣受矚目，其背後卻是聯盟目標的愈來愈趨於保守，從剛開始以催生權利法案為職志，到二〇〇八年二月提交給網路治理論壇的公開諮詢意見，只強調聯盟係以闡釋權利內涵、搜集成功案例、和普及權利意識為基本任務，<sup>14</sup> 距離原本所要推動的拘束性法律的宗旨愈來愈遠。這背後反應的是網路權利法案很難和其他單一議題倡議者進行區隔。從二〇〇六年雅典網路治理論壇開始，已經有許多倡議聯盟(dynamic coalition)陸續成立，多數係以網路權利法案之中的個別權利為其所關切的議題，如開放標準倡議聯盟、隱私權倡議聯盟、知識近用倡議聯盟、以及網路言論和媒體自由倡議聯盟，究竟網路權利法案聯盟要如何突顯其獨特性？對此，網路權利法案聯盟的解決方案，是強調該聯盟乃為各倡議聯盟的共同屋頂，以整合所有倡議聯盟工作之中關於網路人權的建構。同時，網路權利法案聯盟扮演各聯盟之間的平臺，促進各聯盟之間關於網路權利議題的合作，並收集和展示各聯盟的成果。另外一個令人困擾的問題是，究竟誰可以制定網路權利法案？對此，倡議者在運動展開之初，強調網路權利必須由個人使用者由下而上產生，而非由政府由上而下制定。但是，這樣的理念顯然和國際社會以國家為主體簽訂國際條約的立法慣例相互矛盾。對此，而且，若由一般網民簽署，究竟誰可代表多數網民的公共利益，也令人

<sup>14</sup> Dynamic Coalition on the Internet Bill of Rights, Statement at the IGF Consultations in Geneva, February 26, 2008, [http://internet-bill-of-rights.org/en/stmt\\_20080226.php](http://internet-bill-of-rights.org/en/stmt_20080226.php)



存疑。對此，網路權利法案聯盟尚未有具體的解決方案，除了含糊的強調多元利益相關者的參與之外，只言及未來如果會一份稱之為網路權利法案的宣言，將由機構和個人共同立法。(左正東，2008b)

#### 四、政治控制與商業利益夾縫中的網路自由

毫無疑問的，主權國家對於想法多元又自由流傳的網路言論之控制企圖，是當今網路言論管制背後最重要的推手。尤其是以要求實名註冊做為參與線上論壇討論的前提，特別展現出國家對於無法控制言論的恐懼。從各國的網路管制立法觀察，推動實名制的理由不外下列四項。第一是便於網路犯罪偵防，包括恐嚇、詐欺、毀謗、色情言論、和對於著作權的侵犯。第二是保護公共利益，為避免網民在論壇任意張貼不實訊息，損害廠商信譽或誤導消費者，或用不實訊息煽動群眾。第三是釐清平台業者的責任，透過實名制的管理，讓作為中介者的網路服務商可以排除和言論發表者的共同責任。第四是打擊恐怖活動，用實名制防止恐怖組織運用網路聊天室傳遞訊息，從事恐怖活動。(左正東，2008a) 從這些理由來看，企業與國家應該是網路言論管制的共同受益者，尤其是擁有龐大著作權資產和優越市場地位大企業，網路上快速流通的圖文和影音檔案分享，以及各種電子佈告欄和討論區內傳佈的消費糾紛案例，都讓企業界對於不受管制的網路言論深惡痛絕，而樂見國家積極介入。

然而，仔細推敲卻會發現，言論管制也有可能對於企業造成額外負擔，特別是提供資訊和言論交流的網路平台業者，高度管制帶來的負荷格外沉重。每當國家企圖管制言論時，平台業者往往在國家要求之下，進行內容過濾、瀏覽監測、和資料保存。而在實施實名登記之後，一旦出現處於臨界地位的言論，平台業者馬上面臨是否要提供言論發表人真實資料的兩難，提供資料會傷害個人隱私，而不提供則須與言論發表人承擔共同責任。而且，即使不涉及言論內容的尺度或侵害，實名制也隱含著中介者對於資料保護更重的責任，因為，一旦所有言論發表人都必須提交個人資料，論壇網站將儲存大量的個人資料，其所隱含之技術、經濟、和法律風險，不言可喻。(左正東，2008a)



從以上的分析看出，網路使用者對於個人自由的捍衛，可以說是網路自由最重要的動力。然而，即便是在相對開放和中是由下而上形成共識的 ICANN 體制之下，網路使用者社群也是居於相對劣勢，不如域名位址註冊商對於資源分配的影響能力。更嚴重的限制來自於網路世界對於 ICANN 的定位，當各個參與社群均將 ICANN 定位為技術協調的自我管制機構，反而阻礙了 ICANN 對於網路言論自由提供更有力的保障規範。這也意味網路言論管制在全球範圍不是無法可依，就是必須回歸基於各國政府同意的聯合國體系。當然，這也反映出美國法律文化對外投射能力的侷限。因為，對於致力促進網路自由的公民社會團體來說，沒有具體規範即意味者政府不能也不該進行網路言論管制。然而，這樣的觀點放諸於其他國家之內，卻可能意味著政府介入網路空間無須明文規範，放諸於全球則更意味著各國可以按照各自需要管制網路言論，而無須受限於任何國際規範。

因此，要確保全球範圍之內的網路自由，公民社會團體參與國際決策過程，通過制度化的管道形成一套全球社會共同接受的架構性規範，的確有其必要性。網路言論管制分歧背後更深層的問題，乃是網路所宣稱的自由開放，究竟是一種普世價值還是只存在於特定時空和特定文化之下。從歷史的軌跡來看，網路自由的確出自於美國獨特的制度文化，但是，不可否認的是，探詢無限可能的訊息和充分表達個人想法，卻來自人類內心最深層的渴望。當然，網路言論自由在不同政治發展程度的國家之內，有其不同的意義。但是，愈是政治空間尚未完全開放，公民社會尚未健全發展之國家，網路自由對於公民社會的形成和政治空間的開放也愈形重要，而正是在這些國家，網路言論管制愈加廣泛和缺乏明文規範。因此，可以說，在網際網路無所不在的時代，網路言論自由已經成為保障個人自由不可分離的一環。的確，歐美國家過去對於網路自由的容忍，有效結合科技發展和對於個人自由的尊重，提供其他國家學習和仿效的對象。但是，更重要的是能通過和歐美國家以外的公民社會組織結合，尤其是剛剛從威權轉向民主的新興民主國家，這些國家之中積極鞏固政治自由和發展跨國連結的公民社會團體，會給仍處與威權體系之下的國家和社會，更多擁抱網路自由的勇氣和信心。如果能夠有效結合這些地區的公民社會團體，共



同推進全球網路自由的保障框架，將會改變美國例外觀的說服力。以此觀之，網路權利憲章運動由美國的公民社會團體結合義大利和巴西的網路自由運動組織，本來應該是極佳的示範。只是，在缺乏主要國家政府的有力支持，尤其是處於西方國家仍然繼續強化網路管制的當口，這樣的努力，除了技術問題之外，更缺乏足夠的政治基礎。可以說，要真正實現這個目標，關鍵仍在於歐美國家能否重拾對於網路自由的基本信念，放棄近來加強網路管制的風潮，將是網路的自由本質能否持續以及網路文化能否真正改變全球的試金石。

### 參考文獻

- 左正東 (2005) 〈全球網路治理的知識與權力〉，《問題與研究》，44(5): 103 - 142
- 左正東 (2008a) 〈制定網路權利法案，有可能嗎？〉，《網護情報》，十月五日，27
- 左正東 (2008b) 〈網路管制蔓延，言論自由堪憂〉，《聯合新聞網/網路文化/線上國度》，七月二十九日，  
([http://mag.udn.com/mag/digital/storypage.jsp?f\\_ART\\_ID=138021](http://mag.udn.com/mag/digital/storypage.jsp?f_ART_ID=138021))
- 陳文生(2008) 〈真正網際網路技術競爭力之源頭---IETF 及其工作群組〉，台灣網路資訊中心，([www.twnic.net.tw/download/ma11.doc](http://www.twnic.net.tw/download/ma11.doc)) (12/17/2008)
- Assavanonda, A. & A. Ashayagachat (2007) Thailand: Govt panel to control 'inappropriate' media. *Bangkok Post / Asia Media*, March 29, (<http://www.asiamedia.ucla.edu/article.asp?parentid=66689>)
- Bertola, V. (2007) Report from the conference “Dialogue Forum on Internet Rights - Italy 2007. Dynamic Coalition on the Internet Bill of Rights, September 27, ([http://internet-bill-of-rights.org/en/report\\_20070927.php](http://internet-bill-of-rights.org/en/report_20070927.php))
- Corporal, L. L. (2007) Media-Thailand: Tug-o-War Continues over Internet Control,” *Asia Media Forum*, June 27, <http://www.theasiamediaforum.org/node/690>



- Corporal, L. L. (2008) Dark Days Here for Malaysia's Political Bloggers. *Asia Media Forum*, September 19, (<http://www.theasiamediaforum.org/node/899>)
- Fitzpatrick, M. (2008a) Japan seeking to govern top news Web sites. *International Herald Tribune*, February 27, (<http://www.iht.com/articles/2008/02/27/technology/wireless28.php>)
- Fitzpatrick, M. (2008b) South Korea wants to gag the noisy internet rabble. *Guardian*, October 8, (<http://www.guardian.co.uk/technology/2008/oct/09/news.internet>)
- Hunter, D. (2003) ICANN and the Concept of Democratic Deficit," *Loyola of Los Angeles Law Review*, 36 (Spring): 1149 - 1183
- Kesan, J. & A. Gallo (2007) Pondering the Politics of Private Procedures: The Case of ICANN. *University of Illinois Legal Working Paper Series*, 74: 1 - 91
- Kim, Y. M. (2007) KOREA: Busy websites need real name registration. *Korea Herald / Asia Media*, January 10, (<http://www.asiamedia.ucla.edu/article.asp?parentid=60686>)
- King, I. (2004) Internationalising Internet Governance: Does ICANN have a role to play? *Information & Communications Technology Law*, 13 (3): 243 - 258
- Lips, M. and B. J. Koops (2005) Who Regulates and Manages the Internet Infrastructure? Democratic and Legal Risks in Shadow Global Governance. *Information Polity*, 10 (1- 2): 117 - 128
- Liu, J. P. (1999) Legitimacy and Authority in Internet Coordination: A Domain Name Case Study. *Indiana Law Journal*, 74: 587 - 626
- Obrien, D. (2008) Sweden and the Borders of the Surveillance State. *Electronic Frontier Foundation Website (Deeplinks Blog)*, June 15, (<http://www.eff.org/deeplinks/2008/06/sweden-and-borders-surveillance-state>)
- Paul, R. (2008) Lawmaker's attempt to criminalize anonymous posting doomed. *Ars Technica*, March 10,



- (<http://arstechnica.com/news.ars/post/20080310-lawmakers-attempt-to-criminalize-anonymous-posting-doomed.html>)
- Rahn, C. (2008) Blogskeptics ponder regulation in Europe. *European Journalism Center Magazine*, July 14, ([http://www.ejc.net/magazine/article/blogoskeptics\\_ponder\\_regulation\\_in\\_europe/](http://www.ejc.net/magazine/article/blogoskeptics_ponder_regulation_in_europe/))
- Russell, A. (2006) Rough Consensus and Running Code' and the Internet-OSI Standards War. *IEEE Annals of the History of Computing*, 28(3): 48 - 61
- Thomson, I. (2008) Indonesia tries to ban web porn. *IT News*, March 27, (<http://www.itnews.com.au/News/72771,indonesia-tries-to-ban-web-porn.aspx>)
- Waters, D. (2006) Internet bill of rights proposed. *BBC*, November 1, (<http://news.bbc.co.uk/1/hi/technology/6106452.stm>)
- Zittrain, J. (1999) ICANN: Between the Public and the Private Comments Before Congress. *Berkeley Technology Law Journal*, 14(3): 1074 - 1091





# Internet Content Control and Internet Freedom Campaign

**Chen-Dong Tso**

**Department of Political Science, National Taiwan University**

## ABSTRACT

Regulations on Internet content has increasingly widespread recently. Not only governments in the newly democratizing countries in Southeast Asia but also those in the stable democracies in the West attempt to tighten their control over Internet content. Ever since its invention, Internet symbolizes a way to express individual freedom and accommodate heterogonous opinions with modern technology. It has a lot to do with the unique social condition of the country where Internet is invented, that is, the United States. However, when those who are from non-Western societies become the mainstay among the global netizens, the regulatory spirit based on the American experiences unavoidably faces pressure for redecoration. In order to maintain freedom spirit of Internet as it was invented, it requires the formation of global consensus and participation in the consensus building process by the civil society. Moreover, reassertion of a strong belief in Internet freedom by the advanced democracies and collaboration between civil society groups in the West and their counterparts in the emerging democracies would play a crucial role.

**KEYWORDS:** Internet Content Control, Internet Bill of Rights,  
Global Governance

