

●查先进

面向高速信息网络的国家信息政策

ABSTRACT There is a great need for a national information policy in an environment of high-speed information networks. The objective of the national information policy oriented to high-speed information networks is to coordinate social activities of all relevant people and organisations on networks, thus maximising economic efficiency. It is a system of objectives, including general ones and part ones. The national information policy includes network construction and development policies, network information resources policies, industrial policies, market policies, etc.

KEY WORDS High-speed information network. National information policy.

CLASS NUMBER G350

1 高速信息网络环境下的国家信息政策需求

1.1 高速信息网络的巨大社会影响

1946年,世界上诞生了第一台重达30吨的电子计算机,谁也不曾料到,这硕大无比的“怪物”竟在不足50年的时间里与后起的远程通信技术、网络技术以及其它信息相关技术一起开创了一个人类文明的新时代——网络信息时代。高速信息网络是上述信息技术的集大成者,是网络信息时代的重要象征。据统计,在现已建成的高速信息网络的雏形因特网中,全球网民已超过1亿人。在高速传输的信息网络上,计算机网、通信网、信息及信息服务资源网相互渗透、相互融合、互联互通,形成了一个有机的整体。实践证明,高速信息网络的出现不仅有力地改变了人类的生产、交换和生活方式,成为推动全球经济一体化增长的主要

动力,而且对整个社会的文明也产生了极其深刻的影响。

另一方面,高速信息网络在以前所未有的速度把人类推向文明新时代的同时,也产生出许许多多始料未及的社会危害,如信息安全和产权不能得到有效的保障、信息污染和信息犯罪日益加剧等。这些危害给全球的科研、教育、经济、政治、文化、生活各方面都带来了强烈的冲击和破坏,其波及范围之广、危害程度之大、渗透速度之快都令人震惊和难以置信,一些受到其危害的组织和机构甚至谈“网”色变。据报道,目前网络犯罪率正处于持续上升的阶段。犯罪手段一般是针对网络弱点、操作系统或软件本身的缺陷盗窃或破坏网络上传输的信息。由于安全缺乏足够的保障,所以使高速信息网络难以在军事、商业、高新技术等领域拓展和应用。在美国,中央情报局、司法部、国家航空航天局、空军、五角大楼等要害部门都频频留下过“黑客”光顾的痕迹。1994年美国空军计算机网络受到500次以上的袭击,1995年五角大楼计

• 本文属国家教委“九五”人文、社会科学规划项目“面向高速信息网络的信息资源管理”的研究成果。

计算机系统受到袭击达 25 万次,1996 年美国用于提高网络安全性方面的投入达 10 亿美元。在信息产权方面,目前世界各国的知识产权法律保护体系都没有预见和考虑到高速信息网络的产生和发展所带来的惊人影响,如信息的网络传输就没有被包括在版权人的复制权和发行权中^[1]。在信息污染方面,由于高速信息网络是一个巨大的开放性空间,任何入网者都可以将信息在网上自由存放,也可以很方便地获取网上信息。网络进出和信息存取的方便使网上信息量急剧膨胀,并在很多地方出现“卫生死角”,一些粗制滥造、伪劣、过时、淫秽和病毒信息大量充斥于网上,使网络信息资源的组织管理显得日益困难。由此可见,不论是社会正效应还是社会负效应,高速信息网络的社会影响都是巨大和深刻的。

1.2 高速信息网络的国家信息政策需求

为了放大高速信息网络产生的巨大社会正效应,弱化其负效应,一些国家和国际组织正试图从法律的角度来寻求最佳的高速信息网络社会关系。1995 年 9 月,美国知识产权工作组公布了一份题为《知识产权与国家信息基础设施》(白皮书)的最终报告^[2];1996 年 12 月;在世界知识产权组织主持的一次外交会议上,120 多个国家的代表正式缔结了《世界知识产权组织版权条约》和《世界知识产权组织表演和唱片条约》^[3]。这些白皮书和条约均是适应高速信息网络环境下的信息传输行为应运而生的。法治的力量具备强制性、长效性的特点,在调整高速信息网络的某些比较稳定的社会关系(如信息产权保护)方面见长,然而,高速信息网络的发展变化却是日新月异的,在多数情况下,一个问题还没来得及解决,新的问题又会不断地涌现。因此,相对稳定、制订程序繁琐的法律手段不可能是调整高速信息网络一切社会关系的灵丹妙药。相形之下,随着国家的发展目标、政治、经济、文化等社会状况和条件的变化而改变的国家信息政策要灵敏得多,在某种程度上更适合高速信息网络发展变化迅速的客观实际。实践证明,高速信息

网络导致的政策需求是多方面和多层次的,而且随着高速信息网络环境的日新月异,新的政策需求还会层出不穷地显现出来。

1.2.1 如何建设和发展本国的网络系统

网络系统是网络信息活动的前提和基础,任何一个国家要想与国际信息网络接轨,必须首先建设和发展本国的网络系统。这已成为各信息强国的共识。例如自美国 1993 年制定 NII 行动计划、决心建设和发展贯通全美的高速信息网络系统以来,网络系统建设和发展曾一时间成为世界各国政策需求的热点,一些国家的政府部门纷纷效仿,从政策角度展开了一场无硝烟的信息网络大战^[4]。制订网络系统建设和发展政策的目的是为了给信息资源的开发利用提供优质、可靠、形式多样的信息服务和宽松、快捷、畅通无阻的信息传输通道。

1.2.2 如何开发和利用网络信息资源

网络系统的建设和发展,为网络信息资源的开发利用提供了前所未有的技术基础和条件。在网络系统优势的吸引下,越来越多的人成为网络用户并借助于网络系统提供的技术支持享用网上信息资源。另一方面,网络系统环境的特殊性和网络服务的复杂性又使网络信息资源的开发利用面临新的难题。如如何在网络数据库、信息技术与网络设备的引进和自行开发设计之间作出合理选择,如何进行网络信息投资,如何培养和造就网络信息人才等,都迫切需要从政策上提供一个指南和准则。

1.2.3 如何促进网络的产业化和市场化

产业化和市场化是当今世界各国发展经济的基本经验。高速信息网络作为全球经济发展新的增长点,必然要选择产业化和市场化发展道路。目前,高速信息网络的发展尚处于起步阶段,网络信息市场尽管很庞大,但市场结构却是脆弱的、内部运行机制也是不完善的;网络信息产业与此类似,尽管气势恢弘,但却很稚嫩。这一切决定了高速信息网络在产业化和市场化方面都迫切需要政府部门的政策扶持、规范和引导。

除了上述政策需求外,高速信息网络的国

家信息政策需求内容还有很多,如,如何维护国家的主权和利益、如何开展国际信息往来、发展中国家如何缩短与发达国家之间的信息差距^[5]等。高速信息网络的特殊环境迫切要求世界各国对现行的国家信息政策进行大刀阔斧地修订,对高速信息网络的发展加以正确的引导和控制,以达到趋利避害的目的。

2 面向高速信息网络的国家信息政策目标

面向高速信息网络的国家信息政策旨在协调高速信息网络上各方面的社会行为,以谋求经济福利最大化。严格来讲,面向高速信息网络的国家信息政策目标是一个目标体系,该体系包含总目标及其多层次分解与展开而形成的若干个分目标。政策目标是制订或修订国家信息政策的前提。有了政策目标,就有了工作的方向、前进的动力和实现目标的信心。

总目标既是国家信息政策总体追求的最终目标和努力方向,也是制订各层次分目标的基础。一般来说,不同的国家,或者同一国家在不同的发展时期,其国家信息政策总目标是各不相同的,有时甚至差别很大,如近期美国强调促进民间投资、扩展全民服务、保护信息安全和维护信息产权,法国强调保护自己的文化传统、维护国家主权与信息安全,加拿大强调信息平等和高速信息网络业的全面发展,而广大的发展中国家则注重信息主权的维护、信息技术的选择和引进、信息资源的开发与利用等问题^[6]。

在研究面向高速信息网络的国家信息政策总目标时,一般应考虑:

(1) 是否正确反映了各国在不同发展时期具体的信息国情和政策需求实际;

(2) 是否体现出该国在该时期发展的方向和战略重点;

(3) 是否有利于发展高速信息网络,并放大其所带来的社会正效应;

(4) 是否有利于弱化高速信息网络带来的

社会负效应,并在规范高速信息网络社会行为方面提供一个指南;

(5) 是否有利于在一定时期内适应高速信息网络日新月异的变化和发展特殊性。

分目标是总目标分解与展开的结果,是总目标任务具体的体现。正确分解与展开总目标有利于理解和把握总目标的内容,并有助于总目标的实现。分解与展开总目标可以从多种角度进行,如从高速信息网络的影响后果出发,可将总目标分解为鼓励性政策分目标和限制性政策分目标,前者有利于放大网络正效应,后者有利于弱化网络负效应。如果按同一时期内国家信息政策的内容范畴来分解,则可划分为网络系统建设和发展政策分目标、网络信息资源政策分目标、网络信息产业政策分目标、网络信息市场政策分目标等。这些具体的分目标在多数情况下还可以进一步逐层分解与展开,而且在不同的国家、不同的发展时期有不同的目标内容。

在研究面向高速信息网络的国家信息政策分目标时,一般应考虑:

(1) 是否反映了当时的高速信息网络环境和多层次、多角度的政策需求实际;

(2) 是否服从总目标的利益,并受总目标的约束;

(3) 是否有利于总目标任务的最终实现;

(4) 各分目标之间是否相互协调并彼此保持相对的独立性。

3 面向高速信息网络的国家信息政策内容框架

高速信息网络政策需求的复杂性和管理目标的多元性,决定了国家信息政策应以一个政策体系的形式出现。该体系由一系列具体的政策组成,并以相互联系、相互制约的方式作用于社会而产生系统效应。

3.1 网络系统建设和发展政策

网络系统建设和发展政策涉及高速信息网络建设和发展的模式、目标、战略、步骤和重

点,反映了各国政府建设和发展高速信息网络总的计划和基本观点,它具体又包括网络信息服务、网络安全和防卫、网络基础设施等系统的建设和发展政策。目前,世界各国围绕NII已形成了各自不同但都与本国国情相适应的网络系统建设和发展政策策略,如美国强调市场竞争,通过税收、法规、政策促进民间投资,发挥政府的催化剂作用;加拿大采取了与美国“联为一体”的战略,借助美国的信息实力谋求本国高速信息网络系统的发展;英国提出了集中控制的发展模式,反对自由化的发展倾向^[7];中国则针对本国的人力、财力和技术条件,以“三金”工程为突破口,提出了“金字号系统”工程的网络系统建设和发展战略。

3.2 网络信息资源政策

信息资源包括信息以及与信息相关的技术、人才、投资等信息活动要素^[8]。与此相对应,网络信息资源政策由下述具体政策构成:

(1) 网络信息政策。包括高速信息网络信息的搜集、开发利用、合理布局、组织协调政策;网络信息传输的组织管理和控制政策;跨国信息流通政策等。

(2) 网络信息技术政策。包括高速信息网络信息技术的配置与应用、开发与创新、引进与出口、标准化等政策。

(3) 网络信息人才政策。包括高速信息网络人才的培养、素质要求、选拔任用、考核晋升、地位待遇、管理与评估等政策。

(4) 网络信息投资政策。包括高速信息网络投资资金的来源渠道、构成、分配方式以及投资的强度、主体、调控机制等政策。

3.3 网络信息产业政策

目前,围绕高速信息网络而展开的信息活动正在发展壮大为一种产业,该产业包括网络信息提供业、网络信息组织业、网络技术服务业、网络基础设施提供业、网络信息服务业、网络管理协调业等分支行业^[9]。面向高速信息网络的信息产业政策涉及上述各分支行业。网络信息产业政策一般可分为信息产业结构政策和信息产业组织政策,前者致力于信息产业结构

的协调,解决如何扶植有潜在优势的、能够带动整个结构升级换代的产业部门和转移或限制正在衰退的、缺乏发展潜力的产业部门的问题;后者要解决的是如何建立一种更高级的组织结构,以形成一种既有利于正当竞争但又不竞争过度的高速信息网络产业组织结构。

3.4 网络信息市场政策

网络信息商品供给与需求的迅速膨胀以及大量网络信息商品交易和中介行为的出现,导致了网络信息市场的悄然兴起。与其它任何市场都截然不同的是,网络信息市场在形成之初便是带有全球性的,信息商品的供给、需求、中介各方散布于无形的国际大市场中,这给市场的管理带来了难度。网络信息市场政策致力于解决这一难题,一般包括网络信息市场的兴建和改造、信息商品的定价和交易规则、信息市场公平竞争环境的建立和维护、信息市场收入的分配、信息中介的组织和规范、信息用户的挖掘和教育培养等政策。

参考文献

- 1 薛虹. 纳入版权保护体系的网络传输. 中国法学, 1998(3)
- 2 应明. 作品在计算机互联网络上向公众传播行为的法律调整. 著作权, 1997(2)
- 3 郑成思. 两个新的版权条约初探. 著作权, 1998(1)
- 4 查先进. 走向“信息高速公路”的中国“三金”工程. 国外情报科学, 1996(2)
- 5 卢泰宏著. 国家信息政策. 北京: 科学技术文献出版社, 1993
- 6 马费成等. 面向高速信息网络的信息资源管理(三). 中国图书馆学报, 1998, 24(3)
- 7 梁俊兰. 国外信息政策的发展道路. 国外社会科学, 1997(2)
- 8 马费成等. 信息经济学. 武汉: 武汉大学出版社, 1997
- 9 马费成等. 面向高速信息网络的信息资源管理(二). 中国图书馆学报, 1998, 24(2)

查先进 武汉大学图书情报学院讲师、博士研究生。通讯地址: 武汉市。邮编 430072

(来稿时间: 1998-09-15. 编发者: 李万健)