中国图书馆学报(双月刊)1999 年第 6 期
ZHONGGUO TUSHUGUANXUEBAO

●朱庆华

因特网上有害信息防范的国际动向*

摘 要 世界主要国家和国际组织对因特网上违法、有害信息的防范,技术上的主要措施是过滤软件和分级制度的使用;制度上的措施包括民间的自主对应和政府的法律对应。因特网上信息的传播者和接受者的行为要符合正常的伦理准则;各国也应完善法律体系,打击网络犯罪。参考文献 11。

关键词 因特网 有害信息 违法信息 防范
分类号 G350

ABSTRACT To prevent illegal and unhealthy information on the Internet, major countries and international organisations use filtering software and hierarchical systems. Activities of information disseminators and recipients should be in accordance with normal ethical codes. We should improve our legal system and punish network crimes. 11 refs.

KEY WORDS Internet. Unhealthy information. Illegal information. Prevention.
CLASS NUMBER G350

1 导言

因特网的兴起使人类正迈向网络社会的新时代。但因特网上信息污染却日益严重,存在大量的淫秽色情、暴力恐怖、反政府及种族歧视等信息。欧洲委员会根据保护的法律权益的不同,将这些违法、有害信息区分为如表 1 所示的内容[1]。

这些违法、有害信息对因特网信息资源的正常开发、利用造成了极大危害,各国均采取了相应的防范措施。准确把握因特网上有害信息防范的国际动向,不仅可以丰富、完善信息资源管理的内容,而且可以更好地充分利用有价值的国际信息资源,防止和控制有害信息的侵入,从而为加速我国社会信息化的进程、加强我国社会主义精神文明建设服务。

2 美国对有害信息的防范

在因特网最为普及的美国,以淫秽色情为主的有害信息泛滥到了司空见惯的程度。1995 年,卡内基·梅隆大学的研究小组发表了令人震惊的调查报告——《信息高速公路上的色情交易》[2]。该报告第一次对网络色情交易进行了客观翔实的描述,首次揭示了美国网络色情业的现状及发展趋势。面对日

表 1

保护的法律权益	违法、有害信息的内容
国家安全保障	制造炸弹、制造违法药物、恐怖活动
未成年人的保护	暴力、色情
个人尊严的保护	种族歧视
经济的安全、可靠性	欺诈、信用卡的盗用
信息的安全、可靠性	恶意黑客行为
隐私权的保护	不正当个人信息的流通、电子骚扰通信
名誉、信用的保护	中伤、不法的比较广告
知识产权的保护	软件、音乐等著作权的盗用

本文为江苏省哲学社会科学研究“九五”规划立项非资助课题——“网络环境下有害信息的控制策略研究”之成果。

益泛滥的网络色情交易, 1995 年初由两位参议员建议在原来为了制止拨打色情电话而制订的《通信行为准则法案》(Communication Decency Act)的基础上增加制止网络色情犯罪的内容, 建议任何人故意向 18 岁以下的未成年人散布网络色情资料即处以 10 万美元的罚款及 2 年有期徒刑。该法案 1995 年 12 月获美国联邦通信委员会(FCC)批准, 并获国会通过。1996 年 2 月, 克林顿总统批准了这一法案, 使之成为法律。该法案规定, "企图干扰、诋毁、威胁或刁难别人的淫秽、淫荡、猥亵、肮脏或下流的网络通信"为犯罪。但美国联邦法院以政府想以此对传统印刷品或广播严厉控制的方式来规范网络内容, 违背了美国宪法第一修正案有关言论自由的规定为理由, 于 1997 年 6 月裁决该法案无效。1998 年 10 月, 美国国会通过了《儿童网络保护法案》(Child Online Protection Act), 但该法案已被言论自由基金会联合 17 名原告起诉, 称它的出台是政府再次企图限制网络言论自由, 目前正由费城地方法院审理中。

围绕网络色情信息限制与反限制的论争焦点, 在于美国宪法第一修正案规定的每个美国公民拥有的言论与通信自由是否也适用于计算机网络。因特网究竟是属于像报纸一样的印刷媒体, 还是像电视一样的广播媒体? 前者不受政府干涉, 后者则处于 FCC 的严格管制之下。美国百姓对此的看法不尽相同。因此, 如何最终解决网络上防止有害信息的法律问题, 在美国仍不明朗。不过美国政府在促进过滤软件的开发、分级制度(rating system)的导入、打击网络犯罪等行动上是不遗余力的。美国国会组建了一支由警方和特工人员组成的打击计算机犯罪的特别组织, 联邦调查局还于 1998 年 2 月专门成立了计算机犯罪调查小组, 1999 年成员将达 125 人, 在美国 7 个城市设有计算机犯罪调查小队[3]。美国政府鼓励网络服务商及设备制造商的自我约束规范, 大力推进对特定信息选择技术的开发, 如 Surf-Watch, Cyber Patrol 等这些过滤软件的开发成功, 能够限制用户对因特网上特定网址的获取。1995 年底, 由微软、网景、美国在线等 39 家公司公布了一种标签格式标准, 即 PICS —— 因特网内容选择平台(Platform for the Internet Content Selection), 从而提供了一种行之有效的过滤手段和管理方案。与前述的信息选择软件不同, 这种新的因特网内容选择平台是在信息接收者和信息源之间插入阻塞软件的方法来实现因特网内容的选择[4]。类似于电影分级审查制度, PICS 将因特网上的信息分为性、暴力、语言和裸体镜头 4 个方面, 每个方面的信息又分为 0～4 级, 0 级表示无害, 级别越高, 危害越大。用户可设定这种软件的"过滤"标准, 如果计算机在调阅因特网时遇到超过这一标准的信息就会拒绝显示, 从而保证所获取的信息是安全无害的。

3 欧盟国家对有害信息的防范

欧盟各国中奥地利、比利时、荷兰、英国、德国已经开设了处理违法及有害信息内容的专门热线, 法国、希腊、意大利对此问题的讨论正在进行之中, 丹麦、芬兰、爱尔兰、瑞典也成立了处理相同问题的专门机构。因此可以认为欧盟各国均认识到了因特网上违法、有害信息防范的必要性。以下仅以英国、法国和德国为例作一介绍[5]。

3.1 英国

1996 年 9 月 23 日, 英国的因特网服务商协会, 伦敦因特网交流会及安全网络基金会 3 家团体推出了一项能使儿童免受因特网色情信息毒害的计划 —— "安全网络 R3(R3 Satety-Net), 受到了政府、警察、业界人士的欢迎。安全网络计划有两个目的: 一是为了打击犯罪行为特别是在儿童色情方面的; 二是使家长和老师可以检查因特网上有关青少年题材的内容。

该计划的主要内容是发挥安全网络基金会的独立作用, 接受、处理因特网上儿童色情及其他违法信息的投诉, 支持分级制度技术的开发。具体包括: (1) 开展有关网络信息内容合法性的表达及定级活动; (2) 通过电话、信函、电子邮件及传真, 开设投诉热线; (3) 对于在英国国内制作的违法信息, 力图追踪其来源, 并排查出制作者。

3.2 法国

1996 年 6 月, 法国的《电气通信规则法》在国民议会获得通过。该法的主要内容是: (1) 视听觉通信服务的从业者有义务限制针对用户的特定信息服务的获取, 并且提供能够可供选择信息内容的技术手段。(2) 由网络信息服务的提供者、制作者、利用者及学者组成的"计算机通信高等委员会"(CST)负责网络信息服务行业有关的调查研究, 接受投诉, 向检察机关起诉以及为了制定共同的伦理道德准则而进行的国际合作。(3) 遵守伦理规定的网络信息服务

业者只要不是故意或没有证据证明参与犯罪, 不追究由于视听觉通信服务而引起的犯罪的刑事责任。

1996 年 7 月 24 日, 针对有关网络信息服务业者的免于刑事处分的后两条内容, 法国宪法院以缺乏明确性违反了宪法为由裁定无效。1996 年 10 月法国在汉城举行的经济合作与发展组织(OECD)的工作会议上提出了有关因特网的国际合作协议的方案, 该提案由 3 部分组成: (1) 确定关系者的分类及适用规则, 信息提供者及主机服务提供者的责任原则; (2) 确定以尊重基本伦理准则及保障消费者权利为目的的指导方针; (3) 确定各签署国之间有关法律及警察相互协作的原则。

3.3 德国

随着 1996 年有关新闻出版、广播内容的自我约束规则体系的扩大, 德国提出了改善因特网信息内容的自我约束规则的方案。据此, 要求提供儿童不宜信息内容的网络服务商应该任命青少年保护委员, 由其负责接受咨询, 辅导因特网的正确使用。另外还开设热线, 开发阻断违法信息获取的新技术, 对于违反德国法律的网络有害信息传播行为予以打击。如世界上最大的商业计算机网络公司美国的"计算机服务公司"因涉嫌向德国公众传播色情图片, 1995 年巴伐利亚当局查抄了该公司驻慕尼黑办事处。经过检察官的调查起诉, 该公司德国业务部经理被德国法院处以两年缓刑。

1996 年 12 月 11 日, 德国政府通过了《关于信息通信服务框架规则的法案》(亦称《多媒体法案》), 1997 年交国会审议通过。该法案中包含有关因特网在内的"远距离服务"的提供者应负的责任是: (1) 对于自己提供的信息内容, 担负由一般法律规定的责任; (2) 对于他人提供的信息内容, 在技术上可以防止别人了解并且利用其内容, 同时事实上能够实现时, 规定承担相应的责任。

4 亚洲国家对有害信息的防范

由于文化传统、社会价值观与欧美截然不同, 尽管与欧美相比, 因特网的发展在亚洲落后 5 年左右, 但亚洲各国政府在因特网的利用上表现出强有力的控制姿态。从东亚到西亚, 有 20 多个国家对因特网的利用加以限制。缅甸甚至对未经许可拥有因特网服务者处以 7～14 年的有期徒刑。下面仅以日本、中国和新加坡为例说明亚洲国家在因特网有害信息的防范上的现状。

4.1 日本

因特网在日本的兴起, 始于 1994 年下半年, 到 1996 年底估计日本约有 500 万因特网用户, 到 2000 年预计将达到 1000 万。尽管在日本利用计算机网络进行犯罪的案件比欧美要少, 犯罪水平也较低, 但犯罪活动增加的速度却相当惊人。据日本警方公布的数字, 1993 年发生的这类案件为 32 起, 1996 年上升到 178 起, 1997 年已增加到 263 起, 5 年增加了 4 倍[6]。1996 年 2 月日本警方破获首例向因特网输入大量黄色图片的犯罪案件, 1998 年 12 月又破获了利用因特网向那些欲图自杀者提供氰化物胶囊的案件。为了防范因特网上的有害信息, 日本警方主张对于那些利用网络有意陷社会、经济系统于混乱的非法行为应给予刑事处分, 对于那些在网络上传播的犯罪信息, 应明确规定享有检查权[7]。警方认为伴随因特网普及而增加的网络犯罪已成为日本治安的新威胁, 为此应建立"网络警察"体制, 招募具有专业知识的人才, 添置必要的仪器设备。日本警察厅将花费 19.5 亿日元组建 13 个黑客特别调查小组和 2 个计算机恐怖活动调查小组, 以打击日益猖獗的网络犯罪活动, 该计划从 1999 年 4 月起实施[8]。日本政府还制订了一项禁止未经授权进入计算机网络的法律草案, 这项草案将于 1999 年 6 月提交国会审议[9]。

与警察厅的做法相异, 通商产业省也探讨作为社会基础结构功能的大型网络(如防卫、原子能、宇航、交通、医疗等)的安全对策问题。1997 年 9 月通产省成立了"大型企业网络安全对策委员会", 建立了被害投诉制度, 指定日本情报处理振兴事业协会(IPA)为受理机构。1996 年 8 月成立了"计算机紧急反应中心", 该中心针对侵入网络的犯罪活动开展入侵手法的分析, 处置方法的研究等活动[10]。日本于 1998 年 6 月在京都成立"高技术犯罪信息中心"和 1998 年 10 月在东京成立"高技术犯罪调查分析中心", 中心成员来自计算机设备制作商、网络服务商、警察、律师等。像这样集中各领域成员智慧的民间组织在防止网络犯罪活动中也发挥了重要的作用[11]。

4.2 中国

据我国因特网信息中心(CNNIC)公布的统计数据, 我国网民人数截止 1998 年底已达到 210 万, 比 1997 年底增加 2 倍多。随着网络用户数量的增加, 利用网络传播、获取违法及有害信息的活动不断

增加。早在 1995 年公安部计算机管理监察司就提醒国人注意有害信息已侵袭我国。

从 90 年代起, 我国相继出台了有关保证网络安全、防范有害信息侵入的法律法规。1994 年 2 月发布实施了《计算机信息系统安全保护条例》; 1995 年人大通过的《警察法》规定由公安部门监督管理计算机信息系统安全保护工作; 1997 年 3 月人大修订通过的新刑法首次规定了"计算机犯罪", 在"妨碍社会管理秩序罪"一章中新增加了有关计算机犯罪的条款, 1997 年 5 月 20 日国务院公布了经过修订的《中华人民共和国计算机信息网络国际联网管理暂行规定》, 其具体的实施办法也于 1997 年 12 月 8 日经国务院信息化工作领导小组制定并发布实施。这些法律法规的出台为防止网络违法、有害信息的传播, 制止网络犯罪提供了法律依据。

在打击网络犯罪活动方面, 1983 年公安部就成立了计算机管理监察局, 并在公安机关建立了相应的机构, 一支"网上警察"队伍正在逐步形成。据公安部透露, 1998 年我国共破获计算机犯罪案件近百起, 抓获黑客上百名。此外民间组织机构也在筹建之中, 由众多大型网络用户和从事网络安全产品生产和服务的公司及个人组成的中国网络安全联盟将于 1999 年 5 月成立, 表明了网络业者的自律、自我规范意识正在形成。

4.3 新加坡

新加坡过去也有《误用电脑法案》, 但该法案没有关于如何对高科技淫秽活动进行定罪的内容。为此新加坡政府加强了对网络中违法、有害信息的立法管理工作。1996 年 9 月, 新加坡广播局发表了针对网络服务商的分级、许可制度, 禁止网络服务商提供任何可能激起反政府情绪的网络信息, 规定网络服务商必须使用一种所谓的"代用电脑"将公众与淫秽电脑网址隔离, 而且在新加坡登记的政党、政治和宗教团体在获得网址的使用权之前, 必须得到政府的许可证。

5 国际组织对有害信息的防范

有关的国际组织在因特网信息流通规则的制定方面也表示出极大的关注, 发挥着积极的作用。

经济合作与发展组织(OECD)于 1992 年 11 月发表了《关于信息系统的安全指针》, 提出了网络安全的 9 项原则, 即责任原则、公知原则、伦理原则、综合原则、比例原则、统一原则、适时性原则、再评价性原则和民主性原则。这一指针已成为各成员国网络安全保护工作的准则。1996 年 2 月, OECD 在堪培拉召开的信息计算机通信政策委员会(ICCP)会议上讨论了关于因特网规范化的制定国际性指针的必要性, 当年 10 月在汉城召开的工作会议上讨论了由法国提出的有关因特网国际协作协议的提案。

国际电信联合会(ITU)在 1996 年 10 月召开的第 2 次世界电气通信标准化会议(WTSC96)上讨论了有关因特网上信息内容的问题。

不仅在这些国际组织层次上, 而且在欧洲、亚洲等地区水平上也进行了有关讨论。尤其是欧盟表现出积极的态度。1996 年 10 月欧洲委员会发表《因特网上违法及有害信息》的报告, 该报告提出的政策包括: 在欧盟各成员国间加强合作来实施现有的法规; 网络服务商进行自我约束; 扩大过滤软件和分级制度的使用从而使用户无法接触到有害信息。1997 年 11 月欧洲委员会又提出了"促进因特网安全利用的行动计划", 该行动计划实际上是对前述报告的完善, 它包括的主要内容从违法及有害信息的定义, 到防止其流通的措施; 从过滤软件、分级制度的导入, 到主运营规则的制定, 明确指出对因特网上有害信息的防范在于技术上及自我约束机制的建立上。该行动计划的目标在于与产业界密切合作, 构筑用户友好的安全有效的因特网环境。

6 结语

从对世界主要国家在因特网上违法、有害信息防范的分析和讨论可以看出, 对违法、有害信息的防范主要采取的措施表现在技术和制度两方面。技术上的措施主要是过滤软件及分级制度的使用; 制度上的措施包括民间的自主对应和政府的法律对应两方面。前者要求因特网中信息的传播者、提供者、接受者要自重、自爱、自律, 其行为要符合正常的伦理准则; 后者要求各个国家完善现有的法律体系, 依靠法律武器来打击网络犯罪。

当前应采取的具体手段可从以下几方面考虑: (1) 强化国际合作; (2) 促进各国自主防范; (3) 强化技术对应措施的协作; (4) 建立投诉处理体制; (5) 开展网络用户教育等。

由于因特网的固有特点, 而各(下转第 59 页)

18 URL: http://www.lib.ncsu.edu/staff/morgan/alcuin/wwed-catalogs.html
19 陈雪华. 图书馆与网络资源. 台北: 文华图书馆管理咨询公司, 1996: 87
20 URL: http://www.eb.com
21 URL: http://thorplus.lib.prudue.edu/reference/index.html
22 URL: http://www.cs.cmu.edu/Web/references.html
23 URL: http://ipl.sils.umich.edu
24 URL: http://csi.carl.org
25 URL: http://www.lib.umi.com.dissertations
26 URL: http://www.umi.com/globalauto
27 URL: http://firstsearch.global.oclc.org/login
28 URL: http://frank.mtsu.edu/~kmiddlet/toddhome/vref.html
29 URL: http://166.111.132.20/trsdocs/hoome.html
30 URL: http://www.lib.udel.edu/unindexed/ccondemo
31 URL: http://www.uvm.edu:80/maclenn
32 URL: http://unixg.ubc.ca:7001/0/providers/hss/zjj/ejhome.html
33 URL: gopher://arl.cni.org:70/11/scomm/edir
34 URL: http://www.mid.net:80/KOVACS
35 URL: http://www.freenet.cleveland.edu
36 URL: http://www.freenet.hsc.colorado.edu
37 秦海波. "政府上网工程"正式启动. 经济日报. 1999-01-23(2)
38, 39 Lancaster, F. W. The evolution of electronic publishing. Library Trends, vol. 43, no. 4: 518～527
40 URL: http://jefferson.villiage.Virginia.edu/pmc
41 URL: http://www.chinainfo.gov.cn/periodical/zgkjqkyj/index.htm
42 Heting Chu. Electronic journals in American academic libraries: a view from within. In: Proceedings of International Conference on New Missions of Academic Libraries in the 21st Century, Beijing, Oct. 1998. Beijing: Peking Univ. Pr., 1998: 365～373
43 Bishop, Ann Peterson. Scholarly journals on the net: a reader's assessment. Library Trends, vol. 43, no. 4: 544～570
44 Alberico, R. and Micco, M. Expert systems for reference and information retrieval. Westport, CT; Meckler, 1990: 154
45 Lancaster, F. W. and Sandore, Beth. Technology and management in library series. Champaign, IL: University of Illinois, c 1997: 180
46 St. Lifer, Evan. Network: new roles, same mission. Library Journal, vol. 121, no. 19: 26～30
47 刘嘉. 信息时代中图书馆员的角色定位. 图书与情报, 1998(3): 74～76
48 URL: http://www.lib.pku.edu.cn
49 URL: http://www.lib.tshinghua.edu.cn/NEW/home67.htm

刘　嘉　北京大学信息管理系 97 级博士生, 已在内外公开发表学术论文 30 余篇。通讯地址: 北京中关村。邮编 100871。

(来稿时间: 1999-05-11。编发者: 翟凤岐)

(上接第 63 页) 国都具有不同的文化背景、价值观念、法律制度, 可以预言, 因特网上违法、有害信息的防范, 是一个复杂的、不易解决的大问题, 网络空间的净化将是一个长期任务。

参考文献

1, 5 http://www.mpt.go.jp/policyreports/japanese/group/inrernet/kankyou-3.html
2 Marty Rimm. Marketing Pornography on the Information Highway. Georgetown Law Journal, 83: 1849～1934
3 见: 参考消息, 1998-10-22(11)
4 宋歌, 潘越. PICS: Internet 内容选择与过滤系统的关键技术. 国际电子报, 1997-03-24: 45～46
6 见: 日本经济新闻, 1998-06-02(39)
7 情报サービス产业协会. 情报サービス产业白书 1998. 东京: コンピュータ・エージ社, 1998: 61～62
8 见: 读卖新闻, 1998-12-28(32)
9 见: 参考消息, 1999-03-01(7)
10 日本情报处理开发协会. 情报化白书 1998. 东京: コンピュータ・エージ社, 1998: 273～279
11 见: 产经新闻, 1998-10-05(14)

朱庆华　1963 年生, 1990 年 4 月～1991 年 9 月日本庆应大学进修, 1997 年 10 月～1998 年 10 月日本图书馆情报大学访问学者。现为南京大学信息管理系在读博士生, 副教授。通讯地址: 江苏南京。邮编 210093。

(来稿时间: 1999-05-19。编发者: 刘喜申)