

●胡昌平 李枫林 杨成明

网络信息服务的监督

摘要 从分析网络信息服务正负效应及其问题出发,讨论了对其实实施监督的基本要求、原则、内容和体系。根据网络服务特征,在客观实际问题的解决探索中提出了网络信息服务的系统化、专门化和开放性组织管理模式。参考文献7。

关键词 网络信息服务 社会监督 信息管理

分类号 G350

ABSTRACT Starting with an analysis of positive and negative effects of network information services, the authors discuss the basic requirements, principles, contents and systems of their supervision. Based on their characteristics, they propose management patterns of systemization, specialization and openness. 7 refs.

KEY WORDS Network information services. Social supervision. Information management.

CLASS NUMBER G350

以因特网发展、应用与普及为标志的互联网服务正改变着社会经济、科技和文化发展的面貌,由此带来了网络电子业务和网络经济的繁荣。网络信息服务在新世纪更加迅速发展和利用已成为不争的事实^[1]。然而,在网络服务产生正面效应的同时,其负面效应和网络信息行为的失控现象也十分突出,由此提出了对网络信息服务的监督、管理和控制问题。提出和探索其中的监督问题,寻求其中的客观规律和解决问题的思路正是我们要探讨的核心问题的出发点。

1 网络信息服务的问题及其对服务监督的目标要求

1.1 网络信息服务的现存问题

(1)信息污染。互联网通信方式和协议决定了信息利用和交流的自由性,在大量有用的资源进入互联网的同时,有害信息的侵入和虚假信息的传播已成为社会的一大公害^[2]。其危害,一是污染了互联网中的信息源和信息环境,二是干扰了用户对有益于社会的信息资源的开发和利用。尽管各国有关机构采取了多种技术手段控制、限制这些信息的传播和访问,然而“信息自由”的负面影响和互联网自身的运作模式,决定了污染的客观存在和扩散。互联网信息污染的防治已成为全球关注的一大社会问题。

(2)网络侵权。互联网信息资源共享有别于传统

的信息资源共享模式,不加限制的信息共享导致对信息主体权益的侵犯和利益损害。网络上的信息侵权主要表现在:国家秘密的网上泄漏,其危害及影响面远大于其他传播方式的泄漏,直接危害国家安全和国家利益;个人和组织秘密泄漏造成对其主体的侵害;通过网站传播具有知识产权的论著或其他信息,是对知识产权主体的侵犯。

(3)网络犯罪。在网上传播有损于社会道德的污染信息和严重的侵权行为本身就是一种犯罪。网络犯罪的主要形式还有:网络诈骗,即利用网络信息传播,进行金融、交易等方面的诈骗活动;入侵政府部门、企业或其他部门的网站,利用修改指令和基本业务信息的手段谋取不正当利益;其他形式的犯罪,包括网络电子商务和其他业务中的犯罪等。

(4)价格欺诈与垄断。互联网经营业务广泛,既包括网络接入服务(ISP),又包括信息内容服务(ICP)和其他基于多种业务的服务^[3]。由于网络信息服务的综合性或多层面的定价模式,经营者之间的不正当竞争和面向最终用户的服务定价往往处于无序状态。与其他服务相比,经营者的价格欺诈和垄断的存在更为严重。欺诈和垄断的直接后果是造成网络服务的不合理和不平等交易,直接影响网络服务社会效益的发挥。

(5)服务技术质量。它主要存在于技术和服务两个方面:网络接入通道和技术条件的差异,导致用户利用网络服务的技术差别,如我国用户(特别是一些专网的接入用户),由于通道拥塞,不仅接入速度慢,而且无法利用高质量的服务业务;对于网络信息组织、提供、发布与交流等方面的服务,“网络”所提供的服务质量参差不齐,服务上鱼目混珠的情况比较普遍^[4]。

网络信息服务的现存问题还包括服务的标准化和服务管理问题。标准化程度不高和管理失控,使网络信息服务的利用受到不应有限制。

1.2 网络信息服务监督的目标要求

网络信息服务问题的解决,从管理角度上看其主要原因是服务的管理相对于网络发展的滞后。其中,对网络服务的监督矛盾突出。网络服务的监督是维护网络秩序,确保服务业务有效性,防止各种不正当行为发生的重要保证。网络服务监督应针对存在的问题进行,其目标要求包括以下几个方面。

(1)通过监督,实现网络信息服务的社会保障目标。监督网络信息服务并不是限制服务的发展,相反,它是限制不利于网络信息服务的社会化发展和业务开拓的行为,控制对网络信息资源的污染,改善网络信息组织与服务的社会环境、技术环境、信息环境与物质、技术条件,实现网络信息服务的社会保障监督目标。

(2)通过监督,实现有效保障国家利益、公众利益和用户权益的目标。网络信息服务必须使国家、社会公众与用户受益,任何损害国家安全、国家利益、社会公众与用户利益的行为都应得到及时制止,否则就失去了网络存在的意义。“利益目标”的实现要求在监督过程中及时发现问题,建立有效的利益保障监控体系,并在制度上确保监督目标的实现。

(3)通过监督,维持正常的网络信息服务市场秩序。网络信息服务的复杂性、管理上的多元性和当前存在着的某些无序状态,要求进行网络信息服务市场竞争、经营环节和运作的监督,达到保护网络信息服务市场,约束各方面行为,建立有序的运作秩序、促进网络信息服务逐步完善和开拓以网络为基础的新型业务的目的。

(4)通过监督,实现促进信息技术进步的目标。网络信息服务对信息处理、网络通信和管理控制技术具有强烈的依赖性。淘汰过时技术,采用创新技术是获取社会经济效益的关键。对网络服务技术和技术

质量的监督应以促进网络服务持续并稳定的发展为原则,在从全局到局部问题的处理上,实现标准化技术监督的总目标和具体目标。

总之,网络信息服务监督的基本目标,以促进网络及其信息服务的发展,改善条件,保障网络信息服务的社会效益的实现为前提,从而实现以信息服务为基础的网络经济发展监督的总目标。

2 网络信息服务监督的特征、内容与手段

网络信息服务是以高技术为基础的涉及面广的高效信息服务,其监督的组织与传统信息服务有很大的不同。基于这一事实,在监督中除遵循信息服务监督的普遍原则外,应根据网络信息服务的特殊性,进行监督内容的规范,以便构建完整、可行的动态化的社会监督体系。

2.1 网络信息服务的监督特征

网络信息服务的监督特征除由网络的物理结构、技术结构、资源结构、服务结构和用户结构决定外,还由网络服务的组织模式和作用特征等方面因素决定。这些客观存在的作用因素决定了服务及其监督的基本特点。

(1)趋时空特性。网络信息服务超出时空的限制,无论何时何地,用户都可以从网络中获取所提供的服务。国际互联网上分布于世界各国各地的数字化信息已联成一体,其资源利用已打破国家和地域的限制,由此形成了信息服务中的跨国界数据流;用户可以不受时间限制,利用网络服务从事各自的业务活动。网络信息服务的趋时空特性是传统服务所不能比拟的,这一特点决定了信息服务管理与监督上的跨国界、跨地域和超出时间限制的全时监督模式^[5]。

(2)高技术特性。网络信息服务的前提是信息资源的电子化、数字化和通信的高速化与网络化,正是在这一基础上网络服务业务得以开展;也正是基于现代信息技术,出现了网络信息资源的污染、网络犯罪和有碍于服务的行为。可见,无论是在服务的组织、利用上,还是在信息污染防治、犯罪控制和国家安全与公众利益的维护上,必然借助于高技术手段。这里应该强调的是,基于高技术手段的服务,一旦出现问题,其处理与监控技术难度远大于服务的组织难度。这意味着网络信息服务的高技术特性决定了对服务监督技术的特殊要求,使得“技术监督”成为其社会化监督的一项基本保证。

(3)组合特性。网络信息服务不是一项内容单一

的服务,它集网络通信、资源开发、增值服务和其他专门服务为一体。在服务组织上,主要的服务经营商包括网络通信经营服务商、网络代理服务商、在线信息服务商、信息内容服务商、网络业务经营商等。服务经营者的相互依赖和合作与竞争的业务关系,决定了服务组织上的复杂性,由此带来了服务监督的难度。这一情况说明,网络信息服务的监督也应该是综合的,即对某一服务的监督不仅在于监督这项服务本身,还应该从这一服务的组织环节和业务关系出发,针对产生问题的根源进行监督,从根本上解决问题,促进服务的有效组合和发展。

2.2 网络信息服务的监督内容

网络信息服务的监督针对网络信息服务存在的问题及其产生原因进行组织,其思路是:从服务环节上监督网络信息服务的过程;从服务主体与客体上,监督信息服务经营者和用户;从社会监督主体上,监督实施服务管理的部门;从环境上监督与网络信息服务相关的公众与他人行为。鉴于监督对象的相互作用以及在网络信息服务组织与经营管理上的整合,可以设想采用以问题为中心、控制行为结果的网络信息服务监督模式,以此确定监督的主体内容。

根据整合监督的思路,网络信息服务监督内容可作以下归纳。

(1) 信息污染监督:从优化信息服务的环境出发,监测不符合社会道德的有害信息的网上产生,控制其传播和不良社会影响的发生;同时,监督信息资源开发、加工中的不正当行为,保证信息的客观性、准确性,防治信息加工中的污染。

(2) 网络侵权监督:对网上交流信息进行安全监控与检查,维护国家安全和国家利益;对网络发布信息的主体行为进行监督,防止信息侵权和对他人权益的侵犯,以维护基本的网络利用权益。

(3) 网络犯罪监督:针对基于互联网的金融、贸易、开发和其他商务或业务的开展,按律监督其犯罪行为,寻找犯罪证据,为打击、惩罚和控制犯罪提供事实证据。

(4) 服务价格监督:根据互联网信息服务的组织机制与价值、价格规律,进行网络接入服务、信息内容服务、增值服务和其他业务服务的价格认证,在政策、法律基础上处罚不正当价格行为,保护网络信息服务市场价格的合理性^[6]。

(5) 服务质量监督:包括对服务技术标准及使用的监督,以及对网络信息服务质量本身的监督两个方

面。通过监督发现引发质量问题的因素,进行质量控制与处罚。

(6) 其他监督:包括网络信息资源的社会共享、利用的监督 and 与网络经营有关的社会行为监督等。其监督内容由网络服务产生的新问题决定。

2.3 网络信息服务的监督手段

根据网络信息服务的内容和监督要求,应强调以下手段的利用。

(1) 政策手段。网络信息服务监督首先需要国家政策作保证。国家颁布网络信息服务政策,一是制定网络信息服务的总原则、内容、要求与组织服务方式,进行管理上的政策导向,二是制定政策执行及政策监督范围,制定执行监督规范。从服务业务环节上看,国家政策应在网络环境建设、网络开发、技术组织、资源组织、信息利用、国际合作、网络使用以及集中管理等方面规定网络监督的实施办法。

(2) 法律手段。网络信息服务的社会影响、作用面以及网络服务问题的特殊性决定了必须采用法律强制手段进行网络信息监督。一是要明确法律监督的对象和范围;二是针对网络服务中的法制监督问题,制定包括信息产权保护、信息资源共享、信息污染防治和信息犯罪处理以及网络信息服务市场与价格管理在内的法律体系,确保网络监督有法可依,达到依法行政的目的。

(3) 技术手段。技术手段的应用在网络信息服务监督中的作用是其他手段无法取代的,信息污染、信息犯罪以及其他问题的技术特性决定了必须应用“技术”手段进行检测和监控,其中诸如信息犯罪控制、信息污染防治、信息环境控制、信息权益保护,可以直接利用技术手段进行。当前的问题是,根据信息技术和网络信息服务的发展,进行网络监督技术的同步开发,以期达到预期的监督效果。

(4) 舆论手段。对网络信息服务实施有效监督需要社会公众参与,任何脱离公众舆论的监督都有着局限性。利用舆论手段进行监督的作用在于优化服务环境,创造有利于网络发展和服务利用的社会氛围,为行政监督、法律监督和技术监督的实施提供社会舆论条件。

3 网络信息服务监督的系统化、专门化和开放化

3.1 网络信息服务监督的系统化

计算机信息网络在物理上由信息库(数据库)、传输通道(电信网)和“信息处理”组成,在服务组织上,

形成了主干网经营、接入网经营、增值服务经营和依托于网络的多种形式的服务经营结合的格局;同时,国内外经营业务,公网与专网业务以及区域性网络与公网、专网和国际网的联结,使得服务业务相互交叉,相互依赖。这一经营模式的作用,提出了在社会范围内进行系统化管理、监督与控制网络服务的问题。

网络信息服务系统化监督的目的在于,通过监督的系统组织与实施,从社会角度对构成服务的各个环节和对象进行监控,在网络的社会化利用中,构建系统化的监督体系,保证监督的协调性和有效性。事实上,发达国家在网络信息服务的实践中,业已构建了符合各自利益目标的服务监控系统,这些系统随着网络及其服务的发展而演进。根据我国“统筹规划、联合建设、统一标准、专通结合”的信息网络组建与发展方针,网络信息服务的监督也应贯彻这一原则,由此构建国家集中控制下的系统化监督体系。

进行网络信息服务系统化监督的基点是建立政府集中管理下的监控系统,实施全方位的系统监督。我国在现阶段可考虑以下两方面问题的解决:

(1)在国务院信息化工作领导小组领导的计算机网络国际联网安全工作小组的基础上,建立监督职能完善的信息网络监督机构,由公安部、安全部、信息产业部、国家保密局、国务院新闻办、物价局、技术监督局和全国性互联网的主管部门具体负责相关的信息网络与服务监督工作,制定系统的管理监督办法,设立相对应的地方监督机构和现有的公网及各业务网监督机构。在系统构建中,明确集中控制、分工监督的关系,制定统一的原则和实施办法。

(2)在实施监督中,根据网络信息服务组织的系统环节,从网络构成元素、工作单元、资源结构、服务组织、服务对象和社会环境技术支撑等系统要素出发,将系统的对象(经营者、管理者、用户和公众)监督、过程监督、结果监督和目标控制结合,采用系统化的监督措施和政策、法律、技术、公众相结合的监督办法,构建以监督问题为中心的监督体系。

3.2 网络信息服务监督的专门化

基于国家信息基础设施和公用通信网利用的业务专网的发展和新型业务的开拓提出了新的管理与监督问题。显然,仅仅依赖一种通用的监督模式是不够的,它需要针对基本的业务保障问题,进行专门化的信息监督。

在信息网络业务开展中,各专网的业务区别决定

了监督内容的差别,例如,文献信息服务网络与金融网络和电子商务业务网络服务就存在监督主体、内容、形式和方法上的差异^[7]。文献信息服务网络监督主要围绕文献信息资源的网络组织、共享、知识产权保护以及由服务引发的“信息”问题展开;金融网络和电子商务服务监督,除对信息组织、服务可靠性、信息所有权、信息权益、国家安全与利益维护等监督外,其监督的重点是开展金融和电子商务活动的业务环节,以及由专门业务引发的信息处理安全、交易认证、信息转化等信息业务环节进行,其主要目的在于保证主体业务的网上进行及信息安全。

专业网络的发展和依赖于网络的业务开展,要求建立与之相适应的专门网络监督机构。专门监督机构的监督业务组织及监督权力的实施以专门的业务环节为中心进行。在监督管理上,除信息监督受约于国家网络信息监督部门及系统外,其业务监督在相关行业组织,由行业部门管理。

网络信息服务监督的专门化不仅反映在专网的服务业务监督上,而且反映在公网和通网服务监督的内容组织上。网络信息服务的组合和高技术特性,决定了监督具有较强的专业性,它要求在实施监督中,在集中控制下由专门部门执行具体的监督任务。例如:由专门的网络价值监督部门进行价格监督,其任务必须由物价部门设立的专门机构来完成;网络监督和网络犯罪的监督应由公安系统和国家安全部门承担;网络技术监督则由国家计算机网络委员会或相应的技术监督部门承担等。这些专指性很强的工作,是我国实施社会化网络监督要解决的一个重要问题。

3.3 网络信息服务监督的开放化

网络具有开放性,国际互联网被认为是无国界的全球通用的资源共享网。互联网中工作和监督主体的多元性,各种文化、社会意识与道德的碰撞,各国利益的维护冲突不可避免。所有这些监督不可能在封闭的环境中进行,而只可能在信息化的开放性网络条件下展开。

进入20世纪90年代,世界范围内的信息大战已经大规模展开。在21世纪,谁占领“信息网络”的制高点和主动权,谁建立了面向世界的先进的网络管理与监控体系,谁就掌握了基于信息网络的经济、科技、文化和军事的发展主动权。

面对网络上一些发达的西方国家的信息入侵和以网络为媒体的道德、意识形态、政治文化渗透,以及对我国网络信息资源的不平等占有和对国家利益的

侵犯,我国必须采取切实可行的监督措施。

除加强网络建设外,面对来自信息技术和网络信息服务发展的新问题,其监督体系的构建不可能在封闭的环境中进行,只可能在开放的国际环境中进行开放性的监督。

从世界各国的网络交往和环境上看,在网络信息服务开放性的监督中应解决以下问题:

(1) 建立和完善与国际化环境相适应的开放的网络信息服务监督体系,保证体系的完备性和对未来发展的适应性;

(2) 从维护我国国家安全、网络经济和信息服务发展利益出发,针对国内外网络信息业务交往中的问题组织其社会化监督的实施;

(3) 注意在开放性监督中保护我国网络信息服务的自主知识产权和我国的信息主权;

(4) 实现促进竞争、有利于网络信息服务技术进步的监督机制,通过政策进行调控;

(5) 突出公益性网络信息服务的自由共享监督和市场化服务的公平交易监督,维护发展秩序;

(6) 在开放性监督中注意信息网络环境的监控与保护,促进信息网络服务的持续稳定的发展。

参考文献

- 1 中国互联网络发展状况统计报告(2000 - 01). <http://www.Sina.com.cn>. 2000 - 01 - 18
- 2 杨培芳. 信息网络服务. 北京:京华出版社,1998
- 3 中国近期将出台促进 ISP、ICP 发展的多项政策. <http://www.Sina.com.cn>. 2000 - 03 - 11
- 4 Allen C. Internet World Guide to One-to One Web Marketing. New York: Wiley Computer Publishing. 1998
- 5 William J. Martin. The Information Society. London: Aslib, 1988
- 6 美司法部起诉微软以四种方式垄断. <http://www.Sina.com.cn>. 1999 - 12 - 09
- 7 王春生. 文献资源共享的保障系统. 图书情报工作, 1998(3)

注 本文系国家自然科学基金项目“信息服务的社会监督”(79870092)的研究成果。

胡昌平 教授、博士生导师,武汉大学信息管理学院副院长,武汉大学信息资源研究中心副主任。通讯地址:武汉大学。邮编 430072。

李枫林 武汉大学信息管理学院讲师,在职博士生。

杨成明 武汉大学信息管理学院博士生。

(来稿时间:2000-10-16)

江苏省高校文献信息保障系统 文献资源建设专家组及馆长联席会议纪要

江苏省高校文献信息保障系统(JALIS)文献资源建设专家组及各文献中心馆馆长联席会议于2000年9月25~26日在南京大学图书馆举行。会议主要内容是小结JALIS一期工程的工作,研讨二期工程建设的总体思路。专家组成员及各位馆长对二期工程的建设方案,主要对是否再扩大建立几个学科文献中心,如何推进数字化资源建设,怎样抓好服务工作,以及是否建立数字化图书馆基地或示范系统及如何加强对各中心的管理,经费预算等问题进行了认真热烈的讨论,并取得了共识。专家们普遍认为,在二期工程中,应首先加大力度,强化对原有8个文献中心的建设。当务之急是扩大网上可获得的文献信息量,增

强系统的服务功能。专家建议可以在苏北地区增设1~2个市级文献检索传递服务中心。要重点引进或自建全文数据库。对中文全文数据库的建设,要妥善处理知识产权问题。要优先建设好期刊、尤其是外文期刊文献数据库,完成期刊目录——目次——全文的网上三种数据库链接,提高JALIS的服务效率。在建设数据库时应鼓励多家联合攻关。可以选择若干能持续发展的项目来开发研究数字图书馆关键技术,如应用软件的建设等。二期工程中,应加大文献传递的预算,以免费或补助的方式,吸引广大读者利用JALIS的资源。

(叶继元)