

● 图书情报学

网络信息政策的国际发展趋势^{*}

沙 勇 忠

(兰州大学 经济管理学院, 甘肃 兰州 730000)

[作者简介] 沙勇忠(1968-), 男, 甘肃会宁人, 兰州大学经济管理学院讲师, 武汉大学信息管理学院博士生, 主要从事信息管理与知识产权研究。

[摘 要] 网络信息政策的兴起标志着国家信息政策进入了一个新的发展阶段, 显示出国家信息政策的新的方向和侧重点。在国际范围内, 网络信息政策近年来呈现出以下发展趋势: 重视形成完整的网络信息政策体系; 强调网络信息政策与网络信息法律的互补; 重视从本国国情出发制定网络信息政策; 鼓励互联网业的公平竞争; 从国家安全高度认识和保障网络信息安全; 网络信息政策与法律方面的国际合作与协调不断强化; 重视网络信息政策的理论研究。

[关键词] 网络信息政策; 信息政策; 信息法律; 信息管理; 发展趋势

[中图分类号] G202 [文献标识码] A [文章编号] 1008-2999(2002) 02-0237-05

网络信息政策是是针对互联网的特殊性而制定的有关规范、管理和发展网络信息活动的行为准则和指南。随着国家信息基础设施(NII National Information Infrastructure)和全球信息基础设施(GII Global Information Infrastructure)计划的相继提出和实施, 网络信息政策受到广泛关注, 成为国家信息政策的“热点”。从发达国家开始, 各国政府开始全方位地审察和修改传统的国家信息政策, 并制定专门针对 NII建设和网络信息活动的新政策, 政府表现出从多方面积极介入和干预的新动向。网络信息政策的兴起标志着国家信息政策进入了一个新的发展阶段, 显示出国家信息政策的新的方向和侧重点。

(一) 重视形成完整的网络信息政策体系

20世纪 90年代初期, 各国网络信息政策的焦点和重心集中在如何建设和发展本国的信息网络系统。美国 1993年提出的 NII计划掀起了全球范围的信息网络建设浪潮。随着国家信息基础设施建设的深入, 人们认识到, 信息网络仅仅是网络信息活动的技术基础和条件, 在其基础之上的信息资源开发利用和网络产业、数字经济的形成和崛起才是更为根本的。因此, 除信息网络政策之外, 适应网络信息活动对国家信息政策不断提出的新的需求, 各种指导和规范网络信息活动的其他具体的信息政策不断形成和产生。近些年来, 国际上网络信息政策的焦点和重心开始转向如何形成完整的网络信息政策体系, 整合各种具体的网络信息政策, 使其以相互联系、相互制约的方式作用于社会而产生系统效应。

网络信息活动的复杂性和目标的多元性决定了网络信息政策应以一个政策体系的形式出现。马费成等人提出网络信息政策包括以下四方面的基本内容: 1 信息网络系统建设和发展政策; 2 信息网络资源政策; 3 网络信息产业政策; 4 网络信息市场政策^[1](第 209页)。付立宏认为国家网络信息政策体系由三个层次构成: 第一层政策规范网络信息活动的平台, 主要指网络信息基础设施政策; 第二层政策规范网络信息活动的基础, 主要包括网络信息人才政策、资源政策、技术政策和安全政策; 第三层政策规范网络信息活动的实体, 主要包括网络信息文化政策、服务业政策、跨国传输政策和消费政策^[2](第 72页)。以上内容充分标示出网络信息政策力图形成完整体系的努力和趋势。

在美国, 由于长期强调运用市场机制来谋求信息服务的效率, 一直没有统一的国家信息政策, 但在网络信息政策方面, 却根据不同的政策需求和政策目标制定各种信息活动的信息政策, 并寻求各种具体政策之间的协调。美国政府除制

^{*} 收稿日期: 2001-11-06

定了纲领性的网络信息政策,如 NII GII 下一代因特网(NGI Next Generation Internet)等外,还大量制定了其他信息政策与法规,内容涉及网络信息活动的方方面面。如 1996 年制定的《电信法案》,1997 年 9 月颁布的《全球电子商务框架》(A Framework for Global Electronic Commerce),1998 年通过的《因特网免税法案》,1995 年公布的《美国知识产权与国家信息基础设施白皮书》,等等。这表明了其对形成完整的网络信息政策体系的重视,代表了国际网络信息政策发展的趋势。

(二) 强调网络信息政策与网络信息法律的互补

对网络信息活动的规范和管理来说,信息政策的功能和范围是有限的,由此才有信息法律的存在。作为国家对社会信息活动进行宏观调控的两种重要手段,信息政策和信息法律一方面承担着各自不同的职能,发挥着各自的作用,另一方面在目标上又具有一致性,它们之间相互依存、相互配合、相互作用。

信息法律和信息政策在性质和作用范围上有明显的区别。其一,在性质上,信息法律是一种法律手段,具有强制性和约束力;而信息政策是一种行政手段,是一种软性的指导性准则或指南。其二,在作用范围上,信息法律的问题对象比信息政策更基本、更普遍、时效更长、相对更稳定;而信息政策一般随国家的发展目标以及政治、经济、文化等社会状况和条件而改变,具有政策的波动性和针对性,带有阶段性和灵活性^[3](第 69 页)。因此,信息政策是信息立法的基础,信息法律是保障信息政策贯彻实施的重要法律手段。各国政府在制定网络信息政策的同时,无不重视网络信息法律的作用,力图通过二者之间的有效协调,达到对网络信息活动的社会调控。一方面,对网络信息活动中一些相对基本和稳定的长效问题,直接运用信息法律来处理,如信息安全、知识产权、个人信息隐私权等。另一方面,对一些比较成熟且具有长远价值的信息政策逐渐进行制度化,使其上升为信息法律。例如,美国在 1993 年 9 月制定的 NII 行动纲领中,就包括了通过税收优惠或免税来促进民间对 NII 进行投资的政策内容,由于政策实施效果明显,1998 年专门通过《因特网免税法案》,将这一部分政策上升为法律。将经过一段时间实施证明是成熟和行之有效的信息政策上升为信息法律是国际上的一种普遍做法。可见,在对网络信息活动的宏观调控中,信息法律与信息政策具有密切的联系。因此有人将信息法律作为信息政策的一个要素或子集包括在信息政策之中,认为信息政策包括发展规划、指南、准则、法律、条例、标准等不同层次^[4](第 13 页)。在实践中,如何科学地区分二者的调控对象,使网络信息政策和网络信息法律达到最佳的互补和协调效应,是各国网络信息政策制定要面对的重要课题。

(三) 重视从本国国情出发制定网络信息政策

网络信息政策旨在协调互联网络上各方面的社会行为,以谋求社会经济福利最大化。在网络信息政策制定过程中,各个国家重视从本国国情出发,通过对本国信息政策环境和政策需求的科学分析,确立网络信息政策的目标,制定与国家总体发展战略相适应的国家网络信息政策。这一特点充分反映在各国网络信息政策总目标的差异上。例如,现阶段美国网络信息政策的总目标强调促进民间投资、扩展全民服务、保护信息安全和信息产权,保持和扩大美国在全球的信息优势;法国网络信息政策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网络业的全面发展;而广大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以及信息资源的开发和利用等问题。需要指出的是,对一个国家来说,在不同的发展时期,其信息政策的总目标也会有所不同。例如,美国在 20 世纪 80 年代国家信息政策的总目标是对迅速变化的技术和经济政治利益作出反应,协调相互冲突的利益关系。各国网络信息政策也会随着社会经济环境的变化和网络信息技术的发展不断进行调整。

在全球范围内,发达国家与发展中国家在网络信息政策制定方面有巨大的差别,其直接原因是“数字鸿沟”(Digital Divide)的存在。以因特网为例,据 2000 年联合国人权发展报告,工业化国家只占了世界人口的 15%,却占了世界因特网用户的 88%;整个非洲大陆只有 311 万因特网用户,而同时美国却有 1.48 亿^[5](第 178 页)。另据测算,目前互联网上全部网页的数量超过了 2 亿个,中文网页只有 200 多万个,仅占互联网上全部网页的 1% 左右^[6](P. 14-32)。英国广播公司(BBC)的在线新闻将数字鸿沟称之为“信息富有者和信息贫困者之间的鸿沟”,事实上,发展中国家与发达国家之间已形成了工业化与信息化的双重差距。面对发达国家的信息渗透和文化“侵略”,发展中国家普遍面临着维护国家信息主权和保护民族文化的艰巨任务。

(四) 鼓励互联网业的公平竞争

竞争是相对垄断而言的,人们相信,竞争比垄断更能产生效率,促进创新。因此,以市场为导向、维护互联网业的公平竞争成为国际上大多数国家网络信息政策的一个基点。

美国的国家信息政策在政策思想上一直强调以下两个基本原则:1 信息的自由流动;2 企业市场中自由竞争。NII 计划指出:“鼓励在美国 NII 方面投资最有效的途径之一是,在通信和信息市场中引入和进一步扩大竞争。”^[7](第 19 页) GII 计划提出了建立 GII 的 5 项基本原则,即鼓励私人投资;促进竞争;为所有信息提供商和用户建立与网络沟通的渠道;制定相关政策与法规;引进竞争机制,确保全方位的服务^[8](P. 11)。1996 年,美国制定了《电信法案》,全面开放通信

市场,特别是有线电视和市内电话市场;取消了政府在电话、广播、卫星通信和有线电视业之间设置的障碍,准许互相竞争。1998年通过《因特网免税法案》,规定从事因特网接入和在线服务的企业享有 3 年免税期。1994 年 7 月欧盟委员会通过了“欧洲通往信息社会的道路行动计划”,将自由化、竞争和协调作为促进这一地区信息社会发展的重点,提出加快电信基础设施的自由化、促进电信服务市场竞争局面形成的政策主张。除发达国家之外,发展中国家也将促进竞争作为其网络信息政策的重要内容^[9](P. 221- 248)。印度电信业曾长期实行国家垄断政策,严重阻碍了因特网在印度的发展。从 1997 年起,印度修改和重新制定了网络信息政策,取消了国家对因特网服务的垄断,将竞争引入电信业和互联网服务,为印度互联网业的发展奠定了良好基础。中国近年来也认识到电信垄断对互联网业发展的严重阻碍,开始在电信业内引入竞争机制,改制改组,并逐渐开放互联网电路经营市场,这些政策无疑会大大加快中国互联网业的发展步伐。

以市场为导向、鼓励竞争意味着政府对互联网业的较少干预。但是,这并不意味着政府的缺席。恰恰相反,运用政策和法律手段为互联网业的发展创造一个宽松和公平竞争的环境正是政府的职责。美国《全球电子商务框架》指出:“如果政府必须介入,其目的是为贸易活动提供一个可预言的、最低限度的、一致的和简单的法律环境。如果需要政府干涉,原则上应该是鼓励竞争,保护智力财产和私有财产,防止欺诈,鼓励公开透明,并且帮助解决争端,而不是给予约束。”这一声明充分反映了美国政府在互联网业发展中的角色及政策态度:有限管制将保证因特网有足够的发展空间,这是把握信息经济机会的最好方法。从各国目前的实践看,放松政策取得的良好效果有目共睹。然而,由于互联网业存在着外部性、规模经济、相容性和标准以及定价等形式的市场不完全,加上政府存在固有的委托——代理问题以及不甚清晰的激励结构,政府网络信息政策也存在“失灵”问题^[10](第 60 页)。如何在理论指导下经过实证和观察进行有效的政策选择,是各国网络信息政策制定所面临的重要课题。

(五)从国家安全高度认识和保障网络信息安全

信息安全通常涉及数据安全、信息系统(网络)安全、计算机安全、国家信息主权和个人隐私权等方面的问题^[11](第 297 页)。互联网的开放性和跨越政治疆界的特点使网络环境下的信息安全问题更为复杂和尖锐。随着网络成为新的社会基础结构,国际上围绕信息的获取、使用 and 控制的斗争愈演愈烈,各国政府开始将网络信息安全视为 21 世纪综合国力、经济竞争实力和生存能力的重要组成部分,并从国家安全的高度制定、实施网络信息安全政策与法规。

美国是信息安全政策与立法方面最为先进的国家。其信息安全政策主要体现在“国家信息安全保障”政策和密码使用管理政策方面。“国家信息安全保障”政策是指:用支持信息空间安全的意识培训和教育来作为国家这一领域的启蒙;在信息系统和网络中使用强密码来实现包括数字签名和加密技术;开发和使用良好的商业化安全信息技术产品和服务;全球信息安全管理基础设施;防御基础设施,包括国家攻击判断和预警能力及协调响应技巧。密码使用管理政策集中在使用密码进行信息加密和使用数字签名实施证书授权两个方面。在信息加密政策方面,美国 70 年代就颁布了国家数据加密标准 DES,1993 年政府宣布的“托管加密行动”制定了托管加密标准 EES,目前为了替代超期服役的 DES 和遭到抵制的 EES,正加紧研发一种高级加密标准 AES,最终结果预计于 2001 年年内公布。在数字签名方面,美国犹它州于 1995 年通过了世界上第一部数字签名法,但至今尚未确立联邦级别的数字签名法。德国成为世界上第一个以国家名义制定数字签名法的国家。此外,美国还制定了众多的信息安全法规。1980 年,美国颁布了旨在对计算机安全进行宏观规划指导的《计算机安全法》以及《可信计算机评价标准》(桔皮书)、《可信网络说明》(红皮书),1991 年参议院通过《高性能计算机法规网络案》,1999 年众议院通过《全球及全国电子商务法案》。美国已确定的有关信息安全的其他法律有:信息自由法、个人隐私法、反腐败行径法、伪造访问设备和计算机欺骗滥用法、电子通信隐私法、正当通信法、电讯法等。除美国外,其他国家也制定了大量有关信息安全的政策法规。例如,俄罗斯 1995 年颁布了《联邦信息、信息化和信息保护法》,2000 年 9 月总统批准了《国家信息安全构想》这一信息安全的纲领性政策。英国 1980 年颁布了《数据保护法》,1995 年颁布了对网络监管的行业性法规《三 R 安全规则》,2000 年又公布了《电子通信法征求意见稿》。

总的看来,在信息安全问题出现的早期阶段,各国信息安全政策和立法的重点集中在计算机犯罪方面,近年来,政策和立法的重心从局部问题转移到如何构筑完整的国家信息安全体系,网络安全和密码的应用管理成为热点。从国家安全的高度上审视网络信息安全对信息政策和信息法规的需求及其有效的解决对策,在国家安全、企业和个人之间以及在信息共享和信息保密之间寻求合理的平衡,是网络信息政策制定和立法所关注的中心问题。

(六)网络信息政策与法律方面的国际合作与协调不断强化

随着全球信息基础设施计划的深入,因特网正将整个世界连为一体,极大地推进了全球化(Globalization)进程。但跨越政治疆界的网络信息活动又带来了一系列新的跨国信息问题,如国家信息主权、跨国信息犯罪、知识产权保护、国家间的数字鸿沟、跨国信息活动的利益分配,等等。这些问题不是单纯依靠各国单独的网络信息政策和法规所能解决的,需要在国际范围内通过制定多边或全球性的相关政策和法规予以协调,由此提出了制定国际网络信息政策的要求。国际网络信息政策的兴起反映了网络信息政策与法律领域国际合作与协调不断强化的趋势。

国际网络信息活动中所面临的政策法律问题主要有以下三个方面: 1 跨国数据流 (TDF Transborder Data Flow)。TDF是指在计算机文档中处理、存储的数据,通过电子手段跨越政治疆界的传递。其所涉及的问题主要有发达国家与发展中国家之间 TDF的不平衡(即数字鸿沟)、网络中知识产权的保护、公民信息自由权和个人隐私权等。2 大众传媒与通信问题。全球性的信息系统对现代通信及网络技术提出了社会化、综合化、智能化和通用化的要求,需要世界各国在通信标准和无线电频率分配等诸多具体问题上协调一致。3 电子商务问题。作为一种新型的网上贸易形式,电子商务使低成本的跨国贸易成为可能。其所涉及的问题主要有:越境交易的税收和关税问题,技术标准问题(包括互联性、电子支付、网上交易、安全保密、高速网络数据交换等)、知识产权问题(包括域名、商标权、版权、专利权及反不正当竞争)、个人隐私保护等。以上这些问题构成国际网络信息政策与法律调控的基本对象,一些国际组织在国际网络信息政策、法律制定与协调方面扮演了重要角色。

在跨国数据流方面,联合国教科文组织(UNESCO)下属的世界知识产权组织(WIPO),目前管理着 20多个有关知识产权的国际条约;为适应网络环境下的信息传输行为,WIPO 1996年 12月由 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》。经济合作与发展组织(OECD)1980年提出《关于个人隐私保护与个人数据越境流通的准则:理事会建议》,1985年各成员国达成《跨国数据流宣言》,将重点放在 3个 TDF产生的问题类型上:(1)伴随着国际贸易的数据流;(2)营利性计算机服务和计算机化的信息服务;(3)公司社团内部的信息流。另外欧盟(EU)通过了《数据库版权指令草案》(1988)和《关于个人数据处理涉及到个人保护的理事会指令性建议》(1990),等等。在大众传媒与通信方面,国际无线电咨询委员会(UIR)于 90年代制定全球陆上移动通信系统(EPLMTS)的世界统一标准。国际电信联盟(ITU)1992年签署《ITU组织法》和《ITU公约》,提出了实施无线电频率分配、促进全球电信标准化、向发展中国家提供技术援助等 9项具体措施。七国集团部长会议 1994年通过了建立在电信自由化和尊重各国文化基础之上的 NII建设 8项核心原则。1997年 2月,WTO 69个成员国达成《基础电信协议》,协议以各成员作出市场开放承诺的形式,为全球电信业由垄断向自由竞争过渡提供了一个多边的法律基础。

在电子商务方面,美国的电子商务基本政策和原则框架已趋向成熟,并在某种意义上成为各国发展电子商务的先导。欧盟 1998年制定了电子商务行动计划,1999年 10月发表了该计划的第 2版,提出了由 7项基本内容组成的电子商务国际立法原则,并得到一些国际商会的支持。1998年 9月,WTO部长会议通过了全球电子商务宣言,在 2002年开始的 WTO“千年回合谈判”中,电子商务是重要议题之一。

在国际信息政策制定中,发达国家和发展中国家由于其国情和信息环境不同,往往存在着矛盾甚至对立的政策立场。发达国家常利用其先发确立的优势制定对己有利的政策,使自己的标准规范成为全球标准规范;发展中国家为了与国际接轨,往往作出让步和牺牲。因此,在提出建立“国际经济新秩序”之后,建立“国际信息新秩序”成为一种新的呼声。

(七)重视网络信息政策的理论研究

良好的政策研究是保证政策的科学性、预见性和有效性的重要前提。信息政策的制定需要全面把握网络信息技术的性质及其所产生的社会影响,科学预测网络信息技术的发展趋势,并对网络信息活动所产生的政策需求有准确的理解,一句话,需要良好的政策研究和政策分析支持。为此,各国政府纷纷加强对因特网政策与立法的研究,探讨信息政策和信息法律如何在网络环境下发挥重要作用。理论研究促进了网络信息政策的发展和完善。

政府部门在网络信息政策研究中扮演着重要角色^[12](第 16页),通过政策分析为政府政策制定和决策服务是其主要职能。例如,加拿大 1994年成立了信息高速公路顾问委员会(IHAC),为政府决策提供政策咨询。澳大利亚 1996年在通信和艺术部成立了信息政策咨询委员会(IPAC),其任务有:1 对飞速发展的网上服务中出现的各类社会、技术和管理问题进行调查并向联邦政府提出政策建议;2 对因特网发展过程中政府部门、私营部门、网络服务供应商、网上内容创作者以及广大用户的任务、责任和权利作出规定。新加坡成立了国家因特网顾问委员会(NIAC),职责是对网络发展中的政策问题、指导方针和法律法规的制定提出咨询建议。

大学和学术团体是网络信息政策研究的另一支重要力量。其研究侧重于网络信息政策领域的重大问题以及对信息政策本身的理论研究。加拿大多伦多大学信息研究学院的信息政策研究具有代表性^[13](P. 23- 32)。信息政策是该学院最受重视和富有特色的研究项目,围绕信息政策的研究已形成了一个学术团队,其研究内容包括了从 NII建设、网络信息服务、网络信息产业到知识产权与个人隐私保护、国家信息政策以及信息政策理论等广泛的范围,发表了大量研究报告和论文,其对各类信息政策进行的分析、研究和评论,对加拿大政府信息政策的制定产生了重要影响。在信息政策的理论研究方面,在国际范围内,UNESCO、OECD和政府间情报局(IFI)等组织以及格雷(J. Gray)、希尔(M. W. Hill)、莫尔(N. Moore)、伯格(R. H. Burger)、赫尔农(P. Hernon)、雷利(H. C. Relyea)、麦克卢尔(C. R. Meclure)、克里斯蒂安松(Kristiansson)、拉杰伯格(Rajberg)等人做了大量基础性和开拓性的工作,他们中的大部分人正将触角延伸到网络环境下的信息政策研究。可以预料,随着更多的学人参与研究,网络信息政策理论将日益丰富和完善,对网络信息政策

的制定产生指导作用。

[参 考 文 献]

- [1] 马费成. 信息资源管理 [M]. 武汉: 武汉大学出版社, 2001.
- [2] 付立宏. 论我国网络信息活动的宏观调控体系 [D]. 武汉大学博士学位论文, 2000.
- [3] 卢泰宏. 国家信息政策 [M]. 北京: 科技文献出版社, 1993.
- [4] 李纲, 吴恒. 论信息立法 [J]. 中国软科学, 2001, (2).
- [5] 胡延平. 2000-2001 年中国网络经济发展生态报告 [R]. 北京: 社会科学文献出版社, 2001.
- [6] LIN Ziy. A Qualitative and Quantitative Analysis of the Major Characteristics of the Emerging Chinese Language Virtual library and its Supporting Search Engines [J]. Library High Technology, 2000, (5).
- [7] 国家科委科技信息司, 中国科技信息研究所. 美国国家信息基础结构: 行动计划 [M]. 北京: 科技文献出版社, 1994.
- [8] The Global Information Infrastructure Agenda for Cooperation [DB/OL]. Http //www. iift. nist. gov.
- [9] GASMI F, LAFFONT J J, SHARKEY W. Competition, Universal Service and Telecommunications Policy in Developing countries [J]. Information Economics and Policy, 2000, 12(3).
- [10] 罗仲伟. 网络特性与网络产业公共政策 [J]. 中国工业经济, 2000, (10).
- [11] 卢泰宏, 沙勇忠. 信息资源管理 [M]. 兰州: 兰州大学出版社, 1998.
- [12] 汪小熙. 国外因特网政策法规对我国信息立法的启示 [J]. 图书情报工作, 2000, (8).
- [13] NILSEN K. Information policy Research program [J]. The Canada Information Policy Bibliography, 1997, (9).

(责任编辑 涂文迁)

Network Information Policy International Trends

SHA Yong-zhong

(School of Economics & Administration, Lanzhou University, Lanzhou 730000, Gansu, China)

Biography SHA Yong-zhong (1968-), male, Lecturer, School of Economics & Administration, Lanzhou University, Doctoral candidate, School of Information Management, Wuhan University, majoring in information management and intellectual property.

Abstract The emergence of network information policy marks the new progress of National Informational Policy (NIP), therefore signaling the new direction and new domain of NIP. In the recent years, network Information Policy worldwide present development trends as follows: Paying attention to form integrated network information policy system; the intersupplement of network information policy and network information law being emphasized; the policy making based on the condition of a country; encouraging fair competition in network industry; information security for network being recognized and safeguarded in the point of view of national security; the international cooperation and coordination being increasingly strengthened; the study on network information policy being emphasized and popularized.

Key words network information policy; information policy; information law; information management; development trends