

doi: 12. 3969 / j. issn. 1672-0598 2010 03 004

英国网络管制的内容及其手段探析^{*}

张恒山

(四川大学 文化产业研究中心, 四川 成都 610065)

[摘要]轰动世界的“谷歌退出中国”事件发生后,网络自由和网络监管成了人们频繁讨论的话题。以此事件作为我们思考的起点,剖析西方发达国家网络管制的内容及其手段,显得尤为重要。英国作为西方社会自由民主的代表,在网络管制方面具有极其典型的意义。围绕英国网络管制的内容及其手段展开分析,以期给予我国网络管理带来一点启示。

[关键词]英国;网络管制;国家安全;不良信息

[中图分类号]G203 **[文献标志码]**A **[文章编号]**1672-0598(2010)03-0016-05

一、英国网络管制的内容

一般都认为英国是网络自由的国家,其实,谷歌在英国也一样接受审查和过滤。例如,在“谷歌英国”的界面里搜索 Hollie Greig^①,什么也搜索不到。虽然,从1996年至今,英国对互联网内容进行管理时贯彻的是一种“监督而非监控”的理念,并通过网络观察基金会来实行。但是,网络观察基金会也会根据投诉,要求网络内容提供商删除某些内容。在收到用户有关非法网络内容的举报后,该机构会进行评估,如果认定是非法内容,则会通知相应网络服务提供商将内容从服务器上删除,并根据情况将问题移交相应执法机构处理。

事实上,为了防止网络被用来传递有害信息,英国当局采取了许多监管措施,尤其重视对于可能涉及恐怖主义危害国家安全、影响青少年的色情暴力这两类信息的监管。此外,网络内容的知识产权保护也是管制的重点。

(一)危害国家安全的恐怖主义网络信息

2008年,英国内政部提出“监听现代化计划”。这一计划的目的是监听并保留英国互联网上所有人的通信数据,如电子邮件和网页浏览时间、地址

等(但不包括电子邮件的具体内容)。尽管许多人用“网络自由”和“侵犯隐私”的理由来反对政府的这项计划,但内政部仍然在2009年的一份报告中说,出于日益严重的恐怖主义威胁等原因,仍将推动相关工作的进展。

据英国《星期日泰晤士报》2010年3月1日报道,英国情报部门已建立了一个网络虚拟监测中心,用来监视英国发出和接收的所有电子邮件。英国国内事务部人士表示,这是因为恐怖分子和国际犯罪分子正在越来越多地使用互联网和移动电话。据报道,这个虚拟监测中心位于英国反间谍部门 MI5(世界上最具神秘色彩的谍报机构之一,英国“军情五处”,英文为 Military Intelligence 5)的伦敦总部内,投资额为4000万美元。警方和 MI5 要搜查电子邮件和网上信息传递将需要获得国内事务部的许可,但也可以申请更大权力。英国国内事务部人士对此表示,正是因为“基地”组织越来越多使用互联网和移动电话,英国情报部门才决定投资巨资建立这个虚拟监测中心,以便通过记录由英国发出和接收的所有电子邮件和互联网信息,来寻找

* [收稿日期] 2010-03-10

[基金项目] 国家社会科学基金重点项目(09AZD032)

[作者简介] 张恒山(1987—),男,四川大学文化产业研究中心助理研究员,四川大学新闻学09级硕士研究生,主要从事网络文化产业研究。

① 一个苏格兰姑娘,1981年出生,患有唐氏综合症,她从6岁开始,14年被虐待。自小被有恋童癖的父亲和兄弟侵犯,据说还有她父亲的朋友,包括政府官员。因为 Hollie Greig 的悲惨故事,不但非常变态残忍,而且涉及很多英国负面新闻,所以“谷歌英国”会过滤掉该相关搜索结果。

有关恐怖活动的蛛丝马迹。与此相配合,英国军情 5 处目前还成立了一个计算机专家小组,专门监控恐怖组织网站。

英国的搜索引擎也会过滤掉一些涉及恐怖主义危害国家安全的网络信息。恐怖分子利用搜索引擎,获得了大量帮助。譬如搜索如何“制造炸弹”、“如何驾驶飞机”甚至“如何制造飞机”,更为严重和直接的就是“如何加入恐怖组织”这样的信息也可以搜索到。面临如此严峻的形势,英国政府决定努力学习搜索引擎优化相关的技巧,让一些有害关键词的检索结果显示为政府想要公众知道的信息。英国政府此举将防恐工作做到了一个新的高度,一定范围内将极端思想扼杀在摇篮里。那些恐怖分子想自己学会如何做炸弹的可能性小了很多,反之,如果这方面的资讯获取过于简便,也就助长了极端思想和极端行为的发生。英国政府的这些措施可谓非常得力。

据美国《宇航日报》2009年6月29日报道,在英国政府作出的首次国家安全战略更新中,空间和网络空间(cyberspace)作为两个关注程度越来越高的领域而被加以强调。该报告指出:“英国需要了解空间可能在哪里容易受到攻击和怎样受到攻击,以及其有何影响,从而确保我们保护它们和作好相应的准备。如果英国依赖于外国提供的空间装备,则政府和工业界可能均需要作出某些基本的和困难的决定。”

2010是英国大选年,在野的保守党于1月份已经发布了自己的国家安全绿皮书,其中关于网络安全的部分指出,现任政府在保障网络安全方面还有地方做得不够,如果保守党在大选中获胜,将建立一个新的“网络威胁与评估中心”,整合相关国家机构的资源,有效分析和应对国家在网络空间里面临的威胁。

另外,根据英国国家网络安全战略,还计划征召包括前黑客在内的网络精英护卫网络安全。此外,英国政府还将成立两个网络安全新部门——网络安全办公室和网络安全行动中心。前者负责协调政府各部门网络安全计划,后者的任务是协调政府和民间机构主要电脑系统安全保护工作。网络

安全行动中心将设在切尔特纳姆的政府通信总部。政府通信总部是英国三大情报机构之一,从事包括监听在内的通信监控活动。

英国安全事务大臣艾伦·韦斯特说,两个新机构预定2009年9月开始工作。韦斯特还指出,虽然眼下英国网络安全的主要威胁来自怀有敌意的国家和有组织犯罪集团,但恐怖分子的威胁正在增加。英国首相布朗也曾将网络安全与历史上英国重要安全政策相提并论,提出“正如19世纪我们必须在海上确保国家安全和繁荣、20世纪在空中(确保国家安全和繁荣)一样,在21世纪,我们同样必须确保我们在网络中的阵地安全,从而给予民众和企业能够在那里安全活动所需的信心。”

(二) 影响青少年的色情暴力网络信息

为了防止孩子们受到网络上色情、暴力等不良信息的影响,英国网络观察基金会密切监管着互联网上的内容。

2008年11月7日开始,英国的非政府民间组织互联网观察委员会(MF)将维基百科的部分内容列入了黑名单。主要是因为维基百科中的一个条目《Virgin Killer》中含有涉嫌儿童色情的内容。英国的六大主要网络供应商——Virgin Media、Be/O2/Telefonica、EasyNet/UK Online、PlusNet、Damon和Opal随即对维基媒体的部分条目进行了屏蔽,所有英国用户都无法看到禁止的内容,一进入该条目,就会显示出以下的内容:“维基百科已经被列入英国互联网观察基金会的黑名单,所以你的网络服务商决定限制部分访问。不幸的是,我们无法区分不同用户,因此有权访问的用户也无法获得该服务。”^①

早在1999年,英国就判决了全球首例网络色情案。一名29岁的商人,因通过设在美国的服务器从事英国历史上最大规模的色情活动而被判处18个月的监禁。当时,个人通过国外的服务器传播色情作品是否会遭到起诉还没有明确规定,但法官在这项具有里程碑意义的判决中指出,只要这些色情图片是从英国国内网上下载的,就应当按照英国的法律治罪。

针对儿童色情经常出现在新闻组^②上的情况,

^① 新闻组和www电子邮件、远程登录、文件传送同为互联网提供的重要服务内容之一。在国外,新闻组账号和上网账号、E-mail账号一起并称为三大账号。

^② Schofield, Jack. Wikipedia page censored in the UK for “child pornograp” [EB/OL]. Technology Blog Guardian Media Group 2008-12-8

从1999年起,互联网监察基金会对出现频率最高的20个新闻组采取每周至少检查一次的积极管理办法。如果发现非法内容,则直接通知警方和互联网服务提供商。例如1999年,互联网监察基金会在对以上20个新闻组的常规检查中发现,一个化名为山姆的用户经常在新闻组上张贴大量的儿童色情图片。基金会立即将该情况转给英国城市警察署,警方经过进一步调查,发现山姆的真名为保林布鲁克。1999年12月,42岁的保林布鲁克因从事网络传播儿童色情图片而被判入狱4年。

英国负责该领域的专门机构“英国电影分级局”注意到,虽然暴力内容因为此前的严厉打击已经逐渐淡出舞台,但游戏中色情和污言秽语的比重正在逐渐加大。该机构表示,这样的内容对儿童的伤害将更加严重。该机构以热门游戏《侠盗飞车》为例,在这个游戏中,玩家可以在虚拟世界中购买妓女并与其发生性关系。英国电影分级局的调查数据显示,74%的家长为游戏中的此类内容感到担心,认为这对会自己的孩子产生不好的影响。英国电影分级局的另一项调查显示,77%的家长认为应该实行游戏分级,而82%的家长支持游戏分级效仿电影分级的做法。^[1]

在英国,网络安全教育已经成为个人和社会健康的重要部分。英国国第一次将网络安全技术定为一种强制性的课程,帮助孩子们免受恋童癖者的侵害。每一个5岁以上的孩子都在学习“打包,压缩,标记”等确保网络安全的技术,旨在建议孩子不要轻易地在网络上泄露自己的个人信息,不要在网络购物中轻易让人知道自己的行踪。

英国内政部设立的儿童网络保护特别工作组,专门负责在网上保护儿童安全。英国的某些非政府组织开通网络热线,鼓励举报涉及儿童色情等非法内容的网址。相关行业还制定并落实行业规则,鼓励服务商自愿对网站内容进行分级和过滤。比如英国的一家公司就制作了一个“网络聊天暗语词典”电脑软件,如果孩子在网上聊天时遇到了“危险”语言,软件将自动关闭电脑或向家长通报。

(三)网络内容的知识产权保护

据《泰晤士报》2008年2月12日刊登的一份泄密的政府文件称,非法下载音乐和电影的英国互联网用户将可能被断网。根据计划,政府将通过相关法律,要求互联网服务提供商对非法文件共享活动采取措施。唱片和电影公司称非法文件共享活动给它们造成了数十亿英镑的损失。报道称,这一

计划将分三步“惩罚”用户。如果首次被怀疑非法下载音乐或电影,用户就会收到电子邮件警告;如果被发现第二次违规,用户会被暂时断网;如果被发现第三次违规,用户将面临断网。

日前,英国政府、英国六大网络服务提供商和英国唱片业协会、电影协会共同签署一项具有突破性意义的“谅解备忘录”,旨在两至三年内将网络用户通过P2P的方式非法交换或共享文件的行为降至最低程度,同时改变网络用户对侵犯数字化版权行为的态度。

根据该“谅解备忘录”,网络内容服务提供商和服务提供商将协同合作,按照英国电信办公室(Ofcom)的行业实务守则的证据标准,查明网络上的非法上传和下载行为、非法复制或触犯刑事法律的侵权行为,对违法的共享网络文件行为提起诉讼并要求赔偿。此外,协议各签署方表示,他们将尝试通过教育宣传等方式,使网络用户认识到版权的价值以及停止未经授权或许可而非法网上共享文件的侵犯版权的行为的必要性。各签署方还一致同意遵循以下程序:当网络用户的网络账号被其他网络用户在未经授权或许可的情况下进行非法文件交换时,由网络服务提供商向被侵权的用户发出通知,指明合法的选择。

此次签署的“谅解备忘录”是英国政府于2008年7月24日发布的《解决非法P2P文件共享的立法方案咨询意见稿》(Consultation on Legislative Options to Address Illicit Peer-to-Peer File-Sharing)计划的一部分,旨在通过网络从业者的自我规范和业务守则以及网络监督机构的监督的共同作用,从而督促网络服务提供商能够采取积极的行动。

美国版权联盟执行主任帕特里克·罗斯称,“谅解备忘录”的签署表明英国政府以及网络行业对版权人权利的尊重。他认为,鉴于版权人的利益及其对国民经济的推动作用,任何能够降低侵权行为概率的措施都是应受到推崇。

二、英国网络管制的手段

(一)行业自律

英国《媒体与传播法律年鉴》指出:“在现代社会中,大多数的管理机制都在固定的、有限的物理范围内发挥作用,然而,互联网的出现使得地域、国家、主权等观念日趋淡化,使时间与空间的边界变得日益模糊。所以,国家对信息传播的管理应该通过“协调社会各阶层、各方面的关系来完成”。

在互联网带给人们信息流通极大方便的同时,网上的各种色情信息、种族主义信息也引起了英国政府以及各行各业的关注和担忧。在这一背景下,对互联网的管理到底是采取法律管制方式还是采取自律规范方式,英国政府和民间对此曾有过激烈的争论,最后,自律的主张占了上风,于是网络观察基金会(Internet Watch Foundation,简称 IWF)诞生了。

网络观察基金会是英国网络商于 1996 年 9 月自发组织成立的一个半官方性质的行业自律组织,其前身是原来的安全网络基金会。它在英国工业贸易部、国内事务部和英国城市警察署的支持下进行日常工作,其基金主要由网络服务提供商、移动开发制造商、信息内容提供商以及通信软件公司等私人公司提供。董事会由 12 人组成,其中 4 人是网络业主,8 人是非网络人士。网络观察基金会的成员以平均每年 30% 的速度递增,到 2004 年,该组织成员已达到了 55 个。基金会资金来源由原来的 9 个赞助商增加到了 60 个。

英国网络观察基金会为鼓励从业者自律,它与由五十家网络提供商组成的 ISPA、伦敦网络协会(LNX)以及英国城市警察署、国内事务部的代表共同签署了一份“安全网络:分级、检举、责任”(R3 Safety-Net)的文件(又称《R3 安全网络协议》)。网络基金会以此为基础,草拟了一项从业人员行为守则(ISPA Code of Practice)。其主要精神有:鼓励新科技使用、帮助家长与教师认识新科技、网络提供者有责任确保内容的合法性等。

2004 年英国网络观察基金会年度报告显示,英国网络上的非法信息从 1997 年的 18% 下降到了不超过 1%,这表明网络观察基金会在英国互联网内容管理中发挥了较大的作用。从 1996 年到 2003 年,投诉报告每年也都在增加。

(二)行政管理

首先,英国政府制定了网络行政管理的政策。英国政府制定了《Communication of Act 2003》规定了英国通信管理局的主要职责,其中包括“保护视听众不受冒犯性或有害的内容的伤害;保护视听众不受不公正待遇及保护他们的隐私权”等。^[2] 2005 年 4 月 15 日,由布莱尔首相、英国贸工部(DTI)以及 II、电信和电子贸易协会共同启动了英国政府新三年《行动计划》政策。

其次,英国政府确立了网络行政管理的部门。英国网络的行政管理主要是由内政部来负责,而负

责电信政策的主管部门是英国贸工部(DTI)。贸工部的主要职责是负责提出电信管制的政策和建议框架,并设定电信管制机构的管制目标和职责;同时还负责频谱的制定和电信经营许可证的发放及其数量的确定,以及电信业的国际法律事务。这两个部门制定的政策,由信息通信管理局(Ofcom)负责。此外,还包括网上儿童保护国家级中心(National Center for Child Protection on the net)。

还有,英国政府采取了网络管理的行政手段:

(1) 严厉打击黑客。早在 2000 年 4 月,英国境内已累计有 60% 的公司遭受了黑客袭击。英国中央政府拨款 2500 万英镑,组建内政部所属的专门机构,打击黑客攻击、电脑病毒等犯罪行为。^[3] (2) 保护上网儿童。2001 年,在英格兰、苏格兰北部和北爱尔兰继续进行了为期 5 个月的严打活动。英国政府还公布了 24 小时的儿童热线,家长和儿童可以随时就网络问题寻求帮助。(3) 打击网络诈骗。英国贸工部在其网站上公布了一些真实的案例,并详细说明各种欺诈可能采取的手段、识别欺诈和寻求帮助的方法。英国内政部网站也列出了相关信息。

(三)技术控制

据英国 the register 网站 2009 年 5 月 3 日披露,英国间谍机构正在一个大规模网络监视系统上投入了数亿英镑。该系统属于英国政府通讯总部(GCHQ)的名叫“控制互联网”(Mastering the Internet)的项目,简称 MTI 计划。系统将在通信供应商的网络中部署数以万计的深度包检测探测器,英国情报机构 Cheltenham 基地将为此提供强大的计算能力。了解该项目的消息人士称合同已经交给私营的合作伙伴。洛克希德马丁公司收获了这项高达 2 亿英镑的交易,BAE 的英国子公司 Detica 以及 GCHQ 将共同帮助开发 MTI。GCHQ 发言人拒绝对此发表评论。^[4]

据 2008 年 11 月 8 日英国《每日电讯报》报道,英国内政部与国内著名网络供应商 BT、AOL Europe 等进行了会谈。为了安全,英政府建议成立与网络用户活动有关的信息保障系统——“黑匣子”,此系统会纪录下网络用户所有上网信息,包括上国际网络的信息。借助这个被称为“黑匣子”的系统,政府可以追踪所有网络信息和网站访问情况。^[5]

除法律明文禁止的儿童色情内容以外,对于成人色情、种族主义言论等内容, IWF 主张通过内容

分类标注技术,让用户自行决定是否要浏览该内容。目前,WF 采用一套称为“网络内容选择平台”(Platform for Internet Content Selections,简称 PICS)的系统对网上内容进行分类。PICS 的工作原理是将电子标签植入网页当中,根据色情、裸露、暴力、侮辱等分类标准对网络内容依次分类,作出标记。当用户浏览到这部分信息时,系统会自动询问是否继续。这样一来,用户可以根据自己的意愿选择需要浏览的信息。

(四)法律管制

英国的这些网络监管措施,都是建立在相关法律法规的基础上。英国既有明确赋予相关机构监听权力的《规管调查权法》,也有打击互联网犯罪的《防止滥用电脑法》,还有保护个人隐私的《数据保护法》和《隐私和电子通信条例》。在完善法律框架下进行的网络监管,有效维护了英国网络环境的健康发展。

1996 年以前,英国主要依据《黄色出版物法》《青少年保护法》《录像制品法》《禁止泛用电脑法》和《刑事司法与公共秩序修正法》惩处利用电脑和互联网络进行犯罪的行为。1996 年 9 月 23 日,英国政府颁布了第一个网络监管行业性法规《3R 安全规则》(3R 分别代表分级认定、举报告发、承担责任)。英国政府 1999 年公布了《电子通信法案》的征求意见稿。这一草案酝酿已久,其主要目的是为促进英国电子商务发展,并为社会各界树立对电子商务的信心提供法律上的保证。

三、结语

一方面,虽然,英国政府一直倡导“监督”而非监控的管理理念,但在一些切身利益问题上也毫不含糊地采取了网络管制的做法。另一方面,英国政

府即使采取了如此网络管制的手段,也能得到国际社会及其本国民众的理解和支持,这不能不说是一种处理问题的成功范式。以立法保障和行业自律为主,辅之以政府指导,这与我国的管理模式有很大不同。在我国,往往是政府主导,行政力量处于强势地位。我国应该制定更为细致和详尽的网络管制法规,提供清晰明确的规制内容,界定较为具体的规制对象、规制主体、规制权限,尽可能做到与国际发达国家网络规制的内容及其手段接轨,形成国际认同的管理方式,营造国际社会可以接受的规制氛围。

[参考文献]

- [1] M cWhertor, Michael. "Rockstar Sorry, No Grand Theft Auto 'V' In 2009 - grand theft auto IV" [EB/OL]. <http://kotaku.com/5132601/rockstar-sorry-no-grand-theft-auto-v-in-2009> 2009-07-21.
- [2] Diamond DW. "Dishonestly obtaining free internet access is an offence under the Communications Act 2003 and a potential breach of the Computer Misuse Act" http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/england/bndon/6958429.stm [EB/OL]. 2007-8-22
- [3] WillKnight. British hackers: Spotty teenagers they ain't www.zdnet.co.uk/news/regulation [EB/OL]. 2008-1-22
- [4] Chris Williams. Jacqui's secret plan to 'Master the Internet' [EB/OL]. http://www.theregister.co.uk/2009/05/03/gchq_mti/ 2009-5-3
- [5] 梁小逸. 英国步欧美后尘安装网络监控“黑匣子” [EB/OL]. <http://world.huanqiu.com/roll/2008-11/278062.html> 2008-11-10

(责任编辑:朱德东)

Contents and Way of U. K. Network Monitoring and Controlling

ZHANG Heng-shan

(Institutes of Culture Industry, Sichuan University, Chengdu 610064, China)

Abstract After Google's quit sets occurred in China, it makes sensation in the world. Internet freedom and Network Monitoring become the frequent topic of discussion. Taking this event as the starting point of our thinking, it is very important to analyze the contents and the means of network controlling of the western developed countries. The United Kingdom, as a free and democratic representative of western society, has extremely typical significance in the network controlling field. The content and way of U. K. network monitoring and controlling is analyzed, and the United Kingdom as a western liberal and democratic country is revealed how to monitor and control network while to be understood and supported by the international community in order to bring enlightenment on the network management of China.

Keywords the United Kingdom; network monitoring and controlling; national safety; harmful information