

信息服务的社会监督 ——信息服务的技术质量监督¹⁾

胡昌平 辛春华 张 立

(武汉大学信息资源研究中心, 武汉 430072)

摘要 信息服务的技术质量问题是长期以来存在于信息服务管理中的一个重要问题, 技术质量监督直接关系到信息服务行业的发展和服务的社会利用。本文从信息服务的技术质量认证及其标准化分析出发, 讨论了以技术质量认证为基础的服务技术质量监督体系的确立及监督的实施, 通过国内外比较和未来发展的趋势, 提出了我国进行信息服务技术质量监督的改革模式和组织方式。

关键词 信息服务 技术质量 社会监督

Social Supervision of Information Services ——Technological Quality Supervision in the Information Services

Hu Changping, Xin Chunhua and Zhang Li

(Information Resources Research Centre, Wuhan University, Wuhan 430072)

Abstract Problems in technological quality have been a major concern of long-standing in the administration of information services. Technological quality supervision is directly related to the development of the information service industry and the social exploitation of its services. Taking technological quality attestation and its standardization as the objective, this thesis discusses the exercitation of supervision and construction of technological quality supervision system based on technological quality attestation. By comparing China with other countries and considering future needs, the thesis presents the reformatory patterns and organizational modes of technological quality supervision in the information service industry.

Keywords information services, technological quality, social supervision.

作为 20 世纪末迅速发展的信息服务业, 在社会经济与科技、文化发展中的作用愈来愈突出, 信息服务业经济已成为促进国民经济持续增长的一大关键。信息服务的技术质量问题随之成为社会关注的热点。在以知识创新为标志的科技与经济发展中, 进行信息服务的全面质量控制与监督作为信息服务社会监督的一大主体, 理应得到各方面的重视。因此, 对于信息服

收稿日期: 2000 年 8 月 11 日

作者简介: 胡昌平, 男, 教授、博士生导师, 武汉大学传播与信息学院副院长、武汉大学信息资源研究中心副主任。辛春华, 武汉大学传播与信息学院情报学博士生。张 立, 武汉大学传播与信息学院硕士。

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

务的技术质量监督问题应从社会的技術质量认证、监督体系以及技术质量监督后处理出发进行系统性分析,以利于涉及社会多方面的现实问题的解决。

1 信息服务的技术质量认证

信息服务的质量与技术具有不可分割的联系,信息服务的知识性与创造性决定了服务技术和服务人员的创造性劳动对信息服务质量的综合影响。因此,我们可以采用与技术产品质量认证类似的方法,从技术角度对信息服务的质量进行认证,在此基础上实现对信息服务质量的监控,即信息服务的技术质量监督与控制。

信息服务具有软科学研究特性,其技术质量除由服务技术(包括相关的技术设施及使用技术等)决定外,还由服务人员的知识性创造劳动水平、服务态度和条件等因素决定。由此可见,信息服务的技术质量实为信息服务全面质量的反映,全面质量控制在信息服务中具有重要意义。由此出发,在技术质量认证中应注意信息服务的硬、软件技术结合的特征及其对质量的影响。

1.1 信息服务的技术质量认证标准与技术质量评估的标准化

信息服务是在一定范围内针对一定用户的需求进行的,用户无疑是认证与评价信息服务技术质量的主体,然而用户的个体差异致使技术质量认证因人、因地而异,即难以用统一的“尺度”衡量信息服务的客观技术质量的优劣。这说明,技术质量认证需要有一个相对统一的标准。

鉴于信息服务面向用户的特征,其“标准”的制定应从用户出发,将用户的“评定”视为信息服务质量的基本“测量”,同时注意将用户对信息服务的技术质量认证与专业标准认证相结合,建立一套可行的客观“技术质量”认证标准。

信息服务技术质量认证标准与工业品相比具有其特殊性,从技术质量评价角度看,其特征主要包括以下几个方面:

(1)多变性与复杂性:信息服务并非某一单纯信息技术的简单应用,它具有“硬”技术的应用和“软”研究结合的特点,其技术组合具有多样性,服务环节具有复杂性,且不同类型服务之间的差别很大,因此必须在多变的技术与信息环境中针对复杂的服务制定认证标准。

(2)作用的滞后性:物质性商品的技术质量一般可以在获取商品之时通过相应的技术检测手段来认证;信息服务商品的技术质量,除一部分(如服务的技术形式、服务手段和服务针对性等)可以即时认证外,服务对用户的“知识”作用及参考作用往往需要通过信息作用过程分析来解决。这里存在着认证滞后问题。

(3)效用的模糊性:评价信息服务的效用不是直接的,而是评价作用于科研、开发、管理、经营和其他用户的职业活动,通过用户吸收、消化其内涵信息,间接发挥作用的过程。整个过程的作用质量,不仅与信息服务本身有关,而且与用户及其环境因素有关,二者之间的“模糊”作用关系决定了信息服务的技术质量认证的模糊性。

(4)内在因素的重要性:内在因素在服务的技术质量认证中是重要的,如服务人员的潜在素质、服务态度、服务所依赖的信息源、服务的技术环境等,这些因素从不同方面影响着服务的技术质量。内在因素的作用带来了标准制定的困难,因而存在着内在隐性因素的显化问题,即用可评价的指标显示内在因素的外部作用结果。

基于以上特征,在制定信息服务技术质量认证标准时,应将结果与过程相结合、定性评价与定量评价结合、即时评价与后果评价结合、专家评价与用户评价结合和采用多因素分析的认证方法建立其技术质量认证标准,在按标准所进行的评价中,通过多种实践在一定范围内实现信息服务技术质量认证的标准化。

1.2 信息服务技术质量认证指标的确立

信息服务属于社会服务的范畴,对于“服务”的技术质量认证,ISO(国际标准化组织)在其发布的关于质量管理和质量保证的系列标准(ISO 9000)中进行了说明。它的基本思路是,使用户对服务的认证与服务组织的专业标准相一致^[1]。据此,ISO 将包括信息服务在内的社会化服务的质量评价按三个方面进行:①服务技术设施、服务能力、服务人员素质、服务条件和材料消耗;②服务提供的过程、时效和作用;③服务的方便性、适用性、可信性、准确性、完整性、服务信用和用户沟通渠道^[2]。

ISO 关于制定服务行业技术质量评价与认证标准的基本思路具有普遍意义^[3]。对于我国信息服务的技术质量认证来说,可以在 ISO 通用标准的基础上,结合我国的具体情况建立我国的信息技术服务质量认证体系,在大的原则上组织社会化的技术质量认证与监督。

信息服务技术质量认证指标体系应充分反映上述的信息技术服务条件与设施质量、过程质量和服务效用质量。对于指标体系的建立可以采用目前普遍适用的层次分析法(AMP 法),将以上三方面基本内容在目标层中反映出来,然后逐一分解制定相应的评价、认证准则,最后形成详细的指标体系。这一指标体系可以用通用的评价层次结构图形表达。

值得指出的是,在国家的技术质量认证指标体系中,各层指标可以量化,其量化指标可以根据不同情况加权处理,最终衡量总体技术质量。同时,考虑到不同类型信息服务的不同要求、特征以及不同地域、不同信息环境、用户环境下的不同情况,其层次及指标体系可作针对性调整,以使其适应不同的服务业务及服务条件和要求。另外,技术质量认证指标体系应随着社会信息环境的变化、信息技术的进步、社会结构与用户需求的变革而调整,这一工作应归为信息服务技术质量认证的日常工作。其变更后的标准在一定范围内和通过一定程度认可后及时发布。

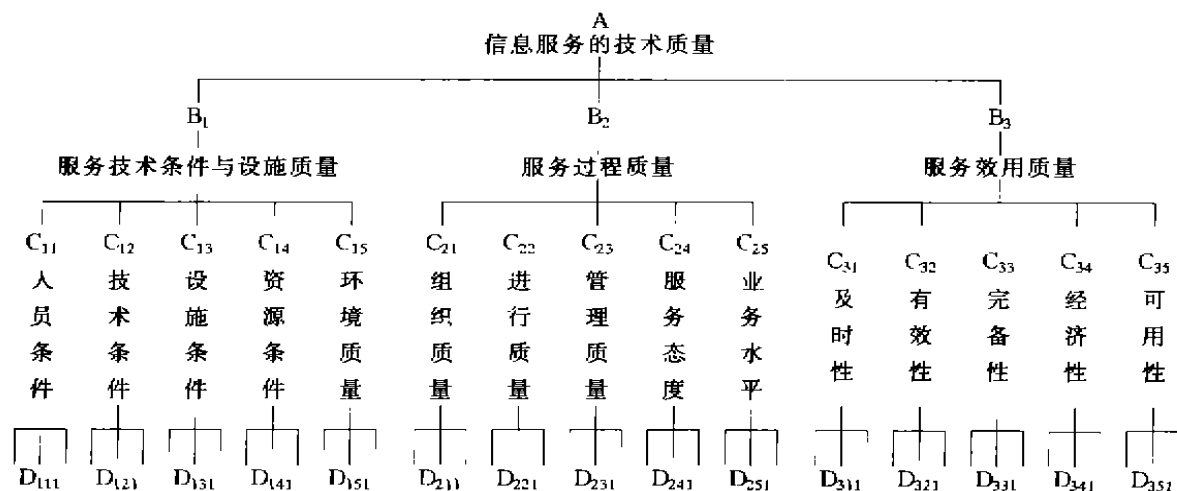


图1 信息服务技术质量认证指标

2 以信息服务技术质量认证为基础的技术质量监督组织

信息服务的技术质量标准是对信息服务实施技术质量管理与监督的客观依据和准则,对其实施监督应立足于认证标准,在规范主体与客体的前提下组织系统化的监督工作。

进行信息服务技术质量监督的组织首先应明确监督的主体和客体。信息服务技术质量监督的主体是监督的承担者和执行者,监督的客体是信息服务承担者所提供的服务。监督的主体和客体在实施监督中相互关联和制约,二者的沟通和整合是社会化信息服务技术质量的基本保障。

信息服务技术质量监督围绕服务业务展开,在监督中各主体的结合是有机的。作为服务监督组织机构的政府管理部门、业务部门、行业组织和用户组织围绕信息服务技术质量监督业务各司其监督职能,在分工协作和依托社会行政、法律机构与公众的舆论的基础上组成全方位的技术质量监督系统。

2.1 信息服务技术质量的行政监督

信息服务技术质量的行政监督由政府部门承担,对于我国来说,其相关的管理机构承担着服务的技术监督任务,其主要机构包括信息产业部的管理监督机构,有关部委的信息服务管理机构(如科技部有关司局、文化部图书馆司)、国家技术监督机构以及工商行政管理机构等。

行政监督的基本任务主要有:

①进行信息服务基本技术条件的认可,通过服务组织形式、结构、人员、技术等必备条件的认证,确认服务机构开展服务业务的资格,在业务进行中,进行跟踪监督与审查,实施行政监控;

②对信息服务的业务进行行政管理与监督,对服务中的技术环节和过程进行评价,确认业务水准,通过监督进行宏观管理;

③对信息服务效果及其社会影响进行行政监督,接受用户及舆论对信息服务技术质量的监督意见、评价服务效果,裁决服务中的质量争议与投诉。

长期以来,我国将信息服务技术质量的行政监督纳入行政管理的范围,专门的监督职能未能有效地发挥。政府主管业务的部门主要限于信息服务基本技术条件及机构、人员的资格审查与认证(如科技部及各省市的科技主管部门对科技咨询与信息服务经营实体的资格认证与资格审批),而未能对其实施全面监督。另外,我国对信息服务技术质量的行政管理体系不尽完善,各管理部门的监督职能不太明确,其规范性程度差。目前的以部门为主的内部技术监督体系难以适应信息服务的社会化发展需要,因此应立足于在信息服务体制改革中同步实现行政监督的社会化转变。

2.2 信息服务技术质量的法律监督

利用法律手段进行信息服务的技术质量监督已成为开放化、社会化和网络化信息服务技术监督的主流。在我国已颁布的法律中,目前还没有关于信息服务技术监督的专项法律,其原则性的条款可以部分采用相关的《消费者权益保护法》和《产品质量法》等。因此,信息服务技术监督的专门法律有待颁布和实施。

信息服务作为一种知识性服务商品,其技术质量直接关系到服务的可用性。质量低劣的信息服务对用户来说是有害的,其中决策信息服务,如果存在技术质量问题将直接引起用户决策失误,造成难以预见的损失。鉴于信息服务技术质量的重要性,在信息服务技术质量监督与保障法律制定中,应明确规定用户对享有信息服务的质量保证与监督权利,规定信息服务技术质量的监督办法和法律惩处办法,规定法律的实施原则和适用范围。

信息服务技术质量的法律监督的主要目的不仅在于惩处因技术质量问题引发的责任者,而且在于通过法律的强制性作用,通过宣传强化服务者、用户和管理、监督部门的法律意识,达到以法律为准则自觉约束各自的行为和利用法律监督的作用,提高信息服务技术质量的目的。

2.3 信息服务技术质量的行业监督

通过行业组织来管理信息服务、监督其技术质量,作为发达国家成功的实践经验,已得到各国和国际社会的认可。发达国家的信息服务行业协会的专业性强,例如,美国涉及信息咨询服务的行业组织就有咨询工程师协会(ACEC)、管理咨询工程师协会(ACME)、管理咨询协会(AMC)和专门管理咨询顾问委员会(SPMC)等。除美国以外,德国咨询业协会(BDV)、英国咨询企业协会(BCB)等协会也具有相当的规模。这些专业信息服务的行业性组织独立于政府,是政府、公众、用户和本行业成员之间的联系桥梁,具有行业组织资格认证、业务监督、社会公关、用户联络和与政府间管理沟通的责任。其中,实行行业监督是一项基本的工作。

在信息服务行业协会履行的监督职责中,信息服务技术质量的监督是一项基本监督业务。它包括行业技术资格与条件的认可、从业的技术质量监督、用户因质量引发的投诉、行业技术质量的法律诉讼等。发达国家的经验表明,行业的共同利益和业务监督管理的需要决定了它的存在价值。

与发达国家相比,我国的行业自律性监督组织发展较晚,随着信息服务的社会化和行业的发展,建立和完善独立于政府的行业组织势在必行。处于转型期的我国信息服务业,行业监督的组织应在改革中发展。

2.4 信息服务技术质量的用户监督

用户监督是指用户在利用信息服务中,因服务的“技术质量”引起利益受损、造成后果或已掌握服务确有技术质量问题时,进行投诉并通过行政、法律、行业组织或舆论澄清事实,维护自身利益的一种监督。用户监督分为两种形式:一是个体用户的投诉与监督;二是通过用户组织的监督。这两种形式的监督在世界各国具有通用性,所不同的是,发达国家的用户监督组织较其他国家多。用户个体监督与用户组织监督相互协调而发展。对于我国,社会意义上的信息服务专门性用户组织尚未形成,目前的用户组织(如“消费者协会”)作为商品消费组织而存在,涉及信息服务的监督业务不多,对于信息服务消费的技术质量投诉主要由用户个体通过行政、法律和舆论手段进行。随着信息服务业的发展,用户的组织行为监督体系有待建立和完善。

在用户监督中,用户对信息服务技术质量的评价是实行监督的主观依据。在接受信息服务中,用户对服务的技术质量有其期望值(预期质量),如果用户所接受的服务质量与期望质量之间存在差距,很可能产生监督投诉。显然,这一情况下的投诉难免存在主观因素的影响。针对这一情况,在用户监督中,我们强调从用户角度建立客观的“技术质量监督”评估体系,要求用户从利用信息服务过程中所感知的服务技术质量和利用信息服务的技术效果出发来评估服务质量,以期达到用户监督客观化的目的。可见,在用户监督中,用户组织和行政管理部门存

在着对用户监督的管理问题。

某一信息服务的用户、对于其他服务用户而言是第三者、因此,该用户亦可作为公众的一员参与舆论监督。基于这一事实,在用户监督中,辅以舆论监督是可行的。

3 信息服务技术质量监督中的后处理

信息服务技术质量监督是评价服务、发现问题、认证技术质量、得出结论的过程,结论一经得出便要进行相应的处理,这一工作我们称为信息服务技术质量监督的后处理工作。

在信息服务技术质量监督的后处理工作中,负技术质量责任的机构或人员应受到相应的惩处,受损用户应得到相当的补偿。另外,信息服务技术质量监督的后处理还包括对信息服务机构开展服务业务的技术资格认证,以此为据对不合格的服务机构或业务实体提出取消资格或整顿的处理意见,作出惩处决定。

3.1 用户的信息技术服务质量问题投诉及个案监督处理

用户利用信息服务过程中、因服务的技术质量问题引起后果并造成损失者,一经发现或经用户投诉都应进行调查、取证、评判,继而通过一定的监督程序、由监督主管部门提出处理意见。在社会化信息服务中,其投诉监督和处理应实现规范化、制度化,以便通过个案处理,确保用户利益,维持正常的服务技术质量管理秩序,提高信息服务的整体技术质量水平。

对个案技术质量监督处理的方式包括服务部门与用户的协商处理、政府行政管理部门和行业处理和法制处理方式。

(1)服务部门与用户协商处理:协商处理是信息服务部门和用户通过对服务技术质量的认证、针对因质量问题出现的后果,采用双方商讨的方式达成一致协议后对服务质量的处理(包括重新提供服务、改进服务的技术质量、赔偿用户损失、对技术质量责任人进行处罚等)。“协商处理”过程中,用户直接向服务提供者提出要求,向其技术质量监督部门反映情况,直接向服务者索取“补偿”;服务者因而也将“用户监督”作为强化服务业内部技术质量管理的有效措施。

“协商处理”作为一项日常的业务管理与监督工作,必须有一套完整的制度作保证,在信息服务行业中必须有专门的部门接受用户的技术质量投诉、负责认证、协商和处理。这一工作的开展不仅从根本上保证了服务的技术质量和用户享受服务并获取效益的权利,而且有助于树立服务者良好的外部形象,有利于用户市场的开拓和技术业务发展。

“协商处理”的社会影响和作用表明,它必须在政府行政管理下、在国家信息政策和法律原则的基础上进行。在此前提下,服务部门和用户具有一定的处理灵活性,信息服务承担者可以以此出发寻求合适的途径,有针对性地解决技术质量纠纷。

(2)行政管理部门和行业组织处理:社会化信息服务的行政管理部门(包括政府有关的业务主管部门、技术监督部门、工商行政管理部门、物价部门等)对信息服务技术质量的监督与处理以及服务行业组织的监督与处理是信息服务行业开展高质量信息服务的重要保证,这些部门对技术质量的监督与处理有着明确的分工,在监督与处理中各司其职、相互配合,成为一体。

一般说来,业务管理部门主要从宏观上管理与监督本系统的信息服务,督促所属的服务实体或机构处理技术质量问题;会同国家技术监督部门监督和处理本系统突出的服务技术质量问题,对于营利性经营实体的服务,协同工商行政管理部门进行处理。国家技术监督部门和工

商行政部门行使行政处理的权力,从主体上负责处理影响较大的技术质量问题,接受用户组织的投诉,针对问题,作出处理并负责实施。

信息服务行业组织的处理是对本行业(如协会)成员涉及用户投诉技术质量问题的处理,包括督促有关成员改进服务技术质量、向用户赔偿损失等,以及与行政管理部门配合处理行业内的問題。

(3)信息服务技术质量的法制处理:法制处理是对信息服务技术质量问题处理的最高形式,处理的是涉及面广、影响深远和损害社会公众与国家利益的重大的服务技术质量问题。法制处理的目的在于,一是通过法律的强制作用,惩戒在信息服务技术质量方面的违法者,保证用户及当事人的责任赔偿,从根本上维护国家利益和正常的信息服务技术质量监督的社会秩序,确保监督在法制上的实施;二是通过在法律范围内的强制处理,宣传技术质量法律,提高信息服务从业者的法律意识和用户与社会公众的法律监督意识。

一个国家,如果没有法律作保证,任何有关信息服务技术质量问题的行政处理、行业处理和协商处理都难以有效进行。事实上,行政、行业、协商未能解决的技术质量问题,最终将通过法律程序解决。当前,随着信息服务业的发展,各国的有关法律日益健全,在这一背景下,我国理应迅速完善有关法律、建立法律监督的有效体系

3.2 信息服务从业、执业者的技术资格审查与处理

信息服务业中许多行业(如咨询业、中介服务业、电子商务服务等)的从业、执业者应具备基本的从业和执业资格,其中技术资格是一项基本的认证和审查内容,技术质量监督中的从业、执业者技术资格审查和处理作为一项基本的工作应得到足够的重视。

信息服务从业、执业者资格认证中的技术监督包括从业、执业人员及机构的从业、执业技术资格审批监督和资格获得后从业、执业过程中的技术质量监督两个方面。在国内外,行业从业和执业资格认证不是一劳永逸的,对于那些已具备资格的从业者,如果服务的技术质量低劣,甚至造成重大的社会影响和损失,则应作出停业整顿,直至取消从业、执业资格的处理。在资格认证、审批与管理工作中,服务的技术质量监督及其后处理是其中的一个重要环节。

值得指出的是,信息服务业的各行业因管理体制和业务范围的差异,其资格审批有着不同的模式。其中,公益性服务机构(如图书馆、国家、省市和部门的信息中心、情报所等)由主管部门设置并配备人员,其资格审查包含在行政管理与监督之中,这些服务机构及其人员的从业、执业资格监督也在管理的基础上进行;对于产业化服务机构(如信息咨询组织、中介组织及网络网站经营者等),其资格审批则需要专门部门通过专门的管理监督程序进行。

信息服务从业和执业者资格审查与认证大致分为两种模式(如咨询服务业),这两种形式是政府部门审查制和协会会员制。

(1)政府部门审查制:在这一制度下,信息服务从业者(有的限于执业人员)的资格认证必须经过政府部门,通过政府部门审批后才具备相应的从业资格。例如:咨询服务的从业、执业资格的认证,目前在法国必须通过由政府部门组织严格的考试,经筛选评定^[4];美国虽然对一般的信息咨询人员没有特殊的执业资格要求,但在工程、法律、医疗、技术、会计等专业性较强的咨询领域实行了严格的执业资格制度,其人员必须具备政府专门认可、颁发的资格证书。

(2)协会会员制:“会员制”是指信息服务从业、执业资格由行业协会负责认定的制度,一般说来,申请者必须首先是其个人会员制行业协会的成员,然后才能在协会认可下取得执业资格。如英国的咨询业就是如此,在英国要取得咨询业的执业资格,必须具备大学学历和10年

左右的工作专业经历,首先取得相关专业学会会员资格,然后根据不同专业的情况,经过专门的考试才能成为正式的咨询业执业人员^[5]。在这种体制下,协会负责执业的技术监督与资格认证和处理。

我国信息服务从业、执业的资格认证与监督管理制度尚不健全,目前主要由政府部门进行资格审查和认证(如科技咨询从业资格由科技管理部门审查、认证)。为了强化这一工作,各地根据各自的情况颁布了一些办法(如天津市颁布的《天津市咨询从业人员资格认证办法》),正力求使这一工作规范化、制度化。因此,资格认证后的技术质量监督及后处理工作必须与此同步,使之成为一项规范化的工作。

参 考 文 献

- 1 ISO 9004-2 标准译文. 世界标准信息,1995(7):1~11
- 2 Carl Gustav Johanssen Strategic Issues in Quality Management: Theoretical Considerations. *Journal of Information Science*, 1996(3)
- 3 Chris Dobson, Carolyn Ernst ISO 9000: The Librarian's Role *Information Outlook*, 1999(6)
- 4 喻乒乓 关于我国咨询人员资格认证的几点思考和建议. *科学与科学技术管理*, 1998(6)
- 5 王忠红. 中美咨询业比较研究. *情报理论与实践*, 1999(1):34

(责任编辑 宋振峰)