

●吴宏亮 颜小云

论我国信息立法的几个基本问题

ABSTRACT The authors discuss basic frameworks, guidelines, principles, legal costs, present status and future plans of information legislation in China. 1 tab. 7 refs.

KEY WORDS Information legislation. Legal system. Legislation plan.

CLASS NUMBER G351

关于我国信息立法的滥觞可以追溯到 80 年代中期,甚至更早一些。但当时立法主体的立法行为仅仅是基于某一信息活动领域产生的法律需求而展开。用今天“信息立法”的完整概念来囊括上述时期的立法活动,未免有些牵强附会,但正是业已累积的这一批为数可观的法律、法规,构成了今天我国信息法的基础。鉴于我国的信息立法尚处于法的创制阶段,许多理论与实践性的问题亟待研究,本文主要探讨其中的几个基本问题。

1 我国信息法法律体系的基本框架及其层次结构

在我国,法律体系一词有两个方面的含义:一是指由一国各个法律部门的现行法律规范所组成的有机整体;一是指某一部门法中的全部法律,按调整的社会关系的领域和方向不同分类组合而成的若干法律制度所形成的有机结构。关于信息法能否成为独立的法律部门,文献[1]作了较为专门、系统而肯定的论述,我们认为,这是社会发展的必然结果。需要指出的是,在实际生活中,社会关系的各个方面往往错综复杂地交织在一起,有时一种行为可能侵犯几种社会关系,需要几个部门法来予以调整,即使是同一类社会关系,有时也分

属几个法律部门来调整,但这并不影响信息法成为独立的法律部门。

信息法是国家为管理信息产业而制定的以一定信息经济关系为调整对象的法律规范的总和。信息法包括哪些法律制度?其基本框架如何?从立法原理而言,这取决于信息技术及信息活动发展所带来的一系列社会问题造成的法律需求。从信息社会发展的历程来看,信息技术的发展,必然导致信息产业尤其是面向高速信息网络的信息产业的形成与发展,由此产生信息商品与信息市场,而信息商品的交换所产生的经济利益,必然刺激对信息资源的开发与利用,促进信息资源管理业的发展,进而孵化出新的产业。人们在信息资源和信息商品的生产、交换、分配、消费等方面形成一定的社会关系,即经济关系。因此,信息法就其调整范围和具体对象而言,应当包括 6 个主要部门法:信息资源管理法、信息基础设施建设法、信息技术法、信息产业法、信息商业法、信息产权和安全保护法等,在这些部门法中还可以包括若干具体的法律制度,见表 1。

各部门信息法之间具有逻辑层次关系。信息资源管理法、信息基础设施建设法以及信息技术法属于上游法律,信息产业法、信息商业法、信息产权和安全保护法则属于下游法律。这种上下游法律的配合实施,实际上对信

表 1 信息法的法律体系

部门信息法	具体法律制度
信息资源管理法	信息资源配置法、网络信息资源配置法、信息资源保护法、信息资源协作共享条例、信息资源组织协调法等。
信息基础设施建设法	信息基础设施建设管理条例、信息工程建设管理条例、信息设备器材使用管理办法、信息设备进出口管理办法、信息产业投资管理条例、信息系统开发与建设投资管理条例、国家信息工程建设投资条例、信息产业信息技术发展基金使用管理条例、信息网络建设费用效益评估办法、政府信息机构财政拨款条例、信息产业利用外资管理条例等。
信息技术法	信息技术发展规划法、信息技术评估条例、计算机技术发展条例、信息技术标准化管理条例、电子技术发展条例、无线电频谱管理条例、引进信息技术管理办法等。
信息产业法	信息组织业管理法、信息服务业发展条例、信息处理业与信息提供业管理条例、信息咨询业管理办法、信息网络管理协调业管理办法、信息基础设施提供业发展条例、软件开发和销售业管理条例、信息机构组织法、企事业单位信息机构管理条例、民营信息企业管理办法、信息协会和信息网络组织管理办法、信息产业评估条例、信息人员管理条例等。
信息商业法	广告法、电信法、新闻法、信息技术转让法、技术合同法、技术市场管理办法、信息市场管理办法、信息商品质量评估办法、信息商品价格管理条例、信息网络收费办法、信息业反不正当竞争法、信息贸易税收管理条例、信息网络开发综合性服务项目收费管理办法等。
信息产权和安全保护法	著作权法、专利法、商标法、计算机软件保护条例、商业秘密保护法、保密法、档案法、科学技术保密条例、科技档案管理条例、计算机信息系统安全保护条例、信息网络安全保护法、网络信息发布法、涉外信息交流管理办法等。

息资源和信息商品的生产、交换、分配、消费等方面进行着全程的法制化管理,进而确保信息产业沿着正常的轨道发展。

2 我国信息立法的指导思想和基本原则

信息产业的发展水平是衡量一个国家的综合国力和国际竞争力的重要标志之一。从本质看,信息产业属于基础产业,是技术智力集约型产业,而信息产业赖以生存的信息技术既是高新技术,又是基础技术。由于它具有极强的渗透性和催化力及倍增作用,在未来社会发展中,信息产业必然起主导作用,并控制整个社会活动和其它产业的发展。因此,迅速抢占信息产业的制高点,大力发展信息产业特别

是发展有中国特色的信息产业具有战略性的意义。

我国正在建立和完善有中国特色的社会主义市场经济体制,这是前所未有的事业。鉴于我国的基本国情和我国信息产业发展的现状以及未来的发展,我国信息立法的指导思想应当确定为:

第一,保护和促进我国信息产业在改革开放背景下稳步、健康地发展;

第二,国家整体规划,进行宏观控制和协调;

第三,以沿海经济发达地区为龙头,带动中西部地区信息产业的发展;以信息服务业为龙头,促进信息处理业、信息提供业、信息通信业和信息设备制造业的全面发展;

第四,以市场为导向,促进信息资源的开

发与利用和信息市场的发展,形成信息资源配置和利用的良性循环。

上述信息立法的指导思想,因为充分考虑了我国社会主义市场经济体制建立与发展的客观因素,描述了信息产业发展的技术路线,突出了信息立法的基本立足点和发展主线,因此,具有客观性、合理性和可行性。在这一基础上,我国信息立法必须遵循几个基本原则:(1)积极扶持与适度制约相结合的原则;(2)信息资源优化配置原则;(3)国家干预的原则;(4)中央立法与地方立法相结合的原则。

信息立法的指导思想和基本原则,在一定程度上构成了信息立法的内在的主体框架,其本质与信息立法的本质是一致的。

3 信息立法的法律成本问题

法律成本问题其实并非信息立法所独有。从资源的角度看,信息法律也是一种资源。事实上,法律规范对不同种类的行为产生隐含的费用,在信息立法活动过程中,通过对权利、权力、义务、责任、法律信息、法律程序的科学合理的安排,可以降低交易费用,提高经济效益。因此,在讨论信息立法基本问题时探讨法律成本问题,具有理论和实践上的意义。

信息法律的成本主要由4个方面构成:(1)信息法律的立法成本。要制定一项具体的信息法律规范,立法部门需要进行立法调研、拟定草案、征求意见、修改草案、立法审查、制作法律文本和发布等一系列活动,这一系列过程必须有人力、物力、财力和时间等资源的支出,因而构成信息法律的立法成本。由于造法机制的不同,信息立法成本可能包括国家立法机关支付的费用和社会信息机构和个人直接支付的费用。(2)信息法律的实施成本。主要指信息法律实施过程中的投入。它包括国家机关为推进新的信息法律的实施而进行的宣传、广告和教育费用,实施过程中清除旧法影响的费用,司法、执法及法律监督的费用以及信息社会公众和个人方面的守法成本。(3)信息法

律的选择成本。对某种社会关系是否运用法律手段予以调整,运用何种法律规范进行调整,在不同选择之间存在的效益差别便构成了信息法律的选择成本。这从另外一个侧面反映出信息科学的科学性和实用性。(4)信息法律的边际成本。这是指制定和实施最后一个或几个部门的信息法律规范所支出的费用。按照边际成本规律,在某一法律部门的法律规范趋近饱和之前,由于现有法律规范的体系化和相互支持,其边际成本相对下降。因此,强调信息法律之间的映射性和关联性是十分重要的。

我国的信息立法工作,无论是从经济的角度还是从实用的角度,都必须注意立法的法律成本问题,为此,必须做好以下几个方面的工作:(1)确定科学的信息立法策略。选择成本较低和交易费用较高的立法项目作为立法的先导和重点;(2)提高信息立法和信息科学的科学性和实用性,使信息法律在调整社会各种关系中能够充分发挥作用;(3)在我国信息法制建设中适当引入市场机制,避免国家或政府因自身的行为缺陷或信息法律服务的政府垄断造成信息法律运行成本的提高或者带来低质量和高成本现象。

4 我国信息立法的现状及立法规划问题

4.1 我国信息立法的现状及存在的问题

改革开放以来,我国进行了重大的政治体制和经济体制的改革,随着改革意识的加强、观念的转变以及信息技术的发展,涉及众多横向领域的信息活动日益增多,包括社会政治、经济和文化等方面。一方面,由于我国社会主义市场经济的建立,以市场为导向,导致了技术市场和信息市场等新型市场的形成与发展;另一方面,由于引入市场竞争机制,导致各行业之间的生存竞争以及产权、专利意识的增强;另外,信息技术的发展,使证券业崛起和金融业活化,由此,涉及信息经济的社会关系矛盾日益突出,需要法律调整的呼声愈高。1982

年12月23日我国最早颁布了《商标法》,1985年相继颁布实施了《关于技术转让的暂行规定》、《技术市场管理办法》和《专利法》等,此后,有关的信息法律陆续出台。据不完全统计,1982~1997年的15年间,我国已陆续制定并颁布的现行有效的法律、法规20余件,立法内容涉及信息市场、信息产权和信息安全保护等方面。这些信息法律的颁行,使我国信息活动领域无法可依的局面有所改变,对我国正在蓬勃兴起的信息产业和信息市场的营运起到了一定的规范和引导作用。但与此同时,我国信息立法也存在着一些值得注意的问题,有的甚至相当突出,主要表现在两个方面:

一是信息立法存在严重的立法失衡。一方面,现行信息法律法规主要分布在信息产权、信息市场和信息安全保护等方面,但对于信息资源管理、信息基础设施建设、信息产业等方面,则表现为法律法规供给不足,而实践中加紧对上游法律的立法工作,通过对信息资源管理、信息基础设施建设以及信息产业进行法律规范,意义更为重大。另一方面,由于立法失衡,导致许多信息企业、信息机构自律规则、自治章程、自订产业标准,造成了人力、物力、财力的浪费,造成不必要的封闭和自锁,从而对整个社会信息活动产生一定的掣肘作用。

二是现行信息法律法规之间缺乏必要的关联、映射和相互支持。严格而言,上述早期的信息法律制度的制定并不是在“信息立法”这个主体意识下进行的,诚如本文开头所述,仅仅基于某一信息活动领域产生的法律需求,因此,它在很大程度上忽略了“信息”这一至关重要的概念,忽略了信息社会这一特定环境和信息行为、信息技术的相互关联,从而忽略了具体法律制度之间的相互映照和技术支持。

4.2 我国应首先进行立法规划工作

信息立法中的立法失衡现象原因,一方面是由于某些信息活动领域事物的发展尚不具备立法的客观条件;另一方面,现行的信息政策和管理规范尚能起到一定的协调、规范作用,使得法律需求并不十分强烈;第三方面,我

国的信息立法缺乏整体规划,尤其是缺乏中长期规划,这是立法失衡的一个重要原因。

所谓立法规划,就是立法主体为了达到一定的目的,按照一定原则,通过一定程序,就一定时期的立法工作作出整体规划和部署。因此,立法规划就其实质而言具有“准法”的性质,并具有下述功能:(1)协调立法与它所调整的社会关系之间关系的功能;(2)帮助构建完备的法律体系和法制体系的功能;(3)直接促使立法主体做好具体立法工作,并使其臻于科学化和完善化的功能;(4)具有联结法的理论与实际并使之紧密结合、相得益彰的功能。鉴于上述功能作用,我国的信息立法必须尽快增加立法规划这一重要环节,大力开展广泛的调研工作和软科学研究工作,通过立法规划体现我国信息立法的整体构想,确定信息立法的重点及其主次关系,控制立法工作的整体进程,使我国信息立法工作走上健康发展的轨道。

参考文献

- 1 贾文中,黄瑞华.试论信息法的体系.情报理论与实践,1997(1)
- 2 张国海,张玉玲.论我国信息立法建设.情报学报,1995(5)
- 3 马费成,陈锐.面向高速信息网络的信息资源管理(一).中国图书馆学报,1998,24(1)
- 4 马费成,陈锐.面向高速信息网络的信息资源管理(二).中国图书馆学报,1998,24(2)
- 5 吴祖谋,李双元.法学概论.北京:法律出版社,1991
- 6 周旺生.立法论.北京:北京大学出版社,1994
- 7 [美]罗伯特·考特,托马斯·尤伦.法和经济学.上海:上海人民出版社,1994

吴宏亮 广州暨南大学图书馆副研究馆员。主要研究领域为情报政策和情报经济学。通讯地址:广州市。邮编 510632。

顾小云 杭州师范学院图书馆馆员。通讯地址:杭州市。邮编 310036。

(来稿时间:1998-09-01。编发者:徐苇)