

●黄如花

信息服务产业化的法律保障^{*}

摘 要 我国信息立法中存在着立法失衡、立法零乱、法律法规内容粗泛或陈旧、各法之间缺乏必要的关联、映射和支持和缺乏一个信息基本法的问题。建议加强信息立法、加强信息法的执法与监督、加强信息法制教育、加强信息立法研究、加强技术防范。参考文献 5。

关键词 信息法律 信息法规 信息服务 法律保障 信息化

分类号 G351

ABSTRACT In this paper, the author analyzes some problems in information legislation in China and proposes some recommendations, such as information legislation policy, law enforcement and supervision, law education, etc. 5 refs

KEY WORDS Information law. Information regulation. Information services. Information industrialization

CLASS NUMBER G351

“信息服务产业化就是以现代信息技术为依托,以信息产品和服务商品化为突破口,以市场需求为导向,将以往分散的对信息资源进行收集、处理、存贮、传递和提供的信息部门从其它行业中分离出来,按产业发展的要求进行调整和组合,从而形成相对独立的信息服务产业的动态过程。信息服务产业化的过程也就是信息服务产业从萌芽到发展成为独立、成熟的信息服务产业的过程”^[1]。在这个过程中,除了需要一定的经济基础、科学技术条件、政策扶持与市场机制外,还需要法律保障。信息服务产业化的法律保障就是它所处的法律环境,而信息业基本上就是由信息服务业组成的^[2],故本文拟在分析我国信息立法现状与问题的基础上,提出我国信息服务产业化保障的对策,即通过信息立法、执法与监督、信息法律教育等手段为信息服务产业化营造一个良好的法律环境。

1 我国信息立法的现状

市场经济是法制经济,作为市场经济重要组成部分的信息服务业理应受到法律的保护和制约,这就要求建立符合社会主义市场经济的信息化法制环境。经

过10多年的努力,我国的信息立法工作已取得了一定的进展。纵观近年来全国人大、国务院及所属部门和最高人民法院、最高人民检察院所颁布的法律、法规和规章,可将其中与信息业有关的划分为两大类。

1.1 直接或间接涉及信息业的法律法规

我国的《宪法》、《刑法》、《民法通则》等综合性法律中有一些涉及信息业的内容,如《中华人民共和国宪法》规定:“国家发展为人民服务、为社会主义服务的文学艺术事业、新闻广播电视事业、出版发行事业、图书馆博物馆文化馆及其它文化事业,开展群众性的文化活动。”

国家的一些政策或重大决策也对信息业的发展目标等问题作出了规定。国务院关于印发《90年代国家产业政策纲要》的通知(1994年12月)规定:“通信业要以高速、高质、大规模为基点,积极采用国际先进技术与装备,尽快提高国产化比例,有重点、分层次地大力推进信息高速网络建设。”《中华人民共和国国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》提出的远景目标有:“国民经济和社会各领域应用现代电子信息技术取得很大进展,计算机应用在生产、工作和生活中的普及程度有很大提高。初步建立以宽带综合业务数字技术为支撑的

^{*} 本文为国家教委人文、社会科学研究项目(109980113)研究论文之一。

国家信息基础设施,国民经济信息化的程度显著提高”。《关于国务院机构改革方案的决定》规定新建信息产业部,并在该方案的说明中规定了信息产业部的主要职责。

涉及信息业的专门性法律法规集中于图书情报工作、档案工作、部门信息工作、网络信息工作、知识产权、国家安全、文化、出版、广播、电视等领域,主要有《中等专业学校图书馆规程》、《科学技术情报工作条例》、《中华人民共和国档案法》、《国家重点建设项目档案管理登记办法》、《城市建设档案管理规定》、《会计档案管理办法》、《全国税务机关档案管理办法》、《政务信息工作暂行办法》、《关于加强经贸信息工作的意见》、《关于加强证券期货信息传播管理的若干规定》、《关于做好税务稽查管理信息系统推广应用工作的通知》、《统计信息咨询服务管理暂行规定》、《关于授权新华通讯社对外国通讯社及其所属信息机构在中国境内发布经济信息实行归口管理的通知》、《关于对外与国际联网的计算机信息系统进行备案工作的通知》、《中华人民共和国计算机信息网络国际联网管理暂行规定》、《中华人民共和国计算机信息网络国际联网管理暂行规定实施办法》、《中国金桥信息网国际联网管理办法》、《专利法》、《商标法》、《著作权法》、《关于惩治侵犯著作权的犯罪的规定》、《计算机软件保护条例》、《关于防止在出版物中泄露国家秘密的通知》、《关于禁止侵犯商业秘密行为的若干规定》、《中华人民共和国科技成果转化法》、《中华人民共和国统计法》、《电子出版物管理规定》、《音像制品出版管理办法》、《音像制品复制管理办法》、《内部资料性出版物管理办法》、《广播电视宣传档案、资料管理办法》、《广播电视条例》、《外国记者和外国常驻机构管理条例》等。

1.2 未涉及信息业但可供参照的法律法规

这类法律法规主要有:《广告法》、《反不正当竞争法》、《产品质量法》、《消费者权益保护法》、《公司法》、《会计法》、《审计法》、《价格法》、《关于产品和服务实行明码标价的规定》、《关于民营科技企业人员评定专业技术职称(资格)有关问题的通知》等,它们对生产经营者的市场行为与从业人员等方面作了规定,可供信息服务机构参考。例如,《价格法》明文规定“在中华人民共和国境内发生的价格行为,适用本法”。

上述法律法规对信息收集、获取、传播、交流、使用以及信息市场、信息产权和信息安全保护等作出了一些规定,在调整和控制信息服务业行为规范与

活动方式等方面发挥了一定的作用。

在立法的同时,为了适应知识产权及跨国数据国际保护潮流并与国际惯例接轨,我国先后加入了世界知识产权组织(1980年)、《保护工业产权巴黎公约》(1984年)、《商标注册马德里协定》(1989年)、《保护文学艺术作品伯尔尼公约》(1992年)、《世界版权公约》(1992年)、《万国邮政联盟组织法第五附加议定书》(1997年)以及国际电信联盟和《国际电信联盟公约》(1997年)等,国务院还颁布了《实施国际著作权条约的规定》(1992年),以争取我国的信息业发展与世界保持一致。

2 我国信息立法中存的问题

总的来说,我国的信息法律环境在逐步改善。信息污染、信息犯罪等法律问题已引起了人们的注意,国家有关信息政策的出台以及有关信息业的法律法规的颁布与实施,使我国信息活动领域无章可循、无法可依的局面有所改变,对我国正在蓬勃兴起的信息服务业的营运起到了一定的规范和引导作用。但是,我国的信息法律环境中还存在许多问题,如人们的信息意识与法制观念相对淡漠,社会信息化水平低,信息技术与信息产业的发展相对落后等,尤其是我国的信息立法还极不完善。分析我国信息立法现状可以发现一些缺陷与不足。

2.1 立法失衡

一方面,现有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,而关于信息资源管理、信息基础设施建设、信息产业等方面的法律法规明显不足,甚至存在空白,如隐私权的保护、信息犯罪惩治等专项法律法规尚属缺项;另一方面,由于在某些方面缺少法律法规,许多信息机构、信息企业自立规则,自制章程,自定标准,造成了不必要的封闭与自锁以及人力、物力、财力的浪费。

2.2 立法零乱

我国虽有一些法律法规涉及信息业或与之相关,但至今尚未颁布信息行业管理方面的法律,规范信息行为的条款或内容散见于不同的部门法律中,使得信息法律规范体系显得支离破碎。例如《宪法》规定了包括信息交流活动在内的一系列公民活动的基本准则;《著作权法》规定了信息的自由传播及使用应尊重著作权人的权益;《保密法》指出信息交流应以保守国家秘密为基本原则;《统计法》还特别指

出统计信息的收集、获取与公布、传递并不是任意的,而只能由国家专门性职能机构来进行,其中有些统计信息的传播是受到限制的。信息立法的零乱使得我们在依赖现有法律规范信息行为时,必须到不同的部门法律中寻找依据,并根据与信息交流相关的条款行事,不利于信息服务业理解和遵守。

2.3 法律法规内容粗泛或陈旧

现有法律法规基本上是针对传统的信息技术和信息工具制定的,不能满足日新月异的信息技术进步引发的全社会信息活动多样化、复杂化和需求,因而,在整个法律体系中,与调整信息社会关系有关的法律法规在信息活动领域缺乏适用性,如《反不正当竞争法》、《产品质量法》等。对于信息服务业发展中出现的许多新问题,如信息网络经营者的权利与义务、信息网络犯罪惩治以及网络条件下的知识产权保护等,现行的法律法规都没有明确和具体的规定,致使它们在许多细致的现实问题面前显得有些粗泛或陈旧。当然,我们不是苛求成文的法律都能跟上现实的步伐,要求其条款包容现实中的各种复杂事态。

2.4 各法之间缺乏必要的关联、映射和支持

本文开头所述的法律法规出自全国人大、国务院办公厅、国家档案局、国家安全局、公安部、新闻出版署、广播电影电视部、邮电部、电子工业部、国家税务总局、国家工商行政管理局、国家科委、国家版权局等部门,各部门在制定与本部门有关的信息法律法规时鲜有沟通,而且这些法律法规在很大程度上忽略了“信息”这一至关重要的概念,忽视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,使得现行信息法律法规之间及其与其它法律之间缺乏必要的关联、映射和相互支持。

2.5 缺乏一个信息基本法

信息基本法是信息法体系的统帅和灵魂。信息基本法的缺乏使信息立法表现出立法失衡与零乱,政出多门的分散性的行政法规比重大,而具有权威性和普遍约束力的法律制度相对缺乏。

3 对策与建议

3.1 加强信息立法

加强信息立法就是要制定与完善信息法,使信息业的发展有法可依。“信息法是国家为管理信息产业而制定的以一定的信息经济关系为调整对象的法

律规范的总和”^[3]。我国的信息立法工作可由国家信息中心牵头,联合其它部门共同进行。1999年初《国家信息资源开发利用规划》起草工作组成立并在国家信息中心召开第一次委员会,这方面的立法工作已经启动。

根据我国国情和国际惯例,并吸收其它部门的立法经验与成就,比较完整的信息法律体系应包括如下内容:

(1) 信息基本法。这是整个信息法律体系的基础,它规定信息法的立法宗旨、基本原则、调整范围与对象、信息法律关系以及信息活动主体的资格、权利、义务、法律地位等。

(2) 信息资源管理法。它规定政府、公益、商用三方面信息资源的管理机构和开发规则,包括信息资源配置法、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。

(3) 信息基础设施建设法。对信息基础设施的投资、规划、建设与评估等作出规定,包括国家信息投资条例、国家信息工程建设资金与设备器材使用管理条例、信息基础设施建设管理条例、信息系统开发与建设投资管理条例、信息网络建设管理条例、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等。

(4) 信息技术法。包括信息技术发展规划法、信息技术评估条例、信息技术标准化条例、计算机技术发展条例、引进信息技术与设备管理办法等。

(5) 信息产业法。包括信息设备制造业发展法、信息服务业发展法、信息产业投资法、信息产业评估条例、软件开发和销售业管理条例、信息服务产业振兴法、数据库产业振兴法、信息网络管理协调与管理办法等。

(6) 信息商业法。包括广告法、电信法、新闻法、信息技术转让法、技术合同法、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、信息网络开发综合性服务项目收费管理办法、信息贸易税收管理条例等。

(7) 信息人才法。包括信息人才教育管理条例、信息处理技术职务条例、信息生产者资格认定条例、信息经营者资格认定条例、信息人才业务兼职条例、信息机构中信息人员聘任条例等。

(8) 信息产权法。包括著作权法、专利法、商标法、统计法、商业秘密保护法、数据库保护法、计算机

软件保护条例、多媒体作品保护法、半导体芯片保护法等。

(9) 信息安全保密法。包括保守国家秘密法、国家信息安全法、隐私法、科学技术保密条例、科技档案管理条例、信息加密与解密法、计算机信息系统安全保护条例、信息网络安全保护条例等。

(10) 国际信息合作与交流法。包括跨国数据流宣言、国际信息交流协定、信息出口管理条例、各国合理使用太空资源的国际公约、信息产业利用外资办法等。

在信息立法过程中,应注意以下几点:

要有长远规划。要拟定立法的步骤与总体规划,确定各个时期的立法重点,有目的、有步骤地逐步完善我国的信息法律体系。

要结合当地情况,适当地制定地方性的信息法规、条例。由于我国各省、自治区、直辖市的经济、文化发展水平不平衡,也就出现了信息业发展不平衡的局面,需要有适合当地的信息法,不能一味追求制定适用于全国的统一的法律。

要吸收国外信息立法的有益经验。信息立法是从发达国家开始的,他们制定了一大批信息法律,如美国《联邦政府信息资源管理条例》、《信息技术管理改革法案》和《信息自由法》等,英国的《数据处理法案》和日本的《日本情报大法》等。我们要在吸收和借鉴国外立法成果的基础上,建立和发展有中国特色的信息法律体系。

要与国际接轨。在信息化时代,各国的信息交流与相互作用已日益广泛、深入,立法时要注意与国际惯例和国际法相衔接或相适应。

要考虑成本问题。“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”^[4]。“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;(2)信息法律的实施成本;(3)信息法律的选择成本;(4)信息法律的边际成本”^[5]。

3.2 加强信息法的执法与监督

一是要建立相应的司法机构及执法程序,保证有法必依,执法必严,违法必究,从而增强信息执法的合理性、公正性与力度。随着信息网络在我国的不

断深入发展,网上犯罪的专业性不断增强,且“智能化”程度越来越高,这就要求我们尽快培养一支具有较高网络业务水平的网络警察队伍,加大执法力度,维护网络正常运行的秩序。二是要建立信息法律监督机制。法律监督是信息活动及信息法律的保障机制,应包括检察监督、审判监督、国家行政监督和社会监督,从而形成信息法律监督体系。

3.3 加强信息法制教育

对信息从业人员和广大信息用户进行信息法律宣传与教育,提高信息主体的信息素质与法律素养,使其认识到提供和维护一个健康的信息法律环境的责任,自觉维护信息法,并善于利用信息法来保护自己的合法权益,同违犯信息法的犯罪行为作斗争。

3.4 加强信息立法研究

我国目前信息法体系的研究还处于初始阶段,这方面的研究成果还很有限,这必然会严重阻碍信息立法工作的开展。失去理论的指导,信息立法工作必然是盲目的、不系统的。法学界和信息学术界应互相配合,通力合作,共同推动信息立法的综合研究,以对我国的信息立法工作提供必要的正确的理论指导。

3.5 加强技术防范

我们要鼓励开发先进的信息安全新技术与设备,如数据加密、防火墙技术、网络病毒防治技术、访问控制技术、网络隐患扫描技术、安全监测技术、内容(文本、声音、图片和视频)识别与过滤技术等,通过各种技术防止网络上的黑客攻击、网上著作权侵犯、搭线窃听等非常事件的发生,从而加强对信息犯罪的防范。

参考文献

- 1 刘君 我国信息服务产业化道路探索 武汉大学硕士学位论文,1997
- 2 孟广均 对信息产业几个问题的看法 图书情报工作,1995(1)
- 3,4,5 吴宏亮,颜小云 论我国信息立法的几个基本问题 中国图书馆学报,1999(2)

黄如花 武汉大学大众传播与知识信息管理学院讲师。通讯地址:武汉市。邮编 430072。

(来稿时间:1999-06-29。编发者:徐苇)