

●查先进

信息化浪潮下国家信息法的部门法地位^{*}

摘 要 信息法能否成为独立的部门法是衡量一个国家信息法地位高低的重要标志。信息本身的某些特性不会妨碍国家信息法形成成为独立的部门法。立法实践表明,现有的信息法律规范所调整的对象是信息领域的各种社会关系。这些社会关系量大、面广,纵横交错,矛盾重重。国家信息法的部门法地位是在解决这些矛盾过程中形成并不断提升的。参考文献9。

关键词 信息化 国家信息法 部门法 法律地位

分类号 G259.20

ABSTRACT The author thinks that whether information law can become an independent departmental law is an important symbol of the importance of a national information law. Then he analyzes the backgrounds of the information law, and discusses some characteristics of information law. 9 refs.

KEY WORDS Informatization. National information law. Departmental law. Legal role.

CLASS NUMBER G259.20

1 信息化浪潮下的国家信息法需求

自20世纪60年代(特别是80年代)以来,随着计算机和互联网络应用的日益普及,全球信息技术的发展从一场技术革命演变为一场产业革命,信息产业从传统的产业体系中脱颖而出,成为国民经济新的增长点。据经济合作与发展组织(OECD)估计,全球信息设备制造和服务业在过去10年中,增长率均为相应的国民生产总值的1倍,成为带动经济发展的火车头。20世纪90年代中期,美国信息经济领域的增长值超过了国民生产总值的75%,且所有发达国家都超过了50%^[1]。

2001年8月,我国政府正式组建了国家信息化领导小组。同年12月,国务院总理兼国家信息化领导小组组长朱镕基主持召开了国家信息化领导小组第一次会议,强调要高度重视,加强统筹协调,坚持面向市场,防止重复建设,扎扎实实推进国家信息化建设。国家主席江泽民也指出,信息化是一场带有深刻变革意义的科技创新,要以信息化带动工业化,把中国工业化提高到广泛采用信息智能工具的水准上来,用信息技术武装工业和国民经济,以提高国际竞争力,实现跨越式发展。这一切都表明我国政府已经将信息化建设提升到了全面发展和推进的日

程,加快信息化建设是我国经济飞跃的巨大推动力和不可逆转的历史潮流。

信息化的主要特征是,信息要素广泛地渗透到人类社会各种经济活动中,社会经济的发展主要不是依赖物质材料的增加和新能源的开发,而是依赖信息力量的推动。信息化的出现和发展给人类带来了新的资源、新的财富和新的社会生产力,同时也使人类在信息的生产、搜集、处理、积累、储存、检索、传递和消费等活动中发生的社会关系变得日益多样化和复杂化,因而也产生了诸如信息技术的不正当应用问题、信息网络和信息资源的安全问题、信息产业发展的结构性失调问题、信息市场的恶性竞争问题、信息侵权问题、计算机和网络犯罪问题、信息利益分配不公问题、越境数据流的非法截取问题等。这些问题除一部分可以借助政策、纪律、规章、道德、民约、公约、教规及其他社会规范予以调整外,还有相当一部分需要依托法律武器来强制性地予以保障,特别是当规范难以奏效时,法律的威慑作用就显得十分重要。国家信息法正是以信息领域发生的这些社会关系和矛盾为主要调整对象的。例如,为了规范互联网信息服务活动,促进互联网信息服务健康有序发展,我国政府于2000年出台了《互联网信息服务管理办法》,规定国家对经营性互联网信息服务实

^{*}本文系教育部人文社会科学重点研究基金重大项目“国家信息政策与法规体系研究”(项目编号:2000ZDXM870002)成果之一。

行政许可制度;对非经营性互联网信息服务实行备案制度;未取得许可或者未履行备案手续的,不得从事互联网信息服务。又如,为了规范电信市场秩序,维护电信用户和电信业务经营者的合法权益,我国政府于2000年出台了《中华人民共和国电信条例》,对利用有线、无线的电磁系统或者光电系统传送、发射或者接收语音、文字、数据、图像以及其他任何形式信息的活动作了相应规定,如不得故意制作、复制、传播计算机病毒或者以其他方式攻击他人电信网络等电信设施等。总之,出台和实施国家信息法,是国家信息法建设的必然趋势和要求,对于促进国家信息化的快速、健康、有序发展具有十分重要的意义。

2 关于国家信息法地位的几种观点

法律地位的高低决定了国家信息法的体系结构和内容,关系到国家信息法解决信息领域各种社会关系的能力、效率和效果。有关国家信息法地位问题的研究历来受到学术界(尤其是信息法学界)的重视。谈到法律的地位,人们总会想到部门法。所谓部门法,又称法律部门,是指调整同一种类的社会关系或同一方面的社会关系的法律规范的总称。任何一个国家的法律体系都是由各个部门法(如宪法、行政法、刑法、民法、商法、经济法、环境法、劳动法、婚姻法、诉讼法、军事法等)组成的有机整体。从目前的情况来看,不论是以法、德为代表的大陆法系,还是以英、美为代表的英美法系,其法律体系构成中,部门法的数量都极其有限,因此,信息法能否成为独立的部门法就成为衡量国家信息法地位高低的一个十分重要的标志。目前学术界对于国家信息法是否应当或能够作为独立的部门法,或者归入其他相关部门法中,尚存在较大的争议,主要有以下几种观点。

第一种观点认为,国家信息法是伴随着信息技术的迅猛发展以及信息活动领域的日益扩大而即将在现行的法律体系中涌现出来的独立的部门法。持这种观点的人较多,尤其是在信息界。在国外,比较典型的如国立莫斯科法学院法信息学教研室主任B·A·科佩洛夫博士在一项受俄罗斯基础研究基金会支持的研究成果中所指出的,信息法是“调节信息领域社会关系的新的部门法”^[12],是21世纪信息社会的法律基础。他还以此为基础在这份研究成果中详细地构建了信息法体系的基本框架。国内学者贾文中、黄瑞华、朱庆华等认为信息法将

成为独立的部门法,其理由是:第一,信息法有自己特定的调整对象,即信息活动中产生的各种社会关系。第二,随着信息技术的发展和信息价值的日益突显以及人们认识能力的提高和法律自身的发展,部门法的划分也应作相应的调整,如同环境法、科技法的出现一样,信息法的产生带有历史必然性。第三,我国的信息法已获得了很大的发展,知识产权、信息保密、计算机系统安全、信息流通等方面均有相应的法律、法规,有的甚至已近完善^[3~5]。吴宏亮等人也坚信,信息法成为部门法将是“社会发展的必然结果”^[6]。

第二种观点持反对的态度。他们的理由是,信息活动对其他社会活动具有强依赖性,信息活动中任何需要调整的社会关系,实际上是隐含于其他社会关系之中的,因此其规范和调整活动原则上可以分解至已有的部门法中,而将其聚类为与其他部门法相并列的信息部门法似乎没有必要,也不现实。例如可以将信息技术应用过程中发生的社会关系和矛盾纳入科技法的范畴,将信息市场发展过程中发生的社会关系和矛盾纳入经济法的范畴等。而且从立法实践看,目前在各国的法律体系中也确实没有统率信息领域相关法律规范的信息部门法。再者,将信息法提升为部门法,是否会导致现行的部门法设置过多、过滥。

第三种观点比较折衷。持这种观点的人希望能有国家信息法这样独立的部门法。他们认为,将国家信息法提升为独立的部门法,将会有力地促进国家信息化的建设,规范国家信息化进程中发生的各种社会关系和矛盾,但在现行信息领域众多相关的法律规范中,有不少却散见于其他各类法律、法规里,涉及面过宽,且难以聚拢。况且,这些法律规范是否有共同的调整对象和调整方法以及调整对象和调整方法究竟是什么,目前尚不清晰,也无法达成共识,因此国家信息法能否提升为独立的部门法是令人担忧的。

3 国家信息法的部门法地位

笔者赞同第一种观点。根据目前法学界的一般看法,部门法的设置与否主要看该法所调整的社会关系性质是否相同,或者调整方法是否具有共性,如民法部门调整平等主体之间的财产关系和人身关系,诉讼法部门调整诉讼关系、刑法部门以刑罚为调整方法等等。国家信息法是否符合这两个标准之一呢?我们考察一下国家信息法所调整的社会关系。

客观地讲,国家信息法所调整的社会关系范围十分广泛,跨越了社会政治、经济、科技、文化、生活等众多领域。但是,这种跨越并不是全面覆盖。只要我们稍微仔细地考察一下,就会发现,这些社会关系虽纷繁复杂,但却有一个共性,即发端于信息领域,并对信息活动的能力、效率和效果产生影响。B·A·科佩洛夫博士将这些信息领域概括为5个方面,即实现信息检索、获取、传递和应用权的领域,原生和派生信息的生产与传递的领域,信息资源形成、信息产品制造、信息服务提供的领域,信息系统(自动化信息系统、数据库、知识库)和其他信息遥传技术建立和应用的领域,以及信息安全手段和机件制造与应用的领域^[7]。这些领域虽然与非物质形态的信息密切相关,但并不像信息本身那样虚无缥缈,而是边界清晰、内容实在而具体,涉及到众多的信息行为者及其相互关系。国家信息法只负责依据信息的特点(如共享性、生产和使用中的不可分性、与载体的两位一体性等)及法律属性调整这些领域的社会关系,而其他非信息领域的社会关系则不属于其调整的范围。

需要指出的是,前述第二种和第三种观点以信息活动对其他社会活动具有强依赖性、现行信息领域众多相关的法律规范中有不少散见于其他各类法律和法规里为由否定或怀疑国家信息法的部门法地位是站不住脚的。一个不争的事实是,在传统的克拉克三次产业划分体系中并没有“信息产业”之说,信息设备制造活动和信息服务活动长期以来是分别纳入工业、服务业范畴的,而这并没有妨碍信息产业随着社会信息化的发展而从传统的克拉克三次产业划分体系中脱颖而出。以此类推,笔者认为,信息本身的某些特性不会妨碍国家信息法形成独立的部门法。

那么,在各国法律体系基本框架早已形成的情况下,为什么国家信息法迄今仍未形成独立的部门法呢?笔者以为,这应当追溯法的缘起和作用以及当前国家信息化的发展状况和趋势。法的产生缘自人类三次社会大分工,即畜牧业同农业的分离、手工业同农业的分离和“一个不从事生产而只从事商品交换的阶级——商人”^[8]的出现。这三次社会大分工在大幅度地促进社会生产力发展的同时,也导致了经济结构和社会结构的剧烈变动,导致了象征自由和平等的原始社会氏族制度及其调控机制的崩溃。伴随着这一过程,首先出现了国家和体现国家意志的统治集团。统治集团为了在社会上形成其所

需要的社会关系和社会秩序,迫切需要一种表面上凌驾于社会之上的力量,也就是“除了以国家的形式组织自己的力量外,他们还必须给予他们自己的由这些特定关系所决定的意志以国家意志即法律的一般表现形式。”^[9]可见,法是社会发展到一定阶段才出现的社会现象,是社会需要的产物和表现。只要社会不停止前进,法就会随着社会需要的变化而改变。法的作用主要体现在告知、指引、评价、预测、教育、强制等规范作用,以及维护社会秩序、执行社会公共职能等社会作用两大方面,不论是何者,本质上都体现了某种社会需要。国家信息法同属上述情形,信息领域的社会需要,如信息资源管理需要、信息技术和信息产业发展需要、信息市场管理需要、知识产权保护需要、信息安全需要、防止计算机和网络犯罪需要、信息利益分配和信息公平需要、信息国际化需要等,是国家信息法立法的源点和归宿点,也是其体系框架的基本内容体现。没有人类的信息实践以及由此而导致的各种社会关系,就不可能有社会需要以及满足这些需要的国家信息法,更不可能有独立的信息部门法。

从人类社会的发展历程来看,信息的利用自古就有(如远古时期的“结绳记事”),但在很长的时期里并不像传统物质的利用那样普遍和引人注目。再者,信息活动对其他社会活动具有强依附性,信息不仅难以计量,而且对社会生产力的贡献通常是被包含于其所服务的物质经济活动或其他活动对社会生产力的贡献之中的。当信息活动中的各种社会关系被扭曲,产生矛盾和冲突时,人们出于本能和习惯,会借用“法律解释”、“类推适用”等工具从传统的法律体系中寻求解决方案,或者对传统的法律体系进行补充和修改,这是属于国家信息法范畴的各种法律规范在产生的时间上远远落后于传统的法律规范的根本原因,也是大量散见于其他各类法律、法规里的缘由所在。这种状况导致了国家信息法的规范作用和社会作用难以被人们认识,造成了在世界范围内普遍不成熟的局面。然而,信息本身的特殊性决定了其活动领域毕竟是十分广阔的。随着物质资源和能源资源的局限性日益显著,信息资源开始成为后工业社会的改造资源,并且形成了独立的信息产业。人类亟待解决的各种矛盾和冲突开始从主要与物质活动有关转为主要与信息活动有关,如信息侵权、信息污染、信息混乱、信息犯罪、信息不平等、信息爆炸等,其危害远远超出了传统的社会活动,如不采取强有力的信息法律武

器进行系统性的调节和控制,后果将难以想象。正因如此,笔者坚持认为,正如信息技术应用是人类社会发展的大势所趋,信息产业和信息经济是国民经济发展不可逆转的潮流和方向一样,将国家信息法列为法律体系中独立的部门法是社会发展的信息化大趋势使然,将不以人的意志为转移。更何况,从现行的信息立法实践来看,虽然已有的信息法律规范比较散乱,但所调整的对象性质是相同的,即信息领域里的各种社会关系。这些发生于信息领域的各种社会关系不仅量大、面广,而且常常纵横交错、矛盾重重。国家信息法的部门法地位正是在解决这些矛盾的过程中逐渐形成并不断提升的。

参考文献

1 <http://www.nanyang.gov.cn/xxh.htm>

- 2,7 [俄]B·A·科佩洛夫.论信息法体系.国外社会科学,2000(5)
- 3 黄瑞华等.信息立法初探.中国信息导报,1996(3)
- 4 贾文中等.试论信息法的体系.情报理论与实践,1997(1)
- 5 朱庆华等主编.信息法教程.北京:高等教育出版社,2001
- 6 吴宏亮等.论我国信息立法的几个基本问题.中国图书馆学报,1999(2)
- 8 马克思.马克思恩格斯选集(第四卷).北京:人民出版社,1973:162
- 9 马克思.马克思恩格斯全集(第三卷).北京:人民出版社,1960:378

查先进 武汉大学信息资源研究中心、信息管理学院副教授、博士.通讯地址:武汉市.邮编 430072。

(来稿时间:2002-08-19)

(上接第 18 页)

- 15 罗雪英,陈代春.网络信息分类的现状与展望.现代情报,2002(11)
- 16,21 吴丹.网络信息分类体系设计.图书情报知识,2002(5)
- 17 谭宇红,胡德华,柳晓春.中文搜索引擎分类体系研究.情报科学,2001(6)
- 18 侯汉清,薛春香.中文搜索引擎分类体系兼容互换工具的设计.中国图书馆学报,2003(1)
- 19 马张华.文献分类法在网络资源组织中的应用.见:戴维民等主编.面向 21 世纪的情报语言学.北京:北京图书馆出版社,2000:165~172
- 20 曹东,韩全惜,庄军.运用情报检索语言理论与方法完善搜索引擎的功能.情报理论与实践,2000(1)
- 22 邱燕燕.网络信息的分类及对策.图书馆论坛,2001(2)
- 23 傅欣,李伟.网络信息分类组织发展趋势探析.图书情报工作,2002(3)
- 25 王忠红.网络环境下的传统分类法.图书情报工作,1999(2)
- 28 王忠红,张涵.网络环境下分类法的变革与发展.见:戴维民等主编.面向 21 世纪的情报语言学.北京:北京图书馆出版社,2000:173~180

- 29 高薇薇,杨丽.网络信息分类体系与网站分类目录初探.图书馆建设,2002(3)
- 30 陈树年.面向用户、面向新的知识载体、面向新的技术环境,发展我国 21 世纪的情报检索语言.见:戴维民等主编.面向 21 世纪的情报语言学.北京:北京图书馆出版社,2000:9~12
- 31 张琪玉.积极为自然语言与情报检索语言的结合创造条件——建议大量编制自然语言词表.见:戴维民等主编.面向 21 世纪的情报语言学.北京:北京图书馆出版社,2000:199~206
- 32 倪莉.网络信息的自然语言检索.图书馆理论与实践,2002(4)
- 33 栗慧.以人为本的必然:人工检索语言向自然语言的转变.图书馆,2000(2)
- 34 张琪玉.网络信息检索语言的发展趋势(RP)(16KB 文件).见:张琪玉论文集(光盘)
- 35 陈晶.论网络环境下情报检索语言的发展.情报杂志,2002(6)

刘延章 郑州大学信息管理系教授.通讯地址:郑州市大学路 75 号.邮编 450052。

(来稿时间:2003-04-03)