

●相丽玲 屈宝强

我国信息立法的法律预测^{*}

摘 要 我国信息立法的内容应主要集中在:建立完整的信息法典,网络信息立法,信息公开立法,信息安全立法。要建立以信息法为核心的信息活动调控系统,构建法律规范和技术标准一体的规范体系,与世贸组织法律原则接轨。图1。参考文献4。

关键词 信息立法 法律预测 信息法 信息法典

分类号 G351.3

ABSTRACT The authors think that the focus of information legislation in China should be the establishment of a complete information code, network information legislation, information openness legislation and information security legislation. We should establish an information activity regulating system with the information law as the core, construct a system of legal regulations and technical standards, and comply with the legal principles of WTO. 1 fig. 4 refs.

KEY WORDS Information legislation. Legal prediction. Information law. Information code.

CLASS NUMBER G351.3

信息社会的发展改变了人们的生活,也出现了原有法律难以调整的诸如信息自由和信息安全、信息不虞和信息超载、信息的社会公益性和个体营利性、信息公开与信息保密等矛盾^[1]。这就要求建立完善的信息法律,通过法律手段调整新型的社会关系。而法律预测作为信息法制建设中非常重要的一个环节,在信息立法的科学性和规范性等方面有特殊的意义。在深刻认识信息化、信息产业和信息技术发展规律的基础上,准确把握各种信息活动中关系的发展趋势,有根据地超前预测,保证信息法律法规在一定时期内能够适应信息关系的发展变化,是信息立法法律预测的主要目的和任务。

1 我国信息立法的法律预测

1.1 我国信息法律立法进程及分析

我国从20世纪80年代初开始逐渐进入现代信息立法阶段,特别是20世纪90年代以来颁布了大量的有关信息技术、信息网络、知识产权保护等方面的法律法规。在各种层次上已经制定和颁布了数量众多的单行信息法律、法规、条例、规章及实施细则、办法等。据作者统计(可能因为所选取的数据库和认识角度不同,数据不太完整),1997年至2003年我国信息法方面法律法规颁布情况有以下特点^[2]。

(1)法律法规数量增长迅速。到2003年12月31日,全国域名数为1187380个,网站数为595550个,网页总数为311864590个,平均每个网站的网页数为523.7个,在线数据库数为169867个。我国信息资源建设发展的势头十分强劲,造成规范信息资源活动的法律法规大量增长。我国的

信息法建设在数量上已经形成了一定规模。从1997年到2003年,7年总计颁布相关信息法律法规6701件(包括各种信息边缘法),信息法律法规数量从1997年的56件增加到2003年的3571件,7年累计增加3515件,平均每年增加500余件。

(2)尽管信息法律法规数量增长很快,但是比例和结构失调。部门法规一枝独秀,增长速度远远高于其他,从1997年到2003年,部门法规数量从9件增到2422件,7年累计增加2413件,年增加300余件;而除部门法规以外的信息法律法规从47件增加到1149件,增加1102件,年增加约160件,比部门法规数量的增长率要低得多。法律地位较高、法律效力较强的信息法律的数量很少,7年总计只有268件。我国信息法主要是根据各部门活动中的现存问题而制定的,还没有从整体的角度全盘规划。

我国信息法律法规经过一段时期的建设与发展,各法律法规制定主体所制定的法律的比例已经趋于平衡。但是到2003年,人大法律的数量只有120件,占到总数3571件的3.4%。这可以说明我国现阶段在信息法方面急需从自主发展向国家调控的方向过渡,需要国家对现有的信息法律法规进行整合,以便从宏观上调控信息活动中的各种信息关系。

现有的信息法律法规中,司法解释的数量相当少,7年总计不过397件,占7年颁布信息法律法规数量总数6701件的5.9%。这也从一个侧面说明我国信息司法建设比较落后,缺少执法方面的依据,从整体上影响了我国信息法制建设的进程。

^{*} 本文为2002年教育部人文社会科学研究项目“21世纪中国信息法制建设研究”研究成果之一,项目编号02JD820010。

基于以上分析,今后一个阶段,我国信息立法进程应以国家级的立法为主,加强人大立法与相应的司法解释,同时不断完善和调整现有的部门法规和行政法规,最终形成独立、完整的信息法体系。

1.2 我国信息立法内容预测

笔者对1997~2003年我国法律法规所覆盖的内容进行了统计分析。从该统计以及对部分具体法律条文的分析可以看出:第一,从调整领域来看,我国信息法涉及的范围广泛,已经突破了科技信息领域,成为调整社会信息领域的重

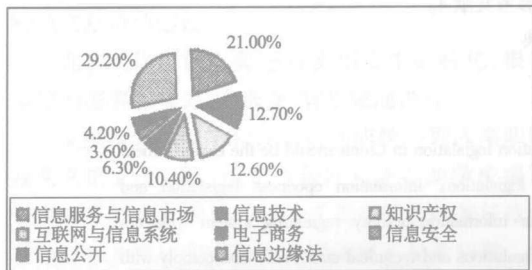


图1 我国1997~2003年信息法律法规涉及内容比例

要依据。特别是产生了几个重点领域如信息市场和信息产业、信息技术、信息网络和信息公开与自由等。可以说,从内容上来讲,基本形成了以这几个重点领域为主,以信息边缘法为辅的法律结构,这也是我国信息法律法规建设经过数十年的探索所取得的重要成绩。第二,信息立法零乱分散。虽然我国信息法律法规颁布数量在这几年就有6701件,但是信息边缘法就有2106件,占总数的29.2%,这说明我国信息法的制定还没有根据我国信息化建设的需要进行长远总体规划,还仅限于对现有问题的解决确立法律依据,信息法律预测工作开展得很少或没有开展,基本上是头痛医头,脚痛医脚。第三,各信息法律法规之间无相应的联系和支持,而且立法缺乏总体的连续性和稳定性。第四,信息立法内容不均衡。主要表现在:信息法律法规的权利义务不均衡;信息立法、信息司法、信息执法监督不均衡;国内国际立法的不均衡等。第五,重点不重。我国信息法建设重点领域的发展没有达到理想目标。如信息公开方面,只有最近颁布的《政府信息公开条例》,而其他方面的信息公开如上市证券公司的信息公开等还没有明确的规定。

根据上述分析,我们认为现阶段我国信息立法的内容应主要集中在以下几个方面。

(1)建立完整的信息法典是基点。对于每一个部门法,其立法是否成熟,关键是法典的建立,只有建立法典,才能从根本上解决该部门法在今后发展中的宏观体系构架问题。信息法典的建立可以说是信息法建设的基础,它主要表现为各种信息法律法规条文的汇总。只有信息法的内容最终以法典的形式存在,才能进一步提升信息法的法律地位。建立完整可行的信息法典势在必行。其主要内容应包括:①信息法的基本概念、调整范围和对象、信息法基本原则、信息法法律地位和权利义务关系、信息法律责任、信息

立法体制以及信息法与其他部门法之间的关系、信息法律体系、信息法立法程序、信息法的例外、信息法保障措施、信息法法律责任、附则等;②信息法各法律法规具体条款;③有关司法解释。

(2)网络信息立法是难点。当前我国信息立法的难点,主要是信息网络立法在总体上还有一些局限性。如对现实问题的覆盖范围不足(偏重于网络管理、网络信息安全两大方面,远远不能覆盖网络产生的各种法律现实问题)、内容结构欠佳(法律条文详细程度较差,立法凌乱)、法律效力较弱等,远远不能规范日益增加的各种网络信息活动中出现的问题,需要进一步加强。网络法建设应着重发展网络管理法、电子商务法和网络安全法。

当前的主要任务是:制定一部网络基本法(基本法要体现全面原则、协调原则、适用原则、促进原则),构建网络法律体系框架(对于传统法律没有规定的,应制定新的或专门法律予以规制,也可充分利用已有的法律资源,通过扩张性或收缩性的修改或解释达到目的),加强网络行业自律方面的规范(注意网络相关行业与传统行业之间的差异,以此来制定相应的法律规章,而且应以道德为基础并坚持正确的价值取向),吸取和借鉴发达国家的经验,积极参与国际网络法律合作。

(3)信息公开立法是热点。我国加入世贸组织以后,“公开透明”作为一个基本原则被提出来。我国《政府信息公开法》已完成草案,正在报送审议过程中;一些地方性政府信息公开法也已颁布。信息公开不仅包括政府信息的公开,而且还包括上市公司信息公开和个人信用信息公开。我国在制定《信息公开法》的同时,应建立健全其他相应的法律法规。这是我国入世后立法工作面临的迫切任务之一。

(4)信息安全立法是重点。信息时代的到来,特别是加入世贸组织后,我国面临着信息安全方面更加严峻的挑战。不断完善与信息技术标准相适应的信息安全法律体系显得十分重要。当前信息安全立法的主要内容应包括:①打击计算机与网络犯罪。其中非常重要的一点是,打击利用计算机和网络窃取国家机密、商业机密和其他有用信息的犯罪行为。②规范个人信息的收集与利用,保护个人隐私。③跨境数据安全立法。

2 我国信息法制建设策略

2.1 建立以信息法为核心的信息活动调控系统

在信息活动中产生的各种信息矛盾的解决过程中,有时并不需要采用法律强制手段,这就需要变过分依靠信息法调控的局面为构建以信息法为核心的信息活动调控系统。

信息政策可以说是国家或组织在一段时期内调控信息产业和信息活动的行为规范的准则,它涉及到信息生产、分配、交换和消费等环节,以及信息产业的发展规划、组织与管理等综合性的问题^[3]。信息政策是信息资源管理的行政手段。信息法律从法律角度规范信息主体的信息活动,保

护信息主体的信息权利,协调解决信息矛盾,保护国家利益和社会公共利益,推动经济与社会的良性运作和协调发展。信息道德以道德标准为准则,从舆论和社会监督的角度,进行信息活动的规范。可以说,三者调整的范围、手段等各不相同,但三者结合构成一个完整的信息活动调控系统后,其作用可以互补,可以从不同角度很好地解决信息活动中出现的绝大多数信息矛盾。因此,我们需要建立以信息法为核心,囊括信息政策、信息法律、信息伦理等基础内容的信息活动调控系统,针对不同的信息矛盾,从行政、法律、道德等方面入手规范和调整信息活动中的各种关系。

2.2 构建法律规范和技术标准一体的规范体系

信息法制建设不仅包括信息立法,而且还包括信息司法、信息执法监督等,在信息法律法规制定、实施和生效的过程中,必须和相关的信息技术标准结合。因为不论是在信息立法、司法还是执法的过程中,依据的主要标准之一就是相应的技术标准,以这些技术标准去构建信息法。如信息产业部已发布相关通信行业标准:《接入网技术要求——单线对高比特率数字用户线(SHDSL)》,《接入网技术要求——26GHz本地多点分配系统(LMDS)》,《不对称数字用户线(ADSL)语音分离器技术要求和测试方法》,《接入网技术要求——基于ATM方式的不对称数字用户线(ADSL)用户端设备》,《移动IC卡公用电话系统技术要求》,《基于网络的虚拟IP专用网(IP-VPN)框架》。这些标准是通信行业的技术标准,在立法和执法的过程中需根据与这些标准的统一或偏离程度来进行法律上的监督。从严格意义上讲,技术标准不是法律的一部分,却是信息法制定重要基础和依据。可以说,离开相应的信息技术标准,信息法将成为无源之水,无本之木,而各行业、领域内的技术标准有时也需法律保障强制实施、执行。因此,需建立法律规范和技术标准一体的规范体系,把技术标准作为法律规范的基础,把法律规范作为技术标准实施的重要保障。

2.3 与世贸组织法律原则接轨

世贸组织规则作为一部庞大的“法典”,是由多边、诸边和双边条约所组成的。这些条约与我国国内法律的关系及这些条约在国内如何适用等问题需要及时研究和解决。

世贸组织法律文件共包括29个协议、协定,还有20多个部长宣言、决定。内容涵盖货物贸易、服务贸易、与贸易有关的知识产权保护以及与投资有关的投资措施。这50多个法律文件确立了一套规则,目的在于通过确定各成员的权利和义务、活动规范和行业准则,并且通过建立一套机制,监督各成员有关贸易的法律、法规、规章和政策措施的制定与实施,力求为世界提供一个开放、公平、统一的多边贸易体制框架。对于信息法领域,无论中央还是地方制定新的法律、行政法规、部门规章和其他政策措施都要符合世贸组织规则和我国入世承诺。

信息法制建设与世贸组织法律原则接轨也就是要研究其在国内的适用问题,实际上是一个国内法与国际法的关系问题,即必须通过某种行为将国际法转变为国内法。国

际上通常有几种做法:第一种是转化,即每一个条约均需经立法机关制定相应的国内法后才能在國內适用。转化并非就每一个条约都制定一个几乎包含全部条约内容的国内法,转变的意义在于它完成了从国际法到国内法性质的转变,转变可以是一个关于执行某条约的法令,这样做的有英国、加拿大、澳大利亚等国家。第二种是纳入,即在宪法性法律文件中规定国际条约是该国法律的一部分,一个国际条约在国内公布或在国际上生效的同时即开始在国内生效,如瑞士、法国、荷兰等欧洲大陆国家。第三种是混合式,如美国。

我国信息法制建设与世贸组织法律原则的接轨则宜采用“纳入”的方法。世贸组织规则在国内的适用应当包括政府部门的适用、司法部门的适用和其他部门、机构的适用等多个层次。政府部门对世贸组织规则的适用就是对世贸组织相关条约义务的履行。司法部门对世贸组织规则的适用是指在判决时不能无视世贸组织规则的有关内容,不能违背世贸组织规则所确立的国民待遇、非歧视等基本原则。其他部门和机构对世贸组织规则的适用是指除了政策机构和司法机构,国家其他部门,包括立法部门都有义务履行世贸组织相关条约下的义务和责任。

与世贸组织法律规则接轨是包含信息法在内的我国法制建设面临的重大问题,既要分析世贸组织本身的性质和世贸组织规则的特点,也要考虑这些规则在我国适用的内在含义,不能将世贸组织规则的适用简单等同于法院依照世贸组织规则处理具体国际纠纷案件,从而扭曲了世贸组织规则。

2.4 加强信息法学研究

信息法学研究是信息法制建设的前提与基础,是信息法制建设的理论指导。当前,信息法学研究的重点领域应包括信息法律制度的研究、信息立法的价值分析、信息法的运行研究、信息法学研究方法的探讨以及对信息法权利与义务的研究、信息法与信息道德、信息文化、信息伦理、信息技术的关联研究等。还应注意学科研究中学术术语的规范、学科整合、学科导向、学科体系、科学归属等方面的问题^[4]。

参考文献

- 1 周庆山.信息法.北京:中国人民大学出版社,2003
- 2 数据来源:<http://law.people.com.cn/bike/index.html>(截止2004年5月)
- 3 谭祥金,党跃武.信息管理导论.北京:高等教育出版社,2000
- 4 马海群,乔立春.论我国信息法学的研究基础和学科建设,中国图书馆学报,2001(1)

相丽玲 山西大学管理学院教授,硕士生导师。通信地址:太原。邮编030006。

屈宝强 南开大学国际商学院图书馆学系博士研究生。通信地址:天津。邮编300071。

(来稿时间:2004-06-22)