

高等院校信息安全专业系列教材

信息法概论

赵正群 主编

南开大学出版社

高等院校信息安全专业系列教材

信息法概论

赵正群 主编

南开大学出版社
天津

图书在版编目(CIP)数据

信息法概论 / 赵正群主编. —天津: 南开大学出版社,
2007. 5

(高等院校信息安全专业系列教材)

ISBN 978-7-310-02703-3

I. 信... II. 赵... III. 信息管理—法规—中国—高等
学校—教材 IV. D922.16

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 053646 号

版权所有 侵权必究

南开大学出版社出版发行

出版人: 肖占鹏

地址: 天津市南开区卫津路 94 号 邮政编码: 300071

营销部电话: (022)23508339 23500755

营销部传真: (022)23508542 邮购部电话: (022)23502200

*

河北昌黎太阳红彩色印刷有限责任公司印刷

全国各地新华书店经销

*

2007 年 5 月第 1 版 2007 年 5 月第 1 次印刷

787×1092 毫米 16 开本 15.25 印张 385 千字

定价: 26.00 元

如遇图书印装质量问题, 请与本社营销部联系调换, 电话: (022)23507125

目 录

导论 信息时代与信息法制化的世界潮流	1
一、信息时代对信息法的召唤	1
二、信息法制化的世界潮流	3
三、我国对信息法制化世界潮流的回应	10
四、本书特点与逻辑结构	13
 第一章 信息法与信息法部门的法理基础	15
第一节 信息与信息法的基本概念	15
一、信息的基本概念	15
二、信息法与信息法律关系	18
第二节 信息法部门的地位、构成及与其他法律部门的关系	23
一、信息法的地位	23
二、信息法部门的构成	25
三、信息法与其他法律部门的关系	27
第三节 信息法部门的法理基础	29
一、信息公开法的法理基础	29
二、个人信息保护法的法理基础	31
三、信息安全法的法理基础	32
四、计算机信息网络法的法理基础	34
判例与案例研讨：肇庆外贸公司诉肇庆海关海关估价行政纠纷案	37
 第二章 信息公开法	45
第一节 信息公开的基本原则和信息公开法的主要内容	45
一、信息公开的基本原则	45
二、信息公开法的主要内容	47
第二节 信息公开法制在世界范围内发展概况	48
一、信息公开法制发端于北欧	48
二、信息公开法制在普通法系国家的发展	50
三、信息公开法制在大陆法系国家的发展	51
四、信息公开法制在亚洲的迅速发展	53
第三节 信息公开法制在我国的初步实践	55
一、我国现行法律法规中关于信息公开的规定	55
二、信息公开在我国的制度化表现	57

第四节 我国信息公开法制的发展趋势与面临的问题	61
一、我国政府信息公开规范的发展趋势	61
二、我国信息公开法制所面临的主要问题	65
三、完善我国信息公开法制的一般思路	68
判例与案例研讨：练育强诉上海市公安局交通总队政府信息公开上诉案	71
第三章 个人信息保护法	73
第一节 个人信息保护和个人信息保护法的概念与范围	73
一、个人信息保护的需求与个人信息权的产生	74
二、个人信息权的内涵	78
三、个人信息保护法	81
第二节 外国个人信息保护法制概况与评介	83
一、欧盟立法模式	84
二、美国立法模式	85
三、美欧“安全港协议”	86
四、其他国家和国际组织	87
第三节 我国个人信息保护的现状与完善的措施	89
一、我国个人信息保护的现状	89
二、完善我国个人信息保护的途径与措施	90
判例与案例研讨：薛燕戈诉张男冒名发送电子邮件侵权案	95
第四章 信息安全法	98
第一节 信息安全和信息安全法的概念与范围	98
一、信息安全的概念	98
二、信息安全的范围和分类	100
三、信息安全法的概念和基本原则	101
第二节 外国信息安全保密法制评介	103
一、外国信息安全保密法制概述	103
二、保密机构	105
三、定密内容与定密程序	106
四、保密管理	107
五、解密及密级变更制度	108
六、制裁措施与法律责任	109
第三节 我国信息安全保密法制状况与完善途径	109
一、信息安全保密法制概况	109
二、保密机构	111
三、保密范围与密级	112
四、定密程序	113
五、保密管理	113
六、解密及密级变更制度	114

七、法律责任	114
第四节 网络信息安全法制	115
一、外国网络信息安全法制概述	116
二、我国网络信息安全法制概况	117
三、我国网络信息安全法制的完善	119
判例与案例研讨：吕薛文破坏计算机信息系统案	121
第五章 计算机信息网络法	124
第一节 计算机信息网络法的概念、范围与特征	124
一、计算机信息网络法的概念	124
二、计算机信息网络法的调整范围与内容	125
三、计算机信息网络法的特征	128
第二节 计算机信息网络建设规范	131
一、IP 地址备案规范	131
二、互联网域名管理和解决域名争议规范	133
三、计算机信息网络国际联网规范	136
四、计算机信息网络集成资质规范	137
五、各国家机关系统计算机信息网络建设规范	138
第三节 计算机信息网络运营规范	139
一、综合性网络运营服务规范	139
二、计算机信息网络专业、专门服务规范	144
三、各国家机关部门主管范围内的计算机信息网络运营管理规范	151
第四节 计算机信息网络安全保护规范	152
一、计算机信息系统安全保护规范	152
二、互联网络安全保护规范	153
三、计算机病毒防治管理规范	154
四、计算机信息网络保密管理规范	155
五、重要行业领域的计算机信息网络安全管理规范	156
判例与案例研讨：蒋海新诉飞利浦公司计算机信息网络域名纠纷案	158
第六章 信息犯罪及其追诉程序	162
第一节 侵害国家信息的犯罪	162
一、侵害国家信息的犯罪概述	162
二、非法获取或泄露国家信息的犯罪	163
三、编造、传播虚假信息的犯罪	168
第二节 侵害商业信息、个人信息的犯罪	169
一、侵害商业信息、个人信息的犯罪概述	169
二、非法获取、泄露、使用商业秘密信息的犯罪	170
三、编造、传播虚假商业信息的犯罪	172
四、妨碍商业信息、个人信息传递的犯罪	174

五、非法制售、使用侵犯商业信息、个人信息器材的犯罪	175
第三节 计算机信息犯罪	176
一、计算机信息犯罪概述	176
二、计算机信息犯罪的犯罪学特征	177
三、计算机信息犯罪的手段	179
四、外国防范与惩治计算机信息犯罪的方法	181
五、我国《刑法》中的计算机信息犯罪	184
第四节 信息犯罪的追诉程序	186
一、信息犯罪的立案	186
二、信息犯罪的侦查	187
三、信息犯罪的起诉	188
四、信息犯罪的审判	189
五、信息犯罪案件判决、裁定的执行	190
判例与案例研讨：上海市黄浦区人民检察院诉孟动、何立康网络盗窃案	191
 第七章 国际法中的信息理念与规范	199
第一节 《联合国宪章》和人权公约中的信息法理念与规范	199
一、《联合国宪章》中的信息法理念	199
二、《世界人权宣言》中的信息理念	201
三、《公民权利和政治权利国际公约》中的信息法规范	202
四、《欧洲人权公约》中的信息法规范	206
第二节 其他国际法文件中的信息规范	209
一、欧盟的信息法规范	209
二、世界贸易组织的信息法规范	212
三、国际贸易法委员会的示范性信息规范	213
四、其他国际组织制定的信息规范	214
第三节 国际法中的信息规范对我国信息化法制建设的影响	214
一、国际法中的信息规范促进了我国信息政策的制定和信息理念的普及	215
二、国际法中的信息规范促进了我国信息立法工作的开展	216
三、国际法中的信息规范促进我国信息化与信息法制实践的发展	217
国际信息法案例演习	219
 附录 美国信息公开诉讼制度及其启示	220
 后记	235

导论 信息时代与信息法制化的世界潮流

一、信息时代对信息法的召唤^①

人类社会的发展已经由农业社会、工业社会进入信息社会。任何社会都需要一套复杂的整合机制以维系社会的团结。^②在这些机制中,法律是最后的保障。马克思说,法律“只是表明和记载经济关系的要求而已”。^③社会的团结并不是脱离现实的空中楼阁,任何社会维系“团结”的法律规则都是建立在和那个时代的社会生活相适应的经济资源配置的基础之上的,这是“经济基础决定上层建筑”在法律上的体现。在任何社会的任何时期,财产的目的在于社会资源的最优配置及充分利用。^④人类社会的发展史不止一次地证明了这个道理。从狩猎时代到农业社会,从农业社会到工业社会,再到信息社会,不同社会历史阶段的生产力发展水平不同,生产方式不同,社会核心经济资源就不相同。与之相适应,核心资源的配置法则也就不同。当然这些差别不是一天就形成的,而是随着社会的发展呈现出一个不断更迭演变的缓慢过程。在信息时代,信息法是社会资源配置的核心法则。

信息社会的到来被托夫勒称为“第三次浪潮”。按照世界公认的标准,经济信息的 60%~70%、政治信息的 50%~60%、生活信息的 40%~50%是通过互联网获得的社会,可称之为信息社会。1996 年,全球 32 个工业化国家的科技部长在南非开会时就宣布:信息时代已经来临。随着信息技术的发展,信息以前所未有的速度和广度被开发、利用和传播。这使社会的方方面面都发生了深刻的变革。从工业社会到信息社会,最主要的变化就是信息最终取代物质和能源而成为社会基础经济资源。信息是一种极为特殊的资源,它没有重量,看不见摸不着,而且在不同的时空存在和传递。信息社会劳动工具的主要功能,就是仿造、存储、发送和更改信息。

20 世纪 80 年代开始的全球信息化运动,使人类进入了信息社会。“信息社会”这一概念最早由日本学者于 20 世纪 60 年代提出,日语表述为“情报社会”。日本学者将其翻译成英文“information society”,并最终被西方世界所接受。信息社会与“社会信息化”一词密切相关。

①本节主要参考了齐爱民:《土地法、不动产法到信息法的社会历史变迁》一文,刊于《河北法学》,2005 年第 2 期。

②马德普:《从亲爱、忠爱到自爱、博爱——论传统农业社会和资本主义社会的感情原则》,《郑州大学学报(哲学社会科学版)》,1997 年第 4 期,第 10~17 页。

③参见《马克思恩格斯全集》第四卷,第 122 页。

④马俊驹:《财产权制度的历史评析和现实思考》,《中国社会科学》,1999 年第 1 期,第 90~105 页。

社会信息化表述的是一个动态的过程,用来描述社会经济系统的变动过程,是“从有形的物质产品创造价值的社会向无形的信息创造价值的社会阶段的转变过程”,也就是由工业社会向信息社会的转变过程。在这种转变中,人们的价值观念和生活方式将发生剧烈的变化,法律必然因应这种变化而向前发展。20世纪70年代初期,日本出现信息化的第一个高潮。在西方,学者最早提出的概念是“后工业社会”(Post-Industrial Society)。1973年,美国当代著名社会学家丹尼尔·贝尔博士出版了《后工业社会的来临》一书,他认为信息社会的到来最终引起的是社会结构的深刻变化。^①贝尔博士的预测在美国社会引起了强烈的震动。

我国正处于并将长期处于社会主义初级阶段,社会发展很不平衡。截至2004年,我国约有9亿人口从事第一次浪潮的产业,处于农业社会;约有2.5~3亿人口从事第二次浪潮的产业,处于工业社会;有大约1千万人口从事第三次浪潮的产业,处于信息社会。而在美国,第一次浪潮产业所覆盖的人口只占总人口的2%,并且他们使用现代农业技术和生物技术进行生产。第二次浪潮产业所覆盖的人口也越来越少,而从事第三次浪潮产业的人口却大幅度增加。中国正在努力改变第一、第二、第三次浪潮人口的比例。中国共产党的“十六大”报告指出:“信息化是我国加快实现工业化和现代化的必然选择。坚持以信息化带动工业化,以工业化促进信息化,走出一条科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少、人力资源优势得到充分发挥的新型工业化路子。”也就是说,在实现工业化的同时,努力建设信息化,并且以信息化带动工业化。这预示着在一段较长的时间内农业社会、工业社会和信息社会将在我国并存,而信息社会是我们前进的方向。^②

在农业社会和工业社会,物质和能源是主要资源,人们所从事的是大规模物质生产。而在信息社会中,信息成为比物质和能源更重要的资源,以开发和利用信息资源为目的的信息经济活动迅速扩大,逐渐取代工业生产活动而成为国民经济活动的主要内容。换个角度说,信息社会与农业社会和工业社会在财富的增长方式上有明显不同,后者是以有形财产(动产和不动产)作为社会基础经济资源,以确认和规范有形财产的法律为核心规则。在信息社会,虽然人们依然需要土地和机器,但主要的财产已经变成信息,以信息为调整和保护对象的法律将凸显为信息社会的核心规则。在信息社会,有形财产在经济社会发展中的核心地位逐步被信息所取代,信息成为这个时代最重要的财产。当然,这并不意味着信息取代有形财产,人们放弃衣食,依赖信息就可以生存了,而是信息取代了有形财产的核心地位。“至于信息包括什么内容,人们给予了较多注意的往往是通过报纸、广播、电视等媒介了解到的与日常的经济、政治、文化、社会等有关的情况。但应知道,这种信息中的很大一部分是古已有之的,至少不是进入信息社会后才产生的新东西。信息社会中信息的特点,是传递更迅速,内容更准确,对经济、技术及社会的发展(包括上至国家,下至企业、单位的决策)起着更重要的作用。”^③信息不仅可以在空间传递,即无论在无机界、有机界还是人类社会,信息的传递无处不在发生,而且,信息的传递也可以在时间上发生,如DNA中代代遗传的生物信息。信息在时间上的传递也被认为是信息的储存。^④

同农业社会和工业社会相比,在信息社会,对信息的态度有两个突出的变化:第一,信息的收集和开发变得越来越普遍和重要。信息社会最重要的资源是信息,如何获得准确、有

① 贝尔著:《后工业社会的来临》,高恬等译,商务印书馆1984年版,第2~14页。

② 齐爱民:《土地法、不动产法到信息法的社会历史变迁》,《河北法学》,2005年第2期。

③ 郑成思:《计算机、软件与数据的法律保护》,法律出版社1987年版,第190页。

④ 朱谢群:《信息与知识产权:互联网时代的法律探索》,法律出版社2004年版,第57页。

用的信息成为首要问题。根据信息规则,信息越多就越不完全,因此人们需要收集更多的信息。第二,社会政治经济决策对信息的依赖程度越来越大。国家政策和法律的制定、运行,商业机构进行国际与国内贸易都需要大量的信息作为决策依据。然而,近代和现代都没有在其体系中对这种意义上的信息给予适当的定位和评价。近代的两大法系,无论是大陆法系还是英美法系都没有采用“信息”这个概念,也没有制定与信息有关的法律制度。^①随着信息财产价值地位的提升,以信息为核心的法律问题逐步在法学研究中显现出来。专利、商标、文学艺术作品被抽象成信息,知识产权客体得到了进一步的拓展^②;物权的客体呈现信息化的趋势,由证券化向信息化发展,所有权凭证尤其是运输业的所有权凭证向非物质化趋势发展^③,而最典型的变化是虚拟财产的出现。^④由信息带来的理论冲击依然在向非财产法领域扩散。在人格权发展领域,来自信息的挑战也不可避免。英美法系从一般隐私权发展出信息隐私权的观念,大陆法系从一般人格权发展资料权制度。在公法领域,政府因为信息保密和公开问题而面临着巨大的挑战。信息在经济、政治、文化、法治等方面的作用越来越明显,成为人类文明进步和发展的核心资源。社会变革中出现的以上新问题,必然会给社会秩序带来新的冲击。国外遂有学者提出“信息法”(Information Law)的概念,力图从部门法研究的角度解决信息带来的社会问题。我国著名学者郑成思教授指出:如果我国现有立法重点依然不向信息网络偏转,不将其作为重点,势必影响传统产业、高新产业乃至整个社会主义市场经济的发展。如果依旧反对网络立法或呼吁网络立法“缓行”,则属既未跟踪国际发展的动向,又未关注我国司法实践而得出的不恰当结论。^⑤

纵观社会经济发展的历史长河,在人类经历的几十万年的狩猎经济中,人们没有所有权的概念。在农业社会,造物主恩赐给人类的第一笔财富——土地,是社会核心经济资源。与之对应,土地法成为分配社会经济资源的核心法则。在工业社会,人们逐步到城镇谋生,机器取代了土地成为最重要的财产。由此,迅速发展起来的动产法取代了土地法的核心地位,成为社会经济资源分配的核心法则。而在信息社会,有形的物质在社会经济资源中的核心地位逐渐被信息所取代,信息成为社会基础经济资源。信息法是以信息客体建立起来的法律体系。由于信息能承载财产、人格、国家安全、参政监督等不同性质的利益,在信息社会这一大背景下,信息法比以往的土地法和动产法要复杂得多。围绕信息而发生的大量的、迫切需要解决的社会问题,必须依靠信息法加以解决。信息法理所当然地成了信息社会资源配置的核心法则。

二、信息法制化的世界潮流

随着信息社会的快速发展,对信息法部门和信息法这门学科的研究也逐步展开。信息法学的主要任务,是研究运用各种法律手段和法律措施,促进信息资源的开发、信息基础设施的建设、信息化的应用和信息产品的生产,保障信息技术和信息产业的有序发展;研究运用

①北川善太郎:《网上信息、著作权与契约》,渠涛译,《外国法译评》,1998年第3期,第28~35页。

②参见郑成思教授2003年10月在广西大学举办的“民法典与知识产权法讲座”资料。

③UNCITRAL Report of the Working Group on Electronic Commerce on its Thirty-ninth Session, para. 2.

④齐爱民,吕光通:《论民法对“虚拟财产”的确认与保护》,载黄莹等主编:《中国物权法的理论探索》,武汉大学出版社2004年版。

⑤郑成思:《个人信息保护立法——市场信息安全与信用制度的前提》,《中国社会科学院研究生学报》,2003年第2期,第14~21页。

各种法律手段和法律措施,保障信息的安全,保护信息交易的安全,协调个人权利与社会公共利益等方面的关系。国内外学者对信息法学的研究涉及网络法、隐私权保护、信息公开与保密等诸多领域。信息法学研究之所以逐渐引起人们的关注,与社会发展,特别是信息技术发展以及相关的学术发展密不可分,具体表现为如下几方面:

1. 冷战之后的世界政治格局发生了很大变化,信息政治成为重要的政治议题,国家信息安全日益重要。

2. 政治民主化的深入,公民信息权利特别是得知权问题日益得到重视。^①正如詹姆斯·麦迪逊所言:“一个缺少大众信息或没有获得信息方式的政府,充其量不过是一出闹剧或悲剧,也可能两者兼而有之。”^②

3. 20世纪90年代人类社会信息化、网络化进程的急剧发展带来了新型社会冲突和矛盾,甚至信息犯罪。

4. 从学术发展角度来看,信息法学学科建设和发展的学术支持条件日趋成熟。^③

但是,值得注意的是,信息时代所掀起的法制化潮流不仅仅限于理论研究上,信息活动的法律关系已经有很多在成文法中得到确认。信息法作为一个法律部门在世界范围内日渐成熟,世界范围内的信息法制实践给了信息时代一个即时的回应。因此有必要再具体地介绍一下信息法制在世界范围内的发展情况,以利于对信息法制现状的了解和认识。

(一) 美国

1. 在信息公开方面,美国是制定信息公开法律制度比较早,也比较完善的国家。这里的“信息公开”,主要是指政务公开,指政府有义务公开自己的活动和信息,即公开政府在行使管理权过程中的各种活动和由此形成的各种信息。也就是说,公民个人或团体有权知悉并取得行政机关的文件、档案资料和其他信息。美国于1966年制定了《信息自由法》(*Freedom of Information Act*, FOIA),其目的是促进联邦政府信息公开。它的立法原则和司法实践对发达国家制定和实施信息公开制度产生了很大的影响,此后许多国家都相继制定了信息公开法,例如,瑞士、荷兰、法国、加拿大、澳大利亚和日本等。1972年,美国又制定了《联邦咨询委员会法》(*The Federal Advisory Committee Act*),这个法律规定的“信息公开”适用的机关是对行政机关提供意见和建议而本身无决定权的咨询机关。1976年,美国政府又制定了《阳光下的联邦政府法》(*The Federal Government in the Sunshine Act*),该法规定行政机关的会议,除符合法律规定免除公开的条件外,必须公开举行,允许公众出席、旁听和观察。1996年,美国政府又通过了《电子信息自由法》(*Electronic Freedom of Information Act*),要求行政机关采用最新信息技术特别是互联网技术向公众公开行政信息。

2. 在隐私权保护方面,美国是世界上较早提出并通过法律对隐私权予以保护的国家之一。到目前为止,美国基本上形成了对隐私权进行全面保护的法律体系。1965年美国联邦最高法院正式承认个人享有宪法赋予的隐私权,联邦和各州都制定了一系列有关隐私权的专门

①齐爱民:《土地法、不动产法到信息法的社会历史变迁》,《河北法学》,2005年第2期。

“得知权”即目前国内通称的“知情权”。其源于英文“right to know”,日文为“知る権利”。把“知情权”改称为“得知权”的核心理由,旨在强调政府及公共机构负有主动向公众提供信息的义务,而不是要求公众处处去寻求本应由政府和公共机构应主动提供的信息。将通称的“知情权”改称为“得知权”的更详细的理由,可参见赵正群《得知权理念及其在我国的初步实践》一文,刊于《中国法学》,2003年第3期。

②麦迪逊1822年8月2日致W. T. 巴里的信。

③周庆山:《信息法学研究的回顾与进展》, <http://www.myipr.com/suma/2005-05/4276.html>, 访问时间:2006年12月28日。

法律。联邦法律主要集中在四个领域：1970年的《公平信用报告法》、1978年的《电子基金转移法》和1996年的《消费者信用报告改革法》规定了个人财务资料的保护；1984年的《有线通信隐私政策法》、1986年的《电子通信隐私法》、1988年的《录影带隐私保护法》、1996年的《电信法》对涉及电信领域和录影带出租的个人信息进行了保护；《平等就业机会法》对雇员在工作地点留下的个人信息提供了保护；1974年的《家庭教育权和隐私法》对学生的教育档案中的个人信息提供了广泛的保护。1999年美国又进一步通过了《互联网保护个人隐私权的政策》。另外，美国各州也制定了众多保护本州公民隐私权的法律，如纽约州的《个人隐私保护法》、加利福尼亚州的《隐私与有限电视法》，等等。

3. 在信息安全与保密方面，美国在国家和社会信息安全方面的保密法包括1917年的《反间谍法》、1947年7月26日颁布的《美国国家安全法》（1949年修改），还有《美国信息安全法》、《美国统一保密条例》、《美国国家安全局法》、《美国情报人员身份保护法》、《美国获取机密资料程序法》、《美国中央情报局条例》、《美国信息保密计划执行条例》及一系列由总统颁布的行政命令。在信息系统安全方面，1975年美国起草了《联邦计算机系统保护法》。到1987年，全美已有47个州制定了相关立法。

4. 在信息网络建设方面，美国一开始没有明确、规范的域名注册规则，它的域名登记业务主要遵循“先申请，先注册”的原则，申请人支付规定的注册费与更新费是保持域名有效的必要条件。后来由于域名抢注引起了很大争议，美国政府开始关注这一问题。1988年美国商务部公布了美国域名政策绿皮书，该文件的核心部分是建议美国政府不再掌控域名及地址系统的管理，而是将该权力转移给非官方组织。美国对ISP的法律地位、法律责任的规范，已经覆盖了从系统的法律设定到司法实践的过程。除了在原有的《通信法》、《著作权法》中作出相应规定外，近年来出台的《数字千年版权法》、《消费者与投资者获取信息法》等法律均对ISP在线运营时的法定义务、侵权界定等诸多法律问题进行了全方位的法律规定。^①

5. 在信息资源管理和传输方面，美国也颁布了一系列的政策和法律。例如，1980年的《文书工作削减法》（*Paperwork Reduction Act*），通过削减政府文书方式推行信息公开和流通政策，并体现了对秘密信息的保护原则。1985年的《联邦信息资源法令》和1996年的《电信法》提出消除电信管制，开发市场，允许外国资本百分之百控制。经过多年对电子记录的法律考虑，1996年10月美国国会还通过了《1996年电子信息自由法修正案》，对电子记录、阅览室实体、信息请求的积压及其他程序作了规定。1999年美国又颁布了《反域名抢注消费者保护法》和《统一计算机信息交易法》。

6. 美国是世界上计算机技术水平最高、应用最广泛的国家。在遏制计算机犯罪行为方面，美国的佛罗里达州在1978年率先制定了《佛罗里达计算机犯罪法》，遏制和打击计算机犯罪行为。此后美国各州相继制定了专门防范计算机犯罪的法律。美国联邦政府的计算机保护立法始于1984年。这一年美国国会通过了《联邦禁止利用电子计算机犯罪法》，1986年国会又通过了《防止计算机欺诈与滥用法》，1987年美国国会制定了《计算机安全法》。1994年通过的《防止计算机欺诈与滥用法修正案》成为美国联邦政府关于计算机犯罪的主要刑事立法，该法规定了六种犯罪，包括“即使未遂也构成犯罪”，打击重点是未经许可故意侵入政府计算机系统的行为。1996年7月，美国总统克林顿发出第13010号令，成立了“保护关键基础设施总统委员会”，制定了保护美国关键基础设施免受物理的和网络的威胁的国家战略。

^①马海群主编：《信息法学》，科学出版社2002年版，第73～74页。

（二）加拿大

加拿大已经制定了比较完整的信息政策和法规体系,包括《信息获取法》、《隐私法》、《政府信息交流政策》、《安全保密政策》、《统计法》、《国家档案法》、《国家图书馆藏书管理法》等。在信息公开方面,继美国制定 FOIA 之后,加拿大基于地缘和法律传统等因素,在 20 世纪 60 年代就开始了有关信息公开的讨论。1977 年 6 月自由党政府发表了关于政府文书向公众开放的立法绿皮书,同年,新斯科舍省(Nova Scotia)和新不伦瑞克省(New Brunswick)率先制定了本省的信息公开法。1979 年 5 月进步保守党政府成立后,曾以美国 FOIA 为模式提出信息自由法案,但不久因进步保守党政府倒台成为废案。1980 年 4 月自由党政府成立后,继续信息公开法的立法进程,同年 7 月自由党政府再次提出一项“关于制定信息获取法和隐私权法并修改联邦法院法与加拿大证据法及其他相关法律的法律”法案,经激烈辩论与反复修改,分别于 1982 年 6 月和同年 7 月由国会两院通过。该法案以将信息公开和个人隐私保护这一信息法制的不可或缺的两方面内容加以统一立法为特色。^①

在信息安全与保密方面,加拿大的第一部保密法是《1890 年官方保密法》,该法原封不动地照搬英国的《1889 年官方保密法》。1939 年,在第二次世界大战爆发前夕,加拿大快速通过了第二部官方保密法,即《1939 年官方保密法》。该法有两个方面的主要内容:一是关于间谍犯罪的规定;二是禁止“错误的信息披露”的规定。随着时间的推移,这部官方保密法日益显示出其过时、复杂、重复、模糊等缺点,对其批判声越来越高。美国“9·11”事件发生后不久,加拿大对《1939 年官方保密法》作了较大的修改,该法的名称也改为《信息安全法》,回应了长期以来对《1939 年官方保密法》的批评,并且和所有的立法一样,《信息安全法》是根据《加拿大权利与自由宪章》来起草的。其中规定了负有永久保密义务人员的范围,主要包括两类人:一类是现在或曾经是特殊部门或代理机构的雇员;另一类是依据该法所规定的告知制度而被单独认定的人员。^②

在个人信息保护方面,加拿大通过颁布《隐私法》保护个人信息,该法赋予了个人获取更多有关本人信息的权利,并且对个人信息的作用作了更具体的规定。该法也涉及个人信息的收集、保存和处理,同时扩大了隐私权委员会进行调查的权力。另外,加拿大制定了《信息获取法》从对获取信息进行限制的角度保护了个人信息。该法禁止透露包含个人信息的档案记录,除非与该信息有关的个人已经同意透露或信息的现时性(presentness)已经可以通过公共渠道获得,或者是根据隐私权规定的条件透露的。同时,《信息获取法》授权个人获取联邦政府的文件。加拿大针对 ISP 的信息服务的特殊性质,还颁布了单项法规《ISP 许可经营法案》,对 ISP 的设立资格、服务项目等作出了专门规定。

（三）德国

德国是欧洲信息技术最发达的国家之一,其电子信息和通信服务已经涉及该国所有经济和生活领域。在“信息公开法”制定以前,信息公开及公民得知权体现在《基本法》和其他部门法当中。德国联邦《基本法》可以在法院判决中直接引用,其中有关“言论自由”和“请愿权”的规定,成为部门法规定信息公开和公民得知权的宪法依据。各州的“宪法”均规定有关政府机构有向公众提供信息的责任,应随时在广播、电视中发布公告。依据 1976 年通过的《行政程序法》,行政机关决策的过程必须公开,包括所依据的资料、信息都要向公众开放。

^①赵正群:《情报公开法制化的世界潮流与政府上网工程的意义》,载夏勇编:《公法》第 2 卷,法律出版社 2000 年版;中国法学会 2001 年度优秀论文。

^②参见孙光明:《加拿大:从保密法到信息安全法》,《海外资讯》,2005 年第 9 期。

1994年7月颁布实施的《环境信息法》是专门适用于环境领域信息公开的法律,其目的是为公众获取行政机关所保存的环境方面的信息提供保障。

在信息安全与保密方面,《基本法》规定了公民有保守国家秘密,不得危害国家安全的义务。联邦议会于1994年通过了《安全审查法》,规定了哪些人员能够接触什么密级的信息以及涉密人员的安全审查办法。联邦内政部制定了保密方面的重要法律,即《保守秘密信息的规定》,具体规定了国家秘密载体的管理办法。这两部法律围绕秘密载体和涉密人员这两个源头进行了较为严密的规定。^①

在个人信息保护方面,德国最高法院于1954年根据《基本法》第1条和第2条确认人身的一般权利属于《民法典》第823条第1款保护的绝对权利,即名誉权和隐私权都被作为绝对权利对待。

1997年6月13日德国联邦议会通过了《信息和通信服务规范法》,即《多媒体法》,并于1997年8月1日生效。德国成为世界上第一个对应用互联网的行为予以法律规范的国家。该法由3个新的联邦法律和6个将现有法律适用于新媒体的附属条款所组成,涉及了有关互联网的方方面面,从ISP的责任、保护个人隐私、数字签名、网络犯罪到保护未成年人权益等,是一部全面的综合性法律。此外,德国政府还通过了《电信服务数据保护法》,并根据发展信息和通信服务的需要对《刑法典》、《传播危害青少年文字法》、《著作权法》和《报价法》作了必要的修改和补充。德国没有专门制定惩治计算机犯罪的单行法律,而是在1987年以修订刑法的形式,在《刑法典》中增设了计算机犯罪的规定,把关于计算机犯罪的7个新条目纳入了统一的《刑法典》之中。

(四) 英国

英国向来有奉行秘密主义传统,早在1889年,英国国会为了制止公务员向报界泄露消息,即通过了英国第一项保密法案。1911年英国制定了新的《官方保密法》,这是世界上第一部完整的成文保密法律。按照该法律,所有政府文件都应保密。虽然后来许多国家制定了《信息自由法》、《情报公开法》等方面的法律,但英国一直保持适用《官方保密法》。由于人们对这部法律的保密范围日益产生很大争议,英国遂在1989年对其进行了修改,修改后的法律被称为“英国1989年官方保密法”。

由于国际社会的压力和民众的要求,英国政府开始重视信息公开立法,在1994年后以政府内部规则为基础实施信息公开制度,1994年4月4日实施《政府情报公开实施报告》以及《解释方针》。1996年3月,英国众议院议会专员、公共服务等特别委员会公布《制定情报公开法劝告》,推进了英国的信息公开立法进程。1997年工党取代保守党执政,在大选前曾许诺情报公开立法,后于2000年制定了《信息自由法》,规定任何人都有权得到政府信息。

在个人信息保护方面,英国1984年就出台了《数据保护法》。该法是第一部专门针对计算机环境下个人数据保护的律,其目的就是保护个人信息并且实施一套关于处理这类信息的标准。该法规定了适用范围、数据主体的权利、数据用户和计算机处理中心承担的义务,以及数据用户和计算机处理中心的登记事项等。

在遏制计算机网络犯罪方面,1990年,英国通过了《防止计算机滥用条例》。英国政府还拟定了一项监控E-mail和移动电话的法案。该法案规定,除警方和国家情报部门外,税收

^①参见国家保密局法规处编:《德国荷兰保密法律制度》,金城出版社2001年版,第16~28页。

和社会福利监察部门也有权监控E-mail和移动电话的内容,凡拒绝与这些部门合作的当事人,将被判处2年以下监禁,并处以重罚。1996年以前,英国主要援引近年修订的《黄色出版法》、《青少年保护法》、《录像制品法》、《禁止滥用电脑法》以及1994年颁布的《刑事司法与公共秩序修正条例》等来处理利用计算机和网络从事犯罪活动的行为。1996年9月英国颁布了《3R互联网安全规则》,其中3R分别代表分级认定、举报告发、承担责任。3R安全规则的颁布旨在消除网络中的非法资料,特别是色情淫秽内容。

(五) 其他欧盟国家

欧盟是目前世界上信息自由立法最为发达的地区之一。早在1993年和1994年,欧洲理事会和欧盟委员会便制定了关于保证成员国国民自由获取信息的法律规范。1999年,进一步发展的欧洲联盟的《阿姆斯特丹条约》生效。该条约第255条明确规定了欧盟公民自由获取欧洲议会、欧洲理事会和欧盟委员会的文件资料的基本权利。《欧洲宪法条约》第II-102条、第III-399条和《欧盟基本权利宪章》第42条对公民的信息自由权从宪法的高度作了保证。2003年11月17日,欧盟通过了《关于公共机构信息继续使用的指令》,对欧盟公民的信息自由权作了进一步的规定。另外,欧盟成员国和欧共体都已签署了联合国1998年《关于环境事项方面获取信息、参与公开判决程序和获得法院救济的公约》,而且欧共体已通过第2003/4/EG号指令将其转化成欧共体法律。2001年5月30日欧洲理事会和议会《关于公众获取欧洲议会、欧洲理事会和欧盟委员会的文件的法规》(通常简称《欧盟信息自由法规》)进一步对该基本权利的适用范围、限制和行使方式作了具体规定。

除欧盟立法外,各国国内立法也是欧洲信息自由法律制度最重要的组成部分之一。目前世界上约有60个国家制定了专门的信息自由法来保证公民的信息自由权,其中有近一半的国家位于欧洲。^①在欧盟成员国中,绝大多数国家均制定有专门的信息自由法。这些不同国家的信息自由法虽在具体内容方面有所差异,但均赋予本国公民可以无条件获得各种政府文件的权利。公开官方信息被规定为原则,不公开是例外。信息自由立法对于一个国家的廉政建设具有重要的促进作用。根据反腐败非政府组织“透明国际”公布的历年廉洁指数得分,凡“透明国际”廉洁指数得分高的国家,大多有专门的信息自由法来保证公民的信息自由权。在位居2005年“透明国际”廉洁指数排行榜前4名的国家中,冰岛有1996年的《信息法》,芬兰有1919年的《新闻自由法》、1951年的《官方文件公开法》、1999年的《政府机关活动公开法》和2003年《公开媒体演讲自由法》,新西兰有1982年的《官方信息法》,丹麦有1985年的《信息自由法》。

(六) 俄罗斯

从1991年至1995年6月,俄罗斯联邦议会、总统和政府共颁布498个规范法令,其中75个完全是针对信息立法的。在这些法律中,最重要的是1995年2月颁布的《联邦信息、信息化和信息保护法》,主要内容涉及信息技术和信息系统的发展问题。这部法律是俄罗斯最早的信息化法律,也是世界上较早的信息化法律。尽管它还存在一些不足之处,但仍不失为俄罗斯信息化立法的先驱和先导,对俄罗斯近十年来的信息化立法具有很好的指导和借鉴作

^①据不完全统计,目前世界上制定了信息自由法的国家和地区有:阿根廷、澳大利亚、白俄罗斯、保加利亚、爱沙尼亚、中国香港特别行政区、印度、日本、加拿大、列支敦士登、立陶宛、马拉维、莫桑比克、尼泊尔、新西兰、尼日利亚、挪威、菲律宾、波兰、俄罗斯联邦、罗马尼亚、斯洛伐克、南非、坦桑尼亚、泰国、捷克、匈牙利、美国、特里尼达和多巴哥、塞浦路斯、西班牙、斯洛文尼亚、瑞典、葡萄牙、奥地利、荷兰、马尔他、拉脱维亚、意大利、爱尔兰、苏格兰、英国、希腊、法国、德国、芬兰、丹麦等。

用。在此之后,1996年俄罗斯国家杜马通过了《国际信息交流法》,确定了在信息交流中如何保护国家、法人和自然人的权益;2001年3月,俄政府通过了《电子数字签名法》草案,该草案规定了国家机构、法人和自然人在正式文件上用电子密码进行签名的条件,电子签名的确认、效力、保存期限和管理办法等;2004年6月俄通信和信息化部向政府提交《2001年至2006年俄联邦电子商务发展目标规划》,该规划拟采取一系列措施鼓励电子商务的发展,其中包括开展电子商务试点,开发具有示范作用的电子商务系统,在俄联邦各地区建立电子商务网络,通过网络进行国家采购以带动电子商务的发展,修改《民法典》中与《信息、信息化和信息保护法》相冲突的条款,建立电子商务教学、咨询中心。

在信息安全与保密方面,俄罗斯联邦于1993年7月21日公布实施了《俄罗斯联邦国家保密法》。该法成为俄罗斯联邦政府保密工作的基本法,其中规定了保守国家秘密的一系列管理制度。在计算机信息系统管理方面,1992年9月俄罗斯制定了《关于电子计算机和数据库程序保护法》,规定侵犯计算机和数据库程序版权要承担民事、行政和刑事责任。1996年5月新的《俄罗斯联邦刑法典》颁布,该法典专门设有“计算机信息领域的犯罪”一章,规定了“非法调取计算机信息罪”,“编制、使用和传播有害的电子计算机程序罪”,“违反电子计算机、电子计算机系统或其网络的使用规则罪”三个罪名,并规定了惩处计算机犯罪的办法。

(七) 日本

在信息公开方面,与战败后在美国主导下进行的民主化改革相联系,与自由权相关的得知权理念首先在日本得到传播和普及。1948年《朝日新闻》将英文中的“Your Right to Know is the Key to ALL Your Liberties”一语译为“自由源于得知权”,从而开始了得知权的宣传。20世纪五六十年代便出现了相关判例,而到1972年,以“(美日)冲绳密约电文漏泄事件”为契机,围绕国民的得知权问题,官民(以新闻界为代表)之间展开了激烈论争,东京地方裁判所基于“国民享有得知国政事项的自由”的立场,作出了“公务应当被置于国民的不间断的监视与公共场合之下,以接受批判或支持为原则”的裁判。至1976年出现了与洛克希德事件相关的首相受贿丑闻,更促使日本仿效美国的FOIA制定信息公开法的意见不断高涨。神奈川县民组织于同年开始了制定自治体情报公开条例的调查研究。1982年3月,山形县一个仅有八千农业和林业人口的金山町率先制定了《公文书公开条例》。神奈川县则于同年10月在都道府县一级首先公布了《公文书公开条例》,并于1983年4月1日起施行。至1998年3月,日本47个都道府县全部制定了相关条例,并在全国范围展开了产生巨大社会影响的请求地方自治机关公开有关信息的专门诉讼。与此同时,在1998年召开的第145次国会上,经执政党与在野党协议,以日本立法史上少见的自由民主党、民主党、公明党、改革俱乐部、自由党、共产党及社会民主党、市民联合共同提案的方式,在参众两院审议通过了信息公开法及与施行信息公开法相伴的法律整備法。^①

日本十分重视信息资源的开发与应用,还颁布了许多其他相关的信息法律、法规。如1957年4月颁布了《日本科技信息中心法》并促成了日本科技信息技术中心的建立,1957年6月实施了《电子工业振兴临时法》,1970年颁布了《信息处理振兴事业协会及有关法律》。1999年日本制定的《关于行政机关拥有的信息公开的法律》指明了被公开信息的内容、免除公开的范围、信息公开的程度及具体程序。日本十分重视网络环境下对个人隐私权的保护问题。

^①赵正群:《情报公开法制化的世界潮流与政府上网工程的意义》,载夏勇编:《公法》第2卷,法律出版社2000年版;中国法学会2001年度优秀论文。

1988 年颁布的《个人信息保护法》和 1990 年颁布的《关于保护行政机构与电子计算机处理有关的个人数据法》，都为隐私权和个人信息提供了专门的法律保护。

在信息安全方面，为尽快将日本建成高度信息化的社会，日本于 2000 年制定了《高度信息网络社会形成基本法》，为日本政府制定信息化政策措施提供了法律依据。为保证信息网络和计算机安全，日本在原有的传统立法基础上，2000 年又通过了《反黑客法》，禁止未经授权的电脑网络存取相关信息。在遏制计算机犯罪方面，日本原《刑法典》中没有惩治计算机犯罪的规定，但是，随着计算机的普及，与计算机有关的犯罪行为不断增多，这些行为按照原有的规定难以处罚。于是 1987 年日本对《刑法典》进行了局部修改，把一些运用计算机实施的犯罪行为纳入了刑法的惩戒范围。修改的对象主要涉及原《刑法典》中的“文书伪造罪”、“文书毁弃罪”、“业务妨碍罪”、“诈骗罪”等罪名，通过修改，增加了“不当制作电磁记录罪”、“损坏电子计算机等业务妨碍罪”、“使用电子计算机诈骗罪”等罪名。此外，因近年日本也出现了诸如向他人的计算机输入计算机病毒等行为，日本正在考虑把非法侵入或破坏计算机系统的行为规定为犯罪。

三、我国对信息法制化世界潮流的回应

面对席卷世界的信息法制化潮流，我国已经作出了积极的回应。早在 20 世纪 80 年代，我国就已经注意到了发达国家对信息技术的应用和发展。在 1986 年制定“863 计划”时，国家已经把信息技术列为重要课题，并开始了我国的信息化问题研究。1987 年我国成立了国家信息中心，在信息中心专门设置了政策研究所，重点研究有关信息法规、政策问题，并整理出《信息与信息技术立法文集》、《中国信息立法环境分析及立法探讨》、《信息化进程中立法框架建议》等内部资料。从 20 世纪 90 年代开始，在发达国家兴建信息高速公路的影响下，我国的信息化基础设施建设正式启动。正是在这一阶段，我国开始了信息法制建设的摸索和实践。1997 年，国务院信息化工作领导小组办公室主办的“1997 中国信息化法制建设研讨会”在北京召开；1999 年 12 月，由国家信息化办公室主办的以电子商务立法为主题的“第二届中国信息化法制建设研讨会”在北京举行，这是我国第一次就电子商务立法问题进行高层研讨。^①1999 年，全国人大代表、北京化工集团的罗益锋工程师在“两会”上建议全国人大制定“信息法”，著名科学家王选等 33 位代表签名支持这项议案。该议案被列为北京代表团的一号议案。罗益锋代表的议案提交后，全国人大教科文卫委员会专门进行讨论，考虑是否将“信息法”列入全国人大立法的五年规划之中。在全国人大九届五次会议上，也有不少代表提出了要尽快制定政府信息公开法、网络空间法、电子网络与信息法、电子通信法、网络安全法、网络卫生法、海底光缆安全保护法，尽快出台电信法，修改《邮政法》等建议。

1. 在信息公开方面，目前我国还没有关于信息公开的统一立法。关于信息公开的规定散见于各单行法律法规之中，在不同领域采取了一些特别规定。例如，在价格信息公开方面，《价格法》^②第二十三条规定：“制定关系群众切身利益的公用事业价格、公益性服务价格、自然垄断经营的商品价格等政府指导价、政府定价，应当建立听证会制度，由政府价格主管部门主持，征求消费者、经营者和有关方面的意见，论证其必要性、可行性。”在统计信息公

^①参见马海群主编：《信息法学》，科学出版社 2002 年版，68 页。

^②《中华人民共和国价格法》由八届全国人大常委会第二十九次会议于 1997 年 12 月 29 日通过，自 1998 年 5 月 1 日起施行。