



国家社会科学基金项目

中国信息 立法研究

RESEARCH ON INFORMATION
LEGISLATION IN CHINA

齐爱民 / 著



WUHAN UNIVERSITY PRESS
武汉大学出版社



国家社会科学基金项目

中国信息 立法研究

RESEARCH ON INFORMATION
LEGISLATION IN CHINA

齐爱民 / 著



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国信息立法研究/齐爱民著. —武汉: 武汉大学出版社, 2009. 6
国家社会科学基金项目
ISBN 978-7-307-07062-2

I. 中… II. 齐… III. 信息管理—立法—研究—中国
IV. D922.164

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 087751 号

责任编辑: 林莉 高也 责任校对: 刘欣 版式设计: 支笛

出版发行: 武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件: cbs22@whu.edu.cn 网址: www.wdp.com.cn)

印刷: 武汉中科兴业印务有限公司

开本: 720 × 1000 1/16 印张: 20.25 字数: 381 千字 插页: 1

版次: 2009 年 6 月第 1 版 2009 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-307-07062-2/D · 911 定价: 40.00 元

版权所有, 不得翻印; 凡购我社的图书, 如有缺页、倒页、脱页等质量问题, 请与当地图书销售部门联系调换。

目 录

CONTENTS

第一章 中国信息立法总论

——社会信息化转型与信息法的形成 / 1

第一节 社会信息化转型与信息立法之必要性 / 1

一、社会信息化转型概述 / 1

二、世界各国的社会信息化及其战略 / 2

三、我国社会信息化概况与国家信息化战略 / 6

四、我国信息立法的必要性 / 10

五、我国信息立法现状 / 10

第二节 法律意义上的信息 / 11

一、法律意义上的信息概念 / 12

二、信息的法律特征 / 14

第三节 社会形态更迭与信息法的产生 / 18

一、农业社会经济资源配置的核心法则——土地法 / 18

二、工业社会经济资源配置的核心法则——动产法 / 21

三、信息社会经济资源配置的核心法则——信息法 / 22

第四节 信息法的概念和地位 / 25

一、信息法的形成 / 25

二、信息法的概念 / 27

三、信息法的调整对象：信息关系 / 29

四、信息法的地位 / 30

第五节 信息法的体系 / 32

- 一、概述 / 32
- 二、个人信息保护法 / 33
- 三、政府信息公开法 / 34
- 四、计算机信息权属法 / 35
- 五、计算机信息交易法 / 37
- 六、信息安全法 / 37

第二章 个人信息保护法 / 40

第一节 个人信息保护法的形成 / 40

- 一、促进个人信息保护法形成的四大因素 / 40
- 二、复杂的要求导致的立法迟缓 / 43
- 三、个人信息保护法问世 / 44
- 四、欧洲个人信息保护法的流变 / 45

第二节 全球性应对策略与我国立法 / 46

- 一、主要国家立法概况 / 46
- 二、主要国际组织立法概况 / 55
- 三、我国立法概况 / 61

第三节 立法视野中的“个人信息” / 73

- 一、立法上的个人信息概念 / 73
- 二、个人信息的立法界定 / 76

第四节 保护个人信息的立法模式 / 85

- 一、统一立法模式 / 85
- 二、分散立法模式 / 88
- 三、安全港模式 / 91
- 四、我国立法模式之选择 / 96

第五节 个人信息保护法的立法宗旨与基本功能 / 98

- 一、个人信息保护法的宗旨 / 98
- 二、个人信息保护法的功能 / 108

第六节 个人信息保护法的基本原则 / 117

- 一、国内外信息保护法基本原则概述 / 117
- 二、我国个人信息保护法的基本原则 / 129

第七节 个人信息保护法的效力和适用范围 / 153

- 一、个人信息保护法的效力层次 / 153
- 二、适用例外 / 154

三、域外效力 / 158

第三章 计算机信息专有权法 / 163

第一节 计算机信息的概念与分类 / 164

- 一、数字商品与交易 / 164
- 二、虚拟财产及其交易 / 166
- 三、法律意义上的计算机信息 / 169
- 四、计算机信息的分类 / 170

第二节 计算机信息的法律属性 / 172

- 一、计算机信息的物理和经济特性 / 173
- 二、计算机信息和权利客体 / 174
- 三、计算机信息和“物” / 175
- 四、计算机信息和“知识财产” / 178
- 五、计算机信息是一种新类型的财产 / 182

第三节 计算机信息现行保护模式 / 186

- 一、计算机信息与物权法 / 187
- 二、计算机信息与知识产权法 / 188
- 三、计算机信息与债权法 / 189

第四节 计算机信息专有权之确立 / 192

- 一、计算机信息交易立法 / 192
- 二、信息权之确立 / 192
- 三、大陆法系财产权体系之完善 / 194

第四章 计算机信息交易法 / 198

第一节 计算机信息交易概述 / 198

- 一、计算机信息交易的概念 / 198
- 二、计算机信息交易的类型 / 201

第二节 计算机信息交易的法律性质 / 204

- 一、概述 / 204
- 二、计算机信息在线销售的法律性质 / 207
- 三、计算机信息在线服务的法律性质 / 216

第三节 计算机信息交易的交易规则 / 217

- 一、计算机信息交易的成立 / 217
- 二、计算机信息交易的履行 / 222

三、计算机信息交易的消灭 / 227

第四节 计算机信息交易的合同责任 / 228

一、权利瑕疵担保责任 / 229

二、物的瑕疵担保责任 / 229

第五章 信息安全法 / 232

第一节 信息安全概述 / 232

一、信息安全的概念和特征 / 232

二、信息安全的法律属性和重要意义 / 233

三、信息安全的观念演进与制度更迭 / 235

四、威胁信息安全的法律事实 / 237

五、信息安全的目标 / 248

第二节 信息安全的保护机制 / 249

一、信息安全保护机制概述 / 249

二、技术和技术设施 / 249

三、技术规范 / 250

四、伦理规范 / 253

五、法律规范 / 257

第三节 信息安全法的概念和性质 / 259

一、信息安全法的概念和调整对象 / 259

二、信息安全法的性质 / 260

三、信息安全法的特征 / 261

四、我国制定信息安全法的必要性 / 263

第四节 信息安全法的立法模式与宗旨 / 264

一、信息安全法的立法模式 / 264

二、信息安全立法的根本宗旨和立法目的 / 265

第五节 信息犯罪概述 / 266

一、信息犯罪的概念和特征 / 266

二、全球反信息犯罪立法概况 / 267

三、我国信息安全立法的现状、不足与完善 / 272

四、信息犯罪的基本分类 / 280

第六节 针对信息系统实施的犯罪 / 280

一、非法侵入信息系统罪 / 280

二、破坏信息系统功能罪 / 284

三、破坏计算机应用程序罪 / 289	
四、违反信息系统安全罪 / 290	
第七节 针对信息本身实施的犯罪 / 292	
一、非法截获信息罪 / 292	
二、盗窃虚拟财产罪 / 295	
三、破坏电子信息罪 / 298	
第八节 制作、传播破坏性程序罪 / 300	
一、制作、传播破坏性程序罪的犯罪构成 / 301	
二、制作、传播破坏性程序罪的认定标准 / 303	
三、制作、传播破坏性程序罪的立法完善 / 304	
第九节 编造、传播虚假信息罪 / 305	
一、设立编造、传播虚假信息罪的必要性 / 305	
二、编造、传播虚假信息罪的犯罪构成 / 305	
三、编造、传播虚假信息罪的刑罚设定 / 307	
参考文献 / 308	

第一章 中国信息立法总论

——社会信息化转型与信息法的形成

第一节 社会信息化转型与信息立法之必要性

20 世纪中叶以来，以计算机为代表的具有一定程度智能化的高效率信息处理的信息技术的兴起和信息设备的应用，使人类社会的信息生产、存储与传递能力成倍增长，实现了从生产、办公室到家庭的全社会的信息化过程，推动了人类社会的信息化转型。人类社会正经历着从工业化社会向信息化社会转型的巨大改变。

一、社会信息化转型概述

俄罗斯联邦杜马 1995 年 1 月 25 日通过国家杜马审议，1995 年 2 月 20 日颁布了《俄罗斯信息、信息化与信息保护法》，根据该法第 2 条的规定，信息是指关于人、物、事实、事件、现象和过程的与表现形式无关的知识；而信息化——是在信息资源形成与使用的基础上，为满足国家权力机构、地方自治机构、组织、社会团体和公民的信息需求与权利实现而建立最佳条件的有组织的社会经济和科学技术进程；社会信息化指的是充分利用信息技术，开发利用信息资源，促进信息交流和知识共享，提高经济增长质量，推动经济社会发展转型的社会历史进程。“信息化”^①与工业化、现代化一样，是一个动态变化的发展过程，这个过程包含三个层面和六大要素。所谓三个层面，一是信息技术的开发和应用过程，是信息化建设的基础；二是信息资源的开发和利用过程，是信息化建设的核心与关键；三是信息产品制造业不断发展的过程，是信息化建设的重要支撑。这

^① 俄罗斯联邦信息、信息化和信息保护法。http://www.it-law.cn/data/2006/0201/article_8937.htm. 2007 年 12 月 17 日访问。

三个层面是相互促进，共同发展的过程，也是工业社会向信息社会、工业经济向信息经济演化的动态过程。而所谓六大要素则是指信息网络、信息资源、信息技术、信息产业、信息法规环境与信息人才。这三个层面、六大要素的相互作用过程就构成了信息化的全部内容。^①

20 世纪 90 年代以来，信息技术不断创新，信息产业持续发展，信息网络广泛普及，信息化成为全球社会经济发展的显著特征，信息社会成为人类社会发展的目标。在社会信息化转型的过程中，信息化深刻地改变了传统的生产方式，并深入到人类经济、政治、文化等生活的方方面面，推动着社会的加速转型。发达国家信息化发展目标更加清晰，正在出现向信息社会转型的趋向，越来越多的发展中国家也主动迎接世界信息技术革命和信息化发展带来的新机遇，力争跟上时代潮流。^②

在信息化过程中，发生了一系列根本性的变化：信息产业取代传统工业，信息经济模式取代原有经济模式，信息取代物质和能量成为最重要的生产资源。信息的重要性改变了社会对信息安全的态度。然而，全球数字鸿沟（Digital Divide），依然呈现扩大化的趋势，发展失衡现象日趋严重。针对社会信息化出现的新问题进行了系统立法，不仅要保障信息安全，而且还要促进信息共享，消除信息鸿沟。

二、世界各国的社会信息化及其战略

在信息化浪潮席卷之下，国与国的竞争将取决于对信息的占有程度，谁占据了信息优势，谁就占领了政治、经济、军事、文化的制高点。为此，各国都高度重视本国的信息化建设，并通过制定信息化战略，积极推进社会信息化的实现。

（一）美国

作为世界信息产业的发源地，美国在信息产业领域一直走在世界前列。但是到了 20 世纪 80 年代中期，由于西欧、日本、韩国等国家信息产业的发展，美国在世界信息产业中的领导地位受到了巨大的挑战，于是进入 90 年代后美国政府加快了信息化建设的步伐，开始有计划、有步骤地实施社会信息化发展战略，目的是希望通过占据信息技术研发和应用的制高点，提高信息占有、支配和快速反应的能力，从而主导未来世界的信息传播，保持和扩大信息化方面的整体优势。

① 加快信息化建设的重要性和必要性。 <http://www.chinaccm.com>. 2002 年 11 月 28 日访问。

② 中共中央办公厅、国务院办公厅。2006—2020 年国家信息化发展战略。

也就是说,美国社会信息化的领先地位,不仅得益于90年代以来互联网的商业化,而且直接受到了美国政府社会信息化发展战略的影响。

从20世纪90年代初开始,美国已经形成了一整套国家信息化的发展计划,在推动信息基础设施建设以及加强信息技术的研发方面发挥了重要作用。如1993年克林顿政府曾提出“国家信息基础设施行动计划(NII)”,并将该计划作为施政纲领,这标志着美国信息化建设工程拉开序幕。为了保证因特网的有效发展,1994年美国又出台了“全球信息基础设施行动计划(GII)”,该计划致力于促进世界各国信息基础设施的发展和合作,并鼓励政府和民间合作,促进全球的信息化进程。1996年美国又提出了“新一代因特网五年计划(NGI)”,旨在促进新一代因特网应用技术的开发,以保持美国在信息通信技术领域的主导地位。1999年美国总统信息技术顾问委员会又提出一项题为“21世纪的信息技术:对美国未来的一项大胆投资(IT2)”的报告,该报告提出应进一步加大对信息技术、大规模网络、高可靠性系统、教育与人才培养等领域的研发力度。

在大力推进信息化战略的同时,美国积极推动电子商务和电子政务的发展,并在这个过程中逐步完善信息法律体系。1997年克林顿政府发布了《全球电子商务框架》,提出五项原则:私营部门必须发挥主导作用;政府应当避免对电子商务的不当限制;政府必须参与时,应该致力于支持和创造一种可预测的、受影响最小的、持续简单的法律环境;政府必须认清因特网的特性;应该在全球范围内促进因特网上的电子商务。^①1998年初宣布电子商务为免税区,10月通过了《因特网税收自由法案》,规定对因特网的接入费免征消费税,于是大小企业纷纷参与,刺激了电子商务的发展。2000年美国国会又通过了《全球和全国商务电子签名法案》,赋予数据电文、电子签名和电子认证以法律上的效力,与《统一电子交易法》、《统一计算机信息交易法》一起,提供了跨州(国)商务场合中使用电子签名的法律基础,从而加强了电子交易安全。美国的电子政务起源于20世纪90年代初。20世纪80年代,由于美国政府预算赤字很大,国会和选民强烈要求政府削减预算,提高效率。在这种背景下,1993年,克林顿政府在建立“国家绩效评估委员会”时,就提出构建电子政府的战略,到1996年出台“重塑政府”计划以及1997年“访问美国”计划,这一系列战略及计划的目的,就是希望通过信息技术的应用改进政府组织,重组公共管理,最终实现办公自动化和信息资源的共享。在这些政策的推动下,2000年9月,美国“第一政府”门户网站(www.firstgov.gov)开通,政府开始通过互联网向公众提供信息和服

^① 参见美国政府推进信息化建设的思路 and 措施. <http://www.newlab.com.cn/Article/2391.html>. 2007年12月17日访问.

务,接受公众办理业务,带动了政府职能的完善。为了加强对电子政务的统一管理,美国政府十分重视对电子政务的立法工作。从 90 年代开始,先后制定了《政府纸张消除法》、《电子政务法》等一系列法律法规,对政府信息化发展起到了重要的保障和规范作用。可以说,美国电子政务建设已经迈入了一个稳定发展的时期。除此之外,美国还针对信息安全以及知识产权保护等制定了相关法律政策,如《电子信息自由法》、《数字千年版权法》、《联邦信息安全管理法》等,提高消费者对于信息社会的信任度。这一系列信息政策法规的颁布,使美国建立了较为完善的国家信息政策法规体系的雏形,为美国经济、社会的发展提供了制度保护,强化了美国在信息化过程中的全面领先地位。在某些方面,美国的信息化发展甚至代表了世界信息化的发展方向。

(二) 欧盟

欧盟一直积极地推动社会信息化进程,并最大限度地渗透全球市场,谋求和美国相抗衡的经济和政治利益。

欧盟提出建设欧洲信息社会计划始于 20 世纪 90 年代。从 1994 年开始,欧洲理事会就在一系列欧洲首脑会议上,指出了重视创新和建设信息社会。而到 1999 年 12 月,欧盟赫尔辛基理事会通过了欧盟委员会发起的“电子欧洲——面对所有人的信息社会”计划,主张消除各种障碍发展因特网,加速欧洲网络建设,使欧洲能够充分利用因特网和数字技术的优势,加快发展“新经济”。该计划是欧盟面对经济全球化、知识经济和信息社会的挑战所做出的重大战略决策,标志着欧洲正逐步走上全面建设信息社会的发展道路。2000 年 3 月欧盟在里斯本首脑会议上提出“建立一个以知识为基础最具经济活力和竞争力的欧洲”的战略目标。为了实现这一战略目标,欧盟分两阶段具体实施了“电子欧洲”的行动计划,为欧洲建设信息社会打下了坚实的基础。

为落实“电子欧洲”战略的总体目标,2005 年 6 月,欧盟委员会又发布了一个新的信息化计划《欧洲信息社会 2010 发展规划——i2010》,重申了信息技术在欧洲最为关注的经济增长和促进就业两个方面所发挥的巨大作用。该计划对促进欧盟信息技术相关领域的发展部署了政策框架,同时确立了三个优先目标:创造统一的欧洲信息空间;强化创新与 ICT 的投资;建立具有包容性、高质量的信息化社会。^① 2006 年 9 月,欧盟理事会轮值主席国芬兰和欧盟委员会共同发起举办了欧洲信息社会大会,大会以“i2010——创建一个无所不在的欧洲信息

^① 参见郭庆婧. 从“e”到“u”: 构建无所不在的网络. <http://www.icpoline.com/archives/3379>. 2007 年 12 月 17 日访问.

社会”为主题，并达成基本共识：信息社会正在变为一个“无所不在”的新型社会。

欧盟在推定社会信息化转型过程中，积极出台了一系列法律，如《欧洲电子商务提案》、《关于数据库法律保护的指令》、《协调信息社会中特定著作权和著作邻接权指令》、《远程消费保护指令》、《电信部门的隐私保护指令》、《软件保护指令》等，这些立法的出台不仅规范了欧盟社会信息化的过程，而且对欧盟的社会信息化起到了巨大的推动作用。

（三）日本

20 世纪 60 年代末，处于经济高速发展时期的日本，基于对经济发展阶段和存在的社会问题的基本判断，在全球范围内率先提出了“信息化”的概念，提出由工业社会向信息社会转变，并指出工业社会是以实物生产为特点的，而信息社会是以信息生产为特点的。进入 70 年代，日本克服了两次石油危机对经济产生的影响，在世界科技革命的推动下，于 1980 年正式提出了“技术立国”战略，开始大力进行产业结构调整，将发展的重点转向耗能小、技术水平高、附加值大的电子和电信业等知识密集型高新技术产业，并把加快信息技术的研究开发和信息网络基础设施建设作为工作重点。1995 年日本又出台了《推进发达的信息通信社会的基本方针》，推进信息通信技术和产业不断发展，为日本由工业社会迅速进入信息社会奠定了坚实的基础。

20 世纪 90 年代后期特别是进入 21 世纪之后，面对美国、北欧等信息化强国的挑战与压力，以及本国信息化建设相对落后的现状，日本加快了信息化战略的制定与实施。其信息化战略是以 2000 年 11 月 29 日通过的《高度信息通信网络社会形成基本法》（简称“IT 基本法”）为中心展开的。根据 IT 基本法的规定，2001 年 1 月 22 日以总理大臣为首的“IT 战略本部”正式公布了“e-Japan”战略。该战略的目标是要用 5 年的时间将日本建设成世界上最先进的 IT 国家。经过日本全国上下的努力，2003 年日本因特网人口达 7 730 万，普及率超过 60%，战略目标提前实现，IT 基础环境已达世界最先进水平。

在“e-Japan”战略的基础上，2004 年 3 月日本总务省召开了“实现泛在网络社会政策恳谈会”，并于同年 5 月正式提出“u-Japan”构想，反映了日本在经济社会转型方面的考虑。所谓“u”，可以被细化为三方面：普及（universal）、面向用户（user-oriented）以及独特性（unique）。其中“普及”是让所有的人都可以方便地使用网络资源，达到人们之间的紧密沟通；“面向用户”强调的是一切应用要重视使用者的便利性，以人为本，从每一个细部体现科技的人文关怀；“独特性”则体现了使用者鲜活的个体特性，为大众提供展现活力和个性的舞

台,力图在人类无限创造力的推动下,不断地创造出新的服务模式和商务形态。^①“u-Japan”构想的整体目标就是要到2010年,建立无所不在的信息网络系统,以便任何人,在任何时间,任何地点,都可以方便地获取和交换任何信息,并且通过信息技术解决当前的社会问题和技术发展带来的新问题,打造一个理想的可持续发展的信息社会。

日本从“e-Japan”走向“u-Japan”,表明日本政府对信息社会的基本观念已经成熟,是从技术信息化,到社会信息化的一个转变。

三、我国社会信息化概况与国家信息化战略

(一) 我国信息化发展概况

我国的社会信息化建设在政府的大力推动下,已经取得了较大的成就。但是我们必须认识到,我国仍处于工业化的中期阶段,迈向信息社会仍是一个中长期的发展战略目标。信息化进程就是加速社会转型,为中国信息社会的早日到来进行全方位的战略储备。

我国信息网络呈跨越式发展的态势。根据互联网络信息中心(CNNIC)发布的《第20次中国互联网络发展状况统计报告》的数据显示,截至2007年6月30日,我国网民总人数达到了1.62亿人;互联网普及率达到了12.3%;国内域名总数达到918万个;网站数量达到131万个;上网计算机数达到6710万台。我国的IPV4的地址总数,也已经超过了1.18亿个,与日本相当,处于第二或第三位。^②“十五”目标确定的“村村通电话”、“村村通电视”工程已提前完成。

我国的信息化建设起步可追溯到20世纪80年代初期,从国家大力推动电子信息技术应用开始。而到了90年代初,以美国为首的发达国家,通过提倡建立国家信息基础设施和全球信息基础设施,掀起了全球信息化的浪潮。在这种环境条件下,我国的经济发展也对信息化提出了紧迫要求,信息技术的应用已经成为工业现代化建设的重要内容。1993年,我国提出信息化建设的总任务,相继启动了以金关、金卡和金税为代表的重大信息化应用工程,拉开了国民经济信息化的序幕。

1995年9月,十四届五中全会发出了“加快国民经济信息化进程”的号召,通过信息化和工业化的结合,加快信息化发展的步伐,推动产业结构调整 and 升

^① 日本:从 e-Japan 迈向 u-Japan. <http://it.sohu.com/20041231/n223739092.shtml>. 2007年12月17日访问。

^② 参见中国互联网络信息中心:中国互联网络发展状况统计报告。

级，带动国民经济增长。2000年10月党的十五届五中全会第一次把信息化提到了国家战略的高度，指出“大力推进国民经济和社会信息化，是覆盖现代化建设全局的战略举措。以信息化带动工业化，发挥后发优势，实现社会生产力的跨越式发展”，指明了我国信息化的建设和发展方向。2002年11月党的十六大把推进信息化作为我国在新世纪头20年内经济建设和改革的一项主要任务，要求“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”。党的十六届五中全会再一次强调，推进国民经济和社会信息化，加快转变经济增长方式。而在十六大确立的全面建设小康社会目标的基础上，十七大报告又根据新世纪新阶段的时代要求，首次鲜明地提出了信息化与工业化融合发展的崭新命题，赋予了我国信息化全新的历史使命。2004年3月，国务院总理温家宝在十届全国人大第二次会议上所作的《政府工作报告》中指出，要按照走新型工业化道路的要求，推进国民经济和社会信息化，促进产业结构优化升级。2006年3月十届人大四次会议通过的《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》提出，积极推进信息化，要坚持以信息化带动工业化，以工业化促进信息化，提高经济社会信息化水平。

1993年，我国开始设立专门机构领导信息化工作。1993年12月10日国务院国办通〔1993〕38号文件批准成立国家经济信息化联席会议，文件规定了联席会议的5项主要任务和职责，批准国务院副总理邹家华为联席会议主席。1996年成立国务院信息化工作领导小组，1999年恢复成立国家信息化工作领导小组，2001年成立国家信息化领导小组。而自1997年4月国务院信息化工作领导小组主持召开了首次全国信息化工作会议以来，已先后召开了五次重要会议，在制定信息化发展规划、推行电子政务、发展软件产业、保障信息安全、发展电子商务、开发利用信息资源等方面做出了一系列重要决定和战略部署，为未来信息化发展提供了明确指导。

（二）中国政府在信息化过程中的职责

《俄罗斯信息、信息化和信息保护法》第3条规定的国家在组建信息资源和信息化领域中的责任值得我国政府借鉴。该法第3条规定，国家应着重通过在组建信息资源和制定信息化领域中制定政策，为解决社会和经济发展的战略和战术任务问题提供有效和优质的信息创造条件。具体而言，国家在信息化领域中应着重发挥以下十大作用：

- （1）为发展和保护一切所有制形式的信息资源提供充分的保障条件；
- （2）组建和保护国家的信息资源；

(3) 建立和发展全国和地方性信息系统和网络, 保障信息在全国范围内的兼容性和可用性;

(4) 在国家信息资源的基础上, 为公民、国家政权机关、地方自治机关、机构和社会团体提供优质和有效的信息创造条件;

(5) 在信息化领域内保障国家的安全, 以及在信息化的条件下保障实现公司和机构的权益;

(6) 促进信息资源、服务、信息系统、技术及其保障手段市场的形成;

(7) 注意现代世界信息技术的发展水平, 在信息化领域内形成和实施统一的科技和工业政策;

(8) 支持信息化的计划和规划;

(9) 建立健全吸引投资的体制和鼓励拟定并实施信息化计划的机制;

(10) 发展和强化在信息流程、信息化和信息保护领域中的法制。^①

(三) 中国国家信息化战略的制定和实施

2006年5月, 中共中央办公厅、国务院办公厅联合颁布《2006—2020年国家信息化发展战略》(以下简称“信息化战略”), 信息化战略是我国信息化建设的第一个系统化、纲领性的“白皮书”, 描述了全球信息化发展的基本趋势和我国信息化发展的基本形势, 提出了未来15年内我国信息化发展的指导思想、战略目标、战略重点, 并制定了推进信息化的战略行动计划和保障措施, 是我国信息化的发展进程中的里程碑, 对我国信息化的快速推进产生着深远的影响。

1. 制定国家信息化战略的指导思想

制定国家信息化战略的指导思想可以分为相互联系的两个方面, 第一个是“以人为本、惠及全民”, 第二个是“消除数字鸿沟”。

(1) 以人为本、惠及全民。

信息化和全体人民密切相关, 社会信息化的后果必然是把全民带入信息社会。因此信息化看似一个技术问题, 但绝非仅此而已, 而是一个涉及全民生活的人的问题。因此, “以人为本、惠及全民”成为我国《信息化战略》始终贯彻的指导思想。“以人为本、惠及全民”的要求, 信息化战略的实施, 不仅关注技术, 而且更应该关注技术对人和社带来的影响。欲实现惠及全民的目的, 必须加强全民的信息技能培训, 缩小数字鸿沟。

(2) 消除数字鸿沟。

^① 俄罗斯联邦信息、信息化和信息保护法. http://www.it-law.cn/data/2006/0201/article_8937.htm. 2007年12月17日访问。

当前,随着信息化的进展,数字鸿沟(Digital Divide),已经成为各国普遍关注的社会现象,它不是随社会信息化而产生的一个技术问题,而是一个社会问题。1992年,美国克林顿政府提出信息高速公路计划之初,具体负责人戈尔副总统便把如何防止信息富有者和信息贫困者之间形成的过大差距列为重要内容,并采取一系列措施缩小信息化导致的社会两极分化,遏制所谓的“马太效应”。自1994年开始,美国政府每两年发布一次“全美数字鸿沟报告”,并积极采取措施防止或缩小数字鸿沟。然而,事与愿违,数字鸿沟非但没有被消除,反而呈扩大的趋势,马太效应仍旧存在着。农业人口、残疾人、少数民族和城市人口之间的数字鸿沟正在被迅速扩大。我国制定国家信息化战略的指导思想之一就是消除数字鸿沟,全面推进社会信息化进程,全面提高国民的生活水平。

2. 国家信息化战略的制定目的

我国信息化战略的第一段概括了信息化发展战略的下述三个主要目的:

(1) 追赶国际社会的发展趋势。

这个目的说明,我国信息化战略的类型是追赶战略,而不是超越战略。信息技术革命对各国的政治、经济、社会等领域产生着全面而深刻的影响,信息技术正演变为影响国家综合实力、国际竞争力的关键因素。面对此种局面,从发达国家到发展中国家纷纷出台国家信息化战略,如美国、欧盟、俄罗斯、日本、韩国和印度。我国信息化发展战略的定位是追赶型战略,不是赶超型战略。当前我国信息化整体水平,在发展中国家中处于中等或中等偏上位置,随着战略的实施,到2020年,希望整体上达到发展中国家前列或领先水平,某些地区或领域将达到国际先进水平甚至领先水平。加快我国信息化发展,缩小与发达国家的差距是确定战略目标的基本思路。

(2) 建设创新型国家,推动社会发展。

制定信息化战略是保障我国经济社会长期稳定发展的迫切需要和必然选择。对于我国社会发展中的问题的解决,无论是三农问题,资源、能源问题,还是环境污染问题,信息化都发挥着重要的作用。对于有些问题,信息化是解决的关键;对于其他问题,信息化能促进问题的解决。从宏观角度看,无论是建设社会主义政治文明、经济文明,还是提高群众生活质量,信息化都起着发动机的作用。

(3) 推进社会信息化历程。

制定信息化战略的直接目标是推进社会信息化历程。邓小平同志1984年就提出“开发信息资源、服务四化建设”的战略构思。制定信息化战略,是党中央、国务院针对我国经济和社会发展对信息化的新需求,应对信息化发展新趋势所做出的全局性战略部署,其直接目标是推动社会的信息化进程。