

“国家242信息安全计划”重点支持项目



信息安全 立法比较研究

解志勇 于 鹏 编著

Comparative Study on
Cyber-security Legislation



中国人民公安大学出版社

“中国政法大学图书馆” 藏书章



信息安全 立法比较研究

张松 李 强 著

Comparative Study on
Cybersecurity Legislation



中国政法大学出版社

“国家 242 信息安全计划”重点支持项目

信息安全立法比较研究

解志勇 于 鹏 编著

中国人民公安大学出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

信息安全立法比较研究/解志勇, 于鹏编著. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2007. 8

ISBN 978-7-81109-780-1

I. 信… II. ①解…②于… III. 信息系统—安全管理—立法—对比研究—世界 IV. D912.104

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 115559 号

信息安全立法比较研究

XINXIANQUAN LIFA BIJIAOYANJIU

解志勇 于 鹏 编著

出版发行: 中国人民公安大学出版社

地 址: 北京市西城区木樨地南里

邮政编码: 100038

经 销: 新华书店

印 刷: 北京市泰锐印刷厂

版 次: 2007 年 8 月第 1 版

印 次: 2007 年 8 月第 1 次

印 张: 10.125

开 本: 880 毫米 × 1230 毫米 1/32

字 数: 266 千字

印 数: 0001 ~ 3000 册

ISBN 978-7-81109-780-1/D·733

定 价: 25.00 元

本社图书出现印装质量问题, 由发行部负责调换

联系电话: (010) 83903254

版权所有 侵权必究

E-mail: cpep@public.bta.net.cn

www.phcpps.com.cn

www.phcpps.com.cn

www.porclub.com.cn

前 言

随着计算机、网络等现代科学技术的普及,信息安全已经成为现代国家最为重大、迫切的需求。目前,计算机、网络等在国家政治、经济、军事、金融、商业、教学研究等部门和领域,有了越来越广泛的应用,社会对计算机网络的依赖越来越大,使得以计算机网络为主要载体的信息安全问题,越来越引人关注。计算机网络系统和技术都具有其固有的不稳定性和易受破坏性,其安全一旦受到破坏,不仅会导致信息领域和社会秩序的混乱,也会带来巨大经济损失,甚至对某些国家和整个世界安全构成威胁。世界主要发达国家每年因计算机网络犯罪所造成的经济损失令人吃惊,甚至赶上和超过了现实社会里普通经济犯罪所造成的经济损失。因此,确保以计算机网络系统安全为核心的信息安全,已成为人人关注的社会问题。

在我国,电子政务、电子商务方兴未艾,尖端和涉密科学技术研究对计算机、网络的依赖在增强,信息安全在各个领域都引起了空前的重视,信息安全战略已经成为国家安全战略的重要组成部分。保障信息安全已经写入国家

和地方的“十一五”规划和长期战略规划之中。当然,技术层面的研究和保护,如防火墙、安全路由器、安全网关、黑客入侵检测、系统脆弱性扫描等软、硬件,是信息安全保护的基础屏障,是保障信息安全的根本,也是不容忽视的。但是,如果没有内容完备、体系严整的信息安全立法,技术研究本身就无法得到保障和充分实施。

鉴于此,在现代信息社会,要掌控国家政治、经济、社会秩序,确保安全,就必须在以计算机网络为基础的信息安全防护技术、安全人才和相关法律体系上构筑自己的网上长城,这样才能保证国家信息系统处于安全状态,才能真正让“信息化”为中国腾飞和中华民族的伟大复兴带来希望。

在信息安全立法方面,我们应该以开放的心态,积极借鉴发达国家的先进经验,为我所用;同时,要立足国情,制定出符合实际、满足需要的法律、法规体系,保障我国的信息安全事业健康发展。正是基于以上考虑,本课题组欣然受命,对世界范围内主要法治发达国家的信息安全立法,从内容到形式等各方面的成熟经验,进行了全方位的梳理和总结,并在借鉴他们经验的基础上,立足我国实际,起草了《信息安全法》(学者试拟稿)和《手机短信管理办法》(学者试拟稿),以求教于方家,并希冀对我国正面临的几个亟待解决的问题,有所裨益。

目 录

绪 论	1
一、信息全球化与信息安全	1
二、信息全球化浪潮中的中国	7
第一编 国外信息安全立法的比较与分析	
第一章 美国信息安全立法研究	15
一、美国信息安全法律体系的框架	15
二、关于完善我国信息安全立法的思考	35
第二章 俄罗斯联邦信息安全立法研究	43
一、俄罗斯联邦信息安全立法体系概述	43
二、俄罗斯联邦信息安全立法的基本原则	50
三、俄罗斯联邦信息安全立法的主要内容	57
四、俄罗斯联邦信息安全立法对我国的借鉴意义	71
第三章 法国信息安全立法研究	75
一、法国信息安全立法体系概述	75
二、法国保护信息安全的行政机构	84
第四章 德国信息安全立法研究	88
一、德国信息安全法的概况	89
二、《信息和通讯服务规范法》的重要内容	95

2 信息安全立法比较研究

三、德国信息安全法对我国的启示·····	100
第五章 日本信息安全立法研究·····	104
一、日本信息安全法制的总体特点·····	104
二、信息安全总体战略的制定·····	108
三、信息安全监察制度·····	111
第六章 国外信息安全立法的主要特点·····	118
一、各国普遍重视加强信息安全立法及相关研究·····	118
二、信息安全立法体系严密,内容丰富·····	120
三、立法权分配合理,立法指导思想、 原则、概念明确清晰·····	125
四、与刑事立法关系紧密,注意加强国际合作·····	131

第二编 我国信息安全立法研究

第七章 信息安全立法借鉴·····	135
一、我国信息安全立法的历史流变·····	135
二、我国信息安全立法现状·····	137
三、我国信息安全立法存在的问题·····	141
四、我国信息安全立法的发展方向和趋势·····	146
第八章 网络安全立法研究·····	147
一、我国网络安全立法的现状和问题·····	148
二、国外网络安全立法借鉴·····	155
三、我国网络安全立法的完善·····	163
第九章 电子政务安全立法研究·····	166
一、我国电子政务信息安全的现状和问题·····	166
二、国外电子政务信息安全立法借鉴·····	172
三、我国电子政务信息安全立法的完善·····	181

第十章 手机短信安全立法研究·····	184
一、手机短信安全立法的意义·····	184
二、垃圾短信的类型分析及其法律责任·····	185
三、垃圾短信应对之策的域外经验·····	194
四、垃圾短信的法律规制·····	199
第十一章 《信息安全法》(学者试拟稿) 及其立法说明 ·····	206
一、《信息安全法》(学者试拟稿) ·····	206
二、《信息安全法》(学者试拟稿) 的立法说明 ·····	217
第十二章 《手机短信管理办法》(学者试拟稿)	
及其立法说明·····	224
一、《手机短信管理办法》(学者试拟稿) ·····	224
二、《手机短信管理办法》(学者试拟稿) 的立法说明 ···	227

附 录

附录一 国内信息安全立法数据库目录·····	237
附录二 国内手机短信息安全立法数据库目录·····	252
附录三 部分国际组织、国家和地区信息安全政策法规 目录·····	255
附录四 俄罗斯联邦《信息、信息化和信息保护法》目录·····	274
附录五 日本《信息安全有关法令及行政规范性文件》 目录·····	277
附录六 相关译文·····	280

4 信息安全立法比较研究

(一) 控制计算机犯罪：当前世界范围内 打击计算机犯罪的立法努力	280
(二) 对网络恐怖主义的忧虑：析国会对此的反应	292
本书参考文献	306
撰稿人简介及分工	311
后记	313

绪 论

一、信息全球化与信息安全

（一）信息全球化

20 世纪 90 年代以来，随着计算机技术、通信技术和网络技术的迅速发展，信息化的浪潮开始席卷全球，成为全球经济社会发展的显著特征，并逐步向一场全方位的社会变革演进。进入 21 世纪，信息全球化对经济社会发展的影响更加深刻，信息化和经济全球化互相交织。

人们逐渐意识到，信息科技的突飞猛进，极大地推动了人类生产的发展和生活的进步，不但改变了传统社会中信息获取与沟通的方式，也改变了人们的生存方式和思维方式。有人甚至相信，在不远的将来，信息化的主要表现形式——网络将成为人类基本的工作方式和生活方式，并将决定个人、企业、国家乃至全球的生存方式。^① 他们用“信息社会”来描述这一巨变。在信息社会中，信息作为知识符号的高级形式，成为代表一个国家和地区发展潜力与国际竞争实力的象征；信息量以几何级数膨胀，信息在经济和社会活动中的作用甚至超过资本，成为经济增长的最活跃、最有潜力的推动力。从某种意义上讲，信息化对个人和社会的影响是革命性的：

^① 倪健民：《信息化发展与我国信息安全》，载《清华大学学报（哲学社会科学版）》2000 年第 4 期，第 56 页。

2 信息安全立法比较研究

第一,信息化对个人的影响。信息化使不同国籍、肤色、年龄、性别的人可以对话和交流,快捷地了解和掌握世界发展的最新动态,极大地节约了成本。

第二,信息化改变了传统的信息传播和社会运行模式。在数字技术的推动下,出现了电子政务、电子商务、远程教育、虚拟社区等,改变了传统的以纸面为载体的通信方式、契约方式、生活方式、传播方式以及社会运行模式。

第三,信息成为财富,成为重要的社会资源。在信息社会,信息具有财产属性,成为国家之间、社会集团之间、企业之间竞争的重点。信息的收集、整理和分析成为一种产业。

第四,信息系统成为国家运作、企业运营的基础设施。国民经济的各部门须依赖信息系统的支撑,信息系统成为国家政治、经济、军事以及民生等存在和发展的重要基础。^①

信息全球化正在引发当今世界的深刻变革,加快信息化发展,已经成为世界各国的共同选择。

(二) 信息安全

1. 信息安全的概念

信息全球化是一把双刃剑,其以前所未有的巨大力量给人们带来巨大便利,但同时也引发了不同领域专家为之头疼的信息安全问题。使信息安全成为新世纪国家安全的关键环节。

“信息安全”,英文有 Information Security 和 Cyber Security 两种表述,前者的含义较广。在美国,由于其已是一个高度网络化的国家,多数人将二者视为同义词^②,在我国,“信息安全”显

^① 闻波:《我国信息安全立法的法经济学分析及其原则》,载《淮北煤炭师范学院学报(哲学社会科学版)》2006年第6期,第69页。

^② 2003年布什政府公布的《确保网络空间安全的国家战略》报告中使用的是“网络安全”(Cyber Security)而不是“信息安全”(Information Security)。

然对应的是 Information Security, 但是, 目前也在更加重视 Cyber Security, 这反映了信息化发展阶段的不同所导致的对信息安全关注的侧重点的差异。

目前, 国际上没有一个权威、公认的“信息安全”的概念。^① 国内外对信息安全的描述, 大致可以分为两种: 一种是指具体的信息技术系统的安全; 另一种是指某一特定信息体系(如银行信息系统)的安全。^② 同样, 在国内现行的法律文件中, 也无对“信息安全”这一基本概念的权威、公认的界定。^③

在信息化发展的不同阶段, “信息安全”的概念不断演变, 被注入新的内容, 因而内涵不断扩大。早期, 涉及的是军事领域和军队等特定群体, 在这个阶段, 信息安全表现为通信秘密、通信安全; 随着实践的进一步发展, 提出了计算机安全; 步入网络社会后, 出现了网络安全, 进而提出了信息安全。

危害信息安全的行爲可以从不同的角度作区分: ①从危害的对象区分, 包括危害国家信息安全(如泄漏国家秘密)、危害社会安全(如传播淫秽信息)、危害企业安全(如泄漏商业秘密)和危害个人安全(如泄漏个人隐私); ②从信息的载体区分, 包括电信信息安全(互联网、手机短信安全)和非电信信息安全(报刊信息、邮政通信信息); ③从行业划分, 包括信息监察安全、信息管理安全、信息技术安全和信息立法安全。^④

① 2001年11月, 第56届联大会议通过的决议, 呼吁会员国就“有关信息安全的各种基本概念的定义”等向秘书长及时通报。参见俞晓秋、张力等:《国家信息安全综论》, 载《现代国际关系》2005年第4期, 第42页。

② 朱明编著:《信息安全法教程》, 中国林业出版社2005年版, 第10页。

③ 我国1994年颁布的《中华人民共和国计算机信息系统安全保护条例》指出, 计算机信息系统安全保护是指保障计算机及相关配套设施(含网络)安全、运行环境安全、信息安全、计算机功能正常发挥, 以维护计算机信息系统的安全运行。

④ 朱明编著:《信息安全法教程》, 中国林业出版社2005年版, 第15页。

随着信息化的进程,信息安全的研究由原来的密码学,扩展到了包含计算机科学、管理科学、法学、社会学等诸多学科领域,是一个多层次的、系统的、动态的体系。

2. 信息安全在国家安全中的地位

信息系统的基础性、全局性作用日益增强,信息网络已成为国家和社会发展的新的重要战略资源。信息技术的应用从工商业领域已逐渐扩展到国家政治与社会生活的各个领域,信息安全也从技术和产业问题,上升为事关国家政治、经济、文化和军事安全等的重大战略性问题。^① 国际上围绕信息获取、利用和控制的斗争日趋激烈。

信息安全作为一种新型安全,不是传统意义上的财产安全,而是一种资源安全和战略安全。各国间的“数字鸿沟”不断扩大,发展失衡现象日趋严重,居于信息劣势地位的国家在政治安全、经济安全、军事安全乃至民族文化传统方面都将面临前所未有的冲击、挑战和威胁。信息疆域不是以传统的领土、领空、领海来划分,而是以带有政治影响力的信息辐射空间来划分。^② 在军事方面,以信息技术为核心的新军事革命已在改变现代与未来战争的形态,“信息战威慑”成为新的“战略威慑”。信息安全是国家秩序稳定和人民生活水平稳步提高的重要保障,信息安全关系到一个民族、国家在信息时代的兴衰存亡。

在信息化发展的不同阶段,信息安全的特点、问题和影响有所不同。随着信息化发展进程加快,信息化覆盖面扩大,新技术应用越来越多,信息安全保障的难度也会越来越大,信息安全问

① 俞晓秋、张力等:《国家信息安全综论》,载《现代国际关系》2005年第4期,第41页。

② 倪健民:《信息化发展与我国信息安全》,载《清华大学学报(哲学社会科学版)》2000年第4期,第57页。

题也就会随之增多、复杂,其影响和后果也会更加广泛和严重。^①

3. 世界主要国家信息安全策略

1988年,第一个计算机病毒入侵事件发生在美国。美国康奈尔大学研究生莫里斯利用自己设计的计算机病毒,侵入美国五角大楼网络,在一个小时内,导致美国国防部等部门和机构联接互联网的6000台计算机全部瘫痪,造成直接经济损失近1亿美元。这个事件促使各国开始高度重视信息安全问题。

(1) 联合国。^②第55届联大第三委员会第81次全体会议,以“打击非法滥用信息技术”为题通过了第63号决议,第56届联大第一委员会第68次全体会议又以“从国际安全角度来看信息与电信领域的发展”为题通过了533号决议,呼吁会员国在多边各级层次上审议信息安全面临的现实与潜在威胁,并采取行动遏制和消除威胁,加强全球信息与电信系统安全,防止以犯罪和恐怖主义为目的而利用信息资源或技术。

(2) 美国。1993年,美国提出了“国家信息基础设施”(N II)国家规划,继而提出“全球信息基础设施”(G II)的构想,引起各国高度重视。美国一方面重视其国家信息安全,另一方面积极谋求其全球信息霸权。^③2001年,美国启动了20亿美元的国家网络与信息安全计划,以控制黑客和病毒。在“9·11”事件发生后不到一个半月的时间里,《美国爱国者法》(The U. S. A. Patriot Act)就获通过。美国的信息安全战略还十分重视

① 俞晓秋、张力等:《国家信息安全综论》,载《现代国际关系》2005年第4期,第40页。

② 俞晓秋、张力等:《国家信息安全综论》,载《现代国际关系》2005年第4期,第41页。

③ 倪健民:《信息化发展与我国信息安全》,载《清华大学学报(哲学社会科学版)》2000年第4期,第57页。

国际合作。

(3) 日本。日本已经初步建立了信息安全法制体系。2003年10月,日本政府经济产业省制定了《信息安全总体战略》。该战略从整体上对日本的信息安全政策进行了构想。提出了三个基本战略:第一,建设柔软的“事故前提型社会系统”(确保高恢复力、充分压缩已发生伤害);第二,强化公共对策以实现“高信赖性”;第三,通过强化内阁的功能进行整体推进。另外,日本拥有自己的反电脑黑客指挥中心、反网络恐怖特别小组,负责评估威胁源和安全程度,提供适当的保护措施,打击和防范网络恐怖袭击。^①

(4) 法国。法国于1978年1月通过《法国自由、档案、信息法》,是一部专门规定信息安全的法律。此外,作为欧盟的主要成员国,法国还于1983年3月批准了1981年1月欧洲理事会颁布的《在个人性质数据自动处理方面保护个人的公约》。这些法律详细规定了法国对于个人信息进行保护的具体措施以及专门负责信息安全的行政机构的法律地位及其职能。法国不仅有互联网预警救济中心,负责监控威胁全国信息安全的一切情况,还有信息安全中心,负责鉴定国家机关网络及网络设施的安全,保护国家网络安全。

(5) 德国。德国是欧洲信息技术最发达的国家,其电子信息和通信服务已涉及该国所有经济和生活领域。^②由于因特网在电子信息和通信服务行业中的重要性,德国政府在其发展的初始阶段即对其进行立法规范。1996年夏,德国政府出台了《信息

① 俞晓秋、张力等:《国家信息安全综论》,载《现代国际关系》2005年第4期,第45页。

② 倪健民:《信息化发展与我国信息安全》,载《清华大学学报(哲学社会科学版)》2000年第4期,第58页。

和通讯服务规范法》；1999年《21世纪信息社会的创新与工作机遇》纲要的制定，是德国向信息社会正式迈进的信号；新世纪初又制定了《2006年德国信息社会行动纲领》，并以此作为构建信息社会的主体计划。

(6) 俄罗斯。俄罗斯于1995年颁布了《联邦信息、信息化和信息保护法》，明确界定了信息资源开放和保密的范畴，提出了保护信息的法律责任，确立了该领域的基本规范。2000年9月，普京总统批准了俄国家信息安全构想，首次提出了俄在信息领域的利益、所面临的内外部威胁，以及为确保信息安全应采取的措施。

二、信息全球化浪潮中的中国

(一) 我国信息安全面临的严峻形势

正如尼尔·巴雷特所说，随着我们跨入网络时代，因特网和数字技术产生了一个“潘多拉”盒子。^①网络在促成人类生产和生活革命性变革的同时，也引发了各种对国家、社会、企业、个人安全造成的威胁。

随着我国社会信息化进程的全面加快，基础网络和重要信息系统等基础设施基本建成，信息产业成为国民经济第一大支柱产业，对经济增长的贡献率位居各行业之首；^②截至2006年底，我国网民人数达到了1.37亿，占中国人口总数的10.5%，上网计算机数5940万台，而新兴上网方式——手机上网也初具规模，

① [英] 尼尔·巴雷特著：《数字化犯罪》，郝海洋译，辽宁教育出版社1998年版，第195页。

② 信息产业部副部长奚国华在博鳌亚洲论坛2007年年会上表示，“十五”以来，中国信息产业持续快速增长，2006年信息产业增加值占GDP的比例达到7.5%，载：http://www.mii.gov.cn/art/2007/04/24/art_2001_30112.html。