

信息

XIN XI ZHENG CE YU FA GUI

政策与法规

主 编：张 备

副主编：曾 贝 赵剑英

XIN XI ZHENG CE YU FA GUI

XIN XI ZHENG CE YU FA GUI

解放军出版社

信息政策与法规

主 编 张 备
副主编 曾 贝
赵剑英

解 放 军 出 版 社

图书在版编目(CIP)数据

信息政策与法规/张备主编. -北京:解放军出版社,2005

I. 信… II. 张… III. ①信息管理—政策—中国

②信息管理—法规—中国 IV. D922.16

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 041253 号

书 名: 信息政策与法规

作 者: 张 备

责任编辑: 牧 阳

装帧设计: 覃 舫

责任校对: 田丽华

出版发行: 解放军出版社发行部

社 址: 北京市西城区地安门西大街 40 号 邮编: 100035

电 话: 66531659

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

经 销: 全国新华书店

印 刷: 北京凯鑫彩色印刷有限公司

开 本: 850 毫米 × 1168 毫米 1/32

字 数: 276 千字

印 张: 11

印 数: 1 - 5000

版 次: 2005 年 5 月第 1 版

印 次: 2005 年 5 月北京第 1 次印刷

书 号: ISBN 7 - 5065 - 4913 - 1

定 价: 19.00 元

(如有印刷、装订错误,请寄本社发行部调换)

前 言

为积极推进中国特色军事变革，加速军队信息化建设，培养高素质军事人才，我们组织军队有关专家、学者编写了《信息政策与法规》一书。

本书主要介绍了信息政策与法规的基本含义、特征及主要内容。重点对信息技术、电子商务、信息产业、信息市场、信息监管、信息资源利用与保护、信息知识产权、信息网络犯罪、信息网络环境下的诉讼等内容做了阐述和分析，并对国外信息政策与法规概况作了简要介绍。

本书可列为部队机关、军事院校以及自学考试、电大考试选用教材或教学参考书，也可作为部队官兵系统学习信息技术知识的教科书。

总参政治部宣传部

二〇〇五年十月

目 录

第一章 信息政策与法规概述	(1)
第一节 信息政策与法规的概念及其异同	(1)
第二节 信息政策与法规的制定和实施	(6)
第三节 信息政策与法规的产生、发展和体系	(13)
第二章 信息技术政策与法规	(28)
第一节 信息技术概述	(28)
第二节 我国信息技术政策与法规的产生与发展	(35)
第三节 信息技术政策与法规的主要内容	(38)
第三章 信息产业政策与法规	(57)
第一节 信息产业概述	(57)
第二节 信息产业政策与法规的含义及构成	(68)
第三节 我国信息产业政策与法规的主要内容	(74)
第四章 信息市场政策与法规	(85)
第一节 信息市场的形成与发展	(85)
第二节 信息市场政策与法规的主要内容	(93)
第五章 信息资源利用与保护政策法规	(113)
第一节 信息资源概述	(113)
第二节 我国信息资源利用与保护政策法规的内容	(121)
第六章 信息知识产权法律制度	(142)
第一节 信息网络环境下的著作权保护	(142)
第二节 信息网络环境下的域名保护	(148)
第三节 信息网络环境下的商业秘密权保护	(153)

第七章 电子商务法律制度	(161)
第一节 电子商务法概述	(161)
第二节 电子合同	(170)
第八章 信息网络犯罪	(183)
第一节 信息网络犯罪的概念和特征	(183)
第二节 信息网络犯罪的类型	(192)
第三节 信息网络犯罪的原因及对策	(200)
第九章 信息监管法律制度	(206)
第一节 信息网络监管主体	(206)
第二节 网络域名管理制度	(210)
第三节 网络经营管理制度	(215)
第十章 信息网络环境下的诉讼法律制度	(231)
第一节 信息网络环境下的诉讼管辖	(231)
第二节 信息网络环境下的证据制度	(246)
第十一章 国外信息政策与法规概况	(261)
第一节 美国信息政策与法规概况	(261)
第二节 日本信息政策与法规概况	(269)
第三节 新加坡信息政策与法规概况	(274)
参考文献	(283)
《信息政策与法规》自学考试大纲	(285)
第一部分 课程性质与设置目的要求	(287)
第二部分 课程内容和考核目标	(291)
第一章 信息政策与法规概述	(293)
第一节 信息政策与法规的概念及其异同	(293)
第二节 信息政策与法规的制定和实施	(294)
第三节 信息政策与法规的产生、发展和体系	(294)
第二章 信息技术政策与法规	(297)

第一节 信息技术概述	(297)
第二节 我国信息技术政策与法规的产生与发展	(298)
第三节 信息技术政策与法规的主要内容	(298)
第三章 信息产业政策与法规	(301)
第一节 信息产业概述	(301)
第二节 信息产业政策与法规的含义及构成	(302)
第三节 我国信息产业政策与法规的主要内容	(302)
第四章 信息市场政策与法规	(305)
第一节 信息市场的形成与发展	(305)
第二节 信息市场政策与法规的主要内容	(305)
第五章 信息资源利用与保护政策法规	(310)
第一节 信息资源概述	(310)
第二节 我国信息资源利用与保护政策法规的内容	(311)
第六章 信息知识产权法律制度	(314)
第一节 信息网络环境下的著作权保护	(314)
第二节 信息网络环境下的域名保护	(315)
第三节 信息网络环境下的商业秘密权保护	(315)
第七章 电子商务法律制度	(318)
第一节 电子商务法概述	(318)
第二节 电子合同	(319)
第八章 信息网络犯罪	(322)
第一节 信息网络犯罪的概念和特征	(322)
第二节 信息网络犯罪的类型	(323)
第三节 信息网络犯罪的原因及对策	(323)
第九章 信息监管法律制度	(326)
第一节 信息网络监管主体	(326)
第二节 网络域名管理制度	(326)
第三节 网络经营管理制度	(327)

第十章 信息网络环境下的诉讼法律制度	(330)
第一节 信息网络环境下的诉讼管辖	(330)
第二节 信息网络环境下的证据制度	(331)
第十一章 国外信息政策与法规概况	(334)
第一节 美国信息政策与法规概况	(334)
第二节 日本信息政策与法规概况	(334)
第三节 新加坡信息政策与法规概况	(335)
第三部分 有关说明与实施要求	(337)
附:题型举例	(342)
后记	(344)

第一章 信息政策与法规概述

信息政策与法规是以信息领域发生的各种经济关系和社会关系为主要调整对象而形成的一系列规定和规范的总和。本章首先阐述了信息政策与法规的相关概念,探讨了信息政策与法规的区别和联系,结合信息活动中产生的各种信息法律关系,界定了信息政策法规调整的对象范围。在借鉴国内外学者观点的基础上,根据信息政策法规产生、发展的规律,阐明了信息政策与法规的体系。

第一节 信息政策与法规的概念及其异同

一、信息政策与法规的概念

信息政策与法规是信息政策、信息法和其他信息法规、条例、规章等的统称,主要包括信息政策、信息法,以及调整信息领域经济关系和社会关系的行政法规、地方性法规、自治条例、单行条例、部门规章和地方政府规章等。信息政策与法规的核心领域是信息政策和信息法,二者在调整信息领域的经济关系和社会关系方面发挥着重要和不可替代的作用。

关于信息政策和信息法的概念,学术界有过许多讨论。例如,在对信息政策概念的理解上,有的学者认为,信息政策是国家用于调控信息产业发展和信息活动行为的规范和准则,涉及信息产品的生产、分配、交换和消费等环节,以及信息行业的发展规划、组织与管理等综合性问题。另有学者认为,信息政策是据

以调控信息生产、交流和利用的措施、规范和准则的集合。还有学者认为，信息政策是一个国家或组织在一定时期内为处理信息和信息产业中出现的各种矛盾而制定的具有一定强制性的一系列规定的总和。如上所述，虽然他们对信息政策的表述不尽相同，但基本看法趋于一致。我们认为，信息政策和信息法同属于信息资源的社会管理手段。其中，信息政策是指国家或相关组织为实现信息资源管理的目标而制定的有关调控信息和信息活动的行为规范和准则，它涉及信息和信息活动的每一个领域。信息法是由国家立法机关制定并由国家强制力保证实施的、调整信息领域经济关系和社会关系的法律规范的总称。

二、信息政策与法规的区别

信息政策与信息法在手段、内容、稳定性、强制性、调整范围、可操作性等方面存在着明显的区别，主要体现在：

（一）从手段上讲，信息政策侧重于导向作用，即为了实现信息政策的目标，运用行政手段，鼓励和支持有利的社会信息活动。而信息法侧重于制约作用，即运用法律手段，限制和约束有害的社会信息行为。

（二）从内容上讲，信息政策侧重于为社会信息活动提供具有导向性和约束力的行为准则，如规定社会信息活动的发展方针和方向，调动或约束社会信息力量，协调社会信息环境等。而信息法侧重于通过贯彻国家意志，借助于国家强制力，规范信息行为，保护信息权利，调整信息关系，稳定信息秩序。

（三）从稳定性上讲，信息政策作为社会信息活动的指导准则，往往是宏观的和方针性的，具有较大的灵活性和阶段性，总是随社会信息化的发展目标、政治、经济、文化等社会状况和条件的改变而改变，信息政策由于变动性较大，成熟性往往不够，时效较短，稳定性差。而信息法是在长期的信息政策实践过程总结提炼出来的，内容比较成熟，时效较长，而且它的制定、修改

或废除都需要经过严格和复杂的法定程序，具有相当大的稳定性。此外，信息法侧重于调整较为稳定的经济关系和社会关系，强调对既有的经济关系和社会关系的确认、保护或控制。

（四）从强制性上讲，信息法由国家专门的立法机关依照法律程序制定或认可，具有明确性、稳定性、可靠性和执行的强制性。信息法是国家意志的体现，它以最有效的国家强制力为后盾来实现对信息领域各种经济关系和社会关系的强制性调控。相比之下，信息政策的制定程序相对简便。在我国，中央机关和地方机关，以及科技信息部门、信息技术与产业部门等都可制定信息政策。信息政策的内容广泛，变动性较大。

（五）从调整范围上讲，信息法不以信息领域中发生的一切经济关系和社会关系为调整对象，而是调整那些能够引起信息法律关系产生、变更和消灭的信息活动。具体来说，信息法所调整的主要是那些在信息活动中对国家、社会有较大影响的信息法律关系。与信息领域层出不穷、形式多样的信息行为相比，信息法具有明显的滞后性，难以涵盖信息领域新出现的各种经济关系和社会关系。而灵活性较强的信息政策在某种程度上弥补了这一缺陷，因而具有更广泛的调整范围。

（六）从可操作性上讲，信息法比信息政策具有更强的可操作性。信息法不仅能调整经济关系和社会关系，而且能合理、准确地规定信息主体的具体权利和义务，信息法律部门也有相应的机构、人员、设施来实施信息法条款的各项规定。相比之下，信息政策仅仅是一个总的指南或准则，其非强制性和非长效性决定了在具体操作中难免会遇到这样或那样的困难。正因如此，从发展趋势看，信息法是维系现代社会信息文明和进步的主要手段。早在1948年12月，联合国就在《世界人权宣言》中将信息权利和自由列入了人权内容，包括中国在内的许多国家的宪法也将言论、出版、通信、文化教育等信息自由权，以及知识产权、信

息秘密权等列为公民的基本权利。作为信息领域经济关系和社会关系调节器的信息法很早就扎根并作用于我们的信息生活之中。

三、信息政策与法规的联系

信息政策与信息法虽然存在许多区别,但并非互相排斥。由国家或相关组织制定的信息政策和由国家制定的信息法之间不存在根本的矛盾和冲突,它们作为上层建筑的组成部分均建立在一定经济基础之上,发挥着各自不可替代的作用。信息政策与信息法是相辅相成的关系,这主要体现在:

(一) 信息政策对信息立法具有指导作用。信息政策对包括信息立法在内的一切社会信息活动具有指导作用。在信息立法过程中,除了要考虑信息活动实践的需要外,还应当体现现行信息政策的总体精神。

(二) 信息法是信息政策的升华。为了更好地调节信息领域的各种经济关系和社会关系,信息政策经过一段时间的实践后,一部分成熟或比较成熟的政策可以加以规范化、定型化,以法律的形式固定下来,即通过特定程序,形成信息法。

(三) 科学而合理的信息政策应当受到信息法的保障。这体现在三个方面:一是信息法条文中应当规定信息政策的制定机构与制定过程,使信息政策能按法定的程序制定。二是信息政策可能造成的负效应应当得到信息法的控制并具体体现在信息法的有关条文中。三是由于信息政策强制性不够,在多数情况下需要借助信息法来贯彻实施。才能实现信息政策的预期目标。

信息政策与信息法之间的上述区别和联系,要求我们在信息政策法规实践中必须正确处理两者的关系。一方面,依法治国是当代社会发展的必然趋势。在信息领域,由于信息具有非物质性、共享性、生产和使用中的不可分性、与载体的两位一体性等特点,信息活动中的各种经济关系和社会关系常常虚无缥缈、变幻莫测,因此更应当强调法治的力量。从社会信息化的现状看,

近年来,信息领域的违法犯罪现象呈现持续增加的趋势。特别是在因特网上,形形色色的丑恶现象不断滋生且迅速蔓延。对于这些现象,单纯依托政策或伦理、技术、经济手段往往难以奏效,而诉诸法律,常常是遏制其生长和蔓延的有效途径。在法律的作用下,信息主体不能自觉地守法,其行为与国家意志相冲突,与法律调控的方向相背离,就会受到法律的强制性阻止,并不得不收敛自己的违法犯罪行为。另外,我国目前的信息政策多是国家对社会信息活动的指导性、原则性的方针政策,偏重于提倡、鼓励和支持等方面,而对要限制、反对和禁止的各个方面却缺乏必要和具体的规定,结果导致信息政策系统本身的软弱无力,这迫切需要用法律武器来强化对信息活动的规范作用。另一方面,信息政策对信息资源的组织、管理和开发,以及信息产业的发展、信息市场的建设具有重要的指导、协调作用。信息政策具有灵活性,可以随着信息活动的开展以及信息领域经济关系和社会关系的改变而灵活地调整,这是信息法不可企及的。从各国信息活动的实践来看,当前信息领域多变的经济关系和社会关系仍然主要依托信息政策来调节,信息政策不可能完全被信息法所取代。

总之,信息政策与信息法同为实现社会信息化的规范和手段,发挥着各自不可替代的作用。信息政策要解决的是确定信息化的发展方向和具体方针,为社会信息活动提供具有导向性和约束力的行为准则;信息法主要是从法律上对信息领域的经济关系和社会关系做出规定。在认识和处理信息政策与信息法的关系时,要采取辩证的态度,既不要简单地将两者等同起来,又不要割裂两者之间的有机联系。实践中出现矛盾时,一方面要注意维护信息法的稳定性和权威性;另一方面又要及时地根据新情况、新问题,结合信息政策要求,对现行信息法中的不合理成分做出修订,使之协调。对于经过实践证明是成熟完善的信息政策,应以法律的形式固定下来,形成信息法,以更好地发挥作用。当信息领域的经济关

系和社会关系被扭曲,产生新的矛盾冲突借用“法律解释”等工具仍然无法解决时,就应选择“政策先行、法律跟进”的方法。

第二节 信息政策与法规的制定和实施

一、信息政策与法规的主体和客体

(一) 信息政策与法规的主体

信息政策法规主体,又称信息政策法规活动者,是指直接或间接地参与信息政策法规制定、执行、评估和监控的个人、团体或组织。

信息政策主体可分为官方主体和非官方主体两大类。官方主体是指那些具有合法权威去参与信息政策制定、执行、评估和监控的团体或组织,包括立法机关、行政机关、司法机关、政党。非官方主体主要是指利益团体、公民、大众传播媒介等。在我国,信息政策主体主要是政党和国家有关组织。

所谓信息立法主体,是指根据宪法和有关法律、法规的规定,有权制定、修改、补充、废止信息领域各种规范性法律文件以及认可法律规范的国家机关。

不同的信息立法主体,依法享有的立法权不同。根据《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国立法法》的规定,我国的信息立法主体分为国家权力机关和国家行政机关两类。其中,国家权力机关中的立法主体有:全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会,省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常务委员会,较大的市的人民代表大会及其常务委员会,民族自治地方的人民代表大会;国家行政机关中的立法主体有:国务院,国务院各部、委员会、中国人民银行、审计署和具有行政管理职能的直属机构,省、自治区、直辖市的人民政府,较大的市的人民政府。这些不同的信息立法主体分别在法律、行政法规、

地方性法规、自治条例、单行条例、部门规章、地方政府规章方面享有立法权。宪法具有最高的法律效力，信息领域的一切法律、行政法规、地方性法规、自治条例、单行条例、部门规定、地方政府规章都不得同宪法相抵触。

（二）信息政策与法规的客体

信息政策法规客体，是指信息政策法规所发生作用的对象所反映的社会关系，包括信息政策法规所要处理的社会问题（事）和所要发生作用的社会成员（人）两方面。信息政策法规最基本的特征就是充当人们处理社会相关信息问题、进行社会信息控制和调整社会成员之间信息关系的工具。

从事的角度看，信息政策法规所要处理的是信息领域的社会问题。社会问题不仅是事物的客观存在状况，而且是人们主观构造的产物，既是被人们感知的状况，也是由于价值、规范和利益冲突引起的需要加以解决的状况。一种社会状况能否构成社会问题，问题的严重性程度如何等，与人的主观判断密切相关。

从人的角度看，信息政策法规所发生作用的对象是信息领域的社会成员，这些受规范制约的社会成员称为目标团体。信息政策法规的强制性作用程度不一，发生作用的范围不同，因而，各种信息政策法规所要影响、调节、控制的社会成员及其行为在程度、范围等方面也存在一定的差异。

在信息活动中，人与人之间不可避免地会形成各式各样的错综复杂的关系、经济关系、社会关系等。信息政策法规力图调整或规范信息领域人的行为以及信息活动中形成的人与人之间的经济关系和社会关系。信息政策法规鼓励人们去从事某些活动，禁止人们去从事另一些活动，引导人们朝着信息政策法规主体所期望的目标前进。

二、信息政策与法规的制定

（一）信息政策的制定

信息政策制定是一个复杂的活动过程，由信息政策过程中的政策议程、政策方案规划、政策合法化等一系列功能活动或环节构成。

1. 信息政策议程。信息政策议程是指政治组织，尤其是政机关将信息政策问题提上议事日程，纳入决策程序的过程。社会向政府提出了大量需要采取行动的要求，而在众多的要求中，必然有轻重缓急之分，不可能将所有要求都提上议事日程。将一个信息政策问题提到政府机构的议程上是解决该问题的起点。信息政策议程建立在信息政策需求分析的基础上，其形成的过程就是某一政策问题有望获得解决的过程。在确定议程时，应注意问题焦点的变化。所谓问题焦点，即在某一时期存在的必须解决的核心问题。事物是不断发展的，信息政策问题的焦点也是不断变化的。某信息政策问题现在成为政府决策关注的焦点，但经过一段时间后，可能会发生变化。当新事件发生并改变了优先顺序时，某些问题焦点在政策制定者眼中的地位就会改变。

2. 信息政策方案规划。信息政策方案规划是指对信息政策问题进行分析研究并提出相应解决办法或方案的活动过程。它包括问题界定、目标确立、方案设计、后果预测、方案比较与抉择等五个既相互关联又相互区别的环节。信息政策方案规划有如下几个特征：第一，信息政策方案规划的目的是为了解决既定的信息政策问题。第二，信息政策方案规划的基本内容是方案设计和方案择优。第三，信息政策方案规划既是一种研究活动，又是一种政治行为。在信息政策方案规划过程中，应遵循信息完备性、系统协调性、科学预测性、现实可行性、民主参与性、稳定可调性等原则。

3. 信息政策合法化。信息政策合法化是指法定主体为使信息政策方案获得合法地位而依照法定权限和程序所实施的一系列审查、通过、批准、签署和颁布政策的行为过程。政策合法化是

信息政策制定过程的重要阶段，是信息政策执行的前提。不论是中央政策还是地方政策或其他形式的政策，都有其合法化的过程。信息政策合法化的一种特殊形式是信息政策法律化。所谓信息政策法律化，是指享有立法权的国家机关依照立法权限和程度，将成熟、稳定而有立法必要的信息政策转化为法律。

（二）信息法规的制定

信息法规的制定，亦即信息立法。是指国家机关依照法定职权和程序在信息领域进行的制定、修改、补充和废止规范性法律文件以及认可法律规范的专有活动，是信息领域法律、行政法规、地方性法规、自治条例、单行条例、部门规章、地方政府规章等的制定、修改、补充和废止活动的统称。信息立法是一项严肃的法律活动，立法效果直接关系到信息法本质的实现，因此必须严格恪守信息立法的基本原则，并遵循科学的立法程序。

1. 必须坚持信息立法的原则。立法原则是指一国在立法活动中起指导作用的思想 and 具有基础或本源意义的稳定的法律原理和准则。立法原则集中体现了一国立法的基本性质、内容和价值取向，是人们从长期的立法实践中概括出来的一国法律原则的重要组成部分。2000年7月1日起实施的《中华人民共和国立法法》第3条至第6条对立法的一般原则作了阐述，即“立法应当遵循宪法的基本原则，以经济建设为中心，坚持社会主义道路、坚持人民民主专政、坚持中国共产党的领导、坚持马克思列宁主义毛泽东思想邓小平理论，坚持改革开放。立法应当体现人民的意志，发扬社会主义民主，保障人民通过多种途径参与立法活动。立法应当从实际出发，科学合理地规定公民、法人和其他组织的权利与义务、国家机关的权力与责任。”信息立法活动应充分体现这些原则。

信息立法的原则有着丰富的内容。在我国，有几项基本原则是需要特别强调的，那就是：实事求是，一切从实际出发的原