

中华人民共和国法律释义丛书

全国人民代表大会常务委员会
法制工作委员会编

中华人民共和国 电子签名法释义

安建 张穹 杨学山/主编



法律出版社
LAW PRESS CHINA

中华人民共和国法律释义丛书
全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会 编

中华人民共和国 电子签名法释义

主 编：安 建(全国人大常委会法制工作
委员会副主任)

张 穹(国务院法制办公室副主任)

杨学山(国务院信息化工作办公室副
主任)

副主编：黄建初(全国人大常委会法制工作
委员会经济法室主任)

胡可明(国务院法制办公室秘书行政
司司长)

秦 海(国务院信息化工作办公室政策
规划组副组长)

法律出版社

图书在版编目(CIP)数据

中华人民共和国电子签名法释义/安建,张穹,
杨学山主编. —北京:法律出版社,2005.2
(中华人民共和国法律释义丛书)
ISBN 7-5036-5362-0

I. 中… II. ①安…②张…③杨… III. 电子
签名法—法律解释—中国 IV. D922.175

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 010677 号

©法律出版社·中国

责任编辑/霍爱华

装帧设计/李 瞻

出版/法律出版社
总发行/中国法律图书有限公司
印刷/北京中科印刷有限公司

编辑/法规与大众读物出版分社
经销/新华书店
责任印制/吕亚莉

开本/850×1168 毫米 1/32
版本/2005 年 2 月第 1 版

印张/4.75 字数/108 千
印次/2005 年 2 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

电话/010-63939796

网址/www.lawpress.com.cn

传真/010-63939622

法规与大众读物出版分社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/law@lawpress.com.cn

rpc8841@sina.com

读者热线/010-63939630

传真/010-63939650

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

传真/010-63939777

客服热线/010-63939792

网址/www.chinalawbook.com

电子邮件/service@chinalawbook.com

中法图第一法律书店/010-63939781/9782 中法图北京分公司/010-62534456

中法图上海公司/021-62071010/1636 中法图苏州公司/0512-65193110

中法图深圳公司/0755-83072995 中法图重庆公司/023-65382816/2908

中法图西安分公司/029-85388843

书号:ISBN 7-5036-5362-0/D·5079

定价:12.00 元

本书撰稿人：

刘左军 赵 雷 王 翔 蔡人俊 刘 波
雷凌飞 欧阳武

出 版 前 言

《中华人民共和国法律释义丛书》是由全国人大常委会法制工作委员会主持组织编辑的一套系列丛书。

该套丛书由一系列法律释义组成。邀请有关专家、学者和部门参与立法的同志编著。该丛书坚持以准确地反映立法宗旨和法律条款内容为最基本要求,在每部法律释义中努力做到观点的权威性和内容解释的准确性。

我们相信,该套丛书的陆续出版,将会给广大读者进一步学好法律提供有益的帮助。

关于《中华人民共和国电子 签名法(草案)》的说明

——2004年4月2日在第十届全国人民代表大会
常务委员会第八次会议上

(国务院法制办公室主任 曹康泰)

委员长、各位副委员长、秘书长、各位委员：

我受国务院的委托，现对《中华人民共和国电子签名法(草案)》作说明：

一、制定电子签名法的必要性

传统交易中，为了保证交易安全，一份书面合同一般要由当事人签字或者盖章，能够让交易对方识别是谁签的合同，并能保证签字或者盖章的人认可合同的内容，法律上才承认这份合同是有效的。电子商务中，合同或者文件是以电子的形式表现和传递的，传统的手写签字和盖章无法进行，必须靠技术手段替代。因此，能够在电子文件中识别交易人身份，保证交易安全，起到与手写签字或者盖章同等作用的电子技术手段，称之为电子签名。

随着电子商务和电子政务的发展，电子签名得到了广泛的应用。瑞士信贷银行发表的一份报告显示，世界电子贸易从2000年开始，将以每年翻一番的速度增长，2003年全球通过互联网进行

的贸易总额预计达到 1.24 万亿美元。同时,随着我国电子商务的快速发展,电子签名的应用范围也愈加广泛。

电子签名作为保障电子交易安全的重要手段,在广泛应用的同时也遇到了不少问题:一是电子签名、数据电文是否具有法律效力无明文规定,造成了电子商务和电子政务发展的法律障碍,客观上制约了电子商务和电子政务的发展。二是电子签名的规则不明确,对电子签名人的行为缺乏规范,发生纠纷后责任难以认定。三是认证机构(电子认证服务提供者)的法律地位和法律责任不明确,行为不规范,认证的合法性难以保证。四是电子签名的安全性、可靠性没有法律保障。网上数据、资料常被滥用,交易中的欺诈行为时有发生,消费者权益得不到保护,对电子交易的安全缺乏信心。

为了促进电子商务和电子政务的发展,增强交易的安全性,有关国际组织和许多国家相继制定了电子签名法。从我国的实际情况看,制定一部电子签名法,规范电子签名活动,维护电子交易各方的合法权益是十分必要的。

二、草案的起草过程

为了规范电子签名活动,保障电子交易安全,创造电子商务和电子政务发展的安全法律环境,2003 年 4 月,根据国务院立法工作计划,国务院法制办会同信息产业部、国务院信息化工作办公室开始着手电子签名法起草工作。

考虑到电子签名法的专业性、技术性很强,起草过程中,始终注意充分发挥有关专家的作用,多次组织专家论证会,广泛听取电子商务法专家、民商法专家、电子商务专家的意见,并多次进行调查研究,听取有关公司、企业的意见。国务院法制办还会同全国人大常委会法工委的同志就电子签名的相关问题,在北京、广东等地进行了调查研究,并向蒋正华副委员长和全国人大财经委作了

汇报。与此同时,起草中还对联联合国贸易法委员会的《电子商务示范法》和《电子签名示范法》、欧盟的《电子商务指令》和《电子签名指令》、美国的《统一电子交易法》和《国际国内商务电子签名法》以及新加坡、日本、韩国等国家的有关立法进行了比较研究。在广泛征求各方面意见,并研究借鉴国际有关立法的基础上,经反复研究论证,形成了《中华人民共和国电子签名法(草案)》(以下简称草案) 这个草案已经 2004 年 3 月 24 日国务院第 45 次常务会议讨论通过。

三、草案规定的主要内容

根据我国电子商务发展的实际需要和实践中存在的问题,借鉴联合国及有关国家和地区有关电子签名立法的做法,草案将我国电子签名立法的重点确定为:(一)确立电子签名的法律效力;(二)规范电子签名的行为;(三)明确认证机构的法律地位及认证程序;(四)规定电子签名的安全保障措施。

起草本法的总体思路是:通过确立电子签名的法律效力,明确电子签名规则,消除电子商务发展的法律障碍,维护电子交易各方的合法权益,保障电子交易安全,为电子商务和电子政务发展创造有利的法律环境。

草案共 5 章 37 条。包括:总则、数据电文、电子签名、法律责任、附则。主要规定了以下几方面内容:

(一)确立电子签名的法律效力。

确立电子签名法律效力,关键在于解决两个问题:一是通过立法确认电子签名的合法性、有效性;二是明确满足什么条件的电子签名才是合法的,有效的。在众多的电子签名方法和手段中,并不是所有的都是安全有效的,只有满足一定条件的电子签名,才能具有与手写签名或者盖章同等的效力。

对于确认电子签名的法律效力,草案通过对电子签名进行定

义,要求电子签名必须起到两个作用,即识别签名人身份、保证签名人认可文件中的内容。在此基础上,草案明确规定了电子签名具有与手写签名或者盖章同等的效力(第三条、第十六条)。在解决什么条件下电子签名具有效力的问题上,参照联合国贸易法委员会《电子签名示范法》的规定,以目前国际公认的成熟签名技术所具备的特点为基础,明确规定了与手写签名或者盖章同等有效的电子签名应当具备的具体条件(第十七条)。

(二)对数据电文作了相关规定。

数据电文,通俗地讲,就是指电子形式的文件。由于现行的商事法律关系是基于以书面文件进行商务活动而形成的,使电子文件在很多情况下难以适用,形成了电子商务发展的法律障碍。

因此,明确规定电子文件与书面文件具有同等效力,才能使现行的民商事法律同样适用于电子文件。为此,草案作了三个方面的规定:一是规定了电子文件在什么情况下才具有法律效力(第六条、第七条、第八条);二是规定了电子文件在什么情况下可以作为证据使用(第九条、第十条);三是规定了电子文件发送人、发送时间和发送地点的确定标准(第十一条、第十三条、第十四条)。

(三)设立电子认证服务市场准入制度。

电子商务中交易双方互不相识,缺乏信任,使用电子签名时,往往需要由第三方对电子签名人的身份进行认证,并为其发放证书,向交易对方提供信誉保证,这个第三方一般称之为电子认证服务机构(以下简称认证机构)。考虑到认证机构的可靠与否,对保证电子签名真实性和电子交易安全性起着关键作用,为了防止不具备条件的人擅自提供认证服务,草案对电子认证服务设立了市场准入制度(第二十条、第二十一条)。同时,为了确保电子签名人身份的真实可靠,草案要求认证机构为电子签名人发放证书前,一方面必须对签名人申请发放证书的有关材料进行形式审查,同时还必须对申请人的身份进行实质性查验(第二十三条)。此外,为

了防止认证机构擅自停止经营,造成证书失效,使电子签名人和交易对方遭受损失,草案还规定了认证机构暂停、终止认证服务的业务承接制度(第二十六条)。

(四)规定电子签名安全保障制度。

为了保证电子签名的安全,草案明确了有关各方在电子签名活动中的权利、义务。对于电子签名人一方,草案规定了两方面义务:一是要求其妥善保管进行电子签名所使用的私人密码。当知悉密码已经失密或者可能已经失密时,应当及时告知有关各方,并终止使用(第十八条第一款);二是要求其向认证机构申请电子签名证书时,提供的有关个人身份的信息必须是真实、完整和准确的(第二十三条第一款)。对于认证机构一方,草案规定了三方面义务:一是要求其制定、公布包括责任范围、作业操作规范、信息安全保障措施等事项在内的电子认证业务规则,并向国务院信息产业主管部门备案(第二十二条);二是要求其必须保证所发放的证书内容完整、准确,并使交易对方能够从证书中证实或者了解有关事项(第二十五条);三是要求其妥善保管与认证相关的信息(第二十七条)。

鉴于电子签名法涉及高新技术,专业性比较强,为了便于各位委员对电子签名法草案进行审议,国务院法制办整理了一些参考材料一并送上,供参阅。

《中华人民共和国电子签名法(草案)》和以上说明是否妥当,请审议。

目 录

关于《中华人民共和国电子签名法(草案)》的

说明…………… 国务院法制办公室主任 曹康泰(1)

第一部分 释 义

第一章 总 则…………… (1)

第一条 (立法目的)…………… (1)

第二条 (电子签名和数据电文概念)…………… (5)

第三条 (民事活动使用电子签名的当事人
意思自治、电子签名和数据电文的
法律效力)…………… (7)

第二章 数据电文…………… (11)

第四条 (书面形式)…………… (11)

第五条 (原件)…………… (13)

第六条 (文件保存)…………… (15)

第七条 (作为证据使用)…………… (16)

第八条 (作为证据使用时的真实性)…………… (18)

第九条 (数据电文归属)…………… (19)

第十条 (确认收讫)…………… (22)

第十一条 (数据电文发送和接收时间)…………… (23)

第十二条 (数据电文的发送地点和接收地
点)…………… (24)

第三章 电子签名与认证…………… (26)

第十三条 (可靠的电子签名)…………… (26)

- 第十四条 (可靠电子签名的效力)…………… (28)
- 第十五条 (电子签名人义务)…………… (28)
- 第十六条 (电子签名认证服务)…………… (30)
- 第十七条 (电子认证服务提供者应当具备的条件)…………… (30)
- 第十八条 (电子认证服务的行政许可)…………… (32)
- 第十九条 (电子认证服务提供者应当制定电子认证业务规则)…………… (35)
- 第二十条 (申请电子签名认证证书)…………… (38)
- 第二十一条 (电子签名认证证书的内容)…………… (39)
- 第二十二条 (电子认证服务提供者的有关保证义务)…………… (40)
- 第二十三条 (电子认证服务提供者暂停或终止业务)…………… (42)
- 第二十四条 (电子认证服务提供者应当妥善保存与认证相关的信息及保存期限)…………… (43)
- 第二十五条 (授权国务院信息产业主管部门制定电子认证服务业的具体管理办法并依法实施监督)…………… (44)
- 第二十六条 (境外的电子认证服务提供者在境外签发的电子签名认证证书的法律效力)…………… (47)
- 第四章 法律责任…………… (48)
- 第二十七条 (电子签名人未履行法定义务造成他人损失的赔偿责任)…………… (48)
- 第二十八条 (电子认证服务提供者因过错给电子签名人或者电子签名依赖方

造成损失的赔偿责任)	(49)
第二十九条 (未经许可提供电子认证服务的 法律责任)	(51)
第三十条 (电子认证服务提供者暂停或者 终止电子认证服务未按规定报告 的法律责任)	(53)
第三十一条 (电子认证服务提供者违法行为 的法律责任)	(54)
第三十二条 (伪造、冒用、盗用他人的电子 签名的法律责任)	(55)
第三十三条 (负责电子认证服务业监督管 理工作的部门的工作人员的 法律责任)	(57)
第五章 附 则	(60)
第三十四条 (有关名词的解释)	(60)
第三十五条 (授权制定相关具体办法)	(61)
第三十六条 (施行时间)	(62)

第二部分 附 录

附录一:	(65)
中华人民共和国电子签名法	(65)
附录二:相关的汇报、报告、意见	(73)
全国人大法律委员会关于《中华人民共和国 电子签名法(草案)》修改情况的汇报	(73)
全国人大法律委员会关于《中华人民共和国 电子签名法(草案)》审议结果的报告	(78)
十届全国人大常委会第八次会议审议电子签 名法(草案)的意见	(81)
十届全国人大常委会第十次会议审议电子签	

名法(草案二次审议稿)的意见·····	(87)
地方和中央有关部门对电子签名法(草案)的 意见·····	(91)
中央有关部门和部分企业、专家对电子签名 法(草案)的意见·····	(99)
上海市有关部门、企业和专家对电子签名法 (草案)的意见·····	(104)
关于电子签名立法的几个问题·····	(109)
电子签名的法律问题及联合国《电子签名示 范法》的相关规定 ·····	(114)
附录三:相关资料 ·····	(118)
联合国国际贸易法委员会电子商业示范法·····	(118)
联合国国际贸易法委员会电子签名示范法·····	(126)

第一部分 释 义

第一章 总 则

第一条 为了规范电子签名行为,确立电子签名的法律效力,维护有关各方的合法权益,制定本法。

【释义】 本条是关于本法立法目的的规定

一、规范电子签名行为。在传统的交易过程中,为了保证交易安全,交易中的文件一般都要由当事人签字或者盖章,以便能够确认签名人的身份,并保证签字或者盖章的人认可文件的内容。当交易通过电子的形式进行时,传统的手写签字和盖章无法进行,必须依靠技术手段替代。这种在电子文件中识别交易人身份,保证交易安全的电子技术手段,就是电子签名。

上世纪末到本世纪初,全球电子商务获得了飞速发展,据联合国贸易和发展委员会《2002年电子商务发展报告》显示,2001年世界电子商务交易额达到6135亿美元,比2000年的3549亿美元增长了73.1%。我国的电子商务在近几年也获得了很大的发展,据中国电子商务协会《2003年中国电子商务发展分析报告》中的统计,至2002年12月,中国电子商务网站为3804家,比2001年的3391家增长了12%,其中能够有效运行的1533家,比2001年的1326家增长了16%。2002年各行业电子商务交易额约为10242亿元,其中证券公司网上交易总量达5230亿元,占51%。2002

年,产品类电子商务市场规模为 4890 亿元,占电子商务市场总规模的 48%;服务类电子商务市场规模为 5352 亿元,占 52%。同时,随着我国政府上网工程的实施,电子政务也获得了普遍的推行。

随着电子商务和电子政务的迅猛发展,电子签名的应用范围愈加广泛。但是,电子签名是一个新兴事物,在传统的法律环境下,电子签名的应用也遇到了一些法律上的问题:一是电子签名、数据电文是否具有法律效力无明文规定,造成了电子商务和电子政务发展的法律障碍,客观上制约了电子商务和电子政务的发展;二是电子签名的规则不明确,对电子签名人的行为缺乏规范,发生纠纷后责任难以认定;三是电子认证服务提供者的法律地位和法律责任不明确,行为不规范,认证的合法性难以保证;四是电子签名的安全性、可靠性没有法律保障,交易方对电子交易的安全没有保障。

为了规范电子签名活动,消除电子商务和电子政务发展过程中的法律障碍,有关国际组织、许多国家和地区相继制定了电子签名法或电子商务法。其中较有代表性的法律文件(或示范法)有美国的《统一电子交易法》(1999 年)、《国际与国内商务电子签章法》(2000 年)、欧盟的《电子签名指令》(1999 年)与《电子商务指令》(2000 年)、新加坡的《电子商务法》(1998 年)、韩国的《电子商业基本法》(1999 年)、澳大利亚的《电子交易法》(1999 年)等。联合国国际贸易法委员会也分别于 1996 年和 2001 年制定了《电子商务示范法》和《电子签名示范法》,为各国的电子签名立法提供指导。我国也积极进行电子签名的立法工作。2004 年 3 月 24 日,《中华人民共和国电子签名法(草案)》经国务院第 45 次常务会议讨论通过,并提交全国人大常委会审议。十届全国人大常委会第八次、第十次和第十一次会议分别于 2004 年 4 月、2004 年 6 月、2004 年 8 月对该项草案进行了三次审议,并在 2004 年 8 月 28 日举行的十

届全国人大常委会第十一会议的全体会议上通过了这部法律,将于2005年4月1日起施行。

本法通过确立电子签名的法律效力和签名规则,设立电子认证服务市场准入制度,加强对电子认证服务业的监管,规定电子签名安全保障制度等,来规范各方当事人在电子签名活动中的行为,确立其行为准则。

二、确立电子签名的法律效力。电子签名的法律效力是电子签名法所要解决的最重要问题。确立电子签名的法律效力,关键在于解决两个问题:一是通过立法确认电子签名的合法性、有效性;二是明确满足什么条件的电子签名才是合法的,有效的。

在对法律应该承认什么样的电子签名具有法律效力的问题上,联合国示范法和各国电子签名法采用了不同的立法模式,主要有以下三种:第一,技术中立模式。这种模式以联合国电子商务示范法为代表,即规定只要符合一定的条件,电子签名就具有与传统签名同等的法律效力,而不限制达到规定条件的电子签名应该采用的技术。联合国电子商务示范法规定,如果法律要求一个人签字,则对于一项数据电文而言,倘若情况如下,即满足了该项要求:1. 使用了一种方法,鉴定了该人的身份,并且表明该人认可了数据电文所含的信息;2. 从所有各种情况看来,包括根据任何相关协议,所用方法是可靠的,对生成或传递数据电文的目的来说也是适当的。美国、澳大利亚、新西兰等国的电子签名法采用了这种技术中立的立法模式。第二,技术特定模式。即法律只明确采用某种特定技术的电子签名的法律效力,对采用其他技术的电子签名的法律效力未做规定。如韩国电子署名法只承认数字签名为合法的电子签名。韩国电子署名法规定:与公认认证机关颁布的认证书所包含的电子署名检验键一致的电子署名生成键所生成的电子署名,可视为依法而定的署名或印章。此外德国、丹麦、马来西亚、印度以及我国香港地区等的电子签名法也都采用技术特定的立法