



信息网络 法律制度研究



陈 潜 主编

信息网络 法律制度研究

陈 潜 主编

图书在版编目 (CIP) 数据

信息网络法律制度研究/陈潜主编. —上海: 上海人民出版社, 2012
ISBN 978 - 7 - 208 - 11092 - 2

I. ①信… II. ①陈… III. ①信息网络—科学技术管理法规—研究—上海市 IV. ①D927.217.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 254647 号

责任编辑 田芳园
封面设计 傅惟本
技术编辑 伍贻晴

信息网络法律制度研究

陈潜 主编

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

常熟市新骅印刷有限公司印刷

开本 720 × 1000 1/16 印张 20.25 插页 2 字数 365,000

2012 年 11 月第 1 版 2012 年 11 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 208 - 11092 - 2/D · 2181

定价 45.00 元

序

改革开放 30 多年来,中国经济建设取得了引人注目的成就,整个社会也发生了翻天覆地的变化。历数快速发展的领域,信息化也许可列为第一位。智能化、信息化给传统工业注入了新的血液,彻底改变了以往依赖体力劳动或传统工业的生产过程。信息技术也催生了许多新的业态,现代服务业发展迅猛。互联网进入社会生活后,颠覆了人际交往方式,即时通讯、微博等已经成为人们获取信息、发表见解的重要渠道,也推动着经济发展和社会变革。

信息技术日新月异的创新和网络社会令人神炫目夺的发展,在给人们带来生活便捷和巨大利益的同时,也让我们在猛然间需要认真面对一些新问题。从宏观层面看,信息网络安全,网络环境下竞争的秩序化,网络的规范使用和公民基本权利保护等问题,事关经济社会健康发展,也事关信息化发展,因此,必须认真对待。

在遇到社会矛盾时,人们往往会想到法律,希望运用法律手段化解矛盾。在信息技术的运用引发一些社会矛盾之后,人们基于过往的经验,也寄希望于法律。为了满足社会需要,不少法学研究人员和法律实务工作者努力探索,力求通过法律手段去逐个解决矛盾。我接触到的一些法律工作者为应对现实提出的问题殚精竭虑,他们深入了解快速发展的信息技术,全面把握由信息化带来的社会问题,刻苦研读国外相关法律规范,慎重提出立法和司法方面的建议意见,他们的努力,推动了信息领域法制工作的快速进步。

尽管信息领域法制工作取得了很大成绩,但是指望用法律来解决该领域的所有问题是不现实的。法律极高的稳定性,与信息技术持续进步所引发的社会快速变化,是一对巨大的矛盾。从理论上说,法律应当跟上社会发展的步伐,可事实上,法律更新与信息技术更新的动力、途径、效果的差异,导致两者的生命周期不尽一致。这样的例子比比皆是。iPhone 只用很短的时间便实现了普及运用,使用者对它的依赖度提高,生活方式也随之发生改变。而法律却不同,即使某部法律不再具有生命力,在未经一定程序之前,只能视其为休眠,而不能说已废止。由此可见,法律滞后作为社会现象会长期存在;由法律滞后导致产生社会问题的现象也会长期存在。就以互联网为例,其问世的时间不长,可是对社会产生的深远影响是几年前根本想象不出来的,而且,我们至今还未充分认识。怎可奢望此时有一部可以全面规范互联网的法律呢!目前,在信息领域,电子商务行为监管、网络知识产权保护、

网络虚拟财产和网络信息保护等方面法律规范与信息技术进步之间存在不小的差距,导致相关管理的有效性不足。尽量缩小两者之间的距离,提高管理的有效性,是信息领域各学科专家学者的共同任务,法学界、法律界专业人员更责无旁贷。

陈潜作为上海市信息化行政管理部门法制工作的负责人,为缩小法律规范与信息技术进步之间的差距作出过贡献。他组织和承担过国家与上海市委、市政府的一些重要研究项目,也参与过一些法律、行政法规、地方性法规和政府规章以及规范性文件的制定。本书中关于网络法律制度建设、信息网络立法研究的论述,是作者结合经济社会发展的实际,作了深入研究后的心得。作者在研究过程中,注重与其他领域专家沟通,主动走访有关部门和院校,对信息领域法律前沿问题了解得比较充分,因而,所提出的不少见解在立法中被采纳。作为一个公务员,这是可引以为自豪的。

我专职从事地方立法工作期间,得到陈潜不少帮助,多年的合作使我们成为挚友。在我看来,陈潜勤于学习和思考,注重知识更新,在信息领域法律制度建设方面拥有较强的话语权。基于此,我很支持他将信息领域法律工作实践作一总结。本书中,他叙述了关于电子商务、信息安全、信用征信、软件和集成电路等方面的立法思路,字里行间向读者展示了信息领域法制建设的曲折历程,让后来人或多或少可以从中取得经验、接受教训,这是很有意义的。正因为如此,我要说,谢谢陈潜。

沈国明

上海市社会科学界联合会党组书记、专职副主席

二〇一二年九月二十五日

目 录

序 1

第一章 上海信息化立法框架 1

- 一、信息化立法背景 3
- 二、国内国际信息化立法实践 11
- 三、信息化立法项目建议 17

第二章 营造良好的信息产业政策和法制环境 45

- 一、上海信息产业政策和法制环境现状 47
- 二、营造良好的信息产业政策和法制环境的指导思想 49
- 三、完善上海信息产业政策和法制环境的内容 50
- 四、营造上海信息产业政策和法制环境的具体措施 59

第三章 长三角信息法律政策联动机制可行性分析 63

- 一、长三角信息法律政策联动方面存在的问题 65
- 二、宏观政策及现行法律制度方面的可行性分析 67
- 三、国内外相关制度及经验的横向对比 70
- 四、长三角信息法律政策联动的对策 73

第四章 上海社会信用体系及法律制度建设 79

- 一、上海社会信用体系法律制度现状 81
- 二、上海当前社会信用体系及法律制度存在的问题 90
- 三、推动新一轮社会信用体系及法律制度建设的举措 98
- 四、对社会信用体系及法律制度建设的需求及建议 114

第五章 信息资源开发利用法律政策及标准规范 117

- 一、信息资源开发利用发展规划 119
- 二、信息资源开发利用法律法规 122

三、信息资源开发利用标准规范	131
四、信息资源开发利用安全保障	135

第六章 基础通信管线价格管理 147

一、基础通信管线使用价格管理	149
二、管线资源及利用现状与用户评价	150
三、通信管线的工程成本及定价	152
四、通信管线互联互通机制展望	154
五、通信管线价格管理的思路框架	154
六、基础通信管线价格管理实践	155

第七章 上海数字认证管理立法研究 159

一、数字认证相关概念	161
二、国际数字认证现状	162
三、我国数字认证机构发展情况	170
四、上海数字认证地方立法的必要性和可行性	177
五、数字认证管理的地方立法实践	179

第八章 上海口岸电子报文交换收费规则研究 205

一、上海口岸电子报文交换收费规则的研究背景	207
二、上海市国际经贸电子数据交换收费规则形成与评价	208
三、上海口岸电子报文交换网络建设与收费	213
四、上海口岸电子报文交换收费规则	218
五、上海市国际经贸电子数据交换收费规则修改意见	220
六、服务收费方案的设想	227

第九章 证券交易信息产权运作与法律保护 231

一、证券信息概述	233
二、证券交易信息作为非独创性数据库保护的理论分析	235
三、世界主要证券市场交易信息经营与法律保护的实践	242
四、我国证券交易信息法律保护的现状与问题	251
五、建立我国证券交易信息法律保护制度的若干建议	252

第十章 网络游戏法律政策问题 259

- 一、网络游戏的现状、影响和发展趋势 261
- 二、网络游戏产业政策及管理政策 267
- 三、网络游戏相关法律综述和典型案例评析 276
- 四、虚拟物的财产权问题 280
- 五、外挂软件问题 283
- 六、私人服务器问题 288

附 录 相关政策法规目录 291

- 一、产业发展与结构调整 293
- 二、高新技术产业化 295
- 三、节能与综合利用 296
- 四、产业监管 297
- 五、电力与经济运行 298
- 六、工业区创意产业与生产性服务业 299
- 七、国防科技工业 300
- 八、中小企业发展 300
- 九、电信与信息基础设施 301
- 十、软件与电子信息产业 304
- 十一、信息化推进 305
- 十二、信息安全 307
- 十三、信用征信 308
- 十四、专项资金 308
- 十五、无线电管理 310
- 十六、烟草盐务 311

后 记 313

第一章

上海信息化立法框架

一、信息化立法背景

（一）信息化与科教兴市

为进一步加快上海建设国际化大都市的进程,迎接汹涌而至的全球知识经济浪潮,上海市委发布了《上海实施科教兴市战略行动纲要》这一纲领性文件,将科教兴市作为推进上海经济社会全面发展的“主战略”。因此,积极在社会经济各领域全面贯彻实施科教兴市的行动纲要,是贯彻党的十六届四中全会“关于加强党的执政能力建设的决议”的一个极其重要的举措,也是上海推动新一轮经济发展的实际需要,更是贯彻落实市委提出的《上海实施科教兴市战略行动纲要》的重要保证。

实施科教兴市战略,就是要在党的十六届四中全会精神的指引下,与时俱进,开拓创新,力争在全国率先步入以技术、知识、管理等要素推动本市全面发展为主要标志的新阶段,探索城市发展的新途径。这就要求上海要在以科技为动力、以知识为基础的新起点上谋求科学的发展,从而以科技创新来释放知识经济的能量,用科学的管理手段来推动新一轮的经济发展。在当前科技创新日益得到关注的背景之下,信息化作为新兴的产业形态,业已成为促进经济增长的一个重要的推进器,也是实施科教兴市战略的一个关键环节。

作为上海实施科教兴市战略的关键环节,信息化近年来在经济和社会发展进程中正在发挥日益重要的作用,使上海政治、经济、文化、社会、生活等各个方面发生了深刻的变化。上海正在快速崛起中的各类新型信息化行业,以科技含量高、产业关联度大、增长速度快、知识高度密集等优势造就了一个占全市 GDP 总量超过 10% 的支柱产业。与此同时,信息化在全市各行各业的广泛应用,优化了上海经济结构和产业布局。据上海最新统计资料显示,信息传输业、计算机服务业、软件业按每投入百元人工成本产出的利润与其他行业比较,产出效益位居各行业首位,充分体现了信息化是推动经济发展的重要作用力。综观当今世界经济发展态势,信息化正在快速超越传统的经济形态,并将成为未来发展的战略制高点,其发展水平将成为衡量一个国家和地区的国际竞争力、现代化程度、综合国力和经济成长能力的重要标志。所以,上海信息化的发展将在科教兴市战略中发挥着举足轻重的作用。

上海市人大作为本市最高权力机关,以加强党的执政能力建设、依法实施科教兴市战略、通过科教兴市推动本市地方性法制建设为出发点,立足于为促进科教兴

市战略实施提供法治保障的角度,前瞻性的组织开展了上海市促进科教兴市战略实施地方性法规框架研究工作,意义非常深远。其宗旨就是通过结合上海的实际情况,开展地方性立法远期规划研究活动,为促进科教兴市战略创造良好的法制环境,使科教兴市战略能够得到完善的法制体系的支撑。

在充分认识到信息化为我们提供实现跨越式发展的可能性、使我们面临难得的发展机遇的同时,也要深刻而清醒的意识到,在信息化法制建设、管理体制改革、信息资源开发利用、信息基础设施建设、信息技术、信息产业结构调整、信息人才结构改善等方面,仍存在着诸多问题,这些都已经成为信息化推进过程中的不利因素。在诸多问题中,政策法规的滞后尤为明显,其本质上是信息化立法的进度尚不能适应于信息化发展的速度,一定程度上构成制约上海信息化发展的瓶颈。

信息化立法框架研究,就是要确立上海以科学和创新为特色的信息化领域的法制建设框架,迫切解决信息化立法中的矛盾,打破制约上海信息化发展的瓶颈,实施科教兴市战略,抢占关系国家兴亡的信息化战略的制高点,为推动上海新一轮经济发展取得先效效应。

因此,信息化立法框架研究,作为加强党的执政能力建设,推进社会主义政治文明,促进科教兴市战略实施立法框架研究的一个重要环节和组成部分,将着重对上海信息化领域未来的法制建设和立法框架进行深入的研究和分析,探索上海今后五年到十年乃至更长时期内信息化领域的立法思路,使前瞻性的立法计划能够适应上海信息化迅速发展的需要,为信息化的发展提供一个良好的法制环境。

(二) 信息化立法现状、发展趋势和法制要求

当前,信息化立法的重要性和紧迫性是和一个国家或地区信息化发展程度成正比的。近几年,几乎所有国家在制定国家信息化或信息基础设施的计划和规划时,都把制定和修改相应的法律和法规放在首要位置,我国也不例外。随着国民经济信息化的逐步推进,中国社会信息化程度不断提高,信息化立法已成为当前中国经济发展过程中所必须要解决的关键问题之一。

同时,从国内实际情况看,我国信息化总体尚处于发展中阶段,信息产业规模较小,发展难度大,为促进信息产业良性发展和加快信息化的进度,也需要国家和地方从宏观管理的角度制定相应的政策、法规进行规范。此外,我国信息化法制建设还存在着地区、部门条块分割严重,各自为政等诸多问题,迟滞了信息化的发展,亟须国家和地方运用法律手段进行调节。因此,加快信息化立法建设确已经时不我待。

鉴此,顺应信息化社会的发展,加强信息化立法,构建上海信息化法制体系,已经成为上海发展信息产业、推进国民经济和社会信息化、推动社会主义的物质、政

治、精神三个文明建设的关键所在。当前,上海正处在 21 世纪之初的关键阶段,全面推进上海国民经济和社会信息化,将关系到上海未来二十年的发展战略地位,关系到上海国际竞争力的提高,关系到党的执政能力建设。可以说,没有信息化就没有现代化;而没有信息法制化,信息化也就无法得到保证。

回顾过去,上海在信息化立法方面曾做过大量的工作,从设立推进信息化的主管部门起至今,已出台了一系列推动信息化的地方性法律文件。例如,市人大常委会 2000 年 7 月颁布的《关于加强本市基础通信管线管理的决定》,市政府 2001 年 5 月发布的《上海市社会保障卡管理办法》、《上海市社会保障和市民服务信息系统管理办法》,2001 年 7 月发布的《上海市公用移动通信基站设置管理办法》、2004 年相继施行的《上海市个人信用征信管理试行办法》、《上海市政府信息公开规定》、《上海市居住证暂行规定》、《上海市企业信用征信管理试行办法》等一大批有重大影响的地方性法规和政府规章及部门规范性文件,以及目前正在着手制定并即将要出台的《上海市电子商务条例》、《上海市公共信息系统管理办法》等。这些已出台或将要出台的法规文件都对或将对上海信息产业以及国民经济和社会信息化的发展发挥重大的推动作用,使上海的信息化立法态势总体处于全国领先的地位,其成功经验为其他省市所借鉴和参考,这在一定程度上推进了我国信息化领域内的法制建设进程,为国家层面上的信息化立法积累了宝贵经验。

但是,在充分肯定我们已经取得的成绩的同时,毋庸讳言,我们也必须要清醒地认识到,上海目前的信息立法现状与信息化快速发展的形势不相适应的矛盾仍然较为突出,特别是信息化领域的地方性法规制定滞后于信息产业的发展的现象还存在。部分信息化领域出现了立法的空白和“盲区”,无法更好的适应当前的信息化发展的形势。例如,至今为止,上海颁布的信息化方面的地方性法规仅有一部;政府规章六件,尚无一部综合性的信息化方面的地方性法规或政府规章。其他,如:支持和规范信息产业发展、统筹协调信息基础设施建设、促进社会经济各领域实现信息化、规范电子交易、促进网络游戏健康发展、处理垃圾信息和电子产品废弃物、保障信息安全、集成电路卡管理等诸多领域都仍是立法的空白。如果我们不正视这个问题,将会影响上海信息化的健康发展。

此外,从全国省级行政区的地方性信息化立法的情况来看,一些兄弟省市在信息化的某些领域的立法确已走在了上海的前面。例如,湖南省已于 2004 年 7 月通过了国内首部地方性信息化综合性法规《湖南省信息化条例》,广东省也已通过了《广东省电子交易条例》,以及北京市的《北京市行政机关归集和公布企业信用信息管理办法》等,这些信息化方面的创新性立法,都在全国产生了较大的影响,而上海在上述领域的立法滞后,确实与上海的国际化大都市的地位和建设数字城市的要

求不相适应。

因此,为了实现上海建设国际化大都市和“四个中心”的目标,贯彻科教兴市战略,巩固党的执政地位,我们有必要立足于上海当前信息化发展的良好态势,在吸取业已取得的成功的立法经验基础上,参考兄弟省市的优秀的信息化立法实践,抓紧抓实上海的信息化立法框架的研究工作,为推动上海信息产业以及国民经济和社会信息化的发展提供强有力的法律支撑。

综上所述,根据信息化发展趋势和法制要求,结合本市实际,借鉴兄弟省市在信息化领域的成功立法经验,我们认为上海信息化立法的框架基本可以作出以下七个方面的划分:

(1) 行业综合类。主要是综合性的方面。例如促进信息化方面、无线电、网络游戏管理方面。

(2) 公共设施类。主要是关于信息化方面的公共设施的管理和规范。如公共信息系统、信息化功能性设施、公用通信基站、电子信息产品废弃物的处置等方面的设置和管理。

(3) 信息管理类。主要是规范和管理政务信息公开、市民信息卡、个人信息保护、社区信息等方面。

(4) 交易规则类。主要是对电子交易、电子报文交换、知识产权保护进行规范。

(5) 信用征信类。主要是对信用征信、征信业进行规范和管理并予以促进发展。

(6) 安全保障类。主要是对信息网络和信息系统的安全保障进行规范。

(7) 产业促进类。主要是提供对光电子技术、现代通信技术开发和产业化发展的保障和服务。

本书所述的信息化立法框架研究的内容,重点是结合上述七个方面,提出 25 个具体的立法项目,并详尽阐述了 25 个项目所解决的主要问题、内容、立法进度。通过这些具体项目,对上海的信息化立法需求、框架构想、制定时间等方面作了深入的研究和探索,力求为推动上海的信息化立法进程做一个全局性、长远性、前瞻性的框架性规划,从而为科教兴市战略的实施提供保障,为创造良好的信息化法律环境发挥作用。

(三) 国内外信息化立法状况的比较分析

在前文已经充分论述了上海的信息化立法与信息化发展的关系的基础上,如果我们观察近几年国际上信息产业与信息化发端与发展的轨迹,可以看出,政策和法律法规往往在其发展中起着极其重要的引导和创造先决条件的作用。因此,重

视信息化建设必需先从创造良好的信息化法律环境入手,因为信息化的启动、发展、普及以及其他一系列相关活动的带动等过程都需要科学、合理、有力、有益的政策环境激励和法律法规规范。我们下面就美国和欧盟的信息化立法状况及特点作出重点考察和分析。

美国

为鼓励和促进信息产业的发展 and 振兴,近十年来美国出台了一系列的法律和文件,其中包括以信息为主要内容的《电子信息自由法案》、《个人隐私保护法》、《公共信息准则》、《削减文书法》、《消费者与投资者获取信息法》、《儿童网络隐私保护法》、《电子隐私条例法案》等;以基础设施为主要内容的《1996 年电信法》;以计算机安全为主要内容的《计算机保护法》、《网上电子安全法案》、《反电子盗窃法》、《计算机欺诈及滥用法案》、《网上禁赌法案》等;以电子商务为主要内容的《统一电子交易法》、《国际国内电子签名法》、《统一计算机信息交易法》、《网上贸易免税协议》等;以知识产权为主要内容的《千禧年数字版权法》、《反域名抢注消费者保护法》;还有属于政策性文件的《国家信息基础设施行动议程》与《全球电子商务政策框架》。此外,美国最新的几部信息化立法还包括 2003 年的《禁止垃圾邮件法》和 2004 年的《来电者身份显示规则》等。

以上这些法律和文件都分别从不同的角度和程度相关联,从而从整体上构成了美国信息化的法律基础和框架。

欧盟

欧盟自成立以来,已制定推出了关于构建新型科技信息化社会的一整套政策,如《有关实施对电信管制一揽子计划的第五份报告》、《电子通信服务的新框架》、《电子欧洲——一个面向全体欧洲人的信息社会》等政策性文件;还有《关于聚焦电信、媒体、信息技术内容及相关规范的绿皮书》、《欧洲共同体委员会信息社会的版权和有关权利的绿皮书》等对信息化发展有重大影响的规范性文件。此外,欧盟还同时出台了《促进 21 世纪的信息产业的长期社会发展规划》及相应的行动计划。这些政策性文件涉及互联网、电信、推行开放的通信网络、关于 ISDN(综合业务数字网, Integrated Services Digital Network)的数字网集成服务、卫星通讯、广播频率、通信和信息服务市场、许可证制度、信息保护、税负及电子商务等信息化的各个方面。

除了这些政策性文件,欧盟还陆续发布了一系列用以规范和指导欧洲各国信息化发展的“指令”,初步建立了欧盟的信息法律体系,其中包括:《欧洲电子商务提案》、《关于数据库法律保护的指令》、《关于内部市场中与电子商务有关的若干法律问题的指令》、《协调信息社会中特定著作权和著作邻接权指令》、《著作权/出租权

指令》、《远程消费保护指令》、《电信部门的隐私保护指令》、《卫星广播指令》、《软件保护指令》等等。同时,欧盟的各成员国作为主权国家,在欧盟统一法律规范的指导下,根据各自的实际情况,制定了旨在促进本国信息化发展的法律规范体系,如英国 2000 年的《电子通讯法》、爱尔兰的《电子商务法》、德国 1997 年的《信息与通讯服务法》和《数字签名法》,意大利的《数字签名法》和 2000 年发布的《电子信息与文书法》等等,欧盟法律指导各成员国的法律,各成员国的法律服从和补充欧盟的法律,从而构成了由欧盟统一的法律规范和各成员国各自的法律规范两个层面的法律规范所组成的特有的法律规范体系。由于得益于强有力的政策和法律支持,欧盟成为一个在技术、市场、资本、政策法律等方面具有集合优势的新的联盟体,与美国站在同一条起跑线上,成为全球信息化领域的一支领军团队。

综观美国和欧盟的一系列信息化的法律和文件,其共同具有的四个显著特点值得我们认真总结和借鉴,它们是:

1. 完善信息化发展的基础环境,创造有利条件,促进发展

无论是电子商务、电子政务还是总体的信息化,都是一项社会系统工程,其实质是把某一层次的技术或某一系列的新技术全面地应用到社会生产和生活的各个层面,而这一工程成败的关键就在于这种应用推广的条件是否具备,环境是否成熟。而尽快创造这些方面的软硬件社会条件的切入口和着眼点往往就是快速地颁布各项相关的法律和政策性文件。反过来,完善基础环境,创造有利条件,促进发展也就成为制定这些法律和文件的首要目的。

2. 排除法律上的障碍,为信息化建设的发展提供法律上的依据

现实社会中,法律总是落后于技术和产业的发展,在迅速发展的信息技术领域,这种不同步的状态显得更为突出。而在这技术发展与法律制定一前一后、一快一慢之间,就产生了如其他立法领域也会出现的法律空白、法律盲区、法律滞后甚至法律障碍。这些空白、盲区或障碍一方面给予了探索者更广阔的活动空间,但另一方面也确实使很多商业行为和模式得不到法律的支持,或者成为了这些商业行为和模式推广的阻力。而上述国家和地区在应对这类问题时,凸显了立法者在把握适当的时机,在前与后、快与慢、时间与空间之间找到平衡点,适时制定法律,提供法律保障方面的能力和特点。

3. 坚持技术中立原则,在立法上为技术发展留有空间

信息技术领域乃至所有高新技术领域的所有立法都有一个共同的目标,那就是如何使千变万化的信息技术适用单一的、稳定的法律规范。达到这样的要求的法律会与技术实现良好的包容共生关系;既使不同体系和模式的技术方案在抽象的法律规范上找到自己合适的位置;又使法律的良好包容性为技术的发展留有充分

的空间,不会把新的技术解决方案视为异物而排斥于外。而这些国家的立法实践提示我们,要达到这个目标,必须坚持技术中立原则,在立法上为技术发展留有空间。

4. 政府通过立法过程中积极的推进者与参与者的角色定位,积极推进信息化的发展

在美国的信息化发展模式,政府与企业的关系基本上是政府起引导作用,企业起主导作用。政府的引导作用很好地为新技术及新经济的引进创造了条件,做出了榜样,启动了市场和需求,更为广大消费者树立了信心;企业的主导作用可以为政府解决筹集巨大资金的困难,也有利于企业在信息化建设中获取相当的技术和经济效益。为企业在国内和国外的开拓发展积蓄力量,增强企业的竞争力。美国政府的这种引导作用主要通过立法过程中的推进者和参与者的角色定位体现出来。他们的政策和法律明确规定了政府在国家信息化发展中的规划和指导作用,赋予了政府可充分利用自由化发展和市场竞争的规则,动员企业及其他机构成为信息化建设的主导力量,建立全民参与信息化发展机制的组织和推进者职权。

我国信息化立法状况与美国、欧盟的信息化立法的状况相比,确实差距较大。可以看出,虽然近几年来我国信息化的政策法律建设有了较快的发展,但与发达国家相比,无论是在立法领域、还是在司法及法律保障领域均存在着不足,特别是在与世界各国信息化立法近十年的活跃状态相比较,这种不足和差距就更明显。所以,改善我国信息化法律环境,是加快发展我国信息化建设,推进以信息化带动工业化进程的需要,是完善我国市场经济法律体系、全面建设小康社会的需要,更是加强依法执政,建立法治和责任政府的需要。

针对目前我国信息化法律环境的实际情况和具体问题,改善我国信息化政策法律环境的工作可以从以下几个方面展开:明确信息化立法规划,加强立法中的系统性和一致性,确定信息化立法的步骤、重点和基本原则,协调法律、法规、司法解释、部门规章、地方法规互相匹配,避免冲突,使其做到相辅相成,形成一个有机的整体;加快制定与当前信息化发展紧密联系的法律法规,力求更好的解决信息化领域内的根本性法律问题;强化法律法规的可操作性,使具体规定与信息产业发展实际状况密切结合,形成良好的法制保障环境。

(四) 信息化立法的指导思想和基本原则

本书研究的对象是地方性的信息化立法框架,因此必须具有鲜明的上海特色,同时又决不能与国家的法律规定有根本冲突。由于本书所研究的领域部分涉及国家立法所尚未规范到的方面,为此,上海的信息化立法框架的设计应当符合既坚持国家法制统一的原则性,又能体现上海信息化法制建设运用科学发展观先行探索的特殊性的总体要求。