

文章题目 国外信息网络安全立法现状及实践

发表日期 2003-11-3 17:17:00

内 容

作者: 郑成思 发表: 2001.11.21 15:50

千万不要忽视了版权问题对信息网络安全的影响。有关网络安全的许多问题, 都是首先在版权领域产生的, 其解决方案, 又首先是在版权保护中提出, 再扩展到整个网络安全领域的。

由于信息网络技术在整个世界范围内广泛应用的时间还不长, 同时信息网络技术的发展与更新又非常快, 在较短时期内不可能有十分完善的法律体系去规范它。所以, 总的讲各国在这方面的立法与实践都处于初期阶段。不过, 有些起步相对早一些的国家及国际组织, 已经有一些经验可供我们研究与参考。

■ 打击网络犯罪的国际合作与外国立法

20世纪90年代以来, 针对计算机网络与利用计算机网络从事刑事犯罪的数量, 在许多国家(包括我国)都以较大的比例快速增长。因此, 以法律手段打击网络犯罪, 在许多国家较早就开始实行了。到90年代末, 这方面的国际合作也迅速发展起来。

为保障网络安全, 着手在刑事领域作出国际间规范的典型是欧盟。欧盟委员会于2000年初及12月底两次颁布了《网络刑事公约》(草案)。这个公约目前虽然只是面对欧盟成员国地区性立法的一部分, 但它开宗明义地表示要吸纳非欧盟成员国参加, 试图逐步变成一个世界性的公约。现在, 已经有共计43个国家(包括美国、日本等)表示了对这一公约草案的兴趣。这个草案很有可能成为打击网络犯罪国际合作的第一个公约, 因此很值得我们重视和研究。

这个公约草案对非法进入计算机系统, 非法窃取计算机中未公开的数据等针对计算机网络的犯罪行为活动, 以及利用网络造假、侵害他人财产、传播有害信息等等使用计算机网络从事犯罪的活动均详细规定了罪名和相应的刑罚。草案还明确了法人(即单位)网上犯罪的责任, 阐述了打击网络犯罪国际合作的意义, 并具体规定了国际合作的方式及细节。如引渡、根据双边条约实行刑事司法协助、在没有双边条约的国家之间怎样专为打击网络犯罪实行司法协助, 等等。

在不同国家的刑事立法中, 印度的有关作法具有一定代表性。印度于2000年6月颁布了《信息技术法》。印度并没有“物权法”之类规范有形财产的基本法, 却先制定出一部规范网络世界的基本法。印度是发展中国家, 并且是发展中国家信息产业发展较快的, 所以其立法特点及取向, 更加值得我们重视和研究。这部《信息技术法》的主要内容包含三个方面: 刑法、行政管理法、电子商务法; 其次要内容是一系列附件, 它对已有刑法典、已有证据法、已有金融法进行了全面修订, 以使其适合于基本法, 即适合于信息技术的发展。

印度《信息技术法》刑法部分的主要内容与欧盟的“刑事公约”大致相同。明显的不同处只有两点。一是规定了向任何计算机或计算机系统释放病毒或导致释放病毒的行为, 均认定为犯罪(这一点在欧盟公约中是没有的)。二是对于商业活动中的犯罪行为列举得十分具体。例如, 为获取电子签名认证而向有关主管部门或电子认证机构谎报、瞒报任何文件或任何事实, 均认定为犯罪(这也是欧盟公约中没有的)。

这部法对犯罪的惩罚作了详细的规定。例如, 该法第70条规定: 未经许可进入他人受保护的计算机系统, 可判处十年以下徒刑。第71条规定: 在电子商务活动中向主管部门谎报与瞒报, 将处两年以下徒刑, 还可以并处罚金。

此外, 还有一些国家修订了原有刑法, 以适应保障计算机网络安全需要。例如美国2000年修订了1986年的《计算机反欺诈与滥用法》, 增加了法人犯罪的责任, 增加了与上述印度法律第70条相同的规定, 等等。

■ 禁止破解数字化技术保护措施的法律手段

1996年12月, 世界知识产权组织在两个版权条约中, 作出了禁止擅自破解他人数字化技术保护措施的规定。但它并不是版权人的一项权利, 而是作为保障网络安全的一项主要内容去规范的。至今, 绝大多数国家都把它作为一种网络安全保护, 规定在本国的法律中。欧盟、日本、美国、莫不如此。尤其是美国, 尽管它虽认为网络时代无需立任何新法, 全部靠司法解释就能解决网络安全问题, 但却例外地为“禁止破解他人技术保护措施”制定了专门法, 而且从网络安全目的出发, 把条文规定得极其详细——不仅规定破坏他人技术保护措施违法, 连提供可用以搞这种破坏的软硬件设备者也违法, 同时又详细规定了图书馆、教育单位及执法单位在法定条件下, 可以破解有关技术措施, 以便不妨碍文化、科研及国家执法。在这里, 人们应注意: 千万不要忽视了版权问题对信息网络安全的影响。有关网络安全的许多问题, 均是首先在版权领域产生的, 其解决方案, 又首先是在版权保护中提出, 再扩展到整个网络安全领域的。

■ 与“入世”有关的网络法律问题

在1996年12月联合国第51次大会上, 通过了联合国贸易法委员会的《电子商务示范法》, 这部示范法对于网络市场中的数据电文、网上合同成立及生效条件, 运输等专项领域的电子商务等等, 都作了十分具体的规范。这部示范法的缺点是: 当时还没有意识到“数字签名认证机构”的关键作用, 所以这方

面的规定较少,也较原则。1998年7月新加坡的《电子交易法》出台后,被认为是解决这一类关键问题较为成功的法律。我国的香港特别行政区于2000年1月颁布了《电子交易条例》。它把联合国贸易法委员会的示范法与新加坡法较好地融合在一起,又结合了香港本地实际,被国际上认为是较成功的一部保障网络市场安全的法规。它有中、英两个文本,既值得我们借鉴,也便于我们借鉴。

早在1999年12月,世贸组织西雅图外交会议上,制定对“电子商务”的规范是一个主要议题。这是因为1994年4月世贸组织在马拉加什成立,1996年之后,这一虚拟市场已经以相当快的速度发展起来了。联合国已有了示范法,世贸组织也不甘落后。这一议题在西雅图会议上虽然流产,但规范电子商务仍将是世贸组织的多边外交会议的主要议题。所以从现在起,我国有关主管部门就应当有专人对这一议题作深入研究,以便在必要时提出我们的方案,或决定支持那些于我国网络市场安全及健康发展有利的方案。

在印度的《信息技术法》中,与电子商务有关的规定也很详细,其中主要是规定授权建立本国“数字签名认证机构”的程序和承认外国“认证机构”的程序。值得注意的是:规范电子商务的条文,在印度的这部法里占了大部分篇幅,而且是放在该法的首位。在总体结构上看,给人的印象是:《信息技术法》仍旧与多数国家网络立法的重点一样,是为经济的发展;而居于其后的行政管理条文与刑事责任条文,主要内容也是为保障网上经济活动的安全、有序。

#### ■ 其他有关立法

有一些发展中国家,除了制定保障网络健康发展的部门法之外,还专门制定了综合性的、原则性的网络基本法。韩国是这一类型的代表。韩国1992年2月制定,2000年1月又修订的《信息通信网络利用促进法》就属于这样一部法。它与我国的科技进步法的形式类似,但内容更广泛些。它虽不及印度的基本法那样详细,但有些内容却是印度所没有的。例如其中对“信息网络标准化”的规定,对成立“韩国信息通信振兴协会”等民间自律组织的规定,等等。

在印度,则依法成立了“网络事件裁判所”,以解决包括影响网络安全的诸多民事纠纷。这种机构不是法院的一部分,也不是民间仲裁机构,而是地道的政府机构。它的主管人员及职员均由中央政府任命。但主管人员资格是法定的,即只能任命现任高等法院法官、或具有高等法院法官任职资格的人,或在“印度法律服务业”(相当律师业)执业三年以上的人。

西欧国家及日本近年来在各个领域都制定了一大批促进信息网络在本国能够顺利发展的专门法律、法规,同时大量修订了现有法律,使之能适应保障网络安全的需要。例如德国1997年的《网络服务提供者责任法》与《数字签名法》,它们甚至出现在欧盟共同指令发布之前,这足以说明其规范网络活动的迫切性。日本1999年的《信息公开法》与同时颁布的《协调法》对作者行使精神权利(即我国著作权法中的“人身权”),规定了过去从来没有过的限制,以保证政府有权不再经过作者许可,即发布某些必须发布的信息。英国2000年的《通信监控权法》第三部分,专门规定了对网上信息的监控。这部法的主要篇幅是对行使监控权的机关必须符合怎样的程序作出了规定。在符合法定程序的前提下,“为国家安全或为保护英国的经济利益”,该法授权国务大臣颁发许可证,以截收某些信息,或强制性公开某些信息。

#### ■ 民间管理、行业自律及道德规范手段

无论发达国家还是发展中国家在规范与管理网络行为方面,都很注重发挥民间组织的作用,尤其是行业的作用。德国、英国、澳大利亚等,学校中网络使用的“行业规范”均十分严格。我在澳大利讲学时,系秘书每周都要求教师填写一份保证书,申明不从网上下载违法内容。我的同事在德国进修,凡计算机终端使用人一旦在联网计算机上有校方规定禁止的行为,学校的服务器立即会传来警告。慕尼黑大学、明斯特大学等学校,都订有《关于数据处理与信息技术设备使用管理办法》,要求师生严格遵守。

英国广播电视的主管机关——独立电视委员会公开宣称,依法对国际互联网上的电视节目以及静止或活动图像的广告进行管理。其管理途径是致力于指导和协助网络行业建立一种行业自律的机制。英国信息网络监察基金会即是这种自律机制的产物。该会是由英国的网络服务提供者们在政府引导和影响下,于1996年组成的一个行业自律组织。它的工作是搜寻网络上的非法信息(主要是色情资料),并把发布这些非法信息的网站通知网络服务提供者,以便他们采取措施,阻止网民访问这些网站,以使网络服务提供者避免被指控故意传播非法信息而招致法律制裁。

韩国在保障网络安全方面,尤其是防止不良信息及有害信息方面,也很注意发挥民间组织的作用。韩国在民间建立起“信息通信伦理委员会”,其主要作用是监督网络上的有害信息,保护青少年的身心健康。

新加坡也很注重民间力量在网络安全方面的作用,在其1996年7月颁布的《新加坡广播管理法》中规定:“凡是向儿童提供互联网络服务的学校、图书馆和其它互联网络服务商,都应制定严格的控制标准。”该法还规定:“鼓励各定点网络服务商和广大家长使用各种软件,诸如“网络监督员”软件、“网络巡警”软件等等,来阻止(青少年)对有害信息的访问”。这与我国在治安方面的“群防群治”非常相似。

#### ■ 国外立法保障信息网络健康发展的两个关键点

网络上信息传播有公开与兼容的特点,各国网络的发展目标又都是使越来越多的人能够利用它。这些,都是与印刷出版等传统的信息传播方式完全不同的。许多国家的立法界、司法界及学术界普遍认为:在网上,每一个人都可能是出版者。用法律规范网络上每个人的行为,从理论上说是必要的,从执法实践上看则是相当困难的。要以法律手段保障信息网络的安全,按我们常用的一个比喻,就是只能牵牛鼻子,而不能抬牛腿。那么,这个“牛鼻子”在何处呢?

##### 1 对网络服务提供者的规范与管理

网络服务提供者又称“在线服务提供者”,他们是网络空间重要的信息传播媒介,支撑着网络上的信息通讯。

网络服务提供者有许多类别,主要包括以下5种:

- (1) 网络基础设施经营者;
- (2) 接入服务提供者;
- (3) 主机服务提供者;
- (4) 电子公告板系统经营者等;
- (5) 信息搜索工具提供者。

上述各类网络服务提供者对用户利用网络浏览、下载或上传信息都起着关键作用。网络服务提供者的基本特征是按照用户的选择传输或接受信息。但是作为信息在网络上传输的媒介,网络服务提供者的计算机系统或其他设施却不可避免地要存储和发送信息。从信息安全的角度看,网络服务提供者是否应当为其计算机系统存储和发送的有害信息承担责任,按照什么标准承担责任,是网络时代的法律必须回答的关键问题。

网络服务提供者法律责任的标准和范围不仅直接影响信息网络安全的水准和质量,而且关系到互联

网能否健康发展，既关系到国家利益，也关系到无数网络用户的利益。因此，法律在界定网络服务提供者责任的同时，必须考虑对其责任加以必要的限制。

总的讲，法律如果使网络服务提供者在合法的空间里和正确的轨道上放手开展活动，那么网络的安全、信息网络的健康发展，就基本有保障了。

由于网络安全的法律规范主要落在网络服务提供者头上，他们的经营或运作风险就显得比其他人要大。从表面上看，对他们管紧了，似乎不利于网络的发展。为防止这种副作用或负面影响，许多国家都在法律中采用了“避风港”制度。就是说，一旦网络服务提供者的行为符合了一定的法定条件，他们就不再与网上的违法分子一道负违法的连带责任，不会与犯罪分子一道作为共犯处理。这样，他们的经营环境就宽松了。这将有利于网络的发展。正象传统生活中我们对旅店的管理。许多犯罪分子在流窜、隐藏时都会利用旅店。如果对于犯罪分子逗留过的旅店要一概追究法律责任，那么正当经营者就都不敢开店了。如果旅店经营者作到（1）客人住店时认真查验了身份证；（2）发现房客有犯罪行为或嫌疑，及时报告执法部门；（3）执法部门查询犯罪嫌疑人时积极配合。那么，就可以免除旅店经营者的法律责任，就是说，他不再有被追究法律责任的风险，靠这三条，他进入了一个“避风港”。这样，在打击犯罪的同时，又不妨碍旅店业的健康发展。法律在规范网络服务提供者的责任时采用的“避风港”制度，正是这样一种制度。网络服务提供者从技术上讲，肯定掌握着确认其“网民”或接入的网站身份的记录，他们只要作到：（1）自己不制造违法信息；（2）确认了违法信息后立即删除或做其他处理（如中止链接等）；（3）在执法机关找寻网上违法者时予以协助。那么，他们也就可以进入“避风港”，放心经营自己的业务了。网络服务的正常经营并不会受到妨碍。而如果绝大多数网络服务提供者真正作到了这几点，则网络安全也就基本有保障了。


所以，大多数以法律规范网络行为的国家，都是首先明确网络服务提供者的责任，又大都采用了“避风港”制度。从美国1995年的《国家信息基础设施白皮书》、新加坡1996年的《新加坡广播管理法》，直到法国2001年的《信息社会法》（草案），都是如此。

## 2 对认证机构的规范

“数字签名的认证机构”是法律须加规范的又一个关键点。数字签名认证机构的重要作用，远远不限于电子商务。在电子证据的采用方面，在电子政务、电子邮件及其他网上传输活动中，它都起着重要作用。就是说，凡是需要参与方提供法定身份证明时，都需要“数字签名认证机构”。因为数字签名是最有效的身份证明，是保障信息安全的基本技术手段之一。

2001-11-21 15:50:03

<http://www.si po.gov.cn/si po/zscqb/l i l un/200111220022.htm>

 [回到目录](#)

[▲ 上篇文章](#)

[国信办主持召开电子政务建设工作研讨会](#)

2003-11-3 17:19:00

[▼ 下篇文章](#)

[国内电子政务应用状况分析与前景展望](#)

2003-11-3 17:11:00