

# 中外网络立法比较研究

周海英

**【内容提要】** 本文从网络安全、网络内容、网络侵权三个方面定量、定性地对分析了中外网络立法的差异,结合我国的实际情况,借鉴他人的历史经验,提出进一步完善我国网络媒体的法制建设,提高网络立法的质量的建议。

**【关键词】** 中外;网络媒体;立法;比较

随着网络的普及和发展,网络媒体日渐呈现出与传统媒体所不同的优势,它广泛而深入地渗透到社会政治、经济文化生活的各个领域,孕育出一种新的文化、经济、生活形态,并产生巨大的社会功能。

但是,网络的发展也伴随着出现了许多问题,如网络安全问题、网络内容问题、网络侵权问题等等,制定相应的法律、法规对网络传播活动实施调节和控制显得十分必要和紧迫。

本文研究了以美国为主的西方国家的网络立法情况,对我国网络立法进行梳理,通过比较找出我国网络立法的不足之处,并结合我国国情,提出完善我国网络媒体立法的建议。

## 一、中外网络立法比较

### 1. 关于网络安全问题的立法

目前,世界上几乎每20秒就有一起黑客事件发生。据美国联邦调查局和美国电脑安全研究所1999年联合举行的一次调查,在接受调查的521名主管电脑安全的专业人士中,30%的人声称遭到过电脑黑客的袭击;美国国防部计算机系统每年受到的人侵高达25万次,其中有16万次是成功的闯入。在网上,黑客几乎无处不在,窥探政府和军队的核心机密、企业的商业秘密及个人隐私,从事经济或政治犯罪活动,还制造大量的计算机病毒程序,在全球造成巨额经济损失。

1966年美国首次发生了侵入银行计算机系统的案件,这也是世界上最早的计算机网络系统安全案件。为了规范网络行为,加强网络安全,美国先后制定了一系列的法律法规加以规范。例如,1977年美国颁布了《联邦计算机系统保护法案》首次将计算机系统纳入法律的保护范畴。1978年佛罗里达州制定了《计算机犯罪法》,这也是世界第一部针

最高人民法院的司法解释、国务院的行政法规和地方性的法规,行政法规高于规章。

我国的新闻传播领域法可以划分为三部分,第一部分是关于新闻传播活动的宏观规范,例如宪法规定的为人民服务、为社会主义服务的方针,各种专门规定的关于保守国家机密和不妨碍公共秩序,关于不损害公民和法人合法权益等方面的规定。第二部分是关于保障公民新闻活动权利的内容。第三部分是关于新闻传媒管理方面的规范。

就具体的新闻法内容而言,一般应该包含这样一些内容:宏观性质的新闻传媒的创办和新闻工作者的权利,新闻工作维护国家安全的义务,涉及新闻工作的具体的政治、经济、社会性的禁载要求,新闻工作与司法的关系,关于特殊新闻发布的法规和规章,新闻侵权与诉讼,更正与答辩权、隐匿权问题,新闻传播中的著作权问题,传媒产业经营中的法律问题,传媒行政管理方面的问题等等。

## 四、法与纪律、职业道德的关系

法是具有普遍性的行为规范,是面对全体社会成员的。在法律面前人人平等。任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权。中国共产党党章规定,党必须在宪法和法律的范围内活动。法的这种规范不是任意的,也不是特定的,可以在同样条件下反复适用。

长期以来,我国的新闻传播活动是通过中国共产党的政策加以规范的。现在许多政策已经上升为法律和法规的内容,但是仍会有一些规则以政策的形式先出台,然后才逐渐在不断完善中上升为法律和法规。政策往往是就新的情况而制定的,它较为灵活,具有随机性。它没有法律那样的国家强制力背景,但可以凭借对党组织和党员的约束力,以及对人民的感召力而得到贯彻。由于我国新闻传播的管理有待完善,因而,现在党的新闻政策仍然是新闻传播活动法治化的有力补充。政策的制定本身,也必须符合宪法和法律精神。

纪律与法律不同,它是政党、政府和各社会组织约束自身成员的强制性行为规范。在我国新闻传播活动中,纪律主要表现为中国共产党或党的宣传部门作出的一些规定(如同级报纸不得批评同级党委、与党中央政治上保持一致等等)和一些媒体内部对员工提出的一些行政方面的要求。纪律一般只具有儆戒性质,最高的处分是开除。纪律有效性的前提是个人自愿参加组织或媒体的工作。纪律是法律的补充,但纪律必须服从法律,与法律抵触的纪律是无效的。

新闻传播活动,特别是职业性的新闻传播工作,作为一种职业,有它自身的职业精神和职业规范。职业规范属于自律性质,例如新闻要真实、客观、公正、平衡,编辑部与广告部的职能分开等等。但是新闻职业规范、新闻工作中应遵循的道德原则等等,与新闻法是有联系的,大多数涉及新闻活动的法律条款是从职业规范、社会道德规范中提炼出来的,而法律规范一经确立又会补充和发展职业规范、社会道德规范。职业规范、社会道德需要法律提出底线的评价标准和保障机制,法律需要职业规范、社会道德促进达成普遍的共识和职业信仰。□

作者:中国人民大学新闻与社会发展研究中心研究员  
邮编:100021

对计算机犯罪的法律。该法的主要内容是对计算机犯罪的惩治,规定了三类罪:侵犯知识产权罪;侵犯计算机装置和设备罪;侵犯计算机用户罪。1984年,美国第一部联邦计算机犯罪成文法《伪装进入设施和计算机欺诈及滥用法》出台。1987年美国出台《计算机安全法》,这是美国关于计算机安全的根本大法。随后还制定了《电子通信秘密法》等70余部。

我国从20世纪90年代中期至今,也出台了一批专门针对信息网络安全法律、法规及行政规章。这些内容构成我国现行网络新闻法制的基本框架。主要有:(1)国务院1996年2月1日颁布的《中华人民共和国计算机信息网络国际互联网管理暂行规定》。它是目前我国有关计算机互联网网络方面效力最高的法律规定。该规定对网络传播的内容、目的进行规范和限制。(2)国务院1994年2月18日颁布的《中华人民共和国计算机信息系统安全保护条例》,该条例规定由公安部主管全国计算机信息系统安全保护工作;任何组织或个人,不得利用计算机信息系统从事危害国家利益、集体利益和公民合法权益的活动,不得危害计算机信息系统的安全。(3)国务院批准、公安部1997年发布《计算机信息网络国际互联网安全保护管理办法》对网络安全进行规范。(4)公安部1997年12月30日发布《计算机信息网络国际互联网安全保护管理办法》,该办法第四条至第七条以列举的方式详细规定了不得利用计算机互联网从事各种违法行为。(5)2000年4月26日公安部发布《计算机病毒之管理办法》,明确规定:任何单位和个人不得制作计算机病毒。

从以上比较可以看出我国关于网络安全问题的立法力度较大,但细化不够,操作性不强,数量不多。

## 2、关于网络内容的立法

目前网络上色情和暴力内容泛滥,已上升为一个严重的社会问题。英国的儿童保护组织在因特网上找到的儿童色情页面竟然多达4300余个;而1999年4月20日制造科罗拉多州校园枪杀案的两名凶手,平时就喜欢在网上“冲浪”,并经常玩“世界末日”等暴力电子游戏。这起美国历史上最为严重的校园枪杀案致使15人死于非命,在美国引起了一场暴力文化对青少年影响的激烈争论,网络难逃其责。在国内一些公共网站上,许多被禁止的黄色书籍,供人随便下载和阅读。另外,还有恶意网站通过E-mail向人们发送一些黄色的文章、图片和网址。

出于保护儿童网络安全、阻止恐怖活动、控制种族仇视、限制商业不正当竞争等理由,各国政府纷纷修改原有的法规以囊括互联网内容的管理,或者出台新的互联网法规。

美国在1996年出台新的《电信法》,该法案要求网络信息提供者要确保色情信息不被儿童所接受,违者判处25万-50万美元的罚金和2年以内的监禁。2000年,美国联邦调查局与国家白领犯罪中心设立网络欺骗控告中心,对网络内容提供广泛的社会监督。

在英国,网络管理实行立法与自律并举。1996年,英国

颁布《3R互联网安全规则》,对网络中的非法信息,特别是色情淫秽内容进行管理,其管理是以网络服务商与网络用户的自律为基础,只要有人举报,政府便介入调查、处理。

在我国,2000年政府出台了一系列的管理措施,对网络内容进行一种多元的管理。(1)2000年9月20日国务院出台《互联网信息服务管理办法》,对网络服务商的责任提出了具体要求。要求网络信息服务商记录提供的信息内容及发布时间、网址、域名;网络接入服务商记录上网用户的上网时间、用户账号、互联网地址和域名、主叫电话号码等信息,并对9类信息进行严格禁止,其内容包括:违法违规;危害国家安全、损害国家利益;引发民族矛盾;破坏宗教政策;破坏社会稳定、扰乱社会秩序如造谣、侮辱、诽谤、色情、暴力等。(2)2000年10月8日,国务院新闻办与信息产业部出台《互联网站从事登载新闻业务管理暂行规定》,主要对网络信息源进行了严格的控制,文件重申了对9类违法信息的严厉禁止。(3)2000年10月8日,信息产业部出台了《互联网电子公告服务管理规定》,该规定对电子公告服务商提出了明确的责任要求,但是,在实际推广中收效甚微,原因是没有一个有效的技术手段来保证其可靠性。

韩国是第一个有专门的网络审查法规的国家。1995年就出台了《电子传播商务法》。其信息传播伦理部门对引起国家主权丧失或有害信息等网络内容进行审查。信息部可以根据需要命令信息提供者删除或限制某些网络内容。

在新加坡,SBA监控网络有害信息,包括色情的、政治的、宗教的、种族的。内容提供商被要求用代理服务器对某些网络信息来源进行过滤。

以上分析可以看出,在西方发达国家,由于他们更早地走上市场化发展的道路,市场运行机制趋于成熟,因此他们更多地呼吁通过市场调节与行业自律来对网络内容进行管理。由于文化传统的不同,市场运行机制的不成熟,在一些亚洲国家和欠发达国家对网络内容的管理具有较多的限制。

## 3、关于网络侵权的立法

网络侵权问题主要集中在对知识产权的侵犯和对公民、法人名誉权的侵犯两个方面。网络侵犯知识产权问题主要包括侵犯软件著作权、侵犯文学作品著作权、侵犯影音作品著作权、侵犯商标专用权和侵犯名称专用权等。

国际上有关网络著作权有许多相关立法:(1)世界知识产权组织于1996年12月在瑞士通过了《世界知识产权组织著作权条约》和《世界知识产权组织表演条约》。这两个条约被新闻界称为“因特网条约”。在前一条约中规定,适用和保护的客体为所有的文学艺术作品、计算机程序;对资料库内容的选择或编排构成精神上的创作亦予以保护;经著作权人授权,对传播导致的终端产生的作品复制如再向公众传输,应取得授权。(2)美国在1995年公布了《知识产权与国家信息基础设施:知识产权工作组的报告》,即通称的“白皮书”。该报告用一半以上的篇幅讨论了包括数字传输技术在内的数字技术对版权法的影响,并提出了

相应的立法建议。(3) 欧洲委员会于1995年7月公布了《信息社会的著作权与相关权》的绿皮书,主要提出著作权和相关权在信息社会的新产品与服务中的应用问题,以及与著作权有效行使密切相关的某些法律与技术概念,但没有论及信息网络内部运行以及网络服务引起的著作权问题。

在我国关于网络著作权的立法中,有1992年4月6日原机械电子工业部发布的《计算机软件著作权登记办法》,1999年2月24日国务院办公厅转发的《国家版权局关于不得使用非法复制的计算机软件通知》,1999年12月5日国家版权局发布的《关于制作数字化制品的著作权规定》,2000年11月6日国务院新闻办公室、信息产业部联合发布的《互联网站从事登载新闻业务管理暂行规定》和2003年5月10日文化部发布的《互联网文化管理暂行规定》。至今,尚没有一部专门的网络著作权保护法。

## 二、我国网络媒体立法的现状

1、层次。我国的网络法规包括三个层次:全国人大及常委会颁布的法律(宪法相关条款和部门法);国务院颁布的行政法规;行业最高部门,也是拥有规则权的法规机构颁布的行政规章。目前在中国的网络传播领域,在最高层次,宪法规定了我国公民基本的言论出版自由权利,尚没有国家颁布的部门法——网络新闻传播法。在第二层次,只有数量极少的国务院颁发的行政法规。在最低的层次,是部颁行政规章及部下属机构颁布的大量法规性文件(严格地说它们不属于法律)。由上文的论述可见,我国网络传播法制事实上是以行政规章及法规性文件为主要依据进行的,以律(约束)为特征的立法措施。可以说,管理是当前网络立法的主要特征,规定和通知是当前我国网络立法的主要内容和表现方式。可见,我国网络立法的力度还不够。

2、内容。现代国家中的法律是调整各方权利与义务关系的准则。权利和义务是法律制度核心的内容和要素。法律要保障法律关系主体所享有的权利,促使法律关系主体行使义务。在网络传播中,网络媒介是法律关系主体。在我国网络传播的法规中,虽然宪法对公民与传播相关的最高权利有宏观的规定,但缺少一部强调政府保障传播的义务、网络媒介实施传播的责任和公民享有的各项传播权利的网络传播法。

3、效力。目前我国网络立法集中在部门规定层次上,多数是针对本行业或本领域在计算机网络中的安全和使用问题,在一定程度上对规范网络行为起到了积极的作用,但存在各自为政、交叉重复、资源浪费等问题,未能从宏观上、整体上对网络进行立法。另外,有些规章、规定过于简单教条,针对性和操作性不强,导致执法效力不高,重复性大。

4、范围。从2000年以来,我国在网络立法方面颁布了一系列有关条例,这些条例不仅规范了市场的经营行为,也奠定了整个中国互联网市场发展环境的法制基础,最大

的特点是加强了网络新闻和信息传播内容的管理,将这一领域也纳入了法制化管理的轨道,具有十分重要的里程碑的作用。但与网络立法先进的国家相比,我国网络立法还不够全面,存在一些空白之处,如计算机数据、网络广告、电子商务、隐私权保护、网络游戏、垃圾邮件等方面的保护和规范。

## 三、对我国网络立法的展望

1月15日,中国互联网络信息中心(CNNIC)第十三次《中国互联网络发展状况统计报告》显示:截至2003年12月31日,我国网民数量已攀升至7950万,继续保持着世界第二的位置,在一年之内增长了2040万人,相当于每天有5.59万新人走进网络空间,增幅超过48%,WWW站点数已有595550个,增幅为60.3%;上网计算机数为3089万台,增幅为48%。可见,互联网发展到今天,网络媒体已成为人们生活的一部分,而由网络引起的犯罪也呈逐步上升的趋势。因此,建立完善的网络新闻法律法规体系,进一步使这个虚拟世界规范化,尽量减少它的负面效应的工作已迫在眉睫。

网络立法既是一项系统工程,又是一个集知识、技术于一体的高科技管理的建设过程,知识含量高、技术要求严。我国的网络立法建设能否搞好,关键取决于能否造就一批既懂网络又懂法律的综合性人才。未来网络立法建设应着重解决以下问题:

1、制定一部完善的计算机网络大法。就我国现行的网络虚拟空间来说,只有一些相应的行政规章,严格意义上的网络法律还没有颁布,但随着网络实践的不断深入和网络越来越融入生活,制定和颁布这样一部法律显得越来越迫切。

2、建立网络媒体分级的规章制度。许多国家都有专门的媒体审查、分级制度法规和专门负责的机构。例如美国的“娱乐软件定级委员会”,曾按照娱乐软件中的暴力、性主题、语言、烟酒、赌博等内容出现的程度及情况对网络制品进行从适宜6岁以下儿童到成人的多层分级。

3、制定一部能适合新技术发展要求的,有关当前数字化作品的著作权保护法,促进以数字化技术为基础的电子出版事业的快速发展。□

作者单位:湖南吉首大学文学与新闻学院  
邮编:427000

## 参考文献:

- 1、雷跃捷、辛欣主编《网络新闻传播概论》,北京广播学院出版社2001年版。
- 2、金梦玉主编《网络新闻实务》,北京广播学院出版社2001年版。
- 3、顾理平主编《新闻法学》,中国广播电视出版社1999年版
- 4、宋家琳:《互联网信息政府管制制度的初步研究》
- 5、朱家贤、苏号朋:《E法制网——网上纠纷、立法、司法》,中国经济出版社2000年版。
- 6、玛丽姆A·史密斯(Microsoft A·Smith)著,赵莹编译《版权“新价值”面临的挑战——美国网络媒体立法拾零》,《新闻传播》2003年第2期。
- 7、白而强:《浅议网络媒体著作权法律问题》,中国法治网。