

互联网不能不管,但要善管

冯 军*

有一种观点,认为电子计算机国际互联网络(因特网)具有“三无”的基本特征,即无法律、无国界、无法管制。这种观点在国际互联网发展的初期一度比较流行,但现在继续固守这一观念的人相信已经不多了。计算机网络上日益增多的违法犯罪活动,促使人们在有关要不要对计算机网络进行管制的问题上逐步达成了一种共识,即必须对计算机信息网络,特别是国际互联网络进行某种程度的管制,而网络技术的发展也为网络管制提供了客观的基础。所谓网络的“三无”性,其实只有其中的“一无”,也就是“无国界”,能够勉强成立(前不久法国巴黎法院判决责令著名国际网络服务商雅虎公司在规定时间内设计出一种软件,以阻止法国公民进入雅虎网页上拍卖纳粹物品的网站,使我们对国际互联网络是否具有绝对的无国界性也产生了怀疑)。至于“无法律”这一点,一开始就属一网络业内人士对法律的误解。在互联网发展初期,一般缺乏专门以互联网为调整对象的法律,但其他相关法律完全可对互联网上的行为适用,比如,利用互联网骗取他人财物,情节严重,构成犯罪的,完全可以适用刑法中有关诈骗罪的条款定罪量刑。由于计算机国际互联网络是20世纪90年代才出现的新事物,而且发展迅速,对它的法律调整滞后、不健全,是不足为奇的,这是各国普遍存在的问题,但若由此断言国际互联网络处于法律调整的“真空”之中,是现实社会的法律所不能触及的“虚拟世界”,则属言过其实,以及对法律的无知。国际互联网的跨国界性无疑增加了各国在其主权范围内独立调整管制网上行为的困难,但这并不意味着国际互联网无法管制。各国不仅可以通过各种形式的国际合作联手打击网络犯罪行为,而且,由于出现了强烈的网络管制的社会要求,各种行之有效的网络管制技术也应运而生了。今天,从技术上讲,计算机信息国际互联网络无法管制的神话已被打破。

对国际互联网进行必要的管制已成为当今的

一种世界性趋势,具体管制方式各国有所不同。有的国家采取控制计算机网络国际联网出入口信道的方式,如沙特阿拉伯、新加坡。我国也采用了这种管制方式;有的国家通过制定专门调整计算机互联网络的国内立法的方式进行管制,如澳大利亚;还有的国家则积极尝试和推进网络业界的行业自律,以此实现网络管制的目的。英国是这种做法的代表。其广播电视的主管机关——独立电视委员会(ITC)公开宣称,依照英国1990年的《广播法》,它有权对因特网上的电视节目以及包含静止或活动图象的广告进行管理,但它目前并不打算直接行使其对因特网的管理权力,而是致力于指导和协助网络行业建立一种自我管理的机制。英国因特网监察基金会(Internet Watch Foundation)即是这种自我管理机制的产物。该委员会是由英国的网络服务提供商(ISP)们在政府间接引导、影响乃至压力下,于1996年自发组成的一个行业自律组织。委员会有12名委员,其中4人来自网络业界,由网络服务提供商推举,另外8人则来自因特网行业之外,以增强和保障委员会的代表性、公正性和权威性。英国因特网监察委员会的主要工作是搜寻网络上的非法信息(主要是儿童色情资料),并将发布这些非法信息的网站通知网络服务商,以便服务商采取措施,阻止网民访问这些网站,从而使网络服务商避免因被指控故意传播非法信息而招致法律制裁的危险。

我国属于对计算机互联网络的管制问题比较重视,管制力度较大的国家之一。早在1996年国务院就颁布了《计算机信息网络国际联网管理暂行规定》,次年又对该规定作了进一步修正。2000年是我国网络立法最为活跃的一年,据不完全统计,专门针对网络的立法文件,包括最高人民法院的司法解释,达到17件之多,远远超过以往全部网络立法文件的总和。它们的调整范围十分之广,涉及互联网安全、网络著作权纠纷、互联网中文域名管理、电子广告管理、网上新闻发布、网上

* 中国社会科学院法学研究所副研究员,法学博士。

信息服务、网站名称注册、经营性网站备案登记、教育网站与网校管理、网上经营音像制品、网上证券委托、国际联网保密管理等许多方面。简直令人目不暇接、眼花缭乱。过去进行网络立法的部门主要是公安部、国家保密局等少数几个部门,2000年则快速增加,除公安部、国家保密局外,信息产业部、文化部、教育部、国家工商局、中国证券监督管理委员会,以及一些省、市地方政府均在各自职权范围内颁布了有关网络的立法文件。上述立法活动对于推进我国网络法制建设无疑是有益的,但暴露出来的问题也不容忽视:首先,立法层次低,现有的网络立法绝大多数属于管理性的行政规章,属于法律层次上的网络立法目前只有一件,即全国人大常委会通过的《关于维护互联网安全的决定》,调整范围窄,且非完全意义上的法律。立法层次过低,将对我国网络立法的法治形象造成损害。其次,立法内容多以念“紧箍咒”为主,管理的色彩太浓,这也是行政部门立法容易出现的

弊端之一。再次,行政部门多头立法,导致网络立法开始出现“乱”象。网络管制固然必要,但我们也应当警惕矫枉过正。网络立法不仅要考虑如何防范和制止各种网络违法犯罪行为的问题,而且更有责任为我国信息网络业的发展塑造宽松的环境。为了防止片面的行政立法对网络发展可能产生的阻碍作用,全国人大应尽快将制定一部系统的网络法纳入议事日程,既为行政部门的网络立法活动提供法律依据,又对其施以必要的制约,防止其基于部门利益,对网络立法和网络管制过于“热心”,以及漠视网络服务商及网络消费者的正当权益。最后,法院通过网络行政诉讼保持对网络行政管理部门的司法监督和审查,是防止行政机关滥用权力,对网络发展进行不当管制和干预的不可或缺的手段,也是衡量我国网络法治水准的一项基本指标。遗憾地是,目前我国网络行政诉讼还几乎是一片空白,希望2001年这方面会有较为明显的改善。

政府管理互联网应当遵循的原则

张明杰*

从互联网创建以来的30多年的时间里,互联网从最秘密的、被严格控制的系统发展为今天的这样如此开放的、多元的无处不在的系统。它正在改变着传统的经济、社会和文化体制。与传统的经济、社会和文化体制相对应的政府的管理的方式受到了挑战,政府对悄悄地发生的一切有点措手不及。互联网的发展需要秩序,但是,网络的开放性和多元性决定了,政府的不适当的控制,将抑制互联网的发展。因而,政府对网络的管理和控制,必须贯彻依法行政的原则符合网络发展的规律。

对互联网的性质的认识对政府管理互联网的方式有重要的影响。对互联网的性质可以从两个角度来界定。首先,是将互联网作为一种产业。互联网与传统产业的不同是,它改变了传统的运营的方式,互联网使得企业能够有效利用外在的资源,加强了与全球市场的联系,降低了交易的成本。互

联网对经济的巨大的推动作用具有革命性。从这样的角度更多的是注意互联网的经济的性质。

其次,是将互联网作为一种媒体。互联网被称为报纸、广播和电视之外的第四媒体,具有传播信息和思想的功能。传统社会中纸张的出现使信息有了载体,加速了信息的传播。互联网的出现,使信息和思想的传播摆脱了纸张的限制,使信息的传播具有更为有效的方式。互联网超出了民族国家的政府基于地域的管理和控制,对传统的文化产生了巨大的影响和冲击。因而互联网又具有文化的性质。

互联网的双重属性决定了政府管理目的的两重性。政府对互联网的管理一种是经济性的,另一种是文化性的。基于经济的目的,将互联网作为一种产业来管理是对从业者即载体的管理;基于文化的目的,将互联网作为媒体则是对内容的

* 中国社会科学院法学研究所副研究员,公法研究中心执行主任。