

政策法规研究

工业和信息化部赛迪研究院 主办

2015年3月15日

第 1 期

总第 1 期

本期主题

- 关于推进两化融合立法的研究

国际观察

- 国外推进信息化立法对我国的启示

法治解读

- 解读十八届四中全会《决定》中的“依法行政”

赛迪智库

面向政府 服务决策

研究，还是研究 才使我们见微知著

信息化研究中心

电子信息产业研究所

软件与信息服务业研究所

信息安全研究所

无线电管理研究所

互联网研究所

军民结合研究所

工业化研究中心

工业经济研究所

工业科技研究所

装备工业研究所

消费品工业研究所

原材料工业研究所

工业节能与环保研究所

规划研究所

产业政策研究所

财经研究所

中小企业研究所

政策法规研究所

世界工业研究所

工业安全生产研究所

编辑部：赛迪工业和信息化研究院

通讯地址：北京市海淀区万寿路27号电子大厦4层

邮政编码：100846

联系人：刘颖 董凯

联系电话：010-68200552 13701304215

010-68207922 18701325686

传真：010-68200534

网址：www.ccidthinktank.com

电子邮件：liuying@ccidthinktank.com

『创刊词』

当前，我国工业正处于转型升级的攻坚时期，新一轮科技革命和产业变革将对我国工业发展产生深刻影响，推动信息化和工业化深度融合，是加快转变发展方式、建设工业强国的必然选择。2014年10月，党的十八届四中全会做出了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，提出全面推进依法治国的战略决策。2014年11月2日，工业和信息化部召开传达学习贯彻十八届四中全会精神会议，提出要围绕两化深度融合的中心任务，研究工业和信息化立法规划，明确立法工作的方向、任务。以中央依法治国决定和部中心工作为指导，在对两化融合发展趋势科学判断和系列研究基础上，我们选择了两化融合立法进行专题研究。

《政策法规研究》是在工业和信息化部政策法规司的热忱指导和大力支持下，由赛迪研究院政策法规研究所创办的内部研究性刊物。本刊将致力于工业和信息化发展与管理方面的政策法规及相关产业研究，及时跟踪国内外发展动态，为工业和信息化主管部门提供研究参考。“两化融合立法”研究在赛迪智库研究选题中还是首次，从立法角度研究两化融合，也是一个初步探索。由于时间仓促，本期内容的一些不足之处，请各位专家、领导和业界同仁批评指正。

政策法规研究所所长 李燕
2015年3月15日



目 录

CONTENTS

本期主题：关于推进两化融合立法的研究	1
一、我国两化融合现状与立法存在的问题	1
（一）我国两化融合现状	1
（二）问题与立法需求	4
二、两化融合规范体系与立法体系理论框架	6
（一）已有的两化融合规范体系	6
（二）两化融合立法体系理论框架	9
三、推进两化融合的立法重点	11
（一）电信法	11
（二）无线电法	12
（三）互联网信息服务法	13
（四）个人信息保护法	17
（五）电子商务法	17
（六）大数据法	18
（七）政府信息化法	19
四、四点建议	20
（一）加快推动出台两化融合基本法	20
（二）加强两化融合领域基本问题研究	20
（三）结合互联网行业特点探索依法治理	21
（四）统筹做好工业各领域信息化工作	21

本期主题：

关于推进两化融合立法的研究

2014年11月2日，工业和信息化部召开传达学习贯彻十八届四中全会精神会议，提出要“积极推动加强互联网领域立法，完善网络信息服务、网络安全保护、网络社会管理等方面的法律、行政法规，依法规范网络行为。围绕两化深度融合的中心任务，研究工业和信息化立法规划，明确立法工作的方向、任务。继续大力推进电信法、无线电管理等立法进程，依法加强电信市场监管和无线电管理。”在两化融合领域，如何落实贯彻依法治国方略，“立良法、树好规”，依靠法治手段更好地推进信息化和工业化深度融合发展，成为当前我们面临的重大历史课题。

一、我国两化融合现状与立法存在的问题

（一）我国两化融合现状

1、认识上随着工业经济的发展战略地位持续提高

随着工业经济发展和改革开放深入推进，我们对信息化和工业

化融合发展的认识逐步提高。20世纪80年代，邓小平同志首先提出了“开发信息资源，服务四化建设”，号召加强信息化领域的开发和利用。从1993年开始，我国信息化建设陆续启动了以“金”字命名的一系列国家级信息应用工程，主要有金关工程、金卡工程、金税工程、金财工程、金审工程、金盾工程、金农工程、金保工程、金水工程宏观经济管理信息系统等，在各个领域迅速拉开了我国信息化建设的序幕。2000年，党的十五届五中全会提出：“信息化是当今世界经济和社会发展的的大趋势。大力推进国民经济和社会信息化，是覆盖现代化建设全局的战略举措。”2002年，党的十六大指出，“信息化是我国加快实现工业化和现代化的必然选择。坚持以信息化带动工业化，以工业化促进信息化，走出一条科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少、人力资源优势得到充分发挥的新型工业化路

子”。可见，国家层面已经认识到信息化与工业化的融合发展是现代化建设的必然选择，两化融合成为我国新型工业化的重要支撑和抓手，成为工业经济发展的重要战略。2007年，党的十七大提出大力推进信息化与工业化融合，促进工业由大变强。2010年，十七届五中全会进一步指出，要推动信息化与工业化深度融合。2012年，党的十八大提出工业化、信息化、城镇化、农业现代化新四化同步发展，继续推进两化深度融合发展。2013、2014年党的十八届三中、四中全会做出全面深化改革和推进依法治国的决定，提出在教育、医疗、军队、治安等各个领域全面推进信息化，全面推进法治建设，完善立法、严格执法、加强守法，信息化与产业深度融合发展进入新阶段。

2、技术上随着信息技术的进步两化融合不断深化

审视历次科技、产业革命及其演进，我们发现信息技术新突破成为当前新一轮科技革命浪潮的亮点和重要特征。科技界一般认为，16世纪以来，科技领域大致发生了五次革命，其中有两次科学革命和

三次技术革命：（1）近代物理学诞生（科学革命），（2）蒸汽机和机械技术革命，（3）电力和运输技术革命，（4）相对论和量子论革命（科学革命），（5）电子和信息技术革命。并且，蒸汽机和机械技术革命、电力和运输技术革命，还引发了影响深远的第一和第二次工业革命。有学者如里夫金提出，像上两次一样，新的技术进步正在引发当前的第三次工业革命。就目前看，电子信息技术与生物医药、新材料、航天航空、原子能等其他领域技术相比，对经济和社会影响面更广，影响力更大，影响持续时间也更长。微电子技术和软件技术持续进步，软件与集成电路设计相互渗透，越来越多的硬件功能可以通过软件来实现，“硬件软化”趋势日益明显。网络技术方面的三网融合和宽带技术创新也在不断取得进展，互联网应用开发持续成为热点。信息技术已成为支撑当今经济活动和社会生活的基石，拉动信息消费也成为各地刺激消费和拉动经济持续增长的重要手段，仅2014年上半年我国信息消费规模达1.34万亿，同比增长20%。信息

技术对推动传统工业行业转型升级更是发挥着不可替代的作用。如通过发挥信息技术的嵌入式作用，实现“机电一体化”；计算机辅助设计、网络设计等技术运用，帮助实现传统工业技术创新；计算机辅助制造和工业过程控制技术，实现对产品制造过程的自动控制，明显提高了生产效率、产品质量和成品率。在工业行业管理信息化、流程优化、电子商务、供应链及客户管理等方面，信息技术更是须臾不可或缺。

3、机制上随着依法治国方略的推进越来越规范化

两化融合推进机制，从市场机制和政府推动，逐渐纳入到法治化、规范化推进的轨道。初期，在信息技术发展的基础上，主要是由工业企业自发进行两化融合方面的探索，根据自身条件和业务需要逐渐使用信息技术，以增强市场竞争力。随着信息化对经济社会发展促进作用的日益凸显，很多国家在政府层面开始推动两化融合发展。到2013年，世界上已经有146个国家推出了国家宽带战略或计划，其中70%是发展中国家。我国

政府也高度重视两化融合发展，特别是工业和信息化部成立以来，推动出台了《关于推进消费品工业两化融合的指导意见》（工信部消费〔2009〕508号）、《关于加快推进信息化与工业化深度融合的若干意见》（工信部联信〔2011〕160号）、《信息化和工业化深度融合专项行动计划（2013-2018年）》（工信部信〔2013〕317号）、《信息化发展规划》（工信部规〔2013〕362号）、《工业企业信息化和工业化融合评估规范》（GB/T 23020-2013）、《信息化和工业化融合管理体系评定管理办法（试行）》（工信部信〔2014〕564号）等一系列文件，从指导意见、发展规划、行动计划、评估规范、管理体系等各个方面规范两化融合推进工作，有效推动两化深度融合发展。从历史看，国家治理手段也越来越注重法治化规范化。1978年党的十一届三中全会提出“有法可依，有法必依，执法必严，违法必究”十六字方针；1996年国民经济“九五”计划纲要，郑重将“依法治国”作为一项根本方针和奋斗目标确立下来，1999年又将“依法治

国”庄严地载入《中华人民共和国宪法》。党的十八届四中全会做出全面推进依法治国的决定，提出建设法治中国和法治政府，把行政执法信息化和政务公开信息化作为推进依法行政的重要手段。2014年2月成立的中央网络安全和信息化领导小组，第一次会议即通过了《中央网络安全和信息化领导小组工作规则》、《中央网络安全和信息化领导小组办公室工作细则》等文件，加强信息化工作的规范化运作。《关于维护互联网安全的决定》、《电子签名法》、《互联网信息服务管理办法》等一批信息化法律法规，在各领域发挥着重要的指引和规范作用。依法行政，依法推进行业管理成为社会共识。

（二）问题与立法需求

我国两化融合进入深度阶段，政策红利随市场逐渐成熟而渐趋穷尽，行政手段随法治要求提高而捉襟见肘，信息化长效推进机制亟待建立，两化融合立法紧迫性日益凸显出来。虽然国家层面和地方层面都出台了一些有关两化融合的规范，但总体上既没有两化融合领域基本法，也没有搭建起完善合理的

法律制度体系。具体而言：

1、缺乏统一的顶层设计，亟待研究制定领域基本法

物联网、云计算、大数据等为代表的新一代信息技术加速应用，深刻改变着企业生产方式、市场供给形式、商业服务模式、生活消费范式等，以前所未有的力度重塑着传统产业、催生着新兴产业，这种改变是立体的、全方位的，必须有顶层设计性质的制度保障才能适应这种改变。信息技术对工业行业的促进作用突出表现在制造业，但是在国家制度安排上，缺乏对整个工业和制造业信息化广度、深度发展的制度性设计。信息化亟待从制造业单独应用，转变为对电网、能源、航空、交通运输、城市基础设施等领域，以及物流、商贸、医疗、社保、教育、新农村建设、文化艺术等实现全面、深度覆盖。各地方上推进两化融合，也存在着投入有限、资源分散、条块分割、自成体系、封闭运行，不能互联互通、共建共享，盲目发展，无序竞争，效率不高等问题。似乎都在做两化融合方面的工作，但各自为政，行业壁垒和关键节点难以打

通。归根到底，就是缺乏顶层设计和利益协调。

在我国其他重点领域，如铁路、公路、邮政、教育、农业等都有其领域基本法；在中小企业、清洁生产、循环经济等领域都已出台了专门的促进法。而在两化融合领域却仍然空白，已经与当前国际国内两化融合发展的形势严重不符。国外信息化发展快速、立法跟进及时，长此以往，不仅在信息技术上占据优势，更将在产业发展的制度、文化方面筑起长期领先于我国的壁垒。研究制定该领域起统领作用的基础法，成为当前两化融合立法的迫切需求。

2、长期轻视制度建设，亟待整合碎片化政策和弥补制度空白

我国长期存在着“重技术、轻制度”的行业发展观念。核心技术、关键元器件依赖引进，多数集成电路芯片依靠进口，网络基础设施及应用服务不能充分满足融合发展需要，这种现实决定了对技术的高度重视。国家和地方出台法规或条例，也多是从信息化工程建设、信息资源开发以及技术应用的角

来规范。长期轻视制度建设，致使两化融合工作多是停留在信息技术研发和单领域应用层面，而融合发展的广度、深度不够，推进到工业全部行业、全部企业的进度较慢，很多工作在试点示范阶段之后无后续制度安排，难以进行深度集成应用和系统开发，形成融合发展的系统和网络。同时，即使有规范也带有明显碎片化特征，缺乏体系性的制度衔接和制度保障，不利于信息技术创新和应用推广，也不利于信息技术对企业生产经营全过程的覆盖。

两化融合发展，涉及到社会各个方面，不仅仅涉及工业而且还涉及农业、商业、教育、卫生、物流、环保、金融、财税等等各个领域。这些领域，很多地方缺乏法律规范，仅做了零星的、碎片化的政策规定，亟待通过立法对其进行体系化。在两化融合领域基本法缺失、规范效力层级低的情况下，缺乏必要的、有力的法律手段，无法协调各方力量共同推动两化融合。特别是与工业、信息化发展有关的通信、电子、电子商务、互联网和移动互联网等，要加快完善制度，

整合碎片化规定，弥补法律空白。

3、多停留在政策和规章层面，亟待有效的法律制度安排

政策、规章问题导向性好，但是从治理角度讲，不如法律制度安排彻底和有力。信息技术进步催生新的经济行为和经济关系，大数据产权归属、用户信息保护、国家信息安全等日益成为普遍问题。这些问题当然需要技术手段加以预防和解决，但根本上还是要建立健全法律制度和执法监督机制。推进两化融合，地方立法在先行先试，北京、广东、海南、河北、河南、湖北、湖南、江苏、山东、山西、天津、浙江等省市发布了信息化（促进）条例，北京、上海、浙江等地发布了促进两化融合的指导意见，广东、重庆等地还发布了两化融合发展规划。但迄今为止，一方面，我国还没有直接关于两化融合的立法。虽然有学者和业内专家提出应加快两化融合或信息化领域的基本法立法，但也仅是停留在论证阶段；另一方面，两化融合产生的融合创新产品，及时、安全地市场

化，质量认证、技术标准等方面法律法规的立改废释也亟待跟进。同时，信息化带来的信息不对称、监督管理模式以及社会关系变化，行政复议和行政诉讼案件日益增加，也凸显出法律安排的缺失。

近些年，特别是工业和信息化部成立之后，国家始终把两化融合发展作为提高我国综合国力和全球竞争力的重要战略，出台了一系列文件和相关规范标准。如信息化发展战略、信息化指导意见、宽带中国战略、信息化发展规划、两化融合评估规范等。但这些规范和文件明显具有行业内部文件的特征，行业外关注度不高，对行业之外资源的协调能力也非常有限，效力层级过低，缺乏必要的法律化和体系化。

二、两化融合规范体系与立法体系理论框架

（一）已有的两化融合规范体系

近年来发布的一系列关于信息化和两化融合的文件，都是未来推进两化融合立法的有益探索和宝贵基础。现整理如下：

表1 当前主要两化融合规范体系

序号	种类	文件名称	内容说明
1	总体战略	《2006-2020年国家信息化发展战略》（2006年）	中共中央办公厅、国务院办公厅2006年印发的《2006-2020年国家信息化发展战略》，集中体现了我国信息化发展的总体战略。其中确定了我国信息化发展的四个目标和六大战略计划，并提出了九点相应的信息化发展保障措施。
2	指导意见	《国务院关于促进信息消费扩大内需的若干意见》（国发〔2013〕32号）	两化融合必须以市场为导向，更多依靠经济手段，注重消费需求牵引发展，特别是要培育促进信息消费的市场环境。《国务院关于促进信息消费扩大内需的若干意见》明确提出了挖掘消费潜力、增强供给能力、激发市场活力、改善消费环境，建立促进信息消费持续稳定增长的长效机制。
		《国务院关于大力推进信息化发展和切实保障信息安全的若干意见》（国发〔2012〕23号）	2012年，《国务院关于大力推进信息化发展和切实保障信息安全的若干意见》提出发展目标：重点领域信息化水平明显提高；下一代信息基础设施初步建成；信息产业转型升级取得突破；国家信息安全保障体系基本形成。
		《关于加快推进信息化与工业化深度融合的若干意见》（工信部联信〔2011〕160号）	2011年，工业和信息化部等五部门联合发布《关于加快推进信息化与工业化深度融合的若干意见》提出到2015年，信息化与工业化深度融合取得重大突破；生产性服务业领域信息技术应用进一步深化；支撑“两化”深度融合的信息产业创新发展能力和服务水平明显提高。
3	领域战略	《“宽带中国”战略及实施方案》（国发〔2013〕31号）	《“宽带中国”战略及实施方案》部署了我国未来几年宽带发展目标及路径，对我国“十二五”后半段以及“十三五”期间的宽带发展具有重要指导意义。而且《方案》发布还意味着“宽带战略”从部门行动上升为国家战略，宽带首次成为国家战略性公共基础设施。

4	行动计划	《信息化和工业化深度融合专项行动计划（2013—2018）》（工信部信〔2013〕317号）	开展八项主要行动推动信息化和工业化深度融合：一是“企业两化融合管理体系”标准建设和推广行动。二是企业两化深度融合示范推广行动。三是中小企业两化融合能力提升行动。四是电子商务和物流信息化集成创新行动。五是重点领域智能化水平提升行动。六是智能制造生产模式培育行动。七是互联网与工业融合创新行动。八是信息产业支撑服务能力提升行动。其中，电子商务和物流信息化集成创新、智能化水平提升和智能制造生产模式培育是此次专项行动的重点内容。
5	评估标准	《工业企业信息化和工业化融合评估规范》（GB/T 23020-2013）	《工业企业信息化和工业化融合评估规范》（GB/T23020-2013）是促进两化融合工作的第一个国家标准。评估框架包括“水平与能力”和“效能与效益”两个部分。水平与能力评估包括基础建设、单项应用、综合集成、协同与创新等四个主要评估方面，标准提出了各方面与不同水平与能力级别相关的评估关键要素，并给出了各要素的评估要点。效能与效益评估则包括竞争力、经济和社会效益等两个主要评估方面，也给出了各方面与不同效能与效益提升相关的评估要素，并给出了各要素的评估要点。

资料来源：赛迪智库政策法规研究所整理

立法是国家制定发布文件之中程序最严格、过程最复杂的，一部法律法规在制定公布之前，往往要进行一系列的调研和试点，以其他文件的形式或选择某些地方先行先试。未来的立法离不开上述总体战略、指导意见、领域战略、发展规划、行动计划、评估标准等基础材料。很多地方和部门也发布过有关两化融合或信息化的文件。如2001

年重庆市《信息化带动工业化发展规划》，2007年上海市《关于应用信息技术改造提升传统产业的若干政策意见》，2010年山东省《关于信息化与工业化融合试验区建设的指导意见》、广东省《推进信息化和工业化融合（2010—2012年）行动计划》，2011年浙江省《关于加快推进信息化和工业化深度融合的意见》、2014年《关于建设信息化

和工业化深度融合国家示范区的实施意见》，2012年赛迪研究院还编制了《中国区域“两化”融合发展水平评估报告》等。2014年，工业和信息化部发布《信息化和工业化融合管理体系要求（试行）》和《2014年两化融合管理体系贯标工作方案》，并开展了相关工作，都为未来的两化融合立法提供了有益的实践经验。

（二）两化融合立法体系理论框架

在已有规范文件基础上，我们设想了未来推进两化融合立法的体系框架。两化融合立法，既包括领域基本法，如“两化融合促进法”，也包括两化融合法律体系的其他构成。从应然或理论上说，我们设想两化融合立法体系应大致包括以下层次：

1、市场基础法。参考发达国家的做法，这是两化融合立法体系的“地基”层，也是市场经济体制的必然要求。主要包括以《民法通则》、《物权法》、《合同法》、《知识产权法》、《公司法》等为基础的民商法律，以及以《反不正

当竞争法》、《反垄断法》、《消费者权益保护法》为主体的经济法律。这一层面不需要专门制定两化融合立法，但要在已有法律中加入相关信息化内容。如在合同法中及时修改增订电子合同等信息化内容。同时，有关安全、资源保护的法律法规也可以归入此类。

2、基础设施法。推进两化深度融合必须有良好的基础设施法律保护制度。现在，基础设施尚没有国家级的法律法规，2014年5月1日《贵州省信息基础设施条例》开始实施，此为全国首部信息基础设施法规。信息基础设施主要包括电信网、广播电视网、互联网、公共数据中心及其支持环境。参考地方立法实践经验，信息基础设施法主要应该包括信息基础设施规划，设施经营者建设者责任，公安、环保等相关部门对财产保护、电磁辐射环境的监管责任，基础设施迁移，以及各主体法律责任等。

3、公民权利法。学习发达国家的立法经验，通过加强或明确公民、企业与信息化相关的权利，调动社会力量致力于信息化和两化融

合发展。如芬兰是第一个承认公民网络权（宽带权）的国家，美国、欧盟通过立法加强个人信息保护等，都值得借鉴。公民权利立法不必专门单独立法，可加强“网络安全法”等立法研究，推动在网络安全法等相关法律中加入信息化权利条款。

4、行业规制法。与信息化有关的行业和领域，如通信行业、电子商务等规模逐渐越来越大，发生的法律纠纷也越来越有普遍性，就需要行业规制法律。在《电信条例》的基础上，抓紧推动出台“电信法”。整理国务院、商务部、公安部、最高院等各个部门关于信息化的规范文件，如《网络交易平台经营者履行社会责任指引》、《网络零售第三方平台交易规则制定程序规定（试行）》等，加强电子商务、云计算、大数据等行业规制。

5、领域专题法。基本法、行业法不能及时出台时，可先对紧迫问题做小规模专题立法。如2015年2月4日，国家互联网信息办公室公布了《互联网用户账号名称管理规定》，专门针对互联网用户账号名

称加强管理，抓住了网络乱象管理的“牛鼻子”。另外，在网络出入口信道管理、电子公告、互联网信息服务、计算机病毒防治管理、安全保护技术措施等具体问题上，也需要加强法律法规制定和完善。

在两化融合立法体系框架中，“两化融合促进法”应该处于该领域基本法的地位。我国已公布的以“促进法”命名的法律主要有：2002年《中华人民共和国民办教育促进法》，2002年《中华人民共和国中小企业促进法》，2002年《中华人民共和国清洁生产促进法》，2007年《中华人民共和国就业促进法》，2008年《中华人民共和国循环经济促进法》。一般而言，国家出台某促进法，是为了大力促进某种政策无力推动的领域取得新的进展，民办教育、中小企业、清洁生产、就业、循环经济等都具有深刻的改革背景，近几年只是修订而并没有出台新促进法。鉴于上述我国两化融合的发展情况和迫切的立法需求，近年来的全国两会上已经多次有代表和委员提出要加快制定我国的“两化融合促进法”，未来可

持续推进。

三、推进两化融合的立法重点

在我们设想的立法理论框架下，结合具体工作实际和现实要求，我们认为行业规制法和领域专题法应是当前努力推动的重点。主要有：

（一）电信法

2000年9月20日，国务院第31次常务会议通过《中华人民共和国电信条例》，以第291号国务院令公布施行。近些年，工业和信息化领域，在电信条例基础上研究制定“电信法”的呼声一直不断。但是，《电信条例》仅在2014年8月15日修订一次，而“电信法”却仍未能出台。

2014年的电信条例修订，主要根据是2014年1月28日国务院公布的《国务院关于取消和下放一批行政审批项目的决定》，旨在取消和下放行政审批项目。《电信条例》具体修改如下：（1）删去第十九条第二款，删去第二十四条。（2）第二十一条第一款中的“未经国务院信息产业主管部门批准”修改为“遵守网间互联协议和

国务院信息产业主管部门的相关规定，保障网间通信畅通”。（3）第二十三条修改为：“电信资费实行市场调节价。电信业务经营者应当统筹考虑生产经营成本、电信市场供求状况等因素，合理确定电信业务资费标准。”（4）第二十五条改为第二十四条，修改为：“国家依法加强对电信业务经营者资费行为的监管，建立健全监管规则，维护消费者合法权益。”（5）第二十六条改为第二十五条，删去第一款。（6）第四十一条改为第四十条，删去第三项。对比原条例与修改处可发现，国务院放开了网间互联协议和电信资费定价的限制。电信资费由原来的“实行以成本为基础的定价原则”改为实行市场调节价。事实上，在2014年5月9日，工业和信息化部联合国家发展改革委发布的《关于电信业务资费实行市场调节价的通告》中，即对电信定价市场化作了相关说明。

“电信法”虽未出台，但是从电信条例修订中可见端倪。未来的“电信法”也必须依法推进行政审批制度改革和政府职能转变，发挥

好地方政府贴近基层的优势，促进和保障政府管理由事前审批更多地转为事中事后监管，进一步激发市场活力、发展动力和社会创造力。另外，由于出台法律确实太过于困难，所以在推进方式上可以参考“民法典”的编撰方式，可考虑先出台国家电信设施或信息化设施条例等，分步骤推进制定“电信法”。

（二）无线电法

1993年9月11日，中华人民共和国国务院、中华人民共和国中央军事委员会令第128号发布《中华人民共和国无线电管理条例》（以下简称条例），迄今已施行20多年。目前，涉及无线电管理的法律法规主要包括：1993年《无线电管理条例》、2010年《无线电管制规定》、2013年《无线电频率划分规定》等。其中，《无线电管制规定》也是由国务院和中央军委联合公布的。2014年5月，国务院法制办公布了《无线电管理条例》修改征求意见稿，但还在讨论修改之中。另外，还有《刑法》、《物权法》、《行政许可法》、《行政处罚法》等基础法律，也涉及无线电

管理事项。

无线电立法，有人提出在已有条例基础上修订，有人提出制定“无线电法”，殊可再论。但需要新法已成共识，一方面，1993年条例公布以来，随着多次国家机构的改革和调整，无线电管理体制也发生了很大变化，三级管理体制改成二级管理体制，且无线电管理机构也几经变化；另一方面，条例的有些规定现在看显然不再合适，如第四十三条规定违法情节严重的单位和个人，可处以不超过五千元的罚款的处罚明显偏轻，对于违法相对人起不到震慑作用，且条例对乱建公用移动通信基站、违规销售对讲机等新情况也没有进行规定。但是从现实看，同电信条例，立新法较难，修订现行条例更为可行。

总之，伴随着经济社会的不断发展和日益进步，特别是伴随着移动互联网、云计算、物联网、网络智能管理系统等的发展和成熟，各种无线电新技术和新业务在公众通信、广播电视、公安、安全、民航、铁路、航天、科研和国防等领域得到了日益广泛的应用，必将推

动全社会迈向新的社会治理模式。作为规范无线电有序发展的法律，我们认为，肩负着管理资源和推动发展的双重责任：一方面必须“管理好空中电波秩序”，营造良好的绿色电磁环境；另一方面要推动无线电频谱资源的充分高效利用，推动无线电应用产业的健康繁荣发展。这就是未来无线电立法的方向。

（三）互联网信息服务法

《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》明确提出，“加强互联网领域立法，完善网络信息服务、网络安全保护、网络社会管理等方面的法律法规，依法规范网络行为。”在互联网领域，目前我国仅《电子签名法》和全国人大常委会《关于维护互联网安全的决定》、《关于加强网络信息保护的决定》能被称为法律，其余规定多是法规或部门规章，甚至还有《中国互联网网络版权自律公约》、《中国互联网行业自律公约》这样的行业自律公约，效力层级明显偏低，且上述法律与比较系统、成熟、规范的法律相比，仍有一定距离。同时，近期发生的“快

播”侵权案、“双11”商标权之争、爱奇艺诉极客案、优酷诉金山案、爱立信诉小米案等行业典型案例，多是由知识产权掺杂着不正当竞争，要求必须加强互联网立法。

2000年9月20日国务院第31次常务会议通过《互联网信息服务管理办法》，但是15年过去了，互联网给我们带来了前所未有的改变，立法却并未及时跟进。科技史学家认为，互联网对人类社会的价值已超越蒸汽机革命、电气革命等技术革命范畴。近年来，我国互联网行业发展也处于“风口”，涌现出百度、阿里巴巴、腾讯、奇虎360、优酷、乐视、小米等一大批互联网企业，其发展速度、模式和遭遇的法律纠纷都成为行业热点，引起人们的广泛关注。加强互联网法治，特别是加强互联网信息服务的法律法规，既是行业发展的要求，也是时代赋予的历史使命。

《互联网信息服务管理办法》仅27条，根据2011年《国务院关于废止和修改部分行政法规的决定》修订过一次。其把互联网信息服务分为经营性和非经营性两类，通过

互联网向上网用户有偿提供信息或者网页制作等服务活动的为经营性信息服务，实行许可制管理，通过互联网向上网用户无偿提供具有公开性、共享性信息的服务活动的为非经营性信息服务，实行备案制管理。但考虑到电信条例或未来的电

信法、《互联网行业“十二五”发展规划》及未来规划、《规范互联网信息服务市场秩序若干规定》等已有规定，以及为了加强网络与信息安全，27个条文的管理办法显然已不足够，进行互联网信息服务法的立法工作已经势在必行。

表2 主要互联网立法及其他文件列表

序号	文件名称	主要内容或方向	发布时间
1	国务院《中华人民共和国计算机信息系统安全保护条例》	我国网络信息安全保障的纲领性文件，在此领域对国家各部门的职责分工予以规定。	1994年2月18日
2	国务院《中华人民共和国计算机信息网络国际联网管理暂行规定》	加强对计算机信息网络国际联网的管理，保障国际计算机信息交流的健康发展。	1996年2月1日
3	国务院信息化工作领导小组《〈中华人民共和国计算机信息网络国际联网管理暂行规定〉实施办法》	实施办法	1997年12月8日
4	国务院《互联网信息服务管理办法》	规范互联网信息服务活动，促进互联网信息服务健康有序发展。	2000年9月20日
5	国务院《中华人民共和国电信条例》	规范电信市场秩序，维护电信用户和电信业务经营者的合法权益，保障电信网络和信息的安全，促进电信业的健康发展	2000年9月25日
6	全国人大常委会《关于维护互联网安全的决定》	维护互联网安全	2000年12月28日

7	国务院《互联网上网服务营业场所管理条例》	加强对互联网上网服务营业场所的管理，规范经营者的经营行为，维护公众和经营者的合法权益，保障互联网上网服务经营活动健康发展，促进社会主义精神文明建设。	2002年9月29日
8	（国家食品药品监督管理局）《互联网药品信息服务管理办法》	加强药品监督管理，规范互联网药品信息服务活动，保证互联网药品信息的真实、准确。	2004年7月8日
9	《中华人民共和国电子签名法》	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	2004年8月28日
10	最高人民法院、最高人民检察院《关于办理利用互联网、移动通讯终端、声讯台制作、复制、出版、贩卖、传播淫秽电子信息刑事案件具体应用法律若干问题的解释》	司法解释	2004年9月1日
11	（信息产业部）《中国互联网络域名管理办法》	促进中国互联网络的健康发展，保障中国互联网络域名系统安全、可靠地运行，规范中国互联网络域名系统管理和域名注册服务。	2004年11月5日
12	（信息产业部）《非经营性互联网信息服务备案管理办法》	非经营性互联网信息服务备案管理。	2005年2月8日
13	（信息产业部）《互联网IP地址备案管理办法》	加强对互联网IP地址资源使用的管理，保障互联网络的安全，维护广大互联网用户的根本利益，促进互联网业的健康发展。	2005年2月22日
14	国家版权局、（信息产业部）《互联网著作权行政保护办法》	加强互联网信息服务活动中信息网络传播权的行政保护，规范行政执法行为。	2005年4月30日

15	国务院《信息网络传播权保护条例》	保护著作权人、表演者、录音录像制作者的信息网络传播权，鼓励有益于社会主义精神文明、物质文明建设的作品的创作和传播。	2006年5月18日
16	工业和信息化部《电子认证服务管理办法》	规范电子认证服务行为，对电子认证服务提供者实施监督管理。	2009年2月18日
17	工业和信息化部《电信网络运行监督管理办法》	加强电信网络运行监督管理，保障电信网络运行稳定可靠，预防电信网络运行事故发生，促进电信行业持续稳定发展。	2009年4月24日
18	工业和信息化部、国务院新闻办公室、教育部、公安部等12部门《关于建立境内违法互联网站黑名单管理制度的通知》	建立境内违法互联网站黑名单管理制度	2009年7月29日
19	工业和信息化部《通信网络安全防护管理办法》	加强对通信网络安全的管理，提高通信网络安全防护能力，保障通信网络安全畅通。	2010年1月21日
20	工业和信息化部《规范互联网信息服务市场秩序若干规定》	规范互联网信息服务市场秩序，保护互联网信息服务提供者和用户的合法权益，促进互联网行业的健康发展。	2011年11月29日
21	全国人大常委会《关于加强网络信息保护的決定》	旨在为互联网时代的个人信息保护装上“法律的盾牌”，为网络信息保护工作提供了上位法律支撑。	2012年12月28日
22	工商总局、工业和信息化部《关于加强境内网络交易网站监管工作协作积极促进电子商务发展的意见》	加强境内网络交易网站监管工作，协作积极促进电子商务发展。	2014年9月29日
23	国家互联网信息办公室《互联网用户账号名称管理规定》	加强互联网用户账号名称管理，提出“后台实名、前台自愿”的原则。	2015年2月4日

资料来源：赛迪智库政策法规所整理

（四）个人信息保护法

信息化和两化融合的快速发展，给国家带来经济腾飞，给个人也带来非常大的影响，正面影响是信息获取的便捷，负面影响便是个人信息保护问题。近些年，非常引人关注的如违法出售用户信息、“木马”窃取机主信息、网站收集网民隐私和信息，还有网络上“晒幸福”导致的个人信息泄露，甚至因个人信息泄露导致杀身之祸，等等，都显示出我国当前亟需解决个人信息保护立法缺失问题。

我们已经进入信息社会，“信息就是财富”成为常识，但个人信息保护法却长期缺位，使得信息社会中大量的侵权案件找不到法律依据，不能体现国家保护公民权利的立法初衷。我国没有专门的个人信息保护法，其他法律中个人信息保护的条款，不但散落在不同的法律部门，而且数量稀少，内容简单，范围狭窄，往往借助民法中的名誉权、荣誉权、隐私权、一般人格权或通讯自由权等条款作为侵害个人信息权的法律依据。特别是，现行法律没有信息跨境流通方面的规

制，缺乏与国际规则的接轨。一方面有的外国企业在我国非法收集、使用、交流我国公民的个人信息，严重侵害我国公民合法权益，甚至威胁到行业发展和国家安全；另一方面我国企业在国际经济中屡屡受挫，在某些行业被外国政府以保护个人信息不力为由排斥在竞争之外，致使我国企业丧失成长机会。我们建议，我国相关部门可以借鉴国际经合组织（OECD）《关于隐私保护与个人信息跨国流通的指针的建议》和美国、欧盟等国外立法经验，把个人信息保护立法作为持续推进信息化工作的重点之一。

个人信息保护立法，主要研究界定个人信息的范围、搜集个人信息目的恰当性、公民知情权等，明确信息搜集者和使用者的信息质量和安全责任，严格公共管理者对个人信息的保密和安全责任，完善个人信息被侵害后的请求权和追偿权等救济实现途径。通过对个人信息保护的研究和立法，寻找到个人信息安全与促进交易发展之间的合适的平衡点，做到二者的相互促进。

（五）电子商务法

电子商务对优化产业链的作用

日益凸显，现在两化融合与电子商务及现代物流发展已经紧密结合，不可分离。特别是2014年被称为电商立法元年，电子商务发展迅猛，给工业企业和行业发展注入新的动力，其发展潜力和前景广阔，对于优化资源配置，改善投资环境，提高经济运行质量与效益具有重要影响。电子商务立法都已经被相关部门提上日程，作为行业管理部门需要进一步加强研究，和相关部门一起推动立法进程。

电子商务法主要包括数据电文的形成与传递、电子支付、网络服务商、电子商务税收、电子认证及电子签名的立法及其配套，虚拟财产保护立法、电子商务知识产权立法、互联网金融立法、电子商务合同立法、互联网纠纷立法、网络零售与广告立法、知识产权交易立法、信息安全立法等。同时，要梳理《合同法》、《海商法》等相关规定，加强立法上协调一致，避免法律打架，还要加强归纳总结地方关于电子商务发展的规章、规划、意见，根据电子商务的特点完善配套立法，解决可能造成的法律纠纷。

（六）大数据法

国外实践已经表明，大数据对于经济决策、政治选举、国家安全、舆情分析等很多方面都意义重大。前期，我国相关部门通过促进信息消费扩大内需的意见、软件和信息技术服务业“十二五”规划等政策规划，对大数据发展进行了部署；并推动全国信息技术标准化技术委员会开展了大数据标准化的需求分析、标准体系框架研究及相关标准研制工作，向相关国际标准化组织提交了大数据研究提案；还利用项目资金等手段进行了前沿部署，关键技术产品的研发和产业化获得支持。但迄今为止，直接涉及大数据产业立法的项目还没有出炉。

正如“云”概念给计算机行业带来的影响，“大数据”也正给互联网行业乃至整个社会带来革命性的影响。随着各大互联网公司大数据战略的确定和实施，随之而来了诸多社会问题，亟待法律予以规范。主要包括大数据范围、大数据收集、大数据利用、大数据保护等问题。所谓大数据就是指“海量”数据，但是，在海量数据中什么数

据是大数据法调整的范围，什么数据可以收集的、什么是不能收集的，什么数据是用户允许后可以收集的、什么是只允许收集特征码不允许上传原数据，什么数据应该免费公开、什么可以收费营利等等，都需要法律的明确规定。

（七）政府信息化

2007年4月国务院公布《中华人民共和国政府信息公开条例》（以下简称《政府信息公开条例》或《条例》），实施以来，各级政府都积极按照信息公开条例，推进政务信息公开，取得了积极效果。我国各领域改革属于政府推进型、立法先行型模式，随着依法治国方略实施，在推进两化深度融合问题上，政府率先垂范作用依然不容小视，更应积极推进政府信息化。《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》明确提出，“加强行政执法信息化建设和信息共享，提高执法效率和规范化水平。”这就为下一步政府信息化提出了明确方向和要求。

首先，必须肯定《政府信息公开条例》对于推动政府信息化的积

极作用。但是，从实际情况来看离十八届四中全会决定提出的要求还相差甚远。如《条例》中没有明确规定公民的“知情权”，没有规定政府信息“以公开为原则，不公开为例外”原则；《条例》有关政府信息公开界限的规定过于模糊，不利于公民知情权的实现；《条例》设定“须有特殊需要”才能申请政府信息公开，在一定程度上阻碍了信息公开的启动；以及，举报和第三人异议制度过于简单等。由此，根据十八届四中全会决定新要求，《政府信息公开条例》亟需修改或制定新的政府信息化法，全面推进政府信息公开和政府信息化。

另外，从国际上各国政府信息化立法看，主要有两方面的内容：一方面是政府行政信息资源管理带来的立法问题，另一方面是建设电子政务所带来的管理和规制问题。政府信息化的立法推动了政府信息化的发展，在全社会形成垂范引领作用，进而带动两化深度融合发展。在内容上，主要涉及政府信息资源、政府信息内容、电子政务建设、技术标准和安全方面的政府信息法律制

度。我国相关部门可资借鉴。

当然，所有两化融合领域的立法都必须与我国宪法和法律相一致，不得违反宪法、法律等上位法的规定。特别是应该符合与行政管理有关的国家法律，如《立法法》、《行政诉讼法》、《行政复议法》、《行政许可法》、《行政处罚法》，以及《国家赔偿法》、《行政监察法》等。在当前立法不及的领域，努力推动部门规章或地方性法规先行先试，为推动层级更高的两化融合立法做好准备。

四、四点建议

以法治手段治理行业，推动两化深度融合发展，是当前和今后一段时期的重要任务。强化法治手段治理，首先要“立良法、树好规”，做好立法工作。只有扎实贯彻十八届四中全会依法治国决定，大力加强工业和信息化领域立法、强化执法和守法，通过深化改革，实现重点突破，才能推动信息化和工业化深度融合取得新进展。

（一）加快推动出台两化融合基本法

纵观世界发达国家和后起之

秀国家，都积极加强信息化立法，顺应信息时代发展要求，不断通过法治化治理手段巩固和强化竞争优势。如美国的《电子政务法》，日本的《IT基本法》，韩国的《信息化促进基本法》、《电子商务基本法》，印度的《信息技术法》等。我国一边要加强电子商务、信息安全、互联网治理等两化融合各领域的专门立法，同时，也许更重要的是，要着力推动“两化融合促进法”、“电信法”等基本法立法。一方面，以领域基本法的形式，明确和提高两化融合工作的层级，更好落实国家信息化发展战略；另一方面，为工业行业乃至全社会各领域开展的信息化提升进行宏观指导和顶层设计，为两化融合战略和改革政策提供法律依据，把贯彻党中央提出的改革应于法有据的要求落到实处。

（二）加强两化融合领域基本问题研究

立法必须以扎实的理论研究为指导，加快两化融合立法，必须加强两化融合领域重大性、基础性的问题研究。如当前两化融合领域，

社会对两化融合必要性、紧迫性、艰巨性以及推动两化深度融合的方向、重点、路径、方法仍存在很多不同认识和看法；产业基础薄弱，标准和知识产权缺失、关键器件依赖进口、集成服务能力弱、核心技术受制于人等问题突出；体制机制障碍较多，促进新技术新应用发展的法律法规亟待完善，政策措施协调配套不足、支持力度不大；等等。这些问题不解决，两化融合发展就无法顺畅和深入，两化融合立法也就成了无源之水无本之木。同时，标准问题、知识产权问题、创新应用制度保障问题等与立法本身就不可分割，也是直接的法律问题。

（三）结合互联网行业特点探索依法治理

当前，互联网行业风起云涌，大势已显，呈现井喷式增长，让很多其他工业行业面临被颠覆和重构的局面。推动行业健康持续发展，必须高度重视互联网的作用和影响。全面推进依法治国方略实施，要把依法治国贯彻落实到行业发展中，必须结合互联网行业特点，有针对性的进行立法和治理。一是通

过立法逐步为互联网企业进入传统行业扫除体制机制障碍，推动互联网金融、4G/5G规范应用、产业互联网等更好发展；二是加大治理力度维护互联网安全，一方面配合相关部门依法治理互联网空间，一方面积极落实《通信网络安全防护管理办法》和《关于加强电信和互联网行业网络安全工作的指导意见》等文件，推动网络安全立法。

（四）统筹做好工业各领域信息化工作

有效推进两化深度融合发展，必须坚持依法做好工业行业管理的各项工作。信息化已渗透在工业行业发展的各个领域，两化融合也体现在工业行业发展和管理的各个环节。主要有：一是用好各类促进两化深度融合的已有手段，如新型工业化产业示范基地创建、企业信息化技术改造等，做好标准制定、流程优化等；二是学习美国、新加坡等国家工业园区信息化方面的立法经验，构建推进智慧工业园区、智慧城市建设的法律和制度体系；三是加强财政、金融、税收、劳动等制造业优惠法律法规的修改完善，

推动做好工业企业信息化的总体设计、实施方案和政策支持；四是依托中国互联网与工业融合创新联盟等平台，做好融合创新、智能制造、制造业服务化、工业大数据等方面的标准规范体系建设、支持政策创新、信息技术国产化替代等工作。

加强立法工作是落实依法治国方略、积极推进两化深度融合的重要内容和方向。总之，正如苗圩部长在《全面推进工业和信息化系统

法治建设》一文中指出的，要结合工业转型升级、信息化和工业化深度融合等新形势新任务，以建设法治政府为目标，以科学界定管理职能、加强法律制度建设、严格执行法律规范、依法监督权力运行为着力点，全面提升工业和信息化领域法治水平。

（作者：栾群、周游）

国际观察：

国外推进信息化立法对我国的启示

国外没有直接的“两化融合”立法，但许多发达国家都根据战略制定了信息化立法。法律法规和政策文件是信息社会建设的重要内容之一，不断完善法律框架与政策体系，使信息化的建设有章可循、有法可依，为确保信息化工作的持续与稳定提供了制度基础和保障。

一、美国

美国是信息社会建设的倡导者和先行者，信息化发展战略是国家总体发展战略的重要组成部分。90年代初，美国信息化建设战略目标与推进思路逐步形成，即从规划、政策、示范推广、宣传培训、研究开发五个方面入手，占领信息技术研发和应用的制高点，提高信息占有、支配和快速反应能力，从而主导未来世界的信息传播，保持和扩大在信息化方面的整体优势。具体措施方面，美国政府非常重视信息政策法规的制定和完善。

一是围绕建设电子政府的目的，

推动出台《电子政务法》。1993年和1994年，美国就制定了国家信息基础设施行动计划和全球信息基础设施行动计划，将信息高速公路的建设作为施政纲领，计划投资4000亿美元建设由通信网、计算机、数据库和消费类电子产品组成的无缝、高速、多功能国家信息基础设施。随后，美国政府着手考虑建设电子政务，希望通过信息技术的应用改进政府组织，重组公共管理，实现办公自动化和信息资源的共享，使人们可以从不渠道取得政府信息和服务。因此，美国颁布实施了《电子政务法》，规定在联邦政府管理和预算办公室内设立一个联邦首席信息办公室主任席位，下设信息政策办公室和信息与规范事务办公室，目的是统筹政府各部门的电子政府管理、建设、监督、执法等工作，加强统一领导。同时，该法案还规定可以设立电子政府基金，使各部门的电子政府改

造、运行资金得到保障，从而推动电子政务建设。

二是围绕积极发展电子商务的目标，制定实施《电子签名法》。1996年底，克林顿亲自倡导成立跨部门的电子商务管理协调机构——美国政府电子商务工作组，负责制定有关发展电子商务的政策措施，并协调督促相关部门实施。接着，1997年公布了“全球电子商务框架”，提出了五项基本原则，确立了美国政府电子商务政策的基本框架。为进一步发展本国的电子商务，美国国会于2000年通过了《全球和全国商务电子签名法》（简称《电子签名法》），使电子签名与手写签名具有同样的法律效力。该法案试图为电子交易的可靠性和安全性提供一个法律框架，对政府的不适当干预进行限制，放弃对电子签字和认证的强制性规制方案，采取了自由化的和非歧视的市场导向方法。根据该法案规定，在该法案确定的标准得到遵守的前提下，即可赋予电子签名、电子合同和电子记录以法律上的确定性。

三是围绕促进信息产业发展，

制定出台相关法律法规。一方面，高度重视对信息和计算机方面的专利保护，通过了《域名保护法案》、《计算机软件保护法》、《数字千年版权法》等。另一方面，积极鼓励信息和计算机产业的发展，通过《半导体晶片法》等法律，促进并保护信息产业发展。另外，除了上述专门立法，美国联邦《统一商法典》等市场交易规则的基础制度架构搭建时，就已经为如《统一计算机信息交易法》等做好设计，这也许更值得我们学习和借鉴。

二、欧盟

面对全球信息化浪潮，欧盟也提出了建设信息社会的设想和战略规划。自欧盟宣布“信息社会计划后”，欧盟及其成员国陆续出台了涉及因特网、电信、卫星通讯、通信和信息服务市场等方面的政策，如《里斯本战略》、《电子通信服务的新框架》等。除这些政策性文件外，欧盟及其成员国根据各自的实际情况，也陆续发布了一系列用以规范和指导各国信息化发展的“指令”或者法律等，初步形成了由欧盟统一法律规范和各成员国法律规

范组成的信息化法律法规体系。

一是在电子商务领域，制定出台以《欧洲电子商务提案》为中心的法律体系。欧盟国家电子商务从20世纪90年代后期开始兴盛起来，为规范电子交易活动，保护消费者与经营者双方利益，欧盟出台了一系列法规，如1997年4月通过的《欧洲电子商务提案》，该方案对电子基础设施、商品销售流程、财务管理和税收缴纳系统等都进行了原则性的规定，提出政府必须为促进电子商务发展提供一个良好环境。此后，又分别通过了《电子商务指令》、《电子签名指令》等，以协调和规范电子商务市场、电子交易、电子商务服务提供者的责任等关键问题。各成员国作为主权国家，在欧盟统一法律规范的指导下，也制定了相关法律，如爱尔兰的《电子商务法》、德国的《数字签名法》、意大利的《数字签名法》等。

二是在信息安全领域，围绕《数据保护指令》出台系列法律法规。欧盟国家有大量个人数据保护和隐私保护规定。1995年颁

布实施的《数据保护指令》是欧盟数据保护法律的核心，它制定了一系列需要所有成员国实施的原则和规则，率先采用特别授权对存在的实质性投入而构成的数据库提供法律保护，建立了一种独立于版权法体系的数据库保护制度。2000年通过的《关于电子通信领域个人数据处理和隐私保护的指令》作为一般指令的补充，为电子通讯的所有方式明确规定了隐私条款。同时，《个人数据处理过程及个人数据自由流转过程中个人隐私保护指令》对网上贸易涉及的敏感性资料及个人数据也给予了法律保护。除此之外，各成员国针对个人数据保护和隐私保护，也有相关立法，如法国的《数据处理、数据文件及个人自由法》、德国的《联邦数据保护法》、英国的《1998年数据保护法》等。

三、韩国

韩国自20世纪90年代初开始推进信息社会的建设。经过危机与发展，韩国把握住了机遇，在信息社会建设中的许多方面取得了突破，成为新兴工业化国家迈向信息社会

的典范之一。韩国政府认为，建立法律法规和制定完善政策，创造良好的法制环境是顺利推进信息化建设的必要条件，一系列日益完善的法律法规为韩国信息化建设创造了良好的环境，也为信息化的稳步推进提供了强有力的保障。

一是以建立信息化建设推进体系为目标，制定《信息化促进基本法》。韩国政府为提升国家信息化程度，于1994年成立情报通信部，负责信息、通信与邮政等相关业务，并制定《信息化促进基本法》及通过《信息化促进基本法修正案》。该法案涵盖整个国家信息化事业的方向、目标及措施等，是推进国家信息化的根本保障和依据。在该法案的指导下，政府成立信息化促进委员会，具体指导制订国家信息化政策、信息化计划、监督计划执行。在此法案的基础上，政府陆续制定了“国家基础信息推动计划”、“Cyber-Korea21”、“e-Korea2006”、“u-Korea”等一系列国家信息化政策，为相关领域高速发展奠定了坚实的基础，目前拥有着领先全球的移动通信以及

宽带网络及服务。

二是在电子商务领域，建立了以《电子商务基本法》为核心的法律体系。随着韩国电子商务的迅速发展，韩国政府越来越意识到法制环境对韩国向数字化社会转型的重要意义，因而不断制修订相关法律法规，为电子商务发展和应用提供法律保障。1999年颁布、2002年修订的《电子商务基本法》，是韩国电子商务发展的基础法律框架，其主旨是通过澄清法律利害关系、保证电子交易的安全和可靠来促进全国经济发展，建立便利的电子交易框架。1999年制定、2001年修订的《电子签名法》则对电子签名的要求和程序及认证机构经营资格做出了规范，有力地推动了韩国电子商务持续快速发展。除此之外，《电子化学习产业促进法》、《电子商务用户保护法》等也是电子商务法律框架的重要内容。

三是在电子政务领域，形成了较为完善的电子政府法律体系。在推进电子政府发展的过程中，韩政府一直把完善相关的立法作为一项根本性的任务。韩国政府根据《信

息化促进基本法》，自1999年起，先后制定、修订了多部法律法规。如1999年颁布的《对公众机构的公众档案管理条例》，该条例是保证公众档案的统一化、电子化管理，并在国家机构如国民大会、政府机构、司法部门保留底档；2000年颁布的《数字内容管理条例》，主要是确保国家信息产业的基础设施，使得政府与企业都能够系统地使用所管理的信息知识资源；以及《关于推进行政部门的信息化以实现电子政府的条例》，主要内容是推进韩国电子政府建设，实现对公民的电子服务传递、提升政府部门的管理效率、提高政府运作透明度。同时，还修订了《公共机关保护个人情报法》等法律，加快了本国电子政府的法律制度建设。

四、芬兰

芬兰是一个北欧小国，但凭借持续的技术创新、灵活的政策创新和务实的教育创新，拥有了世界一流的信息与通信技术，实现了产学研用的良性循环，走出了一条信息化带动工业化的成功之路。芬兰政府十分注重发挥法律法规和政策

标准在信息化建设中的指导和约束作用，从成果方面看效果显著。根据世界经济论坛《全球信息技术报告》，芬兰在全球信息化程度排名方面连续多年位居前列。

一是立法促进政府信息化和保障公民网络权。芬兰在电子政务立法方面走在世界前列，2000年开始实施《行政管理电子送达法》，该法于2003年被《公共领域电子送达与联络法》所取代，被公认为是世界上最早的电子政府立法之一。芬兰还提出公民“网络权”或“宽带权”的概念，是世界上第一个通过立法来保证宽带接入为公民权利的国家。芬兰交通和通讯部曾宣布，政府的目标是，到2015年年底要让至少100Mbps速度的宽带接入成为芬兰人的法定权利。另外，芬兰还先后制定了《电信法》、《数据法》、《信息社会保护法》等一系列法律法规，使政府、企业、公民可以共同推进信息化进程和享受信息化成果，确保了信息化工作的持续与稳定。

二是非常重视电子商务立法。一方面，是一般性法律规定。原则

上涉及商业活动的法律法规均适用于电子商务领域，例如，在企业向消费者售卖商品（B2C）环节，无论通过何种方式，均适用芬兰《消费者权益保护法》。该法中关于“远程销售”、“营销”和“与顾客关系”等规定，均与电子商务活动直接相关。此外，为推动宽带网络普及，芬兰修订了《电讯市场法》；为加强保护隐私和信息安全，还修改了《电讯领域隐私权保护和电讯活动信息安全法》。另一方面，是特别法律规定。芬兰管理电子商务活动最主要的法律规范是《提供信息社会服务法》。该法案以欧委会2000年6月出台的《电子商务指令》为基础，并在交易中介规则方面增加了芬自身的一些规定。此外，在某些商业交易活动中，《电子识别和电子签名法》也适用。

五、启示与借鉴

一是政府在信息化立法方面必须做到垂范引领。本研究所涉猎的国外信息化情况，几乎各国都有政府信息化的立法内容。政府作为社会各项事业的管理者和推进者，

要以立法的形式规范社会信息化发展，自己必然也要在立法约束的范围之内。这既是建设法治政府的要求，也是推进信息化工作管理实施自身的要求。

二是必须依靠市场手段推进信息化发展。一方面，加强市场经济基础性立法，如美国《统一商法典》和《合同法》就为市场经济行为的信息化预留空间并与其他信息化推进立法保持一致；另一方面，尤其重视电子商务立法，电子商务已经是信息时代的必然趋势，但由于信息手段不成熟和新模式新技术不断涌现会导致乱象丛生，也需要立法加强规制。

三是信息化立法要体现以人为本。只有以人为本发展信息化，才能最终推动产业发展。一方面，加强网络安全或信息安全立法，没有安全就没有发展。这是信息化发展伴生的最重要的问题，而且随着信息技术和网络技术的深化发展，信息安全已经广泛影响到公民和企业的日常活动和利益，甚至影响到国家安全。另一方面，保障信息化相关的公民基本权利。保障公民基本权

利既是法律的根本目的，也是产业持续健康发展的基础。在“以人为本”原则下，个人、企业、社会、政府才能形成发展的观念共识，共同推动信息化和相关产业发展。

另外，信息化和全球化相互交融、相互促进，加强信息化立法的国际合作是必然趋势。当然，信息化立法最终还要立足国情，制定适合本国的信息化法律法规。如我国信息化建设不断取得新突破，但全

球信息化程度排名却持续下滑，就既反映出我国信息化发展水平与发达国家确实存在差距，但还反映出我国人口基数大和区域发展不平衡等，这与芬兰、瑞典、新加坡等信息化排名靠前但国土较小国家显然国情不同，立法上当然也就不能照搬照抄了。

（作者：童红娟、栾群）

法治解读：

解读十八届四中全会《决定》中的“依法行政”

2014年10月，党的十八届四中全会通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，以依法治国为主题，这在党的全会历史上尚属首次。全会明确提出“深入推进依法行政，加快建设法治政府”，从立法、重大行政决策、行政裁量权、政务公开等方面，系统深入规定了权力行使应当遵循的原则、程序和制度要求，奏响了进一步规范权力、建设法治政府的最强音。那么，对于工业和信息化部等行政机关而言，面对依法行政、建设法治政府等由理念宣贯到细化落实，行政权被持续收紧和规范，如何做到既符合依法行政新要求，又能顺利有序推进行业管理工作？

一、《决定》直指依法行政中存在的突出问题

一是当前立法体系和体制方面存在诸多弊端。四中全会首提“良法”概念，“良法是善治的

前提”，但当前立法质量仍亟待提高。某些领域法律制度不够完善，法律的引领作用还没有充分发挥出来。立法全过程的公正、公平、公开尚未完全实现。二是重大行政决策缺乏法定程序和责任追究机制。决策运作不完全符合宪法法律要求，缺少必经的专家论证、合法性审查、集体讨论等法定性程序，决策时的整体配套、决策后的法律责任追究制度缺失。三是某些行政行为存在自由裁量权过大问题。在行为方式选择、行政处罚种类和幅度、情节认定等环节存在着大量自由裁量权空间。某些行政自由裁量权范围过大，使权力寻租成为可能。四是政府信息公开执行效果不佳。以前政府信息“以不公开为常态、以公开为例外，以结果公开为常态、以过程公开为例外”，由此引发了大量行政复议和行政诉讼。

二、主要原因分析

一是立法模式和机制上存在

漏洞。部门主导立法模式，不可避免地在法律法规中留下行政管理思维和部门利益的影响，难以贯彻公正、公平、公开的要求，反而固化部门利益。同时，立法机制上法律起草与审议工作在一定程度的脱节，也造成立法、执法不分，难以形成有效制衡。二是观念上、现实中干扰科学决策的因素影响较大。受“人治”观念以及形式主义、官僚主义等影响，有的重大决策不按规则程序、躲避群众监督，导致以言代法、以权压法和干涉下级机构正常履职等。决策以绩效考核或领导意志优先，无法保证决策科学性。三是行政执法中缺乏明确、统一的行政裁量权基准制度设计。裁量权基准是对法律法规的量化，对公正执法、合理行政意义重大。“权力一直到遇见有界限的地方才休止”，缺乏明确、统一的行政裁量权基准，必然会导致自由裁量权过大问题。四是主动公开信息动力不足，依申请公开信息缺乏制度保障。整体上，政府信息公开的软硬件技术条件、资金和人才条件不够完备，有的部门主动公开信息动力

不足。虽然政府信息公开条例已实施，但缺少法律层面的制度保障，依申请公开的信息质量较低，以涉密为由拒绝公开的空间较大。

三、几点建议

随着我国改革开放持续推进，经济体量、社会问题积累到一定程度，到了必须进行体制机制层面改革的“治本”阶段。下一步为更好贯彻落实十八届四中全会精神，我们建议：

一是调整改变部门主导立法的模式。要改变立法理念，运用法制思维和改革精神开展立法工作。健全立法机关主导、社会各方有序参与的立法方式，避免形成“部门利益”。二是健全依法决策机制。全会提出将公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定确定为重大行政决策法定程序。行政机关在制定政策、出台决定时，上述内容将成为“必选动作”，否则将承担法律责任。三是建立健全行政裁量权基准制度。通过明确原则和标准，根据各地实际情况，定性与定量相结合，建立健全基准制度。为各种行政自由裁量

权做系统性的统筹指导，避免执法标准不一造成的不公现象。四是全面推进政务公开。按照四中全会精神，政务公开“坚持以公开为常态、不公开为例外的原则”，将决策、执行、管理、服务和结果都明确纳入应予公开的范围，倒逼行政

机关严格依法行政。同时推行政府权力清单，清理非行政许可类的审批项目和规范性文件，确保权力在阳光下运行。

（作者：栾群、王致远）

赛迪智库是中国工业和信息化领域的知名思想库，直属于国家工业和信息化部中国电子信息产业发展研究院。自成立二十余年以来，秉承“面向政府，服务决策”的宗旨，赛迪智库专业从事软科学研究工作，积极开展基础研究、预先研究和对策研究，致力为政府提供决策咨询和支撑服务。研究领域既注重发展规划、产业政策、产业科技、产业经济，又突出信息化、电子信息产业和软件服务业，同时涵盖装备工业、消费品工业、原材料工业和工业节能。目前，赛迪智库总部设在北京，并在上海、广州和深圳等地设有分支机构，拥有400余名专业研究人员，业务网络覆盖全国200多个大中型城市。

详情请浏览网站：www.ccidthinktank.com

北京

地 址：北京市海淀区万寿路27号院电子大厦4层
邮 编：100846
联系人：刘 颖
电 话：0086-10-68200552
传 真：0086-10-68200534
邮 箱：liuying@ccidthinktank.com

广州

地 址：广州市先烈东路190号粤海凯旋大厦10层
邮 编：510000
联系人：林 紧
电 话：0086-20-83557153/5703
传 真：0086-20-83556491
邮 箱：Linjin@ccidgroup.com

上海

地 址：上海市浦东新区亮秀路112号浦东软件园Y1座408室
邮 编：201203
联系人：张天翼
电 话：0086-021-64689608
传 真：0086-021-64689205
邮 箱：zhangty@ccidconsulting.com

深圳

地 址：深圳市南山区深南大道西10168号佳嘉豪商务大厦6C
邮 编：518052
联系人：王三义
电 话：0086-18665897695
传 真：0086-0755-21673996
邮 箱：sevice-sz@ccidconsulting.com

工业和信息化部赛迪研究院

《政策法规研究》编辑部

编辑部：工业和信息化部赛迪研究院

通讯地址：北京市海淀区万寿路27号电子大厦4层

邮政编码：100846

联系人：刘颖 董凯

联系电话：010-68200552 13701304215

010-68207922 18701325686

传 真：010-68200534

网 址：www.ccidthinktank.com

电子邮件：liuying@ccidthinktank.com

