

编者按：没有网络安全就没有国家安全，没有信息化就没有现代化。党的十八大以来，我国加强以法律手段切实保障国家网络安全，互联网法治体系构建不断加速，网络治理法治化进程阔步前进。在《网络安全法》正式施行之际，本报约请学者就我国网络法治建设的相关问题进行探讨。

依法保护关键信息基础设施

□ 刘金瑞

2017年6月1日,《中华人民共和国网络安全法》(以下简称《网络安全法》)正式生效实施,该法第三章第二节专门规定了“关键信息基础设施的运行安全”,这是在我国立法中首次明确规定关键信息基础设施的定义和具体保护措施,对于切实维护我国网络空间主权与网络空间安全具有重大意义。

习近平总书记指出:“金融、能源、电力、通信、交通等领域的关键信息基础设施是经济社会运行的神经中枢,是网络安全的重中之重,也是可能遭到重点攻击的目标。”从世界范围来看,各个国家网络安全立法的核心就是保护关键基础设施。我国《国家安全法》第25条明确规定,“实现网络和信息核心技术、关键基础设施和重要领域信息系统及数据的安全可控”,明确要求保护关键基础设施和重要领域信息系统。《网络安全法》明确规定关键信息基础设施保护,既是我国网络安全严峻形势的迫切需要,也是切实贯彻《国家安全法》的必然要求。

明确界定了关键信息基础设施的内涵。《网络安全法》对于关键信息基础设施的定义采用了“列举+概括”的形式。所谓“关键信息基础设施”是指“公共通信和信息服务、能源、交通、水利、金融、公共服务、电子政务等重要行业和领域,以及其他一旦遭到破坏、丧失功能或者数据泄露,可能严重危害国家安全、国计民生、公共利益的”信息基础设施。该定义将关键信息基础设施保护提升到维护国家安全和公共安全的高度,既突出了保护重点,避免将过多信息系统纳入监管而增加某些主体负担,也有利于统筹安排关键信息

基础设施保护的立法体系。

规定了关键信息基础设施分行业、分领域主管部门负责制。负责关键信息基础设施安全保护工作的部门要按照国务院规定的职责分工,分别编制并组织实施本行业、本领域的关键信息基础设施安全规划,指导和监督关键信息基础设施运行安全保护工作。这既明确了相关主管部门要在职权范围内切实履行保护关键信息基础设施的职责,也规定了分行业、分领域制定专门保护规划的基本工作方法。此外,《网络安全法》还明确规定,无论是哪个行业和领域的关键信息基础设施,都应当确保其具有支持业务稳定、持续运行的性能,并坚持安全技术措施“三同步”的原则,即应该保证安全技术措施实现“同步规划、同步建设、同步使用”。

规定了关键信息基础设施运营者日常的安全维护义务。在日常安全维护方面,关键信息基础设施运营者既要遵循安全等级保护制度和技能考核;对“系统”的安全义务包括设置专门的管理机构和负责人、对负责人和关键岗位人员进行安全背景审查、定期对从业人员进行教育培训和技能考核;对“系统”的安全义务包括对重要系统和数据库进行容灾备份、制定网络安全事件应急预案并定期组织演练等。此外,对于关键信息基础设施整体安全性和可能存在的风险,《网络安全法》还规定了定期检测评估制度。关键信息基础设施的运营

者应当自行或者委托网络安全服务机构对其网络的安全性和可能存在的风险每年至少进行一次检测评估,并将检测评估情况和改进措施报送相关负责关键信息基础设施安全保护工作的部门。

规定了关键信息基础设施运营者特殊的安全保障义务。鉴于关键信息基础设施的重要性,法律对于其供应链安全 and 数据留存传输作出了特殊规定,即关键信息基础设施的运营者采购网络产品和服务,可能影响国家安全的,这些网络产品和服务应当通过国家安全审查。这一审查是《国家安全法》第59条规定建立的国家安全审查制度的一部分,属于对影响或者可能影响国家安全的“网络信息技术产品和服务”的审查,由国家网信部门会同国务院有关部门组织实施。此外,采购这些网络产品和服务时,关键信息基础设施运营者应当按照规定与提供者签订安全保密协议,明确安全和保密义务与责任。对于关键信息基础设施运营中收集和产生的个人信息和重要数据,规定运营者应当将其存储在我国境内。因业务需要,确需向境外提供的,应当按照国家网信部门会同国务院有关部门制定的办法进行安全评估,通过安全评估的数据才可以向境外提供。

规定了国家网信部门保护关键信息基础设施的职责范围。国家网信部门负责统筹协调各有关部门确保关键信息基础设施的安全,具体可以采取下列措施:对关键信息基础设施的安全风险进行抽查检测,提出改进措施,必要时可以委托网络安全服务机构对网络存在的安全风险进行检测评估;定期组织关键信息基础设施的运营者进行网络安全应急演练,提高应对网络安全事件的水平和协同配合能力;促进有关部门、关键信息基础设施运营者以及有关研究机

构、网络安全服务机构等之间的网络安全信息共享;对网络安全事件的应急处置与恢复等,提供技术支持与协助。此外,《网络安全法》规定了国家机关履行网络安全保护职责所获取的相关信息用途特定原则,即这些信息只能用于维护网络安全的需要,不得用于其他用途。这意味着国家网信部门和有关部门在关键信息基础设施保护中获取的信息,只能用于维护网络安全的需要,不得用于其他用途。国家有关部门获取的信息,可能涉及企业的商业秘密和个人的隐私信息,明确禁止国家有关部门将获得的信息用于非国家安全的目的,可避免国家有关部门因泄露相关信息而侵害当事人合法权益,也有利于鼓励当事人打消顾虑而与有关部门在维护网络安全方面充分展开合作。

总之,《网络安全法》作为我国网络安全领域的基本立法,明确规定了关键信息基础设施的定义、行业主管部门负责制、运营者的安全保护义务、国家网信部门的职责范围,为我国关键信息基础设施保护立法提供了基本的制度框架,也为国务院制定配套行政法规提供了立法授权。

习近平总书记强调,虽然我国网络信息技术和网络安全保障取得了不小成绩,但同世界先进水平相比还有很大差距。我们只有统一思想、提高认识,加强战略规划和统筹,才能加快推进网络强国建设的各项工作。《网络安全法》的正式实施,就是我国加强网络安全建设的突出成果。随着相关配套法律制度的完善健全,必将极大地推动我国关键信息基础设施保护立法的进展,进一步促进我国关键信息基础设施保护水平的提升,有利于切实提高维护我国网络空间安全的能力,把网络强国建设不断推向前进。

党的十八大以来,在我国的网信事业布局中,法治建设始终占据重要地位。习近平总书记在《关于〈中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定〉的说明》中指出,“如何加强网络法治建设和舆论引导,确保网络信息传播秩序和国家安全、社会稳定,已经成为摆在我们面前的现实突出问题”。在习近平总书记系列重要讲话精神和新发展理念指引下,我国网络治理法治化的探索不断深入,取得了卓越成就。

完善网络安全法律体系

今年6月1日起正式施行的《中华人民共和国网络安全法》是我国网络安全领域的第一部基础性法律,明确了维护网络空间主权和国家安全的立法宗旨,加强了网络运行、关键信息基础设施、网络数据、网络信息安全保障,明确了网络安全监管体制以及监测预警和应急处置制度,强化了网络安全法律责任,奠定了中国网络安全保护和网络空间治理的基本框架,是引导我国网信事业沿着健康安全轨道运行的重要指南。

2017年3月15日第十二届全国人民代表大会第五次会议通过的《民法总则》明确对个人信息、数据、虚拟财产予以保护。此外,最高人民法院、最高人民检察院、公安部出台了《关于办理刑事案件收集提取和审查判断电子数据若干问题的规定》《关于办理电信网络诈骗等刑事案件适用法律若干问题的意见》等司法解释。国家互联网信息办公室、工信部、交通运输部、文化部、国家工商行政管理总局、国家食品药品监督管理总局、银监会等部门出台了多个规章,对互联网信息搜索、移动互联网应用程序、网络直播、网约车、网络表演、网络广告、移动智能终端应用软件、网络食品、电信诈骗、网络借贷等领域的网络重点问题及时依法进行规范和治理。未来,我国还将围绕《网络安全法》的实施陆续出台一系列配套法规规章,进一步完善我国网络安全法律体系。

严厉打击网络犯罪行为

2015年8月29日通过的《刑法修正案(九)》针对网络犯罪作出了进一步细化;规定了利用信息网络实施犯罪行为的细则;规定编造、传播虚假信息的行为构成犯罪;规定网络信息犯罪举证难的,法院可以要求公安机关提供协助。这就为依法打击网络犯罪提供了基本法律依据。

2016年4月19日,习近平总书记在网络安全和信息化工作座谈会上指出,“网络诈骗案件越来越多,作案手段花样翻新,技术含量越来越高。这也提醒我们,在发展新技术新业务时,必须警惕风险蔓延”。2016年9月,最高人民法院、最高人民检察院、公安部、工业和信息化部、中国人民银行、中国银行业监督管理委员会联合发布了《关于防范和打击电信网络诈骗犯罪的通告》,提出了一系列从源头防范的举措并明确了打击目标,指出电信网络诈骗犯罪是严重影响人民群众合法权益、破坏社会和谐稳定的社会公害,必须坚决依法严惩。要求凡是实施电信网络诈骗犯罪的人员,必须立即停止一切违法犯罪活动。

2016年12月20日,最高人民法院、最高人民检察院、公安部联合发布了《关于办理电信网络诈骗等刑事案件适用法律若干问题的意见》,提出了依法惩处电信网络诈骗的总体要求,明确了依法从重处罚的具体内容、进一步确定了诈骗“数额巨大”和“数额特别巨大”的标准、坚持了全面惩处关联犯罪的原则、准确认定了共同犯罪与主观故意的区别、依法确定了案件管辖及证据的收集和审查判断并提出了涉案财物的处理规则等内容。

积极营造网络清朗空间

习近平总书记指出,网络空间是亿万民众共同的精神家园;

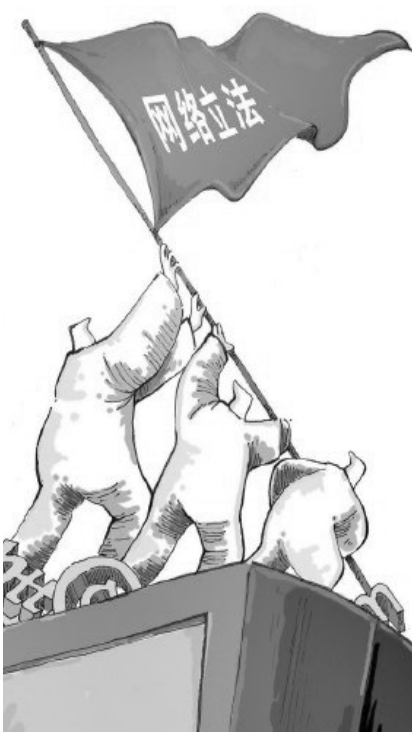
我国网络法治建设稳步推进

□ 王小艳

网络空间天朗气清、生态良好,符合人民利益;网络空间乌烟瘴气、生态恶化,不符合人民利益。近年来,针对网络空间的一些“乱象”,我国采取强力措施,进行有效的规范与治理。例如加强对网络直播行为的监管。网络直播作为一种新兴传播形式,为草根“造星”提供了新舞台,但在迅猛发展的同时,也不断出现各种问题。2016年11月,国家互联网信息办公室发布了《互联网直播服务管理规定》,明确禁止互联网直播服务提供者以及使用者不得利用互联网直播服务从事危害国家安全、破坏社会稳定、扰乱社会秩序、侵犯他人合法权益、传播淫秽色情等法律法规禁止的活动,并不得利用互联网直播服务制作、复制、发布、传播法律法规禁止的信息内容。《互联网直播服务管理规定》要求直播平台 and 直播发布者都必须依法拥有互联网新闻信息服务资质,同时明确从事新闻信息直播及其互动内容服务,必须执行“先审后发”制度,以最大限度地降低网络生产端口上保证内容的真实性 and 正面性以及公众的知情权,遏制不良信息传播所带来的恶劣影响等。此外,2016年6月,国家互联网信息办公室发布《移动互联网应用程序信息服务管理规定》,加强了对移动互联网应用程序提供者和互联网应用商店服务提供者行为的规范;同时期发布的《互联网信息服务搜索服务管理规定》,明确了互联网信息搜索服务提供者的权利义务;2016年7月,国家工商管理总局公布了《互联网广告管理暂行办法》,对互联网广告的性质、主体、行为、罚则等作出科学全面规定,对网络领域的各类行为进行严格规范,着力营造良好的网络环境。

网络绝不是法外之地。互联网的开放与自由,并不意味着它可以肆意妄为。党的十八大以来,我国的互联网治理鲜明体现了法治思维,而互联网法治体系的不断完善,极大地丰富了中国特色社会主义法治体系内容,也对全面推进依法治国提出了新的挑战。今后,我们需在适应互联网开放、包容等特点的基础上,进一步加强立法工作的针对性,完善相关的机制建设,强化网络平台与个人的自律,推动我国网络治理法治化水平不断提升。

网络治理法治化是依法治国的应有之义



□ 于雯雯

网络治理法治化是全面推进依法治国的应有之义,也是“发展网络经济,建设网络强国”战略部署的坚实保障。互联网治理过程中,无论是政府监管、行业自律还是社会自治,都需要在法治化的基本轨道上运行,用法律来衡量、规范、引导网络空间中的人际行为和关系,促进互联网空间的健康、有序发展。

互联网法治是现实社会治理逻辑向网络空间的自然延伸

法治是人类政治文明的重要成果,

是现代社会的的基本运行框架。习近平总书记明确指出:“‘立善法于天下,则天下治;立善法于一国,则一国治。’全面推进依法治国是关系党执政兴国、关系人民幸福安康、关系党和国家长治久安的重大战略问题。落实好这项重大战略任务,对推动经济持续健康发展、维护社会和谐稳定、实现社会公平正义,对全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴,都具有十分重大的意义。”

当前,网络空间已发展成为现实社会中人们互动联系的特殊场域,并且随着互联网、移动互联网与线下经济、企业管理、公共服务等联系的日益紧密,网络空间的现实性特征愈加明显。面对这一新的社会交往空间,人类历史不断积累的法治理论与方式会自然地向其中延伸,人们在网络空间中的行为与关系同样应当受到法律规范的调整与约束。习近平总书记在中央网络安全与信息化领导小组第一次会议上指出,我们需要抓紧制定立法规划,完善互联网信息内容管理、关键信息基础设施保护等法律法规,依法治理网络空间,维护公民合法权益。党的十八大以来,《国家信息网络安全专项立法规划2014—2020》顺利出台,全国人大常委会先后制定了多部法律、发布多项决定,相关司法解释也陆续出台,我国网络法治建设正在稳步推进。

互联网法治是国家主权在网络空间的重要体现

立法权的行使是国家主权的重要内容。网络空间是人类智慧的创造,它突破了物理空间的限制,扩展了人类交往的时间和空间。尽管网络空间的一些特点对国家主权理论提出了一定挑战,如网络空间的边界不能像地理疆域那样易于划分,给国家管辖权的划分造成了困难;网络跨境交易所导致的国家关税征

收困难给国家经济主权的行使造成了障碍;网络多元文化形成的文化冲突给国家文化主权造成了冲击等,但国家的存在及其对网络架构和网络参与者的属地管辖使国家主权理论获得了历史性的发展,以适应网络主权的要求,并通过国家或地区间的合作来解决跨境带来的法律问题。互联网法治直接体现了国家通过行使立法权来主张和行使网络空间的主权,并通过法律制度的竞争与输出来促进网络空间中国家利益的实现。

在国际层面,网络的互联互通与跨国性对互联网全球治理提出了更高要求。主权国家参与互联网全球治理体制的构建与治理规则的制定是其行使主权的重要体现。对此,我国立足于发展现实和实践需求,重视和积极参与互联网治理的国际活动,同时积极主办和组织互联网治理的国际活动,在有关互联网发展与治理的国际平台上积极提出、丰富我国的基本立场和观点。2015年12月,习近平总书记在第二届世界互联网大会上系统提出了中国在互联网发展方面的“四项原则”和“五点主张”。其中,“四项原则”包括:尊重网络主权、维护和平安全、促进开放合作、构建良好秩序。“五点主张”包括:加快全球网络基础设施建设,促进互联互通;打造网上文化交流共享平台,促进交流互鉴;推动网络经济创新发展,促进共同繁荣;保障网络安全,促进有序发展;构建互联网治理体系,促进公平正义。会议还发布了《乌镇倡议》,在推动互联网国际治理方面,支持政府、企业、民间组织、技术社群、学术界、国际组织和其他利益相关方根据各自的角色和职责发挥更大作用,打造网络空间命运共同体。可见,我国始终坚持和尊重各国在网络空间中的主权,坚持自由与秩序、发展与治理并重。一方面,支持和发展信息基础设施建设和互联网产业创新发展,加快网络普及与互联互

通,促进网络文化交流;另一方面,始终致力于维护网络和平安全,构建和平、安全、开放、合作的网络空间,建立多边、民主、透明的全球互联网治理体系。

互联网法治是网络空间中利益平衡与价值协调的必然要求

如同现实社会交往中存在着不同的利益诉求与价值追求一样,网络空间中也有着利益与价值的冲突,并且可能表现得更加错综复杂。而协调不同利益与价值的方式主要有两种:一种是通过法律的安排为各方设定可接受的行为规范和边界,满足其对行为稳定性和可预期性的要求,并以国家强制力保障法律规范能够得到执行和遵守。这种方式比较公平和强效,但是可能带来较高的运行成本。另一种是利益相关者协商确定。主要包括网络社区公约、网络自律公约、网络舆论导向等,通过地位平等的利益相关主体的参与、协商与妥协形成契约或达成共识,从而实现网络空间中的自律与自治。在目前的互联网产业相关法律建设实践中,行业自治非常重要。通常情况下,法律并不介入平等主体间基于意思自治而对自身利益进行的合理安排。但是,自治与法治并不是两个平行的系统,网络空间中的社会自治亦应当在法治化的基本框架内来实现。近年来,我国加快了相关立法进程,形成了集群性强、层级较高、保障有力和理念创新的互联网法律规范体系,涵盖互联网基准、互联网管理、网络犯罪打击和网络经济促进等互联网治理领域。这些法律法规除了通过刚性规则来惩治、威慑互联网违法犯罪行为以外,更注重的是发挥法治的引领和规范作用,按照全民守法的要求引导网民遵法守法,做中国好网民。