全国人大法律委员会关于《中华人民共和国电子签名法（草案）》修改情况的汇报

　　——2004年6月21日在第十届全国人民代表大会常务委员会第十次会议上　　全国人大法律委员会副主任委员　王以铭　　全国人民代表大会常务委员会：　　十届全国人大常委会第八次会议对电子签名法(草案)进行了初步审议。会后，法制工作委员会将草案印发各省(区、市)、中央有关部门和部分企业、研究机构征求意见。法律委员会、财经委员会和法制工作委员会共同召开座谈会，听取中央有关部门和部分企业、专家的意见。法律委员会、法制工作委员会还就草案有关问题到上海进行调研。法律委员会于6月8日召开会议，根据各方面的意见，对草案进行了逐条审议。国务院法制办、信息产业部的负责同志和财经委员会有关同志列席了会议。6月16日，法律委员会召开会议，再次进行了审议。现将主要修改意见汇报如下：　　一、按照草案第一条规定，制定本法的目的是为了保障电子商务交易安全、促进电子商务的发展。草案第二条规定：“商务活动中使用电子签名、数据电文的，适用本法。”对此，有两种意见。有些常委委员和地方、部门认为本法的适用范围限于电子商务活动是适当的，并建议将本法的名称修改为商务电子签名法。有些常委委员和地方、部门、专家则提出，本法的适用范围限于商务活动显得过窄，应包括所有使用电子签名的领域。法律委员会、法制工作委员会经同国务院法制办、国务院信息办、信息产业部共同研究认为，制定本法的主要目的是为了规范电子签名行为，确立电子签名的法律效力。目前，电子签名主要是在电子商务活动中使用的。随着信息化水平的不断提高，在政府部门实施一些经济、社会事务的管理中，也开始采用电子手段，如电子报关、电子报税、电子年检以及依据行政许可法规定采用数据电文方式提出行政许可申请等，这些也都涉及电子签名的法律效力问题，同样需要适用本法的有关规定，而不必再另行单独制定法律。基于这些情况，本法的适用范围应有一定的前瞻性和包容性，即主要适用于商务活动，但又不限于商务活动。同时，考虑到经济、社会等方面的行政管理活动中使用数据电文、电子签名的特殊情况，需要授权国务院依据本法制定政务活动和其他社会活动中使用电子签名、数据电文的具体办法。据此，法律委员会建议将草案第一条修改为：“为了规范电子签名行为，确立电子签名的法律效力，维护有关各方的合法权益，制定本法。”并将草案第二条删去。同时，建议将草案第三十六条第一款修改为：“国务院或者国务院规定的部门可以依据本法制定政务活动和其他社会活动中使用电子签名、数据电文的具体办法。”　　二、草案第二十七条规定：“电子认证服务提供者应当妥善保存与认证相关的信息，信息保存期限至少为电子签名证书失效后2年。”有的常委委员、地方、部门和专家提出，这一条对失效电子签名证书相关信息的保存期限规定过短，应适当延长。法律委员会赞成这一意见。经了解国外对这个问题的规定，有的规定为七年，有的规定为五年，有的规定为四年。借鉴国外做法，法律委员会经同国务院法制办、国务院信息办、信息产业部研究，建议将这一条规定的“二年”修改为“五年”。　　三、草案第三十六条第二款规定：“最高人民法院、最高人民检察院可以制定司法活动中使用电子签名、数据电文的具体办法。”有的常委委员和部门、专家提出，司法机关内部公文使用电子签名、数据电文的问题，法律不必规定；涉及电子签名、数据电文在诉讼活动中作为证据使用的问题以及诉讼活动中有关法律文书可否使用电子签名、数据电文的问题，应由法律规定，不宜由最高人民法院和最高人民检察院规定。法律委员会赞成上述意见，建议删去这一款。　　下面还有三个问题需要汇报：　　一是关于本法的立法必要性和立法时机是否成熟的问题。在常委会初次审议中，许多常委委员认为，目前制定电子签名法是必要的、适时的，建议尽快颁布实施。有些常委委员则认为，目前网上交易的安全性还存在问题，我国电子商务交易的数额也比较小，制定电子签名法的时机还不成熟。还有的常委委员提出，解决电子签名问题最好先由国务院制定一个行政法规。法律委员会、法制工作委员会会同财经委员会、国务院法制办、国务院信息办、信息产业部等部门认真研究了常委委员的审议意见，并多次组织专家和有关单位研究论证，认为：目前，我国电子商务交易量虽与传统商务相比数额还比较小，但发展迅猛，数据电文、电子签名在电子商务等活动中得到日益广泛的应用。但是，由于现行法律对数据电文和电子签名的效力等法律问题缺乏相应规定，使电子商务的发展遇到法律障碍。为了解决类似问题，包括发达国家和发展中国家、地区在内的60多个国家和地区都已经制定了各自的电子商务、电子签名的法律。在借鉴国外电子签名立法例的基础上，尽快制定我国的电子签名法，确立可靠的电子签名的法律效力和法定标准，规范电子认证行为，以促进电子商务和电子政务的发展，是必要的。关于目前保证电子签名可靠性的技术是否成熟的问题，有关部门和专家认为，目前在国内外电子签名中广泛使用的非对称密钥加密的数字签名技术，已经比较成熟，使用这一技术签名后对签名以及经签名的特定数据电文的改动都是能够发现的。当然，随着技术的不断进步，今后还可能有更先进更可靠的电子签名技术被采用。草案借鉴联合国电子签名示范法确立的“技术中立”原则，只规定了作为可靠的电子签名应达到的标准，没有限定使用哪一种技术来达到这一标准，这就为今后新技术的使用留下了法律空间。关于可否先由国务院制定电子签名行政法规的问题，考虑到电子签名立法需要确立数据电文、电子签名在民商事活动中的法律效力，明确其在仲裁、诉讼活动中的证据力，按照立法法的规定，这些事项应由法律规定，不宜由行政法规规定。因此，法律委员会建议还是以制定法律为好。　　二是关于对电子认证机构的监督管理问题。有的常委委员、地方和部门提出，从一些发达国家的经验看，对电子认证机构的监督管理，主要应发挥市场引导和行业自律的作用，依靠市场竞争，促使认证机构提高认证服务质量和信誉，政府不应过多介入。有的常委委员和地方、部门则提出，为了保证电子认证机构以公正第三方的身份对电子签名提供真实可靠的认证服务，应当发挥政府的主导作用，加强政府部门对电子认证服务的监督管理。有的常委委员提出，草案对电子认证机构监督管理的规定还不够，应增加这方面的具体规定。法律委员会、法制工作委员会会同国务院法制办、国务院信息办和信息产业部认真研究了上述各种意见，认为：为电子签名提供认证服务的电子认证机构，应当具有高度公信力。从我国实际情况看，对电子认证服务业在依靠市场引导和行业自律的同时，由政府部门实施适度监管还是必要的。草案规定了提供电子认证服务应当具备的条件，规定了对提供电子认证服务实施行政许可制度，规定了有违法行为的电子认证服务提供者应承担的法律责任，这些规定是必要的、可行的。由于我国的电子认证业务还处于发展起步阶段，政府部门对电子认证机构如何实施有效的、适度的监管，还需要在实践中进一步总结经验。为此，草案第二十八条规定，授权国务院信息产业主管部门制定电子认证服务业管理的具体办法。这样规定是恰当的。据此，法律委员会建议本法可以不再增加政府部门对电子认证机构实施监督管理的具体规定。　　三是关于电子认证是否单独列章的问题。有些常委委员提出，电子认证是本法规范的重要内容，应将草案第三章中关于电子认证的规定单列一章。法律委员会、法制工作委员会会同国务院法制办、国务院信息办、信息产业部认真研究了委员们的意见，考虑到草案的体例结构是将“数据电文”和“电子签名”分别单独列章，而电子认证只是为电子签名提供认证服务的，将其与数据电文、电子签名并行单独列章似有不妥，还是作为“电子签名”一章中的内容为好。考虑到电子认证在电子签名中确有重要作用，法律委员会建议将草案第三章的章名“电子签名”修改为“电子签名与认证”。　　此外，还对草案作了一些文字修改。　　草案二次审议稿已按上述意见作了修改，法律委员会建议本次常委会会议再次审议。　　草案二次审议稿和以上汇报是否妥当，请审议。