



网络游戏实名制的法律问题分析

姜亦周 张 平

摘 要：网络游戏实名制是综合运用技术手段和法律手段来规范和促进创意文化产业健康发展的重要措施。网络游戏实名制的出台在公权与私权之间形成了一种既紧张又统一的关系，既要保护网络游戏用户的切身利益，又要避免行政权力过度扩张而对私权造成侵害，是法律运行过程中必须考虑的一个关键问题，相关的立法部门和管理部门应做出具体的对策。

关键词：网络游戏；实名制；法律关系；问题；对策

网络游戏由多种高新技术复合而成，具有研发成本及运营成本巨大、投资回报率高等特点，在文化娱乐属性之外，呈现出了显著的经济属性。当前，网络游戏已发展成为一种新兴产业，为推动经济增长方式转变和经济结构战略转型发挥着重要作用，并呈现出了良好的发展态势。但同时，网络游戏所具有的虚拟性特点也对现实社会的既有秩序产生了严重的冲击，青少年网瘾综合症、虚拟财产犯罪、虚拟财产交易纠纷、网络游戏用户权益保障、网络游戏运营商责任和义务的界定等问题日益突出，需要采取有效的治理和规范。在此背景下，网络游戏实名制的出台受到了社会各界的广泛关注。

所谓网络游戏实名制，就是指用户在享受网络游戏服务时，需要输入真实的身份信息。实施网络游戏实名制的初级目的在于：解决网络游戏在发展过程中对现实社会既有秩序所造成的冲击和产生的严重社会问题（尤以网络游戏成瘾综合症和虚拟货币交易纠纷为重点），明确网络游戏产业各方主体的权利和义务，营造健康的产业发展环境，促进网络游戏产业的长远发展。最终的目的在于：培养网民的责任和自律意识，将公民的社会身份管理与网络身份管理融于一体，全面解决网络虚拟空间所带来的问题，促进虚拟世界与现实社会的和谐发展。实施网络游戏实名制的法律意义在于：通过用户履行提供真实身份信息的义务，在用户的社会现实角色与游戏世界的虚拟角色之间建立一个稳定、可靠的连结点，以便使现实生活中的法律可以对游戏世界中发生的问题实施管辖。网络游戏实名制的酝酿和发展，潜在地表明了将网络游戏世界当作现实世界依靠技术手段在虚拟世界的延伸的态度和观点，在一定程度上认可了网络游戏世界特定行为所产生的现实意义。

一、网络游戏实名制的发展及现状

网络游戏实名制是在网络实名制的基础上发展起来的，由来已久。韩国是世界上首个强制实行网络实名制的国家，早在 2002 年就开始推动实施。目前，韩国已在电子邮箱、论坛、博客、网络视频和网络游戏等领域实行了实名制管理，并取得了较好的效果。

我国有关网络游戏实名的规定，最早当属 2005 年 7 月 12 日，原信息产业部和文化部联合下发的《关于网络游戏发展和管理的若干意见》（下文简称“《意见》”）。《意见》第十二

条规定:“PK类练级游戏应当通过身份证登陆,实行实名游戏制度,拒绝未成年人登陆进入”。这是最早的有关网络游戏实名制的直接规定,但在业内反响甚微。2009年5月1日,杭州市率先制定的《杭州市计算机信息网络保护管理条例》开始实施,要求网络用户在发帖、写博和获取网游服务时,需提供有效身份证明。鉴于公众对网络用户可能会丧失表达自由和监督权的担忧以及规定本身缺乏必要的操作性等原因,网络实名制最终不了了之。

但随着网络游戏产业的不断发展和壮大,网络游戏因行业管理不善所造成的各种问题愈加突出。网络犯罪、虚拟物交易纠纷、青少年网瘾综合症等问题不断涌现,行业管理部门开始从根本上寻求网络游戏的有效治理方法。从网络游戏运营商的资质开始,接连对网络游戏虚拟物、虚拟货币以及交易平台等问题进行了界定和明晰,针对网瘾综合症的治理开发了“网游防沉迷系统”、治理利用网络游戏开展赌博的问题、倡导“绿色网游”的发展以及对网络游戏分级制和实名制进行论证和研究等,加快了对网络游戏产业的引导和规范力度。

2010年6月3日,文化部颁布了《网络游戏管理暂行办法》(下文简称“《暂行办法》”),并自2010年8月1日开始实施,这是我国首部专门针对网络游戏进行管理和规范的部门规章。《暂行办法》第二十一条规定:“网络游戏运营企业应当要求网络游戏用户使用有效身份证件进行实名注册,并保存用户注册信息。”这是有关网络游戏实名制得以确立的正式标志。

《暂行办法》颁布并实施以来,腾讯^①、网易^②、盛大^③等网络游戏运营商纷纷迅速响应,要求用户在登录游戏环节按指引填写实名信息,但未对最终的截止日期做出规定,也未说明拒绝履行实名登记的用户应承担的不利后果。由于当前的网络游戏实名认证系统只是要求用户在注册账号时提供真实姓名和身份证号码,在技术上未能避免未成年人借用或者盗用他人的身份资料完成账号注册,从而导致网络游戏用户可以在未提供真实身份信息的前提下获得网络游戏服务。

网络游戏实名制引发了社会各方的积极关注和热烈讨论,各方观点可归纳为赞成和反对两派。持赞成态度的一派认为:实施网络游戏实名制可以在一定程度弥补诚信缺失,降低网络犯罪的追惩成本,减少网络游戏虚拟物交易的纠纷,有效治理外挂、盗号、游戏欺诈等问题,保障网络游戏用户和运营商的合法权益,引导青少年以健康的方式参与网络游戏,营造一个良性、稳定的网络产业发展环境。通过法律手段来保障互联网对经济发展的促进作用,鼓励国内产业创新和知识创新。持反对态度的一派主要认为:实名制的实施违背了网络游戏最根本的娱乐目的;网络游戏用户提交的真实身份信息,缺乏有效的措施给予安全方面的保障;我国目前不具备实施网络游戏实名制的基本条件,缺乏实际的可操作性。

二、网络游戏实名制的法律关系分析

网络游戏用户向运营商提供真实的身份信息,属于其获得运营商提供网络游戏服务的必要条件之一。作为一种基于服务的对价,如果网络游戏用户拒绝提供真实的身份信息,将被拒绝登录。从中可以看出,网络游戏实名制在法律属性上类似于服务合同中的必备条款,若玩家不履行提供真实身份信息的义务,则将被视为网络游戏服务合同并未达成。若玩家基于虚假身份信息而享受网络游戏服务,则将被视为违约,或因伪造身份信息而违反有关法律法规的相应规定。

在网络游戏实名制的法律关系中,法律关系主体是网络游戏用户和运营商,而网络游戏用户提供的身份信息则为法律关系的客体。这里的真实身份信息,是现实世界与虚拟世界的连结点,是现实世界的法律对网络游戏虚拟世界发生的行为和事件具有了法律意义上的管辖权。在这一法律关系中,网络游戏用户有义务向运营商提供真实的身份信息,并有权要求运营商向其提供网络游戏服务;网络游戏运营

①《腾讯游戏实名制(QQ游戏实名注册)的通告》来自Q迅家园, <http://www.qqxoo.com/QQnew/201009/14334.html>, 2011年5月3日访问。

②《网易实名认证及防沉迷介绍》,来自网易帮助中心, <http://help.163.com/07/0711/12/3J4D7UND00752A0Q.html>, 2011年5月3日访问。

③《盛大通行证实名制信息补填》,来自盛大新闻, <http://s3d.sdo.com/new/news/news.asp?idx=7791>, 2011年5月3日访问。

商有权核查用户提供身份信息的真实性,有权对提供虚假信息用户采取中止服务、减缓服务速度、降低服务质量,甚至降低角色等级、没收装备和道具、数据清零等措施。同时,网络游戏运营商还有保障用户信息安全的义务,有配合网络游戏管理部门和公共安全部门履行职责的义务,面对社会各界的查询,对被查询的人,有必要的告知义务。具体如图1所示。

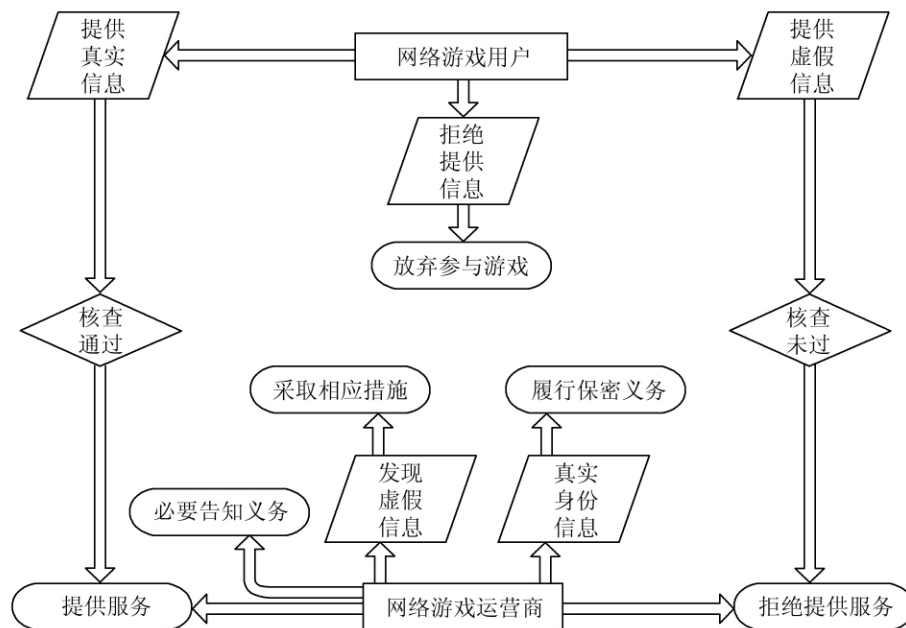


图1 网络游戏实名制法律关系示意图

从上文的分析和描述中,我们可以看出提供真实身份信息已经成为用户获取网络游戏服务的必经之路。但需要注意的是:网络游戏实名的规定并未构成法律意义上的强制,而仅仅是网络游戏运营商在与用户订立服务协议时单方约定的一种格式条款。若用户不同意提供身份信息,则应视为运营商的要约没有得到承诺,服务协议则自始未被订立。

三、网络游戏实名制实施存在的法律问题

首先需要明确的是,要求网络游戏用户提供真实的用户信息是否有相应的上位法律依据?网络游戏运营商是否有权核查公民的个人身份信息?根据对《中华人民共和国居民身份证法》第十四条和第十五条的理解,公民应当出示居民身份证证明身份的情形,除该法列举的四种情形之外,其余应由法律和行政法规规定。而需要查验居民身份证的情形,则仅限于有违法犯罪嫌疑的人员;依法实施现场管制时,需要查明有关人员身份的;发生严重危害社会治安突发事件时,需要查明现场有关人员身份的;以及法律规定需要查明身份的其他情形。

关于网络游戏实名的直接法律依据,仅见于部门规章、部门规范性文件乃至地方行政法规,从效力位阶来讲,并不能成为强制要求网络游戏用户提供真实身份信息的依据。此外,法律对公民身份信息是否真实的核查权力并未赋予网络游戏运营商。具体由谁来行使核查的权力、如何核查,则不仅是技术上的问题,更需要在法律层面给予考虑。

其次,在网络游戏实名制的设计上,未能做出与网络游戏分级和虚拟财产交易相结合的安排。网络游戏是否采取实名,应根据不同游戏的类型和内容情节等因素有所区别,对不涉及虚拟财产交易或不含有血腥、暴力等不健康内容的网络游戏,在是否实施实名制的问题上应有所考虑。

第三,关于网络游戏实名制实施以前的大量未提供真实身份信息进行注册的用户如何进行管理?《暂行办法》对此规定不详。未规定如何对存量用户的真实身份信息进行梳理以及明确规定最后的截止日期。这给《暂行办法》的深入执行造成了较大的阻力。

第四,《暂行办法》未明确盗用或借用他人身份信息进行网络游戏注册行为的后果,也未针对因网络游戏实名制而产生的纠纷设计出一套可行的解决机制。一旦发现用户提供虚假信息,其可能会受到哪些制裁难以估计,违规成本不可测度。后果一是难以产生应有的威慑力,二是在执行中缺乏可以参考的标准,丧失了可操作性。

第五,《暂行办法》对违反第二十八条(规定网络游戏运营商应履行保护用户信息安全义务)规定的情形未规定处理措施和相应的后果,网络游戏用户的个人信息安全存在隐患。此外,在防止网络游戏运营商在出卖或泄露用户个人信息方面缺乏约束,相对与匿名用户来讲,实名用户所遭受的损失将更大。

四、对策和建议

基于前面的分析,本文认为网络游戏实名制的完善和发展,至少需要从以下几个方面来进行完善。

首先应在《暂行办法》运行成熟之时,出台相应的法律或行政法规和配套措施,对网络游戏实名制的实施细节给予更加明确的规定,赋予网络游戏运营商或第三方权力机关要求网络游戏用户提供真实身份信息或核查身份信息真实与否的权利,在法律体系中给予网络游戏实名制应有的法律地位,为其提供充足的法律依据。

第二,对《暂行办法》做出补充规定,明确网络游戏实名制实施的过渡期间以及核查网络游戏用户身份信息的主体及相应的核查程序,规定管理及维护网络游戏用户个人信息数据库的主体的权利范围、保密义务及法律责任,防止公权的滥用对私权造成损害。

第三,网络游戏实名制在设计上应与网络游戏分级管理系统和网络游戏虚拟财产交易管理系统实现对接,以实名制为基础,有效解决网络游戏分级问题和虚拟财产交易纠纷问题,一并解决青少年网络游戏成瘾问题。

除法律制度上的安排之外,还应注意其他技术手段的辅助完善。如利用网络摄像技术来识别对比是否为本人利用身份证进行登录。通过与网站实名制、手机实名制相结合,实现对用户身份信息的核查,并向被查询人履行必要的告知义务。

第四,明确规定网络游戏用户个人身份信息泄漏,网络游戏服务商应该采取的补救措施和各方应承担的法律责任以及相关的处置程序和判断标准,完善现有的争议纠纷解决途径和程序,切实保障网络游戏用户的切身权益。

第五,网络游戏实名制的实施,还需要建立健全相应的监督体系和争议解决机制,可考虑并入网络实名制的监督体系及争议解决机制中来,在机制的设计中与博客实名制、论坛实名制等问题的解决给予统一、全面的考虑。

网络游戏实名制是网络虚拟空间走向法制化和规范化的大势所趋。但在具体实施上不应搞一刀切,应在网络游戏分级的基础上有所区别,为网络游戏虚拟财产交易提供支撑和服务。网络游戏实名制不仅在技术上需要其他先进技术的辅助,在法律上也需要辅助的配套法律法规来完善。如何能够在保证对网络游戏产业实施有效管理的前提下,在公权和私权之间达成一种平衡,保护好网络游戏运营商和用户的双方利益,防止公权的扩大而损害公民的隐私权和自由权,是我们不断需要考量的一个重大问题。

■作者简介:姜亦周,北京航空航天大学法学院;北京 100191。

张平,北京大学法学院教授、博士生导师。

■责任编辑:车英