

圖書館學 情報學 檔案學理論與實踐系列叢書

辛卯孟題

· 前沿热点 ·

信息资源

XINXI ZIYUAN
GONGGONG HUOQU
ZHIDU YANJIU

公共获取制度研究

肖冬梅 著



海洋出版社

信息资源公共获取制度研究

肖冬梅 著

海洋出版社

2008 年 · 北京

图书在版编目(CIP)数据

信息资源公共获取制度研究/肖冬梅著. —北京:海洋出版社,2008.7
ISBN 987-7-5027-7065-5

I. 信… II. 肖… III. 信息管理-研究 IV. G203

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 099028 号

责任编辑:唱学静

责任印制:刘志恒

海洋出版社 出版发行

<http://www.oceanpress.com.cn>

北京市海淀区大慧寺路 8 号 邮编:100081

保定市 中画美凯印刷有限公司印刷 新华书店发行所经销

2008 年 7 月第 1 版 2008 年 7 月第 1 次印刷

开本:787mm×1092mm 1/16 印张:11.5

字数:263 千字 定价:35.00 元

发行部:62147016 邮购部:68038093 总编室:62114335

海洋版图书印、装错误可随时退换

目 录

导 论	(1)
1 信息资源公共获取制度概述	(6)
1.1 信息资源公共获取释义	(6)
1.1.1 何谓信息资源	(6)
1.1.2 何谓公共获取	(8)
1.1.3 信息资源公共获取的含义	(8)
1.2 信息资源公共获取制度溯源	(9)
1.2.1 源起于私法领域	(9)
1.2.2 兴起于公法领域	(10)
1.2.3 立法名词的变化	(10)
1.3 信息资源公共获取的主客体分析	(12)
1.3.1 信息资源公共获取的主体	(12)
1.3.2 信息资源公共获取的客体	(14)
1.4 信息资源公共获取的国内外研究概述	(15)
1.4.1 国外研究现状	(15)
1.4.2 国内研究现状	(20)
1.4.3 研究中存在的主要问题	(23)
2 信息资源公共获取制度的理论基础	(24)
2.1 法学基础	(24)
2.1.1 国际人权法基础	(24)
2.1.2 国内宪法基础	(26)
2.1.3 信息获取权的宪法规定	(26)
2.1.4 信息公开法	(27)
2.2 经济学基础	(28)
2.2.1 信息的属性分析	(28)
2.2.2 有关信息的产权安排的理论	(30)
2.2.3 信息市场失灵与政府干预	(31)
2.2.4 信息资源的特征	(32)
2.3 政治学基础	(33)
2.3.1 制度伦理与正义	(33)
2.3.2 限制政府权力理论	(35)
2.3.3 政府职责与起点公平	(35)

3 信息资源公共获取制度需求	(37)
3.1 缩小信息差距需要制度安排	(37)
3.1.1 我国与发达国家的信息差距	(37)
3.1.2 国内东部与中、西部信息获取差距	(38)
3.1.3 国内城乡信息获取差距	(40)
3.1.4 国内各阶层信息获取差距	(41)
3.2 信息获取障碍需要制度来克服	(42)
3.2.1 信息公开障碍	(42)
3.2.2 信息共享障碍	(43)
3.2.3 信息消费障碍	(44)
3.2.4 信息市场障碍	(45)
3.3 信息供需有待制度来调节	(47)
3.3.1 政务信息供需	(47)
3.3.2 科学数据供需	(49)
3.3.3 文化信息供需	(49)
3.3.4 其他信息供需	(55)
3.4 现行制度有待完善	(55)
3.4.1 制度供给不足	(56)
3.4.2 制度冲突	(59)
3.4.3 制度不适宜	(59)
4 国外信息资源公共获取制度借鉴	(61)
4.1 国际信息资源公共获取制度概述	(61)
4.1.1 通过国际和地区性法律文件确认信息获取权	(61)
4.1.2 WTO 的透明度原则	(62)
4.1.3 国际科学信息共享机制	(63)
4.1.4 国际知识产权豁免制度	(64)
4.1.5 其他国际组织推动信息获取的行动计划	(65)
4.2 美国信息资源公共获取制度	(65)
4.2.1 信息公开制度	(66)
4.2.2 电子政务行动与制度	(70)
4.2.3 信息披露制度	(70)
4.3 欧盟信息资源公共获取制度	(73)
4.3.1 政府信息公开制度	(73)
4.3.2 公共部门信息的开发与再利用制度	(74)
4.3.3 成员国的信息资源公共获取制度	(75)
4.4 日本信息资源公共获取制度	(77)
4.4.1 政府信息公开制度	(78)
4.4.2 电子政务行动与制度建设	(78)

4.4.3	信息产业支持政策	(79)
4.5	韩国信息资源公共获取制度	(80)
4.5.1	信息公开制度	(80)
4.5.2	电子政务行动与制度	(81)
4.5.3	信息素质培育制度	(82)
4.6	启示	(82)
4.6.1	政府信息采用法定公开	(82)
4.6.2	科学数据和信息的“完全与开放”	(83)
4.6.3	公共部门信息的开发与再利用	(83)
4.6.4	私营信息资源的市场与竞争机制	(83)
5	信息资源公共获取制度构成	(85)
5.1	信息资源公开制度	(85)
5.1.1	政府信息公开制度	(85)
5.1.2	证券信息披露制度	(88)
5.1.3	产品与服务信息公共获取制度	(91)
5.2	信息资源开发和利用制度	(93)
5.2.1	公益性开发利用	(93)
5.2.2	商业性开发利用	(94)
5.3	信息资源共享制度	(95)
5.3.1	政府信息共享制度	(95)
5.3.2	科学数据与信息共享制度	(97)
5.3.3	文化信息共享制度	(98)
5.4	信息素养培育制度	(99)
5.4.1	学校信息素质培育制度	(99)
5.4.2	社会性信息素质培育制度	(100)
5.4.3	职业信息素质培育制度	(100)
6	信息资源公共获取制度运行	(102)
6.1	信息资源公共获取立法	(102)
6.1.1	立法目标	(102)
6.1.2	立法原则	(103)
6.1.3	立法内容	(105)
6.2	信息资源公共获取制度执行机构与队伍	(105)
6.2.1	政府机构及其队伍	(106)
6.2.2	公共信息机构及其队伍	(108)
6.2.3	其他机构及其队伍	(112)
6.3	信息资源公共获取制度实施规则	(114)
6.3.1	政府信息公开法实施规则	(115)
6.3.2	科学数据和信息共享法实施规则	(115)

6.3.3 其他信息资源公共获取法实施规则	(116)
6.4 案例与结论	(116)
6.4.1 案例	(116)
6.4.2 结论	(116)
7 信息资源公共获取制度监督与评估	(117)
7.1 信息资源公共获取制度监督	(117)
7.1.1 司法监督	(117)
7.1.2 行政监督	(117)
7.1.3 传媒监督	(118)
7.1.4 公众监督	(119)
7.2 信息资源公共获取制度评估	(120)
7.2.1 信息资源公共获取制度评估的作用	(120)
7.2.2 信息资源公共获取制度评估的指标	(121)
7.2.3 信息资源公共获取制度评估方法	(122)
7.2.4 信息资源公共获取制度评估内容	(124)
7.3 信息资源公共获取制度反馈	(126)
7.3.1 信息资源公共获取制度反馈的意义	(126)
7.3.2 信息资源公共获取制度反馈原则	(126)
7.3.3 制度反馈的信息源及流转方式	(127)
8 结语	(128)
参考文献	(129)
附表1 保障消费者知悉权的法律法规	(138)
附表2 有关证券信息披露的法律	(139)
附表3 我国党和国家机构文件中关于信息公开的规定	(140)
附表4 我国单行法律法规中有关信息公开的条款	(141)
附表5 我国各地有关政府信息公开的地方法规与规章	(144)
附表6 以宪法直接规定信息获取权(信息自由权)的国家	(145)
附表7 世界各国(地区)信息自由或信息公开法	(146)
附表8 全国文化信息资源共享工程中心、各地分中心、数字文化网	(148)
附表9 美国国会关于数据库特别权的历次议案内容的变化	(149)
附表10 美国主要的电子政务行动计划和法律	(150)
附表11 美国国会颁布有关证券信息披露方面的法律	(151)
附表12 全国文化信息资源共享工程各级中心及基层网点统计表	(152)
附表13 国际/地区组织公约、宣言中承认表达自由和信息自由的条款	(153)
附录一 中华人民共和国政府信息公开条例	(154)
附录二 上海市政府信息公开规定	(160)
附录三 广州市政府信息公开规定	(167)
后 记	(172)

导 论

随着信息时代的来临,信息资源成为重要的战略性资源和有巨大开拓价值的财富^①。信息资源公共获取,关系着国家民族的兴衰荣辱:国际谈判桌上的成败、战争的胜负、经济贸易的发展、企业商机的把握、消费者权益的实现、科技文化的频繁交流、公共事件的紧急应对、公民参与社会事务管理等,都离不开及时获取准确信息。信息资源公共获取问题已引起国际社会、各国政府的高度关注和相应的积极行动。

最近 20 年里,制度重要这一认识也获得了迅速的普及。新制度经济学家告诉我们,制度决定着经济绩效。把制度作为经济学的研究对象是新制度经济学对正统经济理论的一场革命。经济理论的三大传统柱石是天赋要素、技术和偏好。随着经济研究的深入,人们越来越认识到仅有这三大柱石是不够的。新制度经济学家以强有力的证据向人们表明,制度就是经济理论的第四大柱石,制度至关重要。土地、劳动和资本这些要素,只有有了制度才得以发挥功能。信息资源公共获取制度的意义在这样的背景下得到日益彰显,其建构与实施在我国具有现实紧迫性:

(1) 提升国家竞争力,参与国际竞争的需要

国际政治经济新秩序的建立换言之就是国际政治经济制度的重新安排,这既是一场筹码巨大的对弈,更是一场没有硝烟的战争。由于弱信息能力^②,在国际贸易中我们交出了巨额的学费。譬如,近些年来,我们耗费巨资引进国外淘汰产品和生产线的教训已是屡见不鲜;由于信息不灵未能抢占先机而被淘汰出局的企业比比皆是。作为后发国家,我们正面临由“专利地雷阵”、“品牌封锁网”、“技术标准封锁线”等组成的知识产权壁垒。我们如何突出重围,从容应对,成为国际贸易竞技场中的强者?众多事实告诉我们要想与国际对手角逐,我们的国家和企业需要一个渠道畅通的信息获取环境和强大的信息获取能力。

过去几十年来,国际社会一直都强调参与全球经济的好处,但是全球市场远非公平的市场,管理全球市场的运行规则对发展中国家具有不成比例的负面影响。这些规则是经过复杂的谈判过程的结果,在国际谈判桌上国家竞争力决定了发言权的大小,要争取公平的规则首先要提升我们的国家竞争力。21 世纪的核心竞争力是信息的获取与分析能力,一个国家的信息能力首先表现为其国民对信息的获取与分析能力,国家信息能力是最基础、最根本的国家竞争力要素,它对于国家的策略能力乃至最终的竞争胜败有着决定性的作用。早在

^① 中办发[2004]34 号文《关于加强信息资源开发利用工作的若干意见》指出,信息资源作为生产要素,无形资产和社会财富,与能源、材料资源同等重要,在经济社会资源结构中具有不可替代的地位,已成为经济社会全球化背景下国际竞争的一个重点。

^② 根据《世界商业评论》2004 年 9 月对世界国家信息能力指数的排名:在世界 28 个主要国家里中国信息能力排名倒数第二。

2500 多年前,《孙子兵法》就用“知彼知己,百战不殆”这句名言对此作了最精辟的概括。^①

一个国家的信息资源公共获取制度安排对国家信息能力影响颇大。健全的信息资源公共获取制度可以改善国家客观条件(丰富信息资源藏量、加强信息基础设施建设、降低信息获取成本等),也可以提高国民信息获取能力,还可以打破一些人为的信息交流障碍(信息壁垒、信息寻租等)。因此,建构和实施良好的信息资源公共获取制度,是提高我国综合国力和竞争力的现实需要。

(2) 推动科学研究,建设创新型国家的需要

当今世界新科技革命发展迅猛,科技创新不断涌现,生产力、生产方式和经济社会正发生着重大变化和深刻变革,这些变化无不得益于新科技革命以及科学技术的发现、发明和广泛应用。在综合分析国内和国际发展形势的基础上,中共中央提出 2006 年到 2020 年我国经济社会发展的重大战略决策:增强国家自主创新能力,建设创新型国家。自主创新是一个民族进步的灵魂,是支撑一个国家崛起的筋骨。以自主创新引领经济社会全面发展,就是中国要走新型工业化道路,调整经济结构,转变经济增长方式,通过科技创新缓解能源资源和环境的瓶颈制约,加快产业优化升级,促进人口健康和保障公共安全,维护国家安全和战略利益,让科技成果惠及全体人民,为全面建设小康社会提供坚实的科学基础和有力的技术支撑。

科学数据与信息是信息时代最活跃的科技创新资源,科学数据对科技具有显著的科技推动能力、投资引向价值、应用增值潜力和决策支持作用。推进科学信息公共获取,实现科学数据共享,可以有效地避免科学数据重复投资开发,提高现有科学数据资源的利用率,增强我国科技原始性创新能力。

通过信息资源公共获取制度建构,推进科学信息传播,从受众方面来说有两个层面:科学研究工作者内部的传播扩散以及社会公众之间的传播扩散。科学技术学的奠基人贝尔纳(J. D. Bernard)于 20 世纪 30 年代已经指出:“今天我们已明白科学信息数量之多已使其交流成为巨大问题,现有的机构完全不能应付。”他提议,“建立一个系统,或者说服务体系,来对科学情报进行记录、归档、协调和分配”,以“解决科学交流的全盘问题,不仅包括科学家们之间的交流问题,而且包括向公众交流的问题”^②。科学研究工作者内部的传播扩散包括学科同行之间的学术交流与跨学科交流,这种知识传播扩散,有利于推进传统学科与新兴学科、中心学科与边缘学科、新研究范式与旧研究范式之间的交流和对话,是原始性知识创新的源头。同时有益于把科研工作者塑造成学识专精和视野广博的人才,因为科研工作者往往在某一方面学识专精,对其他领域科学知识了解一般,科学信息的广泛传播为科研工作者了解其他领域的科学知识也提供了条件。

科学信息在社会公众之间的传播扩散指的是把一般公众作为知识传播的对象进行科学技术信息的交流和普及活动,包括基本的科学技术知识、科学方法、科学精神以及对科学与社会关系的认识,促进公众科学素质的提高,成为建设国家创新系统和创新型国家的基础性

① 侯经川. 基于博弈论的国家竞争力评价研究. 北京:国家图书馆出版社,2006,334.

② [英]J. D. 贝尔纳. 科学的社会功能. 陈体芳译,桂林:广西师范大学出版社,2003,341.

工作^①。如今科学技术已经渗透到了人们日常生活的各个方面,改变着人们的衣、食、住、行条件和生活方式。现代科学技术在促进社会经济发展的同时,由于使用不当或疏忽也给人类社会带来安全隐患,需要人们了解并加以防范。科学信息在社会公众之间的广泛传播是全民科学素质得以提高的保证,提高公民科学素质,对于为我国知识经济的可持续发展提供智力支持,对于增强公民获取和运用科技知识的能力、改善生活质量、实现全面发展,对于提高国家自主创新能力,建设创新型国家,都具有十分重要的意义。

(3) 推进社会信息公平,建设和谐中国的需要

和谐社会的提法,隐含着很多价值观的选择。而作为一个社会,追求公平正义的价值观是非常明确的。信息公平是信息时代建设和谐社会的重要内容。但是,目前我国在信息获取方面存在多方面的明显差距,其中东中西部差距、城乡差距和阶层差距尤其引人关注,令人担忧!信息落差决定知识、财富的流向,信息资源不仅是国家的战略性资源和资产,也是个人在 21 世纪生存与发展最重要的资源和资产。信息差距加剧将扩大发达地区与不发达地区之间、同一地区不同阶层之间、城乡居民之间的发展差距。如果不能有效缩小信息差距以逐步实现社会信息公平,这有可能成为国家内部发展不平衡的新根源^②。

由美国管理学家彼得提出的木桶原理告诉我们,均衡发展才能提高整体效益。木桶原理又称短板效应,说的是由多块木板构成的木桶,其价值在于其盛水量的多少,但决定木桶盛水量多少的关键因素不是其最长的板块,而是其最短的板块。一个国家好比一个大木桶,每一个群体都是组成这个大木桶的不可缺少的一块木板。国家的最大竞争力往往不只取决于某几个群体的超群和突出,更取决于它的整体状况,取决于它是否存在某些突出的基数较大的弱势群体。各种统计数据表明(本书第 3 章会进行具体分析),目前我国绝大多数的农村人口和城市的弱势群体在信息革命与网络革命中被边缘化了,从而形成了新世纪新型的知识贫困人口和信息贫困人口。庞大的被信息社会边缘化的信息弱势群体的存在,是我们建设和谐社会难以逾越的障碍。

根据边际效用理论,边际效用是递减的^③。所以要取得最大的效用,公共财政的阳光首先要普照到穷人的身上。我们当前的明智选择就是帮助信息穷人脱贫,使巨大的人口从负累变为人力资源,庞大的信息弱势群体每人跨出一小步就意味着我们的国家跨越了一大步。通过制度安排扶助弱势群体,缩小信息鸿沟,是推进社会信息公平,建设和谐、快速发展的中国的需要。

(4) 打造廉洁政府、提高行政效率的需要

众所周知,腐败来源于暗箱操作。工作程序、操作细则不公开,工作运行不透明,自然会导致腐败。信息一旦公开,就会受到社会公众的监督。不论是政治体制还是经济体制改革,

① 曾国屏. 国家创新系统视野中的科学传播与普及. 中国科协——清华大学科技传播与普及研究中心科学技术传播与普及学术研讨会论文集. 北京:清华大学出版社, 2006.

② 胡鞍钢,周绍杰. 中国的信息化战略:缩小信息差距. 北京:中国工业经济, 2001(1):25~29.

③ 边际效用是指所消费产品的一定数量中最后增加的那个单位提供的效用。按照经济学家们的观点:对一个饥饿的人来说,第一块面包获得的效用最大,假定为 10 个单位,第二块面包获得的效用为 7 个单位,第三块面包获得的效用为 4 个单位,第四块面包获得的效用为 1 个单位,第五块面包获得的效用为 0。对他来说再吃第五块面包已没有意义,如果他继续吃下去,身体会感到不舒服,边际效用就为负数,总效用也会下降。

都应要求提高透明度,以完善和落实法律监督,规范体制运行。因为在信息公开的状态下,公众全面知情,增强了判断能力,增大了自由空间,获得了更广泛的自治权,有利于提高社会的自主能力,这就为缩减政府权力干预领域,让一批社会中介组织分担社会管理职能和服务职能,从而为形成“小政府,大社会”的格局奠定基础。同时,政府透明度的提高,也有助于完善政府决策,规范政府行为,提高行政效率,保护公民权利和社会公共利益。

综上所述,信息资源公共获取制度对于我国提升国家竞争力、参与国际竞争,推动科学研究、建设创新型国家,推动信息公平、打造廉洁政府,意义重大。

但是,从我国的信息公开、信息共享立法现状来看,信息资源公共获取制度的建构才刚刚起步,信息资源公共获取还面临诸多障碍,公众的信息需求还未能得到很好的满足。加之国内对信息资源公共获取制度的研究也还处于初级阶段,所以现阶段研究信息资源公共获取制度具有重要的理论与实践意义。

(1)理论意义

相对于西方制度选择理论的成熟和研究的繁荣来说,我国在制度研究上还没有走出幼稚状。信息资源公共获取法律 and 政策的出台若囿于专家建言、领导拍板,或盲目仿效他国,其科学性、实践性等难免要大打折扣。将制度选择的基本理论研究与实际国情结合起来,努力探索推进信息资源公共获取法律政策的理论基础、实践依据和科学研究方法,为专门领域制度学的发展做出贡献,是本书选题理论意义之所在。

(2)实践意义

对信息资源公共获取制度进行系统研究,有利于全面认识信息资源公共获取制度的特性和一般规律,为国家立法、政府制定政策提供依据;剖析信息资源公共获取制度中存在的空缺、重复和不适宜,为政府优化信息资源公共获取制度提供参考和依据。

近年来笔者参加了国家自然科学基金项目“推进信息资源公共获取的政府策略”的调研工作,同时主持湖南省社科规划办课题“推进信息公平的制度研究”,通过调研对中外信息资源公共获取现状和制度建设进展有了清晰了解,使笔者更深切地感受到我国通过制度来推动信息资源公共获取的社会价值和意义,这正是笔者不辞浅陋,选择“信息资源公共获取制度研究”这个难以驾驶的选题(中科院文献情报中心研究员孟广均老师语)的动力所在。

信息资源公共获取是什么?(对信息资源公共获取的定义直接决定本书研究的范畴)其主体、客体若何?信息资源公共获取制度源起于何时,经过了怎样的演变?国内外相关研究等,是本书第1章将要讨论的问题。

在本书其他研究工作展开之前,首先要确定的是信息资源公共获取制度是否有其理论基础,因为如果命题本身存在问题,那么不管其论证过程多么完美,也属劳而无功。从法学、经济学和政治学三个方面为信息资源公共获取制度寻求理论依据是本书第2章的主题。

任何制度都是一定社会条件下的产物,信息资源公共获取制度也只有植根于社会现实和历史条件的土壤,才可能焕发出蓬勃的生命力。因此信息资源公共获取制度研究须从国情出发,满足中华民族尽快步入信息社会的现实需求。正如经济学家杨小凯所言:“没有一种制度,在所有条件下比其他制度都坏;也不存在一种制度,在不同的条件下比其他制度都好。”本书第3章将尽力从我国当前向信息社会转型的这一特定历史时期的需要出发,从建

设信息公平的和谐中国的现实需要出发,来讨论信息资源公共获取制度的现实需求。

虽然植根于不同社会背景的各国信息资源公共获取制度会有这样或那样的差异,但由于信息资源公共获取制度也有其自身的发展规律,所以各国在信息资源公共获取制度建构中往往会指向同样的发展目标、面临一些共同的问题和遵循相同的发展轨迹。信息的跨国界流动和全球一体化大趋势的冲击,欧美强国在信息资源公共获取方面的国内制度国际化趋势日益明显。因此,借鉴欧美发达国家和新兴工业国家的先进经验,不仅有助于我们学习其先进经验而走得更快,吸取其教训而少走弯路,而且还有助于我们建构具有国际兼容性的信息资源公共获取制度。本书第4章的主题是国际信息资源公共获取制度的经验借鉴。

本书第5章将从信息资源公开、信息资源共享、信息资源开发和利用、信息主体信息素质培育等方面来探讨信息资源公共获取制度的构成。这既是源于我国缩小信息差距、打破信息资源公共获取障碍、满足社会公众信息资源公共获取需求和完善现行制度的现实需要,也是对欧美日韩国家成功经验的吸收。

信息资源公共获取制度运行遵循一般法律运行规律,信息资源公共获取法律运行过程大致可分为立法、法律实施等阶段。本书第6章将从立法目标、立法原则和立法内容等方面研究信息资源公共获取立法,从实施机构与队伍、实施规则来探讨信息资源公共获取制度的实施。

信息资源公共获取制度监督作为制度运行过程的基本环节和重要功能活动,贯穿于制度运行过程的始终;信息资源公共获取制度评估是制度资源优化配置的前提、制度优化的基础、制度调整与终止的依据、制度监控高效化的手段;制度反馈信息是连接制订系统与执行系统的“耦合器”。本书第7章将讨论信息资源公共获取制度的监督、评估与反馈。

总之,本书首先在界定信息资源公共获取含义和分析其主客体的基础上,着重研究了信息资源公共获取制度的理论依据、国际上信息资源公共获取制度借鉴、国内信息资源公共获取制度需求、我国信息资源公共获取制度建构及其运行等问题。

1 信息资源公共获取制度概述

1.1 信息资源公共获取释义

信息资源公共获取是一个复合概念,在定义信息资源公共获取之前我们有必要先来界定组成这个概念的子概念,即何谓信息资源?何谓公共获取?

1.1.1 何谓信息资源

虽然信息资源与人类社会相伴而生,年代可谓久远,但作为一个专业术语而存在则是在信息技术发展和应用之后。在西方国家,信息资源的概念大约在 20 世纪 70 年代才开始流行,而我国则是在 20 世纪 80 年代中期以后才开始流行。

在信息资源之前出现的是信息这个概念。事实上直到今天,把信息和信息资源混用的现象并不少见,不少学者认为,信息资源是有用信息的集合。早期人们把信息看作是消息的同义语。这种认识甚至可以追溯到 1000 多年前,唐朝诗人李中曾吟出“梦断美人沉信息,目穿长路倚楼台”的名句。诗中的“信息”就是指音信、消息。在西文中“信息”(information)和“消息”(message)两个词汇在许多场合也是相互通用的^①。经过千年的发展和演进,人们从不同角度、不同侧面来认识和理解信息,在众多的信息的定义中比较经典的主要有:

信息化的创始人申农 1948 年在《通信的数学理论》中指出:“凡是能随机减少不确定性的任何事物都叫做信息”;

控制论的奠基人维纳把信息定义为“我们在适应外部世界,并把这种适应反作用于外部世界的过程中,同外部世界进行交换的内容的名称。”他认为“接收信息和使用信息的过程,就是我们适应外界环境的偶然性的过程,也是我们在这个环境中有效地生活的过程”^②;

中国国家标准《情报与文献工作词汇基本术语》(GB/T 4894-1985)中定义:“信息是物质存在的一种方式、形态或运动状态,也是事物的一种普遍属性,一般指数据、消息中所包含的意义,可以使消息中所描述事件的不确定性减少。”

目前学术界关于信息资源的定义也有多种:

信息资源作为术语最早由罗尔科(J. O. Rourke)于 1970 年在《加拿大的信息资源》(“Information Resources in Canada”)一文中提出^③。

信息经济学家波拉特认为信息资源包括信息的处理、操作、传递中所用到的一切人、机

① 马费成,等著. 信息管理学基础. 武汉:武汉大学出版社,2002.

② N. Wiener. Cybernetics and Society, Houghton Mifflin Company, 1950.

③ Rourke J. O. Information Resources in Canada. Special Libraries, 1970, 61 (2): 59~65.

械、产品、服务……

德国信息管理专家斯特洛特曼(K. A. Stroetmann)(1992)认为,信息资源包括三个组成部分:信息内容、信息系统和信息基础结构。

美国《文书工作削减法》(PRA)(1995)规定,信息资源指信息与相关资源,如人员、设备、资金和信息技术。

美国联邦政府管理与预算局(OMA)A-130号文件(1985)认为信息资源包括了政府信息和信息技术。

我国信息经济学家乌家培认为:“对信息资源有两种解释:一种是狭义的理解,仅指信息内容本身;另一种是广义的理解,指除信息内容本身外,还包括与其紧密相连的信息设备、信息人员、信息系统、信息网络等。”^①

我国《关于信息资源开发利用的若干意见》(第十稿,2002.12)认为,信息资源包括在国民经济和社会信息化过程中,有利用价值的、数字化、网络化的信息内容。

程焕文教授认为,信息资源是经过人类筛选、组织、加工、并可以存取和能够满足人类需求的各种信息的集合^②。

马费成教授认为,信息资源是指人类社会信息活动中积累起来的以信息为核心的各类信息活动要素(信息技术、设备、设施、信息生产者等)的集合^③。

赖茂生教授认为,信息资源是人类活动各个领域所产生和有使用价值的信息集合^④。

根据2001年我国信息产业部公布的20项国家信息化指标,可将信息资源分为四种类型:①基础资源,如电话机、电视机、计算机、光缆等硬件设备拥有量;②服务资源,如电视频道数、网络资源数据库容量、人均书刊占有率等信息内容服务提供量;③产业资源,如信息产业增加值占GDP比重、信息产业对GDP增长的直接贡献率等;④人力资源,如大学以上学历所占比重、信息产业从业人数等^⑤。

人们对信息资源的认识是一个渐进的过程,信息资源定义的发展是随着电子信息技术的发展而不断充实的^⑥。但不管怎么变化,信息资源的定义无外乎广义、狭义两种理解。广义的信息资源是指信息活动中各种要素的总称,既包含信息本身,也包括与信息相关的人员、设备、技术和资金等各种因素。狭义的信息资源是指文献资源或数据资源,或者各种媒

① 乌家培. 信息资源与信息经济学. 大连:东北财经大学出版社,1986.

② 程焕文,潘燕桃,主编. 信息资源共享. 北京:高等教育出版社,2004(6):1~2.

③ 马费成,李纲,等. 信息资源管理. 武汉:武汉大学出版社,2001.

④ 赖茂生,等. 信息资源开发利用基本理论研究. 情报理论与实践,2004(3):229~235.

⑤ 孙成江,等. 信息社会与创新. 情报科学,2003(7):691.

⑥ 美国学者霍顿(F. W. Jr. Horton)对信息资源的4次定义正表明了这一点。霍顿分别于1974、1979、1985、1986年,从不同角度多个方面提出了信息资源的定义。1974年霍顿认为信息资源包括各种信息生产者、供应者、处理者、传播者,各种形式的信息,文献化与非文献化的,原始数据,经过评价的信息,图书馆的库藏,信息中心的库藏,信息系统和数据库中的数据、记录,报刊、录音带和电影以及其他存储和处理媒介中的信息;1979年霍顿认为信息资源包括所有的信息源、服务、产品和各种信息系统;1985年霍顿从政府文书管理的角度认为信息资源具有两层意思:第一,当资源为单数(Resource)时,指某种内容的来源,即包含在文件和公文中的信息内容;第二,当资源为复数(Resources)时,信息资源指支持工具,包括供给、设备、环境、人员、资金等。对于整个社会和国家来说,信息资源包括4个方面的内容:具有与信息相关的技能的人才、信息技术中的硬件和软件、信息机构(如图书馆、计算中心、通信中心和信息中心)及信息处理服务提供者。

介和形式的信息的集合,包括文字、声像、印刷品、电子信息、数据库等。本书的研究主要立足于对信息资源的狭义理解。

1.1.2 何谓公共获取

“公共获取”传达了两层意思:一是“谁获取”,一是“怎样获取”,前者指获取对象,后者指获取方式。

在18世纪,美国字典中对“公共”的定义是“属于一个州或一个国家的,不是私人的……是普遍的……不考虑私人利益,而考虑整个区域的利益”^①。还有一种观点认为,公共,即某一社会共同体,也即一定民族、地域范围内社会成员的集合^②。由此看来,公共获取即指在一定区域范围内某一社会共同体的不特定成员的普遍的获取,也就是说公共获取是针对一定区域范围内一般公众而言的获取。

从目前国际上已有的相关宣言、提案和文献来看,公共获取一般被认为是免费或低成本地获取。

1.1.3 信息资源公共获取的含义

根据英国种族平等委员会 CRE (Commission for Racial Equality) 网站上的文件《确保信息与服务的公共获取》的解释,信息公共获取是指不论种族或身份,公众都能无歧视地、直接或间接地平等地获取信息^③。

美国政府出版局(GPO)指出:政府信息永久公共获取是指社会公众可以长期地、免费地获取有关信息资源^④。自1895年以来,美国政府通过联邦保存图书馆计划(FDLP)使公众可以免费获取当前和今后任何格式的联邦政府出版物。

陈传夫教授认为,信息资源公共获取就是信息能便捷地、免费或通过合理付费方式被一般公众无障碍地获取^⑤。这是国内学者对信息资源公共获取的最早定义也是目前唯一的定义。

诚然,上述三个定义都有其各自的侧重点:英国种族平等委员会强调信息获取的主体上应该无歧视,也就是说在信息获取上众生平等;美国政府出版局的定义主要指向政府信息,所以着重于信息的长期获取与免费获取;陈传夫教授对信息资源公共获取的定义则强调得更多:便捷、免费或合理付费、无障碍。

虽然上述三个定义的侧重点不同,但有一点是相同的:信息获取行动指向的权利主体是指一定区域范围内某一社会共同体的不特定成员(公众)。因此,结合上述三个定义,笔者把信息资源公共获取理解为:一定区域范围内某一社会共同体的不特定成员免费或低成本、无歧视、无障碍地获取有关信息资源。

① Donald J. Kochan at 61 (1998—1999),引自 Johnson A Dictionary of the English Language(1755)。

② 丁建中.论公共所有制.齐齐哈尔师范学院学报,1994(2):17.

③ Commission for Racial Equality. Ensuring public access to information and services. http://www.cre.gov.uk/duty/pa_specific_access.html [查询于2007-04-12].

④ GPO. permanent public access. <http://www.gpo.gov/ppa/definition.html>. [查询于2007-04-28].

⑤ 陈传夫,姚维保.我国信息资源公共获取的差距、障碍与政府策略建议.图书馆论坛,2004(6):54~57.

1.2 信息资源公共获取制度溯源

1.2.1 源起于私法领域

信息资源与人类社会相伴而生,年代可谓久远。早在公元前2世纪至公元2世纪,私法领域就有了信息资源公共获取制度的萌芽:古印度《摩奴法典》在买卖契约中强调,卖方要如实告知买方所出卖之物(的信息)。该法典规定,“不可将掺有其他物品的任何商品,充作纯粹商品,将质量坏的商品充作质量好的商品出卖。或者,出卖小于议定分量的商品,不在手头的商品或隐瞒其缺点的商品。”^①“混淆劣质商品与优质商品,凿坏宝石、珍珠钻孔拙劣,应处以一等罚金并赔偿损失。”“顾客出同样价格,却给以不同质量的物品,有的好,有的坏,以及出卖同样货品,价格却不相同,应根据情况缴一等或中等罚金。”^②这与我们当前《消费者权益保护法》规定的知悉权如出一辙^③。但消费者知悉权在19世纪以前并没有受到普遍的关注和重视,直到资本主义经济在欧洲普遍兴起,特别是进入19世纪后,产品的复杂化和技术垄断的加剧增加了消费者获取产品真实信息的难度,经营者和相对方作为平等交易主体的信息不对称,知悉权才进入公众和决策者的视野,法律逐渐扩展了厂家商家“告知义务”的范围和深度。1963年的3月15日,美国总统肯尼迪发表具有划时代意义的讲话,确立了消费者的安全、知情、选择、申诉等4项基本权利。进入21世纪后,欧美发达国家的法律为消费者获取商品信息权利提供了更深层次的保障,在对某些食品和商品的买卖中,卖方在瑕疵担保责任和产品质量责任之外,还应承担详细告知义务,譬如转基因标识制度就是典型例子。

我国法律第一次明确规定保护消费者信息获取权(知悉权)的,是1994年1月1日开始施行的《消费者权益保护法》。随着信息获取越来越影响到社会生活中的各个方面,近年来法律政策中关于生产者和经营者告知义务和告知责任的条款也随之增多,规定也愈加明确和细致。《中华人民共和国产品质量法》、《中华人民共和国农产品质量安全法》等都明确规定了生产者和经营者详细的告知义务和告知责任(见附表1)。

证券投资已成为现代社会一种重要的投资活动。为确保投资者的知悉权,2005年10月27日修订通过,自2006年1月1日起施行的《中华人民共和国证券法》第二十一条、第二十五条、第五十三条、第五十四条、第五十九条,第三节“持续信息公开”第六十三条至第七十二条都是发行人、签订上市协议的公司、上市公司和公司债券上市交易的公司等信息披露义务主体的信息披露义务和责任的条款。我国的刑法、公司法、股票发行与交易管理暂行条例等法律法规中也都有证券信息披露的相关条款(见附表2)。

① [法]达朗善译,马香雪转译. 摩奴法典. 北京:商务印书馆,1982:189.

② [法]达朗善译,马香雪转译. 摩奴法典. 北京:商务印书馆,1982:239.

③ 我国《消费者权益保护法》第八条规定“消费者享有知悉其购买、使用的商品或者接受的服务的真实情况的权利。消费者有权根据商品或者服务的不同情况,要求经营者提供商品的价格、产地、生产者、用途、性能、规格、等级、主要成分、生产日期、有效期限、检验合格证明、使用方法说明书、售后服务或者服务的内容、规格、费用等有关情况。”

1.2.2 兴起于公法领域

公法领域的信息资源公共获取制度源于公民“知情权”的主张。知情权(the right to know)是指公民了解公共事务和与个人利益有关信息的权利。知情权这一概念的产生、发展已经历了数百年的时间。早在1789年法国《人权和公民权宣言》(法国宪法的前言)中就包括有知情权的原则;在美国1878年费城立宪会议上,出现了知情权的观念。当时宾夕法尼亚州的詹姆斯·威尔逊(James Wilson)在会上强调:“国民有权知道其代理人(agents)正在做或已经做的事,对此绝不可任由秘密进行议事程序的立法机关随意妄为。”^①杰弗逊、麦迪生等人亦有相关论述。但知情权作为概念正式出现则是在1945年1月,由美国新闻记者肯特·库珀在一次演讲中首次提出的。库珀在演讲中鉴于政府在二战中实施新闻控制而造成民众了解的信息失真和政府间的无端猜疑,因而主张用“知情权”这一新型民权取代宪法中的“新闻自由”规定。他认为公民有权知道他应该知道的事情,国家应最大限度地确认和保障公民获取信息的权利,尤其是政务信息的权利。

新闻界的知情权运动引起了法学界的重视,他们从信息接受的角度研究表达自由的问题,保障公民获取政府信息的观点逐渐获得支持。托马斯·艾默生在他关于美国宪法第一修正案的经典评论中写道:“压制信仰、观点和表达是对人的尊严的侮辱,是对人的天性的否定。由此可推导出个人获取信息、形成观点、传播意愿的权利。如果切断他寻求真相或表达意见的途径,就是减少了公民抗议独裁统治的力量。”二战后,世界各国日益重视和强化对此种权利的保障。继1949年联邦德国基本法首先肯定了知情权的宪法地位后^②,芬兰、美国、瑞典、日本、澳大利亚、英国等国纷纷将其写入宪法和法律。其中立法上产生影响最为深远的是美国,其《信息自由法》(Freedom of Information Act)中规定任何公民平等地享有得到政府信息的权利,并对该权利所涉及的主体、客体(包括其范围)、救济等均作了明文规定,成为各国仿效的典范。一般认为,1966年联合国《公民权利与政治权利国际公约》第19条“人人有自由发表意见的权利;此项权利包括寻求、接受和传递各种消息和思想的自由。”这一规定,是以国际法的形式肯定了公民的知情权。

1.2.3 立法名词的变化

从上述信息资源公共获取制度的萌芽、发展和确立过程中,我们可以看到其立法名词所发生的变化:知情权(知悉权)、信息自由、表达自由^③、信息公开(信息披露)、信息获取权等。虽然这种变化传达了各个不同历史时期观念的细微差异,但这些立法名词事实上是密切相关的。

(1) 信息自由和知情权

信息自由的权利与知情权(知悉权)系同义语。知情权,广义言之是指寻求、接受和

① [日]芦部信喜. 现代人权论——违宪判断与基准. 东京:有斐阁,1983:397.

② 1949年实施的联邦德国基本法第5条中规定:人人享有以语言、文字和图画自由发表、传播其言论的权利,并无阻碍地依通常途径了解信息的权利。这是世界范围内第一次在宪法中明确认可知情权。

③ 表达自由通常包括寻找、接收与传播信息与观念的权利。