



苏州大学211工程第三期项目标志性成果

Research on Opening and Development of Information Resources
Based on the View of Overall Protection of Information Right

信息资源开放与开发问题研究 基于信息权利全面保护的视域

周 毅 / 著



科学出版社

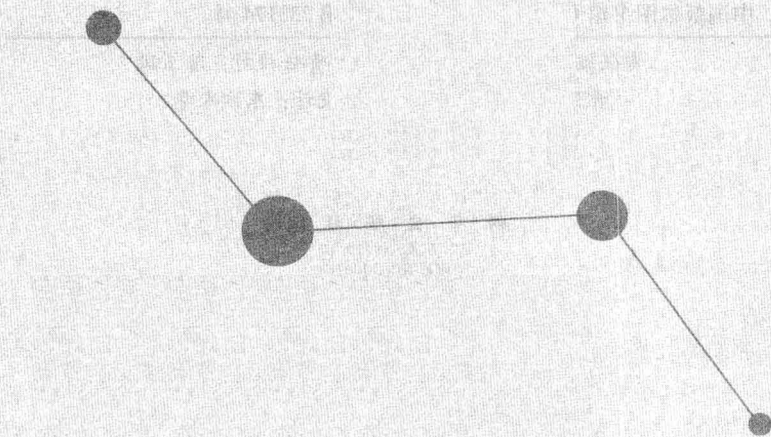


苏州大学211工程第三期项目标志性成果

Research on Opening and Development of Information Resources
Based on the View of Overall Protection of Information Right

信息资源开放与开发问题研究 基于信息权利全面保护的视域

周 毅 / 著



科学出版社
北 京

内 容 简 介

本书是基于信息权利全面保护视域研究信息资源开放与开发问题的著作,提出适应权利时代的新需求,以及我国信息法律体系建设应以信息权利的全面保护和科学配置为价值导向。基于信息权利全面保护的信息资源开发服务应注重从政策途径、制度途径和理论途径上构建战略对策框架,并综合运用信息资源规划机制、实体化与项目化开发服务机制、知识产权保护机制等推进信息资源开发服务的有效实现。

全书理论研究深入,对策分析务实。特别是对我国近年来信息资源开放与开发的法律政策等进行了深度解读,可以为理论研究人员和实践工作者提供参考。

图书在版编目(CIP)数据

信息资源开放与开发问题研究:基于信息权利全面保护的视域/周毅著.
—北京:科学出版社,2012

ISBN 978-7-03-032778-9

I. 信… II. 周… III. 信息资源—信息管理—研究—中国 IV. G203
中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 233174 号

责任编辑:李 敏 赵 鹏 / 责任校对:陈玉凤

责任印制:钱玉芬 / 封面设计:东方人华

科 学 出 版 社 出 版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

骏 立 印 刷 厂 印 刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2012 年 1 月第 一 版 开本: B5 (720 × 1000)

2012 年 1 月第一次印刷 印张: 15

字数: 291 000

定价: 68.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

目 录

绪论	1
0.1 问题的提出	1
0.2 国内外研究现状述评及研究意义	2
0.3 本书研究的基本框架结构及其框图	4
第1章 信息权利的内在意蕴研究	7
1.1 信息权利的内涵、类型及其相互关系	7
1.1.1 信息权利的内涵	7
1.1.2 信息权利的类型	9
1.1.3 信息伦理权利与法律权利之间的关系	11
1.2 信息权利的构成要素及其确认	12
1.2.1 信息权利的构成要素	12
1.2.2 信息权利的确认	15
1.3 信息资源管理全流程中的信息权利构成与内容	16
1.3.1 信息资源形成者(或处理者与管理者)的信息权利	16
1.3.2 基于信息内容持有者角色的信息权利	22
1.3.3 基于用户角色的信息权利	26
1.3.4 不同信息权利的冲突及其平衡	28
1.4 确立科学的信息权利理念的意义	37
第2章 以信息权利保护和平衡为中心构建信息法律体系	40
2.1 确立以信息权利保护与平衡为中心的信息立法价值导向	40
2.1.1 问题的提出	40
2.1.2 对我国信息立法若干文本的初步解读	41
2.1.3 以信息权利为中心构建信息法律体系的策略	47
2.2 信息权利实现的一般途径	49
2.2.1 信息素养教育与信息权利意识的强化	50
2.2.2 信息法制建设与信息权利的保护	53
2.2.3 信息管理体制和机制创新与信息权利实现途径的多样化	55

第3章 信息权利保护视窗中的信息开放与开发法律和政策研究	58
3.1 我国信息资源开放与开发的现状和发展趋势分析	58
3.1.1 我国信息资源开放与开发的一般趋势分析	59
3.1.2 信息资源开放与开发中存在的问题	61
3.2 信息资源开放与开发法律与政策框架：梳理、述评与设计	67
3.2.1 档案法律内部、档案法律与相关信息法律法规之间的冲突表现及评述	68
3.2.2 信息资源开放与开发法律政策体系建设的基本思路	75
3.3 信息立法中亟待确认的信息权利之一：网络信息存档权	78
3.3.1 网络信息存档的内涵	78
3.3.2 网络信息存档权及其正当性证明	81
3.3.3 网络信息存档权的构成	85
3.3.4 网络信息存档权的确认与行使	87
3.4 信息立法中亟待确认的信息权利之二：信息利用权利	90
3.4.1 信息利用权利的内涵及其限度要求	90
3.4.2 现有法律法规对信息利用权利的过度限制	91
3.4.3 信息利用权利适度扩展及其实现的基本途径	97
3.5 基于信息开放的信息资源开发政策及其创新	101
3.5.1 我国信息资源开发服务政策现状及其评估	101
3.5.2 推进信息资源开发服务政策的创新	104
第4章 信息权利保护视窗中的信息管理制度体系建立	117
4.1 建立与政府信息公开制度配套的信息管理制度	117
4.1.1 建立政府信息资源分级分类管理制度	118
4.1.2 建立政府信息资源公开目录与指南的发布和更新制度	118
4.1.3 完善政府信息公共查阅点的信息管理制度	119
4.1.4 建立政府信息查阅点的服务规范制度	120
4.1.5 建立政府信息公开的开放责任和安全审查责任制度	120
4.1.6 建立起政府信息查阅点的政府信息公开工作年度报告制度	121
4.1.7 建立政府信息查阅点的政府信息收费管理制度	121
4.1.8 建立政府信息查阅点的工作考核、社会评议和责任追究制度	122
4.2 建立健全信息资产运营管理制度	123
4.2.1 信息资产的内涵分析	123

4.2.2 信息资产运营的主要策略	126
4.3 信息资源整合开发管理制度	130
4.3.1 建立信息资源登记备份管理制度	130
4.3.2 建立信息资源整合开发的实体化与项目化运作制度	131
4.3.3 建立信息资源整合开发的创新培育与激励制度	132
第5章 以信息权利保护为基础构建信息资源管理学科体系	134
5.1 我国信息资源管理学科的构建及其命运	134
5.2 基于信息权利全面保护的信息资源管理学研究取向和学科构建	136
5.2.1 以信息权利保护为基础的信息资源管理学科构建特点研究	136
5.2.2 以信息权利保护为基础的信息资源管理学科构建设想	138
5.3 信息权利全面保护背景下信息资源管理学科研究转型的实现路径	139
5.3.1 体系意识与问题意识的并重	139
5.3.2 理论思辨与应用政策研究的并重	140
5.3.3 图情档学科各自的特色研究和图情档学科“视域融合”并重	141
第6章 基于信息权利保护的信息资源规划策略	143
6.1 以信息权利保护为基础的信息资源规划及其设计	144
6.1.1 信息资源规划的内涵	144
6.1.2 当前我国信息资源规划设计中存在的问题	145
6.1.3 以信息权利保护为基础的信息资源规划基本框架	147
6.2 以信息权利保护为基础的信息资源规划实现机制	150
6.2.1 信息资源规划实现机制设计的一般原则	150
6.2.2 信息采集机制：由单一被动采集模式转变为“被动与主动采集” 并存模式	151
6.2.3 信息组织机制：由重“实体管理”转变为重“智能管理”	157
6.2.4 信息服务机制：由面向组织内部服务转变为面向社会服务	159
第7章 信息资源开放与开发服务机制的创新策略	161
7.1 信息资源开放与开发服务机制创新的理论意义	161
7.2 信息资源开放与开发服务机制创新的基本思路	162
7.2.1 信息资源开放与开发服务领域中多机制的共同运用	162

7.2.2 政府机制、社会机制和市场机制的共生与互补作用	165
7.3 信息服务整合平台的构建	167
7.3.1 信息服务整合平台及其构建意义	167
7.3.2 信息服务整合平台的层次结构	169
7.3.3 推进信息服务整合平台建设的策略	173
第8章 信息资源开发中的信息产权保护策略	177
8.1 信息资源的信息产权状态及其开发利用策略	177
8.1.1 信息资源的信息产权、知识产权及其关系述要	177
8.1.2 信息资源的信息产权状态分析	179
8.1.3 基于信息产权保护的信息资源开发利用策略	183
8.2 信息资源开发产品的知识产权保护问题	190
8.2.1 信息资源开发产品的知识产权保护特点与趋势	190
8.2.2 信息资源开发作品的知识产权保护策略	194
第9章 关于推进我国信息资源开发服务的若干政策建议	197
9.1 确立信息权利全面保护的理念,并以此为导向指导信息法律体系的建设	197
9.2 构建以信息权利保护为基础的信息资源开放与开发服务战略对策	198
9.2.1 政策途径:信息资源开放与开发服务法律政策建设对策	198
9.2.2 制度途径:信息资源开放与开发服务管理制度建设对策	200
9.2.3 理论途径:信息资源管理学科的建构对策	201
9.3 构建以信息权利保护为中心的信息资源开放与开发服务实现机制	201
9.3.1 基于信息权利全面保护的信息资源规划机制	202
9.3.2 信息资源开放与开发服务机制的创新策略	203
9.3.3 信息资源开放与开发服务中的知识产权保护对策	205
参考文献	207
附录	214
附录1 成果简介	214
附录2 2000年后我国信息立法与政策若干重要文本一览表	226
后记	230

绪 论

0.1 问题的提出

“信息资源开放与开发”是信息资源管理学科的一个经典研究课题。从1984年9月邓小平同志给《经济参考》题词：“开发信息资源，服务四化建设”以后，学界就开始了信息资源开发利用专题的研究。虽然近30年来此领域研究成果丰富，但研究热度依然不减。学界对这一专题持续保持研究热度的主要原因是：信息资源开发利用的法律与政策环境、技术环境、政治经济环境等均不断发生着变化，社会大众对信息资源产品的需求类型和特点也在不断发生着变化。

信息资源开发利用法律与政策环境的变化主要表现在我国开始出现了以“信息事物”为客体对象的信息立法，“以人为本”和以“权利保护”为中心的立法正逐步成为信息立法的重要趋势。同时，我国国家调控、引导和管理信息资源开发利用的政策出现了重大变化（以中办发、国办发〔2004年〕34号文为代表），信息资源开发利用的基本目标、主要任务和指导思想等均已明确，一个信息资源开发利用的全新时代已经来临；信息资源开发利用技术环境的变化主要表现在网络环境正极大地改变着信息资源开发利用的模式和时空特点，如何适应网络环境特点，重新组织和构建信息资源开发利用模式，创新信息资源产品形式等正成为一个全新的研究领域；信息资源开发利用政治经济环境的变化则表现在随着公众民主意识、参政议政意识的增强和我国经济结构转型升级与科学发展的要求，社会对信息资源价值的认识及其依赖程度也开始发生着重大变化，信息资源对社会经济、政治和文化发展的贡献率明显提高，信息资源需求也持续升温。正是因为上述诸多变化不断赋予着信息资源开发利用以全新的研究内容，因此，“信息资源开发利用”这个经典课题在今天仍然具有时代意义。

主流观点认为，我国信息资源开放与开发可以区分为面向信息资源和面向用户两种不同的开放与开发模式。前者以关注现存信息资源为中心，后者则以关注

用户需求为中心，两者在信息资源开放与开发组织上各有侧重，实效也不相同。虽然我国信息资源开放与开发沿着上述两个不同路径开展了一些卓有成效的工作，有关理论研究成果丰硕，但客观地说信息资源开放与开发工作的深入推进仍有不少困难，在信息资源开放与开发工作中仍面临着诸多复杂的权利或利益博弈。以“用户需求”为中心来构建信息资源开放与开发模式，其目标是充分满足用户的需求，并在终极意义上保证用户某种信息权利的实现，而且这种权利实现不能以牺牲其他主体的权利为代价。在信息资源开放与开发中不仅要保护用户获得与利用信息的权利，而且也要保护信息资源开放与开发过程中涉及的其他主体的权利。例如，内容针对者的信息秘密权利、资源所有者的信息产权和资源管理者的管理权利等。因此，简单地以“用户需求”为中心来指导和协调信息资源开放与开发活动，这尚不足以从深层次上协调和解决信息资源开放与开发中出现的各种权利或利益矛盾。如何在构建一个完整信息权利体系的基础上系统阐述各类信息权利之间的关系，并以此来统筹安排和指导信息资源开放与开发过程就是一个全新的课题，这也使信息资源开放与开发这个看似传统的课题显示出当代创新的意义。基于信息权利全面保护视角研究信息资源开放与开发涉及的具体权利类型、权利平衡机制和权利实现途径等具有重要的理论与应用价值。

0.2 国内外研究现状述评及研究意义

从世界范围看，目前有 60 多个国家和地区有专门的信息公开立法，50 多个国家和地区有专门的个人信息与数据保护立法，很多国家或地区在信息利用立法、信息安全立法等方面也取得了明显进展。通过对 2000~2010 年 Elsevier Science Direct 电子期刊全文数据库、Springer 和 EBSCO 信息服务系统的检索，共检索命中与信息获取、信息知情、信息隐私、信息安全、知识产权、信息政策、信息法律等有关的研究文献数千篇。从国外有关信息权利研究的基本状况看，其在研究中表现出专业化、新诠释和区域性等特点。

专业化是指国外对有关信息权利研究所选择的切入角度虽然十分复杂多样，但在不同切入角度的研究中均表现出专业、专注和深入的特点。例如，对信息获取权与知情权的研究选择了政府、环境、医学、商务、新闻媒体等不同视角进行深入分析，对知识产权的研究也习惯于从公司研发与商业盗版、公共研究机构、图书馆、金融服务、学术部门、计算机或医学等某一个专门领域

切入。

新诠释是指国外信息权利研究十分关注信息技术运用、社会经济环境等变化所要求的信息权利“再适应”问题。例如，随着信息技术的飞速发展和全球经济一体化进程的加快，网络环境下的信息获取、信息安全、隐私权保护以及知识产权保护等就面临着很多新问题，专家们对某些信息权利的完善和发展提出了不少新见解。

区域性是指国外对信息权利的研究往往都立足于其自身实际需要和本国利益选择不同的研究重点，这一点在知识产权问题研究上表现得最为突出。例如，发达国家更多关心的是在与发展中国家进行技术转让及产品出口等贸易活动中的知识产权保护，而发展中国家则强调其区域内的专利、版权或商标保护研究。

与国际趋势相适应，近年来我国信息立法也取得了一系列重大成果，《政府信息公开条例》、《信息网络传播权保护条例》、《电子签名法》等法律法规就是近年来取得的具体立法成果。我国目前正在起草或已经完成起草的信息法律法规还有《公共图书馆法》、《个人信息保护法》、《信息安全条例（或信息安全法）》等，《档案法》、《保密法》等一批信息法律也已经完成或正在进行着全面的修订，这表明我国已经进入了一个信息立法的高峰期。从系统角度看，我国信息立法不仅开始涉及公民知情权这一基本信息权利的保护，而且逐步强化了对信息安全权、信息产权、信息秘密权、信息管理权和信息公开决定权等多种信息权利的保护。重视信息权利、发现信息权利和确认信息权利正逐步成为我国信息立法的基本特点和趋势。可以认为，以信息权利全面保护为主线的信息立法框架体系和立法思路正在逐步形成。

与信息立法实践相呼应，学界对信息立法及其相关理论问题的研究表现出极大热情。据统计，2004年以来立项的相关国家级研究课题有10余项，其中较有代表性的是：《档案法立法思想与立法原则研究》（2007年）、《政府信息公开法研究》（2005年）和《知情权与政务信息公开法律制度研究》（2004年）等。笔者以信息公开（信息资源开发、信息知情权、隐私权等）为检索词对2000～2010年中国期刊网数据库和中国知网学术资源总库进行检索，共检索到相关记录数据数千条。这表明，我国学者已经对某些类型的信息权利保护问题给予了高度关注，在信息资源开发服务领域也积累了丰富成果。

综观近30年来的相关理论研究成果，可以发现目前已有研究成果的基本特点是：从知情权、知识产权保护等某一权利侧面研究信息资源开放与开发问题，

而相对忽视从信息权利全面保护视角系统研究信息资源开放与开发政策及其实现途径。有鉴于此,学界就有必要以信息权利全面保护为研究背景,系统探索信息资源开放与开发的战略框架和运作机制。

笔者认为,上述研究框架的构建具有如下重要意义。

从理论上,以信息权利全面保护为背景审视我国信息资源开放与开发问题有利于全方位地体现权利平衡和信息公平原则。在信息时代,信息资源作为最有价值的权利资源之一,其有序流动对社会发展具有重要基础性意义。如何适应信息权利全面保护需要,制定科学有效的信息资源开放与开发战略框架是信息法治的重要内容。事实上,我国信息资源分布存在严重的不均衡(周毅,2003;付华,2005),在信息资源开放与开发过程中也经常出现信息权利保护的顾此失彼现象。因此,从战略上研究和回答信息资源开放与开发中信息权利全面保护的基本理论问题,描绘信息权利时代的理论景象,对于进一步强化各类主体的信息权利意识,形成科学的信息权利保护观念,制定有效的信息权利保护策略等均有重要作用。

从实践上看,在信息权利全面保护背景下我国信息资源开放与开发也面临着机制与模式创新的要求。在20世纪80年代,我国面向社会的档案信息开放就已开始,信息资源开放与开发实践在我国也经历了一个从随机性开放与开发到制度性开放与开发、从局部散点开放与开发到全面集中开放与开发的发展过程(周毅,2007a),其开放与开发的广度与深度有目共睹。但是,不容回避的是,在信息权利全面保护背景下我国信息资源开放与开发也面临着向深层次进一步推进的困难,在信息资源开放与开发实践中如何处理各种不同信息权利的矛盾与冲突正考验着理论工作者和实践工作者的智慧。具体探究信息权利保护背景下信息资源开放与开发机制和模式的创新思路,可以从操作层面上将我国信息资源开放与开发推向深入。

0.3 本书研究的基本框架结构及其框图

本书的研究基本框架结构分成三个主要部分。

第一部分:信息权利的内在意蕴及其相关理论研究。

信息权利是以满足一定条件的信息作为权利客体的法律权利类型,它是由多个子权利构成的权利体系。这些子权利包括:信息财产(资产)权、信息获取权或知情权、信息隐私权、信息传播自由权、信息环境权、信息秘密权、信息安

全权等。本书将在具体分析信息权利内涵的基础上,对信息资源管理全流程中涉及的信息权利类型和构成要素、当前我国信息立法中权利导向缺失现状,以及急需确认的信息权利内容进行重点研究。

第二部分:信息权利保护视窗中推进信息资源开放与开发的战略框架研究。

本书对我国信息资源开放与开发战略框架的研究是以信息权利全面保护为基础,论述保障和发展信息资源开放与开发的政策途径、制度途径和理论途径,从法律政策层面、管理制度层面和学科体系层面上搭建我国信息资源开放和开发实现的战略框架。法律政策、管理制度和学科体系的构建与完善就成为本部分研究内容展开的基本结构。

法律政策层面旨在建立与信息权利保护相适应的信息资源开放与开发法律政策体系。基于信息权利全面保护的背景,重点对我国现有信息公开政策进行梳理和反思,提出对我国信息资源开放与开发政策进行重新设计的若干思路。

管理制度层面旨在建立推动信息权利全面保护得以实现的管理制度体系。信息管理制度体系是政府为了保障有关主体信息权利而作出的一系列管理制度安排。本书将具体研究与政府信息公开相配套的信息管理制度、信息资产运营管理制度、信息资源整合开发制度等,从而提出一系列的信息管理制度体系创新设想。

学科体系层面旨在以信息权利保护为基础构建信息资源管理学科的体系结构。这种学科体系构建将实现从信息资源为起点向多主体信息权利保护为起点的转移,并探讨由此所引发的信息资源管理学科建设与研究的若干变化或转型。

第三部分:信息权利保护视窗中信息资源开放与开发的实现机制研究。

信息权利视窗中我国信息资源开放与开发实现机制研究是要探讨信息资源开放与开发作为一种信息权利保障机制的价值及其创新路径。信息资源规划机制、信息资源开放与开发的运行机制、信息资源开发服务的知识产权保护机制等都是推进和保障信息资源开放与开发实现的具体机制内容。

本书研究结构展开的基本框图如图 0-1 所示(第 9 章为总结章,故未包含在内):

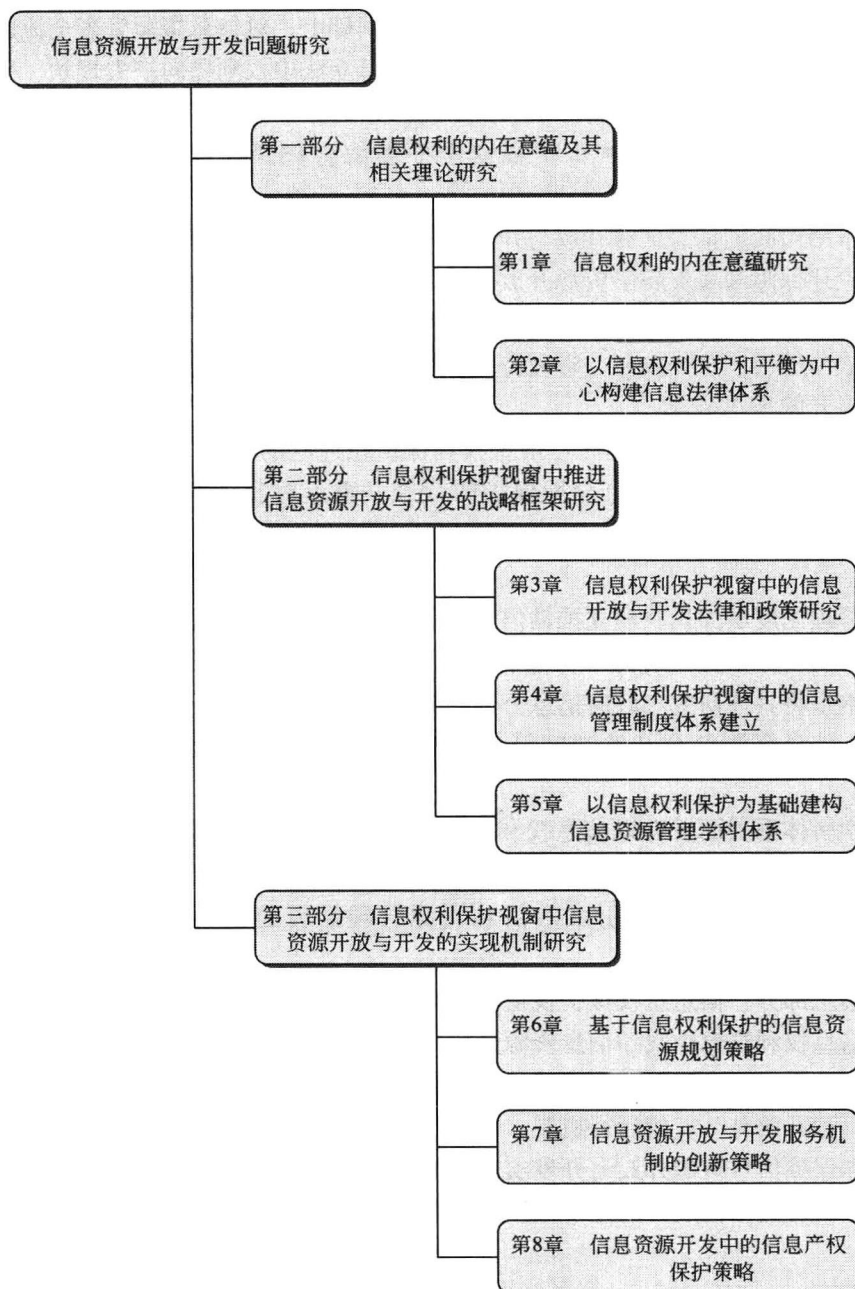


图 0-1 本书研究的基本框架结构

第1章 信息权利的内在意蕴研究

在信息时代和权利时代，信息作为最有价值的权利资源之一，其有序流动对于社会发展具有基础性意义。加强信息领域立法是我国法律体系建设的重要内容。近年来我国信息领域立法涉及的主要内容有政府信息公开立法、信息传播立法、个人信息保护立法、网络与数字信息管理立法等。与此相伴，我国公民的信息权利意识有了显著增强，知情权、隐私权等已经成为社会公众普遍关心的信息权利内容。从信息领域众多已有立法成果看，其往往都是从一个侧面实施对某种具体信息权利的保护。随着法律的日臻完善，信息权利及其保护将会得到更多更全面的关注。如何准确认识信息权利的基本内涵，适应信息权利公平分配需要，对信息权利进行全面保护和科学治理是信息资源管理和信息法学共同关注的研究课题。信息权利是人们在信息活动中合理地生产、组织、拥有、传播和使用信息的权利，具体包括信息自由权（或信息获取权与知情权）、信息隐私权、信息产权、信息安全权和信息环境权等权利内容。作为一种法律权利，信息权利已经在很多国家的信息立法中被明文确认，在学界也被很多专家广泛论证。笔者认为，信息权利不仅是一种法律权利，而且也是一种伦理权利，信息伦理权利和法律权利两者之间具有天然和密切的联系。构建信息权利体系不仅要关注法律意义上的信息权利，而且也应关注道德或伦理意义上的信息权利，并看到信息伦理权利对信息法律权利的基础性作用。

1.1 信息权利的内涵、类型及其相互关系

1.1.1 信息权利的内涵

信息权利是指有关主体在不同角色条件下享有以特定信息为客体对象的一种权利类型，它是由多个子权利构成的权利体系。

1.1.1.1 信息权利具有完整的权利结构

一般认为，一项权利在结构上可以分为权利主体、权利内容和权利客体三个

组成部分。权利主体是享有权利的自然人或法人；权利内容是权利人在法律授权范围内，以自己或他人的作为和不作为方式实现权利的过程，它具体包括权益、权能和权责三个部分；权利客体是权利内容指向的对象。由于信息资源是重要的生产要素、无形资产和社会财富（它是“有用之物”），它完全能够成为被主体控制的“为我之物”，并且它也是可以与主体在认识上相分离的“自为之物”，因此，信息资源完全符合权利关系客体所要求的基本标准（李晓辉，2006）。作为权利主体的公民应该享有、法律规定享有或事实上享有信息财产权、信息知情权与获取权、信息传播权、信息环境权和信息隐私权等一系列具体权利内容。

1. 1. 1. 2 信息权利是一个复杂的权利体系

信息权利是以特定信息为客体的权利体系，它并不仅限于被大众熟知的信息知情权和隐私权，还包括其他多种具体的信息权利类型。法律上的权利可以从多个角度进行界定。例如，权利语词的前缀可以是权利的主体（如人权、消费者权利），可以是权利的内容（如生命健康权、受教育权等），还可以是权利的客体（如物权、知识产权、信息权）。信息权利就是以信息作为特定权利客体，它包括特定的权利内容，主要有信息财产（资产）权、信息知情权与获取权、信息隐私权、信息传播自由权、信息管理权、信息环境权、信息秘密权、信息安全权、信息产权等。近年来，由于我国民主化和政府信息公开化进程的大力推进，作为信息权利基本组成内容之一的知情权已经成为媒体和社会热议的权利类型，并且有不少学者有意或无意地将信息权利（也有人称信息权）等同于信息知情权，而忽视了信息权利体系中的其他各类信息权利类型（张林华，2007）。在现实社会活动中，公民以特定信息为客体的信息权利类型已经表现出多样性。例如，公民有权在不危害国家利益、公共利益和他人利益的前提下发布自己的信息；相关利益主体有权请求政府机关对政府信息中不实或错误信息进行更正；相关权利主体根据有关法律法规的规定，有权要求政府机关在公开其形成或获得的政府信息时控制例外信息的传播范围；为有效解决信息利用中各类“搭便车”现象，相关信息开发主体有权要求加强对信息资源产品的产权保护等。这表明，实现信息权利的全方位保护并有效协调有关信息权利之间的冲突已经成为当前和今后我国信息立法工作的重要任务。

1. 1. 1. 3 信息权利是一种受控或受限制的权利

事实上，信息权利也可分为公权与私权两种类型。公权是为了保护国家利益而设定的权利，如国家信息秘密权、国家信息资产所有权等；私权则是为了保护

私人利益而设定的权利,如信息隐私权、信息知情权、个人信息产权等。信息资源管理流程中的公民信息权利显然属于一种私权。当公民的信息权利涉及共同利益、公共需求时,公共利益具有逻辑上的优先性,出于公共利益目标也应对公民信息权利进行必要的权利限制,即必须充分考虑社会中个体权利与整体社会秩序之间的辩证关系,一方面要保证公民信息权利的有效存在和充分实现,另一方面又要注意到社会整体秩序的安全性。因此,科学的信息法律构建就是在确定各类不同主体的信息权利时,能够平衡不同主体之间的利益并合理分配风险。显然,当某个具体的公民信息权利与基于公共利益或第三人利益的信息公开、信息保密、信息处理等权利存在冲突时,应遵循维护社会公共利益的基本原则,并在此基础上进行权利协调以兼顾各种主体的权益。

1.1.2 信息权利的类型

根据不同的标准,对信息权利可以有多种不同的分类。

根据信息权利主体的不同,可以将其分为信息资源形成者(或处理者与管理者)的信息权利、信息内容针对者的信息权利和用户的信息权利三种类型。信息资源形成者(或处理者与管理者)是指国家机关、企事业单位、社会组织和个人等作为信息资源形成者,以及公共图书馆、综合档案馆、文件中心、组织内部信息机构等作为信息资源管理者所拥有的信息权利;信息内容针对者的信息权利是指信息内容涉及的当事主体,如国家、企事业单位、社会组织和个人所拥有的权利;用户则是指社会公民在获得或利用信息资源过程中所享有的信息权利。由于信息资源管理是一个涵盖从信息生成、组织到开发利用的全过程,某一主体在上述管理流程中可以扮演不同主体角色,它既可以是信息资源形成者,也可以是信息内容针对者、信息资源管理者或用户。因此,对应于不同角色,有关主体的信息权利内容也各不相同。

从法学界有关权利理论的研究成果看,也可以将信息权利区分为应有权利、法律权利和事实权利三种。

应有权利是权利的初始状态,它是一种没有进入法律规则体系但在观念上被认同的权利,也称为信息伦理权利。信息伦理权利是有关信息主体基于一定的信息伦理原则、伦理规范、伦理关系、伦理理想而享有的能使其利益得到维护的自由和要求。在这一概括中有两组构成要素:一是信息伦理权利的基础是信息伦理原则、伦理规范、伦理关系和伦理理想;二是信息伦理权利的内容是广泛的信息自由、要求和利益,信息自由(一种“自主”的权利)和信息要求(一种“主

他”的权利)是信息利益得以维护的两种基本方式,信息利益是信息自由和要求的内在目标(余涌,2000)。作为信息伦理权利基础的信息伦理原则、伦理规范、伦理关系和伦理理想是人们为了应对信息社会可能和已经出现的各种问题而提出的约束人们信息行为的原则主张。由于社会信息环境不断发生着变化,因此,不同时期信息伦理所关注的主要问题也发生着变化。早期的计算机伦理特别强调“十条戒律”和计算机职业行为规范,20世纪中后期的信息传播伦理强调梅森的PAPA理论(即隐私权、准确性、所有权和信息使用权),而今天则在网络伦理中强调人们的网络行为规范和网络道德原则等(柯平和高洁,2007)。这表明,信息伦理权利的范围也在不断得到扩展,由此所引发的必然是信息伦理权利内容的充实与发展。不管信息伦理权利的范围和内容如何变化,它必然都是由道德支持的正当要求或主张,它只有在道德认同的社会语境中才具有普遍的非正式规范意义。由于信息伦理权利的实现主要依靠他人的内心自律和社会舆论监督,因此,信息伦理权利往往是以应有权利的形态存在。

法律权利是指由法律所确定的,以维护信息自由、信息平等和信息活动有序等为主要内容的具有合法性效力的权利形态。在这一概括中包含了两种构成要素:一种是信息法律权利是合法性效力的权利形态。它强调信息法律权利是由立法机关通过某种立法程序以法律条文的形式加以确认,一旦生效它便伴有国家强制力量的保护。从这一点上看,它具有确定性和强制性;另一种是信息法律权利的基本内容应突出信息社会中最重要和最基本的信息利益问题。在现实生活中,各类主体之间存在的信息利益关系错综复杂。信息法律不可能穷尽所有的信息利益关系,它所关注和调节的只能是某些比较重要的信息利益关系。这也是信息法律权利与信息伦理权利的基本区别之一。当前信息利益关系中比较突出的问题就是信息财产利益、信息产权利益、信息知情权与使用权利益、信息隐私权利益和信息安全利益等。因此,信息法律权利也就具体表现为由信息财产权、信息产权、信息知情权、隐私权、信息安全权等所构成的权利体系(李晓辉,2006)。从总体上看,目前我国信息法律体系中关于信息权利的确认还比较有限。例如,在政府信息公开法律制度的具体规定上,我国与多数国家在是否明确信息权利概念上就存在明显差别。我国《政府信息公开条例》总则第一条指出:“为了保障公民、法人和其他组织依法获取政府信息,提高政府工作的透明度,促进依法行政,充分发挥政府信息对人民群众生产、生活和经济社会活动的服务作用,制定本条例。”在上述规定中,“保障公民、法人和其他组织依法获取政府信息”后面有意或无意地省略掉了“权利”一词,而美国、英国、加拿大等国则在信息公开法律中明确或直接表示了信息权利的概念,并将其作为立法的基本依据。这