

国家信息政策法规 体系研究

——基于“国家信息政策法规数据库”的实证分析

杜佳 著

北京图书馆出版社



信息管理科学博士文库

国家信息政策法规体系研究

——基于“国家信息政策法规数据库”的实证分析

杜 佳 著

北京图书馆出版社

图书在版编目(CIP)数据

国家信息政策法规体系研究:基于“国家信息政策法规数据库”
的实证分析/杜佳著. —北京:北京图书馆出版社,2005.9

(信息管理科学博士文库)

ISBN 7-5013-2809-9

I. 国… II. 杜… III. ①信息管理—政策—研究—中国②信
息管理—法规—研究—中国 IV. D922.164

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 095820 号

书名 国家信息政策法规体系研究——基于“国家信息政策法规
数据库”的实证分析

著者 杜佳 著

出版 北京图书馆出版社 (100034 北京西城区文津街7号)

发行 010-66139745 66175620 66126153

66174391(传真) 66126156(门市部)

E-mail cbs@nlc.gov.cn(投稿) btsfxb@nlc.gov.cn(邮购)

Website www.nlcpress.com

经销 新华书店

印刷 北京华正印刷厂

开本 850×1168 毫米 1/32

印张 8.75

版次 2005 年 9 月第 1 版 2005 年 9 月第 1 次印刷

字数 200(千字)

书号 ISBN 7-5013-2809-9/G·624

定价 20.00 元

总 序

博士,是我国学位结构中的最高层次,博士水平是一个国家高等教育水平的重要标志。

20世纪90年代以来,我国信息管理科学领域(图书馆学专业、情报学专业)的博士研究生教育取得了令人瞩目的成绩。目前我国已有图书馆学博士学位授权点3个,情报学博士学位授权点4个,培养的博士研究生人数逐年增多,为教学、科研部门和信息机构输送了一批高层次人才。

博士研究生的培养主要是在导师指导下,进行科学研究,撰写博士学位论文。对于博士研究生来讲,完成博士学位论文是获得博士学位所必不可少的环节。一个学科领域的博士论文可以在相当程度上反映该领域的新思想、新方法、新技术及其未来趋势。博士论文的选题与本领域当前的理论和实际问题密切相关,有的还是某一科研项目的重要组成部分,反映了学科领域的发展现状与水平,对整个学科学术水平的提高有着不可忽视的作用。

近年来毕业的图书馆学情报学博士研究生在众多的研究专题上取得了不少重要的研究成果,其中有些还改编为专著由不同的出版社出版。但由于较为分散,未能引起人们的充分注意,这些成果的社会作用也就难以得到最大程度的发挥。为了集中反映我国图书馆学情报学博士学位获得者取得的科研成果,北京图书馆出版社策划出版了《信息管理科学博士文库》,这是一件令人十分高兴的好事情。

收入“文库”的博士学位论文,是经文库编辑委员会推荐并严格审查,从已通过学位论文答辩并获得博士学位者的论文中推选出来的,在论文出版时作者作了修订增补工作,使之更臻完善。收

入“文库”的博士学位论文的推选标准是:论文选题为图书馆情报学学科前沿,具有开创性和重大的理论价值或现实意义;论文理论方向正确,有独到见解或方法上的创新;论文体现了博士研究生良好的学风、文风,材料数据翔实,结构合理,逻辑严密,写作规范。每篇博士论文都是博士生们多年学习与研究的成果,反映了他们对图书馆情报学研究的科学贡献,从中我们也可以看到博士生导师学术思想的影子,因此,我们可以说,它们是图书馆情报学研究领域非常有价值的财富。

“文库”的出版,可以使图书馆情报学博士生的科研成果在社会上得到较为广泛的传播,从而扩大图书馆情报学的影响;同时,可以对导师如何指导论文起到借鉴作用,也可以成为在读博士生撰写论文的范本。因而,出版《信息管理科学博士文库》这一卓有远见的举措,必将有力地推动我国图书馆情报学学术研究的发展与创新。

借此机会,作为博士生导师,我还想谈一谈图书馆情报学博士生培养工作及论文写作方面的一些问题,与各位导师同仁及博士生同学们共同探讨。

21 世纪是全球信息化的时代,是知识经济占主导地位的时代,它将对图书馆情报学博士研究生教育提出新的更高的要求。如何在培养优秀博士人才的同时涌现出更多的创新型科研成果,我认为应当解决好以下几个方面问题。

首先,在博士生培养中,首要问题是把好质量关,确保博士学位授予质量,要严格管理。既要重视目标管理,又要重视过程管理。严格目标管理就是要严格坚持学位授予标准,对不合格者绝对不能迁就。严格过程管理就是要严格培养过程和学位授予过程各个环节的管理,在博士生招生、博士生课程学习、博士生中期筛选、博士学位论文开题报告、博士生科研工作、博士生在校期间发表学术论文、博士学位论文写作等方面都做出明确的、严格的和规

范化的规定和要求,并且严格贯彻执行。如果每个环节都能做到严格管理,那么最后的学位授予质量就有了保证。

其次,在加强严格管理的同时,我们应创造更加宽松的环境、更加活跃的学术氛围和更加现代化的研究条件,提高博士生培养质量。特别应鼓励博士生在未知的科学研究领域进行选题,只有大的风险选题,才可能有大的创造性。在博士生培养过程中,必须强调学科前沿和学科间的交叉渗透。学科前沿反映了当前学科发展的水平和发展方向,学科间的交叉渗透是科学发展的必然趋势。在博士生培养中,必须突出学科前沿和学科间的交叉渗透,拓宽基础,拓宽知识面,改善知识结构,增强适应性,改变“博士不博”的状况。

第三,博士学位论文质量是衡量研究生教育质量和学术水准的一个重要方面。博士论文是在导师指导下完成的,因此,论文质量是衡量导师的指导水平,甚至学术水平的重要指标之一;对学生来说,博士论文是他们本阶段学业和科研的主要成果;博士论文同时也反映了博士培养单位的培养水平。博士学位论文要有创新性,应当表明作者具有独立从事科学研究工作的能力,并能在科学或专门技术上做出创造性的成果。博士学位论文应具有严谨的学风,资料的搜集和运用,观点的取得和论证,都应当十分注重科学性。为保证博士论文高质量完成,在博士研究生入学以后,应有一个继续夯实基础、拓宽知识面的过程,以便为写作博士论文建立更好的知识背景。拓宽知识面有几个途径:一是要重视博士课程的学习;二是系统地读书;三是加强和导师之间的交流、切磋,形成教学相长的局面,通过交流,导师的学术思想、风格、方法、治学态度,可以潜移默化地传给学生;四是加强博士生之间的相互讨论、切磋,相互启发,共同提高;五是处理好学习与研究的关系,要通过参与指导教师的科研项目及独立研究等科研活动提高科研能力及科研水平。

第四,必须十分注意论文的选题和撰写工作。博士论文要选择

高价值的研究课题,要从创新性、前沿性、学术含量等方面衡量选题的价值,论文的选题应为本学科前沿,具有较大的理论意义和现实意义,涉及本学科研究热点和难点问题。同时要考虑论文的难易程度和完成的可能性,选题既不能太大,以免造成无法完成的后果,也不能太小,否则就会使论文不具有研究价值。为此,必须抓住开题报告这个环节,要请同行专家评议论文选题的价值和研究前景,为博士生论文选题把关,避免选题失误。在论文撰写工作阶段,研究生必须投入足够的精力,以保证论文的写作质量;必须遵守科学的原创性原则,遵守学术研究规范,不允许投机取巧、伪造数据、剽窃他人、侵犯知识产权等行为的发生,要倡导扎扎实实地进行学术研究的优良学风,不能华而不实、哗众取宠。论文要反映出作者具有本学科领域坚实宽厚的基础理论和系统深入的专门知识,反映出论文作者具有独立从事科学研究的能力;论文应能反映论文作者对本学科领域的全面了解,要占有大量的文献资料,包括最新的研究资料;论文应能反映学科领域的最新进展;论文应在理论上或方法上有创新,具有开拓性,要对本学科发展做出自己的贡献。

第五,要特别注意发挥博士研究生导师组的作用。博士研究生导师组制度不仅能在博士研究生培养过程中发挥集体的力量,相互弥补增益,而且还能够在指导过程中使导师组的成员得到工作方法和学术规范的训练,为博士生导师队伍培养梯队力量。

《信息管理科学博士文库》在组织编辑出版过程中,得到了各博士生培养单位及有关专家的热情支持,也得到了博士生导师和博士研究生们的热情支持,谨此表示感谢,并希望今后继续得到各方面的支持和帮助,使更多的优秀博士论文入编“文库”,让我们共同为繁荣我国的图书馆学情报学研究做出贡献。

吴慰慈

2002年12月

目 录

1 引 言	(1)
1.1 国家信息政策法规体系研究的背景及意义	(1)
1.1.1 国家信息政策法规体系重构是时代发展的客观 需要	(1)
1.1.2 建立健全国家信息政策法规体系是增强我国综 合国力的需要	(4)
1.1.3 加快国家信息政策法规体系建设,适应国际竞争	(5)
1.2 国内外研究现状评述	(8)
1.3 本书的主要内容	(15)
1.4 本书的主要创新和成果	(21)
2 国家信息政策法规及其分析模型	(23)
2.1 国家信息政策与法规的涵义及相互关系	(23)
2.1.1 国家信息政策与法规的涵义	(23)
2.1.2 国家信息政策与信息法规的关系	(29)
2.2 国家信息政策法规的分析模型	(31)
2.2.1 问题分析模型	(32)
2.2.2 要素分析模型	(34)
2.2.3 矩阵分析模型	(37)
2.2.4 宏观信息结构分析模型	(41)
3 国家信息政策法规数据库结构及其数据实现	(43)
3.1 国家信息政策法规数据库的功能设计及信息组织方法	(43)

3.1.1	国家信息政策法规数据库的功能设计	(43)
3.1.2	国家信息政策法规数据库的信息组织方法	(45)
3.2	国家信息政策法规数据库的数据实现	(49)
3.2.1	中国国家信息政策法规的数据实现	(49)
3.2.2	美国国家信息政策法规的数据实现	(60)
3.2.3	欧盟信息政策法规的数据实现	(72)
4	我国国家信息政策法规建设现状分析	(82)
4.1	我国国家信息政策法规制定、执行和监督机制	(82)
4.1.1	制定机制	(82)
4.1.2	执行与监督	(89)
4.2	我国国家信息政策法规建设取得的成就	(90)
4.2.1	建设成就概述	(90)
4.2.2	几个重点领域建设进展	(94)
4.3	我国国家信息政策法规建设存在的不足	(102)
4.3.1	制定、实现、执行及监督机制存在弊病	(102)
4.3.2	数量庞大,但无体系可言	(104)
4.3.3	总体质量欠佳	(110)
4.3.4	制定滞后,存在许多薄弱甚至空白领域	(111)
4.3.5	与国际衔接不够,缺乏兼容性	(113)
5	美国、欧盟信息政策法规建设进展	(115)
5.1	美国的国家信息政策法规建设	(115)
5.1.1	制定、执行和监督机制	(115)
5.1.2	建设概况	(126)
5.1.3	几个重点领域建设进展研究	(135)
5.2	欧盟信息政策法规建设	(150)
5.2.1	制定、执行和监督机制	(151)
5.2.2	建设概况	(156)
5.2.3	几个重点领域建设进展研究	(160)

6 中国、美国及欧盟信息政策法规建设比较研究	(168)
6.1 信息政策法规总体目标比较	(168)
6.2 信息政策法规管理体制比较	(171)
6.3 信息政策法规制定执行保障机制比较	(172)
6.4 信息政策法规体系构成比较	(178)
6.5 信息政策法规国际兼容性比较	(181)
6.6 信息政策法规内容比较	(185)
6.6.1 信息资源领域里的比较	(186)
6.6.2 信息产业和信息市场领域里的比较	(188)
6.6.3 信息网络领域里的比较	(189)
6.6.4 知识产权领域里的比较	(190)
6.6.5 信息技术领域里的比较	(191)
6.6.6 信息安全领域里的比较	(191)
6.6.7 其他信息领域里的比较	(192)
7 中国国家信息政策法规体系框架研究	(195)
7.1 国家信息政策法规体系框架设计原则	(195)
7.1.1 稳定性和衔接性原则	(195)
7.1.2 立足国情原则	(196)
7.1.3 前瞻性原则	(196)
7.1.4 国际兼容性原则	(197)
7.1.5 协调性原则	(198)
7.2 国家信息政策法规需求分析	(198)
7.2.1 现阶段国家总体战略	(198)
7.2.2 国家经济发展水平	(199)
7.2.3 全民信息意识	(201)
7.2.4 国家信息化战略及发展现状	(201)
7.3 国家信息政策法规体系框架设计	(207)

7.3.1	国家信息政策法规体系框架	(207)
7.3.2	国家信息政策法规体系的主要内容	(216)
7.3.3	国家信息政策法规体系框架的几点说明	(221)
8	国家信息政策法规的制定、实施与评估	(223)
8.1	信息政策法规的制定	(223)
8.1.1	信息政策的制定	(223)
8.1.2	信息立法	(225)
8.2	信息政策法规的实施	(228)
8.2.1	信息政策的实施	(228)
8.2.2	信息法的实施	(229)
8.3	信息政策法规的评估	(230)
8.3.1	信息政策法规评估的类型	(232)
8.3.2	信息政策法规评估的基本要素	(233)
8.3.3	信息政策法规评估的步骤	(239)
8.3.4	信息政策法规评估的障碍	(241)
8.4	信息政策法规的监控	(242)
8.4.1	信息政策法规的监控机制	(242)
8.4.2	信息政策法规监控的功能活动	(244)
8.5	信息政策法规的终结	(245)
附 录		(248)
中外文参考文献		(256)

1 引 言

1.1 国家信息政策法规体系研究的背景及意义

1.1.1 国家信息政策法规体系重构是时代发展的客观需要

当今,随着世界信息化、网络化的快速推进,一场对人类历史影响深远的技术、产业和社会革命已在全球范围内全面铺开。信息因其固有的共享性、驾驭性、累积再生性等特性,逐渐取代物质、能源成为这一时代重要的生产要素和战略资源。信息技术突飞猛进,成为新技术革命的领头羊。特别是 20 世纪 90 年代以来,以微电子、计算机、通信和网络技术为代表的信息技术迅猛发展,为推动经济发展提供了强大动力。信息产业持续高速发展,成为经济增长的支柱产业,而它发展过程中表现出的巨大的扩张性和经济外部性,又使传统产业的技术基础和生产方式得到彻底改造,极大地提升了传统产业的劳动生产率,推动了世界经济整体快速发展。信息网络的兴起和发展,电子政务、电子商务、远程医疗、远程教育等的实现,为人类经济发展和社会活动搭建了一个崭新平台,对世界范围内的科技、经济、文化、政治、军事以及意识形态产生着越来越广泛和深刻的影响,最终必将导致人类经济增长方式、政治体制、价值观念和社会各个层面发生根本性变革。信息化的全球发展进程表明,信息化代表着先进生产力的发展方向,是人类经济发展和社会进步的必然趋势,这一点已在世界范围内达成共识。

如何顺应历史发展趋势,推进信息化快速发展,成为世界各国关注的焦点。信息化的健康发展需要良好的社会环境,而这一环境的形成仅仅依靠市场机制本身的调节显然是无法实现的,这就有赖于国家有关政策法规的指导和规制。从这一角度考虑,构造适应于信息化发展需求的国家信息政策法规体系显得尤为重要。

信息化社会中,知识、信息被视为经济增长和社会发展的核心资源。伴随着信息化的进程,知识信息生产能力不断提升,知识信息总量激增,超出了信息的选择与处理能力,同时知识信息的外部效应、公共物品属性、信息商品的垄断性和信息市场信息不对称等因素的存在,又使市场对信息资源的配置偏离了社会效率水平,导致信息老化、信息泛滥、信息污染、信息资源分布不均、信息流通不畅等现象日益加剧。没有控制和组织的信息不仅不能体现出应有的价值,甚至会给经济、社会的发展造成严重的负面影响。因此需要借助国家力量,从战略发展的高度对信息资源予以整体性的开发、利用、管理和控制,制定一套完整的政策法规,来保障信息化发展各环节对所需信息的提供与利用。

信息产业是高渗透、知识智力密集型产业,在信息化社会中占有举足轻重的地位。与传统产业相比,信息产业更新快,受科学技术进步影响大,需要以较大的投入、足够的资源、较高的专业技术和多方的协作为基础。国家必须根据信息产业发展特点和社会信息活动客观规律,制定相应的政策法规,从整体的高度确定信息产业发展目标及发展战略,增加对信息产业的人力、物力和财力投入,保障和扶持信息产业优先发展。

信息技术是推动信息化产生、发展的革命性力量。信息技术的迅猛发展和广泛应用极大地增强了人们认识和改造世界的能力,空前解放了劳动生产力,为人类经济发展和社会进步揭开了新的篇章。然而,信息技术的“双刃性”使它在造福人类的同时,也产生了许多新的社会矛盾和社会问题。电子排版印刷技术的发

明,提升了传统出版业的工作效率和生产能力,但也使知识和信息产品的获取复制变得轻而易举,给知识产权的保护增加了难度。数据库、软件的涌现,使信息资源的加工存储利用方式发生了根本改变,但其生产者、经营者和使用之间日益加剧的利益冲突,又给知识产权保护带来了新的难题。信息系统的广泛应用,将人们从烦琐的手工劳动中解脱出来,但也产生了许多安全隐患,例如商业秘密的窃取,计算机病毒的侵害等等。通信和网络技术的发展,打破了时空的界限,使信息在全球范围内的实时互动成为可能,然而它也给人们生产生活的各个环节打上了网络化的烙印,使人类的社会关系日益虚拟化、复杂化,产生了许多前所未有的问题,譬如网络建设的标准化安全问题、网络信息资源的分配问题、网络隐私权名誉权保护问题、电子商务中的权利义务划分问题、网络信息跨国流通引起的信息壁垒、民族文化发展和国家主权保护问题等等。

可见,信息化的健康发展客观上需要国家制定与之相适应的信息政策法规,对社会信息活动进行规范,对信息社会关系加以调整,保护和促进国家信息化发展战略的实现,为信息化发展建立起良性运行、协调发展的信息环境。而传统的国家政策法规体系基本上以农业社会、工业社会为基础,是基于非数字化形态和非网络虚拟环境建立的,必然存在许多不适应信息化发展特定需要的地方,无法有效地发挥规范和调整作用,甚至客观上还会起反作用,阻碍国家信息化的发展。^① 因此有必要对传统的国家政策法规体系进行全面的,有些领域甚至是根本性的变革,这种变革既包括对现有相关政策法规的全面清理和修订,也包括制定一大批调整信息化发展过程中出现的新的社会关系的政策法规。

^① 马费成,胡昌平. 信息化与信息资源管理. 见:2002 信息化与信息资源管理学术研讨会论文集. 北京:科学技术文献出版社,2003

1.1.2 建立健全国家信息政策法规体系是增强我国综合国力的需要

我国作为发展中国家,人口众多,人均资源少,环境压力大,存在着人口与资源的矛盾、发展与环境的矛盾、基础薄弱与快速发展的矛盾。与发达国家相比,我国工业化尚未完成,传统产业长期保持粗放型经济增长模式,主要原材料和能源的消耗指标分别高出发达国家2至10倍,严重制约了经济的有效发展。^①而信息化的推进,信息技术、信息产业的发展不仅可以加速国家经济结构的优化升级,促进经济快速增长,而且可以提升传统产业的技术水平,大幅度降低能耗,提高国民经济的整体效益和水平,实现社会的可持续发展。大力推进信息化建设,在实现信息产业自身超常规快速发展的同时,以信息化带动工业化,提高工业化的整体水平,充分发挥后发优势,是我国增强综合国力,实现经济跨越式发展的必由之路。事实上,世界上有不少国家由于抓住了信息化的发展机遇,已经实现了经济的快速腾飞。如印度积极实施投资达3.4亿美元的信息软件发展计划,近年来软件产业的出口规模、质量和成本综合指数一直稳居世界第一;爱尔兰积极发展信息产业,调整国家产业结构,1998年第一、二、三产业比重达5.5:39:55.5,国家竞争力上升到世界第5位;芬兰在10年的时间里,高新科技产业在国民生产总值中的比重增长了5倍,在全球投资环境的排名中跃升为世界第三。^②

我国的信息化发展有许多亟待解决的问题。例如,信息产业起步较晚,加上投入相对较少,尚未形成完整的产业体系,缺乏自

① 赵瑾璐等. 发挥后发优势,推进国民经济信息化. 商业文化,2003(3)

② 巫英坚等. 开拓创新,加快国民经济信息化. 西南交通大学学报,2001(1)

我保护、自我协调的能力,而且产业形式、规模和结构与社会需求也存在一定差距。信息市场发育不完善,信息商品观念不强,信息交易行为不规范,管理较为混乱。信息机构缺乏统一管理和明确的信息资源开发利用政策,部门之间存在着信息封锁和垄断,各自为政,自成体系,互不沟通,专业化协作与资源共享程度较低。国民信息意识较差,信息资源开发利用率不高,等等。我国的信息化发展现状不容乐观,迫切需要政府的引导和帮助,需要国家信息政策法规体系的保护和扶持,使我国的信息化有章可循,有法可依,沿着一条稳妥、成熟的法制道路前进,逐步缩小与发达国家之间的差距。

1.1.3 加快国家信息政策法规体系建设,适应国际竞争

各国信息网络的发展及国际间互联,加快了信息的传递与交流,拓宽了信息的流通范围,促进了资本、技术、劳务、商品等各种资源在全球范围内的自由流动和统一配置,推动了经济、政治、文化等领域国际合作的发展繁荣,使各国间的相互影响逐渐加深,形成了一种更加直接和紧密的内在联系。而且互联网络的广泛应用,使各国的空间距离相对缩短,许多互联网虚拟环境中产生的社会关系和矛盾,例如互联网域名资源的分配问题,电子商务合同的有效性等问题等,已经打破了传统的国家界限,成为全球性的社会关系和社会矛盾。信息化发展的全球一体化趋势越来越明显。这就要求各国将视野扩大到全球范围,在充分考虑国际法、国际惯例和国家其他政策法规的有关规定的规定的基础上,重新审视调整原有的信息政策法规体系,为与国际规则接轨做好准备。作为世贸组织的新成员,承认和遵守该组织制定的各项国际规则是我国的义务。必须尽快熟悉了解世贸组织的相关规则,清理和废除我国现行信息政策法规中与其相抵触的部分,及时吸取世贸组织的立法经验,加快我国信息政策法规体系的建设步伐。

信息化的全球发展,在促进国际经济、政治、文化合作的同时,也引发了更加激烈的国际竞争和更加复杂的国际问题。面对信息化的历史机遇,世界各国都不甘落后,期望能主动驾驭其客观规律和市场力量,纷纷根据自身的利益目标和价值取向,建立起相应的信息政策法规体系,保障和支持信息化在有序环境中的健康快速发展,以此来提高国家的整体效益和国际竞争力,力争在网络虚拟社会的国际竞争中取得有利的地位。欧美发达国家凭借其资金、技术、人才、管理等各方面的明显优势,取得了对信息技术和资源占有、使用和管理上的主动权,导致了因特网在地域上的不平衡发展、跨国信息流的不对称流动,在信息强国与弱国间形成了一道数字鸿沟。发达国家还充分利用自己的技术经济优势及推进信息技术广泛应用的机会,积极抢占信息化全球规则的制定权,力图在国际规则中融入他们本国意志,从中谋取特殊的利益,并为最终实现其霸主地位服务。例如1997年1月,美国推出了《全球电子商务政策框架》,从财务、法律、市场准入等3个方面全面阐述了美国的观点;提出了建立全球网络免税区,要求全球各国遵守美国制定的网络商业法规,充分展现了美国意欲全面控制网络社会的企图。^①这种受发达国家操纵的国际规则一旦出台,势必导致不公平的国际竞争环境的形成,使处于弱势国家的经济利益蒙受损害,传统文化遭到冲击,国家安全面临威胁。面对如此险峻的国际竞争形势,我国只有加强国内外信息政策法规的研究,加快我国信息政策法规体系建设,才有可能在信息化国际规则的制定过程中争取到发言权,切实保护我国在全球的利益,有效抵制发达国家的信息霸权主义活动。

可见,建立健全国家信息政策法规体系是顺应历史发展趋势,推进信息化健康发展的客观需要;是增强我国综合国力,实现经济

^① 蒋坡. 国际信息政策法律比较. 北京:法律出版社,2001