

行

行政法学专题研究书系

ZHENGFU XINXI ZIYUAN DE
GONGXIANG ZENGZHIXING KAIFA YU LIYONG

政府信息资源的 共享、增值性开发与利用

牛忠志 曲海鹏 等著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

—行

政法学专题研究书系—

济南市软科学研究计划项目资助

山东科技大学学术著作出版基金资助

山东省社会科学规划研究项目基金资助

ZHENG FU XIN XI ZI YUAN DE

GONG XIANG ZENG ZHIXING KAIFA YU LIYONG

政府信息资源的 共享、增值性开发与利用

牛忠志 曲海鹏 等著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

内容提要

本书共分为六章，是一部深入探讨政府信息资源共享、增值性开发与利用的著作，涉及行政管理学、行政法学、经济学等多学科的知识。全书系统地梳理了我国政府信息资源共享、开发与利用系统建设的现状与问题；着重从政府信息资源的开发、整合、公开、共享、增值服务等环节深入探讨了政府信息资源共享、开发与利用的发展目标、模式选择，以及与其相关的九个方面工作机制的完善的问题。本书内容新颖、资料翔实，可为行政法学教学、研究提供理论参考。

责任编辑：彭小华
执行编辑：甘军萍

封面设计：SUN 工作室
责任出版：卢运霞

图书在版编目（CIP）数据

政府信息资源的共享、增值性开发与利用/牛忠志、曲海鹏等著. —北京：知识产权出版社，2011. 12

ISBN 978 - 7 - 5130 - 0921 - 8

I. ①政… II. ①牛…②曲… III. ①国家行政机关 - 信息资源 - 信息管理 - 研究 IV. ①D035.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2011）第 226974 号

政府信息资源的共享、增值性开发与利用

牛忠志 曲海鹏 等著

出版发行：知识产权出版社

社 址：北京市海淀区马甸南村 1 号

网 址：<http://www.ipph.cn>

发行电话：010 - 82000860 转 8101/8102

责编电话：010 - 82000860 转 8115

印 刷：知识产权出版社电子制印中心

开 本：880mm × 1230mm 1/32

版 次：2011 年 12 月第 1 版

字 数：369 千字

ISBN 978 - 7 - 5130 - 0921 - 8/D · 1348(3795)

邮 编：100088

邮 箱：bjb@cnipr.com

传 真：010 - 82005070/82000893

责编邮箱：pengxiaohua@cnipr.com

经 销：新华书店及相关销售网点

印 张：13.25

印 次：2011 年 12 月第 1 次印刷

定 价：39.00 元

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题，本社负责调换。

序言一

在当今社会,信息资源是与物质、能源并列的三大资源,而政府信息资源占整个信息资源的80%以上。政府是整个社会最大的信息拥有者和控制者,政府部门活动的规模和特点决定了它们所拥有的信息成为信息时代最权威、最宝贵的社会资源。为充分实现政府信息资源共享、开发和利用,满足社会的信息需求,西方发达国家在20世纪就开始了对这一课题的研究与探索。相比之下,我国政府信息资源的共享、开发与利用无论是在理论研究,还是在立法和实践上都相对落后。所以,在我国,本书的研究无疑具有很重要的理论意义和实践价值。

本书的研究是跨学科研究,难度较大。“政府信息资源的共享、开发与利用研究”涉及行政管理学、行政法学、宪法学、诉讼法学、政治学、经济学、信息科学和档案学等多学科的知识。这极大地增加了问题的研究难度。特别应当指出的是,本书作者从法学的角度来研究这一问题,一改过去从行政管理学或者信息学角度开展研究的做法,新的视角有助于我们对研究问题的新发现,对解决问题提出新的思路。

撰写所参考的资料丰富,而且前卫。资料显示,本书的撰写所引注的文献包括期刊论文、硕博论文、专著和教材,不下200余种资料。其中不少是今年8月发表的资料。资料的丰富和前卫为做好本书的研究奠定了坚实的基础。

本书对问题分析全面、深刻,不乏创新观点。例如,引入系统论、信息论和控制论研究方法,把政府信息资源的共享、开发与利用系统分为九个子系统,逐一地归纳当前所存在的问

题，然后，依据一定的标准，确定系统目标，并据此设计处理问题的对策。在立论目标上，强调政府信息资源共享、开发与利用的“用户至上”，以“使用”、“利用”来统领和衡量整个政府信息资源的共享、增值性开发与利用系统的运转和绩效考核。对于今后政府信息资源的共享、开发与利用模式的选择，作者在比较了当前政府信息资源共享、增值性开发与利用的政府主导运作模式、市场机制运作模式和社会机制运作模式之优劣的基础上，结合我国政府信息资源服务系统运行现状和发展趋势，提出了当下我国政府信息资源的共享、增值性开发与利用的最佳选择——复合型模式：以行政机制为主导、必要的市场机制和社会多元主体共同参加的复合型模式，并分析了政府和信息用户之外的第三方主体的参与方式。关于主体体系的完善建议，作者不局限于现有法律规定的信息服务主体范围，敢于提出通过合同外包、特许经营、公私合作等方式，吸收信息企业、高校图书馆以及中介机构等参与到政府信息共享、开发与利用中。不局限于《政府信息公开条例》的规定，而建议开拓手机短信的公开、利用方式，并对利用手机媒体发布政府信息应注意的事项进行了说明。对于利益协调机制也不局限于法律规定，在对政府信息资源的公共性分析的基础上，建议实行分类收费制度。强调公众的信息意识、信息能力的培养和提升，强调对政府信息资源的共享、增值性开发与利用系统运转的监督和制约，尤其是公众参与和社会监督等。这些见解都是对问题全面把握和深刻分析的基础上而得来的。

当然，在我看来，本书也存在一些不足，如，资料翔实，固然论据充分，但也会带来资料的堆砌、书中的有些地方还需要加深研究，有些观点还需要经受实践的检验。不过，总地来说，本书反映了作者的理论基础扎实，研究方法得当，对问题的研究全面、充分和深刻，制度设计合理，不但理论上具有创新性，而且其结论具有可操作性。我相信本书的出版，必将有助于推动我国政府信息资源

的共享、增值性开发与利用工作的开展。

朱建华

于嘉陵江畔西南政法大学

2011年9月17日

序言二

当代社会已经进入以信息化为显著特征的时代。信息资源已与物质、能源并列为三大资源，成为重要的生产要素、无形资产和社会财富，在人类的生产、生活中发挥着越来越重要的作用。进入21世纪，信息资源日益成为国家和地区高度重视的核心战略资源，更是国家综合竞争力的决定因素。政府信息资源是信息资源的重要组成部分，约占社会信息资源总量的80%。与发达国家相比，我国政府信息资源的共享、开发与利用，还处在初始阶段的借鉴和探索之中，存在诸多问题。现实需要呼唤加强这一领域问题的研究，以为实践提供有益的指导。

目前，国内理论界从事本书研究的主要是管理学、信息科学界的学者，很少有从法学角度展开全面研究。法学角度的研究专长于制度的构建，而制度构建在事物发展之初期，尤为必要。因为，实现法治的第一环节便要求“有法可依”，之后才是“有法必依、执法必严、违法必究”，以全面贯彻和落实社会主义法治国家的治国方略。所以，本书对政府信息资源的共享、增值性开发与利用进行研究，不但选题具有很大的理论价值和实践意义，而且，研究的视角和方法也具有挑战性。

本书所涵盖的内容比较丰富。首先基于其研究目的对相关的重要概念，如信息资源、政府信息资源、政府信息公开、政府信息资源共享、信息资源开发、信息资源的利用，作了适当界定，以之作为研究和论述的基础。其次，根据系统论、信息论和控制论观念，把我国政府信息资源的共享、开发与利用作为一个系统，进行动态研究，划分这一系统为若干的子系统（政府信息资源的共享、开发与利用的主体；信息系统规划和硬件基础设施；政府信息的加工

与整合机制；信息公开和用户获取、利用机制；利益的协调和价格机制；信息安全机制；监督、公众参与机制；绩效评价机制，以及我国权利救济和责任追究机制)。再次，系统地梳理了我国政府信息资源建设的历史发展进程和主要事件；总结了所取得的成绩和存在的不足，分析了制约我国政府信息资源的共享、开发与利用进一步发展的因素。又次，作者运用知识管理和集成管理理论，探讨了我国政府信息资源应用系统的基本目标和远景目标，并在比较政府信息资源共享、开发与利用的行政机制、市场机制和社会机制的运作模式优劣的基础上，提出并论证了未来我国政府信息资源的共享、开发与利用应当采用的“以行政机制为主导、必要的市场机制和社会多元主体共同参与”的复合型模式。最后，针对制约我国政府信息资源的共享、开发与利用进一步发展的因素，提出了建立和健全相应机制的对策和建议。

本书具有以下特点：对问题的把握比较全面，在许多方面都提出了自己的见解，分析透彻，注重法律制度的构建和完善；对策的设计具有针对性，操作性强，颇具创新。

鉴于政府信息资源的共享、开发与利用同经济、政治、文化等有着密切的联系，对本书的研究需要多个学科的知识，本研究成果还有待实践的检验，书中的个别观点可能有进一步商榷的必要。但是瑕不掩瑜，应当肯定它是一部有相当研究水平和有较高实用价值的学术专著。

王宝廷

2011年10月11日

自序

“政府信息资源的共享、增值性开发与利用研究”一书是济南市软科学研究计划项目（济科合字 200905153）和山东省社会科学规划研究项目（09CJGJ47）的研究成果。本书的出版得到了济南市软科学研究计划项目基金、山东科技大学学术著作出版基金和山东省社会科学规划研究项目基金的资助。

本书共分六章。第一章“政府信息资源共享、开发与利用概述”部分对政府信息资源、政府信息资源共享、政府信息资源的增值性开发与利用等重要概念作了界定；阐述了我国政府信息资源的共享、增值性开发与利用的六大原则。第二章“政府信息资源共享、开发与利用系统的构成”部分将系统论、信息论和控制论原理运用到政府信息资源共享、开发与利用系统工程中，把我国政府信息资源共享、开发与利用系统分为九个子系统。第三章“我国政府信息资源共享、开发与利用系统建设的现状与问题”系统地梳理了我国政府信息资源建设的历史发展进程和主要事件（时间表）；总结了过去所取得的成绩和存在的不足，并从九个方面分析了制约我国政府信息资源的共享、开发与利用进一步发展的因素。第四章“政府信息资源共享、开发与利用系统的发展目标和模式选择”部分基于知识管理和集成管理，探讨了我国政府信息资源应用系统基本目标和远景目标；在比较政府信息资源共享、开发与利用的行政机制、市场机制和社会机制的运作模式优劣的基础上，提出了当下我国政府信息资源的共享、增值性开发与利用的最佳选择——复合型模式：以行政机制为主导、必要的市场机制和社会多元主体共同参加的复合型模式，并分析了政府和信息用户之外的第三方主体的参与方式。第五章和第六章是针对制约我国政府信

息资源共享、开发与利用进一步发展的因素，从九个方面对前述存在的制约因素进行了回应，提出了建立和健全相应机制的对策和建议。这两章是本书中最能体现笔者辛勤汗水、艰苦劳动的价值以及研究水平的部分。

各章撰写的分工情况：第一章由牛忠志、田华文、胡江（西南政法大学）执笔；第二章由曲海鹏（章丘市检察院）和原光执笔；第三章由牛忠志、赵佳煊（华北水利水电学院）和马耀清（青岛市政府法制办）执笔；第四章由杜永平、钱颖萍（重庆工商大学）和诸葛福民执笔；第五章和第六章均由牛忠志撰写。全书最后由牛忠志统改定稿。

在本书编写过程中，山东科技大学经济法学、环境法学和法律硕士等专业的硕士研究生赵强、曹前前、邢涛、刘绪好、杜永平、刘伟娟六位同学也不同程度地参与了研究，做了一些工作。在此，对上述同仁、朋友和同学们一并表示感谢！

在书稿撰写过程中，笔者参阅了许多已有的研究成果，无论是赞成、商榷，还是批判，都使笔者受益匪浅，在此深表感谢！

“政府信息资源的共享、开发与利用研究”涉及行政法学、宪法学、诉讼法学、政治学、公共管理学、经济学、信息科学和档案学等多学科的知识。这极大地增加了问题的研究难度。由于笔者的水平有限，加上时间紧迫，故书中难免存在不当之处。敬请读者批评指正。

牛忠志

于青岛西海岸山东科技大学山海花园寓所

2011年10月8日

目 录

第一章 政府信息资源共享、开发与利用概述	(1)
第一节 政府信息资源	(1)
第二节 政府信息资源公开与共享	(20)
第三节 政府信息资源的增值性开发与利用	(37)
第四节 政府信息资源的共享、增值性开发与利用的原则 ...	(45)
第二章 政府信息资源共享、开发与利用系统的构成	(56)
第一节 “系统论”、“信息论”和“控制论”与政府 信息资源共享、开发与利用	(56)
第二节 政府信息资源共享、开发与利用系统的结构	(66)
第三章 政府信息资源共享、开发与利用系统建设的现状 与问题	(78)
第一节 政府信息资源共享、开发与利用系统建设的发展 历程和成就	(78)
第二节 政府信息资源共享、开发与利用存在的不足和 制约因素	(99)
第四章 政府信息资源共享、开发与利用系统的发展目标 和模式选择	(134)
第一节 政府信息资源共享、开发与利用系统的发展目标...	(134)
第二节 政府信息资源共享、开发与利用系统的模式选择...	(142)
第五章 政府信息资源共享、开发与利用系统运行机制 的完善 (一)	(158)
第一节 政府信息资源共享、开发与利用系统的服务提供 主体结构优化	(158)
第二节 政府信息资源共享、开发与利用系统的发展规划 和硬件系统	(184)

第三节 政府信息资源的收集、加工与开发机制的完善	… (192)
第四节 政府信息公开、用户获取和利用机制的完善	… (226)
第六章 政府信息资源共享、开发与利用系统运行机制 的完善 (二)	… (264)
第一节 政府信息资源共享、开发与利用系统的利益调控 机制的完善	… (264)
第二节 政府信息资源网络系统安全保障机制的完善	… (285)
第三节 政府信息资源共享、开发与利用系统的监督与 制约机制的完善	… (308)
第四节 政府信息资源系统运行绩效评价机制的完善	… (325)
第五节 法律责任追究和权利救济机制的完善	… (335)
附录 相关的法律法规和其他规范性文件	… (355)
附录一 中华人民共和国政府信息公开条例	… (355)
附录二 中共中央办公厅国务院办公厅关于加强信息资源 开发利用工作的若干意见	… (362)
附录三 国家档案局中央档案馆关于加强档案信息资源 开发利用工作的意见	… (368)
附录四 国务院办公厅关于施行《中华人民共和国政府 信息公开条例》若干问题的意见	… (373)
附录五 国务院办公厅关于做好政府信息依申请公开工作 的意见	… (377)
附录六 全国人大常委会关于维护互联网安全的决定	… (380)
附录七 《中华人民共和国保守国家秘密法》	… (382)
附录八 中华人民共和国计算机信息系统安全保护条例	… (390)
附录九 中华人民共和国最高人民法院公告	… (394)
参考文献	… (398)

第一章 政府信息资源共享、 开发与利用概述

现代社会已经进入以数字化为显著特征的信息时代。信息资源已经成为与物质、能源相并列的三大资源，在人类的生产、生活中发挥着越来越重要的作用。政府信息资源是信息资源的主要组成部分，约占社会信息资源总量的 80%。进入 21 世纪，信息资源日益成为各个国家和地区高度重视的核心战略资源，更是国家综合竞争力的决定因素。政府信息资源的共享、增值性开发与利用已成为公共管理学、法学，及信息科学等学科领域研究的热点。

第一节 政府信息资源

一、信息

在国外，1928 年哈特莱（R. V. Hartley）在其发表的《信息传输》一文中提出信息就是选择通信符号的方式，是“有新内容、新知识的消息”。这是信息作为一个科学术语被使用的最早记录。在此基础上，后来的学者从不同的角度对信息作了界定。1948 年申农（C. E. Shannon）博士在发表的《通信的数学理论》一文中，把信息定义为，“信息是用以消除随机不确定性的东西”，并提出信息量的概念和信息熵的计算方法，从而奠定了信息论的基础。维纳（Norbert Wiener）教授在其专著《控制论：或关于动物和机器中控制和通信的科学》中，将信息阐述为“我们在适应外部世界、控制外部世界的过程中同外部世界交换内容的名称”。随着人们对信息的认识不断加深，对信息的研究不断扩展到经济学、生物学等

众多领域。如 1998 年世界银行的《世界发展报告》中，对数据、信息与知识的定义为：数据，未经组织的数字、词语、声音、图像；信息，以有意义的形式加以排列和处理的数据，即有意义的的数据等；知识，用于生产的信息，即是有价值的信息。

国内对信息的阐释一般是从“本体论”和“认识论”两个角度进行的。^①“本体论”把信息定义为事物存在的方式和运动状态的表现形式，是客观世界各种事物的变化和特征的最新反映，是客观事物之间联系的表征，也是客观事物状态经过传递后的再现。但是信息的产生、存储和获取、传输、利用等离不开“人”这一主体，因此，除了从“本体论”层面上界定信息之外，还有必要从“认识论”的角度给予信息以概念——信息即主体所感知的或者所表述事物的存在方式和运动状态。

本书的研究在于实现信息的共享、开发与利用。基于此目的，一方面最广义地给信息以定义，另一方面，对信息的界定还要满足认识和实践层面的要求。故我们赞同将信息界定为：信息是能反映事物存在和运动差异的，反映客观事物特征的，是发生源发生的，经过加工和传递，可以被接受者接受、理解和利用的消息、信号及各种内容的情况或知识的总和，是消息、数据、情报、资料以及知识的统称。^②理解时要把握以下几点：第一，信息一般表现为文字、信号或其他符号；第二，信息的形式可以是文本形式、数字形式、图表形式、图形形式、叙述形式或视听形式等；第三，信息的内容在于表征事物的客观现实，可以是事物的内部结构、外部形态、空间位置、存在状态以及事物之间的相互关系与差异等；第四，信息的价值在于它的有用性，将信息内容描述、传递、储存的最终目的是方便人们对事物加以认知和控制。第五，“信息”与

① 马费城主编：《信息资源开发与管理》，电子工业出版社 2009 年版，第 4 页。

② 李绪蓉，徐焕良：《政府信息资源开发与管理》，北京大学出版社 2005 年版，第 2~3 页。

“信号”、“数据”、“知识”是相近但又不同的概念。它们之间存在递进关系：信号处最底层，依次往上是数据、信息和知识。具体来说，信号是事物最基础的表征，而数据是事物、概念或指令的一种形式化表示，以便于以人工或自然的方法进行通信、解释或处理。数据用来描述客观事实，也可简述为记载下来的事实。信息是通过规则、关系组织的数据，或者说是经过处理的数据。信息是按照一定的规则和方式组织的、用数据表达的客观事实的集合。所谓知识，是经过加工和改造、提炼和升华的信息，是形成人类智慧的信息。

二、信息资源

20 世纪 40 年代以来，人们在社会活动实践中越来越认识到，除了物质资源和能量资源外，还存在知识、经验、技术等非物质形态的资源，即“信息资源”。与物质和能源，如矿藏、水、石油等可以自然成为有使用价值的“物质资源”和“能源”不同，信息，尽管无处不在，却不能像有形资源一样自然而然地成为“资源”。只有那些经过加工后的、有序的、有应用价值的、有共享可能的信息，才能构成信息资源。信息的资源化消耗了劳动，尤其是智力劳动，但资源化之后却能发挥其巨大的能量和价值。所以，从劳动创造价值观点和商品交换的价值规律来看，信息就是一种新的资源。

今天，人们已经把物质资源、能量资源和信息资源并列为现代经济发展的三大支柱。随着信息化的发展，社会生产力的发展出现了质的飞跃，形成了以创造型信息劳动者为主体，以计算机等新型工具体为基本劳动手段，以再生信息为主要劳动对象，以高科技中小型企业为主干，以信息产业为主导的新一代信息生产力。信息资源已经成为第四种生产力要素，信息产业也成为继第一产业（农业），第二产业（工业）和第三产业（服务业）之后的第四产业。

（一）信息资源的定义

理论界对信息资源也有两种理解。狭义的信息资源是指人类社

会经济活动中经过加工处理的、有序化的、并大量积累的有用信息的集合。例如科学技术信息、社会发展信息、市场信息、金融信息等。广义的理解,是指除信息内容外,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。如有学者认为,广义的信息资源是指信息本身及其生产者和信息技术的集合,包括在人类社会经济活动中经过加工处理的、有序化的、并大量积累的有用信息的集合,某特定信息生产者的集合,加工、处理和传递有用信息的信息技术集合。^①

基于笔者的研究目的,本书采广义说。信息资源就是信息、信息生产者、信息技术以及信息硬件设施(设备、信息活动经费等)的集合。信息、信息生产者、信息技术和硬件设施是信息资源的四个要素。(1)信息是信息资源的核心,通过对信息内容的开发与利用,体现出信息资源的价值。(2)信息生产者是指生产信息的工作者;信息的生产过程,是信息采集、组织(包括存储),进而形成信息资源的过程。信息生产者是信息资源生产的关键。培养和提高信息生产者的能力和水平是为了生产更多有用的信息。(3)信息技术是指信息采集、加工、存储和传递的等各个步骤都必须有相应的、特定的技术参与。信息技术的运用提高了信息的价值,及其利用的效率和其所产生的效益。(4)硬件设施,包括设备、设施、信息活动经费等是信息加工、传输和储存、利用的物质媒介和基础条件。信息资源就是信息、信息技术、信息生产者和硬件设施的有机集合。信息资源四要素相辅相成,构成一个系统整体。

(二) 信息资源的特征

对于信息资源的特征,我们从一般和特殊两个方面来分析。所谓一般特征,即是信息资源作为资源的一种,具有和其他资源一样共同的一些特征。所谓特殊特征,即信息的独有特征,则是信息资源所特有而其他经济资源如物质资源、能源资源等所不具备的

① 马费城主编:《信息资源开发与管理》,电子工业出版社2009年版,第5页。

特征。

首先，信息资源的一般特征主要有：

(1) 可被利用性。信息资源像其他资源一样，能够满足人们的生产、生活方面的需求。人类从事经济活动离不开必要的生产要素。传统的物质经济活动主要依赖于物质原料、劳动工具、劳动力等物质资源和能源资源的投入。现代信息经济则主要依赖于信息、信息技术和信息劳动力等信息资源的投入。信息资源作为一种生产要素，可以完全或者部分取代物质原料，而且可以通过对信息的加工和整合，使信息增加附加价值。

(2) 稀缺性。稀缺性是一切经济资源最基本的特征。物质资源、能源资源都是有限的、不能被任意取用的，尤其是煤、石油等能源资源，还是不可再生资源，正在面临枯竭的危险。信息资源，虽然是可再生资源，也不会像能源资源会有枯竭的危险，但同样具有稀缺性。这是因为，一方面，信息资源的共享、开发与利用需要相应的成本投入，然而某一特定的个人或组织受其人力、物力、财力等方面的限制，其信息资源的拥有总量是有限的。另一方面，在既定的技术和资源下，任何信息资源的使用价值并不是无限的。随着时间的推移、技术的进步和信息的利用次数不断增加，信息资源就会“精神磨损”，其效用就逐渐减少，直至为零。信息资源总量的有限性、使用的有偿性以及总量随着利用次数的增多而减少等特征，决定了它的稀缺性。

(3) 用途的可选择性。物质资源和能源资源可以用于不同的产业，使用者可以根据自己的需要来配置所掌握的资源。信息资源同样如此。同一信息资源可以作用于不同的对象，并产生不同的效果。不同主体可根据不同的目的，对信息资源的使用方向进行选择。信息资源与各种社会活动相结合，广泛渗透到社会的各方面。由此也就产生了信息资源的有效配置问题。

其次，信息资源的独有特征。与其他资源相比，信息资源表现出许多特殊特征，主要包括：