

国家信息政策

卢泰宏 著

卢泰宏 著

科学技术文献出版社



国家信息政策

卢秦宏 著

国家自然科学基金资助项目

科学技术文献出版社

(京)新登字130号

内 容 简 介

本书是一本论述国家信息政策的专著。它的问世适应以下需求：作为信息管理的重要支柱之一，信息政策正在对信息产业的发展、信息技术的利用、信息资源的管理和国际经济竞争中的信息转移等产生重要的影响和明显的作用。作者从理论上建立了包括政策需求、政策目标、政策制定、政策实施和政策评估在内的信息政策理论模式，特别针对中国的需要，运用大量第一手资料系统地概括了国内外信息政策的实践，对发达国家和发展中国家作了比较，并对我国现有政策作了较深入的讨论。

本书可作为信息管理机构、信息产业部门和信息职业者的咨询用书，也可供高等院校有关专业师生使用和参考。

国家信息政策

卢泰宏 著

科学技术文献出版社出版

(北京复兴路15号 邮政编码100038)

中国科学技术情报研究所印刷厂印刷

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

850×1168毫米 32开本 6.875印张 183千字

1993年6月第1版 1993年6月第1次印刷

印数：1-3000册

ISBN 7-5023-1916-6/Z·328

定 价：6.50元

序

卢泰宏教授是我国信息界勤奋治学和耕耘、多有创作和收获的信息专家之一。他的工作虽然几经变化，但他热爱信息事业，致力于信息研究的实践一直没有停止，其精神和学术建树为本人和信息界的许多同仁所敬佩。在他的新作《国家信息政策》一书问世之际，他邀我为之写序，本人感于荣幸，谢于回应，图以借机交流，并与卢教授以及众多的同行、朋友们共同促进我国的信息业，特别是科技信息事业和产业的发展。

首先要对《国家信息政策》一书的出版表示衷心的祝贺！据我所知，这是由出版社正式出版的有关国家信息政策的第一本个人专著。它标志着我国情报信息研究与管理工作的管理已进入了一个新的阶段，它让我们紧迫地意识到：我们正面临着深入研究、尽快制订、有效实施国家信息政策的历史性挑战。我国研究和制订国家信息政策的工作无论是从理论方面还是从实践方面来看，都是比较薄弱的。在我国信息政策的发展和沿革过程中，科技信息政策的发展相对有一些基础。自1956年以来的八次全国科技情报会议制订了不同时期的科技情报政策，但它们大多是方针大计、指导思想和原则。直到80年代后期，我国才在联合国教科文组织制订的《国家科技情报政策指南》的影响下，历经五年的时间制订了我国第一份针对科技情报事业各项业务内容的政策大纲，并且第一次以中国科学技术蓝皮书的形式由国家科委发布。但是时至今日，我国的总体信息政策尚未形成，上述蓝皮书也未能上升到国家立法的阶段。80年代以来，我国科技、经济和社会的大发展已迫切要求做为第三产业核心内容的信息业要有一个大发展。显然，国家信息政策已经滞后于社会实践。在这种客观挑战的形势下，《国家信息政策》一书的问世必将引起广大信息工作者和决策者的浓厚兴趣和高度重视。

DA3

研究和制订国家信息政策既有开展工作的指导理论问题，也有其面向任务和实际政策问题。卢教授在书中既成功地论述了信息政策的理论，又着力介绍了信息政策的实践，二者都很重要，但是我认为在前者的指导下，更好地研究和实施“信息政策的实践”这部分对我国更为迫切和实际。我希望并相信《国家信息政策》一书能够有力地推动我们研究和解决我国信息业发展所面临的一些主要政策问题：国家信息政策的重要性和作用；全国研究与开发（R&D）的产品以及对各类国家信息资源的国家管理；在国家现时科技、经济 and 精神文明发展水平的制约下，做为公民权利和义务如何开发和利用国家的信息资源；信息应用过程中的国内和国际流通，特别是在电子技术带来的信息化社会中，信息的集散、加工、传播和服务的管理和技术政策；关于信息产品做为商品、信息市场和信息经济的国家政策，以及全国信息系统和机构的任务、结构和运行机制的变革；基于国家和民族利益考虑的国内信息交流公益化、对外交流国际化，以及两者都面临的信息保护政策（包含知识产权问题，诸如版权、商标权、专利权已紧紧地逼迫我们必须做出迅速和有效的政策反应）；信息经济的不同所有制；有关信息事业和产业自身发展的具体业务政策等。

政策来源于实践，而又必须相对超前地指导实践，在这两方面都有大量的工作要做。《国家信息政策》一书使我相信：我国国家信息政策的研究和制订，在党中央和国务院关于发展我国第三产业的决定和世界各主要发达国家都在研究和制订“信息2000年”的发展战略和政策的国内和国际大环境下，必将进入一个新的阶段。

以上短序仅为祝贺和交流而作，不妥之处，当请卢教授和同仁指正！

刘昭东

1993年3月8日

前 言

本书的主题是从信息政策的角度阐述信息管理，或者说，是在信息管理的总框架和背景上论述信息政策。信息的政策管理并不是信息管理的全部，而只是其中的一个方面，为什么要专门选择这个方面来论述信息管理呢？这主要是因为，信息政策是信息管理领域中比较薄弱的方面，也是信息管理中发展较晚的一个分支，而从80年代以来，信息政策又成为全球日益关注的“热点”，成为信息管理中必不可少的一种重要手段。其中，特别是国家信息政策占有主导地位。

近几十年来，尽管以信息政策为主题的论文、研究报告、政府文件等有关文献不断增多，数量不少，但系统研究信息政策而作出较全面阐述的专门书籍却寥寥无几，在国内目前则还是空白。作者从80年代初开始关心情报政策的研究，后又参加过制定国家科技情报政策的一些研讨工作，90年代初，通过国家科研课题的研究进一步比较集中地掌握了国际上有关国家信息政策的基本状况，奉献给读者的这本小书，就是作者上述研究工作的一个总结，也是作者尝试系统论述国家信息政策的一种初步努力。

本书的基本目标是推进我国国家信息政策的发展，联系现阶段我国的实际，特别将着眼点放在国家科技信息政策上。就内容本身而言，书中第一、第二部分(背景和理论)以及第三部分中有关国外信息政策的评价都是基本的，带有通用的性质，但其最终都是为了面对我国的需要。可以说，全书的内容选择和写作角度都是为我国服务的。第11章具体阐述了我国国家科技信息政策的形成、内容和特点等问题，并专门进行了有关的讨论，希望这种努力是有益的，能起到抛砖引玉的作用。

信息管理是一个特殊的管理领域，其复杂性和难度往往超过了一般的理解。信息政策也不例外，它所包含的内涵、它的多样性和它的归宿，也许比我们开始设想的要丰富和棘手得多。本书为此所作的努力，只是提供了一个起点。如果这本小书对信息政策的长远发展多少有所推动，我将倍感欣慰。

本书得到了多方支持，我特别感谢国家科委科技信息司司长，中国科技信息研究所所长刘昭东研究员在百忙中应允为本书作序；感谢国防科工委情报所总工程师曾民族教授给予我极为珍贵的鼓励和帮助。我难以忘怀长期激励我从事学术研究的许多前辈和朋友，尤其是：中国管理科学中心杨沛霖教授、江西大学林一民教授、中国人民大学刘大椿教授、中国科学院孟广均教授、北京大学博士生导师周文俊教授和王万宗教授，以及中国社科院原情报所所长孙方先生，在此并致谢！

卢泰宏于中山大学康乐园

一九九二年三月

目 录

序

前言	(i)
绪论：为什么需要国家信息政策	(1)

第一部分 前提与背景

第 1 章 信息管理的大背景	(5)
第一节 信息成为资源的必要条件	(5)
第二节 信息管理的三个主要时期	(11)
第三节 信息资源管理的三维结构	(21)
第 2 章 信息政策的兴起与发展趋势	(29)
第一节 信息政策的国际发展概况	(29)
第二节 信息政策的国内外大事记	(35)

第二部分 信息政策的理论

第 3 章 信息政策的基本概念	(63)
第一节 “信息政策”的概念界定	(63)
第二节 信息政策与信息法律	(69)
第 4 章 信息政策的学科基础与理论模式	(73)
第一节 政策科学	(73)
第二节 学科基础和有关论著	(75)
第三节 信息政策研究的自身评判	(79)
第四节 信息政策的理论模式	(81)
第五节 基础性工作	(83)
第 5 章 信息环境与政策需求	(86)

第一节	中国科技情报政策的孕育和研究·····	(183)
第二节	第一份国家科技情报政策的问世·····	(189)
第三节	关于国家科技情报政策的讨论·····	(195)
第四节	展望·····	(212)
主要参考文献	·····	(204)
补记	·····	(209)

绪论：为什么需要国家信息政策

乍一看来，可能会对标题展现的这个问题本身多少感到奇怪：为什么需要国家信息政策，这难道还用研究吗？要发展我们的信息事业，要体现国家对信息事业的重视，当然就需要有国家信息政策。在科技信息领域中，则需要国家科技信息政策。因此，这似乎不足以构成一个问题，或者这是一个不言自明的问题。需要思考和回答的似乎只是一些别的问题，诸如，如何制订出一个好的国家信息政策？或我们需要一个什么样的科技信息政策等。

然而事实上，这是一个至关重要的前提性问题或基本问题。实践表明，在讨论和制订国家信息政策的过程中，在理解和实施国家信息政策的过程中，出现的许多争论、分歧、误解和偏差，往往都最后与这个基本问题有关。对这个问题的潜在的不同回答，导致了对国家信息政策不同的构想、不同的评价和不同的期望，并对国家信息政策提出过高的或过低的目标。围绕国家信息政策能够解决什么问题、应该解决什么问题、不能解决什么问题的种种相异的认识，难道不是常常可见吗？辨其源由，都触及到对这一基本问题的回答。因此，正确地回答“为什么需要国家信息政策”这一问题，可以减少我们在制订和实施国家信息政策中的盲目性，为解决其它问题奠定认识的基础。

如果将国家信息政策的必要看成是自然的，割裂了孕育它的背景，我们也难以回答从反面提出的下列问题：

为什么在近几十年以前的很长时期中，没有明确的国家信息政策的概念？人类的信息活动和信息事业由来已久，以前为什么没有提出国家信息政策呢？

为什么有的国家、甚至某些发达国家至今没有统一的国家信息

政策呢？

信息活动和信息事业为什么非要国家进行统一管理？

国家管理信息活动是否仅仅依靠政策手段？

国家信息政策意味着国家对信息活动的宏观控制或国家干预。这使我们很容易联想、类比国家对经济活动的管理手段。尽管在计划经济的体制中，国家对经济的宏观控制是非常自然的和被普遍接受的，但在市场经济的体制中，国家干预的确立却被视为西方经济学中最大的一场革命，即凯恩斯革命。20世纪30年代，凯恩斯所提出的经济需要国家干预的主张，不但使美国从当时严重的经济危机中找到一条出路，而且打破了市场原理在经济学中的一统天下，从此才有了微观经济学和宏观经济学之分。国家干预经济的凯恩斯主义是一定历史阶段的产物，是经过深刻的理论证明的（1936年凯恩斯的著作《就业利息和货币通论》是奠基作），而不是自然而然的。在现代经济中，计划经济与市场经济如何结合，国家干预经济的程度和形式等，仍然是一个核心问题。

通过类比，可以进一步看出，上面提出的从反面对国家信息政策的诘问可以归结为：

我们在多大程度上需要国家信息政策？

我们主要在哪些场合或矛盾中需要国家信息政策？

显然，这两个问题本身已经表明这样一种重要的观点：国家信息政策并不是一种无条件的、万能的手段。我们对国家信息政策的需求是有条件、有限度的。这两个有意义的问题最终又将我们拉回到标题上来：

究竟为什么需要国家信息政策？

国家信息政策是一定历史阶段的产物，它是科学技术和经济社会发展到一定水平和条件下出现的。

人类信息环境的演变形成了国家信息政策产生的基本背景。如果说在一种简单的、单纯的信息环境中没有什么突出的问题和矛盾而无所谓信息政策的话，那末在一种复杂、变幻的信息环境中，由

于普遍的冲突和难以迴避的矛盾而需要信息政策就是必然和肯定的了。

信息环境变化中的一个重要因素是科学技术的迅猛发展，科技知识的增长是人类全部信息中增长最突出的部分，科学技术的社会应用又使信息环境日新月异。1962年，著名科学史家D. 普赖斯用计量的方法对科学的发展作了精辟的描绘，提出了与传统的“小科学”对应的“大科学”的概念。

大科学与小科学有许多根本的不同。其不同点之一是大科学时代强调对科学技术的宏观管理和国家干预。相比之下，如果说个体劳动、自由选择、个人兴趣是小科学时代的特征，那么，应运而生的科技政策则是大科学时代的特征之一。近几十年来，科技政策从理论研究到制订实施都做了大量的工作，有非常显著的发展，这对国家信息政策的兴起起到了促进作用。

国家信息政策的直接需求或直接起因，主要来自两个方面：一是信息技术发展和应用的迫切需要；二是现代信息管理兴起的需要。

近几十年来，现代信息技术的迅速发展和全面应用，在为人类造福和扩大人类能力方面达到了令人叹为观止的水平，同时也带来了一些前所未有的问题，例如，计算机系统的安全问题、数据安全问题、数据库引起的国家主权问题、全球信息差距问题、知识产权问题、电子犯罪问题、跨国数据流问题、信息经济利益问题、计算机病毒问题……等等，产生的问题错综复杂，层出不穷。美国经济学家M. U. 波拉特 (Porat) 认为，现代信息技术引起的经济的、社会的摩擦有一部分可以根据市场原理得到解决，但有一些靠市场不能解决，需要利用信息政策进行调整。将信息政策作为对付和解决这些问题的主要手段之一，以争取合理开发和利用信息技术的主动地位，维护自身的利益和主权，是世界越来越多国家的共同选择。正如美国密执安大学V. 罗森堡所指出的：“信息技术的最新发展使许多国家（包括美国）以一种新的观点去看待用于控制信息的法

规、条例、法律和政策。……新的（信息）传播方式的激增是需要新的（信息）政策的主要原因之一。”在这种意义上可以说，是现代信息技术引发了对国家信息政策的关注、重视和需求。现代信息技术在近几十年的急剧发展，是迅速制订、修改、调整国家信息政策基本原因之一。

另一方面，随着社会信息化进程的加快，信息在经济社会发展中的作用日益明显，信息经济快速崛起，信息作为经济资源、战略资源、管理资源的新观念正在逐步形成。这种认识和观念敦促人们努力去提高信息活动的效率和功能，从而使信息管理成为一个新的独立领域。

在现代的意义上，信息管理已不再局限于微观的管理，也不再仅仅是技术内容的管理，宏观的信息管理和人文的信息管理是其重要的内容和特征。由此提出了运用政策手段进行信息管理的必然需求（参见第1章信息管理演变的有关内容），信息政策已成为现代信息管理的主要手段之一。

以上我们只是简单地回答了“为什么需要国家信息政策？”这一前提性的问题，指出“为政策而政策”的认识是有待深化的。在本书第1章，还将具体论述信息政策的管理背景，第5章将具体分析信息环境和技术的变化产生的信息政策需求，这将深化对“为什么需要国家信息政策？”问题的回答，并引出了全书的其它内容。

本书在结构上分为三大部分，第一部分（第1—2章）论述信息政策产生的背景、国际状况和趋势；第二部分（第3—7章）从理论上阐述信息政策的全过程，包括五个主要阶段：政策需求；政策分析；政策制定；政策实施和政策评估；第三部分（第8—11章）从实践的角度具体介绍一些国家的信息政策，分为发达国家和发展中国家两大类，侧重信息政策的国际比较，最后落脚在我国国家科技信息政策的研讨这一现实问题上。

第一部分 前提与背景

第1章 信息管理的大背景

信息政策离不开信息管理这一更大的范畴或领域。为了正确地认识、把握和发展信息政策，必须对信息管理这一背景有初步的了解。本章对信息管理作一粗线条的概括性阐述，目的在于说明信息政策是信息管理发展的一个必然产物，也是现代信息管理的三大基本手段之一。

第一节 信息成为资源的必要条件

一、从“信息热”到“信息管理热”

人们对信息及其价值的认识是逐步深入的，开始是“发现”信息，认识信息的重要作用，给信息以突出的地位，由此兴起社会意识中广泛的“信息热”。80年代，我国社会舆论和文化意识中的一个鲜明的新事物就是“信息热”。其具体表现是：对“信息”一词的广泛认同和频繁使用；对信息价值的宣传和对信息活动的投入；有关信息问题的讨论。80年代，社会的信息意识迅速普及，“信息”再也不是抽象之物或神秘之物了。

但是，80年代的“信息热”只是一种初级的发展，光有“信息热”是不够的。尽管“无论怎样强调信息的重要都不会过分，都不会过头”这一提法并没有错，但仅仅强调信息的重要是远远不够的，因为这离问题的解决和信息价值的真正发挥相距甚远。

在“信息热”中，出现了某些过于简单化的说法，虽然其出发点是强调信息的重要性，但却不利于全面正确地认识和解决问题。

例如，“信息就是资源”：“信息就是财富”：“信息就是金钱”等说法在严格的意义上都是不能成立的。因为，“信息”不会必然地、自动地、无条件地等于“资源”、“财富”和“金钱”。恰如J. 奈斯比特所说，没有经过整理的信息不是我们的朋友，甚至是我们的敌人——当然更不是财富和资源。

信息成为真正资源的必要条件是信息管理。上述说法的根本缺陷正是忽略了信息管理。若没有信息管理，则一切问题实际上都不可能得到解决，一切目标最终都无法实现。

所以，强调信息的重要只是认识的初级阶段或第一个层次；意识到信息管理之重要才是认识的深化阶段或第二层次。

随着时间的推移，人们已经逐步看清楚：

- 信息并不是越多越好；
- 信息并不都是有用或有益的；
- 信息也有可能带来麻烦；
- 信息具有不少奇特的性质；
- 信息的生产、流通和分配中有许多非常复杂的问题；
- 不对信息进行组织、控制和规划，信息的有效利用是不可能的。

总之，信息环境的改善和优化，信息资源的开发利用决不是一个简单的课题。信息管理的迫切性、必要性和重要性已愈来愈明白了。我们已经进入90年代，不能停留在80年代“信息热”的水平上。强化信息管理的意识，“信息管理热”应该成为90年代的主导潮流和通向成功的必由之路。

二、管理世界的新天地

信息管理是新的管理领域，也是新的管理趋势。

19世纪末以来，管理领域有了很大的发展。近一百年中管理方式的不断进步，特别是第二次世界大战之后管理科学的蓬勃发展和广泛应用，使管理领域形成了一个新的世界，众多的部门管理或专

业管理组成了所谓“管理的丛林”，诸如，企业管理、金融管理、科研管理、教育管理、行政管理、商业管理……；又有质量管理、人事管理、营销管理、生产管理、目标管理、…等等，可谓名目繁多，不胜枚举。学术上也形成了由各种理论、思潮和方法聚集的学科群和学派群，诸如，管理社会学、管理心理学、行为科学、决策科学、系统分析……；又有古典管理学派、社会系统学派、决策理论学派、系统管理学派、经验主义学派、权变理论学派、管理科学学派、管理过程学派、…等等，可谓此起彼伏，层出不穷。然而，在以往的管理“丛林”或“群谱”之中，并未见有“信息管理”的独立存在位置。在有关的归纳和分类中，只能找到体现信息管理的某些局部内容，比如广告管理、文献管理、资料管理等，而且往往放在从属的地位和较低的层次，比如只作为营销管理中的促销手段列入广告管理，或作为行政管理的一个项目列入资料管理等。

在这种背景下，信息管理是一个新概念，可以说是管理世界中正在形成的新领域或待开垦的处女地。80年代以来，人们对信息管理这一新领域越来越重视，它已上升为一个重要的大概念，成为内涵广泛的横断领域。由于信息是最基本的资源之一，信息渗透在一切活动之中，信息管理必然是一种最基础的管理，信息管理的水平影响和制约着其他一切具体管理的效率。另一方面，由于信息的特殊性质和信息活动的高度复杂，信息管理又是一种与其他管理明显有别的、尚有许多未解决的问题的发展中的管理领域。

那么，什么是信息管理呢？对这一问题目前还没有完全一致的说法。一般来说，存在着两种基本的理解。一种认为，信息管理就是对信息的管理，即对信息进行组织、控制、加工、规划等，并引向预定的目标；另一种则认为，信息管理不单单是对信息的管理，而是对涉及信息活动的各种要素（信息、人、机器、机构等）进行合理的组织和控制，以实现信息及有关资源的合理配置，从而有效地满足社会的 information 需求。可以看出，前一种理解是狭义的，后一种理解是广义的。