

公共信息资源私有化问题探析

夏 义 堃

(武汉大学 信息管理学院, 湖北 武汉 430072)

[作者简介] 夏义堃(1967-), 女, 湖北武汉人, 武汉大学信息管理学院副教授, 博士, 主要从事政府信息管理研究。

[摘 要] 在政府管理中, 存在形形色色的公共信息资源私有化现象, 公共信息资源管理领域侵吞、封锁以及扭曲信息资源等行为对社会产生严重危害, 从公共信息资源经济学属性划分的复杂性角度看, 私有化问题产生的原因在于现有公共信息资源管理体制的单一与方法手段的僵化。

[关键词] 公共信息资源; 私有化; 政府管理; 信息寻租

[中图分类号] D035 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2006)05-0649-06

信息是一种具有权威性资源分配的公共权力, 而有权力管制的地方, 就必然会有人借助权力设法使公共信息资源偏离公共性原则, 谋取个人私利。某市公安局就曾将公安人口信息管理系统中的有关数据向中国移动和中国联通等单位出售, 上述单位每卖出一个手机号码, 就需要到该公安局核实买主所提供的信息是否准确, 而每查询一条人口基础信息, 就需要向该公安局缴纳 5 元查询费用^①。同时, 政府官员封锁、截留、吞食政府信息, 漠视、剥夺公民的知情权, 以及利用手中掌握的信息资源“寻租”等情形并不少见^②。国有企业与民营企业在资金支持和信息获取方面的差距就是明证, 私有化现象在公共信息资源管理领域以其隐蔽性而愈演愈烈, 给社会公正及市场秩序等带来了一系列不容忽视的危害。

一、公共信息资源私有化的含义、表现及危害

“所谓私有化就是在某项活动或者在资产所有权中, 降低政府的比重或者提高私人部门的作用”^[1] (第 91 页)。简而言之, 就是指某些个人或团体, 利用手中掌握的公共信息资源的支配权和使用权, 将公共信息资源异化为私人化的物品, 使产权的公共性质发生完全或部分质变, 为个人或团体谋取私利。当前, 公共信息资源领域出现的“公有私化”、“公有虚化”以及“公有私用”等都是其表现形式, 这既与新公共管理运动所倡导的公共物品的多元化管理形式有着本质的区别, 也缺乏企业信息资源管理的合理合法性, 有人将其通俗地称为“信息腐败”、“信息投机”或“信息寻租”。

与其他有形资源的私人占有形式所不同的是, 公共信息资源私有化的表现更具隐蔽性, 往往以合法的形式掩盖了私有化的真相, 更容易为人们所忽视。简单地讲, 主要包括:

1. 封锁信息, 即控制信息源, 故意将本应公开的信息束之高阁囤积起来, 人为造成更多内幕消息。在我国, 政府信息不但对外实行严格封锁, 甚至在内部不同政府部门间以及不同地区间的信息传播渠道也不断受阻。
2. 延迟信息, 即推迟拖延公共信息的发布时间、缩小信息传播范围, 同时也包括信息的超前获取。
3. 割裂信息, 即根据个人偏好断章取义, 有选择性地取舍发布信息, 破坏信息的完整性和相关性。

4. 扭曲信息, 即违背信息的真实性原则, 弄虚作假, 虚报、瞒报、凭空捏造。

5. 捆绑信息, 即利用信息资源须依附于一定载体的特点, 通过与载体生产厂商的共谋, 如指定软件系统、数据库等形式, 将公共信息资源的无偿获取与私人信息产品的销售紧密连接。

公共信息资源私有化的主体和对象主要是政府官员和掌握在官员手中的公共信息资源, 如法规制度、决策指令等。其私有化的途径有两个, 一是依托政府对公共信息资源管理的绝对垄断来决定信息公开的内容、时间、程度和范围, 二是通过所处的信息优势地位和信息处置权来解释、处理公共信息, 使其朝自己利益最大化的方向发展。其本质仍然是利用公共信息资源的调控权来改变或抑制公共信息资源的流动方向和范围, 谋取个人或小团体私利。

公共信息资源不仅是搭建信息社会、提高社会文明进步程度的基础, 而且还具有较强的经济调控能力, 可以成为获取个人利益的交易手段。从高考成绩发布权的竞标到证券信息以及会计信息的失真等, 大量的事实表明形形色色的信息侵吞已不是个别现象, 如任由其发展, 则会给社会带来严重危害:

1. 造成公共信息资源管理的低效, 阻碍社会信息化进程。公共信息资源的“公有私用”或“公有私化”行为名义上虽是公有, 实际上是一种小团体私有, 它既没有私人产权的效率, 也不承担任何财产责任的微观所有权占有形式, 既模糊了参与公共信息资源管理各方的责权利关系, 也挫伤了人们公共信息资源管理的积极性, 在降低信息利用效率的同时, 也扭曲了公共信息资源的真实价值, 人为抑制了社会的公共信息需求。

2. 导致公共信息资源资产价值的流失和其他寻租活动的产生。信息是维系社会运转的四大要素之一, 对另外三种要素人才、能源、物资具有引导和控制以及支配其流向、流量和流速的能动作用。对于政府而言, 信息的自由流动是降低市场交易成本、减少交易费用的主要手段, 私有化导致的信息封锁、信息割裂等不仅人为阻隔了公共信息资源的有序流动, 造成公共信息资源分布的不均衡, 而且, 内幕信息拥有者可以通过内部交易获取超额回报, 实质是一种信息投机行为, 难以实现公共信息资源的保值增值, 大量的公共信息流入私人手中, 成为个别人谋取私利的工具。

3. 降低政府权威。公共信息资源尤其是政府提供的信息资源, 不仅具有经济价值更具有社会和政治价值。一方面, 公共信息资源的私有化必然会带来人们公共信息获取的不公平, 造成公众对政府信任度的下降, 使政府与社会之间正常的信息交流受到破坏。同时, “如果真实信息缺失, 传闻就很有可能泛滥成灾”^[2] (第 56 页), 私有化所导致的公共信息资源有效供给的不足还可以造成小道消息的流传, 甚至恐慌心理的流行以及社会的不稳定。另一方面, 垄断信息、掩盖信息以及虚假信息等会使政府决策在一定程度上偏离公共性, 增加政府决策的风险, 甚至会直接导致政府决策失误。

4. 公共利益的损害。信息是活动开展的前提保障, 大跃进时期的虚假浮夸教训以事实说明, 掩盖、隐瞒和篡改信息以及错误的信息等都会误导公众和各方行为, 造成管理的混乱, 而内幕信息拥有者通过内部交易获取超额回报, 实质是一种投机行为, 不仅扭曲了公共信息资源的真实价值, 危害了公共利益, 也提高了政府公共信息资源管理的成本, 增加了公众利用公共信息的开支, 使公众和各类组织不得不花更多的时间、金钱用于信息的甄别、选择和加工。此外, 由公共信息资源的私有化所造成的公共信息有效供给的不足在违背公共利益、扩大公共信息服务的资源稀缺的同时, 也加剧了信息市场的不正当竞争。

5. 干扰市场。公共信息资源不同于一般的信息产品, 还具有重要的社会经济功能, 对优化资源配置有导向作用。而高品质的信息也是市场配置资源的基础, 任何私人占有公共信息资源的动机都基于谋取个人利益的需要, 在这种思想支配下, 市场运作过程中的各类信息就会因信息占有者的意图被随意加工修改, 既不能准确反映市场价格也不能客观报道市场需求, 严重的甚至成为信息陷阱, 干扰人们的市场判断, 扰乱市场秩序。同时, 公共信息的私人占有还会导致不平等竞争的加剧, 破坏了市场竞争的公平性, 造成产权关系的混乱。如股票市场证券信息失真则在使股民蒙受巨大经济损失的同时, 也为操纵信息的证券商谋取了私利。

二、公共信息资源私有化原因的理论分析

(一)经济学分析的前提背景

经济学分析问题的前提为资源是稀缺的,而人的需求又是无限的,二者的矛盾促使人们的一切活动都是理性的,即竭力以最小的代价换取最大的利益,时时、处处地进行着投入与产出的比较,并在不同约束条件下,选择对自己最为有利的行为方式。

同时,人们对物品属性的认识决定了以后的政策措施和制度安排的选择与确定。信息资源的共享性、生产和使用的不可分性以及不同一性^[3](第17-19页)等特点决定了绝大多数公共信息资源的消费都在相当程度上具有明显的“非竞争性”和“非排他性”特点,但并不是纯粹意义上的公共物品,基本属于准公共物品范畴,可根据竞争程度的强弱划分为市场化程度较高的公共信息资源和程度较低的公共信息资源。也就是说,“从原始材料到制成品的某个阶段上,每种公益物品都天然地具有私人渊源”^[4](第48页)。公共信息资源属性判断上的复杂性和动态性决定了其管理主体的多元性,非盈利性组织乃至企业理应具有参与公共信息资源开发建设的资格,但事实上政府公共信息资源管理的垄断为公共信息资源的私有化行为找到了庇护理由。

(二)公共信息资源私有化的经济学视角分析

斯蒂格利茨指出:“我们今天都强调知识产权的重要意义,而政府产生、采集和处理的信息如同可授予专利的发明一样,同样具有知识产权权利性质。因此,将公共知识产权权利占为己有,与盗用其他公共财产的危害性没有什么本质的不同。”从本质上讲,公共信息资源的私有化就是对公共信息资源产权的侵犯和剥夺,这一问题的出现与相关制度安排的缺陷有着紧密的内在关联:

1. 政府隐含的自利性。根据亚当·斯密的经济人假设,政府与市场主体一样有追求自身利益最大化的动机,也就是说,政府公共信息资源管理的行为目标与公共利益原则并不是完全等同的。“只要政治代理人即政府是信息优势者,即拥有一些为政治委托人所不知的信息,而政府代理人的本性中又包含有自私自利的成分,那么,理性的政治代理人就有可能利用信息优势谋取私利。”^[5](第31-44页)自利性驱动下的信息行为必然会扭曲公共信息资源管理的公共性原则,破坏政府与公众之间正常的委托代理关系,正如人们所说,“信息被扭曲的原因在于官僚制本身”^[6](第114页)。自利性动机一方面使得处于信息优势的代理人有激励利用信息不对称的某种形式,追求诸如社会地位、改善职业机会、强化在职消费或导致权力寻租等自我目标。另一方面,在相关信息管理制度不明确时期的观望等待——尤其是官僚主义的明哲保身态度也在一定程度上纵容了公共信息资源的私有化,也就是说,公共信息资源的政府垄断和信息不对称为公共信息资源的私人占有创造了条件。

需要补充的是,我国的单位制也促成了公共信息资源的私有化趋势。由于整个社会以单位制的形式全面组织起来,而单位成员的收益又取决于单位的福利状况,即单位占有资源的能力和占有资源的数量决定着单位成员的群体行为选择,而公共信息资源是可以带来巨额利润又具有隐蔽性操作空间的隐形资源,变卖、出售公共信息资源给不同单位带来的可观利润使得公共信息资源私有化更加普遍。

2. 政府公共信息资源管理职能的超载。从职能运作情况看,政府并不是单纯的公共信息资源管理者,而是兼具了参与者和管理者双重身份,在负责公共信息资源的宏观调控与专业管理的同时,还要直接参与纯公共物品性质的公共信息资源的生产、开发和建设,为公众提供多样化的公共信息服务,集裁判员与运动员为一身,对政府综合能力提出了新的挑战。而政府超载是指政府对公共信息资源管理的过度干预超过了政府人财物的可承受能力,给部分人的信息寻租行为以可乘之机,并培育了公共信息资源暗箱操作的土壤,导致公共信息资源供给能力的降低。因此,政府不应当也不可能在所有公共信息资源管理的各个环节方面都是惟一的或最适当的提供者,因为它不是在每个公共信息服务的提供上都是最低成本和最高效率的。

同时,这种公共信息资源的政府管理与社会自我管理的混淆重叠也助长了政府信息管理职能的无限蔓延,严重脱离了政府自身信息资源管理能力,也导致政府信息机构和人员无节制地增加,加之政府信息资源管理大都分散在各部门管理,部门之间的行政壁垒不但使政府信息对外实行严格封锁,甚至在内部部门间地区间的信息传播渠道也不断受阻,政府对公共信息资源管理的宏观控制越来越困难。

3. 公共信息资源管理自身的复杂性。公共信息资源管理工作并不是个别信息机构职能的简单相加,而是一项牵涉面非常广泛的复杂系统工程,尤其是在信息源多样化、手段智能化、服务超时空化等现代信息环境下,公共信息的传递高效快速,交流频繁密集,服务对象不断扩大,信息传输渠道也不断增加,管理的难度和专业性也与日俱增,无论是新技术的尝试还是新标准的试行都有可能仅顾及到某一方面的问题而遗留些管理的隐患和漏洞,为个别人尤其是技术类官员操纵公共信息提供了可能。而且,由于不同的行业标准形成了不同的信息资源管理体系,各部门间信息化程度的差异和管理规范化深度的不同步等,使得公共信息资源的协同管理还只能停留在目标建议阶段,从某种意义上讲,缺乏统一的评价和管理标准也就为少数人以行政自由裁量的幌子侵吞占有公共信息资源创造了借口。

4. 公共信息资源产权制度的脆弱性决定了它比私有产权更容易受到侵蚀。公共信息资源产权是最脆弱的产权,由于公有产权结构不具有明显的排他性,即所有权的普遍性和产权主体对公共信息资源支配权利的无差别性致使公共信息资源的所有者代表对公共信息资源关注程度的降低,即对公共信息资源的流动、运行以及权益的实现等缺少必要的关注和维护,容易出现公共信息资源资产价值的流失。同时,极低的复制成本不仅使产权得不到有效的保护,而且在产权保护过程中的监督费用过于昂贵,都使公共信息资源的保护更多停留在口号层面。当然,经过多层级委托代理链条的层层转嫁,公共信息资源的实际产权主体落实到少数人行使的局面,既增加了产权监督的难度,也为专业官僚的“内部人控制”提供了条件。

5. 公共信息资源配置模式选择的误区。公共性程度的差异决定了信息资源配置模式的多样化选择,对于纯公共信息资源,基本上以政府生产加工和提供为主,而对于市场化程度较高的准公共信息资源则可以采用政府委托的市场化运作,每种模式的选择主要取决于公共信息资源的属性划分,并没有绝对的统一模式适合所有公共信息资源。但长期以来人们习惯上采用政府配置的方式生产、加工和获取公共信息资源,将其作为免费物品来看待,“由于公共机构尤其是政府机构本性以及公共物品供求关系的特点,使得它们提供公共物品也难以做到高效,尤其是产生提供过剩公共物品和成本增加现象。”^[7] (第 265 页)

三、公共信息资源私有化原因的现实分析

作为一种社会现象,公共信息资源的私有化是由多方面的因素引发的,需要作全方位的客观分析:

(一)政策真空

尽管各国政府纷纷颁布了一系列有关公共信息资源开发建设管理的法规政策,但从实际运行情况看,还远远跟不上公共信息资源管理的现代步伐,不够完善和健全,我国在信息资源开放、利用、所有权和使用权限定等方面至今还有许多空白,现有的制度规章操作性不强,如信息资源管理方面的责任机制还未建立,侵吞、扭曲公共信息以及管理的不作为现象的责任认定等都未明确,使得公共信息资源寻租的巨大收益与较少的风险责任之间形成了强烈的私有化激励。

(二)管理结构的缺失

公共信息资源管理是一项专业性技术性很强的管理工作,目前,各国基本上实行的是以政府综合办事机构的宏观管理与专业性职能机构的具体管理相结合的纵横交错的管理体制。一方面,“在科层组织中,信息是一个稀缺品,个人会因私人信息的策略性歪曲而获得好处”^[8] (第 25 页),官僚体制具有公共信息资源的独占特权,容易形成人为的高度信息不对称,直至官员共谋操纵上下信息。另一方面,部门之

间公共信息资源的分散化在强调管理的差异性和特色化的同时,也使政府不得不花去大量的时间精力来协同促进各部门公共信息资源的共享,在分权和制约之间达到平衡。同时,数字反映了政府官员的政绩,官出数字、数字出官的不正常现象也说明公共信息资源质量管理的薄弱与评价标准的简单化。当然,从传统的公共信息资源的政府集权管理到市场、社会多元化分权管理模式的转变过程,由于牵涉到体制的转轨、单位制的改革、制度规章的摸索等,均为信息寻租活动提供了机会。

(三)监督乏力

初始委托人(共同所有者)的监督积极性和最终代理人(具体的政府信息机构)的工作努力水平随着公有化程度的提高和公有经济规模的扩大而递减。其原因在于,信息资源公有化程度的提高和公有规模的不断扩大导致委托代理层次的增加,从而拉大了初始委托人与最终代理人之间的距离,使得监督变得更加缺乏效率^[9](第73页)。一般情况下,对于私人部门代理人的“信息扭曲”和“信息封锁”等寻租行为,公众委托人可以通过退出机制和言论机制进行防范。然而在公共领域,政府的独家垄断往往导致人们别无选择,只能借助言论机制来维护自己的权益。界定的困难和监督的难度加上认识的偏差,使公共信息资源的私有化问题很少受到约束和监督,而具体的官员又缺乏自我约束,信息的扭曲改变也就不可避免。

(四)观念淡漠

从根本上讲,公共信息资源管理是一项从抽象到具体的管理活动,即专门的机构要把收集开发的各种数据、政策等普遍性信息经过专业化加工处理再根据用户需求分化成具体的公共信息服务项目直接提供给用户,其效果的好坏往往取决于参与主体对公共信息资源管理目标和价值取向的认知、理解和认同。然而,现实中的人们仅仅把公共信息资源作为管理工作的手段和工具,并未认识到公共信息资源私有化给社会带来的巨大危害,如果说侵吞国家财物被当做违法行为追究行政责任的话,人们对公共信息资源私有的认识程度还停留在管理思想的差异和工作的失误方面,并未将其与以权谋私的腐败行为等同起来。

(五)电子政务建设的滞后

一方面,“政府网络式(Web-oriented)和开放式(Open-oriented)的办公模式可以大大提高政务活动的透明度,简化政府工作流程,这有利于消除办公流程中的‘神秘地带’,避免权钱交易的滋生”^[10](第34页);另一方面,网络信息传播的高效、快速既提高了公众的信息获取能力,也进一步提升了社会对公共信息资源开发建设的参与力度和监督力度。然而,从目前电子政务建设的实际状况来看,大多数国家的电子政务建设还只处于起步发展阶段,既不能实现信息的即索即得,也未达到真正意义上的政府管理信息化。

四、对策与总结

公共信息资源是社会的感应器,将公共信息资源据为私有,实际是把公共信息资源的管理权变卖为资本,去参与公共信息资源的交易和信息市场的竞争,无疑具有严重的消极后果,必须采取有效措施加以防范和杜绝:

第一,要健全公共信息资源管理的制度规章,尽快制定全国统一的公共信息资源管理的基本政策和法规,如信息公开法、公共信息资源的资产评估以及投资经营和收益处置等规定,全面规范政府和相关人员的公共信息资源管理行为。

第二,要从扩大公共信息资源私有化的责任成本、降低私有化的收益入手,不断增加公共信息资源私有化的风险成本,通过加大信息寻租的惩治力度,逐渐减少和杜绝官员的信息腐败。

第三,要通过政府和第三部门及企业在公共信息资源管理方面的分权,放松政府规制,限制政府对公共信息资源的过度干预,建立多元化的监督机制等,杜绝私有化行为的蔓延。

第四,要积极推动电子政务,促进信息的公开流动以及信息获取与沟通的透明,逐步实现政府对公共信息需求的有效供给以及对公共信息资源的有效配置。

第五,有效的外部监督是抑制内部冲动的重要举措,要切实提高公众的信息意识和信息素质,增强社会的信息消费,调动各类社会组织和公民参与公共信息资源管理的积极性、主动性。

注 释:

- ① 参见福建省发展和改革委员会的《福建省政务信息共享平台开发与政务信息资源再造工程推荐表及案例汇报》(2004年8月)。
- ② 参见孙广厦:《世界贸易组织的行政透明度原则与中国政府效能的提升》,载 <http://qkfz.pku.edu.cn/list.asp?id=43>。

[参 考 文 献]

- [1] 布鲁·伍德瑞哲,等.私有化前景:公共选择理论视角[J].北京行政学院学报,2004,(1).
- [2] 叶育登.信息的透明度政府的公信力社会的凝聚力——从政府对禽流感信息发布工作说起[J].中国行政管理,2004,(3).
- [3] 马费城,等.信息资源管理[M].武汉:武汉大学出版社,2001.
- [4] [美]迈克尔·麦金尼斯.多中心体制与地方公共经济[M].上海:三联书店,2000.
- [5] 李春成.信息不对称下政治代理人的问题行为分析[J].学术界,2000,(3).
- [6] [美]史蒂文·科思,威廉·埃米克.新有效公共管理者——在变革的政府中追求成功[M].北京:中国人民大学出版社,2001.
- [7] 陈振明.公共管理学[M].北京:中国人民大学出版社,1999.
- [8] 盖瑞·J.米勒.管理困境——科层的政治经济学[M].上海:三联书店,上海人民出版社,2002.
- [9] 张维迎.公有制经济中的委托人——代理人关系[J].经济研究,1995,(4).
- [10] 胡广伟,等.电子政务调节公共信息非对称性的作用[J].中国软科学,2003,(10).

(责任编辑 叶娟丽)

Analyses of the Public Information Privatization

XIA Yikun

(School of Information Management, Wuhan University, Wuhan 430072, Hubei, China)

Biography: XIA Yikun (1967-), female, Doctor, Associate professor, School of Information Management, Wuhan University, majoring in information management of government.

Abstract: Starting with various phenomena analyses of public information resources privatization, this article expounds the serious social consequences of embezzling, blocking and warping information resources. And moreover, it also deduces the reasons of public information resources privatization which are unitary management system and rigid administration method by examining the matter from the complex nature of the economic differentiate point of views, concluding ways to deal with it.

Key words: public information resources; privatization; government management; information rent-seeking