

■ 图书情报

关于国家信息政策与法规的制定原则

黄 先 蓉

(武汉大学 信息资源研究中心, 湖北 武汉 430072)

[作者简介] 黄先蓉(1964-), 女, 湖北天门人, 武汉大学信息管理学院出版科学系副教授, 博士, 武汉大学信息资源研究中心兼职研究员, 主要从事出版学、国家信息政策与法规研究。

[摘 要] 国家信息政策与法规是国家对信息活动进行宏观管理的两种重要手段, 其目标是在权益上追求平衡和在经济上追求效率。制定国家信息政策与法规应该遵循政策导向上有所侧重、政策与法规分工协调、立足现实与长远发展相结合等原则。

[关键词] 国家信息政策; 法规; 制定原则

[中图分类号] G 20 [文献标识码] A [文章编号] 1671-8828(2003)01-0102-06

国家信息政策与法规的研究起源于 20 世纪 50 年代末至 60 年代, 60 年代之后, 逐渐受到各国政府的重视, 各国政府纷纷出台一些信息政策和信息法规, 指导本国各时期的信息工作, 促进本国信息事业的发展。对各国政府在制定本国信息政策和信息法规时的背景、立法目标、制定原则进行研究, 有助于为我国制定信息政策法规提供理论依据, 促进国家信息政策和法规体系的建立和完善。

一、国家信息政策与法规的概念界定

对于国家信息政策和法规的概念, 很多学者从不同的角度进行了界定。有的认为“信息政策是一定的团体组织为实现一定的信息管理目标而规定的信息管理活动的行为准则, 是进行信息管理各项决策的指导方针, 而信息法律是由国家立法机关批准制定, 并由国家执法机关的强制力保证实施的, 调节信息活动中人们的行为规范的专门法律”^[1] (第 19 页); 有的认为“信息政策是对信息系统运行机制进行调节的一整套政策体系, 是指导信息事业发展的策略原则”^[2] (第 102 页); 也有的认为“信息政策是根据需要制定的有关发展和管理信息事业的方针、原则和办法, 它是调整国家信息实践活动并借以指导、推动整个信息事业发展的行动指南”^[3] (第 36 页)。

不论从什么角度进行界定, 他们强调的共同点都是政策、法规是国家行动的准则、人们行为的规范。由于政策是国家或政党为实现一定历史时期的路线而制定的行动准则, 法规是法律、法令、条例、规则、章程等的总称, 因此, 信息政策 (Information Policies) 是调整一定时期国家信息活动的行动准则, 信息法律则是调节信息活动中人们行为规范的专门法律。通常情况下, 信息政策经过行政途径下达, 对一定范围的人或机构具有一定的调节能力, 其基本功能是一种指导和协调作用; 信息法律由国家立法机关制定, 是国家意志的体现, 确保有利于信息交流及其管理的社会关系和社会秩序, 由国家强制力保证实施,

* 收稿日期: 2002-06-20

基金项目: 教育部人文社会科学重点研究基地重大项目 (2000ZDXM870002)

具有严格的规范性。

国家信息政策与法规是国家对信息活动进行宏观管理的重要手段,两者之间具有非常密切的关系。一般地讲,政策先于法律,政策是先导,法律是保障。信息政策是信息法律确立的依据和指南,信息法律是信息政策发展的固化和总结。

二、国家信息政策与法规的目标

在知识经济兴起、高新信息技术不断发展的背景下,信息交流、资源共享与权利保护、知识专有成为当今世界信息领域的两大潮流。高新信息技术为信息交流开辟了广阔的道路,使信息资源共享成为信息交流、公共传播、图书情报领域文献资源建设的基调;而信息经济的发达,促进了知识价值的升值,“知本家”的出现扩大了维护、保障知识所有者权益的法制需求。在现代社会,呈几何级数增长、“铺天盖地”涌向公众的信息对人们的衣食住行起着越来越重要的指导作用,人们要求信息无偿或者低成本使用,要求信息开放、扩大信息的流通。但权利人特别是知识产权所有者则要求独占或者垄断自己的权利,保护自己创造性劳动依法所产生的权利。显然,二者互相矛盾、互相关联,存在着此消彼长的对立统一关系。国家信息政策与法规应当对矛盾着的权利主体的利益进行协调,以达到两者利益均衡的目标。当然这种均衡并不是绝对的摆平,而是在权益上追求平衡和经济上追求效率。

(一)权益上的平衡

在信息社会,由于存在着信息独占和反对信息垄断的多元选择,存在着知识信息创造者、传播者、使用者在行使权利时一定程度的对峙等现实,信息政策和法规在实现其政策咨询、管理与协调、推进信息交流、促进科技成果商业化和产业化等作用的过程中,必须统筹兼顾、平衡协调各种可能相互冲突的因素,兼顾各方面的利益,才能真正发挥作用。从这个意义上说,平衡是信息政策与法规的基本精神。

追求权益上的平衡,是任何政策与法规的目标。信息政策与法规作为一定时期国家信息活动的准则和人们开展信息活动的指南,更应以平衡各方利益为准则。信息政策如信息产业政策、信息市场政策、信息技术政策、信息服务政策、信息传播政策等,信息法律如知识产权法、邮电法、电信法、新闻法等,在制定时应充分考虑在各种相互冲突的利益中作出权衡和选择,追求各方主体在权益上的平衡。信息法律中属于知识产权法范畴的著作权法,其合理使用制度的创设就能充分说明这一点。

著作权法是通过作者权利的保护和限制,特别是合理使用制度的创设,来弘扬平衡精神的。由于著作权的立法目的是促进文化事业发展与保护作者权益两者并重,因此著作权在设定时就注意到了“保护”与“限制”两者不能偏废。其对作者权利的限制,也就是对公众权利的保护是通过地域保护限制、时间保护限制以及权能保护限制(规定公众合理使用的范围)来实现的。“著作权法中平衡精神所追求的,实质上是各种冲突因素处于相互协调之中的和谐状态,它包括著作权人权利义务的平衡,创作者、传播者、使用者三者之间关系的平衡,公共利益与个人利益的平衡等”^[4](第13页)。

同样,1993年9月美国政府颁布的《国家信息基础设施:行动计划》(即NII计划),也能说明信息政策法规应追求权益上的平衡。美国负责实施NII计划的是“信息基础设施特别工作小组”,其中的知识产权工作小组1995年9月出版了《知识产权与国家信息基础结构》的最后报告,通称“白皮书”。该白皮书在前言和背景介绍中,提出了全书的三个基本观点:1. 著作权保护在国家信息基础设施通往成功的道路上并非一种障碍,而是一个基本要素。有效的著作权保护是促进公众对作品获取的基本手段;2. 在国家信息基础设施的环境下,削弱著作权所有人的权利不符合公众的利益,明显增加其权利也无理由;3. 除了一些较小程度的明确化和有限的修改以外,著作权法将为促进科学和实用艺术的进步,提供必要的权利保护的平衡以及对专有权利的限制。现行著作权法仅需要做一些技术进步所要求的细微调整,以在迅猛发展的技术面前保持法律的平衡^[5](第56页)。随后,由美国总统于1998年10月28日签署的经过修订的《数字千年版权法案》吸收该白皮书的建议只做了细微调整,并且为了公共利益,在第四

部分专门规定了图书馆与档案馆的免责条款^[6](第 54 页)。

兼顾各方利益是追求权益上平衡的表现。任何信息政策与法规在制定时,都应充分考虑各方利益。比如,信息产业政策从本质上是以经济资源的有效合理配置为基本目标的,但是,它还不得不考虑从保障公民的信息权利、信息资源社会利用的最大化等属于社会范畴或道德范畴的价值标准,同时,还必须调整不同的利益集团(如民间信息企业和公共信息部门)的利害关系。

(二) 经济上的效率

经济效率(Economic Efficiency),是经济分析法学中的一个基本价值规范。当我们研究社会经济效率问题时,主要是看资源是否在不同生产目的之间得到了合理配置,使其最大限度地满足了人们的各种需要。20 世纪初,意大利经济学家帕累托提出了最优资源配置原理,即人们通常说的“帕累托最优”(Pareto Optimum)。这是一种资源配置状态,在这种状态中,“无论作何改变都不可能同时使一部分人受益而其他人不受损,也就是说,当经济运行已达到有效时,一部分人进一步改善处境必须以另一部分人处境恶化为代价”^[7](第 55 页)。社会改革应当以此为原则,如果这种变革都已经进行完成,再也没有继续改革的机会存在,社会就处于帕累托最优状态。经济学家经常将资源的最大效率配置作为检验经济总体运行效率与社会福利的一种准则。

在信息领域,国家通常以信息政策和信息法规来进行信息资源的配置,信息政策和法规是否合理、有效,检验标准就是看其实施后达到的经济效率。如果产品在消费者之间的分配达到最优、生产要素在不同产品部门的投入达到最优、产出的组合达到最优,那么,资源的配置就达到了帕累托最优。当然这种状态在现实生活中几乎是无法实现的。在实际操作时,一般是相比较而言,当一项投入的总收入大于总支出,即利大于弊时,就可作出选择。比如,“美国政策目标的基本考虑是在各种相互冲突的利益中作出权衡与选择:只考虑那些总收益大于总支出的项目,其信息政策的主要出发点是适应技术的要求,谋求新的经济和政治利益。”^[3](第 36 页)这从美国政府关于信息生产的措施与政策选择上可见一斑。信息作为一种特殊的经济产品,其制作费用一般较高,但复制却很便宜,尤其是当它以数字形式出现时。因此,美国政府在信息生产中考虑的首要方面就是生产所带来的收益与生产的成本之间的净收益(利润)是否为正,而且如果由政府来承担信息生产的话,这个净收益与由私人机构承担的结果相比,是不是要多。在这种权衡与比较中,美国政府就形成了其关于信息生产的政策选择^[3](第 37 页)。

同样,美国关于信息传播、政府资助、知识产权保护、涉及公众利益保护、竞争与垄断、信息国际化等方面的政策措施和政策选择,无一不是在权衡经济效率之后,在各种相互冲突的利益中作出选择。

三、国家信息政策法规的制定原则

在国家信息政策法规的制定和实施中,为了达到权益上的平衡和经济上的效率,保证获得信息资源和合理的利用信息资源,我们必须坚持在政策导向上有所侧重、政策与法规分工协调、立足现实与长远发展相结合的基本原则,以便形成高质量、高效率的信息政策法规体系,迎接社会经济信息化和国际化的挑战,有效地调整 and 平衡不断变化的经济结构和各种利益关系。

(一) 政策导向上有所侧重原则

在政策导向上有所侧重是世界各国通行的做法。任何国家信息政策的制定都以信息环境为依据,国家一般根据本国某一时期社会经济发展的状况、需要发展的重点领域来制定信息政策。

美国是最早制定国家信息政策的国家,而且由于美国政策研制紧跟信息事业的发展形势和美国信息环境的变化多端,使得美国成为世界上颁布信息政策最多的国家,其制定的信息政策在各个不同的历史时期就各有侧重。1958 年,受前苏联第一颗人造地球卫星发射成功的震撼,美国政府认识到本国在教育与信息方面的不足及政策指导方面的缺陷,制定了《国防教育法》,首次提出应探讨信息服务和技术开发计划。1958 年底,著名的“贝克(Baker)报告”诞生。这是美国第一部专门的信息政策报告。70 年

代末期,美国的信息政策鼓励从政府的实验室转向公众传播信息,鼓励从国外向国内输入信息。这种政策思想充分体现在1979年10月卡特总统的国会工业革新咨文以及后来形成的《史帝文森—怀特勒法案》之中。80年代以后,各国信息政策的研究和制定进入高潮时期,美国在这一领域仍处在领先地位。1982年,美国情报学家V·卢森堡发表论文《国家信息政策》,全面地评述了世界范围内的信息政策,强调信息保密对国家安全和经济利益的重要性。80年代末期,美国政府对信息政策的态度发生重大转变,将信息政策问题又一次提到议事日程。1989年,在第52届情报科学年会上,政府将国家信息政策列为最重大议题之一。1990年的第53届年会上,五次大会中有三次是以信息政策为题的。1990年6月国家图书馆与信息科学委员会(NCLIS)制定了一套指导政府信息政策的原则,这些原则的提出,清楚地表明美国政府对公众信息的态度和政策,也代表着90年代世界信息政策关注的热点。1993年是世界各国信息政策重大变革的一年,在世界信息事业发展史上留下了深深的印迹。美国仍是领导世界信息政策潮流的国家,其在信息政策方面最引人注目的动作就是1993年9月制定并颁布的《美国国家信息基础设施:行动计划》,简称NII,这是美国为发展信息产业而制定的行动纲领。随着NII规划的全面实施,Internet在全世界各个角落建立节点,美国对整个世界的信息拥有了控制权,更使美国在世界信息市场上运作自如^[8](第52-54页)。

同样,日本之所以“二战”后能在“废墟”上一跃而成为世界“科经大国”,并保持其经济高速发展的势头,与日本在各个历史时期制定实施的一系列国家信息政策紧密相关。早在1957年4月,日本政府就颁布了《日本科学技术中心法》,同年6月,日本政府实施了第一部促进信息产业发展的法律——《电子工业振兴临时措施法》(即“电振法”)。进入60年代经济高速增长期以后日本形成了比较系统的国家信息政策。1960年日本最高科学技术政策咨询决策机构——科学技术会议提出了《10年目标的振兴——科学技术的综合性政策》,1969年日本科学技术会议通过的《关于科学技术信息流通的基本政策》提出了建立国家科学技术信息流通体制的计划,即NIST构想。70年代后由于以美国为代表的国外信息服务产业开始进入日本,日本国家信息政策的重点侧重于大力促进本国信息产业的发展,颁布了一系列促进信息产业发展的政策法规,其中1970年颁布了“信振法”,即《信息处理振兴事业协会及有关法律》(1970-1985),1971年颁布了“机信法”,即《特定机械、信息产业振兴临时措施法》,1985年在原“信振法”的基础上发展了《信息处理的促进及有关法律》、《电子计算机联合开发指导方针》和《软件生产工业化系统》,1989年颁布了《软件生产开发事业推进临时措施法》。80年代后,随着日本科技和经济实力以及国际地位的不断提高,日本科技经济信息的国际要求日益高涨,日本开始注意信息交流的国际化问题。1992年日本政府修订科学技术大纲,把扩大科学技术信息的国际交流作为今后信息政策的三大重点之一。1993年美国率先提出“信息高速公路”计划之后,日本积极采取措施,于1994年10月成立了“高度信息通讯社会推进本部”。后来通产省成立了“信息化推进本部”,将产业信息化作为产业政策的重要支柱,并且积极推进行政的信息化。12月5日,日本“高度信息通讯社会推进本部”以意见书的形式向政府提出建议:日本应在2010年以前建成日本“信息高速公路”^[9](第196-199页)。

我国由于建国初期科学技术落后于发达国家,国家力图在短期内形成科技能力,以体现国力并实现对经济高速增长的支持,因此一直比较重视科技信息政策的制定。从1956年制定《二十年科学技术发展远景规划》、1958年国务院批准《关于开展科学技术情报的方案》开始,到1985年国家制定科技情报政策的任务,1991年《国家科学技术情报发展政策》(1997年修订后改称《国家信息政策蓝皮书》)的出台,都充分体现了国家侧重于科技信息政策的特点^[10](第113页)。80年代初随着国家确立以经济建设为中心的国策,我国社科信息政策开始发展起来,社科信息政策的着眼点开始面向经济建设。1993年美国提出的“信息高速公路”计划震动全世界,在短短的一年时间内,“信息高速公路”建设的热潮席卷全球,各国纷纷提出了本国的计划,我国也行动起来,专门成立了专题小组,提出了建设“信息高速公路”分两步走的策略:1994年6月,我国颁布了“90年代国家产业政策纲要”,提出在基础产业中要有重点、分层次地大力推进信息高速公路网络建设。虽然这些年来我国制定的信息策略嫌单一,信息政策

的内容不是很完善,甚至有些政策导向不一定合理。但各时期制定的信息政策充分体现了国家的政策导向、发展重点。因此,国家在制定信息政策和法规时,仍应坚持在政策导向上有所侧重的原则。

(二) 政策与法规分工协调原则

国家信息政策与法规是国家对信息活动进行宏观管理的重要手段,信息政策与法规各有不同的类型,比如,信息政策可划分为科技信息政策、经济信息政策、文化信息政策等;可划分为国际信息政策、国家信息政策、地方信息政策等;也可以划分为政府信息政策、企业信息政策、个人信息政策等;还可以划分为信息产业政策、信息市场政策、信息技术政策、信息服务政策、信息传播政策等。信息法律则包括知识产权法、邮电法、电信法、新闻法等。这些信息政策与法规的功能各不一样。我们在制定信息政策和法规时,一方面应充分注意政策与法规的分工与协调;另一方面应注意信息政策法规与现行社会有关法律的协调一致。

1. 政策与法规的分工与协调。不同类型的信息政策与法规在调节对象、内容、方式等方面具有不同特点,因此,我们在制定具体的信息政策与法规时,应该注意调整范围和重点问题的分工,同时在制定程序、批准方式上符合法律规定。一般情况下,在全国范围内普遍有效、适用于全国相关行业的政策法规应由我国立法机关全国人大、国务院及国务院各部委来制定并颁布,而仅适用于地方、在某一省市区范围内有效的政策法规则由地方人大或地方政府制定。同时,信息政策与法规的不同类型本身在调节功能上也有其局限性和针对性,不可能面面俱到,如信息标准的调节对象是社会信息管理活动中可重复的现象和事物,因而具有明确的规范性和确定性,但对社会信息管理的方向、形式、手段缺乏直接调节功能。因此,该以政策形式调整的就及时出台政策,该制定信息标准的就制定信息标准,如果需要长久、稳定的法律去调节则应由立法机关以法律的形式固定下来。但是信息政策法规的类型分化和功能分工必须保持总体的协调一致性,也就是各种信息政策法规之间不能互相矛盾冲突,应有分有总,即在社会信息管理总体目标约束下,既有总体信息政策法规,又有具体信息政策法规,形成目标一致、分工协调的科学完善的信息政策法规体系。

2. 信息政策法规与现行社会有关法律协调一致。在强调“依法治国”的时代,我们的法制正在逐步健全、完善,从法律地位的高低、法律效力的不同和调整范围的大小来看,宪法具有最高的法律效力,立法机关制定的法律次之,国务院制定的法规、国务院各部委制定的条例、规章、命令等再次之,因此,在制定信息政策法规时,应注意不同类型的信息政策法规与现行社会有关法律法规的协调一致。如果出现冲突,则应及时修改调整。比如美国信息政策现在面临着两大挑战:其一是美国信息政策与各种国家法的冲突,其二是新的信息环境中出现的新的信息问题。由于美国的信息政策存在着许多与信息法律不一致的地方,致使信息政策在有些方面表现出“无能为力”,处于“违宪”的境地。因此,美国信息政策的决策者们现在一方面促使信息政策法律化,另一方面正敦促政府部门对与现行社会不相符的有关法律进行修改,从而促使信息政策和信息法律协调一致地解决信息问题。

(三) 立足现实与长远发展相结合原则

立足现实是指信息政策法规的制定和实施要立足于一个国家的国情,要与国家社会发展总体目标保持一致,与国家政治、经济、文化、教育、科技等各方面状况相适应;长远发展则是从辩证的角度来看问题,一方面信息政策法规具有发展性,随着信息管理实践的变化信息政策法规需要不断进行修订,另一方面信息政策法规应具有一定的预见性,应能适应信息管理长期发展的需要。这就要求信息政策法规应尽可能避免“危机管理”,保持一定的稳定性而不致朝令夕改^[1](第 22-23 页)。

我们在制定信息政策法规时,应坚持立足现实与长远发展相结合的原则,从国家基本信息需求水平出发,从国家现实信息管理条件着手,兼顾信息政策法规体系的发展、完善,制定出管理功能不断强化的信息政策法规体系,更好地促进社会信息交流和管理。这里应该注意的是:1. 在确定社会信息管理的总体目标和具体目标时,必须以社会发展总体目标为基础,明确为社会各方面发展服务的基本思想;2. 实现信息管理各项目标的具体步骤、策略和手段应立足于本国国情,在现有信息管理水平基础上制定出

积极、稳妥的国家信息政策法规体系；3. 以发展的眼光来看待信息政策法规，一方面对于信息管理中涌现的新生事物、新的问题及时予以解决，另一方面对在管理实践中发现的有遗漏疏忽的地方和错误欠妥的地方及时进行相应的修订；4. 应从适应信息管理长期发展的需要出发，制定出有预见性的信息政策法规，使信息政策法规在保证其针对性、有效性的基础上具有长期发展的适应能力；5. 应注意信息政策法规与 WTO 规则的接轨。我国已是 WTO 的正式成员国，我们在制定信息政策法规时，应使我国的信息政策法规更符合国际保护的基本准则。

[参 考 文 献]

- [1] 党跃武. 论信息政策法规[J]. 四川图书馆学报, 1998, (4).
- [2] 胡燕崧. 论我国信息政策的建设[J]. 深圳大学学报(人文社会科学版), 1998, (3).
- [3] 黄 奇, 王 玲. 关于美国政府信息政策的思考[J]. 中国图书馆学报, 2000, (4).
- [4] 吴汉东. 著作权合理使用制度研究[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 1996.
- [5] 何育红. 美国关于知识产权和国家信息基础设施的白皮书[J]. 著作权, 1996, (4).
- [6] 李明德. 美国正在审议通过实施 WIPO 两个新条约的议案[J]. 著作权, 1998, (4).
- [7] 马费成, 李 纲, 查先进. 信息资源管理[M]. 武汉: 武汉大学出版社, 2001.
- [8] 梁俊兰. 对美国信息政策的分析[J]. 情报资料工作, 1997, (3).
- [9] 刘尚焱. 日本的国家信息政策浅析[J]. 情报科学, 1999, (2).
- [10] 龙洁玉. 关于我国信息政策发展问题的思考[J]. 华南师范大学学报(社科版), 2000, (6).

(责任编辑 涂文迁)

On Formulating Rules of National Information Policies & Statues

HUANG Xian-Rong

(Information Resources Research Center Wuhan University, Wuhan 430072, Hubei, China)

Biography: HUANG Xian-Rong (1964-), female, Associate professor, Information Resources Research Centers, Wuhan University, majoring in publishing sciences, National Information Policies & Statues.

Abstract: Information policies and statutes are two important means, by which nations administrate information activities on macro-level. The object of them is to seek the balance of rights and interests, and the economic efficiency. While formulating information policies and statutes, such rules as follows should be abided by: different emphasis should be laid on policy guidance; division of work as well as coordination of effort should be carried through between policies and statutes; base upon reality while considering long-term reality.

Key words: national information policies; statutes; formulating rules