

●杜佳 马费成

中、美及欧盟信息政策法规建设比较研究^{*}

摘要 在信息政策法规建设中,我国与美国和欧盟相比,在信息政策法规总体目标、管理体制、制定执行保障机制、体系构成和国际兼容性等方面,均存在很大差距。应学习借鉴其经验,构建我国完善的国家信息政策法规体系。参考文献16。

关键词 信息政策法规建设 比较研究 中国 美国 欧盟

分类号 G351.1

ABSTRACT The authors analyze the differences of the development of information policies and laws in China, U. S. A. and the European Union, which are reflected in general objectives, management systems, international compatibility, etc. They suggest learning from foreign countries to build a complete national system of information policies and laws. 16 refs.

KEY WORDS Information policy and law. Comparative study. China. USA. EU.

CLASS NUMBER G351.1

大力推进国家信息政策法规建设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,实现经济跨越式发展的现实需要;也是顺应国际竞争新形势,争取有利国际地位的迫切要求。目前,我国国家信息政策法规建设还处于起步阶段,存在许多不足,尚未形成体系。面对信息化、网络化发展进程中不断涌现的新问题和新矛盾,国家信息政策法规建设显得力不从心,阻碍了国家信息化的发展。因此,迫切需要从整体上对国家信息政策法规体系进行研究,建立起科学完善的国家信息政策法规体系。国家信息政策法规体系研究应该注重借鉴国外信息政策法规建设的先进经验。为此,本文对中国、美国及欧盟的信息政策法规建设进行了对比研究,旨在揭示我国与美国和欧盟相比在国家信息政策法规建设方面存在的差距,为我国调整修改现行信息政策法规提供依据,推动我国信息政策法规建设的健康发展。

1 信息政策法规总体目标比较

中国、美国及欧盟在社会制度、意识形态、文化背景等方面的不同,以及现实的政治状况、经济实力、科技水平和社会进步等方面的具体差异,导致它们具有不同的信息政策法规总体目标。

20世纪90年代以后,随着“冷战时代”的结束,世界竞争的焦点由军事对抗转移到经济、科技领域的国际竞争。为了适应这一转变,维护美国在全球的霸

主地位,美国率先提出了信息高速公路计划,并相应地颁布了大量的信息政策法规,建立起了完善的国家信息政策法规体系,从而为美国经济、社会的发展注入了新的强大活力,使美国的信息化、信息社会发展处于世界绝对领先地位。同时,美国通过参与国际信息规则的制定,积极地推动全球信息化进程,并在这一过程中最大程度地渗透全球市场,谋求新的更大的经济和社会利益。可见,美国国家信息政策法规总体目标主要体现在适应信息技术日新月异的变化,为美国谋求新的政治和经济利益,从而维护其在全球范围内包括虚拟网络空间中的政治、经济、科技等方面的霸权地位。

欧盟的产生和发展是为了在以往松散的欧洲经济共同体基础上,建立起政治、经济、社会各个层面更紧密合作的关系,从而整合欧洲诸国力量在国际政治经济舞台上与世界超级大国(主要指美国)相抗衡,为欧洲诸国争取更广泛的政治经济利益。与此相对应,欧盟信息政策法规建设的总体目标主要体现在规范和统一欧盟诸成员国社会信息化发展的步伐,整合力量,发挥优势,在全球信息化发展进程中建立和维护其应有的地位。

与美国、欧盟信息政策法规建设具有明确的总体目标相比,我国现行的信息政策法规并没有体现出统一的目标或宗旨,这也是我国信息政策法规建设缺乏体系性的表现。我国1991年出台的第一个国家科技信息政策《国家科学技术情报发展政策》中,将“完善

^{*} 本文系教育部人文社会科学重点研究基地重大项目的研究成果(项目编号2000ZDXM870002)。

和发展国家科技情报系统”作为我国国家科技情报政策的目标。但随着我国信息化的全面推进,信息和信息技术已经渗透到国民经济和人民生活的各个层面,信息政策法规调整的信息社会关系范围也早已超出了科技情报领域。因此,我们必须结合当前国家总体发展战略以及我国信息化发展的总体规划,制定合理、明确的信息政策法规总体目标,并以这一目标统领各领域国家信息政策法规建设形成体系。

2 信息政策法规管理体制比较

美国国家信息政策法规管理体制具有明显的分散性和多元制特点。首先,美国国会、联邦政府部门及独立机构、联邦法院都以不同方式,在不同程度上参与美国信息立法建设。其次,美国国家信息政策的制定和执行更突出的体现了其自由分散的管理体制。美国总统行政办公室、联邦行政部门、联邦独立机构和政府公司等几乎所有类型的联邦行政机构都有权制定信息政策,并对其管辖范围内的信息事务进行调控。而且美国联邦政府在信息政策的制定和执行过程中,还非常注重与社会各界,尤其是私人机构的合作,成立了许多由政府机构参与的合作性组织,共同开发信息领域的项目,并制定相应的信息政策。此外,还有一些私人单位、学术团体、公益事业机构、专业协会等其他机构从事信息政策的研究并提出报告。美国信息政策法规的分散多元化管理体制是与美国多元化的政治制度密切相关的,表现出了制度化、灵活和反应机敏等特点。当然,美国国家信息政策法规的分散性也不是绝对的,近年来在一些领域美国也开始强调建立统一的国家信息政策。例如,美国建立了统一的信息资源管理政策,以促进联邦政府信息资源的充分共享和高效利用。

与美国不同,欧盟在信息政策法规方面采取了集中管理体制。欧盟的信息立法范畴和方针目标由其最高决策机构欧洲理事会制定;而欧洲委员会负责在其指导下,制定信息政策并提出信息立法建议;信息立法建议最终由欧盟理事会(或与欧洲议会共同)审议通过,成为正式的欧盟信息立法;欧洲法院作为欧盟唯一的司法机构,负责为欧盟信息立法给出统一的解释,并监控欧盟信息法在各成员国正确贯彻。欧盟这种信息政策法规的集中管理体制,有利于其实现各成员国信息政策法规的协调统一。

由于受传统计划经济体制影响,我国在信息政策法规方面采用计划、集中管理体制,推行按行政隶属

进行管理的模式。实践证明,这种管理体制不仅僵化,缺乏灵活性,而且由于我国机构设置上本身存在条块分割,缺乏统一协调机制等问题,造成了我国现行国家信息政策法规内容上存在大量重复、矛盾冲突的现象。因此,有必要在我国现有的国家信息政策法规管理体制中引入市场机制,实行计划、集中与自由、分散相结合的管理体制。

3 信息政策法规制定执行保障机制比较

美国建立了科学完善的国家信息政策法规制定、实施、执行与监督机制,为其国家信息政策法规体系的完善奠定了坚实的基础。首先,美国国家信息法规制定过程中,广泛的信息立法思想来源保证了国家信息法的全面性,客观上促成了信息政策与信息法之间的良性互动;强制的公开听证会流程和立法信息公开制度,强化了公众对国家信息立法的关注和参与,使不同利益集团间的权益得到权衡统一,确保了信息法条款的完备、公正性;注重对国家信息政策法规整个生命周期内的成本效益评估,为其国家信息政策法规的制定执行提供了科学依据,保证了国家的经济利益。其次,美国信息司法的独立性,保证了国家信息法实施过程的公正准确性;灵活的判例法规则兼顾了国家信息法的稳定性和时代性。再次,美国国会对信息行政及司法机构的监督权、总统对国会信息立法的否决权以及信息司法机关的违宪审查权,充分体现了美国立法、行政、司法机构的三权分立和相互制衡,保证了美国国家信息政策法规体系的协调统一及良性运转。

欧盟完善的机构设置及其在信息政策法规建设各环节中明确的职责分工,为欧盟信息政策法规体系的建立、实施及不断完善提供了良好保障。其一,欧洲理事会作为欧盟最高决策机构,对欧盟信息立法范畴和方针目标的确立,为欧盟信息政策法规体系建设确立了统一的发展方向和总体目标。其二,欧洲委员会既是欧盟信息政策的制定者,又拥有信息立法动议权,同时还负责欧盟信息政策法规的贯彻实施。这样,通过欧洲委员会自身的良性运转,保证了欧盟信息法与信息政策之间的良性互动关系。其三,欧盟信息政策法规制定过程中,广泛地征求欧洲议会及各咨询机构的意见和建议,保证了欧盟信息政策法规的全面性、科学性,并使欧盟各成员国及不同集团的利益得以平衡和协调。其四,欧洲议会对其他欧盟机构执行、实施信息政策法规工作的监督,以及欧洲委员会

和欧洲法院对欧盟成员国履行欧盟信息政策法规的监控,保障了欧盟信息政策法规的有效实施。

我国国家信息政策法规制定、执行、实施及监督机制存在许多弊病。例如,国家信息政策法规制定者与执行者间存在利益相关性,有些甚至就是同一机构;国家信息司法缺乏独立性,无法保障公正的信息司法;国家信息政策法规的反馈渠道不完善等。这些弊病严重影响了我国国家信息政策法规的科学性、客观性和公正性。

4 信息政策法规体系构成比较

美国、欧盟和中国的现行信息政策法规,都是由不同类型的信息政策和法规构成的。由于不同类型的信息政策或法规颁布机构不同,侧重点和特性存在差异,因此在对信息社会关系进行调控规范的过程中,担负着不同的职能,发挥着不同的作用。只有当构成信息政策法规体系的不同类型的信息政策和法规间比例得当并且保持相辅相成、互相促进、协调一致的关系,才有可能形成协调稳定的信息政策法规体系。这里将从信息政策与信息法规间的关系、不同类型信息法律规范的数量比例及其相互关系三个方面,对美国、欧盟以及中国的信息政策法规体系构成进行比较。

其一,信息政策与信息法规间关系的比较。

美国,信息立法权属于国会,国会建立了广泛、畅通的信息立法议案提交渠道,保证联邦政府机构建议能够及时得到响应;同时联邦政府机构由于没有直接立法权,其规范信息社会关系的设想只能通过国会立法才能实现,因此为了保障其信息领域方针政策的有效执行,推动信息战略计划的顺利实施,在其推行某项信息政策或信息计划后,往往会向国会提出相应的立法建议,期望国会通过立法给予支持,这样就从客观上保证了经实践检验证明是成熟了的国家信息政策及时转换为国家信息法。而国会信息立法出台之后,又由联邦行政机构在国会的监督下予以执行,包括为国会信息立法制定执行细则或相关政策,这样形成了信息政策与信息法规间相辅相成、相互促进的良性关系。在欧盟,由于欧洲委员会既是欧盟信息政策的制定者,又拥有信息立法动议权,同时还负责欧盟信息政策法规的贯彻实施,因此通过欧洲委员会自身的良性运转,保证了欧盟信息法与信息政策之间的良性互动关系。根据欧洲理事会确立的信息立法范畴及方针目标,欧洲委员会首先将针对其中的重要信息

主题颁布绿皮书,在欧盟范围内就特定问题展开广泛讨论,收集各方建议;然后在讨论结果的基础上形成包含立法倡议的白皮书,再次征求各利益集团和咨询机构的意见;最后将讨论成熟的结果形成信息立法建议(即信息立法草案)提交欧盟理事会,经一定流程审议通过后成为欧盟信息立法。信息法律颁布后由欧洲委员会负责执行。可见美国 and 欧盟的信息政策法规建设中,都已经形成了信息政策与信息法规间的良性循环机制。而我国,由于国家信息政策法规建设缺乏整体规划,各信息领域政策法规的制定大都处于分散多头状态,缺乏统一协调,不同信息主管部门制定的信息政策与信息法规间难以形成联系、构成整体,更不用说形成相辅相成、相互促进的良性循环机制了。

其二,不同类型的信息法律规范的数量比例比较。

我国的国家信息法,由全国人大颁布的信息法律、国务院制定的信息行政法规、国务院下属机构发布的信息规章,以及司法机构给出的司法解释共同构成。我们对现行中国国家信息法按类型进行的统计分析表明,我国国家信息法中,由全国人大及其常委会颁布的,具有提纲挈领、统领全局作用的信息法律仅占国家信息法规总数的1.9%;由国务院颁布,法律地位和效力仅次于法律的信息行政法规也只占7.2%;司法机构对相关信息法律规范所作的司法解释占3.3%,而其余87.7%都是处于国家法律体系最低层次的信息规章。而信息规章一般只解决某个行业的具体问题,甚至是一般的技术性问题,缺乏对国家信息产业发展和信息化体系的整体把握。可见,我国现行国家信息法规层次不高,不同类型的国家信息法规间比例失衡。这就造成了我国信息立法的整体效力低下,对信息领域社会关系的调整乏力。

我们再来看看美国和欧盟的情况。美国联邦信息法成文法部分是由美国国会信息立法以及联邦行政机构的信息行政规章共同组成的。我们对现行美国国家信息法按类型进行了统计分析,结果发现,美国国会信息立法及联邦信息行政规章的比例分别是42.2%和57.8%。而欧盟信息法律规范的成文法部分主要包括信息规章、信息指令、信息决定以及信息领域的建议和意见。统计分析数据显示,欧盟信息法律规范中对整个欧盟范围内具有普遍适用性和全面约束力,对所有成员国直接发生法律效力的信息规章占35.4%;对各成员国具有法律约束力,要求成员国

限期内制定相应国内立法予以贯彻的信息指令占12.1%;旨在提高欧盟信息法令公开性和透明性的信息决定占42.5%;其他信息领域的建议和意见占10%。从美国和欧盟不同类型信息法律规范的构成比例来看,由最高立法机构颁布、法律地位仅次于宪法(欧盟为宪法性条约)、具有普遍法律效力的信息法律规范都占据了较大比例(美国为42.2%,欧盟是47.5%),同时又有适当比例的、带有行政特性的、制定程序相对简单的细则性信息法规予以补充。这样不仅保证了整个信息法律规范体系的调整力度,而且增强了信息法律规范的可操作性和灵活性。

其三,不同类型信息法律规范间关系的比较。

美国针对信息法律规范的一致性制定了严格的规定和审核机制。首先,美国国会立法或行政机构颁布的信息行政规章必须符合宪法的规定,否则司法机关将行使“违宪审查权”,宣判其无效。其次,行政机构颁布的信息行政规章必须与国会信息立法保持一致。行政机构没有直接立法权,只能在国会的授权和指导下降制定国会信息立法的相关细则性规章。而且美国《国会审核法》规定,由联邦政府机构签署的主要信息行政规章必须送交国会审议,并接受国会监督。国会对信息行政规章的审核有效规范了联邦信息行政规章的制定,保证了信息行政规章之间以及信息行政规章与国会信息立法间的一致性。欧盟由于其协调统一欧盟各成员国信息政策法规的总体目标以及不同类型信息法律规范具有相同的制定决策机制,决定了其各种类型的信息法律规范间具有一致性。而我国不同信息主管部门制定的国家信息法规间缺乏支持、映射和关联,而且上下位信息法规间内容存在大量重复、矛盾和冲突的现象,给国家信息法规的执行实施造成了障碍,极大地损害了信息法规的威信和威力。

5 信息政策法规国际兼容性比较

美国和欧盟在信息政策法规的国际兼容性方面,有以下几点值得我们关注和借鉴。其一,美国和欧盟的信息政策法规建设,以全球一体化观念为指导,保证其信息政策法规体系与国际信息规则充分接轨。美国和欧盟信息政策法规建设的总体目标,促使其在信息政策法规建设中放眼全球,以全球一体化的思想指导信息政策法规的制定、执行和实施,从而保证了信息政策法规体系与国际接轨。其二,美国和欧盟在信息政策法规国际兼容性建设上,采取主动出击方

式,即通过主动积极地参与国际信息规则制定,以国内法影响和引导国际规则的建立,力求在国际信息规则中充分反映其自身意志,从中谋取政治和经济利益,为其总体目标服务。其三,美国和欧盟注重信息政策法规建设的国际合作。早在1995年美国就推出了《全球信息基础设施合作议定书》,提出了全球信息基础设施的构想,指出它是国家信息基础设施的扩充和延伸,是信息共享在全球网络规模上的扩展。此后,美国在网络安全防范、电子商务规范、信息技术标准建立等诸多领域的信息政策法规建设中强调国际合作。欧盟也在整合各成员国利益和力量建设欧洲信息社会的基础上,积极主动谋求与国际社会间的广泛合作。其四,在与国际接轨的过程中,注重维护主权和自身利益。美国作为世界的超级大国,一贯强烈关注自身的国家主权,其信息政策法规建设与国际接轨也是以充分保护自身主权和利益为前提的。

而我国国家信息政策法规与国际衔接不够,缺乏兼容性。这主要表现在两个方面。一方面我国现行的国家信息政策法规绝对多数是在未完全市场化的经济背景及未加入WTO时的“隔离”状态下制定出来的,虽然一定程度上适应了具有中国经济环境,但未能全面反映世界范围内的普遍市场经济规律的全面要求,许多地方与国际接轨不够。例如,我国在信息公开、个人隐私保护等领域就存在立法空白等。另一方面,我国信息政策法规的国际兼容性建设,更多的是处于被动地位的“被迫接轨”,而且由于没有明确的目标和科学的指导方针,使一些信息领域的国家信息政策法规国际兼容性建设显得非常“盲目”,出现了与国情脱节的现象。例如,我国在新修订的软件法中,将软件侵权界限延伸到了非授权的最终用户,这一规定超出了WTO《与贸易有关的知识产权协议》(即TRIPS协议)以及日本等经济比较发达的成员方的规定,而与美国等少数发达国家的保护水平保持一致。这样不仅增加了我国国内广大非经营性用户的成本,而且增加了我国知识产权执法的难度。

可见,我国国家信息政策法规建设应该充分借鉴和学习美国和欧盟信息政策法规建设的成功经验,吸收国外成熟的信息政策法规体系中的合理内容,从而构建起科学完善的、与国际接轨的国家信息政策法规体系。

参考文献

- 1 曹宽增.中美国家信息政策之异同.图书与情报,1998

- (4)
- 2 蒋坡. 国际信息政策法律比较. 北京: 法律出版社, 2001
- 3 刘闯. 美国国有科学数据共享管理机制及对我国的启示. http://www.bestinfo.net.cn/bestinfo/work/techmagazine/jpwz_content.jsp?art_id=436
- 4 44Usc3506. Federal agency responsibilities. <http://www4.law.cornell.edu/uscode/44/ch35schI.html>
- 5 About of the Global Technology Corp. <http://www.globaltechcorps.org/about.html>. 2004, 2
- 6 白雪峰. 论美国司法独立的确立. 美国研究, 2000(3)
- 7 Walter J. Olezek. Congressional Procedures and the Policy Process. Washington D. C. : CQ Press, 1978
- 8 赖茂生, 李艳. 国民经济信息化政策立法的国际经验研究. 科技与法律, 1997(1)
- 9 马费成等. 信息资源管理. 武汉: 武汉大学出版社, 2002: 345
- 10 Federal Information Policy (44USC3502). <http://www4.law.cornell.edu/uscode/44/ch35schI.html>
- 11 White Paper on Information Infrastructure Assurance. <http://www.fas.org/sgp/spb/whitepap.html>
- 12 李平. 美国知识产权制度的经验及带给我们的思考. 哈尔滨工业大学学报(社会科学报), 2003(2)
- 13 President's Information Technology Advisory Committee. <http://www.nitrd.gov/congressional/laws/index.html>
- 14 Key players in EU legislation. <http://europa.eu.int/eur-lex/en/about/pap/index.html>
- 15 The Legislative Process. http://europa.eu.int/eur-lex/en/about/abc/abc_21.html
- 16 梁俊兰. 国外信息政策的发展道路. 国外社会科学, 1997(2)
- 杜佳 情报学博士, 深圳市标准技术研究院. 通信地址: 深圳市. 邮编 518000。
- 马费成 武汉大学信息资源研究中心主任, 教授, 博士生导师. 通信地址: 武汉市. 邮编 430072。
- (来稿时间: 2005-05-08)

(上接第17页) 我们积极参加和承担国家科技文献系统发展规划、国家科技文献平台发展规划和中科院文献情报系统发展规划, 组织年度前瞻性研究课题和业务发展课题研究。同时, 努力深化国际交流, 促进前沿研究, 要求每个访问学者必须带着问题和发展要求、带着考核指标进行学习和研究; 组织专题研究型深层次国际研讨会(而不是泛泛交流), 例如电子资源合作管理、数字资源长期保存、科技信息开放获取等; 组织与国际上先进机构(例如斯坦福大学图书馆等)在长期保存、信息可视化和知识组织体系等方面的合作研究, 借脑借力来提升创新水平。

第四是加强创新文化建设, 努力营造发展的文化, 提倡甘为人梯、敢为人先; 努力推动创新的文化, 反对自我封闭、自我完善, 支持跨越创新、持续发展; 努力培育严谨规范的文化, 加强机制化制度化建设, 形成规范可靠的创新与发展形态; 努力塑造和谐团结的文化, 以人为本, 关心人的才能发挥、职业生涯发展和事业发展, 追求和谐、团结宽松的工作与发展环境。

应该说, 发展管理的最根本意义不在于对具体行动的精细设计, 而在于对环境变化的敏锐跟踪和对发展目标与战略的不断凝炼, 在于对“习以为常”、“天经地义”和“理所当然”的不断批判与思考, 在于对改革与创新的有意识组织和可持续推进。因此, 尽管本

文描述的具体措施还存在不成熟之处, 但追求发展、加强对发展的管理、加强发展中创新的规划和组织, 将是图书馆的立身之本。

参考文献

- 1, 4 Nicholson, S. 在 NSTL/Syracuse 大学联办的 2005 中美数字图书馆高级研讨班上的私人评述. 2005 年 6 月
- 2 OCLC. Environment Scanning 2003. Jan 2004
- 3 PEW Internet & American Life Project: The Future of the Internet, Jan 2005
- 5 Flecker, D. Digital Library Content and Course Management Systems. DLF, 2004
- 6 De Roure, D. and et al. Research Agenda for the Semantic Grid: A Future E-Science Infrastructure. Dec. 2001
- 7 DigiCULT: The Future Digital Heritage Space, 2004. 12
- 8, 9 Kumar, V. Innovation planning: Models, Tools, and Uses. 2003. 10
- 10 Siemens Corporate Technology: Pictures of the Future—Strategic Visioning at Siemens, 2004

张晓林 中国科学院文献情报中心主任, 教授, 博士生导师. 通信地址: 北京北四环西路 33 号. 邮编 100080。

(来稿时间: 2005-09-30)