

# 信息资源管理流程中公众的信息权利探析\*

周毅

**摘要** 在研究公众信息权利涵义的基础上,从信息形成或处理者、信息内容持有者、信息用户三个不同角色入手,研究了不同角色背景中公众所应享有的信息权利内容。建议从信息财产所有权、归档与建档权、信息控制决定权、信息服务质量保障权、信息知情与获取权等方面系统建构公众的信息权利体系。参考文献9。

**关键词** 公众 信息权利 信息资源管理

**分类号** G250

**ABSTRACT** On the basis of information right's concept, starting with three different roles of the information creator or processor, information content owner and information user, the author analyzes different information right contents which the public should have in their different role backgrounds. He thinks that we should establish a public information right system from the aspects of information property right, archiving right, information control and decision-making right, information service quality security right, and the right to know and to obtain information. 9 refs.

**KEY WORDS** Public. Information right. Information resource management.

**CLASS NUMBER** G250

加强信息领域立法是我国法律体系建设的重要内容。近年来我国信息领域立法涉及的主要内容有政府信息公开立法、信息传播立法、知识产权立法、个人信息保护立法、网络与电子信息管理立法等方面。与此相伴,我国公众的信息权利意识有了显著增强,知情权、隐私权、知识产权等已经成为社会公众普遍关心的权利内容。众多已有立法成果往往都是着眼于从某一角度或侧面对某种具体信息权利实施保护,而随着法律的日臻完善,公众的信息权利将得到更多更全面的关怀。事实上,信息资源管理流程中公众的信息权利是一个权利体系,它由信息财产所有权、信息决定权、信息秘密权、信息知情权、信息传播权等多种不同权利类型构成。公众在信息资源管理流程中扮演的角色不同,其信息权利的具体表现也各有不同。本文在界定公众信息权利内涵的基础上,对不同角色背景下公众的信息权利构成内容进行分析。

## 1 信息资源管理流程中公众的信息权利释义

公众的信息权利是指公众在不同角色条件下享有以特定信息资源为客体对象的一个由多种具体权利类型构成的权利体系。

### 1.1 公众的信息权利具有完整的权利结构

一般认为,一项权利在结构上可以分为权利主体、权利内容和权利客体三个部分。权利主体是享有权利的自然人或法人;权利内容是权利人在法律授权范围内,以自己或他人作为和不作为的方式实现权利的过程;权利客体是权利内容指向的对象。由于信息资源是重要的生产要素、无形资产和社会财富,是“有用之物”,它完全能够成为被主体控制的“为我之物”,并且它也是可以与主体在认识上相分离的

\* 本文为国家社科基金项目“信息权利全面保护背景下档案资源开放与开发问题研究”(项目编号:08BTQ041)的阶段性成果之一。

“自为之物”,因此,信息资源完全符合权利关系客体所要求的基本标准<sup>[1]</sup>。作为权利主体的公众应该或事实上享有信息所有权、信息传播权、信息开发与使用权、信息秘密权、知情权等一系列具体权利内容。

## 1.2 公众的信息权利是一个复杂的权利体系

公众的信息权利既强调公众信息权利是由信息财产权、信息传播权、信息知情权、信息秘密权等构成的权利体系,同时也强调在信息资源管理流程中因公众角色的不同而使其享有不同的信息权利内容,并且这些信息权利又表现出不同的权利状态(应有、法律或事实上的权利)。

由于信息资源管理涵盖从信息生成、组织到开发利用的全过程,公众在信息资源管理流程中扮演着不同主体角色,他们既可以是信息形成者或处理者,也可以是信息内容持有者或信息用户,因此,公众的信息权利也可以被区分为信息形成者(或处理者)的信息权利、信息内容持有者的信息权利和用户的权利三种类型。信息形成者(或处理者)的信息权利是指社会公众作为信息形成者或处理者所拥有的信息权利内容,包括信息采集与归档权、信息组织加工权等;信息内容持有者的信息权利是指社会公众作为信息内容涉及的当事人所享有的信息权利,包括对本人信息的知悉权、查询权和更正权等;用户的权利则是指社会公众在获得或利用信息资源过程中所享有的信息权利。

此外,从法学界有关权利理论的研究成果看,也可以将公众的信息权利区分为应有权利、法律权利和事实权利三种类型。在当前信息学界,人们普遍强调现有法律法规认可的知情权、知识产权、信息传播权、秘密权等法律权利,而相对忽视公众主体的应有和事实信息权利。具体到信息资源管理流程中公众的信息权利构成,除知情权、传播权、隐私权等信息法律权利外,公众的其它信息权利内容(如信息环境权、有关信息产权等)则较少被研究和关注。笔者认为,虽然现阶段我国公众的信息权利基本形态是法律权利,但对公众的应有信息权利和事实信息权利也应给予高度关注。因为突出应有和事实信息权

利的地位实质上就是明确信息立法的未来取向和重点。伴随着社会信息化进程的不断推进,一些以信息伦理与道德权利为存在形式(应有权利)的主张正在并可能通过各种途径获得法律权利的身份。美国学者梅森提出的信息时代的四个伦理问题(PAPA理论),即隐私(privacy)、准确(accuracy)、产权(property)和获取(accessibility)已经给发展和建构信息权利规范提供了参考体系和制度指向。因此,从这一意义上看,对应有和事实信息权利等权利形式或内容给予法律上的确认,正是信息法律体系开放性和现代性的体现。对学界而言,当前和今后的主要任务之一就是在对信息伦理新要求与新内容进行系统研究的基础上,根据必要性和可行性原则提出信息伦理权利向法律权利转化的科学方案。

## 1.3 公众的信息权利是一种受控或受限制的权利

事实上,信息权利也可分为公权与私权两种类型。公权是为了保护公共利益而设定的权利,如国家信息秘密权、国家信息资产所有权等;私权则是为了保护私人利益而设定的权利,如个人信息秘密权、信息知情权、个人信息产权等。信息资源管理流程中的公众信息权利显然属于一种私权。当公众个体的信息权利主张涉及到公共利益时,公共利益具有逻辑上的优先性,出于公共利益目标也应对公众的信息权利进行必要权利限制;必须充分考虑社会中个体权利与整体社会秩序之间的辩证关系,一方面要保证公众信息权利的有效存在和充分实现,另一方面又要注意到社会整体秩序的安全性。从这个意义上看,科学的信息法律建构就是在确定各类不同主体的信息权利时,能够平衡不同主体之间的利益并合理分配风险,而这也正是当前和今后我国信息法律建设所要解决的主要问题。例如,我国现行网络版权保护制度扩张了版权人的权利,立法呈现出有利于版权人的倾向,在有关立法中新增信息网络传播权的同时并没有就图书馆出于公益性服务的需要而对该权利进行必要限制,这就影响了信息资源共享工作和普遍信息服务的充分实现<sup>[2]</sup>。这是权利平衡不到位在我国信息法律建设中的一个典型例证。

## 2 信息资源管理流程中公众的信息权利内容

社会公众在信息资源管理流程中扮演着多种不同角色。纵观信息资源管理流程,可以粗略地将公众主体扮演的角色概括为三类,即信息形成者(或处理者)、信息内容持有者(或内容针对者)和信息用户。在不同角色背景下,公众的信息权利表现与构成各有不同。

### 2.1 基于信息资源形成者(或处理者)角色的公众信息权利

基于信息形成者(或处理者)角色的公众信息权利主要包括信息所有权、信息归档与建档权和信息管理权等权利内容。

公众的信息所有权可以从两个层面上理解。一是全体社会公众对国家所有的公共信息资源拥有共同所有权。各级各类信息管理机构依法行使对国家所有信息资源的占有与管理权利。由于国家所有权是社会主义全民所有制在法律上的直接反映,是社会全体成员共同占有社会生产资料的一种所有制形式,因此,全体社会公众可以平等地行使以公共信息资源为对象的一组信息权利。著名经济学家斯蒂格利茨从产权经济学视角提出:公众已通过赋税等方法支付了政府信息收集所耗费的成本,那么信息就应为公众所普遍享有,政府机关产生、采集和处理的信息具有公共信息产权性质<sup>[3]</sup>。从这个意义上说,各级各类公共信息机构占有和管理的信息资源理应属于全体公民的共同财产。二是公众对其参与社会活动时形成的部分信息拥有个人所有权。作为社会 and 单位的人,公众在参与社会公务活动时(以公共与集体利益为目的)所形成的信息资源,其所有权理应归国家和单位集体所有;作为家庭、家族或私人利益集团

的代表,公众在参与私人或私务活动时(以私人利益或家庭与家族利益为目的)所形成的信息资源,其所有权理应属于其个人所有。作为一种法律权利,公众对其个人所有的信息资源享有占有、使用、处分与收益的权利,但这种权利行使应以不损害公共利益和他人利益作为基本原则。尤其值得注意的是,为了保障电子信息的真实、合法和安全,许多发达国家陆续出台了新的以信息财产权为保护对象的法律。正如有关学者论述的一样,权利思维的基础是利益,利益要求的外在表现就是权利要求,即将利益上升为法律权利的要求<sup>[1]104</sup>。这意味着,由于电子信息内容与承载它的载体具有可分离性,信息财产权就应延伸至信息内容这一客体。信息内容之上存在利益,因此,信息内容本身也可以成为财产权利的独立客体。明确信息财产权,这对丰富我国信息资源和激励信息内容产品的多维开发等均具有重要意义。

公众的信息归档与建档权是指公众个人享有积累、收集和捕获相关信息并将其作为资源进行管理使用的权利。此时,公众不仅是其个人信息内容的持有、形成或处理者,而且其收集与捕获信息的范围已经远远超越其个人信息内容本身,公众可以在法律许可范围内对其感兴趣的所有信息进行搜集与归档。公众的信息归档与建档权一定程度上是构成个人信息所有权的基础。没有公众的信息归档与建档等信息权利就不可能有个人信息资源实体与信息资产的形成,也就无所谓个人信息所有权(或信息财产权)。从这个意义上看,公众的归档和建档权与公众的个人信息所有权等信息权利之间具有密切的权利相关性。主张公众的信息归档与建档权有利于在国家信息资源建设中丰富具有国家和国家保存价值的私人档案建设,也有利于进一步推动信息资源的民间和家庭收藏<sup>[4]</sup>。①

① 从信息资源建设这一局部看,可以说没有私人档案记忆,国家和社会的记忆是不完整的。在当前我国大力加强民生档案工作的进程中,重视对反映民生、民情和民意等信息内容的材料进行归档与建档,这对弥补我国国家档案资源整体结构的缺陷具有重要意义。从权利制度设计上,《档案法》和《档案法实施办法》已经将“对国家和社会具有保存价值的或者应当保密的”部分私人档案纳入到国家档案资源的范围并对其实施有效控制,但这并不是对私人档案所有权的改变,它只是意味着私人档案所有权人的权利行使不得妨碍他人的合法权益,私人档案所有权行使在一定程度上可能受到相邻利益、公共利益等方面的限制。

针对不同管理对象而言,公众的信息管理权在具体权利内容上也有一定差别。在传统文献资源管理中,公众的信息管理权主要表现为信息实体控制权和信息智能控制权(如创建和使用信息检索工具)。伴随着电子信息逐步增多,公众信息管理权利的内容又得到了极大扩展。依据 OAIS(开放信息系统参考模型)提供的数字资源长期保存模式规范框架和 DREL(数字权益描述语言)中描述的“文件管理权利”,可以将公众的信息管理权归纳为验证权、配置权、文档管理权、数据处理权等具体内容<sup>[5]</sup>。验证权是指公众可以验证其形成的电子文件有效性等;配置权是指公众可以根据有关管理要求自行安装和卸载内容数据的支撑运行平台等;文档管理权是指公众在管理电子文档过程中有权对有关文件进行复制、备份、保存和目录管理等;数据处理权是指公众有权进行信息格式转换、析取元数据,或将有关文件迁移、更新、集成到有关管理系统中。

此外,作为有关信息产品的形成与创作者,公众也理应享有相应的知识产权。对此学界多有论述,本文不再讨论。

## 2.2 基于信息内容持有者角色的公众信息权利

在信息资源管理流程中,社会公众有时也以信息内容持有者的角色出现。信息内容持有者是指公众私人信息是有关信息资源内容的最初来源。从目前看,记录公众私人信息为核心内容的信息资源类型主要有人事档案、信用档案、病历档案、有关经营单位形成的客户档案和其它政府信息等。基于信息内容持有者的角色,公众对这些涉及私人信息内容的信息资源拥有支配控制权,即公民对某些以记录其私人信息为核心内容的信息资源享有控制支配并排除他人侵害的权利<sup>[6]</sup>。根据这种权利,信息内容持有人不仅是其私人信息产生的最初来源,也是其完整性、正确性的核查者,还是其私人信息适用范围的参与决定者。在没有通知信息内容持有人并获得其同意之前,信息形成者或处理者不得把当时为特定目的所采集的个人信息

用于另一个目的上。具体而言,基于信息内容持有者角色的公众信息权利包括:

信息决定权,即信息内容针对主体得以直接控制与支配其个人信息,并决定其个人信息是否以及以何种方式和目的被收集、处理与利用的权利。有关信息处理主体(如国家机关、企事业单位组织人事管理部门等)在收集、储存和利用个人信息过程中,应该充分尊重私人信息持有人的意愿。具体表现在:在个人信息持有者本人知悉或同意的情况下直接向本人收集有关信息;有关信息处理主体对收集处理的信息有保证其完整、准确和最新的义务;有关信息内容应对其本人公开。从欧美国家已有的立法实践看,虽然它们在立法模式上有所区别,对个人信息决定权的赋予也有不同(如欧盟模式要求采集个人信息前一般应征得本人的同意,而美国模式则不要求征得本人同意,而是将信息决定权的重点放在个人信息的使用与争议处理上),但它们均不同程度地体现了对公众个人信息决定权的尊重<sup>[7]</sup>。在我国,目前有关个人信息保护的立法正在加紧进行之中,基于信息内容持有者角色的公众信息决定权作为一种具体法律权利在已出台的个人信息举报法专家建议稿中已经有了一定体现<sup>[8]</sup>。由于信息决定权在基于信息内容持有者角色的公众信息权利结构中居于核心地位,在相关信息立法中明确权利赋予原则、限制收集原则、限制利用原则、个人参加原则等就具有决定性意义。

信息保密权,是指信息内容针对主体具有请求信息形成与处理主体保持个人信息内容隐秘性的权利。只要是无关公共利益的个人内容,不管其是有害或无害于信息内容持有人,有关信息形成与处理主体均有义务维护其秘密状态。从公众信息权利保护的 legal 基础看,对人事档案、病历档案等个人信息内容的保护实质上是保护公民的人格利益;由于信用档案、客户档案等指向的是信息持有人的信用状况、交易信息、财产状况、纳税记录等具有财产利益的个人信息,因此,对这类公众信息权利的保护实质上保护了公众的财产利益。这表明,个人信息保密权是一种将人格利益和财产利益并重的

新型民事权利。

信息查询权,或称为个人信息公开请求权,是指信息内容持有人得以查询形成或处理主体对其个人信息进行收集、处理等情况的权利。公众的信息查询权主要包括以下事项:形成或处理本人信息的有关主体状况、被收集或处理的个人信息资料状况、个人信息资料被收集或处理的依据(目的)与使用领域、个人信息资料被收集与利用状况等。此时,公众的信息查询权实质上就是知情权在个人信息领域中的具体实现。

信息处理权,主要包括信息内容更正、加工等权利。信息更正权,是指公众如发现有关主体形成与处理的本人信息不正确、不完整或不及时,可以请求有关形成与处理主体补充与更正个人信息内容的权利。信息加工权是指当法定或约定的事由出现时,信息内容持有者有权要求有关信息形成与处理主体删除、封锁、公开有关信息内容。如果有关主体处理与利用个人信息的目的消失或处理与利用行为不具备合法性,公众则可以一定方式限制信息形成主体继续处理或利用个人信息内容,或是要求删除有关个人信息内容。在特定情况下,公众也可根据需要要求信息形成者向社会公开其个人信息。

### 2.3 基于用户角色的公众信息权利

基于用户角色的公众信息权利包括公众的信息知情权、信息发布利用和开发权、信息服务质量权等内容。

公众的信息知情权(也可称获取权)主要包括三个方面的内容:知政权、社会信息知情权和个人信息知情权。知政权是指公众了解、知晓国家活动和国家事务的基本权利;社会信息知情权是指公众对他所感兴趣的社会情况(如企业、公共机构和公益组织等的情况)进行了解的

权利<sup>①</sup>;个人信息知情权是指公民依法享有从他人、政府机关和其它组织等方面了解有关本人的信息记录的权利。从我国已有法律法规对公众知情权的确认情况看,随着《政府信息公开条例》的颁布和生效,公众的知政权已经成为一种法律权利,但公众的社会信息知情权和个人信息知情权尚未得到法律明确认可。从可行的策略看,可以通过进一步扩大“政府机关”外延的方法将有关社会信息形成者纳入到信息公开的义务主体范围,并突出有关信息形成与处理者将个人信息向当事者本人主动开放的义务。

公众的信息发布、利用和加工开发权是指公众在不损害公共利益与他人利益的前提下,对其依法获得和知悉的信息行使发布、利用和再加工的权利。目前我国有关法律法规在一定程度上采取的是限制用户利用信息目的的基本思路。例如,我国对用户以“公布”和“二次开发”为目的的档案信息利用行为进行了一定的权利限制(《档案法》规定,有关档案的公布权属于国家档案馆)。笔者认为,只要是法律法规规定可以开放的信息,公众对其就应享有充分的自由使用权利,法律法规对其利用目的不应进行任何形式的限制<sup>[9]</sup>。社会公众广泛参与信息公布和信息资源的再开发,不仅是公众信息传播自由权在信息管理领域的具体体现,而且可以进一步扩大信息内容的供给,从而对保障公众的信息获取权、利用权和知情权也具有重要支持作用。从这个意义上看,对信息管理流程中公众的不同信息权利进行关联性分析,有利于构建更加合理的信息权利结构体系。

信息服务质量保障权是指公众在利用信息资源过程中有权要求有关服务部门提供优质高效和公平的信息服务,并保证提供的信息内容产品具有较高品质。由于公众在消费信息服务的过程中不仅会消耗一定的成本(信息成本或时间成本),而且还可能面临着因信息误导所产

① 为了保护社会信息知情权,欧美国家均在立法中明确规定,对于正常取得的企业资信调查数据,政府均有强制开放权。而且有关国家还规定,企业信息已不再是纯粹的商业秘密,部分企业信息已转化为社会公共信息。因此,公众对企业基本信息的知悉就成为知情权的基本内容之一。对此,我国在证券信息披露的有关法律法规中进行了系统规定。

生的各类管理风险,因此,公共信息管理部门在面向社会公众开展信息服务时必须遵循优质、高效和无差别的服务原则,兼顾各类公众的信息消费需求特点,在丰富信息服务类型基础上努力提高信息内容产品的质量。从信息服务质量保障权的具体内容看,它主要包括平等服务权、知情权、选择权和人格尊严权等权利内容。首先,用户平等地利用公共信息机构、平等地获取信息服务是信息服务质量保障权的基本内容。任何公民,不论其性别、年龄、民族、家庭出身、社会地位、财产状况、教育程度、宗教信仰、职业种类和性质,以及居住的地点和年限等,在法律上均享有平等利用信息资源及信息服务的权利,公共信息服务机构对用户的信息开放时间、开放范围和利用手续等方面也不能因人而异和区别对待。其次,用户在接受信息服务或使用信息资源时享有知悉其接受的服务或使用的信息资源真实情况的权利。如有关上市公司在提供证券信息服务时,负有真实客观披露有关信息的义务,以免影响用户的管理决策行为。再次,用户在实施其利用行为时,有权根据其实际需要灵活选择信息服务机构与人员、信息服务方式与方法、信息服务范围与内容等。最后,用户在接受信息服务时享有其人格尊严、民族风俗习惯受到尊重的权利。信息管理机构应根据用户求尊、求快、求全等心理特点开展信息服务。为了使用户的信息服务质量保障权得到切实维护,信息管理机构应制订信息开放与开发服务的标准和规范,并制定可操作的权利保障与救济制度。

综上所述,在信息资源管理流程中,由于社会生活领域的扩大,因公众角色不同决定了其具体的信息权利构成也有显著差异。这表明,公众的信息权利是一个立体和多样的权利体系。从现实看,公众的部分信息权利已经是法

律权利,而部分信息权利仍属法外权利。从总体上看,目前我国已经具备或基本具备了一定的公众信息权利存在的社会基础或利益需求。而与此极不相称的是,我国信息法律体系建设中存在着明显的信息权利缺位和权利冲突现象。因此,进行全面和系统的信息权利制度建构与平衡并有效开展社会信息权利保护实践就成为社会信息化进程中的一个重要课题。

#### 参考文献:

- [1] 李晓辉. 信息权利研究[M]. 北京:知识产权出版社,2006:26.
- [2] 陈传夫. 信息资源公共获取与知识产权保护[M]. 北京:北京图书馆出版社,2007:168.
- [3] [美]约翰逊·斯蒂格利茨. 自由、知情权和公共话语——透明化在公共生活中的作用[R/OL]. 宋华琳,译. [2008-08-15]. <http://www.io-law.org.cn/shownews.asp?id=1457>.
- [4] 傅华. 国家档案资源建设研究[D]. 北京:中国人民大学博士论文,2005:21.
- [5] 宛玲. 数字资源长期保存的管理机制[M]. 北京:北京图书馆出版社,2006:64.
- [6] 齐爱民. 个人资料保护法原理及其跨国流通法律问题研究[M]. 武汉:武汉大学出版社,2004:121.
- [7] 谈李荣. 金融隐私权与信用开放的博弈[M]. 北京:法律出版社,2008:164.
- [8] 周汉华. 个人信息保护法(专家建议稿)及立法研究报告[M]. 北京:法律出版社,2006:51.
- [9] 张明杰. 开放的政府:政府信息公开法律制度研究[M]. 北京:中国政法大学出版社,2003:114.

周毅 苏州大学社会学院档案与电子政务系教授,博士生导师. 通讯地址:苏州. 邮编215123.

(收稿日期:2008-07-04)