

经济与法律视角下公共部门信息资源再利用探析

朱 丹

国家电网丹江口供电公司, 中国·湖北 十堰 442700

【摘 要】随着信息技术变得更加广泛和规范化, 信息技术对社会的影响和作用越来越重要。这对于受命保护公共利益但可能没有意识到信息技术带来的社会风险和道德挑战的公共部门工作人员来说尤其具有挑战性。研究基于公共部门信息资源再利用, 在促进政府信息资源有效的开发利用, 加快政府公共信息资源市场化进程方面的价值, 指出现阶段公共部门信息资源再利用存在定位偏差和模式滞后的问题。为此, 研究建议从制定相应的政策法规和管理办法, 选择适应市场化要求的行政范式两个方面, 双管齐下, 推动我国公共部门信息资源再利用的发展进程, 早日实现公共部门信息资源再利用的合法化, 以此促进我国信息经济的发展。

【关键词】经济与法律视角; 公共部门; 信息资源; 再利用

Utilization of Public Department Information Resources From the View of Economy and Law

Dan Zhu

State Grid Danjiangkou Power Supply Company, Shiyan, Hubei province, China, 442700

[Abstract] As information technology becomes more extensive and standardized, the influence and role of information technology on society are becoming more and more important. This is particularly challenging for public sector staff who are ordered to protect the public interest but may not be aware of the social risks and ethical challenges posed by information technology. Based on the value of public sector information resources reuse, promoting the effective development and utilization of government information resources and accelerating the marketization process of government public information resources, it points out the problems of positioning deviation and mode lag of public sector information resources reuse. Therefore, research Suggestions from the corresponding policies and regulations and management measures, choose to adapt to the requirements of the administrative paradigm of two aspects, both, promote the development of public sector information resources reuse in China, to realize the legalization of public sector information resources reuse, in order to promote the development of information economy in China.

[Key words] Economic and legal perspectives; public sector; information resources; reuse

1 引言

信息时代的发展, 促使公共部分信息化程度加深, 由此产生了大量的公共部分信息资源。如何在原有信息资源基础上, 实现公共部门信息资源的再利用, 给公共部门带来了双重治理挑战: 一方面, 公共部门不仅必须规范信息资源的利用方式, 来自自动化政府工作流程并提供服务; 另一方面, 公共部门的信息资源再利用必须广泛讨论, 来消除信息资源滥用和非法性相关的风险。鉴于此, 本文基于经济与法律的视角, 进而提出公共部门信息资源再利用策略, 以期引发广大从业人员的思考。

2 经济与法律视角下公共部门信息资源再利用价值

2.1 明确信息资源开发对于企业的意义

信息作为一种重要的经济社会资源, 主要体现了以下几个特质, 首先, 信息的有用性提高了企业的工作效率; 信息是决策的基础和依据, 信息能在生产的各个环节中使各种要素更为有效地结合在一起, 从而提高产品的数量和质量, 取得更大的直接效益。其次, 信息的稀缺性改善了企业的经营效果, 加大了企业竞争力; 有用的信息必须从大量纷繁复杂的信息中提取, 一条有用的信息被应用之后, 该信息的效应或价值就可能发生变化, 对其他使用者而言, 这条信息的效用就可能减少。以信息资源开发和共享、数字化、网络化与多媒体为代表的当代信息革命, 带来了数字经济和网络经济等崭新的经济形态, 蕴涵着一大批发展前景好、对相关产业带动力强的新的经济增长点。例如, 我国网络游戏产业近年来从无到有, 规模迅速扩大。据有关机构测算, 2004 年我国网络游戏产值达到 27 亿元, 对通信业直接贡献达 185 亿元, 对 IT 产业的直接贡献达

115 亿元。实际上, 现代物流业、现代金融业、系统集成、社会中介与代理、信息服务等现代服务业, 都是建立在对信息资源深度开发和有效共享基础之上的。因此, 加强信息资源开发和共享, 能够有效地促进服务业特别是现代服务业的快速发展, 解决我国三次产业结构不协调的问题, 促进产业结构优化升级。

2.2 促进政府信息资源有效的开发利用

长期以来, 出于安全保密或部门利益的需要, 政府信息一直处于封闭或半封闭的状态, 造成政府信息资源的大量闲置与浪费。不仅如此, 经过 20 世纪 80 年代以来的政府办公自动化系统、信息应用系统、“金字”系列工程和“政府上网工程”的建设, 政府部门的信息采集能力进一步提高。[1] 但目前信息采集, 包括市场信息采集的主渠道仍是政府部门及其下属的信息机构, 使得信息资源进一步集中于政府手中。政府生产和管理的信息约占社会信息总量的 80%。在此背景下, 政府信息资源综合了社会各方面的信息源, 为社会经济活动提供了不可缺少的决策依据。将政府信息资源用于管理社会, 具有政府管理价值; 用于满足企业经济活动的需要, 具有商业价值; 用于满足个人工作生活的需要, 又具有提高人民生活水平的价值。如果大量的信息资源不能从政府手中及时转移到市场上, 就无法充分发挥信息资源的社会效益和经济效益, 我国的政府信息化建设也难以健康发展。理解政府信息的资源意义, 加快政府公共信息资源市场化进程, “盘活”庞大的政府信息资源, 不仅是盘活国有资产存量的特殊形式, 也会拉动一个巨大的信息消费市场。这对于信息化背景下的政府、社会和企业都有很大的意义和价值。

3 经济与法律视角下公共部门信息资源再利用问题

3.1 公共部门信息资源再利用的定位存在问题

信息化背景下,公共管理者、行政人员和公务员必须就如何平衡信息技术的潜在利益和潜在危害做出决定,面向经济和社会利益的最大化,强调行政效率和改善公共服务交付。由此产生的“政府信息公开”和“公共信息资源开发”是两种息息相关但又截然不同的概念:前者与维护基本民主原则的义务有关;后者与满足公众信息资源需求,实现公共信息资源利用有关。^[3]

公共信息资源开发强调的是大数据的处理和挖掘。因此,对公共部分信息资源再利用的首要前提,是明确公共信息资源的定位,必须将“公共信息资源开发”同“政府信息公开”区分开来。然而,受限于现阶段政策法规和管理方法的缺失,加之部分公共管理者、行政人员和公务员对“政府信息公开”和“公共信息资源开发”的认知存在偏差,结果导致公共部门信息资源再利用的定位错误,没有为公民、法人及其他组织提供原始、可读、完整、准确的信息;或者提供的信息缺乏关于通过社交媒体或联系表格与实体建立直接联系的适用立法和形式的数据库;或者公共信息既不能普遍访问也不能提供这些附有照片的文字数据;或者在参与的可能性方面存在缺陷,例如咨询、审计、会议和投诉,并且遗漏了有关基本信息,例如其历史、使命和愿景等。这些问题严重阻碍了公共部门信息资源再利用,使得公民、法人及其他组织的信息查询没有在合理的时间内做出响应,相关的错误信息增加。

3.2 公共部门信息资源再利用的模式存在问题

相比之下,我国政府信息机构基本上都属于事业单位,对政府部门通常是提供无偿服务,与此同时,我国政府机构仍处于关于公共信息再利用的定位或考虑阶段,有人担心通过公共信息的再利用,可能导致公共信息的滥用。同时,隐私、访问和信息政策以及个人数据的管理、整理和保存方式也存在不确定性。失去隐私、无法访问数据、糟糕的信息政策以及对个人数据的不当处理会破坏对公共当局的信任,并可能导致失去合法性,做出错误的决定。因此,在公共管理人员对公共信息再利用的不同理解,和公共信息无偿使用的共同作用下,我国的公共信息利用模式已经不适应今天市场经济条件的要求。事实上,正是由于这种滞后的公共信息资源利用模式,阻碍了我国政府公共信息资源市场化进程,并导致了一系列的连锁反应和实际问题,包括:对公共部门信息的实际使用仍然非常有限,缺乏使用公共部门信息的工具以及如何使用公共部门信息的不确定性;难以就公共部门信息的利用的共同愿景或未来路线达成一致,从而减缓了公共部门信息潜在价值用途的发展。

4 经济与法律视角下公共部门信息资源再利用策略

4.1 制定相应的政策法规和管理办法

虽然公共部门信息共享的技术复杂性和不透明性经常被认为是在公共部门信息共享问题上与公众接触不可行的原因,但可解释的政策法规和管理办法的研究和宣传,可以向公共部门信息共享的参与和批判性信息的受众,进行分级理解。在公共部门关于公共部门信息共享治理的决策背景下,完善的政策法规和管理办法,是作为完全透明的公共部门信息共享的保护过程和基本要素。这样利益相关者就有可能确定公共部门信息共享如何开发系统并在与人类代理的交互中做出决策。^[5]在操作意义上目前,许多人主张公共信息资源管理法治化,即通过立法确立政府信息资源共享的地位、原则和保障措施,以保证在安全保密范围之外的政府信息资源的共享利用。如果没有这种能力,社会系统就无

法快速适应和应对破坏性变化,例如公共部门信息共享对当代社会“信息基础”造成的变化。这是因为,公共领域的保护不在大多数公共部门关于公共部门信息共享治理的决策范围之内,但这个边界条件可以被解读为有义务保护社会团体通过公共机构和公众参与公共部门信息共享系统的制度机制领域。

4.2 选择适应市场化要求的行政范式

在电子政务建设中,随着信息技术的飞速发展和信息系统开发应用日益走向标准化、市场化和规模化,政府信息机构都面临着重新定位、调整和改组的任务。由于公共行政单位具有其自身的特殊性、安全措施、漏洞和由此产生的风险。因此,为了提供安全系统的充分组织,有必要识别、分析、监控和改进系统的特定元素。以往人们只注意用政府来改善市场,却忽视了相反的做法——用市场的力量改善政府。实际上,市场力量是促进政府转变职能的基本手段之一。通过在政府管理中注入一些市场因素(如用户需求),可以有效地推进机构改革。^[6]这建立在循环的概念之上,识别公共部门信息再利用与预期结果的偏差,并提供问责制。由于公共部门信息越来越多地服务于广泛的社会功能,其中有关基本权利、道德价值观和社会偏好的问题,最好通过行政干预,直接确定几种用于监控和强制公共部门信息共享遵守社会价值观的机制,包括报告、审计和监督计划。在任何特定情况下最合适的精确机制将反过来根据社会价值观进行定义,并应通过上述包容性机制来确定。

5 结语

综上所述,信息时代背景下,公共行政中的信息共享,既是公共行政信息化发展到一定程度的必然阶段,同时,也是公共行政治理和服务市场化的关键所在。为此,公共部门的信息再利用必须放在实现机构使命和提供适当质量的服务的背景下,同时提供信息安全的属性。研究建议将公共部门的信息再利用为一种状态和一个过程,在经济与法律的视角下,要求在预定的机密性、完整性和可访问性水平上实现和维持信息再利用;在预定的可靠性、可访问性和服务完整性水平上实现并维持所提供的信息服务的安全性;提供与使用特定信息和服务的用户身份验证相关的实体的身份验证和问责制,构成公共部门信息再利用的要素应具有防止当前和未来对特定价值的功能或丧失的破坏(威胁)的能力;限制信息提供者(公共行政部门)和信息接受者(公民、法人和其他组织)利用网络空间,利用安全系统中的漏洞制造公共信息威胁的可能性。

参考文献:

- [1] 肖志锋,罗琼,涂菁,姚捷,管芳惠,王必佼,毛孜慧.公共部门信息资源再利用中的成本费用制度研究[C]//湖北省法学会法经济学研究会2017年年会摘要集.[出版者不详],2017:2.
- [2] 米日亨.政府信息资源再利用管理体制研究[D].长安大学,2014.
- [3] 刘冰.公共部门信息资源增值开发利用效率研究述评[J].中国图书馆学报,2013,39(06):53-62. DOI: 10.13530/j.cnki.jlis.2013.06.001.
- [4] 丁雯.公共部门信息增值开发利用研究[D].长安大学,2013.
- [5] 杨红艳,崔洪铭.美国公共部门信息再利用对信息资源管理的挑战与对策[J].图书馆学研究,2013(07):62-66+89. DOI: 10.15941/j.cnki.issn1001-0424.2013.07.001.
- [6] 刘静.中美公共信息资源再利用比较[J].四川图书馆学报,2012(06):6-10.