

国外信息政策的比较及其对我国的启示*

何先刚¹, 敖永春²

(1. 重庆邮电大学学报编辑部, 重庆 400065; 2. 重庆邮电大学社科处, 重庆 400065)

[摘要] 信息产业政策对信息产业的发展有着极为重要的影响,从世界各国信息产业的发展情况来看,一些发达国家的信息产业政策和法规在其信息产业发展过程中所起的保障和促进作用是十分明显的,他们的成功经验对我国信息产业政策的制定、选择有着重要的启示和借鉴作用。

[关键词] 信息产业;政策;比较

[中图分类号] F49 [文献标识码] A [文章编号] 1672-0598(2008)03-0065-04

产业政策是政府调节产业经济活动的一系列政策总和,属经济政策的一部分。政府制定与实施产业政策主要是为弥补市场缺陷,促进资源配置优化和社会总供给与总需求大致平衡,使企业组织结构能获得规模经济效益和适应市场竞争机制。当今世界,信息技术正在成为各国新一轮经济增长的强大动力,信息产业对一国的经济可以起到催化剂的作用,可以极大地带动其他相关产业的发展,并延伸出许多新的经济增长点。进入信息化时代以来,世界各国都十分重视信息产业政策所具有的引领作用。并通过适时制定相应的产业政策,促进信息产业健康发展。在这方面,信息技术先进、市场经济发达的国家如美国、欧盟以及日本等始终走在世界前列,并积累了丰富的经验。他们的总体做法大致都是根据信息社会发展的动向,及时确立国家信息发展的总体战略和发展目标,并通过积极的产业政策、措施来确保目标落实,消除弊病和风险,推进本国的信息产业发展,促进信息资源的开发和利用,为公众获取信息资源提供最大的便利。

一、信息政策的国际经验

1. 美国

美国作为世界上最早出现信息产业的国家之一,其信息产业政策是政府高层决策与国家信息活动及投资的有机结合。美国信息产业的发展及以信息产业为主导的产业结构调整 and 升级是在政府引导并参与下进行的,与美国政府的信息产业政策

息息相关。

美国信息产业发展采取的是宏观管理与自然成长相结合的模式,它用半个世纪的时间走完了信息产业的萌芽、成长和成熟的历程,并形成了其独特的信息产业创新模式。从1950年的《国家基金会法》开始,美国在随后几年建立了一大批专业信息机构,采取了一系列政策法律措施,使美国在20世纪60年代前在信息产业领域就已位居世界第一。1958年著名的《贝克报告》建议在国家科学基金会内设立科学情报服务局,这表明信息在研究和发展的作用开始占据国家紧迫目标的主导地位,它成为美国国家信息产业政策研究的开端。到了20世纪70年代末期,美国的信息产业政策是鼓励从政府的实验室向公众传播信息,鼓励从国外向国内输入信息。^[1]上世纪80年代初以来,信息革命在美国初现端倪,到1993年克林顿政府时期,美国明确宣布实施“信息技术产业政策”,建设“信息高速公路”。

从美国的信息产业发展情况来看,在其国家层面,美国政府制定了一系列的信息产业政策,并在不同阶段和领域,根据市场需求和政策目标调整各项具体政策,保持各项政策相互间的协调。美国信息产业政策的总体目标是:促进民间投资,扩展全民服务,保护信息安全和信息产权,保持和扩大美国的全球信息优势。美国信息产业政策的制定主

* [收稿日期] 2007-05-09

[基金项目] 重庆市信息产业发展政策研究项目资助(渝信局[2006]255号)

[作者简介] 何先刚(1969-),四川大竹人,副编审,硕士,重庆邮电大学学报编辑部主任、常务副主编。

体较为分散,几乎所有类型的联邦机构都有权制定信息产业政策,对其辖内的信息活动实施调控。除此之外,一些私人单位、学术团体、公益机构也积极从事信息产业政策的研究并提出报告。^[2]

2 欧盟

欧盟在信息产业政策方面采取了集中管理体制。各项信息产业政策由欧洲理事会制定,欧洲法院作为欧盟唯一的司法机构,负责为欧盟信息产业政策给出统一的解释,并监控欧盟各成员国的贯彻执行。这种集中管理体制,有利于欧盟各成员国实现信息产业政策的协调统一,为信息产业政策体系的建立、实施及不断完善提供了良好保障,其主要表现为以下四个方面:

第一,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,为欧盟信息产业政策法规体系建设确立了统一的发展方向和总体目标。第二,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产业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产业政策之间的良性互动关系。第三,欧盟信息产业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,保证了欧盟信息产业政策法规的全面性、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。第四,欧洲议会对其他欧盟机构执行、实施信息产业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产业政策法规的监控,保障了欧盟信息产业政策法规的有效实施。^[3]

相比于美国人倡导“信息技术”,欧洲人则更喜欢使用“信息社会”这个概念。欧盟的信息产业政策十分重视多元文化背景和社会现实条件,重视成员国间的共同研究,重视在联盟内部就政策文件进行的协商,以平衡不同成员国之间的利益冲突。

3 日本

由于受到能源和自然资源的限制,日本非常重视信息资源,将其作为一种特殊的生产力。日本的信息产业发展以“科技兴国”为国策,充分开发和利用信息资源,充分发展信息技术和扶植信息产业。早在1968年就提出了“知识集约型产业结构”政策,2001年1月开始实施《构建先进信息和通信网络社会基本法》,提出了构建“先进信息和通信网络社会”的基本政策。日本政府认为尽管私营部门在构建先进的信息和通信网络社会方面将发挥主要作用,但政府仍有责任确保建立一种公

平竞争的环境,并应努力缩小因地理、年龄、身体状况和其他方面因素所导致的在使用信息和通信技术方面的机会及技能方面的差距。

日本的信息产业政策采用集中与分散并存的形式,在国家政策的制定和实施过程中,政府起了主导作用,如高度重视国家对信息资源的开发,建设国家信息系统和网络。同时日本政府要求其信息行为不能干扰民间企业的信息要素及信息市场的健康发展,对企业的信息活动主要起到了扶植作用。日本实行官民一体化收集信息的体制,宏观经济信息收集以政府为主,微观经济信息以企业为主,实行官民结合,大中小企业结合。日本在信息产业政策的导向上重视技术经济信息和专利信息,特别注重吸收和利用国外的技术信息;注重加强与海外的信息交流与合作,在发展自主信息体制的同时,努力扩大海外的信息市场,以提高日本在国际上的地位。^[4]

4 巴西

20世纪70年代以前,巴西几乎没有明确而独立的高科技政策,对高新科学技术的需求主要依赖进口。70年代初,为了缩短与发达国家的技术差距,利用高新科学技术刺激经济的增长,巴西提出了“防守国家主义”技术自立的战略方针,并以信息技术为试点,出台了一系列信息产业政策,1984年的《信息产业法》是这一政策的高潮。^[5]巴西信息产业的发展政策鼓励本国计算机工业的发展,保护国内信息市场。在这个总的原则指导下,巴西政府采用的政策措施是加强对进口计算机硬件的限制,以防止资金外流,逐步减少对发达国家的依赖。同时,设立信息技术中心基金来推动信息技术的开发,设立信息和自动化特别基金来扶持本国的信息产业。在本国的信息产业有所发展、国内信息市场较稳定以后,巴西政府又采取对外开放信息市场,努力开拓国际信息市场,加强国际经济联系的政策措施。^[6]

二、我国信息产业政策存在的问题

我国的信息产业政策采用的是计划、集中管理体制,推行按行政隶属进行管理的方针。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本身存在条块分割、缺乏统一协调机制等问题,国家信息司法缺乏独立性,无法保障公正的信息司法,国家信息产业政策法规的反馈渠道不完善,使社会各系统的信息机构处于封闭、离散的状态,严重阻碍了信息产业的发展。

改革开放后,我国实行了开放灵活的信息管理体制,引入了市场机制,实行计划、集中与自由、分散相结合的比较灵活、开放的信息管理体制。我国的信息产业已取得了很大的成就,特别是近些年来,实力有了很大提高。但是,与美国、欧盟、日本等信息产业强国相比,我国信息产业发展的总体水平还比较低,信息产业的发展环境和发展条件及信息产业的政策存在一些不协调因素,虽然有产业政策,但缺乏竞争政策,企业政策不够配套;产业政策重市场保护,功能性的扶持政策不足;重资金投入,服务和协调不足;信息政策内容不完善,例如,随着现代信息技术的进步,带来诸如因计算机系统和数据安全、数据流而引起的国家主权、个人隐私等问题,还有信息人力政策、政府信息资源管理政策、国际信息交流与合作政策等等;信息政策反馈渠道不完善,政策的不完备性、不周密性等问题不能及时反馈到政策制定机构,而政策制定机构又没有及时进行评估,提出应变措施并及时修改,使政策运行达不到预期目标。此外,信息产业政策工具也不够完善。

三、对我国信息产业的几点建议

党的十七大报告在阐述立足社会主义初级阶段这个最大实际时指出:要“全面认识工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化深入发展的新形势新任务,深刻把握我国发展面临的新课题新矛盾,更加自觉地走科学发展道路”,明确提出要“大力推进信息化与工业化融合”这一崭新的命题,充分反映出我国对信息化和信息产业的认识正在不断深化,它既赋予了信息产业新的责任和使命,也提供了全行业持续发展的历史机遇。在新形势下,信息产业要持续健康发展,建立健全的信息产业政策工作应该先行,并在其中发挥重要促进和保障作用。发达国家的成功经验为我国信息产业的完善提供了有益参考,为此,我们对我国的信息产业政策提出以下几点建议:

1. 加强法制建设

在新形势下,信息产业要持续健康发展,政策法规的建立健全工作应该先行,并在其中发挥重要促进和保障作用。多年来的产业发展实践充分显示,加强宏观指导和政策法规支持是实现信息产业又好又快发展的重要保障。信息产业政策在本质上代表政治组织的利益和意志,它不具备强制力的属性,单靠信息产业政策而无相关法律作为基础来加以维护,国家的信息事业难以发展,实践证明,建

立健全信息产业发展的政策法规体系是我国信息产业快速、持续、有序、健康发展的根本保障。随着信息产业政策研究的不断深入,信息产业政策与信息立法问题之间的关系是近年来最热门的话题之一。信息立法是通过法律程序对各项信息产业政策予以确立,使之规范化,并具有约束力。信息产业政策是信息立法的基础,信息立法是保障信息产业政策得以贯彻和实施的重要法律手段。

我国信息法律建设近年来发展较快,已陆续制定并颁布实施了一些现行有效的国家性的信息法律,在知识产权法、信息保密法、计算机系统安全等方面的法律都有了一定基础,但在整体上,我国还没有一部完备统一的信息法律,仍未形成完整的法律体系。众多法律规范缺乏相互支持、映射和关联,因此整体性、系统性差;我国的信息法律内容宽泛粗糙,操作性差;权威上分散多头的行政法规较多,普遍约束力较差。在这方面我国应该多向美国、欧盟和日本等发达国家学习,吸取它国法制建设的经验,制定一系列有利于信息产业发展的方针政策、法律法规,为我国信息产业的实施提供有力保障。

多年来信息产业发展的实践充分显示,加强宏观指导和政策法规支持是实现信息产业又好又快发展的重要保障。此外,信息产业政策法制建设还要适应产业转型趋势,研究建立适应产业发展与信息化建设的政策法律保障机制。

2 建立协调发展的政策体系和组织体系

首先要建立健全以信息产业发展为直接目标的产业政策,强化规划和信息引导,突出技术升级目标,适当帮助企业扩大市场,改变机制、提升政策实施。实施产业政策采取的主要工具是诱导性、激励性的经济手段和信息手段,行政手段也是实施产业政策的重要工具。

其次要构建互动的社会组织体系,形成有利于产业发展的生态环境。政府、企业、非营利服务机构,都在信息产业的发展过程中扮演重要角色,要建立对企业发展有利的“生态环境”。要完善市场竞争机制,鼓励民间参与信息产业发展,引进市场机制,开展公平竞争,使国家的政策与市场紧密结合,引导和促进信息产业长期、健康地发展。

再次要完善信息产业管理体制。信息产业的管理体制是实现信息产业发展目标的重要组织保证,它决定着信息产业运行的有效方式,制约着信息产业的管理水平,是合理组织信息产业发展所需的人力、物力、财力和信息资源、保证信息产业系统

正常运转的主要手段。支持中国信息产业政策有效运作,还需要建立职能协调有效的政府管理体系。

3. 加强信息产业政策协调与评估,完善政策反馈系统

政策的制定并不是政策建设的全过程,在其实施的基础上进行政策评估,才算完成一项具体的政策过程。在实施过程中,政策的不完备性、不周密性会暴露出来,这种既定目标与实施效果之间的偏差,只有通过政策评估才能发现。政策评估不仅是衡量具体政策优劣及其实施效果的必然环节,更重要的是它为制定新的政策提供依据。

我国应该设立相应的管理机构,强化各行业和不同所有制之间的信息协调工作,运用各种政策手段在宏观上实施管理,协调不同所有制信息机构和信息企业之间相互竞争、和谐发展,实现信息资源共享。同时,还要及时了解反馈情况,建立有效的信息产业政策评估指标体系,对信息产业政策的策略、实施效果进行评估,为制定新的政策提供依据。

4. 注重信息技术在信息产业政策制定过程中的应用

信息技术的许多新发现、新进展,使包括美国在内的众多国家以一种新的观点去看待用于控制信息的法规、条例、法律和政策。信息技术的应用和普及不但扩展了信息产业政策的广度和深度,为信息产业政策提出了新的课题,而且信息技术在政策制定中的应用也对政策本身的产生具有越来越大的影响。这一问题已引起了国外学者的注意,并提出应关注信息产业政策与技术之间的关系。法律是人类为人类所制定的,但随着信息产业政策在

机器与机器间流动的不断加剧,机器的价值取代社会价值在决策中起着更重要的作用,人类社会的决策正在为机器决策所补充、代替和超越。信息技术成为政策的主题,成为信息产业政策价值的决定因素以及政策制定者,标志着立法系统已发生了重大转变,可以说,我们正在进入后人类法律时代。^[7]信息技术对产业政策的影响和作用要求我国在信息产业发展过程中必须重视信息技术的引进和开发,要构筑以政府为主导、以企业为主体的产业技术开发体制,强调技术自立的重要性,从法律制度、资金及其他相关政策等方面予以全面支持。此外,还应当考虑信息产业政策对信息技术扩散的影响,注重技术与政策制定的协调统一。

[参考文献]

- [1] 杨绍兰. 美国政府的信息政策对其信息化建设的影响[J]. 国外社会科学, 2004, (1): 63.
- [2] 侯放. 国家信息政策与法规: 发达国家的经验及其借鉴[J]. 毛泽东邓小平理论研究, 2007, (10): 77.
- [3] 杜佳中, 马费成. 美及欧盟信息政策法规建设比较研究[J]. 中国图书馆学报, 2006, (1): 35.
- [4] 张海娟. 中美日三国国家信息政策的比较研究[J]. 科技进步与对策, 2002, (3): 34 - 35.
- [5] 宋霞. 巴西的信息产业政策初探[J]. 拉丁美洲研究, 2002, (6): 48.
- [6] 梁俊兰. 中外信息产业政策的比较研究[J]. 学术研究, 1997, (11): 29.
- [7] 罗曼. 国外信息政策研究解析[J]. 情报杂志, 2005, (9): 110.

(责任编辑:朱德东)

A Comparative Study of Information Industrial Policy in Foreign Countries and Its Enlightenment for China

HE Xian - gang¹, AO Yong - chun²

(1. Editorial Board of Journal of Chongqing University of Posts and Telecommunications, Chongqing 400065;

2. Department of Social Sciences, Chongqing University of Posts and Telecommunications, Chongqing 400065)

Abstract: The policy on information industry greatly affects its development. From the development of information industry in foreign countries, we can see that the policies and regulations of information industry in the developed countries have obviously protected and promoted the development of information industry. And their successful experience has important reference to the policy formulation of Chinese information industry.

Keywords: information industry; policy; comparison