

T h e B i g D a t a R e v o l u t i o n

# 大數據

數據革命如何改變政府、商業與我們的生活

涂子沛 (Zipei Tu) 著



香港中和出版有限公司  
[www.hkopenpage.com](http://www.hkopenpage.com)

一個真正的信息社會，首先是一個公民社會。

——作者題記

薛華成〔中國管理信息系統的主要開創者、澳門科技大學行政與管理學院名譽院長〕

通過歷史故事的講述，用近似新聞評論的筆法，《大數據》這本書以美國為例介紹了由經驗管理到數據管理這場正在發生的革命性變革，通俗形象地講清楚了科學的道理，實屬難得。這對學者們擴大視野，對管理幹部深化科學發展觀的認識，都有十分重要的價值。

施伯樂〔復旦大學計算機研究所所長、上海（國際）數據庫研究中心主任〕

《大數據》這本書揭示了數據在未來社會中的革命性作用。大數據將是下一個社會發展階段的“石油”和“金礦”。無論是個人、企業還是國家，誰能更好地抓住數據、理解數據、分析數據，誰就能在下一波的社會競爭中脫穎而出。關於數據的知識，將成為個人知識結構中的必備要素和基礎。

趙嘉敏〔東西網總裁、譯言網創始人之一〕

子沛兄的《大數據》這本書，幫助我們形象地了解信息自由、技術創新與社會進步的關係。我最感興趣的是美國信息自由制度建立的過程。它讓我看到，一個社會、一種文化，是如何通過自省式的努力，認清比自身存在更本源的客觀規律。這種制度一旦建立，就如同打開了控制某個基因群組的開關，後面所呈現的演化，雖然眼花繚亂，反而顯得平淡無奇、順理成章了。

董潔林〔蘇州大學企業創新和發展研究中心主任、教授〕

18世紀啟動的工業革命為人類創造了巨大的財富，也極大地推動了社會變革。20世紀中啟動的信息革命對人類社會也將產生巨大的衝擊，而這個進程剛剛開始。涂子沛先生所著的《大數據》一書，用有趣的故事帶我們回顧信息時代的里程碑，使我們透過未來的變幻不清的迷霧，展望和暢想信息革命的大趨勢。

汪小帆〔上海交大電子信息與電氣工程學院教授〕

《大數據》值得仔細閱讀與思考。要讓數據更好地說話，既依賴於數據科學與技術的發展，更需要政府、機構和公民的數據意識的不斷提高。

張暉〔卡內基梅隆大學計算機系終身教授〕

數據科學正在成為一個新興的學科和領域。涂子沛先生的《大數據》這本書，為我們揭示了大數據浪潮發生的前因後果，以及這種技術進步對政治、經濟、文化的種種影響。希望讀者從本書中獲益，以積極的態勢應對中國的大數據挑戰。

Ramayya Krishnan〔卡內基梅隆大學海因 學院及信息管理學院院長、終身教授〕

Big Data has the potential to fundamentally transform Society. However, unlocking this potential will require careful attention to data governance and insightful application of data analytics combined with an environment that spurs managerial innovation. Zipei's book provides a roadmap for the Chinese professionals using the American experience as context. As the dean of the Heinz College and its School of Information Systems at Carnegie Mellon University, I am very proud of what Zipei has accomplished. His book combines government, business and technology concepts in a holistic manner, embodying the unique strengths of programs and faculty of the Heinz College. I believe this book will stimulate new ideas in China to meet the big data challenge.

中文譯文：大數據具有催生社會變革的能量。但釋放這種能量，需要嚴謹的數據治理、富有洞見的數據分析，以及一個激發管理創新的環境。涂子沛的《大數據》這本書總結了美國的經驗和實踐，並為中國提出了一個路線圖。我為他的成就感到驕傲。這本書完整地融合了技術、政治、商業三個角度，體現了我們學院師資教學的獨特優勢。我相信本書能夠在中國激發新的思想和討論，幫助中國迎接大數據的挑戰。

獻給  
母親魏木蘭和妻子張煒婷  
感恩無私的愛

# 目 錄

序言一	大數據：為華文世界提出一個重要話題 / 許倬雲	11
序言二	中國的雄心應該拓展到大數據領域 / 托馬斯·H·達文波特	15
序 幕	新總統的第一天	19
	一人一票：把“黑”人送進“白”宮	20
	大國新政：陽光是最好的防腐劑	25
<b>上篇 帝國風雲 得數據者得天下 美國的成功經驗</b>		
第一章	歷史爭戰《信息自由法》	33
	第四股力量：知情權的起點	34
	國會議員：孤獨的戰爭	37
	白宮當家人：一個妥協者和機動者	41
	政府 VS. 社會：舊劇情重現新時代	46
第二章	數據帝國的興起	51
	摩爾定律：全世界半個世紀的發展規律	52
	最小數據集：上升到立法高度的開路先鋒	59
	民意幾時有：選票催生的創新	62
	普適計算：計算機本身將從人們的視線中消失	68
	“大數據”戰略：爭奪全世界的下一個前沿	72

第三章	數據治國	79
	循“數”管理：平安大道怎樣鋪	81
	數據“驗”平權：民權史上的碑石	89
	數據“打”假：最大的爭議就是福利濫用	92
	CompStat：街頭警察的創新傳奇	95
第四章	商務智能的前世今生	103
	起源：從數據到知識的挑戰和跨越	104
	結蛹：數據倉庫之厚積薄發	108
	蠶動：聯機分析之驚艷	111
	破繭：數據挖掘之智能生命的產生	115
	化蝶：數據可視化的華麗上演	118

## 中篇 法則博弈 大數據時代的發展與危機

第五章	帝國的法則	133
	收集法則：減負，為人民減負	134
	使用法則：隱私，文明社會的共識	139
	發佈法則：免費，人民已經交稅	145
	管理法則：質量，互聯網時代的根本	149
第六章	《數據質量法》的困局	153
	產業界“俘虜”政府：數據背後的政經戰爭	154
	美式“旋轉門”：權、名、利大串場	157
	“摻沙子”法案：國會對付總統的獨門秘器	160
	環保“風險門”：公共利益常常無人代表	164
	集體行動的邏輯：人人都想“搭便車”	167
	三權之歧：甚麼是真正的“和諧”	170

<b>第七章 全國隱私風波</b>	175
《一九八四》：零隱私的恐懼	175
大數據就是“老大哥”：中央數據銀行之爭	177
百年糾結：統一身份證	182
“9.11”大拐點：以反恐的名義向左轉	186
萬維信息觸角計劃：追蹤恐怖分子的“數據腳印”	189
6種改變政府的力量：山姆大叔大退讓	193

## 下篇 公民故事 公民社會與數據互動之雙贏時代

<b>第八章 數據開放運動</b>	201
一個新的世界：從軟件開源到數據開放	201
總統的雄心：公共財政支出透明	209
數據民主：印裔首席信息官的崛起	215
Data.Gov：從旗艦初航到保“數”運動	220
大眾創新：航班延誤之候機經濟學	225
<b>第九章 試金石：白宮訪客記錄</b>	235
總統在見誰：大醫改中的“小”插曲	236
全體美國人的房子：白宮	243
步步妥協：總統與草根的對決	247
從白宮安保到政治監督：執著的公民改變世界	253
<b>第十章 礦難中的歌聲和數據</b>	259
集體行動的號角：你站在哪一邊	262
可以避免的悲劇：數據揭示的全景式真相	268
默認公開推定：和礦難賽跑的原則	272
唯一的道路：民主時時都要“爭”	277

## 外篇 天下趨勢 大數據社會未來之世界走向

第十一章 大趨勢	285
數據權：大不列顛的碩果	285
大合流：國際開放聯盟	290
雲計算：新的航向	294
再造互聯網：從網頁相連到數據相“聯”	298
第十二章 大挑戰	307
逐鹿政壇：得數據者得天下	308
數據競爭：企業贏之道	315
下一波浪潮：從大數據到大社會	322
尾聲 挑戰中國：摘下“差不多先生”的文化標籤	329
大事記 20世紀大蕭條後美國信息開放、技術創新之路	339
本書涉及的美國政府及民間組織機構譯名表	343
關於本書數據、專有名詞體例及圖片版權的說明	346
後記 搭建“大數據”的世界	347

## 序言一

# 大數據：為華文世界提出一個重要話題

許倬雲

涂子沛先生的新著《大數據》已經完成，是一部 300 多頁的大作。最近他將這本書的打樣稿送來給我看，並且要求我作序文。可惜的是，我將要遠行，而他索序甚急，我只能在瀏覽一遍之後，發抒自己一些感想。至於細細咀嚼和消化這本有趣作品的內容，必須要在一兩個月以後，也就趕不上涂先生大作的出版時間。我事先聲明，這些只是我瀏覽他大作以後的一些感想，非常立即的直覺，也一時談不上深刻的見解。

這本書的內容，強調今天是一個大量數據公開於大眾的時代。自從資訊革命以來，資訊工具、硬件、軟件，平行發展、與時俱進。數據在我們生活之中，日常接觸，已是處處可見的現象。收集數據，當然是靠電腦的快速分類和記錄，然而更重要的是搜索引擎的進步，與網絡之間網際的交流。到今天，一個一個網，不但可以串連在一起，互相溝通，而且“雲端”(雲計算)的設計，可以將每一個地區個別數據，儲成一個大的數據庫，有助於我們更迅速廣泛地搜索。

這些現象，20 世紀最後四分之一以來，已經呈現加速度發展的新事物，在 21 世紀進展速度之快，更是鋪天蓋地、無所不在。涂先生在這本書裡強調：不僅數據經過管理而大量地存在，而且，在現代的國家，尤其是民主社會，開放的社會與政府之間，經由數據，彼此一目瞭然、無所隱瞞。一個自由的社會，掌握公權力的政府，跟任何其他政府一樣，有壓倒社會的龐大力量，因為他們手上掌握了人生需要的許多數據。不過，這些數據，在自由的社會，公民也可以一樣取得，使政府所作所為，可以攤開在天地之間，讓我們檢驗。過去封建專制和集權各種政體，其執政者能壓迫老百姓，而老百姓沒有辦法回制公權力的壓迫。涂先生特別標榜，美國奧巴馬接任以後，盡力將數據開放於大眾，固然奧巴馬是一個有開放心胸的政治人物，如此將政府掌握的數據，大量地開放於群眾，也是拜時代之賜，有如此的機緣，才能將數據公開。

涂先生引用胡適之先生與黃仁宇先生的話。胡先生說中國人習慣於“差不多先生”，凡事馬馬虎虎、不求精確。黃仁宇先生認為，中國不懂得用數字來管理國家。涂先生引用這兩位先生的名言，當然是要彰顯傳統中國和今天美國之間的巨大差異。不過我必須有所說明：胡先生和黃先生的話語，都是“愛之深而責之切”的心態，他們身經當時中國的混亂，激憤而出此感言。

從歷史上看看，不論中國和西方，任何國家發展到可以有一個複雜文官系統管理以後，沒有不依照數據來治國的。人口、資源、土地、財產種種的統計數字，在中國歷史上，自從戰國時代形成列國的國家體制以後，沒有一個朝代不具有一定的數據庫；只是以今天的標準來講，粗糙和細密之間，古今有很多的差別而已。以漢代為例，漢簡所顯示的家戶統計，每一戶中的人口，男女老小，以及擁有的資產數目字，都詳細統計，而且不論是居延邊塞，或是荊州內郡，格式一致。漢簡各種家戶統計，與唐代西域州府的記錄對比，其內容格式也是相當一致。這種基本的數據，在列朝的會典中，都見到其大概。當然，各個朝代的數據，有做得好的，也有做得差的。大致講起來，外族侵犯中國建立的朝代，以武裝力量強制建立政權，也往往依靠暴力的掠奪，取得他們所需要的資源。一個上軌道的朝代，其數據還是相當完整。

再看西方歷史。希臘時代，我們了解的資料不夠。羅馬帝國時代，全帝國包含各種不同的政治單位，並沒有一個大一統的文官政府；因此，全國性的資料庫似乎不存在。等到中古黑暗時期，國不成國，地方不過是大小封建領主佔有領土而已，他們並沒有建立詳細的資料庫。近代以來，列國各自組成完整的主權國家，這些數據也紛紛出現了。

這是以歷史上政權掌握數字而言。一家大型的企業，例如，中國清代的票號，如果他們手上沒有複雜的資料庫，就不能進行匯兌、放款、存款等等活動。英國的東印度公司，手上握有豐富的資源，他們也不能不具有一個相當完整的資料庫，否則無以經營這麼複雜的開拓業務。

今天的數據時代，我已經在前面提過，不僅公司單位都有搜集數據的能力，而且更重要的，有搜尋引擎可以將資料迅速檢索，從其中歸納出條理，有助於了解情況。舉一個例說，最近我們才看到，數據資料顯示，美國百分之一的人口，擁有全國財富百分之四十以上，百分之九十九的人口，擁有全國財富才過半而已。對於許多長期習慣於美國是開放社會的一般人民，這一組數據顯示的現象，幾乎可說是理想的破滅，使大家必須檢討：美國真是如此開放嗎？還是相對地在逐漸關閉？是不是財富與權力，已經逐漸集中到社會頂端一小撮的人手中？他們以財富作為魔法師的指揮棒，安排了我們的生活，決定了我們的未來。這種現象能夠暴露於眾，當然就因為在美國究竟資訊是公開的。

相對而言，在極權的國家，他們手上擁有足夠的資訊，足以利用這資訊，掌握每一個人的日常生活；“老大哥”的影子，可以無所不在。資訊時代，對於極權的掌權者，他們擁有無可比擬的強大工具，甚至於比坦克車和催淚彈更為有效。資訊管理、資訊控制，是無影無蹤，又是無所不在。說到這裡，我們不能不更多警惕。

作為一個史學工作者，看慣了世間的災難和創傷，不能不提出警告：這個中性工具，也只有在了解到資訊工具陰暗面——雙刃劍的特性，在權勢獨佔這一工具時，可能出現的危險。有此認識，我們才能善於利用這了不起的工具，開創更好的未來，也防治不虞的災害。

涂先生這部書，清楚地敘述了資訊時代對我們生活的影響與社會的控御力。他討論的範圍方方面面、極為廣泛。我盼望有了這本書作為起頭，還有很多對資訊工具有研究、也有心得的人，參加討論，讓我們更清楚地了解，這個 21 世紀正在坐長的新的知識工具。為此，我們要對涂先生致敬與致謝，因為他為華文世界提出一個重要的話題。

2012 年 4 月 8 日 於匹茲堡

## 序言二

# 中國的雄心應該拓展到大數據領域

托馬斯·H·達文波特<sup>1</sup>

無論是對中國政府，還是就中國的商業組織而言，《大數據》都是一本重要的書。大數據及其分析，將會在未來 10 年改變幾乎每一個行業的業務功能。任何一個組織，如果早一點著手大數據的工作，都可以獲得明顯的競爭優勢，正如早期在“小數據”時代脫穎而出的競爭者一樣，如第一資本金融公司、前進保險公司、萬豪酒店等等。時光荏苒，現在到了抓住大數據機遇的時候了。

大數據之所以產生，是因為今天無處不在的傳感器和微處理器。我們正在邁進普遍計算的時代。其實，所有的機械或電子設備都可以留下數據痕跡，這些痕跡表明了它的性能、位置或狀態。這些設備和使用它的人，通過互聯網互相交流，又形成了另外一個龐大的數據源。當這些數據和來自其他媒體、無線或有線電話、有線電視、衛星等等來源的數據相結合的時候，更加顯得龐大無比。

---

1 托馬斯·H·達文波特 (Thomas H. Davenport)，哈佛大學商學院訪問教授、巴布森學院 (Babson College) 信息技術與管理學總統傑出獎教授，2003 年，他被《諮詢》雜誌評為全球“最優秀的 25 位諮詢大師”之一，2005 年被《優化》雜誌評為世界商業與技術分析頂級三強之一。

這些數據可以被使用，這意味著我們可以把所有的商業或組織活動都視為大數據的問題。如今的製造業，大多數機器上都已經安裝有一個或多個微處理器，已經進入了大數據的狀態。消費營銷行業，無數顧客的交易觸點和網上點擊的流量，也成了大數據的問題。谷歌甚至認為其無人駕駛汽車也是一個大數據的問題。

世界各國的政府也開始認識到，他們坐擁海量數據。這些數據都有待分析。在亞洲國家的政府，也出現了大數據戰略以及基於數據分析的方案和倡議。去年，新加坡成立了德勤數據分析研究所（DAI）。這個新的機構是由新加坡政府經濟發展委員會資助成立的。德勤數據分析研究所的目標，就是引領政府和企業對於數據的研究和應用。新加坡政府還資助了幾所大學開展大數據和數據分析的研究活動。

任何一個組織，要抓住大數據的機遇，就必須做好幾個方面的工作。從技術角度來看，首先要收集並且開發特定的工具，來管理大規模並行服務器產生的結構化和非結構化數據。這些數據，可能是自己專有的，也可能來源於“雲”；其次，每一個組織都需要選定分析軟件，用它來挖掘數據的意義。但可能最重要的是，任何組織都需要人才來管理和分析大數據。這些人被稱為“數據科學家”。他們集黑客和定量分析員的優勢和特長於一身，非常短缺。聰明的領導人，將想方設法留住這類人才。

不少公司都意識到了這種難得的機遇，現在已經採取了行動。例如，通用電氣將投資 15 億美元在舊金山灣區建立一個全球軟件和分析中心，作為其全球研發機構的一部分。這個中心擬雇用至少 400 名數據科學家，現在已經有 180 名各就其位了。通用電氣在全球擁有超過 1 萬名工程師從事軟件開發和數據分析工作，通過共同的分析平台、訓練、領導力培訓以及創新，他們得以協調合作。通用電氣對於大數據的研究活動，相當一部分集中在工業產品上，例如機車、渦輪機、噴氣發動機以及大型能源發電設施。

對任何一個試圖通過大數據獲得成功的組織來說，通用電氣的投資規模和雄心都是一個榜樣。在很多領域，中國政府和中國的企業都有雄心勃勃的計劃，引起了全世界的關注。這些雄心和計劃，現在應該拓展到大數據的領域。涂子沛先生的這本書，將在這個重要的領域，為中國政府和企業的努力提供引導和幫助。

# Foreword

〔達文波特序言英文原文〕



This book is an important one for Chinese government and business organizations. Big data and analytics based on it promise to change virtually every industry and business function over the next decade. Any organization that gets started early with big data can gain a significant competitive edge. Just as early analytical competitors in the “small data” era (including Capital One bank, Progressive Insurance, and Marriott hotels) moved out ahead of their competitors and built a sizable competitive edge, the time is now for firms to seize the big data opportunity.

The pervasive future of big data is enabled by the pervasive nature of sensors and microprocessors today. We are entering into the ubiquitous computing age now. Virtually every mechanical or electronic device can leave a trail that describes its performance, location, or state. These devices, and the people who use them, communicate through the Internet—which leads to another vast data source. When all these bits are combined with those from other media—wireless and wired telephony, cable, satellite, and so forth—the future of data appears even bigger.

The availability of all this data means that virtually every business or organizational activity can be viewed as a big data problem or initiative. Manufacturing, in which most machines already have one or more microprocessors, is already a big data situation. Consumer marketing, with myriad customer touchpoints and clickstreams, is already a big data problem. Google has even described the self-driving car as a big data problem.

Governments have begun to recognize that they sit on enormous collections of data that wait to be analyzed. We can see big data and analytics initiatives among

governments in Asia. Last year, Singapore helped to launch the Deloitte Analytics Institute (DAI). This new institute is sponsored in part by the Economic Development Board of the Singapore government. The DAI's goal is to do research and thought leadership on the application of analytics to government and business. Singapore has also sponsored several university-based research initiatives on analytics and big data.

Organizations that want to pursue big data opportunities need to begin working along several fronts. From a technology standpoint, they need to acquire and develop tools to manage both structured and unstructured data in massively parallel server environments, either on premise or in the cloud. They need to select analytical software to make sense of the data. Perhaps most importantly, they need to hire or develop the human talent to manage and analyze big data. These people are typically known as “data scientists”—hybrids of hacker and quantitative analyst—and they are in extremely short supply. The wise executive will develop approaches to securing the best people.

Some companies are beginning to realize the extent of the opportunity, and to act upon it now. GE, for example, has committed to spend more than \$1.5 billion to develop its Global Software and Analytics Center in the San Francisco Bay Area as a part of its Global Research organization. The company plans to hire at least 400 computer and data scientists at this location, and has already hired 180. Globally GE has over 10,000 engineers engaged in developing software and analytics products and services, and their efforts will be coordinated through common analytics platforms, training and leadership education, and innovative offerings. A significant portion of big data activities at GE will be focused on industrial products, such as locomotives, turbines, jet engines, and large energy generation facilities.

The size and ambition of GE's commitment should set the tone for other organizations that want to succeed with big data. Chinese government agencies and firms are noted worldwide for their ambitious plans in other domains, and these should be extended to big data. Zipei Tu's book will help to guide government and business organization's efforts in this important area.

序幕

## 新總統的第一天

你們每個人，都可以拿了畢業證、走下這個講台，然後去追求錦衣玉食等等這個金錢社會視為理所當然的東西。你可以選擇只關心自己的喜怒哀樂，把你的生活和國家的發展割裂開來。

但我不希望你這樣做。你對那些沒有你幸運的人負有責任，你也應該回報幫助你走到今天的人，還上你欠下的債——我認為，這責任確實是你應該擔起來的，而你也肯定有這樣的債要還的。但是，原因還不僅限於此。

主要原因在於：你對你自己負有使命和責任。這是因為：我們個人的命運依賴於群體的命運。這是因為：如果你僅僅考慮你自己、滿足眼前的需要，這是一種貧乏。這是因為：只有你把你自己的戰車和其他一些更偉大的東西綁定到一起的時候，你才能發現你真正的能量，才能發現你為美國這個國家繼續書寫歷史時所能扮演的角色。<sup>01</sup>

——奧巴馬

在衛斯理大學畢業典禮上的演講，2008年5月27日

2009年1月21日，星期三。

對美國白宮而言，這是特殊的一天，因為橢圓形辦公室迎來了新的主人：第44任美利堅合眾國總統巴拉克·奧巴馬。<sup>02</sup>

8點35分，這位48歲的黑人總統來到了辦公室。毫無疑問，這將是非常忙碌的一天。在一個政治姿態極其重要的時代，他第一天的舉措將會引起廣泛的評論和解讀。他也要利用這個機會，迅速為他的新政府定下一個基調和方向。

日程安排得很滿。按照傳統，新總統上午要去華盛頓國家大教堂，參加就職禮拜。中午，他要分別與埃及總統穆巴拉克、以色列總理奧爾默特等四位中東領導人通話，討論該地區的和平問題。接下來，他要參加內閣的宣誓儀式並發表講話。2點半，他要出現在白宮開放日的現場，接見上百名來白宮參觀的美國普通公民。4點整，經濟顧問委員會和駐伊拉克部隊的司令官要和他分別會面，討論8000多億的救市方案以及伊拉克撤軍的具體計劃。

萎靡不振的國內經濟、久拖不決的海外戰爭，這些陰霾正籠罩著這位新的總統。

寬大 亮的辦公桌中間，靜靜地躺著一封信：“致：第44任美國總統”。

這是前總統布殊留下的。在告別白宮之際，給下一任總統留下一封信，已經是美國上百年的傳統了。

布殊在信中陳述了當前美國面臨的種種艱難形勢和挑戰，最後祝他好運。讀完這封信，奧巴馬抬頭望向窗外，陷入了短暫的沉思。

## 一人一票：把“黑”人送進“白”宮

同胞們，對我而言，這是一個驚喜的時刻。想想看，當年那個來自奧地利的孩子，他骨瘦如柴，今天卻成為加利福尼亞州的州長，並站在麥迪遜廣場花園上，代表美國總統講話。這是一個移民的夢想，是一個美國夢！<sup>03</sup>

——阿諾·史瓦辛格

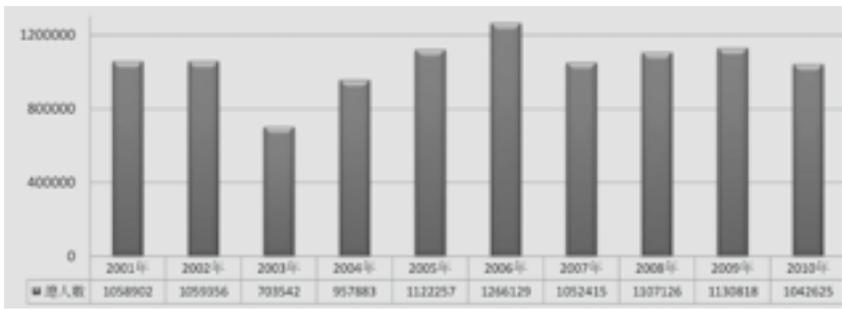
在共和黨2004年全國大會上的演講，2004年8月31日

奧巴馬的故事，是一個“美國夢”的故事。

帶著對財富的追求、對平等的嚮往，每年都有成千上萬的人湧進美國這片土地。上百年來，各式各樣、不同版本的“美國夢”在這裡生長孕育、傳承演繹。

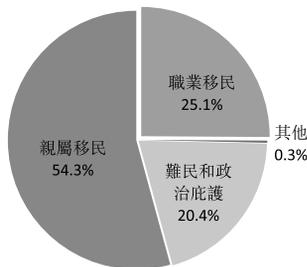
只要通過自己的不懈努力，即使是外來的移民，也可能獲得巨大的成功。這是“美國夢”中最炫目的一環。

2001年至2010年在美國申請並獲得居留權的移民人數



說明：近十年，平均每年有 105 萬人獲得美國的居留權（實際每年的申請人數都大大超出獲准人數），這 105 萬人來自全世界 200 多個國家和地區。（數據來源：美國國土安全部）

移民美國的中國人構成



說明：近十年來，每年平均有 7 萬以上中國人（不包括台灣）獲得美國的居留權。2005 年起，中國已經超過印度，成為美國海外移民的第二大來源國，第一大來源國是墨西哥。以 2010 年為例，該年度共有 73438 名中國人成功移民美國（不包括台灣），其中親屬關係的移民佔一半以上。（數據來源：美國國土安全部）

1968年，21歲的史瓦辛格從奧地利來到美國。1983年，他加入美國國籍，成為美國公民。2003年，56歲的他當選為加利福尼亞州的州長。

和史瓦辛格相比，奧巴馬一出生就是美國人，但他是黑人。他1961年出生的時候，美國的黑人還沒有真正的投票權。<sup>04</sup>他的父親，只是一個從肯尼亞來美國短暫學習的留學生，連移民也談不上。

奧巴馬和布殊也不一樣。和布殊相比，奧巴馬的成長和崛起，可以說是完全另類。這種另類，大部分美國人都認為，又是一個美國夢的生動註解。

布殊可謂是銜著“金鑰匙”出生的。他生於政治世家，其祖父做過美國國會的參議員，父親擔任過美國總統。布殊從耶魯大學畢業後，先從軍、後經商，經州長、再總統，走的是一條標準的精英道路。

而奧巴馬的父親來自非洲東部的一個貧窮小國：肯尼亞。老奧巴馬是一個牧羊人家庭的孩子。1960年，他歷盡艱苦、遠涉重洋，來到美國夏威夷留學，不久後和美國女性安·鄧納姆（Ann Dunham）戀愛結婚，次年生下了黑白混血的奧巴馬。

沒過多久，老奧巴馬就拋妻離子，回到了肯尼亞。鄧納姆也再婚並遷居到亞洲的印度尼西亞，小奧巴馬在印尼接受教育，一直到10歲才回到美國，此後長期寄居在外祖父家裡。

年輕的奧巴馬一直在迷茫中長大，他找不到自己的身份認同。他曾經在自傳中提到：作為一個美國人，他不了解美國文化；作為一名黑人，他又似乎不屬於那個群體。這個問題困擾了他很久。

他剛上大學時無所事事，找不到自己人生的方向，甚至藉助毒品麻醉自己。後來由於他母親和師長的影響，奧巴馬開始關心公共事務。1985年，他從哥倫比亞大學畢業，做出了一個與眾不同的決定：加入一個和教會相關的草根組織，為芝加哥南部的貧困社區工作。當年美國的年平均工資約為14500美元，奧巴馬作為常春藤名校的畢業生，卻接受了12000美元的年薪。

奧巴馬在那裡工作了3年。他看到了貧窮，體會到了無奈，學會了傾聽、斡旋，積累了豐富的草根經驗。這段經歷，成了他人生的轉折點。

在他競選總統期間，2008年5月，奧巴馬受邀在衛斯理大學（Wesleyan

University) 的畢業典禮上發表演講。他又回顧了這段經歷。他說，沒有別人為他提供的幫助，他走不到今天；但沒有他自己試圖去幫助別人、為社區提供服務的過程，他就更不可能找到人生的方向。他的結論是，個人的生活和公眾的生活其實是不可分割的，個人的救贖取決於集體的救贖。一個國家需要改變，就需要有更多的人站出來，承擔起更多的公共服務和公共責任。

他就是這麼做的。

1991年，奧巴馬從哈佛大學取得了法學博士學位。5年之後，他參加了伊利諾州參議員的競選；作為第13選區（芝加哥）的代表，他當選為州議會參議員。其後，奧巴馬在這個位置上連選連任。2000年，他參加了聯邦眾議員的競選，但以失敗告終。2002年，他決定競選聯邦參議員。這次選舉活動，創下了幾個美國之最，奧巴馬很快聲名鵲起，成了全美超具人氣的政治明星。

選戰在2002年7月打響。共和黨、民主黨的兩黨初選（Primary），共有16名候選人，其中有7名是百萬富翁，競爭非常激烈。這場初選共耗資4600萬美元，成為美國歷史上最昂貴的聯邦參議員初選。奧巴馬在民主黨的8名候選人當中以很大優勢勝出，成了民主黨的正式提名人。

之後，奧巴馬遇到了共和黨的候選人傑克·瑞安（Jack Ryan）。和布殊一樣，瑞安也是主流社會的精英代表。他也是哈佛大學畢業的博士，曾是一名成功的銀行家、投資人，成為百萬富翁之後，棄商從政，披荊斬棘，贏得了共和黨8名候選人當中的初選。

奧巴馬、瑞安兩人的民意調查最初不相上下。但瑞安離過婚，他的前妻潔麗·瑞安（Jeri Ryan），是位影視明星，曾擔綱《律政狂鯊》（*Shark*）的女主角。隨著選戰的步步深入，奧巴馬的支持者要求瑞安公佈自己全部的離婚文件，瑞安曾經一度拒絕，最後官司打到了法院，法院裁決：作為參選的政治人物，他不能享有和常人一樣的隱私權，文件必須公開。

文件一公開，輿論立刻一片譁然。他的前妻潔麗向法官反映，瑞安曾經在紐約、巴黎等地的色情俱樂部要求和她發生性行為，那裡面堆滿了皮鞭、籠子等怪誕的器具。這段話，被記錄在有關子女撫養爭議的文件當中。

瑞安的名聲隨即一落千丈，被迫自動退選。他事後抱怨說，這是美國歷史

上首宗因為子女撫養文件而退選的案例。

瑞安折戟之後，共和黨走馬換將，又推出了資深外交家艾倫·基斯（Alan Keyes）和奧巴馬對壘。和奧巴馬一樣，基斯是黑人。這場選舉又成為美國歷史上首場“黑”“黑”對決，引起了全國的關注。基斯也是哈佛大學畢業的博士，曾經擔任過雷根政府的助理國務卿、駐聯合國大使，還參加過幾屆總統的大選。除了這些背景和經歷，基斯本人也是善於製造新聞的人物，曾經和前任國務卿希拉蕊·柯林頓大打口水仗。

但倉促上陣，基斯最後以大比分的落差敗給了奧巴馬。

隨著這場高潮迭起的選舉，奧巴馬開始名聞全國。

也直到這個時候，他才進入了布殊的視野。在一次白宮活動上，布殊碰到了來自伊利諾州的眾議員簡·夏考斯基（Jan Schakowsky），夏考斯基剛剛成為奧巴馬的粉絲，正佩戴著鑲有“奧巴馬”名字的小徽章。布殊看了兩眼之後，還是把“奧巴馬”拼成了“奧沙馬”，接著問她：“奧沙馬”到底是誰？我不認識。

夏考斯基回答說：你很快就會認識他。

夏考斯基沒錯。此後不久，奧巴馬就完成了從芝加哥到華盛頓的跨越。2005年1月，他宣誓就任聯邦參議員。短短兩年之後，2007年2月，奧巴馬就宣佈參選總統。

2008年的總統大選，更是前所未有的。競爭主要在一個人（希拉蕊·柯林頓）、一個老人（約翰·麥肯，時年72歲，是美國歷史上年齡最大的候選人之一）和一個黑人之間展開。美國選民最後硬是一人一票，把“黑”人送進了“白”宮。

2009年，當選總統之後，第一夫人米歇爾曾經透露，奧巴馬最想做的，是一個稱職的好父親。可以想像，他在童年所經歷的家庭變故以及青春期的身份困惑，曾經給他的成長投下過多大的陰影。

## 大國新政：陽光是最好的防腐劑

我的這屆政府將致力於建設一個前所未有的開放政府。我們將共同努力，以確保取得公眾的信任，建立起透明、公眾參與和多方合作的制度。<sup>05</sup>

——奧巴馬，2009年1月21日

不同的人生軌跡，自然形成了不同的政治見解。競選期間，無論是對前總統布殊的內政措施，還是外交政策，奧巴馬都曾進行過大量的抨擊。

放下了布殊的信，奧巴馬走出了辦公室，他知道，是時候了——是時候開始真正的改變了。

幾個星期以來，圍繞他即將簽署的第一個命令和法案，奧巴馬的助手們展開了激烈的爭論。因為第一個命令和法案的象徵性意義，每一任總統都格外重視。多數幕僚認為，他的第一個命令應該是關閉位於古巴的關塔那摩監獄。雖然該監獄關押的是恐怖分子，但那裡最近發生的虐囚事件令國際社會噓聲一片。如果新總統的第一個命令是關閉這個監獄，奧巴馬可能會為美國迅速扭轉形象、直接加分。

奧巴馬也同意這是醜聞，有違美國的價值觀，必須立即糾正。但他還認為，僅僅關閉並不能解決根本的問題。他的根本任務，是要改變華盛頓的運行方式，營造一種新的行政文化，重建公眾對於政府機關的信任。這才是各種積弊背後的原因，是他需要面對的深遠挑戰。

在競選總統的漫漫征途中，他的口號始終是“改變，我們需要改變！”——這個改變，他一再詮釋，是政府運行方式的改變，是華盛頓的改變。他也一再向選民承諾，如果當選，要建立一個透明的、開放的政府。

他計劃通過即將簽署的第一個命令和文件，來彰顯他的決心。

中午 1:15，他來到了緊挨著白宮的艾森豪威爾行政樓，主持了內閣的宣誓儀式，並發表講話。

“很長時間以來，我們已經習慣了為華盛頓這個城市蒙上一層神秘的面

紗。但從今天起，我們將不再沿承舊例，本屆政府的基石將是法治和透明。”

“我的這屆政府將致力於建設一個前所未有的開放政府。”

“每一個聯邦政府的機構和部門必須知道，本屆政府將會毫無保留地支持信息公開，本屆政府不會站在設法截留、隱藏信息的一方。”

“為了引領一個開放政府的新時代，面對信息，政府機關的第一反應必須是公開。這意味著我們必須堅定地公開信息，而不是等待公眾來查詢。所有的政府機關都應該利用最新的技術來推進信息公開。這種公開，應該是及時的。”

一片掌聲中，奧巴馬結束了他的講話。

他隨即伏案，用他特有的左手姿勢簽發他任內的第一份總統令：13489 號總統令。該總統令直接推翻了布殊總統於 2001 年 9 月簽發的 13233 號總統令。那是“9.11”襲擊事件發生的當月，布殊總統以國家安全的名義，通過該命令限制了公眾查閱總統文件的權利。奧巴馬首先拿自己的權力開刀，宣佈放鬆對於總統文件的管制。



上任第一天，奧巴馬共簽署了 5 個文件，其中最重要的是《透明和開放的政府》。左一為副總統拜登。（圖片來源：Mark Wilson/Getty Images）

其中的意味，自然深長。

奧巴馬還簽署了他的首份總統備忘案（Presidential Memoranda）<sup>06</sup>：《透明和開放的政府》（*Transparency and Open Government*）。這個備忘案具體闡述了奧巴馬的執政理念，他強調建立一個開放透明、公民參與、多方合作的政府。奧巴馬還在備忘案中命令聯邦政府的首席技術官要會同行政管理預算局（OMB）在120天以內制訂出一個開放政府的具體行動方案，作為落實第一份總統備忘案的措施。

奧巴馬簽署的第二份總統備忘案是《信息自由法》。在這份備忘案中，奧巴馬開篇就引用了美國著名的大法官路易斯·布蘭代斯（Louis Brandeis）的名言：“陽光是最好的防腐劑。”<sup>07</sup>奧巴馬指出，美國在1966年通過的《信息自由法》（FOIA）是對開放政府這個理念最有力的承諾和表達。他強調，面對公共信息：

“當我們有所懷疑的時候，公開是第一選擇。我們不能因為公開可能會導致我們的官員陷於難堪的境地，或者會暴露我們的錯誤和失敗，或者因為莫名的擔心和害怕，而把信息打上‘保密’的標籤。”

一個星期之後，1月28日，奧巴馬在白宮就經濟形勢發表了講話，又重申了自己的信念。他說道：

“我深信布蘭代斯大法官的這句話：‘陽光是最好的防腐劑。’我知道，重塑政府的透明不僅能保證我們實現目標，也是政府重新贏得大眾信任的最佳方法”。

奧巴馬第一天簽署的總統令和備忘案，立刻就在聯邦政府的各個部門颳起了一陣“透明、開放和紀律”的旋風。

但令人意外的是，在信息技術領域，這份備忘案也引發了一股新的浪潮。

這股浪潮，不僅衝擊到美國聯邦政府的各個部門，甚至波及全世界很多個國家。

《透明和開放的政府》總統備忘案  
白宮新聞辦公室

2009年1月21日 立即發佈

---

發：各行政部門和機構負責人

主題：透明和開放的政府

我的這屆政府將致力於建設一個前所未有的開放政府。我們將共同努力，以確保贏得公眾的信任，建立起透明、公眾參與和多方合作的制度。開放有助於加強民主，提高政府的工作效率，幫助我們更好地履行職能。

政府應該是透明的。公開透明有助於建立問責制，能使公眾了解政府的所作所為。聯邦政府掌握和維護的信息是整個國家的財富。本屆政府將根據法律和政策，採取適當的措施，以便於公眾查詢、獲取的方式發佈信息，各部門還要利用現代信息技術，將日常工作和決策的相關信息上網公示，以方便公眾獲取。各行政部門和機構還應徵求公眾的反饋，以確定哪些信息對公眾最有價值。

政府應該是參與性的。公眾的參與能提高政府的工作成效，改善政府決策的質量。知識無處不在，政府官員能夠從公眾參與中獲得分散在社會各個角落的知識，並從中受益。各行政部門和機構要為全體美國人民提供更多的機會來參與政府的決策，政府將從集體的智慧和信息中受益。各部門要就如何增加和改善公眾參與政府決策這個問題，廣泛徵求公眾的建議。

政府應該是多方協作的。多方協作讓美國人民積極地參與政府工作。各行政部門和機構應利用新的工具、方法和系統，在各部門之間、各級政府之間全面協作。此外，還要與非營利組織、企業和個人進行協作。各行政部門和機構要廣泛徵求公眾的反饋，以評估協作的效果，確定新的協作機會。

我現在命令：聯邦政府的首席技術官會同美國行政管理預算局的局長以及總務管理局的局長，協調相關行政部門和機構，在120天以內形成一個《開放政府的命令》，該命令將對如何落實這個備忘案提出明確具體的意見，將由行政管理預算局的局長頒佈。聯邦政府中的獨立機構也要執行《開放政府的命令》。

本備忘案不創設任何實質或程序上的、在法律或衡平法下任何對美國及其政府部門、機構、其他實體以及其官員、職員、代理人或其他人予以執行的權利或利益。

本備忘案要在《聯邦政府公報》上公佈。

巴拉克·奧巴馬

## 註釋

- 01 英語原文為：“ You can take your diploma, walk off this stage, and chase only after the big house and the nice suits and the other things that our money culture says you should buy. You can choose to narrow your concerns and live life in a way that tries to keep your story separate from America’s. But I hope you don’t. Not because you have an obligation to those who are less fortunate, although I believe you do have that obligation. Not because you have a debt to all those who helped you get to where you are today, although I do believe you have that debt to pay. It’s because you have an obligation to yourself. Because our individual salvation depends on collective salvation. Because thinking only about yourself, fulfilling your immediate wants and needs, betrays a poverty of ambition. Because it’s only when you hitch your wagon to something larger than yourself that you realize your true potential and discover the role that you’ll play in writing the next great chapter in the American story. ” —Obama’s commencement speech at Wesleyan University, May 27, 2008
- 02 關於美國總統“屆”、“任”、“位”三種表達方法的區別：根據美國憲法，總統任期滿4年為一屆，現任總統如果在任上遇刺或病逝，副總統接任，則兩人同為一屆；但一人如果連續擔任兩屆總統，仍為一任；“位”是指擔任過總統的實際人數。奧巴馬為美國歷史上第56屆、第44任、第43位總統。
- 03 英語原文為：“ My fellow Americans, this is an amazing moment for me. To think that a once scrawny boy from Austria could grow up to become Governor of California and stand in Madison Square Garden to speak on behalf of the President of the United States that is an immigrant’s dream. It is the American dream. ” —Remarks by California Gov. Schwarzenegger to the National Republican Convention, August 31, 2004
- 04 林肯總統在1863年解放黑奴之後，黑人在美國還是倍受歧視，選舉權沒有保障。直到1965年，在民權運動的推動下，美國最終通過了《投票權法》( *The Voting Rights Act* )，才真正落實和保障了黑人的投票權。
- 05 英語原文為：“ My Administration is committed to creating an unprecedented level of openness in Government. We will work together to ensure the public trust and establish a system of transparency, public participation, and collaboration. ” —Transparency and Open Government, Presidential Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies, retrieved on [http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/TransparencyandOpenGovernment/](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment/)
- 06 在美國，總統備忘案是用來表明總統的決心和觀點，以及記錄歷史事實的，其法律效力相當於總統令。
- 07 英語原文為：“ Publicity is justly commended as a remedy for social and industrial diseases. Sunlight is said to be the best of disinfectants; electric light the most efficient policeman. ” —Justice Louis Brandeis, 1913

上  
篇

# 帝國風雲

得數據者得天下——美國的成功經驗

我們信靠上帝。除了上帝，任何人都必須用數據來說話。<sup>\*</sup>

——愛德華·戴明（1900—1993），美國管理學家、統計學家

資本主義社會，是一種現代化的社會，它能夠將整個的社會以數目字管理。<sup>\*\*</sup>

——黃仁宇（1918—2000），美籍華裔歷史學家

\* 英語原文為：“In God we trust; everyone else must bring data.” —Edwards Deming

\*\* 《我對“資本主義”的認識》，黃仁宇，1986年。

## 第一章

# 歷史爭戰《信息自由法》

信息之於民主，就如貨幣之於經濟。<sup>01</sup>

——湯瑪斯·傑佛遜（1743—1826），第3任美國總統

（向公眾）隱瞞政府實情的力量就是摧毀這個政府的力量。這種力量不能輕易授予，也不能輕率使用。<sup>02</sup>

——美國國會《信息自由委員會的報告》，1976年

在美國 200 多年的歷史河流中，作為總統，奧巴馬開放政府的雄心，其實並不多見。

但早在開國之初，美國的建國者就對信息的作用展開了思考和辯論。《獨立宣言》的起草人、美國第3任總統湯瑪斯·傑佛遜（Thomas Jefferson）說：

“信息之於民主，就如貨幣之於經濟。”

言下之意，如果信息停止了流動，就像貨幣停止了流通的經濟一樣，民主的制度將會名存實亡。

美國早期的信息公開主要集中在立法機關：國會。從 1841 年起，美國國會的立法辯論、投票過程就向新聞界開放。

由於三權分立的體制，政府獲得了相對獨立的行政權。1789 年，美國國會制定了《管家法》(Housekeeping Act)，規定了行政機關必須在統一的出版物上公開政務信息，但對於公開的內容，行政長官有自由裁定權。

沒想到，這份立國之初通過的法案，後來“管”了 150 多年。

進入 20 世紀以後，美國開始步入大政府時代：政府規模不斷膨脹，開支越來越大，公文數量急劇增加。為應對這種局面，國會於 1935 年、1946 年先後通過了《聯邦登記法》(Federal Register Act) 和《行政程序法》(Administrative Procedure Act)，創建了專門公佈聯邦政府信息的《聯邦登記日報》(Federal Register)，規定公眾可以向政府提出信息公開的要求，但如果危及公共利益，政府有權拒絕。

一句話，美國行政部門的信息公開，100 多年來，主要還是政府部門自己說了算。

直到 20 世紀 50 年代，世界形勢風起雲湧，一場波瀾壯闊的信息公開運動才在美國真正拉開了序幕。但這場運動的中流砥柱，卻不是美國總統。

相反，這個時期的幾任總統，在其中扮演的角色，都並不光彩。

#### 第四股力量：知情權的起點

一個自由的新聞行業是居於政府和人民之間的偉大解釋者。你，如果同意給它加上桎梏，無異於給自己戴上腳鐐。<sup>03</sup>

——喬治·薩瑟蘭 (1862—1942)  
美國最高法院大法官，1936 年

這場運動的源頭來自於美國社會的“第四股力量”(Fourth Estate)。

在美國，第四股力量指的是除了立法、執法和司法三權之外的“新聞和報紙”。

談到新聞和報紙在美國的作用，又不得不提到傑佛遜，他說過：

“如果由我來決定，我們是要一個有政府、沒報紙的社會，還是一個有報紙、沒政府的社會，我將毫不猶豫地選擇後者。”

由於在立國時就確定了言論自由的原則，美國的記者和編輯一直都是推動社會發展進步最重要的一股力量。

1944年6月，英美盟軍在諾曼第登陸，德國開始全面潰敗。這標誌著第二次世界大戰即將結束。指日可待的勝利，令美國的新聞界興奮不已，因為，這意味著解除戰爭時期的新聞管制，重新開啟一個新聞自由的年代。

在這個歷史的轉折點，美國的記者、編輯和律師一起拉開了信息自由運動的序幕。他們中的不少人，也因此青史留名。

1945年1月，美聯社的執行主編庫珀(Kent Cooper)率先在美國提出了“知情權”的概念(Right to Know)。他在《紐約時報》發表文章說：“知情權是指人民有權知道政府的運作情況和信息。如果不尊重公民的知情權，在任何一个國家，甚至全世界，都將無政治自由可言。”<sup>04</sup>

美國新聞界不僅對國內的新聞自由和信息開放充滿了憧憬，甚至雄心勃勃、躍躍欲試要將新聞自由推向全世界。他們相信，缺乏新聞自由，正是一些專制國家能夠發動戰爭的原因。他們預見到，二戰期間高漲的國家主義可能會成為戰後世界範圍內影響信息自由流通的最大障礙。為了克服這個障礙，1948年，美國報紙編輯協會(ASNE)成立了“世界信息自由委員會”(以下簡稱“世委會”)的分支機構，<sup>05</sup>著名的編輯沃爾特斯(Basil L. Walters)擔任了該委員會的首任主席。

但誰也沒有想到，第四股力量的良好願望，最後竟然兩頭落空。

世委會成立之後，在聯合國進行了大量的動員和游說工作。在他們的努力下，1948年，有55個國家達成了世界新聞信息自由流動的初步協議，但由於前蘇聯的反對和攪局，這個方案最後在聯合國大會上流產。

不僅在國際戰線受挫，而且在美國國內也陰霾重重。二戰結束後，美國確

實撤銷了戰時新聞審查辦公室。但沒過多久，東西方的冷戰開始興起，杜魯門總統宣佈全力對抗“赤色革命”，為了“國家安全”，他曾經多次直接下達命令，封存公務記錄、抵制信息公開。

作為世委會的掌舵人，沃爾特斯很快認識到：國內的新聞管制並沒有真正解除，公眾的知情權依然沒有保障，和戰爭時期相比，甚至有過之而無不及。

門前雪都掃不乾淨，談何世界？

1950年，東西方的冷戰格局已經清晰地形成，兩個陣營的對峙，如山雨欲來、一觸即發。沃爾特斯審時度勢，最終決定把視線收回到美國，他宣佈將“世界信息自由委員會”中的“世界”兩字去掉，以務實的態度，把工作重點鎖定在美國本土。

沃爾特斯把這個轉變稱為“再次覺醒”。他重新定義了信息自由委員會的目標和使命：

“我們的工作就是要讓人民充分意識到以下事實：政府所有的公共記錄都屬於人民，公務員僅僅是人民的服務人員，而報紙，好比人民的眼睛，幫助人民把公共記錄和政府官員置於陽光之下。”<sup>06</sup>

沃爾特斯後來還當選為美國報紙編輯協會的主席。他在信息自由委員會的兩位繼任者，帕勃（James S. Pope）和韋金斯（J. Russell Wiggins），都為信息自由運動做出了傑出的貢獻，也先後擔任了美國報紙編輯協會的主席。韋金斯曾經對美國報紙編輯協會的使命有過一個更直接的描述和定位，他寫道：“我們的協會必須挺身捍衛知情權，和限制信息自由的做法鬥爭。”

1951年，杜魯門總統簽發第10290號行政命令，在美國歷史上第一次把軍事機構的保密制度引入了普通的行政部門，他授權聯邦政府的部門首腦可以對公共文件進行分級保密管理。只要定為保密的文件，公眾一律無權查看，一時間，“保密”之風在政府各個部門蔓延。

這個時候，帕勃正擔任信息自由委員會的主席。針對杜魯門的做法，他認為必須從法理上釐清問題，找出信息自由的依據，遂委託報紙編輯協會的律師哈羅德·克勞斯（Harold Cross）對美國各級政府的信息使用管理情況進行調研。

克勞斯是美國著名的律師，也是哥倫比亞大學的新聞學教授。1953年，他

在兩年調研的基礎上，出版了《人民的知情權》( *The People's Right to Know* ) 一書。

開篇明義，克勞斯就提出：

“公共事務，就是大家的事。人民有權利知道這些事。如果沒有知情權，即使在一個民主制度下，人民所能做的也不過僅僅就是投票改選他們的國王罷了。”<sup>07</sup>

克勞斯認為：只有擁有信息自由，人民才能真正擁有對公共事務的發言權。但美國的“知情權”，並沒有明確的法律保障：所有行政部門的檔案和記錄，實際上都處於“準機密”的狀態。因為是否屬於“機密”，完全取決於當權領導一時的態度。

克勞斯總結說：既然是合法的權力，就不能寄望於當權者是否開明或寬容，也不能繫於領導人的道德和品質，而必須受到法律的切實保障。他還為如何落實知情權指明了方向：要清除一大一小兩個法律障礙，大的是 1946 年的《行政程序法》，小的是 1789 年的《管家法》，這兩部法律都用模糊的語言規定了政府機關對其文件是否公開具有決定權。

1953 年出版的這一本《人民的知情權》，為美國整個信息自由運動指明了方向、奠定了框架，被後世譽為信息自由運動的“聖經”。後來美國出台的《信息自由法》，基本主張也都來源於此。

### 國會議員：孤獨的戰爭

那美好的仗我已經打過，當跑的路我已經跑盡，所信的道我已經守住。從此以後，有公義的冠冕為我存留。<sup>08</sup>

——保羅，《聖經·提摩太后書》

也正是 1953 年，另一個更重要的人，約翰·摩斯 ( John E. Moss )，走進

了美國首都華盛頓。

摩斯曾經是一個窮苦小子，名不見經傳，但卻被後世稱為《信息自由法》之父。

1915年，摩斯出生於一個礦工家庭。母親早逝，父親棄家出走，12歲的他與弟弟相依為命。為了謀生，他賣過輪胎，做過股票交易員，開過運送屍體的靈車，因為籌不齊學費，社區大學都沒有讀完。但這樣一個人，最後居然選擇了從政，他加入了民主黨，在1949年當選為加州立法會議員。

1953年，摩斯在加州立法會的表現獲得了選民的廣泛認可，又當選為美國國會的眾議員。

這一年，在二戰中立下了赫赫軍功的艾森豪威爾（Dwight Eisenhower）完成了他從將軍到總統的轉變，也開始了他的白宮生涯。

艾森豪威爾是共和黨員，但他延續了民主黨總統杜魯門的冷戰思維。為了抵制“赤色”思潮，這兩位總統先後在聯邦政府解雇了2800多名有“共產主義傾向”的工作人員。作為國會議員，摩斯為此大鳴不平，他要求調閱這2800人的名冊和相關檔案。

這時候的聯邦政府，已經是水潑不進，立即以“國家安全”的理由拒絕了摩斯的要求。摩斯認為這既不公平，也不合理。他開始在國會倡導信息公開。1955年，在他的推動下，眾議院的政府運行委員會成立了政府信息分委會，摩斯擔任了該分委會的主席。不久後，他就提出了《信息自由法》的草案。

一朝一野，摩斯和以美國報紙編輯協會為代表的新聞界兩相呼應，形成了一股力量。

但這股力量還是屢屢碰壁。



約翰·摩斯（1915—1997）

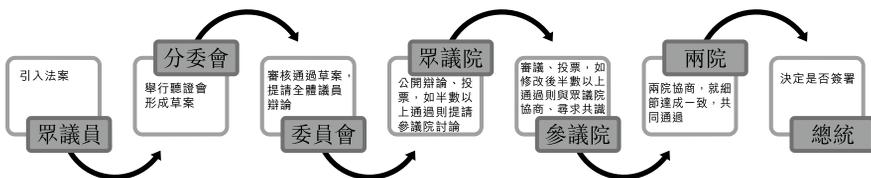
《信息自由法》之父，擔任美國國會議員25年，六朝元老、連選連任。除《信息自由法》之外，他還是美國《消費者安全法》等多部法律的制訂者和推動者。（圖片來源：First Amendment Center）

按照克勞斯確定的方向，摩斯開始著手清除大小兩個法律障礙。從 1955 年到 1959 年，政府信息分委會共舉行了 173 場聽證會，撰寫了 17 卷書面記錄和 14 卷調查報告。在該分委會的推動下，1958 年，國會對 1789 年的《管家法》進行了重新解釋，明確規定禁止利用《管家法》來剝奪公眾查閱政府文獻的權利，清除了克勞斯指出的“小障礙”。但因為共和黨當政，國會裡面沒有一名共和黨議員願意聯署摩斯的提案，《信息自由法》的草案長期在委員會擱淺，根本進入不了投票辯論的議程。

艾森豪威爾連任兩屆總統。等到 1961 年，甘迺迪上台，民主黨也扭轉了乾坤，成了國會的多數黨。甘迺迪以開明著稱，摩斯對此滿抱希望。但這位美國歷史上最受歡迎的總統，仍然不喜歡信息公開，他明確表示，大家應當自律，服從國家安全的大局。

但摩斯卻固執己見，仍然在國會高調鼓吹“信息自由”。一般而言，國會議員不會和本黨的總統以及本黨的議會主席唱反調，但摩斯卻針鋒相對，緊緊抓住《信息自由法》的提案不放。可以想像他當時在國會受到的孤立，後人甚

美國國會的立法步驟



說明：這是眾議院的立法步驟，參議院的步驟類似。

美國的國會由參議院、眾議院組成。每個議院都按功能劃分為多個委員會，委員會再下設分委會。美國國會共有 200 多個委員會和分委會。每一個議員都屬於一個或多個委員會或分委會。無論哪個議員提出的提案，都要在兩院投票，半數以上通過之後，才能提交總統簽署；總統簽署之後，提案才正式成為法律。總統如果拒絕簽署，提案將返回國會，重新修改、投票，或通過，或擱置流產。

至評論說，這也是摩斯從政幾十年最後終老於國會議員位置之上的根本原因。

1963年，甘迺迪遇刺，副總統詹森繼位。詹森也是民主黨員，這位新人一時擦亮過摩斯的希望火花。但他很快又失望了。和甘迺迪相比，詹森更煩記者對政府部門指手畫腳、說三道四。他甚至直接傳話給國會，即使他們通過了這個法案，他也會行使總統的擱置否決權（Pocket Veto）。多年以後，他的新聞秘書莫耶斯（Bill Moyers）回憶說，詹森聽到這個法案的第一反應是：摩斯想幹甚麼？他想搞砸我這屆政府嗎？

摩斯的提案似乎走入了歷史的死角。

但歷史的轉變，常常因為一些偶然的事件而觸發、完成。

真正的破冰之人，居然是一名來自共和黨的新議員：拉姆斯菲爾德（Donald Rumsfeld）。

和出身貧窮、大學都沒有畢業的摩斯不同，年青的拉姆斯菲爾德出身富裕，畢業於普林斯頓大學。他信奉自由經濟學，反對政府管制，因此熱情支持《信息自由法》的提案。他在1962年當選國會議員之後，批評詹森政府“不斷滑向新聞管制、打壓人民應該擁有的信息自由”，成為高調支持《信息自由法》的第一位共和黨議員。他率先倒戈之後，越來越多的共和黨議員聯署了摩斯的《信息自由法》提案。當然，這背後更深刻的原因在於：這時候的共和黨失去了政權，需要重新打開局面。

多年後，拉姆斯菲爾德成了一位赫赫有名的人物，他擔任了兩屆政府的國防部長，並和《信息自由法》再度結緣。

1964年，摩斯終於在國會取得了足夠的支持，十年磨劍，他的提案終於走出了委員會，進入了辯論階段。

但以總統為首的聯邦政府還是強烈反對這個法案。1965年，聯邦政府只有27個部門，但無一例外，全部在聽證會上大聲說“不”！預算分析局（Bureau of the Budget Analysis）甚至評論說：“如果這個法案得以通過，吃飽了沒事幹的人，為了滿足好奇心，都來查詢政府的信息，這將產生不堪設想的嚴重後果。”白宮新聞秘書莫耶斯在法案的封面留下了這樣的字跡：“對！我們必須繼續反對這個法案。”

## 白宮當家人：一個妥協者和機動者

所有的政府，都是建立在妥協和交換的基礎之上。事實上，人類所有的收益和快樂、所有的美德、所有明智的行為無不如此。<sup>09</sup>

——埃德蒙·伯克（1729—1797），英國政治學家

但事情的發展，急轉而下。莫耶斯反倒成了第一個轉變態度的白宮官員。

1965年10月，距離摩斯首次著手《信息自由法》的調查工作已經整整12年，參議院終於高票通過了《信息自由法》。次年6月，眾議院也以全票通過。這個勝利，將新聞界的士氣和大眾輿論推向了一個高潮。

6月22日，提案送到了白宮。

按照美國憲法，詹森總統必須在10個工作日內表明態度：或簽署，或否決。否決的提案將退回國會，再次投票，如果參眾兩院再次投票的支持率都高於三分之二，那總統的否決將失效，提案無需他的簽署，將自動成為法律。

“春江水暖鴨先知”。作為白宮的新聞秘書，莫耶斯每天都要面對新聞界，面對強大的輿論壓力，他的態度轉變得最快。他知道詹森即便行使否決權，也可能無力回天，於是他建議詹森簽字接受這個既成事實。

等到第8天，仍然毫無動靜。7月2日，美國報紙編輯協會給白宮發出電報催促說：“截止日期將近。特此提醒：不能因為懈怠，讓這項在國會大受歡迎的提案胎死腹中。”

莫耶斯回信說：“懈怠不是我們的習慣，謝謝提醒。”

這時候的詹森，正在海水和火焰中一籌莫展。他拖到了法定10天期限的最後一天，7月4日，感覺確實無力回天，才在家中黯然簽署了這份文件。

詹森總統熱衷交際，喜歡記日記，事無巨細，每天都按時記下。他一貫的做派是在簽署法案時舉行隆重的儀式，邀請記者拍照、電視採訪，將簽字筆送人留念，並在日記中寫得濃墨重彩。但對《信息自由法》，他沒有舉行任何儀式，甚至沒有在日記中留下一個字的評論。

陰差陽錯，7月4日，正是美國獨立日，這使得後世在慶祝美國的生日的同時，也可以紀念信息自由的勝利。

莫耶斯後來辭去了白宮新聞秘書的職務，成了一名新聞工作者。他“下海”以後，也成了《信息自由法》的公開擁護者。2002年，他接受國家公共電台（NPR）的採訪，又回憶了這段歷史，他談到了詹森對這個法案的厭惡和無奈。莫耶斯承認，當時的聯邦政府確實以國家安全的名義，掩蓋了太多的秘密。他作出結論說，秘密越多，腐敗越多。<sup>10</sup>

當然，詹森總統其實也心知肚明，知道《信息自由法》是歷史的進步。在生米煮成熟飯之後，他很快“調整”了自己的步伐，“跟”上了歷史的潮流，並開始給自己臉上“貼金”。他發表聲明說：

“這部法律根植於美國一條至關重要的原則，那就是只有當人民能夠在國家安全允許的範圍內獲得一切信息的時候，民主制度才能達到最佳的運行狀態，我為美國是一個開放的社會感到深深的驕傲。”<sup>11</sup>

伴隨著如此華麗的辭藻，1967年，《信息自由法》開始生效。美國成為繼瑞典、芬蘭之後，世界上第三個實施《信息自由法》的國家。

但故事卻遠遠沒有結束，歷史還有逆流。

《信息自由法》實施之後，聯邦政府採取了消極應對的策略：一是拖，對於查閱公共記錄的要求，常常拖延不予答覆；二是貴，收取明顯偏高的信息查詢和複印費用，複印文件每頁1美元，查詢費用每小時7美元；三是擋，利用“國家安全”的豁免條款作為擋箭牌，由於該法規定的保密事項過於寬泛，中央情報局幾乎拒絕了所有的信息查詢及公開的申請。

因為這種種障礙，《信息自由法》幾乎就成了一張“空頭支票”。

1972年起，摩斯又重新啟動了該法案的調查工作。在他的推動下，美國國會提出了《信息自由法修正案》，對信息公開的範圍、時限和查詢的費用作出了更細緻、更透明的規定；此外，該提案還建議，如果政府以保密的要求拒絕查詢，公民可以提起司法訴訟，法院擁有是否公開的最終裁判權。

這個修改，直接擊中了聯邦政府的“七寸”。這時候白宮的當家人，是福特總統（Gerald Ford）。

理解美國信息公開的兩個重要概念：公開和發佈

要理解美國的信息公開，首先要理解兩個基本的概念：一是公開（Disclosure），公開是指政府對於公民或社會組織查詢信息的特定要求，給予一對一的回應，將信息公開給查詢方，查詢方收到信息之後，有自由使用、進一步公開的權利；二是發佈（Distribution），發佈是指將信息或者文件登載在政府出版物或政府網站上，廣而告之。

例如，2009年11月，奧巴馬第一次訪問中國，一共帶了多少隨從、開支了多少錢。這些信息，並不屬於發佈的範圍，但如果有人查詢，就屬於公開的範圍。

也可以說，公開，是政府和某一社會特定主體的關係，是點對點的；而發佈，是政府和社會的關係，是點對面的。

1966年，當《信息自由法》在國會投票表決時，福特擔任國會議員，他投下了贊成票。但時過境遷、位轉人移，這時候的福特，作為總統，聽到這個消息，心急火燎，立刻給國會發函，明確表示反對該修正案。更具諷刺意味的是，在60年代曾為《信息自由法》的通過有“破冰”之功的拉姆斯菲爾德，這時候正擔任炙手可熱的白宮辦公廳主任一職，他也力主福特否決《信息自由法修正案》。

和詹森總統如出一轍，在參眾兩院已經高票通過的情況下，福特總統猶豫難決，也在第10天才做出決定。

不同的是，福特走得更遠，最後孤注一擲，行使了總統否決權。

但有驚無險，參眾兩院又以三分之二的多數推翻了福特的否決。無需福特的簽署，《信息自由法修正案》自動成為法律。

歷史這才真正翻開了新的一頁。

1975年，《信息自由法修正案》生效。此後，援引該法向聯邦政府部門申請信息公開的人數大幅增加。當年就收到2萬多起申請。這個數字不斷上升，2010年前後，僅聯邦政府每年就會收到50多萬宗信息公開的申請，《信息自由法》已經成為美國社會不可或缺的一項基本法案。

從此，美國的信息自由獲得了前所未有的加速度。

政府的文件，是靜態的決策記錄；而會議，才是動態的決策過程。1976年，美國國會又通過了《陽光政府法》（*Government in the Sunshine Act*），規定除了10種涉及國家安全和公民隱私的會議之外，合議制機關的會議應該公開。<sup>12</sup>此後，美國公民獲得了旁聽政府