



公共部门信息 再利用制度研究

—— 冉从敬 著 ——



科学出版社

公共部门信息 再利用制度研究

冉从敬 著

国家社会科学基金资助出版

科学出版社

内 容 简 介

本书在界定公共部门信息再利用的内在含义和基本外延的基础上,以公共部门信息的法律属性、经济属性和社会属性作为论证的理论基础和逻辑起点,调查中国公共部门信息再利用的实践现状和认知情况,分析公共部门信息再利用制度的各国模式,探讨公共部门信息再利用中的产权管理制度、市场管理制度和运营管理制度,提出在中国进行相关制度建构的有关建议。

本书主要介绍公共部门信息进行再利用的相关知识,涉及信息资源建设、共享、传播、增值开发等众多领域,适合图书情报学专业的本科生和研究生阅读,也适合公共部门信息管理人员参考。

图书在版编目(CIP)数据

公共部门信息再利用制度研究/冉从敬著. —北京:科学出版社,2014
ISBN 978-7-03-042523-2

I. ①公… II. ①冉… III. ①国家行政机关—信息管理—研究
IV. ①D035.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 268639 号

责任编辑:徐 倩 / 责任校对:钟 洋
责任印制:李 利 / 封面设计:无极书装

科学出版社 出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

文林印务有限公司 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2015 年 3 月第 一 版 开本:720×1000 1/16

2015 年 3 月第一次印刷 印张:18 3/4

字数:378 000

定价:86.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

前 言

纵观世界各主要国家和地区的公共部门信息资源开发模式，大致可以分为四类：①传统模式阶段：公共部门无偿提供基本信息，但不再利用，如改革开放前的中国。②垄断模式阶段：公共部门通常情况下垄断提供和垄断开发其持有的信息，如今天某些公共机构利用垄断信息牟取团体利益。③公私竞争模式阶段：公共部门通过进行增值开发或者授权私营部门开发，公共部门和私营部门在提供增值信息产品方面有着明显的市场竞争和利益冲突，如欧盟多数成员国。④公私分明阶段：公共部门提供公共部门信息资源，由企业增值开发，如美国。总的趋势是政府逐渐将履行“公共任务”之外的信息加工和赢利的机会让给企业。目前我国基本上处于垄断模式和公私竞争模式混合的阶段，与欧盟的公私竞争模式和美国的公私分明模式比较起来，其公共部门信息资源的再利用力度较弱，其经济效益和社会效益远远没有发挥出来。因此，研究公共部门信息再利用制度的合理性、途径、模式、制度体系、法律环境等有重要的理论价值和实践意义。

虽然国际上对公共部门信息再利用非常关注，但我国相关的理论和实践研究均比较薄弱。目前我国对公共部门信息的关注还集中在政府信息公开方面，而政府信息公开是政府信息再利用的基础，和政府信息的商业性再利用还有一段距离，和整个公共部门信息的再利用差距就更大。公共部门信息再利用机制涉及许可、市场、产权、财务、评估、价格、竞争、法律保障等。本书通过对公共部门信息再利用的相关问题进行梳理、总结和归纳，探索公共部门信息再利用中的系列问题。例如，信息公开与信息再利用的关系，公共部门投资的社会共享和自我增值的关系，公共部门信息的共享利用和产权保护的关系，公共部门信息资源的公共利用和个人数据保护的关系，公共部门信息资源价值测度和成本核算的关系等一系列问题；解决公共部门信息再利用的相关概念界定、社会基础、经济基础和法律基础等问题，并在此基础上构建系统的公共部门信息再利用的理论体系。

我国公共部门的信息量很大，对其增值开发有利于提高社会信息资源的信息化水平，实现信息价值的内在增值，从而提高国民经济的生产总值；有利于增加信息在资源使用中的比重，降低对高污染、高成本能源的依赖度；有利于丰富信息产品，减少社会信息的不对称，促进社会和谐发展；有利于用户根据个人需要定制个性化的信息产品；有利于图书馆等公益性机构获得更多资源，以延伸公益性服务；有利于增加就业，吸收大量劳动力，减少社会就业压力。这些社会价值

的实现依赖于系统的制度建构。公共部门信息再利用涉及面非常广泛：既包括实体法律问题，如公共部门范围的确定、公共部门的哪些信息可以被增值开发，又包括法律程序问题，如如何申请增值开发公共部门信息、公共机构如何响应申请、申请人员不服如何申诉；既包括经济市场问题，如再利用的公平市场环境构建，又包括管理政策问题，如政策协调等。同时，随着市场经济的深化，资源配置的效率日渐受到重视，私营企业进入公共部门信息开发领域加速了开发主体多元化及知识产权复杂化。本书关注公共部门信息再利用制度的系统建构和实践效果，并以公共利益的保障和维护为主导，探索新环境下公共部门信息的增值、社会财富的增加、信息产品的丰富、公益服务的完善、个人权利的保障之间的关系在再利用制度中的实现，挖掘其中的社会价值。

公共部门信息的再利用相对于公共部门信息的利用而言，更注重对信息资源潜在经济价值的实现。公共部门信息的再利用可以带动信息内容产业发展，刺激国民经济快速增长。以地理信息为例，地理信息通常用于采矿、林业、农业、渔业、能源、航海、交通运输、灾难管理、环境评估、旅游等行业，由其开发出的信息产品对国民经济的贡献不可估量。公共部门信息可以帮助企业节约资金、创造财富。一旦对这些信息资源实施增值开发，将对社会经济发展产生不可估量的作用，激活整个信息产业链。

我国对信息产业高度重视，提供了实现公共部门信息再利用经济价值的政策基础。2004年，中共中央办公厅发布的《关于加强信息资源开发利用工作的若干意见》强调要规范政务信息资源社会化增值开发利用、合理规划政务信息采集等工作。2006年5月，中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发的《2006—2020年国家信息化发展战略》中将“加强信息资源的开发利用”作为我国信息化发展的九大战略重点之一。2009年4月国务院发布的《电子信息产业调整和振兴规划》提出我国要在三年内完成“综合利用公共信息资源，进一步开发适应我国经济社会发展需求的信息服务业务”的重要任务。2009年7月22日，国务院常务会议通过了《文化产业振兴规划》，涉及文化创意、影视制作、出版发行、印刷复制、广告、演艺娱乐、文化会展、数字内容和动漫制作等诸多部门，和信息资源的开发有重要关联。本书将公共部门信息再利用纳入国家产业振兴规划、国家信息产业发展的宏观框架，分析其经济特性、增值途径、经济效益、产业规划、竞争秩序等问题，激发其经济价值。

欧美政府信息再利用制度的实现极大提升了欧美政府信息的价值，从而促进了整个信息产业的发展，增加了国家的收入。而中国现在仍然处于推进政府信息公开阶段，尚未将制度的重点转移到政府信息的再利用方面，这使中国存在政府信息闲置和政府垄断开发并存的局面。因此，有关再利用制度的建构应该引起充

分重视。欧美的再利用制度中的费用制度、竞争制度值得我国研究和借鉴。

本书聚焦于阐述再利用的制度建设的合理性和必要性，分析再利用制度的实施主体、实施行为和实施对象，研究再利用过程中的产权管理问题、市场管理问题和运营管理问题。

本书的完成，首先要感谢陈传夫教授。从1997年到武汉大学攻读本科算起，笔者做教授的弟子已经18年了；从2001年成为教授的硕士研究生算起，也已经14年了。师恩深厚！在教授的建议、鼓励和肯定下，笔者选择“公共部门信息再利用制度研究”作为博士学位论文题目，在教授的精心指导下完成了论文并顺利通过答辩，这也是本书的重要部分。教授的学术思想和学术品格对笔者的影响一直延续至今。

本书的完成，要感谢伊利诺伊大学给予笔者帮助和指导的诸位教授。2009年12月，笔者带着年幼的女儿来到美国伊利诺伊大学香槟分校做访问学者，到2011年6月回国。在美丽而静谧的香槟校园，笔者得以近距离观察美国，了解更多的国外进展，这对本书对欧美的制度描述很有帮助。笔者的指导老师是Dan Schiller教授和John Unsworth教授。他们给予笔者研究上很大的帮助，部分建议也被融入本书中。Dan Schiller教授是国际新闻领域和信息领域的知名教授，著作被译成多国文字；John Unsworth教授是国际数字人文研究的领军人物。从他们身上，笔者看到了学术批判的精神和学术建构的勇气。

要感谢的人还有很多，但本书内容太过单薄，无法承载笔者所有的感谢。在此再次向帮助过笔者的人表示衷心的感谢！

公共部门信息的再利用是一个新课题，涉及的内容广泛，问题众多，要做到全面系统也非一己之力所能完成。本书的论述可能挂一漏万，书中有不足之处，恳请读者批评指正。

冉从敬

目 录

第 1 章 绪言	1
1.1 国外研究成果	3
1.2 国内研究进展	5
1.3 制度潜力和价值目标	9
第 2 章 公共部门信息再利用制度的研究范畴	17
2.1 公共部门信息“再利用”的内涵	17
2.2 公共部门信息再利用的主体	26
2.3 公共部门信息再利用的客体	39
第 3 章 公共部门信息再利用制度的现状调查	51
3.1 中国公共部门信息的存量调查	51
3.2 中国公共部门信息再利用的业务调查	56
3.3 中国公共部门信息再利用的制度调查	59
3.4 公共部门信息再利用的认知调查一：对公共部门的调查	61
3.5 公共部门信息再利用的认知调查二：对再利用者（企业）的调查	70
3.6 公共部门信息再利用的认知调查三：对终端用户的调查	77
第 4 章 公共部门信息再利用制度的合理性论证	83
4.1 公共部门信息再利用制度的社会合理性	83
4.2 公共部门信息再利用制度的经济合理性	89
4.3 公共部门信息再利用制度的法律合理性	105
第 5 章 公共部门信息再利用制度的各国模式	116
5.1 美国公共部门信息再利用制度的主要模式	116
5.2 欧盟公共部门信息再利用制度的主要模式	126
5.3 英国公共部门信息再利用制度的主要模式	133
第 6 章 再利用的产权管理制度	139
6.1 公共部门信息再利用的产权归属研究	139
6.2 公共部门信息再利用的产权转移研究	144
6.3 公共部门信息再利用中第三人产权制度分析	151
6.4 公共部门信息跨国再利用的产权分析	154
6.5 公共部门信息再利用中的新技术应用的产权分析：以 P2P 为例	164

第 7 章 再利用的市场管理制度	178
7.1 收费规制	178
7.2 竞争规制	198
第 8 章 再利用的运营管理制度	208
8.1 公共部门信息公开	208
8.2 再利用许可	219
8.3 权利救济	237
第 9 章 公共部门信息再利用制度的个案研究	243
9.1 个案研究一：推动法律信息的公开与再利用	243
9.2 个案研究二：构建政府信息目录系统促进政府信息的再利用	253
参考文献	273
附录	279

第1章 绪 言

1999年1月2日,欧盟委员会出版了关于公共部门信息的绿皮书——《公共部门信息:欧洲的关键资源》(简称绿皮书),其开篇即指出“公共部门信息对于国内市场的正常运转以及货物、服务和人员的自由流动起着基础性作用。如果用户不能友好而又便捷地获取有关管理、司法、金融和其他方面的公共信息,经济参与者就不能作出见识全面的决策”^①。绿皮书发布以后,英国、法国、德国、芬兰等国都展开了关于公共部门信息获取和再利用的激烈讨论^②。作为回应,欧盟委员会于2001年10月23日发布了《电子欧洲2002:创建公共部门信息开发的欧盟框架》的通讯^③。该通讯展示了委员会对于此议题的基本导向,表明委员会促使成员国之间就相关政策达成最低程度协调的愿望。2002年1月21日,由欧盟委员会的咨询机构草拟了《迈向公共部门信息开发的欧盟框架》的咨询文件^④。该文件定义了公共部门的基本范围,指出“该框架的目标是确定一个标准,使成员国公民、在成员国拥有居所或者注册的办公场所的任何自然人或法人可以再利用和商业性开发公共部门掌握的文档”^⑤。2002年6月5日,欧盟委员会向欧盟议会和理事会提交《公共部门文档再利用和商业性开发指令》^⑥。该指令进一步探讨有关公共部门执行本职工作之外的活动产生的信息开发、知识产权、数据保护、收费原则等问题,虽然比较简短,但将议题逐渐引向深入。2003年3月17日,欧盟委员会就该指令进行修改,将修改稿作为立法建议提交给欧盟议会和理事会^⑦。该修改稿涉及23处改动,其中包括,将术语“文档”(document)

① Commission of the European. Green Paper on Public Sector Information in the Information Society. <http://cordis.europa.eu/econtent/publicsector/greenpaper.html>. 2011-07-01

② Commission of the European. Comments on the Green Paper on Public Sector Information in the Information Society. http://cordis.europa.eu/econtent/publicsector/gp_comments.html. 2011-07-01

③ 通讯(communiqué)是欧委会为起草法案征求意见的一种形式

④ 在欧盟,欧盟理事会、委员会、议会的关系主要是:欧盟委员会向理事会和议会提出报告和立法建议。理事会拥有绝大部分立法权,根据委员会的建议作出立法动议。议会也具有立法职能,在内部市场、保护消费者、教育、文化、卫生等领域由欧洲议会和理事会共同决策执行

⑤ Commission of the European communities. Subject: Towards a European Union framework for the exploitation of public sector information. Luxembourg, 2002 01-21. INFSO D1

⑥ Commission of the European communities. Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the re-use and commercial exploitation of public sector document. COM (2002) 207 final

⑦ Commission of the European communities. Amended proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the re-use and commercial exploitation of public sector information. Brussels, 2003-03-17. COM (2003) 119 final

改成“信息”(informaiton);进一步确定公共部门搜集的信息的类型;指出有必要考虑由公共部门实体开发公共部门信息的传统已经发生改变等。2003年11月17日,欧盟议会和理事会在欧盟委员会提交的指令基础上、考虑到欧洲经济与社会委员会、地区委员会等相关建议,终于通过《公共部门信息再利用指令》^①。从1999年年初的绿皮书到2003年年底法案的正式通过,终于取得了阶段性的成果。该指令在正式条文之前就指出“该条约的目标在于建立国内市场和确保国内市场的竞争不至于被扭曲。协调各个成员国关于公共部门信息开发的规则和实践”,奠定了欧盟公共部门信息再利用的法律基础,为其他国家和地区的立法起到重要的参考作用。该指令于2003年12月31日生效^②。为了配合指令的实施,欧盟不少国家也规定了适用于本国的指令。

2005年3月9日,欧盟议会和理事会通过了《创建致力于更方便地获取、使用 and 开发欧洲数字内容的共同体多年项目》的决议^③,该决议确立了开发项目的目标、参与人员、监督和评估、金融框架等内容,力图将指令的原则落实到具体的项目实施中。为了使该决议能够更好地执行,欧盟议会拟定了《创建致力于更方便地获取、使用 and 开发欧洲数字内容的共同体多年项目下间接行动呼吁》的草案^④,号召各法律实体积极献策,并且确定了提交建议稿的时间截止到2006年10月19日。同时,2006年4月7日欧盟委员会提出《关于委员会信息的再利用》的立法建议。由此可见,欧盟在公共部门信息再利用方面的立法进展非常迅捷并且已经渐趋成熟。

美国虽然没有明确公共部门信息再利用的指令,但相关的法律和案例都比较丰富。在1966年7月4日,美国颁布了《信息自由法》,在《美国法典》中被编为第5篇第522节,题名为“公共信息:行政机构规则、意见、命令、记录和程序”。《信息自由法》确立了公众提出信息请求和获取政府信息的程序。国会在1974年、1976年、1986年、1996年四次对《信息自由法》进行修订。《电子信息自由法修正案》的出台正式确立了电子形式(格式)记录的适用性,要求联邦机构按信息请求者的要求提供相应文本的资料,并建立电子阅览室,方便公众在

① European Parliament, European Council. Directive 2003/98/EC of the European Parliament and of the Council of 17 November 2003 on the reuse of public sector information. Official Journal of the European Union. L 345, 31. 12. 2003; 90-96

② 指令第14条规定,“指令出版在欧盟官方公报(the Official Journal of the European Union)时生效”,该指令于出版于2003年12月31日的欧盟官方公报的90~96页

③ European Parliament, European Council. Decision No 456/2005/EC of the European Parliament and of the Council of 9 March 2005 on establishing a multiannual Community programme to make digital content in European moere accessible, usable and exploitable. No 456/2005. EC

④ Commission of the European. Call for proposals for indirect actions under the multiannual Community programme to make digital content in European moere accessible, usable and exploitable. No 456/2005/EC

线存取重要的政府记录^①。同时,还有大量的法案来补充《信息自由法》,如《文书削减法案》《阳光下的政府法案》《A-130号通告》等,可以看出,美国提倡和鼓励私营部门去商业性地开发公共部门信息^②。其中,1986年的信息自由法案已有关于定价机制的探讨。从某种程度上说,美国的价格哲学是“公共部门应该认识到增值仅仅是一个提高内在效率的工具,而不是以营利为动机”。相反,如果私营部门制造了一些商业性的可行的产品或者服务,它应该能够在公共部门信息价值的基础上附加新的价值,然后才能以营利为目标确定出售价格。对于美国公共部门信息而言,《文书削减法案》相当重要,它规定了政府机构“都应该确保公众能够及时、公平地获取机构的公共信息”。2000年,美国的政府网站开通,该网站可以链接到美国联邦政府各部门、各机构的网站,包含大量的政府信息。当然,2001年的“9·11”恐怖主义事件对美国的公共部门信息再利用政策产生了不小的影响,国家出于安全需要加大了对于政府信息公开的审查力度,这在一定程度上缩小了可以再利用的公共部门信息范围。

不仅是欧盟和美国,加拿大、澳大利亚等国家也非常重视公共部门信息的开发。这显示了信息领域一个重要的变动信号,继信息公开和信息共享的两大历史阶段以后,信息再利用问题已经逐渐浮出水面。

1.1 国外研究成果

国外多位专家学者对公共部门信息的增值开发问题进行了讨论。有关公共部门信息再利用的研究主要涉及该制度的合理性、费用、监督、定价、竞争等核心问题,这构成了学者关注的重点。

(1) 对于公共部门的商业开发问题,Gerhard Muggenhuber认为“私营部门和公共机构的经济压力的增大迫使他们重新思考其商业模式问题”,“在增值链中的合作得抛弃某些传统”,“形势要求在合作和团队工作中,需要架设不同商业性部门的桥梁”^③。荷兰内政部认为,应该进一步开展公共部门信息再利用的公共法律规则的理想性和可行性研究,也将审查商业性使用公共部门信息的标准化的条件或者如何才能获取合同的问题^④。

(2) 在必要性问题上,Katleen Janssen在《通向欧洲公共部门信息再利用框

① 罗曼.信息政策.北京:科学出版社,2005:55

② Department of Justice Office of Information and Privacy. FOIA UPDATE (1979-2000). <http://www.usdoj.gov/oip/foi-upd.htm>. 2011-07-01

③ Gerhard Muggenhuber. Spatial Information for Sustainable Resource Management. http://www.fig.net/pub/monthly_articles/september_2003/Gerhard_Muggenhuber_September_2003.pdf. 2011-03-01

④ Dutch Ministry of the Interior and Kingdom relations. Towards Optimum Availability of Public Sector Information. The Hague, April 26, 2000. Lower Chamber, session year 1999-2000, 26 387, nr 7

架》中分析了欧盟公共部门信息再利用的重要意义以及紧迫性,并对欧盟公共部门信息再利用法律框架形成的过程进行了细致的梳理。

(3) 在法律方面,知识产权与信息技术法的教授 David Vaver 认为:“数据自由是一个相当模糊的口号,它并不意味着仅仅解放我们的数据。无法想象那些得到免费数据的人也将免费提供他们的数据,学术目的除外^①。”Paul F. Uhlig 在《政府公共领域的发展和促进的政策指南》中指出“今天,越来越多的政府信息通过因特网和万维网产生和被利用。这类信息在公共获取和利用中受到知识产权保护、国家秘密、个人隐私、商业秘密和其他事项的限制”^②,肯定了知识产权仍然会影响政府信息的获取和利用。Graham Vickery 和 Sacha Wunsch-Vincent 在《数字宽带内容:公共部门信息和内容》中提出“公共信息/内容池”的概念,并且将“公共信息/内容池”划分为“公共部门信息”和“公共部门内容”两部分^③,认为在公共部门内容方面存在着复杂的知识产权问题^④,而实际情况是,公共部门内容和公共部门信息的区分非常困难。

(4) 在费用问题上,杂志《守护人》(the Guardian)的技术编辑 Charles Arthur 提出“我们对于英国陆地测量局(Ordnance Survey)、英国水文测量办公室(UK Hydrographic Office)、皇家邮政(Royal Mail)等机构已经投入大量资金,而且不得不为获得它们的数据付费,这样的规则看起来非常奇怪,我们憎恨为一件东西付两次费用”。他认为“虽然随着互联网的发展,自由获取的观念已经出现,但是政府机构收集的数据价值并不能真正实现,除非使用者不必担心是否应该为再利用而付费”^⑤。

(5) 在监督问题上,Thomas Mandeville 等在《买卖公共部门信息:一些问题》中对部分违法销售政府信息数据库中的机密信息的行为表示担心,认为这种对公共部门信息的买卖导致一系列问题,需要进行有效的监督。在定价问题上,James Love 在《给政府信息定价》中阐述了与政府信息相关的几个经济学概念,并为联邦机构以及政府信息的私人买主提出几个政府信息商业交换的定价模型和计算方法。该文对政府信息定价策略的研究较为全面,可以为政府信

① RSA. Free our data: should public sector information be available to all for the cost of reproduction. 17, July, 2006: 5, 6

② Paul F. Uhlig. Policy Guidelines for the Development and Promotion of Governmental Public Domain Information. Paris: UNESCO, 2004: 12

③ Graham Vickery, Sacha Wunsch-Vincent. Digital Broadband Content: Public Sector Information and Content. DSTI/ICCP/IE (2005) /FINAL: 10

④ Graham Vickery, Sacha Wunsch-Vincent. Digital Broadband Content: Public Sector Information and Content. DSTI/ICCP/IE (2005) /FINAL: 39

⑤ RSA. Free our data: should public sector information be available to all for the cost of reproduction. 17, July, 2006: 3, 4. <http://www.thersa.gov.2011-03-10>

息的市场化提供参考。在竞争问题上, Susan McMullen 在《美国政府信息: 在公共获取和私人竞争中选择的当前问题》中指出, 政府机构应该重新审视它们与私营部门在进行传统的原始数据交易时的规则。低成本的公共信息分发使私营的政府信息开发者在竞争中处于不利地位, 因此, 私营的政府信息开发者应该“生产更多的增值信息产品, 以提高信息消费者更有意义和更有效的消化、分析和处理政府信息的能力”。Philip Leith 等在《基于政府信息开发欧洲法律信息市场》的文章中则认为在公共部门信息的分发上, 公共部门和私营部门之间存在一定的紧张关系, 因此获取权、版权、竞争法则和定价政策等问题必须获得解决。

除了上面对核心问题的研究外, 有关综合性的研究和专题性的研究也在深入。在综合性研究方面, 密歇根大学信息管理学院将信息再利用问题列为研究重点, 涉及信息再利用过程、政策、制度问题, 包括社会与技术两方面, 如档案存档、保存、知识表达、语义网络、文本描述、元数据、分类、信息构建、组织记忆等内容。Georg Aichholzer 和 Herbert Burkert 合作主编《数字时代的公共部门信息: 在市场、公共管理和公民权利之间》一书, 从法律框架、经济、信息拥有者、终端使用者等几个维度来探讨公共部门信息领域的关键问题以及相关的利益冲突, 并重点以气象信息和空间地理信息为例分析公共部门信息的商业化模型, 是一部综合研究公共部门信息再利用的著作。在专题研究方面, 2004 年由美国国家学院出版社出版的《许可地理数据和服务》一书对地理数据市场作出较为透彻的研究和分析。地理数据通常是政府信息的重要组成部分。该书对地理数据市场的参与者、地理数据交换方式、政府和私营部门之间地理数据的许可关系、许可决定及策略等作出深刻的分析, 使人们对美国地理数据增值开发市场中的许可关系有了清晰的了解。对于公共部门信息再利用的政策协调问题, Aegidius Kap 等指出, “空间基础设施的发展涉及很多方面的问题, 在本质上, 一些是技术性的问题, 还有一些则是机构性的、金融的和司法的问题”, “在数据政策领域, 协调并不意味着国家和组织失去自治。例如, 欧盟的《关于公共部门信息再利用的指令》能够被看成一种最低限度的对于公共部门中数据提供者的要求”^①。

1.2 国内研究进展

对于公共部门信息再利用问题, 国内无论是法律政策还是研究性文献都基本上处于空白, 但是对于信息资源的重视程度在日渐提高, 信息公开和信息共享的

^① Aegidius Kap etc. Harmonized Access to Heterogeneous Content: Towards a European SDL 7th AGILE Conference on Geographic Information Science, 29 April May 2004, Heraklion, Greece Parallel Session 1.1-“Spatial Data Infrastructure I”

实践进展和理论研究都在逐渐深入。

2004年12月12日,中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发了《关于加强信息资源开发利用工作的若干意见》^①。该意见肯定了信息资源开发利用工作的重要性和紧迫性,指出加强信息资源开发利用工作的指导思想、主要原则和总体任务,提出要加强政务信息资源的开发利用,要加强信息资源的公益性开发利用和服务,要完善信息资源开发利用工作的保障环境。虽然意见没有深入提出公共部门信息资源的再利用的有关问题,但是足以说明中国对于信息资源的重视程度已经有所提升。

2006年5月,中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发了《2006—2020年国家信息化发展战略》(简称《发展战略》)^②。这是我国信息化发展史上首次出现的全国性的中长期发展规划,也是左右未来15年信息化建设趋势和走向的一个纲领性文件。《发展战略》对“信息资源”作出全新的判断,认为“信息资源日益成为重要生产要素、无形资产和社会财富”。这一判断对提高对信息资源重要性的认识有很大的帮助,不管政府信息化、社会信息化还是企业信息化都要提高对信息资源的共享度,开发信息资源^③,但和国外深入研究信息再利用的商业机制相比,我国的差距还是比较明显的。

2007年1月17日,国务院第165次常务会议通过了《中华人民共和国政府信息公开条例》,对政府信息公开的范围、方式、程序、监督、保障等予以详细规定,大大推动了我国政府信息公开的进程。该条例于2008年5月开始实施。政府信息公开是对政府信息进行增值开发利用的前提,它的逐步实施将为我国政府信息的增值性开发利用提供基本保障,从而为我国政府信息的商业性再利用奠定基础。可以说我国不管从法规政策层面,还是从实践上,都初步意识到政府信息所蕴涵的巨大价值,也逐渐迈出了开发利用政府信息资源的步伐。

除了立法与政策以外,我国在政府信息公开方面还取得了不小的进展,尤其是政府上网工程。2005年10月1日,中国政府网试开通,次年1月1日正式开通。正式开通当日,中国政府网在全球网站中的排名猛升到744位,在世界各国中央政府网站中仅次于加拿大政府网站,名列第二位;2006年1月3日,中国政府网在全球网站中的排名进一步攀升到277位,单日排名首次超越加拿大政府网站,在世界各国中央政府网站中排名第一,引起海内外网民的广泛关注和热烈反

① 中共中央办公厅 国务院办公厅,关于加强信息资源开发利用工作的若干意见, <http://www.chinairn.com/doc/60260/22520.html>. 2011-07-01

② 中共中央办公厅 国务院办公厅,2006—2020年国家信息化发展战略, http://news.xinhuanet.com/newscenter/2006-05/08/content_4522878.htm. 2011-07-01

③ 汪玉凯,中国电子政务发展展望.信息化建设,2006,(1):10-12

响^①。中国政府网的建设极大地推进了全国政府信息的公开,为公共部门信息再利用提供了一定的基础。而且,从中国政府网的实际运行来看,其信息资源的质量也在提高,从2004年2月完成的信息资源报告来看,政府日常办公事务与网站结合比较紧密或非常紧密的政府网站所占比例仅为28.2%,结合不太紧密的政府网站所占比例为30.3%,基本没有结合的政府网站所占比例为19.3%^②。而2006年3月完成的调查报告显示,相应数据变化依次为65.2%、27.2%和4.3%^③。政府信息是公共部门信息的一部分,信息的公开也是信息再利用的基础。因此,可以说我国取得了一定的进展,但更准确地说,这些进展和公共部门信息再利用的内在目标还有很大差距。

周汉华在《政府信息公开条例专家建议稿》中,将“自由使用原则”写入总则的第五条,即“申请人获得政府信息后,可以对信息进行再加工或者其他形式的开发、利用”。此条主张鼓励对政府信息进行再开发,但并没有正式提出信息再利用的概念,也未涉及对该问题的具体实施步骤。

高新民在《政府信息资源再利用收费机制设计》中对政府信息再利用的收费问题进行研究,提出政务信息再利用收费原则为针对研究、教育、非营利机构,以及个人等政务信息再利用数量不大者,应予以免费;商业机构原则上不予减免,除非自愿以公益方式提供服务;其他机构和个人以商业为目的的,不予减免^④。在“2004信息资源开发利用高层论坛”上,他的报告——《政府信息资源再利用》,对政府信息资源再利用的概念、意义、国外政府信息资源再利用的发展状况、国内政府信息资源再利用现状、推进政府信息资源再利用的主要措施等专题进行阐述,呼吁对这一问题进行研究。

乌家培在《信息内容开发和信息内容产业发展的法治与规制问题》中提出信息内容企业、信息内容事业、信息内容产业的概念。认为信息内容企业是生产商业性信息内容的营利组织;信息内容事业是提供公益性信息内容的非营利组织;信息内容产业有狭义和广义之分,狭义的指信息内容企业的集合,广义的还包括信息内容事业,以及企业、政府、其他组织内从事信息内容生产的部分^⑤。

① 孙杰,中央 vs 地方论政府门户网站建设, <http://www.enet.com.cn/egov/zhuanli/menhu.shtml>. 2011-07-01

② 中国互联网信息中心,2003年中国互联网络信息资源数量调查报告, <http://www.cnnic.cn/index/0E/00/12/>. 2011-07-02

③ 中国互联网信息中心,2005年中国互联网络信息资源数量调查报告, <http://www.cnnic.cn/index/0E/00/12/>. 2011-07-02

④ 高新民,政府信息资源再利用收费机制设计, <http://www.chinaird.com/viewpoint/003b.html>. 2011-07-10

⑤ 乌家培,信息内容开发和信息内容产业发展的法治与规制问题, http://www.ciia-eg.org.cn/meeting/meeting2004more_bj1.asp. 2011-07-10

陈传夫、黄璇在《欧盟推进信息资源公共获取的模式及其借鉴意义》中提出,作为世界上具有重要影响的区域一体化组织,欧盟在推进信息资源公共获取方面也作出巨大的努力,其制定信息公开政策、积极开展对公共部门信息的再利用、大力发展电子政务以及鼓励开放存取等措施值得我国借鉴^①。

《每周电脑报》刊登《政府信息再利用缺乏商业模式》一文,认为“对于某些信息资源的一次成功利用并不能表示这类业务就是可以经营下去的业务,将潜在的信息资源开发成为有规模、有效益的可持续的信息服务产业并不是一件很容易的事。将政府信息资源的个别应用推进为一项有规模的服务产业是一种企业家的创新行为”,“因此在这个产业链上,政府的优势是做好数据采集端的工作,确保数据的可靠、稳定。而对于数据信息增值应用,则应当交由信息企业、中介机构来做,这些机构有着更好的应用,更好的创新能力与企业机制,这些特点正是开发应用端业务所不可或缺的^②。”

陈传夫在2007年7月国务院信息化工作办公室推广应用组与《光明日报》组织举办的“信息资源开发利用专题研讨会”上提出,要制定《信息资源增值利用法》,规范信息资源的开发和利用,并通过颁发信息资源增值利用许可证的方式,促进政府信息资源的二次增值。

王安耕在《政府信息资源开发利用》一文中对“政府信息公开”、“政府信息资源共享”、“政府信息资源再利用”、“政府信息资源管理”几个概念进行研究阐述,尤其对“政府信息公开”和“政府信息资源再利用”两个概念进行详细的比较分析,他在《如何更好地开发利用政府信息资源》中指出,政府信息资源增值开发利用的四个特点以及相关政策,即一定要遵循政府信息公开的原则、合理收费、加强政府信息资源管理。

冉从敬在其博士学位论文《公共部门信息再利用制度研究》中对公共部门信息再利用的各国模式、产权机制、市场机制、程序机制进行了研究,并在其主持的“公共部门信息再利用中的权益分享机制研究”的国家社会科学青年基金课题中,就公共部门信息再利用中产权分配和市场收益进行了细化研究。

谭必勇在《政府信息资源再利用问题初探》中也提出推进我国政府信息资源再利用的政策建议^③。

纵观信息领域的主要研究成果,大致的研究进程可归纳为由信息技术到信息内容;在信息内容方面,由信息资源建设到信息资源利用;在信息资源利用上,

① 陈传夫,黄璇.欧盟推进信息资源公共获取的模式及其借鉴意义.图书馆论坛,2006,(6):233-237

② 每周电脑报.政府信息再利用缺乏商业模式.http://www.zdnet.com.cn/eweek/news/story/0,3800005538,39300842,00.htm.2011-07-10

③ 谭必勇.政府信息资源再利用问题初探.档案学研究,2007,(4):23-26

由信息资源公开到信息资源共享再到信息资源再利用。尽管这种划分有着较强的主观性和模糊性,但仍然可以看出,信息资源的再利用问题,尤其是公共部门的信息资源再利用问题要引起社会的广泛关注是需要一定的时间和过程的。

国外有关公共部门信息再利用的立法及实践开展得比较早,其研究也开展得较早。欧盟、美国等发达国家及地区对于公共部门信息再利用的研究成果已经比较多,体现在颁布一系列的法律、政策、措施,开展大型的调查研究活动,发表一系列对实践具有指导作用的研究报告。国际上公共部门信息再利用研究的侧重点在于再利用的模式选择、市场有序竞争秩序的维护、再利用的成本与收益分析几个方面,尤其在欧盟与美国的模式比较研究、公共部门和私营部门在增值开发中的公平竞争研究方面得到了较多专家的关注。目前,国外正在研究的突出问题包括公共部门信息许可机制与程序的建立、公共部门信息商业性利用的定价策略与增值途径、政府部门与私营部门的合作关系、再利用中透明及非歧视原则的确立等。一些国家开始注重结合本国的实际情况来探索公共部门信息资源增值机制在本国的适用,最典型的例子是欧盟成员国将欧盟指令结合自己的实际情况转化为国内相应制度。

相对国外而言,我国的研究工作还刚刚起步,理论基础比较薄弱,政策滞后。国内研究的主要范围更多地限于政府信息而不是“公共部门信息”,重点在于信息公开和信息获取,极少关注到公开之后基于“非公共任务”使用的“再利用”;即使涉及“再利用”的制度问题,也没有利用国际上有关经验对中国进行适用性的系统性分析。

整体而言,目前亟待解决的问题包括:对于公共部门信息再利用的基础理论的研究缺位;对于公共部门信息再利用的合法性、经济性和社会性分析不系统;对于公共部门信息再利用的实施主体、行为类型和资源类型的研究还有待深化;对于公共部门信息再利用的国际模式的比较及其对中国的适用性分析不足;对于跨国信息资源增值开发的权益分享机制研究缺乏;对于公共部门信息外包开发、与私营部门联合开发、第三部门参与技术性协助带来的信息开发主体多元化,权利归属模糊化,权益分享复杂化的研究很少;对于中国公共部门信息再利用的现状调研不够等。

1.3 制度潜力和价值目标

公共部门信息再利用制度作为一系列相互匹配的政策体系,具有巨大的制度潜力,构成其制度潜力的原因表现在以下几点。

1) 公共部门产出海量的信息,这些信息资源蕴涵巨大的价值

在我国,工商行政管理、证券监督管理、统计、立法、司法、国土资源管