

我国应制定公共部门信息资源增值利用法^{*}

陈传夫¹ 黄璇² 吴钢¹

(¹武汉大学信息管理学院 武汉大学信息资源研究中心 武汉 430072;

²TÜV南德意志集团深圳分公司 深圳 518048)

摘要 政府行政机关在履行职责过程中制作、累积了海量的信息资源。随着《政府信息公开条例》的实行,政府制作或者获取的信息将向社会公开。对这些信息资源进行增值利用具有重要的社会意义与经济意义,也是政府信息功能的重要延伸。法律保障是建立信息资源增值利用制度的关键。我们需要制定一部《信息资源增值利用法》,对信息资源增值利用的程序、保障与监督、救济、法律责任等进行规范,以促进我国信息资源开发利用,促进信息资源产业的发展。

关键词 政府信息资源 增值利用 立法目标 立法原则

The Law of Value-added Use of Public Sector Information Resources Should be Made

Chen Chuanfu¹ Huang Xuan² Wu Gang¹

(School of Information Management of Wuhan University,

The Center for the Studies of Information Resources of Wuhan University, Wuhan, 430072)

(²TÜV SÜD China, Shenzhen Branch, Shenzhen, 518048)

Abstract Government agencies cumulate abundant information resource during their daily work. With the enactment of *The Decree of Government Information Openness*, information held by government will be open to the public. The value-added exploitation of information has important social and economic significance. It is crucial for us to promote the legal protection of our information resource value-added information. The paper suggests enacting a law about *Value-added Use of Information Resource*, promoting the exploitation of our information resource and the development of our information industry.

Keywords government information resource, value-added utilization, legislative target, legislative principle

所谓信息资源,通常是指人类社会经济活动中经过加工处理、有序化并大量累积起来的具有开发利用价值的信息。在我国,以政府行政机关为主体的公共部门是最主要的信息生产者、使用者和发布者。政府信息资源大约占据了信息资源总量的80%。因此,本文所称的信息资源主要指行政机关和法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织制作与获取的信息,以及教育、供水、供电、供气、供热、环保、医疗卫生、计划生育、公共交通等与群众利益密切相关的公共企事业单位依照法律的规定应当公开的信息。它既包括经

济、社会等方面的人文信息,也包括气象、地理、测绘、环境、交通等方面的科学数据。随着《政府信息公开条例》的颁布与实施,政府制作或者获取的信息将向社会公开。对这些信息资源进行增值利用是政府信息功能的延伸,具有重要的社会意义与经济意义,因此,从法律保障上建立信息资源增值利用制度非常关键。

1 国内外十分重视公共部门信息资源的增值利用
对政府等公共部门的信息资源进行增值利用已经受到世界各国的重视。欧盟在公共信息增值利用立

* 本文系国家社科基金重大招标项目“我国公共部门信息资源增值利用对策研究”(批准号:09& ZD039)的系列成果之一,并获中央高校基本科研业务费专项资金资助。

法方面有着较为成熟的经验。1999年1月2日,欧盟委员会发表了关于公共部门信息的绿皮书,对公共信息的价值、获取及商业开发利用进行了深入探讨。绿皮书发布后,英国、法国、德国等展开了关于公共信息增值利用的激烈讨论。此后,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。该通讯对欧盟公共信息开发的整体框架进行了构想。2002年6月5日,欧盟委员会向欧盟议会和理事会提交了《公共部门文档再利用和商业性开发指令》。该指令进一步探讨了有关公共部门信息商业性开发中的知识产权、数据保护、收费原则等问题。2003年11月17日,欧盟议会和理事会通过了《关于公共部门信息再利用的指令》,对公共部门信息再利用的程序机制、定价原则、透明原则及公平交易原则等都有着较为明确的规定,为成员国提供了最基本的指导^[1]。这里的“再利用”实际就是增值利用。到2007年9月,已有24个成员国顺利完成欧盟指令的国内法律转换。这一系列的通讯及指令对欧盟公共信息市场正在产生积极影响。

美国在政府公共信息资源增值利用立法方面也一直处于领先的地位。一方面,美国版权法明确规定版权保护不适用于联邦政府所拥有的任何文件,使得政府公共信息增值利用在很大程度上不受限制。另一方面,1966年《信息自由法》确立了公众自由获取联邦政府信息的制度。其后,美国政府颁布的一系列信息法规及政策,如1985年《美国联邦信息资源管理政策》、1995年《文书削减法修正案》、1996年的《克林格-卡亨法》等进一步确保了公众对政府公共信息的获取与增值利用。正是美国政府通过立法提倡和鼓励私营部门去商业性开发政府信息,生产高附加值信息产品,才使得美国成为世界上信息内容产业规模最大的国家。

在我国,信息资源的重要价值正在受到高度重视。2004年12月12日,中共中央办公厅、国务院办公厅联合发布了《关于加强信息资源开发利用工作的若干意见》(下简称《意见》),把对信息资源开发利用工作提高到了前所未有的高度。《意见》指出要将信息资源作为生产要素、无形资产和社会财富,与能源、材料资源同等重要,尤其强调了政府信息资源增值开发的重要作用,提出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》也将“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,要求“引导和规范政务信息资源的社会化增值开发利用”。2006年4月国务院信息化工作办公室发布的《关于加强信息资源开发利用工作任务分工的通知》中,明确指出要“鼓励社会力量对具有经济和社会价值、

允许加工利用的政务信息资源进行增值开发利用;制定规范政务信息资源社会化增值开发利用的管理办法”等。可见,我国政府已逐步重视信息资源的开发利用工作,信息资源增值利用将成为政府信息公开的重要延伸,是信息公开效果的体现。

2 制定《信息资源增值利用法》的必要性

从信息资源增值利用能够产生的经济价值、社会价值以及我国信息资源增值利用规则缺失的现状来看,制定《信息资源增值利用法》具有充分的现实必要性。

2.1 信息资源增值利用的经济价值

政府公共信息资源中蕴含的经济潜力是惊人的。利用信息技术,地理、交通、商业、气象等政府公共信息可以加工成具有巨大附加值的信息产品,例如,地理信息对于汽车导航之类的无线应用十分关键,气象信息对旅游业的发展至关重要。美国的信息企业通过对股票交易委员会提供的数据加以分析,便可开发出具有市场前景的信息产品。以在公共部门信息中占有重要地位的空间地理信息为例,空间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。据统计,加拿大的“空间地理数据基础设施”(CGDI)就可支持每年高达20%的产业增长率^[2]。世界著名咨询公司PIRA 2000年发布的报告表明,美国公共部门信息的投资价值大约为每年190亿欧元,经济价值约为每年7500亿欧元^[3]。根据2006年6月欧盟发布的一份名为《评估欧洲公共部门信息资源》的报告,整个欧盟的公共部门信息市场价值在100亿欧元到480亿欧元之间,其平均价值大约在270亿欧元左右。这占据了整个欧盟及挪威GDP总量的0.25%^[4]。2009年发布的《公共部门信息再利用评估》报告中,评估了自2003年欧盟实施《公共部门信息再利用指令》以来的主要得失。报告指出,在欧盟范围内,2007年地理信息的下载流量比2002年增长了大约350%,仅在德国,其地理信息的市场价值就达到了约15亿欧元,比2000年增长了50%。在气象部门,2006年欧洲大约有5.3亿欧元的市场价值,比1998年增长了60%^[5]。这些都彰显了政府公共信息资源增值开发的巨大经济空间。

2.2 信息资源增值利用的社会价值

对政府公共信息资源进行增值开发也必然产生较大的社会价值。首先,它可以增加社会就业率。对庞大的政府公共信息资源进行增值利用定然催生一个新兴的产业,从而增加就业机会,例如加拿大“空间地理数据基础设施”每年都创造16000个职位^[2]。其次,它可以增加政府运作的透明度。长期以来,政府透明度不足的一个本质原因是政府信息资源难以为社会所获取和开发利用。通过对政府公共信息资源进行深

层次的增值开发,原本零散而无序的信息资源将转化为具有更大利用价值的信息产品。这样,政府行政运作的重要记录会产生更大的效益,公众也可随时通过所掌握的政府信息了解政府行为,使政府的日常运作更为透明。再次,它可以提升全社会的信息能力。随着全球信息化速度的加快,我国与发达国家乃至一些发展中国家之间的社会信息能力还存在一定差距。要提高我国社会信息能力,必须依赖政府等公共部门信息资源的合理开发与利用。

2.3 信息资源增值利用政策缺失

我国政府公共信息资源存量惊人。据统计,截至2003年底,我国政务、典藏、出版三大代表性领域11类信息内容的历史存量为4871.7TB,其中,文物和地图内容3720TB,档案内容477TB,公文66TB,法规、标准分别为16GB和9GB^{[6]390-392}。我国各类型政府部门均拥有十分丰富的信息资源。科技部的科技档案数据库就有超过40GB的各类档案数据^{[6]363}。建设部仅通过其主办的中国工程建设信息网在2004年底发布的信息总量便达110GB以上^{[6]66-66}。在气象信息方面,2008年实时的常规资料归档数据量近425GB,实时非常规资料归档数据量1.8TB,气象数据共享服务数据量达1475GB^[7]。我国通过“科技基础条件平台”项目建设,科学数据资源有了较大规模增长。2007年,我国地震科学数据共享已完成40余个主体数据库(集)的建设与数据更新,在线数据达2000G以上,离线数据1.2T^[8]。至2010年,“测绘科学数据共享中心”共发布228个数据集的信息,涉及的总数据量超过40GB^[9]。“地球系统科学数据共享平台”的数据量达到22.44TB^[10]。海洋科学数据中心预计到2010年信息库的栅格数据规模将达到6TB,矢量数据将达到350GB以上^[11]。

但目前我国缺少信息资源增值利用的规则,使得如此丰富的信息资源没有得到很好的开发利用。大量信息资源长期处于闲置状态,新的信息孤岛不断出现、信息寻租现象时有发生。这些极不利于我国信息内容产业的发展。因此,我国亟待制定一部《信息资源增值利用法》,来明确我国信息资源增值利用的规则,指导和推动信息资源增值利用工作的开展,为我国社会带来巨大财富。

3 《信息资源增值利用法》的目标及原则

3.1 立法目标

立法目标是立法所追求的社会结果,对法律的制定具有重要的指导作用。《信息资源增值利用法》旨在推动信息资源的深度开发,培育公平、有序的政府公共信息资源市场,促进信息内容产业的繁荣。具体而言,它包括以下四方面:

第一,调动政府与其他公共部门信息公开积极性。信息公开与信息的增值利用是相辅相成的。信息

公开是信息增值利用的前提,而信息的增值利用反过来可以推动信息公开。通过信息的增值利用,政府公共信息资源的利用率得到提高,质量得到整体提升,社会价值和经济价值得到最大限度的体现,由此也使信息公开工作获得全社会的重视,从而调动了信息公开的积极性。

第二,促进信息资源深度开发,推动信息资源产业发展。政府公共信息资源是我国信息资源最重要的组成部分,政府公共信息资源的开发有利于整个信息资源产业的发展。《信息资源增值利用法》通过对信息资源增值利用中的程序机制、费用机制、监督与保障制度、法律责任等的设计,能够推动信息资源的深度开发,从而带动信息资源产业的发展。

第三,形成信息资源市场机制,提高信息资源开发效率。《信息资源增值利用法》的重点之一在于对政府公共信息资源市场的规范。通过鼓励公共部门与私营部门的积极合作、设置相应的公平机制以及监督制度,为信息资源市场机制的形成与发展创造条件,最终以市场为调节手段来提高信息资源开发效率。

第四,降低信息资源开发的成本,提高信息资源的利用效益。目前的信息资源增值利用还处于无序而分散的状态,这种状态造成了信息资源增值利用资源的浪费和成本的提升。通过规范信息资源增值利用市场,合理配置市场中的各种生产要素,可以有效降低信息资源开发成本,取得较好的经济效益和社会效益。

3.2 立法原则

立法应遵循的基本原则是立法整个活动过程中贯彻始终的行为准则或准绳。《信息资源增值利用法》的立法原则主要包括以下几方面:

第一,合宪性原则。宪法是我国根本大法。《信息资源增值利用法》的制定应遵循宪法的基本要求,不能和宪法的基本思想相违背。《信息资源增值利用法》应当是在深入调查研究的基础上,在宪法的指导下,根据我国信息资源市场的发展水平和发展前景,来确立正确的指导思想、目的及任务,客观反映和调整信息资源增值市场中的各种社会关系。

第二,政府义务原则。政府机关是信息公开的主要义务人。《信息资源增值利用法》规范的主要是政府等公共部门制作与获取的公共信息资源的增值利用,客观上需要政府在信息资源的提供、配置及利用、信息市场的监督管理和调控以及制度安排等方面承担重要责任,并制定信息资源增值利用政策。

第三,市场推进原则。对信息资源进行增值利用应遵循市场推进原则,在制度安排上应保证将有限的资源投入到增值能力较强的信息资源开发利用上,实现资源的合理调配。政府还应选择合适的模式与市场合作,以保证以较少的资金投入取得较好的产出效果。

第四,限制收费原则。为了保证增值利用申请者

开发利用信息资源的积极性、促进增值信息产品的繁荣和信息内容产业的发展,政府公共部门对于所拥有的信息应该采取限制收费原则,以不超过信息收集、复制、分发成本的价格来向增值利用申请者提供信息资源。同时对信息增值产品进行价格限制,保证社会信息的低成本流转。

4 《信息资源增值利用法》的内容结构

4.1 适用范围

《信息资源增值利用法》所适用的范围应为政府为主体的行政机关和其他公共部门所持有的信息资源,公共部门在诸如社会、经济、地理、气象、旅游、商业、专利、教育等许多领域中广泛的收集、创造、复制和传播信息。这些信息资源需要通过增值利用来为社会创造更大的价值。但并非所有的政府公共信息资源都可增值利用。通常按照国际惯例并结合我国特点,以下几类信息应排除在外:(1)根据《中华人民共和国保守国家秘密法》被确定的国家秘密信息。(2)属于商业秘密或者公开会导致商业秘密泄露的信息。(3)属于个人隐私或者公开会导致对个人隐私不当侵害的信息。(4)第三方享有知识产权的信息。《信息资源增值利用法》不能违背我国关于保护知识产权的法律以及参加的相关国际条约。(5)教育、科研、文化机构,例如科研院所、大专院校、图书馆、博物馆、电影院等拥有的信息。这类机构的信息资源免于增值利用主要基于以下考虑:第一,从资金来源上,这类机构不完全由政府财政资助,部分资金由其为社会所提供的服务补充,强行要求将其所拥有的信息资源进行商业性利用将会为他们带来过严的行政管束;第二,作为社会文化、知识的传递者,这类机构拥有大量第三人享有知识产权的信息,很难将该类信息剥离出来。

4.2 程序与运行机制

增值利用者可以向相应的政府公共部门提交信息增值利用的申请书,申请书中应有对所申请信息的描述以及申请目的的阐述等。申请书可以多种方式递交。参照我国颁布的《政府信息公开条例》,公共部门接到申请后,应在15个工作日内予以响应。通过申请的信息应根据信息已存的载体形式以尽可能方便公众的形式提供。

程序与运行机制中关键的一环是有关增值利用申请的收费问题,对此,美国、欧盟的解决方式略有不同。美国《信息自由法》中对营利性申请者规定收取的是信息的复制成本、查找成本以及审查成本。欧盟《关于公共部门信息再利用的指令》规定“所有来自于提供和允许再使用文献的收入不应该超过收集、生产、复制和发行文献的成本以及对投资的合理回报”^[1],可见欧盟机构可以适当收费,来完成对“投资的合理回报”。而实际上,美国这种基于成本的提供信息模式更

能激发私营部门增值利用政府公共信息资源的积极性,从而快速带动美国信息增值产业的发展。根据荷兰联邦地理数据委员会发起的一项研究表明,对于地理信息产业而言,降低公共部门地理数据60%的价格将带来每年40%营业额的增长以及大约800个工作岗位的增加^[12]。那些为政府公共信息资源支付较低费用的公司将把节省的资金用于新产品的开发,从而拓展了潜在市场。因此,我国可以借鉴美国模式,以不超过信息收集、复制、分发成本的价格来向增值利用申请者提供信息资源,通过刺激信息内容产业发展,增加税收收入来弥补公共部门的投入。

由于本法所规范的是一个由公共部门和众多私营部门构成的信息市场,因此,在增值利用中树立公平原则尤为重要。公平原则包括以下几方面:第一,开放,公共部门应尽量向公众提供可供增值利用的信息资源;第二,透明,增值利用的申请程序、收费原则等应无条件向公众公开;第三,公平,信息增值利用应向所有市场参与者开放,所有增值利用申请者应受到同等待遇。

4.3 保障与监督

为了保证信息增值利用的顺利实施,本法还应规定一定的保障措施。一方面,政府公共部门应建立合理的公共信息资源分类分级制度,将可供增值利用的信息资源与不能增值利用的信息资源剥离开来。政府公共部门应积极编制和发布可供增值利用信息资源目录,以方便人们获取。另一方面,还可通过建立许可证制度来约束信息增值利用者的行为。政府公共部门通过向增值利用者颁发许可证,来明确许可增值利用的信息范围以及增值利用者的责任、义务,譬如保证不侵犯他人知识产权、不恶意篡改信息等。英国就在公共部门信息办公室(OPSI)的主页上发放在线点击的增值许可证,以方便信息的增值利用。此外,在机构设置方面,县级以上各级人民政府还可通过信息公开机构,提供咨询、指导,处理申诉等,以推动信息资源的增值利用。各相关政府公共部门应建立政府公共信息资源增值利用的考核制度,每年发布信息资源增值利用的年度报告,接受全社会的监督。国务院主管机构应设立信息资源增值利用的监管机构,对信息资源增值利用中的公平问题、透明度问题、财政问题等实施监督。

4.4 法律责任与救济

法律责任规范的是政府公共部门及增值利用申请者违反法律所规定的义务而应承担的责任。对于政府公共部门,若无正当理由不受理依法提出的信息增值利用申请、不按规定移送申请、不履行公共部门的帮助义务、收取不合理的费用,或者泄漏不应公开的信息、故意侵犯他人合法权益的,应追究行政责任;构成犯罪的,应根据刑法追究刑事责任。对于增值利用

申请者来说,若恶意篡改、毁坏所获信息、侵犯他人知识产权、恶意破坏增值信息市场的,也应承担相应的责任。

救济是权利的保障,无救济就无权利。当公民申请增值利用的权利受到侵害时,法律还应该提供适当的救济渠道。本法提供的救济手段主要包括行政复议、申诉、行政诉讼三种。当自然人、法人或其他组织认为政府公共部门行为违反该法规定、侵犯自己的合法权益时,可根据行政复议法申请行政复议,或向信息委员会提出申诉。申请人对行政复议决定不服的,可提起行政诉讼。申诉人对信息委员会的意见不服的,也可再申请行政复议,或直接提起行政诉讼。

参考文献

- [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[J]. Official Journal of the European Union, 2003(345): 90- 96.
- [2] Jeff Labonte, Mark Corey, Tim Evangelatos. Canadian geospatial data infrastructure- geospatial information for the knowledge economy[EB/ OL]. [2010- 04- 20]. <http://www.geocommconnections.org/CCDI.cfm/fuseaction/pubGeneralInfo.home/gcs.cfm>.
- [3] PSI for commercial re- use: The impact of the new directive on the management of access and preservation[EB/ OL]. [2010- 04- 20]. <http://www.erpanet.org/events/2004/amsterdam/presentations/erpaTraining-AmsterdamDavies.ppt>.
- [4] Max Dekkers, Femke Polman, Robbin te Velde, Marc de Vries. Measuring European public sector information resource [R/ OL]. [2010- 04- 20]. http://www.epsiplus.net/epsiplus/reportsmepsirmeasuringeuropeanpublicsectorresources_report.
- [5] Assessment of the Re- use of Public Sector Information (PSI) in the Geographical Information, Meteorological Information and Legal Information Sectors[R/ OL]. [2010- 04- 20]. <http://www.epsiplatform.eu/content/download/18836/240226/file/MICUS-StudiePSIEU1ong.pdf>.
- [6] 国家信息中心,中国信息协会.中国信息年鉴(2005)[J].北京:中国信息年鉴期刊社,2005.
- [7] 国家信息中心,中国信息协会.中国信息年鉴(2009)[J].北京:中国信息年鉴期刊社,2009:129,99.
- [8] 国家信息中心,中国信息协会.中国信息年鉴(2008)[J].北京:中国信息年鉴期刊社,2008:99.
- [9] 测绘科学数据共享服务网[EB/OL]. [2010- 04- 20]. <http://sms.webmap.cn/>.
- [10] 地球系统科学数据共享平台[EB/OL]. [2010- 04- 20]. <http://www.geodata.cn/Portal/aboutWebsite/aboutus.jsp?isCookieChecked=true>.
- [11] 李晓波.科学数据共享关键技术[M].北京:地质出版社,2007:24.
- [12] Peter N. Weiss. Borders in Cyberspace: Conflicting public sector information policies and their economic impacts[M]//Georg Aichholzer, Herbert Burkert. Public Sector Information In the Digital Age. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2004: 137- 159.

[作者简介] 陈传夫,男,1962年生,武汉大学信息管理学院院长,教授,博士生导师。

黄璇,女,1978年生,TUV南德意志集团深圳分公司工程师。

吴钢,男,1983年生,武汉大学信息管理学院讲师。

收稿日期:2010- 07- 04

图书、情报、信息、资料工作者自己的刊物

欢迎订阅《情报资料工作》全文数据库

中国人民大学书报资料中心现隆重推出《情报资料工作》回溯数据库。数据库以一张光盘形式提供。

1980年- 1994年数据报价为340元。1995年后每季度更新数据,全年更新费为130元。

该数据库可以全文检索,检索结果可以复制、拷贝、打印,或者根据用户的需求进行再编辑。

联系单位:中国人民大学书报资料中心

地址:北京9666信箱市场部

联系电话:(010)62513184 82502720(传真)

邮政编码:100086

户名:中国人民大学书报资料中心

账号:190101040000016

网址:www.zlzx.org

开户银行:中国农业银行东四北支行