



北京爱迪科森信息技术有限公司协办

# 政府信息资源商业化开发的 驱动力与制约因素剖析

陈雅芝 (长安大学人文社会科学学院 西安 710064)

**摘要** 文章分析了政府信息资源商业化开发与公益性开发之区别,认为在政府信息资源的商业化开发过程中,明显的驱动因素和不利的制约因素并存,并从政府信息资源价值、政府财力、决策与推行、信息处理技术、用户信息需求等方面分析了推动政府信息资源商业化开发的驱动因素,从版权认识、制度设计、政府信息公开和信息市场的成熟程度等角度讨论了影响政府信息资源商业化开发的相关制约因素。

**关键词** 政府信息资源 商业化开发 驱动力 制约因素

## An Analysis of Driving Force and Restricting Factor of the Commercialized Development of Government Information Resources

Chen Yazhi (School of Humanities and Social Sciences, Chang'an University, Xi'an, 710064)

**Abstract** This paper analyzes the difference between the commercial exploitation and public welfare exploitation of government information resources, and believes that the obvious driving factors and unfavorable restrictive factors exist in the commercial exploitation of government information resources, and then analyzes the driving factors in the commercial exploitation of government information resources from the value of government information resources, government financial resources, decision-making and implementation, information processing technology and user information needs, finally, explores the restrictive factors in the commercial exploitation of government information resources from the copyright understanding, system design, government information publicity and information market maturity.

**Keywords** government information resources, commercial exploitation, drivers, restrictive factors

政府信息是一种重要的社会财富和资产,不仅具有重要的社会价值,而且也蕴含了巨大的经济价值。对政府信息资源进行商业化开发利用是实现政府信息资源资产价值的重要途径,它不仅可以完善现有的政府信息资源管理体制,而且可推动政府、企业和社会在信息资源开发建设上的合作与促进。

### 1 政府信息资源商业化开发与公益性开发之区别

政府信息资源的商业化开发是相对于其公益性开发而言。所谓公益性开发,国内有学者认为主要指非营利性信息机构根据社会信息需求,围绕公众受益和社会效益的原则,以非营利方式向公众提供的诸如教育、交通、卫生、就业、文化等与社会生活息息相关的普遍和基本的信息服务,以及为提供这些服务所作的各种信息加工处理活动<sup>[1]</sup>。界定公益性开发利用的

主要标准在于:(1)主体广泛性,主体是各种社会组织和个人;(2)志愿性,活动性质属于社会志愿行为;(3)公益性,活动目的在于使社会整体受益<sup>[2]</sup>。目前关于政府信息资源的公益性开发利用已经成为世界各主要国家政府普遍关注的重要问题,我国学术界对此问题也做了一些探讨。而对于政府信息资源的商业化开发利用研究,国内学者少有论及。2009年8月,通过关键词“政府信息资源”和“商业化”在中国期刊网的高级检索方式下查询(检索年限从1980-2009年),仅有6篇相关文献。国外关于这一领域的研究从上世纪80年代开始,这一时期恰好是大多数国家的政府公共部门出现财政赤字时期,此时政府也开始意识到他们所拥有信息的潜在价值。政府为了获取额外的财政资源,开始采取措施利用这些信息以获得更大经济价值,以实现政府公共部门信息的商业化开发所带来的

利益与机会。国外有学者认为,政府信息资源的商业化开发包括两方面含义:一是私营部门通过公共信息市场交易牟取利润;二是政府为了获取额外的财政资源而面向公众提供公共信息,以免免费或收取边际成本的方式向公众提供其拥有的信息,企业则借此通过信息形式和内容两种方式进行信息增值活动,然后再由政府以市场价格出售这些信息产品<sup>[3]</sup>。政府信息资源商业化开发利用的标准在于:(1)市场主体的介入,允许私营企业、非营利组织参与政府信息资源的开发利用;(2)引入私人资本,不再是单一的公共财政投入;(3)引入价格机制,在政府信息再利用和商业化开发中采取一定的收费政策;(4)追求利润,活动目的在于使组织盈利。

由于政府信息资源的商业化开发在我国尚属一项开创性工作,真正实现其商业化开发,还面临着一系列理论和实际问题。从理论上讲,关于政府信息资源商业化开发的理论基础研究,目前尚处在探索阶段,并无成熟的理论支撑。从现实状况来看,我国与欧美发达国家相比,在政府信息资源商业化开发方面的差距还很大。主要表现在:目前我国市场化机制在政府信息资源开发利用中的作用仍然不够明确和显著,商业化开发的质量和水平有限;我国传统的信息文化不利于政府信息资源的商业化开发,人们习惯了政府信息的免费提供,缺少政府信息资源商业化运作的氛围,对商业化模式持有怀疑态度;政府公共部门之间的信息壁垒普遍存在;政府信息闲置和政府垄断开发并存;政府信息资源的商业化开发缺乏积极的政策、法规的推进。所有这些严重阻碍了政府信息的商业化开发。

## 2 政府信息资源商业化开发的驱动力

政府信息商业化开发一直都是一个备受争议的话题,其之所以引起欧美各国政府的重视,并使他们意识到采取行动的紧迫性,是基于下列驱动因素。

### 2.1 政府信息资源蕴涵着巨大的经济价值

政府信息本身具有两方面的功能,它不仅对于促进政治民主和保障民众权益十分重要,而且具有十分重要的经济作用,是一种潜力巨大的经济资源<sup>[4]</sup>。据欧洲会议的一项研究表明,在欧洲政府信息的预计经济价值大约为每年680亿欧元,约占GDP总量的1%。这与法律服务、印刷和纺织等成熟产业部门经济价值一样多<sup>[5]</sup>。国际著名咨询公司PIRA 2000年发布的报告也表明,在美国,政府信息商业化是一个成熟的产业。美国政府信息的经济价值约为每年7500亿欧元<sup>[6]</sup>。这意味着政府信息资源在全部经济活动中占有重要的作用。政府信息作为一个新的经济增长点,欧盟国家每年对政府公共信息部门的投资价值为95亿欧元,美国政府信息的投资价值大约为每年190亿欧元。对政府公共部门信息进行商业性开发利用,不仅带来了

巨大的经济效益,也增加了就业机会和税收。

### 2.2 政府财政预算赤字的压力

很多学者注意到了政府财政危机与政府改革之间的关系。事实上,几乎所有重大的社会变革,都有财政压力的背景。政府信息资源开发利用的市场化改革也不例外。在20世纪80年代末90年代初,大多数西方国家的政府都面临着财政预算赤字。信息生产和处理是政府工作的重要组成部分。政府机构为了缓解政府公共信息服务的财政压力,一方面要降低信息生产和处理的成本;另一方面也开始关注他们所拥有信息蕴含的潜在经济价值。为此,政府不仅通过合同外包、特许经营来降低成本、提高效率,而且也通过对政府信息进行商业化开发来获取额外的财政经费。如在英国,根据财政部“信息供应部门对政府其他部门或商业活动提供信息服务的定价指南”、贸易和工业部“可交易信息建议案”,政府信息部门可以发掘和实现自己所拥有数据的商业价值。随后英国政府将测绘局、气象局、水文局等一大批政府公共数据收集、生产、加工部门变为半官方的政府贸易基金部门,面对50%以上的财务自立压力,这些政府信息机构不得不进一步挖掘所拥有公共信息的内在经济价值、积极寻求与社会其他信息机构的合作,不断开放政府公共信息资源市场,通过有效的公共信息经营实现组织自我生存发展的需要<sup>[7]</sup>。

### 2.3 政府的决策与推行

政府信息资源开发中引入市场机制的改革需要政府的决策与推行,而在与决策相关的因素中,政治也许是所有因素中最为重要的因素,但这在已进行的研究中却被或多或少地忽略了。在美国,这种政治性因素主要体现在各种政治力量、利益集团相互之间的斗争及价值取向上,同时也体现在地方政府政治文化传统的影响上,那些政治文化较为保守的政府较少使用市场化的制度安排。如美国的文化传统对政府信息商业化有很大帮助,而欧洲各国的公共部门还没有形成系统考虑信息资源再利用的文化,相对保守的文化氛围使得欧盟各国对政府信息能否被用作商业化开发而心存疑虑<sup>[5]</sup>。这样,美国在政府信息资源商业化开发利用方面,无疑走在世界前列。美国在政府信息开发中的举措也经常被别国当作成一个极力想要达到的目标模型,欧盟就是以美国为参考样板进行公共信息商业化开发利用的。

### 2.4 信息处理技术的进步

最初,在信息技术不发达时期,信息的加工处理需要很高的技术和人力成本,政府机构无力承担。于是,政府部门与私人部门对各自在信息传播中扮演的角色似乎达成了一致的意见,那就是政府仅仅作为一个信息提供者(通常提供免费但水平低下的原始信息服务),允许私人部门将这些信息进行加工并以市场

价出售。此时,私人部门的重要性在于通过对信息形式和内容两种方式进行信息增值活动,然后以一种更有用的形式提供给用户。然而随着信息技术的发展,这个平衡正在被逐渐地打破。信息技术的不断进步使得信息处理变得简单。我们只要花费很少的努力就能够将那些不同的数据集中起来,从而获得有价值的商业信息。此时,政府正以另一种更好的方式供给其数据和信息,并可以很便捷地对信息进行集成和加工,形成更有价值的信息产品,这样原始信息和“成品”信息之间的界线已变得越来越模糊。在这种情况下,以前私人机构在政府和用户之间所扮演的“中间角色”变得可有可无了,政府完全可以绕开这些机构,将其拥有的原始信息进行加工处理,向社会提供与私人机构相同的服务。

### 2.5 用户信息需求的多样性和个性化趋势

政府信息资源商业化开发是为了更好地满足公众对政府信息获取的需要。公众对政府信息的需要是多样性和个性化的,而政府的能力和职能决定了政府在信息供给中的职责只能是面向公众提供无差别的信息服务,以满足社会全体成员或大多数成员的最基本的公共信息需求,而一些用户的多样性和个性化信息需求需要借助相应的社会组织和个人来承接,政府无力承担,这就为商业性开发政府信息资源提供了现实基础。多年来,美国的私营出版商一直以对美国政府的不具版权的著作重新包装和出售赚取利润,主要是因为政府无法以有效和及时的方式来满足市场对这些信息的需求<sup>[8]</sup>,而政府信息的商业化开发是市场需求最好的满足方式。

政府信息资源商业化开发的驱动力量是多元的、复杂的,各国的情况不同,其推行商业化的动机也不尽相同,而且它是随着时间的推移而不断变化的。在很多情况下,很难从公开的理由中分离出潜在的动机,甚至有许多理由是在实施商业化后为寻找其合理性而被归纳出来的。值得注意的是,在众多的推动力量中,经济与政治是最为重要的因素,经济因素主要指一个地方政府的财力,政治因素主要指一个地方政治文化的传统以及利益集团的价值取向。

### 3 政府信息资源商业化开发的制约因素分析

尽管政府信息资源潜在的商业价值已经为越来越多的企业和各类组织所关注,其商业性开发已经成为新的商业机会和市场盈利空间。但英国学者通过案例分析还是认为政府信息的商业开发利用通常是有限的,并且其商业潜力并不总能实现<sup>[9]</sup>。究其原因来看,政府信息的商业化开发还存在一些制约因素,如版权法的问题,政府信息商业化开发的制度设计,政府信息的公开力度,信息市场的成熟程度等,这些都可能阻碍政府公共部门信息的商业化。

#### 3.1 政府信息版权的认识问题

在国外,政府信息不适用版权保护是比较普遍的做法,绝大多数国家根据国内法或国际公约对此有明确规定。如美国就明令禁止联邦政府拥有信息资源的版权。美国宪法第一修正案在具体提及美国信息政策时,有一条补充禁令,该禁令不允许联邦政府使用版权。接着,1976 年的美国《版权法》明确禁止联邦政府对其掌握的任何文档拥有版权,政府不得以版权保护的名义,垄断政府信息,限制政府信息的开发利用。此举实际是使所有联邦政府信息成为一种公共资源,为个人和私营信息机构对政府信息资源的商业性开发提供保证。但美国联邦政府文件无版权这一点相对于其他一些欧洲国家来说是个例外,事实上,在法国、德国、英国、瑞典等欧洲国家中,政府信息依据版权保护能产生很大效益,因为这些国家都能够自主决定对法律、政府、立法文件中哪些给予保护<sup>[5]</sup>。而在我国,法律对政府信息公开再利用和商业化开发没有作明确的规定。我国《著作权法》第 5 条第 1 款规定,著作权保护不适用于“法律、法规,国家机关的决议、决定、命令和其他具有立法、行政、司法性质的文件,及其官方正式译文”。这可以明显看出,政府不属于著作权保护的对象,政府文件属于公有领域,可以自由使用、复制。但是,《著作权法》这一规定本身的具体含义还有待明确,其范围是否包括所有的政府信息仍不确定。另外,国务院 1990 年颁布的《法规汇编编辑出版管理规定》明确法规汇编只能由政府进行,民间只能编内部使用的法规汇编。无疑该规定限制了政府信息自由使用或再加工。

从实际效果来看,美国的政府信息无版权不仅有利于信息自由传播,而且刺激了私营部门商业化开发的快速发展。美国和欧盟经济总量相当,但美国信息业的价值是欧盟的 10 倍以上<sup>[10]</sup>。所以,中国政府信息的开发应更多地借鉴美国的经验,采取无政府信息版权,严格限制政府机构进入商业信息开发领域,使政府信息可以提供给私营部门免费增值开发,以吸引更多的私营部门参与,政府则通过收税的形式获得回报。当然,在采用美国模式不成熟的条件下,也可以采用欧盟的模式,使政府信息依据版权保护能产生一定的效益,展开政府和私营部门在政府信息开发中的竞争与合作。

#### 3.2 政府信息资源商业化开发的制度设计

政府信息资源商业化开发的制度需求至少包括两个方面。第一是政府信息商业化开发的价格确定问题。目前国际范围内针对政府信息再利用和商业化开发有三类收费政策:一是收取边际成本(即提供服务如数据处理、拷贝及相应的材料费);二是收取(或试图收取)全部成本(包括信息的生产成本);三是介于两者之间的回收部分生产成本。如在美国,政府信息可以分为三类:第一类是联邦政府信息;第二类是受联邦政府资助的非营利部门信息;第三类是地方政府

信息。对于联邦政府信息的再利用收费不超过复制和传播的边际成本,即提供给再利用的信息资料价格较低,没有考虑投资的预期回报。对于地方政府信息,当信息被用作商用目的时,则可由地方政府自主确定有关信息的收费方法;在欧盟,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化开发指令》,其中在涉及信息收费原则问题时指出:“公共部门机构有权收回生产信息的投资。因此,本草案指令提出了基于成本导向方法的收费原则。公共部门信息获取或再利用的收入不应超过生产、复制和传播它们的成本,同时具有合理的利润率”<sup>[1]</sup>。英国采取的就是收取全部成本的收费政策。中国用作再利用和商业化开发的信息价格的确定实际上并不透明,原则上也不考虑投资的利润回报。采取何种收费原则、收费标准和收费方式更有利于政府信息价值的充分实现,更能保障公民的信息获取的基本权利是商业化开发要考虑的基本问题。第二是政府信息商业化开发的市场竞争秩序问题。无论政府信息以哪一种形式开发,都很容易产生市场竞争秩序问题。中国现阶段仍然处在政府垄断开发、经营的局面,这非常不利于政府信息产品的多样化提供,不利于满足公众个性化的信息需求。因此必须构筑合理的市场竞争秩序,在保护有些领域必要的垄断的前提下,尽可能消除垄断带来的弊端。欧盟各国在许多公共部门信息再利用和商业化开发领域对保护公平竞争秩序、创造一个公平的交易环境的强烈需求,也应该引起我国政府的高度重视。

### 3.3 政府信息的公开力度

信息公开是政府信息资源再利用和商业化开发的前提和基础。政府信息的公开力度直接决定了政府系统以外的组织涉足政府信息资源开发领域的效果。政府信息公开力度不够,其他组织就难以介入政府信息资源开发利用的市场。美国、欧盟的政府信息资源再利用和商业化开发能够取得成功,与它们长期以来的信息公开传统与制度建设密不可分。我国的《政府信息公开条例》虽然已经颁布和实施,然而我国此前一直缺乏信息公开的传统和文化,信息公开经验不够充分,有关信息公开申请、响应、救济等程序还需要经历实践的检验才能不断成熟与完善。而且,我国目前还存在一些政府公共部门将其拥有的信息资源只是有限地开放,其他组织要想从这些政府公共信息拥有部门获取数据十分困难,这些都可能阻碍政府公共部门信息的商业化。

### 3.4 信息市场的成熟程度

信息市场的成熟程度不仅取决于市场主体在信息市场的整体运作水平和盈利情况,而且也取决于信息商品化和信息产品交易的市场化发育程度。从市场主体来看,独立而规范的信息经营主体凭借其信息技术与信息管理优势按照市场规则行事,而发育不成熟的信息企业则倾向于以非市场手段盈利,如凭借与政府部门的特殊关系获得特许经营权、通过政府信息

资源的内部交易赢得超额回报等。从信息商品化和信息交易程度来看,政府信息资源的商品性与可经营性特征不仅奠定了市场化基础,而且其获取利用状况也与信息市场竞争水平相关,在竞争充分、市场有序的公平交易环境下,会导致社会对个性化、增值类政府信息需求的旺盛,这样政府信息资源的商业性开发利用的空间也越大。

此外,政府信息资源的商业化开发在现实中还会面临诸如标准问题(如信息处理和商业契约的标准)、部门间的合作以及私人信息产业的发展等市场化运作基础条件因素的制约,这也是不容忽视的,它们都可能阻碍政府信息资源商业化开发的进程。

### 参考文献

- [1] 夏义. 公共信息资源公益性开发利用的内涵、依据及优势[J]. 中国图书馆学报, 2008(4): 19-22.
- [2] 张斌, 赵国俊, 张璋. 我国信息资源公益性开发利用和服务的政策研究[J]. 情报资料工作, 2009(3): 11-16.
- [3] Johan Pas LLM, Lic Rechten. The commercialization of government information and the proposal for a directive COM (2002) 207 by the European Commission[EB/OL]. [2007-10-15]. <http://www.austlii.edu.au/au/journals/MurUEJL/2002/48.html>.
- [4] 欧盟委员会. Green paper on public sector information in the information society, public sector information: A key resource for Europe[EB/OL]. [2006-02-10]. <http://www.cordis.lu/content/publicsector/greenpaper.html>.
- [5] Johan Pas, Bruno De Vuyst. The use and re-use of government information from an EU perspective[C]. Proceedings of the 37th Hawaii International Conference on System Sciences, 2004.
- [6] Peter N Weiss. Borders in Cyberspace: Conflicting public sector information policies and their economic impacts[EB/OL]. [2008-08-15]. [http://www.osti.gov/datameeting/Borders\\_publisher\\_format.html](http://www.osti.gov/datameeting/Borders_publisher_format.html).
- [7] 夏义. 西方国家公共信息资源管理的组织结构特色及启示[J]. 情报学报, 2008(2): 278-284.
- [8] Susan McMullen. US government information: Selected current issues in public access vs. private competition[J]. Journal of Government Information, 2000(27): 581-593.
- [9] Hadi Z A, McBride N. The commercialization of public sector information within UK government departments[J]. The International Journal of Public Sector Management, 2000, 13(7): 552-570.
- [10] 王正兴, 刘闯. 政府信息资源共享两种模式及其效益比较[J]. 中国基础科学, 2005(5): 36-42.
- [11] Commission of the European Communities. Proposal for a directive of the European Parliament and the Council on the re-use and commercial exploitation of public sector documents[EB/OL]. [2008-07-15]. [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/psi/docs/pdfs/directive\\_proposal\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/directive_proposal_en.pdf).

[作者简介] 陈雅芝, 女, 1965年生, 长安大学人文学院公共管理系副教授, 硕士生导师。

收稿日期: 2009-09-13