

●周毅

政府信息公开与开发的社会化和商业化：趋势、领域与问题*

摘 要 政府信息的自由使用和民间开发是政府信息管理的重要趋势。解决我国政府信息公开与开发低水平的问题,应通过社会化和商业化的机制,从源头上解决好原动力问题。政府信息公开的前期基础工作、开放中的咨询服务工作、信息加工和信息增值服务都可以运用社会化或商业化的方式来完成。但也要对社会化和商业化开放与开发进行科学管理,处理好收费问题,授权开发和自主开发的关系问题;要完善制度建设。参考文献9。

关键词 政府信息 开放 开发 社会化 商业化

分类号 G350

ABSTRACT The free access and non-governmental utilization of government information are important trends of government information management. To solve the problem of low level in the open access and utilization of government information, we should use the mechanisms of socialization and commercialization. In this paper, the author discusses the issue in detail. 9 refs.

KEY WORDS Government information. Open access. Utilization. Socialization. Commercialization.

CLASS NUMBER G350

政府信息是一种重要的国家战略资源,它具有全社会所有的公共属性。作为一种“公共财物”,它具有非他性和非竞争性两个基本特征。对政府信息这种“公共物品”主要应依靠政府自身力量进行开放和开发服务,这是我国信息化政策中的政府主导原则。但这并不意味着完全排斥社会化和商业化机制的作用。与其他各类公共物品一样,政府信息资源的供给模式也可以多元化。社会化和商业化机制的运用,不仅可以进一步提高政府信息公开和开发的效果与效率,而且也有利于保障公众知情权的充分实现。

1 国外的一般做法及其意义

1.1 国外的实践与立法状况

政府信息服务究竟是以政府为主导,还是以社会和市场为主导,在不同国家和地区有不同的实践。美国、日本等都对公共信息(包括政府信息)的社会化和商业化开发服务机制持鼓励态度。

从美国信息公开法律制度的历史发展看,在过去,由于联邦政府机关很难满足公众对信息产品与服务的要求,只能一般性地印刷文件来满足公众的部分开放要求。美国的私营企业在政府信息加工服务中一直占有特别地位,这种做法在里根政府时期一

度达到高峰。1993年,克林顿政府对政府机关的信息传播活动给予了更广的界定,强调信息传播并不是自动地就应该由私营部门进行。政府机关可以提供许多原来只能由私营部门才能提供的信息产品与服务。以此为转折,政府机关与私营部门在政府信息公开与开发中逐步取得了相同的法律地位。政府机关提供的信息服务成本较低,而私营部门则具有更多的灵活性。它们两者目前都是美国政府信息公开与开发服务的提供者。此外,美国政府还将政府文献和资料报告,交给由政府指定的或者通过法律认定的、或者由合同规定的政府文献托管机构管理(主要是图书馆和档案机构),这些机构可以自动从相应政府部门获得政府出版物,提供给所有公民或特定群体^[1]。为了保证社会化与商业化机制的运行,美国法律规定,联邦政府的任何文件都属于公有领域,任何人都可以复制并出售,也可以将联邦政府的公开数据上网。在欧盟成员国内,除爱尔兰、英国,其他成员国一般都规定,对法律文件不能提供版权保护。这在一定程度上有利于信息资源开发领域市场机制的形成。但从总体上看,欧盟有关迁就英国、爱尔兰的版权方面的规定,对这种市场机制的形成也产生了消极影响^[2]。

欧美诸国尤其重视非营利组织在政府信息公开

* 本文为国家社会科学基金项目(项目编号04BTQ018)的阶段性研究成果。

与开发中的作用。西方社会,非营利组织既不同于政府的公共部门,也不同于私营的营利性企业,属于“第三类部门”。它们的主要功能是向社会提供众多的服务,承担大量政府部门做不好或不该做的事情,并以公平、公正的中间人形象,在政府与市场、政府与社会、宏观与微观之间进行中间协调,发挥承上启下的作用。例如在瑞典,政府公务员只有3000多人,但承担公共服务的第三部门组织就有300多个,他们均把公共信息的提供服务看做其服务的主要内容之一,在申请政府专项经费的同时,也利用自身广泛的社会动员优势筹集资金,从而使政府的有限资金投入起到了放大与示范作用^[3]。在日本,1998年3月制定了“特定非营利活动促进法”(即NPO法)后,非营利组织就开始对政府信息公开活动发挥监督作用。这其中较有影响的是对日本中央省厅进行信息公开监督的东京四谷信息公开市民中心和东京新宿信息公开票据交易所。它们都是全国市民行政监督联络会议为调查地方自治体的预算使用而设立的非营利组织^[4]。从总体数量上看,日本非营利组织的发展远不及欧美等国。美国现有行业协会多达20多万个,日本、德国、意大利等国,每一行业协会参加的企业通常占本行业企业的90%以上^[5]。

1.2 运用社会化和商业化机制推动政府信息公开与开发的意义

政府信息公开与开发的社会化和商业化服务在欧美国家大量出现,并逐步取得了与政府部门同等乃至是更为重要的服务地位,这在很大程度上是源于西方国家政府治理范式变迁中新公共管理理论的出现。新公共管理理论的核心就是将市场机制引入到政府治理中来。在政府信息公开与开发的具体推进中,其具体贡献就是将政府信息公开的权威制度与政府信息开发的市场调节制度两种制度的功能优势进行融合,从而对政府信息服务活动进行一种全新的制度安排。这种制度的优点是显而易见的。具体表现在:

(1)有助于减少政府部门在信息公开与开发中的成本支出,提高行政效率。从某种意义上讲,如果政府在信息公开与开发过程中投入的资源超过了合理的限度,这样的行为实际会对公共利益造成损害,因为政府投入的是全体公众的资源。世界上很多国家的政府信息公开法中都有一条常见的规定,即如果为提供某项信息,政府将要支付的开支会超过政府负担的额度,政府可以拒绝提供该信息。例如,英国2000年《信息公开法》规定,在下列两种情况下公共

机关可以不提供信息。第一种情况:如果公共机关提供信息所支出的费用超过了适当的限度,可以不提供该信息。所谓适当的限度是指规定的适用于各种情况的费用的数额。估计费用超过适当的限度的,公共机关可以收取为提供该信息可能支出的费用。第二种情况:公开信息的请求是重复的,公共机关可以不再提供该信息。从上述规定可见,控制信息公开与开发中的成本支出是政府部门的一个重要任务,它体现了政府信息公开的程序经济原则^[6]。由社会化和商业化机制对政府信息公开与开发进行运作,不仅符合这种程序经济原则,而且也能更多地满足公众的信息需求,一定程度上也体现了信息公平与正义的价值。

(2)有助于满足民间各类组织和个人进行政府信息开发和增值服务的愿望。从政府信息公开与开发的可能性主体构成看,除政府机关,各类网站、各类信息经营商、各类信息机构(如图书馆、档案馆等)、非营利组织、各类数据库提供商、网络资源提供商、各类信息内容提供商、出版商、媒体经营者等都是政府信息公开与开发的潜在主体。这些潜在主体参与政府信息公开与开发的动机和目标存在一定区别。各类公共图书馆、公共档案馆是国家的科学文化事业单位,他们开展政府信息公开与开发服务具有公益性,以获取公共利益和社会效益作为具体目标;非营利性组织是一种不以营利为目标的提供公共服务的组织,它们通过提供公共服务,一方面获得政府专项资金的支持,另一方面动员社会其他资金的资助;各类网站、信息经营商、数据库提供商等是面向市场的竞争主体,在追求经济利益最大化的目标动机下,他们会在市场需求的引导下从事各类信息产品的生产经营活动。政府信息是信息资源家族的核心内容之一,对社会管理和社会生活都有着直接或间接的影响,市场需求前景十分广阔。这些以利益最大化为目标动机的潜在主体迫切希望通过参与政府信息的开发和增值服务获得相关利益。

(3)有助于广大公众得到多样化的、个性化的和更高水平的政府信息服务。各类社会组织和公众的信息需求千差万别,以政府作为惟一的服务主体通常只能满足简单的政府信息公开服务,而达不到对政府信息进行多层次、多角度深度开发服务的要求;只能完成并开放几个水平较低的通用政府信息数据库,而达不到社会提出的多样化与个性化信息服务的要求。社会多元主体参与,必然带来可供政府信息产品与服务

量与水平,最终受益者将是广大社会公众。

2 国内现状与思路设计

2.1 国内现状

现阶段我国政府信息公开与开发的基本态势可以概括为“五多五少”:开放的少,保密的多;主动开放的少,被动开放的多;开放的原始信息多,开发和加工整理的少(数据库化的更少);孤立、分散开放的多,网络上可共享的少;政府机关部门自我服务的多,社会化服务的少。《信息产业“十五”计划纲要》在分析我国信息产业结构性矛盾时,把信息资源开发利用滞后的主要原因归纳为:“信息资源开发和有偿使用的市场机制还未形成,信息知识产权缺乏保障;对信息资源开发利用的深度不够,整体认识不足;信息资源开发管理体制不健全;基础工作薄弱,信息服务业弱小。”解决我国政府信息公开与开发水平不高的问题应借鉴有关国家的成功经验,通过社会化和商业化的政府信息公开与开发机制,从源头上解决好原动力问题,鼓励社会各方面参与,积极投资建设政府信息数据库,以保证满足社会日益增长的对政府信息的利用需求,推动政府信息供求关系的均衡发展。

2003年10月我国商务部发布了《公共商务信息服务项目管理暂行办法(暂行)》,从公共商务信息服务的组织领导、项目的立项和审核、项目实施方案的策划和方案论证、项目承办单位的选择、项目的验收审计和监理、项目的推广标识使用和数据存放、定期报告与信息披露等环节上对商务部公共商务信息服务的商业化和社会化运作方案作了系统规定。虽然上述管理办法是针对公共商务信息服务项目而言,但对开放和开发政府机关的政府信息同样具有一定指导与约束作用。这表明,我国政府信息公开与开发服务已经向社会与市场的开放迈出了一步。

2.2 政府信息社会化和商业化开放与开发的思路

(1)政府信息公开的前期基础工作由社会化或商业化机制完成。政府信息公开是一个涉及多种因素的系统工程。政府信息一旦形成,它能否开放、在多大范围内开放、以何种形式开放以及开放工作的具体组织程序等都是迫切需要解决的问题。笔者以为,政府信息公开的大量前期基础工作可以由社会化或商业化机构完成,如政府信息的实体整序和各机关信息登记簿与办事指南的编制;政府网站的维护及其开放信息的更新;刊登政府信息的相关出版物的印刷与发放;公共信息亭的建设、管理与维护;被申请开放的

政府信息复制件的制作与递送;根据公众要求对不同信息的载体与格式转换;对原始政府信息数据的标准化改造(包括对未电子化的数据按相关标准和规范电子化)和专业数据库的建设;对遥感影像、电子地图等基础数据按相关标准和规范的数据改造和基础数据库的建设;对所有专业数据库和基础库的数据编目,以及元数据分库与总库的建设;为提高数据共享的效率和保证原始数据的安全,开展相关政府主题信息数据库的建立等。以政府信息登记簿编制为例,各政府机关编制并定期更新办事指南与信息登记簿是一项经常性的任务,由于我国各级政府机关长期粗放式的管理方法,大部分政府信息资源处于管理无序的状态,要清理并编制各机关的信息并编制信息登记簿,必须投入大量的时间、人力与物力,由专门的社会化机构,如文件中心或综合档案馆等进行专业化和专业化的服务不失为一个可行措施。

(2)政府信息公开中的咨询服务工作由社会化机构完成。为政府信息申请者提供申请开放的咨询指导,是一种信息指引服务。由于政府信息公开有主动与被动开放两种形式,只有公众提出申请才能启动被动开放政府信息的程序。从这个意义上看,公众提出申请就是启动被动开放政府信息程序的标志。而公众在提出信息公开申请过程中,向何种政府机构提出申请以及如何准确描绘申请信息以保证接受申请的政府机关足以识别公众所要申请的信息,这就成为决定信息被动开放质量的关键。此外,专业性的社会化服务机构(如文件中心或其他机构)可以为公众提供的指引服务是:协助公民明确信息需求的种类与数量,防止公民因不了解自己的实际需求导致申请过多,增大政府机关工作负担;协助公民明确信息申请的提交机关;协助公民填写信息申请表,特别是协助公民对所需信息进行具体的描述,使政府机关通过努力能顺利检索出所申请的信息;协助申请人提出有关申请费用的减免;指导申请人在获得信息的权利受到侵犯时启动有关救济程序等。

(3)政府信息的开发加工和信息增值服务可以运用社会化或商业化方式来调节完成。开放政府信息时,政府机关向社会提供的一般都是政府信息的原生态(因例外信息分割造成的信息变化除外),信息申请人不得请求政府对信息进行开发加工处理。如果政府机关因个别公众或组织的服务需要而改变信息形态进行深度或系统的信息服务,也必将耗费更多的开发成本。但从社会对政府信息的需求看,原始政府

信息的提供并不能满足用户个性化和多样化的利用要求。因此,鼓励一些社会化组织或企业对政府原始信息进行再加工和开展增值服务就成为一个重要的趋势。它不仅弥补了政府机关在信息服务上的缺陷,也进一步增强了政府信息作为一种战略性资源的应用价值。例如,美国就有很多企业将服务重点集中在政府信息增值服务上。其中就有一家 Legi-Tech 的服务公司,在政府法律文件上网后,开展了一项新的法案追踪服务。通过自己 24 小时的客户访问,使用户随时可以得到所需信息^[7]。社会化或商业化机构可以通过重新组织、重新包装政府信息,在政府信息开放与开发中获得增值效应。这种信息增值服务包括:代理查询与申请服务、专题政府信息组织与加工服务、基于基础数据的政府信息预测服务、政府信息的代译与文本转换服务、多来源的政府信息集成服务、国内外政策与法规信息的比较研究服务、政策与司法案例的查新和跟踪服务、其他专项政府信息咨询服务等(如教育咨询、政府采购中的招投标政策与程序咨询等)。在信息开发与增值服务工作的组织上可独立开发、合作开发、联盟开发相结合,明确利益分配原则,调动各方积极性,提供个性化开发,满足不同领域不同服务对象的需求。

3 需要注意的问题

3.1 社会化和商业化开放与开发的科学管理

政府信息的公共物品性质要求任何公民都有平等利用政府信息的权利,但完全的社会化与商业化也必然会面临解决信息公平问题的市场失灵。表现在:一是公共责任问题。由于营利的取向,社会化和商业化的政府信息服务提供者可能在最高效益和最低成本的指导下,忽略政府信息服务中的社会责任和公共利益,也可能会因支付能力原因而产生信息服务中的不公。二是利用政府信息的寻租问题。在制度不健全的情况下,社会化与商业化的政府信息开放与开发可能为一些不良的信息寻租行为提供便利。例如,有些政府部门可能会借手中垄断的信息吃、拿、卡、要或通过各种间接方式牟取不正当利益。因此必须处理好以下几方面的关系。

首先要正确处理政府信息开放服务的不收费与开发服务的合理收费的关系。信息开放是政府机关的基本义务,在具体组织实施开放过程中,一条基本原则是这些机关和组织依法提供政府信息,只能向申请人收取预先确定标准的成本费用,不得收取其他费

用;政府信息成本费用的收取标准,由国家或者省级价格、财政主管部门统一制定。对于经济特别困难的申请人,一般应减免收费。根据这一特点,政府信息开放的社会化或商业化主体,选择更多应以非营利性的非政府组织或第三部门为基本对象,它们的民间性、自治性、公益性和非营利性不仅能够保证政府信息开放的社会公平,而且也有利于提高政府信息开放的效率。政府与第三部门的关系主要是通过提供财政资助(如商务部设立的公共信息服务专项资金)和完成规定的公共信息服务来体现,并形成合作互补相互依赖相互支持的新型伙伴关系^[8]。政府信息开发服务是建立在政府信息开放基础上的一种后续性信息增值服务,它也以政府信息开放中的自由使用原则(即任何申请人通过政府信息开放获得政府信息后,可以对信息进行再加工或其他形式的开发利用)为前提。对其社会化和商业化主体的选择可以适当放开。任何组织和个人都是政府信息开放的权利主体和获益者,这些权利主体都可能成为政府信息开发服务的主体。政府信息开发服务主体的多元化,可以弥补政府信息资源开发利用不足的局限,也可能会出现一系列新的管理问题。在商业化与社会化开发服务的取向中,政府有关部门应制定严格的市场管理制度,对政府信息开放与开发服务的界限、有关开发服务主体的资格、政府信息资源开发产品的质量、产品价格和信息服务市场竞争的秩序等做出明确具体规定,保证政府信息资源开发服务的有序。

其次是处理好政府信息的授权开发和与市场自主开发的关系。为保证公民可以免费获得(或以成本方式获得)有关政府信息,推动政府服务功能的实现,对有些重大的政府信息开发项目,政府部门可以通过信息服务专项资金资助的形式授权有关主体重点开发。这些授权开发的政府信息服务项目应实行政府采购,并通过公开招标或择优委托方式产生开发主体,政府部门要形成完整的授权开发政府信息资源项目的管理办法,防止有关人员或部门利用政府信息进行营利经营。为了满足社会多元的信息需求,对政府信息开放基础上的信息资源开发也可以由市场调节。在用户信息需求引导下的市场自主开发,不仅可以提高开发项目的“针对性”,而且可以在一定程度上弥补政府信息开放和授权开发的“普遍性”局限。当然,市场自主性的政府信息资源开发是建立在政府信息开放基础上,它必须遵守政府信息开放与管理的有关法律规定。

3.2 完善制度建设

世界绝大多数国家在其信息公开制度中对政府文件不适用版权保护的做法和我国在《政府信息公开条例》(草稿)中提出的政府信息自由使用原则已经为这种制度建设提供了总体思路。当前应继续推进的制度建设内容有:

(1)在立法中进一步明确鼓励民间进行政府信息开发。从《著作权法》第5条第1款的规定看,几乎所有的政府文件都属于公有领域,民众可以自由使用和自由利用。但所鼓励的自由利用政府文件的精神并未得到坚持。例如,国务院1990年颁布的《法规汇编编辑出版管理规定》明确规定,法规汇编只能由政府进行,民间只能汇编内部使用的法规汇编,这在一定程度上影响民间对政府信息开发的积极性。此外,在《档案法》中对利用者利用档案的目的也进行了明确限定。《档案法》第11条规定,“利用者摘抄、复制的档案,如不违反国家有关规定,可以在研究著述中引用,但不得擅自以任何形式公布”。上述规定的基本立法思想是:档案的公布权属于国家档案馆,利用者不得以公布和再开发档案信息为目的进行档案利用。《档案法》第20条还明确规定利用者,“根据经济建设、国防建设、教学科研和其他各项工作的需要,可以按照有关规定,利用档案馆未开放档案以及有关机关、团体、企业事业单位和其他组织保存的档案”。上述规定明确将公众因“非工作目的”需要利用档案的行为排除在合法性之外,即公众如果因“个人利益”或开发等目的而产生利用档案的需要,原则上不受《档案法》保护^[9]。由此可见,在我国政府信息公开的已有立法中,“限制利用者的利用目的”仍是一个基本的立法主题,这已成为影响我国民间开发政府信息的主要政策障碍。在有关立法中明确保证权利主体对政府信息的真正自由使用(包括鼓励申请人获得政府信息后对其进行再加工与开发利用),应是当前制度建设的一项重要任务。

(2)制定完整的政府信息开发管理办法。开发管理办法应从授权性开发和市场自主性开发两个立足点上对有关管理目标、管理机制和管理措施等进行系统规范。制定政府信息开发管理办法,一个基本原则是必须是已有相关法律制度(特别是信息公开法律制度)作为依据,并重点解决以下问题:授权性和市场自主性信息开发项目的界限与收费标准;政府与有关开发服务主体在政府信息开发服务中的权利、义

务与责任;保障政府信息开发服务中市场公平竞争的方法;对政府信息开发服务中有关信息深加工产品的版权保护方法;对开发服务主体不当开发行为的控制与处罚方法;政府信息开发产品的质量标准等。

(3)明确政府信息公开与开发的管理机构。在宏观层次上设立高层次、权威性的专门信息资源主管部门,可以指导和推动政府信息公开与开发的社会化和商业化进程,并对这一进程的管理实行有力的监控与组织。在国外,在宏观层次上设立独立的信息委员会、信息专员和信息裁决所等一定程度上可以发挥其管理主体的职能,但它们也扮演着咨询与监督主体的角色。在我国,《政府信息公开条例》(草稿)也提出了在宏观层次上建立信息资源主管部门的设想,并提出由县级以上人民政府信息资源主管部门负责组织、指导、推动和监督该条例的实施。究竟何种机构才是宏观层次上的信息资源主管部门并未明确。鉴于社会化与商业化的政府信息公开和开发有可能会引发更多的管理问题,因此,在现有政府机构框架内明确一个管理机构,并具体规定其职能范围将是一项十分紧迫的任务。这个主体负有对政府信息公开与开发的管理、监督和咨询责任。

参考文献

- 1 张怡,慎忱怡. 政府信息资源管理中的美国托管图书馆. 图书馆杂志,2000(7)
- 2 周汉华. 政府信息公开条例专家建议稿. 北京:中国法制出版社,2003
- 3,8 夏义堃. 公共信息服务的社会选择. 中国图书馆学报,2004(3)
- 4 甘峰. 日本信息公开法实施与民间主导的行政目标. 浙江大学学报,2002
- 5 钱振明. 论现代西方政府公共管理职能的变化: 轨迹与特征. 中国行政管理,1998(12)
- 6 张明杰. 开放的政府: 政府信息公开法律制度研究. 北京:中国政法大学出版社,2003
- 7 胡昌平等. 信息服务与用户. 武汉:武汉大学出版社,2001
- 9 杨霞. 从政府信息公开的视角检视我国档案法规. 北京档案,2004(9)

周 毅 苏州大学社会学院, 博士, 教授. 通信地址: 苏州大学东校区 533 信箱. 邮编 215021.

(来稿时间:2005-03-30)