

●夏义堃

公共信息资源市场配置的实践与问题^{*}

摘 要 公共信息需求的无限性和公共信息资源供给的稀缺使市场介入成为可能,而且公共信息资源政府配置的种种矛盾以及社会信息化实践等诸多因素也成为市场介入的重要推动力量。西方国家公共信息资源市场配置的实践提供了现实可能的配置形式。供求机制、价格机制以及竞争机制成为影响公共信息资源市场配置的主要因素。公共信息资源市场配置的不完全性需要政府和其他社会组织介入。表1。参考文献13。

关键词 公共信息资源 市场配置 信息资源配置

分类号 G203

ABSTRACT The unlimitedness of public information needs and the scarcity of public information resource provision make the market intervention possible, and the problems of government allocation of public information resources and some factors of social informatization become the driving forces of market intervention. The market allocation of public information resources in Western countries provides practical examples. The main factors to affect the market allocation of public information resources are supply-demand mechanism, price mechanism and competition mechanism. However, the incompleteness of the market allocation of public information resources also requires the intervention of the government and other social organizations. 1 tab. 13 refs.

KEY WORDS Public information resources. Market allocation. Information resource allocation.

CLASS NUMBER G203

表面上看,公共信息资源的公益性与市场化之间似乎存在着一种非此即彼的对应关系,但在实际运行中,至少在一定阶段,则是一种并存与互补关系。正如经济学家斯蒂格利茨所说,“公共部门所提供的许多服务基本上具有市场的特质”。公共信息资源是一种非常特殊的经济资源,具有公共商品的巨大价值和广阔的市场开发前景,尤其是公共信息的二次利用与深加工蕴涵了巨大的经济效益,市场配置公共信息资源有其必要性和合理性。

1 公共信息资源市场配置的可行性

经济学家认为,市场是资源配置的最佳选择,市场机制能够按照最优化原则通过供求关系、价格、竞争之间的相互作用相互制衡来推动各种资源的合理流动与分配,提高资源的使用效率。美国“政府信息资源管理——A-130文件”明确指出政府信息资源是具有重要价值的国家资源,它本身也是具有市场价值的商品。公共信息资源的商品属性不仅给市场配置以可能性,而且准公共信息资源的开发依赖于市场机制的介入。公共信息需求的广泛性、多样性和动态

性需要有多样化的资源配置方式与之相适应,市场化模式在公共信息资源的深层开发与个性化服务等方面具有得天独厚的优势。

根据市场规律,信息资源的丰裕程度在相当程度上决定了信息市场的发展水平,公共信息需求的无限性与公共信息资源供给的稀缺预示着市场介入的可能。在公共信息资源丰裕且任何人都可以自由享用的时候,它会被列入公共物品范畴,供人们随意获取利用而无需经过市场交易。但当这种资源变得稀缺,获取和利用就需要付出成本,人们便不能随意享用,需要付出一定的成本。对此,国外学者认为,“信息资源一方面作为公共财产,由像图书馆这样的社会公益机构管理并提供给任何需求者,另一方面又可以作为商品进入市场。问题不在于是否要在两者之间划清界限,事实上这样做也是很困难的,问题是应确定采用什么方式提供信息对用户最有帮助”^[1]。

按照产业管理理论判断,从数据收集到最终面向用户提供公共信息服务的过程是一个很长的产业链,完全由政府机构一插到底是不可能有效率的。“因为在这个产业链的两端,面对着完全不同的对象和相

^{*} 本文系教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“电子政务中政府信息资源开发及其技术实现”研究成果之一。

差极大的工作,它们需要不同的管理模式与管理文化,而任何机构要能同时适应这两种反差极大的管理文化都是极为困难的。”^[2]

从公共信息资源的实际利用来看,人们对公共信息资源的利用和消费取决于向社会开放和提供的公共信息资源的数量,然而政府公共信息资源管理的实际效果表明:“大量的信息资源如果不能从政府手中及时转移到市场上,信息资源的社会效益和经济效益根本无法充分发挥,我国政府信息化建设则难以健康发展。理解政府信息的资源意义,加快政府公共信息资源市场化进程,‘盘活’庞大的政府信息资源;不仅是盘活国有资产存量的特殊形式,也会拉动一个巨大的信息消费市场,对于信息化背景下政府、社会和企业都是有意义和有价值的。”^[3]

1996年在瑞典首都斯德哥尔摩,欧盟各国召开了“获取公共信息——产业增长和电子化民主的关键”的国际会议,专家普遍认为,公共信息是一个新的经济增长点,欧盟国家每年对公共信息部门的投资价值为95亿欧元,产生的经济效益为680亿欧元^[4],为提高效率,公共部门应更多介入信息市场,并以比私营机构低得多的价格提供电子信息服务。可见,公共信息资源的市场配置不仅具有一定的理论依据,而且政府配置的种种矛盾以及社会信息化实践等诸多因素都成为市场介人的重要推动力量。

表1 公共信息资源市场配置的动力结构

推动力量	追求目标
公共信息资源供给的现实压力	掌舵而非划桨:更有效的政府信息资源管理
社会民主进程的积极推动	政府信息的公开透明与全社会的信息共享
信息市场驱动	公共信息产品市场效益的最大化
政府公共信息资源管理的财政压力	减少对政府信息供给的过分依赖

2 西方国家公共信息资源市场配置的实践

1977年美国图书情报界经过激烈辩论,一度以96票对36票的压倒多数否决了《免费获取信息的决议》,公共信息资源的市场化配置开始成为人们提高公共信息资源利用率的选择路径之一。1995年世界银行的分析报告指出,在公共物品的提供方面,私有

的产权安排对于提供者的激励远远优于公有产权。当然,公共信息资源本身的复杂性和性质变化的动态性都说明公共信息资源的配置方式不应该是—成不变的,而应根据公共信息资源的非竞争性和非排他性范围、程度、信息技术发展水平以及供给状况等因素动态地选择配置方式。在美国,公共信息资源的市场化运作是通过一系列明确而简单的法律体系的有效执行来实现的:

(1)规范的信息自由法。任何公民和组织都有权免费访问政府信息,“免费访问”的含义并不单指免费使用或者复制信息的权利,而且还包括了以低成本获取信息的权利^[5],为公共信息的商业化运作创造基本物质条件。

(2)政府信息无版权。美国宪法第一修正法具体提及美国信息政策,并有一条补充禁令,该禁令不允许联邦政府使用版权。接着,1976年的版权法清楚地规定美国政府工作不受版权法保护,此举实际是将所有联邦政府的信息置于公共领域,为私人信息机构对公共信息资源的深加工提供了保证。

(3)政府信息收费仅限于信息分发和再生产的成本。无论是《文书工作缩减法案》的3506节还是管理和预算办公室颁布的A—130号法令《联邦信息资源的管理》中的8.a节都规定了联邦政府机构不得以政府信息向用户收取超过其传播成本的费用,所谓的信息传播成本不包括最初收集和处理信息的费用。

(4)对公共信息资源的开发和再利用没有限制和约束,这是信息获取权的重要组成部分。美国法律规定,联邦政府不得从事有关政府数据的营利性商业活动,但政府鼓励私人企业参与公共信息资源开发建设,允许他们利用政府数据库进行信息增值,任何公民、组织可用很低的价格获得并开发掌握在政府手中可公开的公共信息资源。对于已经形成市场价格的信息,政府可按市场价格出售,尚未形成市场价格的信息,政府最初提供给私营部门时只能收取信息成本费。

这些做法既保障了公民的公共信息获取权,也使越来越多的商业机构、信息组织通过加工政府部门或者其他公共部门开放的原始数据,进行公共信息增值,从而实现销售和信总产品盈利。据专家估计,美国公共信息资源的市场要远远超出欧洲,政府信息市场价值约为7500亿欧元^[6]。

1983年,英国信息技术顾问委员会出版了《信息经营》(Making Business of Information)报告。此后,英

国政府先后出台了一系列政策,旨在逐步减少对公共信息机构的财政支持,促使市场机制稳步跨入公共信息管理领域。为鼓励政府机构把所拥有的公共信息资源更好地推广传播给更广阔的市场,英国政府在公共信息资源的市场化运作上进行了大胆尝试,如将大批政府数据部门改为“半自立”的政府基金部门,明确这些政府机构有权力保留和使用公共信息服务收入,尽量依靠用户的信息消费收入维持机构运转,但须按照运营成本结构比例抵消运营费用。

在挪威,1994年出版了有关公共信息定价的白皮书,将公共信息类型划分为5类,依次为公民义务的信息、公民权利的信息、某些公民权利和义务的信息(由于政府介入才给了这些人获取信息的法定权利)、关于政府问题的一般信息、由政府建立的其他公共事业信息(如地理信息等),并明确公共信息应当免费,但也可以出售。前3类信息的获取对于普通用户应当免费,但对于商业性开发利用的机构则要收费,而后两类信息的获取,对任何人和机构都应收费^[7]。

2003年11月17日欧洲议会和立法委员会的指导意见《关于公共信息资源的再利用》正式通过,确定了公共信息服务的收费原则:

(1)成本回报原则,即总的收入不超过包括采集、处理再加工、发布的总成本;

(2)如果是自筹投资者,允许有合理的投资回报;

(3)成本计算要基本适用公共机构的会计制度和成本计算方法,并设上限;

(4)鼓励只按不超过再利用边际成本的限度收费。

3 公共信息资源市场配置形式与影响因素

国外有学者指出,市场环境下信息资源最优配置理论的主要内容是研究在给定的生产技术和消费者偏好情况下,如何分配有限的信息资源,以便最大限度地满足人们对信息的需要^[8]。也有学者认为,商业性开发公共信息或政府信息包括两个方面的含义,一是私营部门通过公共信息市场交易谋取利润,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,以免或收取边际成本的方式公开他们所拥有的公共信息,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^[9]。

从各国公共信息资源市场化运作的总体情况来看,其配置方式可以划分为以下3种。

一是政府部门不直接参与市场化运作,即使是有有限的政府信息服务收费也只是象征性的低成本收费,但鼓励私人信息机构开展公共信息资源开发建设,如美国、泰国等。

二是政府部门直接开展市场化公共信息服务,国家财政全额划拨公共信息管理经费,其收费全部上缴国家财政。如联邦德国自1975年开始进行气象信息的商业化服务,1996年气象信息服务收入2000万马克全部上缴国家财政。

三是政府部门下属的国有市场型信息组织凭借行政隶属关系和专业化优势开展市场化公共信息服务,但收费不上缴国家财政,而归所在政府部门及相关信息机构所有,以弥补国家在行业性公共信息资源开发建设经费上的不足。故此,有一些国家政府下拨的公共信息资源管理经费往往只是公共信息资源开发建设所需经费中的一小部分,其余大部分的经费开支则来源于市场化公共信息服务的有益补充。仍以气象信息服务为例,在同本,受气象厅委托成立的日本气象信息股份有限公司立足于特殊需求用户和防灾信息服务,每年的营业额都高达70亿日元以上,较好地补充了国家气象信息管理经费。

具体讲,影响公共信息资源市场配置的因素主要包括:

(1)供求机制。供求关系就是公共信息资源的可供量与社会有支付能力的公众信息需求量之间的比例关系,是公共信息资源的生产和消费关系在市场上的集中反映。公共信息资源管理的最终目的是促进信息资源充分共享,提高信息资源的效用价值,最大限度地满足社会不断增长的公共信息需求。这就决定了开发建设公共信息资源的立足点和着眼点在于公共信息需求,而公共信息需求也是市场配置公共信息资源的起点和终点,供需关系促使各类公共信息资源管理主体要关注、了解和调查信息市场的供求变化,组织信息商品的产销,使信息商品的规模、结构、档次、质量、数量、销售、服务内容和替代商品等与市场需求大致平衡,并随市场的变化而变化。为保持竞争优势,管理主体还要有超前意识,准确预测信息市场的变化趋势,最大限度地引导市场,满足多方面的需求,以获取尽可能高的利润。

(2)价格机制。价格机制是公共信息资源配置过程中最灵敏最有效的杠杆,公共信息资源的价格是

公共信息资源的产权价格。在信息市场上,公共信息产品的价格上升,可能会降低公众的信息消费,供给大于需求,生产者就不得不减少投入,资源配置的速度和数量就会降低,信息资源也会流向其他能够实现其效用的信息产品生产。价格信号的变动是价格机制对公共信息资源流向及需求量与潜在供给量变动的灵敏反应,是供求机制的作用结果。西方经济学认为,资源价值确定的依据是资源的效用,以此标准,公共信息资源价格的确定应由公共信息资源的供求关系和开发利用成本来决定。但在现实中,公共信息的价格确定是十分棘手的事情,公共性的本质决定了公共信息产品是一种特殊的商品,其价格确定的前提应该是有相当多的用户可以并愿意消费,若完全以成本(信息的生产设备、人员、资金投入等)加利润的方法定价,必然导致信息产品价格过高,无人购买。为鼓励公共信息的传播,公共信息价格在市场交换过程中就不一定真正实现其价值,其价格的确定要受到多种外在因素的制约,如公共信息资源的稀缺性情况、社会信息化程度、信息基础设施普及情况以及用户的信息消费能力等。也正因此,一些西方国家的政府信息收费只收取复制费和发行费,其余费用仍靠国家财政扶持解决的办法。

值得注意的是,部分公共信息资源的免费使用同样也是价格机制发挥作用的特殊形式,如美国的堪萨斯信息网就是由一个私营的、营利性的信息社团所管理,但网站上80%的信息都是免费获取的,剩下的信息仅需支付每年50美元的年费外加一个交易费即可获取^[10]。还有一些信息经营性组织也会加入到城市公共建设信息的免费发送行列,除了提供城市公共基础设施信息,如交通、商业、旅游等,还会掺杂一些相关的商业性广告,如演艺广告、房地产广告、餐饮服务广告等,免费发送信息的成本被广告收入抵消。在图书馆,争取免费使用或充当数据库生产商的经销商已成为图书馆网络信息资源配置的一种新形式,尽管是以公益性行为出现,但其最终目的仍然是谋取企业经济利益。

(3) 竞争机制。“竞争有两个重要的经济功能:选择和激励”^[11]。竞争机制主要作用于市场机制的主体之间,竞争关系的展开形成了资源的配置过程,反过来又调节供求关系,使资源在组织内部及组织间进行合理配置。在公共信息资源的国家宏观调控下,公共信息资源的生产者、投资者可以通过与政府合作、签约、申请许可证等形式参与公共信息资源的开

发建设,通过瞄准信息市场需求,密切注视竞争对手的市场行为,并随行情变化而调整自己的信息生产经营策略,使得资本、信息、劳动力等要素在生产者内部实现效用的最大化。但公共信息市场的竞争并不完全,政府及其所属的国有企事业单位组织凭借其身份优势、设备优势、专业优势等优先获得公共信息资源的市场经营资格乃至垄断经营特许。一般而言,竞争主要集中在3个层面:一是政府系统内部不同部门之间的竞争,即改变原来的集中配置信息资源的做法,缩小政府信息部门控制信息资源的权限,赋予用户自由选择公共信息提供者的机会,促使政府信息部门为赢得用户而展开竞争;二是国有企事业单位信息与私营信息企业之间的竞争;三是私营信息企业之间的竞争。后两者通过政府招标的方式将一些公共信息资源的开发建设和提供等业务承包给不同信息机构,形成不同主体的竞争,以提高公共信息服务的供给质量和效率。

总之,在现代社会环境中,解决公共信息资源开发建设问题的有效方式就是通过公共信息资源的合理定价和有偿使用,实现公共信息资源的有效配置。市场配置公共信息资源,不仅激活了作为主体的基层公共信息资源生产者的潜力,而且还能够根据公众信息需求和投入产出确定公共信息资源开发的内容与形式,把分散于社会上的政府、第三部门和企业等信息机构联合起来,一方面为公共信息资源的交换提供场所,另一方面也促进不同信息资源提供者之间的竞争与合作,从而提高了国家公共信息资源的总体供给水平。

4 公共信息资源市场配置的局限——信息公地悲剧

经济学上的哈丁“共享悲剧”在公共信息资源管理领域依然存在。假定有一个免费开放的公共信息领域(如政府信息公开共享领域、档案开放领域),为争取更多的现实利益(社会影响、经济收益、上级认可等),每个信息部门都想在这个公有领域内开发更多的数据库、软件产品等,几乎都站在单个部门角度盘算“我再开发一个新系统会有什么收益呢?”结果无外乎正反两个方面:

第一种情况是因为这个信息机构可以完全占有新的信息系统交易后的所有收益,得到了全部正面效应。

第二种情况是新的信息系统开发导致公共信息服务的过度商业化,信息市场消费萎靡,不能获得预

期收益,但这个收益损失并没有完全分摊给单个信息机构,而是分散了目标客户,转嫁给公共信息领域内的所有信息机构。

两种情况相比,对于单个信息机构而言,继续开发新的信息系统自然对自己有好处,于是,在利益驱动下,各个信息机构纷纷加入信息系统开发大军,悲剧由此引发。各个信息机构都在公开与共享的公共信息资源领域追逐自己的利益,但却导致意想不到的后果,信息的公开与共享并没有给信息机构带来预期收益,却因同类竞争的加剧陷入信息经营困境。

正如阿罗所言:由于信息的公共商品特性,无论是在完全竞争还是在垄断市场结构下,其产出水平都将低于社会最优水平^[12]。与普通公地悲剧所导致的共享资源的毁灭相比,信息公地悲剧不仅会导致公共信息资源的掠夺式开发,而且还可能在新技术的帮助下形成新的信息封锁(如网络上通行的付费即时浏览),产生大量的信息垃圾分散公众的注意力。也有人提出,随着越来越多的公共信息以数字化形式出现,信息共享的目标显得越来越渺茫,因为知识产权的保护,使得信息共享的范围越来越少,公众可以自由获取的信息也越来越有限。公共性特征所带来的公共信息资源产权界定的模糊往往会使生产者在激烈的竞争压力下采取有违公众利益的短期行为,如以拍卖形式将高考成绩查询权转让给经营性的公司等。

这些信息寻租行为表明,在公共信息资源配置问题上,市场机制的作用是有限的,完全的市场机制并不能解决公共信息资源开发利用与社会经济文化长远发展之间的有效衔接问题,难以保证公共信息资源全社会共享目标的实现,需要政府的参与来提高信息资源的总体配置效率。

即便如此,私人部门仍然“会有创新的激励以使自己提供的信息服务领先于政府部门”^[13]。市场化运作的价值在于在公共信息资源稀缺的环境中借助市场激励调动一切社会资源,实现公共信息资源生产与消费、成本与收益、权利与义务以及行为与结果的统一。就实际运用而言,公共信息资源的市场配置主要集中在公共信息资源的微观管理领域,不仅包括传统意义上的文献资料服务、图书情报服务以及政府与行业的信息提供、信息咨询,而且还包括了以电子为手段、以互联网为载体的各类信息加工服务及软件服务,如以信息资源开发利用为基础的数字图书馆工程和数据库产业、以提供信息内容为主体的信息门户网

站建设等,几乎涵盖信息服务业的每个领域。

参考文献

- 1 沈固朝. 竞争还是合作——美国信息经纪人和图书馆的关系述评. 情报理论与实践, 1994(1)
- 2 胡小明. 政府信息资源的市场化服务. 中国信息界, 2004(5)
- 3 刘渊, 张涛. 政府公共信息资源开发利用市场化战略选择. <http://e.chinabyte.com/373/2168373.shtml>
- 4, 6 Pira International Ltd. Commercial Exploitation of Europe's Public Sector Information-Final Report, Surrey, England, 20 September 2000. <http://www.cordis.lu/econtent/studies/studies.htm>
- 5 Stephen C. Guptill and Diane F. Eldridge. Spatial Data Policy and Pricing in the United States. *Policy Issues in Modern Cartography*. D. R. Fraser Taylor, Ed. Oxford: Pergamon, 1998: 19 ~ 28
- 7 M. Craglia, A. Annoni and I. Masser. Geographic Information Policies in Europe: National and Regional Perspectives. <http://www.ec-gis.org/ginic/doc/Gipolicy99.pdf>
- 8 刘辉. 信息资源配置方式的理论模式分析. 中国图书馆学报, 2005(2)
- 9 Johan Pas LLM(VUB), Lic. Rechten(VUB). The Commercialization of Government Information and the Proposal for a Directive COM(2002)207 by the European Commission. <http://www.austlii.edu.au/au/journals/MurUEJL/2002/48.html>
- 10 Gellman, R. The Foundations of United States Government Information Dissemination Policy, ITA Access and Ownership of Public Sector Information-International Symposium · Vienna, 7 December 2001. <http://www.oeaw.ac.at/ita/access/abstracts.htm>, 27/7/2002
- 11 约瑟夫·E·斯蒂格利茨. 社会主义向何处去——经济体制转型的理论与证据. 长春: 吉林人民出版社, 1998: 65
- 12 K. J. Arrow. Economic Welfare and the Allocation of Resources for Invention. In: *Reading in the Economics of Industrial Organization*. New York: Holt, Rinehart & Winston, 1970
- 13 Johan Pas LLM(VUB), Lic. Rechten(VUB). The Commercialization of Government Information and the Proposal for a Directive COM(2002)207 by the European Commission. <http://www.austlii.edu.au/au/journals/MurUEJL/2002/48.htm>

夏义堃 武汉大学信息管理学院副教授, 博士。通讯地址: 武汉。邮编 430072。 (来稿时间: 2006-09-21)