

·专稿·

前言 我国信息资源主要由公共部门、私营部门与个人供给。其中,政府等公共部门采集、持有大量的信息,包括各类的经济信息、社会信息、法律信息、文化信息、气象信息、水利信息、测绘信息、国土资源信息、工商行政管理信息、证券监管信息、交通与环境信息、教育信息等等。公共部门信息资源数量虽然巨大,但目前共享程度并不高,价值没有充分发挥出来。媒体将这种现象称为“信息沉睡”。调查显示,我国公共部门的信息资源目前仅仅处在初始利用阶段。初始利用的目的是满足公共部门的管理需要。

信息资源增值利用,是指对公共部门初始利用目的以外的使用。2004年12月12日,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》(简称34号文件)首次在国家文件中提出了政务信息资源社会化增值开发利用问题。对具有经济和社会价值、允许加工利用的政务信息资源,鼓励社会力量进行增值开发利用。温家宝总理在《2010年政府工作报告》中提出,积极培育信息消费,促进消费结构优化升级。为我国信息资源深度开发利用事业指明了正确的方向。

公共部门信息资源的增值利用在英国、美国、加拿大、澳大利亚等国家引起高度重视。我国在此领域起步比较晚,虽受到高度重视,但研究还比较欠缺。本专题论文(该研究得到国家社会科学基金重大项目“我国公共部门信息资源增值利用的对策研究”(批准号:09&ZD039)资助)对国际上信息资源增值利用的情况趋势、我国信息资源增值利用的用户定位与企业定位等进行了研究,并结合法律信息探索了如何根据特定信息特点进行增值开发的问题。我们将持续进行此项研究。

陈传夫

欧盟公共部门信息增值利用的实践、效果及趋势

陈传夫 王平 (武汉大学信息管理学院 湖北武汉 430072)

摘要:为了推动信息化进程,促进信息产业的快速发展,欧盟通过采取一系列的政策和措施来加快由公共部门信息获取向信息增值开发重心的转变。文章拟通过对欧盟公共部门信息增值开发具体实践、效果及趋势分析,然后结合我国目前自身发展的基本现状,提出相应的建议,为实现信息增值开发实践提供参考。

关键词:欧盟 公共部门信息 增值利用

中图分类号:D035.1;G203

文献标识码:A

文章编号:1003-6938(2010)06-0001-08

Study on the Practices, Results and Trends of Value-added Exploitation of Public Sector Information in European Union

Chen Chuanfu Wang Ping (School of Information Management of Wuhan University, Wuhan, Hubei, 430072)

Abstract: In order to facilitate the process of informatization and promote the rapid development of information industry, the European Union speeds up the transformation from public sector information access to value-added exploitation through adopting a series of policies and measures. This paper analyzes the specific practices, results and trends of value-added use of public sector information in European Union, and then combination of status quo of our own development, it finally makes some corresponding recommendations to provide references for achieving the practices of information value-added exploitation.

Key words: European Union, public sector information, value-added exploitation

CLC number: D035.1;G203

Document code: A

Article ID: 1003-6938(2010)06-0001-08

基金项目:本文系国家社科基金重大项目“我国公共部门信息资源增值利用对策研究”(09&ZD039)研究成果之一,获得中央高校基本科研业务费专项资金资助。

收稿日期:2010-07-23 责任编辑:刘全根

欧盟公共部门信息作为推动欧盟整个经济发展的一种增长性资源，其社会价值和经济价值已经引起欧盟及各成员国的广泛重视和关注。2006年，英国的Helm集团和荷兰的Zenc集团共同发布报告表明欧盟公共部门信息资源的市场价值达到270亿欧元。^[1]同年，英国公平贸易委员会(OFT)也发布报告认为，英国每年从公共部门信息资源市场获得的直接财政收入大约在5.9亿英镑以上。^[2]为了推动公共部门信息的增值开发，自上世纪末，欧盟及相关成员国加快了由信息获取向信息增值开发重心的转变，具体的实践如制定完备的法律框架、利用最佳实践、制定相关计划、设立专属机构及运用语义网和关联数据来开放政府等公共部门数据集，以此来推动整个欧盟公共部门信息增值开发的进程，扩大了欧盟范围内的就业、促进了欧盟整体经济的发展。本文拟通过欧盟公共部门信息增值开发具体实践、效果及趋势分析，结合目前我国自身发展的基本现状，提供相应的建议，为实现信息增值开发实践提供参考。

1 欧盟公共部门信息增值利用的实践

1.1 法律框架

《公共部门信息再利用指令》(以下简称“指令”)是欧盟致力于协调整个欧盟层面公共部门信息再利用框架条件的正式法律文件。按照该指令的第4章第12款规定，欧盟各成员国需在2005年7月1日前将该指令转化成法律并执行以保障信息增值开发的有序开展。但由于各成员国文化政治背景不同，指令转化法律的时间存在差异，2005年7月1日前，仅有4个国家(分别是英国、爱尔兰、法国和斯洛文尼亚)向欧盟委员会具体汇报了它们完成将指令转化成法律的情况。而大多成员国并没有在规定的期限内完成指令的转化，仅仅通过修正原有的法律框架并增加再利用条款来完成。欧盟成员国在指令转化为法律的过程中，共采用了三种不同的方式：

(1)指令的具体转化

将近有11个成员国已经采取具体的法律促进公共部门信息的增值开发，如德国、西班牙、意大利、比利时、塞浦路斯、希腊、爱尔兰、卢森堡、马耳他、罗马尼亚、英国等。

(2)对现存法律框架的修正

有4个成员国在指令颁布前结合解决信息再利用的措施修正了现存法律的部分条款去实现公共部门信息的增值利用，如丹麦；另外有8个成员国修正了信息获取框架促进再利用，如法国等。

(3)沿用指令颁布前的法律框架

共4个成员国仍沿用以前的相关法律如信息自由法案，没有采取相应的再利用条款来执行其指令，如波兰、匈牙利、爱沙尼亚和斯洛伐克。

截止到2008年5月8日，所有的27个欧盟成员国全部完成指令转化并开始执行。此外，欧盟通过颁布《公共部门信息再利用指令》鼓励信息增值开发的同时，也通过其它配套指令保障信息增值开发，如欧盟委员会陆续通过了《数据保护指令》、《环境信息获取指令》、《公共任务透明指令》及《公共采购指令》等，同时，欧盟议会和理事会2007年3月通过了欧盟空间数据基础结构指令(INSPIRE)^[3]，该指令的通过有利于促进地理信息的获取并增值开发出地理信息产品与服务，从而推进欧盟经济的整体发展。

1.2 最佳实践

为了克服公共部门信息增值开发的障碍，欧盟委员会除了制定上述法律措施去确保公共部门信息再利用指令的有效实施外，还通过构建公共部门信息平台、公共部门信息专家组，及公共部门信息联盟来促进欧盟成员国的公共部门信息增值开发。

(1)公共部门信息平台(PSI Platform)^[4]

其目的是欧盟为了各成员国交流而搭建的“一站式服务”门户网站。它提供欧盟公共部门信息发展的相关进展，最佳实践及公共部门信息最新增值开发的信息产品及服务和再利用案例等内容。在竞争与创新框架计划下，欧盟委员会未来仍将投入大约950万欧元资助该平台所发起的公共部门信息相关网络活动，如法律信息和地理信息。

(2)公共部门信息组(PSI Group)^[5]

其目的旨在促进各成员国交流公共部门信息再利用的最佳实践及计划，针对目前公共部门信息再利用出现的热点问题如收费、独占安排、许可等提出建议或策略，最终形成测量公共部门信息再利用的指标体系。该组包括了27个成员国的所有代表，私营部门及专家等，他们将受邀随时召开相关会议。截止2009年6月24日，已召开了13届专家组会议，受邀专家，会议日程及时间安排均可通过欧盟委员会的门户网站获取。

(3)公共部门信息联盟(PSI Alliance)^[6]

它是欧盟不同私营性质的公共部门信息再利用者于2008年1月成立的协会，其主要目标是为了鼓励公共部门和私营部门能够有效地合作，促使以信息驱动整个欧盟经济的发展，为公共部门信息再利用的不同主体构建

一个较为公平的公共信息再利用市场环境,如获取和再利用信息没有太多的限制、公平和开放的收费政策及简单灵活的救济机制。目前由来自12个不同成员国的20个信息再利用企业,并定期组织会议讨论如何有效克服公共部门信息再利用障碍等问题。

1.3 设立机构

为了促进政府等公共部门信息公开,有利于公众获取并再利用,英国公共部门信息办公室 OPSI (Office of Public Sector Information)^[7]在努力推动英国公共部门信息获取与增值开发所取得的成功获得了欧盟委员会的认可,并将它视为执行和应用公共部门信息再利用指令最佳实践模式之一。OPSI 主要致力于建立公共部门的公平利用环境、制定一致的和非歧视性条款、设立透明的价格机制和许可机制及快速而简单的申诉程序。此外,作为非政府部门组织公共部门信息咨询委员会 APPSI 承担了评论和申诉处理的功能,任何再利用者或潜在的再利用者,对于公共部门信息机构不遵守再利用规定均可投诉。

(1) 点击使用许可(Click-use)

点击使用许可由原来的三种类型(公共部门信息许可、增值许可、议会许可)变化为两种类型,即公共部门信息许可和议会许可。为了响应欧盟及政府公共部门信息再利用政策,由政府部门或机构产生的大部分信息将免费再利用,因此自2009年12月1日 OPSI 不再颁发增值许可,但对于以前已经认定为增值许可的信息现在仍然归属公共部门信息点击许可再利用。而对于皇家文书局 HMSO 授权下产生的王室版权信息许可的政府部门、机构和贸易基金所生产的信息除外。

(2) 信息资产登记(IAR)

英国《公共部门信息再利用条例》第16条包括了公共部门出版可再利用的主要文档列表的义务,包括信息资产列表(Information Asset List)的制作。信息资产是由公共部门机构创造,并与该机构有利益关系的信息单元。一项资产列表是以某种标准进行分类的信息资产的一个登记。而信息资产登记 IAR 主要是以列表的形式呈现英国政府未出版的信息资产,方便公众对这部分信息查找及再利用。其信息范围主要涵盖所有政府部门或机构的大量信息,如数据库、旧的文件集、新的数字文件及统计性的资料等。政府某个部门或机构可以通过构建自己的信息资产主页、获取部门信息资产编号和告知 OPSI 新的信息资产登记进行备案来完成整个信息资产登记的创建。

(3) 信息公平贸易计划(IFTS)

IFTS(Information Fair Trader Schema)是英国公共部门

信息办公室设立的对公共部门许可信息行为进行监督和评估的一项机制。IFTS 类型主要分为两大类,一类为完全委派(Full IFTS Accreditation),另一类为在线评估(IFTS Online Assessment)。完全委派是针对主要的公共部门信息持有者设立的,它对提供信息许可的公共部门资格实施严格的实地鉴定,以确保 IFTS 准则中所规定的要求。一旦成为其中成员,该公共部门必须定期接受公共部门信息办公室的审查,以确保其有关公共部门信息许可的实践始终符合要求。在线评估是对所有公共部门开放的一项评估政策。它主要用于衡量公共部门行为是否符合 IFTS 准则中所规定的法定义务。

1.4 计划支持

为了构建欧盟单一的信息市场,促进数字内容产业的发展与信息增值开发,欧盟自1996年制定了一系列计划来推动整个欧盟各成员国信息的获取与增值利用。

(1) 数字内容附加计划(eContentplus)^[8]

作为电子内容计划(2001~2004)的延伸,其目的是为了促进欧盟信息的获取,使用和增值开发出新的信息产品和服务,繁荣整个内容产业。受欧盟提议为时四年的数字内容附加计划(2005~2008)预拨资金1.49亿欧元去处理组织间的障碍,利用先进的技术去促进跨语言环境下数字内容的可获取性和可用性,以达到增值开发的目的。整个计划在欧盟竞争与创新框架计划 CIP 框架下重点解决了三个领域的数字材料,它们分别是地理信息、教育信息以及文化科学信息等。同时也支持整个欧盟图书馆、博物馆和档案馆收藏数字馆藏的协调及保存,最终确保文化、学术及科学信息未来利用可获性。

(2) 2010——欧洲信息社会:促进经济增长和就业^[9]

它是欧盟信息社会和媒体的政策框架,确定了基本的政策导向。从上世纪90年代起,欧盟就开始大力发展数字产业,在2005年7月正式实施“i2010”战略,一方面,消除内部的市场障碍,从而创造一个统一的欧洲信息网;另一方面,加大信息技术产业的科研投资力度,并广泛应用信息技术以更好地提高人们的生活质量和公共服务水平。目前,数字产业已占欧盟国内生产总值的8%,接近1万亿欧元,全部从业人员的人数相当于欧盟劳动力的6%,对生产力增长的贡献值更是超过四分之一。可以说,数字产业能取得如此成就在很大程度上要归功于欧盟的政策和资金支持。^[10]

1.5 技术推动

英国政府通过借鉴美国联邦政府“一站式”政府数据网站(Data.gov)的经验,于2010年1月正式开通门户网站

(data.gov.uk)发布公共数据让公众获取及免费再利用。截止目前为止,该网站已发布了近 3000 项政府数据。另外,阳光基金会(Sunlight Foundation)作为促进政府透明的无党派非营利性组织,利用信息交流技术发布了国家数据目录(National Data Catalog)。它通过建立一个单一的数据目录系统,组织并添加各种数据源,以及提供政府数据目录,增加了额外的数据索引价值。

同时,作为公共部门信息增值开发日程中重要的组织部分,英国政府和阳光基金会充分利用语义网技术(Semantic Web)和关联数据(Linked Data)^[11]去发布政府为核心等公共部门数据集,如 OPSI 利用这些技术通过英国伦敦官方发布一些相关的法定通知(如破产信息、交通信息和环境信息等)。该项目利用了 RDFa 格式使得官方发布的数据能够机器可读,以便于增值开发者容易提取并进行再利用。同样,英国国家档案馆于 2009 年秋季利用关联数据发布了法规手册,它能通过关联数据使所公开的政府信息直接链接到相关的法律规章,并通过 Data.gov 来帮助公共部门在网络发布数据集。

2 欧盟公共部门信息增值利用的效果

2.1 公众对不同信息的需求效果

在地理信息领域,根据来自欧盟委员会对公共部门信息指令评论[SEC(2009)597]报告表明^[12]2007 年公共部门信息的下载量相对于 2002 年增长了大约 350%,仅仅在德国其市场价值大约 15 亿欧元,相对于 2002 年增长了 50%。2007 年再利用请求总量相对于 2002 年平均增长了 2.5 倍;在气象领域,根据国家气象服务中心报告,从 2002 年到 2007 年其下载量大约增加了 70%,而 2006 年整个欧盟气象市场其价值大约在 5.3 亿欧元,相对于 1998 年增加了 60%。同时,根据 MICUS 发布的报告^[13]对欧盟 24 个国家气象服务中心所做的调查问卷表明,其中 20 个国家信息服务中心 NMS 通过问卷反馈自 2002 年以来气象信息的成交量有着较大幅度的上升,仅 1 个国家气象服务中心表明 2007 年其成交量与 2002 年整个持平,另外 4 个国家气象服务中心表明总的成交量已经下降。此外,对气象信息整个的数据需求量也有着较为明显的趋势,平均增幅为 36%,其中有关天气预报数据需求量则增长了 53%。如欧盟气象卫星增值开发组织 EUMETSAT (European Organization for the Exploitation of Meteorological Satellites) 其中来自许可的收入自 2002 年到 2007 年增加了大约 1.2 倍,而对于该组织提供的卫星图片和产品其需求量在过去五年内也有明显的增加,如实时影像数据的

注册用户增加了大约 4.2 倍,存放量和检索量增加了大约 4.5 倍,仅 2007 年数据和影像数据的检索量大约在 340TB。

2.2 公共部门信息许可的效果

在授权许可方面,英国推行的“点击—许可”使用方式,较好的解决了既尊重知识产权,又提高“再利用”效率的制度瓶颈。该机制在欧盟成员国中较具有代表性,其大体可以分为两种类型:一是在线点击作用许可,由英国公共部门信息办公室(OPSI)直接管理,其颁发的许可证为点击使用许可证;二是部分公共部门自己与增值利用者进行协商的许可方式,其颁发的许可证由公共部门自己制定和管理。自 2001 年开始执行的“点击——使用许可证”计划以来,较为成功地为全球所有潜在的再利用者提供了简单、透明、快捷的在线解决方案,截止到 2009 年 6 月 30 日,共有 17934 个点击许可证正在使用,其中包括了 1495 个涵盖英国议会版权信息的点击使用许可证。^[14]根据 2009 年 3 月到 2010 年 2 月公共部门信息许可的数量对比,其增幅较为明显。

2.3 公共部门信息定价的效果

根据 2008 年英国剑桥大学发布的“贸易基金公共部门信息供给模式”报告表明^[15]为了促进公共部门信息的再利用,应该鼓励免费或边际成本收取的原则去获取或再利用信息。这也正是公共部门信息再利用指令在序言中所力荐的收费方式,同时也是 OECD 促进公共部门信息获取和有效利用时所通过的主要措施之一。而且公共部门对最终收费价格的的计算方式予以公开化和透明化,且应该遵守指令所规定的收费上限。其计算标准不应该基于公共部门信息的总成交量,而应该基于所涉及的每个数据库及每款信息。如西班牙土地清册部门修改了获取及再利用政策,其收费模式以边际成本为主导,最终导致了地理信息需求量的大幅增长。如该部门自采用新的政策后已经发放 17000 多个土地清册证书和日均提供 90 万张地图的服务总量。^[16]奥地利国家地图和土地清册部门对地理数据集通过采取边际成本的收费模式,所形成的透明及合理的价格模型对整个地理信息部门产生了积极的影响。因此,该部门于 2006 年改变了原有的以“成本收回”为主的价格许可模型,该模型导致了某一类型的数据其费用下降到 97%。另外,所采取的标准价格模型区分了内部市场(即私营部门或企业或公共组织在技术和行政政务范围内)和以商业为目的的外部再利用,对于两种不同的群体,其收费标准取决于数据层的内容和该领域的大小。该定价模型变化的最终效果是导致数字正射

影像地图定购的数量急剧的上升,其增幅达到7000%,大约将近70倍。外部再利用的数量也导致了增长。因此,尽管对于某些数据集的费用有了大幅度的降低,但是对于国家地图和土地清册部门总的成交量来说变得更为稳定,同时也保证整体的成交量。

2.4 公共部门信息产业培植的效果

(1) 地理信息

制图和土地清册信息的获取和再利用是数字地图和卫星导航业这些产业发展的关键。据估计2007年全球共销售的移动导航设备PNDs (Portable navigation devices)达3500万,其销售额是2006年2倍。例如全球最大的移动电话生产商Nokia2007年斥资57亿欧元从全球最大的数字地图制造商获取Navteq。另外,荷兰运营较为成功的移动导航设备制造商TomTom最近也斥资18亿欧元购买全球第二大数字地图运营商Tele Atlas的数字地图产品。除了这些大的公司以外,还有很多中小企业同样在地理信息市场中充满活力,占有一定的市场份额,如英国的Intelligent Addressing,该公司主要是从事信息管理和数据提供等业务,如土地及产权数据。据统计作为地理信息产业所属的欧盟制图市场在2005年其价值大约在15亿欧元,而在对“德国公司在欧洲和全球地理信息市场商业模式前景”分析报告中表明2007年整个德国地理信息市场的价值在12亿欧元,相比2002年增长了50%。

(2) 气象信息

气象信息的获取和再利用将对私营企业的大多数经济活动会产生直接的影响,对其它产业也不例外,如农业、交通业、旅游业、保险业及能源产业等都将受到天气变化的影响。据统计2006年整个欧洲天气与气候服务领域的总值大约5.3亿欧元。很多企业和个人都非常重视天气预报来防范和减少自然灾害所带来的风险,如航空、传媒、建筑企业、能源供给及交通运输等都需要实时的详尽的天气信息,这对他们的企业发展壮大非常关键。因此,各天气公司运用现代的信息技术来分析气象部门提供的天气监测、卫星图片和雷达数据等,最终提供不同需求者个性化的信息服务和产品。例如Foreca是芬兰一家私营性质的全方位天气服务公司,成立于1996年,而现在被视为整个天气服务领域的运营成功的典范。该公司主要经营无线天气服务,而最近所倡导的移动网络天气服务能提供全球80000多个地点的天气信息,此服务包括长达7天的天气预报服务,同时也提供了动态的地图(animated maps),如覆盖全球范围内的卫星数据和所需区域的雷达影像资料等。

(3) 法律信息

在法律信息方面(立法、税收和条例信息)据欧洲在线市场统计在2005年的其总值大约在7.3亿欧元,年增幅为14%。而法国立法信息市场2009年价值大约为2.46亿欧元,相对于2007年增幅为17%,并预计未来5年每年将以7%的速度扩张。另外西班牙的CENDOJ通过开放透明的政策出版法院的判例,导致了再利用者即法律信息出版商的数量大幅的增长。其中高院的案例判定提供再利用者的总量2006年达到125万件,较2002年增长了2倍。

3 欧盟公共部门增值利用的发展趋势

3.1 以落实再利用指令为核心,优化自身的法律环境

按照指令第12款要求,各成员国应该在2005年7月1日前完成指令转化,但由于不同成员国执行力度有所不同,直到2008年5月8日,所有的27个欧盟成员国才全部完成指令转化为本国的法律去促进公共部门信息的增值开发。其中将指令转化为新的法律有11个成员国,而其它大多成员国仅仅是对现有的法律作出修订。而指令的核心内容主要是体现透明性和公平竞争,相关的规定主要包括再利用请求、再利用条件(许可条件、费用、实际安排等)及再利用环境(非歧视性、禁止独占安排等)等内容。但目前指令的核心内容在大多成员国并未有效地执行和实施,如此,将严重地阻碍了欧盟构建单一信息市场、推动整体公共部门信息再利用实施的进程。

欧盟委员会通过运用记分卡(Scorecard)评估了欧盟各成员国公共部门信息再利用整体的实践情况,其主题之一便是对不同成员国具体的法律框架作了有效地评估,结果表明尽管成员国已相继完成指令的转化,但仍存在整体再利用公共部门信息的意识较弱、执行力不够等问题,具体表现为:缺乏在线公共部门信息持有者的注册机制、缺乏在线标准许可机制(截止2008年3月,仅只有三个国家具有,它们分别是比利时、爱尔兰、英国)、缺乏在线的投诉与救济机制等,另外,其成员国专门成立公共部门信息再利用办公室来管理再利用日程的做法并不多见(除英国外),各成员国中的再利用者或公众再利用意识不高,其结果严重阻碍了公共部门信息再利用有效地执行与实施。因此,各成员国将以落实再利用指令的具体规则为核心,强化其再利用者或公众的再利用意识,并优化自身的法律环境来推动整个公共部门信息再利用实施的进程。

3.2 以最终用户需求为导向,消除增值开发的障碍

根据 MICUS 的研究报告表明¹⁷¹,首先,在地理信息领域,受访问者认为许可和价格问题是阻碍再利用者增值利用的最主要因素。其次,在立法和行政信息领域,影响再利用者获取和再利用的主要因素分别是限制性许可、高额的价格、信息不可获、供给时间、数据质量和格式等。而在气象信息领域其结果与地理信息领域、立法和行政信息领域大体一致,许可、透明和价格仍然是气象信息再利用者关注的热点。因此,不同领域评估的结果表明,目前影响和阻碍再利用者获取和增值利用公共部门信息的主要因素表现在许可、定价、公平竞争和投诉救济等方面,这也与公共部门信息再利用指令中规定各成员国在转化法律的过程中须遵照的再利用最低规则相一致。因此,在未来指令执行深化的进程中,仍需解决以下几个问题:

(1)再利用请求

根据指令第 2 章第 4 款规定,公共部门实体通过可能的或合适的电子手段来处理再利用请求,同时为申请者提供再利用的相关信息。如果需要许可证,各公共部门管理机构应该在合理的时间范围内将许可证明提供申请者,其时间应该与获取文件请求处理所拟定的时间一致。如果申请者再利用请求遭受拒绝时,公共部门实体应该根据各成员国所制定的信息获取条款或所采用的国际条款(如 Article 1(2)(a), (b) and (c), or Article 3.)向申请者阐明拒绝的理由。另外,当做出拒绝的决定是由于 Article 1(2)(b)(即有关第三方持有知识产权),公共部门应提供其合法版权持有者的相关信息加以说明,并向申请者告知可能会有其它公共部门实体持有许可权并能从中获取所需的再利用信息。公共部门实体若拒绝再利用请求应该提供相关的申诉方式以便再利用申请人提出上诉。另外,欧盟各成员国也要通过进一步实施再利用指令并评估其效果,确定是否可以扩大指令范围,如公共传播服务机构及文化、教育研究机构是否应该包括在指令范围之内。

(2)再利用条件

首先,在费用问题上,对于需要付费的信息而言,各成员国公共部门实体应结合“合理投资回报”的原则,其文档供给和再利用总的收益不应该超过该文档收集、生产、复制及传播的总成本。同时,费用应该以成本为导向,其计算方法也应该与公共部门实体本身所采用的会计制度相一致。

其次,在透明问题上,公共部门实体应该通过可能的或适当的电子形式提前发表其持有文档再利用的条件和

收费标准。在接受请求之时,公共部门实体应该公布收费标准的计算方法,同时,公共部门实体应确保让文档再利用申请者了解救济的措施或影响其救济的因素。

最后,在许可问题上,根据指令第 8 款对许可的规定:“公共部门实体可能对文档的再利用不加其条件也可能强加相关条件如许可等。但这些条件不允许限制再利用的可能及竞争。对于各成员国所使用的许可方式,各成员国应该确保公共部门文档再利用的标准许可能够满足特殊的许可应用,该许可能够以数字化的形式予以处理。该指令鼓励成员国的所有公共部门实体使用标准的许可证。”而未来许可的方式主要为在线点击使用(Click-use)许可模式和公共资源 CC(Creative Commons)开放许可模式。因此,欧盟各成员国应根据自身信息市场需求,调整许可方式,优先采用在线点击许可和公共资源开放许可模式。同时,各成员国应确保合理的实际安排将有助于再利用文档的查寻,如资产列表,主要文档的在线优先获取及提供链接到各地方资产列表的门户网站。

(3)再利用环境

欧盟各成员国在构建公共部门信息再利用环境时,应体现其指令两个重要的特性即透明性和公平竞争,这是促进信息增值开发成功与否的关键。一方面,根据指令要求,对于公共部门文档再利用的应用条件应体现非歧视性。若文档被一公共部门实体为了商业目的而再利用,且超出了其公共任务的范围,因此同样的收费标准及再利用的条件对于其他用户为了类似商业活动的应该提供其再利用文档。另一方面,即使目前市场已经存在基于某文档而增值开发出产品或服务的单个或多个市场伙伴,但该文档的再利用仍然应该对整个市场的所有潜在的用户开放。在持有该文档的公共部门和第三方之间所签订的合同及其它安排里将应不同意其独占权。同时,公共部门实体与增值开发者所签订的合同或其它安排中已经确定的独占权,应该以公共利益为导向来提供服务,同意该独占权原因的有效性应该按照指令要求进行定期评论(建议每三年一次),所存在的独占安排应该透明并公之于众。

3.3 以重点领域为突破口,培植新型特色产业

为了建立单一的欧洲信息市场,促进数字内容产业的发展,发挥信息产业的巨大价值、提供更广阔的就业机会等,以地理、气象等领域为突破口,培植新型的特色产业其意义重大。

在地理信息领域,如制图和土地清册信息的获取和再利用是整个数字地图和卫星导航产业发展的关键,另

外航空影像和地学信息也是航空业和地理信息产业发展的主要提供者。在气象信息领域,通过利用气象部门提供的天气监测、卫星图片和雷达数据来及时地发布和开发出气象信息产品与服务,不仅可以有效地阻止自然灾害(如洪水、旱涝等)还能大众及企业提供天气预测服务,帮助企业制定企业运营计划,最终发挥其气象数据的价值和潜能,体现出信息增值服务的功能。另外,在行政和法律信息领域也不例外,及时知晓国家政府制定的法律、条例以及官方通告等来指导公众或企业的经营行为,以便作出最优的决策来促进个人或企业自身的发展。同时,充分利用国家统计的数据或法律的成功判例开发成数据库等信息产品,将极大地发挥政府等公共部门信息或数据的经济价值,并促进整个国家经济的发展。因此,各成员国应该以以上重点领域为突破口,精心培植各自新型的信息产业,在促进本国经济发展和壮大的同时,也为欧盟整体的经济发展作出各自的贡献。

3.4 构建专属机构和平台,管理和评估公共部门信息

英国在实施公共部门信息于利用的实践无疑是其它成员国借鉴的典范,它不仅有专门的法律《公共部门信息再利用条例》作指导,同时也成立了专门的机构如 OPSI、APPSI 来管理整个公共部门信息再利用过程中的日常事务,还充分利用语义网技术和关联数据建立 data.gov.uk 来发布政府等公共部门信息数据集供公众使用。同时,每年会定期发布报告评估公共部门信息再利用实施的效果,并注重与公众通过平台进行互动,来推动公共部门信息增值开发,充分挖掘公共部门信息的经济价值与社会价值。因此,英国在公共部门信息再利用其法律环境、执行力度等方面尤为值得其它成员国借鉴。

而目前大多成员国并未成立专门的公共部门信息办公室来管理整个再利用的日常事务,部分成员国利用信息委员会办公室(如爱尔兰、斯洛文尼亚等)和行政文书公开委员会(如法国、葡萄牙等)来通过信息公开获取来促进信息增值开发,其执行效力并未彰显。各成员国有必要去构建类似英国的专属公共部门信息办公室处理在线许可,信息资产登记及信息公平贸易计划等事务,同时通过成立 APPSI 来处理投诉及监管问题来保障增值开发者再利用的权利,形成一个透明、公平的市场环境来促进政府等公共部门信息的增值开发。

4 欧盟公共部门信息增值利用对我国的借鉴

4.1 推进信息资源增值利用政策与法制建设

有效的法律保障是实现公共部门信息增值利用的必

要条件。我们可以借鉴欧盟制定的《公共部门信息再利用指令》、英国的《公共部门信息再利用条例》来制定符合我国国情的《信息资源增值利用法》。国内学者黄璇在其博士论文中都已经明确建议制定《增值利用法》^[18],其内容主要包括总则(目标、原则及适用范围等)、程序机制、市场机制、收费机制、救济措施及监督措施等方面。如适用范围应该为政府等公共部门拥有的资源,但国家安全信息、企业的商业秘密、涉及个人隐私及第三方享有版权的信息则不适用。而程序机制应包括增值利用者的申请机制、公共部门响应机制以及最终的保障机制等。公共部门积极编制和发布可供增值利用的信息目录,也可通过建立许可可制度来约束信息增值利用者的行为。如英国提供的在线点击使用许可证就是一个成功的范例。另外,我们也应该制定相关的配套的法规和条例如个人数据、隐私保护及国家保密法等,为信息的增值开发提供配套的保障。

4.2 完善我国公共部门信息增值利用机制

公共部门信息再利用中的程序机制主要由公共部门信息的公开、公共部门信息再利用的请求与响应以及公共部门信息的侵权救济三个方面构成。且三个部分是有机联系不可分割的。^[19]对于公共部门信息公开,我国已经颁布并正在实施相关的信息公开条例,但就公共部门信息再利用的请求与响应机制而言,欧盟的相关制度对中国具有较强的借鉴意义。要克服响应申请时出现的诸如歧视性提供、延迟提供、非可用性信息提供等问题,可以通过和公共部门信息质量控制政策的协调,和技术控制政策的协调,加强对于许可合同的监督管理,建立良好的公共部门信息机构的资质认证机构和程序,加强数据获取的便利性等方式建立和优化我国的公共部门信息再利用的申请和响应机制。就公共部门信息再利用的侵权救济机制而言,英国将信息获取和信息再利用的投诉进行分割处理,建立了 OPSI、APPSI 等处理投诉的机构,设立了审查、通报、建议等程序制度。这些相关制度对中国具有重要的借鉴意义。

4.3 鼓励社会资本参与公共部门信息增值开发

随着利用信息技术覆盖的业务范围越来越广,信息系统建设越来越复杂,政府部门自身的技术力量已经很难满足全面参与系统设计、研发、实施及维护,更多的工作将通过与社会专业厂商合作完成,而政府部门需要引入更多具有业务知识、项目管理知识、掌握一定信息技术的复合型人才。^[20]在公共部门信息增值开发中鼓励引入市场机制,即在确定公共信息服务责任的前提下,把私营

部门的管理手段和市场激励结构引入公共部门信息增值开发利用之中,从而提高效率,降低成本、改善服务。在欧盟各国如英国等,很多公共部门信息机构都在开发基础信息的基础上进行增值加工,提供增值服务的同时,也提供基础信息给私营部门并鼓励他们向社会提供信息产品和服务。其公私合作的增值开发模式值得我们借鉴。其核心是通过政府等公共部门特许或其他形式如政策优惠等手段鼓励私营部门及其它社会资本参与基础建设,并提供某种服务,然后通过价格机制来实现投资回报。主要的形式包括外包合作及特许经营等。^[21]

4.4 充分利用信息交流技术构建信息增值利用平台

由于目前我国以政府为核心等公共部门仍主要停留在信息公开的层面,且大多信息如法律法规、政策通知等直接放在各级政府层面的主网页,大多为官方文件,并不符合增值开发者利用需求。借鉴欧盟利用 ePSIplus 平台开放政府数据目录的成功经验,结合我国公共部门信息发展现状,公共部门应该运用语义网及关联数据等技术构建 Data.gov.cn 发布可供第三方或再利用者直接使用的数据格式机读数据,即信息应用系统可理解和处理的数据格式,包括 XML、RSS、CSV/Text、KML/KMZ、ESRI Shapefile (地理空间数据格式)等,以便增值开发出信息产品及服务。

参考文献：

- [1] Makx Dekkers, Femke Polman, Robbin te Velde, Marc de Vries. Measuring European Public Sector Information Resources [EB/OL]. [2010-04-21]. http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/mepsir/final_report.pdf.
- [2] Office of Fair Trading. The commercial use of public information [EB/OL]. [2010-05-08]. http://www.oft.gov.uk/shared_oftr_reports/consumer_protection/oft861.pdf.
- [3] Commission of the European. Directive 2007/2/EC Establishing Infrastructure for Spatial Information in the European Community [EB/OL]. [2010-05-20]. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:108:0001:0014:en:PDF>.
- [4] PSI Platform [EB/OL]. [2010-04-28]. <http://www.epsiplatform.net/>.
- [5] PSI Group [EB/OL]. [2010-05-17]. http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/facilitating_reuse/psigroup/index_en.htm.

- [6] PSI Alliance [EB/OL]. [2010-05-06]. <http://www.psialliance.eu/index.html>.
- [7] OPSI [EB/OL]. [2010-05-06]. <http://www.opsi.gov.uk/>.
- [8] eContentplus Programme [EB/OL]. [2010-05-23]. http://ec.europa.eu/information_society/activities/econtentplus/programme/index_en.htm.
- [9] i2010 - A European Information Society for growth and employment [EB/OL]. [2010-06-10]. http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/index_en.htm.
- [10] 欧盟发布 i2010 战略实施成果报告:数字经济带领欧洲走出危机 [EB/OL]. [2010-05-15]. <http://www.c114.net/news/17/a435575.html>.
- [11] [14] Office of Public Sector Information. The United Kingdom Report on the Re-use of Public Sector Information 2009 [R/OL]. [2009-10-17]. <http://www.opsi.gov.uk/advice/psi-regulations/uk-report-reuse-psi-2009.pdf>.
- [12] [16] Communication from the commission to the European parliament, the Council, the European Economic and Social Commission and the Committee of the Regions. Communication Re-use of PSI review of Directive 2003/98/EC [R] [SEC(2009)597].
- [13] [17] Martin Fornefeld, Gaby Boele -Keimer, Stephan Recher, Michael Fanning. Assessment of the Re-use of Public Sector information (PSI) in the Geographical information, Meteorological information and Legal information sectors [R].
- [15] David Newbery, Lionel Bently. Models of Public Sector Information Provision via Trading Funds [R].
- [18] 黄璇. 我国政府信息增值利用机制研究 [D]. 武汉大学博士学位论文, 2008.
- [19] 冉从敬. 公共部门信息再利用制度研究 [D]. 武汉大学博士学位论文, 2007.
- [20] 陈雅芝. 政府信息资源市场化开发利用研究 [J]. 情报资料工作, 2009 (3): 55-60.
- [21] 夏义堃. 政府公益性信息资源获取与利用的社会化模式探讨 [J]. 情报学报, 2008, 28(5): 771-776.

作者简介：陈传夫（1962-），男，武汉大学信息管理学院教授；王平（1981-），男，武汉大学信息管理学院博士研究生。