

政府信息资源市场化开发利用研究

陈雅芝,刘萍,杜剑楠

(长安大学 政治与行政学院,陕西 西安 710064)

摘要:通过问卷调查,分析了当前政府信息资源市场化开发利用的现状以及存在的问题,并给出了相应的对策建议。分析认为,应加强地方政府对开发利用政府信息资源市场化的重视和支持程度,改变传统的信息文化哲学理念;引入市场机制,打破信息资源开发中的政府垄断;制定和完善相关的政策和法规,从国家层面设立专门的组织机构来负责协调、管理和推进这项工作。

关键词:政府信息资源;信息交流技术;市场化开发利用;文化哲学;政府部门信息数据库;市场机制;公共部门信息;地方政府

中图分类号:D035.1

文献标志码:A

文章编号:1671-6248(2013)03-0063-05

20世纪80年代以来,政府信息资源的市场化开发利用渐渐被一些西方国家所采纳,并开展了有效的实践探索。欧盟的实践探索表明,政府信息资源的开发具有广阔的市场前景,蕴涵着巨大的经济效益,对欧洲经济持续增长做出了重要的贡献。根据派诺国际测算,每年欧盟政府信息产生的经济价值大约为680亿欧元,约占GDP总量的1%^[1-6]。欧盟的实践经验值得中国关注和借鉴。因为中国有着巨大的政府公共部门信息存量,但目前仍开发不足,政府信息资源的经济价值没有显现出来,因此政府急需采取有力措施来推进政府信息资源的市场化开发利用工作。虽然中国已出台了信息资源开发利用方面的相关政策和条例,并制定了相关发展战略,但政府信息资源市场化开发利用的实施效果如何,还需进一步调查与研究。基于此,本文以省级地方政府各政府部门信息主管或政府下属机关的信息中心负责人及相关人员为对象,调查其所在部门信息资源开发利用的状况,以全面掌握政府信息资源市场化开发利用情况,真实地反映出政府信息资源市场化

开发过程中存在的问题与障碍,并就如何改善现状、寻求对策等问题提供参考方案。

一、政府信息资源市场化开发利用的现状

为了有效开展对中国政府信息资源市场化开发利用状况的调查研究,成立“政府信息资源市场化开发利用调查小组”,负责设计问卷、调查及统计分析等工作。调查问卷于2010年12月设计完成,并发放至具有典型代表性的一些省份的省政府各政府部门,请各政府部门信息主管或其下属机关的信息中心负责人及相关人员进行填写。因为本次问卷调查的对象只局限于政府部门从事信息资源工作的相关人员,所以虽然获得的问卷数量不是很大,但具有代表性。截至2011年3月,此次调查共获得有效问卷93份。为使调查数据更为客观、真实和全面,调查小组在征得调查对象同意的情况下,针对某些问题与调查对象进行了直接访谈和电话采访。

收稿日期:2012-10-25

基金项目:教育部人文社会科学研究规划基金项目(10YJA870003);陕西省社会科学基金项目(10E239)

作者简介:陈雅芝(1965-),女,江西广昌人,教授。

而问卷中的一些问题,调查对象并未作答,调查对象对“未作答”的原因给出了解释:(1)信息被认为是机密而不能提供;(2)信息难以统计和考证而难以提供;(3)由于一些条件的限制,问题没有被充分理解;(4)调查问卷设计太长,调查对象不愿意花费更多时间填写;(5)填写问卷并非政府部门工作人员的职责范围,等等。根据调查问卷的情况进行分析,政府信息市场化开发利用现状及原因如下。

(一) 政府信息资源市场化开发利用的起步较晚

调查显示,被调查对象中最早开展政府信息资源市场化开发利用的时间是在1997年,当时大部分部门尚未开展这项工作。表1统计了政府开展信息资源的市场化开发利用的时间分布情况。表1中统计结果以政府信息资源开发利用的两个最重要的政策指导性文件和法规为界:一是2004年12月中共中央办公厅、国务院办公厅联合下发的《关于加强信息资源开发利用工作的若干意见》(以下简称《意见》),二是2007年4月颁布的《中华人民共和国政府信息公开条例》(以下简称《条例》)。统计结果显示,在被调查的93个单位中,在《意见》出台前已经开展了政府信息资源市场化开发的单位共6个,占6%。在《意见》和《条例》分别颁布之后,进行市场化开发利用的单位也仅占10%和6%。有78%的部门未对本单位进行政府信息资源市场化开发利用的时间明确表态。实际上,未作答的单位大部分尚未进行政府信息资源的市场化开发利用工作。

表1 政府信息资源市场化开发利用的时间情况

开发时间	2004年以前	2004~2007年	2007年以后	未作答
单位数	6	9	6	72
占比/%	6	10	6	78

统计结果还显示,在省级地方政府部门中,仅有不到6成的单位开展了政府信息资源的市场化开发利用工作。从调查对象的组织机构和人员设置情况来看,所调查单位设有专门的信息资源开发利用组织机构的只占43%,计划成立的占31%,没有相关机构的占26%。在机构人员组成方面,问卷中设计的问题包括该单位政府信息资源开发利用组织机构的人员总数、学历结构(本科、硕士、博士各有多少人,各占多大比例)和年龄结构(20~30岁、30~40岁、40~50岁、50岁以上的各有多少人)3个方面;在所有调查对象中,仅有少量单位给出了部分数据,后经笔者与部分调查对象进行交流,发现人员配置

情况也差强人意。

很显然,政府信息资源市场化开发利用的起步时间较晚,还没有得到有效的开展,尽管国家已出台了一些政策和法规来推进信息资源的市场化开发利用,但政策的执行力度不够,没有引起地方政府部门的足够重视,近一半的地方政府部门缺乏信息资源开发利用的专门组织机构及专业化的人才队伍。

(二) 传统文化对政府信息资源开发利用的桎梏

中国的传统文化不利于政府信息资源的市场化开发,因为无论是政府还是社会公众,都习惯于政府信息的免费提供,对市场化模式持有怀疑态度。具体而言,主要有4个方面原因:第一,政府部门工作人员受传统文化观念的影响,认为政府信息资源是政府内部资产,属于国家机密,不能轻易对外公开。这使得大量的信息资源长期封闭在政府内部,难以被社会组织和公众获取和利用。第二,部分政府工作人员不能够正确认识信息公开和利用的重要性,心理上存在着抵触情绪,在推进政府信息资源开发的过程中,以这样或那样的理由阻碍社会组织和公众对政府信息资源的获取。即使有一些政府工作人员清楚政府信息市场化开发利用的重要性,但为了本部门利益,也不愿意轻易放弃对信息资源的垄断。第三,政府部门工作人员把“工作职责”列为开发政府信息资源的首要依据,尚未认识到对政府信息资源进行市场化、商业化开发所带来的巨大社会效益和经济效益,市场化开发的动力严重不足。第四,社会公众也习惯了政府信息的免费提供,且认为纳税人已经通过税收的方式支付了政府信息资源开发的费用,因此缺少政府信息资源市场化运作的氛围,并由此导致信息消费的不足。如国内中小企业信息收集的主要渠道是自行调研和依靠社会关系网络,购买信息的只占其信息总来源的8.4%^[7]。

(三) 市场机制在政府信息资源开发利用中的作用不够明确和显著

政府信息资源市场化开发利用的重点在于引入市场机制。在中国,政府在履行职能的过程中生产、获取和积累了大量的信息资源,但由于受财力、物力、人力所限,无法有效、充分地开发,所以引入市场机制进行政府信息增值开发就成为满足社会公众多样化、个性化的信息需求的重要途径,同时政府还能获取一定的经济收益。

我们在对“政府信息资源市场化开发的驱动

力”(多选题)这一问题进行调查时,结果却显示,在5个备选答案以及受访者给出的其他答案表明,90%是政府的决策与推行,59%是用户信息需求的多样性和个性化趋势,58%是政府信息资源本身蕴涵着巨大的经济价值,40%表示信息处理技术的进步,29%是由于政府财政预算赤字的压力,还有6%的其他因素。这个结果清楚地表明政府信息资源的开发利用多由政府力量来推动(政府的决策与推行是主要驱动力),而由市场力量驱动的较少。调查结果还显示,87%的调查对象表示本部门有用于信息资源开发的专项资金,95%的调查对象表示信息资源开发资金列入了本单位预算。这意味着政府信息资源开发利用的费用主要由政府财政承担,而较少引入市场机制,让社会组织参与其中。

此外,从政府信息资源开发的内容和品种来看,虽然有建设数据库、对外提供咨询与调研服务、出版信息报道产品、宣传与培训等多种形式,但调查对象中能开发出数据库信息产品,并已投入使用的单位不到一半,见表2所示。可见,政府信息资源的开发还只是浅层次的开发,开发的质量和水平有限,总体水平也较低。

表2 政府信息数据库开发利用情况

信息数据库	有(已投入使用)	有(正在开发中)	无	未作答
结果数	40	9	6	38
占比/%	43	10	6	41

(四) 政府信息资源闲置和政府垄断开发并存

在政府信息资源开发利用的过程中,政府信息资源闲置和政府垄断开发现象严重。一方面,一些政府部门至今尚未开展信息资源的市场化开发工作,造成信息资源严重闲置和浪费。调查结果显示,在93个调查对象中,有4成多的部门未进行政府信息资源的市场化开发利用工作。另一方面,各单位在政府信息资源开发过程中,多采用自身开发和将政府信息外包给下属企事业单位进行开发的模式,政府垄断开发现象比较严重。调查结果显示:“自身开发”、“将政府信息开发外包给私营信息商”、“将政府信息开发外包给下属企事业单位”、“将政府信息开发外包给第三部门(行业组织、协会等)”、“授权私营部门开发并经营”、“政府与私营机构共同开发”、“政府与事业单位或第三部门共同开发”、“其他”等开发模式,所占比例分别为65%、6%、65%、52%、3%、6%、10%、0%。

(五) 政府信息资源市场化开发缺乏积极的政策和法规的支持

有效的政策和法规保障是政府信息资源市场化开发利用的必要条件。欧美各国在政府信息资源开发利用方面的实践经验值得借鉴。如欧盟的《关于公共部门信息再利用的指令》奠定了欧盟政府公共部门信息资源市场化增值开发的法律基础,对中国的相关立法具有重要参考作用。而目前中国政府信息资源开发利用的政策和法规不健全,尤其是涉及信息资源开发利用的专项政策和法规严重缺位,已成为信息资源开发利用的最大障碍。当前全国多数地方政府部门对信息资源开发利用的依据都仅限于《意见》和《条例》,几乎没有其他相关政策和法规可循。调查结果显示,在推进政府信息资源市场化开发利用过程中主要依据以上两项政策和法规的单位,占比超过7成。同时,有84%的受访者认为,应当出台专门的政府信息资源市场化开发利用政策和法规。在这样的开发环境下,各部门信息资源开发各自为政,并把政府信息资源视为部门私有财产,使得信息壁垒广泛存在,阻碍了政府信息资源的互联互通和政府信息资源的共享,开发利用阻碍重重。

二、促进政府信息资源市场化开发利用的对策

(一) 提高政府和公众对信息资源开发利用工作的认知程度

调查显示,尽管中国已出台了促进政府信息资源的市场化开发利用的政策和法规,如《意见》和《条例》,但由于受传统的信息文化哲学理念的影响和束缚,不少地方政府仍存在整体开发利用的意识较弱、执行力不够、重视和支持程度不高等问题。这表现在:许多地方政府没有建立可予以公布的信息资源目录,用户不了解哪些政府信息资源可用于商业性开发,哪些只适用于公益性开发;政府信息资源开发利用的透明价格机制、在线许可机制、在线投诉与救济机制等尚未建立,市场化开发利用的氛围尚未形成。另外,企业和公众再利用信息资源的意识也不高,其结果严重阻碍了政府信息资源开发利用有效的执行与实施。因此,作为地方政府,应以落实《意见》的文件精神为核心,强化开发利用政府信息资源的意识,在进一步完善政府信息资源公开的基础上,构建良好的信息资源开发制度,从而推动整个

政府信息资源开发利用的实施进程。同时,国家也应召开以地方政府、公众为对象的研讨会,提供教育培训、指导和改革方面的支持,建立政府数据网站,使地方政府的的信息资源能更好地被获取和再利用,从而提高地方政府和公众对信息资源开发利用工作的认知程度,进而推进政府信息资源开发利用的有序开展。

(二) 引入市场机制,打破信息资源开发中的政府垄断

在政府信息资源开发中引入市场机制,是指在确定政府信息服务责任的前提下,把相应的管理手段和市场激励结构引入政府信息资源开发利用之中,以追求政府信息资源开发利用的有效性,提高政府效率、降低成本、改善服务^[8]。引入市场机制的目的在于破除政府信息资源开发中的政府垄断,引进竞争以提高开发活动的绩效。它是对政府信息开发活动进行的一种全新的制度安排,能有效提高信息产品开发的质量和水平。

目前较多地方政府已意识到政府信息资源市场化开发利用的重要性与紧迫性。《意见》,就明确提出要“加快信息资源开发利用市场化进程”,“对具有经济和社会价值、允许加工利用的政务信息资源,应鼓励社会力量进行增值开发利用”。但现实状况不容乐观,由于政府信息资源分散在政府各主管部门,开发利用工作主要由政府部门自身或下属企事业单位承担,政府垄断开发现象较为严重,而政府部门由于自身资金、技术、人员等方面的限制,其掌握的信息资源很难进行更深层次的开发,无法产生应有的价值。所以,当前地方政府在信息资源的开发利用中,急需引入市场机制,把政府信息资源中可以向社会公开的、具有商业开发价值的信息资源,通过外包、特许经营、公私合作、用者付费等方式交由私营部门或非营利组织开发供给,打破政府信息资源开发中的政府垄断,开放市场,引入竞争,以推动政府信息资源的深度开发和利用。

(三) 制定和完善相关政策和法规

健全的政策和法规是有效开展政府信息资源开发利用的保障条件。与欧美国家的政府信息资源开发相比,由于缺少相关政策和法规的支持,国内地方政府信息资源开发利用障碍重重。现阶段的主要任务,是要制定和完善促进政府信息资源开发利用的政策和法规体系。例如,可参考欧盟的《公共部门信息再利用指令》和英国《公共部门信息再利用规则》、《公共部门信息再利用:规则和最佳实践指南》

以及就定价问题出台的《费用和收费指南》、《信息收费:时间和方式》等,研究制定政府信息资源开发利用的政策和法规或管理办法,规定可进行市场化开发利用的信息资源范围、信息申请程序、开发利用条件(格式、收费原则、透明度、许可条件、实际安排等)、环境(非歧视性、禁止独占安排)、开发主体的资格认定、开发行为的规范和约束、知识产权保护等,这些具体的操作性、原则性问题都需进一步细化。另外,还应确定一种合理的市场竞争秩序和政府约束机制,防止政府因信息资源垄断而损害公众的平等开发权利。

(四) 设立专门的组织机构

把全方位的信息管理职责落实在一个专门组织机构上有很明显的好处,这样会统一政府关于信息资源开发和再利用的思想^[9]。如英国就成立了一个专门的组织机构——公共部门信息办公室(OPSI),负责协调、管理公共部门信息再利用过程中的推进工作。作为英国信息政策的中心,其职责有:制定有关公共部门信息再利用的政策;监督信息公平贸易计划的执行,指导和管理皇家版权信息的再利用;开发新的技术解决方案和模式,以促进公共部门信息的再利用。目前国内尚缺乏这样的组织机构来协调、管理整个政府信息资源开发利用工作,因此有必要构建类似英国公共部门信息办公室的机构对政府信息资源开发进行管理与监督。有学者提出,可以仿照这一做法,在国务院信息化办公室下设“政府信息再利用司”,或者依托国家档案局、国家信息中心等信息机构成立“政府信息再利用办公室”^[10]。无论该机构怎么设置,它的职责都是负责协调、管理和推进政府信息资源的开发利用工作,以保证政府信息资源市场化开发利用的顺利实施。

三、结 语

加强政府信息资源的开发利用是《2006~2020年国家信息化发展战略》中的九大战略重点之一,而政府信息资源的市场化开发又是政府信息资源开发利用的重要内容。但政府信息资源市场化开发在中国尚属起步阶段,没有得到有效开展,政府、公众对此认识不足、重视不够,市场力量相对薄弱,信息资源开发的质量和水平较低,信息资源闲置和政府垄断开发较为严重,尤其缺乏具有可操作性的政策和法规支持。为此,政府信息资源市场化开发利用应采取有效对策积极应对:加强地方政府的重视和

支持,改变传统的信息文化哲学理念,提高政府和公众对此项工作的认知程度;引入市场机制,有效吸引其他各类社会组织积极投入到政府信息资源的增值开发利用中,打破信息资源开发中的政府垄断;制定和完善相关政策和法规体系;设立专门的组织机构来协调、管理政府信息资源开发利用工作,以推动政府信息资源的深度开发和有效利用。

参考文献:

[1] Hadi Z A, McBride N. The commercialisation of public sector information within UK government departments [J]. The International Journal of Public Sector Management, 2000 (7): 552-570.

[2] European Commission. Guidelines for improving the synergy between the public and private sectors in the information market [R]. Luxembourg: European Commission, 1989.

[3] European Commission. Proposal for a directive of the European parliament and of the council on the re-use and commercial exploitation of public sector documents. rep. COM (202) [R]. Luxembourg: European Commission, 2002.

[4] European Commission. Directive 2003/98/ec of the European parliament and of the council of 17 Novem-

ber 2003 on the reuse of public sector information [R]. Luxembourg: European Commission, 2003.

[5] The Office of Fair Trading. Market study on commercial use of public information [EB/OL]. (2010-01-17) [2012-09-30]. <http://www.bis.gov.uk/policies/business-law/competition-matters/market-studies/commercial-use-of-public-information-oft-market-study>.

[6] Fornelfeld M, Keimer G B, Recher S, et al. Assessment of re-use of public sector information: in the geographical information, meteorological information and legal information sectors [EB/OL]. (2010-01-17) [2012-09-30]. http://www.epsiplatform.eu/media/files/micus_studie_psi_eu_long.

[7] 阎维杰. 中小企业信息服务模式的国际差距 [EB/OL]. (2002-08-28) [2011-04-10]. <http://business.sohu.com/03/21/article202872103.shtml>.

[8] 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, 20(3): 55-60.

[9] Office of Public Sector Information. The United Kingdom report on the re-use of public sector information 2009 [EB/OL]. (2010-05-17) [2012-09-30]. <http://www.opsi.gov.uk/advice/psi.../uk-report-reuse-psi-2009.pdf>.

[10] 谭必勇. 政府信息资源再利用问题初探 [J]. 档案学研究, 2007, 21(4): 23-26.

Research on exploitation and utilization of marketization of government information resources

CHEN Ya-zhi, LIU Ping, DU Jian-nan

(School of Politics and Administration, Chang'an University, Xi'an 710064, Shaanxi, China)

Abstract: The paper analyzed the present situation and the existing problems in the exploitation and utilization of marketization of government information resources through questionnaire survey, and put forward the corresponding countermeasures and suggestions. Conclusions are as follows, attention and support of local government on marketization of government information resources should be strengthened; the traditional culture philosophy should be changed; market mechanism should be introduced and the government monopoly should be broken during the exploitation of information resources; relevant policies and regulations should be drawn up and improved, and special organizations from the national level should be set up to coordinate, manage and promote this work.

Key words: government information resource; information communication technology; exploitation and utilization of marketization; cultural philosophy; information database of government department; market mechanism; public sector information; local government