

·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。!"#%年#!月#!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&%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《!"#"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:!'() *"&')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 %&""+!)

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27.499 0 0 ù 解

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 10 个不同成员国的 10 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 (4<;9 (4M3/ BA <E1M3 ;/3@C 92ABC1?@B2)^[1] 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！4<;9 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 G<<;9 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！

(“)点击使用许可(JM3KL EM/)

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 2008 年 10 月 1 日 4<;9 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 (N; 4 授权下产生的王室版权信息许可的政府部门 (M

(P?@7TBU/EK)发布公共数据让公众获取及免费再利用! 截止到目前为止,该网站已发布了近 &(((项政府数据! 另外,阳光基金会(;E2WTO@5BE2P?@B2)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(:?@B2?0 +?@ J?@0BT)! 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(; /1?2@3 V/I)和关联数据(OI2K/P +?@?)^[1]去发布政府为核心等公共部门数据集,如 4<;9 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 =+5? 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 %((# 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 +?@7 TBU 来帮助公共部门在网络发布数据集!

% 欧盟公共部门信息增值利用的效果

!"# 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[;>J(%((#)' #,

影像地图订购的数量急剧的上升,其增幅达到,(((S,大约将近,(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

根据 N9JW₇ 的研究报告表明^[1],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!

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!

!#" 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“G<<9”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“P?@7TBU/EK”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“G<<9”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!

§ 欧盟公共部门信息增值利用对我国的借鉴

#"§ 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!

部门的管理手段和市场激励结构引入公共部门信息增值