

公共信息共享初探

潘天怡

(中国人民大学法学院, 北京 100872)

摘要: 现代社会信息不断膨胀, 建立公共信息共享是社会发展的必然, 公共信息共享与其自身非竞争性和公共性的特点相契合, 欧美国家也在积极探索本国公共信息共享方案。我国目前公共信息共享尚处于起步阶段, 在目前没有明确的法律可遵循的情况下, 知识共享协议是一个比较好的选择。

关键词: 公共信息; 非竞争性; 知识共享协议; 信息共享; 公共服务

中图分类号: D9

文献标识码: A

DOI: 10.3772/j.issn.1674-1544.2010.03.011

Open Access to Public Information

Pan Tianyi

(Law School, Renmin University of China, Beijing 100872)

Abstract: The information of modern society continues to expand, and the establishment of public information sharing is necessary for social development. non-competitive and publicity reflect the nature of public information sharing. European and American countries are also actively exploring with the public information-sharing programs. As China's current public information sharing is still at an initial stage, there is no clear legal case to follow. Creative Commons Licenses is a better choice.

Keywords: public information, non-competitive, CC License, information sharing, public service

公共信息是人类社会的公共产品, 全体人类都应共享这一公共产品。从全社会的角度看, 公共信息不断增长的力量来自共享。因此, 任何民主国家或政府都有责任为公民提供知识共享的公共平台, 而知识共享协议可能是适合承担信息共享职能的方式之一^[1]。

1 公共信息共享的必然性

1.1 信息社会的要求

公共信息共享是一种社会性活动。对于个

体而言, 其信息需求是零散的、庞杂的, 无所不包, 既涉及衣食住行等基本物质生活类信息, 也包括科技教育文化等精神生活类信息; 既涵盖普选参与监督等政治性和制度性信息, 也囊括社会保障、医疗保险、水电设施、家政服务、扶贫救济以及飞机车船票务等社会事务性信息。这种信息需求不仅夹杂了明显的个人化倾向, 而且使公共信息的生产、流通空前繁荣, 进而决定了公共信息生产、加工、开发建设与服务复杂性, 需要由不同模式的信息资源管理方式来分别满足需求。同时, “用户对信息源的选择或对信息服务的

作者简介: 潘天怡(1982-), 男, 中国人民大学法学院 08 级在读硕士生, 研究方向: 知识产权。

收稿日期: 2009 年 10 月 19 日。

选择几乎都是建立在可获得性的基础上,最便于获得的信息(或最便于利用的信息服务)优先被选用,对质量可靠性的要求则位列其后。^[2]在现代社会,随着社会分工的专门化、公众信息意识的强化以及社会公共空间的不断扩展,社会结构也日趋复杂,组织分化程度不断提高,原来集政治、经济、文化、科技、教育以及公共信息资源管理功能等为一身的庞大政府行政结构也面临分化,并在事实上形成了多样化的信息提供渠道,为各类社会组织参与提供公共信息开辟了新的道路。然而,不断扩充公共信息和实现公共信息的共享是大量私人信息生成的重要源泉,因为当代社会的任何一个对社会有意义的信息活动,都离不开与公共社会信息的互动和传播。因此,公共领域的存在所遵循的实际上是一种“网络效应”理论。即,处于公共领域中的要素越多,使用的人数越多,公共领域也就越有价值,其自身也就越容易得到扩大。当然,公共领域的不断扩大对社会主体行为的价值也是显而易见的,它将直接地扩大行为者的视野,使其可以站在“巨人”的肩膀之上却又能比巨人看得更远。只有如此,社会的发展和创新才变得可能。

1.2 公共信息的非竞争性

不同的研究者可能对公共信息概念定义有所不同,但在某一点上能够达成共识,即公共信息与公共事务密切相关,公众应该有权获取或分享此类信息,而这种获取和分享并不导致信息的损耗,这就不难看出非竞争性是公共信息的一个重要性质。非竞争性是指当增加一个人消费某种产品时,该产品的边际成本为零,如法律、国防等;反之,则该产品在消费上具有竞争性,如服装等。公共信息的非竞争性包含3层含义:(1)同一单位的公共产品可以被许多人消费,对某一个人的供给并不减少对其他人的供给;(2)某人享用该公共产品得到收益并不减少其他人享用该产品所得到的收益;(3)公共产品一旦被提供,消费者的增多并不导致该公共产品的生产成本增加,也就是说,生产方面无需以追加资源的投入来增加供给。通常情况下,如果某种资源是竞争性的,那么就需要一种控制体系以确保该资源不至于被耗尽——这意味着控制体系必须确保该资源可被

生产出来,又不被过度使用。但是对于具有非竞争性的公共信息而言,控制体系的唯一任务就是确保资源的生产。正如艾利若·奥斯特罗姆教授所述,这是一个资源供应的问题。一旦公共信息被生产出来,就不必担心被耗尽^[3]。

1.3 公共信息的公共性

公共性是公共信息的本质特征,是反映公共领域的信息与公共权力的配置和运行、公共事务的处理、公共利益的实现状态和过程密切相关的信息^[4]。在此基础上,国内有关学者认为公共信息反映的对象是社会公共事务,并与每一社会成员都有着直接或间接联系的信息,涉及面广,既包括政府部门发布的信息,也包括社会公益性组织等第三部门提供的信息,企业有时也提供一些公共信息或准公共信息。还有的学者认为公共信息是指为社会公众服务的事业单位所拥有的信息资源,其中有很大一部分是属于政府管理的公共信息^[5]。笔者认为,公共信息应该是:公共利益紧密相关的不应由任何人或组织垄断的信息,或依据相关法律其利益相关联的公众应当有权取得或知悉的信息。公共信息自身的非竞争性使其在传递和分享过程中不发生损耗,这仅是公共信息共享的必要条件,而公共信息必须要共享的充分条件是公共信息与社会公共利益相关联。首先,从公共信息的生产来看,社会的公共服务基本是由政府来提供,在提供这类公共服务中必然会产生大量公共信息,而此类公共信息大部分是以消耗公共财政为代价而产生的,公共财政是以公民的纳税为主要来源的,公民在依法纳税后应当有权了解政府在提供公共服务中所生成的信息资料。其次,在公共信息传递中,公共信息的传播与共享有助于提高政府公共管理的效率,从而推动政府在公共服务中发挥更好的作用,为公民提供便利的公共信息共享是政府应尽的责任。

1.4 社会意义

公共信息以其信息消费的非排他性、信息收益的非竞争性、信息提供的不可分性等应然特征区别于私人信息的排他性、竞争性和有偿性。公共信息来源对应的是社会的公共领域,提供的是公共服务,管理的是公共事务。充分的公共信息共享有助于增强社会各个领域和社会组织的独立

性,从而形成了一种以社会为主体、国家进行调节和管理的社会与国家适度分离的新型关系。正是在这个意义上说,公共信息共享体现着国家政治治理和政府行政管理的职能。只有尽力保障公共信息的社会主体共同享有,才能推动社会和国家在公平、公正、有序的状态下运行,促进国家、经济、社会的民主化发展。今天不断推广和要求更加充分的公共信息共享,是因为公共信息共享的发展程度也分别体现了民主社会中应有的政治理性、经济理性和社会理性的要求和素质^[6]。

2 欧美等国公共信息共享简况

2.1 美国

美国对公共信息共享的主要主张是:公益性基础研究和教育是国家科技持续创新能力的保障,基础研究和教育需要科学信息的自由交流;科学选题的自由探索、科学数据在国内范围内“完全与公开”地使用及其研究结果公开出版;充分发挥数据和信息对全社会的效益,平衡各方利益^[7]。在该思想的指导下,美国在各级政府部门中设置高级信息主管,在联邦预算与管理局下设立美国首席信息官办公室,在联邦政府中设立“联邦信息委员会”。联邦信息委员会由联邦政府各部门的首席信息官组成。地方政府的信息资源管理机构有两种设置:一种是设立信息资源管理部;一种是设置州的信息主管,并在信息主管下设立一个或几个信息管理机构。美国的全国图书馆与信息科学委员会(NCLIS)向总统和国会提供关于图书馆和信息服务的计划与建议。NCLIS下设公共信息资源管理分会。NCLIS于2001年11月提出了一项长达61页的立法建议,即《公共信息资源改革法案2001》,该建议建立起一个有效的公共信息资源获取计划的框架^[8]。

2.2 欧盟

欧盟的公共信息管理展示的是在各国整合协调基础上的区域公共信息管理和发展的样板。欧盟陆续发布了一系列用以规范和指导各国公共信息管理的政策、法规或决定,如《对欧盟文献公共获取的决定》、《欧盟和理事会文献公共获取的管理法》、《信息社会中的公共部门信息绿皮书》和

《电子欧洲:创建一个开发公共部门信息的欧洲框架》,同时欧盟采纳了旨在促进公共部门信息的再利用与商业性开发的指令性建议《提高和扩展公共部门信息的获取》。欧盟的各成员国作为主权国家,根据各自的实际情况和需求,也分别制定了自己的法律规范,如英国的《政府信息获取实践指南》等。欧盟还为了在其范围内有统一、协调的领导,成立了信息协会,负责规划与协调欧盟成员国的信息化建设,公共信息资源建设与服务是其中的重要内容之一,例如提出了“电子欧洲行动计划”,加强管理部门间的数据交流^[9]。

2.3 澳大利亚

澳大利亚昆士兰州建立的信息许可使用框架,其目的是创建一个良好的公共信息许可使用和传播及共享的模式,经过对比分析最终决定采用Creative Commons Licenses(下称知识共享协议)。澳大利亚昆士兰州采用该信息许可使用框架后的效果是:(1)在使用知识共享协议时,昆士兰州政府的公共信息共享得到了推广。(2)更多的司法管辖区开始对信息和数据库实行开放式发布,对一些政府拥有知识产权的数据库和公共信息,对其传播方式采取了知识共享协议的模式。(3)政府开始与当地的CC组织接触,准备将其他的政府信息也采用知识共享协议共享,政府支持对大多数数据库的获取、使用、交易也都采用知识共享协议。虽然昆士兰方面认为采用Creative Commons Attribution(BY)协议(该协议规定可以复制、发行、展览、表演、放映、广播或通过信息网络传播本作品,但必须按照作者或者许可人指定的方式对作品进行署名)可以适用大部分公共信息数据库,但还是存在某些问题需要进一步研究解决。同时澳大利亚维多利亚州政府为了改进公众获得维多利亚的公共信息,采用以知识共享协议为代表的一系列经过修正的协议来发布维多利亚的政府信息,希望以此减少公共信息在流转中的法律障碍,降低公众获取公共信息所花费的不必要的成本^[10]。

3 我国公共信息共享的路径选择

目前,我国还未在制度层面上建立比较行

之有效的公共信息共享方案,已有的立法规定只是《政府信息公开条例》。该条例的主要目的在于为了保障公民、法人和其他组织依法获取政府信息,提高政府工作的透明度,促进依法行政,充分发挥政府信息对人民群众生产、生活和经济社会活动的服务作用。然而该条例无法应付公共信息共享的社会要求,从而造成公共信息共享的主体及其权利与义务规定不明确。公共信息共享不仅关系到社会利益,而且关系到公共信息共享各方当事人的切身利益。面对目前这种情况,笔者认为,采用知识共享协议来发布公共信息是一种较好的方案选择。

知识共享协议是一种具有广泛适用性的许可协议,任何人可以选择该协议作为对信息进行再许可使用的法律文本基础。一旦选择使用知识共享协议,就表明选择使用该协议的主体将必须遵守知识共享协议,使用者也应当在协议规定的权利与义务范围内使用公共信息。知识共享协议主要分为4个版本的核心协议:(1)署名协议:作者允许其他人在遵守知识共享协议的前提下,可以进行各种传播性使用,但在这些过程中对方必须保留尊重原作品的署名权;(2)非商业性使用协议:允许他人进行各种传播性使用,但仅限于非商业性目的;(3)禁止演绎协议:允许他人在不对作品进行任何处理的前提下进行传播性使用,但不得进行演绎创作;(4)相同方式共享协议:只有他人对其演绎作品采纳与原作品相同类型的知识共享协议的情况下,才允许他人对原作品进行演绎创作^[11]。上述4种核心协议可以有效地组合成6种协议文本,并且这6种协议文本在知识共享中国大陆的官方网站上都能够找到。只要在发布信息时选择这6种协议其中一种,就表示信息的发布者选择了知识共享协议,此时其他的使用者只要按照权利人选择的知识共享协议加以使用和分享该信息,就会大大减少原来体制下的法律问题,更快地实现信息的传播与分享。知识共享协议自2002年知识共享许可协议发布以来,越来越多的个人和组织开始将知识共享协议应用在信息的发布和传播上,类型涉及文本、图片、音频、视频、网页,并渗透到社会各个领域,如科研、教育、娱乐、传媒和公众生

活。

使用知识共享协议发布公共信息有以下优点:首先,知识共享协议中各个版本的协议中都明确规定署名权的问题,这样可以清晰地界定公共信息的归属问题,可以避免信息在传播过程中对最初的归属产生混淆。知识共享协议中明确规定了传播者对被传播信息所有者的署名权的尊重。这一方面有助于保证信息传播的有效性,另一方面也维护了信息发布者的基本权利。其次,知识共享协议中明确规定了未经权利人允许禁止商业性使用,即信息在传播过程中传播者只能是进行非商业性使用,这一点也是与公共信息的存在要求相契合的,因为公共信息的来源和传播是以维护公共利益为基本价值取向的,若公共信息在发布之后为某些个人或者小团体垄断而成为谋求私利的手段的话,就与公共信息的自身价值相违背。最后,知识共享协议最初创立的目的就在于鼓励信息和知识产品的生产和利用,今天我们大力推动建立公共信息共享也是为了让更多的公民分享社会发展带来的福祉,更多地使用和传播公共信息,这无论对社会的发展还是对个人利益的保护都有着积极的促进作用。

从社会角度看,知识共享协议为作品的创作、传播与使用提供了一种约束,能够更好地平衡信息生产者、信息传播者与信息使用者之间的利益关系,并促进各方持续地进行相关的信息活动,从而达到促进文化发展及社会进步的目的。从个人角度看,知识共享能更好地保障信息生产者、信息传播者及信息使用者的权利。从信息使用者看,知识许可协议为信息使用者提供了一个广阔的选择空间,使信息利用者更容易地获得更多的信息。这样就可以根据协议的要求来使用和传播信息,促进信息使用者更为充分地利用信息。信息使用者在现有信息的基础上进行再生,最为根本的是知识共享协议给了信息使用者以较大的自由。从全局的层面看,今天的信息使用者可能成为明天的信息生产者,信息生产者亦同样是其他作品的使用者。知识共享有力地加强了信息使用者获取信息、传播信息的能力,这是当今社会的发展趋势。

4 结 语

现在公共信息共享在全球信息化的浪潮下方兴未艾,世界主要国家都在积极探索本国的公共信息共享的方案,这是因为公共信息共享是现代发展的必然要求。具体到我国而言,一方面,我国在积极全面建设有中国特色的社会主义国家,其中社会公平、政府管理透明是有中国特色的社会主义必然要求,公共信息在全社会范围内只有实现共享,才有助于增强社会公共事务的透明度,才能实现政府在履行社会管理职能时,真正实现公共权力的使用被限制在规定的范围内;一方面,公共信息共享也有助于促进整个社会公共信息的再生产,进而促进公共信息在全社会范围内传播,广大公众在短时间内能够分享到作者的思想 and 经验,从而使公共信息发挥巨大的社会作用,为社会的进步作出贡献。公共信息公共性和非竞争性的特点也使其在共享传播的过程中不会耗损,使得公共信息共享具有现实的可能。本文选择的路径是,知识共享协议也许不一定是我国公共信息共享的最优方案,但是在目前我国缺少相关法律法规的情况下,积极使用知识共享协议有助于推动我国公共信息共享事业的发展,任何路径的选择、评判和取舍也是在具体的实践中做出的,同时知识共享协议已经有在其他国家尝试使用的良好范例,知识共享协议也是我国积极探索公共信息共享的有效路径。

参考文献

- [1] Jiang Yongfu. Knowledge Order, Knowledge Sharing and Knowledge Freedom [J]. Journal of Library Science in China, 2004,30(4):11-12.(in Chinese)
〔蒋永福. 知识秩序·知识共享·知识自由 [J]. 中国图书馆学报, 2004,30(4):11-12.〕
- [2] Ma Feicheng, Long Qiu. Economics of Information[J]. Information Studies: Theory & Application, 2002, 25(5):398-400.(in Chinese)
〔马费城, 龙骞. 信息经济学 [J]. 情报理论与实践, 2002, 25 (5):398-400.〕
- [3] Lawrence Lessig. The Future of Ideas[M]. Beijing: China Citic Press, 2004:15.(in Chinese)
〔劳伦斯·莱斯格. 思想的未来 [M]. 北京: 中信出版社, 2004:15.〕
- [4] Yang Yuling, Zhao Bing, Gu Xiujie. Document Summary on Public Information Resources Management[J]. Library and Information, 2009 (1):11-12.(in Chinese)
〔杨玉麟, 赵冰, 谷秀洁. 公共信息资源管理研究综述 [J]. 图书与情报, 2009(1):11-12.〕
- [5] Luo Zhiyong. Knowledge Sharing Mechanism[M]. Beijing: Beijing Library Press, 2003:129.(in Chinese)
〔罗志勇. 知识共享机制研究 [M]. 北京: 北京图书馆出版社, 2003:129.〕
- [6] Deng Zhenglai. State and Society: Civil Society Study in China[M]. Beijing: Peking University Press, 2008:10-17. (in Chinese)
〔邓正来. 国家与社会: 中国市民社会研究 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2008: 10-17.〕
- [7] Wang Zhengxing, Liu Chuang. Access to Publicly Funded Information: Two Modes and Their Efficiencies[J]. China Basic Science, 2005,7(5):36-38.(in Chinese)
〔王正兴, 刘闯. 政府信息资源共享两种模式及其效益比较 [J]. 中国基础科学, 2005, 7(5):36-38.〕
- [8] Huang Ruhua. Experiences of Public Information Management in Europe and U.S.A[J]. Journal of Library Science in China, 2004,30(4):47-49.(in Chinese)
〔黄如花. 欧美的公共信息管理及对我们的启示 [J]. 中国图书馆学报, 2004,30(4):47-49.〕
- [9] eEurope. Creating a EU Framework for the Exploitation of Public Sector Information [J/OL]. [2009-11-15]. <http://www.Cordis.lu/econtent/pis/pubs.htm>.
- [10] Archives Alive [J/OL]. [2009-11-15]. http://wiki.creativecommons.org/Case_Studies.
- [11] Creative commons [J/OL]. [2009-11-15]. http://cn.creativecommons.org/licenses/licenses_exp.