

政府信息资源市场化研究

邹勇 周勇娟

(长沙师范学院, 湖南长沙 410100)

摘要: 利用市场化机制进行政府信息资源开发可以满足公众多元化的政府信息需求。市场主体的培育、市场客体的开发以及市场运行机制的构建是政府信息资源市场化的关键。政府信息资源市场主体的培育不仅包括政府机构、社会公益性部门、市场机构等供给主体的培育, 还包括用户的培育; 政府信息资源市场客体的开发包括政府信息资源的获取与“商品化”以及信息技术的应用; 政府信息资源市场运行机制则可以从进出机制、交易机制、竞争机制、监管体系4个方面着手构建。

关键词: 政府信息; 信息资源开发; 市场化; 运行机制

中图法分类号: G253

文献标识码: A

DOI: 10.3772/j.issn.1674-1544.2013.03.012

Study about Government Information Resources Marketization

Zou Yong, Zhou Yongjuan

(Library of Changsha Normal University, Changsha 410100)

Abstract: The use of market-based mechanism for government information resources development can meet the needs of public diversification. It's the key of government information marketization that the cultivation of market subject, the development of market object, and the construction of market operation mechanism. The cultivation of market subject can be carried out from government institutions, social welfare departments, market organization and consumers. The development of market object includes access of government information, commercialization of government information and application of information technology. The construction of market operation mechanism can be built from import and quit mechanism, trading mechanism, competition mechanism and regulation system.

Keywords: government information, information resources development, Marketization, operation mechanism

1 引言

政府信息资源是一种社会公共物品, 公众有权平等地获取和使用。同时它也是具有市场价值的商品, 可以加工成具有巨大附加值的政府信息资源产品, 例如, 地理信息可以加工用于指导采矿、交通运输、航海等; 气象信息则可以加工用于指导农业、旅游业、灾难管理等。据了解, 目前国外政府信息资源市场已经初具规模, 国际著名咨询公司PIRA发布的一份调查报告显示, 美国政府信息资源

每年可产出的经济价值约为7500亿欧元, 欧盟发布的《评估欧洲公共部门信息资源》报告将整个欧盟国家的政府信息资源市场的总价值评估在100亿~480亿欧元, 加拿大仅“空间地理数据基础设施”一个项目每年可支持高达20%的产业增长率和12%的直接就业增长率^[1]。我国同样拥有着丰富的政府信息资源, 并且随着政府信息公开的不断深入, 能被获取的政府信息资源总量不断增加, 因此加快政府信息资源市场化运作, 开发出更多具有市场前景的政府信息资源产品, 将促进我国信息资源产业的

第一作者简介: 邹勇(1984—), 男, 硕士, 长沙师范学院图书馆馆员, 主要研究方向: 图书馆管理、信息资源管理。

收稿日期: 2013年4月9日。

发展与壮大, 并为社会提供一个新的经济增长点^[2]。

2 政府信息资源市场化的含义及市场的构成

2.1 政府信息资源市场化的含义

政府信息资源市场化是指由相关主体根据不同用户的信息需求, 通过对政府信息进行再加工, 开发出各种不同类型的政府信息资源产品并提供给用户使用的过程。其最终目标是: 在国家统筹规划引导下, 有计划、分步骤地建立起统一、开放、竞争、有序的政府信息资源市场体系, 来实现政府信息资源的有效配置和促进整个政府信息资源市场的繁荣。在政府信息资源中, 大部分都是可以通过二次开发成为政府信息资源产品, 但是我们还必须注意到, 还有少部分与公众的生活息息相关, 例如法规、政策、统计数据等, 我们应当坚持公益性开发, 无须“商品化”。

2.2 政府信息资源市场的构成

市场学理论告诉我们, 市场是商品交换的场所和领域, 是组织商品流通的体系, 体现商品交换关系的总和, 反映特定的经济关系。它是由市场主体、市场客体和市场运行机制3种要素构成^[3]。市场主体指参与市场经济活动的各种利益集团组织或个人。市场客体指市场主体在市场上生产、经营、消费的对象和赖以存在的物质技术基础, 包括商品、技术等。市场运行机制指主体客体相互关系、相互制约的过程和形式, 包括进出机制、交易机制、竞争机制、监管体系^[4]。根据市场的构成, 我们将政府信息资源市场的结构概括为市场主体、市场客体和市场运行机制三大部分。政府信息资源市场化的关键也应放在政府信息资源市场主体的培育、市场客体的开发以及市场运行机制的构建上。政府信息资源市场主体的培育不仅包括对政府机构、社会公益性部门、市场机构等供给主体的培育, 还包括用户的培育; 政府信息资源市场客体的开发包括政府信息资源的获取与商品化、信息技术的应用等, 其中“商品化”是最关键的; 政府信息资源市场运行机制的构建则应当从进出机制、交易机制、竞争机制、监管体系4个方面着手^[5]。

3 政府信息资源市场主体的培育

3.1 供给主体的培育

由于公众对政府信息资源的需求是多样化和个

性化的, 所以单独由某一部门或机构来提供政府信息服务将很难满足公众的需求, 我国亟需构建一种由多重社会主体来实施供给的复合模式, 着力加快对供给主体的培育, 这些供给主体包括以下3种。

(1) 政府机构。政府是政府信息资源的生产者和发布者, 政府有义务按规定向公众提供政府信息, 保障公众的信息获取权, 实现政府信息资源的社会效益。现阶段, 政府机构当务之急就是努力做好政府信息公开, 因为这是其他社会主体获取政府信息并提供政府信息服务的基础与保障, 如果政府信息公开不及时、不充分, 必将导致市场上政府信息资源产品的供给不足。另外, 政府如果精力充沛的话, 可以单独也可以与其他机构合作通过网络导航、自建数据库与平台等方式来直接向公众提供政府信息, 但这种服务最好是不以盈利为目的, 因为这样就可以保证政府信息资源服务的低成本化和公益性, 这同时是在发展与争取政府信息资源市场用户时至关重要的一环。

(2) 社会公益性部门。社会公益性部门包括: 为社会提供政府公共信息服务的事业单位, 如公共图书馆、公共档案馆等; 向组织成员提供服务的行业组织与团体, 如中国图书馆学会、中国档案学会等; 带有成本收费性质的民间组织, 如非营利性质的信息咨询机构等^[6]。这些社会公益部门在政府信息资源供给方面有着自身特定的优势, 比如分布广、网点多且更容易接近公众, 有着稳定而广泛的用户群体, 在政府信息资源组织和保存方面有着丰富的经验等。但同时也面临诸多问题, 如被认知度不高、经费与人员不足等。因此, 目前我们可以通过提升其在政府信息服务中的地位与关注度和加大对其各方面的支持等方式来吸引更多的社会公益性部门参与到政府公共信息服务中来, 增强政府信息资源市场的活力。

(3) 市场机构。市场机构是政府信息资源市场中最为活跃的因素, 他们更多地是充分利用市场的供求机制、竞争机制、价格机制等来指导政府信息资源产品的开发和服务的提供。现阶段, 我国政府信息资源产品的市场供给机构主要有数据库生产商和信息咨询机构。为了刺激政府信息这个新兴行业的发展, 我国政府应当放宽市场准入条件, 提高审批效率, 采取合同外包、特许经营、给予补助等灵活方式, 鼓励更多的有实力、有经验的市场机构参与到政府信息资源的开发与再利用中来, 加快政府

信息资源的有效配置,满足公众对政府信息的各种需求^[7]。

3.2 用户的培育

用户是政府信息服务项目赖以生存和发展的根本,任何服务项目的发展都是供(供给主体)、需(用户)双方相互推动的结果。培育政府信息资源市场的关键就是要着重发展新的和潜在的政府信息用户,并通过有效的引导进而形成可持续发展的用户市场。用户的培育可从以下两方面着手。

(1)唤醒用户的政府信息利用意识。用户对信息的关注与认知度取决于其信息意识唤醒的水平。信息意识是公众获取信息资源的驱动力,它与社会环境息息相关,我们可以通过认知教育和社会实践提高用户的信息意识。在教育和实践的过程中,我们不仅应当帮助用户树立起政府信息是重要的战略资源、商品、财富的观念,还要帮助用户树立正确的政府信息价值意识、安全意识、创新意识、传播意识和守法意识^[8],引导公众的认知内驱力,使用户时刻感觉到浓厚的政府信息气息,这样用户利用政府信息就会成为一种自觉的行为^[9]。

(2)刺激用户的政府信息需求。要做好此项工作,必须进行充分的用户研究,及时发现并总结用户政府信息需求的特点,了解用户的使用行为和习惯,收集用户的研究兴趣,跟踪用户的信息行为,挖掘用户的隐性需求,并以此来指导政府信息服务项目的建设和资源的重新组织,然后主动地开展信息推送服务,以最快的速度帮助用户解决问题^[10]。通过唤醒用户信息意识,刺激用户的信息需求,使用户潜在的政府信息需求充分显现出来,使潜在用户成为正式用户,使正式用户成为永久用户。

4 政府信息资源市场客体的开发

4.1 政府信息资源的获取

政府信息资源是从事政府信息开发的对象和开展政府信息服务的基础,也是政府信息资源市场存在和发展的保障。政府信息数据庞杂,既有政府公报、红头文件,也有统计数据、调查报告等,载体的形式既有纸质的,也有数字化的等。我们一方面要求政府机构按要求主动公开政府信息,及时提供最新的与公众生活息息相关的政府信息,保证市场供给主体对政府信息的获取。另一方面要求市场供给主体以满足用户信息需求为目标,保证政府信息资源的真实性与开发的连续性,真实可靠的政府信

息资源是用来辅助决策的重要保证,完整、系统的政府信息资源则是保证信息服务效率的关键。只有市场上政府信息资源充盈、真实、系统,政府信息资源产业才能发展与繁荣。

4.2 政府信息资源的“商品化”

市场化开发实质就是如何“商品化”的问题。笔者认为,社会公益部门和市场机构是政府信息资源“商品化”的主要力量,彼此之间可以共生并发挥出重要的互补作用。现阶段,社会公益部门应当向政府部门多争取人员、资金、设施等方面的支持,挑起市场化开发的大梁。“商品化”的运作方式可以包括政府采购、企业化经营、合同外包、用者付费、特许经营等。

4.3 现代信息技术的应用

随着社会的进步,计算机技术与通信技术已被广泛地运用于各行各业。在政府信息资源开发与再利用的过程中,我们可以充分利用现代信息技术成果,例如通过建设政府信息专题数据库和开发政府信息综合利用平台来整合分布不同地点、不同结构的政府信息;采取最合理的信息保存技术来处理动态与深层的政府网站信息的采集、获取到的政府信息原貌呈现和政府网站加密,选择与制定存储系统模型、元数据标准等。当这些技术被成熟地利用,市场供给主体可以开发各种功能强大的政府信息资源产品,用户也才能方便、高效地使用。

5 政府信息资源市场化运行机制的构建

政府信息资源市场运行机制是按照政府信息资源市场的运行规律制定出来的制度体系,供参与政府信息市场活动的各方面共同遵守。它是政府信息资源市场健康、有序运行的基本准则。构建一套完善的市场运行机制,可以充分发挥政府信息资源市场的功能,引导和规范政府信息资源产品生产者与经营者的行为,保护政府信息用户的合法权益,营造良好的市场环境。

5.1 进出机制

进出机制是用来规范市场供给主体和市场客体进入和退出政府信息资源市场的行为准则。市场供给主体进出机制的规范包括3方面内容:①市场供给主体进入市场的资格规范,如应具备的有利于产业结构优化的基本条件、从事政府信息活动须具备的合法身份等。②市场供给主体的性质规范,如公司性质、经营范围等。③市场供给主体退出市场的

规范,如破产、收购等要符合规定的程序。市场客体进出机制的规范包括两方面内容:①政府信息资源必须真实,虚假的信息严禁进入市场。②投入的资金必须合法。在不同的发展阶段,进出机制应有不同的标准。在市场培育之初,我们应当放宽市场进入条件,鼓励更多的组织和机构参与进来,同时应当设定严格的管理标准,采取事前登记,事后严追查。在市场成熟之后,我们应当提高进入标准,鼓励有实力的机构参与进来^[11]。

5.2 交易机制

交易机制是用来规范政府信息资源市场经营活动的一系列准则,主要包括对市场交易价格、市场供求双方交易行为的规范。市场交易价格反映的是市场上政府信息资源的供求关系,采用预期收益法对政府信息进行动态和理性定价,可以刺激供给主体的开发热情和用户的利用热情,保证市场上供给与需求的平衡,促进政府信息资源的优化配置。政府信息资源与一般物质产品不同,用户购买的是政府信息的使用权,而不是其所有权,任何与此有关的交易违规行为都必须禁止。另外,为了保证政府信息市场交易的正常开展,我国应当向美国学习,实施政府信息无版权化^[2],避免政府机构与市场机构的冲突,进而影响到用户的使用。

5.3 竞争机制

政府信息资源市场竞争广泛存在于各市场供给主体之间。在供给主体之中,政府机构是政府信息资源的拥有者,具有明显的资源优势,容易形成市场垄断,这不利于政府信息资源市场长期健康地发展。因此,我们应当对市场竞争关系做出规范限定,既要促进政府信息资源市场的良性竞争,又要保护各供给主体的正当权益^[9]。通过竞争,优胜劣汰,打造几个典型政府信息产品与服务品牌,并通过品牌效应,扩大影响,赢得用户。

5.4 监管体系

由于政府信息资源市场同样存在着信息不对称、外部性、垄断等问题,所以我们需要构建起科学的监管体系,来保证政府信息资源市场向着良性、有序的方向发展。监管的内容包括政府信息资源、供给主体和市场行为。监管体系可以从以下4方面进行构建:①内部控制,要求各市场供给主体实施严格的内部控制,保证市场上流通的政府信息资源产品内容的合法与真实,构筑好政府信息资源市场监管的第一道防线。②政府监管,要求在我国

建立一套政府信息资源开发与监管的法规与政策和建立由一个部门牵头、多个部门协同的政府信息资源市场监管行政体系并严格执法。③行业自律,要求在行业内部制定自律条款和道德规范。④社会监督,要求我们充分调动并发挥媒体、投资人、公众监督的积极性和力量。在监管体系的构建过程中,我们必须处理好监管与疏导的关系以及监管主体间的有效协作问题。

6 结语

我国是信息资源大国,其中政府等公共部门生产、占有的信息资源约占全社会信息资源总量的80%,蕴涵着巨大的价值。这些政府信息资源如能及时转移到市场,将最大程度发挥其社会效益与经济效益。加快政府信息资源市场化进程,对开发和再利用“庞大”的政府信息资源具有重要意义。但由于政府信息资源市场同样存在着信息不对称、外部性、垄断等问题,所以在政府信息资源市场培育过程中,必须加强调控与监管,来保证政府信息资源市场化进程向着良性、有序的方向发展。

参考文献

- [1] 陈传夫,黄璇.政府信息增值利用研究[J].情报科学,2008(5):961-966.
- [2] 夏义堃.公共信息资源市场配置的实践与问题[J].中国图书馆学报,2007(4):68-72.
- [3] 郑树清.市场机制、价格机制和宏观控制[J].湖南社会科学,1988(3):58-60.
- [4] 陈志伟.市场培育与政府规制[D].杭州:浙江大学,2005(4):4-6.
- [5] 查先进.区域性信息市场培育的探索[J].情报资料工作,1994(5):7-9.
- [6] 夏义堃.政府信息资源管理与公共信息资源管理比较分析[J].情报科学,2006(4):12-15.
- [7] 周涛,邹勇.政府信息资源多元化供给体系的构建[J].图书馆学研究,2009(1):63-65.
- [8] 魏力更.略论社会公民的信息素质[J].学理论,2009(28):63-64.
- [9] 宣小红.论信息资源市场培育的人文环境[J].情报资料工作,2008(3):73-75.
- [10] 潘杏仙,朱东妹,王会梅,等.论图书馆个性化知识服务的用户市场培育[J].图书馆,2012(2):49-50.
- [11] 朱幼平.改善信息资源市场监管的8点建议[J].中国信息界,2005(11):16.