

·专稿·

公共部门信息再利用的用户定位及认知调查

冉从敬 董舞艺 陈通晓 李楠 (武汉大学信息管理学院 湖北武汉 430072)

摘要 :文章阐述了公共部门信息再利用的制度进展与用户定位,调查了我国终端用户使用公共部门信息产品的基本现状,分析了信息使用过程中出现的问题,提出了提高终端用户使用公共部门信息的相应对策。

关键词 :公共部门信息 再利用 终端用户

中图分类号: G203

文献标识码: A

文章编号: 1003-6938(2010)06-0014-05

Location of Function and Investigation on Attitudes of End User on Re-use of Public Sector Information

Ran Congjing Dong Wuyi Chen Tongxiao Li Nan (School of Information Management of Wuhan University, Wuhan, Hubei, 430072)

Abstract :The article analyzed the latest development of Re-use system of public sector information and the relationship between end users and other subjects, investigated the practical situation of public section information products used by end users, analyzed the problems arising during the process of information use, and put forward the corresponding measures for end users to get the public section information.

Key words : public sector information re-use end user

CLC number: G203

Document code: A

Article ID: 1003-6938(2010)06-0014-05

1 公共部门信息再利用的制度进展及用户定位

1.1 公共部门信息再利用的制度进展

公共部门信息再利用制度自2003年欧盟的《公共部门信息再利用指令》^[1]明确提出以后,经过几年的发展,在许多国家已经渐趋完善。例如,在英国,为了贯彻欧盟的《公共部门信息再利用指令》而制定了《英国公共部门信息再利用规则》^[2]、《公共部门信息再利用:规则和最佳实践指南》^[3]、《公共部门信息规则指南解释》^[4]建立了公共部门信息办公室^[5]和公共部门信息咨询委员会^[6]处理“再利用”的相关事宜,完善了“再利用”的程序^[7],推出了“点击—许可”^[8]的“再利用”授权模式。除了制度上的日趋成熟外,相关的研究性文献也逐渐丰富起来,例如,受欧盟委员会授意,英国的HELM集团公司和荷兰的ZENC机构于2006年6月联合发布了一份名为《评估欧洲公共部门信息资源》的报告。^[9]报告在2004年11月至2006年4月近18个月的时间里对欧盟25个成员国及挪威公共部门信息资源开发情况进行调研,同时对2003年《公共

部门信息再利用指令》的实施情况进行了初步评估,表明该制度的实施已经取得有益效果。英国公平交易办公室2006年12月发布了《公共信息的商业使用》的报告。^[10]报告以气象局收集的天气观测资料、国家档案局收藏的家谱资料、地形勘测局收藏的地图资料为例,认为这些潜在的原始数据对于开发增值信息产品和服务,例如开发车内卫星导航系统的企业来说十分关键。报告发现目前原始信息并不是非常方便的为公众获取,信息开发许可协议中附有较多限制性条款,信息获取收费并不总是基于成本,公共部门信息资源持有者可能对与自己有竞争关系的企业征收更高的费用,而对他们自己的信息增值部门赋予更有利的条款等问题。因此,公共部门原始信息的效益并没有完全开发出来。报告建议要改善这些存在问题,使公共部门信息资源得到最大程度的商业性开发利用。英国公共部门信息咨询委员会2007年发布了《公共部门信息再利用的政府策略》的研究报告^[11]提出政府保持“再利用”公平合理的主要举措。欧盟议会、理事会、经济和社会委员会以及地区委员会2009年联合发布

基金项目:本文系国家社会科学青年基金资助项目“公共部门信息再利用中的权益分享机制研究”(08CTQ010)、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)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:2010-01-23,责任编辑:刘全根

了《公共部门信息再利用——欧盟 2003/98 指令的评估》的报告^[2],该报告陈述了“再利用指令”实施以来对欧盟经济和创新的推动作用,欧盟再利用指令在成员国的实施情况,指令实施引致的新变化以及对下一步行动方案的展望。因此,无论是从制度建构而言,还是研究性文献而言,公共部门信息再利用制度都获得了充分关注。

1.2 公共部门信息再利用的用户定位

在公共部门信息再利用中,存在三方主体,即公共部门、再利用者(主要是企业)、终端用户。企业增值加工来自公共部门的基础信息,生成增值信息产品,提供给用户进行使用。因此,终端用户是公共部门信息再利用的最后环节,终端用户既可以直接获取公共部门提供的基础信息,也可以获取来自私营部门对公共部门信息进行加工形成的增值信息。用户对于公共部门信息制度的认知状况对于整个制度的建构有着重要意义。欧盟《公共部门信息再利用指令》在正式条文前的“鉴于”部分的第九条规定“在共同体范围,欧洲联盟基本权利宪章第 41 条(良好管理的权利)和第 42 条确认了联盟的任何公民(citizen)和在成员国有居所(residence)或者有注册的办公场所(registered office)的任何自然人或者法人的去获取欧盟议会、理事会和委员会文档的权利”。因此,公共部门信息用户的范围可能有所限定,和公共部门服务所覆盖的范围相关。但由于用户既可以从企业处获得增值性的公共部门信息,也可以从公共部门处获得基础性的公共部门信息,企业的用户范围则会广泛得多。

公共部门信息再利用制度的推进对于用户的信息获取有较大的影响。据欧盟 2009 年的评估报告,由于公共部门信息的再利用制度,荷兰同样的信息产品对公众的收费大大降低,只收边际成本甚至更少。奥地利制图部门甚至将其资料的价格降低幅度高达 97%,导致对此类信息的利用潜力得到最大程度的开掘,有时甚至达到 7000%的增长频率,新用户主要集中在中小企业或者是新的再利用部门(例如健康和农业部门)。这表明了公共部门、企业和用户基于再利用制度的相互关联。

2 我国公共部门信息再利用用户的实证调查

2.1 公共部门信息再利用的用户调查:方法及结果

本调查小组以普通公众为调查对象,调查其获取公共部门信息的基本情况、获取公共部门信息的影响因素、对公共部门信息的评价、对政府信息公开制度的了解程度、信息价格机制以及在利用信息资源时所遇到的知识

产权问题等,以期对解决相关问题有参考价值。本调查是在 2009 年 12 月到 2010 年 2 月进行的。我们主要采用问卷调查、实际交谈、文献分析以及实地观察等方法开展研究。同时,将问卷发布到“知己知彼”的调研网络平台上(网址 <http://www.zhijizhibi.com/questionnaire/213183430/preview>)。为使调查数据更为客观全面,我们在获得调查对象许可的情况下,针对某些问题与调查对象进行访谈交流。截止到 2010 年 2 月份,我们发放问卷 90 份,回收问卷 54 份,有效问卷 40 份。笔者对有效样本进行了统计分析,利用交叉分析、相关分析等方法对问卷数据进行了处理。主要调查结果如下:

(1) 所调查对象的基本情况

调查对象的职业包括国家党政机关人员,企事业单位人员,商业和服务业人员,普通学生等。其学历包括专科、本科、硕士研究生、博士研究生及以上学历。其中,本科学历占 83%。本问卷具有一定的代表性。

(2) 所调查对象获取公共部门信息的基本情况

公众获取公共部门信息基本情况反映了公众获取的公共部门信息的水平和质量,也反映了社会信息提供系统的完善程度以及信息服务业的发展状况。因此,笔者通过获取信息的主要内容,获取信息的主要载体形式,获取信息的设备,获取信息频度和获取信息机构渠道几个方面进行分析。

① 获取信息的主要内容。调查结果显示,公众获取公共部门信息中,生活信息所占比重最大,达到 65%,如气象预报、车载导航、手机导航等信息与公众生活密切相关,使用频率很高。

② 获取信息的主要载体形式为电子型信息。调查结果显示,公众获取公共部门信息的载体类型中,电子型信息数量最大,依次为电子型信息、印刷型信息、声像型信息和缩微型信息。88%的用户认为电子型信息是他们获得的主要信息载体之一,而只有 5%的用户认为缩微型信息也是他们获取信息的主要载体形式之一。随着计算机技术的应用和发展,网络型信息方便快捷等特点为广大用户提供了便捷的服务,因此,电子型信息成为了公共获取公共部门信息的主要载体形式。

③ 获取信息的设备主要是通过电脑。获取信息的设备直接影响到方便快捷的获取所需要的信息。调查结果显示,有占 98%的公众认为计算机网络是他们获取公共部门信息的主要渠道之一;有 20%的公众认为电话、手机等通讯设备是他们获取公共部门信息的主要渠道之一;

只有 3% 的用户将报刊也作为获取公共部门信息的主要渠道之一,选择报刊、电话、手机等方式获取公共部门信息的用户一般也选择了通过计算机网络途径获取公共部门信息。

④获取信息频度较为频繁。获取信息的频度直接反映了公众信息的获取量和对信息的关注程度。调查结果显示,每周三次或三次以上的公众占 43%;有 33% 的公众获取信息的频度为每周一次以上三次以下;另外 24% 的公众获取信息的频度每周不足一次。由此可见,公众获取公共部门信息的频度较为频繁。

⑤获取信息的机构渠道较为单一。调查结果显示:占 63% 的公众将信息服务商作为获取信息的主要渠道之一;有 40% 的公众将公共服务机构作为获取信息的主要渠道之一;有 28% 的公众将政府机构作为获取信息的主要渠道之一;有 18% 的公众将个人发布的信息作为获取信息的主要渠道之一。有不少用户将信息服务商、公共服务机构和政府机构同时作为获取公共部门信息的主要渠道。

(3)影响公众对公共部门信息再利用的主要因素。影响公众对公共部门信息获取的重要影响因素中(多项选择)53% 的选择了国家政策,43% 的公众选择了资源限制,35% 的用户选择了获取设备,35% 的用户选择了获取的公共部门信息的价格,25% 的公众选择了法律制度。

(4) 公众对获取的公共部门信息评价

①总体评价。公众对公共部门信息的总体评价客观的反应了目前我国公共部门信息的现状和存在的问题。调查显示,无公众对公共部门信息的获取评价为“非常好”,对公共部门信息的获取的评价为“好”的占 24%,评价为“一般”的占 68%,评价为“很差”的占 8%。

②可靠性。调查发现,无公众对公共部门信息的评价为“非常可靠”,34% 的公众认为获取的公共部门信息“可靠”,63% 的公众认为获取的公共部门信息可靠性“一般”;仅有 3% 的公众认为获取的公共部门信息“不可靠”。

③公共部门信息对公众利用价值。调查结果显示:53% 的公众认为获取的公共部门信息对自己的利用价值较小,43% 的公众认为“能满足需要”,只有 4% 的公众认为所获取的公共部门信息能“满足较大需要”。

④提供方的反应速度。调查结果显示:无公众认为信息提供方的反应速度“非常快”,25% 的公众认为“较快”;70% 公众认为反应速度“一般”,5% 的公众认为“很慢”。

(5) 公众对政府信息公开制度的了解程度

调查结果显示:极少公众认为自己对相关制度“非常

了解”,14% 的公众认为对相关制度有所“了解”,43% 的公众认为对相关制度的了解程度“一般”;有 43% 的公众对政府信息公开制度“不了解”。可见,我国公众对政府信息公开制度的了解程度相对较低,因此,亟需加强公众对政府信息公开制度的了解。

2.2 用户调查结果分析

由调查结果显示,我国社会公众对公共部门信息再利用的水平相对较低,社会公众对公共部门信息再利用的满意程度不高。其原因有多种,归纳起来包括:

(1)我国公共部门信息公开的政策制定比较迟缓,公开的手段比较单一。公共部门信息的公开可以通过公共部门公开基础性信息,也可以通过企业提供个性化的集成信息服务。公共部门信息的公开对于政策、技术和资源的依赖性都较强。欧美在信息的公开方面进展比较快,欧盟 2010 年 5 月 19 日公布了《欧盟的数字日程》,以引领下一个十年的信息政策和计划。^[13]英国 2010 年 5 月 18 日,首相宣布建立“大社会”(Big Society)项目,目标在于授权当地居民和社区建立一个“还政于民”的大社会。该项政策提议包括出版政府数据的动议。动议中提到准备创造一个新的“数据权”(right to data),以便于政府持有的数据库能够受理公众的请求和使用。^[14]我国公共部门信息的公开和再利用方面的政策还需要不断的完善。

(2)公共部门信息公开的透明度不够。我国目前在公共部门信息公开的透明度上还需要加强,例如在与群众经济利益密切相关的项目上,不能采用半公开、合并项目公开、转移项目公开等手段将不合理开支以及由违法违规行产生的数字、内容进行模糊处理。欧美在信息公开的透明度方面取得了一些成功经验。2010 年 5 月 19 日,英国的技术政策研究中心出版了《开放政府:英国的实施步骤》的研究报告。^[15]2010 年 5 月 31 日,英国首相宣布了向公众开放数据的激进计划。^[16]2010 年 6 月 25 日,英国刚成立的公共部门透明委员会(The Public Sector Transparency Board)召开第一次会议,推动政府的透明化日程,并且负责建立适用于所有公共部门的公开数据标准,听取公众诉求,促进大多数所需信息的公开。召开会议成立后的第一次会议讨论一些公共数据透明的一些新原则。^[17]

(3) 公共部门过分依赖于商业机构的信息整合

公众获取公共部门信息渠道较为单一。调查结果显示,公众对公共部门信息再利用的方式较为单一,多数是通过信息服务商提供的有偿信息,能够有效接触公共部

门信息的渠道不多。因此,加大公众对公共部门信息的获取渠道是提高公众对公共部门信息再利用水平的有效方式。一些公共部门因为商业信息机构的服务而减损了原本承担的信息公开义务,过分依赖商业信息机构的信息整合,损害了公众的权利。

3 提升我国公共部门信息再利用程度的建议

终端用户要获得公共部门信息产品,则需要扩展企业增值信息产品生成渠道,提高企业增值信息产品的质量标准,监督公共部门履行其基础信息的供给责任,增加企业增值信息产品的供给渠道,根据以上调查和分析,提出如下建议。

3.1 扩展企业增值信息产品生成渠道

公共部门掌握了大量的基础信息产品,但这些信息产品不能由公共部门独自增值开发,因为公共部门的法定责任是完成公共任务。例如,法院的公共任务在于审理案件、判定是非、记录案件经过和判决原由,至于将法律案例做成数据库查询系统的增值信息产品不是法院的核心公共任务,可以由企业进行。要使用户获得更多的增值信息产品,企业需要扩充其生成渠道。例如,对于气象信息,可以开发气象移动增值服务(手机短信服务等)、发布与天气密切相关的行业咨询报告(如樱花旅游保险、滑雪场经营保险、鲜活食品经营等)、气象海量数据整合分析系统等;对于法律信息,可以开发类似 Westlaw、LexisNexis、ODS、Hein Online 等法律数据库查询系统、可以出版法律出版物、提供行业的法律信息咨询产品等。企业拓展增值信息产品渠道主要是考虑到市场需求和新兴技术的应用。

3.2 提高企业增值信息产品的质量标准

公共部门信息面对的是广大的公众,对数据质量的要求很高。2006年世界经合组织发布《数字宽带内容:公共部门信息和内容》的报告^[18]指出目前存在许多阻碍公共部门信息商业性再利用的因素,例如公共部门与私营部门的职责不清、数据质量良莠不齐、管理运维效率较低、缺乏对公共部门信息的统计等。Diane Smith 也指出:“商业部门应该通过编辑技术、数据存档、数据处理等对政府信息进行增值。以满足特定使用者信息需求和图书馆馆藏发展的方式打包数据非常关键。信息产品的质量在这个时候显得非常重要。”^[19]再利用公共部门信息的企业应该按照合法的途径和方法加工制作信息产品,保证数据的准确、完整、权威、及时。相关公共部门应该履行一

定的监督责任,防止企业滥用公共部门信息,建立一系列对信息质量的评审和评价体系。

3.3 监督公共部门履行其基础信息的供给责任

公共部门信息的再利用并不否定用户获取公共部门信息资源的权利,恰恰相反,再利用要求公共部门首先履行提供相关信息的法定义务,这是再利用的前提条件。例如,教育部门公布高考成绩是一项法定义务,但由于教育部门的职责所限,不可能开发具有融合高考分数查询、志愿填报建议、高校招生信息查询为一体的具有个性化的移动式服务的综合信息系统,考生可以利用企业开发的这些系统。但教育部门不能以存在这个企业查询系统为由,不履行公布高考分数的法定职责,甚至不能因为系统的存在而弱化信息提供的功能与职责。这是因为企业增值信息的开发和公共部门基础信息的提供是不矛盾的,是不能互相替代的。因此,再利用制度的完善使公众不但可以免费获得法定公开的公共部门信息资源,而且可以得到多样化的多层次的丰富的增值信息产品和服务。监督公共部门履行其基础信息的供给责任非常重要,防止公共利益受到企业的商业化利益的侵害。

3.4 增加公共部门信息的供给渠道

要扩展信息获取渠道,鼓励公益性信息机构参与公共部门信息的发布。公益性信息机构包括了图书馆、档案馆、博物馆、情报所等众多机构。公共部门信息再利用要重视对资源的公开、整合、开发和增值利用。公共部门信息资源是公益性信息机构信息的重要来源。公共部门信息资源的增值利用要求公共部门履行信息资源公开的义务。而通过公益性信息机构公开是信息公开的重要方式,这有利于公益性信息机构克服由于市场化所带来的资源困境。信息资源增值利用要求信息以一定的方式公开,例如可以通过国家信息寄存、成本价格销售,既使图书馆等公益性信息机构获得补充馆藏的良好机会,也更好地保护公共利益,延伸公益性服务范围,从而增加了公共部门信息的供给渠道。

参考文献:

- [1] European Parliament, European Council. Directive 2003/98/EC of the European Parliament and of the Council of 17 November 2003 on the reuse of public sector information [J]. Official Journal of the European Union. L 345, 31.12.2003: 90-96.
- [2] The Minister for the Cabinet Office. The Re-use of Public Sector Information Regulations 2005. Statutory Instru-

- ment 2005 No. 1515. ISBN 0110729005 [EB/OL]. [2010-7-13].<http://www.opsi.gov.uk/si/si2005/20051515.htm>.
- [3]Office of Public Sector Information. The Re-use of Public Sector Information: A Guide to the Regulations and Best Practice[R]. June 2005:9.
- [4]Office of Public Sector Information Office of Public Sector Information. PSI Regulations Guidance Notes[EB/OL]. [2010-07-13].<http://www.opsi.gov.uk/advice/psi-regulations/advice-and-guidance/psi-guidance-notes/index.htm>.
- [5]Advisory Panel on Public Sector Information. About OPSI [EB/OL].[2010-07-13].<http://www.opsi.gov.uk/about/index.htm>.
- [6]Advisory Panel on Public Sector Information. About the Advisory Panel on Public Sector Information [EB/OL]. [2010-07-13].<http://www.appsi.gov.uk/AAPSIPage/page/AboutUs>.
- [7]Advisory Panel on Public Sector Information. Complaints Review[EB/OL]. [2010-07-13].<http://www.appsi.gov.uk/complaints-resolution/index.htm>.
- [8]The National Archives.Licences for re-using public sector information[EB/OL].[2010-07-13].<http://www.nationalarchives.gov.uk/information-management/our-services/click-use.htm>.
- [9]Makx Dekkers, Femke Polman, Robbin te Velde, Marc de Vries. Measuring European Public Sector Information Resource[EB/OL].[2010-07-13].http://www.epsipius.net/epsipius/reportsmepsir_measuring_european_public_sector_resources_report.
- [10]The Office of Fair Trading.Market Study on Commercial Use of Public Information [EB/OL]. [2010-07-13]. <http://www.dti.gov.uk/bbf/competition/market-studies/public-information/page39978.html>.
- [11]Advisory Panel on Public Sector Information. A need for a government strategy on the re-use of public sector information [EB/OL]. [2010-07-13].<http://www.appsi.gov.uk/2007/10/>.
- [12]European Parliament, European Council, European Economic and Social Committee, Committee of the Regions. Re-use of Public Sector Information Review of Directive 2003/98/EC [EB/OL]. [2010-07-13].[http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/sw_d_070509/re-usepsi_sec\(2009\).pdf](http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/sw_d_070509/re-usepsi_sec(2009).pdf).
- [13]The Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A Digital Agenda for Europe [EB/OL]. [2010-07-13].http://ec.europa.eu/information_society/digital-agenda/documents/digital-agenda-communication-en.pdf.
- [14]Advisory Panel on Public Sector Information .Government launches “Big Society” programme [EB/OL]. [2010-07-13].<http://www.appsi.gov.uk/2010/05/18/GovernmentLaunchesBigSocietyProgramme>.
- [15]The Centre for Technology Policy Research. Open Government: Some Next Steps for the UK [EB/OL].[2010-07-13].<http://ctpr.org/wp-content/uploads/2010/05/CT-PR-Report-Open-Government.pdf>.
- [16]Advisory Panel on Public Sector Information. Government announcement to open up Government data to the public [EB/OL]. [2010-07-13].<http://www.appsi.gov.uk/2010/05/31/GovernmentAnnouncementToOpenUpGovernmentDataToThePublic>.
- [17]Advisory Panel on Public Sector Information .New Public Sector Transparency Board and Public Data Transparency Principles[EB/OL]. [2010-07-13].<http://www.appsi.gov.uk/>.
- [18]Organization for Economic Co-operation and Development. Working party on the information economy digital broadband content: public sector information and content[R]. DSTI/ICCP/IE(2005)2/FINAL30-Mar-2006:7
- [19]Diane Smith.New Technology and Old-Fashioned Economics: Creating a Brave New World for U.S. Government Information Distribution and Use [J]. Journal of Government Information, 1999,26(1):21-24.

作者简介：冉从敬(1978-)男,武汉大学信息管理学院副教授,董舞艺(1989-)女,武汉大学信息管理学院2007级本科生,陈通晓(1988-)男,武汉大学信息管理学院2007级本科生;李楠(1987-)女,武汉大学信息管理学院2007级本科生。