



政府資訊市場之開發與經營

15-18

淡江大學資訊與圖書館系副教授兼系主任

邱 炯 友

政府機構從事出版發行業務自非本務，若要與一般商業出版市場相媲美亦屬不易，但是卻也不能忽視政府有極大潛力創造優質出版品之事實。政府被視為最大的資訊提供者或出版者應該是無疑問的事實，因為政府所涉及之業務種類涵蓋各項議題，便頗具全方位的綜合性質出版者之勢。西元2000年臺灣地區的政府出版品在為數700多個政府機關的努力下，其出版發行種數計5,349筆，而若依同年《臺灣圖書雜誌出版市場研究報告》所推估之全國種數24,385筆估算之，則政府出版品即已達到全臺灣出版種數的五分之一。若再就2000年政府出版品展售門市書店之營業額新臺幣30,404,414元而言，在僅有5家展售門市代銷政府出版品的情形下，依然可見市場需求仍極為樂觀（注1）。而隨著全球電子化政府的趨勢，臺灣之政府出版品已同樣朝著電子化策略邁進，統籌整合政府出版資訊推出「政府出版品網（GPNet）」<http://www.gpnet.gsn.gov.tw>，功能包括書目查詢、網站資源、出版機關作業、導覽櫥窗、服務交流、寄存服務作業、政府出版品管理作業手冊、書目資料擷取與網路書店等，其中的網路書店已於2002年4月經由委外方式開始營業，透過此政府出版品網路書店的經營，可提供之資訊內容型態將不只侷限於傳統的紙本書籍銷售，更進一步提供全文（或部分章節內容）電子檔下載，以及依需出版（Print on Demand）之業務。舉凡這些發展，自然會對於政府出版品或政府資訊的產值具有極大之助益，當產值與消

費呈具某種經濟規模時，「政府資訊市場」之形成將顯而易見。

欲塑造一個有別於一般商業出版活動的政府資訊市場，便須要仰賴政府資訊的開放、開發與利用等三項要素。首先必得藉助政府政策之自由和明朗化，經由觀念建立與立法規範來達到目標；其次乃是積極且有效益地透過政府資訊出版和發行業務，而不論是政府機構、民間資訊廠商或出版社之參與政府資訊的開發，皆屬必然與必要；最後則以民衆對於政府資訊之瞭解掌握和方便取得為最後依歸。然而，為了活絡政府資訊市場，則仍有必要加強政府資訊內容與經營的多元化。設法把可以作為出版素材的資訊內容積極推介至民間有意參與開發的資訊業者（或出版業者），將有助於彌補政府機構對於出版發行政府資訊力有未逮之憾，因此，在政府機構與民間業者之間，建置政府資訊之出版媒合交易平台，以更暢通和主動的方式提供相關著作授權之管理運作，最終必然加速了政府資訊的公開與傳播，也提升了政府資訊的服務品質。

有價的數位資訊內容與資訊加值

要形成政府資訊付費與內容有價之觀念，似乎比民營資訊收費更是困難重重。然而，有價資訊內容服務的確立，就像早期政府推動政府出版品標示價格一樣，雖有異議，但是訂價政策卻是建立政府資訊市場機制必要的手段，正如行政院研考會政府出版品管理處何沙崙處長所言：「完全的出版品訂價政



策為出版品走向市場化行銷的基本前提，政府出版品不但可完全走向市場，也可提供機關委託民間代為印製或銷售預為準備，民眾取得出版品將遠較過去更為容易。」（注2）就時下一般網路收費的經濟模式，以及對長期處於「免費」階段的使用者來說，乃需一段時間慢慢教育。網路科技時代下，電子化政府扮演同為資訊內容提供者（Internet Content Provider; ICP）之角色，政府機構欲從政府資訊本身賺錢，則資訊內容也一定要能提供使用者「做決策（decision）」或進入使用者「經驗（experience）」才能從使用者身上分享到財富。（注3）而政府數位資訊內容服務和收費的關鍵，也如同一般民間ICP業者，在於多元的「內容差異化」與「市場分眾化」，這些工作都得依靠資訊的加值方能達成。所謂的「加值資訊」（Value Added Information）一般皆滿足若干條件：（注4）（1）資訊來源多樣但仍顯見原有之核心資訊內容；（2）資料並不一定發行自政府單位，但顯然必須具備權威性；（3）新產生之加值資訊足與市場上之商業服務和產品相媲美；（4）並藉由評註、分析、索引、檢索工具或軟體擴展如參考工具書般的使用價值。稍前所提及的「核心資訊」，依慣例亦可看待或詮釋為：（注5）（1）攸關政府業務之資訊；（2）足以闡釋政府政策；（3）加值資訊的唯一來源；（4）敘述國內法令應如何遵循的問題；（5）建立民眾與政府關係的關鍵資訊；以及（6）核心資訊的形成與發行皆有一定程序與條文規範。

政府資訊商業化與私有化策略

政府資訊市場著作授權機制之建立主要在於實現政府資訊之商業化與私有化，即達成體制之改革和所有權之轉移。當一般認為國家擁有龐大的公營事業是不符合經濟效率和資源最適利用的原則，產權的私有化也已成爲一些國家自由化措施中最主要的工程之一。（注6）源於同樣的觀念下，各政府機

關所掌握的龐大民生、科技、文化等等資訊內容，也受到效益性的質疑，政府資訊的開發利用便也不得不順應趨勢，以私有化或商業化的方向作某種程度之變革。所謂私有化至少包含四種可能的形式：（1）出售公有事業的所有權；（2）經營權的外包；（3）聘僱專業經理人經營公有事業或公共服務；（4）縮減國家福利照顧的範圍。（注7）在政府資訊公開政策的前題下，政府資訊商業化與私有化（民營化）才會變為可能，若能妥善管理運用，則商業化和私有化的結果，會使得原本集中式的政府資訊變得更分散，促使政府資訊能更廣為流傳及增加其價值。事實上，政府資訊的商業化與私有化似乎沒有比較明確的共識，因為「經營權的外包（委外經營）」、「聘僱專業經理人」等作法，卻也往往可以被視為「商業化」的手段之一。政府機構借助商業模式與精神，可學習商業行銷和企業管理等方法，促進政府資訊流通。然而，商業化不一定等於私有化，因為商業化可以只是一種手段，政府不見得失去其權力，而是僅有條件的釋出經營權，進而使政府資訊具市場機能，或換言之，使之市場化不僅有價、量產、具流通性、更具競爭力，而有別於向來保守的運作模式。相較之下，私有化便與授權較相關，並且是一種完全的（所有權）權力轉移，其資訊的歸屬完全由政府轉變成民營。更進一步闡釋商業化之定義，則可以發現如下訊息：（注8）

- 1.「商業化」意味著政府機構順應市場情勢和力量，竭力處理政府資訊產品的訂價問題。
- 2.「商業化」意味著政府機構透過公共事務的推行，來使政府資訊可供大眾自由使用，繼而得到額外的收入，連帶也改善了資訊的取用。
- 3.「商業化」意味著政府鑒於分散式政府資訊管理可增進效益之事實，因而分散某些業務項目，或因為該業務並非核心事項，而由民間業者接替。其接替模式可



以是透過私人機構、公私合營、或代理等方式來加以經營。

政府擁有廣大的資訊資源對於民間業者而言是一大商機，也更突顯出政府資訊加值議題之重要，但在政府資訊提供業界做加值開發前，一套完整的法律規範是不可或缺的。為政府資訊加值，其最主要的意義既在於鼓勵民間加值政府資訊，進而開發具「商業潛力」的新政府資訊內容。在開發過成中所牽涉到的授權問題，或甚至是權利金（付費）問題，都須要獲得妥善的解決。例如政府宜堅持政府資訊的非排他授權原則，讓後續爭取同樣授權內容的其他民間業者，仍可獲得競爭之機會，藉不同的加值設計，突顯新政府資訊產品的差異性和價值，讓市場反映需求與喜好，尊重加值後的新資訊的市場機能，保存最適存的政府資訊產品。從另一觀點而論，政府資訊的產生仍源自所有國民之所託，對於納稅人而言，皆應有平等的取用與加值之權利。政府出版品加值利用之主要目的是在於提升該出版資訊的價值；而其「價值」則必須充分反映在合理的成本、（公共）資訊公開、流通與使用（accessibility）與最佳資訊效益利用之上，並兼顧其資訊開發授權之公平（例如：公私雙方加值者之競爭與合作關係）與公義（例如：充分考慮加值資訊使用者之能力落差，開發者與一般納稅人之平等關係）。（注9）惟政府仍應就所授權內容負起監督之責，並且創造政府機構所產生之資訊的最佳利用，俾使政府資訊市場得以順利開發和步入出版市場機制的運作常軌。欲達成此目標則可憑藉本身的優勢特質，並且善加利用現有環境資源。建置政府資訊之出版媒合交易平台致力於線上版權交易便是其中可努力的目標之一。若能更進一步結合「政府出版品網」之設計，將其擴充成同具線上版權交易功能之平台，便可有助於政府資訊之出版國內外授權與流通。

政府資訊出版媒合交易平台可概為兩部分加以管理，分別是書籍內容授權和資訊素材

授權兩大類，書籍內容授權乃是就政府機關以出版或尚待出版之資訊內容予以公開，資訊素材授權則為各政府機關就其業務所司之各類可公開之各形式媒體資料內容，包括文字、圖片與影音資料等。並藉由定期發行著作權目錄資料庫刊載圖書訊息，訊息中皆應附有詳盡的著作權、其他附屬權利和合作關係之說明，並且所有資訊皆可透過關鍵字、主題、創作年代、語言、機關別、加值要求等方式加以檢索，以便為政府機關、民間出版商、資訊廠商和圖書館提供加值資訊，其服務對象自然包括有關著作權貿易的各方人士，包括有作者、出版商、版權代理等。當行政院研考會提供各政府機構此交易平台之管道時，因係銷售媒合管理業務之故，亦可收取適當之行銷服務與管理費用，或許以低於每筆成功交易金額之百分之十為費用收取標準，以便達到所謂「Cost Recovery」之思維。

結語

從資訊公開與資訊市場化的觀點來看待政府資訊的未來發展，便不難發現政府資訊深具開發價值，本質上，政府資訊不該是一般民間出版市場之競爭者；但卻是民間資訊出版業者良性互動的資源提供者和合作者。兩者間提供民眾取用的本意與理念並無二致。資訊流通的最大價值在於資訊的創新，政府資訊既然開放予民眾自由取用，則在不違背相關規定的前提之下，自然也不應該限制民間業者對於政府資訊進行加值，包括分析、組織或是重整。如果他們加值之後的產品能夠說服其他民眾認同其附加價值，願意付費使用，那麼，尊重市場機制似乎也很合理。在合理取用與商業利潤的平衡之間，訂價標準與授權機制應該是未來政府資訊市場的發展過程中最值得注意的問題，因為環境的改變，訂價標準已牽涉到電子多媒體產品的民間加值授權以及民眾取用問題；而授權所涉範圍亦可能包括跨國性的發展，不論是政府



資訊授權予國外或甚至向國外取得資訊授權而由政府機關整合出版之各種可能性。不管如何，調和公共利益和商業目的依舊是必要的，因應多變的政府資訊市場環境將是必然的挑戰。

一個開放的政府資訊市場其限制太多，便亦造成政府資訊商業化的門檻過高，也可能造成壟斷的新問題，非排他授權是否足以防止這樣的情形發生？電子化政府的推動使得政府資訊的取得更加便利，這種發展對於政府資訊的商業化是危機抑是契機？就政府的功能而言，首要之務應該是重視這些議題，進行正式的討論，藉此來凝聚共識，制定相關的規範。各政府機關乃是政府資訊市場的經營者，而在行政院研考會的積極營造下得以建立，惟有多元的資訊出版才能豐富整個政府資訊市場，良性循環的結果吸引更多回饋與利益。政府資訊不再以「告知」為滿足，也不再只是一個單純的資訊提供管道，而是從資訊創新的角度切入與整合相關的資源來推動政府資訊的有效益散播與使用。百家爭鳴的開放市場，政府是一個角色曖昧的參與者，既不是全然的資料加值者，亦不是全然的商業營利者，然而政府資訊將更明顯化、生活化與民貼近，卻為不爭的事實。

注釋

注1：西元1999年之政府出版品展售門市營業額為37,289,530更遠高於2000年之金額。數據見何沙崙，〈2000政府出版品市場與推廣報告〉於《中華民國八十九年臺灣圖書雜誌出版市場研究報

告》，臺北市：文化建設委員會，民國90年，頁171。

注2：何沙崙，〈2000政府出版品市場與推廣報告〉，頁168。

注3：相關觀念參考自李盈穎，「錢燒完了還得想法子賺錢 網站收費多少才合理？」。<http://pchome.com.tw/ebusinessweekly/032/ebusinessweekly-91.html> (90/8/17)

注4：類似觀念可參考 HMSO, "Value added definitions - criteria" available from <<http://www.hmso.gov.uk/docs/click-criteria.htm>>

注5：同注4。

注6：張晉芬，〈臺灣公營事業民營化：經濟迷思的批判〉（臺北市：中研院社研所，民90年），頁4。

注7：John Donahue, *The Privatization Decision: Public Ends, Private Means* (New York: Basic Books, 1989)，5-7. 被引述自張晉芬，〈臺灣公營事業民營化：經濟迷思的批判〉（臺北市：中研院社研所，民90年），頁4。

注8：Ravi Netherlands Council for Geographic Information, "Commercialization of Government GI: Memorandum", data available from <http://www.euronet.nl/users/ravi/commgi.html>

注9：邱炯友，〈政府資訊加值利用政策之研究〉，《2002出版與圖書館學術研討會論文集》，淡江大學資訊與圖書館學系主辦，民91年4月，頁52。