

政府資訊市場之有價內容服務與著作權交易機制

A Framework for the Feed-based Content Service and Copyright Trade in a Government Information Market

邱炯友

淡江大學 資訊與圖書館系副教授兼系主任

Email: joyo@mail.tku.edu.tw

Phone: 26215656 ext 2814

摘要

21世紀的政府被視為最大的資訊提供者或出版者已是不爭的事實。然而，就其龐雜的資訊內容，則有賴民間資訊出版業者參與增值開發和利用，政府資訊不論是主動或被動地交由民間開發，常皆涉及著作授權之事宜，以及相關契約之內容規範，除法令有明定外，仍需各政府機構與民間業者共同協議。重視媒合政府機構與民間資訊商(或出版商)兩者之資訊出版著作權交易平台，以資提供政府產釋資訊、著作權歸屬、合作意願、開發模式與要求、收費機制、交易追蹤等建置，完成政府資訊市場之新時代設計乃為本研究之訴求重點。

關鍵詞

政府資訊市場、數位內容、著作權交易、授權

Abstract

It is obviously that government would be the most influential and biggest information provider (or publisher). Access to government information both relies on government agencies' efforts and those private sectors who endeavor to exploit information resources with value-added content. Copyright licensing over the Internet has represented the state-of-the-art in the information and publishing trade. The relationship between government and private sectors in government information market has gradually improved. The consensus of making government information available would be reached by mutual aid and benefit. Users enjoy the unprecedented ability to access government information - anytime, anywhere, and all verified by a highly efficient copyright tracking system which developed a solution that addresses the needs of government information market is also the aim of this study.

Keyword

Government Information Market, Digital Content, Copyright Trade, Licensing.

壹、前言

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類議題，可說是全方位的綜合性質出版者。西元2000年台灣地區政府出版品在為數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〈台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台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台幣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。¹ 隨著全球電子化政府的趨勢，台灣之政府出版品同樣朝著電子化之策略邁進，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(Publishing 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。首先須要政府政策之自由和明朗化，透過觀念建立與立法規範來達到目標；其次乃是積極且具效益的政府資訊出版和發行業務，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；最後則以民眾對於政府資訊之瞭解掌握和方便取得為依歸。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，也提昇了政府資訊的服務品質。

貳、有價的數位資訊內容

這種透過線上媒合版權交易的建置過程中，資訊內容(特別是數位內容)、訂價和授權問題都為眾人矚目之焦點。綜觀全球性的景氣低迷，許多網路公司為求拓展營收，紛紛設法將原先的免費(Free)經營，逐漸改採付費(Fee)方式，以便增

¹ 西元1999年之政府出版品展售門市營業額為37,289,530遠高於2000年之金額。資料見何沙崙，「2000政府出版品市場與推廣報告」於《中華民國八十九年台灣圖書雜誌出版市場研究報告》，台北市：文化建設委員會，民國90年，頁171。

關財源建立「使用者付費」的機制，並因應網路產業現階段的轉型需求。² 而隨著網路大環境的急速轉變，在廣告收入無法如期成長，及擔心引發一連串的倒閉關門效應時，許多網路業者，亦開始紛紛回頭檢視網站營運與獲利的模式，而「網路收費」便成為內容業者，亟欲前進的一條獲利途徑。使用者付費服務成了許多業者的出路，但是回歸到現實面，仍然有許多困難必須突破，網路業者首先要面對的就是網路使用者對於資訊付費的態度。網路資訊的提供，長期以來一直以「免費」的方式經營，靠其知名度來吸引廣告收入，而在許多公司，打算實行收費訂閱的同時，卻因有太多地方，可獲取如新聞、股票、法律等免費且同樣的資訊，而未能成功，更有一種說法認為：「網路的精神在於『免費』提供資訊」，美國消費性電子產品協會，近期也公佈一份報告，其中反對資訊、報告收費的受訪者高達76%，Jupiter Media Metrix 也發表類似的報導，指出有69%的消費者，不願意付費收看網路內容。³ 在臺灣，根據智富網(SmartNet)和數博網(Superpoll)針對七千多位網友，於理財資訊之「網路消費行為及付費意願大調查」中顯示：有高達71%的網友表示「可能付費」；至於願意付費的項目則以「研究報告」居第一(23.1%)，其次為「個股推薦」(18.3%)、「股市明牌」、「熱門股分析」(均為17.5%)等；在加值型電子報的付費支付方面：有36%的網友願意一年付300元、21.2%願意一年付500元，但仍有23.7%的網友堅持「不可能付費」，研究分析也發現，年紀愈輕、財力較有限的網友對於「內容有價」的觀念仍趨薄弱。⁴

對於一般資訊的付費觀念如此，要形成政府資訊付費與內容有價之觀念，更是困難重重，政府當然必須將上述發展事實引以為鑑。然而，有價資訊內容服務的確立，就像早期台灣政府推動政府出版品標示價格一樣，雖有異議，但是定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：「完全的出版品定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。」⁵ 就一般網路收費的經濟模式，對長期處理「免費」階段的使用者來說，乃需一段時間慢慢教育。以往網路業者所訴求的「免費比利潤重要」的市場理論，已無法負擔龐大的市場開銷與成本，也再無本錢提供免費的資訊，最後只能反求之於消費者，希望教育消費者，無論網路或實體，都應是「資訊有價、使用者付費」。靠廣告維持的營運模式，已證明不可行後，「使用者付費」之機制，將成為下一波的網路革命。反映在上述政府出版品與一般網路資訊的訂價付費事件，雖不盡然出自於相同之需求，但其間相同的脈絡卻是資訊內容的維持與市場的興起皆須有意識的消費者認同與付出，而非存在虛無飄渺間、可有可無的免費資訊需求。換言之，網路科技時代下，

² 劉一賜，「付費閱讀乃天經地義，網上網下皆應如此」，民90/5/7。

<http://www.cyberone.com.tw/tx12.htm> <90/8/17>

³ 蔡佩珊，「網路收費=邁向獲利之路?」，民90/4/17。

<http://taiwan.cnet.com/news/ec/story/0,2000022589,20003346,00.htm> <90/8/17>

⁴ 徐淑媛，「理財網路付費近三成網友唱反調」。

<http://be1.udnnews.com/2001/6/13/NEWS/INFOTECH/INTERNET/326022.shtml> <90/8/17>

⁵ 何沙崙，「2000政府出版品市場與推廣報告」，頁168。

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。⁶ 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。

對一般民間 ICP 而言，有價值的資訊往往就是「消費者每天都要，非看不可」，或「需要時非到這裡來獲得不可」的資訊，在優質資訊內容有限、缺乏競爭對手的大環境底下，這些 ICP 也自認為其核心優勢乃在於提供企業主管做判斷決策時，非參考不可的加值性資訊。⁷ 台大教授江焯聰也指出，欲達到網路資訊收費之經營方式，除了須考慮到目標市場、消費者的習慣與經驗之外，亦必須滿足三個要件：(1)位於一樞紐位置(position)：如聯合知識庫長期累積的專業形象；(2)解決使用者什麼問題(solution)，甚至是提供決策(decision-making)層次的解決方案；(3)專業的經營管理(management)，才能有效減少阻力。⁸ 就此三個要件而言，政府機關憑恃本身多元且豐富的潛在資訊內容與權威形象，適足以滿足第一要件，但是若要達到後二要件，便須要有更具體的政策與措施來處理政府資訊出版發行業務。

參、政府資訊商業化與私有化

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。⁹ 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；以及(4)縮減國家福利照顧的範圍。¹⁰ 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)才會變爲可能，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爲流傳及增加其價值。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，因爲「經營權的外包(委外經營)」、「聘僱專

⁶ 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>

⁷ 陳俊仲，「對資訊加值，是 ICP 應具備的價值！」
http://www.bnnext.com.tw/special_mag/2000_09_22/2000_09_22_263.html <90/7/26

⁸ 美商跨世紀資訊股份有限公司，「網路何處去?—『資訊無價』與『資訊有價』」。
<http://www.hi-trade.com/paul11.htm> <90/8/17>。

⁹ 張晉芬，*台灣公營事業民營化：經濟迷思的批判* (台北市：中研院社研所，民 90 年)，頁 4。

¹⁰ John Donahue, *The Privatization Decision: Public Ends, Private Means* (New York: Basic Books, 1989), 5-7. 被引述自張晉芬，*台灣公營事業民營化：經濟迷思的批判* (台北市：中研院社研所，民 90 年)，頁 4。

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：¹¹

(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。在開發過程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(例如藉由增加評註、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)，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)。¹² 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。

¹¹ Ravi Netherlands Council for Geographic Information, "Commercialization of Government GI: Memorandum", data available from <http://www.euronet.nl/users/ravi/commgi.html>

¹² 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。

肆、政府資訊出版媒合交易平台

政府機構從事出版發行業務本非本務，若要與一般商業出版市場相媲美自屬不易，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。當一般出版市場的環境由作家代理人或出版社協助著作權人處理著作權交易方面的事物，且出版社內負責國際版權交易的人，可能是主編、總編輯或公司負責人擔任，也有特別設立內部專門的版權交易人員，但由於作家經紀人的制度在台灣並不發達，於是在國際版權的經營上，出版社更顯重要。傳統出版社如此，政府機構想必是更力有未逮。

目前在電子化政府的藍圖中，台灣除了國家圖書館建置的「政府文獻資訊網」之外，依據行政院研究發展考核委員會之設計，目前政府資訊的單一窗口係以政府出版資料回應網(OPEN)為基本架構，涵蓋政府出版品網(GPNet)、政府資源網站(GISP)、政府資料導引系統(GILS)、公務出國報告資訊網(ROBTA Net)以及其他相關政府資訊及網路資料。其中的「政府出版品網」是一處資源共建共享的平台，不論是政府機構、寄存圖書館、政府出版品代銷處、網路書店、讀者和行政院研考會都可以透過此平台，建檔、登錄、公告、查詢、管理與稽核政府出版訊息，達到資訊共享和流通的便利性與效率。然而，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。

就一般出版市場的大環境而言，為協助與媒合著作權交易的雙方達成協議之機制頗多，但常是單方面的訊息傳遞，主要是著作權經紀人或著作權代理公司，透過網頁來引介所代理的出版資訊，或是(國際)書展單位為服務參展出版社所做的資料整理。但真正以著作權交易為主，以會員型態公開經營國際線上著作權交易之商業平台，則始於1999年在美國成立的 Rightscent.com 公司，此後如雨後春筍般，陸續有數家同類型公司再出現於美國，中國大陸也出現了數家，很顯然的不論中外都注意到了這種因網路而起的專業型版權交易平台，也正嘗試建立和使用這樣的線上著作權交易發展模式。完全以網路為主的版權交易網站，純粹是為版權訊息的交流和貿易提供所需技術的網站，它並不像個別的出版社或是版權代理公司只為自己所代理的圖書服務的簡單訊息看板，而是一個具有多重業務的全球性版權交易訊息交流和專業版權管理系統，為買賣雙方提供一個全年開放的網路版權交易市場。¹³ 一般國際著作權交易平台之模式，端賴該平台網站所選擇之商業模式和自身的條件來決定要提供之服務功能，常具之主要功能如下：¹⁴

(1)提供著作權買賣相關訊息：

即待價而沽之出版品著作權資料。

¹³ 相關資料見 萬麗慧，「台灣地區出版業線上國際著作權交易之研究」(碩士論文，南華大學，民90年)，30-31。

¹⁴ 同前註，33-35。

(2)其他相關資訊提供：

項目包含了出版業新聞、版權市場動態、作家資訊、出版社介紹等任何涉及版權交易的訊息。

(3)檢索功能：

使用者可利用作者身分、名稱、出版社名稱、類別等條件，蒐尋相關資料及取得與對方的聯絡方式，找尋自己目標市場或潛在客戶，並迅速掌握先機簽下合約。

(4)管理功能：

可查詢與每家出版社的聯絡或交易紀錄，在信件寄出後，可以得知對方的看信時間，也可再往上直接傳送書籍的全文電子檔或是部分樣張，並有可追蹤日後版稅的管理系統，提供了省時、省錢的管理機制。

(5)著作權交易書目編輯

提供簡易書目建立功能，只要套用簡易的版式即可完成，並可隨時為不同主題或書展編輯出特別目錄，出版社或版權代理者亦可編製內部書目僅供特定的出版商或交易對象使用，以及公開書目置於網上供讀者閱讀。

(6)保護機制

提供個別洽談資訊。著作權交易事涉公司業務機密，在成交前皆屬秘密，因此網站的設計讓授權者可以依據其與不同出版社的關係，決定開放資料之多寡，有時僅限寄發簡介，有時則可增及數個章節的內文，甚至是全文寄出。單看雙方的信任與需求程度。信件亦都經過安全加密處理，以保障筆筆交易之安全性。

(7)著作權代理功能：

有些網站只純粹提供一個訊息交換管道，並不干涉交易雙方之行爲。有些則會轉由背後之實體著作權代理來進行這筆交易的服務，成交後則依慣例收取一訂比例佣金，或是較低之佣金比例。

(8)拍賣：

若逢熱門搶手之書籍(著作權)，賣方(授權者)也可同時開放資訊給多個出版社，讓多家出版社一起競標該書著作權，運作情形如拍賣網站一般。

(9)線上交易功能：

提供直接線上交易功能，節省買賣雙方之交易時間，亦讓著作權交易的目的更迅速的達成，但目前少見能真正完全在網上達成付費交易的著作權交易平台網站。

以上之平台功能莫不可提供政府機構之參考。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。

伍、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。