

《本期專題》

公共資訊的流通與所有權

—— 欣見行政機關推動電子資料流通有感

中央研究院資訊科學研究所研究員 謝清俊

摘要

政府推動行政機關電子資料流通是公開政府資訊給民衆使用的重要施政。本文有感於此，引述美國政府公告的〈公共資訊的原則〉和〈人文藝術上資訊高速網路〉兩項國家政策的重要文獻，一探電子媒體在實現資訊共享理念時，可能帶來的社會變遷。文中強調：釐清「資料的所有權」是推動一切後繼計畫必先解決的問題。

政府資訊的公開是民主制度最好、最重要的保證，也是我們國家資訊政策從狹隘的產業範疇中脫穎而出，邁入人文、社會全方位領域的里程碑。特為之賀。

關鍵詞：資訊共享、公共資訊、資訊政策、典藏圖書館、高速資訊網路、智慧產財權、人文、藝術。

壹、前言

一年多前，在行政院研考會主辦的一個資訊政策研討會中，有位年輕的新加坡教授意氣風發地介紹新加坡的國家資訊政策 IT2000。他說，IT2000 是個「完整」的國家資訊政策，很少有國家做到這種程度；即使美國這麼資訊先進，也只有各部門的資訊政策，沒有像 IT2000 的整合架構。事實上，IT2000 對新加坡的建設貢獻頗大，除了促使其資訊產業飛躍進展

外，對其他產業、交通、郵電、金融、乃至於觀光等亦功不可沒。可是，它真的像所說的那麼完美嗎？

當時，在四小龍中，韓國和我國所發表的資訊政策，一向較偏重資訊產業的推動，對於資訊科技在人文和社會方面帶來的影響考慮較少。這種情形和 IT2000 比起來，自然顯得格局偏狹，欠缺宏遠的氣勢。這位教授對我們的資訊政策所評不多，只是輕描淡寫地帶過，但言外之意相當明白。其實，我們真的不如新加坡嗎？

為了一探虛實，筆者請教了兩個和資

訊相關的問題：如果新加坡的國民想知道政府做了些什麼和將要做些什麼，該怎麼辦？其次，若想查閱這些政府的資料和檔案時，如何進行？答案是：要瞭解新加坡政府，唯一的途徑是到國家圖書館去看政府出版品（大眾傳播媒體除外），政府是不允許國民查閱政府資料的。

雖然早知新加坡的獨裁，答案仍然有些意外，沒想到其程度如此深峻，不僅相當漠視人民對資訊的需求，並且在政府與人民之間築起這麼大的鴻溝。IT2000 或許整合了許多部門，共同利用資訊科技帶動了新加坡的經濟發展，可是從人文和社會的角度來看，對民衆的照顧顯然是不夠的。

貳、以人民所需為依歸

讓我們再來看看這方面美國是什麼情形。約廿年前，美國已制定了「資訊自由法案」和「隱私權法案」，把政府資料的公開制度化，並約束這些資料的用法和適用範圍，以維護基本人權。事實上，還可往前溯得更遠，繼承人權宣言的美國立國精神，一向重視國民共享資料和知識的權利。早在 1856 年，全國各地開始大舉設置公共圖書館（至 1940 年就超過 6,000 所），這就是落實「國民資訊共享」這個理念的實證。目前有 1,400 個公共圖書館另負有保存地方政府檔案和政府出版品供民衆使用的任務，稱為典藏圖書館 (depository library)。據統計，每年經典藏圖書館釋出的政府出版品超過 4 萬種，平均每週使用人次近 17 萬。最近幾年，每年更釋出約 7,500 個政府資料庫給民衆查詢

。這些服務都是免費的，因為這些資訊都被界定為公共資訊 (Public Information)，也就是每個國民都有權享用的資料和知識。

這種做法和新加坡的大異其趣，也因而在政策上形成南轅北轍背道而馳的局面。其實，這種由於文化、社會背景和意識形態等不同而造成的政策差異，並不宜以其是否「完整」或「整合」的名相而判其優劣。

至於我們的資訊政策是不是不如新加坡呢？如今我們能夠推出「行政機關電子資料流通實施要點」，就是最具體的答案。我們走的是民主的路，以我們推動民主政治時間之短，便能夠主動地開放政府資料供民衆使用，實在是難能可貴，氣勢非凡，因為，目前世界上真正能這麼做的國家，只限於少數的已開發國家而已。

參、創業唯艱

如果仔細觀察「行政機關電子資料流通實施要點」的內容，也許有些人像筆者一樣會有許多意見。目前，這個要點當然不是完美的，它只是一個起步而已，是誠心公開政府資訊的第一步，也是試圖建立我們國家「公共資訊」的起點。從資訊的生態上說，有了新的資訊和服務一定會改變些現有的做事方式，並逐漸形成新的價值觀，因而影響到管理者的決策及引起社會生態的變化，而這些變化會進而產生更多更新的資訊需求，於是又回到起點，有更新的資訊服務，如此構成一個資訊的生態循環。「行政機關電子資料流通實施要點」最重要的貢獻，是勇敢地邁進這個循

環。一旦政府資訊公開的這扇門打開了，便會有一連串的效應，不到民衆和政府都滿意的平衡點是極不可能中止的。所以，就「行政機關電子資料流通實施要點」所承載的理念及其意義而言，是值得我們慶賀和大書特書的。這個要點如果順利展開，不僅在我們國家資訊政策上樹立了新里程碑，在落實民主制度上更是奠定了必要的基礎。

然而，一連串後繼的改革是可預期的，甚至會給社會帶來相當程度的衝擊和陣痛。許多社會學者提醒人們，活在現代社會裡，應隨時保持對「社會變遷」的體認和警覺，在實施政府資訊公開時，這個體認尤其重要。是故在下文中，讓我們談談資訊先進的美國，有那些做法值得我們參考。當然，我們不必處處學美國，在參考了美國的做法後，希望能依照我們的文化背景，發展出適合我們社會需要的做法來。

肆、公共資訊的意義

首先，讓我們徹底的瞭解什麼是美國人心目中的公共資訊，因為這是整個問題的核心。根據美國圖書館事業和資訊科學國家委員會(The National Commission on Libraries and Information Science)，在1990年發表的文件〈公共資訊的原則〉(Principles of Public Information)，公共資訊就是指政府所製作的、編譯的以及維護的資訊。根據這個定義，所有政府在使用的和保存的資訊，無論呈現什麼形式，都是公共資訊。這範圍是極廣的。文中更重要的指出：公共資訊為人民所擁

有，經信託交給政府持用，除非受到法律的限制，應供給人民使用（翻譯及原文請參閱附錄）。

指出「公共資訊為民有」的這個觀念，是公共資訊整個理念的精髓。有許多資訊引起的爭端，都是源於資訊「所有權」的混淆不清。釐清公共資訊的所有權，是正本清源地治本之道。一旦解決了資訊的所有權問題，其餘的事都可順理成章、水到渠成了。

不諱言，我們還沒有做得這麼徹底，於是，時有為此而引起的爭端。譬如，所保存的醫療資訊究竟是誰的？是衛生署的、衛生局的、衛生所的，還是老百姓的？在發展全國醫療電腦網路時，就曾為此引起電腦系統的做法和現行醫療行政在權責劃分上相衝突的問題。雖然經過協調，此事很快就暫獲解決，然而根本的醫療資訊所有權問題仍然沒有定論。處此情景，將來還會有問題發生的，例如民衆轉診時，病歷、處方及檢驗和治療紀錄的移轉就可能出問題，因而勢必會造成病人吃虧、醫療資源重複浪費等情事。

類似的事件，在其他的重大資訊建設項目中似乎都有，而且並不是每個都能像醫療網路那麼快就能解決的。如果趁著如今推動「政府機關電子資料流通」之時，大家多討論這個問題，喚起對這個問題的重視，那麼對未來國家的資訊建設和公共資訊系統的建立，都將有極正面的意義。

伍、人文和社會面的考量

如果我們把握美國訂定公共資訊的精神，把公共資訊界定為：「國民在現代社

會中求生存時，在民生（和民權）方面，諸如食、衣、住、行、育樂、就業、醫療、生涯規劃、……所需的資訊。」那麼，這個公共資訊將是每個國民維持其基本水準的生活，並使之能在迅速變遷的社會中，得到基本人性尊嚴保障的必需品。這樣認定的公共資訊（為與前文中的公共資訊區別，姑且稱為「民生資訊」吧），它就比前一節中美國政府定義的範圍要更廣。因為，民生所需的資訊，有許多是不在政府機構中的。譬如，文化和藝術的資訊便是很好的例子。

1994年9月，美國政府公布了一項在國家資訊基礎建設(NII)計畫下的規劃草案：「人文和藝術上資訊高速網路」(Humanities and Arts on Information Superhighway: A National Profile)。這草案意圖把美國數百年的文化累積，如：手稿、文章、劇本、圖嶼、舞譜樂譜、錄音錄影、圖繪(drawings)、雕塑、圖書(paintings)和各式各樣的藝品，甚至包括相關的海報、型錄、節目表等等一網打盡地，予以數位化(即電子化)，以便放在資訊網路上，不分國界、種族、貧富、知識程度、社會階級等，讓人人都能取用這些資訊。

根據規劃，所有有這些資訊的公立機構，如圖書館、博物館、劇院、音樂廳、美術館、史料館以及各種檔案室都在計畫之列。不僅如此，有許多私人單位也興緻勃勃地比照公立機構的方式，加入了這個計畫。如果這個計畫能付諸實施，豈不是一個氣象萬千的民生資訊系統，而每個人都能坐擁美國文化財富了嗎？不僅如此，這些典藏還不需佔用你的房間、不須保養維護，因為這些電子媒體的內涵是沒有折舊、沒有損耗、不怕火燒水淹，更不怕小

偷光顧的。

此外，目前人文和藝術品散落各處，要集中於一處是不可能的。然而，電子媒體卻不受此限，極易匯集。於是，匯集更豐富了它的內容，能發前人所未見，使之更具創造力，也更有價值。一旦像這樣匯集的文化系統形成了，它就變成活的，經由使用會促使它持續地累積成長，用得越多長得越快，以致生生不息，使文化活出嶄新的現代風貌。

其實，在目前的電腦網路上已有許多免費的資訊，使10萬人受惠。可是我們公立機構有這麼構想的仍然甚為有限。我們在推動「政府機關電子資訊流通」時，是不是也能作此企盼呢？

舉例而言，中央研究院開發的廿五史全文資料庫中外馳名早有口碑。可是七年了，直到現在國內的人要用它還是十分不便。如果當初能免費提供國人使用，不知早已嘉惠了多少學生、老師和社會人士，倘若由於使用此資料庫而提升了國內的文史水準，其效益又豈是金錢能夠衡量的？

我國的文化累積本來深厚，再加上近數十年對科技生吞活剝地急起直追，得到了經濟成就，卻也造成人文和科技的兩極化，似乎形成了兩個完全陌生的團體而不相往來，於是數千年人文的累積竟越來越無助於時下的生活。推動政府電子資訊的公開，給了我們一個很大的啓示，我們是不是下一步也該在人文和藝術的資訊上有所作為呢？

如果真能往這方面努力，那麼，我們的語言文字、文學、歷史、藝術、人文思想等等將真正會給我們社會注入源頭活水，啓開無盡寶藏，不僅會豐富了生活的內涵、提昇其品質，對我們經濟的發展亦將帶來巨大的動力。

陸、結語

欣見「行政機關電子資料流通實施要點」付諸實施，忍不住說了這許多話，而且越說越遠，的確是有些離題了。其實，目前的情形像是在三岔路口，要怎麼做國內都已有相當的基礎，即使是在人文和藝術方面要提供國民資訊共享也是可行的，唯一的要點是要把這些資料的所有權釐清，則一切好辦。

近年來，我們吃足了專利和版權的苦頭，以致凡談到智慧財產權問題，注意的焦點老是在這兩者間打轉。其實，釐清一般資料的所有權（包括歷史文化上的資料），更是智慧財產權中更基本也是更重要的問題。

在國外，自從文藝復興以來，「知識」一直被認為不是商品。這種情形在學術界尤為明顯，知識共享和學術自由的精義也正正在此。可是，在現實社會裡，知識的獲取還是要付出代價的。這是因為以往的知識傳播仰賴消耗性物質甚深。凡涉及物質消耗，便使整個知識的傳播，受經濟法則的約束而變成有價商品間的商業行爲了。其實，知識本身並不是可以做商品的。

現在的資訊技術，已經能使電子成爲知識或資料的載體。電子載體可以取代紙張、畫布、塑材、舞台等等物質，如此一來，就使得知識或資料的傳播脫離了對物質的依賴，電子媒體承載的知識和資料，變成了取用不竭的資源。如果再有資訊高速網路載著他無所不至（幾乎也不要錢），那麼電子媒體的產品（如果把它當商品看的話），是沒有生產、儲存、運輸、分配等傳統經濟上的問題。再加上他在產權上無獨佔性，和在使用上無排他性，怎麼說，他都不是傳統經濟學所認定的商品。也正因如此，電子化的智識和資料提供了全體國民共享的契機。

處此情境，若還有機構執意將一些資訊據爲己有，欲以商品形式圖利，那就勢必要設許多人爲的障礙了。也有人認為沒有自由競爭的市場就沒有多彩多姿高品質的產品。這說法是有些道理，但是將該公開的資訊公開並不妨礙它加值的精緻化呀，它仍然有廣大的自由競爭市場的。

總之，釐清資料的所有權和今後資訊共享的種種做法有莫大的關係。至盼在此問題上能有突破，那麼「行政機關電子資料流通」這個起步，必將有宏圖遠大的第二步，前景不可限量。 □

《附錄》

公共資訊的原則（翻譯）

前言

自從立國以來，公開以及無拘無束地使用公共資訊，一直是我們擁有一個好政府和自由社會的保障。公共資訊幫助我們教育民衆，激勵我們進步，並解決我們至

爲複雜的經濟、科學和社會等問題。然而，在資訊時代伴隨著許多新科技來臨時，公共資訊擴充得如此迅速，以致於製作、使用和散播公共資訊的基本原則，恐將有被忽略，甚至遺忘的可能。

因此，圖書館事業與資訊科學國家委員會鄭重重申：美國政府的資訊政策是立基於憲法所保證的自由權，並依民之所好，認定公共資訊為國家的資源而開發、保管。我們定義公共資訊是聯邦政府所製作、編譯和維護的資訊。我們確信：公共資訊是人民所擁有的資訊，信託給他們的政府持有；除非受法律限制，公共資訊應該隨時可供人民取用。基於以上的民有和信託的精神，我們提出〈公共資訊的原則〉如下。

壹、民眾有權取用公共資訊

除法律限制者外，政府機構應保證公共資訊的公開、及時和無拘束地使用。無論公共資訊以那種形式呈現，人民應無須經特殊訓練或具專門知識和技術來取用公共資訊。

貳、無論這公共資訊以那種形式呈現，聯邦政府應保證公共資訊的誠信、完整和典藏

面對科技和時間的變遷，政府機構應確實負責盡職地維護公共資訊，並讓民眾可取閱政府的公務。

參、聯邦政府應保證公共資訊的散布、複製和再分送

對公共資訊散布的任何限制，或立任何其他特殊目的之用途規範，必須以法律為之。

肆、聯邦政府應確保使用者或要求查閱（公共）資訊者隱私的安全，對於政府紀錄中載有資訊的民眾之隱私亦如是

伍、聯邦政府應落實公共資訊取用管道之

廣泛多樣，民間和政府單位均可為之。雖然取用的管道可能會因時而異，或因技術改進而變遷，對民眾而言，政府應有義務鼓勵取用管道的多樣化。

陸、聯邦政府不應允許因收費的因素，而妨礙了人民取用公共資訊的權利

政府為其公務目的而製作、蒐集和處理資訊所招致的花費，不可以轉移到欲使用公共資訊的民眾身上。

柒、聯邦政府應確實提供有關政府資訊的信息，這信息應易得易用，以各種形式的單一索引呈現

公共資訊的官方索引，應由各政府機構在保管其資訊時一併保存。

捌、無論民眾住在那裡，工作在那裡，聯邦政府應確保民眾能經由國家網路，像是典藏圖書館計畫，來取用公共資訊

政府機構應定時檢討這類的計畫，如新冒出的科技，以確保大眾對公共資訊的取用，維持在價廉又方便的情況。

結 論

本委員會提出此〈公共資訊的原則〉作為聯邦政府和全國訂定資訊政策之基礎。我們深切期望聯邦政府各級機構、州政府、地方政府和私人機構，都能利用本原理來發展其資訊政策，以及用於製作、使用、散布和保管公共資訊的事物上。我們深信，這樣的作法最能近合國家和人民在資訊時代的利益。

美國國家圖書館事業和資訊科學委員會
1990年6月29日通過

Principles of Public Information

Preamble

From the birth of our nation, open and uninhibited access to public information has ensured good government and a free society. Public information helps to educate our people, stimulate our progress and solve our most complex economic, scientific and social problems. With the coming of the Information Age and its many new technologies, however, public information has expanded so quickly that basic principles regarding its creation, use and dissemination are in danger of being neglected and even forgotten.

The Nation Commission on Libraries and Information Science, therefore, reaffirms that the information policies of the U.S. government are based on the freedoms guaranteed by the Constitution, and on the recognition of public information as a national resource to be developed and preserved in the public interest. We define public information as information created, compiled and/or maintained by the Federal Government. We assert that public information is information owned by the people, held in trust by their government, and should be available to the people except where restricted by law. It is in this

spirit of public ownership and public trust that we offer the following Principles of Public Information.

1. The public has the right of access to public information.

Government agencies should guarantee open, timely and uninhibited access to public information except where restricted by law. People should be able to access public information, regardless of its format, without any special training or expertise.

2. The Federal Government should guarantee the integrity and preservation of public information, regardless of its format.

By maintaining public information in the face of changing times and technologies, government agencies assure the Government's accountability and the accessibility of the government's business to the public.

3. The Federal Government should guarantee the dissemination, reproduction, and redistribution of public information.

Any restriction of dissemination or any other function dealing with public information must be strictly defined by law.

4. The Federal Government should safeguard the privacy of persons who use or request information, as well as persons about whom information exists in Government records.

5. The Federal Government should ensure a wide diversity of sources of access, private as well as governmental, to public information.

Although sources of access may change over time and because of advances in technology, government agencies have an obligation to the public to encourage diversity.

6. The Federal Government should not allow cost to obstruct the people's access to public information.

Costs incurred by creating, collecting and processing information for the government's own purposes should not be passed on to people who wish to utilize public information.

7. The Federal Government should ensure that information about government information is easily available and in a single index accessible in a variety of formats.

The government index of public information should be in addition to inventories of information kept within individual government agencies.

8. The Federal Government should guarantee the public's access to public information, regardless of where they live and work, through national networks and programs like the Depository Library Program.

Government agencies should periodically review such programs as well as the emerging technology to ensure that access to public information remains inexpensive and convenient to the public.

Conclusion

The National Commission on Libraries and Information Science offers these Principles of Public Information as a foundation for the decisions made throughout the Federal Government and the nation regarding issues of public information. We urge all branches of the Federal Government, state and local government and the private sector to utilize these principles in the development of information policies and in the creation, use, dissemination and preservation of public information. We believe that in so acting, they will serve the best interests of the nation and the people in the Information Age.

Adopted by the
U.S. National Commission on
Libraries and Information Science
June 29, 1990