

欧美信息内容产业的发展:内涵、路径及启示

周毅 白文琳

提 要 | 欧美信息内容产业的发展在全球处于领先地位,其发展经验对我国有一定的借鉴作用。文章对欧美信息内容产业的内涵变动和发展现状进行了描述,总结出了欧美推进信息内容产业发展的两条基本路径,即法律政策的保障和推进、管理机制的建构和运作。从建立健全法律法规体系、创新内容产业发展的政策内容与工具、构建内容产业发展的分工合作机制等方面提出了推进我国信息内容产业发展的思路。

关键词 | 信息内容产业 发展政策 欧洲 美国

中图分类号 | F4

作者信息 | 周毅,男,1966年生,博士,苏州大学社会学院教授,215123。

白文琳,女,1985年生,硕士,苏州大学社会学院,215123。

一、欧美信息内容产业的内涵 及其发展现状

1. 信息内容产业的内涵

信息产业是一个动态发展的概念。随着信息技术及其应用领域变化,其内涵与构成也不断被赋予新的内容。在此背景下,“3C”(communication、computer、content)即“通信、计算机、内容”的提法被业界普遍接受。国际社会注意到,信息产业内部的构成极其复杂和多样,除了被人们普遍认识到的信息设备制造业、信息服务业等之外,一个以信息内容生产、开发和服务为中心的产业链已经形成并迅速扩大,“信息内容产业”的概念被细化和提炼出来,并已发展成为信息社会的标志性产业。

信息内容产业概念是1995年在“西方七

国信息会议”上首次提出的。1996年,欧盟在其《信息社会2000计划》中进一步明确内容产业的内涵为:制造、开发、包装和销售信息产品及其服务的产业,其产品范围包括各种媒介的印刷品(书报杂志等)、电子出版物(联机数据库、音像服务、光盘服务和游戏软件等)和音像制品(影视、录像和广播等)。在具体命名与界定上,欧美各国对其阐释也各不相同。爱尔兰将其命名为“数字内容产业”,加拿大将其称为“电子内容产业”,澳大利亚将其称为“创意内容产业”,美国、英国、德国等国家则把内容产业称为创意产业、版权产业、版权经济、数字内容产业或多媒体交互式数字内容产业等。^①根据北美

^① Peter Cassells, A Strategy for the Digital Content Industry in Ireland, 2002, http://www.skillsireland.ie/media/forfas021101c_digital_content_strategy.pdf.

NAICS2007 产业分类,内容产业包含传统出版业、电影和录音业、广播业、通信业、网络提供服务及其他信息服务业等。^①根据英国文化媒体体育部的定义,创意产业拥有创新、技巧与才能,通过开发智力资产而具备创造财富与职业的潜力,其内容包括设计、广告、艺术品市场、音乐、电影、软件、游戏、出版、广播电视等 11 大门类;德国的创意产业主要指以市场为导向的所有文化或创意性企业,它们通过各种媒介生产、发行各种创意产品或服务。自 20 世纪 80 年代开始,美国、瑞典、德国、奥地利等国就尝试建立完整的版权产业,其中版权产业(或版权经济)最为成熟的是美国。在 1990 年,国际知识产权联盟(HIPA)的经济学家们曾提出了一份《美国经济中的版权产业》的研究报告,这份研究报告对版权产业的特征进行了归纳,提出版权产业由核心版权产业(即创造版权作品或生产版权法保护之材料的部门)、不完全版权产业(包含了部分版权产业因素的产业部门)、传播部门(包括向企业和消费者分发版权作品的行业)和与版权有关的产业等构成。这种分类方法后来为世界知识产权组织(WIPO)所沿用,并成为该组织指导成员国进行产业调查的依据。^②

随着网络技术应用的普及和深入,欧美国家对信息内容产业的定义和范畴界定还在不断调整中,信息内容产业已经进入了数字化时代。现代意义的信息内容产业一般更多强调数字内容产业的核心地位。数字内容产业是基于数字、网络、多媒体技术对信息内容的开发与加工的产业。数字内容产业与传统内容产业共同构成了信息内容产业的主体。

2. 欧美信息内容产业的发展现状

国家信息化专家咨询委员会和国家信息化办公室的有关资料显示,目前全球数字内容产业年均增长率达到 33%,是最具活力的经济增长点。2003 年,美国数字内容产业年产值达 7000 亿美元,成为美国第一大出口产业,年增长率为 40%;^③2006 年,欧盟内容产

业的年产值为 4300 亿欧元,超过了电信和 IT 制造业;在英国,创意产业产值是仅次于金融服务业的第二大产业,是就业人口最多的第一大产业,而且其年增长率是其他产业的 3 倍;法国、德国等国家和地区的创意产业也都成为创造产值和出口创汇的重要产业。《2009 年德意志联邦共和国文化与创意产业研究报告》显示:2006 年,德国创意产业总附加值为 610 亿欧元,占 GDP 的 2.6%,从业人员为 938 万人。2008 年,其从业人员达到 100.17 万人,占总从业人员的 3.3%,企业总数为 23.83 万家,占有企业总数的 7.4%,营业额为 137.1 亿欧元,占总营业额的 2.5%。^④上述数据均表明,信息内容产业在信息产业以及国民生产产值中所占份额均呈快速增长态势,它对国民经济的拉动作用十分明显。

欧美信息内容产业在发展中以其增长速度快、吸纳就业人口多、对其他产业的带动明显等特点,极大地改变了欧美诸国信息产业的内部结构,也进一步促进了欧美诸国产业结构的合理化。因此,总结和借鉴欧美信息内容产业的发展经验,对促进我国信息产业内部结构合理化以及国民经济结构调整有着重要的意义。

二、欧美信息内容产业发展的基本路径

欧美信息内容产业的发展有两条基本路

^① 2007 North American Industry Classification System (NAICS), <http://www.census.gov/eos/www/naics/>.

^② 转引自高富平:《信息财产:数字内容产业的法律基础》,法律出版社,2009年,第10页。

^③ 《媒体学习数字化生存》, <http://www.edu1995.com/jysy/ReadNews.asp?TypeId=14&NewsId=231>。

^④ 转引自高富平:《信息财产:数字内容产业的法律基础》,法律出版社,2009年,第10页。

径,即法律政策的保障和推进、管理机制的建构和运作。

1. 法律政策的保障和推进

欧美国家推行高度自由的市场经济,政府对各经济主体开展市场活动的引导更多是依靠法律,而非强硬的行政手段。欧美国家拥有健全的法律政策体系,并且能够根据特定的形势和需要,不断完善法律政策,为内容产业的发展铺平道路。在信息内容产业发展方面,欧美诸国主要是从信息源保证、知识产权保护 and 信息安全风险控制等方面来构建有利于信息内容产业发展的法律政策环境。

(1)从信息源保证视角看,欧美诸国通过法律政策保障信息的公开与共享,并以此为基础,大力推进公共信息的再开发与再利用。信息源保证是实现信息内容产品生产和流通的基本条件,也是信息内容产业发展的关键要素,欧美诸国为此均作出了很多努力,出台了一系列推进和保障信息源可利用和再开发的法律政策。美国自1966年颁布《信息自由法》后,陆续出台了《电子信息自由法》、《阳光政府法》、《总统档案法》、《公共部门信息准则》、《文书削减法》、《A-130号通告》、《保藏图书馆法》、《联邦信息资源管理政策》、《公共信息资源改革法案(2001)》等法律文件,初步形成了其公共信息开放与开发的制度体系。从其法律政策的核心内容看,主要包括:确保对公共部门信息的自由访问;服务收费仅限于信息分发和再生产的成本;政府信息无版权;鼓励对政府信息的开发和利用,对政府信息的再利用没有限制和约束等。欧共体在1989年发布了关于公共信息开发的一系列指导意见;1999年1月,欧盟出版了绿皮书《信息社会中的公共信息》,强调用户对公共部门信息获取和使用的重要性;①1999年12月,欧盟发布了《电子欧洲:全民信息社会》,提出发展“政府在线”行动计划,确保所有公民和企业在线获取行政管理信息;②2001年10月,欧盟正式通过了《电子欧洲2002:为开发公共信息创建欧盟

基础框架》;2002年6月,欧盟采纳了公共信息资源再开发和再利用的建议方针,出台了《2002电子欧洲行动计划:欧盟公共部门信息开发框架》;2003年,欧盟通过了《公共部门信息再利用指令》。上述一系列法律政策文件的先后出台,确立了公众有了解公共部门拥有的文件的权利,并初步建立了政府信息增值开发制度,为信息再利用和信息内容产品的生产提供了法律依据。欧美诸国信息内容产业的快速发展首先得益于上述较为完备的信息源开放、共享和再开发法律制度。

(2)从知识产权保护视角看,欧美诸国通过探讨知识产权法律政策的变化,尝试着对数据库进行知识产权保护。由于信息内容产品具有易复制、易检索、易修改等特点,在信息内容产品消费中极易发生“搭便车”行为,这可能会使信息内容产品生产者和投资者的利益受损,并影响其进一步参与信息内容产品开发和投资的热情。为此,建立以信息内容产品为保护对象的内容产业秩序,就成为欧美国家法律政策保护的重点。在普遍加强对“作品”的知识产权保护之外,欧美还将保护的视角投向了数据库这种主流信息内容产品上。针对大量信息内容产品因不具备独创性而无法纳入到版权法体系(如数据库或可独立交易的信息产品)而得到保护的现象,欧盟则通过《欧盟数据库保护指令》所确立的数据库权利(主要包括提取权和再利用权)来保护在数据库生产和提供领域的人力、技术和资金投入,从而推动其数据产业的发展。2001年,欧盟曾有官方的统计数据显示,各成员国适用《欧盟数据库保护指令》

① Commission of the European, Green Paper on Public Sector Information in the Information Society, <http://cordis.europa.eu/econtent/publicsector/gp-index.html>.

② Commission of the European, eEurope - An Information Society for All, http://europa.eu/legislation_summaries/information_society/l24221_en.htm.

后,大型数据库市场呈现出快速增长的态势,相比于同期的美国高出数倍。但是,2005年欧盟委员会针对《欧盟数据库保护指令》的评估报告并没有对此得出非常肯定的结论。^①因此,人们对《欧盟数据库保护指令》的合理性仍然表示怀疑,美国数据保护立法受挫也是这种怀疑的表现之一。一方面,保持一定的事实信息(公共信息或政府信息)处于公共领域是人类文明发展的需要;另一方面,保护数据库投资人和生产者的积极性也是推动高质量、高效率信息服务的实现以及数字内容产业快速发展的基本要求。针对这一现象,在现有知识产权法律体系的基础上,从促进数字内容产业发展的需求看,是否需要以及如何进行数据库保护立法仍是一个值得探讨的世界性问题。寻求非独创性数据库保护的法理基础和具体措施已经成为人类不能回避的问题。

(3)从信息安全保护角度看,欧美国家较为成熟的信息安全法律与政策,规避了信息内容产业发展进程中可能出现的安全风险。随着信息安全问题的日益突出,美国颁布了一系列维护国家信息安全的法律法规,主要有:《国家信息基础设施保护法》、《信息系统保护国家计划》、《网络空间安全战略》、《保护关键基础设施和关键资产国家战略》等。^②欧盟则通过《信息安全框架决议》、《关于建立欧洲网络信息安全文化的决议》、《电子商务指令》、《关于建立欧洲信息安全社会战略的决议》等一系列政策决议来维护信息内容安全。^③在制定相关法律文本的基础上,欧美诸国也在实践中逐步形成了信息安全测评认证制度和体系、信息安全标准体系和信息管理标准(如英国信息安全管理标准BS7799)等政策文件。上述信息安全法律政策的系统化和体系化,为欧美诸国信息内容产业的健康和有序的发展奠定了基础。

2. 管理机制的建构与运作

一切社会活动领域都需要管理,管理不是限制或控制,而是引导、培育、规范和协调。

信息内容产业作为信息产业的新构成和发展趋势,对其形成与发展过程也需要进行引导、培育、规范和协调。欧美诸国信息内容产业的快速发展就得益于其建构了较完整的管理与运作机制。这个管理与运作机制主要包括以下组成部分。

(1) 建立统一的规划与保障机制

事实上,规划是实现信息内容产业发展目标的一个重要政策工具。欧美国家通过设立并完善相关组织协调机构来保证规划这种政策工具得以有效运用。例如,欧盟成立了以主管工业技术和信息技术委员马丹·班吉曼为首的高级专家组,负责研究制定欧洲“信息社会”计划的实施方针和政策;^④爱尔兰成立了爱尔兰国家企贸、科技和创新政策与咨询委员会(Forfás),作为企业、商贸、科学、技术方面的咨询智囊,其与诸多部门与组织共同组建了PwC机构,研究爱尔兰乃至世界范围内数字内容产业的发展现状与发展潜力,确定未来机遇及优先发展计划,协作推动数字内容产业的战略发展;英国也成立了创意产业特别工作小组,分析英国创意产业的现状并提出计划。为了保障信息内容产业发展的活力,美国在信息内容产业发展机制中明确私营企业可以参与到政府信息内容产品的开发之中,有关政府部门应为商业开发主体提供数据自动传输、统计分析、设备运行和维护、财政税收服务等。欧盟为中小企业提供本地最佳营销指南,使其及时调整经营策

^① 高富平:《信息财产:数字内容产业的法律基础》,法律出版社,2009年,第234页。

^② 张坤鹏、赵延杰:《浅析美国政府信息安全法规及其对我国的启示》,《法制与社会》2009年第5期,第360页。

^③ 马民虎、赵婵:《欧盟信息安全法律框架之解读》,《河北法学》2008年第11期,第152~156页。

^④ 罗程、刘瑛:《国外政府开发利用信息资源的经验和启示》,《电子政务》2008年第6期,第56~60页。

略,从而有针对性地选择目标市场。例如,英国为方便公共信息资源增值开发者,就建立了专门的指导网页(<http://www.inforoute.hmso.goc.uk/inforoutr/>)。^①

(2) 引入灵活的竞争与定价机制

为了加快信息内容产品的开发与供给,欧美部分国家在鼓励政府生产和提供信息内容产品的同时,也允许企业参与公共信息或政府信息的增值开发。欧盟规定政府部门在政府信息增值开发中通过商业化操作而获得的收入可作为本部门的额外收入,企业可以参与到信息产品的内容设计和存储中。^②美国则规定政府信息的增值开发既可以由政府进行,也可以交由私营企业进行。^③在信息内容产品的定价机制上欧美诸国具有不同特色。例如,欧盟在鼓励政府部门和私营部门进行信息内容开发的过程中,通过收费的形式来减少财政支出(俗称“大循环”定价机制),注重开发费用和收益在政府部门和私营部门的分配。而美国对于能够不由政府开发的信息内容,尽量由私营部门进行开发,通过收税的形式增加政府信息开发的经济回报(俗称“小循环”定价机制)。由此可见,欧盟和美国分别是通过收费和收税的形式来增加政府信息开发的经济回报。^④

(3) 建立多样的投资与融资机制

信息内容产业是一个高投资、高风险和高增值的产业类型,如何保证信息内容产业发展的资金来源是一个非常棘手的问题。虽说信息内容产业的投资、融资活动主要应依赖市场规律来进行,但这并不意味着政府在其中就可以无所作为。事实上,在信息内容产业发展初期,通过制度或机制安排来培育和扶持新型产业发展方向也显得十分重要。欧美政府对信息内容产业发展给予巨大的财政税收方面的支持。在信息内容产品研发上,欧美国对信息企业的研发活动采取税收优惠政策。例如,美国通过不断延长“科研低税法”的期限,放宽反托拉斯法规定,促进信息产业企业之间的合作等手段为信息内

容产品的研发提供投资新渠道。^⑤在融资方面,欧美诸国还直接或间接提供经费资助,并拨出信用担保基金为中小企业提供贷款担保。英国在这方面发展较早:放宽对相关信息产业企业的行政管理;通过政府订货来降低风险企业投资回收的风险;培育新兴证券市场,为企业融资及风险资本家撤资提供必要场所;通过出口政策来实现利润转移等。

(4) 建立规范的审查、标准化和问责机制

信息内容产业持续有序发展的基础是规范管理。为了保证信息企业进入机会的均等性和一致性,欧盟通过反馈系统对成功注册的信息内容企业和申请失败的企业进行严格审查,特别注意在审查、培训、评估等环节进行标准化操作。为了在区域内形成统一的信息内容产品市场,欧盟也在积极解决盟国之间语言表达障碍的问题,尝试通过建立共同的信息描述和存储原则和方法,创建欧洲信息服务体系,力争形成关于信息内容开发利用的共同文化。为了保证信息内容的准确性和可靠性,美国则对参与开发利用信息内容的各方进行责任认定,明确其应承担的责任以及可能发生的风险,对造成信息使用者损

^① 夏义堃:《公共信息资源的多元化管理》,武汉大学出版社2008年,第318页。

^② Creative Industries Fact File, http://www.culture.gov.uk/PDF/ci_fact_file.pdf.

^③ Committee on Geophysical and Environmental Data, *Resolving Conflicts Arising from the Privatization of Environmental Data*, Washington, DC: National Academy Press, 2000.

^④ Joseph E. Stiglitz, et al., *The Role of Government in a Digital Age*, Commissioned by the Computer & Communications Industry Association, (10)2000.

^⑤ 武卓敏:《欧盟知识产权法发展简况》, http://www.iplaw.pku.edu.cn/type.asp?news_id=1091。

害的行为追究开发者的责任。^①此外,一些发达国家正在逐步形成信息内容产业评估体系,努力为信息内容产业的发展评估提供基本标准。

三、欧美信息内容产业发展 经验对我国的启示

从总体上看,目前我国信息内容产业发展面临着信息资源开发与有效供给不足、产业发展政策亟待配套、管理体制与机制有待创新和数字内容安全应引起关注等问题。^②借鉴欧美国家信息内容产业发展的经验,在推进我国信息内容产业发展进程中应重点解决以下几方面的问题。

1. 建立健全信息开放与共享、再开发与再利用和知识产权保护的法律体系

欧美信息内容产业发展的经验表明,健全的法律法规是保障和促进信息内容产业发展的基础环境。2008年5月1日我国《政府信息公开条例》生效。作为拥有全社会80%以上信息资源的政府机关已经开始走上信息公开的轨道。但是,由于相关法律法规之间矛盾冲突大量存在(例如,《政府信息公开条例》与《保密法》、《档案法》等的冲突就很突出),实践表明,《政府信息公开条例》的实际效应已经明显受到影响。因此,要实现为信息内容产品生产和流通提供信息源保障的目标仍然困难重重。

2. 创新我国信息内容产业发展的政策内容和政策工具

加快信息内容产业发展是我国经济结构调整和经济增长方式转变的基本政策目标。从政策工具的创新看,在信息内容产业链结构的不同环节上可以灵活运用下列政策工具:一是规划引导,即由有关业务管理部门在研究国内外信息内容产业发展动态的基础上,定期或不定期出台信息内容产业发展规划,引导我国信息内容产业发展的方向。与

信息内容产业密切相关的《文化产业振兴规划》的发布就是一个很好的开端,它指明了文化产业发展的8个方向;二是融资与财政税收扶持;三是专项基金创设。可以设立信息内容产业投资与发展专项基金,促进我国信息内容产业发展目标的实现;四是提供服务。政府可以为信息内容产品的生产提供信息源服务,为数字内容产品的服务营销搭建统一平台,为信息内容产品的质量与服务提供认证等,构建一个有利于核心产业层和延伸产业层发展的信息内容产业基础层。

3. 构建信息内容产业发展的分工合作机制
信息内容产业可以分为产业基础层、核心产业层和延伸产业层三个不同部分。产业基础层主要负责信息内容的形成与保存、信息公开与共享和信息基础设施建设等;核心产业层则负责信息内容产品的研发、生产和销售等;延伸产业层则为信息内容产品提供配套服务或衍生产品的生产与服务等。对应于信息内容产业的上述不同部分,政府、企业和非营利组织(或第三部门)三类主体在不同产业层次与领域内应该有不同的作为。政府、企业和非营利组织三类主体在信息内容产业发展中的不同角色,可以推动政府机制、市场机制和社会机制在分工合作基础上产生发展合力,形成多种运作机制分工合作和共同发展的信息内容产业格局。

(责任编辑:杨丹)

^① Harlan J. Onsrud, Liability in the Use of Geographic Information Systems and Geographic Datasets, <http://www.spatial.maine.edu/~onsrud/pubs/liability40.pdf>.

^② 曲成义:《中国信息内容产业发展前景与挑战》<http://www.docin.com/p-9436806.html>。