

雷俊,孙国栋,张永生,等. 2017. 中国气象信息资源产权政策分析[J]. 气象与减灾研究,40(3):236-240.

Lei Jun, Sun Guodong, Zhang Yongsheng, et al. 2017. Analysis on the policy of meteorological information resources property rights in China[J]. Meteorology and Disaster Reduction Research,40(3):236-240.

中国气象信息资源产权政策分析

雷俊¹, 孙国栋², 张永生³, 林霖⁴, 冯裕健⁴

1. 德清县气象局, 浙江 湖州 313200
2. 南昌市气象局, 江西 南昌 330038
3. 内蒙古自治区气象局, 内蒙古 呼和浩特 010051
4. 中国气象局 发展研究中心, 北京 100081

摘要: 气象信息资源产权是气象信息资源开放共享和气象信息产业发展研究中的重点。文中在明确气象信息资源产权内涵和产权政策主要内容的基础上,分析了产权归属、产权政策的现状和存在的主要问题,并对构建适合中国国情的气象信息资源产权保护政策和激励政策提出了建议。建议通过建立气象信息资源产权许可使用、监管使用制度,对增值产权保护实行有区别的产权归属制度,建立产权登记制度和产权交易的价值评估制度等途径,进一步健全气象信息资源产权保护政策;建立多元化的气象信息资源激励政策,包括建立气象信息资源所有权与持有权相分离的政策,通过多种形式确认持有权取得等,从而鼓励社会力量参与气象信息资源的使用和运营。

关键词: 产权,气象信息资源,归属,政策

中图分类号: P49

文献标识码: A

文章编号: 1007-9033(2017)03-0236-05

doi: 10.12013/qxyjzj2017-036

Analysis on the Policy of Meteorological Information Resources Property Rights in China

Lei Jun¹, Sun Guodong², Zhang Yongsheng³, Lin Lin⁴, Feng Yujiang⁴

1. *Deqing Meteorological Bureau, Huzhou 313200, China*
2. *Nanchang Meteorological Bureau, Nanchang 330038, China*
3. *Inner Mongolia Weather bureau, Hohhot 01005, China*
4. *CMA Research Center for Strategic Development, Beijing 100081, China*

Abstract: The property right is an important issue for opening and sharing of meteorological information resources and developing of meteorological information industry. Based on the connotation of meteorological information resources and the main content of property policy, the current situation of property ownership, property rights and corresponding problems were discussed in this paper. Moreover, some advices on the protection policy and incentive policy of property right for meteorological information resources were also provided. The advices mainly included that the protection policy of meteorological information resources property rights should be further improved, based on the establishment of licensing system, supervision system, registration system, value evaluation system of property right transaction, different ownership system for value-added property protection. Furthermore, a series of incentive policies should be established, including the separation policy of the ownership and management, and the acquisition of ownership through multiple forms.

Key words: property right; meteorological information resources; ascription; policy

收稿日期: 2017-02-21; 修订日期: 2017-07-25.

基金项目: 2015年浙江省气象局气象科技计划项目(编号:2015YB04).

作者简介: 雷俊, 硕士, 高级工程师, 主要从事公共气象服务政策研究, E-mail: leijun_1107@163.com.

0 引言

信息资源是可供利用并产生效益,与社会生产和生活有关的各种文字、数字、音像、图表、语言等一切信息的总称,是经过人类选取、组织、序化的有用信息的集合(赖茂生等,2004)。借鉴上述概念,结合气象行业特点,可将气象信息定义为利用各种探测手段和途径,收集加工而成的反映自然界大气运动、气候变化的数据资料 and 情报信息,包括各种气象观测数据、天气警报预报、气候分析、气候资源评估等,均可视为气象信息资源。

信息作为信息资源的主体要素,在各个加工使用节点间的无形流动和融合,不断衍生出新的信息,这是信息活动有别于其他经济和社会活动的最鲜明特点,也使可用的信息具备巨大的开发和利用价值。作为一种基础的环境信息,气象信息在其生产、加工、使用过程中具备了趋利避害、商业增值和科学研究等利用价值,无疑是一种重要的信息资源。

明晰的产权是对信息资源实施共享、销售和开发利用等授权处置利用活动的基础,如果产权状态不明确就难以合理合法地实施这些活动。经济学著名的科斯定理(莫志宏,2008)说明了明确产权的重要性。目前中国气象信息产权方面还存在一些问题,一是法规和处置规范还不清晰;二是形成了各级、各部门的气象信息资源产权多头管理、资源割裂的现状,给信息开发利用带来很大困扰。同时气象信息又兼备国家基础性、公益性、战略性,关系公共安全和利益。因此,要发展气象信息产业就离不开对气象信息资源产权的界定和保护。加强气象信息资源产权及其相关政策研究,促进气象信息产业健康发展,具有十分重要的现实意义。

文中,在明确气象信息资源产权内涵和产权政策主要内容的基础上,分析产权归属、产权政策的现状和存在的主要问题,并对构建适合中国国情的气象信息资源产权保护政策和激励政策提出建议。

1 气象信息资源的产权属性和内涵

1.1 气象信息资源的产权属性

中国法律没有明确界定公共部门气象信息的知识产权以及处置原则,因此对于气象信息是否具有知识产权存在不少争议和讨论(谷景生,2007;潘锦功,2010;吴玲,2011;王珏,2015)。否定其产权属性的观点认为:1)气象信息是对客观事物的描述,不具备独创性,因此不受著作权保护;2)天气预报具

有时事性质,应列入《著作权法》第五条第二项的“时事新闻”类而不予保护;3)认为气象预报不属于法律规定的科技成果,即使其是科技成果,如果不具备专利权也不应当受到保护。但对于气象信息是否具备产权属性、是否需要法律保护,可以回归到“商品”的基本概念进行分析。气象信息具备使用价值且存在购买市场,售出方必须以产权或授权为依据,同时又可以进行一定的排他控制(选择性交易),因此气象信息具备产权属性是无疑的。

1.2 气象信息资源产权的内涵和主要权利内容

信息产权是信息所有人或其他信息权利人对相关信息在采集、加工、分析、传输、显示、应用、转让、存储等活动中所享有的人身权与财产权(张振亮,2009)。借鉴上述定义,可以认为气象信息资源产权是指气象信息所有人及与所有权密切相关者的人身权与财产权,是气象信息资源所有人依法对自己的气象信息享有占用、使用、收益和处分权利。

根据物权和知识产权理论(郑曙光,2005;刘春田,2014;孙宪忠,2014),借鉴地理信息资源产权(何建邦等,2008)内容,可以认为气象信息资源的人身权包括信息资源的发布权、署名权、修改权和保护数据完整权,财产权包括信息资源的所有权、持有权、经营权、转让权、许可使用权、质押权及其收益权。

2 气象信息资源产权政策现状和问题

凡是直接或间接涉及界定调整气象信息资源产权主体行使所有权、经营管理权的范围和权限的内容,都可以视为气象信息资源产权政策,包括《气象法》在内的一系列法律法规和部门规章对气象信息资源产权政策都有所涉及,但既不完整也不完善。

2.1 产权归属和产权政策现状

2.1.1 产权归属现状

中国气象信息资源,尤其是基本气象资料采集与生产,主要是国家投资的基础公益性气象信息资源。根据“谁投资、谁拥有、谁收益”的政策,国家投资的基础公益性气象信息资源可以称为国有气象信息资源。来源于基础公益性气象信息资源的商业性气象信息资源可称为国有商业性气象信息资源。只有少量在国有商业性气象信息资源基础上,由企业或公民个人进行加工增值而产生的气象信息资源,可称为私有商业性气象信息资源。

2.1.2 产权政策现状

相关法律法规赋予了气象信息资源的商品化特征。《气象法》要求“发展气象信息产业”,并提出“气

象台站在确保公益性无偿服务的前提下,可以依法开展有偿服务”;《国务院办公厅转发国家气象局〈关于气象部门开展有偿服务和综合经营的报告〉的通知》(国办发[1985]第 25 号)指出,气象部门应当在做好公益服务的基础上积极开展有偿专业服务,并明确了有偿专业服务收费的原则。这在一定程度上赋予了气象信息资源的商品化特征。

基本确立了气象信息资源产权分类管理的政策。气象部门先后制定了《气象资料共享管理办法》《气象预报发布与刊播管理办法》《涉外气象探测和资料管理办法》等一系列部门规章,对气象信息资源产权实行分类管理政策,即对基础公益性气象信息资源实行无偿共享政策,对保密性气象信息资源实行保密使用政策,对商业性气象信息资源实行商业化运作政策。

2.2 存在的主要问题

1) 基础公益性气象信息资源管理权不明确。由国家投资生产和维护的基础公益性气象信息资源界定为国有资产已无异议,但由于国家投资主体也存在不同部门交叉或混合的现象,以及中央与地方的差异,导致在管理权上出现一些不明确的地方。比如,气象部门以外的其他部门、组织和个人汇交的相关资料进入市场成为商业性气象信息资源时,其所有权和收益权该由谁来行使等问题在政策上均未明确。

2) 商业性气象信息资源分解和归属不明确。基础公益性气象信息资源如何分解转化为商业性气象信息资源问题,以及企业和公民个人在国有气象信息资源基础上,进行加工开发后的产权归属问题,均有待明确。

3) 气象信息资源产权市场环境有待优化。目前中国从事气象信息资源经营的主体,主要是气象事业单位以及部门所属企业单位,市场竞争不充分,社会力量参与气象信息资源经营存在一定的壁垒。

3 气象信息资源产权政策需求分析

制定气象信息资源产权政策的主要目的,就是在明确气象信息资源产权归属的前提下,协调各方利益,适应和促进气象信息产业发展,加速产权流通和增值,实现社会效益与经济效益的和谐统一。

1) 气象信息资源产权的特殊性,要求制定切实可行的产权保护政策。

根据科斯定理,只要财产权是明确的,并且交易成本为零或者很小,那么无论在开始时将财产权赋

予谁,市场均衡的最终结果都是有效率的,能够实现资源配置的帕雷托最优,其揭示出市场的真谛不是价格,而是产权,只要有了产权,人们自然会“议出”合理的价格来。气象信息资源产权最大的特殊性,就是无形性与权利的公开性,使用上的共享性,以及对气象信息资源加工生产及投入的巨大性与盗窃成本的低廉性。如果没有切实有力的产权保护措施,产权人可能面临自主研发的气象信息产品被轻易盗用或剽窃的局面。为此,要发展气象信息产业,就必须制定严格且切实可行的产权保护政策。

2) 气象信息资源产权的商业化运作,要求制定产权主体归属多元化与产权客体商品化政策。

在市场经济条件下,作为一种特殊商品的气象信息资源产权,要成为一般商品并进入市场流通,必须具备产权主体的多元化归属和产权客体可交换性。即要求气象信息资源产权主体必须是多元化的,要根据投资来源明确气象信息资源所有权的归属,明确国家、集体和个人都可以成为所有权主体,这是产权政策的核心;同时在明确所有权的基础上,对气象信息资源所有权的权种、权能进行界定,明确各类产权主体对作为商品的气象信息资源拥有的不同权利。

3) 气象信息资源产权具有一般产权特性,需要制定气象信息资源产权激励政策。

气象信息资源产权既具有物质资源产权的一般商品特征,又具有知识产权的财产无形性等特征。因此,为鼓励将气象信息资源潜在的经济价值转化为现实的社会财富,应有针对性地制定产权激励政策及配套措施。

4 构建气象信息资源产权政策建议

4.1 气象信息资源产权保护政策

气象信息资源涉及公民、企业单位的切身利益,涉及国家和社会的公共利益,因此有必要对气象信息资源产权用登记、评估和许可、监管使用等相关制度进行强制性规定,以切实保护气象信息资源产权人的合法权益。

1) 实行气象信息资源产权许可使用和监管使用制度。

一是,实行气象信息资源产权许可使用制度。部分气象信息资源(涉及国防外交等国家主权的气象观测数据、涉密类生态环境气象数据等)涉及公共安全和利益,气象信息产业又同属高新技术产业、新兴服务业、战略性新兴产业和安全性产业。因此,一方面

可以从国家公共安全的角度以负面清单方式明确列出禁止和限制投资经营的领域;另一方面还可以依托高新技术等相关产业的许可使用制度,实行混业许可制度。

二是,实行气象信息资源产权监管使用制度。建立健全气象信息资源产权监管使用制度,搭建起行政执法、行业自律、舆论监督和群众参与相结合的市场监管体系,加强事中事后监管。主要包括:完善发展规划、产业政策、财税金融等宏观调控手段,围绕气象信息产业链有序地发展不同类型的气象信息企业,避免产业趋同恶性竞争;建立全国气象服务市场主体信用信息平台,争取纳入全国统一的信用平台,形成全社会信用体系监管合力;充分发挥行业协会等社会组织在行业监管、企业自律中的重要作用。

2) 实行有区别的产权归属制度。

与物质资源不同,气象信息资源经过加工增值后,原有和新增气象信息资源的经济价值同时存在。因此气象信息资源产权的保护政策要求同时保护这两部分产权人各自的合法权益。根据《著作权法》《气象法》《专利法》等法律有关条款和国外经验,应实行有区别的产权归属制度:在中央财政和地方财政生产的气象信息资源基础上进行增值开发的,政府可以通过合同与开发人进行约定,也可以通过有偿使用回收投资成果;在他人气象信息资源和产品基础上进行增值开发的,双方可以通过合同约定,开发者的权利优于原始数据拥有者的权利。

3) 建立产权登记制度。

由于气象信息资源具有共享性与不消耗性等特征,使得产权侵权行为不留痕迹而难于取证。通过产权登记则可以为产权纠纷与侵权行为提供基本依据。借鉴知识产权有关产权登记内容,结合气象行业特征,可以认为气象信息资源产权登记主要包括所有权登记、持有权登记、所有权与持有权转让登记、许可使用权登记、所有权与持有权质押登记,以及气象信息经营权注册登记等。

4) 建立产权交易的价值评估制度。

中国基础公益性气象信息资源都属于国家所有,依赖于国有气象信息资源产权发展起来的国有气象信息企业和事业单位,在资产拍卖、转让、兼并、出售、股份经营,与外国公司、企业和其他经济组织或者个人开办中外合资经营企业,以及企业清算等过程中,都应当进行产权价值评估。对商业性气象信息资源产权价值的评估,其核心价值是对该商品的加工增值所付出的研发成本,以及取得的经济效

益的评估。

4.2 气象信息资源激励政策

当前中国气象信息资源主要以基础公益性资源为主,能够进入市场流通的大多是经过加工增值后的气象信息资源。这些气象信息资源的取得,尤其是基础公益性气象信息资源的取得,必须付出大量的财力、物力和智力,而国家财力的相对有限性与社会公众需求的无限性必然存在矛盾。因此需要制定一系列激励政策,鼓励社会力量参与气象信息资源运营。

1) 制定气象信息资源所有权与持有权相分离的政策。

从权利主体上看,国有气象信息资源具有公益性性质,原则上不能进入市场流通。要使这部分资源转化为商业性气象信息资源,就应设置若干种和权能,以确保其产权可以在市场上进行自由交易和流通。因此在制定政策时,应对气象信息资源所有权进行分离与重组,设置持有权,实现产权主体多元化,并依法界定与划分这两种产权人格化主体各自享有的权利,以进一步促进国有气象信息资源转化为商业性气象信息资源,鼓励社会力量积极参与基础公益性气象信息资源的采集、生产和维护。

2) 区分不同气象信息资源持有主体享有的权利。

气象信息资源持有权是指国家机关、企事业单位或公民个人代表国家行使国有气象信息资源所有权的某些或全部权利。它主要包括三个方面的含义:一是持有权的主体是指国家法律规定的国家机关、企事业单位或公民个人,其突出特点是持有人所持有的气象信息资源并不一定是自己的,持有人只是代理所有权人行使一定的职责;二是持有权的客体包括全部基础公益性气象信息资源,以及部分商业性气象信息资源,其突出特点就是同时具有公益性与商品性;三是持有权的内容可以小于或等于所有权内容。

由于国有气象信息资源持有主体同时具备公益性与商品性,所以不同持有主体所享有的权利也不同(表1)。

3) 气象信息资源持有权的取得与确认途径。

气象信息资源持有权的取得与确认,主要有以下几种途径:①对于国家投资取得的气象信息资源,可按照国有资产运营的方式,授权国有企业和公司制企业拥有持有权,也可通过许可、监管使用和有偿转让的方式,授权民营企业 and 公民个人拥有持有

表1 不同持有者主体享有的权利和主要职能

Table 1 The rights and main functions of different holders' ownership

气象信息资源持有主体	主要职能	享有的权利
中央与地方实际管理气象信息资源的政府机关(如气象局、发改委、财政局、水利局等)	对国有气象信息资源进行预算、投放、划拨、协调、回收和管理等	管理权
国有资产管理委员会	代表国家作为国有气象信息资源所有权主体	商业性气象信息资源的收益权和支配权
事业单位、社会团体	对国有气象信息资源进行采集、生产和维护,并依法向全社会提供气象信息;对于作为商品的商业性气象信息资源,可以依法收取一定费用	占有、使用、管理和有限经营权
国有企业和国有股份持有人	依法开展气象信息资源经营,享有商品交换权	占有、使用、经营、收益和部分管理权
民营企业和公民个人	依法开展气象信息资源的经营	享有权利最充分,包括占有、使用、收益、支配权

权;②社会力量按照相关法律法规获得许可后,可以通过完善的项目移交制度、合理的投资回报机制、合理的风险分担机制和有效率的谈判机制等制度框架,以合资、独资、特许经营等方式,在气象信息资源的采集、生产、维护和服务以及气象信息传播及其设施建设领域,利用BOT(建设—经营—转交)、TOT(转让经营权)、BT(建设—转交)、PPP(公私合作)、设备租用等新型投融资模式,获取基础公益性气象信息资源持有者;③通过许可、监管使用的方式,鼓励国有企业、公司制企业、民营企业和公民个人对其持有的气象信息资源进行加工增值,从而取得增值创新部分的气象信息资源与产品的唯一持有者。

5 结束语

气象信息资源产权政策是发展气象信息产业的基础条件之一,为进一步构建中国特色现代气象服务体系,建立统一开放、竞争有序、诚信守法、监管有力的气象服务市场,有必要建立一套能够市场化运作、适合中国国情的气象信息资源产权政策。

气象信息资源产权政策涉及的概念、理论、法律法规等方面十分复杂,文中讨论的内容还属于探索性研究,提出的有关政策建议也只是初步的研究成果,以期引起更多的深入研究,以推动气象信息产业更好更快发展。

参考文献 (References)

谷景生. 2007. 论气象预报不具有知识产权属性[J]. 河北法学, 25(9):188-200. Gu J S. 2007. The discussion about the property of intellectual property of weather forecast[J]. Hebei Law Sci, 25(9):188-200. (in Chinese)

何建邦, 吴平生, 余旭, 等. 2008. 地理信息资源产权政策研究[J]. 测绘科学, 33(1):10-13. He J B, Wu P S, Yu X, et al. 2008.

Study on property rights policy of geographic information resources[J]. Sci Sur Map, 33(1):10-13. (in Chinese)

赖茂生, 杨秀丹, 胡晓峰, 等. 2004. 信息资源开发利用基本理论研究[J]. 情报理论与实践, 27(3):229-235. Lai M S, Yang X D, Hu X F. 2004. Research on the basic theory of information resources development and utilization[J]. Inf Stud: Theory Appl, 27(3):229-235. (in Chinese)

刘春田. 2014. 知识产权法[M]. 北京: 中国人民大学出版社:19-20. Liu C T. 2014. Intellectual property Law[M]. Beijing: China Renmin University Press:19-20. (in Chinese)

莫志宏. 2008. 科斯定理、个性理性与经济效率: 对科斯定理的重述[J]. 制度经济学研究, 10(20):46-57. Mo Z H. 2008. Coase theorem, individual rationality and economic efficiency: a re-statement of the Coase theorem[J]. Res Instit Econ, 10(20):46-57. (in Chinese)

潘锦功. 2010. 气象预报的法律属性及其传播权探讨[D]. 厦门: 厦门大学:6-13. Pan J G. 2010. Discussion about the legal property of weather forecasting and the rights of its communication[D]. Xiamen: Xiamen University:6-13. (in Chinese)

孙宪忠. 2014. 中国物权法总论[M]. 北京: 法律出版社:23-34. Sun X Z. 2014. General principles on Chinese real rights law[M]. Beijing: Law Press China:23-34. (in Chinese)

王珉. 2015. 关于气象知识产权的再讨论[J]. 法制与社会, 36:278-280. Wang J. 2015. A further discussion on meteorological intellectual property rights[J]. Leg Syst Soc, 36:278-280. (in Chinese)

吴玲. 2011. 气象知识产权有关问题思考[J]. 气象与减灾研究, 34(3):51-56. Wu L. 2011. Thinking on the meteorological intellectual property[J]. Meteor Disaster Reduction Res, 34(3):51-56. (in Chinese)

张振亮. 2009. 论信息产权的法律属性[J]. 南京邮电大学学报: 社会科学版, 11(2):29-32. Zhang Z L. 2009. Study on legal character of information property[J]. J Nanjing University Posts Telec(soc sci), 11(2):29-32. (in Chinese)

郑曙光. 2005. 产权交易法[M]. 北京: 中国检察出版社:12-18. Zheng S G. 2005. Property right exchange law[M]. Beijing: China Procuratorate Press:12-18. (in Chinese)