

## 国家知识基础设施的行政法治理 ——以行政特许为视角

翟 翌 刘 杰<sup>\*</sup>

**内容提要：**中国知网是重要的国家知识基础设施，对其进行行政法治理具有必要性。中国知网并不是普通许可，而是具有行政特许之法律属性，向用户过于频繁提价、不提供普遍及平等的服务等，违背了其应有的公共性定位。可从行政特许的视角对中国知网进行相关治理，明确中国知网是在完成国家知识基础设施的公共性任务。监督中国知网切实履行相关的公共性义务，中国知网应设置特殊的定价机制使其对各用户的报价不会过高，确保其提供的产品或服务价格的稳定性而不能随意进行任意幅度之调价，对不同主体的收费标准应体现公平性。中国知网应履行普遍、平等服务等公共性义务，让更多社会公众可以便利、平等、普遍的使用国家知识基础设施。应规范中国知网的特殊权利和垄断地位，加强相关信息的披露和公开。国家知识基础设施的建设与运营不仅事关公民社会权、文化权的实现，也是高等学校、科研院所等教学科研人员工作的基础与工具，亦是我国面对国际科技竞争的重要基本资源，并事关国家总体安全的维护，有必要对其从行政特许角度进行治理。

**关键词：**国家知识基础设施 中国知网 行政特许 社会文化权

### 一、问题的提出：逐年跳涨的使用费与不普遍、不平等的服务

近期我国多所高校对中国知网（CNKI）之服务价格过高及涨价问题提出质疑。如武汉理工

<sup>\*</sup> 翟翌，重庆大学法学院教授；刘杰，重庆大学法学院博士研究生。

本文为国家社科基金青年项目“行政特许基础理论研究”（18CFX023）、司法部国家法治与法学理论研究项目中青年课题“‘国民经济和社会发展规划’实现‘公民社会权’研究”（17SFB3010）、重庆大学中央高校基本科研业务费项目（2021CDJSKJC32）（2018CDJSK 08 PT 15）、专业学位研究生教学案例建设项目“行政法与行政诉讼法前沿案例教学研究”的阶段性成果。

大学表示，学校将暂停中国知网的使用，原因是续订价格太过高昂，且每年报价都在上涨，2010—2016 年之间，中国知网的使用费共上涨高达约 132%，年均涨幅约 19%，学校已无力承担；北京大学也因为续订中国知网的价格大幅上涨，在学校官网发布即将停用中国知网的通知；〔1〕2019 年，太原理工大学亦在官网上发布暂停使用中国知网的通知，理由仍然是报价上涨过多过快，学校无法就续订价格与中国知网达成一致〔2〕。还有河北、山东、云南等地的多所高校也都曾因中国知网使用费问题而引发停用风波。

实际上，中国知网已然成为高校师生（尤其是人文社会科学学科）进行科学研究的基础性工具，重要性不言而喻。因此原先宣布停用中国知网的各高校不久便被迫重新订用了中国知网服务，但这并不意味着中国知网同高校之间的相关问题得到了妥善解决。中国知网向各高校收费的逐年走高，对学术电子资源市场造成了一定的负面影响。如影响资源的优化配置，使学术电子资源配置出现低效率；高校教师及学生承担的间接成本越来越高昂，负外部性越来越严重；中国知网和国家知识基础设施密切相关，但其服务价格却未体现基础设施工程所应具备的稳定性和公益性，国内各大高校已成为中国知网强势调价行为的利益受损者，进而影响了我国高校的学术科研。故近年来各界对中国知网存在的问题都颇为关注，在 2020 年召开的两会上，上海市教委副主任倪闽景明确指出中国知网需要转型。〔3〕

此外，中国知网作为一个收集和存储我国期刊论文、报刊文章、学位论文、会议论文、统计年鉴、工具书、专利信息等众多知识成果的平台，对科研工作发展、文化普及和繁荣有着极为重要的基础性作用。但是在现实中，除了对高等院校、科研院所等收取逐年走高的服务费用外，中国知网对社会上的众多个人或单位用户实际上采取了并不友好的态度：一方面，对个人或非单位用户采取更为高昂的收费方式（按下载论文的页数计费，如期刊论文每页 0.5 元，学位论文 15~25 元每本等〔4〕），使得个人客户使用中国知网下载资料十分昂贵。另一方面，中国知网的一些服务如“学术不端检测服务”，仅由能购买该服务的高校本科生、研究生管理部门限制使用，并不对个人用户、社会个体用户开放使用权限，即便是必须使用“学术不端检测服务”的高校毕业生也只能从学校处获得 1~2 次的检测机会，但随着“翟天临事件”后各高校对研究生学位论文学术规范的重视，不开放且过少的重复率检测机会已难以满足高校学生的需求，为了顺利毕业，不少学生被迫以高价从“不正当渠道”购买中国知网的学术不端检测服务，价格畸高之下的该种现象成为某些“商家”牟取暴利的工具，也严重损害了学生群体的正当利益。近日，武汉一高校的大四学生论文查重账号被盗，而这种情况近年来常有发生，中国知网法务部的相关负责人

〔1〕 参见《中国知网大幅涨价 多所高校暂停续订》，载 <http://news.sohu.com/20160412/n443952046.shtml>，最后访问时间：2021 年 7 月 17 日。

〔2〕 参见《关于 2019 年暂停访问“CNKI 中国知网系列数据库”的通知》，载 <http://www2017.tyut.edu.cn/info/1026/11127.htm>，最后访问时间：2021 年 7 月 17 日。

〔3〕 参见《倪闽景委员：中国知网，免费？免费？》，载 <http://www.rmzxb.com.cn/c/2020-05-21/2577013.shtml>，最后访问时间：2021 年 7 月 17 日。

〔4〕 参见《中国知网会员·流量计费标准表》，载 <https://vipcard.cnki.net/ec/czzx/account/account.html>，最后访问时间：2021 年 7 月 17 日。

提到存在学校内部人员倒卖知网账号的可能性。<sup>〔5〕</sup>这些现象的发生正是由中国知网所提供的服务有限导致的。

可见,从社会功能的整体角度看,中国知网不向具有知识、科研需求的社会公众和其他用户提供普遍、平等服务的做法,对全社会知识水平提升、科研事业发展等产生了极为负面的影响。

中国知网与公共利益有着直接关系,但其单方面逐年大幅度提高产品使用费的行为,以及虽然收集、存储来自社会的知识及科研成果,却不对有使用需求的非单位及个人用户提供普遍、平等服务的做法,对我国知识信息的传播、学术电子资源的正常使用和科研工作造成巨大负面影响。故如何在行政法学视阈下,对中国知网进行性质界定,并提出恰当的规制方案,有着重要的实践意义。

## 二、作为国家知识基础设施的中国知网

### (一) 国家知识基础设施的内涵

“基础设施指支持一个国家社会经济运行的一系列系统,是一国经济活动得以进行的基础。”<sup>〔6〕</sup>有形的基础设施如常见的铁路、公路等交通基础设施,电话、网络等通信基础设施。世界银行的报告提到了在交通、能源、通信等三大有形基础设施外的第四类基础设施即“National Knowledge Infrastructure, NKI”(国家知识基础设施)。<sup>〔7〕</sup>国家知识基础设施是一个复杂、完善的基础设施系统,它集合了各个学科的公共知识,且融入了各个学科专家的学术知识与成果。<sup>〔8〕</sup>它的建设促进了全社会知识资源的传播、共享、应用,为社会提供了多样、全面的知识服务,是经济社会发展和学术科研的重要基础之一,加强知识基础设施的建设是知识经济时代的必然要求。

基础设施涉及社会众多群体及个人,故其与公共服务密切相关,作为国家知识基础设施,亦与其他类型的基础设施一样,具有以下特性:首先,应具备普遍服务性,即为人们提供平等的、标准化的知识服务,不会因为性别、肤色、地域、文化水平、贫富差距等原因而区别对待。其次,要保持服务内容的全面性和丰富性,提供多样化的知识服务,满足不同群体的不同需求,提供的知识服务应涵盖各方面学科内容。再次,国家知识基础设施是政府于国家层面进行的统筹规划,应与国家的知识传播与科研、实现相关公民文化社会权利等战略一致。

### (二) 中国知网是重要的国家知识基础设施

20世纪末,我国认识到知识作为国家软实力在世界各国竞争中的重要性,将“科教兴国”作为国家战略提出。在此基础上,“1999年3月,以全面打通知识生产、传播、扩散与利用各环

〔5〕 参见《论文查重费暴涨10倍?多名大学生免费知网账号遭盗卖……》,载 <https://kd.youth.cn/mobile/detail?id=q9b8ne3myXKLv0lpr2RaBJX50EIWaxP5OAdZD6NYMBgwzVQGW>,最后访问时间:2021年7月17日。

〔6〕 黄元元:《国家知识基础设施建设刍议》,载《华东经济管理》2000年第4期,第6页。

〔7〕 参见孙家枢:《关于〈国家知识基础设施〉》,载《天津理工学院学报》1999年第3期。

〔8〕 参见曹存根:《国家知识基础设施的意义》,载《中国科学院院刊》2001年第4期。

节信息通道，打造支持全国各行业知识创新、学习和应用的交流合作平台为总目标，王明亮提出建设中国知识基础设施工程（China National Knowledge Infrastructure, CNKI）”〔9〕。中国知网从建设之初，便从全国、全局的立场出发，与科教兴国、人才强国战略保持一致。而在 21 世纪初进入知识经济时代时，中国知网也把目标从提供信息服务向提供知识服务转变。〔10〕随着计算机技术的发展，中国知网也随之更新，资源的丰富多样、获取手段的快速便捷使其得到了众多高校、研究者的倚重。根据其学术推广网页上的介绍，中国知网是全球最大的学术论文数据库和学术电子资源集成商，而且市场占有率极高，处于绝对的主导地位。可见，无论是中国知网建立时的初衷，还是其现时在实践中展现的部分功能，都体现中国知网作为国家基础设施的定位。

另外，随着市场需求及相关投入的增长，在中国知网诞生后，逐渐亦有其他类似知识数据库及公司诞生。除中国知网以外，目前在我国学术电子资源市场上的其他知识库还包括：万方数据知识服务平台、龙源数据库、维普期刊资源整合服务平台、超星数据库等。这些知识库经营的业务与中国知网具有相似之处，从功能来看，它们事实上亦发挥着类似的功能。这些其他数据库暂远未达到中国知网具有的支配地位和市场占有率，但该行业存在着共性的问题，相关的行政法治理策略亦存在共通之处。本文探讨作为国家知识基础设施的中国知网的行政法治理措施，亦可在将来应用于其他与国家知识基础设施相关的数据库或平台的治理上。

### 三、行政法视野下中国知网法律性质的重新定位

#### （一）并非普通许可：中国知网现有行政法定位存在问题

根据公开的资料，目前与中国知网相关的经营许可证主要有：国家新闻出版广电总局颁发的（总）网出证（京）字第 271 号“中华人民共和国网络出版服务许可证”，许可《中国学术期刊（光盘版）》电子杂志社有限公司经营社会科学、科学技术、文学、艺术（含动画、图片）、教育内容互联网出版业务；〔11〕北京市新闻出版广电局颁发的新出发京批字第版 170001 号“中华人民共和国出版物经营许可证”许可《中国学术期刊（光盘版）》电子杂志社有限公司经营图书、报纸、期刊、电子出版物批发、零售、网上销售的业务〔12〕。《中国学术期刊（光盘版）》电子杂志社有限公司作为市场化主体，在政府许可下，获得了参与国家知识基础设施工程建设与运营资格。

在学理上，普通许可是指“只要申请人依法向主管行政主体提出申请，经有权主体审查核

〔9〕《CNKI 工程》，载 <https://cnki.net/gynki/gynki.htm>，最后访问时间：2021 年 7 月 17 日。

〔10〕参见赵蓉英、邱均平：《CNKI 发展研究》，载《情报科学》2005 年第 4 期。

〔11〕参见“中华人民共和国网络出版服务许可证”，载 <https://piccache.cnki.net/index/images/gb/271.jpg>，最后访问时间：2021 年 7 月 17 日。

〔12〕参见“中华人民共和国出版物经营许可证”，载 <https://piccache.cnki.net/index/images/gb/170001.jpg>，最后访问时间：2021 年 7 月 17 日。同方知网（北京）技术有限公司、中国学术期刊（光盘版）电子杂志社公司、同方知网数字出版技术股份有限公司等单位共同运营“中国知网”。笔者在中国知网官方网站上查找到《中国学术期刊（光盘版）》电子杂志社有限公司获得的以上两个许可证。

实,符合法定的条件的,该申请人就能够获得从事某项活动的权利或者资格”<sup>[13]</sup>。《行政许可法》第12条规定了普通许可的类型,<sup>[14]</sup>普通许可本质上是对权利人自身权利的解禁。中国知网近年来向各大高校频繁提高报价,作为许可主体的政府对该行为并未进行特殊的限制。在实践中,中国知网在服务价格上的调价自主权,实际上被认为是其经营上的自由,这符合对普通许可的定位。

这种对中国知网运营业务的普通许可定位,不仅忽视了其国家知识基础设施工程的性质,也忽略了它应承担的职责,进而影响了相关的公共性服务。我们认为,目前中国知网相关的学术电子资源服务出现系列问题的一个重要原因在于其行政法性质的定位模糊不清,或被错误地定位为普通许可,使得它的国家知识基础设施工程的属性被忽视。基于此,本文将尝试从行政特许的角度出发,矫正中国知网定位存在的偏差,为解决相关问题提供思路与方案。

## (二) 应明确中国知网的行政特许法律定位

### 1. 行政特许及其与普通许可的区别

我国《行政许可法》第12条规定了在公共资源的配置、有限自然资源之开发利用、直接关系公共利益特定行业之市场准入领域可设定行政特许。<sup>[15]</sup>姜明安教授指出,“特许是基于行政、社会或者经济上的需要,将本来属于国家或者某行政主体的某种权利(力)赋予私人的行政行为”<sup>[16]</sup>。结合一些学者的观点可见,行政特许是在有限资源开发利用、公共资源配置以及直接关系公共利益的特定行业的市场准入等非干涉行政领域,作为特许人的行政主体赋予受许人与自己相似的特殊权利以便于从事与行政主体相似的活动,促进行政任务的完成,同时受许人亦需承担与行政主体相似的公共义务。与此同时,在行政特许中,行政主体也承担着一一定的潜在义务。受许人(被许可人)与作为特许人的行政主体在从事活动、享有的特殊权利、负有的义务等各方面的“相似性”是行政特许的本质特征之一。<sup>[17]</sup>实施行政特许的重要目的之一,在于“透过对特许经营权的授予,交换民间机构对公共设施的建设与运营……,增加公共产品与服务的供给,改善产品与服务质量”<sup>[18]</sup>。

[13] 姜明安:《行政法与行政诉讼法》,北京大学出版社、高等教育出版社2015年版,第221页。

[14] 《行政许可法》第12条规定:“下列事项可以设定行政许可:(一)直接涉及国家安全、公共安全、经济宏观调控、生态环境保护以及直接关系人身健康、生命财产安全等特定活动,需要按照法定条件予以批准的事项……”一般认为,该款规定是普通许可在实定法上的体现。参见杨景宇:《关于〈中华人民共和国行政许可法(草案)〉的说明——2002年8月23日在第九届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议上》,载《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2003年第5期。

[15] 《行政许可法》第12条规定:“下列事项可以设定行政许可:……(二)有限自然资源开发利用、公共资源配置以及直接关系公共利益的特定行业的市场准入等,需要赋予特定权利的事项……”在行政许可法的草案中,将该款认定的行政许可内容定性为行政特许,尽管在最后的法律文本中取消了“特许”的明确称谓,但一般将该条款的内容认为是行政特许。参见王克稳:《论行政特许及其与普通许可的区别》,载《南京社会科学》2011年第9期。

[16] 前引[13],姜明安书,第223页。

[17] 这一对行政特许的界定是对研究者各种观点之概括与综合,还可参见杨建顺:《日本行政法通论》,中国法制出版社1998年版,第413-414页;Mark A. Jamison, Should Google Be Regulated as a Public Utility? 9 *Journal of Law, Economics & Policy*, 4 (2013);朱芒:《日本的行政许可——基本理论和制度》,载《中外法学》1999年第4期;翟翌:《基于“相似性”本质的行政特许界定及其应用》,载《中国法学》2016年第1期等。根据《行政许可法》第12条第(二)项,行政特许类型大致包含公共资源配置的行政特许、直接关系公共利益特定行业市场准入的行政特许、对有限自然资源进行开发利用的行政特许等几大种类,该从受许人和作为特许人之行政主体在从事的活动、负有的义务、享有的权利上之“相似性”视角对行政特许所作的界定可以解释及涵盖这几种行政特许种类,具有较完备之解释能力。

[18] 邓敏贞:《论公用事业特许经营中的政府责任》,载《山东社会科学》2010年第9期,第139页。

普通许可与行政特许有着重要的差别，主要体现在：首先，权利来源不同。普通许可中的被许可人经许可后从事活动的权利本身就属于被许可人，经许可后，被许可人的权利被恢复。行政特许则是赋予了被许可人新的原本不属于他的权利。其次，公益性程度不同。由于行政特许往往是行政主体利用受许人完成特定的行政任务（如公用事业特许等），故有着较浓厚的公益属性。而普通许可由于主要是对被许可人原有自由的解禁，故并不一定具有该属性，或者该属性并不浓厚。再次，裁量性不同。由于普通许可是对被许可人自由的恢复，故满足一定的条件后，行政主体即给予其许可，一般无裁量权。而行政特许由于往往是行政主体选择公私合作的伙伴，故其对行政特许权的授予有一定的自由裁量权，受许人获得特许的前提是行政主体愿意将该权利出让。最后，被许可人享有的特殊权利和负担的特殊义务不同。普通许可中的被许可人享有的权利和负担的义务与作为特许人的行政主体并不具有相似性。而行政特许中，为了让受许人更好地完成相应的行政任务，作为特许人的行政主体授予受许人与自己相似的权利，同时由于事关公共利益，受许人还需要负担与行政主体相似的公共性义务，且行政特许的受许人负担的义务相较于其享有的特殊权利而言，义务更为重要。

## 2. 中国知网行政特许性质之论证

基于上文对行政特许内涵及其与普通许可区别的论述，我们认为，中国知网的法律性质应被定位为行政特许而不是普通许可，主要理由如下：

第一，中国知网学术电子资源行业属于特许相关的“公共资源的配置”范畴。根据《行政许可法》的规定，在一些公共资源的配置中，需要赋予特定权利的事项属于行政特许。至于什么是公共资源，《行政许可法》并没有对其内涵及范围予以明确，目前理论上对公共资源的概念亦未有清晰的共识，但一般认为公共资源可包括航道、无线电频谱资源、航线、出租车的运营执照、市政设施等。<sup>〔19〕</sup>结合《行政许可法》相关规范的意旨及国家知识基础设施的内涵，我们认为，中国知网（学术电子资源市场）作为国家知识基础设施的一部分，属于学术、科研资料等的公共资源配置，是与公共利益密切相关的行业，需国家特别规制和许可，故可归入“公共资源配置，需要赋予特定权利”行政特许类型。

第二，国家知识基础设施事关重大公共利益，政府对其有运营权，通过特许使受许人获得了运营中国知网等国家知识基础设施的资格，享有与行政主体自己运营该设施时相似的特殊权利。根据《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第59条规定的政府职权<sup>〔20〕</sup>及其内涵

〔19〕 参见王智斌：《行政特许的私法分析》，北京大学出版社2008年版，第75页。

〔20〕 《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第59条规定：“县级以上的地方各级人民政府行使下列职权：（一）执行本级人民代表大会及其常务委员会的决议，以及上级国家行政机关的决定和命令，规定行政措施，发布决定和命令；（二）领导所属各工作部门和下级人民政府的工作；（三）改变或者撤销所属各工作部门的不适当的命令、指示和下级人民政府的不适当的决定、命令；（四）依照法律的规定任免、培训、考核和奖惩国家行政机关工作人员；（五）执行国民经济和社会发展规划、预算，管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业、环境和资源保护、城乡建设事业和财政、民政、公安、民族事务、司法行政、监察、计划生育等行政工作；（六）保护社会主义的全民所有的财产和劳动群众集体所有的财产，保护公民私人所有的合法财产，维护社会秩序，保障公民的人身权利、民主权利和其他权利；（七）保护各种经济组织的合法权益；（八）保障少数民族的权利和尊重少数民族的风俗习惯，帮助本行政区域内各少数民族聚居的地方依照宪法和法律实行区域自治，帮助各少数民族发展政治、经济和文化的建设事业；（九）保障宪法和法律赋予妇女的男女平等、同工同酬和婚姻自由等各项权利；（十）办理上级国家行政机关交办的其他事项。”



的解释,包括国家知识基础设施在内的各基础设施的建设运营属于行政主体职权范畴。国家知识基础设施事关我国知识资源、学术期刊论文、博硕士学位论文、会议论文、专利、工具书等大量的中文学术信息的存储、使用,是我国高校、科研机构、企事业单位进行科研的基础性工具,有着关键的公共性、重要性,故其与普通许可只是对被许可人自由的恢复不同。“公私合作制……逐步发展成为各国政府实现其经济目标和提升公共服务水平的核心理念与措施”<sup>〔21〕</sup>,行政特许是公私合作完成行政任务的典型方式之一。中国知网作为国家知识基础设施,对其进行建设和运营是政府的权利,现许可市场主体进行中国知网的建设与运营,表明行政主体已将该权利出让,通过公私合作的方式促进行政任务的完成。受许人在运营国家知识基础设施的过程中,享有一些特殊权利。如教育部、科技部、新闻出版总署、国家版权局、国家计委给予其大力支持,<sup>〔22〕</sup>“1999年4月30日CNKI主体工程被列为国家级火炬计划项目……1999年10月国家科技部、国家税务总局、国家对外贸易经济合作部、国家质量技术监督局、国家环保总局等五部委将CAJ-CD评为‘国家重点新产品’重中之重项目”<sup>〔23〕</sup>,除此之外,还可享受其他在经营方面的特殊优惠条件。这是普通许可所不具有的,类似于政府自己运营该设施时享有的一些特殊权利。

第三,作为国家知识基础设施,中国知网的公共性、重要性决定了其应承担与行政主体相似的公共性义务。首先,中国知网提供的服务应面向公众,目的在于满足公众对知识的需求,提供的均等化服务对促进人的全面发展、提升国民素质、推动精神文明建设具有重要意义。其次,中国知网应致力于提供标准化、规范化的知识,使知识能够被我国科研机构、科研人员利用,其提供的产品及服务是我国科学研究、高等教育的基础性资源。再次,作为国家知识基础设施,中国知网对于我国学术和文化的传承、丰富及发展有重要意义。一方面,中国知网对知识的系统留存,使文明成果能够被传承下去;另一方面,通过与国外相关学术科研机构合作,对国外的知识文化进行汲取和引进,使我国的国家知识内容更加丰富。作为国家知识基础设施,由于其重要的公共性,中国知网应承担保持业务事业运营不中断、平等对待用户、接受政府基于特许的较为强力的监管、承担运营中的延续性责任等与行政主体相似的特殊义务。<sup>〔24〕</sup>

#### 四、从行政特许角度规制中国知网的必要性与优越性

##### (一) 从行政特许角度规制中国知网的必要性

在论证了中国知网的法律性质应被定位为行政特许而不是普通许可,从而具有公共性后,从行政特许角度对中国知网进行规制是必由之路,存在着必要性。

首先,有利于维护国家知识基础设施的公益属性。中国知网作为国家知识基础设施的一部分,与其他国家基础设施如通信、电、水、气等类似,相关服务具有公益性及公共性,尤其是中

〔21〕 李嘉娜:《市政公用事业监管的行政法研究》,中国政法大学出版社2012年版,第20页。

〔22〕 参见中国知网官网,载 <http://service.cnki.net/project/project.html>,最后访问时间:2021年7月17日。

〔23〕 前引〔10〕,赵蓉英、邱均平文,第628页。

〔24〕 参见〔法〕让·里韦罗、让·瓦利纳:《法国行政法》,鲁仁译,商务印书馆2008年版,第480-482页。

国知网作为中国科研与学术的重要基础性工具，对我国高校和科研机构的科研工作起着不可或缺的重要作用。只有明确中国知网的公益性，并从行政特许角度对其进行必要的规制，方可保持这一重要国家知识基础设施的公益性。如果混淆其许可性质，仅认定行政主体对中国知网的许可是普通许可，将被许可人通过行政许可获得的权利视为被许可人自身的权利，完全市场化，那么有可能导致市场的失灵，且对被许可人将难以进行基于公益性的足够规制。“出于对公共利益和公共需要的反应，政府必须介入市场，目的是防止企业对价格进行垄断或者对消费者滥用权力。”〔25〕因此，为了确保我国科研、学术资源的公益性和可获得性，避免完全市场化带来的负面效应，应从行政特许的角度，对中国知网进行必要的规制。

其次，是政府履行其法定职责的必然要求。对中国知网国家知识基础设施运营的行政许可属于行政特许，而在行政特许中，行政主体对接受特许服务的公民或用户仍负有间接潜在义务，这包括行政主体对受许人规制的职责。行政特许是公私合作的方式之一，“从本质上来看，公私协作就不应被理解成是单纯的‘国家从公共事业的撤退’”〔26〕，“仅意味着国家责任由原来的‘履行责任’转变为‘保障责任’与‘补充责任’，是责任承担方式的转变却并非对政府责任的免除”〔27〕。行政特许的性质定位要求行政主体不可忽视其应尽的职责。只有行政主体积极地承担起应有的职责，对中国知网进行必要的规制，才能保障中国知网这一特许事业的公益性和持续运营。

再次，有利于维护国家知识基础设施用户的合法权益。为确保中国知网这一有普遍使用需求的国家知识基础设施之用户可以便利地使用其进行工作，相关的服务价格应保持稳定性，所提供的服务也应确保普遍性。然而，作为国家知识基础设施工程，中国知网的产品及服务的价格却连年持续上涨，陡增教学科研单位等用户的负担，且其不提供普遍、平等服务的做法也加大了非单位用户的压力，进而影响了国家知识基础设施被普遍、广泛的运用。另一方面，目前几乎所有高校都需要购买中国知网的使用权方能维持学校的科研运行，个人进行科学研究也离不开中国知网所提供的资源及服务，但由于中国知网在被许可进行国家知识基础设施的建设和运营时一家独大，处于实质的支配地位，实力强大，与各用户处于不平等的状态，如果不进行必要的规制，将导致中国知网可能滥用自身的优势地位，从而影响我国科研、学术事业的发展。政府从行政特许视角对中国知网进行规制，通过干预将使用费维持在一个合理水平，并监督中国知网对各用户提供普遍、平等的服务，这对国家知识基础设施用户而言收益无疑是巨大的，而且也会促使中国知网进一步提升自身运营水平和效率，而不是把收益的希望仅放在提高服务价格上。

## （二）从行政特许角度规制中国知网的优越性

从行政特许角度对中国知网进行规制不仅存在必要性，而且也具有优越性。在我国相关部门

〔25〕 杨海坤、郭朋：《公用事业民营化管制与公共利益保护》，载《当代法学》2006年第5期，第50页。

〔26〕 杜仪方：《公私协作中国家责任理论的新发展——以日本判决为中心的考察》，载《当代法学》2015年第3期，第40页。

〔27〕 前引〔18〕，邓敏贞文，第140页。



法的规定中,对中国知网的规制思路,除行政特许外,主要还可依据《反垄断法》展开。但根据《反垄断法》第3条、第17条的规定,<sup>[28]</sup>即使可认定中国知网滥用支配地位或构成垄断并依此进行规制,却仍无法解决中国知网在运营中存在的问题,反而可能会出现新的问题。正如其他类型的基础设施如电网、自来水、天然气等一样,由于自然垄断和经济成本等因素(同一区域架设一套以上的管网系统会导致浪费,没有必要),在同一区域一般只有一个或有限数量的运营商,国家知识基础设施的治理可能基于类似因素(经济成本、知识信息数据的国家安全、便于管理等),亦可能采取这样的管理思路,故若片面地按《反垄断法》对中国知网进行反垄断规制,可能会影响相关政策目的的达成,实际上《反垄断法》第7条亦豁免了某些情形的反垄断审查。<sup>[29]</sup>

相较于反垄断这样的干涉行政的规制方式,从行政特许视角对中国知网进行治理具有显著优势。行政特许作为一种公私合作的方式和社会多元参与治理的途径,相比于传统的行政规制手段,其强制性色彩较弱,更有利于以平等协商的方式达致行政目的。行政主体与中国知网运营双方可协商在国家知识基础设施运营中所要达致的公法性任务,中国知网负有的公法性义务、享有的特殊权利等。首先,行政主体可与作为受许人的中国知网运营方协商和确定国家知识基础设施特许要实现的公共服务、实现公民社会文化权等公法性任务,明确其并非普通的营利性商业活动。其次,行政主体可以与中国知网运营方约定其作为受许人所需负担的特殊义务,如提供普遍、平等服务的义务,不得随意调价的义务等。再次,为了更好地确保实现国家知识基础设施所欲实现的公共性任务,及基于中国知网运营方负担了公共性义务等因素,行政主体可与作为受许人的中国知网运营方协商约定和确定中国知网可保持一定的市场优势地位,及相应税收等方面的政策优待、特殊权利等。可进一步通过双方订立行政特许契约的方式,明确中国知网的公法任务和缔约双方的权利义务等内容,以平衡中国知网公共任务的完成和运营方适度盈利的双重目标。

## 五、基于行政特许对中国知网规制措施的完善

基于本文对中国知网运营许可的行政特许性质之论证,及对其进行规制的必要性和优越性,

[28] 《反垄断法》第3条规定:“本法规定的垄断行为包括:(一)经营者达成垄断协议;(二)经营者滥用市场支配地位;(三)具有或者可能具有排除、限制竞争效果的经营者集中。”《反垄断法》第17条规定:“禁止具有市场支配地位的经营者从事下列滥用市场支配地位的行为:(一)以不公平的高价销售商品或者以不公平的低价购买商品;(二)没有正当理由,以低于成本的价格销售商品;(三)没有正当理由,拒绝与交易相对人进行交易;(四)没有正当理由,限定交易相对人只能与其进行交易或者只能与其指定的经营者进行交易;(五)没有正当理由搭售商品,或者在交易时附加其他不合理的交易条件;(六)没有正当理由,对条件相同的交易相对人在交易价格等交易条件上实行差别待遇;(七)国务院反垄断执法机构认定的其他滥用市场支配地位的行为。本法所称市场支配地位,是指经营者在相关市场内具有能够控制商品价格、数量或者其他交易条件,或者能够阻碍、影响其他经营者进入相关市场能力的市场地位。”

[29] 《反垄断法》第7条第1款规定:“国有经济占控制地位的关系国民经济命脉和国家安全的行业以及依法实行专营专卖的行业,国家对其经营者的合法经营活动予以保护,并对经营者的经营行为及其商品和服务的价格依法实施监管和调控,维护消费者利益,促进技术进步。”

我们认为，从行政特许角度，可对中国知网这一国家知识基础设施进行相关的社会性规制。一般认为，行政规制包括经济性规制和社会性规制，经济性规制的历史早于社会性规制，行政主体最早在经济领域进行规制，后来才发展到社会其他领域，对存在信息不对称的领域（如保险、银行业等）和自然垄断领域一般实行经济性规制，对涉及公共安全、健康、卫生等领域一般实行社会性规制。<sup>〔30〕</sup>中国知网涉及的是教育、文化领域，这些领域与一般的纯为牟利的商业领域不同，应当对其进行社会性规制。

#### （一）明确中国知网是在完成国家知识基础设施的公共性任务

国家知识基础设施建设的目标在于实现全社会知识资源传播共享与增值利用，<sup>〔31〕</sup>中国知网在进行国家知识基础设施建设和运营中，需要围绕这一目标完成相应的公共性任务。尽管中国知网实际上进行了国家知识基础设施建设与运营，但如前文所言，既往对中国知网相关许可定性为普通许可，导致对中国知网建设运营所完成的任务性质并未能明确，从而使得中国知网过度以营利为目标。

在明确中国知网的行政许可性质为行政特许后，以行政特许对中国知网的建设与运营进行规制首先需对其应承担的公共性任务予以明确。具体包括：第一，加大国家知识基础设施的资源建设，充足的资源是进行知识创新与再生产的前提条件。中国知网作为国家知识基础设施的重要组成部分，还需要加大对知识信息资源的大规模集成与整合，保障知识信息资源的多样化、全面化。第二，推动知识信息资源的传播与共享、传承与发展，为知识的创新化、高效化利用提供条件，为社会各方面提供知识服务。提供均等化的服务是推动知识的传播与共享之前提，中国知网要推动均等化服务的更进一步实现，应使公众获取知识服务的手段更为便捷、成本更为低廉、资源更加优质。要推动文化的传承与发展，既要不断利用先进的技术，也要注重对国外优质知识资源的吸收。第三，推动图书业、文化出版行业的线上发展，促使其转型升级和做大做强，从推动文化的传播与共享角度来说，中国知网与传统出版行业的目标是一致的，平衡好电子出版行业与传统出版行业、纸质期刊等之间的关系是中国知网重要的公共性义务。第四，中国知网在推动文化传播的过程中需注重对知识产权的保护及人才的培养，随着知识经济时代的发展，保护知识产权得到了越来越多的重视，对于知识产权的保护程度反映了一个国家科技文化的发展水平，在国家知识基础设施建设的过程中，更应该注重对知识产权的保护，这不仅是对创作者的激励，也保证了我国科技文化产业的有序发展。同时，国家知识基础设施的建设离不开对人才的培养，对文献检索人才、技术人才等人才的培养是中国知网应承担的重要任务之一。第五，中国知网应注重国家利益、国家秘密的甄别与分类存储，作为国家知识基础设施工程，中国知网包括了我国科技论文及相关科研数据、专利信息等重要知识资产，在目前中美科技竞争加剧的背景下，应对中国知网的重要性予以高度关注。

〔30〕 参见王俊豪：《政府管制经济学导论》，商务印书馆2017年版，第42页。

〔31〕 参见中国知网官网，载 <http://service.cnki.net/project/project.html>，最后访问时间：2021年7月17日。

## （二）监督中国知网切实履行相关公共性义务

为了行政任务能更有效率地完成，行政主体将国家知识基础设施建设与运营的资格特许给中国知网运营者，其也因此负有与行政主体相似的义务。

首先，中国知网应设置特殊的定价机制，使其对各用户的报价不应过高。国家知识基础设施的建设和运营是基于公共利益，目的是使公众和高校师生、科研院所研究人员等可以便利、低价地获取知识和文献，对国家基础设施提供的服务即便收费，费用一般应较低。正如公共交通特许经营中，行政主体将进行公共运输服务的资格通过行政特许赋予公交公司，公共交通的票价低廉。通过特殊的定价机制降低中国知网对高等院校、科研院所及社会个体用户的报价，使该报价与中国知网的国家知识基础设施工程地位相匹配，这是中国知网应承担的义务。在科技传播使科研成本增加的背景下，国际学界普遍认可开放获取（open access）、知识共享是学术出版的未来，尽管出现了一些新问题，但开放获取运动仍发展迅速。<sup>〔32〕</sup>在我国，开放获取学术资源在短时间内可能还难以实现，设置特殊的定价机制、降低中国知网的报价是现今保护各用户权益、推动科研资源传播的必要之举。行政主体需加强对中国知网定价机制的监督，确保中国知网定价的科学性、合理性、低廉性。

其次，中国知网应确保其提供的产品或服务价格的稳定性，不能时间随意、任意幅度地调价。如公交车行政特许中，公司不能随意上涨票价，若基于成本等情况确需上调价格，应按法定程序进行，如征求公众意见，经行政主体审核等程序方可作出价格调整。另外，中国知网的服务价格上涨幅度和频率也不应过高，以使更多的社会主体可以经济地使用国家知识基础设施提供的知识服务。高校、科研院所是中国教学科研的核心单位，对国家科研竞争力有重要价值，故行政主体尤需加强对中国知网面向高校、科研院所定价机制的监督，避免中国知网随意涨价影响我国高校科研、教学工作开展。

再次，中国知网对不同主体的收费标准应体现公平性。作为具有公共性服务特征的国家知识基础设施，中国知网对各用户应同等对待，不能对不同用户设置不同的收费标准。实际上，根据中国知网网站上发布的信息，其收费标准存在较大的不公平性，其对单位用户（高校、科研院所、医院等）实行包年收费，但对社会个人用户，则采取常规下载论文（包括会议论文）0.5元每页、独家数字出版（新产品）1元每页、硕士学位论文15元每本、博士学位论文25元每本的标准进行收费，<sup>〔33〕</sup>针对个人用户的收费标准畸高。中国知网这种因购买产品或服务的对象不同采取不同收费标准的行为属于不合理的考虑，这种收费模式违反了行政特许中的公平原则，应当予以纠正。行政主体应通过监督收费标准的制定，甚至直接参与该收费标准的制定过程，保证作为国家知识基础设施重要组成部分的中国知网对各用户公平对待。

最后，中国知网应该履行普遍、平等服务的公共性义务，让更多的社会公众可以便利、平

〔32〕 参见《博士论文被盗卖，谁让开放获取成为开放盗窃？》，载 [https://www.sohu.com/a/477871477\\_199523](https://www.sohu.com/a/477871477_199523)，最后访问时间：2021年7月17日。

〔33〕 参见前引〔4〕。

等、普遍地使用国家知识基础设施。社会、经济、文化的发展取决于人口的知识水平，中国知网的数字资源目前主要提供给购买了其服务的高校、科研院所、医院、杂志社等单位，一些基于国家知识基础设施、数据资源的服务不向社会其他用户、个人主体提供，这违反了国家知识基础设施行政特许本应具有普遍服务义务要求。比如以国家知识基础设施为基础进行海量数据分析的中国知网学术不端检测（查重）等服务，目前仅针对单位用户，且一般仅能由高校内部负责管理研究生论文查重的研究生院、研究生科、本科毕业论文教务管理人员、编辑部内部编辑等使用该查重权限，中国知网还对测试数量严密监控，如果发现测试数量多的账号，可能对其实施警告、削减使用次数，甚至停止账号使用等处罚。<sup>〔34〕</sup>而个人包括高校内的教师、学生以及其他社会个体作者，由于正当的教学科研和学术合作需要使用该服务（如导师监督所带研究生学位论文初稿是否存在学术不端以决定是否同意其进入毕业答辩环节、教师监督论文合作学生是否有抄袭剽窃、导师监督学生撰写的公开发表论文投稿是否有抄袭剽窃等），却无任何正当途径（包括付费购买）获得该服务。正是中国知网的学术不端检测系统仅向机构提供服务，才导致了盗用或窃取账号行为、高价查重产品买卖等现象的出现。中国知网的这种行为没有体现国家知识基础设施的公益性和普遍服务性，影响了我国科研合作、导师对研究生的管理、诚信建设等教学工作，应该改进其服务模式，以使更多的社会公众可以使用中国知网资源，构建知识型社会，推动我国学术合作及科研的发展。行政主体也应积极参与中国知网服务模式转型升级的过程，监督中国知网履行提供普遍、平等服务的义务。

除以上提到的公共性义务外，还可参照《基础设施和公用事业特许经营管理办法》的相关规定，要求中国知网运营方履行其作为国家知识基础设施运营方应尽的其他义务。

以上所阐明的义务是作为行政特许之受许人的中国知网运营方应当承担的公共性义务，其更好地履行相关义务，离不开具有特许人和监管者双重身份的行政主体的干预。除上文所顺带提及的一些监管措施外，行政主体还可通过特许相关的行政契约来明确中国知网的义务。一方面，行政主体需事先明确中国知网应承担的公共性义务，如在特许合同中对其义务加以明确，“利用资源的服务目标、绩效、质量、期限、价格、普遍服务义务、消费者投诉机制等等，都是公共利益的细化。而这些行业规范或行业标准等事项完全可以转化为合同条款明确下来”<sup>〔35〕</sup>；另一方面，行政主体需对中国知网履行公共性义务的行为进行切实有效的监督，为促使中国知网履行明确的公共性义务，应重视行政契约责任条款的功能，对中国知网不履行义务的行为，应进行相应的惩罚及处理。

### （三）规范中国知网的特殊权利

行政主体将国家知识基础设施建设和运营权利特许给中国知网运营方，使其获得一些与行政主体所具有的权利相似的特殊权利，且包括某些特殊的强势地位。包括：相对支配优势的经

〔34〕 参见中国知网（<https://check.cnki.net/>）右下角弹出的《中国学术期刊（光盘版）》电子杂志社有限公司提示，通知时间为2020年4月7日，最后访问时间：2021年5月2日。

〔35〕 许军：《论资源配置行政特许的私法定性》，载《深圳大学学报（人文社会科学版）》2014年第1期，第108页。

营地位、获得某些财政上支持、得到一些国家知识基础设施工程相关的政府政策的支持等。由于中国知网运营公司获得政府的支持以运营国家知识基础设施,并且由于中国知网“在目前国内高校(含职院)、科研机构的市场占有率高达99%”<sup>[36]</sup>,其竞争对手如万方数据、龙源数据库、超星数据库、维普数据库等市场占有率相较中国知网而言微不足道,故中国知网实际上处于极为强势的地位,这些特殊权利和地位是一般的市场竞争主体不具备的。因此,为了防止中国知网滥用其优势及不当侵害高校、科研院所等用户的正当利益,需对这些权利加以规范。

对中国知网享有的特殊权利和垄断地位进行规制可从以下几个方面着手:第一,适度降低给予中国知网的各方面政策乃至财政支持。由于中国知网实际上在建设运营国家知识基础设施的过程中形成了一家独大的近似垄断地位,故不宜再给予其太多的支持。第二,加强和提升对中国知网的规制措施。一方面,需在相关规定或特许合同中明确中国知网享有的特殊权利相应的边界,这是对其进行规范的前提和依据;另一方面,行政主体要规范中国知网行使特殊权利、优势地位的手段、方式、程序,防止其滥用权利。第三,可适当以优惠政策扶持其竞争对手万方数据、龙源数据库、超星数据库、维普数据库等,以形成竞争较为充分、合理的国家知识基础设施多方运营格局。

#### (四) 加强有关信息的披露和公开

《政府信息公开条例》规定了公共企事业单位的政府信息公开义务。《基础设施和公用事业特许经营管理办法》第45条规定了政府和受许人的信息公开义务,依法披露行政特许的相关信息是行政主体及特许经营者的义务。通过信息的披露,有利于用户和公众在了解相关信息的基础上保护自身权利,监督政府和受许人履行相关义务。依据相关规定,具体而言,中国知网相关的国家知识基础设施运营中的信息公开可主要从政府和中国知网运营方两个方面着手:

首先,政府具有公开国家知识基础设施相关政府信息的义务。《基础设施和公用事业特许经营管理办法》明确了政府对行政特许相关信息的公开义务,<sup>[37]</sup>作为特许人和监管者的政府,应依《政府信息公开条例》的一般规定和《基础设施和公用事业特许经营管理办法》的相关规定,将中国知网运营方建设和运营国家知识基础设施的相关政府信息主动或依当事人申请予以公开,从而使社会或相关用户可以依据公开的政府信息更好地监督政府履行特许人及监管者职责的情况,督促政府更好地促进国家知识基础设施的建设和管理。

其次,中国知网运营方应履行信息公开的相关义务。《政府信息公开条例》第55条第1款规定:“教育、卫生健康、供水、供电、供气、供热、环境保护、公共交通等与人民群众利益密切相关的公共企事业单位,公开在提供社会公共服务过程中制作、获取的信息,依照相关法律、法规和国务院有关主管部门或者机构的规定执行。全国政府信息公开工作主管部门根据实际需要可以制定专门的规定。”中国知网运营方作为国家知识基础设施的建设和运营方,符合该条规定的

[36] 中国知网推广网站,载 <https://a.cnki.net>,最后访问时间:2021年7月17日。

[37] 《基础设施和公用事业特许经营管理办法》第45条规定:“县级以上人民政府应当将特许经营有关政策措施、特许经营部门协调机制组成以及职责等信息向社会公开……”



“公共企业单位”的性质定位，故其具有履行信息公开的义务。而《基础设施和公用事业特许经营管理办法》第45条亦规定：“……实施机构和特许经营者应当将特许经营项目实施方案、特许经营者选择、特许经营协议及其变更或终止、项目建设运营、所提供公共服务标准、监测分析和绩效评价、经过审计的上年度财务报表等有关信息按规定向社会公开。特许经营者应当公开有关会计数据、财务核算和其他有关财务指标，并依法接受年度财务审计。”而现实中亦存在中国知网未向学位论文、期刊论文作者廉价付费，却对外高价销售作者的论文成果等种种情形。故中国知网运营方应将国家知识基础设施的行政特许经营中的相关成本、价格、服务、下载使用情况、服务社会情况等信息依法予以公开，接受社会公众和用户的监督。相关信息的公开化、透明化不仅可以使用户对知网的产品及服务价格进行更好的监督，也可增加社会公众对该行政特许经营事业各方面的了解，在此基础上，亦可促使社会公众增加对国家知识基础设施的参与。

## 六、结 语

中国知网的行政法治理并非只是一个行政法上的技术性问题，而是与社会权、文化权利密切相关。公民的受教育权、科学研究权、文化活动权等经济、社会和文化权利，并不能自动实现，它们的实现和发展需要国家投入额外的资源或进行相关政策的配套，故需要政府的积极介入。作为宪法上受教育权、科学研究权、文化活动权实现的重要基础之一，中国知网相关的国家知识基础设施的建设与运营，仅由中国知网以市场化的手段去实施往往难以有效达到相关目的。政府将国家知识基础设施建设的权利特许给中国知网运营方，该特许经营由于横亘公私两个领域，同时具备市场性、公益性，片面地强调其私法属性，对其公法属性及政府的应有监管措施的忽视，将导致国家知识基础设施建设和运营的公共性目标难以实现。明确和丰富行政主体对中国知网等国家知识基础设施的规制措施，有着重要的权利实现意义。

应当高度重视中国知网等国家知识基础设施的建设和运营，为我国高等院校、科研机构、医院等单位的科研人员和学习者提供良好、平等、充足、便利的全方位知识服务。同时，由于中国知网为代表的国家知识基础设施，存储了我国期刊论文、报刊文章、学位论文、会议论文、统计年鉴、工具书、专利、科技成果、国家标准、学术图片等众多知识成果，有必要在促使中国知网等国家知识基础设施在国内更广泛提供平等服务的同时，要求国家知识基础设施运营商认真履行相关的保密等国家安全义务。总之，完善对中国知网等国家知识基础设施的治理，是贯彻科教兴国、人才强国战略的必然要求，有利于推动我国在未来的科技竞争中占据优势地位，有利于实现关键技术独立自主，最终有利于实现中华民族伟大复兴。

---

**Abstract:** CNKI is an important entity of the national knowledge infrastructure, and it is necessary to conduct administrative law governance on CNKI. CNKI is not an ordinary license, but has



legal attributes of an administrative franchise. It raises prices too frequently to users year by year, and does not provide universal and equal services, etc., which violates its due public positioning. Relevant regulations can be made on CNKI from perspective of administrative franchise. It is clear that CNKI is completing the public tasks of the national knowledge infrastructure. It is important to supervise CNKI to fulfill the relevant public obligations. CNKI should set up a special pricing mechanism so that the price quotations to users should not be too high, and ensure the stability of the prices of the products or services which it provides, and not to adjust the prices at any time and in any range, and the charging standards for different entities should reflect fairness. In addition, public obligations such as universal and equal services should be fulfilled so that more public can use the national knowledge infrastructure conveniently, equally and universally. The special rights and monopoly position of CNKI should be regulated, and the disclosure and publicity of relevant information should be strengthened. The construction and operation of national knowledge infrastructure is not only related to the realization of civil social rights and cultural rights, but also the basis and tools for teaching and research work of teaching and research personnel in universities, scientific research institutes, etc. It is an important basic resource for our country to face the international technological competition, and it is related to the maintenance of overall national security. Thus, it is of great significance to govern from the perspective of administrative franchise.

**Key Words:** national knowledge infrastructure, CNKI, administrative franchise, social and cultural right

---

(责任编辑: 刘 权 赵建蕊)