



政府信息公开目录

与中国政府公开信息整合服务平台的对接思考 *

Thinking about the Connection of Government Information Openness Catalog
and Chinese Government Public Information Online

张新民 项琳 李建丽 (中国科学技术信息研究所 北京 100038)

[摘要] 我国政府信息公开工作已进入快速推进阶段，但标准还不统一，目录建设与发布还没有形成完善的机制，缺乏统一服务平台。OCLC的组织机制和建设模式可为政府信息公开目录建设提供启示和借鉴。我国政府公开信息整合服务平台应以建设成为政府信息公开目录体系的基础平台和重要组成部分为目标，在组织体制和运行机制上尝试创新，开展联合开放编目，充分发挥图书馆等专业信息机构在信息公开工作中的作用。

[关键词] 政府信息公开目录 图书馆 政府公开信息整合服务平台

[中图分类号] G253 **[文献标识码]** B

[Abstract] The effort of China's open government information has made a rapid and great progress, although unified standards, the comprehensive mechanism and the unified service platform are absent. Organization system and construction mechanism of OCLC can be drawn on the construction of the Government Information Openness Catalog. The goal of the Chinese Government Public Information Online in the future should be constructed into the important foundation and component of the Government Information Openness Catalog system. Therefore, we should explore innovation in the organization system and operational mechanism, and conduct cooperative and open cataloguing, giving full play to the role of libraries in open government information.

[Key words] Government Information Openness Catalog; Library; Chinese Government Public Information Online

1 我国政府信息公开工作现状

近年来，我国政府信息公开工作进展迅速。2007年4月5日，国务院总理温家宝正式颁布了《中华人民共和国政府信息公开条例》(以下简称《条例》)。2008年5月1日起《条例》正式实施。《条例》中明确规定：为实施《条例》，行政机关应当编制、公布《政府信息公开目录》和《政府信息公开指南》，并及时更新^[1]。目录应当包括索引、名称、内容概述、生成日期等内容。《条例》中还明确规定，国务院办公厅(以下简称国办)是全国政府信息公开工作的主管部门，负责推进、指导、协调、监督全国的政府信息公开工作^[1]。

为此，2007年下半年国办开始组织人员对有关的技术

问题展开前期研究，制定了相关标准和规范，包括政府信息公开的信息分类标准、元数据方案、索引号编码方案、内容概述规范、目录格式规范等，基本上形成了一套相对比较完整的技术解决与实现方案，为政府信息公开实施提供了坚实的技术保障；在《条例》施行前，国办举办了由各地区、各部门办公厅分管政府信息公开工作的同志参加的贯彻施行条例专题研讨班。2008年4月29日国务院发布了国办发[2008]36号文《国务院办公厅关于施行 中华人民共和国政府信息公开条例 若干问题的意见》。另外，还制定了国办机关政府信息清理、保密审查办法等配套制度，为信息公开提供了有效的制度和组织保障；清理了国务院和国务院办公厅2003年以来与社会公众生产、生活密切相关的公文类信息，共筛选出1 018件；编制了《政府信息公

* 本文系2009年度国家社科基金项目“我国政府信息资源定位服务系统总体框架研究”的研究成果之一，项目编号：09BTQ026。

开指南》和《政府信息公开目录》；组织开发了政府信息公开目录系统，从而为信息公开奠定了坚实的基础。

2008年4月30日，国办“政府信息公开专栏”在中央政府网(<http://www.gov.cn/>)上正式开通，网址为<http://www.gov.cn/xxgk/pub/govpublic/>。该网站开始面向全社会提供信息浏览和查询服务，以方便公民、法人或其他组织快捷地查阅、获取公开的政府信息。截至正式开通时，国办信息公开目录中的信息条目最早已经追溯到2003年1月1日，当天最新的信息条目已经更新至2008年4月29日^[2-3]。

国办政府信息公开专栏的正式开通，为其他部委和地方的政府信息公开工作提供了很好的示范，有力地推动我国政府信息公开工作的快速和顺利开展。它标志着我国政府信息公开工作进入了一个崭新的发展阶段。此后各地、各级政府的信息公开专栏相继开通，我国政府信息公开工作全面铺开。

1.1 政府信息公开工作的当前进展

《条例》施行后，国办对各地贯彻条例情况开展多种方式的调查研究，先后进行了问卷调查和网上调查，还于2008年9月中下旬组成3个调研组赴10多个省区及多个国务院部门进行专题调研。

为指导各级行政机关建设政府信息公开目录系统，逐步形成规范的全国政府信息公开目录体系，参照国内外的有关做法和经验，结合国办编制政府信息公开目录系统的实践，2009年初国办又专门制定和下发了《政府信息公开目录系统实施指引(试行)》，以指导和规范全国的政府信息公开工作。此后国办还多次召开座谈会，与相关地方和部门研究有关问题，循序渐进、积极稳妥地推进全国政府信息公开工作，指导、协调、督促有关部门做好制订公共企事业单位的信息公开实施办法、依申请公开的收费标准和制度建设等工作^[4]。至此，我国信息公开工作进入全面实施和快速发展阶段。

根据《条例》第31条“各级行政机关应当在每年3月31日前公布本行政机关的政府信息公开工作年度报告”^[5]，国务院办公厅于2009年3月31日按时发布了《国务院办公厅2008年政府信息公开工作基本情况》^[4]，为其他各级行政机关起到了良好的模范作用。但据北京大学公众参与研究与支持中心“政府信息公开公众支持”(Open Government Information Public Supports,简称OGIPS)项目组发布的“政府信息公开工作年度报告(2008-2009年度)公布情况”，截至2009年4月15日，我国尚有3个地方省级政府和42个国务院部委部门未公布上一年度的政府信息公开工作报告，表明在信息公开工作执行方面尚有一定缺位^[6]。

1.2 政府信息公开目录建设中存在的问题

综上所述，我国目前的政府信息公开工作正处于快速推进阶段，从行政执行的角度来看，进展比较顺利。但在具体的目录建设中，尤其在技术和机制层面上，还存在着

许多值得改进的地方。

1.2.1 缺乏统一标准

目前各级各地政府信息公开的网站上已经发布了很多政府公开信息，但在内容分类、表现形式、组织方式等方面标准不统一，技术处理也不够规范，这给公众查找信息、利用资源带来一定的困难，也增加了未来集成和整合政府公开信息的难度。

1.2.2 对政府公开信息的收集、整理、标引与发布工作还没有形成完善的体制机制

目前，绝大部分信息公开栏目中的信息主要是行政机关自行或委托相关单位处理。由于信息公开目录的编制需要一定的专业性和技术性，政府部门为此需要耗费较大精力。与此同时，许多政府公共机构、图书馆、档案馆、公司都想介入其中，寻求发展机遇，提供服务。但目前还没有一个让政府部门、公共机构、学术研究界、图书馆、档案馆、相关公司形成有效联动和合作运行的体制机制。

1.2.3 缺乏统一服务平台，政府公开信息还未能得到充分的开发和利用。

由于各个机构的政府信息公开目录都是各自建设，独立发布，缺乏全国统一的服务平台，无法形成规范、统一的信息公开目录，也无法最终形成全国统一、互联互通、分布与集中相结合的政府信息资源体系，导致形成了一系列新的信息孤岛，造成资源的极大浪费。与此同时，公民还不能有效地、完整地查阅政府信息，在众多的政府信息公开目录当中，不知何处去查、如何去查，从而影响了政府公开信息的有效利用。这些都会直接影响政府信息公开工作的顺利进行和可持续发展。

笔者认为，针对以上情况，政府信息公开目录建设(政府信息公开工作的重点)当中除了考虑技术和标准规范方面的因素之外，还要考虑建设的机制问题。OCLC(Online Computer Library Center，联机计算机图书馆中心)联合编目的运作机制或许可以提供一些启示和借鉴。

2 OCLC对信息公开目录建设的启示

政府信息公开目录的编制和建设与OCLC的联合书目建设工作有着很多的相似之处，因此，研究OCLC的模式对实现上述目标有一定的启示和借鉴意义。

2.1 OCLC概况^[7]

OCLC是世界上最大的网络文献信息服务机构之一，是一个非营利的、提供计算机图书馆服务的会员制组织，其宗旨是实现图书馆信息资源的共享并降低获取成本，从而帮助人们获取世界各地的信息。

作为世界上最大的图书馆和信息中心网络，OCLC在全球图书馆界有着广泛的知名度。目前110个国家和地区的57 000多个图书馆都在使用OCLC的服务来查询、采集、出借和保存图书馆资料，并对其进行编目。OCLC的发展是信

息资源共建共享的成功范例。

2.2 OCLC 的组织体系与建设机制

OCLC 的发展如此之迅猛、影响力如此之大，与其健全有效的组织体制和高效灵活的建设机制是密不可分的。

2.2.1 组织机制^[7]

OCLC 的管理机构主要可分为 5 层：（1）战略领导层：负责规划和执行 OCLC 的管理和运行。除总裁外，另有 12 名副总裁和高层管理人员。（2）理事会：有 15 名成员，是 OCLC 的最高权力机构。（3）用户委员会：由 66 名代表组成，反映与协调各成员馆的利益，向 OCLC 提出意见和建议。（4）下设业务部门：社团部、产品与服务部、专业化发展部及研究部。（5）一般成员和管理成员：即 OCLC 的合作会员和用户，包括世界各地的 57 000 多个图书馆。

2.2.2 建设机制

在 40 年的发展中，OCLC 建立并逐步完善了一整套会员机制，通过这种机制，OCLC 会员馆可以参与 OCLC 的建设，实现图书馆信息资源的共建共享，并行使自己的职责和权利，开展互利合作，实现共赢。正是因为这种会员制度产生的良性循环，OCLC 才有今天飞速的发展。

此外，OCLC 能够充分利用非营利性质这一优势，灵活运用市场机制来进行运营管理，通过借鉴市场机制中的理事制度、财务管理制度、绩效评估制度、独立签约制度及激励机制等企业化的管理方式强化了组织力量。

2.3 启示与借鉴

2.3.1 借鉴 OCLC 建设机制，实现联合开放编目。

OCLC 的典型成就和最大特色之一就是实现了全球范围内的图书馆系统之间的联合开放编目。我国的政府信息公开工作目前还处于分散的各自建设阶段，如果要实现第二阶段的目标即建设国家统一的信息公开目录体系，就一定会涉及到联合编目的问题。为此，我们可以借鉴 OCLC 的成功经验，考虑采取“集中管理、联合编目、统一检索、资源共享”的建设机制。

2.3.2 探索新的组织机制，充分集成和调动全社会的力量。

逐步改变由政府部门和行政机构自行编制信息公开目录的做法，将其从繁琐的事务性工作和技术研发工作中解脱出来，转而关注组织领导、监督实施，充分利用社会上已有的各种资源，探索建立一种与图书馆、档案馆、科研机构、公共机构、软件公司等社会力量形成有效联动和合作运行的体制机制。

2.3.3 发挥图书馆等专业信息机构在目录建设中的作用

作为从事信息资源组织与管理的专业机构，图书馆在参与政府信息公开目录建设工作方面具有得天独厚的优势：擅长信息资源的采集、加工和整合；熟悉信息标引和编目工作；具有完善的信息分类体系和丰富的目录分类经验；拥有成熟的信息发布平台和有力的技术支持；拥有专业的高素质信息服务人员，可以提供优质高效的专业支持和服务。

因此，通过参与政府信息公开工作，可以让公共图书馆、档案馆等专业信息机构成为政府信息公开的重要帮手和发布场所，从而充分发挥各自的优势，实现政府部门、档案馆、图书馆及其他相关部门的有机整合。这将是我国政府信息公开的组织体制和运行机制上的重要创新。

3 政府信息公开目录在中国政府公开信息整合服务平台的应用和发展

政府信息公开工作的核心和基础是信息公开目录建设。笔者认为，我国政府信息公开目录建设的近期目标——建设各单位的信息公开目录已经接近实现，目前正处于向建设国家信息公开目录体系这一中期目标过渡的阶段。这一阶段的工作目标是：经过不断完善和改进，通过网络和互操作技术将各个部门的政府信息公开目录全部联通，从而逐步建立起一个覆盖全国的政府信息公开目录体系。

可喜的是，我国图书馆界在此方面已经开展了很多有益的探索和尝试，并取得了令人鼓舞的进展。2009 年 4 月 30 日，在《条例》实施 1 周年之际，国家图书馆正式推出了首个政府公开信息整合服务门户——中国政府公开信息整合服务平台（Chinese Government Public Information Online）。该平台主要以各级政府网站上的公开信息为整合对象，通过自动化采集和组织将各级政府公开信息整合到本地，建立了多种专题数据库；然后利用统一的知识组织规范和资源描述框架，对不同形式的政府信息资源的内容、外部特征及其关联关系进行组织、挖掘和揭示；并将互联网上的不同来源、格式和版本的政府信息资源与国家图书馆馆藏文献资源进行有序整合，从而为公众查询政府公开信息提供了一站式的服务平台。

平台的开通开创了我国公共图书馆对政府信息资源整合与利用的先河，给其他公共图书馆起到了示范作用。尽管目前还只是初现雏形，但中国政府公开信息整合服务平台对于实现政府信息公开工作的中期目标也有着重要的意义和作用，因为它从另一个角度诠释了政府信息公开目录的建设思路，正在沿着建设政府信息公开目录体系的方向发展。

笔者以为，从中国政府公开信息整合服务平台的长远发展考虑，除应将其真正打造成一个权威、全面的政府公开信息整合服务门户之外，应考虑进而将其建设成为我国信息公开目录体系的重要组成部分和基础平台，在政府信息公开目录体系建设中发挥重要作用。为此，可以考虑从两方面入手：一方面，与相关机构和专家合作，加强相关标准规范的改进和技术的应用，为下一步工作提供有力的技术保障。例如，在公开目录的分类系统方面，目前中国政府公开信息整合服务平台的分类仍是参照国办信息公开目录的分类，主题分类只有一级目录，将来应考虑依据相应的标准规范继续完善和细化，至少应划（下转第 35 页）

- [79] The Section 108 Study Group Report[EB/OL]. [2009-03-10].<http://www.section108.gov/docs/Sec108StudyGroupReport.pdf>.
- [80] US Library Copyright Alliance.US Library Copyright Alliance Intervention on Exceptions and Limitations at WIPO[EB/OL]. [2009-02-03].<http://educationload.com/2008/11/07/us-library-copyright-alliance-intervention-on-exceptions-and-limitations-at-wipo/>.
- [81] British Library.Results of the British Library Copyright Questionnaire[EB/OL].[2009-02-27].<http://www.bl.uk/ip/pdf/resultscopyrightquestionnaire.pdf>.
- [82] EU.Green Paper:Copyright in the Knowledge Economy[EB/OL].[2009-03-01].<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0 466:FIN:EN:PDF>.
- [83] EU.Directive 2001/29/EC of the European Parliament and of the Council of 22 May 2001 on the Harmonisation of Certain Aspects of Copyright and Related Rights in the Information Society[EB/OL].[2009-03-02].<http://www.euromedaudiovisuel.net/Files/2007/05/03/1178195806664.doc>.
- [84] eIFL.Response by Electronic Information for Libraries : European Commission Green Paper Copyright in the Knowledge Economy[EB/OL].

[2009-03-01].http://www.eifl.net/cps/sections/docs/ip_docs/eifl-response-ec-green/downloadFile/file/file?nocache=1229448830.86.

[作者简介]

孙 坦 男，中国科学院国家科学图书馆副馆长，博士生导师，已发表论文 70 余篇。
 黄国彬 男，北京师范大学管理学院讲师，已发表论文 60 余篇，参编译著 4 部。
 盛小平 男，华南师范大学经济与管理学院教授，已发表学术论文 80 余篇，出版专著 3 部，参编著作 2 部。
 金 瑛 女，中国科学院国家科学图书馆硕士研究生，已发表论文 1 篇。
 刘 峥 女，博士，中国科学院国家科学图书馆馆员，已发表论文 10 余篇。
 陶 俊 男，中国科学院国家科学图书馆博士研究生，已发表论文 3 篇。

[收稿日期：2009-11-14]

(上接第 19 页) 分至三级目录；此外，增加信息分类的维度，形成以主题分类为核心，以体裁分类、机构分类和服务对象分类为辅助的分类体系，从而为建立政府信息公开目录体系打下基础。另一方面，改变目前事后网上收集、国家图书馆单独建设的工作模式，探讨建立起事前加工、共建共享的建设机制，争取相关政府部门的支持和授权，充分发挥图书馆的专业优势和特长，借鉴 OCLC 模式，联合有关单位和机构建立联盟，开展联合开放编目，从而产生规模效应，并最终在更高层面上融入和整合到国家的政府信息公开目录乃至目录体系的建设中，从而更好地发挥图书馆的公共服务职能，为我国的信息公开工作做出更大的贡献。

笔者相信，如此一来，中国政府公开信息整合服务平台将会具有更强的生命力、更大的发展。中国政府公开信息整合服务平台建设与我国政府信息公开目录体系建设的对接和结合，将会是我国政府信息公开工作在组织体制和运行机制上开展创新的有益尝试和探索，对我国政府信息公开工作将起到积极的促进作用。

参考文献：

- [1] 中华人民共和国政府信息公开条例[EB/OL]. [2007-04-24] [2009-10-20].http://www.gov.cn/zwgk/2007-04/24/content_592937.htm.
- [2] 张新民. 我国政府信息公开工作的发展现状与展望[J]. 情报理论与实践，2008(6):814-817.
- [3] 中华人民共和国国务院办公厅政府信息公开专栏[EB/OL]. [2009-08-30].<http://www.gov.cn/xxgk/pub/govpublic/>.
- [4] 国务院办公厅. 国务院办公厅 2008 年政府信息公开工作基本情况 [EB/OL]. [2009-10-30].http://www.gov.cn/zfjs/2009-03/31/content_1273571.htm.
- [5] 曹康泰. 中华人民共和国政府信息公开条例读本[M].北京：人民

出版社，2007.

- [6] 法制日报. 政府信息公开条例实施 1 年 政府年度报告有缺位 [EB/OL]. [2009-05-15].http://news.xinhuanet.com/legal/2009-04/30/content_11288857.htm.
- [7] OCLC [EB/OL]. [2009-10-30].<http://www.oclc.org/>.
- [8] 张新民. 美国信息机构的发展概况[J]. 中国信息导报，2007(1)：16-21.
- [9] 中国政府公开信息整合服务平台[EB/OL]. [2009-11-30].<http://govinfo.nlc.gov.cn>.
- [10] 张新民. 对政府信息公开目录建设中若干问题的思考[J]. 电子政务，2008(8):46-51.
- [11] 魏云波，张新民. 对我国政府信息公开工作现状的若干思考[J]. 图书馆建设，2008(12):2-4.
- [12] 张新民，祁斌钢. 我国政府信息公开目录体系分类系统研究[J]. 图书馆建设，2008(12): 15-19.
- [13] 张新民. 关于我国政府信息公开目录的若干思考[J]. 情报学报，2009(3).

[作者简介]

张新民 男，1970 年生，北京大学信息管理系博士毕业。现任中国科学技术信息研究所情报方法研究中心副主任，研究员，硕士研究生导师。曾任《中国信息导报》杂志社副社长，现兼任《电子政务》杂志编委、《图书情报工作》论文外审专家。曾作为专家组成员参与了国务院办公厅政府信息公开目录编制小组工作。主要从事知识管理、信息构建、情报学、政府信息公开等方面的研究工作。已发表论文 80 多篇，参与出版专著及译著 20 多部。
 项 琳 女，中国科学技术信息研究所硕士研究生，研究方向为电子政务与信息公开。
 李建丽 女，中国科学技术信息研究所硕士研究生，研究方向为电子政务与信息公开。

[收稿日期：2009-12-04]