

美国政府信息资源 公共获取的经验及其启示

东方

(衡阳师范学院图书馆,湖南衡阳 421008)

摘要:推进政府信息资源公共获取,是发挥政府信息化效益的需要。美国的政府信息资源公共获取积累了较成功的经验,主要包括完备的法律、政策体系予以保障,充分利用先进的信息技术进行促进,严谨的实施机制加以推进。由于多方面的原因,我国的政府信息资源公共获取仍然存在较多问题,与美国相比,在法律制度、实施机制和获取技术等方面均存在较大的差距。应借鉴美国的经验,有针对性地采取措施。

关键词:政府信息资源公共获取;信息共享;信息资源管理;公共信息资源;电子政务;公共服务

中图分类号: G203 **文献标识码:** A **DOI:** 10.3772/j.issn.1674-1544.2009.05.006

1 美国政府信息资源 公共获取的经验

美国是最早通过立法等措施建立政府信息公共获取制度的国家,也是世界上信息公开建设最好的国家之一。从法律体制、实施机制、获取技术等各个方面来看,美国的政府信息资源公共获取都走在世界前列。美国已经建立了较完备的法律体系来保障政府信息资源公共获取,为保障政府信息资源公共获取相关法律法规的贯彻实施,美国政府建立了切实可行的、严密的实施机制。美国作为“信息高速公路”的发起者和倡导者,充分利用先进的信息技术来促进政府信息资源的公共获取,如公众利用网络可以获取美国“第一政府”网站上大量的信息。美国政府信息资源公共获取积累了很多成功的经验,值得我们借鉴。

1.1 完备的法律、政策保障体系

美国《宪法》修正案第1条规定“国会不得制定

关于下列事项的法律:剥夺言论自由或出版自由;或剥夺人民和平集会和向政府请愿的权利”^[1]。该条修正案中规定了人民有表达的自由,也就规定了人民应当知道政府有关情况,获取政府信息的权利。另外,美国通过制定一系列关于信息公开的法律来保障公众获取政府信息资源,主要有《信息自由法》及修正案、《咨询委员会法》、《隐私法》、《阳光下的政府法》、《美国联邦信息资源管理政策》、《电子信息自由法》等(表1)。美国的信息公开制度从《信息自由法》颁布以来,经过不断的完善与发展已形成较为健全的制度体系,为保障政府信息资源的公共获取和利用起到了根本性的作用。除此之外,美国一些州也制定了自己的信息获取法,例如德克萨斯州的《公共信息法》就规定公众可以申请要求浏览或复制政府信息,并详细规定了申请者的权利、政府机构的责任、申请的程序等^[2]。从中央到地方一系列有关信息公开的法律与政策,美国逐步建立了一套较为完整的政府信息公开的法律法规体系。正是在这套体系的保障下,美国公众才可以相对自由地获

作者简介:东方(1973-),女,衡阳师范学院图书馆副研究馆员,主要研究方向是信息资源管理。

收稿日期:2009年5月22日。

表1 美国保障政府信息资源公共获取的相关法律一览表

名称	颁布时间	主要内容
信息自由法	1966	行政信息公开为原则,不公开为例外;一切人都享有获得行政信息的权利
咨询委员会法	1972	公众有权查阅会议的记录、报告、草案研究或其他文件,在缴纳一定的费用后,可以复制文件
隐私法	1974	解决政府信息公开与保护私人秘密两种制度的矛盾问题
阳光下的政府法	1976	规定合议制机关的会议必须公开,公众可以旁听会议,获得会议的信息
美国联邦信息资源管理政策	1985	明确规定了联邦机构收集、处理和传播信息以及管理联邦信息系统与技术的总体政策指导方针
电子信息自由法	1996	作为信息公开的对象包括电子记录,规定了有效的公开措施等

取政府信息,这一方面增加了政府的透明度,另一方面也提高了民众参与政治的积极性。

1.2 充分利用先进的信息技术

为了适应信息技术的飞速发展,美国政府积极将网格技术、泛在网络等信息技术融入到政府信息资源的公开中,通过大力发展电子政务来推动政府信息资源的公共获取。早在克林顿时期,构建“电子政府”便成为美国政府改革的一个重要方向。其后,美国政府加快了建设电子政府的步伐,在法律、机构、资金等方面予以有力保障。2002年12月,布什总统签署了《电子政府法》,要求联邦政府通过利用基于互联网的信息技术,增强公民获取政府信息的能力。在一系列政策措施的保证下,美国政府网站发展迅速,不仅联邦一级和州一级的政府机构全部上网,而且几乎所有县市一级政府也都建立了自己的站点。2000年9月,美国政府开通了“第一政府”网站(<http://www.firstgov.gov>)。该网站向公众提供了获取政府信息资源的新途径。网站通过合理的设计,使用户可以浏览极大数量的信息。这一项一站式获取政府服务的重大突破,使全国各地,乃至全球各地的美国人轻点鼠标便能方便快捷地找到所需信息与资源。据有关调查,70%的访问者对网页质量非常满意,60%的访问者在网站能找到自己所需的信息^[1]。同时,为保证政府信息获取的快速、全面,美国政府采用了政府信息指引服务的技术,用来识别整个联邦政府的公共信息资源,描述这些资源中的可用信息,提供获取该信息的方式。该项技术的采用,帮助公众最大限度地跨越政府机关多层障碍,搜寻、判断、获取符合要求的政府信息资源,提高检索政府信息的查准率和查全率^[4]。不仅联邦一级的政府网站功能强大,美国地方政府网站也建设得有声有色。例如,加利福

尼亚州的政府网站(<http://www.ca.gov>)不仅提供了教育、商业、环境、历史文化、政府、交通与旅游、家庭、工作等各方面的信息,而且提供办理子女入学、各种证件等服务以及州内各城市政府网站的链接等。美国正是通过这些纵横交错、层级分明的政府网站,为公众提供了方便、快捷、丰富的网上信息服务,使得美国民众能充分获取政府信息。

此外,为消除数字鸿沟的影响,美国政府在公共图书馆建立网络中心,为公众提供免费的上网机会,还采用整合语音回答技术,使公众通过电话也能获取政府信息资源。

1.3 严谨的实施机制

美国政府对政府信息资源公共获取的实施建立了严谨的实施机制。首先,政府成立了专门的信息资源管理机构,建立了成熟的政府CIO制度,为公众了解政府行为提供信息渠道和为政府与公众的交流提供平台。政府还设置了专业的政府信息资源管理人员。美国信息存取专业人员学会为参与信息存取的最低级别的政府公务员提供专业资格认定、培训以及同行交流的机会,建立了一支专业的信息管理队伍。其次,政府从财政上为政府信息资源公共获取提供了充分的资金支持,明确提出保障公众能够自由获取政府信息资源是政府的义务。同时,政府对提供信息服务时的收费标准也做出了明确的规定,强调行政机关一般向申请人收取检索、复制和审查文件的费用,但仅限于各项成本费用。如1995年制定的削减公文法中明文禁止政府机关对公共信息的再流通或传播收费或使用费。另外,政府通过实施“政府资料定点图书馆”方案来保证政府信息的完整、公共获取渠道的畅通。“政府资料定点图书馆”方案是指1861年美国政府开始实施联邦政府委托图书馆计划,即联

邦政府指定一些图书馆免费获取和保存政府文献, 为公众提供利用。发展到今天, 在美国大陆有 1350 个图书馆负责保管政府文献和出版物, 在这些图书馆可以轻松地实现政府信息资源的公共获取。

2 我国与美国的差距

随着我国政府信息化进程的加快, 全国已有 80% 以上的政府实现了上网, 通过网络发布政策、法规、经济计划、用人制度等信息^[5]。广州、上海、北京、江苏等地区纷纷尝试推行“政府信息公开制度”。政府信息资源公共获取的途径也日益多样化, 如通过报刊、电视、广播等媒体, 通过网站、电子数据库资源和其他途径等^[6]。1999 年被誉为“中国政府上网年”, 自 1999 年 1 月我国政府上网工程启动以来, 经过 10 年的发展, 政府部门拥有服务器的数量激增, 信息的数量急剧膨胀, 信息服务工作有了很大提高。这一切为政府信息资源公共获取提供了极大的便利和保障。

但是, 同美国相比, 我国政府信息化程度仍然不高, 信息资源开发利用程度较低, 从而影响了公众获取信息资源的效率。此外, 缺乏完善的法律体系及监督和组织制度的保障, 缺乏权威、统一的管理协调机构, 各自为政的现象严重以及信息资源获取质量上和渠道上的不足等都给我国公众获取政府信息资源带来了较大的障碍。据不完全统计, 目前国内约 80% 的社会信息资源由政府部门控制, 这种局面是在长期计划经济体制下形成的。从信息公开的实践来看, 许多公开活动还停留在各地方、各部门的政策层面上, 缺乏法律的强制力。在具体执行过程中为政府机构和行政人员留下了较大的操作空间。这样, 在部门利益或地方利益的驱使下, 常常使本应公开的信息被政府机关以各种“合理”的理由拒绝, 公开有名无实。由此可见, 我国政府信息资源公共获取的形势并不令人乐观, 还存在着较多的问题: (1) 从法律制度方面看, 美国已经建立了较完备的法律体系来保障政府信息资源公共获取, 而我国在政府信息公开、保障公共获取的制度建设方面还比较落后。(2) 从实施机制方面看, 美国政府对政府信息资源公共获取的

实施建立了切实可行的制度, 而我国政府信息资源公共获取的实施机制正处于不断发展之中。虽然我国政府信息资源公共获取制度得到了不断完善, 但还存在一些问题, 如收费标准不统一、缺乏全国性的政府信息协调机构等。(3) 从获取技术方面看, 美国充分利用先进的信息技术来促进政府信息的公共获取并且卓有成效。与美国综合了多种获取技术相比, 我国的政府信息获取技术还较单一, 虽然中央门户网站的开通运行取得了较大的成功, 但由于政府财力有限等因素的影响, 政府信息公开的范围有限, 无法保证信息的全面性, 也无法采用新技术和适合的方式来消除数字鸿沟, 帮助弱势群体。

3 推进我国政府信息资源公共获取的建议

3.1 完善信息公开制度, 实现政府信息共享

政府信息资源公共获取必须以政府信息合理公开为前提。信息公开制度就是一种承认社会组织和公众对政府信息享有公开请求的权利, 而政府对这种信息公开的请求有回应义务的法律制度。它以社会组织和公众对政府信息享有知情权为基础。共享性是政府信息资源最重要的法律特征。政府信息资源管理的初衷是为了最大限度地使公众共享政府信息^[7]。各国政府及国际组织制定了各种法规来确保政府信息的客观、公正及公开, 有效地实现了政府信息的社会共享, 相对来说, 美国的政府信息公开制度比较完善。我国 2008 年出台的《政府信息公开条例》提出“以公开为原则、不公开为例外”, 对政府信息公开实行强制性要求, 这就最大限度地保障政府信息的公开, 实现信息资源的公共获取。但在现实中真正贯彻执行, 依然任重而道远。

3.2 整合现代信息技术, 方便公众获取政府信息

美国政府整合了多种信息获取技术, 这是成功保障政府信息公共获取的重要手段。采用多种信息获取技术, 提高了公众获取信息的效率, 节约了公众使用信息的成本。在全球信息化的浪潮中, 如何结合我国的具体情况来整合现有的信息技术, 是保

障政府信息公共获取的关键,其中的重要一环是加强政府门户网站的建设。在泛在网络环境中,优秀的政府门户网站是社会公众获取政府信息的有效途径。不同层次的政府门户网站应体现出差异化的政府信息:部委级政府门户网站侧重于政策信息、政务动态和公示信息等的发布;省级门户网站侧重于信息的关联性应用;地市级门户网站侧重于市民服务和公众服务。同时,基于政府门户网站的先进技术也有助于政府信息资源公共获取,如中央门户网站采用的政务垂直搜索引擎技术(<http://www.sousuo.gov.cn>),其功能包括本网站搜索、国务院公报搜索、政府网站搜索、图片搜索等搜索分类,能够提供深度精准、多文档的搜索服务。

3.3 妥善处理政府信息公开与保密间的关系,重视信息安全

信息安全问题是制约政府信息资源公共获取的一大因素,应引起高度重视。保障信息安全主要通过技术方式、市场方式和政府规制方式这3种方式来实现。其中技术方式是保障信息安全最为基本和可靠的方式等,对于诸如网络黑客、计算机犯罪、病毒攻击等威胁,最好的办法就是加强技术防范。目前,国外对信息传递过程中的加密技术都非常重视,通过不断提高的技术水平来保障电子安全,不让电子资料被他人不正当地获取与操纵,

确保电子信息传递的安全与可靠性。例如,由政府或具公信力的第三方,建立个人身份与组织的认证制度,采取加密措施等。政府规则是通过政府立法的方式规定一些例外情况,例如保密文件、个人数据等。

参考文献

- [1] Cuffleyv, Mickes. Constitutional Law - first Amendment - tenth Circuit Holds That Petition Clause Protection Cannot Extend to Non - petitioners[J]. Harvard Law Review, 2000(2): 138 - 146.
- [2] 陈传夫,黄璇. 美国解决信息公共获取问题的模式[J]. 情报科学, 2007, 25(1): 87 - 92.
- [3] U. S. General Services Administration. About USA. gov[EB/OL]. [2009 - 05 - 12]. <http://www.USA.gov/About.shtml>
- [4] 王欣. 美国政府信息指引服务及对我国的启示 [EB/OL]. [2009 - 05 - 12]. <http://www.lib.bnu.edu.cn/librarian/dongtai/n3/n3-9.htm>
- [5] 赵莉. 论政府信息资源公共获取 [J]. 图书情报工作, 2004, 48(5): 6 - 9.
- [6] 黄璇. 试论我国债券信息资源公共获取[J]. 图书情报工作, 2004, 48(5): 17 - 19, 52.
- [7] 朱庆华, 杜佳. 信息公开制度对政府信息资源管理工作的影响 [J]. 情报理论与实践, 2006(2): 150 - 152, 226.

The Experiences of Public Access to Government Information Resources in United States and Enlightenments for China

Dong Fang

(Library of Hengyang Normal University, Hengyang 421008)

Abstract: Promoting the public access to government information resources is essential for exerting the benefit of government information. America accumulates some experiences of public access to government information resources, mainly include: the perfect law and policy system to ensure; the advanced information technology to promote; the precise implement mechanism to push. Due to every aspect reasons, there are many problems of public access to government information resources in China. Compared with America, there exists great differences in law system, implement mechanism & access technology. We should use American experiences for reference to take some measures with pertinence.

Keywords: government information resources public access, information sharing, information resources management, public information resources, electronic government affairs, public service