

中美政府信息公开目录体系的比较与思考

邹勇^{1,2} 周勇娟¹

(1. 长沙师范专科学校图书馆, 湖南长沙 410100;
2. 广西民族大学管理学院, 广西南宁 530006)

摘要: 分类体系和核心元数据是目录体系的核心和基础。以《政府信息公开目录系统实施指引(试行)》为基础, 从分类体系的分类方式、类目设置两个方面以及 GILS 与《政府信息公开目录系统实施指引(试行)》设定的核心元数据对中美政府信息公开目录体系进行比较与分析。对我国政府信息公开目录体系的建设提出了完善分类方式、保证分类体系稳定性、细化类目、制订元数据编码标准化规范的建议。

关键词: 目录体系; 分类体系; 核心元数据; GILS; 《政府信息公开目录系统实施指引(试行)》

中图法分类号: G205

文献标识码: A

DOI: 10.3772/j.issn.1674-1544.2011.03.012

Comparative Study on Government Information Disclosure Catalog Systems of China and the U.S.

Zou Yong^{1,2}, Zhou Yongjuan¹

(1. Library of Changsha Normal College, Changsha 410100;
2. Management of Guangxi University for Nationalities, Nanning 530006)

Abstract: Classification system and core metadata are the core and basis of the catalog system. Based on the “Guidelines for Implementation of Government Information Disclosure Catalog System (Trial)” and from the aspects of classification mode and subject headings, as well as the core metadata of GILS and the “Guidelines for Implementation of Government Information Disclosure Catalog System (Trial)”, this paper makes comparison and analysis on the government information disclosure catalog systems of China and the United States. Suggestions on the construction of China’s government information disclosure catalog system are proposed including improving the classification mode, ensuring the stability of the classification system, subdividing the subject headings and formulating the code for metadata encoding standardization.

Keywords: catalog system, classification system, core metadata, GILS, “Guidelines for Implementation of Government Information Disclosure Catalog System (Trial)”

1 引言

政府信息公开目录体系是目录信息与服务、保障与支撑组成的一个总体^[1]。从技术角度来讲, 政府信息公开目录体系是以元数据为核心,

以分类表和主题词表为控制词表, 来实现对政府公开信息资源的有效组织^[2]。

目前, 世界上许多国家都建立了完善的政府信息公开目录体系以及与之配套的管理制度, 并使之成为本国政府公开信息资源开发利用的通

第一作者简介: 邹勇(1984-), 男, 长沙师范专科学校图书馆助理馆员, 广西民族大学2008级图书馆学硕士研究生, 研究方向: 图书馆管理现代化。

基金项目: 广西民族大学研究生创新项目(gxun-chx2009013)。

收稿日期: 2010年8月3日。

用标准与法律保证,这其中以美国的政府信息公开目录体系最为稳定和完美。近年来,我国随着《中华人民共和国政府信息公开条例》(以下简称《条例》)正式实施,各级行政主体及有关机构纷纷开展起政府信息公开工作。在推行政府信息公开工作中,涉及到很多问题,而政府信息公开目录的研究、编制和发布,无疑是整个政府信息公开工作的基础和核心,也是实施和落实《条例》的具体表现。为了更好地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,国务院办公厅秘书局于2009年1月印发了《政府信息公开目录系统实施指引(试行)》(以下简称《指引》)。由于我国还处于政府信息公开的初始阶段,处于建立覆盖全国的政府信息公开目录体系的过程中,需要在实践经验、制度架构等方面的经验借鉴其他国家。

因此,有必要对中美两国政府公开的目录体系进行比较。而信息分类体系和核心元数据是目录体系的核心和基础。笔者以《指引》为基础从分类体系、核心元数据两方面对中美政府信息公开目录体系进行比较与分析。

2 分类体系的对比与分析

对于政府主管部门和信息公开目录的编制部门而言,类目的设置是编制政府信息公开目录的基础,是政府信息公开目录体系建设的前提,是保证政府信息最终得以整合和集成的关键^[3]。对于社会公众和信息用户来说,采取何种分类方式、是否提供了方便的查询入口、便于浏览的程度等是其最为关心的。下面笔者就从分类方式及类目设置两个方面进行比较。

2.1 分类方式的比较

美国政府印刷局(简称GPO)是被授权负责管理所有美国政府公开出版物信息的机构,由其向社会提供政府信息指引服务。从1895年起,GPO就开始出版《美国政府出版物目录月刊》。该目录在对政府信息进行分类的时候,并不是按照一个标准给出分类结果,其中主题分类与机构分类是同时使用的。在其一级类目中,既有按主题分类的“农业”、“国防”、“教育”等,又有按机构分类的“商务部”、“美国政府印刷局”等结

果^[4]。后来,为体现“以用户为中心”的宗旨,美国根据不同受众的信息需求,将信息进行聚类,每个聚类下面将服务对象生命周期分为若干阶段,每个阶段都会提供相应的主题信息。如联邦政府网站将受众分为公民、商业机构及非营利组织、公职人员、来美国的旅游人员四大类,并分别对应了4种分类结果。“公民”下有“福利与津贴”、“工作与教育”、“家庭与社区”、“旅游与娱乐”等14个一级类目。“商业机构及非营利组织”下有“财政援助”、“向政府销售”、“国际贸易”、“商业税”等11个一级类目^[5]。

目前,我国国务院办公厅秘书局颁布的《指引》中列出了4种分类方式,即主题分类、机构分类、体裁分类和服务对象分类。主题分类是指依据政府信息的主要内容进行的分类;机构分类是依据政府信息发布单位进行的分类;体裁分类是依据政府信息的公文种类进行的分类(目前我国行政机关的公文种类包括命令、决定、公告、通告、通知、通报、议案、报告、请示、批复、意见、函和会议纪要,共13种);服务对象分类是依据政府信息所服务的不同群体进行的分类。这4种分类方法,共同构成政府信息公开的分类体系。主题分类反映政府信息公开在内容方面的属性或特征,体裁分类反映政府信息公开在文种类型上的不同,机构分类反映行政机关的组织机构与职能特点,服务对象分类反映政府信息公开在受众群体上的不同^[6]。主题分类是编制政府信息公开目录的基本分类方法。根据实践对主题分类、机构分类、体裁分类、服务对象分类进行组配分类也是常被采用的。

通过比较可以看出:中美两国采用的政府信息分类方式基本相近,但是美国更侧重于提高用户查找信息的效率,所以倾向于按照用户的需求对政府信息进行深层次的分层与聚类,层次性、针对性都很强,并可结合超链接逐级展开,用户可以根据自己想要做的事情确定自己应该进入的相关主题,受到其他不相关信息的干扰较小,其提供的是一种辅助式的服务。而我国的《指引》则还是停留在指导组织本机构内部的信息资源,使其更为有序地保存起来这一较为初始的层次,这样对用户能力的要求比较高,而且时间成本的

付出较多，属于一个自助式服务的过程。

2.2 类目设置的比较

1994年6月，美国政府创立了GPO Access，为美国公众提供在线政府信息资料库、寄存图书馆的免费馆藏、联邦机构的档案及法律文献等政府信息^[7]。GPO Access上将联邦政府信息按照主题分为11个一级类目，分别是商业与劳工、教育、环境、食品药品、津贴与奖励、健康医疗、军事与安全、科学技术、货币与经济、社会事务、交通^[8]。但最近，“商业与劳工”和“货币与经济”已合并为“商业与经济”，一级类目被调整为10个^[9]。1995年，美国国家标准局颁布了《政府信息定位服务应用框架》，这是针对其政府信息公开体系而制定的全面的官方文件，它对美国政府信息定位服务系统（简称GILS）的定义、背景、应用范围、相关标准进行了规定，并以附件的形式对其模式、核心元素等进行了详细的阐述，但该标准并未对政府信息的分类做出确切规定^[10-11]。

我国国务院办公厅秘书局颁布的《指引》以经济社会管理主题为划分依据，将分开的政府信息划分为22个一级类目，即组织机构简介，综合政务，国民经济管理、国有资产监管，财政、金融、审计，国土资源、能源，农业、林业、水利，工业、交通，商贸、海关、旅游，市场监管、安全生产监管，城乡建设、环境保护，科技、教育，文化、广电、新闻出版，卫生、体育，人口与计划生育、妇女儿童工作，劳动、人事、监察，公安、安全、司法，民政、扶贫、救灾，民族、宗教，对外事务，港澳台侨工作，国防，其他；二级类目共126个^[6]。

通过对比可以看出，美国主题分类只分到了一级类目且没有相关的明确标准。我国的一级类目比较详细，共22个；而美国的一级类目则比较集中，只有10个一级类目，这样设置可以保证主题相关的信息都放在同一个子目录中，而且类目之间的区别度比较大，看起来比较清楚。而我国的一级类目分得较细，所以，目录之间的区别相对不是很清晰，可以通过减少及合并一级类目，并通过二级、三级类目来不断明晰每个类目中的资源，这样就会清楚许多^[3]。所以，某些一级类

目在美国的分类体系中是合在同一个一级类目下的，例如，美国的一级类目“货币与经济”基本涵盖了我国的“国民经济管理、国有资产监管”，“财政、金融、审计”2个一级类目。

3 核心元数据的对比与分析

核心元数据是描述政府公开信息特征的基本属性的集合，可处理各种形式的政府信息资源，包括数字化以及非数字化资源，特别是能较好地解决政府网络资源的发现、控制和管理问题，适用于政府信息公开目录的编目、建库、发布和查询^[6]。目前，在美国政府信息资源管理领域中，元数据的格式主要有GILS（政府信息定位服务）与DC两种^[12]。由于GILS在专业元素设置、应用实施成熟度方面明显优于DC，故笔者在此只将美国GILS的核心元数据与我国《指引》中规定的核心元数据进行比较与分析。

3.1 GILS

GILS是在20世纪90年代由美国联邦政府应用元数据的概念设计的。它是一种支持公众搜寻、获取和使用政府公开信息资源的分布式信息资源及利用体系，其基本构建要素是GILS服务器资源目录中对具体资源进行描述的元数据^[13]。GILS定位记录由若干GILS核心元素组成，并可含有应用系统自定义元素或与具体应用系统相容的其他Z39·50属性规范（Profiles）中定义的元素。GILS核心元素中包括必备项和可选项，某些元素可重复，某些元素有若干子元素。根据第二版GILS Profile，GILS定位记录的核心元素包括28项元素^[14]，具体详见表1。

3.2 《指引》

根据我国《条例》的规定和检索、查阅信息的需要，《指引》设定了14个核心元数据，其中6个必选项、3个条件必选项、5个可选项^[6]。具体详见表2。

3.3 比较与分析

（1）从性质与功能来看，GILS与《指引》的核心元数据都属于描述性元数据，不仅可以描述网络虚拟信息资源，还可以描述实体资源。

（2）从语义结构来看，一方面由于长期以来在世界范围内形成了巨量的MARC数据，而且

表1 GILS 核心元数据项

元数据名称	中文译名	类型	是否必备	可否重复
Title	题名	字符串型	是	否
Originator	创始者	字符串型	是	可
Contributor	贡献者	字符串型	非	可
Date of Publication	出版日期	日期型	是	否
Place of Publication	出版地	复合型	非	否
Language of Resource	资源语言	复合型	是	可
Abstract	摘要	字符串型	非	否
Controlled Subject Index	规范主题索引	字符串型	非	可
Subject Terms Uncontrolled	非规范主题词	字符串型	非	否
Spatial Domain	空间域	复合型	非	否
Time Period	时期	日期型	非	可
Availability	获取方式	复合型	是	可
Sources of Data	数据来源	复合型	非	否
Methodology	方法	复合型	非	否
Access Constraints	获取限制	复合型	非	否
Use Constraints	使用限制	复合型	非	否
Point of Contact	联系点	复合型	非	否
Supplemental Information	补充信息	字符串型	非	否
Purpose	目的	复合型	非	否
Agency Program	机构项目	复合型	非	否
Cross Reference	参照	复合型	非	可
Schedule Number	目录号	数值型	非	否
Control Identifier	控制标识符	复合型	是	否
Original Control Identifier	原始控制标识符	复合型	非	否
Record Source	记录源	复合型	是	否
Language of Record	记录语言	复合型	是	否
Date of Last Modification	最后修改日期	日期型	是	否
Record Review Date	记录审查日期	日期型	非	否

这些数据蕴涵着极为丰富和宝贵的书目信息，所以 GILS 和《指引》都强调元素语义与 MARC 环境中使用的通用书目概念具备互操作性。另一方面，GILS 和《指引》定义的元素语义很大部分相似，所以彼此在语义上具有良好映射。

(3) 从句法结构来看，尽管《指引》定义了 14 个核心元数据（即 6 个必选项、3 个条件必选

项、5 个可选项）的标准语义，但并未定义具体的句法，换句话说，《指引》没有拘泥于任何一个具体的句法格式，因此在句法结构方面具有很大的灵活性。用《指引》描述信息资源后形成的元数据，可以作为独立的元数据记录、存储和传递，也可以作为信息资源数据的一部分嵌入信息资源中。而 GILS 则明确定义了 28 项核心元数据，信

表 2 《指引》核心元数据项

元数据名称	英文译名	英文短名	类型	是否必选/多选
索引号	Identifier	identifier	20位字符串	必选项
名称	Title	title	自由文本字符串	必选项
内容概述	Description	description	自由文本字符串	可选项
生成日期	Date	date	日期型	必选项
有效期	Validity	validity	复合型	可选项
文号	Document Number	docno	自由文本字符串	条件必选项
相关信息	Relation	relation	复合型	多项可选项
发布机构	Publisher	publisher	复合型	必选项
关键词	Keywords	keywords	复合型	条件必选项
信息分类	Category	category	复合型	必选项
在线链接地址	Online	online	字符串	可选项
信息格式	Format	format	字符串	可选项
语种	Language	language	字符串	条件必选项
著录日期	Metadata Date	mddate	日期型	必选项

息在实体传输中则只能采取以下 4 种记录格式，即 USMARC 格式、GRS 格式（Generic Record Syntax）、SUTRS（Simple Unstructured Text Record Syntax）以及 HTTP 协议支持的格式（例如 HTML 和 SGML）^[12]。

（4）从扩展性来看，《指引》指出了各级政府可以根据自身需要自行添加一些元素，所以《指引》包涵了一个扩展集，其元素或修饰词均可根据需要使用复用、新造等方法作进一步的增添。GILS 则通过具体的使用指南（如美国联邦 GILS 系统 U.S.FederalGILS）、地球环境信息定位服务器和直接在 GILS 规范中增加元素或子元素（如地理空间规范就是 GILS 规范的一个扩展集）^[12] 等途径扩展。

4 启示与思考

综观美国政府信息公开目录体系的架构和我国《指引》的有关规定，现阶段我国政府信息公开目录体系的建设必须注意以下几个问题：

（1）完善分类方式。如前所述，美国现阶段提供的是一种“以用户为中心”的辅助式服务，而我国还是停留在指导组织本机构内部信息资源

的自助式服务阶段。因此，为了更好地满足用户的信息需求，我们在继续完善和细化主题分类的同时，今后应积极探索从其他的分类方式，努力提供多种检索途径，诸如，题名、发布机构、文号、生成日期等，以方便用户的查找。

（2）保证分类体系的稳定性。政府信息分类体系一经建立就应该保持相对的稳定性以方便利用。但是，随着社会的发展进步，政府部门管理方式不断变化，有些部门会逐渐发展壮大，职能加强，但是有些部门则可能会逐渐弱化，甚至消失。同时，政府部门的合并、管理范围变化、文件管理制度的变更等因素都会影响到政府信息的分类^[3]。因此，我们可以考虑通过减少及合并一级类目，并通过二级、三级类目来不断明晰每个类目中的资源。

（3）细化类目。现阶段，由于我国政府信息资源数量巨大，主题分类是我国最主要的分类方法，而《指引》只细分到了二级类目，这样会造成个别类目下信息资源量的大与乱。因此，下一步我国应从实际出发，结合用户的需要开发更加详尽的三级乃至更为细化的类目体系。

（4）制订元数据编码标准化规范。美国 GILS

不仅定义了28项核心元数据,还有一整套严谨的编码体系。现在加拿大、澳大利亚等国在借鉴美国GILS的基础上,结合本国国情,建立了本国的核心目录。这极大地促进了本国政府信息资源的共建共享。因此,我国应充分引进这些成熟的经验,在吸收、消化的基础上制订符合我国应用需要的扩展和应用规范,提高互操作性。

参考文献

- [1] Xu Feng, Huan Maoshen. Research on the Government Information Resource Catalog System Technology[J]. Information Technology & Standardization, 2005(11):23-25. (in Chinese)
〔徐枫,宦茂盛.政务信息资源目录体系技术概述[J].信息技术与标准化,2005(11):23-25.〕
- [2] Guo Yumei. The Basic Framework System of E-government Information Resources Construction[N]. China Information World, 2005-5-23(13). (in Chinese)
〔郭玉梅.政务信息资源目录体系建设的基本框架[N].中国计算机报,2005-5-23(13).〕
- [3] Zhang Xinming, Qi Bingang. Study on Classification System of China's Government Information Openness Catalog[J]. Library Development, 2008(12):16-19. (in Chinese)
〔张新民,祁斌刚.政府信息公开目录体系分类系统研究[J].图书馆建设,2008(12):16-19.〕
- [4] U.S. Government Printing Office. Monthly Catalog of United States Government Publications[J]. Washington DC: U.S. Government Printing Office, 2006(4):21-22.
- [5] Web of American Government [EB/OL]. [2010-06-30]. <http://www.usa.gov/>. (in Chinese)
〔美国政府网站 [EB/OL]. [2010-06-30]. <http://www.usa.gov/>.〕
- [6] The Notice of Concerning the Disclosure of Government Information Implementation Catalog Guide(Trial) from the Secretariat Office of the State Council [EB/OL]. [2010-06-30]. <http://www.ahys.gov.cn/article/200909/74051.htm>. (in Chinese)
〔国务院办公厅秘书局关于印发政府信息公开目录系统实施指引(试行)的通知 [EB/OL]. [2010-06-30]. <http://www.ahys.gov.cn/article/200909/74051.htm>.〕
- [7] GPO Access [EB/OL]. [2010-06-30]. <http://www.gpoaccess.gov>.
- [8] Browse Topics [EB/OL]. [2010-06-30]. <http://www.browsetopics.gov/>.
- [9] Zhang Xinming. Thinking about the Catalog System and Classification System of Chinese Government Information Publications[J]. Electronic Government, 2009(5):80-81. (in Chinese)
〔张新民.对我国政府信息公开目录体系及其分类系统的几点思考[J].电子政务,2009(5):80-81.〕
- [10] Government Information Locator Service (GILS): Main Page [EB/OL]. [2010-06-30]. <http://www.gpoaccess.gov/gils/index.html>.
- [11] Application Profile for the Government Information Service (GILS) [EB/OL]. [2010-06-30]. <http://www.itl.nist.gov/fipspubs/fip192.htm>.
- [12] Luo Hao. An Analysis and Comparison of Two Kinds of Governmental Information Metadata and Their Inspirations to China [J]. New Century Library, 2003(2):17-19. (in Chinese)
〔罗昊.两种政府信息资源元数据的分析与比较及其对我国的启示[J].新世纪图书馆,2003(2):17-19.〕
- [13] Zhao Zhirong, Zhang Xiaolin. The Structure and Application of GILS Metadata [J]. Information Studies: Theory & Application, 2000(6):445-447. (in Chinese)
〔赵志荣,张晓林. GILS元数据的结构和应用[J].情报理论与实践,2000(6):445-447.〕
- [14] Application Profile for the Government Information Service (GILS) [EB/OL]. [2010-06-30]. http://www.gils.net/prof_v2.html.
- (上接第72页)
- 〔科技部国际合作司.2008年全国国际科技合作与交流项目统计分析报告[R].2009.〕
- [6] Ye Xiaoling. The Cooperation between Hong Kong's Banking and Domestic High-tech Industry [J]. Collected Essays on Finance and Economics, 2000(4): 50-55. (in Chinese)
〔叶晓凌.香港金融业与内地高科技产业在合作中共创繁荣[J].财经论丛,2000(4):50-55.〕
- [7] Han Xiuyun. High-tech Industry and the Future of Hong Kong [J]. Journal of Tsinghua University: Philosophy and Social Sciences, 1998(3):76-81. (in Chinese)
〔韩秀云.高科技产业与香港的未来[J].清华大学学报:哲社版,1998(3):76-81.〕