

中国国家机构政务类公开出版物^①之探索

——一个法律图书馆员的调查

田建设 (中国社会科学院法学研究所图书馆)

【摘要】 本文对经过各种途径查询、收集的部分国内各级国家机构所出版,发行的政务类政府出版物,经归纳整理后,予以扼要的介绍与分析,目的在于深入的研究与推进政务类出版物的规范性工作,促进国家有关部门加强对该种特殊文献的发行、保管与利用。

【关键词】 政务信息 公报 出版物 中国

长期以来,对中国国家机构政务类出版物的探讨一直是国内各界所回避的一个问题,但是随着国家政治民主化建设进程的发展越来越多的公民和学者开始关注对中国政府出版物的了解与研究,特别是在中国加入WTO组织之后,国际化政治发展趋势成为社会普遍关注的热点问题。随着近年来中国政府信息公开制度的逐步确立,对政府政务类出版物的调查与研究也日益深入到许多方面。对此,笔者通过各种途径,查询与收集了部分国内各级国家机构所出版、发行的各种政务类政府出版物,经归纳整理后予以扼要的介绍与分析,以期引起中外更多的读者了解和认识中国目前的政府出版物的概况,便于更深入的研究与推进政务类出版物的规范性工作,促进国家有关部门加强对该种特殊文献的发行、保管与利用。

一、中国国家机构政务类出版物定义分析

依据我国宪法第三章对国家机构的性质区分,我国国家机构分为:国家最高权力机关、共和国主席、最高国家行政机关、中央军委、地方国家权力机关、地方国家行政机

关、民族自治地方机关、国家审判机关、国家法律监督机关。然而,在国人通常的概念中,政府仅指其中的国家最高行政机关与地方各级行政机关。所以,许多公众认为:政府出版物仅指国家行政机关(既中央某部委或地方人民政府)的公开出版物或官方出版物。这种理解在很大程度上局限了对政府出版物的准确定义及其范围,使得中外学界与公众对我国政府出版物产生认识上的歧义。无法准确划定中国政府出版物的圈定范围,进而无法确定中国政府出版物在理论上与实践上的严格定义。^② 中国政府出版物应该针对的是哪一类文献出版物?政府出版物在中国的政治体制下是否应按照中国本土政治制度的特性,在现实中具有中国特色社会主义的特点?这一点是应该肯定的。故而,笔者认为,由中国国家机构官方编辑的代表国家

① 国家机构政务类出版物指被国家机关指定的具有权威性的公开发行人出版物,也被称为官方出版物、政务出版物、政府出版物,为便于同国外学者在称呼上的统一理解,本文将其统称为“政府出版物”。

② 程真 中国政府出版物与政府信息传播 国家图书馆学刊 2001.4.P

机关政务活动的文字载体,具有官方权威性的政务类出版物应该统称为中国政府出版物。也就是说,中国的政府出版物应该在中国现行宪政制度对国家机构的划定原则下,包括各级权力机关、各级行政机关、各级司法机关框架内所认定的本部门主办的政务类出版物。从现实的角度去分析,中国政府出版物的划定原则不应以是否为政府出资的出版物来区分;^③也不应以公开或内部出版来划分,而应以是否代表官方或被官方指定的正式文本,或被主管者指定为带有与同类官方文件同等效力的权威性出版物。

历史上的中国历届政府就非常重视对自己官方出版物的出版工作,大量的历史资料显示在历史上中国的历朝历代就有重视官方出版物的出版实例,具史料记载最早出现政府出版物的国家就在中国。^④新中国成立后不久,中国省级以上政府机构就发行了各级政府部门的《政报》来作为政府政令性文件与重大事项的上传下达,但是随着后来政治气候的变化,公开性的政报越来越令人敏感,政策性的文件更多的替代了规范性文件,被做为内部的执行文件。在强化人治的政治环境中,已经处于半公开发行地步的政府政报出版物被逐步取消,广大公众失去了公开获取政府信息的一条正常的渠道,红头文件取代了政府出版物的雏形而被广泛应用于国家机构政务与政令的传播。代表国家机构公开政务的官方出版物(即政府出版物)渐渐淡出了人们的视线,致使政务信息成了政府职能部门独享的权力资源。

自我国改革开放以来,为适应社会经济与政治改革的发展需要,国家加快了民主与法制的现代化建设步伐,其中一个重要的内容就是各级政府加快了对政府信息公开的制度落实,但由于政府机构体制的多次变化以及缺乏明确的规范性制度的约束,作为政府机构政务性信息的重要载体之一的政府出版

物的现状却令人非常遗憾,从整体上来说,它缺乏统一的规划与规范,缺乏必要的制度管理手段。首先表现在出版物称谓上就有多种形式,如:官方文件载体、政府刊物、政务类机关刊物、政报类出版物、政务类公报、政府出版物等等。目前只有在《中华人民共和国国务院公报》的栏目中明确注明该刊是面向国内外公开发行的中国政府出版物。究竟中国有没有“政府出版物”,政府出版物的提法是否符合中国国情?这是一个极为复杂的议题。本文也无力去深入探讨它。但针对国家机构主管的政务类出版物的现状来说,答案应是肯定的,即大量出版物中存在有刊登政务类信息的内容,这些出版物严格意义上来说与国外所指的政府出版物在基本性质上是相同的,只不过在中国内地政府部门对政府出版物的定义和范围与国外政府相关组织的理解认定不同。^⑤

长期以来中国的政治气候一直禁锢着政务类文献的发行范围,锁定的利用范围非常有限,进而也造成了有关文献部门与公民在索取与利用上的极大混乱和困难。随着近年来中国政治体制改革的开始和党中央、国务院有关加快政府信息公开制度的出台,社会公众和学者普遍关注着政府信息领域的公开进程,各级政府也加大了对本级政府政务信息公开的透明度。中国政府电子政务和以开放现行文件的利用工作极大的推动了政务信息的公开化,使政府政务信息的公开走上一个新台阶。但由于种种原因在政务信息公开的热潮中使人产生许多疑问,其中包括了对多年来当代中国政府政务类纸质出版物均未形成一套有效的法律保障,传统纸质出版物的不规范所造成的种种问题还未解决的前提

③ 同上。P

④ 程真 中国政府出版物研究 法律文献信息与研究 2003.1

⑤ 颜海 中美政府出版物若干问题比较

下通过网络技术或电子政务或非公开出版物的现行文件查询就能轻而易举的替代吗?在政府出版物还未准确定位之前,公民自由获取政府政务信息的权利可以得到有效的保障吗?答案还没有。看来明确中国政府出版物定义对于在中国政治制度中所起的重要作用是不可忽视的一个问题,需要国家有关部门予以特别的关注。

二、中国各级国家机构的政府出版物特点分析

国家机构政务类出版物(也称“政府出版物”)应该包涵哪些范围,这是非常学术化的问题。为避免过多的纠缠于理论层面上的探讨。笔者切入实际现状,仅从实务的层面上对其构成给出一个大致的轮廓,以期引起更多同行的深入研究。

1. 政府出版物的出版主体

依照中华人民共和国立法法、地方人民代表大会和地方人民政府组织法和行政法规制订条例、行政规章制定条例等相关法律、法规的规定可以大致了解我国政务类信息的发布与公开的出版主体,但是法律与法规所规定的内容大多涉及的是带有法律效力的法令性文件的制定主体,与我们所指的政务类信息有实质上不同的区别。那本文所指的政务类出版物的主体应该是谁呢?在2003年中共中央办公厅、国务院办公厅联合下发《关于进一步治理党政部门报刊散滥和利用职权发行;减轻基层和农民负担的通知》^⑥中限定的是各级党政部门,其中重点包括中央党政部门和省级党政部门。文件所指的“党政部门”应该被认为是政府出版物的主体。有人认为政府出版物主要是政府部门的官方出版物,不应包括党的部门,党作为国家执政党,只有通过法定程序将党的主张转化为国家的意志,党有权有必要领导国家立法工作直接介入国家政务工作。^⑦所以各级党政部门是政务信息的制定主体。但是党的

组织意志不具有普遍的约束力只有通过法律的程序得到政府部门的实施,所以党组织的政务类出版物不应包括在政府出版物所指定的部分中。笔者认为:中国政府出版物的主体主要指我国宪法上所确定的各级国家机构,即:国家各级权力机关人民代表大会及其常委会、各级国家行政机关及其所属职能部门、办事机构和国家司法机关、法律监督机关所指定的代表其官方立场的出版物。

2. 政府出版物的称谓形式

根据新闻出版总署办公厅《关于进一步治理党政部门报刊散乱和利用职权发行的通知的实施细则》中所提出的范畴称谓来推定,党政部门主管的官方出版物应指部门主管的公报、政报、文告类出版物。在现实中也都有部门主管的机关刊、机关报或以其它出版形式称谓。特别是作为政府行政机关的职能部门,其所主管的政务类出版物在称谓形式上变化较大,情况各异。

3. 政府出版物信息发布内容

政府出版物作为官方特殊文献具有发布政务信息的权威属性,在刊载政府信息内容上除国家立法机关和有立法权和立法解释权的机构发布的具有法律规范性的法文件之外,还包括有大量带有普遍约束力的规范性文件:这些文件所含信息包括各级权力机关、行政机关、司法机关的规范性法文件、规范性文件、行业性规范和司法审判、法律监督机关的司法文件(包括我国宪法所规定的司法解释文件和司法行政文件)。

4. 政府出版物的出版、发行渠道

我国(政务类)政府出版物出版形式主要分为三类:一类是具有国家新闻出版管理部门核发的全国期刊统一编号的正式出版物

^⑥ 北京大学英华法律信息网:WWW.CHINALAWINFO.COM

^⑦ 李步云主编 立法法研究 湖南人民出版社 1998.9 P76

形式；一类是具有内部资料准印证，具备准正式出版物性质；还有一类是不具有上述两类刊号、批号，只作为机关内部文件形式印出版。

长期以来这三种形式的政府出版物主要是通过四种流通途径向社会传播：通过国家邮政系统在国内征订、通过部门内部系统自办发行、通过机关文件交换、通过内部限量赠阅、通过公共媒体向社会免费赠阅。上述情况在近年来变化较大，特别是 2003 年新闻出版署办公厅下发《进一步治理党政部门报刊散滥和利用职权发行的通知》实施细则之后，按照中办、国办的精神：所有公报、政报、文告一律免费赠阅。据统计全国约有 96 家政务类出版物被停止征订而作为免费向社会赠阅的对象^⑧其中有的出版物改为只出版电子网络版而纳入电子政务的范围。目前大多数的政府出版物由于技术或发行问题而陷入了一种很被动的局面中。但是，如果需要努力去寻找政府出版物，大部分还是可以通过与政府管理部门沟通后免费索取或购买得到。

三、中国中央国家机构政府出版物分析

政府出版物是政府出资并主办，经由政府指定出版机构通过各种渠道向社会公众传播，刊载内容具有普遍约束力的法律文件、政务性文件或代表官方权威性发布政务信息的出版物，通常大多以公报、政报、文告、公告的形式定期或不定期连续性出版。按照我国中央国家机构中涉及向社会公开政务信息的主体范围，主要包括国家立法机关、国家行政机关、国家司法机关、国家法律监督机关四个领域。其中涉及范围最大的是实施行政事务管理职责的国家行政机关。为便于读者进一步认识我国中央国家机构的政府出版物现状，笔者分别对上述机构的政府出版物（公报类）予以介绍，以期读者对此能有大致的了解。

（1）国家最高立法机构及其常务委员会
我国最高权力机关全国人民代表大会及其常务委员会指定的正式出版物是其常委会办公厅负责编辑出版的《全国人民代表大会常务委员会公报》刊号 CN11-1002/D，出版物采用不定期的形式通过邮政征订方式向社会公开发行人。公报主要刊登全国人大及其常委会通过的法律、决定、决议、缔结的国际条约、协定以及最高法院、最高检察院、国务院的工作报告。《中华人民共和国立法法》规定，在《全国人大常委会公报》上刊登的法律文件是国家法律文件的标准文本。

（2）国家最高行政机构及其所属政府职能部门

国家行政机构包括国务院和国务院所属的国家部、委、局、办。国务院是国家最高行政机构，具有制定行政法规文件的立法权，国务院所属国家部、委、局被授予制定行政性规章文件的立法权，在围绕立法权之外部、委、局依据法律赋予的职能还包括大量行政规范性文件的制定，这些规范性文件是目前中国政府依法行政的主要组成部分。^⑨在法律原则性的框架下部门规章和规范性文件在国家行政管理事务中具有不可替代的强制性与权力性，其作用大致体现在四个方面：首先，规章和规范性文件制定的目的和内容是具体实施法律特别是行政法规的细则条款，在法律法规的原则条款下规章与规范性文件作出具体操作实施办法。其次，作为政府部门职能机构，制定文件目的在于行使具有法律的授权依据背景下实施行政管理手段，也是我国行政法制信息的渊源。其三，法律法规中相关的参照执行的条款授予

^⑧ 中国出版年鉴 2004 年 中国电子商务出版社 P16

^⑨ 行政规范性文件在一些地方性政府信息管理规定中被定义为：各级人民政府及所属部门和派出机关行使法定职权时制定和公布的对公民、法人和其他组织具有普遍约束力的文件。

部门规章与规范性文件在行政执法过程中的法律地位。其四,行政职能部门是法律法规确定的管理国家行政事务的主管机关,涉及到它发布的大量政府行政管理文件,其发布的信息量巨大,内容复杂。除行政性规章外,还包括了更多的涉及到具体实施细则的带有普遍约束性的行政公文,也被称为行政性规范文件。这个领域内的文献内容比较复杂,无法详细的予以陈诉。对此,笔者根据我国行政体制的特点将部分涉及到政府出版物的内容简单归类介绍如下:

国家最高行政机构国务院的政府出版物《中华人民共和国国务院公报》刊号 CN11-1611/D,由国务院办公厅主办。主要通过国家邮政系统面向国内外公众公开征订发行,它是中华人民共和国立法法和行政法规制定条例所规定的刊登国务院通过的行政法规、行政规章的标准文本,在该公报上刊登的行政公文与正式文件具有同等法律效力。为推行政府政务信息的公开制度,从2004年以后,《国务院公报》开始试行向县级以上的党政机构免费赠阅制度。

国务院所属行政职能部门的政府出版物现状非常复杂,特别是近些年政府部门机构改革的变动性较大,其政府出版物的涉及面广,管理部门缺乏统一机制,造成情况比较混乱。笔者按照1998年国务院机构改革之后,我国政府设置的61个所属机构中主要涉及国家行政主管职能的28个组成部门(既××部、委、署)18个直属国家机构(即××总局)与部分事业单位、部委所管国家局进行了逐一的调查与核实,范围包括了对互联网上我国政府电子政务中涉及到纸质政府出版物信息的查找。经过调查发现作为部门政府出版物方面没有统一的管理规定和统一的管理部门,其公开出版的政府出版物出版发行现状非常令人难以全面知晓与掌握。按照《中华人民共和国立法法》的规

定,部门规章制定后应在其部门公报及时刊登,部门公报是部门发布规章的标准文本。但涉及到规章之外的大量行政规范性文件的发布却并无认定。^⑩经笔者按所掌握的现有中央政府各职能部门公开出版的纸质政府出版物数量给以梳理之后将其政务类出版物大致归出以下三类形式:

①用部门公报、公告、文告的形式定期或不定期发布政务信息

根据各方面收集的资料统计,目前所知晓的部门性公报出版物大约有30余种。现列举如下供参考:

《国家林业总局公报》、《国家质量监督总局公报》、《国家人事部公报》、《中华人民共和国卫生部公报》、《国家环境保护总局公报》、《中国国家税务总局公报》、《中华人民共和国公安部公报》、《国家版权局公报》、《中国物价公报》、《中华人民共和国教育部公报》、《中华人民共和国海洋行政执法公报》、《中华人民共和国农业部公报》、《中国银行业监督管理委员会公报》刊号 CN11-5277/D、《中国兽医公报》……

《中国证券监督管理委员会公告》刊号 CN11-4151/F、《中华人民共和国财经审计署法规公告》、《国家安全质量监督管理总局公告》、《国家税收法规公告》、《国家安全生产监督管理总局公告》刊号 CN11-5371/D……

《国家财政部文告》、《中国人民银行文告》、《中华人民共和国对外经济贸易文告》、《国家国防工业委员会文告》、《国家外汇管理局文告》、《中华人民共和国建设部文告》刊号 CN11-4797/D……

除上述政务类公报之外,还有作为政府

^⑩“行政规范性文件”也被称为“红头文件”或“以开放现行文件”或“政务公开信息”,目前还未被国内学界作为政府出版物的主要内容之中。近年来国家档案机关与电子政务主管部门所开展的许多工作均围绕这个领域。详情见:国家档案局网主页和中国政府网主页。

主管机关的标准、技术类的公报,如:《中国商标公告》、《中国专利公告》、《国家知识产权局发明专利公告》、《实用新型技术专利公告》以及国家海洋局《海洋环境质量公报》、《中国海平面公报》、《中国远洋航物公告》等等。

在上述政务类的政府出版物中公报、公告、文告其内容基本是相同的,出版主体与性质均为国家中央部门所属办公厅、室主办的带有官方权威性的出版物。但有不同的是个别出版物是由多个职能机关联合编辑而成,如:《税收法规公告》是由国家财政部、国家税务总局、国家税制委员会、国家海关总署共同主办的政府出版物,在严格意义上来说不具有法定部门性公报的涵义。此外,作为政府出版物在其出版发行上有一个特点,就是这些政府出版物本身区分为具有或不具有国家新闻出版行政主管部门核发的全国统一期刊刊号两类,前者可以通过邮局公开订阅,后者大多通过内部征定渠道向社会发行或在本系统内部发行。按照新闻出版署新的规定2003年以后上述出版物全部被改为免费赠阅或不得向社会征订。因此也有部分出版物取消纸质文本改为电子版本在本部门所办的政府网上发布。

②用政府部门机关刊的形式定期发布政务信息

除上述公报之外,在部分没有政务类公报的政府部门,通常采取的办法是由部门办公厅或法制司来主办机关刊,通过专刊、政报、通讯等形式在机关内部发行或通过邮局向社会公开发行人,用以传播政务类信息。目前用于这种方式的中央部门逐渐减少,笔者所收集到的有如下一些:

《劳动与社会保障法规政策专刊》《国家教育部政报(现改为国家教育部公报)》《国土资源通讯》《中国工商行政管理》《环境保护工作通讯》《中国烟草》《中国民政》《中

国水利》《中国海关法规专刊》《中国宗教》《人口与计划生育》《对外经贸财会》等……

上述这些国家中央政府所属部门办公厅主办或其下属职能司、局主办、主管的带有政策指导性导向的机关刊也是部分政府部门用来发布其政务信息的重要途径之一,其刊物中所设部门规范性文件与政策专栏是重点刊载政府主管部门规章与规范性文件的公开渠道,这类出版物理应列入政府出版物之中。

③用政府机关报的形式及时发布政务信息

作为对上述两种类型之外更大范围内的出版物补充,政府部门通过其主办的全国性政府部门机关报作为发布政务性信息的渠道。在我国立法法和行政法规规章制度制定条例以及有关部门政务信息制定管理规定中均规定除了在国家公报、部门公报予以刊登发布的同时,所有规范性的文件应及时在全国范围内发行的综合性与专业性报纸上予以公开。综合性报纸作为全国范围内发行的大报在公共场所的查找并不是很困难;但是作为专业性或行业性的机关主管报纸,对于专业领域之外的一般读者来说却有很大的查找困难。例如:

《中国医药报》《中国民族报》《中国人口报》《中国劳动社会保障专刊报》《中国文物报》《中国体育报》《中国民航报》《中国旅游报》《中国文化报》《中国水利报》等……

查询困难的原因首先在于,作为专业性机关报很少被社会所普遍知晓。其次,报刊收藏单位往往缺乏专门针对政府主办或主管的机关报开展系统的和有效的整理利用工作。目前能够有效查找的唯一方法是通过网络查询其网页之后直接与其编辑部联系后取得电子版或纸质出版物。作为政府主办或主管的部门专业机关报是及时向公众通告本部门立法活动与行政政务信息的重要途径,同时也是除公报、机关刊之外传达与查询政

务性文件的最及时与广泛的窗口和渠道。所以,应该将政府机关报纳入政府出版物的主要补充形式之中。

(3) 国家最高司法机构政务类出版物

我国司法机构政务类出版物是针对人民法院审判机关发布的具有法律效力的司法解释文件和司法行政性文件的权威性刊登载体。只有最高人民法院发布的司法解释文件具有普遍的约束力之外,其它各级法院内部发布的行政指导性文件不具有法定约束性,不应属于政务信息之列。严格意义上来说,司法机构的政务性出版物主要指的是《最高人民法院公报》刊号 CN11-1407/D,它是刊登最高人民法院发布的司法解释文件的法定标准文本。

(4) 国家最高法律监督机构政务类出版物

法律监督机构政务类出版物是指全国人民检察院系统发布其具有普遍约束力的法律解释文件及司法行政性文件的指定官方出版物。依据我国宪法与人民检察院组织法的相关规定,只有最高人民检察院具有制定与发布在法律监督过程中对涉及检察业务作出的具有普遍约束性的司法解释文件的权力。《最高人民检察院公报》刊号 CN11-2608/D,是法定刊登司法解释文件的标准文本,也是发布司法解释与检察系统行政规范性文件的主要途径。

四、中国地方国家机构政府出版物分析

地方国家机构政府出版物主要指我国各省、区地方国家机构主办的代表地方国家机构的官方出版物或指定出版物。依照《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方人民政府组织法》的相关规定,我国地方国家机构分为:省、自治区、自治州、设区城市的地方国家权力机关及其常委会和省、县、乡的国家行政机关及其所属部门。按照目前在中央政府网页上所设栏目,地方国家机构

中包括 22 省、5 个自治区、4 个直辖市、2 个特别行政区和部分省政府所在市及副省级城市的权力机关拥有制定地方性法规权力,其行政机关拥有制定地方性政府规章的权力。依据《中华人民共和国立法法》和法规规章制定条例的相关规定,地方性立法一经通过就应在部门公报或地方公报上刊登,部门公报与地方公报是刊登地方性法规与规章的批准文本。目前,全国大部分省、市国家机构均制定了针对地方政府在公开政务信息方面的管理办法或管理规定,这在一定程度上强化了地方机构政务信息公开过程中的规范性,然而在具体操作过程中由于缺少严格的管理机制和制度约束,在涉及地方或地方政府的政府出版物方面常常被有关部门所忽视,使其在很大程度上造成了收集与利用非常困难。为此笔者收集了部分地方性的政府出版物,并将其名录排列如下供读者参考。

1. 地方国家权力机关政府出版物

目前作为省一级的地方国家权力机构,即省人民代表大会常设机构的地方人大常委会下属办公厅均设立相应的公报出版部门,定期以公报或会刊的形式来发布本级人大与人大常委会历次会议通过的地方性法规和涉及立法活动的系列文件。笔者收集到的有:

《北京市人大常委会公报》《上海市人大常委会公报》《重庆市人大常委会公报》《江苏省人大常委会公报》《浙江省人大常委会公报》《安徽省人大常委会公报》《福建省人大常委会公报》《江西省人大常委会公报》《山东省人大常委会公报》《河南省人大常委会公报》《湖北省人大常委会公报》《湖南省人大常委会公报》《广东省人大常委会公报》《海南省人大常委会公报》《四川省人大常委会公报》《青海省人大常委会公报》《陕西省人大常委会公报》《河北省人大常委会公报》《贵州省人大常委会公报》《云南省人大常委会公报》《宁夏回族自治区人大常委会公报》

《新疆维吾尔自治区人大常委会公报》等……

上述这些地方性人民代表大会常务委员会办公厅所编的政府出版物均为内部出版物,并未向社会公开发行人,也不具备国家新闻出版主管部门核准的国内统一期刊号,其只是在地方人大内部出版之后作为会议资料依次赠发本级人大代表和国内相关政府部门。目前,在各地方人大主办的人大网页中均可查到近年的地方人大常委会公报的电子版本,但作为纸质版的政府出版物始终未能实现向社会正式发行。

2. 地方各级行政机关政府出版物

作为地方权力机构的行政执行机关地方人民政府及其所属职能部门,在近几年政务信息公开进程中备受社会公众所注目,目前国内大部分的省、市均制定有地区性的涉及政务信息公开的管理办法或规定。在一些地区发布的办法中规定了地方政府制定的规章与规范性文件自发布之日起,应及时在本政府公报、本政府网页、地方性报纸上刊登,政府公报刊登的文件是法律规定的标准文本。此外,部分省政府公报在刊物首页明确注明了在本公报上刊登的本级政府文件与政府下发的红头文件具有同等效力,进而扩大了地方政府出版物在刊载内容上的划定范围。在地方政府政务信息公开的热潮中,许多以前内部发行的政务类出版物纷纷向社会公开发行或通过网络以电子政务的方式向社会公开,进而在一定程度上加大了对地方政府出版物的宣传面,方便了公众更多的查询需求。但是,由于地方政务类出版物数量内容多、涉及范围广;又是政府部门主办的出版物,易形成利用职权滥发、摊派、强购的现象,所以长期以来也是国家新闻出版主管部门重点整治的领域。笔者通过核实在查证的基础上列出部分省、市人民政府公开与未公开的政府出版物名录,供更多的读者参考:

《北京市人民政府公报》《上海市人民政

府公报》《重庆市人民政府公报》《陕西省人民政府公报》《贵州省人民政府公报》《广东省人民政府公报》《河南省人民政府公报》《福建省人民政府公报》《安徽省人民政府公报》CN34-1256/D《江苏省人民政府公报》《河北省人民政府公报》《甘肃省人民政府公报》《云南省人民政府公报》《新疆维吾尔自治区人民政府公报》CN65-1171/D《广西壮族自治区人民政府公报》……

《天津市人民政府公报》CN12-1333/D《浙江政报》《黑龙江政报》《吉林政报》《内蒙古政报》……《深圳市人民政府公报》《济南市人民政府公报》《郑州市人民政府公报》《宁波市人民政府公报》《黄山市人民政府公报》《徐州市人民政府公报》《汕头市人民政府公报》《泉州市人民政府公报》《无锡市人民政府公报》《烟台市人民政府公报》《玉溪市人民政府公报》《北京朝阳区人民政府公报》《重庆万州区人民政府公报》等……

上述部分地方行政机构的政府出版物中,除省级人民政府公报之外还包括副省级城市与省人民政府所在地的城市人民政府的政府出版物,值得注意的是其中还有部分区、县人民政府出版物。鉴于我国地域的辽阔与机构的庞杂,从总体上把握与调查基层政府出版物非常困难,还需要作许多深入的工作。据了解,我国各地有20多个省、市人民政府制定了地方性政府信息公开管理规定,从相关规定中可以看出地方政府的政务类信息公开与发布的原则在法定理论上得到了确认和肯定;问题是具体涉及发布范围和发布渠道的细节实施上还存在一定的缺陷与不足。其中一个被人忽视的最重要问题就是省、市人民政府公报目前只是刊登与发布省、市级人民政府通过的地方法规与省、市政府规章及重要行政规范性文件,而涉及地方政府及所属各职能部门所制定的大量行政规范性文件却并不能通过省的地方公报予以

发布。正如某位学者所述：“目前，我国政府政务公开采用的一些基本形式是出版政府公报、利用政府网站，进行信息的公开一般是以政府的政策性、法规性信息作为开放的基本内容，也就是公报类出版物主要是集中在法律文件的层面上，而更多更具体的大量规范性行政文件却缺乏政务信息公开的有效渠道。”^①在地方政府信息公开管理规定中，规范性文件被定义为：各级人民政府及其所属部门和派出机关行使法定职权时，制定和公布的对公民、法人和其他组织具有普遍约束力的文件。^②近年来地方政府为适应社会经济发展的需要，在一定程度上加大了对政府政务信息公开的窗口。如某地方性法规规定：行政制定机关应在本办公场所或指定场所提供行政规范性文件文本，供公众免费查阅，除上述之外应在本级机关或上级网站上予以刊登，本级政府有公报的，应在本级政府公报上刊登，本地档案馆是本级人民政府指定查阅行政规范性文件的场所。^③其中涉及到政府出版物的是地方政府公报，从地方法规中可以看出在目前政府出版物难于有能力刊载的情况下，地方政府还会通过本机关内部的文件文本、政府网页、档案机构为公民查阅规范性文件服务。至于上述三种公开渠道的利用结果如何？因为这个问题已经超出了作者的调查范围，故本文不便在此妄加评论。

据笔者对北京市地方政府部分所属机关的政务性文件查阅情况的初步了解，市政府所属47个局、委、办行政职能部门制定的规范性文件无法通过市政府的地方公报查询，其目前的主要途径是通过市政府所设的公益性网站点击链接的各机关主页中的行政文件栏目。按照笔者一贯的查找经验，通常情况下这些地方政府的重要职能部门所主办的定期出版的机关刊或内部资料刊是其部门发布规范性文件的有效公开途径，这些出版

物大多均可通过邮局征订或向其主管部门办事机构免费索取。例如笔者所收集的部分出版物：《北京工商管理》《北京物价》《北京劳动保障》《北京土地》《北京税务》《北京规划》等……

五、对我国政府出版物总体发展的建议

伴随我国经济与政治体制改革的深入与发展，政府行为和政府信息的全面公开将日益受社会各界人士的关注与重视，它被作为一个国家政治民主化程度的特别标示。当前，我国政府充分认识到政府信息公开在国家政体现代化建设中的重要地位，自2000年以来中共中央办公厅与国务院办公厅多次下发文件，对加快推动政府政务信息公开的步伐制定出具体措施与步骤。特别是2004年12月两办联合下发《关于加强信息资源开发利用工作的若干意见》的文件，对政府政务信息公开工作提出了更高的目标与原则，使政府信息公开工作得到了进一步的具体化落实。

通过本文对我国政府出版物中政务类出版物的介绍和分析，可以大致认清中国政府出版物的出版、发行与查询途径的轮廓及现状，这对我们今后开展对中国政府出版物的研究与利用有很大的借鉴宜处。然而，在现实中的情况并非如上述罗列的目录那样简单。更广泛、更具体的大量规范性文件能否有效的通过公开渠道向社会公布是一件长期而艰巨的过程。即便是作为近年来发展速度较快的中国政府电子政务方面的政府信息公开现状也并非一帆风顺而存在种种不足，缺乏必要的资源整合与协调。此外作为目前对政务信息公开的重要补充，在全国档案系统

① 周毅 对现行文件开放若干理论问题的探讨 档案学通讯 2003.4 P17

② 《北京市行政规范性文件备案监督办法》北大法律信息网

③ 同上

广泛开展的已开放现行文件的查询服务能得到广大民众的如此关注,都进一步证明了政府信息公开内容所涉及领域的复杂性与广泛性。针对各种传播渠道的现状,我们也能看出在目前中国政府政务信息的发布、公开、传播方面所面临的种种问题,以及解决这些问题的迫切性。对此笔者认为:认真研究与推进我国政府政务信息公开工作的基础首先是应对我国纸质类政府出版物能有一个明确的规范框架,有针对性的开展对实际问题的讨论,对此笔者考虑了几个问题,现供有关部门参考:

(1) 严格定义政府出版物的范围。

长期以来参照西方媒体对政府出版物的划定范围一直未被国内有关部门所采纳,所以作为公开政府信息的重要权威性媒介形式政府出版物也一直未被国内公众所广泛的认同。^④目前仅有个别公报在出版说明中明确划定本刊是政府出版物之外,大多数政务性出版物在形式上与内容上均缺乏统一的标准,缺乏准确的概念定义,进而造成在现实中除公报、文告、公告、政报之外,还存在各种形式称呼的政务类出版物,致使利用者、收集者和管理者在认同上产生分歧和混乱,大大损害了政务类出版物的权威性与官方性的地位,影响了公众普遍对政府出版物公开出版的重视程度。笔者认同有关学者的观点,应该建议国家有关主管部门尽快确立符合我国基本国情的政府出版物概念,以确定中国政府出版物在国家政治活动中的权威地位。国家有关主管部门应尽快设立政府出版物的国家级管理机构,作为政府主管部门来全面、统筹地开展对政府各部门政务类信息出版物的出版、发行管理工作,依法规范才能确保政府出版物作为官方出版物在国家机构政务信息传播过程中的权威性和严肃性。

(2) 严格划定政府出版物的出版主体。

在确定概念之后明确划定政府出版物的

出版主体是非常重要的原则性问题之一。谁有资格代表政府部门来出版官方出版物,哪一级政府?哪一个部门有资格、被授权有职责来出版政府出版物?虽然我国《立法法》及相关法律对政府公报的性质有法律规定,确定各类公报是刊登法律文件的标准文本,但这只是涉及到法律文件本身的公开规范,更大范围内的针对政府出版物的主体限定和具体规定却没有。长期以来,国家通过法律的程序以立法的形式来限定和统一对政府出版物主体的严格制度化规定并未能依法确立起来,各级政府部门针对政务信息的公开渠道并未形成一个稳定持久的发布格式,特别是目前针对政府机关公开的大量行政性规范文件,是否应列入政府出版物的内容之中?谁有责任、有权力、有义务来完成这个工作?这是需要通过法律程序来加以限定的。

(3) 尽快建立严格的政府出版物缴阅制度。

以前我国政府出版物可以通过邮局公开订阅和在内部系统订阅之外,还可以通过其他多种渠道向出版部门免费索取或购买。但2003年新闻出版署发布《关于治理党政部门报刊滥发与利用职权发行减轻基层和农民负担的通知》实施细则之后,据统计全国约有94种公报、政报作为整顿期刊而被取消公开订阅的类目,规定为一律免费赠阅。^⑤然而针对赠阅的出处、方式等有关规定却并没有规定。缴阅制度的缺位造成了对政府出版物的收集与利用方面的空白,造成的后果是可想而知的。政府出版物作为一类特殊的文献体系没有得到有关部门权威性的重视,其赠阅形式与被赠方式随意性很大。最明显的是是一些传统的文献收藏单位,包括像国家

^④ 程真 对中国政府出版物的研究 国家图书馆学刊 2001.4

^⑤ 中国期刊年鉴 2004 年 中国期刊协会编 中国大百科全书出版社 2005 版 p16

图书馆这样的文献收藏单位从2003年以后一些本来有收藏的连续性政府出版物却突然缺失了。对此,笔者曾询问过几家政府出版物流主管部门的赠阅形式,如:《朝阳区人民政府公报》在政府办公楼内与区档案馆利用中心设立赠阅处,免费向公众发放。《北京市人民政府公报》在本政府传达室设立有赠阅处,公众可自由索取。《中国证监会文告》由该委员会办公厅新闻处负责寄赠各部委办公厅。《安徽省人民政府公报》通过全省100多个徽风书报亭向社会免费赠阅。商务部《对外经济贸易公报》取消纸质出版物改为通过电子版订阅与查询……

五花八门的自便式赠阅方式使得目前建立有效的政府出版物缴赠制度显得极为重要,通过何种方式可以有效索取政府出版物?在哪里可以全面、便捷、权威的查询到各级政府的政务类出版物?这些问题目前都没有权威性的答复,因为无处可查。除公开向社会免费发放政府出版物之外,政府出版物流主管部门应按法定原则向国内、外哪些机构缴赠自己的官方出版物?缴赠与被缴赠机构都有哪些职责和权力向公众提供政府公开的政务信息。从国内现实的情况来看,结果令人十分吃惊,我国政府出版物在发行与赠阅渠道和管理方式方面确实较为混乱,各行其道,没有统一的严格制度约束,这与当前我国基本国情的发展状况是及不相称的,国家有关部门应尽快改变这种现状。此外,建立严格的缴赠制度对于我国政府出版物的规范与整理具有积极的保障作用,对于我国政府近年来开展的电子政务工作与全国档案系统开展的以开放现行文件工作都会产生重要的积极影响,这些工作都应被纳入到政府出版物管理规范体系的大环境中来统一规划,由国家主管部门来统一领导所有政府出版物的协调工作,建立国家级与地区级的政府出版物利用中心,从而保障社会各界对中国各

级政府出版物信息的查找需要。

(4) 充分发挥全国各类图书馆在政务信息传播中的作用。

图书馆作为社会公众信息检索与知识传播的公益性文化机构在各类文献收藏过程中具有重要的社会作用,图书馆系统应在收集与整理本国政府出版物的过程中积极发挥自己的文献收藏与文献利用的专业优势和特性,使自己尽快成为公众查询政府政务信息出版物的公开窗口。2004年中共中央办公厅、国务院办公厅制定《关于加快信息资源开发与利用工作》的文件,明确提出:将档案馆、图书馆、文化馆作为政务信息利用工作中的中心。但是,全国图书馆系统,特别是本应发挥特殊作用的国家图书馆和国家公共图书馆系统却并未作出积极的反响,这方面的工作开展也未见到有一定意义的具体研究实物。到目前为止可以非常遗憾的说:在国家政务信息传播过程中,国内图书馆领域始终未能发挥本身应有的社会作用。全国各类图书馆中均未设立有政府出版物阅览室,包括国家图书馆这样的国家级文献收藏馆,在专门设立有外国政府与国际组织出版物阅览中心的情况下却没有中国政府自己的政府出版物阅览中心。作为各地方性的图书馆情况也是一样,如:首都图书馆馆藏中就没有地区性人民政府出版物中心阅览机构,只是把本地方政府公报作为普通期刊陈列出来。朝阳区图书馆不收藏《朝阳区人民政府公报》,而该公报是免费赠阅,但图书馆却并未将其作为地方政府出版物来重点收藏与整理。有意思的是当笔者提出想查询该区政府出版物时,图书馆的馆员热情的告诉笔者应该去区档案馆查询区政府的政务信息,图书馆不提供这类信息服务。此外,在一些国家机关内部设立的机关图书馆本应在收集与利用本部门政务信息与政府出版物方面具有独特的地位和优势,令人遗憾的是情况并非如

此。面对两办的文件精神,面对社会公众的需求,图书馆系统中的工作人员应该如何对应?除了政府有关部门需给予政策支持和项目促进之外,图书馆行业自身是否应该深刻反思?图书馆是否可以或应该成为公众与政府之间的信息传播桥梁?这方面国外图书馆的立法与经验对国内图书馆行业有非常现实的借鉴经验。

(5) 尽快制定涉及政府出版物的再开发利用原则。

政府出版物是个庞大的出版体系,特别是作为当代中国这样一个体系庞大的共和体制下的行政管理类大国,在规范与管理政府出版物的同时应及时制定涉及政府出版物内容的信息再开发的利用工作原则,未来国家政府出版物的主管部门在有效规范与管理政府出版物工作的同时应及时对授权或委托商业数据公司合理的商业性再开发活动,特别是对整合更大范围内的所有政府政务类信息增值工作应给以有效的支持和法律的规范。主管部门在对政府出版物严格管理过程的同时应对政府政务信息尽快制定商业性再开发的基本法律制度,以达到有效、合理、科学的依托国内、外数据制作公司的先进技术和高效商业运作方式来开展对政府信息资源的增值利用或商业性运行,进而也可避免产生在政府信息资源利用过程中容易造城的部门信息孤岛现象和部门利益的信息垄断,更方便和全面的为公众提供多渠道的查询途径。^⑥目前中国政府推动的中国政府网的建设为电子政务信息的发展提供了一个较为先进的政务信息交流平台,在这个基础上,未来政府政务信息资源开发与利用的路还很长、很远、很重,有很多工作需要去落实。这里除了探索商业性再开发之外,公益性质的再开发应该也是主管部门重点支持的项目。例如,在国家数字图书馆或国家数字档案馆等国家级重点数字工程的建设中应将中国政府

出版物信息列为重点整合的资源之一,使目前的政府政务信息资源能够实现全面的信息整合与有效的网络链接,使未来我国的政府出版物和政务信息在整理与利用方面能够全面适应社会政治民主制度建设发展的需要。

结束语

本文对我国国家机构(公报类)政府出版物的探索仅仅只是其内容的一点皮毛。关于中国政府出版物的未来定性和发展趋势,目前还未能形成权威性的论断,可以说国家有关部门近年来在各级政府部门所推动的电子政务工程在一定程度上加快了政府政务信息公开的工作进程;同时也将对我国政府出版物所面临的规范问题提到了议事日程上来,在这个领域中许多工作目前还只能说是处在刚刚探索阶段。本文也仅为笔者个人对国家机构中在这个领域内(政务类)政府出版物出版现状的略加归纳,实际上在现实政务活动中所面对的实际情况要比上述介绍复杂的多。笔者通过本文的简单论述,希望能有更多的政务工作者与文献信息工作者能更加深入的去探讨与研究当代中国政府出版物的现状与未来,为完善与促进中国政府信息公开制度的全面建立而贡献自己的一份力量。正如温家宝总理在今年五四运动纪念活动中所述:“我们今天讲民主,就是要让人民当家作主,保障人民的民主选举、民主决策、民主管理和民主监督的权利;就是要创造一种环境,让人民批评和监督政府;就是要让每一个人都能在平等、公正、自由的环境中全面成长;就是要把发展民主和完善法制结合起来,依法治国,建设社会主义法制国家”。^⑦政府出版物的研究与实务工作是国家政务信息公开过程中的重要基础性工作,也是目前捋顺我国政务信息流通领域中重要一环,它关系到未来我国政府行为规范和国

^⑥ 王安耕 政府信息资源开发利用 见:中国政府网

^⑦ 温家宝北师大重温“五四” 新京报 2006.5.3 版

家政治民主制度长期稳固的发展,它是我们国家走向未来社会主义强国道路中的一块不可或缺的基石。

参考文献

1. 甘树人. 电子政务信息资源开发与管理. 北京大学出版社, 2005
2. 毛福民. 在全国已公开现行文件利用工

作现场会上的讲话. 2004-06-22 [2007-1-20] <http://www.saac.gov.cn/ldjh/node-1644.htm>

3. 刘春年. 政务信息公开过程中的文件利用研究. 情报研究, 2005 (2)
4. 田建设. 对我国规范性法文件出版现状的认识. 法律文献信息与研究, 2004 (1)
5. 程真. 中国政府出版物研究. 国家图书馆学刊, 2001 (1)

原版法学书刊及 CIS/UPA2006 年研讨会在京召开

11 月 10-11 日由 LexisNexis 律商联讯公司主办, 北京地区法律图书馆界协办在北京法官进修学院召开 2006 年客户研讨会。本次会议的主题是: “原版法学文献在中国的引进与利用”。部分大学综合图书馆馆领导和北京地区法律院校、法制机构所属图书资料部门与国家图书馆的专业人士 50 多人出席了会议。

会议开幕式上公司总经理李栋先生代表 LexisNexis 公司向本次会议致辞。随后 LexisNexis 公司业务经理 Jessica Bi 女士详细演示了 LexisNexis 法律图书期刊与 CISUP 产品。按照会议的安排, 围绕会议主题将有 6 位法律图书馆的代表作专题发言 (见会议附录), 他们的发言主要集中在国外原版法学文献在中国的引进和利用工作中所面临的问题及今后的设想。

专题发言之后, 部分参会的大学综合图书馆馆长也分别畅谈了自己工作中的体会。与会的代表普遍感到此次会议有非常重要的

现实意义, 它将综合性大图书馆的原版文献工作与法律专业图书馆原版文献工作第一次结合起来, 这将有利于促进今后我国引进与利用法学原版文献工作。大家一致认为: 总结与交流改革开放以来我国法学原版文献工作的经验和教训是进一步作好未来工作的基础, 作为提供读者利用的专业图书馆与出版公司来合作开展对法学原版文献的研究工作是目前非常迫切, 也是国家法制建设的客观需求。作为律商联讯的李栋总经理在会议结束时代表公司向与会的各位老师表示感谢, 并表示今后将不断扩大对国内法律图书馆在原版法学文献工作中的支持, 特别是对中国读者需求市场的调查研究, 公司相信今后在原版文献信息领域中同国内图书馆界的合作会不断扩大, 这离不开与会各图书馆专家, 特别是法律图书馆的老师们的全力支持, 由于时间问题本次会议未能让与会者充分发言与交流, 对此只能表示遗憾。

(下转第 60 页)