

# 公共图书馆政府信息公开服务: 个案调查与思考

田建设 (中国社会科学院法学研究所图书馆 北京 100720)

**摘要** 作者通过走访北京市西城区图书馆、朝阳区图书馆和西城区与朝阳区档案馆, 了解了各馆开展政府信息公开服务的现状, 认为公共图书馆的政府信息公开服务需要全面理解《政府信息公开条例》的基本原则; 明确服务的主体及对象; 依托电子政务, 全面提供政府信息公开资源; 区别图书馆文献整理与政府信息公开; 加强与档案馆及专门图书馆馆员的交流学习; 开展对政府信息公开服务的研究, 科学、系统地整合政府信息资源。

**关键词** 政府信息公开 公共图书馆 档案馆

2007年国务院发布《中华人民共和国政府信息公开条例》(以下简称《条例》), 并于2008年5月1日起实施。在长达一年多的时间内, 作为被指定政府信息公开查阅场所之一的公共图书馆界鲜有规模的呼应与动作。在2007年底中国人民大学法学院召开的《政府信息公开条例》实施推动学术研讨会上, 作为参与《条例》起草工作的研究者们谈到对各地的调研情况, 其中针对公开机制、场所、途径等问题的结论是: 多数地方认为把公共图书馆作为公共场所有困难, 公共图书馆无此职能, 工作人员不熟悉, 多数选择了档案馆, 放弃了图书馆, 把《条例》中公共图书馆与档案馆的并列理解成可选择。多数地方选择档案馆。虽然存在信息报道不全面和不及时的问题, 但是档案馆的人员积极性很高, 提出了许多有益的建议。按照《条例》第16条规定, 本来没有主次, 但在中央和地方, 档案馆更加有利, 政府信息全面。中小城市的公共图书馆设施不全, 政府信息更多应依靠档案馆, 大城市的公共信息可以更多地依靠图书馆。<sup>[1]</sup>现实中也确实如此, 在5月1日《条例》实施之后, 国内大部分公共图书馆还在采取观望态度, 在被动地等待政府主管部门正式的行政指令。

究竟公共图书馆落实《条例》的现状如何? 它目前困境表现在哪些征兆中? 为此笔者走访了北京市西城区和朝阳区的政府信息公开查阅场所, 重点是针对区公共图书馆与档案馆。现将走访情况简单概述如下, 并针对所反映出的问题阐述笔者的几点思考, 以期引起更多的公共图书馆界同行来关注及深入探讨这个问题。

**个案一** 北京市西城区政府在本辖区内设立了

24个区政府信息公开查阅中心, 其中包括区经济服务大厅、区国家档案馆、8个街道公共服务大厅和区公共图书馆、儿童图书馆、13个社区图书馆。在24家挂牌/查阅中心里, 公共图书馆占了15家。<sup>[2]</sup>区政府对15家公共图书馆配备了专用的电脑, 并指定区图书馆、档案馆、区经济服务大厅分别为区政府各部门信息公开指南和信息公开目录纸质文本的赠发和收藏机构。作为西城区图书馆也积极联系, 主动要求介入区政府信息公开的服务中。他们率先制作标牌, 成立/西城区政府公开信息查询中心, 并将该中心设立在图书馆地方文献阅览室中, 作为地方文献的一个重要组成部分。市政府信息办提供的两台电脑在首页上链接/首都之窗/西城区政府信息公开界面, 同时在中心设置区政府所属各部门的纸质政府信息公开指南和部分部门抄送来的纸质公开目录索引。馆内实行登记, 要求查阅者提供姓名、文化背景、查阅主题。图书馆员提供简单的查阅咨询和指导。在其图书馆网站中未设立体现政府信息公开查阅中心的专业栏目, 未与相关政府网站链接。

**个案二** 北京市朝阳区政府在本辖区挂牌成立了3个区政府信息公开综合服务窗口, 朝阳区公共图书馆是指定的窗口之一。作为综合服务窗口, 区图书馆与区政府共同在馆内大厅中设立了查阅台, 其中包括1台触摸台式机和图书馆提供的6台台式电脑, 7台电脑页面均直接与/首都之窗/朝阳区政府信息公开栏目链接。在笔者走访时, 7台电脑有4台因被读者点击上网而损坏了系统。馆内没有提供区政府所属各部门的纸质政府信息公开指南和信息公开目录索引, 包括本区政府公报(在区政府传达室和区档案馆都可

以免得到)。馆内未设专职馆员负责与指导,不受理有关政府信息公开的咨询问题,没有查阅者登记制度。在图书馆网页中也没有相关内容的特色栏目和政府网站的链接。作为区政府信息公开综合服务窗口,图书馆根本无法提供依申请公开事宜的程序或咨询。

个案三 同样作为查阅场所的西城区国家档案馆和朝阳区国家档案馆,早在2005年以前就开展了/已公开现行文件查询服务。当时的活动受到社会公众的欢迎,查阅工作异常活跃,几年来虽然存在种种争论与问题,但是在初期开展政府信息公开过程中,档案系统的服务确实起了非常大的推动作用。此外,2006年北京市政府发布5行政规范性文件备案监督办法(第160号文件),规定全市各级政府及所属部门按规定在向主管部门备案行政规范文件的同时,应及时向同级档案馆抄送文本,进而确立了档案馆在政府信息公开与政府红头文件整理与利用过程中的法律地位。市政府、市档案局、区档案局分别针对政府信息公开和文件抄送工作制定了5市档案馆政府信息公开查询服务规则、<sup>[3]</sup>5区档案馆行政规范性文件查询办法等一系列制度规定。<sup>[4]</sup>在西城区、朝阳区档案馆网页上,本区域政府政务信息公开或已公开现行文件是主要栏目。西城区档案馆开发了区政府及所属职能机构/行政规范性文件数据库,朝阳区档案馆建设了/区已公开现行文件查询系统,该系统在网上提供区级62个单位、1千余件红头文件的查询服务。

在5条例6实施后,由于政府信息公开与现行文件利用之间的一些问题,现行文件利用暂时停止,工作重心转移到政府信息公开查阅服务。目前,档案馆与图书馆服务基本相同,除提供政府专线信息公开平台和纸质公开指南、目录索引外,还提供专职档案员的指导服务并辅以纸质文件利用。档案馆实行查阅人详情登记与回访答复制度,尽力满足查阅需求并将结果记录在案。

综观国际社会,公共图书馆介入政府信息公开已经成为一个通例,但在我国政治生活中还是一件新事物。我们首先应该认识到作为5条例6的颁布与实施在我国政治体制改革中只是政务公开的起步,同样对于公共图书馆也还是一个未知的领域。笔者通过对个案中的公共图书馆和国家档案馆的简单走访,感觉到作为政府信息公开场所的公共图书馆应有如下几个方面的问题需要进一步探讨。

### 1 树立政府信息公开理念,全面理解5条例6的基本原则

公共图书馆被纳入政府信息公开体系之中,完全是被动推动的结果。在我国,政务信息、政府出版物从未被图书馆职能学说所接纳,直至5条例6颁布后,公

共图书馆被确定为政府信息公开场所,图书馆界许多人还认识不到它的真正意义是什么。例如,在部分图书馆所标明场所的名称中,将/政府信息公开中心0标示为/政府公开信息查询中心0,表面上看,只是字顺颠倒了,但从5条例6所要体现的现代政府应具有的基本政治理念上分析,笔者认为这是传统图书馆领域固有观念的反映,意思是告诉查阅者:这里只提供政府公开的信息,没公开的与我无关。

但在5条例6所应体现的基本原则中,政府信息公开是原则,不公开是特例。公开的形式分为主动公开、依申请公开与不公开,不公开政府信息被严格定义在三类中。而我们有些图书馆员却将政府信息公开简单理解为政府公开信息,将最重要的另一半信息公开内容掩埋掉,这显然是有悖于5条例6的基本原则,也反映出公共图书馆是在被动条件下接受政府主动公开信息查询服务工作。政府公开的政府信息公共图书馆可提供查阅,政府在网上没公开的政府信息,图书馆没有义务去提供,故此,不能完整提供政府信息公开查阅的责任不在图书馆,图书馆仅提供政府主动公开政府信息的被动性服务。这种观念将会误导公共图书馆今后在依申请公开过程和主动公开过程中所应承担的主动服务责任。

作为5条例6规定的政府信息公开场所的公共图书馆应如何真正承担起应有的公共信息共享桥梁的作用?如何真正发挥信息社会中弱势群体信息资源公平获取的保障作用?笔者认为,应彻底转变多年来所形成的传统观念,不要片面地、单纯地理解/公益性文化机构0的定义。要充分理解公共图书馆在信息化社会中所应承担的公共信息资源公平利用的重要社会职责。在政府信息公开过程中,公共图书馆所面临的挑战,不言而喻是历史性的。如果公共图书馆界在观念上认识不到社会发展的积极政治意义和历史文化含义,只是单纯地把其理解为/政府公开信息查询0,恐怕到头来落得虎头蛇尾,落入习惯性的俗套形式,最终脱离政治民主化、社会信息化发展的主旋律,被社会公众所渐渐疏远或淡忘。

### 2 公共图书馆政府信息公开服务的主体及对象

推动公共图书馆的政府信息公开服务,是今年中国图书馆学会的重要工作之一。但在笔者与部分馆员交谈中却感到一个普遍的困惑:作为公共图书馆提供政府信息公开服务的主体是谁?服务的对象是谁?有人还存在模糊的认识。在现实中我们看到,公共图书馆在政府提供设备、资金的前提下设立了查阅中心,这个中心仅为查阅者提供在互联网上政府网站主动公开的信息。除此之外,对查阅者所提出的其他要求无从答复,对中心提供的各类指南与公开目录索引的有效、快捷使用也无法给予指导。笔者认为,在政府信

信息公开过程中,对于公共图书馆来说,政府信息公开服务的主体不是政府而是公共图书馆自身。主体能否提供有效、准确的政府信息,是主体的基本职责。如果主体虚化成为政府,那就谈不上是图书馆的服务。政府本身在社会中所体现的强势将无法保障公共信息资源的公平获取。其次,作为公共图书馆开展政府信息公开服务的对象无疑是指向公众,指向社会弱势群体,代表社会公众的基本政治及文化权益,而决不是服务于政府,为本级政府形象服务。在目前有些公共图书馆所开展的宣传中,存在一种本末倒置的倾向,热衷于提倡为政府部门提供便利,为本级政府开展公开工作服务。界内很少有人主动挑明这是法律赋予图书馆的职权。我们应该认识到作为服务主体,代表着公众权益的实现,如何保障公民在获取政府信息过程中的知情权、参与权、监督权,应该是公共图书馆对服务对象的承诺。公共图书馆应肩负起5条例6所赋予主体职能,在政府信息公开服务中发挥收集、储存、整理的积极作用。

### 3 依托电子政务,全面提供政府信息公开资源

5条例6规定了政府信息公开的几种形式。现实中政府更多地采用网络平台来发布公开信息,公共图书馆目前所普遍采取的方式均为直接链接政府网站中的政府信息公开窗口。例如,国家图书馆设立的政府公报导航直接链接网上电子公报,首都图书馆在其网站上直接链接到北京市政府网站(首都之窗)的导航栏目上,更多的图书馆则是直接在提供的专门电脑上简单设定专线,提供链接查阅。单纯实现网络链接或链接窗口是否就是公共图书馆开展政府信息公开查阅?答案是否定的。公共图书馆自身不能满足于只是作为政府网站中的一个查阅节点,或仅仅满足于只对政府信息提供电子导航。作为公共图书馆,理应在重视网络获取的同时,加强对区域内纸质政务类出版物的收集和整理。例如上述家图书馆在其数字化网页上链接了部分中央及地方政府的电子出版物,但在馆内却无法满足不同类纸质出版物的连续查阅。同样,北京市朝阳区图书馆有六台电脑链接区政府电子平台,而馆内却没有5朝阳区人民政府公报6,事实上,该5公报6早在数年前就已在区政府办公大厅和区档案馆内免费供公民获取。整合政府信息公开资源,包括对电子资源、纸质资源、声像资源的收集。整合资源的工作是一项长期任务,目前公共图书馆在这方面基本还未开展,包括对政务电子资源的利用也仅停留在简单的链接上,甚至大多数馆藏数字资源的网页上连相关的链接或专栏宣传都没有设立。

### 4 传统图书馆文献整理与政府信息公开

公共图书馆长期的工作任务大多集中在传统文

献整理、开展多种阅读推进和传统文献的数字化方面。有些图书馆习惯性地认为,政府信息公开查阅与传统图书馆文献工作没有多大区别,故此想当然地把政府信息公开的服务纳入到传统文献工作中去。现实中可以看到,某些大型公共图书馆将政府信息公开查阅中心合并在本馆地方文献阅览室,由地方文献阅览室的馆员来兼任查阅工作。地方文献是否包括政府信息公开文献?在性质上如何区别两类文献与信息?这里有着深刻的学术含义和现实的政治背景。首先,有学者将地方文献定义为有关本地方的一切资料,包括地方史料、地方人物与著述、地方出版物三个部分,<sup>[5]</sup>而政府信息公开的指向则在法律的规定中有着严格的限定,它是政府及所属职能部门在依法行政管理过程中产生的行政规范性文件及形成的行政信息与文献,这些信息具有极强的时效性、强制性、动态性和规范性,它是政府部门管理行政事务的依据,也是公民参与和监督政府管理的依据。它是否可以作为地方文献来整理利用?笔者认为这恐怕有些牵强。对两者属性异同的认识不能过于草率,否则会影响今后此项工作的深入开展。

### 5 公共图书馆馆员与档案馆及专门图书馆馆员的交流学习

目前,大多数公共图书馆馆员均未接受过政府信息公开的有关职业教育和电子政务管理方面的训练。他们长期接触到的环境与对象,使其无法从本质上认识到政府信息的特性,比如分布方式、效力等级、流通渠道、文本形式、机构划分等,由此他们简单地认为只要沿用传统文献的服务方式就可以提供政府信息公开查阅的服务。这种认识不改变,将限制公共图书馆开展深层次的政府信息公开服务。

首先,公共图书馆馆员对政府机构的职能、对政务公文的流通方式、对如何获取有效信息源的途径比较陌生。其次,即使有的图书馆员会指导人们利用政府网站的查阅方式,但对电子政务中提供的公开目录分类方式、主题确定范围或者跨区域、跨部门查阅的途径,也并不熟悉。为此,笔者建议,在纯粹技术性问题上,公共图书馆应加强与国家档案馆系统或其他专业图书馆系统(特别是政府图书馆和法律图书馆)的交流和学,公共图书馆应主动寻求其他系统图书馆的支持与合作,分享他们已经取得的经验与成绩。

例如,国家档案馆系统从2000年即开展了/已公开现行文件利用0工作,到2006年已扩大到全国县级以上国家档案馆,并将利用工作列入国家档案系统年报考核目标之中。<sup>[6]</sup>上文/个案三0介绍的北京市西城区档案馆、朝阳区档案馆的/已公开现行文件利用0工作已卓有成效。此外,档案馆利用自身的政府行政隶属关系和对政府机关行政事务流程的熟悉,在切入

政府信息公开查阅中积累了许多宝贵的经验和研究成果。近年来,政务信息公开理论的研究中许多成果均出自于档案界人士之手,<sup>[7]</sup>但在笔者走访过程中却未见到有关公共图书馆与国家档案馆之间交流的任何消息。

同属图书馆的政府图书馆、法律图书馆或其他专业图书馆,由于特殊的环境和性质,在占有本系统信息资源、机构资源、业务特色等方面显示了优势,特别是政府图书馆的馆员,他们熟悉政府公文运行系统、本部门职能机构内部结构与划分、本部门政府信息公开渠道、电子政务操作规程,掌握着大量动态性信息源。上述优势的交流,将有利于公共图书馆馆员政府信息服务水平的提高,有利于深化公共图书馆的政府信息公开服务。

## 6 开展对政府信息公开服务的研究,科学、系统整合政府信息资源

目前,无论是公共图书馆还是国家档案馆开展的政府信息公开查阅工作,都是对口性服务,即只针对本地区政府或其所属部门在其政府网站上主动公开的信息。对不同地区、上位地区、中央机构不同部门主动公开的政府信息,均无法提供综合的查阅服务。经笔者在网上调查,不同地区、不同部门政府主动公开的信息,由于职能不同、地域差异,其公开信息内容分类与编码规则不尽相同,甚至差异很大。目前全国还未形成统一的著录规则,有关国家的标准也尚在论证之中,对此,原国务院信息办陈大卫副主任在2006年底召开的《全国政务信息资源目录体系与交换体系研讨会》上指出:《政务信息资源体系与交换体系作为一个有机的整体,在后续工作中要加快相关标准的完善工作,通过试点进一步探索应用和服务模式,加快出台政府信息共享管理办法,务求实效地推进政务信息资源目录体系与交换体系建设的各项工作》<sup>[8]</sup>公共图书馆对此应该有所准备,努力在日后的资源共享工程中发挥出自己的专业优势。

这首先需要公共图书馆的馆员认真调查与研究政府信息公开过程中的技术性难点,特别是不同地区、不同机构信息公开指南、公开目录体系的特点,以及公开目录所应有的组成结构等,并在此基础上加以科学的归纳组合。其次,还要领会和熟悉公开指南中依申请公开的操作程序及其法律责任,能够做到协助查阅者依法获得所需信息。这就需要馆员了解查阅者不同的背景,洞察不同热点和特体需求,有针对性地按照不同主题、类别和区域编制科学的查阅索引,最终使公共图书馆成为公众获取政府信息、行使程序权利的社会性保障组织之一。最近,北京大学公众参与研究中心针对《政府信息公开条例》的实施开设了《政府信息公开免费咨询热线》,主要是对公众依申请公

开给以技术上的支持。此举对于公共图书馆来说是一个明确的启示:即开展公开信息现有资源的整合,及时反馈公众对信息公开的关注点,在公开信息过程中实施有效的评判制度是多么的重要。只有在这些活动的基础上,未来的公共图书馆才能承担起历史的重任。

## 7 结束语

《政府信息公开条例》的实施,是在中央政府的统一部署下通过由上而下的方式,引入法律规则建立法治权威。这种模式的优点是体制内推动,制度引入速度快;同时必须清醒地认识到这种模式自身所固有的缺陷。<sup>[9]</sup>缺陷就包括了基本的理念与措施都是从中央层面向下灌输而成,对公共图书馆来说也不例外。大多数公共图书馆是被动地接受这个新事物,靠上级主管的推动力来开展工作。伴随着实践进程中出现的困难,以及目前政府信息公开资源管理能力的落后、相应配套制度的不完善等因素,它的惰性可能使政府信息公开服务演变为一种形式,最终由于缺乏持续发展的自我动力而渐渐销声匿迹。

我们应该清醒地认识到,《条例》颁布仅是政府信息公开在中国社会的刚刚开始,未来的路还很长,更多的工作与问题等待着我们去实践和摸索。让我们以贯彻《条例》为契机,呼唤更多的图书馆学专家和馆员来重视、关注政府信息公开查阅服务的社会意义,让作为《公益性文化事业机构》的公共图书馆真正肩负起未来社会民主化进程中一支不可替代的重要力量的重任,不辜负全社会对公共图书馆的希望与期待。坦率地说,《条例》发布已经一年有余,正式实施进程也已开始,《时间》对于公共图书馆已经不是很多了。

## 参考文献

- 1 我国行政公开法制建设的机遇和挑战.中国人民大学法学院网站: [www.law.ruc.edu.cn](http://www.law.ruc.edu.cn)
- 2 政府《红头文件》百姓可查阅.北京西城区报,2008-05-30(7)
- 3 北京市档案局政府信息公开查阅服务规则(试行).北京市档案局网站: <http://xchda.bjma.org.cn>
- 4 朝阳区档案馆行政规范性文件查询办法(试行).朝阳档案网: <http://dangan.bjchy.cn>
- 5 骆伟.论地方文献.广东图书馆学刊,1988(3)
- 6 全国档案馆系统已公开现行文件利用工作述评.国家档案局网站: <http://www.saac.gov.cn>
- 7 中国期刊网(CNKI).政务信息公开研究
- 8 姜玲.中国加快推进政务信息资源目录等体系.  
<http://www.znteam.org>
- 9 周汉华.有了信息公开条例不等于就有了透明政府.北京日报,2008-05-30(理论周刊)

[作者简介] 田建设,男,中国社会科学院法学研究所图书馆馆员。

收稿日期:2008-06-16