

●黄如花

欧美的公共信息管理及对我们的启示

摘 要 20世纪90年代以来,欧美各国已将公共信息管理纳入国家信息基础设施建设的范畴,基本形成有利于公共信息管理顺利发展的环境。通过欧美中公共信息管理的比较,对我们的启示有:制定公共信息管理的政策法规,确保政府信息公开;动员全民参与;鼓励市场竞争;重视公共信息管理人才的培养。参考文献13。

关键词 公共信息 欧美中公共信息管理 比较 启示

分类号 G350

ABSTRACT Since the 1990s, countries in Europe and America have included public information management into their national information infrastructures, and formed good environment for the development of public information management. In this paper, the author makes a comparative study on public information management in Europe, U.S.A. and China, and proposes some recommendations for Chinese decision makers. 13 refs.

KEY WORDS Public information. Public information management in Europe, U.S.A. and China. Comparative study. Experiences.

CLASS NUMBER G350

社会信息化的水平取决于社会公众对公共信息需求的满足程度。社会对公共信息的渴求推动着公共信息的建设与发展。联合国经济社会理事会从1999年开始,连续两年都把通过信息化改进发展中国家的政府组织、重组公共管理、最终实现信息资源的共享作为工作重点。

美国早在19世纪40年代就已经开始重视这一问题。20世纪90年代以来,欧美各国将公共信息管理(Public Information Management, PIM)纳入国家信息基础设施(NII)建设的范畴,基本形成了有利于公共信息管理顺利发展的环境。我们从透视欧美国家的公共信息管理入手,通过比较分析,从中吸取有益的经验教训,以促进我国公共信息管理的发展与完善。

1 欧美公共信息管理的措施

欧美主要工业发达国家是目前世界上信息化发展水平较高的国家,相应的政策导向比较合理,有关的立法工作与管理措施也较为先进。

1.1 公共信息管理机构与职位的设置

欧美各国纷纷提出自己的政府信息化计划,强调政府信息资源的公共服务问题。各国还专门设立一些机构或对原有机构赋予新的功能,使其在政府与企业之间,以及政府与社会公众之间建立沟通,互为支持,提供服务,以此带动社会全体成员共同参与公共信息管理。

美国在各级政府部门设置高级信息主管,在联邦预算与管理局下设立美国首席信息官办公室。在联邦政府设立“联邦信息委员会”(Federal Information Council)。该委员会由联邦政府各部门的首席信息官组成。地方政府的信息资源管理机构有两种设置:一种是设立信息资源管理部;一种是设置州信息主管,在信息主管下设立一个或几个信息管理机构。

美国的全国图书馆与信息科学委员会(National Commission on Libraries and Information Science, NCLIS)成立的目的是向总统和国会提供关于图书馆和信息服务的计划与建议,NCLIS下设公共信息资源管理分会。NCLIS于2001年11月提出了一项长达61页的立法建议——《公共信息资源改革法案2001》^[1],该建议建立起一个有效的公共信息资源获取计划的框架。

欧盟的公共信息管理展示的则是在多国整合协调基础上的区域公共信息管理和发展的样板。为了在其范围内有统一、协调的领导,成立了信息协会(Information Society),负责规划与协调欧盟成员国的信息化建设,公共信息资源建设与服务是其中的重要内容之一,例如提出了“电子欧洲行动计划”、“管理部门间数据交流IDA”等,制定了《规则框架》。

1.2 信息政策与法律的保障

通过信息政策与法规,欧美各国旨在促进公共信息资源对于社会大众的无偿获取与使用。美国关

于公共信息管理的主要法律法规有:《信息自由法》与《电子信息自由法》、《文书工作削减法》和《文书工作消失法》、《政府信息资源管理政策》、《联邦储藏图书馆法》和《千禧年数字版权法》等。除国家的法律法规之外,各州也都有自己的信息资源管理法规。

欧盟陆续发布了一系列用以规范和指导各国公共信息管理有关的政策、法规或决定,如《对欧盟文献公共获取的决定》、《欧盟和理事会文献公共获取的管理法典》和《信息社会中的公共部门信息绿皮书》和《电子欧洲 2002:创建一个开发公共部门信息的欧洲框架》^[2~5]。2002年6月5日,欧盟采纳了旨在促进公共部门信息的再利用与商业性开发的指令性建议《提高和扩展公共部门信息的获取》^[6]。欧盟的各成员国作为主权国家,根据各自的实际情况和需求,也分别制定了自己的法律规范,如英国的《政府信息获取实践指南》等。

1.3 图书馆学与信息管理科学领域学术机构的推动

欧美与图书馆有关的机构已意识到加强公共信息管理的重要性。美国图书馆协会设立了公共信息管理办公室(The ALA public information office)以负责公共信息管理和人才培养方面的协调工作。对ALA执行者、官员与成员提供公共关系咨询、培训与支持,帮助图书馆员提升为地方的服务,发起了为期5年的“美国图书馆运动”。

英国的公共信息网络协会(Society of Public Information Networks, SPIN)的成员已超过300个,包括当地政府部门、健康机构、图书馆、博物馆、中央政府部门和志愿组织等,到2001年5月止,已主办了13次大型的电子公共信息会议^[7]。

2 我国的现状与问题

2.1 成就

近年来,我国先后成立了信息管理办公室、国家经济信息系统领导小组、国家信息中心、信息产业部及其下属的国务院信息化工作办公室等机构;尤其是2002年以来,党中央、国务院提出了以信息化带动工业化的发展战略,大力倡导和推动了一系列信息化发展规划。2002年7月3日,由国家信息化领导小组组长朱镕基主持召开的全国信息化领导小组第二次会议上,讨论通过了《关于我国电子政务建设的指导意见》。

国家还制订了一系列涉及公共信息管理的法律与法规,如《互联网信息服务管理办法》、《互联网从事登载新闻业务管理暂行规定》和《互联网登载公告服务管理规定》等。一些地方性的公共信息管理法

规也正式出台,如《北京市互联网医疗卫生信息服务管理办法(暂行)》、《北京市网络广告管理暂行办法》等。2000年开始研究与起草的《政府信息公开条例》(讨论稿)目前已经起草完毕,该《条例》集中了相关领域最主流的意见。

1999年开始的“政府上网”“企业上网”“家庭上网”与“校校通工程”等工程的启动与电子政务活动的开展,以及人们对政务、公共交通、城市规划、社会福利、劳动就业、地方文化、风土人情、旅游信息、生活服务、家政服务、国家法律、法规与条例等公共信息旺盛的社会需求,使得国内的政府、企业、教育与社会信息化进程明显加快。

许多地方政府都将国民经济和社会信息化作为“十五”规划的重要内容,上海、深圳、广州、天津等沿海城市纷纷提出建设数字化城市或数码港计划,在公共信息管理领域出现了若干出色的地方性成果,如1996年正式开通的海南省公共信息网络。

在国土资源、环境、科技、教育、文化、卫生、新闻出版、劳动和社会保障、城乡建设、交通等公共事业领域积累了比较丰富的信息资源,建成了一些行业性公共信息网。文化部启动了“全国文献资源共建共享工程”。

2002年12月10~13日举办的“中国电子政务技术与应用展览会”,为政府信息化、网络化起到实质推动的作用。

2.2 存在的问题

目前我国在公共信息管理领域存在的问题主要表现在:

(1)对公共信息资源及其管理的重要性认识不足。目前我国还没有将公共信息资源上升到关键的资源(key resources)和战略性资源(strategic resources)的高度。

(2)政府信息公开困难重重。目前,我国的政府信息全部归国家所有,不公开是原则,公开是例外,有时,甚至连例外都没有,很多掌握在相关部门手中的信息,公众无法通过正常的途径获得。再加上由于技术等方面的原因,政府信息公开难以为普通老百姓所熟悉,信息成为一些行政机关、甚至是权力拥有者个人谋取私利的工具,造成信息垄断。信息的不公开造成了信息资源的极大浪费,还产生了资源配置失调、经济活动成本增加、腐败滋生等一系列社会问题。在公共管理领域信息问题比较严重的有金融保险、教育、人力资源、基础设施、公共工程和公共服务等。

(3)政策与法律保障不力。我国目前还没有一个专门负责公共信息管理的机构,也尚未出台一部

全国性的公共信息法规或条例,已通过的相关法规太笼统、抽象。我们希望《政府信息公开条例》尽快出台。

(4)政府上网工程普及后不够深入。“政府上网工程”和信息港项目提供的信息量小、陈旧,远不能满足公众对公共信息的需求,普遍存在着有路无车、有硬件无软件、有形式无内容的局面。此外,缺乏统一规划和有效的实施步骤,信息化基础条件比较落后,缺乏公共信息管理的专门人才等也影响了公共信息管理的顺利发展。

3 欧美公共信息管理对我们的启示

据统计,我国的社会信息化指数落后美国40年,加强公共信息管理对于提高全国的信息化水平和缩小“数字鸿沟”无疑具有十分重要的意义。从欧美中公共信息管理的比较来看,对我们的启示至少有以下几点。

3.1 制订公共信息管理的政策法规

3.1.1 确保政府信息公开

政府是国家信息资源的最大拥有者,也是最大的公共信息资源的生产者、使用者和发布者,据统计,80%以上的信息都掌握在政府手中,而且,政府信息活动规模巨大,对社会公众具有强大的影响力,政府信息资源对整个国家的发展价值极大。政府信息公开已成为发达国家加强公共信息管理的主要内容。它们努力建立国家统一的政府信息网络系统,以打破各个政府机构之间和机构内部信息流动的障碍,加强政府与广大公众之间的联系。

中国加入WTO将对我国政府现有的公共信息管理制度提出重大挑战。国家提出用信息化带动工业化,而信息化的前提是信息的流动和低成本使用,政府信息公开是主要措施之一。作为向社会提供公共服务的政府部门,有向社会大众提供信息的职责,除依法应当保密的事项外,政府的各项行政管理法律政策应当逐步实现公开和透明,行政过程实现公开、透明,切实保障人民群众的知情权、参与权和监督权。

3.1.2 明确公共信息管理中的基本问题

首先,要明确公共信息的定义与范围。凡是公共管理部门涉及公共利益的信息,都应属于公共信息,都应公开。公共管理部门不仅包括各级政府及其各部门,也包括人大、政协、法院、检察院,还包括从政府机构改革中分离出来的、行使政府职能的非政府机构(如贸促会、评估与计量组织、仲裁组织等)以及其他各种公共团体。其次,要明确公共信息管

理的原则。欧美许多国家实施公共信息准则,把政府公开地不加限制地使公众获得公共信息,作为一个公正的政府为保证社会自由所必须做好的重要工作。因此,应坚持以公开为原则,不公开为特例,对因涉及国家政府机密等而不公开的内容,要明确认定机构、认定程序和管理办法。第三,要明确公共信息的管理与协调部门、信息公开的内容范围、信息公开的程序、信息公开办法、规定对各种封锁公共信息公开或恶意阻挠公众获取信息等各种行为所应承担的行政责任或法律责任、对公众提供帮助的渠道和措施等。

作为迄今为止国际上政府信息公开方面最为完备的法律之一,美国《信息自由法》的主要原则有:政府信息公开是原则,不公开是例外;政府信息面前人人平等;政府拒绝提供信息要负举证责任;法院具有重新审理的权力。其主要内容有:政府信息的获取权;政府信息的公开方式;政府信息的豁免公开;政府信息的可分割性;《信息自由法》的诉讼与反诉讼。

3.2 动员全民参与

信息化社会的存在和发展的基本标志是人类绝大多数成员共同平等地享用信息技术的应用和服务。国际电信联盟1998年公布了“普遍接入”报告,论述了普遍服务的概念。

欧美各国都特别强调公共信息(尤其是政府信息资源)的普遍服务问题,一是保证所有用户能够以负担得起的价格享用政府信息资源,二是使公众可以方便地和公平地利用巨大的政府信息资源宝库。

美国发展国家信息基础设施的一个主要目标是把“普遍服务”的概念扩展到21世纪满足美国人民的信息需求。为保持基本的公正性,国家不能接受将人民划分为电信或信息的“富人”和“穷人”。为了保证所有用户以负担得起的价格利用信息资源,美国政府推出了一系列政策,建立各种全国性的、整合性的公众电子服务系统,如电子福利支付系统、电子公共信息取用系统等,进一步为社会公众提供公平参与社会的信息化和平等享用社会公共信息服务的机会和可能。美国的《国家信息基础设施行动议程》(The National Infrastructure Agenda for Action)还提出了扩展“全球服务”的概念。

1995年欧盟主持召开了“七国集团信息社会部长级会议”讨论全球信息社会问题。2000年7月在日本冲绳召开的西方发达国家首脑参加的“八国峰会”上,欧美主要国家对为全球公众提供公平参与和平等享用的机会又进一步达成了共识。

为了真正实现“普遍服务”的目标,欧美建立了专门获取公共信息的门户,如欧盟的“欧盟官方文

件”,美国的则更多,如第一政府、政府门户、白宫电子出版物、美国国会——互联网上的立法信息^[8~12]等。

3.3 鼓励市场竞争

打破垄断、鼓励市场竞争是欧美信息管理政策中共同的主要内容。作为美国第一个推进 NII 管理规划和目标的综合性文件,《国家信息基础设施行动议程》为 NII 的发展目标提供了鼓励竞争与合作、反对垄断、优胜劣汰的框架,并提出了 9 个方面的具体措施。

欧盟在其 1994 年的关于信息化建设的原则报告中,也特别强调国家信息自由化政策,保护信息化领域的多元化和竞争。为了促进公共部门与私人部门在信息市场的协同,制订了《促进公共与私人部门在信息市场的协同指导原则》^[13]。

而信息产业在我国还处于严格的管制下,且政出多门。如 ISP 必须领取营业许可证、ICP 不得发布新闻、电信业的垄断经营等。我们必须排除不利于公共信息管理的障碍,在政府的引导与宏观调控下引入竞争机制。

3.4 重视公共信息管理人才的培养

信息化最缺的就是人才。我国公共信息管理专业人才还有很大缺口。为了使庞大的公共信息资源能够更好地为社会所利用,解决公共信息管理过程中普遍存在的问题,急需造就一批从事公共信息管理的高级专门人才。

图书馆界通过积极参与公共信息管理活动提高员工管理公共信息的能力。图书馆与公共信息管理有着密不可分的关系。图书馆是典型的公共部门之一,在为公众提供获取信息机会中起着不可低估的作用。图书馆界多年来积累的对图书馆信息管理的理论与知识将对其他公共部门信息的管理具有很好的借鉴作用。

图书馆学教育机构对于培养公共信息管理人才责无旁贷。2002 年 9 月 8 日,在庆祝北京师范大学建校 100 周年大会上,江泽民指出要“加快数字图书馆等教育公共服务体系建设”。数字图书馆是一种全新的社会事业,它可以对应于一切存在海量公共信息管理与传播的现实社会活动,其最终目的便是建立一个社会公用信息平台。在全球信息化和数字图书馆建设的浪潮中,图书馆学面临着最大且最有利的转机,在这样的时代背景下,图书馆学教育机构有责任、也有能力培养社会急需的公共信息管理人才。欧美已有不少大学开始在 MPA 或政治学下设立公共信息管理方向或课程,图书馆学教育机构必须抢占先机。惟其如此,图书馆学才不至于被抛弃

在社会信息化的“边缘”而失去自己固有的阵地。英国北伦敦大学 2002~2003 后硕士培养计划中有公共信息服务管理,这个计划受到了英国图书馆协会和信息科学家协会的认可。国内的武汉大学信息管理学院和南京大学社会工程与管理学院都有公共信息管理硕士研究方向。但目前国内还没有一所大学开设公共信息管理的本科教育专业。

参考文献

- 1 The Public Information Resources Reform Act of 2001. <http://www.nclis.gov/govt/assess/assess.appen11.pdf> (visited 2002/11/6)
- 2 Commission Decision of 8 February 1994 on Public Access to Commission Documents. <http://europa.eu.int/en/comm/accdoc/comdec.html> (visited 2002/10/26)
- 3 Code of Conduct Concerning Public Access to Commission and Council Documents. <http://europa.eu.int/en/comm/accdoc/code.html> (visited 2002/10/26)
- 4 European Commission Green Paper on Public Sector Information in the Information Society. <http://www.nclis.gov/govt/assess/assess.appen30.pdf> (visited 2002/10/26)
- 5 eEurope 2002: Creating a EU Framework for the Exploitation of Public Sector Information. <http://www.cordis.lu/econtent/psi/pubsec.htm> (visited 2002/11/1)
- 6 Improving Access to and Expanding Use of Public Sector Information. <http://www.cordis.lu/econtent/psi/pubsec.htm> (visited 2002/11/1)
- 7 <http://www.spin.org.uk/SPIN> (visited 2002/10/26)
- 8 European Commission, Official documents. http://europa.eu.int/comm/off/index_en.htm (visited 2002/10/26)
- 9 FirstGov. <http://www.firstgov.gov/> (visited 2002/10/26)
- 10 Gateway to Government. <http://www.whitehouse.gov/WH/html/handbook.html> (visited 2002/10/26)
- 11 White House Electronic Publications. <http://www.pub.whitehouse.gov/WH/Publications.html> (visited 2002/10/20)
- 12 U. S. Congress-Legislative Information on the Internet. <http://thomas.loc.gov/> (visited 2002/10/20)
- 13 Guidelines for Improving the Synergy between the Public and Private Sectors in the Information Market. <http://158.169.50.95:10080/legal/en/access/synergy.html> (visited 2002/10/26)

黄如花 武汉大学信息管理学院图书馆学系副主任、副教授、博士。通讯地址:武汉市。邮编 430072。

(来稿时间:2003-01-20)