

●周吉李丹

## 澳大利亚公共图书馆在政府 信息公开制度中的作用

**摘要** 在澳大利亚向公民提供政府信息的历史中,图书馆扮演着重要的角色。电子政务时代,这一角色不但没有削弱而且有所增强。一方面网络没有广泛普及,图书馆成为公民事实上的政府信息访问点;另一方面电子政务的发展与公民信息素质之间还存在明显差距,公民在获取政府电子信息时还需要图书馆员的特别帮助。澳大利亚一些政府机构积极与公共图书馆建立联系和互动,被其他国家视为这一方面的典范。参考文献9。

**关键词** 公共图书馆 政府信息公开 澳大利亚 电子政务

**分类号** G251.3

**ABSTRACT** Australian libraries play an important role in the history of services to provide government information to the public. In the age of e-government, this role is becoming more and more important. On one hand, the Internet has not been popularized, and libraries become citizens' actual access points to government information. On the other hand, there is a gap between the development of e-government and the information literacy of citizens, and users need special help from librarians in using electronic government information. Australian governments have actively interaction and good relationship with libraries. Their practices in this field are regarded as fine examples to other countries. 9 refs.

**KEY WORDS** Public library. Open access to government information. Australia. e-Government.

**CLASS NUMBER** G251.3

澳大利亚是较早推行信息公开制度的国家。1982年,澳大利亚联邦政府制定《赋予国民了解联邦政府及其机构的公文文件的权利的法律》(《信息公开法》),规定获取政府信息是民主社会所有公民的基本权利<sup>[1]</sup>。联邦政府机构必须公开对公众有影响的行使职权方面的信息以及用于决策制定的指南和手册等文件。此外,澳大利亚政府还颁布了《档案法》、《隐私法》、《电子处理事务法》等一系列法律来完善政府信息公开制度。

在澳大利亚政府向公民提供政府信息和政府出版物的历史中,图书馆扮演着重要的角色。澳大利亚统计局图书馆扩展计划(Library Extension Program, LEP)\*和澳大利亚政府信息管理办公室图书馆免费分发项目(Commonwealth Library Deposit and Free Issue Schemes, LDS)\*\*等政府信息供给项目确保了国家图书馆、州图书馆及经选择的公共图书馆和大学图书馆能够得到政府文献的复本,从而保证公众可以通过分布在不同地域的图书馆获得政府信息<sup>[2]</sup>。

因特网兴起后,信息技术和通讯技术的快速发展

推进了澳大利亚政府的电子政务,政府网站提供的信息服务使用率很高。公共图书馆也开始向公民提供因特网接入点和参考咨询服务,保证公民能够获取政府的电子信息。但是在2006年推出的澳大利亚“电子政务战略规划”(2006 e-Government Strategy)中,无论国立还是州立图书馆,并没有被赋予发布政府信息的职责。澳大利亚图书馆界如何看待公共图书馆的这一社会职责?政府行政部门是否应将公共图书馆作为其信息发布的渠道?这些问题引起了图书馆学界的关注。

### 1 图书馆界的讨论

2003年,由澳大利亚国家图书馆、州立图书馆、大学图书馆以及图书馆组织代表参加的会议上,为公民获取政府信息提供支持成为一个主要的讨论内容,并被图书馆确定为即将采取行动的五大内容之一。2005年4月,澳大利亚图书馆和信息组织(ALIA)、澳大利亚国家图书馆、澳大利亚国家档案馆举行峰会,讨论图书馆提供政府电子出版物的议题,并明确了政

\* Library Extension Program. [2008-02-27]. <http://www.abs.gov.au/websitedbs/D3110127.NSF/8b026fc81d6316a0ca256b830005ed8f/3dc9b894b12482d5ca256c1300126176!OpenDocument>

\*\* Commonwealth Library Deposit and Free Issue Schemes. [2008-02-27]. <http://www.agimo.gov.au/information/publishing/deposit>

府信息自由流动的阻碍。峰会总结道,澳大利亚政府信息和政府出版物的获取渠道主要是因特网,而这些信息的长期存储和自由获取是亟待解决的问题。

关于公共图书馆与政府政务信息的关系,目前澳大利亚图书馆界有两种观点:

一种观点是,作为政府出资建设的公共图书馆,提供政府电子信息和资源的接入点是其固有的责任之一。公共图书馆作为政府信息公开的渠道之一,向公民提供政府发布的信息是其已有服务的延伸。

在因特网连接没有普及到所有公民家庭之前,公民如何公平地获取政府信息和服务,缺乏电脑操作知识和因特网使用技能的居民如何利用网上电子政府信息,这些都是电子政务的发展和推行过程中受关注的重要问题,而公共图书馆将越来越多地参与其中。

另一种观点是,随着网络基础设施的建设,政府各部门之间的物理障碍已经消失,政府机关可以联合参与提供信息。在这种情况下,图书馆应该提供更有价值的政府信息服务,如对信息进行评价等。从这一视角出发,图书馆承担了不同于传统意义上的“提供”的义务<sup>[3]</sup>。

Froud 和 MacKenzie 是目前讨论电子政务与公共图书馆关系最有影响的专家之一。他们认为,公共图书馆的使命和任务已经延伸到母体之外,电子政务的发展这一外部环境的变化,为公共图书馆提供了彰显自身强势地位和其对于社区居民重要价值的绝佳机会<sup>[4]</sup>。

公共图书馆高级网络集成工程(Public Libraries Mobilizing Advanced Networks, PULMAN)\* 倡议 21 世纪的公共图书馆在电子信息公开的推进中发挥更为积极主动的作用。该报告举出一系列行动作为榜样,如公共图书馆提供电子政务接入点,或通过因特网条款指导电子选举,提供当地以及国家政府信息、规划,为电子政务的相关活动提供支持等。

在各国电子政务战略下,公共图书馆如何帮助公民获取因特网上公开发布的政府信息,针对这一问题目前还没有形成统一的行动纲领和活动计划。澳大利亚和英国进行了许多努力,在公共图书馆中设立因特网接入点,被其他国家视为这一方面的典范。

## 2 政府行政机构的认识与行动

根据 1968 版权法(Copyright Act 1968)和其它各州的法案,澳大利亚所有出版商必须向澳大利亚国家图书馆和相应的州立图书馆递交出版物副本,包括商业出版物、宗教书籍和各类社会团体的已出版文献。

澳大利亚政府出版机构除了要履行以上法定的出版物保存规定,还要遵守澳大利亚政府信息管理办公室图书馆免费分发项目的要求。该项目规定澳大利亚政府部门要向澳大利亚国家图书馆、7 所州立图书馆和符合 1988 高等教育学校成立法案(Higher Education Funding Act 1988)的 30 所公立大学图书馆提供政府公开出版物的副本。

除此之外,一些政府机关还主动与公共图书馆建立了联系和互动。他们开始与图书馆讨论提供的信息内容;或者非常迫切地想要与图书馆协作,了解网站内容反馈。澳大利亚统计局建立了正式信息渠道以及协助性的措施与图书馆相关部门进行沟通和信息互动。该局设立了覆盖澳大利亚乡村和市区 520 个图书馆的延伸项目(LEP),向图书馆提供常规信息(如季度时事分析)、培训以及统计局网站内容的更新。道路与交通署与公共图书馆合作更积极,最大化地向公共图书馆提供信息和服务。

图书馆在政府网站的建设中能够发挥重要作用。图书馆员拥有专业的网站导航经验以及辅助和培训读者的经验,是政府网站建设的理想咨询对象。政府网站设计的一系列关键问题,如连接的可靠程度、有效的反馈渠道和可用性测试等都可以咨询他们。而公众获取政府网站的信息存在困难时,也常常依靠图书馆员帮助寻找政府信息。但是,大部分行政机关都没有与图书馆进行交流的正式或者非正式的信息渠道,政府网站的建设、信息发布或更新都不会通知图书馆。许多高级别的政府管理者在推行政府信息公开过程中,没有意识到图书馆服务的变化,也没有意识到图书馆已成为社会信息中心。他们总是容易忽视图书馆在信息时代满足公众信息需求方面的核心作用。澳大利亚统计局和道路与交通署的优异表现可以看作是政府行政机关中的例外。

\* 一个欧盟风险项目,旨在促使欧盟以及欧盟候选国公民通过公共图书馆接入全球信息网络,推进欧盟网络一体化建设。Professional Development for Librarians in Turkey. [2008-02-27]. <http://units.sla.org/division/dpam/irc/Umrn.pdf>

### 3 公众需要图书馆帮助获取政府信息

图书馆在网络环境下的作用曾受到怀疑,在政府信息公开领域,有人认为政府信息通过网络发布后,公众可能不需要图书馆提供相关支持。但一项调查\*表明,情况恰恰相反——网络环境下,公共图书馆传播和发布政府信息的作用越来越重要。尤其是对于那些在家中不能接入因特网的公众,公共图书馆肩负着支持他们利用政府信息服务的责任。

政府机关是网上政府信息资源的最主要提供者,但是政府的电子政务战略和公民利用政府服务的素质之间还有很明显的差距。澳大利亚政府信息公开制度化之后,澳大利亚公共图书馆员注意到,读者越来越多地在图书馆中访问政府网站。澳大利亚政府网站访问率一直比较高,其中澳大利亚税务局名列第二、澳大利亚工作搜索网名列第四、澳大利亚统计局名列第七,均是使用频率非常高的网站。而这些政府网站在图书馆中访问率同样很高;澳大利亚工作搜索网名列第二、澳大利亚统计局位居第三、澳大利亚税务局排名第八<sup>[5]</sup>。可以看到,电子政务越发展,公民越需要通过图书馆的计算机终端访问政府网站,需要图书馆员帮助进行网站导航和文件下载。公共图书馆既是社区信息中心,也是公民事实上的因特网接入点。这种现象并非澳大利亚一国的情况,一项美国公共图书馆的调查\*\*也表达了同样的认识:图书馆提供因特网和计算机的公共接入点,成为事实上的政府信息访问点<sup>[6]</sup>。

以上调查表明,公众需要图书馆提供网络接入端口和参考服务。图书馆承担的这项社会角色不可能消失,而且需要更多的认可。尽管政府信息可以通过政府网站大量公布,但是公共图书馆作为公众和政府中间机构的作用只会增强不会减弱。

不过,目前澳大利亚政府还没有提供足够的资金来支持公共图书馆的这项延伸服务,也没有对图书馆承担的这一职责进行规划。随着专门出售澳大利亚政府信息的书店关闭,公众将更加需要图书馆来查找和利用公共信息,图书馆和政府需要更多的沟通和互动来保障公众对政府信息的获取<sup>[2]</sup>。

### 4 图书馆帮助提供政府信息有助于克服数字鸿沟的影响

由于澳大利亚的因特网连接远远没有普及,如何保障公民公平地获取政府信息和服务成为一切与网络服务有关的战略政策普遍关注的重要问题。澳大利亚有34%的城市居民不能在家上网,而农村居民中有68%没有接入到因特网,日益增长的家庭和工作上网也不能在短期内缩小数字鸿沟<sup>[7]</sup>。在未来几年中,仍将有许多社区需要依靠中间媒体连接到因特网来获取政府信息服务。

此外,电子出版物的增多使接入互联网的人们拥有更多接触政府信息的机会,但是也导致网络信息和服务的过量与繁复。缺乏电脑操作和因特网使用技能的居民在利用政府网上电子信息时将需要得到特别的帮助。一项针对搜索政府网站的焦点问题展开的调查<sup>[8]</sup>表明,市民感到从政府网站上获取信息以及处理事务是有困难的,一方面源于这些网站设计不佳,实用性差;另一方面则是因为居民的搜索技能较低,找不到所需的适当服务。

随着国际社会对数字鸿沟问题的关注,澳大利亚的政策制定者开始注意到这一问题,并致力于制定相关的解决方案。设置或支持中间机构被认为是缩小数字鸿沟最有效的方法之一,而公共图书馆则是已设立的中间机构中最活跃的机构之一。现在,公共图书馆是为公众提供了最广泛的因特网接入点的机构。澳大利亚国土上约有1500多个公共图书馆,220万人口中约有一半为公共图书馆的注册用户<sup>[9]</sup>。除了广泛分布于各州的市、区和乡村,公共图书馆还具备便利的开放时间、拥有掌握良好计算机使用技能和因特网搜索技巧的馆员,能够对市民获取政务信息提供积极的支持。

无论公共图书馆所发挥的作用是否被政府行政机关完全认同,它都不可能在信息时代被遗忘或忽视。要解决公民获取政府信息资源的问题,需要政府、公民、图书馆界给予公共图书馆合理的社会认同,并提供必要的建设资源,然后进一步探寻公共图书馆可能的作为。

\* 新南威尔士州公共图书馆与电子政府调查。该调查经新南威尔士州公共图书馆网络调查委员会授权,由咨询公司 Environmetrics Pty Ltd 负责完成。NSW Public Libraries and eGovernment. [2008-02-27]. [http://www.sl.nsw.gov.au/services/public\\_libraries/docs/questionnairefinal.pdf](http://www.sl.nsw.gov.au/services/public_libraries/docs/questionnairefinal.pdf)

\*\* 以美国6979所公共图书馆为样本的调查,该调查由美国信息管理和政策协会(Information Use Management and Policy Institute)和佛罗里达州立大学信息学院(College of Information, Florida State University)组织进行。Public Libraries and the Internet 2006: Study Results and Findings. [2008-02-27]. [http://www.ii.fsu.edu/plinternet\\_reports.cfm](http://www.ii.fsu.edu/plinternet_reports.cfm)

参考文献:

- [1] 澳大利亚政务信息管理工作的考察报告[OL]. [2008-02-27]. [http://www.ccidresearch.net/web\\_view.asp?id=133](http://www.ccidresearch.net/web_view.asp?id=133).
- [2] Roxanne Missingham, R. Access to Australian Government information: A decade of change 1997 - 2007[J]. Government Information Quarterly, 2008. Vol. 25(1).
- [3] The Role of Libraries in E-government[OL]. [2008-01-21]. <http://www.netcaucus.org/books/egov2001/pdf/ALABrief.pdf>.
- [4] Froud, R., Mackenzie, C. E-government & Public Libraries: Furthering Local and National Agendas [J]. Gutersloh; Bertelsmann Foundation, 2001.
- [5] NSW Public Libraries and eGovernment Research report, 2005[OL]. [2008-01-21]. <http://www.sl.nsw.gov.au/pln>.
- [6] Bertot, J. C., Jaeger, P. T., Langa, L. A., and McClure, C. Drafted: I want you to deliver E-Government [J]. Library Journal, 2006. Vol. 131(13).
- [7] Patterns of internet access in Australia, 2006 [OL]. [2008-02-2]. <http://www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/mf/8146.0.55.001/>.
- [8] NOIE, 2003, E - government Benefits Study: Demand for E-government, NOIE, Canberra [OL]. [2008-02-15]. [http://www.noie.gov.au/publications/NOIE/egovt\\_benefits/demand\\_egov.htm](http://www.noie.gov.au/publications/NOIE/egovt_benefits/demand_egov.htm).
- [9] Broadband Connect and Clever Networks Programs[OL]. [2008-02-27]. [http://archive.dcita.gov.au/\\_data/assets/pdf\\_file/0008/37493/12\\_Australian\\_Library\\_and\\_Information\\_Association.pdf](http://archive.dcita.gov.au/_data/assets/pdf_file/0008/37493/12_Australian_Library_and_Information_Association.pdf).
- 周吉 华东师范大学信息学系硕士研究生。通讯地址:上海市华东师范大学信息学系。邮编 200062。
- 李丹 国家图书馆研究院。通讯地址:北京中关村南大街 33 号。邮编 100081。  
(收稿日期:2008-02-28)
- 
- (上接第 82 页)
- [2] Mullen, Allen. (2001) GILS metadata initiatives at the state level [J]. Government Information Quarterly, 18, 167 - 180.
- [3] [2008-04-25]. <http://www.gils.net>. Last accessed 25 April 2008.
- [4] Adams, Margaret O'Neill and Sharon Gibbs Thibodeau. (1996) The Government Information Locator Service: Origins and Potential [J]. Journal of Government Information, Vol. 23, No. 4, pp. 453 - 462.
- [5] Dawes, Sharon S.. (2008) E-Governance Development in the United States; Progress and Prospects [C]. 2008 eGov Forum Keynote Presentation.
- [6] Osborne, David. and Ted Gaebler. (1992) Reinventing Government [M]. New York, NY; Penguin Press.
- [7] Vice President Al Gore. (1993) From Red Tape to Results; Creating a Government That Works Better & Costs Less; National Performance Review [R/OL]. [2008-06-10]. <http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/nprpt/annrpt/redtpe93/>.
- [8] National Telecommunications and the Information Administration and Economics and Statistics Administration. (2002) A Nation Online; How Americans Are Expanding Their Use Of The Internet [R/OL]. [2008-06-10]. [http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/dn/nationonline\\_020502.htm](http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/dn/nationonline_020502.htm).
- [9] U. S. Office of Management and Budget (OMB) Bulletin No. 95 - 01. (1995) Establishment of Government Information Locator Service [R/OL]. [2008-06-10]. <http://www.whitehouse.gov/omb/bulletins/95-01.html>.
- [10] [2008-06-03]. <http://www.nysl.nysed.gov/ils/>.
- [11] [2008-06-03]. <http://www.bpexchange.org>.
- [12] [2008-06-03]. <http://www.bpexchange.org/2007>.
- [13] [2008-06-03]. <http://www.ah.dcr.state.nc.us/records/emailpreservation>.
- [14] [2008-06-03]. <http://www.gpoaccess.gov>.
- [15] [2008-06-03]. <http://fdlpdev.gpo.gov/plaws/index.html>.
- [16] [2008-06-03]. <http://www.usa.gov>.
- G. Brian Burke 美国纽约州立大学 Albany 分校政府技术研究中心高级项目主任。
- 杜鹏 武汉大学信息管理学院博士生。通讯地址:武汉。邮编 430072。
- 郑磊 美国纽约州立大学博士生。