

·理论园地·

# 公共信息资源管理研究综述

杨玉麟 赵冰 (西北大学公共管理学院 陕西西安 710069)

谷秀洁 (北京大学信息管理系 北京 100871)

**摘要:** 文章通过文献回顾,概述了国内外公共信息资源概念的界定、原则和分类,以及部分学术研究成果。分析了四种语境下的“公共信息”,揭示了造成国内外认识差异的历史因素,并以英国政府网站为例介绍了国外公共信息资源的一种分类和管理方式。

**关键词:** 公共信息 信息资源管理 综述

中图分类号: G203

文献标识码: A

文章编号: 1003-6938(2009)01-0010-07

## Document Summary on Public Information Resources Management

Yang Yulin Zhao Bing (School of Public Administration, Northwest University, Xi'an, Shanxi, 710069)

Gu Xiujie (Department of Information Management, Peking University, Beijing, 100871)

**Abstract:** By document study, the definition, principles and types of the public information resources have been reviewed. There are four sorts of public information in different contexts, and the distinction between China and abroad partly based on the history background. Finally, using the UK's "Directgov" case, the author introduced the citizen-oriented public information resource classifying and management model.

**Key words:** public information; information resources management; summary

CLC number: G203

Document code: A

Article ID: 1003-6938(2009)01-0010-07

将信息作为一种资源来管理的思想兴起于20世纪70年代末。霍顿(F.W.Horton)认为,单数的信息资源(resource)是指包含在文件和公文中的内容本身,而复数的信息资源(resources)则是指支持工具,包括信息设备、人员、环境、资金等。<sup>[1]</sup>我国学者也将其称为狭义和广义的信息资源。信息资源分为自然信息资源和社会信息资源。<sup>[2]</sup>有学者进一步将社会信息资源划分为私人信息资源和公共信息资源。认为私人信息资源“一般是指由私人生产和提供的信息资源,其生产成本由私人承担,采用等价交换的市场供给方式”,而公共信息资源“一般是指政府为了维护公共利益和社会公平而向公共提供的信息资源”。<sup>[3]</sup>“公共信息资源管理是政府信息资源管理的新发展”。<sup>[4]</sup>然而,也有学者认为公共信息是公共领域的信息、博弈双方或多

方都已经获得的公开信息以及民生所必需的信息。<sup>[5][6][7]</sup>那么,公共信息(资源)应当如何界定?笔者特此进行了文献梳理和分析。

### 1 文献调查

笔者以“public information”和“management”为题名检索OCLC的WorldCat,返回书目数据807条,其中既有政府信息管理、公共部门的信息管理、公共事务信息管理、信息自由和信息公开和国家信息基础设施,也有媒体(含互联网)与公共信息、知识产权和隐私权等内容。以“公共信息”为题名检索国家图书馆OPAC,反馈书目数据5条,既有《公共信息学》(谢俊贵,2004)和《拓展社会的公共信息空间》(于良芝,2004),也有关

基金项目:本文系第三轮陕西高等教育教学改革研究项目“公共信息资源管理教育理念与培养模式研究”研究成果之一。

收稿日期:2008-03-20;责任编辑:刘全根

于公共信息网络安全和公共信息标志符号的专著。

以“public information”为题检索国家科技图书文献中心(NSTL)外文学位论文库,反馈博士论文4篇。其中《公共信息、私人信息和微观结构理论》<sup>[8]</sup>分析了市场对公开信息的不均衡反应,即坏消息比好消息的影响力大;《公共信息对首次公开募股时机和价格的影响》<sup>[9]</sup>从经济学角度分析公开可见的信息(publicly observable information)对私人部门的影响;《加拿大公共信息联盟:公共利益组织参与信息高速公路政策制定的案例研究》<sup>[10]</sup>介绍了加拿大图书馆界参与国家NII建设,争取有利于公共利益的政策立法过程;《电子时代公共信息政策的执行:〈信息自由法〉案例研究》<sup>[11]</sup>分析信息技术的发展给执行《信息自由法》带来的正面和负面影响。国内学位论文题名包含“公共信息”的有2篇:《美国公共信息披露制度中的信息性质分析》(陈红,2002)和《公共信息资源的多元化管理体制研究》(夏义堃,2005)。

以“Public information”为题检索LISA数据库,反馈结果444条。与外文图书的检索结果相似,期刊文章涉及内容也十分广泛。同样,以“公共信息”为题检索CNKI、维普和全国报刊索引库,反馈本学科相关文献51篇。另外,笔者利用搜索引擎和文末参考文献扩大了阅读范围。

## 2 国外研究综述

### 2.1 美国的政府信息公开与NCLIS的立场和建议

#### 2.1.1 美国政府信息公开

1966年以前,美国公民要想查阅政府部门持有的文档资料,只能依据《家政法》(1789)和《行政程序法》(1946),在证明自己有正当理由的前提下向保存单位提出申请。<sup>[12]</sup>《信息自由法》(1966)规定各行政机构应当向任何公民提供公共信息,包括在联邦登记中公布的信息和根据请求向申请人披露的信息,明确了处理信息请求的程序、费用和时间,在信息请求被拒绝的情况下,投诉的程序等,并且提出了信息公开的9项例外。<sup>[13]</sup>2001年“911事件”前,各机构主动在他们的网站上公开了大量信息,这不仅和美国1996年修订后的《信息自由法》的电子化要求相吻合,也大大减轻了他们回复书面申请的负担。但是“911”之后,政府信息公开趋向保守,各机构从网站上删除了那些自认为可能会对恐怖分子有用的信息。<sup>[14]</sup>

#### 2.1.2 NCLIS的立场和建议

##### (1)公共信息准则

1990年6月,由美国全国图书馆和信息科学委员会(NCLIS)制定的《公共信息准则》将公共信息定义为“联邦政府制作、编辑或维护的信息”,“公共信息是公众所拥有的信息,委托给他们的政府持有,除法律限制外,随时可供公众取

用”。具体准则:①公众有权取用公共信息;②无论公共信息以何种形式呈现,联邦政府都应保证公共信息的诚信、完整和保存;③联邦政府应保证公共信息自由地传播、复制和再发送;④联邦政府应确保使用者或要求查阅者的隐私安全;⑤联邦政府应确保公共信息获取途径的多样性,民间和政府单位均可提供;⑥联邦政府不应该因收费而妨碍公众取用公共信息的权利;⑦联邦政府应确保提供易得易用的政府信息;⑧无论公众居住何地、在哪里工作,联邦政府应确保公众能经由国家网络(如保藏图书馆计划)来取用公共信息。<sup>[15]</sup>

##### (2)公共信息传播综合评估

2001年1月,NCLIS向白宫递交了长达4卷的《公共信息传播综合评估》报告。第1卷是报告正文,评价了普通公众、残疾和贫困人口、政府之间、政府各部门之间相关的公共信息传播,信息技术服务和资源与职能的整合,各级政府(州、地方和部落)、商业部门、非营利组织在公共信息传播中的作用以及其他国家和国际的信息政策。提出“确认公共信息是国家的战略资源”等16条“战略建议”和20条“其他建议”。第2卷是立法建议,包括《公共信息资源改革法案2001》立法以及修订《文书削减法案》和《A-130通告》的意见。第3卷是辅助参考资料。第4卷是近年来与公共信息传播相关的法律汇编。该报告将“公共部门的信息”简称为“公共信息”,定义与《公共信息准则》基本相同。<sup>[16]</sup>

##### (3)公共信息资源改革法案2001(立法建议)

《公共信息资源改革法案2001》是报告的附件11,认为政府信息资源分为两部分,一部分是政府内部信息资源,另一部分是公共信息资源。同时,公共信息资源也意味着政府信息资源,指那些主要为公共利用目的所创建的信息,或者为内部使用但不排除公共利用的信息资源。公共信息资源的扩展定义包括所有“形式、格式或者媒介”。其次,公共信息资源包括时效性信息,例如发布新闻、实事和其他公告。提议由公共信息资源获取项目(Public Information Resources Access Program, PIRA)取代联邦保藏图书馆项目(The Federal Depository Library Program, FDLP)。<sup>[17]</sup>

### 2.2 欧洲的理念和行动

#### 2.2.1 公共部门信息绿皮书

1999年1月,欧委会发表了《公共部门信息:欧洲的重要资源——关于信息社会公共部门信息的绿皮书》<sup>[18]</sup>,指出公共部门的信息对国内市场以及商品、服务和人口的自由流动起着重要的作用。欧洲的公共信息经常是分散和无序的,最迫切的问题不是要各成员国生产更多的信息,而是要将已经向公众开放的信息变得更加清晰和容易获取。欧委会号召欧洲地区广泛讨论9个重点问题:①公共部门和公共部门信息的界

定;②获取公共部门信息的条件;③方便用户信息检索的实用工具;④信息资费;⑤公私部门的公平竞争;⑥官方版权;⑦个人隐私;⑧公共部门的职责范围;⑨欧盟机构的信息获取和传播。〔19〕

### 2.2.2 英国《信息自由法》

2000年11月,英国议会正式通过了《信息自由法》并从2005年1月起全面实施。英国的《信息自由法》明确规定了公民有获取公共部门所保存的记录式信息的权利,且具有以下四项特征:①除非有明确规定的豁免和限制条件,广大民众有获取公共信息的权利;②即使是在适合豁免的情况下,对于信息的公开也应考虑到公众的利益,应具体情况具体处理;③公共部门(包括政府部门)有积极主动出版公共信息的义务;④通过信息官职位和异议审查会的设置,加强信息公开的实施力度。〔20〕

### 2.3 联合国教科文组织(UNESCO)倡导的公共领域信息

1999年由联合国发展项目支持的研究成果《全球公共产品:21世纪的国际合作》出版,著者认为如果政府和国际组织能够管理和保护好被称为“全球公共产品”的惠及全人类的公共信息,就可以化解20世纪末的大部分世界危机。研究强调,这些包括知识、信息、公共健康、环境、人权和市场效率的“资产”长期以来被政府和机构低估并处置失当。〔21〕

2000年11月,UNESCO在巴黎举办了主题为“21世纪的信息普遍获取:赛博空间的伦理、法律和社会挑战”的第三届全体会议,认为数字环境下人类获取信息的权利是一项基本人权,在公平、正义和互相尊重的原则下,应当促进这项权利更加有效和理性。讨论会分为四个专题:①公共权力机构在获取信息中的作用;②提供上网和服务的便利条件;③信息社会的“合理使用”;④数字时代维护做人尊严。〔22〕

2001年由UNESCO召集的专家认为,公共领域的信息亦称共享信息,是指那些可以自由获取的信息智力成果或是可以存储的媒介,这些媒介或成果不侵犯知识产权,或者不破坏其他的公共权力(例如本土权)或违反保密规定等。例如:①某些未署名的作品(只要没有侵犯任何利益相关人的权益);②事实;③公共图书馆目录;④在公共档案馆和博物馆的寄存物、收藏品和目录等;⑤不受知识产权限制或已过保护期的信息;⑥政府或国际组织的官方信息;⑦为公共利益和公共目的而公开的信息;⑧作者、持有者和保管人打算为公共利益而创建的信息;⑨原有分编信息的元数据。〔23〕

2003年保罗·乌勒(Paul F. Uhler)在给UNESCO起草的《发展和促进公共领域信息的政策指南草案》中将公共领域的信息定义为“不受知识产权和其他法定制度限制,公众可以自由查阅而无需授权,不受制约可以使用的各种信息资源、数据类

型和信息内容”。〔24〕2004年正式公布的指南更名为《发展与促进政府公共领域信息的政策指南》,思路 and 结构上有较大的调整,定义改为“公众能够普遍获取的信息,使用这种信息不违反任何法律或者任何保密义务。一方面,指任何人不经授权就可以开发的全部作品或者具有相关权利的客体,例如,国内法或国际法不保护的,或者超过保护期的;另一方面,指政府或者国际组织创建并自愿公开的公共数据或官方信息”。〔25〕

目前,UNESCO官方网站上的公共领域信息专栏认为:“全球公共领域可以是物理的(例如无线电频谱)也可以是文化和信息(例如,早先的名著或者公共基金支持产生的信息)。UNESCO坚持重新定义普遍获取和公共部门向信息用户提供的最基本的服务,也促进向公共信息提供者合理分配公共资源(例如提供广播波段,定价频率,拍卖频率)。”〔26〕

### 2.4 部分学术研究成果

#### 2.4.1 公私部门间信息资源管理的区别

Mark A. Ward和Scott Mitchell的《公私部门信息管理执行者的战略优选比较》通过采访政府和世界1000强企业的高层信息官,了解他们所在组织面临的挑战,并为可能成功的关键因素排序,发现公私部门间信息资源管理的差距越来越小。以往研究表明,公共部门靠拨款而较少受市场的影响,所以减少成本,提高效率的阻力很大。公共部门信息管理的“顾客”不是通过市场选择而是通过法律和政治过程的选择。在内部组织和工作流程方面,公共信息管理的数据由于受到不连续的政治过程的影响而很难保持连贯,员工完成信息管理任务的时间较长。但是,访谈发现,环境因素、组织-环境关系和内部结构与流程是信息管理的三个关键因素,而两大部门在这三方面的差距越来越小,原因是:①私人部门的管理方法体现在商业软件上,这些软件被广泛应用;②布什政府强调绩效管理、市场化和结果导向,公共部门开始借鉴私人部门的管理方法;③政府信息技术业务外包。〔27〕

#### 2.4.2 公共信息对市场的影响

斯蒂芬·莫里斯和H·桑·欣认为,公共信息具有双重作用:一是传达经济基本面信息;二是作为思想的聚焦点。当盛行的大众观念和舆论影响人们的决策过程时,公共信息将有损于私人信息,给个人决策带来冲击。例如,澳大利亚贸易平衡表就由原来的月报改为季报,因为人们发觉,月度统计数据中的噪音将过度的波动性注入了金融市场的价格信号中。〔28〕

世界银行2000年报告《绿色工业:公众、市场与政府的新角色》第三章“公众、市场与公共信息”以印尼苏门答腊岛的造纸企业为例,分析了公众、市场和政府三方面信息对企业的影响。在市场调节环节,报告分别引用美国、加拿大、菲律宾和墨西哥的环境信息对股票市值和行情走势的影响为例,说明



企业环境治理的“好消息”会促进其股价的提升,相反,对于污染环境的企业来说,“坏消息”曝光之时就是其厄运开始之日,因此企业要走“绿色工业”之路。<sup>[29]</sup>

#### 2.4.3 政府公共信息分类

欧盟绿皮书认为,目前对公共部门存在不同的界定方法,例如功能界定法、法律条文界定法和资金来源界定法。因此,公共部门的信息也有多种分类方法。①行政管理信息和非行政管理信息;②普通公众信息和利益相关人信息;③从市场角度讲,可以根据其潜在经济价值划分。<sup>[30]</sup>

#### 2.5 小结

从国外文献看,有关公共信息的讨论内容宽泛。既有信息公开、公共获取、信息自由、版权和公共利益、信息社会包容、普遍服务等问题,也有“911”以后的信息安全和反恐、公共信息市场化中的边界等问题。公共信息像个“大箩筐”,几乎什么都能装。但是,不同的语境下,“公共信息”的含义不同。其次,研究视角多种多样,有经济学、社会学、公共管理学、法学、政治学、军事科学、计算机技术、医学、图书馆学、情报学、档案学、博物馆学和传播学等。很多文章是以案例分析和调查统计为基础展开的,研究和写作方法值得借鉴。

### 3 国内研究综述

#### 3.1 公共信息的概念认识

##### 3.1.1 本体角度的认识

黄健荣认为公共信息有三层含义:①本体论含义:“指人类公共领域中事物的运动状态和状态的变化方式,以及公共领域外部与之相关联的事物的运动状态”。主要指涉及公共领域的各类主体和客体、公共事务、公共生活、公共利益的状况及其变动状态和方式的所有信息。人类公共领域是一个系统,因此,公共信息包括公共环境信息、公共系统信息、公共结构信息、公共要素信息和公共过程信息;②认识论含义:公共主体感知和表述的人类公共领域中事物的运动状态和方式,以及公共领域外部与之相关联的事物的运动状态和方式;③狭义的定义:公共主体感知和表述的有新内容的公共领域中事务的运动状态和方式,以及公共领域外部与之相关联的事物的运动状态和方式,是客观事物运动状态和方式的最新反映。公共信息具有公共性的本质特征,是反映公共领域的信息,与公共权力的配置和运行、公共事务的处理、公共利益的实现状态和过程密切相关。<sup>[31]</sup>

2003~2005年,张欣毅陆续发表了5篇文章,阐述其以波普尔“世界3”理论为基础,以文本、资源、认知范式和道器二元论为指导而构建的“业界本体”。认为公共信息资源“是在相对时空意义的公共的基本社会性文化利益、文化权利、文化义

务认定基础上,旨在提供公共文本利用(认知)的社会信息资源集合及其相关社会机制”。其核心是“公共积累”和“公共使用”。<sup>[32]</sup>他认为,广义的公共信息资源是基于公共权利、公共义务、公共认知、公共需求多元动态交互式建构之上的关于社会文本信息资源的公共积累与公共利用(认知)的“自我组织系统”,一个共享与共建、共知共识互为因果、互为依托、互为中介的“自为世界”,一个目标与过程不可分割的知行合一建构,一个“超大文本”。狭义的公共信息资源也不能被简单地视为传统意义上“文献”物理量的历时性积累,而是基于文本范畴和公共认知需求主导下的资源取向不断整合的产物。<sup>[33]</sup>

##### 3.1.2 公共信息提供者角度的认识

多数学者从政府或公权力机构及其职能(公共管理与公共服务)角度来界定公共信息,称为行政(机关)公共信息或政府公共信息,指“反映行政管理活动及其对象的状态发展与变化对行政主体有新意义的消息、情报”、“行政信息涉及的范围,可以行政机关管理国家事务、社会公共事务和机关内部事务的活动为其限定”。<sup>[34]</sup>也有学者将行政主体扩大到所有公权力机构,包括行政机关、法律法规授权、委托的组织,来源于纳税人税款的政府财政拨款的社会团体、组织等公益事业法人和社会组织。<sup>[35]</sup>公共信息是一种特有的实用信息类型,它是指所有发生并应用于社会的公共领域,由公共事务管理机构依法进行管理,具有公共物品特性,并能为全体社会公众共同拥有和利用的信息。<sup>[36]</sup>公共信息反映的是社会公共事务,既包括政府部门发布的信息,也包括社会公益性组织等第三部门提供的信息,企业有时也会提供一些公共信息或准公共信息。<sup>[37]</sup>

##### 3.1.3 公共信息利用者角度的认识

谢清俊认为公共资讯是个大系统,教育系统、大众传播系统和政府办公室都是公共资讯设施。从图书馆学和社会学角度,可定义为“国民在现代社会中求生存时,在民生方面,诸如食、衣、住、行、育、乐、就业、医疗和各种生涯规划等,所必需的资讯”。“公共资讯是维持每个国民其基本水平的生活,并使之能在迅速变迁的社会中,得到基本人性尊严保障的必需品。”<sup>[38]</sup>

##### 3.1.4 公共信息传播效果角度的认识

公共信息是具有公共性质的信息,人们往往从信息的传输和分配的角度来界定公共信息,认为公共信息是博弈双方或多方都已经获得的信息,而私人信息是只有一方知道而其他方不知道的信息。<sup>[39]</sup>

##### 3.1.5 公共领域的信息

有学者认为,公共领域是服务于社会公众的非营利性的公共教育组织或机构。其资源特点是公共产品属性。版权意义

上的公共领域信息提供无论是否收费均不以营利为目的。它一方面涉及版权人、传播者、使用者的个人或群体的共同利益之所在;另一方面又指人类作为一个完整的利益主体时具有的文化、科技等诸领域全面进步的利益。公共领域信息机构包括公益性信息服务机构、公共管理组织和大众媒体。<sup>[40]</sup>

### 3.2 部分学术研究成果

#### 3.2.1 政府信息与公共信息的关系

早期的研究认为公共信息即政府信息,社会公共信息资源是指由政府活动产生或由政府管理的各类社会静态和动态统计数据和分析报告,是国家的基础信息资源,是在“数字地球”背景下全球化竞争中的战略资源。“目前政府生产并管理的信息约占全社会信息总量的80%”。<sup>[41]</sup>近年来,公共信息是政府信息新发展的观点得到了公共管理领域广泛的认同。“随着社会分化,行政改革步伐不断加快、社会自我管理水平逐步提高,市场经济日益成熟,原有政府信息资源与公共信息资源完全重叠的时代已结束,现代社会需要以全新的理念、方法和手段管理公共信息资源。”因此,公共信息资源分化独立是社会发展的必然趋势,其公共性特征决定了公共信息资源管理需要引进多元社会主体,实行民主、开放的管理体制。<sup>[42]</sup>

#### 3.2.2 介绍国外情况,分析综合,提出建议

黄如花介绍了欧美公共信息管理机构、政策法律和公益性信息机构的活动,根据我国现状提出了制定公共信息管理的政策法规、动员全民参与、鼓励市场竞争以及重视人才培养四点启示。<sup>[43]</sup>闫慧从理论和实践两个方面介绍了国外公共信息管理研究的最新进展。理论方面介绍了公共信息管理的含义、原则和作用、公共信息管理哲学、公共信息管理成功的关键因素以及发展趋势;应用方面介绍了公共信息管理中的政策法律研究和案例研究。认为国外该领域的研究范围广、视角多,注重实证分析和学术活动。<sup>[44]</sup>蒋永福从公共信息资源的内容、竞争和排他性、形成方式和受益者范围四个角度进行了分类,揭示了公共信息资源公共消费性和外部性特征及其最佳共享模型。指出公共信息资源的政府规制要做好三方面工作:①建立健全信息公开制度;②实施政府信息开发利用主体的多元化策略;③预防和制止公共信息资源的滥用。<sup>[45]</sup>

#### 3.2.3 政府公共信息分类

按开放程度划分:①完全对社会公开的信息;②只在指定的系统或部门之间(含内部)共享的信息;③只在本系统或内部共享的信息;④只对某一或某些特定的个体开放的信息。开放窗口越来越小,但信息价值越来越高。<sup>[46]</sup>

按来源和目的划分:①政府机构信息;②政务信息;③政策法规信息;④为社会各界服务的信息;⑤反馈信息;⑥交流信息。<sup>[47]</sup>

按竞争和排他的强弱程度划分:纯公共信息和准公共信息。其中,纯公共信息分为:①涉及公共利益的信息;②对社会进步和经济发展有影响的信息;③政府部门办公信息;④接受社会监督信息;⑤城市管理的信息;⑥政府部门内部或政府部门之间的业务信息。准公共信息分为强竞争信息和弱竞争信息。<sup>[48]</sup>

## 4 国内外研究的比较和分析

### 4.1 四种语境下的“公共信息”

英文“公共”一词有两个来源:<sup>[49]</sup>一个是“public”,源于希腊语“pubes”,指身体和情感或智力上的双成熟,尤其指人们超越自我关心或自我利益而关注和理解他人的利益。现代英语词典解释为“与私相反,公众的、为公众的、与公众相关的、由公众所有的、为公众所做的或由公众所做的、为公众所知的”;<sup>[50]</sup>另一个是“common”,源于希腊语“koinon”,意指“关怀”。现代英语解释为“共有的、公用的、共同的、共为的、共受影响的、常见的”。<sup>[51]</sup>公共性不同于公众性,也不同于共同性,它指向不特定的多数人,而且明显的超越于地区和集团利益,也有别于个人的私域,公共性标志着一个共同的、共识的领域和场景,意味着面向公众倡导社会理念、面向公共利益思考、为了社会的重大利益而行动。<sup>[52]</sup>“公共”的复杂内涵,导致在不同的语境下,“公共信息”具有不同的含义。

#### 4.1.1 公共部门开展公共服务的信息

公共部门信息(public sector information)、公共事务信息(public affair information)和公共服务信息(public service information)是从管理与服务信息提供者角度进行的界定,是指以政府为主体的具有公共事务管理职能的组织以及国际性组织(统称公权力机构)在执行公共权力、提供公共服务的过程中产生、收集、整理、传输、发布、使用、储存和清理的信息。20世纪下半叶以来,全球化、民主化和分权化的社会变革逐步调整了国家、社会与市场的边界和关系,改变了政府管理的生态环境,迫切要求政府从“管制型”政府向“服务型”政府转变,从“管理本位”向“公民本位”(citizen-oriented)转变。因此,“公共部门信息”、“公共事务信息”以及“公共服务信息”与“政府(行政)信息”相比,不仅是名称的改变而且是观念的“升级”。

#### 4.1.2 公共领域的共享信息

公共领域和私人领域是从利益关系和信息需求者角度进行的划分。哈贝马斯认为文化、社会和个性这三个领域可以归结为生活世界的私人领域和公共领域。“现代社会是由无数个公共领域组成的,这些公共领域在空间上各自独立,在专业上各有分工,而且最终在国家层面上汇合成为文化公共领域和政治公共领域。”<sup>[53]</sup>“公共领域”以往是与公共土地(海

洋)相联系的,鲜有在信息语境中普遍接受的概念。但是,随着UNESCO的推动,公共领域的共享信息和公共获取权利越来越受到重视。

#### 4.1.3 公开的信息

经济学视角下的公共信息也称为对称信息。王则柯认为,“我知道你不知道的信息是私有信息,而所有人都知道的或者所有有关的人都知道信息是公共信息或公共知识”。<sup>[54]</sup>笔者认为,私人部门(如企业)主动提供商品说明书、服务指南、注意事项等信息,或者依法提供上市公司财务报告、股权变动公告、组织资质证明、产品产地说明书、产品成分(原材料)、保质期、适用人群、质量标准等信息,都是向市场(公众)公开的信息,也可以称为市场公共信息。

#### 4.1.4 面向公众传播的信息

指教育系统、大众传媒(含互联网)和图书馆、档案馆、博物馆等公共知识传播系统面向公众传播的信息,分为商业性传播和非商业性传播。早在1985年,石宝芳和张晓林就分别撰文提出“公共图书馆应当成为公共信息中心”的建议。<sup>[55][56]</sup>笔者认为,图书馆、档案馆和博物馆的公共信息传播任务包含“公共积累”(藏)和“公共利用”(用)两个部分。在版权法环境下,要成为公共信息中心,图书情报机构需要合理使用馆藏资源,以用户为中心,促进信息和知识的有效传播。

#### 4.2 公共信息观念的历史及其影响

西方国家公共信息即政府信息的观念源于信息公开(information publicity)的传统。早在1776年,瑞典就颁布了《出版自由法》,新闻媒体可以获悉和刊载申诉专员的案子。<sup>[57]</sup>1865年,杰克逊接任美国总统后,聘请阿莫斯·肯德尔(Amos Kendall)为其私人助理,担任总统撰稿人、形象宣传员和民意测验顾问,向公众传达政府信息。此后几届总统的新闻发言人均以不领薪的私人秘书身份出现,直到1897年麦金利总统上台,总统助理才开始成为政府正式岗位。<sup>[58]</sup>此后,由于新闻传媒业的发展、竞选的需要、“扒粪运动(又名揭丑运动)”、第一次世界大战的环境以及公众信息自由权尤其是公众知情权的需求推动,西方新闻发言人制度从20世纪初萌芽,在第一次世界大战中催生,在发展过程中规范和完善。<sup>[59]</sup>随后美国政府又陆续颁布了《信息自由法》(1966)、《隐私权法》(1974)、《阳光下的政府法》(1976)、《电子信息自由法》(1996)等一系列法律保障信息公开。由于概念先占,西方国家的公共信息基本上是政府公共信息的代名词。

相对而言,我国政府信息公开的历史较短,1983年我国才正式推行新闻发言人制度。因此,国内学者对于“公共信息”的理解未受思维定势的影响而呈现出“百花齐放”的局面。随着学术交流的发展和全球化的趋势,这种差异可能会减少,或

者代之以“政府公共信息”、“公共领域信息”、“市场公共信息”、“传媒公共信息”等不同的语境限定。

#### 4.3 公共信息的分类

由于不同语境下公共信息的含义不同,目前还没有比较公认的类型划分。仅就政府公共信息而言,国外政府网站的设计或许能够给我们提供一些启发。例如,英国政府网站“Directgov”提供了多维度的公共信息。内容方面的分类:①以百姓生活为中心,分为教育学习、开车、住房、就业、理财、健康福利、旅游交通、新居民和环境、罪与法、权与责十大类;②按人群列出父母、残疾人、50岁以上的人、侨胞、陪护人员和年轻人六大类,每一类人群下列有人生相应阶段可能需要政府提供的公共信息服务,内容交叉部分以超链接形式实现互见;③本地服务,如活动场地预约、订餐、年轻人活动、募捐时间等;④热门服务,找工作、健康服务、课程查询、顾问查询、政府部门列表等;⑤中央政府、地方政府、北爱尔兰和威尔士。此外,还有很多的新闻和互动栏目。总之,不同于以往按照政府部门的职责分工或者按照信息资源的生命周期的划分方式,这种以用户为中心的多维度分类思路值得我们借鉴。

### 5 结语

本研究侧重于图书馆学和情报学领域中有关公共信息的信息概念界定和分类。另外,浮光掠影式的文献浏览恐有疏漏,因此,谨以此文抛砖引玉。

政府部门、私人部门和公共领域的信息是信息资源的三大支柱。随着政府公共服务意识的增强、私人领域信息利益的让渡以及公共领域共享信息的开发利用,三大支柱的重合部分可能会逐渐加大。因此,预计下一步研究的重点会关注多主体参与的利益协调等具体问题。

#### 参考文献:

- [1] 马费成等.信息资源管理[M].武汉:武汉大学出版社,2002:41.
- [2] 张广钦.信息资源管理[M].北京:北京大学出版社,2005:14.
- [3][45] 蒋永福.论公共信息资源管理—概念、配置效率及政府规制[J].图书情报知识,2006(3):11-15.
- [4] 夏义堃.政府信息资源管理与公共信息资源管理比较分析[J].情报科学,2006(4):531-536.
- [5][23][24] UHLIR P F. Draft policy guidelines for the development and promotion of public domain information [EB/OL]. [2006-12-28]. <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001297/129725e.pdf>.
- [6][31][39] 黄健荣等.公共管理新论[M].北京:社会科学文献出版社,2005:439.



- [7]谢清俊.公共资讯系统概说[EB/OL].[2006-12-28].http://www.sinica.edu.tw/~cdp/paper/1995/19950620\_3.htm.
- [8]CLARA VM. Public information, private information and microstructure theory[D].University of Pennsylvania, 2002.
- [9]JASON D. The effect of public information on the timing and pricing of IPOs[D].Yale University, 2001.
- [10]BUCHWALD C C. Canada's Coalition for Public Information: A case study of a public interest group in the information highway policy-making process[D].University of Toronto, 1999.
- [11]WILLIAMSON R C B. Implementing public information policy in the electronic age: The case of the Freedom of Information Act (FOIA)[D].George Mason University, 1993.
- [12]朱庆华, 颜祥林.美国信息公开制度的建立与发展动向[J].图书情报工作, 2001 (10): 31-33.
- [13]罗曼.信息政策[M].北京: 科学出版社, 2005: 45-46.
- [14]肖卫兵.911后美国政府信息公开评述——从国家安全的角度[J].情报科学, 2006 (6): 949-954.
- [15]NCLIS. The Principle of the public information [EB/OL]. [2006-12-28]. http://www.nclis.gov/info/pripubin.html.
- [16]NCLIS. A Comprehensive assessment of public information dissemination[EB/OL].[2006-12-28].http://www.nclis.gov/govt/assess/assess.vol1.pdf.
- [17]NCLIS. The Public Information Resources Reform Act of 2001[EB/OL].[2006-12-28].http://www.nclis.gov/govt/assess/appen11.pdf.
- [18]EC. Public sector information: a key resource for Europe: green paper on public sector information in the information society [EB/OL].[2006-12-28].http://europa.eu.int/ISPO/docs/policy/docs/COM(98)585/gp-intro.html.
- [19]郑海燕.欧洲联盟信息政策研究[M].北京: 北京图书馆出版社, 2004: 96-105.
- [20]肖永英.英国《信息自由法》的主要内容及其影响初探[J].情报杂志, 2003 (9): 93.
- [21]Global public goods: international cooperation in the 21st Century [EB/OL].[2006-12-28].http://www.unesco.org/webworld/highlights/undp\_110599.html.
- [22]UNESCO. Universal access to information in the twenty-first century: ethical, legal and societal challenges of cyberspace [EB/OL].[2006-12-28].http://www.nethics.net/nethics/deaktuell/draft\_conclusions\_of\_INFOethics\_2000.pdf.
- [25]UHLIR P F. Policy guidelines for the development and promotion of governmental public domain information [EB/OL].[2006-12-28].http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001373/137363eo.pdf.
- [26]UNESCO. Public domain information [EB/OL].[2006-12-28].http://www.unesco.org/webworld/public\_domain/public\_inf.html.
- [27]WARD M A, MITCHELL S. A comparison of the strategic priorities of public and private sector information resource management executives[J].Government Information Quarterly, 2004 (21): 284-304.
- [28]莫里斯, H.桑·欣.公共信息的社会价值[J].国外社会科学, 2003 (4): 105-106.
- [29]World Bank. Greening industry: new roles for communities, markets, and governments[M].New York: Oxford University Pr., 2000: 59-75.
- [30]EC. Green paper on public sector information in the information society: chapter3 [EB/OL].[2006-12-30].http://europa.eu.int/ISPO/docs/policy/docs/COM(98)585/gp-chapter3.html#iii1.
- [32]张欣毅.超文本范式——关于公共信息资源及其认知机制的哲学思考[J].中国图书馆学报, 2003 (3): 15-20.
- [33]张欣毅.触摸那只无形的巨手——基于公共信息资源及其认知机制的认识论(下)[J].图书馆理论与实践, 2003, (2): 6-9.
- [34]夏书章.行政管理学[M].广州: 中山大学出版社, 1998: 204-205.
- [35][47]莫力科, 王沛民.公共信息转变为国家战略资产的途径[J].科学学研究, 2004 (6): 262-266.
- [36]黄俊贵.公共信息学[M].长沙: 湖南师范大学出版社, 2004: 45.
- [37]夏义堃.公共信息服务的社会选择——政府与第三部门公共信息服务的相互关系分析[J].中国图书馆学报, 2004, (3): 18-23.
- [38]谢清俊.公共资讯系统概说[EB/OL].[2006-12-30].http://www.sinica.edu.tw/~cdp/paper/1995/19950620\_3.htm.
- [40]刘志刚.公共领域信息资源的合理使用尺度研究[J].数字图书馆论坛, 2006 (3): 48.
- [41]曹增节.网络环境下公共信息资源对政策的意义[J].浙江经济, 2000 (5): 44-45.
- [42]夏义堃.公共信息资源的多元化管理体制研究[D].武汉: 武汉大学信息管理学院, 2005.
- [43]黄如花.欧美的公共信息管理及对我们 (下转第 45 页)

们要完善政府竞争情报支撑机构的工作机制。要从法律上保障其应有的地位,扩大其从事研究的自主权和独立性,切实加大政府扶持力度,不断改善政府情报部门机构的环境条件,更好地发挥它应有的作用。

政府部门还应该努力实现政府决策科学化、民主化的观念转变。为适应新形势的要求,政府应该破除各种不适应于全球化和市场经济发展的旧观念,树立现代情报意识和观念,努力提高公共部门决策者的素质,确保高素质的竞争情报人才的引进,积极开展竞争情报知识培训和推广工作,特别是为本区域的行业和企业服务。促使决策者任职期间不断学习竞争情报知识和优化知识结构,力争培养一批知识广博、专业精通、思想敏锐、多谋善断的高素质决策管理者。

#### 4 结语

总之,政府竞争情报工作的开展不仅为企业的生存发展提供强大支撑,也完善了政府情报机构的工作,为其今后的发展指明了方向,是政府决策科学化、系统化的有力保障。尽管现阶段政府竞争情报研究的开展并非易事,涉及许多方面,但只要改变原有的情报理念和情报工作方式,发挥现有各竞争情报研究力量的作用并加以有效的组织利用,从战略高度出发,迅速提升政府竞争情报能力,相信今后政府竞争情报能够发挥更大的作用。

参考文献:

- [1]陶翔,缪其浩.国家竞争情报的概念及其演变过程[J].图书情报工作,2005,(9):16-20.
- [2]Derek Parker,“Can Government Competitive Intelligence Bolster Regional Competitiveness?”[J].Competitive Intelligence Review,2000,11(4):57-64.
- [3]郭少友.关于建立我国政府竞争情报体系的思考[J].图书馆理论与实践,2005,(6):32-33.
- [4]彭靖里等.论国内外竞争情报产业的发展动向、特点与趋势[EB/OL].[2007-07-15].<http://www.kmcenter.org/ArticleShow.asp?ArticleID=2158>.
- [5]陈峰,梁战平.政府竞争情报与企业竞争情报的互动与融合[J].中国软科学,2003,(4):100-104.
- [6]李国秋,吕斌.我国竞争情报发展模式的路径选择——政府推动下的政府、企业与中介三位一体互动与融合模式[J].图书情报知识,2006,(3):92-94.
- [7]毛巍.竞争情报业的发展呼唤政府的支持[J].图书馆理论与实践,2006,(6):54-56.
- [8]黄加虎.政府竞争情报对区域经济发展的促进作用[J].情报资料工作,2007,(4):18-21.
- 作者简介:冯强(1982-),男,中科院国家科学图书馆兰州分馆情报学硕士研究生,研究方向:情报研究与决策咨询;高峰(1965-),男,中科院国家科学图书馆兰州分馆研究员,硕士生导师。
- (上接第16页)的启示[J].中国图书馆学报,2004,(4):47-50.
- [44]闫慧.国外公共信息管理研究的最新进展[J].电子政务,2005,(8):42-47.
- [46]马费成,李纲,查先进.信息资源管理[M].武汉:武汉大学出版社,2002:218.
- [48]刘强,甘仞初.政府信息资源共享机制的研究[M].北京:北京理工大学出版社,2005:41-44.
- [49]胡建森,邢益精.公共利益概念透析[J].法学,2004,(10):3-8.
- [50][51]HORNBY A. S.,张芳杰.牛津现代高级英汉双解词典[M].香港:牛津大学出版社,1984:917.
- [52]刘培峰.非营利组织的几个相关概念的思考[J].中国行政管理,2004,(10):37-40.
- [53]曹卫东.曹卫东讲哈贝马斯[M].北京:北京大学出版社,2001:42.
- [54]王则柯.信息经济学平话[M].北京:北京大学出版社,2006:20.
- [55]石宝芳.谈向公共信息图书馆过渡的问题[J].图书馆学研究,1985,(2):58.
- [56]张晓林.公共图书馆应成为公共信息中心[J].云南图书馆,1985,(2):1.
- [57]刘飞宇.转型中国的行政信息公开[M].北京:中国人大出版社,2006:16-17.
- [58]骆正林.美国新闻发言人制度的起源与特征[J].今传媒,2006,(1):23.
- [59]吴建.西方新闻发言人制度起因探析[J].新闻界,2005,(1):102-103.
- 作者简介:杨玉麟(1958-),男,西北大学公共管理学院教授;赵冰(1983-),女,西北大学公共管理学院06级硕士研究生;谷秀洁(1972-),女,北京大学信息管理系05级博士研究生。