



政府信息资源的图书馆 开发利用模式研究

彭国莉 ● 著

中国社会科学出版社



政府信息资源的图书馆 开发利用模式研究

彭国莉 ● 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府信息资源的图书馆开发利用模式研究 / 彭国莉著. — 北京:
中国社会科学出版社, 2013. 10
ISBN 978-7-5161-3580-8

I. ①政… II. ①彭… III. ①国家行政机关—信息资源—
图书馆利用—研究—中国 IV. ①D630.1 ②G250.73

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第265724号

出版人 赵剑英
责任编辑 王 斌
责任校对 张文池
责任印制 王 超



出版发行 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲158号 (邮编 100720)
网 址 <http://www.csspw.cn>
中文域名: 中国社科网 010-64070619
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 三河市君旺印装厂
版 次 2013年10月第1版
印 次 2013年10月第1次印刷

开 本 710×1000 1 / 16
印 张 24.25
插 页 2
字 数 373千字
定 价 68.00元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社联系调换
电话: 010-64009791
版权所有 侵权必究

本书系国家社会科学基金项目（西部项目）
《政府信息资源的图书馆开发利用模式研究》
（项目编号：08XTQ008）的最终研究成果。

序

信息资源是现代社会的战略资源。信息资源与材料、能源同等重要,共同构成社会资源利用体系。信息资源对材料、能源等资源具有一定的节约、增值、拓展、创新作用。信息流引导资金流、物流、能量流、商流、人际流。信息资源是重要的生产要素、无形资产和社会财富,已成为经济全球化背景下国际竞争的一个重点。

政府信息资源是重要的信息资源。开发利用政府信息资源,是推进我国政府信息公开、促进服务型政府构建的需要,是进一步推进改革开放及社会和谐发展的需要。

在政府信息资源开发利用活动中,图书馆担当着不可或缺的角色。由于图书馆具有的信息自由传播、信息平等服务、信息公益服务等核心价值观及办馆理念与政府信息公开的宗旨高度一致,因此,图书馆开发利用政府信息资源,为政府信息公开提供保障,一定会使公众更加受益,公共效益更高。

目前,我国图书馆事业已形成了以国家图书馆为龙头,公共、高校、专业三大类型图书馆为支柱的图书馆体系。如何充分发挥各类图书馆优势,更加有效地开发利用政府信息资源,为我国政府信息公开提供更加有力的保障,已受到政府及社会各界高度关注,图书馆理应在这方面进行积极的理论探索与实践。

2008年,西华大学图书馆彭国莉教授及课题组获得国家社会科学基金项目“政府信息资源的图书馆开发利用模式研究”(项目编号:08XTQ008),开始对“政府信息资源的图书馆开发利用的基本理论”、“我国

政府信息资源的公众需求现状”、“我国政府信息资源的图书馆开发利用现状”、“我国政府信息资源的图书馆开发利用对策与模式”等问题进行深入研究。经过4年的不断探索,形成了系列成果,较全面地回答了上述问题。其特色体现在以下几个方面。

1. 研究视觉新颖、全面

现有政府信息资源开发利用的研究主要以政府文件为研究对象,对开发利用主体主要以公共图书馆为研究对象。本书在信源上突破了行政政府信息资源及单一文献信息形式的限制,在开发利用主体上突破了公共图书馆限制,全面系统地研究了国家图书馆、公共图书馆、高校图书馆、专业图书馆等主体开发利用以纸质文件、纸质出版物、电子出版物、广播及电视、网络、手机及其他形式传播的政府信息资源可能涉及的问题,体现了新颖、全面的研究视觉。

2. 初步形成了政府信息资源图书馆开发利用的基本理论体系

作者研究了政府信息、政府信息资源、政府信息资源开发利用、政府信息资源的图书馆开发利用的基本概念及类型,初步形成了政府信息资源的图书馆开发利用基本理论体系。

3. 对政府信息资源的公众需求现状以及图书馆开发利用现状进行了详尽的调研

作者调研了我国政府信息资源的公众需求现状,调研了我国国家图书馆、公共图书馆、高校图书馆、专业图书馆等开发利用政府信息资源的现状,分析了我国政府信息资源的公众需求,厘清了我国国家图书馆、公共图书馆、高校图书馆、专业图书馆开发利用政府信息资源的实情。

4. 提出了诸多可行的对策与模式

作者提出了政府信息资源的图书馆开发利用的总体对策和政府信息资源的图书馆采集对策、组织对策、服务对策、共享对策,并对政府信息资源的图书馆开发利用模式给出了建议,具体包括:面向用户模式、以图书馆为核心的多主体协同模式、寄存图书馆模式、法定缴存模式、多类型政府信息资源相结合的模式、公益免费服务与公益有偿服务相结合的模式,一站式综合服务模式。

5. 深入研究了面向用户的政府信息资源的图书馆开发利用模式

作者提出了我国政府信息资源的图书馆开发利用,沿“面向信源→面向信道→面向用户”的轨迹进行的观点,提出了目前应采取面向用户开发利用政府信息资源的模式,并研究了面向用户的政府信息资源的图书馆开发利用的基本理论,提出了面向用户的政府信息资源的图书馆开发利用的基本方法与对策,构建了面向用户的政府信息资源的图书馆开发利用系统的体系框架结构。

6. 深入研究了基于协同的以图书馆为核心的政府信息资源多主体开发利用模式

作者指出,从信息流向看,政府、图书馆、档案馆、信息服务商等多主体开发利用政府信息资源主要有三种典型模式:多主体——用户单向信息流动模式,多主体——用户双向信息流动模式,多主体协同模式。多主体协同模式具有明显的优势。重点研究了基于协同的政府信息资源多主体开发利用基本理论,提出了提高多主体开发利用政府信息资源协同效应的方法与对策,构建了基于协同的以图书馆为核心的政府信息资源多主体开发利用系统的体系框架结构。

彭国莉教授在项目研究和本书撰写过程中,经常通过网络和我交流其中一些问题,她的钻研与执着,她的虚心好学,充分表现出一个青年学者不断向上的精神。书稿完成后,她第一时间呈我审阅,并请我为本书写序。她的真诚、她的精神感染了我,写上数语,是为序。

苏新宁

2013年7月3日于南京

前 言

经全国哲学社会科学规划办公室批准，国家社会科学基金项目“政府信息资源的图书馆开发利用模式研究”获得立项，本书就是在该项目的最终成果基础上修改完成的。

在项目研究过程中，我们紧紧围绕项目申请书所述研究方案，深入、全面地对国内外相关文献进行了检索和研读。为保证调查研究的效度与信度，调查方案在经过多次测试的基础上设计而成。在调查研究阶段，就我国政府信息资源的公众需求现状调查，项目组在全国 26 个省级行政区域发放问卷 2000 份，就我国国家图书馆、公共图书馆、高校图书馆、专业图书馆开发利用政府信息资源的现状调查，项目组通过问卷、电话、网络、实地访谈等方式调查了 493 个图书馆。在数据分析与理论总结阶段，本项目组集中所有成员的智慧，综合运用多种研究方法、借鉴图书馆学、情报学、法学、管理学、数学等相关学科的理论与方法，客观系统地对研究问题进行理论抽象和提炼，以保证研究成果可以准确地揭示我国政府信息资源的公众需求现状及图书馆开发利用政府信息资源的现状。

本书较为全面而深入地探讨了政府信息资源的图书馆开发利用的基本理论问题及国内外实践与理论研究现状，调查了我国政府信息资源公众需求现状及图书馆开发利用政府信息资源现状，提出了我国政府信息资源的图书馆开发利用对策与模式建议，深入研究了面向用户的政府信息资源的图书馆开发利用模式和基于协同的以图书馆为核心的政府信息资源多主体开发利用模式。

本书共分四部分八章。第一部分是政府信息资源的图书馆开发利用概

论(第一章)。第二部分是我国政府信息资源公众需求现状及图书馆开发利用政府信息资源现状的调查研究(第二、三、四章)。第三部分是我国政府信息资源的图书馆开发利用对策与模式研究(第五、六章)。第四部分是面向用户的政府信息资源的图书馆开发利用模式和基于协同的以图书馆为核心的政府信息资源多主体开发利用模式的深入研究(第七、八章)。

本书由彭国莉拟定大纲并负责撰写工作的组织与协调。本书各章的撰写具体分工如下:

第一章彭国莉、吕先竞、程美群,第二章潘幼乔、彭国莉、刘喜文、郭杰,第三章彭国莉、刘敏、刘喜文、张丽梅、宋玉忠、张勤,第四章彭国莉、汤爱群、汪正坤,第五章彭国莉、宋玉忠、张勤,第六章彭国莉、张丽梅、汪正坤,第七章吕先竞、王嘉陵、刘喜文,第八章吕先竞、王嘉陵、刘喜文、汪正坤、宋玉忠。全书由彭国莉修改统稿。李杰承担了翻译工作。

在项目立项和研究过程中,我们得到全国哲学社会科学规划办公室及图书馆、情报与文献学学科规划评审组各位专家的大力支持,得到四川省社会科学规划办公室和西华大学科技处的关怀与指导,得到四川省图书馆和西华大学图书馆的关心和帮助,在此表示衷心的感谢。此外,还要感谢国家图书馆陈力教授及王志庚副研究馆员、武汉大学陈传夫教授、南京大学苏新宁教授、四川大学姚乐野教授、西南大学邓小昭教授、西南交通大学高凡研究馆员、四川省社会科学院靳玲研究馆员等就项目调查问卷提出的修改意见及对课题研究中的无私帮助和教诲;感谢四川大学姚乐野教授、党跃武教授、乔健教授对本项目组撰写的研究报告提出的修改意见;感谢参与本项目问卷调查的所有被调查者;感谢项目组全体成员;感谢所有参考文献作者;感谢中国社会科学出版社的支持和辛勤付出。正是有了来自各方的支持、指导、帮助、建议、鼓励和参与,本书才得以顺利出版。

本书的撰写虽几经努力,但限于能力与水平,难免有不足与疏漏之处。因此,恳请各位专家、学者和读者批评指正。

西华大学 彭国莉

2013年7月6日

目 录

第一章 政府信息资源的图书馆开发利用概论	1
第一节 政府信息资源的图书馆开发利用模式相关概念	1
第二节 图书馆开发利用政府信息资源的优势与意义	12
第三节 国内外图书馆开发利用政府信息资源的实践与理论研究综述	19
第二章 政府信息资源的公众需求现状调查	52
第一节 政府信息资源的公众需求现状描述统计分析	53
第二节 公众个人特征与政府信息资源的公众需求现状双因素交叉分析	70
第三节 政府信息资源的公众需求现状调查主要结论	129
第三章 政府信息资源的图书馆开发利用现状调查（一）	137
第一节 政府信息资源的国家图书馆开发利用现状调查	137
第二节 政府信息资源的公共图书馆开发利用现状调查——基于网站	141
第三节 政府信息资源的公共图书馆开发利用现状调查——基于问卷	174
第四章 政府信息资源的图书馆开发利用现状调查（二）	202
第一节 政府信息资源的高校图书馆开发利用现状调查	202
第二节 政府信息资源的专业图书馆开发利用现状调查	222
第三节 政府信息资源的图书馆开发利用现状调查主要结论	229
第五章 政府信息资源的图书馆开发利用对策与模式（一）	244
第一节 政府信息资源的图书馆开发利用的总体对策	244

第二节 政府信息资源的图书馆采集对策	249
第三节 政府信息资源的图书馆组织对策	265
第六章 政府信息资源的图书馆开发利用对策与模式 (二)	272
第一节 政府信息资源的图书馆服务对策	272
第二节 政府信息资源的图书馆共享对策	287
第三节 政府信息资源的图书馆开发利用模式建议	293
第七章 面向用户的政府信息资源的图书馆开发利用模式	301
第一节 面向用户的政府信息资源的图书馆开发利用基本理论	301
第二节 面向用户的政府信息资源的图书馆开发利用的基本方法与对策	311
第三节 面向用户的政府信息资源的图书馆开发利用系统	314
第四节 面向用户的政府信息资源的图书馆开发利用案例分析	326
第八章 基于协同的以图书馆为核心的政府信息资源多主体开发利用模式	330
第一节 基于协同的政府信息资源多主体开发利用基本理论	330
第二节 提高政府信息资源多主体开发利用协同效应的方法与对策	342
第三节 基于协同的以图书馆为核心的政府信息资源多主体开发利用 系统	349
第四节 基于协同的以图书馆为核心的政府信息资源多主体开发利用 案例分析	356
附录1 政府信息资源的公众需求现状调查问卷	359
附录2 “图书馆开发利用政府信息资源现状” 网站调查表	364
附录3 “图书馆开发利用政府信息资源现状” 调查问卷	367
附录4 部委网站特色服务列表	375

第一章 政府信息资源的图书馆开发利用概论

第一节 政府信息资源的图书馆开发利用模式相关概念

一 政府信息

政府信息可分为狭义政府信息和广义政府信息。

狭义政府信息指来自国家行政机关的信息。在我国，专指来自中央人民政府（国务院）、地方（含民族自治地方）各级人民政府的信息。狭义政府信息也称行政政府信息。

广义政府信息不仅包括来自国家行政机关的信息，也包括来自国家相关组织机构的信息。在我国，泛指来自党中央、全国人大、全国政协、国家主席、国务院、中央军事委员会、地方各级党委、地方各级人大、地方各级政协、地方各级人民政府、民族自治地方的自治机关、人民法院和人民检察院等党和国家相关组织机构的信息。广义政府信息也称泛政府信息。

《中华人民共和国政府信息公开条例》（以下简称《政府信息公开条例》）将政府信息界定为“行政机关在履行职责过程中制作或者获取的，以一定形式记录、保存的信息”^①。根据该定义，政府信息应包括如下内容：

①行政机关在履行职责过程中制作（包括自己制作和委托制作）的以一定形式记录、保存的信息，如法律、法规、规章、文件、规划、计划、通知、公告、办法、情况通报、请示、批复、意见、函、会议纪要、工作报告、发展规划、政府白皮书、政府发言人代表政府立场的发言和答记者问、中

^① 中华人民共和国国务院令：《中华人民共和国政府信息公开条例》（<http://www.gov.cn/xxgk/pub/govpublic/>）。

央和地方首长的讲话、可行性研究报告、招标书、国家标准等；②行政机关在履行职责过程中获取（包括自己获取和委托获取）的以一定形式记录、保存的信息，这些信息是行政机关履行职责的依据，如中国知识产权局在履行专利授权职责的过程中获取的专利申请书、专利说明书等专利文献，国家工商行政管理部门在履行工商企业管理职能过程中获取的企业注册信息、商标，有关政府部门获取的企业信用信息、统计资料、投标书等。

显然，《政府信息公开条例》是将政府信息界定在狭义政府信息范围内，仅限于国务院及地方（含民族自治地方）各级行政机构的行政信息。

本书拟将政府信息界定在广义政府信息范围内。本书所研究的政府信息是指来自党中央、全国人大、全国政协、国家主席、国务院、中央军事委员会、地方各级党委、地方各级人大、地方各级政协、地方各级人民政府、民族自治地方的自治机关、人民法院和人民检察院等党和国家相关组织机构在履行职责过程中制作及获取的以一定形式记录、保存的信息。

本书所研究的政府信息不限于《政府信息公开条例》所指的政府信息，但以该条例规定的各级行政机构应公开的政府信息内容为主。

政府信息可按不同的分类标准进行划分。

（1）依据信息传递的方式与传递范围，政府信息可以划分为公开信息和保密信息。^① 政府信息的公开是原则，保密属于例外。一般来说，所有政府信息都应是公开信息，但为了保护国家安全利益，为了保障社会权利和个人权益，经《保密法》所规定的需要保密的信息，属于保密信息。公开信息从信息公开方式看，又可分为法定公开的信息和依申请公开的信息。法定公开信息，就是具有法定披露义务的政府信息，必须以一定的方式和途径向社会公开，如政府法规和规章等。依申请公开信息是依据法律可以公开的信息，但必须是当事人提出申请后方能公开的信息。

（2）依据信息传递的方向，政府信息可以划分为流入政府的政府信息

① 周庆山：《信息法》，中国人民大学出版社2003年版，第55—56页。

和流向社会的政府信息^①。政府信息不断产生,并在社会上不断流通和利用,因而我们将其视为一种有源头的流。从信息传递的方向看,可将政府信息流划分为内向性政府信息流和外向性政府信息流。内向性政府信息流,是指流入政府的政府信息,包括来自社会的各种信息以及公众利用政府信息服务反馈给政府的信息等。外向性政府信息流,是指经由政府,流向社会的政府信息,是由政府发布的决策信息、管理信息、服务信息、形象信息以及反馈给公众的有关信息等。

(3) 依据信息使用范围,政府信息可以划分为公共信息和内部信息^②。公共信息是指政府掌握的、公众可使用的社会公共信息。内部信息是指政府及其职能部门内部发生的非社会公共信息,这些信息仅与公务员利益相关。

(4) 依据对信息是否进行了有序化再加工,政府信息可以划分为原态政府信息和增值态政府信息。

(5) 依据信息是否上网,政府信息可以划分为网络政府信息和非网络政府信息。

(6) 依据经济学的公共物品理论,政府信息可以划分为纯公共信息和准公共信息。纯公共信息是政府信息中具有完全非排他性和完全非竞争性的政府信息。准公共信息是政府信息中具有不完全非排他性或不完全非竞争性的政府信息。

二 政府信息资源

目前,国内外对信息资源的定义主要有两种观点。

第一种观点认为信息资源是人类社会经济活动中经过加工处理有序化并大量积累后的有用信息的集合。

第二种观点认为信息资源由三部分构成:一是人类活动中经过加工处理有序化并大量积累后的有用信息的集合,二是为某种目的而生产有用信息的信息生产者的集合,三是加工、处理和传递有用信息的信息技术的集合。

本书拟按第一种观点定义政府信息资源。本书所指的政府信息资源,

① 李绪蓉、徐焕良:《政府信息资源开发与管理》,北京大学出版社2004年版,第12页。

② 周庆山:《信息法》,中国人民大学出版社2003年版,第55页。

是有用政府信息的集合,而不是有用政府信息、政府信息生产者及政府信息技术三者的集合。

由于政府信息有“行政政府信息”及“泛政府信息”之分。因此,政府信息资源也可分为行政政府信息资源及泛政府信息资源两种。

行政政府信息资源是我国行政机关,即中央人民政府(国务院)、地方(含民族自治地方)各级人民政府在履行职责过程中制作或者获取的,以一定形式记录、保存的信息的集合。

泛政府信息资源是国家行政机关及国家相关组织机构在履行职责过程中制作或者获取的,以一定形式记录、保存的信息的总的集合。它不仅包括中央人民政府(国务院)、地方(含民族自治地方)各级人民政府制作或者获取的信息资源,也包括党中央、全国人大、全国政协、国家主席、中央军事委员会、地方各级党委、地方各级人大、地方各级政协、人民法院和人民检察院等国家机构制作或者获取的信息资源。

本书拟研究的政府信息资源是泛政府信息资源,但其主要组成部分是行政政府信息资源。

政府信息资源可按不同的分类标准进行划分。

(1) 依据信息资源所在的部门,政府信息资源可以划分为国务院和各部委信息资源及地方各级政府信息资源、全国人大及全国人大常委会信息资源、地方人大及常委会信息资源、最高人民法院及地方各级人民法院信息资源、最高人民检察院及地方各级人民检察院信息资源等。

(2) 依据内容,政府信息资源可以划分为工商信息资源、金融信息资源、财政信息资源、科技信息资源、政治信息资源、文化信息资源、教育信息资源、法律信息资源、人口信息资源、地理与气象信息资源、新闻信息资源、外交信息资源、军事信息资源等。

(3) 依据所处的行业,政府信息资源可以划分为农、林、牧、渔业,采矿业,制造业,电力、燃气及水的生产和供应业,建筑业,交通运输、仓储和邮政业,信息传输、计算机服务和软件业,批发和零售业,住宿和餐饮业,金融业,房地产业,租赁和商务服务业,科学研究、技术服务和地质勘察业,水利、环境和公共设施管理业,居民服务和其他服务业,教

育, 卫生、社会保障和社会福利业, 文化、体育和娱乐业, 公共管理与社会组织^①等不同行业的政府信息资源。

(4) 依据共享程度, 政府信息资源可以划分为: 可以完全对社会公开、可供全民共享的信息资源; 只在指定的系统或部门之间共享的信息资源; 只在本系统或部门内部共享的信息资源; 只对某一或某些特定的个体开放的信息资源^②。

(5) 依据使用对象, 政府信息资源可以划分为 G-C 型政府信息资源、G-B 型政府信息资源、G-G 型政府信息资源和 G-E 型政府信息资源^③。

G-C 型政府信息资源是指政府与公民之间交互作用产生的信息有序集合。政府向公民提供信息服务、法律服务、就业服务、医疗服务、婚姻登记服务等, 公民向政府申报个人所得税、财产税, 办理房产证、身份证、出生证、毕业证、结婚证、离婚证、死亡证明等, 这些活动都产生大量信息, 也需要以信息为基础, 其中序化的信息集合就属于 G-C 型政府信息资源。

G-B 型政府信息资源是指政府与企业之间交互作用产生的信息有序集合。政府对企业发布的项目招标、工程招投标等信息。企业参加政府项目的招投标、企业到政府部门办理各种证件和执照、企业向政府咨询政策法规、按章纳税等, 这些活动都产生大量信息, 也需要以信息为基础, 其中序化的信息集合就属于 G-B 型政府信息资源。

G-G 型政府信息资源是指政府与政府之间交互作用产生的信息有序集合。政府部门相互之间交互的信息资源包括政策法规信息、事务性公务信息和公文信息等。

G-E 型政府信息资源是指政府与公务员之间交互作用产生的信息有序集合。政府必须向公务员介绍政府机构信息, 提供薪水、职位晋升、教育培训等信息, 这些都属于 G-E 型政府信息资源。

(6) 依据政府信息的传播形式, 政府信息资源可以划分为以纸质文件(红头文件)、纸质出版物、电子出版物、广播及电视、网络、手机及其他

① 中华人民共和国国家统计局:《国民经济行业分类》(<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/>)。

② 熊先杰:《我国政府信息资源共享刍议》, 硕士学位论文, 吉林大学, 2004年。

③ 朱晓峰、王忠军:《政府信息资源基本理论研究》,《情报理论与实践》2005年第1期。

形式传播的政府信息资源。其中,以纸质出版物形式传播的政府信息资源,又有图书(如《中华人民共和国法律汇编》、《中华人民共和国年鉴》)、期刊(如《中华人民共和国国务院公报》)、报纸(如《中国人口报》、《中国民族报》)、专利文献(如《发明专利公报》)、标准文献(如《国家标准汇编》)、商标文献(如《商标公报》)、科技报告(如《中国机械工业科技成果通报》)和会议文献(如《全国教育工作会议文件汇编》)等形式。

(7) 依据信息是否被数字化,政府信息资源可以划分为数字化政府信息资源和非数字化政府信息资源。

(8) 依据信息是否上网,政府信息资源可以划分为网络型政府信息资源和非网络型政府信息资源。网络型政府信息资源又可分为内网型政府信息资源、专网型政府信息资源(政府部门办公业务型信息资源)、外网型政府信息资源。非网络型政府信息资源一般分为纸质政府信息资源和电子政府信息资源两种^①。

三 政府信息资源开发利用

中共中央办公厅、国务院办公厅(2004)在《关于加强信息资源开发利用工作的若干意见》中提出,加强信息资源开发利用工作的总体任务是:强化全社会的信息意识,培育市场,扩大需求,发展壮大信息资源产业;着力开发和有效利用生产、经营活动中的信息资源,推进政府信息公开和政务信息共享,增强公益性信息服务能力,拓宽服务范围;完善法律法规和标准化体系,推动我国信息资源总量增加、质量提高、结构优化,提升全社会信息资源开发利用水平,提高信息化建设的综合效益。

中共中央办公厅、国务院办公厅(2006)在《2006—2020年国家信息化发展战略》中,对建立和完善信息资源开发利用体系提出了具体要求:加快人口、法人单位、地理空间等国家基础信息库的建设,拓展相关应用服务;引导和规范政务信息资源的社会化增值开发利用;鼓励企业、个人和其他社会组织参与信息资源的公益性开发利用;完善知识产权保护制度,大力发展以数字化、网络化为主要特征的现代信息服务业,促进信息资源

^① 朱晓峰、王忠军:《政府信息资源基本理论研究》,《情报理论与实践》2005年第1期。