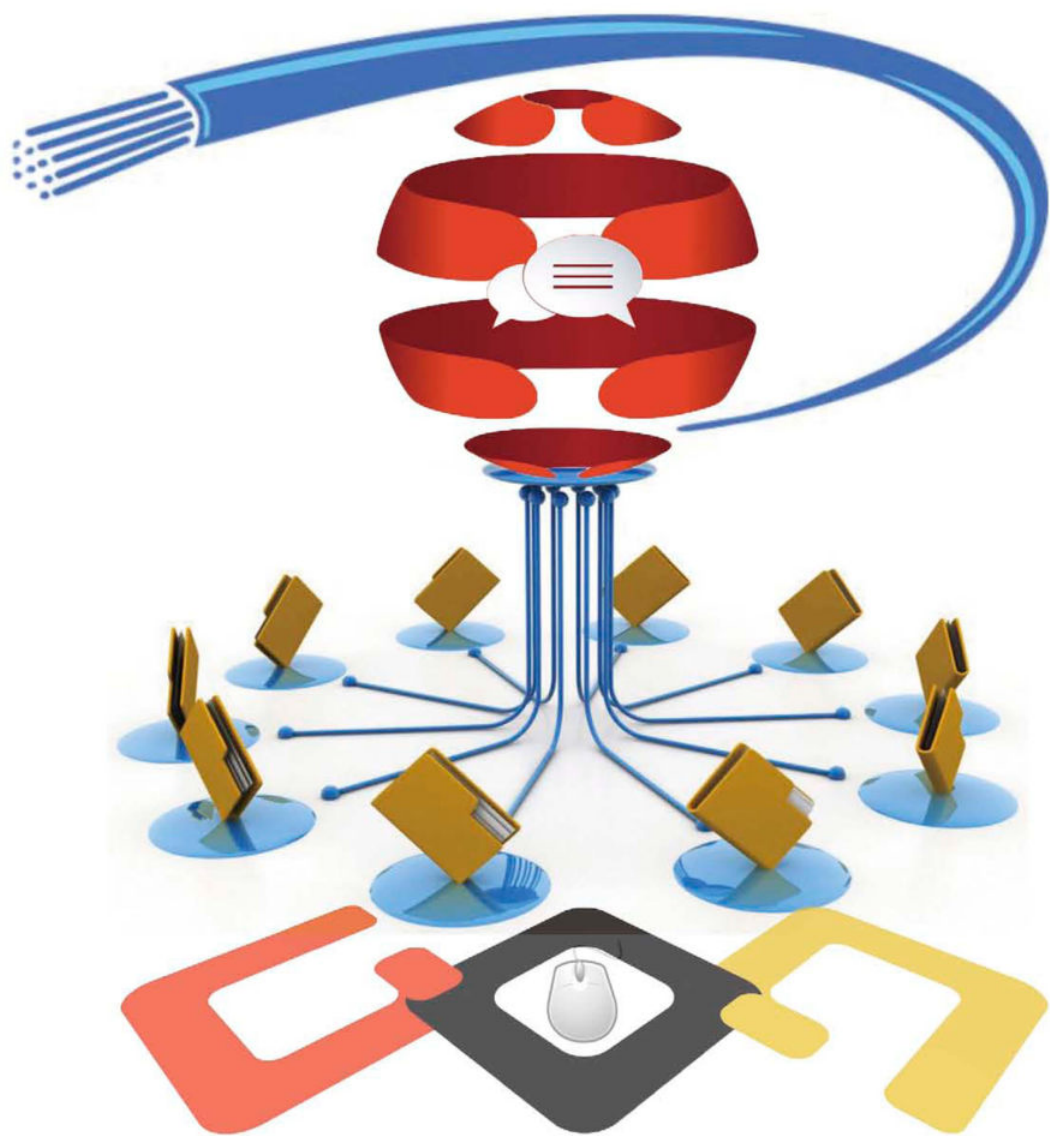





我国政府信息资源管理 与共享研究

周思君 © 著




 经济日报出版社

我国政府信息资源管理与共享研究

WOGUO ZHENGFU XINXI ZIYUAN GUANLI YU GONGXIANG YANJIU

周思君 © 著

 经济日报出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

我国政府信息资源管理与共享研究/ 周思君著. -
北京 : 经济日报出版社, 2019. 1
ISBN 978-7-5196-0466-0

I. ①我… II. ①周… III. ①政府信息—信息管理—
研究—中国②政府信息—信息资源—资源共享—研究—
中国 IV. ①D63-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 015425 号

我国政府信息资源管理与共享研究

作 者	周思君
责任编辑	匡卫平
出版发行	经济日报出版社
地 址	北京市西城区白纸坊东街 2 号经济日报社综合楼 710
邮政编码	100054
电 话	010-63567683 (编辑部) 010-63538621 63567692 (发行部)
网 址	www.edpbook.com.cn
E-mail	edpbook@sina.com
经 销	全国新华书店
印 刷	北京建宏印刷有限公司
开 本	710×1000 毫米 1/16
印 张	7.125
字 数	145 千字
版 次	2019 年 2 月 第一版
印 次	2019 年 2 月第一次印刷
书 号	ISBN 978-7-5196-0466-0
定 价	36.00 元

版权所有 盗版必究 印装有误 负责调换

前 言



近几年，随着互联网络普及率的提高和电子政务的深入开展，政府信息公开建设逐步完善，为政府信息资源公共获取提供了良好的建设环境，公众的信息获取权利日益彰显，获取行为和获取能力不断提高。但是目前我国正处于社会主义转型时期和政府机构职能改革大背景下，社会经济发展区域差异仍较大，政府信息资源配置不均衡，先进信息技术的推广和应用较缓慢，政府无法满足社会公众日益高涨的信息需求度和获取积极性，政府信息资源供给主体的单一化与政府信息需求主体多元化的矛盾日益凸显，公众信息获取受到“瓶颈”限制。本书希望通过基于信息生命周期理论来研究政府信息资源公共获取的影响因素，从而全局把握政府信息公共获取全过程、了解政府信息公共获取的主客体、分析在信息公共获取过程中所处阶段及工作职责，达到从基础理论层面完善政府信息生命周期管理的目的。

目 录



第一章 我国政府公共信息服务内容及实现	1
第一节 政府公共信息服务的目标与类型.....	1
第二节 政府公共信息服务的实现.....	12
第二章 政府信息资源管理	29
第一节 政府信息资源集成管理研究.....	29
第二节 政府信息资产及其运营管理概述.....	41
第三节 政府信息内容资产的运营管理.....	52
第四节 保障型政府信息资产的运营管理策略.....	59
第三章 网络环境下政府信息资源共享机制	61
第一节 网络环境下政府信息资源共享机制的基本问题.....	61
第二节 网络环境下政府信息资源共享的运行机制	69
第三节 网络环境下政府信息资源共享的保障机制	85
参考文献	107

第一章 我国政府公共信息服务内容及实现

第一节 政府公共信息服务的目标与类型

一、政府公共信息服务的目标

服务型政府建设是我国政府转型的基本取向。学界对服务型政府的内涵有多种认识，但其主要观点是强调政府的理念与文化重塑、职能与结构优化、管理与服务方式创新、运行机制法治化和公共财政体制构建等。从服务型政府的义务内容看，它包括生存性服务、安全性服务和发展性服务等不同层面。公共信息服务是一个事关公民生存、安全与发展需求的服务内容，它是服务型政府建设的基本要求和应有之意。从某种意义上看，服务型政府的目标能否实现要靠全方位的服务内容和高效的服务结果来检验，这其中就包括对政府公共信息服务目标、能力与效果的考量。

公共信息是指政府及有关公共服务部门、社会组织等掌握和拥有的信息，与普通民众的生活有着密切关系。其内涵十分广泛，既包括向政府机关内部及其职能部门提供的信息，也包括向公众提供国家重大经济战略规划、产业政策等经济信息、企业资信和产品质量信息、法律法规信息、劳动就业信息及其他有关政策与法规规定应开放的信息等。公共信息服务是政府及有关组织对其所拥有的公共信息提供服务的过程。具体而言，公共信息服务具有如下功能：公共信息服务可以消除政府及有关职能部门或社会组织与公民之间存在的信息不对称现象，满足公民生存、安全和发展的基本信息需要；公共信息服务可以进一步发挥信息资源作为无形资产、生产要素和社会财富的功能，通过扩大信息资源的消费来适当减少对其他生态资源的消耗，从而推动经济发展方式的转型。

公共信息服务满足社会公众的信息需求，发挥政府官方舆论场对民间网络舆论场的引导作用，减少各类不良信息或错误信息的蛊惑作用，实现政府对社会情绪的引导和控制；公共信息服务可以提高社会对政府事务及其治理活动的认知程度，使公众在知情的基础上实现对政府治理过程，特别是决策过程的参与，从而推动我国民主政治建设的进程。目前而言，公共信息服务方式主要包括：政府供给（政府机关及其有关公共信息服务部门如档案馆、图书馆等的提供）、社会组织提供（如民办图书馆或其他非营利组织等的免费提供）、市场主体开发并提供（政府购买后免费提供或者用户成本付费使用）等。公共信息服务的公益性、公共信息的积聚性以及公共信息服务的有效性等特征决定了政府在我国信息服务体系中的主体地位。研究并提出服务型政府公共信息服务目标，这不仅可以进一步强化政府在公共信息服务中的主体地位，而且也为评价服务型政府的公共信息服务水平提供依据。服务型政府的公共信息服务目标包括能力目标、过程目标及结果目标三个层面，上述三者之间相互影响、相

互制约。

（一）政府公共信息服务的能力目标

实现服务型政府建设的结果目标，必须以提高政府提供公共信息服务能力为前提。党的十八大报告明确要求，到 2020 年“政府提供基本公共服务能力显著增强”，这是服务型政府建成与否的重要标志。政府公共信息服务能力的强弱，可以从以下几个方面来衡量。

1. 政府公共信息服务的职能

伴随着信息化社会政府治理方式向信息治理的转型，政府的职能也需要进行更新调整。在信息资源科学管理基础上，实现对全社会的信息服务与信息引导是现代政府所必须具备的基本职能。政府的公共信息服务职能能否实现在很大程度上取决于政府信息管理、信息资源规划等衍生职能的实现。只有政府信息管理、信息资源规划等衍生职能到位，才会有政府公共信息服务基本职能的到位，也才能从根本上提高政府的公共信息服务能力。服务型政府的公共信息服务职能包括基本型的信息开放服务和增值型的信息开发服务。所谓基本型的公共信息开放服务，就目前来看是指公共信息的发布与公开。这种服务是政府必须履行的义务职能之一。所谓增值型的公共信息开发服务就是在对原始信息进行深度开发加工的基础上，生成增值产品并提供使用，这种增值型的信息开发服务从当前来看并不属于政府的“任务”或“职能”范畴，但它却是政府公共信息服务职能调整的重要方向，即在满足基本型政府公共信息服务需求的基础上，不断提高政府公共信息服务的质量。增值型的公共信息开发服务主体可以是政府，也可以是其他公益机构或营利性机构。从世界各国政府公共信息服务实践以及我国的国情来看，由政府提供增值型的公共信息开发服务是一个比较好的选择。因此，增值型的公共信息开发服务能力建设将成为服务型政府公共信息服务能力评价的重要维度。

2. 政府公共信息服务的基础设施

政府公共信息服务的实施主体包括政府机关及其职能部门、公共图书馆等专门信息服务机构或其他社会服务组织等。传统的政府公共信息服务主要是在政府部门及其所属的信息中心、档案馆等实体机构或场所进行。随着电子政务的发展，服务型政府的公共信息服务则主要通过政府网站进行，政府网站也成为服务型政府公共信息服务的重要基础设施。经过十多年的电子政务建设进程，我国各级政府基本上都拥有了自己的网站，但是，一些政府网站并没有成为真正意义上的服务基础设施。第十二届中国政府网站绩效评估结果显示，目前我国政府网站现有的服务内容与用户实际需求之间存在较大差距，超过 80% 的政府网站尚未围绕重点需求开展办事服务的建设。这表明，服务型政府应将提升其服务能力作为其网站构建的主要任务之一。

3. 政府公共信息服务的制度

所谓政府公共信息服务的制度配套，就目前情况而言主要是相对《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》、中共中央办公厅、国务院办公厅《关于加

强信息资源开发利用的若干意见》等已有信息政策法规的配套支持。2010年9月由北京大学公众参与研究中心等多个科研机构联合完成的《中国行政透明度报告 2010—2011 年度》显示，若干地区在政府信息公开中因“制度配套”不到位而失分。其中浙江省在“制度配套”中未能得分，这表明，以浙江省为代表的若干地区在信息公开制度建设上存在着关键性规范的缺失。2011年3月23日，国务院常务会议研究决定，国务院各部门要公开本部门2010年度“三公经费”预算、决算、绩效考核情况。5月4日，国务院决定地方政府及有关部门要依照国务院各部门的做法，公开政府财政总预算和总决算。然而，据2012年9月发布的“三公”经费公开调研专题报告显示，在90多个中央部门公布了“三公经费”数据后，地方政府的“三公经费”公开却没有跟上步伐。截至2012年8月初，只有北京、上海、广东、新疆和四川等省市公开了省级部门“三公”经费预算，而大多地方政府均对此持观望态度。由于现行政府信息公开配套制度中尚没有有效措施对信息公开中的不作为或有限作为进行追究，这在一定程度上影响了信息公开的整体效果。以政府信息公开实践及其效果为参照，为了提升服务型政府的公共信息服务能力，有关公共信息服务制度的配套建设不容忽视。

4. 政府公共信息服务的组成建设

服务型政府的公共信息服务需要有合理的组织来领导、组织、协调与监督。北京大学公众参与研究中心发布的《中国行政透明度报告 2010—2011 年度》显示，在省级行政单位政府信息公开的“组织配套”指标调查中，15个省级行政单位获得满分，而得分较低的省级行政单位是浙江、新疆和福建。省级行政单位的组织配套建设水平尚且如此，省级以下行政单位的组织配套建设更加不容乐观。合理的政府公共信息服务组织应该是精简、高效、目标明确的。目前在有关制度设计中提出的以信息化委员会或信息资源委员会等联席会议形式出现的组织措施是否能够产生预期效果尚待进一步验证，探索全新的政府公共信息服务组织形式也具有特别的现实意义。

5. 政府公共信息服务的机制

现代政府要优质高效地提供公共信息服务，必须不断改革和完善政府公共信息服务的运行机制。政府公共信息服务的运行机制主要包括：形式多样的政府公共信息服务供应机制；规范及时的政府信息主动与被动公开机制；标准统一的公共信息服务合作共享机制；科学合理的公共信息服务评价机制；监督有力的公共信息服务约束机制；有诉必应的公共信息服务救济机制等。从目前我国政府公共信息服务的实践进展看，上述机制均处于探索或起步阶段。

（二）政府公共信息服务的过程目标

服务型政府的公共信息服务有一个基本的过程或流程。对这一过程或流程如果缺少应有的规范和要求。那么，政府公共信息服务的供给和产出就很难达到预期效果，公众满意度也很难提高，甚至导致政府公共信息服务的低效、扭曲、不公和腐败现象。政府公共信息服务的过程目标应包括以下几个：

1.透明

政府公共信息服务的透明主要是指政府公共信息服务的规划、内容、时间、渠道、程序、争议处理及其结果、公共信息服务成本等都必须公开透明。政府应将可以提供公共信息服务的主体及其服务内容、时间等通过各种媒体形式向社会进行公布，接受社会的广泛监督。

2.公平

在开展政府公共信息服务时对不同服务对象提供的公共信息服务内容、服务时间和服务质量等均应相同，针对城乡或不同人群开展的公共信息服务应实现均等化和无差别化。特别是针对视听障碍者，服务型政府有义务以其可以识别或接受的方式提供政府公共信息服务，也有义务帮助其理解信息服务的内容。

3.规范

依据国家法律法规，研究制定政府公共信息服务的基本程序和行为规范，并要求政府公务员严格按照既定程序和规范办事防止和减少行政运行的随意性。这其中，应特别重视规范政府委托、政府采购等公共信息服务的形式及其实施程序，杜绝政府公共信息服务外包过程中可能出现的违规或腐败现象，规范公共信息服务的准入与退出方法，维护公共信息服务的基本秩序和服务标准。

4.便利

按照以人为本和方便群众的要求，及时有效、方便快捷地提供公共信息服务。为了减少公民申请或搜寻公共信息职务的成本，逐步减少公共信息服务中的多门受理现象，建设集成式的公共信息服务平台应成为重要趋势。

5.互动

政府公共信息服务工作流程的组织是以用户反馈作为参考的，通过与用户的交流与互动，有助于了解政府公共信息服务过程中的不足，及时改善公共信息服务以及群众与政府之间的关系。

（三）政府公共信息服务的结果目标

服务型政府公共信息服务的目标是否实现，要靠结果来检验。正如前文分析的那样，政府公共信息服务可以分为基本型公共信息服务和增值型公共信息服务，两者在结果目标的考察上既有共性也有不同的侧置。政府公共信息服务的结果目标包括以下几个：

1.政府公共信息服务的覆盖面

建设服务型政府。必须扩大政府公共信息服务的覆盖面，并且主要是指提供基本型公共信息服务的覆盖面。基本型公共信息服务主要指公共信息特别是政府信息能否开放以及开放的程度。在服务型政府建成之时，我国基本型公共信息职务应覆盖到城乡全体居民。就目前情况来看，政府公共信息服务的覆盖面明显不足。公共信息从内容上看涉及教育、行政、经济、社会管理等多方面，从载体上看又包含印刷型、缩微型、数字型等多种形式。

而目前主动公开的公共信息仅限于公文类政府信息、政府出版物等，载体形式和内容范围均比较单一，在服务对象上也以城市居民为主体。基本型公共信息服务覆盖到城乡全体居民的目标远未达到。

2. 政府公共信息服务的均衡度

建设服务型政府，必须提高公共信息服务的均等化水平，即我国公共信息服务在城乡之间、不同地区之间和不同人群之间的差别应明显缩小。这点可以从公共图书馆或社区图书馆分布、国家档案馆分布、各地区政府网站设计和维护水平等指标上反映出来。就目前而言，基本型公共信息服务的失衡现象很严重。以公共图书馆及其信息资源拥有量为例，从横向上看中西部地区图书馆事业较之东部沿海地区存在较大的差距，从纵向上看农村地区的图书馆事业较之城市又有很大的区别。此外，从目前我国政府网站建设情况来看，虽然取得了一定的进展，但是相较于发达国家仍存在内容不全面、分类不科学、服务集成度低、门户建设不规范等问题，不同省市的政府网站在内容、服务等方面也存在较大差距，有些地区政府门户网站已经能够为用户提供一些相对优质的服务，而有些地区的网站仍然只是一个简单的信息发布工具。据第十届中国政府网站绩效评估结果显示，2013年省级政府网站排名前三名的主要还是华东地区、中南地区，东北、华北、西南、西北等地区省级政府网站低于平均水平，区域发展很不平衡。

3. 政府公共信息服务的供给效应

建设服务型政府，必须降低公共信息服务成本，提高公共信息服务的供给效率。从目前看，提高政府公共信息服务的最佳办法之一就是通过网络向用户提供公共信息服务。现今，政府网站已经成为公民获取公共信息的主要途径。由于目前我国各级政府网站建设中的还存在“信息孤岛”严重，政府信息加工组织标准不统一，政府数据库的共建共享尚未实现，政府公共信息服务的多元化机制尚未建立等都极大地影响到了政府公共信息服务的供给效率。消除“信息孤岛”，提高政府数据库标准化程度和共建共享水平，建立政府、社会和市场多元化的政府公共信息服务供给机制等均是改善政府公共信息服务供给效率的重要途径。

4. 社会公众的满意度

政府是人民的政府，服务型政府建设进展如何最终要看人民群众是否满意和满意度的高低。服务型政府公共信息服务的结果目标之一就是公众对政府提供的公共信息服务要比较满意，社会公众的满意度指标可以从公共信息服务的可获取性、可理解性、时效性、完整性等方面来进行评价。所谓可获取性就是指公众获取基本公共信息服务的方便程度以及个性化增值信息服务的满足程度；可理解性是指政府提供的信息服务或产品必须被公众所理解，是否用平易或大众化的语言进行公共信息服务是评价可理解性的一个重要指标；时效性是公共信息服务的一个重要特征。时效性指标可以用政府主动公开信息及以申请公开信息所需的时间周期来衡量，也可以用有关供给主体对公众个性化信息需求的响应时间来衡量；完整性是指

政府所提供的信息及服务是否完整，当下许多国家在提供信息时都会采取分割原则，将一完整的信息集合分割成若干子集予以公布，这给公众利用信息造成了巨大不便。

从政府公共信息服务结果目标的上述各项指标看，政府公共信息服务的覆盖面、均衡度和供给效率等最终都可以不同程度地从社会公众的满意度上体现出来。社会公众的满意度是最具有切身体验性的。因此，重视改善和提高政府公共信息服务的社会满意度就成为服务型政府建设的首要任务。

二、政府公共信息服务的类型

政府信息具有典型的公共物品特征，加强信息供给是信息社会中政府理应提供的一种重要公共服务。从政府公共信息服务实施的具体类型看，包括政府公共信息开放服务和政府公共信息增值开发服务两个层次。政府公共信息开放服务是指通过各种方式方法主动或被动地开放“原生态”的政府公共信息内容。政府公共信息增值开发服务则是在对原始政府公共信息内容进行加工研究后向社会提供“增值态”的政府公共信息内容产品。从政府公共信息开放与开发服务的推进时序看，政府公共信息开放服务是基础，政府公共信息增值开发服务是深化。只有在政府公共信息开放服务有效推进和具备了信息源保障基础上，政府公共信息增值开发服务才有可能深入开展。

（一）政府公共信息开放服务

提供政府公共信息开放服务，不仅能够增加政府行政行为的透明度，维护政府高效、廉洁的良好形象，而且能有效保障公民的知情权，政府公共信息开放服务是政府依法行政、高效行政的必然要求。政府公共信息开放服务包括传统政府信息开放服务和电子政府信息开放服务。在传统政府的信息服务模式中，因政府组织机构、人员管理、职责边界和事务流程等都是按照政府治理的主观需要而严格设计的，这就在一定程度上决定了传统政府对内与对外信息服务过程都有其自身的一些缺陷。与传统政府公共信息服务相比，电子政府的信息开放服务能力得到了极大提高。电子政府信息开放服务是指以政府网站等形式主动开放政府机构、政府工作人员、政务办理方式与程序、政务办理结果和政府有关法律政策等信息。电子政府在信息开放服务范围、类型和模式等方面都呈现出一系列新特点。

对政府公共信息开放服务的内涵具体可以从服务理念、服务主体、服务内容、服务对象、服务方式等方面来进行理解。

1. 服务理念

政府服务观念的树立是新公共管理理论的核心内容，也是现代社会发展的必然结果。社会经济法的建设使公民权利意识逐步增强。公民知情权就是随着公民权利意识提高而提出的一项新的权利要求。公民知情权的保障依赖于政府服务理念的转变以及服务模式的创新。政府拥有庞大的信息资源，将政府信息这种公共信息资源开放给公众查询，将极大地降低社会

各类主体的信息搜寻成本。而要达到这一目标。就需要制定科学规范和全面系统的政府信息公开制度，以提高政府信息公开的质量，满足公众对政府信息的需求。

2. 服务主体

目前，在学术界对政府公共信息服务主体的认识中存在一种将义务主体（公开主体和责任承担主体）和服务主体相互混淆的现象。政府信息公开的义务主体是指依法必须公开相关信息的义务机关主体，而服务主体是政府信息公开活动的具体组织实施机关。我国《政府信息公开条例》中所规定的义务主体是指行政机关与法律、法规授权行使行政管理职能或提供公共服务的其他组织。随着政治民主化程度和我国公民整体素质的提高以及信息资源对社会政治经济影响作用的不断增强，在政府信息公开立法及相关实践中，政府信息公开服务的义务主体范围有不断扩大的趋势。立法机关、司法审判机关、非营利性组织以及市场监管机构、上市公司等均可纳入义务主体范围。从政府信息公开的服务主体看，政府信息公开主要有两种模式可供选择：一是由各政府机关及其内部机构分别进行政府信息公开，这是一种分散化的服务主体模式。此时政府机关既是政府信息公开的服务主体，又是义务主体。在政府信息公开服务过程中，义务主体可以通过设置政府信息查阅场所，并配备相应的设施、设备等方法自己实施开放服务。二是各政府机关将其政府信息集中在一个查阅点或由一个机构统一公开。这是一种集成式的服务主体模式。在此种模式下，由一个信息服务前台超越政府机构的职能来完成集成式政府信息公开服务。公民只需一次性地向其提出服务请求和必要信息，由其协调政府内部相关环节的信息交换与共享，并提供信息服务结果。集成式的政府信息公开前台既可以是一个提供多种传统公开方式的服务机构，也可以是一个提供“一站式”服务的政府网站。从目前实践看，这个具体的公开机构可以考虑以已经设立的文件中心或档案馆现行文件利用中心为依托。也可以成立一个专门的信息公开机构。

3. 服务内容和服务对象

服务内容是否丰富是决定政府公共信息开放服务质量的核心。政府公共信息开放服务的内容主要是政府在履行职能过程中形成、获得或保存的各种类型的文档、数据库以及其他信息产品。这些资源一方面来自政府行政管理工作中的业务文档积累资料，另一方面也来自政府为特定目的所进行的统计调查（如人口普查等）、数据采集（如地理空间数据、经济普查数据、信用信息数据等）等活动。政府有责任依法将这些信息资源提供给社会公众进行利用或组织再开发。

政府公共信息开放服务的对象是**有权获取政府信息的人**。对于“人”范围的理解，各个国家并不一致。从“人”的自然性而言。可以是自然人，也可以指法人等组织机构。从“人”的国籍而言，可以是本国人，也可以是外国人，作为一国政府公共信息开放服务的对象，到底是否应该包括外国人，不同国家根据本国国情做出了不同规定。例如。在美国、日本等国，外国人可以和本国人一样享受政府公共信息服务，而加拿大、澳大利亚等国家的政府信息公

开法律则明确规定外国人不能依据信息公开法提出公开申请。那么，外国人能否申请公开我国政府信息。我国《政府信息公开条例》没有明确规定。但是国务院法制办领导答记者问时表示，外国人和外国组织不能直接成为申请人。要按国际法的原则，按照对等的原则处理。

4. 服务方式

政府公共信息开放服务的方式主要有两类：一是依法通过政府网站、报刊等媒介主动公开政府公共信息，即政府机构依法对各类行政法规、行政规章等规范性文件，按照法定程序公开。二是依公众申请被动公开政府公共信息，即公众可以向政府有关机构申请公开和使用与自己利益相关的政府公共信息。

(1) 主动的信息开放服务。行政机关政府公共信息的公开应遵循公平、公正、便民的原则，政府应创造条件，并采取多样化的形式进行政府公共信息的主动开放服务，主要形式有：政府公报；政府新闻发布会；互联网政府网站；信息公开栏、电子信息屏；广播、电视、报纸、杂志等其他适当的形式。

我国具有庞大的网络用户群，截至 2013 年 12 月底。我国网民规模达 6.18 亿，全年共计新增网民 5358 万人，互联网普及率为 45.8%，因此通过政府网站开放公共信息成为当前最快捷、最便民的方式。究其原因有以下几点：首先，政府网站实现 24 小时全天候服务。只要具备上网设备，公众可以在任何时间、地点获取政府信息；其次，相比传统传播媒介，政府网站不仅能容纳大量的政府信息，而且信息能以更加形象、生动的方式（图像、音频、视频等）呈现于公众；再次，通过政府网站进行信息开放的边际成本为零，即政府公共信息的开放成本不受公众获取政府信息次数多少的影响。最后，有利于政府信息公开的评价。政府信息公开质量可以从时效性、有用性、客观性、便利性等因素上进行评价，公众可以通过政府网站及时地对政府信息公开水平进行相应评价。公众的监督可以促进政府不断提高信息公开质量，简化信息公开程序，提高用户满意度。因此，政府网站是政府公共信息公开的重要渠道之一。

(2) 依申请的信息开放服务。公民、法人或者其他组织可以向政府机关申请获取政府公共信息。政府信息数量巨大，涉及社会生产生活各个方面。政府信息中有相当一部分信息只涉及部分主体和社会活动，只对特定的公民、法人或组织从事生产、生活、科研等活动具有特殊作用。因此，为了节省公共信息开放成本，也为了提高公共信息服务的针对性，《政府信息公开条例》规定除行政机关主动公开的政府信息外，公民、法人或者其他组织也可以根据自身生产、生活、科研等特殊需要，向国务院部门、地方各级人民政府及县级以上地方人民政府部门申请获取相关政府信息。但是，“依申请公开的引入也是实践过程中的难点”。从现有依申请公开政府信息的研究文献看，主要包括政府视角和公众视角。政府视角强调如何完善依申请公开的制度及程序。公众视角则是探讨公众需要什么类型的依申请信息公开。

随着政府网站的不断完善，政府网站已经成为政府及其所属部门发布政府信息、提供在

线服务、与公众互动交流的重要平台和窗口。其中，政府信息主动开放服务呈现出良好态势，而“依申请开放虽也迈出了步子，但总体情况不容乐观”。政府网站依申请公开功能的运行并没有带动公众申请公开政府信息的浪潮。对公开权利人而言，受自身知识和技术条件的限制。他们不能用甚至不会用政府网站。而政府网站选择性少，路径依赖性强、页面设置不合理等缺点也使公开权利人产生不愿用、不敢用等心理。为了推动政府网站依申请信息公开职务的发展，各级政府应从优化依申请公开的程序。保持实现载体和公开目标的匹配关系，推动依申请公开管理系统发展等方面开展工作，实现政府与公众的互动交流及信息共享。

（二）政府公共信息增值开发服务

1.政府公共信息增值开发服务的基本含义

由于政府信息资源的价值取向是为了维护和增进公共利益，其信息来源于全体社会成员，政府及有关公共部门采集、整理这些信息的花费主要由国家财政支撑，因此。政府信息资源应被视作公共物品或准公共物品，理应为社会全体成员所利用。政府公共信息增值开发服务是指针对不同用户的信息需求，对信息内容进行开发加工，并将增值信息提供给信息用户的服务过程，也可称之为信息内容开发服务，欧洲国家称之为信息再开发与再利用。

例如，政府部门收集或产生的信息，包括数字地图、气象信息、法律信息、交通信息、金融信息、经济信息及其他信息，这些原始信息中的大部分都可以被再利用或者被集成到新的产品和服务中去（汽车导航系统、天气预报、金融和保险服务等），从而形成增值效应。在丹麦，曾经开展关于政府公共信息再利用设计比赛，要求设计者根据已有的政府信息（统计类信息、地理信息、气象信息等）开发出有创意、有市场前景的项目。一名设计出公共厕所数字搜索地图的设计者获得头奖。公厕数字按地图充分利用政府所拥有的地理测绘信息。加上导航、遥感等技术的使用和人力的投入，制作出满足关乎所有公民日常出行需要的项目，从而实现了地理公共信息的增值开发服务。

2.政府公共信息增值开发服务的主体

政府公共信息来源于社会。又服务于社会。由于用户信息需求多样且经常变化。这就使由政府及其部门单独、直接开展增值服务面临着诸多失灵风险。因此，从必要性上看。借助社会组织、企业等力量大力开展政府公共信息增值开发服务形成政府公共信息多元化开发服务机制就成为适应新公共管理发展趋势的一种必然选择。

从可能性上看，政府公共信息是重要的经济与战略资源，其本身具备了一定的市场增值服务价值。这给市场主体介入政府公共信息的增值开发服务提供了可能。市场化模式在满足用户的多样化和个性化信息需求方面具有得天独厚的优势。而且也给有效解决因差别化信息服务产生的信息成本分担和信息公平问题提供了新的思路。此外，政府公共信息的增值开发服务也是促进信息内容产业发展壮大的重要力量。政府公共信息增值开发服务是基于信息内容开发与加工的行为。当部分个体行为逐步演化成群体行为，单个信息内容产品与服务形成

完整的生产加工、销售体系时，信息内容产业便会逐步形成，这对推动我国信息产业内部结构的调整和信息产业本身的升级也具有积极作用。

但是，我们也应注意到。作为一种公共服务，政府公共信息增值开发服务可能无利可图或只有低收益。因此，它也需要一种奉献精神。以志愿求公益的第三部门恰好体现了上述精神。制定政策并推进非政府与非营利组织进入政府公共信息增值开发服务领域就成为政府推进公共信息增值开发服务的主要方法。

（三）政府公共信息服务的实现路径

明确了服务型政府的公共信息服务目标和具体类型，就必须研究实现上述目标的具体“路线图”。如果没有政府公共信息服务目标实现的“路线图”，那么，服务型政府公共信息服务的目标再科学，也难以落到实处，很可能成为空中楼阁。“路线图”是一个形象说法。这里是指服务型政府公共信息服务实现的路径或对策。

1. 构建多元化的政府公共信息服务机制

传统的政府是一种全能型政府，体现在政府公共信息服务领域就表现为政府是公共信息服务的主要或唯一主体。服务型政府是一种有限型政府，体现在政府公共信息服务领域则强调必须对原有政府公共信息服务机制进行改革，构建适应服务型政府要求的多元化公共信息服务机制。多元化公共信息服务机制强调形成政府、企业、社会组织和个人等共同参与的多维服务网络。这不仅有利于增加政府公共信息产品与服务的供给，提高供给效率与质量，而且也有利于进一步改善政府公共信息服务的基础条件，提高社会公众的满意水平。多元化的政府公共信息服务机制具体包括：

（1）基本型公共信息服务的政府保障机制。服务型政府向社会大众开展基本公共信息服务是其服务职能与能力的重要体现，基本公共信息服务需要有专门的机构或人员来完成，并有相关信息服务制度作为保障。基本型公共信息服务的政府保障机制主要从组织保障、制度与政策保障、信息投入保障、人才保障等不同维度来进行设计。为了提高基本公共信息服务的组织保障水平，政府部门除通过其内设职能机构或专业信息服务机构开展公共信息服务以外，也可以尝试通过公共信息服务外包的组织形式来实现基本公共信息服务。

（2）增值型公共信息服务的市场或社会化机制。由政府主体承担面向全社会的全部公共信息服务，这显然已经不符合服务型政府所指向的有限政府与效率政府的建设要求。由于增值型公共信息服务需要信息加工人员对大量的原始信息进行分类、加工、组织、分析和研究，这是一种较复杂的脑力劳动与思维过程，需要投入大量的时间、人力和资金成本，同时也具有一定的市场风险，政府性质及职能决定了其并不十分适合大规模地开展增值型公共信息服务。

因此，政府可以通过必要的市场或社会化机制，实现公共信息服务增值产品的多元化有效供给。公共信息服务的社会化与市场化机制在欧美国家已有较成功的经验，上述机制的运

用有利于减少政府部门在公共信息服务中的成本支出，提高行政效率，有利于广大公众得到多样化的、个性化的和更高水平的公共信息服务。在社会化机制和市场机制运用的过程中。政府的责任是通过政策与制度设计引导更多的营利或非营利主体参与公共信息服务过程，调整公共信息服务过程中可能产生的各种利益关系，保证公共信息服务的公益、公平和有序。

2. 强化政府网站的公共信息服务功能

我国政府门户网站大都建立于互联网技术应用的 Web1.0 时代。这一时代的主要特征是网站一般由静态页面构成，信息发布也基本上是报送式的（由传播主体上传信息）。从本质上说，它仍是“点”对“面”的传播方式。所以，尽管政府信息传播采用了新媒体手段，但传统的信息发布和管理方式却被保留下来。服务型政府的公共信息服务应是一种全天候、无差异和快捷方便的服务，这就要求改进和强化政府网站的公共信息服务功能。具体表现在以下两方面：

(1) 提高政府网站公共信息服务的针对性。中国软件评测中心和人民网等共同实施的“2010 年中国政府网站用户满意度调查”的结果显示，78.50%的网民对政府网站“很不满意”。而“很不满意”的原因在于政府网站所提供的信息内容与网民日常生产生活中最普遍最集中的需求之间脱节，民众“想要的内容没有”。因此，职务型政府的网站建设必须提高公共信息服务的针对性，应根据用户的信息服务需求来组织政府网站的信息内容建设。

(2) 提高公共信息的检索效率。提高公共信息检索效率的最好途径是整合、构建“一站式”的网络搜索导航。以美国联邦政府门户网站为例，该门户网站综合了 400 个政府部门。内部包含了 500 个子网站。同时提供链接服务至 4000 万个网页及 2 万个相关网站，用户只需输入相关主题。就可以方便地查到信息内容，大大提高了信息检索效率。因此，服务型政府的门户网站必须加强对相关资源进行整合，为用户构建“一站式”检索平台。由中国国家图书馆建立的“中国政府公共信息服务整合平台”就是一个很好的尝试，它尝试着从政府信息内容、政府公共信息服务管理制度、相关技术、信息标准等进行多维整合，从而为用户提供一个集成式的政府公共信息服务平台。

3. 强化服务型政府的回应型信息开发服务

服务型政府的公共信息服务应该在公共信息开放服务基础上强化政府的回应型信息开发服务。回应型信息开发服务是以改变公共信息的形式与内容特征为标志。是在普通、公平和均等信息服务基础上的个性化信息服务，它对满足社会公众多样化的信息需求有明显贡献，而且在一定程度上可以大幅度提高公众满意度。从政府公共信息开发服务的模式上看，有面向用户的开发和面向资源本体的开发两种不同运作方式。回应型信息开发服务是一种面向用户的公共信息服务，它具有更强的针对性，服务效率也更高，我国部分地区已经开始了这种回应型信息开发服务的尝试。据 2010 年政府信息公开工作年度报告显示，广东省政府办公厅 2010 年受理政府信息公开方面的各类咨询约 1200 人次，主要涉及农民工积分入户政策、

土地回收政策、文物保护区改造政策、城市建设和规划政策、社保资金收支政策、农村公路改造政策等内容。

从这个案例就可以得出，广东省政府的回应型信息服务涉及众多民众感兴趣的问题。但从其信息开发的程度上看，仍有较大改善空间。因此，回应型信息开发服务的重点不仅应体现在根据用户需求提供服务，而且也应体现在信息开发的层次上。只有兼顾了上述两个特点，才能最大地提高公共信息服务的社会满意度。

4.完善服务型政府的公共信息服务监督体系

完善的政府公共信息服务监督体系有利于形成良好的政府公共信息服务秩序，促进政府公共信息服务健康发展，有利于充分保障公民知情权，维护公民民主权利；有利于促进政府信息共享，推进政治民主化建设进程。

政府公共信息服务监督是指对政府的公共信息服务行为、公共信息服务组织工作、公共信息服务结果等所进行的监督。具体包括对有关部门的公共信息采集、传递、加工、组织、收费等的监督。由于服务型政府的公共信息服务在实施主体上可以有多种选择，政府、社会组织 and 市场主体均可参与政府公共信息服务活动，这就给政府公共信息服务的监督体系建设带来了较大困难。为了保证政府公共信息服务的实现及其效果，可以考虑构建以司法监督为主的国家监督和以公民、新闻舆论为主的社会监督为基本内容的监督体系，在操作上进一步加大社会监督的力度和广度，保证政府公共信息服务的健康发展和社会政府信息需求的满足。

第二节 政府公共信息服务的实现

一、推进公共信息服务实现的政策内容设计

公共信息服务政策是政府有关部门为规范、引导公共信息资源管理与服务活动，推进信息资源产业发展，协调信息资源管理与服务中产生的各种关系而制定的一系列政策总称。推进公共信息服务的实现要求对我国公共信息服务政策内容进行系统性思考。

（一）公共信息服务政策内容设计的基本原则

在进行公共信息开放与开发服务政策体系的系统设计时应强调以下原则：

一是着眼于公共信息资源管理全程进行政府内容设计。公共信息服务是公共信息资源管理流程中的一个局部环节。它能否顺利开展取决于有没有充足和可用的信息资源基础。因此，在政策设计时应从信息源保障着手，保证政策内容对公共信息资源管理全程的覆盖。

二是着眼于公共信息服务的前端进行重点政策内容设计。公共信息服务是建立在开放与共享服务理念及其有效实践基础之上。从目前我国公共信息服务的实际进展及其主要瓶颈看，因公共信息开放程度和质量水平不高，这已在一定程度上影响到公共信息资源开发服务的深入。因此，在政策设计上只有将重点放在“开放与共享”这个开发服务的前端上，才能使后