

您的位置: 首页 >> 阅读文章

阅读文章

Selected Articles

更多▲

特聘导师

法学所导航

走进法学所

机构设置

《法学研究》

《环球法律评论》

科研项目

系列丛书

最新著作

法学图书馆

研究中心

法学系

博士后流动站

学友之家

考分查询

专题研究

五四宪法和全国人大五十周年纪念专栏

最新宪法修正案学习与思考

公法研究

电信市场竞争政策

证券投资基金法

法律与非典论坛

使用大字体察看本文
阅读次数: 323

中国政府出版物与政府信息传播

程 真

文摘: 本文讨论了政府出版物的概念、政府信息与政府出版物的关系, 针对政府信息公开条例的颁布和实施, 分析当前中国政府信息传播的3种方式及存在的问题。政府信息公开条例颁布是一个进步, 但条例的实施还需要许多制度安排和资源投入。

主题词: 政府出版物 政府信息公开

政府信息多数都是以文献形式记录在一定载体介质中, 因此才能跨越时空进行传播。这类文献就是我们所说的政府出版物。在许多国家, 公共图书馆都是向社会公众提供政府出版物的场所。我国的情况有所不同, 就是直到现在我们没有建立起政府出版物的概念, 我们的图书馆中有外国政府出版物阅览室却没有中国政府出版物阅览室。公共图书馆还没有建立相应的设施收藏整理中国的政府出版物, 因此向公众提供完整、权威的记录政府信息的文献就无从谈起。或者说公共图书馆还没有准备好为社会公众提供政府信息。

一、政府出版物的概念

1. 政府信息与政府文献

根据新颁布的政府信息公开条例, 政府信息是指“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这个定义比较完整的包含了各种政府信息的类型。它不仅包含了指政府工作人员在行使职能过程中产生和制作的信息, 还包含了其所收集和存储的信息, 如工商总局在对工商企业登记工作中收集并存储的工商企业登记信息, 海关在工作中收集和存储的海关税务信息等等。

信息必须用文献的形式记载下来, 才能跨越时空进行传播。我们今天所以能够知道历史上发生的事, 或是世界其他角落发生的事, 是因为我们通过阅读各种载体的文献, 获得信息。我们获得政府信息的最主要方式是通过记录政府信息的政府文献获得的。

2. 政府出版物的概念

政府出版物是代表政府立场记录政府信息的主要文献, 因此是公众了解政府立场获得政府信息的最主要媒介。政府出版物有许多定义, 具有代表性的有几个:

美国的定义?

美国法典中对政府出版物的定义为: “作为一个单独的文件由政府出资或根据法律的要求出版的信息资料”就是政府出版物。²

国际图联IFLA的定义

国际图联对政府出版物的定义为: “由官方组织中的机构, 以印刷或其他方式发行, 可提供大于原组织机构对象使用的记录, 称为官方出版物。”

政府出版物概念的要素: 从上述各种定义可以看出, 尽管对于政府出版物定义的表达不尽相同, 但构成政府出版物要件主要有几点: 1) 由政府部门的公务活动形成, 2) 以政府机构的名义或以政府的经费印刷、发行, 3) 以各种介质为载体的文献, 4) 在公众中传播。

政府出版物有两个基本特征: 1) 政府出版物代表政府立场, 因此具有权威性; 2) 政府出版物是国家财政支撑下形成的, 是一种公共物品, 理应由公民共同享有。

3. 构建中国政府出版物概念

世界很多国家都建立政府出版物的概念, 不少国家图书馆之间都建立了政府出版物交换关系。政府出版物不论在国家法治建设或信息化建设中都扮演重要角色。

我国政府正在积极推动政府信息的公开传播, 但由于各种原因中国至今没有真正建立起政府出版物的

概念，这对于通过政府出版物形式传播政府信息是极为有利的。研究者都在讨论如何建立一个符合国际惯例又适合国情的中国政府出版物概念。我认为从技术角度（而不是从制度角度）建立中国政府出版物概念应该先解决两个概念问题。一是什么是政府、二是什么叫出版。

由于体制原因，目前中国所有的出版社都是国营机构，主管部门都是国家机关。根据国际图联的定义，以官方机构名义印刷发行的都是政府出版物。我国一直把大陆正式出版物都视为政府出版物。但如果用政府出版物特征衡量，大陆国营出版社出版发行的书刊资料，并不是由政府出资的。绝大多数出版物的资金来源于市场。这些出版物并不能代表政府立场，而主要代表市场。因此认为所有的出版物都是政府出版物是站不住脚的。

"什么是政府"

政府信息公开条例原则上规定了信息公开的主体，但具体到实践中，当我们要界定什么是政府出版物时仍有不确切之处。如：

执政党共产党是否应算为政府机关，它的出版物是否应视为政府出版物？有许多不同意见。根据国际惯例，执政党显然不属于政府概念之内，但中国政治体制下，共产党处于国家领导地位曾在宪法中予以明确规定，党中央与国务院常常联名签署发布文件；共产党中央的许多对党内的强制性规定实际上影响国家建设。根据国家规定许多地方政府和企事业单位是党委负责制，党委书记是一把手，党中央对地方政府和企事业单位一把手的具有约束力的文献显然属于政府出版物的范围。

群众组织、非政府组织按理是不属于政府概念之内。但中国目前的体制是许多全国性群众组织是政府主办，国家财政支撑的。没有真正意义上的非政府组织，所谓非政府组织也是政府办的非政府组织，并具有相当的行政级别。如全国总工会、全国妇联、共青团中央都是部级单位，它们的办公经费来自公共财政，其所发布的"红头文件"在其管辖范围内具有强制力，而这种强制力来源于政府的行政管理体制。

中国正处于转型期间，政府在不断转变职能，政府机构也在变化，这就使政府部门的概念变得十分模糊和难以掌握。许多原来政府部门变为公司或社会团体，有些事业单位实际仍行使政府职责，造成许多非政府部门发布的文件对行业部门带有强制性。比如电力部取消后，改由电力公司和全国电力企业联合会行使原来的职能。电力公司和电联实际上是国家财政支持（或使用了原来上缴国家财政的资金），所下达的强制性文件对全国所有电力行业的职工都有效。很难说中国电力部下发的文件改为电力公司下达后，其性质会发生根本改变，由政府出版物变为非政府出版物。

什么是"出版物"

对于政府出版物在载体形式基本上没有多少歧义，即不仅印刷形式属于出版物范畴，所有电子载体、网络载体形式都应视为出版物的一种形式。值得探讨的是在什么样范围发行的算出版。狭义的出版物概念中：通过市场渠道向所有公众发布的才算出版。而在政府机构部门之间传递的"红头文件"只能算政府文件，不属于政府出版物范畴。按这个概念，多数政府行政机关制作的信息实际被记载于两种文献，一种是政府文件（红头文件），一种是政府出版物。值得注意的是，政府出版物中许多是由政府文件公开印刷发行而形成的，如各类政府公报；许多政府文件以灰色文献形式出版发行，虽然没有正式刊号，不在市场上销售，但其传播方式仍然属于出版发行。

按照国际图联的定义"由官方组织中的机构，以印刷或其他方式发行，可提供大于原组织机构对象使用的记录，称为官方出版物。"显然其"出版物"的概念要大得多。如果我们按照这样一个定义来理解政府出版物，那么绝大多数记录政府信息的政府文献都可以用政府出版物的概念来囊括。包括许多没有以商业形式印行的政府文件（包括红头文件），都可以纳入政府出版物的范畴。

4. 政府出版物的概念有赖于法律形式的认同

很多人都十分关注政府出版物应该如何定义，因为没有明确的定义管理政府出版物对操作层面来讲是十分困难的。从以上论述可以看出，国际社会对于政府出版物的定义描述上虽不尽相同，但反映出的本质特征是一致的。对于中国来说按国际惯例对中国政府出版物做出定义并不困难，重要的是从立法和决策层面讨论是否有必要使用政府出版物的概念，把政府出版物作为传播政府信息的载体。立法决策层认同政府出版物的概念并把这个概念用规范性的法律文本规定下来，是真正建立政府出版物概念的前提。

二、中国政府出版物历史的简单回顾

1. 政府出版物历史

古代两种政府出版物

中国古代的官方出版物有两种主要形式：一是以邸报为代表的官方文书传播系统，其主要功能是发布国家法令，通报政府信息。这些出版物常常限制在一定范围内传播。其内容经主管机构审定，具有正式公文效力，可以作为各级政府和官员施政的依据和参考。因此历代王朝对于官文书的发布都有具体规定，并制定严格的审查制度。二是官方出版机构主持刻印并大量发行传播的官刻书籍。这部分出版物多经过官方审校，具有相当的权威性，其主要功能是教化民众、宣传官方的意识形态。

"邸报"

邸报是古代一类官报的统称，它是在一定范围内发布皇帝谕旨与臣僚奏议的重要工具。"邸"原指地方政权在京城设置的办事机构，类似我们现在的驻京办事处。初期的邸报是由"驻京办事处"的邸吏主持，用来向地方长官通报朝政，只能算是"地方政府出版物"。宋朝以后由中央专门机构管理邸报事务，使其成为中央机关向地方乃至全国发布官方信息的工具。

尽管在史料中可以追踪到西汉时已经有了邸报的存在，但那只是邸吏向地方长官打的报告，而没有成

为一种官方文书发布的制度。学术界普遍认为，中国最古老的报纸可以上溯到唐代。中国人民大学教授方汉奇先生的论文《从不列颠图书馆藏唐归义军“进奏院状”看中国古代的报纸》是一篇影响广泛的学术力作，他通过对现存英国不列颠图书馆中的敦煌遗书S1156号归义军进奏院状的考证分析，提出唐代的“进奏院状”应为中国同时也是世界最古老的报纸。由于它保留了不少官文书的痕迹，但又不等同于官文书。因而，只能属于一种由官文书向正式官报转化过程中的原始状态的报纸。这里提到的“进奏院状”就是唐代的邸报。

“官书”

学术界一般把有雕版印刷术以后出版的古代图书按出版者分为官刻、私刻、坊刻三大类。官府编刻的图书叫“官刻本”。官府刻书始于五代。自五代起，国家的最高学府国子监多设有刻书机构。国子监刻印的书称为监本。五代时期后唐宰相冯道，在奏请皇上同意后，命国子监田敏等校订儒家经典，共9种297卷刻印成书。一般认为：这部后称“五代监本”的《九经》是中国官府大规模刻印书籍的开始，也是世界上最早的政府出版物。

“邸报”和“官书”是古代政府出版物的两种主要形态，其出版传播形态和具有的功能都有所不同。“邸报”主要功能是传播政府信息，它是依据官员层级在政府系统内传播。而“官书”的主要功能是灌输官方意识形态，它是通过市场渠道进行传播，所有公民都能获取的政府出版物。

这种政府信息传播模式，部分地被继承下来。当今国内的政府信息传播系统存在明显的旧时痕迹。3

2. 中国政府出版物现状

49年以后的国有化

据有关资料统计，新中国成立后，除国民党政府官僚资本性质的出版机构由国家予以没收外，还有1000多家私人出版单位存在，到1952底中国大陆还有私营出版商356家，经过对私营出版业实行社会主义改造后，1956年底，全国共有出版社101家，其中国营出版社82家，公私合营出版社19家。报纸方面1950年3月全国有私营报纸58家，到1953年除因各种原因停办者外，对所有私营报纸全部实行公私合营。后来，逐渐退还私人股金，公司合营的出版社不复存在。

对出版业的社会主义改造，使得中国大陆所有的出版单位都成为国有单位，这种状况一直延续到现在。目前的管理体制是，所有出版机构都要有上级主管部门，出版社根据其直接上级的级别，分为省部级、司局级等等。民营企业、个人、外资企业。没有国营上级主管部门的企业、个人和团体，是不能经营出版社或办报纸刊物的。

改革开放以来的现状

改革开放以来，中国的出版管理体制有许多的变化，其中最主要的是出版社事业单位企业化管理。这意味着，出版社不能依靠上级拨款养活自己，而要通过经营活动在市场上获取利润。这一根本性的改变使得这些国营出版机构的出版活动带有越来越多商业动机。而追求商业利益的出版活动是有违政府出版物的初衷，因为政府出版物的目的是传播政府信息，不以盈利为目的。因此把出版社主要出于追求市场销量而出版的书刊报纸统统称为政府出版物是荒谬的。一方面，大量政府部门主办的出版机构承担着发布官方信息的信息的责任，各种需要通过公开出版物的形式对外公布的法律法规，政府会议报告、统计资料、宣传资料都由这些机构出版发行。另一方面，出版社还要经营市场上有销路的出版物，以取得商业利润。这种变化使得政府行为与商业行为混为一体，造成了今日中国政府出版物与非政府出版物的混淆。

三、当前政府信息传播的3个主要渠道

经过五十多年的发展演变，当前中国政府信息传播主要有3个渠道：市场渠道--公众获取政府信息的主要渠道；内部渠道--政府系统内信息传播的主要渠道；政府网站--新信息技术在政府信息传播方面的应用。

1. 市场渠道-政府出版物-图书馆

市场渠道主要指现行的出版发行系统。大量向公众公布的政府文件就是通过这个渠道传播到普通公众手中。我们通常所说的狭义的“政府出版物”就是通过市场渠道进行传播的。各级政府编辑发行的公报类刊物就是典型的政府出版物。还有权威部门编辑的法律法规文件汇编，政府年鉴，等等都是通过市场渠道进行传播的。

对于普通百姓来说收集全部政府出版物是不可能的，也是没必要的。图书馆在市场上收集政府出版物免费向公众提供，以满足普通公众了解政府信息的需求和研究人员科研需要。这实际是一种市场渠道的延伸。但大量的政府文件并不以市场化的出版物形式出现，图书馆无从收集这些文件，它向公众提供的政府信息也因此是不完整的。

2. 内部传播渠道-红头文件-档案馆

如同古代的“邸报”，中国政府信息传播的主要渠道是“红头文件”系统。大量政府文件实际是在这样一个封闭的内部系统内进行传播的。政府部门习惯于认为除了经上级认定为必须向公众通报的信息要在公报上发布以外，所有政府文件都是保密的。即使在政府信息系统内传播的“红头文件”也是严格按一定级别进行传递的。还有一些并不保密的文件因本身不具有以一定规模出版发行的价值，所以不通过市场渠道传播。

档案馆是“红头文件”的最后“归宿”。所有正式形成的红头文件都要交档案馆“归档”。目前全国档案系

统开展“现行已公开文件利用”活动，向公众提供查询“红头文件”的服务，可以看成是内部“红头文件”传播系统的延伸。这一活动的开展为普通百姓获得未经发表的政府文件开启了一扇门。这是中国政府推行政务公开、政府信息公开的良好开端。当然档案馆开展“现行已公开文件利用服务”还存在许多困难与不足。档案馆一直是作为保存红头文件的保管单位，向公众开放提供查询服务无论是人员和设施方面都显不足。以往文件发布后会经过很长时间后才放入档案馆，公众往往很难在档案馆找到新颁布的红头文件。因此需要一些新的制度安排和人员资金投入以适应公众的需要。

3. 政府网站-政府媒体

中国自1998年开展政府上网工程以来，已有数千政府门户网站在INTERNET上安家落户。许多政府部门的“红头文件”在网站上发布。越来越多的人首先选择到网上寻找政府信息。政府网站的绩效评估中传播政府信息的功能。4面对如此众多的政府网站使用者带来的不便，如果用户不知道所要查找的红头文件的题目，或不知道发布文件的单位，他可能不知到那个网站去查阅。政府网站缺少制度化规范化的管理，造成各网站的信息参差不齐。有些政府网站只有机构和领导的简介，成为形象工程。

四、中国政府信息公开条例实施

1. 颁布信息公开条例的意义

2007年4月5日温家宝总理签署国务院令公布《中华人民共和国政府信息公开条例》，该条例将于2008年5月1日实施。这是我国颁布的第一个国家级信息公开立法。按条例要求，各级人民政府应当在国家档案馆、公共图书馆设置政府信息查阅场所，并配备相应的设施、设备，为公民、法人或者其他组织获取政府信息提供便利。1舆论界在庆贺这个条例颁布的同时对条例的实施表示了许多忧虑。

政府信息公开本应“以公开为原则，不公开为例外”，但我国的《保密法》仍然有效并没有作相应修改，政府工作人员一向以保守国家机密为天职。所以《财经》杂志报道条例公布的文章叫做：“政府信息公开推开了门缝”，5而其英文提要直译过来就是：条例遮挡了更多政府信息。该文章引用专家的看法“这个条例的颁布本身，就是前所未有的进步。”

如果了解了中国法律界和舆论界在探讨、呼吁、推动政府信息公开所经历的漫长路程，就不难理解“政府信息公开条例颁布本身就是一个了不起的进步”这句话的内涵。

事实上，世界各国都十分重视政府信息公开的问题。政府信息公开，公民对公共部门拥有的公共信息享有知情权，不仅是经济发展的必然要求，也是当代各国政府在政治、经济、文化、教育等各方面保障公民权的一项基本义务。据统计全世界已经有70多个国家公布了信息公开法、信息自由法。最早制定政府信息公开制度的是瑞典，第一个制定了《出版自由法》，赋予报刊以转载公文自由。这个立法竟然是在200多年前的1766年。

美国1966年制定《情报自由法》，政府文件公开是原则，不公开才是例外；1976年制定《阳光下的政府法》进一步规定合议制行政机关的会议必须公开，公众有权观察会议，取得会议信息。芬兰于1951年制定《公文书公开法》；丹麦1970年制定《行政文书公开法》；挪威1970年制定《行政公开法》；法国于1978年制定《行政文书公开法》；荷兰于1978年制定了政府信息公开法；奥地利和爱尔兰分别于1986年和1997年制定了信息公开法；加拿大1982年制定《情报自由法》；澳大利亚1982年制定《情报自由法》；韩国1996年制定《公共机关情报公开法》；日本1999年制定《关于行政机关保有的情报公开的法律》；英国2000年通过《信息公开法》。

中国目前全国31个省市区和36个国务院部门制定了政务公开规定，其中，11个省（市）制定了政府信息公开的地方性法规。

我国第一部全面规范政府信息公开行为的政府规章，是2002年11月出台的《广州市政府信息公开规定》。该规定明确：政府是信息公开的义务人，公民是信息公开的权利人。6

按照《政府信息公开条例》所表明原则，公民有权向政府要求公布有关的政府信息而不必说明原因，而政府如果拒绝公民的请求，它必须提供证据。只有涉及个人隐私、涉及商业秘密、危及国家安全的信息3种情况属于政府信息公开的例外。如果政府部门不能说明公民所要求的信息属于这3种情况，就应该提供。而在地方政府信息公开立法实施过程中，情况并不那样乐观。无论是政府部门和公众都还没有准备好。政府部门的工作人员长期以来就是以保守国家机密为己任，对于政府的活动，公务活动产生的文件都作为国家秘密来保卫。从没有受过政府信息公开的训练。现行的《保密法》依然有效。大多数公众还没有向政府部门索要政府信息的习惯，还是“不该说的别说，不该知道的别打听。”政府部门也还没有建立起向公众提供政府信息的专门机构。公众获得政府信息主要还是电视和重要报纸的新闻，以及最近发展起来的网络。

2. 实施条例在操作层面需要的条件

条例的公布只说明政府信息应该向公众公开这样一个理念已经得到认同并在法律层面上得到确立，而实施这个条例却需要许多制度安排和资源的投入来保障。

首先，从操作层面来看政府信息是个难以把握的虚的概念，需要知道哪些文献所包含的信息属于应该公开的政府信息。因此条例所界定的政府信息的概念在实施时应具体化为对记录了政府信息的文献的界定。只有对文献进行严格界定，才能保障公众所获得的政府信息是权威的、完整的。

其次，政府行政部门制定、签署、颁发的各类文献应该有相关部门编辑出目录性质的东西公布于众，因为这些红头文件是在封闭的保密的环境下制作产生的，外人根本无从知道有这样一份文件出台，公众如何向行政机构索要他不知道有没有的文件。

第三，条例中有档案馆、图书馆向公众提供政府信息的规定，问题是档案馆图书馆是否已经做好了准备。我国公共图书馆是行政依赖性很强的服务设施，只有国家文化管理部门的层层推动，辅以必要的技术保障和人员资金的投入才能使得条例的公布不至于流于形式。单个的图书馆、档案馆没有获得完整政府文件的途径，缺少向社会公众提供政府信息的技术保障，条例的最终实施也就缺少了制度保障。

最后，政府信息公开不仅仅是简单地向公众提供政府文件，对于公众行使知情权时所提出的许多问题谁来负责解答也是一个重要方面。我国加入世贸组织后针对WTO信息公开的要求，在外贸部组织了专门接待解答我国对外政策、法规的咨询窗口，但只此一家。条例实施后，面对广大公众的要求要有人负责解答问题并提供服务。

中国政府信息公开条例的最终颁布和实施，实现了政府改革中一个了不起的跨越，说明中国正在逐步融入国际社会，中国政府正在努力朝着更加开放、更加透明的方向迈进。

参考文献：

1. 中华人民共和国政府信息公开条例 中央政府门户网站 www.gov.cn 2007-04-24
2. 美国法典：
3. 程真：中国政府出版物与政府信息传播 国家图书馆学刊 2001（4）
4. 张向宏：政府网站绩效评估指标体系--2006年中国政府网站绩效评估回顾专题之二 电子政务 2007（5）
5. 段宏庆、叶豆豆：信息公开推开门缝 财经 2007（9）
6. 中国政府加速走向开放型政府 迈向信息公开时代中央政府门户网站 www.gov.cn 2007-02-14
7. 国务院法制办：国务院法制办负责人就《中华人民共和国政府信息公开条例》有关问题答中国政府网问 中央政府门户网站 www.gov.cn 2007-04-24

作者简介：程真 国家图书馆信息咨询中心主任 研究馆员

相关文章：

[国家图书馆开展决策咨询的服务定位](#)

[返回](#)

[网站简介](#) | [招聘信息](#) | [投稿热线](#) | [意见反馈](#) | [联系我们](#)

Copyright © 2003 All rights reserved 中国社会科学院法学研究所版权所有 请勿侵权

地址：北京市东城区沙滩北街15号 邮编：100720

[RSS](#)