

电子政务环境下政务信息资源研究¹⁾苏新宁¹ 朱晓峰^{1,2}

(1. 南京大学信息管理系, 南京 210093; 2. 南京工业大学管理科学与工程学院, 南京 210009)

摘要 本文在分析政务信息资源研究现状的基础上, 通过对电子政务资源调查研究, 给出了政务信息的组成。然后, 通过对政务信息资源的多模式分类、政务信息资源特征的多层面研究, 全面透彻分析了政务信息资源, 为电子政务的顺利开展奠定坚实的基础。

关键词 政务信息资源 电子政务

Study on Government Information Resources under E-government Circumstance

Su Xinning¹ and Zhu Xiaofeng^{1,2}

(1. Department of Information Management, Nanjing University, Nanjing 210093;

2. School of Management Sciences and Engineering, Nanjing University of Technology, Nanjing 210097)

Abstract Based on analysis of the status of study on government information resources, and on survey in this field, the paper describes components of government information. Then, through multi-model classification and multi-layer research on the character of government information resources, the author makes detailed discussion on it so as to lay the foundation for the development of E-government.

Keywords government information resources, E-government.

1 引言

政务信息资源是一个非常广泛的概念, 它涉及面广, 表现形式多样, 从政策、法规、政府公告到事件调查、民意反馈等, 从文本到实物无所不及, 是政府开展日常工作、制定方针政策、进行计划决策等的基础。在电子政务环境下, 政务信息资源显得更为广博和多样化, 对其进行准确、充分和全面的利用, 是提高政府办事效率、工作质量和更准确决策的根本保证。做到这一点, 对电子政务环境下的政务信息资源进行深入地分析研究是非常必要的。

长期以来, 人们很少对政务信息资源的特征、内

涵和基本组成等方面进行充分细致的分析, 更多的是注重对政务信息资源的管理, 近年来出版的相关著作(如文献[1,2])也主要专注于政务资源的管理, 很少从各个角度对政务信息进行全面分析。然而, 不对政务信息进行透彻的分析, 不了解各类政务信息的特征, 对其进行的采集、处理和利用工作都可能是不彻底的, 甚至会产生负面影响。因此, 对电子政务信息资源进行有效的开发、管理和利用, 首先应当对电子政务信息资源进行全面、充分的分析与研究, 这是保证电子政务高效、健康运转的基础。

如何才能对政务信息资源作全面透彻分析, 这是本文要研究的一个重要方面, 我们认为, 从政务工作流程来考察信息, 反映了各类信息在政务工作中

收稿日期: 2005年4月1日

作者简介: 苏新宁, 男, 教授, 博导, 主要研究方向: 信息处理、知识管理、电子政务。朱晓峰, 男, 讲师, 南京大学信息管理系02级博士研究生。

1) 本文是国家自然科学基金资助项目, 项目编号 70373028

的不同作用;从信息产生的对象分析,体现了信息的权威性和可信程度;从信息的时效分析,对加强政府的应变能力有很大帮助;从信息的加工处理程度分析,这些信息对政府决策都有不同程度的帮助;等等。因此,我们分析政务信息资源不仅仅是简单分类,更重要的是把它们在政府工作中所起的作用、在不同事件中担当的角色体现出来,特别是在政府制定政策、计划和政府决策中所发挥的作用。这就是本文的目的所在。

2 政务信息资源的研究现状

政府是政务信息资源的最大拥有者,也是最大的政务信息生产者、使用者和发布者。政府是否能够充分开发和有效利用信息资源,是能否正确、高效行使国家行政职能的重要环节。政务信息活动规模巨大,对社会公众具有强大的影响力,政务信息资源对整个国家的发展价值极大。政务信息活动效率和效益如何,直接关系到国家的前途和命运。因此,无论是专门讨论政务信息资源管理的文章,还是研究电子政务的文章,都或多或少地提及了政务信息资源。这些文章的研究内容具有三个共同特征:重视政务信息资源成为共识、界定政务信息资源内外有别和分析中国政务信息资源现状缺乏实证。

2.1 重视政务信息资源成为共识

国家信息中心研究员于清文认为政府是管理全国或某一地区的行政首脑机关。从信息的观点来说,政府的工作就是开发和利用信息资源,政府工作的成效取决于能否充分开发和有效利用信息资源。周汉华指出美国、英国等一些国家,已经把信息资源列入最关键的战略性资源。对这个资源管理的好坏,实际上决定了政府反应能力的高低^[3]。高纯德指出许多国家都在加强政务信息资源管理,建立国家统一的政务信息网络系统,以打破各个政府机构之间和机构内部信息流动的障碍,并从市场上广泛地收集信息,获取丰富的信息资源,更好地管理复杂的政府事务,提高政府的决策水平、管理水平和工作效率,加强政府与广大公众之间的联系,改善政府的形象,使社会各界有效监督政府的工作和充分享用大量的政务信息资源,以此作为发展经济和推动社会进步的重大举措^[4]。赵国俊认为信息化社会的政府管理效率与效能,归根结底取决于信息处理、信息管理的效率与效能,即政府创造、收集、分析、利用、

传播和发送信息的效率、效能;政府管理职能实现和发展能否满足社会发展的需要,归根结底将取决于政府对信息资源的创造、收集、发送和分配能力的改善……^[5]。

综上所述,政府管理必须重视政务信息资源已经成为国内外学者的共识。所以,“尽可能方便、免费地向公众提供政务信息是民主社会的基本原则,也是国家信息构架的基础。”^[6]

2.2 界定政务信息资源的基本概念内外有别

关于政务信息资源的基本概念,国内外政府和学者的界定并不相同。美国政府早在 1985 年的 A-130 通报中就将政府信息、信息资源做出了界定。“政府信息”(Government Information)则“是指由或为联邦政府而生产、收集、处理、传播或处置的信息。”1996 年 A-130 通报修订版又给出了信息资源的定义:“‘信息资源’(Information Resources)既包括政府信息,也包括信息技术(Information Technology)”^[7]。从中,我们不难看出美国政府认为政务信息资源不仅仅指政府信息本身,而且包含与政府信息相关的人员、设备、资金、技术等方面。而我国政府部门和学者却并不认同。《海南省政务信息化管理办法》认为政务信息资源是指政务机关在依法履行职责过程中产生或拥有的应当在海南省政务信息网发布的数据、文件、图表等资料。《万宁市政务信息化建设管理规定》认为政务信息资源是指政务机关在依法履行职责过程中产生或拥有的应当在政务信息网发布的数据、文件、图表等资料。《天津市北辰区信息化建设管理办法》认为政务信息资源,是指政府机构在履行职责、机构运行、开展社会活动时所产生的和使用的可以在一定范围内公开并具有一定社会价值的信息。电子政务信息资源是所有与政务办公有关的信息的集合,通过信息的采集、处理、传输、加工等应用流程产生信息价值,服务于政务办公。

政务信息资源基本概念界定的内外有别,关键在于信息资源本身就有狭义和广义两种理解。信息资源,狭义的理解,即认为信息资源仅指信息内容本身;广义的理解,是人类社会信息活动中积累起来的信息、信息生产者、信息技术等信息活动要素的集合^[8]。对应的,政务信息资源,也有狭义和广义之分。显然,国内认为政务信息资源应该限定为政务信息内容本身,而国外却将其扩展到与政务信息相关的人员、技术等信息活动要素。

2.3 分析中国政务信息资源现状缺乏实证

因为中国的特殊而固有的国情,以及政务信息资源本身是一个新生事物,所以关于中国政务信息资源现状的分析多属于纸上谈兵,内容相互交叉重复,甚至有些老调重谈。例如,赵培云认为中国在政府信息资源方面缺乏全国性的管理协调机构;政府部门对信息资源的独占性较为严重;信息共享性较差,可利用的政府信息资源较少^[9]。赵国俊认为我国政府信息资源管理水平低,首先表现在缺乏信息资源规划。其次,表现在信息资源管理系统的建设方面^[10]。

总之,政务信息是一种有重要价值的国家资源,它向公众提供政府、社会和经济的过去、现在与将来的情况;是保证政府负责任地工作的一种手段;是进行政府日常管理的一种基本工具。但是,目前关于政务信息资源的专门性研究尚不多见,这促使我们必须对政务信息资源进行全面透彻的研究。

3 政务信息的组成

究竟什么是政务信息?不同的组织、不同的学者可能有不同的理解。如,美国国家图书馆和情报科学委员会(NCLIS, National Commission on Libraries and Information Services)认为政务信息可理解为政府可支配信息(Government Distributable Information)^[11],主要强调用于政府目的所产生、编辑、处理、收集和析的信息集合。这个信息集合中的信息可能是属

于政府自己的信息,可能是来自公共领域的信息,或是已经获得许可使用的信息。

美国行政管理与预算局(OMB, Office of Management and Budget)认为政务信息包括公共信息和政府信息两类^[12]:公共信息(Public Information)指在联邦预算内的由联邦政府收集、生产的或者是用于联邦政府的信息,其目的是与公众沟通或告知公众;政府信息(Government Information)指在联邦预算内的由联邦政府收集、生产的或者是用于联邦政府的信息,主要目的和职能是用于政府自身,即政府是主要使用者。

美国国会报告中提出的政务信息则是指由任何政府主体编辑、生成、维护的信息,包括书面出版的或者未出版的记录、电子记录文件、公文、档案、公文及其类似材料^[13]。

我们认为,电子政务信息首先必须是数字化的信息,其次是应该涵盖这样几个方面:政府发布的各类公告、法规及文件;政府部门在工作中使用、处理和产生的信息;从媒体、公众、社会采集得到的,并帮助政府解决实际问题的信息;为政府决策在网络中或数据仓库中挖掘得到的信息;政府研究机构经过分析、综合、组织等得到的分析报告、汇总数据、统计表格等信息。

因此,可以看出,电子政务信息并不仅仅局限于政府内部的工作文件,它是涉及到整个社会的信息。所以,电子政务系统的设计者应当对电子政务信息资源有一个全面的了解,图1是我们通过对电子政务资源调查研究后,给出了政务信息的组成。

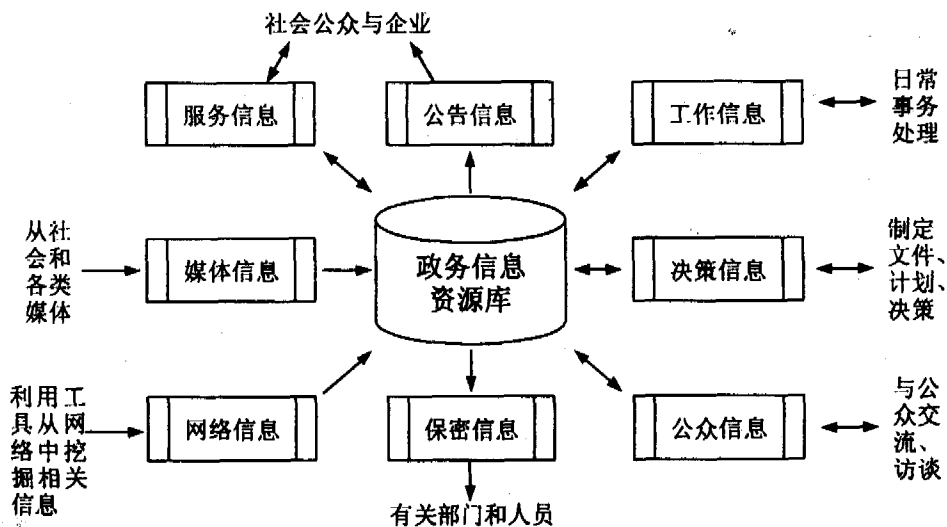


图1 政务信息的组成

图 1 反映了整个电子政务信息组成的概貌,可以看出,政务信息的来源是广泛的。可以在政府工作中产生(如文件、通告、统计数据);可以在与社会公众与企业的交流中获得(如企业生产信息、产品信息等);可以从传媒中采集(如对某一事件的社会舆论);也可以对网络信息进行搜索、挖掘来得到(如针对某一主题搜索,找出关联的信息);同时,电子政务系统中的数据分析、数据挖掘软件还会根据某种需求,发现新的知识、挖掘出新的信息,为政府决策提供有效的帮助。当然,政务信息还应包括政府部门之间的交流信息,虽然它没有在图 1 中明确地反映出来,但在政务信息的组成中,是无论如何不可缺少的。

总之,在电子政务环境下,政务信息资源的组成扩大了,许多信息过去往往认为不属于政务信息,但随着信息技术的发展、网络的普及、数据挖掘与信息分析工具性能的提高,可能从这些信息中发现有助于政府工作、计划和决策的信息。

4 政务信息的分类研究

对政务信息资源进行分类分析,是更好地采集、处理、服务、利用政务信息的有效手段。通过对电子政务信息资源的细致分类分析,我们可以细化政务信息,分析出各类信息产生的来源、变化过程、处理加工程度,以及各自功能和在政府工作中发挥的主要作用。因此,我们可以将政务信息按照不同的分类模式进行多种分类,保证在使用中能够快速准确地找到所需信息。

4.1 政府信息与政府部门信息

政府信息是指国家政府以及国家各级政府行政产生和使用的信息,按应用范围分,可分为国际事务信息和国内政务信息。国际事务信息主要有:我国政府发布的对外事务文件,如外交部发布的外事政策文件、外贸部发布的对外贸易文件等;国际组织发布的有关文件,如联合国、WTO 等组织的有关文件;其他国家政府与我国政府签署的有关文件,如两国之间递交的国书,两国友好城市的备忘录、声明等。国内政务信息主要有为国内各级政府(如国家、省、市、县等)颁发的有关文件、政策法规等,也包括各级政府处理各类事件的有关资料。

根据从应用范围和层次分析,政府信息有一定的地域性,国际事务信息的范围将涉及全球,当然我

们也可以把政务中的国际事务信息按区域划分开,比如欧盟、中东、北美等;也可以按事件把信息聚类,如 911 事件、伊拉克战争、印度洋海啸等重大的国际事件将有关政务信息聚集起来。国内政务信息主要分国家政府信息、地方政府信息,国家政府信息的效用范围是全国各地。而地方政府信息的效用范围通常是该地方政府管辖的地区。

政府部门信息主要是指政府各部门发布的、并且只针对本部门适用的信息,也可能是上级主管部门或其他相关部门发布的、与本部门相关文件等信息。政府部门是指政府的行政机构或主管部门,例如,国务院下属的部委局、各省市政府下属的厅局等。这些部门既受到主管部门的管理,又受到所在省市的政府领导。因此,政府部门的信息除了来自本部门以外,还来自上述两个上级部门。

部门信息的特点是,产生于本部门或主管部门,效用范围也基本限于本部门,如,国务院直属机构和各部委(如,海关总署、国家税务总局、教育部、财政部、建设部等)颁发的文件、政策法规等。有些信息可能是跨部门的信息(如,公安部、检察院、法院共同有效),这些信息将在多个部门之间均产生作用,其信息可能由多个部门共同产生也可能是某一部门产生的。因此,政府部门信息的采集主要渠道是本部门及其主管部门以及与本部门相关的其他政府部门。

4.2 按信息加工深度分类

政务信息有原始信息,即未经加工处理的源文件(政府各类文件或从社会和媒体中采集的源信息);有经过对原始信息加工处理,析出主题、类别,并进行重新组织(整序),生成的目录型信息,也称二次信息;也有经过对同类信息(如下级部门的汇报、各类数据等)进行综合分析得到的分析报告、综述文件、统计表格等,这类信息也可称为三次信息;另一种,是在网络环境下、或在电子政务系统中,针对某一专题、某一事件进行搜索、挖掘以及关联分析,所产生的专题政务信息。

上述四种政务信息,从加工处理分析的深度上来看,是逐渐加大的。从其作用来看:原始信息主要是供政府工作人员和公民阅读的;目录型信息主要是为原始信息建立各种索引,为用户查找政务信息提供多种途径;三次信息主要是为政府进行工作总结、规划和决策提供综合数据,为公众综合了解社会发展提供信息;专题政务信息的主要作用是,为政府

解决专门问题或某一特殊事件而及时采集的政务信息,特别适合于解决突发事件,例如,清华大学食堂爆炸案就是公安部门通过对网络信息的过滤、分析,获得线索从而迅速破案的。

4.3 按政务信息的功能分类

从政府行政角度来看,政务信息具有多种功能,如具有立法功能的政策法规政务信息;带有管理性质的行政管理政务信息;具有预警功能的危机型政务信息;具有提醒监督功能的信访型政务信息;提供综述分析汇总功能的报告型政务信息;具有为社会公众和企业服务功能的服务型政务信息;为解决社会疑难复杂问题,研究机构为政府提供的研究报告,即研究型政务信息;还有政府机构改革、调整、干部任免等方面的文件,即政府内部人事管理信息。这些信息主要由政府部门产生,如政府决策部门、政府行政管理部门、政府组织人事部门、政府政策研究机构以及政府的服务部门等。

功能性政务信息体现了事实性和权威性特征。政策立法型政务信息是由政府制定的,规范整个社会 and 个人的政务信息,如法律法规、国家的基本方针和政策;行政管理型政务信息是指政府部门运作和管理产生的政务信息,如日常工作信息;危机型政务信息是指政府部门为了应对危机事件而产生的政务信息,如洪水预警信息、灾害性天气预警信息等;信访型政务信息是指通过信访工作渠道传递的信息。如以群众来信来访和电话举报等形式为载体的信息、以信访举报工作为载体的信息。报告型政务信息是指政府部门向社会和公众汇报其工作而产生的政务信息,如《中国政府年度报告》等;服务型政务信息是指政府为了方便社会和公众的日常工作、生活而产生的政务信息,如办事指南、办事流程说明等;研究型政务信息是指政府为了某一目的开展科学研究产生的政务信息,如中国人口普查、中国人权白皮书等;政府机构、人事管理信息主要包括机构改革文件、任免公告、奖惩决定等。

4.4 按信息产生源与作用对象分类

政务信息的产生源来自于多方面,有政府、企业、社会公众、各类媒体以及网络(实际上媒体和网络的信息也是来自于上述三个方面),同样政务信息的主要作用对象也有政府、企业和社会公众。因此,我们按信息的产生与作用对象可以把政务信息划分为:政府与公众之间交流的政务信息(G-C);政府与

企业之间关系以及交互的政务信息(G-B);政府部门之间相互关系、相互作用和协同工作的政务信息(G-G);政府公务员在与政府交互中涉及的信息以及在工作中使用的政务信息(G-E)。

G-C型信息是在政府与公民的交互中应用和产生的。例如,政府向公民提供的信息服务、法律服务、医疗服务等,公民与政府交互时提供的个人信息,政府问卷调查所收集到的公众的意见等;G-B型信息是政府与企业间交互中发挥作用和产生的。例如,政府对企业发布项目招标、工程招投标等的信息,企业针对政府采购提供产品和服务以及企业向政府提供的生产信息;G-G型信息是政府部门间在工作上相互发生关系所涉及到的文件等;G-E型信息是政府向公务员提供的政府机构信息,工作涉及信息、教育培训等信息。

4.5 信息的服务对象和信息职能分类

政务信息是面向整个社会的,不同的群体所关注的信息会有差别。因此,依据政务信息服务的不同对象可以将其分为:面向社会公众的信息,如政策法规信息、政府办事流程等;面向企业的信息,这类信息主要是针对企业以及企业职工的有关文件,如企业税收减免政策,各类企业职工劳动保障福利待遇文件等;面向农村的信息,主要涉及有关政府对农村的各项政策文件,如夏粮征收政策、农业税征收政策等;面向国防与军队的文件,如政府关于服兵役的文件、复员退伍军人安置文件等;针对各层次教育的有关政务信息,包括中小学、普通高校、成人教育、职业教育等,如关于学校乱收费问题的文件、普及义务教育的文件等;还有专门针对政府公务员的有关文件,等等。

政务信息许多来源于政府职能部门,所以政务信息通常具有一定的职能。如人事类政务信息、财务类政务信息、贸易类政务信息、教育类政务信息等。有些职能型信息是各个政府部门都拥有的,而有些则是某个政府部门独自拥有的。因为不同的政府部门拥有某些相同的职能,如人事职能、财务职能;不同的政府部门也各自具有不同的职能,如全国人民代表大会拥有修改宪法、监督宪法实施的职能,而国务院拥有根据宪法和法律制定行政法规、发布决定和命令的职能。正是政府职能使得政府部门拥有某些相同的政务信息,如人事类政务信息、财务类政务信息;同时也由于各政府部门的不同的职能的也各自拥有不同的政务信息,如海关拥有进出口贸易

类政务信息,教育部门拥有教育类政务信息,军队系统拥有军事类政务信息,政法机关拥有的政法信息,等等。

4.6 按信息的公开程度和运行周期分类

政务信息由于涉及面广,既有面向公众的政务信息,又有涉及政府机密的绝密政务信息。因此,按信息的保密程度可分为:社会公开政务信息,即可向公众发布、公开的信息,如一些政府公告、政策法规、政府办事流程等;部门间共享信息,即各政府部门之间协同工作或部门间工作联系共同利用的信息,这些信息并不宜向社会公开,如政府的应急预案、110联动中处理报警的行为规范等;部门专有的政务信息,即只能在部门内部或部门内少数人之间传播的信息,如部门内部会议纪要;部门内部人事调整方案等;政府绝密信息,如涉及国家安全的绝密文件、尖端科学技术发展计划等。

政务信息具有一定的运行周期,有的信息在相当长的一段时间都具有效用,有的每隔一段时间需要遵照执行,有的只是临时发布并只在一段时间有效。鉴于这种状况,我们可以把政务信息分成:常规政务信息,如政策法规文件、政府公文、政府办事指南等;周期性政务信息,如政府年度报告、周期性的农业生产方面的文件、夏季城市用电政策等;动态性政务信息,是指政府开展的一些重大活动发布的信息,也包括政府为处理一些重大事件从社会和媒体采集到的有关信息;突发性政务信息,是指如 SARS、禽流感、土地纠纷、重大事故、防汛抗旱、抗灾救灾等事件产生的有关政务信息。

4.7 按信息的表现形式和内容主题分类

政务信息的表现形式多种多样,从形式上也可以反映出信息的某些作用。从表现形式上我们可以将政务信息分为:研究报告,如回顾与发展报告、研究进展报告等;统计数据,如我国 GDP、我国城镇居民年均收入等;技术标准,如 3C 强制认证标准、WAPI 无线局域网技术标准等;政策法规,如《行政许可法》、《价格法》、《中华人民共和国传染病防治法》等;规章制度和管理文件,如《政府制定价格行为规则》、《政府价格决策听证制度》、《中华人民共和国政府信息公开条例》等;政府公告,如公开选拔县(市)级女干部、非中共党员干部公告、国土资源局国有土地使用权拍卖出让公告;会议资料,如《人代会文件汇编》、人大代表学习登记簿、人大代表意见建议登

记簿、人大代表议事登记簿、人大代表活动登记簿等;规划资料,如《城市商业网点规划编制规范》、《历史名城保护规划资料》等;政府工作日志;政府来往信函和市民信访(访谈);政府档案;政府签订的各项条约等。

信息都具有一定的主题,人们查找信息一般都从主题去查找。因此,政务信息需要按主题进行分类。主题分类可以采取的方法有多种,如按照信息的主题内容,给出代表这一内容的主题词,主题词的选择可以借助现有的政务主题词表或各学科主题词表。另一种按主题内容分类的方法是,利用现有的文献分类表(如中国图书分类法),将政务信息分门别类地组织起来,并给予相应的类号。当然也可以根据政务信息的特点,编制政务信息分类表,将政务信息按此分类表归类。

以上我们对政务信息资源作了多种角度的分类,目的是从多方面揭示政务信息的特征,以便我们在电子政务中更好地组织信息,更方便用户获取信息,更及时地将信息服务于用户,更利于政府部门之间的协同工作,为政府决策提供更加全面、有效的信息……,当然这些分类还是粗线条的,在实践中还要将它们细化,各种分类如何划分细目,还有待分类专家、政务信息专家、电子政务专家等联合起来,根据不同的应用层次进行细致的研究。

5 政务信息资源特征

政务信息、科技信息和商务信息都是社会发展的重要资源。科技信息是指科学技术领域的成果和动态。它是国民经济和科学技术发展不可缺少的先决条件。科研人员通过科技信息可了解国内外科技发展水平,研究解决科研及生产过程中的问题,开发新产品,制定科技、经济发展规划等。商务信息是商务活动中相关主体的状态及变化。商务信息可以帮助企业减少商务活动的盲目性,提高商务活动的组织性、有序性。商务信息包括产品的用户需求、销售渠道、产品价格、市场变化规律、消费者购买力、社会需求量、产品生产量及产品竞争情况、行业的生产状况和发展趋势等;政务信息是政府和社会过去、现在与将来状况的反映,一种有重要价值的国家资源,是保证政府负责任地工作的一种手段,是进行政府日常管理的一种基本工具。与科技信息、商务信息相比,政务信息在概念的理解、表现形式、基本特征等方面都有鲜明的特点。

更为重要的是,良好的电子政务系统必须建筑在丰富、有序的政务信息资源之上,如何使得政务信息资源丰富而有序,不但要了解政务信息的组成和分类,还要分析它的属性、特征和表现形式等。只有对政务信息的特征、属性等有了充分的了解,才能更有效地组织和利用政务信息资源,提升政府的工作效率和服务质量。

5.1 对政务信息资源的理解

政务信息资源有狭义和广义之分。狭义政务信息资源是指政府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,同时也是应用于政府工作和服务的信息资源。例如,政策法规信息、政府职能信息、金融信息等都是常见的狭义政务信息资源。广义政务信息资源是政务信息和它的生产者以及信息技术的集合。也就是说,广义政务信息资源一般由三部分构成:一是政府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、处理和传递政务信息的信息技术的集合。

从广义角度出发,有助于全面把握政务信息资源的内涵。因为按照系统论的观点,整体大于部分之和。在广义政务信息资源的信息、信息生产者和信息技术等三要素中,任何一个要素都不可能单独发挥作用,只有将它们按一定的原则加以配置组成一个信息系统,才能显示出其价值,而这种价值的大小又在很大程度上受上述三要素的配置方式和配置效率的影响。因此,如果放弃信息生产者和信息技术,单纯考虑信息这一资源要素,则无论在理论上还是在实践中都难免会只见树木,不见森林。

当然在一些特殊的情况下,对政务信息资源的狭义理解也是必要的。因为广义理解过于宽泛,容易削弱了对信息的实质内容的强调,把信息的实质和表达手段搅在一起,重点不突出。美国 1975—1977 年成立的“联邦文书委员会”(US Commission on Federal Paperwork)经过两年多的调查研究,向国会提交了“文书削减法”的议案,他们认为,“信息实践中的种种困境皆可归因于低效率的信息资源管理,为此必须强调对数据或信息内容本身的管理……”。从狭义角度出发,有助于把握政务信息资源的核心和实质。因为政务信息之所以成为资源并备受人们的青睐,主要是因为其中所蕴含的有用信息能够消除政府活动中的不确定性、帮助人们进行选择决策、降低成本和节省开支,而信息生产者、信息技术只不

过是信息生产的必备条件而已。因此,政务信息资源的定义采用狭义理解,便于政府理解政务信息资源的本质,也便于政府的信息资源管理。

对于中国而言,政务信息资源概念采用狭义的理解还有巨大的现实意义。从目前我国电子政务的开展和政务信息化建设的基本状况来看,对信息基础设施和信息网络等信息资源硬要素建设十分重视,而对信息资源本身的开发与建设则相对忽视。我国普遍存在的重“硬”轻“软”的现象充分说明了准确深刻地认识政务信息资源的重要性。

5.2 潜在的政务信息资源

政务信息资源的表现形式有多种多样,它不仅仅是我们看到的文件形式的文字材料,或者说是数字化了的文字材料,而且还包括实物信息、视频信息等,这些信息除了在采集、组织、检索、现实方式有区别之外,数字化了以后在信息的属性上应该没有差别。这些政务信息我们可以视为显性政务信息,虽然,政府在工作和服务中使用的大多为显性政务信息,但在许多情况下,政府工作中需要用到大量的潜在政务信息。

显性政务信息资源是指目前正在政务工作中发挥作用的政务信息,它主要产生于政府部门,它的产生主要是为政府工作、管理、服务、决策之用。显性政务信息主要存放在电子政务系统中的数据库中,服务于政府、企业和公民。我们也可以把显性政务信息资源理解为常规政务信息资源。

潜在政务信息资源是指那些暂且还没有被作为政务信息,或在政务数据库中无显现表示出来的政务信息,即那些有可能成为政务信息的社会信息,或隐藏在现有政务信息之中的信息。例如,有关沙尘暴的知识信息过去可能不作为政务信息,但当沙尘暴就要来临,政府就要采集这方面的信息,以便为政府在制定预防工作和有关决策时发挥作用,同时也可以让社会公众了解这方面的知识。

由于政府工作涉及社会的方方面面,可以说社会上的任何信息都有可能成为政务信息,但政府又不可能将所有信息都作为政务信息,也不可能预测哪些信息将成为潜在政务信息。因此,大量的有可能对政府决策和应对突发事件有帮助的信息就成了潜在政务信息。由于潜在政务信息是大量的、分散的、有的可能是隐藏在复杂的数据之中,所以政府必须具有对潜在政务信息及时采集的能力。研究潜在信息,实际上是研究信息的采集、检索和挖掘的工

具,如当政府解决问题需要的社会信息和专业知识时,能够借助工具或某个渠道迅速获取所需信息(检索与搜索能力),同时也能够从所拥有的信息中挖掘分析出所需知识(知识发现能力)。

因此,我们可以把潜在政务信息资源看作是:存在于各种媒体(包括网络、数据库)之中的、对政府解决问题有帮助的、能够利用信息技术手段获取的信息。

5.3 政务信息资源的特征

作为现代社会发展的三大支柱性资源之一,政务信息资源与物质资源同属经济资源的范畴,因而具有经济资源的一般经济学特征,如需求性、稀缺性、可选择性。当然也具有信息资源所独有的特征:共享性、不可分性、不同一性、可驾驭性、动态性等^[14]。政务信息资源除了具有信息资源的一般特征以外,由于其本身的职能与作用决定,还具有如下特征:

事实性和权威性 由于政务信息资源是政府正常运作和正确行使职能的最重要的基础,因此,政务信息资源必须真实、准确、精确和客观,即政务信息资源具有事实性。与此同时,由于政府是国家行政机关,是最主要的行政组织或公共行政组织,是国家权力的执行机关,因此,政务信息资源必然具有权威性。政务信息资源的事实性和权威性是其首要的和最基本的特性,是政务信息资源的中心价值。

经济性和共享性 由于政府是通过纳税人上缴的税款维持运作的,所以应该尽可能降低政务信息资源的生产和管理费用,即政务信息资源具有经济性。而通过为政府各部门和广大公众所共享、为整个电子政务系统所共享,又可以进一步的保证其经济性,因此,政务信息资源又同时具有共享性。例如,通过民政部门、公安部门和税务部门的政务信息资源的共享,通过分析某人的个人信息(姓名、家庭、住址、职业、收入等),既可以被税务部门作为判断纳税情况的依据,也可以被社会保障部门作为社会保障对象的依据,这样既保证的两者数据的一致性,又可以节省另一部门处理、维护这类数据所必须的人力、物力和财力,从而达到了政务信息的共享和经济的统一。

简单性和可靠性 由于政府的日常运作、管理和决策依赖政务信息资源,而且社会公众和企业也或多或少地依赖政务信息资源,因此,过于详细复杂的政务信息资源,必然导致政府部门信息泛滥、信息

超载,造成管理混乱,干扰决策,人为制造社会公众和企业利用政务信息资源的障碍。所以,政务信息资源必须简单明了,即具有简单性。同时,不可靠的政务信息资源将给国家、社会、企业和公民带来巨大灾难,所以,政务信息资源也具有可靠性。

相关性和时效性 由于政府部门往往都有确定的职能权限和工作范围,所以只会关注与本部门管理和决策相关的政务信息资源,因此,政务信息资源具有相关性。例如,对于教育部门而言,有关人口年龄结构信息资源就具有明显的相关性,因为不同年龄段的人数将会对教育资源提出不同的要求。同时,只有及时有效的政务信息资源才真正对政府有作用,因此政务信息资源的时效性也很重要。只有提供最新的政务信息资源,不断更新政务信息资源,才能更好的进行日常管理、制定科学决策和应对突发事件。

5.4 政务信息资源的维度空间

政府的管理结构是纵横交错的网状结构,横向是指政府中间一级别不同职能部门组成的管理结构,纵向是指政府中同一职能不同级别部门组成的管理结构。显然,处于不同级别、不同职能的政府和政府公务员所需要的政务信息资源的种类和目的也各不相同,因此从层次和职能两个角度研究政务信息资源。在电子政务环境下,政务信息资源必然依赖日新月异的信息技术,因此,需要通过技术的角度研究政务信息资源。政务信息资源之所以能够成为“资源”,本质上是其对政府、企业和公众有用,因此,需要通过使用的角度研究政务信息资源。综上所述,本文引入维度思想,从层次维、职能维、技术维和价值维四个维度认识和理解政务信息资源。

层次维 政务信息资源的层次维是指不同层次的政府机构、不同层次的管理,需要和拥有不同层次的政务信息资源。政府机构或者管理可以简单地分成高层、中层和基层,对应的需要和拥有政务信息资源类型分别属于战略级政务信息资源、管理级政务信息资源和事务级政务信息资源。战略级政务信息资源指关系政府机构及其管理对象长远发展和全局的信息集合,如中国的“十五”规划、政策、法律法规等。管理级政务信息资源指涉及政府管理工作产生和所需的信息集合,如部门工作计划、行业质量情况、产量情况等。事务级政务信息资源指政府部门日常运作产生和所需的信息集合,如部门规章制度、部门的工作流程。随着政务信息资源层次的不同,

它的寿命、保密性、作用范围和加工方法也各不相同。

从寿命看,战略级政务信息资源寿命最长,而事务级政务信息资源寿命最短,管理级政务信息资源处于中间状态。从保密性看,战略级政务信息资源要求最高,而事务级政务信息资源保密性要求最低,若将保密等级分为绝密级、机密级、秘密级和公开级,那么战略级政务信息资源多属于绝密级和机密级,而事务级政务信息资源多属于公开级,管理级政务信息资源属于两者之间。从作用范围看,战略级政务信息资源作用范围最大、最广,管理级政务信息资源作用范围次之,事务级政务信息资源作用范围最小。从加工方法看,战略级政务信息资源的加工方法最不固定,通常取决于决策者的管理艺术;而事务级政务信息资源加工方法最为固定,部门的工作流程甚至可以通过图表方式清晰、明确地表示;管理级政务信息资源的加工方法位于两者之间。

职能维 政务信息资源的职能维指政务信息资源随政府部门的职能不同而产生的差异。如前所述,由于政务信息许多来源于政府职能部门,所以有些政务信息资源是各个政府部门都拥有的,而有些则是某个政府部门独自拥有的。政务信息资源的职能维,反映了政务信息资源具有的共享性特征,也说明政府部门之间信息资源共享的重要性和政府部门之间协同工作的必然性。

技术维 政务信息资源的技术维指政务信息资源在技术方面的运用和依赖程度。政务信息资源的技术维说明技术是政务信息资源管理必不可少的手段和工具,分析政务信息资源,不可回避技术对它的影响。就政务信息资源载体而言,从过去的纸张、缩微胶片、磁带发展到现在的硬盘、光盘和网络;就政务信息资源的表现形式而言,从过去的单一媒体,发展到现在的多媒体和超媒体;就政务信息资源的应用系统而言,从过去的电子数据处理系统(EDP, Electronic Data Process),提高到办公自动化(OA, Office Automatic),更进一步达到支持协同工作的计算机系统(CSCW, Computer System For Collaboration Work)和决策支持系统(DSS, Decision Support System)。技术的发展,正朝着数字化、网络化、智能化方向发展,政务信息资源必须适应技术的发展,也必须能够充分利用技术的发展。

价值维 政务信息资源的价值维指政务信息资源的使用深度。政务信息之所以成为资源,是因为它对政府有价值。随着政务信息资源使用深度的增

加,其价值的等级也不断的增加。政务信息资源的价值可以分为三个等级:提高工作效率等级、及时转化价值等级和发现价值等级。提高工作效率等级指通过政务信息资源的使用,可以提高政府部门的工作效率,节省政府部门的人力、物力和财力。政务信息资源的价值体现在成本(时间、人工等)降低。及时转化价值等级指通过政务信息资源的使用,提高政府部门管理和控制的能力,从而及时将政务信息资源本身含有的价值转化,产生价值。发现价值等级指通过政务信息资源的使用,提高政府部门的预测和决策能力,及时抓住机遇和机会,产生价值。

以上我们通过对政务信息资源进行的多种角度分析,多层面研究了政务信息资源的特征。这些研究,为我们准确理解政务信息资源、认清政务信息资源提供了理论依据,为我们组织政务信息资源提供了理论指导;同时,这些研究也有利于我们更好地开发和利用政务信息资源,有助于我们更好地提高政府工作效率和决策水平。

6 结束语

政务信息资源是电子政务中一个重要的研究课题,电子政务运作的良好与否,与政务信息是否被合理组织、方便利用、快速传递有着密切的关系,如何使政务信息得到有效的交流和利用,就需要我们对政务信息资源进行深入的分析,把握各类政务信息的特征与内在关系,确保政务信息在电子政务系统中被合理地组织。

本文对政务信息资源的研究现状、组成、分类以及特征进行了简要的论述,我们的目的在于帮助电子政务设计与实施者能够更精确地把握政务信息的属性、特征,更深入地了解政务信息之间的关系,使所设计的电子政务系统能更有效地采集信息,更科学地组织信息,更合理地存储信息,更高效地检索信息,更方便人们利用信息,同时也能够为政府决策从政务信息中挖掘知识。

政务信息资源的研究刚刚开始,有众多问题亟需解决。例如,与国外比,中国政务信息资源有何鲜明特征?如何将政务信息资源应用于决策?这些问题仍需要进一步研究。

参 考 文 献

- 1 甘利人等.电子政务信息资源开发与管理.北京大学出版社,2003.7

- 2 刘焕成.电子政务信息资源管理.香港:天马图书有限公司,2003.8
- 3 周汉华.寻找政府职能的边界.经济观察报,2003-04-28
- 4 高纯德著.信息化与政府信息资源管理.中国计划出版社,2001
- 5 赵国俊主编.电子政务.电子工业出版社,2003.P240
- 6 Association of Research Libraries. Chicago Conference on the Future of Federal Government Information. <http://www.arl.org/info/fm/gov/chicago.html>, 1998-05-05/2004-08-10
- 7 OMB Circular A-130
- 8 乌家培.信息资源与信息经济学.经济学动态,1996(2)
- 9 赵培云.试论政府信息资源上网及其市场化.图书情报知识,2000(3)
- 10 赵国俊主编.电子政务.电子工业出版社,2003.P80
- 11 NCLIS. APPENDIX 17. AN INVITED RETROSPECTIVE APPRAISAL OF THE 1982 NCLIS PUBLIC SECTOR/PRIVATE SECTOR TASK FORCE REPORT. <http://www.nclis.gov/govt/assess/assess.appen17.pdf>, 2000-08-15/2005-01-16.P4
- 12 OMB. Public Sector/Private Sector Interaction In Providing Information Services(1982) VI. APPENDICES. <http://www.nclis.gov/govt/assess/PublicSectorPrivateSector.2000.Chap6.PDF>, 1982-12-31/2005-01-16.P66
- 13 OMB. Public Sector/Private Sector Interaction In Providing Information Services (1982) VI. APPENDICES. <http://www.nclis.gov/govt/assess/PublicSectorPrivateSector.2000.Chap6.PDF>, 1982-12-31/2005-01-16.P65
- 14 马费成等.信息资源开发与管理.北京:电子工业出版社,2004

(责任编辑 芮国章)