

查先进

## 论政府信息资源管理及其发展动向<sup>\*</sup>

**摘要** 政府信息资源是指一切产生于政府内部或虽然产生于政府外部但对政府活动有直接影响的信息资源。“电子政府”是政府信息资源管理的新动向。参考文献8。

**关键词** 政府 信息资源管理 记录管理 电子政府

**分类号** G253

**ABSTRACT** Government information resources are information resources produced within a government or those having direct impacts on government activities although produced outside the government. E-government is a trend of government information resource management. 8 refs.

**KEY WORDS** Government. Information resource management. Record management. E-government.

**CLASS NUMBER** G253

政府信息资源是一切产生于政府内部或虽然产生于政府外部但对政府活动有影响的信息资源的统称。由于政府总以某种方式与人们的工作和生活的每一方面直接或间接相联系,因此,其总量常常多得惊人,甚至达到无法计数的地步。据统计,目前各级政府部门大约集聚了全社会信息资源总量的80%。这些信息资源还常常比一般的信息资源更有价值,质量和可信度也较高,直接关系到国民经济与社会发展的状况和水平。如何加强管理、综合开发和有效利用这些资源已经成为各级政府工作的当务之急,也是一个值得研究和探讨的新领域。

### 1 记录管理——政府信息资源管理的起源

记录(record)是各种社会组织业务活动情况的记载,包括关于组织在过去一段时间里的职能、政策、决策、程序、运作和其他活动以及对未来所做的安排和打算等信息。记录产生于组织内部。录存记录的最初目的在于反映组织在过去一段时间里的工作绩效、存在问题,以便备忘、作凭证,或为未来的工作提供指南。也就是说,录存记录主要是为了内部使用。

政府最早关注记录的生产、保存和管理领域,主要是因为不论哪个时代的哪个国家,政府部门在业务活动过程中都会产生大量的原生记录。这些记录在数量有限时,即使不经过任何系统的组织,其使用

也不会存在问题。但是,随着记录日积月累特别是政府职能不断扩展、工作节奏不断加快、业务范围迅速扩大,记录生产与利用之间的矛盾加大。由于政府是自国家诞生以来规模最大、系统性和延续性最强的社会组织,因此,这种矛盾比其他任何社会组织都更迫切希望得到解决。例如,自20世纪中期以来,随着政府机构职能的不断增多,政府记录开始呈现爆炸性增长趋势。据美国文书协会统计,仅美国联邦政府记录生产所用的纸板总量而言,1960年是4.3万吨,1980年达到11.4万吨,1990年达到24万吨。文献记录多得惊人,甚至连政府机构自己也不清楚它到底出版了多少条记录,对这些记录的质量、存储位置、效用更是无从知晓。可见,现代信息资源管理概念及相关理论最早就是政府为解决其内部记录爆炸式增长以及由此带来的记录利用低效率和政府决策低效率问题而提出来的。

与现代信息资源管理相比,记录管理在管理内容和手段上有其局限性。记录管理的内容产生于政府内部的业务工作,一般不包括产生于政府外部但对政府日后的业务活动有影响的信息。记录管理的对象仅限于记录,而不包括记录生产者、录存设备、录存技术、费用等系统活动要素。记录管理主要靠行政手段和法律手段。政府是当之无愧的发号施令者,将行政手段和法律手段延伸到记录管理领域,是很自然的事情。例如,美国联邦政府记录管理和处置

<sup>\*</sup>本文系国家自然科学基金资助项目(项目编号:70173018)研究成果之一。

连贯性计划就是当时在任的杜鲁门总统在一份总统令中规定的<sup>[1]</sup>。记录管理目前已被公认为是现代信息资源管理特别是政府信息资源管理的起源。

在美国政府信息资源管理领域里,有一个非常重要的事件:1975年,美国国会成立了联邦文书委员会,该委员会先后向美国国会递交了37份报告<sup>[2]</sup>。受该委员会工作的影响,1980年,美国国会通过关于联邦政府的信息搜集、维护、使用和传递服务的《文书削减法》。《文书削减法》明确提出了“信息资源管理”概念和实施的具体框架,并且将记录管理的对象从记录扩展到文件、报告和记录中的信息。该法案包括信息资源管理的七个方面,即简化文书工作、数据处理和通信、统计、记录管理、信息共享和公开、信息政策和监督、组织发展和管理。人们普遍认为,信息资源管理实际上是美国联邦文书委员会的成果。1985年底,美国联邦政府管理与预算局发布了A—130号通报,即《联邦政府信息资源管理》<sup>[3]</sup>。它首次从政府的角度将信息资源管理定义为“与政府信息相关的规划、预算、组织、指挥、培训和控制”,并且将信息资源的范围扩展到信息本身以及与信息相关的人员、设备、资金、技术等方面。《文书削减法》的问世和A—130号通报的发布标志着现代信息资源管理思想已经形成。

## 2 社会信息化——政府信息资源管理不竭的动力

社会信息化是人类社会发展过程中的一种特定现象。人类对信息资源越来越依赖,而对物质资源和能源资源的依赖程度则相对降低。美国、日本等经济发达国家早在20世纪60年代中后期就提出了社会信息化问题。新兴的工业化国家和地区以及广大发展中国家和地区为了使其经济尽快起飞,也纷纷把加速社会信息化作为超常规发展战略的主要内容。例如,我国政府在“七五”期间相继投资约200亿元,重点建设了经济、金融、铁道、电力、民航、统计、财税、海关、气象、灾害防御等12个国家级大型信息系统;从1993年起,政府先后部署和实施了“金桥”、“金卡”、“金关”等“金字号”系统工程计划以及包括中国经济信息网(CEINET)、中国教育科研网(CERNET)、中国科学技术信息网(CSTNET)等在内的政府信息资源网建设计划。国务院信息化工作领导小组在1997年全国信息化工作会议上提出了国家信息

化的定义和框架,即:国家信息化就是在国家统一规划和组织下,在农业、工业、科学技术、国防及社会生活各个方面应用现代信息技术,深入开发、广泛利用信息资源,加速国家实现现代化的进程。国家信息化体系框架包括六个方面的内容,即信息资源、信息网络、信息技术应用、信息技术和产业、信息化人才队伍、信息化政策法规和标准规范。《中共中央关于国民经济和社会发展“十五”计划的建议》指出:“大力推进国民经济和社会信息化,是覆盖现代化建设全局的战略举措。以信息化带动工业化,发挥后发优势,实现社会生产力的跨越式发展。”2001年7月,信息产业部主办了国家信息化指标工作会议,正式对外宣布开始试行“国家信息化指标评估体系”。<sup>[4]</sup>该体系借鉴了美国日本,尤其是美国的信息分类方法和相关研究成果,是迄今国际上第一个由政府公布的指标体系,它的出台将对我国的信息化建设和社会发展产生重大影响。

社会信息化给人类带来了新的资源、新的财富和新的社会生产力,也使政府信息资源管理活动直接架设于各种新型信息系统和信息资源网上,从中受益,并在此基础上不断发展和完善。以美国信息高速公路为例,美国政府预测,它的建设可以显著提高政府工作效率,减少开支。如果建立电子福利信息传递系统解决食品补贴问题,不仅使政府人员对全国食品补贴动态有更深更快的了解,还可以节省大笔的工作费用,使现有的办公方式由集中转为分散,使现有的交通流量大大减少。在我国,“金关”工程不仅实现了对外贸易无纸化,降低了贸易成本,而且使配额许可证管理差错率减少了70%。社会信息化对政府信息资源管理活动的影响极其深远,是政府信息资源管理不竭的动力。正因如此,在2001年召开的国家信息化领导小组第一次会议上,“政府先行,带动信息化发展”被列为推进国家信息化必须遵循的五大原则之一,并且特别强调,政府的信息化建设要从中央政府抓起,进一步加快和完善“金关”、“金税”、“金卡”、“金盾”等工程的建设。

## 3 电子政府——政府信息资源管理的新动向

电子政府是20世纪末为迎接网络时代政府行政职能的现代化、民主化、公开化和高效率的挑战而提出的,是社会信息化和信息网络化发展的大势所

趋。电子政务建设的核心和实质就是构建电子政务,推动政府上网,包括制订适应网络时代特点和要求的开放式、原则性的法规,统一相关技术标准及规范,将现有的、未来要建设的纵横向的各级政府网络和应用系统联结起来,使之成为有总体规划的互联互通的国家政务服务平台,为国家机关、地方政府、企事业单位、社会公众等各类用户提供个性化的智能服务<sup>[5]</sup>。目前世界上许多国家都在因特网上建立了自己的政府站点体系,实现政府部门内部工作人员以及政府部门与社会公众的信息交流,或者将需要公开的政府信息资源及时发放到网上,供社会公众了解和使用。如美国白宫站点提供了一个美国联邦政府所有站点的完整列表以及“政府之路”、“会晤白宫”、“白宫历史”等栏目;美国国会站点提供了“委员办公室”、“委员会办公室”、“领导办公室”、“其他国会组织、委员会或工作团体”、“媒体展示”等栏目。

除了白宫和国会这样的首脑机关外,美国联邦政府所有一级机构和所有州一级政府均已全部上网,几乎所有的县市级政府也都在网上建立了自己的站点。马萨诸塞大学智能信息检索中心(The Center for Intelligent Information Retrieval, CIIR)建立的 GovBot Database 搜索引擎至今已搜集了美国联邦政府和军事站点的 1594012 个网页;由美国联邦文书委员会倡议的政府信息定位服务(Government Information Locator Service, GILS)是美国联邦政府负责建立的政府信息基础设施的重要组成部分。GILS 有点类似图书馆的卡片目录,可识别整个联邦政府的公共信息资源、描述这些资源中的可用信息以及提供获取这些信息的帮助。GILS 利用网络技术和国际标准来搜集与标引信息,以便用户能以各种途径检索到这些信息以及世界范围内的其他信息。GILS 还提供了自动链接功能,以方便联机信息产品和服务以电子形式在网络中传递<sup>[6]</sup>。

我国电子政府的建设是在 1998 年策划、1999 年正式启动和实施的(1999 年曾被国内业界誉为“政府上网年”)。该工程计划到 2000 年底实现 80% 以上的部委和各级政府在 163/169 网上建立起正式的站点,并提供信息共享和便民服务的应项目,从而构建我国的“电子政府”或“电子政务”。1999 年 5 月我国政府开通了政府网站的导航中心和服务中心(<http://www.gov.cn>)。该主站点提供了所有在 gov.cn 下注册的政府站点的“导航中心”(用户可通过行政区划或关键词查询)以及“政府新闻”、“政网专题”、“发布政府信

息”、“登录政府站点”等栏目。它既为我国各级政府部门上网提供全面的宣传和服务,也为国内外企业和个人通过网络了解和接触中国政府各级部门提供了重要途径。2000 年 1 月,由国家经贸委信息中心、中国邮电电信总局联合发起的“政府上网工程”百城市政府上网推进交流大会在北京召开,目的是为了充分展示宣传各级各地政府部门政府上网工作的阶段性成果,总结和推广政府优秀网站建设和应用服务的先进经验,加强国家有关部门对政府上网工作的规范指导,解决政府上网工程存在的有关问题,确保政府上网工程持续健康发展。

“政府上网工程”的实施有力地推动了我国政府办公自动化与政府网上便民服务,在网络上实现了政府在政治、经济、社会、生活等诸多领域中的管理和公共服务职能。这些基于网络的职能主要包括:介绍政府部门机构职能等基本信息,向社会公开政府部门的政策法规、办事程序等政务信息,提供政府电子服务窗口,宣传地方产业,接收公众反馈信息等<sup>[7,8]</sup>。其具体应用可分解成三部分:政府部门内部的电子化办公,政府各部门之间及金融、电力等重要营运部门之间通过计算机网络进行的信息共享和实时通信,政府部门与社会公众之间网络达成的双向信息交流。显然,这些职能和具体应用目标的实现对于全面树立中国各级政府在人面前的公开形象、转变政府职能和工作作风、提高办事效率和管理水平、促进政务公开和廉政建设、丰富网上中文信息资源,有着划时代意义。

#### 参考文献

- 1, 2 Ricks, B. R. and Gow, K. F. Information resource management. South-Western Publishing Co., 1984
- 3 Office of management and budget. Circular No. A-130. The management of federal information resources. Federal Register, 1985(50)
- 4 王晓民,张振.有规矩才能成方圆.中国计算机报.2001-08-06
- 5 徐迅.构建“中国电子政务”体系.中国计算机报.2002-01-14
- 6 <http://www.fedworld.gov/gils/whatis.htm>
- 7 方正.一九九九政府上网.网络世界,1999(1)
- 8 詹灿辉.论政府网站的定位.网络世界,2000(13)

查先进 武汉大学信息管理学院的暨信息资源研究中心副教授、管理学博士,信息管理与信息系统教研室主任。通讯地址:武汉。邮编 430072。(来稿时间:2002-01-30)