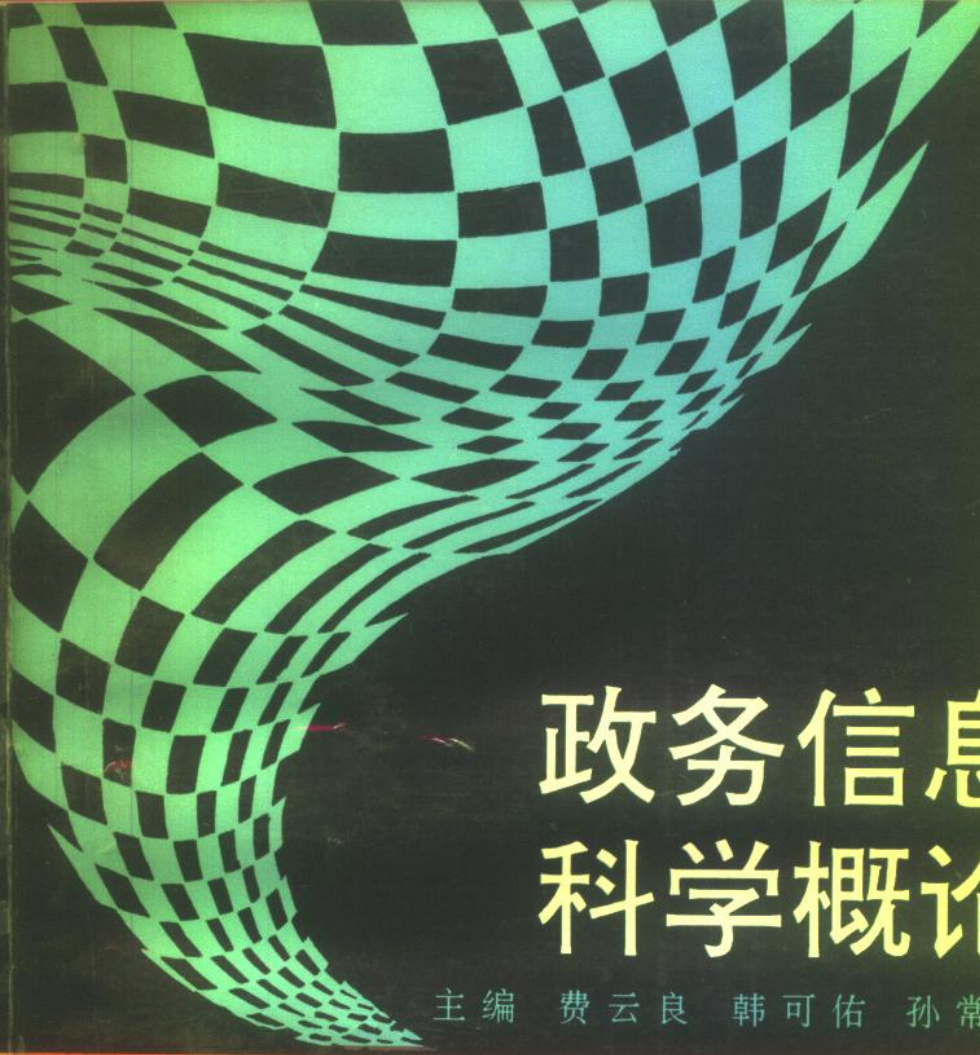




政务信息 科学概论

主编 费云良 韩可佑 孙常才

ZHENG WU XIN XI KE XUE GAI LUN

● 山东人民出版社



山东省哲学社会科学“七五”规划重点项目

政务信息科学概论

主编：费云良 韩可佑 孙常才

山东人民出版社

一九九〇年·济南

政务信息科学概论

主编：费云良 韩可佑
孙常才

•
山东人民出版社出版

(济南经九路胜利大街)

山东省新华书店发行 山东人民印刷厂印刷

850×1168毫米32开本 13印张 307千字

1991年1月第1版 1991年1月第1次印刷

印数1—21,000

ISBN 7—209—00775—X

F·234 定价：5.50 元

《政务信息科学概论》编辑委员会及作者名单

顾问：高昌礼

主任委员：胡玉亮 王修智

主编：费云良 韩克佑 孙常才

编委（按姓氏笔划为序）：

于 坚	王修智	王德春	王家友	方东林
尹文昌	乔法尧	任鹏雁	刘斌范	刘建威
刘明远	刘文烈	孙常才	孙志远	孙建功
孙 阳	闵祥超	吕志国	祁连成	李顺广
李延福	李 丹	李文平	李新华	张 俊
张 峰	陈学振	孟建伟	杨家全	杨光来
杨启春	费云良	胡玉亮	姜岱敏	姜文艺
钟 华	娄 军	韩克佑	高洪波	顾 峰
徐玉军	袁 军	诸福安	夏 伟	曹 鲁
程显萃	董树平	谭 伟		

工作人员：沃贞和 李 梅

602/34/26

序 言

前言

信息同能源、材料一样，是现代社会的重要资源之一。它渗透和贯穿于政治、经济、军事、科技、教育和社会生活的一切领域之中，人类的一切活动都离不开信息。

政务信息是信息的重要组成部分，是一门应用科学。政务信息是政府工作的客观反映，是从政务工作的客观现象中提炼出来的供政府领导科学、民主决策参考的消息和情报。政务信息是随着阶级和国家的出现而产生的。人类社会由低级向高级的演变过程，是生产方式相继更替的过程，也是人类在接受和利用信息方面不断进步、不断更新的过程。人类在信息上的每一次重大突破，都必定伴随着社会生产力的一次飞跃。

纵观人类社会发展的历史，不管哪个朝代，统治阶级为了维护自己的利益和统治地位，都十分重视信息和情报的作用。所谓“用师之本，在知敌情”；“未知敌情，则军不可举”就充分说明了这一点。统治阶级如果离开了政务信息工作，维护其阶级利益的社会关系和社会秩序就无法确定，其政权也就无法巩固。早在秦王朝时期就明确规定，地方官必须及时报告当地庄稼生长情况和重大灾情事故。“始皇躬操文墨”，每天亲自阅批百斤竹简，足见封建统治者对政务信息的重视程度。

随着科学技术的不断进步，信息产业得到了突飞猛进的发展。信息产业的兴起，引起了各个层次的决策集团、智囊机构

和管理部门的深刻变化，各级领导者的决策对信息的依赖程度越来越高。第二次世界大战后，日本的经济所以能有较高的发展速度，一个很重要的原因就是他们重视信息。“人才是企业的支柱，信息是企业的生命”已经成为日本经济界人士的信条。近20年来，许多资本主义国家信息产业的发展速度，以及围绕着信息而发展起来的工业，比如电子工业、宇航工业等高新技术产业的发展，远远超过了其他传统工业的发展速度。由此可见，当今世界正在由工业社会转向信息社会。信息的传播利用已经成为推动社会发展的重要动力之一，信息产业的发展已经成为衡量一个国家、一个地区先进与落后、发展速度快与慢的重要标志和信号，这是现代社会发展的一个大趋势。作为现代社会的领导者，必须从政治、经济和社会发展的全局上正确认识政务信息的地位和作用，自觉地掌握信息，有效地运用信息。只有这样，才能在激烈的世界经济竞争中站稳脚跟，取得有利地位。否则，就会落伍，就会被淘汰。对于现代领导者来说，能否及时、准确、完整地获取信息，是关系到决策成败的关键之一。

我们党和国家历来都非常注重信息在参与决策中的重要作用，无论是在战争年代，还是在社会主义建设时期，都把信息工作摆在重要位置上，通过信息去掌握情况，进行决策，指挥作战和指导工作，取得了社会主义革命和社会主义建设的伟大胜利。

党的十一届三中全会以来，我国进入了改革开放的新时期，我们面对的是整个世界，这就要求各个层次的领导者都要有信息意识，正如邓小平同志指出的那样：“现在不是讲信息重要嘛，确实很重要。做管理工作的人没有信息，就是鼻子不通，耳目不灵。”可以说，作为一名领导者，如果不能掌握足够可靠的信息，没有驾驭信息的本领，是很难胜任领导工作

的。各级政府办公部门是政府的参谋部，是一个多功能、综合性的办事机构，是承上启下、联系各方面的桥梁和纽带，担负着协助领导决策和指导工作的重任。政府工作的许多重大决策，都需要通过信息的传输、反馈来进行。目前，从国务院到各省（市、区）、市（地）、县政府都开始把信息工作纳入决策程序，作为政府办公部门的一项重要工作来抓，政务信息正在成为各级领导了解情况、联系群众、指导工作的重要工具。但是，还必须看到，我国的政务信息工作有组织有领导地进行，还只是近几年的事情，或者说仅是刚刚起步，它在整个信息大花园里还是一棵新苗、一个嫩芽，还需要各级领导不断浇水、培土、追肥，促使其茁壮成长。

《政务信息科学概论》一书从理论与实践的结合上对政务信息工作的许多问题进行了有益的探索，汇集了当代政务信息科学研究最新成果，详尽地论述了政务信息科学的理论基础、特性和规律、地位和作用以及开展政务信息工作的基本方法等问题。该书融理论性、知识性、指导性为一体，是广大政务信息工作人员的良师益友，也是培训政务信息工作干部的一本好教材，它将有益于今后政务信息工作的建设和发展。

我热切地期望各级政府部门的广大信息工作者，在浩如烟海的信息海洋中，不断实践、开拓、进取，使政务信息工作更好地为我国的改革开放和现代化建设服务。

一九九〇年八月

目 录

第一章 政务信息是一门科学.....	1
第一节 信息.....	2
第二节 政务信息的研究对象.....	15
第三节 政务信息与一般信息的联系与区别.....	21
第二章 政务信息的基本特征.....	30
第一节 研究政务信息基本特征的意义.....	30
第二节 政务信息的一般性征.....	35
第三节 政务信息的特殊性征.....	43
第三章 政务信息的基本规律.....	55
第一节 研究政务信息规律的意义.....	55
第二节 政务信息的基本规律.....	64
第三节 正确认识 and 运用政务信息的基本规律.....	82
第四章 政务信息在政府工作中的地位和作用.....	90
第一节 政务信息与政府职能转变.....	90
第二节 政务信息与政府领导科学决策.....	95
第三节 政务信息与改革开放.....	103
第五章 政务信息的历史沿革.....	111
第一节 政务信息的历史发展轨迹.....	111
第二节 中国历代政务信息工作.....	120
第三节 我国现代的政务信息工作.....	130
第六章 政务信息的质量.....	137
第一节 政务信息质量的基本要求.....	137

第二节	提高政务信息质量的途径·····	148
第三节	评价政务信息质量的标准·····	167
第七章	政务信息工作的原则和方法·····	176
第一节	政务信息工作的基本原则·····	176
第二节	政务信息工作的基本方法·····	182
第八章	政务信息工作的运行程序·····	194
第一节	建立科学化、规范化的运行程序·····	194
第二节	政务信息运行的基本流程·····	213
第三节	政务信息运行中应注意的事项·····	240
第九章	政务信息工作队伍的建设·····	250
第一节	政务信息工作队伍的构成·····	250
第二节	政务信息人员的素质·····	253
第三节	政务信息人员的培养·····	258
第十章	政务信息工作的网络建设·····	263
第一节	政务信息工作网络的基本特征·····	264
第二节	政务信息工作网络的建立·····	270
第三节	政务信息工作网络运行机制的强化·····	277
第十一章	政务信息工作手段的现代化建设·····	283
第一节	政务信息工作手段现代化建设的意义·····	283
第二节	政务信息工作手段现代化建设的基 本内容·····	291
第三节	政务信息工作手段现代化建设的指导 原则和实施步骤·····	305
第十二章	政务信息工作制度建设·····	312
第一节	政务信息工作制度建设的目的要求·····	312
第二节	政务信息工作制度建设的基本内容·····	317
第十三章	政务信息工作与调查研究·····	334
第一节	信息与调研的内在联系·····	334

第二节	政务信息工作与调查研究相结合的作用 及意义·····	337
第三节	政务信息工作与调查研究相结合的方法···	342
第十四章	政务信息工作的领导·····	351
第一节	领导者的信息意识和开发利用信息的 能力对强化信息工作有决定性作用·····	351
第二节	加强政务信息工作的领导·····	369
第十五章	外国政府开发利用信息的情况·····	376
第一节	一些国家政府信息咨询机构的设置·····	376
第二节	一些国家对现代信息技术的研究和技 术手段的应用·····	380
第三节	日本政府开发利用信息指导经济的做法···	386
附录:	·····	395
山东省人民政府《关于加强全省政府系统信息 工作的规定(试行)》·····		395
山东省人民政府办公厅《关于加强全省政府系统 信息、调研工作的意见》·····		398
后 记	·····	402

第一章 政务信息是一门科学

政务信息学是一门综合性的边缘科学。它综合运用马列主义信息学、行政管理学的基本原理和方法，研究政务信息的概念、特征、产生发展、在政府工作中的地位和作用以及关于政务信息的获取、加工、传递、利用的规律性等。

政务信息学是一门应用学科，具有鲜明的实践性和效益性。研究它，必须做到理论联系实际，着重于应用，在应用中促进理论的发展。政务信息学的一般理论和方法，是人们实践经验的总结。政务信息学在实践中的应用，对于领导决策的科学化、民主化具有很大的促进作用。

政务信息学是一门新兴学科，尽管其理论体系还有待进一步完善，但是，研究和开发政务信息资源，不仅具有重要的实用价值，而且有着广阔的前景。政务信息科学的发展，将极大地提高政府工作的预见性、主动性和创造性，加速社会主义现代化建设进程。因此，加强对政务信息科学的研究与应用，是各级政府办公部门的一项长期的重要任务。

为了更深入地全面地研究和认识政务信息，有必要先从广义的信息谈起。

第一节 信 息

一、信息的定义及特征

长期以来，“信息”一词在我国一直是个冷僻的词汇，是信息论学者和计算机专家的专用名词。近年来，由于它被广泛应用，其重要性才逐步被人们所认识。目前，信息已经渗透到人们的生产和生活中去，成为客观世界中一种不可缺少的资源。

信息与能源、材料构成现代社会的三大资源。与能源、材料不同的是，信息资源向人类提供的不是原材料或动力，而是知识。这种“软资源”的特殊作用在于增大材料、能量之类“硬资源”的效用，提高人类活动的效率。硬资源是有限的，不能再生，而软资源——信息却是无限的，可以不断再生，甚至自生。

随着人类社会的发展和科学技术的进步，信息已成为生产力的重要要素，成为社会生产力发展的巨大推动力。在物质资料生产必须具备的三个要素中，无论劳动对象、劳动资料、劳动力，还是三者的结合，越来越离不开信息的作用。劳动对象的发掘与加工、劳动资料的改进与变革，要依靠信息及其运用。劳动力的素质，更主要地决定于智力，即劳动者具备的经验、技巧、知识、智慧等信息方面的条件。信息还体现在生产中的科技与管理上。依附于和渗透在其他生产要素中的信息，逐渐分离出来，而成为独特的生产要素。农业社会最重要的生产要素是土地，工业社会最重要的生产要素是资金和劳力，而信息社会最重要的生产要素则是信息，主要表现为知识或智力。由于信息在经济和社会发展中的重要性表现得越来越明显，各个国家、地区、部门、企业都在建立自己的管理信息系统，信息在为

管理科学化和现代化服务方面发挥着越来越重要的作用。

我国的信息工作，自从党的工作着重点转移到社会主义现代化建设上来以后，其地位和作用越来越受到各方面的重视。但是，由于我国的信息工作比其他经济发达国家起步晚，不论是对信息的认识还是信息工作本身，都有一些与发达的信息时代不相适应的地方。发展信息工作，仍然是相当艰巨的任务。进行社会主义现代化建设，搞改革、开放，掌握准确、及时、有用、适量的信息，是必须具备的前提条件。做管理工作的人不了解信息，就等于鼻子不通，耳目不灵。要使信息更好地为经济建设和改革、开放服务，首先就要认识信息，了解信息。

什么是信息？它的科学含义是什么？在回答这个问题之前，先来看一下存在于我们周围的信息。信息广泛存在于自然界、人类社会和人的思维过程中。早在人类产生之前，宇宙中的射电源就不停顿地向宇宙空间发射电波，这种射电波就是射电源存在的信息。天文学家可以从电波这种信息形式中得知信息源的某些属性。在古生物化石中，也贮存着远古时代的信息。因此，成为古生物学家、考古工作者的研究对象。在人类社会中，任何个人或团体要有效地开展工作，要生存下去，除要从自然环境中获取信息外，还要从周围社会环境中获取足够的信息。在人类思维活动中，人的整个认识过程，就是接受信息、加工信息和发出信息的过程。在日常生活中，人们几乎时时刻刻都要与信息打交道。电话、电视、报刊杂志是传递信息的载体；聊天、讨论会、工作报告是交换信息的形式。在行政工作中，作指示是传递信息；看材料、学文件是获取信息；作决策、批文件实际上是处理信息。

由此可以看出，信息来源于客观世界，范围极其广泛；信息事先都不被人知晓，并且都有价值；信息都有传递载体，并经常发生变化。

鉴于上述原则，我们对信息的定义作如下概括：信息是对客观事物运动状态的描述。

从目前有关信息的定义看，大都把信息同知识、资料、消息、情况、情报等联系在一起。信息同消息、知识等有一定的内在联系，但又有明显的区别。

“资料”是一个具有特定意义的概念，是人们在学习和工作中作为研究参考或保存的材料。资料可以看成是信息化后的一种存在形式。由于接收者不同，资料中可能蕴藏着大量的信息，成为获取信息的原料，也可能不包含信息。

“消息”，在新闻学上是一种“体裁”。人们通常所说的消息是指包含某种内容和意义的音信。信息同消息是内容和形式的关系，消息是信息的外壳，消息所载有的内容是信息。但并不是所有消息都含有信息，不同的消息所包含的信息量是不同的，有的消息包含的信息量大一些，有的消息包含的信息量小一些，有的消息甚至不包含信息。对于接收者来说，只有那些为了某种目的、带有有用的、能为接收者了解认识并事先不知道的消息中，才包含有信息。

“情况”，一般是指已经发生的客观事实。有些情况含有信息，有些情况并不包含信息。只有那些能为人们了解认识某一事物，事先不知道而且有实用价值的情况才会有信息。

“知识”，是人类社会实践经验的总结，是人的主观世界对客观世界的概括和反映。或者说知识是人类通过信息对自然界、人类社会及思维方式与运动规律的认识与掌握，是人的大脑通过思维对信息的重新组合。信息是知识之源，知识是系统化、优化了的信息，是同类信息的积累。知识是信息的一部分。知识是信息，信息却不一定都是知识。如，“水是由氢和氧分子构成的”，这是知识，也是信息，但“桌上有一杯水”，这是信息，却不能叫做知识。

“情报”，一般是指对于新情况的报道或进行资料整理的成果。如科技情报、军事情报、商业情报等。信息同情报是有区别的，信息的范围比情报广泛得多，包括自然信息、机器信息、社会信息等几个大的方面。情报只是社会信息中人类之间进行交流的那部分。情报与信息，是局部和全局、部分与整体的关系。情报是信息，任何情报都包含有一定的信息量，情报越重要，所含信息量就越大。但信息却不一定是情报。

知识和情报都属于信息的范畴，三者在一定条件下可以相互转化。而情报、知识、信息又都来源于资料、消息和情况。

任何事物都有自己的特征。所谓特征，就是一事物区别于他事物的特殊征状。有特征，才有区别。信息作为客观世界三大资源之一，有着区别于其他事物的明显特征，概括起来，主要有以下几个方面：

（一）信息与载体的不可分性

信息不是物质运动本身，而是物质的运动变化及相互作用、相互联系的一种特定表现形式。信息不是物质，但信息离不开物质载体。信息是以物质载体为媒介的物质运动状态的再现。世界上没有独立于物质载体之外的信息。信息的载体是多种多样的，可以是声波（谈话、广播、电视、电影等发出的声波）、符号（文字、手势、姿态等）、图像（电视、电影画面及照片等）、信号（自然信号和人为信号），也可以是电磁波和光波等。信息的存在必须有物质载体，但物质载体丝毫不决定和影响信息所要表征的内容。比如，你把关于自己最近情况的信息写成一封信，装入信封，贴上邮票，送到邮局，再通过火车、轮船或飞机，把信传递给远方的朋友。在这则信息的传递过程中，信封、邮票、邮局、车船、飞机等，都是信息的物质载体。信息离开这些物质载体就无法传递，而信息的内容又与这些物质载体没有关系。

（二）信息的可扩充性

在人类生存所接触到的一切领域里都必然产生信息，同时，随着时间的推移和事物的运动、发展、变化，信息又在不断地扩充。物质和能源的资源是有限的，但信息资源经过人们不断地开发和利用，会不断地扩充、增殖，成为人类社会取之不尽，用之不竭的资源。

（三）信息的可压缩性

信息既能无限扩充，又可经过人们加工、整理、归纳，使之精炼、浓缩，将信息内容物化在不同的物质载体上。如基层信息员从基层收集到的信息，经过归纳提炼，总结成简明扼要的几条，送到上级领导机关供领导决策时参考；一本科学论著，可以将某一学科的全部理论予以概括。自然界和人类社会都存在着在部分中包含整体缩影的信息。同时，信息的可压缩性还表现在存贮上，贮存的形式是多种多样的。人和动物的记忆是一种。人和动物在生存中得到的信息是大量的，经过筛选处理后都压缩到大脑中贮存起来。电子计算机是贮存信息的又一种形式，计算机的发展和应用，使处理和贮存信息能力大大提高，大量的信息经过处理都可输入计算机贮存起来。随着录音机、录像机等新技术的发展，进一步扩大了信息贮存的能力。

（四）信息的可替代性

信息的可替代性有两层含义：一是指信息的物质载体的形态是可以相互变换的。如语言中的信息，经过记录变成了文字信息；文字信息经过播音员的广播，又变成了语言信息，进而变成了电磁波，发送到空间，电磁波中的信息经过收音机的转换，又变成了声音，成为语言信息。二是指信息的利用可以代替资本、劳力和物质材料。这一点，在经济上的作用十分显著。现代管理学家认为，信息是管理的重要手段和工具，在管理中如何正确运用信息是提高管理水平的重要环节。利用好信息，就可

以代替资本和物质的投入。在传统产业的产品中，物质的比重大于信息，而在知识、技术密集的高技术产品中，信息的比重大于物质。

（五）信息的可传递性

信息只有借助于一定的物质载体，经过传递后才能为人们所感受和接收。信息可以进行空间和时间上的传输，信息的传输促进了信息的开发和利用。信息传输速度越快，效用就越大。所以，现在人们无不重视在提高信息传输速度上下功夫。信息的传输手段多种多样。通常，人与人之间的信息传递，主要依靠语言、书信、表情、动作；社会活动信息的传递通过报纸、杂志、文件、报告等。随着电子技术日新月异的发展，大量信息的传递，不仅可以通过电报、电话、传真，而且还可以通过广播、电视和通讯卫星，我们可以在很短的时间内了解地球上任何一个地方的信息。

（六）信息的时效性

时效性是信息的一个重要特点。任何有价值的信息都是在一定条件下起作用的，离开一定的时间、地点和条件，将会变成没有用的信息，从而失去了应有的价值。从某种意义上看，信息的价值取决于信息的时效性，特别是表示客观事物某种发展趋势、动向方面的信息，往往有很强的时效性，价值也大，人们尤其应当注意利用好这类信息。

（七）信息的可扩散性

信息具有可传递性，并且传递的手段又是多种多样的，同时，由于传播信息的网络覆盖面越来越大，所以使信息得以迅速向四面八方扩散开来。信息的可扩散性与信息传递技术的发展有密切关系。古时候，由于信息传递技术落后，信息扩散的速度比较慢。现代科学技术的发展，信息扩散之快，已到了惊人的程度。如由于电视的普及，我国电视教育遍布城乡各地，使