

# 政务信息加工的 原理与方法

安 忻/著

21世纪信息资源管理系列教材

# 政务信息加工的原理与方法

安 忻 著

中国人民大学出版社  
• 北京 •

图书在版编目(CIP)数据

政务信息加工的原理与方法 / 安忻著. — 北京 : 中国人民大学出版社, 2008.  
(21世纪信息资源管理系列教材)  
ISBN 978-7-300-09587-5

I. 政… II. 安… III. 电子政务—信息加工—高等学校—教材 IV. D035.1-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 122820 号  
I. 政… II. 安… III. 电子政务—信息加工—高等学校—教材 IV. D035.1-39

## 21世纪信息资源管理系列教材

### 政务信息加工的原理与方法

安 忻 著

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮 政 编 码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511398 (质管部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京东君印刷有限公司

规 格 170 mm×228 mm 16 开本

版 次 2008 年 9 月第 1 版

印 张 18.75

印 次 2008 年 9 月第 1 次印刷

字 数 338 000

定 价 32.00 元

## 作者简介

安忻，女，中国人民大学信息资源管理学院教师。已发表论著、教材等近百万字。多年来主要从事以下课程的教学与研究工作：

- (一) 政务信息加工处理（“信息管理与信息系统”专业的专业课程）；
- (二) 管理沟通（中国人民大学信息资源管理学院“信息管理与信息系统”和“档案学”两个专业均开设）；
- (三) 信息资源开发与利用（多人参与合作的课程，中国人民大学全校选修）；
- (四) 公文写作与处理（中国人民大学信息资源管理学院院内专业课及中国人民大学全校选修）；
- (五) 秘书工作概要（档案学专业课及中国人民大学全校选修）。

## 内容简介

本书以政务信息加工这一重要专项活动为研究对象，进行了较为全面的阐述。内容包括我国政府政务信息网络系统基本框架和政务信息工作的基本内容、制度、要求等的介绍，政务信息加工活动的基本程序、要求和不同类型成果的加工原理与方法等。全书结合我国政务信息工作实际，在文摘的编写、文件资料汇编的编纂、政务信息文稿的撰写和政务信息刊物的编辑、综述和述评的撰写等多方面的内容上有所创新，同时也借鉴了专业文献信息机构主要针对科学文献进行信息加工的传统经验和方法（如题录的编制、提要的撰写等）。体例安排上，按照加工深度、特点和信息含量的不同，逐一针对不同类型的信息加工成果进行介绍。内容由浅入深，案例生动具体，可操作性强，不仅可作为大学相关专业的教材，也可作为相关部门工作人员的参考书。

前言

政务信息加工的原理与方法

P R E F A C E

人类社会有组织的信息加工活动，是伴随着信息（文献）量的不断增长和人类有意识地收集、积累和利用信息（文献）的活动（即文献工作）的兴起而产生和发展起来的，其根本目的是克服信息量日益增长以及随之产生的各种复杂情况与特定利用者特定需求之间的矛盾，更有效地开发利用信息资源，提高信息的使用价值，以更好地满足社会的利用需求。

信息已经成为我们这个时代最为宝贵和重要的一种资源，这是身处信息社会的人们的一种共识。但由于社会信息总量的巨大，信息的来源、类型、内容、载体、传播途径和方式等的多样化，人们在面对海量信息，以期通过开发利用这一宝贵资源来满足自己特定的需求时，往往会感到无从下手和力不从心。如果说在进入信息社会以前，人们还有可能依靠个体或相对分散的信息

加工活动，来勉强完成对相对有限的信息资源的整理加工任务的话，那么，在信息社会要用同样的方式完成这一任务已经是不可能的了。更何况信息社会中人们对于信息利用的要求大大提高了，对于经过深层次加工的信息的需求不断增长，由此，人们更清楚地认识到有组织的、规模化的信息加工活动的重要性。为了更有效地开展有组织的信息加工活动，人们迫切地需要总结实践经验并使之上升到一定的理论高度，从而有针对性地指导实践，不断提高实际工作水平。

在写作本书的过程中，笔者更进一步地感到，信息加工既是一种有着悠久历史的社会活动，也是一个在新时期有着广泛社会实践并不断变化、值得探索的新领域。新中国成立后至改革开放前，我国有组织、规模化的信息加工活动，主要体现在科学技术

和文化交流领域，具体而言，主要集中在各种专业的情报研究所和公共图书馆。从20世纪80年代中期以后，情报加工（研究）工作开始进入社会各个领域，为各类科学决策、研究和开发及市场拓展等活动提供了重要依据；同时，各类咨询服务机构纷纷涌现。90年代以后，各种纯商业性的国有、民营、合资咨询服公司、市场情报调查公司更是如雨后春笋般出现，一些国际著名信息咨询服务公司也加快了进军中国市场的步伐。

而在我国党政机关中，专职的信息工作机构是从20世纪80年代中期相继建立起来的。1995年10月，国务院办公厅印发了于同年11月1日起施行的《政务信息工作暂行办法》（以下简称《办法》），这是我国第一个专门针对政务信息工作制定的国家级行政规章。该《办法》第二条指出，“政务信息工作是各级政府及其部门的办公厅（室）的一项重要工作，其主要任务是：反映政府工作及社会、经济发展中的重要情况，为政府把握全局、科学决策和实施领导提供及时、准确、全面的信息服务。”显然，该《办法》所定位的政务信息工作（包括信息加工活动）的唯一服务对象就是政府，其运行模式也是在政府系统内部进行封闭式的运行。2001年12月我国加入世界贸易组织后，政府信息化建设和信息公开的步伐大大加快，政务信息工作不仅仅要“对上服务”，同时也要兼顾“对下引导”；在建立电子政府、大力加强网络技术设施和相关硬件建设的同时，信息资源的开发利用亦同样重要。特别是随着2008年5月1日《中华人民共和国政府信息公开条例》的实施，政府信息资源的开发利用成为各级政府及其部门面临的一项极为重要而艰巨的任务。要将大量的政府信息资源尽快地开发出来，面向社会提供服务，如果没有大量、高效、规范的信息加工活动，这恐怕是难以实现的。武工城

但由于各种原因，以往人们对于信息加工理论和方法的研究，主要是针对科学技术文献或历史文献的加工活动进行的，就笔者所见，专门针对政务（府）信息加工进行研究的成果相对较少且分散，所以笔者也多次感到写作的艰难，就是因为可供参考的资料有限。政务信息加工活动与一般的信息加工活动有共性，但也有其特性，所以，前人的研究成果值得继承和借鉴，但同时也应该有所创新和发展。正是基于这一考虑，本书作者在多年教学和研究的基础上编写了这本教材。因为这是一个新的实践和研究领域，所以本书的写作其实在很大程度上是一种尽个人之力的探索。王海英 李海英 等著 陈文海主编

本书的编写和出版得到了中国人民大学信息资源管理学院领导的大力支持，中国人民大学出版社的潘宇女士也为本书付出了辛勤的劳动；同时，本书参考和引用了许多学者的研究成果，虽然书末列出了“主要参考文献”，但仍有一

一些参考文献因属辗转引用，无法一一注明原始出处，在此一并致以诚挚的感谢。由于笔者能力和水平所限，书中难免存在各种不足甚至错误，恳请读者不吝赐教。

安 忻  
2008年5月于中国人民大学

## CONTENTS

政务信息加工  
的原理与方法

## 目 录

<b>第1章 信息与信息加工</b>	1
1.1 信息概念	1
1.2 信息的特征	3
1.3 信息加工	11
本章小结	26
关键术语	26
思考与练习题	26
阅读文献	27
<b>第2章 政务信息与政务信息加工</b>	28
2.1 政务信息	28
2.2 政务信息工作	42
2.3 政务信息加工	52
本章小结	59
关键术语	60
思考与练习题	60
阅读文献	60
<b>第3章 政务信息加工的程序</b>	62
3.1 确定课题的来源和类型	62
3.2 制订课题研究计划	67
3.3 收集信息素材	68
3.4 信息素材的鉴别和筛选	83
3.5 加工成果内单元信息的组织	85
3.6 加工成果的提供利用	88

本章小结 .....	91
关键术语 .....	91
思考与练习题 .....	91
阅读文献 .....	92
<b>第4章 外表描述性加工——题录的编制 .....</b>	<b>93</b>
4.1 题录的概念 .....	93
4.2 题录的类型 .....	94
4.3 题录的基本结构 .....	98
4.4 题录的编制步骤和方法 .....	99
本章小结 .....	122
关键术语 .....	123
思考与练习题 .....	123
阅读文献 .....	123
<b>第5章 浓缩提取性加工（上）——提要的编写 .....</b>	<b>124</b>
5.1 提要概念的来由与含义 .....	124
5.2 提要的类型 .....	126
5.3 提要的特点 .....	129
5.4 提要的编写方法与步骤 .....	130
本章小结 .....	131
关键术语 .....	132
思考与练习题 .....	132
阅读文献 .....	132
<b>第6章 浓缩提取性加工（下）——文摘的编写 .....</b>	<b>133</b>
6.1 我国古代文摘的起源、形成与发展 .....	133
6.2 我国近现代文摘的兴起和发展 .....	136
6.3 西方文摘的发展演变 .....	139
6.4 文摘的定义 .....	144
6.5 文摘的类型 .....	145
6.6 编写文摘应遵循的原则和要求 .....	148
6.7 文摘款目的内容和格式 .....	154
6.8 针对不同类型文献编写文摘的技巧 .....	156
本章小结 .....	166

关键术语 .....	166
思考与练习题 .....	167
阅读文献 .....	167
<b>第7章 鉴选汇集性加工——文件资料汇编的编纂 .....</b>	<b>168</b>
7.1 文件资料汇编概述 .....	168
7.2 政务活动中常见的文件资料汇编类型 .....	169
7.3 文件资料汇编的加工步骤与要求 .....	177
本章小结 .....	179
关键术语 .....	179
思考与练习题 .....	179
阅读文献 .....	180
<b>第8章 采写编辑性加工——政务信息刊物的编辑 .....</b>	<b>181</b>
8.1 政务信息文稿与行政公文、新闻报道的区别 .....	181
8.2 政务信息文稿的撰写与改写（编） .....	182
8.3 政务信息刊物的编辑与管理 .....	187
本章小结 .....	194
关键术语 .....	195
思考与练习题 .....	195
阅读文献 .....	195
<b>第9章 深度研究性加工（上）——综述、述评的撰写 .....</b>	<b>196</b>
9.1 综述的撰写 .....	196
9.2 述评的撰写 .....	229
本章小结 .....	239
关键术语 .....	239
思考与练习题 .....	239
阅读文献 .....	240
<b>第10章 深度研究性加工（下）——研究报告的撰写 .....</b>	<b>241</b>
10.1 研究报告的含义与服务对象 .....	241
10.2 研究报告的特点与常见类型 .....	243
10.3 研究报告的撰写 .....	245
本章小结 .....	282
关键术语 .....	282



## CHAPTER ONE

# 第1章

## 信息与信息加工

### 【学习重点】

◇ 在明确信息的基本概念和特征的基础上，了解信息加工活动的发展简史，掌握信息加工的含义、目的、特点和基本功能。

在信息时代，人们缺少的不是信息，而是有组织的、符合特定需要并经过加工后便于利用的信息。有组织的信息加工活动是伴随着信息（文献）量的不断增长和人类有意识地收集、积累和利用信息（文献）的活动产生和发展起来的，它在今天已经成为了一种集针对性、灵活性、科学性、综合性、系统性、创造性和服务性等特点于一体的高智力活动。

### 1.1 信息概念

在汉语中，“信息”一词的本意是“音信、消息”。无论是唐代诗人许浑的“塞外音书无信息，道傍车马起尘埃”（《寄远》），还是南唐诗人李中的“梦断美人沉信息，目穿长路倚楼台”（《碧云集·暮春怀故人》），抑或是宋代诗人王庭圭的“辰州更在武陵西，每望长安信息稀”（《题辰州壁》），都可以表明“信息”一词在我国古已有之。“信息”的英文、法文、德文、西班牙文，都是“information”，在拉丁文中，“information”也是消息一词的同义词，日本将“信息”称为“情报”，我国台湾地区则称之为“资讯”。而直到20世纪20年代开始的通信工程研究中，信息一词才作为科学概念出现。1928年，R. V. L. 哈特莱在《贝尔系统技术杂志》上发表的题为《信息传

输》的论文中，将“信息”理解为选择通信符号的方式。他提出，发信者所发出的信息，就是他从通信符号中选择符号的具体方式。例如，假定他在符号表中选择了“I am well”这样一些符号，他就发出了“我平安”的信息；假如他选择了“I am sick”，则发出了“我病了”的信息。哈特莱还推导出了最早的信息度量公式。他的思想和研究成果，为申农的信息论的诞生奠定了基础。

1948年，美国数学家C. E. 申农在《贝尔系统技术杂志》上发表了著名的论文《通信的数学理论》，标志着信息论的诞生。他认为信息是“用来消除不确定性的信息”，即人们在认识过程中，由于获得了某种东西，而改变了原来的认识状态，减少或消除了原来认识上的不确定性，那么所获得的东西就是信息。他认为信息的多少意味着消除了的不确定性的大小。所谓不确定性，就是对客观事物的不了解、不肯定。在通信过程中，直接的目的就是要消除接收端（信宿）对于发出端（信源）可能会发出哪些消息的不确定性，因此，信息被看做是用来消除信宿对信源发出何种消息的不确定性的信息。而信息与消息的关系是内容与形式的关系。消息是信息的载体，它可以是多种多样的、具体的，如文字、语言、图像等；而信息则是指包含在各种具体消息中的抽象内容。对于接收者来说，信息是事先不知道其内容的，因为如果事先知道其内容，人们就不能从中获得新内容或新知识，从而也就不能消除认识的不确定性。所以，简言之，信息是指有新内容、新知识的消息。申农从信息在通信过程中的作用角度所下的定义，对于人们认识信息的主要功能有着划时代的意义。

而与申农同时代的另一位学者，英国数学家、控制论的创始人N. 维纳，在其1948年出版的《控制论——动物和机器中的通信与控制问题》一书中提出：“信息是人们在适应外部世界，并使这种适应反作用于外部世界的过程中，同外部世界进行互相交换的内容的名称……接受信息和使用信息的过程，就是我们适应外部世界环境的偶然性变化的过程，也是我们在这个环境中有效地生活的过程。”他把人与外界环境交换信息的过程看成是一种广义的通信过程，从而揭示了信息的内容，并使人们认识到信息对于人类适应外部世界环境的价值。维纳还有一个重要的发现，即区分了物质、能量与信息之间的界限。他认为信息是一类可独立加以研究的客观对象，所以他有一句名言：“信息就是信息，既不是物质，也不是能量。”

随着国内外学者的研究不断深入，人们对于信息的认识也有了新的角度，提出了新的观点。20世纪70年代，意大利信息学者G. 高朗在其著作《信息论：新的趋势与未解决问题》中提出了“信息就是差异”的著名论断，他认为信息是反映事物的形成、关系和差异的东西，它虽然包含在事物的差异之中，但并不是

事物的本身。进入 80 年代后，有学者开始从哲学意义上研究和定义信息。各个学科的研究者因为信息具有广泛的社会意义而共同关注它，却又从不同的角度对它进行了研究和阐述。所以，在同一个名词术语下，“哲学家看到了认识，物理学家看到了统计熵，数学家看到了基因中生活密码的变异，经济学家看到了市场的不确定性，情报学家看到了文献和情报”<sup>①</sup>。人们所给出的有关信息的定义多达上百种。如“在系统论中，信息被认为是系统内部联系的特殊形式；在控制论中，信息被理解为对外界进行调节并使调节为外界所接受与外界交换得到的东西；在信息论中，信息被看做是可以获得、变换、传递、存储、处理、识别和利用的一般对象，它能为实现目标排除意外性，增加有效性；在经济学和管理学中，常撇开具体的对象，把信息泛指一般的数据、资料、消息、情报、知识等”<sup>②</sup>。

实际上，信息概念有不同的层次。从没有任何约束条件的本体论层次上来说，信息是一种客观存在的现象，是客观世界的一切事物存在和运动的状态及其变化方式的表征。或者说，信息是通过一定的物质载体反映出来，表征客观事物存在、特征和变化的实质内容，是客观事物的反映或再现。因为客观世界上的一切事物都在不停地运动，所以它们是本体论意义上的信息的根本来源。而从认识主体（人）的角度来定义信息，认识论层次上的信息则是指认识主体所感知、接收或理解的事物存在和运动的状态及其变化方式，是反映出来的客观事物的属性。<sup>③</sup>

## 1.2 信息的特征

信息的特征，就是信息区别于其他事物的本质属性。总结目前学术界关于信息特征的表述，人们认为信息的特征主要有：普遍性、客观性、表征性、相对性、价值性、依附（存）性、动态性、时效性、可传递性、可加工性、可转化性、可共享性、可伪性、可贮存性、可积累性、能动性，等等。

### 1.2.1 信息的普遍性

由于信息是客观世界一切事物存在和运动的状态及其变化形式的表征，因

① 倪晓建主编：《信息加工》，1页，武汉，武汉大学出版社，2001。

② 柯平、高洁主编：《信息管理概论》，16页，北京，科学出版社，2002。

③ 参见岳剑波编著：《信息管理基础》，3页，北京，清华大学出版社，1999。

此，只要客观物质世界的事物存在并运动着，就必然决定了信息具有这一基本属性。世界上的一切事物，包括自然界、人类社会及人的思维领域，都处在不停的运动变化之中，呈现出不同的状态，有着各自的运动方式。所以，信息也是无时无处不在的。

### 1.2.2 信息的客观性

客观事物存在和运动的状态、属性及其变化形式，是不以人的意志为转移的，因此，作为客观事物存在和运动状态及其变化形式反映或表征的信息，同样也具有了客观性；而且，信息一旦形成，就成为了一种客观存在，无论人类是否感知或接收到它以及是否理解它，它作为一种客观存在是不容否认的。

### 1.2.3 信息的表征性

信息是客观事物存在和运动的状态与形式的反映，而不是客观事物本身。一切事物都会产生信息。客观事物的特征、状态和运动规律，通过一定的媒介物质如声波、电波、电磁波、图像、文字符号、信号等反映出来，被人们感知、接收和理解，从而认识和区别不同的事物。信息是表征事物的一种普遍形式。

### 1.2.4 信息的动态性、时效性

因为客观世界中的一切事物都是处于不断运动之中的，所以信息所表征的自然是一定时空条件下物质的存在和运动的状态与方式。当人们获得某种信息时，它所表征的事物本身其实已经发生了变化，从这个角度来说，人们所理解的信息只能是一种反映事物过去某个时间的存在状态和运动形式的东西。而事物本身的存在状态和运动方式永远会随着时间的推移而不断改变，时间无穷尽，改变也就无穷尽，信息的这种属性我们可以将其称之为动态性。

信息作为对于客观事物存在状态和运动方式的客观反映，是随着事物的变化而变化的。如果不能反映事物的最新状态，其价值就会衰减，直到随着时间推移而完全失去利用价值。从这个意义上说，信息一旦生成，其反映的内容越新，其价值往往越大，随着时间的拖延，其价值往往会变得越来越小，直到完全无用。这就是信息的时效性特征。

现代技术缩短了信息流动的时间，大大提高了信息传播的时效性，其重大意义，可以同以贸易货或以贸易服务向交换标准化货币的转变相提并论。货币标准化后，大大加快了交易的速度；而现在，人们可以通过电子设备以光速向世界各

地汇款或传递信息，过去的货币流通、实物流通变成了现在的信息流通，交易和管理行为信息化了。

## 【案例 1—1】

### 我国电视台对奥运会的电视转播

1996 年亚特兰大奥运会开幕前夕，于 7 月 27 日凌晨 1 时 15 分在奥林匹克公园发生了大爆炸，造成 2 人死亡，100 余人受伤。当时在现场的我国中央电视台记者张伟随警察冲进公园进行了采访。按中央电视台新闻部和海外新闻部的要求，记者应在当地时间凌晨 4 时前传回采访的新闻。现场采访的记者回到设在当地的中央电视台奥运报道中心后，用 20 分钟的时间完成了高度紧张的编辑制作工作。而此时，中央电视台正在播出女排的比赛实况，卫星线路被占用，比赛不可能中途停止，而新闻又必须及时传回。经值班导演与台内同志紧急协商，决定用两局比赛间的 3 分钟广告时间传送这一紧急新闻。在前后方记者的密切配合下，在 3 分钟内把新闻传送了两遍，文字稿也通过文字传真机传回国内，并于北京时间下午 4 时播发了这条新闻，使国内广大观众不仅及时了解了这一爆炸案，也知道了中国体育代表团和中国新闻记者全部安然无恙的消息。这条新闻能及时播发，与现代化通信技术的运用是分不开的。而在 1980 年，中央电视台派出的冬季奥运会报道组，由于报道手段落后，用的是 16 毫米摄影机，拍的是电视胶片。直到比赛结束，报道组回到北京后，才把拍摄的素材编辑成专题片播出，相比之下时效性就差多了。而 1984 年洛杉矶奥运会时，中央电视台是与香港无线电视台（TVB）合作，在香港把公用信号和从洛杉矶发回的报道配好声音再传回北京。而到了 1996 年亚特兰大奥运会期间，中央电视台则在当地的国际广播电视新闻中心建立了自己的报道制作中心，相比之下，技术上的进步是显而易见的。正是由于有了先进的数字化通信设备，对亚特兰大奥运会 24 小时的直播才有了充分的保证，才能让国内观众充分及时地了解中国运动员在此次运动会上的表现。

## 1.2.5 信息的相对性

从客观物质世界的无限性来说，信息也是无限的，但对于认识主体（人）来说，人们所获得的信息又是相对有限的。首先，人类的认识能力是有限的，对于客观物质世界中生成的海量信息，人类所能够感知、接收和理解的，始终只是其中的很小一部分；其次，每个具体的人在认识角度、认识深度、认识目的和理解

能力等方面都存在差异，从而导致他们在认识水平上必然存在差异，因此，每个人从同一事物中获得的信息量必然是不一样的。

### 1.2.6 信息的依附性

信息的依附性，也有人称之为寄载性，即信息对于物质载体的依赖性。信息本身是看不见、摸不着的，它的记录、传递、储存等都必须借助于某种物质形式存在，如声波、电磁波、纸张、磁带、胶片、光盘、人的大脑等，并通过一定的方式表现出来，才能为人类通过听觉、视觉、触觉、味觉、嗅觉所感应和接收，信息不可能脱离物质单独存在。没有语言、文字、图像、符号等记录手段，信息就无法表达，没有物质载体，信息就无法存储、传播和利用。人们首先接触到的是各种信息载体，然后才会了解载体上所承载的信息内容，有学者将信息所依附的载体分为三种<sup>①</sup>，即表意型载体、无形的承载型物质载体和有形的承载型物质载体。表意型载体包括：语言文字、符号、形体、表情等；无形的承载型物质载体包括：声波、电磁波、光波等；有形的承载型物质载体包括：纸张、胶片、录音带、磁带、磁盘、光盘等。但信息内容不会因为记录手段和物质载体的变化而改变。

人类社会的信息化发展，在很大程度上依赖于信息载体的更新和信息技术的发展。如纸张的发明和广泛利用，就大大加速了人类社会信息传递利用的速度，扩大了传递利用的范围，为人类文明的进步做出了极大的贡献。

### 1.2.7 信息的可传递性

信息从时间或空间上的某一点向其他点移动的过程被称为信息传递。所谓时间上的移动，即信息可以不受时间的限制，从古代传到现代、从一个时期传到另一个时期；所谓空间上的传递，即信息的移动可以不受地域的限制，由此及彼。信息可以通过多种渠道、采用多种方式进行传递，这是由信息可以依附于不同的物质载体而存在的特征所决定的，所以信息的传递当然也要借助于一定的物质载体。一个完整的信息传递过程必须具备信源、信宿、信道（媒介）和信息四个要素。

### 1.2.8 信息的可加工性

信息的可加工性是指信息的内容可以被分析或综合，也可以被扩充或浓缩，

<sup>①</sup> 参见周晓英、王英玮主编：《政务信息管理》，8页，北京，中国人民大学出版社，2004。