

政府信息资源 开发利用

Development and Utilization of
Government Information Resource

程万高◎著



科学出版社
www.sciencep.com

政府信息资源 开发利用

Development and Utilization of
Government Information Resource

程万高◎著

科学出版社
北京

内 容 简 介

本书是一部深入探讨政府信息资源开发利用的著作。全书以信息资源基础理论为基点,系统梳理了我国政府信息资源建设的成就,总结了我国政府信息资源开发利用中存在的问题,并在吸收借鉴国外政府信息资源开发利用经验的基础上,分析了我国政府信息资源开发利用的动力机制与有利条件,提出了我国政府信息资源开发利用的总体战略。在此基础上,从开发利用的实施步骤入手,着重研究了政府信息资源的开发、整合、公开、共享、增值服务等环节,并分别对政府信息资源开发利用的法规体系、标准体系、安全保障体系以及管理策略等问题进行了较为深入的探讨。

本书内容新颖、资料翔实,可为电子政务和信息资源管理研究者提供理论参考,又可为电子政务实践者和政府信息资源管理者提供实践参考,也可作为高等院校信息管理、电子政务、公共管理等专业师生的教材或教学参考书。

图书在版编目(CIP)数据

政府信息资源开发利用/程万高著. —北京:科学出版社, 2009
ISBN 978-7-03-024330-0

I. 政… II. 程… III. 国家行政机关-信息管理: 资源管理-研究
IV. D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 047308 号

责任编辑:陈亮 张兰 刘英红 / 责任校对:朱光光

责任印制:张克忠 / 封面设计:鑫联必升

科学出版社出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

双青印刷厂印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2009年4月第一版 开本: B5 (720×1000)

2009年4月第一次印刷 印张: 21 1/4

印数: 1—1 500 字数: 406 000

定价: 56.00 元

(如有印装质量问题, 我社负责调换〈双青〉)

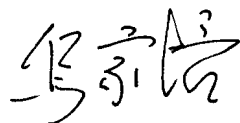


2007年发端于美国、2008年迅速向其他国家蔓延的全球性金融危机，以及由此导致的世界经济的普遍衰退，是百年未遇的历史性灾难。这场破坏力空前的灾难，绝非一朝一夕形成的。为什么投资者、消费者、生产者和监管者，都没有及时觉察，一旦发现，包括美国在内的很多国家的领导者，都显得手忙脚乱，未能提出正确、见效快而好的救治方案。其原因当然是多种多样的，但首先是个信息问题。信心不足说到底也是由于信息不明，特别是对未来的预期不乐观。广大中小投资者信息不灵，处于信息极度不对称的弱势地位，而华尔街一小撮贪婪的投资银行家在利用“杠杆效应”生产和推销金融产品时，千方百计隐蔽信息，甚至制造假信息。各国政府又不能利用相关信息资源对金融风暴进行预警、预报和预测。任何事情的发生，总是信息先行的。就信息论信息来认识信息和信息资源的重要性，固然是必要的，但若能通过对问题（特别是像全球金融危机和世界经济衰退这样大的问题）的认识和解决来抓信息，更能从实践中深切感受信息和信息资源的重要性。

信息和信息资源种类很多。其中特别重要的一个部分是政务信息和政府信息资源。政务信息产生于政务活动，又为政府履行职能服务。我国在国民经济和社会信息化过程中，积极推进电子政务建设，以促进政府职能的转变。政府信息资源是十分丰富的，它既为政府所用，又要为社会和公众所用。2008年5月1日，我国正式实施《中华人民共和国政府信息公开条例》，一反几千年来行政机关奉行“民可使由之，不可使知之”的信条，从法制上落实了百姓的“知情权”。政府信息资源的开发利用，是由管制型政府向服务型政府转变过程中一个非常重要的环节。充分开发政府信息资源，促进政府信息的公开与共享，是贯彻科学发展观、实现社会民主与社会和谐不可或缺的重要条件。

程万高同志适应时代需要，撰写《政府信息资源开发利用》一书，从进程、经验、问题、法规、标准、安全、增值服务、管理策略等方面，多角度阐释了政府信息资源开发利用的诸多问题，内容较为丰富。作者还年轻，能写出这样大篇

幅的书，是难能可贵的。我已就我看到的问题，向作者提出改进建议。我相信读者会和我一样喜爱这本书的。

A handwritten signature in black ink, consisting of three characters: '吴家培' (Wu Jiapei).

2009年2月6日

目 录

序

引言	1
----	---

第 1 章

政府信息资源开发利用概述	3
--------------	---

1.1 信息与信息资源	3
1.2 政府信息资源	13
1.3 政府信息资源的开发利用	20

第 2 章

我国政府信息资源建设进展	26
--------------	----

2.1 我国政府信息资源建设历程	26
2.2 我国政府信息资源建设的主要成就	30
2.3 基于政府门户网站的信息资源建设	54

第 3 章

我国政府信息资源开发利用存在的问题	60
-------------------	----

3.1 信息资源开发利用的基础工作薄弱	60
3.2 缺乏对政府信息资源开发利用的整体规划	62
3.3 重硬轻软、资金投入不足	65

3.4	政府信息资源对外公开和服务不足	66
-----	-----------------	----

第4章

	国外政府信息资源开发利用经验	68
4.1	以电子政务建设拉动开发利用	68
4.2	有健全的管理体制	74
4.3	采取多元化的建设与运维机制	80
4.4	有较为完善的配套法规政策与标准体系	82
4.5	建立了先进的安全保障体制	84
4.6	其他管理经验	86
4.7	国外政府信息资源开发利用经验的启示	90

第5章

	政府信息资源开发利用的动力与条件	94
5.1	我国政府信息资源开发利用的动力机制	94
5.2	我国政府信息资源开发利用的有利条件	101

第6章

	政府信息资源开发利用的总体战略	104
6.1	政府信息资源开发利用的原则与目标	104
6.2	政府信息资源开发利用的主要任务	106

第7章

	政府信息资源开发	109
7.1	政府信息资源开发现状	109
7.2	政府信息资源的开发原则与导向	110
7.3	政府信息资源开发的需求分析	112
7.4	面向服务的政府信息资源开发策略	119

第 8 章**政府信息资源整合** 122

- 8.1 政府信息资源整合概述 122
- 8.2 基础信息整合 126
- 8.3 基于目录体系的政府信息资源整合 128
- 8.4 基于门户网站的政府信息资源整合 137

第 9 章**政府信息公开及其制度建设** 142

- 9.1 政府信息公开的内涵 142
- 9.2 政府信息公开的实施 144
- 9.3 政府信息公开制度概述 151
- 9.4 我国政府信息公开制度建设现状 154
- 9.5 政府信息公开的制度框架 161

第 10 章**政府信息共享及其立法保障** 168

- 10.1 政府信息共享概述 168
- 10.2 政府信息共享的原则与共享机制 171
- 10.3 国内外政府信息共享的立法现状 175
- 10.4 我国政府信息共享的立法建议 177

第 11 章**政府信息资源增值服务** 181

- 11.1 政府信息资源增值服务概述 181
- 11.2 政府信息资源增值服务的模式 187
- 11.3 政府信息资源增值服务的相关法律问题 191
- 11.4 国外政府信息资源增值服务的立法现状 193
- 11.5 推进我国政府信息资源增值服务的措施 196

第 12 章	
	政府信息资源开发利用法规体系 ····· 198
12.1	我国信息化与信息资源开发利用的立法现状····· 198
12.2	国外政府信息资源开发利用立法现状及启示····· 206
12.3	我国政府信息资源开发利用的立法建议····· 216
第 13 章	
	政府信息资源标准体系 ····· 223
13.1	政府信息资源标准化概述····· 223
13.2	我国政府信息资源标准化现状····· 229
13.3	政府信息资源标准体系框架····· 234
13.4	政府信息资源标准化发展战略····· 235
第 14 章	
	政府信息安全保障体系 ····· 239
14.1	信息安全保障概述····· 239
14.2	国外政府信息安全保障概况····· 240
14.3	我国政府信息安全现状····· 243
14.4	政府信息安全保障体系的构建····· 249
14.5	政府涉密信息的安全管理····· 254
第 15 章	
	政府信息资源开发利用管理策略 ····· 258
15.1	政府信息资源开发利用的管理体制····· 258
15.2	政府信息资源开发利用的管理对策与建议····· 261
参考文献 ····· 270	
附录 相关法规与政策文件 ····· 277	
后记 ····· 323	

Contents

Preface

Introduction	1
1 Overview on the development and utilization of government information resource	3
1.1 Information and information resource	3
1.2 Government information resource	13
1.3 The development and utilization of government information resource	20
2 The construction evolution of government information resource in China ..	26
2.1 The construction course	26
2.2 The main achievements	30
2.3 Information resource construction based on the government portal website	54
3 The problems on development and utilization of government information resource in China	60
3.1 Weak foundation	60
3.2 Shortage of the whole planning	62
3.3 Lack of finance	65
3.4 Shortage of opening and service for citizens	66
4 The experiences on development and utilization of government information resource overseas	68
4.1 Driven by e-Government	68
4.2 The wholesome management system	74
4.3 Mutipleunit mechanism of construction and running & maintenance	80
4.4 The perfect rule of law and standards infrastructure	82
4.5 The advanced security safeguards	84

4.6	Others management experiences	86
4.7	The inspiration from foreign experiences	90
5	The driving force and advantages of the government information resource development and utilization	94
5.1	The driving forces	94
5.2	The advantages	101
6	The total planning of the government information resource development and utilization	104
6.1	The principle and goal	104
6.2	The main tasks	106
7	The development of government information resource	109
7.1	The status in quo	109
7.2	The principle and orientation	110
7.3	Demand analysis	112
7.4	The development strategies faced to service	119
8	The integration of government information resource	122
8.1	Overview	122
8.2	The basic information integration	126
8.3	The integration based on the directory system	128
8.4	The integration based on the government portal website	137
9	The government information opening and its institutions	142
9.1	The connotation of government information opening	142
9.2	The implement of government information opening	144
9.3	The overview of government information opening rules	151
9.4	The status on the rules building of government information opening	154
9.5	The rules framework of government information opening	161
10	The government information sharing and its legislation	168
10.1	Overview	168
10.2	The principles and sharing mechanism	171
10.3	The status of sharing legislation home and abroad	175
10.4	The suggestions on sharing legislation	177

11	The increment service of the government information	181
11.1	Overview	181
11.2	The pattern of increment service	187
11.3	The related legal consideration	191
11.4	The status of legislation home and abroad	193
11.5	Measures for advancing increment service	196
12	The laws and regulations system of the government information resource development and utilization	198
12.1	The status of legislation in China	198
12.2	The status of legislation and inspiration overseas	206
12.3	The legislation suggestions for China	216
13	The standard system of the government information resource	223
13.1	The overview of standardization	223
13.2	The status of standardization in China	229
13.3	The standard system framework	234
13.4	The development strategies of standard system	235
14	The government information security assurance system	239
14.1	Overview	239
14.2	The general station of information security assurance overseas	240
14.3	The status of information security in China	243
14.4	The construction of the government information security assurance system	249
14.5	The security management of the secret government information	254
15	The management strategies of the government information resource development and utilization	258
15.1	The current management system	258
15.2	The management countermeasures and suggestions	261
	Reference	270
	Appendix: The documents of correlative regulations and policies	277
	Postscript	323

引 言

在信息社会，信息就像空气和水一样不可或缺，它在社会经济生活中起着至关重要的作用。信息作为与材料和能源同等重要的战略资源，对经济社会发展的作用日益突出，是最活跃的生产要素，是重要的财富和资产。

信息资源是现代社会重要的生产力要素之一，是重要的社会财富和资产。信息资源与物质资源、能量资源一起构成了支撑现代经济和社会发展的资源体系。全球经济进入 21 世纪，信息资源已成为每个国家和地区都必须高度重视的核心战略资源，更是国家和地区竞争力的决定因素。由于信息资源对其他资源能起到节约、替代、拓展与创新等巨大作用，任何一个国家，无论其经济财富、政治实力，还是科技发明、文化素质，或者军事力量，都离不开信息资源的开发和利用。

整个人类历史既是物质产品不断发展的历史，也是信息资源开发利用能力不断提高的历史。信息资源的开发和利用是国家信息化的核心任务，是国家信息化建设能否取得实效的关键。人们对有形资源的开发利用依赖于对信息资源的开发利用。推动信息资源开发和利用的实质就是提高全社会信息资源的开发水平和利用程度，充分发挥信息资源的效用，保障信息产品的供给，满足全社会不断增长的信息需求。开发利用信息资源的规模、水平和程度，是反映一个国家综合国力的重要标志。

近年来，信息技术的快速发展为深度开发和广泛利用信息资源创造了前所未有的条件。而且，党中央一直高度重视信息资源的开发利用，在推进信息化建设过程中始终将信息资源开发利用放在核心地位。早在 1984 年，邓小平同志就提出“开发信息资源，服务四化建设”；1991 年，江泽民同志也指出：“四个现代化，哪一化也离不开信息化”；1993 年，国家经济信息化联席会议认为：“信息资源开发利用是我国信息化建设的核心和取得实效的关键”。1996 年国务院信息化工作领导小组制定的《国家信息化“九五”规划和 2010 年远景目标（纲要）》（简称《国家信息化规划》）中提出了国家信息化体系的 6 个要素，信息资源赫然列于 6 个要素之首。该规划还将信息资源开发利用确定为当时国家信息化建设 8 项任务的首要任务，并明确指出信息资源开发利用是信息化的核心内容。2004 年，国家信息化领导小组第四次会议审议通过的《关于加强信息资源开发利用工作的若干意见》（中办发〔2004〕34 号）进一步明确了加强信息资源开发利用工作的指导思想、主要原则和总体任务，提出“以政务信息资源开发利用为先导”

的指导思想，把信息资源开发利用提到了前所未有的战略高度。2006年3月，国家信息化领导小组发布了《国家电子政务总体框架》，明确指出“政务信息资源是政府在履行职能过程中产生或使用的信息，为政务公开、业务协同、辅助决策、公共服务等提供信息支持。政务信息资源开发利用是推进电子政务建设的主线，是深化电子政务应用取得实效的关键”。随后中共中央办公厅、国务院办公厅联合发布的《2006~2020年国家信息化发展战略》再次提出加强信息资源开发利用是信息化发展的战略重点。2007年底，《国民经济和社会发展信息化“十一五”规划》不仅强调要大力推进信息化与工业化融合，而且指出信息资源开发利用将极大提高自然资源利用率，信息资源日益成为重要的战略要素和生产要素。

政府是整个社会信息最大的拥有者和控制者，政府信息成为信息时代最重要、最宝贵的一种社会资源。政府信息是社会公众参与国家管理、维护自身权利、推进经济社会进步必不可少的要素。较之其他信息资源，政府信息对社会经济发展的影响更大。作为社会信息资源的重要组成部分，如同其他资源一样，政府信息资源也必须经过开发和利用过程才能实现其价值，政府信息资源的开发利用在信息资源开发利用中占有至关重要的地位。对于公共管理活动来说，政府信息是政府决策的重要依据，政府信息资源开发利用是提高政府决策质量的重要保障。从公众角度来看，政府信息资源开发利用是由管制型政府向服务型政府转变过程中非常重要的一个环节。信息资源开发是信息资源利用的前提，信息资源利用是信息资源开发的目的。充分开发政府信息资源，促进政府信息公开与共享，是保障公民知情权的必要手段。

经过多年的发展，我国政府信息资源开发利用工作取得了重要进展，政府信息资源开发利用水平也不断提高。《中华人民共和国政府信息公开条例》于2008年5月1日起正式实施，政府信息资源共享的相关政策正在研究制定之中，必将有效推动政府信息资源的开发利用工作。但从信息化整体来看，信息资源开发利用一直是其薄弱环节，政府信息资源开发利用依然滞后于信息基础设施建设，滞后于全社会信息需求的快速增长，滞后于全球信息资源开发利用的大趋势。主要问题包括信息资源开发不足、利用不够，经济社会效益未能充分发挥，且相对滞后于信息基础设施建设；政府信息资源共享困难、采集重复；相关法律法规及标准化体系需要完善；信息安全保障体系不够健全，对不良信息的综合治理亟待加强，等等。因此，要使政府信息能够真正发挥作用，提高社会资源的配置水平和政府的工作效能，就必须深入探索政府信息资源开发利用的新模式、新战略，大力推动政府信息资源的开发利用工作。

第 1 章

政府信息资源开发利用概述

1.1 信息与信息资源

1.1.1 信息

未来学家托夫勒把人类社会的发展过程划分为三个阶段。第一阶段是以农业经济为基础的农业社会；第二阶段是以工业经济为基础的工业社会；第三阶段是以信息经济为基础的信息社会。信息对于人类来说从来都是重要的。早在农业和工业社会中，信息就起着重要作用，但是，它从来没有像今天这样重要。为了说明信息对人类社会影响的程度，人们创造了一个词——“信息社会”，并用这个词来区别人类曾经经历的农业社会和工业社会。信息社会是脱离工业化社会以后，信息起主要作用的社会。在农业社会和工业社会中，物质和能源是主要资源，所从事的是大规模的物质生产；而在信息社会中，信息成为比物质和能源更为重要的资源，以开发和利用信息资源为目的信息经济活动迅速扩大，逐渐取代工业生产活动而成为国民经济活动的主要内容。信息经济在国民经济中占据主导地位，并构成社会信息化的物质基础。以计算机、微电子和通信技术为主的信息技术革命是社会信息化的动力源泉。信息技术在生产、科研教育、医疗保健、企业和政府管理以及家庭中的广泛应用对经济和社会发展产生了巨大而深刻的影响，从而从根本上改变了人们的生活方式、行为方式和价值观念。

因此,无论我们愿意还是不愿意,信息已经成为当今社会存在的基础。正如美国麻省理工学院教授尼葛洛庞蒂所说,我们存在的状态是“数字化生存”(Being Digital)。^①信息已经与我们的生存息息相关。它存在于自然界、生物界和人类社会中,无处不在,无人不用。

“信息”这个词语是从英文“information”翻译而来,也有人将“information”译为情报、资料,我国台湾地区学者一般称之为“资讯”。由于信息本身的复杂性、信息科学的年轻性和人们出于不同的研究目的或使用目的,信息至今还没有统一的定义。有人将“信息”作为“消息”的同义语。信息与“有序和无序”、“进化和退化”、“简单和复杂”、“确定性和非确定性”密切联系。从狭义上来说,信息是用来消除不确定性的东西,通常是指数据、资讯、消息等,自然界、人类社会、思维领域中都存在着大量的自然信息、生物信息和社会信息。从广义上来说,信息泛指一切物质的和精神的事物运动的状态和运动的方式。人类通过感官或设备摄取信息,通过头脑或机器处理信息,通过科学研究和创造性思维产生新的信息,通过语言、文字、图形、电磁记录等交流信息,并根据积累的信息进一步认识世界和改造世界。因此,信息是主观与客观互相联系、互相作用的结果。^②信息对于人类社会的功能是在于,它是人作出行为选择的基础与依据。人的理智的行为是选择的结果,而选择是对相关信息进行分析的结果。

随着信息科学的发展,信息概念已经广泛地渗入到社会经济的各个领域,人们对信息有了许多新的认识。现代科学显示,“信息”不能化归为物质或能量。信息论创始人申农认为“信息是用以消除不确定性的东西”。控制论创始人维纳(N. Wiener)指出,“信息既不是物质也不是能量。信息就是信息”。信息与物质、能量一起并称为“三大资源”。^③

1.1.2 信息资源的概念

“资源”是重要的经济概念。所谓资源,传统意义下是指那些能够创造物质财富的自然存在物,如土地资源、矿产资源、能源资源、水资源、人力资源等。有用性、稀缺性、可开发性以及经济学意义上的成本、价值等属性都是资源性的具体表现。

信息成为资源,其隐含前提包括:第一,信息本身必须与物质的状态或运动一致;第二,信息资源开发必须符合更宏观的目标;第三,信息为用户所需要,被用户完整地理解与正确地接受,即“……首先必须有获得和利用它的知识和技

① 尼葛洛庞蒂. 数字化生存. 胡泳, 范海燕译. 海口: 海南出版社, 1997

② 王绍平. 图书情报词典. 北京: 汉语大词典出版社, 1990: 677

③ 邬焜. 信息哲学——理论、体系、方法. 北京: 商务印书馆, 2005: 42

能；其次，必须对所产生的物质或服务有某种需求”^①。因此，信息尽管普遍存在，但并非所有的信息天生就是“资源”，必须经过开发利用的过程才能实现其价值成为资源。在现代社会中，信息已具备了“资源”的各种属性^②，因此成为一种重要的经济社会资源。

（1）信息的“资源性”特征

第一，信息的稀缺性。20世纪60年代，物质和能源的有限性越来越被人们所关注。信息作为促进其他资源的有效利用以及寻求可持续发展的有效手段，成为决定国家、地区和企业竞争的重要因素。尤其是在发展中国家，信息资源特别缺乏，只有认识到信息的稀缺，才能认识到在信息资源的获取上具有竞争性。

第二，信息的有用性。信息是决策的基础和依据。信息能在生产的各个环节中使各种要素更为有效地结合在一起，提高产品的数量和质量，取得更大的直接效益。信息可以在一定程度上物化于产品之中，提高产品本身的功能和效用，信息含量提高了产品的附加值。信息还可以作为宏观调控的有效手段之一，适时地发布各种经济动态信息、预测信息、决策信息，可以引导宏观、微观经济的运行。信息在人们学习、娱乐等日常生活中也发挥着越来越重要的作用。

第三，信息的可开发性。如同其他资源一样，信息在利用前也需有一系列的开发过程，另外还要通过一定的传输手段送至需求者的手中。只有经过加工开发才能提高信息的有用程度或利用效率。

第四，信息开发需要成本投入。在信息的开发过程中，作为开发者要支付各项开发费用（需求者自己进行开发也是如此）。这说明信息开发需要各种其他要素的投入，需要成本。因此，从经济学意义上讲，信息的开发是一个生产过程。由于信息的时效性，以及需要维护、补充和更新等原因，已开发的信息资源还要不断地投入，因此，信息开发是一个持续的生产过程。

第五，信息具有价值和使用价值。同物质产品一样，已经开发的信息也凝结着抽象的、无差别的一般人类劳动。因而信息除具有使用价值（包括其效用或其带来的效益）外，还具有价值或劳动价值。信息的价值决定了需求者必须有偿使用开发者所提供的信息产品。

可见，信息完全具备了经济学意义上的资源属性，因此信息是现代社会中的主要资源是毋庸置疑的，应当指出的是，将信息视为资源是人类认识的一个飞跃。同时，承认信息的资源性也是研究信息资源开发利用的基础。

（2）对信息资源概念的界定

目前，国内外对信息资源这一概念的认识尚未达成共识。综合国内外现有的

① 朱迪·丽丝. 自然资源：分配、经济学与政策. 北京：商务印书馆，2002：100

② 陈玉龙，栾婕. 信息何以成为资源. 计算机世界报，2007-06-04（2）