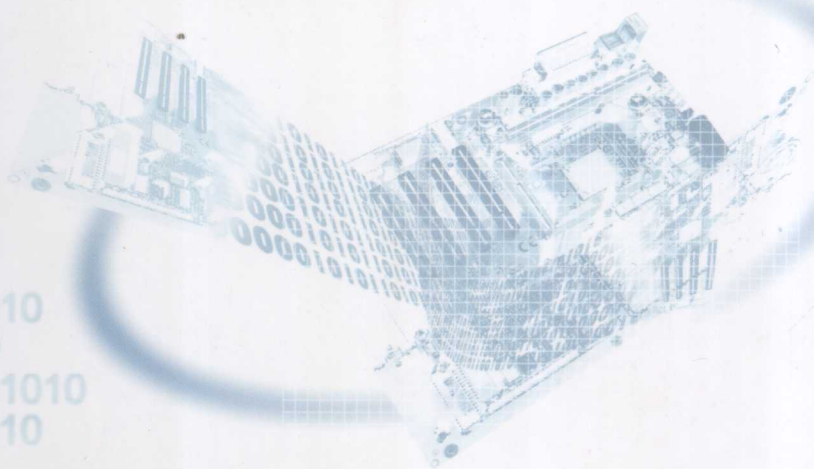


● 国家社科基金项目结项成果

电子政务信息资源的 共建与共享研究

何 振 等著



中国社会科学出版社

● 国家社科基金项目结项成果

电子政务信息资源的 共建与共享研究

何 振 等著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

电子政务信息资源的共建与共享研究/何振等著. —北京: 中国社会科学出版社, 2009. 2

ISBN 978-7-5004-7627-6

I. 电… II. 何… III. 电子政务—信息管理—研究 IV. D035.1-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 022389 号

责任编辑 孔继萍

责任校对 曲 宁

封面设计 弓禾碧

版式设计 王炳图

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010—84029450 (邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京奥隆印刷厂 装 订 广增装订厂

版 次 2009 年 2 月第 1 版 印 次 2009 年 2 月第 1 次印刷

开 本 710×1000 1/16

印 张 18 插 页 2

字 数 300 千字

定 价 38.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换

版权所有 侵权必究

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 选题背景与现实意义	(1)
一 电子政务及其信息资源建设成为当今各国抢占 网络经济的制高点	(1)
二 我国加入世贸组织与国际接轨必须发展电子政务,从而 促进政务公开	(3)
三 电子政务及其信息资源共享是我国当代信息化决策的 重要内容	(4)
四 我国电子政务及其信息资源建设现状不容乐观,亟待 加强相关问题研究	(7)
第二节 国内外研究状况	(8)
一 相关论文检索情况	(8)
二 国外研究状况综述	(10)
(一)注重政府服务改革层次上的研究	(10)
(二)注重应用技术层次上的研究	(11)
(三)注重法制政策层次上的研究	(12)
(四)注重信息管理与获取层次上的研究	(13)
三 国内研究状况综述	(14)
(一)研究起步晚但起点高发展势头好	(14)
(二)注重对文献信息资源管理与共享的研究	(15)
(三)注重对电子政务建设与政府改革问题的研究	(16)
(四)对电子政务信息资源共建共享问题的直接研究 不够系统深入	(17)
第三节 研究内容与研究方法	(19)

2 / 电子政务信息资源的共建与共享研究

一	研究思路	(19)
二	研究内容	(19)
三	研究方法	(20)
	(一)跨学科协同与移植研究的方法	(20)
	(二)系统分析与控制分析相结合的方法	(21)
	(三)定性分析与定量分析相结合的方法	(21)
	(四)文献分析与实证分析相结合的方法	(22)
第二章 电子政务信息资源共建与共享的理论基础		(23)
第一节 电子政务信息资源的内涵与特点		(23)
一	电子政务信息资源的内涵	(23)
二	电子政务信息资源的特点	(26)
	(一)多维性	(27)
	(二)交互性	(28)
	(三)集成性	(28)
	(四)虚拟性	(29)
	(五)开放性	(30)
	(六)不安全性	(31)
第二节 电子政务信息资源共建与共享的沿革与实质		(32)
一	电子政务信息资源共建与共享的发展沿革	(32)
二	电子政务信息资源共建与共享的实质与层次	(37)
	(一)电子政务信息资源共建与共享的实质分析	(37)
	(二)电子政务信息资源共建与共享的层次分析	(39)
第三节 电子政务信息资源共建与共享的必要性和可行性		(42)
一	电子政务信息资源共建与共享的必要性	(42)
	(一)这是适应电子政务建设内在要求的需要	(42)
	(二)这是促进政府管理科学化、民主化和高效化的需要	(43)
	(三)这是推进我国信息化、促进国民经济发展的需要	(45)
	(四)这是适应我国应对加入世贸组织带来的挑战的需要	(46)
二	电子政务信息资源共建与共享的可行性	(46)
	(一)中央政府的高度重视提供了统一的领导和强大的推动力	(46)

(二)现代信息科学的发展及其应用为电子政务信息资源共建与共享提供了技术和物质条件	(47)
(三)二十多年的信息立法实践为电子政务信息资源共建与共享提供了法律保障	(49)
(四)人才储备及其观念革新为电子政务信息资源共建与共享提供了动力源泉	(50)
第四节 电子政务信息资源共建共享的主要理论依据	(51)
一 信息流程理论	(51)
二 新时空理论	(53)
(一)人的信息器官功能需求及其扩展与延伸	(53)
(二)新时空观——电脑网络化空间	(55)
三 公共物品理论	(56)
(一)电子政务信息资源是一种准公共物品	(56)
(二)电子政务信息资源的准公共物品经济特性	(57)
(三)电子政务信息资源作为准公共物品共享的成本效益分析	(58)
第三章 电子政务信息资源共建与共享的制约“瓶颈”	(60)
第一节 对制约“瓶颈”的宏观审视	(60)
一 电子政务信息资源的数量与质量问题——库藏环境因素	(60)
(一)电子政务信息资源在共建共享中的地位	(60)
(二)电子政务信息资源数量与质量的客观状况	(61)
(三)电子政务信息资源对共建共享的影响	(63)
(四)电子政务信息资源对共建共享提出的新要求	(64)
二 政务公开的公民知情权与政府秘密问题——法制环境因素	(67)
(一)电子政务信息资源共建共享和知情权的实现	(67)
(二)电子政务信息资源共建共享和政府秘密、隐私权的冲突	(68)
(三)公民知情权与政府秘密、隐私权的协调	(70)
三 信息化建设中的信息孤岛与数字鸿沟问题——技术环境因素	(73)
(一)信息化建设中的信息孤岛问题	(73)

(二)信息化建设中的数字鸿沟问题	(76)
(三)信息孤岛与数字鸿沟的消除	(79)
第二节 对制约“瓶颈”的深层解读	(82)
一 信息的充分与流畅问题是各制约因素中的核心所在	(82)
(一)辩证地看待信息的充分、流畅与信息充分共享的关系	(83)
(二)要从信息充分与流畅的角度来开发电子政务信息资源	(84)
二 政府权力的意志与落实问题是各制约因素中的 关键所在	(85)
(一)电子政务信息资源共享对政府权力的意志与落实 产生影响	(86)
(二)要设法促进电子政务信息资源共享与政府权力意志的 良性互动	(88)
三 利益的分配与均衡问题是各制约因素中的焦点所在	(89)
(一)利益的分配与均衡问题在电子政务信息资源 共享中的表现	(90)
(二)要加快形成电子政务信息资源共享的利益分配 与均衡机制	(92)
第四章 电子政务信息资源共建与共享的模式构建	(97)
第一节 垂直型模式	(97)
一 垂直型模式的提出	(97)
二 集中式模式的运行机制与优缺点	(100)
(一)集中式模式的运行机制	(100)
(二)集中式模式的优缺点	(101)
三 分阶段模式的运行机制与优缺点	(103)
(一)分阶段模式的运行机制	(103)
(二)分阶段模式的优缺点	(105)
四 两种模式的内在联系	(107)
(一)两种模式是一个相互联系的有机整体	(107)
(二)两种模式是可以整合的	(107)
第二节 水平型模式	(109)
一 水平型模式的提出	(109)

二	分地域模式的运行机制与优缺点·····	(111)
	(一)分地域模式的运行机制·····	(111)
	(二)分地域模式的优缺点·····	(113)
三	分行业模式的运行机制与优缺点·····	(118)
	(一)分行业模式的运行机制·····	(118)
	(二)分行业模式的优缺点·····	(119)
四	两种模式的内在联系·····	(121)
第三节	交叉型模式·····	(122)
一	交叉型模式的提出·····	(122)
二	微观模式——面向政府机关内部的电子文档一体化 管理·····	(125)
	(一)微观模式的理论基础·····	(125)
	(二)微观模式的主要内容·····	(126)
	(三)微观模式的实践运用·····	(128)
三	中观模式——面向政府系统的信息资源计算机 一体化管理·····	(129)
	(一)中观模式的运行机制·····	(129)
	(二)中观模式的实践应用·····	(130)
四	宏观模式——面向社会公众的政府公共信息网建设·····	(133)
	(一)建立宏观模式的意义·····	(133)
	(二)宏观模式的运行机制·····	(135)
	(三)宏观模式的实践运用·····	(136)
五	三种模式的内在联系·····	(140)
第四节	共建共享模式的整合与优化·····	(141)
一	共建共享模式的整合·····	(141)
	(一)整合过程设计·····	(141)
	(二)整合模式的实证分析·····	(145)
二	共建共享模式的优化·····	(148)
	(一)柔性化原则·····	(148)
	(二)制度化原则·····	(150)
	(三)扁平化原则·····	(151)
	(四)协同化原则·····	(152)

(五)兼容化原则	(154)
(六)信息激活与畅流原则	(155)
第五章 电子政务信息资源共建与共享的绩效评估	(158)
第一节 共建与共享绩效评估的价值取向与功能分析	(158)
一 电子政务信息资源共建共享绩效评估的内涵	(158)
二 电子政务信息资源共建共享绩效评估的主要内容	(160)
(一)支柱要素	(160)
(二)实体要素	(161)
(三)目标要素	(161)
(四)人员要素	(162)
三 电子政务信息资源共建共享绩效评估的价值取向	(162)
(一)公众满意取向	(163)
(二)社会效益取向	(164)
(三)社会公平取向	(164)
(四)法治取向	(165)
四 电子政务信息资源共建共享绩效评估的功能	(166)
(一)强化政府绩效意识	(166)
(二)提高政府管理效能	(167)
(三)推动社会经济发展	(168)
(四)改善和融洽政民关系	(169)
五 电子政务信息资源共建共享绩效评估的基本条件	(170)
(一)政府部门给予高度重视	(170)
(二)政府绩效评估提供理论借鉴	(171)
(三)信息化指标体系作为重要参考	(172)
第二节 共建共享绩效评估的模式与实施	(173)
一 电子政务信息资源共建共享绩效评估可能模式的探讨	(173)
(一)关注全社会网络绩效模式	(173)
(二)关注政府网站绩效模式	(173)
(三)关注基础设施技术指标模式	(174)
(四)关注实施技术、信息流动与满足需求等方面绩效的 综合模式	(174)

二	电子政务信息资源共建共享绩效评估指标体系的构建·····	(175)
	(一)基于相关基础理论的共建共享绩效评估指标体系构建·····	(175)
	(二)共建共享绩效评估指标体系的构建原则·····	(177)
	(三)共建共享绩效评估指标体系的内容框架·····	(178)
三	电子政务信息资源共建共享绩效评估的程序·····	(182)
四	电子政务信息资源共建共享绩效评估标准的构建·····	(184)
五	电子政务信息资源共建共享绩效评估方法·····	(186)
	(一)等级评估法·····	(187)
	(二)比较法·····	(188)
	(三)加权优序法·····	(188)
	(四)模糊综合评估法·····	(192)
第三节	共建共享绩效评估的现状与对策·····	(194)
一	电子政务信息资源共建共享绩效评估的现状·····	(195)
	(一)共建共享绩效评估基础理论取得一定成绩·····	(195)
	(二)共建共享绩效评估实践活动取得一定成绩·····	(196)
二	电子政务信息资源共建共享绩效评估的问题·····	(197)
三	电子政务信息资源共建共享绩效评估的对策·····	(198)
	(一)共建共享绩效评估主体机制优化·····	(199)
	(二)共建共享绩效评估管理体制优化·····	(200)
	(三)共建共享绩效评估信息管理制度优化·····	(202)
	(四)共建共享绩效评估结果运用过程优化·····	(203)
	(五)共建共享绩效评估责任监督机制优化·····	(204)
第六章	电子政务信息资源共建与共享的保障维护·····	(205)
第一节	保障维护的实质与构件·····	(205)
一	保障维护的实质·····	(205)
	(一)信息安全是电子政务信息资源共建共享的根本·····	(205)
	(二)信息标准化是电子政务信息资源共享的基石·····	(207)
	(三)信息各方利益的均衡是电子政务信息资源共建 共享的前提·····	(210)
二	保障维护的构件·····	(212)
	(一)技术支持·····	(212)

(二)信息立法	(214)
(三)人才培养	(218)
(四)资金投入	(219)
(五)规范管制	(220)
第二节 信息安全面临的挑战与策略分析	(221)
一 电子政务信息资源共建共享中信息安全问题的挑战	(221)
(一)网络系统的安全问题	(221)
(二)网络信息的侵权问题	(223)
(三)信息资源的污染问题	(223)
(四)信息资源的保密问题	(225)
二 电子政务信息资源共建共享中信息安全策略	(226)
(一)加强安全技术的研发,提高系统的安全防护能力	(226)
(二)设立专门的管理机构,加强信息资源的安全管理	(227)
(三)加大相关立法力度,强化对“网贼”的法制制裁	(227)
(四)加强有关方面的合作,关注共享系统的环境建设	(228)
第三节 信息标准化问题与对策分析	(229)
一 电子政务信息资源共建共享中的信息标准化问题	(229)
(一)缺乏对信息标准化的理性认识	(229)
(二)缺少对信息标准化的合理规划	(230)
(三)忽略了信息管理方面的标准建设	(231)
(四)割裂了现代标准与传统标准的关系	(232)
二 政务信息标准化应遵循的原则	(232)
(一)效益优先原则	(232)
(二)系统优化原则	(233)
(三)协商一致原则	(233)
(四)实验验证原则	(233)
(五)动态发展原则	(233)
三 电子政务信息资源共建共享中信息标准化对策	(233)
(一)要充分利用法制的约束作用	(234)
(二)要有效发挥政府的主导作用	(234)
(三)要积极整合社会的各方力量	(235)
(四)要尽快建立业内的标准化联盟	(235)

(五)要加快完善信息的标准体系	(236)
(六)建立统一的电子政务元数据标准	(236)
第四节 利益维护及其效率分析	(240)
一 利益维护应遵循的基本原则	(240)
(一)正确处理社会效益和经济效益的原则	(240)
(二)成本收益均衡原则	(242)
(三)有益共享不得损害信息所有者利益的原则	(242)
二 电子政务信息资源共建共享的效率分析	(243)
(一)电子政务信息资源共建共享效率的内涵	(243)
(二)电子政务信息资源共建共享的效率模型分析	(245)
(三)电子政务信息资源共建共享效率的实现条件分析	(246)
(四)电子政务信息资源共建共享效率的改善	(247)
结 论	(249)
参考文献	(254)
后 记	(271)

图目录

图 2.1	1997—2004 年我国 WWW 站点数的增长情况	(37)
图 2.2	1997—2004 年我国 CN 域名注册数的增长情况	(37)
图 2.3	电子政务信息资源共建共享的空间层次	(40)
图 2.4	电子政务信息资源免费共享	(41)
图 2.5	电子政务信息资源付费共享	(42)
图 2.6	信息传递的一般流程模型	(51)
图 2.7	认知系统的信息传递流程图	(52)
图 2.8	信息沟通过程图	(52)
图 2.9	信息共享中信息流程图	(53)
图 2.10	人的信息器官功能需求与网络化信息空间的关系	(54)
图 2.11	信息资源所有者效用对于信息资源利用的变化	(57)
图 2.12	电子政务信息资源共建共享的成本效益分析	(59)
图 4.1	垂直型模式	(99)
图 4.2	集中式模式	(100)
图 4.3	佛山市三水区人民政府网	(101)
图 4.4	分阶段模式	(104)
图 4.5	佛山市党政办公专网平台示意图	(105)
图 4.6	佛山市政府网示意图	(109)
图 4.7	水平型模式	(111)
图 4.8	分地域模式	(112)
图 4.9	分行业模式	(118)
图 4.10	交叉型模式	(124)
图 4.11	电子文件运动阶段示意图	(126)
图 4.12	电子文档一体化管理系统业务流程图	(127)

图 4.13 面向政府系统的信息资源计算机一体化管理系统网状示意图	(130)
图 4.14 政府公共信息网络共享平台	(137)
图 4.15 电子政务信息资源共建共享交叉型模式的整合模型	(144)
图 4.16 电子政务信息资源的激活与畅流过程图	(157)
图 5.1 电子政务信息资源共建共享绩效评估价值取向	(163)
图 5.2 电子政务信息资源共建共享发展阶段模型	(175)
图 5.3 基于系统评估理论的共建共享绩效评估指标体系构建	(176)
图 5.4 基于目标一致性理论的共建共享绩效评估指标体系构建	(177)
图 5.5 电子政务信息资源评估综合指数体系图	(180)
图 5.6 电子政务信息资源共建共享绩效评估的流程模型	(184)
图 5.7 2000 年我国部分城市三类指标的得分汇总线性序图	(193)
图 5.8 2006 年省级政府网站的平均绩效和功能指数	(197)
图 5.9 2006 年地市级政府网站的平均绩效和功能指数	(198)
图 6.1 电子政务信息标准体系结构	(208)
图 6.2 电子政务信息资源共建共享的支撑技术结构	(212)
图 6.3 CERT/CC 1997—2002 年登记的网络攻击事件 (源自 CERT/CC)	(222)
图 6.4 收益可能性曲线	(245)
图 6.5 共建共享效率实现的条件(从成本/收益角度)	(246)
图 6.6 共建共享效率实现的条件(从边际成本/边际收益角度) ...	(247)

表 目 录

表 2.1	电子政务信息资源共建共享的交互层次	(40)
表 3.1	14 个档案网站的访问率统计	(62)
表 3.2	主要国家软件业产值及全球份额	(81)
表 4.1	2003—2004 年我国 CN 域名注册地区分布情况	(114)
表 4.2	2003—2004 年我国 WWW 站点数的地域分布情况	(116)
表 4.3	铁路运输调度系统纵向信息共享需求分布分析	(131)
表 4.4	铁路系统相同分局、路局之间横向信息共享需求 分布分析	(133)
表 4.5	政府上网服务的优先考虑	(138)
表 4.6	2005 年电子政务准备数据	(149)
表 5.1	埃森哲咨询公司电子政务评估体系	(178)
表 5.2	联合国电子政务评估指标	(179)
表 5.3	中国电子政务的绩效评估指标体系	(179)
表 5.4	电子政务收益及其评估方法的选择	(186)
表 5.5	绩效评估等级和等级定义	(187)
表 5.6	2006 年各省网站数统计	(189)
表 5.7	2006 年各省域名数	(190)
表 5.8	2000 年我国部分城市三类指标的得分汇总序表	(192)
表 5.9	电子政务绩效评估总体体系结构	(195)
表 5.10	电子政务信息资源共建共享的评估主体	(201)
表 6.1	CERT/CC 登记的网络攻击事件	(222)

第一章

绪 论

第一节 选题背景与现实意义

电子政务是近年来随着信息技术进入政府管理后兴起的一个新课题，它作为政府提高工作效率和改善亲民形象的重要手段，在世界各国为各级政府所广泛采用。电子政务信息资源共建与共享是电子政务建设的核心内容，是关系到我国目前政府信息化成败的战略问题。

一 电子政务及其信息资源建设成为当今各国抢占网络经济的制高点

互联网进入商用以后，网络经济已成为世界新的经济增长点。它使得现在比过去所获得的信息更准确、更及时，因而社会组织再也不需要像以往那样拥有庞大的库存，劳动力过剩的现象也不复存在。这种发展体现了信息时代的基本特征，即信息已经成为推进国民经济与社会发展的基础性资源和战略性生产要素，电子政务及其信息资源建设成为当今各国抢占网络经济的制高点。为此，不少国家和地区的政府，积极发展国家信息基础设施，致力于政府信息化建设，不断整合信息资源，利用信息技术改革政府，构建电子政府，促进信息资源共享。从 1999 年开始，联合国经济社会事务部连续两年把通过信息化改革发展中国家的政府组织、重组公共管理、实现信息资源共享作为其工作的重点，并对各国电子政务发展情况连续进行评价，从而推动各国电子政务及其信息资源建设。2006 年 1 月，联合国经济和社会事务部公布了《2005 年全球电子政务准备报告》，对 191 个成员国的电子政务准备度指数进行了评比，内容涉及 Web Measure Index, Infrastructure Index, Internet Users and PCs Index, Telephone and Cellular Index, TV and Online Population Index, Service Delivery by

Stages, E-Participation Index 等^①。2000年9月,美国政府开通“第一政府”网站(www. Firstgov. gov),囊括了全美50个州以及地方县、市的有关材料及网站链接,各行各业的有关介绍及网站随点随通。马里兰州计划到2002年政府服务的50%实现电子化,到2004年达到80%。据《人民邮电报》2005年报道,美国政府信息化战略占领IT制高点,从规划、政策、示范推广、宣传培训、研究开发五个方面推动全社会信息化发展^②。2002年布什总统签署了《2002电子政府法案》,2003年投入4500万美元,2006年增长到1.5亿美元^③。加拿大强调政府需要改革它的运作方式——如何从事其业务行为以及如何对待所服务的公民,该国的电子政府已成为一项公众满意度高、备受外部分析家赞赏和被其他各国广泛学习的政府项目。Accenture(埃森哲)公司已连续四年将加拿大电子政务服务评为全球第一。在2004年的评分表上,加拿大甚至拉大了与排名紧随其后的新加坡和美国的得分差距^④。2005年是“电子欧洲”计划的最后一年。从2006年开始,欧洲将开始执行名为“2010”的新规划。可以说2004、2005年,对于很多国家的电子政务建设而言是一个变革阶段,各国都对原有的电子政务系统进行了整合、重组并制订了新战略规划^⑤。英国先后制定了《政府现代化白皮书》、《信息时代公共服务战略框架》和《21世纪政府电子服务》等一系列规划,其主要指导思想是:建立“以公众为中心”的政府,加强跨部门的合作,极大地提高政府的工作效率和改进服务方式^⑥。英国最有成就的是地方政府电子政务建设,开展了22个全国性地方政府电子政务项目,涉及80%的地方政府。2004年由英国地

① United Nations Global E-Government Readiness Report 2005, <http://www.unpan.org/egovment5.asp>.

② 《美国信息化战略占领IT制高点》,《人民邮电报》2005年11月11日。

③ 中国科技信息研究所:《美国电子政务发展情况及对我国的启示》2005年12月25日, <http://www.chinainfo.gov.cn>。

④ 这是Accenture第四年发布电子政务研究报告,共采访了北美、欧洲和亚洲22个国家,140个高级官员。Accenture的调查考虑了许多的因素,如政府的客户关系管理实践、政府电子服务水平。同时,调查还包括了在线提供服务的宽度和复杂度,例如是否只提供出版物信息、提供一些交互式的能力,还是提供全面完整的在线事务的能力。参见《加拿大电子政务世界领先》, http://www.canvisa.cn/show_info.asp?id=3120。

⑤ 赫澄:《从〈超越电子政务〉看发达国家电子政务建设》,《国门时报·周刊》2005年12月12日。

⑥ 泰尔网:《英国电子政务发展情况分析》2005年12月2日。