

· 四川大学精品立项教材 ·

政府信息资源管理

HENGFU XINXI ZIYUAN GUANLI

主 编 杨 峰



四川大学出版社

· 四川大学精品立项教材 ·

政府信息资源管理

HENGFU XINXI ZIYUAN GUANLI

主 编 杨 峰
参 编 金 石 范 炜 邱实张华
房 果 胡 琳 韩 琳



四川大学出版社

责任编辑:陈克坚
责任校对:黎伟军
封面设计:墨创文化
责任印制:王 炜

图书在版编目(CIP)数据

政府信息资源管理 / 杨峰主编. —成都: 四川大学出版社, 2017. 2
ISBN 978-7-5690-0374-1

I. ①政… II. ①杨… III. ①国家行政机关—信息管理—资源管理—研究 IV. ①D035. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 033538 号

书名 政府信息资源管理

主 编	杨 峰
出 版	四川大学出版社
地 址	成都市一环路南一段 24 号 (610065)
发 行	四川大学出版社
书 号	ISBN 978-7-5690-0374-1
印 刷	四川永先数码印刷有限公司
成品尺寸	185 mm×260 mm
印 张	14.25
字 数	344 千字
版 次	2017 年 2 月第 1 版
印 次	2017 年 2 月第 1 次印刷
定 价	30.00 元



版权所有◆侵权必究

- ◆读者邮购本书,请与本社发行科联系。
电话:(028)85408408/(028)85401670/
(028)85408023 邮政编码:610065
- ◆本社图书如有印装质量问题,请
寄回出版社调换。
- ◆网址:<http://www.scupress.net>

前 言

“信息资源日益成为重要生产要素和社会财富，信息掌握的多寡成为国家软实力和竞争力的重要标志。”信息资源作为一种可共享、可反复使用、易获取且无污染的资源，被广泛应用到经济、政治、文化、教育等各个领域，成为世界各国、社会各领域最宝贵的资源之一。政府作为社会信息资源的最大生产者、拥有者和使用者，掌握着海量价值量大、可信度高、增值性强的信息资源。政府信息资源管理的能力和效率将直接关系到政府职能机构的运行和政策决策的水平，直接关系到政府公共服务的质量提升和社会治理的能力建设，对于确保国家安全、经济发展和社会进步有着重要意义。

本书共有 10 个章节，在第 1 章对政府信息资源管理基本概念及研究现状做了介绍的基础上，第 2 章从政府信息资源的形成主体等方面分析了政府信息资源的形成；第 3 章讨论了政府信息资源描述和分类组织等问题；第 4 章分析了政府信息资源整合的目录体系、交换体系等问题；第 5 章讨论了政府信息资源管理的绩效评估问题；第 6 章主要介绍了我国政府信息公开的实践情况；第 7 章提出了政府信息资源的获取问题；第 8 章主要考察了政府数据开放的实践；第 9 章介绍了政府社交媒体应用问题；第 10 章讨论了大数据时代的智慧政府发展问题。在每一章的内容后面都附有一个“案例分享”，有助于延伸知识体系和拓展思维视野。

本书由杨峰负责统筹工作、总体框架设计和最终统稿工作。本书各章的具体撰稿人分别为：第 1 章，杨峰；第 2 章，金石；第 3 章，范炜；第 4 章，杨峰；第 5 章，邱实张华；第 6 章，房果；第 7 章，胡琳；第 8 章，杨峰；第 9 章，杨峰；第 10 章，韩琳。

本书在编写过程中参考了国内外许多专家学者的研究成果，在此表示衷心的感谢！同时虽已尽可能地将参考到的研究成果列入参考文献中，但难免有所遗漏，在此对所遗漏文献的作者表示深深的歉意与衷心的感谢！最后，本书的编写得到了四川大学教务处的鼎力资助，在此表示深深的谢意！

由于政府信息资源管理在当今时代环境中面临着许多新情况和新问题，给本书的编写带来了一定难度，再加上时间、精力有限，书中不当之处在所难免，敬请读者批评指正。

目 录

第1章 政府信息资源管理概述	(1)
1.1 政府信息资源	(1)
1.2 政府信息资源管理	(5)
1.3 政府信息资源管理研究现状	(10)
1.4 案例分享	(15)
主要参考文献	(17)
第2章 政府信息资源的形成	(18)
2.1 政府信息资源形成主体	(18)
2.2 政府信息资源的采集	(20)
2.3 政府信息资源采集模式及趋势研究	(25)
2.4 案例分享	(29)
主要参考文献	(32)
第3章 政府信息资源的组织	(33)
3.1 政府信息资源的描述	(33)
3.2 政府信息资源的分类组织	(40)
3.3 案例分享	(44)
主要参考文献	(45)
第4章 政府信息资源的整合	(47)
4.1 政府信息资源整合概要	(47)
4.2 政务信息资源的目录体系	(50)
4.3 政务信息资源的交换体系	(56)
4.4 案例分享	(59)
主要参考文献	(61)
第5章 政府信息资源管理绩效评估	(63)
5.1 政府信息资源管理绩效评估概述	(63)
5.2 政府信息资源管理绩效评估的主要内容	(65)
5.3 政府信息资源管理绩效评估的实现路径	(67)
5.4 案例分享	(76)
主要参考文献	(78)

第 6 章 政府信息公开	(80)
6.1 政府信息公开概述	(80)
6.2 我国政府信息公开的实践	(85)
6.3 政府网站的信息公开	(87)
6.4 案例分享	(93)
主要参考文献	(95)
第 7 章 政府信息资源的获取	(97)
7.1 信息检索概述	(97)
7.2 政府信息资源获取途径	(100)
7.3 案例分享	(109)
主要参考文献	(110)
第 8 章 政府数据开放运动	(111)
8.1 政府数据开放运动的兴起	(111)
8.2 国外政府数据开放实践	(114)
8.3 国内政府数据开放实践	(119)
8.4 案例分享	(123)
主要参考文献	(125)
第 9 章 政府社交媒体应用	(127)
9.1 政府社交媒体应用概述	(127)
9.2 政府社交媒体应用策略	(134)
9.3 政府社交媒体应用评价	(140)
9.4 案例分享	(145)
主要参考文献	(148)
第 10 章 大数据时代的智慧政府	(150)
10.1 大数据浪潮中的政府变革	(150)
10.2 智慧政府应用	(156)
10.3 智慧政府建设中的问题与挑战	(162)
案例分享	(165)
主要参考文献	(167)
附录 1 政务信息工作暂行办法	(168)
附录 2 关于加强信息资源开发利用工作的若干意见	(171)
附录 3 国家电子政务总体框架	(176)
附录 4 中华人民共和国政府信息公开条例	(182)
附录 5 关于进一步加强政府信息公开回应社会关切提升政府公信力的意见	(188)
附录 6 促进大数据发展行动纲要	(191)
附录 7 国家信息化发展战略纲要	(203)
附录 8 政务信息资源共享管理暂行办法	(216)

第1章 政府信息资源管理概述

习近平总书记在2014年中央网络安全和信息化领导小组第一次会议讲话中指出：“信息资源日益成为重要生产要素和社会财富，信息掌握的多寡成为国家软实力和竞争力的重要标志。”政府作为社会信息资源的最大生产者、拥有者和使用者，掌握着海量价值大、可信度高、增值性强的信息资源。政府信息资源管理的能力和效率将直接关系到政府职能机构的运行和政策决策的水平，直接关系到政府公共服务的质量提升和社会治理的能力建设，对于确保国家安全、经济发展和社会进步有着重要意义。正因为如此，世界上很多国家都努力从顶层设计上统一政府信息管理系统，加强政府信息资源管理工作，广泛多源地收集各类信息资源，积极打破各个政府部门之间和部门内部信息共享的各项障碍，以此提高政府公共决策水平、公共服务能力，改善政府的公共形象，加强政府和社会之间的联系，最终推动经济发展和社会进步。

1.1 政府信息资源

1.1.1 政府信息资源定义

政府信息资源管理的出发点及其归宿，是要充分开发和有效利用政府信息。关于政府信息，2008年5月1日施行的《中华人民共和国政府信息公开条例》中的第二条将政府信息定义为“行政机关在履行职责过程中制作或者获取的，以一定形式记录、保存的信息”，具体表现为政府在履行政府职能过程中产生或者获取的各种条例、规定、章程、命令、指示、批复、议案、通告、公函、会议纪要、数据、图表、调研报告等。

信息资源是指人类社会信息活动中积累起来的以信息为核心的各类信息活动要素（信息技术、设备、设施、信息生产者）的集合。至于政府信息资源，目前主要有狭义和广义两种说法。狭义政府信息资源强调的是信息内容本身，正如查先进教授所认为的那样，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。政府信息资源是由政府部门产生和整理的各种信息，包括社会、政治、经济、军事等各方面的信息。苏新宁教授扩大了政府信息资源的概念，认为对政府工作、政府决策发挥作用或者潜在发挥作用的信息均可纳入政府信息的范畴。2016年国务院出台的《政务信息资源共享管理暂行办法》将政府信息资源描述为政务部门在履行职责过程中制作或获取的，以一定形式记录、保存的文件、资料、图表和数据等各类信息资源，包括政务部门直接或通过第三方依法采集的、依法授权管理的和因

履行职责需要依托政务信息系统形成的信息资源等。政府信息资源既可以通过文字、口头的形式进行传播,也可以以某种介质保存,例如计算机的数据库、纸质、缩微品、光电介质等。

相对而言,广义上的政府信息资源并不仅仅指政府信息内容,其涵义和涉及的范围比信息本身要广泛得多。一般认为,政府信息资源是指政府中与信息采集能力、信息处理能力、信息利用能力,以及信息交流能力有关的一切资源,包括人员、设备、资金、信息及技术。中国信息协会《政府信息资源的管理与立法研究》课题组认为,政府信息资源是政府活动所涉及的信息资源的集合,它包括信息内容资源以及收集、处理、传输、发布、使用、储存信息内容的技术、设备、网络和人力等资源。

可见政府信息资源就其内容本身来看,是政府部门为履行管理国家行政事务的职责而采集、加工、使用的信息资源,是政府部门在业务过程中产生和收集的信息资源,或由政府部门投资建设的信息资源以及由政府部门直接管理的信息资源。但也应注意到,对政府信息资源的产生和利用加以保证的相关人员、设备、技术、环境和资金等要素,同样也隶属于政府信息资源的外延范畴,成为全部社会信息资源的重要组成部分,具有可以创造社会财富的属性。

1.1.2 政府信息资源特点

政府信息资源属于众多信息资源中的一种类型,既具有一般性信息资源的需求性、稀缺性、可选择性的经济学特点,也具有与物质资源和能源资源相比的相对共享性、不可分割性、不可替代性、有效配置性等特点,又因政府部门不同于一般的社会组织,而具备政府信息资源的独有特性。从政府信息资源的职能和作用上看,它还具有以下特点。^{①②③}

1. 政治性

政府信息资源大多是政府机关行使国家职能时使用或产生的信息,其以社会公共事务和政府内部事务为反映对象,关系到国家安全和社会稳定。政府信息资源多表现为政策法规、管理条例、工作部署、行业统计、日常事务等内容,有着明确的政治需要和目的,是为了实现一定的政治目标而产生和收集的,因此在政府行政职能行使中带有很强的政治性倾向。

2. 权威性

政府部门是依照国家法律设立并享有行政权力、担负行政管理职能的国家机构,作为公共权力执行机关的政府部门所产生的信息资源一般都要经过严格审查,在传递过程中对载体和传递方式都有特定的要求,因此必然具备强烈的权威性。权威性是政府信息资源的首要和最基本特点,也成为公众选择信息的首选信息源。

① 王新才. 政府信息资源管理 [M]. 北京: 科学出版社, 2011: 4-5.

② 李绪蓉, 徐焕良. 政府信息资源开发与管理 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2011: 13-14.

③ 杨玉麟, 赵冰. 公共信息资源与政府信息资源的概念及特征研究 [J]. 图书馆建设, 2007 (6).

3. 综合性

政府部门是一个巨大的、动态的多层次社会系统,产生或使用于政府部门的信息资源也是多样和多维的,导致政府信息资源必然具有综合性。从公众的角度看,也希望能够一站式地获取政府信息资源,这对政府信息资源的综合性和整合性提出了更高的要求。

4. 机密性

政府信息资源中,有一部分会涉及战略规划、军事部署、外交事务、社会稳定等内容,属于机密性信息,只能控制在有限范围内传递,不能完全公开,因此此类涉及国家安全的政府信息资源是具有秘密等级的,这是基于国家安全的需要,也是世界各国普遍的做法。当然,随着时间推移或者条件的变化,部分秘密的政府信息资源在不会对国家安全造成影响,不会损害到公共利益,甚至公开后对国家更有利时,会完全对外开放。

5. 安全性

政府信息资源的安全性是指政府信息资源的完整性、保密性、有效性和真实性。随着互联网技术的迅速发展,这对政府信息资源建设提出了更高的要求。它涉及政府信息资源管理系统、信息传输网络的安全,涉及国家秘密、商业机密、个人隐私的安全。政府信息资源的安全性需要在法律法规、管理制度、信息技术、人文建设等方面加强建设。

1.1.3 政府信息资源类型

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%。如此丰富的政府信息资源只有通过合理分类细化,才能更加有效地进行开发利用。目前政府信息资源的类型从不同角度有着不同的划分方式。

(1) 马费成教授结合信息资源开发与管理的特点和要求,将政府信息资源划分为以下四种类型,并认为这四种类型的政府信息资源在开放窗口上越来越小,但信息资源的价值却越来越高。^①

- ①可以完全对社会公开的信息;
- ②只在指定的系统或部门之间(含内部)共享的信息;
- ③只在本系统或部门内部共享的信息;
- ④只对某一或某些特定的个体开放的信息。

(2) 甘利人教授等人从政府产生和需求两个角度对政府信息资源进行分类:^②

- ①政府决策信息;
- ②为社会各界服务的信息;
- ③反馈信息;
- ④政府间的交流信息。

^① 马费成. 信息资源开发与管理 [M]. 北京: 电子工业出版社, 2004: 386-387.

^② 甘利人, 朱宪辰. 电子政务信息资源开发与管理 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2003: 34.

(3) 苏新宁教授等人将政府信息资源按照不同的分类模式进行多种分类:^①

①按照信息资源影响范围分类:分为政府信息和政府部门信息,前者指国家各级政府行政产生和使用的信息资源,后者指政府各部门发布的并且只针对本部门适用的信息资源。

②按照政府信息资源加工深度分类:包括原始政府信息资源、二次政府信息资源、三次政府信息资源以及专题政府信息资源。

③按照政府信息资源功能分类:具有立法功能的政策法规类政府信息资源、带有管理性质的行政管理类政府信息资源、具有预警功能的危机类政府信息资源、具有提醒监督功能的信访类政府信息资源、提供综述分析汇总功能的报告类政府信息资源、具有为社会公众和企业服务功能的服务类政府信息资源、研究机构为政府提供的研究类政府信息资源、政府机构人事管理类政府信息资源。

④按照政府信息资源产生源与作用对象分类:政府与公众之间交流的政府信息资源(G-C),政府与企业之间联系以及交互的政府信息资源(G-B),政府部门之间相互联系、相互作用和协同工作的政府信息资源(G-G),政府公务员在与政府交互中涉及的以及在工作中使用的政府信息资源(G-E)。

⑤按照政府信息资源服务对象和职能分类:面向社会公众的政府信息资源、面向企业的政府信息资源、面向农村的政府信息资源、面向国防与军队的政府信息资源、面向教育的政府信息资源,以及面向政府公务员的政府信息资源。

⑥按照政府信息资源公开程度和运行周期分类:依前者可分为向社会公开的、政府各部门间共享的、部门专有的、政府内部绝密的政府信息资源,依后者可分为常规性的、周期性的、动态性的、突发性的政府信息资源。

⑦按照政府信息资源表现形式和内容主题分类:可分为研究报告、统计数据、技术标准、政策法规、规章制度、管理文件、政府公告、会议资料、规划资料、政府工作日志等。

(4) 李绪蓉教授等人认为政府信息资源分类是进行信息交换和实现信息资源共享的重要前提,并提出了几种分类标准:^②

①根据政府信息资源内容划分,可分为政治信息资源、经济信息资源和社会信息资源。

②根据政府信息资源的组织机构来源划分,可分为上级政府信息资源、平行政府信息资源、内部政府信息资源、历史政府信息资源。

③根据政府信息流划分,可分为政府对政府之间的信息流、政府对企业之间的信息流和政府与居民之间的信息流。

④根据政府职能转变,可以分为服务政府信息资源和反馈政府信息资源。

(5) 王新才教授结合政府信息资源管理的特点和要求,认为政府信息资源的类型包括以下几种:^③

① 苏新宁,朱晓峰,吴鹏,等.政务信息资源管理与政府决策[M].北京:科学出版社,2008:17-24.

② 李绪蓉,徐焕良.政府信息资源开发与管理[M].北京:北京大学出版社,2011:11-13.

③ 王新才.政府信息资源管理[M].北京:科学出版社,2011:4.

①从对政府信息资源管理的角度划分,可分为记录型政府信息资源、实物型政府信息资源、智力型政府信息资源、零次政府信息资源。

②按政府信息资源的组成关系划分,可分为元政府信息资源、本政府信息资源和表政府信息资源。

③按政府信息资源所处的空间区域划分,可分为国际政府信息资源、国家政府信息资源、地区政府信息资源和单位政府信息资源。

可见,政府信息资源类型划分是由其具有的某种共同属性或特征所决定的,无论是通过何种属性或者特征将政府信息资源进行归类划分,都是实现政府信息资源管理的前提和必要工作。做好政府信息资源的分类工作,能够更好地开展政府信息资源管理工作,从而创造巨大的经济效益和社会效益。

1.2 政府信息资源管理

信息技术驱动的知识经济时代,信息资源已成为与物质资源、能量资源同等重要的战略资源,由信息资源的管理、利用与开发活动带动的信息产业逐渐演变为国民经济的重要支柱性产业,信息资源管理的思想深入人心。政府信息资源管理,作为信息资源管理的重要组成部分,直接关系着政府机构之间、政府与社会之间、政府与公众之间等各种社会结构的有效推进,直接涉及社会发展、国民经济、公民生活、政府工作等方方面面,必须充分重视相关问题。

1.2.1 政府信息资源管理的兴起与发展

政府信息资源管理源起于政府部门文件爆炸式增长与文件开发利用的低效率之间的矛盾,从而促使政府部门开始关注政府信息资源的有效管理和利用问题,推动了学科理论和应用实践的产生和发展。

一般认为,记录管理是现代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。早期的记录主要以纸张为载体,如图书、图纸、文件、图片等,后来,随着科学技术的发展,磁带、磁盘、光盘、缩微胶片等各种新型介质开始出现,并和纸张一道成为信息记录存储的主要载体。

产生并率先实践政府记录管理思想的是美国联邦政府。在美国政府记录管理的历史阶段中,曾经有一些重要的相关法规,用以规范和指导联邦记录处理活动。这些重要的法规主要有:1989年的《通用记录处置法》,以提高记录处理的效率;1921年的《预算和会计法案》,设立预算局并授权联邦机构控制所产生的记录数量;1943年的《记录处置法》,授权美国国家档案局制订记录处置计划;1980年的《文书削减法》,明确提出了“信息资源管理”概念,并且将记录管理的对象从记录扩展到文件、报告或记录中的信息;1985年的《A-130号通报》,即“联邦信息资源管理”,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。

其中,1980年发布的《文书削减法》和1985年发布的《A-130号通报》,成为美国政府信息资源管理历程中的重要事件,标志着现代信息资源管理思想基本形成。从19世纪80年代到20世纪80年代,近百年的发展过程,政府信息资源管理便从文件记录管理中独立出来,在政府领域有了“信息资源管理”的概念,明确了信息资源管理的法律地位,并开始逐步设立信息资源管理职位,从而逐渐奠定政府信息资源管理的理论基础。

从20世纪90年代开始,无论是在政府实践还是理论研究方面,政府信息资源管理呈现出递进发展的特点。在政府实践上,美国沿用法制建设驱动政府信息资源管理的模式,1995年颁布了《信息技术管理改革法》,授权政府机构设立负责信息技术和信息系统的专门官员,并提议各联邦机构设立首席信息官CIO;1996年美国又通过了该法的修正案。随后,由美国发源的政府信息资源管理被推广到世界各地,掀起了一股政府信息化建设的新浪潮,并逐步开始朝着“电子政府”的方向迈进。相应地,政府信息资源管理的理论研究也在该时期取得了较为丰富的成果,例如美国学者克罗宁和达文波特的《信息管理的要素》,英国学者迈克尔·库克的《信息管理与档案数据》,我国学者卢泰宏的《国家信息政策》、冯惠玲的《政府信息资源管理》等代表性成果,都从不同视角阐释了政府信息资源管理的起源、内涵、特点、技术和方法等内容,使得政府信息资源管理研究演变成为信息资源管理的一个专门领域。

1.2.2 政府信息资源管理的发展动力

随着政府信息资源管理理论与实践的发展,各国政府信息资源管理呈现纷繁热闹的现象,并与政府改革密切相连,也深刻体现了社会信息化的时代背景。冯惠玲教授认为政府信息资源管理发展的基本动力来自于两个方面:一是内在动力——追求政府的优质和高效,二是外在动力——社会信息化。^①

1. 内在动力——追求政府的优质和高效

自20世纪70年代以来,西方国家掀起了一场声势浩大的政府改革运动,成了政府信息资源管理的内在推动力。西方各国政府改革的内容主要集中在:一是明确政府功能的定位,追求政府职能的优化;二是推进公共服务市场化,提高公共服务的质量和水平;三是完善政府内部的管理体制和运行机制,实现自身组织结构和人员的优化。政府改革过程中,必然要求加强政府信息资源管理,因为政府信息资源管理本身就是政府管理活动的组成部分之一。政府信息资源管理的优劣程度对于政府管理改革有着至关重要的影响。

同样,我国政府从20世纪80年代开始,经历了1983年、1988年、1993年、1998年、2003年、2008年和2013年总共7次政府行政体制改革,在简政放权、减少微观事务管理、更好地发挥市场和社会作用等方面进行系列调整和改革,政府信息资源在伴随着政府行政职能转变的过程中,也必须与其目标保持一致。从我国政府信息资源管理的

^① 冯惠玲. 政府信息资源管理 [M]. 北京:中国人民大学出版社,2006:50-55.

实践中也可见一斑,由早期的政府办公自动化,到政府上网,再到电子政府、智慧政府的建设,无不体现了政府自身改革对于政府信息资源建设的内在推动作用。

2. 外在动力——社会信息化

美国前副总统戈尔曾经说过,数字地球不是一夜之间产生的,人类社会向信息社会的迈进是一个循序渐进的过程,也不可能一蹴而就。社会信息化就是这一过程的表现,体现了人类社会对于信息资源的依赖程度越来越高。

西方发达国家较早开始进行社会信息化建设,尤其是20世纪90年代初由美国政府率先提出的“信息高速公路计划”,以及后续的“全球信息基础设施计划”“数字全球计划”等一系列信息化建设计划,推动了美国社会信息化建设浪潮,也带动了其他发达国家的信息化建设,并逐渐蔓延到发展中国家,使全世界掀起了国家信息基础设施建设的新高潮。我国政府从1993年底开始正式启动国民经济信息化的起步工程“三金”工程,即金桥工程、金关工程和金卡工程。2002年国务院17号文件中,我国规划了政府信息资源建设的枢纽框架,提出了“两网一站四库十二金”建设思路:“两网”是指政务内网和政务外网;“一站”是指政府门户网站;“四库”是指建立人口、法人单位、空间地理和自然资源、宏观经济等四个基础数据库;“十二金”是要重点推进办公业务资源系统等12个业务系统,继续完善已取得初步成效的办公业务资源系统、金关、金税和金融监督(含金卡)四个工程,促进业务协同、资源整合,启动和加快建设宏观经济管理、金财、金盾、金审、社会保障、金农、金质和金水八个业务系统工程建设。

社会信息化进程是政府信息资源管理的宏观背景,为政府信息资源管理提供了网络基础和内容资源,成为促进政府信息资源管理发展的外在动力。政府信息资源管理既是社会信息化的必然产物,又是社会信息化的重要体现。近年来,“政府数据开放”运动的发展,既是社会信息化对政府信息资源开放的要求,同时也是政府部门将拥有的大量信息资源开放给社会,为社会信息化提供更多的资源,创造更多价值的结果。

1.2.3 政府信息资源管理的框架模型

无论是追求优质高效的政府公共服务,还是社会信息化的浪潮推动,如果不通过政府信息资源的管理以达到信息资源的有效释放,一切所期望达到的目标都将是无源之水,无本之木。

与传统形势下的政府信息资源管理相比,泛在网络环境下的政府信息资源与国家安全和国计民生更为紧密相连,表现为载体多样化、信息存量动态化、开发手段自动化、服务对象外向化等显著特点。因此,加强政府信息资源管理研究,对于提高政府信息化水平、增强政府信息资源管理能力、有效满足社会各界的信息需求,都有着十分重要的意义。目前对于政府信息资源管理的框架模型,主要有层次管理框架模型、生命周期框架模型、资源规划框架模型、知识管理框架模型等。

1. 层次管理框架模型

马费成教授将信息资源管理活动分为宏观管理、中观管理和微观管理三个层次等级。同理,政府信息资源管理也可以划分为宏观管理、中观管理和微观管理。宏观管理

是政府信息资源的战略管理,是由国家信息主管部门规划,运用多种手段,诸如法律、经济等对信息资源进行调控、统筹安排,避免各级各类政府之间重复开发信息资源。宏观方面一般由省市级政府信息主管部门规划确定,在大的方面听令国家信息主管部门,但本身有很大的自由空间对国家政府信息主管部门的方案进行细节填充。微观管理是政府各细分部门按照已经定好的方向深入开展各项具体信息资源管理工作,需要各部门各信息人员对已经进行细致分类的政府信息资源进行收集、整理、存储。^①

2. 生命周期框架模型

政府信息资源生命周期管理是指对政府信息资源从产生、处理、应用到衰退整个生命周期的管理。具体是指对政府信息资源的采集、创造、存储、传播、交流、发布、销毁等环节进行的计划、组织、领导和控制,在其生命周期管理各阶段有不同任务。政府信息资源生命周期管理的总体目标是:针对其生命周期的不同阶段,通过不同的管理活动,实现政府信息资源从无到有,从不可用到可用,从低可用到高可用,从低价值到高价值;尽可能延长应用时间,一旦进入衰退期,需要通过相应措施尽可能地挖掘其价值,一旦确认没有价值,应该果断地采取相应措施予以销毁或删除。就本质而言,政府信息资源生命周期管理以信息技术为依托,通过管理政府信息资源,实现在最恰当的时候、利用最恰当的方法、找到解决问题的最恰当的信息资源与知识资源。^②

3. 知识管理框架模型

知识管理的主要思想是以人为中心,利用知识管理技术和工具促进知识资源在知识管理系统中的循环与流动,最大限度地实现知识的共享、利用和创新。在政府信息资源管理中应用知识管理,一方面是引入知识管理的理念指导信息资源管理,另一方面是利用知识管理最新技术更好地服务于公众的需要。应用知识管理优化政府信息资源管理集中体现在统一的政府信息资源共享平台、面向公众的政府知识分类、面向公众的政务流程集成、统一有序的政府知识中心建设等四个方面。^③

1.2.4 政府信息资源管理的发展方向

随着物联网、云计算、移动互联网、大数据等新一代信息技术的飞速发展,政府信息资源管理的发展方向正朝着为智慧政府服务的方向转变。自从2014年“大数据”首次出现在《政府工作报告》中以来,这个名词便频频出现在国家高层议题中。2015年国务院印发了《促进大数据发展行动纲要》,系统部署大数据发展工作,提出“要加强顶层设计和统筹协调,大力推动政府信息系统和公共数据互联开放共享,加快政府信息平台整合,消除信息孤岛,推进数据资源向社会开放,增强政府公信力,引导社会发展,服务公众企业”。政府信息资源管理作为一种集成性和综合性的管理活动,如何为智慧政府服务是未来发展的重点所在。

① 王红霞. 政府信息资源有效管理 [J]. 现代情报, 2004 (12).

② 朱晓峰. 论政府信息资源生命周期管理 [J]. 中国图书馆学报, 2006 (3).

③ 刘虎, 任建. 基于知识管理的政府信息资源管理模式研究 [C] // 2012 管理创新、智能科技与经济发展研讨会论文集. 南昌: 南昌工程学院经济贸易学院, 2012: 6.

智慧政府在新一代信息技术推动下,引导着国内外政府在规划和实践方面的发展。2011年11月,美国加利福尼亚州为提高政府服务的绩效及服务能力,提出智慧政府建设框架(Smart Government Framework);2012年6月,韩国政府公共行政与安全部顺应时代发展构建了智慧政府实施计划(Smart Government Implementation Plan);2013年6月,迪拜专门成立智慧政府部门(Dubai Smart Government Department),负责指导和监督迪拜智慧政府的实施工作;2014年3月,新加坡资讯通信发展管理局推出“资讯媒体总体规划2025”(Infocomm Media Masterplan 2025),该规划的重要目标是将新加坡政府建设成为智慧政府,帮助政府利用数据更好地分析城市问题,从而制定更适当的政策。我国相关政府部门也发布了《“宽带中国”战略及实施方案》《信息化发展规划》《关于印发促进智慧城市健康发展的指导意见的通知》等文件,推动智慧政府建设,目前已经有超过200个城市提出智慧城市的建设发展计划,而智慧政府则是智慧城市建设的首要任务。北京、上海、南京、广东、浙江等沿海发达城市 and 地区,已经率先启动智慧政府的建设工作,并且取得了阶段性的成果。^①在全球智慧政府建设的大潮中,政府信息资源管理将是新型信息技术高度集成、智慧服务高效便捷的政府信息资源管理新模式,为当前的政府信息化建设提出了更高的要求,也为政府信息资源管理的发展明确了方向。

未来的政府信息资源管理将更加趋向新型信息技术的应用。云计算、物联网、移动互联网、大数据、人工智能、语义网络、实境网络、Web 3.0等技术工具的应用,将大大提高政府信息资源管理的效率。物联网新技术为政府信息资源管理的未来模式开启了无限的想象空间。云计算技术改变了传统政府信息资源管理的系统架构。大数据技术对于政府信息资源的深度挖掘,使得政府的公共决策更加科学有效,公共服务更加精准。移动互联技术,让政府信息资源的共享开放服务永不断线。这些新型信息技术的应用,加强了政府信息资源管理能力,从而提升政府办公、监管、服务、决策的智能化水平,形成高效、敏捷、便民的新型智慧政府。

未来的政府信息资源管理将更加趋向整合集成。政府信息资源的整合是智慧政府建设的前提和基础,政府部门所拥有的信息资源的互联互通是智慧政府建设中的关键和难点,必须努力解决由于政府部门条块分割所形成的“信息孤岛”问题,打破“信息孤岛”背后的部门利益割据现状,让政府信息资源在各部门之间流通顺畅、协同管理,共同开发和利用。正如《政务信息资源共享管理暂行办法》所强调的一样,政府信息资源的综合集成将成为加快推动政务信息系统互联和公共数据共享、增强政府公信力、提高行政效率、提升服务水平的重要力量,可充分发挥政务信息资源共享在深化改革、转变职能、创新管理中的重要作用。

未来的政府信息资源管理将更加趋向开放共享。政府信息资源管理的目的在于促进政府信息资源的有效利用,这样才能真正体现政府信息资源的价值和作用,因此开放共享是政府信息资源管理的重要理念。政府门户网站、政务微博、政务微信、政府数据开放等应用,推动着政府信息资源的开放共享进程。在Web 2.0甚至Web 3.0直至Web

^① 张建光,朱建明,尚进.国内外智慧政府研究现状与发展趋势综述[J].电子政务,2015(8).

N.0 的驱动下, 政府信息资源的开放共享在增加政府的透明度和可问责性, 推动智慧政府建设, 促进政府、企业和公众的多方协作, 扩大社会公共事务的参与度的同时, 也是对于当前“大众创业、万众创新”新形势下, 促进基于政府信息资源开放共享、激发信息经济活力迫切要求的一种积极回应。

1.3 政府信息资源管理研究现状

我国从 20 世纪 80 年代开始办公自动化后, 经历了 1993 年的“金字”工程和 1999 年的“政府上网工程”, 到今天的政府数据开放运动, 政府信息资源管理研究逐渐成为一个学术热点, 为了更好地把握政府信息资源管理的研究现状, 通过中国知网的知识网络服务平台 KNS 6.6, 寻求近十年在 CSSCI 期刊上发表的政府信息资源管理研究论文在文献之间、知识元之间、分类导航之间的交叉知识网络结构。具体检索策略为: 文献时间为 2006—2015 年, 文献来源类别为 CSSCI, 以篇名作为检索字段精确匹配“政府信息”或者“政务信息”两个关键词。检索结果显示共有 768 篇论文符合要求, 这里简单描述一下研究成果的时间分布、作者分布、发文机构分布、期刊分布等情况, 同时讨论一下当前政府信息资源管理研究中的重要主题。

1.3.1 政府信息资源管理研究分布规律

1. 论文发表的时间分布

从图 1-1 中可以看出, 政府信息资源管理研究在近十年中发文量最大的是 2008—2010 年, 这是因为 2007 年国务院发布了《中华人民共和国政府信息公开条例》, 并于 2008 年正式开始施行, 在此期间围绕着“信息公开”问题展开了很多研究。此后, 直接以“政府信息”或“政务信息”作为篇名的相关研究相对有所减少, 一方面说明我国政府信息资源管理的研究正趋向稳定和成熟, 另一方面也是因为随着 Web 2.0 的发展, 很多研究开始关注政府信息资源管理的新型信息技术应用, 更多的研究直接关注到政务微博、政务微信、政府数据开放等政府信息资源管理研究中的新主题。

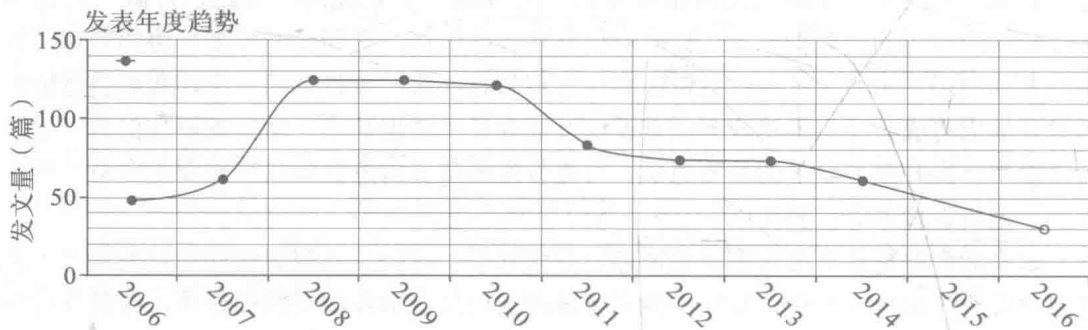


图 1-1 论文发表的时间分布

2. 发文作者分布

图 1-2 显示了政府信息资源管理研究成果的作者分布情况, 可以看出发表论文 4



通过统计政府信息资源管理研究撰文作者的机构以及机构发文的数量,可以了解政府信息资源管理领域的主要研究机构分布情况,掌握政府信息资源管理研究的核心机构。图1-3显示近十年我国在政府信息资源管理领域发文数最多的是武汉大学、湘潭大学、中国人民大学、北京大学、华中师范大学、苏州大学等,可以看出我国政府信息资源管理的研究阵地主要为各大高校。另外,部分科研院所在该领域也有所研究。

