

政府信息公开化背景下的

# 中国政府 信息资源建设

● 徐崇荣 张红胜 著



SCPG

四川出版集团 四川人民出版社

SICHUAN CHUBAN JITUAN SICHUAN RENMIN CHUBANSHE

# 政府信息公开化背景下的 中国政府 信息资源建设

徐崇荣 张红胜 著

四川出版集团 四川人民出版社  
SICHUAN CHUBAN JITUAN SICHUAN RENMIN CHUBANSHE

图书在版编目 (CIP) 数据

政府信息公开化背景下的中国政府信息资源建设/徐崇荣,  
张红胜著. —成都: 四川人民出版社, 2008. 4  
ISBN 978-7-220-07594-0

I. 政… II. ①徐…②张… III. 国家行政机关—信息管理:  
资源管理—研究—中国 IV. D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 053785 号

ZHENGFU XINXI GONGKAIHUA BEIJINGXIA DE ZHONGGUO  
ZHENGFU XINXI ZIYUAN JIANSHE

政府信息公开化背景下的中国政府信息资源建设

徐崇荣 张红胜 著

责任编辑  
封面设计  
技术设计  
责任校对  
责任印制

唐海涛  
解建华  
古 蓉  
叶 勇  
丁 青 李 进

出版发行  
网 址

四川出版集团 (成都市槐树街 2 号)  
四川人民出版社  
<http://www.scph.com>  
<http://www.booksss.com.cn>  
E-mail: [scrmcbsf@mail.sc.cninfo.net](mailto:scrmcbsf@mail.sc.cninfo.net)

发行部业务电话  
防盗版举报电话

(028) 86259459 86259455  
(028) 86259524

照 排

成都华宇电子制印有限公司

印 刷

成都东江印务有限公司

成品尺寸

146mm×208mm

印 张

7

插 页

2

字 数

151 千

版 次

2008 年 4 月第 1 版

印 次

2008 年 4 月第 1 次

书 号

ISBN 978-7-220-07594-0

定 价

25.00 元

版权所有·侵权必究

本书若出现印装质量问题, 请与我社发行部联系调换  
电话: (028) 86259624

## 序 言

21 世纪的最大特点是信息主宰世界，信息革命蓬勃发展。以微电子学理论为基础、以微电子技术和现代通信技术为主体、以全球信息互联网络的形成为标志的信息技术革命，已经使全球结合为一个紧密的信息整体，信息化大潮正一浪高过一浪，知识经济已见端倪。

信息资源作为重要战略资源，它的有效开发和充分利用已经成为现代社会经济发展的重要推动力和取得经济成就的关键因素。在激烈的国际竞争中，谁能更多更快地占有信息资源并能有效地利用，谁就能取得竞争的优势，创造经济起飞的奇迹。正因为如此，许多国家都把加强政府信息资源建设，建立国家统一的政府信息网络系统，广泛地收集信息，获取丰富的信息资源，以更好地管理复杂的政府事务，提高政府的决策水平、管理水平和工作效率，作为发展经济和推动社会进步的重大举措。

我们国家尚处在社会主义初级阶段。在工业化的任务还没有完成的情况下，全球信息化扑面而来，这对我国既是良好的机遇又是严峻的挑战。党的十七大明确提出用信息化推进全面现代化。在我国经济和社会发展进程中，综合利用信息、物质、能量三大战略资源，广泛采用以信息技术为核心

内容的高科技，将为工业化插上现代科技的翅膀，让我们的祖国再次腾飞。我们的政府肩负着管理国家、领导人民发展中国特色社会主义的历史使命。政府能否充分开发和有效利用信息资源，是能否正确、高效行使国家行政职能的重要环节。政府信息也是国家信息资源的一个重要组成部分，更是一种极其重要的战略资源，它关系着国计民生，直接影响着一个国家政治、经济、文化和社会发展的整体状况和水平。社会信息化和信息社会化的趋势要求政府信息公开，因为对于世界各国来说，政府是最大的信息所有者和控制者，国家信息化或者信息社会的重要前提是政府信息化，而政府信息化的核心是政府信息资源的有效开发和利用，政府信息资源的开发和利用则必须以信息公开为前提。政府信息活动效率和效益如何，直接关系到国家的前途和命运。

迄今为止，人类已经经历了农业化、工业化的历史阶段，正在迈向信息化的新阶段。尽管人类的信息化历程仅仅几十年，但它一开始就同全球化紧密相连，几乎没有一个国家能置身其外。事实表明，对信息产业予以高度重视和高额投入的国家，其发展也是惊人的。因此，在科学发展观的指导下积极推进政府信息公开，合理开发和利用政府信息资源，实现政府信息化，建立高效可靠的电子政府，对加快推进我国的物质文明、精神文明和政治文明建设，对实现建设和谐社会的奋斗目标有着极其重要的意义。



## 序 言

001

## 第一章 政府信息公开

### ——保证政府信息资源合理利用的前提

001

- 001 第一节 政府信息公开是现代文明社会的必然要求
- 006 第二节 对政府信息公开基本原则的理解
- 011 第三节 政府信息公开制度内容的比较分析
- 018 第四节 政府信息公开是法治政府对公众知情权的保证
- 021 第五节 政府信息公开的观念重塑
- 023 第六节 目前我国政府信息公开的现状及其问题分析
- 025 第七节 积极建设完备的政府信息公开制度体系
- 027 第八节 对《中华人民共和国政府信息公开条例》的几点思考

## 第二章 政府信息资源的一些基本理论研究

034

- 034 第一节 我国政府信息资源管理的起源和演变
- 039 第二节 政府信息资源建设的规划和标准
- 044 第三节 政府信息资源的分类
- 047 第四节 政府信息资源的管理价值、管理工具与管理策略
- 051 第五节 政府信息资源的服务
- 056 第六节 政府 CIO：管理政府信息资源的主要责任人

### 第三章 政府信息化

#### ——充分实现政府信息资源价值的平台

062

- 063 第一节 推进政府信息化的意义所在
- 064 第二节 我国政府信息化过程中存在的问题
- 068 第三节 加强我国政府信息化的对策
- 070 第四节 价值流重组是政府信息化的必由之路
- 075 第五节 政府信息化对社会发展的影响
- 080 第六节 政府信息化建设需要树立的几个理念

### 第四章 电子政务

#### ——政府信息化的发展目标

085

- 086 第一节 对电子政务的基本认识
- 090 第二节 我国电子政务发展的法律构建
- 097 第三节 对我国电子政务建设信息共享的思考
- 106 第四节 认清问题，积极推进电子政务建设

### 第五章 政府信息资源的分类与目录体系建设

110

- 111 第一节 建设政府信息资源目录体系的必要性
- 112 第二节 政府信息资源目录体系建设的内容
- 115 第三节 政府信息资源分级分类
- 116 第四节 面向公共服务的政府信息资源分类体系
- 119 第五节 从经济学角度谈政府信息资源分类共享

## 第六章 加强政府信息资源的开发利用与共享

132

132 第一节 我国政府信息资源开发利用及共享的现状和对策

138 第二节 政府信息资源内部共享体制和机制研究

141 第三节 受托图书馆：政府信息资源开发和利用的可行选择

147 第四节 借鉴国外政府信息资源开发利用与共享的先进经验

## 第七章 积极推进政府信息资源库建设

156

156 第一节 建设政府信息资源库的深远意义

160 第二节 建设政府信息资源库的步骤

162 第三节 政府信息资源库的建设内容、分类和构架

169 第四节 信息资源库建设目标、建设原则及管理措施

## 第八章 我国政府网站信息资源建设

174

175 第一节 政府网站信息资源建设中存在的问题

179 第二节 加强政府网站信息资源建设的建议和措施

188 第三节 我国政府门户网站的顶层设计

194 第四节 政府网站是政务信息公开的最佳载体

197 第五节 政府网站的发展规律



## 第九章 保障我国信息安全

201

202 第一节 保障我国信息安全应采取的措施

207 第二节 对我国信息安全立法问题的认识

212 第三节 数据库的版权保护

216 结束语

218 主要参考文献

## 第一章

# 政府信息公开

## ——保证政府信息资源合理利用的前提

政府信息公开是指政府部门通过多种方式公开其政务活动，公开有利于民众实现其权利的信息资源，允许用户通过查询、阅览、复制、下载、摘录、收听、观看等形式，依法利用其所控制的信息。政府信息公开制度的建立是以民众对政府和公共部门拥有的公共信息享有“知情权”为基础的。政府信息公开作为一种制度安排，承认民众对国家拥有的信息有公开请求权，而政府作为最大的信息所有者和控制者对这种信息的公开请求有回答的义务。

### 第一节 政府信息公开是现代 文明社会的必然要求

人类已进入信息时代，而信息时代最为宝贵的资源当然就是信息。信息如同货币，只有公开并充分地自由流动，才

能产生最大的经济效益与社会效益。然而，在我国古代传统社会中盛行的诸如“民可使由之，不可使知之”“法不可知，则威不可测”等观念影响甚远，加之信息的控制者往往能从垄断信息中获取实惠，这就使在我国建立政府信息公开制度面临诸多困难。因此，我们有必要全面认识在我国建立政府信息公开制度的必要性。

### 一、信息化与信息社会要求政府信息资源能自由流动，以促进经济增长

政府是最大的信息所有者和控制者，国家信息化或者信息社会的前提是政府信息化，而政府信息化的核心是政府信息资源的有效开发和利用。由于信息化发展程度的差别，西方发达国家对政府信息资源的开发与利用比我们要早得多，也要规范得多。即使这样，它们也在不断检讨政策，在更高的层面上关注信息社会与政府信息资源的利用问题。欧盟在其发表的《信息社会中的公共信息资源》的绿皮书中，从经济、社会发展与欧洲的一体化等许多方面提出了公共信息资源是欧盟的关键资源（key resource）的观点，并对政府信息利用过程中的立法、适用范围、政府信息定价、公平竞争、版权保护、个人隐私保护与商业秘密等问题进行了全面的检讨，为欧盟及其各国的信息公开制度注入了活力。美国图书馆与信息科学全国委员会在一份权威性报告中，系统地分析了信息技术发展给政府信息资源利用所带来的挑战，明确地将政府信息资源列为国家的战略性资源（strategic resource），与土地、能源、劳动力、资本等资源并列。

我国由于长期受传统观念影响，政府透明度不足一直是

一个比较突出的问题。缺少透明度的结果是政府信息资源难以为社会所利用，造成社会资源的巨大浪费。据有关方面统计，我国有用信息的80%由政府掌握，但这些信息大多处于不对外公开状态，严重地制约了经济发展。尤其是随着信息化战略的推进，一些地方和部门借其掌握的信息资源牟取不当利益的现象愈演愈烈，与信息化的发展方向背道而驰。随着信息技术的发展，我国政府信息资源的开发面临着巨大的机会，同时也产生了许多新的挑战和问题。应该说，保障政府信息充分为社会所利用，推动国家信息化，在制度、技术与市场等方面均存在相当大的创新空间。政府信息如同银行货币，只有加速其流动，才能创造巨大的效益。当务之急是首先从认识上明确政府信息资源的战略性地位，通过制定政府信息公开法规为制度创新奠定法律基础。

## 二、我国政府信息公开制度的改革与发展要求政府信息公开

近年来，各种形式的政府信息公开制度在实践中得到了长足的发展，引入了诸如公开招标、公开竞争、公开招考、公开数据、公开配额、公开办事制度与结果等政府信息公开制度。在这方面，规定比较详细、改革举措比较大的有村务公开、警务公开与检务公开三个领域。其中检务公开在检察院系统的改革中占据了极其重要的地位。1998年，最高人民检察院公布“检务十公开”，提出用人民拥护不拥护、赞成不赞成、满意不满意作为检验检察工作的根本标准。在1999年召开的全国人民代表大会上，检察系统的改革举措得到了人民代表的高度评价。这些措施推动了政府信息公开制度的发展，保证了人民知情权的实现，并使政府信息公开迅速成为全社会

普遍关注的热点问题。

然而,另一方面,必须承认,实践中推行的各种形式的政府公开制度仍然存在着一定的局限,往往具有各自为政的弊端,相互之间缺少统一性和协调性,具体做法也大不一样,甚至在名称上都无法统一。比如,对于村务公开,目前的管理部门主要是民政部门,纪检监察部门与其他部门配合协调。同样的体制也适用于乡镇的政务公开,而对于其他层次的政务公开,目前的管理与领导体制则较为复杂,分别由法制部门、人事部门、民政部门、监察部门、宣传部门等负责。另外,对于信息安全管理 and 执法,也涉及多个部门,如国家密码管理委员会、公安部、国家安全部、信息产业部国家计算机网络和信息安全管理中心、国家保密局、国务院新闻办公室等。这种多元化领导的弊端之一是缺少综合协调,使各地方、各部门在政府公开的做法上存在较大的差异。一个部门积累的经验也很难为其他部门所利用,加大了整个制度建设和运作的成本。另外,由于缺少综合协调机构,对于信息时代的信息公开问题缺少全盘规划和部署,各种改革仍然停留在渐进性改革的思路。因此,根据改革与发展的需要,总结政务公开实践中的各种经验,通过制定信息公开法律来规范和统一各种形式的政务公开制度,已刻不容缓地摆在我们面前。

### 三、政府信息公开是防止腐败的治本之策

腐败现象的成因非常复杂,但其中有两非常重要的原因:一是权力高度集中,缺少制衡机制;二是权力的行使缺少透明度,容易搞暗箱操作或权钱交易。因此,从源头上防

止腐败，一是要形成权力行使的合理制衡机制，避免掌握权力的人滥用权力；二是改变权力行使的方式，使其过程处于人民群众的监督之下。推行政府信息公开制度，首先就改变了权力运行的方式，使政府机关的职权、程序、办事结果、办事过程、时限、监督方式等均为人民所知晓，可以避免出现暗箱操作或腐败现象。同时，通过赋予人民获得信息的权利以及相应的获得救济的权利，可以使针对政府机关权力的制衡机制更为丰富，在传统的上级行政权力对下级行政权力的监督之外，发育个人权利对行政权力的监督和司法权力对行政权力的监督，形成权力制衡的科学体系。

#### 四、政府信息公开有利于规范社会主义市场经济秩序

因信用缺失导致市场秩序混乱，交易成本过高，一直是制约我国经济发展的一个重要因素。为此，党和政府多次动员各方面的力量，对市场经济秩序进行治理整顿，希望能够形成一个公平竞争的市场环境。在实际操作中，对于诸如伪造学历，伪造土地、房屋权属证明，伪造各种资质证明与政府批文，合同欺诈，皮包公司坑蒙拐骗等现象，基本上有两种解决思路：一是加强管理和打击的力度，治理整顿市场秩序，即我们日常所说的“打假”。这种方法要求比较大的政府投入和执法力度，社会成本比较高，有时甚至会出现愈打愈多或者久打不绝的局面。结果，执法、处罚甚至刑罚力度虽然不断加强，政府开支虽然不断增加，但市场经济秩序却未必能够有根本性的好转。另一种思路则是政府信息公开。这种思路不需要增加额外的政府开支和社会成本，也不需要增加额外的执法人员和处罚措施，只是要求将政府信息对社会



公开,保证民众有权通过一定的渠道和程序获得有关的政府信息。各种欺诈现象的存在,一个重要的原因就在于民众无法获得真实的政府信息;一旦真实的政府信息对民众公开,各种欺诈现象也就失去了藏身之所。因此,政府信息公开显然有利于规范社会主义市场经济秩序。

政府信息公开之所以能够有利于规范市场经济秩序,在信息经济学家那里得到了最好的解释。2001年诺贝尔经济学奖的三位获得者阿克洛夫、史宾斯、斯蒂格利茨均以研究信息经济学而著称。根据他们的理论,在信息不对称的情况下,市场的运行可能是无效率的,市场选择的结果是“劣币驱逐良币”。因此,不论是在市场中还是在公共生活中,信息的披露都具有非常重要的意义。

## 第二节 对政府信息公开基本原则的理解

### 一、权利原则

公众理所当然有获得政府信息的权利,而不应该仅仅只是将信息公开当做政府机关的一种办事制度。如果信息公开仅仅只是一种办事制度,就意味着政府信息可以公开,也可以不公开,随意性比较大,实施中缺乏保障与制约。因此,必须将信息公开当做一项权利,这也与大部分国家和地区的惯例相符。在一些国家与地区,很长的时间内也未曾将信息公开当做公众的一项权利来对待,其结果是信息公开的实施效果非常不理想,并招致大量的批评。

## 二、公开原则

在我们国家长期的行政管理实践中，对于政府机关所拥有或控制的信息，似乎已经形成了一种思维定式或习惯，好像不公开是原则，公开反倒是例外或者是一种恩赐。这种思维严重地制约了政务公开的步伐。政府信息公开实践中的一个最大难题在于合理地确定公开与不公开的范围，为避免传统思维方式的影响，避免国家机关工作人员以各种借口扩大不公开的范围，架空政府信息公开制度，有必要将公开作为原则确立下来，使公众与国家机关工作人员对政府信息公开制度有新的认识，改变思维方式与工作方式。同时，可以以这条原则为指导，解决疑难案件和问题，并在制定其他法律时，体现政府信息公开制度的基本精神。

## 三、利益平衡原则

我国宪法规定，公民享有宪法和法律规定的权利，同时必须履行宪法和法律规定的义务。公民在行使自由和权利的时候，不得损害国家的、社会的、集体的利益和其他公民的合法的自由和权利。公众行使知情权的过程中，随时都会与其他权利和利益发生冲突，规定利益平衡原则，是为了保证更有效地行使知情权。当然，利益平衡原则不得随意解释或适用为限制或剥夺当事人的信息权，所谓其他的社会公共利益应该是有特定含义的，是例外中所保障的利益。

## 四、不收费原则

随着信息社会的来临与信息经济价值的突显，政府部门借手中垄断的信息寻租的现象时有发生。有的政府机关直接

利用手中的信息吃、拿、卡、要，有的则通过各种间接方式牟取不当利益。如果放任政府机关借信息牟利，或者变相抬高获得信息的成本，就会影响信息公开制度的实施，增加公众获得信息的成本。因此，有必要将免费作为一项原则确立下来，即政府机关不得借信息牟取利益，不能根据信息本身的价值收费。同时，为了减轻政府机关的负担，杜绝各种不合理的申请行为，也必须规定由申请人承担检索、复制与寄送信息的成本费用。

### 五、自由使用原则

政府信息公开制度的市场化原则或者自由使用原则，即申请人获得政府信息后可以以市场化的方式对信息进行再加工或其他形式的商业开发。对于这种再开发行为，政府机关不得禁止或者进行任何形式的限制，也不得主张政府信息的版权保护或类似保护。各国的实践证明，信息化与信息产业的发展，必须借助于市场机制的力量，仅仅依靠政府机制不可能最有效地促进信息的自由流动。通过市场机制，不但可以保证信息来源的多样性和各种信息之间的有效整合，还可以通过竞争提升信息服务的水平和质量，满足不同层次的信息需求。

在我国，究竟公众能否对政府信息进行再利用，在法律上并不明确。我国《著作权法》第5条第1款规定，著作权保护不适用于“法律、法规，国家机关的决议、决定、命令和其他具有立法、行政、司法性质的文件，及其官方正式译文”。从这一条规定看，好像几乎所有的政府文件都属于公有领域，民众可以自由使用。然而，《著作权法》的这一规定本