



中国人民大学“211工程”建设成果
信息资源管理丛书

政府信息资源管理

ZHENG FU XIN XI ZI YUAN
GUAN LI

● 冯惠玲 主编

信息资源管理丛书

政府信息资源管理

冯惠玲 主编

中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府信息资源管理 / 冯惠玲主编.
北京: 中国人民大学出版社, 2006
(信息资源管理丛书)
ISBN 7-300-07188-0

I. 政…

II. 冯…

III. 国家行政机关—信息管理: 资源管理—研究

IV. ①D035.1 ②G203

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 020235 号

信息资源管理丛书

政府信息资源管理

冯惠玲 主编

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) 010-62511239 (出版部)

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 148×210mm 32 开本 版 次 2006 年 5 月第 1 版

印 张 9.75 印 次 2006 年 5 月第 1 次印刷

字 数 223 000 定 价 19.80 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

前 言

“信息资源”的概念从出现到人们耳熟能详，如今已为世界广泛认同，从被看做是一种普通资源到作为最宝贵、最重要的战略资源，经历了一个不算太长的历程。现在，信息资源已经被普遍认为是与能源、材料资源同等重要的，社会运行和发展中不可或缺的生产要素、无形资产和社会财富，信息资源的贫富状况已成为衡量国家和地区文明程度的重要标志，很多国家把加强信息资源的管理和开发利用作为增强国家综合实力与国际竞争力的有效手段。信息资源“身价”的快速攀升是因为人类社会的向信息时代的迈进中，对它的特性、效用有了更加充分、深刻的认识，同时这种现象也有力地推动着国民经济信息化和社会信息化的进程。

信息资源与能源、材料等物质资源的作用领域、作用方式与作用效果是不一样的。物质资源主要作用于物质生产、生活领域，产生直接的、可以量化的经济效益，对社会发展其他领域的影响通常是间接的、次要的。而信息资源则直接作用于经济社会发展的各个领域，产生直接的或间接的、可量化的或不可量化的经济效益或社会效益，对国家经济社会发展的贡献力是多方位的、全面的、综合的。信息资源是一种可共享、可复用、可消耗、无污染的資源，不仅在社会管理、文化传播方面不可缺少，在经济领

域也具有不可替代的作用。作为生产要素的信息资源投入可以降低物质资源的投入,产品或服务中信息含量的增加可以提高其附加值,拥有巨大市场的信息资源产业可以成为新的经济增长点,改变高耗低效的产业结构和经济增长方式,从而对经济发展产生强大的拉动作用。因此,信息资源在国民经济信息化中位于核心地位,合理开发、利用信息资源对于推动国民经济和社会发展,提高全民族的文化素质和创新能力,促进社会进步和繁荣有着非常重要的意义。

信息资源的形成状况和分布规律也与物质资源很不一样,其中一个明显的特征就是各国政府是最大的信息创建者、采集者、发布者和消费者。我国很多相关研究成果引用了这样的结论:政府信息资源约占社会信息资源总量的80%。我一直没有找到这个数据的确切来源,为此多次请教有关专家。前不久,曾多年担任中国科学技术信息研究所所长梁战平研究员告诉我,这个数据来自国外的测算。根据中国政府的体制和运行机制,信息资源的拥有比例应该不低于其他国家。事实上,“信息资源管理”的理念最初产生于美国政府文件和记录管理领域,此后逐步成为各国政府管理的重要组成部分,很多国家在这方面进行了大量卓有成效的探索和实践,并不断推出有关政策、制度和法规。近十几年来,政府信息资源管理又与如火如荼的电子政务产生了极为密切的关联,它是电子政务的组成部分和重要保障,甚至可以说,没有科学高效的政府信息资源管理,就没有成功的电子政务。对于数量如此庞大、极具权威性和社会影响力的这样一类信息资源,任何国家都不会轻视放任。美国政府认为,政府信息是一种有重要价值的国家资源,对政府信息进行管理是确保政府有效运转、保持经济健康发展的重要手段。澳大利亚政府也认为,政府信息是一

种重要的资源，是需要实行战略管理的国家财产，应从整体、全盘的角度考虑政府信息管理问题。

政府信息资源管理有一些特殊的要求和规律，需要遵循特有的原则，采取适当的方法。如政府信息资源管理与政府改革的关系问题，政府信息的采集、组织和提供利用问题，政府信息公开、社会服务与共享问题，政府信息资源管理的体制和政策问题等等，都与其他信息资源有所区别，需要进行专门的研究。而且，政府信息资源管理的理念、政策、体制和方法对于其他门类信息资源的管理会具有重要的影响和示范效应，应该形成比较系统的理论和方法，而至今我们所看到的还是一些专题的、局部的、分散的研究成果，这就是我们编写本书的初衷。

作为一种探索，本书尽可能追求历史与现实的贯通，理论与实践的结合，他山之石与本土经验的兼容，已有成果与独立思想的对接和碰撞。全书追溯了政府信息资源管理形成与发展的历史脉络，论证了政府信息资源管理在当代社会的战略地位和作用，阐述了政府信息资源规划与管理的理论和方法，对我国政府信息公开和共享的现状与问题，以及政府信息服务的内容和运行机制等进行了深入研究，提出了中国政府信息资源管理的政策和策略。

本书由冯惠玲、赵国俊策划，执笔人分别为：第一章冯惠玲、周晓英；第二章黄霄羽；第三章卢小宾；第四章王英玮；第五章侯卫真；第六章齐虹、刘越男；第七章张斌；第八章刘越男。全书由冯惠玲统稿。本书的所有作者都是中国人民大学信息资源管理学院的中青年教师，他们近年来一直关注政府信息资源管理领域的动态，因此，在本书的编写中注入了他们的思考。本书在编写过程中参考和引用了大量的国内外文献和资料，在此要向这些研究成果的作者表示衷心的感谢。中国人民大学出版社的潘宇女

士为本书的出版付出了辛勤的劳动，在此深表谢忱。

对于正在探索中且快速发展的政府信息资源管理，我们的认识、思考和提炼还是初步的、粗浅的、尝试性的，我们希望能与实践同进。书中的疏漏和不当之处，敬请读者批评指正。

冯惠玲

2006年4月

目 录

第一章 政府管理与信息资源	1
第一节 政府管理的新潮流	1
第二节 政府管理改革对政府信息资源管理的影响	10
第三节 政府信息资源管理与政府职能的实现	14
第四节 政府信息资源管理的研究视角	19
第二章 政府信息资源管理的形成历史与发展特点	35
第一节 政府信息资源管理的产生背景与萌发条件	35
第二节 政府信息资源管理的发展进程及各阶段特点	42
第三节 政府信息资源管理的现实进展与未来走向	49
第三章 政府信息资源规划与建设	75
第一节 政府信息资源规划	75
第二节 政府信息资源建设	82
第三节 政府信息采集	87
第四节 政府信息组织	93
第五节 政府信息检索	102
第四章 政府信息公开	115
第一节 政府信息公开概述	115
第二节 政府信息公开的原则	122
第三节 政府信息公开实践中的问题	137
第四节 政府信息公开制度	144
第五章 政府信息资源共享	157

第一节 政府信息资源的共享性质与价值	157
第二节 从政府信息资源独占到共享	166
第三节 政府信息资源共享模式探讨	178
第六章 政府信息服务	185
第一节 政府信息服务的内涵和意义	185
第二节 政府信息服务的内容与方式	187
第三节 政府信息服务运行机理	197
第四节 当前我国政府信息服务中存在的问题及其根源	203
第五节 政府服务创新	210
第七章 政府信息资源管理人才与教育	221
第一节 政府信息资源管理机构 and 人员	222
第二节 CIO——基于信息资源的战略管理者	228
第三节 政府信息资源管理专业教育	233
第八章 中国政府信息资源管理的政策与策略	249
第一节 信息政策的发展脉络	250
第二节 政府信息资源管理政策的价值取向和建设原则 ...	264
第三节 我国政府信息资源管理的政策问题及思考	277
第四节 政府信息资源管理的策略	288
参考文献	298

本章从政府管理社会环境的变化、政府职能的变化两个方面阐述了政府管理的新潮流，分析了政府改革对政府信息资源管理的影响。作者从政府信息资源的结构、政府信息资源管理的目标和内容、政府信息资源管理的实施以及政府信息资源管理的手段几个方面研究了政府信息资源管理的基本问题。

第一节 政府管理的新潮流

一、政府管理社会环境的变化

著名的管理学家彼德·德鲁克（Peter Drucker）在 10 年前就说过：“在今后的 25 年中，较之企业，对政府需要施以更大的革新。”西方公共行政改革在过去的 20 年中风起云涌，使人们从“政府万能”的“行政幻觉”中走了出来。人们已经认识到，在全球政治经济一体化的过程中，面对许多的困惑与挑战，政府不是解决问题的办法，而是问题的本身。同时，政府改革带来的生机和繁荣使世界为之动心，许多国家纷纷加入到改革的行列。

在我国，随着经济体制改革的深入，政府职能定位和转变政府职能的问题一直备受关注，并被当作行政改革的重点和关键。

政府机构庞大臃肿、政企不分、官僚主义严重等问题直接阻碍了改革的深入和经济的发展，政府改革问题成为人们关注的焦点。经济体制改革的深入发展、加入 WTO、市场经济的发展等多种因素给政府带来更大的改革压力和创新动力。正如德鲁克所言，在众多的专家和社会人士眼中，政府机构的改革常常被认为是比企业改革更加重要的内容。

当前，社会环境对政府管理带来的影响主要表现在以下方面：

（一）信息网络化的冲击

国际互联网开始于 1969 年美国国防部高级研究计划署 (APRA) 建立的 APRA Net。最初的 APRA Net 只包括加州大学洛杉矶分校、加州大学圣巴巴拉分校、犹他大学和斯坦福研究所。经过 30 多年的发展，互联网已经成为了覆盖全球、影响巨大的一种网络。据美国著名的互联网数据分析公司 Nilsen/Net Ratings 公司 2002 年公布的数据，全球有近 5 亿人通过家庭电脑上网。^①

信息网络化在全球的快速发展使政府管理面临着前所未有的挑战。计算机网络在政府应用的普及化不仅打破了层级制的权力结构，同时也打破了权力影响范围的地域界限。传统的政府管理模式在新形势下已不能完全适应社会发展的要求，更无法应对复杂多变的社会。政府信息网络化与传统的政府管理模式的矛盾的逐步深入，必然伴随着政府组织结构和管理方式的革新^②，电子技术、信息技术和计算机网络成为了推动这一革新的有力的技术手段。

① 参见吴爱明、王淑清主编：《国外电子政务》，7 页，太原，山西人民出版社，2004。

② 参见莫守忠：《发达国家政府信息资源的依法管理与我国应取对策》，载《湖南经济管理干部学院学报》，2001（3）。

（二）电子政府的全球浪潮

按照日立综合计划研究所专家们的定义，电子政府有广义和狭义之分。狭义的电子政府是指政府以高效、信息公开、提高服务质量为目标，在政府行政部门间，以及政府行政部门与民间部门（国民、企业等）间开展的信息化和网络化，它将导致政府行政部门中业务和组织方式的根本性变革。广义的电子政府则包含了“电子民主化的实现”这一层意思，即实现政治家与行政，以及政治家与市民、企业之间更趋紧密的交流。^①

电子政府率先在美国兴起，1993年，当时的美国副总统戈尔在建立政府革新全国联盟时，就鼓励联邦政府通过万维网来扩展政府的服务范围，提高效能。1993年成立的“国家绩效评估委员会”（National Performance Review Committee，简称NPR）在题为《创造一个花费更少、运转更好的政府》的报告中提出了运用信息技术再造政府的理念。NPR在《运用信息技术再造政府》的报告中明确提出了“电子政府”的概念，强调让公众有更多的机会以最有效的方式获取政府服务，通过技术手段整合政府服务，使各级政府之间、政府与公民之间的沟通更为高效和快捷。1999年克林顿总统签署电子政府备忘录，戈尔副总统宣布电子政府计划，目标是自2000年12月起，50%的政府服务可以通过网上获取。^②自此，美国联邦政府电子政府的建造进入了一个快速发展的阶段。这股电子政府建设的浪潮很快席卷全球，从欧洲到亚洲，很多国家的政府纷纷制定自己的电子政府建设方案，并取得了令人瞩目的成就。以下是其中的一些例子。

① 参见〔日〕白井均、城野敬子等：《电子政府》，15～16页，上海，上海人民出版社，2004。

② 参见 www.govexec.com/dailyfed/1299/12099kl.htm。

1. 英国政府

1996 年发表直接政府 (government direct) 绿皮书, 提出通过电子手段提供政府服务的计划。^① 1999 年发表现代化政府 (modernising government) 白皮书, 制定的目标为 2008 年所有的政府服务都可以经由网上进行。^②

2. 澳大利亚政府

澳大利亚政府政府机关建立了行政信息网络, 它们将企业重视顾客、为顾客提供自动化便利服务的精神引入政府部门, 并已经建立财税网络、金融网络、工商网络、贸易网络、医疗网络、求职网络等。^③

3. 加拿大政府

1995 年开始“政府在线” (government online) 工程, 旨在提供面向企业的商业信息和面向消费者的广泛信息。中央政府承诺在 2004 年前将加拿大政府建设成为世界上电子化程度最高的政府。

4. 新加坡政府

1992 年启动“新加坡智能岛” (intelligent island) 计划。1995 年建立政府网站, 联结政府 (connected government) 工程使国民和企业可以通过 IC 卡享受行政服务, 或利用信息终端办理汽车驾照等的更新手续。1996 年开始“新加坡一号” (Singapore One) 行动, 重点放在建立贯穿新加坡电话和有限电视网络的高频光纤线路上。2000 年开始“电子政府行动计划” (E-Government Action Plan), 目标是为数字和知识经济时代下的国家提供更好的服务。

① 参见 www.newsreleasse.archive.net/col/depts/gco/col7353c.ck。

② 参见 www.archive.official-documents.co.uk/document/cm43/4310/4310.htm。

③ 参见 www.cgov.gov.sg/cgovt_action_plan.htm。

5. 日本政府

1994 年制定《行政信息化推进基本计划》，目标为在行政信息改革浪潮中推进信息化，争取在 21 世纪初实现行政的高度信息化。1995 年发表《面向高度信息通讯社会的基本方针》，以实现整个社会的信息化为目标。同年发布《放松规制推进计划》，通过放松规制，推进各项申请和手续的电子化、在线化和文件的电子化保存。1998 年出台《虚拟政府构想》，不受现有部门的框架限制，旨在实现新的信息化推进体制。1999 年推出《新千年项目》确立通过官民合作的方式，在 2003 年构筑世界最高水准的电子政府目标。

与电子政府的实践同时发展起来的还有电子政府的研究热潮，对这个复杂领域的研究吸引了政治学、行政学、电子学、信息技术、组织行为学、心理学、社会学和信息管理科学领域的众多学者。

电子政府理论和实践的发展过程使人们深刻地认识到：建立电子政府不像一些人所想象的那样，只要提供最好的技术解决方案就万事大吉了；电子政府不是简单地将传统的政府业务电子化、网络化，要建立高效、信息公开、高质量的服务型电子政府，还需要政府业务和组织、政府办事流程的相应变迁，需要政府管理和服务职能的革新；电子政府要围绕着通过网络化为公众提供更多的便利，以改善政府服务来进行，要在政府人员优化、在线服务全天候、整合 IT 系统和开发业务流程上下大工夫。否则，电子政府的理想形态将很难实现。

（三）政府行政改革

纵观政府改革的历史，我们便会发现，政府的行政改革是与

政府信息化的发展同步进行的。高效、高质的政府构筑是行政改革和电子政府建设的共同目标。

美国克林顿政府上台初期,联邦政府正面临着 3 000 亿美元左右的财政赤字,不正当的政府支出和消费引发了国民对政府的信任危机。克林顿政府就任后采取的一系列行政改革运动,通过缩小政府规模、坚持顾客至上、消除官僚主义和赋予职员权限与责任来重新改造政府,通过信息技术和信息化手段进一步推进政府革新。

再以新加坡为例,新加坡的行政改革开始于 1995 年的“21 世纪公共服务计划”(public service for the 21st century,简称 PS21)的实施。该计划包括两个大的部分:一是实现国民所期待的优质快速的行政服务;二是建设在任何社会环境变化中都能快速反应的高效行政。为了提高“PS21”计划的实效性,政府设立了四个委员会,负责提高职员的效率和福利,提高对公众的服务水平,改善职员的业务活动,实现组织改革,优化服务;政府还设置了行政评价制度,定期对政策效果实施评价。^①同时,政府广泛采用信息技术,推进行政部门的信息化项目,行政改革和政府信息化作为双璧在高效高质政府的建设中发挥作用。

二、政府职能的变化:效率、公平、稳定

诺贝尔经济学奖获得者萨缪尔森在他的著作《经济学》(第 12 版)中指出:政府的具体经济职能“有三个作用,即效率、平等和稳定”^②。20 世纪末期和 21 世纪以来,各国政府都将目光聚焦

^① 参见 [日] 白井均、城野敏子等:《电子政府》,116~117 页。

^② 参见何海燕、彭富华:《基于信息流程的政府管理系统重新设计方法研究》,载《价值工程》,1999 (4)。

在如何提高政府工作的效率，公平地处理社会事务，保障社会的稳定发展上面，政府管理的观念发生了显著的变化。我国学者岳经纶撰文总结公共行政、公共政策价值取向调整的过程中政府管理观念的变化，他认为引人注目的转变表现在^①：

- (1) 全能政府向有限政府转变；
- (2) 管制型政府向服务型政府转变；
- (3) 维持行政向创新行政转变；
- (4) 人治政府向法治政府转变；
- (5) “效率淡漠”向“效率至上”、“效率优先、兼顾公平”转变。

这些转变使人们进一步明确了政府行政为社会服务的本质，政府不是全能的，政府的管理需要根据法定的规则进行；政府管理不能因循守旧，而需要根据时代的要求主动积极地开拓创新。因为这样一些观念的变化，引发了政府管理的一系列改革。

（一）小政府，大社会

“小政府，大社会”的主要含义是建立起精干、高效、廉洁的政府，减轻人民的负担，提高政府的效能。政府通过缩小管制功能，变过去的直接管理方式为注重宏观调控的间接管理方式，同时调动社会各方面的积极性，扩大社会的自治功能，使社会组织充分发挥各自的作用。

建立“小政府，大社会”的结构，对于政府而言，需要重新确认其决策、指挥、执行和服务等各方面的职能，加强政府的宏观调控和微观管理的能力；对于各个职能部门要精简机构来说则需要明确职责，理顺关系，减少官僚主义，提高办事效率；对于

① 参见岳经纶：《公共政策的价值取向》，载《中国审计》，2003（10）。

国家公务员而言，要精干队伍，减少层次。

（二）引进企业管理的精神

在信息资源管理的历史上，企业曾经引进政府信息资源管理追求有效、高效、经济的思想和方法，将信息资源管理应用于企业实践中，推动企业管理实践的发展，同时也推动了信息资源管理理论的发展。20世纪90年代的政府也开始意识到必须引进企业管理的思想和管理方法来管理政府事务。

20世纪80年代以来，政府管理所面临的问题迫使政府吸取更多的社会管理经验，不少国家开始将企业经营管理中注重品质、成本及顾客满意度的观念引进到政府管理中，将政府管理的目标重新定位在高质、高效、节俭、创新上。

1992年，戴维·奥斯本与特德·盖布勒出版了风靡美国的《改革政府：企业精神如何改革着公共部门》一书，书中全面阐述了“企业化政府”的十项原则^①：

- （1）重新界定政府职能，政府职责是“掌舵而不是划桨”；
- （2）建立“社区拥有的政府”，向社区授权而不是提供服务；
- （3）建设“竞争性政府，把竞争机制注入到提供服务中去”；
- （4）把照章办事的政府塑造为“有使命的政府”，把对雇员的规制约束改为任务激励；
- （5）塑造一个“讲究效果的政府”，全面推行绩效管理；
- （6）建立“受顾客驱使的政府”，树立顾客（选民）至上意识；
- （7）政府应像企业家那样有投资意识，在公共服务中引入利润机制，采用利益驱动提高服务质量；

^① 参见黄贤全、黄贤华：《美国重塑政府运动》，载《西南师范大学学报》（人文社会科学版），第30卷，2004（1）。