

国家档案局“十五”科技攻关项目研究成果



电子政务环境下 政府核心信息资源整合与共享 ——以湖南省档案信息化建设为例

何 振 蒋 冠 著



湘潭大学出版社

国家档案局“十五”科技攻关项目研究成果

电子政务环境下
政府核心信息资源整合与共享
——以湖南省档案信息化建设为例

何 振 蒋 冠 著

湘潭大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

电子政务环境下政府核心信息资源整合与共享: 以湖南省档案信息化建设为例 / 何振, 蒋冠著. - 湘潭: 湘潭大学出版社, 2007.11

ISBN 978-7-81128-016-6

I. 电… II. ①何…②蒋… III. ①信息技术-应用-档案工作-研究-中国 ②信息技术-应用-档案工作-研究-湖南省 IV. G279.2 G270.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 183103 号

电子政务环境下政府核心信息资源整合与共享
——以湖南省档案信息化建设为例

何振 蒋冠 著

责任编辑: 陈 晶

封面设计: 罗志义

出版发行: 湘潭大学出版社

社 址: 湖南省湘潭市 湘潭大学出版大楼

电话(传真): 0732-8298966 邮编: 411105

网 址: <http://xtup.xtu.edu.cn>

印 刷: 湖南新华印刷集团邵阳有限公司

经 销: 湖南省新华书店

开 本: 850×1168 1/32

印 张: 7

字 数: 161 千字

版 次: 2007 年 11 月第 1 版 2008 年 6 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-81128-016-6

定 价: 18.00 元

(版权所有 严禁翻印)



序 言

1984年9月,邓小平同志在为《经济参考报》题词中作出“开发信息资源,服务四化建设”的重要批示,从此,在我国不断掀起了加强信息资源建设的浪潮。江泽民总书记说:“四个现代化,哪一化也离不开信息化。”1995年,中共中央、国务院《关于加速科学技术进步的决定》指出:“加强科技图书、资料 and 数据库的建设”,“实现科技信息共享和交流的现代化”。2002年2月27日,朱镕基总理在国家科教领导小组讲话中指出:“电子政务的发展正在成为当代信息化的最重要的领域之一。”再从国际上看,因特网进入商用以后,网络经济已成为世界新的经济增长点。为了迎接信息社会的挑战,不少国家和地区的政府致力于政府信息化,利用信息技术改革政府。以美国为例,美国从1993年开始建立“信息高速公路”,投资400亿美元用于国家信息基础设施建设。1995年克林顿签署《文牍精简法》,要求各政府部门呈交的表格使用电子方式,并规定到2003年全部使用电子文件,1998年美国通过《文书工作消失法》,要求政府在5年内实现无纸办公,联邦政府所有工作和服务将以信息网络为基础。显然,从发展趋势看,无纸办公与电子文件成为政府信息工作的主流,这是毋庸置疑的。尤其是人类社会迈入21世纪以来,因特网的广泛应用对政府管理方式提出了新的要求,即要求政府提供高效、优质、廉洁、开放、符合国际水准的管理和服务,电子政务应运而生。同时,因特网也改变了社会公众对信息需求

的观念,它使得现在比过去所获得的信息更准确、更及时,资源共享顺乎人心。“数字空间”这一概念的创始人约翰·佩里·巴洛指出:“信息是一种生命形式,信息是一种关系,信息只有被经历而不能被占有,信息需要流动。”可见,随着信息技术革命浪潮的不断推进,经济全球化、社会信息化、资源共享化所带来的“信息风暴”,不仅加速了人类社会历史发展的进程,而且日益深刻地改变着人们的工作、生活及思维方式。生活在这样一个越来越依靠信息的新时代,如何加强信息化建设从而大力开发与利用信息资源自然成为当今社会发展的一个重要课题。

就我国目前情况来说,建设电子政务,一个重要目的是实现政务信息资源共享,以信息化促经济化。电子政务(Electronic-government),又称电子政府、虚拟政府、数字政府,是近年来随着信息技术进入政府管理后兴起的一个新术语,与政府信息化建设密切相关。主要指各级政府部门运用现代信息技术和网络技术等进行办公,实现政府组织结构和工作流程的重组优化,通过资源共建与共享,为社会提供一体化的高效、优质、廉洁、开放、符合国际水准的管理和服务。世界主要信息技术大国,电子政务的发展十分迅速,国民经济信息化水平大大提高。而我国的电子政务才刚刚起步,政府信息化水平与信息技术大国的差距很大,据有关材料显示,我国电子政务在线服务率仅为26%,信息化成熟度处于世界中等靠后水平。但是,近几年来我国政府信息化建设风起云涌,热潮迭起,特别是2005年11月国家信息化领导小组第五次会议审议并通过了《国家信息化发展战略(2006—2020年)》,2006年1月1日中国中央政府门户网站正式开通,2007年4月24日国务院公布《中华人民共和国政府信息公开条例》,并于2008年5月1日起正式实施。这些事件充分表明:一个崭新的电子政务环境正在逐渐形成,从而正在极大地

改变政府的管理与服务模式,同时也深刻地影响着社会公众的观念和生活方式。政府作为社会信息的最大生产者和最大拥有者,直接面临着一个如何实现政务公开与政府信息资源充分有效共享的问题,这个问题也成为当前加强服务型政府建设的一个重要“瓶颈”。虽然政府占有了 80% 以上的社会信息,但其核心信息资源则为档案资源。档案作为一种富有现实价值和历史价值的原生信息,正在成为推进国民经济与社会发展的一种基础性资源和战略性生产要素。因此,从一定程度上说,对档案资源的整合与共享是实现政务公开与政府信息资源充分有效共享的一个重要突破口。作为政府信息工作的一个重要方面,档案工作与政务工作历来密切相关,档案信息化建设实质上就是政府信息化建设的一个方面,其主要内涵就是如何实现档案资源的整合与共享。电子政务的发展,既对档案信息化建设提供了绝好的机遇与条件,但同时也为之提出了严峻的挑战与新的要求。而就我国目前来说,档案资源缺乏有机整合,配置不够优化;档案数据库数量极少,档案室、档案馆的建站率明显偏低;档案资源共享缺乏宏观指导,联机的电子文档服务还处于探索阶段等。这些问题的存在,在一定程度上阻碍了我国电子政务和社会信息化的进一步发展。这些现象在湖南表现得尤为突出。湖南省 14 个地级行政市,各种档案馆 120 余个,档案室上万个,但建立档案网站的只有娄底、株洲等少数几家。在既有的网站中,也存在档案资源少、更新周期长、特色不明显、访问率低等现象。因此,湖南省档案信息化建设任重而道远,加强调查和研究已经刻不容缓。2007 年 12 月 14 日,湖南省申报“长沙—株洲—湘潭”城市群为“全国资源节约型和环境友好型社会建设综合配套改革实验区”,获得国务院及国家发展与改革委员会批准,周强省长在新闻发布会上指出:综合配套改革涉及面广、

系统性强、创新要求高,需要调动民智、广集民策。可见,建设长株潭城市群“两型社会”国家级综合改革试验区,为三地档案资源一体化建设提供了难得的机遇,以此为起点向外延伸,有利于促进全省的档案信息化建设。

如何实现政府核心信息资源——档案资源的整合与共享,就目前的研究成果来说,关于电子文档一体化,有学者(如加拿大特里·库克、美国戴维·比尔曼等)倡导“前端控制”思想,主张“提前干预”。但是,这些思想和研究成果仍然是初期性、启发性的,很多问题并没有得到彻底解决,比如电子文档的法律地位、原始凭证作用的认定、电子文档的信息安全、电子文档的规范化管理等。关于图情档一体化管理,目前,图书馆界、情报界、档案界在文献资源建设方面已经取得了一些前期成果,比如正在建设中的教育部“中国高等教育文献保障系统”、文化部“中国图书馆信息网络”与“中国科学院文献保障系统”,以及正在拟建的中国数字图书馆、中国数字档案馆等工程。但是,这些项目与电子政务环境下图书、情报、档案的一体化建设还存在一定的差距。关于政府公共信息网建设,虽有起色,但对档案资源的融合集成远远不够。显然,这些问题都有待于加以妥善解决。

正是基于对以上问题的思考与对形势的分析,我们从2003年起申报国家档案局科技攻关项目“电子政务环境下档案资源整合与共享——兼论湖南省档案信息化建设构想”(2003-X-08),并一直着手这方面的调查研究,本著作就是这一课题的重要成果。该著作以电子政务环境带给档案信息化的发展契机为导入点,以湖南省有着独特的湖湘文化氛围的档案资源为重点,以系统论思想为指导,采用宏观的研究视角,将档案资源整合与共享问题置于电子政务环境之下,全面阐释了电子政务环境下档案资源整合与共享的基本理论问题,重点介绍了电子政务环境下档

案资源在四个层次上的整合与共享形式;同时,就电子政务环境下档案资源整合与共享在实施中的瓶颈制约、策略选择、绩效评估和保障体系等问题作了较深入的探讨;最后,在实践调查的基础之上,提出了湖南省档案信息化建设的未来构想。总之,本著作力求为我国档案信息化建设与档案信息资源开发理论体系的完善献绵薄之力,在实践上力求为我国全方位实施电子政务环境下档案资源整合与共享提供一个可行的实践思路,特别是为建立湖南省档案信息化建设未来发展模式提供一定的参考价值。

具体说,本著作力求在以下几个方面体现一定的前沿性和创新性:

(1)立意新。本著作以电子政务的基本要求为考察基准,即提供高效、优质、廉洁、开放、符合国际水准的管理和服务,着眼于湖南省有着独特的湖湘文化氛围的档案资源整合与共享,系统研究我国档案信息化建设中存在的有关问题及其解决途径,这在国内尚无先例。

(2)体系新。本著作对电子政务环境下档案资源整合与共享所涉及的目标取向、制约瓶颈、适用形式、绩效评估和保障体系等方面进行了系统研究,以期为湖南省档案信息化实践和理论研究提供一个基本的理论分析框架、适用的方法论原则和可资借鉴的实践模式选择。研究体系新颖而又完整,既有广度上的兼顾,又有深度上的创新,既“存同”,又“求异”,这也在理论上为我国档案信息化建设乃至政府信息化建设提供了新的全方位研究视角。

(3)观点新。本著作的基本立论:“机关档案室实现电子文档一体化,档案馆建立档案资源管理网络系统,文献中心实行图书、情报、档案等计算机一体化,以政府网站为依托涵盖档案资源在内的政府公共信息网建设,这‘四位一体化’相互协作、不断延伸,是我国全方位实现电子政务环境下档案资源整合与共

享的基本途径。”这在国内系首次提出,具有原创性。其他具体观点也有相当一部分具有原创性,即使是既已存在的观点,也补充了新的论据,并进行了不同于传统研究范式的探讨。

(4)方法新。本著作运用实证研究方法,在对湖南省档案信息化建设状况和湖南省档案网站建设情况进行调查研究的基础上,形成了两个贴近实际、数据丰富的调研报告。同时,运用综合分析方法对来自湖南省14个地、州、市的数据、案例进行归纳分析,或采用例表的形式、或采用动态图的形式,对档案资源整合与共享中存在的问题进行了详尽分析,最后提出了湖南省档案信息建设的基本设想,具有较强的针对性、实效性、对策性。

全书由何振策划,何振、蒋冠撰写并统稿,另湘潭大学公共管理学院肖文建教授参与了第四章第二节、第七章第二节的撰写。

本书撰成并出版,首先得益于国家档案局的立项支持与湖南省档案局的组织申报。同时,本书还获得了“湘潭大学学术著作出版资助”。省外有关院校的专家和湘潭大学学术委员会先后都对本著作进行了认真的评审,并提出了宝贵的修改意见。湘潭大学出版社的章育良、陈晶等同志为本书的出版付出了辛勤的劳动。湘潭大学社会科学处、公共管理学院也对本书的出版给予了不少帮助。此外,本书在写作过程中,参考和引用了大量文献,有的直接作了注释,有的附在书后“参考文献”栏中。在此,向以上单位、领导、专家与引文作者一并致以诚挚的谢意。

本著作的撰写与出版尽管得到了各方面的大力支持,但囿于自身的研究水平与投入的时间精力,书中不足仍然难免,恳请读者批评指正。

何 振

2008年5月2日于湘大中天公寓

目 录

序 言	1
第一章 政府核心信息资源整合与共享的基础理论	1
第一节 电子政务与政府核心信息资源的本质界定	2
一、电子政务及其发展进程	3
二、信息资源整合与信息资源共享	8
三、政府核心信息资源整合与共享的基本内涵	11
第二节 政府核心信息资源整合与共享的现实依据	20
一、政府核心信息资源整合与共享的现实意义	20
二、政府核心信息资源整合与共享的现实条件	24
第三节 政府核心信息资源整合与共享的目标取向	26
一、政府核心信息资源整合的目标取向	27
二、政府核心信息资源共享的目标取向	31
第四节 美国档案资源整合与共享情况及其启示	35
一、美国档案资源整合与共享情况	35
二、美国档案资源整合与共享对我国的启示	38
第二章 政府文件中心文档信息资源的整合与共享	40
第一节 政府文件中心文档信息资源整合与共享的必然性	41

一、政府文件中心文档信息资源整合与共享的必要性·····	42
二、政府文件中心文档信息资源整合与共享的可行性·····	43
第二节 机关电子文档一体化管理系统 ·····	46
一、文件与档案的运动形态·····	47
二、机关电子文档一体化管理业务流程·····	49
三、机关电子文档一体化管理系统功能模块·····	51
第三节 政府文件中心文档信息资源整合与共享的原则	53
一、循序渐进,整体规划 ·····	53
二、夯实基础,抓好关键 ·····	54
三、加强管理,注重服务 ·····	55
四、注重内容,兼顾形式 ·····	56
五、确保信息真实,兼顾数据安全 ·····	56
第三章 政府档案中心档案信息资源的整合与共享	57
第一节 馆藏档案信息数字化的原则 ·····	58
一、可行性原则·····	58
二、合法性原则·····	60
三、规范性原则·····	62
四、效益性原则·····	64
第二节 我国政府档案信息网站建设 ·····	66
一、我国政府档案信息网站建设的现状·····	66

二、我国政府档案信息网站建设存在的问题及其原因·····	70
三、我国政府档案信息网站建设的主要对策·····	74
第三节 国家档案馆档案资源整合与共享工程 ·····	79
一、总体目标·····	80
二、实施内容·····	81
三、实施策略·····	83
第四章 政府文献中心文献信息资源的整合与共享	85
第一节 政府文献信息资源整合与共享的实践挑战 ·····	86
一、整合与共享面临的实践矛盾冲突·····	86
二、整合与共享可行的实践路径选择·····	90
第二节 图书、情报、档案信息资源管理系统 ·····	91
一、资源管理系统的物理构建·····	92
二、资源管理系统的逻辑构建·····	95
三、资源管理系统的功能模块·····	96
第五章 政府信息中心公共信息资源的整合与共享	99
第一节 公共信息资源的内涵与特点·····	100
一、公共信息资源的内涵 ·····	100
二、公共信息资源的特点 ·····	101
第二节 公共信息资源整合与共享的领域·····	103
一、“金”字系列工程建设 ·····	103
二、数据库建设 ·····	104

三、政府门户网站建设	105
第三节 公共信息资源整合与共享的障碍与对策	106
一、整合与共享的障碍	106
二、提高整合与共享水平的对策	113
第四节 政府公众信息网络系统	118
一、政府公众信息网络系统的建设阶段	119
二、政府公众信息网络系统的结构	120
第六章 政府核心信息资源整合与共享的实施	
.....	123
第一节 政府核心信息资源整合与共享的瓶颈因素	124
一、档案信息资源管理瓶颈	124
二、信息资源系统标准瓶颈	128
三、共享组织体系经营瓶颈	130
四、信息网络基础设施瓶颈	133
第二节 政府核心信息资源整合与共享的实施策略	135
一、加强管理,合作共建	135
二、统筹规划,分步实施	137
三、由点及面,协调发展	138
四、抓住重点,重视实效	139
第三节 政府核心信息资源整合与共享的绩效评估	141
一、绩效评估的目的	141
二、绩效评估体系的构建	143
第四节 政府核心信息资源整合与共享的保障体系	150
一、管理保障	150

二、技术保障	152
三、法律保障	155
四、人才保障	158
第七章 湖南省档案信息化建设实证分析	160
第一节 湖南省档案信息化建设现状调查	161
一、调查情况简介	161
二、调查问卷统计	162
三、调查问卷分析	165
四、调查结论	169
第二节 湖南省档案网站建设现状调查	173
一、湖南省档案网站建设现状	174
二、湖南省档案网站建设存在的问题及原因	185
三、湖南省档案网站建设的对策建议	188
第三节 湖南省档案信息化建设的未来构想	191
一、指导思想和基本原则	192
二、现状分析	193
三、发展思路	195
四、保障措施	197
参考文献	201

第一章

政府核心信息资源整合与共享的基础理论

现代信息资源管理的历史可以追溯到国家的产生。^①产生并率先实践现代政府信息资源管理思想的是美国政府,《文书工作削减法》(1975年)和《联邦政府信息资源管理》(1985年)“标志着现代信息资源管理思想已经形成”^②。特别是后者关于信息资源管理政策的有关规定,为网络环境下的政府信息资源共享提供了明确的指导思想。20世纪80年代起,“资源共享”^③的概念开始在我国流行,其中以图书馆界最突出。《中国大百科全书》的“图书馆资源共享”条目即为“图书馆的职能由一些图书馆共同分担的运转方式”,“其目标是提高图书馆的经

① Schwartz, C. & Hernon, P., 1993, Records Management and the Library, Ablex Publishing Corporation, p. 19.

② 马费成、李纲、查先进. 信息资源管理. 武汉:武汉大学出版社,2000:271.

③ “资源共享”的译文一般是 Resource Sharing,在图书馆界也写成 UAP,即 Universal Availability of Publications.

济和社会效益,即读者可获得更多的资料和服务。共享的资源可以是实物、人员或资金,包括馆藏资料、图书馆目录、工作人员的专长、存贮设施和计算机等设备”^①。90年代中后期以来,信息技术的高速发展,互联网络的迅速普及,使信息资源的存储格式、传输形式、使用方式发生了重大变化,信息资源共享被赋予了新的内涵,已实现了信息资源在政府部门、企业、公众之间时空分布上零距离的突破。近年来,随着电子政务建设的逐渐深入,如何对信息资源进行有机整合与充分共享,已成为理论界与实践界广泛关注的一个热点问题。档案作为政府的核心信息资源,^②已经纳入了国家信息化建设规划的范畴,“金档”工程正式列入了国家信息化建设“十一五”规划,这为档案信息化建设提供了非常有利的外部环境,也对电子政务环境下政府核心信息资源——档案资源的整合与共享提出了迫切要求。如何科学理解电子政务环境下档案资源整合与共享的基本内涵,正确把握其现实条件与目标取向等,是本课题研究的切入点。

第一节

电子政务与政府核心信息资源的本质界定

档案作为政府的核心信息资源,成为社会信息中一种重要的信息资源,档案资源的整合与共享活动,一直贯穿于政府管理活动的始终,贯穿于档案管理与利用工作的实践过程。同传统

① 中国大百科全书(光盘1.1版).北京:中国大百科全书出版社,2000.

② 王健.电子时代机构核心信息资源管理.北京:中国档案出版社,2003:27~28

条件下的档案资源整合与共享相比,电子政务的发展,现代信息资源观的形成,使现代档案资源及其整合与共享在内涵与特点等方面有了新的本质界定。

一、电子政务及其发展进程

1. 电子政务的基本含义

从20世纪90年代初期开始,信息技术以人类历史上从未有过的高速持续发展,用它独有的高渗透性、高倍增性、高创新性和高带动性点燃了一场全球范围内的信息革命。信息革命加速了信息的全球化,正在促使整个世界经历着人类有史以来最为迅速、广泛、深刻的一场信息化的变换。在经济和信息全球化加快发展的情况下,一个信息化的政府已经成为一个国家或地区在全球竞争中的关键性要素之一。当前,推进政府信息化,积极发展电子政务,构建电子政府,已经成为了世界发展的一个不可逆转的潮流和各国普遍关注的焦点。事实上,电子政务已经迅速地列入了所有工业化国家的政治日程,在世界各国积极倡导的“信息高速公路”的五个应用领域中,“电子政府”已被列为第一位,一场空前的政府信息化浪潮正在席卷全球。^①

电子政务是随着信息网络技术在政府工作中的广泛应用而在20世纪90年代出现的一个概念。目前,国内外对电子政务的提法有多种,如电子政府、政府信息化、政府上网、网络政府、数字政府、计算机化政府等。尽管这些词的字面意义不尽一致,但都从某个角度反映了电子政务的内涵与特征,揭示了政府工

^① 罗元铮,焦宝文. 全球电子政府发展概况. 北京:中国财政经济出版社, 2003:3.