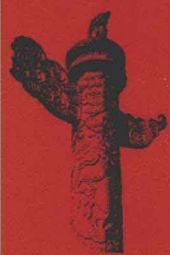


普
华
经
管

ZHENG FU GONG GONG XIN XI ZI YUAN
XIE ZUO GUAN LI YAN JIU



政府公共信息资源 协作管理研究

陈 婧◎著



人民邮电出版社
POSTS & TELECOM PRESS

湖南师范大学博士出版基金资助出版

本书系国家社科基金项目“基于信息援助的弱势群体公共信息服务权益发展研究”

(项目编号: 12CTQ012)前期研究成果之一

政府公共信息资源 协作管理研究

陈婧 著

人民邮电出版社
北京

图书在版编目 (CIP) 数据

政府公共信息资源协作管理研究/陈婧著. —北京:
人民邮电出版社, 2012. 9
ISBN 978-7-115-29353-4

I. ①政… II. ①陈… III. ①国家行政机关—信息资源—信息管理—研究—中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 208870 号

内 容 提 要

本书从剖析政府传统公共信息资源管理模式入手, 探讨了政府公共信息资源协作管理的必要性, 界定了政府公共信息资源协作管理的内涵、特征和组成要素, 分析了政府公共信息资源协作管理的推动因素和主要障碍。

本书适合政府机构从业人员尤其是信息资源管理人员阅读参考, 亦可供大中型图书馆的信息管理人员参考。

政府公共信息资源协作管理研究

◆ 著 陈 婧

责任编辑 王莹舟

执行编辑 程珍珍

◆ 人民邮电出版社出版发行

北京市崇文区夕照寺街 14 号

邮编 100061 电子邮件 315@ptpress.com.cn

网址 <http://www.ptpress.com.cn>

北京隆昌伟业印刷有限公司印刷

◆ 开本: 700 × 1000 1/16

印张: 10.5

2012 年 9 月第 1 版

字数: 120 千字

2012 年 9 月北京第 1 次印刷

ISBN 978-7-115-29353-4

定 价: 28.00 元

读者服务热线: (010) 67129879 印装质量热线: (010) 67129223

反盗版热线: (010) 67171154

广告经营许可证: 京崇工商广字第 0021 号

前 言

在信息时代，信息资源已经成为一种赢得竞争优势的有力武器，公共信息资源管理也成为了各国政府部门共同关注的重要问题。公共信息资源的范围涉及社会生活的各个方面，其中，面向社会公开的政府信息资源是公共信息资源的重要组成部分。

目前已有的研究不是针对政府信息资源管理，就是针对公共信息资源管理，很少有研究专门侧重于两者的交集——政府公共信息资源管理这个具体而又重要的领域。政府公共信息资源的有效管理涉及到政府部门、企业、第三部门、社会公众等多方的利益，是一个社会协同的过程。传统的公共信息资源管理和政府信息资源管理机制都只包含政府这个单一的管理主体，但必须指出的是由于政府人员信息技能方面的限制，投入经费的短缺以及采用的管理手段、方法、技术的局限，使这种机制存在一系列的问题。

实践证明，单一主体的管理形式在体制、方法、手段上存在诸多不适应，而协作管理的方式具有开放性和灵活性特点，正好能弥补单一主体管理的缺陷。“协作管理”是管理理论发展的新阶段，它强调“去中心、非权威”的理念，强调政府职能的转型，以及政府、企业、第三部门的协作互动等，为克服传统机制存在的问题提供了一种新的解决方案。

基于上述原因，本书选择以多方协作为基本思路，倡导“社会协同”和“公众参与”，对政府公共信息资源协作管理进行研究。书中探讨了政府公共信息资源协作管理的必要性，界定了政府公共信息资源协作管理的内涵、特征和组成要素，分析了政府公共信息资源协作管理的推动因素和主要障碍。在对本课题的研究过程中，作者采用问卷调查的方法调查了政府公共信息资源协作管理的关键成功因素，在此基础上，构建了政府公共信息资源协作管理的模式，并提出了政府公共信息资源协作管理的运行和保障机制。

本研究课题是作者对政府公共信息资源协作管理研究的总结，在编撰和整理过程中得到了同事、学生和家人的热心帮助，在此对他们一并致以真诚的谢意！

由于作者学识所限，本书依然存在诸多不完善之处，敬请各位读者批评指正。

陈婧

2012年1月

目 录

第1章 导论	1
1.1 问题的提出	1
1.2 研究目的与意义	2
1.3 研究内容、方法、创新点及展望	4
第2章 政府公共信息资源管理研究概述	7
2.1 政府信息资源管理的理论概述	7
2.2 公共信息资源管理的理论概述	14
2.3 政府公共信息资源协作管理的述评	17
第3章 政府公共信息资源协作管理的理论分析	27
3.1 政府公共信息资源协作管理的必要性分析	27
3.2 政府公共信息资源协作管理的理论视角与概念界定	31
3.3 政府公共信息资源协作管理的对象剖析	32
3.4 政府公共信息资源协作管理的主体构成	40
3.5 政府公共信息资源协作管理的特征、类型与作用	44
第4章 政府公共信息资源协作管理的实践分析	49
4.1 国内外政府公共信息资源协作管理的状况	49
4.2 政府公共信息资源协作管理的推动因素	57
4.3 政府公共信息资源协作管理的障碍分析	60

第 5 章 政府公共信息资源协作管理的模式构建	67
5.1 政府公共信息资源协作管理模式的关键成功因素调查	67
5.2 政府公共信息资源协作管理模式的关键成功因素分析	89
5.3 政府公共信息资源协作管理的模式设计	97
5.4 政府公共信息资源协作管理的模式选择	104
5.5 政府公共信息资源协作管理模式的 SWOT 分析与风险收益分析	121
第 6 章 政府公共信息资源协作管理的运行和保障机制	127
6.1 政府公共信息资源协作管理的运行机制	127
6.2 政府公共信息资源协作管理的保障机制	136
6.3 政府公共信息资源协作管理的对策与建议	149
参考文献	155

第1章 导论

从来源上看,公共信息资源包括:政府在行使行政职责时产生、加工、处理的政务信息、发布的管理政策、法律规章制度等信息;企业在经营管理过程中对外公开的信息;公众在生产生活过程中所反馈的信息,以及其他社会和文化生活方面的信息。^①由此可见,政府公共信息资源是公共信息资源的重要组成部分,但政府要求保密的信息或者仅限于政府内部流通的信息不属于政府公共信息资源的范畴。

1.1 问题的提出

目前已有的研究不是针对政府信息资源管理,就是针对公共信息资源管理,或者把公共信息资源与政府信息资源不加区分、混为一谈,很少有研究专门侧重于它们的交集——政府公共信息资源这个具体而又重要的领域。这种思路忽视了公共信息资源与政府信息资源之间的差异,容易在实际工作中引发某些问题。

1.1.1 传统管理模式的问题

传统的管理模式常把公共信息资源管理与政府信息资源管理重叠在一起,并且信息资源管理的执行者和参与者通常只包括政府这个单一的管理主体,以至于政府生产并管理的信息约占公共信息总量的80%。^②由于政府人员、经费方面的短缺以及管理手段、技术的落后等原因,使这种单一的管理机制存在一系列问题,从而无法从根本上避免政府公共信息资源管理过程中的“搭便车”、“公地悲剧”和“反公地悲剧”现象的发生。

1.1.2 协作管理理论的引入

随着社会分工专业化程度的不断细化、公民自主意识的日趋增强、社会自我管理水平的逐步提高,以往政府信息资源与公共信息资源完全重叠的时代已经结束,信息社会需要以全新的理念,细致地区分公共信息资源和政府信息资源的异同。实践证明,单一主体的管理方式有可能导致管理体制上的僵化,而协作管理

^① Paul Uhler. Draft Policy Guidelines for the Development and Promotion of Public Domain Information. the International Symposium on Open Access and the Public Domain in Digital Data and Information for Science [C]. Paris: UNESCO, 2004: 10 ~ 11

^② 曹增节. 网络环境下公共信息资源对政府的意义 [J]. 浙江经济, 2000 (5): 44 ~ 45

具有开放性和灵活性的特征，正好能弥补单一主体管理的缺陷。作为公共信息资源与政府信息资源交集的政府公共信息资源能独立出来，成为一个专门的研究领域，符合社会发展的趋势。政府公共信息资源的公共性特征决定了其管理过程中需要引进多元主体，建立民主性、开放型、协作化的新体制。

“协作管理理论”是管理理论发展的新阶段，它强调“去中心、非权威”的理念，强调政府职能的转变，强调政府、企业、第三部门的多元互动、协作管理，也强调公众直接参与、自发性的进行公共事务的管理，为解决传统机制存在的问题提供了一种新的方案。

基于上述原因，本书选择以多方协作为基本思路，倡导“社会协同”和“公众参与”，对政府公共信息资源协作管理进行研究。书中探讨了政府公共信息资源协作管理的必要性，界定了政府公共信息资源协作管理的内涵、特征和组成要素，分析了政府公共信息资源协作管理的推动因素以及实施的主要障碍。在研究过程中，本书采用问卷调查的方法分析了政府公共信息资源协作管理的关键成功因素，在此基础上构建了政府公共信息资源协作管理的模式，并提出了政府公共信息资源协作管理的运行和保障机制。

1.2 研究目的与意义

本书针对政府信息资源管理和公共信息资源管理的交叉领域——政府公共信息资源管理，与公私协作理论、官民协作理论、社会协作理论、政府协作理论相结合，探索公共信息资源管理方式的创新。

1.2.1 研究目的

本书在理论和实践层面上对政府公共信息资源协作管理进行分析论证，采用协作管理的模式来弥补单一的政府管理体制的僵化，增强市场管理机制的功效，为解决传统公共信息资源管理中的“搭便车现象”、“公地悲剧”及“反公地悲剧”提供对策。

由于目前的政府公共信息资源协作管理的理论已经严重滞后于实践发展，实践活动也遇到不少困惑和难题，所以本书通过加强政府公共信息资源协作管理方面的理论研究，分析政府公共信息资源协作管理的关键成功因素。书中提出了私营部门参与政府公共信息资源协作管理、第三部门参与政府公共信息资源协作管理、公众参与政府公共信息资源协作管理的不同模式选择，从而为不同类型的主体参与协作提供指导。

1.2.2 研究意义

政府公共信息资源协作管理的实质是在政府的主导下,协同各个方面的社会力量(如盈利性组织、公益性组织),发挥行政机制的本质职能,利用市场机制和志愿者机制的协同效应,并通过公众参与的形式使普通大众能够直接参与政府公共信息资源建设。

协作管理不但发挥了政府在宏观层面上对公共信息资源的部署、调控的行政职能,而且可以把包括私营部门、第三部门等起到的协助作用纳入其中,特别是能通过公众参与的形式将普通大众揽括到政府公共信息资源管理过程中。这有效促进了传统公共信息资源管理过程中的“搭便车现象”、“公地悲剧”、“反公地悲剧”等问题的解决。政府公共信息资源协作管理彰显了民主、参与、自治的精神,为政府公共信息资源管理构建了一种新型的解决方案。

1. 理论意义

首先,政府公共信息资源归属于公共产品范畴,具有公共物品的非排他性、非竞争性等共性特征;同时作为一种信息形态,它具有易传播、易拷贝的特点,符合信息资源开发的边际效用递减的规律;另外,在资源论的层面上,公共信息资源具有价值性和稀缺性的特征,因此政府公共信息资源协作管理的研究不仅归属于公共管理学的范畴和信息管理学的范畴,还融入了经济学的基本原理和方法。政府公共信息资源协作管理研究不仅要使公共信息的经济效益最大程度上得到开发,还要使公共信息管理符合相关的法律政策的规范。政府公共信息资源协作管理研究的理论吸取了信息管理学、行政管理学、法学、经济学各种理论的精华,丰富了公共信息资源管理的理论体系。

其次,将公共信息资源管理的理论与公私协作理论、官民协作理论、社会协作理论、政府协同的理论相结合,实现公共信息资源管理理论和方式的创新,从而开创了政府公共信息资源管理研究的新领域。

最后,协作管理能提供一种以政府为主导的,企业、第三部门、社会公众广泛参与的理念和工具,这对以政府为中心的传统管理模式提出了挑战。协作管理将公众的被动需求转变为主动需求,形成了一种全面参与、社会协作的方式,是民主、参与、自治精神的集中体现。

2. 现实意义

通过本书,将使政府更加清晰地认识到,在信息环境不断变化的今天,政府仅仅依靠自身能力和单一主体的运作方式已经无法适应当代政府公共信息资源管理提出的新要求和新挑战,政府部门必须重新定位自己的功能与角色,采取开放、发展和创新的理念优化信息资源管理的流程,协同一切可以协同的力量提升

管理政府公共信息资源的能力与效率。

本书调查了政府公共信息资源管理的现状，指出了目前政府公共信息资源管理中存在的不足，并在对政府公共信息资源协作管理的关键成功因素进行调查分析的基础上，提出政府公共信息资源协作管理的模式，同时还对政府公共信息资源协作管理的团队模式、流程以及技术支持进行了详细的规划，为政府公共信息资源建设的具体项目提供参考。

1.3 研究内容、方法、创新点及展望

协作管理是个多角度、多层次的宽泛型概念，可划分为内部层面上的协作管理和外部层面上的协作管理。由于内部层面上的政府信息资源协作管理在电子政务研究中多有涉及，而关于外部层面上多主体间的协作管理的相关研究较少。因此，本书为了填补这一空缺，将研究的范围集中于政府与其他主体如企业、非盈利性组织、公益性团体、普通公众之间的外部层面上的协作管理，而对于政府内部各部门的协作、地方政府与中央政府等内部层面上的协作不予涉及。

1.3.1 研究内容

本课题对研究者而言富有挑战性，即要对社会参与、多方协作的理念以及公共物品理论直至政府公共信息资源管理的理论和实践做出全面、系统的分析和研究。

本书对政府信息资源管理的理论、公共信息资源管理的理论、政府公共信息资源协作管理的理论进行了详细梳理；分析了政府信息资源管理的必要性，并从理论上对政府公共信息资源协作管理进行梳理，然后对此主题包含的核心概念如政府公共信息资源的范围、协作管理的含义等进行界定，同时剖析了政府公共信息资源管理的主体和对象，总结了政府公共信息资源管理的特征、类型与功能，接着对政府公共信息资源管理的实践情况及典型案例进行介绍，并分析了政府公共信息资源协作管理的推动因素和主要障碍。

政府公共信息资源协作管理模式的良好运作需要一系列的支持和保障措施，本书从如何推动政府公共信息资源协作管理的发展，各主体在协作过程中如何形成既相互合作又相互竞争的关系，如何激励和监督控制协作主体的行为，以及如何进行有效的权力分配、协调各主体之间的利益冲突等方面展开研究，提出了政府公共信息资源协作管理的运行和保障机制。政府公共信息资源协作管理的研究框架如图 1.1 所示。

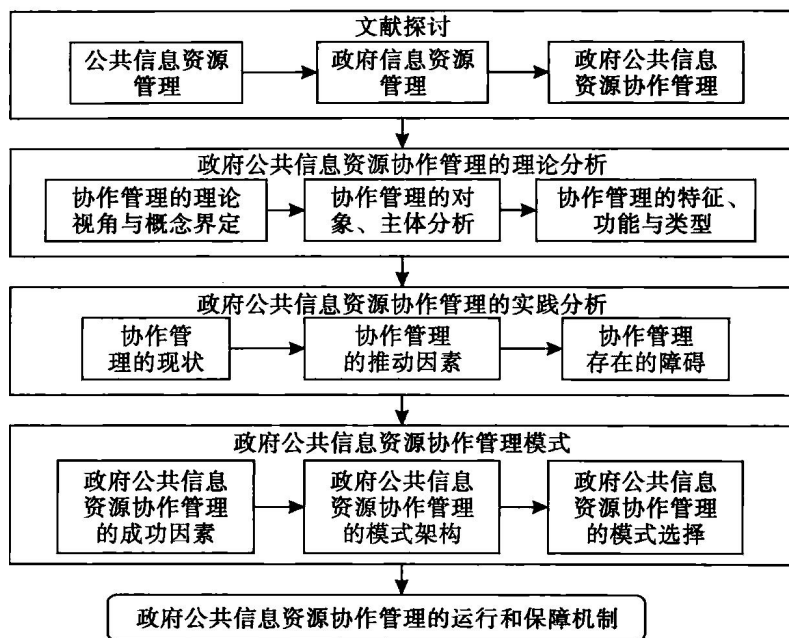


图 1.1 政府公共信息资源协作管理研究框架

1.3.2 研究方法

第一，文献调查法。文献调查法是一种研究的基本方法，涉及到信息管理学、行政管理学、社会学、公共管理学、法学、经济学等方面的文献。笔者通过对研究主题相关文献进行查阅、分析和整理，找出本课题的思想脉络、研究现状，指出了政府公共信息资源协作管理已有研究的欠缺，预测了未来研究的发展趋势。

第二，比较分析法。笔者有针对性地研究了美国、日本、印度、澳大利亚、欧洲等国家和地区的政府公共信息资源协作管理的实践，比较了这些国家和地区进行政府公共信息资源协作管理时在应用领域、特点、工具与形式等方面的差异，为政府公共信息资源协作管理研究提供了思路。

第三，问卷调查法。笔者首先对公共信息资源管理、政府信息资源管理领域的有关专家进行问卷调查，然后对政府公共信息资源协作管理的关键成功要素进行归纳分析，从而为政府公共信息资源协作管理的模式设计和模式选择提供依据。研究所调查专家的范围既包括公共信息资源管理、政府信息资源管理领域的权威研究学者，也包括政府信息工作的从业者。

第四，案例分析法。笔者分析了一系列美国、日本、印度、澳大利亚、欧洲等国

家和地区的政府公共信息资源协作管理的典型案例，总结了以往政府公共信息资源协作管理的经验与教训，以期为进一步探讨政府公共信息资源协作管理提供指导。

1.3.3 创新之处

本书的特色和创新之处在于将协作管理理论与政府信息资源管理、公共信息资源管理相结合，提出了一种政府公共信息资源管理的新思路。同时，本书也为政府公共信息资源管理的实践提供了具体的方案。本书的创新之处体现在以下几个方面。

1. 本书通过调查总结出政府公共信息资源协作管理的关键成功因素，并在研究这些因素的基础之上，将政府公共信息资源协作管理划分为起步阶段、发展阶段、稳定阶段、后期阶段四个阶段，且分析了不同发展阶段各因素的不同特点，提出了各阶段政府公共信息资源协作管理的对策。

2. 在分析国内外大量关于政府公共信息资源协作管理案例的基础上，分析了公共信息资源管理的现状，指出了目前政府公共信息资源协作管理存在的障碍。同时还对政府公共信息资源协作管理模式的优势、劣势、机会、威胁、风险、收益展开分析，并提出了政府公共信息资源协作管理的模式，主要包括私营部门参与协作管理的模式、第三部门参与协作管理的模式、社会公众参与协作管理的模式。

3. 提出了政府公共信息资源协作管理的运行和保障机制。运行和保障机制是政府公共信息资源协作管理顺利实施的基础。政府公共信息资源协作管理的运行机制包括动力机制、竞合机制、激励机制；政府公共信息资源协作管理的保障机制包括权力平衡机制、利益协调机制、监督机制、控制机制。

1.3.4 研究展望

本研究课题还有待于在后续研究中予以弥补和完善，为此，我对后续研究提出了下列几点要求。

第一，需要对政府公共信息资源的理论进行系统的研究，即对政府信息资源、公共信息资源、政府公共信息资源的概念、范围、特征等需要进一步明晰。

第二，需要加深对政府公共信息资源协作管理的理论探索，即将协作管理更加紧密地与政府公共信息资源管理相结合，对影响协作管理成功的因素做进一步研究，对协作管理的形式、协作管理中用到的方法与技术做进一步探索，对政府、企业、非政府组织的角色定位以及各主体所实现功能进行进一步细化。

第三，需要加强对政府公共信息资源协作管理实践工作的总结和分析，即加强政府公共信息资源协作管理工作具体数据的收集和积累，扩大研究领域和研究样本，力求为探索政府公共信息资源协作管理的规律提供更为可靠、广泛的实践依据，并进一步对本书提出的理论模型进行检验与丰富。

第2章 政府公共信息资源管理研究概述

本书集中对政府公共信息资源管理进行研究，其中主要涉及两个核心领域，分别为政府信息资源管理、公共信息资源管理。政府公共信息资源管理研究范畴属于两者的交集，其示意图如图 2.1 所示。

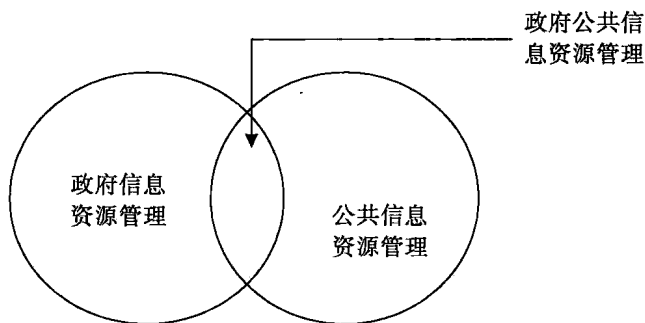


图 2.1 政府公共信息资源管理的范围示意图

2.1 政府信息资源管理的理论概述

本书从政府信息资源管理的基本概念、发展阶段、研究内容、管理模式等方面来分析国内外政府信息资源管理研究的状况。

2.1.1 政府信息资源管理的概念

政府信息资源管理的概念建立在对政府信息资源概念的认识基础上。不少研究者对政府信息资源管理进行了定义。

美国联邦政府管理与预算局从政府职能的角度将政府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。

谢阳群从信息资源管理的组成要素出发对其进行定义，认为政府信息资源管理既包含信息本身，又包含诸如人员、设备、资金和技术之类的相关资源。^①

朱晓峰、苏新宁从生命周期的视角对其定义，认为政府信息资源管理就是政府信息资源的全生命周期管理，即不仅要对政府信息资源本身进行计划、组织、

^① 谢阳群. 美国联邦政府的信息资源管理 [J]. 国外社会科学, 2001 (5): 58 ~ 65

领导和控制,还需对其他相关资源进行计划、组织、领导和控制。^①

于清文从管理目标的层面对其进行定义,认为政府信息资源管理是为完成政府机构职责而进行的信息资源管理,其目标是使政府信息资源得到充分开发和利用,并保证各政府机构有效履行各自的职责。^②

2.1.2 政府信息资源管理的模式

政府信息资源管理的模式是政府信息开发利用的行动指南,研究者从不同的角度提出了政府信息资源管理的不同模式。

1. 基于生命周期法的模式

彼得·赫恩认为生命周期法可以提高信息资源管理效率,有益于政府信息政策的研究。^③ 朱晓峰与苏新宁详细地探讨了生命周期法的内涵,构建了链状、环状和矩阵型三种政府信息资源全生命周期管理模型,具体模型分别如图 2.2、图 2.3、图 2.4 所示。^④

在链状模型中,将政府信息资源管理过程划分为计划、组织、领导、控制四个步骤。具体而言,在计划阶段,在对政府信息资源进行宏观规划的基础上制订详细的采集计划;在组织阶段,可以编制政府文献的索引或目录,集中存储政府文件、资料,这样方便社会公众检索或查询政府信息。

在环状模型中,不但对政府信息本身进行计划、组织、领导、控制,而且还重视提高政府人员的信息技术水平和政府信息管理的技术水平。

矩阵模型建立在对链状模型和环状模型综合与改善的基础上,从信息输入和输出两个角度出发,在规划、收集、组织、使用、保存、处理、评价方面开展信息资源管理。从信息输入的角度出发,要在思想上达成共识,确定信息管理的目标。为了规范信息管理的流程,要制定文件标准、信息获取程序和信息分类标准;为了维护政府信息安全,要加强保密程序和隐私安全方面的管理,制订详细的信息保存计划、灾难恢复计划,完善政府信息的评价体系。从信息输出的角度出发,输出的内容包括信息战略、信息资产、信息清单等。

① 朱晓峰,苏新宁.构建基于生命周期方法的政府信息资源管理模型[J].情报学报,2005(2):136~141

② 于清文.抓紧政府信息资源管理立法[J].北京电子,2000(11):14~16

③ Peter Hernon. Information life cycle: Its place in the management of U. S. government information resources [J]. Government Information Quarterly, 1994 (2): 143~170

④ 朱晓峰,苏新宁.构建基于生命周期方法的政府信息资源管理模型[J].情报学报,2005(2):137~141



图 2.2 政府信息资源全生命周期管理链状模型

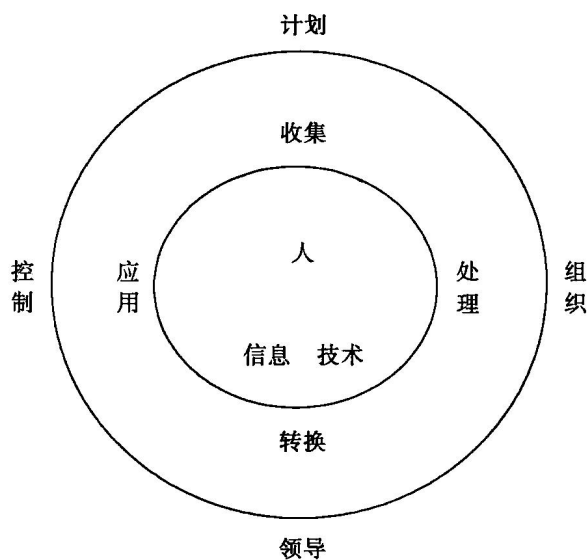


图 2.3 政府信息资源全生命周期管理环状模型

	输入	输出
规划	在信息管理方面的共识、趋势、目标	信息战略
收集	文件标准、信息获取与保密程序	信息资产、信息清单
组织	信息模式、信息分类标准	可获取的信息资产、获取和隐私控制
使用	信息获取；隐私和安全的政策、程序	高效使用和分发信息
保存	保存计划、灾难恢复计划	信息长期的可用性和可获取性
处理	信息处理计划	将档案信息交给图书馆
评价	信息管理标准和政策、评价体系	完善信息管理能力标准

图 2.4 政府信息资源全生命周期管理矩阵模型

2. 政府部门间信息共享的模式

Dawes 通过问卷调查了解了政府部门间信息共享相关的利益和障碍，并提出了关于部门间信息共享的理论框架，具体如图 2.5 所示。Dawes 提出：部门间信息共享的最初动力是需要用共享信息的方式来解决一些重要的公共问题；政府部门对于信息共享利益和风险的认识建立在以往经验上；政策和管理框架影响着信息共享的进程；共享经验对参与者产生了实际的利益和风险，形成了未来预期的基础。然而，Dawes 的模型也存在缺陷，如此模型没有考虑到电子的和纸质的信息共享形式的差别，也无法反映信息技术发展对组织间信息共享的影响。^①

^① Sharon S Dawes. Interagency Information Sharing: Expected Benefits, Manageable Risks [J]. Journal of Policy Analysis and Management, 1996 (3): 15