

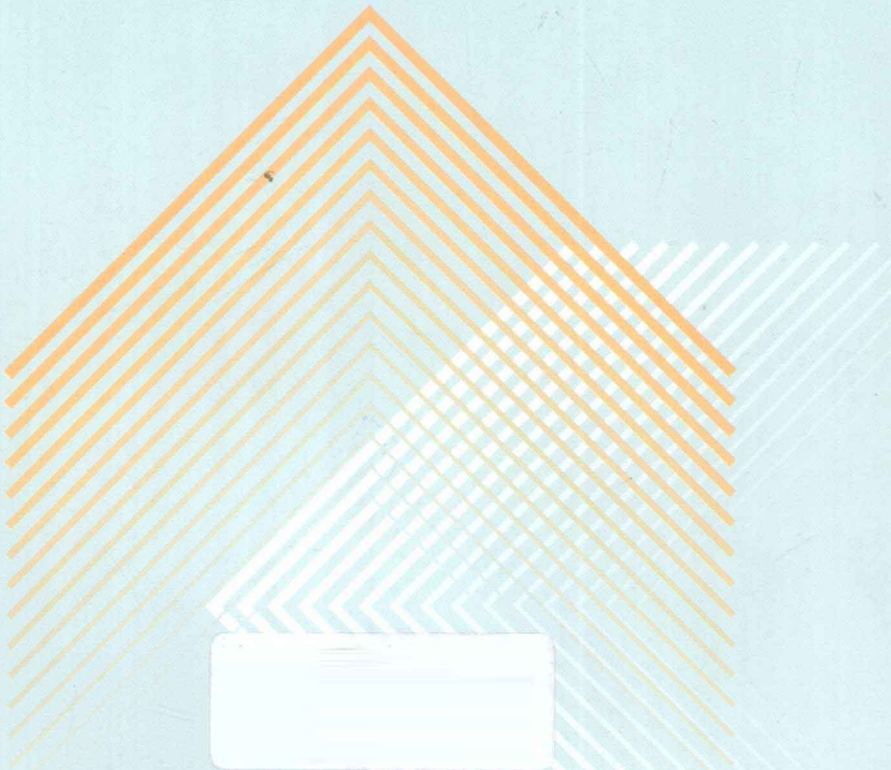
地方政府与绩效管理创新研究丛书

电子政务应用中的 信息资源共享机制研究

DIANZI ZHENGWU YINGYONG ZHONG DE
XINXI ZIYUAN

GONGXIANG JIZHI YANJIU

蔡立辉 等著



人民出版社

地方政府与绩效管理创新研究丛书

电子政务应用中的 信息资源共享机制研究

DIANZI ZHENGWU YINGYONG ZHONG DE
XINXI ZIYUAN

GONGXIANG JIZHI YANJIU

蔡立辉 等著

人民出版社

策划编辑:陈光耀
责任编辑:王淑清
版式设计:东昌文化

图书在版编目(CIP)数据

电子政务应用中的信息资源共享机制研究/蔡立辉 等著.

—北京:人民出版社,2012.2

ISBN 978-7-01-010597-0

I. ①电… II. ①蔡… III. ①电子政务-信息资源-资源共享-研究
IV. ①D035.1-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 005657 号

电子政务应用中的信息资源共享机制研究

DIANZI ZHENGWU YINGYONG ZHONG DE XINXI ZIYUAN GONGXIANG JIZHI YANJIU

蔡立辉 等著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京龙之冉印务有限公司印刷 新华书店经销

2012 年 2 月第 1 版 2012 年 2 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:21.5

字数:280 千字 印数:0,001-3,000 册

ISBN 978-7-01-010597-0 定价:42.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

序 言

一、研究的目的与意义

本书是国家社科基金项目“电子政务与政务信息资源共享机制研究”(项目批准号:07BZZ023)的最终成果。西方发达国家电子政务建设和应用的实践,以及20世纪90年代以来我国电子政务建设和应用的实践都表明,电子政务建设和应用的发展过程必然是从单机到联网、从分散到集成、从办公自动化到政务信息化的发展过程。

就我国的现实情况来说,在电子政务建设和应用的这个发展过程中,一是由于存在着部门分割、条块分割的管理体制障碍,导致各部门之间、各业务应用系统之间不能资源共享和互联互通,电子政务通过信息技术所固化的是原有办事方式和条块分割体制;二是由于各业务应用系统采取各自为政、分散建设的模式,缺乏统筹规划和统一、科学的标准规范,导致资源整合不力、重复建设和分散应用,导致各业务应用系统之间普遍存在着相互独立、互不兼容问题,难以完成系统间的动态交互和信息共享,妨害了政府部门之间、各应用系统之间的交换共享;三是电子政务建设过程背离了电子政务建设的目标,导致电子政务绩效很低。在传统政务管理模式,一方面,一个事务的处理可能跨越不同的政府部门或同一政府部门的不同业务处室,以分工为基础实行分段式、分散式管理,造成整体

效能低下;另一方面,公众要在多个机构之间寻找服务、要多次重复地递交相同的信息,办理一件事情要跑很多环节、经过很多政府部门、花费大量的时间和精力在政府部门之间来回折腾,即使如此还不一定能顺利办成,造成了传统服务方式的烦琐与不便。

因此,推进电子政务建设的根本目的就是要改变传统分散管理与分散提供服务的这种缺陷,提升整体效能和实现政府服务的高效便捷,就是要从根本上改革传统的行政管理体制和政务管理模式,提高行政效能和社会服务质量。但是,电子政务的建设,虽然建立了业务应用系统,虽然单独与一个部门办事的效率提高了;但所要办理的事项涉及若干部门的时候,由于系统采用的软硬件来自不同的厂商、技术标准规范存在着较大的差异、数据和报表格式互不兼容、用户界面各式各样,导致政府部门之间、各应用系统之间不能很好地共享信息;导致业务运作过程中,用户常常需要从一个系统切换到另一个系统,公众不得不进行多次的点击或者多次重复输入相同的信息,不得不在多个应用系统之间寻找服务等一系列问题。这样,不仅造成办事的整体效率低下、数据准确性差,而且在本质上没有给公众办事带来方便。

电子政务分散建设、分散应用、政务信息资源不能共享等问题的存在,已经成为深化电子政务应用、提高电子政务应用的水平和绩效的瓶颈问题,严重制约了电子政务的发展。这些问题越来越凸显,不能满足提高政府部门整体效能与服务能力的社会发展要求,也不符合当代电子政务实现业务与信息的集成整合、形成跨部门的网络化协同办公、提供一体化无缝式服务的发展趋势。“电子政务与政务信息资源共享机制研究”课题就是在这样的背景条件下进行的。

这都表明:因此,就研究目的而言,本课题的研究,就是要通过电子政务建设和应用过程中影响政务信息资源共享的各种要素及其相互关系的深入研究、电子政务建设和应用实践的总结梳理,以及对电子政务建设和应用过程中所表现出的政务信息资源不能共享问题及其原因的深入研

究,从而探究建立健全政务信息资源共享机制的有效途径和方法,促进提高电子政务建设和应用的水平。

就研究意义而言,突破体制性障碍,整合信息资源、优化行政业务流程,实现跨部门网络化协同办公和业务协同,把面向社会公众的各类行政业务逐步通过互联网提供“一站式”电子化服务,已成为当代电子政务建设并实现政府管理创新、提高政府整体效能与服务质量、规范行政行为、促进行为公正的重要内容。因此,建立健全政务信息资源共享机制,对于进一步拓展电子政务的应用范围、深化电子政务应用和推进电子政务建设,对于提高电子政务应用绩效、提升政府管理和服务的能能力,对于整合与共享资源以打破条块分割、部门分割的体制和促进深化行政管理体制改革,都具有非常重要的理论意义和现实意义,是大势所趋。

二、研究成果的主要内容

本研究成果从政务信息资源共享机制的概念内涵出发,以整体政府构建与集成整合为理论指导,以政务信息资源共享机制所包含的管理机制、保障机制和运行机制为基点,以深化行政管理体制改革、电子政务普遍推进和服务型政府建设的现实为背景,以电子政务应用绩效与政务信息资源共享机制之间的内在关联性为核心,以问题为导向,以揭示问题、分析论证问题和探索具有可操作性的政务信息资源共享机制建设路径为主要研究内容,以建立健全电子政务应用中政务信息资源共享机制、促进深化行政管理体制改革和提高电子政务应用绩效为目的。研究成果从多学科交叉渗透的知识体系出发,突出强调了政务与技术的有机结合,强调了电子政务应用中政务信息资源共享机制的建立不是纯粹的技术性解决方案。因此,研究成果在研究方法、研究运用的知识体系、研究提出的观点和结论等方面,都表现了强烈的时代性、科学

性、可操作性、实用性和多学科交叉性,特色鲜明。

(1)在基本理论层面上,研究成果在比较深入的层次上围绕电子政务深度应用及其应用绩效与政务信息资源共享机制的内在关联性,从政务、技术两个层面上总结分析了电子政务应用绩效差与政务信息资源共享机制缺失的内在机理,回顾、梳理和评述了国际国内的相关学术研究成果,从电子政务分散建设、分散应用与政务信息资源分散、不能共享之间的内在联系上,论述了政务信息资源共享机制建立的体制环境——深化体制改革、构建整体政府,进一步丰富和拓展了我国政治学的理论研究;

(2)在基本方法层面上,研究成果注重多学科知识的交叉渗透,以实证研究为主要研究方法,通过案例分析、实地调查、问卷调查、统计分析、文献资料研究等方法,有效地支持了电子政务应用绩效与政务信息资源共享机制关联性上的系统研究,并分析和论证了电子政务应用深度和广度与政务信息资源共享之间、政务信息资源共享机制建立与深化行政改革、重组组织结构、优化行政流程之间关联度;

(3)在基本应用和操作层面上,研究成果在广泛、深入调查的基础上,从政务信息资源共享机制的缺失日益成为电子政务深度应用、广度应用和提高电子政务应用绩效的瓶颈这个现实问题出发,以政务信息资源共享机制所包含的管理机制、保障机制和运行机制为基点,系统阐述了健全政务信息资源共享机制:一要依靠有效的体制,明确各类主体在政务信息资源开发、利用和共享过程中的角色、权利与义务;二要依靠健全的制度,包括法律法规、政务规范和技术标准;三要依靠先进的网络信息技术;总结梳理了国际上的相关经验和我国的实践探索,以联合审批、医疗卫生服务综合信息平台两个具体应用为实例,从多学科交叉渗透的知识体系和实际操作上提出了电子政务与深化行政管理体制改革、政务信息资源共享与整体政府构建的解决方案。

三、主要观点与对策建议

(一)主要观点

1. 对政务信息资源共享机制的性质特征和内涵、外延,进行了明确界定。在性质特征上,本成果明确提出了政务信息资源共享机制建设,不是纯粹的技术性解决方案(或者主要不是技术性解决方案),而是涉及政务、行政体制、行政业务处理和信息技术应用的复杂有机体,既有静态的各种要素及其组成结构,又有动态的各种要素之间的相互关系(表现为运行机制)。而在其所涉及的各种要素之中,政务、行政体制、行政业务处理是主要的,标准规范次之,技术模式及其应用为最后。因此,构建政务信息资源共享机制、解决政务信息资源共享问题的关键,就是要从强化管理入手,包括强化管理所涉及的组织、指挥、协调、控制和监督等一系列活动。

在具体内涵上,本研究成果明确提出了政务信息资源共享机制是各种政务信息资源应用主体之间的相互关系和实现条件,最重要的是各应用主体的角色(职责、功能定位)、权利义务、实现手段(技术与标准规范)和政务信息资源的开发利用与管理体制。管理体制、相关制度与标准规范、网络信息技术和运行机制,是相互联系、相互作用、相互渗透的有机统一体,共同构成了政务信息资源共享机制。信息化管理体制是影响信息化发展的关键因素,通过体制创新理顺电子政务发展和政务信息资源共享环境,才能促进电子政务健康有序发展和政务信息资源共享机制的建立。

2. 提出了科学、有效地建设政务信息资源共享机制的行动方案和策略。具体包括:(1)要转变电子政务建设和应用的观念与指导思想,由技术驱动、外延式的技术应用转变为技术应用与行政改革有机结合、政务信息资源公共数据库的建设与业务处理有机结合,政务信息资源公共数据

库的建设只有与业务处理有机结合,才能提高政务信息资源开发利用的水平;(2)完善政务信息资源共享的环境条件,加强政务信息资源共享的基础工作,例如深化行政改革和进一步消除体制障碍、建立健全《政务信息资源目录体系》、《政务信息资源交换共享目录体系》、规范和优化业务流程、健全标准规范和各项制度、构建交换共享平台和公共数据库等;(3)从政务和技术两个方面,提出了健全政务信息资源共享的政务方案和技术方案;(4)先易后难、逐步推进,首先在一些业务应用领域开始试点,然后逐步推开的策略。

3. 研究成果实现了政务信息资源共享研究的方法和学科体系创新。研究成果从政治学、公共行政学、管理学、计算机科学、信息科学的视野对电子政务应用与政务信息资源共享机制的内在联系、网络信息技术应用与政府行政改革的内在联系、政务信息资源共享建立与深化行政管理体制改革的内在联系进行了深入研究,打破了以往政务信息资源共享机制建设研究单一的学科取向和技术驱动导向,有力地推进了电子政务应用中政务信息资源共享机制建设的理论研究与实际应用走向多学科化,从单纯的技术驱动模式走向政务为核心、政务与技术有机结合的综合模式。

4. 研究成果在大量实证调查研究的基础上,分析提出了影响政务信息资源共享的因素及其原因;针对影响政务信息资源共享的政务因素和体制障碍,研究成果提出了以整体政府建设和改革为政务信息资源共享机制建设的环境条件;同时,研究成果以联合审批、医疗卫生服务综合信息平台建设为实例,分析提出了政务信息资源共享对改革条块分割体制和促进整体政府建设、提升整体行政效能与社会服务质量的具體作用。

(二)对策建议

1. 在政务信息资源共享机制建立的总的思路,研究成果在比较宏

观的层次上提出了政务信息资源共享机制的建立,一要依靠顺畅的体制,明确各类主体在政务信息资源开发、利用和共享过程中的角色、权利与义务;二要依靠有力的保障,包括健全的制度保障如法律法规、政务标准和技术规范,以及先进的技术保障;三要依靠以指导、服务的方式去协调各个主体间关系的运行机制等建设思路。

2. 在政务信息资源共享机制建立的政务发展环境上,研究成果在中观层次上从网络信息技术应用和深化行政改革的内在关联性出发,跟踪国际行政改革的前沿,运用整体政府理论提出了打破部门分割和条块分割、构建整体政府(包括实现不同行政层次和不同层级政府的整合、跨部门之间的政务协同、政府公共部门与其他社会主体之间的合作)的具体思路,通过体制创新理顺电子政务发展和政务信息资源共享环境,从而为政务信息资源共享奠定政务环境基础和体制条件,促进电子政务有序发展和政务信息资源共享机制的建立。

3. 在政务信息资源共享机制建立的具体工作内容上,研究成果在微观层次上从政务和技术两个方面,提出了健全政务信息资源共享的政务方案和技术方案,提出了建立健全《政务信息资源目录体系》、《政务信息资源交换共享目录体系》、规范和优化业务流程、健全标准规范和各项管理制度、构建交换共享平台和公共数据库等具体工作建议。

四、研究成果的价值

(1)在学术价值方面,研究成果在研究方法和学科取向上,坚持了多学科的研究取向和多学科交叉研究,进一步拓展了电子政务研究的视野。研究成果从政治学、公共行政学、管理学、计算机科学、信息科学的视野对电子政务应用与政务信息资源共享机制的内在联系、网络信息技术应用与政府行政改革的内在联系、政务信息资源共享建立与深化行政管理体制改革的内在联系进行了深入研究,打破了以往政务信息资源共享机制

建设研究单一的学科取向和技术驱动导向,使电子政务应用中政务信息资源共享机制建设的理论研究与实际应用走向多学科化,从单纯的技术驱动模式走向政务为核心、政务与技术有机结合的综合模式。研究成果关于现代网络信息技术运用与深化行政改革、重组组织结构、优化行政业务流程、构建整体政府有机结合的观点,进一步拓展了政治学理论研究的内容,为进一步深化电子政务研究和科学认识政务信息资源共享机制建设、系统构建电子政务的知识体系提供了有力的理论指导。

(2)在应用价值方面,研究成果所运用的科学研究方法,所阐发的概念内涵,所提出的理论观点、对策建议和具体解决方案,对深化电子政务应用、提升电子政务的应用绩效和科学建立政务信息资源共享机制提供了有力的理论支持和咨询。研究成果提出的理念、理论观点、对策建议和解决方案,先后为《广东省企业信用信息公示条例》的制定提供了理论咨询;为广东省行政审批—电子监察系统的建设、肇庆市联合审批系统建设、《广州市政务信息资源管理办法》的起草、广州市番禺区政府信息化“十二五”规划、《关于加强广东省社会建设信息化的实施意见》的制定等提供了有力的智力支撑。

因此,本课题的研究,带动了一系列相关课题的研究。本研究成果作为应用研究、对策性研究的成果,具有揭示问题、分析论证问题和探索可操作性的解决问题的对策途径的鲜明特点,使电子政务应用中政务信息资源共享机制如何建立健全的思路更加清晰,为地方政府推进政务信息资源共享机制建设、建立健全相关的规范和管理制度提供了有力的咨询,为解决电子政务应用过程中电子政务应用绩效差、政务信息资源开发利用水平低的问题提供了有力的咨询。

在本课题研究过程中,广东省经济和信息化委员会邹生副主任(博士、教授级高级工程师)、广东省云浮市委副秘书长赵仲明博士,作为本课题的研究成员,不仅积极参与课题研究讨论,而且还提供了调查的方便。广东省经信委电子政务处万淑萍处长和董晋副处长、推进处神志雄

处长,广州市科信局谢学宁局长,广州市番禺区龚红副区长、林伟长副区长,以及学术界的各位同仁和课题评审专家、人民出版社陈光耀编辑,为本研究成果所作的付出,在此表示最诚挚的感谢!中山大学行政管理专业于刚强博士(第二章)、颜海娜博士,以及博士研究生刘晓洋(第七章)、吴旭红(第六章)、谭海波(第四章),积极参与到课题研究之中,并为课题研究付出了辛勤劳动,在此一同表示衷心的感谢!

蔡立辉

2011年10月1日

目 录

序 言	1
第一章 导论	1
一、研究问题的提出与研究意义	1
(一)研究问题的提出	1
(二)研究意义	6
二、研究文献回顾	10
(一)相关研究的检索情况	10
(二)研究观点及其进步和局限性分析	13
(三)本研究着重研究和解决的问题	43
三、研究方法	45
(一)研究设计	45
(二)研究方法	49
四、本研究的逻辑框架与研究进程	56
第二章 我国政务信息资源共享的发展进程及现状	58
一、我国政务信息资源共享的发展历程	58
(一)面向资源阶段	58
(二)面向政府内部交流阶段	59
(三)面向用户阶段	60

2 电子政务应用中的信息资源共享机制研究

二、我国政务信息资源共享的制度规范建设现状	61
(一) 政务信息资源共享的政策法规建设现状	61
(二) 政务信息资源共享的标准规范建设现状	64
三、我国政务信息资源共享的应用现状	66
(一) 试点城市“百花齐放”	67
(二) 四大数据库有序推进	73
(三) 共享业务系统初显成效	81
第三章 我国政务信息资源共享存在的问题分析	90
一、我国政务信息资源共享存在的问题	90
(一) 电子政务中政务信息资源共享情况调查统计	90
(二) 政务信息资源难以交换共享的具体表现	111
二、我国政务信息资源共享存在问题的原因分析	116
(一) 相关法律制度建设滞后和不完善	116
(二) 体制性障碍严重	120
(三) 缺乏交换共享的正确推进路径	125
第四章 西方发达国家政务信息资源共享的经验分析	131
一、西方发达国家政务信息资源共享的有关规定与做法	131
(一) 美国政务信息资源共享的有关规定与做法	131
(二) 英国政务信息资源共享的有关规定与做法	134
(三) 加拿大政务信息资源共享的有关规定与做法	135
(四) 其他西方发达国家政务信息资源共享的有关规定与 做法	138
二、西方发达国家政务信息资源共享的共同特性	138
(一) 长远规划,立足未来:突出战略规划的指导性作用	139
(二) 领导机构有力,职责明晰:形成科学的管理体制	139
(三) 立法先行:凸显法制保驾护航作用	141
(四) 信息标准化建设:实现资源有效整合	142

三、西方发达国家政务信息资源共享给我们的启示	142
(一) 凸显战略规划的指导性作用	142
(二) 形成科学的完善的管理体制	143
(三) 加快法律法规和标准化建设	144
(四) 与政府职能重组再造相结合	145
第五章 整体政府建设:政务信息资源共享机制形成的环境	147
一、政务信息资源共享机制的概念内涵	147
(一) 政务信息资源的概念	147
(二) 政务信息资源共享的概念	150
(三) 政务信息资源共享机制的概念	153
二、整体政府建设:促进资源共享的必要性分析	154
(一) 分割管理模式的形成	155
(二) 分割管理模式的弊端分析	157
三、整体政府构建:促进资源共享与业务协同	161
(一) 结构整合:从金字塔结构向扁平化网络状结构 转变	163
(二) 资源整合:形成跨部门以共享为特征的信息运行 环境	167
(三) 业务整合:实现以跨部门业务协同为特征的流程 再造	168
(四) 服务途径整合:实现以一体化为特征的便捷服务	170
第六章 联合审批:政务信息资源共享的应用(上)	172
一、联合行政审批:凸显政务信息资源共享瓶颈	172
(一) 联合审批的概念	172
(二) 联合审批的必要性及其发展分析	174
二、联合审批:以资源共享为基础、原则和目标任务	177
(一) 联合审批的基础条件	177

4 电子政务应用中的信息资源共享机制研究

(二)联合审批的指导思想	179
(三)联合审批的原则	181
(四)联合审批推行的目标和任务	182
三、联合审批的政务支撑	185
(一)联合审批推行的现状分析	192
(二)联合审批的功能模块设计	198
(三)联合行政审批的政务规范建设	210
(四)联合行政审批的信息资源整合建设	214
四、联合行政审批的技术支撑	221
(一)数据库技术	221
(二)信息资源管理技术	224
(三)业务应用系统的开发技术	229
(四)安全保障技术	232
第七章 医疗卫生服务综合信息平台:政务信息资源共享的	
应用(下)	238
一、医疗卫生服务综合信息平台的建设愿景	238
(一)医疗卫生服务综合信息平台建设的需求分析	238
(二)医疗卫生服务综合信息平台的建设目标	246
(三)医疗卫生服务综合信息平台的建设原则	249
(四)医疗卫生服务综合信息平台的建设任务	249
二、医疗卫生服务综合信息平台的建设内容	250
(一)数据中心和交换平台应用系统建设	250
(二)临床检验检查信息共享平台	253
(三)双向转诊平台建设	254
(四)全程居民健康服务门户建设	255
(五)医疗卫生体制、组织机构、流程优化建设	258
三、医疗卫生服务综合信息平台的功能	259

(一) 交换接口功能	259
(二) 系统整合功能	261
(三) 安全功能	270
第八章 政务信息资源共享机制的建设方案	271
一、政务信息资源共享的发展趋势	271
(一) 网络化运行	272
(二) 标准化建设	273
(三) 制度化管理	274
(四) 人性化服务	275
(五) 产业化经营	276
二、政务信息资源共享机制建设的行动方案	277
(一) 指导思想	277
(二) 基本原则	278
(三) 主要目标	281
(四) 重点工程	282
(五) 保障措施	285
三、政务信息资源共享机制建设的政务方案	286
(一) 促进深化行政管理体制改革	287
(二) 建立健全政务信息资源共享体制	290
(三) 健全与完善政务信息资源共享的制度与标准	294
(四) 实行政务信息资源的科学分类	296
(五) 加快编制政务信息资源共享目录体系	299
四、政务信息资源共享机制建设的技术方案	303
(一) 加强政务信息资源共享的基础设施建设	303
(二) 科学构建电子政务总体框架	304
(三) 编制《政务信息资源共享目录体系》	304
(四) 编制《政务信息资源交换共享目录体系》	307