

电子政务系列教材

政务信息

管理

周晓英 王英玮 主编

 中国人民大学出版社

Includes
CD-Rom

电子政务系列教材

政务信息

管理

周晓英 王英玮 主编



中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政务信息管理/周晓英, 王英玮主编

北京: 中国人民大学出版社, 2004

(电子政务系列教材)

ISBN 7-300-05279-7/F · 1618

I. 政…

II. ①周… ②王…

III. 电子政务-信息管理-教材

IV. D035.1-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 002593 号

电子政务系列教材

政务信息管理

周晓英 王英玮 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)

010-62515351 (邮购部) 010-62514148 (门市部)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 河北涿州星河印刷厂

开 本 787×965 毫米 1/16

版 次 2004 年 3 月第 1 版

印 张 28.5

印 次 2004 年 3 月第 1 次印刷

字 数 477 000

定 价 39.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

电子政务系列教材编委会

主 编：冯惠玲

编 委（以姓氏笔画为序）：

汪玉凯 李明浩 杨 建

陈 禹 周晓英 赵国俊

侯卫真

总 序

计算机网络的出现，将表面积为 5.1 亿平方公里的地球连成了小小的村落，我们将人类向这个“村落”迁徙的过程称为信息化。在信息化进程中，人类开辟了另外一个没有疆域的新型空间——网络空间（cyberspace），这个只存在于网络之中的虚拟空间却为各个国家、地区、组织、个人提供着实实在在的信息和服务，并彻底改变了人类存储、传递、获取信息和服务的方式。作为管理国家事务和社会事务，为所有社会成员提供服务的政府组织，在这场变化中面临着巨大的冲击。据互联网协会统计，全球网民数量在 2002 年 9 月已经达到 8.4 亿，约占世界人口的八分之一，这表明政府的服务对象——社会组织和公民——的工作方式和生活方式正在逐渐改变，他们已经或即将具备通过网络与政府打交道的能力和要求。面对这种改变，各国政府的惟一选择是顺应技术进步，运用网络及相关信息技术，改进工作流程和服务手段，带动体制改革和管理创新，提升内部管理水平，提高为社会组织和公民服务的质量，改善政府形象，实现政府“再造”。

电子政务正是在这种背景下应运而生。由于电子政务的进度、成效、质量不仅事关政府自身改革，更关系国民经济和社会信息化建设能否健康高速发展，因而迅速引起各国政府的高度关注，我国更是旗帜鲜明地提出“电子政务是信息化的龙头”，从试点示范工程走向大范围铺开。据统计，近年来我国在电子政务方面的投入以每年约 30% 的速度递增，许多政府要员、学者、信息产业界人士投入电子政务的研究、开发与实施中。在各方共同努力下，以三网（政务内网、政务外网、互联网）、五库（人口、法人单位、空间地理、自然资源和宏观经济数据库）、十二个业务系统（办公业务资源系统、宏观经济管理、金关、金税、金财、金卡、金审、金盾、社会保障、金农、金水和金质）为核心内容的中国电子政务战略框架已经建立，网上工商、网上税务、网上采购等在线办公项目如雨后春笋般涌现，市长信箱、百姓论坛等一些互动栏目逐渐兴旺，政府文件的实时公开也不再是新闻。与此同时，我们也看到有些政务信息系统项目半途搁浅，有些项目虽然建成并投入运行却事倍功半，还有一些建成的项目则被弃置不用或少人

问津。这样的现实告诉我们：仅有投入、热情和少数精英的努力还不足以使我们从容面对电子政务及其发展需求，加深对电子政务的全面理解，提高与电子政务相关的全体社会成员的基本素质才是根本。

电子政务是一项巨大而复杂的社会工程，融入了政府管理理念、系统研发和维护技术等理论与实践，就其涉及的知识领域而言，大体可以分为三个层面：政府治理理论、系统管理理论和系统支撑技术。中国人民大学出版社推出的这套“电子政务系列教材”，面向实行电子政务机关、单位的信息化主管人员（CIO）和系统管理员以及公共管理硕士（MPA）学员，高等学校本科信息管理与信息系统、计算机应用技术、行政管理等专业的在校学生，计算机软件企业的电子政务系统研发人员。本系列教材由《电子政务教程》、《政务信息管理》、《电子政务系统建设与管理》、《政府网站的构建与运作》、《电子政务安全技术保障》、《政务数据库系统》、《政府电子文件管理》等7本相互关联的教材组成。作者们力求全面介绍国内外电子政务有关理论和方法的最新动态和技术成果，突出电子政务范畴的管理要点和特点，注意信息技术与政府业务的紧密结合，特别注重从政府业务管理者和信息管理者的角度考虑电子政务中的技术和管理问题。

说到技术和管理，这里不妨用读者熟悉的太极双鱼图来比喻，图中黑白双鱼我中有你，你中有我，但是各自又有相对独立的自己，它形象地表达了两个不同的事物彼此作用、相互协调、共同发展的深刻哲理。电子政务这个新事物可以看成是“电子”和“政务”两个事物互动、集成、渗透的产物，它既不是手工环境下政务活动的数字翻版，也不是对其彻底否定、全盘推翻。它是一种转型，一种再造，一种扬弃，一种升华。我们必须准确、辩证地认识和把握它的实质、特征和着力点，特别是其中的技术和管理的关系。一方面，我们不能轻视技术，认为它只是简单的工具，因为工具的使用也会改变使用者和使用过程，计算机高速、并行的计算能力，通信网络跨时空共享资源的长处都将逐渐打造出过去不曾有过的政府办公模式；另一方面，我们也不能过分夸大技术的作用，忽视现代管理理念、管理方法的导向和功能的定位作用。对于电子政务而言，技术只有在政府管理的应用中才有生命力，信息技术界人士普遍认同的一句话足以说明这个问题——“三分技术、七分管理”。这也是本系列教材以电子政务中的管理问题作为立足点的缘由和初衷。

本系列教材注重实用，叙述深入浅出，文字平实简明。作者在理论与实践的结合点上充分追求所述理论的应用价值，每一本教材尽可能使用案例分析、阅读

资料等来帮助读者理解，并在每一章后开列阅读书目。我们认为，在我国电子政务实践还不够充分，理论还不够成熟的情况下，给读者多一些原始资料和间接经验，有利于加深他们对电子政务有关问题的理解和思考，有利于减少实践中的弯路和低水平重复，有利于推进我国电子政务的进程，也有利于为构建我国电子政务理论体系奠定基础。

面对电子政务这一理论和实践的新课题，从管理角度编写系列教材是我们进行的一次尝试和探索。参与编写本系列教材的有中国人民大学政务信息管理系、行政管理学系以及北京大学、清华大学、中国科学院、南京大学、南京航空航天大学信息管理系等相关单位的教师与科研人员。在电子政务平台上，政府办公的提供方和接受方都需要改变既有观念和习惯，更新知识，提高能力，适应新的环境和规则。我们希望这套系列教材能够为此提供一些基本原理、准则、思路和方案。为了实现这一目标，作者们在写作期间，收集、分析、归纳了大量的零散素材，进行了广泛的调研，提出了很多见解和观点，其间召集了数次集体讨论，并多次统改书稿。但是，作者们深知，在电子政务领域中还有许多未知的或者知之不多、不深、不详、不确切的东西，这套教材中肯定有不少遗漏、不当或错误之处，我们诚恳欢迎来自读者的批评、补充和指正。因为学术之道，贵在独立，贵在发展，需要探索，也需要争鸣和切磋；还因为生活在网络时代的作者和读者对新知识有着同样的渴求，沟通又是那样的方便与快捷。

冯惠玲

2003年8月

前 言

由于世界性的信息化的发展,人们对信息资源的价值和作用的认识不断加深,而政府信息资源作为信息资源家族中最庞大、范围最广、与社会关系最为密切的一个成员,在 21 世纪,人们对它的开发和利用水平提出了更高的要求。同时,世界电子政务理论与实践的不断发展,也对新时期的政府信息资源管理的理论、方法提出了新的要求。

目前,政务信息管理问题仍然是一个新的研究领域,对政务信息的管理需要将现有的信息管理理论与政府管理和政府工作流程很好地进行整合,现在这方面基本上还没有直接可供借鉴的资料。因此,本书在很大程度上是在一个新的、有着强大的社会需要的理论和实践领域进行探索。

《政务信息管理》一书由来自北京大学、清华大学、中国人民大学、中国科学院的教师、博士生们共同编写完成,是国内著名高校教学和科研第一线学者们集体智慧的结晶,参加编写的还有中国人民大学信息资源管理学院的在校硕士生以及湖北省图书馆的研究人员。

本书由周晓英和王英玮主编,周晓英负责全书的人员组织、进度安排、写作分工、总体协调以及修改工作,并负责第 2、3、4、5、6、8、10、12 章的统稿工作,王英玮负责第 1、7、9、11 章的统稿工作。

各章的写作人员如下:

- 第 1 章 王英玮, 王健
- 第 2 章 周晓英, 张秋, 徐力文
- 第 3 章 周晓英, 刘彩霞
- 第 4 章 周晓英, 卢晓惠
- 第 5 章 赵丹群
- 第 6 章 黄颖
- 第 7 章 王英玮, 韦红
- 第 8 章 周晓英

第9章 王英玮, 冯毓瑛, 于惠敏

第10章 缪园

第11章 王英玮, 郭敏

第12章 刘五一

在本书的编写和出版过程中, 得到了中国人民大学信息资源管理学院各级领导的大力支持, 中国人民大学出版社的刘晶女士也为此付出了辛勤的劳动。本书参考和引用了国内外大量学者的研究成果, 在此一并表示感谢。特别要感谢的是北京大学、清华大学、中国科学院的几位老师的全力帮助, 他们在时间非常紧迫的情况下按时完成了撰稿任务, 我们在本书的写作过程中合作得非常愉快。

本书是在一个新的研究领域的探索性成果, 尽管编写者付出了很大努力, 但由于时间、水平所限, 书中的疏漏之处一定不少, 恳请读者批评指正。

周晓英

2003年10月22日于育新花园

目 录

第 1 章 信息和信息管理	(1)
1.1 信息的含义	(2)
1.2 信息与相关概念的联系与区别	(4)
1.3 信息的属性与特征	(6)
1.4 信息的划分	(10)
1.5 信息的功能与价值	(13)
1.6 信息运动的规律	(17)
1.7 信息管理与信息资源管理	(20)
1.8 信息管理和知识管理的关系	(27)
本章小结	(32)
关键术语	(32)
思考与练习题	(32)
阅读书目	(33)
 第 2 章 政务信息管理概览	(34)
2.1 政务信息与政务信息管理	(35)
2.2 政务信息管理与政府职能转变	(42)
2.3 政务信息管理者——政府 CIO	(52)
2.4 政务信息管理研究视角	(65)
本章小结	(81)
关键术语	(81)
思考与练习题	(82)
阅读书目	(82)

第3章 政务信息资源的建设与开发	(83)
3.1 政务信息是整个社会的重要资源和财富	(84)
3.2 政务信息资源建设的主要内容	(94)
3.3 政务信息源的类型和价值	(103)
3.4 政务信息资源的开发	(112)
本章小结	(125)
关键术语	(125)
思考与练习题	(125)
阅读书目	(126)
第4章 政务信息的组织	(127)
4.1 信息的整序与组织	(128)
4.2 政务信息的整理加工	(149)
4.3 网络政务信息的组织	(159)
本章小结	(169)
关键术语	(170)
思考与练习题	(170)
阅读书目	(170)
第5章 政务信息的检索	(171)
5.1 信息检索概述	(172)
5.2 信息检索的主要技术与方法	(177)
5.3 政务信息检索的基本流程	(183)
5.4 常用政务信息检索工具/系统	(189)
本章小结	(201)
关键术语	(202)
思考与练习题	(202)
阅读书目	(203)
第6章 政务信息沟通	(204)
6.1 组织的信息沟通活动	(205)



6.2 政务信息沟通的概念、特点和作用	(212)
6.3 政务信息沟通的类型和方式	(217)
6.4 政府治理新视角下的政务信息沟通管理	(223)
本章小结	(228)
关键术语	(228)
思考与练习题	(229)
阅读书目	(229)
第7章 政务信息服务与政务信息用户	(230)
7.1 政务信息服务的目标	(231)
7.2 政务信息用户需求	(234)
7.3 政务信息服务的提供	(242)
7.4 研究政务信息用户的基本方法	(253)
本章小结	(261)
关键术语	(261)
思考与练习题	(261)
阅读书目	(262)
第8章 政务信息的决策支持	(263)
8.1 政务信息与政府决策	(264)
8.2 察觉问题和分析问题	(270)
8.3 获得高质量的决策信息	(275)
8.4 政务信息分析与预测方法	(287)
本章小结	(299)
关键术语	(299)
思考与练习题	(300)
阅读书目	(300)
第9章 政务信息的公开化	(301)
9.1 政务信息公开化概述	(302)
9.2 政务信息公开的原则及范围	(306)

9.3 政务信息公开的程序和方式	(315)
9.4 政务信息的发布与提供	(321)
9.5 政务信息公开与法制建设	(324)
本章小结	(330)
关键术语	(331)
思考与练习题	(332)
阅读书目	(332)
第10章 政府信息化建设	(333)
10.1 政府信息化的含义与内容	(335)
10.2 世界主要国家政府信息化建设状况	(339)
10.3 我国政府信息化发展现状的分析	(347)
10.4 政府信息化的影响和作用	(357)
10.5 政府信息化的条件、步骤与障碍	(361)
10.6 我国政府信息化建设的原则、问题与对策	(364)
本章小结	(375)
关键术语	(375)
思考与练习题	(375)
阅读书目	(376)
第11章 政务信息管理法制化	(377)
11.1 我国政务信息管理法制化的现状分析	(378)
11.2 政务信息管理中的法律问题	(385)
11.3 政务信息管理的法制化建设	(390)
11.4 A-130号通告与《政务信息工作暂行办法》研究分析	(396)
本章小结	(401)
关键术语	(402)
思考与练习题	(402)
阅读书目	(403)

第 12 章 我国政务信息管理体系	(404)
12.1 我国政务信息管理体系概况	(405)
12.2 我国现行政务信息管理的组织结构	(413)
12.3 我国现行政务信息系统的运行模式	(420)
12.4 我国现行政务信息管理体系的运行机制	(426)
本章小结	(435)
关键术语	(435)
思考与练习题	(435)
阅读书目	(436)
 参考文献	 (437)

信息和信息管理

ZHENG WU XIN XI GUAN LI

1.1 信息的含义

1.2 信息与相关概念的联系与区别

1.3 信息的属性与特征

1.4 信息的划分

1.5 信息的功能与价值

1.6 信息运动的规律

1.7 信息管理与信息资源管理

1.8 信息管理和知识管理的关系



学习重点

掌握信息的含义及其与相关概念的区别和联系,明确信息的属性与特征,了解信息的划分角度及其结果和目的性,分清信息的功能、作用和价值,认识信息运动的规律,理解信息管理的概念及其与知识管理的关系。

容身于信息时代,我们每个人都在享受信息所带来的便利的同时,也都对信息感到困惑。这些信息无所不在、无穷无尽,令人目不暇接。作为一般的社会人,我们会担心对信息了解不够而落伍;作为机关和组织的领导者,我们会忧虑对信息的掌握和使用不当,而丧失良机;作为信息的管理者,我们会害怕所收集和捕获的信息不够精全,信息加工和传播得不够合理,而被社会无情地淘汰。总之,信息已经融入每个社会成员的生活,并成为我们这个社会的神经中枢。

1.1 信息的含义

信息是信息管理活动的客体,了解信息的含义是我们从事信息管理活动的基本前提之一。在信息社会中,人们在社会实践活动中使用频率较高的词汇之一就是信息,所以,自 20 世纪以来,许多人从不同的视角对信息的概念进行总结,并提出了多种多样的认识和结论。本节将就这些认识之中的具有典型代表意义的信息定义,进行介绍,以便加深对信息概念研究的深度,提高人们对信息的认识水准。

在我国古代的词汇中,“信息”一词的一般含义是“消息”。如唐代诗人崔备的《清溪路中寄诸公》中就有“野笋资公膳,山花慰客心。别来无信息,可谓并瓶沉”的描写。再如,唐代诗人杜牧在《寄远》一诗中也曾有“塞外音书无信息,道傍车马起尘埃”的诗句。可见,我国至少在公元 9 世纪的时候,就已经开始使用“信息”一词了。然而,“信息”一词作为科学概念出现的时间却比较晚,直到 20 世纪初,“信息”一词才被人们赋予了现代的科学内涵。

为申农的信息论创造条件的哈特莱, 1928 年就在《贝尔系统电话》杂志上发表了一篇名为《信息传输》的文章。在这篇文章中, 哈特莱将“信息”理解为选择通信符号的方式。他还推导出了最早的信息度量公式。虽然哈特莱的信息概念只是一种语法信息的界说, 但是, 他的思想毕竟开创了新的信息研究时代, 具有不可否认的认识论意义。

1948 年, 信息论的奠基人申农在其著名的《通信的数学理论》一文中(该文首次发表在《贝尔系统电话》杂志上), 将信息界定为: “用来消除不确定性的东西”。他研究发现, 通信系统所处理的信息本质上都是随机的, 所以可以运用统计方法加以处理。他还认识到一个非常重要的事实就是: 一个实际的消息是从可能消息的集合中选择出来的, 而选择消息的发信者又是任意的, 因此这种选择就具有随机性, 是一种大量重复发生的统计现象。虽然有学者对申农的信息思想提出了不同的看法, 如, 认为这个定义未能包容信息的内容和价值, 只考虑了随机型的不定性, 不能解释模糊不定性等形式的语法信息, 未能从根本上回答信息是什么的问题等等, 但是, 该定义在它所提出的时代来说, 无疑具有重要的社会价值和学术价值。我们评价“信息”的定义不能脱离当时的情境, 而应当历史地认识它的地位和局限性。实际上, 申农给信息下的定义, 之所以至今仍然被学术界重视, 就是因为它具有划时代的意义。申农在通信层面对信息的界定, 有助于人们认识信息的主要功能, 同时也促使人们进一步思考和揭示信息的其他功能、属性及信息的本质等问题。

与申农同时代的另一位学者维纳, 在其《控制论——动物和机器中的通信与控制问题》一书中提出: 信息是人们在适应外部世界, 并使这种适应反作用于外部世界的过程中, 同外部世界进行互相交换的内容的名称……接受信息和使用信息的过程, 就是我们适应外部世界环境的偶然性变化的过程, 也是我们在这个环境中有效地生活的过程。在这里, 维纳揭示了信息的内容而且也指出了信息的价值所在。这个界定的积极之处就在于: 它使我们比较清晰地认识到了信息对于人类适应外部世界环境的价值。从某种意义上讲, 维纳对信息的解释深化了人类对信息的认识。维纳的另一个重要发现是, 他区分了物质、能量与信息之间的界限, 认为信息是一类可以独立加以研究的客观对象。在他看来, 信息就是信息, 既不是物质也不是能量。

20 世纪 70 年代, 著名的意大利信息学者 G. 朗高提出了一种关于信息的新认识。他在《信息论: 新的趋势与未解决问题》一书的序言里, 明确提出