

国家软科学研究计划资助项目 (2010GXS1D110)

山西省软科学研究计划资助项目 (2013041024-01)

网络环境下
**科技管理部门
政府信息公开
实务指导**

王 宏 苏广宇 苗玉宁 / 著

山西出版传媒集团
山西经济出版社

国家软科学研究计划资助项目 (2010GXS1D110)

山西省软科学研究计划资助项目 (2013041024-01)

网络环境下
**科技管理部门
政府信息公开
实务指导**

王 宏 苏广宇 苗玉宁 / 著



山西出版传媒集团
山西经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

网络环境下科技管理部门政府信息公开实务指导 /
王宏, 苏广宇, 苗玉宁著. -- 太原: 山西经济出版社,
2013.6

ISBN 978-7-80767-664-5

I. ①网… II. ①王… ②苏… ③苗… III. ①科学技术管理—国家行政机关—信息管理—研究—中国 IV.
① F204 ② D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 103581 号

网络环境下科技管理部门政府信息公开实务指导

著 者: 王 宏 苏广宇 苗玉宁

出 版 人: 赵建廷

责任编辑: 李春梅

装帧设计: 华胜文化

出 版 者: 山西出版传媒集团·山西经济出版社

社 址: 太原市建设南路 21 号

邮 编: 030012

电 话: 0351-4922133 (发行中心)

0351-4922085 (综合办)

E-mail: sxjjfx@163.com

jingjshb@sxskcb.com

网 址: www.sxjjcb.com

经 销 者: 山西出版传媒集团·山西经济出版社

承 印 者: 山西三联印刷厂

开 本: 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

印 张: 17

字 数: 228 千字

版 次: 2013 年 6 月第 1 版

印 次: 2013 年 6 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-80767-664-5

定 价: 43.70 元

前 言

以信息技术为主体的网络信息环境,为消除政府与民众之间拥有的政务信息不对称,推进政府职能转变提供了技术支持,从而向“以人为本”“全面、协调、可持续”的科学发展注入了基于信息对称的公平要素,对于建设有中国特色的社会主义具有至关重要的作用。在创新正在成为全球竞争发展关键要素的态势下,充分利用网络环境,变政务信息的封闭式管理为开放、规范、交互式管理,使“想民之所想、思民之所思、行民之所行”的民生收益,建立在增强政府为民办实事的前端信息服务支持的基础上,这是政府走向“国际化、科学化、服务化”的重要标志之一。

政府与民众之间基于政府信息公开的渠道建设,是提升政府综合绩效的重要内容。而政务绩效是政府在行使其功能、实现其意志全过程中不懈追求的重要目标。一是政府绩效评估越来越成为民众关注的热点问题;二是解决民众与政府信息不对称,实现二者平衡是社会主义民主法制建设的重要内容;三是政府信息公开后的民众监督,对消除腐败起着非常重要的作用,对推进政务决策科学化与民主化,从而避免决策实施和绩效评价偏差和失误有重要的透明功能。因此,用整体思维、科学手段推进政府信息公开的意义与价值是社会主义民主与法制建设的重大课题之一。

在社会发展不断提出需求的过程中,随着“人工智能”“知识管理”“云技术”的推广应用,信息技术与信息公开无疑已成为推动信息化社会建设的重要内容。在这一新的发展趋势中,科学、务实、有效的政府信息公开化建设,已成为

提升国家核心利益、驱动区域综合效益、推进智能城乡建设的战略性、收益性、公平性手段之一。

作为有五千年文明史的大国,尽管同西方社会主流意识形态存在着本质区别,但是在如何面向新问题、解决新矛盾、夯实对政府科技管理信息公开的理论与实践研究,构建以科学发展观为统领的政府科技管理信息公开机制,在为什么要公开,公开什么,怎么公开,怎样监督公开,如何实现公开后的效果反馈,如何将政府科技管理信息公开纳入以《中华人民共和国政府信息公开条例》为标尺的法制化轨道,却有相同的战略与思维选择。

2010年12月,由山西省科学技术情报研究所、太原理工大学、山西大学商务学院、山西省科技厅信息中心组成的科研团队,承担了国家软科学研究计划部省合作重大项目《网络环境下科技管理部门政府信息公开情况调查及长效机制研究》(项目编号:2010GXS1D110)课题研究工作。该课题由山西省科学技术厅统筹,省科技厅纪检组组长王宏与省科技情报研究所所长郭茂林研究员担任课题负责人。该课题分设三个子课题,第一子课题《网络环境下科技管理部门政府信息公开的理论辨析与途径探源》(项目编号:2010GXS1D110-1),由山西大学商务学院承担,苗玉宁教授担任课题负责人;第二子课题《地方政府科技管理部门信息公开问题和解决方案研究》(项目编号:2010GXS1D110-2),由太原理工大学承担,李刚副教授担任课题负责人;第三子课题《网络环境下科技管理部门政府信息公开机制设计与运用研究》(项目编号:2010GXS1D110-3),由山西省科技厅信息中心承担,贾艳副研究员担任课题负责人。课题组运用“学习型组织的研究机制、网络实时交流的研究模式、全面系统实务的实证调研”相结合的研究模式,经过一年半的努力,于2012年5月完成了课题研究工作,于当年9月通过了由国家科技部组织的结题验收。该课题面向“对象”和“问题”,不仅对科技管理部门政府信息公开问题进行了系统研究,提出了整体解决方案,而且实现了研究成果从决策研究向决策过程的转换。

软科学研究是为推进决策的民主化和科学化服务的。该课题研究抓住为决策服务这一关键,以科学发展观为指导,将研究内容分5个部分。各个部分之间实

现了核心知识点的系统对接：“确定研究目标构建理论支持→细分研究对象突出特殊问题→提出解决方案合理设计路径→推进制度改革实现机制创新→结合山西省科技厅网站实际实证回馈修订。”

第一部分“研究的意义及理论基础”。做好课题研究的理论准备，提升课题研究的理论水平，是提升软科学研究质量的基础。在建设有特色社会主义的全过程中，历史地、现实地对接发展中的成功与失误案例不难找到，但将案例中的事理集成后上升到理论层面进行基于以科学发展观为统领的理论分析，更是软科学研究中的一个十分薄弱的环节。该课题研究正是运用了“知识发现、知识变换、知识管理与知识创新”的思维，紧扣课题研究的主题，从消除政府信息与民众信息拥有的不对称入手，抓住法律赋予公民“知情权”这个基本依据，前瞻性地预见了“政府信息公开惠及民生收益”这一创新知识点，从纵向延伸和横向拓展的结合上，系统分析了国内外政府信息公开过程中，概念、方法、途径与动力机制的变迁，伦理、法理、管理理论产生的指导性影响，信息技术发展的模式变换，以及构建电子智能化政府对未来发展变革的影响及其相关评价指标与方法。

第二部分“政府信息公开的问题研究”。深入分析研究对象的特殊性，是解决软科学研究内容、研究方法同质化，增强软科学研究成果针对性、指向性和实用性的充要条件。该课题研究，首先从分析科技管理部门的职能定位入手，对31个省市和6个计划单列市政府科技管理部门信息公开现状，按照统一指标和标准，进行公开项目、公开程度、公开方法与链接模式等方面的调查，发现影响信息公开的主要障碍的排序依次为：体制障碍、意识障碍、管理障碍、方法障碍、标准化与普及障碍。

第三部分“政府信息公开的解决方案研究”。在分析问题的基础上，从政府信息公开分类标准与代码、信息公开范围类别界定、信息资源分类目录和政府信息管理的专家系统动态管理方案，形成政府信息公开效果收益评价与标准修正决策反馈的信息公开解决方案与路径，为政府网站建设的深入研究，从系统思维的角度提供了研发思路。

第四部分“政府信息公开的制度与机制研究”。制度与机制是推进一项新生

事物不断改进完善功能、实现可持续发展的保障。为增大政府信息公开这一惠及民生工作的实效性,该课题从信息公开内容、时限、责任,以及主动公开与依申请公开的制度保证、公开行为的监督机制、保障机制、协调机制、审查机制、弥补机制等方面进行了系统研究。特别是重视“反馈”机制的应用,保证机制与制度随着工作环境和工作要求的变化得到基于反馈信息的及时修正。

第五部分“山西省科技厅政府信息公开实证研究”。一项软科学研究成果所产生的决策效应,经过实践验证才能产生应有的决策收益。该课题在研究过程中注重与山西省科技厅政务网站的信息公开实践相结合,在实证研究中及时调整研究内容、改进研究中遇到的问题,以问题导向为思路,实现软科学研究与硬技术应用的互动对接。

本书是在该课题研究报告的基础上编撰而成的。本书的编撰工作由山西大学商务学院承担,该院副院长苗玉宁教授主持了编撰工作,白东蕊、杨宏伟、王凤华、周涛、张圣恩等诸位老师参与了编撰工作。在此,对山西大学商务学院及各位老师为本书的完稿与出版所付出的辛勤努力表示衷心的感谢。

附:《网络环境下科技管理部门政府信息公开情况调查及长效机制研究》课题组人员名单

项目名称: 网络环境下科技管理部门政府信息公开情况调查及长效机制研究

项目编号: 2010GXS1D110

课题下达部门: 中华人民共和国科学技术部

承担单位: 山西省科学技术情报研究所

太原理工大学

山西大学商务学院

山西省科技厅信息中心

课题负责人: 王 宏 山西省科学技术厅

郭茂林 山西省科学技术情报研究所

课题组成员: 苏广宇 山西省科学技术厅

苗玉宁 山西大学商务学院

李 刚 太原理工大学

贾 艳 山西省科学技术厅信息中心

黄革新 山西省科学技术情报研究所

董建忠 山西省科学技术情报研究所

张圣恩 山西大学商务学院

白东蕊 山西大学商务学院

张 超 江西理工大学

乔祥杰 山西省科学技术厅信息中心

张国业 山西省科学技术厅信息中心

李 巍 山西省科学技术情报研究所

子课题一：网络环境下科技管理部门政府信息公开的理论辨析与途径探源

项目编号：2010GXS1D110-1

课题负责人：苗玉宁 山西大学商务学院

课题组成员：张圣恩 山西大学商务学院

白东蕊 山西大学商务学院

杨宏伟 山西大学商务学院

安淑珍 山西大学商务学院

王凤华 山西大学商务学院

周 涛 山西大学商务学院

庾晋鹏 山西大学商务学院

子课题二：地方政府科技管理部门信息公开问题和解决方案研究

项目编号：2010GXS1D110-2

课题负责人：李 刚 太原理工大学

课题组成员：郝雪玲 太原理工大学

杨 晋 太原理工大学

杨晓艳 太原理工大学

张 超 江西理工大学

李国宏 太原理工大学

曹 莉 太原理工大学

张念珍 太原理工大学

白晨阳 中北大学

子课题三：网络环境下科技管理部门政府信息公开机制设计与运用研究

项目编号：2010GXS1D110-3

课题负责人：贾 艳 山西省科学技术厅信息中心

课题组成员：苏广宇 山西省科学技术厅

乔祥杰 山西省科学技术厅信息中心
张国业 山西省科学技术厅信息中心
刘丽焘 山西省科学技术厅信息中心
吕盛槐 山西省科学技术厅信息中心
赵丽花 山西省科学技术厅信息中心
李向东 山西省科学技术厅信息中心
孙宇飞 山西省科学技术厅信息中心
靳宇曦 山西省科学技术厅信息中心

目 录

前 言	1
第一章 政府信息公开理论与技术基础	1
1.1 相关概念	1
1.1.1 政府与政府职能	1
1.1.2 信息与政府信息	2
1.1.3 政府信息公开	4
1.2 政府信息公开的公共管理理论基础	4
1.2.1 政府信息公开的理论源流	5
1.2.2 国内外政府信息公开的实践历程	10
1.2.3 政府信息公开的动力分析	16
1.2.4 我国政府信息公开的困境分析	19
1.3 政府信息公开的行政伦理理论基础	24
1.3.1 行政伦理溯源与内涵	24
1.3.2 行政伦理立法的现实需求	25
1.3.3 行政伦理法制化研究与实践现状	26
1.4 政府信息公开的法理基础	30
1.4.1 政府信息公开的法学基础	31
1.4.2 政府信息公开的法律基础	31

1.4.3 存在的问题	35
1.5 政府信息公开的电子政务理论基础	40
1.5.1 电子政务的产生	40
1.5.2 国内外研究现状	41
1.5.3 基于电子政务的政府信息公开应用技术	46
1.5.4 基于电子政务的政府信息公开实施成效	48
1.5.5 发展中遇到的问题	49
1.6 政府信息公开途径及评价体系理论基础	52
1.6.1 政府信息公开途径评价的内容	52
1.6.2 国外政府信息公开途径测评研究	56
1.6.3 国内政府信息公开途径及评价体系	61
1.6.4 政府信息公开途径评价存在的问题及建议	75
 第二章 政府信息公开现状调查与分析	 77
2.1 政府部门基于网络环境的政府信息公开基本情况	78
2.2 政府部门政府信息公开情况	80
2.2.1 中央政府门户网站信息公开体系	80
2.2.2 科技部政府网站信息公开体系	86
2.2.3 工信部政府网站信息公开体系	92
2.2.4 商务部政府网站信息公开体系	99
2.2.5 国家发改委政府网站信息公开体系	106
2.3 省、直辖市科技部门政府信息公开现状调查	111
2.3.1 政府信息公开规范制订情况调查	111
2.3.2 政府信息公开主管机关和办事机构情况调查	113
2.3.3 政府信息公开目录建设	115
2.3.4 政务公开栏目建设	119
2.3.5 政府信息公开信息分类编排体系现状	122

2.3.6 政府信息获取方式现状调查	125
第三章 科技管理部门政府信息公开存在问题分析	134
3.1 科技管理部门政府信息公开存在的问题	134
3.1.1 信息公开标准化障碍	134
3.1.2 信息公开服务障碍	136
3.1.3 信息公开管理障碍	137
3.1.4 信息公开体制障碍	138
3.1.5 信息公开意识障碍	143
3.2 对策梳理	145
3.2.1 政府信息公开合理分类与索取号编制规范	145
3.2.2 构建标准的信息资源目录体系	145
3.2.3 完善政府网站信息公开服务体系	148
3.2.4 完善政府信息公开管理机构	148
第四章 科技管理部门政府信息公开机制与制度研究	151
4.1 科技管理部门政府信息公开机制	151
4.1.1 保障机制	151
4.1.2 协调机制	153
4.1.3 保密审查机制	155
4.2 科技管理部门政府信息公开制度完善	157
4.2.1 政府信息公开主体制度完善	157
4.2.2 政府信息公开内容制度完善	160
4.2.3 政府信息公开行为制度完善	161
4.2.4 政府信息公开监督制度完善	162
4.2.5 政府信息公开救济制度完善	163
4.2.6 政府信息公开配套制度完善	165

4.2.7 防止信息公开义务人规避公开义务的基本框架	166
4.3 政府信息公开考核及社会评议制度	170
4.3.1 地方科技管理部门政府信息公开考核制度	171
4.3.2 地方科技管理部门政府信息公开社会评议制度	172
4.4 政府信息公开监督检查、受理举报及责任追究制度	173
4.4.1 地方科技管理部门政府信息公开监督检查制度	173
4.4.2 地方科技管理部门政府信息公开举报制度	173
4.4.3 地方科技管理部门政府信息公开责任追究制度	174
4.5 政府信息公开保障及年度报告制度	175

第五章 山西省科技厅政府信息公开系统构建

177

5.1 山西省科技厅政府信息公开系统设计	177
5.1.1 组织系统设计	178
5.1.2 标志系统设计	182
5.1.3 导航系统设计	183
5.1.4 搜索系统设计	184
5.2 山西省科技厅政府信息公开管理机制	185
5.2.1 主体	186
5.2.2 客体	186
5.2.3 制度体系	186
5.3 山西省科技厅政府信息公开平台设计	188
5.3.1 技术架构	188
5.3.2 主要功能	189
5.3.3 数据中心	191
5.3.4 安全设计	192
5.4 山西省科技厅政府信息公开平台技术应用	193
5.4.1 系统建设目标	193

5.4.2 总体框架	193
5.4.3 系统逻辑架构	194
5.4.4 网络设计与系统布局	195
5.4.5 系统两大平台	196
5.4.6 系统模块	197
5.4.7 后台内容管理系统	200
5.5 山西省科技厅政府信息公开平台效果	205
5.5.1 政府信息公开科学化	205
5.5.2 依申请公开标准化	206
5.5.3 办事指南平面化	208
5.5.4 互动渠道多样化	209
5.5.5 动态展示立体化	211
5.5.6 资源共享延伸化	211
附 录	212

第一章 政府信息公开理论与技术基础

1.1 相关概念

1.1.1 政府与政府职能

(1) 政府

“政府”一词源于唐代的“政事堂”和宋朝的“二府”(中书省和枢密院),明代有了关于“政府”的说法。如黄道周(明)在《节寰袁公传》中有“诸御史诣政府乞伸救,辅臣以上意为辞”的记载。^①

目前,国内学界普遍从广义和狭义两个方面来理解政府这一概念。广义的政府是指包括立法、行政、司法在内的国家权力机关、行政机关、司法机关和政党(中国共产党)。狭义的政府仅指国家行政机关。^{②③}这些对“政府”的解释都有合理之处,但从便于分析本课题研究的主要问题着眼,本文的政府概念有一定的倾向性,是指国家的权力机关(或立法机关)、行政机关和司法机关。

(2) 政府职能

关于政府职能,学者们基本都认为主要表现为政府的职责、功能、作用。同样,为了与我们所持的“政府”概念相适应,本课题所说的政府职能是指:政府

^① <http://baike.baidu.com/view/78407.htm>

^② 谢庆奎:《当代中国政府与行政》(第1版),北京,当代世界出版社,2003年,第1页。

^③ 王敬松:《中华人民共和国政府与政治》(第1版),北京,中共中央党校出版社,1994年,第1—2页。

在国家和社会管理中承担的职责和发挥的功能。当然,从职能属性来看,有统治职能、安全职能、管理职能与服务职能等,这些职能本身及相互之间的关系随着社会的变化而变化。

1.1.2 信息与政府信息

(1) 信息

威·约·马丁认为“信息是作用于主体意识的客观产物,它反映了某一事件的状况和内容,包含着事实、数据、消息 and 知识”。^①G·朗高在《信息论:新的趋势与未解决问题》一书中明确提出“信息是反映事物的形成、关系和差异的东西”。^②丹尼尔·贝尔认为“信息泛指所有经济和社会交换基础的数据储存、检索和处理,包括记录、计划表、人口与图书等”。^③同样,国内学者对信息概念也众说纷纭。齐振海认为“信息可以看做是世界上一切事物状态及它的特性、关系的表征或标志”。芮廷先提出“信息是客观世界中各种事物的变化的最新反映以及经过传递后的再现。”^④钟义信、谢俊贵等从纯客观的角度和使用者的角度分别对信息概念进行了界定,指出:“从纯客观的角度,信息是‘事物运动的状态和方式’”,“从信息的使用者的角度出发,信息是‘关于事物运动的状态和方式的广义知识’。”^{⑤⑥}综上所述,我们认为,信息是人们对事物运动状态和方式的反映,包含着消息、情报、指令、数据、知识和信号等。

(2) 政府信息

“政府信息”的定义在学界还没有达成共识。国外大多是从“与公共利益的

① [英]威·约·马丁:《信息社会》(第1版),武汉,武汉大学出版社,1992年,第2页。

② 周晓英,王英玮:《政务信息管理》(第1版),北京,中国人民大学出版社,2004年,第3—4页。

③ [美]丹尼尔·贝尔:《后工业社会的来临——对社会预测的一项探索》(第1版),北京,新华出版社,1997年,前言第9页。

④ 周晓英,王英玮:《政务信息管理》(第1版),北京,中国人民大学出版社,2004年,第3—4页。

⑤ 钟义信:《现代信息技术》(第1版),北京,人民邮电出版社,1986年,第8—9页。

⑥ 谢俊贵:《公共信息学》(第1版),长沙,湖南师范大学出版社,2004年,第4—5页。