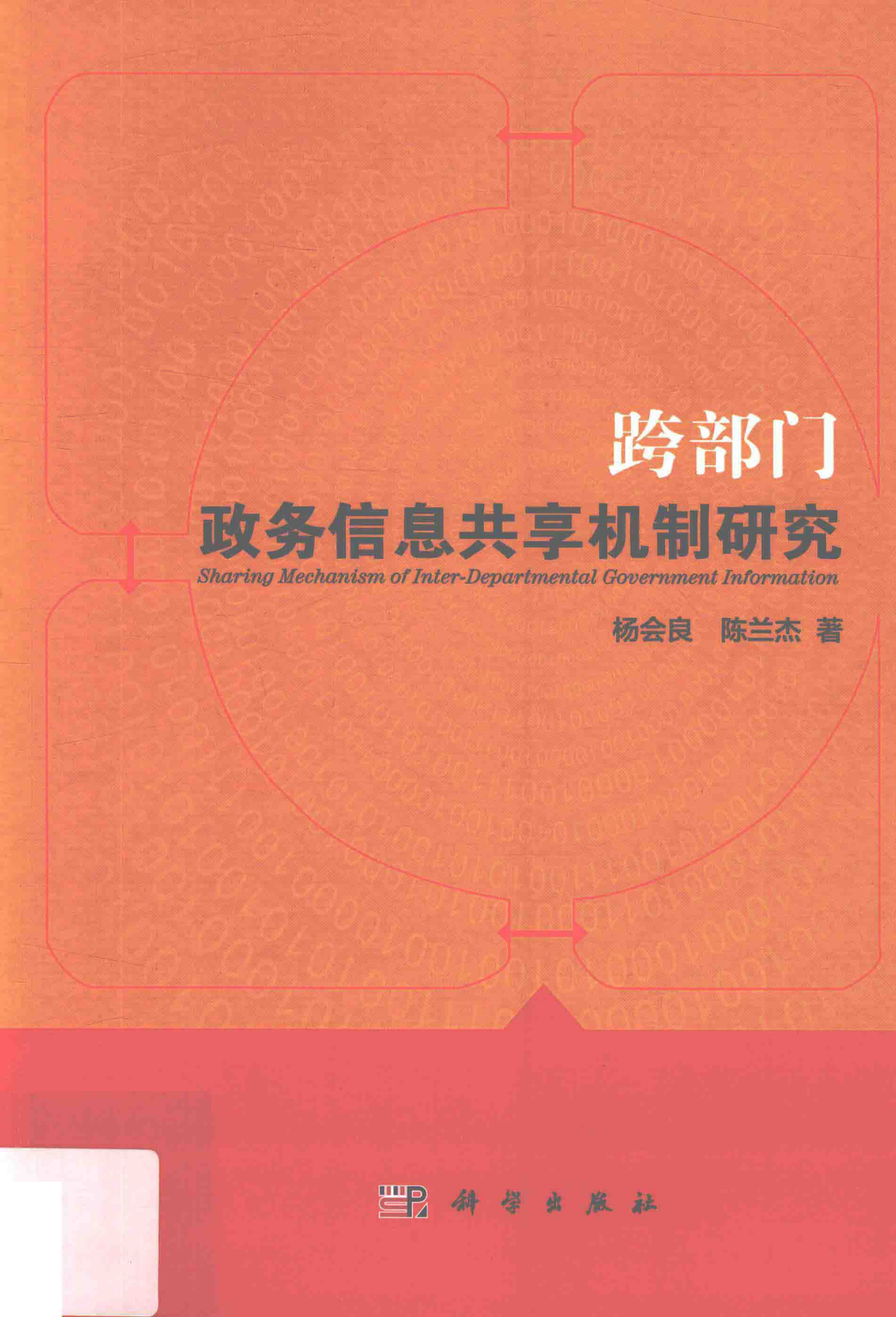




跨部门 政务信息共享机制研究

Sharing Mechanism of Inter-Departmental Government Information

杨会良 陈兰杰 著



科学出版社

本书为河北省人文社会科学研究重大课题攻关项目(ZD201503)最终成果

本书得到河北省首批青年拔尖人才支持计划项目资助

本书为河北省社会建设与治理研究基地学术成果

跨部门 政务信息共享机制研究

Sharing Mechanism of Inter-Departmental Government Information

杨会良 陈兰杰 著

科学出版社

北京

内 容 简 介

大数据环境下,政府决策逐渐由传统的经验决策方式转向依据数据的精准决策方式。跨部门政务信息可以为政府决策提供信息保障,从而提高决策的科学性和有效性,是未来政府信息资源管理的重要发展趋势。

本书采用质化研究方法,以扎根理论为指导,专门针对跨部门政务信息共享影响机制和干预路径整合模型进行深入研究。首先,对政务信息共享的影响因素进行深层次的调查研究,对跨部门政务信息共享的影响机制和干预路径进行深刻剖析,再运用扎根理论的相关理论研究二者之间的影响关系,为跨部门政务信息共享影响机制和干预路径整合模型的建立提供材料及理论支持。最后,建立起跨部门政务信息共享影响机制和干预路径整合模型,指导政府干预政策的制定,为跨部门政务信息共享的顺利实施提供支撑。

本书适合图书情报学、管理科学与工程、公共管理、行政管理等专业的教师与研究生参阅。

图书在版编目(CIP)数据

跨部门政务信息共享机制研究 / 杨会良, 陈兰杰著. —北京: 科学出版社, 2017.8

ISBN 978-7-03-052713-4

I. ①跨… II. ①杨… ②陈… III. ①电子政务-信息资源-资源共享-研究 IV. ①D035-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 080863 号

责任编辑: 付 艳 苏利德 刘巧巧 / 责任校对: 李 影

责任印制: 张欣秀 / 整体设计: 楠竹文化

编辑部电话: 010-64033934

E-mail: edu_psy@mail.sciencep.com

科学出版社出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

北京教图印刷有限公司印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2017年8月第 一 版 开本: 720×1000 B5

2017年8月第一次印刷 印张: 12 3/4

字数: 170 000

定价: 79.90 元

(如有印装质量问题, 我社负责调换)



大数据、云计算、物联网等技术的发展使人类社会进入一个全新的信息时代，在这个新的时代，信息资源的量不但在以前所未有的速度增长，而且信息、数据已经渗透到人类社会的生产、生活的方方面面。同时，现代信息技术的发展不仅对信息资源的产生、传播和利用产生了重要影响，还正在改变人们的思维方式和决策方式。

同样，伴随政府信息化而发展起来的政务信息资源也不例外，其增长速度和更新速度加快，总量不断增大，质量不断提高。与此同时，加大政务信息公开和政务信息共享，正在成为世界各国提高政府管理水平和服务质量、建设透明政府的重要途径。“政务”走向透明化，“公开”渐成常态化。李克强同志在 2016 年“中国大数据产业峰会暨中国电子商务创新发展峰会”开幕式致辞中强调，目前 80% 的信息资源掌握在政府手里，除了涉及国家安全、商业秘密和个人隐私外都应向社会开放。信息网络产业发展需要市场主导，政府也大有可为，更要推动政府信息共享。

但是，由于传统体制下条块分割和部门利益等因素的阻碍，我国政府部门中的信息是分割的，由此出现了信息孤岛、信息资源重复建设等

现象,导致政府办事效率迟缓,决策失误,甚至引发一系列社会问题。依据信息经济学理论,任何组织达到帕累托效率最优状态的条件是完全信息,而跨部门政务信息共享是打破政府部门间信息非对称和信息不完全的有效手段。因此,在未来很长一段时间内如何推进跨部门政务信息共享是我国政府信息化方面需要解决的重要课题。

跨部门政务信息共享的专门研究始于 Dawes (1996) 的研究,他在调查了美国纽约州 53 个政府部门的 254 位政府管理人员的基础上,分析研究了信息共享的障碍、收益和风险,提出了可以解释政府部门间信息共享的态度、政策和实践作用机理的理论模型。当前,我国在政务信息共享的理论和实践方面也取得了较大的进展。2013 年 4 月,国家发展和改革委员会(以下简称国家发改委)等七部门联合下发了《关于进一步加强政务部门信息共享建设管理的指导意见》,对推进信息共享的总体要求、原则、范围和方式进行了阐释。2016 年 9 月,国务院正式印发了《政务信息资源共享管理暂行办法》,表明了国家对推进政务信息共享的决心和力度,也表明通过政务信息整合与共享,提高政府执政能力和决策能力以便更好地提供社会公共服务已经正式上升为国家战略。

在这样的大背景下,《跨部门政务信息共享影响机制与干预路径研究》一书的出版可以说恰逢其时,也是对该领域相关理论研究的重要补充。该研究成果对当前我国跨部门政务信息共享的发展现状进行了系统研究,通过扎根理论对收集的文献与资料进行分类和逐级编码,形成理论概念。该书初步探讨了我国当前跨部门政务信息共享的影响机制及干预路径的整合模型,形成了相对系统和全面的基本框架与理论体系,丰富了政务信息共享的理论研究,强化了对跨部门政务信息共享规律的认识,对我国今后制定相关的干预政策具有十分重要的指导作用。

该书在以下几个方面实现了突破与创新。

一是传统的对于跨部门政务信息公开的研究都集中于横向层面，注重探讨平级政府各部门之间的政务信息的共享，而该书的研究角度从纵向出发，旨在通过研究打破各种边界限制的平级部门之间的政务信息共享，并侧重于研究如何将政府信息向社会公众开放。

二是该书通过采用质化研究的方法来探索跨部门政务信息共享的机理。所谓质化研究方法又称为定性研究，是与定量研究相对的概念。它是确定事物本质属性的科学研究，是科学研究的基本步骤和基本方法之一。它通过观测、实验和分析等，来考察研究对象是否具有这种或那种属性或特征，以及它们之间是否有关系等。以往的研究主要采用定量研究，通过设计量表、进行大量的样本调查来进行研究。而该书则运用质化研究和扎根理论作为指导，从一个全新的角度对跨部门政务信息共享进行研究。基于扎根理论构建了跨部门政务信息共享影响机制和干预路径的整合模型，为剖析跨部门政务信息共享影响机制提供了全新的视角、模型、路径和方法。

三是提出并论证了跨部门政务信息共享的干预政策和干预路径，为政府实施跨部门政务信息共享提供指导和可供借鉴的模型。

四是对跨部门政务信息共享的内涵、外延、维度特征进行了深入的基础性研究，为构建跨部门政务信息共享影响机制和干预路径整合模型提供了基础材料和理论指导。

该书作者在撰写时思路清晰，主题明确，研究过程严谨，数据充实，论证充分，结论有较好的理论价值和实践指导意义。该书对收集的材料进行分析整理时也注重从中提取出经验并将其上升到理论层面，以此来指导跨部门政务信息共享的进行。同时，该书所论述的跨部门政务信息共享的影响机制和干预路径的整合模型对我国政府逐步完善电子政务信息共享也具有实际的指导意义，能够帮助政府在建设信息共享的过程中更多地立足于本国国情进行思考并制定相关政策措施。

总而言之,随着国家对于电子政务信息建设的不断深入推进,以及当今世界各国政府纷纷开始推进跨部门政府信息共享的发展状况,跨部门政务信息共享的研究价值及研究的紧迫性也在不断增加。该书作者以质化研究和扎根理论为切入点对跨部门政务信息共享的影响机制和干预路径整合模型的研究是一次立意新颖、角度独特的尝试。当然,在当前我国推进政府管理体制改革的背景下,与跨部门政务信息共享研究相关的问题还有待学术界进行更加深入细致的研究。希望作者能够为此做出进一步的努力,以推动我国电子政务信息共享建设的进一步发展,并能够更好地实现跨部门政务信息共享的落实与发展。

谨以为序。

周晓英

中国人民大学信息资源管理学院

2017年3月



序

第一章 绪论 / 001

1.1 研究的背景 / 004

- 1.1.1 跨部门政务信息资源共享环境初步形成 / 004
- 1.1.2 政务信息共享已经成为电子政府建设的重要战略 / 005
- 1.1.3 跨部门政务信息资源共享的障碍因素较多 / 007

1.2 研究意义、研究目标和研究内容 / 011

- 1.2.1 研究意义 / 012
- 1.2.2 研究目标 / 012
- 1.2.3 研究内容 / 013

1.3 研究方法、技术路线和主要创新 / 015

- 1.3.1 研究方法 / 015
- 1.3.2 技术路线 / 016
- 1.3.3 主要创新 / 017

第二章 研究设计、资料收集与分析方法 / 019

2.1 研究设计：质化研究设计 / 020

2.2 采用质化研究的原因 / 023

2.3 资料收集方法：深度访谈法 / 024

2.3.1 数据的收集 / 024

2.3.2 收集数据的介绍 / 025

2.3.3 深度访谈法的特点 / 026

2.4 资料分析技术：扎根理论技术 / 026

2.4.1 扎根理论的概念 / 026

2.4.2 扎根理论的操作 / 028

2.4.3 扎根理论技术的基本思路 / 030

2.4.4 利用扎根理论技术分析的优势 / 031

第三章 跨部门政务信息共享的内涵界定和维度特征 / 033

3.1 政府信息公开的内涵与外延 / 034

3.2 跨部门政务信息共享的内涵界定 / 036

3.2.1 政务信息共享的含义 / 037

3.2.2 跨部门政务信息共享的内涵 / 038

3.3 跨部门政务信息共享模式 / 039

3.3.1 跨部门政务信息共享理论模型研究 / 039

3.3.2 跨部门政务信息共享模式 / 041

3.4 跨部门政务信息共享特征 / 050

3.4.1 跨部门政务信息共享的一般特征 / 051

3.4.2 跨部门政务信息共享的本质特征 / 051

第四章 跨部门政务信息共享的影响机制研究述评 / 053

4.1 影响跨部门政务信息共享的认识因素 / 054

4.2 影响跨部门政务信息共享的技术因素 / 056

4.3 影响跨部门政务信息共享的管理因素 / 057

4.4 跨部门政府信息共享的决策机制理论 / 060

4.4.1 顶层设计理论 / 060

4.4.2 资源依赖理论 / 061

4.4.3 公共物品理论 / 062

4.4.4 信息流程理论 / 064

4.5 跨部门政务信息共享的影响机制评述 / 065

第五章 跨部门政务信息共享的干预政策研究述评 / 067

5.1 干预政策类型评述 / 068

5.2 前置干预政策评述 / 071

5.2.1 组织机构保障 / 072

5.2.2 规章制度保障 / 073

5.2.3 信息标准保障 / 076

5.2.4 宣传信息共享意识 / 078

5.3 后续干预政策评述 / 079

5.3.1 监督评估 / 080

5.3.2 效果评价 / 081

5.3.3 经费激励 / 082

5.4 干预政策评述与启示 / 083

第六章 跨部门政务信息共享的影响机制检验 / 089

6.1 开放式编码 / 090

6.1.1 开放式编码过程 / 090

6.1.2 开放式编码结果 / 090

6.2 主轴编码 / 094

6.2.1 主轴编码过程 / 094

6.2.2 主轴编码结果 / 098

6.3 选择性编码 / 099

6.3.1 选择性编码过程 / 099

6.3.2 选择性编码结果 / 099

6.4 实证检验结果 / 101

6.4.1 理论模型建构 / 101

6.4.2 实证结果解释 / 102

第七章 跨部门政务信息共享的干预路径检验 / 109

7.1 开放式编码 / 110

7.1.1 开放式编码过程 / 110

7.1.2 开放式编码结果 / 111

7.2 主轴编码 / 114

7.2.1 主轴编码过程 / 114

7.2.2 主轴编码结果 / 116

7.3 选择性编码 / 117

7.3.1 选择性编码过程 / 117

7.3.2 选择性编码结果 / 117

7.4 实证检验结果 / 119

7.4.1 理论模型建构 / 119

7.4.2 实证结果解释 / 120

7.5 信息—结构—干预模型的展望 / 123

7.5.1 “十三五”规划的意义 / 123

7.5.2 “两办”统一部署政务信息工作 / 123

7.5.3 全国推进简政放权放管结合优化服务改革电视电话会议有关精神 / 124

第八章 跨部门政务信息共享的整合模型构建和政策干预路径 / 127

8.1 跨部门政务信息共享的整合模型 / 128

8.1.1 跨部门政务信息共享的原则 / 128

8.1.2 跨部门政务信息共享的整合模型分析 / 130

8.1.3 跨部门政务信息资源的管理分析 / 133

8.2 跨部门政务信息共享的影响机制路径 / 134

8.2.1 政务信息共享的推动因素 / 134

8.2.2 政务信息共享的支持因素 / 137

8.2.3 政务信息共享的保障因素 / 138

8.3 跨部门政务信息共享的干预机制路径 / 140

8.3.1 政府政策干预 / 140

8.3.2 政府部门干预机制 / 141

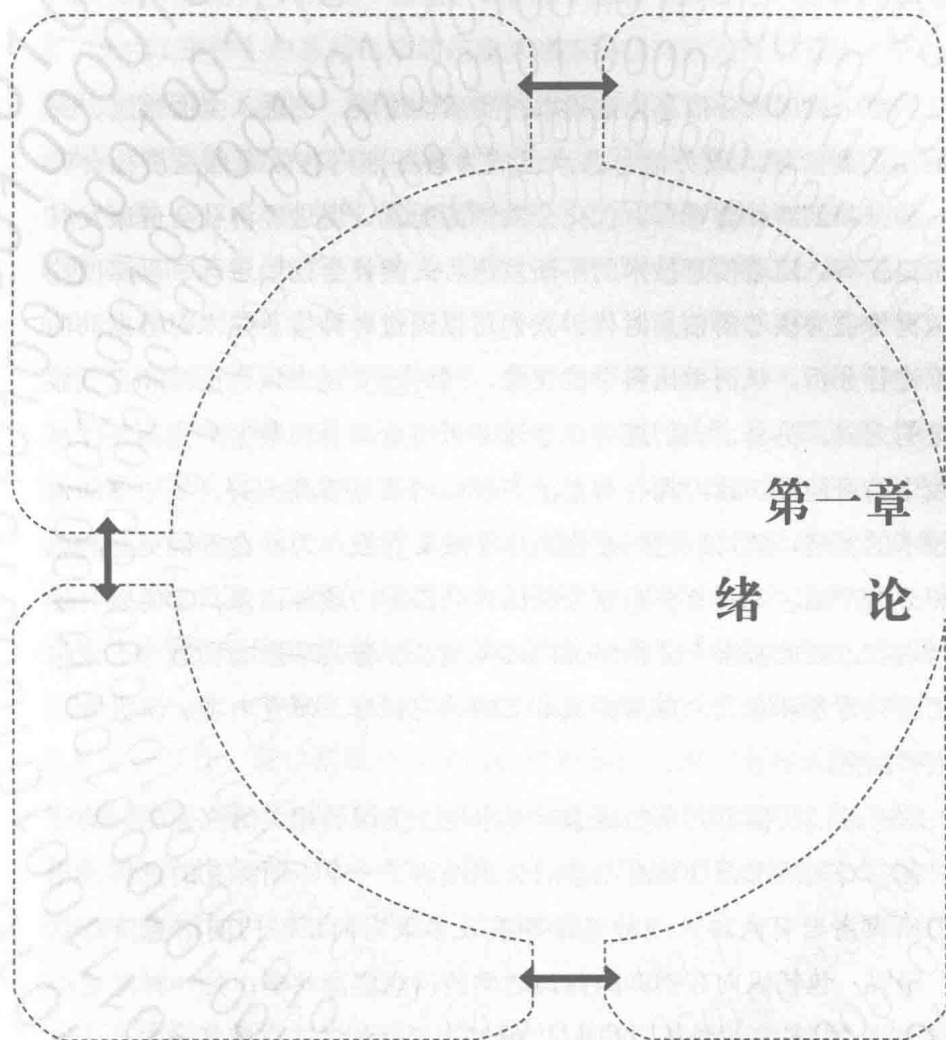
8.3.3 外界社会的监督干预 / 143

参考文献 / 144

附录 国内政务信息共享的相关法规 / 149

后记 / 188

第1章 绪论



第一章

绪 论

当前,我国政务信息化建设取得实质性进展,已进入全面推进、深化应用的新阶段。政务信息共享已成为政务部门有效规范经济社会秩序、加强和创新社会管理、优化公共资源配置、促进经济社会健康发展的紧迫任务。随着信息技术的不断发展,人类社会已经进入了以深度挖掘数据价值为核心的信息时代。人们可以通过各种信息技术对数据间的关系进行分析,从而做出科学的决策,同时改变过去依靠经验和直觉做决策的方式。另外,人们还可以通过分析海量信息和数据来预测某件事情发生的可能性。政府拥有海量的、权威的信息资源优势,如果借助信息技术的发展,就可以进一步推动电子政务建设,为社会提供更好的服务和公共产品。本章首先总结分析国内外跨部门政务信息共享的研究趋势与现状,在此基础上分析跨部门政务信息资源共享影响机制与干预路径的研究背景和意义,最后提出本书的研究目标、研究内容、研究方法和主要创新。

政府部门间信息共享的概念首先出现在美国的相关研究领域。美国政府部门对政府部门间信息共享的认识经历了一个不断扩充的过程。相关的研究主要有两种:一种是早期被较多采用的“部门间信息资源共享”研究,包括纵向和横向跨部门之间的信息资源共享;另一种是近年来出现的“信息资源跨部门共享”,研究主要是针对共享难度极大、极迫切的横向跨部门之间的信息资源共享。跨部门政务信息共享的相关研究最早可以追溯到1996年Dawes对美国纽约州政府部门间的信息共享。几年之后,相关研究逐渐增多。Landsbergen和Wolken(2001)提出部门间信息共享需要法律的、管理的和政策的支持。Makedon等(2003)指出,当政府部门之间因为利害冲突而拒绝互相合作和共享信息时则需要一个全新的协调机制。Woosley和Pawlowsk(2004)通过运用认知图(cognitive mapping),分析和解释了信息共享中利益相关者的决策模型和

过程。Sun 和 Yen (2005) 提出了信息供应链 (information supply chain, ISC) 这一信息共享的统一框架。Liu 和 Chetal (2005) 对美国联邦政府在“9·11 事件”中暴露出来的信息共享方面的问题进行了系统分析。在国内, 张四新 (2004) 首先从生态学的角度研究了信息资源系统的共享问题。刘强和吴江 (2004) 提出了基于公共物品理论的分类共享的观点。何振 (2005) 依据政府及其职能部门之间信息交流关系的不同, 把政府部门间的信息共享分为垂直型、水平型和交叉型三种模式。韩刚 (2008) 认为“基于行政权威的第三方信任模式难以胜任大数量共享方的完全非对称型府际信息共享管理”。罗贤春和李阳晖 (2006) 根据政府信息资源共享的规模, 提出了“小共享、大共建”的模式, 即系统共建全国共享和区域性共建全国共享。樊博 (2008) 从电子政务的推进体制、机制和方法层面系统地研究了跨部门政府信息资源共享的管理实施问题。王文和胡平 (2008) 探讨了建立政府部门间信息共享的两部门三阶段利益补偿动态博弈模型。随着发达国家向跨部门政务信息资源共享建设推进, 跨部门政务信息资源共享的范围开始逐步地向跨越更多部门和边界方向延伸, 既包括横向与纵向的政府部门之间, 也逐渐延伸到政府与私营部门、政府与非营利机构和研究团体, 甚至跨政府之间。以中国和墨西哥为代表的发展中国家正致力于政府信息化建设的后发超越, 为解决备受困扰的信息资源跨部门共享难题, 也纷纷加大对该领域研究的投入 (Center for Technology in Government, 2000)。

政府信息资源共享主要可以划分为政府与公众之间的信息资源共享、政府部门间的信息资源共享和政府部门内部信息资源共享三个主要方面。其中, 政府与公众之间的信息资源共享主要是在政务公开或数据开放的领域, 这个领域的应用比较广泛, 并且社会公众需求较为强烈, 国外已经相继推出多种措施逐步开展, 我国已经制定相关法律法规逐步推进。跨部门政务信息资源共享主要是在政府职能部门间的信息资源交互共享共用, 我国也已制定了政务信息共享共用目录, 但是此项工作推进较慢。政府部门内部的信息资源共享, 可以理解为政府部门间信息资

源共享的细化，其原理和存在问题与部门间信息资源共享是基本一致的。跨部门政务信息资源共享的实现也是建立在信息共享的基础之上，跨部门政务信息资源共享将潜在地提高政府部门的行政工作效率和业绩，促进政府部门更好地决策，并给公民提供更好的服务。因此，跨部门政务信息资源共享是我国电子政务建设的重中之重，也能促使国家和政府加强对跨部门政务信息资源共享建设的重要性的认识。

纵观以上研究成果，针对政府部门间的信息共享，已经有学者在理论模型、信息共享环境及信息共享的某些影响因素方面取得了一定的研究成果。但是，上述研究主要侧重于政府部门间信息资源共享的过程和模式的宏观研究，对跨部门政务信息共享的影响因素与作用机理，以及干预路径的体系化理论研究较少关注，难以为跨部门政务信息共享工作提供可操作的理论依据和实际的指导意义，因此，有必要对跨部门政务信息共享影响的作用机理与干预路径及其整合模型开展全面、系统的研究。

1.1 研究的背景

1.1.1 跨部门政务信息资源共享环境初步形成

首先，随着我们逐渐步入信息时代、数字时代，数字化技术使得数字资源正在以指数函数的速度增长。作为数字信息资源中的一种特殊类型——国家政府部门的政务信息资源同样也在高速增长，其总量不断增大，增长速度和更新速度加快，质量不断提高。庞大的数据量要求我们对政务信息资源采取现代化方式进行科学的管理和开发利用，以提高和完善政务信息资源的利用效率和利用方式。与此同时，丰富的资源和现代化的管理方式又为我们开展跨部门政务信息资源共享提供了基础条件。

其次，计算机技术和通信技术得到了长足发展，为跨部门政务信息

资源共享提供了技术支持。计算机的普及和发展为政府各部门中的数字信息资源的产生和存储提供了物理基础，而局域网、广域网等通信技术的发展，通信网络的建设和完善使得远距离、大容量、高速度的网络数据传输成了可能。在这样的环境下，政府各部门中所产生的业务数据可以借助计算机和通信网络进行传输和共享。

最后，随着电子政务的不断发展和完善，政府部门中的数字信息资源数量越来越多。为了提高政府的管理水平和服务质量，提高资源利用效率，使更多的人可以接触、使用到这些信息，同时也是为了建设“透明政府”，政府各部门开始将政务信息公开，将政府活动的相关信息、数据向公众公开。政务信息公开是政府与公众之间的信息共享，是电子政务建设过程中信息共享的一个方面，也是政府的一种进步，为政府各部门之间的信息共享创造了基础环境，提供了经验和借鉴。

1.1.2 政务信息共享已经成为电子政府建设的重要战略

随着信息和通信技术（information and communication technology, ICT）在政府部门的深入使用，建设一个完善的电子政府、加强电子治理已成为发达国家政府加速行政体制改革、创新管理方式、提升服务能力的一个重要战略（Fountain, 2001; Gant et al., 2002; Garson, 2004）。在发达国家，政府建设和改革已经开始向着“整体政府”“合作政府”“服务型政府”的方向转变。加之网络通信技术在政府部门中的应用日益广泛，政府部门的信息共享已经从政府与公众之间的信息共享开始向政府各部门之间、政府与企业之间、政府与社会团体之间，甚至是跨政府之间的突破多种边界和障碍的多方位的信息共享转变。发展电子政府建设可以提高服务质量，并且节约财政成本，达到提高政策和行动方案效力的作用，其重中之重就是要依赖持续、科学、合理地跨组织或跨界信息资源整合与共享。信息资源整合与共享可以让不同的管理者在同一时间，利用不同来源中的相关信息开展工作，并且还具有转变组织结构、