



ZHENGZHIJIANSHESHUYUXIADE  
ZHENGFUWANGZHANXINXIZIYUANBAOCUNTIXIYANJIU

何欢欢◎著

# 政治建设视域下的 政府网站信息资源 保存体系研究

长江出版传媒  
湖北人民出版社



ZHENGZHIIJIANSHESHIYUXIADE  
ZHENGFUWANGZHANXINXIZIYUANBAOCUNTIXIYANJIU

何欢欢◎著

# 政治建设视域下的 政府网站信息资源 保存体系研究

长江出版传媒  
湖北人民出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

政治建设视域下的政府网站信息资源保存体系研究/何欢欢著

武汉:湖北人民出版社,2013.11

ISBN 978-7-216-07890-0

I. 政… II. 何… III. 国家行政机关—互联网络—网站—信息资源—信息管理—研究 IV. TP393.409.2

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第246459号

出品人:袁定坤

责任部门:时政经济分社

责任编辑:曹新哲

封面设计:董 昀

责任校对:游润华

责任印制:杜义平

法律顾问:王在刚

---

出版发行:湖北人民出版社

印刷:武汉市福成启铭彩色印刷包装有限公司

开本:787毫米×1092毫米 1/16

字数:200千字

版次:2013年11月第1版

书号:ISBN 978-7-216-07890-0

地址:武汉市雄楚大道268号

邮编:430070

印张:11.5

插页:2

印次:2013年11月第1次印刷

定价:22.00元

---

本社网址:<http://www.hbpp.com.cn>

本社旗舰店:<http://hbrmcbs.tmall.com>

读者服务部电话:027-87679656

投诉举报电话:027-87679757

(图书如出现印装质量问题,由本社负责调换)

# 目 录

|                        |      |
|------------------------|------|
| 第一章 导论 .....           | (1)  |
| 第一节 研究背景 .....         | (2)  |
| 一、问题的提出 .....          | (2)  |
| 二、理论背景 .....           | (3)  |
| 三、现状概况 .....           | (7)  |
| 第二节 研究意义与目的 .....      | (12) |
| 第三节 研究框架与主要内容 .....    | (14) |
| 一、研究框架 .....           | (14) |
| 二、主要内容 .....           | (15) |
| 第四节 研究方法 .....         | (16) |
| 一、文献研究 .....           | (16) |
| 二、案例分析 .....           | (16) |
| 三、比较分析 .....           | (16) |
| 四、专家访谈 .....           | (16) |
| 第二章 研究综述 .....         | (17) |
| 第一节 文献综述 .....         | (17) |
| 一、专题一：网络信息资源保存 .....   | (17) |
| 二、专题二：政府网站信息资源保存 ..... | (28) |
| 三、文献评述 .....           | (33) |
| 第二节 实践概览 .....         | (35) |
| 一、美国 .....             | (35) |
| 二、英国 .....             | (42) |
| 三、加拿大 .....            | (44) |

|                           |      |
|---------------------------|------|
| 四、实践评述 .....              | (45) |
| 第三节 国内外研究对本书的启示 .....     | (46) |
| 一、构建政府网站信息资源保存体系 .....    | (47) |
| 二、确立政府网站信息资源保存的保障机制 ..... | (47) |
| 第三章 政府网站信息资源保存客体和目标 ..... | (48) |
| 第一节 政府网站信息资源 .....        | (48) |
| 一、内涵与外延 .....             | (48) |
| 二、类型 .....                | (49) |
| 三、特点 .....                | (51) |
| 第二节 政府网站信息资源保存 .....      | (52) |
| 一、“保存”释义 .....            | (52) |
| 二、保存挑战 .....              | (54) |
| 三、保存目标 .....              | (61) |
| 第四章 政府网站信息资源保存主体 .....    | (63) |
| 第一节 组织与领导 .....           | (63) |
| 第二节 责任体系 .....            | (65) |
| 一、图书馆和档案馆 .....           | (66) |
| 二、政府机构 .....              | (69) |
| 三、营利性机构 .....             | (71) |
| 四、非营利性机构 .....            | (72) |
| 五、个人 .....                | (73) |
| 第三节 合作模式 .....            | (74) |
| 一、合作结构模型 .....            | (74) |
| 二、合作条件 .....              | (76) |
| 三、合作方式 .....              | (77) |
| 四、合作范围 .....              | (80) |
| 第五章 政府网站信息资源保存策略 .....    | (82) |
| 第一节 采集策略 .....            | (82) |

---

|                               |       |
|-------------------------------|-------|
| 一、采集对象 .....                  | (83)  |
| 二、采集方式 .....                  | (88)  |
| 三、采集工具 .....                  | (95)  |
| 四、采集频率 .....                  | (98)  |
| 五、深网采集 .....                  | (101) |
| 第二节 整理策略 .....                | (107) |
| 一、过滤 .....                    | (108) |
| 二、重命名与标识 .....                | (108) |
| 三、分类 .....                    | (116) |
| 四、编目 .....                    | (118) |
| 第三节 长期存储策略 .....              | (121) |
| 一、系统框架 .....                  | (121) |
| 二、载体与格式 .....                 | (127) |
| 三、技术方案 .....                  | (133) |
| 四、安全管理 .....                  | (135) |
| 第四节 提供利用策略 .....              | (136) |
| <br>第六章 政府网站信息资源保存的保障机制 ..... | (138) |
| 第一节 法律保障 .....                | (138) |
| 一、呈缴法 .....                   | (138) |
| 二、著作权法 .....                  | (141) |
| 三、隐私权和个人数据保护法 .....           | (143) |
| 第二节 经济保障 .....                | (144) |
| 第三节 行政管理保障 .....              | (147) |
| 一、保存机构内部的行政管理 .....           | (147) |
| 二、国家层面上的行政管理 .....            | (148) |
| <br>第七章 政府网站信息资源保存实例分析 .....  | (150) |
| 第一节 项目概况 .....                | (150) |
| 第二节 具体策略 .....                | (152) |
| 一、采集与保存系统的技术框架 .....          | (152) |

|                     |       |
|---------------------|-------|
| 二、采集与保存的技术和工具 ..... | (152) |
| 三、编目方法 .....        | (154) |
| 四、长期保存系统 .....      | (154) |
| 五、提供利用途径 .....      | (155) |
| 六、其他措施 .....        | (157) |
| 第三节 分析与总结 .....     | (160) |
| 第八章 总结与展望 .....     | (162) |
| 第一节 研究创新点 .....     | (162) |
| 第二节 研究展望 .....      | (162) |
| 参考文献 .....          | (164) |

# 第一章 导论

政治建设是中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局中的重要组成部分。党的十八大报告指出,当前政治建设的重要任务之一就是“深化行政体制改革”,致力于建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府,保障人民知情权、参与权、表达权、监督权。这一任务的完成必然促使政府与网络紧密联系在一起。唯有借助网络,政府才能真正向人民开放,接受人民的监督。

计算机网络的出现是信息技术不断发展的结果。人类借助网络革命,逐渐开辟了另外一个虚拟空间——网络空间(Cyberspace),从而彻底改变了人类进行信息和服务传递、存储和获取的方式。

政府作为人类最重要的管理和组织,积极应对这一浪潮。电子政务应运而生。全球政府纷纷借助网络开展工作,为公众提供各种信息和服务,因而催生了大量的政府网站。

1996年,美国政府公布“重塑政府计划”,提出2003年之前,要让联邦机构全部上网,使美国民众能够充分获得联邦政府提供的各种信息;2000年9月,美国联邦政府门户网站“第一政府”开通,涵盖了丰富的信息资源,包括医疗、福利、统计、能源、科技、教育 and 环境等各方面的信息。

1999年,中国开始实施政府上网工程。从国家到地方各级政府网站纷纷涌现,发布了大量信息。当前,在我国推进服务型政府建设的大背景之下,政府网站信息资源变得愈发重要,逐渐成为国家的战略性政治资源和文化资源。加强政府网站信息资源管理有利于提高政府决策水平,协调政府行动,提升行政效能;有利于满足社会公众对政府信息的知情权和利用需求,提高公众的参政议政水平,推进民主政治建设;有利于保护国家政治文化成果,为推进政治建设和政治研究积累资源。

几乎所有的国家都认识到网络对于改善政府建设和治理的意义,因此,在短短十几年时间内,全球政府网站规模迅速膨胀,涵盖的信息量呈几何级数增长。但是,我们发现,新的信息不断增加的同时,旧的信息也在不断消失,曾经浏览过



的网页在几十天之后可能不复存在。政府网站信息资源的长期保存成为一个亟待研究的课题。本书结合当前我国“深化行政体制改革”这一重要的政治任务,以“政治建设视域下的政府网站信息资源保存体系”为题展开研究,具有重要的理论意义和实践价值。

## 第一节 研究背景

### 一、问题的提出

20 世纪以来,以计算机和通信技术为核心,以网络为标志的现代信息技术不断突破,迅猛地改变着当今世界的形态。在这一背景下,越来越多的信息资源以数字形式存在,这也就意味着,将来我们这个世界的文化、科学和教育等信息遗产越来越多地以数字形式存在。但是,数字形式信息资源的众多特性,如信息与载体的可分离性、易被篡改、赖以形成的软硬件技术更新换代频繁,导致数字信息资源难以像传统纸质信息资源那样便于长期保存。因此,联合国教科文组织提出了“数字遗产”的概念,并先后制定了《数字遗产保存草案》和《数字遗产保存指南》,为数字遗产的长期保存提供指导。

《数字遗产保存指南》<sup>①</sup>于 2003 年 3 月发布,它将数字遗产定义为:“由计算机处理的一切具有长期保存价值的数字产品。”这一定义揭示了数字遗产的两大要件:一是由计算机处理;二是具有长期保存价值。数字遗产根据其来源可分为两类:原生性(born digital)数字遗产和再生性(digitized)数字遗产,具备多种格式形态,包括计算机处理的文本、数据库、动态和静态图像、音频、图形、软件和网页等。

政府网站信息资源是政府为了履行职责,向公众提供服务而发布在政府网站上的信息,是政府运作的记录凭证,具备长期保存价值,是数字遗产的重要组成部分。但是,目前对于这部分遗产的保存却并未得到人们足够的关注和重视。

2003 年,美国联邦政府出版局经过调查得知,联邦政府机构在各自网站上发布的所有在线出版物中,约有 50% 属于“漂泊文档”(fugitive documents),既未向联邦寄存图书馆(Federal Depository Library)提交,也未得到妥善保存,面临从网

---

<sup>①</sup> United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. Guidelines for the preservation of digital heritage [EB/OL]. <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001300/130071e.pdf>, [2009-07-05].

络上消失的风险<sup>①</sup>。

2007年5月,笔者在域名为gov.cn的政府网站中检索到两篇文章,标题分别为《专业评测力促宁波政府网站质量整体提升》<sup>②</sup>和《以建设公共服务型政府为目标》<sup>③</sup>。在两年后的2009年7月,笔者发现,这两篇文章的原始网址已经无法打开。显然,这两篇文章已经从网络中消失。

诸如此类的问题每天都在发生,许多网络用户经常遇到“HTTP 404 error”的情况,导致他们无法查找或者回顾所需要的信息资源。美国国家数字信息基础设施与保存项目组NDIIPP在2002年10月发布的报告《保存我们的数字遗产》中指出,网络信息的平均寿命为44天<sup>④</sup>。

因此,长期保存政府网站信息资源的任务刻不容缓,这不仅仅是为了留存当前政府运作的原始凭证,更是为子孙后代保留极其重要的数字遗产。本研究尝试为政府网站信息资源构建一个较为合理的保存体系,涵盖保存客体和目标、保存主体、保存策略等一系列要素,并确立保存体系实施所需的保障机制,达到保存当今时代政府文化和记忆的目的,使后世能够享用我们现在的政府信息资源。

## 二、理论背景

政府网站信息资源是信息资源的重要组成部分。因此,必须将政府网站信息资源保存体系置于信息资源管理的大背景下加以研究。近20年来,关于信息资源及其系统化管理的先进理念和方法层出不穷,其应用范围也越来越广泛。本书选择了两个有代表性的理论加以阐述,借以说明本研究所立足的理论背景。

### (一)信息生命周期管理理论

信息与人和生态系统一样,是一种具有生命周期的资源,在生命周期的不同阶段具有不同的价值,其运动的自然规律即为“信息生命周期”(information life

① G. Briam Burke, 邵熠星. 美国政府数字信息管理与保存[J]. 档案学研究, 2008(6): 47~52.

② 本文原始网址为: <http://news.liuzhi.gov.cn/newsdate/c27/indexp3.html?page=1&cid=27>.

③ 本文原始网址为: <http://www.ecity.gov.cn/viewNews.jsp?tid=1155570750500>.

④ National Digital Information Infrastructure and Preservation Program. Preserving our digital heritage [EB/OL]. [http://www.digitalpreservation.gov/library/resources/pubs/docs/ndiipp\\_plan.pdf](http://www.digitalpreservation.gov/library/resources/pubs/docs/ndiipp_plan.pdf), [2009-07-05].

cycle)。

早在 1986 年,美国著名信息资源管理学家马尔香(D. A. Marchand)和霍顿(F. W. Horton)就在他们出版的“Infotrends: profiting from your information resources”<sup>①</sup>中提出“信息生命周期管理”的概念,把信息管理视为一种流程,包含若干逻辑上相关联的阶段或步骤,每一步都依赖于上一步而展开。

信息生命周期管理进入人们的视野源于文件成像应用技术委员会于 2000 年 10 月召开的伦敦年会。这次会议通过了 405 号决议,建议将文件成像应用技术委员会的名称改为“信息生命周期管理(ILM)”技术委员会。决议中指出:“信息无论是以物理形式还是电子形式管理,其生命周期都包括信息的生成、获取、标引、存储、检索、分发、呈现、迁移、交换、保护与最后处置或废弃。”<sup>②</sup>

根据信息生命周期管理的思想,信息生命周期管理在纵向的应用中可分为三个层次,分别是应用层、管理层和存储层。在横向的管理中可分为六个阶段,依次为创建、采集、组织、存储、利用、清理。如图 1-1<sup>③</sup>所示。

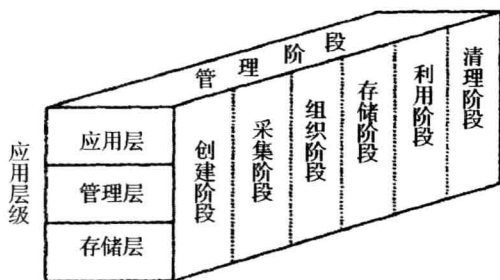


图 1-1 信息生命周期管理的层次模型

根据信息生命周期管理理论,学术界进一步提出了“政府信息资源生命周期管理理论”。我国学者朱晓峰和苏新宁在《政府信息资源生命周期总体模型与实证分析》一文中指出:“政府信息资源生命周期管理是对政府信息资源从‘出生’到‘消亡’整个生命周期的管理,它是政府信息资源管理理论体系的核心领域。从理论而言,政府信息资源生命周期管理是指对政府信息资源从产生、处理、应用到衰退整个生命周期的管理。它实质上是基于生命周期思想对政府信息资源活

① Donald A. Marchand, Forest W. Horton. Infotrends: profiting from your information resources [M]. New York: John Wiley & Sons, Inc. 1986: 20 ~ 25.

② 李铭. 看国际动态,找国内差距,促技术发展[J]. 缩微技术,2002(2): 25 ~ 29.

③ 粟湘,郑建明,吴沛. 信息生命周期管理研究[J]. 情报科学,2006,24(5): 691 ~ 696.

动过程进行的分析和研究,属于政府信息资源的过程管理模式。<sup>①</sup>

在实践方面,作为电子政务的主要倡导者,美国政府在其政府信息资源管理中使用了生命周期方法,并开发了具体的系统和工具——政府信息定位系统(Government Information Locator System, GILS),便于对政府信息资源进行高效管理。加拿大图书与档案馆(The Library and Archives of Canada, LAC)和美国图书馆与情报科学委员会(US National Commission on Libraries and Information Science, NCLIS)也都提出了“政府信息生命周期”的概念。<sup>②</sup>

政府信息生命周期管理具体是对政府信息资源的采集,创造,存储,传播,发布和销毁等环节进行的计划,组织,领导和控制。在生命周期的不同阶段具有不同的管理任务:

(1)产生期:针对不同的信息需求,采集政府信息资源,从而获取相应的政府信息资源,满足信息需求,为此后的政府信息资源共享和后续管理奠定基础。

(2)处理期:根据政府信息资源的不同特点,进行组织,索引,存储和维护,改善信息资源的可用性,提升其价值。

(3)应用期:通过传播或转让政府信息资源等方式,实现政府信息资源共享,发挥其价值,为政府解决问题提供知识基础和经验。

(4)衰退期:通过对政府信息资源进行评价,及时判断其价值趋势,选择有价值的政府信息资源进行再利用,尽可能挖掘其价值,努力延长其生命周期,并按照相关标准,科学、规范地销毁失去价值的政府信息资源。

政府信息资源生命周期管理的总体目标是:针对政府信息资源生命周期的不同阶段,采取不同的管理措施,实现政府信息资源从无到有、从不可用到可用、从低可用性到高可用性、从低价值到高价值的过程。当政府信息资源进入衰退期,确认没有价值的时候,就果断将其销毁。<sup>③</sup>

## (二)系统论

系统是指相互联系,相互作用并具有一定整体功能和整体目的的有机综合体。系统的基本特性有六项:即整体性、关联性、层次性、相对性、目的性和动态性。<sup>④</sup> 系统论是研究系统的类型、一般性质和一般运动规律的科学。

① 朱晓峰,苏新宁. 政府信息资源生命周期管理总体模型与实证分析[J]. 情报学报, 2007, 26(1): 116 ~ 124.

② 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, 24(2): 136 ~ 141.

③ 朱晓峰. 论政府信息资源生命周期管理[J]. 中国图书馆学报, 2006(3): 69 ~ 72.

④ 钟义信. 信息科学原理[M]. 北京:北京邮电大学出版社, 2002: 331.

系统论提出的系统方法,就是把所要认识和研究的对象放在系统的形成中加以考察的方法。根据系统论的观点,世界上一切事物都可以看做是系统。在一个系统内可有若干子系统,只有每个子系统都达到最佳管理效果,整个系统的管理才能处于最佳状态。<sup>①</sup> 系统方法包含了几个基本原则:

(1)整体性原则:全面考虑,发挥整体优势,追求整体最优<sup>②</sup>。系统中的各个环节和流程,绝不是孤立地、杂乱无章地偶然堆积而成,而是一个合乎规律的,由各要素组成的有机整体。因此,必须处理好如下关系:一是系统整体与各环节和各流程的关系;二是各环节和各流程之间的关系;三是整个系统与外部环境的关系。

(2)层次性原则:系统是一个层次分明、相互联系、匹配有序的有机整体,各个环节和要素都可视为比上一层次的系统更低层次的子系统。其中任一层次的子系统,都可能包含若干更低层次的子子系统。这些子系统和子子系统之间相互依存,形成一定的整体结构,表现出特定的整体功能。

(3)有序性原则:任何一个系统都是有序的,具体表现为每个系统都有自己相对稳定的结构,在系统存在的全过程中,保持系统内部秩序的相对稳定是至关重要的。这就需要利用各种条件,建立有利于发挥系统最大功能的内外秩序<sup>③</sup>。

系统论及其方法在管理学领域有着极为广泛的应用,最为典型的就是系统工程。系统工程是在系统论思想的指导下,从整体上考虑问题,把复杂的对象作为一项工程来管理,协调工程体系里的各个部分和环节的关系,控制体系的进程,达到所期望的目标。它的主要特点是为处理复杂事物,达到某个特定的目标而提供一整套工作程序、逻辑思路、行为规范、组织方法和决策原则。

政府网站信息资源保存体系既可视作为一个独立的系统,也可看做政府信息资源管理大系统中的一个子系统,其内容包括保存客体、保存目标、保存主体和保存策略。这些要素共同构成了保存体系内部相互作用、相互依赖并具有特定功能的系统层次结构。如果我们再对上述各要素进行具体分析,就不难发现,政府网站信息资源保存体系是由信息资源、人力资源、财力资源、技术资源和管理资源等共同构成的整体。根据系统论的观点,我们所要做的就是合理地组织这些要素,并选择最优的组合方法,使之成为一个相互联系、相互制约、相互促进的有机整体,最大限度地确保政府网站信息资源的长期保存,为当前以及后代用户提供信息服

① 尹峰. 网络信息资源管理引论[M]. 长沙:湖南人民出版社,2007:110.

② 陈忠,盛毅华. 现代系统科学学[M]. 上海:上海科学技术文献出版社,2005:614.

③ 陈忠,盛毅华. 现代系统科学学[M]. 上海:上海科学技术文献出版社,2005:614.

务。

### 三、现状概况

(一) 政府上网已进入高速发展时期,政府网站信息资源大规模增加

电子政府是 20 世纪末为迎接网络时代政府行政职能的现代化、民主化、公开化和高效率的挑战而提出的,是社会信息化和信息网络化发展的大势所趋。构建电子政务,推动政府上网正是电子政府建设的实质和核心所在。目前世界上大多数国家都在因特网上建立了自己的政府网站体系,将需要公开的政府信息资源及时发布到网上,提供给公众利用,实现政府和公众之间的信息交流。<sup>①</sup>

2008 年,联合国发表了一份题为《2008 联合国电子政务调查——从电子政务到综合管理》<sup>②</sup>的报告。报告显示,截至 2008 年,联合国 192 个成员国中有 189 个国家的政府都建立了自己的门户网站及下级子网站。以美国为例,美国政府门户网站整合了全美各级政府所建立的 2.2 万多个政府网站,通过搜索引擎能够检索到的网页超过 5100 万个<sup>③</sup>。除了白宫和国会这样的首脑机关外,美国联邦政府所有一级机构和所有州一级政府机构均已全部上网,几乎所有县市级政府也都在网上建立了自己的站点。

中国电子政府建设从 1998 年开始策划,1999 年正式启动和实施。1999 年 5 月,中国开通了政府网站的导航中心和服务中心(<http://www.gov.cn>),提供了所有在 gov.cn 下注册的政府站点导航。到 2001 年,全国绝大多数乡级以下政府都开通了网站,不仅通过网站向社会发布信息,还开始提供各种在线服务。一些地区、部门在政府信息化方面已取得了显著成效。政府基于网络向社会发布了许多重要的信息资源,主要包括:关于政府部门机构职能的基本信息,政府部门的政策法规、办事程序和人事任免等政务信息,政府电子服务信息,地方经济贸易、产业和旅游信息,公众反馈信息等。

2006 年 3 月,国务院信息化工作办公室委托赛迪顾问所做的调查显示,截至 2005 年底,我国政府域名(gov.cn)注册量达到 23752 个,政府网站达到 11995 个,

① 甘利人,朱宪辰. 电子政务信息资源开发与管理[M]. 北京:北京大学出版社,2003: 21.

② United Nations. United Nations e-government survey 2008——From e-government to connected governance [EB/OL]. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UN-PAN028607.pdf>, [2009-07-13].

③ 中新社. 成熟度世界第一 美政府网站电子政务纵览 [EB/OL]. <http://www.gzkj.gov.cn/kjxx/newsDetail.jsp?infoId=44216>, [2009-07-11].

其中部委、省级、地级和县级政府网站的拥有率分别为 96.1%、90.3%、94.9% 和 77.7%。<sup>①</sup>

2010 年 1 月,中国互联网络信息中心(China Internet Network Information Center, CNNIC)公布的《第 25 次中国互联网络发展状况统计报告》<sup>②</sup>显示,中国大陆 gov. cn 的域名数已经增加到 49730 个, gov. cn 网站数达到 28028 个。

## (二) 政府网站信息资源的长期保存面临危机,具有丢失的风险

美国学者 Peter Lyman 曾经指出:“作为文化产品的网络已经成为最大的信息资源集合,因此是众多用户查找和获取信息的首要选择。<sup>③</sup>”但是,网络信息的寿命是短暂的,在新的网页不断产生的同时,旧的网页也在不断消失。据估计,一个网页的平均寿命只有 44 天<sup>④</sup>,2008 年创建的网页中,约有 44% 的网页在 2009 年可能就无法访问。用户只有在输入网页的 URL 地址,并收到“404 Site Not Found”的消息时,才能发现自己所要访问的网页已经消失。长此以往,互联网时代很可能成为一段历史的真空时期,因为这个时代的许多产物,如各种网页、数字图片、电子邮件、音频视频文件和大量文本信息等,在它们的价值还没有被发现和挖掘的时候,就已经消失了,导致某种程度上历史的断层。我们现在还可以翻阅一百多年前的旧报纸,但是可能再也无法目睹数年前一个网站的面貌。<sup>⑤</sup> 这对于当前信息爆炸的时代而言,无疑是一个巨大的遗憾。

政府网站信息资源作为网络信息资源的重要组成部分,同样面临这一严峻问题。具体而言,政府网站信息资源所面临的风险主要体现在以下几个方面:

### (1) 政府网站信息资源持续更新,旧的信息资源未能及时得到保存

据统计,我国政府网站中的政府新闻、企业/行业经济信息、统计数据/资料查询三类信息的更新频率最高,每周对这三类信息进行更新的政府网站比例分别为 56.1%、46.4% 和 28.8%,各类信息的更新情况详见表 1-1:

---

① 国务院信息化工作办公室. 中国信息化发展报告 2006 [EB/OL]. [http://www.gov.cn/info\\_report2006.doc](http://www.gov.cn/info_report2006.doc), [2009-07-19].

② 中国互联网络信息中心. 第 25 次中国互联网络发展状况统计报告 [EB/OL]. [2010-01-17]. <http://www.cnnic.cn/uploadfiles/pdf/2010/1/15/101600.pdf>.

③ Peter Lyman. Archiving the World Wide Web [EB/OL]. <http://www.clir.org/pubs/reports/pub106/web.html#1>, [2009-07-19].

④ National Digital Information Infrastructure and Preservation Program. Preserving our digital heritage [EB/OL]. [http://www.digitalpreservation.gov/library/resources/pubs/docs/ndiipp\\_plan.pdf](http://www.digitalpreservation.gov/library/resources/pubs/docs/ndiipp_plan.pdf), [2009-07-05].

⑤ 杨道玲. 中文网络信息资源保存问题探讨[J]. 档案学研究, 2006(3): 39~42.

表 1-1 我国各类政府网站信息资源的更新情况<sup>①</sup>

| 信息类型 \ 比例 (%) | 更新频率 |     |      |     |      |     |     |      |      |
|---------------|------|-----|------|-----|------|-----|-----|------|------|
|               | 每日   | 每三日 | 每周   | 每两周 | 每月   | 每三月 | 每六月 | 六月以上 | 不固定  |
| 政府新闻          | 36.4 | 9.1 | 10.6 | 1.5 | 4.5  | 4.5 | -   | -    | 33.3 |
| 部门介绍          | 1.3  | -   | 6.4  | -   | 3.8  | 5.1 | 5.1 | 41.0 | 37.2 |
| 政府职能/业务介绍     | 1.4  | -   | -    | 1.4 | 4.1  | 6.8 | 2.7 | 31.5 | 52.1 |
| 统计数据/资料查询     | 16.9 | 3.4 | 8.5  | -   | 8.5  | 6.8 | 5.1 | 13.6 | 37.3 |
| 法律法规/政策/文件    | 2.5  | 1.3 | 5.1  | -   | 7.6  | 3.8 | -   | 7.6  | 72.2 |
| 办事指南/说明       | 1.4  | 1.4 | 2.8  | -   | 5.6  | 5.6 | 5.6 | 22.3 | 55.6 |
| 政府通知/公告       | 11.3 | -   | 8.1  | -   | 4.8  | -   | -   | 1.6  | 74.2 |
| 企业/行业经济信息     | 22.0 | 2.4 | 22.0 | -   | -    | -   | 4.9 | 9.7  | 39.0 |
| 便民生活/住行信息     | 9.5  | 2.4 | 4.8  | 2.4 | 11.9 | -   | 2.4 | 11.9 | 54.8 |
| 表格下载          | 6.0  | -   | 8.0  | -   | 8.0  | 4.0 | 4.0 | 18.0 | 52.0 |
| 友情链接          | -    | -   | -    | 1.2 | 2.4  | 2.4 | 1.2 | 40.4 | 52.4 |
| 其他            | 15.8 | 5.3 | 10.5 | 5.3 | 15.8 | -   | -   | 5.3  | 42.1 |

注：“比例”指以一定更新频率更新某种信息的政府网站百分比。例如，比例为 36.4% 表示：每日更新政府新闻的政府网站占有所有政府网站总数的 36.4%；“-”表示比例为 0。

在新的政府网站信息资源产生的同时，旧的信息资源却没有得到妥善保存，因而在一定时期后，将从网络中消失，使得用户无法通过网络获取关于政府机构过往工作的凭证性信息。

(2) 政府网站信息资源涵盖众多“原生性”数字信息，基本处于自生自灭的状态

随着电子政务的持续推进，政府网站日益成为政府信息发布的最重要渠道，甚至是唯一的发布渠道。因此，越来越多的数字信息直接在网络中创建，数字形式成为众多政府信息资源的唯一存在形式。这些数字信息被称为“原生性”数字信息。

有些国家已经发布了政府网站信息归档方面的政策指南，提出了一些网站信

<sup>①</sup> 国务院信息化工作办公室. 2005 年中国互联网络信息资源数量调查报告[EB/OL]. <http://www.cnnic.net.cn/download/2005/20050301.pdf>, [2009-07-20].



息归档保存的策略,用于指导政府机构及时归档保存本机构的网站信息资源。但是,包括中国在内的许多国家尚未意识到政府网站中“原生性”数字信息的重要性和易失性,因而未将政府网站信息纳入机构电子文件归档保存的范围,导致大量关于政府机构职能活动的最原始记录面临永久消失的危险。

(3) 政府网站信息资源面临严重的安全问题,其真实性、完整性、可靠性和可用性难以得到有效保障

政府网站是政府信息公开和建设服务型政府实施过程中必须凭借的重要平台,在电子政务发展规划和国家地区安全防范中,占有非常重要的地位。因此,往往成为信息间谍、敌对势力、恐怖集团、国家之间信息战攻击的主要目标,其安全形势不容乐观。政府网站所面临的主要安全风险包括:页面被篡改;在线业务被攻击;数据被窃取;内网被侵入等。任何一个风险都可能导致政府网站信息资源真实性、完整性、可靠性以及可用性的缺失。

2009年7月,韩美两国多家政府网站同时遭受黑客攻击,包括韩国总统府、国防部、外交通商部、国家情报院网络安全中心、行政安全部等政府部门网站以及美国财政部、特工处、联邦贸易委员会和交通部网站等。这些政府网站在数日内处于瘫痪状态,信息资源的安全受到严重威胁。

我国的政府网站同样面临严重的安全问题。据统计,仅在2007年,就有3000余家政府门户网站发生过网页被篡改的事件,尤其是政府网站中发布的重要新闻、重大方针政策以及法令法规等具有权威性,一旦被黑客篡改,将严重损害政府的形象,破坏群众对政府的信任。<sup>①</sup>

2008年,在“5·12”汶川大地震期间,我国多个地震局的网站遭到攻击,并发布虚假信息,给社会造成恶劣的影响。中国互联网络信息中心在调查我国互联网发展状况之后发现,我国网站的安全问题十分严峻,大量网站被黑客入侵或篡改,或者被植入木马攻击程序。其中,涉及政府机构和重要信息系统部门的网页篡改类事件的数量最多。某些地方政府网站被篡改后长期无人过问,有些网站虽然能够恢复,但并没有根除安全隐患,从而反复遭到多次篡改。<sup>②</sup>

2009年2月24日,云南省晋宁县政府网站遭到黑客恶意修改和破坏。晋宁县政府门户网站(<http://www.jinning.gov.cn>)首页充斥着几十行“俯卧撑、打酱

<sup>①</sup> 陆回. 政府网站怎样才不会成为黑客眼中的“肉鸡”[EB/OL]. <http://www.echinagov.com/gov/zxx/2009/7/13/76783.shtml>, [2009-07-21].

<sup>②</sup> 谷和启. 我国政府网站信息安全存在隐患[EB/OL]. <http://www.echinagov.com/gov/zxx/2008/9/17/45927.shtml>, [2009-07-21].