

政府信息增值利用保障机制研究

周 涛

(湖南女子大学图书馆, 湖南长沙 410000)

摘 要:以协同学理论为视角,研究当前我国政府信息增值利用过程中存在的一些问题,并运用协同学基本原理,分析政府信息增值利用保障系统的组分,提出要重视序参量主导系统的发展,构建信息资源、法律法规、社会、经济、技术的保障实现机制,充分发挥控制参量的引导作用,建立科学的反馈机制来保障政府信息增值利用的有序运作。

关键词:协同学;政府信息资源;增值利用;保障机制

中图分类号: G250 **文献标识码:** A **DOI:** 10.3772/j.issn.1674-1544.2009.03.002

1 引 言

近年来,欧美一些发达国家非常重视信息资源的开发利用工作,并将其视为推动国家信息资源产业发展的主要途径。这些国家不仅相继出台了一系列相关的政策法规,还建立了一整套的技术规范来引导信息资源的科学开发与利用。我国各级政府机关及职能部门在长期的工作中积累了大量的信息资源,这些信息资源涉及教育、交通、卫生、就业、文化等与社会生产生活息息相关的领域,蕴涵着巨大的社会和经济价值,因此加快政府信息资源的开发利用对于发展信息资源产业具有重要的意义。但当前我国对政府信息增值利用的重要性还没有得到充分的认识,信息增值利用法律规范缺失,政府公开信息资源量不足且离散于不同的部门和组织之中,运行机制尚不健全,保障措施极不完善,这些问题都严重阻碍了政府信息的开发利用,导致了我国政府信息资源利用效益低下。政府信息增值利用已成为当前研究的重要课题。

政府信息增值利用就是由有关主体针对不

同用户的信息需求,在对政府信息进行再开发与再利用的基础上,开发多种类型的政府信息资源产品(信息内容产品)并提供给有关用户的过程^[1]。为了保证政府信息增值利用的顺利实施和规模效益的产生,必须促进不同主体、要素之间的协同合作。各种主体及要素之间的相互作用就构成了一个复合开放的保障系统。为使保障系统运行有序化,应以协同学理论为基础,以政府信息增值利用效益最优化为序参量,建立有效的运行机制。

协同学是德国斯图加特大学赫尔曼·哈肯教授在20世纪70年代创立的一种自组织理论。它反映事物之间保持合作性、集体性的状态和趋势,探索系统中各子系统之间协调、合作、互补的关系,揭示系统从无序到有序转变的规律和特征,研究新的有序结构的形成和系统发展的动力^[2]。协同学指明了系统从无序状态转化为有序状态的过程机理:(1)序参量对系统演变的最终状态或结构起主导作用;(2)系统内子系统间的有机联系和积极配合是系统有序发展的重要条件之一;(3)除了系统内部协同作用的机制外,还需要外部环境提供适当的控制参量,为系统自组织结构的形成与有序演

化提供保障。(4)反馈机制是系统实现有序的重要保证^[3]。

本文试图运用协同学的相关理论来探索保障政府信息增值利用协调有序发展的途径,并依靠不同主体及要素的协同运作来解决当前我国政府信息增值利用过程中存在的问题。

2 政府信息增值利用保障系统

政府信息增值利用保障系统是由多元主体和要素构成的一个复合系统。从微观层面上看,要实现政府信息资源的集成化和有序化,就要受到政府信息所有者、政府信息服务者和政府信息利用者的共同影响^[4]。从宏观层面上看,除受以上主体影响外,还要符合相关法律法规的有关规范,适应社会的可持续性发展、国民经济效率的最大化和相关技术的创新。如果将微观层面上的政府信息所有者、政府信息服务者和政府信息利用者视为一个完整的政府信息资源子系统,那么政府信息资源协同保障系统就是由政府信息资源子系统、法律法规子系统、社会子系统、经济子系统、技术子系统结合而成的一个复合系统。

近年来,欧美发达国家相继出台了与增值利用相配套的法律法规(如2003年欧盟通过了《关于公共部门信息再利用的指令》),政府信息开发利用程度较高,在促进社会经济发展和扩大就业等方面发挥了积极的作用,而我国增值利用保障系统还处于一种无序化的状态。例如,《政府信息公开条例》刚刚实施且目前尚无一部规范政府信息增值利用的相关法律法规;我国现行政策中对市场主体参与政府信息的增值开发有若干限制性的规定,技术规范不统一等。对于这样一个复杂系统,如何发挥序参量的主导作用,合理运用控制参量,使各个子系统通过非线性作用产生协同效应,促进系统自组织结构的形成,是引导政府信息增值服务保障系统有序发展的关键^[5]。

为了更好地描述系统宏观的有序性,哈肯教授在协同学中特别引入了“序参量”的概念。序参量是指在一定程度上能够测度系统协同程度的参量。它是系统通过各要素的协同作用而形成,同时

又支配着各子系统的行为。序参量是系统从无序到有序变化发展的主导因素,它决定着系统的自组织行为^[6]。在政府信息增值利用保障系统中,笔者认为,增值利用效益最优化将在各个社会发展时期都起着重要的引导作用,是支配整个系统发展的序参量。

现阶段我国政府信息资源利用效率很低,直接导致了我国在信息内容产业的国际竞争中处于劣势。我国政府部门掌握着丰富的信息资源,对这些信息进行开发利用不仅将促进我国经济发展,而且会促进信息产业的发展壮大^[7]。近年来,我国逐渐认识到政府信息增值利用的重要性,先后出台了一些方针政策。例如,2004年12月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于加强信息资源开发利用工作的若干意见》,指出对具有经济和社会价值、允许加工利用的政务信息资源,应鼓励社会力量进行增值开发利用^[8]。2006年4月,国务院信息化工作办公室发布了《关于加强信息资源开发利用工作任务分工的通知》,明确提出,由财政部牵头,会同国家发展和改革委员会、原信息产业部、税务总局等部门,制定促进政务信息资源社会化增值开发利用的政策措施,鼓励社会力量对具有经济和社会价值、允许加工利用的政务信息资源进行增值开发利用。制定规范政务信息资源社会化增值开发利用的管理办法,按照公平、公正、公开的原则,授权申请者使用相关政务信息资源,规范政务信息资源使用行为和社会化增值开发利用工作^[9]。2006年5月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《2006-2020年国家信息化发展战略》中将“加强信息资源的开发利用”作为我国信息化发展的九大战略重点之一,要求“引导和规范政务信息资源的社会化增值开发利用”^[10]。

按照协同学理论,要促进政府信息增值利用保障系统的协调有序发展,必须先确定正确的序参量,即增值利用效益最优化来主导系统的演化。例如,在政府信息资源子系统微观演化过程中,增值利用效益最优化观念一方面会促使政府信息所有者按照《政府信息公开条例》要求及时主动地公开政府信息,另一方面会促使政府信息服务者(如图书馆、档案馆、信息咨询公司等)不断改进技术和服务方法。子系统内各主体及要素的协

调发展必然会促进整个系统宏观结构的有序化,从而使全系统呈现出有序的自组织结构。

3 保障实现机制

协同学的核心思想就是保证系统的有序化,而形成整体协同有序的一个重要条件就是系统内子系统间的有机联系和积极配合。当子系统独立运动占主导地位时,系统处于整体的无序状态;当子系统之间形成协同时,系统的关联运动就占主导地位,系统就呈现出一定的有序结构^[11]。各子系统要在序参量的支配下呈现出稳定有序的运作模式,进而使整个配置系统达到协同效应。系统协同效应的实现主要表现在法律协同、管理协同、经济协同、人员协同、技术协同等方面。

(1)法律协同:有效的法律保障是政府信息增值利用的必要条件。目前,我国图书馆学专家、学者提出了制定我国《信息资源增值利用法》来规范由公共部门和众多私营部门构成的信息市场的想法^[11]。笔者也认为,制定一部完整的《信息资源增值利用法》来规定程序机制、保障措施等方面的内容是十分重要的。这部法律将在明确社会参与主体“责、权、利”的同时,促进各子系统的相互合作和公平机制的建立。

(2)管理协同:管理协同就是强调通过对各子系统进行时间、空间和功能结构的重组,合理利用系统中各子系统的各种优势,促进社会主体之间的交流与合作,进而在系统内建立合理的组织体制,实现整个政府信息增值利用保障系统整体利益最优化的目标。由于各子系统具有不同的目标,地理上分散、组织上独立,只是为了实现共同任务而组成的一个临时系统,因此通过建立的自组织协同管理机制来协调各子系统的行为是十分必要的^[12]。

(3)经济协同:政府信息增值利用是一项系统而复杂的工程,需要投入大量的资金。当前资金来源主要有以下两个渠道:①政府投入。像一些公益性、基础性资源库的建设,由于需要投入的资金较多且与公众日常的生产生活相关,应当直接由政府投资开发。随着经济的发展,信息开发工作成本不断上升,政府应相应增加拨款数额。②社会资金
万方数据

投入。政府信息开发与服务仅仅依靠政府投入是不够的,应鼓励社会力量如基金会、企业、个人等出资赞助。此外,还应扩大国际间的交流与合作,积极争取国外资金,促进政府信息开发服务事业的长远发展。

(4)人员协同:政府信息增值利用工作的开展离不开法律工作者、政府公务员、信息服务人员、技术创新人员等成员的共同参与。因此,在整个保障系统的运行过程中,要特别注重相关人员的协同与合理使用,以适应系统协同发展的要求^[4]。在具体环节上,还应根据不同人员的特长有针对性地安排工作任务,如政府公务员应根据《政府信息公开条例》要求及时主动地公开政府信息;政府信息服务者应利用自身的专业优势开展政府信息资源的收集、整理、传递工作;技术创新人员应研究并推广新技术在本领域中的运用;等等。

(5)技术协同:政府信息增值利用涉及政府信息的公开、收集、存储、传输等方面。制订一套有关政府信息资源分类、标引、交换的标准具有重要的意义。现阶段,我们应重点做好以下3方面的工作:①建立统一的政府信息资源元数据标准。我国政府等公共部门所拥有的信息资源大多为未加工的原始资源,既无统一的存储格式,又未进行统一描述,不便于资源的查询和定位。因此,有必要运用元数据对信息资源进行规范性描述,提高增值利用的效率。②引进和发展信息集成标准。政府信息的异构不仅体现在存储模式的异构上,也体现在其所依赖的数据库管理系统、操作系统、数据内容查询等软件环境的异构上。通过信息集成技术,可以实现对分布、异构的数据源进行集成访问,从而为信息开发利用者带来便利。③制定信息安全标准。在政府信息增值利用中,信息通常会通过网络进行传输,在这个过程中可能存在诸多的不稳定因素,所以应加强物理安全策略、访问控制、数据加密、网络资源安全标准的研究^[7]。

4 保障控制机制和反馈

协同学理论认为,系统从无序状态转变为有

序状态,除了子系统间的协同作用机制外,还需要外部环境提供适当的控制参量^[5]。对于政府信息增值利用保障系统,政府干预可以看作是系统的控制参量,为系统自组织结构的形成提供充分的外部保障。

政府干预措施主要有参与、培育、规范、监管、调控。“参与”是指政府机关可以直接参与一些重大项目开发,特别是对一些政府基础数据库建设项目,如国家人口基础信息库、国家宏观经济数据库、国家法人单位基础信息库等,政府机关可以直接介入。“培育”是指政府机关应培育若干致力于政府信息资源开发的机构和团体,如图书馆、档案馆、文化馆等,并给予一定的资金、政策、人员方面的支持,借助其在信息开发方面丰富的技术和经验,来提高政府信息开发利用的效率。“规范”是指政府通过制定和完善相关制度,逐步形成有利于我国政府信息开发利用的制度环境。“监管”是指政府对参与政府信息开发的运作过程和效果进行必要的监督和管理,来提高开发利用的质量和效益^[3]。“调控”是指当系统的自组织机制在协同保障中不能发挥应有功效时,政府可以通过财政和税收工具进行调控。

系统反馈机制指根据过去自组织系统运行的情况调整未来行为的机制,是系统进行物质、能量和信息相互交换,改善系统行为和功能,排除干扰,实现协调有序、稳定优化的重要机制。任何一个开放系统要维持一定的稳定性,实现其自身的目标,都离不开反馈调节^[5]。建立政府信息增值利用保障系统的评估与反馈机制是实现系统维持稳定和持续演化的重要保证。笔者认为,每年都应由增值利用主管部门(如国务院信息化工作办公室)对政府信息公开的状态进行评估和监督,对法律子系统、社会子系统、经济子系统、技术子系统的协同度进行评估,检验保障机制的有效性,建立相应的问题反馈机制,及时总结经验,强化有利于系统有序演化的发展机制,消除不利因素,从而使系统逐步建立有序的自组织结构。

5 结 语

协同学是一门以复杂系统为研究对象,研究

系统如何通过子系统间的协同现象和相干效应,使系统形成一定功能的空间、时间或时空的自组织结构,从无序状态过渡到有序状态的科学。运用协同学理论来指导政府信息增值利用保障系统的发展,树立增值利用效益最优化观念来主导系统的发展,建立增值利用与法律法规、社会、经济、技术子系统的协同保障实现机制,通过政府干预和建立及时有效的反馈机制来保证系统的不断优化,由此不仅可以解决我国政府信息增值利用过程中存在的各种问题,而且有利于促进经济的发展和諧。

参考文献

- [1] 周毅. 论政府信息增值服务及其运行机制的创新[J]. 图书情报工作, 2008(1): 39-41.
- [2] 王贵友. 从混沌到有序——协同学简介[M]. 武汉: 湖北人民出版社, 1987(12): 3-6.
- [3] 曾健, 张一方. 社会协同学[M]. 北京: 科学出版社, 2000(6): 29-36.
- [4] 赵扬, 郭明晶. 分布式信息资源协同配置机制研究[J]. 图书情报工作, 2008(6): 71-72.
- [5] 王雪莲, 汪波. 基于协同学理论的城市土地利用协调发展研究[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2007(1): 63-65.
- [6] 任福珍. 协同学理论与情报信息交流系统[J]. 图书情报工作, 2001(8): 27-29.
- [7] 陈传夫, 黄璇. 政府信息资源增值利用研究[J]. 情报科学, 2008(7): 963-966.
- [8] 中共中央办公厅, 国务院办公厅. 关于加强信息资源开发利用工作的若干意见(中办[2004]34号)[Z]. 2004(12): 4.
- [9] 国务院信息化工作办公室. 关于加强信息资源开发利用工作任务分工的通知(国信办[2006]10号)[Z]. 2006(4): 2-3.
- [10] 中共中央办公厅, 国务院办公厅. 2006-2020年国家信息化发展战略(中办发[2006]11号)[Z]. 2006: 3.
- [11] 陈传夫. 制定“信息资源增值利用法”[EB/OL]. [2007-12-30]. <http://industry.ccidnet.com/art/884/20070713/1143929-1.html>.
- [12] 杜栋. 协同、协同管理与协同管理系统[J]. 现代管理科学. 2008(2): 92-95.

Research on the Ensuring Mechanism of Government Information Value-added Exploitation

Zhou Tao

(Library of Hunan Women's Vocational University, Changsha 410000)

Abstract: Firstly, this paper studied the problems of value-added exploitation of government information in China at present. Then it analyses the components of the value-added system. At last, it suggested that we should pay attention to the development of order parameter, build the ensuring mechanism, give full play of the control parameters and establish scientific feedback mechanism.

Keywords: theory of synergistic, government information resources, value-added exploitation, ensuring mechanism

(上接第4页)

- | | |
|--|---|
| [4] 付蓉,宋维平.农村科技创业人才在新农村建设中的地位与作用[J].河南农业科学 2009(12):14-15. | [N].科技日报 2008-03-18(01). |
| [5] 王海燕.和谐生活:民生科技追求的基本目标[N].光明日报,2008-01-07(10). | [7] 罗泽荣,龙佳解.高度重视民生科技在新农村建设中的支撑作用[J].2006 21(3) 38-40. |
| [6] 万钢.充分发挥科技在社会主义新农村建设中的作用 | [8] 林伯德.浅谈我省“十一五”星火计划的思路与对策[J].引进与咨询 2005(3) 5-6. |

Approach to the Promotion Measures of Spark Program from Perspective of S & T Resources Allocation

Wang Yajing

(Institute of Agricultural Resources and Regional Planning, Chinese Academy of Agricultural Sciences, Beijing 100081)

Abstract: On the basis of summarizing the development process of Spark Program, in the face of new opportunity and new challenge in the new period, this paper puts forward some promotion measures of Spark Program, such as strengthening the allocation of S & T human resources, perfecting the S & T organization resources, strengthening the allocation of S & T system resources, and attaching importance to the allocation of S & T material and information resources, etc.

Keywords: allocation of S & T organization resources, Spark Program, promotion measures