

信息资源共享: 中国电子政务建设的关键

盖 玲

(江汉大学政法学院, 湖北武汉 430056)

摘 要:我国电子政务发展到目前阶段,政务信息共享已经成为社会公众、企业和政府部门的共同要求。文章在分析政务信息共享的理论依据和相关需求的基础上,对目前有关政务信息共享的误区进行了剖析和反驳,提出了实施政务信息共享的路径选择及管理机制。

关键词:电子政务;信息资源;共享需求

中图分类号: G203 **文献标识码:** A **DOI:** 10.3772/j.issn.1674-1544.2009.05.004

1 引 言

在我国,有80%以上的社会信息资源和3000多个数据库掌握在政府部门手中。联合国教科文组织研究报告指出,政府是信息资源的最大拥有者^[1]。自1999年我国“政府上网年”活动以来,一场全国范围的自上而下推进电子政务建设的局面已逐步形成。电子政务在我国的发展,已经历了政府办公自动化、政府上网的初始阶段。经过多年的建设和投入,各级政府部门在内部局域网,横、纵向信息网络建设等方面都取得了相应的成绩。2007年3月17日,国务院信息化工作办公室发布的《中国信息化发展报告2006》明确指出,“信息共享”成为今后中国电子政务的建设重点^[2]。

近几年来,我国政府网站内容不断丰富,服务不断增加,到2008年,全国政府域名(gov.cn)下的网站已发展到30913个,100%的省级政府和国务院组成部门、98.5%的地市级政府以及超过85%的县区级政府已经建立了政府网站^[3]。各地区、部门落实《政府信息公开条例》,不断丰富网上信息公开的内容,提高公开信息的质量,增进政府与公

众的交流互动。2008年,商务部网站日点击率超过1亿次。国家质检总局网站开通了产品质量信用记录,涵盖了总局大多数监管业务,实现了数据库综合查询^[4]。截至目前,该栏目共发布了43万条产品质量信用记录。北京、上海、广州、深圳等地方政府网站提供的网上办事和服务项目超过2000项。上海市政府网站率先推出政府信息公开目录,开通申请公开渠道,确保政府信息及时、准确发布和公众便捷获取;江西省政府信息公开平台建成运行;深圳市等政府网站结合用户需求,开通了婚姻户籍、交通运输、企业登记注册、房屋租赁、社会保障等场景导航和个性化服务。

政府信息资源开发利用和共享不断取得新进展。围绕重点业务应用的信息资源建设成效显著,人口、财税、国土资源、战略储备、企业信用等信息资源得到进一步开发和利用。2002年以来,各级人口管理信息系统为公安机关提供查询1.3亿人次,协助破案227万起,挽回经济损失40多亿元。国家级国土资源数据中心建设不断完善,已建成土地利用现状、矿产资源规划等18类数据库。各地人口、法人、空间地理和自然资源等基础信息库建设取得积极进展^[5]。

作者简介:盖玲(1970-),女,副教授,主要研究方向是信息资源管理。

收稿日期:2009年4月17日。

然而,信息资源共享仍是电子政务建设和发展中的重点和难点问题^[6]。资金投入不足,设备、技术力量制约,体制方面的条块分割,信息的部门私有化等都是影响信息共享的因素,而解决的办法是更新观念,对信息资源共享认真思考,要有正确的理解和定位。

电子政务信息资源共享不是一个短期行为,而是一项长久的业务,要明确信息资源共享不是目标,而是为了更好地开展电子政务,切不可为了信息共享而信息共享。信息共享既有好处,也需付出一定的成本。

信息资源共享的好处有:(1)信息共享能降低信息重复收集与组织的成本,给研究人员节约大量的时间。(2)认真设计好的专用业务系统会因为重要资料的共享而大大提高系统的性能,带来巨大的效益。(3)知识性、资料性的信息贡献,能够大大提高工作人员的综合素质,有利于创造力和决策能力的提升,有利于发现新机会、新问题,进而取得新业绩。(4)在事务处理过程中,可以综合不同部门的资料来提高事务处理的质量和效率,更有效地改善部门内外的配合与协调^[7]。

信息资源共享也是有成本的,体现在:(1)信息共享系统开发的成本,包括软件开发、应用培训以及系统维护修改的成本。(2)行政协调的成本,一些共享系统的推行,需要相关的部门改变原有的工作习惯与流程,增加工作量,甚至会牺牲一些部门利益,需要大量的行政协调。(3)信息共享的长期维护成本。(4)信息共享会使系统安全成本上升,共享越紧密,系统越复杂,系统安全的风险也越大。

信息共享作为我们实现目标的一种工具,究竟共享到何种程度,要权衡成本与效益,应从有利于政务目标的实现而定。我们需要的是适度共享,有效共享,而绝非充分共享。信息共享系统建设要有效,必须从共享目标的优化开始,既要防止信息共享不足,又要防止信息共享过度,要在认真分析成本的基础上提出信息共享的目标^[8]。

对信息共享目标优化要注意以下几点:(1)认真审视共享目标,去掉不合理的要求。(2)精心选择共享的分寸,例如适当的更新频度、适当的共享紧密度,以降低共享系统的建设与运行成本。(3)

采用缓冲区共享的方式,减少大系统的直接交连,减少不安全因素。(4)信息共享要远离保密数据。保密与共享是背道而驰的,一个系统既要保密,又要信息共享,将带来全系统成本急剧上升。(5)充分运用好标准化的武器,这是最经济的信息共享途径之一。要尽早启动标准化战略,实现不同部门信息的标准化,为信息共享创造条件。

2 电子政务信息共享的需求分析

与电子政务相关的行为主体用户主要有3个:政府、企业和公众。政府的业务活动也主要围绕这3个行为主体展开,即包括政府与政府之间的互动、政府与企业的互动、以及政府与公众的互动。在电子政务信息资源管理中,这3个行为主体也是主要的用户群体^[9]。此外,政府主体用户既包括不同部门、不同行业、不同系统,包括各层级领导、管理层与公务员,电子政务用户既包括各用户群体,也包括各用户个体。在电子政务信息共享中要考虑到多种用户群体和用户层对电子政务信息资源总体的和特别的要求。在“十一五”期间的信息化发展战略中,电子政务建设的思维角度已经转到服务对象——公众和企业,根据其需求来制定发展战略^[10]。

由此可以看出,电子政务信息的需求方主要涉及政府(包括政府部门之间和政府部门内部)、企业和公众。政府方面的信息需求主要是为各项政府决策所需的信息,要求信息内容既有基层情况,又有综合分析研究成果,特别是相关决策议案,以供决策者选择,对信息的客观性和综合性要求较高。高质量的决策产生的前提条件是各级政府部门信息的互通共享,而这也是为企业和公众提供信息服务的基本保障。

企业方面的信息需求有政府相关政策法规的需求,尤其是对工商、税务等与企业密切相关的政府部门的信息、服务一站式共享的需求更为迫切,其他还有相关企业联合过程中对政府主导作用的需求等。

分析任何一个国家的公众对电子政务信息的需求都要对其服务的对象和服务的内容有全面、深入的了解,要针对本国的具体情况分清服务对

象的重点范围,对公众对象要进行层次划分,并在此基础上对所提供的服务内容也要有进一步细分,使提供的服务更有针对性。根本的原则是以需求为导向,提供公众最急需的、最关心的和他们的生活密切相关的信息^[11]。我国是一个农业人口占绝大多数的国家,笔者认为今后一个时期的政务信息工作的重点应该与“三农”问题和农业信息化紧密联系起来。

电子政务信息资源的共享是电子政务建设的基本条件和手段,而不是根本目的。因此,认为电子政务信息资源的共享就是电子政务系统发展到一定阶段的必然结果的观点是本末倒置的。当然,随着电子政务的建设,政府各部门及公众对信息资源的共享程度逐步提高是一个必然趋势,它将进一步推动电子政务向更深入的阶段发展。因此,共享的程度就应根据政务建设的具体情况、具体要求而不同,绝不是共享程度越高越好。此外,电子政务信息资源由于其特殊性,也决定了其共享程度的不完全性^[12]。

电子政务信息资源的公共物品性和共享性具有一定的条件,共享不是无条件、无限制的公开,而是有层次、有区别、有限制的,在不危害国家民族利益和社会公众利益的前提下,部分政府信息要与公众共享,部分信息要在政府部门内部各部门之间共享。

在实现信息资源共享上,不要追求过度的、盲目的信息共享,要努力达到信息提供者的利益平衡^[13]。在考虑信息共享时,我们要仔细计算共享所需要的成本与取得的效益,要把共享控制在合理的范围内,避免出现过度的、经济上不合理的共享要求和现象。在对待部门利益问题上,我们不要盲目地强调各部门信息共享,要用明确的外部效益来引导共享,减少阻力,降低成本,逐渐扩大信息共享的效果。

3 电子政务信息共享的实施

3.1 共享路径的选择

国家信息化领导小组确立了“需求主导”,“重在应用”的电子政务建设方针,这意味着电子政务的信息共享建设必须以“政民互动”为起始点,只

有通过互动,才能开发出紧贴公众的服务需求。政务信息资源作为国家和企业的发展的战略资源,它的开发速度应该与信息基础设施的建设保持同步,与信息资源增长的速度和用户需求的变化保持同步。在设计、开发一种新的信息产品时,应该经常进行用户需求和市场调查,明确产品的市场定位。因此,从用户的需求出发,开发政务信息相关数据库和共享服务,是我们进行政务信息共享的出发点。其次,为加强政府电子信息资源开发与共享,必须建立一个全国性政府信息协调管理机构,这是一个规划和管理政府信息资源共享的权威机构。电子信息资源的开发利用需要跨部门、跨行业、跨地区的协同作战,这需要国家有效地参与,做出有效的管理、规划与协调,保证这一产业链条的有效转动。在我国,缺乏国家层次的全国性、跨行业、强有力的管理协调机构。这对实施国家的发展战略、发展协作性的共享体系、规范共享行为等不利。

3.2 共享重点领域的确定

现有的电子政务三大领域中,政府部门之间的信息共享,是实现政府与公众、政府与企业互动的基础,这是政务信息共享的重要区域。对政府部门如何实现相关业务的信息资源共享,同时不形成相互业务之间的可能重复的问题,近年来,一系列政府业务驱动下建设的跨部门信息共享平台提供了答案。换言之,由若干核心业务相关的政府机构“共同规划、联合管理”的跨部门信息平台 and 配套信息交换流程,既达到了提高业务效率的目的,也有效降低了电子政务的投资,不同的政府机构在业务驱动下构成了新型的“合作联盟”。例如中国电子口岸综合服务网站(<http://www.chinaport.gov.cn>)作为税务、外汇、海关、质检、公安等国家行政执法部门联合建设的综合网站平台,提供跨部门、跨地区、跨行业数据交换和联网核查,并向企业提供网上办理报关、结付汇率核销、出口退税、税费支付等实时在线服务,是由诸多政府部门实现广泛参与合作的成果^[9]。

3.3 总体共享框架的设计

从社会运转机制来看,一个现代社会由有限的政府、市场经济和公民社会形成三足鼎立的模式,它们运行了不同的机制,一种是行政机制,一

种是营利机制,还有一种是非营利机制,大致对应于经济领域、政治领域和社会领域,这些是社会运转的重要机制。由此可以得出政务信息资源共享的总体设计框架。在信息社会里,最主要的三大机制就是政府、信息内容产业、公益性信息机构^[14]。他们从事着信息的生成管理和服务,不断地进行着信息的交流,因此要充分发挥他们各自的优势对政务信息进行社会共享。总体来看就是利用行政机制开发政府信息资源,利用公益性机制开发公益型信息服务,利用市场机制进行商业化的信息服务。此外还要有一个环境保障,主要是从法律、法规的制定和完善的角度来提供保障。

3.4 政务信息的划分

对政务信息进行严格的划分是政务信息共享的前提条件。首先要严格区分出保密和非保密信息的范围,凡是涉及国家安全和完整的核心机密信息要严格管理对外保密,只能在规定的范围内共享和使用。在非保密信息中将最重要、最基础的政府信息资源(主要包括公告性、服务性、透明性内容的信息)交由公益性信息机构对外免费发布,另外对于具有商业价值的信息(例如政府长期积累的统计数据),政府可以采取与企业分工合作的方式,由政府做好信息采集源的工作,其后的加工传递交由信息企业、中介机构运用市场机制进行运作,才会创造政府信息资源增值服务的高效益。

3.5 确定政务信息资源共享利用的重点

根据当前发展的需要,确定政务信息资源共享利用的重点。主要有医保、低保等的社保系统,行政许可网上审批系统,社区信息系统,进出口企业信息共享系统,社会经济单元基础信息交换系统,企业信用系统,绿化带信息系统,空间定位综合信息服务系统,有线政务专网,无线政务专网等一批信息系统,同时建设好包括市领导决策服务系统、税务信息系统、工商信息系统、“金财”工程、人事信息系统、统计信息系统等应用系统。

4 结 语

电子政务信息共享是行政管理的内在需求。实行电子政务,政府运行机制从等级森严的垂直

的层级制管理向并行的扁平型管理发展,行政人员职能服务对象由以往的向上负责为主转为向下负责为主,真正回归到一切为人民服务的宗旨上来。服务型政府的实质是对公民负责、让公民满意,通过对公民负责来实现对上级负责^[15]。这样的服务宗旨要求政府与公民的信息交流透明化、阳光化,并且能实现公民参政议政及对政务的自觉监督。因此,政府部门内部、部门之间和政府与公民之间的信息交流渠道通畅,政府信息资源在一定条件下共享是实现政府未来发展模式的基本条件。

政务信息资源是在进行社会事务管理的过程中形成的,政务信息资源应该归国家所有、全民所有,而不是归部门所有、个人所有^[16],必须为社会所共享。从政务信息资源的共享行为来看,政务信息资源具有效用的不可分割性、消费的非竞争性和非排他性,是一种公共物品,是一种共享性资源^[17],实现电子政务信息资源共建共享是必然的。

电子政务的发展、行政管理的需求都对于政务信息资源的共享提出了迫切的需求,如何划分出政务信息中的共享范畴,确定适合的共享方式和方法,这些都是目前中国电子政务发展中的关键问题。从满足公众的角度出发,解决好资源共享的途径和相关问题,既能提高公务处理的效率,更是使政府进一步向服务型政府转变的关键步骤。

参考文献

- [1] 黎石秋. 政府信息化与信息资源开发利用[J]. 中国资源综合利用, 2002(6): 23-25.
- [2] 胡昌平. 现代信息管理机制研究[M]. 武汉: 武汉大学出版社, 2004.
- [3] 汪玉凯、赵国俊. 电子政务基础[M]. 北京: 中软电子出版社, 2002.
- [4] 袁春玲. 论电子政务信息资源共享的制约因素[J]. 图书馆学刊, 2009(3): 22-23.
- [5] 吕欣. 电子政务信息资源共享中信任机制的构建[J]. 信息网络安全, 2009(3): 18-19.
- [6] 罗贤春. 基于社会化服务的电子政务信息资源共享目标定位[J]. 情报科学, 2009(2): 12-13.
- [7] 范冰冰. 电子政务框架体系结构[J]. 计算机应用, 2004(2): 12-13.

- [8] 杨学山. 电子政务的全球透视与我国电子政务的发展和业务协同[J]. 信息化建设, 2009(1):12-13.
- [9] 胡安韩. 关于电子政务工程建设的几个问题的思考[J]. 发展战略, 2002(3).
- [10] 马费成. 等. 信息资源管理[M]. 武汉: 武汉大学出版社, 2004.
- [11] 罗贤春, 谢阳群. 电子政务信息资源共享与控制[J]. 档案学研究, 2005(2):32-33.
- [12] 张燕飞, 李晓鹏. 信息服务产业化与信息资源共享[J]. 中国图书馆学报, 2000(6):31-32.
- [13] 马费成, 裴雷. 信息资源共享及其效率分析[J]. 情报科学, 2004(1):13-14.
- [14] Karen Laynen, Jungwo Leeb. Developing Fully Functional E-government: A Four Stage Model[J]. Government Information Quarterly, 2001(4):42-43.
- [15] 文庭孝, 罗贤春. 电子政务信息资源共享本质及其动力机制研究[J]. 情报科学, 2008(2):23-24.
- [16] Dong -Hoon Yang, Seongcheol Kim, Changi Nam, In -gul Lee. The Future of e-Government: Collaboration Across Citizen, Business, and Government [C]. EGOV 2004, LNCS 3183, 2004: 558-559.
- [17] 陈耀盛. 电子政务信息资源管理论纲[J]. 图书馆论坛, 2004(4):33-34.

Sharing of Information Resources : The Key Problem of the Building of China's E-government

Gai Ling

(School of Politics and Law of Jiangnan University, Wuhan 430056)

Abstract: To the current development of China's e-government, the information sharing has become the common requirements of the public, businesses and government departments. Based on the analysis of the theoretical basis and related needs for information sharing, this article analyse the currently misunderstanding about the information sharing. And it also brings forward the mechanism for path selection and management of government information sharing.

Keywords: e-government, information resource, sharing demand