

试论基层公共信息资源的管理

夏义堃

(武汉大学信息资源研究中心,湖北武汉 430072)

摘要:通过对基层公共信息资源概念内涵的比较分析,明确基层公共信息资源管理在管理对象、内容、目标、手段、方法以及作用渠道等方面的特征,指出基层公共信息资源管理应在运行机制、运作渠道、内容服务、流程管理以及用户信息素养教育等方面寻求社会信息环境与用户信息素质间的均衡发展。

关键词:基层公共信息资源管理;政府信息资源管理;特征分析

中图分类号: G250 **文献标识码:** A **DOI:** 10.3772/j.issn.1674-1544.2009.05.007

基层公共信息资源是基层社会正常运转和发展的基本要素,是以服务基层社会为根本宗旨和出发点的公共信息资源。在探讨信息资源优化配置和社会信息化进程中,有必要对基层公共信息资源管理的基本属性及实现路径等进行系统梳理。因为没有系统完善的基层公共信息资源管理体系,就不可能实现信息资源的全社会共享。

1 基层公共信息资源的内涵

信息资源以信息形式集中反映了社会生产、生活的全貌,从社会组织结构层次划分来看,可以将公共信息资源分为宏观、中观和微观等不同层次。其中,基层不仅是社会活动的基本载体和聚集地,是社会微观结构的重要表现形式,而且是社会信息交流最直接、最频繁的地方。所谓基层公共信息资源指作用于社会微观层次,直接反映和服务于各类基层组织(如企业、机关、学校以及社区等单位),以满足公众现实生产、生活公共诉求的信息资源。

基层公共信息资源与政府信息资源在概念

的内涵与外延上既有密切的内在联系,也有各自功能和定位上的本质区别。一方面,基层公共信息资源是政府信息资源的重要来源与基础,政府信息资源的收集、加工、传播无不依赖和借助于基层公共信息资源的有效传递,二者均从不同角度反映了社会公共事务。其中,基层公共信息资源更加突出信息内容的民间性、信息收集加工的自发性以及信息服务的民本性,而政府信息资源则代表信息内容由民间公共事务上升为国家管理层面,信息加工传递和服务等也因此提升到政府层面并具有强制力。另一方面,在信息内容、作用对象、传播手段以及管理方式等方面,二者又表现出明显的差异性。顾名思义,基层公共信息资源以关注和服务基层公众的实际信息需求为出发点,更重视直接为辖区内的居民和组织服务,更多体现了基层文化、基层自治等特点,其所有者属于具有非营利性、非官方性的基层社会组织或者基层公众,其转让变动必须符合基层公众利益,既不同于传统意义上的政府信息资源,也不同于一般的社会信息资源,具有非市场或一定的准市场性质。

作者简介:夏义堃(1967-),女,副教授、博士,主要研究方向是政府信息资源管理。

基金项目:国家社科基金“电子政务环境下政府信息资源获取与利用模式研究”(07BTQ017)。

收稿日期:2009年7月8日。

2 基层公共信息资源管理 构成要素的基本特征

与政府信息资源管理相比,基层公共资源管理的构成要素具有如下特点。

2.1 作用对象的层次性

基层作为社会最基本的组织细胞,用户群体十分广泛,既包括表现为个体的居民,也包括企业、政府机构以及居委会、村委会等基层自治组织。从普遍意义上讲,尽管这些用户群体既是基层公共信息资源开发的建设者,也是基层公共信息资源开发的使用者,但由于现代社会业已按照人们的职业、收入、民族、文化、区域等划分为若干阶层,同一阶层用户受信息环境、知识结构以及职业、经历等因素影响,往往会表现出相似的用户状态并具有一定的内聚性。因此,用户状态控制了其特定的信息需求^[1],使得具体的基层组织在公共信息服务的提供上可以结合用户群体需求趋同的特点,有重点、有针对性地进行组织。

2.2 作用目标的公益性

从消费角度来看,基层公共信息资源一方面具有集体消费的非排他性特征;另一方面其消费支付主要或部分由基层公共财政或其他渠道开支,并以免费或低价有偿方式提供给用户,具有社会效益的正外部性。同时,基层公共信息资源开发建设的基本定位并不是牟取市场利润,而是满足基层用户信息需求、服务需求和沟通需求,即通过有效的信息提供帮助人们利用信息更好地处理学习、工作、生活中遇到的各种实际问题。

2.3 作用内容的民间性

与政府信息资源管理相比,基层公共信息资源管理更加突出自发性、民间性、区域性的特征,在内容组织上更加关注个体的社会身份、社会适应、全面发展等信息的开发利用,因此,民事登记信息(如婚姻、户籍等信息)、就业安置、医疗卫生、劳动保障、社会救助、养老托幼、社区治安以及便民利民等信息成为基层信息管理的主要内容。同时,由于基层公共信息资源关系基层公共利益,出于对自身事务的本能关心,用户会自觉加入信息收集、加工、传播、利用等不同环节中,成为基层公

共信息的受众与传播者,兼具主动与被动两面性。

2.4 作用渠道的丰富性

一方面,从政府能力有限性角度出发,自上而下的政府信息服务所提供的是一种普遍性信息服务,不可能满足所有用户需求,需要培育民间信息机构,借助市场信息组织进行自我服务,进而实现基层信息资源的自我整合;另一方面,当政府信息服务的触角难以延伸到基层社会时,公众对当地政治、社会以及社区事务的兴趣并不会减弱,而开始到私人社区寻求答案^[2],于是来自民间的信息服务站、信息中介、热线电话以及网站等应运而生,当然,公共图书馆作为社区信息中心也发挥着重要的作用。

2.5 组织形式的灵活性

与组织化程度高、系统稳定性强、高度集中的政府信息资源管理相比,基层公共信息资源管理组织结构松散,职责分工模糊,对人员、设备等并无明晰的要求,各类信息机构,无论是公共财政支持的国有信息服务机构,还是信息中介组织等,都具有人员规模小、运转灵活等特点,影响力取决于其在基层信息服务推广中所树立的信誉、资质、品牌,即公众的社会认可度而不是政府的权威。

2.6 技术手段的兼容性

“在新的网络世界里,公众不再听由专家或政府等组织被动地信息供给,而是可以主动地收集、利用和发现、共享信息。同时,也有许多新兴网络组织、网络机构在人们的日常生活中发挥越来越重要的作用和影响”^[3]。除传统的文档卡片式信息提供外,热线电话、互联网网站、社区呼叫系统、有线电视网络等共同构成了基层公共信息服务的多元网络体系。电子阅览室、信息亭、信息服务自助终端、电子社区等成功地集合了各种对当地辖区居民有用的公共信息资源,并将基层公共信息服务延伸到数字空间。

2.7 效果检验的实效性

信息的丰富程度与可获取程度影响着基层公共信息资源开发利用效率,为解决信息失衡问题,基层公共信息需求的满足水平成为各类信息机构追求的重要目标。在基层社会,公众需要的

是对自己有用的信息,而不是被动灌输的信息,因此,基层公共信息服务绩效评价标准以用户满意为原则,由用户来决定信息供给的形式、内容、手段等。

3 基层公共信息资源管理的 路径选择

除经济、政治、文化等宏观因素外,研究基层公共信息资源管理必须要了解基层公共信息资源管理的内在结构与特征。其中,信息环境与用户信息素质是决定基层公共信息服务内容、方法与路径选择的关键因素,二者分别从客体与主体的不同角度决定了基层公共信息资源管理的生态系统。

信息环境包括信息资源的整合程度、上网费用、信息基础设施、信息服务水平、信息机构以及信息市场发育、信息文化与信息心理等社会信息网络建设与服务提供的综合情况。正如中共中央办公厅和国务院办公厅联合发布的《2006-2020年国家信息化发展战略》所明确的,我国信息化发展的战略方针是“要以人为本,惠及全民,创造广大群众用得上、用得起、用得好的信息化发展环境”。对于基层社会而言,公共信息资源管理所依赖的信息环境以强调应用为主,即信息资源管理的出发点与落脚点是如何使基层公共信息服务利民便民,并为更多人发现、查找、利用和共享。由于社会信息环境的复杂性、动态性与层次性决定了基层公共信息资源管理没有固定的模式和统一的形态,必须了解和立足于基层社会信息环境的变化,从吸引用户、方便用户出发,简化管理程序与环节,根据具体信息环境差异和用户需求特点决定基层公共信息服务的内容、模式与手段。因为:

(1) 社会信息环境决定了基层公共信息资源管理的时间成本、注意力成本和经济成本,成本越高,对基层用户的吸引力越低,信息服务的效益越不理想。即便在现代社会,互联网对于所有公众和所有服务而言并不都是最好的渠道^[4]。不同的信息传播方式尽管在提供信息的有效性、速度以及效率等方面存在一定差异,但用户群体的需求偏好以及信息消费能力差异决定了基层社会信息成本价值取向的区别,如信息获取强势者更加强调

信息获取的时间成本,而弱势者往往会被信息获取的经济成本所束缚。

(2) 社会信息环境主宰着基层公共信息服务的模式选择。一方面,社会信息交流的横向性、互动性以及信息需求的时效性、针对性使得基层公共信息服务必须植根于基层,各类民间信息机构在保持信息流量与信息需求满足之间的关联度上具有得天独厚的优势,进而保证了基层社会信息交流的互动性;另一方面,信息渠道的完善程度与基层公共信息服务体系正相关,在信息渠道单一、信息市场不健全的环境下,基层公共信息服务只能单方面依靠政府信息服务的延伸,而信息市场的发育则直接促成了各类民间信息机构等市场参与主体的成长,不仅有效弥补了政府垄断型公共信息服务所造成的高成本与低效率,而且还在服务基层中进一步提升了社会信息能力与公众信息素养,并与政府信息机构之间形成良好合作。

(3) 社会信息环境左右了基层公共信息资源管理效益的发挥。良好的信息环境将进一步激发用户信息需求,加快公共信息流量与流程,进而实现信息效益的最大化。同时,用户的信息接受与利用情况是衡量基层公共信息资源管理效益的最直接标准,尽管年龄、性别、相关利用经历以及项目预期、执行预期、社会影响等因素可以对用户信息行为动机产生直接影响,但在具体信息行为的抉择上,信息基础设施、信息渠道等实际服务供给的便捷程度对用户行为至关重要^[5]。越是基层,用户信息需求愿望就越普遍强烈,需求内容也越明确具体,可供利用的信息与服务就越有价值,越需要有直接对应的信息渠道与相应配套条件,并以此建立用户与信息机构间的信任关系。

此外,用户信息素质同样是影响基层公共信息资源开发利用的重要因素,由职业、收入等因素导致的不同社会阶层的信息获取渠道与习惯各有差异,使得基层公众信息获取能力呈现出梯度分化的特点。对此,国外有学者将信息用户分为信息精英、电子中间阶层、数字弱势群体^[6],不同的信息用户“在接触信息源、信息内容和信息基础设施上存在着事实的不平等,这种不平等正在损害着信息社会真正的世界意义”^[7],同时也导致基层公共信息资源开发利用的不均衡发展。

综上所述,基层公共信息资源管理的路径选择需要在参与主体、组织形式以及运作机制等方面突破原有政府信息管理的局限,以更加灵活、更具针对性的服务直接满足基层信息需求(表1),并需在以下几方面寻求社会信息环境、用户信息素质间的均衡。

表1 基层公共信息资源管理路径构成要素及特征

构成要素	基本特征
参与主体	基层政府、企、事业信息机构,民间信息组织和个人
组织形式	组织形态从金字塔式向网络式过渡,从固定有序向松散灵活过渡
运行机制	政府公共获取模式、企业市场获取模式、社会公益获取模式
动态过程	直接面向用户,扁平式结构,业务流程直线型简化
特征	政府导向,其他主体平等参与、分工合作,自我服务趋势强化

(1)在运行机制上要解决的“重要问题是采取哪种获取体制和再利用制度能够实现公共信息经济及其效益的最大化”^[1]。即在明确政府信息管理职能定位的前提下,应注重激发社会信息管理的活力,不断提高基层公共信息的社会自我服务能力,在政府与市场、社会三者之间寻求均衡点和转换机制。

(2)在运作渠道上兼顾基层社会信息获取利用的实际水平,在继续发挥传统信息载体作用的同时,进一步加强信息基础设施建设,扩大电子阅览室、信息亭以及金融、社会保障等各种信息服务自助终端的辐射面,提高政府网站、社区信息服务网、街道局域网、智能化小区等数字信息传播的可用性与影响力。

(3)在内容服务上既要强调基层公共信息资源的集约共享,围绕用户需求整合来自政府、企业与各类社会组织的信息资源,不断扩大用户网络信息服务空间,也要立足经济实用,根据用户群体特征实施信息分级服务,以提高基层信息资源管理的针对性。

(4)在流程管理上要规避政府行政化倾向,按照方便用户利用的原则,进行信息服务流程的梳理与功能的完善,加强不同业务系统间的互联互通、按需协同,增进信息供需的交互性,搭建集多种功能为一体的综合性基层公共信息共享平台。

(5)在管理目标上要强化培训教育功能,“如

果数字化问题不能被很好地解决,那么强大的信息通讯工具就会成为社会分化的推动者,也意味着数字分化的加剧”^[9],因此必须将用户信息素养教育融入基层信息采集、加工、存储、传递等不同环节,尤其要增强弱势用户信息获取与信息交流的能力,在信息共享利用过程中提升公众信息素质。

(6)在用户管理上应根据不同用户群体需求特征,进一步细分用户市场,引导民间信息组织发挥特色优势,以针对性、专业性赢得特定用户群体的认可,而不是所有公共信息服务的面面俱到,同时整合不同基层信息机构的力量,形成覆盖所有用户的基层公共信息服务网络。

4 结 语

要实现公共信息为所有人获取、在全社会共享的目标,既要理清基层公共信息资源管理与政府信息资源管理的关系,又要在操作方法与实现路径上结合基层社会信息需求实际与用户群体特征,采取灵活有效的方法,创造良好信息环境。

参考文献

- [1] Cuadra C A, Katter R V. Opening the Black Box of Relevance[J]. Journal of Documentation, 1967, 23 (4): 291-303.
- [2] Marijn Janssen, George Kuk, René W Wagenaar. A Survey of Web-Based Business Models for E-government in the Netherlands[J]. Government Information Quarterly, 2008(25): 202-220.
- [3] Ed Mayo, Tom Steinberg. The Power of Information: An Independent Review[EB/OL]. [2008-01-16]. <http://www.opsi.gov.uk/advice/poi/power-of-information-review.pdf>
- [4] The House of Commons. Government on the Internet: Progress in Delivering Information and Services Online [EB/OL]. [2008-02-06]. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmselect/cm-pubacc/143/43.pdf>
- [5] Venkatesh V, Morris M, Davis F D. User Acceptance of Information Technology: Toward a Unified View [J]. Management Information Quarterly, 2003, 27 (3): 425-478.

- [6] WE Ebbers , WJ Pieterse, HN Noordman. Electronic Government: Rethinking Channel Management Strategies[J]. Government Information Quarterly, 2008(25): 181 - 201.
- [7] 联合国教科文组织. 从信息社会迈向知识社会 [EB/OL]. [2008-05-08]. <http://www.un.org/chinese/esa/education/knowledgesociety/-8k>.
- [8] Digital Broadband Content: Public Sector Information and Content[EB/OL]. [2006-03-30]. <http://www.ideas.repec.org/p/oec/stiaab/112-en.html>.
- [9] Janice C Sipior, Burke T Ward. Bridging the Digital Divide for E-Government Inclusion: A United States Case Study[EB/OL]. [2008-10-06]. <http://www.ejeg.com/volume-3/vol3-iss3/SipiorJaniceandWardBurke.pdf>.

A Study on the Meaning, Integrant Factors and Realization Path of Local Public Information Management

Xia Yikun

(Center for Studies of Information Resources of Wuhan University, Wuhan 430072)

Abstract: By the content comparative study of local public information resources, this paper explains many features of local public information resources management on content, goals, means, methods, and path, then points out that its management should be taken at operating mechanism, channels, content services, process management and information literacy training to seek balance between social information environment and user' information literacy.

Keywords: local public information resources management, government information resources management, features analysis