

中美政府信息资源共享系统建设对比分析

吕先竞 郑邦坤 汤爱群

(西华大学图书馆,成都,610039)

[摘要] 美国政府信息资源共享系统的建设与发展沿“面向资源—面向交流过程—面向用户”的轨迹,分三个阶段自然演进,目前已发展到第三阶段;中国政府信息资源共享系统的建设与发展,也沿这三个阶段进行,但非自然演进。第一、二阶段发展不完备,将制约第三阶段的发展。根据对中美政府信息资源共享系统的对比分析,本文提出了建设我国政府信息资源共享系统应重视的诸多课题。

[关键词] 政府信息资源 信息共享系统 中国 美国

[中图分类号] G203 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1003-2797(2004)02-0055-03

政府信息资源是政府行政业务流程全过程中,各环节输入、处理、输出的各种信息的集合。政府信息由政府出版或发布,具有权威性。据统计,目前人们信息需求的80%来自政府信息资源。政府信息资源系统是收集、处理、贮存、传递、交流政府信息资源的综合体(人工系统),是政府、企业、民众利用政府信息资源的保障。政府信息资源系统的研究与建设实践,各国政府在不同的时期、不同的技术及社会环境条件下,其面向的对象及追求的目标是不相同的。但总体来讲,要依次经历三个大的阶段:第一,面向资源阶段。以纸质政府出版物收藏为重心。第二,面向交流过程阶段。以改善信息资源交流、传递的条件,提高政府信息资源(电子型与纸质型的复合)利用率为重心。第三,面向用户阶段。以通过电子资源为用户主动、适时提供所需政府信息为重心。中美两国的“政府信息资源系统”建设都是沿着这三个阶段进行的,但前者是非自然演进,后者则是自然演进。

1 美国政府信息资源系统建设的历史与现状

1.1 第一阶段(大致在1948年前)

1948年以前的美国政府信息,很难获取,比如人口普查数据。人们获取政府信息的主要渠道是政府出版物。政府出版物由联邦政府出版署出版,并由指定的文献托管机构(一些公共图书馆、高校图书馆、专业图书馆及各级档案机构)托管。托管机构的主要职责也只是“托管”——为政府保管文献。

这一阶段的特点是,系统由联邦及各州县的文献托管机构构成,系统以收藏、保管纸质政府出版物为重心。政府信息的公开程度低。

1.2 第二阶段(大致在1948年至2000年间)

1948年后,美国政府通过的《行政程序法案》,

规定了公众有权获得一些最基本的政府信息。

进入20世纪60年代后,美国政府相继颁布一系列法律,政府信息日益公开。具体情况为:1976年美国进一步颁布《在阳光下的政府法》,1980年通过《文书削减法》,1993年国会通过《强化政府出版署(GPO)电子信息获取法案》,1995年4月签署执行12958号总统令《保密的国家安全信息》,1996年通过《政府印刷改革法案》,同年通过经重大修改后的《信息自由法》。

计算机及网络技术的发展,为美国政府信息日益公开提供了有力的保障。电子文献、联机检索数据库与MIS系统,使政府信息在资源载体、资源利用及管理操作方式上,发生了根本性变化。在这样的背景下,基于Internet的各种政府信息网络系统平台、网络数据库与系统、各级各类的政府网站(如<http://www.TheWhitehouse.com>)、政府信息指引(查找)服务系统(如<http://www.gils.net>)等纷纷建立并投入使用。

政府信息日益公开,磁盘光盘等电子资源新形态,信息数据库,基于Internet的各种政府信息网络数据库与系统,政府网站(以白宫网站为代表),政府信息指引服务等,构成了美国政府信息资源系统建设第二阶段的丰富内容,极大促进了政府信息的交流。

1.3 第三阶段(大致从2000年开始)

电子政务将美国政府信息资源系统的研究与建设推向第三阶段。

2000年3月,美国政府确定了电子政务发展的目标和任务,提出了24个政务服务项目。包括:综合政府服务、国际贸易促进服务、一站式商务法律法规信息服务、政府机构医疗信息共享系统、联邦政府与州政府在线信息交换系统、电子档案管理服务等等。

2000年9月,美国政府建成了一个超大型电子网站——“第一政府网”(http://www.First.gov)。它体现了面向用户的思想,内容丰富适时,分类详尽。一方面完成了全美国50个州及各地县、市的有关材料及网站链接;另一方面又按经济与商品、农业与食品、艺术与文化等进行归类,各行业网站随点随通;此外还在全国范围内,实现了网上政府债券购买、交纳税款、申请护照等。它代表了美国政府信息资源系统建设第三阶段的方向。

2 我国政府信息资源系统建设的历史与现状

2.1 第一阶段(大致在1978年前)

1978年以前,我国“政府信息”的收集、传递、利用主要通过政府内部信息系统进行。收集的信息范围仅局限在对本部门有用的部分,利用也仅限于本部门,其它部门和用户无法共享。“政府信息”通过红头文件或政府直属的新闻宣传机构发布。各级科学技术情报研究所及各级图书馆对政府信息的收集、传递、利用起一定补充作用,但仅限于科技文献的收藏与小范围利用。这一阶段的特点是,政府信息主要通过红头文件在政府系统内传递,严格保密。

2.2 第二阶段(大致在1978年至2000年间)

1978年以后,随着我国改革开放力度的加大,促使我国“政府信息”逐步公开。如1987年的《统计法》规定,国家机关、社会团体、企业事业组织和个体工商户,必须依照此法和国家规定,提供统计资料。《档案法实施办法》(1999年修订)规定:各级各类档案馆保管的档案,应分期分批向社会开放。2000年,国土资源部发布了《公益性地质资料提供利用暂行办法》和公益性地质资料范围的公告,这表明我国公益性地质资料从此可以为全社会共享。

“七五”时期,政府管理计算机化有了较大的发展,建成了国家经济信息系统、邮电通信系统、气象预报系统、电网监控系统等十多个信息系统,43个部委局成立了信息中心,有数据库约170多个。20世纪90年代初,我国启动与实施了以“三金”工程为代表的“金字”系列信息网络建设工程,并从1994年起联通国际互联网。1998年3月,外经贸部在国际互联网上建立了政府网站。1999年,由中国电信和国家经贸委经济信息中心主办、联合40多个部委(办、局)信息主管部门共同倡议发起了“政府上网工程”(http://www.gov.cn)。到2002年底,我国互联网网民数跃居世界第二位。全国已有7200多个政府部门建立了网站,网上办公、网上审批逐步开展。

我国第二阶段的特点是,政府信息载体与传递

途径多元化,电子信息及网络传递方式出现,建立了少量的政府信息管理系统与数据库。

2.3 第三阶段(大致从2001年开始)

加入WTO及开展电子政务,将我国政府信息资源系统建设提前推向第三阶段。

2001年,我国加入WTO。国务院办公厅于2001年制定了《全国政府系统政务信息化建设的5年规划》,提出在5年内,我国政府信息化总体目标是建设三网一库(政府机关内部的办公业务网;国务院办公厅与各地区、各部门联接的办公业务资源网;以因特网为依托的政府公众信息网;政府系统共建共享的电子信息资源库)。到2002年底,中央已有70余个政府部门在网上建立了自己的站点,部分部委在网上面向公众提供服务。同时,全国大部分省、市及少量县(区)建立了政府网站,部分网站可以提供交互式信息服务。

此阶段的特点是,信息公开程度逐渐增大,基于电子政务系统的政府信息资源共享在部分行业及东中部发达地区出现。

3 我国政府信息资源系统建设亟待研究的课题

比较分析中美两国政府信息资源系统的演进与现状,可以明显地看到我国政府信息资源系统由于非自然演进,存在许多遗留问题。

美国在政府信息资源系统建设的第一阶段,通过托管制度,建立了完整的政府文献收藏体系,政府信息资源保藏完备。我国由于一直没有关于政府文献的托管制度,因而在全国范围内,至今还没有建立起一个政府文献信息的收藏与公共利用体系,政府文献信息建设与利用既无资源也无制度保障。

美国在第二阶段,通过大量的立法,促使政府信息公开。通过大量建设政府信息资源数据库及共享系统、政府网站、政府信息指引服务系统等,促进政府信息的交流。我国在第二阶段,主要是建立了一定数量的政府网站。政府信息公开的立法、政府信息资源数据库及共享系统、政府信息指引服务系统等均严重滞后,政府信息资源交流不畅。

美国的第三阶段(电子政务阶段)是在第一、第二阶段基础上,与电子政务一道发展起来的,是一个自然演进的过程,主要目的是面向公众,提供主动、适时、个性化的政府信息服务,促进政府向高效的电子虚拟政府转变。我国政府信息资源系统在WTO及INTERNET、电子政务的推动下,虽也开始进入第三阶段,但政府信息资源共享系统相对于政府办公自动化系统的建设,受重视的程度要低得多。

美国政府信息化采用的是自下而上的方式,政府信息资源共享具有良好的底层基础。我国政府信息化采用的是自上而下的方式,这虽有利于国家统筹规划,避免重复建设,但政府信息资源共享底层基础薄弱,也会影响政府信息化效益的发挥。

针对以上存在的问题,有必要对我国政府信息资源共享与系统建设进行系统研究。具体内容包括:

3.1 转型期我国政府信息资源的构成体系研究

我国政府现处在体制与工作方式的双重转型期。政府信息资源是印刷文献(文件)、音像资料、电子文档、网络信息等载体的复合。政府信息资源传递方式是公开出版发行、内部系统公文传送、新闻媒体发布、网络交流等形式的复合。载体与传递方式的多元化,加之我国政府信息资源共享系统在第一、第二发展阶段存在遗留问题,对我国在转型期的政府信息资源构成体系,需要认真研究,慎重构建。

3.2 政府业务流程与信息管理模式实证与理论研究

业务流程与信息管理模式,对政府行政效率具有重要影响。我国各级政府现行业务流程与信息管理模式状况及其行政效率的关联,既为政府机构改革所关注,也是政府信息资源共享系统建设的重要参考,有必要对我国各级政府现存业务流程与信息流程现状进行调研。在此基础上,重点研究政府业务流程重组及与之相适应的信息采集、加工、处理、传递、利用等新模式;同时,按照我国政治、经济体制改革目标、WTO 规则及现代信息网络环境,进行政府业务流程重组的研究,提高政府的行政效率。

3.3 政府信息资源共享系统用户分析研究

政府信息资源共享系统,是一个对内集成、对外开放、具有交互功能的网络系统。本文认为,有必要对各级政府、企业、乡村及政府公务员、市民、村民的信息需求进行全面研究。

3.4 政府信息资源共享内容与模式研究

我国各级政府的信息资源在以后相当长时间内,仍将是印刷文献(文件)、音像资料、电子文档、网络信息等的复合;仍将要区分为内部保密信息与社会公开信息;仍将会以公开出版发行、内部系统公文传送、新闻媒体发布、网络交流等多种形式传递。因此,资源共建、共享、管理的模式选择为:①资源复合模式。②保密与公开区别对待模式。③分散建设与集中建设相结合模式。④数据库联合外购与联合自建相结合模式。⑤政府主导、各方参与并联合建设模式。⑥资源免费共享与收费相结合的服务模式。

本文认为,应对以上模式进行更深入的研究,重点探索共建共享方式与共享管理办法。

3.5 政府信息资源共享系统的网络结构与安全措施研究

政府信息资源共享系统具有开放、集成、共享、交互、安全、实效等功能。因此,系统网络结构选择及安全措施等均非常重要,应引起足够重视。

3.6 政府信息资源共享示范系统研究

政府信息资源共享系统,由以下子系统集成:①政府信息资源保障系统。对历史存留下来的以及新收集的各种不同类型政府信息资源进行建库与网络系统管理,对外购政府信息数据库与自建数据库进行整合、集成,为所辖区域用户提供政府信息资源保障与服务。②政府决策信息支持系统。在政府信息资源保障系统的基础上,建立面向政府决策的主动、适时、个性化的信息服务系统。③政府信息接受、处理系统。④政府信息适时发布与反馈系统。⑤政府信息服务指引系统。

3.7 政府信息资源共享系统效益评价研究

评价一个信息资源共享系统,主要指标有系统管理、系统硬件条件、系统软件功能与质量、系统安全、系统信息资源量、系统使用效益等。应主要研究政府信息资源共享系统效益评价的方式方法,按用户需求的满足程度,建立系统效益评价指标体系,作为评估政府信息资源共享系统绩效的参考。

参考文献

- 1 查先进.论政府信息资源管理及其发展动向.中国图书馆学报,2002(4)
- 2 王欣.美国政府信息指引服务及其对我国的启示.情报杂志,2002(3)
- 3 张海娟等.中美日三国国家信息政策的比较研究.科技进步与对策,2002(3)
- 4 <http://www.TheWhitehouse.com>
- 5 <http://www.First.gov>
- 6 <http://www.gils.net>
- 7 <http://www.gov.cn>
- 8 <http://www.bjmy.gov.cn>
- 9 安忠,张忠禄.区、县政务管理信息系统的分析与设计.天津工学院学报,1999(3)
- 10 <http://www.bjdx.gov.cn>

作者简介:吕先竞:男,馆长,副研究馆员,发表论文 10 余篇;郑邦坤,男,馆员,发表论文 8 篇;汤爱群,女,馆员,发表论文 3 篇。

(收稿日期:2003-09-22)