



### 在线资源

- ▶ 研究参考
  - 公共管理
  - 人力资源开发
  - 人事管理
- ▶ 学术跟踪
- ▶ 国际观察
- ▶ 客座研究人员文章

### 公共管理

## 电子政务信息共享与业务协同推进研究（下）

2013-02-21 | 访问次数: | 编辑: rky | 【大 中 小】

2013-02-21

### （九）部门不按规章制度定密级，给信息资源共享加外在枷锁

部门不想让自己部门的信息资源与其他部门进行共享，通过给部门信息资源加密级，借助国家保密法的力量来保护本部门信息资源。另外，有些部门认为，拥有涉密信息资源越多其重要性也就越大，在公众中的地位也相应会越高，以至于有些部门未全面考虑规章制度，一味地给本部门信息资源定密级，结果给自己部门使用的信息资源对外加了牢不可破的枷锁。

### （十）金字工程只考虑垂直管理，缺少对地方横向管理的支撑

金字工程业务系统的设计和建设都是以满足部委内部垂直条线业务管理需要为目标，所以部门内部上下级之间业务信息共享和业务协同都会做得很好，而与横向部门之间的信息共享和业务协同都做得较差。金字工程封闭建设无法让地方提取业务数据与其横向部门进行信息共享，也没有预留系统接口让地方部门与其横向部门进行业务协同，以至于地方在整合基层公共服务实现业务协同办理的过程中遇到了难以克服的困难。

### 三、关于推进电子政务信息共享和业务协同应当坚持的基本原则

#### （一）建设共享应用必须以需求为导向

任何持续有成效的共享应用都必须以应用需求为导向，以满足业务需求作为出发点和归宿，为了政绩脱离应用需求去建共享应用，到头来只能是“形象工程”共享应用系统最终会因为没有应用、没有经济和社会效益，难以有可持续的资金投入而最终废弃。

#### （二）推动跨部门共享不能动别人奶酪

做任何事情，只要是动了既得利益者的奶酪，势必会遭到其强烈的反抗，推动跨部门信息共享也不例外。部门政务信息资源对于有些部门来说犹如其生存之源，部门经费主要是通过信息资源对外有偿使用来获取的，整合部门信息资源，推动跨部门信息共享，对于这些部门来说犹如砸其饭碗、切断其生存之源，遇到各种矛盾和冲突也就在所难免。

#### （三）要求部门共享信息必须利益补偿

在信息不对称的情况下，尽管信息共享对政府全局工作有利，但具体到每个政府部门的成本与效益却并不平均，因此，对共享信息提供者给予一定的利益补偿是推动跨部门信息共享长期可持续性的必要条件。

#### （四）跨部门信息共享必须要责权明晰

在跨部门信息共享中，一个很重要的问题就是责权明晰，特别重要的是数据责任问题。业务应用中因使用共享数据引发的问题，责任究竟应该由谁承担等必须明确。若数据责权不明确，带来的问题就是共享信息提供者不愿意提供数据，共享信息使用者不愿意使用获得的数据，久而久之已经建立起来的共享交换系统会因为部门使用效率不高而被废弃。

#### （五）基础信息库必须脱离业务部门建设

基础信息库必须由国家投资的且不从事政务业务的第三方机构单独负责建设，同时，该机构不与其他需要使用基础信息的政务机构存在利益和上下级关系。此外，公共基础信息库的建设必须由国家专项财政资金投资建设，且建成以后包括信息库的日常维护经费必须有国家财政全额拨款资助，不得允许承建的第三方机构利用公共基础信息库对外服务收取服务费用。

#### (六)应用系统必须基于政务内外网构建

各部门的业务系统必须基于国家电子政务内外网建设，可以有效地防止部门为封闭业务系统独自建设专网，导致专网与专网之间网络不能互联、系统不能互通、信息不能交流，致使信息共享和业务协同在网络互联互通层面就存在巨大障碍。另外，提倡各部门应用系统必须基于政务内外网建设，可以提高业务应用网络建设的集约化程度，避免网络重复投资建设，提高国家电子政务内外网的利用效率。

#### (七)共享信息交换周期必须按需所定

对于更新不频繁的共享信息，可采用间隔一定时间周期性进行批处理交换，而对于更新频繁的共享信息必须做到实时交换。共享信息实时交换并不是要求共享速度过高，只需要做到共享数据随需随时调用，能即时获取到最新数据即可，避免因数据共享交换存在一定周期，数据更新存在滞后。

#### (八)共享信息必须远离保密隐私范畴

宜公开数据的共享不会给共享数据提供部门带来泄密责任，推动这些数据在不同部门间的信息共享也相对容易。相反，那些涉及国家秘密或商业秘密以及个人隐私的数据，由于国家有法律法规和部门规章对数据使用范围有明确严格的界限，一旦数据共享之后使用范围超出了这个界限，那么共享数据提供部门就要承担责任。此外，共享信息远离保密隐私范畴，对共享系统的安全保密设计要求也会降低，部门因担心技术能力不足带来的阻碍信息共享的心理就会降低。

#### (九)共享信息适用而止不能求全求多

推动信息共享应该遵守共享信息适用而止，不能求全，只要能满足本部门业务办理需要即可，数据共享量越少越好。这样不仅可以降低共享信息提供者的各种负担，也能够减轻共享信息使用者后期的数据维护工作，使得信息共享能够顺利推动，并且可以维护系统的长期可用性。

#### (十)信息共享必须区分角色授权共享

信息共享不是信息公开，信息公开是对所有群体无条件地信息公开，而信息共享则更多是有条件、有限范围内的信息公开。信息共享必须坚决区分角色授权共享，把数据共享给业务办理确实需要的部门，做到共享的每一份数据都是对方部门业务办理确实需要的。

### 四、关于推进电子政务信息共享和业务协同的若干政策建议

#### (一)做好信息共享规划，以统筹规划顶层设计布局发展蓝图

第一，加快电子政务外网平台建设，实现已有部门业务系统向电子政务外网的迁移。网络不通，系统就无法互联，信息资源就更难以共享。建立统一的电子政务外网平台，可以实现部门之间系统的互联互通和信息共享，也能从根本上解决各部门投资浪费、重复建设问题。

第二，明确公共基础信息资源建设机制。单独成立国家财政全额拨款资助且专门从事基础信息资源服务的机构，负责实施基础信息资源的共建与共享，从全局出发，重点规划设计政府部门协同工作的内容和流程，打破信息资源部门割据、条块分割的局面，解决政务信息资源为部门所有和部门垄断的问题。

第三，明确新建业务系统共享需求。信息化项目审批机构在审批部门新建业务系统时，必须充分挖掘新建业务系统对外部的共享需求，对于已经明确的共享需求，特别是需求迫切的共享需求，信息化项目审批机构必须要求系统建设部门将该共享需求纳入到系统建设中，对于不能将明确的共享需求纳入到系统建设的项目建设申请，一律不予审批通过。

#### (二)杜绝利用信息获利，推动政府信息资源市场化开发服务

首先杜绝部门利用所掌握的信息资源交易获利，必须明确规定政府部门不得进行信息资源有偿开发经营，凡政府部门或其下属单位利用信息资源进行有偿服务的行为必须坚决杜绝。此外，还应当在政府信息服务中引入市场竞争机制，鼓励第三方信息服务机构参与政府信息资源的开发和服务，对于可商业化服务的政府信息资源增值服务业务，应由与政府脱钩的企业来做，可通过拍卖等途径将政府信息资源公平地提供给多家企业，让多家企业来做竞争性服务。

#### (三)控制信息共享范围，以业务实际需求推动政府信息共享

对信息共享要求过分经常是造成推进困难的重要原因，应以业务实际需求推动政府信息共享，以满足业务办理为导向，合理控制共享内容；以数据更新频率为依据，合理控制共享速度；以保障共享信息安全为重点，合理控制共享细节，降低共享系统的建设与运行的成本。

#### (四)加强政府信息公开，以政府信息公开带动政府信息共享

由于容易涉及到部门之间的利益平衡，部门之间的信息共享反而会比信息公开工作难做。为了减少工作阻力，应以信息公开来带动信息共享。信息共享系统首先要将已公开数据组织好，方便这些数据的使用。通常应结合信息公开标准要求，顺带组织建设信息共享平台，工作会比较容易推动，随着信息公开加快，共享数据库也会丰富完善起来，共享平台使用率也会提高。先将公开内容共享环境做好，很容易见效益，经验多了，进一步增加内容也就相对容易。

#### (五)革新安全保密观念，正确处理信息共享与安全保密的关系

信息共享系统应当做成不涉及国家机密的系统。由于国家机密失泄密会对国家利益带来重大损失，所以要将信息共享系统与涉及国家机密的系统分离开。政府信息共享系统不可避免会遇到不能公开的工作秘密、企业商业秘密与个人隐私，政府应当彻底保护商业秘密与个人隐私，只有做好这些工作，信息共享才能一帆风顺。工作秘密、企业商业秘密与个人隐私与国家秘密不同，可按照保密级别规定来处理信息保密与安全问题，对信息进行分级管理，按照角色授权共享，而不必受过多的政治干预，这对加快系统建设、提高服务效率是非常重要的。

#### (六)设立信息共享和业务协同专项基金，发挥政府资金引导建设作用

电子政务信息共享和业务协同实现离不开足够的资金投入，政府是实施电子政务的主体，要成为资金投入的主体力量。各级政府要设立推进信息共享和业务协同专项资金，资金来源应该纳入本级政府的财政预算。对于涉及多个部门的信息共享互联互通工程建设，公共部分的建设资金应由信息化主管部门统一管理和统筹安排。

#### (七)加快标准制度建设，推进技术标准化和管理制度规范化

应及早推行标准化战略。统一标准是信息共享和业务协同的基础和先决条件，信息共享和业务协同必须有统一标准支持，尤其要发挥标准导向作用，确保其技术上协调一致和整体效能的实现。通过标准推行，能保证信息共享和业务协同少走弯路，提高效率。当前，标准建设的重点是解决各地方、各部门相互独立的业务系统间的互联互通问题，即跨部门数据、业务、系统和网络的整合。

#### (八)建立和谐发展环境，清理想理已有法律法规和部门规章

应尽快出台《电子政务法》，把目前涉及电子政务全局发展的问题加以原则规定。对于推进跨部门信息共享和业务协同而言，由于政务信息资源的公共属性，亟需用法律来保障政务信息资源共享，应迫使新建和已建的专网业务系统向统一的国家电子政务内外网上迁移，保障相互之间的网络能够互联互通，信息数据能传输通畅。同时，亟需通过法律明确在政务信息的采集、发布与储存、共享交换机制、监督机制、信息安全、个人隐私保护等方面问题的解决之道。

#### (九)深化管理体制变革，建立适应业务协同的行政管理体制

推行电子政务信息共享和业务协同不仅仅是技术问题，更需要我们深化行政管理体制改革，不断对政府职能、组织结构、决策方式、管理行为、运行模式、工作流程等进行相应的改革和调整，优化行政结构，重组政务流程，利用现代化的信息技术来构造更适合信息时代要求的政府结构和权力运行方式，实现对传统政务的彻底改造。

作者简介：

陆峰，男，1982年生，工学博士，中国电子信息产业发展研究院咨询师，研究方向为网络与信息安全，擅长信息化规划与政策制定、信息化与信息安全研究工作。参与研究课题主要有：国民经济和社会发展信息化“十二五”规划、国家电子政务“十二五”规划、依托电子政务平台加强县级政府政务公开和政务服务、关于加快推进信息化与工业化深度融合的若干意见、信息化与工业化深度融合案例选编等。

陈月华，女，博士，就职于中国电子信息产业发展研究院信息安全研究所，主要从事电子认证、网络与信息安全战略、规划、产业、标准等方面的研究。

参考文献：

[1]工业和信息化部. 国家电子政务“十二五”规划(工信部规[2011]567号)[S/OL]. 2011(2012-04-13)[2012-09-06]. <http://www.mii.gov.cn/n11293472/n11295327/n11297217/14562026.html>.

[2]中共中央办公厅，国务院办公厅. 国家信息化领导小组关于我国电子政务建设指导意见(中办发[2002]17号)[S/OL]. 2002[2012-09-06].

[http://www.scopsr.gov.cn/pub/newzybb/dzzw/zcfg/201203/t20120328\\_57178.html](http://www.scopsr.gov.cn/pub/newzybb/dzzw/zcfg/201203/t20120328_57178.html).

[3]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(中办发[2004]34号)[S/OL]. 2004[2012-09-06].

[http://www.scopsr.gov.cn/pub/newzybb/dzzw/zcfg/201203/t20120328\\_57189.html](http://www.scopsr.gov.cn/pub/newzybb/dzzw/zcfg/201203/t20120328_57189.html).

[4]国务院信息化工作办公室. 国家电子政务总体框架(国信〔2006〕2号)[S]. 北京：国务院信息化工作办

公室，2006

[5]中共中央办公厅，国务院办公厅. 国家信息化领导小组关于推进国家电子政务网络建设的意见(中办发