



文章题目 提高电子政务信息资源开发利用效率的对策研究

发表日期 2005-3-1 15:48:56

内 容

电子政务,一方面促使政府事务变得公开、高效、透明、廉洁和共享,另一方面为政府信息资源的管理和开发利用提供了新的手段和机会。电子政务的有效开展,必须以充足的政府信息资源作为前提,这样才能解决政府信息化过程中“路多车少”、“有车无货”等问题。当前,我国政府上网工程正在全国轰轰烈烈地铺开,但现实与理想存在较大的反差,人们理想中借助键盘和鼠标办理各种事务的电子政务难以真正地通过网络进行。究其原因,除了技术、意识、资金、人才等方面存在制约,还有一个最重要的因素:支撑电子政务的信息资源相当匮乏。因此,加强电子政务信息资源开发利用效率的研究,提高政府信息管理、电子政务管理和服务的水平,推进政府信息化的进程,是摆在我们面前的重要而迫切的任务。

#### 建立全国性电子政务信息资源管理机构

##### 1. 在全国人大设立信息资源委员会

鉴于信息资源已成为影响国家发展的重要因素,应在全国人大设立信息资源委员会。该委员会是全国人大常设委员会之一,成员由著名的信息专家、学者、企业家、政府官员、法学家、律师等组成,其主要职责为:①信息资源的立法工作。②信息资源的发展规划工作。③国家重大信息资源项目的审定。④定期对国家信息资源的开发利用工作进行检查督促和评估,并发布评估报告。⑤监督各政府部门首席信息官的工作,充分发挥人大对政府官员的任免监督权,有权撤换不称职的首席信息官或提出撤换建议。在实际工作中,信息资源委员会应把电子政务信息资源作为工作的重点。地方各级人大同样也应设立信息资源委员会。

##### 2. 明确政府信息资源管理的专门机关

当前,我国对电子政务信息资源的开发利用工作非常重视。从国家层面上看,有国家信息化领导小组,国务院也设有信息化办公室,但因为国家信息化领导小组只是从国家即宏观层次上管理信息化工作,不可能对范围相对狭窄的电子政务信息资源进行比较细致的指导,所以必须强化国家信息化领导小组对政府信息资源管理的指导功能。同时,多个政府部门都不同程度地承担着信息管理的职能,如国家计委管理经济信息,信息产业部负责信息产业发展,国务院办公厅负责全国的政务信息工作等,但由于国家没有明确哪一个政府部门统一负责政府的信息资源管理工作,因此容易导致政出多门、职责不清、相互掣肘,尤其是各个部门强调部门利益和权利而引起的信息资源重复建设、信息不能共享等问题无法得到解决,严重影响了我国电子政务功能的实现。直接后果是:许多地方和政府部门轰轰烈烈地建起政府网络和网站后,缺乏足够的电子政务信息资源支持,巧妇难为无米之炊,网络和网站成了门面摆设,公众所企盼的电子政务难以真正开展。长此以往,社会必然对电子政务失去信心,甚至动摇电子政务发展的基础。所以,当务之急是由国家来明确哪一个政府部门负责政府信息资源的管理工作。该部门可以为副部级的国务院直属局,或设在某个委员会之下,是一个规划和管理政府信息资源开发利用的权威机构。各个地方政府也应成立或指定专门机构,负责政府信息资源的管理工作。

负责政府信息资源管理的专门机构应履行宏观的政府信息资源管理职能,制定政府信息资源开发利用政策,规划国家重大信息资源项目,建立各部门信息资源共享的机制,对政府各部门的信息资源管理进行指导和监督,通过组织、协调和指挥,使政府信息资源管理工作能够按照统一部署、统一规划开展工作,并通过其有效管理,为政府部门提供综合性的信息服务。该部门的另一项工作就是与高校合作,在各级领导干部中普及信息资源知识,提高政府领导对信息资源工作的重视程度。在电子政务信息资源开发利用方面,应着重建设好政府信息网络和信息共享平台,加快政府信息资源的电子化和网络化步伐,拟定信息存储、获取、传播、交换一致性协议,统一信息管理的标准,定期对政府信息网络建设和运行中的重大问题进行协调。在人员上应该少而精,偏重于宏观管理,专业化工作要善于利用其他部门的力量完成(即外包)。

##### 3. 设立首席信息官(CIO)

自从首席信息官制度被引入我国后,其作用越来越受到社会各方面的重视,我国政府于1987年成立了国家信息中心,颁布了《政府信息资源管理条例》,明确规定,“各级政府及所属部门必须指定或设立专门机构统一管理其职责范围内的信息活动”。一些部委还委派了副部长级的官员负责本部门的信息工作。1996年5月,我国第一次召开了由各大部委高级信息主管参加的CIO国际研讨会,2001年9月国家信息中心在上海举办了“2001年中国CIO/信息主管高峰论坛”。这些虽然说明CIO在政府部门有了长足发展,但仍然存在很多问题,如:①有些政府机构认为这个职位可有可无。②有的机关认为只要委派一位领导负责信息工作,就算设立了CIO。③各政府部门的重视程度也不同,有的政府部门设有CIO,而有的政府部门则没有设。④CIO在政府部门的地位不一致,如在国家部委,有的是副部长负责信息工作,有的甚至视信息中心的主任为CIO。⑤在设置CIO的机关中,其职责范围不一致,导致所发挥的作用也不一

样。可以说,目前我国政府部门的CIO制度有自发性、盲目性的特点。

当前,我国电子政务发展较快,对电子政务信息资源管理提出了很高的要求,既需要各级领导重视信息资源工作,也需要各机构之间加强沟通、协作,鉴于各机关的信息管理体制远远不能满足电子政务建设的要求,国家必须对政府部门的信息资源管理制度进行改革:①以法规的形式规定政府部门必须设立CIO,促使CIO法制化和制度化。②规定各政府机构的第一副职领导为本单位的CIO,国家部委的CIO为第一副部长,省级政府的CIO为常务副省长,市级政府的CIO为常务副市长,各政府机构依此类推。③对CIO的职责和作用作出明确规定,并设立CIO办公室,协助CIO搞好本单位的信息资源开发工作。④同一级的CIO成立协会,如国家部委和省级政府的CIO组成全国的CIO委员会,会长由全国的CIO担任;市级各政府机构及所属的区、县的CIO组成市级的CIO委员会,会长为市政府的CIO。

该委员会的主要职责是:主持政府信息资源的综合开发利用;协调不同政府部门间信息资源开发的规划、运作、服务等;交流政府信息资源开发的经验、思想观点;就政府信息工作提出政策、标准、建议等;协调、解决政府间网络互联互通和共享中存在的问题;审定区域的重大信息资源开发项目;对政府信息资源管理进行评价,提出改进措施。实际上,该委员会既对不同政府部门的信息资源组织进行协调、管理,也是各政府部门相互沟通的中间媒介。

### 加强政府信息资源基础建设

#### 1. 咨询开路,培训先行

电子政务信息资源开发是一项技术性非常强的工作,有不少部门不能认真研究和正确把握:要么是发展心切,盲目模仿他人做法;要么是等候上级指令,不能主动行动;要么先铺摊子、买设备,然后静候观望;要么简单地把本单位的相关信息输入计算机,就认为可以满足电子政务的要求了。是否重复建设,如何与其他部门兼容共享,则根本不在考虑的范围之内。因此,政府部门在开发信息资源之前,应先请计算机软件公司或信息公司作咨询规划,并对相关人员进行信息技术能力培训,避免信息资源建设的盲目性,做到科学、周密、有序。

#### 2. 加快信息资源的数字化建设

我国各级政府部门拥有大量满足业务需求的信息资源,但其中的历史资料、档案、图片、声像等大部分尚未数字化,可用于计算机网络的数字化信息资源及其产品亦十分匮乏,对现有资料进行数字化、网络化改造的任务十分艰巨。目前,应做好以下几方面的工作:①在进行数字化图书馆建设时,考虑电子政务的信息需求,把分散于社会各机构而电子政务又需要的有价值的文献和音像资料数字化。②有计划、有选择、有重点地把政府机构现有的各种资料和档案数字化。③政府信息的传输逐步实现网络化,机关内部的办公事务,也主要依靠内部网络电子邮件来传递信息,传统的纸质文件、书面签名方式只在处理一些重要事务时使用。

#### 3. 加强队伍建设

由于电子政务信息资源建设不仅需要信息技术、信息业务加工处理的技能,更需要政府管理、相关法律政策、政府资源协调等方面的知识和技能,因此,一个合格的电子政务信息资源人才,不仅需要掌握以上知识,还需要有较高的政治素质、超前的思维能力和果断的判断力、一定的写作水平、科学的管理水平。符合以上条件的具有综合技能的信息人才的缺乏,已成为制约电子政务信息资源建设的瓶颈。为此,应把建立一支政治可靠、作风优良、技术精良的人才队伍,作为电子政务信息资源建设工作中的头等大事。解决这个问题的方式有:①适时将外部优秀的人才补充和增加到政府机关。②加强现有人员的培训教育,通过工作实践培养一批人才。③加强与有实力的信息公司合作。

#### 4. 搞好信息资源网络建设

根据国家电子政务发展规划,政府信息资源网络由3部分组成:①政府机关的内部办公网。②政府办公业务资源网。③政府公众信息网。

政府内部办公网是电子政务的基础,各部门必须首先建立自己的内部办公网络,构建相对独立的日常公文流转系统和业务处理系统。目前,我国政府内部办公网建设有两个明显特点:①中央机关、省级机关、市级机关、县级机关的内部办公网普及率依次呈递降趋势。②经济发达地区的政府机关信息化程度高,而中西部地区由于经济条件等因素的影响,政府机关使用计算机网比例低。解决这些问题应做好以下工作:①各政府机构领导重视。②国家制定优惠政策,向县级以上机关和中西部地区倾斜。③国家拨专项资金支持中西部地区。

政府办公业务资源网是政府信息资源共享交流的平台,为国家政务运转提供最主要的支持。该网络平台应覆盖从中央到地方各级党政机关,实现所有的办公业务信息、管理信息都在网上传输和交换。该平台由四部分组成:①联结各级政府机构的专用光纤宽带网。②各级政府的信息交换平台。③安全认证系统。④多媒体应用系统。

目前在政府办公业务资源网建设中仍存在着以下问题:①网络应用平台重复建设。②技术标准不统一。③基层政府网络建设比较薄弱。④发展不平衡,地区、部门之间差别很大。⑤各地区、各部门之间还没有形成统一的应用平台和信息共享机制。

政府公众信息网是政府与公众交流的通道,建立在公共通信平台上,联接政府的行政执行系统、监督检查系统等部门的网络,以政府部门日常业务处理信息系统以及智能化信息和授权平台为基础,通过网络更好地向社会、企业和公众提供管理和信息服务。公众信息网主要承担两个职能:①向社会发布各种信息,实现公众与政府的信息交流。②向社会提供方便、快捷、透明的“一站式”服务。

政府信息资源网是电子政务的核心,在建设过程中应做好以下工作:

①在硬件设备的选择上,避免过分强调“技术越先进、功能越全,就越好”的错误倾向,坚持“满足当前需要,适当超前”的原则。

②充分利用现有的信息基础设施。有线电视网已经接入城市和农村千家万户,成为实现电视、电话、上网三网合一的最有发展前途的一个网络,因此政府公众信息网建设可以依托有线电视网络。

④严格坚持统一规划、统一管理、统一标准的原则。

⑤实施“政府主导，企业参与”策略，政府提出网络建设计划和要求，企业参与筹资、建设、运营和管理。

⑥重视网络信息安全，严格采取防范措施。

#### 5. 搞好信息应用系统建设

应用是电子政务建设的出发点和归宿。电子政务应用系统包括办公、管理和信息服务三类。随着电子政务的深入发展，其应用领域也在不断拓展。首先，机关日常办公业务的网络化有了长足进展，已经涉及公文管理、政务信息管理、会议管理、领导活动管理、人事管理、多媒体应用等方面。其次，网络应用系统已经覆盖文件传输、电子邮件、视频会议、音像传输等。再次，政府公众信息网的服务已经从单纯的信息服务向在线服务和信息服务并重转变。但是，现有应用系统还远远满足不了社会发展的需要，今后应突出抓好5项工作：

①强化政府工作人员的应用意识，要求每个政府工作人员都会使用相应的应用系统。

②开发个性化应用功能系统，各个政府机构除了开发具有共性的通用应用系统外，还应该根据本部门的工作特点、区域特点和领导的特殊需要，开发个性化的服务系统。

③在开发应用系统的过程中，技术人员、政府工作人员与领导共同参与，紧密配合，力求系统满足各方面的需要。

④强化政府网站的服务功能。政府网站不仅要向社会提供实时性、动态性的信息服务，更重要的是向社会公众和企业提供完善的管理服务。

⑤加强特殊应用系统建设，如城市应急指挥系统等，满足信息多元化和政府工作的特殊需求。

#### 6. 加强数据库建设

各种信息资源库是电子政务最重要的信息基础。目前，以政府公文和政务信息为主要内容的办公业务资源数据库已普遍建成，国务院一些部门也各自建成了业务数据库，“十五”期间，我国部署了人口、法人单位、自然资源和空间地理以及宏观经济等4个数据库建设工作。从总体上看，我国的数据库尚不能满足电子政务的深层次需要，故应做好以下工作：

①数据库建设中必须坚持统一规划、统一标准、全网共享的原则，对于每一个系统应做到统一设计、分别建设。

②对原有的数据库进行改造，增加新内容，对各单位已有的数据库进行规范化和标准化，建成统一的服务于办公业务网的数据库群。

③通过适当集中的办法，在一个区域，建立高水平的、全区域机关共享的政府数据中心，向各部门集中提供应用和服务。

④建立政府信息资源库的目录体系。

⑤建设支持政府决策工作的国民经济综合数据库、社会和历史数据库、自然资源数据库。

⑥着力生产精品数据库和特色数据库。

⑦政府信息资源库建设应实行两条腿走路，一是政府自建，二是走市场集成和联合建设的道路。

#### 电子政务信息资源开发的标准化

电子政务信息资源标准体系的建立是一项复杂而艰巨的工作，现正处于全面启动阶段，为了保证标准的质量，加快标准的制定速度，提高标准的适应性，在制定电子政务信息资源标准的过程中，我们应注意做好以下工作：

①加强对电子政务发展较快的国家的信息资源标准化工作研究，借鉴其先进经验，拿来为我们所用。

②加强对电子政务信息资源标准的理论研究，确保标准制定的系统性、完整性、科学性。

③建立有效的激励机制，加大吸引社会力量参与的力度和积极性。虽然目前我国电子政务标准采用的是电子政务标准化总体组制定规划和其他单位参与的方式，但进展相对缓慢，没有把国内有实力的单位都吸引来参加。

④加强对现有信息数据库（特别是信息数据交换格式）的规范化工作，最大限度地对已有信息资源实现共享。

⑤建立电子政务信息资源的数据质量控制标准体系。长期以来，我国政务信息工作中存在着虚报信息、夸大信息、瞒报负面信息的现象。这在传统政务时代不太会造成严重的后果，而在电子政务时代，信息的传递速度快、范围广，任何信息的失真、误传，都会给政府决策造成严重影响。所以，建立科学的信息质量控制体系是十分必要的。控制体系包括数据质量的内容、分级、评价指标等。

⑥信息资源标准要有一定的前瞻性。现在信息技术发展速度惊人，而标准要具有相对的稳定性，所以应从宏观角度出发，通过超前研究，明确信息资源建设中可能遇到的各种问题，确保标准适应未来一段时间社会发展和信息技术发展的需要。

⑦信息资源标准应不断修改。任何标准都不可能一劳永逸地解决所有问题，而只能解决一时的问题。随着信息技术和电子政务的发展，面对各种新情况，标准需要不断修订、增补和完善。这样，信息资源标准才具有旺盛的生命力。

[回到目录](#)

<a href="#">上篇文章</a>	<a href="#">“信息孤岛”对我国电子政务发展的影响及应对措施</a>	2005-3-1 16:01:21
<a href="#">下篇文章</a>	<a href="#">论电子政务在党务管理中的应用</a>	2005-3-1 15:04:31