

信息资源规划理念对我国政府管理与服务创新的影响研究

文 / 刘文远 韩冬 · 燕山大学经济管理学院

摘要: 信息资源规划思想对我国政府的信息化建设有着十分重要的指导作用, 它注重对政府管理流程和服务方式进行总体的规划以及对政府信息资源建立统一的标准, 目的在于优化政务流程和提供服务的方式, 从而提高政府部门的管理效率和服务水平。

关键词: 信息资源规划 管理创新 服务创新 政府管理

信息资源规划是指对政府或企业运转过程所需要的信息, 从采集、处理、传输到使用的全面规划。信息资源规划对政府从事信息化建设具有十分重要的作用, 因为要使政府的每个部门内部, 部门之间, 部门与外部单位之间的频繁、复杂的信息流畅通, 充分发挥信息资源的作用, 不进行统一、全面的规划是不可能的^[1]。而信息资源规划与传统软件工程的信息资源收集最主要的不同有以下三个方面: 第一, 分析的业务范围不同。信息资源规划的需求分析强调对政府的主要部分进行分析, 是全局性的分析, 需要全局观点; 而软件工程中的需求分析是一种局部性的分析, 不强调全局观点。第二, 分析人员组成不同。信息资源规划的需求分析要求政府人员参加, 特别强调高层管理人员的直接参与。一般业务人员与系统分析人员组成“联合需求分析小组”, 且要求业务人员在分析阶段起主导作用, 系统分析人员起协助辅导作用, 整个需求分析过程就是业务人员间、业务人员与软件技术人员间的研讨过程; 而软件工程的需求分析主要是由系统分析人员完成, 只向业务人员做一些调查, 并没有

组织业务人员广泛深入参与的环节^[1]。第三, 建立的标准不同。信息资源规划建立信息资源分类共享标准, 而软件工程的需求分析只是对数据信息进行简单的编号, 并不强调信息的分类共享。正因为有上述三点不同, 信息资源规划对扭转我国政府信息化中只重技术的倾向, 解决忽视政务流程的整合、重复建设和信息孤岛等问题都有一定的指导作用。因此, 信息资源规划思想无论是对政府内部管理创新还是政府外部服务创新都有其借鉴意义。

一、信息资源规划对政府内部管理体制创新的作用

信息资源规划对政府内部管理创新主要有四个方面的作用: 对政务流程进行重组, 实现政务公开化, 促进组织结构的变革以及限制腐败。

1. 信息资源规划注重对政务流程进行重组, 从而减少政府成本

传统的政务流程建立在传统的组织结构基础之上, 因而造成政府管理机构“条块”分割, 部门设置交叉重复, 政府机构的业务一般被分解为由基层工作中采集业

务资料、进行汇总、逐级分析决策、制定相应的政策法规, 最后再反馈到基层采取措施等几个流程阶段^[2]。由于以前政府在进行信息化时没有充分考虑到组织结构、政务流程的相互影响, 只是实现政府传统政务的办公自动化, 政府的政务流程并没有得到优化, 因而简化行政运作的环节和程序, 降低行政服务成本, 提高公共服务效率的目的也没有达到。信息资源规划和普通软件工程的信息管理不同, 它注重政府工作人员和系统分析人员的亲密配合, 从而设计一套既符合政务流程科学化, 又适合政府工作人员习惯的政务流程, 使政府管理的普遍性和特殊性达到统一。由于政府的管理流程得到优化, 少走了一些弯路, 从而能有效地提高政府管理效率。同时, 政府的管理成本也能大幅度地降低。

2. 信息资源规划有利于创建阳光型政府, 实现政务公开化

目前我国创建阳光型政府存在许多阻力。一方面, 不少政府部门为了维护本部门的利益限制政务信息公开。从理论上讲, 信息的共享程度越高, 信息所

体现的价值越高。而有些政府部门却把信息当作部门的特权和利益，这种狭窄的观念从根本上制约着信息的公开。另一方面，我国政府各种形式的政务公开互相缺乏协调。例如，对于村务公开，目前的管理和领导体制较为复杂，分别由法制、民政、监察、党的宣传等不同部门负责。这种多元化领导的弊端就是缺少综合协调，使各部门政务公开在做法上差异较大。信息资源规划的作用就是确定信息公开统一标准。系统分析人员通过调研把信息按种类进行划分，使政府部门明确了解该信息是否能公开，进而从制度上加强信息公开的力度。

3. 信息资源规划有利于打破官僚制的束缚，促进组织的深层次变革

当代政府盛行的组织结构是马克斯·韦伯官僚制模式，其最显著的特征是横向上的职责专门化和纵向上的职位等级制，从而组成分工细致、等级严格的纵横交错的庞大金字塔体系。官僚制是大工业时代的产物。当代社会正在向信息社会转型，这种组织形式越来越暴露出总体性问题，必须从根本上进行变革。信息资源规划通过对组织结构和政务流程的有效设计，把一些职能部门网络化，压缩中间管理层，进而达到组织扁平化的目的。信息资源规划对组织结构的设计思想基于数据元素（一张表中最小的单元，如姓名、年龄等），即把组织运转过程中使用的用户视图（表单、单据、账册等）进行拆分，从中提取有用

的数据元素。因为这些数据元素在不同的用户视图中都有体现，所以把这些数据进行计算机化后，再用到新的用户视图时不必人工制作，只需从计算机中提取数据，这样大大减少了人工成本，压缩了中间管理层，实现了组织扁平化的目的。另外，由于数据是稳定的，这也降低了工作人员维护数据库的压力。

4. 信息资源规划能够使行政透明化，从而限制腐败现象的发生

政府的廉政是行政合法性的基础。政府部门及其官员垄断公共权利，谋取部门和个人私利，是政府的痼疾。信息资源规划依靠技术层面的设计，通过组织创新、制度创新和政务的透明化，能有效地限制腐败现象的发生。信息资源规划在对政府政务流程进行设计时，对有可能产生腐败的环节进行计算机处理，使之透明化，进而从技术上对腐败现象进行限制。另外，通过政府信息资源规划，可以真正地落实以前无法实现的制度。比如通过信息化把各部门的职责划分得清楚合理，避免互相推诿或职能越位现象的发生，这样就能从制度上对腐败的发生进行限制。

二、信息资源规划对政府外部服务体制创新的作用

信息资源规划对政府外部服务创新的作用主要体现在：使服务程序更加优化，建立信息资源分类共享标准，降低民主参与

成本等几个方面。

1. 信息资源规划使政府的服务程序更加优化，真正做到以服务为本

电子政务的发展趋势之一就是整合政府的各种服务功能，为公众、企业和其他社会单位提供一个统一的服务入口，采取“一站式”服务模式。这里统一的服务入口实际上就是政府的门户网站，而“一站式”服务模式就是提供服务的各相关部门实现协同办公，提高服务效率。一方面信息资源规划重视对门户网站的建设，通过合理的规划，对政府提供服务的方式进行个性化设计，使原来靠人工的服务模式转变为用网站来提供，从而提高服务的效率。另一方面，“一站式”服务模式的设计也是信息资源规划的重要内容。在很多情况下，一件政府事务的处理涉及多个部门。以前人们要逐个部门去办理，光盖章就要盖几十个甚至上百个，人们办理一件普通的事务就要等上几天、几十天，有时因此错过时机而造成重大经济损失。信息资源规划通过政府工作人员和IT人员的密切合作，将有服务业务联系的部门进行整合，在此基础上建设“一站式”服务大厅，给公众提供更多的方便。

2. 信息资源规划注重信息资源的分类共享，使公众更容易获得需要的信息

信息资源规划树立了信息资源分类共享的思想^[9]。系统分析人员在充分调研的基础上对政府部门的信息资源进行分

类，将政府信息分为内部共享信息和外部共享信息，又把外部共享信息分为有偿信息和无偿信息。有偿信息是指政府向信息收益人收取一定费用的方式来提供政府信息；无偿信息是指政府的信息无偿地向公众或其他单位提供。信息资源分类共享思想的引入使政府彻底摆脱了信息资源管理混乱的状态。政府在使用或提供信息时有了明确的标准，在保障政府重要信息不被泄露的同时，公众又能获得自己需要的信息，从而提高政府信息的利用率。再者，信息资源分类共享有利于降低社会信息资源的不对称性，有效地限制政府和市场失灵的发生。

3. 信息资源规划为公民广泛地参与民主提供技术支持，降低参与成本

公民对政治参与的冷漠，在一定意义上是一种理性计算的成果。公民扮演一种经济人的角色，计算政治参与的收益与成本。当政治参与成本高于收益或收益不明显时，很多公民就不热心政治参与，而宁愿选择“搭便车”行为^[4]。因此，鼓励公民参与政治的基本途径，就是降低参与成本，同时增强对参与的反应，提高参与的利益。信息资源规划的作用之一就是降低公民参与政治的沟通成本，它通过对政府信息资源的全面设计使政府的一部分功能用计算机来完成。一方面，公民与政府沟通的成本更低，更快捷。例如，公民发表意见可以发送电子邮件或浏览政府网

站，无须纸质文件，而且非常迅速。另一方面，政府借助信息化可以增强反应能力，及时反馈公民意见。

三、创建一个以信息资源规划为核心，管理创新与服务创新互动发展的电子政务体系

我国政府在进行信息资源规划的过程中必须注意管理创新和服务创新的相互作用，以管理创新促进服务创新，以服务创新带动管理创新，创建一个管理创新与服务创新互动发展的电子政务体系。

1. 管理创新对服务创新的影响

信息资源规划把政府内部管理创新作为重点，通过内部管理创新来刺激外部服务创新。首先，政府管理流程的科学化能够促进政府服务流程的优化，从而提高政府的行政效率和服务效率，给公众和其他单位带来方便。例如，以前一套公共管理事务的审批需要几天或几十天，而管理流程优化后只需几个小时，从而大大节省了公众的时间。其次，政务流程的公开透明化使公众便于了解政府的相关信息，减少了社会信息的不对称性，激发公众参与民主的热情。最后，政府管理创新的一个重要内容就是限制腐败。腐败现象常常使政府的管理陷于混乱状态，也影响了公众对政府的信任度。管理创新从制度上对腐败进行限制，减少了腐败的发生，从而对政府服务质量的改善产生积极影响。

2. 服务创新对管理创新的影响

政府服务质量的提高是政府改革的原动力，也是政府实施信息化的最终目的。政府外部服务创新通过一系列手段反作用于政府内部管理创新。首先，政府的“一站式”服务模式影响着政务流程的设计。政务流程的优化一方面实现了政府管理科学化，但更重要的是促进了政府服务质量的改进和提高，因为，政府的一个重要职能就是为公众提供优质的服务。因此，在政务流程设计过程中必须考虑政府服务模式、方法等因素，并在此基础上对政务流程进行相应的改变。其次，信息资源分类共享思想的建立提高了政府管理信息的能力。据统计，我国大约80%的有用信息都由政府掌握，因而政府在管理信息方面承受着巨大的压力。信息资源分类共享思想的提出不但使公众获得需要的信息，而且为政府在管理信息方面减轻了不小的压力。最后，民主参与成本的降低使更多的人参与管理公共事务，对政府管理提出自己的意见，从而促进政府管理水平的提高。

3. 以信息资源规划为重点，创建中国式的电子政务体系

当前，中国电子政务发展中出现了缺乏总体规划的现象。在微观上，有些部门应付上级要求，甚至是领导即兴拍脑门决策；在宏观上，由于没有统一的战略规划，各单位实施信息化的时间不

同,建设厂家不同,采用的技术设备不同;各自使用着不同的数据库格式,不同的操作系统,不同的应用软件和用户界面。单位之间反而形成了“信息孤岛”,大量的信息不能使用,效率低下。要解决这些问题,实施信息资源规划是非常重要的。政府信息资源规划是通过信息技术等手段,实现政府内部资源的共享和协同,使得各政府政务流程无缝地衔接,从而提高政府部门的办事效率,以及管理和服务能力。中国电子政务建设要适应中国的国情,从发达程度上看,中国是发展中国家;从发展性质上看,中国是社会主义国家。无论从财

力或体制上都不能完全类比发达国家,不能按发达国家信息化的标准建设自己。因此,我国在信息化建设过程中必须注意前期的信息资源规划,在政府管理和服务上进行创新,创建一个有中国特色的电子政务体系。^[4]

参考文献:

- [1] 高复先. 信息资源规划——信息化建设基础工程[M]. 北京:清华大学出版社,2002:78
- [2] 金江军. 电子政务高级教程[M]. 北京:中国人民大学出版社,2005:37
- [3] 刘强. 政府信息资源分类共享方式研究[J].

中国行政管理,2004(10):77-83

- [4] 陶文昭. 电子政府研究[M]. 北京:商务印书馆,2005:20-32

作者简介:

刘文远,男,1968年生,黑龙江密山市人,博士后,燕山大学教授,博士生导师,研究方向为电子政务、数据挖掘、信息资源规划等。

韩冬,男,1983年生,汉族,河北邢台人,燕山大学硕士研究生,专业方向为电子政务、信息资源规划。

(本文责编:张建辉)

SinoEGov 资讯

公安部:我国建成世界最大的人口身份信息数据库

经过5年的建设,全国近13亿人口身份数据已于2006年底全部入库,世界最大的人口身份信息数据库“全国公民身份信息系统”正式建成。长期以来,假身份证给我们的社会安全构成了很大的威胁,给银行、电信等单位也造成了巨大损失。据警方不完全统计,在刑事犯罪中,预谋罪犯90%左右持有假身份证,其中诈骗分子持假证的几近100%。假身份证作为罪犯通行的“名片”,已经渗透到社会活动的各个领域,我国每年因假身份证造成的各种损失数以亿元计。

据了解,该系统建成后,在保护公民个人隐私的前提下,以权威、齐备的身份信息数据为基础,可为社会各界提供多种身份信息服务,有效防范各种利用假身份证进行的欺诈和犯罪活动,为维护网络信息的安全,堵截不良信息源头提供了有力的技术支持和保障,也为我国探索建设未来个人信用体系展现了广阔的前景。

公安部“全国公民身份信息系统”的建成,是全国各地公安机关治安户政部门广大干警、查询中心以及相关部门共同努力的成果。各地基层干警20多年来对户籍数据的采集、整理、录入,查询中心近5年的系统开发、数据收集、加载,再加上中国移动、中国电信、中国联通、中国网通等单位的大力支持和配合,身份信息核查服务已覆盖到全国9.6亿所有电话和互联网用户,可以帮助有需求的用户利用网络、手机等手段有效、便捷地核查身份信息,识别公民身份信息的真伪。

(来源:新华网)