

政府信息资源整合共享研究*

——从国家档案馆的角度

陈永生

(中山大学 广州 510275)

摘要 文章从国家档案馆的角度,对政府信息资源的物理整合与逻辑整合、社会共享与机关内部共享进行了探讨,指出了国家档案馆在政府信息公开中的重要作用。

关键词 政府信息资源 资源整合 资源共享 国家档案馆

Study of the Government Information Resources Sharing —From the Perspective of the National Archives

Chen Yongsheng

(Sun Yat-sen University, Guangzhou, 510275)

Abstract: From the perspective of the National Archives, this paper makes a discussion on both the physical and logical integration of the government information, analysis its public sharing and internal sharing as well, and points out the important role of the national archives in government information publication.

Key words: Government information resource; Resource integration; Resource sharing; National archives

《中华人民共和国政府信息公开条例》(以下简称《政府信息公开条例》)第十六条规定:“各级人民政府应当在国家档案馆、公共图书馆设置政府信息查阅场所,并配备相应的设施、设备,为公民、法人或者其他组织获取政府信息提供便利”。作为政府信息查阅场所的国家档案馆,不应是一个被动、无为的政府信息搁置查阅地点,而应是一个主动、有为的政府信息整合共享中心。

1 政府信息资源整合

所谓信息资源整合,“是指将某一范围内的,原本离散的、多元的、异构的、分布的信息资源通过逻辑或者物理的方式组织为一个整体,使之有利于管理、利用和服务。也就是说,信息资源整合就是把分

散的资源集中起来,把无序的资源变为有序,使之方便用户查找信息、方便信息服务于用户”。^[1]政府信息资源整合就是把分散的政府信息集中(包括物理集中和逻辑集中)起来,化无序为有序,方便利用,实现共享。

1.1 国家档案馆政府信息资源的物理整合

物理整合是指把分属于不同机构的政府信息,统一集中到一个管理机构进行存储和管理。政府信息资源物理整合的途径和方式虽然是多种多样的,但国家档案馆在政府信息资源物理整合方面拥有相当大的优势。

我国的国家档案馆虽然不可能不加选择地保管所有的政府信息,但却有选择地保管着“对国家和社会有保存价值的”政府核心信息资源。按照《政府信息公开条例》第二条的界定,所谓“政府信息,

是指行政机关在履行职责过程中制作或者获取的,以一定形式记录、保存的信息”。由此可见,政府信息的范围非常广泛,既包括行政机关在履行职责过程中制作的信息,又包括行政机关通过其他方式和途径获取的信息,“既包括政府部门现行的文件,又包括那些退出现行阶段保管于各级档案馆、具有证据价值的档案信息”。^[2]这些政府信息不可能统一汇集到某一个行政机关,也不可能永久地保管在某一个行政机关,只能统一汇集和永久保管在各级国家档案馆。

1.1.1 国家档案馆保管着不同机构的政府信息。从横向的角度来观察,国家档案馆是法定接收本级行政机关政府信息、现行文件和档案的专门机构,相对于其他机构而言,最完整最齐全地保管着不同机构的政府信息。《政府信息公开条例》第十六条第三款规定:“行政机关应当及时向国家档案馆、公共图书馆提供主动公开的政府信息”。按此要求,各行政机关可向社会主动公开的政府信息,首先应当及时向国家档案馆提供,统一汇集到国家档案馆。当然,这种及时提供与统一汇集并不是随意和盲目的,而是有序并按层级进行的。按照规定,国务院各部、委、办、局可向社会主动公开的政府信息,应当及时提供给中央档案馆;省、自治区、直辖市直属行政机关可向社会主动公开的政府信息,应当及时提供给省、自治区、直辖市国家档案馆。以此类推,从而形成了自中央级国家档案馆直到县级国家档案馆作为统一接收汇集本级行政机关政府信息的完整网络。

档案界早在2000年就开始试行已公开现行文件的利用工作,当年深圳市档案局(馆)成立档案资料服务中心,在全国首开已公开现行文件利用工作的先河。此后,已公开现行文件服务工作呈现出良好的发展态势。截止到2005年6月,全国已有2367个国家档案馆开展了已公开现行文件利用工作,占总数的76%。其中许多省市已经达到了100%。^[3]到2007年《政府信息公开条例》颁布之时,已公开现行文件的利用工作已在全国各级国家档案馆全面开展并且形成了多种模式。^[4]事实上,各级国家档案馆在《政府信息公开条例》颁布之前就未雨绸缪,积极思考国家档案馆在政府信息公开中的角色与作为等有关问题。由于各级国家档案馆在《政府信息公开条例》颁布之前的7年时间里已预见性地积极开展了已公开现行文件的利用工作,这不仅为国家档案馆开展政府信息公开服务工作积累了丰富的经验,更重要的是为国家档案馆开展政府信息

公开服务工作积累了丰富的政府信息资源。

接收本级各行政机关的档案是国家档案馆的基本职责。以保管行政机关文件为馆藏主体的各级国家综合档案馆,拥有丰富的政府信息类的档案资源。2006年中央档案馆馆藏纸质档案1038030卷又193432件,录音磁带录像磁带影片档案14703盘,照片档案103136张,底图5463盘,光盘1795张,平片101202,卷片355290。^[5]各省、自治区、直辖市各级国家综合档案馆馆藏档案中以件为保管单位档案37104027件,录音磁带录像磁带影片368606盘,照片档案12632450张,底图1008245盘。在电子档案中,有磁带17462张,磁盘75926张,光盘83172。在缩微品中,有平片2137498个,开窗卡236011张,卷片121631735米。

由此可见,我国国家档案馆保管的档案是丰富多样的,这些档案构成了政府的核心信息资源。可以说,国家档案馆是集各行政机关政府信息之大成者。

1.1.2 国家档案馆保管着不同时期的政府信息。从纵向的角度来观察,只有国家档案馆才有可能比较完整齐全地保存不同时期的政府信息。国家档案馆虽然不是政府信息的形成者,却是政府信息的忠实保管者。

事实上,任何一个行政机关都不可能自行保管本机关在各个不同时期形成的政府信息,换句话说,行政机关不可能成为政府信息的永久保管者。档案馆则不同,《档案馆通则》第二条规定:“档案馆是党和国家的科学文化事业机构,是永久保管档案的基地”。档案馆对行政机关政府信息的接收是“全时段”的。

国家档案馆对现行政府信息的及时接收。按照《政府信息公开条例》第十六条第三款规定,“行政机关应当及时向国家档案馆、公共图书馆提供主动公开的政府信息”。及时地向国家档案馆提供主动公开的政府信息,这是《政府信息公开条例》对行政机关的要求,换句话说,行政机关有及时地向国家档案馆提供主动公开的政府信息的义务。这就为国家档案馆能够及时接收现行政府信息提供了法规和制度上的保障。在政府信息的提供和接收这个环节上,我并不赞成档案界那种过分的“索要”心态,因为及时主动地向国家档案馆提供政府信息是行政机关依法办事的基本要求。

国家档案馆对现行文件的接收。《政府信息公开条例》颁布之前的7年时间里,我国各级国家档案馆都为开展已公开现行文件的利用工作而向有

关行政机关收集现行文件,“不少地方对职能部门向档案馆报送已公开现行文件作了具体规定”,^[6]并逐步建立相应的制度。更为重要的是,“档案馆通过与职能部门相互配合、密切合作,进一步加大已公开现行文件的收集力度,通过多种渠道,采取有效方式,把党委、政府制定的人民群众普遍关心、涉及人民群众切身利益的已公开现行文件及各部门应公开的信息收集齐全完整,并加大信息资源的整合力度”^[7]。

国家档案馆对档案的接收。这既是档案馆传统而经常性的工作任务,也是各行政机关主动配合的统一行动。《档案馆工作通则》对档案馆接收档案的时间界定为:“省级以上档案馆接收立档单位保管二十年左右的档案”;“省辖市(州、盟)和县级档案馆接收立档单位保管十年左右的档案”。《机关档案工作条例》也对机关向档案馆移交档案作了相应的时间界定。

由此可见,国家档案馆接收政府信息是连续性的,保管政府信息是“全时段”。因此,国家档案馆要做好对区域内的政府信息的收集工作,保证各种类型的政府信息能及时收集进馆。

1.2 国家档案馆政府信息资源的逻辑整合

政府信息资源的集中保管有利于保证信息的真实可靠,在一定的区域范围内,物理整合对于政府信息资源来说是必要且有效的。但是我国地域辽阔,政府机构众多,政府信息资源分布广泛,在硬件设施、人员经费、政策制度的制约下,对于大范围的政府信息进行物理整合是高成本的甚至是不现实的。因此,要对保管在各级各类行政机关政府信息资源,通过各种有效方式进行逻辑整合,将分散保存的资源有机关联,揭示数据对象间的内在关系,在逻辑上形成一个整体,才能真正实现源的共享。

逻辑整合是指不改变政府信息资源原有的物理状态,对信息内容进行组织关联的一种方式。为了能够实现政府信息的逻辑整合,必须借助信息化技术、数据库技术、网络技术现代技术,建立内容丰富、全面的政府信息资源数据库,为用户提供一个先进的、开放的、全面的政府信息检索平台,方便用户对政府信息的查找与利用。

1.2.1 档案馆馆内政府信息资源的逻辑整合。因为职责所在,国家档案馆保管着大量的政府信息,种类丰富、类型多样。在政府信息公开的推动下,档案馆有必要整合馆内的各种政府信息,为公众提供优质的信息服务。一般来说,档案馆保存有三类政府

信息:

首先是馆藏档案中的政府信息。国家档案馆大部分的馆藏是政府部门移交的文书档案,这部分档案实质就是非现行的政府信息。虽然些政府信息的时效性不强,但是对利用者来说,这也是重要的参考信息。档案馆需要结合自身的实际情况,按照先急后缓的原则,对利用价值比较高、比较重要的政府信息优先进行数字化,建立目录数据库和全文数据库。档案馆需要对已经数字化的档案信息进行有效整合。

其次是档案馆收集的现行文件。在《政府信息公开条例》颁布之前,我国绝大多数国家档案馆已经开展了多年的现行文件利用工作。不少档案馆还建立现行文件数据库,在网上对公众提供查询利用。这些现行文件时效性强,与公众联系密切,是公众查询利用比较频繁的政府信息。

最后是各级行政机关按照《政府信息公开条例》的要求主动移交的政府信息。根据条例的规定,档案馆是政府信息集中查询的场所之一。这些移交过来的政府信息,现实性强,对于保障公民的知情权,满足公众的信息需求具有重要作用。档案馆有责任对这些政府信息进行整理、组织,为公众提供良好的服务。

针对以上三类信息资源,档案馆需要进行逻辑整合,为公众提供优质的信息服务。一方面,这三类信息都是政府信息资源的重要组成部分,相互联系密切,不能把它们割裂开来。另一方面,对于利用者来说,他们无需细分上述三类信息不同之处,他们希望得到的是利用需求的满足。所以,档案馆应该站在利用者的角度来考虑,积极主动地整合各种政府信息,完善服务方式,尽可能为公众提供系统的政府信息,方便利用。

1.2.2 同级政府信息资源的横向逻辑整合。除了档案馆自身保管的政府信息资源之外,还有众多政府信息分布在不同的行政机关中。对于这些分布广泛而内容丰富的政府信息,档案馆有必要对其进行逻辑整合。

首先,档案馆作为政府信息查询场所,有责任去收集、整理不同行政机构的政府信息,满足公众的信息需求。

其次,档案馆与行政机构有密切联系。与一般的部门相比,档案馆的职能决定了它与行政机构的联系更密切,更了解行政机构的职能,熟悉不同政府信息的分布状况,因此,档案馆对这些政府信息

进行逻辑整合,具有天然的优势。

再次,档案馆具备整合政府信息的能力。档案馆的工作人员具有较高的信息素养,在信息的组织分类、提供利用等方面具有一定的优势。

综合而言,档案馆在对同级政府信息资源的横向逻辑整合有着得天独厚的优势。具体来说,需要横向整合政府信息资源可以分为两大类,第一类是同级政府网站上公开的政府信息,第二类是同级政府机构的非公开性的政府信息。

1.对同级政府机构网站上公开的政府信息资源进行整合。近年来各级政府部门都在自己网站上开设了“信息公开”栏目,向社会公开相关的政府信息。根据实地调研,发现政府部门网站上提供的政府信息,比其移交给档案馆的政府信息要齐全完整得多。站在用户的角度来看,档案馆在整合馆内资源的同时,应该对同级的行政机构的信息进行整合。可以在档案馆网站上,按照一定的组织方式,把同级各个行政机构的网站进行链接,为公众提供查询利用的方便。甚至在有条件的情况下,档案馆还可以开发垂直搜索引擎,对同级各个政府机构网站的相关信息进行搜索并下载,满足用户查询“一站式”的要求。

2.对同级政府机构的非公开性的政府信息资源进行整合。《政府信息公开条例》第十四条规定:“行政机关不得公开涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私的政府信息”。因此,除了网上公开的政府信息,各个行政机构还有一部分非公开的信息。原则上讲,任何档案都有其特定的用户,不提供任何人利用的档案是无意义的,没有存在的必要。^[8]政府信息也如此,这些非公开的信息,不代表不可以被利用,只是对利用范围进行了限制,有权限的人还是可以查询利用的。在信息资源建设阶段,信息化建设的目的大都局限于为本组织、本部门服务,着眼于小范围的利益,因为缺少互联互通,使得信息化的效应大打折扣。所以,不同机构间的政府信息资源也应该进行整合共享。如果档案馆对这部分信息进行有效的整合,那就有助于满足机构之间或特定用户的查询利用需求。从长远着眼,现在不公开并不代表将来不公开,随着时间的推移,所有的信息终究都会被公开提供利用的。所以,档案馆将这些非公开的信息资源进行整合,有百利而无一弊。对于这种非公开性政府信息的整合,可以采取借鉴“中山市电子档案馆”的模式。“中山模式”的做法是:在党政内网上建立一个共享平台,统一数据标

准,档案馆建立一个电子文件中心,每个行政机构建立电子档案室,电子档案室与电子文件中心相连。电子文件中心逻辑控制每个电子档案室的电子文件,只要获得形成机构的授权,其他机关的人员就可以查询那些非公开的政府信息。这样,同级的各个行政机构之间的信息资源就得到大范围的整合,提高了查询利用效率。

1.2.3 各级档案馆政府信息资源的纵向逻辑整合。档案馆在对馆内政府信息资源、同级政府信息资源进行逻辑整合之外,还需要对上下级档案馆政府信息资源进行纵向逻辑整合。鉴于档案馆的职责和工作范围的不同,省一级的档案馆不可能对市一级的政府信息资源做充分地整合,这只能寄托于市级档案馆来开展同级的政府信息整合工作。如果各级档案馆都能做好政府信息资源的整合工作,那么各级档案馆网站彼此相连,就形成全面的政府信息资源导航系统。

第一种整合方式是建立逻辑上相互链接的档案网站集群。每级的档案馆都负责好本级政府信息资源的整合工作,然后相互之间进行网站链接,为用户形成全局的政府信息资源导航。每个用户,只要登录其中的一个档案馆网站,就可以通过相关的指引帮助,链接到其所需要的其它网站,查询到其所需要的政府信息。

第二种整合方式是在各级档案馆网站之间建立相互链接的基础上,对分散于各级档案网站的政府信息数据库提供统一的搜索平台,可以直接对各级档案网站的政府信息数据库进行相连,实现用一个入口就能检索多个政府信息资源数据库的目的,在档案馆之间实现信息的高速共享和跨库检索,从而充分满足社会公众对档案信息的多种需求。在技术上,可以采用网络技术,网络支持对异构数据资源的访问,为用户提供统一的访问接口,选择适当的访问协议来实现用户提出的数据访问请求,这样将多个分布的个体和组织资源集合起来,以一种协同的方式共享,为用户提供多种多样的服务资源。^[9]虽然目前信息整合工作还没能达到这种水平,但是随着网络技术的进一步推广和应用,相关标准规范的统一和完善,以及各级档案馆间交流合作的深入,这种深层次的信息资源整合方式会成为主流。这种整合方式是一种高级方式,需要各级档案馆在建设统一标准规范,同时努力整合好本级政府信息资源。当前,整合工作还不能完全达不到这种模式的要求,但这是未来的一种发展趋势。

2 政府信息资源共享

政府信息资源整合所解决的是化分散为集中、化无序为有序的问题。而政府信息资源的共享则是指强化政府信息资源的可获知性和可获取性,使社会公众与组织公平地拥有对政府各类信息资源的获取权利与获取条件。由此可见,整合与共享是相辅相成的两个方面,要实现政府信息的价值,只有整合是不够的,还必须加强政府信息资源的共享建设。整合是共享的前提,能够为共享提供完整、全面、有序的政府信息资源,而共享则是整合的延续,可以最大限度地使整合的政府信息资源发挥最大的效益。

结合政府信息资源共享的特点及不同用户的需求,可以把政府信息资源共享分为两大类型:一是面向社会公众的政府信息资源的社会共享;二是面向特定机构及人员的政府信息资源的内部共享。

2.1 政府信息资源的社会共享

根据《国家档案局中央档案馆关于加强档案信息资源开发利用工作的意见》的要求,国家档案馆要“积极开展以已公开现行文件为核心的政府信息公开信息利用工作。丰富利用方式,简化利用手续,扩展服务范围,改善服务条件,提高服务水平,最大限度地为公众获取政府信息公开提供便利条件”。这要求档案馆大力开展面向社会公众的政府信息资源共享。档案馆馆藏中包含有丰富的政府信息资源,但是由于人力、物力和财力的限制,档案馆馆藏纸质档案的数字化工作发展极不平衡,因此,开展政府信息资源的实地查询工作,也是当前政府信息资源共享的一种重要方式。档案馆可以从改善设施环境,强化咨询工作,提高服务水平等方面来提高共享效果。

档案馆在开展实地查询服务的同时,更要大力建设政府信息资源网上共享平台,档案网站要加强信息资源的组织分类建设,提供完善的检索途径和良好的用户界面,为公众提供优质的查询利用服务。

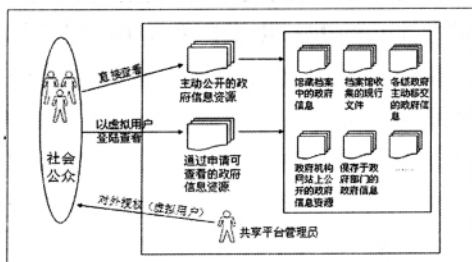


图1 基于互联网的政府信息资源社会共享示意图

图1为基于互联网的政府信息资源社会共享图,共享面向的对象是社会公众,共享平台是从公众需求的角度来构建的,提供给公众的政府信息必须是公开的政府信息。

按照政府信息公开的方式,提供给公众使用的政府信息可以分为两大类:一类是主动公开的政府信息,可以不加限制地直接提供给公众利用,公众不需要授权就可以直接进行网上查询利用,通过互联网共享政府信息;另一类是通过申请公开的政府信息资源,需要加以限制地提供给公众利用。对于此类的政府信息资源,公众不可以直接通过互联网使用,必须先向共享平台的管理员提出申请,在申请获得通过后,管理员对该用户授权,用户通过相应的权限查阅被许可的那部分政府信息。

2.2 政府信息资源的内部共享

根据《国家档案局中央档案馆关于加强档案信息资源开发利用工作的意见》的要求,国家档案馆要“构建政府内部档案信息共享平台。充分利用各级党政网,构建为各级党政机关和社会有关部门提供档案信息服务的平台。促进依法暂不开放的档案信息资源在政府内部的共享使用。以行政职能为依据,以应用需求为导向,建立党政机关非公开档案信息交换共享机制和平台。”档案馆在提供政府信息社会共享服务的同时,还需要加强政府信息资源在不同机构之间的共享工作。

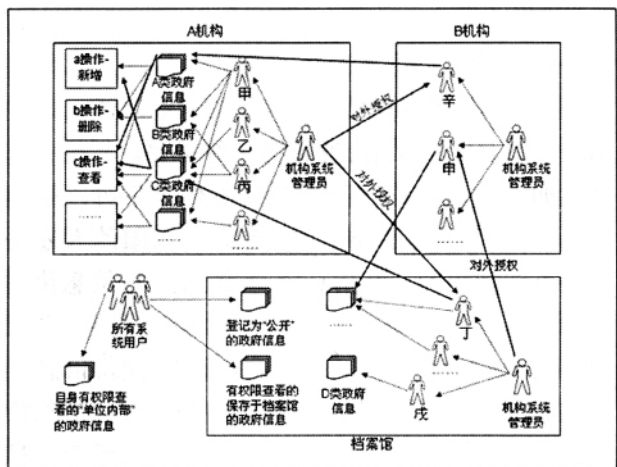


图2 基于党政内网的政府信息资源内部共享示意图

(注:本图及以下析图文字参考了《“中山市数字档案馆”科研项目研究报告》)

图2为基于党政内网的政府信息资源内部共享图,此部分的共享机构分为两大部分:一是产生政府信息的政府机构,包括各级各类政府机关;二是保存相应政府机构档案资源的档案馆。这两大类机构之间政府信息资源的共享也包括两个方面:

是机构内部的各部门之间政府信息的共享 ;二是不同政府机构之间的政府信息共享。

2.2.1 机构内部的政府信息资源共享。机构内各个部门所产生的文件类型有各自的特点 ,如有些文件的保密性较强 ,只限于部门内部流通 ,而有些文件则无密级 ,所有部门都可以查看 ;同一份文件 ,甲工作人员可以使用 ,而乙工作人员却不能使用。那么如何实现机构内部不同部门不同人员之间按照各自的权限对文件进行操作呢 ?这需要机构内系统管理员按照文件的密级和公开范围 ,以及机构内部人员的职责权限 ,对机构内部文件的操作权限进行设定。例如 ,普通人员的文件操作权限分为 :添加文件、删除文件、修改文件、归档、撤销、调整顺序、加入文件、调卷、打印等 ,系统管理员可以根据需要 ,调整机构内部人员的功能权限。

2.2.2 机构之间的政府信息资源共享。不同机构之间由于业务和隶属关系的不同 ,不同机构之间的共享关系也不相同。如 A 机构的同一类文件或同一份文件可以与 B 机构共享却不可以与 C 机构共享 ,也可能将某类文件或某份文件对所有机构共享。解决这个问题 ,需要机构系统管理员设置一个“对外授权”的途径。具体做法就是 :在机构系统内部进行文件登记 ,判断每份文件的“公开级别” ,系统将所有机构内部文件的“公开级别”划分为机构内部和机构外部两大利用范围。对于属于机构内部利用范围的文件 ,外单位的用户无法查到 ,而机构内部用户利用则通过本机构系统管理员授权来实现 ;对于属于机构外部利用范围的文件 ,外机构通过本机构系统的“对外授权访问” ,由文件所在机构系统管理员对其授予操作权限和查看文件内容权限 ,从而解决外机构的利用问题。

如图 2 所示 ,A 机构和 B 机构之间就通过这种“对外授权”的方法解决机构之间的共享问题 ,同样 ,档案馆与其他机构之间也采取同样的方式互相之间进行共享。这里需要指出的是档案馆既是系统内部的一个用户 ,又是一个信息集中站 ,因此还要为其他机构用户提供信息服务。除了前面提到的“对外授权”的方式以外 ,提供服务的方式还有两种 :一种就是基于党政内网为所有用户提供公开的政府信息 ,此处的“公开”是指对内网用户公开 ;另

外一种就是提供该用户保存在本馆内的政府信息。

政府信息资源整合与共享意义重大 ,作为一项系统的工程 ,需要国家统一规划 ,在法规、制度、标准、管理、资金等多方面给予配套支持 ,同时行政机构之间要加强交流和沟通 ,统一认识 ,共同合作。各级国家档案馆要善于抓住机遇 ,充分发挥自身的优势 ,积极参与政府信息资源建设 ,“以其自身的独特优势和先天基础成为政府信息公开的主要承担者并扮演更加积极的角色 ,在政府信息公开工作中发挥重要作用”。^[8]

(* 本文系广东省中山市政府委托调研课题“档案信息化与政府信息资源整合共享研究”的阶段性成果 ,项目编号为 4225001)

参 考 文 献

- [1] 苏新宁 ,章成志 ,卫平.论信息资源整合[J].现代图书情报技术 2005 (9) :54-61。
- [2] 钟文荣.《中华人民共和国政府信息公开条例》对档案信息开放的影响[J].档案管理,2007(5) :17。
- [3] 陈永生.从政务公开制度反思档案开放——档案开放若干问题研究之三[J].浙江档案,2007(8) :17-18。
- [4] 主要模式有深圳模式、昌平模式、西城模式、济南模式、丹东模式、柳州模式 ,见管思.发展快、范围广、形式多——已公开现行文件利用工作述评 [J].中国档案 2004 (2) :7-9。
- [5] 数据来源 :中国档案年鉴(2007)[M].北京:中国档案出版社 2009:374-375。
- [6] 毛福民在全国已公开现行文件利用工作现场会上的讲话 [EB/OL].(2005-05-24)[2010-01012].http://politics.people.com.cn/GB/8198/64270/64271/4400504.html。
- [7] 毛福民在全国已公开现行文件利用工作现场会上的讲话 [EB/OL].(2005-05-24)[2010-01012].http://politics.people.com.cn/GB/8198/64270/64271/4400504.html。
- [8] 张照余.网络共享中档案信息的内容划控与权限控制研究[J].档案学通讯 2009(2) :62-65。
- [9] 陈勇.基于网络技术的电子文件中心建设研究[J].档案学通讯 2008(5) :46-48。
- [10] 马玉杰,杨红梅,杨爱志.档案部门作为政府信息公开主要场所的作用与意义 [J]. 档案学研究 2008 (2) :34-36。