

文/ 汪沛沛

# 我国公务员信息的整合与共享



长期以来,由于技术、体制等方面的原因,政府各部门拥有的公务员信息往往被封闭在部门内部,资源不能得到有效共享,已经成为了阻碍公务员信息有效利用的最大障碍。本文认为,只有从制度和组织结构层面剖析“信息孤岛”成因,重视运用技术手段,分阶段分步骤地加以解决,才能最大限度地实现资源共享和互动,建立起高效的公务员信息整合利用体系。

## 公务员信息整合与共享的涵义及关系本质

从概念上理解,公务员信息整合共享包括公务员信息的整合过程及公务员信息共享过程两层含义。笔者认为,公务员信息资源整合是指在对公务员管理要求不断提高的背景下,由政府主导,按照科学合理的方法,借助有效的组织管理和先进的信息技术手段,将分散于政府部门和社会的公务员信息资源进行整理、合并与集成,生成满足人事决策和公务员队伍管理等不同需求的新信息集合体,实现信息资源在一定领域内的互联互通,以及按照一定规则与标准的开放式存取,从而为公务员队伍的高水平管理和国家人才战略的实施提供强有力的信息支持。公务员信息共享是指在政府的统一规划和领导下,在公务员信息资源整合的基础上,以相应的信息平台为媒介、以电子信息为内容的信息资源的交流与使用。按照共享信息部门间的关系划分,公务员信息共享可分为

信息提供部门与信息应用部门间的信息共享和信息应用部门与信息应用部门间的信息共享两部分。公务员信息整合是公务员信息共享的前提与基础,而公务员信息共享则是公务员信息整合的目标与归宿。公务员信息整合与共享的根本目的在于通过提高信息资源的利用效率,促进政府管理的科学化、民主化和高效化,有效解决信息资源分散性与信息需求综合型的矛盾,消除“信息孤岛”,最大程度地实现资源共享。因此说,从信息资源建设的角度看,公务员信息整合与共享既是过程也是结果。

## 公务员信息整合与共享的制约因素

公务员信息整合与共享的制约因素,也就是公务员信息资源框架中“信息孤岛”的形成原因。能否拆除存在于部门之间、中央和地方政府之间的各种障碍,进行信息的整合与再利用,建立各个信息生成部门之间的信息交流渠道,保障信息在不同部门之间能够有效的传递,从而从根本上消除信息孤岛,保障各个信息节点的互通性,是当前公务员信息整合和共享成败的关键所在。而在现有情况下,使得信息孤岛得以形成的原因,主要有以下几个方面:

### 1. 公务员系统建设缺乏整体规划和长远计划

信息化的发展是有阶段性的。在其初级阶段,表现为“各级政府和部门在开展公务员时的各自为政、适用不同标准、

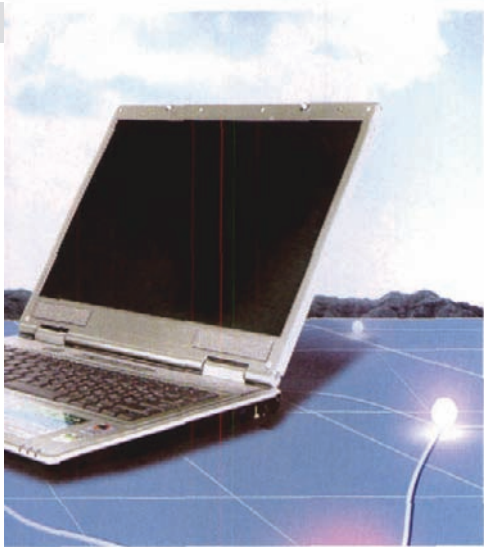
内容单调重复”。由于没有一个统一的部门进行总体规划和设计,不同的部门就围绕自身的业务工作自行开发或引进了相对独立的应用系统。这些分散开发或引进的应用系统,不会统一考虑数据标准以便于信息共享的问题。在短期内,这样的系统设计思路并不会呈现太大的缺陷,但长期看来,为信息的整合与共享带来了极大的阻碍。

计算机技术与网络技术的发展日新月异,技术不断更新换代。而政府部门本系统的公务员相关信息管理体系,有些是几年前建设的,技术已经落后;也有些是新建的,技术相对比较先进,造成所有系统的设计架构、标准、开放度、伸缩性都不一样;再加上政府部门职能的变化,管理流程的调整,甚至部门利益的分割,使得打通部门间的系统几乎成为“不可能完成的任务”。

缺乏一个统一的组织对全国、本省或本地区的信息化工作进行长远规划,使得各地政府、部门和区域各自为战,重复投资建设的情况十分严重。在政府信息管理需求日益显现的今天,已经有相当数量的政府部门有了信息管理的意识,将信息资源的整合和共享提上了日程,并且已经有了一定的规划;但落到具体实施的过程中,不知如何与相关部门对接,也没有统一的指导的引领,使得最后的效果往往是事倍功半。

### 2. 缺乏统一的技术标准和业务标准

随着信息技术的快速发展,以认证信息、电子公文、档案信息等为代表的电



子文档信息占有率大大提高。但由于缺乏系统、开放的标准体系,大量的电子文档信息分别禁锢在近万种格式中。每种文档格式都被一种或几种软件所垄断,甚至同一个产品的不同版本间都不能实现完全兼容。在公务员信息发展过程中,公务员信息统一标准的出台速度跟不上公务员队伍建设步伐,人们容易围绕一项项业务工作,开发或引进一个应用系统。这些分散开发或引进的应用系统,造成网络世界的“战国群雄”。在信息交换后,首先面临不同标准之间的转化问题,大大增加了利用信息的成本;其次,信息难以进行比对和整理,达不到信息传递后应有的效果,在某种程度上也造成信息整合与共享困难。

不同的技术标准和业务标准的问题,实质上是元数据思想的不普及造成的,针对公务员信息资源这一概念,如果以元数据的思想将其进一步剖析,就会涉及一系列有关个人信息的元数据标准问题。而在我国,各个类型信息所涉及的元数据标准的制定和推广还处在一个起步阶段,除去部分领域(如图书出版行业)与国际接轨较好外,其他领域的元数据标准还远达不到支持实际应用的程度,这也是“信息孤岛”的成因之一。

### 3. 体制与部门利益的原因

长期以来各区域、部门建设是独立进行的,缺乏全局观念和共享意识,因此,我国绝大多数政府信息部门的数字资源系统自成体系,形成一个个相互独立和封闭的数字系统,严重阻碍了彼此间

的信息流通、更新和共享。以政府来说,各委、办、局都有自己的信息系统,每个信息系统都由自己的信息中心管理,有自己的数据库、自己选择的操作系统、自己开发的应用软件 and 用户界面,完全是独立的体系。这造成信息资源大部分被封闭在政府内部或政府各部门内部,政务活动对相关的政府信息资源的需求得不到满足。同时有些部门利益和本位思想的抑制直接导致严重的信息闭塞,形成了信息瓶颈现象。

体制的缺陷与部门利益为重的固有思维,是造成信息孤岛的人为因素,也是在破解信息孤岛难题的过程中,首当其冲需要解决的问题。

## 公务员信息整合与共享的对策

如何采取有效措施整合独立的、分散的公务员信息资源,提高信息资源的利用率,从根本上解决信息孤岛现象。已经成为公务员进一步发展急需解决的问题。本文认为,应从以下几个方面加以思考:

### 1. 加强公务员相关信息的统一规划与协调

首先,要对公务员资源进行统一规划,在某一个区域研制一体化智能信息处理平台,以达到资源共享和协同工作的目的。采取强制性手段做到分散管理集中控制,使各单位网站强制性地使各部门所掌握的公务员信息统一发送到主网上或一个主数据库中,增加政府网状的数据库信息量的积累,使这些信息能够得到充分利用,进而成为各级政府乃至企事业单位在进行人事决策的重要依据,增强人事决策的及时性与科学性;其次,应降低目前分散的、部门独享的系统地位,由政府出面组织协调,建立全国相对统一的较高层的包括公务员在内的信息应用平台。

### 2. 完善公务员信息交换技术与业务标准

公务员信息标准体系是开展公务员信息标准化工作的基础。国家信息化发展战略中指出:“加强全社会信息资源管理,规范对生产、流通、金融、人口流动以及

生态环境等领域的信息采集和标准制定,加强对信息资产的严格管理,促进信息资源的优化配置。实现信息资源的深度开发、及时处理、安全保存、快速流动和有效利用,基本满足经济社会发展优先领域的信息需求。”目前,标准的不统一已经严重影响了信息资源的开发利用以及整合能力,所以信息化建设必须发挥标准化的导向作用,以确保其技术上的协调一致和整体效能的实现。国家应先行制定强制性的人事信息的元数据标准,建立统一的网络平台和公务员信息资源目录分类体系,使得与公务员信息资源相关各个相关的信息源部门采用相应的统一标准,从而整合现有的信息资源,最大限度发挥信息共享的作用。

### 3. 重塑相关政府业务流程

改变以往常规的政府工作流程,建立相对集中的数据中心或信息资源中心及信息交换平台,实现政府各部门的信息系统的接轨和有机整合,从根本上消除本位主义和部门利益。人事决策水平和公务员队伍的管理水平的不断提高,不仅要满足平台统一、信息安全等技术层面上的要求,更重要的是,在信息的生成和采集过程,要以高效地支撑业务活动为中心,整合信息资源,从逻辑上打破政府机关条块分割的行政划分,重新组织工作流程,采用多部门协同工作模式,对人事信息的采集、整合、利用进行统一的规划和管理;并由某一职能部门牵头,统一策划和协调,为人事决策提供屏蔽差异化的信息支撑,实现公务员信息资源与公务员队伍管理无缝结合。实现公务员信息整合和信息共享,是一个相对的和渐进的过程,不可能一蹴而就。根据我国国情现状,只有从制度和组织结构层面加以剖析,重视运用不以政府意志力为转移的技术手段,从主观上推动公务员信息资源整合共享工作的发展,循序渐进分阶段分步骤地加以解决,才能建立起符合我国长远人才战略规划,符合建立高素质公务员队伍要求的公务员信息资源整合与共享的模式。

(作者单位:中国人民大学信息资源管理学院博士生,100872)