

●王伟军 孙 晶

我国公共信息服务平台建设初探^{*}

摘要 公共信息服务是现代政府工作的一项重要职能,公共信息服务平台的建设将推动服务型政府的建设。公共信息服务平台具有集成性、综合性、共享性、便捷性和服务多样性等特征,具有按政府层级划分、按行业划分、按服务载体划分等多种类型。我国公共信息服务平台的建设可以分为政府主导型、企业主导型和合作型3种模式。统一规范技术标准、完善相关政策法规、政府主导和引导相结合、建立一个以用户为中心、需求为导向的“一站到底”的信息服务体系是我国公共信息服务平台建设应重点解决的问题。表1。图2。参考文献12。

关键词 公共信息服务平台 信息资源整合 服务型政府 建设模式

分类号 G351.9

ABSTRACT Public information service is an important function of modern government work. Public information service platforms have the nature of integration, comprehensiveness, sharing, easiness-to-use, service diversity, etc., and can be classified according to government levels, industries and service media. The authors think that the most important issues to be considered are unifying of technical standards, drafting related policies and regulations, promoting government guidance, and establishing a user-centered and demand-driven “one-stop” information service system. 1 tab. 2 figs. 12 refs.

KEY WORDS Public information service platform. Information resource integration. Service government. Development pattern.

CLASS NUMBER G351.9

“公共信息服务”这个词在图书情报、电子政务、数字城

市和行业信息化等领域正被广泛使用。作为提供公共信息

服务的基础设施——公共信息服务平台的建设已经成为我

国各级政府电子政务建设的重要内容。本文对“公共信息

服务平台”如何定位界定,如何组织建设进行探讨。

一般地,政府部门宏观调控下有效传播的社会信息资源统称为公共信息^[4],包括衣食住行、教育、娱乐、就业、医疗等与公众利益密切相关的信息和资讯。公共信息服务是当前政府职能转变中要重点加强的一个领域,提供公共信息

服务是市场经济体制下政府工作的一项重要职能,而公共信息服务平台则是提供这种服务的基础。

1.2 公共信息服务平台的界定与功能

美国图书馆与情报学全国委员会在2001年1月26日公布的权威报告《公共信息传播的综合评估》中认为,公共信息是指联邦政府所创造的、搜集的以及管理的信息,公共信息的所有权是属于民众的,政府受民众的信赖而进行管理,民众可以获得除法律限制的其他任何信息^[1]。联合国教科文组织通讯与信息部信息社会分部的主任Elizabeth Long-worth 2004年5月在巴黎举行的第三次跨政府信息理事会会议上所作的报告“发展与促进政府公共信息的政策指导方针”中指出,公共信息是指公众不受版权限制或者不侵犯隐私权而可以获取的信息^[2]。

我国一些学者认为,公共信息主要为政府拥有,包括政

务框架中提供公共服务的界面结构、技术结构、逻辑结构、组织结构和标准规范等要素有机集成之后所形成的统一公共信息服务模式。从内容说,是在确保信息资源安全的前提下,建立公共卫生、科技成果、社区、农业、科技等各种公共信息资源统一的综合信息服务平台,实现相关政府部门面向公众和社会提供服务和应用的重要窗口,是政府为公众提供信息服务的基础,是电子政务建设的重要内容;从社会效益上说,公共信息服务平台的构建是实现信息一体化的关键,可以提高一个国家或地区的信息传播效率,加快区域经济、文化和技术的发展速度,促进整个社会效益的提高。

公共信息服务平台的技术架构主体是“门户网站+基础数据库”。其功能层次分为4层(图1):最外层是信息提供服务层——政府集成门户平台,是公共信息服务平台的外

* 本文系国家社科基金项目(06BTQ019)的成果之一。

层表现和接入界面；次外层是信息资源加工层，是信息的采集、分类、存储、传递和检索挖掘等业务逻辑实现平台，是公共信息服务平台的工作流引擎部分；第三层是支持层，包括公共信息服务平台的标准规范、信息技术支撑、网络环境及检索资源等相关支持环境，以保障平台顺利运行；最内层是资源层，依靠人口、法人单位、空间地理和自然资源、宏观经济4个大型基础数据库以及其他各类型网络信息数据库支撑实现的信息数据平台，是公共信息服务平台数据的核心仓储部分。

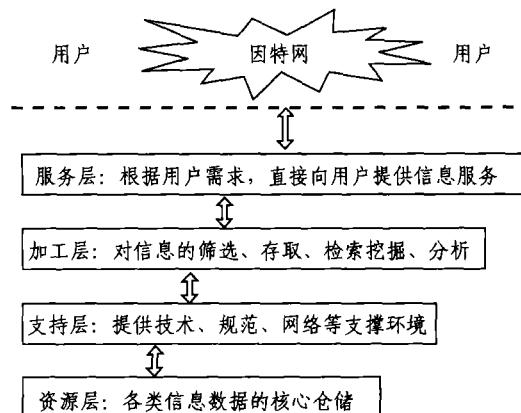


图1 公共信息服务平台的功能层次

1.3 公共信息服务平台的特征

(1) 集成性。公共信息服务平台建设的核心在于各类信息资源系统的集成整合^[5]，通过信息集成、流程集成、应用集成和门户集成，搭建一个通用平台。在兼顾信息资源现有配置与管理状况的条件下，对分散异构信息资源系统实现无缝集成整合，并在新的信息交换与共享平台上开发新应用或服务，实现信息资源的最大增值。

(2) 综合性。公共信息服务平台的服务对象是政府本身、企业、社区和科研机构等。这些对象对信息的需求是多方位的，这就要求所提供的信息具有综合性。这些公共信息包含了各级政府的各类政策法规和精神，各行各业的信息资源，人们衣食住行等日常生活的各方面以及新闻、娱乐等满足精神生活方面的信息和各种科研机构（如公共图书馆、高校招生考试、专利检索等）提供的一些便民科教信息等等。

(3) 共享性。公共信息服务平台的构建是以共享机制为核心的管理模式。无论从各类系统的集成性看，还是从信息内容的综合多样性来看，目的都在于实现信息资源的共享。目前一些政府门户提供的一网通式和一表式服务就是政府基于信息共享环境面向公众服务的主要模式。公共信息服务平台的统一建设使各个部门、行业、组织和个人之间实现信息的交互共享，有利于消除信息孤岛。

(4) 便捷性。公共信息服务平台构建的直接目的是为公众提供方便快捷的信息服务，用户只要有浏览器和接入互联网，便可以享受到服务。一些公共信息门户提供的一站式

服务就是让用户足不出户便可享受到一条龙式服务。还有智能化的搜索引擎、门户网站的搜索引擎应涉及公共服务各个方面，公众只要输入希望得到的服务或关键词，便可快捷地搜索到所需的相关内容。

(5) 服务多样性。公共信息服务平台提供的信息服务不仅具有便捷性，而且服务也多样化，或者说是个性化。第一，服务涉及的内容包罗万象，这一点在综合性中有所体现，这意味着平台所提供的服务是多方位的，因此也是多样化的。第二，平台中所含信息资源的形式也是多样化的，有静态和动态格式的各类资源，满足人们视听等各方面感觉的需求。第三，随着网上办事、在线服务等政务服务内容的逐步推广，提供个性化服务已经成为信息服务的一个重要趋势。使用个性化定制，公众可以按自身意愿设立相应页面，得到所需的信息和服务，并可随时根据需要更改个性化页面。提供个性化服务也是政府了解掌握公众需求和期望的重要渠道。

2 公共信息服务平台类型

2.1 按政府层级划分

我国的行政区划从中央到地方分为5级^[6]，政府信息处理活动主体也应该分为5级，信息平台的数据库建设应该按照这5个级别分层组织实施。这5层级为：中央级、省级、地（市）级、县（区）级和乡镇（街道）级。每个层级的信息数据资源包含人口数据库、组织机构数据库、空间地理自然资源数据库、宏观经济数据库、法律法规数据库和其他信息类型的专门数据库。其合理性表现在：第一，信息的采集、传输、加工、处理渠道通畅，上下层级互动，体系完整。第二，容易规划和实施，责任明确。第三，便于政府信息化从各个层面展开，调动各方面的积极性。但是应注意上下层级之间的信息互通与平台之间的协同管理，提高信息的集聚度，防止各自为政和发生信息孤岛现象。

2.2 按行业划分

公共信息服务平台仅仅依靠政府是不够的，各行各业也在参与公共信息平台的建设，丰富平台的服务方位。表1是按国家行业标准划分的我国现有的公共信息服务平台。

表1所列信息服务平台的一级或二级域名中有.gov,.org,.com,.net等，这说明我国的公共信息服务平台的主体主要由政府、企业、非营利组织构成。

2.3 按服务载体划分

(1) 传统媒体信息服务平台：主要是指互联网普及之前的公共信息平台，包括报纸、公共宣传手册、电视、广播等。随着互联网的普及，日常生活中人们使用这类载体来获取信息服务的比重在逐渐减少。

(2) 传真、热线电话、电子邮件服务平台：这类服务平台目前尚在应用，通常借助于电信网和互联网开展服务，倾向于人工互动咨询服务，实时响应性较好。

表1 公共信息服务平台的行业划分

公共信息服务平台行业类别	行业公共信息服务平台示例
农业	中国农业信息网(www.agri.gov.cn)
制造业	上海制造业公共技术服务平台(www.ame.net.cn),中国制造业信息化门户网(e-works)
供电业	国家电力信息网(www.sp.com.cn)
房地产业	中国地产商(www.zgdes.com)
交通运输业	中国公路网(www.chinahighway.com)
零售批发业	中华零售网(www.i18.cn)
服务业	千禧网100(www.qd100.com.cn)
金融商贸业	外经贸公共信息服务语音服务平台(语音服务热线:65121919)
科研技术业	上海研发公共服务平台(www.sgst.cn),全国科技信息系统
居民公共服务业	北京市社区公共信息服务平台(www.bjcs.gov.cn 或热线:96156)
医疗卫生业	食品药品行业公共信息平台(www.sure.net.cn)
文化教育业	全国高校网络教育信息服务平台(www.chinaonlineedu.com)
计算机信息业	国家软件与集成电路公共服务平台(www.csip.org.cn)

(3)语音数据服务平台:主要指公共信息服务呼叫中心和社区服务站,如长城宽带启动呼叫中心和社区服务站两大服务平台的建设,用以提升其运营能力和完善现有的服务体系,全面提高服务质量。

(4)门户网站:这类公共信息服务平台的综合性很强,涵盖各类信息服务,也是目前建设的主要形式。并且在今后较长的一段时期内,我国将以门户为中心,推动电子政务整体发展,从而促进公共信息服务的提升。

(5)移动服务平台:以移动设备为终端的公共信息服务近年来发展迅速。以手机为代表的移动设备是高度互动的媒介。尽管在公共信息服务方面,这种互动性还未得到充分开发,但是在以“超级女声”为代表的娱乐事件中,手机媒体展示了强大的互动能量。手机短信平台在公共信息服务方面必然显示出独特优势:传播启动迅速、信息落点明确、接收具有贴身性、传播的再延续性强、内容聚焦度高、信息传播双向性强等^[7]。

3 公共信息服务平台的建设模式

信息服务的主体可以是政府、商会,也可以是企业,按此标准,我国公共信息服务平台的建设模式可以分为3种。

3.1 政府主导型

“提供服务并非政府的义务,政府的义务是保证服务提供得以实现”^[8]。政府在公共服务领域的决定性作用明确了政府在公共信息服务上的主导地位^[9],不仅要承担制定规划、扶持多元化信息服务主体、维护信息服务竞争秩序、监管信息服务效果以及开发和公开政府信息资源的重任,而且还要直接参与公共信息服务。原因在于:政府提供公共信息

可以避免市场失灵和扭曲;政府是提供公共信息物品的主体;政府提供的信息产品具有很高可信度^[10]。由于公共信息的特殊性质,按照市场经济规律,非政府组织不能或者不愿或者不完全提供这方面的服务。为提高国内市场资源配置效率、增强国家在各方面的国际竞争力,加强信息供给是政府的重要职能之一。

3.2 企业主导型

随着信息技术的日益发展,各行各业也为公共信息服务平台的建设注入新鲜血液。按照行业标准划分的各类公共信息服务平台类型就是企业主导型的示例。这类平台服务比较专业和深入,目的是为完善企业自身的服务,拓展业务,发掘用户需求,因此共享性不及政府主导型。当然,企业加入公共信息服务平台的建设除了自身的信息资源和资金支持优势,还需要政府的统一规划与引导。

3.3 合作型

合作型主要是指由政府和企业合作构建的信息服务平台,在共享程度和服务深度上介于前两者之间。在我国,和政府合作的商业主体主要是在信息产业发展较为迅速的行

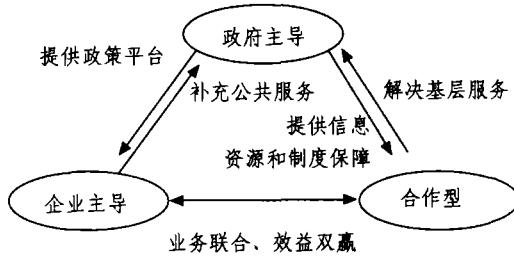


图2 3种模式之间的联系

业,这些行业本身拥有先进的信息技术平台和信息资源,面向更加细化的服务区域。如电信运营商、移动通信公司等都在积极与政府合作共同建设公共信息服务平台,努力提升公共信息服务质量。

这3种模式相互之间存在着一定的联系,如图2所示。

4 对我国公共信息服务平台建设的建议

4.1 统一规范技术标准

公共信息服务平台要协同处理高密度、广地域、大容量的异构数据,但又要尽量降低平台数据库体系的复杂性和实施成本。因此,除了重视基础数据库的统一建设与利用,还应加快技术标准体系的制定。

首先,加快制定国家公共信息平台数据交换技术标准体系^[11],同时要在运用中间件技术解决异构数据交换的基础上,加快研究国家信息资源网格技术体系。据悉,上海、北京等地已经开始了这方面的探索与实践。

第二,加快制定国家公共资源目录体系和交换体系。北京市已经开始了《政务公共资源分级分类指导意见》的制定工作。对政务公共资源进行分类,有助于克服目前专业性的信息分类标准主要立足于各类资源的专业属性分类系统,对于部门之间和社会化共享的需求考虑很少的弊端,从而提高公共信息平台信息组织效率。

4.2 完善相关政策法规

要加快《政务信息公开条例》等相关法律法规的立法进程,制定平台建设的鼓励性政策。由于国家政务信息公开立法的滞后,导致政务信息公开范围标准不统一,许多本应公开的信息未能公开,使得我国政务信息公开的范围总体相对较窄。法律法规的缺位,严重制约了公共信息服务平台的信息构建能力和社会效益。加快和完善相关法律法规的立法,是构建国家公共信息服务平台的根本制度保证。

4.3 政府主导和引导相结合

提供公共信息服务是政府的一项主要职能,政府主导建设责无旁贷。但仅依靠政府力量是不够的,还需要在政府引导下,吸引各类信息服务主体的广泛参与和支持。

公共信息服务涉及内容面广,综合性强,平台建设需要多部门协调,必须依靠政府的力量来引导与协调。政府通过制定公共信息服务目标、方针,创造良好的信息服务环境,支持和指导更多的参与者投入到公共信息服务平台的建设中来,引导公共信息服务平台建设向规模化、规范化和智能化发展。

4.4 以用户为中心,需求为导向

公共信息服务平台的服务要按用户需求来设计,关注公

众的利益和生活方式的选择,建立一个以用户为中心、需求为导向的“一站到底”的信息服务体系^[12],以满足社会公众不同层次、不同形式、不同渠道、不同时间、不同地点、不同内容的信息获取和服务选择。细化服务分类程度,提高公众参与程度,减小使用无障碍程度,尤其是要考虑到特殊群体对平台的易用性,推动公共信息服务功能的延伸、服务内容的增加、服务手段多样化、服务范围的扩大,从而提高服务质量,推动服务型政府的建设。

参考文献

- 1 U. S. National Commission on Libraries and Information Science. A Comprehensive Assessment of Public Information Dissemination. [2005-01-05]. <http://www.Nclis.gov/govt/assess/assess.html>
- 2 Elizabeth Longworth. Policy Guidelines for the Development and Promotion of Governmental Public Domain Information. [2005-01-05]. http://infolac. ucol.mx/observatorio/public_domain.ppt
- 3 王永奎.政府在公共信息服务中的定位.技术经济,2003(8)
- 4,6,11 董相志等.论我国公共信息平台的构建.科技情报开发与经济,2005(6)
- 5 高洁,辛文卿.政务信息资源共享平台的构建.情报杂志,2005(12)
- 7 彭兰.新媒体:大有可为的公共信息平台.中国记者,2006(2)
- 8 [美]戴维·奥斯本,特德·盖布勒著;周敦仁,政协上海市编译组译.改革政府——企业政府如何改革着公营部门.上海:上海译文出版社,1996
- 9 夏义堃.公共信息服务的社会选择——政府与第三部门公共信息服务的相互关系分析.中国图书馆学报,2004(3)
- 10 朱正萱,袁伦渠.提供公共信息服务:政府的主要职能.江苏商论,2002(3)
- 12 周慧文.面向公众的政府网站的评估与应用研究.武汉大学信息管理学院博士学位论文,2005

王伟军 博士后,教授,博士生导师,华中师范大学信息管理系副系主任。通信地址:武汉华中师范大学信息管理系。邮编430079。

孙晶 华中师范大学信息管理系情报学专业硕士研究生。通信地址同上。(来稿时间:2006-07-14)