

年鉴编纂与政务信息保护开发利用

——以《江苏自然资源年鉴》为例

黄河清*

摘 要 随着时代发展和科学技术进步,政府信息资源保护开发利用难度不断加大。在这样的现实条件下,基于年鉴本身的价值与作用,许多行业坚持编纂专业年鉴,过去没有编纂过年鉴的政府部门,也开始启动纸质年鉴编纂工作。看似相悖于信息化潮流,却对保护开发利用政务信息资源、展示文化软实力和显示管理绩效发挥了重要作用。年鉴工作以较小的投入产生了较大的社会、经济、管理价值的正效用。探讨自然资源年鉴编纂与政府信息保护开发利用的原理、机制,探寻有效路径方法,提升编纂出版水平,在自然资源行业具有开创性意义。

关键词 年鉴 自然资源 政务信息 保护利用

各级自然资源管理部门掌握着所辖地区主要的自然资源类政务信息资源,包括山、水、矿、林、田、湖、草、海等自然资源行政管理相关职能产生的各类海量政务信息。在政府组成部门的政务信息中,自然资源政务信息资源相对其他信息资源具有一定的基础性、战略性、科学性价值。各类数据、信息和知识所承载内容直接反映了一个时期内区域自然资源、经济资源利用变化、结构规模、有效配置及效率效益状况,并间接反映自然资源承载能力、国民经济和社会发展水平。

从年鉴编纂研究对象角度观察,自然资源类政务信息资源既体现出一定时空参照系下的自然资源科学、国土空间规划、地理国情等基础研究和实证应用、管理创新能力,同时也成为社会科学研究领域的重要标本之一。作为资源管理相关信息(数据)最大拥有者,自然资源部门必须承担相关信息的保护开发利用主体责任。但现实中,一些政府部门的政务信息资源存在以下三个方面的问题:一是由于缺乏深入的认识、系统专业规范的管理,大量有效的政务信息资源不能得到应有的保护、开发和利用,信息资源的浪费、信息效用的缺失现象是客观存在的;二是信息化手段过度运用和路径依赖,随着时间流逝,有用

* 黄河清,男,江苏省兴化市人,《江苏自然资源年鉴》执行副主编、编辑部主任,主要研究方向为自然资源管理、信息化。

信息沉底,无序混杂、难以识别或没有经过甄别和处理的无效信息便会过度占用存储空间,难以系统化、完整地保护开发利用,在某种程度上已经成为一种强化的趋势;三是信息共享藩篱的阻隔,造成信息屏蔽、信息结构不合理和无效信息劳动,既无法促进自身管理创新的实践需求,也无法满足社会公众对政务信息的需求。

2017年,江苏省国土资源厅开始编纂《江苏国土资源年鉴》,通过年鉴这一政务信息保护载体和形式,全面、系统、完整、准确地记载上一年度的重要文稿、重点工作、重大事件、业务管理统计数据等,并公开出版发行。同时,开展相关资源类年鉴编纂理论研究,研讨年鉴编纂与政务信息资源保护开发利用之间的原理机制、技术方法和创新路径,为进一步提升自然资源政务信息保护利用开发水平做好理论、组织和技术上的准备。

一、政府信息资源管理(GIRM)的界定与信息生命周期理论

政府信息资源是对政务管理过程中所涉及的一切文件、资料、图表和数据等信息的总称,包括直接或通过第三方依法采集、依法授权管理和因履行职责需要依托政府信息系统形成的信息资源等。^① 政府信息资源是相对于政府以外的其他社会组织(如工商企业、社会团体、学校、图书馆等)的信息资源而言的,是一切产生于政府内部的或虽然产生于政府外部,但对政府活动又有影响的信息资源。^② 它有着深刻的内涵和广阔的外延,包括信息内容资源以内的相关收集、处理、传输、发布、使用,储存信息内容的技术、设备、网络、资金和人等资源,并贯穿于政府管理的全过程。随着社会的不断发展,政府信息资源对国家和民族的发展,对人们工作、生活至关重要,成为政府管理的重要战略资源。^③

政府信息资源管理(GIRM)是指与政府信息资源开发和利用有关的决策、计划、预算、组织、指导、培训和控制活动。它包括各级政府纵横方向相互来往产生的信息、政府内部机构信息;政府与其他部门、公民交往过程中的信息,如文件政策法规、政府管理信息等。应该说,政府信息资源管理的核心是“管理政府信息资源以完成政府机关任务和提高绩效的过程”^④。

科学的政府信息资源管理必须遵循信息生命周期基本规律,政府信息存在一个从产生到被使用、维护、存档,直至删除的一个生命周期,整个过程包括六个阶段(见图1):信息的识别,信息的收集,信息的传递,信息的存储,信息的加工

① 吴爱明:《电子政务》,中国人民大学出版社,2013年,第167页。

② 旃群:《政府信息资源管理探讨》,《信息化与网络建设》2007年第6期。

③ 吴爱明:《电子政务》,第165页。

④ 杨寅、黄萍:《我国政府信息资源管理的现状及完善——以美国联邦政府制度经验为参照》,《行政法学研究》2006年第4期。

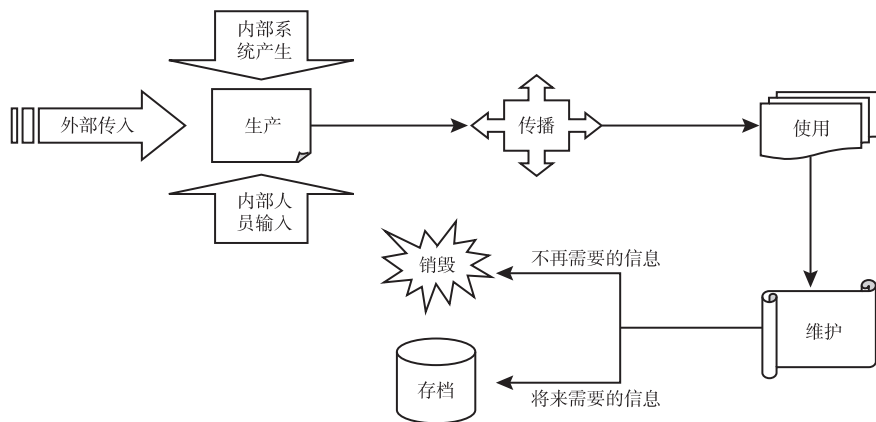


图1 信息生命周期六个阶段的关系

及信息的维护使用阶段。^①

当前,从政府信息资源管理角度讲,公务人员信息意识和能力亟待强化。所谓信息意识指的是人们对自然界和社会的各种现象、行为、理论观点等,从信息角度的感受、理解和评价。信息能力指的是人们获取信息、组织加工、处理和吸收利用信息并创造新信息的能力。由于法律、法规缺位,政府部门对信息资源管理认识的缺乏与经验的不足,导致现阶段政府信息资源管理处于相对随意的状况。这种随意性在信息周期的每个环节都有所表现。例如,启动信息收集随意,而不论其是否必要;信息加工的程度完全取决于机关的意图,而不论信息资源保护和公众的需求程度;信息存储的范围、方式取决于存储条件(如档案室、信息及数据中心),而不论信息的价值大小;信息利用的方法由机关处室自行选择,而不论信息类型的差异。^② 自然资源部门作为新一轮机构改革后由原国土资源部门和新划入若干职能部门而组建的政府组成部门,公务员的信息意识和信息能力培养很重要,他们是自然资源信息管理的主体,他们的信息意识和信息能力的强弱对自然资源信息管理将产生重大影响。

二、年鉴是自然资源政府信息核心载体与优秀表现形式

政府信息资源管理和信息生命周期理论告诉我们,一个时期内产生的政府信息需要专业的管理方法,信息资源管理有自身规律,重要的政府信息尽管随时间可能湮没,或者价值递减,但核心的信息资源反而随时间推移而显得越有价值,这正是专业年鉴编纂在政府信息资源保护开发利用中显现出巨大价值、持久生命力和发挥重要作用的逻辑起点。^③

① 朱晓峰:《政府信息资源生命周期管理》,南京大学出版社,2009年,第171页。

② 姜瑞其:《对政府信息资源的管理的思考》,《图书馆理论与实践》2005年第6期。

③ 肖东发等:《年鉴学》,方志出版社,2014年,第63页。

年鉴是系统辑辑上一年度重要的文献信息,逐年编纂、连续出版的资料性工具书。出版的时效性、内容的全面真实性、数据的准确性、资料的权威性都体现了年鉴为现实服务这一功能。至于资政、存史、教化等功能都不是年鉴的主要功能,而是由年鉴为现实服务的主要功能衍生出来的附属功能。^① 政府自然资源主管部门编纂的自然资源年鉴体现了区域自然资源管理信息权威性强、信息密集、连续出版等特点,其主要的功能也是为现实的自然资源管理提供可以借鉴、遵循、参考的政策、管理、科学技术创新脉络和实证,为不断推进自然资源管理体系和治理能力现代化提供经验、范例和智力支持。

作为自然资源行业包含土地、矿业、海洋、林业、测绘管理等专业年鉴,记载并体现自然资源行业或专业的发展水平、质量、趋势走向,年鉴编纂出版体现自然资源系统或行业的文化软实力。从某种程度上认识年鉴工作的重要性,可以用简单的公式来表述,即年鉴 = 工作绩效 + 文化软实力 + 行业影响力。年鉴通过文字图片构成的出版物形象,全方位地展示了行业形象、业绩、气质、风貌。目前全国已经有十多个省份自然资源部门(原国土资源部门)开展了年鉴工作,广东、广西、湖南、山东、北京、河南、河北等省市已经连续编纂出版多年,其中《中国国土资源年鉴》《广东国土资源年鉴》已经连续编纂出版近10年以上,一些地级市自然资源局也开展了年鉴工作,如河南《新乡国土资源年鉴》、江西《宜春国土资源年鉴》等。

三、自然资源信息保护、开发和利用的主要内容

自然资源信息资源保护的方向、重点,开发利用的价值、途径是应当细致研究探索的问题。笔者认为,首先应当厘清以下这样的思路:

一是保护什么?以年度为单位客观真实全面记载重要的自然资源政府活动信息、开展的重要专项工作,出台颁布的重要法规和规范性文件,自然资源调查监测评价信息、管理服务信息、机构人员及调整信息、主要的统计信息等一切有保护价值的信息。

二是开发什么?开发自然资源政府信息资源如各类行政、执法、管理信息和数据,及隐藏的社会价值、经济价值和文化价值。

三是利用什么?政府信息的最大利用者是社会公众,他们对自然资源信息需求的扩大,将促进自然资源政府信息开发的深度和广度。这就要为公众了解行业情况和发展提供自然资源信息和数据,为业内专家客观评价行业绩效提供依据,为管理者提供借鉴,为决策者提供参考。

^① 阳晓儒:《论年鉴的功能》,《中国地方志学会年鉴工作专业委员会第二届学术研讨会论文集》,社会科学文献出版社,2012年,第27页。

四、年鉴编纂工作思路

依据上述保护开发利用的总体原则,年鉴将记述上一年度若干事件的素材分门别类地编入已经精心设计好的框架之内,力求用最好的篇章设计、文字体例、逻辑思维、结构层次来展现和表达。

(一)完善框架设计

横不缺项,主要事物以及事物的主要方面不能遗漏,特别是年度重要工作、重大事项不能缺漏;纵不断线,是指一事物重要发展阶段不能缺,对于资源年鉴编纂来讲,各类统计表、公报、年报要保持连贯性,不能有的年份有,有的年份无,从而让读者能够看清事物发展变化的基本情况,以便进行分析和比较。例如,《江苏国土资源年鉴》包括10个篇目,主要有:

文前彩页。包括现实性强的政区图、土地利用总体规划图、矿产资源分布图、当年政府、上级领导视察自然资源工作图片、本级行政机关的政府活动图片。

序言及版权信息。由出版社向新闻出版主管部门申请标准书号。

重要文献篇。政府工作报告、领导指示与讲话(包括政府领导讲话、批示,主要负责人讲话)、当年出台颁布的行政法规及规范性文件。

重要工作专述篇。反映重大工作的进展、措施、成效和经验,侧重主要工作内容和取得的成效。以2017年卷为例,包括“两学一做”学习教育、自然资源生态文明建设、土地利用总体规划调整完善、自然资源供给侧改革、永久基本农田划定、农村土地三项制度改革、不动产统一登记、“四全”服务模式、“慧眼守土”工程等。

行政管理篇。以2017年卷为例,包括综合管理工作、政策法规工作、调控监测工作、规划管理工作、耕地保护工作、地籍管理(不动产登记)工作等85个类目,共计1165条目。综合管理工作中细分为重要会议活动、政府信息公开、新闻宣传工作、督查督办工作、建议提案办理、公文运转与保密、档案管理工作、机关行政管理8个条目,条目还可以根据情况再分成子条目,完全取决于记载工作的需要。

直属单位及学会、协会篇。包括地质调查研究、土地勘测规划、土地开发征用、土地资源调查、不动产登记、土地开发整理、地价管理工作等,反映自然资源主管的各直属单位和相关学会、协会主要业务工作。主要有业务工作、重要事件和活动两个条目。

市县局工作篇。反映设区的市局事业发展情况。按条目展示年度内大事、要事、特事、新事以及各市(区、县)的重要经验。

机构调整和人员变动篇。主要登载上年度机构变动情况、干部任免情况,机构和现职领导干部名录。

统计资料篇。精选自然资源调查、开发利用、行政管理等数据。

附录,大事记。大事记内容包括年度自然资源工作重要部署、决策、成果、机构变动等涉及全局性、有突出意义的重要事件,做到时间、地点、内容要清楚。

（二）精选收录内容

年鉴文体是一种以应用文为主兼有记叙文特点的文体。而年鉴是全面、系统、准确、精炼地反映自然资源事业,保存史料,总结和宣传方针政策、实践经验、先进典型,传递重要文献、法律法规、业务信息、统计数据,辅助领导决策,指导自然资源工作,为自然资源系统和科研院所及个人提供工作借鉴和决策参考的重要资料。年鉴内容具有概括性和典型性,要反映一年内的大事、要事、特事、新事,应精选内容、控制篇幅,信息集中,具有广度和深度,用精炼的文字提供最丰富的内容。

（三）规范文体文风

站在自然资源系统管理角度讲,全面准确地反映全省行业该项工作开展情况,而不是仅反映某个单位或部门工作情况,各条目设置应保持相对一致,注重专业内容的结果和成果,过程和细节不宜详述。不宜大量使用专业术语、简写、外文字母等,以便大众阅读和理解。对于重要会议、事件或者活动,选择重要内容列设条目。各部门内部的行政党建、廉政等内容,由专职部门提供,供稿时不再涉及。

条目是年鉴的基本构成单位和框架的主体,是以事实和数据为主体组织起来的叙述、说明文字的组合,力求完整准确,突出信息量。条目在年鉴的内容中可达数千条,条目的设置要衡量、考虑内容的重要性,要围绕大事、要事、特事、新事编制,不同的篇、栏目的条目形式和内容不尽相同。条目可分为概述条目和专门条目。概述条目主要是总括介绍,专门条目是相对具体的条目,主要介绍重点工作和特色内容。受年鉴篇幅限制,条目按字数分为概观性或反映重要事件的1000字以上的大条目,反映具体内容的500~1000字的中条目,中条目下分述的500字以内的小条目。条目的标题通常由几个关键的名词或动词组成,句式简单,用词规范,简明切文,能概括全条内容,做到一实二准三简四明。条目内层次之间的标题,对于长的条目或者标题,要层次突出、明确主题,不设层次标题的可用自然段区分。

各个条目之间可为总分关系、并列关系和参见关系,对于专门条目详述的内容,如行政管理篇内的栏目和地区篇中概述条目与专门条目为避免重复,概述条目可简要提及。条目之间也可是相同性质或级别的,互无联系的,对于反映不同层次的条目内容,专门条目和下级条目之间,要合理划分内容范围,条目之间为避免重复,应有详略,当出现重复时,可用“见”“详见”“参见”字样指引查找、检索相关内容。

（四）制定标准质量

严格执行有关年鉴审查验收和编纂出版规定,坚持正确方向,质量第一,编纂出版经得起历史检验、具有鲜明时代特征、代表国土自然资源形象的优秀年鉴成果,全面提高年鉴编纂质量。一是力求完整反映系统的概貌。在反映整个系统管理工作的同时,尽可能反映各地方、各直属单位、处室局等单位 and 部门落实情况的工作,体现了系统上下的互动,共同推进系统的发展。对于地方开展的富有特色的工作,尽可能予以保留,体现系统发展的鲜活性。二是尽量多掌握素材。在开展调研、框架条目征求意见等工作的

基础上,对已获得的素材、部分统计数据进行认真归类,力求逐步提供用于把握系统状况和辅助决策的参考数据。三是在篇章结构方面,力求既照顾全面、又突出重点。如重要文献篇、重要工作专述篇等具有重要的引导作用,从工作覆盖面到纵向年度记载素材上要符合“横不缺项、纵不断线”的编纂要求。四是在资料采集、内容编排和文章质量方面精雕细琢。编纂人员要以工匠精神,坚持标准,强化责任,力求规范,完善审稿,不断改进和提高。

五、结 语

2017年以来,《江苏国土资源年鉴》利用年鉴这一政府信息载体全方位、多角度地记录了江苏省自然资源系统改革、发展和创新的情况,真实、客观和完整地回顾过去一年方方面面的工作,堪称是系统发展的一个缩影。该年鉴2017年卷系江苏省自然资源系统成立以来编纂出版的第一部专业年鉴,其创刊具有重要的标志性意义,同时也填补了江苏省自然资源领域这方面的空白。标志性意义在于有了第一本可称全方位记载全省自然资源系统过去一年工作的权威性、纪实性、史料性和综合性的年册,同时也标志着江苏自然资源年鉴编纂工作的开始,年鉴编纂工作走上正常化的轨道。

《江苏国土资源年鉴(2018)》开展了新的探索,一是组稿实现全省自然资源行业全覆盖,155个市县区自然资源行政管理部门、直属事业单位、机关处室局、学会协会等提供数据和标准化文本信息;二是探索地学科普展示,用图文并茂的形式展示江苏独特的国家地质公园科学知识;三是加强年鉴成果的利用评价,编辑部人员专门到南京大学、南京师范大学、南京农业大学开展公益年鉴赠书和学鉴用鉴活动,给高校图书馆和普通读者提供年鉴样本,得到业界人士的高度评价。江苏省人民政府网站还专门发布《江苏自然资源年鉴》出版发行的专题信息。

责任编辑:冷晓玲 宿万涛