

# “开放政府战略”下的加拿大电子公文管理体系

孔欣欣

(中国科学技术发展战略研究院, 北京 100038)

**摘要:** 在世界主要发达国家中, 加拿大电子政务的水平是首屈一指的。近两年, 随着加拿大联邦政府“开放政府战略”的推出, 加拿大电子政务及公文管理体系也在朝更高水平迈进。通过介绍“开放政府战略”对加拿大电子政务及公文管理的要求及加拿大电子政务和电子公文管理机构设置, 总结分析了加拿大电子公文管理的法律基础、政策框架以及主要内容。加拿大正在通过专门部门推行技术平台计划, 旨在通过IT基础设施的整合, 为联邦政府部门提供更加可靠、创新和成本节约型的服务。在一个统一高效的IT基础设施平台上, 加拿大的电子政务发展将会更加高效。

**关键词:** 加拿大; 开放政府; 电子政务; 电子公文

**中图分类号:** D771.131-39      **文献标识码:** A      **DOI:** 10.3772/j.issn.1009-8623.2013.08.005

在世界主要发达国家中, 加拿大电子政务的水平是首屈一指的, 加拿大电子政府已成为一项公众满意度高、倍受外部分析家赞赏和被其他各国广泛学习的政府项目。加拿大的电子政务服务水平连续多年被著名咨询公司评为全球第一。与其高水平的电子政务相适应, 长期以来, 加拿大发展形成了一整套先进完备的电子公文管理体系。随着近两年加拿大联邦政府“开放政府”(Open Government)战略的推出, 加拿大电子公文管理水平也正在向更高的水平迈进<sup>[1]</sup>。

## 1 加拿大电子政务管理体系

### 1.1 “开放政府战略”对电子政务及公文管理提出更高的要求

加拿大电子政务的实践由来已久。联邦政府最早于1976年提出了建立“电子政府”的设想, 但因基础设施、技术条件和民众接受程度等诸多因素限制未能启动。1980年以后, 加拿大进行了大规模的基础设施建设, 在联邦、省、市三级政府设立信息管理和技术服务专职部门, 先后出台信息安全和隐

私保护方面的法律, 并对电子政务的普及推广进行宣传教育。1999年, 加拿大电子政务开始步入全面实施阶段, 正式颁布了国家电子政务战略规划“政府在线”(Government On-Line), 提出要实现政府信息和服务全部上网, 向公众提供一体化服务<sup>[2]</sup>。

2001年, 加拿大对政府各门户网站进行了意义重大的改进和重新设计<sup>[3]</sup>, 加强了与相关部门的合作, 对信息资源做了进一步整合, 扩大了服务项目, 开始全面推行“以客户为中心”的标准化网上服务<sup>[4]</sup>。

2011年3月, 加拿大政府进一步提出了“开放政府战略”<sup>[5]</sup>, 该战略与“数字经济战略”一道成为联邦政府创建数字加拿大的两大战略举措。其中, “数字经济战略”主要是为了提升加拿大的创新和创造力, 以实现加拿大成为数字经济全球领导者的目标。

2011年秋, 加拿大政府提出了“开放政府战略行动计划”(Canada's Action Plan on Open Government)。这一计划的主要目的是实现政府部门公共信息和数据的开放共享和公民参与。该战略

作者简介: 孔欣欣(1975—), 女, 研究员, 主要研究方向为产业经济、科技政策与创新管理。

收稿日期: 2013-04-18

主要由三大部分组成：开放信息、开放数据，以及开放对话。加拿大社会长期以来尊崇透明和问责的文化，使其能够更好地推行开放政府的战略及其伙伴计划。

加拿大开放政府战略<sup>[1]</sup>主要包括 4 点：

#### (1) 开放信息

加拿大政府早在 1983 年开始就承诺要确保加拿大人能够开放、全面、及时地获得关于政府活动及其决策过程的所有相关信息。所有的联邦政府部门和机构都被要求公开披露其旅行、接待，以及会议费用，包括合同、获得资助情况，以及报告所开展活动的意义和贡献，要求填写并提交 ATI（Access to Information）申请，并且每季度要提交财务报告等。

#### (2) 公民参与

加拿大政府一直鼓励公民参与到公共政策对话中，包括参与政策形成过程的讨论，从而形成反应及时、创新和有效的公共治理方式。

#### (3) 专业整合

加拿大的政府信息公开披露制度以及独立的议会代理制度均是为了确保政府能够接受高伦理标准的问责，包括规范政府官员的行为、反对腐败，以及公共财政管理的透明。通过公共服务的价值和伦理规范，可以规范所有公务员的职业活动。同时，关于利益冲突和职业规范也用以维护和加强加拿大提供世界一流公共服务的公信力。

#### (4) 关于开放和问责的新技术

加拿大政府采用 Web 2.0 技术平台，确保信息获取的透明以及更多的信息共享、公共对话和合作。

为了实现开放政府战略提出的上述目标，加拿大政府在其行动计划中明确了三大挑战，即加强公共整合、改进公共服务及有效地管理公共资源，这三大挑战也是加拿大政府的工作重点。

开放政府战略的提出对加拿大政府部门的信息管理，包括电子公文管理体系提出了更高的要求。事实上，在开放政府战略中也专门强调了要加强联邦政府对公文的管理，包括通过加拿大国家图书和档案馆，在可能的条件下减少对公民获取公文信息的访问限制，并采取强制性措施用统一的文档分类方法，减少分类文档的数量。更进一步地，通过 Web 2.0 平台将分类的文档在线共享，或使其通过

移动介质可以获得。

### 1.2 电子政务及电子公文管理机构设置

在加拿大的电子政务体系中，有 3 个主管部门与电子公文管理直接相关，分别为：加拿大财库委员会（Treasury Board, TB），主要负责与电子公文相关的制度、标准、政策等的制定，以及内容管理；加拿大公共事务与政府服务部（Ministry of Public Works and Government Services, PWGS），主要负责与电子公文相关的信息基础设施和平台支持工作；加拿大图书馆和档案馆（Library and Archives Canada），主要负责移交电子公文的存档及处置工作。<sup>[5]</sup>

为了更好地进行政府信息管理以及电子公文管理，加拿大联邦政府在 20 世纪 90 年代初期就设立了专门的机构推动电子政务建设，即首席信息官办公室（CIOB）。CIOB 隶属于加拿大总理府财库委员会。财库委员会的主要职能是协调加拿大政府的各项政策，并对政府机构的内部管理和财政支出实施监督。CIOB 设在财库委员会秘书处。财库委员会秘书处（TBS）作为财库委员会的行政机构，主要对财库委员会的工作提供支持和咨询，对首席信息官办公室的工作进行指导和监督。首席信息官办公室负责总体协调各部门首席信息官。除联邦政府设立了首席信息官外，联邦政府各部门、各省及省政府各部门、各地方政府也都设立了首席信息官一职。在联邦政府层面，政府首席信息官的组织结构如图 1 所示。

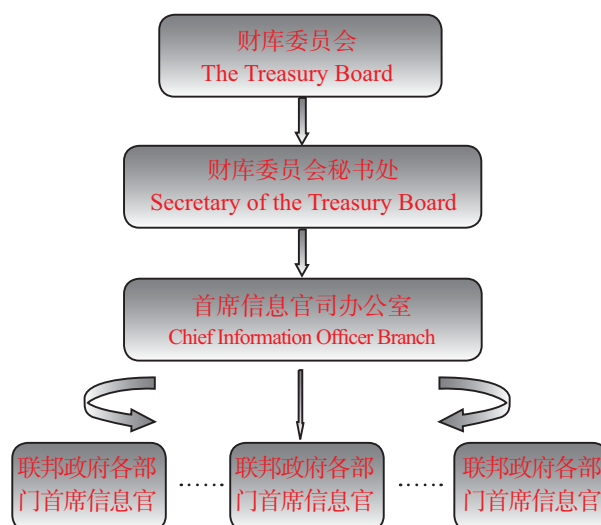


图 1 加拿大联邦政府首席信息官设置

加拿大政府各部门首席信息官的职责主要包括以下 5 个方面：

(1) 制定信息管理、信息技术和公共服务战略；解决政府在信息、服务、技术方面跨管辖区协作的问题，促进行政效率的提高。

(2) 负责制定和实施政府在改进公共服务、信息管理、信息技术、隐私和安全保证等方面的战略、政策、标准、指南等关键性绩效指标；提高部门和机构内部的信息管理质量；建立共享信息管理基础设施服务。

(3) 监管信息规划制定和项目实施，以确定项目的战略价值和业绩。

(4) 管理、开发和共享政府信息资源，通过各种方式提高资源使用效率；用现代化手段，开发和管理共享信息资源的政府行政服务的项目，比如，人力资源、财政和物资管理等。

(5) 确保政府各部门、各机构的工作与财库管理委员会的要求一致。

在机构设置的同时，加拿大联邦政府财库委员会制定了统一的信息管理原则，涉及内容包括政府信息的收集、存储、电子公文管理等诸多内容，政府各部门和机构均适用这些原则和政策。

除了电子公文的政策和标准等管理之外，加拿大公共事务和政府服务部负责为信息管理提供通用的政府解决方案，即提供技术平台支持，比如文档管理、网络内容管理、门户和协作，以及企业搜索管理等。此外，加拿大国家图书和档案馆（LAC）是电子公文档案管理的中央主管机构，负责有关电子公文档案管理的法律、规范、标准、政策，并指导全加拿大各有关电子公文档案管理的相关机构工作。LAC 对于电子公文的信息管理主要遵循的是信息生命周期的管理原则，该机构有权对于存档的政府公文进行处置。调查表明，目前全加拿大大约有 1% 的电子公文移交 LAC 进行归档和处理。<sup>[6]</sup>

## 2 电子公文管理的法律基础、政策框架及内容

### 2.1 法律基础

加拿大的电子公文管理遵循严格的法律规定，所有与电子公文相关的指导意见、政策规章出台均有严格的法律基础。主要的法规有 4 种类型：

有关电子公文属性特征的法规（attribute of the electronic record），有关信息收集的法规（collection of information），有关信息存取和获取限制的法规（permitted and restricted access to information）及有关信息传递和管理的法规。主要涉及的法规有 15 项之多，包括：加拿大证据法（Canada Evidence Act）、信息公开法（Access To Information Act）、图书馆和档案馆法（Library and Archives Act）、版权法（Copyright Act）、刑事记录法（Criminal Records Act）、个人信息保护以及电子文件法（Personal Information Protection and Electronic Documents Act）、隐私法（Privacy Act）、信息安全法（Security of Information Act）、统计法（Statistics Act）、官方语言法（Official Languages Act）、存取信息条例（Access to Information Regulations）、司法部法（Department of Justice Act）、应急准备法（Emergency Preparedness Act）、金融管理法（Financial Administration Act）、出版物的法定缴存条例（Legal Deposit of Publications Regulations（SOR/2006-337））及个人隐私条例（Privacy Regulations）等。其中，涉及到信息管理和电子公文管理的 3 个核心法规是 the Financial Administration Act, the Library and Archives of Canada Act, the Access to Information Act。<sup>[5]</sup>

### 2.2 政策框架

如前所述，加拿大电子公文管理的主要原则和相关政策由财库委员会的首席信息官办公室制定并发布，该政策框架使用于全加拿大所有的政府部门和机构。整个政策框架由管理指南、标准、准则，以及工具 4 部分组成<sup>[7]</sup>，见图 2 所示。

#### (1) 管理指南

管理指南包括：信息管理指南、电子公文指南、数据管理指南。其中，信息管理指南主要明确信息管理在部门内的作用和职能，以支持由副部长直接负责的信息管理工作；电子公文指南主要是为了确保创建、获取、管理和保护政府部门在开展工作中形成的信息资源。

#### (2) 标准

标准包括：地理空间、原数据、EDRM 信息管理系统以及 ERP 管理系统等。财库委员会进



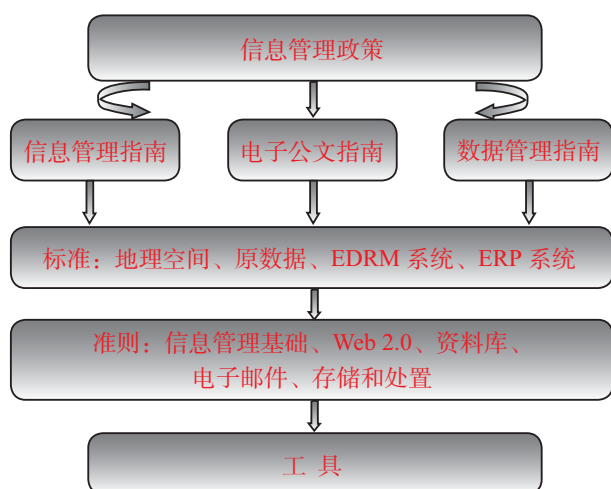


图2 加拿大财库委员会信息管理政策框架

行信息管理主要有两大标准：政府在线原数据标准，该标准采用都柏林码（Dublin Code）作为原数据标准；控制词汇标准，该标准采用控制词汇（controlled vocabulary）的原则进行电子信息的管理。

### （3）准则

准则包括：信息管理基础、Web 2.0、商业价值、法律准备、资料库、信息管理计划、电子邮件、存储以及处置等。

### （4）工具

工具指具体用于信息管理的工具。

在这一政策框架下，加拿大已经形成了一个完整的支持电子公文管理的政策体系。这一体系包括诸多信息管理和电子公文政策，主要政策有12个，分别为：加拿大政府通讯政策（Communications Policy of the Government of Canada）、政府安全政策（Government Security Policy）、管理、资源和结果结构政策（Policy on Management, Resources, and Results Structures）、信息获取政策（Policy on Access to Information）、授权政策（Policy on the Delegation of Authorities）、评估政策（Policy on Evaluation）、信息管理政策（Policy on Information Management）、内部审计政策（Policy on Internal Audit）、投资计划政策（Policy on Investment Planning-Assets and Acquired Services）、培训发展政策（Policy on Learning, Training and Development）、信息技术管理政策（Policy on Management of Information Technology）和隐私保护政策（Policy on Privacy Protection）。

## 2.3 主要原则

目前，加拿大的电子公文管理遵循的主要制度是2009年6月1日开始实行的信息管理指南，该指南由加拿大财库委员会发布，并指导加拿大政府各部门的信息管理和电子公文管理。符合加拿大金融管理法要求的部门必须按此指南管理，其他的部门据此为参照制定相关的制度和政策。不适用于此指南的其他部门有联邦政府审计长办公室、个人隐私专员办公室、选举事务办公室，以及官方语言办公室等。

按照财库委员会信息管理指南的定义，电子公文具有重要的资源管理功能，是对信息资源商业价值进行创造、获取和管理的资料库，是一种重要的战略资产，用以支持决策。作为加拿大政府部门内部的核心资源，有效的电子公文能够使各个部门更好地管理正在进行的业务、提供项目和服务，确保其履行部门职责可问责、可评估、可审计。这些信息资源包括发表的或未发表的资料。只要是具有价值的信息资源都将被纳入到资料库当中，以确保为上至部长下至项目官员等各个层面决策者提供支撑，以及对普通的加拿大公众提供可靠的信息。有效的电子公文管理很重要的作用就是确保政府部门的工作和提供的服务透明和可问责。财库委员会的信息管理明确了包括：信息收集、信息使用和分享、维护和保密、在正确的时间传递或销毁信息、基于价值管理信息、需要公文化的信息、信息的保存时限、非授权（非法）损毁信息的处罚、电子信息的管理和电子邮件，以及组织信息和分享工具等相关内容。

为了确保信息管理的有效性，按照财库委员会信息管理指南的要求，每一个政府部门的信息管理工作要求由副部长直接领导和负责，并设专职的信息官员向该负责人直接报告，信息官员的职能包括：根据所在部门的职能和工作识别信息资源的价值、保护信息资源的价值、建立和实行符合信息生命周期原则的关键方法、机制和工具支持电子公文建设、对部门的电子公文进行记录留存，以及交流电子公文建设过程中存在的问题、风险等。简而言之，信息官员的职责是检查信息管理过程是否符合财库委员会的要求，存在的困难和风险，并报告负责人。

## 2.4 系统内容

加拿大的电子公文信息管理系统是加拿大联邦政府信息管理的重要组成部分。加拿大财库委员会采用电子公文管理系统 (Records and Document Information Management System, RDIMS), 该系统是加拿大联邦政府机构使用的一套电子公文管理共同平台<sup>[5]</sup>。目前参与使用的政府机构很多, 除了财库委员会, 还有包括 National Defence、Fisheries and Oceans、Transport Canada、Canadian Food Inspection Agency、Industry Canada 以及 Canadian Transportation Agency 等在内的多个机构。RDIMS 由一组信息系统管理工具整合而成的系统自动化解决方案, 用于从创建到处置整个过程中管理、保护和维护信息资源。该系统可以在保留原据的情况下, 以一种系统可管理、可审计的方式, 获取、使用和处置公文, 以确保透明和可问责。该系统包括档案管理 (records management)、文件管理 (document management)、影像处理 (imaging)、全文索引及检索 (full-text indexing and retrieval)、工作流程 (work flow) 以及统计报表 (reporting) 等多项功能。加拿大各政府部门通过政府采购的方式获得该系统, 并使用该系统开展电子公文业务。

加拿大财库委员会明确, 电子公文管理系统运行必须符合国际档案理事会 (International Council on Archives, ICA) 关于电子文档和电子办公环境的原则和功能要求, 而且满足 ICA 的要求是加拿大电子公文管理系统需满足的最低要求。

电子公文原数据要求采用 ISO 23081 标准通用原数据进行信息和文档管理, 使用 ISO 639-2/T Codes for the Representation of Names of Languages (ISO 639-2/T) 语言编码格式, 以及使用 World Wide Web Consortium Date and Time Formats (W3CDTF) 万维网日期和时间的语法编码格式。

## 3 一个更加统一的电子政务体系正在形成

加拿大联邦政府为了建立一个更加统一的电子政务体系, 2011 年 8 月专门成立了一个部门 Shared Services Canada (SSC)。该部门隶属于加拿大公共事务与政府服务部。这个部门的成立主要是为了通过信息技术基础设施管理更好地支持政府的计划和服务。该部门正在推行一个技术平台计划。该计

划将与财库委员会首席信息官办公室等部门协同工作, 旨在通过 IT 基础设施的整合, 在日常管理的基础上为加拿大联邦政府部门提供更加可靠、创新和成本节约型的服务。这一平台的推动将有助于形成一个更加统一的电子政务体系。<sup>[8]</sup>

电子政务乃至电子公文管理要求有强大的信息技术基础平台支持。然而传统上, 加拿大政府的 IT 基础设施管理是零散的, 每一个部门都有其自身的需求。调查表明, 目前这些 IT 基础设施呈现更加分散的局面, 结果导致重复、不必要的多样化, 以及低效率。

目前, 加拿大政府有超过 100 个电子邮件系统、全国分布着 300 个数据中心, 有些数据中心的功能远不能满足需求。此外, 加拿大政府还支持了超过 3 000 个重叠和不互相协调的电子网络。针对这些不可持续的状况, SSC 制定了一个截至 2020 年的路线图和为期 8 年的计划, 旨在整合这些资源为加拿大政府提供更好的基础设施平台。按照该计划, SSC 将着力于将现有的电子邮件系统进行合并, 建立一个统一的电子邮件平台; 将现有的以各个部门为中心的网络系统合并为一个共享的基础设施平台, 将视频、数据等资料全部整合进一个平台, 并且加强无线网络服务; 将现有的 300 个数据中心合并为不到 20 个, 并且加强标准化和网络化建设。这一计划在加拿大部分地区已经经过试验, 比如: BC 省政府自 2002 年开始将其政府所有的 100 多个数据中心减少到了 2 个, 结果成本降低了一半; 安大略省也称, 通过合并数据中心, 每年将节约 1 亿加元。<sup>[9]</sup>

可以想象, 在一个统一高效的 IT 基础设施平台上, 加拿大的电子政务发展将会更加高效。■

### 参考文献:

- [1] Canada's Action Plan on Open Government[EB/OL]. [2013-03-12]. <http://data.gc.ca/eng/canadas-action-plan-open-government>.
- [2] Fraser C. E-Government: The Canadian Experience[J]. Dalhousie Journal of Interdisciplinary Management, 2009, 4: 1-14.
- [3] Allen B A, Juillet L, Paquet G, et al. E-Governance & Government on-Line in Canada: Partnerships, People &

- Prospects[J]. Government Information Quarterly, 2001, 18(2): 93–104.
- [4] Reddick C G, Turner M. Channel Choice and Public Service Delivery in Canada: Comparing E-Government to Traditional Service Delivery[J]. Government Information Quarterly, 2012, 29(1): 1–11.
- [5] Treasury Board of Canada Secretariat. Policy on Information Management[EB/OL]. (2012-04-01)[2013-03-12].<http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?section=text&id=12742>.
- [6] Information management (IM)—Library and Archives Canada [EB/OL]. [2013-03-20]. <http://www.collectionscanada.gc.ca/government/index-e.html>.
- [7] Chief Office Branch. Treasury Board of Canada Secretariat [EB/OL]. (2010-02-04)[2013-03-12]. <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=12754>.
- [8] Ambrose R. Shared Services Canada 2012–13 Reports on Plans and Priorities[R/OL]. [2013-03-20]. <http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/2012-2013/inst/gss/gss-eng.pdf>.
- [9] Long Benoît. Shared Services Canada—A Transformational Journey Through Enterprise Initiatives[R/OL]. (2012-05-24)[2013-03-12]. <http://www.dpi-canada.com/uploads/pdw2012/presentations/S16-presentation-e.pdf>.

## Electronics Document Management System Under the “Open Government Strategy” in Canada

KONG Xin-xin

(Chinese Academy of Science and Technology for Development, Beijing 100038)

**Abstract:** The level of Canadian E-government is outstanding among main developed economies in the world. In recent years, with release of the Open Government Strategy by the Canadian Federal Government, its E-government and electronics document management system is moving forward to the much higher level. Based on the introduction of the demands for the E-government and electronics management system by the Open Government Strategy, as well as the corresponding institutional settings, this paper analyzed the legal basis, policy framework and main contents of the electronics management system. Finally, this paper also analyzed the integration plan on IT infrastructure by Canadian Federal Government in order to set up a more unified and efficient system.

**Key words:** Canada; open government; E-government; electronics document

### 更正启事

《全球科技经济瞭望》2013年第28卷第7期目次页中,《日本21世纪四大“终极”能源技术发展现状》应为《日本21世纪四大“终极”能源技术发展现状》。特此更正,并向作者和读者致歉!

《全球科技经济瞭望》编辑部  
2013年8月26日