

新型城镇化进程中公共信息服务理论问题研究*

经渊^{1,2}, 郑建明²

(1.浙江理工大学图书馆, 杭州 310018; 2.南京大学信息管理学院, 南京 210023)

摘要: 本文论述新型城镇化进程中公共信息服务的一些基础理论问题。在梳理城镇化、新型城镇化、公共信息服务等命题的理论脉络基础上, 对城镇公共信息服务与数字城市、移动城市等相关概念进行辨析。研究新型城镇化进程中公共信息服务的战略规划、实现路径及服务架构。

关键词: 新型城镇化; 信息化; 公共信息服务; 一体化服务

中图分类号: G252

DOI: 10.3772/j.issn.1673-2286.2017.04.008

中国特色新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化四化协同发展, 是党的十八大提出的重大举措, 也是当今时代的关键抉择。经过不懈发展, 我国城镇化率已从远落后于世界平均水平提升到超过平均水平, 城市信息化基础设施建设正在快速推进, 对数字城市、无线城市等方面的理论研究也日益深入, 城镇信息服务的质量明显提升。但“重硬件、轻服务”仍是各自城镇公共信息服务的通病, 从服务城市居民视角出发, 我国对新型城镇化进程中公共信息服务的理论和实践研究尚处于前期探索阶段, 相关理论体系构建尚未完成。

1 城镇化与新型城镇化

城镇化是一个中国化的社会学命题。不少国家将乡村以外的人口聚居地统一称为城市, 由于我国的特殊国情, 城镇的概念比城市更宽泛。如果从黄帝“为五城十二楼”起计, 我国城镇化已有5 000年历史, 其后逐步出现郡县、草市、镇戍等各种城镇形态。清朝时期规定县治所在地为城, 县以下人口超过5万人的为镇。在我国现行规定中, 城镇范围涵盖城区和镇区两类区域, 其中城区指在市、区级政府驻地的公共设施、居住设施和其他设施连接到的居民委员会和其他区域; 镇区指在城区以外的县、镇级政府驻地公共设施、居住设施和其

他设施连接到的居民委员会和其他区域, 这两类区域以外被称为乡^[1]。在此基础上, 根据常住人口数量对城区进行二次分类, 如常住人口在50万以下的城区构成小城市, 人口在50万—100万的为中等城市^[2]。

理论界目前普遍认同塞尔达是最早使用“城镇化”概念的学者, 他于1867年在《城镇化基本理论》首次用“城镇化”来描述从乡村向城市的发展过程。我国长期以来都以农业为主, 城市数量和规模有限, 城镇化步伐较缓, 相关理念形成较晚。明清时期, 我国缓慢进入现代化城镇发展轨道, 但现代以来的内忧外患打断了城镇化步伐。据统计, 我国城镇人口至改革开放初期仅占总人口的17.6%^[3]。改革开放后, 城市建设势头迅猛, 乡村人口开始大规模向城市流动, 截至2002年城镇化率已达37.7%, 2015年年底城镇化率进一步提升到56.1%, 超过世界平均水平^[4]。

改革开放初期, 以费孝通为代表的学者提出照搬西方城市化模式将导致我国农村破产、社会动荡, 必须使农民在原地转为工人, 即“小城镇、大问题”的观点。该学术观点被国家决策层所接受。1998年, 我国提出发展小城镇是带动农村发展的战略举措; 2000年, 正式使用“城镇化”概念, 提出走适合我国国情的大中小城市和小城镇协调发展的城镇化道路; 2002年, 党的十六大报告提出“走中国特色城镇化道路”; 2012年, 中央开

* 本研究得到国家社会科学基金重点项目“新型城镇化进程中的信息化问题研究” (编号: 14ATQ006) 和教育部人文社科青年基金项目“新型城镇化进程中公共信息一体化服务模式研究” (编号: 16YJC870007) 资助。

始使用“新型城镇化”提法,其后在十八大报告中正式明确以人为核心的新型城镇化内涵、指导思想和路径;2014年,《国家新型城镇化规划(2014—2020)》的发布,标志我国新型城镇化的政策体系骨架构建完成。

“城镇化”是在从农业社会向现代社会转型过程中,乡村人口向城镇聚集的一种现象。而“新型城镇化”则是我国大中小城市和小城镇协调发展、城乡互动一体化发展,以人为本、“四化同步”的城镇化道路。从社会学、传播学、经济学等不同学科视角,学界对城镇化、新型城镇化的内涵和外延存在从人口构成、经济形态、文化观念、生活方式等角度的多种解读方式。如李克强从经济学视角指出城镇化是我国经济三元结构转换成一元结构的标识^[5];谢文蕙等从生产力视角指出城镇化是社会生产力变革引起的人们生产方式、生活方式的改变过程^[6];顾朝林等认为城镇化是乡村人口向城镇聚集,城市文化向周边扩散的传播过程^[7];张向东等认为新型城镇化的主要内容是实现城乡互动一体化发展,实现人民利益最大化^[8];陈飞等认为新型城镇化是一个协调工业、农业和环境发展,实现公共服务均等化的过程^[9];黄聚云等认为新型城镇化的外延包括空间城镇化、文化城镇化等6个维度^[10]。上述观点从逻辑上都统一从社会主义初级阶段的实际出发,遵从“走中国特色新型城镇化道路”的核心理念。

2 公共信息服务

城镇和农村的最大区别在于公共服务、居住设施的建设,其中公共信息服务及其设施建设对于以人为核心、实现新型城镇化具有无可替代的重要作用。

2.1 公共信息服务的形成

公共信息服务萌芽于人类社会早期,具体概念的明晰和理论的形成发端于百余年前。公共信息服务是政府的基本职能之一,从国家形成之日起,其作为公共服务的一部分成为政府工作的有机组成。古希腊时期,亚里士多德提出行政人员的任命属于公共信息,应予以公开;同时期的孟子在《孟子·梁惠王下》中提出人事任命和司法诉讼的要求是“国人皆曰贤,然后察之”。西方公共信息服务理论的发展在中世纪封建统治下被严重抑制,直到近代才得以复苏。康德提出全部法律需要公开,黑格尔继而指出国家行为应公开,斯宾诺莎等总结

公共信息服务理论并通过报纸等方式将国家大事向公众说明^[11];同一时期,我国在“民可使由之,不可使知之”的观念影响下,对公共信息服务的研究进展有限。

进入现代社会后,各国政府管理开始强调服务职能,信息服务同交通、健康等其他社会服务成为政府工作的重要内容。公共信息服务的理念不断创新,内涵不断丰富,除基本的信息公开,信息开发利用、信息基础设施、信息安全等也成为公共信息服务的内容组成。在我国,政府公共信息服务理念也经历了从为政府服务到为政府和民众共同服务的转变过程^[12]。

2.2 公共信息服务的内涵

作为公共物品的一种,早期公共信息一般与政府公共信息作为同义词使用。政府公共信息服务理论涉及政府公共信息的生产、收集、加工、公开和传输,其中各种政务信息的公开是政府公共信息服务的主要研究方向。近年来,随着数字信息的发展和社会治理结构的变化,人们开始认识到公共信息服务不完全等同于政府公共信息服务,第三部门、社会组织、个人属于公共信息服务的服务主体,用户也在服务体系中占据重要地位。各种公共信息服务提供方面的沟通协调,最终用户的参与成为公共信息服务的重要研究课题。随着数字化、智能化、网络化时代到来,数字信息服务已成为当前公共信息服务的重要生长点。

从以城市广场布告栏公开信息的古代,到平面媒体、数字媒体并行,移动式、网络化信息服务发达的今天,公共信息服务发生的变化翻天覆地,究其本质仍是为社会提供公共信息资源服务的一种活动。对公共信息资源的概念存在多种解读(如欧盟的“公共部门生产、收集并用于公共利益的信息”,以及联合国教科文组织的“可自由获取的智力成果或可存储的媒介、共享信息”),由于公共信息资源具有非排他性、非竞争性和外部性,是能被全体社会公众拥有和公开利用的信息。现代语境下的公共信息服务是政府主导,公民、法人和其他社会组织以直接提供服务、捐赠产品、资助项目等形式参与,共同为社会大众提供公共信息资源及相关设施、场所服务的活动。作为零边际成本的公共物品,公共信息的提供必然依赖政府参与,但市场和各种社会力量的作用也日益凸显。此外,在数字信息兴起的新形势下,公共信息服务的信息内容、实现方法和途径将越来越丰富,以最终用户为核心的一体化公共信息服务成为趋势。

3 城镇公共信息服务与相关概念的联系与区别

公共信息服务在满足城镇居民信息需求、提高居民素质、促进城镇化健康发展过程中发挥无可替代的引导和助推作用。新型城镇化进程中的公共信息服务研究不可避免地涉及城市信息化、数字城市、智慧城市等相关概念。对这些交集概念的辨析有助于形成对城镇公共信息服务的科学认识,提炼城镇公共信息服务的核心内涵,引导服务实践的健康发展。

3.1 新型城镇化进程中公共信息服务的相关概念

(1) 城市信息化。基于信息化理论、系统管理理论、产业集群理论等,有学者于20世纪90年代提出城市信息化概念。其中,较有代表性的是2000年在上海召开的第一届亚太地区城市信息化高级论坛上,探讨城市信息化的作用、发展方向,指出城市是国家信息化发展的先锋。目前,城市信息化指一种以城市为特定研究载体、信息技术为支撑、信息产业发展为动力,充分利用城市内外信息资源,建设现代化城市的发展过程。

(2) 电子城市。电子城市是在20世纪90年代信息高速公路建设兴起和互联网技术开始普及的时代背景下提出的概念。概念强调在建设高速度、大容量、多媒体的信息网络基础设施条件下,以电子政务、电子商务等形式实现城市电子化管理。

(3) 数字城市。数字城市是在数字地球概念基础上产生的一种城市信息化理念。数字城市基于空间遥感技术、地理信息技术和全球定位技术三大空间信息技术,由高速/超高速信息互联网建设,将电子政务、电子商务、在线教育等过程涉及的政治、经济、文化等领域的公共信息借助空间地理信息系统进行整合。数字城市与城市信息化都强调信息技术支撑作用,不少学者认为可用“数字城市”替代“城市信息化”。

(4) 智能城市、移动城市与泛在城市。近年来,随着信息技术普及和深化,新一代移动通信、射频识别技术RFID、下一代互联网技术等兴起,智能城市、移动城市、泛在城市等概念陆续被人们接受。其中,智能城市核心理念是将城市生活的各环节交由计算机系统控制,通过可控的能源使用将污染物排放降到最低,建设环保城市;移动城市是在移动信息化技术成熟的背景下

产生的概念,旨在借助移动技术打造一个无所不在、无所不能的城市信息化应用与服务平台,为城市居民提供具备统一接口的便携信息服务,其中移动政务、移动商务及移动信息化的生活应用是移动城市重点关注领域;泛在城市指在无线传感器网络技术的支撑下建设无所不在、无所不包的泛在网络,使城市信息通信不受时间、场所和介质影响,全面变革人们的工作和生活方式^[13]。

(5) 智慧城市。城市信息化的最新理念是在物联网、云计算基础上提出的智慧城市。一般认为,智慧城市是城市信息化的高级阶段,更注重智能决策与支持、知识服务、绿色发展等问题。代表性观点如智慧城市最初倡议者之一IBM公司给出的定义:“智慧城市是一种运用信息、通信技术全面感知城市运行数据,在分析、整合后智能地影响城市政治、经济、文化、社会各种活动的城市发展模式”。

3.2 区别与联系

本研究中新型城镇化进程中的公共信息服务,就其本质而言,与上述概念同属于信息化大潮下的理念创新,引导城镇借助现代技术提升自身建设质量和竞争力,实现信息公平。区别在于与城镇公共信息服务相比,城市信息化、数字城市、智慧城市等概念更注重网络技术、数字技术、现代信息处理技术等技术手段在城市管理、运行过程中的应用。这些概念各有关注点,智能城市的关注点集中在智能住宅建设,数字城市理念聚焦于空间地理系统建设,泛在城市建设强调泛在网络社会的构建,都是一种技术至上、技术驱动的理念。现代城镇公共信息服务虽然可归结到广义的城市信息化、智慧城市建设中,但更多的是一种用户驱动行为,其理论出发点和终点在于以公共信息资源的开发利用来满足城镇居民的信息诉求,达成新型城镇化进程中实现“人的城镇化”核心目标。其中技术应用固然重要,但建章立制、队伍建设、模式创新等起着至关重要的作用。

4 新型城镇化进程中公共信息服务战略规划及实现路径

4.1 新型城镇化进程中的公共信息服务的战略规划

公共信息服务战略规划即依托公共信息资源面向

公众开展服务的全局计划和策略。战略规划是一个“决策—执行—评估”的循环过程, 纳特和巴可夫提出的纳特-巴可夫六阶段模型被认为是战略规划的典型模型。随着环境的变化, 城市管理者需要对未来一段时间内公共信息服务面临的内外环境状况进行科学预估, 通过战略规划明确公共信息服务的发展目标和实现路径。

我国新型城镇化公共信息服务的总体战略规划主要体现在《2006—2020年国家信息化发展战略》(以下简称《战略》)、《国家新型城镇化规划(2014—2020)》《国民经济和社会发展的“十三五”规划》《国家信息化发展战略纲要》(以下简称《纲要》)、《“十三五”国家信息化规划》(以下简称《规划》)等一系列文件中。

其中,《战略》为我国公共信息服务设定中长期目标。随着形势发展,《纲要》对《战略》进行调整和补充,成为规范和指导未来十年国家信息化发展的纲领性文件。在此基础上,《规划》进一步贯彻落实之前文件的精神,成为“十三五”国家战略体系的重要组成部分和信息化领域规划、政策制定的重要依据。

4.2 新型城镇化进程中的公共信息服务的实现路径

(1) 新型城镇化的核心。新型城镇化的核心在于人的城镇化,《规划》以促进人的全面发展为信息化发展的出发点和落脚点,以信息化促进公共资源优化配置、提升公共治理和服务水平的基本原则,提出建立公共数据资源开放共享体系,建成面向企业和公民的一体化公共服务体系,以电子政务推动公共服务更加便捷均等的战略目标。

(2) 新型城镇化的战略实施。在战略实施过程中,《规划》提出主攻基本公共服务全面覆盖,以远程化、网络化等提高基本公共服务的覆盖面和均等化水平。重点围绕教育文化、医疗卫生、社会保障等民生领域,构建立体化、全方位、广覆盖的信息服务体系,以创新服务方式为城乡居民提供均等、高效、优质的公共服务。

(3) 新型城镇化的具体实现方法。在实现方法上,《规划》注重循序渐进,以新型智慧城市建设为优先行动。围绕新型城镇化战略部署,先期建设100个新型示范性智慧城市,到“十三五”完成时“服务无处不在、透明高效”的新型智慧城市建设将取得显著成效,促进城镇化发展质量和公共信息服务水平提升^[14]。

在国家整体战略规划的基础上,各地根据自身情

况制定相应的城镇公共信息服务发展战略,尤其强调基本公共信息服务均等化、建立一体化公共信息服务平台、向社会购买信息服务等热点问题。其中,较有代表性的是《“十三五”智慧南京发展规划》。

《“十三五”智慧南京发展规划》对南京市公共信息服务设定了发展基于移动互联网的公共服务总体目标,聚焦便民惠民,在“十三五”期间实现医疗、教育、社保、社区等服务全面涵盖、信息服务无处不在的目标。为实现这一战略目标,南京市确定了深化推进与市民生活密切相关的公共服务智慧化,建设面向公众的城市级综合服务平台的总体思路。在路径设计上,南京市提出围绕生活环境改善,推进智慧医疗、智慧社区等项目的建设和整合,构建全景式、全覆盖、线上线下一体化的信息服务体系,并确立城市级云服务平台建设、注重民生服务、创新社会治理等重点任务^[15]。与国家战略不同的是,这一地方战略突出“移动”二字,并在实现路径设计时得到全面体现。

5 新型城镇化进程中公共信息服务架构

在公共信息资源与政府信息资源同源的时代,城镇公共信息服务的发展模式和服务架构仅属于政府业务模式和部门分工问题。在新时代背景下,人们对公共信息资源和公共信息服务已形成深入和全面的认识。公共信息资源的公共性、广泛性、外在性决定其多元化主体特征,政府主导、多元参与、一体化服务成为现代城镇公共信息服务的基本要求。同时,随着我国城镇化步伐加快,大量农业转移人口城市化,导致城镇居民的公共信息需求日益多元化,而实现“人的城镇化”的整体战略,也对公共信息服务提出更高要求。在居民需求和服务目标均发生显著变化的背景下,城镇公共信息服务架构亟需调整。国家新型城镇化规划明确要求,建立跨部门跨地区业务协同、共建共享的公共信息服务体系。该架构的核心在于通过一体化管理和协同运行,实现政府-市场-社会三元并行,既发挥政府部门的主导作用,保障城镇居民的基本公共信息资源需求,又激发市场活力,充分发挥各公共部门、企业、非盈利团体和个人的作用,满足城镇居民个性化信息诉求。

5.1 公共信息服务的主体结构

主体结构上,现代意义的公共信息服务是政府、公

民、法人和其他社会组织共同为社会提供的信息服务集,服务主体呈现多元化特征。其中,政府部门是公共信息资源的主要生产者和提供者,公共服务的公益性、非排他性也使得公共信息服务,尤其是基本公共信息服务必须以政府的刚性制度来保障;图书馆、文化馆、博物馆等非盈利性信息服务组织是公共服务的重要力量,在各自专业领域内开展公共信息资源的开发和社会化利用;随着公共服务管理模式的变革,各种数据公司、信息服务企业等盈利性信息服务机构为城镇居民提供更深入、专业化的公共信息服务,成为综合性、基础性的公共信息服务外的有益补充;一些专注信息开发和利用的社会组织与个人开始向公众提供公共信息服务,为公共信息服务增添活力,对形成社会各界全面参与公共信息服务的格局有积极意义。多种主体协同合作,构成一种政府部门主导,第三部门等社会组织辅助,企业、个人积极参与的公共信息服务综合体系^[16]。

5.2 公共信息服务的管理和运行机制

在管理和运行上,新型城镇化进程中公共信息服务以国家整体规划为基本要求,地方政府根据所在城市实际情况制定服务标准来规范公共信息服务。在实现一体化管理和协同运行的过程中,不同城镇应因地制宜。居民信息素质较高、信息基础设施条件较好的城镇可充分利用互联网、物联网技术,以开展基于移动应用的数字公共信息服务为重点;对市场培育成熟、信息产业发达的城镇而言,服务架构将更突出市场调节作用,政府较多地向社会购买公共信息服务,社会力量作用凸显;经济欠发达、信息化程度不高的城镇对政府在公共服务领域的统筹规划和资源整合能力更倚重,基本公共信息的服务成为整个架构的重心。

6 结语

在建设现代公共服务体系过程中,公共信息服务是不可或缺的一环,对提高城镇居民的综合素质、实现“人的城镇化”具有重大现实意义。新型城镇化进程中公共信息服务的发展,也能在一定程度上缓和公共信息服务供给不足与人民群众需求快速增长的矛盾,拉近城镇居民之间的信息差距,是实现城镇和谐发展的基本条件。实践证明,中国城镇化道路有别于各西方发

达国家,需要在当前时代背景下统筹规划、以人为本、“四化同步”,方能实现城镇化的健康有序发展,避免粗放式的“土地城镇化”给经济社会发展带来诸多风险隐患。对于新型城镇化与信息化协同发展过程中的公共信息服务,需要从理念研究和实践发展两方面系统分析,指出存在的主要学术问题并形成系统服务理论,创新服务模式,为城镇居民提供用得上、用得起、用得好的信息服务。

参考文献

- [1] 国家统计局设管司统计上划分城乡的规定[EB/OL].(2006-10-18)[2017-02-05].
http://www.stats.gov.cn/tjsj/tjzb/200610/t20061018_8666.html.
- [2] 国务院.国务院关于调整城市规模划分标准的通知[EB/OL].(2014-11-20)[2017-02-02].http://www.gov.cn/jzhqce/content/2014-11/20/content_9225.htm.
- [3] 陈国灿.浙江城镇发展史[M].杭州:杭州出版社,2008:8-10.
- [4] 发改委.2015年城镇化率达56.1%市民化进展较慢[EB/OL].(2016-01-29)[2017-02-02].<http://www.chinanews.com/cj/2016/01-29/7739692.shtml>.
- [5] 李克强.论我国经济的三元结构[J].中国社会科学,1991(3):65-82.
- [6] 谢文蕙,邓卫.城市经济学[M].北京:清华大学出版社,1996:17-21.
- [7] 顾朝林,于涛方,陈金永.大都市伸展区:全球化时代中国大都市地区发展新特征[J].规划师,2002,18(2):16-20.
- [8] 张向东,李昌明,高晓秋.河北省新型城镇化水平测度指标体系及评价[J].中国市场,2013(20):76-79.
- [9] 陈飞,颜银根,何文.新型城镇化与经济发展[M].广州:广东经济出版社有限公司,2014:82-84.
- [10] 黄聚云,魏媛媛,黄春颖.文化城镇化视角下的传统体育文化传承[M].上海:上海人民出版社,2015:4-8.
- [11] 邓集文.当代中国政府公共信息服务研究[M].北京:中国政法大学出版社,2010:64-69.
- [12] 邓集文.我国政府公共信息服务理念变迁的轨迹考察[J].中南林业科技大学学报(社会科学版),2009(3):42-46.
- [13] 上海社会科学院信息研究所.智慧城市辞典[M].上海:上海辞书出版社,2011:121-123.
- [14] 李克强主持召开国务院常务会议通过《“十三五”国家信息化规划》[J].今传媒,2016(12):173.
- [15] 南京市人民政府办公厅.市政府办公厅关于印发“十三五”智慧南京发展规划的通知[EB/OL].(2017-02-02)[2017-02-17].http://www.nanjing.gov.cn/xxgk/szf/201702/t20170206_4354911.html.
- [16] 倪明胜,李昱.论公共信息资源管理的概念、基本特征及管理模式创新[J].湖湘论坛,2009,22(3):121-122,125.

作者简介

经渊, 男, 1977年生, 博士研究生, 副研究馆员, 研究方向: 社会信息化, E-mail: kickyjng@163.com。
郑建明, 男, 1960年生, 教授, 博士生导师, 研究方向: 数字文化、数字图书馆。

A Study on the Basic Theories of Public Information Service in the New Urbanization Process

JING Yuan^{1,2}, ZHENG JianMing²

(1. Library of Zhejiang Sci-Tech University, Hangzhou 310018, China; 2. School of Information Management, Nanjing University, Nanjing 210023, China)

Abstract: Discussed some theoretical issues of public information services in the new urbanization process. Analyzed the theory of urbanization, the new urbanization process and public information service, analyzed some related concepts such as digital city, mobile city and so on. Studied the strategic planning, implementation path and service architecture of urban public information service.

Keywords: New Urbanization; Informatization; Public Information Service; Integration Service

(收稿日期: 2017-03-18)

■ 书 讯 ■

《科技报告体系构建研究》

为推进我国科技报告制度建设, 强化科技报告资源共享服务, 贺德方研究员率领中国科学技术信息研究所科技报告研究团队, 进行了国家自然科学基金重点项目“中国科技报告资源体系构建”(11ATQ006)研究, 并对20多年来中国科学技术信息研究所相关研究和实践进行了归纳、凝练、整理和补充, 最终形成了《科技报告体系构建研究》。

本书作为国家自然科学基金重点项目的主要研究成果, 总结了科技报告产生发展的管理历程、凝练了科技报告制度的建设路径、制订了科技报告资源的整合方案, 提出了科技报告体系的构建模式, 归纳了科技报告实践的操作过程。本书对各级科技计划管理人员强化科技计划项目过程管理具有借鉴作用, 对科研人员撰写高质量科技报告具有指导作用, 对各类科研机构做好科技报告呈交、推进科技项目的规范管理和机构知识库建设具有参考价值, 对图书信息机构做好科技报告深层次加工和收藏利用具有引导作用, 也可供高校信息管理、科技政策与管理等专业研究生学习参考。

《科技报告体系构建研究》于2014年12月由科学技术文献出版社出版, 定价78.00元。