

信息资源产业特性与政策优化

» 侯卫真

发展信息资源产业是国家的战略选择。我国自“十五”计划纲要开始就把“加速发展信息产业，大力推进信息化”作为目标，党的十六大也提出要“优先发展信息产业，在经济和社会领域广泛应用信息技术”。《关于加强信息资源开发利用工作的若干意见》（[2004]34号文件，以下简称34号文）更进一步明确：信息资源日益成为重要生产要素、无形资产和社会财富，《2006—2020年国家信息化发展战略》更全面规划了信息资源产业的发展。无疑，如何推动信息资源产业的发展，是我国经济社会发展中的重要课题。

近年来，关于信息政策的研究非常热络，主要论题集中在对国外信息政策评价和信息资源优化配置研究方面。据有关调查显示，在1999~2008年发表相关论文中有近35%的论文都是介绍和评价欧美日等国家信息政策的，但专门研究中国信息资源产业政策的研究不足10%。我国信息资源产业的基本格局尚未真正形成。笔者在此谈谈信息资源产业布局及相关政策方面的粗浅认识。

产业布局的相关问题

首先是产业分类上位置尴尬。

2004年2月，国家统计局出台的《统计上划分信息相关产业暂行规定》上显示，信息相关产业主要活动包括：1、电子通讯设备的生产、销售和租赁活动；2、计算机设备的生产、销售和租赁活动；3、用于观察、测量和记录事物现象的电子设备、元件的生产活动；4、电子信息的传播服务；5、电子信息的加工、处理和管理服务；6、可通过电子技术进行加工、制作、传播和管理的信息文化产品的服务。

目前，关于信息产业划分大致有三个口径，一是大口径，即将与信息活动有关的内容都列为信息产业。它包括所有的信息生产、搜集、加工、传播、管理活动，以及与信息有关的产品生产、销售、租赁和技术活动。二是中口径，按照十六大报告提出的优先发展信息产业的战略目标，同时参考了ISIC/Rev.3.1的两个相关分类确定的范围。即，电子信息设备制造，电子信息设备销售和租赁，电子信息传输服务，计算机服务和软件业，其他信息相关服务。三是小口径，它是在中口径基础上，剔除了信息文化产品的内容（其他信息相关服务）。其范围包括电子信息设备制造，电子信息设备销售和租赁，电子信息传输服务，计算机服务和软件业。统计机构倾向于中口径，即：电子信息设备制造、电子信息设备销售和租赁、电子信息传输服务、计



算机服务和软件业、其他信息相关服务。信息资源产业基本上被划入“其他”。

其次是对产业边界认识含混。

信息资源产业在社会上存在着多种提法：如信息产业、数字内容产业、信息服务产业、信息咨询产业、数据库服务产业、地理空间数据产业、电子出版产业、创意文化产业、动漫产业、信息搜索产业、信息技术服务产业等。

正是因为产业类别有太大的包容性，产业边界具有太多的模糊性，就不利于产业的准确政策定位和政策有效施用。

需要厘清的几个问题

1、关于34号文件提出的三种开发机制与产业发展

34号文件提出了开发利用信息资源的三种机制，即商业开发、公益开发和政务开发。这是在整体上对信息资源开发方式的区分，主要强调的是信息资源的效用领域。

信息资源产业的发展主要是靠商业开发，但有赖于政务开发提供规模资源，商业开发真正形成产业，也才有利于公益性开发的发展。

重要的是，要考虑该产业内产品和服务的预期收益水平和收益率，即有多大的蛋糕可分和能分到多少蛋糕。

一个产业的形成和发展，是基于市场条件的，是产业内产品和服务具有巨大的预期收益潜力，以及具备提供产品和服务的现实可能性。在我国的信息资源产业中，信息搜索业、信息咨询业、电子出版业的业绩相对比较突出，在信息资源产业整体上，远没有形成产业的利润效应和投资洼地效应。

2、与信息技术产业的区隔

困扰着信息资源产业定位的是与信息技术产业的密切关系，信息资源产业的独特产业价值还不够凸显。

20世纪80年代末，美国学者查斯曼调查了292个企业，结果发现了一个奇怪的现象，这些企业的IT投资和投资回报率之间没有明显的关联。

有数据显示：欧盟信息内容产业年产值4300亿欧元，已超过电信和IT制造业。信息资源产业收益呈现边际递增趋势，而信息技术产业收益边际递减趋势。

为什么信息技术产业收益呈现边际递减趋势？横向比较，全社会都以此为技术基础，新技术方式成为普遍方式，技术的突出效果就降低了。其次，在一定生产力水平下，技术空间相对确定的，一次投资1000万，解决了80%问题，再投资一千万就只能解决20%的问题，边际效益递减；第三，投资越大，技术复杂度越大，解决问题的难度越大；第四，投资越大，对业务的改变越多，业务的复杂度越大，解决问题的难度越大。

其实，划清产业边界有重要意义。熊彼特的产业创新理论认为，信息资源可再创造、再挖掘、价值可派生；它构成新的生产组合，是创新的源泉，是具有产生“内生动力”的生产要素。

只有尽快规划产业定位和确定收益边界，才能为政策实施找到准确的定位，推动信息资源产业链的形成，促进信息资源产业成为自身能创造巨大产值的产业，包括形成对信息技术产业发展的带动力。

3、信息资源产业效用问题

34号文件颁布以后，全社会逐渐形成了共识：信息资源很重要。但是政策方向不够明确，特别是缺乏政策抓手。笔者以为，主要是还没有真正搞清信息资源产业收益边界所致。

现在一提到信息资源产业，总是说如何促进和增加其他领域的效率，反映信息资源产业的收益边界不够清晰。问题包括：信息资源产品和服务计价困难，或计价模式不够明确；缺乏与传统产业同样清晰的信息资源产业的价值链；统计口径不够明晰等。

产业特性与发展障碍

信息资源产业有其独特的个性：

一是初始成本高。信息资源企业必须形成资源聚集，才有竞争优势；而资源聚集的初始投入十分巨大，采集、收购、信息组织、加工和开发等过程都需要支出大量资金；同时，由于信息产品具有易于复制、易扩散的特性，产业的边际收益很难保证；而边际成本却由于信息产品消费服务过程仍然需要大量投入，不像大家想像的会呈现边际递减趋势。因此，成本和收益不均衡，生产者的边际效益小于社会边际效益或边际成本大于社会边际成本，信息资源企业很难成长壮大，这是困扰着信息资源产业发展的重要障碍。

二是消费高度个性化。信息资源是无形产品，消费前难于获得产品的充分信息；且消费偏好和效用差别差异很大，因此，产品的交易活动存在很大的盲目性和随意性。

这就造成了两个结果：一方面，每个经济主体的行为及结果不能通过市场价格体系得到有效的传递；市场价格体系也不能灵敏地反映市场的供给和需求状况；另一方面，市场供求状况也不容易随着价格的变化而作出有效的调整，市场机制容易失灵。

产业政策视野

随着信息资源产业的发展，产业政策应形成分级管理体系，对信息资源产业中存在着的“第一产业”、“第二产业”和“第三产业”实施不同的管理政策。

所谓的第一产业是指以开展信息资源的聚集和初级加工为主要内容的企业，如数据库企业，科研、教育、经济、政务等数据的整合加工企业；特征是资源提供型。

所谓的第二产业是指以开展信息资源的情报产品、知识产品和文化产品加工服务为内容的企业；特征是信息加工型。

所谓的第三产业是指以提供信息资源产品流通服务中介服务为主要内容的企业；特征是流通服务型。

不同级次产业采用不同的产业激励措施是政策调节的关键，不是一窝蜂地支持搞“动漫产业”“文化创意产业”。政策实施的重点在促进有效的产业链形成，而重中之重是扶植“第一产业”，而放手让流通性企业发展，促进每一级次产业的利润形成机制，是政策的主要着力点。

从消费角度看，面向业务的信息资源产业主要进行的是再生产式的消费，终端消费发展不足；政府应积极鼓励自身及国有企业进行消费，为产业发展提供充足的激励；如制定政策鼓励政府和国有企业的实施信息采集和统计工作的外包。而面向文化和娱乐的信息资源产业主要是以终端消费为主，利益机制对企业的影响力比较直接。应放宽政策管制、鼓励信息的深度加工，提高消费服务层次，并通过产业价值链向初级产业传导信息价值。

从供给的角度看，信息资源的第一产业以至第二产业的投入和成本主要构成是信息资源整合和加工投入，同时，信息资源需求的隐性化特征相比于其它产业更为突出。

因此，政府加大对政务信息资源再利用的促进力度，释放更多的信息资源由社会开发，政府主导资源的供给，由企业挖掘消费潜力，这应该成为重要的政策导向。

在2000年3月一份提交给欧盟委员会的咨询报告——《欧洲公共部门信息商业开发的最后报告》中显示，欧盟公共部门信息的价值为“每年280亿欧元到1340亿欧元之间，如果取一个中间估计则为680亿欧元，约构成了整个GDP的1%。

因此，政策的关键是以什么机制推动政务信息资源的再利用——培育和建立具有公益性质的政务信息资源加工、中介服务组织，是解决信息资源产业发展瓶颈的一个重要政策取向。

信

（作者系中国人民大学电子政务研究中心教授）