

我国政府信息资源共享的 SWOT 分析及策略选择

王知津 金鑫 王文爽

(南开大学商学院信息资源管理系, 天津 300071)

摘要: 政府信息资源共享对促进政府改革、实现社会民主有着重要的意义。运用 SWOT 方法, 对我国政府信息资源共享的优势、劣势、机会、威胁等情况进行分析, 并在此基础上分析政府信息资源共享的 4 种基本策略, 提出相应的对策, 希望能够为对该问题的研究提供一个全新的视角, 同时为政府决策提供参考。

关键词: 政府信息资源共享; 政府信息资源; 电子政务; SWOT 分析; 政府信息化; 数字鸿沟; 利益冲突

中图分类号: G203

文献标识码: A

DOI: 10.3772/j.issn.1674-1544.2011.01.006

SWOT Analysis to Sharing of Government Information Resources and Its Strategy Selection

Wang Zhijin, Jin Xin, Wang Wenshuang

(Department of Information Resource Management, Nankai University, Tianjin 300071)

Abstract: Sharing of government information resources are of great significant to administrative reorganization and social democracy. The paper tries to analyze the factors of sharing of government information resources in China, analyze four basic strategies on the basis and provide corresponding strategies by using SWOT analysis from competitive intelligence. We hope the paper could supply a new perspective to the area and make suggestions for the government.

Keywords: sharing of government information resources, government information resources, e-government, SWOT analysis, government informatization, digital divide, conflict of interest

1 引言

众多学者从不同角度运用不同的研究方法对政府信息资源共享进行了研究和探讨。例如, 对网络环境下政府信息资源共享能力评价的意义、评价特征以及构成要素进行分析, 从信息资源共享基础条件、共享系统建设水平、共享的组织因素 3 方面构建评价指标体系, 建立了模糊综合评价模型, 并对一个市级政府的信息资源共享能力进行了实证分析^[1]; 通过对信息边际成本的分析, 提出了边际成本的概念, 并使用边际成本

证明了政府信息产品的成本可加性, 从而给出了政府信息资源共享的经济学理论基础^[2]; 将政府的信息资源活动看作对信息资源的开发和处理以向社会公众提供信息增值服务的流程, 以价值链为分析工具和视角, 反思当前我国政府信息资源活动的流程弊端, 并提出相应的价值链重构思路^[3]; 从利益分析角度出发, 以政府利益在政府信息资源集成共享中的驱动效应为研究对象, 在深入分析政府利益驱动效应的基础上, 建立了一个基于利益驱动效应的激励平台, 对如何促进政府信息资源的集成共享进行了创新性和探索性研

第一作者简介: 王知津 (1947-), 男, 南开大学商学院信息资源管理系教授、博士生导师, 主要研究方向: 竞争情报与竞争战略、信息处理与管理。

究^[4]；将政府信息资源的过程看作对复杂问题求解的一般决策过程，分析了政府信息资源共享的一般决策过程及共享过程的特征，提出了适用于政府信息资源共享过程的方法^[5]。这些学者的研究丰富和扩展了政府信息资源共享的内容，提供了全新的研究视角，为建立完善的政府信息资源体系提供了参考。本文对政府信息资源共享进行SWOT（优势、劣势、机会和威胁）分析，并提出相应的共享策略，对构建完善的政府信息资源共享体系、获取国家竞争优势、增强国家竞争力有着重要的意义。

2 政府信息资源共享的SWOT分析

2.1 优势

（1）政府信息资源总量大。政府信息资源的数量可观，发展速度快，涵盖范围广，占全社会信息资源总量的80%，是全社会最大的信息拥有者、处理者和最大的信息技术用户。政府自身的管理职能，使得政府信息资源的范围涵盖社会生产生活的各个领域，在经济、环境、教育、文化、交通、国土资源、新闻出版、劳动和社会保障及国际信息资源等领域建设了大批专业性、综合性信息库。截至2005年年底，全国人口基础信息库已加载12.1亿人口数据，全国出入境人员/证件信息资源库已累计存储出入境查验记录和证照数据近21亿条，全国机动车/驾驶员信息资源库已存储1.15亿辆机动车的数据，驾驶员数据1.26亿条^[6]。

（2）政府信息资源具有特殊属性。这些特殊属性包括：①全面性：政府的管理活动是在全社会范围内进行的，政府信息资源的来源是整个社会的各个领域，是各行各业信息资源的集合。②可靠性：政府是国家的管理者，具有高度的权威性，同时由于政府采集、组织、发布的信息资源对国计民生至关重要，不容有失。③宏观性：政府活动的最终目的是对国家的管理，政府信息资源的采集、组织、发布也是为了对整个国家、各个行业或者某个具有共同特征的领域提出宏观的、战略性的政策方针，以便进行科学管理。④垄断性：政府信息资源中有一部分是其他社会组织和个人不具备的特色资源，这种政府独有的特色信息资源往往能够对社会的生产生活产生重要

的影响，具有很高的价值潜力。

（3）政府信息化投入稳步增长。政府信息化投入的增长为政府信息设备等硬件的采购、使用、维护提供了相对充裕的资金。2005年，政府IT投资总额达到477.5亿元，比2004年增长16.9%；地方政府投入继续高速增长，地方财政的投入占政府投入总额的85.8%，投入增长率达18.4%，投资总额高达409.7亿元；长三角、珠三角和京津地区的政府信息化投入增长明显，不仅省级和重点城市政府不断加大投资力度，而且地级市和部分经济发达的县级政府也加大了投入^[7]。

（4）政府网络化建设成果显著。以政府网站为例，2010年7月中国互联网络信息中心发布的《中国互联网络发展状况统计报告》显示，中国大陆gov.cn下的政府分类网站数从最初的145个发展到51997个^[8]。到2008年年底，中央政府部门和地方省市一级已全部建立政府门户网站，地市级和县级政府拥有门户网站的比例也分别达到99%和92%。很多街道、乡镇甚至村（居）委会都建立了网站或网页^[9]。政府网站的信息发布功能进一步增强，我国约有七成政府网站提供的功能项目数超过10项，提供政务新闻、政府公告、机构职能、机构章程和会议信息的政府网站所占比例分别达到89.21%、77.49%、75.5%、51.93%和53.92%^[9]。

2.2 劣势

（1）政府信息资源的利用率低。具体表现在：①政府信息资源的总量虽然很多，但利用率偏低。我国信息资源开发利用存在“五多五少”的现象，即原始信息多，加工整理信息少；孤立分散的信息多，交流共享的信息少；采用传统载体方式的信息多，电子方式信息少；行政性开发的信息多，市场化开发的信息少；静态的信息多，动态的信息少^[10]。②公开的政府信息资源不能满足企业需求。政府信息资源是为国家的宏观管理与政府决策提供支持的，其主要构成包括各种全面的统计数据，这些数据并不能直接满足以盈利为目的的企业信息需求。政府公开的信息资源往往都是这些没有经过加工处理的一次信息，企业若要对这些信息进行二次处理，往往要耗费大量的人力、物力和财力，甚至会得不偿失。③公民

不能便捷地获取所需的政府信息资源。政府运用纳税人的税费对政府信息资源进行采集、加工、传递等，因此公民应享有获取政府信息资源的权利。但公民在获取政府信息资源的过程中却面临着诸多困难，如获取方式单一、获取形式被动、获取内容单调，使得政府信息资源难以满足公众的信息需求。

(2) 政府信息资源分布的不对称性。具体体现在：①政府内部同一级别部门之间信息的不对称性。不同的政府部门由于管理职能、涉及领域的不同，所掌握的信息资源也不尽相同。例如，工商、税务、统计等政府部门掌握信息多、处于“信息强势”地位，其他政府部门掌握信息少、处于“信息弱势”地位。②政府内部上下级部门之间信息的不对称性。上级政府部门能够掌握数量相对较多、质量相对较高的信息。③政府部门与其他组织机构和个人的信息不对称性。在信息资源数量上，政府掌握着全社会信息资源总量的 80%；在信息资源的质量上，政府信息资源中相当一部分是经过加工处理的，是其他组织机构和个人无法获取的。

(3) 政府管理体制的约束。受传统政府管理模式影响，在计划经济体制下建立的政府各部门缺乏统一的组织管理和规划，部门之间各自为政，信息资源重复建设，造成严重的资源浪费；尚未形成统一的计算机网络和应用平台以及统一的数据库标准，各部门间的信息资源无法相互交流；政府部门之间由于行政体制的阻隔，缺乏相互的沟通，难以实现信息资源共享。以政府信息资源建设发达程度相对较高的北京市为例，2005 年全市 82 个政府部门及派驻机构中，有 70% 以上的被调查单位提出与其他部门进行信息共享的要求，而实际上得到政务信息共享的部门尚不足总数的 20%^[11]。

(4) 政府信息资源提供信息服务的能力较差。主要表现在提供信息服务的政府信息资源质量不高。政府向社会提供信息服务的主要方式是政府信息公开。而政府现有进行信息公开的途径主要局限于国家档案馆、公共图书馆、政府门户网站等。通过这些方式获取的信息往往是由政府单向决定的，缺乏政府和信息需求者间的双向沟

通。同时，信息需求者往往不能第一时间获取这些信息，从而影响了信息的时效性。

2.3 机会

(1) 党和政府的政策支持。党中央、国务院十分重视并大力支持政府信息资源共享。《全国政府系统政务信息化建设的 5 年规划》指出，各地区、各部门要按照系统建设的要求，从政务信息化的全局出发，打破条块分割，主动提供相关信息，实现共建共享^[12]。《关于加强信息资源开发利用工作的若干意见》指出，要根据法律规定和履行职责的需要，明确相关部门和地区信息共享的内容、方式和责任，制定标准规范，完善信息共享制度，加强政府信息共享^[13]。《2006-2020 年国家信息化发展战略》将推行电子政务作为我国信息化发展的战略重点之一，将资源共享作为我国信息化的战略方针之一^[14]。

(2) 现代信息科学发展的技术支持。在“科教兴国”战略的指导下，我国信息科学得到了迅速发展，科技创新能力不断提高。这些信息技术在扩大生产规模、提高生活水平的时候，丰富了政府信息资源共享的手段，提高了政府信息资源共享的效率。政府信息资源的共享已经从传统的纸介质文献共享发展为纸介质文献、磁盘光盘等电子资源、信息数据库、基于 Internet 的政府信息网络数据库与系统、政府网站、公共信息平台等多种方式并存的共享和交流方式。

(3) 高素质、专业性强的人才支持。近年来，在“以人为本”的指导方针下，我国对人才培养越来越重视，已经初步形成了以高等院校为主体，政府、科研机构、企业、社会多渠道培养人才的格局。每年都有大批优秀的专业人才通过公务员考试等方式进入政府部门工作。尊重信息化人才成长规律，以信息化项目为依托，培养高级人才、创新型人才和复合型人才；发挥市场机制在人才资源配置中的基础性作用，高度重视“走出去，引进来”工作，吸引海外人才，鼓励海外留学人员参与国家信息化建设^[14]。这些已经成为我国信息化发展的重要保障措施。

(4) 推动国民经济发展的动力支持。政府信息资源具有可观的信息价值。政府在公共部门信息方面的投资，能够实现信息增值，为全社会的

信息市场创造极大的信息价值。2005年,我国信息产业增加值占国内生产总值的比重达到7.2%,对经济增长的贡献度达到16.6%。电子信息产品制造业出口额占出口总额的比重已超过30%,掌握了一批具有自主知识产权的关键技术,部分骨干企业的国际竞争力不断增强^[14]。

2.4 威胁

(1)信息安全问题。第一,计算机病毒在政府网络系统的传播与破坏。国家计算机网络应急处理协调中心(CNCERT/CC)网络安全报告显示:2005年全年截获新病毒数量达到72836个,比2004年增长一倍多,其中很多属于同一病毒种族的不同变种,这些计算机病毒造成近20%网络瘫痪。安全漏洞数量增长较快,利用系统漏洞的时间越来越短。针对系统漏洞的“零时间”攻击开始出现^[6]。第二,“黑客”等非法用户对网络信息的非法窃取、篡改。日益增加的木马程序将造成计算机被控制,感染木马的计算机不仅面临严重的泄密威胁,而且容易被黑客利用发起有组织的大规模攻击,从而严重威胁网络与信息安全。僵尸网络是网络安全所面对的另一个重大威胁,这些僵尸网络不断扫描扩张、更新版本、下载间谍软件和木马、发动各种形式的拒绝服务攻击^[6]。其破坏行为往往比传统的方式危害更大、更难防范。第三,地震、火灾等自然灾害对存储政府信息资源的实体和网络所造成的破坏。2006年12月26日,南海海域发生了7.2级地震,致使中美海缆和亚欧海缆等多条国际海底通信光缆发生中断,造成附近国家和地区的国际和地区性通信受到严重影响。国际/港、澳、台通信线路受此影响亦大量中断,互联网访问质量受到严重影响,话音和专线业务也受到一定影响^[15]。一个月后通信网络才完全恢复。2008年5月12日汶川大地震,震区的通信网络遭到了毁灭性的打击,造成了无法估量的损失。

(2)相关法制建设尚不健全。2007年1月17日国务院会议通过了《中华人民共和国政府信息公开条例》。条例的施行使政府信息资源的交流与共享有法可依,是我国政府信息化建设的一个具有重要意义的里程碑。但是目前就整体而言,我国为政府信息资源共享提供保障的法律体系还不

完善。政府信息资源共享涉及很多方面的问题,是一个系统工程,需要一个完整的法律体系的监督和保护。现有问题主要表现在:总体上立法分散,缺乏系统性;信息系统的立法“重技术,轻安全”;电子政务的立法跟不上电子政务发展的速度;信息标准的立法规划不合理、标准繁多等。迄今为止,我国还没有一部全国统一的为政府信息资源共享提供保障的政府信息资源管理法。相关的立法工作任重道远。

(3)“数字鸿沟”问题。由于经济水平的差异,我国区域、城乡的信息化建设并不平衡。这集中表现在中西部地区与东部沿海地区、农村与城市信息基础设施的不平衡。信息基础设施的薄弱以及经济条件等因素的差异造成不同地区政府部门信息地位的不平等,这就导致了政府部门间的“数字鸿沟”问题。我国第26次《中国互联网络发展统计报告》显示,目前我国域名数最少的10个中西部省份域名总数,仅占全国域名总数的3.6%,仅仅是排名第一的北京23.6%的零头;这10个中西部省份的网站总数仅占全国网站总数的3.4%,比湖北省一个省的网站数还要少^[8]。

(4)资源共享中的利益冲突问题。在信息共享过程中,维护利益的行为可能为信息资源共享的双方设置了障碍,使信息资源共享活动难以顺利进行。例如,在信息资源共享的过程中,信息资源的提供者要付出一定的成本,但当提供者的共享行为带来的收益小于成本甚至没有收益的时候,就很有可能放弃对信息资源的共享;存在竞争的信息资源所有者在面临是否进行共享的时候,其中的一方为了不让对方在竞争中获得优势,也会倾向于放弃信息资源的共享;在信息不对称的情况下,信息资源所有者双方很有可能陷入“囚徒困境”,使得信息资源无法实现高效的共享。

3 政府信息资源共享的策略

通过上述政府信息资源共享内部优势、劣势与外部机会、威胁的分析以及对它们的组合,可以得到我国政府信息资源共享的4种基本策略,如表1所示。其中,SO策略(最大与最大策略)是一种理想的竞争态势,能够最大限度地发挥我

国政府信息资源共享的内部优势并充分利用外部机会，决策者都希望自己处于这样一种状况；WO 策略（最小与最大策略）是利用我国政府信息资源共享的外部机会来弥补内部劣势，使其劣势地位有所改变；ST 策略（最大与最小策略）是利用我国政府信息资源共享的优势回避或减轻外部威胁或风险，通过内部资源的合理配置，利用自身优势将外部威胁对我国政府信息资源共享发展造成的不利影响降到最低；WT 策略（最小与最小策略）是一种应对我国政府信息资源共享危机的战略，当出现内忧外患而时时面临危险时，需要克服内在劣势同时回避外在威胁。这 4 种基本策略能够利用外部机会和内部有利条件，避免外部威胁和改进内部不足。

政府信息资源共享的优势、劣势、机会和威胁直接决定了政府信息资源共享战略的制定和实施。从客观上说，我国发起“政府上网工程”后，虽然政府信息化的水平有了很大的提高，建设效果比较显著，但是政府信息化毕竟是一个完整的庞大的系统工程，要想在短短的 10 年里既完成信息化设施的建设，又完成政府既有的信息管理体制改革还是很现实的。因而，我国政府信息资源共享方面的劣势因素更值得注意。从主观上说，虽然政府信息资源共享面临着诸如信息

安全、法制建设、数字鸿沟、利益冲突等这样或那样的问题，但相比之下，国家政策的支持对政府信息资源共享行为的促进起了决定性的作用。同时，信息技术的发展、优秀人才的输送以及信息产业推动国民经济发展的动力也为政府信息资源共享提供了保障。

因此，在政府信息资源共享的过程中，应该选择以 WO 为主的策略，利用国家政策的支持及其他有利的外部条件，来弥补我国政府信息化存在的不足，进而保证政府信息资源共享的顺利实施和开展。

参考文献

- [1] Zhang Huiming, Zhou Dequn. Research on Sharing Capability Evaluation of Government Information Resource under Network Environment[J]. Information Science, 2008(4):595-598.(in Chinese)
〔张慧明, 周德群. 网络环境下政府信息资源共享能力评价研究 [J]. 情报科学, 2008(4):595-598. 〕
- [2] Liu Qiang, Lu Sifeng, Wu Tao. The Theoretical Basis of Economics for Government Information Sharing[J]. Journal of Beijing Technology and Business University: Social Science, 2005(1):55-57. (in Chinese)
〔刘强, 卢思锋, 邬涛. 政府信息资源共享的经济

表 1 我国政府信息资源管理共享的策略选择

策略		外部因素	机会 (O)	威胁 (T)
		内部因素		
优势 (S) 1. 政府信息资源总量大 2. 政府信息资源具有特殊属性 3. 政府信息化投入稳步增长 4. 政府网络化建设成果显著			1. 国家的政策支持 2. 现代信息科学发展的技术支持 3. 高素质、专业性强的人才支持 4. 推动国民经济发展的动力支持	1. 信息安全问题 2. 相关法制建设尚不健全 3. “数字鸿沟”问题 4. 资源共享中的利益冲突问题
			SO策略 (最大与最大策略) 1. 以国家政策支持为先导, 保障政府信息资源共享的顺利进行 2. 以现代信息技术为手段, 加强政府信息资源共享平台建设 3. 以推动经济发展为目标, 实现政府信息资源市场化、产业化	ST策略 (最大与最小策略) 1. 利用政府信息化投入, 完善信息安全保障体系 2. 根据政府信息资源的特点, 制定政府信息资源共享的法律法规 3. 加快落后地区的信息化建设, 缩小数字鸿沟
劣势 (W) 1. 政府信息资源的利用率低 2. 政府信息资源分布的不对称性 3. 政府管理体制的约束 4. 政府信息资源提供信息服务的能力差			WO策略 (最小与最大策略) 1. 建立统一领导和组织的机构 2. 通过高素质人才带动政府人员信息资源共享意识 3. 充分利用信息技术, 建立公益性信息服务机制	WT策略 (最小与最小策略) 1. 制订统一的数据标准规定, 促进政府各部门间的信息资源共享 2. 建立完善的政府信息资源法律法规体系, 加强对政府信息资源的开发利用 3. 实现对现有政府管理体制的改革, 减少部门间的利益冲突

- 学理论基础[J].北京工商大学学报:社会科学版,2005(1):55-57.]
- [3] Chen Nenghua, Wu Jiaoling. Research on Value-chain Reconstruction for E-government Information Resources[J]. Information Studies: Theory & Application, 2002(2):198-201. (in Chinese)
〔陈能华,武蛟玲.政府信息资源的价值链重构研究[J].情报理论与实践,2002(2):198-201. 〕
- [4] Yan Yan. Research on Driving Effect of Integrated Sharing for Government Information Resources[D]. Chengdu: University of Electronic Science and Technology of China, 2007.(in Chinese)
〔阎严.政府信息资源集成共享中的利益驱动效应研究[D].成都:电子科技大学,2007. 〕
- [5] Gao Guowei, Wang Yanzhang, Wang Ning. Research on a Method and Process in Government Information Resource Sharing[J]. Journal of Intelligence, 2008(10):151-154.(in Chinese)
〔高国伟,王延章,王宁.政府信息资源共享过程与方法研究[J].情报杂志,2008(10):151-154. 〕
- [6] State Council Informatization Office. China Informatization Development Report 2006[R/OL].[2010-03-25]. http://www.gov.cn/info_report2006.doc.(in Chinese)
〔国务院信息化办公室.中国信息化发展报告2006[R/OL].[2010-03-25]. http://www.gov.cn/info_report2006.doc. 〕
- [7] "Eleventh Five-Year" Information Technology, Local Government Information Technology Investment Is still High[EB/OL].[2010-03-25]. <http://www.ufgov.com.cn/zazhi/zazhi325.htm>.(in Chinese)
〔“十一五”信息化建设,地方政府信息化投入仍高[EB/OL].[2010-03-25]. <http://www.ufgov.com.cn/zazhi/zazhi325.htm>. 〕
- [8] China Internet Network Information Centre. Chinese Internet Development Condition Statistical Reports[R/OL].[2010-08-25]. <http://www.cnnic.net.cn/up.loadfiles/pdf/2010/7/15/100708.pdf>.(in Chinese)
〔中国互联网信息中心.中国互联网发展状况统计报告[R/OL].[2010-08-25].<http://www.cnnic.net.cn/up-loadfiles/pdf/2010/7/15/100708.pdf>. 〕
- [9] Government Online Project for 10 Years E-government Performance Poorly[EB/OL]. [2010-03-25]. <http://tech.qq.com/a/20090618/000259.htm>.(in Chinese)
〔政府上网工程10年:电子政务绩效差强人意[EB/OL].[2010-03-25]. <http://tech.qq.com/a/20090618/000259.htm>. 〕
- [10] Li Chuanjun. The E-government Realizes the Way and the Question Searches Analyzes[J]. Way of the Wind-ing Valley, 2001(6):53-55.(in Chinese)
〔李传军.电子政务的实现方式及其问题探析[J].求索,2001(6):53-55. 〕
- [11] Fan Bo. The Propelling System, Mechanism and Method of Information Sharing among Different Public Sectors[J]. Journal of Shanghai Jiaotong University: Philosophy and Social Sciences, 2008(2):13-20.(in Chinese)
〔樊博.跨部门政府信息资源共享的推进体制、机制和方法[J].上海交通大学学报:哲学社会科学版,2008(2):13-20. 〕
- [12] National Government Administration Information System Construction Program for 2001-2005[R/OL].[2010-03-25]. <http://www.xnc.xwie.com/zhengce/20080219/262.html>. (in Chinese)
〔全国政府系统政务信息化建设2001-2005年规划纲要[R/OL].[2010-03-25]. <http://www.xnc.xwie.com/zhengce/20080219/262.html>. 〕
- [13] State Council Informatization Office on Strengthening the Development and Utilization of Information Resources to Inform the Division of Tasks[EB/OL]. [2010-03-25]. <http://www.jxdii.gov.cn/zwga/2007/47842.html>.(in Chinese)
〔国信办关于加强信息资源开发利用工作任务分工的通知[EB/OL].[2010-03-25]. <http://www.jxdii.gov.cn/zwga/2007/47842.html>. 〕
- [14] General Office of the CPC Central Committee, General Office of the State Council. 2006-2010 National Informatization Development Strategy[R/OL]. [2010-03-25]. <http://www.hyii.gov.cn/hyii/zhengwugongkai/tjsj/135f1eb1-ca4c-4127-bb4b-373bafdb9d7d.shtml>. (in Chinese)
〔中共中央办公厅,国务院办公厅.2006-2010年国家信息化发展战略[R/OL].[2010-03-25].<http://www.hyii.gov.cn/hyii/zhengwugongkai/tjsj/135f1eb1-ca4c-4127-bb4b-373bafdb9d7d.shtml>. 〕
- [15] Strip Under-sea Cable Interrupt Sends the International Network Breakdown[EB/OL]. [2010-03-25]. <http://tech.sina.com.cn/i/2006-12-27/10491308770.shtml>.(in Chinese)
〔多条海缆中断致国际网络故障[EB/OL].[2010-03-25]. <http://tech.sina.com.cn/i/2006-12-27/10491308770.shtml>. 〕