

数据开放与政府治理创新

潘永花

阿里数字经济研究中心 北京 100022

摘要

云计算使得数据共享、流动、开放成为可能,数据成为激发新生产力的引擎。数据的角色从IT时代的产出物或者辅助角色转变为资产和生产要素,真正驱动大数据产业从概念进入实战阶段。为此,介绍了国内外数据开放的发展过程,讨论了我国政府治理面临的挑战及数据开放的重要价值,举例分析了国内外利用数据开放实现政府治理创新的实践与方向,阐述了我国政府数据开放面临的挑战,并提出了发展建议。

关键词

数据开放 ; 政府治理 ; 安全 ; 政策 ; 法律法规

doi: 10.11959/j.issn.2096-0271.2015016

Open Data and Government Governance Innovation

Pan Yonghua

Ali Data Economy Research Center, Beijing 100022, China

Abstract

Cloud computing makes data sharing, data flow, open data become possible, data becomes the key engine for stimulating productivity. Data is changing from the output of IT system or auxiliary role to assets and production factors. Data is driving big data market from concept phase to practice phase. Therefore, the domestic and foreign data open development process was introduced. The challenges of governance and data open faced significant value were discussed. The practice and direction of the domestic and foreign government governance innovation using open data were analyzed. The challenges and development proposals of China's government open data were proposed.

Key words

open data, government governance, security, policy, laws and regulations

1 数据开放的发展过程

根据维基百科的定义,开放数据指的是某些数据应该可以由每个人自由地按照他们的期望使用和重新发布,没有版权和专利的限制或其他控制模式。开放数据运动的目标与其他开放运动类似,比如开放源代码、开源硬件、开源内容和开放访问等。开放数据背后的原理并不新鲜,但最近随着互联网的发展,尤其是随着开放数据政府的流行(如Data.gov和data.gov.hk),开放数据获得了越来越多的关注。

麦肯锡全球研究院在2013年的《开放数据:以流动信息释放创新力和效率》报告把所有数据、大数据、开放数据、开放的政府数据以及自己的数据做了一个比较细致的划分,如图1所示。从图1可以看出,实际上开放数据的角色还是很局部的。

该报告还对教育、交通运输、消费市场、电力、石油/天然气、医疗健康、消费金

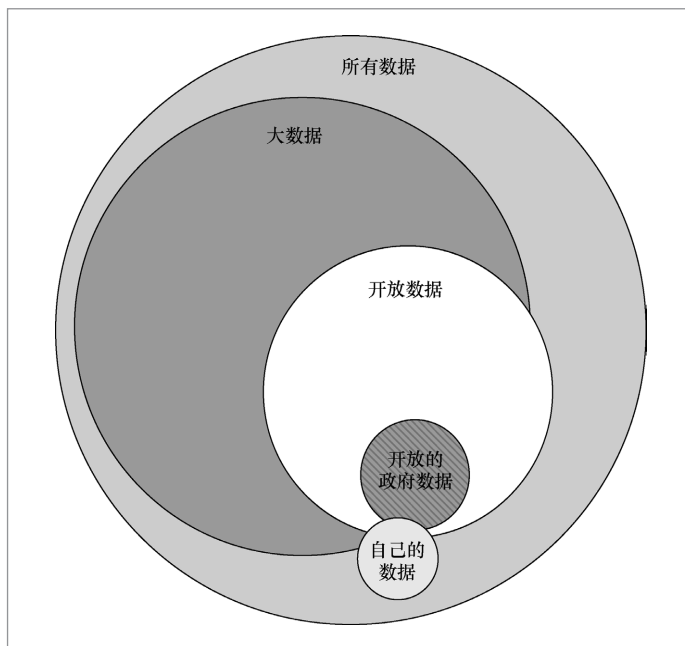


图1 数据与大数据、开放数据之间关系

融7个行业开放数据所产生的经济价值进行了阐述。无论哪个行业的数据开放,都会涉及主管政府部门开放数据的问题,政府数据开放是驱动行业数据开放的关键因素。对于政府来说,数据开放和信息公开是两个概念。信息公开可以理解为将经过加工的数据变成有意义的信息对公众公开,而数据开放的概念则是“裸”数据开放给社会和个人。从全球政府数据开放的发展来看,从信息公开过渡到数据开放,推动了开放型政府的发展。

如图2所示,以走在政府数据开放前列的美国为例,2009年1月,美国总统奥巴马签署了《开放透明政府备忘录》,2月从政府信息公开起步,最初是为了应对2008年金融危机,搭建了Recovery.gov网站,以公开政府用于经济刺激预算的信息;2009年5月,Data.gov上线,开放了47个数据集,美国联邦行政管理和预算局(OMB)向白宫提交了《开放政府令》并获得批准,意味着全球数据开放运动正式启动。伴随着美国政府的数据开放行动,美国各地方政府部门也开启了数据开放的征程。开放的数据集以丰富多样的形式开放给社会,支持包括CSV、HTML、XLS、PDF等超过40种数据格式。时至今日,Data.gov开放的数据集已经超过158 000个。超过40个州及地方政府建立了独立的数据开放门户网站。

伴随着美国政府对数据开放的推动,全球各国政府都开始启动数据开放的进程。标志性的事件是2011年9月,巴西、印度尼西亚、墨西哥、挪威、菲律宾、南非、英国、美国8个国家(G8)联合签署了《开放数据声明》,成立开放政府联盟(OGP)。2013年6月,8国集团首脑签署了《开放数据宪章》,制定开放数据行动方案,最迟在2015年末按照宪章和技术附件要求,进一步向公众开放可机读的政府数据。值得关注的是,开放数据宪章的五大

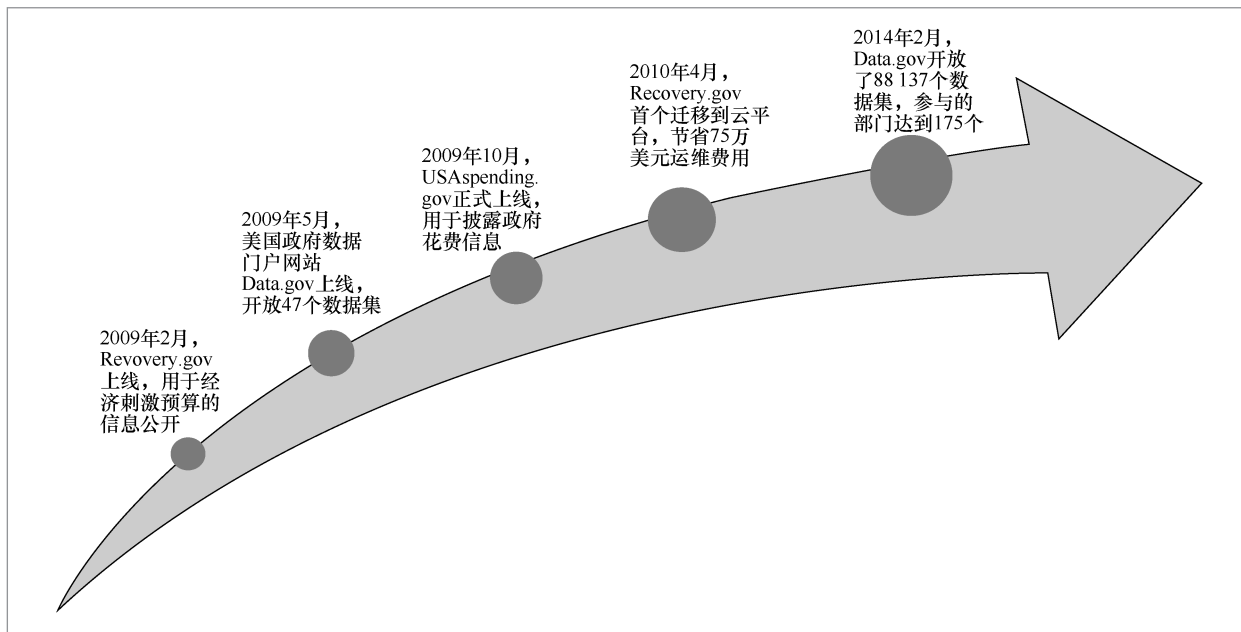


图2 美国政府数据开放历程

原则(包括开放数据为默认、为激励创新发布数据、为改善治理发布数据、注重质量和数量、让所有人可用)是我国政府需要学习和借鉴的方向,如图3所示。其中,最重要的一条就是“开放为默认,不开放为特例”的原则,这就约束政府部门尽最大可能地公开所有数据。截至2014年底,63个国家加入了G8。

我国2007年通过了《中华人民共和国政府信息公开条例》,各级政府也大力推行政务公开工作,搭建网站信息公开平台,但信息公开对整体政府治理水平带来的价值很有限,很多平台形同虚设。为此,国务院办公厅印发的《2015年政府信息公开工作要点》更加明确地强调推进行政权力清单、财政资金、公共服务、国有企业、环境保护等九大领域的信息公开工作。

从政府数据开放的角度来看,以北京、上海为代表的城市级政府数据开放领域从2012年就开始了有益的探索,并取得了初步的成果。随着云计算基础设施的广泛应用,数据之间的互联互通可以以云计

算为基础平台,企业、行业以及科学领域的数据开放受到关注。以气象数据为例,美国每年有1/3的GDP产值和天气有关,也就是说天气对其他产业(如旅游、交通等行业)的影响非常大。气象数据与其他行业数据的融合将会产生非常有价值的行业解决方案,通过吸引大量创业者开发基于气象数据的创新产品和服务,使气象产业产生更大的社会经济价值。云计算平台为

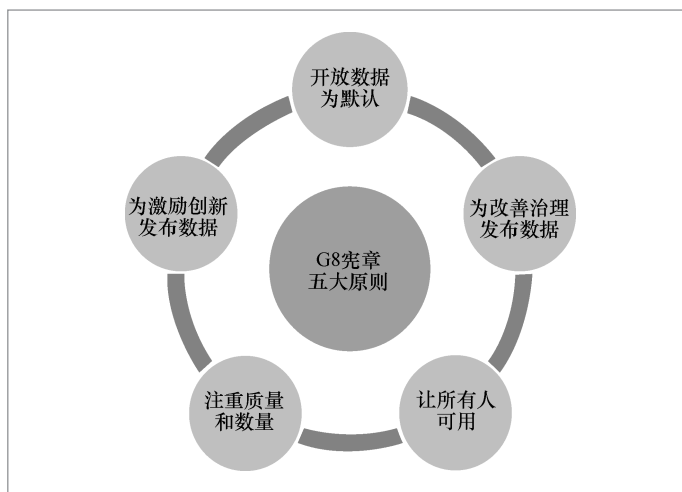


图3 G8 宪章五大原则

这种数据开放奠定了良好基础。

2 我国政府治理面临的挑战及数据开放的价值

从我国政府治理的发展状况来看,政府部门依然还是自上而下的管理角色,数据化决策的能力非常有限,政府与公民之间的信息不对称以及信息鸿沟问题仍非常显著,公民扮演着被动接受管理的角色,对于政府管理的参与度非常有限。

从与政府治理水平相对应的政府信息化发展的历程来看,虽然各部门、各省市县都建立了自己的信息系统,对政府部门的业务流程效率、对公众的服务等政府治理水平的提升起到了重要作用。但不同政府部门之间的信息孤岛林立,数据的碎片化现象非常显著,信息系统之间的共享与互联互通面临很大的挑战。从为公众服务的角度来看,各级政府都纷纷建立了自己的门户网站,但活跃度和访问量都有限,政府部门的公众号和政务微博发展迅速,但与公众的互动、公众的主动参与程度还比较有限。

在数据利用的有效性上,这些年政府实施电子政务积累了大量的数据,但真正的“活”数据非常有限,数据对政府科学决策的支持以及创新创业的作用有限。

推动政府数据开放将会释放数据的活力,对政府治理起到巨大的推动作用。

数据开放有助于政府部门盘活积累的数据资产,从而通过大众和企业的创造力,利用外部智慧提升政府的公共服务创新能力和水平,提升社会运行效率。通过让公众和企业都参与政府治理,使政府与公众主动、充分地互动,实现政府对公众服务的精准化和个性化,使政府从单纯的管理角色向多元共治方向变革。

数据开放有利于社会公众和企业基于政务公开数据资源,开展大数据领域的创新创业,激发大数据产业的活力,促进大数据产业链中采集、加工、分析、挖掘、展现等多个环节的健康、快速发展。

数据开放有利于多个部门之间数据的互联互通,提升政府在管理和决策方面的科学化和精细化,规避过去各部门主要依据自己本身的数据进行决策的弊端。

政府的数据开放先行,起到示范作用,将会带动其他行业的数据开放共享,有利于整个社会数据文化的形成,推动大数据领域的技术、产品、解决方案以及应用的落地及规模化发展。

3 国内外利用数据开放实现政府治理创新的实践与方向

在国家开展数据开放的基础上,各国领先的城市都在尝试将政务大数据向外界开放,尤其是市政相关的数据,比如交通、地图、气象等数据,基于数据开放建设全民共建的智慧城市。

(1) 国外数据开放城市代表——纽约

2012年2月29日,纽约市通过了《开放数据法案》,这是美国历史上首次将政府数据大规模开放纳入立法。根据开放数据法案,到2018年,除了涉及安全和隐私的数据之外,纽约市政府及其分支机构所拥有的数据都必须实现对公众开放。2018年12月前将会向社会开放400个城市数据集。笔者查阅了最新网站,开放数据集已经超过1300个。纽约市已经初步建立起一个基于城市社会运行数据的“生态系统”,为打造真正的智慧城市和开放政府奠定了坚实的基础。

(2) 国内数据开放城市代表——上海

国内数据开放城市的发展尚处在起步

阶段,上海市政府在政务数据资源共享开放方面走得较快。从2012年起,上海在市公安局、工商局、商业委员会等9家单位开展政府数据资源开放试点,开通了全国首个政府数据门户网站“上海市数据服务网¹”。上海市数据服务网开放的内容已基本覆盖各部门主要业务范围,涵盖经济建设、资源环境、教育科技、道路交通、社会发展、公共安全、文化休闲、卫生健康、民生服务、机构团体、城市建设11个重点领域,累计开放数据资源共470项。网站具备了数据查询、浏览、下载等功能,可以基本满足政府数据资源开放工作的需求。到2015年底,该门户对外开放的数据将力争翻番,达到1 000项。同时,所开放数据的及时性、准确性、市场价值方面也将力争更好地满足公众、企业的需求。

(3) 企业向政府开放数据服务,以微观数据支持宏观决策

如图4所示,作为国内互联网企业的代表,阿里巴巴尝试通过阿里大数据开发“阿里经济云图”服务,为政府决策部门及其研究机构提供互联网经济数据和知识服务产品,该产品能够将微观数据展现给区域政府决策者,以帮助区域政府决策者进行更便捷、更有效、更全面的经济运行监测分析。

通过统计观测阿里巴巴平台上微观个体在时间和空间等维度上的特征及行为,

对统计特征进行宏观分析及监测,从中挖掘宏观共性问题。通过对这些问题的解决,达成辅助支撑宏观经济决策的目的。同时,通过对微观个体统计特征的分析监测,可以检验宏观决策的政策落地效果,形成业务闭环。至此,大数据变成辅助支撑宏观决策的有效手段,充分发挥大数据的价值。

当前,政府数据开放的重要性在全球范围内已经逐渐被认知,我国政府在数据开放方面尚处于初级阶段,对数据的挖掘与应用还在学习阶段,阿里巴巴通过向政府主动开放电商数据,不仅是对我国在新常态下电子商务发展有着重要的推动作用,同时对政府数据开放也有着一定的示范作用与倒逼效应。

在当前政府简政放权、协同治理的方向上,高价值的第三方数据对推动我国阳光政务运行与深化改革进程具有重要的意义,期待有更多的平台型企业及第三方数据服务商加入向政府开放和共享数据的队列中来。

4 我国政府数据开放面临的挑战以及发展建议

数据开放的目的是为了共享流动,只有流动起来,不同来源的数据之间互联互

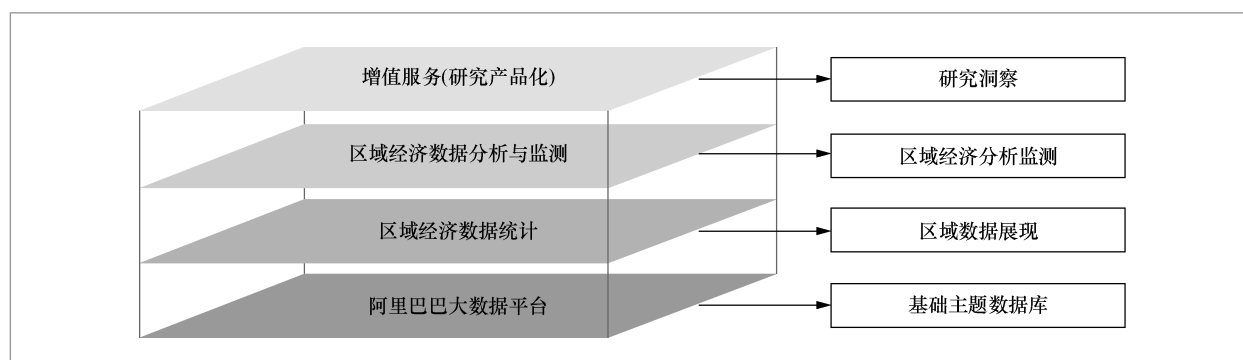


图4 阿里数据经济云图

1
www.
datashanghai.
gov.cn

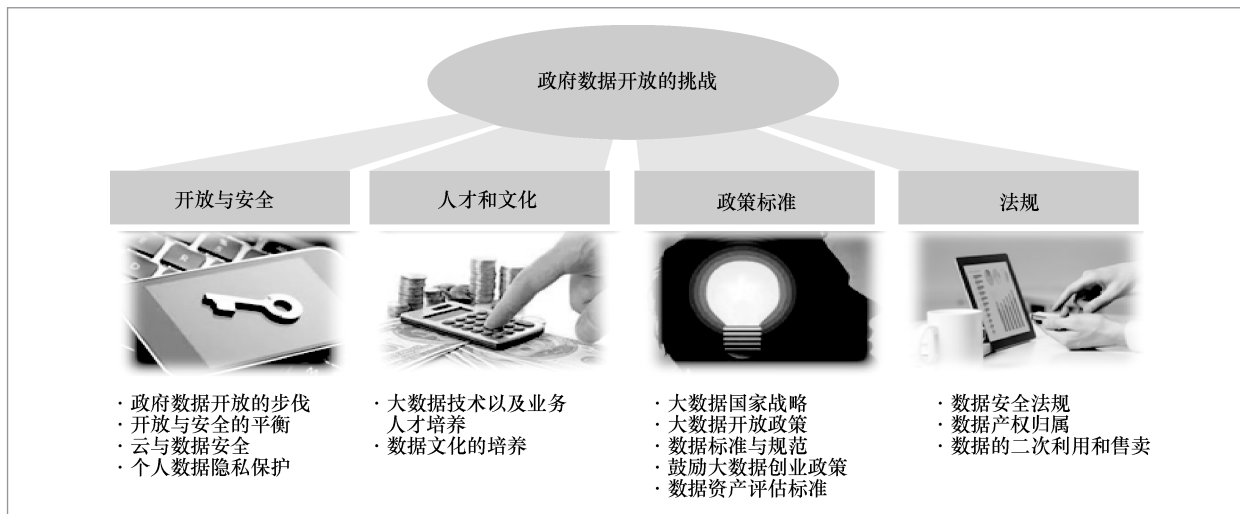


图5 政府数据开放的挑战

通才能真正实现数据的价值,但由于政府数据中有很多数据是敏感数据,因此政府数据开放实际上应该采取逐步、有限制开放的过程,政府数据开放面临四大挑战,如图5所示。

(1) 开放与安全的平衡: 在政府数据开放的过程中,需要对数据进行分类、分级,以逐步进行开放,个人数据隐私保护也是在开放过程中务必要考虑的问题。

(2) 人才和文化: 目前我国大数据人才缺口相当大,基于数据开放进行创新创业急需这方面人才的培养,从政府部门来说,数据文化的培养还需要一个漫长的过程。

(3) 数据相关政策标准的制定: 我国还缺乏像发达国家一样的“大数据国家战

略”以及“开放政府政策”,在标准、规范方面还是各自为政,这需要政府从国家角度开展开放数据标准的工作。

(4) 法律法规方面: 由于数据产权的归属,数据的拥有权与使用权的关系依然不够明确,也就使得数据资产评估成为难题。同时,数据在二次利用和售卖方面不同于物理产品,因此数据开放依然面临相关法律法规的挑战。

从政府数据开放的角度来看,虽然面临以上挑战,但是有益的尝试对于未来政府治理的变革,利用大数据实现简政放权,构建阳光、开放型政府将会起到举足轻重的作用。

对于我国政府数据开放的建议如图6所示。

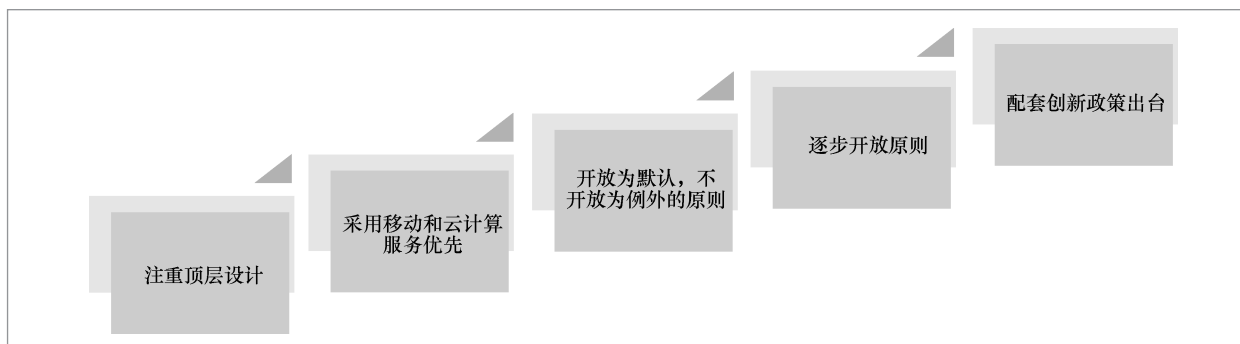


图6 对于我国政府数据开放的建议

(1) 注重顶层设计：现在很多先进的城市开始尝试数据开放政府的计划，但由于各自为政，缺乏统一的标准规范，因此建议从国家层面注重数据开放的顶层设计，否则未来可能会形成新的信息孤岛。

(2) 采用移动和云计算服务优先战略：移动上网人数已经占全部网民数量的85%以上，因此移动对于数据开放的作用将会显而易见，后端基础设施采用云服务将会在降低投资成本、提高安全性的同时，为数据流动、共享做好准备。

(3) 开放为默认，不开放为例外的原则：该原则适用于主要各级政府部门的数据开放。

(4) 采用逐步开放的原则：选择试点行业尤其是与民生相关行业政府数据开放作为切入点，确定积极性非常高的城市或区域开展试点。试点成功后着力推广，开放数据集从少到多。政府在数据开放的过程中，还需要不断提供有利于数据创新的工具和平台，供公众使用，逐渐推动更多政

府数据开放。

(5) 出台配套创新政策：数据只是开放，但缺少长期、有效的创新机制就无法实现开放政府的目标，建议可以制定配套的大数据创新创业激励政策，不仅是为了推动数据开放，更重要的是要通过这些政策让开放的数据发挥价值和激发活力，对政府治理水平的提高起到真正的作用。

5 结束语

本文讨论了我国政府治理和数据开放面临的挑战，通过分析国内外利用数据开放实现政府治理创新的实践与方向，提出了我国政府数据开放的发展建议。我国数据开放与全球发展状况对比，依然处在起步阶段，但是政府数据开放对于未来治理创新将会起到非常重要的作用，尤其是会为政府实现简政放权，构建阳光、开放型政府贡献力量。

作者简介



潘永花，女，现任阿里数字经济研究中心秘书长，阿里研究院高级专家，负责大数据和云计算的研究，作为主要作者撰写了《云计算开启信息经济2.0》、《从IT到DT》、《大数据与信息社会》等报告，是《互联网+：从IT到DT》书的主要作者之一。曾任IDC咨询公司高级研究经理，撰写了中国第一份大数据市场报告；曾任中国计算机世界传媒集团网络世界报社执行社长兼总编，对ICT产业以及中国信息化有独到的见解。

收稿日期：2015-07-03

论文引用格式：潘永花. 数据开放与政府治理创新. 大数据, 2015016

Pan Y H. Open data and government governance innovation. Big Data Research, 2015016