

政府数据开放共享的 桎梏与破解

由于“不愿开”、“不敢开”、“不会开”的问题，目前我国政府数据的开放共享处于较低水平，大数据的潜在价值未充分发掘。

中国信息通信研究院 | 闫树



政府数据开放是指行政机关面向公民、法人和其他组织提供政府数据，政府数据共享是指行政机关因履行职责需要而使用其他机关的数据或者为其他机关提供数据。政府数据在我国数据资源领域占有举足轻重的地位，其开放共享创造的价值将非常巨大。

政府数据开放共享水平较低

目前我国从中央到地方都在积极推进政务大数据的开放和共享。近年来政府部门发布了一系列文件，包括工信部出台的《大数据产业发展规划（2016-2020）》、国务院印发的《政务信息资源共享管理暂行办法》等，都将政府数据资源的开放和共享放到了重要位置。2017年政府工作报告更是明确指出，要加快国务院部门和地方政府信息系统的互联互通，形成全国统一的政务服务平台。

然而，目前我国政府数据开放共享的水平与主要发达国家相比仍然较低。根据Data.gov网站的《全球开放数据深度报告》，我国得分为11.8分，而美国得分为93.4分，差距极大。我国政府数据开放共享主要存在以下方面的问题。

一是“不愿开”。政府部门在数据开

放与共享方面缺乏动力，部门利益的本位思想较重。与其他部门共享数据或向公众开放数据得不到相应回报，因此多数情况下，职能部门对于数据的共享和开放是消极的、被动的。

二是“不敢开”。由于相关制度、法律法规以及标准的缺失，政府部门往往不清楚哪些数据可以跨部门共享和向公众开放，认为数据开放和共享具有较大风险，而风险责任又往往难以界定。

三是“不会开”。各政府部门数据开放共享在技术层面也存在问题。由于缺乏公共平台，政府数据开放共享往往依赖于各部门主导的信息系统，而这些系统在前期设计时往往对开放共享考虑不足，因此实现信息开放共享的技术难度较大。

此外，由于数据开放共享目录、数据使用规则等核心问题没有统一规范，部分机构陷入了“数据共享陷阱”，为了筹措项目资金，政府高融资、高负债现象严重，一旦项目实际应用效果不佳，容易出现政府债务危机等问题。

需完善立法和激励机制

为了解决上述问题，需要从多个层面入手进行完善与提升。

不断完善数据开放共享的激励机制，鼓励政府部门进行数据开放共享。同时应当充分发掘政府数据的企业需求及民众需求，在合法合规的前提下提升政府部门数据开放和共享的收益。

加快数据开放共享立法步骤。目前国家层面还没有建立数据开放共享的上位法。从法律角度进行规范和明确，无疑对于政府部门数据开放共享起到了重要的推动作用。目前相关法律的制定工作已经得到重视，但制定进程应进一步加快。

鼓励国家层面政府数据开放共享标准体系的建设。通过相应规范标准对政府部门数据开放共享提供指导，通过行业标准不断试点完善形成国家标准。

以部分类型数据开放共享为试点。目前，可以考虑以民生服务领域的政府数据开放作为切入点，特别是环保、交通等部门。试点顺利后，再进一步开放金融数据、教育数据、医疗数据、政府投资数据、农业数据等政府信息。

推广负面清单制度。建立目录清单制度成为各地推动公共数据开放的实现基础和政策抓手，但各地仍以正面清单制度为主。负面清单制度的推广将推动政府数据开放，有助于形成“公开为惯例、不公开为特例”的模式。