

开放政府数据准备度评估：法律法规与政策^{*}

蔡城城^① 刘新萍^② 郑磊^{**①}

①复旦大学国际关系与公共事务学院数字与移动治理实验室 上海 200433

②上海理工大学管理学院 上海 200093

摘要：对与开放政府数据准备度相关的国际评估报告和研究报告进行了综述，确定了开放政府数据准备度评估的基本框架。

通过梳理国内外相关文献，重点对法律法规、政策两个层面的准备度评估指标进行了细化。在此基础上，采用文本分析法，对中国8个地方政府在法律法规和政策层面的开放数据准备度进行了初步评估和分析。

关键词：政府数据开放；开放数据；政府数据；准备度；评估

DOI：10.16582/j.cnki.dzzw.2017.09.005

一、引言

开放政府数据是近年来电子治理领域的热点研究领域。随着大数据时代的到来，政府在履行行政职能的过程中采集和保存了大量数据，在保障安全和隐私的前提下，开放这些数据，既有助于打造透明政府，确保公民知情权，提升政府治理水平，又能产生巨大的经济与社会价值，推动经济发展、促进社会创新^[1]。

Adegboyega Ojo 等人在电子政务领域提出了电子准备度(E-Readiness)这一概念，用来衡量一个社会从信息和通信技术中获取机会的准备程度。^[2]郑磊(Zheng Lei)梳理了有关电子政府准备度和电子政府成熟度的概念和指标，指出准备度是指先决的准备条件，成熟度是指实际达到的水平。^[3]电子政府准备度(E-government Readiness)主要评估政府机构是否已经做好在网上提供各种服务以及运用ICT进行政府内部建设的准备^[4]。

在开放数据方面，万维网基金会和开放数据研究院发布的《开放数据晴雨表：2013年全球报告》中明确提出了“开放数据准备度”一词，用来衡量一个国家为实

现开放数据的潜在价值而在政治、社会和经济基础等方面所作准备的完善程度。该报告强调了构建开放政府数据生态系统的必要性，因此需要通过一系列指标来评估一个国家保障和支撑其获得开放数据全部收益的能力^[5]。

当前，国际上具有影响力的开放数据准备度评估主要包括：世界银行开放政府工作小组的开放数据准备度评估、万维网基金会的开放数据晴雨表、联合国开放政府数据调查、印度尼西亚开放政府数据准备度评估等。除了开放政府工作小组的评估对象涉及国家、地区或城市之外，其余评估多数是针对国家(或地区)层面的。开放数据晴雨表第三版报告(2015)在对政府实践进行评分后指出，目前部分地方和地区层面的开放政府数据的规模仍然较小，且缺少相关人力、预算等必要资源^[6]。因此，对地方层面开展开放数据准备度评估具有重要意义和价值。近两年来，中国地方政府的开放数据实践取得一定进展，同时也存在一系列基础性问题的挑战，与开放数据准备度不足直接相关，亟需学界开展研究。

本文旨在通过梳理国内外相关文献，基于中国国情，

^{*} 基金项目：2014年国家自然科学基金项目“大数据背景下开放政府数据的因素与机理研究：系统动力学建模与政策仿真”(编号：71473048)。

^{**} 通讯作者 收稿日期：2017-09-04

构建法律法规和政策层面的开放政府数据准备度评估框架,并以此为基础,对中国8个地方在法律法规和政策层面的开放政府数据准备度进行初步评估,以探究和分析中国地方政府数据开放在该领域面临的条件与基础,提高各地政府对开放政府数据准备度的重视,从而推进我国开放政府数据工作的深入发展。

二、指标体系综述

开放政府数据的准备度涉及多个维度,既涉及政府内部的法律、政治、组织、管理等要素,也包括外部的政治、经济、公民社会等层面。当前的国际评估报告和研究机构对于开放政府数据的准备度评估维度已有了较为成熟的划分。

首先,在国际评估报告中,开放数据晴雨表2013和2014的报告,从开放数据的参与角色入手,将准备度的评估维度分为政府、公民与企业等三个方面^[7]。其第三版报告(2015年)则进一步将评估维度分为政策与数据管理方法、中央和地方层面的政府行动、公民权利与角色、企业与企业家人^[8]。世界银行在《开放数据准备度评估方法论》中,将评估框架分为高层领导,政策/法律体制,政府的体制架构、责任和能力,政府数据管理、程序和数据可用性,开放数据需求,公众对开放数据的参与度与处理能力,对开放数据项目的资助,国家技术与能力基础等8个维度^[9]。《2016联合国电子政务调查报告——电子政务促进可持续发展》指出,开放数据计划需要考虑9个关键要素,即政府的决心、政策/法律框架、制度结构、政府内部的责任与能力建设、政务数据管理的政策与流程、开放数据的要求、公民参与和开放数据的能力、数据开放项目的资金支持和国家技术与技能的基础设施建设。在开放数据成熟度模型中,将准备度部分分为政治、组织、技术、社会与经济环境^[9]。

开放数据通用评估框架在背景与环境要素中包括法律与规章、组织、政治意愿与领导、技术、社会与经济^[10]。

此外,在各国或学者的评估、研究中,也涉及对开放数据准备度的评估。Alonso在《印度尼西亚开放政府数据准备度评估》中指出,开放政府数据准备度评估指标包括:政策与法律框架,技术格局,政府数据的可用性,质量与可访问性,用户的整体需求,使用数据的技术水平等维度^[11]。纽约大学开放数据评估专题研讨报告与框架将准备度分为法律与管理机构、政治意愿/领导力、组织、技术、社会、经济等方面^[12]。

基于以上分析,开放数据的准备度评估包括法律法规、政策、领导力、组织与管理、经济技术与社会等维度。《开放数据准备度评估方法论》^[8]指出,开放数据项目的长期成功和可持续性在很大程度上取决于有利的政策和法律体制,因此本文将重点集中在法律法规、政策两个维度上。

三、研究方法

(一) 指标体系构建

对当前国际主流研究报告中的开放政府数据准备度评估框架以及国内外开放数据领域的研究文献进行了梳理分析,并基于中国国情,初步构建中国地方政府开放政府数据法律法规与政策准备度评估框架(参见表1)。

(二) 样本选择

截至2017年3月15日,本研究通过媒体报道、学术文献、政府报告以及搜索引擎等渠道,共发现了43个区级及以上我国地方政府的开放数据实践。然后,结合各地方开放政府数据信息完整度、实践的成熟度、行政层级以及地域的多样性,本次评估最终选取了北京市、上海市、贵州省、贵阳市、武汉市、青岛市、杭州市和无锡市等8个地方作为准备度评估样本(参见表2)。

蔡城城 刘新萍 郑磊 · 开放政府数据准备度评估：法律法规与政策

表1 开放政府数据准备度指标：法律法规与政策

一级指标	二级指标	三级指标或说明
法律法规	数据开放	开放的原则、要求、方式与过程
	数据安全	数据安全方面的要求
	隐私保护	保护个人隐私数据的要求
	数据质量	对数据价值、可机读性、持续性等方面的规定与原则
政策	数据管理	数据采集的规范与标准
		数据资源管理(数据编目、分类、归档、存储、数据中心建设等)
		数据质量管理(数据格式、准确性、时效性、完整性等)
		数据安全与隐私保护
	数据开放	目标与理念
		开放规划
		开放次序
		开放范围
		开放数据标准
		开放渠道
	数据利用	下载数据的条款与条件
		数据利用能力(教育与培训、专业人才培养等)
		创新创业支持(应用竞赛、孵化支持、文化营造、供需对接等)

(三) 数据采集与分析

针对评估框架中法律法规、政策方面的评估指标,研究主要通过搜索相关的法律法规、政策文件、统计年鉴等方法采集数据。数据采集的时间截至2017年3月15日,且所有数据均来自于公开渠道。然后,研究采用文本分析法对搜索到的法律法规、政策文件、统计年

鉴等资料进行统计和分析。

四、评估结果

(一) 法律法规

法律法规这一准备度评估维度共包含数据开放、数据安全、隐私保护、数据质量等四个指标,其中数据开放主要是指开放的原则、要求、方式与过程等方面的要求。

在法律法规层面,目前我国仅有贵州省和贵阳市出台了与开放数据有关的法律文件,即《贵州省大数据发展应用促进条例》(以下简称《贵州条例》)和《贵阳市政府数据共享开放条例》(以下简称《贵阳条例》),其中,《贵州条例》是全国首部大数据地方性法规,也是全国首部推动开放政府数据的法律性依据。

在数据开放方面,《贵州条例》明确规定了贵州省开放数据的原则,即“统一标准、依法管理,主动提供、无偿服务,便捷高效、安全可靠”。《贵阳条例》则提出了数据开放应遵循“编目规范、无偿开放、平台统一、安全可控”的原则。

就数据安全与隐私保护而言,《贵州条例》提出数据开放应当维护国家安全和社会公共安全,保守国家秘密、商业秘密,保护个人隐私,保护数据权益人的合法权益;任何单位和个人不得利用数据共享开放从事违法

表2 评估样本

样本对象	行政级别	所处地区	开放数据平台名称	开放数据平台网址
北京市	直辖市	华北地区	北京市政务数据资源网	www.bjdata.gov.cn
上海市	直辖市	华东地区	上海市政府数据服务网	www.datashanghai.gov.cn
贵州省	省	西南地区	云上贵州	gzdata.com.cn
贵阳市	地级市	西南地区	贵阳大数据开放服务平台	http://www.gyopendata.gov.cn/
武汉市	副省级市	华中地区	武汉市政府公开数据服务网	www.wuhandata.gov.cn
青岛市	副省级市	华东地区	青岛政务网—政府数据开放	data.qingdao.gov.cn
杭州市	副省级市	华东地区	浙江政务服务网—杭州市—数据开放	http://114.215.249.58/
无锡市	地级市	华东地区	无锡市政府数据服务网	opendata.wuxi.gov.cn

犯罪活动;此外,还提出要建立数据安全领导协调机制以及数据安全等级保护、风险测评、应急防范等安全制度,特别提出要采取安全保护技术措施,防止数据丢失、毁损、泄露和篡改,确保数据安全。《贵阳条例》规定,对涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私的政府数据,应当依法进行脱敏、脱密等技术处理,待符合开放条件后向社会开放;提出建立健全政府数据安全管理制度和共享开放保密审查机制,制定政府数据安全应急预案,定期开展安全测评、风险评估和应急演练,落实安全保护技术措施,保障数据安全。

在数据质量规范方面,《贵州条例》明确了数据质量原则,规定了公共数据开放应当符合统一的格式标准,内容应当真实、准确、完整。

(二) 政策

对于政策层面的评估,本研究对各样本地区与数据开放的相关政策文件进行了梳理和分析,以评估该地方是否存在与指标相对应的政策规定。表3为本研究所评估的8个城市与开放数据有关的政策文件。严格来说,

本部分所评估的政策应为专门针对开放数据所制定,但考虑到中国开放数据才刚刚起步,目前只有上海《关于推进政府信息资源向社会开放利用工作的实施意见》和青岛《关于加快推进公共信息资源向社会开放的通知》是专门针对开放数据制定的政策文件,因此本研究放宽了研究范围,将各地所有包含开放数据内容的政策都列入样本。

1.数据管理

有关数据管理方面的政策,如表4所示,上海、贵州、贵阳、武汉、青岛都制定了较明确的要求。其中,除北京、贵州、贵阳、武汉之外,其他地方均没有有关数据采集的政策要求。只有上海和青岛明确将数据资源编目纳入了政策文件。上海、贵州、贵阳、武汉和无锡明确规定要建设地方数据中心。如无锡市在其《智慧无锡建设三年行动纲要(2014—2016)》中明确了建成国家级超级计算中心、若干个云计算中心和城市大数据中心的发展目标。在数据质量方面,只有上海、贵州和青岛对开放数据的质量做出了规定。最后,除上海、贵州、

表3 样本地区政策文件

地方	政策文件	颁布时间
北京	北京市 2015 年政府信息公开工作要点	2016
	北京市全面推进政务公开工作的实施意见(征求意见稿)	2016
上海	关于推进政府信息资源向社会开放利用工作的实施意见	2014
	2015 年上海市政府信息公开工作要点	2015
	上海市推进“互联网+”行动实施意见	2016
贵州	贵州省大数据产业发展规划纲要(2014—2020 年)	2014
	关于加快大数据产业发展应用若干政策的意见	2014
	贵州省大数据产业发展领导小组办公室关于加快大数据产业发展的实施意见	2014
贵阳	贵阳市大数据标准建设实施方案	2017
	中共贵阳市委关于以大数据为引领加快打造创新型中心城市的意见	2017
武汉	武汉市大数据产业发展行动计划(2014—2018 年)	2014
	2015 年武汉市政府信息公开工作年度报告	2016
青岛	关于加快推进公共信息资源向社会开放的通知	2015
	关于加强政府网站信息内容建设工作的通知	2015
	2015 年全市政府信息公开工作要点	2015
杭州	2015 年杭州市深化“四张清单一张网”改革、推进政府职能转变工作方案	2015
无锡	智慧无锡建设三年行动纲要(2014—2016 年)	2014

蔡城城 刘新萍 郑磊 · 开放政府数据准备度评估: 法律法规与政策

表4 数据管理政策

二级指标	三级指标	地区							
		北京	上海	贵州	贵阳	武汉	青岛	杭州	无锡
数据管理	数据采集	✓		✓	✓	✓			
	数据编目与分类		✓				✓		
	数据归档与存储				✓				
	数据中心建设		✓	✓	✓	✓			✓
	数据质量		✓	✓			✓		
	数据安全		✓	✓	✓	✓	✓		
	隐私保护		✓	✓	✓	✓	✓		

贵阳、武汉和青岛外, 其他地方均未对开放数据的安全和隐私保护做出明确政策规定。

2. 数据开放

在数据开放的政策要求上, 如表5所示, 北京、上海、贵州等地表现突出, 尤其是上海, 7项指标要求均在其政策中得以体现; 浙江、无锡等地未对这一级指标作出明确规定。

在开放数据目标与理念方面, 如表5所示, 北京、上海、贵州和青岛均明确提出了大力推动政府数据向社会开放或通过数据开放推动经济发展和社会创新等要求, 武汉提出了开放优先、安全例外、分类分级的原则。除北京、上海和贵州外, 其他地方的政策没有规定要制定明确的开放政府数据规划。在数据开放的次序方面, 上海、武汉明确提出政府开放数据需遵循需求导向; 北京、上海和青岛提到要确定开放数据的重点领域, 优先开放关键数据集。上海、贵州、武汉、青岛和贵阳对数

据开放的范围都做出了相关规定, 上海明确提出要确定政府信息资源开放范围; 青岛则提出, 凡不涉及国家秘密、商业秘密和个人隐私的, 原则上都要以公众可获取、易加工的方式, 原始、整体地向社会开放。目前, 北京、上海、贵州、青岛、贵阳明确提及要制定数据开放的标准与规范, 例如数据开放的形式、内容、频率、条件、对象等。最后, 就开放渠道而言, 目前本研究所评估的地方均已建成了本区域的开放数据平台, 但仍有一些地方未对本地区建立(或完善)统一的政府数据开放平台作出明确的政策要求。

3. 对数据利用的要求与扶持

(1) 下载数据的条款与条件

在政策层面, 8个地方均未对下载数据的条款与使用条件作出相关规定; 但在实践中, 目前除杭州无明确授权外, 其余地方均对数据使用进行了授权, 授权条款通常包含在开放数据门户的免责条款或用户协议中。

表5 数据开放政策

二级指标	三级指标	地区							
		北京	上海	贵州	武汉	青岛	杭州	无锡	贵阳
数据开放	目标与理念	✓	✓	✓	✓	✓			
	开放规划	✓	✓	○					
	开放次序	✓	✓	○	✓	✓			
	开放范围		✓	✓	✓	✓			✓
	开放数据标准	✓	✓	✓		✓			✓
	开放渠道	✓	✓	✓		✓	✓		

注: ○表示有模糊性的规定。

(2)数据利用能力

就数据利用能力方面的政策而言(参见表6),贵州、贵阳、武汉三地做出了明确规定,例如贵州省规定,“要对大数据产业所急需的初、中、高级人才进行专项培养和培训;加强对各行业领域重要对象的培训力度,提升其对大数据价值的认识和应用能力”;武汉市规定,“支持有条件的企业建立大数据工程中心、企业研发中心、培训和实习基地。通过举办证书班、岗位培训、短期培训等形式,培养满足大数据产业发展需要的各类实用技术人才”。个别城市虽也作出类似要求,但没有专门针对开放数据或大数据领域作出规定,比如上海是针对整个“互联网+”领域,北京则是将数据开放纳入了整个信息公开的范畴,统一要求加强培训,培养人才。

(3)创新创业支持

就创新创业支持而言(参见表7),上海市表现最为突出,将四项指标均纳入了政策规定。虽然就实践而言,北京、上海、贵州、贵阳四地均通过开放数据应用竞赛的形式推动政府数据资源的开放利用,但是仅有上海对此提出了明确的政策要求。除上海外,还有贵州、贵阳和武汉对大数据应用方面的创新创业孵化支持做出

了政策上的规定。上海、贵州、贵阳、武汉和青岛提出要营造基于开放政府数据的创新创业文化氛围,如青岛市提出“各级政府部门要加强宣传和与新闻媒体的沟通,多视角宣传公共信息资源开放进展情况,提高公众知晓度,积极引导社会力量开发利用,推动大众创新”;贵阳提到“大力营造‘勇于创新、尊重创新、激励创新’的社会氛围,让创新成为贵阳的精神基因”。最后,值得一提的是,上海在其《关于推进政府信息资源向社会开放利用工作的实施意见》中明确了供需对接的理念,提出要“突出应用导向,主动对接企业和公众的迫切需求”。

五、总结

本文首先对一系列与开放政府数据准备度相关的国际评估报告或研究报告进行了综述,确定了开放政府数据准备度评估的基本框架。然后,通过梳理国内外相关文献,重点对法律法规和政策两个层面的准备度评估指标进行了细化。在此基础上,采用文本分析法,对中国8个地方政府在法律法规和政策层面的准备度进行了初步评估和分析。

表6 数据利用能力

三级指标	四级指标	地区							
		北京	上海	贵州	贵阳	武汉	青岛	杭州	无锡
数据利用能力	教育与培训	○	○	✓	✓	✓			
	专业人才培养		○	✓	✓	✓			

注:○表示有模糊性的规定。

表7 创新创业支持

三级指标	四级指标	地区							
		北京	上海	贵州	贵阳	武汉	青岛	杭州	无锡
创新创业支持	应用竞赛		✓						
	孵化支持		✓	✓	✓	✓			✓
	文化营造		✓	✓	✓	✓			✓
	供需对接		✓						

蔡城城 刘新萍 郑磊 · 开放政府数据准备度评估: 法律法规与政策

研究发现, 当前中国主要地方政府的开放数据法律准备度明显不足; 就政策准备度而言, 目前绝大部分省市缺乏明确针对开放数据的政策法规, 使得开放政府数据工作缺乏明确的政策依据与指导。

开放政府数据应在不同的发展阶段开展不同层面的评估^[1, 13], 而准备度评估对处于开放数据初期阶段的我国具有重要意义。本研究对我国地方开放政府数据政策法规方面的准备度评估进行了初步探索, 有助于推动我国开放政府数据的深入发展。

参考文献:

- [1] 郑磊, 高丰. 中国开放政府数据平台研究: 框架、现状与建议[J]. 电子政务, 2015(7): 8-16.
- [2] Ojo A, Janowski T, Estevez E. Determining Progress Towards e-Government: What are the Core Indicators?[R/OL]. [2017-09-05]. <https://collections.unu.edu/eserv/UNU:3052/Adegboyega-ECEG2005.pdf>.
- [3] Zheng L. Assessing E-Government Readiness of Local Governments in China: Developing a Bottom-up Approach[C]. ICEGOV, 2011: 91.
- [4] Tavana M, Zandi F, Katehakis M N. A Hybrid Fuzzy Group ANP-TOPSIS Framework for Assessment of e-Government Readiness from a CiRM Perspective[J]. Information & Management, 2013, 50(7): 383-397.
- [5] Davies T. Open Data Barometer-2013 Global Report[R/OL]. World Wide Web Foundation. [2017-09-05]. <http://www.opendataresearch.org/dl/odb2013/Open-Data-Barometer-2013-Global-Report.pdf>.
- [6] World Wide Web Foundation. Open Data Barometer: ODB Global Report Third Edition[R/OL]. 2016[2017-09-05]. <http://opendatabarometer.org/doc/3rdEdition/ODB-3rdEdition-GlobalReport.pdf>.
- [7] Davies T, Sharif R, Alonso J. Open Data Barometer:

ODB Global Report Second Edition[R]. World Wide Web Foundation, 2015.

- [8] World Bank Group, Open Data Readiness Assessment Methodology (version 3.1)[R/OL]. 2015 [2017-09-05]. http://opendatatoolkit.worldbank.org/docs/odra/odra_v3.1_methodology-en.pdf.
- [9] 联合国经济和社会事务部. 2016 联合国电子政务调查报告——电子政务促进可持续发展[R/OL]. [2017-04-16]. <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN96420.pdf>.
- [10] Caplan R, Davies T, Wadud A, et al. Towards Common Methods for Assessing Open Data: Work Shop Report & Draft Framework[R]. World Wide Web Foundation, 2014.
- [11] Alonso J M, Boyera S, Grewal A. et al. Open Government Data Readiness Assessment Indonesia[R]. World Wide Web Foundation, 2013: 1, 47.
- [12] 郑磊, 关文雯. 开放政府数据评估框架、指标和方法研究[J]. 图书情报工作, 2016, 60(18): 43-55.

作者简介:

蔡城城, 复旦大学国际关系与公共事务学院硕士研究生, 数字与移动治理实验室研究助理。研究方向包括开放数据、数据治理、共享经济发展与治理等。

刘新萍, 博士, 上海理工大学管理学院讲师, 研究方向为电子治理、跨部门协同、开放政府数据。

郑磊, 博士, 复旦大学国际关系与公共事务学院副教授, 数字与移动治理实验室主任, 担任 Government Information Quarterly 编委, 联合国全球电子政府评估专家组成员。研究领域包括数字治理、政府数据开放、跨边界信息共享、政府社会化媒体应用、移动互联时代的公共服务等。