
“云上贵州”政务数据平台的优化建议

周雅颂

根据《国家信息中心：2017 全球、中国信息社会发展报告》的数据显示，2017 年贵州省信息社会指数在全国的排名为第 27 位，较上一年度提高两位；但信息社会指数仅为 0.3997，低于全国 0.4749 的平均水平。贵州省虽然在大数据战略发展上取得了长足的进步，但总体而言，信息社会发展水平仍处于全国较低水平，发展相对落后。在反映贵州信息社会发展水平的四个重点领域中，在线政府发展水平最高，但贡献度最小。2017 年贵州省在线政府指数从三年前的 29 位跃进至 14 位，但这种高速发展并未对其他三个指数起到带动和发展作用，目前贵州省信息经济指数、网络社会指数和数字生活指数仍处于倒数。此外，根据《2016 年中国城市电子政务发展水平调查报告》，贵阳市的电子政务发展水平在 36 个省会城市中仅为 29 名，在线服务指数排名仅为全国省会城市的 30 名。由此可见，贵州省数字政府建设的总体水平尚待提高。

决定数字政府建设水平的关键是政府数据的聚融通，只有率先实现政府数据的聚融通，才能确保政府能够为全社会提供足够数据支撑量的政务数据，才有可能实现高效、便捷、互动的数字治理。“云上贵州”是承担贵州省政务数据“聚融通”工程的重要平台，上述数据从某种程度上说明了“云上贵州”平台的效用并未得到充分发挥。本文根据对“云上贵州”的调研和观察，提出以下优化建议，以供参考。

一、立足特点，降低成本，加强考核，确保“云上贵州”政务数据的不断扩充

数据是云平台得以生存的根本，数据的种类决定了云平台的性质，数据质量的高低决定了云平台得以发挥空间的大小。面对互联网激烈的数据争夺战，“云上贵州”的建设不能沦为单纯的数据存储平台，以经济效益为目的并不能让“云上贵州”发挥真正作用，获得长远发展。因此，“云上贵州”必须首先立足于自身特色，将政务数据作为平台的核心和根本，从横向上扩大政务数据的种类，从纵向上扩大政务数据的数量，在“云上贵州”的“数据池”中形成“纵向到底，横向到边”的网状数据存储格局。只有如此，才有可能形成流动的政务数据，才有可能创造良性互动的政务生态，才有可能确保政府的决策科学，才有可能发掘政务数据的潜力价值。为确保此项工作顺利完成，首先要打消基层政府对于数据存储和运行费用过高的顾虑。因此，系统平台应充分考虑省内政务用户的实际情况，降低数据存储和运行的收费标准。应当继续加大对“云上贵州”的投入，继续扩大信息化基础设施的建设范围和建设力度，将网络建设的管网铺设到乡甚至村一级，实现全省县、乡、村的网络连接全覆盖，帮助基层政府熟悉网上政务系统的操作流程和“云上贵州”的使用方法，为各级政府系统迁入云端、实现全省政务大集合、大联网打下基础。

二、重心下移，夯实基础，拓宽渠道，形成上下联动的政务数据流动体系

发展大数据是贵州省政府的战略部署，是贵州省委、省政府积极响应党中央、国务院文件和精神号召的同时，对贵州省发展大数据战略进行战略部署、方案规划、路线设定和任务分工等一系列顶层设计。这种从上到下的任务驱动模式有其特定的优势，但也存有一定弊端。贵州省的经济基础较为薄弱，基础设施战略部署不甚完善，要在欠发达地区尤其是贫困地区推行大数据和政务大数据的高度融合其困难性可想而知。在战略实施的过程中，技术的开发、经验的累积、困难的攻克、问题的解决都需要省委、省政府逐项击破，不仅增加了省级政府的工作负担，往往成本和代价都较为高昂。本文认为，国外的一些成功经验可以为贵州省解决这一问题提供借鉴。早在 2000 年，美国的多家科技公司依托学校和科研院所进行佩戴式数据搜集终端的研发，并大量投入学校和社区进行测试，通过对目标群体数据和信息的海量搜集、筛选和测试，收集目标群体日常生活产生的各类数据，甄别目标群体的生活和心理状况，为学校和社区制定合理化和人性化的管理方案提供依据。正是因为拥有海量的基层数据信息收集系统和技术运用经验，美国才能在大数据发展上走在世界前列。据此，贵州省应当将大数据战略的重心下移，在市（州）

级政务数据接驳入云的基础上，加快区（县）、乡（社区）的信息基础设施建设进度，统筹规划按照乡和社区的管理部门以“最小数据集”的方法，面向基层最广大的群众收集信息和数据。这样做的好处有两点，一是在充分发掘基层公共数据的基础上积极拓展新的数据开采资源，有利于带动公共数据采集产业的形成；二是有利于在“云上贵州”系统平台上形成从下到上、上下互通、交互共享的政务数据流动体系。

三、开放思路，整合资源，政企合作，建设便民利民大数据治理平台

如果将数据收集的重心下移，势必会让基层政府任务增加、压力变大。此外，大数据的收效很慢，这会使得技术困境与财政压力成为基层政府收集数据时普遍面临的实际问题。因此，政府需要大量以数据分析为基础的软件和服务提供商以及技术人员提供有针对性的解决方案，帮助政府更好更快的建立起大数据的治理体系。因此，应用更加开放的态度鼓励基层政府与企业进行数据合作，允许基层政府有条件地向企业开放部分公共数据采集的领域，而企业则提供技术和资金帮助基层政府依托“云上贵州”系统平台尽快搭建政务系统和政务办理的云平台。对于社会上存在的零散且难以整合的公共数据，由于涉密级别较低，也建议政府根据数据的实际情况，采取政府采购的模式，让企业帮助政府搜集整合。将非营利的公共领域数据采集权利向企业开放，支持企业通过提供便民服务进入公众生活领域获取数据。多角度、多渠道畅通数据存储和采集的通道，在此基础上建立政府和社会互动的大数据采集形成机制，引导各类企业、行业协会、科研机构、社会组织等依法采集并开放数据。“云上贵州”系统平台的建设还可以采取资源整合、政企合作的方式。无论政府开发还是企业开发，平台的使用成果最终是由民众检验。因此，“云上贵州”的建设一定要牢牢把握便民利民这一宗旨，只有以此为核心来建设平台，才能获得民众广泛的支持。因此，建议政府有原则地向市场开放行业平台和应用软件的开发权力，让更多优质企业参与到系统平台的建设上，涉及行业交叉或行业整合的平台建设，可以在政府的主导和支持下，整合各方力量进行开发。而涉及行业内部、专业性较强的平台和软件，只要能够提供服务、便于使用，就应当向市场开放，由市场规律来决定这部分平台和应用软件的开发权和营运权。

四、制定标准，加快建设，逐步推进，实现“云上贵州”模块正常运转

“云上贵州”的功能是汇集政务数据，实现数据的交换与共享，并最终达到利用平台数据实现治理活动的目的。因此，在汇集政务数据的同时，要推动政府数据资源的交换与共享，必须尽快完成两项目录体系的建设，一是建立政府数据资源目录体系，二是梳理政府数据开放目录体系。政府数据资源目录体系是政府数据开放目录体系的基础。要开放政府数据，第一要摸清政府数据资源的总体情况，并据此来确定那些数据公开的标准和范围。要尽快在省市县三级政府部门开展数据资源梳理工作，可以根据条块、分工、业务归属等分类方式编制数据资源目录。根据各级、各部门梳理的政府数据开放目录，经过汇通和编录后，率先将与群众切身利益相关的民生、保障、服务等相关领域的政府数据集向社会开放，为公用企事业单位和其他公共服务机构逐步开放公共管理、公共服务数据资源制定线路图和计划表。此外，还需要在政府数据开放目录的基础上完成政府数据公开的其他各项工作。首先要制定公共数据资源管理办法，规范公共数据采集、归集、共享、开放、应用、安全等工作，促进公共数据资源的优化配置和有效利用。第二要建立公共数据资产登记制度，探索性开展公共数据资产梳理、资产评估、登记确权、资产盘点、资产整合等工作。第三要探索建立公共数据资源审计制度，推动公共数据采集、转换、整理、分析和验证，开展数据资源审计。第四要建立公共数据安全监督制度，加强公共数据资源的安全风险防范，切实完善安全技术保障体系，确保数据的安全。第五是在全国范围内率先进行“政务数据搜索引擎”的建设。根据数据资源目录和政务元数据，确定能够有效抓取信息的关键字，并对关键字在不同用户群体中的分类和区别进行标准化和程序化。

五、多种渠道，加强学习，赏罚分明，积极应对政府部门间的“数据孤岛”

要寻求“数据孤岛”的解决办法，需要技术上实现突破，更需要从政府部门的思想转变着手，采取赏罚分明、奖惩结合的方式，一方面合理满足部门的利益诉求，另一方面任务驱动部门打破数据垄断。“数据孤岛”现实存在和数据共享的强烈需求看上去是一对矛盾体，但实质上却不然。政府部门之所以不愿意共享数据是因为担心部门利益受到影响，但政府部门又希望在治理过程中获取其他部门的数据以帮助自己更好地决策。在数据共享与开放机制尚未形成的情况下，难有部门愿意率先将部门

的数据交互分享、公开透明。要破解这一难题的关键在于利益考量。一方面，要明确数据源的利益归属，让部门数据共享有明确的利益保障，从思想上给部门松绑。在建设数据开放目录体系的过程中，尊重各级、各部门合理的利益诉求，按照“谁拥有、谁定级”和“谁使用、谁管理”的原则，梳理数据开放目录，制定政府数据开放计划，落实数据开放和维护责任。另一方面，形成有效的激励机制。发展大数据是贵州省各级政府、部门一项必行的政治任务，也是一项常态性的工作任务。要尽快将大数据纳入目标考核、建立考核机制，重点督办全省各级、各部门开展大数据工作的实际情况，并将政府系统及数据是否迁入“云上贵州”作为衡量各级、各部门政绩、业绩的重要考核内容。此外，要在各级、各部门内部，尤其是基层政府组织内部形成大数据认同感，可以通过集中培训和学习、资料发放、组织文化再造等方式让公务员认识大数据、使用大数据，并最终形成大数据的思维模式，从而实现政府部门领导意识、组织结构、工作流程从内而外的蜕变。要在贵州省已制定的四个数据标准的基础上，尽快着手部门数据标准化的制定，这有利于从纵向上进行信息系统的整合，目前我国条块分离的行政体制模式在短期内难以发生改变，因此，只有在上下级业务部门间实现利用多级网络和多中心数据库，构建统一的信息平台，才能实现横向电子政务信息系统整合，实现跨部门的政府信息资源共享和政务协同办公。

六、认清缺陷，考虑不足，确保安全，妥善应对大数据时代的“数据危机”

政府数据的真实性决定了政策制定的有效性，数据真伪难辨是大数据应用的最大挑战。追求高数据质量是对大数据的一项重要要求，最好的数据清理方法也难以消除某些数据固有的不可预测性。当前中国经济增速放缓，有部分政府和企业为了完成任务，在统计数据上造假。这样的现象对于政府获取能够反映真实情况的数据造成极大的影响。因此，一方面要从制度上坚决杜绝数据采集过程中的各种造假行为，另一方面，要在条件允许的情况下，设立乡（村）、社区数据联网直报系统，利用传感器、摄像头、热感应设备、卫星定位等多种方式将基层原始数据通过互联网直接上报“云上贵州”。大数据时代的另外一个数据危机是数据安全问题。数据安全分为个人数据安全和公共数据安全两大类。近年来，我国个人信息泄露事件已成常态，个人信息安全问题成为公众关注焦点。在实地调研的过程中，公众最关心、最希望政府能够妥善处理的就是个人信息泄露的问题。然而，实现大数据安全与隐私保护，较以往其它安全问题（如云计算中的数据安全等）更为棘手。因为大数据时代很多互联网企业既是数据的生产者，又是数据的存储、管理者和使用者，这对个人信息安全问题构成了直接的威胁。目前，我国虽没有爆发大规模的公共信息安全事件，但公共信息一旦出现规模性泄露，其后果将难以想象。无论是个人数据还是公共数据，要有效解决数据安全问题，核心在于对“数据主权”的确立。要从法律的角度对数据生产的全流程进行监控，同时要对流程中各个环节，即数据生产者、数据采集者、数据处理者、数据开发者和数据应用者应有的权利、义务及职责进行明确的规定。此外，要设立专门的信息安全管理和监督机构，对数据生产全流程进行严格的把控和监督，确保数据收集的真实性、数据处理的合法性和数据应用的规范性。此外，政府收集的政务数据绝大部分直接来源于公众，与公众个人身份和信息息息相关，这就要求政府数据工作者要从思想上牢固树立“数据主权意识”，让每一个参与数据的个体和组织对自己的权利和责任有十分清晰的认识，从源头上杜绝公民个人信息安全泄露和大范围公共信息安全泄露问题的出现。

贵州省开始建立大数据至今不过数年，能够在西部内陆型省份发展大数据并取得一定成就，仅从这点来看贵州省已经取得了历史性突破，取得了令人瞩目的发展与进步。回想起2015年习近平同志到贵州视察时，留下的那两句弥足珍贵的话：“贵州省发展大数据的确有道理”，“守住发展和生态两条底线，培植后发优势，奋力后发赶超，走出一条有别于东部、不同于西部其他省份的发展新路”，这条走得有道理的新路就是“大数据”。只有大数据能够基于贵州目前落后的现实，帮助贵州获得后发赶超，实现发展转型。正如贵州省委书记孙志刚同志所言，发展大数据是贵州省坚定不移的战略选择。未来的大数据之路仍然漫长，建设之路任重道远，这需要贵州省委、省政府以非凡的智慧和巨大的决心来面对各种问题和挑战，但更需要的是全省上下群策群力、攻坚克难、砥砺前行的勇气。

（作者系南京大学管理学博士）