

## 江源富：数据开放要配合制度和法律的并行完善

记者：徐佳唯



### 江源富

国家行政学院电子政务专家委员会秘书长、电子政务处处长。从事电子政务的应用和理论研究工作，主持和参与多项国家软科学重点项目、国家自然科学基金项目、中美联合研究课题，也是多届中国电子政务论坛的主要组织者。

「现阶段，需要注意的是在数据进一步开放的同时，要配合制度和法律的并行完善，一边开放数据一边对制度法律进行完善，要强调的是不仅要重视数据开放的具体做法，还要重视制度法律上的建设。」

**记者：**近年来，大数据风潮席卷全球，我国政府也应顺应时代发展趋势在政府治理领域融入了大数据思维和技术，您如何看待政府近年来在运用大数据助力政府治理方面的发展？

**江源富：**政府治理的现代化是我国这一届政府乃至下一届政府都会面临的重大问题，同时也是一个重要的机遇。政府治理现代化中有两个关键词：“信息化”和“依法行政”，我认为这也是两个最为重要的方面。利用数据助力政府治理又是政府治理信息化中的重点，我国在这方面还有很大的发展空间。利用数据助力政府治理，不管是对于当前热点问题（主要是治标），还是对于长期未解决的难点问题（主要是治本），都具有重要的意义，也就是说，它的作用在“治标”和“治本”两个方面都是不可或缺的。

**记者：**上海市政府从2004年开始实施政府信息公开制度，成为了全国第一个公开政务

数据的省级政府，您对此有何看法？

**江源富：**目前数据公开是全球化的趋势，是我国政府打造“阳光政府”、“透明政府”非常重要的手段。在当今社会，许多重要的一手数据，如统计数据，人口数据，法人数据，交通数据等，都由政府和政府管控下的国有企业，如电信，铁路，银行等掌握。而这些一手数据的公开不仅仅是“阳光政府”、“透明政府”的需要，是公共服务升级的需要，也是国家产业转型升级的需要，同时还为整个社会的创新提供了基础素材。这些数据公开后，不少社会组织，如民营企业等，可以利用这些数据实现大量的增值服务。一方面，这些增值服务给产业升级提供了源源不断的动力；另一方面，医疗服务、民生工作，这些方面政府一直想做，但存在着难以做好的问题，产业升级也可以帮助政府在这些方面做得更好。

上海作为一个一直希望在国际化进程中走在前列的中心城市，在我国率先实施政府信息公开制度是很好的选择。我曾接触过上海的一些大数据研究课题，也走访过相关部门，他们在这方面做得还是不错的。当然政府部分在这方面还有很多的工作要做，同时上海也有上海的困难，如跨部门协同困难等。对于上海这样管理较好的城市而言，从开始数据开放到能够将数据开放做得较好，也需要一个发展的过程。而上海率先在中国开展数据公开工作，我认为这非常有意义，不仅是上海的大事，对整个国家来说都很重要。

**记者：**您提到上海在跨部门协同方面仍存在着一些问题，近期也有报道称由于动力不足，政府部门之间壁垒森严，存在数据打通难、数据开放严重不足等问题。您认为破解“政府大数据”壁垒问题的关键是什么？

**江源富：**对于这个问题，我的个人感受是，政府的大多数部门对数据还是持有开放心态的。但是政府的数据不是想开放就开放得了的，政府部门一旦开放数据，必须明确对该数据有何责任与权力，要经过什么程序才能开放数据，财务什么形式进行开放，且要对敏感信息或涉

及隐私的信息进行过滤后才能开放。目前制度和法律上存在着很多未明确的地方，这样一来即便政府部门作为数据持有者，想要对数据进行开放，在有些情况下也很难做到。数据开放后，在社会上造成的反响，产生的后续问题，应该承担的责任，也很难明确。举个例子，无论是谁的数据都不可避免地存在瑕疵，在不开放的情况下，没人知道这些数据存在问题，一旦开放，瑕疵暴露，对于数据开放者来说可能会造成负面的影响。

至于政府部门间的数据协作，不应该说是开放，而应该是共享的关系，这是首先需要做到的，如果政府内部数据都无法共享，去谈对社会的数据开放就更难做到了。现在存在的问题是，不是部门间不愿意开放或者共享数据，而是关于责任、权利、程序、规则等不够明确。但若想要在制度和法律都完善之后才开始进行数据开放，也是不现实的。所以现阶段，需要注意的是在数据逐步开放的同时，要配合制度和法律的并行完善，一边开放数据一边对制度法律进行完善，要强调的是不仅要重视数据开放的具体做法，还要重视相关的制度法律上的建设与完善。

**记者：**您刚才提到了关于隐私的问题，您认为政府应如何在确保隐私、机密和国家安全的前提下带头开放数据，降低公众获取和利用政府数据资源难度和成本？

**江源富：**对于隐私保护，我国现阶段还处在相对初级的阶段，以前对这个问题的关注也较少，随着互联网的发展和数据的海量积累，现在这一问题变得越来越重要。这个问题要从三个角度看：管理，法律，技术。在管理上，要越来越重视这个问题，要形成制度。从法律上来说，对于隐私保护，特别是从长期来看，最终还是要靠立法解决。至于技术上，要求鼓励技术不断进步的制度环境，并且技术实施要到位，根据相关管理的要求或法律的规定，如在数据公开前部分信息要脱敏，如何脱敏，就要求技术上尽快就位。这是三个基本的点，只有将这三点就位，那么基于隐私保护基础之上的数据开放才能真正造就一个数据产业。

**记者：**在《2014 年联合国电子政务调查报告》显示，中国的电子政务发展指数（EDGI）位列第 70 名，是近五年来排名最靠前的一次，您怎样评价近年来中国电子政务取得的发展与进步？

**江源富：**联合国的 EDGI 指数经过了多年的发展，本世纪初期，中国的 EDGI 指数上升很快，后来中间有过近 5、6 年的下降时期，现在排名又开始慢慢上升。实际上，这反映了中国电子政务发展的客观情况，早期中国 EDGI 上升很快是因为中国的经济发展很快，中国信息基础化的设施相对于其他国家来说发展也较快，而当时的 EDGI 指标主要体现了这样的发展。而中间 5、6 年的落后，是因为虽然基础设施发展很快，但联合国的电子政务指标开始注重电子政务的业务应用及政府服务。业务应用及政府服务包含了跨部门的业务协同，例如对公民、企业法人的服务等，这些工作，中国是有几年没跟上的，进展也较慢。而经过 5、6 年的调整，中国越来越重视这个问题，大家也能感受到，这届政府日益看重部门间的业务协同，更多地强调通过信息化手段对于民生服务的建设。这两年逐步成效彰显，所以在此基础上，中国在 EDGI 上的排名又逐渐上升了。总体上来看，我认为联合国 EDGI 的排名可信度较高，我认为中国电子政务发展的实际情况与 EDGI 指标与排名也比较契合。从这个过程也可以看到，中国在不同阶段有不同的重点工作要做。

**记者：**电子政务历来有“三分技术，七分管理”一说，您认为基于云计算的信息技术创新与发展对政府部门的管理水平有什么要求？

**江源富：**无论是基于云计算还是大数据的应用，政府在信息化领域里要做的事情可以说是大同小异的。现在的问题是，电子政务本身的建设应怎样实现集约化，怎样利用更小的成本实现集约化的建设与运营，使之能够产生更大的边际效应。云计算等技术的发展，还谈不上对政府的整体管理水平做出要求，只是电子政务管理需要适应技术的发展。最主要的是，

云计算本身也要实现集约化的建设与运营，对于这一点，政府电子政务的管理方式，特别是政府信息化项目的立项管理工作，需要做出调整，要有一个新的思路。

**记者：**耶鲁大学布赖恩·福特曾指出：“在最坏的情况下，云计算可能会严重崩盘，以致威胁到任何依赖于它的企业的业务。”您如何看待云计算这一潜在危险对于电子政务平台建设的影响？

**江源富：**这是一个技术问题，更重要的，也是一个管理问题，甚至超前一些，这还是一个规划问题。随着电子政务的业务不断深入，政府的管理和服务对于电子政务基础设施的需求也在不断发展。如果基础设施出现问题，整体都会受到影响。目前这一代的政务基础设施与几十年前，百年前有很大的不同，现在的基础设施是集中建设、集中运维、分布应用的，以前的影响可能大多是局部的，现在的影响则更加全局化。当前时期，需要有对电子政务安全有全局的考虑，比如数据和服务都需要备份和异地备份，且要有相关的应急处置方案。举个例子，当年的 911 事件，物理崩溃是瞬间发生的，有些企业的数据有异地备份，后期恢复就能在短时间内完成，没有数据备份的公司则受到了较大的后续业务影响。在现代社会，信息化作为基础政务设施，政府需要重点关注这方面的问题。而现在，政府也的确对这一点非常重视，要做的只是方案的进一步优化，如异地备份，各方都在做，但现在的异地备份需要适度的集中，对于一个省来说，不同城市、不同职能部门都到不同地方建设异地备份中心，既是不现实，也是不经济，更可行的做法是适度的统一实现异地备份。总体来说，这个问题需要整体考虑，统筹规划，解决到位。

**记者：**对于民营企业，以阿里巴巴为例，今年 3 月，阿里巴巴宣布推出国内首个面向政府开放的大数据产品——阿里经济云图。您对此有何看法？

**江源富：**政府目前掌握着大量数据，而当今社会正处于多元化时代，很多企业，特别是大型互联网企业，也有着相当大的数据优势。政府和企业，从某种程度上来说，需要实现有序的数据双向开放，阿里的做法是很好的。大型互联网企业在数据开放这一块需要与政府合作，阿里相对来说占了先机。这一点对于政府的治理来说十分重要，而对于阿里、百度等大型互联网企业来说，也是他们自身业务的战略成长发展空间。