《我为浙江做什么·2016浙江两会》专辑

热烈庆祝 浙江省十二届人大四次会议 浙江省政协十一届四次会议 隆重召开

大数据与政府治理

宁波市图书馆

浙江省公共图书馆信息服务联盟

目 录

一、什么是大数据？ 5

（一）大数据概念 5

（二）大数据的特征 5

（三）大数据带来的机遇 6

二、国内外政府大数据战略 8

（一）世界主要国家的大数据战略和行动 8

（二）全球五个城市大数据创新应用 12

（三）中国大数据发展及战略 13

（四）国内主要城市大数据行动 13

三、大数据对政府治理的影响与挑战 16

（一）大数据对提升政府治理能力的积极意义 16

（二）大数据对政府治理的挑战 18

四、大数据时代如何实现政府精准治理 20

（一）大数据时代政府治理理念的转型 20

（二）大数据时代实现政府精准治理的对策 23

五、领导干部应关注大数据治理的哪些理念 26

免责声明:

浙江“两会”专题信息产品由浙江省公共图书馆信息服务联盟各成员单位联合编辑。信息内容采自公开的报纸、图书、期刊、数据库资源以及各大主流网站，每份专题我们都准确标明来源和出处，摘选信息内容的真实性、准确性和合法性由发布单位负责。

本期专题由宁波市图书馆编辑，如您需要更为详细的内容及跟踪报道，请与该馆联络。

大数据与政府治理

现在，世界已经进入由数据主导的“大时代”。以习近平同志为总书记的新一届中央领导集体，站在时代最前沿，带领全国人民迈入大数据时代。五中全会的“十三五”规划建议提出：“实施国家大数据战略，推进数据资源开放共享”，大数据战略上升为国家战略。

政府作为最大的数据占有者，掌握着社会方方面面的数据，政府

管理者应具备大数据思维，通过对数据的整理与分析，预测民众的公共服务需求，进而提供更加智能与高效的管理和服务，促进国家和社会发展。

本辑围绕“大数据与政府治理”主题，全面梳理各媒体的最新评论，从“大数据与政府治理”的概念与特征、国内外战略、挑战及措施等方面进行全面的阐述，以资参考。

一、什么是大数据？

（一）大数据概念

麦肯锡是研究大数据的先驱。在其报告《Big data: The nextfrontier for innovation, competition, and productivity》中给出的大数据定义是:大数据指的是大小超出常规的数据库工具获取、存储、管理和分析能力的数据集。但它同时强调，并不是说一定要超过特定 TB 值的数据集才能算是大数据。

国际数据公司（IDC）从大数据的四个特征来定义，即海量的数据规模（Volume）、快速的数据流转和动态的数据体系（Velocity）、多样的数据类型（Variety）、巨大的数据价值（Value）。

亚马逊(全球最大的电子商务公司)的大数据科学家 John Rauser 给出了一个简单的定义:大数据是任何超过了一台计算机处理能力的数据量。

维基百科中只有短短的一句话:“巨量资料（big data），或称大数据，指的是所涉及的资料量规模巨大到无法通过目前主流软件工具，在合理时间内达到撷取、管理、处理并整理成为帮助企业经营决策更积极目的的资讯”

大数据是一个宽泛的概念，见仁见智。(来源:赵国栋等《大数据时代的历史机遇:产业变革与数据科学》 清华大学出版社 2013-07-01 版)

（二）大数据的特征

大数据的特征可以用 4 个 V 概括。

第一，数量巨大（ Volume），从 TB 到 PB。国际数据公司 IDC 在 2011 年 6 月的报告中显示，2011 年全球数据量已达到 1. 8ZB，大约每两年翻一番。如果把 1. 8ZB 的数据都刻录存入普通 DVD 光盘里，光盘的高度将等同于从地球到月球的一个半来回即大约 72 万英里。如此巨大的存储量用传统的数据存储技术根本不可能全部存储下来，如医疗数据管理系统会处理掉 90%的数据，包括手术过程中产生的视频图像等。

第二，多样性（ Variety） ，即数据类型、来源多样化，不仅包括传统的格式化数据，还包括来自互联网的博客、视频、图片、地理位置信息等。

第三，速度快（ Velocity） ，必须实时处理，这是区别大数据应用和传统数据仓储技术的关键差别。需要遵循 1 秒定律，即必须在 1 秒钟内得到处理结果，否则就是过时和无效的。而运用传统的信息技术手段难以从中提取有价值的信息，难以有效治理。阿里巴巴集团首席技术官王坚说： “以往拿一台计算机要干 100 天才能做完的事情，现在只要一分钟就可以做完。”

第四，价值大（ Value） ，数据量的迅速发展令其价值密度低，但挖掘出的信息价值更加珍贵。一个形象的比喻就是为了一点金子，需要保存全部沙子。如一部 1 小时的连续不间断监控视频中，可能有用的数据仅仅只有一两秒时长。（来源：杨冬梅 《理论探讨》2015 年第 2 期）

（三）大数据带来的机遇

最早预言大数据时代的是未来学家阿尔文·托夫勒， 1980 年他在《第三次浪潮》中写道： “如果说 IBM 的主机拉开了信息化革命的大幕，那么大数据则是第三次浪潮的华彩乐章。”欧美等发达国家已把数据资产上升到国家信息战略高度， 2006 年 3 月英国启动“数据权”运动； 2012 年 3 月，美国政府投资 2 亿美元启动“大数据研究和发展计划”，将大数据和“信息高速公路”、“云计算”作为同等重要的国家战略； 2012 年 5 月联合国推出“数据脉动”计划。我国政府对于发展大数据技术也高度重视，在《“十二五”国家战略性新兴产业发展规划》中将“智能海量数据处理相关软件研发和产业化”列为重点发展技术方向之一。一些部门和地方政府也看到其战略意义并将大数据纳入社会治理当中。国家发改委与中科院启动了“基础研究大数据服务平台应用示范项目”。如北京在 2014 年启动制定全市大数据发展战略规划，并强调要创造数据资产的社会价值和商业价值。

目前在商业、科技、医疗、教育、经济、人文、社会等领域，大数据越来越彰显出非凡的发展潜力和广泛的应用前景。2011 年 5 月，麦肯锡的《大数据：下一个创新、竞争和生产率的前沿》研究报告指

出：大数据可以在任何一个行业内创造更多价值。在零售业，可以利用大数据增加 60% 的运营利润；在医疗方面，仅在美国每年就能多创造 3000 亿美元的价值，同时减少 8%的医疗支出［1］；如果运用到公共领域，欧洲政府每年可以减少 1000 亿欧元的开支，同时可有效避免偷税漏税行为；在服务业可以带来 6000 亿美元的营业额。国际数据公司报告称，中国大数据建设相关的软硬件服务 2011 年市场规模约 7760 万美元，2016 年将超过 6 亿美元，复合增长率达 51.4%，市场规模增长近 7 倍。

从长远来看，大数据时代将会助推政府智慧治理，即政府能够充分运用信息和通信技术手段感测、分析、整合城市运行核心系统的各项关键信息，从而对于包括民生、环保、公共安全、城市服务、工商业活动在内的各种需求做出智能的响应，为人类创造更美好的城市生活。在大数据时代，政府如能掌握大数据管理技术，就有可能利用大数据来改善及提高公共管理与服务水平，能够显著提高政府科学决策、监管市场、公共服务、社会管理和生态文明建设等能力，是建设服务型、法治型政府的迫切需要。如公共服务方面，上海交通综合信息平台能够一览上海市的交通状况，便于交管部门采取相应处理措施； 还能够实时显示拥堵地段、运送危险物品车辆的位置、接到 110 报警的小区等关键信息； 基于长时间的数据分析，有助于了解交通拥堵状况和原因，对下一步的交通基础设施建设也将提供有力的决策支撑。这是大数据应用于公共服务领域的典型案例。

大数据在城市管理中的综合应用———智慧城市，也得到了各级政府的高度重视。2013 年 1 月 29 日，住建部组织召开的国家智慧城市试点创建工作会议公布了首批国家智慧城市试点名单，试点共 90 个，包括 37 个地级市，50 个区（ 县） ，3 个镇。据不完全统计，全国已有 95% 的副省级以上城市、76% 的地级以上城市，总计 230 多个城市提出或正在建设智慧城市，计划投资规模近万亿元。在不远的将来，基于大数据的集智慧交通、智能电网、智慧物流、智慧医疗、智慧环保、智慧社区、智慧建筑、智慧农业于一体的智慧城市，将让居民生活得更加美好。（来源：杨冬梅 《理论探讨》2015 年第 2 期）

二、国内外政府大数据战略

（一）世界主要国家的大数据战略和行动

美国，把大数据研究和生产计划提高到国家战略层面，并大力发展相关信息网络安全项目。

2009 年，美国政府推出 Data.gov，这是为了增加政府资料透明度而设立的一系列网站。该网站依照原始、地理数据和数据工具三个门类。为方便公众使用和分析，Data.gov 平台还加入了数据的分级评定、高级搜索、用户交流以及和社交网站互动等新功能，Data.gov 使得私人领域的开发者能够利用那些政府采集但未经梳理的各类信息，开发应用来提供公共服务或者进行盈利。

2012 年 3 月 29 日，美国白宫科技政策办公室发布《大数据研究和发展计划》，成立“大数据高级指导小组”。该计划旨在通过对海量和复杂的数字资料进行收集、整理，以增强联邦政府收集海量数据、分析萃取信息的能力，提升对社会经济发展的预测能力。美国国家科学基金会、国家卫生研究院、国防部、能源部、国防部高级研究局、地质勘探局等 6 个联邦部门和机构宣布将进行 2 亿美元的投资，提高从大量数据中访问、组织、收集发现信息的工具和技术水平。同时，奥巴马政府还计划与工业界、大学研究界、非营利性机构与管理者一起利用大数据所创造的机会。这是美国政府在政策层面上将“大数据”上升到国家意志的重要举措，其影响极为深远。

大数据计划中涉及信息网络安全项目众多。美国国防部每年投入 2.5 亿美元资助利用海量数据的新方法研究，并将传感、感知和决策支持结合在一起，制造能自己运行和做出决策的自治系统，为军事行动提供更好的支持。美国国土安全部正在开展“可视化和数据分析卓越中心”（CVADA）项目，通过对大规模异构数据的研究，使应急救援人员能够解决人为或自然灾害、恐怖主义事件、网络威胁等方面的问题。

英国，推动数据公开，积极促进大数据技术从科研向应用领域转化，在资金和政策上大力支持大数据在医疗、农业、商业、学术研究领域发展。

从 2011 年开始，不断对大数据领域进行持续的专项资金投入。

2011 年，英国商业、创新和技能部宣布，将注资 6 亿英镑发展 8 类高新技术，其中 1.89 亿英镑用来发展大数据技术。2013 年 8 月 12 日，英国政府发布《英国农业技术战略》。2014 年，英国政府投入 7300 万英镑进行大数据技术的开发。

积极促进政府和公共领域的大数据应用。2012 年 5 月，支持建立了世界上首个开放式数据研究所 ODI（TheOpenDataInstitute）。ODI 将把人们感兴趣的所有数据融会贯通在一起，每个行业的各个领域一面产生各种数据而另一方面又可以来利用这些数据。英国政府通过利用和挖掘公开数据的商业潜力，为英国公共部门、学术机构等方面的创新发展提供“孵化环境”，同时为国家可持续发展政策提供进一步的帮助。英国政府建立了有“英国数据银行”之称的 data.gov.uk 网站，通过这个公开平台发布政府的公开政务信息。

法国，通过发展创新性解决方案，并将其用于实践，来促进法国在大数据领域的发展。

2011 年 7 月，启动“OpenDataProximaMobile”项目，挖掘公共数据价值。

该项目希望通过实现公共数据在移动终端上的使用，从而最大限度的挖掘它们的应用价值。项目内容涉及交通、文化、旅游和环境等领域。项目完成后所有法国公民以及在法国旅游的欧洲公民都将能通过个人移动终端使用法国的公共数据。所有公共数据都是免费的，应用程序均操作简单。不仅利于大众使用，还能为私人企业提供很多商机。

2011 年 12 月，法国政府推出的公开信息线上共享平台 data.gouv.fr，便于公民自由查询和下载公共数据。2013 年 2 月，法国政府发布《数字化路线图》，明确了大数据是未来要大力支持战略性高新技术。法国政府将以新兴企业、软件制造商、工程师、信息系统设计师等为目标，开展一系列的投资计划，旨在通过发展创新性解决方案，并将其用于实践，来促进法国在大数据领域的发展。

日本，以发展开放公共数据和大数据为核心，以务实的应用开发为主。

2012 年 6 月，日本 IT 战略本部发布电子政务开放数据战略草案，

迈出了政府数据公开的关键性一步。

为了确保国民方便地获得行政信息，政府将利用信息公开方式标准化技术实现统计信息、测量信息、灾害信息等公共信息，并尽快在网络上实现行政信息全部公开并可被重复使用。2013 年 7 月 27 日，日本三菱综合研究所牵头成立了“开放数据流通推进联盟”，旨在由产官学联合，促进日本公共数据的开放应用。

2012 年 7 月，日本推出了《面向 2020 年的 ICT 综合战略》，提出“活跃在 ICT 领域的日本”的目标，重点关注大数据应用。该战略聚焦大数据应用所需的社会化媒体等智能技术开发，传统产业 IT 创新、以及在新医疗技术开发、缓解交通拥堵等公共领域的应用。

德国，数据保护立法完善，为大数据的发展提供前提条件。

2009 年，德国对现行的《联邦数据保护法》进行修改并生效，约束范围包括互联网等电子通信领域，旨在防止因个人信息泄露导致的侵犯隐私行为。这部法律对个人数据的合法获取、处理和使用情况做出明确规定。在政府内部，要求设立“联邦数据保护与信息自由专员”，监督政府机构在保护个人数据方面的行为。在联邦层面以外，德国各州也有自己的数据保护专员，以类似的方式监督各州政府机构的行为。

开放部分公共数据，在大数据和云计算下发展人工智能技术。

韩国，加强基础设施建设，打造“智慧首尔 2015”。

2013 年，建设开放大数据中心。基于韩国总统朴槿惠 2013 年 2 月提出的创新型经济框架，韩国将建设一个大数据中心。这是该国第一个开放的数据中心，中小型企业、风险企业、大学和普通公民都可以通过该中心对大数据进行提炼和分析，利用大数据技术解决业务或者研究方面的问题。

2011 年，提出“智慧首尔 2015”计划，挖掘大数据经济价值。

“智慧首尔 2015”计划指出，公共数据已成为具有社会和经济价值的重要国家资产，首尔市将努力打造“首尔开放数据广场”，以促进信息技术和公共服务产业的进步和发展。“首尔开放数据广场”目前包含 33 个数据库、880 个数据集，为用户提供十大类的公共数据信息，并配有图表、数据、地图和网络链接等。预计这些公开的公共信息产生

的经济价值将达到 1.2 万亿韩元，能够帮助私营企业创造多元化的商业模式和价值。

澳大利亚，重视大数据发展，提升公共服务质量。

2013 年 8 月，澳大利亚政府发布了公共服务大数据战略。该战略提出了大数据分析的实践指南，希望通过大数据分析系统提升公共服务质量，增加服务种类，并为公共服务提供更好的政策指导，保护公民隐私，使澳大利亚在该领域跻身全球领先水平。澳大利亚政府希望在大数据分析的运用、提高效率、与其他政策和技术协同以及为公共服务领域带来变革等方面，澳大利亚能领先全球其他国家。

积极应用开放数据，加快宽带和数据中心建设。Data.gov.au 是澳大利亚政府信息目录的开放数据平台，用户可以在该网站上简便地搜索、浏览和利用澳政府国家、地区政府的公共数据。2010 年，澳大利亚联邦政府通过了超级国家宽带网工程，该工程的目标是将光纤电缆通向各家各户，让每个家庭享受每秒钟 1G 的速度。这项计划在 2013 年底结束。安装宽带所需要的费用全部由政府免单。

2013 年 8 月，隶属于澳大利亚财政与解除管制部门的 ICT 采购部发布了《数据中心结构最佳实践指南》草案，旨在为澳大利亚政府机构提供优化数据中心结构相关运营活动的建议。

新加坡，将大数据视为新资源，将新加坡打造成全球数据管理中心。

新加坡资讯通信发展管理局（IDA）2006 年发布“智慧国家 2015 年（iN2015）”计划，希望将新加坡建设成一个以资讯通信驱动的智能化国度和全球化的都市。

新加坡政府积极推进数据公开，data.gov.sg 是新加坡政府分享公开数据的平台，2011 年 6 月启用，目前开放了来自 60 多个公共机构的 8600 个数据集。2012 年，新加坡政府公布了《个人资料保护法》（PDPA），旨在防范对国内数据以及源于境外的个人资料的滥用行为。

在新加坡，多个跨国 IT 企业在当地设立大数据技术研发中心，加速数据分析技术的商业应用。新加坡同时鼓励大学设立数据挖掘和分析平台，组织培养专门人才。

最近，新加坡政府又对提出支持新加坡企业采用大数据技术，从

大数据基础设施、政府服务、人才培养、技术研发和立法角度，推动大数据生态的完善，以及在企业应用和政府服务中的落地。

（来源：中国信息安全网 2015-07-02）

（二）全球五个城市大数据创新应用

全球很多城市将市政大数据向公众开放，并设立项目鼓励大数据应用创新，基于政务大数据透明和 Open Data 项目的“大数据城市”正在成为科技创新的新引擎。

纽约市本周一发布了超过 200 个很有价值的城市数据集，此举为 OpenStreetMap 这样的开源地图项目提供了更多内容和数据支持。这也是今年 2 月纽约第 11 地方法案通过以来，纽约市政府一系列政务数据透明化举措的一部分。根据纽约市的 Open Data 规划，纽约市将在 2018 年 12 月前依法向社会开放 400 个城市数据集。

不仅仅是纽约，放眼全球，很多城市，无论大小都在开放市政大数据，例如交通统计、能源消耗率和 GPS 地图等，纷纷启动各种项目来推动相关的社区建设。以下是五个有代表性的“大数据城市应用案例”。

案例一：西雅图用大数据节电

西雅图市最近最近与微软和埃森哲试点大数据节能项目。项目基于微软的 Azure 云计算平台，将手机和分析来自四个城区建筑管理系统的数百个数据集。

通过预测分析工具，大数据系统将能找出可行的节能措施，目标是将耗电量降低 25%。

案例二：移动应用 SpotHero 缓解停车难问题

SpotHero 是一个手机应用，支持 iOS 和 Android 手机，能够跟踪入网城市的停车位。用户只需要输入地址或者在地图中选定地点，就能看到附近可用的车库或停车位，以及价格和时间区间。

SpotHero 能够实时跟踪停车位数量变化，目前已经能够实时监控包括华盛顿、纽约、芝加哥、巴尔的摩、波士顿、密尔沃基和纽瓦克等七个城市的停车位。

案例三：波士顿发布“领养消防栓”

波士顿的冬天积雪很厚，今年 1 月份波士顿新城区办公室发布了

一款名为“领养消防栓”的应用。根据哈佛商学院博客，该项目在地图上标注了全市13000个消防栓的位置，市民可以申请“领养”一个或多个消防栓，并承诺在大雪天负责将自己领养消防栓从积雪中挖出来。完成“领养”手续后，志愿者将消防栓被雪埋时收到消息通知。

案例四：芝加哥推“领养”人行道

与案例三波士顿的“领养”消防栓类似，芝加哥推出了领养人行道的应用，市民志愿者将在大雪天为自己领养的人行道清除积雪。

案例五：里昂市用大数据治堵

去年 IBM 的研究者与法国里昂市合作开发能缓解道路拥堵的系统方案。（参考 IBM 用大数据解决波士顿堵车难题）

IBM 为里昂开发的系统名为“决策支持系统优化器”（Decision Support System Optimizer），基于实时交通报告来侦测和预测拥堵。当交管人员发现某地即将发生交通拥堵，可以及时调整信号灯让车流以最高效率运行。

这个系统对于突发事件也很有用，例如帮助救护车尽快到达医院。而且随着运行时间的积累，这套系统还能够“学习”过去的成功处置方案，并运用到未来预测中。（来源：通信世界网 2014-01-06）

（三）中国大数据发展及战略

2015 年 8 月 31 日，国务院印发《促进大数据发展行动纲要》，纲要明确提出了促进大数据发展应用的形势和重要意义：全球范围内，运用大数据推动经济发展、完善社会治理、提升政府服务和监管能力正成为趋势，有关发达国家相继制定实施大数据战略性文件，大力推动大数据发展和应用。2015 年 10 月，党的十八届五中全会公报提出要实施“国家大数据战略”，这是大数据第一次写入党的全会决议，标志着大数据战略正式上升为国家战略。五中全会，开启了大数据建设的新篇章。（来源：中央人民政府网 2015-11-05）

（四）国内主要城市大数据行动

浙江：打造“云上浙江”“数据强省”

浙江省政府很重视数据在政府公共服务中的作用。2013 年，浙江政务服务网启动建设，服务网类似于“政务超市”，

百姓可以像逛淘宝一样“逛衙门”，省市县三级政府审批事项均可一网搞定，并支持百姓使用支付宝缴费。该平台采用阿里云计算能力，实现了省市县的数据直连，将行政审批的“人跑腿”变成“数据跑腿”。浙江省市县 3300 余个部门已纳入浙江政务服务网，并按照个人办事、法人办事、便民服务等主题分类导航，面向网民提供在线服务。2015 年 9 月，“浙江政府数据开放平台”率先在全国上线，开放了涉及 68 个省级部门的公共数据资源。可以看到全省范围内经济建设、环境资源、城市建设、道路交通、教育科技、文化休闲、民生服务、机构团体等各大领域的数据信息，其中包含 100 项可下载的数据资源，137 个数据接口和 8 个移动 APP 应用。下一步，浙江将继续依托浙江政务服务网，推动全省各级政府、公用企事业单位开放更多公共数据。同时，还将加强对“数据强省”建设的顶层设计和政策供给，设立省政府数据管理中心，进一步加快政府数据的开放共享。（来源：浙江在线 2015-10-14）

上海：实行政府大数据资源免费开放

上海自 2012 年启动政府数据资源向社会开放试点，建成“上海政府数据服务网（一期）”，9 家试点单位开放的数据产品及应用，涵盖地理位置、道路交通、公共服务、经济统计、资格资质、行政管理等 6 大领域。如市商务委开放了内贸、外贸、外资、外经及综合 5 类数据产品；市交通委提供了全市搬场企业名录、全市公交枢纽站分布、中心城区公交站点分布、停车场位置分布等；市住房保障管理局开放了保障房工程信息、房地产开发企业信息、房地产经纪企业信息等。2015 年 11 月，上海又实行政府数据资源向社会开放，出自 28 个市级政府部门的 190 项数据内容成为 2015 年重点开放对象——从医院床位信息到候诊人数信息，从挖路、占路、封路信息到停车场库及路侧车位信息，政府大数据可供市民查询、浏览、下载。（来源：《解放日报》2015-11-02）

贵州：做大数据“蓝海”探索者

2015 年 8 月底，国务院印发《促进大数据发展行动纲要》，

明确提出“开展区域试点，推进贵州等大数据综合试验区建设”。贵州，是《纲要》中唯一提及的省份。近年来，贵州省把大数据作为产业创新、寻找“蓝海”的战略选择，“十三五”将通过发展大数据产业，引领和促进全省产业转型升级。贵州在探索和实践大数据发展中，可以用“34533”来概括发展思路。第一个“3”，是指贵州重点围绕“数据从哪里来、数据放在哪里、数据谁来应用”三个问题发展大数据。“4”，说明贵州始终坚持“数据是资源、应用是核心、产业是目的、安全是保障”四个理念。“5”，展示贵州重点打造的“基础设施层、系统平台层、云应用平台层、增值服务层、配套端产品层”五个层级的产业生态体系。第二个“3”，意指贵州致力于大数据三个业态：主要围绕发展数据存储、采集、加工、展示、安全等大数据关键技术和核心业务的核心业态，重点培育智能终端、电子商务、呼叫服务外包、大数据金融等与核心业态紧密联系的大数据关联业态，大力丰富智慧健康、智慧旅游、智慧物流等大数据与传统产业紧密融合、协同发展的大数据衍生业态。第三个“3”，是表明贵州的目标。贵州准备用3至5年时间，建设成为国家大数据内容中心、大数据服务中心和大数据金融中心。（来源：《贵州日报》2015-11-13）

江苏：建设大数据产业园

为抢抓互联网经济发展机遇，大力发展大数据、云计算等智慧产业，加快打造中国东部沿海重要的大数据产业基地，推动战略性新兴产业快速发展，盐城市建立江苏省大数据产业园。大数据产业园初步规划面积5平方公里，核心区“智慧云谷”面积1.1平方公里，已集聚一批大数据龙头企业、配套企业及相关科研机构。通过省市共建，将进一步创新思路，加快集聚各类资源要素，务实推动大数据产业园建设，努力建设国际知名、国内先进的大数据产业集群和数据资源聚集地，积极引导推动各类数据资源向盐城集聚。盐城市将出台专项扶持政策，开辟绿色通道、打造最佳环境，加快江苏省大数据产业园发展。（来源：新华网 2015-08-24）

广东佛山：推行“一门式”改革

佛山市禅城区开展的“一门式”改革，成为2015年全国创新社会治理典型案例。其主要创新有三方面：一是“一个界面、一窗服务”，整合24个部门专业系统形成综合服务窗口；二是“一套标准、无差别审批”，将300多项事项像“洗菜叶”一样做成标准化流程，制定前后台业务标准，压缩自由裁量空间，实现无差别审批；三是“一个数据库、精准治理”，通过群众办事沉淀政府治理对象的数据形成数据库，精准掌握服务需求，提高政府决策精准度，实现社会治理现代化。未来，通过推行“一门式”改革，将打破原有不同部门审批、部门内部审批的制度设计壁垒，构建无边界业务协同。同时，进一步界定政府部门的权力边界，严格限制工作人员的自由裁量权，彻底解决以往窗口忙闲不均、时段性办事拥挤等问题，提高政府的行政效率。佛山“一门式”改革将推广至全省。（来源：《南方日报》2015-11-06）

三、大数据对政府治理的影响与挑战

（一）大数据对提升政府治理能力的积极意义

一是揭示出与传统不同或难以展现的关联，增强政府决策的科学性。比如上海交通综合信息平台集成道路传感系统、出租车GPS系统、居民手机信号迁移、实时视频采集等多系统信息用以分析交通状况，大大增强了交通管控措施的准确性和时效性，并提高了交通基础设施建设的科学决策水平。北京拓尔思公司利用大数据技术预测厄瓜多尔总统选举，得票率与实际误差仅1.36%，体现了大数据舆情分析辅助决策的巨大潜力。

二是提高政府监管市场、建立公平竞争环境的能力。政府监管市场往往由于信息不完备，存在一些困难，利用大数据可很好提高政府监管能力。在北京，企业与监管部门合作，利用互联网和金融行业数据搜寻非法集资、违法违规交易线索。上海的公共信用信息服务平台，归集包括法人和自然人监管、执法、审批、资质等1200多个信息事项、3亿多条数据，供部门

监管和信息主体查询。

三是增强公共管理和服务能力，达到个性化和精准化服务的要求。例如，上海申康医联工程已完整收集 38 家三级甲等医院数据，目前又扩大收集范围，包括来自上海、广州、武汉等城市和 20 多个地级市的近 1 亿就诊人群，形成国际上最大的电子健康档案信息库和 PB 级的医学影像档案库。上海民政局通过居民经济状况核对系统，完成 17.4 万余户次申请家庭的经济状况核对，检出 1.7 万不合规户，节约公共财政 19 亿元。

四是提升社会管理水平，为社会治理体系现代化和保障国家安全提供技术支撑。目前，社会发展呈现多元化，各种矛盾比较集中，需要新的思路和方法来解决这些棘手的问题。例如，广州市黄埔区基于“综合化、网格化、信息化”，面向社区整合大数据应用，实现“数据到楼、一图搞掂、一按全知、实时追踪、系统整合、条块融合、现场直播、问效于民”，排查纠纷隐患 7.2 万宗，就地化解率达 98%，将很多社会矛盾化解于基层。重庆基于大数据的电子车牌技术，除实时支持交通管理外，还为公安机关采集办案信息 700 多万条。这些大数据应用显著提升了预防暴恐事件的能力，让暴恐分子真正成为光天化日下的“过街老鼠”。

五是提升污染监控和环境保护成效，推进生态文明建设。重庆的电子车牌大数据技术为“黄标车”整治提供了有效技术支持，节约能源近万吨标煤，减少二氧化碳减排 4 万余吨，缓解了大气污染。2006 年以来，北京公众与环境研究中心采用汇总政府公布和志愿者收集数据等方式，制作了 5 大类 13 个子类的环境污染海量数据库，不仅直观展示各地各流域的环境质量和污染排放数据，还列出近 15 万家企业的环境监管记录，在监控污染状况、监督企业整改等方面发挥了重要作用。

此外，借助政府部门数据融合，还可更加准确、及时、客观地评估政府绩效、政策成效，监视腐败滥权、违法违纪行为，优化工作流程、提升行政效能、增强政府公信力。

目前，对大数据等现代技术仍然缺乏全面的认识。一项针对我国主要部委信息化部门的调查显示，近四成的负责同志并未对大数据提升业务能力予以足够重视，仅有 5.6%的部门将数据分析视为业务核心竞争力。当发达国家已率先启动以大数据技术为核心的新一轮信息战略的同时，我国部分省市已从政府数据公开、建立制度规范等方面着手，研究地方的大数据发展战略。但在国家层面，亟待形成统筹把握大数据发展趋势、推进大数据应用的整体思路和发展规划。一是摸清底数、凝聚共识，尽快将大数据等现代技术应用上升为国家战略，同时把数据主权纳入国家核心利益范畴。组织法律、行政、科研、产业、社会团体等多方力量，研究大数据等现代技术发展趋势，评估和应对大数据对经济、社会、文化、政策法律、国家安全等方面带来的影响和挑战。二是确立以提升政府治理能力现代化为切入点，带动大数据技术进步和产业培育的发展路径；同时，应特别注重宏观规划、整体设计和资源统筹，引导各地因地制宜并量力而行，避免竞相跟风大建超算中心、数据中心、产业园，再次陷入一拥而上、大干快上的恶性竞争。（来源：九三学社中央参政议政部《人民政协报》2015-10-30）

（二）大数据对政府治理的挑战

新生事物的发展和变迁，往往在给社会带来福音的同时，不可避免地也会伴随着新问题的产生。大数据时代，政府在获得数据“红利”的同时，也将面临海量数据爆炸所带来的个人隐私、数据安全等技术难题，面临公共数据的有用性不足、公众参与的有效性不够、业务数据驱动力不足等所带来的深层次社会问题，如何有效应对这些问题将是大数据时代政府治理所面临的新挑战。

1、公众参与的“悖论”

无序参与过度和创新参与无力是政府进入大数据时代面临的公众参与“悖论”。随着社交网络、移动互联网、智能终端等的普及成熟，公众表达诉求和参与社会公共治理的渠道更为多元、更加便捷，公众个人意愿和诉求的表达无限自由，“自由爆炸”导致社会无序“参与过度”。另外，公众利用海量数据开发新应用、创新新技术等实践少

之又少，国内的公众创新无力与美国、新加坡等国通过公众参与提升社会创造力和创新力想比，有着极大的差距。政府如何引导公众增强创新参与，减少无序参与是大数据时代面临的一个挑战。

2、数据治理的瓶颈

数据治理即有技术难题，也有管理难题，难题解决的根本却在于后者。一般来说，数据治理主要表现在对数据碎片、数据割据和数据孤岛三个方向。从政府角度来看，政府部门所产生的资料多数为文本信息，有调查显示，虽然政府部门多年来积累了丰富的数据资产，但利用频率和效率低，这些文件即使以“电子化”手段保存，也只有散着的数据碎片，缺乏统一的标准使其“格式化”。电子政务经过多年的发展，虽然建成了纵横向业务系统，但建设时期、建设主体、业务领域等的不同导致业务数据标准格式不统一，系统异构、数据异构导致政府在数据治理过程中面临着数据割据。政府部门条形化、层级化衍生出数据保护主义，在数据时代有增无减，很可能由“信息孤岛”走向“数据孤岛”。

3、可用数据匮乏的“尴尬”

在数据大爆炸的时代，政府、研究机构、企业和公众却总是存在着数据不足的感觉，想用的、能用的数据无处可寻，可用的、可信的数据极端匮乏，正是这种“优质”数据缺乏的现状影响制约着社会数据意识的形成、政府业务的应用和数据产业链的形成。因此，在大数据时代初期，将存在“无用”数据爆炸与“可用”数据短缺的并存现象，折射出的是制度尴尬——政府在数据战略、数据开放等方面的制度缺位。

4、数据开放的权衡

大数据时代，数据开放程度不够首当其冲地成为政府面临的第一难题。政府数据作为国家核心资产，对社会经济、政治和安全都有着决定性作用，仅当季的 CPI 就可以对金融、建筑等多个行业带来较大的影响。公共数据的开放带来的将是怎样的震动是可以想像的。数据开放不是无条件的，政府要权衡数据开放和个人隐私保护、权衡数据开放时间和开放程度、权衡满足社会数据开放需要和保护国家安全等多个方面，然后找到均衡点。如何均衡各方数据需要是大数据时代政

府面临的一大挑战与难题。

5、“被质疑”的政府公信力

大数据时代，社交网络的发展使得信息更加难以控制。政府信息引导的“正能量”让位于网络谣言的“负能量”，出现了经济学里学所说的“劣币”驱逐“良币”现象，最根本的原因在于政府公信力“被质疑”了，这种质疑在社交媒体的助力下，呈现一个又一个的“多米诺效应”，一个很小的与政府或者社会有关的负面消息就可以带来系列的连锁反应，近而造成不可想象的恐慌、灾难等负面影响。

6、数据驱动力不足

政府接收的数据量之巨，令人难以置信，掣肘于意识、制度和技术等多个原因，政府的海量数据多处于“休眠”状态，真正用于提升业务效率、改变业务流程、变革业务发展的应用并不多。目前，政府部门以数据分析作为决策支撑并没有形成气候，将数据分析作为核心竞争力的更是屈指可数。在挖掘信息系统价值方面，数据分析也受制于管理体制和职能的制约，以及长期传统管理积累的习惯，业务驱动力不足，绩效考核不配套。政府部门对大数据可能产生的价值，以及如何利用数据分析实现政府的科学决策依然有相当长的距离要走。（来源：唐斯斯 国家信息中心 2014-11-04）

四、大数据时代如何实现政府精准治理

（一）大数据时代政府治理理念的转型

1、养成用数据说话的习惯

专家指出，发展政务大数据的意义，不仅在于打通部门壁垒、提高行政效率，更在于转变思维方式，引领政府转型。

信息技术管理专家、《大数据》作者涂子沛表示，我国应对数据在现代社会的重要性有充分认识，将数据理念、数据知识纳入公务员常规培训体系，力争在全社会形成“用数据说话、用数据管理、用数据决策、用数据创新”的氛围，适应时代发展潮流。

对于未来智慧城市的建设，专家表示，这其实是一个城市的大数据综合治理问题：一是要在以前没有收集数据的地方收集数据，这主要是利用物联网技术；二是要让不同系统的数据有效对接起来，这是

系统整合的任务；最后，还要利用数据可视化技术把海量数据中隐藏的知识揭示出来，并直观地展现在城市管理者、决策者和公众面前。也就是说，数据的收集、整合、分析、展现才是智慧城市的核心。未来的城市，必将是数据驱动的城市，大数据就相当于其大脑。

神州数码董事局主席郭为指出，智慧城市的建设，是用信息技术解决社会治理中的难题，提高人民的幸福指数。由此可见大数据的应用价值是无可限量的。

其实，在 2011 年年底工业和信息化部发布的《物联网“十二五”规划》中，就把信息处理技术作为 4 项关键技术创新工程之一提出来，其中包括了海量数据存储、数据挖掘、图像视频智能分析，这些都是大数据技术的重要组成部分。而且，另外 3 项关键技术创新工程——信息感知技术、信息传输技术、信息安全技术，也都与大数据密切相关。

专家表示，信息技术的飞速发展，使得整个世界越来越数据化。在这种形势下，行政行为自然也离不开数据化，只有养成用数据说话的习惯，才能推进行政行为现代化。

2、把专业的事交给专业的人去做

大数据模式下，数据开放落脚于实现公共资源的增值利用，以提供更好的公共服务。如何最大限度挖掘大数据中的潜在价值？政府虽然坐拥海量数据资源，但其创新性和对市场需求捕捉的能力，往往不如社会和市场力量，因此如何充分发挥后者的积极性就成为一个重要课题。

北京九州联宇信息技术有限公司正试图借助北京市政府数据资源网开发公交出行应用，提供公交车到站信息查询服务。由于政府数据资源网公开了相关数据，公司一年可节省数百万元费用。

九三学社中央副主席赖明认为，一方面政府掌握着大量核心数据，占数据总量 95%以上的非结构化数据被束之高阁；另一方面，一些企业拥有专业数据分析应用技术，却只能望宝山兴叹。若政府部门与市场主体加强合作，必将激活潜藏的巨大市场价值，并提升政府决策管理服务水平。

前不久，北京市政府牵手百度，打造“北京健康云”。在“健康

云”的架构下，如果一位有心血管疾病的用户感觉身体不适，就可以立刻用智能心电仪贴在身上监测一下，将他的心电数据实时上传到云端。而在另一侧，云端后台有医生 24 小时监控，一旦发现数据异常，就会立即通知用户就医。同时，后台还会根据用户定期上传的各项数据，引导其建立科学的生活方式，未雨绸缪，这些必将降低个人和社会的医疗支出。

事实上，除了百度，阿里巴巴和腾讯近期也纷纷布局大数据产业，并依托自身优势，或联合银行促融资，或携手高校搞科研。

两院院士李德仁说，政务大数据是全社会的资源，政府要激活社会参与大数据建设的积极性，把“专业的事交给专业的人去做”，这也符合党的十八届三中全会关于政府职能转变的要求。

李德仁认为，当前应是积极引导鼓励已经拥有或可能拥有超大量数据的企业和机构深度挖掘利用数据，推动企业间开展大数据协同共享和应用整合，形成良好的大数据发展战略氛围。同时，利用好科研机构的人才优势开发大数据思维创新产业。积极培育“数据中间商”这一新的商务模式，加强相关咨询服务和人才市场等第三方机构建设，推广咨询服务产品，以思维创新支撑大数据产业的发展。

3、每个人的数据都要安全

三天两头接到电话问是否买房，新车还没到手就被各大保险公司“精确锁定”，打来电话的骗子不仅能叫出自己姓名，甚至连家庭成员信息都了如指掌……近年来，个人信息安全问题屡屡成为公众关注焦点。因此，公众不免担忧，随着越来越多的数据被开放，个人隐私和公共安全如何保障？

事实上，海量数据带来“红利”的同时，数据保存和防止破坏、丢失也正面临着新的技术难题。“大数据挖掘分析得越精准、应用领域越广阔，个人隐私和数据安全保护就会变得越紧迫。”最高人民法院中国应用法学研究所所长孙佑海说，我国个人信息保护、数据跨境流动等方面的法律法规尚不健全，不仅制约了大数据行业发展，也为信息安全埋下了隐患。

专家指出，从国家层面，数据作为一种重要的战略资源，无论是个人拥有还是国家拥有，都要纳入到主权范围来考虑，政府部门要强

化“数据主权”意识。

武汉大学计算机学院院长胡瑞敏指出，我国目前已在660多个城市投入3200亿元建成了五级安防监控网络，摄像头总数超过2000万个。但绝大部分的涉案数据处理工作仍靠人工完成，每天产生的PB量级监控数据90%无法得到利用，同时存在泄露公民个人隐私的风险。

针对大数据带来的安全挑战，受访专家普遍表示，国家在实现大数据政务转型中，要坚持自主创新、安全可控战略。胡瑞敏说，一些地方政府使用的信息分析处理软件多是来自国外厂商，有的高端传感器及仪器仪表过分依赖进口，加上大型云服务商往往在全世界各地都建有数据中心，用户数据将在不同国家间进行传输处理，这种跨域性的服务将造成适用数据管辖权的混乱，这些隐患亟待引起重视。

专家表示，我们应出台相应法律法规，明确每个人产生数据的所有权。要建立健全由数据使用者承担保护公民隐私责任的数据安全管理规则体系，同时防止大数据成为不透明、不可追踪的“暗箱”。

最后，要防止单一企业数据垄断，妨碍市场竞争。规范数据交易行为，倡导有偿购买、授权和协同合作等方式，打造平等、开放的企业竞争平台，营造活跃、有序的市场环境，推动大数据产业健康有序发展。（来源：周畅、冯国栋、毛振华、南婷、周强、岳德亮 半月谈网 2014-09-14）

（二）大数据时代实现政府精准治理的对策

1、完善管理大数据技术应用夯实基础

应用大数据技术，数据的可得和易用是前提。目前，我国大多数部委和省级政府部门的核心业务都有数据库支撑，核心业务数据库覆盖率超过80%。尽管政府掌握的公共数据量大、面广、价值密度高，但由于技术规范不一致、准确性和一致性差、安全责任不明晰、部门利益不协调等原因，制约了政府各部门、各层级间信息资源的交换共享和开发利用，使各部门成为“信息孤岛”，无法实现数据价值最大化。一是在国家层面确定数据资源监管机构（例如国家网安办的下设部门），统筹各类信息化平台项目规划，逐步规范数据业务流程。二是按照“一数一源，一源多用，授权使用，分层管理，分级应用”的原则，构建政府数据部署和应用模式，明确不同类别、不同层级政府

部门在大数据建设中的定位，建立数据保密、授权和风险分级管理机制，加强敏感数据和数据跨境流动的监管，完善政府大数据应用框架机制。三是出台大数据技术、协议、标准等规范，统一政府各部门数据编码、处理、共享、交换标准。四是从数据积累丰富、质量较好、应用需求迫切的部门起步，依托各部门已有的数据库和电子政务资源，逐步整合数据存储处理业务，构建完整的、系统的、多层次的公共云平台体系，汇集各部门数据，打造集中与分布式相结合的政府信息资源服务系统，对内共享交换，对外协同服务。五是建立数据安全保障机制。随着情报监控、黑客攻击愈演愈烈，除了建立安全技术防范体系、加强安全监测、管理，特别要加强身份认证与访问控制系统建设，确保信息使用过程可监控、可溯源；同时要加强数据备份容灾中心建设。六是定期对政府数据共享交换、数据质量、部门合作、应用成效以及数据安全等进行评估，纳入绩效考核。

2、重视市场打造新的经济增长点

目前，我国数据资源产权结构单一，市场开放不足，缺乏竞争机制，导致政府数据开发利用的范围小、层次少，数据加工处理能力较弱、分析水平较差、综合应用较少，且多集中在结构化数据，占数据总量 95%以上的非结构化数据被束之高阁。同时，如 360、腾讯、阿里巴巴、百度等企业拥有大量行业数据，万达信息、拓尔思、龙信等企业拥有专业数据分析应用技术，若政府部门与上述市场主体加强合作，必将激活各方潜藏的巨大市场价值，并提升政府的决策管理服务水平。建议，一是以产业化、市场化为方向，完善大数据产业政策环境，搭建数据交易市场与平台；放宽市场准入，打破数据垄断，建立以市场为主导的政府数据资源运行机制；按市场规律和风险等级分级开放政府数据资源，授权和鼓励第三方参与政府数据资源开发；向市场购买社会数据及服务，鼓励基于大数据的服务和运营模式创新。二是在健全市场规则的基础上，选择医疗卫生、金融、食品安全、交通物流、公共安全、社会保障、环境保护等重点领域，借鉴国内外经验，开展大数据等现代技术的重大专项应用示范。在金融领域，各级政府为扶持中小微企业发展投入巨大，但往往忽视中小微企业融资难问题的症结在于信息不对称、信用不清晰。应在严格保护企业商业秘密的

前提下，通过动态采集分析小微企业在金融部门与网络平台上的资金和交易数据，对其信用进行贷前评估，以提供不同额度、低门槛的贷款服务，贷后跟踪监督；在条件成熟时将贷款信用记录与银行征信系统联网。挖掘政府和社会的需求，以应用为导向，以点带面推动大数据产业发展，提升政府治理能力和市场创新活力。三是在推进电子政务、“宽带中国”、“三网融合”等工程建设的同时，应充分利用网络设施不受地域限制的优势，统筹设施资源配置，力求存量资源利用最大化；对投资量大周期长、技术更新快的大数据技术基础设施综合评估、量力而行，避免过度超前。

3、人才支撑加大技术攻关力度

大数据技术和人才支撑，既关系到政府治理能力和产业竞争力，又关系到国家安全，我国技术攻关和人才培养力度仍待加强。一是大数据技术研发方面有待突破。大数据应用的标准、评估、分析等技术研发有待推进，现有的信息安全手段难以满足大数据应用的安全要求，数据分布式处理的泄露控制、网络攻击和数据污染风险防范，降低设施能耗等等，这也是国际上同样面临的问题。二是支撑我国大数据平台的软硬件仍然受制于人，存在较大安全隐患；即使是国产的计算机、网络设备也大量采用国外芯片，短期内仍不具备完全国产化能力。三是数据科学与工程领域的专业人才尤其是复合型人才匮乏。

为此建议，一是成立专项科研基金，大力支持数据科学的基础性、关键性和前瞻性研究，例如海量数据存储分析、数据质量评估、数据脱敏、深度学习、隐私保护、知识图谱、语言处理以及节能计算等关键技术。同时，要加大对大数据安全技术和基础设备方面研发的投入与积累，强化核心技术自主可控原则，注重安全技术储备，逐步实现核心软件、关键设备国产化。二是在高校设立数据科学和数据工程专业，建立学科体系，注重跨学科的复合型人才培养，并将数据科学、数据工程等专业列入紧缺人才专业方向目录。建立数据分析师等职业资格认证体系，鼓励培训机构开展数据人才培训。三是组建产业联盟，构建大数据技术的“政、产、学、研、用”联动机制，抓住大数据技术在政府治理方面创造大量需求的机遇，以应用刺激人才培养、促进技术研发。四是围绕数据思维模式和数据技术能力等方面，对信息化、

统计和决策管理等部门的人才队伍开展培训。五是在科技投入中，要特别对小微科技企业予以倾斜。

4、关于信息共享、数据开放带来的法律问题的应对策略

目前，许多国家都制定了针对政府信息公开、公民个人隐私和企业商业秘密保护的法律。而我国在信息公开与保护立法层面，则同时面临厘清相关保护范围和对象，以及与大数据现代技术接轨的双重压力。在法律层面，我国只有针对国家秘密的《国家保密法》，缺少关于个人隐私和商业秘密的专门法律；在专门的行政法规和部门规章层面，只有针对政府信息公开的《政府信息公开条例》及一些部委的实施办法，约束力度不足；关于数据所有、采集、存储和使用权责方面的法律也是空白。

在政府治理中合理运用大数据，必须在法律框架下清晰界定使用的边界。一是厘清公民隐私权和知情权的界限，加快制定涉及个人隐私、商业秘密和政府保密数据采集、使用和保护的基础性法律；在《政府信息公开条例》基础上制定《政府信息数据公开法》，保证政府数据在风险可控原则下最大程度公开，同时明确个人和企业必须公开数据的条件、范围和保障。二是制定关于数据产权归属、转让和涵盖数据采集、存储、加工、传递、检索、授权应用等环节的法律法规，明确数据拥有者、使用者、管理者、知情者、投资者等各方的责任权利义务，建立符合中国国情的信息数据法律体系。三是在立法、司法和执法环节中加大对信息数据造假、泄露、窃取和盗版侵权等活动的打击力度，保障个人、企业和国家数据安全。（来源：九三学社中央参政议政部 《人民政协报》2015-10-30）

五、领导干部应关注大数据治理的哪些理念

领导干部大数据思维方式的建立是一个循序渐进的过程。

需从“经验主义”向“数据主义”决策转变，真正认识到数据的价值。先抛开大数据的概念不提，我们国家的政府信息化和电子政务系统已经实施了很多年，各政府部门也积累了大量关系国计民生的数据，但政府部门的领导干部在决策的过程中往往还是“经验主义”主导，甚至不少领导不知道本部门有哪些数据，数据放在哪里。因此，领导干部首先需要了解自己

本部门的数据状况，这些数据目前有哪些主要的应用场景，已经为本部门管理水平和公共服务能力的提升发挥了哪些作用，是否曾经共享给其他兄弟部门以发挥更大的价值等基本问题。另外，还需对数据的价值和作用有基础理解，有意识地提升数据支持决策的能力。

以利他分享的大数据思维思考政府数据共享开放。目前很多政府部门的数据实际上是处于信息孤岛状态，数据由于没有与其他部门进行共享，也没有实现开放，使得数据的价值发掘非常有限。而且，很多政府部门的领导把自己部门的数据看作是部门利益的基础，认为数据的共享开放输出就意味着利益的输出，这种现象在数据能力强的部门体现得尤为明显。领导干部需要认识到部门的数据如果不流动起来，不与其他的外部数据进行融合，就会成为死数据，而真正发挥价值的是活数据。数据的外部性说明数据的价值不是只存在于内部，站在更高的层次和角度考虑政府数据共享才能使得数据的价值最大。

不少领导干部以政府数据的安全为由，或多一事儿不如少一事儿的心理对政府数据开放持拒绝或者消极态度。纵观国外政府数据开放的历程，基本是从信息公开起步，在数据开放方面本着“开放为默认，不开放为特例”的原则才使得数据开放成为建设智慧城市或智慧政府的重要基础。需要认识到政府的数据开放其实是在利用社会力量实现政府治理现代化的目标，因此，把与民生相关的、经过脱敏的政府数据开放给民众以及企业会促进基于大数据的创新创业发展，也才能让数据通过流动和融合发挥更大的社会和经济价值。

在服务型政府创建过程中，大数据对于政府提升管理效率、科学决策能力和公共服务水平都能够起到关键作用。服务型政府的愿景是政府能够为百姓提供互动、主动、有效的个性化公共服务，而大数据正是提供智慧服务的基石，尤其在智慧城市建设中起的作用最为显著。领导干部需要从这些目标中总结大数据所起到的价值和作用，有的放矢地开展大数据相关项目规划和实施。

麦肯锡发布的《大数据：下一个竞争、创新和生产力的前沿领域》的研究报告中指出，大数据在经合组织中的欧洲国家公共管理部门将会创造1500亿到3000亿欧元或更高的潜在经济价值。这些经济价值主要通过政府公共管理机构开支的减少、增强透明性及税收的增加、效率以及服务有效性的提升等多方面来体现。例如，在公共管理领域，德国联邦劳工局通过使用大数据策略为10个区域中心和178个职业介绍所提供全方位的辅导及支援服务，在提升效率及节约成本方面都有明显的改进。

领导干部在大数据实施上不能操之过急，需要制定有效的激励政策，使大数据在产业层面能够健康良性发展。大数据作为新经济发展的生产要素，将会是互联网+创新创业的重要方向，同时也在驱动传统产业升级转型，这个方向毋庸置疑。但我们看到，各地大数据协调管理相关的部门如雨后春笋般地建立，相关的产业园区也同时建立起来，以各种措施吸引云和大数据产业企业入驻。在这一点上，领导干部需要对大数据热点进行冷思考，仔细分析各地发展大数据的优劣势，审时度势地发展有优势的方向，制定推动大数据产业健康良性发展的政策。比如，对于大数据领域的创新创业以及传统产业利用大数据转型的成功案例进行有效激励和推广。

大数据将会推动政府走向生态化治理，在社会治理难题方面可以聚集更广泛的社会力量参与。正如阿里巴巴副总裁、阿里研究院院长高红冰所言，生态化治理是政府治理的未来模式，这种生态化治理就意味着政府的治理方式从自上而下转变为自下而上。在大数据时代，个人与企业也成为政府治理的关键角色，微博、微信使得百姓也能够与政府领导进行互动，基于这种社交舆情大数据的分析可以使政府领导实时了解很多政策的意见反馈；另外，政府领导需要在大数据时代以更开放的心态与企业携手探索社会治理新模式，比如阿里巴巴安全部门协助公安工商质检部门利用大数据技术，通过提取和分析多达16个维度和特征的数据，从10亿商品库中剥离出涉假信息。

为适应大数据时代的治理需求，领导干部的思维模式需实现自上而下为主向自下而上为主的转变，数据化决策、管理、服务和创新的能力亟需进一步提升。各级领导干部对大数据的认识不能仅局限在概念和产业吸引投资上，而是需要在推动政府治理创新上有更深层次的理解，唯此才能真正促进我国政府治理现代化的进程。（来源：潘永花 《学习时报》2015-11-09）