



开放科学  
(资源服务)  
标识码  
(OSID)

# 我国地市级政府数据开放发展现状及对策探析 ——以安徽省为例

张林轩 储节旺 蔡翔 杜孟飞

安徽大学管理学院 合肥 230601

**摘要:** [目的/意义] 政府数据开放是近年来国际公共管理学界和大数据领域的研究热点,是推进政务公开、转变政府职能、推进政府治理能力现代化的内在要求。把握政府数据开放现状、探索数据平台建设模式、剖析关键管理问题是我国政府进行数字政府建设和实现大数据驱动公共治理的基础。[方法/过程] 在对我国政府数据开放基本现状分析的基础上,以安徽省各地市级政府数据开放平台为研究对象,通过采集门户平台数据信息的网络调研方法,从开放数据的数据准备、数据管理、平台功能等方面出发,研究安徽省地市级政府数据开放状况。[结果/结论] 研究表明,目前地市级政府数据开放尚存在亟待解决的难题。为此,需要通过完善相关法律法规和顶层设计、健全政府数据开放平台、提高政府数据开放的时效性和实用性、依托平台推动大数据创新利用等举措,方能推动地市级政府数据开放的进一步发展。

**关键词:** 数字政府; 政府数据开放; 地市级政府

**中图分类号:** G35

## Analysis on the Development Status and Countermeasures of Data Opening of Municipal Government in China——Taking Anhui Province as an Example

ZHANG Linxuan CHU Jiewang CAI Xiang DU Mengfei

School of Management, Anhui University, Hefei 230601, China

**基金项目** 国家哲学社会科学基金项目“开放创新环境下大数据知识生态系统协同演化与智慧涌现研究”(20BTQ069)。

**作者简介** 张林轩(2000-),本科生,研究方向为公共管理、知识管理, E-mail: 1046234493@qq.com; 储节旺(1969-),教授,博士生导师,研究方向为知识管理; 蔡翔(2000-),本科生,研究方向为公共管理、知识管理; 杜孟飞(2000-),本科生,研究方向为公共管理、知识管理。

**引用格式** 张林轩,储节旺,蔡翔,等.我国地市级政府数据开放发展现状及对策探析——以安徽省为例[J].情报工程,2021,7(4):79-92.

**Abstract:** [Purpose/significance] The opening of government data is a hot topic in the field of international public administration and big data in recent years. Grasping the current situation of government data opening, exploring the construction mode of data platform, and analyzing the key management problems are the basis for our government to carry out digital government construction and realize big data driving public governance. [Method/process] On the basis of the analysis of the basic status situation of the open government data in China, this paper studies the open state of the municipal government data in Anhui province by collecting the data information of the portal platform. [Results/conclusions] The results show that there are still some problems to be solved in the data opening of prefecture-level governments. Therefore, it is necessary to improve the relevant laws and regulations and top-level design, broaden the open platform of government data, enhance the timeliness and practicability of government data opening, and rely on the platform to promote the innovation and utilization of big data, so as to promote the further development of municipal government data opening.

**Key words:** Digital government; government open data; prefecture-level governments

## 引言

开放政府数据（Open Government Data，简称 OGD）是大数据时代政府进行信息公开、推动资源共享、构建社会共治的一种数字治理实践，是数字经济发展体系的重要环节，且在国家公共治理效能方面的作用日益突出<sup>[1-4]</sup>。政府数据开放运动起源于美国<sup>[5]</sup>。2009年1月21日，美国签署了《开放和透明政府备忘录》，提出创建透明、参与和协作的开放政府的战略目标和规划；2012年，美国成立大数据高级指导小组，推进实施《大数据研究与发展计划》，此后美国联邦政府不断出台一系列数据开放的政策法规，在制度建构上有效保障数据开放共享的健康实施，推进完善数据驱动创新战略体系。2011年，巴西、印尼、墨西哥、挪威、南非、菲律宾、英国和美国签署了《开放数据声明》，“开放政府合作伙伴”（Open Government Partnership，简称 OGP）宣告诞生。随着全球开放数据运动的相继展开，越来越多的国家积

极参与到该计划中<sup>[6]</sup>，纷纷建设各自的数据开放门户网站，在民生需求、营商发展、科技创新等方面依据社会发展程度和国家政策指引向社会公众开放数据集，鼓励开发人员基于数据集开发应用程序，从而充分发挥创新驱动的引擎力。

本文运用采集政府数据开放门户网站平台数据信息的网络调研方法，以安徽省各地级市政府数据开放平台为主要研究对象，着重梳理安徽省域政府数据开放平台的建设现状，主要包括以下四个层面：

（1）数据准备：各级政府在顶层设计方面对政府数据开放所做出的制度准备，包括相关的法规或规章，对应的开放计划等。

（2）数据管理：数据管理水平反映了平台主体对开放数据的管理运营水平。本文主要从数据的发布主体，数据数量和数据覆盖面三个方面来研究数据管理水平。

（3）平台功能：即数据开放门户为用户提供的服务，包括数据的检索发现功能、导航功能、

用户对数据利用的功能等。

(4) 利用效果：主要通过数据下载量、成果产出和数据利用三个指标反映。

本文通过对这些数据开放现状进程的梳理，进一步分析开放实践过程中存在的问题与因由，并结合我国数字治理体系建设的时代需要提出了相应的对策，以推动安徽省地市级政府数据开放的进一步优化与升级。

## 1 政府数据开放研究和发展现状

### 1.1 国内外政府数据开放的研究动态

政府数据开放是近年来世界数字经济发展和智慧城市建设中的关键环节和重点领域，国内外对此均有研究。就数据开放的模式比较和研究模型而言，国外已有了较为成熟的理论建构。第一，对不同国家或城市 OGD 开放模式的比较分析。Carla Bonina<sup>[7]</sup>借鉴了平台理论中的边界资源概念，通过对拉美三大城市开放政府数据平台的对比，为新兴国家打造 OGD 平台生态系统提供了发展路径。Sharon S.Dawes<sup>[8]</sup>对纽约和圣彼得堡进行实证研究，认为生态系统规划和设计方法可以广泛地用于评估现有条件。第二，对 OGD 研究模型建构的探索。Yupan Zhao<sup>[9]</sup>从有形资源、无形资源、人力资源和组织文化四个方面构建了一个研究模型，认为数据变量、基本资源、组织安排和技术能力是决定开放数据能力的因素。国内对于政府数据开放的研究虽然起步较晚，但有很大的发展空间，逐步呈现出具有中国特色的数据开放研究丛林。第一，数字治理视域下数据开放路径或模式的

研究。陈朝兵<sup>[10]</sup>构建并实证了政府数据开放中的四种公众参与模式。刘瑾<sup>[11]</sup>对广东、山东和贵州三个省份的政府数据开放平台进行研究，总结出地方政府数据开放的发展模式。第二，平台开放建设与数字治理的融合性研究。杨瑞仙<sup>[12]</sup>将 7 个具有代表性的地方政府数据开放平台与美国政府数据开放平台对比，提出了针对性的对策。雷玉琼<sup>[13]</sup>建构了政府数据开放平台发展模式分析框架并提出四类平台门户发展模式。第三，政府数据开放与政府职能改革方向的探索。孟庆国<sup>[14]</sup>整理了国内地方数据资源管理机构的职能职责变化，提出了数据开放的发展障碍与优化路径。赵润娣<sup>[15]</sup>通过调查我国 8 个开放政府数据平台教育主题数据资源分类分级状况，提出了政府数据资源分类分级发展策略。

### 1.2 我国政府数据开放的实践概况

我国已进入到数字信息化发展的新阶段，大数据发展日新月异，对经济发展、社会治理、国家管理、人民生活都产生了重大影响。2015 年 8 月，《促进大数据发展行动纲要》这一具有划时代意义的纲领性文件的出台，拉开了我国政府数据开放的序幕。2016-2018 年，我国相继出台了《关于全面推进政务公开工作的意见》《国家信息化发展战略纲要》《政务信息系统整合共享实施方案》《公共信息资源开放试点工作方案》，以推动政府数据资源的开放和创新利用。根据《中国地方政府数据开放报告(2020 年下半年)》<sup>[16]</sup>显示，我国已有 142 个省级、副省级和地级政府搭建了政府数据开放平台，全国各省市初步建立起完备的政府数据开放门

户。总体而言,我国政府数据开放实践与新时代数字政府建设紧密相连,相互促进,统一于中国特色数字治理之中。

(1)在数据准备方面:全国各地与政府数据开放相关的法律法规和政策工具逐步出台,呈现出具有地域特色的数字治理制度设计,例如上海、浙江、天津等省级和福州、青岛等地市级均颁布了专门性的地方政府规章和规范性文件,以此将标准规范落地化、实在化。

(2)在数据管理方面:多个地方政府成立了具有数据资源管理职能的政府部门,同时,全国各地政府数据开放门户网站的数据集和API接口近年来也呈现出高速发展的态势,体现了我国数据开放运动进入了新阶段。

(3)在创新利用方面:上海、浙江、安徽也纷纷举办各种开放数据创新应用大赛,为我国数据开放创新利用生态的打造奠定坚实的社会基础。

(4)在数据安全方面:2016年颁布的《中华人民共和国网络安全法》对数据安全进行了初步规定,2019年国家网信办发布的《数据安全管理办法(征求意见稿)》以及2020年初次进行审议的《中华人民共和国数据安全法(草案)》体现了国家对数据安全包括公共数据安全的高度重视,代表着我国数据安全治理体系的起步。

### 1.3 我国代表性地方政府数据开放的现状

把握政府数据开放现状、探索数据平台建设进程、剖析关键管理问题是我国政府进行数字政府建设和实现大数据驱动公共治理的基础。依据中国开放数林指数网公布的开放指数序列,

我国地方政府数据开放实践也涌现了一批具有代表性的省域,如上海、贵州、浙江等。对衔接有序的省级门户平台研究对于安徽省来说颇具学习价值和推广意义。

上海市是我国率先进行数据开放试点的城市,于2012年建立我国第一个政府数据开放门户网站。2019年上海市出台《上海市公共数据开放暂行办法》,提出了分级分类开放模式,数据管理精细化成为地方政府提升公共治理效能追求的目标。截止2021年5月1日,已开放51个数据部门,100个数据开放机构,5201个数据集(其中2365个数据接口),50个数据应用,44965个数据项,986989219条数据。

贵州省作为全国“公共信息资源开放试点”试点区域之一,在数字经济发展的浪潮下也积极推动省域内公共资源的开发与提供。贵州省于2020年9月颁布《贵州省政府数据共享开放条例》,以加快政府数据汇聚、融通、应用,培育发展数据要素市场。截止2021年5月1日,有1856个开放数据集,1439个文件资源数量,1152个接口资源数量,94个部门数量,7571个注册用户数,161473个数据下载量,1370610个累计访问量。

浙江省在2020年举办了“浙江数据开放创新应用大赛”,依托浙江省公共数据平台,鼓励企业、社会组织和个人参与探索开展数据开放创新应用实践,助力数字产业化,加快数字经济、数字社会融合发展,并于2020年6月和8月先后颁布《浙江省公共数据开放与安全管理暂行办法实施方案》和《浙江省公共数据开放工作指引》,进一步促进浙江省域公共数据开放、利用和安全管理,加快政府数字化转型。



截止 2021 年 5 月 1 日，已开放 9 873 个数据集（含 5 120 个 API 接口），43 957 项数据项，212 594.37 万条数据。

综上所述，国内政府数据开放领域正处于勃兴与整合初期，国内对于数据开放的研究已经从传统公共行政的范式中跳跃出来，越来越注重内外部因素的影响，越来越重视多元数字经济发展对数字治理体系的深刻影响。但从区域性政府数据开放平台为切入点进行地域性数据开放路径的整体研究相对较少，这为省级政府数据开放路径研究及特色方向建构留下了空间。为此，在贯彻落实网络强国、数字中国、智慧社会战略、全面推进“数字江淮”建设的时代背景下，本文着重梳理安徽省域政府数据开放平台建设现状，分析开放实践过程中存在的问题与因由，并有机结合我国数字治理体系建设的需要，探讨政府数据开放平台的发展路径，以推动安徽省地市级政府数据开放的进一步优化与升级。

## 2 安徽省地市级政府数据开放平台建设现状

### 2.1 研究对象及数据获取

以安徽省各地市级政府数据开放平台作为调研对象。本文调研对象依据《中国地方政府数据开放报告》（2020 下半年）数林指数的综合排名选出在排名范围内的蚌埠市（第 41 名）、阜阳市（第 46 名）、六安市（第 51 名）、铜陵市（第 64 名）、芜湖市（第 66 名）、宣城市（第 67 名）、马鞍山市（第 79 名）。其余调研对象根据平台开放权限及平台建设状况等因素，选出数据集总量较多、平台功能较全面的合肥市、亳州市、淮北市及黄山市。最终确定安徽省这十一个地市级政府数据开放门户网站作为调研对象并对其进行网络调研，各平台名称及平台域名如表 1 所示。本文研究分析所使用的资料数据选取来源于表 1 各政府门户网站。

表 1 安徽省地市级政府数据开放平台名单

序号	区域	层级	平台名称	平台域名
1	合肥市	市级	合肥市政府数据开放平台	<a href="http://61.133.142.137:8800/open-data-web/index/index-hfs.do?pageIndex=1">http://61.133.142.137:8800/open-data-web/index/index-hfs.do?pageIndex=1</a>
2	淮北市	市级	淮北市政府数据开放平台	<a href="http://www.huaipei.gov.cn/sj kf/index.html">http://www.huaipei.gov.cn/sj kf/index.html</a>
3	亳州市	市级	亳州市政府数据开放平台	<a href="http://60.174.80.66:8800/open-data-web/index/index.do">http://60.174.80.66:8800/open-data-web/index/index.do</a>
4	阜阳市	市级	阜阳市公共数据开放平台	<a href="http://www.fy.gov.cn/openData/">http://www.fy.gov.cn/openData/</a>
5	六安市	市级	开放六安	<a href="http://data.luan.gov.cn:8081/dop/index.htm">http://data.luan.gov.cn:8081/dop/index.htm</a>
6	马鞍山市	市级	马鞍山市政府数据开放平台	<a href="http://www.mas.gov.cn/content/column/4697374">http://www.mas.gov.cn/content/column/4697374</a>
7	芜湖市	市级	芜湖市数据开放服务平台	<a href="https://data.wuhu.cn/">https://data.wuhu.cn/</a>
8	铜陵市	市级	铜陵市政府数据开放平台	<a href="http://www.tl.gov.cn/sj tl/sj kf/">http://www.tl.gov.cn/sj tl/sj kf/</a>
9	宣城市	市级	宣城市政府数据开放平台	<a href="http://sj kf.xuancheng.gov.cn/index/index.do">http://sj kf.xuancheng.gov.cn/index/index.do</a>
10	黄山市	市级	黄山市政府数据开放平台	<a href="http://www.huangshan.gov.cn/DataDevelopment/">http://www.huangshan.gov.cn/DataDevelopment/</a>
11	蚌埠市	市级	蚌埠市政府数据开放平台	<a href="http://www.bengbu.gov.cn/sj kf/index.html">http://www.bengbu.gov.cn/sj kf/index.html</a>

## 2.2 开放数据准备

数据准备大致包括法规与政策、组织与执行、标准规范三个方面。本文主要从法规与政策以及是否制定了开放计划方面进行分析。

第一,在开放计划规制方面。只有铜陵市、宣城市 and 蚌埠市在其数据开放平台上发布了数据开放清单及开放计划:铜陵市发布的《铜陵市公共数据资源开放清单及工作计划》中提到了制定数据资源管理相关政策以及平台建设的问题,蚌埠市公布了数据资源开放清单,但只有统计局和农业农村局发布了2019年度政务数据资源开放工作计划,宣城市《宣城市政务数据资源共享和开放2020年度开放计划》需要登陆才能下载查看。阜阳市在2018年12月发布了《阜阳市人民政府公共信息资源开放清单(第一批)》,但并未发布在数据开放平台,除此之外其余各市均未在其数据开放平台上发布开放清单及计划。

第二,在开放工作规划方面。一些地方将数据开放纳入到本地“数字政府”建设规划当中,合肥市发布的《合肥市数字经济发展规划(2020-2025年)》中涉及了数据开放的规划建设,对数据管理制度、数据资产增值应用、市场数据流动进行了相关规划。此外,亳州市2020年10月发布的《“数字亳州”建设总体规划(2020-2025年)》征求意见稿以及铜陵市《“数字铜陵”建设发展规划(2019-2023年)》中都提到了数据开放的建设。

第三,在政策文件驱动方面。2020年10月合肥市人民政府发布了《合肥市政务数据资源共享开放管理办法》,其中第十九条规定了“政

务部门应当制定本部门政务数据开放年度工作计划”;芜湖市发布的《芜湖市政务信息资源管理办法》对开放信息的原则、种类以及适用进行了规定;六安市人民政府于2020年5月印发了《六安市打造“皖事通办”平台加快政务数据归集共享工作方案》;淮北市、马鞍山市经过关键词检索后没有找到相关文件。

综上所述,安徽省各地市在关于政府数据开放、数据共享方面的准备度并不是很高,针对数据信息的管理办法并没有全部覆盖,同时也缺乏具体的工作计划与开放计划。因此今后各地方应当加强基础准备工作,建立起一套完整的政策体系,保证政府数据开放能够高效有序地进行。

## 2.3 开放数据管理

### 2.3.1 数据发布主体

本文的数据发布主体主要指开放数据的政府部门。开放数据的政府部门数量能够反映出政府数据开放平台数据的覆盖面,平台数据开放的政府部门越多,表明平台开放数据的范围越广。政府数据开放平台主要面对企业与民众进行数据公开。因此开放数据的政府部门主要是与企业日常管理与民众日常生活密切相关的部门,主要涉及的领域是行政服务、文化旅游、环保、社会组织、企业、司法、交通等方面。截至2021年5月1日,安徽省各地市级平台开放部门数如下图1所示。各地市级开放部门数有较大差距,亳州市、合肥市部门覆盖率较高,分别达55个和52个,最少的淮北市只有3个,且整体数量偏少,部门覆盖率较低。

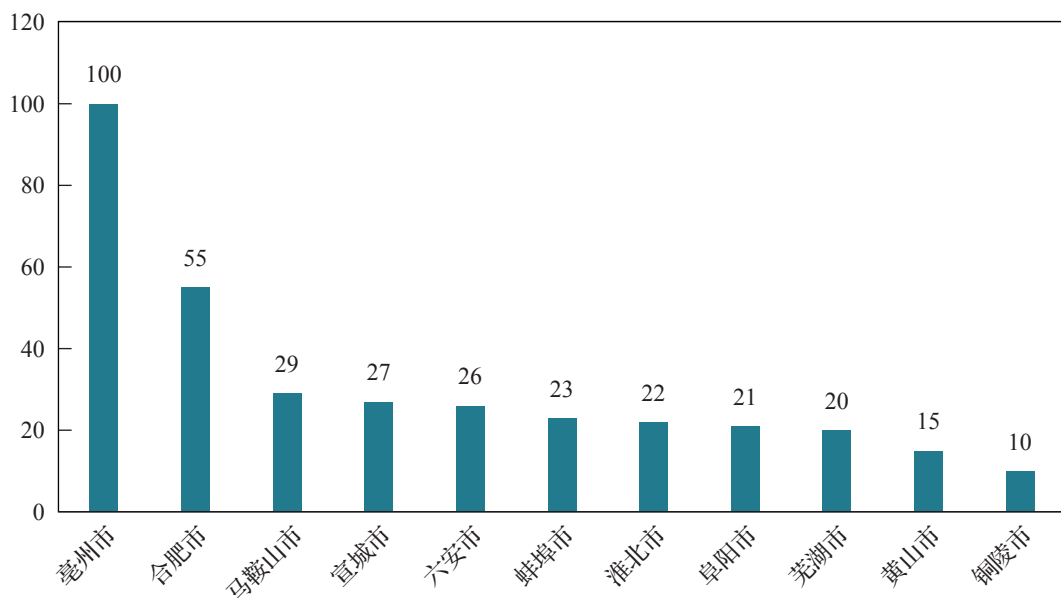


图1 安徽省地市级政府开放数据平台开放数据部门总量

### 2.3.2 开放数据数量

数据数量主要从数据集总量、数据容量和API接口数这三个方面体现。安徽省各地市级政府数据开放平台提供的数据集总量差距较大,最多的亳州市达821个,最少的淮北市只有3个。从数据管理的视角来看,数据容量和API接口数一定程度上体现了门户平台的数据共享程度和数字政府建设水平,而且数据集总量也展现

了当地政府在进行大数据政务服务的数字化效率,且前后者存在相互促进、相辅相成的关系。安徽省亳州市和马鞍山市提供的数据集较多,而API接口数相对较少甚至为零。为了提高数据集的有效性和利用性,这些地市级平台也应适当增加API接口数以便用户能够更加快速便捷地获取数据。截至2021年5月1日,安徽省各地市级平台数据数量如表2所示。

表2 安徽省地市级政府开放数据平台数据数量

序号	地市级	数据集总量/个	API接口数/个	数据总量/条
1	亳州市	667	261	12694
2	马鞍山市	179	0	2808340
3	宣城市	84	13	335841
4	阜阳市	70	1	360400
5	六安市	55	15	4804376
6	芜湖市	70	13	70
7	蚌埠市	40	11	83
8	铜陵市	26	7	7506174
9	黄山市	0	0	200
10	合肥市	5	5	602
11	淮北市	40	2	40

### 2.3.3 开放数据覆盖面

以生活服务、医疗卫生等十二类主题的数据来呈现安徽省地市级政府数据开放平台的数据覆盖程度。合肥市和六安市的数据覆盖全了十二类主题领域，并且省域内所有地市级均覆盖了财税金融类主题，由此可见公共财政在数字治理中仍具有重要作用。实践表明，在我国应对新冠疫情

的防控体系中，公共财政在提供财政资金支持、实施减免税优惠、针对中小企业的定制政策等方面也确实发挥着积极的稳定器作用，彰显了举国体制的显著优势。在安徽省数字政府建设的进程中，全覆盖、宽领域、多层次的政府数据开放体系日趋成熟完善。截至2021年5月1日，安徽省各地市级平台数据覆盖面如表3所示。

表3 安徽省各地市级政府数据开放平台的数据覆盖面

区域	主题/个												总计
	生活服务	医疗卫生	社保就业	工业农业	教育科技	公共安全	交通运输	财税金融	信用服务	机构团体	资源环境	文化休闲	
合肥市	21	15	162	30	94	41	24	24	13	211	26	30	602
淮北市	12	1	3	1	2	2	7	3	1	3	5	1	40
亳州市	136	24	5	28	37	52	20	63	2	5	75	18	406
阜阳市	9	5	10	7	7	0	10	9	0	17	0	3	70
六安市	10	3	2	2	2	1	12	9	5	24	1	1	55
马鞍山市	22	7	0	0	9	0	5	12	83	6	1	5	179
芜湖市	11	1	1	1	3	7	5	17	3	2	2	1	70
铜陵市	16	12	16	16	28	4	15	112	0	5	13	10	247
宣城市	8	3	3	9	9	41	8	6	2	3	56	4	71
黄山市	52	18	11	4	11	9	2	26	0	1	27	9	200
蚌埠市	3	1	1	4	4	5	5	1	10	1	4	1	40
主题覆盖率/%	100	70	90	90	100	80	100	100	70	100	90	100	

## 2.4 开放平台功能

### 2.4.1 数据发现

数据发现主要从检索字段和排序方式两个方面进行分析描述，它体现了平台是否方便用户的检索和利用。在检索字段上，大部分平台提供了数据主题、发布部门、数据格式、接入方式这4种检索方式，如合肥市、亳州市、六安市、芜湖市和宣城市，其他城市在接入方式和格式两个字段缺少较多。在检索结果排序方面，大多数平台提供了按下载次数、访问次数、

用户评分、更新时间这4种排序方式，但数据量这一排序方式只有六安市与马鞍山市提供。综合比较来看，六安市的数据使用便利性最高，合肥等其他城市门户平台仍需不断完善，但基本可以满足用户的多样化需求。具体情况如表4所示。

### 2.4.2 分类导航

分类导航主要从门户平台的数据统计、互动社区与工具提供三个维度进行分析，以研究平台工具功能的完备性。具体情况如表5所示。



(1) 数据统计。我们所调查的安徽省的十一个地市级中,除蚌埠市外均提供了数据统

计,方便了研究者对于整个城市综合数据情况的掌握与利用。

表4 安徽省地市级政府开放数据平台数据发现

地域	检索字段				排序方式				
	数据主题	发布部门	格式	接入方式	下载量	访问量	数据量	评分	更新时间
合肥市	√	√	√	√	√	√	×	√	√
淮北市	√	√	×	×	√	√	×	√	√
亳州市	√	√	√	√	√	√	×	√	√
阜阳市	√	√	×	√	√	√	×	√	√
六安市	√	√	√	√	√	√	√	√	√
马鞍山市	√	√	×	×	√	√	√	√	√
芜湖市	√	√	√	√	√	√	×	×	√
铜陵市	√	√	×	×			无排序方式		
宣城市	√	√	√	√	√	√	×	√	√
黄山市	√	×	√	√	√	√	×	×	√
蚌埠市	√	√	×	√	√	×	×	×	√

(2) 互动社区。互动社区是平台开发端与用户使用端的互联互动环节,体现在意见反馈、常见问题、调查问卷、部门信箱、联系客服、咨询建议、用户指南等方面。根据调查结果显示,只有淮北市的政府数据开放平台未提供互动社区,其他有些城市也只是提供但利用率不高,例如亳州市数据开放平台的互动社区没有任何内容。

(3) 工具提供。平台提供的如数据分析工具、数据可视化工具、地图服务、数据搜索工具、数据申请等可以鼓励用户参与并促进开放数据的重用,总体上调查的十一个城市中六安市与马鞍山市的工具提供最多、最全面,同时六安市与马鞍山市的政府数据开放平台的总体水平也是处于较高层次的。

表5 安徽省地市级政府开放数据功能应用

区域	数据统计	互动社区	工具提供
合肥市	√	√	数据申请、数据搜索工具
淮北市	√	×	数据申请、数据搜索工具
亳州市	√	√	数据申请、数据搜索工具
阜阳市	√	√	数据申请、数据搜索工具、开发工具
六安市	√	√	数据申请、数据搜索工具、开发工具、地图服务
马鞍山市	√	√	数据申请、数据搜索工具、开发工具、地图服务
芜湖市	√	√	数据申请、数据搜索工具
铜陵市	√	√	数据申请、数据搜索工具
宣城市	√	√	数据申请、数据搜索工具
黄山市	√	√	数据申请、数据搜索工具
蚌埠市	×	√	数据申请、数据搜索工具、地图服务

## 2.5 开放数据利用

开放数据利用是开放数据的目的,也是实现数字治理的应有之义。吴群英<sup>[17]</sup>从促进活动和应用成果两个方面曾进行了研究分析,呈现出数字资源转化生产力的强大力量。结合各地市级的研究情况,从数据下载量、成果产出和数据利用三个方面进行简要分析。

(1) 数据下载量。安徽省各地级市数据下载量普遍不高,以合肥市为例,根据数据统计结果,自合肥市政府数据开放平台上线至2021年5月1日,平台上的数据下载量多集中在1~10次且下载量不高。其中下载量为0次的数据个数为206条,占比34.21%;下载量在1~10次的数据个数为372条,占比61.80%;下载量在11~20次的为15条,占比2.49%;下载量在21~30次的为5条,占比0.83%;下载量在30次以上的为4条,占比0.66%;同时合肥市数据平台数据总体下载量为1866次,单个数据最大下载量仅为30次。

(2) 成果产出。通过浏览各地数据开放平台和关键词检索,我们发现除了合肥、蚌埠、亳州三地外,其他各地的开放平台均在“应用”栏目提供了一些有关的手机APP下载以及微信公众号。但用户体验效果并不理想:只有淮北、马鞍山可以扫码下载,铜陵提供的是公众号二维码,宣城提供的只是相关政府网站的链接,六安、阜阳的链接无法打开,而芜湖只有简介没有链接。

(3) 数据利用。在数据利用方面检索到一个相关比赛:由安徽省通信管理局、合肥市数据资源局指导,安徽省通信行业暨互联网协会

主办,中国移动通信集团安徽有限公司等多家企业承办的“Data+ 2020 安徽大数据应用创新与建模大赛”。而这个比赛并没有在各地的平台上展示,相比较而言,像北京、上海均在当地的数据开放平台首页展示了与数据利用相关的竞赛。

综合来看,安徽省各地市对政府开放数据的利用效果并不十分理想,在应用成果上缺乏统一规范的标准,一些相关的竞赛推广力度也有限,这与各地政府数据开放建设不够完善有着密切的内在联系和社会因由。

## 3 安徽省地市级政府数据开放存在的问题

### 3.1 政府数据开放的法律保障和顶层设计不足

从法律保障方面来看,目前针对于政府数据开放的立法尚不完善。政府数据从依托平台开放共享到开发利用涉及多个利益主体,主体之间的权利义务关系没有法律的明确规定。同时在政府数据开放与创新利用过程中存在利益冲突的风险,我国尚没有基础法对其进行法律规制,也缺乏地方性法规和政策的具体保障。同时,政府数据开放的重心在于“用”,要确保社会利用政府数据的权利,侧重于开放数据的经济与社会价值。如贵州省颁布《贵州省政府数据共享开放条例》为省域内政府数据开放提供政策支持,并创造性提出依托大数据技术的政府数据开放首要遵循的就是技术中立原则。同时随着数字资产价值的提升,明晰开放数据界限,突出数据资产确权地位,加强数字资产

保护和利用将成为安徽省政府的重要工作之一，安徽省在相关具体保障内容的法规和政策的路径上仍要继续探索和突破。

从顶层设计方面来看，没有针对性的年度政府数据开放计划。以上海市、贵州省为例，率先将开放数据的各项工作计划纳入到“数字政府”的建设计划中<sup>[18]</sup>，而安徽省各地区尚未明确各年度的开放数据总量、开放领域数量、平台建设情况等，难以实现统一的实施计划。同时，政府数据涉及多个部门，各省级部门和各地市级政府的办公厅、经济与信息化委员会或数据管理机构责任分工不明确，缺乏顶层设计的指导，任务分工不明确，协调性差，不利于政府数据开放平台可持续发展。

### 3.2 政府数据开放平台建设不完善

目前安徽省及其 11 个地市级已经建立了政务大数据平台，各地区依托互联网实现信息整合和资源共享，并提供 CSV、XML 格式等结构化数据集下载以及 API 接口，便于政府数据的开放与利用。安徽省各地区政府数据开放平台建设仍不完善，主要体现在四个方面。一是数量集总体规模较小。根据数据统计，各平台数据集最高的地市级为亳州市，但也仅 821 个，最低仅 3 个数量集。二是鲜有地方特色的数据开放优势。政府数据主要分为资源环境、医疗卫生和教育科技等 12 类。根据调查显示，安徽省各地市级政府数据开放门户的财税金融的主题覆盖率高达 100%， “经济建设与资源开发” 数据主题大有 “众星拱月” 态势，虽说是市场经济发展的主流趋势，但各地特色数据资源潜力仍有待进一步挖掘。三是平台功能尚不齐全。

为充分利用政府数据开放平台，平台功能一般以提供数据统计、互动社区和可视化工具为主。但安徽省各地市级政府数据开放平台尚未全部建立互动社区，且大多数平台无可视化工具，不仅不利于用户对于数据的有效使用，也不利于平台开发者接受用户的反馈信息。四是各地区建设水平差异大。各地区应建立独立的专门性数据开放平台，但阜阳市、马鞍山市、黄山市、淮北市数据开放平台属于政府网站的子网站，并没有建立相对独立的网站；同时从各地区平台数据数量、数据覆盖面、部门覆盖率及平台功能等均可看出各地区政府数据开放平台建设水平差异大。

### 3.3 政府数据时效性和实用性低

政府数据开放是为了有效反映时事以及服务于民众的需求，但安徽省政府数据开放所反映出的数据时效性和实用性较低。政府数据更新频率是衡量政府数据开放时效性的重要指标，但在此次新冠疫情为例，安徽省政府数据开放工作及时性完成度较低，未能实现一天或两天更新疫情数据公布的频率。同时，基于此次新型冠状病毒疫情对地方政府数据开放评估研究的调查，对全国 30 个地区政府数据开放进行打分，安徽省不仅位于后列，甚至未达及格线<sup>[19]</sup>。同时，用户在获取政府数据时的需求是不同的，部分用户希望获得原始数据，而部分用户希望获得加工处理后的可视化数据，目前政府数据开放平台难以满足用户的个性化需求。

### 3.4 政府数据开放的创新利用效果不佳

政府数据的易用性是不同于传统的政府信

息公开和数据开放的重要标志，具体体现在创新利用活动以及大数据与实体经济的融合。目前安徽省开展政府开放数据利用的创新活动较少，且平台缺少对创新活动的宣传与鼓励措施以及应用成果的展示与应用。2020年9月22日安徽省多家公司举办“Data+2020安徽大数据应用创新与建模大赛”是对政府开放数据有效利用的表现之一，但各政府数据开放平台并没有对这一前沿探索活动进行展示相关链接和信息。此外，自2016年中央及地方出台多个政策都明确鼓励产业的数字融合，但安徽省目前还处于探索阶段，利用大数据促进实体经济转型的力度还不够；且存在应用范围局限、体系不完善等一系列问题。如果政府数据开放初步实现了准确传达信息的功能而不能进一步创新利用，则很难实现数据再增值，推动经济发展。

## 4 安徽省地市级政府数据开放对策研究

### 4.1 完善相关法律法规和顶层设计

首先，国家要跟随大数据潮流，针对政府数据开放出现的权利义务不明确，利益冲突，安全保障等一系列问题加快立法，为各地区提供一个统一完善的基本法，为地方法规、部门规章提供上位法指导，有利于推动政府数据开放稳定发展。从法律上、制度上建立和完善政务数据的创制权、所有权、管理权、使用权、交易权，做好数据确权，打通数据壁垒，用数据推进精准决策与服务。其次，省域内也要积极出台地方性法规和政策，充分保障政府数据

开放。积极借鉴政府数据开放程度较先进的省市，如山东省、贵州省等具体做法，尽快出台《安徽省政府数据开放条例》《安徽省政府数据开放实施办法》等指导一系列工作。同时注重制定数据采集、数据开放、数据使用、数据安全等各方面的标准和规范，将数据开放工作提高到新的高度。最后，安徽省各地市级政府要加大对政府数据开放平台的重视力度，将其详细的年度工作计划纳入政府建设计划中，并结合各地区实际为当地政府数据开放工作制定有针对性的方案，明确提出年度开放数据目标、开放数据领域优化、完善平台建设等目标，明确责任分工，推动年度工作的有效实施。

### 4.2 提升政府数据开放治理效能

提升政府数据开放治理效能可从标准规范统一、平台建设导向、平台功能完善、协同发展机制等方面入手。第一，安徽省政府应制定统一标准要求各地区提供的数据集总量。省政府可以依据经济社会发展程度和未来战略规划，明确各地市级政府数据开放平台提供数据集的政策指标，同时根据数据集总量增加API接口，以最大程度满足用户的需求。第二，平台建设要坚持市场导向与“顾客”导向，形成高质量、优服务、有重点的平台开放特色与核心竞争力。从市场导向来看，政府相关部门应基于当地实际情况，尤其考虑财政收支结构、产业布局、优化营商环境等方面因素，向重点数据集领域给予倾斜，增加重点领域数据集，同时兼顾地区特色数据挖掘，减少平台运营的信息成本。从“顾客”导向看，平台运营应建立起与数据需求方的对接机制，建立起具备数据资源管理、



数据安全保障、数据分析智库的专业矩阵团队，切实解决企业的创新利用难题。第三，加快完善平台的各项功能。如优化数据检索和排序功能、增加平台使用指南和意见反馈功能以及提供数据分析和可视化工具，有利于用户的便捷使用，以此提高用户对政府数据开放平台的满意度。第四，建立安徽省数据开放平台协同发展机制。一方面加快开放平台基础架构的贯通与联通，推动阜阳市、马鞍山市、黄山市等还未开放门户的地区尽快建立起开放门户，并通过协同发展机制促进各地市级政府间的信息交流和共享；另一方面，还应进一步加强部门间、行业间、政企间的工作协同，建立健全横向联系、纵向联动的信息共享和协同治理机制，充分发挥主管部门、地方政府、相关企业、科研机构、行业组织等各方资源和技术优势，推动形成多元协同、齐抓共管的数据治理格局。

#### 4.3 提高政府数据开放的时效性和实用性

一方面要及时更新政府数据，制定统一的标准，明确基础信息的更新频率，尤其在突发公共卫生事件时要及时调整更新频率，确保信息的公开与流通；同时省政府及各地市级政府部门要建立监督机制，通过内部工作人员监督与外部公众监督相结合的方式对政府数据开放的频率、质量等进行有效监督，避免“信息孤岛”。另一方面政府应通过数据的分级分类、关键词检索、人工服务等方式满足用户的个性化、多样化需求。通过网络调查和实地调研相结合的方式了解用户对于政府数据开放的真实需求<sup>[20]</sup>，推动政府根据用户的需求有针对性地实现数据开放与数据共享，打造便民利民的“服务型政府”。

#### 4.4 依托平台推动大数据创新利用

首先，安徽省各级政府应该积极组织各种数据创新利用比赛，并在当地的政府数据开放平台进行宣传鼓励；同时在比赛过程中通过为比赛队伍开放相应链接和信息进行积极的支持；并在赛后对优秀成果进行平台展示，实现创新利用成果全面开放，为用户或企业创新利用提供信息保障。其次，为推动政府大数据与实体经济的融合，应该在政府数据开放的基础上，通过政府数据开放平台加大宣传“数字融合”的产业规划方向，并积极以政府力量推动大数据、人工智能等与实体经济进行融合，增强平台的互操作性，拓宽政府数据开放的创新利用领域，促进传统产业转型升级。最后，不可忽视的是省域内的人才优势，人才是发展政府数据开放的关键和不竭动力。政府应该充分利用当地高校的人才优势，鼓励设置相关学科，培养大数据专业方向人才建设平台，并通过优待政策留住人才、吸引人才，为国家数字治理体系的建构奠定坚实的智力支撑和人才优势，共建可持续发展的良好数字生态。

## 5 结语

政府数据开放有利于各相关利益主体的决策，对推动相关工作作用巨大；同时，政府数据开放也是推进国家治理体系和治理能力现代化，以及社会主义现代化国家建设的必然举措。但目前在我国，政府数据开放推进的进度还不够快，特别是地市级政府还存在诸多问题。本文针对这些问题提出若干思路。从实施层序看，

只有地市级政府数据开放达到一定水平后,才能带动县乡镇级政府数据开放的实施,从而为乡村振兴和双循环经济发展提供强有力的保障。

## 参 考 文 献

- [1] 赵宁,黄铁娜,曹洋.信息生态链下开放政府数据价值演化的研究[J].图书馆,2021(3):65-71.
- [2] 徐信予,杨东.平台政府:数据开放共享的“治理红利”[J].行政管理改革,2021(2):54-63.
- [3] 门理想,王丛虎.中国地方政府数据开放建设成效的影响因素探究——基于生态系统理论框架[J].现代情报,2021,41(2):152-161.
- [4] 胡业飞,孙华俊.政府信息公开与数据开放的关联及治理逻辑辨析——基于“政府-市场-社会”关系变迁视角[J].中国行政管理,2021(2):31-39.
- [5] 周千荷,吕尧,韩杰超,等.美国政府数据开放共享的经验与启示[J].网络安全,2020,11(10):38-43.
- [6] 葛百潞.中西方政府数据开放比较研究[D].昆明:云南大学,2017.
- [7] Bonina C, Eaton B. Cultivating open government data platform ecosystems through governance: lessons from Buenos Aires, Mexico City and Montevideo[J]. Government Information Quarterly, 2020, 37(3):101476.
- [8] Sharon S D, Vidiasova L, Parkhimovich O. Planning and designing open government data programs: an ecosystem approach[J].Government Information Quarterly, 2016, 33(1):15-27.
- [9] Zhao Y P, Fan B. Exploring open government data capacity of government agency: based on the resource-based theory[J]. Government Information Quarterly, 2018,35(1):1-12.
- [10] 陈朝兵,简婷婷.政府数据开放中的公众参与模式:理论构建与案例实证[J].图书情报工作,2020,64(22):58-68.
- [11] 刘瑾.我国地方政府数据开放发展模式研究:以广东、山东和贵州省为例[J].情报探索,2020(5):82-90.
- [12] 杨瑞仙,毛春蕾,左泽.我国政府数据开放平台建设现状与发展对策研究[J].情报理论与实践,2016,39(6):27-31.
- [13] 雷玉琼,苏艳红.地方政府数据开放平台发展模式及绩效差异[J].中国行政管理,2020(12):40-46.
- [14] 孟庆国,林彤,乔元波,等.中国地方政府大数据管理机构建设与演变:基于第八次机构改革的对比分析[J].电子政务,2020(10):29-38.
- [15] 赵润娣.我国政府数据开放分类分级研究:基于开放政府数据平台教育类数据的调查[J].现代情报,2021,41(4):90-100.
- [16] 复旦大学数字与移动治理实验室.中国地方政府数据开放报告(2020下半年)[EB/OL].(2021-01-20)[2021-05-01].<http://ifopendata.fudan.edu.cn/static/report/>中国地方政府数据开放报告(2020下半年).pdf.
- [17] 吴群英,马蕾.我国省级政府开放数据平台建设现状调查研究[J].情报探索,2020(9):69-75.
- [18] 刘畅,刘璇.河南省政府数据开放思考[J].合作经济与科技,2020(20):186-187.
- [19] 相雅凡,马续补,秦春秀,等.突发公共卫生事件地方政府数据开放评估研究:基于2019新型冠状病毒肺炎疫情[J].情报理论与实践,2020,43(9):79-86.
- [20] 冯莉莉.政府数据开放共享的现实困境及路径探索[J].科技经济导刊,2020,28(28):29-30.