千人杂志, 2016, 8-9
原文链接: http://www.1000thinktank.com/ztbd/15389.jhtml

政府大数据的发展之路

——专访国家“千人计划”专家刘世平

文/本刊记者 饶粲

刘世平，国家“千人计划”专家，吉贝克公司董事长，中科院大学金融科技中心主任、中科院教授，博士生导师，福州大学特聘教授，淮南师范学院吉贝克大数据学院名誉院长。

近年来，我国政府高度重视大数据的发展，“十三五”规划纲要更是明确将大数据上升为国家战略。纲要中指出：“把大数据作为基础性战略资源，全面实施促进大数据发展行动，加快推动数据资源共享开放和开发应用，助力产业转型升级和社会治理创新。”2015年，中国大数据产业规模达到1692亿元，其中，政府大数据应用份额占比依然最高，达到11.38%，产业的蓬勃发展体现了党和政府发展大数据的坚定决心。

对于政府大数据，国家“千人计划”专家、吉贝克公司董事长刘世平教授指出：“事实上，一个国家80%的数据，尤其有价值、有意义的数据，都掌握在政府手中。”企业与个人是现代社会的两大主体，其中企业的税务、社保、专利、贸易、员工人数等数据，个人的年龄、性别、家庭状况、教育程度、个人所得税以及房产、车产等数据，政府都有充分掌握，而这些数据对个人及企业都非常重要。此外，与社会主体密切相关的交通、资源分布等数据也都在政府手中。刘世平强调：“在大数据的应用中，政府数据的作用非常关键。而通信、金融、互联网等大数据虽然也重要，但只是某一侧面的数据，政府数据更完整、更全面，价值密度更高。”

发展政府大数据意义重大

当前，我国政府大数据主要应用于三大领域，政府管理、企事业单位管理及民生服务。政府管理方面，政府大数据可以准确把握政府各部门每年的任务完成情况及本地GDP的发展、各行业的分布、企业的经营情况及就业问题等。刘世平指出："以旅游为例，本地旅游人数的同比、环比分析，旅游人群的结构、年龄、职业、性别、消费情况及评价，这些都是政府和旅游局关心的问题。通过大数据的介入，政府及其委办局能够很好的处理好管理问题。"而针对企业事业单位的管理，政府通过大数据能够了解企事业单位的情况及其需要的服务。"以金融为例，哪些企业需要信贷业务，哪些企业有偿还的能力，哪些企业是城市未来发展的方向及战略性企业。这些都可以通过大数据方法去解决。"政府大数据还能解决服务民生的问题，"老百姓关心的就是衣食住行。当前食品安全问题亟待攻克，大数据的应用能够追溯原材料的来源、生产等环节，有助于解决该问题。其次，老百姓关心的是医疗与教育问题，通过大数据对人口的分布情况进行分析，能够对医院和学校的规划与建设提供关键信息，从而解决'看病难'、'上学难'的问题。最后，'住'与'行'也能通过大数据来规划和解决。"

在三大应用领域之外，刘世平专门指出了政府大数据在征信及税收方面的作用，其中政府大数据与征信的结合能够将我国的社会治理提升到新的水平。

政府大数据与征信、税收

我国的征信体系主要依赖于中国人民银行的征信管理系统，该系统的特点是集中反映社会主体在信贷方面的信息。作为该系统的构建者之一，刘世平充分肯定了该系统的价值，同时他也指出其存在的一些弊端。

> *在大数据的应用中，政府数据的作用非常关键。而通信、金融、互联网等大数据虽然也重要，但只是某一侧面的数据，政府数据更完整、更全面，价值密度更高。*

刘世平认为："现有的征信只记录信贷行为，而对企业和个人信息的了解却是不完整的。而政府掌握着企业及个人发展的全面信息，如果将政府大数据与征信系统相结合，那征信体系将更加全面，判断也会更加准确。而将政府大数据与征信体系结合后，能够构建涉及面更广的社会诚信体系。当前，我们面对社会诚信缺失的严重问题。如果社会征信体系更加完整，让不守诚信的人付出更大的代价，那就能够进一步规范公民的行为，提升社会中的道德水平，降低犯罪率。"

税收是国家及社会运转的基础，政府大数据能够解决合理纳税的问题。刘世平提出："目前，大家都在讨论最低的收税标准应该是多少，以前全国是统一的，某种意义上，这是不公平的。因为不同的区域，其生活的成本及收入是不一致的，今后，我国可以施行差异化的税收。在美国，税收分为联邦税和州税，联邦税是统一的，但州税的差异是很大的，这是根据不同地区发展水平而定的。政府大数据的应用能够使我国的税收更加合理、公平。另外，大数据能够更合理地判断税收的来源，解决企业的偷税漏税问题。"

我国政府大数据发展中的关键问题

我国政府大数据发展的规模喜人，然而也面对诸多瓶颈。刘世平认为，我国政府当前需要解决的关键是观念上的问题，尤其地方政府的数据共享观念亟需改变。刘世平强调，新的共享观念包括几个方面：一是数据的标准问题，现在我国政府各个部门间的数据就像各个地方的方言，彼此无法沟通、共享。工商有工商的数据标准，海关有海关的数据标准，教育局有教育局的标准，因为我国政府各部门的管理是垂直式的，彼此之间并不统一，因而发展政府大数据首先要解决是数据标准的问题。第二是数据的质量问题，大数据要求及时、准确和完整，高质量的数据是基础。第三是数据的共享理念，也是最难解决的问题。各级政府的领导应该认识到数据共享的重要性，并愿意将数据拿出来共享。很多地方还未认识到数据共享带来的益处，更多的时候是信息和权力的封锁，维护自身的"话语权"，如果共享意识不解决，政府大数据的进展将困难重重。

在理念之外，我国政府大数据的基础设施及基础技术层面上还比较弱，比如Hadoop、Stark之类的基础技术，这些技术都是国外提出的，我们自己的成果则相对较少，与国外差距很大。刘世平强调："中国要在大数据上走向前沿，必须在基础研究上加大力度，关键要保证企事业单位在基础研究上的投入，引进人才也是可行的。"

谈及如何解决政府大数据发展中的问题，刘世平指出了两个关键点，一是要以立法为基础保障政府公开数据的合理、合法。二是构建政府大数据平台，以平台为基础推进政府大数据的发展。

政府公开数据

我国政府在公开数据的水平上还非常基础，上海、武汉等城市已率先向社会公开了部分数据，但社会的影响有限。刘世平重点强调了政府公开数据的一个重要问题——数据立法，如何保证在数据有效使用的同时，保障企业与个人的隐私，维护社会的公平正义都亟需做好顶层设计。

数据安全分为两个方面，一是物理上的保护，即构建安全体系架构，保证数据不泄露，传输过程中使数据不被篡改。另一方面是数据合理合法使用的问题，不侵犯别人的隐私。对收集的数据，何种情况能够使用、公开，这都需要法律的规范。当前的数据立法仍在进行中，具体的制度尚未落实，还有许多的问题需要解决。刘世平指出："贵阳所做的大数据交易中心，目前就面对很大的理论挑战。交易的前提是产权必须清晰，但是收集的数据，产权就不明了。另外，在交易中出现纠纷后，必须有解决纠纷的规则。这些都需要法律制定相关的依据，而目前相关仍是一片空白。这是国家层面必须去解决的问题，当前就是无法可依，产业中的秩序比较混乱，公平正义的问题亟待解决，要避免出现'钻政策空子'的现象。"此外，刘世平强调，立法一定要站在方便数据的使用，保障不侵犯企业及个人的隐私，使数据的收集、交易的过程合理、合法，做好这些规范，问题就迎刃而解了。

政府公开数据的意义，首先体现在提高政府的透明度、办事效率及服务水平和能力上，这能增强人民群众的监督作用。其次是提升整个社会的信用体系，公众会更加珍惜自己的信用，遵守社会的规则。"其作用，就像城市中广泛存在的摄像头，它规范了人们的行为。"第三，是能够更好地服务企业，尤其是中小微企业，解决信息不对称的问题，从而解决制约中小微企业发展的融资难问题。第四是解决民生的问题，处理好医疗、卫生、教育等等相关问题。

结语

最后，刘世平强调了建立政府大数据平台的重要性，他指出："政府大数据平台首先需要对数据进行有效地整合，第一是建立统一的数据标准，第二是完善基础设施建设，为数据提供收集及存储平台。第三是建立共享的机制，完善共享理念。第四个是提升数据分析的能力，大数据的收集及储存只是提供了原材料，分析及处理问题更为关键。第五是数据的应用，将分析得出的信息用到工作中去，提升生产效率。而信息的安全保障需要贯穿始终。"

在促进大数据发展中，最为核心的仍然是摆脱旧的思维观念，真正做到拥抱大数据及其发展理念。采访中，刘世平举了个例子："地方政府在审批高新技术企业中，要求企业提交申请资料。某些'专业户'在申报材料中弄虚作假，依靠政府的资助过活，实际上没做出任何贡献。而有些真正的高新技术企业并不擅长'写材料'，反而落选。事实上，如果政府利用好自身实际掌握的企业发展的关键数据，就能够对企业实际发展状况进行审核，并不需要听取企业的一家之言。"这体现了政府相关部门坐拥数据，而不知应用数据的传统理念，因而，只有从思想上接受大数据，改变工作的方式，才能避免好的政策变成口号。