

二、中國大陸之大數據治理運用

空中大學公行系廖洲棚助理教授主稿

- 中國大陸將大數據視為國家基礎性戰略資源，並發布「促進大數據發展行動綱要」，期以由上而下的政策途徑開創「用數據說話、用數據決策、用數據管理、用數據創新」的治理新局。
- 中國大陸的大數據政策特別著重在電子政務、電子商務以及資訊安全等三大領域的發展與應用；惟相關政策在主、客觀層面仍面臨重重阻礙，實質成效有待觀察。

（一）指導綱領：「促進大數據發展行動綱要」

隨著資通訊科技的發展，各式各樣的數位資料正在彈指間快速地產製與積累，這些具有大量（Volume）、快速（Velocity）與多元（Variety）等特性的數位資料被稱為大數據（Big Data，又稱巨量資料）。大數據也因為具有前述的 3V 特性，故必須發展新的方法進行資料的儲存、管理與分析，以確保資料分析能提供真正的決策價值（Value）。由於大數據被視為是提高組織競爭力的利器，使得大數據分析方法的發展與應用越來越受到政府與企業的重視，並因此形成跨越統計、資訊科技、行政管理等領域的資料科學（Data Science）領域，研究內容包含：資料儲存、資料分析與資料視覺化處理等主要項目，而資料分析最終目的則在提供各類型組織的策略與管理議題所需的決策資訊。

中國大陸政府主張大數據為國家基礎性戰略資源，未來將對全球生產、流通、分配、消費活動以及經濟運行機制、社會生活方式和國家治理能力等方面產生極為重要的影響。為真正開創「用數據說話、用數據決策、用數據管理、用數據創新」的治理新局，中國大陸國務院總理李克強已多次公開提及大數據的重要性，並主張共享、開放和安全等三大發展原則。中國大陸於 2015 年 9 月 5 日發布「促進大數據發展行動綱要」，試圖透過由上而下的政策途徑，彰顯其發展大數據技術及應用之決心（中國政府網，

2015.9.5)。

該行動綱要定位為中國大陸中央及地方發展大數據政策的共同指導綱領，規劃以「政府數據開放共享」、「產業創新發展」和「強化安全保障」等三大原則，透過「完善組織實施機制」、「加快法規制度建設」、「健全市場發展機制」、「建立標準規範體系」、「加大財政金融支持」、「加強專業人才培養」、「促進國際交流合作」等七大機制，在未來 5 到 10 年內逐步實踐五大願景：1. 打造精準治理、多方協作的社會治理新模式；2. 建立運行平穩、安全高效的經濟運行新機制；3. 構建以人為本、惠及全民的民生服務新體系；4. 開啟大眾創業、萬眾創新的創新驅動新格局；5. 培育高端智慧、新興繁榮的產業發展新生態。

（二）主要任務

該綱要並要求各權責機構積極落實以下任務，及實施相應的大數據工程建設：

1. 加快政府資料開放共用，推動資源整合，提升治理能力。工作內容包括：(1) 大力推動政府部門資訊共用、(2) 穩步推動公共資料資源開放、(3) 統籌規劃大數據基礎設施建設、(4) 支持宏觀調控科學化、(5) 推動政府治理精準化、(6) 推進商事服務便捷化、(7) 促進安全保障高效化、(8) 加快民生服務普惠化，包含四項大數據工程建設：政府資訊資源分享開放工程、國家大數據資源統籌發展工程、政府治理大數據工程、公共服務大數據工程等。

2. 推動產業創新發展，培育新興業態，助力經濟轉型。工作內容包括：(1) 發展工業大數據、(2) 發展新興產業大數據、(3) 發展農業農村大數據、(4) 發展萬眾創新大數據、(5) 推進基礎研究和核心技術攻關、(6) 形成大數據產品體系、(7) 完善大數據產業鏈，包含五項大數據工程建設：工業和新興產業大數據工程（和中國大陸政府提出的「工業 4.0」及「中國製造 2025」息息相關，未來應融合觀察）、現代農業大數據工程、萬眾創新大數據工程、大數據關鍵技術及產品研發與產業化工程、大數據產業支撐能力提升工程等。

3. 強化安全保障，提高管理水準，促進健康發展。包括：(1) 健全大

數據安全保障體系，以及(2)強化安全支撐，包含1項大數據工程建設：網路和大數據安全保障工程。

(三) 重要工程

中國大陸在各項大數據工程中，特別針對以下目標明確列出達成時程，研判應是此行動綱要特別重視且較具決心達成之工作項目，包括：

1.政府資料資源分享開放工程：在2017年底以前，明定各部門資料共用的範圍和使用方式，形成跨部門資料資源分享共用的基本格局。到2018年，中央層面實現資料統一共用交換平臺的全覆蓋，實現金稅、金關、金財、金審、金盾、金宏、金保、金土、金農、金水、金質等資訊系統通過統一平臺進行資料共用和交換。2020年底以前，逐步實現信用、交通、醫療、衛生、就業、社保、地理、文化、教育、科技、資源、農業、環境、安監、金融、品質、統計、氣象、海洋、企業登記監管等民生保障服務相關領域的政府資料集向社會開放。

2.國家大數據資源統籌發展工程：到2018年，完成跨部門共用校核的國家人口基礎資訊庫、法人單位資訊資源庫、自然資源和空間地理基礎資訊庫等國家基礎資訊資源體系基本建成，實現與各領域資訊資源的彙聚整合和關聯應用。

3.政府治理大數據工程：到2018年，圍繞實施區域協調發展、新型城鎮化等重大戰略和主體功能區規劃，在企業監管、品質安全、品質誠信、節能降耗、環境保護、食品安全、安全生產、信用體系建設、旅遊服務等領域探索開展一批應用試點，打通政府部門、企事業單位之間的資料壁壘，實現合作開發和綜合利用。

4.大數據關鍵技術及產品研發與產業化工程：到2020年，形成一批具有國際競爭力的大數據處理、分析、視覺化軟、硬體支撐平臺等產品。
大數據產業支撐能力提升工程：到2020年，培育10家國際領先的大數據核心龍頭企業，500家大數據應用、服務和產品製造企業。

5.網路和大數據安全保障工程：到2020年，實現關鍵部門的關鍵設備安全可靠，提供在涉及國家安全穩定領域採用安全可靠的產品和服務。

（四）政策特點與面臨挑戰

觀察「促進大數據發展行動綱要」內容，中國大陸推動的大數據發展策略，和世界主要的資訊發展先進國家的規劃方向有諸多相近之處，但從具體工作任務的陳述中，可以發現中國大陸特別著重在電子政務、電子商務以及資訊安全等三大領域的大數據技術的發展與應用。

首先，在電子政務部分，著重在透過跨部門資料整合與開放，以強化政府循證決策能力與促進多方協作的社會治理；在優化公共服務方面則是特別重視醫療健康（如 2016 年 6 月中國大陸宣布啟動健康與醫療部門的大數據應用計畫）、社會保障、教育文化、交通旅遊等四大公共服務領域。其次，在電子商務部分，著重經濟秩序的穩定、社會創新及創業動能的促進、投資關鍵技術的開發帶動產業轉型與新興產業的發展。最後，在資訊安全部分，則是期望能加強對涉及國家利益、公共安全、商業秘密、個人隱私、軍工科研生產等資訊安全的保護，並妥善處理發展創新與保障安全的關係。

值得注意的是，中國大陸的大數據政策發展在中央政府的具體政策形成前，各地方政府已陸續出現示範性應用的個案，例如在 2015 年 4 月貴州率先設立了中國大陸第一家大數據交易所。然而，在中國大陸一片看似前景大好的景象中，仍有論者指出中國大陸的大數據政策在主、客觀層面仍面臨重重阻礙，客觀層面包括部門壁壘、利益束縛、資訊安全等挑戰（中國大陸環境保護部網站，2015.9.17），主觀層面則以政府官員多數缺乏大數據的系統思維以及傳統保守任事的作風，使得其政策有可能流於「跟風多，做得少」的窘境，故未來政策實質成效仍有待觀察。