

# 基于开放政府数据的腐败防治： 英国的实践与启示

赵雪娇 张楠 孟庆国\*

**【摘要】** 开放政府数据，有利于提高政府透明度，也有利于促进经济发展和  
社会创新。近年来，世界各国纷纷开展了开放政府数据的行动，英国尤为突出。  
根据“开放数据晴雨表”和“全球开放数据指数”两项权威指标 2013—2014  
年的排名结果，英国的数据开放程度位列世界首位。英国政府还积极利用数据  
开放防治腐败。2015 年，欧盟委员会展开了运用开放数据惩治腐败的行动  
TACOD，英国成为该项目的试点国家之一。TACOD 英国团队将已公布的腐败案  
例按照腐败行为（贿赂行为、诈骗行为、未声明的利益冲突与滥用公共资金、  
不当游说行为）进行了分类，重点关注了腐败行为被揭露的方式，揭示了开放  
不同数据集对防治不同腐败行为的作用。论文尝试构建了基于开放政府数据  
的腐败防治框架，并基于该框架初步分析了英国在利用开放政府数据反腐方  
面的若干经验，以期为我国开放政府数据并利用开放数据防治腐败提供有益  
借鉴。

**【关键词】** 开放政府数据 反腐败 英国

**【中图分类号】** D63

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1674 - 2486 (2017) 01 - 0074 - 17

## 一、引言

近年来，随着科学技术的发展以及人们对数据重要性认识的提高，世界各  
国纷纷开展了开放政府数据的行动，国家与国家之间也建立了开放数据的联盟。  
2011 年，巴西、印度尼西亚、墨西哥、挪威、菲律宾、南非、英国、美国成立  
了开放政府合作伙伴联盟（The Open Government Partnership），共同承诺增强政

---

\* 赵雪娇，清华大学公共管理学院，博士后；通讯作者：张楠（nanzhang@tsinghua.edu.cn），清华大学公共管理学院，副教授；孟庆国，清华大学公共管理学院，教授。感谢匿名评审人的意见。

基金项目：国家自然科学基金项目（71473143/91696103）。

府信息公开度、支持公民参与、履行职业诚信、并运用新技术增强政府责任。开放政府数据，有利于提高政府透明度，也有利于促进经济发展和社会创新。根据“开放数据晴雨表”（Open Data Barometer）和“全球开放数据指数”（Global Open Data Index）两项权威指标2013—2014年的排名结果，英国的数据开放程度位列世界首位。英国政府还积极利用数据开放防治腐败。2015年，欧盟委员会展开了运用开放数据惩治腐败的行动（Towards a European Strategy to Reduce Corruption by Enhancing the Use of Open Data, TACOD），英国成为该项目的试点国家之一。TACOD英国团队将已公开的腐败案例进行了分类，重点关注了腐败行为的揭露方式，探索了开放数据对于防治腐败的作用。

当前，我国反腐败形势依然严峻复杂。在第十八届中央纪律检查委员会第二次全体会议上，习近平总书记曾指出：“腐败是社会毒瘤。如果任凭腐败问题愈演愈烈，最终必然亡党亡国。”在中共十八届三中全会第一次全体会议上，他又指出：“当前腐败现象多发，滋生腐败的土壤存在，党风廉政建设和反腐败斗争形势依然严峻复杂，必须加大惩治腐败力度，更加科学有效地防治腐败。”大数据思维和技术的出现为科学有效地防治腐败提供了新的思路和方向。我国政府高度重视大数据技术的应用和发展。自2014年首次将“大数据”写入《政府工作报告》以来，我国政府颁布了一系列推动大数据发展的政策文件，例如《关于运用大数据加强对市场主体服务和监管的若干意见》和《促进大数据发展的行动纲要》。充分运用大数据的先进理念、技术和资源，是提升国家竞争力的战略选择，是提高政府服务和监管能力的必然要求，也是加强社会监督、防治腐败的有效手段。

英国在数据开放方面的宝贵经验值得我们借鉴和学习。本文以英国为研究对象，梳理和分析了英国TACOD项目关于开放数据防治腐败的经验，深入剖析了英国政府数据开放行动的政策法规、组织机制、开放内容，并在此基础上提出了我国开放政府数据的对策建议。

## 二、文献综述

腐败是为谋取私利而对公共职位的滥用（Bardhan, 1997；Treisman, 2000；Svensson, 2005；何增科, 2003；胡鞍钢、过勇, 2002）。约瑟夫·奈（Joseph S. Nye）（Nye, 1967）提出，腐败的危害包括资源浪费、政治不稳定、以及政府能力的削弱。罗斯-阿克曼（Susan Rose - Ackerman）（Rose - Ackerman, 1999）认为腐败阻碍投资和经济增长，而发展中国家面临的风险尤其大。对我

国而言，腐败已经成为“最大的经济损失、社会污染和政治挑战”（胡鞍钢、过勇，2001：44）。李燕凌等（2011）指出近年来我国腐败行为呈现四大特征：绝对权力腐败猖獗、从滥用公共权力向滥用公共资源转变、腐败手段更加复杂和隐蔽、“灰色腐败”危险倾向日益显现。宋为和余廉（2011）提出我国目前的腐败问题呈现出不断蔓延、程度不断加深、手段多样以及领域不断扩展的特点。通过分析《检察日报》2000—2009年公开报道的2802个腐败案例，公婷和吴木奎（2012）提出，我国目前腐败规模处于上升状态，政府采购、工程承包成为腐败高发案件领域；土地腐败案件更为突出。同时，处、厅局级干部成为腐败的高危人群，不仅是受贿和巨额财产来源不明等问题的主体，还是索贿案的主要查处对象。

根据开放知识基金会的定义，开放数据是指可以被任何人、为了任何目的免费使用、修改、或分享的数据（Open Knowledge Foundation, no year）。开放政府工作组（Open Government Working Group, 2007）提出，政府数据在符合以下八项原则时可称为“开放”：（1）完整性：除非涉及国家安全、商业机密、个人隐私或其他特别限制，所有的政府数据都应开放；（2）一手：数据应当是从源头采集到的一手数据，而不是被整合或加工过的数据；（3）及时性：尽快开放数据以保存数据的价值；（4）可获取性：数据可以被最大范围的用户（为了各种不同的目的）所获取；（5）可机读：数据是结构化的，可被计算机自动处理；（6）非歧视性：数据对所有人都开放，无需注册；（7）非私有：任何实体对开放的政府数据都没有绝对的控制权；（8）免于授权：数据不受版权、专利、商标或贸易保密规则的约束（除非涉及国家安全、商业机密、个人隐私或其他特别限制）。

万维网基金会的“开放数据晴雨表”和开放知识基金会的“全球开放数据指数”是国际组织和各国政府广泛认可的两项评估指标（夏义堃，2015；郑磊、高丰，2015）。开放数据晴雨表主要从三个方面来衡量政府数据开放的程度：准备度、执行力、影响力。根据最新发布的第三版开放数据晴雨表全球报告，排在前十位的国家分别为：英国、美国、法国、加拿大、丹麦、新西兰、荷兰、韩国、瑞典、澳大利亚。而全球开放数据指数更关注各国是否公开了那些与政府透明、公众生活紧密相关的数据，共包括10类：交通时刻表、政府预算、政府支出、选举结果、公司登记表、全国地图、全国统计信息、法律、邮政编码、污染物排放。2015年，全球开放数据指数调整了评估指标，增加了政府采购情况、天气预报、定位信息和水质四个数据集，删除了交通时刻表。根据最新排名，排在前十位的国家和地区为：台湾、英国、丹麦、哥伦比亚、芬兰、澳大

利亚、乌拉圭、美国、荷兰、挪威、法国。综合这两项指标的排名结果，走在开放政府数据前列的以发达国家和地区为主。当前，我国的开放政府数据实践处于起步阶段，主要在地方政府层面展开，而且主要集中在政府数据的供应端（郑磊、高丰，2015）。2015年，我国在开放数据晴雨表中位列第55位（共92个国家和地区），在全球开放数据指数中居于第93位（共122个国家和地区）。

詹森（Marijn Janssen）等（Janssen et al.，2012）通过与政府工作人员面谈，将开放政府数据的作用分为三个方面：政治和社会的、经济的、科技的。其中，在政治和社会方面，开放数据有利于增强政府透明度和责任感，加强政府信任，改进政策制定方式，提高服务质量和数量（Janssen et al.，2012）。麦肯锡全球研究院认为，政府数据的开放增强了政府的透明度和责任感（Manyika et al.，2013）。沃西（Benjamin Worthy）（Worthy，2015）认为，开放数据可以促进社会监督，公众通过开放的数据可以发现腐败行为。

目前，国内关于开放政府数据反腐作用的研究的文献较少。作者在中国知网数据库中使用“政府数据开放”（或“开放政府数据”“开放数据”“数据开放”）和“腐败”（或“反腐”“廉洁”“廉政”）作为关键词进行搜索，截止到2016年8月24日只找到了1篇相关文献。潘楚雄（2014）从海关廉政能力建设的角度，提出要根据内部用户、综合用户和外部用户不同需求逐步开放海关数据，提升现场监管、打击走私服务的能力，为海关反腐倡廉营造良好的贸易环境和执法环境。此外，还有一些研究间接提到了数据开放对于反腐败的重要意义。例如，胡小明（2015）指出，政府数据开放强调的是“数据”，特别是“原始数据”的彻底开放，这时公众监督的不仅是政府的行为与态度，还能够监督政府决策的合理性与决策依据，要求政府更彻底地透明，有利于防治腐败。

此外，学者们对大数据的反腐败作用也进行了研究，为探索政府数据开放对腐败防治作用打下了基础。杜治洲和常金萍（2015）通过分析大数据的定义和特点，指出了大数据时代我国反腐败面临的机遇和挑战。大数据可以用来揭示腐败发生发展的规律、为反腐舆情监测提供支持、为发现腐败和调查腐败提供帮助、为个性化廉洁教育提供便利。但值得注意的是，我国目前的大数据应用环境尚不完善，反腐大数据在发挥作用的同时也面临着许多风险，例如泄露个人信息和威胁国家安全。李后强和李贤彬（2015）从腐败防治机制的角度，分析了大数据在惩治腐败、预防腐败、腐败免疫三个层次的作用，构建了基于国内实际的大数据腐败防治机制创新体系，包括腐败行为的认定与识别、腐败严重程度的聚类、腐败表象与内核的正反面莫比乌斯分析、腐败过程的动态反演、

腐败行为发生的概率分析、腐败量级的量子跃迁、集体腐败案发机制、腐败集团形成机理、腐败免疫机制设计。韩伟（2014）通过分析2013年发生的五个涉腐网络舆论案例，指出当前信息异常庞大且杂乱无序，但通过大数据技术收集、分析这些数据，就能发现这些信息的共性和个性，起到网络监督的效果。洪宇和任建明（2013）在分析我国技术预防腐败演进历程的基础上，提出了智能预防腐败系统的建设可从拓宽监督范围、扩大信息共享，增加节点设置、智能分析预警，减少人为干预、智能执行处置三方面进行。其中，大数据是智能预防腐败系统有效运行的基础。马亮（2015）指出，利用大数据等技术快速有效地发现贪腐线索，是新加坡近年来反贪举措的一大亮点。新加坡大力推动电子交易和网上采购系统，所有政府部门在采购产品和购买服务时都需要通过政府电子商务平台招标。这项举措使政府部门可以监督可疑的采购事项，追踪可能的贪污现象。与此同时，采购同类产品的历史数据也为大数据的积累提供了平台。赵宇和张凯晨（2015）介绍了大数据在境外追逃中的应用。他们提出，在境外追逃追赃工作中，利用大数据思维，放弃对于在逃人员诸多复杂信息的人工研判，而采用大数据分析直接对于犯罪分子的外逃情况进行评估，具有提高办案效率、缩短办案周期、节约工作成本等重大意义。此外，彭文龙和郑智斌（2015）在分析网络反腐的国家治理能力愿景时，提出大数据时代的来临为网络反腐的发展提供了广阔的前景。党和政府在网络反腐中不能满足于开门主动接受信息的现状，而应提高走出去主动挖掘、分析和应用信息的能力。

综上所述，目前我国对开放政府数据的防治腐败作用的系统性研究较少，大多是描述性的、方向展望性的。此外，一些国际组织和国外政府已经展开了利用开放政府数据进行反腐败的实践，这些宝贵的经验亟待梳理，以找到适合我国国情的反腐败手段。本文尝试构建了基于开放政府数据的腐败防治框架，并基于框架初步分析英国在利用开放政府数据反腐方面的若干经验，以期为我国开放政府数据并利用开放数据防治腐败提供有益借鉴。

### 三、研究框架与方法

本文以在全球数据开放运动中走在最前列的英国作为研究对象进行案例分析。根据全球开放数据指数2015年的评估结果，英国的全国统计信息、政府预算、立法、全国地图、天气预报、公司注册信息都已达到了100%开放。此外，英国积极探索利用开放数据来防治腐败。2013年，作为开放政府合作伙伴联盟的创始成员国，英国在《2013-2015年国家行动方案》中作出承诺，要通过开

放数据来惩治腐败、增强民主、提升政府透明度。2014年12月，英国政府发布了《英国反腐败计划》，在历史上第一次整合了所有的英国反腐败行动和机构，而开放数据是该计划中的重要组成部分。本文从英国TACOD项目关于开放数据防治腐败的报告入手，梳理和分析了腐败行为的类型以及有助于揭发这些腐败行为的特定数据，进而剖析了英国政府数据开放行动的政策法规、组织机制以及开放内容（如图1所示），并在此基础上提出我国开放政府数据以及运用开放数据防治腐败的对策建议。

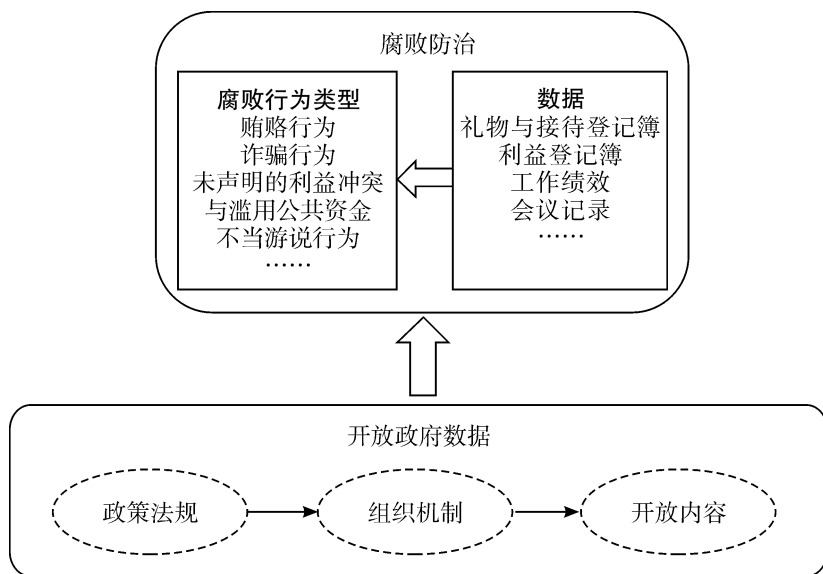


图1 基于开放政府数据的腐败防治框架

资料来源：作者自制。

除了案例分析法之外，本文还运用了二手资料分析以及人工观察的方法。通过搜索英国政府和相关国际组织（如开放知识基金会、万维网基金会）有关数据开放和反腐败的文件以及报告，我们将这些文献分为了四类：开放数据类、反腐败类、英国类、全球类（如表1）。通过反复阅读、做笔记等方式，重点关注和分析了英国政府开放数据行动的政策基础、组织机制以及开放数据在腐败防治方面的潜在作用。此外，通过人工观察英国数据开放平台 data.gov.uk，本文介绍了英国数据开放的具体内容、格式以及已经开放的有利于揭发腐败行为的具体数据集。所有数据的采集时间截止于2016年7月26日。

表 1 本文用到的相关文献

文献名称	来源	类别
<i>Open Data White Paper: Unleashing the Potential.</i>	英国政府 开放数据平台	开放数据, 英国
<i>Putting the Frontline First: Smarter Government</i>	英国政府	开放数据, 英国
<i>Letter to Government Departments on Opening up Data</i>	英国政府	开放数据, 英国
<i>Further Detail on Open Data Measures in the Autumn Statement 2011</i>	英国政府	开放数据, 英国
<i>Open Government Partnership UK National Action Plan 2013 to 2015</i>	英国政府	开放数据, 反腐败, 英国
<i>TACOD National Research: United Kingdom</i>	欧盟	开放数据, 反腐败, 英国
<i>Global Open Data Index (2013, 2014, 2015)</i>	开放知识基金会	开放数据, 全球
<i>Open Data Barometer Global Report (1<sup>st</sup>, 2<sup>nd</sup>, 3<sup>rd</sup> edition)</i>	万维网基金会	开放数据, 全球

资料来源：作者自制。

#### 四、腐败防治与开放政府数据

2015年, 欧盟委员会启动了运用开放数据惩治腐败的项目 TACOD, 英国是该项目的试点国家之一。TACOD 英国团队将已公布的腐败案例按照腐败行为(贿赂行为、诈骗行为、未声明的利益冲突与滥用公共资金、不当游说行为)进行了分类, 重点关注了腐败行为被揭露的方式, 揭示了不同数据集对不同腐败行为的作用和价值。该项目共运用腐败案例 95 个, 包括 2009 到 2014 年透明国际英国团队所运用的腐败案例以及 2012 到 2014 年间每日腐败新闻(Daily Corruption News Alert)中出现过的英国案例。

TACOD 研究团队发现, 揭露腐败行为最多的是执法部门(34%), 然后依次是调查记者(25%)、信息自由请求(14%), 举报(13%), 开放数据(7%)。通过开放数据揭露的腐败行为只占到 7%, 说明开放数据目前在揭露腐败方面没有起到主导作用, 腐败行为的揭露仍需要大量数据的支撑。然而, TACOD 团队也发现, 如果某些关键数据及早公开的话, 大量腐败行为可以更早地被发现和侦测, 开放政府数据有潜力成为反腐败的重要工具。

## （一）贿赂行为

根据透明国际的定义，贿赂是指提供、承诺、给予、接收或索取好处以获取更大利益的不合法、不道德的行为。根据英国 2010 年《反贿赂法》和 1977 年《刑事法》的规定，贿赂是一种违法行为。贿赂行为具体包括现金支付、过度的招待、恩惠等，也包括以慈善捐助、佣金、雇佣等作为掩饰的行为。

在贿赂案件中，执法机关声明是最主要的揭发手段。64% 的贿赂案件是由警察局或重大欺诈调查局告知公众。以非公开举报形式揭发的贿赂案件占 15%，说明了贿赂行为的隐藏之深。此外，以记者调查的形式披露的贿赂案件占 13%。通过对贿赂案件的分析，TACOD 团队发现，提早掌握一些相关数据会大大促进侦破工作的进行。例如，在三分之二的案件中，礼物与接待登记簿与被揭露的贿赂案件高度相关。如果当初公开了礼物与接待登记簿中的数据的话，可能会抑制贿赂行为的发生，或迫使罪犯撒谎，从而降低调查的难度。此外，游说数据（51% 的案件）与合同数据（41% 的案件）的公开也有助于贿赂行为的揭发。

2012 年，两名国防部高级官员因收受贿赂、偏袒北爱尔兰有线电视供应商而被判刑。在这个案件中，礼物与接待登记簿、利益登记簿以及员工工资与职责表的公开会为本案的破获提供更详实的证据。游说集会记录、会议记录以及完整的政府支出与绩效信息也会提高决策的透明度，给未中标的公司和公众一个说法。

## （二）诈骗行为

透明国际指出，诈骗行为主要是指通过故意欺骗、滥用公共职权从而获得不法利益（金钱利益、政治利益等）的行为。这类腐败案件大多是由执法人员或重大欺诈调查局披露。正如贿赂行为一样，诈骗行为是违法的，而且隐藏很深，公众或媒体很难发现。非公开举报和公开审计在揭露诈骗行为中也起到了一定的作用。在警察局和重大欺诈调查局揭发的案件中，一些案件最初的线索是由举报人和审计官提供的。据调查，利益登记簿是防治诈骗行为最重要的数据来源，67% 的案件都与利益登记簿相关。此外，58% 的案例与绩效数据相关，原因在于诈骗人通常都会挪用公共服务资金。

2014 年，英国 4 位心脏专家因诈骗国民健康服务基金而判刑 2-3 年。他们在合作的医院只工作了 55% 的约定时间，却额外谎报了 14000 小时工作时间，价值约 43 万元英镑。如果当初公开了利益登记簿和绩效记录的话，这种欺诈行



为会被更早地揭露。

### （三）未声明的利益冲突与滥用公共资金

未声明的利益冲突是指公务人员在履行公职时涉及其个人利益（足以影响其客观性）但并未声明。滥用公共资金是指过度地或不正当地使用公共资金。未声明的利益冲突在英国通常被认为是违反了行为准则，但在实际情况中，它有时也会被判定为违法行为。对于滥用公款来说，由于很难界定这种行为，所以对其较少有单独的处罚。

与贿赂行为、欺诈行为不同，未声明利益冲突这种行为通常不构成犯罪。因此，执法机构在揭发利益冲突行为方面的作用较小，而新闻调查机构在公开利益冲突行为方面作用较大，35%的案例都是由这种方式揭发。英国素有监督政府官员的传统，新闻媒体通常会根据社会舆论来进行相应的调查，甚至包括设计圈套等调查方法。

2004年，林肯郡议会前主席吉姆·斯皮希里被判入狱18个月，他曾经试图影响议会委员将一条公路的路线经过他自己的土地，从而增加土地的市场价值。斯皮希里之前一直未声明这条公路的路线与他的个人利益有关，直到警察局涉入调查此案。利益登记簿在这件案件的调查中起到了核心作用，但如果当初公开了林肯郡议会关于设计公路路线的会议记录以及公众听证会内容的话，也会对案件调查有促进作用。

### （四）不当游说行为

目前，关于不当的游说行为还未形成一个公认的定义，它主要是指直接或间接地提供、承诺、给予公务人员或他人好处，从而使公务人员或其他人运用其（真实的或假设的）影响力，为教唆者谋取利益。相应地，滥用游说权也包括公职人员或其他任何人直接或间接地索取或接受好处，从而滥用他们自己（真实的或假设的）影响力来为他人谋取不正当的利益。

游说行为是西方民主政治的重要组成部分。政府部门与政客从相关利益团体了解政策的潜在影响，有利于提升决策的精准性。但是，不当的游说行为会滋生腐败、阻碍民主议程，例如不妥当的政治捐赠行为、在公共部门和私人部门间轮换任职以谋取不合法利益的行为等。总体说来，目前关于游说行为的透明度是较低的。

新闻调查和信息公开请求在揭露不当的游说行为方面起着重要作用。在英国，媒体在监督议员和文官人员方面起着比在其他大多数国家更突出的作用。

这也解释了很多不当的游说行为是通过媒体来揭露的。此外，一些游说的信息是有记录的，但是并未公开。所以公众的信息公开请求也通常会揭露不端游说行为。但是，大量的游说信息是没有被要求记录的，所以关于游说的公开数据少之又少。

2013年，在公益团体“绿色和平”（Greenpeace）的要求下，英国能源与气候部公布了一份名单。这份名单表明，该部资助煤气发电厂的一项国家重大计划是由一名借调到该部工作的煤气公司职员设计的。这位职员目前在能源与气候部担任市场设计部主管，从爱尔兰能源公司借调至此，而爱尔兰能源公司在英国拥有三座煤气发电厂，与上述资助计划有着直接的利益关系。2014年，英国卫报报道，大型连锁超市特易购（Tesco）主管、前食品标准局局长蒂姆·史密斯曾游说政府隐瞒超市鸡肉污染率报告。作为前食品标准局局长，史密斯被企业任命指导委员会警告，他仍处于不能游说的期限内，所以不能代表特易购进行游说。这两个案例说明，为了提高游说行为的透明度、减少腐败行为，英国政府应当尽快公开以下数据：任命与借调信息、财产公开登记簿（包括借调人员）、员工工资、职务与责任表、游说记录、会议记录、公众听证会记录。

综上所述，不同的腐败行为被揭露的方式不同，开放数据在揭露腐败案件方面目前仍起着非常有限的作用。但是，通过分析，我们看到，开放数据在防治腐败方面存在着巨大的潜力，数据的开放将会对预防和发现腐败行为起到重要作用，而且不同的腐败行为与某些特定数据存在着紧密的联系（如表2）。

表2 有助于揭发腐败行为的数据集

腐败行为的类型	有助于揭发腐败行为的数据集
贿赂行为	礼物与接待登记簿、利益登记簿
诈骗行为（内部人员）	利益登记簿和绩效记录
未声明的利益冲突与滥用公共资金	利益登记簿和会议记录
不当游说行为	游说记录、会议记录、公众听证会记录

资料来源：作者自制。

## 五、英国政府的开放数据行动

英国之所以能成为欧盟 TACOD 项目的试点国家之一，是基于其在开放数据方面的领先地位。那么，英国的开放政府数据行动是如何进行的？英国利用开放政府数据来防治腐败的基础如何？

### （一）政策法规

2009年12月，英国财政部发布了报告《第一要务：智慧政府》（*Putting the Frontline First: Smarter Government*），指出要积极地推进数据开放和透明，公开健康医疗、公共交通、天气、公共支出等方面的数据，建立一站式数据网站 data.gov.uk。2010年5月，英国时任首相卡梅伦向所有政府部门发出一封信件，提出政府要确保在中央政府支出、地方政府支出、以及关键政府数据方面（例如犯罪数据及高级公务员的姓名、级别、职位、薪水等）的透明，并提议在内阁办公室设立一个公共部门透明委员会来确保这项工作的顺利运行。2011年11月，内阁办公室发布了《关于2011年秋季声明开放数据措施的更多细节》（*Further Detail on Open Data Measures in the Autumn Statement 2011*），提出以下措施：开放健康和医疗数据来促进生命科学产业的发展；开放地方实时交通信息促进地方企业发展并改进交通服务；为病人在线提供其个人信息来促进高科技消费者信息市场改革；使新创业公司更容易地获取数据，支持其成长。此外，英国政府还构建了国家信息基础设施框架（The National Information Infrastructure, 简称NII），包括数据开放指导原则、最重要数据列表、管理结构以及质量标准，提出要重点开放有关位置、公共部门绩效、财政、运行流程的数据。在公开NII的数据列表之前，英国政府在Data.gov.uk的官方博客上发布通告请英国民众选出他们认为最有价值的数据。

作为开放数据合作伙伴联盟的创始国之一，英国政府于2011年9月发布了第一个国家行动计划，并在2013年4月公布了自评报告。根据自评报告和第三方评估的结果，英国政府于2013年6月制定了第二个国家行动计划，提出从开放数据、政府诚信、增强财政透明度、增加公众参与以及自然资源透明度五个方面来履行承诺。在这个国家行动计划中，英国政府明确提出要通过开放数据来惩治腐败，具体承诺包括：制定跨部门的反腐败计划；公开公司实际所有者的注册信息；公开警方记录；在国内外所有涉及政府投资的工程建设项目中推行透明度和责任制原则；及时发布法律文件；建成公民举报机构。

### （二）组织机制

Data.gov.uk是英国建设透明政府行动的重要组成部分，所以英国的政府数据开放平台由透明委员会来领导。具体的实施操作是由内阁办公室的透明和开放数据团队协同各政府部门来进行。

英国成立了世界上第一个开放数据研究所（Open Data Institute），以促进商

业界、学术界、政府和社会在开放数据方面的合作。它是一个独立的、非盈利的、无党派的有限公司。目前，开放数据研究所已获得了来自英国政府长达5年、每年一千万英镑的资金。

数据战略委员会（Data Strategy Board）和公共数据集团（Public Data Group）也是促进数据开放的重要组织。数据战略委员会担负着建议政府应购买或提供哪些数据、管理与公共数据集团的合同、以及挖掘如何使数据为经济增长服务的职责。公共数据集团则致力于为数据使用者提供低廉的价格、为中小企业和非盈利机构使用数据扫清障碍。从组成来看，公共数据集团的成员包括英国工商局、地震局、气象局和地形测量局等，这些成员都拥有数量庞大和质量较高的数据。总的来说，公共数据集团是开放数据的核心参考数据源，数据战略委员会扮演的是开放数据市场的中间者角色，而开放数据研究院则主要推动开放数据的商业化（陈美，2014）。

### （三）开放平台、开放内容及格式

2010年1月，英国政府推出了一站式数据开放平台 Data.gov.uk。据其网站介绍，英国政府开放这个平台的目的是为了帮助公众更好地了解政府运作和政策制定的过程，也为了支持商业界、学术界、和第三部门的发展。尽管平台上的一些数据已在别处公开，但是 data.gov.uk 将所有数据整合在了一个集中的平台，使公众能够更容易地获取数据并利用这些信息做出决策。

目前，Data.gov.uk 共有 3,7754 个数据集。其中，已发表的数据集 3,4058 个，未发表的数据集 3696 个。未发表的数据集主要是包含了公民个人信息和敏感信息的数据集，例如学校调查和关于公民出生、死亡、婚姻状况的记录。Data.gov.uk 有搜索功能，用户可根据相关性、热门程度、标题、更新时间、地点等对数据集进行排序，也可在左侧边栏根据发布的状态、开放执照、主题、格式、发布者、开放分数等来选择数据。Data.gov.uk 还注重用户反馈，鼓励用户根据数据是否符合“经济增长”“社会进步”“有效的公共服务”“与其他数据集的潜在关联”“其他关键数据”标准来进行评估。在授权项方面，平台将数据分为开放政府许可、非开放政府许可、未出版数据集 3 大类。

开放的数据格式包括 csv、html、xls、wms、pdf、xml、rdf、zip、ods、以及 json。Data.gov.uk 采用了万维网之父蒂姆·伯纳斯·李关于数据开放度的 5 星评分标准并对其有所扩展。如表 3 所示，1 颗星代表着在网络上公开数据（无论使用任何格式）；2 颗星代表使用了结构化数据（例如 xls 格式）；3 颗星意味着使用了开放格式的结构化数据（如 csv 或 xml 格式）；4 颗星代表着使用了可关

联数据（如使用了 url 链接），5 颗星代表使用了关联数据（除提供 url 链接外，还可链接其他数据）。

表 3 英国政府的开放数据 5 星评分标准

开放水平	数据格式
★	在网络上公开数据（无论使用任何格式）
★★	结构化数据（例如 xls 格式，而不是扫描的图片）
★★★	开放的、非专属的结构化数据（如 csv 或 xml 格式）
★★★★	可关联数据（如使用了 url 链接）
★★★★★	关联数据（除提供 url 链接外，还可链接其他数据）

资料来源：英国政府（HM Government, 2012）。

以前面提到过的有助于揭发腐败行为的数据集为例。在 data.gov.uk 上，共搜索到有关礼物与接待登记簿的数据集共 45 个，其中有 32 个数据集使用了 csv 格式（3 星），1 个数据集是 xls 格式（2 星），5 个数据集使用了 rtf、html、pdf 格式（1 星），7 个数据集处于“未公开”状态。此外，关于利益登记簿，英国部长守则规定，每位大臣（部长）级官员在获得任命后，需要提供一份相关利益列表，包括金融利益、股权、投资性房地产、赞助关系、公共任命职位、以及家庭成员的利益。英国内阁办公室于 2011 年 4 月 2 日在 data.gov.uk 平台上通过一个 csv 文件和一个 pdf 文件公布了包括时任首相卡梅伦在内的所有大臣级（以上）官员的相关利益情况，该数据集的开放度为 3 颗星。

## 六、对我国的启示与未来研究展望

### （一）明确数据开放的优先领域和重点领域

英国政府数据开放的成功得益于其国家层面的统筹与规划。早在 2009 年，英国财政部便提出了公开数据的原则，并提出要公开健康医疗、公共交通、天气、公共支出等方面的数据，以及建立一站式数据网站 data.gov.uk 的计划。此外，英国政府还构建了国家信息基础设施框架（The National Information Infrastructure，简称 NII），制定了数据开放指导原则，提出要重点开放有关位置、公共部门绩效、财政、运行流程的数据。我国的《促进大数据发展行动纲要》明确指出，2018 年底前，将建成国家政府数据统一开放平台。2020 年底前，逐步实现信用、交通、医疗、卫生、就业、社保、地理、文化、教育、科

技、资源、农业、环境、安监、金融、质量、统计、气象、海洋、企业登记监管等民生保障服务相关领域的政府数据集向社会开放。为充分发挥数据开放对腐败的防治作用，我国政府应加快推进财政预决算、公共资源配置、重大建设项目批准和实施、官员财产等方面信息的公开，积极接受社会监督。

## （二）修订《政府信息公开条例》，完善配套法律政策体系

英国政府数据开放行动的顺利进行来源于一系列法律、政策文件的支撑，包括《信息自由法》（2000）、《公共信息再利用条例》（2005）、前首相卡梅伦向政府部门发出的有关数据开放的信件以及《地方政府透明准则》（2014）。当前，我国关于公共信息资源开放的法规主要是2007年颁布的《中华人民共和国政府信息公开条例》。然而，政府信息公开与政府数据开放的内涵、目的并不相同（孟庆国，2015；郑磊，2015）。政府信息公开强调公众的知情权，公开的大多是文件或经过整合分析后的统计数据；政府数据开放除满足公众的知情权外，还强调数据的应用和创新，因而要求开放未经过加工的、可机读的、可下载的原始数据，以便公众、企业、社会组织等再利用。“政府信息公开是政府数据开放的基石，而开放政府数据将政府信息公开在深度和广度上都提升到了新的阶段”（郑磊，2015：3）。我国应加快修订政府信息公开条例，加强政府部门的共享和开放意识，促进政府数据在安全前提下的最大程度开放。此外，网上个人信息保护的立法工作也是重中之重，应界定个人信息采集应用的范围和方式，加强对侵犯个人隐私行为的惩戒。为促进数据开放的腐败防治作用，我国也应当在反腐败相关法律、政策中明确开放数据的重要角色，从法律高度确立存储数据、分析数据来防治腐败的机制和程序。

## （三）完善数据开放的组织管理机制

如前所述，英国的政府数据开放行动由透明委员会、开放数据研究所、数据战略委员会和公共数据集团共同开展。目前，在我国地方政府层面，广州市、沈阳市、成都市、黄石市已成立了大数据管理局。国家层面的大数据发展和应用统筹协调机制亟待建立。我国应加强中央与地方之间的协调，引导地方各级政府将数据开放和大数据发展纳入本地区的经济社会发展规划中。设立或指定开放政府数据工作的主管部门，赋予该部门足够的职权以协调、统筹各业务部门的数据，明确业务部门和其他相关部门的分工与职责。通过公开政务数据来引导企业、科研机构、社会组织等主动采集并开放数据。为了加强数据开放对腐败的防治作用，应组织专业人才、成立专门机构，对数据资源进行科学的采

集、存储、利用和分析，加强监督。

本文以英国为样本，探究开放政府数据对腐败防治的作用。但是，单案例研究存在着不足，英国的特殊性有可能会使得研究结论在我国的推广有一定的局限性。例如，英国在开放政府数据方面的先进性以及新闻媒体在监督官员方面的传统和优势。鉴于此，未来的研究可以增加样本数量，探索别的国家在运用开放政府数据防治腐败方面的案例，增强研究结论的普遍性和概括性。此外，有关通过开放政府数据来反腐败的具体手段和注意事项也值得关注，例如防治腐败和保障国家安全、个人隐私的关系，以及在开放数据过程中多部门的合作问题等。

### 参考文献

- 陈美(2014). 英国开放数据政策执行研究. 图书馆建设, 3: 22-27.
- 杜治洲、常金萍(2015). 大数据时代中国反腐败面临的机遇和挑战. 北京航空航天大学学报(社会科学版), 28(4): 21-27.
- 韩伟(2014). 涉腐网络舆论之蝴蝶效应: 兴起、原因及因应——以2013年五个网络案例为中心. 社会科学论坛, 12: 192-200.
- 何增科(2003). 中国转型期腐败和反腐败问题研究(上篇). 经济社会体制比较, 1: 19-29.
- 公婷、吴木奎(2012). 我国2000—2009年腐败案例研究报告——基于2800余个报道案例的分析. 社会学研究, 4: 204-220.
- 胡鞍钢、过勇(2001). 转型期防治腐败的综合战略与制度设计. 管理世界, 6: 44-55.
- 胡鞍钢、过勇(2002). 公务员腐败成本-收益的经济学分析. 经济社会体制比较, 4: 33-41.
- 胡小明(2015). 从政府信息公开到政府数据开放. 电子政务, 1: 67-72.
- 洪宇、任建明(2013). 智能预防腐败系统建设思路初探. 广州大学学报(社会科学版), 12(10): 10-14.
- 李后强、李贤彬(2015). 大数据时代腐败防治机制创新研究. 社会科学研究, 1: 29-36.
- 李燕凌、吴松江、胡扬名(2011). 我国近年来反腐败问题研究综述. 中国行政管理, 11: 115-119.
- 马亮(2015). 大数据技术何以创新公共治理?——新加坡智慧国案例研究. 电子政务, 5: 2-9.
- 孟庆国(2015). 公共机构的数据开放将成重点. 中国共产党新闻网: <http://cpc.people.com.cn/n-1107/c399882-27789236.html>. 2017年1月19日访问.
- 潘楚雄(2014). “大数据”时代背景下海关廉政治理能力现代化初探. 海关与经贸研究, 35(2): 57-60.
- 彭文龙、郑智斌(2015). 国家治理能力建设视野下的网络反腐三题. 理论导刊, 6: 32-35.
- 宋为、余廉(2011). 新时期我国腐败现象与网络反腐探讨. 政治学研究, 2: 84-90.

- 夏义堃(2015). 国际组织开放政府数据评估方法的比较与分析. 图书情报工作, 19: 75-83.
- 赵宇、张凯晨(2015). 大数据在境外追逃中的应用. 中国人民公安大学学报(自然科学版), 2: 33-37.
- 郑磊(2015). 开放政府数据的价值创造机理: 生态系统的视角. 电子政务, 7: 2-7.
- 郑磊、高丰(2015). 中国开放政府数据平台研究: 框架、现状与建议. 电子政务, 7: 8-16.
- Bardhan, P. (1997). Corruption and Development: A Review of Issues. *Journal of Economic Literature*, 35(3):1320-1346.
- Cabinet Office. (2011). *Further Detail on Open Data Measures in the Autumn Statement 2011*. Available at (Jan. 19, 2017): [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/61959/Further\\_detail\\_on\\_Open\\_Data\\_measures\\_in\\_the\\_Autumn\\_Statement\\_2011.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61959/Further_detail_on_Open_Data_measures_in_the_Autumn_Statement_2011.pdf).
- Cabinet Office. (2013). *Open Government Partnership UK National Action Plan 2013 to 2015*. Available at (Jan. 19, 2017): [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/255901/ogp\\_uknationalactionplan.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/255901/ogp_uknationalactionplan.pdf).
- Cameron, D. (2010). *Letter to Government Departments on Opening up Data*. Available at (Jan. 19, 2017): <https://www.gov.uk/government/news/letter-to-government-departments-on-opening-up-data>.
- David-Barrett, E., Heywood, P. M., Theodorakis, N. & TI-UK Research Team. (2015). *TACOD National Research United Kingdom*. Available at (Jan. 19, 2017): [http://www.tacod.eu/wordpress/wpcontent/uploads/2015/04/National\\_Research\\_UK\\_def.pdf](http://www.tacod.eu/wordpress/wpcontent/uploads/2015/04/National_Research_UK_def.pdf).
- HM Government. (2009). *Putting the Frontline First: Smarter Government*. Available at (Jan. 19, 2017): [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/228889/7753.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/228889/7753.pdf).
- HM Government. (2012). *Open Data White Paper: Unleashing the Potential*. Available at (Jan. 19, 2017): [http://data.gov.uk/sites/default/files/Open\\_data\\_White\\_Paper.pdf](http://data.gov.uk/sites/default/files/Open_data_White_Paper.pdf).
- Janssen, M., Charalabidis, Y. & Zuiderwijk, A. (2012). Benefits, Adoption Barriers and Myths of Open Data and Open Government. *Information Systems Management*, 29(4):258-268.
- Manyika, J., Chui, M., Farrell, D., Kuiken, S. V., Groves, P. & Doshi, E. A. (2013). *Open Data: Unlocking Innovation and Performance with Liquid Information*. Available at (Jan. 19, 2017): <http://www.mckinsey.com/business-functions/business-technology/our-insights/open-data-unlocking-innovation-and-performance-with-liquid-information>.
- Nye, J. S. (1967). Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis. *American Political Science Association*, 61(2):417-427.
- Open Government Working Group. (2007). *The Annotated 8 Principles of Open Government Data*. Available at (Jan. 19, 2017): <http://opengovdata.org/>.



- Open Knowledge Foundation. (no year). *The Open Definition*. Available at (Jan. 19, 2017) : <http://opendefinition.org/>.
- Open Knowledge Foundation. (2013,2014,2015). *Global Open Data Index*. Available at (Jan. 19, 2017) : <http://global.census.okfn.org/year/2015>.
- Rose – Ackerman, S. (1999). *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge:Cambridge University Press.
- Svensson, J. (2005). Eight Questions about Corruption. *Journal of Economic Perspectives*, 19(3) : 19 – 42.
- Treisman, D. (2000). The Causes of Corruption: ACross – National Study. *Journal of Public Economics*, 76(3) :399 – 457.
- Worthy, B. (2015). The Impact of Open Data in the UK:Complex, Unpredictable, and Political. *Public Administration*, 93(3) :788 – 805.

《公共行政评论》  
投稿系统优化后试运行及微刊开通

《公共行政评论》网上投稿系统经过优化后，已开始试运行，欢迎大家使用投稿并敬请关注，提出改善意见。网上投稿系统网址：<http://jpa.sysu.edu.cn>。

另，《公共行政评论》杂志微刊也已经开通，请大家关注本刊微信公众号“jpachina”，点击“杂志微刊”菜单，进入相关图文信息阅读面然后点击下方“阅读原文”，即可通过手机免费阅读本刊最新期的杂志和过刊。

感谢各位朋友对本刊一直的支持！