

加快公共数据资源开发利用

公共数据作为国家重要的基础性战略资源，在支撑数字政府建设、便利群众办事等方面发挥了显著作用，但面向服务经济社会发展要求，在资源供给、应用创新等方面，“不敢用”“不愿用”“不会用”的问题仍比较突出，要素价值尚未得到充分释放。2024年，中共中央办公厅、国务院办公厅发布《关于

释放公共数据价值赋能经济社会发展



公共数据有哪些特点？公共数据资源开发利用对实体经济发展具有怎样的意义？

吴沈括(北京师范大学法学院副教授、中国互联网协会研究中心副主任):公共数据是各级党政机关、企事业单位依法履职或提供公共服务过程中产生的各种数据资源的总称。其涉及主体范围广泛,既包括中央和地方各级党政机关,也包括承担公共事务职能的事业单位和提供特定公共服务的企业等组织。涵盖数据类型丰富,既包括在行政管理、执行公共政策等依法履职过程中形成的数据,也包括在为社会提供公共服务时形成的数据。

公共数据资源有如下几方面特征:一是可信权威,公共数据大多来源于政府或权威机构,基于严谨的统计方法和科学手段获得,数据质量较好,具备更高可信度和权威性。二是规模庞大,公共数据涉及政务、经济、社会和文化等诸多领域,从宏观运行指标到微观个体记录,能全面反映特定业务乃至相关领域整体运行状况。三是动态更新,公共数据往往处于不断更新的状态,通过各类型的数据平台或接口,不同主体可以方便地访问和交换部分开放、共享数据,及时掌握社会发展或相关业务活动的实时变化情况。

促进公共数据资源开发利用对更好发挥公共数据要素价值、赋能实体经济发展具有重要意义。2022年,中共中央、国务院印发的《关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》强调,公共数据资源的开发利用应当加强汇聚共享和开放开发,强化统筹授权使用和管理,推进互联互通,打破“数据孤岛”。2024年,《关于加快公共数据资源开发利用的意见》进一步明确,到2030年,公共数据资源开发利用制度规则更加成熟,资源开发利用体系全面建成,数据流通使用合规高效,公共数据在赋能实体经济、扩大消费需求、拓展投资空间、提升治理能力中的要素作用充分发挥。

构建开放、协同的公共数据开发利用生态系统,将成为推动社会进步和经济转型升级的重要力量,为实体经济发展注入新动能。

一方面,公共数据开发利用能够提升企业资源配置效率,实现集约型发展。公共数据可赋能金融、医疗、交通、制造、农业等具体行业领域,提高相关产业生产效率,优化资源配置。凭借公共数据开放和共享,实体企业可以节约资源利用中的低效环节,减少生产浪费,更为精准地把握市场需求、优化生产流程、降低运营成本。公共数据开放共享还能帮助企业了解产业链上下游动态,促进协同合作,优化产业链布局。特别是在智能制造和金融服务等行业,公共数据的应用

不仅促进了产业创新,还增强了市场预测能力和决策支持能力,助力产业转型升级。公共数据为各类技术创新提供了丰富的基础资源,科研机构和企业可以通过挖掘和处理这些数据,研发新产品、新服务和新模式。

另一方面,公共数据开发利用能够提高行政效率,增强公共服务能力。公共数据的全面性和实时性为智能化管理提供有效支撑,有助于动态调整公共服务,降低公共服务综合成本,提高服务效能,促进跨部门协同优化服务供给,构建高效、透明、普惠的公共服务体系。例如,在环境治理中,通过实时监测和分析,可以及时发现污染源并采取针对性措施;在交通管理中,通过公共数据的整合分析,可以优化调整流量和流向,缓解城市交通拥堵问题;在社会安全保障方面,公共数据共享和协同为社会治安管理提供了更加精确的预警机制和资源配置方案。

基于上述特点和价值,我国公共数据的实践领域和应用场景不断拓展深化。从金融科技到智慧城市,从医疗健康到环境保护,公共数据开发利用的行业覆盖范围快速扩展,如基于信用数据开发普惠金融产品、基于交通数据打造智能驾驶系统。公共数据应用场景日益多样和深入,由单一场景走向多场景融合,如将交通、能源、人口和财税等多领域数据进行整合,形成综合解决方案。应用水平随着技术手段创新不断提升,由简单的统计分析走向复杂的数据建模和预测分析,如利用机器学习模型分析商品货物流量、预测市场供需变化、形成精准的政企决策等。

重点领域应用场景形成示范效应



各地区、重点行业在创新公共数据应用场景、丰富数据产品和服务方面进行了哪些探索和实践?

吴志刚(中国电子信息产业发展研究院软件与集成电路评测中心副主任、国家数据专家咨询委员会委员):《关于加快公共数据资源开发利用的意见》提出,丰富数据应用场景。国家数据局启动“国家数据局重点联系示范场景”建设任务,旨在推动供需对接、部省协同,培育形成一批企业、群众可感可及的应用成果,打造可复制、可推广的开发利用模式。各地区、各部门积极探索实践,在交通物流、卫星遥感、低空经济、智能汽车、气象服务、医疗健康、绿色低碳、文化旅游、社会信用等重点行业领域持续推出新场景、新应用,形成多维度的示范效应。

一是形成需求驱动的数据产品或服务示范效应。各地区、各部门应用场景建设百花齐放,聚焦公共数据资源开发利用,形成高价值数据集、数据产品或数据服务。在医药健康领域,国家药品监督管理局通过建立药品监管行业数据运营机制,打造高质量药品监管数据集,推动药品监管数据和社会数据融合应用,开发形成助企信息录入、资质审核、风险监测等数据产品和服务。多地卫健委、医保局破除医疗健康“数据孤岛”禁锢,在器械研发、临床试验、药品监管、医保反欺诈等方面实现场景创新,赋能生物医药产业全链条升级以及医保管理服务改革。在外贸融资领域,海关总署针对数据供给不足影响外贸企业高效便捷融资问题,通过构建融合“单一窗口”等多源数据的大数据模型,提供面向外贸企业的授信额度精准分析和融资测额服务,提高外贸企业融资效率,满足中小外贸企业融资便利化需求。

二是形成数据资源协同开发利用示范效应。跨部门、跨层

级、跨地域统筹协调数据资源是激发数动力、释放用活活力不可或缺的环节,是破解公共数据资源开发利用供需对接不畅问题的关键。在遥感卫星领域,农业农村部联合黑龙江省数据局、农业农村厅深化卫星遥感数据与农业生产的融合应用,进行作物长势监测和种植类型识别,形成以作物长势、种植结构与土壤肥力为基础的处方图,并建立基于卫星遥感技术的精准巡田和处方图生成的技术体系。国家国防科技工业局针对卫星数据资源分散影响灾害观测响应效率问题,通过统筹调度民商卫星数据资源,提升灾害观测及预警能力,助力重大突发应急事件防灾减灾工作。在文旅领域,文化和旅游部通过联合福建省数据管理局、文旅厅和重庆市文旅委,整合汇聚多部门人群身份数据,推出景区优待人群身份核验服务,实现试点地区“免证购票、免证入园”。到2025年底,将实现超过300家中大型景区满足至少3类特殊优待人群的自动化验证入园,累计惠及优待人群超过1000万人次。

三是形成数据资源助力新质生产力发展的示范效应。国家数据局多个重点联系示范场景具有带动战略性新兴产业和未来产业发展、科技创新突破的典型特征。在低空经济领域,中国气象局组织多地气象部门构建精密的低空气象监测网络,强化低空气象数据采集和分析,结合各类低空飞行器的运行服务场景,研发低空气象预报技术和气象保障服务产品,为航线规划、航班起降、安全飞行等提供精细化数据服务。广东省政务服务和数据管理局针对数据跨部门调度不畅等问题,通过打造低空物流配送、城市低空交通、无人机安全巡检等创新场景,实现跨部门数据汇聚、融合、共享,赋能多领域“低空+”行业创新,护航低空经济发展。在智能汽车领域,安徽省数据资源管理局打造新能源汽车与智能网联汽车高质量数据集,赋能电池健康评估、汽车核保定价、充换电站选址、自动驾驶仿真测试等多个场景,为新能源汽车能效优化、智能网联汽车自动驾驶能力提升提供数据支撑。

多种形式扩大公共数据资源供给



公共数据资源供给的主要方式有哪些?我国在扩大公共数据资源供给方面取得哪些成效?

孟庆国(清华大学公共管理学院教授、国家数据专家咨询委员会委员):“供得出”是公共数据资源价值释放的先决条件。《关于加快公共数据资源开发利用的意见》明确了共享、开放和授权运营三种公共数据的供给和开发利用方式,这既对前期公共数据治理与应用情况的总结归纳,也为下一步公共数据资源价值释放指明了方向。

政务数据共享是做好公共数据开发利用工作的重要一环,也是提升国家治理体系和治理能力现代化水平的必然选择。近年来,党和国家围绕政务数据共享工作进行了系统部署,《国务院办公厅关于建立健全政务数据共享协调机制加快推进数据有序共享的意见》《国务院关于加强数字政府建设的指导意见》等一系列政策文件,完善了政务数据体系的顶层设计,统筹推进政务数据共享和应用工作。全国数据资源调查工作组发布的《全国数据资源调查报告(2023)》显示,截至2023年12月底,全国一体化政务数据枢纽接入53个国家部门、31个省(自治区、直辖市)和新疆生产建设兵团数据,挂接资源达2.06万个,累计调用5361.35亿次服务。“横向贯通、纵向联动”的共享体系基本构成,全国一体化政务数据共享枢纽有效支撑高频政务服务事项实现“一网通办”“跨省通办”,逐步向标准化服务发展,电子证照、身份识别等已实现数据全国协同。

公共数据开放是保障公民和经营主体获取公共数据资源的重要途径。《全国数据资源调查报告(2023)》显示,国家行业主管部门、地方省级政府开放数据量同比增长16%、18.5%,公共数据与企业数据加深融合应用,平台企业、数据分析企业对公共数据需求高涨,18.6%的平台企业和51%的中央企业在数据开发利用过程中应用到政府开放数据。截至2024年7月,我国已有243个省级和市级地方政府上线数据开放平台,全国公共数据开放水平不断提高,不少地方和部门开展了积极探索。例如,北京交通绿色出行一体化服务平台(MaaS平台),向高德、百度、美团、滴滴等企业开放政府掌握的公共交通数据,由企业 with 自有数据进行融合,为市民提供包括公交、地铁、骑行、步行、网约车、航空、铁路、长途大巴、自驾等多种交通方式的一体化出

行服务。目前已整合接入地铁、公交、铁路、民航等19个领域1万余项数据资源,常态化向33个外部单位提供数据服务。其提供的实时公交查询服务覆盖1258条示范线路,包括公交到站时间、到站距离和车厢拥挤度查询等,通过高德、百度等互联网出行服务平台供上千万用户使用。

授权运营是公共数据开发利用的新模式。通过引入社会力量作为运营机构开展公共数据资源开发、产品经营和技术服务,从而扩大公共数据资源的社会化供给规模,帮助数据企业解决公共数据的获取问题,为数据产业发展注入新动能。当前,公共数据授权运营机制探索正处于起步阶段,人力资源和社会保障部、文化和旅游部、国家市场监督管理总局、国家卫生健康委等部门,以及北京、浙江、上海、重庆等10余个地区率先开始探索公共数据授权运营机制。当前实践中,各地区各部门主要通过成立国有资本运营公司、政企合作等方式创新公共数据价值释放路径,公共数据授权运营主要体现为整体授权、分领域授权、依场景授权三种模式。例如,金保信社保卡科技有限公司负责全国社保卡服务平台的建设、运维、运营和提供用户服务,积极推进人力资源和社会保障数据有效合规使用与开发利用,面向普惠金融、保险、人力资源服务机构,以数据模型、核验评分等方式提供50余项数据服务产品。北京以场景为牵引,形成了特色鲜明的公共数据专区运营模式,其中“金融专区”具有较强代表性,利用公共数据研发各类金融产品,为广大企业和金融机构提供信用信息查询、准入分析、风险洞察、企业守信分析等服务,以数字金融创新助力普惠金融发展。海南省打造具有“前店后厂”特征的数据产品超市模式。山东省青岛市着力构建数商生态,以公共数据运营撬动数据要素市场发展。

总的来看,我国正在通过共享、开放、授权运营等不同形式,为公共数据资源开发利用持续注入动力。同时,系统建设分散、数据权责不明、制度规则尚不完善、收益机制不健全、安全边界不清晰等问题,依然制约着公共数据资源的广泛、高效供给。公共数据授权运营这一新型供给方式的提出和明确,将有助于减轻政府开展公共数据清洗加工的负担,提升供给动力、提高供给效率,更好地兼顾公共数据开发利用活动中的发展与安全问题,从而充分释放公共数据资源价值。



打造可信数据空间保障安全高效流通



如何在确保安全的基础上让数据供得出、流得动、用得得好?

董学耕(原海南省大数据管理局局长):公共数据绝大多数是有条件共享数据,都涉及数据主体即数据的关联对象,包括自然人、法人和非法人组织等,可能包含个人隐私、法人或组织商业秘密,需要在数据主体知情、同意下进行各种数据处理以及开发利用。

为强化数据安全、保护个人信息,数据提供者 and 处理者应满足“数据不出域”的要求,但也带来一个问题,数据分散在各部门和各单位,彼此隔绝。数据分割、不能流动,自然难以被开发利用。

破解这一难题的办法是扩大安全域。依托政府建立扩大的安全域、可信域,形成一个可信数据空间,建设一整套数据基础设施,让公共机构的数据以及社会各方面持有和处理数据的单位,在扩大的安全可信边界内共享、开发数据,让数据可信地流通起来。这就是公共数据授权运营机制,由公共数据管理机构授权运营机构建设可信数据空间等数据基础设施,确保数据安全、保护个人信息,同时支撑公共数据开发利用。对个人而言,其面

对的是一个个体应用场景,在这些场景中,“让数据多跑路”,个人轻点鼠标或者划划手指就可以便捷地解决问题。这种面向应用场景的数据应用就是一个个数据产品,建设安全数据基础设施的目的是让数据产品开发者能够利用其中流动的数据开发出各种各样的数据产品,便于公众使用,解决生活、工作以及经济社会发展各方面的问题。这就是公共数据开发利用要达到的效果,数据流通使用合规高效,支撑符合条件的运营机构开展公共数据资源开发、产品经营和技术服务,促进数据产业发展,充分发挥公共数据赋能实体经济发展的作用。

《关于加快公共数据资源开发利用的意见》《可信数据空间发展行动计划(2024—2028年)》《国家数据基础设施建设指引》等政策文件相继出台,就是鼓励各地、各行业加快可信数据空间等数据基础设施建设。

2020年,海南作为全国8个公共数据资源开发利用试点省之一,以“政府+市场”方式积极探索公共数据授权运营,建设海南数据产品超市,打造集数据产品开发生产、安全使用和流通交易于一体的公共可信数据空间,逐步形成了独具特色的数据价值化模式。海南数据产品超市等数据基础设施,可让了解用户需求的数据产品开发者能够方

便地处理扩大的安全域里各类数据,并开发出契合公众需求的数据产品。海南基于政务数据基础设施,增加运营平台,构成一体化可信数据空间,进而构建整体性数据基础设施,“请进来”千千万万数据处理器,让其能够直接处理原始数据、源头数据,从而实现数据供得出、流得动、用得得、保安全,赋能千行百业。此外,海南出台《海南省省级政务信息化项目建设管理办法》,实现了政务信息化模式从“搞项目”到“谋场景”、从“建系统”到“买服务”的转变。党政机关在数据产品超市上发布需求场景,数据产品开发者依托一体化可信数据空间开发相关数据产品,党政机关可以直接试用,看到真实成效,并按照规范的采购流程,先试用后采购,让信息化需求得到快速响应、满足以及迭代升级。

关于可信数据空间等数据基础设施建设,未来仍有很多工作要做。例如,建立“秒审”机制。有条件共享、开放的公共数据,即涉及个人隐私、法人或组织商业秘密等需要安全保护的数据,过去需要公共机构审核,耗时较长且较难通过,结果往往是由于过分的安全顾虑影响数据开放利用。如果将审核方式变成机器自动识别,只要满足条件就自动审核通过,即由公共机构审核变成个人、法人或组织对涉及自己隐私或商业秘密的数据进行自决,在数据产品使用环节,只要自己授权数据可以使用,就能通过智能合约直接完成审核,就可能实现数据瞬间共享、集成到数据产品中。