



发挥公共数据在提升治理能力中的要素作用

张晴峰

2024年9月发布的《中共中央办公厅 国务院办公厅关于加快公共数据资源开发利用的意见》指出，深化数据要素配置改革，扩大公共数据资源供给，使公共数据在提升治理能力中的要素作用充分发挥。公共数据是数据资源的重要组成部分，涉及国民经济社会发展的方方面面，蕴藏巨大的经济和社会价值。在推进基层治理现代化的过程中，公共数据赋能的作用日益突出。通过对公共数据的合理开发利用，实现对基层治理资源的优化配置和高效利用，提升基层社会治理能力水平。

公共数据作为数据资源的重要组成部分，是提升社会基层治理能力的抓手。但是，值得注意的是，大数据在基层治理中也存在诸如数据标准不统一、部门间数据壁垒严重、数据分析能力不足、应用场景挖掘不够等问题，必须提升公共数据治理能力，提高公共数据资源的高效配置和利用能力。

持续推动公共数据开放共享力度。持续推动公共数据资源嵌入社会基层治理，做好公共数据的高效利用与集散。“用得好”是目的，“动起来”是前提，破除公共数据流通障碍。第一，制定详尽的数据公开范围标准，明确公共数据开放共享的分类范围。对无条件开放共享的、有条件开放共享的和不予开放共享的三类公共数据作出界定，改善不同政府部门自由裁量的现状，提升公共数据开放共享积极性，增强公共数据在社会基层治理领域的流通。第二，构建统一规范、智能便捷、互联互通的公共数据开放平台。积极推动统一公共数

据平台建立，搭建自上而下的公共数据共享机制，打破在公共数据开放利用上的壁垒。数据平台应按照统一规范运营，实现各项数据实时更新和随采随用，使跨部门、跨地区的公共数据得到共同汇集和利用，在进行基层社会治理时保障数据可以被及时调用。第三，加大公共数据对公众开放共享的力度。公共数据的开放共享既是趋势，也是公众数据权利的一部分。尤其与民生紧密相关的公共数据要打开向公众开放的大门，保障公众信息知情权，增强政府工作的透明度和公信力。同时，伴随公共数据的公开，公众得以更好地理解基层管理中的各项规定与政策，鼓励公众更多参与到基层社会治理中，提高基层决策的科学性与民主性，进而提升政府与公众的互动回应能力。

切实规范公共数据授权运营方式。近年来，为推动公共数据市场化开发利用，不少地方政府先行先试，在基层社会治理过程中，将政府持有的公共数据通过授权方式授予市场中的专业化数据运营机构开展开发运营等相关活动。授权运营作为新兴的公共数据利用方式，需要出台相关制度进行规范。公共数据授权运营实践中，应当明确公共数据授权运营主体责任，对公共数据授权运营全过程建立标准制度；对统一授权还是分散授权作出明确界定；对数据运营机构在数据授权、数据运营、应用追溯以及效果评估等整体环节中的分工与权责进行清晰划分。完善定价与收益分配机制，建立健全价格形成机制。公共数据资源具有公共属性，公共数

据资源利用不能只关心经济效益，而忽视公共数据的社会效益。因此，数据运营机构在授权运营过程中，由政府物价部门指导定价管理，根据运营实际采取阶梯式定价，促使公共数据的红利向基层社会治理等功能释放。在收益分配上，数据运营机构与政府部门间可探索定额分配、按比例分成等多元化的收益分配方式，对收益分配机制予以公开，由相关部门监督监督，避免数据运营机构获取不当利益。

不断丰富公共数据应用场景范畴。实现公共数据在多元化场景中的应用，可以提升基层社会治理的效率，也将更好发挥数据作为要素的价值作用。持续扩大公共数据应用范围、不断加强公共数据应用深度，丰富一线应用场景，促进更大规模、更高质量的公共数据“用起来”，进而增强公共数据对社会基层治理的赋能水平。例如，实现公共数据在医疗领域的多样化场景应用，通过搜集分析社区中老年人的体征、病历等数据，基层医护人员得以及时掌握老年人的健康水平与就医需求，有效推进医防融合。利用公共数据，能够为基层公安干警提供精准的诈骗风险预警，筛选出潜在风险人员，降低群众财产损失的风险，维护社会秩序的和谐稳定。公共数据还可以为基层行政人员的执法工作保驾护航。比如，相关部门可以通过搜集分析环境监测数据、企业排放数据等，做到及时取证执法。释放公共数据在基层社会治理中的巨大潜能，要尽可能丰富公共数据的使用场景和领域，让公共数据融入

基层社会治理全过程。

筑牢公共数据应用安全防线。公共数据资源，开放共享是趋势，安全守规是底线，必须统筹好发展和安全之间的关系。公共数据开放共享与安全之间存在着矛盾关系，由于对公共数据的无序开发利用的增多，数据泄露、数据窃取、个人隐私泄露等安全风险也日益增多，进而威胁国家安全，影响经济社会的整体稳定。筑牢公共数据安全防线，要从制度和技术两个层面破题。在制度层面，建章立制，对公共数据进行细致分级分类，对公共数据的使用范围和权限作出明确规定，社会治理中涉及个人隐私信息的公共数据先经匿名化处理。此外，建立健全公共数据分级分类、风险评估、监测预警、应急处置等工作体系，开展公共数据授权利用的安全风险评估和业务规范性审查。在技术层面，切实提高技防水平，加大公共数据安全技术研发投入，加强公共数据安全防护能力建设，提升数据汇聚关联风险识别和管控水平，防止数据泄露和滥用事件发生。为确保公共数据应用安全，还需做好公共数据全生命周期安全管理。数据采集、存储、处理、传输、销毁，每一环节都要严格遵守安全规范，加强数据安全意识教育，提高相关人员的安全素养和防范能力，确保公共数据的机密性、完整性和可用性。

数字治理

数字政府建设要谨防数字形式主义

晏晓娟

在信息飞速发展的时代浪潮下，数字政府建设成为提升行政效率、优化公共服务、增强治理能力的关键路径。从政务服务一网通办到城市管理的智慧化升级，数字化技术全方位嵌入政府运行肌理，重塑着政务生态。然而，就在这场数字变革过程中，传统形式主义顽疾与数字技术“联姻”，披上“数字化外衣”，数字形式主义悄然浮现。数字形式主义不仅削弱基层数字政府建设的效能、造成公共资源的严重浪费，还严重损害基层政府形象、阻碍数字政府建设，背离便民、高效、精准治理的初衷。

数字技术本应成为基层治理与公共服务的得力助手，其在提升基层政府运行效率、增进民众福祉方面有着巨大潜力。然而，传统形式主义与数字技术的“不良”结合，产生了数字形式主义。数字形式主义存在一些典型“病症”，具体表现为：过度留痕依然存在。基层工作人员忙于在各个数字平台拍照、打卡，上传冗长繁复的工作记录，耗费大量时间精力。各类政务APP与平台过多，陷入“泛滥”困局。有的部门各自为政，推出专属应用，诸如党建、综治、民政等各类APP功能交叉重复，平台沦为无人问津的“电子摆设”，空有建设之名，却无法发挥服务效能，考核评价也陷入“数字陷阱”。有的地区强制线上预约办事，线下窗口闲置，工作重

心从解决民生诉求偏移至数字指标“包装”，等等。

追根溯源，数字形式主义的产生有其深层缘由，政绩观扭曲是内在“病灶”，罔顾数字背后的服务实效与群众真实需求，同时监督考评机制的不完善以及数字技术的刚性特征，使其得以不断强化。加之部门间信息壁垒的存在，加剧数字平台的无序与低效。因此，亟须破解数字政府建设中的形式主义，要以政府数字化为依托，着力从技术与治理要素融合方面入手，释放数字技术效能，赋能数字政府建设。

矫正政绩观是“当头炮”。加强干部思想教育，牢牢把握以人民为中心的执政理念，让党员干部牢记数字政府建设的目标是便民、利民，而非个人政绩粉饰。站在群众视角优化程序功能与性能，聚焦民生关切，让数字化切实服务于民、便利民众。建立科学合理的政绩考核体系，不单看数字成果，更要深入实地考察服务质量、群众满意度，引入第三方评估机构，全方位、多维度衡量数字政府建设实效。

打破信息壁垒是关键“落子”。由中央或省级层面统筹，制定政务数据共享标准与规范，搭建统一的数据共享交换平台，明晰各部门数据权属、共享范围、安全责任。借助区块链等技术确保数据可信、可追溯，让数据在不同政务场景自由流通，实现“一网统管”“一网通

办”，减少基层重复劳动，提升行政协同效率。通过优化政务数字化应用标准化体系，严格把控数字项目质量与可行性。提升基层数字政府集约化建设水平，依托综合平台实现信息共享与数据互通，完善政务数字化应用“一本账”，从而使基层工作高效便捷，全面提升基层政府工作效率与治理效能。

提升技术适配度是坚实“后盾”。以数字化赋能统筹推进政务应用系统互联互通、协同联动，使基层工作化繁为简，不仅能够加快推进“数字减负”，还能够全面提升基层政府工作效率与治理效能。制定统一的技术标准，严格把关数字项目准入和落地质量。科学论证和评估数字项目的必要性和可行性，立足实际选择技术成熟度高的项目，开展可操作性测评和第三方质量评估。加强对政务数字化应用程序的集中清理。对于功能相似、重复的数字政务应用程序，要进一步整合迁移，防止出现多头填报、重复索要数据的情况。同时，清理整合面向基层的政务应用程序，监督互联网应用程序的运行，防止功能异化等等。提升基层数字政府集约化建设水平。注重功能综合与强化数据共享，优化界面设计，依托“一站式”综合平台，统一功能使用，实现信息共享、数据互通，推动各部门整合应用系统，完善政务数字化应用“一本账”。

提升数字化应用能力是“落

脚”。持续提升基层政府的数字化管理水平，提高基层行政主体与群众的数字素养，为整治数字形式主义提供技术赋能。不断提升基层数字政务管理服务水平。基层政府不仅要具备相应的数字化管理和服务能力，还要具有相应的数字化组织协调能力，切实做好跨部门、跨区域、跨业务方面等的协调，同时提升基层行政主体与群众的数字素养和数字能力。开展针对基层行政主体和群众的数字素养培训，通过宣传和教育活动，提高双方对于数字技术的认知和使用意愿，激发其学习和使用数字行政平台的积极性，不断提升技术应用能力与数字化运用水平。进一步提升数字化在基层政务运用中的适配性。以数字政府建设为抓手，充分发挥数字技术的创新优势，实现数字与政务的有效适配与深度融合。把政务应用程序作为技术辅助工具，而不是工作考核日常化、督导检查线上化的载体，避免过度留痕和数字美化等现象的发生，减少基层行政主体在数字时代的无谓劳动。

监督问责机制是有力“抓手”。纪检监察部门、审计机关应加大对数字政府建设的监督力度，严查数字造假、形式主义问题；设立举报热线、网络平台，鼓励群众、媒体曝光不良现象；对涉事单位与个人严肃问责、公开通报，形成强大震慑，铲除数字形式主义滋生土壤。

数字时代的到来引发了传媒、出版乃至整个文化行业的结构性重组。数字出版成为行业边界重塑背景下崛起的新兴文化生产、流通与消费方式，具有超越地域边界，将技术、市场、文化等多维因素推向全球的传播潜能。我国数字出版产业整体收入规模持续增长，2023年全年达到16179.68亿元，比上年增长19.08%。传统书报刊数字化收入增幅上涨，2023年互联网期刊、电子书、数字报纸的总收入为113.89亿元，相较于2022年的104.91亿元，增幅为8.56%。在跨产业、跨媒介的整合促进中，数字出版的包容性与开放性日益凸显，使得出版业获得改写传统范式的机遇，并积极扮演着消除文化差异、创新消费场景的角色。

在具体概念上，数字出版的概念又可划分为狭义和广义。狭义的数字出版包括电子书、数字期刊、数字漫画、数字出版平台、数字教育以及专业数据库等，即传统的纸质出版物数字化转型升级后的产品。数字出版在广义上则可以包括电子游戏、流媒体电视、影视与音乐、网络文学、网络动漫，以及社交媒体短视频等所有数字文化产品的生产、流通与消费。不断拓展边界和领域的数字出版也同样延伸至诸多文化、经济与技术议题，如数字人文、数字伦理、数字资产与版权、平台价值共创，以及游戏领域延展的超级数字场景建设等。相较于传统出版，数字出版具有时间空间优势、检索功能强、出版平台多元、多次传播效果显著等特点。数字出版业转型映射着知识内容生产的公开化实践进程正发生资源重建与重组，传统范式下生产与流通的特征不断被改写，信息技术下的数字出版需要从制度规划、数据资源、分发渠道、效果反馈、技术体系等角度构建新发展策略，在有效推动文化数字化的同时助力文化走出去和融进去，形成新的数字出版发展局面。

细化行业发展规划指导。2010年国家新闻出版总署颁布《关于加快我国数字出版产业发展的若干意见》，标志着数字出版成为一种新型的出版业态，传统出版业与数字出版融合发展。2022年4月，中宣部印发《关于推动出版深度融合发展的实施意见》指出，要紧盯技术发展前沿，用好信息技术革命成果，强化大数据、云计算、人工智能、区块链等技术应用，创新驱动出版深度融合发展。两个文件均为数字出版指明了方向、提出了要求，但在具体实施路径方面，诸如归口管理部门的协同、产业链的整合培育、版权制度的修订、人才规划建设等，还应进一步加强顶层制度设计，尤其是加强行业协会的规划指导。特别是在大数据、人工智能加速发展并快速融入出版业的时代背景下，应加强新技术发展趋势的科学研究，提前研判新技术对知识研究成果数字化出版、传播、转化方面的影响，并做好政策应对。

加强数据要素建设。数据之于数字出版具有重要意义，既是数字出版的“原材料”，又是数字出版的重要工具，贯穿数字出版整个环节和流程，要始终树立数据开发、建设、保护的意识。一方面要不断扩大研究成果的数据总量，丰富数据类型、优化数据结构，分析读作者的检索、阅读、下载使用等行为习惯数据；另一方面要加强数据安全与保护，防止数据被盗窃、篡改。出版单位要着力提升信息化技术升级，加强数据库建设，与各类出版机构合作，利用多方资源，实现融合发展。

打造立体化传播矩阵。研究成果的数字化出版，要具有全媒体出版渠道建设思维，即在内容建设开发的前期，在将研究成果用于文字、音频、视频、动画等内容的开发建设时，就要合理规划未来的传播渠道，实现内容开发与传播一体设计。在传播渠道上，全方位地选择互联网、移动终端、数字电视、广播等适宜媒介，进行由单一渠道向全媒体渠道的拓展，实现立体化传播。同时，要注重品牌建设和市场营销，深耕细作，除了在内容上要体现出有思想、有力度、有创新、有影响外，在内容发布平台建设上，既要注重品牌形象塑造，也要将平台打造成有知名度、有传播力的阵地，能够吸引更多的读者者，能够占领更大的市场份额。

规范数字出版流程 and 标准。相较于传统出版，数字出版的盗版、侵权等问题更为普遍和严重。首先在国家层面，虽然颁布了《学术出版规范 期刊学术不端行为界定

多措并举推动数字出版创新发展

赵勇

(CY/T174—2019)》(2019年5月)，《报纸期刊质量管理规定》(2020年5月)，《中华人民共和国著作权法》(2020年11月修订)，但有关数字出版方面的规定还不够深入、细化，尤其还须制定学术研究成果数字出版专门的行业规范、行业标准，如格式、引用等，使受版权保护的学术研究成果标的具有统一的标准，更利于版权保护；其次，要利用最新的科学技术，例如区块链、数字加密中的去中心化、不可篡改、可追溯等特点，加强数字出版内容的管理和保护；再次，要出台专门针对学术研究成果数字出版者、代理者、平台运营商、作者、读者之间的权利义务法规，彻底明晰他们之间的责权利关系；最后，要加强对盗版、侵权单位和个人的处罚力度，加大盗版、侵权违法成本，使单位和个人不敢、不能、不想盗版与侵权。

以人工智能为先导的出版生态构建。随着生成式人工智能成为平台范式下出版智能化与智慧化的关键生产力，如何处理好数字出版的人工智能转向成为未来出版行业的新议题。基于大模型的生成式人工智能将从三个方面改变文化数字化的轨迹：一是内容的多模态、高质量、自动化生成。这将极大地促进数字知识资源库的建设，提升内容生产力，并有效匹配不同的用户群体需求和平台应用要求。二是基于用户画像和智能对话的分发精准化。在以大数据为支撑的用户精准画像的基础上，生成式人工智能将推动各类数字出版的供需互动进入一个人机交互的新阶段，并在这个过程中融入多元数字知识要素。效果与品牌驱动的智能营销与精准投放思维可作为新的着力点。精准化路径带来了战略策划、效果预测、评估增值的可能性。三是推动数字出版各个细分类型和场景的深度整合。如今的数字出版呈现出矩阵式发展态势，仍然存在细分市场的差异和边界，因此，将人工智能技术引入数字出版时，须高度关注平台自身的文化倾向，避免陷入新的人工智能霸权体系。

信息前沿