

习近平总书记强调，数据是新的生产要素，是基础性资源和战略性资源，也是重要生产力。要统筹推进算力基础设施建设，深化数据资源开发利用和开放共享。公共数据，是国家重要的基础性战略资源，实现其高水平开发利用与合规高效流通使用，对不断做强做优做大数字经济、构筑国家竞争新优势意义重大。为此，学习时报高端智库版展开深入探讨。

加快公共数据资源开发利用 充分释放要素潜能

破除公共数据流通使用的体制机制障碍

□ 孟庆国

治理之道

当前，数据要素已成为推动经济社会发展的核心引擎。作为数据资源体系的重要组成部分，公共数据蕴含着巨大的社会价值和经济价值。

公共数据流通使用的制度基础与现实成效。近年来，党和国家高度重视公共数据资源开发利用，构建完善政策体系，制度设计不断深化，数据要素价值得到了极大释放。

一是制度框架持续完善。我国公共数据管理体系历经 20 多年发展，已形成较为完整的制度框架。从 2004 年《中共中央办公厅 国务院办公厅关于加强信息资源开发利用工作的若干意见》首次提出加强政务信息资源管理要求，到 2022 年“数据二十条”明确提出推进实施公共数据确权授权机制，再到 2024 年《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》以及后续出台的 3 个配套文件，构建形成了公共数据资源开发利用的“1+3”政策体系，国家层面的制度设计基本完善。法律层面，《中华人民共和国网络安全法》《中华人民共和国数据安全法》《中华人民共和国个人信息保护法》等，对公共数据、政务数据以及国家机关处理个人信息作出了明确规定，构建起安全治理基础框架，为公共数据流通使用筑牢了制度根基。

二是基础设施显著提升。截至 2023 年底，全国一体化政务数据枢纽已接入 53 个国家部门、31 个省级行政区和新疆生产建设兵团数据，挂接资源达 2.06 万个，累计调用服务 5361.35 亿次。公安部、民政部、人社部等“数据大户”年度数据更新量均达数亿条级。地方层面，北京、上海等先行地区数据归集量突破千亿级别，河北省 2024 年公共数据归集量更是从百亿级跃升至 8000 亿级，展现出强大的数据整合能力。

三是应用场景持续拓展。截至 2024 年 7 月，全国已有 243 个省级和城市的地方政府建成数据开放平台，开放的有效数据集总量超过 37 万个，较 2017 年增长了 44 倍。而且，公共数据应用已渗透至信贷贷款、商业医保等民生领域，贵州省“一局一中心一公司”模式、北京市“公共数据专区”、海南省“数据产品超市”等创新实践，为公共数据价值释放提供了多样化路径。

提高公共数据开发利用水平面临的体制机制障碍。在肯定成绩的同时，我们也要看

到，在各地方、各部门实际开发利用过程中，体制机制上依然存在一些亟须突破的制度性障碍，制约着公共数据价值的充分释放。

一是责任体系模糊制约供给动能。公共数据开发利用涉及多方主体，需要明确管理部门、业务部门和社会机构间的责任边界。但从目前的实际情况看，一些数据部门存在“机械守安全”的保守倾向，个别地方机构将数据安全底线异化为发展红线；国家垂直管理部门的业务系统还存在孤岛现象，行业部门对本领域数据的供给积极性不足，往往更关注业务应用而非公共价值，导致数据对外供给动力匮乏。我国虽已出台了一系列关于数据共享、开发利用的法规和指导意见，但在实际操作层面并未建立起完善的责任追究和考核机制。数据质量不高、更新滞后、条目不完整等问题经常发生，而责任主体难以追溯，相关部门也缺乏积极纠正和完善的内在驱动力。不少省市虽成立了数据局，但这类机构在权限、职能和内部协调方面仍存在薄弱环节，难以真正统筹各方力量。

二是利益格局失衡阻碍价值释放。公共数据开发利用需要持续投入清洗治理成本，但现行制度缺乏清晰的利益回报机制。虽然有不少企业和社会机构对公共数据持有强烈需求，但由于商业模式尚未成熟，对接渠道不够顺畅，且缺乏明确的收费或盈利模式，导致社会资本的参与度较低。同时，公共数据的持有方无法通过合理授权和许可机制获得资金回流，也难以充分建立互利共赢协同发展的良性模式，形成公共资源“闲置”与市场需求“饥渴”并存的悖论。社会各界往往关注其所能带来的经济回报，而对公共价值的实现关注较少。大多数政府部门或数据持有方，更倾向于衡量公共数据对本单位经济收益或财政收入的直接贡献，导致公益性服务、社会效益难以获得足够重视。这种片面的利益诉求使得公共数据的潜在社会价值未能充分释放。

三是信任机制缺失加剧协作壁垒。一直以来，社会公众和企业对政府的职能部门是否会全面、准确地提供数据持有质疑，而政府部门也担心企业可能滥用数据或带来数据安全隐患。由于缺乏信息对称和公开透明的机制，各方都缺乏有效的沟通与互动渠道，导致信任基础薄弱，从而削减了公共数据开发利用的效率。同时，由于长期以来的条块分割和部门权责壁垒，各部门在数据交换与共享上往往存在隐性的“竞争”心理：一方面担心共享后造成自身数据资源被稀释，影响部门在政策制定、资源配置或绩效考核中

的地位和话语权；另一方面也缺乏完善的利益分配和责任共担机制，导致一些部门在数据价值提升或开放成果中无法获得相应的回报。

四是安全规制滞后抑制创新活力。实践中，法律法规的严格约束与技术创新不足形成了一定矛盾。为避免数据流通使用引发安全事故，一些部门在数据供给态度上持谨慎立场。同时，现有制度对数据采集、挖掘等环节缺乏细化规范，一部分政府单位在信息化水平上仍处于较低水平，缺乏足够的网络安全和数据脱敏技术。一些地方政府的网站或数据接口曾出现过技术漏洞，引发社会舆论关注，类似负面案例的出现进一步抑制了公共数据流通使用的积极性。

五是质量标准缺失影响使用效能。从我国已有的公共数据平台来看，数据内容存在重复、缺失、结构杂乱等问题，一些地区的公共数据仅提供 PDF 或图片格式，难以直接进行二次处理和分析。同时，公共数据的具体数据格式、传输协议、字段说明、元数据标准等尚未形成全国统一的标准规范，造成跨区域、跨部门的数据交流和整合困难。同时，公共数据价值的持续体现需要不断更新、维护和迭代，但许多部门缺乏系统化的数据治理体系，人员编制和预算安排不足也致使数据维护滞后、格式不规范等现象仍然存在。外部用户在申请公共数据时常常遭遇“缺数据、旧数据”的困境，大大降低了数据利用效果。

破解体制机制障碍的可行路径。一是梳理明确各级部门的数据职责。依法依规将各地各部门应承担的采集生成数据的职责进行清晰界定，完成“业务数据化、数据业务化”的转型。明确数据职责。按照“三定”规定梳理各级部门的权责清单和核心业务清单，建立“职能—业务”“业务—数据”“数据—系统”的关联关系，明确各级部门采集、获取、管理、应用数据的具体职责。编制数据清单。以公共数据资源清单等制度形式明确各部门供给、维护数据的保障责任，可规定应提供数据的名称、内容、渠道、更新频率等，并建立相应的考核评估手段，激励督促部门落实数据供给。强化资源配置。根据部门所承担的数据职责，做好人员、资金、设施设备等各方面资源的优化配置，并考核工作成效，保障数据职责的有效履行。

二是统筹开展公共数据资源规划。对可掌握的数据资源进行全面、系统、科学的规划与安排，绘制详尽的“数据地图”，主要包括四点。数据需求分析。结合各级部门的履职需要和业务流程，梳理明确业务活动对

数据的需求，包括数据类型、精度、粒度、时效性等。数据资源盘点。对各级部门现有的公共数据资源进行全面清查，包括数据的存储位置、数据量、数据格式、数据来源等。数据架构设计。从各级部门业务角度出发，整体化设计公共数据资源体系，包括不同层级、不同部门间的数据关系、交互方式等。数据应用规划。确定公共数据分析和挖掘的目标与场景，规划如何利用公共数据为政府治理、经济发展、社会管理等活动提供支持。

三是大力加强公共数据资源治理。做好编目与登记。依托已有的政务数据目录系统，做好公共数据资源的全量编目和动态更新。同时，按要求对授权运营的公共数据资源进行登记管理。深化归集与共享。做好公共数据资源的全量逻辑汇聚，以及基础、高频数据的按需物理汇聚，并依托全国一体化数据共享交换体系，深入推进公共数据共享。加强质量维护与更新。探索建立健全“一数一源、多源校核”机制，通过多源数据协商、数据质量反馈等方式，强化数据源头治理、动态治理。完善数据标准规范。推动建立全国一体化的公共数据标准规范体系，加快推进公共数据平台、技术、治理和应用标准规范制定修订，加强标准规范的跨层级继承和互认。强化安全保障。明确公共数据安全相关职责与要求，建立跨层级、跨部门的公共数据安全协同工作机制，围绕公共数据处理全过程，梳理各类安全风险，研究制定安全管理办法，完善安全技术防护。

四是建立健全基础制度与保障机制。科学合理的制度设计是保障公共数据资源高效获取、价值充分释放的关键环节。授权制度设计。理清共享、开放、授权运营等不同公共数据开发利用活动中各方主体的权责关系，建立科学的授权体系，确保数据合法合规使用。流通制度设计。明确公共数据流通的流程、方式以及定价机制，构建规范、高效、公平的公共数据流通使用规则。收益分配制度设计。结合公共数据特点设计完善经济收益、服务反哺、政治认可、社会荣誉等多种收益形式，制定合理的收益分配方案，保障多方主体权益。统筹管理制度设计。加强对全国公共数据资源开发利用的统筹推进与协调管理，制定整体发展战略和规划，协调各部门、各地区之间的数据开发利用工作，形成职责清晰、分工有序、协调有力的全国公共数据开发利用新格局。

（作者系清华大学中国电子数据治理工程研究院院长、计算社会科学与国家治理实验室执行主任）

近年来，我国积极推进数据基础制度建设，统筹数据资源整合共享和开发利用，极大改变了以往公共数据开发利用“碎片化”的局面。《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》提出的 17 项措施，为加快实现数据流通利用提供了明确的行动指南。随后，中央 14 个部门以及安徽、广东等地方启动第一批 18 个示范场景。从地方探索实践看，海南、福建等 8 个省份早在 2020 年就被列为全国公共数据资源开发利用试点省份，近年来在数据要素登记确权和数据要素产业化方面已取得了一批富有成效的场景化应用。但从全国整体来看，数据要素开发利用与高质量发展要求相比，数据确权与基础制度有待完善，数据流通与交易机制不畅，隐私保护与安全风险突出，应用场景与价值释放受限。唯有持续深化制度创新、技术赋能、场景驱动，加快实现公共数据从“资源化”到“要素化”再到“资产化”三级跳，才能为高质量发展注入源源不断的活力。

首先，完善体制机制，构建全链条治理框架。数据是发展新质生产力的关键要素，这就意味着必须冲破一切阻碍公共数据有序流动的陈旧思想、冲破一切制约公共数据按需共享的利益格局、冲破一切束缚公共数据开发利用的体制机制，构建与公共数据开发利用相适应的治理框架。一方面，探索数据确权与产权制度，针对公共数据权属模糊问题，进一步明确所有权归国家、使用权分层授权的产权规则，加快建立全国统一的数据产权登记制度。近期，国家公共数据资源登记平台上线运行，标志着我国在数据要素市场化配置改革、逐步形成公共数据资源全国“一本账”方面迈出关键一步。另一方面，创新授权运营与收益分配机制，积极试点“管运分离”模式，适时成立行业性数据运营机构，探索“成本补偿+价值分成”的收益分配机制，在数据开发中架起“市场之手”与“政府之手”的协作桥梁。

其次，持续技术创新，破解安全与效率矛盾。树立安全底线、划清安全红线，是公共数据有序流动和开发利用的“护身符”。在宏观层面，要以数据可信空间建设为契机，加快在企业、行业和城市三个不同维度开展数据可信空间试点。国家数据基础设施是数据可信空间的基础性支撑，要建立完善供给体系、流通体系、交付体系和应用体系，切实夯实公共数据可信流通的基础底座。在微观层面，要以可信流通技术筑牢安全屏障。当前，隐私计算和区块链已成为数据流通的“硬核”支撑，可通过数据分级分类与脱敏技术实现流通安全和效能提升“双赢”。此外，应抓住生成式人工智能技术发展契机，提升国家数据基础设施算力供给能力，推动大数据、大算力、大模型同频共振，让公共数据能流动、敢流动、愿流动。

最后，挖掘应用场景，激活多领域要素价值。场景是数据要素释放活力的“用武之地”，换言之，如果没有切实有效的应用场景，数量众多的公共数据只能成为价值创造的“匆匆过客”。因此，应坚持全国“一盘棋”发展，进一步发挥国家数据局统筹协调作用，加快在全国范围内打造一批发展基础好、应用需求急、数据供给足的应用场景。同时，要牵住重点领域应用“牛鼻子”，如可在医疗、交通、教育等民生领域畅通公共数据开发利用，助推民生服务提质增效；聚焦新质生产力重点领域，加快在数字经济、战略性新兴产业和未来产业中依托数据融合实现数字化、绿色化、智能化转型；聚焦区域协同发展等国家战略，推动数据标准互认，建立跨境数据交易中心，推动区域一体化治理。此外，应注意及时总结经验，提炼公共数据场景化应用过程中存在的各种痛点难点堵点，通过场景应用倒逼公共数据汇起来、动起来、用起来、活起来，形成资源丰富、应用高效、生态繁荣的公共数据开发利用新格局，让公共数据真正成为发展新质生产力的“加速器”。

公共数据开发利用既需“风物长宜放眼量”的战略定力，也要有“不破楼兰终不还”的改革魄力。展望“十五五”，公共数据开发利用要密切关注国家经济社会发展的重大需求和战略部署，进一步筑牢数据要素基础制度，畅通数据要素流通渠道，充分发挥数智技术赋能作用，持续数字化数据应用场景，让公共数据按需、有序、安全流动到新质生产力各行业各领域各环节，开辟更多新领域新赛道，不断塑造新动能新优势。

（作者系中央党校（国家行政学院）国家治理教研部研究员）

观而思

实现公共数据资源共享普惠还有多远

□ 郑磊

公共数据是全社会共有的资源和财富，对其进行开发利用应坚持普惠共享原则，以最大程度地增进公共利益。

然而，在地方实践中，公共数据供给的共享普惠原则存在“落空”现象。一是在公共数据资源供给的根本目的上，重收费重变现、轻赋能市场。一些地方政府在开发利用公共数据资源的过程中，弱化了公共数据的公共属性，只侧重强调其经济属性，借授权运营可收费将公共数据资源开发利用作为增加政府财政收入的手段。有些地方的政务数据运营管理办法中甚至直接将“增加财政收入”列为公共数据授权运营的目的之一，而淡化了其赋能经济社会发展包括促进民营经济发展的目的。二是在公共数据资源供给的数据，国家“十四五”规划也明确提出，要优先推动企业登记监管、卫生、交通、气象等高价值数据集向社会开放。然而，有些地方却将这些不具有敏感性的公共数据通过授权运营以有偿方式提供，还有一些地方将原本已经开放的、不涉及安全问题的公共数据撤回，转为以授权运营方式来收费提供。这种情况抬高了经营主体获取公共数据的门槛和成本，对于中小微民营企业来说尤为不利，

极大影响了公共数据要素的共享性和普惠性。

《意见》还要求，推动用于公共治理、公益事业的公共数据产品和服务有条件无偿使用；用于产业发展、行业发展的公共数据经营性产品和服务，确需收费的，实行政府指导价管理。然而，在地方授权运营场景中，绝大部分是可收费、“有利可图”的场景。一些原本可无偿使用公共数据的公益类场景，也被列入收费场景，增加了这类场景的经营主体获取公共数据资源的成本，对于缺少充足资金和其他渠道获取公共数据资源的中小微民营企业来说，更是雪上加霜。

这些公共数据资源供给失衡现象的背后折射出双重驱动因素：从风险规避角度看，一些部门存在以安全为由过度限制公共数据的供给；从利益导向看，授权运营的收费机制使公共数据资源供给向商业化应用倾斜。

因此，要落实公共数据供给的共享普惠原则，一是强化公共数据资源的公共属性，并明确公共数据开放工作的公共服务属性。国家“十四五”规划提出探索将公共数据服务纳入公共服务体系。公共数据姓“公”，是公共部门在依法履职和提供公

共服务的过程中使用公共财政资金采集和生成的，是全社会共有的资源，应取之于民、用之于民。应从社会整体效益和长远发展视角出发“算大账”，将向社会扩大供给公共数据资源作为优化营商环境、促进民营经济发展的一项重要工作。二是协同推进数据开放与授权运营。数据开放具有普惠、便捷、公平等优势，应守住这一公共数据资源开发利用的“基本盘”，在此基础上进一步“深耕”授权运营，发挥出其精准、安全、优质等优势，使两种方式协同推进，发挥各自所长。同时，还应落实公共治理、公益事业类授权运营场景可无偿使用公共数据的要求，细化公益类和非公益类场景的划分标准，并列明典型的公益类应用场景清单。根据公共数据的使用场景和受益群体，对成本进行合理分摊。对于用于公共治理、公益事业的数据产品和服务，可由政府通过财政投入承担主要成本，以支持企业和社会组织无偿使用公共数据开发公益产品，提供便民利民服务。

（作者系复旦大学国际关系与公共事务学院教授、数字与移动治理实验室主任）