

推进政府公共数据开放利用

□ 王益民



2023年2月,中共中央、国务院印发《数字中国建设整体布局规划》,提出要推动公共数据汇聚利用,畅通数据资源大循环,夯实数字中国建设基础。《中共中央国务院关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》(以下简称“数据二十条”)提出,对各级党政机关、企事业单位依法履职或提供公共服务过程中产生的公共数据,加强汇聚共享和开放开发。

数据作为生产要素已经成为数字时代创新发展的最新聚焦点。培育数据要素市场、发挥数据要素价值、促进经济社会高质量发展成为构筑国家竞争新优势的重要举措。公共数据作为数据要素中权威性、通用性、基础性、可控性、公益性较强的数据类型,是数据要素的重要组成部分,是推进数据要素作用充分发挥的有机组成部分和有力落地抓手之一。公共数据关乎国民经济和社会发展中生产生活的各个方面,蕴藏着巨大的经济和社会价值,是数字中国建设的重要数据基础。推进公共数据开放利用,已成为推进国家治理体系和治理能力现代化的重要手段,也是推动数据这一生产要素更好发挥其价值的必由之路,对于赋能现代治理、赋能经济发展、赋能共同富裕具有十分重要的意义。

加强数据治理,提升公共数据开放数量和质量

目前,我国已开始全面部署和推行公共数据开放制度,地方政府数据开放平台数量逐年增长,全国范围内正加速形成适用于激发公共数据要素价值的基础环境。但是,公共数据开放仍然存在很多问题,数据开放的数量、质量及使用支撑等方面存在较大的优化提升空间,总体来说主要是存在公共数据开放利用的不充分、不协同、不平衡、不可持续等问题。

进一步加强公共数据治理,需要编制公共数据开放目录及相关责任清单,建立健全国家公共数据资源体系,健

全公共数据管理制度,包括健全数据资源目录和清单管理制度,明确不同类别公共数据的管理要求和监管规则等,提升公共数据开放数量和质量。建设和完善数据治理的基础设施和平台,完善包括数据采集、存储、处理、分析、共享、应用、监管等各个环节在内的技术体系和资源配置,加强数据治理和全生命周期质量管理,确保公共数据真实、准确、完整。优化完善各类基础数据库、业务资源数据库和相关专题库,加快构建标准统一、布局合理、管理协同、安全可靠的全国一体化政务大数据体系。

探索授权运营,提升公共数据利用水平和效率

为了充分开发利用公共数据,发挥公共数据要素价值,相关政策文件对“授权运营”的公共数据创新实践给予了充分支持,如“十四五”规划纲要提出开展政府数据授权运营试点,鼓励第三方深化对公共数据的挖掘利用。“数据二十条”则明确了公共数据确权授权机制实施推进的具体内容:鼓励公共数据在保护个人隐私和确保公共安全的前提下,按照“原始数据不出域、数据可用不可见”的要求,以模型、核验等产品和服务等形式向社会提供,对不承载个人信息和不影响公共安全的公共数据,推动按用途加大供给使用范围。推动用于公共治理、公益事业的公共数据有条件无偿使用,探索用于产业发展、行业发展的公共数据有条件有偿使用。

公共数据授权运营作为一种创新性的公共数据社会化、市场化利用方式,是公共数据开放利用的全新举措。建议以授权运营为抓手,推动公共数据运营机制创新,引导各级各部门健全公共数据开发利用及运营管理的规章、细则与指南。支持各地探索制定公共数据授权运营具体办法,探索授权运营主体制度设计、授权运营行为制度设计、授权运营监管机制设计、授权运营收益分配设计等,明确授权依据、授权方式、授权主客体及运营单位的安全条件、能力要求及行为规范。鼓励第三方联合其他主体共同探索公共数据运营新模式,促进

政企数据融合应用,高质量推进公共数据开发利用。

明确价值导向,引导公共数据开放利民惠企

推进公共数据开放利用需要准确把握政策导向,明确公共数据开放利用的价值导向。公共数据是公益属性最强的数据要素,发挥好公共数据的价值,对于消弭数字鸿沟、促进共同富裕、助力实现中国式现代化具有十分重要的意义。着眼于促进全体人民共享数据发展红利,“数据二十条”整体上确定“谁投入、谁贡献、谁受益”原则,提出强化基于数据价值创造和价值实现的激励导向,扩大数据要素市场化配置范围和按价值贡献参与分配渠道。在此基础上,“数据二十条”强调了公益性,明确提出“更好发挥政府在数据要素收益分配中的引导调节作用”,要求更加关注公共利益和特殊群体,探索建立公共数据资源开放收益合理分享机制,允许并鼓励各类企业依法依规依托公共数据提供公益服务。“数据二十条”兼顾公益服务和商业开发相协调的基本导向,为各地区、各部门推动公共数据开放利用提供了政策依据。

政府对公共数据的开放利用等支配活动必须遵循人民的集体意志,公共数据的收集处理使用全过程都应体现社会福利公益目的,帮助人民获得数据红利,促进全体人民共享数据发展红利。也就是说,公共数据“取之于公”,首先要“用之于公”,维护公共数据的公益属性和公共利益,是推进公共数据开放利用的应有之义。为此,要探索建立公共数据的公益服务机制,在民生保障、就业创业、教育培训等领域,大力发展公平普惠的公共数据服务,为社会公众获取数据红利实惠、提升数据素养技能、促进创新创业提供有力支撑。开展公益性数据技能培训,提高社会整体数字素养,着力消除不同区域间、人群间数字鸿沟,为公共数据助力共同富裕“增动能”。公共数据开放利用的目标是尽可能降低各类经营和社会主体获取公共数据的门槛,使特殊群体的组织和个体也能平等获得和利用公共数据,

共享公共数据开放的红利,营造普惠包容的公共数据开放利用生态。

统筹发展和安全,保障公共数据开放规范有序

安全是发展的前提。公共数据往往涉及较多的公共利益和公共安全,公共数据一旦泄露,往往会带来不可估量的巨大危害。统筹数据开放、隐私保护和公共安全,是推进公共数据开放利用、激发公共数据要素价值的基本要求,规范有序对公共数据开放利用尤为重要。“十四五”规划纲要要求,坚持放管并重,促进发展与规范管理相统一,构建数字规则体系,营造开放、健康、安全的数字生态。“数据二十条”专设数据要素安全治理章节,从明确监管红线、完善数据全流程合规监管、压实企业数据安全责任、建立数据登记及披露制度等方面,进一步强化数据安全保障制度。

公共数据规模体量大、公共属性强、安全要求高,在开放和利用过程中,需要兼顾数据共享开放与风险监管。一是加强公共数据的统筹管理,明晰组织架构和体制机制,明确主管部门、职能部门、监管机构职责,加强分工合作与协调配合,形成“统筹领导+议事协调+决策咨询+主管部门+职能部门+运营平台”的联动格局。二是建立健全公共数据资源安全保护体系,完善公共数据分类分级、审查审计、风险评估、监测预警、应急演练等制度,探索建立“以管网网”“以数管数”监管系统,加强公共数据活动的常态化监管。三是明确可开放公共数据的范围,在依法合规、安全可控的基础上,平衡好开放利用和安全保护的关系,既要尽可能开放应该开放的公共数据,也要严格保护好公共数据,将数据安全和个人信息保护贯穿公共数据开放和利用的全过程。四是寻求技术解决方案,综合运用区块链、隐私计算、数据安全沙箱、边缘计算、同态加密、多方安全计算等数字技术,探索“原始数据不出域、数据可用不可见”的新型开发利用模式,构建覆盖公共数据全生命周期的数据安全风险防控体系,化解公共数据安全和发展难题,提高数据安全综合保障能力。

当今世界网络信息技术日新月异,全面融入社会生产生活,深刻改变着全球的经济格局、利益格局、安全格局。中共中央办公厅印发的《关于在全党大兴调查研究的工作方案》明确提出,要正视“意识形态领域面临的挑战”,要推进“新闻舆论引导、网络综合治理”的调研。新媒体时代,民众通过网络渠道参与社会话题讨论、进行社会监督已成为常态。因此,调研和分析网络舆情失真现象及其成因,有利于更好地了解网络舆情动态,引导舆论的正确走向,推动构建和谐、清新的网络舆论场。

网络舆情失真现象分析

互联网快速发展的时代,人人都有麦克风,各类观点、立场在网络交锋,为网络舆情调研提供了肥沃的土壤。但同时也对当前网络舆情生态带来了诸多挑战。信息茧房加剧舆论认知偏见。当前算法推送技术在各大互联网平台广泛应用,不断加剧“信息茧房”效应,个体被紧紧包裹在自己“感兴趣”的信息领域和意见中,这也导致个体将私域观点等同于“公域”观点,不断固化认知偏见,加剧网络冲突。信息的不对称导致谣言扩散加剧。近年来网络监管和执法力度不断加强,但仍存在难以控制所有敏感内容传播的问题,而信息的不对称,为谣言的进一步扩散提供了条件,导致群众对部分失实内容的偏信与传播。同时,部分网民情绪化表达偏离客观实际。网络传播匿名化机制尽管鼓励了人们的自由表达,也让部分网民因为身份的隐蔽性得以随心所欲散布负面信息,肆意宣泄不满情绪。并且随着技术的发展,网络发言理解成本日渐升高。当前,网民在实际交流过程中越发倾向于用代称来表达自己的观点,以此规避相关的管理风险。敏感词系统并没有实质上控制住那些目标敏感内容,致使敏感词汇的简易加密系统仍大行其道。此外,有些网络平台为了博取流量达到网络营销的目的,传播不实信息来吸引受众;还存在人为的制造话题引导舆论走向,传播网络谣言引起社会恐慌等问题。这些都进一步扰乱了网络舆论环境,对网络舆论治理提出了挑战。

网络舆情失真现象的防范策略

为真正把网络舆情失真的情况摸清、把问题找准、把对策提实,必须多管齐下,综合施治。

获取准确信息,制定分级舆情预警标准。确保网络舆情调查研究真实可靠,不能仅掌握网络舆论动态,更要网上网下联动调查,深入到群众实际生活中,倾听群众真心话;深入了解各个群体,并关联分析其线上线下发言;利用线上线下信息的相互对照,剔除掉网上干扰资讯。在常态预警机制方面,建立多层次、全方位、全时段、全天候的舆情信息监控、搜集和报告机制;在非常态预警机制方面,强化舆情风险评估,涉及群众切身利益的重大政策出台前,要通过舆情跟踪、抽样调查、重点走访、会商分析等方式,科学预测、综合研判决策可能引发的各种风险,确定风险等级,制定相应处置预案。

抓住关键环节,从制度上落实责任归属。网络舆情具有一定影响力,谣言或错误观点容易发酵,酝酿成群体性事件。相关部门应第一时间通过平台展示官方发布的权威信息,以还原事实真相,不给造谣者、传播者歪曲事实的机会,牢牢掌握舆情引导的主动权;有关部门要倡导群众科学、理性地对待舆情事件,减少网络不实言论的影响,更要客观理性应对,避免出现因自身错误导致不实言论的影响继续扩大的情况;舆情管理应当“早发现,早引导,多分析,勤回看”,最大限度地挤压不当言论模糊事实的空间;进一步落实“分级负责”原则,坚持“谁主管、谁负责”“谁主管、谁发声”“谁处置、谁发声”,注重源头防范、源头治理、源头处置,做到守土有责、守土负责、守土尽责。

教育数字化转型背景下如何完善人才培养体系

□ 王 萍 刘志敏

以人工智能和大数据为代表的现代数字技术已广泛应用到经济社会发展的方方面面,并且推动着人们的工作生活学习和交往发生深刻变革。“十四五”规划纲要提出,迎接数字时代,激活数据要素潜能,推进网络强国建设,加快建设数字经济、数字社会、数字政府,以数字化转型整体驱动生产方式、生活方式和治理方式变革。数字化时代的到来要求在人才培养领域积极完成数字化转型。

教育数字化转型赋能人才培养

教育数字化转型背景下,人才培养存在思想层面认识不到位、人文性被工具理性遮蔽、教学过于依赖技术构筑的“景观”等问题。首先,目前高校教育理念传统、教务管理改革思路与高等教育人才培养模式的数字化转型要求之间仍然存在一定差距。比如,高校转型改革的整体定位不够清晰,对于数字化时代,特别是人工智能对人才培养核心能力提出的新要求把握得不够全面,使得从“建设”转向“应用”过程中如何将数字化技术深度融入教学过程的路径和结构布局还不够清晰。其次,教育数字化从“转化”到“转型”再到“智慧”,需要经历一定的历史阶段。在“转化”过程中,人们通过资源投入构建起足以支撑高等教育数字化转型的数字基座,但是数字化基础设施和平台等基座甚至各类技术应用都只是促进转型的手段。高等教育数字化转型过程中可

能在不同程度上存在由于数字技术显性功能而引发技术内在于人文本属性被“遮蔽”的倾向,减弱了教育数字化转型应有的“温度”。最后,依托数字技术开展的场景化教学和混合式教学,尽管可以让学习在沉浸的环境中得以开展,但是也会引发教学的教育功能以及教育与真实世界联系弱化的风险,尤其是数字场景化教学,这是当前教育数字化转型背景下高校人才培养体系面临的一个重大挑战。

而实现教育数字化转型,能够借助数字技术提升教学精准度、革新教学模式、实现资源共享和管理信息化。通过数字技术辅助,尤其是采用以过程性评价理念为指导的智能测试系统应用和课程学习数据综合分析等,教师能够更加便捷地了解学生与课程教学有关的信息,这种信息往往以结构化、关联化的方式加以呈现,从而为精准化的教学过程提供基本依据。同时,在数字技术支持下,“线上”教学突破时空限制,线上线下组合呈现,使得课堂教学实现由单一到混合,由封闭到开放。此外,数字化教学能够实现高校管理信息化,提升科学管理水平。依托数字技术打造新一代教务管理信息系统,促进高校数字化校园建设“提档升级”,真正让数据要素发挥其在校园治理中的应有作用。

教育数字化转型背景下人才培养体系的完善

多措并举夯实高校数字化转型基础。第一,重视以高校数字化转型战略规划

引领改革实践。可以考虑按照“转型目标与所处方位深度识别—全方面差距分析—数字化转型模式论证决策”三个步骤进行。把握住改革发展的整体方向,以此来综合分析数字技术条件优势、学科优势,围绕教与学两个方面并依照客观实际不断制定数字化转型的可能路径与模式。第二,按照构筑新型数字治理架构思路不断完善对数字化教学活动等的内部监管。尤其在数字化管理上,规范数据信息所有权以及数字技术应用边界,切实维护数据信息的合规使用。第三,确立数字化人才培养与产业数字化、产业数字化的动态协调机制。以人才培养协同创新平台为基础,结合自身学科优势,建立持续识别和分析研判数字化产业、产业数字化动态的长效机制,以避免自身人才培养模式与数字化产业人才需求的脱节。

提升教育工作者的数字素养。第一,坚持适度应用原则。依托数字技术开展教学活动时,注重对教学活动的教育性和价值观引领原则的坚持。客观辩证看待数字技术融入教学中所产生的价值,做到兼容并包,确立学生成长成才的根本选择和评价准则;在技术操作层面上,坚持对数字信息技术应用保持应有的理性态度,不过分推崇信息技术而失去提升学习主体自我决策与管理能力。第二,提升数字素养,发挥教育工作者主体性价值。结合教师职业生涯发展阶段的不同需求制定个性化的数字素养提升“方案”,加大对《教师数字素养》标准的宣贯力度,通过投入资源搭建支撑教师数字素养培训的专门化研究与推广平台,完善相关配套支持制度,

以教学改革与研究专项等形式,激励更多的一线教师立足课程教学探索提升教师数字素养的现实路径,形成更多可复制、可推广的数字化教学转型方案。

打造数字虚拟化教学场景。首先,按照教学目标和内容尺度合理选取教学中的场景要素。教学场景的搭建首先应讲求适切性,即以教学目标为引领和基本评价尺度,凸显教学内容主题,坚持高等教育教学活动的探究性原则,旗帜鲜明反对泛娱乐化和庸俗化。同时,合理设置教学场景中的主题和内容,把握好“多”与“少”、“内容”与“形式”、“目的”与“手段”等方面的关系,既防止因信息内容过载而造成学生忽略对真实事件中客观存在关系的理解和感悟,又避免因场景要素过于单一而失去学习场景所应有的真实再现复杂关系的呈现功能。其次,强化教师在场景化教学过程中所扮演的协同者角色的认知。数字化技术融入高等教育必然促成教师主体身份的再定位和再确认。体现在场景化教学过程中,教师的协同者角色表现为,一方面带领学生“走进”具象化场景并与之产生多维度多层次的系统交互,另一方面鼓励学生依靠自力“走出”因过分沉溺于感官体验而忽略知识体悟的误区;同时,帮助学生建立通过场景学习更好连接虚拟和现实之间内在关联的意识,使其在虚、实场景切换中做到更加游刃有余。



掌握舆论脉搏,规范整合政民互动渠道。在实际的互联网信息传播中,绝大多数的信息都是从少数的巨型信息平台中被发掘和传播出去的。平台作为信息的推手和信息交换的实际执行者,对于舆论的方向其实是具有一定引导作用的。让平台聚焦于“受控的热点”,远比热点膨胀后再进行管理更加稳定可靠。应考虑在各网络平台中设置热点分界线机制,在达到分界线的热点中,只允许进一步推送已核实的内容。同时,探索建立网上群众工作法,快速受理群众咨询投诉,及时公开真实情况,发挥舆情在传播政务信息、引导社会舆论、畅通民意渠道中的作用;健全舆情会商机制,对重大敏感政务舆情,应组织相关方面及时会商,准确评估事件性质、舆情走势,把舆情处置和事件处置结合起来,建立完善网上网下综合防控体系。

主动介入事态,优化危机处理。在热点爆发的第一时间开始关注事件脉络,作出对舆情事件的客观认识和合理判断,掌握舆情传播规律,主动研判网络舆情性质,提升舆情预判能力,避免被情绪化言论裹挟;关注调查真相,掌握真实情况,用理性的发声和严谨的思辨,以事实为依据,引导舆论的正确走向,持续强化“负面舆情”鉴别力,增强“正面舆情”传播力。突出政务新媒体的信息公开功能,建立政府信息优先发布机制,及时发布各类权威信息;突出主流媒体、新闻发布会在舆情应对中的作用,正面回应,主动发声,增强舆情应对的权威性和时效性。

