

# 《关于加快公共数据资源开发利用的意见》专家解读

文◆马清泉

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，是国家重要的基础性战略资源。为加快公共数据资源开发利用，充分释放公共数据要素潜能，推动高质量发展，经党中央、国务院同意，现提出如下意见。

（解读：

第一句话明确了公共数据的来源，即各级党政机关、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，属于公共数据。

同时，需要注意，公共数据并不是仅限于党政机关和事业单位，企业在提供公共服务过程中也会产生公共数据。

特别是在《关于促进企业数据资源开发利用的意见》（征求意见稿）中也有明确提到：企业承担政府和公共事业相关系统建设运维形成或获取的数据资源，其开发利用行为应严格遵守公共数据资源相关政策法规规定和协议约定。

另外，第二句话中明确表明是经党中央、国务院同意，属于强调这是经过顶层的同意，更是对该政策文件的背书。）

## 一、总体要求

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的



二十大和二十届二中、三中全会精神，完整准确全面贯彻新发展理念，统筹发展和安全，兼顾效率与公平，以促进公共数据合规高效流通使用为主线，以提高资源开发利用水平为目标，破除公共数据流通使用的体制性障碍、机制性梗阻，激发共享开放动力，优化公共数据资源配置，释放市场创新活力，充分发挥数据要素放大、叠加、倍增效应，为不断做强做优做大数字经济、构筑国家竞争新优势提供坚实支撑。

（解读：

主线：以促进公共数据合规高效流通使用为主线

目标：以提高资源开发利用水平为目标

需要注意，在总体要求中就明确提到要“破除公共数据流通使用的体制性障碍、机制性梗阻”，这说明目前存在体制性障碍和机制性梗阻，且比较突出。）

工作中要做到：坚持政府指导、市场驱动。加强政府指导和调控，更好发挥市场机制作用，有效扩大公共数据供给，提高公共数据资源配置效率和使用效益。坚持尊重规律、守正创新。鼓励各地区各部门因地制宜推动共享开放，探索开展依规授权运营，完善资源开发利用制度。坚持系统推进、高效协同。加强顶层设计，厘清部门和地方的管理边界，逐步形成权责清晰、条块协同的公共数据资源开发利用格局。坚持加快发展、维护安全。推动制度建设和能力建设相结合，将安全贯穿公共数据资源开发利用全过程，防范各种数据风险。

（解读：

在工作要求中明确提出“政府指导、市场驱动”，属于明确了政府与市场这两者在公共数据开发利用中的关系和位置，政府侧重在指导，还是需要市场来驱动。

最后提到要将安全贯穿公共数据资源开发利用全过程，属于强调了安全的重要性。因为公共数据往往和社会工作生活以及经济活动有较为密切的关系，所以需要谨防数据风险。）

主要目标是：到2025年，公共数据资源开发利用制度规则初步建立，资源供给规模和质量明显提升，数据产品和服务不断丰富，重点行业、地区公共数据资源开发利用取得明显成效，培育一批数据要素型企业，公共数据资源要素作用初步显现。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。

（解读：

分别罗列了2025年和2030年的工作目标，因为目标就是方向，所以为接下来的五六年时间奠定了公共数据开发利用的大方向。

2025年重点在于丰富公共数据产品和服务，以及重点行业和地区的公共数据资源开发利用要取得成效。

2030年的目标中提到的“赋能实体经济，扩大消费需求、拓展投资空间、提升治理能力”这四个属于长期目标。

对此，在2025年的公共数据产品和服务的打造上，以及在重点行业和地区的公共数据资源开发利用上，就要向前面提到的四个方面靠拢。）

## 二、深化数据要素配置改革，扩大公共数据资源供给

（一）统筹推进政务数据共享。完善政务数据目录，实行统一管理，推动实现“一数一源”，不断提升政务数据质量和管理水平。推动主动共享与按需共享相结合，完善政务数据共享责任清单，做好资源发布工作。强化已有数据共享平台的支撑作用，围绕“高效办成一件事”，推进跨层级、跨地域、跨系统、跨部门、跨业务政务数据共享和业务协同，不断增强群众和企业的获得感。

（解读：

提到“主动共享”与“按需共享”说明政务数据将会存在两种共享方式，因此开展公共数据开发利用的主体可以提出政务数据的共享需求。

预计明年各地政府部门会开展“政务数据资源发布”工作。

需要了解“公共数据”与“政务数据”与是两个概念，政务数据一般是指国家机关和具有管理公共事务职能的法定组织履行法定职责收集和产生的数据。）

（二）有序推动公共数据开放。健全公共数据开放政策体系，明确公共数据开放的权责和范围，在维护国家数据安全、保护个人信息和商业秘密前提下，依法依规有序开放公共数据。完善公共数据开放平台，编制公布开放目录并动态更新，优先开放与民生紧密相关、社会需求迫切的数据，鼓励建立公共数据开放需求受理反馈机制，提高开放数据的完整性、准确性、及时性和机器可读性。

（解读：

各地目前都有建设公共数据开放平台，需要检查一下是否有编制公布开放目录并动态更新。

既然政务数据存在“按需共享”，那么在公共数据开放平台也应鼓励建立“公共数据开放需求受理反馈机制”，对于有需求但未开放的公共数据，需要提供反馈。）

（三）鼓励探索公共数据授权运营。落实数据产权结构性分置制度要求，探索建立公共数据分类分级授权机制。加强对授权运营工作的统筹管理，明确数据管理机构，探索将授权运营纳入“三重一大”决策范围，明确授权条件、运营模式、运营期限、退出机制和安全管理责任，结合

实际采用整体授权、分领域授权、依场景授权等模式，授权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。数据管理机构要履行行业监管职责，指导监督运营机构依法依规经营。运营机构要落实授权要求，规范运营行为，面向市场公平提供服务，严禁未经授权超范围使用数据。加快形成权责清晰、部省协同的授权运营格局。适时制定公共数据资源授权运营管理规定。

（解读：

#### 1. 关于公共数据产权结构分置

公共数据授权运营一直是公共数据开发利用的重点所在。此处明确提出公共数据也需要落实“数据产权结构性分置制度”。

对此，关于“数据产权结构性分置制度”，在《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》（俗称“数据二十条”）中有明确提到，不太了解该制度的可以去查看“数据二十条”。

“数据二十条”中明确提到要建立数据资源持有权、数据加工使用权、数据产品经营权等分置的产权运行机制。

各位，一定要注意，这里只是明确提出有数据持有权、数据加工使用权和数据经营权这三个数据“产权”，但并不是仅限于这三个，后面还有“等”字。因此，期待一些地方可以不限于前三个权，再做一些创新。

关于“三重一大”，是指重大事项决策、重要干部任免、重大项目投资决策、大额资金使用。当然，此处仅提出“探索”，并未表述为应当。

#### 2. 关于公共数据授权运营

此处明确提出要结合实际采用整体授权、分领域授权、依场景授权等模式，属于明确了当前几种比较常见的授权模式。对于公共数据运营机构的职能明确为开展公共数据资源开发、产品经营和技术服务。）

### 三、加强资源管理，规范公共数据授权运营

（四）健全资源管理制度。建立公共数据资源登记制度，依托政务数据目录，根据应用需求，编制形成公共数据资源目录，对纳入授权运营范围的公共数据资源实行登记管理。提高公共数据资源可用性，推动数据资源标准化、规范化建设，开展数据分类分级管理，强化数据源头治理和质量监督检查，实现数据质量可反馈、使用过程可追溯、数据异议可处置。

（解读：

明确提出建立“公共数据资源登记制度”，也就带来了另一个问题，即公共数据资源在哪里做登记。对此，仅从登记角度，可以选择在公共数据开放平台、公共数据运营平台、数据交易所、数据资产登记平台等进行，建议各地方要做好选择和统筹。

因为这将不仅是登记，如果对公共数据进行开发形成了公共数据产品，那么这些产品是否也应在登记的平台进行登记和流通。显然，如果是做场内交易，那可能需要在数据交易所上架登记公共数据产品后再进行流通交易。

还有一种解决路径，就是将公共数据平台和数据交易所进行打通，既可以解决公共数据资源登记，也可以解决公共数据产品/服务进行流通的问题。)

(五) 完善运营监督。建立公共数据资源授权运营情况披露机制，按规定公开授权对象、内容、范围和时限等授权运营情况。运营机构应公开公共数据产品和服务能力清单，披露公共数据资源使用情况，接受社会监督。运营机构应依法依规在授权范围内开展业务，不得实施与其他经营主体达成垄断协议或滥用市场支配地位等垄断行为，不得实施不正当竞争行为。

(解读：

这里并没有明确由哪个主体来建立公共数据资源授权运营情况披露机制，以及具体由谁来披露。目前来看，极有可能是由数据管理机构开展。

目前，全国各地大部分城市基本都已选择了各自的公共数据运营机构，但是并没有太多的运营监督。这一内容实际上是要求公共数据运营机构发挥其“运营”的作用。

鉴于部分地方的公共数据授权模式可能是授权某一个国有企业担任公共数据授权运营机构，虽然并未在公共数据授权管理办法等文件中明确为“独家授权”，但是往往容易形成“独家”的效果，导致其他企业单位很难再有参与。

所以，此处也提出了不得实施垄断行为，不得实施不正当竞争行为。因此，对于“整体授权”的公共数据运营机构，在开展公共数据运营工作时需要特别注意。)

(六) 建立健全价格形成机制维护公共利益。发挥好价格政策的杠杆调节作用，加快建立符合公共数据要素特性的价格形成机制。指导推动用于公共治理、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。

(解读：

公共数据价格机制一直是公共数据开发利用的一个重点，对“数据财政”建设有重要影响，已经明确公共数据价格政策具有杠杆调节作用。

需要特别注意，对于用于产业发展、行业发展的公共数据经营性产品和服务，也并不是一定要收费，而是“确需收费的”，再来收费。

对于公共数据经营性产品和服务，虽然实行政府指导价管理，但应该不会过于限制，否则可能会导致市场主体的驱动力不足。

对于公共数据产品流通交易，实际上还需要解决“数据产权”以及“收益分配”的问题，这也是国家数据局今年会发布的8项制度文件中的两份文件主题。)

#### 四、鼓励应用创新，推动数据产业健康发展

(七) 丰富数据应用场景。在市场需求大、数据资源多的行业和领域，拓展应用场景，鼓励经营主体利用公共数据资源开发产品、提供服务。鼓励和支持企事业单位和社会组织有条件无偿使用公共数据开发公益产品，提供便民利民服务。支持人工智能政务服务大模型开发、训练和应用，提高公共服务和社会治理智能化水平。

(解读：

支持人工智能政务服务大模型的开发、训练和应用需要大量公共数据和政务数据作为语料进行训练，因此需要特别注意其中的数据风险。)

(八) 推动区域数据协作。落实区域重大战略、区域协调发展战略部署，鼓励京津冀、长三角、粤港澳大湾区以及成渝地区双城经济圈、长江中游城市群等创新推动公共数据资源开发利用，促进全国一体化数据市场发展，培育新兴产业。探索建立公

共数据资源开发利用区域合作和利益调节机制，支持东中西部地区发挥比较优势，在数据存储、计算、服务等环节开展区域协作，共享数据要素红利。

（解读：

公共数据往往具有区域特点，因此目前各地也基本是出台地方自己的公共数据管理办法，较少从跨区域角度进行展开。

此处明确提出要探索建立公共数据资源开发利用的区域合作机制，可以期待前面提到的几个城市群是否会优先建立不同城市地区之间的公共数据资源开发利用机制。

同时，如果是跨区域形成的公共数据产品和服务，因为涉及多个区域，就需要有相应的利益调节机制，否则容易产生利益冲突。）

（九）加强数据服务能力建设。加强数据基础设施建设，推动数据利用方式向共享汇聚和应用服务能力并重的方向转变。推进多元数据融合应用，丰富数据产品和服务。研究制订数据基础设施标准规范，推动设施互联、能力互通，推动构建协同高效的国家公共数据服务能力体系。鼓励有条件的地区探索公共数据产品和服务场内交易模式，统筹数据交易场所的规划布局，引导和规范数据交易场所健康发展。

（解读：

至少在去年以及今年的多场公开论坛上，我都有明确提到，国家会鼓励公共数据进行场内交

易。而在此处，终于在文件中明确鼓励有条件的地区探索公共数据产品和服务场内交易模式。

对于场内交易而言，如果公共数据资源，以及国有企业的数字资产不进行场内交易，那么场内交易将很难建设起来。因此，如果要开展场内交易，国家是需要倡导的，甚至对于一些特殊的公共数据产品，以及国有企业数字资产，应当进行场内交易，而不仅仅是鼓励。

在这里，文件还提到了“统筹数据交易场所的规划布局，引导和规范数据交易场所健康发展”，实际上这和公共数据开发利用没有直接关系，但国家数据局仍然提到这个问题。

国内现在已经有数十家数据交易所，如果A市公共数据产品在A市的数据交易所登记，那么B市数据交易所是否认可，是否还需要将该公共数据产品在B市单独进行登记，这些都是要解决的问题。

所以，如果要推动跨区域的公共数据开发利用，可以同时将不同区域的数据交易所进行联动合作，组建公共数据经营性产品和服务专区，并设计利益调节机制。）

（十）繁荣数据产业发展生态。将数据产业作为鼓励发展类纳入产业结构调整指导目录，支持数据采集标注、分析挖掘、流通使用、数据安全等技术创新应用，鼓励开发数据模型、数据核验、评价指数等多形式数据产品。围绕数据采存算管用，培育高水平数据要素型企业。聚焦算力网络和可信流通，支持数据基础设施企业发展。落实研发费用加计扣除、高新技术企业税收优惠等政策。支持数据行业协会、学会等社会团体和产业联盟发展，凝聚行业共识，加强行业自律，推动行业发展。

（解读：

关于数据产业发展的内容可以详见《关于促进数据产业高质量发展的指导意见（征求意见稿）》文件，该文件专门围绕数据产业发展进行说明。

虽然目前行业共识仍然不足，行业自律也需要加强，但好在有一些社会团体和产业联盟在发挥着较为良好的促进作用。毕竟这个行业在数据要素时代才刚刚开始，不能因此导致“劣币驱逐良币”，否则会对我国数字经济建设产生负面影响。）

## 五、统筹发展和安全，营造开发利用良好环境

（十一）加大创新激励。明确公共数据管理和运营的责任边界，围绕强化管理职责优化机构编制资源配置。在有条件的地区和部门，按照管运适度分离的原则，在保障政务应用和公共服务的前提下，承担数据运营职责的事业单位可按照国家有关规定转企改制，试点成立行业性、区域性运营机构，并按照国有资产有关法律法规进行管理，符合要求的纳入经营性国有资产集中统一监管。研究制定支持运营机构发展的激励政策。



（解读：

目前有地方由事业单位来承担数据运营职责，此处明确提出可按规定“转企改制”，释放了一个比较突出的信号，再次体现了“市场驱动”的特点。

在运营机构建设方面，仍然强调了行业性和区域性这两个定位，是目前运营机构可以考虑的后续发展方向。

现在公共数据运营机构的盈利模式尚需探索和尝试，但是成本是确实存在的。特别是如果进行转企改制，建议制定相关的激励政策。）

（十二）加强安全管理。强化数据安全和个人信息保护，加强对数据资源生产、加工使用、产品经营等开发利用全过程的监督和管理。建立健全分类分级、风险评估、监测预警、应急处置等工作体系，开展公共数据利用的安全风险评估和应用业务规范性审查。运营机构应依据有关法律法规和政策要求，履行数据安全主体责任，采取必要安全措施，保护公共数据安全。加强技术能力建设，提升数据汇聚关联风险识别和管控水平。依法依规予以保密的公共数据不予开放，严格管控未依法依规公开的原始公共数据直接进入市场。

（解读：

公共数据与公共安全和社会稳定、经济生活有密切联系，且往往涉及大量个人信息，因此需要加强安全管理。

建议公共数据运营机构开展公共数据运营合规评估工作，识别和诊断合规风险，建立和完善公共数据运营合规体系，更好地规制相关法律

风险与法律责任。）

（十三）鼓励先行先试。充分考虑数据领域未知变量，落实“三个区分开来”，鼓励和保护干部担当作为，营造鼓励创新、包容创新的干事创业氛围，支持在制度机制、依规授权、价格形成、收益分配等方面积极探索可行路径。充分认识数据规模利用的潜在风险，坚决防止以数谋私等“数据上的腐败”，坚持有错必纠、有过必改，对苗头性、倾向性问题早发现早纠正，对失误错误及时采取补救措施，维护公共数据安全。

（解读：

如果干部不敢作为，不愿作为，那么公共数据很难发展。所以要鼓励先行先试，且明确表示支持在制度机制、依规授权、价格形成、收益分配等方面积极探

索可行路径。所以，各地干部可以创新探索，拿出“不管白猫黑猫，能抓老鼠就是好猫”的精神。

所谓“三个区分开来”，是指：

把干部在推进改革中因缺乏经验、先行先试出现的失误错误，同明知故犯的违纪违法行为区分开来；

把尚无明确限制的探索性试验中的失误错误，同明令禁止后依然我行我素的违纪违法行为区分开来；

把为推动发展的无意过失，同为谋取私利的违纪违法行为区分开来。

因此，需要特别注意，要坚决防止以数谋私等“数据上的腐败”。目前，从上层到地方，已经对利用数据资产进行金融化的违规动作进行排查，特别是地方城投。

我们并不是禁止数据资产资本化、金融化，而是要依法合规的开展，不能投机倒把，虚假操作。）

## 六、强化组织实施

（十四）加强组织领导。坚持和加强党对数据工作的全面领导。在党中央集中统一领导下，各地区各部门要强化组织实施，结合实际抓好本意见贯彻落实。国务院办公厅强化工作协调，统筹推进政务数据共享工作。国家数据局加强工作统筹，动态掌握全国公共数据资源开发利用情况，及时协调解决工作中的重要问题。重要情况及时按程序向党中央、国务院请示报告。

（解读：

明确国务院办公厅主要负责工作协调，国家数据局主要负责工作统筹。

既然是要动态掌握全国公共数据资源开发利用情况，那也就需要各地方动态上报相关情况。）

（十五）强化资金保障。加大中央预算内投资对数据基础设施、数据安全能力建设的支持力度。各地区各部门可结合实际需要统筹安排数据产品和服务采购经费。鼓励各类金融机构创新产品和服务，加大对数据要素型企业和数据基础设施企业的融资支持力度。引导社会资本有序参与公共数据资源开发利用活动。

（解读：

在接下来的政府采购预算中预计会多一笔“数据产品和服务采购”经费，采购对象很有可能是公共数据运营机构或公共数据产品开发主体。

明确鼓励金融机构加大对数据要素企业的融资支持力度，引导社会资本参与，对此公共数据运营机构在明年可能会有更多公共数据资源融资案例，甚至使用公共数据经营性产品和服务进行数据资产的创新应用。）

（十六）增强支撑能力。加快建立数据产权归属认定、市场交易、权益分配、利益保护制度。统筹数据领域标准体系建设管理，组织开展相关标准研制、宣传、执行和评价。依托国家重点研发计划、国家科技重大专项等，开展数据加密、可信流通、安全治理等关键技术和攻关。加强数据领域人才队伍建设，将提高做好数据工作的能力纳入干部教育培训内容。积极参与国际交流合作，推动公共数据国际治理规则、国际标准制定。

（解读：

数据产权归属认定、市场交易、权益分配、利益保护制度是公共数据资源开发利用的重要支撑，预计国家数据局接下来要出台的数据产权，以及收益分配等制度文件中，均会提到公共数据的有关内容，建议明确公共数据的产权归属认定，以及公共数据的收益分配内容。）

（十七）加强评价监督。各地区各部门可结合实际探索开展公共数据资源开发利用绩效考核，依法依规向审计机关开放公共数据资源目录和开发利用情况。鼓励开展公共数据资源开发利用成效评价和第三方评估，加强经验总结和宣传推广，营造良好氛围。

（解读：

此处明确要依法依规向审计机关开放公共数据资源目录和开发利用情况，更强调了公共数据开发利用的全过程都要依法合规。

对于第三方机构而言，可以探索建立公共数据资源开发利益成效评价机制或系统，预计全国部分地方公共数据管理机构对此会有一些的需求。）

（文章来源：犀塔数据公众号）