

“十五五”时期公共数据资源 高质量供给和高效利用研究

本研究通过系统分析我国公共数据资源供给利用现状与存在问题，围绕供给、流通、利用、管理四个层面进行挖掘分析，在此基础上提出公共数据资源相关政策建议、重点任务，促进数据要素向发展新质生产力集聚，以期为我国在“十五五”时期实现公共数据资源高质量供给和高效利用、降低社会用数成本和用数门槛提供支撑。

文 | 刘枝 国家信息中心大数据发展部

引言

当前，数据要素已经成为与土地、劳动力、资本、技术等并列的生产要素之一，逐步融入生产生活各环节，深刻影响并重构着经济社会结构，成为数字经济时代影响全球竞争的关键战略性资源。随着信息化、数字化的深入推进，全社会数据资源的体量在快速增加，截至2023年，我国数据生产总量超过32ZB，其中公共数据资源的体量占比巨大。

公共数据是数据要素的重要组成部分，因其公共性、权威性与规模性，蕴藏着巨大的经济和社会价值。如何有效开发利用公共数据，已成为提升政府治理水平、促进企业创新以及深化数据要素市场化配置改革、激活数据要素潜能

的重要举措。

我国近年来高度重视公共数据发展，以政务数据为核心，在政策制定、平台建设、内部共享、对外开放等方面开展了大量实践，取得了积极进展，公共数据价值加速凸显。近日，中共中央办公厅、国务院办公厅发布了《关于加快公共数据资源开发利用的意见》，是中央层面首次对公共数据资源开发利用进行系统部署。目前，我国公共数据资源供给利用体系初具雏形，呈现基础制度逐步完善、数据资源体系基本成型、基础设施能力快速提升、供给利用模式不断推进、创新应用场景不断涌现等特征。同时，公共数据资源供给利用实践百花齐放，各地政府高度重视公共数据资源开发利用



赛迪网官方微信



数字经济官方微信

工作，积极实践，先行探索，并取得了积极进展，公共数据资源供给利用生态初步形成。然而，从总体上看，我国公共数据资源供给利用依然面临理论体系不完整、资源体系不畅通、生态体系不完整、开发利用不深刻、监管体系不健全等问题，导致我国公共数据资源供给利用水平与社会各界期待相比差距巨大，在一定程度上阻碍了数据要素赋能社会经济发展。

本研究通过系统分析公共数据资源供给利用现状与存在问题，围绕供给、流通、利用、管理四个层面进行挖掘分析，在此基础上提出公共数据资源相关政策建议、重点任务，促进数据要素向发展新质生产力集聚，以期为我国在“十五五”时期实现公共数据资源高质量供给和高效利用、降低社会用数成本和用数门槛提供支撑。

公共数据资源界定

公共数据是指由国家机关和法律、行政法规授权的具有管理公共事务职能或者提供公共服务的组织，在履行公共管理职责和提供公共服务过程中收集和产生的，涉及公共利益的数据。公共数据的来源主要可分为政务数据、公共企事业单位数据、专业组织数据、社会团体数据和公共领域的其他数据来源这五种类型。

公共数据供给利用存在的问题及挑战

（一）公共数据高质量供给不足

我国公共数据供给主要存在数据底数不全、治理能力不强、权责不清与动力不足、供给增量不充分等问题。

1. 数据底数不全，数据普查长效机制不完善。一是公共数据未全量归集和及时汇聚，尤其是水电气等高频数据的归集不能完全满足应用场景建设需求；二是公共数据资源未落实登记。《公共数据资源登记暂行管理办法》正公开征求意见，但落实到具体的统计标准和规范还有所缺失。

2. 数据治理能力不强，高质量数据供给不均衡。一是“数出多门”问题较为突出，增加了数据治理成本；二是公共数据供给方式较为单一，仍以库表交换、API 接口交换等方式为主；三是区域高质量数据供给“东强西弱”“南强北弱”现象较为明显；四是行业领域的数据治理效能差异较大，行业高质量数据供给“技术型企业强”“服务型企业弱”现象较为突出。

3. 数据供给和使用管理权责不清，供数动力不强劲。一是数源部门、数据中心、数据主管部门的权责边界不清晰；二是公共数据供给动力不足和激励机制错配并存，缺乏供给激励机制，影响数源部门供数意愿；三是国家垂直部门数据供给保守、流通不畅。

4. 数据新范式不明、新质生产力数量增量不充分。一是面向新质生产力的公共数据供给存量不平衡和增量不充分的问题较为突出；二是人工智能领域的高质量数据供给面临技术瓶颈。

（二）公共数据流通不顺畅

我国公共数据流通存在公共数据资源授权运营机制有待细化、缺乏安全可信的公共数据流通环境、公共数据流通的收益分配和价格形成机制不完善等诸多问题。

1. 公共数据资源授权运营机制有待细化。一是公共数据资源授权运营机制有待各级人民政府、国家行业主管部门等进一步细化；二是公共数据授权运营与数据开放的互动规则不明确，导致数据供给方在开放数据时顾虑重重。

2. 安全可信的公共数据流通环境缺乏。一是隐私计算、可信数据空间、区块链、数联网等相关安全技术路线发展尚不成熟，在公共数据流通领域的应用成效尚未得到大规模验证；二是以可信数据空间为代表的解决方案的实施仍处于起步阶段，其规模化应用与成效显现尚需时间。

3. 公共数据流通的市场化机制不完善。一是公共数据的收益分配机制不完善，影响了各方主体的参与积极性；二是公共数据产品和服务的价格形成机制不完善，现有的公共数据流通多采取非标准化的一事一议方式，缺乏统一的定价规则。

（三）公共数据应用不深入

我国公共数据利用存在开发利用深度和广度不足、开发利用生态尚不成熟等问题。

1. 开发利用深度和广度不足。一是公共数据产品的形态相对初级，缺乏深层次的数据整合与分析服务，复杂应用开发不足；二是公共数据应用场景挖掘

不够，当前应用场景开发创新的广度、力度和精准度仍显不足；三是公共数据与社会数据的融合应用不足，数据的潜在价值难以得到充分激活。

2. 开发利用生态尚不成熟。一是生态主体的参与度有待提升，各类主体对自身如何参与其中、如何获取期望收益的路径缺少足够的认知，进而降低了参与积极性；二是生态主体间协作不足，难以形成有效合力，在一定程度上制约了生态体系的集聚发展。

（四）公共数据管理制度体系不完善

我国公共数据管理层面存在法规政策体系需进一步完善、数据安全治理监管能力有待进一步提升、公共数据资源开发利用成效评估体系不完善等问题。

1. 法规政策体系需进一步完善。我国公共数据在数据治理、流通交易、开发利用、市场运营等领域的法规政策还不够健全完善，可能导致数据要素交易流通不畅、收入分配模糊等问题，进而影响数据要素市场化配置和深化应用。

2. 数据安全治理监管能力有待进一步提升。一是公共数据的监管体系不完善，相关监管部门对业务合规使用行为监管的重视程度相对较低，增大了数据使用合规的风险；二是供数、用数中的数据合规顾虑、尺度不明，导致各类主体的参与意愿降低。

3. 公共数据资源开发利用成效评估体系不完善。我国公共数据资源开发利用成效评估尚处于初级阶段，国家层面尚未发布具有可操作性的开发利用成效评估体系，评估成果应用和反馈机制不

完善。此外，复合型人才缺乏的问题仍普遍存在。

政策举措建议

基于公共数据资源供给利用存在的问题，“十五五”期间，为实现我国公共数据资源体系建设和高效利用，按照供、流、用、管四大关键环节，围绕促供出、促流通、促使用、促监管的思路，系统提出政策建议和重点工程。

（一）供给层面（促供出）

1. 建立健全公共数据底数管理体系：一是完善全国数据资源调查范围和工作方法，建立完善全国统一公共数据资源普查工作机制，实现全国公共数据资源“一本账”管理；二是建设公共数据资源体系，重点对政务数据，如教育、医疗、水电煤气、交通通信、民航铁路等公共企事业单位数据及科学数据等，制定公共数据分类施策管理配套措施和实施细则；三是加强公共数据资源登记管理，开展公共数据资源登记行动计划；四是推动地理信息、绿色低碳等重点领域的公共数据归集和提质扩容。

2. 全面开展高质量的公共数据治理工作：一是深化“一数一源一标准”治理，强化数据源头治理，提升数源部门的数据管理能力，开展公共数据质量提升行动，鼓励信息化能力弱的部门数字化改造升级；二是建设完善主题库、专题库，实现高频事项数据的更大范围的高效汇聚，改变数据的供给方式；三是加大中西部地区和传统产业数字化转型政策支持力度；四是开展跨区域协作，扩大数

据资源有效供给。

3. 持续完善公共数据供给激励和供需对接机制：一是厘清数据主管部门、数据中心、数源部门的供数权责边界；二是分类施策制定奖惩政策措施。建立信息化资金投入与部门数据供给挂钩机制等激励政策，同时有针对性制定拒绝供数的惩罚措施（如年度绩效考核相应扣分等）；三是建立部省数据共享协调机制，推动垂管系统数据回流；四是建立健全公共数据的高效供需对接机制，提升公共数据供给与需求的匹配程度。

4. 提升面向新质生产力的公共数据供给效能：一是继续支持发展数据标注企业，给予配套奖励激励措施；建议国家层面统筹规划建设一批数据标注基地，视情况增补新一轮国家数据标注基地。二是建设高质量公共数据集，支持人工智能大模型开发和训练。建立政策文件、法律法规等公共数据的共享机制和开发机制；建立科学数据、科技文献、专利数据等公共数据内容的共享机制和开发机制；研究出台如何将图书、音频、视频等公共数据版权库开放给大模型训练的配套政策；鼓励建设面向人工智能的数据公共服务平台。三是加快研究出台生成数据技术的发展指引和技术规范，推进生成式数据纳入公共数据资源体系，扩大数据有效供给。

（二）流通层面（促循环）

1. 规范完善公共数据资源授权运营。一是加大公共数据资源授权运营规范政策的解读和执行推进力度；二是实施公共数据资源授权运营机构培优扶持计划；

三是实施公共数据授权运营工程，加强对公共数据资源授权运营的规范、指导与监管。

2. 打造安全可信的公共数据流通利用环境。一是部署开展公共数据流通利用基础设施试点，开展城市可信数据空间试点建设工作；二是制定公共数据流通利用相关配套的标准规范；三是规范数据交易所建设，构建国家级、区域性、行业性等多层次多类型的数据交易场所体系。

3. 完善公共数据流通的市场化机制。一是建立体现效率、促进公平的公共数据收益分配机制，建立适时动态调整的公共数据收益分配机制，激励相关主体积极参与；二是加强对于公共数据产品和服务价格的指导与管理，建立全国统一的公共数据产品和服务的多层次定价体系。

（三）利用层面（促使用）

1. 提升公共数据与应用场景的融合水平。一是建议国家出台公共数据创新应用的激励性政策；二是创新数据产品开发模式；三是开展公共数据应用示范场景试点，持续开展国家数据局重点联系示范场景建设工作任务，不断丰富数据要素成功案例；四是进一步推进公共数据与社会数据（如科研数据与产业数据）的融合应用。

2. 构建公共数据供给利用的生态体系。一是培养多元化的生态主体，培育一批领先技术型和服务型数据服务商；二是建立开放合作机制，政产学研用深度融合发展，鼓励京津冀、长三角等区域建立区域内与跨区域合作机制，以及东中部地区与西部地区开展区域协作，

共享数据红利；三是加强生态集聚发展，建设一批公共数据创新应用先导区与示范区，构建特色化数据产业集群。

（四）管理层面（促监管）

1. 健全完善公共数据制度体系。加快建设适应数据要素特征的国家层面公共数据制度体系。一是适时推动数据资源的顶层立法；二是加快公共数据制度体系建设，厘清部门和管理边界；加快建立数据产权归属认定、市场交易、权益分配、利益保护制度和合规监管机制等；强化对公共数据授权运营的规范管理，围绕数据登记、授权机制、价格形成和收益分配等领域制定相应的管理规定。

2. 进一步提升公共数据安全治理监管能力。一是出台公共数据供给与利用的合规和安全监管指引，强化对数据资源生产、加工使用、产品经营等开发利用全生命周期的监督管理；二是探索新型公共数据安全治理机制，将安全贯穿于数据供给、流通、利用全过程。

3. 建立健全公共数据资源供给利用成效评估体系。加快制定公共数据供给利用的评估体系、管理办法等，开展公共数据资源开发利用成效评价和第三方评估。

4. 健全完善数据资源人才培养体系。一是推广首席数据官和数据专员的管理制度；二是建设数据要素人才体系。

责任编辑：金烨 jinye@staff.ccidnet.com