

公共数据授权运营发展洞察

(2023 年)

中国信息通信研究院云计算与大数据研究所

2023年12月

版权声明

本报告版权属于中国信息通信研究院，并受法律保护。转载、摘编或利用其它方式使用本报告文字或者观点的，应注明“来源：中国信息通信研究院”。违反上述声明者，本院将追究其相关法律责任。

前 言

公共数据是我国数据要素供给体系的重要组成部分。相较其他数据类型，公共数据具有公共性、权威性与规模性，蕴藏巨大价值。对公共数据进行开发利用是促进数字经济发展的的重要举措，对于赋能政务服务、公共治理和共同富裕均有重要意义，是充分释放数据价值、培育数据要素市场的关键突破口。

近年来，我国高度重视公共数据，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。为全面盘活公共数据资源，如何开拓公共数据开发利用的机制创新、模式创新、场景创新成为核心议题。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》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。在此推动下，各地各部门围绕公共数据授权运营开展了大量积极探索，不断尝试创新，积累了一定经验，但仍存在共性困难和挑战，亟待整合多方力量共同突破。

在坚持数据开放的基础上，有序探索公共数据授权运营，是对现有公共数据资源供给模式的有益补充，有助于持续优化数据要素供给质量。本报告从公共数据的概念内涵入手，分析了当前公共数据授权运营的发展基础、实践现状和普遍难点，并从制度建设、实施路径、平台系统、主体协同、成效评估等环节给出了推进建议。期望本报告的观点和内容能为公共数据授权运营的具体实践提供有价值的参考，为各界进一步参与数据要素实践探索提供助力。

目 录

| | |
|--------------------------|----|
| 一、概述 | 1 |
| (一) 我国公共数据概念起源 | 1 |
| (二) 公共数据巨大价值有待开发利用 | 3 |
| (三) 授权运营有望助力突破开发利用瓶颈 | 4 |
| 二、公共数据授权运营发展基础 | 8 |
| (一) 政策引领公共数据授权运营逐步推进 | 8 |
| (二) 公共数据授权运营理论基础逐步形成 | 10 |
| (三) 公共数据授权运营已具大量实践基础 | 12 |
| 三、公共数据授权运营现状洞察 | 13 |
| (一) 公共数据授权运营政策制度加快制定 | 13 |
| (二) 多样化运营模式推进市场体系建立 | 15 |
| (三) 平台建设运营全流程挑战逐步突破 | 17 |
| (四) 数据应用成果趋向场景深度挖掘 | 19 |
| 四、公共数据授权运营普遍难点 | 21 |
| (一) 授权程序规范需实现 | 21 |
| (二) 运营流程可信需保障 | 23 |
| (三) 供需充分对接需促进 | 24 |
| (四) 价值收益分配应合理 | 25 |
| (五) 政企数据融合需强化 | 26 |
| 五、公共数据授权运营推进要点 | 27 |
| (一) 建设制度机制：细化工作流程，明确工作职责 | 28 |
| (二) 设计实施路径：明确运营模式，制定实施方案 | 29 |
| (三) 打造运营平台：规范平台建设，优化服务能力 | 29 |
| (四) 培育多元生态：推进多元共创，鼓励应用创新 | 30 |
| (五) 推进成效优化：落实成效评估，形成反馈闭环 | 31 |
| 六、趋势与展望 | 31 |

图目录

| | |
|------------------------------|----|
| 图 1 国内现有 3 类公共数据授权运营模式 | 16 |
|------------------------------|----|

表目录

| | |
|---|---|
| 表 1 2021-2023 年国内省市出台涉公共数据授权运营的政策法规 | 9 |
|---|---|



一、概述

政府和公共部门持有的公共数据，相比其他数据而言，主体明确、规模大、价值高，具有很强的公共属性，是数据资源供给体系的重要力量。近几年，特别是《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”）发布后，全国多地相继出台针对公共数据的政策法规，开展相关试点实践，理论界围绕公共数据的讨论热度持续升高。可见，强化公共数据开发利用、促进公共数据的价值释放已成为当前我国数据要素发展的布局重点。因此，认识公共数据的内涵与特点，把握公共数据的价值发挥途径至关重要。

（一）我国公共数据概念起源

在中央政策文件中，“公共数据”的表述最早出现在 2015 年国务院发布的《促进大数据发展行动纲要》中，但同时也存在“公共机构数据”“政府数据”的表述。在此后发布的中央政策文件中，“政务信息”“政务数据”“公共信息资源”“政府数据”等相关表述与“公共数据”始终并行。2021 年，《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》（以下简称“‘十四五’规划”）要求探索将公共数据服务纳入公共服务体系，提出开展政府数据授权运营试点。自此，“公共数据”与“政府数据”的表述和用法基本确定，而公共信息、政务信息等用法基本未再出现。2022 年发布的“数据二十条”提到“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”，但并未明确公共数据与其

他几个相似概念的联系与区别。

从地方立法和政策文件来看，关于“公共数据”的定义也尚未形成统一认知。有些地方尝试通过性质界定的方式下定义，如相对较早发布的 2021 年《北京市公共数据管理办法》将公共数据定义为“具有公共使用价值的，不涉及国家秘密、商业秘密和个人隐私的，依托计算机信息系统记录和保存的各类数据”；更多的地方则通过“持有主体”和“产生来源”两个维度来界定公共数据的范围，如《浙江省公共数据开放与安全管理暂行办法》认为公共数据是指“各级行政机关以及具有公共管理和公共服务职能的事业单位，在依法履行职责过程中获得的各类数据资源。”还有些地方对主体范围进一步细化明确，如《上海市公共数据开放实施细则》明确包括“供水、供电、供气、公共交通等提供公共服务的组织”；《浙江省公共数据条例》明确“根据本省应用需求，税务、海关、金融监督管理等国家有关部门派驻浙江管理机构提供的数据，属于本条例所称公共数据。”

然而，“公共服务运营单位在提供公共服务的过程中收集、产生的数据”是否应当被纳入公共数据目前存在较大争议。因为从分类方式看，公共数据基于公有属性和持有主体进行划分，企业数据根据持有主体划分，而个人数据则更多出于对个人信息及相关主体权益的保护而与其他数据进行区分。因此，企业在经营公共服务性质业务时收集、产生的关乎公共利益的数据，既具有公有属性，又由企业持有，将这部分数据划分到公共数据中是否有利于数据流通和开发利用尚待讨论。本报告希望全面展示公共数据开发利用的沿革发展与现状进

展，因此本报告讨论的公共数据范围将包括职能履行受公共财政保障的机关单位在依法履行公共管理职责或者提供公共服务过程中收集、产生的数据（即**来自政务体系的公共数据**）、受公共财政支持、无行政职能的非营利事业单位或社会组织在公共利益领域内收集、产生的数据（即**来自科教文卫等公共事业的公共数据**）以及公共服务运营单位在提供供水、供电、供气、公共交通等公共服务的过程中收集、产生的数据。

（二）公共数据巨大价值有待开发利用

公共数据规模庞大，内容涉及社会经济生活的方方面面，蕴藏着巨大的政治、经济、社会、文化和生态价值。在政治价值方面，利用公共数据能够提高行政效率、改善公共服务、促进服务创新、推动科学决策、优化社会治理能力；在经济价值方面，利用公共数据可赋能金融、医疗、交通、工业、农业等具体行业领域，提高相关产业的生产效率，优化资源配置，促进经济增长；在社会价值方面，利用公共数据可帮助改善民生，包括完善交通、法治、公共卫生、食品安全等等；在文化价值方面，公共数据可以为科学研究提供更多参考数据和资料，促进科学研究的发展；在生态价值方面，利用公共数据可为保护环境和节约能源资源提供更优策略。因此，充分挖掘公共数据的价值是我国数据要素市场培育的关键突破口，对数字经济发展与数字中国建设具有重大意义。

“数据二十条”按照公共数据、企业数据、个人数据的分类思路提出了“推进数据分类分级确权授权使用和市场化流通交易”的要求。

与企业数据和个人数据相比，公共数据的产生过程、管理方式、内容特点等，使其在数据流通和开发利用方面具备更多优势，或将成为数据要素市场培育的关键突破口。从**数据产生过程**来看，公共数据是政府和公共部门履职过程中通过法定程序向特定主体获得的，这种产生方式使得公共数据天然具有公共性、非隐私性、非独占性，因此，公共数据具有一定的公益性，在开发利用过程中面临的争议较小。从**数据管理方式**来看，公共数据的持有主体是政府和公共部门，相较于企业数据的持有主体往往涉及多方复杂的股权归属和经营业务往来，公共数据涉及的管理主体明确和单一，确权授权路径更加明确。此外，政府和公共部门具有政务和社会公众服务的义务，履职过程中不以单一主体的经济收益为目标，也让公共数据的开发利用面临的营收压力更小。从**数据内容特点**上，公共数据内容涉及全体社会生产生活，相较于单一企业和单一个人主体的数据来说，公共数据的规模体量更大，流动性更强，由于数据要素的价值本就具有规模报酬递增的特性，公共数据的规模效应因此进一步凸显。

综合以上，在企业数据的开发利用面临权属争议、个人数据的开发利用面临安全合规压力的情况下，公共数据价值巨大、权属清晰，更适合通过市场化运营的方式作为打开数据要素市场发展局面的突破口。

（三）授权运营有望助力突破开发利用瓶颈

在较为广泛的行业认知里，公共数据流通主要有共享、开放和授权运营三种路径。其中，公共数据共享主要面向政府部门内部，服务

于提升公共履职能力与公共服务水平，在全国一体化政务大数据体系建设的推进过程中，数据共享能力已不断提升；公共数据开放和授权运营则主要面向社会主体，通过社会化开发利用服务于公共治理、公益事业或产业和行业发展。目前，我国公共数据开放经过多年发展虽初显成效但不及预期，存在质量不佳、供需不匹配等问题，而授权运营则通过引入更加专业、灵活的社会化力量对公共数据开发利用，或将突破现有瓶颈，成为公共数据开发利用的助推剂。

早在 2004 年，我国就发布了《国务院办公厅政府信息公开指南》，规定了对政务工作的公开，对政府履职和服务产生的相关信息和数据进行开发利用便是自此开始的；2015 年《促进大数据发展行动纲要》中将公共数据互联开放共享作为主要任务之一，要求推进公共数据资源向社会开放，标志着对公共数据开放共享的重视与促进正式开始。随后，中央持续发布相关政策推进公共数据的开放，基本明确共享的范围在于政务部门之间，而开放的范围则是政务部门面向社会开放。

当前，各地方积极投入和探索公共数据开放，并取得了一定进展。**在制度建设方面**，除上海、广东、浙江、江苏等省级地区作为中央推进公共数据开发利用试点纷纷发布公共数据政策以外，2022 年下半年至今，四川、重庆、广州、青岛、济南、宁波等大量省市也都出台了针对公共数据的管理办法，面向数据开放全流程建立完善的制度，推动公共数据开放相关工作依规开展。此外，北京、上海、天津等十余地市针对公共数据开放还出台了实施细则，对开放数据更新、开放需求反馈等机制建设作出了更细化的指引和规定，提升了公共数据开

放效率及规范化程度。在开放平台建设方面，近年来公共数据开放平台数量持续增长，截至2023年底，全国地级市以上数据开放平台已达226个¹，各级政府及公共部门基于开放平台向社会提供大量公共数据集，覆盖市监、工商、交通、气象、生态、公共设施等多个领域，为数据要素市场提供了大量资源。

尽管如此，公共数据的开放仍然面临一些问题和瓶颈。**第一，开放体系尚不完善。**从地域分布来看，广东、广西、江苏、江西、贵州、福建、山东、四川与浙江的省级和下辖所有地市已上线了数据开放平台，其他省则仍然存在省级或地市级平台缺失的情况，省市之间发展不均衡，全国的数据开放体系尚不完善；从开放内容来看，现有公共数据开放平台的数据以政府数据为主，各类提供公共服务的企事业单位的行业数据较少，而这类公共数据通常可以在特定行业或领域中实现更高价值的应用；从数据质量看，部分开放平台仍存在有目录无数据、数据容量低、数据下载量少的情况。**第二，开放质量有待提升。**很多平台开放公共数据的周期普遍较长，数据更新频率不够高，致使开放数据的时效性存在缺陷；与此同时，部分平台由于功能不够完善，尚未形成常态化的质量反馈和监督机制，难以及时了解社会对公共数据的应用需求，从而难以提供相应的数据供给；并且，由于缺乏长效的监督机制，很难对公共数据开放的成效进行针对性的评估和优化。**第三，开放协同仍需优化。**目前，跨地域、跨层级的公共数据开放平台之间，缺乏有效的互联互通，数据资源的整合度偏低，不同平台数

¹ 数据来源：《2023中国地方公共数据开放利用报告（城市）》

据的开放字段、颗粒度等标准不完全一致，使得全国各类公共数据开放平台有成为碎片化孤岛的趋势，有待通过更高效的协同实现优化。

公共数据开放的不充分、不持续和不协同使得公共数据的价值挖掘和流通严重受限。究其原因，一方面是“开放”这一模式本身具有一定的局限性。在数据开放模式下，公共数据基本以无条件免费的方式向所有主体开放，而一些敏感数据和高价值数据显然不适合以这种方式流通，“数据二十条”也提出了公共数据按情况有条件使用的探索方向；另一方面是政府在公共数据开发利用和平台运营等方面专业能力不足、积极性不强。政府大多基于履行政府信息公开的义务推进公共数据开放，也没有足够的 ability 挖掘公共数据需求和应用场景，在没有激励政策和额外收益的情况下，公共数据开放后劲不足。

“数据二十条”的新要求为公共数据开发利用指明了方向，尤其是为公共数据授权运营带来了新机遇。开放和授权运营可以作为公共数据开发利用的两种并行模式，对于安全性要求较低的公共数据，通过开放的方式供社会无条件或有条件无偿使用，对于安全性要求较高的高价值公共数据则可以通过授权运营的方式有条件有偿使用，充分释放开放模式下的存在安全顾虑的闲置数据价值。此外，通过授权运营的方式引入社会化力量，充分解决了政府能力不够、动力不足的问题，授权运营获得的经济效益可以激励运营方改善公共数据质量和效用，有利于进一步带动市场活力，深化对公共数据的挖掘利用，加速公共数据价值释放。

二、公共数据授权运营发展基础

相较于开放，公共数据授权运营是我国数据要素市场探索过程中的一种创新模式，尚在起步阶段。可以看到的是，授权运营这一新模式正受到越来越广泛的关注，相关的政策基础、理论基础和实践基础正在逐步夯实，为更广泛范围内的探索推广提供了空间。

（一）政策引领公共数据授权运营逐步推进

在中央层面，授权运营的表述首次出现在“十四五”规划中，指出要针对公共数据建立健全国家公共数据资源体系，推进数据跨部门、跨层级、跨地区汇聚融合和深度利用，要求“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”。2022年1月，《“十四五”数字经济发展规划》针对公共数据提出“通过数据开放、特许开发、授权应用等方式，鼓励更多社会力量进行增值开发利用”，在一定程度上为“授权运营”作出释义，为授权运营实践提供政策依据。

在地方层面，各地纷纷将公共数据授权运营写入地方法律法规文件中，用立法和政策引领实践探索。《上海市数据条例》《浙江省公共数据条例》通过地方性法规的形式提出了公共数据授权运营，对公共数据授权运营进行了概括性和原则性的规定；《浙江省公共数据授权运营管理办法（试行）》《北京市公共数据专区授权运营管理办法》则更加细致全面地对公共数据授权运营的管理机制、职责分工、工作流程、授权运营单位的要求、安全监督等方面进行了规定。此外，成都、济南、青岛、长春、长沙、杭州等地也都出台了地市级的公共数据授权运营办法、实施方案和实施细则等文件。

表 1 2021-2023 年国内省市出台涉公共数据授权运营的政策法规

| 时间 | 地区 | 名称 | 单位 |
|---------|------|-------------------------------|----------------|
| 2021.06 | 深圳市 | 《深圳经济特区数据条例》 | 深圳市人大常委会 |
| 2021.10 | 广东省 | 《广东省公共数据管理办法》 | 广东省人民政府 |
| 2021.10 | 山东省 | 《山东省大数据发展促进条例》 | 山东省人大常委会 |
| 2021.11 | 上海市 | 《上海市数据条例》 | 上海市人大常委会 |
| 2021.12 | 江苏省 | 《江苏省公共数据管理办法》 | 江苏省人民政府 |
| 2022.01 | 浙江省 | 《浙江省公共数据条例》 | 浙江省人大常委会 |
| 2022.03 | 重庆市 | 《重庆市数据条例》 | 重庆市人大常委会 |
| 2022.05 | 河北省 | 《河北省数字经济促进条例》 | 河北省人大常委会 |
| 2022.05 | 黑龙江省 | 《黑龙江省促进大数据发展应用条例》 | 黑龙江省人大常委会 |
| 2022.10 | 苏州市 | 《苏州市数据条例》 | 苏州市人大常委会 |
| 2022.12 | 四川省 | 《四川省数据条例》 | 四川省人大常委会 |
| 2023.04 | 东营市 | 《东营市公共数据授权运营暂行管理办法（征求意见稿）》 | 东营市人民政府办公室 |
| 2023.05 | 青岛市 | 《青岛市公共数据运营试点管理暂行办法》 | 青岛市大数据发展管理局 |
| 2023.06 | 贵州省 | 《贵州省政务数据资源管理办法》 | 贵州省人民政府办公厅 |
| 2023.06 | 达州市 | 《达州市公共数据授权运营管理办法（征求意见稿）》 | 达州市数字经济局 |
| 2023.07 | 广州市 | 《广州市数据条例（征求意见稿）》 | 广州市政务服务数据管理局 |
| 2023.07 | 包头市 | 《包头市公共数据管理暂行办法》 | 包头市人民政府 |
| 2023.07 | 长沙市 | 《长沙市政务数据运营暂行管理办法（征求意见稿）》 | 长沙市数据资源管理局 |
| 2023.07 | 遂宁市 | 《遂宁市公共数据运营管理办法（征求意见稿）》 | 遂宁市政务服务和大数据管理局 |
| 2023.08 | 浙江省 | 《浙江省公共数据授权运营管理办法（试行）》 | 浙江省人民政府办公厅 |
| 2023.08 | 长春市 | 《长春市公共数据授权运营管理办法》 | 长春市人民政府 |
| 2023.08 | 湖南省 | 《湖南省数字经济促进条例（草案送审稿）》 | 湖南省司法厅 |
| 2023.09 | 温州市 | 《温州市公共数据授权运营管理实施细则（试行）》（征求意见） | 温州市人民政府办公室 |

| | | | |
|---------|---------|--------------------------------|-----------------|
| | | 见稿) | |
| 2023.09 | 杭州市 | 《杭州市公共数据授权运营实施方案（试行）》 | 杭州市人民政府办公厅 |
| 2023.09 | 深圳市 | 《深圳市公共数据开放管理办法（征求意见稿）》 | 深圳市政务服务数据管理局 |
| 2023.10 | 衢州市 | 《衢州市公共数据授权运营实施细则（试行）（征求意见稿）》 | 衢州市大数据局 |
| 2023.10 | 厦门市 | 《厦门市公共数据授权运营管理暂行办法（征求意见稿）》 | 厦门市工业和信息化局 |
| 2023.10 | 大理白族自治州 | 《大理州公共数据授权运营管理办法》 | 大理白族自治州发展和改革委员会 |
| 2023.10 | 丽水市 | 《丽水市公共数据授权运营管理实施细则（试行）（征求意见稿）》 | 丽水市大数据发展管理局 |
| 2023.11 | 烟台市 | 《烟台市公共数据授权运营管理暂行办法（征求意见稿）》 | 烟台市大数据局 |
| 2023.11 | 淮安市 | 《淮安市公共数据授权运营实施方案（试行）》 | 淮安市大数据管理局 |
| 2023.11 | 湖北省 | 《湖北省数据交易管理暂行办法（征求意见稿）》 | 湖北省发展和改革委员会 |
| 2023.11 | 德州市 | 《德州市公共数据授权运营管理暂行办法》 | 德州市大数据局 |
| 2023.11 | 盐城市 | 《盐城市公共数据授权运营管理暂行办法（公开征求意见稿）》 | 盐城市工业和信息化局 |
| 2023.11 | 舟山市 | 《舟山市公共数据授权运营实施方案（试行）（征求意见稿）》 | 舟山市大数据发展管理局 |
| 2023.11 | 绍兴市 | 《绍兴市公共数据授权运营管理实施细则（试行）（征求意见稿）》 | 绍兴市大数据管理局 |
| 2023.11 | 宁波市 | 《宁波市公共数据授权运营管理实施细则（试行）》 | 宁波市大数据发展管理局 |
| 2023.11 | 太原市 | 《太原市政务数据资源共享实施办法》 | 太原市人民政府办公室 |
| 2023.12 | 云南省 | 《云南省公共数据管理办法（试行）》 | 云南省人民政府办公厅 |
| 2023.12 | 济南市 | 《济南市公共数据授权运营办法》 | 济南市人民政府 |
| 2023.12 | 北京市 | 《北京市公共数据专区授权运营管理办法（试行）》 | 北京市经济和信息化局 |
| 2023.12 | 安徽省 | 《安徽省公共数据授权运营管理办法（试行）（征求意见稿）》 | 安徽省数据资源管理局 |

来源：中国信息通信研究院

（二）公共数据授权运营理论基础逐步形成

“数据二十条”针对数据流通中的权属难题，提出进行分类分级确权授权，并要求建立数据资源持有权、数据加工使用权、数据产品经营权“三权分置”的产权运行机制，为此前公共数据开发利用中一直存在争议的所有权问题提供了一种具有可行性的解决思路。因此，可以充分考虑实际情况并尝试探索公共数据的“三权”归属。

“公共数据资源持有权”对应的客体是公共数据资源，随着政府或公共部门履行公共职责或提供公共服务而产生，持有权一般归属于数源部门。在实际情况中，往往会由数源部门直属的信息中心或数据中心“代持”公共数据资源。“公共数据加工使用权”对应的客体是公共数据，可视为经初步清洗处理后的数据，“加工使用权”同样归属于数源部门，同时数源部门也相应地承担数据采集、清洗、处理、存储、管理、开发利用、安全保障等责任。而“公共数据产品经营权”对应客体是数据产品，“经营权”因产品的产生而形成，且产品经营行为具有市场属性，不在政府和公共部门的职责范围中，则“经营权”归属于生产或加工数据产品的主体，也相应地承担数据产品的合规使用、安全保障等责任。

在此基础上，公共数据授权运营即是“加工使用权”或“产品经营权”授予经合法合规方式筛选出来的具备相应技术与能力的运营机构，加工形成公共数据产品后并进行市场化经营。尽管“三权分置”还处在倡导与探索阶段，需要通过法律法规明确其效力，但由确权授权机制的探讨可见，开展公共数据授权运营具备明确的理论基础，其

中的数据价值流转具备充分的正当性与合理性。

当前，从中央、部委到地方都在全力推进公共数据授权运营的实践，相比对理论问题刨根究底以明确个中细节，实际推动公共数据通过授权运营实现具体场景的应用具有更高的探索价值，以公共数据的开发利用撬动数据要素市场的活跃与创新。

（三）公共数据授权运营已具大量实践基础

在“数据二十条”出台以前，各地各行业就已经在积极探索公共数据授权运营，北京、上海、广东、海南、贵州、成都等国内先进地区通过制度模式建设、平台搭建运营、应用场景创新等试点举措，探索开展授权运营，以促进公共数据的社会化开发利用。

部分地区通过政策明确授权开展实践。贵州通过《贵州省大数据发展应用促进条例》明确授权云上贵州对全省公共数据进行汇集、存储、共享、开放。成都市政府授权成都数据集团搭建了公共数据运营服务平台，平台直接接入政务部门开放的公共数据并依据实际情况进行无条件开放和按需依申请审核开放应用。

部分地区更侧重平台与数据的整体运营。2022年9月成立的上海数据集团也将作为上海市公共数据授权运营主体负责平台建设、数据运营、产业培育等方面工作，加快实现公共数据、行业数据与社会数据的融合开发。海南省以“数据产品超市”探索以“政府+企业”双轮驱动方式，采用“建设+运营+移交”进行市场化建设和运营，作为数据归集、管理、加工、交易的统一平台，由应用主体对公共数据进行加工增值后以数据产品的形式开放给市场。

部分地区则依托应用场景探索公共数据授权运营。北京金控旗下的大数据公司由市经信局授权作为运营单位，建设并运营的金融公共数据专区正在探索以场景为牵引的授权运营模式。在汇聚工商、司法、税务、社保、公积金、不动产等公共数据的基础上，尝试与企业数据进行融合开发形成综合数据产品服务于金融机构，实现了普惠金融领域不同细分场景的应用。山东则首先在社会医保领域探索数据开放共享和创新应用，在全国率先建设“保医通”服务平台，向商业保险公司开放社会医保结算数据，推动商业保险公司优化理赔业务流程实现商业保险快速理赔结算。

三、公共数据授权运营现状洞察

“数据二十条”针对公共数据提出要建立确权授权机制以及价值收益分享方式，为公共数据授权运营按下了加速键。各地区、各行业响应中央政策的号召，积极开展公共数据授权运营实践，切实促进了公共数据价值的挖掘与释放。基于对各类实践与领域热点的跟踪研究，可以发现公共数据授权运营最新的发展与变化核心体现在地方政策、运营模式、平台建设与数据应用等四个方面，覆盖了公共数据授权运营全流程中的四个关键步骤。

（一）公共数据授权运营政策制度加快制定

2022年以来，全国各省市积极响应中央号召，相继制定发布了数据条例、管理办法、实施细则、实施方案等一系列地方政策法规，针对公共数据的管理、开放、授权运营和应用等作出了细化要求，例

如《北京市公共数据专区授权运营管理办法（征求意见稿）》《浙江省公共数据授权运营管理办法（试行）》《四川省数据条例》《广州市数据条例》《杭州市公共数据授权运营实施方案》《青岛市公共数据运营试点管理暂行办法》等等。其中，大多明确指出大力推进公共数据授权运营，建立相关工作机制，并对授权运营各环节进行了初步规定。

地方政策法规加速推进中呈现出了几个发展特点，促进公共数据授权运营朝着规范化、规模化的方向演进。**一是公共数据授权运营的概念界定逐步清晰。**尽管中央政策尚未对公共数据授权运营机制进行明确的规定，但随着各类文件的逐步聚焦和细化，对公共数据授权运营进行定义的行业共识正在形成，其核心举措是政府、数据主管部门或数源单位作为授权单位依法依规按程序授权符合条件的运营单位在协议约定的范围内加工处理公共数据形成产品或提供服务。**二是开展公共数据授权运营的推进思路各具特色。**各地通过制定政策法规对实践的推进思路进行明确，例如北京市以数据专区形式落实“公共数据+行业应用”，海南省以数据产品超市形式落实“授权运营+数据交易”，浙江省以省级协调与实施细则落实“顶层统筹+落地方案”，成都市以数据运营服务落实“场景化运营+一体化服务”等，均具有很突出的地方特色，各有所长。**三是创新举措频出，不断探索更优的实践方式。**部分地区在政策或制度文件中提出了明确、具体的创新举措，例如《广州市数据条例》提出在授权运营中引入数据商角色按政府指导价使用公共数据，《福建省加快推进数据要素市场化改革实施

方案》提出建立公共数据资源开发有偿使用机制，《长沙市政务数据运营暂行管理办法（征求意见稿）》指出基于政务数据资源运营属于政府国有资产有偿使用范围，且明确了市、区县数据权属主体收益分配纳入市、区县财政收入，为完善数据要素市场体系提供了有益的探索。

（二）多样化运营模式推进市场体系建立

据调研，目前各地主要以 3 种不同模式授权当地的运营主体，并推进建立市场体系，基于授权集中性及集中程度进行分类。一是**集中 1 对 1 模式**，即统一授权同一主体承担该地域所有公共数据运营相关工作，具有权威性，能最大化发挥数据整合价值，但响应市场需求变化的效率可能不够高。二是**分行业 1 对 N 模式**，即选择不同行业属性的运营主体依行业特点开展公共数据运营工作，专业性更强，有利于发挥行业聚合的价值，但协调难度也会随着主体增加而增大。三是**分散 1 对 N 模式**，即根据不同数据特点匹配不同运营主体分别开展公共数据运营工作，有助于充分发挥市场竞争作用，但管理和协调难度更大，且数据无法完全整合可能影响价值实现。当下实践中应用最为广泛的是集中 1 对 1 模式，可最大化精简授权环节和审批流程，缩短数据价值开发链条，且对各地方政府部门而言，集约化建设便于实现全面、高效的监管。

| 集中1对1 | 分行业1对1 | 分散1对N |
|--------------------|------------------|---------------|
| 集中统一授权 同一机构 | 根据行业属性 选择不同机构 | 各类型主体 各自开展 |
| 典型地区 | | |
| 浙江、安徽、贵州、 成都、青岛 | 北京 | 广东、上海、武汉 |
| 优势 | | |
| 权威性 | 专业性 | 灵活性 |
| 劣势 | | |
| 市场效率或有不足 | 协调难度较大 | 监督和规范性难度高 |

来源：中国信息通信研究院

图 1 国内现有 3 类公共数据授权运营模式

从本质上看，授权运营是要合法合规地引入专业机构来提升公共数据开发利用能力，促进公共数据价值的充分释放。公共数据运营主体作为授权运营的核心角色，在地方或行业的数据产业生态培育中承担大量关键工作。因此，**发挥市场的积极作用，选择具备一定水平、资质合格的专业机构作为运营主体至关重要。**对开展公共数据授权运营的各地方、各行业或领域而言，需要明确运营主体的准入原则与准入条件，规范运营主体准入程序。

从实践上看，国内 40 余省市纷纷新成立或重组成立了一批地方性数据集团型企业²作为当地的公共数据授权运营主体，承担平台建设运营、数据加工处理、数据产品提供等各项工作。据不完全统计，截至 2023 年 10 月已有省级数据集团 14 家，地市级数据集团 36 家，另有一些区县级地区也在推进建立数据集团型企业。需要注意的是，很多数据集团企业是由原本承担城市建设或智慧城市建设的企业转

² 地方性数据集团型企业：各地方新成立或由当地原数字政府建设、智慧城市建设和政务信息化建设等企业主体重组成立的，具有地方属性的公共数据运营企业，包括地方数据集团、地方数字集团、地方数字化建设集团等等

型调整而来，可能存在数据运营方面技术能力不足、数据工作基础薄弱的挑战。

（三）平台建设运营全流程挑战逐步突破

公共数据授权运营覆盖公共数据资源的汇聚、运营、应用及流通全链路，平台建设前需解决建设模式多样、技术协同复杂、对接平台多等问题。建设模式方面，公共数据授权运营平台作为政府主导组织建立的城市公共数据基础设施，不同建设模式将影响数据的供给对接、平台的功能及部署等。目前业界主要有大数据主管部门主导和大数据平台公司主导两种平台建设模式。前者平台归政府所有，侧重提升政务云整体服务水平；后者平台归平台公司所有，聚焦数据运营商业价值。技术协同方面，为充分保护数据和隐私安全，数据加工处理会应用数据分类分级、访问授权等技术进行数据访问控制，并且结合数据沙箱、隐私计算、使用控制、区块链等技术实现数据产品安全开发保障，因此平台建设涉及多项技术的协同，技术融合复杂性较高。平台部署方面，数据源侧需支持与公共数据共享开放平台、相关公共数据的汇集平台以及社会数据平台的对接，促进公共数据资源的汇聚以及与社会数据的高效融合应用。产品侧需支持与数据交易所业务应用系统及技术平台的对接，以促进完成数据产品和服务的交易等。但目前多数授权运营平台建设还处于初期阶段，与现有平台系统的适配性及部署效果难以预估。

各地结合自身实践特点在搭建授权运营平台过程中取得了一定成效，但平台建设的功能要求不完全一样、缺乏统一标准。公共数据

授权运营平台的建设和运营由政府统筹，协同多元化市场主体共同完成。在各地管理办法或实施方案中基本明确了数据提供方、授权运营单位、平台运营方、监管方以及数据产品应用方等参与主体的作用和责任。从已发布的十余个地方文件中可以看出，授权运营平台是在保障“原始数据不出域，数据可用不可见”的总体要求下，提供开发工具和环境对数据加工处理，形成数据包、数据模型、数据接口等产品和服务，同时也要满足数据脱敏、数据产品出域审核、全流程可监管可追溯等要求。但是，是否要在平台上开展数据治理、数据交易等内容，各地尚未达成统一标准。例如海南省数据产品超市，以授权运营的思路搭建集数据归集、管理、加工、交易为一体的公共数据平台，将各类型参与主体纳入平台，由应用主体对公共数据进行加工增值后以数据产品的形式开放给市场。而贵州、杭州、长沙等城市则强调在数据交易所进行数据产品的交易。因此，各地建设区域性的授权运营平台，在符合地方战略布局和业务场景的基础上，亟需通过形成技术功能上的统一标准，加快未来公共数据跨区域、跨部门、跨行业的应用拓展。

平台建成后需围绕运营体系规划、平台应用运营、数据运营服务及平台安全运营四个方面构建平台运营方案，以提升平台使用效率，保障平台有序运转。运营体系规划包括搭建专业化运营队伍，明确各方角色职责及工作要求，规范组织工作模式及操作行为，制定运营管理相关规章制度，设计基于为业务赋能的端到端流程，实现高效协同运转。平台应用运营是指平台建设完成后要保持技术创新、迭代升级，

实现对各类应用需求的敏捷响应，支撑更多应用业务和系统接入平台，降低和缩短数据开发成本及上线周期，促进数据与业务流程的快速流转。**数据运营服务**主要涉及数据运营管理及数据价值挖掘两个层面。运营管理上保障数据开发过程的标准规范、全面优化公共数据质量，为使用方提供高质可信的数据，提升数据利用率。价值挖掘上可基于业务需求联合业务分析师、数据分析师、开发人员等角色参与，进行数据分析，沉淀数据指标等资产，并依托平台对数据资产进行工具化管理，充分赋能业务。**平台安全运营**是指发现平台安全威胁、分析威胁以及解决威胁的闭环处理流程，以此持续提升平台抵御风险的能力。包括建立完备的安全管理组织和制度，对平台基础设施、信息系统、重要文件信息等进行安全检测，针对性制定防护策略，建立信息安全响应机制，制定应急预案等等。

（四）数据应用成果趋向场景深度挖掘

随着各地越来越多地通过开展公共数据授权运营推进公共数据开发利用，数据应用成果相较于仅通过开放途径的时期有了明显突破，总体上看，数量有较大提升，种类更加丰富，应用覆盖的范围也趋于广泛。

公益性应用方面，目前公共数据主要赋能公共治理与公共服务，包括在公共安全、市场监管、交通管理、城市建设、城市服务、社会保障、公共卫生、绿色环保等场景实现落地应用。例如推进公安系统交通管理数据、交通轨迹数据与个人信息数据的匹配，开发智慧交通监测管理系统，实现违法违规监测、轨迹监控、异常追踪等，在交通

管理、市政管理、碳排放控制等方面提升工作效率与成果；通过企业经营数据、用电用水数据与实时位置数据的融合开发，形成对地区经济发展情况或民生情况的洞察，一方面可为政府部门提供决策支撑，另一方面可对企业经营具体事项进行监管。此外，还包括智慧安防布局、智慧农业监管、城市内涝预警、城市卫生治理、大型活动公共安全保障等细分领域的的数据应用，高效助力政府的公共治理与公共服务。

商业化应用方面，目前金融领域的征信、贷款、保险等业务场景先行，跑通了公共数据助力产业发展的链路。例如涉农或中小微企业、个体工商户的普惠金融提效、基于医保数据聚合实现的智能核保、以及应用供电、供水、环保排放等多源数据融合的绿色金融惠企政策落地等。此外，也有地方已经实现了公共数据在其他行业领域的应用，实现对企业经营、企业服务、企业合规等方面的赋能，包括应用分时段市政交通数据进行商业选址、应用场站人流数据进行精准投放、合规应用个人基础数据保障反欺诈等等。

目前，**公益性应用场景已发展较为成熟**，在数字政府建设基础上，公共数据授权运营推进各类企业依托公共数据提供公益性服务，助推公共治理与公共服务专业化、智慧化。然而，**商业化应用场景则仍然存在一定的局限性**，例如应用领域较为单一、应用模式缺乏创新、应用变现未达预期等，一方面，公共数据面向应用的供给能力还存在不足，数据的整体质量仍有较大提升空间；另一方面，由于缺乏有效激励机制与充分创新空间，有待进一步深入挖掘应用需求，以推进市场培育与产业发展。

四、公共数据授权运营普遍难点

公共数据授权运营是我国在推进数据流通和要素价值释放中的一种创新模式。但是，由于缺少统一的制度设计、地方和行业间实践基础差异较大、可参考经验较少等，各地区、各行业虽跃跃欲试，大多数仍处于谨慎观望阶段。核心的顾虑和实践难点聚焦在以下几方面。

（一）授权程序规范需实现

公共数据授权运营的最大亮点在于“授权”，核心思路是将公共数据的运营职能赋予企业，由企业代替政府和公共部门进行公共数据的开发利用，实现要素价值释放的最大化。其中，如何通过“授权”将公共数据持有者与运营者之间的角色与职责进行明确定义与合理划分是关键。针对这一话题，可以具体拆分成四个环节进行讨论，即谁来授权、授什么权、授权给谁和如何授权。

首先是授权方如何确定。如果直观判断，授权方自然是掌握公共数据资源的主体，即政府和公共部门。从行业实践来看，授权方多为中央层面的垂直监管部门，授权主体相对明确；但对于地方实践来说，各地对于公共数据进行统筹管理的模式和进展各不相同，具体由哪一级政府、哪一个部门负责授权仍是疑问。因此，可以看到在已有的实践中，有的案例是由地方政府进行授权，如北京、青岛等；有的案例是由地区数据主管部门或其他行业主管部门进行授权，如济南；还有的则存在多级授权链条，由地方政府授权给某一代表机构（多为当地数据主管部门）后，再由代表机构授权给运营主体。

其次是授权的内容如何理解和确定。“数据二十条”提出了数据

资源所有权、数据加工使用权和数据产品经营权的产权分置思路。数据资源所有权自然有提供数据资源的政府和公共部门行使，可以赋予运营主体的就包含数据加工使用权和数据产品经营权。从已有实践来看，这两部分权利往往是相互关联的，多数情况是运营主体结合场景需求，开发相应数据产品后对外提供，这一过程中，就包含对于数据进行处理、分析（对应数据加工使用权），形成产品并变现（对应数据产品经营权）。另外，也有一些案例中，授权运营的对象并非针对“公共数据”，而是统一的授权运营平台，例如《杭州市公共数据授权运营实施方案（试行）》提出“建设公共数据授权运营平台”，杭州数据交易所获得运营此平台的授权，其他主体可以通过该平台进行公共数据的加工使用和产品经营。

再其次是被授权的主体如何选择。无论授权的具体范围如何，运营主体的核心职能始终是连接供需、促进公共数据在更广范围和更深程度的应用。从基本条件来看，企业的经营能力、信用状况、市场影响力、安全与合规保障水平均是筛选运营主体的门槛。此外，数据的产生和应用均存在一定的场景依赖性，这就对运营主体的数据素养提出了要求。承担数据加工使用职责的运营主体需要充分了解公共数据资源本身的特点，包含数据内容、来源、类型、质量等，并具备数据治理、加工、分析等的技术能力。承担数据产品经营职责的运营主体则需要充分了解不同行业和场景下的数据应用需求与现状，这往往要建立在运营主体对于相应行业也具有深刻业务理解力的基础之上。

最后是“授权”如何执行。这是保障授权机制规范性的最后一环。

大多数授权以政府与企业间签订协议的形式进行约定的，协议的内容至少包含授权期限、授权内容、责任义务、收益分配等要求。其中“授权期限”部分还需要约定授权到期后的退出机制，“责任义务”部分则需要尽可能明确政府（授权主体）与运营主体之间的行为边界。

（二）运营流程可信需保障

公共数据授权运营的核心主题在于“运营”，即被授权主体对于数据供给与应用需求的挖掘与匹配。考虑到公共数据的重要性、安全性及其相关应用的正、负外部性，需要建立覆盖全流程的运营规则体系。这里主要可分为数据资源获取、数据加工使用和数据产品经营三个环节。

首先是数据资源获取环节，所有可用于授权运营的公共数据资源均需经过审核确认。目前，多数实践选择“一场景一申请一审批”的数据提供模式，但是多数审批通过取决于“场景”的价值性，而对于场景价值性的判断标准和决策者往往没有共识性的客观标准。同时“场景”描述的颗粒度也难以定义统一标准，如细微调整就会影响“场景”的改变进而发起新的数据申请，则将大幅影响运营效率。而若是运营主体获得“全量数据”的运营权，无需通过场景审批，则需确保“全量数据”覆盖的范围满足分类分级的安全管理要求和数据开发利用要求。

其次是数据加工使用环节，所有的数据分析处理操作均应满足运营协议的约定和数据安全保护要求，包含但不限于原始数据不得泄露和不当使用等。一方面，可通过加密、数据沙箱、隐私计算、数据访

问控制等技术手段限定数据加工使用的方式和结果形态；另一方面，还需对数据加工使用产生的公共数据产品进行合规审核，无论技术手段如何配合，未经审核的公共数据产品直接进入市场交易流通，始终会有安全合规风险。

最后是数据产品经营环节，如何确保公共数据产品被合理合规应用仍是一大难点。多数运营主体也会通过协议等方式与应用方约定数据产品的用途，但是，只要数据产品离开运营主体控制的技术安全环境，这类的数据应用是无法被直接监测和监管的。例如，若应用方未经允许，将获取到的数据集合类产品转手给其他企业并从中获利，必将造成数据供给者的数据价值稀释，并可能引发严峻的数据安全事件。

因此，在上述环节均需针对性的建立业务流程规范。政府和公共部门需对公共数据授权运营行为进行日常的监督管理，确保相关授权运营严格遵守流程规范。

（三）供需充分对接需促进

可以看到，公共数据应用大量集中在公共服务治理以及金融借贷、核保等少数典型场景中，因此，公共数据授权运营的核心难点在于充分挖掘潜在应用场景，促进供需对接。

从供给角度来看，多数公共部门存在实际能汇聚、掌握的数据资源体量不足，或受限于自身发展水平和重视程度不足，或受限于地方与行业间的协同难度较大。**从需求角度看**，公共数据的存储、管理等标准大多与政务服务的形态和特点绑定，而非以需方的应用需求作为标准。因此面对多元化的应用需求，如不进行定向清洗、整理和深度

加工，标准化的公共数据资源难以直接激发需方的应用需求。

在此基础上，一旦运营主体专业能力和产业经验不足，将难以在需求端与供给端之间建立良好的对接渠道，最终无的放矢。核心的解决思路还是要以需求为牵引，深挖数据应用。一方面，需要选择热点行业和领域，推进政企数据融合开发；另一方面，需要强化运营主体的数据应用挖掘与供需撮合能力。

（四）价值收益分配应合理

目前，由于公共数据授权运营尚未广泛开展，其收益分配问题还未形成可复制推广的成熟经验，但又是各相关方最关注的核心议题。**公共数据授权运营的收益，来源不只是数据本身的价值，更多在于对数据进行加工而产生的价值。**因此，提供原始数据的各委办局、汇聚数据资源并实施授权运营管理的数据主管单位、参与并完成数据加工使用和产品经营的运营主体均具备获取收益的权利。

特别是，数据提供单位和主管单位均可获得贡献反哺，这也是更多公共部门愿意将数据资源提供给更多社会需求方的动力来源。对于政府侧如何合规处理这些激励，《福建省加快推进数据要素市场化改革实施方案》等地方文件中提出了一定的处理思路。那么，各参与主体具体如何确定并分配收益呢？基本思路仍是按照“谁投入、谁贡献、谁受益”原则，推动数据要素收益向数据价值和使用价值创造者合理倾斜。具体的分配方式，在当前实践中多为“一事一议”，按约定的某一比例在各参与主体间进行收益分配。短时间内，普适性的分配方法和指引或许很难确定。我们认为，只要遵循“肯定数据资源的基础

贡献、鼓励数据加工和运营的劳动价值”，可先允许市场进行自主探索，结合实践经验的检验与修正，再进行统一规范的引导和监督。

与收益分配问题相伴随，关于“公共数据产品如何合理定价”的讨论也始终火热，多数观点认为公共数据产品需要在政府指导的范围内合理进行市场化的价格波动。需要承认的是，数据产品能创造的价值是后验且个性化的，与使用数据的场景、方法均有较大关联，因此，基于成本的、前置性的参考定价并不能完全反映数据产品的价值。但是，站在“数据财政”的风口，如不加引导和规范，完全放任公共数据授权运营过程中的自由定价，难免会引发冒进，存在资源垄断和权力寻租导致牺牲公共利益的风险。

（五）政企数据融合需强化

开展公共数据授权运营的目标不仅仅在于推进公共数据自身的应用，更在于要以场景需求为导向，推进政企数据融合开发。首先是由企事业单位因履行公共管理职责或提供公共服务而收集、产生的数据，例如供水、供电、供气、通信、交通等等行业数据，与公共数据同样具有体量大、类目多、高价值、高敏感的特性，具有一定的公共属性，对提升公共治理与公共服务水平和促进产业发展都有着重要意义。其次，是来自各类国央企、大型互联网平台企业的业务及经营数据，因为与国民生活高度相关，与公共数据融合开发利用的潜在价值巨大，可通过数据产品或服务的提供，实现对产业、经济的赋能。此外，还有大量企事业单位对公共数据有明确的应用需求。基于公共数据授权运营，引入具备技术能力与市场洞察的专业机构参与公共数据

的开发利用，可在政企数据资源之间搭建沟通对接的桥梁，有利于充分实现跨行业、跨领域或跨地区的融合，最大化释放数据要素价值，促进数据要素市场的培育。

然而，当前公共数据授权运营仍处于初级发展阶段，对公共数据资源的整合、治理、开发、应用还面临挑战，推进公共数据与社会数据的融合应用仍任重道远。由于政企数据处于不同的管理体系与管理机制之下，不论是国家层面还是行业层面均缺乏统一的管理标准和规范，难以有效贯通，影响数据的整体性。与此同时，由于数据治理的总体水平尚在发展中，数据整体质量与利用价值相对有限，未能完全发挥数据作用。并且，政企数据融合的安全保障也需要进一步升级。从本质而言，当前各省、市、区（县）等地方分别探索公共数据授权运营实际上也是一种分割，但由于缺乏明确的激励机制目前难以实现整合应用，还需要通过政策或举措实现有效的促进。

尽管面临困难和挑战，政企数据融合开发也已经起步，形成了一系列应用成果，例如结合人群监控数据与运营商实时位置数据的智慧安防应用、结合跨域交通数据与货运信息数据的物流管理应用、结合集采数据与集采协议数据的供应链金融应用等等。面向政企数据要素流通，应推进解决各类问题，在安全、合规、规范等方面不断完善，提升数据开发利用水平，以充分释放数据价值，培育新增长点，发展壮大数字经济，促进经济高质量发展。

五、公共数据授权运营推进要点

在当前的政策背景下，各地方要开展公共数据授权运营，需要从

顶层出发，根据当地实际情况规划公共数据授权运营体系，在明确发展目标与推进方向的基础上，设计具体推进思路，通过细化的工作方案落实各阶段的各项重点工作。从当前已经开展和正在推进公共数据授权运营的地方及行业实践总结来看，主要从**建设制度机制、设计实施路径、打造运营平台、培育多元生态、推进成效优化**五方面的工作要点发力建设，从而按步骤逐步推进公共数据授权运营高效落地运转，助力公共数据要素价值释放。

（一）建设制度机制：细化工作流程，明确工作职责

各地方、行业或领域推进公共数据授权运营，核心包括政府侧的制度体系建设、行业侧的标准规范建设、企业侧的配套工作制度建设。

首先，应基于政府统筹搭建的运行框架，推进政府相关制度体系建设，明确相关主管部门及各类参与角色的权责划分，厘清各方协作关系与工作边界，并梳理整个公共数据授权运营的工作流程，从全局出发进行顶层规划设计，从而推进公共数据授权运营安全、合规、有序开展。

其次，应在政策规定与指导下，推进行业侧建设公共数据授权运营相关标准规范，在明确基本流程与关键环节的基础上，梳理授权运营前、中、后各个阶段当前运行机制存在的规范性问题，通过标准体系的搭建不断完善整体工作机制。

此外，作为地方或行业公共数据授权运营的主体，各运营机构应面向公共数据授权运营流程，制定全套企业制度规范体系，一方面对承接的公共数据运营相关工作范畴、工作职责及相关管理机制进行明

确，规范运营行为；另一方面对公共数据开发利用产业生态进行培育与促进，并落实对下各类开发利用方角色的监督管理。

（二）设计实施路径：明确运营模式，制定实施方案

通过制度体系建设明确了公共数据授权运营的推进思路与工作框架之后，应根据实际情况选定相应运营模式，并规划具体实施路径，形成落地方案。

一是选择开展公共数据授权运营的运营模式，根据公共数据资源实际情况与产业发展情况，以契合当地发展思路为目标，推进授权运营的开展。**二是筛选和授权公共数据运营主体**，基于明确的准入审核程序选择合适的运营主体并基于合法合规的流程建立政府与运营主体之间的合作，确立协同关系。**三是进行确定范围与方式的公共数据授权**，在公共数据获取与资源汇聚的基础上，约定公共数据授权的方式、范围与使用规范。**四是面向对公共数据的市场需求**，明确数据治理、供需对接、数据应用等方面的工作要求与工作标准。**五是规划构建清晰、合理、完善的监管体系**，将相应监管举措嵌入工作方案，实现全流程监管覆盖，确保安全合规。

（三）打造运营平台：规范平台建设，优化服务能力

公共数据授权运营以平台作为公共数据授权开发的重要载体，面向授权运营的所有参与主体提供数据资源管理和运营等方面的支撑。通过对授权公共数据进行加工处理，以模型、核验等数据产品和服务形式向社会提供服务。但是，在平台能力和产品服务能力建设上仍需进一步加强。

随着数据要素发展的推动，授权运营可能进入大规模落地探索阶段，授权运营平台能力还需进一步提升和规范。首先应结合地域特点因地制宜地进行综合考量与规划，实现本区域内数据的安全合规流通。其次，也应逐步统一授权运营平台相关技术标准，通过规范化和标准化有效促进跨区域、跨行业的全国范围内公共数据与社会数据的融合利用，进一步助力全国数据基础设施的构建。平台能力范围方面，应按照“公共数据分类分级”的要求，加强公共数据全生命周期的安全和合法利用，积极覆盖公共数据开发利用全流程。

此外，数据产品和服务作为公共数据对外提供服务的主要形式，应通过明确开发服务标准流程、服务逻辑、建立评价机制等方式，实现规范标准、高效共享的数据服务，充分发挥数据资产价值。

（四）培育多元生态：推进多元共创，鼓励应用创新

公共数据授权运营的核心使命是有效链接社会和企业数据，提供场景化数据产品流通服务，赋能行业、产业领域。因此，应以公共数据授权运营为突破口，不断完善相关的生态建设、促进生态繁荣，以培育多元共创的可持续发展环境。一方面，公共数据授权运营需不断丰富数据应用场景。深度挖掘数据应用场景，实现细分应用场景中的数据跨地域、跨行业融合与政企数据融合，充分释放数据价值，赋能公共治理与产业发展。另一方面，公共数据授权运营需打造公平参与的市场环境。支持各类市场主体公平参与公共数据授权运营的各个环节，将政府资金、专业技术、周边生态、技术人才等资源有效整合，构建一个活跃生态。

（五）推进成效优化：落实成效评估，形成反馈闭环

目前，各地方、行业及领域都在积极探索授权运营，从官方发布来看，不论是数据量、应用量还是产业赋能的情况，都取得了显著的成果。但在已开展的工作基础上，业内仍然在持续探讨究竟应如何开展公共数据授权运营才算是做得好或真正充分地发挥了公共数据要素的价值。对于公共数据开发利用中的供给、应用、协同等相关工作，目前仍然没有明确的工作成果衡量方法。目前，尚没有形成一套成型的方法论和概念来厘清公共数据授权运营成效应如何评估。

从持续优化授权运营成效的角度出发，需建立健全成效评估的机制与标准。需充分考虑组织建设、制度建设、平台建设运营、数据供给、数据应用、需求对接、生态培育、社会赋能等不同维度，形成完善的公共数据授权运营成效评估标准，明确评估方法，组织第三方机构开展公共数据开发利用成效的评估评价，定期对工作成效进行全面呈现和评价，实现“以评促优”。

六、趋势与展望

当前，各地区、各行业的公共数据授权运营按下了加速键，地方实践在组织框架、制度机制、市场体系、建设模式、数据应用与生态培育等多方面都取得了积极成果，全国集中发力促进公共数据授权运营落地跑通。然而，公共数据授权运营涉及确权授权、安全合规、体系化运营、多元化应用等关键点，在推进中授权程序规范性、运营流程合规性、供需对接高效性、收益分配合理性、融合应用丰富性等方

面均存在普遍难点亟待突破，公共数据领域亟待规模化与规范化发展。

面向未来，随着国家对公共数据开发利用相关顶层设计逐渐明晰，公共数据领域的发展将有据可依、有章可循。一方面，政务数据共享、公共数据开放作为数据利用的基本途径，在保障安全的前提下，广度和深度将持续拓展，推动政府履职效率提高、便民利企服务水平优化，为降低全社会用数成本创造有利条件；另一方面，公共数据授权运营作为全面激活公共数据价值潜能的有益补充，各地区、各部门的相关探索将进一步深化。在建立公平、规范的授权运营机制前提下，通过引入更加专业、灵活的社会化力量，国家部委数据与地方数据的利用方式将从单纯的物理汇聚向多元的数据服务协同转变，从而促进公共数据价值的双向流动，向市场进一步扩大公共数据供给范围，推动公共数据的社会再开发再利用，充分释放公共数据价值潜能。

与其他类型数据的应用相比较而言，各地区各部门在公共数据授权运营中能发挥出最大的主导作用，企业等各类社会主体在公共数据授权运营中基于当前发展机遇能最大化发挥专业能力与协同作用，从而有望让公共数据成为数据要素市场培育的关键突破口，让授权运营成为数据要素价值释放的关键切入方向。因此，应以公共数据授权运营为着力点，基于制度机制、运营实施、平台建设、应用拓展、生态培育、成效优化等多个维度的集中发力，全面提升公共数据授权运营水平，充分发挥公共数据要素价值，推进公共数据开发利用生态的繁荣与可持续发展。

编制说明

《公共数据授权运营发展洞察（2023）》的编制工作启动于 2023 年初，在理论研究基础上，调研了全国 30 余省市地方与 50 余家参与公共数据开发利用工作的企事业单位，充分了解地方、行业公共数据授权运营实践现状，结合行业研讨与专家访谈，形成相关观点与研究成果。《公共数据授权运营发展洞察（2023）》编制过程中，特别鸣谢广东省政务服务数据管理局、上海市经济和信息化委员会、青岛市大数据发展管理局、珠海市政府服务数据管理局、无锡市大数据管理局、北京市大数据中心、上海市大数据中心、常州市大数据管理中心、复旦大学数字与移动治理实验室、上海数据集团有限公司、成都数据集团股份有限公司、湖北数据集团有限公司、广州数据集团有限公司、上海数据交易所有限公司、北京国际大数据交易所有限公司、深圳数据交易所有限公司、贵阳大数据交易所有限责任公司、广州数据交易所有限公司、杭州数据交易所有限公司、湖州市数字集团有限公司、广西电网有限责任公司、中国联合网络通信集团有限公司、中国移动通信集团有限公司、中国电信集团有限公司、中国电子信息产业集团有限公司、华为技术有限公司、浪潮云信息技术股份公司、蚂蚁科技集团股份有限公司、翼健（上海）信息科技有限公司、京信数据科技有限公司、广州广电运通信息科技有限公司、杭州金智塔科技有限公司、深圳市洞见智慧科技有限公司、杭州安恒信息技术股份有限公司、蓝象智联（杭州）科技有限公司等单位的贡献。（排名不分先后）

欢迎对《公共数据授权运营发展洞察（2023）》进行批评指正！

中国信息通信研究院 云计算与大数据研究所

地址：北京市海淀区学院国际大厦 20 层

邮编：100191

电话：010-62300086

传真：010-62302934

网址：www.caict.ac.cn

