

大数据与决策研究

2023年第41期（总第197期）

广西壮族自治区信息中心
广西壮族自治区大数据研究院

2023年11月1日

广西公共数据授权运营仍需突破三大瓶颈

随着“数字中国”建设的深入推进，公共数据授权运营在全国各地加速发展。公共数据授权运营的基本制度、运营主体、运营模式、运营范围、收益分配、数据分类分级、数据安全等逐步迈入落地实施和规范化发展阶段。广西公共数据授权运营正处于加速起步期，自治区层面制定了相关法律法规，明确实现机制，主要运营模式，统一数据共享与开放平台，形成公共数据授权运营的总体布局和思路。但仍存在

制度不健全、数据资产未登记，数据质量不高、运营模式未成形、收益难分配等问题。

一、国内公共数据授权运营规范化发展

2021年，国家印发《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》明确提出，鼓励第三方深化对公共数据的挖掘利用。贵州、海南、广东、浙江、北京、上海、成都等省市已经以地方法规形式，初步构建起公共数据授权运营的基本原则，正式迈入规范化发展阶段。

（一）规划设计与落地实施并行推进。

北京市于2023年7月印发《关于更好发挥数据要素作用进一步加快发展数字经济的实施意见》，推行数据专区建设，开展数据资产登记，推进公共数据专区授权运营，完善数据收益合理化分配。贵州省出台《贵州省政务数据资源管理办法》，明确公共数据授权运营形成的数据服务和产品可以通过贵阳大数据交易所交易，以数据开放平台和数据共享交换平台作为主要数据授权平台。海南省采用“政府+市场”的公共数据授权运营模式，开设“数据产品超市”，引进社会企业参与开发数据产品。广东省对公共数据的确权、评估、收益、流通等环节进行整体规划，成立公共数据授权运营中心推进数据要素市场改革。

（二）公共数据授权运营涌现三种模式。

一是行业主导模式。领域行业管理部门授权和指导其下属机构承担本领域公共数据运营平台建设、场景开发和市场

运营。二是区域一体化模式。地区数据管理机构以整体授权形式委托数据运营机构整体开展区域内公共数据运营平台建设和市场运营。例如，成都市将公共数据开发利用权统一授权给成都市大数据集团运营。三是场景牵引模式。地区或行业数据管理机构在公共数据资源统筹管理基础上，基于特定应用场景通过针对性、专业化分类授权引入专业数据运营机构，分领域、分场景激活公共数据价值的运营模式。例如，北京市授权北京金控集团建设运营公共数据金融专区进行市场化专业化运营，充分发挥公共数据对金融服务，特别是普惠金融的支撑作用。

（三）行业领域推动公共数据运营创新与实践。

四川省成都市从企业和个人的主体信息查验、查询，司法诉讼、行政处罚、水电使用、驾驶行为等方面信息进行授权，提供“公共数据+信用生活服务”，应用于家政、婚姻、跨境电商等领域。上海数据集团作为上海市公共数据授权运营的主体，按照“一场景一授权”原则提供服务，上线企业信用服务、普惠金融、企业风控、危险品类甄别、新市民服务、惠民就医等 13 个数据应用场景。杭州市授权公共数据运营范围，涉及金融保险、医疗健康、交通运输、商贸服务等七大场景，每个场景由行为主管部门牵头指导。

二、广西公共数据授权运营处于加速起步阶段

（一）公共数据运营制度体系逐渐成形。

广西从基础设施、数据资源、数据市场、发展应用、数

据案例等方面构建公共数据资源的制度体系，着力推进数据要素市场交易和公共数据授权运营。自治区十三届人大常委会第三十三次会议提出，进一步深化数据要素市场化改革。完善数据权属、流通、交易等方面基础制度。开展首席数据官制度、公共数据授权运营以及公共数据资产凭证发放等工作试点。建设广西数据融合运营中心、“智桂通”数据运营中心、自治区公共数据运营平台。做大做强北部湾大数据交易中心、广西经济社会云大数据交易中心。广西先后印发了《广西壮族自治区大数据发展条例》《2022年广西数据要素市场化改革工作要点》《广西壮族自治区首席数据官制度试点工作方案》等政策文件，形成“1234”数据要素市场发展格局。数据要素集聚平台、运营平台、交易平台正在规划设计。数据要素市场供给、流通、应用、监管的“四位一体”体系已进入实施阶段。广西推进试点先行，选择自治区自然资源厅、生态环境厅等6个自治区单位和南宁、梧州、北海等7个设区市作为试点。

（二）公共数据运营呈现双模式。

广西公共数据授权运营呈现区域一体化模式和行业场景牵引模式。一是区域一体化模式。自治区大数据主管部门以授权的方式委托数字广西集团利用共享和开放数据建设数字政务一体化平台、智桂通平台、互联网+监管等政务服务平台，打造广西数字政府“345”体系，以北部湾大数据交易中心为主要数据运营机构，开展公共数据授权、交易，

培育数据交易的生态圈，总体形成区域一体化模式。二是行业场景牵引模式。领域行业单位授权运营公司，依托运营平台，发布特定场景的数据产品或数据服务，实现数据交易。如，南方电网广西公司采用“数据信托”的模式推进电力数据资产价值化，建立数据信托运营管理平台，规范信托用户、运营方、信托公司三方的业务流程，实现首单数据交易。

（三）公共数据共享和开放成效显著。

广西着力推进公共数据的共享和开放，打造一云承载、一网通达、一池共享、一事通办、一体安全“五个一”的政务数据治理新模式，形成统一的数据共享和开放体系，数据汇聚和利用取得显著成效，为公共数据授权运营打下扎实的基础。建成自治区政务数据共享交换平台和公共数据开放平台，汇聚共享数据超 387 亿条，数据接口调用超 55.5 亿次，库表交换量 1270.2 亿条，开放数据超 45 亿条。2023 年 9 月共享数据汇聚量同比增长 32.1%，开放数据同比增长 104.5%。各单位和企业利用开放数据建成“经信查”、广西生态环保“一码通”等 100 多个应用。共享和开放的数据覆盖自治区、市、县三级共 4000 多个单位。

（四）推行公共数据授权运营先行先试。

广西以试点为先导，提升公共数据汇聚的数量和质量，在环保、交通、旅游等领域加强与第三方合作，推行数据的授权使用。南宁市、柳州市，自治区自然资源厅、交通运输厅、农业农村厅、广西电网公司共 6 个单位（设区市）开展

不动产登记、道路运输经营、生猪供养、工业企业运行、惠农服务、电力服务等 6 个数据应用场景开展公共数据授权运营试点工作。北部湾大数据交易中心获工信部批准，成为全国 16 个数据要素市场培育试点之一，2022 年数据交易额超过 1 亿元。自治区交通运输厅利用个人交通违法违规信息查询、危险驾驶犯罪记录等数据信息在试点城市南宁市推进“网络预约出租汽车驾驶员从业资格证核发（新发）”“巡游出租汽车驾驶员从业资格证核发（新发）”两个高频政务服务“扫脸即办”，已惠及 4900 多名网络预约和巡游出租汽车驾驶员从业就业。

三、广西公共数据授权运营呈现三大瓶颈

（一）数据授权运营工作机制未健全。

广西出台的政策文件，从宏观上总体规划和建设指导，推动各部门各单位利用公共数据授权运营，但仍缺少具体实施落地的政策文件和工作方案，未制定地方公共数据授权运营管理办法、公共数据交易管理办法及公共数据授权运营的具体工作方案。工作机制上，未形成有效的模式，大数据主管部门与各部门在公共数据授权运营中的工作职责未理清，公共数据运营或登记中心未成立。企业在数据运营中存在百舸争流的现象，未形成统一的工作机制和规范的工作流程。自治区大数据主管部门在公共数据的定价，授权运营资质，收益分配等方面也未形成可行的操作规范。

（二）数据质量不满足运营需求。

广西公共数据汇聚形成了统一规范和统一平台，数据汇聚量逐年增加，但仍存在部分单位对于数据共享的认识不足，存在数据不想共享、不敢共享的现象，系统之间存在信息孤岛，数据没有互联互通。自治区政务数据共享交换平台的部分数据因更新周期长、数据不规范、不完整导致数据质量不高、可靠性低，地方不敢用。各设区市共享的数据中，主要以非结构化数据居多，结构化数据和调用接口占比较少，导致部分数据一直未被申请订阅，难以满足数据授权运营的需求。

（三）公共数据利用安全难以保障。

传统的数据访问控制技术不能很好地解决跨组织数据授权管理，数据流向追踪等问题，完成数据集的交付或者接口调用后，单纯依靠协议难以有效地约束与监督需求方的数据后续加工行为。数据安全管控能力薄弱。需求方有可能会更改原授权许可处理数据的用途，造成数据非法披露、未经许可的二次转移和其他数据滥用的危险。另外，数据在传输过程中存在安全隐患，易遭受黑客攻击，甚至造成系统瘫痪。再加上，数据水印、血缘和其他技术还没有得到大范围的运用，出现数据泄露时，很难追溯其源头，造成政府部门害怕数据的共享与流通。公共数据授权运营中，涉及数据提供方、使用方、管理方、服务提供方等多个主体，数据安全责任边界难以确定，数据所有权和管理权离开了供需双方，对第三

方所取得的数据安全管理未成确定责任，容易造成不规范的使用行为，导致数据泄漏。

四、对策建议

（一）进一步构建公共数据授权运营的制度体系。

加强公共数据授权运营的顶层设计，建立和完善公共数据管理和授权运营的制度体系，制定公共数据授权运营管理办法，明确授权主体，授权条件、程序、数据范围，运营平台的服务和使用机制，运营行为规范以及运营评价等内容。推动建立数据资源持有权、数据加工使用权、数据产品经营权分置的产权运行机制，探索数据资源化、资产化、资本化的有效模式和可行路径。制定公共数据授权运营收益规则，明确公共数据运营收益的合理化和合法化，将收益纳入地方财政收入。

（二）加强公共数据高质量供给。

提升公共数据质量，建立健全数据质量反馈整改责任机制和激励机制，加强数据质量事前、事中和事后监督检查，实现问题数据可反馈、共享过程可追溯、数据质量问题可定责，推动数据源头治理、系统治理。开展社会数据“统采共用”，推动公共数据和社会数据协同共享。推动建设经济基础数据库。强化“一人一档”“一企一档”数据治理，赋能城市精细化管理和精准化服务。持续开展公共数据开放比赛，推动公共数据开放，促进公共数据在风险可控原则下尽可能开放。优化公共数据服务门户，构建完善“建设集约、管理规范、整体协同、服务高效”数据服务体系。

（三）建设自治区公共数据授权运营平台。

建设自治区、市、县三级公共数据授权运营平台，连接自治区政务数据共享交换平台和自治区公共数据开放平台，获取政府部门已经授权运营的数据，以市场化方式依法依规开展数据运营服务。运营平台对数据的存储、传输、利用等环节建立透明化、可记录、可追溯的全过程管理机制，形成公共数据使用的全程记录，提供数据安全和运营服务能力。

“智桂通”平台承接业务场景的应用和推广，集成政、商、民、客等主体应用的移动终端程序，实现主要数据产品和服务的应用和发布平台。

（四）培育公共数据授权运营的生态体系。

以应用场景为牵引，征集遴选一批数据资源开发利用示范项目，持续举办数据开发利用大赛，孵化一批创新应用成果和标杆应用。推动公共数据与社会数据融合应用，以交通、停车场等公共数据开放为试点，推动数据融合运用。加强与国内数据服务龙头企业的合作，招引培育一批数据评估、登记结算、合规认证等第三方服务机构。

（五）加强数据安全和监督管理。

实行数据安全责任制，明确数据处理者的主体责任和安全保护义务。建立监测预警和应急处置机制，推动数据安全检测评估、认证等服务机构的发展。建立健全数据分类分级保护制度，确定重要数据目录，明确重要数据处理者的安全责任人和管理机构，定期开展风险评估，报送风险评估报告。

保护个人隐私数据的安全，建立授权使用机制和模式，防止非法使用，确保个人隐私和信息安全。加强数据安全监管，规范公共数据授权运营的关键环节，监管与评估执行过程、操作规范、协议变更、授权运营定价等工作内容，保障公共数据授权运营的有序进行，提升运营的公益性。

(执笔人：韦杰、梁贵、罗传、滕广华)

编辑部地址：南宁市体强路 18 号广西信息中心 1412 号房

联系电话：0771-6113592

电子邮箱：dsjyjs@gxi.gov.cn

网 址：<http://gxxxxz.gxzf.gov.cn/>



扫描二维码获取
更多决策参考信息