

公共数据如何让公众共享红利

□ 王春晖

■有的地方公开拍卖公共数据资源特许经营权，也有的地方提出所谓从“土地财政”到“数据财政”的想法，引发了社会广泛质疑

■对于公共数据的认定，不应以控制数据的主体来判断是否属于公共数据，而应该按照数据服务的属性来判定公共数据的范畴

■公共数据授权运营的价值导向不能仅限于所谓的开发“数据产品和服务”，而是要重点关注如何更好发挥公共数据资源的生产要素价值的作用，推动公共数据要素的高质量供给

齐鲁策论

政府工作报告提出，健全数据基础制度，大力推动数据开发开放和流通使用。《2024年国民经济和社会发展计划》也将“推进公共数据资源管理和运营机制改革，加快公共数据授权运营试点和应用示范”列入主要任务之一。

我国公共数据资源体量庞大，覆盖领域和应用场景广泛，质量准确完整，价值潜力巨大，是国家重要的新型战略性资源和生产要素，积极推动和构建高效公平和规范统一的公共数据资源授权运营机制，加快公共数据授权运营试点和应用示范的推广，是利用公共数据资源和释放公共数据要素价值的重要举措。

公共数据授权运营沿革

何为“公共数据”？目前，我国现行法律法规尚未对“公共数据”给出定义。在一些地方的数据立法中，对公共数据的内涵基本达成以下共识，即国家机关、法律法规授权的具有管理公共事务职能的组织以及供水、供电、供气、公共交通等公共服务运营单位，在依法履行职责或者提供公共服务过程中收集、产生的数据。2022年12月发布的《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”）进一步扩大了持有公共数据主体的范围，包括了“各级党政机关、企事业单位，以及依法履职或提供公共服务的组织”等。总体来说，地方立法中的公共数据概念虽然各自有别，但整体上经历了一个“政务信息—政务数据—公共数据”的扩展性演进历程。

笔者以为，对于公共数据的认定，不应以控制数据的主体来判断是否属于公共数据，而应该按照数据服务的属性来判定公共数据的范畴，来自党政机关、企事业单位以及大型数字平台的相关数据均属于公共数据，特别是超级数字平台具有网络效应和双边效应以及边际成本趋于零等特质，使得海量数据源源不断地往超级平台上聚合，超级网络平台已经很难用产业经济时代的商品或者服务去界定其性质，提供超级平台的企业也无法用“经营者”来确定它的商业属性。事实上，超级网络平台已成为高度数字化市场环境下的海量数据聚合的公共数据平台和数字基础设施。

我国一直重视公共数据的开放利用和授权使用，早在2004年中共中央办公厅和国务院办公厅联合发布的《关于加强信息资源开发利用工作的若干意见》就提出，对具有经济和社会价值、允许加工利用的政务信息资源，应鼓励社会力量进行增值开发利用。“十四五”规划和2035年远景目标纲要明确提出，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。2021年12月，国务院办公厅《要

素市场化配置综合改革试点总体方案》要求，探索完善公共数据共享、开放、运营服务、安全保障的管理体制。2021年12月，国务院发布的《“十四五”数字经济发展规划》强调，对具有经济和社会价值、允许加工利用的政务数据和公共数据，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。2022年9月，国务院办公厅发布的《全国一体化政务大数据体系建设指南》进一步强调，鼓励依法依规开展政务数据授权运营，积极推进数据资源开发利用，培育数据要素市场，营造有效供给、有序开发利用的良好生态，推动构建数据基础制度体系。2022年12月，“数据二十条”发布，系统布局了推进实施公共数据确权授权机制的路径，要求对各级党政机关、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，强化统筹授权使用和管理，推进互联互通，打破“数据孤岛”。同时提出，结合数据流通范围、影响程度、潜在风险，区分使用场景和用途用量，建立数据分类分级授权使用规范。

公共数据授权运营的价值导向

自“数据二十条”公布以来，多地出台公共数据授权运营管理规定，积极探索公共数据的授权运营模式，取得了一些经验。笔者认为，公共数据授权运营应当聚焦公共数据资源“开放开发”的两大重要价值属性，一是公共服务的价值属性；二是数据生产要素的价值属性。公共数据授权运营的价值导向不能仅限于所谓的开发“数据产品和服务”，而是要重点关注如何更好发挥公共数据资源的生产要素价值的作用，推动公共数据要素的高质量供给。

数据资源加工形成数据产品或服务与数据资源成为生产要素有着本质的区别，数据资源加工形成的数据产品或服务属于产出端，而数据资源成为生产要素属于生产的投入端，其一般由两种方式实现：第一种方式是数据资源的要素化，即把数据资源作为生产资料与具有数据技术应用和运营技能的劳动者相结合，通过智能算法和算力资源的驱动，投入到生产过程中，从而产生新的生产函数，当新生产函数与实体经济、特别是与智能产业相融合，使之成为从事产业数字化的劳动者进行生产时必须使用的资源或工具，并融入生产、分配、流通、消费和社会服务管理等各个环节，才能真正释放公共数据资源的要素价值；第二种方式

是将数据资源经过加工处理产生的数据产品或数据服务投入到再生产的过程中，使之成为数据生产要素。

在公共数据资源授权运营主体的选定方面，应聚焦重点行业和领域，挖掘具有较强可实施性的典型数据要素应用场景，评估授权运营主体在授权运营期限内能否取得显著的数据要素价值应用成效。同时，要坚持“两个毫不动摇”的原则，向国有企业和民营企业公平授权，确保民营企业公平参与数据要素市场竞争，平等运营和使用数据生产要素，并取得公平合理的收益。要培育和构建高质量的服务型、应用型、技术型“数商”服务体系，帮助各类授权运营主体更好地采集、清洗、存储、传输和管理数据，提供数据质量评估、数据资产评估、数据合规管理、数据公正、数据纠纷仲裁以及数据要素价值挖掘和应用场景开发等，为营造高效公平的公共数据资源授权运营环境提供服务。公共数据资源蕴含着丰富的经济价值和社会价值，公共数据资源授权运营必须与实体经济深度融合，探索丰富应用场景，发挥数据要素倍增作用，重点聚焦实体经济和民生服务领域。

构建“一体化”平台

公共数据具有社会公共服务价值与生产要素价值的双重属性，且覆盖领域广泛，应当在国家层面建立职责清晰、分工有序、协调有力、高效利用、标准统一、公平配置的全国一体化公共数据资源授权运营格局。笔者认为，应以国家政务大数据平台为基础，由国家数据主管部门统筹推进，汇聚国家机关、公共事务单位以及公共服务运营等单位收集和产生的、具有公共属性的数据资源，推动公共数据资源“按需归集、应归尽归”，通过逻辑接入与物理汇聚两种方式归集全国公共数据资源，进行统筹管理，构建全国“多源统一”的公共数据资源授权运营平台。

目前，应按照“数据二十条”的精神，加强汇聚共享和开放开发，强化统筹授权使用和管理，推进互联互通，打破“数据孤岛”，推动各地区公共数据授权运营平台接口与全国一体化公共数据授权运营平台互联互通，打造一体化、标准化、高效率的全国公共数据授权运营机制。在数据分类分级的基础上，建立覆盖国家、省、市、县等层级的全国一体化公共数据开放目录，满足全国不同地区的公共数据运营单位的需求，通过全国一体化公共数据资源授权

■在传统金融业数字化转型的过程中，呈现出转型准备不足与转型过度并存的特点

■金融监管与金融创新的平衡难题一直存在，特别是随着金融业数字化转型的提速，新兴金融产品与服务的监管难题日益凸显

融业务的合法合规。二是推动数字金融与传统金融业的良性互促，引导传统金融机构立足本业不断完善内部组织架构与公司治理结构，稳步推进数字化转型。三是坚持传统金融服务模式与数字化服务模式相结合，鼓励不同类型不同规模金融机构针对不同客户需求与风险偏好进行差异化转型，避免过快或者过度数字化转型导致偏离金融服务实体经济的本源。

夯实核心基础，强化金融领域数据要素治理“硬支撑”

金融业作为数据密集型行业，数据要素的全面治理对于高质量数字化转型至关重要。近年来，山东各地积极布局，在大数据建设、数字鸿沟弥合等方面持续加力，积极完善数字金融发展环境。如，打造“泉城链”普惠金融应用场景，推动移动金融客户端应用软件完成无障碍服务建设等。但是，政府主导与市场化相融合的社会征信体系尚未健全，数据质量参差不齐，数据共享渠道不畅，“数据孤岛”“数据烟囱”等限制了数据的流通与使用。在数据获取过程中，存在着数据信息与数据质量在不同部门和机构之间不对称的现象，易滋生“数字鸿沟”“数据垄断”等问题。在数据使用过程中，尚存在部分金融机构违规使用数据的行为，在数据人才供给方面，金融专业知识与数据处理能力兼备的复合型人才相对匮乏，成为阻碍数据合规有效识别与利用的重要原因。在数据安全方面，随着金融数据的广泛采集与使用，使得大量信息暴露，客观上存在数据泄露风险。因此，要进一步强化数据要素治理体系建设，为数字金融发展与应用提供有力支撑。一

是继续加强优化数字金融配套基础设施建设，尤其加大农村地区信息安全、大数据储存、金融云和宽带基础设施建设力度，改善“数字鸿沟”。二是健全社会征信与数字信用体系，推进数据共享信息平台建设，稳步推动部门之间的数据资源开放与合规共享，夯实金融数据基础。三是规范数据采集与使用标准，提高数据质量的源头控制，并适时开展既有金融数据的专项治理工作。四是健全数据安全相关法律法规，引导金融科技企业、金融机构等重视数据治理与隐私保护，做好数据监管分类分级，建立数据安全应急处置机制，严防数据信息泄露与不当使用。五是推动高端数字金融人才培养与交流协作，增加复合型人才储备，强化高素质人才支撑。

深化创新应用，提升数字金融服务实体经济“全质效”

近年来，山东推动数字金融应用，金融服务精准性与普惠性显著提升，创新型数字金融业态蓬勃发展。济南、青岛两市数字人民币实现零售消费、公共交通、餐饮文旅等主要支付场景全覆盖。工商银行山东省分行依托大数据、物联网、卫星遥感、人工智能等技术搭建了“乡村普惠金融服务平台”；齐鲁银行基于科技企业财务流、技术流、人才流的大数据基础，构建了“科创企业授信评价体系”；青岛银行精准分析企业的税务、工商、司法及征信等大数据，上线了“普惠融”产品。

尽管如此，数字金融产品和服务供给水平距离经济高质量发展的要求仍有一定差距，数字金融服务实体经济仍需进一步挖潜释能。一

运营平台，挖掘具有高要素价值的应用场景，并提出对公共数据资源的需求申请，依法或依约在全国一体化公共数据授权运营平台内获取所需的公共数据资源，充分发挥和释放公共数据资源的要素价值，为发展新质生产力赋能。

做好价值评估与安全治理

公共数据授权运营应当以数据要素的价值创造为导向，不应只关注公共数据资源的授权环节，应重点持续关注和评价公共数据资源运营方在数据要素价值创造过程中的贡献。公共数据的委托方应建立公共数据授权运营的价值评价体系。按照公共数据开放利用的类型，公共数据可以分为无偿开放类、有偿开放类、禁止开放类三种类型。一般来说，除了禁止开放的公共数据不得授权运营外，有条件无偿开放类和有条件有偿开放类的公共数据都可以授权运营，但两者的授权运营导向存在本质区别。应优先授权运营用于公共治理与公益事业领域公共数据的无偿使用，这类公共数据不仅公益属性最强，且可共享利用程度也最高。

由于国家层面尚未出台公共数据授权运营统一规范，导致各地公共数据运营规则不统一，有的地方公开拍卖公共数据资源特许经营权，也有的地方提出所谓从“土地财政”到“数据财政”的想法，引发了社会广泛质疑。应当指出，公共数据资源的公共属性和政府的非营利性属性，决定了公共数据资源的利用和释放不能以政府盈利为导向，在探索公共数据资源有条件有偿使用过程中，公共数据持有者将产业发展和行业发展的公共数据资源授权运营后，需要获取多少比例的收益回流，应遵循“补偿成本、适当获利”的原则，要更多地让利于社会和人民，让广大人民群众享有更多的公共数据要素红利。严禁借授权有偿使用数据资产的名义，变相虚增财政收入。同时，在公共数据授权运营过程中，应避免出现仅关注“公共数据的有条件有偿使用”，从而影响用于公共治理、公益事业“公共数据有条件无偿使用”的情形。

目前，公共数据资源授权运营仍处在探索阶段，需不断积累经验，积极开拓创新，切忌一哄而上。笔者认为，国家数据主管部门应在符合条件的地区先行开展公共数据资源授权运营的试点先行，在总结积累实践经验的基础上，再因地制宜推广。公共数据授权运营应全面贯彻《网络安全法》《数据安全法》《个人信息保护法》《反垄断法》《关键信息基础设施安全保护条例》等法律法规，明确数据分类分级、数据合规审查等具体制度和要求，重点治理平台企业数据垄断等问题，防止利用数据、算法、技术手段等方式排除、限制竞争。对公共数据授权运营的监管和治理，应本着“谁授权、谁监管”和“谁开发、谁治理”的原则，强化公共数据授权运营过程中各方权利义务和法律责任。

（作者系浙江大学网络空间安全学院双聘教授、博导，中国行为法学会数据要素决策咨询委员会主任兼首席专家）

加快推动全民“向数而行”

□ 石庆芳

随着数字经济时代的到来，数字技术的发展和运用深刻改变了人们的生活、生产和工作方式。中国互联网络信息中心（CNNIC）3月22日在京发布第53次《中国互联网络发展状况统计报告》。报告显示，截至2023年12月，我国网民规模达10.92亿人，较2022年12月新增网民2480万人，互联网普及率达77.5%。数字素养成为全民不可或缺的能力。近日，中央网信办等四部门联合印发了《2024年提升全民数字素养与技能工作要点》。该文件部署了6个方面17项重点任务，明确提出，到2024年底，我国全民数字素养与技能发展水平迈上新台阶，数字素养与技能培育体系更加健全。

数字素养是数字社会公民学习生活应具备的数字获取、制作、使用、评价、交互、分享、创新、安全保障等一系列素质与能力的集合。全面提升全民数字素养是顺应数字化时代的必然要求，是跟上时代步伐的关键一步，有助于加速推动我省经济社会数字化转型和数字强省建设，有助于将人口数量红利转化为人口质量红利，有助于打破数字鸿沟对社会发展和人民生活数字化转型的阻碍，实现数字技术的普惠性和包容性发展。当前，人类社会已经进入数字经济时代，加快提升全民数字素养，推动全民“向数而行”刻不容缓。

近年来，我省加快提高全民数字素养和技能，制定出台相关配套政策措施，积极开展数字经济主题宣传月、全民数字素养与技能提升月、数字强省宣传月等活动，推动全民数字素养与技能提升行动向纵深发展，助力数字强省建设提速。数据显示，山东网民数量达到7700多万，约占总人口的76%，居全国前列，有力带动了数字经济发展，数字经济总量达4.3万亿元，占GDP比重超过47%，产业数字化指数领跑全国，国家级工业互联网平台数量全国第一。我省提升全民数字素养取得了良好成效，有力夯实了数字经济发展的基础。但我省数字经济依然存在很大的发展空间，数字经济竞争优势有待增强，数字经济创新能力有待提高。进一步提升我省数字经济高质量发展，需要大量数字经济高水平复合型人才的支持，需要提升全民数字素养与技能。在全面提升全民数字素养进程中，要立足发展实际，充分调动各方积极性和多元力量形成合力，取得实效，助力数字经济高质量发展。

全面增强数字产业发展优势。数字产业既是数字经济发展的核心，也是数字素养的重要外在表现和提升全民数字素养的重要基础。强化基础研究，进一步打通创新链、价值链、供应链、产业链“四链”融合堵点，加速数字产业创新突破。固链延链特色产业，加快发展先进计算、高端软件、数字终端等特色产业。塑强新兴产业，加快培育壮大云计算和大数据、新型电子材料等新兴产业，抢抓未来产业，加快发展虚拟现实、人工智能等前沿产业。

全方位培育高水平复合型人才。数字人才是数字经济发展的核心动力，需要多方共同参与。制订数字领域高层次人才培育计划，充分把握数字经济发展规律，构建多层次“数字工匠”人才培养体系，组建高校、研究机构、企业联合共建培育数字人才的产学研平台体系，建立科技创新导向的激励机制，增强个体的主动性和积极性，优化职业技能等级标准和人才评价体系，更好地搭建人才成长立交桥。加强领导干部和公务员数字化履职能力提升计划，充分发挥各级党校培训阵地作用，构建系统化数字能力提升体系，充分把握数字经济发展和转型规律，开发一批有针对性的通识读本，帮助领导干部扎实掌握系统分析方法。

加快弥合数字鸿沟。弥合数字鸿沟是促进数字经济可持续发展的关键。加大对农村和欠发达地区的千兆网、5G、宽带等数字基础设施投入，推动数字技术在“三农”领域的广泛应用，完善数字市场的准入规则，降低农村和欠发达地区企业进入数字市场的门槛，缩小相互间差距。制定和完善数字无障碍环境相关法规标准，加强数字无障碍技术的研发和应用，推动产品和服务的数字化、无障碍化改造，鼓励企业、社会组织等主体积极参与数字无障碍环境建设，形成全社会共同关注、共同推进的良好氛围。加强终身学习、非学历学习培训，开展各类数字技能培训、在线教育项目等培训，增加数字经济领域高质量培训视频供给，增加供给渠道，增强可达性，助力更多人群更好地适应数字时代的生活方式和需求。

增加优质数字资源供给。增加数据供给是打破“数字孤岛”的关键。增加数据资源供给渠道，推动公共数据、企业数据采集汇聚，建立全省数据资源“一本账”，建设省“产业大脑”能力中心和产业数据仓，规范行业数据业务标准，探索产业数据全面采集和高效汇聚的市场化新模式，增强数据源头供给能力。增加数据资源开放流通渠道，探索采用数据银行、数据沙箱等“可用不可见”方式，创新公共数据开放服务模式，探索产业数据确权、流通、交易、使用等制度规则，引导龙头企业、平台企业、中小微企业开展双向公平授权，做大数据产品供应和数据交易服务市场。

拓展多元数字生活场景。数字场景是形成全民共建共享氛围的关键。聚焦人民群众的高频生活场景，丰富各类智能产品和服务供给，扩大升级数字消费，共同营造良好的数字生态和生活氛围。探索将大数据融入更多实践应用，持续加快民用、商用、商用数字场景融合，打造多元化数字应用场景，强化数据“算、跑、用”，切实改善居民数字化生活体验，增强数字化意识。聚焦政务服务，推动电子签章、大数据、人工智能、区块链等数字技术与政务服务深度融合，开展政务服务“一”行动，如“一窗办”“一表办”“一网办”等，不断提升服务效率。

营造积极健康有序的网络空间。网络空间是数字经济发展的主要载体，营造共建共享社会氛围，加强培训设施投入，组建企业、学校、社会组织等多主体共同参与的培训平台和组织，充分调动各方面积极性，打造一批数字素养与技能提升培训基地与交流合作平台，共同营造提升数字素养与技能的良好氛围。筑牢安全有序的数字环境，探索完善数字安全评估制度，分层分级深度循序推进数字安全技术全面应用，持续提升区域性、规模性数字安全风险的监测、研判和预警处置能力。加大工作力度，完善政策措施和设立专项资金予以支持，持续丰富优质数字资源供给，加快数字基础设施建设，为优质数字资源传输利用提供“硬”支撑。

【作者单位：山东省委党校（山东行政学院）经济学教研部】

把握发展山东数字金融的着力点

□ 孙灵燕

中央金融工作会议提出，做好科技金融、绿色金融、普惠金融、养老金融、数字金融五篇文章。山东省委金融工作会议指出，要加快推动金融高质量发展，为新时代社会主义现代化强省建设提供坚实支撑，同时强调，以更大力度做细做实金融服务五篇文章。

数字金融是金融高质量发展的的重要组成部分，泛指传统金融机构与互联网公司利用数字技术实现融资、支付、投资和其他新型金融业务模式。随着大数据、区块链、人工智能等新一代信息技术在金融领域的广泛应用，数字化转型正在成为驱动金融高质量发展的新动能。推动山东金融高质量发展，跨越式提升，深化数字金融应用，应坚持把金融数字化转型作为战略举措，加快构建数字金融发展的全新场景。

谋划顶层设计，构筑金融行业数字化转型的“总框架”

做好数字金融发展这篇大文章，必须坚持系统观念，深入推进金融业数字化转型。2023年10月，山东省政府发布《山东省数字金融惠企行动方案》，明确通过攻坚突破“十项行动”，初步构建起以数字底座为基础，统筹发展与安全的“数智金融大局”，为金融行业指明了数字化转型的战略目标，明确了努力方向。但是，在传统金融业数字化转型的过程中，呈现出转型准备不足与转型过度并存的特点。部分中小金融机构在转型理念、组织架构、人才储备等方面尚不能与数字化转型模式相匹配，并存在数字金融伦理欠缺导致的违法问题，限制了金融数字化转型的有序推进。数字金融应用活跃引发部分弱势群体遭遇数字金融排斥，年轻人过度消费新兴数字金融产品等新问题，偏离了金融惠民利企的初衷。

因此，要强化顶层设计，统筹推动金融业数字化转型，搭建数字金融发展与应用框架体系。一是适时出台相关法律法规，制定数字技术在金融行业的应用标准，规范新兴数字金融产品经营内容与应用范围，有效保证数字金

是引导并规范金融机构与科技创新企业的跨界合作，建立集聚研发、应用、推广于一体的业务合作模式，提高数字金融核心技术水平与应用效能。二是鼓励金融机构重点在优化业务流程、提高金融服务效率和满足市场多样化、个性化金融服务需求等方面，创新数字金融产品和服务。三是建立数字金融应用场景的实验与发布机制，推动数字技术在支付、结算、信用、风控等领域的深化应用，以及数字金融与科技金融、绿色金融、普惠金融、养老金融的融合应用。

注重统筹兼顾，构建适应数字经济时代的金融监管“新体系”

近年来，有关部门高度重视数字金融监管创新，例如中国人民银行山东省分行结合山东实际，实施以“智慧信贷”为主题的金融科技监管工具，及时跟进监管数字金融创新应用风险，取得良好成效。需要清醒认识到，金融监管与金融创新的平衡难题一直存在，特别是随着金融业数字化转型的提速，新兴金融产品与服务的监管难题日益凸显，金融诈骗、非法集资等游走于金融体系之外、损害经济社会安全的行为时有发生。

因此，应高度重视统筹数字金融创新与金融监管，完善与数字经济时代新要求相匹配的金融监管体系。一是适时出台与数字金融发展阶段相适应的监管措施，完善相关法律法规，健全监管框架，尝试“监管沙盒”，平衡金融创新与风险。二是着力提升监管效率与监管质量，借助“科技驱动型监管”模式，充分利用数字技术、区块链等数字化手段提升监管能力，构建监管科技体系，依托大数据精准追踪微观金融行为，实现金融监管在金融活动广度和深度上的全覆盖。三是依法打击利用数字金融名义进行的各类非法投资、非法集资、金融诈骗等侵害消费者利益的违法犯罪活动，营造良好的数字金融生态。

（作者系山东社会科学院财政金融研究所副所长、研究员，山东泰山学者青年专家）