

# 政府数据开放共享政策的内容体系构建研究<sup>\*</sup>

刘嘉琪<sup>1,2</sup> 任妮<sup>2</sup> 刘桂锋<sup>1</sup>

(1. 江苏大学科技信息研究所, 镇江 212013; 2. 江苏省农业科学院信息中心, 南京 210000)

**摘要:** 推动政府数据开放共享有助于“盘活”政府数据资源, 实现政府治理能力现代化, 构建智慧型政府。在当前的大背景下, 从政府层面通过颁布政策的方式为数据开放共享提供支持与保障有其必要性。就目前看来, 各省(自治区、直辖市)大多数已制定相关政策, 但政策中都还有不完善的地方, 因此可以通过分析当前政策, 结合已有政策的不足构建出统一的政府数据开放共享政策的内容体系框架。

**关键词:** 政府数据; 开放; 共享; 政策框架; 数据管理

**中图分类号:** D63 **DOI:** 10.3772/j.issn.1673-2286.2022.08.003

**引文格式:** 刘嘉琪, 任妮, 刘桂锋. 政府数据开放共享政策的内容体系构建研究[J]. 数字图书馆论坛, 2022(8): 19-26.

在如今大数据时代, 数据已成为基础性战略资源, 对促进基础创新, 推动经济发展有着举足轻重的作用, 数据的开放与共享将对经济与社会的发展产生深刻影响。政府数据指行政机关在依法履行职责过程中制作或者获取的, 以一定形式记录、保存的各类数据。数据共享指政务部门因履行职责需要, 使用其他政务部门政府数据或为其他政务部门提供政府数据的行为。政府数据的共享能够“盘活”政府机关的数据资源, 实现数据“取之于民, 用之于民”, 充分发挥政府数据的经济、政治与社会价值。数据开放指公共管理和服务机构面向社会提供可供社会化再利用的数据集的服务行为。推进政府数据开放也是政府治理能力现代化, 加快构建智慧型政府的一个重要议题<sup>[1]</sup>。近年来, 推进政府数据开放共享在我国已经被提升到国家战略层面, 国家也相应出台了一系列政策文件以及指导意见, 如《促进大数据发展行动纲要》《“十三五”国家信息化规划》《政务信息系统整合共享实施方案的通知》等。

从研究层面看, 目前国内已有学者对于政府数据开放共享政策进行了研究, 主要分为三类。一是对政府数

据开放共享的政策文本进行分析。黄如花等<sup>[2]</sup>采用内容分析法对国家层面的政策文本进行分析, 总结了我国数据开放共享政策的特点与问题。孟激等<sup>[3]</sup>从政策工具和政府数据管理这两方面对长三角城市群政府数据开放共享政策文本进行二维分析, 发现其中存在的不足并提出了改进意见。二是对政策框架、体系进行研究。马海群等<sup>[4]</sup>从障碍、动因以及可行性三方面对我国政府数据开放的共享机制进行研究, 提出可以从数据整合技术、绩效考评机制、利益协调机制以及信息整合手段这四方面进行探索。白献阳等<sup>[5]</sup>借鉴公共政策理论拟构建政府数据开放政策体系框架, 并提出完善我国政府数据开放政策体系的建议。三是专门针对数据安全、隐私保护开展的研究。肖冬梅等<sup>[6]</sup>介绍了数据安全风险的类型及成因, 并给出了风险防范的对策。孙瑞英等<sup>[7]</sup>构建了隐私评价体系并对16个省级政府数据开放平台中的个人隐私保护政策进行了分析。由此看来, 目前对国内政府数据开放共享政策整体的研究还是集中于通过对政策文本的分析指出当前政府数据开放共享政策的不足, 以及对政府数据开放政策框架做进一步研究, 从而

<sup>\*</sup>本研究得到国家社会科学基金一般项目“科学数据融合模式设计与体系建构研究”(编号: 21BTQ080)资助。

为政策的不断完善提供借鉴,缺乏对我国政府数据开放政策的体系化分析,缺乏整体性的政策构建,截至目前尚未形成全国统一的政府数据开放共享政策体系。此外,之前的研究多是从政策工具视角来对政府数据开放共享进行研究,而本研究尝试基于数据生命周期视角来进行政策体系的构建。

从实践层面看,数字政府强调依靠数字化变革来推动政府内部实现理念革新、职能转变和体制机制重塑,打造数字政府能够为数字中国、网络强国和智慧社会三大国家战略向纵深推进提供战略支撑<sup>[8]</sup>。就目前来看,数字政府在建设过程中仍存在一些突出问题,主要包括顶层设计不足,体制机制不够健全<sup>[9]</sup>,创新能力不强,部门业务相互独立,数据重复采集,壁垒依然存在,在网络安全保障体系方面也有不少突出短板,此外干部队伍数字意识和数字素养也有待提升,政府治理数字化水平与国家治理现代化要求还存在较大差距<sup>[10]</sup>。政府数据开放共享是数字政府建设中的关键一环,持续推动政府数据开放共享不仅可以提高政府数字治理的精确性,还有助于构建健康繁荣的大数据产业生态以及经济政治生态,满足公民对数据的使用和再利用的权利,释放数据潜能、激发创新活力、推动社会进步<sup>[11]</sup>。政府拥有的数据资源量在社会总资源量的占比接近80%,因此推动政府数据资源的治理和有效利用能够有效加快数字政府的建设进程<sup>[12]</sup>。若要在数字政府建设上继续取得突破,还需要有政府数据开放共享方面的政策作为支撑与保障。截至目前,部分省和直辖市已经出台了与政府数据开放共享相关的政策,如北京市经济和信息化局发布了《北京市公共数据管理办法(征求意见稿)》,贵州省人民代表大会常务委员会通过了《贵州省政府数据共享开放条例》,浙江省人民政府发布了《浙江省公共数据开放与安全管理暂行办法》等。但是这些政策在框架结构上都未形成统一的、标准化的规范,而我国政府数据开放共享面临的一大挑战便是缺乏政府数据共享的统一标准和规范,缺乏治理机制设计。因此,本研究借鉴科学数据生命周期理论和利益相关者模型,首先对已有的各省(自治区、直辖市)政策的主题进行计量分析,然后基于数据生命周期理论,运用内容分析法对文本片段进行分析,最后构建出政府数据开放共享理想化的政策体系,并为国内政府数据开放共享政策科学性的提高提出政策优化建议。

## 1 政策文本的选择

省级政府部门是数据开放共享的枢纽,我国的政府数据开放实践开始于省级政府,且相比市级,省级政府在政策制定上拥有更多的权力<sup>[13]</sup>,因此本文选择省(自治区、直辖市)出台的政策进行分析。

由于本文探讨的是政府数据开放共享,因而需要囊括省级政府部门中与政府数据共享和开放有关的政策内容,因此通过网上访问和文献调研的手段,结合对政策条目的阅读,选取具有代表性、规范性和指导性的政府数据开放共享政策文本作为本研究的目标政策。这些政策文本中大部分政策名称包含“数据开放”或“数据共享”,也存在部分政策名称为“数据管理”,但通过对政策文本的研读,发现数据开放、数据共享是其中重要组成部分,总体围绕数据开放共享这一整体进行展开的,共收集了全国32个省(自治区、直辖市)与政府数据开放共享高度相关的政策。国务院办公厅于2018年3月17日印发实施了《科学数据管理办法》,在该办法中强调了科学数据全生命周期管理的意义,确保了数据安全处于首要位置,突出了数据共享利用这一重点,对地方省政府制定本省(自治区、直辖市)的政府数据开放共享政策具有指导作用和借鉴意义。因此,本研究选取所有于《科学数据管理办法》颁布以后的政策,得到19个省(自治区、直辖市)与政府数据共享开放密切相关的政策文本,作为本文的研究对象。

## 2 政策文本分析

### 2.1 高频词统计

将这些政策文件导入NVivo软件。对政策文本内容做分词处理与词频统计,得到的高频词有以下几类:①政府数据开放共享的主体主要有部门、单位、人民政府、机构等;②政府数据开放主体的工作重点是管理、组织、负责、采集等;③政府数据开放共享的重点是安全、平台、目录、法律等;④涉及的数据管理活动有采集、获取、开放、共享、利用、服务、应用等。

### 2.2 颁布主体统计

政策颁布主体可分为5类:①人民政府颁布的政策最多,有13条;②人民代表大会常务委员会颁布的次

之,有3条;③北京市的《公共数据管理办法(征求意见稿)》由北京市经济和信息化局颁布;④天津市的《公共数据资源开放管理暂行办法》由天津市互联网信息办公室颁布;⑤广西壮族自治区的《公共数据管理办法》由广西壮族自治区大数据发展局颁布。

## 2.3 利益相关者

政府数据开放共享政策中所涉及的利益相关者有政府机构、企业、高等院校与科研机构及其他企事业单位、社会公众四类,其中政府机构占主体。

政府机构主要包括人民政府、政府数据主管部门、网信部门、工业和信息化部门、公共数据管理和服务机构5类。本研究调查的政策文本中涉及人民政府的有17个,政府数据主管部门的有14个,网信部门的有4个,工业和信息化部门的有8个,公共数据管理和服务机构的有14个。就政府数据开放共享政策而言,不同利益相关者的角色定位略有不同:人民政府的主要工作职责是负责指导、监督、组织本行政区域内公共数据开放和利用,并具体承担本级公共数据的开放工作;政府数据主管部门的主要工作职责是开展公共数据归口管理、开发利用和监督检查等工作,定期进行综合评估并组织公共数据平台的建设、运行、管理和维护;网信部门的主要工作职责是统筹协调网络数据并开展公共数据安全管理工作;工业和信息化部门的主要工作职责是做好协调、统筹推进公共数据的开放与利用,建立健全公共数据资源开放工作的协调会商机制;公共数据管理和服务机构的主要工作职责是在政府数据开放系统内部对政务数据资源开展目录编制、采集、归集、存储、提供、共享、应用和开放及其相关管理工作。在本研究的统计过程中发现,浙江省政府数据开放共享政策中的利益相关者主体类型最全面,5类利益相关者均有涉及。海南省比较重视利益相关者的责任,在政策中涉及省人民政府标准化主管部门,其主要职责是会同政府数据主管部门制定数据采集、开发、交换、共享、开放、安全等标准,实现数据准确、完整、规范,促进大数据的开发应用。

企业作为政府数据开放共享政策的利益相关者,体现在以下两个方面:一是企业能够参与到数据行业标准、地方标准以及技术规范的制定,也可以参与到专家委员会的组建之中,并且能够以需求为导向,帮助政府部门确定政府数据的开放重点和优先开放的具体范

围;二是企业也需要将依法收集并存储的、具有社会价值的数据向公众开放。

对高等院校与科研机构及其他企事业单位而言,在政府数据开放共享政策中作为利益相关者主要涉及的是开展产学研合作,与政府共同建立政府数据管理人才联合培养机制,向政府部门输送相关人才,另外可以设立研发中心,开展开放政府数据分析挖掘、数据安全与隐私保护等关键技术的研究。

政府部门开放的数据要符合公众的需求,公众应当参与到开放目录和开放需求清单的编制过程中,当然也属于政府数据开放共享政策的利益相关者。

本研究通过对政策发布者的调研以及对政策中利益相关者的分析可以发现,目前大部分省设立了大数据发展局、大数据主管部门、政府政务服务数据管理机构、大数据管理中心等政府数据主管部门,但是通过对政策的解读发现,各省对于政府数据主管部门的职能要求、隶属关系、运行机制等并不统一,因此对协调数据跨平台、跨系统、跨区域共享造成一定难度<sup>[14]</sup>。大部分的省(自治区、直辖市)也在政策中提到了数据管理和服务机构,但仅有一半的省(自治区、直辖市)明确提及了数据管理和服务机构的具体责任,在所有政策中都涉及数据安全与数据监管,但只有不到一半的省(自治区、直辖市)明确了安全管理主体责任,且仅有4个省(自治区、直辖市)明确了其具体负责部门。而对于其他利益相关者,大部分政策中对其涉及的内容较少,因此未能够充分调动其他相关主体的积极性。

## 3 政府数据开放共享体系构建

首先参照已有省(自治区、直辖市)政府数据开放、政府数据共享政策架构及政策中的高频词,结合数据生命周期理论,将各地的政策分为数据归集、数据共享、数据开放、数据利用、数据安全与数据监管、数据保障和法律责任七大类,每个大类为一个类目。其中,数据归集是指对政府数据进行归集的行为;数据共享是指政府职能部门在工作中使用其他部门的数据或者为其他部门提供本部门数据的行为;数据开放是指政府行政机构向公众、企业、其他组织公开政府数据的行为<sup>[15]</sup>;数据利用是释放数据价值的过程;数据安全与数据监管是防止数据泄露篡改,对数据隐私进行保护的过程;数据保障是指为政府开放共享数据提供质量和安全上的保障,为开放共享营造良好的开放环境;法



律责任是为政府数据开放共享提供法律支持。

其次根据所归纳的目前已有政策架构,针对每一个细分类目,尝试结合目前已有政府数据开放共享存

在的以及在政策调研中发现的问题,构建政府数据开放共享政策的内容体系(见图1)。

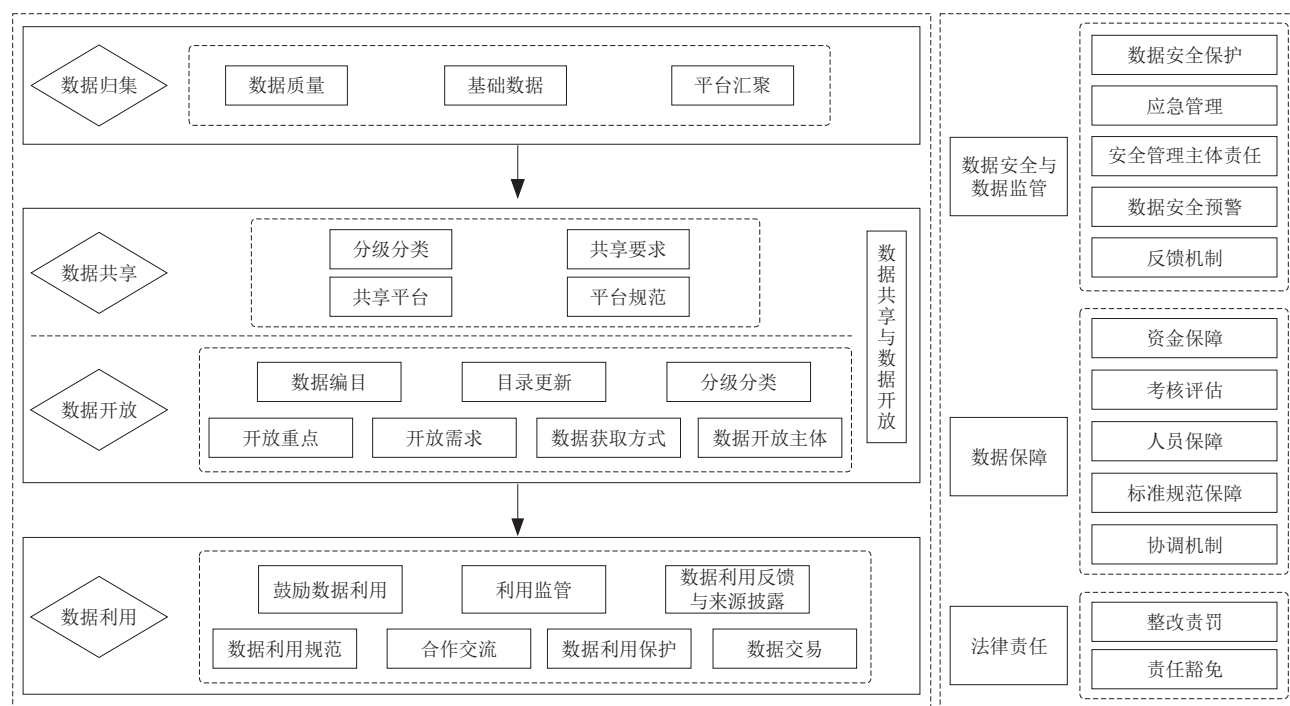


图1 政府数据开放共享政策的内容体系

### 3.1 数据归集内容分析

在数据归集的一级类目下设有基础数据、数据质量和平台汇聚3个二级类目。①基础数据指通过有关部门对基础数据进行归集,在所有政策样本中有6个省和直辖市在政策中提到基础数据,都强调了要形成人口信息、法人单位信息、自然资源和空间地理信息、电子证照等基础数据库,其中贵州省和云南省强调要形成精准扶贫、卫生健康、社会救助、社会信用、生态环保、气象水文、食品安全、应急管理、城乡建设等主题数据库。②数据质量是指政府开放数据的质量,有7个省的政策涉及数据质量,且大部分要求对数据进行清洗、脱敏等处理。其中广西壮族自治区更要求对于数据要标注数据领域、数据摘要、数据项和数据格式、开放类型、开放条件、更新频率、数据开放主体等信息。③平台汇聚是指将共享数据汇聚到管理平台,有11个省和直辖市在政策中提到这一点,在湖北省、山西省的政策中都规定要将数据先在本级进行汇聚,再接入到省级共享平台。福建省特别强调要按数据资源目录实时、全

量汇聚,不得直接共享数据,保证了数据的完整性。

数据归集是政府数据治理全生命周期的逻辑起点,数据归集的合理性与合法性应予以保障<sup>[16]</sup>。由于政府部门收集到的数据格式、类型等均不统一,而当前少数省(自治区、直辖市)在相关政策中对于数据归集方面涉及较少,使得公开数据的质量无法得到保障,敏感数据无法得到安全保护,阻碍了数据的利用,同时,大部分省(自治区、直辖市)都缺乏相应的主题数据库,极易造成数据的重复采集,因此建立良好的数据归集机制是实现数据开放共享的前提。首先,需强调构建主题数据库,对基础数据进行分类归集。其次,针对目前仍然存在数据碎片化的问题,在对数据进行归集时,要确保数据的完整性与准确性。最后,应在完成本级汇聚后,再接入到省级共享平台。

### 3.2 数据共享内容分析

在数据共享的一级类目下设有分级分类、共享要求、共享平台、平台规范4个二级类目。①分级分类指对

政府数据的共享类型进行界定,具体包括无条件共享、有条件共享和不予共享3种类型。②共享要求包括平台内部与跨平台共享要求,其中北京市和广东省明确规定无条件共享的政府数据可以直接在平台获取,对有条件共享的政府数据,北京市要求在3日内给予答复,广东省则可在5日内予以答复。对于跨平台共享,广东省直接通过平台向数据提供部门提出共享请求,江苏省则需通过本级或上级数据主管部门申请,过程较为烦琐。③共享平台指数据通过数据平台实施统一管理,这在所有调查的政策文本中都有提到。④平台规范是指数据平台的具体规范,有13个省(自治区、直辖市)都要求要对平台数据进行统一管理,其中上海市特别强调了要对开放平台上开放数据的存储、传输、利用等环节建立透明化、可审计、可追溯的全过程管理机制。

各政府部门之间还是存在数据壁垒、数据割据的情况<sup>[17]</sup>,在数据共享方面,只有少部分的省(自治区、直辖市)对平台内部与跨平台的共享要求进行明确,这会给部门数据共享的具体落实造成争议。数据共享机制的构建能有效实现各部门之间数据共享,提高行政效率,避免数据重复利用。首先,需根据数据性质对数据的共享类型按无条件共享、有条件共享和不予共享来进行界定。对于无条件共享的数据允许直接通过平台进行获取,对于有条件共享的须规定在几日内给出答复,针对跨平台、跨部门共享数据要完善数据规范与技术标准。其次,针对部门归属化现象严重,导致“信息孤岛”的情况,要出台具体规范,对数据进行统一管理。最后,要对业务系统软硬件接口、数据接口、访问方式等进行统一规范,建立全过程透明化、可审计、可追溯的管理机制。

### 3.3 数据开放内容分析

在数据开放的一级类目下数据编目、目录更新、分级分类、开放重点、开放需求、数据获取方式、数据开放主体7个二级类目。①数据编目是指编制数据开放目录,在本研究收集的政策样本中有16个省(自治区、直辖市)都强调要形成统一的目录管理,贵州省和湖南省都强调要定期公布开放目录。②目录更新指对开放目录进行动态更新调整,一般规定了因职能变化或法律变化而对目录进行修正的最高期限,其中贵州省、湖北省以及云南省还明确要求的开放目录的最低更新频次。③分级分类指政府数据开放的程度,有13个省(自

治区、直辖市)将政府数据分为无条件开放、有条件开放和不予开放3类,而福建省将政府数据开放分为普遍开放和依申请开放两种类型。④开放重点指优先向社会开放的政府数据,一般是与民生保障、数字化发展等与公众密切相关的政府数据,14个省(自治区、直辖市)在政策中有所提及,山东省和上海市还强调在确定开放重点时要听取主管部门和社会公众的意见。⑤开放需求指用户对政府数据开放的需求,重庆市、天津市、北京市、江苏省和吉林省在政策中提到向公众征集开放需求,其中天津市指出要通过开放平台征集开放需求,重庆市和吉林省要求制定需求清单,江苏省提出建立供需清单。⑥数据获取方式根据数据开放程度分为无条件开放数据和有条件开放类数据的两类获取方式。无条件开放数据的获取方式一般是直接通过政府数据开放平台获取,对于有条件开放类的数据,各省(自治区、直辖市)对数据提供部门都规定了答复期限。⑦数据开放主体指负责政府数据开放的主体,有14个省提及了数据管理和服务机构,其中有10个省明确了数据开放主体的责任。

政府数据具有公共物品的属性,因此完善的数据开放机制的构建能最大程度释放数据的潜能,也能提高公众的满意度。第一,应根据政府数据的性质按无条件开放、有条件开放和不予开放来对数据进行划分,对于有条件开放共享的数据需在几日内对用户提出的需求给出答复,不予开放的要给出原因。第二,应编制政府数据开放目录,形成统一目录管理,定期对开放目录进行公开。第三,听取专家和公众意见,通过平台征集开放需求,将与公众密切相关的政府数据确定为开放重点,并对开放目录进行动态更新调整,规定开放目录的最低更新频次。第四,要明确政府数据开放的主体和职责。第五,应重视收集公众对政府数据开放的需求。

### 3.4 数据利用内容分析

数据利用是政府数据开放政策中涉及量最多的一类,在数据利用的一级类目下设有鼓励数据利用、利用监管、数据利用反馈与来源披露、数据利用规范、合作交流、数据利用保护、数据交易7个二级类目。①鼓励数据利用指鼓励数据利用主体利用政府数据开展科技研究、咨询服务、产品开发、数据加工等活动。有16个省(自治区、直辖市)在其政策中有所提及,其中广西壮族自治区、北京市和重庆市都列举了推动社会主体参

与开放数据开发利用的方式,如数据应用竞赛、专项资金扶持等,营造了良好的数据开放环境,上海市也强调要推动“产学研用”协同发展。②利用监管强调数据主管部门建立健全数据资源使用的监管制度,上海市要求数据开放主体对有条件开放类政府数据的利用情况进行跟踪,贵州省和云南省要求数据利用主体在与第三方合作进行政务数据开发利用时,须签订合作开发协议。③数据利用反馈与来源披露指在成果中注明数据来源,其中江苏省要求数据利用主体利用数据形成成果的,应该在成果中注明数据来源以及提供数据的公共管理和服务机构。④数据利用规范强调数据的开发利用不得损害国家利益、社会公共利益和第三方合法权益,有13个省(自治区、直辖市)在其政策中有所提到。江苏省还特别强调了数据利用主体在利用数据过程中违反约定时,政府数据主管部门及政府数据采集部门应当按照各自职责,限制或者关闭其数据获取权限并在数据平台公示。⑤合作交流指鼓励开展合作交流,其中安徽省和江苏省按照国家战略开展长江三角洲区域一体化合作交流,福建省按照国家发展战略与海上丝绸之路沿线国家和地区在多领域开展交流合作。⑥数据利用保护是指单位和个人依法开发利用政府数据所获得的财产权益受法律保护,有5个省(自治区、直辖市)在政策中有所提及。⑦数据交易指引导培育建立数据交易市场,其中上海市引导建立非政府数据试点示范。此外,在数据利用方面,广西壮族自治区、上海市和天津市对有显著社会价值和示范作用的成果在开放平台上进行展示。广西壮族自治区、上海市、江苏省对数据技术研发、数据服务提供、数据利用实践、数据合作交流等方面有突出表现的单位和个人,按照规定给予表彰。海南省、上海市、天津市鼓励行业协会、商会等组织以及公共服务企业依法收集、存储相关数据并通过开放平台开放。福建省、上海市、重庆市鼓励企业、科研机构和社会团体参与制订数据开放利用、数据安全保护等相关国家标准、行业标准、地方标准以及相关技术规范。

数据利用是数据获取、数据开放共享的最终归宿,打造数据利用机制,能够更好实现数据“取之于民、用之于民”。首先,要鼓励用户对数据进行增值利用,建立良好的数据开放环境。其次,在政策制定上可以结合地方的优势特色,鼓励开展跨领域、跨地区合作交流。再次,对有显著社会价值和示范作用的成果要在开放平台上进行展示。最后,对数据技术研发、数据服务提供、

数据利用实践、数据合作交流等方面有突出表现的单位和个人,应按照规定给予鼓励和表彰。不仅要鼓励行业协会、商会等组织以及公共服务企业依法收集、存储相关数据并通过开放平台开放,而且要鼓励企业、科研机构和社会团体参与数据开放利用、数据安全保护等标准与技术规范的制定。既要通过项目投资,设立创新基金等方式营造良好的开放环境,同时也要防范数据利用过程中可能带来的风险,在成果中要求数据利用主体注明数据来源并强调数据的开发利用不得损害国家利益、社会公共利益和第三方合法权益。数据利用主体利用政府数据形成成果的,应该在成果中注明数据来源以及提供数据的公共管理和服务机构。数据利用主体在利用公共数据过程中违反约定的,数据主管部门及数源部门应当按照各自职责,限制或者关闭其数据获取权限并在数据平台公示。在数据利用过程中,可以发现省(自治区、直辖市)对数据利用中数据使用的规范要求规定不足且对数据利用获得成果缺乏明确的法律保护。

### 3.5 数据安全与数据监管内容分析

在数据安全与数据监管的一级类目下设数据安全预警、应急管理、反馈机制、数据安全保护、安全管理主体责任5个二级类目。①数据安全预警指数据安全风险评估、报告、信息共享、监测预警机制,其中福建省、广西壮族自治区、江苏省、上海市、浙江省以及重庆市提到应建立专家委员会,对数据开放与利用的风险进行评估。②应急管理指数据管理安全应急处置机制,10个省和市都在政策中强调了要制定政务数据安全应急预案,定期组织开展应急演练。③反馈机制指针对政府数据不完整或者有错误的情况,可以向数据提供部门反馈。④数据安全保护指涉及的所有省(自治区、直辖市)在政策中都规定对数据安全进行保护,大部分政策中提到要保护商业秘密和个人隐私,另外辽宁省强调要对平台实行安全防护,建立防攻击、防泄露、防窃取的监测、预警、控制和应急技术保障措施;上海市要求未按开放平台管理制度和数据利用协议落实数据保障的需进行整改并暂时关闭其数据获取权限。⑤安全管理主体责任要求具有网络安全管理职能的部门及其工作人员要落实安全管理主体责任并健全安全管理制度。其中广东省还要求数据使用机构依法承担数据使用过程的数据安全管理责任。



数据安全问题政府数据开放共享下的一个重大课题,数据全生命周期的安全防护是政府数据开放共享下面临的最大挑战<sup>[18]</sup>。在政府数据开放共享的过程中,不恰当的使用会造成侵犯个人隐私,泄露商业机密甚至会对国家安全造成威胁。通过政策调研发现,数据安全主体责任没有得到落实、不同部门人员相互推诿的情况依旧存在,容易造成数据安全监管不到位,因此构建数据安全与数据监管机制尤为重要。政府数据涵盖面广,且包含大量隐私信息和涉密信息,在防止数据泄漏篡改及数据隐私保护的前提下实现数据充分利用及数据要素的深度挖掘:首先需要健全数据安全风险评估、报告、信息共享、监测预警机制;其次可以建立专家委员会,对数据开放与利用的风险进行评估,制定政务数据安全应急预案,定期组织开展应急演练;最后需要落实安全管理主体责任并健全安全管理制度,对未按安全保障协议落实的提出整改。此外,对于政府数据不完整或者有错误的情况,可以向数据提供部门反馈。

### 3.6 数据保障内容分析

在数据保障的一级类目下设有资金保障、考核评估、人员保障、标准规范保障、协调机制5个二级类目。①资金保障是指将数据建设和管理相关经费纳入部门财政预算,有8个省(自治区、直辖市)在政策中有所提及,其中广西壮族自治区提出要对数据资源开放管理与应用考核评价优秀的部门优先考虑给予财政支持。②考核评估指将数据管理工作纳入绩效管理内容,其中北京市特别列举了不予达标的情况。③人员保障指对从事数据开放的相关人员开展相关培训,上海市和天津市要求建立专人专岗管理制度。④标准规范保障指对数据采集、编目、汇聚、共享、开放制定统一的标准。⑤协调机制指对争议进行处理的协调机制,8个省(自治区、直辖市)强调在数据共享中存在争议的由使用部门与提供部门协商解决,不能达成一致意见的,由同级数据主管部门协调解决。

现有政府数据开放共享政策中能够完整提供资金、人员、管理、标准规范方面保障要求的省份较少,缺乏完整的数据保障机制将无法保障数据开放共享的长期平稳发展。首先,应在资金方面提供保障,将数据建设和管理相关经费纳入部门财政预算;其次,应将数据管理工作纳入绩效管理内容;再次,针对目前存在的责任界定不清、权责不明的问题,应建立专人专岗管理制

度;最后,在数据共享存在争议时应由使用部门与提供部门协商解决,不能达成一致意见的,由同级数据主管部门协调解决。

### 3.7 法律责任内容分析

在法律责任的一级类目下设有整改责罚和责任豁免2个二级类目。①整改责罚指对违反规定的单位或个人问责,在所有省(自治区、直辖市)中都提到这一项,其中有5个省(自治区、直辖市)在政策中涉及对网络安全管理主体规定法律责任,有10个省(自治区、直辖市)在政策中涉及对平台管理主体法律责任进行规定,有9个省(自治区、直辖市)在政策中涉及对数据开放主体法律责任的规定,有7个省(自治区、直辖市)涉及数据利用主体的法律责任。②责任豁免是指对履行了开放政府数据义务但最终造成损失的进行责任豁免,广西壮族自治区、贵州省、江苏省、山东省、上海市、云南省、浙江省和重庆市在政策中涉及责任豁免,在一定程度上减轻了责任主体的心理负担,提高了政策实施的积极性。

现有政府数据开放共享政策中涉及责任豁免相关政策的省(自治区、直辖市)不足一半,容易造成有关人员及部门不敢为的现象。法律责任机制的健全既能够形成对有关单位或个人的约束,也能够为其履行职责提供保护。在法律责任方面,应列举出违反规定的行为并对违反规定的单位或个人问责。同时,对于按照法规规章的规定开放政府数据,并履行了监督管理职责和义务,但最终造成损失的,应依法不承担或者免于承担因共享、开放数据质量等问题产生的相应责任。

## 4 结语

本文选取现有各省(自治区、直辖市)与政府数据开放共享相关的政策,结合利益相关者理论与数据生命周期理论,对高频词、颁布主体以及政策具体内容展开内容分析,结合所分析政策中存在的问题,最终构建出政府数据开放共享政策的内容体系,涉及数据生命周期理论中的数据创建、数据采集、数据组织、数据存储与数据利用阶段,并从数据安全与数据监管、数据保障、法律责任三方面保障了该机制的平稳运行,在一定程度上能够解决当前政策不完善的问题。但除此之外仍需从国家和省级层面继续加力。在国家层面上需不

断加强顶层设计,制定相应的标准规范,强化数据安全保障能力,鼓励多元主体参与到数据开放共享机制建设中。在省级层面上,继续推进数字政府与智慧城市的协调发展,提升数据治理与数据共享水平,打造各类数据资源库,消除部门间壁垒,满足民众对于政府开放数据的需求。在数字政府的打造过程中,加大对人工智能、区块链、知识图谱等新技术的使用,提升政府的数据管理与应用能力。

## 参考文献

- [1] 杨晓楠. 内蒙古政府统计数据开放共享研究[D]. 呼和浩特: 内蒙古大学, 2021.
- [2] 黄如花, 温芳芳. 我国政府数据开放共享的政策框架与内容: 国家层面政策文本的内容分析[J]. 图书情报工作, 2017, 61(20): 12-25.
- [3] 孟澈, 王懿祎. 基于二维分析视角的长三角城市群政府数据开放共享政策分析[J]. 电子政务, 2020(3): 82-90.
- [4] 马海群, 江尚谦. 我国政府数据开放的共享机制研究[J]. 图书情报研究, 2018, 11(1): 3-11.
- [5] 白献阳, 孙梦皎, 安小米. 大数据环境下我国政府数据开放政策体系研究[J]. 图书馆学研究, 2018(24): 48-56.
- [6] 肖冬梅, 苏莹. 我国政府数据开放中的安全风险及其防范对策[J]. 现代情报, 2022, 42(6): 112-120, 131.
- [7] 孙瑞英, 李杰茹. 我国政府数据开放平台个人隐私保护政策评价研究[J/OL]. 图书情报工作: 1-14 [2022-07-15]. DOI:10.13266/j.issn.0252-3116.2022.12.001.
- [8] 刘淑春. 数字政府战略意蕴、技术构架与路径设计——基于浙江改革的实践与探索[J]. 中国行政管理, 2018(9): 37-45.
- [9] 江小涓. 加强顶层设计 解决突出问题 协调推进数字政府建设与行政体制改革[J]. 中国行政管理, 2021(12): 9-11.
- [10] 郭真, 白喆, 郭中梅, 等. “十四五”时期数字政府研究与思考[J]. 邮电设计技术, 2022(5): 82-87.
- [11] 赵龙文, 方俊, 赵雪琦. 生态视角下我国政府数据开放共享政策体系的互动演化分析[J]. 情报资料工作, 2022, 43(3): 56-66.
- [12] 刘晓娟, 黄海晶, 张晓梅, 等. 智慧城市中的数据开放、共享与利用[J]. 电子政务, 2016(3): 35-42.
- [13] 程风, 邵春霞. 中国省级政府数据开放水平的驱动机制研究[J]. 情报杂志, 2022, 41(3): 198-207.
- [14] 梁宇, 郑易平. 我国政府数据协同治理的困境及应对研究[J]. 情报杂志, 2021, 40(9): 108-114.
- [15] 任建娇. 多元行动主体参与跨部门政府数据共享的运行机制研究[D]. 重庆: 重庆工商大学, 2021.
- [16] 王真平, 彭箫剑. 政府数据采集的法治路径[J]. 图书馆, 2021(12): 17-24.
- [17] 王伟玲, 马长俊. 整体性治理视角下的中国政务数据共享进路[J]. 中共福建省委党校(福建行政学院)学报, 2022(2): 27-34.
- [18] 丁红发, 孟秋晴, 王祥, 等. 面向数据生命周期的政府数据开放的数据安全与隐私保护对策分析[J]. 情报杂志, 2019, 38(7): 151-159.
- [19] 张美霞. 开放政府数据政策文本分析[D]. 保定: 河北大学, 2020.

## 作者简介

刘嘉琪, 女, 1998年生, 硕士研究生, 研究方向: 政府数据开放。

任妮, 女, 1983年生, 博士, 研究员, 研究方向: 农业大数据分析、知识组织与分析利用。

刘桂锋, 男, 1980年生, 博士, 研究馆员, 通信作者, 研究方向: 科研数据管理、大数据分析、专利分析, E-mail: liuguifeng29@163.com。

## Research on the Content System Construction of Government Data Open and Sharing Policy

LIU JiaQi<sup>1,2</sup> REN Ni<sup>2</sup> LIU GuiFeng<sup>1</sup>

(1. Institute of Science and Technology Information, Jiangsu University, Zhenjiang 212013, P. R. China; 2. Information Center of Jiangsu Academy of Agricultural Sciences, Nanjing 210000, P. R. China)

Abstract: Promoting the open and sharing of government data will help “revitalize” government data resources, realize the modernization of government governance capacity, and build an intelligent government. Under the current background, it is necessary for the government to provide support and guarantee for the open sharing of data by issuing policies. At present, most provinces (autonomous regions and municipalities directly under the Central government) have formulated relevant policies, but there are still some imperfections in the policies. Therefore, a unified content system framework of government data open and sharing policy can be constructed by analyzing the current policies and combining the deficiencies of existing policies.

Keywords: Government Data; Open; Sharing; Policy Framework; Data Administration

(收稿日期: 2022-07-20)