

本期关注

为经济增长注入新动能

我国公共数据资源开发利用迈出关键一步

本报记者 李元丽

10月9日，中共中央办公厅、国务院办公厅正式公布《关于加快公共数据资源开发利用的意见》（以下简称《意见》），引起社会各界广泛关注。这是国家数据局成立一年来首份中央层面发布的文件，首次明确公共数据可以授权经营，鼓励各地区各部门因地制宜推动共享开放，探索开展依规授权运营，完善资源开发利用制度。同时提出2025和2030目标，其中提到2025年，公共数据资源开发利用制度规则初步建立，培育一批数据要素型企业。

“《意见》发布，表明我国在数据要素市场方面正加快布局，为数字经济持续健康发展提供有力支撑。随着政策体系日益完善，有助于催生更多基于数据的新业态、新模式和新服务，带动相关产业链发展，创造更多就业机会，为经济增长注入新动能。”委员、专家接受本报记者采访时一致表示。

▶▶ 不断释放数据要素价值

“加快公共数据资源开发利用，是落实党的二十届三中全会关于加快构建数字经济发展体制机制的重要举措。”在全国政协委员、北京新联会会长、中企华评估董事长权忠光看来，《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，秉持“统筹发展与安全，兼顾效率与公平”的核心原则，从顶层设计、机制构建到制度确立，全方位推动公共数据的合规高效流通使用。同时，《意见》还着重强化公共数据权属、交易、分配、安全等支撑能力建设，从根源上解决限制和阻碍公共数据价值释放的深层次问题。《意见》明确了公共数据资源开发利用的时间表和主要目标，对于促进数据产业发展具有重大意义。

在国家信息中心副主任周民看来，《意见》围绕加大数据资源供给、规范授权运营、创新数据应用、发展数据产业等方面进行了全面部署，为各级政府部门和企事业单位推进公共数据资源开发利用提供了政策依据和实施指南，具有重要意义，概括起来就是三个“有利于”：有利于扩大公共数据资源供给；有利于激发数据要素市场活力；有利于促进数据产业发展。

那么，加快公共数据资源开发利用重要性如何体现？权忠光给出这样一组数据：我国公共数据有体量大、优势、公共数据的总量已居全球前列，截至2024年7月，我国已有243个省级和城市的地方政府上线了数据开放平台，开放的有效数据集数量超过了37万个，数据容量也实现了大幅增长。他说：“在我国，数据价值巨大潜力体现在社会价值和经济效益两个方面。一方面，公共数据来源于公众，对其进行深度开发与广泛利用，尤其是实现跨层级、跨地域、跨系统、跨部门的融合创新，将提升公共部门的服务效能与水平，增强群众获得感；另一方面，数据产业生态的发展与繁荣，将会激励传统经济迸发新活

力，实现放大、叠加、倍增的经济效果。同时，为开展国际的数据跨境交流提供制度保障。”

全国政协委员、上海数据交易所董事长张琦也给出这样一组数据进行佐证。根据上海数据交易所研究院调研统计，截至2024年8月，全国各地交易所共上架24786个数据产品，其中党政机关和事业单位提供的公共数据仅占总数的2.62%，远低于其数据体量占比。可见，公共数据类型标准高，各地区各级行政主体的公共数据结构特点基本一致，可研数据产品类型趋同。同时，公共数据体量大、带动效应强，对公共数据的开发利用可以将这些原本分散在不同部门和机构的数据进行整合与开发利用，通过对公共数据开发利用，可以产生示范效应带动其他社会数据的价值释放，《意见》出台后，预计能大幅激发供给动力和用数据活力，引领带动全社会数据资源融合应用。

中国人民大学信息学院教授杜小勇也表示，公共数据是各级党政机关、企事业单位在依法履职或者提供公共服务过程中汇聚的数据，具有规模体量大、价值潜能大、政府掌控力强等特点，是重要的战略资源。加快公共数据资源开发利用，充分释放公共数据要素潜能，对数据要素市场的发展带动作用明显。同时，公共数据是一类特殊的数据，党政机关、企事业单位在依法履职或者提供公共服务过程中汇聚的数据，与经济社会发展 and 人民生活息息相关。

▶▶ 建立健全公共数据良性机制

谈及公共数据发展成果时，周民表示，党的十八大以来，党中央、国务院高度重视数据作为关键生产要素在经济发展中的作用，积极推进数字化转型，公共数据作为数字经济发展的引擎，成为引领这一变革的先锋。政务数据共享归集不断深化，取得了显著成果，突出表现为提升两个“实效”。一是政务服务提质增效，政务数据共享有力支撑各级政府部门更好依法履职，深入推进数据价值的有效挖掘和应用，有效提升了公共服务和科学决策的水平，推动了“一网通办”“异地事项跨区域办”，在更多领域更大范围实现“高效办成一件事”。二是企业用数获得积极成效，在行业数据开发领域，以航旅纵横、金保信社保卡、银保信、中交兴路等行业数据为代表的服务平台，提供便

民的新产品。“同时，也要看到，公共数据开发利用存在体制性障碍和机制性梗阻，主要体现在两个‘不足’。一是数据有效供给不足，大量公共数据涉及个人隐私、商业秘密等，具有一定敏感性，无法直接向社会共享开放，制约了这部分潜在价值的充分释放，因此公共数据资源高质量供给亟待激活和扩大。二是授权运营规范不足，面临着规则程序不够明确、权责划分不够清晰、运营情况不够透明等问题，数据授权运营创新性不强，地方实践模式多，亟须统一制度规则加以引导规范，如果这些问题把握不好，会影响公平竞争。”周民如是说。

权忠光在调研中也发现同样的问题。如，部分公共数据质量不够高、实用价值不强、应用成效不突出，还无法满足社会公众和企业的迫切需求；数据孤岛现象，不同部门、不同组织间的信息系统不兼容，数据标准不一，导致数据难以有效汇聚和共享，形成了数据孤岛，缺乏新的技术支持和解决方案，影响了数据汇聚共享的效率和数量；数据具有非实体性、依托性、可共享性、可加工性、价值易变性等特征，如何基于数据要素特性确定数据价值确实是一个难点。

如何破解上述问题？张琦讲述了来自上海的实践。上海数据交易所一方面通过甄选300多个涉及公共数据的数据产品集中展示在公共数据专区，降低企业公共数据产品搜寻成本和难度，增强公共数据产品流通能力，提高公共数据产品供需双方匹配效率。另一方面持续完善交易制度体系，在公共数据产品的场内挂牌交易过程中，首先审查公共数据授权运营整体的合规性，其次为公共数据的有偿流通利用提供制度底座，通过第三方专业数商机构开展主体合规、产品权属等审查，为公共数据市场化供给的“临门一脚”提供专业化支持。

▶▶ 开发利用好公共数据资源

《意见》提到，到2025年，公共数据资源开发利用制度规则初步建立，资源供给规模和质量明显提升，数据产品和服务不断丰富，重点行业、地区公共数据资源开发利用取得明显成效；到2030年，公共数据资源开发利用制度规则更加成熟，资源开发利用体系全面建成。那么，如何推动我国做强做优做大数字经济、为经济增长注入新动能，构

筑国家竞争新优势提供坚实支撑呢？

权忠光表示，随着公共数据共享汇聚范围不断扩大，对数据采集、治理、存储、算力、管理、运用的技术能力、能源消耗和成本控制能力等方面将会提出更高要求，建议大力推动去中心化数据汇聚技术应用，实现高效、低成本数据汇聚，以绿色、可持续发展方式推动高价值公共数据资源开发利用。同时，数据资源开发利用将推动数据价值实现，与此同时应加强公共数据资源管理，逐步建立完善数据资产管理，借助信息技术手段推进数据资产合规化、标准化、增值化管理，实现公共数据资产的全生命周期管理，谨防数据资源泡沫产生。特别是在公共数据资源管理过程中，数据确权、数据登记、应用场景、资产入表、合理定价及价值实现方式（如无偿使用、许可使用、数据资产金融化等）是数据资产管理、资源配置、数据流通应用和风险控制的基础性工作，建议下一步在具体操作细则制定、提升技术手段支撑水平等方面进一步落实公共数据资源管理工作，统筹好发展与安全的关系。“此外，数实融合是公共数据资源开发利用的重要方向之一。应积极探索创新合作模式，丰富数据产业生态，充分调动社会资本和先进技术的力量。比如，创新以数据资产、数据相关技术、资金等多种投资方式，孵化或招引相关数据要素技术服务提供商和投资者，围绕数实融合目标充分挖掘公共数据应用场景潜力。”权忠光如是说。

在谈到各地的公共数据资源开发利用时，杜小勇建议，可从以下三点着手：一是场景驱动。比如，结合破解“指尖上的形式主义”问题，系统地梳理各条业务需要基层组织“感知”的信息是什么，帮助基层组织完善信息采集体系。“只填一张表”，不要“一事一议”去采集信息。“上面千条线、下面一根针”，如果每一个业务系统，都需要基层采集数据，必然导致重复采集、多头采集，这是造成指尖上的形式主义的重要原因之一。二是目标驱动。各地可结合各自的经济社会发展重点，明确堵点难点，有针对性地开发相关的公共数据资源，以促进有关问题的解决。公共数据资源的开发利用是为了解决发展中的问题，是为各行各业赋能，助力各行各业数字化转型。三是树立标杆。对公共数据资源开发利用是新生事物，普遍存在“不愿、不敢、不会”的问题，需要各地在《意见》及有关文件的指导下，积极探索，打造一批标杆案例，让周围的人看得见、学得会。

委员说话

日前，《关于加快公共数据资源开发利用的意见》（以下简称《意见》）发布。随后，《公共数据资源登记管理暂行办法》《公共数据资源授权运营实施规范》两个配套政策也面向社会公开征求意见。全国政协委员、中国信息通信研究院院长余晓晖表示，公共数据资源的开发利用正在提速，这也意味着数据要素价值将进一步充分释放，数字经济也将迎来全面发展。

“我国数据要素市场加速构建，公共数据作为数据要素的重要组成部分，较企业数据和个人数据更具质量和公益性，是撬动数据要素市场价值的重要抓手。公共数据的开发利用仍处于初级阶段，数据开放稳步推进、授权运营加速探索，但此前缺乏国家层面的统筹指导。”谈及《意见》背景，余晓晖表示，《意见》的出台为公共数据资源开发利用指明了行动方向，是推动数据要素市场建设的重要制度安排。《意见》是贯彻落实党的二十届三中全会精神的重要改革举措，是中央层面首次对公共数据资源开发利用进行系统部署，是定规则、把方向的重大制度安排，是数据基础制度建设的重要一环，释放了鼓励发展的鲜明政策导向，对数据资源开发利用具有里程碑意义。

余晓晖认为，《意见》具有两大创新：一是首次在政策文件中回应了政务数据共享、公共数据开放和授权运营之间的关系，按“需”施策、因“数”施策、针对化管理，系统性解决公共数据资源“供得出”的问题；二是明确公共数据开发利用过程中各主体的协同方式，推动开发利用过程向市场创新驱动转变，让公共数据资源“流得动、用得得好”。既响应了以公共数据为抓手推动我国海量数据价值释放这一经济目标，也顺应了坚持社会效益优先、降低全社会用数成本这一公益性导向，在数据要素价值释放历程中具有重大意义。

谈及当前我国公共数据发展亮点时，余晓晖这样评价：我国数据资源富集，根据测算，2023年全国数据生产总量达到32.85ZB，同比增长22.44%。公共数据市场正在形成“政府指导、市场驱动”的发展格局，数据开放开发取得积极成效。其表现在：数据开放数量和维度增加，目前，我国已有243个地级及以上地方数据开放平台，各地区开放公共数据集超37万个，开放数据涵盖企业注册登记、气象、卫生等多个领域；数据登记确权多样化开展，部分地区已形成数据登记规则指引，正在依托当地数交所、授权运营平台开展数据资产登记服务；授权运营成为数据供给的重要渠道，司法、金融、人社、交通、民航等行业依托授权运营已形成了较为丰富的数据产品。“总体来看，重点行业、地区的公共数据开发利用已取得积极进展，但同时，公共数据资源供给动力不足、支撑能力不强、产业创新潜力有待挖掘的问题依然存在，数据价值还未充分释放，尚未满足经济社会发展对公共数据日益旺盛的需求。”余晓晖也道出了公共数据开发利用过程中存在的问题。

数据是做强做优做大数字经济和构筑数字浪潮下国家竞争新优势的关键要素，也是当前全球人工智能发展创新的重要基石。面向未来，数据领域如何全面赋能传统行业转型升级、助推形成新质生产力、建设全国一体化市场等系列重大任务，不断释放数据要素价值，助推数字经济高质量发展？

为此，余晓晖建议：一是持续完善数据制度体系，公共数据先行，构建全国一体化数据产权登记体系，完善数据授权确权和数据收益分配机制，助推各地区各部门数据供给和质量管理工作顺利开展。二是加快数据赋能落地实践，加快在工业互联网、智能制造等生产性领域拓展和深化应用场景，全面提升高质量数据集供给能力，进一步满足大模型攻关和应用落地需求，促进数据与实体经济深度融合。三是筑牢数据基础设施底座，加快突破数据技术领域的壁垒和局限，以可信数据空间等数据流通基础设施为载体，打造安全可信可控的数据流通使用环境。

激活公共数据 拥抱数字经济

——访全国政协委员、中国信息通信研究院院长余晓晖

本报记者 李元丽

市场风向

政策持续发力 加大汽车产业支持力度

本报记者 孙琳

近日，国务院新闻办举行新闻发布会，从最新统计数据看，当前汽车产业总体保持平稳增长：前三季度汽车产业增加值同比增长7.9%，产销分别完成2147万辆和2157.1万辆，累计出口整车431.2万辆，同比增长27.3%。尤其是新能源汽车产业发展态势良好，前三季度新能源汽车产销分别完成831.6万辆和832万辆，同比分别增长31.7%和32.5%。近3个月新能源乘用车销售占比均在50%以上，实现了新的突破。

汽车产业是国民经济的战略性、支柱性产业。为助力汽车消费，今年以来，多部门先后出台一系列政策，尤其是用以旧换新为主要手段，提速汽车消费步伐，同时在汽车生产、研发创新等方面持续推出多项政策，带动全产业链转型升级。4月12日商务部等14部门印发《推动消费品以旧换新行动方案》，明确提出推动汽车

换“能”，政策着眼于新车、二手车、报废车、汽车后市场等汽车全生命周期各环节，加大政策支持力度，畅通循环堵点，强化改革创新，促进汽车以旧换新。当月底，商务部、财政部等7部门联合印发的《汽车以旧换新补贴实施细则》，进一步明确报废车辆要求，补贴资金申领流程。根据财政部发布的《关于下达2024年汽车以旧换新补贴中央财政预算资金预算的通知》，2024年汽车以旧换新补贴年度资金总额为近112亿元。

虽然前三季度我国汽车工业运行整体良好，但工业和信息化部相关负责人在会上也指出，在多种因素影响下，挑战也同时增加，我国汽车工业运行还面临国内有效需求不足、海外出口不确定不稳定因素增多等挑战。下一步，国家将进一步加大政策支持力度。主要体现在：

一是多措并举扩大汽车消费。落实好汽车以旧换新、车购税和车船税优惠等促消费政策，继续开展新能源汽车下乡活动，新启动一批公共领域车辆全面电动化试点，研究制定新能源汽车换电模式指导意见，积极扩大汽车消费。

二是优化汽车生产准入管理政策。推动出台《机动车生产准入管理条例》，健全“有进有出”的动态管理机制，试行道路机动车辆产品准入自我检验，进一步激发经营主体活力。探索开展企业集团化管理，支持企业提质增效、做优做强。引导企业立足长远，加强技术升级、产品迭代、模式创新，不断提升核心竞争力，营造良好的产业发展生态。

三是支持技术创新发展。通过高质量发展专项、国家重点研发计划等渠道，持续推动动力电池关键材料、车用芯片等关

键技术攻关。深入开展智能网联汽车准入和上路通行试点、“车路云一体化”试点，稳妥推进自动驾驶技术产业化。

四是更好服务企业国际化发展。积极应对反补贴调查、高额关税等贸易壁垒，在投资、管理等方面为汽车企业出海提供更多支持和便利，加强自动驾驶、碳排放等标准联通和规则对接，营造良好的发展环境。

据透露，未来还将新开展3场上以新能源汽车下乡活动，新启动一批公共领域车辆全面电动化试点，研究制定新能源汽车换电模式指导意见，积极扩大汽车消费。“下一步，工信部将认真贯彻落实党中央、国务院决策部署，会同相关部门加大政策支持力度，推动产业高质量发展。”工业和信息化部新闻发言人、总工程师赵志国表示。

可以预见，汽车领域政策支持力度或将持续加大。