

数字政务背景下政府数据开放共享机制与实现路径研究

杨庆梁 净

数字广西集团有限公司 广西 南宁 530003

摘要：在国家大力推进数字中国、数字政府建设的战略背景下，政府数据作为新型生产要素，其开放共享已成为提升治理能力、优化营商环境、激发社会创新的关键抓手。然而，实践中“不愿享、不敢享、不会享”的问题依然突出，制约了数据价值的有效释放。本文立足于信息化项目管理本职工作场景，以某省“一网通办”平台数据共享枢纽建设项目为实践蓝本，系统剖析了当前政府数据开放共享面临的核心堵点，并创新性地构建了一套以“制度-技术-运营”三位一体为框架、以项目全生命周期管理为抓手的可操作、可复用、可量化的实现路径。通过明确权责边界、建立标准化流程、强化安全保障、完善激励约束，并依托数据中台等技术底座，有效打通了跨部门、跨层级的数据壁垒。项目实施后，省级部门间数据调用效率提升85%，高频事项“减材料”比例达72%，企业开办时间压缩至0.5个工作日，充分验证了该机制与路径的实践成效与推广价值。

关键词：数字政务；数据开放共享；信息化项目管理；实现路径

引言

当前，全球正经历数据驱动的深刻变革。我国将数据定位为第五大生产要素，明确提出“加快培育数据要素市场”。政府作为最大的公共数据生产者和持有者，其数据开放共享水平直接关系到国家治理现代化进程。《“十四五”推进国家政务信息化规划》等政策反复强调构建全国一体化政务大数据体系，推动政务数据按需共享、有序开放。然而，从政策到实践存在巨大鸿沟：许多地方数据共享仍停留在“运动式”“口号式”阶段，部门间因权责不清“不愿享”、安全顾虑“不敢享”、标准技术落后“不会享”的现象普遍，造成资源浪费并阻碍“一网通办”“一网统管”等核心场景深化。本文以某省“一网通办”数据共享枢纽项目为案例，探索通过科学项目管理方法将战略目标转化为可执行、可监控、可评估、可复制的具体行动，提供可验证的“工具箱”和“路线图”。

1 现状审视：政府数据开放共享的核心堵点与挑战

1.1 制度层面：权责利不清，缺乏内生动力

“不愿享”的根源在于激励缺失。数据生产部门投入大量人力物力进行数据采集、清洗和维护，但共享出去后，其工作成果难以被量化考核，甚至可能因数据被误用而承担额外责任。“不敢享”的症结在于责任边界模糊。《中华人民共和国数据安全法》《中华人民共和国个人信息保护法》出台后，各部门对数据安全的重视程度空前提高，但具体到操作层面，对于哪些数据可以共享、共享给谁、用于何种场景、发生安全事件后责任如何划分等问题，缺乏清晰、统一、可操作的实施细则。

部分部门表示，在没有明确免责或容错机制的情况下，倾向于采取“宁可不共享，也不担风险”的保守策略。

1.2 技术层面：标准不一，平台割裂

数据“方言”林立，难以互通。各部门业务系统建设年代不同、技术栈各异，导致数据标准、接口规范、编码体系千差万别。例如，同样是“企业法人信息”，工商、税务、社保等部门的字段定义、更新频率、数据格式均不相同，直接对接几乎不可能。“数据烟囱”与“信息孤岛”并存。历史上“以部门为中心”的信息化建设模式，形成了大量垂直、封闭的业务系统。这些系统之间缺乏统一的数据交换通道，数据沉淀在各自的“烟囱”里，无法形成合力。

1.3 运营层面：重建设轻运营，缺乏长效机制

“一次性项目”思维盛行。许多数据共享工作被包装成一个短期项目，项目验收即宣告结束，后续的数据质量监控、接口维护、需求响应等工作无人问津，导致共享效果迅速衰减。供需对接不畅^[1]。数据需求方（如其他政府部门、企业、公众）不知道有哪些数据可用、如何申请；数据供给方则不清楚自己的数据被谁需要、能解决什么问题。这种信息不对称严重降低了数据共享的精准性和效率。

上述问题环环相扣，构成了一个复杂的系统性难题。若仅从单一维度入手，往往治标不治本。因此，我们必须以信息化项目管理的系统思维，构建一个覆盖“制度-技术-运营”全链条的综合治理方案。

2 机制构建：三位一体的协同治理框架

针对上述堵点，我们在“枢纽项目”的顶层设计

中，摒弃了传统的“技术先行”或“制度先行”的单一突破思路，而是构建了一个“制度为基、技术为擎、运营为脉”的三位一体协同治理框架。

2.1 制度为基：明晰规则，破解“不愿享、不敢享”

制度是保障数据共享可持续发展的基石。我们重点从三个方面着手：

(1) 建立权责清单与负面清单。联合省司法厅、大数据局，出台了《政务数据共享责任清单与负面清单管理办法》。责任清单明确了42个省级部门作为数据生产者、管理者、使用者的法定职责，并将其纳入年度绩效考核，权重占比不低于5%。负面清单则依据法律法规，清晰划定了不可共享的数据范围（如涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私等），清单之外的数据原则上“应共享尽共享”。此举从根本上消除了部门的模糊地带和畏难情绪。(2) 创新“数据沙箱”与容错机制。针对“不敢享”的问题，我们引入了“数据沙箱”概念。对于敏感度较高但确有共享价值的信息（如部分脱敏后的个人信用信息），在受控的、隔离的虚拟环境中供授权用户进行分析计算，原始数据不出域。同时，配套制定了《政务数据共享应用容错纠错实施细则》，明确在符合规定程序、出于公共利益目的且已尽到合理注意义务的前提下，因数据共享产生的非主观故意失误，可予以免责。这极大地释放了部门的共享意愿。(3) 推行“首席数据官”（CDO）制度。在各厅局设立CDO岗位，由分管信息化的副厅级领导兼任，负责统筹本部门的数据资产管理和共享开放工作。CDO直接向省大数据局汇报，形成了自上而下的强力推动机制。

2.2 技术为擎：统一底座，打通“不会享”

技术是实现高效、安全共享的引擎。我们以“枢纽项目”为核心，打造了全省统一的政务数据共享技术底座。(1) 构建省级政务数据中台。我们没有选择推倒重来，而是采用“逻辑集中、物理分布”的架构，建设了省级政务数据中台。该中台的核心功能包括：(2) 数据资源目录：对全省政务数据资产进行全面盘点、编目、分类，形成一本动态更新的“数据字典”。目录条目包含数据名称、责任部门、更新周期、共享属性、API接口地址等关键信息^[2]。(3) 数据标准体系：制定了覆盖人口、法人、自然资源、经济、电子证照等八大主题库的省级数据标准规范，强制要求所有新建系统必须遵循，存量系统限期改造。(4) 统一数据交换网关：提供标准化的API、库表、文件等多种数据交换方式，屏蔽底层系统的差异。所有跨部门数据调用必须通过此网关，实现全程留痕、可追溯。(5) 强化数据安全防护体系。在

中台之上，部署了多层次的安全防护措施，包括基于国密算法的数据传输加密、细粒度的基于角色的访问控制（RBAC）、数据使用行为审计，以及与公安部门联动的异常行为实时预警系统。

2.3 运营为脉：闭环管理，确保长效运行

运营是让机制和技术真正“活”起来的血脉。我们将数据共享视为一项持续性的服务，而非一次性工程。

(1) 建立“需求—供给—反馈”闭环流程。依托“枢纽”平台，开通了线上数据共享需求提报入口。需求方提交申请后，平台自动匹配责任部门，由CDO牵头组织评估。共享实施后，需求方需对数据质量、服务响应速度等进行评价，评价结果纳入责任部门的绩效考核。形成了一个完整的PDCA（计划—执行—检查—改进）循环。(2) 开展常态化数据质量治理。设立专门的数据治理团队，利用自动化工具对入库数据的完整性、准确性、一致性、时效性进行持续监测，并生成数据质量报告，督促责任部门整改。将数据质量指标与部门信息化运维经费挂钩，形成硬约束。

3 路径实现：基于项目全生命周期的管理实践

机制的落地，最终要依靠严谨的项目管理。我们将上述三位一体框架，深度融入“枢纽项目”的立项、规划、执行、监控和收尾五个阶段。

3.1 立项与规划阶段：以终为始，锚定业务价值

3.1.1 精准识别高价值场景

我们没有泛泛地谈“共享所有数据”，而是聚焦省委、省政府关注的“一件事一次办”改革、优化营商环境等核心任务，梳理出首批50个高价值共享场景，如“企业开办”“新生儿出生”“不动产登记”等。每个场景都明确了所需的数据项、责任部门、预期成效（如减环节、减材料、减时限）。这使得项目目标极其清晰，获得了高层的强力支持。

3.1.2 制定详细的WBS（工作分解结构）

将项目分解为制度建设、平台开发、数据归集、标准制定、安全加固、培训推广等若干子项目，并进一步细化为数百个工作包，明确每项工作的负责人、交付物、时间节点和验收标准。

3.2 执行与监控阶段：敏捷迭代，强化过程管控

3.2.1 采用“小步快跑”的敏捷模式

平台开发并非追求大而全，而是优先上线支撑首批高价值场景的核心功能模块。每两周发布一个迭代版本，邀请关键用户（如市场监管局、卫健委的业务骨干）参与测试和反馈，快速调整优化。

3.2.2 建立“红黄绿灯”进度看板

通过项目管理软件，实时监控各项任务的进展。对于数据归集这类跨部门协调难度大的任务，设置专项协调小组，由省政府办公厅牵头，每周召开调度会，现场解决问题。例如，在归集全省人口库数据时，公安、民政、卫健三部门因统计口径差异僵持不下，协调小组直接组织专家现场办公，三天内敲定了统一标准^[3]。

3.2.3 严控数据质量入口

在数据接入中台前，必须通过自动化校验工具的“体检”，不符合标准的数据会被拒之门外，并通知责任部门限期改正。这从源头上保证了共享数据的可用性。

3.3 收尾与移交阶段：着眼长效，固化运营模式

(1) 编制详尽的《平台运维手册》与《数据共享服务指南》。不仅包含技术操作说明，更涵盖了管理制度、流程规范、应急处置预案等内容，确保项目团队撤出后，运营团队能无缝接手^[4]。(2) 完成从“项目”到“服务”的转变。项目验收后，“枢纽平台”正式移交给省大数据中心，作为一项常态化公共服务来运营。我们建立了7x24小时的服务热线和在线工单系统，确保用户的问题能得到及时响应。

4 成效评估：量化验证与价值彰显

“枢纽项目”自2023年6月全面上线以来，运行稳定，成效显著。所有数据均来自省大数据局官方发布的《2024年度政务数据共享白皮书》及内部运营报告，真实可考。

4.1 共享效率大幅提升

跨部门数据调用平均响应时间从项目前的3—5个工作日，缩短至4小时内，效率提升85%以上。省级部门间数据共享目录挂接率达到98.7%，基本实现了“应挂尽挂”。

4.2 “减材料、减跑动”成效显著

依托数据共享，全省高频政务服务事项的申请材料平均精简72%。例如，办理“退休一件事”，过去需要提交11份纸质证明，现在通过数据共享自动核验，申请人只需确认信息即可。“最多跑一次”事项占比提升至99.2%，其中“零跑动”（全程网办）事项占比达到85.6%。

4.3 优化营商环境取得突破

企业开办全流程（包括工商注册、公章刻制、银行开户、税务登记、社保公积金）的平均办理时间，从原来的2~3个工作日，压缩至0.5个工作日（4个工作日内），达到全国领先水平。某大型物流企业反馈，通过共享平台获取的交通、环保等合规数据，使其新设分公司的审批准备时间减少了70%，极大地加速了市场布局。

4.4 社会创新活力被激发

平台已向社会有序开放28个领域、超过1.2万项的公共数据集，吸引了超过500家科研机构和企业进行创新应用开发。例如，某高校团队利用开放的交通流量数据，开发的城市拥堵预测模型，已被交管部门采纳用于信号灯智能调控。

5 结语

本文从信息化项目管理者的视角出发，以“枢纽项目”实践论证了在数字政务背景下，构建“制度—技术—运营”三位一体框架、以项目全生命周期管理为载体的政府数据开放共享路径的可行性与优越性。该路径成功关键在于以业务价值为导向避免为共享而共享，以制度创新化解体制机制障碍，以工程化思维确保目标可执行，以量化成效形成正向反馈。展望未来，新政策出台让政府数据价值释放舞台更广阔，此机制与路径核心逻辑具强迁移性与复用性，能为城市大脑建设、区域协同发展、产业数字化转型等提供借鉴。下一步，将优化数据质量评估模型，探索区块链数据确权与溯源技术，深化数据要素在宏观经济治理中的应用，为数字政府建设贡献一线实践智慧。

参考文献

- [1] 杨以文,赵玉萍.数据共享的力量:公共数据开放与政府审计质量[J].工业技术经济,2025,44(11):124-132.
- [2] 陈晓蓉,张汝立,杨铃.数据要素共享与新型城镇化——来自市级政府公共数据开放平台上线的准自然实验证据[J].湖南农业大学学报(社会科学版),2025,26(05):81-93.
- [3] 吴涛,侯凌风.构建政府数据开放共享的路径研究[J].哈尔滨市委党校学报,2023,(05):49-57.
- [4] 王琳.推进政府数据开放共享的现实困境与优化策略——以天津市为例[J].内蒙古科技与经济,2023,(08):11-13.