营口市公共数据授权运营实施方案

(征求意见稿)

为贯彻落实党中央、国务院关于公共数据资源开发利用的决策部署，规范营口市公共数据授权运营，培育一体化数据市场，释放数据要素价值，依据有关法律法规，以及《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》《中共中央办公厅、国务院办公厅关于加快公共数据资源开发利用的意见》《政务数据共享条例》《公共数据资源授权运营实施规范（试行）》《关于加强数据资产管理的指导意见》等要求，结合本市实际，制定本方案。

一、授权运营的必要性与可行性

（一）必要性

1.贯彻国家战略的需要。国家“十四五”规划要求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。《中共中央国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》要求推进实施公共数据确权授权机制，以产品和服务等形式向社会提供，破除数据流通障碍，推动数据要素市场化配置改革。《公共数据资源授权运营实施规范（试行）》明确工作规范。

2.促进经济融合的需要。公共数据资源开发利用是数据要素化市场化配置改革的切入点，通过授权专业运营机构开展运营，能够有效促进数据要素市场壮大和发展，为数字经济发展注入强劲动力。同时，通过专业化整合开发利用公共数据，能充分释放潜在的数据要素价值，让数据“活起来”。有助于催生新质生产力,促进实体经济和数字经济深度融合。

3.助推城市发展的需要。通过授权运营形成的合理收益定向反哺城市发展领域，可投向数据基础设施升级、公共服务优化、产业数字化转型等重点领域，有效破解城市发展中资金投入与效益转化的衔接难题，实现数据价值闭环流动，推动数据价值转化为城市发展动能，为城市高质量发展和城市治理现代化提供持续动力，助力提升城市综合竞争力。

（二）可行性

我市一体化数据资源管理体系政策布局合理、工作基础扎实，数据要素市场需求大，具有广阔发展空间，实施公共数据授权运营具有可行性。

1.制度建设日趋完善。发布《营口市公共数据管理办法》《营口市一体化数据资产管理试点工作实施方案》，为公共数据授权运营提供制度保障。推行“首席数据官”制度，构建协调有力、分工明确的工作体系。政务云网集约化水平高，坚持信息化项目统筹管理模式。等级保护和其他各类数据安全能力显著提升，为公共数据授权运营的全过程提供数据安全保障。

2.业务平台有效支撑。已建成政务信息资源共享交换平台和统一数据支撑平台（即数据共享平台和数据治理中台），有效支撑政务服务、“高效办成一件事”、城市治理、基层减负等业务应用。已建成一体化数据要素流通交易平台，为授权运营和数据开发利用提供平台保障。

3.数据供给储备充足。依托政务信息资源共享交换平台，建立跨部门、跨层级数据共享协调机制。接入全国一体化政务大数据体系，构建国家、省、市畅通的数据传输回流通道。完善数据供需对接机制，推动数据供需双方精准衔接，实现数据资源高效配置。截至目前，汇聚数据31个数据源，35亿条数据，发布公共数据目录6900个。

二、运营机构的选择

（一）机构性质要求

运营机构应是依法注册成立、具备独立法人资格的市场主体，能够独立承担民事责任，遵守公平竞争规则。企业主要负责人不存在重大行政处罚、严重失信等记录。经营状况和商业信誉良好，在全国信用信息公共服务平台查询中无不良记录。主体资格必须内资，股权穿透中各级股东、关联公司及实际控制人均没有外资成分。致力于公共数据的安全规范开发与价值释放。

（二）具体条件

1.资金保障能力。具备一定的资金实力，能够覆盖数据治理及初期运营的资金储备，保障运营活动顺利开展。近一年财务状况良好。

2.技术管理能力。具有数据管理制度和工作规范流程。具有数据处理、开发利用等技术能力（可依托实施机构提供的运营平台开展业务），具有数据产品定价策略、交易、收益分配机制等方面的设计或实施经验。

3.基础保障能力。具备开展公共数据运营的基础保障能力，具有开展公共数据运营所需的办公条件、软硬件环境、专业资质、专业人才和技术能力；具备及时响应政府监管要求所需的合规体系。

4.安全保障能力。具备良好的数据安全保障能力，能够建立公共数据授权运营内部管理和安全保障制度。承诺严格遵守政府数据安全管理要求，使用指定平台开展数据开发利用活动。近3年内未发生网络安全、数据安全事件。

5.其他要求。运营机构的子公司或其代管机构具备以上条件，视同运营机构具备相应条件。符合法律法规和上级有关法律、法规、规章、规范性文件中关于运营机构的其他相关要求。

三、授权运营的模式

根据国家公共数据资源授权运营有关要求，结合我市实际，由营口市人民政府委托市数据局作为我市公共数据授权运营的实施机构。市数据中心作为我市数据资产确权的登记机构。

因地制宜探索采取整体授权、分领域授权、依场景授权等方式，推动具备条件的市场主体参与数据加工和运营。数据资产管理试点期间，为规范数据运营管理，暂实行“一场景一授权”。后续将根据实际运营情况，本着繁荣数据产业发展生态、扩充运营机构的原则，扩大、调整或收回授权事项。以更好地适应不同领域数据开发利用的特点和需求，提高公共数据授权运营的精准性和有效性。

实施机构依法依规授予运营机构公共数据加工使用权、数据产品经营权，不涉及公共数据所有权、持有权的转移。运营机构应按照有关法律法规规定和授权运营协议约定的内容，开发利用授权运营数据，不得用于或变相用于其他目的，不得损害国家利益、社会公共利益和他人合法权益，不得以直接或者间接方式将授权的公共数据交由第三方使用。

公共数据提供部门不得与任何第三方签订公共数据授权运营协议，不得以合作开发、委托开发等方式交由第三方承建相关信息系统而使其直接获得数据持有权、运营权。公共管理和服务机构、各县（市）区、园区不得新建公共数据运营通道，已建或在建的，应当纳入市一体化数据要素流通交易平台统一对外服务。

四、授权运营的数据资源要求

（一）可授权的数据资源范围

政府部门和法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织在依法履行职责过程中收集和产生的各类数据。

（二）可授权的数据资源目录

由市数据局牵头组织各数据提供部门编制可授权的数据资源目录，并及时向社会公布和更新。后续将根据实际情况，增加多批次数据资源目录，不断丰富数据资源内容，完善公共数据授权运营的数据资源体系。

（三）授权数据的数据质量

市数据局建立数据质量管理制度，由数据提供部门把控源头质量，确保数据准确性、完整性、一致性。数据归集时，通过数据清洗、比对等技术手段校验和修正数据质量。定期评估数据质量，形成报告，并将评估结果纳入数据提供部门考核指标体系，持续提升数据质量，为公共数据授权运营提供高质量数据支撑。

五、授权运营的实施内容

（一）授权运营期限

授权运营期限原则上为3年，自协议签订日起算。期满后，依据运营成效评价决定是否续约，以保障公共数据授权运营的持续性。

（二）实施步骤

1.选定运营机构。实施机构按照法律法规要求，综合授权运营的实际情况，以竞争性磋商方式选定运营机构。

2.签订授权运营协议。《公共数据资源授权运营协议》内容在充分征求各方意见情况下，经市数据局“三重一大”决策机制审议通过。实施机构与运营机构签订协议。

3.完善运营制度。运营机构完善相关数据治理、数据交易、数据安全等制度规范，不断规范数据运营和开发利用工作。

4.建设运营平台。市数据局建设营口市一体化数据要素流通交易平台。全市依托此平台开展公共数据授权运营开发利用工作。

5.开发数据产品和服务。运营机构依托营口市一体化数据要素流通交易平台，基于授权的公共数据和市场需求，开发数据产品和服务。

6.完善保障体系。建立数据安全保障体系，开展安全培训和演练。

7.不断完善运营工作。根据市场反馈，持续优化数据产品和服务。开展运营成效评价，总结经验，为后续公共数据授权运营工作提供参考。

（三）评价标准

实施机构从数据质量保障、产品服务价值、运营发展贡献、公共服务成效及安全责任落实等内容，对运营机构开展综合评价，具体评价标准根据工作试点情况，经实施机构“三重一大”决策机制审议通过后确定。

（四）退出机制

1.自愿退出。运营机构因自身原因退出的，需提前3个月书面申请，经实施机构同意后，按协议完成工作交接及资产处置等事宜。

2.强制退出。运营机构出现违法违规、违约、重大数据安全事故等情形，实施机构有权强制其退出。实施机构责令限期整改的，如未按时完成整改、整改后仍不符合要求或拒不整改的，终止协议并依法追究责任。强制退出后，实施机构重新选择运营机构。

公共数据授权运营协议终止、解除或被撤销的，运营机构应当及时关闭授权运营机构的运营权限，督促其及时删除销毁授权运营过程中留存的相关数据。

（五）资产管理

授权运营形成的软硬件设备、公共数据产品和服务等资产，权属按协议约定确定。授权运营期限届满或运营机构退出时，处置相关资产。涉及公共数据资产、开发的数据产品和服务的相关资产，归政府所有。运营机构投入建设的资产归其所有，可自行处置，但需确保不影响公共数据正常运营和安全。

六、公共数据产品和服务

运营机构应重点围绕公共治理、公益事业和产业发展、行业发展两大类领域加大公共数据产品和服务开发利用力度。未来，随着公共数据授权运营工作的不断深入、数据资源的持续扩充以及数据质量的稳步提升，应进一步拓展应用场景，丰富数据产品和服务的种类与形式，根据社会需求和技术发展，不断挖掘公共数据价值，探索更多跨领域、跨行业的数据融合应用，为公共治理、产业发展和民生服务提供更全面、精准、高效的支持。

七、核算与收益分配

按照“谁投入、谁贡献、谁受益”原则，推动公共数据授权运营收益分配动态调整机制，实现合理分配，保护各参与方的合法权益。本方案采取数据资产和数据开发利用融合方式，具体核算与收益分配机制如下：

市数据局和市财政局共同指导各数据提供部门对其掌握的公共数据进行梳理，明确数据资产范围、属性及价值，形成数据资产。数据资产的价值，按照市场法、收益法、成本法综合确定，无法准确估值的按照一元入账法入账。运营机构通过购买公共数据资产进行数据加工和运营，获取收益。数据提供部门通过提供API、数据集的方式获得的收益由市财政局统筹安排使用；运营机构通过数据开发利用获得的收益，由其自主安排。

八、数据安全与应急处置

（一）数据安全措施

实施机构通过多重技术与管理措施保障授权运营数据安全。对敏感数据采用国密算法加密存储和传输，依托隐私计算、多方计算、区块链等技术实现“原始数据不出域、数据可用不可见”，严格管控数据。严格执行身份认证与访问授权机制，按角色和业务需求精准分配权限，杜绝越权操作。

运营机构加强办公场所人员管理，配备人脸识别准入系统和24小时视频监控设备。定期开展安全培训与考核，确保员工熟悉数据安全规范。对办公设备实行严格管控，禁止私自接入外部存储设备，计算机安装数据防泄漏软件。所有安全防范措施均需符合实施机构认可的标准规范，形成技术防护与现场管理相结合的全方位安全保障体系。

（二）个人信息保护措施

实施机构在平台架构中嵌入数据脱敏、隐私计算、沙箱等技术，确保运营机构对外提供的个人信息相关数据产品和服务均经过脱敏处理，或通过模型加工转化为统计类、核验类成果，避免原始信息直接暴露。建立数据使用授权机制，明确数据购买方查询个人、企业信息时，必须获得信息主体的明确授权，未经授权的查询请求一律拒绝。通过平台日志实时记录数据调用轨迹，对异常访问行为自动预警，从技术层面保障个人信息安全。​

运营机构在开发数据产品和服务时，对涉及个人信息的内容强制进行脱敏处理，去除姓名、身份证号等可识别身份的核心字段。针对需对外提供的核验类服务，采用“数据不落地”模式，通过接口调用完成核验并仅返回结果，不传递原始信息。建立信息主体授权台账，对数据购买方的授权文件进行存档核查，确保每笔涉及个人信息的服务都有明确授权依据，全程接受实施机构的监督检查。

（三）应急处置措施

实施机构制定数据安全和信息泄露应急响应预案，明确跨部门处置流程、各环节责任分工等具体应对措施，定期组织相关参与方开展联合演练，动态更新完善预案。当平台发生安全事件或信息泄露时，立即启动预案，统筹协调各方力量开展溯源排查、数据止损、系统修复等工作，及时上报上级监管部门，事后组织全面复盘，评估处置效果并优化应急机制。​

运营机构根据实施机构的预案制定本单位专项应急预案，定期开展内部演练。一旦发现数据安全事件或信息泄露隐患，第一时间采取隔离涉事数据、暂停相关操作等紧急措施，同步向实施机构报告详细情况，配合开展后续调查与处置工作，事后形成专项报告，完善内部安全管控流程。

九、各方权利义务

（一）实施机构权利义务

对运营机构的授权运营活动全程监管，审核其工作计划、数据产品及服务方案，确保符合法律法规及合同约定；根据运营评价结果决定续约、要求整改或强制退出。组织授权运营活动，明确数据资源范围与目录；协调数据提供部门做好数据交接，为运营机构提供政策支持与业务指导；建立数据质量纠错机制，督促数据提供部门持续提升数据质量，保障数据的准确性、完整性和时效性。

（二）运营机构权利义务

在授权范围内依法开展数据开发、治理与运营，获取合法收益；可要求实施机构和数据提供部门提供必要的数据支持与协助。需严格遵守法律法规及协议约定，采取必要技术和管理措施保障数据安全，防止数据泄露、丢失或被非法访问；按时报送运营情况报告、财务报表等信息；主动接受实施机构和监管部门的监督检查，根据市场需求及实施机构要求持续优化数据产品与服务；若发生数据安全事件，应立即采取补救措施并及时通报。

（三）数据提供部门权利义务

监督运营机构对本部门提供数据的使用情况，确保其在授权范围内合规使用；可获取数据使用反馈信息，用于改进本部门数据管理及业务工作。需对提供数据的质量负责，确保数据准确、完整、及时；配合实施机构和运营机构做好数据交接、解释及技术支持；严格遵守数据安全和保密规定，不泄露数据信息，保障数据稳定供给；若提供的数据存在质量问题，应在约定时间内响应并修复。

十、监督管理与考核评价

（一）监督管理

实施机构负责建立授权运营监管机制，明确各部门职责与监管流程，对运营全过程实施监管。定期检查运营机构的数据治理、产品开发、安全保障及协议履行情况，及时纠正问题。公开运营相关信息，设立举报渠道，主动接受社会监督。

（二）考核评价

实施机构组织由相关部门代表、行业专家及第三方机构组成的考核评价小组，根据评价标准，每年对运营机构开展考核评价，评价结果作为续约、整改或终止授权的重要依据，推动运营工作规范提升。