

从五方面发力 加快政企数据双向共享

赛迪智库信息化与软件产业研究所
鲁金萍

政企数据双向共享的实质是政府与企业两大主体之间数据的双向流通。一方面，政府能够从企业获取原始数据、衍生数据等不同形式的数据和数据验证等服务；另一方面，企业可通过政府数据开放平台等普遍开放方式或向数据管理部门申请授权开放方式获取政府数据。政企双方数据的共享融合可释放更大的数据价值。近年来，各地积极探索政务数据和企业数据双向共享，数据要素价值不断释放。不过，目前在数据共享过程中还存在政务数据开放少、企业开放意愿弱、共享对接不畅、标准不统一、安全风险大、法规制度缺乏等问题。赛迪研究院信息化与软件产业研究所认为，应从深化开放、建立机制、强化支撑和保障等方面发力，更好地发挥政企数据双向共享对高质量发展的支撑作用。

政企数据双向共享存在认识、 技术、安全、制度四方面不足

截至2020年年底，在地方政务数据开放平台上可供企业共享的有效数据集已达到98558个，还形成了一批数据双向共享的典型。例如，广州市市场监管局与美团、饿了么、格利食品网、1药网等4家电商平台企业合作，建立了符合电子商务特点的协同管理机制，以推动实现政企数据共享互查。尽管电商平台可快速核验入网经营者资质，使监管部门对经营者违法行为能够及时进行处罚，但目前在推进政企数据双向共享过程中仍存在瓶颈，制约着政企数据双向共享步伐的加快。

在思想认识上，政企双方数据开放意愿不强。目前，数据资源主要集中在政府部门、互联网巨头、电信运营商和金融机构手中。就政府数据而言，其开放数量和可获取性均有待提高。一方面，政府各部门数据开放流于形式，开放水平参差不齐，未能做到非涉密数据全部开放。由于数据质量、渠道不畅、数据安全等诸多原因，企业要想获取量大、质优、开发潜力大的数据非常困难。在美国，企业能够拥有1万多个可获取数据的数据源，包括政府公开数据、第三方授权(购买)数据、共享型数据和通过设备访问产生的数据。另一方面，由于数据共享审核制度不完善，企业常常无法顺利获取所需的政府数据，无法开发利用并产生新价值。就企业数据而言，企业往往将其作为核心资产，垄断意识较强，若得不到合理补偿将大大影响其共享的积极性。以汽车行业为例，车企花费巨大的财力物力开展数据采集、标注和处理，若要求其无偿提供宝贵的甚至含有商业信息的数据，自然会遇到阻力。

政企数据双向共享对接不足。数据双向共享存在平台缺乏、标准规范不统一等问题。一方面，国家层面尚未搭建起涵盖各级政府部门和各类企业的政企数据双向共享平台，目前政企数据共享对接以单向为主，无法实现双向、实时和高效共享。另一方面，政企数据共享还面临程度不同的标准规范不统一问题。比如，政府数据来自各部门业务系统，因建设时间、建设主体、业务领域、采集方式和技术规范各不相同，数据格式多样化，进而影响到数据获取后的正常使用。比如，贵州全省共有9728个应用系统，分布在政务外网和20个部门业务专网之中，各应用系统建设标准不同，产生的数据格式、类型不一致，导致企业获取数据后开发利用难度加大。企业数据在技术、管理、流程等方面与政府数据有所不同，且数据采集、存储、使用、开放和接口等方面也不太规范，质量欠佳。

对双向共享风险的防控能力不足。安全问题是制约政企数据双向共享的重要因素。随着新一代信息技术的广泛应用，大量新型攻击手段不断涌现，比如MRW攻击、Air-Fi、新型“木马”攻击，攻击范围广、命中率高、潜伏期长、隐蔽性高且感知困难，致使政企数据双向共享面临较大风险。政府部门在履职过程中会产生大量高价值数据，有的涉及国家安全，有的涉及居民隐私，即使是非敏感数据在开放共享中也因过度集中而存在不少安全隐患，因此，政府部门对数据开放一直持谨慎态度。据统计，API对政府机构的攻击量占到其攻击总量的32.79%。此外，企业在运行过程中也会产生大量数据，包含个人隐私信息、企业商业秘密等，数据开放后将面临泄露风险。这些问题若得不到妥善解决，势必严重影响企业开放数据的积极性。比如，新浪微博2020年3月遭遇信息泄露，有超过5.38亿用户的昵称、性别、居住地以及电话号码等信息在网上被公开销售，这些敏感数据就是从官方平台抓取获得。

法律法规和机制保障不足。政企数据

双向共享离不开健全的法规制度作保障。目前，在国家层面还缺乏政企数据双向共享的制度设计，政企数据共享的责任主体、内容边界、共享流程与方式、利益补偿等，也有待明确。此外，推进政企数据双向共享的配套法律法规不健全。比如，数据开放规则、数据权属、责任体系和监督体系不健全，致使数据双向共享过程中主体利益缺乏法律保障。比如，在新冠肺炎疫情发生期间，政府部门要求电网企业共享电力用户信息、用电记录等数据，而对数据共享的审批程序、授权管理却没有明确规定，数据共享工作也就无法顺利推进。

建议从五方面发挥政企数据 对高质量发展支撑作用

分级分类开放政府数据。开展政府数据分级分类开放的顶层设计，明确分级分类开放的目标、思路、路径和进度安排。设立分级分类开放管理部门，负责制定标准、制度和流程，监督和指导各地推进数据分级分类开放。建立政府、企业互动交流机制，积极开展企业对政府数据的需求调研，在确保安全的前提下，精准对接企业数据需求。梳理形成政府数据分级分类开放目录清单，明确无条件开放、有条件开放和非开放数据边界，并按要求向企业公布开放目录清单。建立开放数据与信息化项目预算审核挂钩制度，对未纳入开放清单、无合理理由不开放数据、数据服务能力与规划不符等情况的项目，将不予支持。定期开展开放数据巡查工作，对数据名称、文件格式、接口服务、字段描述和隐私保护等内容开展治理优化。

建立企业数据开放激励机制。建立政府共享企业数据制度，明确政府使用企业数据的目的、范围与渠道，促进政企间数据高效、有序地流通。鼓励企业开放搜索、电商、社交等数据，促进共享经济和平台经济的健康发展。建立企业数据开放激励机制，对开放数据积极性高、数量多、质量优的企业给予相应的税收优惠、资金补贴、项目配套和金融扶持等。支持优势产业上下游企业开放数据，加强合作，共建安全可信的数据空间，建立互利共赢的共享机制。鼓励企业依法依规开展数据共享，支持行业龙头企业、数字平台企业发展第三方大数据服务产业。

加强数据双向共享平台与标准规范建设。以云计算、大数据、物联网、区块链、人工智能等技术为支撑，搭建统一的政企数据双向共享平台，完善目录系统、交换级的联合数据资源库等子系统，持续优化共享平台功能。深化政企数据双向共享平台与政府数据开放平台、企业数据开放类平台的对接，为政企数据双向交换提供数据支撑。建立政企数据双向共享标准规范体系，强化数据标准、技术标准、质量标准、应用标准、平台标准，以及管理标准、服务标准、监管标准和安全标准等，为政企数据双向共享提供技术支撑。深化5G通信、移动互联网、人工智能、微服务、区块链等技术在政企数据双向共享全链条中的应用，提升数据共享的智能化水平。

完善政企数据双向共享的法律法规。建立政企数据双向共享机制，明确政企双方数据共享的权利与责任，确定数据分级分类共享目的、范围、流程、重点、方法和原则等内容。建立政企数据收益分配机制，明确政府部门和企业在数据共享、交易中的收益分配原则、方式和额度。建立政府和企业共同参与的数据共享常态化沟通机制，健全数据共享问题收集、处理和反馈制度，畅通沟通渠道，确保政企数据在双向共享过程中各类问题能得到及时解决。完善政企数据双向共享中的相关法律法规，明确数据归属权、管理权、使用权和监督权的边界。制定和完善数据归集、分类、开放、共享、交换、使用和安等方面

的配套法律法规，为深化政企数据双向共享提供法律保障。

提升数据双向共享安全防护水平。建立健全政企数据分级分类共享安全防护制度，确定重要数据目录，加强对重要数据的保护。深化政企数据共享防护体系建设，建立政企数据的采集存储、传输共享、开发利用和隐私保护等相关安全机制，确保数据全生命周期的安全可控。创新政企数据双向共享的安全监管方式与手段，探索政府、企业共同参与的新型监管模式。企业应加强与监管部门沟通协作，完善内部数据安全合规管理，建立标准化、覆盖数据全生命周期的数据安全管理制度。加快与数据安全防护相关的前沿技术研发，以技术赋能数据安全治理。强化联合学习算法、区块链、沙箱、隐私计算、可信密码和人工智能等新技术在政企数据双向共享中的应用，进一步提升数据共享效率和安全性。

新规将算法装入监管“笼子”

本报记者 宋婧

在算法无处不在的今天，打开手机上任意一款APP都有与“猜你喜欢”类似的功能。本是为了更好地满足用户个性化需求而生的算法推荐，如今却因大数据“杀熟”、控制热搜、诱导沉迷与过度消费等负面“标签”频频引发争议。

为规范算法应用、强化大数据治理，工信部等四部门近日联合发布《互联网信息服务算法推荐管理规定》(以下简称《规定》)，自2022年3月1日起正式实施。专家认为，《规定》的出台标志着算法产业开启强监管模式，未来在社会各界的共同努力下，算法的使用终将回归技术向善、服务大众的初心。

算法技术关键词：透明、自主、向善

从整体来看，《规定》基本沿用了此前征求意见稿的结构和内容，包括“反大数据杀熟”“用户修改算法标签”“反不正当竞争”“未成年保护”“反沉迷”等网络关心的重点内容。相较之下，《规定》新增了包括老年人权益在内的更多细节，并提高了对应条例的罚款标准。

回顾此前有关算法的争议，用户知情权是一个核心焦点，因此算法“透明”成为一个关键词。《规定》中明确指出，应当以显著方式告知用户其提供算法推荐服务的情况，并以适当方式公示算法推荐服务的原理、目的意图和主要运行机制等。“（鼓励）优化检索、排序、选择、

推送、展示等规则的透明度和可解释性。”业内专家指出，这意味着各大平台必须打开所谓的算法“黑箱”，将算法使用的目的和程序向用户据实以告。透明原则不仅能够有效保障用户知情权，还能在一定程度上降低算法推荐对网络舆论的影响。

中国信息安全研究院副院长左晓栋认为，大数据“杀熟”等顽疾归根结底是滥用用户个人信息导致的。此次出台的《规定》赋予了用户自主选择权与删除权。《规定》要求算法提供者应当“向用户提供不针对其个人特征的选项”，或者“提供便捷的关闭算法推荐服务的选项”。用

大数据“杀熟”等顽疾归根结底是滥用用户个人信息导致的，《规定》赋予了用户自主选择权与删除权。

户一旦执行关闭，“算法推荐服务提供者应当立即停止提供相关服务。”不仅如此，左晓栋表示：“算法推荐服务提供者应当向用户提供选择或者删除用于算法推荐服务的针对其个人特征的用户标签功能。”用户可以有针对性地删除自己不想对外透露的个人“标签”。

此外，《规定》还针对未成年人、老年人等群体的算法推荐服务内容进行了详细规定。例如要求为老年人提供智能化的适老服务、禁止诱导未成年人沉迷网络等。中国政法大学数据法治研究院教授王立梅认为，这正是将科技向善理念落实为具体业务要求的体现。

《规定》构建了多维一体的监管体系，为重塑数据要素市场秩序奠定了基础。

而对算法推荐服务提供者而言，《规定》对其基本价值导向、数据审核管理制度、用户模型与标签管理、算法推荐生态管理、用户自主选择机制、互联网新闻信息服务、信息垄断等方面均做出了严格的规定。受访专家皆认为，这将有利于规范算法推荐服务提供者的相关经营行为，积极促进算法推荐服务规范健康发展。

上海大邦律师事务所高级合伙人游云庭表示：“《互联网信息服务算法推荐管理规定》是继三大数据法，即《网络安全法》《数据安全法》和《个人信息保护法》，以及《互联网信息服务管理办法》颁布后的一个自然延伸。”

《规定》的推出，就是要把算法装进监管的“笼子”里，督促算法推荐服务提供者坚持主流价值导向。

算法应用产生的意识形态、社会公平、道德伦理等安全风险，并提出有针对性的应对措施。此外，还应该建立算法分级分类体系及算法备案制度，分级分类体系建立有利于对各类算法进行梳理并针对不同算法实施不同的监管制度，可以有序推进算法备案，从法律角度对算法进行全面监管。

冯海红建议，要健全各行各业的数据资源治理体系，就要进一步探索公共数据和社会数据的融合机制，引导基于具体场景深入探索数据资源的权益分配制度，加强数据价值释放中隐私保护技术创新和应用，切实加强数据安全、算法监管等领域的管理实践，推动构建全国一体化数据要素市场体系。

首先就是要树立正确的价值取向，要求算法导向正确、正能量充沛，算法应用公平公正、公开透明，算法发展安全可控、自主创新，有效防范算法滥用带来的风险隐患。《规定》的推出，就是要把算法装进监管的“笼子”里，督促算法推荐服务提供者坚持主流价值导向，让算法应用回归向上向善的初心。

《规定》的落地还需付出诸多努力。郑昊表示，一方面，应加强算法安全风险监测。对算法的审核、评估和验证应当把算法的公平性、透明程度及数据使用的最小必要原则等作为评价维度。同时，要积极开展算法安全评估，对算法的设计、部署和使用等全生命周期应用环节评估缺陷和漏洞，研判

《规定》将助推数据要素市场健康发展

实际上，作为各大平台收集和推送数据、推送信息、调配资源的核心力量，算法已经无处不在。赛迪顾问大数据产业研究中心总经理郑昊对《中国电子报》记者说：“平台运行的技术逻辑是算法，平台商业价值和竞争优势的基础是算法，同时，给国家利益、社会公共利益和公民合法权益带来风险的也可能是算法。《规定》作为我国第一部以算法作为专门规制对象的部门规章，具有重要时代意义。”

宏观来看，《规定》的出台明确了算法推荐技术的定义，为治理算法推荐服务提供了诸多针对性举措，构建了算法安全风险监测、算法安全评估、算法备案管

重塑算法价值观，完善数据治理

推荐算法本身其实只是一项高效的技术工具，可以快速实现对用户需求的精准挖掘，以内容推送代替用户寻找，提高信息传播效率。借助平台的连接属性，算法技术成功走出虚拟网络，直接作用于社会或个人，是当今万物互联的一个具象案例。优秀的推荐算法可以说是构建互联网生态中不可或缺的一环。然而，究竟从何时起，本该大放异彩的“算法”却沦为了饱受诟病的“算计”？

快手联合创始人宿华此前曾公开表示：“社区运行用到的算法是有价值观的，因为算法的背后是人，算法的价值观就是人的价值观，算法的缺陷是价值观上的缺陷。”对此，郑昊认为，重塑算法产业秩