

大数据背景下公共数据开放获取研究 ——以“开放扬州”平台为例

刘欣月

上海大学, 上海 200444

DOI:10.61369/HASS.2026010024

摘 要 : 随着大数据时代的来临和社会信息化进程的不断推进, 公共数据的开放和获取不再拘泥于传统的获取方式, 互联网的普及让人们获取信息的方式更加多样化。公共数据开放共享在深化体制改革、创新管理方式、提高行政效率的同时, 也对公共信息部门的数据开放获取的制度完善、平台建设、权责意识等诸多问题提出新的挑战。通过对国内部分地区公共数据开放获取现状的调研和分析, 以扬州市“开放扬州”公共数据开放共享平台为例, 总结其现状、进展、优势和不足, 并据此提出针对性建议, 以期推动公共数据开放获取实践的发展。

关 键 词 : 大数据; 公共数据; 开放获取; 信息自由; 政府

Research on Open Access to Public Data under the Background of Big Data — Taking the “Open Yangzhou” Platform as an Example

Liu Xinyue

Shanghai University, Shanghai 200444

Abstract : With the advent of the era of big data and the continuous advancement of social informatization, the openness and access to public data are no longer restricted to traditional access methods, and the popularity of the Internet has made people's access to information more diversified. Public data open sharing not only deepens institutional reform, innovates management methods, and improves administrative efficiency, but also poses new challenges to the institutional improvement, platform construction, and awareness of rights and responsibilities of data open access in public information departments. Through research and analysis of the current situation of public data open access in some regions of China, taking the “Open Yangzhou” public data open sharing platform in Yangzhou City as an example, this paper summarizes its current situation, progress, advantages, and shortcomings, and proposes targeted suggestions based on this, in order to promote the development of public data open access practice.

Keywords : big data; public data; open access; freedom of information; government

引言

大数据时代, 数据已成为推动各国产业创新与产能提升的核心资产。数据价值的凸显不仅改变了公共数据的供给形态, 也深刻影响着公众获取知识、信息与文化的方式, 推动社会向数据开放型发展^[1]。为回应公众对数据开放的需求, 我国正逐步构建覆盖全国的“互联网+政务服务”体系。

2022年9月13日, 我国发布《全国一体化政务大数据体系建设指南》, 提出要建立“标准统一、布局合理、管理协同、安全可靠”的全国一体化政务大数据体系, 加强数据融合、开放共享与开发利用^[2]。同时, 大数据技术的快速演进与公众对政府透明度和服务效率的不断提升, 共同构成了公共数据开放的核心驱动。因此, 公共数据开放获取不仅是大数据时代数据发展的必然趋势, 也是政策话语推动的结果。

本文主要从公共数据相关概念着手, 分析政务数据、政府数据和公共数据的异同, 了解其特点以及当前国内获取公共数据的主要途径, 以扬州市数据开放平台为例, 重点调查分析其公共数据开放获取的现状, 探究其优势与不足之处, 并在借鉴国外发达国家的公共数据开放获取先进经验的基础上, 就如何继续推动国内公共数据的开放与获取建言献策。

作者简介: 刘欣月(1998-), 女, 吉林舒兰人, 硕士, 研究方向: 科学计量学。

一、公共数据相关概念与研究

在实际研究中,公共数据的概念通常与“政府数据”、“政务数据”等概念息息相关。在我国的地方立法实践中,政务数据共享与政府数据开放自始就是分开的^[3],其中,政务数据与政府的政务部门的业务一一对应,公开的政务数据是公共数据重要组成部分,政务数据的标准化也是政务开放共享的前提。从字面分析,“政府数据”的范围小于“政务数据”,因为从事行政活动的主体不限于行政机关^[4],政府数据在狭义上指的是“行政机关利用公共财政履行自身职责过程中所产生和获取的数据”,于广义上而言,包括“所有具有公共管理和服务职能的机构所产生和获取的数据”^[5]。此外,除了政府部门直接收集的数据外,企业或者其他社会组织收集的与公共利益有关的数据,经过政府部门收集也可纳入公共数据的范畴。因此,政府数据作为公共数据的重要组成部分,需要纳入到公共数据的研究当中,尽管其在信息内容要求、目标和功能、公开制度上存在一定差异^[6],但从整体上看,其开放共享是建立在相似的权利及法理基础之上的。

二、扬州市“开放扬州”平台公共数据开放获取现状

2007年4月5日,中华人民共和国国务院发布《中华人民共和国政府信息公开条例》,并于2019年4月3日修订完善,明确了政府信息公开的主体和范围、主动公开、依申请公开和监督与保障,更好的保障了公民的监督权,监督政府的相关工作,从而提高政府的工作和为民服务的效率。公共数据开放的主体主要为政府及相关公共部门,其通常通过建设统一的数据共享平台,为公众提供稳定、便捷的数据获取渠道。

(一)“开放扬州”公共数据开放现状

笔者主要以扬州市为例,选择“开放扬州”这一数据共享平台,以此分析我国公共数据开放现状。传统的信息化平台建设多为竖井式,其中,数据孤岛、重复建设进而造成资源浪费的现象屡见不鲜,数据信息分散、标准不统一等问题一直是公共数据资源开放过程中的难题。2022年扬州市政府印发《扬州市公共数据管理办法》并于11月1日起施行,旨在规范公共数据管理工作,推动全市政务信息开放共享。扬州市政府建立的“开放扬州”(data.yangzhou.gov.cn)数据共享平台,截至2025年12月1日,已有38个数据提供部门、3536条开放数据集和26872.82万条数据总量,共包含21个主题分类以及6个区县分类。

1.平台数据量及其分类

“开放扬州”平台共有3453个政务目录,支持按部门、主题、使用方式及数据格式进行筛选。按部门分类涉及31个公开单位,其中市发改委、教育局和城管局数据量居前,分别拥有1800条、344条和281条数据。在主题分类中,“综合政务”类数据最多,共1054条;“科技、教育”类仅75条,其余如“经济管理”“劳动、人事”等主题数据开放量较少。

数据使用方式主要包括数据集、文件集、API和地图四种形式,其中数据集数量最多,共计3536条,部分支持XLS格式导

出。平台还提供按区县的筛选功能。总体来看,该平台分类体系较为完整清晰,符合“一数一源”原则,但各部门间数据开放量仍不均衡,有待进一步充实。

2.更新频次和数据内容

“开放扬州”平台自2018年12月27日首次更新至2025年10月24日最近一次更新,近五年累计开放约3000条公共数据。然而,数据更新并不定期,常出现集中批量更新现象。以2022年11月14日开放的“健康三大指标统计信息”为例,该条数据列明了基本信息和使用情况,但内容描述缺失,且未开放实际数据下载。该数据仅公开标题与元信息,未提供具体统计内容,反映出当前平台仍存在“形式化公开”问题,未能真正实现数据内容的实质开放。

(二)“开放扬州”公共数据获取现状

公共数据主要源自政府数据资源。在大数据背景下,互联网已成为公众获取信息的主要途径,数据开放平台的出现进一步便利了公共数据的查询与使用。公众通常可通过地方政务门户网站检索并获取已公开的信息。以下以“开放扬州”平台为例,对其数据获取现状进行分析。

1.数据资源检索

平台的检索功能支持用户通过关键词直接查询所需数据。其检索系统具备模糊查询能力,可返回关联信息,提高查全率。此外,平台还提供高级检索、文件检索及二次检索功能:高级检索支持关键词包含与排除,并能按文档格式、时间范围、排序方式等进行筛选;文件检索可按文号、索引号、主题分类、发文机构及日期等条件进行,结果可按相关度或时间排序。总体来看,该平台的检索功能较为完善,有助于公众高效定位所需数据。

2.数据资源下载

然而,平台在下载数据方面存在明显不足。目前公开的数据资源大多仅支持网页浏览,未提供下载渠道,这给数据的进一步利用带来不便。例如,“城市公厕基本情况调查表(市区)”虽展示了数据格式、统计项等元信息,并提供地图与API服务,但对一般公众而言实际可用性有限。平台设有“互动交流”板块,公众可向区县或部门留言,并选择匿名与否及留言类别。所有留言及回复状态均公开显示。此举一方面便于用户检索已有问答,减少重复提问与政务冗余;另一方面也增强了公众对政府回应效率的监督。

三、“开放扬州”平台公共数据开放与获取存在问题

(一)平台建设不完善

政府数据在公共数据中占比很大,但笔者调查发现,多地尤其是县级市的政府信息公开平台,普遍存在更新不及时、栏目空白、功能不全、责任主体模糊等问题。以扬州经济技术开发区管委会为例:2025年月度项目进度缺失八至十一月,季度公示仅有一、三季度;2021年只有一、三季度及年度公示;2020年仅年度公示;2019年缺十一、十二月及年度公示;2018年有月度与年度公示,却无季度信息。此外,各年度公示内容也不统一:2020-2023年为新建、开工项目,2019年为工业与服务竣工达产

情况，2018年则涉及新开工、竣工、达产项目数。近五年数据表明，公示缺乏统一标准，且存在更新滞后、频率不稳甚至不公开等现象。该现象与政府重视程度直接相关。

（二）信息分布不平衡

政府公共数据公开网站建设应以人为本，由于个人获取途径存在差异，公众在收集数据的数量与有效性上已呈现不均。年龄结构、经济水平与信息意识等因素，进一步加剧了数据获取的不平衡、不充分。与此同时，信息爆炸式增长使得网络信息良莠不齐，多数公众缺乏甄别真伪的能力，易获取虚假或无效数据。此外，算法“垂直推荐”加剧了“信息茧房”效应，令公众局限于片面信息，却误以为获取全面，导致认知偏差与决策误判。

（三）公共数据开放获取制度不健全

法律是行为的准绳，制度的保障是公共数据开放工作的基石，当前公共数据开放中出现的诸多问题，与相关立法和实践原则的不足密切相关。政府开放公共数据，旨在服务公众、便利获取、保障监督。然而，公民此项权利的真正落实，仍需依靠完善的法律制度予以保障。尽管《数据安全法》及《政府信息公开条例》分别从安全与公开层面提供了部分依据，但我国至今仍缺少一部专门针对公共数据开放获取的综合性法律。这种立法空白，直接导致了数据公开不及时、资源监管不健全等现实问题。

四、公共数据开放获取对策

（一）加强政府数据资源开放平台建设

针对当前政府数据开放平台存在的问题，应着力构建以政府治理与政务服务为导向的大数据共享开放平台。该平台应建设成为统一、便民的公共数据资源共享门户，在保障安全与隐私的前提下，制定并落实政务数据开放目录，有序推动信用、医疗、卫生、就业等民生重点领域的数据集向社会开放。平台需整合人口、地理、证照等基础数据资源，建立统一的标准体系，并以此为基础对数据进行比对、清洗，促进公共数据互联互通。整个过程应依法依规推进，通过规范化处理与有效公开，提升数据可用

性，最终建成真正服务公众的政府数据开放平台。

（二）拓宽公共数据资源获取渠道

当前，公众获取公共数据的渠道仍较为有限，需要政府积极推动，以拓宽获取途径。公共部门应着力完善数据发布制度，推动数据资源按统一标准与体系有序公开。因此，可借鉴欧盟“数字内容计划”“公共部门信息平台”等实践，逐步充实数据内容并提供有效技术支撑。同时，应搭建集中、便捷的透明化平台，便于公众获取信息，并通过建立奖惩与问责机制提升公共服务效率。此外，还应多措并举提升公众信息素养、信息检索与信息鉴别能力，使公共数据真正得以有效利用。

（三）加快公共数据立法进程

自2007年《政府信息公开条例》实施以来，我国在公共数据开放方面持续探索，相关制度逐步完善，公众获取渠道也日益拓展。然而，专门性立法的缺失已经成为当前推进公共数据开放的主要制约。加快公共数据立法进程，对规范并保障数据的开放获取具有重要意义。我国公共数据具有类型多、体量大、价值高、部门分割明显等特点。未来立法应明确公开范围与责任主体，建立公开透明的数据许可机制，推动数据按统一标准进行整合处理。同时，需打破部门壁垒，促进信息互联互通，构建体系化的数据管理机制，从而建立长效的公共数据开放体系，切实保障公众获取数据的权利。

五、结束语

本文以“开放扬州”平台为例，分析了我国公共数据开放获取的现状、问题与对策。研究表明，公共数据开放是数字政府建设的重要环节，但仍面临平台不完善、制度不健全等挑战。未来应继续加强平台建设、健全法律法规、提升数据服务质量，推动公共数据在保障安全的前提下更加高效、普惠地服务于社会公众，助力治理能力现代化与数字社会发展。

参考文献

- [1] 陈传夫, 李秋实. 开放社会与图书馆发展 [J]. 中国图书馆学报, 2020, 46(1): 16-37.
- [2] 国务院. 国务院办公厅关于印发全国一体化政务大数据体系建设指南的通知 [EB/OL]. (2022-09-03)[2025-11-03]. <https://www.pkulaw.com/chl/3b0dfecffbeda3a5bdfb.htm-?keyword=%E5%A4%A7%E6%95%B0%E6%8D%AE&way=listView>.
- [3] 邢会强. 政务数据共享与个人信息保护 [J]. 行政法学研究, 2023(02): 68-81.
- [4] 任丹丽. 政务数据使用的法理基础及其风险防范 [J]. 法学论坛, 2023, 38(2): 142-150.
- [5] 黄先海, 虞柳明, 戴岭. 政府数据开放与创新驱动: 内涵、机制及实践路径 [J]. 东南学术, 2023(2): 102-113-246.
- [6] 王锡锌, 黄智杰. 公平利用权: 公共数据开放制度建构的权利基础 [J]. 华东政法大学学报, 2022, 25(2): 59-72.