

OPEN DATA INDEX



中国开放数林指数
CHINA OPEN DATA INDEX

复旦智库报告

2023

中国地方政府数据开放报告

指标体系

枝权相连

生生不息

指数制作方 | 复旦大学数字与移动治理实验室

万木争荣

精耕细作

遮阳挡雨

OPEN DATA INDEX



中国开放数据指数
CHINA OPEN DATA INDEX

· since 2017 ·

开放数据 蔚然成林

CONTENTS

引言	001
■ 指标方向	004
枝杈相连 万木争荣 精耕细作 遮阳挡雨 生生不息	
■ 指标体系初步框架	009
附录	013

本报告为国家社科基金重大项目“面向数字化发展的公共数据开放利用体系与能力建设研究”（批准号：21&ZD337）的阶段性成果之一。

本报告版权为复旦大学数字与移动治理实验室（复旦 DMG）所有，如需引用本报告内容，请参照以下规范：

复旦大学数字与移动治理实验室．中国地方政府数据开放报告——指标体系（2022年度）[R/OL]. (2022-08-29)[引用日期，格式为 YYYY-MM-DD]. <http://ifopendata.fudan.edu.cn/report>



2023

枝杈相連

生生不息

万木爭榮

精耕細作

遮陽擋雨

引言

引言

“中国开放数林指数”是我国首个专注于评估政府数据开放水平的专业指数,由复旦大学数字与移动治理实验室制作出品。开放数据,蔚然成林,“开放数林”意喻我国政府数据开放利用的生态体系,希望一棵棵地方开放“数木”由最初的丛然并生、成荫如盖,直至枝繁叶茂、花开结果,最终能成长为一片繁盛多样、枝杈相连、持续循环的中国“开放数林”。

“中国开放数林指数”自2017年首次发布以来,定期对我国地方政府数据开放水平进行综合评价,精心测量各地“开放数木”的生长态势和成果价值,助推我国政府数据开放生态体系的建设与发展。2018年以来,“中国开放数林指数”为国家互联网信息办公室信息化发展局等部门监测我国公共信息资源开放情况提供数据支撑。



2017



2018



2019

开放数林指数邀请国内外政界、学术界、产业界七十余位专家共同参与，组成“中国开放数林指数”评估专家委员会，以体现跨界、多学科、第三方的专业视角。专家委员会基于数据开放的基本理念和原则，立足我国政府数据开放的政策要求与地方实践，借鉴国际数据开放评估经验，构建起一个系统、专业、可操作的地方政府数据开放评估指标体系，并每年根据最新发展态势和重点难点问题进行动态调整。从2022年起，指数发布方将于上半年公布当年经调整后的指标体系初步框架，下半年发布评估结果及标杆案例。



2020



2021



2022



2023

枝杈相連

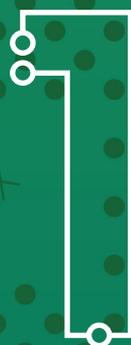
生生不息

万木争荣

精耕细作

遮阳挡雨

CHAPTER



指标方向

一、指标方向

“中国开放数林指数”发布以来的五年，社会各界对利用公共数据的需求日益增长，我国各级政府政府对数据开放工作的重视程度和推进力度也不断提升，全国各地政府数据开放平台数量显著增加，数据开放数量与容量也已初具规模，数据开放已成为数字政府建设的重要组成部分，“开放数据，蔚然成林”的愿景正在逐步实现。

然而，我国公共数据开放目前仍存在不充分、不协同、不平衡、不可持续等问题。首先，市场和社会对开放数据的需求尚未得到充分满足，表现为开放数据数量不多、容量低、颗粒度粗、质量不高等问题，实时动态、高颗粒度、高容量数据集的开放极少，来自政府部门数据以外的公共数据集的开放也很不充分。其次，各地数据开放工作之间缺少联动协同，地方平台间未充分实现跨层级跨地域连通，各地开放的数据在内容和标准上也存在明显差异。此外，各地之间在开放平台的数量、开放数据集的数量、容量和类型上也很不平衡。数字化发展的目标包括数字经济和数字社会建设，目前各地数据开放工作更多侧重于发展数字经济的目标和面向大中型企业，而对于其促进数字社会发展的作用尚未给予同等重视。以上这些公共数据开放不充分、不协调、不平衡的问题也影响了公共数据的开发利用效果，导致了数据利用主体单一，利用成果数量少、质量不高、大多局限于本地和单一领域等问题，跨地域跨领域的高质量深度利用成果寥寥无几。最后，平台运营服务不稳定或缺失、数据更新频率不及时甚至无故“断供”、数据开放利用中的安全风险等问题仍然存在，公共数据的供给侧与需求方之间尚未形成互信、有效、可持续的价值共创生态。

针对以上问题和挑战，2022年开放数林指标体系将重点围绕协同联动、普惠包容、精准务实、安全保护、持续长效等基本理念和方向，对数据开放的准备度、平台层、数据层和利用层四个维度开展评估，以促进公共数据开放利用的持续推进与价值释放。具体的指标调整方向主要包括以下五个方面：

枝杈相连

独木不成林，只有让“数木”们既能因地制宜，百数齐放，又能枝杈相连，根系相通，才能成长为一片繁盛多姿的数林。因此，2022开放数林指数特别关注各地数据开放工作的整体性和协同性，包括省域内城市平台的上线比例、省市平台间的互联互通、跨区域平台间的联动协作、开放数据法规政策体系的完备程度、不同层级间标准规范的贯彻呼应、同类数据集在数据项上的一致性以及数据利用促进活动的省市协同与跨省联动等方面。

万木争荣

数据开放的目标不是锦上添花，而是雪中送炭，让各类社会主体尤其是相对弱势的组织和个体也能平等获得和利用公共数据，使人人都能共享数据开放的红利，实现公共数据资源的“共同富裕”，营造普惠包容、万木争荣的数据开放生态。

因此，2022 开放数林指数将重点关注数据开放的无歧视原则，评测各地在开放数据的过程中是否能平等对待中小企业和社会组织等各类利用主体，各类社会主体是否对开放数据进行了有效利用并形成了多样化的利用成果。同时，由于数据开放的价值不仅体现在经济增长上，也体现在社会发展上，开放数林指数还将特别关注与老人、妇女、儿童、残疾人等弱势群体相关的公共数据的开放利用情况，以促进包容性的数字社会发展。此外，在开放主体和开放数据范围上，2022 开放数林指数鼓励政府部门之外的社会主体，特别是国有企业开放具有公共价值的数据，共同参与公共数据供给。最后，随着公共数据授权运营试点的展开，开放数林指数也将考察用户对授权运营类数据的申请与获取情况。

精耕细作

开放数林的繁茂离不开精耕细作与精准滴灌。根据十四五规划等国家政策文件的要求，2022 开放数林指数将评测对象聚焦于企业注册登记、交通、气象、卫生四个重点领域的关键数据集，对其质量和规范展开更为深入的评估。具体而言，在数据质量方面新增了对数据可理解性的评测，在数据规范方面，提高了对数据集描述说明的真实性和丰富性的要求，新增了对数据字典的测评，并将针对以上四个重点领域，评测利用开放数据所开发的服务应用与创新方案的质量和成效。

在法规政策和标准规范上，2022 开放数林指数将聚焦于对实际工作能起到关键推动作用的内容，关注政策法规中对数据开放工作设立专人专岗和专项财政预算、平台互动回复时限等方面的要求，鼓励在年度工作计划中明确列出当年计划开放的数据集名称和字段。在平台建设和运营上，提高对实用性功能的要求，在评估方法上引入了“体验官”，以加强对用户真实感受和体验的评测。

遮阳挡雨

枝繁叶茂的树冠像一把绿伞，在自由生长的同时也遮挡了直射的阳光，保护树林中的动物不被灼伤。开放数林也要撑起一把数据的保护伞，平衡好数据开放和安全保护的关系，既要尽最大可能开放应该开放的数据，也要严格保护不应开放的数据，防止数据“伤人”，使数林始终舒适“宜人”。

2022 开放数林指数将关注数据开放工作的安全保护与依法合规利用，对平台方与用户的行为规范，对数据开放利用所涉及到的个人、组织或者第三方的合法权益的保护，防止开放数据被滥用，保障用户对其被平台采集的个人数据的知情权，保护国家安全、商业秘密和个人隐私。

生生不息

植数造林非一日之功，数据开放是一项长期性、持续性的工作，需要不断夯实根基，剪枝修数，培土浇水。2022 开放数林指数将通过存量与增量相结合的方式考察一个地方的数据开放准备度，不仅评测相对稳定的法规政策，也将评估各地动态制定的工作计划与方案、数字政府建设方案、政府工作报告。

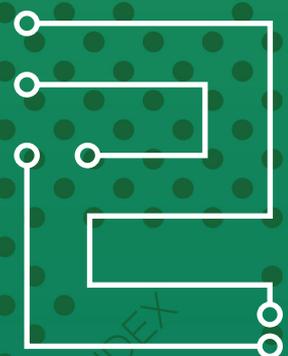
为促进数据开放工作的持续发展，2022 开放数林指数将注重对平台运营的稳定性和开放数据目录的及时更新的评测，关注数据容量的动态提升，强调互动回复的时效性，关注开放数据利用成果对于数字经济、数字社会和数字政府建设三个方面的赋能价值，使数据开放既有产出，更有效果，形成可持续的价值循环。



2022



CHAPTER



指标体系
初步框架

二、指标体系初步框架

鉴于以上理念和愿景，2022 中国开放数林指数指标体系初步框架如下：

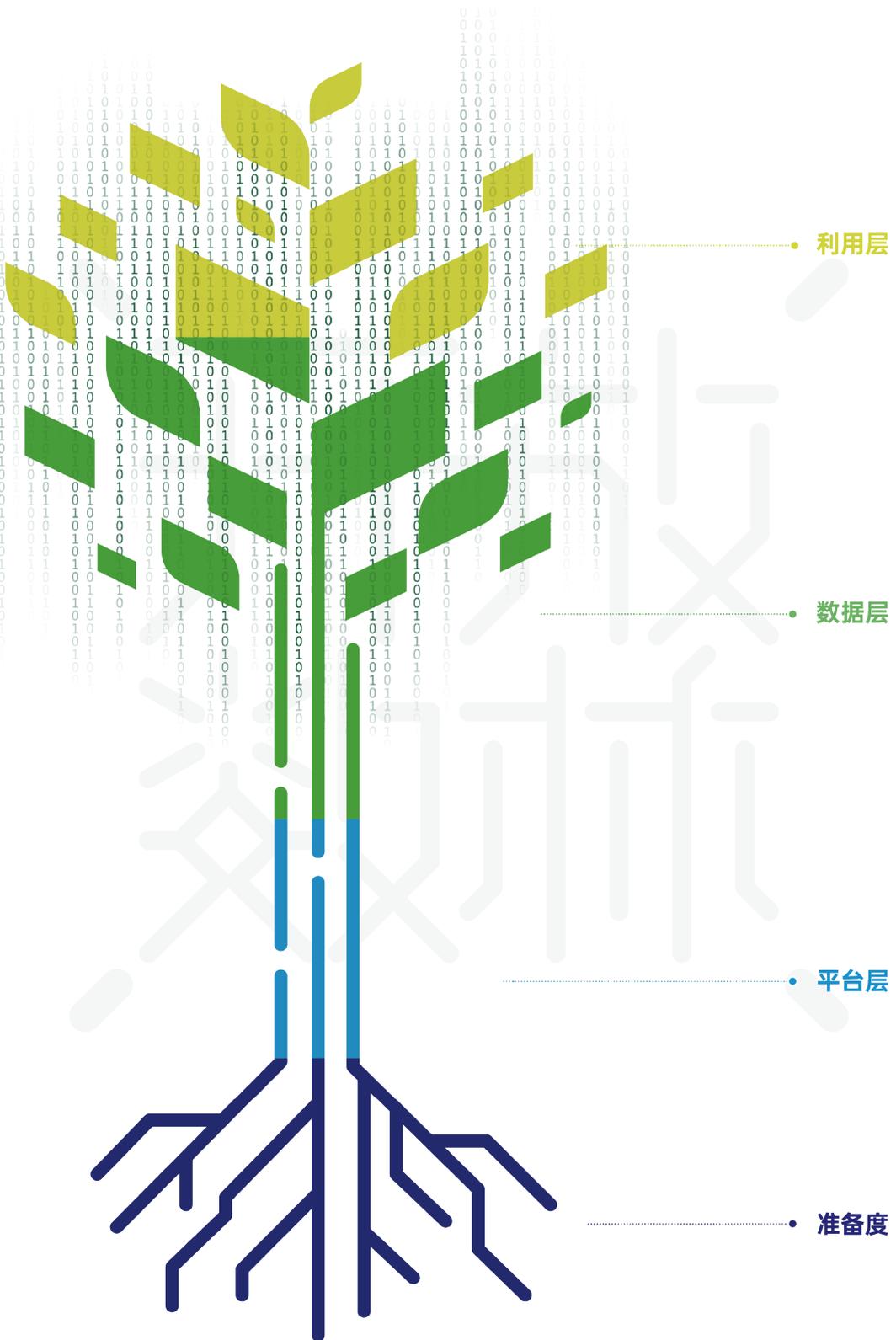
评估指标体系共包括准备度、平台层、数据层、利用层四个维度及下属多级指标（如图 1 所示）：

准备度是“数根”，是数据开放的基础，包括法规政策、标准规范、组织推进等三个一级指标。

平台层是“数干”，是数据开放的枢纽，包括平台体系、开放协议、发现预览、数据集获取、社会数据及利用成果提交展示、使用体验、互动反馈等七个一级指标。

数据层是“数叶”，是数据开放的核心，包括数据数量、开放范围、关键数据集质量、关键数据集规范、关键数据集安全保护等五个一级指标。

利用层是“数果”，是数据开放的成效，包括利用促进、利用多样性、成果数量、成果质量、成果价值等五个一级指标。



■ 图 1-1 2022 中国开放数林指数指标体系初步框架

维度	一级指标	二级指标
利用层	利用促进	创新大赛 引导赋能活动
	利用多样性	利用者多样性 成果形式多样性 成果主题多样性
	成果数量	有效服务应用数量 其他类型有效成果数量
	成果质量	成果有效率 无成果质量问题 服务应用质量 创新方案质量
	成果价值	数字经济 数字社会 数字政府
数据层	数据数量	有效数据集总数 单个数据集平均容量
	开放范围	主题与部门多样性 非政府部门来源数据集 常见数据集 包容性数据集
	关键数据集质量	优质数据集数量 无数据集质量问题 数据持续性
	关键数据集规范	开放格式 描述说明 单个数据集开放协议
	关键数据集安全保护	个人隐私数据泄露 失效数据撤回
平台层	平台体系	省域整体性 区域协同性
	开放协议	协议主动明示 非歧视性原则 分级分类规范 采集用户个人信息知情权保障 滥用数据限制
	发现预览	开放数据目录更新 深度搜索功能 订阅推送功能 数据集预览功能
	数据集获取	平台数据供给稳定性 无条件开放数据获取 有条件开放数据申请 授权运营数据申请 未开放数据请求
	社会数据及利用成果提交展示	社会数据提交功能 利用成果提交功能 利用成果展示功能
	使用体验	数据发现体验 已开放数据获取体验 未开放数据请求体验
	互动反馈	公布数据发布者联系方式 意见建议功能及回复 数据纠错功能及回复 权益申诉功能及回复
准备度	法规政策	法规政策完备程度 开放利用要求 安全保护要求 保障机制
	标准规范	标准规范等级 标准规范内容 标准规范贯彻
	组织推进	主管部门与内设处室 重视与支持程度 年度工作计划与方案

注：各指标权重将由专家委打分后在全年报告中确定

■ 图 1-2 2022 中国开放数林指数指标体系初步框架

指数制作方将基于以上指标体系初步框架对地方政府数据开放水平进行评估，并在实际评测过程中进行适度调整，最终于 2022 年年底发布“2022 年中国开放数林指数及报告”。

开放
数林

中国开放数林指数
CHINA OPEN DATA INDEX

· since 2017 ·

开放数据 蔚然成林

附录

指标体系制作方



复旦大学
DMG 实验室

团队成员

郑磊、刘新萍、张忻璐、吕文增、华蕊、张宏、侯铖铖

指标体系初步框架指导专家

姓名	单位
安小米	中国人民大学
陈 美	中南财经政法大学
付熙雯	西北大学
高 丰	开放数据中国
高 翔	浙江大学
胡业飞	复旦大学
刘文静	暨南大学
刘新萍	上海理工大学
马 亮	中国人民大学
王 芳	南开大学
夏义堃	武汉大学
张会平	电子科技大学
郑跃平	中山大学

注：专家名单按照姓氏拼音排序

联合发布方



復旦大學



国家信息中心
数字中国研究院

支持单位

inspur 浪潮

浪潮集团有限公司



◀ 中国开放数林指数网 ifopendata.fudan.edu.cn



DMG Lab
Fudan University
复旦大学 | 数字与移动治理实验室



上海市杨浦区邯郸路220号复旦大学智库楼404室
dmglab@fudan.edu.cn

▶ www.dmg.fudan.edu.cn

