



中国开放数林指数  
CHINA OPEN DATA INDEX

复旦智库报告

2020  
上半年

# 地方开放数林指数分析报告

## 准备度 | 上海

指数出品方 | 复旦大学数字与移动治理实验室  
联合发布方 | 复旦大学 国家信息中心数字中国研究院





中国开放数据指数  
CHINA OPEN DATA INDEX

· 2020 ·

# CONTENTS

■ 评估方法	003
1.1 评估指标体系	003
1.2 数据采集分析方法	006
1.3 指数计算方法	006
■ 指数分析	008
2.1 法规政策效力与内容	009
2.2 组织与实施	015
2.3 标准规范制定	017

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. 地方开放数林指数分析报告 准备度\_上海（2020 上半年）[R/OL]. (2020-07-22)[ 引用日期，格式为 YYYY-MM-DD]. [http://ifopendata.fudan.edu.cn/static/papers/地方开放数林指数分析报告\\_准备度\\_上海（2020上半年）.pdf](http://ifopendata.fudan.edu.cn/static/papers/地方开放数林指数分析报告_准备度_上海（2020上半年）.pdf).

# 评估方法

# 一、评估方法

## 1.1 评估指标体系

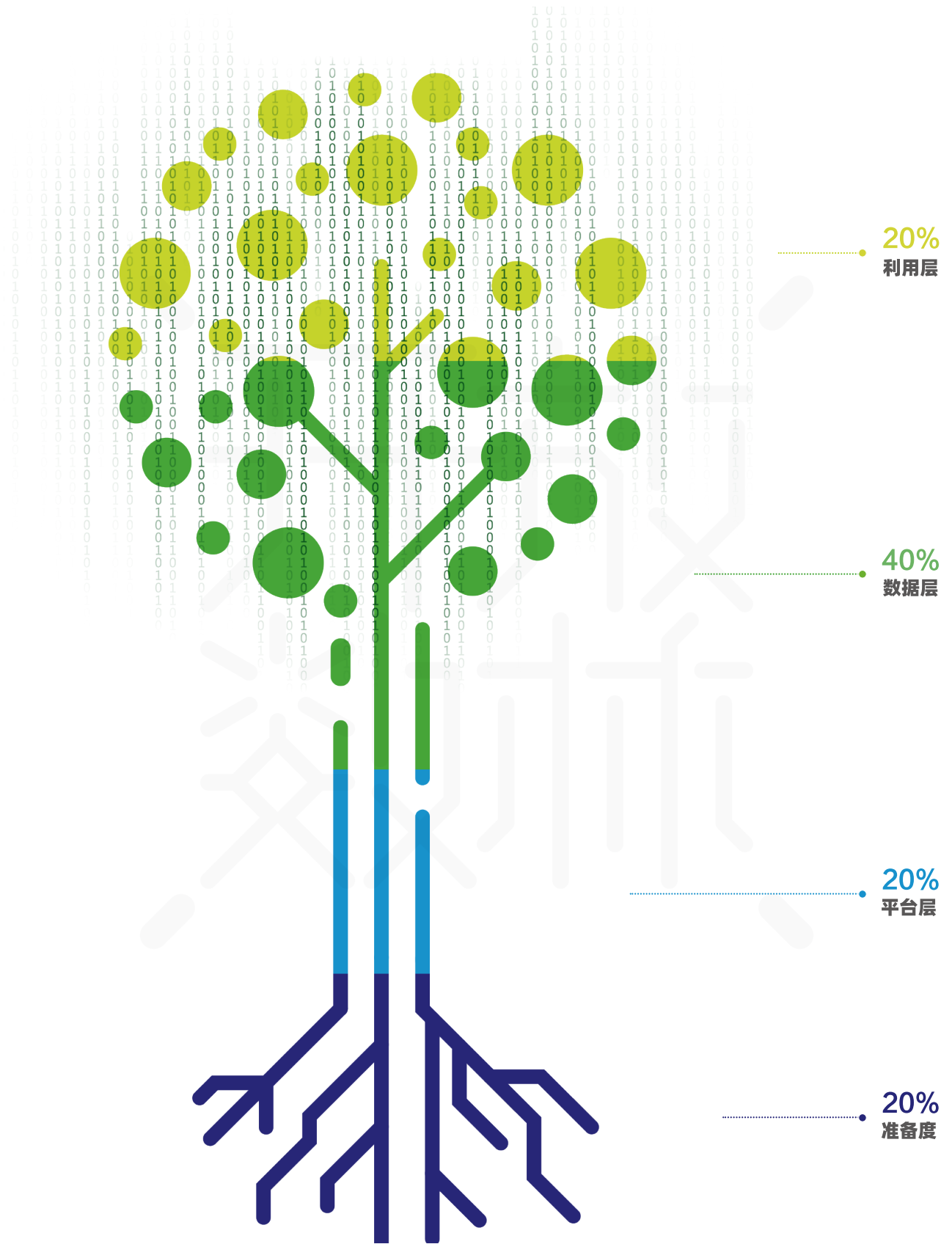
开放数林指数评估指标体系共包括准备度、平台层、数据层、利用层四个维度及下属多级指标（见图 1-1、图 1-2）：

准备度是“数根”，是数据开放的基础，包括法规政策效力与内容、组织与实施、标准规范制定等三个一级指标。

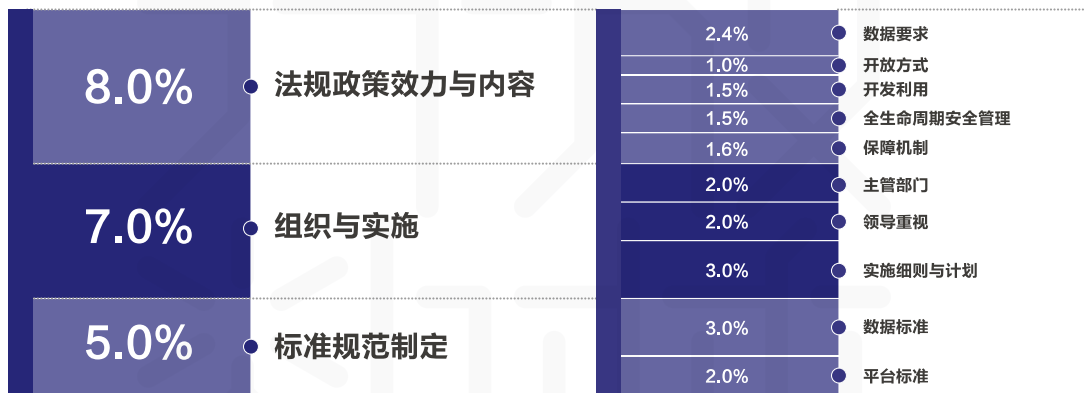
平台层是“数干”，是数据开放的枢纽，包括数据发现、数据获取、成果提交展示、互动反馈、用户体验等五个一级指标。

数据层是“数叶”，是数据开放的核心，包括数据数量、数据质量、数据规范、开放范围等四个一级指标。

利用层是“数果”，是数据开放的成效，包括利用促进、有效成果数量、成果质量、利用多样性等四个一级指标。



■ 图 1-1 评估指标体系



■ 图 1-2 准备度评估指标

## 1.2 数据采集分析方法

准备度评估主要对数据开放相关的法律法规、政策、年度计划与工作方案、标准规范、新闻报道等资料进行了文本分析。搜索方法主要包括以下两种：一是在百度搜索引擎以关键词检索相关法规与政策文本、标准规范、年度工作计划、地方党政领导讲话的新闻报道以及数据开放主管部门的信息；二是在地方政府门户网站以及政府数据开放平台上通过人工观察和关键词检索采集相关数据。

此外，为确保采集信息准确，避免遗漏，部分指标采取报告出品方自主采集和向各地征集相结合的方式。各地征集结果经过报告出品方验证后纳入数据范围。本次评估的数据采集截止时间为 2020 年 6 月。

## 1.3 指数计算方法

基于上海市在各项评估指标上的实际表现从低到高按照 0-5 分共 6 档分值进行评分，其中 5 分为最高分，相应数据缺失或完全不符合标准则分值为 0。对于连续型统计数值类数据则使用极差归一法将各地统计数据结果换算为 0-5 分之间的数值作为该项得分。

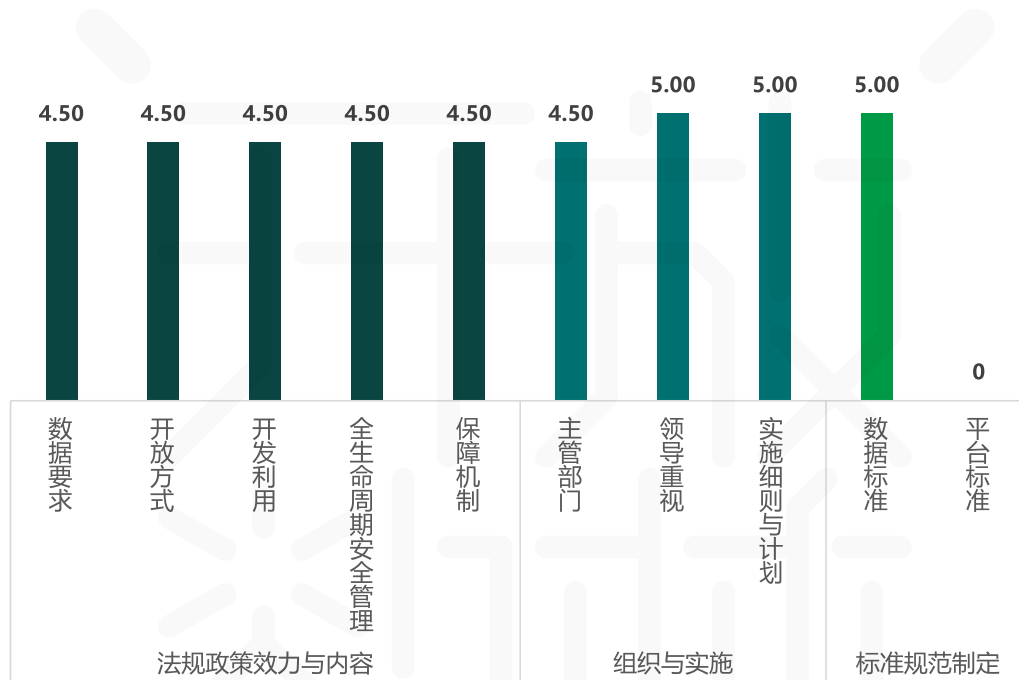
报告对应各项评估指标，以处于全国前 10%、前 25%、前 40%、前 70% 和后 30% 五个等级来展示上海市在该项指标上所处的位置。



# 指数分析

## 二、指数分析

上海在准备度各项指标上的得分如图 2 所示。



■ 图 2 上海在准备度各项指标上的得分

## 2.1 法规政策效力与内容

法规政策是指对政府数据开放各个重要方面做出规范性要求的法律、行政法规、行政规章、部门规章、地方性法规、地方政府规章以及各种规范性文件，是推进政府数据开放的法制基础和重要依据。报告对法规政策的效力和具体内容进行了综合评估，其中，法规政策效力是指法律法规和政策文件所具有的约束力，表现在等级和专门性两方面；内容是指法规政策中对数据要求、开放方式、开发利用、全生命周期安全管理、保障机制等方面作出的要求。

在法规政策的效力上，上海在 2019 年 8 月出台了《上海市公共数据开放暂行办法》，属于地方政府规章。

上海市人民政府令

第21号

《上海市公共数据开放暂行办法》已经2019年8月16日市政府第61次常务会议通过，现予公布，自2019年10月1日起施行。

市长 应勇

2019年8月29日

### 2.1.1 数据要求

数据要求是指对数据开放的范围、类型、质量等方面作出了要求，上海目前在该项指标上的排名居于在评地区的前 10%。



■ 上海在该项指标上在全国所处的位置

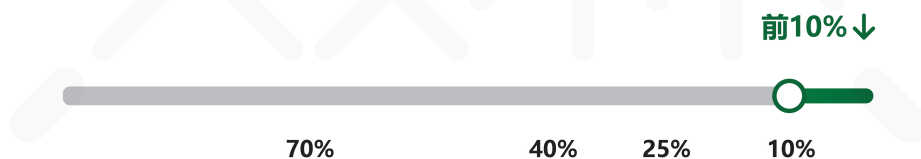
在数据开放类型的要求上，上海提出了制定分级分类规则，如表 1 所示。

■ 表 1 《上海市公共数据开放暂行办法》中对数据分级分类的要求

《上海市公共数据开放暂行办法》	
第十一条 (分级分类)	<p>市经济信息化部门应当会同市大数据中心结合公共数据安全要求、个人信息保护要求和应用要求等因素，制定本市公共数据分级分类规则。数据开放主体应当按照分级分类规则，结合行业、区域特点，制定相应的实施细则，并对公共数据进行分级分类，确定开放类型、开放条件和监管措施。</p> <p>对涉及商业秘密、个人隐私，或者法律法规规定不得开放的公共数据，列入非开放类；对数据安全和处理能力要求较高、时效性较强或者需要持续获取的公共数据，列入有条件开放类；其他公共数据列入无条件开放类。</p>

### 2.1.2 开放方式

开放方式是指对开放数据的获取方式作出了要求，上海目前在该项指标上的排名居于在评地区的前 10%。



■ 上海在该项指标上在全国所处的位置

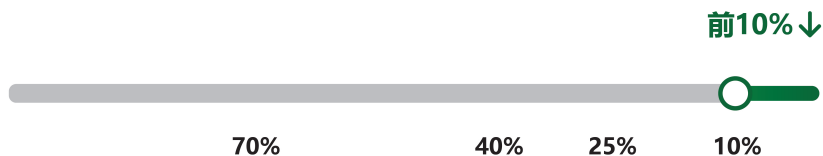
在对数据开放方式的要求上，上海提出应当对不同开放类型的数据采用差异化的数据获取方式，如表 2 所示。

■ 表 2 《上海市公共数据开放暂行办法》中对数据获取方式的要求

《上海市公共数据开放暂行办法》	
第十四条 (无条件开放类数据获取方式)	对列入无条件开放类的公共数据，自然人、法人和非法人组织可以通过开放平台以数据下载或者接口调用的方式直接获取。
第十五条 (有条件开放类数据获取方式)	对列入有条件开放类的公共数据，数据开放主体应当通过开放平台公布利用数据的技术能力和安全保障措施等条件，向符合条件的自然人、法人和非法人组织开放。 数据开放主体应当与符合条件的自然人、法人和非法人组织签订数据利用协议，明确数据利用的条件和具体要求，并按照协议约定通过数据下载、接口访问、数据沙箱等方式开放公共数据。 数据利用协议示范文本由市经济信息化部门会同市大数据中心和数据开放主体制定。

### 2.1.3 开发利用

开发利用是指对培育数据开放生态体系，促进开放数据的开发利用做出了要求，上海目前在该项指标上的排名居于在评地区的前 10%。



■ 上海在该项指标上在全国所处的位置

在对开放数据进行开发利用的要求上，上海对数据开放环境和成果示范展示作出了规定，如表 3 和表 4 所示。

■ 表 3 《上海市公共数据开放暂行办法》中对优化数据开放环境的要求

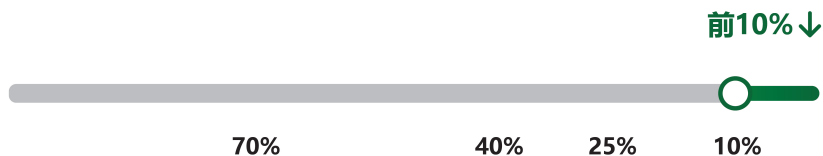
《上海市公共数据开放暂行办法》	
第二十九条 (优化开放环境)	市经济信息化部门结合本市大数据应用和产业发展现状，通过产业政策引导、社会资本引入、应用模式创新以及优质服务推荐、联合创新实验室等方式，推动“产学研用”协同发展，营造良好的数据开放氛围。

■ 表 4 《上海市公共数据开放暂行办法》中对成果进行示范展示的要求

《上海市公共数据开放暂行办法》	
第二十四条 (成果展示与合作应用)	市经济信息化部门应当会同市大数据中心和数据开放主体通过开放平台，对社会价值或者市场价值显著的公共数据利用案例进行示范展示。

## 2.1.4 全生命周期安全管理

全生命周期安全管理是指对数据开放前、中、后全周期的安全管理做出了要求，上海目前在该项指标上的排名居于在评地区的前 10%。



■ 上海在该项指标上在全国所处的位置

在对开放数据进行全生命周期安全管理的要求上，《上海市公共数据开放暂行办法》中对预警机制、应急管理和违法违规行为处理作出了明确规定，如表 5 和表 6 所示。

■ 表 5 《上海市公共数据开放暂行办法》中对预警机制和应急管理的要求

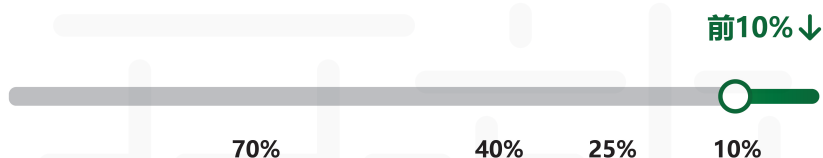
《上海市公共数据开放暂行办法》	
第三十七条 (预警机制)	建立公共数据开放安全预警机制，对涉密数据和敏感数据泄漏等异常情况进行监测和预警。
第三十八条 (应急管理)	指导数据开放主体制定安全处置应急预案、定期组织应急演练，确保公共数据开放工作安全有序。

■ 表 6 《上海市公共数据开放暂行办法》中对违法违规行为处理的要求

《上海市公共数据开放暂行办法》	
第二十八条 (违法违规 行为处理)	<p>数据利用主体在利用公共数据的过程中有下列行为之一，市经济信息化部门应当会同市大数据中心和数据开放主体对其予以记录：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(一) 违反开放平台管理制度；</li> <li>(二) 采用非法手段获取公共数据；</li> <li>(三) 侵犯商业秘密、个人隐私等他人合法权益；</li> <li>(四) 超出数据利用协议限制的应用场景使用公共数据；</li> <li>(五) 违反法律、法规、规章和数据利用协议的其他行为。</li> </ul> <p>对存在前款行为的数据利用主体，市大数据中心和数据开放主体应当按照各自职责，采取限制或者关闭其数据获取权限等措施，并可以在开放平台对违法违规行为和采取措施予以公示。</p>

## 2.1.5 保障机制

保障机制是指对数据开放工作的部门职责和人力资金等方面的保障支撑作出了要求，上海目前在该项指标上的排名居于在评地区的前 10%。



### ■ 上海在该项指标上在全国所处的位置

在对保障机制的要求上，上海提出应当加强数据开放工作的组织保障和资金保障，如表 7 和表 8 所示。

#### ■ 表 7 《上海市公共数据开放暂行办法》中对组织保障的要求

《上海市公共数据开放暂行办法》	
第三十九条 (组织保障)	数据开放主体应当加强公共数据开放工作的组织保障，明确牵头负责数据开放工作的机构，建立数据开放专人专岗管理制度。 市经济信息化部门应当会同市大数据中心制定公共数据开放工作培训计划，定期对数据开放工作相关机构工作人员开展培训，并纳入本市公务员培训工作体系。

#### ■ 表 8 《上海市公共数据开放暂行办法》中对资金保障的要求

《上海市公共数据开放暂行办法》	
第四十条 (资金保障)	行政事业单位开展公共数据开放所涉及的信息系统建设、改造、运维以及考核评估等相关经费，按照有关规定纳入市、区两级财政资金预算。

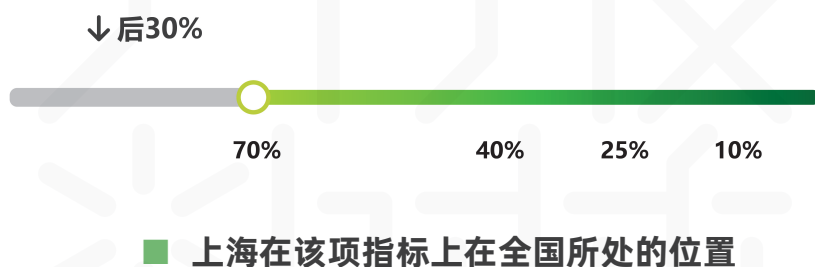


## 2.2 组织与实施

本指标是指开放数据的组织保障与推进实施，包括主管部门、领导重视、公布实施细则与年度工作计划三部分。

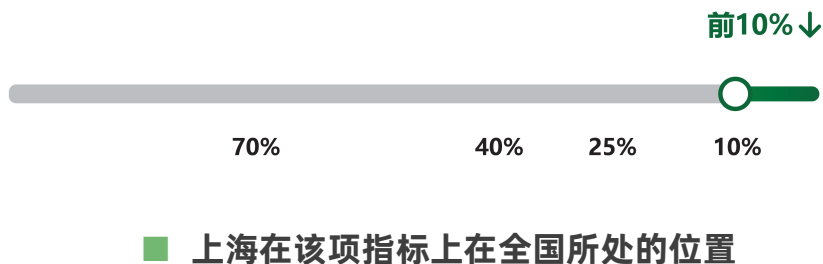
### 2.2.1 主管部门

主管部门是指数据开放工作的主管部门所处的相对行政层级，上海目前在该项指标上的排名居于在评地区的后 30%。



### 2.2.2 领导重视

领导重视是指地方党政高层领导在公开讲话中明确支持政府数据开放工作，并作出了具体要求，上海目前在该项指标上的排名居于在评地区的前 10%。



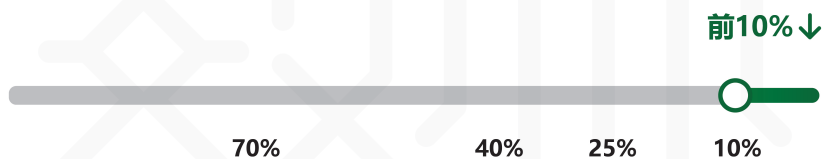
自 2018 年 1 月以来，上海市高层领导就政府数据开放作了较为全面丰富的公开讲话，如表 9 所示。

■ 表 9 地方领导讲话内容

地方领导	日期	讲话内容
时任上海市委副书记、市长 应勇	2019年3月7日	要进一步加大公共数据的整合和开放力度，逐步使政府部门的信息系统都接入市大数据中心。同时根据国家有关法律法规，制定公共数据开放管理规定，实现公共数据进一步开放。在信息和数据时代，数据是重要的生产资料和资源，公共数据整合开放，既是集中管理、高效便捷应用的需要，也是用好公共数据、发展数字经济的需要。

### 2.2.3 实施细则与计划

实施细则与计划是指制定并向社会公开政府数据开放工作的实施细则或年度计划，上海目前在该项指标上的排名居于在评地区的前 10%。



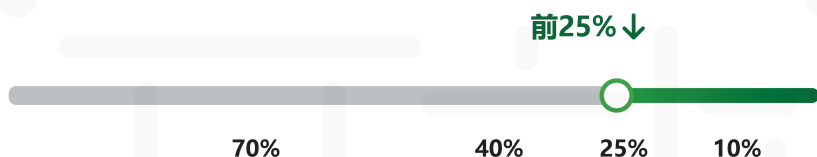
■ 上海在该项指标上在全国所处的位置

上海近年来连续制定和公开了专门针对政府数据开放的年度工作计划。

工作计划名称
《上海市公共数据资源开放2020年度工作计划》
《上海市公共数据资源开放2019年度工作计划》

## 2.3 标准规范制定

标准规范制定是指为政府数据开放制定了标准规范和操作指南，包含针对数据和平台两个层面的内容，上海目前在该项指标上的排名居于在评地区的前 25%。



### ■ 上海在该项指标上在全国所处的位置

上海已制定了专门针对数据开放的技术规范《上海市公共数据开放分级分类指南(试行)》，对数据开放的范围和分类分级等方面作出了规定。

定制地方开放数林指数分析报告可在公众号“复旦 DMG”下方留言或者回复关键词“地方报告”，也可发送邮件到 [dmglab@fudan.edu.cn](mailto:dmglab@fudan.edu.cn)

## 联合发布方



復旦大學



国家信息中心  
数字中国研究院

## 合作单位

冥睿（上海）信息科技有限公司

汇纳科技股份有限公司

DataMate 数据工作室

晴禾（南京）文化有限公司

浪潮集团

复旦发展研究院

中山大学数字治理研究中心

上海市静安区人力资源和社会保障局



中国开放数据指数  
CHINA OPEN DATA INDEX

· 2020 ·



中国开放数林指数网 [ifopendata.fudan.edu.cn](http://ifopendata.fudan.edu.cn)

**合作方：**

冥睿（上海）信息科技有限公司  
汇纳科技股份有限公司  
DataMate数据工作室  
晴禾（南京）文化有限公司  
浪潮集团  
复旦发展研究院  
中山大学数字治理研究中心  
上海市静安区人力资源和社会保障局



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](mailto:dmglab@fudan.edu.cn)  
www.dmg.fudan.edu.cn



关注  
复旦DMG  
公众号