

为深入贯彻落实《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》《国家发展改革委 国家数据局关于印发<公共数据资源授权运营实施规范(试行)>的通知》(发改数据规〔2025〕27号)及《新疆维吾尔自治区公共数据资源授权运营实施细则(试行)》(新数规〔2025〕2号)等文件要求,规范乌鲁木齐市公共数据资源授权运营全流程管理,保障公共数据安全可靠、合规流通、高效利用,结合我市数字经济发展与数据资源开发利用实际,制定本方案。

一、总则

(一) 适用范围

本方案适用于乌鲁木齐市行政区域内公共数据资源授权运营的统筹规划、目录管理、机构遴选、授权实施、数据治理、产品开发、定价收费、收益分配、安全管控、监督考核、退出接续等全生命周期活动。

适用主体包括:全市各级党政机关、提供公共服务的企事业单位(教育、医疗、供水、供电、供气、供热、公共交通、邮政、通信等)及法律法规授权具有公共管理职能的组织,以及依法获得授权的运营机构、参与场景开发的开发主体、数据产品使用方等相关单位。

(二) 基本原则

1. 依法合规: 严格遵照国家、自治区公共数据授权运营相关规范及细则编制本方案、开展授权运营各项工作。

2. 公平公正：坚持统一规则、公开透明，平等对待各类市场主体，保障公共数据授权运营准入、竞争、监管各环节公平规范。

3. 公益优先：始终坚守公共数据公共属性，优先保障政务治理、民生服务等公共利益需求，统筹推进数据市场化开发利用。

4. 合理收益：在维护公共利益前提下，合理核定运营成本与收益标准，实现成本弥补、适度收益，规范收益分配机制。

5. 安全可控：严格落实数据安全、个人信息保护相关规定，实现公共数据授权、流通、应用全流程安全管理、风险可控可溯源。

（三）必要性和可行性论证

落实政策导向、释放公共数据价值的现实需要。国家、自治区相继出台公共数据资源开发利用相关政策文件，明确要求激活公共数据要素潜能。开展公共数据授权运营，既是对上级政策要求的落地执行，也是挖掘公共数据潜在价值、培育壮大本地数据产业、提升数字经济核心竞争力的重要抓手。

政策制度体系提供完备支撑。中央、自治区先后印发公共数据授权运营相关意见、实施细则等制度文件，明晰工作规则与实施路径，为我市推进公共数据授权运营工作提供充分的政策依据，工作开展有规可依。

本地基础条件已经具备。我市已建成一体化数据资源服务平台，稳步推进数据资源目录梳理归集，数据资源底座基础扎实；依托授权运营系统，运用区块链、隐私计算、数据沙箱等技术，

搭建本地安全运行支撑环境，落实“原始数据不出城、数据可用不可见”安全要求，具备开展授权运营的安全保障能力。

二、授权运营名称及相关术语

（一）授权运营名称

乌鲁木齐市公共数据资源授权运营。

（二）相关术语

公共数据资源：是指各级党政机关、企事业单位依法履职或提供公共服务过程中产生的具有利用价值的数据集合并。

公共数据资源授权运营：是指将我市各级党政机关、提供公共服务的企事业单位及法律法规授权具有公共管理职能的组织所持有的公共数据资源，按照法律法规和相关要求，授权符合条件的运营机构进行治理、开发，并面向市场公平提供数据产品和服务的活动。

数源单位：是指公共数据的产生、采集、持有单位，对源头数据质量、真实性、完整性、更新及时性承担主体责任。

统筹监管部门：是指对本地区公共数据资源授权运营工作进行统筹协调和监督管理、动态掌握公共数据资源授权运营情况的政府组成部门。

实施机构：是指由市人民政府结合授权模式确定的、具体负责组织开展授权运营活动的事业单位。

运营机构：是指按照规范程序获得授权，对授权范围内的公共数据资源进行开发运营的法人组织。

开发主体：是指依场景开发公共数据资源，形成数据产品和服务，满足市场需求的法人和非法人组织。

三、组织架构及各方权利义务

（一）统筹监管部门

乌鲁木齐市数字化发展局作为全市公共数据授权运营主管部门，统筹推进和监督管理全市公共数据资源授权运营工作，协调跨部门、跨层级的重大授权运营事项；做好本辖区内各类运营协议的备案管理，加强对运营协议执行情况的动态跟踪；监督实施机构、运营机构规范开展公共数据资源登记工作；审定公共数据资源授权运营目录（以下简称“授权运营目录”），并按程序统一对外发布。

市发改委会同市数字化发展局按照国家、自治区确定的价格管理权限，监督公共数据资源授权运营价格政策执行情况，参与收费标准、收益分配的监督管理，对运营机构最高准许收入开展定期评估。

市财政局会同市数字化发展局负责加强公共数据资产监督管理，将符合规定的公共数据资源有偿使用收入纳入非税收入管理，监督收益资金使用。

工信、市场监管、审计、知识产权、金融监管等部门按照各自职责，做好公共数据资源授权运营的监督管理工作。

网信部门负责统筹协调个人信息保护、网络数据安全和相关监督管理工作。

公安、国家安全机关在各自职责范围内，依法做好数据安全监测、处置、监管等相关工作。

（二）数源单位

数源单位作为公共数据的法定源头主体，享有公共数据相关工作知情权，对本单位公共数据纳入授权运营的用途、场景具有审核确认、监督权及异议权，对依托本单位公共数据形成的业务应用享有优先使用权；负责本单位公共数据源头治理、分类分级、质量校核与安全管理，按照授权运营目录要求汇聚本单位公共数据，对纳入授权运营范围的公共数据资源进行主动登记，并配合运营机构开展数据治理、场景开发及需求响应，参与数据安全协同监管，配合处置本单位数据资源安全事件。

数源单位不得擅自与第三方开展公共数据资源授权运营活动或签订授权运营协议；不得通过合作开发、委托建设信息系统等方式变相转移公共数据持有权、授权运营权益。已存在上述情形的，应当会同市公共数据授权运营统筹监管部门和实施机构开展研判，研究制定合规处置方案，严格依据本方案要求予以规范。

在保障数据安全和不影响公共利益的前提下，数源单位为提升公共服务能力、开展技术研发等目的，与第三方开展的信息系统建设、技术合作，如不涉及公共数据对外经营和收益分成，可不纳入授权运营协议管理，但需向统筹监管部门进行备案。

（三）实施机构

拟由市数据资源和政务服务中心作为我市公共数据资源授

权运营工作的实施机构，按照法律法规要求，以公开招标、邀请招标、谈判等公平竞争方式选择运营机构；独立或会同本级有关业务主管部门，经实施机构“三重一大”决策机制审议通过后，与依法选定的运营机构签订公共数据资源授权运营协议；建立健全安全可控的开发利用环境，确保数据资源开发利用过程可管、可控、可追溯；对纳入授权运营范围的公共数据资源按照公共数据资源登记管理要求进行登记；指导运营机构建立各类应用场景下可提供的数据产品和服务项目清单，会同数源单位对运营机构提交的公共数据资源授权运营场景的可行性、数据需求清单合理性、数据产品和服务合规性等进行审核，按需组织专家评审；建立健全管理制度，强化数据治理，提升数据质量，落实数据分类分级保护制度要求，加强技术支撑保障和数据安全管理，严格管控未依法依规公开的原始公共数据资源直接进入市场，强化对运营机构涉及公共数据资源授权运营的内控审计，按规定定期向社会披露授权运营情况，接受社会监督。

（四）运营机构

运营机构负责征集汇总应用场景，按照“一场景一审核”原则向实施机构申请数据资源。对授权范围内的公共数据资源进行加工处理，形成可面向市场的数据产品和服务，并可规范引入开发主体，共同开发数据产品和服务，做好公共数据产品和服务登记工作。履行数据安全主体责任，加强内控管理、技术管理和人员管理，加强数据关联汇聚风险识别和管控，保障数据安全。加

强公共数据产品和服务相关的成本、收入和支出的内部管理，对公共数据产品和服务相关的财务收支按照现有财务管理制度进行管理，定期提交运营报告与审计材料，自觉接受管理机构、实施机构的监管；按规定公开公共数据产品和服务清单，定期向社会披露公共数据资源使用情况，接受社会监督。

运营机构不得超范围使用、泄露、窃取、毁损、丢失、篡改原始数据或允许原始公共数据直接进入市场流通；不得擅自留存或违规将授权运营的公共数据提供给第三方；不得直接或间接参与授权范围内已交付的公共数据产品和服务再开发；不得向未签约的经营主体提供初级公共数据产品和服务；不得滥用市场支配地位排除、限制竞争或利用数据和算法、技术、资本等优势从事垄断行为。

（五）开发主体

开发主体经运营机构引入，依场景开发公共数据资源、形成数据产品和服务，并根据市场需求对已开发的公共数据产品和服务进行再开发利用。开发主体应当与运营机构签订书面协议，明确数据使用范围、安全责任、收益分成及连带责任等，严格遵守相关法律法规和协议约定，落实数据安全保护责任。配合开展监督检查和数据安全管理工作，接受数据主管部门、价格主管部门、实施机构、运营机构和社会监督。

四、运营机构选择条件

（一）经营状态要求

经营状况良好，单位及其法定代表人近三年无严重违法记录，未被列入被执行人或失信被执行人名单、重大税收违法案件当事人名单、严重失信名单。

（二）管理能力要求

具备完善的内部管理制度，包括数据管理制度、项目管理制度、财务管理制度、人力资源管理制度等，具备与公共数据授权运营业务相匹配的资金保障能力和持续投入能力，能够保障运营工作规范有序开展；拥有专业的管理团队，团队核心成员具有丰富的数据领域相关管理经验，熟悉公共数据开发利用流程和市场运营规则。

（三）技术能力要求

具备满足公共数据授权开发所需的办公条件、专业团队和技术能力，包括但不限于技术、运营、管理人员等。具备与自治区公共数据授权运营体系高效协同的能力；具备与市一体化数据资源服务平台、一体化政务服务平台、市级公共数据相关信息系统对接的技术能力；具备接入电子政务外网的环境和条件；具备对公共数据获取、管理和应用的软硬件环境；具备公共数据授权运营平台的建设、运维等能力，具备接口服务、应用开发、技术迭代等支撑能力；具备数据治理、清洗脱敏、分析建模、产品化开发等技术能力；拥有结构合理、稳定可靠的专业技术团队。

（四）服务能力要求

建立完善的服务体系，能够及时响应实施机构，数据提供、

开发、使用等相关主体的需求，提供技术支持和咨询服务；具备场景挖掘和推广能力，能够结合我市公共治理、公益事业和产业发展、行业发展两大类的公共数据产品和服务需求，挖掘高质量应用场景，推动数据产品和服务落地应用；建立健全用户反馈机制，及时收集数据提供、开发、使用等相关主体对数据产品和服务的意见建议，持续提升服务质量和用户满意度；具有符合网络安全和商用密码等评估要求的运营能力和运维经验。

（五）安全能力要求

建立健全数据安全管理制度和技术保障体系，落实网络安全等级保护三级及以上标准要求，建立数据分类分级、访问控制、加密存储、风险监测、安全审计等安全管理制度。建立商用密码安全管理制度和技术保障体系，严格落实相关国家法律法规。具备数据安全应急处置能力，能够有效防范数据泄露、篡改、滥用等安全风险，制定数据安全事件应急预案，能够在发生数据安全事件时快速响应、妥善处置，并及时向实施机构报告。具有数据安全负责人和管理部门，具有公共数据授权开发内部管理和安全保障制度。近3年未发生网络安全或数据安全事件。

五、授权运营模式

乌鲁木齐市公共数据资源授权运营模式原则上以整体授权为主，由实施机构进行综合性整体授权。确有需要的，可按照审慎、安全、可控的原则，按程序由实施机构会同数源单位开展分领域授权，或者按照“一场景一授权”方式开展依场景授权。用

于分领域、依场景授权的公共数据资源，须通过全市统一通道对外提供服务，并同步全量提供给市级整体授权运营机构，纳入市级整体授权范围。

各区（县）确需开展授权运营的，由市数据主管部门统筹实施。

六、授权运营数据资源范围

（一）授权运营数据范围

市、区（县）国家机关、企事业单位在依法履职或提供公共服务过程中产生的具有利用价值的公共数据资源，在落实数据分类分级保护制度要求，不危害国家安全、公共利益，不侵犯商业秘密和个人隐私、个人信息权益等合法权益前提下，均纳入授权运营范围。供水、供气、供热、供电、公共交通、邮政、通信等公用企业，对其持有的公共数据资源依法进行开发利用，参照本实施方案有关程序要求开展授权使用。以政务数据共享方式获得的其他地区或部门的公共数据，用于授权运营的，应征得共享数据提供单位同意。

涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私等的公共数据资源，按照相关法律法规执行。

（二）数据资源目录

数源单位梳理编制本单位可授权运营的公共数据资源目录（包括但不限于数据资源名称、摘要、数据提供单位、数据项、数据类型、更新频率、分类分级、开放方式等），并及时、准确、

完整归集数据。可纳入授权运营的公共数据资源范围发生变化的，公共数据资源提供单位应及时调整公共数据资源目录，经实施机构审核后，报市数据主管部门审定后统一对外发布。

（三）数据更新治理与质量保障

按实际业务需求，实行差异化数据更新（一次性导入/按天/周/月/季/半年/年），数源单位负责源头数据更新，实施机构监督更新成效。运营机构依规开展公共数据清洗、标准化、脱敏、关联融合等专业化治理，保障数据产品的供给质量。

（四）拟提供的公共数据产品和服务清单

实施机构指导运营机构建立各类应用场景下可提供的数据产品和服务项目清单，生成涉及公共治理、公益事业和产业发展、行业发展两大类的公共数据产品和服务。本实施方案预期公共数据产品和服务由数据集、数据接口等多种形式组成（详见附件）。

七、授权运营管理

（一）授权运营期限

乌鲁木齐市公共数据资源授权运营期限原则上不超过5年，授权期限届满后，应按程序重新选择运营机构。

（二）建设内容

实施机构应建立健全安全可控的开发利用环境，充分利用现有信息系统资源，鼓励集约化建设，支持隐私计算等安全可信流通技术应用，确保数据资源开发利用过程可管、可控、可追溯。

运营机构依托数据基础设施，提供必要的公共数据资源授权

运营基础设施，授权运营基础设施应具备场景方案审核、数据治理、模型开发、产品测试、安全监测、数据使用查询、区块链存证等功能，满足基本数据加工需求，支持集成非公共数据，保障数据安全。

（三）技术保障

实施机构、运营机构通过管理和技术措施，加强数据关联汇聚风险识别和管控，保障数据安全。按照有关法律法规要求的数据、网络、商用密码等相关技术标准开展工作，采用可信数据空间、区块链、隐私计算等安全可信技术，实现“原始数据不出域、数据可用不可见”。运营机构保障技术团队稳定，配备足够的数据、网络、密码等专业技术人员负责公共数据资源的开发及运营。

（四）实施进度

第一阶段：前期筹备与主体确定。编制公共数据资源授权运营实施方案，通过公平竞争方式遴选运营机构，签订授权运营协议。

第二阶段：系统设计与数据基础设施建设。搭建安全可信的数据流通环境，落实数据脱敏、隐私计算等技术手段，完成数据资源目录梳理、分级分类与质量校核。

第三阶段：场景落地与数据产品运营。引入符合条件的开发主体，开展数据产品和服务的开发、应用场景的建设和验证、场景的运营与优化。

第四阶段：评估迭代与规模化推广。制定统一运营成效评估

指标体系，定期开展全流程综合评估，形成可复制、可推广实施范式，充分释放公共数据要素价值。

（五）资产管理

运营机构享有在授权范围内的数据加工使用权、数据产品经营权。依据相关规定终止或撤销协议的，实施机构应及时撤销运营机构的相关数据使用权限，评估已发布数据产品和服务运营的有效性，对存在安全风险等情形的数据产品和服务进行暂停或下架。

运营机构提供运营所需的服务场地、软硬件设备，保障政务外网接入的相关环境和条件，涉及的资产由运营机构管理。

（六）退出机制

自然退出：授权运营期限届满，双方不再续签的，运营机构完成数据、资产交接后自然退出。

协商退出：运营机构主动申请提前终止授权运营协议，经双方协商一致可终止协议，运营机构按要求做好遗留问题处理。

强制退出：发生以下情形，实施机构有权终止授权运营协议：运营机构违反授权运营协议约定，存在超范围运营、违规使用数据、数据安全管理工作不到位等情形，经责令限期整改后仍未达标，或拒不整改的；运营机构被列入严重失信主体名单、失信被执行人名单，或受到重大行政处罚、刑事处罚的；运营机构出现重大经营风险，无法正常开展授权运营工作的；因法律法规或国家、自治区政策调整，导致授权运营工作无法继续开展的；发生重大

安全隐患或数据安全事件，造成不良影响或严重后果的；运营机构在数据运营过程中违反授权运营协议的；定期评估不合规且整改未通过的；其他不适宜继续开展授权运营活动的情形。强制退出的，运营机构须按要求做好遗留问题处理。

授权终止退出的，运营机构应当按照不可恢复的技术标准，彻底销毁从数源单位获取、经加工形成的全部数据副本及衍生数据集，出具销毁证明并由实施机构验收；防范相关数据留存引发泄露风险。

八、定价与收益分配

（一）定价原则。公共数据资源、数据产品和服务用于公共治理、公益事业的，实行有条件无偿使用，需经实施机构审批并签订授权运营使用协议；用于产业发展、行业发展的，实行有条件有偿使用，严格按照国家和自治区有关规定收取运营服务费。

（二）收益分配。遵循“谁投入、谁贡献、谁受益”的原则，建立合理的收益分配机制，保障公共数据资产提供方享有收益的权利，根据数据产品和服务生成的参与方投入、贡献情况协商收益分配比例。其中，涉及行政、事业单位的收入应依据财政部门相关规定执行。收缴的费用优先用于数据治理和服务能力建设。

（三）经营成本和收入的核算。发改部门、统筹监管部门会同实施机构根据自治区公共数据授权运营定价情况及国家有关定价规定，指导运营机构在授权范围内构建经营成本和收入核算机制。核算的经营成本主要涵盖数据产品开发费用（包含从公用

企业获取数据的费用)、数据安全维护费用、服务体系构建成本等。核算的收入主要包含数据产品销售收入、数据服务收入、数据交易收入等。将经营成本与收入核算要求明确写入授权运营协议，确保运营活动的规范性和透明度。

九、保障体系

(一)安全保障。构建公共数据安全监测、审计、溯源机制，落实数据分类分级保护，防范数据泄露、篡改、滥用风险。遵守个人信息保护法律规定，涉个人信息的授权运营，运营机构应当在数据使用前开展个人信息保护影响评估，评估报告及相关处理记录至少保存三年。个人数据必须完成匿名化、去标识化，禁止原始个人信息进入运营环节。运营机构编制数据安全应急预案，定期组织应急演练，发生安全事件及时处置上报，落实安全主体责任。

(二)监督管理与考核评价。统筹监管部门联合网信、公安开展监督检查，围绕数据安全、收益分配、收费标准开展专项监管，查处各类数据违规行为。建立社会监督渠道，做好举报线索核查处置反馈。将数源单位数据供给、数据质量、安全管控、异议处置、协同配合等履职情况纳入综合绩效考核。定期评估运营机构履职成效，评估结果作为授权调整、存续退出依据，违法违规主体依法处置并记入信用档案。

(三)机制保障。完善收益分配、考核评估、公开披露、容错纠错配套制度。对数据质量高、应用效果好的单位，在信息化

项目及运维经费审核方面予以倾斜。鼓励在授权、定价、收益分配领域开展创新，调动供数单位积极性，激活数据要素市场。落实干部容错机制，营造鼓励创新、包容探索的工作环境。同时，坚决防止以数谋私，对在公共数据授权运营中谋取私利、违规输送利益的，依法依规严肃追责。

十、附则

（一）生效与备案

本方案自发布之日起施行，国家、自治区对公共数据资源授权运营管理有新规定的，从其规定。

（二）解释权限

本方案由乌鲁木齐市数字化发展局负责解释。

（三）其他事项

本方案未尽事宜，按照国家、自治区相关法律法规及政策文件执行。

附件 1-1：第一批拟探索形成的数据产品和服务清单