

# 关于构建促进高效能社会治理体系的 政务数据目录的研究

谷剑芳

河南省政务大数据中心，河南 郑州 450000

DOI:10.61369/ASDS.2025070021

**摘 要：** 随着信息技术的快速发展和数字化转型的深入推进，政务数据治理在政府决策、管理和服务中的重要性日益凸显。政务数据作为国家治理体系的重要基础资源，其数据质量和价值直接关系到政府效能的提升和社会经济的发展。构建高效能社会治理体系，亟须建立与之相适应的全量编目、同步更新、全网互认的政务数据目录体系。通过编制数据目录，全面梳理政务数据，实现统一标准、规范管理、动态更新和安全共享，确保数据资源可见、可管、可用、可信，为跨层级、跨地域、跨系统、跨部门、跨业务的协同治理提供坚实的数据基础。本文围绕政务数据目录的构建与实践，探讨其在促进高效能社会治理中的关键作用与实施路径。

**关 键 词：** 政务数据；目录治理；目录要素；社会治理

## Research on the Construction of Government Data Directory for Building a High-Performance Social Governance System

Gu Jianfang

Henan Provincial Government Big Data Center, Zhengzhou, Henan 450000

**Abstract：** With the rapid advancement of information technology and the deepening digital transformation, the significance of government data governance in governmental decision-making, management, and service delivery has become increasingly prominent. As a foundational resource for the national governance system, the quality and value of government data directly impact the enhancement of government efficacy and the development of the socio-economy. To build a high-performance social governance system, it is imperative to establish a corresponding government data directory system that features comprehensive cataloging, synchronized updates, and universal recognition across networks. Through the development of data catalogs, government data can be systematically inventoried, enabling unified standards, standardized management, dynamic updates, and secure sharing. This ensures data resources are visible, manageable, usable, and trustworthy, thereby laying a solid data foundation for collaborative governance that spans multiple levels, regions, systems, departments, and domains. This paper focuses on the construction and practice of government data catalogs, exploring their pivotal roles and implementation pathways in facilitating high-performance social governance.

**Keywords：** government data; catalog governance; catalog elements; social governance

## 引言

随着信息技术的快速发展和数字化转型的深入推进，政务数据治理的重要性日益凸显。政务数据在政府决策、管理和服务中发挥着重要作用，其数据质量和价值直接关系到政府效能的提升和社会经济的发展。党的二十届三中全会的决议明确指出“建设和运营国家数据基础设施，促进数据共享”。数据目录是数字政府建设的重要基础性工作，对促进政务数据共享开放、系统互通、协同治理、质量提升等有着重要意义。国务院宣布2025年8月1日《政务数据共享条例》正式生效，政务数据工作在法规层面获得有力支撑，建立起对政府部门数据责任的刚性约束。政务数据管理部门在加强目录治理、促进数据共享方面也将获得政策背书，并对目录治理、数据共享工作中不作为、慢作为的部门实施有力监督问责。政务数据目录治理不仅是一项技术工程，更是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要抓手。

## 一、高效能社会治理体系所需的政务数据管理体系

### （一）基本概念

政务数据目录，是指通过对政务数据依据规范的要素描述，按照一定分类方法进行排序和编码的一组信息，用于描述政务数据的特征，以便对政务数据进行检索、定位与获取。政务数据目录由目录要素构成，目录要素用于描述数据特征，包括目录编码、目录名称、信息项、业务分类、数据类型、数据层级、数据敏感级别、共享类型、使用要求、来源系统、来源系统编码、系统所属分类、数据区域范围、数据时间范围、政务数据提供方、更新周期等几十项信息。《政务数据共享条例》从政务数据实行目录管理的基本原则出发，明确了政务数据目录要素构成，确定了“有条件共享”“无条件共享”“不予共享”的三种共享属性，明确政务数据目录实行全国统一管理，强化政府部门履行数据共享的职责和数据目录编制、维护、更新、发布等管理流程。

### （二）主要目标

一是全量编制。依据部门职责和权责清单，实现政务数据资源的全面梳理和编目，覆盖所有政务数据资源，形成完整的“数据－目录”关联关系。二是全网互认。建立全国统一的目录标准和互认机制，统一目录要素标准和编码规则，构建全国政务数据目录“一本账”，推动政务数据在跨层级、跨地区、跨业务、跨部门、跨系统流动过程。三是同步更新。建立目录与数据的动态关联机制，确保目录随业务变化实时更新。

### （三）政务数据目录治理对高效能社会治理的意义

1. 构建国家数据基础设施，形成全国政务数据“一本账”管理框架。破除数据流通壁垒，建立目录与数据的“同步更新”机制，促进跨区域数据共享。
2. 优化公共服务，实现“数据多跑路，群众少跑腿”。通过编制全量目录，促进数据供给，支撑精准施策。
3. 促进协同治理，打破部门壁垒实现跨域协作。强化风险防控，通过数据关联分析提升预警能力。

### （四）构建高效的政务数据目录的目标

1. 全量覆盖与标准统一：数据目录应全面涵盖各级政府部门在履职过程中产生、采集和管理的所有政务数据资源，做到“应编尽编”。遵循统一的元数据标准规范，确保不同来源、不同层级的数据目录能够以一致、规范的方式被理解。
2. 动态更新与权威发布：数据目录是一个动态更新的体系，要建立完善的目录维护和更新机制，确保目录内容能及时反映政务数据资源的实际变化。经过审核确认的权威目录版本，应在统一平台上集中发布，作为数据资源查询和使用的唯一可信来源，避免“数出多门”。
3. 全网互认与高效检索：坚持统一标准，实现全国范围内数据目录的互认互通。目录管理系统提供强大的、基于元数据的检索功能，支持用户快速、精准地查找到所需的数据资源及其提供方。
4. 清晰界定权责与安全可控：目录要明确标注每项数据的提供部门及其联系方式，准确标识数据的敏感级别、安全分类以及具体的共享条件和访问控制要求，确保数据在可见、可管的基础

上实现安全、可信。

## 二、国家与省级政务数据目录管理的政策演进

### （一）国家层面政策体系

2022年6月，国家提出“建立全国标准统一、动态管理的政务数据目录，实行‘一数一源一标准’，实现数据资源清单化管理”<sup>[1]</sup>，要求“编制公共数据开放目录及相关责任清单，构建统一规范、互联互通、安全可控的国家公共数据开放平台，分类分级开放公共数据，有序推动公共数据资源开发利用”。

2022年10月，国家提出“数据目录一体化”<sup>[2]</sup>工作任务，按照应编尽编的原则，推动各地区各部门全量编制、全面汇聚、动态更新、同源发布，形成全省政务数据目录一体化治理格局，实现全国政务数据“一本账”管理。国家以试点形式在内蒙古、浙江、安徽、山东、广东、海南、重庆、工信部、生态环境部、农业农村部开展一体化数据目录编制，探索新的政务数据目录要素标准、编目流程和治理规则<sup>[3]</sup>。

2024年4月，国家全面开展数据直达基层工作<sup>[4]</sup>，明确了各省数据目录向国家平台汇聚、级联的目录要素标准和规范。同年12月，国家全面启动政务目录治理工作，以统一的数据目录标准和认领、编制流程，明确“全量覆盖、全网互认、同步更新”的目标。

2025年5月，国务院颁布的《政务数据共享条例》以“目录管理”的专门章节，进一步强化政务数据实行目录管理。

### （二）河南省政务数据管理政策

2023年河南省开展数字政府建设<sup>[5]</sup>，提出建设标准统一、及时更新、管理高效的数据目录，以目录为抓手推进数据治理、共享、开放，要求制定标准统一、全量覆盖、动态管理的政务数据和公共数据目录，实行数据分类分级和“一数一源一标准”、健全省市一体化数据共享交换体系、整合各部门数据交换通道，实现数据目录统一管理、编制公共数据开放目录、责任清单。明确了“梳理各级政务部门履职过程中产生、采集、管理的数据资源和结果数据资源，统一目录标准、编目流程，编制全量覆盖、互联互通的政务数据目录，建立目录同步更新管理机制，构建分级管理的全省一体化数据目录体系”和“统一政务数据开放政策和操作规程，分级发布数据开放目录，按年度制定政务数据开放重点清单”。

## 三、河南省政务数据目录治理实践

从2017年至今，河南省政务数据目录治理历经整合共享、专项编目、数据普查三阶段，持续应对标准化与动态化挑战。2025年出台《河南省政务数据目录治理技术规范（试行）》，实现要素标准、编制流程、省市平台对接“三统一”，为全域目录治理提供标准化施工图。

### （一）主要成效

1. 目录实用性提升。结合河南省政务数据目录标准，共明确

61项目录要素。其中,16项要素为系统自动生成,33项要素为选择项,12项是录入项,录入项占20%,大大降低了业务人员编目的复杂性。

2. 管理效率提升。一是建立与省直部门数据资源库的数据采集链路,自动采集、更新各业务系统数据库表信息,为业务人员编制目录提供数据来源,建立“系统一数据一目录”的关联关系,为动态更新目录提供技术支持。二是市级数据目录通过省市政务数据平台级联,以API接口形式实时向省一体化政务大数据平台上传目录信息并在门户展示,形成一体化联动的全省数据资源“一本账”。

3. 目录质量提升。一是持续推进目录治理。包括规范了政务数据编目、资源挂载的流程;督促各级政务部门及时维护、更新、补全数据目录。二是编制《政务数据分类分级指南》《政务数据目录编制规范》《政务数据交换技术规范》等工程标准,在数据目录的实践中逐步丰富、完善标准体系。

## (二) 存在不足

1. 统一的标准体系尚未完全建立。一是存量的目录待规范。各地各部门历史目录的格式、内容和质量参差不齐,难以实现跨部门和跨系统的数据共享和交换。需要随着数据供出的增加,持续推动存量目录的标准化。二是工作机制待完善。省、市、县目录要素内容缺乏规范衔接,没有形成上下联动、规范编制的工作局面,没有实现省内目录体系同标准、全要素、同质量管理。

2. 数据定级存在挑战。不同部门在开展数据定级时,对核心、重要和一般三个级别的国家数据分级标准<sup>[6]</sup>的理解有偏差,或是受到特定项目需求的影响,导致数据级别的划分出现随意性,产生了定级过高、过低和冲突等问题。比如,已在互联网公开的信息,定义为3级;个人身份证号和手机号属于个人敏感信息,却被定为2级;同一个系统,身份证号在不同的目录,有的是2级、有的是4级。不合理定级将造成数据在管理、运维、共享、开放中,数据处置方法的混乱,增加管理使用成本。

3. 目录治理职责尚未落实。不同的政府部门,对于数据目录的理解存在显著的差异。一些部门认为,数据目录的编制应该是在共享的基础上进行的,即在数据共享之后再编制目录。一些部门将数据编目视为一项纯粹的技术性工作,而忽视了数据编目中需要业务管理和决策支持。一些部门缺乏对数据目录进行常态化管理的意识,这导致了数据目录的通报不及时、更新不频繁,缺乏提醒机制,全要素编制工作得不到充分执行,全量编目的难度因此增加。

# 四、推进政务数据目录治理的路径探讨

## (一) 强化数据工作机制

《政务数据共享条例》第二十条“政务数据共享主管部门应当建立政务数据共享供需对接机制,明确工作流程。”第二十八条“政务数据共享主管部门应当建立健全政务数据共享争议解决处理机制。”省级层面应当落实条例中关于建立有关工作机制、细化本地业务流程的要求,制定本地区数据条例或政务数据管理

细则,从实际操作层面明确、强化数据目录管理的细节,明确数据提供途径和周期、数据质量、数据异议处理、供需对接响应等刚性约束,压实政务部门数据共享责任,让条例与现实情况衔接起来,真正实现“共享为原则,不共享为例外”。

## (二) 规范开展目录治理

首先,提升整体规划,制定全省统一的数据资源系统构建方案,确立省市数据收集、处理的技术角色,从全省数据共享交换、目录管理、数据资源、数据服务等多个业务,强化业务的一体化协作、联动。其次,编制数据目录治理的技术规范,包括数据开放、共享、分类、分级等要素标准,明确“自上而下”的工作模式,即由省级行业单位统一编制数据目录,市县负责认领目录要素,分级编制扩展目录要素。最后,要加强数据资产全生命周期的管理<sup>[7]</sup>,从确保国有资产保值增值的层面,将数据目录管理系统与资产管理系统相衔接,为实施数据资产登记管理打下坚实基础。

## (三) 科学数据分类分级

应按照分类分级保护的原则进行数据防护管理,分级标准应当根据行业特点和数据特点去把握。对于核心数据,应当采取更加严格的安全保护措施,采取加密存储、加密传输、访问控制等技术手段。对于重要数据,应当建立专门的的安全管理制度,定期评估和更新数据的分级情况。数据分类分级应当动态管理,定期评估和更新数据的分类分级标准,确保分级体系与实际数据特点和安全需求保持一致。核心数据应当至少采取加密存储、加密传输、访问控制安全保护措施。数据分级体系应当定期评估和更新,确保符合法律法规的要求和实际业务需求。

## (四) 加强数据安全防护

在推进数据资源体系建设的同时,必须重视数据安全和隐私保护。为此,应建立严格的数据安全管理制度,确保数据在采集、存储、传输、处理和使用过程中的安全。同时,加强数据安全技术的研发和应用,采用先进的加密技术、访问控制和审计机制,防止数据泄露和滥用。此外,还需定期对数据安全进行风险评估和漏洞检测,及时发现并解决安全隐患。为了确保数据资源体系建设的顺利进行,需要建立完善的政策法规体系,明确数据资源的权属、管理、使用和保护等方面的规定,为数据资源的合理利用和有效管理提供法律保障。

## (五) 加快数据共享开放

应建立开放共享机制,鼓励跨层级、跨地区、跨部门、跨系统、跨业务的数据资源流动,制定激励政策,鼓励更多部门愿意主动共享、开放数据。发挥政务数据平台的作用,进一步强化国、省、市政务数据平台级联,提高全省一体化共享交换运行效率,促进数据直达基层,保障“高效办成一件事”。当前,国家数据正在开展公共数据资源登记工作,有些省份将数据共享开放属性与数据资源登记、编目相结合,在全面登记、编制,形成数据资源“一本账”的基础上,摸清数据底数、摸清可共享、可开放的底数,促进数据开放共享。为保障数据开放共享,要建立监督评估机制,定期对数据共享、开放、运营的效果进行评估,及时发现问题并进行整改,确保工作的持续推进。

## 五、总结

数据目录是数据治理的基础，通过编目、校核、共享等手段，逐步梳理出具备潜在价值的数据资源，推进资产化管理，挖掘数据价值，促进数实融合。河南省政务数据目录治理在规范制定、数据质量、资源共享等方面取得初步成效，但在制度建设、常态化治理和科学定级等方面仍有不足。未来需从工作机制、目

录治理、共享开放、分类分级管理等方面，系统性提升政务数据目录治理能力。需从完善本地政务数据管理制度和保障机制促进部门落实目录和数据治理责任，以社会治理需求驱动目录治理，运用区块链、AI 等技术提升目录管理智能化水平等方面，持续深化政务数据目录实践。只有构建起科学规范、高效运行的目录体系，才能充分释放政务数据价值，为高效能社会治理提供坚实的数据基础。

## 参考文献

- 
- [1] 国务院.《关于加强数字政府建设的指导意见》[Z]. 2022.
  - [2] 国务院办公厅.《全国一体化政务大数据体系建设指南》[Z]. 2022.
  - [3] 国务院办公厅.《全国一体化政务大数据体系政务数据目录编制和治理规范》[Z]. 2022.
  - [4] 国务院办公厅.《全国一体化政务数据共享数据直达工作规范》[Z]. 2024.
  - [5] 河南省政府.《数字政府建设实施方案（2023-2025年）》[Z]. 2023.
  - [6] 国家标准化管理委员会.《GB/T 43697-2024 数据安全技术 数据分类分级规则》[S]. 2024.
  - [7] 财政部.《关于加强行政事业单位数据资产管理的通知》（财资〔2024〕1号）[Z]. 2024.