

上海市人民政府办公厅文件

沪府办〔2021〕18号

上海市人民政府办公厅关于印发 《2021年上海市公共数据治理与 应用重点工作计划》的通知

各区人民政府，市政府各委、办、局，各有关单位：

经市政府同意，现将《2021年上海市公共数据治理与应用重点工作计划》印发给你们，请认真按照执行。

2021年3月5日

（此件公开发布）

2021 年上海市公共数据治理与应用重点工作计划

2021 年,本市公共数据治理与应用重点工作总的要求是,贯彻落实市委、市政府有关部署,推进城市数字化转型,全面支撑政务服务“一网通办”和城市运行“一网统管”,更好地服务经济社会发展。

主要工作如下:

一、全面深化数据治理,助力城市数字化转型

总体目标:进一步健全数据治理体系,提升数据治理能力,加强人才队伍建设,推动形成全市数据治理一体化格局;做深自然人、法人、空间地理 3 大综合库以及公共信用、经济社会发展等主题库,做强市大数据资源平台,做活数据开放市场化服务机制,深化全市公共数据资产化管理,推动数据资源要素化转型;围绕应用场景需求,开展“一数一源”治理、创新聚数方式、打造亮数工程,加强市、区两级协同治理,充分释放数据在“一件事”业务流程再造、政务服务“四减”、智能化审批办理中的要素作用。

(一)着力打造四大重点工程

1.实施“数源工程”。以“一数一源”为治理原则,围绕高频数据需求,逐项确定数据责任部门、数据源头、更新机制、质量标准、使用方法等基本属性,编制面向使用方的数据应用指南,形成统一权威的“数源”目录,向各区、各部门公开。结合“数源”目录,开展

数据治理,不断提升数据组织的有序度,原则上列入“数源目录”的数据不再重复采集和归集,使用方不再从其他来源获取。重点从“一网通办”办事场景中,梳理 50 项高频数据开展“一数一源”治理,推动“数源”服务与政务服务系统对接融合,实现“凡是列入‘数源’目录的数据,申请人原则上免于填写相关信息”,提升政务服务办事体验,支撑各区、各部门“一网通办”应用创新。(牵头单位:市政府办公厅、市大数据中心、各市级相关部门;应用单位:各区、各市级相关部门;完成时间:9 月)

2.打造“亮数工程”。运用数字签名、动态二维码等技术,依托“随申办”实现“亮数”功能,研究确立“一网通办”办事场景中的“亮数”效力,推动“两页”数据从“能看”向“能用”转变。线上办理事项时,通过“亮数”实时生成签名数据文件,申请人可用于材料上传;线下办理事项时,窗口工作人员通过“亮数”扫码,获取签名数据文件。年底前完成总体技术框架设计和实现,在部分区行政服务中心试点应用。(牵头单位:市政府办公厅、市大数据中心;应用单位:各区;完成时间:9 月)

3.推进“聚数工程”。依托电子政务云,实现公共数据完整归集和按需共享,拓展数据归集类型,支持空间地理、物联感知和视频等数据汇聚,打造城市核心数据枢纽。创新管理与技术手段,依托市大数据资源平台,打造“数据磁极”,聚焦“一网通办”高频共享需求或时效性要求高的数据,各数据责任部门按照相关技术标准进行系统改造,推动“数据磁化”,在聚数端与数源端形成“数据磁

场”，推动聚数模式由“推”向“拉”转变，进一步提升公共数据时效性。（试点单位：市住房城乡建设管理委、市公安局、市民政局、市水务局等；配合单位：市大数据中心；完成时间：9月）

4.探索“联邦数据治理”。围绕物联、视频等“块”数据，依托市大数据资源平台及部分试点区大数据资源平台，探索构建“联邦数据治理”框架，研究数据分层、算法模型统一的市、区两级协同治理模式，加强对区级的数据赋能，充分利用区级数据治理资源与能力，开展基于“一张图”的“块数据”管理，推动市、区两级协同创新。（牵头单位：市大数据中心；试点单位：市农村农业委、市水务局、市绿化市容局、浦东新区、宝山区、闵行区、奉贤区、青浦区等；完成时间：12月）

（二）进一步提升公共数据治理能力

1.进一步拓展数据归集面。围绕权责清单和政务服务事项清单，从需求侧和供给侧两方面，进一步推动交通、医疗、金融、教育、水电气公共事业等行业数据归集，实现公共数据“应归尽归”。依托本市数据运营机制，探索政府统一购买社会数据的模式，采购一批具有高频共性需求的社会数据，促进公共数据和社会数据融合治理、融合运用。（牵头单位：市交通委、市卫生健康委、市地方金融监管局、市教委、城投集团、市电力公司、申能集团等；配合单位：市大数据中心、市财政局；完成时间：12月）

2.完善市大数据资源平台。围绕用户端，全面提升市大数据资源平台好用度，着力解决数据目录不易找、可读性不高、人性化

设计不足等问题,并加强对平台各使用单位的宣传培训。加强对市大数据资源平台的持续投入,打造城市级公共数据治理新型基础设施,为各部门提供业务数据归集、基础数据管理和治理,以及在线分析等数据中台能力。(牵头单位:市大数据中心、各区;完成时间:9月)

3.持续提升数据质量。数据责任部门完善公共数据采集及更新机制,健全相关数据标准和业务规范,加强数据采集源头管理。建立健全数据异议核实与处理管理制度,建立便捷高效的异议统一受理渠道;各区、各部门建立本单位、本系统相关工作机制,开展问题发现、上报、排查、纠错、反馈、确认等闭环管理,切实加强数据应用过程中问题的发现和及时校正。加强数据质量监督,优化考核评估方式。(牵头单位:各区、各市级相关部门、市大数据中心;完成时间:12月)

4.加强公共数据标准化建设。各市级部门依托市公共数据标准化技术委员会,进一步健全公共数据标准体系,制定《法人综合库数据规范编制指南》《地名地址专题库数据规范》《公共数据安全能力要求》《空间地理要素编码规范》《政务服务“一网通办”全流程一体化在线服务平台技术规范》等一批标准规范,并加强在各行业领域的实施落地。(牵头单位:各市级相关部门、市数标委;完成时间:12月)

(三)大力推进公共数据共享开放和开发利用

1.深化全市公共数据按需共享。进一步完善“三单一目录”

数据共享应用场景授权机制,丰富应用场景清单,提升需求清单当天获批率至90%左右。加快推进长三角数据共享,逐步实现三省一市各类政务数据可互通、可查询、可调用。加强对国家数据的共享利用,积极推进国家数据综合授权和属地返还。(牵头单位:各市级相关部门、市政府办公厅、市大数据中心、青浦区;完成时间:12月)

2.加强“两页”数据赋能。围绕“自然人”与“企业”,加强高质量、全方位数据的集中汇聚与治理,形成权威的“一人一档”“一企一档”,建立不少于100个自然人、法人的属性标签,逐步将“两页”打造成公共数据展示窗口,推动形成用户数据自查、自用、自管的共同参与格局。(牵头单位:各市级相关部门、市大数据中心;完成时间:12月)

3.丰富数据驾驶舱。围绕市委、市政府关注重点,进一步梳理部门业务和数据资源,优化完善数据指标体系和业务口径,推进各行业数据可视化展现,保障数据实时更新,同步探索政企数据融合治理和综合分析,为市领导一屏观全局、科学开展决策提供有力支撑。(牵头单位:各市级相关部门、市大数据中心;完成时间:12月)

4.开展普惠金融2.0工作。拓展应用领域,健全机构准入机制,推动更多银行参与试点,有序支持保险、证券等金融机构和金融市场参与。进一步扩大公共数据开放范围,做深做细税务等已开放数据,推动三农、政府采购、民政等政务数据开放。探索通过市场化方式引入水电气、运营商及互联网企业等数据,研究推动符

合条件的金融科技企业参与,支持更多中小银行等运用大数据开展普惠金融业务。发挥大数据中心数据通道核心作用,推动本市各类普惠金融服务平台加强合作,助力城市数字化转型。(牵头单位:市地方金融监管局、市经济信息化委、市大数据中心;完成时间:12月)

5.深化医疗健康领域大数据开发利用。依托市电子政务云,建立满足人工智能模型训练所需的开放基础设施。建设高质量、金标准的医学训练数据库,将脱敏后的医疗健康数据分类分级向医疗机构、研究机构及行业专家开放,助力专项病种研究、新药研发等应用。(牵头单位:申康医院发展中心、市经济信息化委、市大数据中心;完成时间:12月)

6.完善公共数据开放应用体系。以需求为导向,以应用场景为牵引,进一步扩大开放数据集供给范围,提高开放数据集数据质量,更好地满足社会应用主体的需求。推动交通出行、文化旅游、教育就业等领域的开放应用场景建立。进一步完善公共数据开放平台,探索公共数据开放的政企合作模式、供需对接机制和服务定价机制,在部分领域与部分社会主体试点开展有偿公共数据开放服务。(牵头单位:市经济信息化委、市政府办公厅、市大数据中心、市交通委、市文化旅游局、市地方金融监管局、市财政局;完成时间:12月)

(四)深化综合库、主题库建设与应用

1.拓展自然人综合库。深化个人证照专题库建设,归集自然

人职业、执业资格相关数据,为老百姓办事提供数据核验服务。新建司法鉴定专题库、人口标签库。深化困难帮扶专题库、居家养老专题库建设。丰富各专题库数据内容、优化治理模型、提升数据质量、加强应用推广。(牵头单位:市公安局、市司法局、市民政局、市大数据中心、徐汇区、黄浦区、杨浦区、虹口区、奉贤区、青浦区等;完成时间:9月)

2.拓展法人综合库。坚持需求导向,迭代优化现有专题库,新建法人主体标签库、楼宇经济专题库、法人社会数据专题库等。丰富各专题库数据内容、优化治理模型、提升数据质量、加强应用推广。(牵头单位:市市场监管局、市大数据中心、浦东新区、静安区、杨浦区、闵行区、松江区、青浦区等;完成时间:9月)

3.拓展空间地理综合库。新增建设海洋与水资源、农业、地下空间、交通资源、生态环境、绿化市容等专题库。丰富各专题库数据内容、优化治理模型、提升数据质量、加强应用推广。(牵头单位:市规划资源局、市住房城乡建设管理委、市公安局、市水务局、市农业农村委、市交通委、市生态环境局、市绿化市容局、市大数据中心、奉贤区、松江区等;完成时间:9月)

4.推进各主题库建设。以场景需求和实际应用效果为导向,持续优化迭代公共信用、经济社会运行、互联网+监管、医疗健康、教育、文化旅游、城市运行等主题库建设,开展审计监督主题库建设。深化各主题库数据治理、提升数据质量、完善服务标准、优化数据治理模型、丰富应用场景,发挥应用成效。(牵头单位:市发展

改革委、市统计局、市市场监管局、市卫生健康委、市教委、市文化旅游局、市审计局、市城运中心；完成时间：9月）

（五）加强制度建设和数据运营管理

1.保障重点工作有序运营。围绕数据治理、数据安全运营等重点工作，健全数据运营工作机制，优化数据运营服务目录。加强数据运营服务的全生命周期管理，合理引入第三方监管，提升服务质量，遵循“按需响应、先用后付、按实结算”的原则，确保财政资金使用的合理性和时效性。（牵头单位：市大数据中心、市政府办公厅、市经济信息化委、市财政局）

2.持续完善数据治理推进工作机制。完善数据运营报告，优化评分规则和指标体系，加强对各单位异常行为的分析，提高运营报告的科学性、公正性，充分发挥运营报告对各单位数据治理工作的指导、引导作用。做好“数据月月讲”，“以讲促治”、“以讲促用”，推动部门数据汇聚、治理和分析应用。（牵头单位：市大数据中心、各市级相关部门、各区）

3.加强公共数据安全。不断强化“制度、管理、技术”三道安全防火墙，贯彻落实公共数据安全分级标准，加强公共数据全生命周期安全管理。各市级部门开展数据安全定级工作，制定与之配套的数据安全防护措施。各区完善安全管理制度和技术防范能力，加强人员和应用的安全管理，保障数据使用安全。加强全市数据安全工作的检查与监管。（牵头单位：市委网信办、各市级相关部门、各区、市大数据中心）

4.保障措施。各区、各部门加强数据治理人才队伍建设。市政府办公厅组织加强全市数据治理工作队伍的日常沟通联络,定期举办培训、研讨,常态化运用跨部门、跨层级协同工作方式,提升各区、各部门工作的紧密度和活跃度。组建全市数据治理专家队伍,支持数据治理决策管理。推进包容审慎治理,鼓励各区、各部门创新突破,对于非主观原因引起的数据治理问题,原则上予以容错免责。(牵头单位:各区、各市级相关部门、市政府办公厅、市大数据中心)

二、进一步推广电子证照应用,方便企业群众办事生活

总体目标:巩固“两个免于提交”成果,基本实现本市政府核发的高频证照应归尽归、应用尽用。在本市范围内逐步推广“以电子证照为主”的发证和应用模式,推动电子证照与实体证照同步向相对人发放。深化证照数据治理,建立健全电子证照纠错机制,不断提高电子证照数据准确度。有序推进电子证照跨地区互信互认,会同苏、浙、皖确定不少于30类应用条件较为成熟的高频电子证照,在部分窗口单位进行试点应用。建立电子证照开放应用合作体系,全年实现不少于30个高频场景“不带证”。加强电子证照后台能力建设,创新电子证照制证方式,全面支撑浦东新区“一业一证”改革。

(一)打造更加好用的电子证照发证和应用服务

1.加快推广电子发证模式。优化制发证体系,将电子证照制发证作为业务必要环节,实现事项办理系统与电子证照库无缝融

合,全年实现不少于 50 类电子证照与实体证照同步向申请人发放,并通过“一网通办”办事指南向社会公示电子发证模式。(牵头单位:各市级相关部门、市政府办公厅、市大数据中心;完成时间:12 月)

2.实现高频证照应归尽归。结合政务服务用证需求清单、政务服务结果材料清单,以及国家电子证照目录清单,再梳理约 50 类证照实现完整归集。对照国家部委证照清单,提高各市级部门归集证照的对应率,按照国家发布的标准改造相关证照,加强向国家政务服务平台数据汇聚,扩大汇聚证照类型数和总量。(牵头单位:各市级相关部门;完成时间:6 月)

3.加强证照数据质量管理。加强电子证照更新管理,对于高频使用的、更新不及时证照类型,试点推进“聚数工程”,拉动数据实时归集。建立电子证照对账机制,实现“一网通办”办件结果与证照更新情况自动对比,及时发现证照更新不及时等问题。加强电子证照数据异议核实与处理,建立高效便捷的持证人、窗口工作人员问题反馈渠道,提高证照更正效率。(牵头单位:各市级相关部门)

4.提升线下窗口用证体验。制定政务服务业务系统接入电子证照库技术标准,进一步加强市级条线业务系统与电子证照库的融合,解决部分事项调取证照需多头操作、重复录入等问题,提升窗口人员使用电子证照的便捷度。推进社区事务受理系统直接对接电子证照库,推动收件和审批环节电子证照电子化流转,提升社

区窗口用证效率。(牵头单位:各市级相关部门、各区、市大数据中心;完成时间:6月)

5.扩大跨地区电子证照互认共享试点范围。完善“随申办”APP亮证功能,依托国家政务服务平台能力,加强与苏、浙、皖协调,开放不少于30类地区异地证照查询使用权限。依托“随申办”APP,在各区行政服务中心以及各社区事务受理服务中心推广异地证照亮证取证应用,扩大“两个免于提交”人群惠及面。(牵头单位:市政府办公厅、市大数据中心、市民政局、各区;完成时间:9月)

(二)打造更为开放的社会化应用体系

1.与互联网头部企业合作共建。遴选一到两家互联网头部企业,以数据“可用不可得”为安全原则,通过数据开放平台授权开放电子证照基础能力,从部分高频个人证照入手,由合作单位全面打造具有互联网产品品质的电子证照用户端服务,借助合作单位商业运营体系,打通从电子证照库后端到社会化场景末端的应用链条,加快电子证照全面推广。(牵头单位:市政府办公厅、市大数据中心;完成时间:6月)

2.创新电子证照运营推广模式。借鉴互联网运营理念,在线上、线下产品链路中,植入电子证照使用场景,采取服务直达、H5、图文结合等形式进行服务推广;基于互联网产品渠道,结合算法、人群、官方可信赖等偏好,通过腰封广告推荐、搜索关键词推荐、消息推送、广告推荐、商家支付结果页广告推荐、生活号广告推荐等

方式,开展电子证照推广运营。(牵头单位:市政府办公厅、市大数据中心)

3.实现 30 个常见社会化场景不带证。在确保安全的前提下,重点推进邮局、药店、图书馆、酒店、金融、通信、文旅场所、中小学入学、高校等场景的电子证照接入,并通过运营推广,提高实际使用率。对接部分电商平台,推行电子证照公示应用,并协助平台企业加强商户监管。(牵头单位:市教委、市地方金融监管局、人民银行上海总部、上海证监局、上海银保监局、市文化旅游局、市绿化市容局、各区等;完成时间:12 月)

(三)打造更强能力的电子证照后台支撑

1.推广刷脸用证。在特定应用场景探索刷脸用证模式,加强人证合一验证,进一步简化用证流程,提升用证安全度和体验度。在部分区、部分社会化应用主体进行试点。(牵头单位:市政府办公厅;试点:浦东新区、杨浦区、宝山区、嘉定区、奉贤区、松江区等;完成时间:9 月)

2.完善电子证照授权模式。进一步简化电子证照授权流程,优化操作体验,加强社会宣传推广,为多申请人办理、代办等政务服务事项提供更便捷易用的服务支撑。(牵头单位:市大数据中心;完成时间:9 月)

3.支撑“一业一证”改革。创新电子证照“子母证”制证方式,实现行业综合许可证电子证照与各单项许可证关联,并依托电子证照库实现“子证”与“母证”状态关联、同步变更。(牵头单位:市

大数据中心、浦东新区；完成时间：3 月）

4.实现“一码亮多证”。在“随申办”APP 端，实现用户多证照选取、“一码亮多证”，以及实体窗口“一码取多证”功能，在政务服务场景中一次精准提交多个电子证照。（牵头单位：市大数据中心、市民政局、各区；完成时间：6 月）

5.优化电子证照库基础平台，提升高可用和安全水平。推动电子证照库与大数据资源平台融合，逐步统一底层技术支撑体系、数据安全管理体系，进一步提升电子证照库的高可用性和安全性，更好地支撑电子证照各场景应用，确保用户数据安全可靠。（牵头单位：市大数据中心；完成时间：6 月）