附件1-2

《云南省公共数据条例（草案征求意见稿）》

起草说明

现就《云南省公共数据条例（草案征求意见稿）》（以下简称《条例（草案征求意见稿）》）起草情况说明如下。

一、起草的必要性

习近平总书记强调，“要构建以数据为关键要素的数字经济”。公共数据是数据要素的核心组成部分，具有权威性、通用性、基础性、可控性和公益性强的显著特征，也是充分释放数据要素潜能的关键着力点。

（一）国家层面

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央对发展数字经济高度重视，数据成为国家基础性战略资源。

**一是**2022年12月，《中共中央 国务院关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》印发，明确要求健全数据要素权益保护制度，完善和规范数据流通规则，推进实施公共数据确权授权机制，为我国数据要素市场建设指明了发展方向。

**二是**2024年1月，国家数据局等部门出台《“数据要素×”三年行动计划（2024—2026年）》，全面部署数据要素各领域的重点工作，推动更好发挥政府作用，扩大公共数据资源供给。

**三是**2025年1月，公共数据资源开发利用“1+3”政策体系初步形成，《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》作为文件纲领，明确公共数据“共享、开放、授权运营”三大模式。《公共数据资源登记管理暂行办法》《公共数据资源授权运营实施规范（试行）》《关于建立公共数据资源授权运营价格形成机制的通知》3份配套政策文件分别从强化公共数据资源登记管理、规范公共数据资源授权运营实施和建立授权运营价格形成机制等方面，对公共数据资源开发利用进行指导和规范。“1+3”政策体系为公共数据资源的开发利用以及引领各类数据资源的融合应用，提供了坚实的政策保障和精准的工作指引，清晰界定了公共数据资源市场化配置、增值化利用的政策依据、实施路径和管理准则。

（二）省级层面

全国多地已通过数据立法抢占发展先机，形成各具特色的实践模式，为云南省提供宝贵经验参考。2016年以来，福建、山东、广西等12个省（区、市）先后出台大数据相关条例，重庆、四川、江苏等6个省（区、市）先后出台数据相关条例，广东、湖南、湖北等5个省（区、市）正在向社会征求数据条例相关意见建议。这些先行省份的探索，充分体现了各省份对数据是数字经济时代的关键生产要素，是国家基础性战略性资源，是推动经济社会高质量发展的重要引擎的高度重视。各省（市、自治区）相关条例的出台也为数据安全、有序共享、开发利用等提供了坚实的制度保障，着力破解了公共管理和服务机构数据共享的阻碍，助力解决公共数据更新滞后、质量参差不齐的难题，有效杜绝了数据滥采滥用现象，有力推动了公共数据资源的授权运营与开发利用。

（三）我省现实需求

从我省实际情况来看，随着数字云南建设的持续深入，公共数据在促进经济社会发展中的重要性越发突显。

**一是纵向看，**2024年3月，我省《云南省公共数据管理办法（试行）》正式实施，初步搭建起公共数据的制度框架，对数据的归集、共享、开放、利用和安全有了较为切实的设计，但依然面临着数据汇聚共享困难、开发利用缺乏明确依据等问题。

**二是横向比，**与其他省份（四川、贵州、重庆）相比，缺乏更完善的法律法规约束，亟需出台地方性法规对以往的有效做法和经验进行提炼固化，进一步深挖公共数据价值，促进公共数据的应用与发展。

二、立法思路和起草过程

（一）立法思路

在《条例（草案征求意见稿）》的起草过程中，主要把握了以下几个立法思路：

**一是坚持党的领导。**以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党中央、国务院关于数据工作的方针政策和省委、省政府的部署要求，保证公共数据立法正确方向。

**二是坚持要素导向。**着眼于充分发挥数据要素作用，围绕公共数据共享、开放、开发利用等关键问题深入研究，力求通过制度创新促进公共数据赋能新质生产力发展。

**三是坚持问题导向。**聚焦让数据“供得出、流得动、用得好、保安全”面临诸多的问题和挑战，如公共数据尚未真正实现“应归尽归”，多头重复采集现象依然存在，公共数据“信息孤岛”“数据烟囱”等，持续压实各单位公共数据归集治理和开放共享的责任，强化全流程质量管控，明确解决的方向和路径。

（二）起草过程

**一是**省数据局高度重视《云南省公共数据条例》（草案）立法工作，局党组统筹领导，局主要领导亲自部署，成立以局主要领导为组长，分管局领导为副组长，相关处室负责同志为成员的起草小组，制定起草工作方案。

**二是**根据《中华人民共和国数据安全法》《中华人民共和国个人信息保护法》《政务数据共享条例》等法律、行政法规，以及《中共中央 国务院关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》《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》等文件精神，参照各地数据条例及公共数据授权运营、数据要素市场建设相关制度，结合本省公共数据发展和立法前期调研实际，研究起草了《条例（草案征求意见稿）》。

**三是**省数据局先后于2025年3月6日、3月18日召开了《条例（草案征求意见稿）》立法座谈会、专家论证会，征求部门及专家意见建议。于2025年3月27日、4月11日、4月24日分别赴红河州数据局、曲靖市数据局、内蒙古自治区政务服务与数据管理局开展省内外立法调研工作，5月19日向各州（市）人民政府、省级各有关单位书面征求意见建议，认真研判各单位意见建议，充分采纳，进一步优化完善形成《条例（草案征求意见稿）》。

三、主要内容

《条例（草案征求意见稿）》共八章67条，主要内容为：

**第一章 总则。**主要明确了《条例（草案征求意见稿）》出台目的、适用范围、公共数据定义、遵循原则、首席数据官制度，以及在公共数据处理活动及数据安全管理中各级人民政府、数据主管部门、公共管理和服务机构的职责。

**第二章 公共数据平台和公共数据资源体系。**主要明确由省数据主管部门统筹规划和建设全省一体化公共数据平台；会同省级有关部门依托一体化公共数据平台建设全省公共数据资源体系，建立健全人口、法人、自然资源和空间地理、经济治理、电子证照基础数据库和医疗健康、政务服务、社会保障等跨地域、跨部门、跨层级的主题数据库，以及部门业务资源数据库。同时，明确要对公共数据进行分类分级、目录管理，建立公共数据标准体系、质量体系，并对公共数据质量校核、档案管理等环节进行了规范。

**第三章 公共数据收集与归集。**主要明确了公共管理和服务机构收集、归集公共数据应当遵循的原则和要求，应对突发事件数据收集要求，以及数源部门的确定、公共数据回流、数据主体权益等内容。

**第四章 公共数据共享和开放。**明确了公共数据共享的原则、共享属性分类、共享属性异议处理机制，共享数据的申请、答复、办理实施等内容，并对公共管理和服务机构共享获取的公共数据的用途进行了规定。同时明确了公共数据的开放原则、开放类型、开放目录、开放渠道、获取方式、开放中止处理机制等内容。

**第五章 公共数据开发利用。**明确了公共数据开发利用的原则，公共数据资源登记平台和授权运营平台建设、登记管理、登记范围、授权运营规范、授权运营价格形成机制以及数据产品和服务的交易等内容。积极探索收益分配机制，推进公共数据资源持有权、数据加工使用权、数据产品经营权等分置产权运行机制建立，提出自然人、法人和其他组织等各类市场主体开发利用公共数据的权益保护，支持鼓励公共数据的发展应用。

****第六章 公共数据安全与保护。**主要明确了公共数据安全管理原则、安全监督管理责任、公共管理和服务机构的安全管理职责、**举报反馈机制等内容，以及数据主管部门、公共管理和服务机构委托第三方服务机构开展平台（系统）建设以及运行维护的安全管理要求**。**

**第七章 法律责任。**主要明确了相关主体违反《条例（草案征求意见稿）》有关规定的整改情形和改正情形，以及容错免责机制。

**第八章 附则。**本章补充了相关用语含义，并明确《条例（草案征求意见稿）》的生效日期。

四、其他需要说明的事项

《条例（草案征求意见稿）》完善了我省公共数据基础制度框架，规范了全省公共数据收集、归集、传输、存储、加工、共享、开放、开发、销毁、归档等数据处理活动。现对相关重点事项说明如下：

（一）明确公共数据范围

目前，国家发展改革委、国家数据局联合印发的《公共数据资源授权运营实施规范（试行）》《公共数据资源登记管理暂行办法》等政策文件，明确将供水、供气、供热、供电、公共交通等公用企业所持有的数据作为公共数据。重庆、四川、广西、江苏和湖北等省（区、市），明确医疗、教育、供水、供电、供气、供热、通信、文化旅游、体育、交通运输、环境保护等公用企业在提供公共服务过程中收集和产生的数据纳入公共数据管理。根据国家有关文件要求，以及借鉴省外做法，结合我省实际情况，对公共数据范围进行了明确。

**一是**将供水、供电、供气、供热、卫生健康、教育、通信、文化旅游、体育、交通运输、环境保护等领域提供公共服务所产生的数据纳入了公共数据管理范围。

**二是**将税务、海关、金融监督管理等中央驻滇单位提供的数据纳入了公共数据管理范围。

**三是**厘清了边界，明确供水、供电、供气、供热、卫生健康、教育、通信、文化旅游、体育、交通运输、环境保护等提供公共服务的组织，在依法履行职责或者提供公共服务过程中收集和产生的数据属于公共数据，实施公共服务以外的活动所收集和产生的数据，则不纳入公共数据管理范围。

（二）明确建设全省统一的一体化公共数据平台

按照《云南省数字政府建设总体方案》《云南省公共数据管理办法（试行）》相关要求，《条例（草案征求意见稿）》聚焦各级各部门重复投资、运维成本高、数据分散存储、标准不一等问题。在现有政策支持、技术成熟的条件下，建设全省一体化公共数据平台（以下简称平台），足够支撑省、市、县三级运用。《条例（草案征求意见稿）》明确各州（市）、县（市、区）不再单独建设本级公共数据平台，能够有效减少重复建设；明确已建设的，应当对接平台，推动打破“信息孤岛”，实现数据互联互通。目前，已有部分州（市）接入使用平台，实践证明“省级统筹、全省共用”模式完全可行，有助于推动数据的汇聚整合，推动形成全省统一的公共数据资源体系。

（三）明确全省统一的公共数据资源体系建设方式

根据《关于建立健全政务数据共享协调机制加快数据有序共享意见》以及《云南省数字政府建设总体方案》关于构建开放共享的数据资源体系的工作要求，《条例（草案征求意见稿）》明确依托平台构建全省公共数据资源体系。

**一是**省级统筹建立健全人口、法人、自然资源和空间地理、经济治理、电子证照基础数据库，具备基础性强、通用性高、适用场景广泛的特点。通过“一次采集、多方复用，一库管理、全省共享”的运行模式，实现跨部门、跨层级的身份认证、空间信息、经济运行等基础数据的标准化供给。州（市）、县（市、区）不再重复建设基础数据库，可直接调用五大基础数据库，推动“自建自用”到“按需调用”的数据治理转变。

**二是**聚焦民生服务与社会治理高频场景，明确省级在医疗健康、社会保障等领域建立跨地域、跨部门、跨层级的主题数据库，以及部门业务资源数据库，推动部门业务协同，赋能社会治理精准化与智能化。同时明确州（市）、县（市、区）可根据实际需要建设本级主题数据库，形成“顶层基础支撑+基层场景创新”的协同格局，满足实际应用需求，优化公共服务，进一步赋能治理效率提升和数字经济发展。

（四）推动公共数据开发利用

深入贯彻《中共中央 国务院关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》《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》等文件精神，明确依托全省一体化公共数据平台规划建设公共数据资源登记和公共数据资源授权运营子系统，可有效破解公共数据统筹管理、共享开放、授权运营的堵点难题，推动公共数据一体化治理、高效化流通、深度化开发，赋能省域治理整体智治与跨层级跨领域高效协同。

公共数据资源登记、授权运营机制及价格形成机制等核心环节因需细化内容较多，执行比较具体，不宜在《条例（草案征求意见稿）》中做过多细化，但提出了原则性、框架性要求。目前也正在制定细化配套文件。

（五）明确建立首席数据官制度

当前，在公共数据管理实践中，普遍存在数据管理职责简单归口于信息中心、部门领导重视不足、跨部门协同不畅等问题，这些问题的存在严重制约了数据要素的价值释放和数字化转型进程的深入推进。《条例（草案征求意见稿）》明确省、州（市）、县（市、区）政府、政府部门建立首席数据官制度，构建纵向贯通、横向协同的全省首席数据官制度体系。**一是**通过设立专职数据管理岗位，明确数据治理责任主体，避免管理真空，推动打造一支既“懂行”又“懂数”的首席数据官队伍。**二是**明确首席数据官由分管数据工作的行政副职及以上领导担任，支持正职负责人担任首席数据官，强化统筹。**三是**有利于破解数据管理分散化、协同难等问题，打破“数据孤岛”，提升数据汇聚治理、共享开放、开发利用和安全管理成效，确保数据“供得出、流得动、用得好、保安全”。