附件2

《深圳经济特区数据条例（征求意见稿）》的说明

为规范数据活动，促进数据资源共享开放和全面深度开发利用，保护自然人、法人和非法人组织数据权利和其它合法权益，加快新型智慧城市建设进程，提高市民生活品质，推动政府、企业数字化转型，提升城市治理和公共服务水平，加快数据要素市场培育，促进数字经济高质量发展，服务粤港澳大湾区和中国特色社会主义先行示范区建设，深圳市政务服务数据管理局等责任起草单位在调研访谈、征求意见、专家论证、多次召开座谈会和研讨会的基础上，形成了《深圳经济特区数据条例（送审稿）》，并报市司法局审查。经市司法局初步审查后，形成了《深圳经济特区数据条例（征求意见稿）》（以下简称《条例》），现将《条例》将有关情况说明如下：

一、立法的必要性

（一）贯彻落实中共中央、国务院战略决策的需要。

“大数据”于2014年起连续六年写入国务院政府工作报告。国务院《促进大数据发展行动纲要》提出“大数据有助于推动经济转型发展、重塑国家竞争优势、提升政府治理能力”；党的十八届五中全会提出“实施国家大数据战略，推进数据资源开放共享”；《“十三五”规划纲要》提出“加快推动数据资源共享开放和开发应用，助力产业转型升级和社会治理创新”；《“十三五”国家信息化规划》强调“建立数据产权保护、数据开放、隐私保护相关政策法规和标准体系”；习近平总书记在第十九届中共中央政治局第二次集体学习时强调“实施国家大数据战略，加快建设数字中国”；中共中央、国务院《粤港澳大湾区发展规划纲要》提出建设“粤港澳大湾区大数据中心”；《关于支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区的意见》提出“支持深圳建设粤港澳大湾区大数据中心”、“探索完善数据产权和隐私保护机制”；《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》提出“加快培育数据要素市场”；《2020年国务院政府工作报告》中指出要“培育技术和数据市场，激活各类要素潜能。”。

党和国家对数据基础战略地位的认识不断深化，提出一系列数据发展规划要求。在目前国内缺少数据领域专门立法的情况下，深圳作为中国特色社会主义先行示范区，有义务、有责任响应中央要求和落实国家政策，率先展开地方数据立法的先行先试，以促进和落实发挥数据作为基础战略资源和基本生产要素的重要作用。

（二）服务深圳经济特区数据发展实践的需要。

**1.为推进数据要素市场化配置提供法治保障。**

数据作为基础性战略资源和基本生产要素，可以助力产业转型升级、提升社会治理体系与治理能力现代化，并可以催生新的经济形态和商业模式，激发组织变革和制度创新。法治保障是培育数据要素市场的重要依托，数据产权、数据流通、数据安全等关键问题的解决有赖于明确的法律依据。《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》提出，加快培育数据要素市场要推进政府数据共享、提升社会数据资源价值、加强数据资源整合和安全保护。深圳的数字产业具备良好基础，拥有腾讯、华为、平安、中兴等一批实力较强的本土数据企业，集聚了海量数据。但目前针对数据的相关规范不完善、不系统，数字经济还处于“野蛮生长”状态，尤其是2017年以来，随意收集、不当使用、违规披露和窃取个人数据的事件频发，企业之间因数据权利不清晰引起的法律纠纷不断，不利于数字产业持续健康发展。亟待通过立法有效规范数据活动，保障数据主体的数据权利与数据安全，为各类市场主体投资数字产业营造稳定、公平、透明、可预期的营商环境。同时，深圳目前已初步建成较为统一高效的信息基础设施支撑和资源共享体系，具备数据开发利用的良好基础。但公共数据开放共享仍存在壁垒，各类数据流通、融合机制仍不够健全，不利于数据资源整合与价值提升，因此需要通过立法进一步促进数据要素价值的实现。

**2.助力深圳经济特区新型智慧城市和“数字政府”建设。**

数据立法作为规范数据以及数据活动的法治保障，能够为推动深圳新型智慧城市和“数字政府”建设提供助力。

**一是将深圳系列创新和改革举措的经验转化为制度成果。**2018年以来，按照省委省政府关于在深圳开展“数字政府”综合改革试点的要求，深圳以优化营商环境和提升民生服务为突破口，不断推进公共数据共享、应用，推出“秒批”、“不见面审批”等一系列改革创新举措，大力推进“数字政府”建设。在改革创新实践过程中，有的做法对现有法律法规有所突破，有的做法属于现有法律法规未有明确规定的领域。在经过实践检验后，需要通过数据立法工作，将系列与数据相关的改革创新经验转化为制度创新成果，以便开展服务流程再造、公共数据共享和业务协同，推进“互联网+政务服务”改革创新，提升政府治理能力。

**二是解决深圳经济特区新型智慧城市和“数字政府”建设的制度瓶颈。**深圳“放管服”改革和“数字政府”改革建设虽已取得一定成效，但公共数据共享与应用水平、公共数据统筹管理协调机制等问题对提升政府治理能力、政务服务改革创新的进程产生影响。因此需要通过数据立法明确公共数据管理权责、打破公共数据壁垒和数据孤岛，从而解决深圳经济特区新型智慧城市和“数字政府”建设的制度瓶颈。

**3.为数据跨区域融通和跨境流通提供制度环境。**

**数据跨区域融通方面**，在同一主权范围内，基于地理优势与政策优势，深圳与港澳之间有着数据方面交流、合作的天然基础。深圳是粤港澳大湾区大数据中心建设的核心引擎，深圳的建设与发展对于提升对港澳开放水平、更好地实施粤港澳大湾区战略、丰富“一国两制”事业发展新实践具有重要意义。目前数据区域融通规范尚属空白，亟待确立相应规则鼓励、促进、规范深圳与港澳之间、与广东省内其他地区之间的数据交流与合作，并且为协调深圳与港澳有关数据的制度差异提供法规支持。

**数据跨境流通方面，**大数据时代，在保障国家安全和个人、企业数据安全的前提下，允许不同主权间的数据跨境流通是未来的发展趋势。在国际方面，已有部分国家或地区对数据进行专门立法，比如欧盟《通用数据保护条例》、英国《数据保护法案》、德国《联邦数据保护法》等，对世界范围内数据产业产生较大影响。随着我国在全球数字经济产业价值链的地位迅速提升，改革开放政策和“一带一路”倡议的持续深化推进，亟待确立数据跨境流通相关规则。在实践中深圳已经面临国内外数据保护标准难统一、缺少认证机制与平台等问题。深圳作为中国特色社会主义先行示范区应利用好特区立法权，通过立法对接国际规则，促进数据在发达国家、新兴经济体与经济特区之间自由流通，在开展数据国际合作、推动企业参与数据国际竞争等方面先行先试。

**综上**，深圳有必要贯彻落实中共中央、国务院战略决策，并从深圳的数据发展实践出发，运用特区立法权率先在数据领域展开先行先试，为国家立法积累经验。

二、《条例》拟解决的具体问题

（一）解决数据开发利用中的隐私保护问题。

随着技术发展和数据使用方式的不断变化，个人数据的非法收集、滥用、泄露、非法买卖频发，轻则影响个人生活，重则侵犯个人隐私权和财产权，甚至对国家安全造成严重威胁。目前，以《民法典》中隐私权相关规定为核心构建的自然人隐私保护制度初具雏形，但无法充分应对数字时代背景下损害自然人隐私的行为。《条例》拟从两个方面解决数据开发利用中的自然人隐私保护问题。**一是**通过规定自然人对个人数据享有数据权保护自然人隐私。基于商业自由原则及数据经济价值性的考量，数据的开发利用系数字产业的应有之义。个人数据包括隐私数据，其不仅关涉个人权益，同时也是优化营商环境的关键一环。因此需要通过赋予自然人数据权利并规范其他主体实施的个人数据收集、处理等数据行为，以解决自然人隐私保护与数据开发利用之间的权衡问题。**二是**确立数据安全管理规范保护自然人隐私。通过对数据安全责任及具体措施的规定，解决数据收集、数据处理、数据共享、数据开放、数据销毁等全数据生命周期中可能产生的数据安全问题，进而实现对自然人隐私的保护。

（二）解决数据要素产权配置问题。

目前，数字经济领域个人数据权利频遭侵犯，企业之间利用数据不公平竞争、限制竞争等问题时有发生，不利于数字产业发展。新技术、新产业、新模式的不断涌现，不仅需现有法律予以回应，还需要创设新的规则予以填补。数据蕴含巨大经济价值和战略价值，其开发利用有赖于数据权属与数据权利内容的明确。《关于支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区的意见》提出“探索完善数据产权”，《条例》着力解决数据要素产权配置问题。**一是**明确数据的概念与类型；**二是**明确数据权的财产权属性与数据权的内容。上述内容为数据相关法律关系中各主体的数据活动提供相对稳定的行为预期，使相关主体的数据行为约束在法定范围内，能够从根本上解决数据活动中主体权利、义务以及责任边界不清晰的问题。

（三）解决数据要素市场体系构建问题。

近年来，随着数字经济的发展，数据在推动经济效率提高、催生新型产品和服务供给、带动经济增长等方面发挥出越来越重要的作用。数据的生产要素特征日益显现。为更好地发挥数据在推动社会经济发展中蕴含的生产能力，为数字经济发展提供强大的要素支撑，培育完善、成熟的数据要素市场势在必行。《条例》拟为数据要素市场体系构建提供制度支撑。

**一是**加强顶层设计，推进数据要素市场统筹管理，落实数据要素配置的组织机制。**二是**规范市场主体数据收集、处理、共享开放、应用等数据活动，并针对数据交易法律支撑不足、市场机制尚未建立、交易渠道不明确等问题，规定数据交易模式、交易定价和估值办法。**三是**推动数据跨部门、跨机构、跨区域融合。数据融合是通过表达手段和工具将不同来源的数据进行整合，在各种类型的数据融合中，政企数据的融合是数据融合的重要一环。《条例》拟通过建立数据融合机制解决缺少数据互通机制的问题。**四是**促进数据自由流通。针对数据在同一主权国家范围内的流通，《条例》促进粤港澳数据合作，为数据区域融通提供灵活性的制度安排和安全保障；针对数据在不同主权国家间的流通，《条例》促进国际合作，旨在打破数据跨境流通的壁垒和限制，推动数字贸易便利化和数据跨境流通的执法合作，解决实践中面临的各国数据保护与监管理念、路径难协调的问题。**五是**加强数据质量管理，确保数据真实、准确、完整，促进数据价值的释放。**六是**强化数据要素市场保障措施，确保市场稳定健康运行。

（四）解决公共数据管理权责不清晰问题。

当前公共数据收集、共享、应用、开放等方面存在诸多问题的主要原因，是公共管理和服务机构享有的数据权利和承担的数据责任不清晰，缺少权威、明确的法律规范。以公共数据收集为例，仍然存在各业务系统、各部门分条线收集、数据标准不统一的问题，导致各类信息系统林立、重复收集增加工作量、群众体验差、隐私泄露风险增加。2020年初以来的新冠肺炎疫情期间，市、区、街道、社区和各种公共管理服务机构重复开发防疫信息系统，造成公共资源浪费、个人数据随意收集和泄露等问题就是典型表现。为此，《条例》**一是**明确公共数据管理架构统筹协调公共数据管理工作，建设公共数据资源管理体系，提高公共数据管理效率；**二是**对公共管理和服务机构的公共数据收集、共享、开放等数据活动，以及公共数据授权管理做出一般性规范，明晰公共数据管理权责。

（五）解决公共数据开发应用瓶颈问题。

目前，深圳以数据应用创新和业务流程再造为手段、数据驱动和跨界融合为核心，推动政府管理和服务从基于经验向基于数据转变。但是，以数据驱动数字化转型缺少明确的、具有针对性的法律法规支撑，造成地方和部门推动改革创新积极性不高，不敢、不愿推动基于数据的业务流程再造。公共数据共享机制不完善、共享平台支撑能力不足，公共数据质量不高等问题也仍然存在。《条例》拟解决上述公共数据开发应用中存在的问题。**一是**完善公共数据共享规范，打破公共数据共享壁垒；**二是**按集约化思路统筹规划公共数据管理基础设施和资源建设，为公共数据开发应用提供基础支撑；**三是**建立公共数据治理机制，加强公共数据内部资源整合与质量管控；**四是**将公共数据驱动的改革创新成果以法规制度的形式加以固定，鼓励推动政府与公共管理和服务机构的数字化转型。

三、《条例》的主要内容和创新点

在法律、法规无特别规定的情况下，《条例》的调整范围包括本市自然人、法人和非法人组织的数据活动，以及与本市自然人、法人和非法人组织有关的数据活动。**《条例》共七章、一百零三条**，包括总则、个人数据保护、公共数据管理和应用、数据要素市场培育、数据安全管理、法律责任以及附则。《条例》主要内容和创新点如下：

1. 关于数据的概念。

数据的概念决定《条例》的调整范围，同时也是规范数据活动的依据。《条例》定位为地方数据综合性、基本性立法，以不同标准将数据综合为不同种类型，对数据的概念予以界定，**是主要创新内容之一。**

《条例》**一是**将“数据”定义为关于客体（如事实、事件、事物、过程或思想）的描述和归纳，是可以通过自动化等手段处理或再解释的素材。该定义对数据的表现形式进行描述，从中可体现出数据与信息的差异，即数据是一种数字化记录，其所承载的内容除信息外，还包括非信息，进而以此设定相应的行为规范，有助于划定《条例》的调整范围。**二是**对于法律、法规尚未有明确规定的公共数据、企业数据、社会数据，《条例》采取了“主体-场景-表现形式”的定义模式。**三是**对于个人数据，《条例》明确其与个人信息是不同的权利客体。个人数据的外延更广，其包括个人信息数据和隐私数据。个人信息数据是指通过自动化等手段记录的能够单独或者与其他数据结合识别自然人个人身份的数据；隐私数据是指与自然人私人生活安宁和不愿为他人知晓的私密空间、私密活动、私密信息密切相关的数据及其衍生数据。对个人数据加以保护，能够充分实现数字时代背景下自然人的利益诉求。**四是**对于重要数据，《条例》借鉴《个人信息和重要数据出境安全评估办法（征求意见稿）》中的定义，其具体范围需参照国家有关标准和重要数据识别指南，以保证不同法律文本间同一概念内涵与外延的一致性。

（二）关于数据权。

国内目前对数据权存在立法空白，这是数据要素市场化配置的基础问题、核心问题。基于数据作为法律关系中客体的特殊性，数据权是一种与传统民法中物权、知识产权等权利存在不同的新型权利，其具有财产权、人格权和国家主权属性，《条例》首次提出数据权，**是主要创新内容之一。一是**数据权的设定。《条例》首次提出自然人、法人和非法人组织依据法律、法规和本《条例》的规定享有数据权，数据权是权利人依法对特定数据的自主决定、控制、处理、收益、利益损害受偿的权利。**二是**规定自然人对其个人数据依法享有数据权；**三是**规定公共数据属于新型国有资产，其数据权归国家所有，由深圳市政府代为行使数据权；**四是**规定数据要素市场主体对其合法收集的数据和自身生成的数据享有数据权。

（三）关于数据管理架构。

为统筹推进数据管理工作的开展，《条例》规划了深圳经济特区数据管理架构。**一是**明确赋予市、区政府的数据管理职责。参考外国数据监管实践，结合数据领域的实际情况，宜单独设立一个机构扮演“最终裁决者”的角色，统一协调数据管理事项。《条例》规定由市政府对数据管理工作作整体规划和统筹协调，设立由市政府主要领导担任主任的市数据工作委员会（数据监督委员会）作为深圳经济特区数据领域的最高决策机构，负责对全市数据发展和保护工作中的重大事项进行决策，协调解决相关重大问题。**二是**明确数据管理工作统筹部门。为解决多头监管可能造成的不利影响，《条例》规定市政务数据主管部门作为深圳数据管理工作统筹部门，承担市数据工作委员会的日常工作，负责全市数据管理工作的整体统筹以及公共数据的综合管理。**三是**明确数据监管部门及保障部门职责。在上位法律法规规定的各领域、各行业数据监管部门原有的职权基础上，《条例》规范市网络安全主管部门、市信息产业主管部门、市公安部门、市市场监管部门、市国有资产监督管理部门等部门相应的数据监管职责，以及市发展和改革、财政、人力资源和社会保障、规划和自然资源、审计等部门保障数据资源管理的职能。**四是**规定数据管理责任主体建立健全数据治理架构、实施数据分级分类管理、实行内部审计监督等相应义务，探索多元共建共治共享的数据社会治理格局。

（四）关于个人数据保护。

考虑到个人数据保护的实际需求、国际通行规则和国内现有的法律规定，《条例》明确提出自然人对个人数据拥有数据权，并规定相应保护规则，**是主要创新内容之一。**《条例》**一是**规定自然人对个人数据享有数据权。自然人可以知悉并决定其个人数据收集、处理的目的、范围、方式等；可以查阅或复制其个人数据；发现个人数据有错误的，可以提出异议并请求更正；发现数据收集、处理者违反法律、行政法规的规定或者双方的约定收集、处理其个人数据的，有权请求删除。**二是**明确个人数据收集、处理的一系列基本原则，包括合法原则、正当原则、必要原则；同时，收集、处理个人数据应当征得自然人或者其监护人同意，自然人有权撤回同意。**三是**对个人数据收集、处理的合法行为与违法行为予以类型化列举，明确数据收集、处理者的明示义务，为相应主体提供明确的行为指引与法律后果预期。**四是**对隐私数据的收集、处理做出特别规定，进一步强化自然人隐私保护。

（五）关于公共数据管理和应用。

**关于公共数据管理和应用的一般规定。**公共数据事实上处于公共管理和服务机构的控制状态，规定国家对公共数据享有数据权，由深圳市政府代为行使权利，**是主要创新内容之一，**能够为公共数据的开发利用和相应管理责任的落实提供直接依据。《条例》同时明确公共数据管理架构及公共数据管理原则，并确立数据管理评价考核机制以保障公共数据管理工作成效。

**关于公共数据资源管理体系。**为保障公共数据管理工作顺利开展，《条例》提出建设公共数据资源管理体系。**一是**明确公共数据资源建设工作相关要求；**二是**将公共数据资源目录作为开展公共数据收集、汇聚、共享、开放工作的具体抓手；**三是**以城市大数据中心作为深圳市统一存储、汇聚、共享、开放、安全监管等的综合信息化基础设施，由城市大数据中心运营机构具体承担城市大数据中心的建设、管理和运营等工作。

**关于公共数据开发与利用。**为了最大程度发挥公共数据价值，《条例》**一是**规定公共数据收集基本要求，明晰公共管理和服务机构、被收集主体以及公共管理和服务机构授权开展数据收集、处理活动的第三方机构的权利、义务、责任；**二是**提出开展公共数据治理，提高大数据条件下社会治理能力和公共服务水平；**三是**强化公共数据质量管控，保证公共数据的真实性、准确性、完整性、时效性和可用性；**四是**创新公共管理和服务机构的公共服务方式、监管方式、决策方式，赋予深圳数据驱动管理与服务模式的创新成果以法规依据，并鼓励构建公共数据创新应用实验室，创新公共数据开发利用模式。

**关于公共数据共享和开放。一是**公共数据共享方面，《条例》明确“无偿共享为原则，不共享为例外”的基本要求，强调公共数据应当分类在公共数据共享平台进行共享；同时为保障数据质量，明晰公共数据共享权责，《条例》规定由公共数据提供部门承担数据质量责任，由数据使用部门加强共享数据使用全过程管理。**二是**公共数据开放方面，《条例》规定公共数据应分类在公共数据开放平台统一向社会开放，主动公开的政务信息应以数据形式无条件开放，与社会公众生活密切相关、有助于提升民生服务的城市数据，应当优先向社会开放。

（六）关于数据要素市场培育。

为贯彻落实《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》中“加快培育数据要素市场”的要求，《条例》专设一章，从数据要素市场统筹与管理、规范市场主体数据活动、促进数据要素融合、建立深港澳地区数据融通机制、建立数据跨境国际合作机制、建立数据质量管理体系、建立数据价值评估体系、市场保障措施八个维度，为数据要素市场培育提供制度支撑，**是主要创新内容之一。**

**关于数据要素市场统筹与管理。**《条例》确立统筹规划、创新引领、保障安全的数据要素市场培育原则，规定由市数据统筹部门会同市标准化行政主管部门制定数据相关标准，并协调有关部门规范数据要素市场主体的数据活动，指导数据相关行业协会发展、实施行业自律。

**关于规范市场主体数据活动。**数据要素市场主体是数据要素市场中从事经营性数据活动，依法享有经营自主权的商事主体，是数据要素市场的主要参与者。为规范数据要素市场主体的数据活动，保障其合法利益，并打造高效、有序的数据市场化流通环境以充分释放数据价值，《条例》**一是**明确数据要素市场主体进行数据收集、处理、共享开放等数据活动以及数据治理应遵循的一般性规定，禁止不正当竞争，禁止“大数据杀熟”；**二是**规定数据要素市场主体对其合法收集的数据和自身生成的数据享有数据权，并对其以合法收集的数据和自身生成的数据为基础开发的数据产品的财产权益予以保护；**三是**规定数据要素市场主体可采用自主交易、交易平台等多种合法方式开展数据交易，对于平台交易方式，《条例》将数据交易规则、信息披露规则等业务规则的制定权赋予数据交易平台，并对数据资产估值定价做出原则性规定；**四是**鼓励数据要素市场主体参与公共管理，依照法律、法规的规定向政府及其有关部门提供数据。上述制度层面的创新，有助于推动企业数据的流通，明确企业数据开发利用过程中的权利、义务边界，为数字产业的发展提供要素支撑。

**关于促进数据要素融合。**数据融合是通过手段和工具将不同来源的数据进行整合，能够促进数据价值的最大程度释放。《条例》**一是**提出由市数据统筹部门推动建立跨行业、跨区域、跨部门的数据融合机制，鼓励各类数据相互融合，推进珠三角国家大数据综合试验区建设；**二是**提出数据融合的基本要求，应当遵循合法、正当原则，应当采取有效措施加强对个人隐私、商业秘密和重要数据的保护。

**关于建立深港澳地区数据融通机制。**一国两制背景下，立足于构建同一主权下深港澳一体化战略目标，落实“建设粤港澳大湾区大数据中心”的要求，《条例》提出加强深港澳公共数据合作，鼓励深港澳企业数据融通，并由深港澳各地区数据安全监管机构负责人和国家数据安全监管机构负责人或代表人组成建立深港澳数据融通委员会，由深港澳数据融通委员会制定并实施《深港澳数据融通规则》，开展过程监测。

**关于建立数据跨境国际合作机制。**《条例》支持数据国际合作，建立数据跨境流通机制，**一是**通过与其他国家、地区或组织建立双边、多边合作机制，建设数据跨境流通自由港，构建国际化数据合作平台；**二是**建立个人数据和重要数据跨境流动白名单制度，保障数据跨境流通中的个人数据安全及国家安全；**三是**由市政府制定数据跨境流通自由港规则，由数据跨境流通自由港监督管理机构负责监督实施，保障数据跨境合作机制有效运行。

**关于建立数据质量管理体系。**数据质量是数据价值有效发挥的基础。《条例》强化数据要素市场主体的数据质量管理义务，要求其建立数据质量管理自我评估机制，配合市数据统筹部门有关数据质量管理情况的监督检查工作。

**关于建立数据价值评估体系。**为推动数据要素价格市场化改革，引导市场主体依法合理行使数据要素定价自主权，《条例》**一是**推动政府制定数据定价规则与数据价值评估准则，鼓励建立数据价值评估机构进行数据价值评估；**二是**规定数据评估机构与评估专业人员的义务，保障数据价值评估工作的顺利开展。

**关于市场保障措施。**《条例》结合深圳实践，规定了加大资金和政策支持、推动基础设施建设、加强用电保障、更新人才引进政策、推动产学研合作和加大宣传教育力度等相关保障措施，为培育数据要素市场提供基础性保障。

（七）关于数据安全管理。

数据安全是使数据活动有序、高效进行的重要保障。《条例》**一是**明确数据收集者、处理者的数据安全责任要求。由于相应工作具有较强的专业性，《条例》通过要求采取技术手段防护、建立重要系统和核心数据容灾备份制度、对数据存储过程中重要内容及相关操作进行安全审计等多方面制度促使数据收集、处理者的安全责任有效落实。**二是**规定数据收集者、处理者的数据安全保障义务。《条例》对数据收集、处理、开放共享、销毁的数据全生命周期过程中相应主体所应履行的数据安全保障义务作出规定，并在数据跨境安全方面与《网络安全法》进行了制度衔接，提出除法律法规另有规定外，个人数据出境应获得个人数据主体明示同意并向市网络安全主管部门申请出境安全评估，重要数据出境需经行业主管部门同意后报市网络安全主管部门批准。**三是**强调市网络安全主管部门应当建立数据安全评估和认证制度，推动数据安全合规性认证，以促使数据安全保护水平的提升。

（八）关于法律责任。

《条例》明确规定数据收集、处理者违反有关个人数据保护规定或网络安全保障义务，或者阻碍数据监督管理机构行使职权应承担的法律责任；也规定了国家机关及其工作人员违反本《条例》规定不履行或者不正确履行法定职责应承担的法律责任。同时，鉴于公共数据的开放共享以及开发应用等活动仍属于探索性工作，为促进和鼓励公共管理和服务机构利用数据创新管理和服务模式，除规定有公共管理和服务机构的法律责任外，《条例》设有容错机制，规定当公共管理和服务机构未违反法律法规的强制性规定，符合国家确定的改革方向，决策、实施程序符合本条例的规定，且未损害公共利益、未影响自然人实体权益的，依法予以免责或者减轻责任。

四、需要说明的问题

（一）关于公共数据属于国有资产。

《条例》第二十一条规定公共数据属于新型国有资产，其数据权归国家所有。在组织征求意见、开展专家咨询过程中，各方面专家有较多争议，主要问题有：公共数据能否归属国有资产，公共数据作为国有资产能否适用现行的国有资产管理制度，公共数据作为国有资产会不会影响自然人行使其数据权，公共数据归属国有资产对国有企业开发利用公共数据有什么影响等。

**1.公共数据能否归属国有资产。**

起草组综合各方反馈意见并进行论证后，在《条例》中采用了“新型国有资产”的表述，并在第一百零一条中增加了对新型国有资产的解释。主要原因：

**一是公共数据归属于国有资产符合现行法规精神。**国有资产的范围十分广泛，《国有资产产权界定和产权纠纷处理暂行办法》规定“国有资产。系指国家依法取得和认定的，或者国家以各种形式对企业投资和投资收益、国家向行政事业单位拨款等形成的资产。”这是用取得方式界定“国有资产”。根据《行政事业单位国有资产管理办法》，行政事业单位国有资产是指由行政事业单位占有、使用的、在法律上确认为国家所有、能以货币计量的各种经济资源的总和。包括国家拨给行政事业单位的资产，行政事业单位按照国家政策规定运用国有资产组织收入形成的资产，以及接受捐赠和其他经法律确认为国家所有的资产。公共服务和管理机构在收集、处理数据时运用了大量国有资产组织收入，在事实上占有、使用公共数据，且该公共数据具有能以货币计量的经济价值，因此将公共数据归属于国有资产符合现行法规规定。

**二是公共数据归属于国有资产有利于充分发挥公共数据价值。**单个、少量的数据价值密度低，而数据集合尤其是被称为大数据的衍生数据集合才具备高密度价值，数据的价值更多体现在其集体性价值，及在流动中产生价值，因此数据的公共性需要得到充分重视。将公共数据归属于国有资产，由市政府统一管理并代为行使数据权，可由市政府根据政府管理和经济发展需要进行资源配置，并推动数据流动，依法解决数据权责不清、部门数据壁垒、规范数据收集、数据质量责任、数据创新应用等深层次问题，促进政府部门、事业单位、国有企业之间的数据充分共享、开放和应用，充分发挥公共数据的资源价值。

**三是公共数据较传统的国有资产具有新的特性。**数据相较于实物，具有可复制、非损耗、非排他性等新特性。学术界对数据权利有物权、债权、知识产权、权利凭证、新型权利等多种学说，并没有统一认识。在新颁布的《民法典》中，对数据的保护既不适用物权、也不适用知识产权，而是单独作出规定。由于数据自身的特殊性、现阶段对数据认识的多样性，《条例》为区别数据与传统的国有资产，将公共数据作为一种新型国有资产进行规范，并规定市政府授权市数据统筹部门制定公共数据资产管理办法并组织实施。

**2.公共数据作为国有资产能否适用现行的国有资产管理制度。**

国有资产管理，是指国家对国有资产所有权的行使，管理权限的划分，资产的保值增值，收益的享有、处分等进行的监督。《条例》规定“数据权是权利人依法对特定数据的自主决定、控制、处理、收益、利益损害受偿的权利”，其权利内容与国有资产管理内容基本一致，结合“公共数据权归国家所有，深圳市政府代为行使区域内公共数据的数据权”的规定，为市政府履行国有资产管理职责提供了法律依据。

《行政事业单位国有资产管理办法》规定行政事业单位国有资产表现形式为：流动资产、长期投资、固定资产、无形资产和其他资产。数据作为新型生产要素，目前尚未明确资产分类，在产权、定价、交易等方面还没有成熟的管理方法和应用，并不能完全套用现行的国有资产管理要求，需开展数据资产管理相关理论研究和实践探索，并针对其特性研究制定专门管理办法。因此，《条例》规定“公共数据是一种新型国有资产，市政府授权市数据统筹部门制定公共数据的数据资产管理办法并组织实施”。

**3.公共数据作为国有资产会不会影响自然人行使其数据权。**

《条例》第二章规定自然人对其个人数据依法享有数据权，任何组织或者个人不得侵犯，并对个人数据保护提出了明确要求。公共数据无论是否作为国有资产，都不排斥个人依法行使其数据权，其管理同样要遵守个人数据保护规定。第二章中收集、处理个人数据的原则，撤回同意规则等规定，同样适用于包含在公共数据中的个人数据。

**4.对国有企业开发利用公共数据的影响。**

《条例》规定国有企业在依法履职或提供公共服务过程中制作或获取的，以电子或者其他方式记录的各类数据及其衍生数据属于公共数据，纳入国有资产管理。国有企业可以据此合法开展公共数据开发利用，有利于发挥公共数据的资源和资产价值。《条例》还规定“公共管理和服务机构之间无偿共享公共数据”，间接扩大了国有企业获得数据的途径，更有利于国有企业开发利用公共数据。