《滨州市公共数据管理办法》（送审稿）起草说明

一、制定《滨州市公共数据管理办法》的必要性

数据是国家基础性战略资源。党中央、国务院高度重视大数据在经济社会发展中的作用，先后就建设网络强国、数字中国、智慧社会等作出一系列重大决策部署。党的十八届五中全会提出“实施国家大数据战略”，十九届四中全会首次提出将数据作为生产要素参与分配，特别是在公共数据共享开放和开发利用方面，提出了一系列目标要求。《国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》明确提出：“加强公共数据开放共享。扩大基础公共信息数据安全有序开放，探索将公共数据服务纳入公共服务体系，构建统一的国家公共数据开放平台和开发利用端口，优先推动企业登记监管、卫生、交通、气象等高价值数据集向社会开放”。按照国家部署要求，近年来，我市积极谋划布局，公共数据共享开放和开发利用工作取得了长足发展，建设了全市统一的大数据管理服务平台，作为全市数据共享的总枢纽和唯一渠道，大数据管理服务平台纵向上完成了与国家、省共享平台的互联互通，实现跨层级资源网上申请、调用，横向上实现了市县两级所有政府部门接入，数据共享开放成为引领带动经济社会增长的新动力。但同时也要看到，我市公共数据开放还存在一些突出问题，开放领域仍需进一步拓展、制度保障也需进一步完善。鉴于国家层面目前还未出台统一、专门的公共数据共享开放法律法规，省级层面我省于今年4月出台了《山东省公共数据开放办法》，通过对公共数据资源共享开放有关工作的调研，建议结合滨州市实际，尽快出台完善公共数据共享开放制度措施，对我市公共数据共享开放的促进和规范，发挥公共数据的价值，提高社会治理能力和公共服务水平有重要意义。制定政府规章，以法治手段建立数据互联和协同联动的公共数据共享体系，十分必要。

二、《滨州市公共数据管理办法》的起草过程

为全面做好公共数据的管理工作，建议将拟立法的《滨州市公共数据资源共享开放管理办法》改为《滨州市公共数据管理办法》，以便对公共数据从产生到共享和开发利用全生命周期进行有效管理。根据《滨州市人民政府2022年立法工作计划》的安排，《滨州市公共数据管理办法》（以下简称《办法》）将于年内颁布实施。为确保《办法》起草工作顺利进行，市大数据局把此项工作作为2022年头等重点工作来抓，并按照《滨州市人民政府2022年立法工作任务分解表》有序推进：

一是制定计划，形成机制。4月27日，市大数据局召开专题会议对《办法》的立法工作研究讨论，在充分论证分析的基础上，列出了具体的工作计划，形成主要负责同志负总责，分管负责同志具体负责的工作机制，全力以赴确保《办法》的尽快出台施行。

二是明确思路，有序推进。4月28日，经进一步梳理数据共享开放工作，理清了《办法》制定的总体思路，确定了基本框架，明确了人员分工，整理了一系列立法依据。7月2日，完成了草案讨论稿的起草工作。市大数据局再次召开局长办公会针对《办法》（草案讨论稿）进行集中讨论，对《办法》的框架结构、章节设置、条文内容等进行深入细致研究和讨论修改，形成《办法》征求意见稿。7月19日至21日，市大数据局向各县市区及市直各单位进行了第一次征求意见，共收到意见建议1条，针对反馈的意见建议，在充分吸收讨论的基础上，对《办法》进一步修改完善。

三是学习调研，保证质量。起草过程中，市大数据局牢牢把握提高立法质量这一核心要求，认真学习国家有关法律法规，并积极与潍坊、东营兄弟地市及省外先进地市沟通，了解其办法出台依据、出台背景、，不断完善《办法》，同时，结合近几年我市公共数据共享开放工作实际，解放思想、大胆创新，确保按时高质量完成《办法》起草工作。

三、《滨州市公共数据管理办法》的主要内容

《办法》共9章42条，分别是总则、数据目录、数据汇聚、数据共享、数据开放、数据开发利用、数据安全和监督保障、法律责任、附则，主要内容包括：

（一）明确公共数据范围。针对长期以来公共数据范围不清晰的问题，《办法》明确国家机关、法律法规授权的具有管理公共事务职能的组织、具有公共服务职能的企业事业单位、人民团体等在依法履行公共管理职责、提供公共服务过程中，收集和产生的各类数据均属于公共数据，内容更加全面。

（二）规范公共数据全生命周期管理。《办法》立足规范公共数据管理的全流程，从公共数据目录、汇聚、共享、开放、开发利用等方面在目录编制、数据采集、共享开放的分类和范围以及共享开放的方式等作出具体规定。同时，明确了各级政府部门、大数据工作主管部门和其他单位的职责分工。

（三）鼓励支持数据开发利用。《办法》出台了对公共数据开发利用的促进措施，从社会公众如何获取和利用公共数据的角度，明确了获取有条件开放数据的基本流程，同时规定了对公共数据进行开发利用的责任义务、权益保护和鼓励支持的相关要求。

（四）严格数据安全和监督保障。《办法》中对公共数据提供单位加强本单位公共数据安全保护，公民、法人和其他组织开发利用公共数据，应当遵循的原则和采取防护措施、保障公共数据安全等提出明确要求，并规定了相应的法律责任。

四、需要说明的事项

一是坚持立法原则。坚持法制统一原则，在《办法》起草工作中，做到不与上位法相抵触；同时，坚持以人为本、立法为民的立法理念和价值取向，把公正、公平、公开原则贯穿立法全过程。在《办法》的体例设置上，按照设区市地方立法补缺原则，不追求“大而全”，而是针对实际需要进行设定，尽量不重复上位法规定，突出简洁明了，方便群众，更方便今后依法管理。

二是坚持问题导向。坚持问题导向是制定《办法》的基本原则之一。针对近年来我市公共数据管理工作中遇到的情况和问题，通过前期调研，认真梳理出问题产生的原因，在源头治理和制度落实上进行了细化设定；按照上位法的有关规定，结合滨州市实际进行立法补充。

三是坚持科学可行。为保证《办法》在实际工作中的可操作性，在制定过程中始终坚持少一些原则性规定，多一些具体性规定；少一些提倡性规定，多一些刚性约束；少一些自由裁量权，多一些程序性规定的原则，避免《办法》成为一纸空文。

四是坚持开门立法。积极畅通群众参与立法渠道，零距离倾听群众诉求；采取多种形式征求有关部门、单位的意见，通过开门立法，发挥公众和社会的智慧，提高立法工作质量，提高广大市民的认可程度，让《办法》在今后的公共数据管理工作中真正发挥作用。

五是坚持突出特色。在认真学习相关法律法规，研究好上位法，为《办法》起草找到充分依据的同时，结合滨州实际，把解决我市在公共数据管理方面存在的问题作为出发点和着力点，适当增加了部分条款，如把数据资源目录更新时限结合我市数据共享开放工作实际做了明确规定，从而使《办法》凸显出了滨州特色。

关于对《滨州市公共数据管理办法（征求意见稿）》征求意见的通知

社会各界：

为贯彻落实《中华人民共和国立法法》，进一步增加政府规章制定的透明度，增强规章的地方特色和可操作性，提高立法质量，现将《滨州市公共数据管理办法（征求意见稿）》向全社会广泛征求意见。欢迎社会各界通过来信来函、发送电子邮件等方式，提出意见和建议。对大家的意见和建议，我们将认真研究、论证和吸收。征求意见截止日期为2022年9月26日。

联系单位：滨州市大数据局、滨州市司法局

通讯地址：滨州市黄河五路311号民政大楼707室
滨州市黄河五路367号交通大厦811室

邮政编码：256600

电子邮箱：sjfwk@bz.shandong.cn
bzfzblfk@163.com

联系电话：(0543)3163636 3163079

2022年8月25日

滨州市公共数据管理办法

（征求意见稿）

第一章 总则

第一条 为了加强公共数据管理，促进和规范公共数据开发利用，提高数字政府建设、社会治理和公共服务水平，推动数字经济发展，深化数字强市建设，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》《山东省大数据发展促进条例》《山东省公共数据开放办法》等法律、法规，结合本市实际，制定本办法。

第二条 本市行政区域内的公共数据采集、汇聚、共享、开放、利用、安全管理等数据活动，适用本办法；涉及国家秘密的，按照有关法律、法规的规定执行。

第三条 本办法所称公共数据，是指本市各级公共管理和服务机构在依法履行公共管理职责、提供服务过程中，采集、产生和管理的各类数据资源。

本办法所称公共管理和服务机构，包括国家机关，法律法规授权的具有管理公共事务职能的组织，具有公共服务职能的企业事业单位，人民团体等。

本办法所称公共服务职能的企业事业单位，包括本市供水、供电、供气、供暖、公共交通、运输、通信、教育、医疗、康养、邮政和其他承担公共服务职能的企事业单位。

第四条 公共数据管理应当遵循统筹规划、依法采集、分类分级、按需共享、有序开放、安全可控的原则。

第五条 市大数据主管部门负责统筹、组织、指导、协调和监督全市公共数据管理工作，负责组织建立公共数据资源管理制度，综合管理、调度和使用全市公共数据资源。

县（市、区）大数据主管部门按照全市统一部署，负责统筹、组织、协调、指导和监督本行政区域内公共数据管理工作。

各级公共管理和服务机构按照本级统一规划，分别负责本单位公共数据管理工作。各级公共管理和服务机构主要负责人是本单位公共数据资源管理的第一责任人，应当明确专职机构和专职人员具体负责公共数据资源管理工作。

第六条 县级以上人民政府应当加强对公共数据管理工作的领导，统筹解决公共数据管理重大事项，统筹解决公共数据管理重大问题，落实数据安全责任，组织开展监督考核，将公共数据管理所需经费纳入财政预算。

第七条 市大数据主管部门负责组织建设全市统一的大数据平台，支撑全市公共数据的目录管理、汇聚、共享、开放和开发利用等有关工作。

各级公共管理和服务机构依托全市统一的大数据平台开展公共数据汇聚、共享、开放和开发利用工作，不再开辟自有渠道。

公共数据提供单位根据国家规定不能通过统一的大数据平台共享、开放公共数据的，应当告知县级以上人民政府大数据主管部门。

第二章 数据目录

第八条 公共数据实行统一目录管理。市大数据主管部门应当按照国家、省政务数据资源目录编制指南要求，结合本市实际，组织制定本市公共数据资源目录编制规范、公共数据资源分类分级规范，明确数据的元数据、共享和开放属性、安全级别、使用要求、共享类型、共享方式、更新周期等。

第九条 各级公共管理和服务机构应当按照本市公共数据资源目录编制规范、公共数据资源分类分级规范，编制本机构公共数据资源目录并明确分类，定期发布并定期调整。县（市、区）大数据主管部门负责审核汇总本级形成的公共数据资源目录。

市大数据主管部门对各级公共管理和服务机构编制的公共数据资源目录进行审核汇总，按照“一数一源”原则，明确数据责任部门，形成全市统一的公共数据资源目录。

第十条 市大数据主管部门应当会同基础数据库和主题数据库建设部门组织基础数据资源目录和主题数据资源目录编制工作。

基础数据资源包括人口数据、法人单位数据、自然资源和空间地理数据、电子证照数据、社会信用数据、宏观经济数据等公共数据资源。基础数据资源目录由各相关部门编制并维护。

主题数据资源是围绕经济社会发展的同一主题领域，由多部门共建形成的公共数据资源。主题数据资源目录由主题数据资源牵头部门会同相关部门编制并维护。

第十一条 各级公共管理和服务机构应当建立公共数据资源目录动态调整机制，有关法律、法规作出修订或者职能发生变更的，应当在15个工作日内更新公共数据资源目录。涉及删减、修改目录的，需报本级大数据主管部门同意并备案。

第三章 数据汇聚

第十二条 各级公共管理和服务机构应当遵循“合法、必要、适度”原则，依照法定权限、程序和范围，向有关公民、法人和其他组织(以下简称“社会主体”)采集公共数据，并明确本单位数据采集、发布、维护的规范和程序，确保数据真实、可靠、完整、及时和可在线使用。

公共数据采集应当按照“一数一源、一源多用”的原则，实现全市公共数据的一次采集、共享使用。凡可通过共享方式获得的公共数据，不得重复采集。

采集公共数据应当包含被采集对象统一社会信用代码、身份证号等关键标识信息。

第十三条 各级公共管理和服务机构依法履行职责需要购买社会数据的，应当报本级大数据主管部门批准；采购的数据应当纳入本部门公共数据资源目录并按照有关规定管理。

第十四条 市大数据主管部门应当按照国家和省有关要求，制定全市统一的公共数据汇聚规范，指导和监督各单位将数据汇聚至市大数据平台。

各级公共管理和服务机构应当按照“应汇尽汇”的原则，依据统一汇聚规范，将公共数据向全市统一的大数据平台汇聚；对于确实无法汇聚的需依法依规作出说明。

县（市、区）大数据主管部门负责组织本行政区域公共数据汇聚工作。

第十五条 各级公共管理和服务机构新建业务系统，应当同步做好与全市统一的大数据平台对接以及数据汇聚、共享、开放等相关规划工作，业务系统建成后应当将系统相关数据汇聚至全市统一的大数据平台。

第十六条 基础数据库的建设部门应当通过全市统一的大数据平台对相关公共管理和服务机构公共数据资源进行整合，汇聚形成各类基础数据库。

第十七条 主题数据库的建设部门应当通过全市统一的大数据平台整合基础数据库和其他公共数据，汇聚形成若干主题数据库。

第十八条 基础数据库和主题数据库实行统一集中管理，实时归集，并通过市大数据平台统一为其他单位提供服务。为政务决策、城市管理和公共服务提供支持。

第十九条 各级公共管理和服务机构应建立数据质量校核机制，对采集的公共数据进行电子化、结构化、标准化处理，应按照公共数据资源目录中的更新周期对本单位的共享和开放数据进行更新，保障公共数据的真实性、可靠性、完整性、可用性和时效性。

数据使用方对共享或者开放获取的公共数据有疑义或者发现错误的，应当及时反馈数据提供方予以校核，必要时由大数据主管部门协调解决。

第四章 数据共享

第二十条 各级公共管理和服务机构之间共享公共数据，应当遵循“共享为原则，不共享为例外”的原则，无偿共享公共数据。

第二十一条 公共数据按照共享类型分为无条件共享类、有条件共享类和不予共享类三种类型。可提供给所有公共管理和服务机构共享的公共数据，属于无条件共享类；可提供给部分公共管理和服务机构共享或者仅能够部分提供给公共管理和服务机构共享的公共数据，属于有条件共享类；不宜提供给其他公共管理和服务机构共享的公共数据，属于不予共享类。

各级公共管理和服务机构认为本单位的公共数据属于有条件共享类或者不予共享类的，应当在本单位编制的公共数据资源目录中注明相关法律、法规和规章等依据，其中有条件共享类公共数据应由数据提供单位列明申请条件。

发生突发公共事件时，各级公共管理和服务机构应当根据国家安全、公共利益和事件处置需要，及时将相关公共数据的共享属性进行临时性调整。

第二十二条 滨州市大数据管理服务平台（以下简称“大数据平台”）作为全市统一的大数据平台，是全市公共数据共享的统一渠道。

对无条件共享类的公共数据，数据使用单位可以通过大数据平台直接获取。

对有条件共享类的公共数据，数据使用单位通过大数据平台向数据提供单位提出共享申请，数据提供单位应当在2个工作日内予以答复。数据提供单位同意共享的，数据使用单位应当按照答复意见使用公共数据；不同意共享的，应当说明理由。无法律、法规依据，数据提供单位不得拒绝共享要求。

对不予共享类或有条件共享类中数据提供单位不同意共享的公共数据，数据使用单位因履行职责确需使用的，由数据使用单位与数据提供单位协商，协商未果的由大数据主管部门协调解决，必要时由大数据主管部门会同相关部门共同审议，共同审议仍不能解决的提请本级人民政府裁定。

数据使用单位已按照要求通过大数据平台提交数据共享申请的，数据提供单位不得要求数据使用单位通过线下方式进行申请，法律、法规另有规定的，从其规定。

第二十三条 各级公共管理和服务机构从服务平台获取的数据，应按照明确的用途用于本部门、本单位履行职责或者提供服务，不得直接或以改变数据形式等方式提供给第三方，也不得用于或变相用于其他用途。法律、法规另有规定的，从其规定。

各级公共管理和服务机构可以通过数据共享手段获取的电子材料，除法律、法规另有规定外，不得要求申请人另行提供纸质材料。

第二十四条 市大数据主管部门应当建立健全公共数据共享协调机制。

健全数据共享告知制度。对于正在使用的公共数据共享服务，因系统升级、变更、停用等原因可能影响正常共享的，数据提供单位应当提前10个工作日告知数据使用单位及同级大数据管理部门，以便提前采取应对措施，避免造成不利影响。

健全数据供需对接制度。数据使用单位通过大数据平台供需对接系统提出未汇聚至大数据平台的公共数据共享需求的，数据提供单位应当根据实际情况，通过供需对接系统在3个工作日内进行反馈，能够汇聚至大数据平台的应当在20个工作日内实现汇聚，并达到共享条件；无法满足需求的，应当说明理由。

健全数据共享应急制度。数据使用单位因特殊业务或者紧急突发公共事件等需要提出公共数据共享需求的，经市大数据主管部门审核批准后，数据提供单位应当根据实际情况，在1个工作日内进行反馈，能够汇聚至大数据平台的应当在5个工作日内实现汇聚，并达到共享条件；无法满足需求的，应当说明理由。

第五章 数据开放

第二十五条 公共数据以开放为原则，不开放为例外。除法律、法规和国家规定不予开放的外，公共数据应当依法依规开放。

数据安全和处理能力要求较高或者需要按照特定条件提供的公共数据，可以有条件开放；其他公共数据，应当无条件开放。

不予开放的公共数据经依法进行匿名化、去标识化等脱敏、脱密处理，或者经相关权利人同意，可以无条件开放或者有条件开放。

未经县级以上人民政府大数据主管部门同意，公共数据提供单位不得将无条件开放的公共数据变更为有条件开放或者不予开放，不得将有条件开放的公共数据变更为不予开放。

第二十六条 滨州市公共数据开放网为全市统一的公共数据开放渠道。各级公共管理和服务机构应当通过滨州市公共数据开放网向社会提供本部门、本单位有关公共数据的开放服务，不得新建独立的开放渠道。已经建设完成的，应当进行整合、归并，并纳入滨州市公共数据开放网。

公共数据提供单位根据国家规定不能通过滨州市公共数据开放网开放公共数据的，应当告知县级以上人民政府大数据主管部门。

第二十七条 各级公共管理和服务机构开放公共数据应当符合相关法律、法规规定，并按照数据安全、隐私保护和使用需求等，在公共数据资源目录范围内，制定本部门、本单位公共数据开放清单，列明可以向社会开放的公共数据，确定公共数据的开放属性、类型、条件和更新频率，并进行动态调整。公共数据开放清单通过滨州市公共数据开放网予以公布。

公共数据提供单位因法律、法规修改或者职能职责变更，申请调整公共数据开放清单的，应当经县级以上人民政府大数据主管部门同意。

第二十八条 公共数据提供单位应当加强本单位公共数据开放和安全管理等工作，及时回应社会主体对公共数据的开放需求，并以数据下载、数据服务接口或以算法模型提供结果数据等易于获取和加工的方式提供公共数据开放服务。

第二十九条 公共数据提供单位应当加强本单位公共数据开放和安全管理等工作，按照国家、省有关标准和要求，对开放的公共数据进行清洗、脱敏、脱密、格式转换等处理，并及时更新、维护。

第三十条 对无条件开放类公共数据，社会主体可以通过滨州市公共数据开放网以数据下载、接口调用等方式直接获取。

对于有条件开放公共数据，社会主体可以通过滨州市公共数据开放网提出申请，各级政务部门和公共服务企事业单位应当依照国家、省和市政府信息公开相关规定及时予以办理。

第三十一条 社会主体使用获取的公共数据应当符合法律、法规规定，使用有条件开放的公共数据应当与申请的使用用途保持一致。社会主体开发的数据产品和数据服务，应当注明公共数据的来源和获取日期。合法获取的公共数据开发的数据产品和数据服务，可以按照规定进行交易，有关财产权益依法受保护。

社会主体认为开放的公共数据存在错误、遗漏等情形的，可以通过滨州市公共数据开放网向公共数据提供单位提出异议或者建议。公共数据提供单位应当及时处理并反馈。

第六章 数据开发利用

第三十二条 市、县（市、区）人民政府应当将公共数据作为促进经济社会发展的重要生产要素，发展和完善数据要素市场，培育数字经济新产业、新业态和新模式，依法依规推动公共数据在经济发展、市场监管、社会管理、公共服务、环境保护等各个领域的开发利用。鼓励和支持各级公共管理和服务机构打造公共数据创新应用场景，社会主体利用公共数据开展科学研究、咨询服务、应用开发、创新创业等活动。

第三十三条 市、县（市、区）人民政府应当加大公共数据开发利用成果的推广宣传力度，鼓励将社会价值或者市场价值显著的公共数据开发利用成果上传至滨州市公共数据开放网展示，充分释放公共数据资源价值，发挥公共数据开发利用示范带动作用。

第三十四条 大数据主管部门应当联合公共管理和服务机构开展面向社会的公共数据资源开发利用活动，与相关科研院所、社会组织、市场主体等建立合作关系，培育公共数据开发利用生态，营造公共数据开发利用氛围，引导公共数据赋能经济社会发展。

鼓励公共管理和服务机构依托滨州市公共数据开放网构建公共数据创新应用实验室，向社会提供安全可靠的公共数据应用环境，创新公共数据开发利用模式。

第七章 数据安全和监督保障

第三十五条 市、县(市、区)大数据主管部门应当会同本级有关部门建立健全公共数据安全管理制度、监管体系、预警机制和应急处置机制。

各级公共管理和服务机构应当按照国家法律、法规和有关规定，建立健全本系统、本单位公共数据安全管理制度和工作规范，保障公共数据安全。

第三十六条 各级公共管理和服务机构应当按照数据安全相关法律、法规要求，对拟共享和开放的公共数据进行安全审查，加强公共数据使用全过程管理，确保使用过程的凭证信息被留存并可追溯。

公共数据的开发利用，应当保障国家秘密、国家安全、社会公共利益、商业秘密、个人隐私，符合数据安全法律法规的规定。

第三十七条 市人民政府定期对县（市、区）人民政府、市级政务部门公共数据资源管理情况进行评估。评估工作可以委托具备评估能力的第三方机构开展。

第三十八条 市、县（市、区）大数据主管部门和发改、财政部门应把公共数据资源管理情况作为规划和安排政务部门信息化建设项目和运行维护经费的重要依据。对无正当理由不按照本办法开展公共数据资源管理的政务部门，不予安排新的信息化建设项目，并暂停安排已建项目的运行维护费用。

大数据主管部门应当加强信息化建设项目的审核管理。凡未编制形成数据资源目录或不符合公共数据共享和开放要求的项目，一律不予审核和验收。

第三十九条 市、县(市、区)大数据主管部门应当会同有关部门制定公共数据管理相关工作培训计划，定期组织对相关工作人员进行培训。

第八章 法律责任

第四十条 各级公共管理和服务机构及其工作人员有下列行为之一的，由大数据主管部门责令限期整改；拒不整改或情节严重的，由大数据主管部门提请有关部门依法依规对直接负责的主管人员和其他直接责任人员按照相关规定处理，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

（一）未按要求编制或更新公共数据资源目录的；

（二）未按照本办法要求向全市统一的大数据平台提供数据；向全市统一的大数据平台提供的数据与本单位所掌握数据不一致；未及时更新数据或者提供的数据不符合有关规范，无法使用的；

（三）将从全市统一的大数据平台获取的公共数据资源用于或者变相用于与本单位履行职能无关的用途的；

（四）未按照规定将本单位已建成的共享渠道和开放渠道分别纳入全市统一的大数据平台和滨州市公共数据开放网的；

（五）未按照规定履行数据采集、汇聚、共享、开放和应用职责的其他行为。

第四十一条 社会主体在使用公共数据过程中有下列危害公共数据安全行为的，依法追究相应法律责任：

（一）未按照申请用途使用公共数据，未遵守数据使用安全规定的；

（二）侵犯商业秘密、个人隐私等他人合法权益的；

（三）利用公共数据获取非法收益的；

（四）未按照规定采取安全保障措施，造成数据安全事件的；

（五）其他违反数据安全法律、法规的行为。

第九章 附则

第四十二条 本办法自XX年X月X日起施行。