

智库报告

数据立法:为上海城市数字化转型护航

近年来,上海制订和出台了多项有关数据创新、数据产业发展、政府数据开放、数据安全规范等方面的法规,以“一网通办”、“一网统管”为“牛鼻子”,形成了初具规模的数据管理、促进与创新法律体系。但另一方面,随着数字技术的演进和应用场景的变化,许多新矛盾和新问题也不断涌现,制约了数据创新与应用的深入。

按照全面推进数字化转型中的“整体性转变、全方位赋能、革命性重塑”总体部署,借鉴兄弟省市数据立法经验,结合上海数据开放开发中的瓶颈问题,报告认为,上海的数据综合立法,要以促进数字经济发展为导向,以激活数据要素价值为目标,以改革创新数据开放开发规则为抓手,以推动数据跨境流通为突破,以加快建设大规模多领域数据应用场景为保障,坚持统筹公共数据与社会数据、统筹数据供给与数据使用、统筹国内市场与跨境流动、统筹数据开发与数据安全,为全面推进城市数字化转型奠定坚实的法制基础。具体建议如下:

深化公共数据开放开发

要创新公共数据管理制度,推进公共数据开放,推动更多优质公共数据进入市场,促进有序共享。在遵守《个人信息保护法》基本规则基础上,可借鉴纽约、东京等做法,将政府数据开放的性质由公益服务转变为政府义务,加强部门统筹,加快提高公共数据开放共享的数量和质量。

建立健全公共数据开放分类分级体系。对公共数据进行分类,如可分经济建设、资源环境、教育科技、道路交通、社会发展、公共安全、文化休闲、公共健康、民生服务、机构团体、城市建设、信用服务等12大类主题数据。每个类别根据数据属性判断设置开放级别,分为无条件开放、有条件开放、非开放三个等级数据,并提出对应的数据安全要求、应用场景要求和反馈要求。

推动公共数据市场化开发。对经济价值和安全性要求高的有条件开放数据,允许市场化运营。鼓励和支持交通、通信、电力等公共服务企业,以及医院、养老等民生事业单位,通过市场化手段开发公共数据,提高数据开发力度、深度和广度。

制订公共数据分类定价标准。公共数据市场化开放并不意味着用户要对所有公共数据付费。这就需要研究政府对于什么类型的数据收费、什么数据不收费,定价标准是什么。建议综合考虑数据属性、数据利用目的、数据价值竞争性、用户消费能力、应用场景和数据加工难度等定价评估标准,制定由免费、边际成本定价、成本定价、市场定价组成的公共数据开放定价体系,数据定价由政府在内的各利益相关方共同参与。

规范公共数据开放规则。规范“条件设立”。建立社会参与机制,引入利益相关各方协同数据开放主体,确立数据开放的审核条件及对应的审核标准。规范“条件审核”。在设定用户

相应的申请资格、费用框架等“条件”时,针对不同的使用对象、使用目的,设定符合实际的、分层级的“条件”。

优化公共数据全生命周期管理流程,提高公共数据共享效率。在基层构建分布式数据归集和共享模式,实现数据生产者和使用者的融合,建立数据生产者与使用者之间的平行式和同心圆式相结合的共享模式。加强协调机制建设。建立和完善政府部门之间、大数据中心与政府部门之间、政府与社会之间的协调机制,有效推进公共数据的开放、开发与共享。

促进企业数据开发共享

推动企业数据的流动共享。对企业汇集的数据,凡是不涉及个人隐私和企业核心商业秘密的,可通过建立健全数据市场、提供数据价值实现路径,也可通过政府购买企业数据的方式促进其流动共享。鼓励掌握大量数据的互联网企业、平台型企业以及金融、交通等行业企业向中小企业、科研机构及个人提供数据服务,实现数据共享。

促进企业数据的高质量开发。支持企业开展数据深加工,鼓励和引导企业对数据进行精细加工和精准分析,开发用于提升企业管理运营水平以及改善民生、造福社会、促进创新等目的的高质量数据产品和服务。鼓励国有企业事业单位组织数据开发。

规范企业全过程数据行为。规范企业在收集、存储、加工、使用、共享等环节的数据行为;加强数据合作中的契约约束。对那些掌握大量数据的互联网企业或平台型企业,要严守公平竞争原则,不得利用数据垄断地位从事操纵市场、打击其它企业等不正当竞争活动。引导企业提高数据质量。支持行业龙头企业牵头组织行业数据标准编制工作,引导企业建立首席数据官(CDO)制度,组织开展数据治理活动。鼓励企业建立数据质量管理机制,确保数据的真实性、准确性、及时性、完整性。

推进个人数据开发利用

鼓励个人数据合法利用。立法鼓励以改善民生为导向的个人数据应用活动,充分发挥个人数据在商用、民用、政务方面的价值和作用,通过数据收集于民,应用于民,真正实现“人民城市人民建,人民城市为人民”的城市目标。同时妥善处理隐私保护与数据应用的关系。通过竞赛、政府

采购等模式挖掘个人数据开发项目,奖励好创意、投资“金点子”。

开发个人数据利用项目。催生服务牵引、需求导向的个人数据应用产品。开发的产品应满足市民最迫切的需求,从需求端牵引整个产品系统的运作。通过与腾讯、阿里等平台企业合作获取应用终端数据,利用数据中台与市大数据中心共享数据。开启政企共创的市场运营模式,即建立面向市场的公司化运营模式。

完善个人数据利用监管体系。在市级政府层面成立个人信息保护委员会,以加强各部门监督职责的协调,避免多头监管和监管漏洞,建立常态化的个人信息保护职能分工和协调监管机制,健全旁听监管机构的能力基础。以医疗健康、信用、电子商务等领域为试点,探索高价值、高风险个人信息共享利用规范,其它领域的个人信息规范化开发利用探索经验。

培育壮大数据要素市场

推进数据资产管理。从数据资源的产生、使用直至最终归档与销毁,是一个完整生命周期,加强数据资源资产每个环节的登记管理,以便能够清楚地掌握它在每个阶段的真实情况,避免资产流失。结合国家大数据综合试验区建设,选择某一区域内适合进行资产化管理的数据,开展数据资源资产化管理试点,推进财务管理和会计核算体系改革创新。

完善数据交易平台。加强平台专业化建设,选择错位竞争。激发市场主体参与数据交易市场的积极性,深耕于特定领域,形成无可替代的品牌地位。建立行业联盟,助推平台间的优势互补。推进平台业务创新,引入市场化配置机制。分类分级交易数据,对大数据进行分类界定,确定使用权限和边界,为平台业务创新和社会各方分享“数据红利”探索一条新路径。促进平台引入专业数据分析商或经纪人,为数据供应商提供数据增值服务。创新尝试可推广的数据交易模式。明确平台监管职责,加强交易过程管理,充分发挥数据交易行业协会或自律组织的作用,牵头制定法规制度,确保行业发展有规可循。

健全数据市场标准。可将数据划分为敏感数据和一般数据,对不同类型的敏感数据确定不同的清洗标准。依据数据的种类和数量、数据的完整性、数据的来源、数据的质量、数据的时效性等多方面因素,采用不同的定价机制。针对数据的来源、收集、清洗、加工、处理等环节,建立数据质量监管程序,确定监管重点。

深入推进政府监管,设立专门的

行政监管机构,加强行政执法内容和手段,健全责任制裁机制。强化行业自律监管,明确行业监管法律地位,强化第三方平台的监管职责,制定行业规范,加强企业内部自律。

促进跨境数据有效流动

上海要强化高质量公共数据的供给,依据国家法律体系构建数据进出境分类体系,在安全和风险控制前提下实现数据便利进出境,为“五个中心”建设提供数据支撑。

率先在上海自贸试验区临港新片区进一步扩大电信增值业务开放试点,允许外资设立独资数字服务企业,但要求数据留存于本地。借鉴欧盟《数字市场法》(草案)和《数字服务法》(草案),率先建立基于数字价值链下的全流程数据跨境流动监管体系。同时,有选择地支持一些数字科技产业,如广告信息服务、数字港口服务等,以期形成促进和支持货物贸易的数字产业链。

率先实施数据进出境分类管理办法。第一,上海数据立法在国家相关法律体系下建立数据进出境分类管理办法,提出分类原则和具体实施细则。第二,在上海数据立法基础上,各部门要根据相关行政法规和行政规章,制定本部门数据进出境细则。第三,制定空网数据进出境分类管理办法。

提前落实国家层面的相关制度设计。第一,明确取消在线数据处理与交易处理业务外资准入限制,允许实体经济注册、服务设施在上海自贸试验区临港新片区的企业开展互联网数据中心、内容分发网络业务,促进上海自贸试验区临港新片区汇聚数据,发展数字经济。第二,提前落实《网络安全法》涉及个人信息、重要数据和关键信息基础设施运营者的制度安排。第三,进一步加大对专利、版权、企业商业秘密等知识产权及相关数据的保护力度。

增强数字技术创新能力

打造数字技术创新生态链。坚持数字技术创新优先布局,实施数字技术创新链补链强链工程。一是建设数字新基建,夯实数据技术开发基础。围绕5G、IDC、卫星等建设新型基础设施。推动传统设施数据收集能力提升。完善数据安全保障措施。二是提升数据禀赋转化能力,打造科创新范式。推进设计、检测、实验、分析、成果转化等科研过程数字化,链接科创全生命周期。三是探索平台协同的

数据利用机制,形成制造业新模式。通过建立平台协同机制,充分发挥头部企业引领作用,探索行业内外数据流动与利用机制,形成面向创新的高质量数据集。

全力推进关键核心技术的联合攻关。进一步增强和发挥行业龙头企业的攻关引领力。敢于委以攻关重任,加大政府定向支持,加强企业研究院或创新中心建设,鼓励企业配置更多资源实施中长期技术攻关项目,推动大学、科研院所和科技创新基金与龙头企业共建新型研发机构,加快构建以“产”主导、“学、研”为基、“金”输血力的关键核心技术攻关体系。

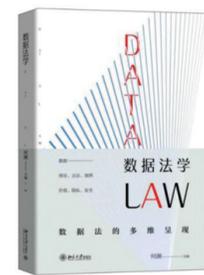
聚力引进和培养数字人才。坚持人才是第一资源理念,坚持人才优先发展战略。建设全球数字人才数据库,完善数字人才数据画像体系,构建专业化的基础研究、应用研究和产业人才评价指标体系。实施数字人才引进工程,构建由人才公寓、租房补贴、人才创新资助、人才贡献奖、人才生活保障等组成的政策激励体系。

提升数据安全保障能级

建立“法律+规约+技术”的数据安全体系。完善数据安全法律。数据条例中应制订各类机构数据活动的技术标准,充分体现“科技向善、以人为本”的导向,如数据采集应遵循“合法、正当、必要、最低限度”原则,“合法、正当、必要、最低限度”原则,不得侵犯他人合法权益。落实数据安全规约。数据条例中应充分体现“契约原则”,数据机构在收集数据所有人时应明确对后续的数据加工、使用、共享、交易等的目标、用途、范围等进行明确约定,数据机构在其所有数据活动中必须严格遵守这些约定。创新数据安全技术。鼓励和引导各类机构在数据共享、交易、外包采用区块链、多方安全计算等隐私计算技术。

建立“政府监管+社会监督+机构自律”的安全保障机制。政府部门应当加快完善数据安全、数据质量等方面的标准规范,以及有关数据采集、存储、共享、交易等活动中的数据安全保障的一般准则;同时督促相关行业主管部门、行业协会、重点企业和机构加强数据安全保障。鼓励行业协会、数据安全领域第三方服务机构制订行业性数据安全标准规范,开展数据安全宣传、数据安全评估、数据安全技术推广等活动。对于掌握和使用数据的机构,应当完善内部数据治理规则和信息安全保障体系。

荐读



《数据法学》(何渊 主编,北京大学出版社,2020年7月)

在当今数据时代,如何在发挥数据最大效用的同时,既保障数据权利,又重视数据安全,进而构建数据法律新秩序成为一项紧迫的时代任务。本书力图对此作出解答,它是全国首部系统阐述数据隐私和数据安全的教材,集中展现了多位数据法学者近年的研究成果。



《数据要素:领导干部公开课》(杨涛 主编,人民日报出版社,2020年9月)

本书以“数据要素与数字经济”为主题,分别从数据要素的定义特点、应用现状、完善路径、价值潜能等方面进行深度解析和深入探讨。有助于广大党员领导干部深入了解数据要素,更好适应数字经济时代发展,不断提高运用大数据提升社会治理的现代化水平。



《数据权益资产化与监管:大数据时代的个人信息保护与价值实现》(朱晓武、黄绍进 著,人民邮电出版社,2020年9月)

如何保护个体免受信息泄露、滥用带来的不法侵害,同时又能够有效利用个人信息促进数字经济的发展,成为全社会面临的挑战。本书以国家大数据战略为导向,从法、商结合的视角,并结合国内外数据权益实践案例,提出了数据权益资产化的全新解决方案。

锐见

为高质量数据立法贡献上海力量

丁波涛

上海在长期的数字化实践积累了大量经验,有必要通过综合性数据立法将其进行总结提炼并形成在全国可复制、可推广的法规成果。

数据是数字经济时代的“石油”,是数字化转型的“润滑剂”,制订和完善数据法规对于激发数据活力、释放数据价值具有重大意义。无论国内还是国外,建立健全数据规则体系,都是各个国家和地区高度重视和全力推进的重大制度创新。

从全球来看,各国都在加快健全数据法规体系的步伐。美国自2009年提出政府数据开放倡议以来,先后发布《大数据研究和发展计划》《开放数据政策》《联邦大数据研发战略计划》等政策,为其世界领先地位奠定了基础;欧盟在《通用数据保护条例》《非个人数据自由流动条例》的基础上,于2020年正式发布《欧盟数据战略》,描绘了未来十年欧盟大数据发展的宏伟目标和实现路径。

从我国看,各发达省市都把数据立法作为促进数字化发展中的重要抓手。近年来,浙江省制订了《数字浙江促进条例》,江苏省发布了《关于深入推进数字经济发展的意见》,安徽省出台了《安徽省大数据发展条例》,天津市发布《数据交易管理暂行办法(征求意见稿)》,深圳市的《深圳经济特区数据条例》也数易其稿。

在这种背景下,上海要打造具有世界影响力的国际数字之都,必须顺势而为、乘势而上,在数据立法领域内提出对标国际一流水准的上海方案。

我国地方数据立法存在明显的阶段性特征,呈现出从政府信息公开到大数据开发应用,再到公共数据共享开放,最终演进至综合性数据立法。特别是当前世界正加速由IT时代迈向DT时代,数字经济蓬勃发展,数据要素成为推动数字经济发展的关键因素,依靠单一的数据法规已无助于瓶颈消解。综合性数据立法是健全数字规则的大势所趋。因此2020年以来,各地都开始进入综合性数据立法阶段,明确保护信息主体权益、促进公共数据共享与开放、加速数据要素市场培育、强化数据安全等目标,构建体系性的数据开发利用规则。2004年上海率先颁布《上海市政府信息公开规定》,2012年起上海又在全国率先探索公共数据开放工作。上海的城市数字化水平一直处于全国领先,在长期的数字化实践积累了大量经验,上海也有必要通过综合性数据立法,将这些实践经验进行总结提炼并形成可复制、可推广的法规成果,为全国数字化水平的整体提升贡献上海力量。

促进数据的流动与利用,培育数据要素市场,是实现城市数字化转型的重要基础。然而,当前数据资源的流动与利用还面临着诸多壁垒,为此,上海要通过综合性数据立法,把城市数字化转型中的关键环节,包括数据要素化、数字技术创新、数据产业化发展、数据开放共享、数据场景开发、数据治理与安全等,纳入一个完整的规则体系中,为上海全面推进城市数字化转型提供制度性保障。

(作者为上海社会科学院信息研究所副研究员)

地方数据立法的四大核心要务

李易

厘清数据要素的权属、跨越巨头的数据围墙、隧穿平台的算法黑洞、促进数据的跨境流动,是地方数据立法工作亟待解决的核心要务。

“十四五”开局以来,全国各地数据立法工作如火如荼,广受社会各界关注。笔者认为,要破除地方数据立法工作中的共性难点问题,应着力解决以下四大核心要务。

厘清数据要素的权属。党的十九届四中全会首次将数据作为与土地、劳动力、资本、技术并列的生产要素,要求“加快培育数据要素市场”。事实上,若没有所有者,生产要素不能自己进入交换并投入生产。因此,明确数据要素权属是数据作为生产要素参与数字经济大生产的必要前提。今天,世界各国均在积极探索数据要素权属难题,执全球数字经济牛耳的中国,面临重大历史机遇。对于“成为具有全球竞争力的金融科技中心和数字经济新高地”为目标的上海来说,数据立法必须更勇敢地面对这个难题,为做强做大“以数据为关键要素的数字经济”贡献制度动力。

跨越巨头的数字围墙。放眼全球,由梅特卡夫定律驱动的原生态

数字经济已呈寡头化态势。欧盟数据立法锚定对象正是谷歌、苹果、脸书、亚马逊等数字巨头。事实上,在交通、电商、外卖、快递、教育、医疗及金融等诸多领域,地方基层监管者均已领教过数据围墙的威力。而国家治理治理现代化离不开社会化数字平台的数据配合,否则就无法实现全生命周期监管乃至预测性监管。

隧穿平台的算法黑洞。地方数据立法,保护国家数据安全及个人信息权益是重中之重,所以,工作重点普遍聚焦于数据本身。但是,我们必须清醒地认识到——相对于数据,由算法支撑的大数据更为关键,依靠大数据,才能透过眼花缭乱的海量数据洞悉其背后的真实内涵。欧盟数据立法特别赋予数据主体拥有对平台“大数据画像”说“NO”的权利,可谓用心良苦。地方数据立法,必须充分考虑算法黑洞带来的挑战,更好的服务于保护国家数据安全及个人信息权益。

促进数据的跨境流动。流动,是数据保持生命力的基本特征。在“数据即石油”的时代,数据已经上升为国家战略资源。因此,数据跨境流动才成为一个世界性难题。尽管被普遍接受的国际性数据跨境流动相关法律规则尚未形成,但是各发达国家均已制订相关法律法规。特别值得注意的是,2018年,美国通过《澄清境外数据的合法使用法案》,赋予美国执法机关“长臂管辖”调取境外数据的权力。这加深了各国对数据跨境流动的畏惧感。如何在确保安全的大前提下促进数据要素的跨境流动,是地方数据立法特别是上海市数据立法的要务。数据立法理应以“跨境数据负面清单”为抓手,在实践中摸索出一套数据跨境流动的规则,更好地服务于激活数据要素价值,促进上海、全国乃至全球数字经济的高质量发展。

(作者为上海社科院绿色数字发展研究中心主任、清华大学国家治理研究院特聘研究员)