附件2

关于《江门市公共数据共享和开放利用

管理办法（草案送审稿）》

的起草说明

根据《江门市2022年度政府规章制定计划》（江府办函〔2022〕73号）的工作安排，市政务服务数据管理局起草了《江门市公共数据共享和开放利用管理办法（草案送审稿）》（以下简称《办法》）。《办法》是我市首部数据层面的政府规章，主要针对我市公共数据资源共享和开放利用的现状及存在的问题，制定公共数据资源共享和开放利用管理的办法，以保障我市公共数据资源共享和开放利用活动有序进行。现将有关情况说明如下：

一、出台办法的必要性

**（一）是落实国家和省关于公共数据共享和开放利用工作的重要举措。**

随着数字政府改革建设的不断推进，加大公共数据资源共享和开放利用是必然趋势和客观要求。对此，国家和省先后出台了《国务院关于加强数字政府建设的指导意见 》《广东省公共数据管理办法》《广东省数据要素市场化配置改革行动方案》等重要文件，要求“创新数据管理机制”“深化数据高效共享”“促进数据有序开发利用”。因此，制定《办法》是以法治建设为基础，贯彻落实国家和省关于公共数据共享和开放利用部署的必然需求。

**（二）是作为全省数据要素改革试验区通过规范方式总结和固化我市试点探索经验的重要途径。**

《广东省公共数据管理办法》于2021年10月18日正式印发。在起草省公共数据管理办法时，我省数据要素改革思路仍不清晰，改革内容在办法中体现不多。在省政数局的大力推动下，经过近两年的改革，数据要素改革思路逐步明确。为此，作为省数据要素市场化配置改革试点城市和试验区，有必要将省明确的改革要求以及在省的统一部署下我市开展的相关探索经验，通过《办法》的形式予以总结和固化，为我市进一步探索数据要素市场化配置改革提供制度支撑。

**（三）是解决实践中具体问题的有效方式。**

《广东省公共数据管理办法》对我省公共数据的采集、核准、共享和使用做了全面细致的规定，但在实际数据管理工作中，还面临着各项义务落实缺乏监管抓手、数据汇聚与数据回流存在制度痛点等实际问题。为此，需要《办法》在《广东省公共数据管理办法》的框架下，结合工作实际，对省未明确要求，但在实际工作中确需解决，且已有一定实操经验的做法，通过《办法》的形式予以明确。

二、出台办法的可行性

**（一）相关上位法为《办法》提供了规范依据。**

2021年7月30日，广东省人大常委会颁布了《广东省数字经济促进条例》，以地方性法规的形式对公共数据的共享开放和开发利用工作进行了原则性规定。2021年10月18日，广东省人民政府颁布了《广东省公共数据管理办法》，这是广东省首部数据层面的政府规章，为规范公共数据管理、促进公共数据资源开发利用提供了制度保障。这些上位法的出台，在基本原则和基本制度上为《办法》提供了规范依据，使得《办法》有章可循。此外，上海、江苏、广州、深圳、中山等部分省市也已经针对公共数据管理进行了相关立法，为《办法》的制定提供了参考。

**（二）我市的试点探索为《办法》提供了实践基础**

我市自2018年成为省“数字政府”综合改革试点城市以来，大力开展公共数据资源普查工作，建立健全政务数据共享协调机制，持续推进数据有序共享，深入开展公共数据资源开发利用，在全省试点推行首席数据官制度，探索建立数据经纪人制度，推动社会数据在省数据交易平台上线交易，大胆探索数据要素市场化配置改革。这些试点探索和实践创新为公共数据共享管理和开放利用方面积累了丰富的工作经验，为《办法》的制定提供了问题意识、经验来源与实践基础。

三、制定依据

《办法》起草的总体思路参照结合了《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》《广东省公共数据管理办法》《广东省人民政府办公厅关于印发广东省公共数据资源开发利用试点实施方案的通知》（粤办函〔2021〕37号）《广东省政务服务数据管理局关于印发<广东省公共数据资产登记与评估工作指引（试行）>的通知》（粤政数函〔2022〕286号）《广东省数字政府改革建设“十四五”规划》（粤府〔2021〕44号）《关于印发江门市数字政府改革建设“十四五”规划三年行动计划（2021-2023年）的通知》（江府办函〔2022〕18号）等有文件和各级党委、政府领导的要求，并借鉴深圳、中山、江苏、浙江等部分省市公共数据管理的立法经验。

四、起草过程

**（一）起草《办法（征求意见稿）》。**根据《〈江门市公共数据共享和开放利用管理办法〉立法工作方案》，我局组织第三方立法服务机构于9月上旬完成了《办法（征求意见稿）》的起草工作。

**（二）广泛征求意见。**9月15至10月15日，我局通过市政府官网及局微信公众号挂网公开征求意见。9月20日，向各县（市、区）人民政府及56个市有关单位征求意见。结合征求意见反馈情况，对《办法（征求意见稿）》进行了修改完善，对未采纳的意见，及时与反馈意见部门、群众沟通协商，达成一致意见。

**（三）提交法律顾问和局法制机构审核。**10月26日法律顾问出具合法性审查意见，认为《办法》不具有排除、限制竞争效果，制定主体适格，依据明确，职权行使正当，内容与法律、法规、规章不相抵触。局法制机构参考法律顾问意见出具了审核意见和公平竞争审查表。

**（四）提交领导班子集体讨论。**按照政府规章送审材料要求，11月2日，我局召开局长办公会仪，审议并原则通过了《办法（草案送审稿）》、注释稿、起草说明等8份文件。按照会议要求，我局对《办法》部分条款的表述再次进行了修改完善。

五、征求意见及分歧意见协调情况

目前，本《办法》已向各县（市、区）人民政府，市委市政府各部门、各直属机构，中直、省直驻江门有关单位征求了意见，并通过市政府官网及局微信公众号挂网公开征求意见，根据反馈意见对《办法》进行了相应的修改，具体征求意见和采纳情况如下：

一、2022年9月20日征求各县（市、区）、市各有关单位意见，共收到2个部门的2条意见，部分采纳2条，部分未采纳的内容已达成共识；

二、2022年9月15日，按市政府规章制定程序，通过公示形式向全社会广泛征求意见，在市政府官网及局微信公众号挂网公示30个自然日，收到修改意见一条。结合省、市政策要求，未采纳该意见，并与提出意见的群众电话沟通解释，将不采纳意见处理情况于10月21日挂网公开。

六、主要内容

《江门市公共数据共享和开放利用管理办法》共六章、二十四条，除总则及附则以外，主要对共享与开放、开发与利用、数据要素市场化配置改革、监督保障措施进行规定。主要内容如下：

第一章为总则。规定了《办法》的目的依据、适用范围、工作原则、各级政府和主管职能部门职责分工以及首席数据官制度等基本问题，对公共数据共享与开放利用的协调合作、统筹规划、执行落实以及安全监管等重要工作设定主体职责，明确各部门在公共数据共享与开放利用过程中的职能、定位，为全面推进我市公共数据管理建设提供战略指引，还规定了首席数据官制度，为推进本地区的公共数据共享开放和开发利用提供优化路径。

第二章为共享与开放。本章主要结合地方工作实际需要，对省公共数据管理办法未明确，但本市在共享与开放领域需要着重完善的重点难点制度进行了特别规定。如结合数据普查工作，明确要求除涉密系统外，已建、在建和拟建的信息系统需录入广东省数据资源一网共享平台，并将系统建设方案、系统数据结构文档提交同级公共数据主管部门备案；又如，省对数据共享的实现、途径做了原则性规定，但未明确共享具体方式。《办法》明确存在信息系统支撑的公共数据，原则上通过库表或接口交换方式挂接；省级部门挂接的数据明确仅共享至地市部门的，地市对口业务部门应将数据回流到本地等数据采集、汇聚、回流、共享、开放环节细化的要求。明确对未按照要求编制目录、实施公共数据汇聚的新建系统或者运维、运营项目，政务信息化项目审批主管部门不得批准立项或者开展验收活动，不得使用财政资金。

第三章为开发利用。本章旨在促进数据资源的开发利用，集中公共机构和社会力量共同参与公共数据的开发利用，推动公共数据支撑基层治理和智慧城市建设，提升基层治理水平和城市治理水平。

第四章为数据要素市场化配置改革。本章主要是将省政数局近两年逐步明确的数据要素改革思路以及我市在数据要素市场化配置改革经验、下一步探索方向进行总结固化或明确。要求落实省关于数据资产登记和评估制度，探索公共数据授权运营制度，鼓励数据运营主体依法运营公共数据，提供数据产品、数据服务并获得利益。建立数据交流机制，推动数据流通与融合应用。完善数据空间，丰富授权前提下数据空间的应用场景。探索建立数据经纪人制度，促进数据可信有序流通和市场利用。

第五章为监督保障。本章规定公共数据共享与开放利用的监督保障措施。以加强资金保障、强化监督考核、提升数字化能力、明确公共数据管理安全各方职责、法律责任为核心，规范公共数据处理活动，提升政府治理能力和公共服务水平。

第六章为附则。本章规定了《办法》的施行日期。