南京市委 市政府关于推进数据基础制度建设更好发挥数据要素作用的实施意见

（征求意见稿）

为深入贯彻落实《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》（中发〔2022〕32号）、《中共江苏省委 江苏省人民政府关于推进数据基础制度建设更好发挥数据要素作用的实施意见》（苏发〔2023〕14号）精神，推进数据基础制度建设，畅通合规高效的数据要素大循环，加快形成数据要素治理新格局，结合南京实际，制定本实施意见。

一、总体要求

**（一）指导思想。**以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大精神和习近平总书记关于江苏工作重要指示精神，完整、准确、全面贯彻新发展理念，以维护国家数据安全、保护个人信息和商业秘密为前提，以推动数据合规高效流通使用、赋能实体经济为主线，聚焦数据产权、流通交易、收益分配、安全治理等重点领域，强化高质量数据要素供给，构建数据可信流通体系，完善数据要素市场化配置机制，健全数据要素权益保护制度，形成有效市场和有为政府相结合的数据要素治理格局，助力数据要素产业发展，为推动高质量发展、推进中国式现代化南京新实践提供有力支撑。

**（二）主要目标。**探索建立有利于数据安全保护、有效利用、合规流通的数据产权制度和实现路径，开展试点示范。到2025年，建立健全适用于大数据环境下的数据分类分级安全保护制度，扩大数据开放和融合应用，丰富数据产品和数据服务，提高数据要素供给数量和质量。全市数据中心总规模达到25万标准机架，总算力超8.5E FLOPS（FP32），可统筹智能算力超6000P FLOPS（FP16）；到2030年，建立起完整的数据可信流通体系，数据的可信、可用、可流通、可追溯水平大幅提升，全面形成依法依规、开放合作、共同参与、各取所需、共享红利的数据要素新发展模式。智能算力规模和算力调度能力对南京市数字经济发展发挥显著支撑作用。

二、建立保障权益、合规使用的数据产权制度

**（三）探索数据产权结构性分置制度。**推进公共数据、企业数据、个人数据的分类分级确权授权使用。根据数据来源和数据生成特征，建立数据资源持有权、数据加工使用权、数据产品经营权分置的产权运行机制。加快探索推进数据产权登记工作，市数据主管部门研究出台《南京市数据资产登记暂行办法》并组织实施，开展数据资产凭证生成、存储、归集、流转和应用的全流程管理制度设计和存证服务体系建设。推进非公共数据按市场化方式“共同使用、共享收益”的新模式，促进数据使用权交换和市场化流通。健全数据要素由市场评价贡献、按贡献决定报酬的收益分配机制。

**（四）推进实施公共数据确权授权机制。**研究制定《南京市公共数据授权运营管理暂行办法》，强化授权场景、授权范围和运营安全监督管理，开展公共数据授权运营试点。在确保公共安全和保障个人隐私的前提下，面向金融、商务、医疗、交通等行业领域，在市政务云建设数据专区，打造可信数据空间等数据基础设施，实现“原始数据不出域、数据可用不可见”， 有序合规向社会提供模型、核验等多样化产品和服务。推动用于公共治理、公益事业的公共数据有条件无偿使用，探索用于产业发展、行业发展的公共数据有条件有偿使用，依法依规予以保密的公共数据不予开放。完善全市一体化政务大数据平台，促进公共数据互联互通和数据资源整合，打破“数据孤岛”。

**（五）建立企业数据确权授权机制。**加强对企业数据供给激励，保障市场主体在数据创造中形成的财产权益。对各类市场主体在生产经营活动中采集加工的不涉及个人信息和公共利益的数据，市场主体享有依法依规持有、使用、收益的权益。按照财政部门关于企业数据资源会计处理相关规定，推动企业对数据资源相关交易和事项进行会计确认、计量和报告。鼓励企业设立首席数据官负责数据确权授权、数据治理和数据安全工作。建设安全存储、数据存证、可信传输、数据验证、数据溯源、隐私计算等一体化公共技术服务平台，为企业提供数据采集、加工、清洗、标准、评估等技术服务。鼓励探索企业数据授权使用新模式，发挥国有企业带动作用，引导行业龙头企业、电信运营商、互联网平台企业与专业公共数据运营机构和数据产品开发服务商合作丰富数据产品，鼓励市场主体依法依规向外部授权开放数据。政府部门履职可依法依规获取相关企业和机构数据，但须约定并严格遵守使用限制要求。

**（六）健全个人信息数据确权授权机制。**规范对个人信息的处理活动，推动数据处理者在个人授权范围内依法依规采集、持有、加工、托管与使用承载个人信息的数据。构建区块链技术支撑的可信帐户体系，完善身份鉴证、授权、追溯、存储等通用能力，实现“数据管家”功能和码链融合的应用。探索由受托者代表个人利益，监督市场主体对个人信息数据进行采集、加工、使用机制。

三、畅通合规高效的数据要素大循环

**（七）加大公共数据开放共享力度。**建立健全公共数据管理机制，强化公共数据整合归集的刚性要求，加强数据治理和质量管理，加快构建全市一体化公共数据体系。完善公共数据开放目录管理机制和标准规范，推动公共数据更广范围、更深层次、更高质量开放和开发利用。做好公共数据开放过程中个人信息保护，推进企业登记监管、卫生健康、教育、交通运输、气象等高价值数据资源安全合规开放。逐步扩大开放范围，支持公共管理和服务机构将尚未开放的公共数据进行脱密、脱敏等技术处理后予以开放，分级分类做好数据处理和服务对接。扩大公共数据普惠共享，保障公共数据供给使用的公共利益，积极推动将公共数据服务纳入社会基本服务体系。

**（八）培育数据要素市场主体。**围绕工业、农业、金融、城建、交通、教育、卫生、文旅等重点领域，培育一批数据资源型、数据集成型、数字技术型、数据应用型等数据商和第三方专业服务机构。开展算力需求对接和算力调度等工作，强化数据要素产业支撑能力。创新“算力招商”新模式，盘清全市现有智能算力使用情况，利用现有算力资源引进一批重点数商，积极争取先进算力落户南京。探索数据要素市场需求调查和对接制度，定期组织数据供需对接大会，征集发布企业数据需求。充分发挥相关市属国有企业作用，推进“优育计划”，加快打造数据要素型领军企业。重点支持玄武区江苏国际数据港、雨花软件园、江北新区研创园、麒麟科创园等园区打造数据要素型产业园区，加快形成全市数据要素产业集聚生态。围绕数据要素全流程流通和服务市场，加大数据加工、安全审计、评估认证、合规审查、争议仲裁、风险评估等第三方服务机构培育力度。

**（九）开拓数据要素应用场景。**贯彻落实国家《“数据要素×”三年行动计划（2024—2026年）》相关要求，聚焦工业制造、现代农业、商贸流通、交通运输、金融服务、科技创新、文化旅游、医疗健康、应急管理、气象服务、城市治理、绿色低碳等领域开展数据要素场景建设。面向我市“2+6+6”创新型产业集群，开展“人工智能+”行动，着力打造一批基于人工智能的数据要素典型场景。支持企业通过数据建模和算法优化，围绕产品服务、行业标准、技术进步等开展全场景数据应用。推进数字技术与文化、金融深度融合，形成一批高水平数字内容、金融科技产品。依托南京市推进服务业扩大开放综合试点，推动数据安全合规跨境流通，支持自贸试验区南京片区探索建立跨区域数据登记、数据市场交易、流动规范互认、数据知识产权互认等机制，助力数字贸易发展。支持玄武区探索数据跨境流通试验区建设，推动行业数据要素合规跨境流通应用场景研究。举办数据应用创新大赛、应用场景征集评选、数据要素贸易大会等，优选一批典型应用场景，开展重点行业数据要素应用试点示范。发挥相关市属国有企业引领作用，深度挖掘数据要素价值，打造创新应用场景。建立健全政府集中采购数据服务模式，规范推进政企数据融通。

**（十）建立合规高效、场内外结合的数据要素流通体系。**依托南京市公共资源交易平台以及相关市属国有企业，探索构建规范高效的南京数据交易场所。培育数据要素流通和交易服务生态，逐步健全数据资产评估、登记结算、交易撮合、争议解决等市场运营体系，实现与各级数据交易场所互联互通，探索开展数据资产多样化征信和融资服务。完善数据全流程合规与监管规则体系，建立数据可信流通体系，推动实现数据来源可确认、使用范围可界定、流通过程可追溯、安全风险可防范。逐步构建促进使用和流通、场内场外相结合的多元化交易模式，鼓励行业性数据交易平台建设，规范引导场外交易，培育壮大场内交易。支持数据处理者依法依规在场内和场外采取开放、共享、交换、交易等方式流通数据。围绕数据基础设施、数商培育、数据产品交易、示范场景、示范园区、人员培训等方面，研究制定全市数据要素产业扶持政策，优化产业发展政策环境。

四、加快形成数据要素治理新格局

**（十一）建立数据要素监管体系。**推动建立数据要素生产流通使用全过程的合规公正、安全审查、算法审查、价格监测等制度，指导各方履行数据要素流通安全责任和义务。创新监管方式，构建以政府主导、多方协同的监管体系，建立数据联管联治机制，开展数据要素安全监管和数据要素市场运行监管。建立风险监测预警和应急处置机制。加强企业数据合规体系建设和监管，严厉打击非法交易，依法依规取缔数据流通非法产业，依法打击侵害数据产权行为。建立多方协同治理体系。鼓励社会力量参与数据要素市场建设，建立由政府、行业协会、产业联盟、数据企业、社会公众等主体积极参与、有效协同的多元数据治理新体系。贯彻落实国家关于建立数据要素市场信用体系的部署，加强数据要素市场信用监管。

**（十二）健全数据安全管理机制。**公共管理和服务机构承担本行业、本领域公共数据安全监管职责，落实国家相关法律法规要求，按照分类分级规则，结合本行业、本领域特点，制定公共数据分类分级实施细则，确定相应的监管防护措施。建立健全公共数据开发利用日常监测、安全风险评估、安全审查等机制，确保各参与主体在公共数据管理、需求审核、开发利用、技术支撑等全流程安全可控。督促指导企业按照本行业数据分类分级规范要求形成重要数据目录，对列入目录的数据进行重点保护。建立数据安全使用承诺制度，在数据采集汇聚、加工处理、流通交易、共享利用各环节，推动企业依法依规承担相应责任。规范企业参与政府信息化建设中的数据安全管理，确保有规可循、有序发展、安全可控。全面落实网络安全和数据安全主体责任，完善数据分类分级保护制度，厘清各方权责边界。依法依规加强个人信息保护，确保使用个人信息数据时的信息安全与个人隐私得到充分保障。加快完善数据安全配套规范，研究数据跨境、数据交易安全等方面的标准规范和制度性文件。

**（十三）完善数据安全技术屏障。**建设南京市可信数据空间，采用隐私计算、数据可控交换、数据API集成等一系列技术手段，保障数据在存储、使用、传输等过程中安全。升级可信帐户体系，打造“数据安全保险箱、数据流转工具箱、数据资产百宝箱”，为自然人、法人、非法人组织提供数据管家服务。完善数据安全技术体系，运用可信身份认证、数据签名、接口鉴权、数据溯源等数据保护措施和技术，实现数据安全与密码应用一体部署建设。强化对数据资源的安全防护，提高数据安全保障能力。加快数据安全核心技术创新突破，开展漏洞智能治理、隐私计算、零信任机制等领域核心技术攻关和应用，加强数据安全存储、可信传输、数据存证等国产化数据安全基础设施建设。

五、保障措施

**（十四）加强组织领导。**加强党对构建数据基础制度工作的全面领导，加强整体工作统筹，强化督促指导，形成横向打通、纵向贯通、协调有力的一体化推进格局。完善市、区数据管理体制机制，在制度建设、技术路径、发展模式等方面积极探索，更好发挥数据要素的积极作用。江北新区、各区、各部门要加大改革力度，推广首席数据官制度，制定工作举措，抓好推进落实。

**（十五）鼓励试验探索。**建立健全鼓励创新、包容创新的容错纠错机制，在保护公共利益、数据安全、数据来源者合法权益的前提下，鼓励江北新区、各区、相关市属国有企业以及市场主体，根据国家、省、市文件要求，积极探索推进数据高效流通使用、释放数据要素潜藏价值、赋能实体经济发展。

**（十六）优化政策环境。**加大在数据供给、数据治理、平台建设、场景创新、服务创新、行业数据融合、场内交易、安全保护等方面的财政资金支持力度。积极引入社会资本，在产业数字化转型、数字产业化发展和政企数据融合应用等方面发挥作用。加大法治保障力度，进一步明确数据使用、交易边界和算法垄断等相关内容，构建更好发挥数据要素的市场环境。

**（十七）强化人才支撑**。加强数字素养和数字技能培训。分层次、分类别组织开展首席数据官和数据要素市场化配置等专题培训，打造具有良好数据素养的人才队伍。发挥智库机构作用，为数据要素市场化配置改革提供智力支撑。