

市政府办公室关于推进数据基础制度建设的 实施意见

各市（县）、区人民政府，市各委办局，市各直属单位：

根据《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》《江苏省公共数据管理办法》《无锡市数字化转型促进条例》，为加快推进数据基础制度建设，提高数据要素治理效能，培育数据要素市场，结合我市实际制定本意见。

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，贯彻落实党的二十大精神，完整、准确、全面贯彻新发展理念，服务构建新发展格局，坚持改革创新、系统谋划，以维护国家数据安全、保护个人信息和商业秘密为前提，以促进数据合规高效流通使用为主线，聚焦数据产权、流通交易、收益分配、安全治理等关键领域，构建促进数据资源化、要素化、市场化发展的数据基础制度，加快释放数据要素价值，推动全市数字经济提速和数字化转型，为全面推进中国式现代化无锡新实践提供有力支撑。

（二）主要目标

坚持系统性布局、前瞻性规划、市场化配置，加强数据要素优质供给、高效流通、安全发展，在全省率先打造数据基础制度

建设示范区和数据要素市场化配置先行区。2025年，全市数据要素工作体系基本建立，数据分类分级确权管理基本实现，公共数据授权运营初步开展，探索建立数据要素法规标准，初步建成运行有效、安全有序的数据要素市场；2030年，全市数据要素工作体系更加高效，公共数据授权运营更加成熟，数据要素法规标准更加健全，数据要素市场更加活跃高效，数据产业集群更加发展壮大，数据要素生态更加蓬勃有力。

二、建立边界明晰的数据产权制度

（三）建立合理分置的产权运行机制

探索公共数据、企业数据和个人数据分类分级确权授权方式。推动建立数据资源持有权、数据加工使用权、数据产品经营权等分置的产权运行机制，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。建立数据产权的确权登记制度，明确数据产权登记的机构、内容、流程和各参与方的权利义务。

（四）实施公共数据确权授权机制

对各级政府机关、企事业单位依法履职或提供公共服务过程中产生的公共数据，加强汇聚共享和开放开发，强化统筹授权使用和管理，推进互联互通，打破“数据孤岛”。鼓励公共数据在保护个人隐私和确保公共安全的前提下，按照“原始数据不出域、数据可用不可见”的要求，以模型、核验等产品和服务等形式向社会提供，对不承载个人信息和不影响公共安全的公共数据，推动按用途加大供给使用范围。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。建立公共数据授权协调机制，制定公共数据授权运营相关制度规范，构建公共数据授权运营管理服务平台。

（五）建立企业数据确权授权机制

依法保护市场主体在生产经营中合法取得的数据持有、使用、收益的权益，鼓励市场主体依法依规对外授权使用数据。发挥国有企业带头示范作用，率先开展数据资源、数据产品的登记交易和流通运营，在普惠金融、绿色低碳、工业互联网、集成电路、物联网、车联网、知识产权等领域做好数据应用示范。支持龙头企业、互联网平台企业与中小微企业双向公平授权，共同合理使用数据，赋能中小微企业数字化转型。探索政府部门依法依规获取相关企业和机构数据的方式和途径，明确使用数据的限制要求。

（六）健全个人信息数据确权授权机制

建立健全对个人信息数据的采集、加工、使用和托管机制，规范各类平台用户协议和数据运用方式，避免个人信息数据的过度采集分析。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、使用的机制。创新技术手段推动个人信息匿名化处理，保障使用个人信息数据时的信息安全和个人隐私。

三、建立合规高效的数据流通和交易制度

（七）建立数据全流程合规与监管机制

建立数据流通准入标准规则，强化市场主体数据全流程合规治理，确保流通数据来源合法、隐私保护到位、流通和交易规范。探索建立数据流通备案、审查制度，建立数商准入及运行管理、数据交易合规性审查、数据交易安全评估等机制。建立数据交易多部门协同监管机制，鼓励运用区块链、大数据、人工智能等技术手段创新监管模式，形成安全可信、管理可控、可追溯的数据交易环境。加强企业数据合规体系建设和监管，建立实施数据安全认证制度，引导企业通过认证提升数据安全水平。

（八）建立数据交易流通机制

推动数据市场化建设，加快形成数据资产目录，建立数据定价规则，研究开发数据资产价值评估模型，探索多样化、符合数据要素特性的定价模式和价格形成机制，推动用于数字化发展的公共数据按政府指导定价有偿使用，企业与个人信息数据市场自主定价。加快完善数据基础术语、主数据、数据接口、数据交换共享、数据安全、隐私防护、数据行业应用等方面的标准规范，降低数据处理成本，提高数据处理效率，促进数据互通互用。支持第三方机构参与数据采集和质量标准制定。积极开展数据质量评估。推进建设全市统一标准、自主可控、安全可靠的数据交易基础设施。积极探索以股权化、证券化等形式实现数据资本化。

（九）建设规范高效的数据交易平台

建设全市统一的数据交易平台，促进与国家、省级数据交易场所互联互通。建立数据交易一级市场、二级市场分级管理体系，

出台数据交易所管理办法，建立健全数据交易规则。推进数据交易所与数据商功能分离，培育一批专业的数据商，鼓励各类数据商进场交易。探索数据交易平台发展模式，优化运行机制，强化撮合定价、资产评估、资产入表、登记结算、交易撮合、争议调解等功能，提高数据资产化价值创造能力。构建集约高效的数据流通基础设施，为场内集中交易和场外分散交易提供合法合规、高效可信的流通环境。

（十）建立数据流通合作机制

探索完善跨区域数据登记、数据市场交易、流通规范互认、安全监管互认、数据知识产权互认等机制，积极推进数据要素跨层级、跨地域、跨系统、跨部门、跨业务的流通应用。主动参与数据流通、数据安全等国内规则和数字技术标准制定。贯彻落实《数据出境安全评估办法》，有序组织数据出境安全评估申报工作。探索开展离岸数据交易，探索构建合规便利的数据跨境传输通道，推动数据要素跨境安全有序流动。

四、加强数据价值挖掘与全过程收益分配

（十一）加强公共数据开发利用

制定开放工作要点，优化无锡市公共数据开放平台功能，明确开放数据要求，优先开放与民生紧密相关、社会迫切需要、行业增值潜力显著和产业战略意义重大的公共数据，包括企业登记和监管、卫生、教育、交通、气象等数据。通过数据开放大赛等方式营造公共数据开发利用氛围。拓展数据开放合作领域，积极

引导各高校、企业、社会组织等主体参与公共数据的利用和价值挖掘。完善大数据分析报告发布机制，针对重大节假日、重大活动、社会民生事件等发布数据分析报告。完善数据开放考核评价机制，推动提升无锡市公共数据开放能力。

（十二）加强行业数据开发利用

面向工业、农业、金融、商贸、文化、征信等重点领域建设行业平台，促进提升行业数据获取、分析应用能力，支撑数据价值挖掘和创新应用，实现行业数据深度赋能。支持企业通过数据建模和算法优化，围绕产品服务、品牌形象、行业标准、技术进步等开展全场景应用。推动产业链上下游企业、第三方机构建立共享机制，实现数据资源高效配置，打造共建共用安全可信的数据空间。

（十三）加强个人数据开发利用

探索创建自然人数据账户，明确个人数据账户的采集、处理和使用原则。鼓励自然人在保障安全、基于授权的前提下，参与数据创新应用，实现个人数据价值。引导居民提高个人信息数据的保护管理意识，增强数据管控能力，保障个人对其信息数据享有的合法权益。依法保护自然人在使用、加工等数据处理活动中形成的合法财产权益。

（十四）规范全流程数据要素收益分配

健全数据要素由市场评价贡献、按贡献决定报酬机制。围绕数据价值开发的全过程，通过竞价交易、协作分红等多种方式，

平衡兼顾数据内容采集、加工、流通、应用等不同环节相关主体之间的利益分配。加快建立保障公平的数据要素收益分配体制机制，推动数据要素收益向数据价值和使用价值的创造者合理倾斜，保护数据来源者权益，确保享有由其直接或间接产生数据的权益。鼓励大型数据企业承担更多社会责任，强化对弱势群体的保障帮扶。公共数据有偿使用产生的收入作为国有资源有偿使用收入纳入非税收入管理。对于国有企业、行政事业单位参与加工、经营的非公共数据，其共享收益作为国有资本收益或国有资源有偿使用收入纳入非税收入管理。

五、建立高效安全的数据要素治理制度

（十五）创新政府数据治理机制

充分发挥政府有序引导和规范发展的作用，建立健全数据要素流通全过程的权责清单、安全可信、风险评估、安全审查、安全审计、监测预警等制度，指导各方履行数据要素流通安全责任和义务。完善数据和网络安全保护体系，健全数据从归集、加工、流通、应用和销毁全流程中的安全监管机制，探索建立数据容错纠错和数据安全应急处置机制，制定数据流通和交易负面清单，对数据过度采集、数据资源滥用、侵犯个人隐私、违背道德伦理等行为加大执法惩戒力度。扎实开展数据领域反不正当竞争和反垄断执法，依法依规查处垄断协议、滥用市场支配地位等行为。建立健全数据要素登记及披露机制，防范大数据“杀熟”、算法歧视、算法滥用、数据垄断等破坏市场公平性的行为。

（十六）压实企业数据治理责任

鼓励企业参与数据要素市场建设，围绕数据来源、数据产权、数据质量、数据使用、数据安全等，推行面向数据商及第三方专业服务机构的数据流通交易声明和承诺制。在数据采集汇聚、加工处理、流通交易、共享利用等环节，推动企业依法依规承担相应责任。推行企业首席数据官制度，鼓励企业开展数据管理能力成熟度评估模型（DCMM）、数据安全能力成熟度模型（DSMM）等国家标准的贯标，强化企业数据管理、应用和保护能力。鼓励企业申请数据安全认证、个人信息保护认证等，支持企业参与公共数据安全治理。

（十七）建立多方协同治理体系

加强多主体协同治理，探索形成政府、行业组织、数据企业、社会公众等多元主体参与、有效协同的数据治理新机制。强化跨区域、跨行业、跨主体的数据交流共享，推动“数据平权”和算法公开透明，打破“数字鸿沟”“信息孤岛”等问题瓶颈。健全数据安全工作协调机制，强化分行业监管和跨部门协同。深化网络数据安全治理，逐步推动网络数据安全风险评估制度化规范化。鼓励行业协会等社会力量参与数据要素市场建设，引导企业出台行业服务规范和自律公约，配合有关部门开展行业监管。建立数据要素市场信用体系，逐步完善数据交易失信行为认定、守信激励、失信惩戒、信用修复、异议处理等机制。持续完善社会监督机制，畅通多元主体诉求表达、权益保障的渠道，鼓励公众

参与数据要素市场治理。

六、构建协同创新的多元生态体系

（十八）推进全市数字化转型

建立完善全市数字化转型统筹协调机制，加强市、市（县）区两级数字化转型政策体系协同，发挥国有企业在数据要素市场培育中的主力军作用。推进“数实融合”示范市、数字化转型促进中心、数字化场景等建设，加强优秀场景案例宣传，鼓励发挥数据要素价值。

（十九）统筹数据要素基础设施建设

落实国家“东数西算”战略，推动算力资源跨区域协同调度，统筹全市算力基础设施建设。加快高性能、智能计算中心部署，推进国家超级计算无锡中心建设，深化超算云平台应用，面向车联网、工业互联网、互联网医疗、城市管理、应急响应、城市公共安全等数据应用典型场景，部署边缘计算节点设备和边缘数据中心。加快建设数据授权、可信传输、数据验证、数据溯源、隐私计算、联合建模、算法核查、融合分析等数据新型基础设施，支撑人工智能计算、密集数据计算、高性能计算和数据存储、容灾备份等应用需求。建设数据交易流通可信网络底座，强化数据互联互通能力。持续整合社会闲置算力资源，构建类型丰富、安全可靠、弹性扩展的共享资源池。

（二十）做大做强数据要素型企业

实施数据要素领军企业培育行动，开展企业数据能力、数据

供应商等评估认证，锻造企业新型数据业务与商业模式。加大科技、人才、融资、财税等政策扶持，培育一批具有国际影响力的数据要素型领航企业。引导互联网平台企业、行业龙头企业挖掘自有数据，加工增值数据，有序开放数据，提供更多数据产品。鼓励中小企业通过产业链合作、引进第三方数据服务等多种方式，共同打造数据链上下游协同发展、互利互赢的数字企业共同体。支持数据服务企业做大做强，带动数据产业发展，培育特色化数据产业园，打造国内一流的数据产业集群。

（二十一）加快培育专业化服务机构

加大数据要素市场第三方服务机构培育力度，有序引进培育数据集成、数据经纪、合规认证、安全审计、数据公证、数据保险、数据托管、资产评估、争议仲裁、风险评估、人才培养等服务机构，探索建立数据经纪人制度，提升数据流通和交易全流程服务能力。支持第三方机构、中介服务组织加强数据采集和质量评估标准制定，推动数据产品标准化，发展数据分析、数据服务等产业。大力发展可信第三方的数据安全合规治理机构，开展可信数据安全合规服务，提升企业数据安全合规能力。引导鼓励知识产权服务机构创新开展数据知识产权服务业务。

（二十二）强化技术支撑和人才培养

建立健全数字关键核心技术攻关新型体制机制，支持数据可信流通、安全治理等领域技术创新，构建自主可控的数据要素技术支撑体系。鼓励企业和科研机构开展身份认证、访问控制、数

据加密、数据脱敏、数据溯源、数据备份、隐私计算等数据技术攻关和产品研发，有效支撑数据统一建模、数据确权、定价、可信交易、数据监管等活动。加强数据知识产权保护，探索开展数据知识产权保护登记实践。制定数据要素市场、数字化转型等数字人才培养与引进计划，探索建立适应数字无锡建设需要的人才评价与激励机制。

七、保障措施

（二十三）加强组织领导

充分发挥全市数字经济提速和数字化转型领导小组作用，协调推进全市数据基础制度建设，强化数据资源整合共享和开发利用，统筹全市数据要素市场发展，促进跨地区跨部门跨层级协同联动。各市（县）区、各部门要落实首席数据官制度，强化数据资源管理，推进数据资源开发利用和数据要素市场化改革，形成数据治理合力。

（二十四）加大政策支持

创新政策支持方式，加强数据要素市场建设的用地、用能、资金等要素资源优化配置和重点保障。鼓励金融机构创新金融服务和融资产品，对数据流通运营领域的项目和企业给予融资支持。支持企业依托数据资产开展信用融资。探索数据资产入表和会计核算的新路径、新模式。

（二十五）鼓励先行先试

建立健全鼓励创新、包容创新的容错纠错机制，支持有条件

的地区和行业先行先试，探索完善数据要素产权、定价、流通、交易、使用、分配、治理、安全的制度标准和体制机制，积极争取国家数据要素市场化配置改革试点示范。引导企业和科研机构推动数据要素相关技术和产业应用创新，推出一批示范单位。

（二十六）强化法治保障

加快完善数据要素市场法规体系建设。推动建立资产评估、登记结算、交易撮合和争议解决等规范体系，探索数据产权保护、数据要素市场制度建设、数据要素价格形成机制、数据要素收益分配、数据跨境传输、争议解决等课题，做好无锡市数据条例的立法保障工作。加快完善数据安全配套规范，研究制定公共数据全生命周期安全管理规范。

无锡市人民政府办公室

2023年11月21日