



研究院微信

2021 年第 1 期

(总第 206 期)

1 月 7 日印发

**BRI**

天津滨海综合发展研究院  
Binhai Research Institute in Tianjin

# 双周决策观察

- 【特别关注】 2021 年展望：经济稳步复苏，改革蓄势待发
- 【部委动态】 支持稳外贸稳外资 优化跨境人民币政策  
中国新版鼓励外资产业目录的两大“不寻常”
- 【地方新政】 “变通性”立法：海南自由贸易港法草案亮相  
深圳将出台国内首部数据领域综合性立法

**BRI**  
天津滨海综合发展研究院  
Binhai Research Institute in Tianjin

主办  
天津滨海综合发展研究院  
泰达图书馆档案馆

编辑 金敏毓 何莉娟  
贺然  
统筹 史继平 韩玉刚 马爱华 蒋宁

电话 022-66222942  
传真 022-66222940

## 【特别关注】

### 2021年展望：经济稳步复苏，改革蓄势待发

本报告是北京大学光华管理学院“光华思想力”宏观经济预测课题组2021年发布的关于中国经济形势分析的第一篇报告。本报告由光华管理学院院长刘俏和光华管理学院应用经济学系副教授颜色执笔。现从报告中选取部分内容，以供参阅。

#### 一、我国2021年GDP增速有望接近9%

2020年12月31日，国药集团中国生物新冠灭活疫苗已获得国家药监局批准附条件上市，并对全民免费提供，这意味着接种将全面有效推进。此外近期国家相关部门表示十三届全国人大四次会议将于今年3月5日在北京召开。疫苗免费接种和两会召开时间确立意味着疫情在中国基本被控制住，各种经济活动逐渐回归正常。

2020年第四季度GDP同比增速有望达到6%左右。由于低基数效应，我们预计2021年第一季度经济增速将达到18%左右，之后逐季放缓至9%、6%和5.5%左右，趋近我国经济长期潜在增长率。据此，我们预计2021全年GDP同比增速会达到8.2%—9%。

#### 二、经济走势前高后低，下半年增长压力犹存

得益于精准及时的政策支持，2020年我国经济实现V型反转，三季度GDP累计增速扭负转正。但当前经济恢复基础仍不牢固，为经济增长提供支撑的房地产投资、基建投资与进出口今年面临地产调控政策、财政压力与国外需求的不确定性，消费恢复较为滞后，内需提振尚需时日。由于去年的低基数效应，今年一季度经济增速或将跳至高位，但不应因此对形势过于乐观，随着经济修复动能逐渐减弱，尤其今年下半年经济回归正常轨道之后，经济增长可能因动力不足而再次面临较大压力。

**居民收入下降压制消费支出，内需提振仍需时间。**2020 年疫情导致居民收入增速显著放缓，从而造成了预防性储蓄的增高和边际消费倾向下降，压制了消费的复苏速度。餐饮与石油为主要拖累，汽车为主要支撑。疫后居民外出就餐意愿有所降低，餐饮收入恢复速度较慢；国外低油价与出行活动限制导致的需求减少使得今年石油消费一直呈两位数负增长。展望今年，石油消费取决于国外疫情的控制和经济恢复情况，虽然反弹空间较大，但反弹节奏仍需观察。疫情防控使居民减少公共出行和汽车消费政策的激励均给今年汽车销售带来支撑，但由于汽车消费具有较强的顺周期性质，与居民借贷意愿较为相关，随着疫情影响逐步消退及货币政策常态化，政策刺激作用或难以长时间持续。但在 2020 年中央经济工作会议确定要做好碳达峰工作，力争 2060 年前实现碳中和，大力发展新能源，新能源汽车获得一定的政策支持，在未来有进一步增长。

**投资需加强制造业修复，降低对房地产与基建的依赖。**2020 年房企投资发力空间较为有限。房地产作为投资的重要支柱，其投资增速在疫情冲击下保持了较强的韧性。但在去年信贷较为宽松的情况下，部分资金再次流入房地产，地价出现高峰，部分重点城市房价有所上升。7 月份后，随着热点城市房地产政策的收紧，且在地产政策三道红线的压力下，土地购置面积增速趋缓，房企融资或将受到约束，房企拿地能力与意愿也将下降。

展望今年，房地产投资受到信贷约束，可能有一定的收缩，后续发力空间有限。受制于财政压力，今年基建投资增速或不到 5%。2021 年是“十四五”开局之年，大项目开工将带动基建投资增速高于 2020 年，但地方受债务管控影响基建投资意愿不强，在财政收入下降情况下，为做好“六保”、“六稳”工作财政支出向民生领域倾斜，并且优质的基建项目相对缺乏，部分项目已在 2020 年开工，限制了今年基建投资的规模。

在宏观经济稳步恢复、地方债债务率逼近警戒线、地方债资金闲置等情况下，预计今年新增专项债规模或将出现回落。特别抗疫国债或将不再发行，我们认为今年基建投资大体稳定，或仅将略高于 2020 年，微弱反弹。制造业投资仍有进一步回升空间。2020 年三季度，产能利用率已逐步恢复至 77.2%，达到往年正常水平，工业企业利润同比增速也不断恢复，PMI 指数连续数月位于荣枯线以上，生产热情高涨、新订单增加、产成品去库存化证明需求逐渐回暖。疫情期间挤压的库存基本完成去化，企业开始被动补库存。我们判断 2021 年制造业投资有进一步增加的空间，尤其是高技术制造业将会持续表现良好。

一方面，2021 年上半年受到海外强需求影响，制造业投资将保持正常补库存的状态，从而维持较高的增速。另一方面，“十四五”规划纲要建议中对国企提出，要在“十四五”时期实现制度创新突破、提高国有企业活力和效率的关键任务，国企对科技创新的投资将助力制造业投资的增速。预计 2020 年 12 月制造业投资将在 10% 以上，今年上半年将继续维持两位数的增速，全年增速有望达到 8% 以上。

**今年下半年进出口或将面临较大压力。**由于防疫物资需求拉动与海外订单转移至我国，2020 年出口超预期地保持高位。展望 2021 年全年，出口是否可持续取决于海外疫情形势。预计今年上半年出口仍有望保持韧性。但受到 2021 年上半年人民币继续升值以及国外制造业逐步恢复的影响，全球经济在今年下半年有望重回正轨，对我国出口压力预计或于今年下半年开始体现，增速或面临零增长。

**通胀低位运行，预示经济内生动力依然不足。**2020 年 11 月受猪肉价格下降拖累，CPI 同比 10 年来首次跌落负值区间（-0.5%）。非食品 CPI 也小幅转负至 -0.1%，反映了终端消费需求依然偏弱。且由于去年年初的高基数效应，今年上半年 CPI 同比增速或仍将在低位徘徊。下半年随着全球经济逐步摆脱疫情困扰，大宗商品价格有望反弹，适度推高 CPI。全年预计 CPI 将在 2% 左右。

**2021 年上半年人民币料将表现强劲。**由于今年上半年我国经济有望维持高速增长，而一季度美国 GDP 同比增速有望持续下滑，加之我国上半年经常项目将维持较高盈余，上半年人民币有持续升值的趋势，预计 USD-CNY 汇率将在今年上半年达到 6.2 左右的水平。2021 年下半年受到经常项目账户盈余略有减少的影响，相比于上半年，人民币将略有贬值，预计缓慢趋近到 6.5 左右的水平。

**未来经济走势与我国经济结构转型趋势与产业升级需求密切相关。**第一、消费将发挥越来越重要的作用。在以国内循环为主，国际国内双循环相互促进的新发展格局下，我国将逐渐从依赖出口、基建和房地产投资的增长模式，转向以消费为主要增长动能的新格局。2019 年消费对 GDP 贡献率为 57.8%，已连续六年成为经济增长第一拉动力。随着要素市场化改革推进，劳动力流动进一步畅通，在解决城市人口工作地和居住地相一致的问题后，将能更好地释放消费潜力，尤其促进服务消费。

第二、科技创新推动制造业升级，使投资逐步摆脱对房地产与基建的过度依赖。随着工业化进程结束，以大量要素投入为基础的粗放式增长变得不可持续，未来增长的驱动力将聚焦在全要素生产率的提升。而科技创新则是在全球不确定性增强背景下实现我国产业供应链闭环的重中之重。“十四五”阶段，对核心技术领域的政策支持将成为重点，在向高端制造的产业升级过程中，投资有望逐步摆脱对房地产与基建的过度依赖，使制造业投资在经济中发挥更重要的作用。

### **三、货币与财政政策相机抉择、温和回归**

总量政策来看，我们认为货币政策有多重目标，在疫情干扰尚未完全褪去、国际环境日趋复杂的背景下，货币政策不应过快收紧，还要考虑到就业、国际收支等方面因素，稳妥推进由宽松到稳定的货币政策转变。去年 12 月中央经济工作会议已明确提出，要继续实施稳健的货币政策，保持对经济恢复的必要支持力度，政策操作上要更加精准

有效，不急转弯。同时还强调“稳健的货币政策要灵活精准、合理适度，保持货币供应量和社会融资规模增速同名义经济增速基本匹配，保持宏观杠杆率基本稳定，处理好恢复经济和防范风险关系。”我们认为，中央对货币政策的思路充分体现了对我国经济的实事求是的态度。

**因此今年货币政策应进一步加强精准调控，重点施策，对重点领域和薄弱环节形成支持。**当前我国经济恢复存在不对称性，我们认为货币政策应对下游行业、小微企业、劳动密集型企业等重点领域做出长时间支持，做好稳企业保就业纾困政策的适当接续。应继续加强再贷款再贴现的使用，精准利用新推出的普惠小微企业贷款延期支持工具和信用贷款支持计划减轻小微企业经营压力。**财政政策方面，我们认为 2021 年应温和适度回归，不急转弯。主要体现在以下几个方面：**

第一、随着财政政策回归正常，预算内总资金将略低于 2020 年，但由于在疫情防控、公共卫生以及民生保障方面的支出仍不可避免，所以预算资金相较于 2020 年将不会下降过多。

第二、赤字率应保持略高于 3% 的水平。虽然以往政府致力于将赤字占 GDP 的比重控制在 3% 以内，但与其他国家相比，我国杠杆率压力并不紧迫，在宏观经济持续改善情况下，提高财政赤字率不会使我国债务总水平超出风险可控范围。

第三、2021 年专项债额度宜保持稳定，不宜进一步扩大，也不宜大幅低于 2020 年水平。当前优质项目储备不足，专项债发力幅度受限，且 2020 年专项债增长过多，其中有一部分没有形成实物工作量，2021 年专项债额度应有所压缩。但 2021 年作为“十四五”开局之年，为保证投资充足专项债不应较 2020 年下降过多。

第四、出于财政可持续的角度，2020 年我国应对疫情实施的各项税收优惠应逐步回归正常，但是出于惠民生的考虑，应进一步压缩中央预算内财政支出，并继续压降非税费用。（北大光华管理学院公众号 20210105）

## 【部委动态】

### 支持稳外贸稳外资 六部门联手优化跨境人民币政策

为进一步发挥跨境人民币业务服务实体经济、促进贸易投资便利化的作用，近日，人民银行会同国家发展改革委、商务部、国资委、银保监会、外汇局联合发布《关于进一步优化跨境人民币政策 支持稳外贸稳外资的通知》，自2021年2月4日起实施。

《通知》涵盖推动更高水平贸易投资人民币结算便利化、进一步简化跨境人民币结算流程、优化跨境人民币投融资管理、便利个人经常项下人民币跨境收付、便利境外机构人民币银行结算账户使用等五个方面内容，推出十多条举措。

围绕实体企业需求，《通知》明确，在全国范围内开展更高水平贸易投资便利化试点。境内银行可在“展业三原则”的基础上，凭优质企业提交的《跨境人民币结算收/付款说明》或收付款指令，直接为优质企业办理货物贸易、服务贸易跨境人民币结算，以及资本项目人民币收入在境内的依法合规使用。

在支持跨境电子商务等贸易新业态方面，《通知》明确，境内银行在满足交易信息采集、真实性审核的条件下，可按相关规定凭交易电子信息为跨境电子商务等贸易新业态相关市场主体提供经常项目下跨境人民币结算服务。

《通知》同时提出，支持境内银行与合法转接清算机构、非银行支付机构在依法合规的前提下，合作为跨境电子商务、市场采购贸易方式、外贸综合服务贸易新业态相关市场主体提供跨境人民币收付服务。

为进一步简化跨境人民币结算流程，《通知》明确，优化跨境人民币业务重点监管名单形成机制，支持单证电子化审核，优化跨国企业集团经常项目下跨境人民币集中收付安排，在全国范围内开展对外承包工程类优质企业跨境人民币结算业务便利化试点。

《通知》还取消对外商直接投资业务相关专户管理要求，境外投资者将境内人民币利润所得用于境内再投资，可将人民币资金从利润分配企业的账户直接划转至被投资企业或股权转让方的账户，无需开立人民币再投资专用存款账户。放宽对部分资本项目人民币收入使用限制，便利外商投资企业境内再投资。

在进一步便利个人薪酬等合法合规收入的跨境收付业务方面，《通知》明确，支持境内银行在“展业三原则”的基础上，为个人办理经常项目下跨境人民币结算业务。便利个人人民币银行结算账户接收港澳同名汇款。（上海证券报 20210105）

## 中国新版鼓励外资产业目录的两大“不寻常”

中国官方 28 日公布 2020 年版鼓励外商投资产业目录。这一看似例行之举，背后却有两大不寻常。

### 第一，时机不寻常。

与外商投资准入负面清单不同，中国鼓励类投资目录以往修订周期一般为 3 至 5 年，但此次修订与上一版仅相隔一年，频率明显加快。

这与当前中国吸收外资形势有关。今年以来，得益于率先控制住疫情、率先恢复经济，以及持续扩大市场开放、改善营商环境等诸多利好因素，中国吸收外资额在疫情之下不降反升。据官方数据，2020 年 1 至 11 月中国实际使用外资 8993.8 亿元人民币，同比增长 6.3%。截至 11 月，中国吸收外资额已连续 8 个月增长。

但在疫情仍大范围蔓延，世界经济复苏前景依然面临种种不确定性，以及全球跨境直接投资整体萎靡不振背景下，今后中国吸引外资要保持稳定增长并不轻松。

考虑到外商投资企业贡献了中国约四分之一的工业产值、五分之一的税收和约 40% 的进出口总额，能否稳住外资对中国经济意义重大。



如中国国家发展和改革委员会相关负责人所言，之所以加快出台鼓励外资产业目录，旨在积极应对外部环境复杂变化和全球跨境投资下行态势，提振外资信心，促进外资基本盘稳定。

## 第二，内容不寻常。

此次修订后的目录更加注重发挥外资在填补中国国内产业链供应链短板，推动产业链向高端跃升方面的作用。

例如，在原材料领域，新增或修改特种玻璃纤维、高性能纤维等条目；在零部件领域，新增或修改高压真空元件、特种阀门、特种轴承、特种玻璃、轮速传感器等条目；终端产品领域，新增或修改集成电路测试设备、激光投影设备、超高清电视、呼吸机、ECMO、人工智能辅助医疗设备等条目。

经过疫情，中国对确保产业链供应链安全越发重视。在日前举行的中央经济工作会议上，“增强产业链供应链自主可控能力”已被列入明年八大重点经济工作之一。

分析人士认为，在世界变局加速演进、国际引资竞争日趋激烈情况下，今后中国在扩大开放、吸引外资方面还会有更多“不同寻常”之举。（中国新闻网 20201228）

## 【地方新政】

### “变通性”立法：海南自由贸易港法草案亮相

中国人大网近日公布了《海南自由贸易港法（草案）》（下称“草案”）全文，并公开征求意见。

立法对于建设海南自贸港意义重大，草案对接国际高水平经贸规则，聚焦贸易投资自由化便利化，共8章56条，尤其是明确规定了“禁止、限制进出口货物、物品清单”“外商投资准入负面清单”等制度，清单以外全面放开、自由进出。

值得注意的是，草案第10条规定，海南省人民代表大会及其常务委员会可以根据本法，结合海南自由贸易港建设的具体情况和实际需要，遵循宪法规定和法律、行政法规的基本原则，就贸易、投资及相关管理活动制定法规（以下称海南自由贸易港法规），在海南自由贸易港范围内实施。

草案还明确规定，海南自由贸易港法规在经备案说明后，可以对现行法律或者行政法规“作变通规定”。

“这属于典型的变通性立法，它区别于几十年前以深圳经济特区为代表的先行先试立法，可以对现行法律法规中关于贸易、投资及相关管理活动的规定作变通处理，从而保证改革与法治的协调。”中国人民大学法学院教授朱景文表示。

### 平衡改革与法治

改革需要突破，但亦需要遵循法治原则，如何平衡？

草案提出，海南自由贸易港法规应当报送全国人民代表大会常务委员会和国务院备案；对法律或者行政法规作变通规定的，应当说明变通的情况。

草案还提出，海南自由贸易港法规涉及依法应当由全国人民代表大会及其常务委员会制定法律或者由国务院制定行政法规事项的，应当分别报全国人民代表大会常务委员会或者国务院批准后生效。

“为了协调改革与法治，深圳经济特区建立之初，曾允许其先行先试立法，也就是在国家法律法规存在空白的领域先行在地方立法，成熟后再以国家立法的形式推广。但现在建设海南自贸港，我国各方面立法已经相对成熟，此时需要地方变通性立法，比如暂时不执行现行法律法规中的相关规定。”朱景文告诉21世纪经济报道。

为此，立法法2015年修订时特别增加一条：全国人民代表大会及其常务委员会可以根据改革发展的需要，决定就行政管理等领域的特定事项授权在一定期限内部分地方暂时调整或者暂时停止适用法律的部分规定。

然而，立法法本已规定，经济特区经授权后拥有特别立法权，为何还需要通过海南自贸港法特别授权？

朱景文介绍，这是因为经济特区立法权也并非授权经济特区可以变通性立法。立法法仅规定：“经济特区所在地的省、市的人民代表大会及其常务委员会根据全国人民代表大会的授权决定，制定法规，在经济特区范围内实施。”

### 提供完备配套的实施细则

2020年9月，中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长王晨在海南就制定海南自由贸易港法进行调研时曾指出，要加强对接沟通，同步制定地方性法规，为自由贸易港建设提供完备配套的实施细则，更好保障和服务更高水平对外开放。

目前，一系列以未来的海南自贸港法为顶层设计的制度体系已经开始搭建。

比如，重点园区承载着先行先试自贸港政策的重要任务，是自贸港建设的先行试验区。海南省人大常委会于2019年制定了重点园区极简审批条例，通过以规划代替立项审批、以区域评估代替单个项目评估、实行准入清单和告知承诺管理等办法，最大限度精简审批事项。

2019年、2020年分批分期作出决定，批准在三亚崖州湾科技城、海口江东新区等9个重点园区推广适用特别极简审批。2020年，作出关于海南自由贸易港洋浦经济开发区等重点园区管理体制的决定，在部分重点园区推行法定机构改革，赋予重点园区更大自主权。

自贸港重点园区单行条例也在陆续出台。博鳌乐城国际医疗旅游先行区条例率先在2020年颁布实施。2021年1月1日，三亚崖州湾科技城条例、海口江东新区条例也已施行。

再比如，在开放商事和服务业方面，2018年，海南省人大常委会制定商事登记管理条例，在全国率先推行五项创新性制度，商事登记实现“全岛通办”和“全网通办”，探索外国公司直接登记制度。

2019年，海南又制定外国企业从事服务贸易经营活动登记管理暂行规定，允许外国企业直接在海南从事服务贸易经营活动。

### 为集成创新提供法律保障

2020年6月1日，中共中央、国务院印发《海南自由贸易港建设总体方案》，对贸易自由便利、投资自由便利、税收制度等进行了具体设计。草案将对相关重点制度赋予法律效力。

中国（海南）改革发展研究院院长迟福林认为，海南自贸港法是要通过在法律上“一揽子”授权的方式做成国内其他地区没有条件做到的事情，为海南自由贸易港制度集成创新提供法律保障。

在贸易自由便利方面，草案提出，国家对中华人民共和国关境外其他国家和地区进出海南自由贸易港的货物和物品，实行清单管理。清单以外的货物、物品，可以自由进出，由海关依法进行监管。

在投资自由便利方面，草案提出，海南自由贸易港全面放开投资准入，但是涉及国家安全、社会稳定、生态保护红线、重大公共利益等国家实行准入管理的领域除外。对外商投资实行准入前国民待遇加负面清单管理制度。

在税收制度方面，草案提出，海南自由贸易港按照税种结构简单科学、税制要素充分优化、税负水平明显降低、收入归属清晰、财政收支基本均衡的原则，结合国家税制改革方向，逐步推进简化税制，建立符合需要的海南自由贸易港税制体系。

从2020年7月1日起，海南免税购物额度提升到每人每年10万元且不限次数，免税商品扩大到45种。当月，来海南旅客购物就达38.4万人次、消费24.9亿元，较2019年同期分别增长54.1%和2.3倍。

《海南自由贸易港建设总体方案》提出，按照零关税、低税率、简税制、强法治、分阶段的原则，逐步建立与高水平自由贸易港相适应的税收制度。

中国人民银行海口中心支行对海南省 721 家企业开展的问卷调查显示，这样的税收政策下，30.59%的企业认为可有效促进投资，28.71%的企业认为可以促进贸易，15.03%的企业认为有利于促进海南免税品购物消费。

除直接降低税负外，税收优惠政策还被认为可以增强税企合作信赖关系，提高纳税服务满意度。上述调查显示，24.01%和 58.38%的企业认为自贸港税收优惠政策对改善税收营商环境效果会非常明显和比较明显。（21 世纪经济报道 20210105）

## 深圳将出台国内首部数据领域综合性立法

2020 年可以被称为“数据要素元年”，全球三大经济体美国、欧盟、中国纷纷发布数据战略，以数据市场建设抢占全球数字经济发展先机。4 月 9 日，《中共中央、国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》正式发布，数据首次作为一种新型生产要素被写入其中。

数据如何使用、保护，需要一套清晰的规则。12 月 28 日，深圳市六届人大常委会第四十六次会议首次审议了《深圳经济特区数据暂行条例（草案）》（下称《草案》），这是国内数据领域第一部基础性、综合性立法。

关于深圳的此次立法，深圳市人大常委会经济工作委员任何锐军表示，近年来，国家正在陆续制定出台网络安全法、数据安全法、个人信息保护法等一系列法律法规，但数据保护与管理方面的法律规定仍比较笼统，缺乏关于数据领域综合性的专门立法。

据介绍，“以保护为基础”是此次立法的重要理念，力图在实现个人数据保护的基础上，最大程度挖掘释放数据经济价值，为深圳数字产业数字经济发展提供良好的法治环境。

## 首次提出“数据权益”保护

今年7月，在一场针对《深圳经济特区数据条例（征求意见稿）》举办的研讨会上，华东政法大学数据法律研究中心主任高富平表示，数据资源应当按照经济规律创设和配置数据权利，遵循“谁生产，谁决定”，即谁生产数据谁就享有初始的权利，开始数据的流通、社会化利用。

高富平表示，数据在不断的流动中，和新的数据混合才有意义，混合之后数据的边界变得模糊，所有权在数据世界中也变得模糊，数据权最后很可能是基于事实控制而形成的控制权。

“数据是一个复杂的要素，而且是一个具有风险的要素，所以它需要技术、法律、管理三种手段融合才能构建秩序，我始终强调重要的并不是产权而是数据的利用秩序。”高富平表示。

此次的《草案》也认为，现阶段比“确认数据是谁的”更现实的应是“确认可以对数据行使哪些权利”，因此在国内立法中首次提出了“数据权益”保护，也为立法所涉内容提供了法理基础。

《草案》拟规定，收集、处理涉及隐私的个人数据应当征得自然人或者其监护人的明示同意，即必须是通过书面、口头等方式主动做出声明或者自主做出肯定性动作予以明确授权的同意。

在自然人撤回同意后，应当主动或者根据自然人的请求及时有效删除。但不应影响在撤回前基于同意做出的合理数据处理，从而在保护个人数据权益的同时，保护企业的数据权益。

而结合疫情防控工作经验，《草案》还规定，在为了国家安全、公共利益、企业正当利益等情形下，可以无需征得个人同意收集处理自然人数据。

## 建立公共数据共享负面清单制度

根据复旦大学联合国家信息中心数字中国研究院今年发布的《2020中国地方政府数据开放报告》，在地级（含副省级）城市的政府数据开放指数排名中，深圳位列第一。

深圳一位智慧城市从业者表示，中国智慧城市建设已经经历了好几年时间了，从最早的各个委办局大数据建设到后来部分城市的平台建设，一定程度上解决了数据共享问题。但从今年的疫情情况来看，不同单位之间的数据壁垒依然存在。

在公共数据管理制度方面，此次《草案》通过一系列创新规定，打破信息孤岛，提出公共数据全面共享深度开放，充分释放公共数据的资源价值。

一是在市政务数据主管部门统筹下，建立纵向到底、横向到边，覆盖全市各类公共管理和服务机构的数据管理委员会体系，形成全市公共数据共治的治理组织架构。

二是建立数据资源目录管理制度，解决多头收集造成的数据冗余、不一致等问题，并通过数据目录共享，建立公共数据共享需求对接机构，促进公共数据全面共享。

三是在要求公共数据以共享为原则、不共享为例外的基础上，设计了共享负面清单制度，强化共享责任。负面清单以外的公共数据都应无偿在公共管理和服务机构之间共享。

四是扩大公共数据开放范围和渠道。规定除通过传统的政府数据开放平台开放原始数据外，还可以综合利用区块链、隐私计算、联邦学习等技术建立专业化数据定向开放平台，提供“可用不可见”和按规定用途使用数据的安全可信环境，满足专业机构对高价值数据的需求，带动公共数据与社会数据融合应用。

此外，针对消费者反映较多的“大数据杀熟”问题，《草案》规定，经营性数据要素市场主体不得通过分析消费者的个人信息、消费记录、偏好等数据，对商品或者服务设置不公平的交易条件，侵犯消费者合法权益。（21世纪经济报道 20201230）