



研究院微信

2022 年第 4 期

(总第 234 期)

3 月 10 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】

解读 2022 政府工作报告十大要点

## 【部委动态】

上交所“双碳”行动方案出炉

## 【地方新政】

深圳推出优化口岸营商环境 32 条新措施

上海五个新城数字化转型导引

全国首部公共数据地方性法规落地浙江

**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

贺然

统筹

史继平

金敏毓

何莉娟

韩玉刚

马爱华

电话

022-66222942

传真

022-66222940

**【特别关注】**

**解读 2022 政府工作报告十大要点**

3月5日，第十三届全国人民代表大会第五次会议在北京召开，李克强总理向大会做了《政府工作报告》（以下简称《报告》）。今年将召开中国共产党第二十次全国代表大会，是党和国家事业发展进程中十分重要的一年，在这样的背景下，稳增长具有特殊的意义。《报告》强调要坚持稳字当头、稳中求进，加大宏观政策实施力度，稳住经济大盘。除了稳增长，《报告》也聚焦一些结构性问题，如科技创新、绿色低碳、区域协调发展以及推动高水平对外开放等。

	指标名称	2020 目标	2020 结果	2021 目标	2021 结果	2022 目标
宏观经济	国内生产总值	无	2.2%	6%以上	8.1%	5.5%左右
	居民消费价格	3.5%左右	2.5%	3%左右	0.9%	3%左右
就业	城镇新增就业	900万以上	1186万	1100万以上	1269万人	1100万人以上
	城镇调查失业率	6%左右	5.6%	5.5%左右	5.1%	5.5%以内
货币政策	货币供应和社融规模	M2、社会融资规模增速明显高于去年	M2: 10.1% 社会融资规模存量: 13.3%	M2、社会融资规模增速与名义经济增速基本匹配	M2: 9% 社会融资规模存量: 10.3%	M2、社会融资规模增速与名义经济增速基本匹配
财政政策	赤字率	3.6%以上	6.2%	3.2%	3.8%	2.8%
	财政赤字	3.76万亿	6.28万亿	3.57万亿	4.38万亿	3.37万亿
	抗疫特别国债	1万亿	1万亿	无	无	无
	地方专项债券	3.75万亿	3.75万亿	3.65万亿	3.53万亿，剩余额度用于补充中小银行资本金	3.65万亿
	减税降费	2.5万亿	超过2.6万亿	继续执行减税政策	超过1.1万亿	约2.5万亿
投资	城镇老旧小区改造	3.9万个	4.0万个	5.3万个	5.6万个	继续推进城镇老旧小区改造
环保	单位国内生产总值能耗下降	继续下降	0.1%	3%左右	2.7%	能耗强度目标在“十四五”规划期内统筹考核

表 1：2020-2022 年经济目标对比（数据来源：《政府工作报告》，国家统计局，毕马威分析）

## 1. 保持经济增速运行在合理区间

《报告》对2022年经济增长目标设定在5.5%左右。《报告》延续中央经济工作会议基调，把稳增长放在更加突出的位置，同时强调继续做好“六稳”、“六保”工作，持续改善民生，着力稳定宏观经济大盘，保持经济运行在合理区间，保持社会大局稳定，迎接党的二十大胜利召开。

2021年中国经济总量达到114万亿元，约17.7万亿美元，以美元计较2020年增长超过3万亿美元，大约相当于英国的经济总量。与此同时，2021年我国全年经济累计同比增长8.1%，为过去十年以来的最高值，明显高于去年《政府工作报告》提出的经济增速大于6%的预期目标。总体来看，2021年我国经济总体保持复苏态势，但下半年增速有所放缓。今年经济增长设立的目标虽然较上年有所下降，但仍高于2020-2021年的两年平均增速（5.1%）。“十四五”规划远景目标中提出2035年我国人均国内生产总值达到中等发达国家水平，为了实现这一目标，未来十几年我国仍需保持4.0%左右的平均增速。可以看到，未来一段时间我国仍有必要维持一定速度的经济增长，有效引导和稳定市场预期。

## 2. 稳增长政策协同发力

《报告》延续中央经济工作会议维稳基调，指出要保持宏观政策连续性，增强有效性，强化跨周期和逆周期调节，稳定经济大盘，保持经济运行在合理区间。

今年赤字率拟按2.8%左右安排、比去年3.2%的赤字率下降0.4个百分点，资金规模减少2000亿元。但是通过跨年度调节，今年财政支出规模将比去年扩大2万亿元以上，这相当于提高了赤字率1个百分点。增加2万亿元意味着今年财政支出将达到26.7万亿元，同比增加8.4%，明显高于去年0.3%的增速，总体财政政策还是积极的。今年我国地方政府专项债拟发行3.65万亿元，与去年持平。此外，为了加强地方政府财力，《报告》还表示中央对地方转移支付增加约1.5

万亿元，达到近 9.8 万亿元，同比增长 18%，为 2012 年以来的最大增幅。

### 3. 深入实施创新驱动发展战略

《报告》指出深入实施创新驱动发展战略，巩固壮大实体经济根基。推进科技创新，促进产业优化升级，突破供给约束堵点，依靠创新提高发展质量。一方面通过实施基础研究十年规划，实施科技体制改革三年攻坚方案，强化国家战略科技力量，发挥好国家实验室和全国重点实验室作用，推进科研院所改革。另一方面，要加大企业创新激励力度，强化企业创新主体地位，深化产学研结合。

创新作为“十四五”时期的首要任务，是推动我国高质量发展的核心动力。2021 年我国科技创新实现“十四五”良好开局，去年全年我国研发经费支出接近 2.8 万亿元，同比增长 14.2%。《报告》显示，今年政府将继续加大对企业的支持力度，例如将科技型中小企业研发费用加计扣除比例从 75% 提高到 100% 等，引导更多资金流向科技创新领域，助力实体经济做强做优。

### 4. 打造数字经济新优势

自 2017 年政府工作报告中被首次提及，“数字经济”已多次被直接写入政府工作报告中。今年《报告》指出要继续促进数字经济发展。加强数字中国建设整体布局。建设数字信息基础设施，推进 5G 规模化应用，促进产业数字化转型，发展智慧城市、数字乡村。加快发展工业互联网，培育壮大数字产业，完善数字经济治理。

近年来我国数字经济取得了快速进展，2021 年 9 月《数据安全法》正式实施，是促进数字经济健康发展的重要举措。今年 1 月国务院正式发布了《“十四五”数字经济发展规划》，从基础设施、数据要素、数字产业化、产业数字化等方面提出了 11 项重点建设工程。发展数字经济是把握新一轮科技革命和产业变革新机遇的战略选择，数字经济的健康发展，将有利于推动我国现代经济体系建设，增强国家竞争新优势。

此外，本次报告还提到要加强数字政府建设。推动政务数据共享，进一步压减各类证明，扩大“跨省通办”范围，基本实现电子证照互通互认。毕马威认为，将数字技术与政府决策、社会治理、城市管理和公共服务等深度融合，可以推动新型政府运行模式的进一步发展与完善，助力管理效能持续提升。

近日，国家发改委等部门联合印发文件，正式启动“东数西算”工程，通过构建数据中心、云计算、大数据一体化的新型算力网络体系，将东部算力需求有序引导到西部，优化数据中心建设布局，带动数字产业相关投资，促进东西部区域间协同发展。近年来，随着数字技术的飞速发展，数据算力中心规模日益扩大，对电力的需求也在大幅增加。我国西部地区地域广袤，可再生能源十分丰富，可以承接东部地区算力需求，提升资源使用效率和国家整体算力水平。绿色化和数字化的有效结合也能够更好地推动我国经济高质量发展。

### 5. 稳市场主体保就业，推动消费持续恢复

《报告》提出要坚定实施扩大内需战略，统筹疫情防控和消费促进工作，推动消费持续恢复和升级，增强消费对经济增长的拉动力。其中升级类消费、绿色智能消费以及养老托育、家政等服务消费是今年激发消费需求的重点发力方向。具体措施包括：1) 推动线上线下消费深度融合，发展消费新业态新模式；2) 支持新能源汽车消费，鼓励绿色智能家电下乡和以旧换新；3) 支持完善社区养老、托幼等配套设施建设；4) 促进家政服务业提质扩容；5) 加强县域商业体系建设，发展农村电商和快递物流配送。

稳就业是促消费的基础，《报告》确定今年就业目标为城镇新增就业1100万人以上，城镇调查失业率全年控制在5.5%以内，与2021年基本一致，就业目标趋于稳定。同时，面对就业总量压力不减、结构性矛盾突出的情况，今年将强化及优化各类专项促就业政策，通过稳市场主体实现稳就业、以创业带动就业等举措，实现更加充

分更高质量的就业目标。今年高校毕业生超过1000万人，高校毕业生等青年就业是今年的重中之重。

## 6. 制造业、基础设施扩大有效投资

《报告》提出积极扩大有效投资，持续发挥投资对经济稳增长关键作用。一方面要加快发展先进制造业集群，推动传统产业升级，推进一批传统优势行业技术升级和智能改造项目，提升制造业核心竞争力。另一方面，要围绕国家重大战略部署和“十四五”规划，适度超前开展重大基础设施投资，坚持“资金跟着项目走”，支持在建项目后续融资，开工一批具备条件的重大工程、新型基础设施、老旧公共设施改造等项目。《报告》同时强调要发挥重大项目牵引和政府投资撬动作用，充分调动民间投资积极性。

在制造业发展上，“十四五”规划指出壮大实体经济，保持制造业比重基本稳定。2021年我国制造业增加值占GDP比重达到27.4%，较2020年的26.2%小幅提升了1.2个百分点。今年以来，各个地方政府将培育壮大新兴产业，加快传统产业改造升级作为投资的重要抓手，加大在智能制造、高端材料、高端电子器件、先进计算等领域的研发生产。此外，和绿色发展相关的投资也是另外一个关注热点。我们预计今年以科技创新和绿色转型制造业投资将迎来快速增长。

除了交通运输、水利等传统基建外，新基建也同样重要，如建设全国一体化算力网络枢纽节点、布局工业互联网集群等。此外，政府将进一步加大基于数字化、网络化、智能化的新型城市基础设施建设，以扩大内需，稳定经济增长。

## 7. 促进区域经济协调发展

《报告》指出区域政策要增强发展的平衡性协调性。要深入实施区域重大战略和区域协调发展战略，推进京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展、黄河流域生态保护和高质量发展，高标准高质量建设雄安新区，支持北京城市副中心建设。支持产业梯度转移和区域合作。

我国一直关注区域间的协调发展。我们认为，区域协调发展能够便利经济要素自由流动，提高我国社会资源配置能力，促进产业协调发展，并为企业带来更多的投资发展机遇。

## 8. 扩大高水平对外开放

在外贸方面，《报告》强调从扩大金融保险等惠企政策、外贸创新提质、加快建设国际物流体系等方面着手，多措并举稳住外贸基本盘。在外资方面，《报告》提出今年要深入实施外资准入负面清单，优化外资促进服务，引导外资更多投向先进中高端制造、研发、现代服务等领域以及中西部和东北部地区。同时，发挥好自贸试验区、海南自贸港、服务业扩大开放示范试点地区等开放平台的招商引资作用。中国持续向好的经济基本面，以及在市场规模、产业配套、基础设施、营商环境等方面的综合竞争优势，仍然对外资具有很强的吸引力。

《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）已于今年1月1日正式生效。同时，去年我国也已经正式申请加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）和《数字经济伙伴关系协定》（DEPA），今年将继续与协定缔约方开展磋商，主动对标国际高标准经贸规则。此外，中国还将继续推进与海合会、厄瓜多尔、以色列、挪威以及中日韩等自贸协定谈判，积极推进中国-东盟自贸区3.0版等自贸协定升级。

## 9. 有序推进双碳目标，推动绿色低碳发展

《报告》指出要持续改善生态环境，推动绿色低碳发展。加强污染治理和生态保护修复，处理好发展和减排关系，促进人与自然和谐共生。《报告》强调要加强生态环境综合治理，有序推进碳达峰碳中和工作，坚持先立后破，加强煤炭清洁高效利用，推进新能源发展，加快形成绿色生产生活方式。

去年四季度以来，我国已经发布了以《关于完整准确全面贯彻新发展理念做好碳达峰碳中和工作的意见》和《2030年前碳达峰行动

方案》为基础的“1+N”的政策体系，一方面将有助于统筹协调各地方政府和部门的工作安排和推进，制定更加合理的行动方案和政策；另一方面也有助于企业做好规划，构建绿色低碳、可持续发展的经营模式。我们认为今年减碳工作会继续深入推进，系统性、制度性将进一步加强，协同推进经济高质量发展和生态环境高水平保护。

### 10. 统筹发展与安全，防范重点领域风险

当前我国经济面临的外部宏观环境错综复杂，为了应对各种变数，首先需要保障国内经济大盘稳定，加强应对各类风险的政策措施。《报告》强调粮食能源安全，维护产业链供应链安全稳定。

**粮食方面**，要保证生产稳定。《报告》强调全力抓好粮食生产和重要农产品供给，确保粮食播种面积稳定、产量保持在1.3万亿斤以上。我们认为，十四五期间，种子技术研发、基地建设将得到更多的政策支持；农机装备自动化、培育信息化等智慧农业将释放巨大潜力。

**产业链方面**，《报告》继续强调维护产业链供应链安全稳定。要增强产业链供应链自主可控能力，实施好产业基础再造工程，发挥大企业引领支撑和中小微企业协作配套作用。对于目前已具备优势的产业链，要进一步提升产业链供应链现代化水平。（毕马威中国公众号 20220305）

## 【部委动态】

### 上交所“双碳”行动方案出炉

3月1日，《上海证券交易所“十四五”期间碳达峰碳中和行动方案》（下称《行动方案》）发布。《行动方案》提出，在“十四五”期间，力争将上交所建设成为在绿色金融领域有国际影响力的证券交易所。



根据《行动方案》，上交所提出：一是引导资本市场助力绿色低碳发展等，引导资本市场助力绿色低碳发展，共同走生态优先、绿色低碳的高质量发展道路。二是推进完善资本市场绿色金融相关标准，加强资本市场绿色金融领域双向开放和国际合作等，力争将上交所建设成为在绿色金融领域有国际影响力的证券交易所。

《行动方案》提出六大目标：一是上交所市场绿色低碳发展取得明显进展，绿色产业融资明显提升，绿色债券及绿色ABS规模稳步增长；二是上市公司环境责任意识得到提高，ESG信息披露形成规范体系；三是绿色指数进一步丰富，绿色基金产品的托管量和交易量明显增长；四是在绿色金融领域的国内和国际影响力持续提升；五是投资者践行绿色投资理念进一步提升；六是交易所自身碳排放、碳效益测算框架及方法基本形成，单位能耗及碳排有所下降。

为确保达成目标，《行动方案》提出三大基本原则：一是坚持目标引领、有序推进；二是坚持创新驱动、实效优先；三是坚持市场导向、和谐发展。

为确保《行动方案》实施落地，上交所在三大原则的基础上，细化、梳理出六大方面的行动举措：一是优化股权融资服务，推动企业低碳发展；二是加快绿色债券发展，助力企业低碳融资；三是拓展绿色投资产品，助力绿色投资；四是深化绿色金融国际合作，推进市场对外开放；五是加强绿色金融宣传研究，引导培育专业投资者；六是推进所内节能减排，推进绿色低碳交易所建设。

《行动方案》引领资本市场发展新趋势。比如，在信息披露方面，上市公司ESG信息披露将更加规范和重要，上交所将强化环境信息披露和监管、加大自律监管力度；绿色股权融资在科创板入口端对于双碳领域重点行业和核心技术给予重点支持；扩大绿色债券发行规模，引导高耗能高排放企业债券融资用于节能减排。

上交所透露，后续将扎实推进《行动方案》中的各项内容，制定具体工作计划，细化落实各项任务举措，协同各方共同为服务经济社会绿色低碳发展贡献力量。（上海证券报 20220302）

## 【地方新政】

### 深圳推出优化口岸营商环境 32 条新措施

近日，深圳最新正式发布的《2022 年进一步优化深圳口岸营商环境若干措施》（以下简称《若干措施》），围绕创新监管方式、强化科技赋能、规范口岸收费、高效利企便民 4 个方面，制定了 32 项任务措施。《若干措施》立足于优化口岸营商环境、促进跨境贸易便利化的顶层设计，结合深圳工作实际，着力抓重点、难点和焦点，经深圳市优化口岸营商环境工作组各成员单位多次讨论和修改而最终出炉，以期持续打造市场化、法治化、国际化口岸营商环境，更大程度激发市场主体活力和综合竞争力。

#### 创新监管方式 提升通关时效

压缩通关时间，提高通关效率，快速便捷通关，始终是优化口岸营商环境工作的灵魂。在创新监管方式方面，《若干措施》提出，推广“提前申报”“两步申报”等多种通关模式，扩大“船边直提”“抵港直装”业务试点范围，加强海外仓信息共享、推动出口退税备案单证数字化、开设 CCC 免办证书便捷通道、开展深港无缝清关服务、推动国际贸易“单一窗口”联合登临检查业务在深圳试点推广等，集中攻坚、深入推进，实现监管优化，优势叠加，持续提升通关时效。

#### 强化科技赋能 提升信息化水平

在深圳海港口岸现有信息化基础上，强化科技赋能，汇总通关数据，通过加快“智慧港口”建设，加强铁路信息系统与海关信息系统的信息交换共享，推动水铁空公多式联运信息共享等，进一步提升口岸信息化水平。

在提升信息化水平方面，《若干措施》提出，要推进“智慧口岸”建设，在前海试点建设深圳跨境贸易大数据平台，推动口岸信息化升级和数字化转型。在优化整合现有平台方面，则要完善深圳国际贸易“单一窗口”功能，包括对接深圳主要物流信息综合服务平台，推动通关与物流运输环节信息共享、业务协同和资源融合。

### **创新工作机制 回应市场主体关切**

深圳立足粤港澳大湾区和深圳先行示范区战略定位，研究提出适合自身实际的改革措施，力争形成一批可复制、可推广的改革经验。

《若干措施》提出，推动优化口岸营商环境政策宣传常态化。2021年，深圳共举办6场口岸营商环境政策宣讲会，就通关政策、通关模式改革进行宣讲和答疑解惑，赢得了参会企业的赞誉。本年度完善政策宣讲的常态化、长效化工作机制，丰富宣讲形式和内容，拓展宣讲渠道和主题，打造一批精品宣讲活动，指导企业用好用足通关便利化政策，着力打造口岸营商环境政策宣讲品牌。

### **转化政策红利 打通落地“最后一公里”**

如何推动惠企便民政策落地，让企业和群众更加便捷享受政策红利，是优化口岸营商环境工作的重要方面。在《若干措施》中，建立口岸营商环境“问题清零”机制正是打通政策落地“最后一公里”的有力措施之一。在成立优化口岸营商环境特邀顾问队伍的基础上，深圳口岸继续发挥市优化口岸营商环境工作组的统筹协调优势，强化市级统筹、高位调度、分业务领域协调推进的工作机制，推动成立口岸协会，继续完善特邀顾问工作机制和AEO企业服务机制，建立问题台

账，建立一项、推进一项、完成一项，将政策红利切实转化成企业红利。

实施中小微外贸企业出口信用保险统保。发挥出口信用保险支持外贸企业开拓国际市场的重要保障和促进作用，对出口额800万美元（含）以下中小微外贸实施出口信用保险统保支持。

优化口岸营商环境工作一直在路上。深圳市口岸办负责人表示，深圳口岸将以《若干措施》为行动指南，充分发挥口岸城市的优势，持续提升通关效率，降低企业成本，充分发挥国际国内双循环交汇点价值，积极融入新发展格局，推动国内国际两个市场人财物循环流动更加自由，发展空间不断拓展，城市能级不断跃升。（深圳特区报20220303）

## 上海五个新城数字化转型导引

上海嘉定、青浦、松江、奉贤、南汇五个新城，如何成为引领高品质生活的未来之城、推进人民城市建设的创新实践区，以及城市数字化转型的示范区？记者从上海市经信委获悉，市经信委会同上海市规划和自然资源局、上海市住房和城乡建设管理委员会组织编制、由同济大学中国（上海）数字城市研究院具体承担的《上海市新城数字化转型规划建设导引》已制定完毕。

按照导引，嘉定新城定位为以“未来出行”为特色的数字城市示范区；青浦新城要打响“长三角数字新干线”品牌；松江新城全面构建“科创走廊+数字云城+智慧枢纽”数字化转型功能框架；奉贤新城主打“数字江海”；南汇新城要打造集原创技术、应用技术和开发实体为一体的数字孪生城市。

据透露，导引支持五个新城立足独立的综合性节点城市定位，聚焦数字底座建设、数据开发利用、数字技术创新、行业转型赋能四个方面，各扬所长，成为上海“国际数字之都”建设的品牌窗口。根据

基本目标，到2025年，五个新城的5G网络覆盖率 $\geq 95\%$ ；5G网络移动宽带平均下载速率 $\geq 500\text{Mbps}$ ；感知终端部署规模超过20万个；充电设施停车位比例超过15%；新城道路通信管道覆盖率超过90%；规模以上新建建设项目的BIM（建筑信息模型）应用达100%。

就具体新城而言，以临港新片区为例，数字孪生技术将渗入城市经济、生活、治理多方面。高端装备结构件制造商上海昌强，其产品广泛应用于核电火电、大型船舶、石化等领域。目前，上海昌强正加快建设数字孪生智能化工厂，其厂房、设备、生产过程、人员派工、能耗等信息实时投射在虚拟三维空间中。随着数字工厂的深化建设应用，企业关键经营指标较系统投产前已有明显提升，产品一次质量合格率从86%提升到93.66%，订单平均交付周期从58天缩短到40天，能耗利用率提升2.9%。

又如，在临港科技城，通过打造园区数字孪生底座，园区内各分散的系统和设备连接于统一平台，园区的能源、路况、车库等各类体征便能实时实现数字化呈现——物联网技术接入水电煤计量表及检测设备，实现全天不间断监测；车路协同应用试点正探索园区内无人驾驶接驳服务；通过3D建模技术，地下停车库实现1:1还原，便于反向寻车、车位导航等应用功能拓展。

导引编制专家、上海流程智造科技创新研究院院长贺仁龙介绍，临港新片区的数字孪生并不止步于城市建设的“规建管运”一体化，其更重要意义，在于实现产业链的数字孪生，为保链、固链、拓链提供数字化支撑。另外，临港新片区的信息飞鱼、大飞机产业园、海洋创新园、东方芯港、生命蓝湾等园区正打造数字孪生园区，未来将实现数字化营商环境的改善，以及虚拟智能“店小二”服务。区内汽车工业、装备制造、芯片工厂的工业孪生应用也已在探索实践中。（上观新闻 20220302）

## 全国首部公共数据地方性法规落地浙江

《浙江省公共数据条例》于3月1日起施行，这是全国首部以公共数据为主题的地方性法规。随着数字经济的发展，公共数据的收集、运用、开放越来越受到重视，2019年上海出台《上海市公共数据开放暂行办法》，今年2月《江苏省公共数据管理办法》施行。

《浙江省公共数据条例》首次将立法层级上升到地方性法规层面，上海交通大学数据法律研究中心执行主任何渊认为，《条例》将数据范围限定在了公共数据领域，重点是要解决公共数据整个全生命周期过程当中的一些共性问题，尤其是如何让公共数据发挥数据基本生产要素的功能，让数据动起来。

### 拓展公共数据范围 建设统一平台实现共享

公共数据的定义一直以来是行业内的争议焦点，至今在法律上未有明确定论，国内外对此也规定不一。

《深圳经济特区数据条例》中规定“公共数据”是指公共管理和服务机构在依法履行公共管理职责或者提供公共服务过程中产生、处理的数据。

《上海市数据条例》将“公共数据”定义为本市国家机关、事业单位，经依法授权具有管理公共事务职能的组织，以及供水、供电、供气、公共交通等提供公共服务的组织（以下统称公共管理和服务机构），在履行公共管理和服务职责过程中收集和产生的数据。

在《浙江省公共数据条例》中，公共数据的范围进一步扩大，也更具浙江特色，规定“本省国家机关、法律法规规章授权的具有管理公共事务职能的组织以及供水、供电、供气、公共交通等公共服务运营单位（以下统称公共管理和服务机构），在依法履行职责或者提供公共服务过程中收集、产生的数据。根据本省应用需求，税务、海关、金融监督管理等国家有关部门派驻浙江管理机构提供的数据，属于本条例所称公共数据。”

北京师范大学互联网发展研究院院长助理、中国互联网协会研究中心副主任吴沈括表示,《条例》把公共数据范围从行政机关扩大到国家机关,纳入了党委、人大、政协、法院、检察院等单位,为党政机关整体智治打下基础。“最大特点就在于它聚焦公共数据的使用规则,因此需要特别关注其对于公共数据的定义,这决定了公共数据开放使用的范围,是其他一切规则的起点,同时也决定了企业利用公共数据创造经济价值时的边界。”

同时《条例》明确规定,要建立一体化智能化公共数据平台。浙江省政府副秘书长、省大数据发展管理局局长金志鹏称,这一平台就是要打破信息孤岛,数据要充分共享,通过建设公共数据平台这样的一个载体来解决数据共享的问题。

华南师范大学法学院数字政府与数字经济法治研究中心主任马颜昕也指出此举是数字政府建设的重点,意在打破“数字烟囱”,通过统一的平台来进行数据的收集、汇聚、共享和开放,这极大地构成了整个数字政府建设的数据基础。

而何渊认为这是地方在公共数据共享重大难点上的突破,“政府内部要形成一个共享池,让不同部门把数据都交出来,其实比我们想象的要难得多。如果没有这种明确的法律依据,只是用政府的行政手段去强推,是很难做出来的,这其实是一个非常大的痛点。浙江还特别强调要用财政资金去建立数字资源系统,包括它要求统一的标准和目录化管理,为的就是共享之后能够实现对接。”

《条例》强调公共数据应当以共享为原则、不共享为例外。公共数据按照共享属性分为无条件共享、受限共享和不共享数据。并明确规定了数据共享的流程和时间要求,比如无条件共享的公共数据,主管部门应当在两个工作日内予以共享。

何渊进一步介绍,“从重视速度和落实执行的角度来看,这份立法的精细化比以往的更好、更具有可操作性,不再仅仅是一些原则性的规定,已经开始出现了一些程序性的细则,包括时间和可追责的规

定，我觉得是非常值得肯定的，也期待其他地方的相关立法可以借鉴。”

### 明确授权运营 鼓励数据利用开发

在马颜昕看来，《条例》的另一亮点在于规定了自然人、法人或者非法人组织利用依法获取的公共数据加工形成的数据产品和服务受法律保护。他指出此前出台的《浙江省数字经济促进条例》曾在一审稿阶段有过类似表述，但正式文件中被删除，此次《条例》重新添加表明了利用公共数据去加工做数据产品和服务在法律上受到保护。

“公共数据立法的最大难点之一在于公共数据到底有无权利、是否有财产权，财产权利归谁所有？如何保护？目前上位法还没有确定。共享层面还好说，一旦进入到开放利用的层面，还是要解决这个问题，”马颜昕补充道，“目前财产权利在法律上定性的争议非常大，广东省数字经济促进条例的写法是自然人、法人和非法人组织对依法获取的数据资源开发利用的成果，所产生的财产权益受法律保护，并可以依法交易。浙江省这一写法也是想在这个点上做一些突破，可以看出是经过很多讨论字斟句酌的结果。”

除此之外，《条例》强调公共数据的开放利用。“如何开放利用公共数据，可能是地方政府非常重要的一个着力点，”何渊认为公共数据本身就具有公共的属性，作为政府需要去做一些突破，能不能率先把有价值的数据在依法合规、保证数据安全的前提下，做一些制度创新，为未来数字产业的突破提供一些助力，也就数据要素市场怎么建立起来的关键。

公共数据的开放利用离不开授权运营。而在《条例》中也重点强调了这个部分，规定县级以上人民政府可以授权符合规定安全条件的法人或者非法人组织运营公共数据，并与授权运营单位签订授权运营协议。禁止开放的公共数据不得授权运营。

此前出台的《上海市数据条例》设有专门一节率先落地公共数据授权运营，但马颜昕认为《条例》相比上海更为具体，“甚至包括到



底能不能收费都说清楚了，这是全国各个地方条例中写法最具体的，其实全国都在做公共数据授权运营，但浙江可以说是第一次在立法层面把这件事说明白。”

他进一步表示，《条例》努力在现有的法律框架之下激励企业参与到公共数据的开发当中，企业通过投入资本、技术、人力资源等方式进行开放利用，同时有利可图，“这是一个市场的运作逻辑，可见政府部门希望通过市场化的方式来进行公共数据业务。”

### 进一步深化个人信息保护 保障数据安全

《条例》第十七条指出，公共管理和服务机构收集数据时，不得强制要求个人采用多种方式重复验证或者特定方式验证。

浙江省人大法制委员会副主任委员、一级巡视员尹林表示，《条例》在个人信息保护问题上与上位法作了衔接，没有作出重复规定，同时针对实践中大家反映比较突出的问题，在上位法基础上作了细化和补充，主要有：一是严格限制个人生物识别信息收集，明确规定已经通过有效身份证件验明身份的，不得强制通过收集指纹、虹膜、人脸等生物识别信息重复验证。二是强化突发事件应对中的个人信息保护，要求对突发事件应对过程中收集的个人信息予以保密，只能用于应对突发事件，并在突发事件结束后采取数据封存、应用关停等处置措施。三是加强公共数据开放过程中的个人信息保护，明确规定开放涉及个人信息的数据，应当经过匿名化处理或者取得当事人的授权同意。四是建立个人信息权益救济机制，规定当事人认为开放的公共数据侵犯其合法权益的，有权提出撤回数据的要求。五是保障数据安全贯穿于整个条例制度设计始终，并设置公共数据安全专章，通过建立健全数据安全制度，确保个人信息不发生泄露等方面问题。

对此，何渊认为，此规定总体上是想通过对政府内部进行整合，建立统一的公共数据平台，强调数据共享为原则，不共享为例外，这种规则让数据在内部形成一个数据中心，对外也强调公共数据收集和归集的合法性。

马颜昕也指出这是浙江省在公共数据立法中的又一亮点，在个保法的要求之上对重复验证问题进行了新规定，“个保法和最高院司法解释规定不能仅用人脸识别，规定要提供替代方案，浙江在此基础上还要求不允许重复验证，但这在实践中也存在一定的挑战性，具体怎么来执行可能还有大量的工作要做。”

同时，《条例》在贯彻落实《中华人民共和国数据安全法》和《中华人民共和国个人信息保护法》基础上又作了一些明确的规定，对数据安全进行了保障。金志鹏表示，《条例》首先落实了数据安全主体责任，明确谁收集谁负责、谁使用谁负责、谁运行谁负责的数据安全责任制。其次要建立一系列的制度，靠制度来约束，这就是我们讲的“制防”。第三个方面，要建立一系列的数据安全防护的技术标准，这就是我们讲的“技防”，通过各种技术来进行防范。

### 数字经济下地方政府的大数据治理和区域协同

公共数据是支撑党政机关整体智治、数字政府、数字经济、数字社会、数字法治的重要基础资源，是推动省域治理体系和治理能力现代化的关键生产要素。

吴沈括表示，浙江制定出台公共数据领域的基础性法规，对于全省上下纵深推进数字化改革，不断完善数字化改革制度规范体系，打造数字中国示范区和全球数字变革高地具有重要意义。“《浙江省公共数据条例》是国内首部针对公共数据的立法，回应了社会热点，根植于实践所需，对公共数据的定义、共享和使用等等做出了详细规定，为其他省份乃至全国的公共数据使用提供了浙江实践和经验。”

目前全国已有许多地方在公共数据方面进行探索，深圳、上海、江苏、安徽、广东都先后出台了相关法律规章。对此，马颜昕表示，在政府规章层面是各地都有相关政策，像广东、江苏都是地方政府规章，《条例》第一个上升到地方性法规，会有一定先行影响。其实各地方也已经形成一个公共数据管理的框架，各具特色，同时也形成了一些共识，比如说像统一平台。“《条例》最大的影响可能不在于条

例本身的内容，而在于表现出来的政府未来想做的方向，《条例》反映的制度探索，有较大的影响力。其次《条例》的框架文本能够为长三角或者是珠三角这些相对来说数字经济比较发达的地区提供一定的参考的。

何渊对此表示认同，浙江先行示范，尤其是在数据的合法合规的开发方面，数据不是存在各个部门的手上，而是强调利用，目的是为了深化保障数字化改革，要促进省域的治理体系和治理能力，也就是说要促进公共数据应用的创新，“这是《条例》本身一个非常重要的意义，跟中央的逻辑是非常契合的，而相反一些地方的综合性立法，产生的社会效应可能并没有那么明显，因为政府首先要做的是自己手上的这些数据能不能发挥作用，能不能去探索出一条合法合规地利用这种公共数据去深化数字化改革，建立数字政府，推动数字经济，甚至再来谈数字社会、数字治理。”他也指出，浙江等地的相关法律法规目前仅限于省域范围，跨省域范围如何进行数据的共享还有待于进一步提高。

《条例》提到县级以上人民政府应当按照长江三角洲区域一体化发展国家战略要求，加强公共数据发展和管理工作跨省域合作，推动公共数据标准统一，促进公共数据共享利用，发挥公共数据在区域一体化协同治理和跨区域协同发展中的驱动作用。对此，何渊建议可以以已有的版本即示范法为基础，长三角地区分别到各自的人大去表决和通过，可能会加速长三角的一体化，“如果能去做区域的立法协作的一些尝试，有利于公共数据的共享以及开放利用，可能会更有价值，所以我觉得完全是有可能去打造示范法的这一种模式。”

马颜昕则认为尽管长三角在省际立法层面协调相对来说缺乏法律机制，但是在制度层面相互借鉴，相互配合，最终形成具有统一模式的法律规定是很值得期待的。“公共数据立法其实还任重道远，地方立法固然重要，国家立法也需要探索推进。”（21世纪经济报道 20220301）

# 双周决策观察

---

把握宏观前沿 洞悉基层创新 启迪新政新思



扫描二维码，敬请详看《BRI 双周决策观察》电子版