

以法治之力为支点建设注入数据动能

——《湖北省数据条例》解读

湖北省人大法制委员会

2025年7月31日,省十四届人大常委会第十九次会议表决通过了《湖北省数据条例》(以下简称条例),自2025年10月1日起施行。条例是我省数据领域的基础性法规,其出台实施有利于推动数据要素更好赋能经济社会高质量发展,为加快建设中部地区崛起重要战略支点注入数据动能。

一、立法背景和总体考虑

数据是培育发展新质生产力、促进数字经济发展的关键要素,已深度融入社会生产生活各方面,深刻改变着生产方式、生活方式和社会治理方式。习近平总书记高度重视数据工作。党中央、国务院先后出台“数据二十条”等政策文件,要求加快构建数据基础制度体系,加快数据资源开发利用,促进数据产业高质量发展。省委将数字经济发展作为支点建设的重要支撑和引擎,要求加快数据立法,完善数字经济发展的制度建设,充分释放和发挥数据作为新的生产要素的功能作用。与此同时,在实践层面,我省数据工作虽然取得了较快发展,但仍存在数据资源供给不足、数据治理能力不强、流通交易尚在起步、数据产业规模不大等问题。制定数据条例,既是以立法贯彻国家和省委相关工作要求、促进数据产业高质量发展的的重要举措,也是总结我省数据工作经验做法、加强新兴领域立法的有益探索。

省人大常委会党组高度重视数据立法,及时将制定《湖北省数据条例》纳入常委会立法计划,积极推进立法工作,组织研究解决立法中的重大问题。在条例的制定过程中,突出立法的引领性、促进性,既贯彻“数据二十条”精神和相关上位法规定,体现数据治理的一般规律,又紧贴湖北实际,注重总结实践经验,回应现实发展需求。着重把握了以下方面:一是坚持对标对表。全面贯彻党中央关于数据工作的方针政策 and 省委工作要求,保持数据立法正确政治方向。二是坚持系统观念。统筹考虑产业发展、权益保护、流通利用、安全管理等各方面,系统构建数据相关制度。三是坚持问题导向。聚焦当前数据工作、数据领域建设和发展面临的突出问题,有针对性地加强制度设计。四是坚持服务发展。结合数字经济发展的现实需求,推动构建数据产业生态体系,推进数据在各领域应用,最大限度释放数据要素潜能,更好赋能经济社会高质量发展。五是广泛凝聚共识。充分征求市州、省直部门、相

关企业、基层一线和专家学者的意见,形成立法共识。考虑数据领域发展快、变化快等特点,对当前各方已有共识的作出规定,对需要实践进一步研究探索的留出空间。

二、条例的主要内容

条例共9章69条,分别为总则、数据权益保护、数据资源管理、数据流通、数据产业和应用、数据安全、保障措施、法律责任、附则。主要规定了以下内容:

第一,完善数据工作体系。数据工作涉及各地各方面,需要各方协同才能形成合力。条例明确了省市县人民政府的领导责任,以及数据、公安、网信、经信、知识产权等部门在数据安全监管、数据产业促进、数据基础设施建设、数据权益保护等方面的职责。此外,条例还对设立数据专家委员会,支持数据行业协会、专业服务机构等发展作出相应规定,最大限度调动各方面参与数据工作的积极性。

第二,加强数据权益保护。数据权益是开展数据处理活动的重要前提。条例贯彻相关上位法的规定,对各方面出现的问题作出回应。在落实“数据二十条”有关数据“三权”规定方面,条例明确自然人、法人和法人组织享有的数据持有、使用、经营等数据权益依法受保护,鼓励依法登记数据权益,探索建立数据权益保护机制。在数据采集、个人信息保护方面,条例依据国家有关上位法,明确了数据采集规则和相关要求,对公共场所安装图像采集、个人身份识别设备作出特别规定,要求数据处理者依法履行个人信息保护义务,对个人请求对其个人信息数据行使相关权利的及时予以处理。在规范平台经济运营方面,条例明确了网络平台服务提供者有在数据安全保护以及个人信息保护方面的责任并对当前较为集中的平台违法行为进行了规制,维护平台用户权益。

第三,统筹数据资源管理。数据作为新型生产要素,是全社会的重要资源资产。条例贯彻“数据二十条”精神,结合数据工作实际,明

确了公共数据的范围。与传统政务数据相比,增加了供水、供电、供气、供热、交通运输、教育、医疗、文化旅游、体育、环境保护等公共企事业单位在提供公共服务过程中收集、产生的数据。这主要着眼公共企事业单位数据的公共属性,保障公共管理和服务需要,随着实践深入发展,后续还可能进一步拓展。

同时,条例聚焦公共数据汇聚治理难题,紧扣公共数据的目录编制、收集、归集、回流、质量管控、资源登记等重点环节,全流程规范公共数据资源管理,为加强公共数据资源开发利用创造条件。特别是依据国务院《政务数据共享条例》,在公共数据资源平台建设和管理上,明确公共管理和服务机构不得新建其他同类平台;已经建成的,应当按照有关规定进行整合,避免重复建设和资源浪费。在公共数据归集上,既规定各公共管理和服务机构的公共数据归集义务,同时要求省人民政府数据主管部门构建常态化的公共数据回流机制,为各地或者相关单位履行法定职责、提供公共服务、开展数据应用等提供支撑。

在发挥公共数据示范带动作用的同时,统筹考虑非公共数据,明确支持企业等主体提高数据治理能力,推进数据资源调查,构建一体化的数据资源体系。

第四,促进数据流通交易。数据流通交易是推动数据市场化配置的关键环节。条例一体推进公共数据共享、开放和授权运营,构建以共享为原则、不共享为例外的公共数据共享机制,以清单管理为基础的开放机制,建立统一的公共数据授权运营机制,打通公共数据在政府部门间以及面向社会的流通利用通道。其中,共享方面,条例在《政务数据共享条例》基础上更进一步,明确对无条件共享的公共数据,可以通过公共数据资源平台直接获取使用。开放方面,明确由县级以上人民政府数据主管部门组织编制、公布本行政区域公共数据开放清单,规范开放数据获取和使用,鼓励社会公众依法对开放的公共数据进行开发利用。授权运营方面,明确公共数据运营机构不

得向第三方提供授权运营的原始公共数据,加工公共数据资源形成的数据产品和服务,经合规审核后才能向社会提供,确保公共数据安全。

条例明确建立多元化数据合作交流和共享激励机制,引导各类主体积极参与,培育公平、开放、有序、诚信的数据要素市场。同时,条例还规定了省人民政府及其有关部门在推动建立数据市场运营体系、价格形成机制和收益分配机制、数据流通交易平台体系等方面的职责,推进数据高效流通利用。为规范数据流通交易行为,条例规定公共数据授权运营形成的数据产品或者服务、国有企业的数

据产品或者服务以及财政资金保障运行的公共管理和服务机构采购数据的,应当通过省数据流通交易平台或者其他依法设立的数据交易场所进行交易。鼓励市场主体通过数据流通交易平台或者其

他依法设立的数据交易场所进行数据交易。

第五,推进数据产业发展和应用。在数据产业发展方面,条例顺应数据产业发展新形势,要求省人民政府及有关部门加强数据产业规划布局,建立跨部门协作机制,支持数据产业发展和开发应用。明确支持和培育数据采集汇聚、计算存储、流通交易、开发利用、安全治理等相关市场主体,统筹推进数据特色园区等产业发展载体建设,构建数据产业生态体系。同时,还对支持数据企业发展、开展人工智能原创性技术创新、构建产学研用一体化的数据产业发展模式等作出规定,促进数据技术攻关和技术成果转化与应用。

在数据应用方面,条例重点就县级以上人民政府及有关部门促进数据赋能实体经济,在生活服务、政务服务、社会治理等领域的应用作出规定,明确县级以上人民政府及有关部门要加强数据资源整合和部门协同,建设典型数据应用场景,推进数据应用示范和创新,为经济发展赋能、为社会治理增效、为人民生活添彩。适应社会治理数字化转型需要,条例明确县级以上人民政府及有关部门加强对乡镇、街

道、村(社区)等开展数据应用的指导和支持。适应老龄化进程加快发展等情况,条例规定提供智能化服务应当充分考虑老年人、残疾人等群体的需求,对数据产品和服务开展适应性改造。

第六,强化数据安全和保障。安全是数据发展的底线。条例将安全贯穿数据供给、流通、使用等全过程,推动构建政府、企业、社会多方协同的数据安全治理模式。压实数据处理者主体责任,明确数据处理器是数据安全责任人,应当建立数据安全全生命周期管理制度,全流程记录数据处理活动,加强安全技术防护,实行重要系统和数据的容灾备份,保障数据处理安全和可追溯。明确公共管理和服务机构在公安机关、国家安全机关以及网信、数据等部门指导下,开展本系统、本领域数据安全保护工作,健全完善数据安全风险信息获取和预警、数据跨境安全管理、新型数据技术安全评估等机制,从源头上防范数据流通、应用风险。加强数据安全应急处置,要求县级以上人民政府按照国家有关规定建立数据安全应急处置机制,明确公共管理和服务机构、数据处理者的应急处置责任,防止危害扩大,消除安全隐患。

加强支持保障,从统筹数据基础设施建设、加强数据领域人才培养、强化资金支持、推进数据要素市场信用体系建设、实行包容审慎监管等方面,完善数据发展和治理的保障措施。数据基础设施方面,考虑到其仍处于起步阶段、发展迭代快,条例仅作了原则规定,实践中可根据发展需要深入探索。数据属于新兴领域,释放数据要素价值潜能离不开持续创新创造。县级以上人民政府及有关部门应当完善监管体系,改进监管技术和手段,对数据领域的新技术、新产业、新业态、新模式等实行包容审慎监管。为支持中小企业发展,条例鼓励有条件的地方面向中小企业提供公益性数据服务,为中小企业决策经营、合规治理、创新发展等提供数据支撑,各地可结合实际探索相关举措。

贯彻落实《湖北省数据条例》 推动湖北建设数据强省

湖北省数据局

作为湖北数据领域的首部地方性法规,《湖北省数据条例》深入贯彻落实习近平总书记关于数据发展与安全的重要指示论述,着力运用法治方式打通数据生产、治理、整合、共享、开放、流通、服务、权益保护与安全保障全链条,以数据工作高质量发展促进经济社会高质量发展,为加快建设数据强省、建中部地区崛起重要战略支点提供有力支撑,体现了省人大常委会、省政府和社会各界对数据工作的关心支持,凝聚了全省数据系统的智慧,是推进全面依法治省的重要成果。

一、深刻认识条例出台的重大意义

数据是培育发展新质生产力、促进数字经济发展的关键要素。出台条例规范和引导数据发展与安全,有利于促进经济社会发展、完善社会治理体系、提升政府服务能力。

这是践行殷殷嘱托、贯彻习近平总书记考察湖北重要讲话精神的内在要求。习近平总书记高度重视数据工作,强调数据基础制度建设事关国家发展和安全大局,要统筹推进数据产、数据流通交易、收益分配、安全治理,加快构建数据基础制度体系。在考察湖北时强调,“大力推动数字经济发展,为推动经济高质量发展、服务构建新发展格局作出贡献”。贯彻总书记新发展理念对数据围绕中心服务大局赋予新使命、提出新要求。通过条例立法,将党中央推进数字经济、数据市场、数字产业建设改革的决策部署,转化为地方性法规规定并推动贯彻落实。

这是顺应发展大势、汇聚支点建设发展动能的现实需要。以网络化数字化为基础、以人工智能为核心、以数字产业化和产业数字化为标志的数字经济迅猛发展,加速重构经济发展模式。省委书记王忠林提出大力实施“七大战略”,推动各项工作向支点建设聚焦发力。通过条例立法,推动数据与劳动力、资本等要素协同,发挥数据要素乘数效应,以数据链促进创新、产业、资金、人才四链融合发展,对于全面提升资源配置效率、整体提升支点的产业竞争力意义重大。

这是转变治理方式、建设高水平数字湖北的重要举措。数据已深度融入生产、分配、流通、消费和社会服务管理各环节,深刻改变着

生产方式、生活方式和社会治理方式。通过条例立法,面向数字时代主动布局,推进高质量的数据治理,激活数据要素潜能,释放数据要素价值,可以为经济社会全面数字化转型、建设更高水平的数字湖北注入不竭的数字动力。

二、准确把握条例的主要内容

党中央、国务院先后出台《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》《中共中央办公厅 国务院办公厅关于加快公共数据资源开发利用的意见》等政策文件,强化了数据基础制度建设的顶层设计。我们坚持统筹发展和安全,围绕数据要素市场化配置改革工作主线,以“三法三条例”为依据,认真贯彻落实中央系列政策文件精神,从湖北实际出发,总结提炼我省加强数据制度建设、推进数字经济发展的实践经验,彰显数据立法的湖北特色。

条例分为总则、数据权益保护、数据资源管理、数据流通、数据产业和应用、数据安全、保障措施、法律责任、附则等九章,共六十九条,涵盖数据工作全链条,重点突出五个方面:

——明确数据权益保护和安全保障机制

统筹建设全省数据产权登记体系,建立数据持有、使用、经营权等分置运行机制。鼓励在依法设立的登记机构对数据权益进行登记,推动登记凭证作为数据资产会计处理、数据企业认定、数据流通交易、融资担保等活动的证明,激发供数、用数动力。明确采集、处理个人信息相关数据应当遵循的规则,切实加强个人信息保护。规制网络平台服务行为,更好维护平台用户权益。构建政府、企业、社会多方协同的数据安全治理体系,严格执行国家数据分类分级保护制度,落实数据差异化保障措施。建立数据安全应急处置等机制,统筹协调数据跨境安全管理工作,保障数据安全。(第十三条至第十七条、第四十九条至第五十五条)

——提高数据资源管理水平和供给能力

对公共数据、非公共数据资源管理进行规定,推动建立一体化数据资源体系。聚焦公共数据汇聚治理难题,制定全省公共数据资源目

录,按照法定权限、程序和标准规范收集公共数据。加强公共数据资源平台建设与管理,推动数据跨部门、跨层级、跨区域互联互通,建立和完善基础数据库、业务应用专题数据库、重点行业领域主题数据库,推进公共数据开发利用。建立公共数据质量管控体系,加强公共数据质量监测、评估,实现问题数据可追溯。统筹全省公共数据资源登记工作,强化数据资源调查,为制定数据相关政策、推进数据资源开发利用提供支撑。鼓励市场主体提高数据治理能力,建立健全数据资源管理机制,实现全流程数据采集和标准化治理。(第十八条至第二十九条)

——培育开放、公平、合规的数据要素市场

为促进数据流通、激发数据要素价值,条例对公共数据共享、开放、授权运营以及流通交易进行规范。优化公共数据共享开放机制,强化清单管理,构建以共享为原则、不共享为例外的公共数据共享机制,规范开放数据获取和使用,充分发挥数据的创新驱动作用。建立统一的公共数据授权运营机制,加强对公共数据运营机构监测评估、监督管理,明确不得向第三方提供授权运营的原始公共数据,强调合规审核、信息披露等程序。规范引导数据流通交易,建立符合数据要素特性的价格形成机制和收益分配机制,建立数据交易管理和共享激励制度,引导各类主体积极参与,繁荣数据要素市场生态。(第三十条至第四十一条)

——强化数据产业发展和数据赋能

为促进数字化发展应用,条例结合国家规划和我省实际作出系列促进性规定。数据产业方面,科学规划布局,统筹推进数据特色园区等产业发展载体建设,构建数据产业生态体系;加大人才、资金、能源等政策扶持,支持引导数据企业发展;构建产学研用一体化的数据产业发展模式,推进数据技术创新,支持人工智能等前沿领域原创性技术突破。数据应用方面,推动数据与实体经济、生活服务、城市治理深度融合;促进数据赋能实体经济,鼓励各类市场主体开展数据融合应用;促进数据在生活服务领域的应用,推动数据赋能生活数字化转型;促进数据在政务服务领域的应用,推进政务服务一网通办,提升公共

服务能力和政府运行效能。(第四十二条至第四十八条)

——完善数据基础保障与监管体系

为保障条例落实、筑牢数据安全防线,条例完善了数据基础保障与监管体系。基础保障方面,统筹规划数据基础设施布局,促进互联互通与绿色发展,强化资金、用地用电、人才等要素支持,对数据领域的新技术、新产业、新业态、新模式等实行包容审慎监管,激发各类主体创新活力。协同监管方面,强化政府监管职责,明确公安机关、国家安全机关以及网信、数据等部门按照职责分工建立健全数据安全审查、风险评估、信息共享、监测预警、报告机制,加强信息全流程处置。(第四十九条至第六十三条)

三、深入抓好条例的学习贯彻落实

学法懂法是守法用法的前提。全省数据系统要高度重视条例的学习宣传贯彻工作,以此为契机,紧扣改革创新要求,会同相关单位推动数据资源的高效汇聚和开发利用,推进数据要素与实体经济融合创新,为产业转型升级和经济高质量发展提供强劲动力。

——加强宣传引导,凝心聚力推动条例贯彻落地

出台条例贯彻实施工作方案,组织专题培训,开展权威解读、集中研讨、分享交流等活动,宣贯条例的立法精神和具体规定。整合利用媒体资源,通过政策解读、问答交流等多种形式,推动条例进机关、进企业、进高校、进社区,提高条例知晓度,营造条例贯彻实施的良好氛围。同时,坚持制度为基,以条例出台为起点,压茬出台一批“产业所需、发展所急、社会所盼”的制度规范,建立健全公共数据授权运营、数据产权登记、流通交易管理等制度机制。

——启动专项攻坚,打通数据“聚通用管”梗阻

全面盘清各地各部门存量信息系统及其数据情况,编制统一的数据目录,按照应归尽归原则汇聚数据。强化公共数据资源平台建设与管理,推动数据跨层级、跨系统、跨部门互联互通,完善数据共享协调机制,破解“数据孤岛”。一体推进公共数据共享、开放和授权运

营,在武汉、襄阳、宜昌等地率先探索公共数据授权运营;推进可信数据空间创新发展,促进企业数据流通利用。加快数据标准体系建设与贯标,推动协同共管,提升公共数据治理能力和应用效能。

——突出生态培育,引领数据产业集聚发展

发挥“汉襄宜”引领带动作用,统筹各地市在行业、功能上错位发展的产业规划布局。采取“引增育转”等多种方式培育数据企业,推动数据企业登记入库,完善数据企业培育库,联合金融机构创新“数易贷”等产品,为数据企业提供低息融资服务。推动多元主体建立合规高效、场内外协同发展的数据市场,构建数据交易服务体系,促进数据要素合规高效交易流通。积极争取国家数据产业集聚区建设试点,组织基础条件好的地区率先打造数据产业集聚区。出台促进数据产业高质量发展的实施意见和配套政策举措,加大对算力 and 大数据产业发展、数据要素市场培育等方面支持力度。

——注重权益保护,深化多元主体权益防护体系

健全全省数据产权登记体系,加快数据持有、使用、经营权等产权结构性分置的工作实践。鼓励数据持有者对数据权益进行登记,推动登记凭证作为数据资产会计处理、流通交易、融资担保等活动合法证明的广泛应用,激发市场主体数据资源建设投入与开发动力。发展数据要素市场第三方专业服务,降低数据产权登记成本。建立数据权益纷争调解机制,保护公民合法权益。

——强化组织保障,构建长效多方协同推进格局

从统筹网络、算力等基础设施建设、加强数据人才培养、推进数据要素市场信用体系建设、实行包容审慎监管等方面,完善数据发展和治理的保障措施。建立健全常态化监督检查机制,厘清各级、各部门的监管边界和责任链条,会同有关部门不定期开展督查检查,畅通社会监督渠道,完善行政调解、行政裁决等机制,依法高效化解在数据领域产生的矛盾纠纷。自觉接受各方面监督,及时回应社会关切,不断改进工作。