

关于《龙华区公共数据授权运营实施细则（试行）（征求意见稿）》的风险评估报告

致：深圳市龙华区政务服务和数据管理局

由：北京市盈科(深圳)律师事务所

页数（含本页）：17 页

主题：关于《龙华区公共数据授权运营实施细则（试行）（征求意见稿）》的风险评估报告

本所作为贵单位 2025-2026 年度常年法律顾问，就《龙华区公共数据授权运营实施细则（试行）（征求意见稿）》开展风险评估工作。本所系经中华人民共和国司法行政主管部门批准成立的法律服务机构，经办本项目的律师均为依法注册的执业律师。本所依据《中华人民共和国律师法》等相关法律法规，按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神，向贵单位出具《关于〈龙华区公共数据授权运营实施细则（试行）（征求意见稿）〉的风险评估报告》，供贵单位决策参考。



声 明

一、本报告是根据本所对事实的了解和对法律的理解而作出的。本所在审阅委托单位提供的全部文件时，假定文件上的全部签名、盖章属实，提供给本所的全部文件复印件均与其正本或原件相符和一致，且各项正本或原始文件均系真实、完整和准确的。

二、本报告分析结论基于 2025 年 7 月前获得的信息。

三、对本项目所作风险审查和论证以贵单位提出的文件、资料为依据，个别事项如无对应文件、资料，则以相关人员陈述内容为参考。

四、本报告仅供本项目责任主体和政府部门决策参考。此外不得用于其他任何目的或用途，不得向任何无关第三方披露。

五、本报告涉及个人敏感信息和商业秘密，请注意保管。

正文

一、评估对象

评估对象为《龙华区公共数据授权运营实施细则（试行）（征求意见稿）》（以下称“实施细则（试行）（征求意见稿）”）

二、评估背景

为深入贯彻《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》《公共数据资源授权运营实施规范（试行）》《公共数据资源登记管理暂行办法》等相关文件精神，积极响应数据要素市场化改革的要求，进一步挖掘公共数据在治理与生产中的双重价值，龙华区依据《中华人民共和国数据安全法》《中华人民共和国个人信息保护法》《广东省公共数据管理办法》《深圳经济特区数据条例》《深圳经济特区数字经济产业促进条例》等文件要求，特制定《实施细则（试行）（征求意见稿）》。

公共数据的授权运营是释放数据红利、推动经济发展的重要途径，应在保障国家安全和公共利益的前提下，通过规范化机制促进数据资源的高效利用。《实施细则（试行）（征求意见稿）》立足于区域实践，明确了公共数据授权运营的原则及监管框架，旨在规范公共数据授权运营管理，促进数据要素市场的健康有序发展，为“数字龙华”建设贡献力量。

《实施细则（试行）（征求意见稿）》立足于落实国家和深圳市推进数据要素市场化配置的战略部署，围绕公共数据授权运营开展专

项制度设计，贯彻《中华人民共和国数据安全法》《中华人民共和国个人信息保护法》等上位法精神，突出问题导向，聚焦授权运营过程中的权责划分与数据安全保障。以构建龙华区规范有序、安全可控、机制完善的数据授权运营体系为目标，推动公共数据高效流通和开发利用。

三、风险评估依据

（一）主要评估依据及规定

1. 《重大行政决策程序暂行条例》（国务院令 第 713 号）

《重大行政决策程序暂行条例》第二十二条规定：“重大行政决策的实施可能对社会稳定、公共安全等方面造成不利影响的，决策承办单位或者负责风险评估工作的其他单位应当组织评估决策草案的风险可控性。按照有关规定已对有关风险进行评价、评估的，不作重复评估。”

《重大行政决策程序暂行条例》第二十四条规定：“风险评估结果应当作为重大行政决策的重要依据。决策机关认为风险可控的，可以作出决策；认为风险不可控的，在采取调整决策草案等措施确保风险可控后，可以作出决策。”

2. 《广东省重大行政决策程序规定》（粤府令 第 288 号）

《广东省重大行政决策程序规定》第二十七条规定：“重大行政决策事项可能对国家安全、政治安全、经济发展、社会稳定、公共安全、生态环境等造成不利影响的，决策承办单位或者决策机关指定的

有关单位应当进行风险评估，或者委托具备相应资质的专业机构、社会组织等开展第三方评估。对法律、法规、规章规定应当开展环境影响评价等专项风险评估的决策事项，按照相关规定执行。按照相关规定已对有关风险进行评价、评估，且情况未发生重大变化的，不作重复评估。”

3. 《深圳市重大行政决策程序实施办法》（深府规〔2023〕2号）

《深圳市重大行政决策程序实施办法》第三十七条规定：“决策事项可能对国家安全、政治安全、经济发展、社会稳定、公共安全、生态环境等造成不利影响，或者可能引发舆情等其他重大风险的，决策承办单位或者决策机关指定的有关单位应当进行风险评估。风险评估可以对重大行政决策草案进行整体评估，也可以根据实际需要对部分内容进行评估。按照相关规定已对有关风险进行评价、评估，且情况未发生重大变化的，不作重复评估。”

（二）文件制定依据

1. 《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》
2. 《公共数据资源授权运营实施规范（试行）》
3. 《公共数据资源登记管理暂行办法》
4. 《中华人民共和国网络安全法》
5. 《中华人民共和国个人信息保护法》
6. 《中华人民共和国数据安全法》

7. 《深圳经济特区数据条例》
8. 《广东省公共数据管理办法》
9. 《福田区公共数据授权运营暂行管理办法》
10. 《温州市公共数据授权运营管理实施细则（试行）》
11. 《深圳市南山区公共数据授权运营暂行管理办法》
12. 《广州市公共数据授权运营管理暂行办法》
13. 《浙江省公共数据授权运营管理办法（试行）》
14. 《绍兴市公共数据授权运营管理实施细则（试行）》
15. 《光明区公共数据授权运营暂行管理办法》
16. 《济南市公共数据授权运营办法》
17. 《湖州市公共数据授权运营管理实施细则（试行）》

四、合法性、合理性、可行性及可控性评估

（一）合法性评估

1. 国家及地方法律、法规、规章、政策符合性分析

《实施细则（试行）（征求意见稿）》根据《公共数据资源授权运营实施规范（试行）》《公共数据资源登记管理暂行办法》《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》要求制定，符合《中华人民共和国数据安全法》《中华人民共和国个人信息保护法》《广东省公共数据管理办法》《深圳经济特区数据条例》《深圳经济特区数字经济产业促进条例》等法律法规规章

的规定，适用于龙华区内开展的公共数据授权运营及其监督管理等活动，符合现行法律、法规、规章等政策的规定，法律风险低。

2. 决策程序的合法性

《实施细则（试行）（征求意见稿）》决策程序符合《重大行政决策程序暂行条例》（国务院令 第 713 号）《广东省重大行政决策程序规定》（粤府令 第 288 号）《深圳市重大行政决策程序实施办法》（深府规〔2023〕2 号）相关规范。目前该决策各项前期工作正在有序开展，实施过程符合国家、地方对基础设施项目建设的基本程序要求。此外，项目还通过公示，发函等方式就文件出台及实施征求了当地市民及相关单位的意见，履行了公众参与程序。

3. 制定主体的合法性

龙华区政务服务和数据管理局的职权主要包括以下内容：**一是**贯彻执行国家、省、市关于政务服务、电子政务、政务数据管理、信息安全等工作的法律、法规和政策。负责政务服务、电子政务、数据管理标准体系建设和相关标准规范的制定，推进政务服务和电子政务标准化工作；**二是**负责统筹推进“智慧城市”和“数字政府”建设，拟订有关发展规划和年度计划并组织实施。开展对“智慧城市”和“数字政府”项目建设的效能监督和考核工作；**三是**负责统筹推进电子政务建设。负责电子政务外网（含政务办公网和政务服务网）、政务云平台、公共支撑平台、通用应用系统的建设、管理、应用和安全保障工作，统筹协调各部门业务应用系统建设，指导电子政务建设；**四是**负责“智慧城市”“数字政府”和政务数据管理。拟订“智慧城

市”“数字政府”和政务服务数据体系规划并组织实施，建设管理基础信息资源库，统筹政务数据资源的采集、分类、管理、分析和应用工作。推进“智慧城市”“数字政府”和政务数据资源共享和开放；**五是**负责对“智慧城市”“数字政府”和区级政务信息化项目建设实施集约化管理，负责区财政资金建设的政务信息系统项目的方案审核，协助开展区财政资金建设的区级政务信息系统项目立项审批和验收监督。加强宏观管理和统筹协调等。

《实施细则（试行）（征求意见稿）》系围绕公共数据授权运营开展的专项制度设计，适用于龙华区公共数据授权运营及其监督管理活动，龙华区政务服务和数据管理局制定本文件，并组织实施该项目，主体合法。

（二）合理性评估

1. 《实施细则（试行）（征求意见稿）》与社会公共利益的相符性评估

社会公共利益是指广大公民所能享受的利益，主要是从利益性质角度强调利益的公共性而与私人利益相区别。《实施细则（试行）（征求意见稿）》的制定及实施具备一定的环境效益和社会效益：《实施细则（试行）（征求意见稿）》立足于落实国家和深圳市推进数据要素市场化配置的战略部署，围绕公共数据授权运营开展专项制度设计，贯彻《中华人民共和国数据安全法》《中华人民共和国个人信息保护法》等上位法精神，突出问题导向，聚焦授权运营过程中的权责划分与数据安全保障。以构建龙华区规范有序、安全可控、机制完善的数

据授权运营体系为目标，推动公共数据高效流通和开发利用。该决策的制定符合经济社会发展规律，符合当地社会公共利益、当地人民群众的现实利益和长远利益，兼顾了利益相关方的诉求。

2. 《实施细则（试行）（征求意见稿）》与群众现实利益和长远利益的符合性

群众的长远利益体现为社会经济发展、收入的增加、环境的改善、生活成本维持稳定、教育程度的提高等多方面。《实施细则（试行）（征求意见稿）》明确了公共数据授权运营的原则及监管框架，有利于促进数据要素市场的健康有序发展，为“数字龙华”建设贡献力量，符合社会公共利益、全市广大人民的现实利益和长远利益，实施的合理性较为充分。

（三）可行性评估

1. 《实施细则（试行）（征求意见稿）》制定及实施的条件、时机可行性评估

《实施细则（试行）（征求意见稿）》制定及实施条件良好。《实施细则（试行）（征求意见稿）》系为深入贯彻《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》《公共数据资源授权运营实施规范（试行）》《公共数据资源登记管理暂行办法》等相关文件精神，积极响应数据要素市场化改革的要求，进一步挖掘公共数据在治理与生产中的双重价值，依据《中华人民共和国数据安全法》《中华人民共和国个人信息保护法》《广东省公共数据管理办法》《深圳经济特区数据条例》《深圳经济特区数字经济产业促进条

例》等文件要求制定，具有充分扎实的政策依据，相关政策也具有稳定性、连续性和严密性，与周边地区相关政策协调一致。龙华区公共数据建设的前期基础较为扎实，配套措施完善，该重大决策实施的时机、条件较为成熟。

2. 《实施细则（试行）（征求意见稿）》与当地经济社会发展水平的符合性评估

《实施细则（试行）（征求意见稿）》符合龙华区经济社会发展水平，不会增加当地群众经济负担，同时该重大决策具有良好的环境效益和社会效益，有利于通过制度建设明确各方权责，规范数据活动，激发数字经济活力，为落实深圳市、龙华区数字政府建设和数据要素市场化配置改革提供有力的制度支撑。因此，《实施细则（试行）（征求意见稿）》的实施具有较高的可行性。

（四）可控性评估

重大决策实施的可控性需对项目各类风险因素的可控性进行评估，以避免因为以上风险因素而导致出现大规模集体上访、非法聚集事件、群体性事件、个人极端事件，潜在的网上网下跨界联动传导风险，以及可能引发的重大舆情事件等，以及是否具备防范化解措施。具体评估结果如下：

首先，《实施细则（试行）（征求意见稿）》系为深入贯彻《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》《公共数据资源授权运营实施规范（试行）》《公共数据资源登记管理暂行办法》等相关文件精神制定，文件与现行法律、法规以及国家

标准属于配套衔接关系，不存在没有法律、法规依据作出减损公民、法人或其他组织合法权益或者增加其义务的情形，不存在没有法律、法规依据作出增加行政机关权力或者减少行政机关法定职责的情形，不存在超越职权规定应由市场调节、企业和社会自律、公民自我管理的事项，不可控风险小。

其次，《实施细则（试行）（征求意见稿）》不存在违法干预或影响市场主体正常生产经营活动以及设置不合理或者歧视性的市场准入和退出条件的情形，不存在违法授予经营者特许经营权的情形，不存在限定经营、购买、使用特定经营者提供的商品和服务，不存在采取禁止进入、限制市场主体资质、限制股权比例、限制经营范围和商业模式等方式，限制或者变相限制市场准入，不存在妨害统一市场和公平竞争、限制非公有制经济发展的情况。

再次，（1）法律方面，《中华人民共和国数据安全法》《中华人民共和国个人信息保护法》等法律明确了数据处理活动的合规要求、公共数据的使用边界、信息公开的基本义务、网络与信息安全的管理制度等，为本细则的数据授权、数据使用、数据安全等工作提供了基本法律框架。（2）政策方面，2022年发布的“数据二十条”提出了公共数据确权授权机制、公共数据价值收益分享方式等，为各地方、各行业及领域的授权运营探索按下了加速键，指明了探索方向。《关于加强“十四五”时期公共数据资源开发利用的若干意见》（2022年）是公共数据领域的首个顶层政策文件，开启了公共数据领域发展的全新篇章。《公共数据资源授权运营实施规范（试行）》作为针对

授权运营的顶层专项政策，对后续的实践探索具有至关重要的指导意义。此外，《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》《国家数据局关于加快构建数据基础制度的指导意见》等政策文件为本地推进公共数据治理、数据要素流通和数据资源高质量开发利用提供了政策导向与行动指南。（3）标准方面，目前国家正在起草公共数据授权运营相关标准，但未正式发布实施。因此本细则仅指导在授权运营过程中参照国家、行业和地方有关数据治理与数据安全的标准规范，确保数据在开发利用中的质量与安全要求。

最后，即使理论上存在风险，但这种潜在风险发生的概率较小，且一定程度上取决于职能部门本身履职的情况。考虑到深圳市龙华区政务服务和数据管理局已经在建设“数字政府”方面积累了丰富的经验，取得了良好的成效，《实施细则（试行）（征求意见稿）》的实施可能存在的风险完全在可控范围之内。

五、风险防范、减缓及化解措施建议

（一）综合性风险防范和化解措施

重大决策综合性防范和化解措施，**首先**需强调组织领导，高度重视社会稳定风险预测和防范化解工作，确保重大事项组织实施相关信息灵敏、快捷、畅通，一旦出现重要情况能够超前防范、迅速处置；**其次**需深入细致地开展调查研究，倾听公众的建议、意见，及时主动化解矛盾；**再次**需加强宣传教育工作，使公众了解重大决策可能产生的负面影响及组织单位采取的措施，使公众理解并支持决策的实施；

最后需制定应急预案，落实应急措施，发生突发事件时保证得到及时有效的处理，避免事件扩大。各单位需加强协调配合，避免信息不对称或出现推诿现象。严格考核奖惩，对处理不力的部门及有关人员进行处理。

（二）专门性风险防范和化解措施

1. 强化组织领导，构建联动机制

高度重视社会稳定风险预测和防范化解工作，将其作为源头防范工作的重要抓手，作为维护稳定的重要基础性工作切实抓紧抓好。在对重大事项进行可行性研究论证时，将稳定风险化解工作作为其中一项重要内容，纳入计划，一并进行。

坚持政府在决策的社会稳定风险管理中的主导作用，依托深圳市和龙华区基层社会治理体系，发挥各层次社会矛盾调解、社会稳定风险管理工作部门的作用，有针对性地做好风险防范、化解工作，严防涉稳重大事件的发生。

2. 明确部门职责，强化责任意识

对决策实施的各阶段建立清单明晰责任，明确各监管责任部门职责，各有关行业主管部门和监督管理部门充分发挥各自的管理职责，确保决策落实的质量和进度。决策开展过程中，按照划分清楚的职责界面，持续推进各项工作，相关职能部门、单位需加强信息沟通和协同监管，掌握项目基本情况，出现问题及时反馈沟通。

3. 加强宣传教育，提高公众认知

对公众开展正面的宣传教育工作，使公众了解决策制定和实施的

必要性，决策的实施背景及步骤，可能产生的负面影响及实施单位采取的措施，使公众理解并支持决策。《实施细则（试行）（征求意见稿）》经审定公布后，建议同步在区政府网站公布《实施细则（试行）（征求意见稿）》及政策解读材料。政策解读应当对《实施细则（试行）（征求意见稿）》起草的背景、依据、原则等进行解读并答疑。

4. 关注复议及诉讼风险，规范工作流程

针对发生复议、诉讼的风险，因该《实施细则（试行）（征求意见稿）》的任务与目标系在保障国家安全和公共利益的前提下，通过规范化机制促进数据资源的高效利用，规范公共数据授权运营管理，促进数据要素市场的健康有序发展，并无增设行政相对人义务，发生复议、诉讼风险整体可控。建议相关职能部门在后续实施《实施细则（试行）（征求意见稿）》时严格依据法定程序，规范工作流程，减少复议、诉讼发生的概率。

5. 采取有效措施，保护数据安全

由于《实施细则（试行）（征求意见稿）》存在涉及公共数据的管理和授权运营活动，存在一定的数据泄漏风险。建议强化有关的授权批准程序，并监督受托方履行相应的数据安全保护义务。同时，要求运营机构需履行数据安全主体责任，确保公共数据在授权范围内使用，防范数据安全风险，如违规使用公共数据或违反安全制度。实施机构应建立完善的数据治理制度，强化数据质量管理，确保原始数据不未经授权进入市场。运营机构还需根据场景制定应急处置预案，在发生数据安全事件时启动预案并报告实施机构。

六、风险评估结论

（一）合法性评估结论

《实施细则（试行）（征求意见稿）》符合国家和地区法治政府建设的要求内容，符合现行法律法规、规范和政策，符合国家与地区经济社会发展规划、公共治理政策等；不存在违反法律法规等强制性规定的情形，也不存在与上位法相冲突的情形，具备实施的合法性。

（二）合理性评估结论

《实施细则（试行）（征求意见稿）》符合经济社会发展规律，符合当地社会公共利益、当地人民群众的现实利益和长远利益，兼顾了利益相关方的诉求，项目实施的合理性较为充分。

（三）可行性评估结论

《实施细则（试行）（征求意见稿）》制定及实施条件、时机良好。文件实施符合龙华地区经济社会发展水平，同时龙华区域的财力、物力以及公共数据建设也能有力保障决策的顺利进展，得到大多数群众的支持和认可。项目实施具有良好的可行性。

（四）可控性评估结论

《实施细则（试行）（征求意见稿）》存在公共安全隐患概率较低，不易引起群体性事件，网络舆情导向正面。决策的社会稳定风险是可控的，主要风险因素具有可行、有效的防范、化解措施，宣传解释和舆论引导措施充分。

（五）程序性评估结论

《实施细则（试行）（征求意见稿）》决策程序符合相关法律法规和规范，制定主体合法，编制依据明确，制定流程完备，程序风险水平较低。

（六）利益相关者意见评估结论

《实施细则（试行）（征求意见稿）》专门成立了编制工作组，工作组开展公众参与调查，系统收集整理了社会各方的意见和建议。2025年3月，工作组通过政府公开网站公开征求意见，向社会征集到3条意见，均已采纳。2025年4月，编制组向相关单位发送征求意见稿，共收到两个单位反馈意见，均予以采纳。2025年6月，编制组召开听证会，对行业专家和社会公众代表在听证会上提出的建议，其中14条建议完全采纳，4条建议部分采纳，1条建议不采纳，并于会后在“龙华区政府在线”网站公示听证报告，详细公示听证会召开情况及相关采纳情况。调查结果显示，龙华区内群众及相关单位基本支持决策的实施。

（七）项目对所在地区的影响评估结论

《实施细则（试行）（征求意见稿）》所规定的公共数据授权运营及管理是释放数据红利、推动经济发展的重要途径，有利于通过规范化机制促进数据资源的高效利用。促进数据要素市场的健康有序发展，为“数字龙华”建设贡献力量。

综上所述，《实施细则（试行）（征求意见稿）》具备合法性、合理性、可行性、可控性、程序性，大多数利益相关者对决策实施持

支持态度，该决策对所在地区具有积极的影响，本所对该决策的风险评估结论为低风险。

北京市盈科(深圳)律师事务所

二〇二五年七月二十四日



世界