

完善地方数据立法,助力数字中国建设

◎罗先觉

中共中央、国务院印发的《数字中国建设整体布局规划》指出,建设数字中国是数字时代推进中国式现代化的重要引擎,是构筑国家竞争新优势的有力支撑。在数字中国建设中,数据权益的保护、数据利用的规范、数据安全的维护等,都离不开数据立法的保障。当前,国家层面数据立法侧重于数据安全与保护,而地方数据立法所涉领域更加广泛,既有综合类、促进发展类立法,也有行业性数据立法。然而,地方数据立法中,法律条款可执行性不强、数据开放主管部门不一、个人权利保护程度参差不齐、数据确权缺乏上位法依据等问题较为突出,亟待进一步完善,从而更好地助力数字中国建设。

地方数据立法作用不容小觑

我国已经有了数据安全法等国家层面数据立法,为什么还要进行地方数据立法?一是地方政府数据权其庞大,需要通过地方数据立法促进和规范政府数据的安全管理、开放共享和产业应用。二是地方政府是其行政辖区内数据要素资源的行政管理,需要通过地方数据立法构建本行政辖区的数据法律秩序,解决数据相关矛盾和利益冲突,促进本辖区数字经济的健康、安全和可持续发展。三是地方数据立法通过先行先试,可以为进一步制定国家层面数据立法积累经验。

我国地方数据立法可以追溯到政务信息的相关立法。2000年前后,不少省市就政务信息的开放共享等制定了地方性法规或政府规章,但随着数据立法的兴起,多数地方的政务信息立法被废止。截至目前,全国共有关于数据的地方性法规37部、地方政府规章33部,从立法地域分布看,

有19个省级人大常委会和6个设区的市级人大常委会制定了地方性数据法规,22个省级人民政府和11个设区的市级人民政府制定了地方政府数据规章,尚有12个省级人大常委会未见发布地方性数据法规,9个省级人民政府未见发布地方政府数据规章。从立法主题看,70部关于数据的地方性法规和政府规章中,综合类立法占到11.4%,关于促进大数据或者数字经济发展的立法占到30%,关于公共数据开放共享的立法占到47%,关于医疗数据、地理数据等行业数据的立法占到8.6%,关于数据安全的立法占到2.9%。

我国地方数据立法有待完善

与全国人大和国务院立法相比,地方立法往往速度更快。但是在提高立法效率的同时,也不能忽视立法的科学性。经分析发现,我国地方数据立法存在以下不足。

一是可执行性不强的问题比较普遍。不少地方在中央发布大数据或者数字经济的政策之后,纷纷制定了促进大数据或者数字经济发展的地方性法规,但是可执行性不强的问题较为普遍。突出表现为:立法同质化明显,有些地方直接照搬中央立法或者照搬其他地方立法,政府规章照搬地方性法规,缺乏针对性的具体措施;倡导性条款过多;内容粗略,甚至缺失重要条款,有些地方的数据立法没有设置法律责任篇章或条款,有的虽然设置相关条款,但是内容非常简单。

二是公共数据开放主管部门不一。明确责任主体及其职责,是推动公共数据开放的先决条件。分析立法文本发现,各地存在由网信部门、数据资源管理局、政务服务管理办公室、政府办公厅等部门负责公共数据开放的不同做法。各地固然可以因地制宜,但是设置专门机构负责公共数据开放有利于整合行政执法资源,

提高效率。

三是个人权利保护程度参差不齐。对数据开放中的个人信息保护,各地也存在不同做法。有的地方将个人隐私、个人信息列为不予开放类,有的规定个人数据经过审查后方能开放,有的规定经过脱敏处理或者取得相关权利人同意后方能开放。显然,不予开放与有条件开放完全不同,经过脱敏处理后开放与取得权利人同意后开放也有本质区别,可见各地数据立法对个人权利的保护程度强弱有别。

四是数据确权缺乏上位法依据。数据确权在学术界仍有较大争议,但是中央政策已经确立建立数据资源持有、数据加工使用权、数据产品经营权等分置产权运行机制的大方向。民法典第116条规定:“物权的种类和内容,由法律规定。”目前我国法律尚未规定数据获得物权保护。但是,有的地方政府规章明文规定将政务数据纳入国有资产管理,有的地方政府规章规定政务数据资产所有权归国家所有。姑且不论数据资产在技术上能否像其他国有资产那样进行管理,仅就物权的法理而言,能否对数据给予物权保护就是极有争议的问题。

此外,研究发现,地方数据立法对基础概念的定义值得商榷。以政府数据、政务数据、公共数据这几个概念为例,有的地方将政府数据或者政务数据界定为行政机关履职过程中制作、获取的记录、文件、资料、图表等各类数据资源,即数据持有主体限定为行政机关或者政府部门。但是,有的地方将政务数据的持有主体扩大为国家机关、事业单位、社会团体或者其他依法经授权、受委托的具有公共管理职能的组织和公共服务企业。可见,上述基础概念的范围和数据持有人的性质均有所不同,政府数据或者政务数据与其他公共数据能否适用同样的开放共享和管理规则则是存疑的。

地方数据立法应处理好几大关系

鉴于当前我国地方数据立法存在的问题,完善我国数据立法,应处理好几大关系。

一是处理好地方立法与国家立法的关系。根据立法法的规定,地方人大常委会可以根据本行政区域的具体情况和实际需要,在国家法律、行政法规授权的范围内,制定地方性法规和规章,这些既不能与上位法抵触,也不能在探索创新上过于激进,还不宜照搬上位法或者中央政策中的倡导性条款,避免“应景式”立法。

二是处理好数据利用与权利权益保护的关系。数据承载着个人权利、商业利益、公共管理等多重价值目标,充分发挥数据效能,挖掘数据的商业价值,提高公共管理水平,是发展数字经济的应有之义,但是保护个人信息和其他个人数据所承载的个人隐私、尊严、安全等权益,不可偏废。

三是处理好数据确权与数据利用的关系。数据确权在世界上尚无一定之规,数据采集、数据交易、数据加工、数据产品开发等数据利用方式也不是必须以数据所有权为前提,因此进行地方立法时,不必急于求成,非要确定数据所有权不可,而是应当在数据产权分置方面积极探索。

四是处理好数据立法全面性与优先性的关系。如前所述,现有的地方数据立法中,综合性立法并不多见。综合性数据立法的内容首先是全面,但是如果面面俱到而缺乏可操作性的制度规定,其实施效果则形同虚设,反倒是浪费了立法资源。与其制定宽泛的综合类数据立法和促进发展类立法,还不如将政务数据开放共享、行业数据产业化应用等列为地方立法的优先选项,制定更贴合本地实情和需要的数据立法,避免贪大求全。

(作者系中国科学院大学教授、中国科学院学部科技与法治研究支撑中心研究员)

◎傅晋华

在2023年中央一号文件中,党中央明确把“抓紧抓好粮食和重要农产品稳产保供”作为首要任务,强调要“全方位夯实粮食安全根基,强化藏粮于地、藏粮于技的物质基础,健全农民种粮挣钱得利、地方抓粮担责尽义的机制保障”,进一步明确了新时期保障粮食安全的战略部署。当前我国粮食安全依旧面临诸多挑战,亟须加大科技创新支撑力度,从耕地质量等主要风险点入手,采取有效措施降低粮食安全风险,全力保障国家粮食安全战略实施。

第一,依靠科技持续提升耕地质量,化解土地资源约束风险。耕地是粮食生产的命根子。建设旱涝保收、高产稳产的高标准农田,成为降低粮食安全风险的主要途径之一。未来政策设计应聚焦东北黑土地保护、土壤质量提升、耕地地力培育等重点领域,开展关键技术研发应用,加强土壤健康研究;另一方面,通过信息化手段加强耕地数量和质量监测,建立健全耕地资源监测体系,利用物联网、云计算、大数据等前沿数字和信息化技术,创新耕地数据管理模式,实现资源数据监测与开发利用,为耕地保护提供基础数据支撑。

第二,加快种业科技创新,从源头上消除粮食安全风险隐患。加快种业科技创新,实现重要农产品种源自主可控,是从源头上保障粮食安全的重要途径之一。新时期应把种业安全摆在保障粮食安全的核心位置,持续加大有效政策供给:一是加强农业种质资源保护开发利用,加快国家种质资源库建设;二是实施农业生物育种重大科技项目,有序推进生物育种产业化应用;三是培育壮大种业领域国家战略科技力量,推进种业重大创新平台建设,支持种业龙头企业建立健全商业化育种体系,加快建设南繁硅谷。

第三,完善农业科技社会化服务体系,降低粮食生产成本风险。从生产者角度看,降低粮食安全风险,关键是要提升种粮农民积极性,保障种粮农民收益。通过构建完善的农业科技社会化服务体系,各类服务主体能够为种粮农民提供专业化、规模化的农技、农资、农机等服务,有效降低生产成本,进一步激发小农户的种粮积极性,增加农民种粮收入。针对粮食产业发展需要,构建粮食全产业链社会化服务体系,增强粮食产业竞争力。

第四,加大粮食减损科技支撑力度,有效防范灾害和浪费风险。在防灾减灾方面,要以农作物重大病虫害防控、外来入侵物种防控、农药与生物技术风险防控等为重点,开展防范化解粮食生产重大风险的前瞻性、储备性、应急性关键技术研发与产品创制,提升粮食抗灾减灾能力和产业安全保障能力,同时加强水利、气象灾害监测预警体系建设,增强极端天气应对能力。在节约粮食方面,围绕粮食收购、储藏、物流、加工、综合利用等环节的减损技术需求,积极开展关键核心技术研发。

第五,以科技创新和制度创新为手段,减少全球粮食安全风险对我国的影响。作为世界粮食进口大国之一,面对全球粮食供应链“断链”和粮食价格上涨风险,我国应努力提升国际农产品利用能力,构建安全、稳定、多元的国际粮源供应体系。一是以科技创新为手段,加强农产品贸易风险监测与预警体系建设,及时跟踪重点国家、市场、农产品供需和贸易动态,有效提升应对国际市场波动和风险能力;二是通过制度创新完善农产品进口多元化战略,降低集中进口风险;三是积极参与全球粮食供应链治理,增强对主要粮食产品产业链和供应链的控制权和话语权,确保国际粮源安全稳定。

(作者系中国科学技术发展战略研究院研究员)

加大科技创新支撑力度 降低粮食安全风险



公益广告