

《公共数据分类分级指南》（送审稿） 编制说明

一、项目背景

（一）必要性和意义

在新一轮科技革命和产业变革的新背景下，大力推动数据基础制度建设、推进数据资源开发利用，加快构建以数据为关键要素的数字经济，是把握当前发展形势和重要战略机遇的选择，也是发展新质生产力的重要体现。公共数据分类分级作为数据治理工作的基础，需要构建一个多层次、多维度、多方参与的数据管理体系，从制度法规、标准规范、技术支撑等方面多管齐下，着力抓好数据的采集存储、管理机制、安全保密等工作，为公共数据安全保护和开发利用奠定基础。公共数据的分类分级正是提升公共数据管理水平的第一步，也是有效挖掘数据价值，激发数据潜能的必由之路。

2021年9月，《中华人民共和国数据安全法》正式施行，其第二十一条明确提出了“数据分类分级保护制度”的建立。2022年12月，《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》明确提出“加强数据分类分级管理，把该管的管住、该放的放开，积极有效防范和化解各种数据风险。”随着数字政府的建设工作进入深水区，数字政府建设逐步从平台建设及平台应用阶段过渡到各平台数据的运营、维护与挖掘阶段，对深圳市各类公共数据的盘点、摸底并按照一定方式进行数据分类分级管理的重要性就凸显出来。结合2022年5月《深圳市数字政府和智慧城市“十四五”发展规划》和2023年6月《深圳市数字孪生先锋城

市建设行动计划（2023）》等文件，考虑国家安全、公共安全、公众权益、个人隐私和企业合法利益等因素，亟须制定公共数据分类分级指南，针对不同等级数据采取差异化管控措施，推动公共数据精细化管理和开发利用。

《公共数据分类分级指南》（以下简称《指南》）为深圳市公共数据分类分级工作提供规范化流程和标准化技术规范支撑，不仅能指导公共管理和服务机构在共享开放工作中对本机构公共数据进行正确分类分级，提升公共数据共享开放精细化管理水平，而且为数据确权授权提供依据，为数据安全规范、数据安全评估等方面的标准制定提供支撑，具体表现为：

一是有助于完善数据治理标准体系。数据分类分级有助于健全数据治理标准体系，推进编制数据目录、数据质量、脱敏加密和安全管理等标准及规范性文件，促进跨行业领域的数据共享和数据标准化建设。

二是有助于促进数据产权制度的落实。数据分类分级是完善数据产权、规范数据交易的前提，有利于促进数据产权、隐私保护、数据安全等社会广为关注的基础性制度落实。

三是有助于进一步优化数据资源配置。对公共数据进行分类分级后，完善公共数据资源目录，依据分类分级层级进行各类需求数据的查询、检索、引用、订阅，响应数据要素市场化配置改革需要，进一步优化资源配置。

（二）国内外现行法律法规和标准情况

在国外，随着全球数字化转型的加速，世界各国都在加强数据安全法规的建设，数据分类分级工作获得广泛的认可和实施。国外

通用的分类分级方法有《杜威十进分类法》（DDC）、《国际十进分类法》（UDC）、《美国国会图书馆图书分类法》（LCC）、《冒号分类法》（CC）、《书目用图书分类法》（BC）等，其中《杜威十进分类法》、《国际十进分类法》、《美国国会图书馆图书分类法》是世界三大分类法。欧盟在 2018 年 5 月施行《通用数据保护条例》(GDPR)，对个人数据的分类和保护提出要求，2020 年出台《公开数据和公共部门信息指令》、《欧洲数据治理条例》和《欧洲数据战略》等法规与政策，旨在促进数据共享，增强数据信任，支撑数据保护。

在国内，数据安全保护及分类分级相关的法律法规和标准取得显著进步。2020 年 4 月国家标准 GB/T 38667—2020《信息技术 大数据 数据分类指南》发布，提供了大数据分类过程及其分类视角、分类维度和分类方法等方面的建议和指导。2021 年 6 月《中华人民共和国数据安全法》公布，标志着我国在数据安全保护方面迈出了重要一步，特别是数据的分类分级保护制度，加强对重要数据的保护，对于确保数据安全、促进数据合理利用具有深远的意义。2024 年 3 月国家标准 GB/T 43697—2024《数据安全技术 数据分类分级规则》发布，明确规定了数据分类分级的基本原则，包括业务相关性、数据敏感性、风险可控性等，该标准的发布为数据分类分级管理工作的落地执行提供了重要指导，有助于确保数据的安全和合规处理。

在地方，深圳市在推动数字政府及一网统管建设背景下，推动数据分类分级建设具有其良好的基础，并具有必要性及紧迫性。2021 年《深圳经济特区数据条例》，对数据分类分级提出明确的

要求和指导，保护个人隐私和企业利益，提升数据安全性和规范性，推动数据要素市场的发展，2022 年《广东省公共数据分类分级指南（征求意见稿）》和《广东省数据资源“一网共享”平台数据资源分类分级指南》两部指南，给出了广东省公共数据分类分级的原则、框架与方法，为公共数据分类分级管理给出了指导方向。各地都在加强本省、市政务/公共数据梳理及数据管理，贵州、上海、青岛、浙江等出台了相关标准或文件，对本地区的政务/公共数据分类分级提出建议或要求。

二、工作简况

（一）任务来源

根据 2023 年 5 月 10 日《深圳市市场监督管理局关于下达 2023 年深圳市地方标准计划项目任务的通知》，本文件立项名称为《公共数据分类分级指南》。

（二）主要起草过程

为高质量推动标准制定工作，深圳市政务服务和数据管理局成立了《指南》起草组，联合深圳市智慧城市科技发展集团有限公司（以下简称深智城集团）等单位的专家，主要工作过程具体如下：

1、组建起草小组

2023 年 2 月，鉴于公共数据在共享、开放和使用中对分类分级的迫切性，深圳市政务服务和数据管理局联合深智城集团，组建《指南》标准起草小组，召开标准编制项目启动会议，统一《指南》制定思路和基本框架，有序推动后续进展。

2、文献调研

2023 年 3 月，全面开展相关法律法规、政策文件、国家标准、

学术文献以及典型案例等的收集和梳理、分析工作，启动标准研制等相关工作的开展。

3、起草标准

2023 年 4 月，在充分查阅相关国家标准、政策文件以及调研各级部门在分类分级核心需求的基础上，确定《指南》编制的原则、框架及标准内容等，起草指南。

4、内部研讨

2023 年 7 月，对《指南》初稿进行 3 轮内部评审和研讨，调整和丰富数据分类维度，重点强调数据资源编目指南与分类分级指南的相互衔接。并通过深智城集团数据架构委员会向全集团数据专家征求意见。

5、广泛交流

2023 年 8 月-12 月，与深圳市卫生健康委员会、深圳市应急管理局、深圳市气象局（台）、多个区政务服务和数据管理局对《指南》相关内容进行广泛讨论和听取意见。

6、广泛征求意见

2024 年 1 月~9 月，征求全市各委办局以及深圳市政务服务和数据管理局内部、各区政务服务和数据管理局、深智城集团等部门和单位意见，共收到 55 条意见，采纳 53 条意见，部分采纳 2 条意见，根据意见完成《指南》的内容修改。

7、市专家委员会评审

2024 年 7 月 5 日，通过深圳市智慧城市和数字政府标准化技术委员会评议，委员 36 票评议通过，1 票修改后通过。评议共收到 5 条专家委员意见，采纳 5 条意见对《指南》进行修改完善，根

据专家意见建议报送至深圳市市场监督管理局送审。

8、内部评审

深圳市政务服务和数据管理局于2024年8月7日和9月19日，由分管局领导和数字化发展处分别召开两次标准研究会，组织局内各有关处室、中心及相关单位对《指南》开展专题研究讨论，现场征求了各专家意见，并根据意见进行修改完善。

三、地方标准主要内容的依据与国内领先、国际先进标准的对标情况

（一）标准主要内容的依据

本文件的编制，主要引用如下规范性文件：

GB/T 25069—2022 信息安全技术 术语

GB/T 35295—2017 信息技术 大数据 术语

GB/T 38667—2020 信息技术 大数据 数据分类指南

GB/T 43697—2024 数据安全技术 数据分类分级规则

《指南》在学习借鉴国内有关经验和做法的基础上，充分吸收全国在数据分类分级上的理论和实践成果，结合深圳市实际工作进行编制。

（二）与国内领先、国际先进标准的对比情况

在编制《指南》时，充分考虑了国内领先和国际先进标准，以确保标准的科学性、合理性和适用性。

对照国内先进标准。一是《中华人民共和国数据安全法》明确提出要建立数据分类分级保护制度，为《指南》提供法律依据和指导方向。二是国家标准 GB/T 43697—2024《数据安全技术 数据分类分级规则》，为《指南》提供数据分类分级的基本原则，《指南》

对照国标关于业务相关性、数据敏感性、风险可控性等描述，参照关于数据的安全和合规处理规则。三是《指南》在对照相关法律和标准的基础上，结合深圳实际情况，细化和完善了公共数据分类分级的方法和要求。例如，贴合深圳实际业务，实现公共数据更多分类维度，包括按照对象主体分为个人、组织、城市部件数据等。四是《指南》充分衔接已有地标，在分级方面，在符合国家分级标准的框架下与深圳市地标 DB4403/T 271—2022《公共数据安全要求》形成良好衔接，以应对出现数据安全管控要求发生变化的情况，形成良好的兼容性和可拓展能力。

借鉴国际先进经验。一是借鉴发达国家和地区在数据分类分级中关于数据保护原则和方法的部分内容，在总体安全原则和要求等方面与国际先进标准保持一致性。二是借鉴了国际关于数据分级先进经验，根据数据的重要性、敏感性和风险程度进行分级，为不同级别的数据制定相应的安全保护措施。三是注重保障公共数据中涉及企业与个人数据的隐私和安全。例如，欧盟的《通用数据保护条例》（GDPR）对个人数据的保护提出严格的要求，强调了数据主体的权利和数据控制者、处理者的义务。四是结合深圳特区现状，拓展了国际标准化中关于标准的兼容性和可拓展性的内容，数据分类方面不仅能够实现当前各行业数据的分类，还满足将来可能出现的数据类型。

四、主要条款的说明以及主要技术指标、参数、试验验证的论述

《指南》分为范围、规范性引用文件、术语和定义、基本原则、数据分类规则、数据分级规则、数据分类分级流程、附录共八个部

分，主要包括：

（一）术语和定义

对《指南》中提及的专有名词和术语进行解释定义，明确边界。给出公共数据、数据分类、数据分级、数据共享、数据开放、原始数据、衍生数据、数据项、数据集、重要数据、核心数据、一般数据等术语定义。

GB/T 25069—2010、GB/T 35295—2017、GB/T 38667—2020、GB/T 43697—2024 界定的术语与定义同样适用于《指南》。

（二）基本原则

结合公共数据的业务特性及深圳市公共数据资源体系自身特点，约定在分类分级时需遵守的原则，应具备合法合规、分类多维、分级明确、就高从严、动态调整原则。

（三）数据分类规则

数据按照先行业领域分类、再业务属性分类的思路进行分类。按照行业领域，将数据分为工业数据、电信数据、金融数据、能源数据、交通运输数据、自然资源数据、卫生健康数据、教育数据、科学数据等。各行业各领域主管（监管）部门根据本行业本领域业务属性，对本行业领域数据进行细化分类，常见业务属性包括但不限于业务领域、责任部门、描述对象、流程环节、数据主体、内容主题、数据用途、数据处理、数据来源。

（四）数据分级规则

本章分四节。第一，数据分级框架，根据数据的重要程度和危害程度，将数据从高到低分为核心数据、重要数据、一般数据三个级别。第二，数据分级要素，参考 GB/T 43697—2024 《数据安全技

术 数据分类分级规则》，数据分级基于分级要素进行综合判定，介绍影响数据分级的诸多要素。第三，数据影响分析，从影响对象及影响程度进行两方面分析，影响对象通常包括国家安全、经济运行、社会秩序、公共利益、组织权益、个人权益六个对象，影响程度包括特别严重危害、严重危害、一般危害、无危害。第四，级别规则，一是数据级别规则，明确识别核心数据、重要数据、一般数据的规则。二是数据安全等级，从影响对象和影响程度要素完成定级，将数据从高到低分为核心数据、重要数据、一般数据 3 个基本级别，并根据深圳市安全管理要求，进一步细分为 4 个安全等级，建立安全等级与判别标准。

（五）数据分类分级流程

本章分两节。第一，分类流程，从基于数据资源目录进行数据分类、确定数据分类规则、审查发布、分类评估和变更、分类结果反馈与闭环处理、分类定期审核、监督检查为主线进行分类流程解释。第二，分级流程，从分级对象确定、确定数据分级规则、审核发布、分级评估及变更、分级结果反馈与闭环处理、分级定期审核、监督检查为主线进行分类流程解释。

（六）附录

附录 A 提供了公共数据分类的示例。

附录 B 参考 GB/T 43697—2024 给出了不同影响对象对应的影响程度参考示例。

附录 C 列举了影响数据级别变化的因素和变更场景。

附录 D 给出了按加工程度维度不同的数据分类表。

五、是否涉及专利等知识产权问题

本文件的某些内容可能涉及专利，发布机构不承担识别专利的责任。

六、 重大意见分歧的处理依据和结果

无。

七、 实施地方标准的措施建议

一是加强宣传与培训。通过线上线下相结合的方式，宣传《指南》作为地方标准的重要性和具体内容。组织针对相关部门的专题培训，详细解读标准中的术语、原则、分类分级规则和流程等，确保各方能够准确理解和应用标准。

二是建立监督与评估机制。成立专门的监督小组，定期对各部门执行标准的情况进行检查和评估。制定明确的评估指标和方法，及时发现问题并督促整改，确保标准的有效实施。

三是推动技术支持与保障。加大对数据分类分级技术研发的投入，提供相应的技术工具和平台，帮助各部门更高效地进行数据分类分级工作。

四是促进部门间协作与交流。建立跨部门的沟通协调机制，加强各行业领域主管部门之间的信息共享和经验交流。定期组织座谈会和经验分享会，共同探讨实施过程中的问题和解决方案，形成工作合力。

五是持续优化与完善标准。根据实际实施情况和技术发展，及时对标准进行修订和完善。广泛征求各方意见和建议，确保标准能够适应不断变化的公共数据管理需求，保持其科学性和实用性。