

上海市地方标准

《公共数据安全分级指南》

编制说明

一、任务来源

《公共数据安全分级指南》由上海市人民政府办公厅电子政务办公室提出，列入上海市市场监督管理局下达的《2021 年度第二批上海市地方标准制修订项目计划》。本地方标准由上海市数据标准化技术委员会、上海市信息安全标准化技术委员会归口。

二、背景和意义

公共数据是国家基础性战略资源，其安全分级保护是国家网络安全工作的一项重点。2021 年《数据安全法》《个人信息保护法》正式发布实施，《关键信息基础设施安全保护条例》《网络数据安全条例(征求意见稿)》相继出台，均要求对数据进行分类分级保护。2022 年 1 月 1 日《上海市数据条例》正式施行，提出了本市按照国家要求，建立健全数据分类分级保护制度，推动本地区数据安全治理工作。市级责任部门应当制定本系统、行业公共数据安全管理制度，并根据国家和本市数据分类分级相关要求对公共数据进行分级，在数据收集、使用和人员管理等业务环节承担安全责任。2023 年 3 月，上海市政府办公厅发布了《上海市公共数据共享实施办法（试行）》，强调了进一步完善数据管理制度体系、深化公共数据规范治理和共享应用，在做好分类

分级的基础上，公共数据应当全量上链、上云，充分共享。

公共数据是指上海市各公共管理和服务机构在依法履职过程中，采集和产生的各类数据资源，公共数据包括数据目录及其数据项。数据要素市场的到来，使得公共数据的共享和开放需求明显，但是公共管理和服务机构工作涉及行业众多，信息资源的形式、类型众多，需要综合公共数据的内容、影响程度等多种因素，形成一套自主定级、安全性、兼容性、科学性、可操作性、可扩展性的分级指南，为制定公共数据安全策略提供分级基础。随着公共数据共享和开放平台建设的全面推进，市级、区级平台急需分级标准对相关共享和开放平台的数据安全进行指导，该标准的制定能够解决“有无”的问题，市和区对于这个标准的需求极为迫切。

公共数据安全分级指南的制定将为我国数据安全保护特别是公共数据安全管理工作提供基本依据，有助于防范数据安全重大风险。本标准提出了分级原则，明确了公共数据安全分级规则以及分级流程，有助于上海市国家机关、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对公共数据安全的科学实施，从而开展公共数据分级保护，使公共数据安全共享和开放，发挥数据价值，有利于数字经济健康发展。

三、编制原则

《公共数据安全分级指南》的编制遵循以下原则：

（一）科学性原则

本标准在严格遵守《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》等法律法规的基础上，对上海市公共数据的安全分级原则、规则和流程要求进行规定，同时明确相关数据责任部门的公共数据安全分级职责。本标准符合本市公共数据安全分级管理需求，以及公共数据安全分级实践的需求，具有科学性。

（二）一致性原则

本标准严格遵守《中华人民共和国网络安全法》《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》《上海市数据条例》《上海市公共数据和一网通办管理办法》（沪府令〔2018〕9号）《上海市公共数据开放暂行办法》（沪府令〔2019〕21号）等法律法规和政策文件关于公共数据安全分级的有关要求，保证标准内容与相关文件要求的“一致性”。

（三）协调性原则

与已发布的 GB/T 35273-2020 《信息安全技术 个人信息安全规范》、GB/T 37964-2019 《信息安全技术 个人信息去标识化指南》、GB/T 22239-2019 《信息安全技术 网络安全等级保护基本要求》等数据安全和个人信息安全相关标准协调兼容，在遵循以上标准技术要求基础上，充分考虑本市公共数据安全分级管理需求，保障标准内容的协调性和兼容性。

（四）实践性原则

在本标准起草过程中，标准起草工作组认真调研、吸收、消化了相关政务部门的实践经验，并在此基本上进行总结、提炼、创新，形成本文件基础内容。

（五）可操作性原则

本标准制定了分级原则、定义和流程，以增强标准的可操作性，有利于公共数据安全分级的分布实施，也可依据本标准对公共数据安全分级实施进行评估。

四、编制过程

（一）成立标准起草组

2021 年 4 月初，由上海市互联网信息办公室、上海市大数据中心、上海市信息安全测评认证中心、上海观安信息技术股份有限公司、上海计算机软件技术开发中心、云赛智联股份有限公司成立了标准起草组，起草组成员具有丰富的标准编制经验、数据安全保护领域研究经验。

（二）起草阶段

按照项目要求，起草组人员首先对相关法律法规及国内外标准文件进行反复阅读与理解，查阅有关资料，编写标准编制提纲，在完成对提纲进行交流和修改的基础上，开始具体的编制工作。

2021 年 4 月初提出了本标准的初步框架，确定了本标准的主要内容，包括：基本原则：提出公共数据安全分级的基本原则；分级定义：提出公共数据安全分级定义；分级流程：提出包括分析数据资源、评估潜在影响、定义安全级别、审核安全级别和数据重新定级五个步骤的通用流程，以及公共数据库表数据分级流程和公共数据资源目录数据分级流程，并形成工作组讨论稿。

2021 年 4 月中旬，标准起草组提出标准立项申请，提交了标准草案、项目建议书和公示材料。

2022 年 6 月，标准经上海市市场监督管理局批准通过，获得立项。

（三）专家咨询

2022 年 5 月，标准起草组召开行业专家研讨会，来自普陀区人民政府办公室、上海德拓信息技术股份有限公司、上海浦东软件园股份有限公司、上海二零卫士信息安全有限公司的相关领导专家参加会议，就标准的框架和主要内容进行讨论。提出了明确各级数据界限、与国家标准衔接性等建议，标准起草组根据反馈意见，对标准做了进一步的完善，形成征求意见稿。

（四）征求意见阶段

2022 年 6 月下旬，标准起草组向政府各委办局、高校科研院所、政府部门、相关企业等 99 家单位征求了意见。共计征集到 8 家单位 22 条意见，其中采纳 7 条，部分采纳 11 条，不采纳 4 条。

（五）送审阶段

2022 年 6 月，通过线上会议形式召开标准专家研讨会，邀请上海市公安局数据处、市疾控中心信息所、上海交大、上海标院、浦东软件公司的相关领导专家参加会议，就标准的主要内容和预期成效进行深入讨论。提出了增加“合法合规”、“动态调整”的分级原则、明确通用流程中实施主体等建议，标准起草组根据专家意见修改完善，形成标准送审稿。

（六）报批阶段

2022 年 9 月 8 日，上海市市场监督管理局组织专家召开了该标准的审定会，专家听取了起草组关于标准编制及主要内容的汇报，并对标准送审稿进行了逐条审议，专家组一致同意该标准通过审定。标准起草组根据专家意见，对标准送审稿做进一步的

修改和完善。

2023年8月，数标委召开标准专家咨询会，邀请上海市人民政府数据发展管理办公室、市委网信办网络安全处、上海市市场监管局标准技术处、上海市标准化协会、万达信息股份有限公司、测评中心创新研究院的相关领导专家参加会议，就标准的分级规则、分级流程、分级示例等主要内容进行深入讨论。提出了给出分级参考和示例、明确公共数据目录编制要求和流程等建议，标准起草组根据专家意见修改完善，形成标准报批稿。

五、标准的主要条款说明

（一）标准名称

本标准在立项申请时，名称为《公共数据安全分级指南》。

（二）范围

本标准提供了上海市公共数据安全分级原则、规则和流程，适用于指导上海市公共管理和服务机构公共数据安全分级。

（三）规范性引用文件

本文件引用了 GB/T 25069-2022 《信息安全技术 术语》。

（四）术语和定义

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》《上海市数据条例》，参考 GB/T 35273-2020 《信息安全技术 个人信息安全规范》以及其他在研制国家标准，定义了公共管理和服务机构、公共数据、个人信息等术语。

（五）分级原则

为了规范公共数据安全分级工作，设立了四个分级原则：合法合规原则、边界清晰原则、就高从严原则和动态调整性。

（六）分级规则

为了遵循《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》中关于核心数据、重要数据安全要求，参考国务院办公厅电子政务办公室《国家政务服务平台和国家“互联网+监督”系统数据分类分级指南（征求意见稿）》、国标《信息安全技术 数据分类分级规则（报批稿）》等有关建议和意见，将公共数据分为核心数据、重要数据和一般数据，一般数据再由高到低分为4级、3级、2级和1级。国家核心数据由国家有关部门评估确定；重要数据由公共数据主管部门、网络和数据安全主管部门组织公共管理和服务机构编制市重要数据目录，并按照规定报送国家有关部门；一般数据由公共管理和服务机构对本机构所管理的一般数据进行分级，其中：第4级所指数据潜在影响一般危害社会秩序、公共利益或特别严重危害法人和其他组织合法权益、个人合法权益；第3级所指数据潜在影响严重危害法人和其他组织合法权益、个人合法权益；第2级所指数据潜在影响一般危害法人和其他组织合法权益、个人合法权益；第1级所指数据潜在影响不会危害法人和其他组织合法权益、个人合法权益。公共数据安全分级为后续针对不同级别数据安全制定管理要求提供基础。

（七）分级流程

为贯彻落实《数据安全法》《上海市数据条例》，参考国家互联网信息办公室关于《网络数据安全条例（征求意见稿）》、国标《信息安全技术 数据分类分级规则（报批稿）》关于数据项、数据目录的就高从严和聚合调整的数据分级原则，依据市委

网信办《关于开展数据分类分级、制定重要数据目录试点工作的通知》要求，结合《上海市公共数据目录编制实施指南》及本市开展的《数据分类分级、制定重要数据目录试点工作》实践经验，制定了公共数据通用分级流程，包括公共数据目录编制、潜在影响评估、公共数据目录分级、分级结果评审备案审核和数据重新定级。

遵循《上海市数据条例》有关核心数据、重要数据有关要求，进一步说明了公共管理和服务机构在公共数据目录安全分级过程中，应将属于核心数据和重要数据目录的上报市主管部门备案。

六、与有关法律、行政法规及相关标准的关系

与现行有关法律法规和强制性标准协调一致，不存在矛盾的情况。在国家标准层面，本规范与 GB/T 35273-2020 《信息安全技术 个人信息安全规范》规定的个人信息定义、安全要求一致；本规范与《信息安全技术 数据分类分级规则（报批稿）》规定的分级要求保持一致，并根据上海市实际情况描述了分级流程，并在附录 A、附录 B、附录 C 给出了示例参考。

同时，本规范在编制过程中参考、引用了以下标准：

GB/T 37973—2019 信息安全技术 大数据安全管理指南

GB/T 35273-2020 信息安全技术 个人信息安全规范

GB/T 39335—2020 信息安全技术 个人信息安全影响评估指南

综上，目前未发现与国内外技术内容相似的标准。

七、重大分歧意见的处理结果和理由描述

无。

八、实施地方标准的措施建议

本标准提出了上海市公共数据安全分级原则、规则和流程等内容，将作为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数据的安全分级指导性文件。标准发布后，建议广泛深入地开展标准应用实施的宣传和培训；建议通过开展先期试点工作形成标准实施模式和经验，再带动标准在全市范围内推广实施；建议标准实施一定周期后适时引入标准实施评估机制，促进公共数据安全分级有效开展。

九、其他需要说明的情况

无。