

智慧民航进阶：民航数据管理新规征求意见

作者：朱俊 | 秦威¹

2024年3月11日，中国民用航空局（简称“民航局”）智慧民航建设领导小组办公室（简称“智慧办”）发布了《民航数据管理办法（征求意见稿）》（简称“《数据管理办法（征）》”）和《民航数据共享管理办法（征求意见稿）》（简称“《共享管理办法（征）》”），与《数据管理办法（征）》合称“两个办法”，并面向民航局各地区管理局、服务保障公司、直属各单位、局机关各部门等民航领域单位征求意见。

一、智慧民航数据管理的政策框架

2023年6月14日印发的《智慧民航建设数据管理政策标准体系》规划了“1+3+4+N”四个层级的智慧民航建设数据管理政策框架，具体包括：

- 作为第一层级的“1部指导意见”：即民航局2022年发布的《关于民航大数据建设发展的指导意见》。
- 作为第二层级的“3部管理办法”，包括：《民航数据管理办法》《民航数据共享管理办法》和《民航数据安全管理办法》。
- 作为第三层级的“4项制度”，包括：《民航领域数据分类分级办法》《民航数据目录管理制度》《民航数据安全信息通报办法》和《民航数据全生命周期管理制度》。
- 作为第四层级的“N部细则”，这部分细则将是对民航数据管理的多个维度和具体业务场景进行规则的细化。

此次发布的两个办法即为上述第二层级“3部管理办法”中前两部的征求意见稿。

二、两个办法的适用

（一）民航数据的界定

两个办法的适用对象均为“民航数据”。

¹ 实习生向雨心对本文的写作亦有贡献。

对于民航数据的范围,《数据管理办法(征)》第5条规定:“本办法所称民航数据是指在行业发展、监管执法、政务管理、生产运行、服务保障等过程中产生的,或通过收集、监测等方式获取并用于民用航空活动的原始数据及其衍生数据。”

《数据管理办法(征)》第6条将符合上述范围的民航数据进一步分为如下三类:

- **公共数据:** 民航各级行政机关、具有管理行业公共事务职能的单位和民航公共服务运营单位,在依法履行职责或者提供公共服务过程中收集、产生的用于行业监管、安全保障、宏观调控、市场管理、运行监测等的数据,例如飞行记录数据、持续适航报告数据、运行绩效监控数据、事故及事故征候调查数据等;
- **企业数据:** 包括从事民用航空活动的各运行主体(例如各类型的航司,机场)、教育和科研机构、社会团体、企业等法人单位(简称“**民航企事业单位**”)在生产经营活动中采集加工的不涉及个人信息和公共利益的数据,例如飞机及相关设备数据,航班相关数据等;
- **个人信息数据:** 承载个人信息的数据,不包括匿名化处理后的信息,例如旅客证件号、行李号、手机号及姓名数据等。

(二) 应遵守两个办法的主体范围

根据《数据管理办法(征)》第3条的规定,**任何单位和个人**在中华人民共和国境内从事民航数据的收集、存储、使用、加工、传输、提供、公开等数据处理活动均需要适用该办法。

对于《共享管理办法(征)》而言,根据该办法第2条的规定,受到该办法规制的数据共享的主体包括数据提供方、数据使用方、数据管理方和数据平台方四类。该等分类与《数据管理办法(征)》第7条规定的民航数据处理主体的“四分类”相吻合。

(三) 民航数据处理行为

根据《数据管理办法(征)》第3条的规定,该办法规制的民航数据处理行为包括收集、存储、使用、加工、传输、提供、公开等数据处理活动,

上述规定与《中华人民共和国数据安全法》第3条规定的数据处理的范围相同。

(四) 民航数据共享

根据《数据管理办法(征)》第22条的规定,民航数据共享包括基于共享平台的行业级数据共享(简称“**行业级数据共享**”)和基于双方协议的点对点数据共享等模式。

根据《共享管理办法(征)》第2条的规定,该办法所称数据共享是指依托各级数据共享与服务平台开展数据共享活动的行为。因此,我们理解,《共享管理办法(征)》所规制的数据共享行为仅包括行业级数据共享。

三、民航数据的处理

(一) 民航数据资源目录

根据《数据管理办法(征)》第15条和第40条的规定,民航数据实行统一的目录管理,应当按照“应编尽编”原则编制民航数据资源目录;在数据作为资产实施会计处理前,在民航数据资源目录中登

记。

民航数据资源目录应包含数据名称、数据内容、数据格式、数据提供方、公共属性、共享类型、安全等级、使用要求、使用条件、使用范围、更新频率等内容。

我们理解，民航数据资源目录将可能成为两个办法项下规制的民航数据的总目录，也将构成两个办法项下规制数据处理行为的重要基础。

民航数据资源目录的管理权责分配为：

- 民航局数据统筹管理部门（即智慧办和民航数据安全工作领导小组办公室（简称“数安办”））负责编制并更新总的民航数据资源目录；
- 民航局各业务主管部门和地区管理局负责各自主管领域或辖区的数据资源目录的审核、管理和更新维护。

《民航数据资源目录管理制度》已经被列入“4项制度”之一，我们理解该制度将进一步规定民航资源目录的管理细则。

另外，民航数据资源目录可以按照属性筛选划分为多个子目录，如民航共享数据资源目录、民航公共数据资源目录等。

其中，对于民航共享数据资源目录，《共享管理办法（征）》已有相关规定。根据《共享管理办法（征）》的规定，民航共享数据资源目录中应当明确数据名称、数据内容、数据格式、数据提供方、共享类型、安全等级、使用要求、使用条件、使用范围、更新频率、共享方式等基本信息，其编制流程为：民航各级行政部门及民航企事业单位提出数据需求和可共享数据资源目录，由民航数据统筹管理部门会同相关业务的主管部门进行编制和发布。

（二）数据采集

根据《数据管理办法（征）》的规定，民航数据资源目录中所列的各项数据的提供方，应当按照目录中的更新频率要求、格式要求以及该数据相关标准规范组织开展数据采集工作，且需要无条件提供所掌握的全部相关数据，并向行业数据共享与服务平台归集，同时也应当保证数据的准确性、完整性、时效性和一致性。

我们理解上述规定将提高民航数据的采集和利用效率，有利于实现“一次采集，共享使用”。

但《数据管理办法（征）》并未对不同类型数据的采集方式分别规定，我们理解，应当以民航数据资源目录中注明的要求为准。而根据《共享管理办法（征）》的规定，只有无条件共享类和有条件共享类的数据才需要归集至行业数据共享与服务平台。

（三）数据共享

1. 数据提供方的数据共享义务

如上述第（二）部分所述，《数据管理办法（征）》已确立了民航数据“一次采集，共享使用”的原则。因此我们理解，凡是民航共享数据资源目录中所列的各项数据，相关数据提供方均有义务向数据共享与服务平台提供，并且该等民航数据以鼓励共享为原则，以限制共享为例外。

《共享管理办法（征）》根据数据提供方对数据共享的决定权限的不同，将民航数据分为如下三种类型：

- **无条件共享：**无需数据提供方授权，即可提供给所有部门、单位和个人，民航各级行政部门、民航企事业单位和个人可依法申请使用（如按照《中华人民共和国政府信息公开条例》规定，属于主动公开信息相关的数据）；
- **有条件共享：**经数据提供方授权，可提供给部分部门或单位共享使用或仅可部分提供给所有部门或单位共享使用，其中又可分为有条件无偿共享和有条件有偿共享；
- **不予共享：**数据提供方明确不提供用于共享使用，该类数据不宜提供给其他部门、单位或个人共享使用；但列入不予共享范围的，必须有国家和行业相关法律法规等依据。

上述三种类型并非固定不变的，一种类型的民航数据在具备了另一个种类型数据的条件时，民航局及相关业务主管部门应当及时进行转换。对于不予共享的数据，民航局及相关业务主管部门也有义务在法律法规允许的范围内，推动其向有条件共享或无条件共享数据转化。

另外，数据提供方应当按照“谁提供，谁负责”的原则，保证数据的合法性、完整性、准确性、时效性和可用性，接受数据质量评价考核。对于纳入民航共享数据资源目录的民航数据，数据提供方不得无故暂停、终止或退出共享，因故需暂停、终止或退出共享的，需要按《共享管理办法（征）》第22条的规定提前提出申请。

2. 数据使用方使用共享数据的权限

根据《共享管理办法（征）》的规定，数据使用方在需要使用共享数据的情况下，通过数据共享与服务平台提出共享申请，并明确数据使用范围和用途。同时，数据使用方应当按照共享数据资源目录的要求使用数据，不得擅自改变使用的范围、用途或方式。

（四）数据应用

根据《数据管理办法（征）》的规定，民航各级行政机关、企事业单位应当拓展应用场景，开展民航专业领域大模型训练，积极推进民航数据在决策支持、安全监管、生产运行、服务保障等领域中的应用。

《数据管理办法（征）》明确了民航各企事业单位对本单位企业数据享有依法依规使用和获取收益的权利。但是，对通过数据共享获取的数据，应严格按照约定的范围与用途使用，在未经数据提供方同意的情况下，不得直接或以改变数据形式等方式将数据提供给第三方。

《数据管理办法（征）》同时明确，使用个人信息数据的，不能违反个人信息保护的相关法律法规的规定，并应当取得个人授权（为履行法定职责或者法定义务所需等法律法规规定不需取得个人同意的情形除外）。

四、民航数据的数据安全

《数据管理办法（征）》要求民航局数据统筹管理部门建立健全民航业数据安全管理制度，并要求民航各企事业单位建立健全本单位数据安全管理制度并严格执行，落实数据安全主体责任，加强数据安全保护和监督管理工作。

《数据管理办法（征）》还明确了分级分类保护、全生命周期防护、监测预警信息通报等数据安全保护制度。

值得注意的是，“1+3+4+N”中的“3部管理办法”，除了本文讨论的两个办法之外，还有《民航数据安全管理办法》尚未公布。另外，《民航领域数据分类分级办法》《民航数据全生命周期管理制度》和《民航数据安全信息通报办法》，与上文提到的《民航数据资源目录管理制度》一并被列为“1+3+4+N”中的“4项制度”。

我们理解上述文件将对民航数据的数据安全管理作出进一步细化的规定。

五、民航数据的管理

（一）管理部门职责分工

《数据管理办法（征）》第8条和《共享管理办法（征）》第4条明确了民航局统筹，各业务主管部门和各地区管理局分工负责，各企事业单位共同参与推进的民航数据管理机制。各管理部门分工情况如下表：

部门名称	管理职责
民航局	<ul style="list-style-type: none"> ■ 统一领导民航数据管理工作 ■ 建立健全工作协调机制，统筹布局行业一体化的数据中心集群 ■ 处理重大事项、重大问题 ■ 落实数据安全责任 ■ 将民航数字基础设施建设、数据资源体系建设、数据要素流通机制、数据管理资源配置政策等工作纳入发展规划
智慧办	<ul style="list-style-type: none"> ■ 推进民航数据治理工作 ■ 组织制定民航数据共享、治理与应用等相关制度与标准 ■ 统筹推进民航数据资源目录编制工作 ■ 统筹规划与指导民航行业级数字基础设施建设
数安办	<ul style="list-style-type: none"> ■ 筹协调民航数据安全工作 ■ 组织制定民航数据安全相关制度、标准与工作机制 ■ 监督管理民航各单位数据安全落实情况 ■ 组织开展民航数据安全分类分级、风险 ■ 管控等行业数据安全管理工作
各业务主管部门	<ul style="list-style-type: none"> ■ 以“谁管业务、谁管业务数据、谁管数据安全”为原则 ■ 拟定本业务领域数据标准 ■ 负责本业务领域数据资源目录管理，汇总、编制本业务领域共享数据资源目录 ■ 审核本业务领域数据安全分级 ■ 协调本业务领域数据共享流通与开发应用

部门名称	管理职责
各地区管理局	<ul style="list-style-type: none"> ■ 统筹本辖区数据管理工作，确定本级数据统筹管理部门 ■ 组织、指导、协调和监督本辖区数据共享流通、开发应用等工作 ■ 地区管理局各业务部门配合本级数据统筹管理部门开展本辖区数据管理工作，配合民航局业务主管部门开展所辖业务领域数据资源目录、数据标准的编制 ■ 地区管理局数据共享统筹管理部门负责制定、汇总本辖区数据共享采集任务清单，汇总、编制本辖区共享数据资源目录，推进本辖区数据共享工作开展
民航数据中心集群（平台方）	<ul style="list-style-type: none"> ■ 根据职责构建由民航大数据中心和分领域数据中心共同组成的民航数据中心集群 ■ 建设与运营行业和各分领域数据共享与服务平台 ■ 承担行业数据汇聚共享与应用开发 ■ 保障平台数据服务与数据安全 ■ 民航局信息中心根据授权，统筹民航大数据中心和各分领域数据中心间的数据汇聚与融合应用，统一数据共享标准，规范数据应用技术，编制共享数据资源目录规范，拟定行业数据共享与服务平台管理制度和运营规范，统筹拟定数据共享技术和接口规范，开展数据汇聚和融合应用 ■ 相关企事业单位拟定分领域数据共享与服务平台管理制度和运营规范，按要求做好数据归集、管理、共享工作
民航企事业单位	<ul style="list-style-type: none"> ■ 主要负责人作为本单位数据管理工作的第一责任人 ■ 确定本单位数据管理、数据共享具体责任机构，并明确其职责 ■ 做好本单位数据的采集获取、目录编制、数据治理和安全保障等工作 ■ 依法依规共享和使用数据 ■ 按照数据共享采集任务清单编制本单位共享数据资源目录，履行数据共享全过程的安全职责

（二）管理措施

1. 管理部门评估和检查

根据两个办法的规定，民航局数据统筹管理部门（智慧办和数安办）应当会同民航局相关业务主管部门和各地区管理局，组织开展对各单位数据目录编制、数据质量、数据共享、数据应用、数据安全保障、数据平台建设、数据标准实施等情况的监督检查与工作评估，并将评估结果作为对领导干部考核评价的参考。

2. 单位自查

对于管理部门的评估和检查，民航企事业单位应当予以配合。且民航企事业单位应当每年针对本单位数据管理和数据共享情况开展自查，并将情况按规定报送民航局数据统筹管理部门或所在辖区民航地区管理局。

3. 限期整改、通报批评

根据《数据管理办法（征）》第 41 条和《共享管理办法（征）》第 27 条和的规定，民航企事业单位出现规定的情形的，民航局数据统筹管理部门（智慧办和数安办）可以采取责令改正、通报批评等措施。

特别声明

汉坤律师事务所编写《汉坤法律评述》的目的仅为帮助客户及时了解中国或其他相关司法管辖区法律及实务的最新动态和发展，仅供参考，不应被视为任何意义上的法律意见或法律依据。

如您对本期《汉坤法律评述》内容有任何问题或建议，请与汉坤律师事务所以下人员联系：

朱俊

电话： +86 10 8525 4690

Email: jun.zhu@hankunlaw.com