

兰瑞智库战略决策研究



兰瑞智库

Runwaysys

2021年08月23日 星期一

政策观察

Policy to observe

主办：兰瑞智库经济战略研究中心
网址：<http://www.runwaysys.com>
全国客服热线：4001182162
E-mail：runwaysys@163.com

欢迎关注
兰瑞智库
官方微信平台
(RUNWAYSYS888)



目 录

【重提“三次分配”释放了什么信号？】	2
一、“三次分配”再度提出	
二、什么是“三次分配”？	
三、为什么在这个时候提“三次分配”？	
四、“三次分配”要解决什么问题？	
五、“三次分配”的形势与方向	
【网安行业再迎重磅配套法规】	14
一、前言	
二、立法背景	
三、《条例》解读	
四、进一步的思考	
五、落实《条例》要求的几点建议	

【重提“三次分配”释放了什么信号？】

目录

- 一、“三次分配”再度提出
- 二、什么是“三次分配”？
- 三、为什么在这个时候提“三次分配”？
- 四、“三次分配”要解决什么问题？
- 五、“三次分配”的形势与方向

正文

一、“三次分配”再度提出

8月17日，中央财经委员会第十次会议召开，会议聚焦于扎实促进共同富裕和防范化解重大金融风险、做好金融稳定发展两大问题。

其中关于共同富裕与三次分配的问题引起了诸多讨论。会议指出，要在高质量发展中促进共同富裕，正确处理效率和公平的关系，构建初次分配、再分配、三次分配协调配套的基础性制度安排，加大税收、社保、转移支付等调节力度并提高精准性，扩大中等收入群体比重，增加低收入群体收入，合理调节高收入，取缔非法收入，形成中间大、两头小的橄榄型分配结构，促进社会公平正义，促

进人的全面发展，使全体人民朝着共同富裕目标扎实迈进。

“共同富裕”再一次被高规格提及。纵览会议内容，它很可能意味着共同富裕或将从文件走进现实。

“三次分配”首次获得官方认定，是在 2019 年 10 月的中共十九届四中全会上。会议在提到我国“以按劳分配为主体、多种分配方式并存”的分配制度时，提出“重视发挥第三次分配作用，发展慈善等社会公益事业。鼓励勤劳致富，保护合法收入，增加低收入者收入，扩大中等收入群体，调节过高收入，清理规范隐性收入，取缔非法收入。”

而在次年的十九届五中全会上，“三次分配”政策指向得到了进一步明晰，会议提出要“发挥第三次分配作用，发展慈善事业，改善收入和财富分配格局”。三次分配与改善收入和财富分配格局挂了钩。

此次“三次分配”概念再度提出，并上升到国家战略体系层面，这释放了什么信号？

二、什么是“三次分配”？

和初次分配和二次分配相比，“三次分配”受到关注的程度并不高。实际上，早在 1994 年，著名经济学家厉以宁就在《股份制与现代市场经济》一书中指出，市场经济条件下的收入分配包括三次分配。其中，第一次分配是按照市场效率进行分配，第二次分配是政府通过税收调节，第三次分配是在道德力量的感召下，通过个人缴纳和捐献等非强制方式再一次进行分配。在中国经济发展的近 20 年

内，它的含义被逐渐完善。

初次分配，就是让资金和资源去到有效率的部门，也就是“让一部分人先富起来”，初次分配主要包括企业家和工人的薪酬（含管理层的股权与分红）、资本家的资本利得（分红）、个人和企业的投资所得（股票、房产）等。

前几年，媒体热议，目前占全国职工总人数 8% 的国企高管与垄断行业的职工，占有全国工资总额的 55%，而占全国职工总人数 92% 的普通职工，只占全国工资总额的 45%。民营经济贡献了中国经济 50% 的税收，60% 左右的 GDP，70% 的技术创新，80% 的就业，90% 的企业数量。它占有不到一半的社会资源，却贡献了 80% 以上的就业，这是百姓收入的主要来源。不论古今中外，人们的主要收入，都来自是初次分配。

初次分配往往是由市场力量主导的，而如果放任市场对收入进行配置，必然会出现贫富差距过大，收入“两头大、中间小”的格局，这时候就需要“再分配”了。

所谓再分配，就是把社会资源进行再度分配，支持中低收入人群，扩大中等收入人群。这个阶段主要依靠“政府”，形式包括税收减免、社保、转移支付等手段。我们现在，存在名义税负偏高，政府支出在地区性转移支付上偏高，导致“跑部钱进”及被补贴区域发展效率不高等现象；政府职能也不仅限于公共服务，而且更多偏向于投资型政府，导致投资短期行为，以及政府职能出现错位、缺位、越位等问题；税收没有全部取之于民用之于民，成为国企或政府性投资后，又反过来与民争利，国企在土地、融资、政策等一系列优惠下，利润主要还是来自垄断。而垄断则不利于降低市场价格和成本，对百姓和市场皆有伤害。

最后是第三次分配，因为无论是市场还是政府，在收入分配中总有不那么尽善尽美的地方，因此需要公益慈善组织和志愿者来做一些补充。第三次分配以自愿为原则，以道德力为驱动。目前来看，我国第三次分配还处在非常基础的阶段。中共中央党校曾引用过一组数据：2018年我国内地捐赠额占GDP总量比例仅为0.16%，而发达国家该比例通常都在1%以上，美国仅个人捐献就占到GDP的2%以上。我国志愿者服务参与率仅为全国人口的3%，而美国则为44%。未来随着公益慈善事业配套制度的推进，我国的第三次分配还有很大发展空间。

图1 分配的三个层次



三、为什么在这个时候提“三次分配”？

为什么要在这个时候强调“三次分配”？

一方面是我们的贫富差距，越来越大了。

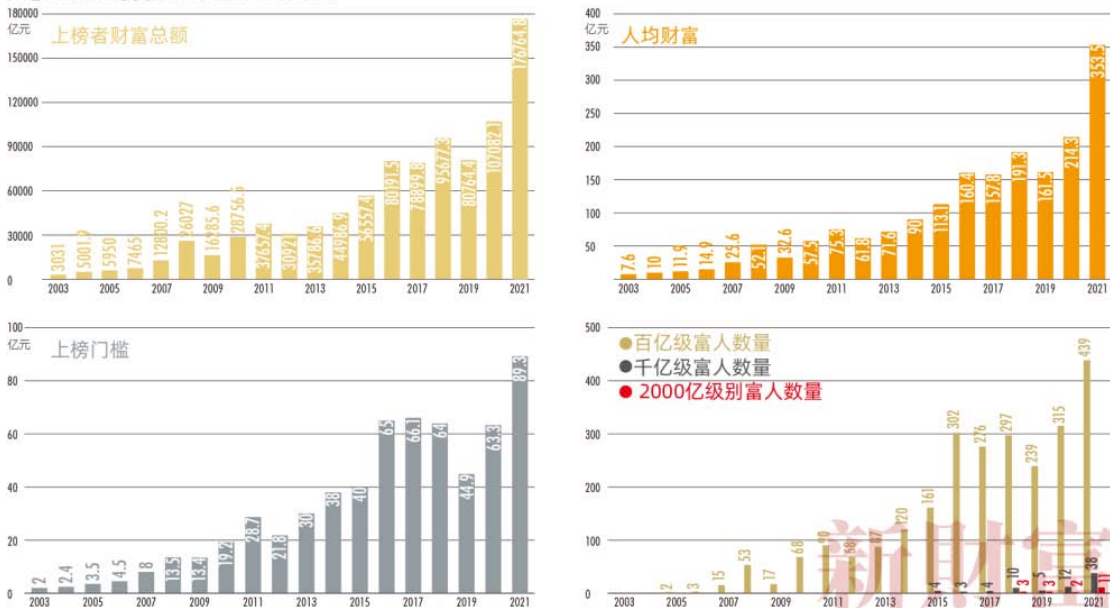
总体来看，中国在中等收入发展阶段已经出现了收入分配差距不断扩大的现

象，贫富差距不断拉大。中情局世界概况（CIA World Factbook）近年来数据显示，中国与发达国家的数据相比，基尼系数远超美国的 0.45、英国的 0.34、加拿大的 0.32 和韩国的 0.35，达到 0.47 的水平。此外，若从最穷 10%的人口和最富 10%的人口所占社会财富的比率来看，中国最穷 10%的人口所占财富比率仅为 1.6%，远低于美国的 2.0%、英国的 2.1%、加拿大的 2.6%和韩国的 2.7%，而中国最富 10%的人口所占财富比率却高达 34.9%，远高于美国的 20.0%、英国的 28.5%、加拿大的 24.8%和韩国的 23.7%。

具体来看，2021 年 5 月，新财富 500 富人榜发布，除了卖矿泉水的钟睺睺成为新首富之外，人们还惊讶地发现：全球疫情如此严峻的情况下，这个榜单的门槛和总财富规模不仅没有下降，反而在暴涨。其中，500 人总财富暴涨 7 成，从 10 万亿元跃升至 17 万亿元。疫情下，有钱人，还更有钱了。

图 2 新财富 500 富人榜

图 1：新财富 500 富人榜历年上榜情况



而且值得注意的，疫情之后，全民的报复性消费浪潮没有到来，但有钱人的消费，却迅速得到复苏。在 2020 年二季度，北京豪宅成交量同比增加 55.6%，上海同比增加 63.5%，深圳同比增加 83.8%，均创下 2018 年以来季度销量新高。动辄几千万的豪宅，开盘就遭到了疯抢，富豪们为了抢房，甚至当场大打出手。许多人第一次见识到，有钱人买房，真的像买白菜一样。

富人变得更富，穷人却更穷了。

《中国家庭财富指数调研报告》显示：今年一季度，超过 50% 的金融资产或年收入 5 万及以下的家庭财富在减少。而 19% 的金融资产 300 万以上，或 32.4% 的年收入 100 万以上的家庭，财富反而在增加。

图 3 中国家庭财富指数调研报告



图 2 家庭财富变化(按金融资产分组)



银行的数据也在验证这个迹象。

招商银行个人客户存款数据显示，不到 2% 的个人客户（金葵花）占有总财富近 50%。另有不到 0.06% 的个人客户（私人银行）占有总财富近 30%。

根据官方数据，2019 年全国人均存款为 5.87 万元，其中 5.6 亿人的存款数额为零。私人银行客户和金葵花客户的人均金融资产分别为 2731.66 万元和 150.20 万元，是全国人均存款的 465 倍和 25 倍。

6 亿人每个月的收入也就 1000 元——这是真的。

差距早已扩大。2019 年 10 月，中国人民银行调查统计司对中国城镇家庭的资产负债情况进行了专项调查。在这份调查里，有几个数据令人震动：

中国最富有的 10% 家庭，他们拥有的资产加起来，占到全社会总资产的 47.5%。

前 20% 家庭的资产加起来，占到社会总资产比例的 63%。

而底层那 20% 的家庭，资产加起来仅仅为社会总资产的 2.6%。

表 1 居民家庭总资产分布情况

按总资产由低到高分组	均值（万元）	占全部家庭总资产比重（%）
0-20%	41.4	2.6
20%-40%	99.3	6.2
40%-60%	164.4	10.3
60%-80%	282.4	17.8
80%-90%	493.3	15.5
90-100%	1511.5	47.5

这种差距，还体现在区域之间，参与调查的 30 个省份里，有 8 个在平均线以上，其余 22 个省市全在平均线以下。北京的户均家庭资产，是新疆的 7 倍。

三次分配，正是在这样的背景下愈加火热。

另一方面，中国现阶段实施第三次分配也已经在很大程度上具备了可行性。

这主要体现在两个方面：第一，中国经济的快速腾飞使人民生活水平得到显著提高，工资性收入的较快增长、资本性收入的多元化和资产价格的攀升、个体经营收入的增长等因素都为我国富裕阶层和中产阶层的成长奠定了良好基础，我国的城乡居民储蓄余额近年来呈现不断增长的态势，实实在在地成为我国第三次分配实施的基础。

第二，我国对第三次分配的相关制度陆续建立，立法先行，我国现阶段与第三次分配慈善捐赠相关的法律法规有《中华人民共和国慈善法》、《中华人民共和国公益事业捐赠法》、《中华人民共和国红十字会法》、《社会团体登记管理条例》、《基金会登记管理条例》、《个人所得税条例实施细则》、《救灾捐赠管理办法》等等，此外还陆续出台了一些志愿服务的规范性文件等，尽管还难免存在不足之处，但已经实实在在为我国现阶段实施第三次分配奠定了良好的制度基础。

四、“三次分配”要解决什么问题？

事实上，国家的“顶层思维”很简单，就是要解决当前激化的社会矛盾、提升公平公正、促进经济发展。通过核心思想的指引，让社会资本发挥应有的价值，让各行各业“各司其职”，让财富流向该去的地方。

1、解决贫富差距问题

2017年，党的十九大报告指出，中国社会的主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。

财富的不断集中，导致中国的社会关系和社会结构发生了深刻的变化，一系列复杂而系统的社会问题正在产生。从国家层面来讲，贫富差距过大隐藏了巨大风险，容易加剧社会压力，激化社会矛盾。

2、提升公平公正

公平，充分体现在反垄断和防堵塞这两手上。反垄断是防止“富者愈富”，防堵塞是防止“穷者愈穷”，让财富流动，让阶层流动。

平台经济依靠信息和资本垄断获取超额利润也挤压了民生和实体经济的发展，反垄断势在必行。国家大力出手整治行业垄断问题，掐断互联网等野蛮暴利的造富手段。

从防堵塞看，教育教育、学区房炒作，让这个原本应该公平公正、大众共同享有教育成果的行业内卷愈演愈烈。

于是近期，中央出台了“双减”政策，K12校外培训机构“团灭”，北京、上海、深圳等地学区房彻底“凉凉”，教育公平正渐渐回到应有轨道——让大家都在同一起跑线。

3、促进落实“国内大循环”的重要战略布局

加快构建“以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局”是党中央应对“百年未有之大变局”对我国经济发展战略、路径所作出的重大战略部署。坚持扩大内需这个战略基点，充分激活“14亿人口、4亿多中等收入群体的全球最大最有潜力市场”，将是“内循环”需求侧的核心驱动所在。

但当前时点我们面临的一个重大问题是消费需求不足，该问题影响了经济的可持续发展。

尽管我国早已经率先控制住疫情，此时欧美还在快速爆发的“水深火热”之中，然而，今年上半年以来内需的萎缩速度似乎比出口外需的萎缩速度要来得更快；下半年的经济复苏阶段，尽管我国经济年中后早已全面恢复，而欧美虽然逐步开始复工复产但疫情新增数量不断反复，然而，今年下半年出口的速度却远远强于国内消费的恢复。

这对于我国落实“国内大循环”的战略发展目标造成极大的制约与阻碍。

五、“三次分配”的形势与方向

借助数据，可以分析三次分配当前的形势，以及接下来方向。

1、当前中国，正值第一代富人将财富向第二代转移之际

据《胡润财富报告 2020》数据，中国资产超 600 万的“富裕家庭”数量首次突破 500 万户，未来 10 年将有 17 万亿元财富传给下一代。而对于中国而言，要

控制财富的不平等跨越代际传承，就得把握这关键的十年。

如果富人的孩子也是富人，穷人的孩子只能是穷人，“阶层固化”就将导致阶层的对立。如果年轻人觉得无论如何努力都摆脱不了贫困，都买不起房、无法安居乐业，就将成为社会动乱的根源。

2、“三次分配”的主要载体——公益慈善在中国的发展相对滞后

相关数据显示，2019年中国内地接收款物捐赠共计1509.44亿元，同比增长4.88%。这仅相当于当年中国GDP的0.15%。而同年的美国，个人、企业和基金会向慈善机构捐赠合计约4496.4亿美元，占到当年美国GDP的2.1%。

再来看三次分配的目标：“共同富裕”是什么样的？

社会财富要形成中间大、两头小的“橄榄型”分配结构——富人和穷人很少，绝大多数都是中产阶级。

基于当前形势和目标，我们可以看到三次分配的几个推进方向：

1、房产税、遗产税越来越近

中国人的财富，不少体现在房产上。

迄今为止，世界上已经有100多个国家、几乎所有发达国家征收（或征收过）遗产税，如美国遗产税采用超额累进制，税率在18%-40%之间。要促进社会财富公平分配，房产税、遗产税、资本利得税等“富人税”已经成为时代的选择。

2、以实业为发展中心，大力发展职业教育

目前中国的分配结构是金字塔型，要形成“橄榄型分配结构”，就要推动更多“塔底”的人向中间层流动。

“塔底”的人是谁？除了农民，就是产业工人。

中国有4亿产业工人，但劳动生产率水平仅为世界平均水平的40%，相当于美国的7.4%。换句话说，1个美国工人创造的财富，相当于13个中国工人。

这与中国工人整体素质和技能水平有关，最终导致中国工人的收入难以提升。倒推回来，要提高中国工人的收入，就要在源头上发展职业教育，提升他们的整体素质和技能水平。

3、迈入公益慈善时代，从“比富”到“比慷慨度”

其实在“脱贫攻坚战”中，就已有“万企帮万村”行动，全国的民营企业、社会组织和公民个人都参与其中。

而在第三次分配的号召下，企业、富人的公益慈善事业并没有终点。相关的制度安排，如税收减免、优惠政策等，相信也已经在路上了。

[Top](#)

【网安行业再迎重磅配套法规】

目录

- 一、前言
- 二、立法背景
- 三、《条例》解读
- 四、进一步的思考
- 五、落实《条例》要求的几点建议

正文

一、前言

8月17日，国务院公布《关键信息基础设施安全保护条例》（以下简称《条例》）。《条例》对关键信息基础设施的范围认定、各监管部门的职责、运营者责任义务等内容提出具体要求。作为《网络安全法》的重要配套法规，表明关键信息基础设施的安全与保护已成为网络安全领域的命脉，任何相关主体均不得逾越该制度红线。

《条例》提出，国家对关键信息基础设施实行重点保护，采取措施，监测、防御、处置来源于中华人民共和国境内外的网络安全风险和威胁，保护关键信息

基础设施免受攻击、侵入、干扰和破坏，依法惩治危害关键信息基础设施安全的违法犯罪活动。

相比 2017 年的征求意见稿，《条例》制定了关键信息基础设施的三项认定规则，同时确保方向正确和具体落地实施的可操作性。新兴互联网平台也可能被纳入关键信息基础设施的范围。

《条例》自 2021 年 9 月 1 日起施行。

二、立法背景

全球网络安全局势复杂严峻对各国关键信息基础设施安全防护提出新挑战。近期，多国基础设施和重要信息系统遭受网络攻击，引发全球震荡，对国家安全稳定造成巨大风险。特别是 2021 年，美国最大的燃油管道运营商（Colonial Pipeline）、全球最大的肉类加工企业（JBS）均因黑客攻击而停摆，导致影响国家乃至全球经济运行的基础设施受损，对全产业链产生连锁影响，也引发了全球关于加强关键信息基础设施安全保护的思考。近期，世界主要国家和地区均强化关键基础设施安全防护。美国不仅大幅增加关键基础设施网络安全方面的资金投入，而且提出多部强化关键基础设施网络安全、预防勒索软件攻击等方面的法案和官方指南。欧盟也在《欧盟安全联盟战略》中将提升关键基础设施的保护和恢复能力作为未来五年网络安全工作的重中之重。

党中央、国务院高度重视关键信息基础设施安全保护工作。关键信息基础设施是经济社会运行的神经中枢，是网络安全的重中之重。保障关键信息基础设施

安全，对于维护国家网络空间主权和国家安全、保障经济社会健康发展、维护公共利益和公民合法权益具有重大意义。

当前，关键信息基础设施面临的网络安全形势日趋严峻，网络攻击威胁上升，事故隐患易发多发，安全保护工作还存在法规制度不完善、工作基础薄弱、资源力量分散、技术产业支撑不足等突出问题，亟待建立专门制度，明确各方责任，加快提升关键信息基础设施安全保护能力。2017年施行的《中华人民共和国网络安全法》规定，关键信息基础设施的具体范围和安全保护办法由国务院制定。出台《关键信息基础设施安全保护条例》旨在落实《中华人民共和国网络安全法》有关要求，将为我国深入开展关键信息基础设施安全保护工作提供有力法治保障。

三、《条例》解读

1、关键信息基础设施的认定标准

覆盖领域：关键信息基础设施，是指公共通信和信息服务、能源、交通、水利、金融、公共服务、电子政务、国防科技工业等重要行业和领域的，以及其他一旦遭到破坏、丧失功能或者数据泄露，可能严重危害国家安全、国计民生、公共利益的重要网络设施、信息系统等。

认定规则：至于关键信息基础设施的认定标准，《条例》规定，由以上重要行业和领域的主管部门、监督管理部门负责制定关键信息基础设施认定规则，组织认定本行业、本领域的关键信息基础设施。由此可知关键信息基础设施遵循事

先认定原则。

具体来看，按照以下三个因素考虑认定关键基础设施：

(1) 定性：网络设施、信息系统等对于本行业、本领域关键核心业务的重要程度。从被审查的滴滴、运满满、货车帮及 BOSS 直聘可以看出，这几家公司所掌握的数据，可以直接或间接地反映我国各区域人口分布、商业热力、人口流动、货物流动、企业经营等情况，这些数据对于这些公司的主营业务影响重大。其信息系统所含数据的重要性对于网络安全至关重要，是首要的认定标准。

(2) 定量：网络设施、信息系统等一旦遭到破坏、丧失功能或数据泄露可能带来的危害程度。一般认为，用户数量可以衡量数据泄露后的危害程度标准之一。例如，滴滴在中国拥有 3.77 亿年活跃用户和 1300 万年活跃司机；BOSS 直聘年活跃用户 1980 万，共服务超 8580 万求职者，630 万家企业（截至 21.3.31）。由于拥有大量的用户，这些公司的信息系统自然掌握了该行业绝大部分的深度数据，显然更需要被认定为关键基础设施。

(3) 定界：对其他行业和领域的关联性影响。每个行业都处于产业链的某一位置，如果发生数据泄露，必然会对其他行业和领域的关联性产生影响，甚至可能发生某一产业链条上系统性的数据泄露情况。

2、主管部门及职责

根据《条例》，纵向来看，在中央，国家网信办是关键信息基础设施保护工作的统筹协调部门，公安部负责指导监督，工信部和其他有关部门依照规定在各

自职责范围内负责关键信息基础设施安全保护和监督管理工作。在地方，省级人民政府有关部门依据各自职责对关键信息基础设施实施安全保护和监督管理。

横向来看，公共通信和信息服务、能源、交通、水利、金融、公共服务、电子政务、国防科技工业等重要行业和领域的主管部门、监督管理部门是负责关键信息基础设施安全保护工作的部门，也即《条例》所称的“保护工作部门”。

按照“谁主管谁负责”的原则，《条例》明确了保护工作部门对本行业、本领域关键信息基础设施的安全保护责任：

一是制定关键信息基础设施安全规划，明确保护目标、基本要求、工作任务、具体措施。

二是建立健全网络安全监测预警制度，及时掌握关键信息基础设施运行状况、安全态势，预警通报网络安全威胁和隐患，指导做好安全防范工作。

三是建立健全网络安全事件应急预案，定期组织应急演练。

四是指导运营者做好网络安全事件应对处置，并根据需要组织提供技术支持与协助。

五是定期组织开展网络安全检查检测，指导监督运营者及时整改安全隐患、完善安全措施。

总体来看，和网络安全规划/体系差不多，不一定要重新规划和着手新体系，可以在原有体系和规划中加入关基的部分，其中有部分工作有重叠，可以同步进行。

此外，《条例》还明确了主管部门保障和促进的责任。

国家网信部门统筹协调有关部门建立网络安全信息共享机制，及时汇总、研

判、共享、发布网络安全威胁、漏洞、事件等信息，促进有关部门、保护工作部门、运营者以及网络安全服务机构等之间的网络安全信息共享。

保护工作部门应当建立健全本行业、本领域的关键信息基础设施网络安全监测预警制度，及时掌握本行业、本领域关键信息基础设施运行状况、安全态势，预警通报网络安全威胁和隐患，指导做好安全防范工作。

国家采取措施，优先保障能源、电信等关键信息基础设施安全运行。能源、电信行业应当采取措施，为其他行业和领域的关键信息基础设施安全运行提供重点保障。

国家支持关键信息基础设施安全防护技术创新和产业发展，组织力量实施关键信息基础设施安全技术攻关。

3、运营者的责任和义务

《条例》在总则部分对运营者责任作了原则规定，要求运营者依照本条例和有关法律、行政法规的规定以及国家标准的强制性要求，在网络安全等级保护的基础上，采取技术保护措施和其他必要措施，应对网络安全事件，防范网络攻击和违法犯罪活动，保障关键信息基础设施安全稳定运行，维护数据的完整性、保密性和可用性。

《条例》还设专章（第三章）细化了有关义务要求，主要包括：

（1）建立健全网络安全保护制度和责任制，实行“一把手负责制”，明确运营者主要负责人负总责，保障人财物投入；

(2) 设置专门安全管理机构，履行安全保护职责，参与本单位与网络安全和信息化有关的决策，并对机构负责人和关键岗位人员进行安全背景审查；

(3) 对关键信息基础设施每年进行网络安全检测和风险评估，及时整改问题并按要求向保护工作部门报送情况；

(4) 关键信息基础设施发生重大网络安全事件或者发现重大网络安全威胁时，按规定向保护工作部门、公安机关报告；

(5) 优先采购安全可信的网络产品和服务，并与提供者签订安全保密协议；可能影响国家安全的，应当按规定通过安全审查。

此外，关键信息基础设施运营者还负有应急预案、应急演练、网络安全教育培训等义务。

与 2017 年的征求意见稿相比，正式施行的《条例》删减了网络日志留存、数据分类和加密、重要系统和数据库容灾备份、技术人员持证上岗等运营者义务。我们理解，这是因为在过去四年间，多部网络安全、数据安全和个人信息安全的相关法律法规出台，其内容已经妥善覆盖了 2017 年征求意见稿的相关要求，无需再对义务人进行重复约束。

4、违反《条例》将受到哪些惩罚？

《条例》针对关键信息基础设施运营者未能履行安全保护义务的具体情形，分别规定了警告、罚款、追究民事、行政、刑事责任等处理措施；对失职渎职的主管部门以及工作人员给予处分；实施非法侵入、干扰、破坏关键信息基础设施，

危害其安全活动的组织和个人，依法予以罚款、行政拘留和刑事处罚。

实践中，一些个人和组织擅自对关键信息基础设施实施漏洞探测、渗透性测试等活动，影响关键信息基础设施安全。《条例》一是明确任何个人和组织不得实施非法侵入、干扰、破坏关键信息基础设施的活动，不得危害关键信息基础设施安全。二是规定未经国家网信部门、国务院公安部门批准或者保护工作部门、运营者授权，任何个人和组织不得对关键信息基础设施实施漏洞探测、渗透性测试等可能影响或者危害关键信息基础设施安全的活动。对基础电信网络实施漏洞探测、渗透性测试等活动，应当事先向国务院电信主管部门报告。三是在法律责任章节中专门规定了相应罚则。

四、进一步的思考

“安全是发展的前提，发展是安全的保障”。《条例》的发布，促进了网络安全在信息化建设中话语权和地位的不断提升，未来网络安全产业发展空前提速。进一步思考，条例的发布必然带来关键信息基础设施安全保护领域后续一系列动作反应，包括保护对象认定体系化完善、配套政策和标准发布、关键信息基础设施运营者的“人财物”的投入加大、专业性技术人才的培养与培训、关键信息基础设施安全保护技术创新力度的增强等。

1、关键信息基础设施范围已明确，保护对象认定体系化必将进一步完善

关键信息基础设施是经济社会运行的神经中枢，是网络安全保障的重点保护对象。关键信息基础设施范围、认定工作流程和考虑因素已经明确。本次《条例》提出了能源、电信行业的优先地位，这是因为这两个行业对其他行业起到了支撑作用。但行业间的关联和依赖关系其实非常复杂，很难只用“优先保障”就概括清楚。因此，下一步必将进一步完善保护对象体系化工作。例如是否提出“关键信息基础设施分类分级”，还需要在实践中探索。目前，虽然关键信息基础设施认定工作的职责在安全保护部门，但针对保护对象认定体系化的整体工作必然是需要国家网信部门、国务院公安部门、安全保护部门、运营者之间的共同协商和协作配合。

2、安全保护职责已确定，配套制度和标准必将快速完成公布

关键信息基础设施安全保护职责已经确定，涉及多方协调，亟需配套制度和标准指导落地政策的具体执行与实施。《网络安全法》和《条例》明确要求开展多项工作，包括数据出境安全评估、网络安全监测预警和信息通报制度、网络安全信息共享、网络安全风险评估和应急工作机制、网络安全审查、个人信息和数据安全保护等。此外，关键信息基础设施安全的多个相关标准均在制定过程中，亟需快速健全完善关键信息基础设施安全保护标准体系，指导规范各方关键信息基础设施安全保护工作。

3、专门安全管理机构设立必将推动网络安全人财物的巨大投入

专门安全管理机构成为运营者必须设立的，专门负责本单位关键信息基础设施安全保护工作的主责机构。专门安全管理机构的设立，首先带来网络安全专业技术人才的需求缺口，必然促进网络安全人才培养和安全培训产业的大力发展。其次，机构运行和开展关键信息基础设施安全保护工作，必然带来大量项目经费的投入，促进网络安全产品和服务的发展。专门安全管理机构的设立有效地提升了网络安全在信息化中的地位，明确要求运营者开展网络安全和信息化有关的决策应当由专门安全管理机构人员参与，是“同步规划、同步建设、同步使用”的三同步原则的落地细则。可见，随着关键信息基础设施安全保护工作逐步开展，必将推动网络安全人财物的巨大投入。

4、安全需要完善的技术能力必将进一步加强技术攻关与创新

“科学技术是第一生产力，创新是引领发展的第一动力”。针对关键信息基础设施安全保护工作，国家必将通过国家课题、重大项目等多种形式支持关键信息基础设施安全防护技术创新和产业发展。国家网信部门、国务院公安部门、安全保护部门和运营者将采取相关措施，充分调动网络安全企业、科研机构、智库平台、专家学者等社会力量积极参与网络安全核心技术攻关，加强关键信息基础设施安全领域技术创新，提升关键信息基础设施安全保障能力。

五、落实《条例》要求的几点建议

一是强化意识，深刻认识关键信息基础设施安全保护工作的重要性。从事关键信息基础设施运营和保护工作的单位和个人应充分意识到，做好关键信息基础设施安全保护工作不仅事关自身系统安全和业务稳定运行，更关乎国计民生，要深刻认识到确保关键信息基础设施安全的极端重要性，站立高位、保持清醒、敢于担当、勇于作为，以国家网络安全为己任，严格落实相关法律、政策、制度的要求。

二是明晰底数，精准掌握关键信息基础设施安全运行情况。掌握关键信息基础设施安全运行的网络和数据资产信息，是国家主管监管部门和保护工作部门开展指导监督工作的重要前提；对于运营者而言，更是落实主体责任，加强防护工作的必要手段。一方面，应全面梳理关键信息基础设施网络产品和服务情况，在掌握关键信息基础设施网络资产的基础上，进一步梳理组件级的型号信息、配置设置信息等，支撑供应链网络攻击发生后的快速定位和准确研判。另一方面，应厘清关键信息基础设施承载的数据资产，梳理数据采集、加工、传输情况，分析数据流动条件和路径。此外，对于涉及控制类系统的关键信息基础设施，应在上述措施基础上，重点加强分析识别，最大限度地掌握触发或可能触发控制动作的协议、指令情况，以及可能触及核心控制设备、系统的数据流及具有操作权限的人员情况。

三是提升能力，全面加强关键信息基础设施安全防护。运营者应重点从脆弱性和风险隐患自查自纠、安全事件和威胁分析研判、极端极限情况下关键信息基础设施的持续稳定运行等能力入手，加强相应的手段建设，逐步培养网络安全专

业人才队伍,注重防护措施有效性的检验评价,强化网络安全防护持续运营理念;对于网络安全学术界、企业、研究机构而言,应针对关键信息基础设施的特殊性、重要性,以风险识别、评估、防范、化解为关注重点,从理论、方法、技术多个层面加强研发攻关,为关键信息基础设施安全防护提供技术支撑。

四是全面贯通,合力推动关键信息基础设施安全保护工作。一方面,《条例》中的信息共享、监测预警、应急处置、检查检测等措施需要各有关部门进一步体系化、制度化、常态化推动完善;另一方面,《条例》中对运营者“采购网络产品和服务可能影响国家安全的”情况的相关要求与国家网络安全审查制度一脉相承,运营者应在落实网络安全审查、保障关键信息基础设施供应链安全的工作过程中进一步提升主动性。

落实关键信息基础设施保护制度,需要政、产、学、研、用各个层面的通力合作,社会各界应强化认识、找准定位、贡献力量,共同筑牢国家网络安全屏障,进而为维护国家安全、经济发展和社会稳定提供坚实支撑。

[Top](#)

重要声明:

本报告的信息均来源于公开资料，其来源及观点出处皆被我公司认为可靠，但我公司对这些信息的准确性和完整性不作任何保证，也不保证所包含的信息和建议不会发生任何变更。我们已力求报告内容的客观、公正，但文中的观点、结论和建议仅供参考，客户和决策者据此做出的任何决策与本公司和作者无关。

本报告版权仅为我公司所有，未经书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制和发布。如引用、刊发，需注明出处为兰瑞智库，且不得对本报告进行有悖原意的引用、删节和修改。

**我们的一切努力都是为我们的客户——
提升竞争优势，共同创造持续长远的收益**

主办：兰瑞智库经济战略研究中心
网址：<http://www.runwaysys.com/>
e-mail: runwaysys@163.com
全国客服热线：4001182162