

TC609

全国数据标准化技术委员会技术文件

TC609-6-2026-XX

数据基础设施 运营管理要求

Operation Management Requirements of Data Infrastructure

（征求意见稿）

2026-XX-XX 发布

2026-XX-XX 实施

全国数据标准化技术委员会 发布

目 次

前 言	II
1 范围	1
2 规范性引用文件	1
3 术语和定义	1
4 运营主体	2
4.1 概述	2
4.2 数据基础设施底座运营方	2
4.3 重要功能设施运营方	3
4.4 业务节点运营方	3
4.5 接入连接器运营方	3
5 运营模式	4
5.1 单方运营	4
5.2 协同运营	4
5.3 第三方运营	4
6 运营管理	5
6.1 组织架构	5
6.2 运营规则制定与执行	5
6.3 服务管理	6
6.4 运行监控	6
6.5 业务存证	7
6.6 履约检查	7
6.7 安全合规	7
6.8 报警监测处理	7
6.9 违规处理	7
6.10 成效评估	8
6.11 争议解决	8
6.12 服务优化	8
参 考 文 献	9

前 言

本文件按照GB/T 1.1—2020《标准化工作导则 第1部分：标准化文件的结构和起草规则》的规定起草。

当今时代，数据已成为新型生产要素，是国家基础性战略资源。数据基础设施作为支撑数据汇聚、处理、流通、应用和安全的关键载体，其运营管理水平直接关系到数据要素的价值释放和数字经济的高质量发展。为贯彻落实《国家数据基础设施建设指引》要求，指导和规范数据基础设施的运营管理，保障数据基础设施的可靠、安全、高效运行，特制定本标准。

本标准基于国家数据局发布的《数据基础设施 参考架构（试行）》等6项技术文件、《国家数据标准体系建设指南》等相关规范，结合我国数据基础设施发展现状和运营管理实践编制而成。标准编制遵循统一性、规范性、适用性和前瞻性原则，旨在为数据基础设施运营方、使用方、监管方等相关主体提供系统性的管理要求和工作指南。

本标准在提出通用性要求的同时，也鼓励各行业、各地区结合自身特点制定实施细则，持续优化数据基础设施运营管理模式，提升数据要素配置效率，赋能经济社会发展。

请注意本文件的某些内容可能涉及专利。本文件的发布机构不承担识别专利的责任。

本文件由全国数据标准化技术委员会（SAC/TC609）提出并归口。

本文件起草单位：。

数据基础设施 运营管理要求

1 范围

本文件规定了数据基础设施运营管理的总体要求、运行管理、数据管理、服务管理、安全管控等内容。本文件适用于以下对象和领域：

数据基础设施运营方：对数据基础设施进行运营的机构，是建设、管理和执行数据基础设施运行规范的主体。

数据资源管理方：涉及数据资源的采集、存储、处理、管理等相关硬件和软件系统的管理单位，包括企业数据平台、行业数据平台和区域数据平台的管理机构。

数据技术服务方：提供数据汇聚、处理、流通、应用、运营和销毁等技术服务的机构。

数据基础设施使用方：使用数据基础设施进行数据开发、利用和应用的政府机构、企事业单位、社会组织和个人等。

数据基础设施监管方：对数据基础设施进行监督管理的主管部门、行业组织等。

2 规范性引用文件

下列文件中的内容通过文中的规范性引用而构成本标准必不可少的条款。其中，注日期的引用文件，仅该日期对应的版本适用于本标准；不注日期的引用文件，其最新版本（包括所有的修改单）适用于本标准。

3 术语和定义

下列术语和定义适用于本标准。

3.1

数据基础设施 data infrastructure

数据基础设施是从数据要素价值释放的角度出发，面向社会提供数据采集、汇聚、传输、加工、流通、利用、运营、安全服务的一类新型基础设施，是集成硬件、软件、模型算法、标准规范、机制设计等在内的有机整体。

3.2

运营管理 operation management

运营管理是指为保障数据基础设施安全、稳定、高效运行而开展的一系列计划、组织、协调、控制和改进活动的总称。包括运行管理、数据管理、服务管理、安全管控和应急管理等环节。

3.3

数据基础设施底座 data infrastructure foundation

数据基础设施中面向全域提供统一标识管理、统一身份管理、统一目录管理和运行监测等服务的节点。

3.4

重要功能设施 important functional facilities

数据基础设施中面向特定区域和行业提供身份注册和核验、数据登记、数据目录查询、数据标识解析、运行监测等服务的节点。

3.5

业务节点 service node

数据基础设施中各区域、行业及企业的数据流通利用平台，提供数据采集、数据加工、数据交易、数据开发、数据流通、数据运营、数据通道管理、公共数据授权运营、区块链、隐私保护计算等服务。

3.6

接入连接器 access connector

连接接入主体与接入主体、接入主体与业务节点、接入主体与重要功能设施的规范化软硬件系统，数据供需双方均可通过接入连接器接入数据基础设施。

3.7

接入主体 access entity

数据基础设施中参与数据流通利用的数据提供方、数据使用方、数据经纪、数据评估方以及第三方存储、算力服务商等，包括在授权上述主体范围内执行数据查询、业务访问、服务调用等操作的自动化程序、智能代理程序等。

3.8

计费清结算 billing clearing and settlement

指基于数据基础设施记录的要素流转凭证（如API调用成功回执、离线包下载完成通知）及预设规则，执行交易价款的计量、计费、账务对账、收益清分及资金划拨的业务过程。

3.9

数据产权登记凭证 data property rights registration certificate

由登记机构颁发的，证明特定主体对特定数据资源或产品享有持有权、使用权或经营权的可信证明。

4 运营主体

4.1 概述

数据基础设施运营主体是指在数据基础设施中承担管理、运行及维护职责的法人或非法人组织，运营主体应遵循“融合、协同、智能、安全、开放”的基本原则，构建多层级协同的架构，确保数据要素在接入、存储、计算、管理和使能全生命周期中的安全合规与高效流转。运营主体体系由全域统筹的底座运营方、重要功能设施运营方、业务节点运营方及接入连接器运营方共同组成。数据基础设施运营体系构建起“资源整合 - 价值传递 - 生态协同”的多层级治理架构，通过差异化定位实现数据要素全生命周期管理。该体系突破传统运营边界，聚焦数据资产化、流通合规化与服务场景化，形成由全域统筹、区域适配、业务落地及技术支撑主体构成的协同网络。各运营主体以标准化接口与规则体系为纽带，共同打造支撑数据要素市场化配置的基础设施生态，推动数字经济高质量发展。

4.2 数据基础设施底座运营方

数据基础设施底座运营方承担全域性、基础性的顶层治理与公共服务职能。通过运营全域数据目录，整合公共、企业、个人等多源数据；依托统一标识解析系统，为数据资源、平台服务等赋予标识，并提供跨域解析服务。在身份认证领域，采用身份管理技术实现主体资质的互信互认，支撑跨域身份互认。其管理要求包括：

a) 全域目录管理：应建立并维护全国一体化分布式数据目录体系，实现数据要素的“一本账”管理，支撑要素流转的物理级存证与校验。

b) 统一标识服务：应构建全域统一的标识编码与解析系统，为参与主体、数据资源、数据产品及系统设施赋予唯一标识，并提供跨域解析服务。

c) 根信任管理：应建立分布式数字身份认证体系，签发并管理可信身份凭证，支撑跨域身份互认与资质核验。

d) 运行监测：应对底座关键节点的运行状态实施实时监测，保障全域互联互通通道的稳定性与确定性。

4.3 重要功能设施运营方

重要功能设施运营方作为数据价值转化的中间枢纽。在区域层面，通过运营本区域重要功能设施，提供区域身份注册和核验、数据登记、数据目录查询、数据标识解析、运行监测等服务；在行业层面，通过运营行业重要功能设施，提供行业身份注册和核验、数据登记、数据目录查询、数据标识解析、运行监测等服务。其管理要求包括：

- a) 区域/行业准入：应按照统一规范，负责本区域或本行业内参与主体的身份注册、更新与核验，并向底座平台同步相关信息。
- b) 要素登记衔接：应提供数据要素的登记服务。在登记环节，应重点审查要素来源合规性声明或法律意见书，并与国家数据产权登记凭证进行衔接，确立清晰的权利边界。
- c) 公共服务支撑：行业重要功能设施运营方应建立行业特定的语义模型、主数据服务及知识中枢，提升行业要素流转的语义一致性。
- d) 合规巡查：应对本节点覆盖的流转活动进行常态化巡查与审计，对发现的黑灰产渗透或违规行为实施及时阻断。

4.4 业务节点运营方

业务节点运营方负责运营数据流通利用平台。其核心能力体现在通过各类技术与机制，运营数据采集、数据加工、数据交易等服务能力，实现数据产品化与服务场景化。其管理要求包括：

- a) 应建立数据要素加解密机制与完整性校验规程，记录下载行为存证，并应要求需方配合实施到期销毁审计。
- b) 应通过网关对调用频率实施动态管控，提供数据沙箱、可信执行环境等受控计算空间，确保原始要素不出域，仅输出计算结果。
- c) 应利用数据使用控制、数字合约、区块链等技术，实时记录身份核验、交易指令、交付记录及计算逻辑摘要，确保流转过程可回溯、不可否认。
- d) 应基于流转凭证自动执行计量与计费，并建立与数据交易所清结算平台的标准化接口，实时推送计费原始数据，支撑交易价款的自动清分与资金划拨。
- e) 宜建立“开发即可治理”的流程，在数据要素上架前完成分类分级定级，严禁禁止流通类数据进场。

4.5 接入连接器运营方

接入连接器运营方是数据基础设施接入服务和可信流通服务的核心实施主体，承担接入连接器全生命周期运营管理职能，支撑接入主体与数据基础设施的安全可信对接，可由数据基础设施核心运营主体统筹主导，或委托具备专业资质的第三方机构实施。其管理要求如下：

- a) 全生命周期管理：应对连接器的注册、分配标识、身份凭证发放、升级及注销实施全过程管理，确保连接器符合技术标准要求。
- b) 连接控制：应具备对指定连接器的流量限流或一键断网能力，以应对突发安全事件或履约异常。
- c) 状态监测：应实时获取并上报连接器的应用系统与服务运行状态，对失效或存在风险隐患的连接器进行预警或强制停用。

d) 部署与维护：应负责接入连接器在提供方或需方环境的标准化部署，保障跨主体互操作协议的有效执行。

5 运营模式

数据基础设施的运营模式应遵循“多方协同、市场驱动、安全可控”的原则，构建起“规则统一、能力互补、利益共享”的协作体系。该模式突破传统单一主体运营局限，通过分层治理架构与市场化机制设计，形成政府、运营主体、第三方机构的协同治理生态。在保障数据要素公共属性的同时，依托技术标准与商业规则创新，激活数据资产价值转化，为数据要素市场规模化发展提供可持续运营范式。

5.1 单方运营

传统单方运营模式为单一主体独自负责公共数据授权运营平台、数据交易平台、数据共享平台等系统的开发、管理和维护。在运营数据基础设施时，该模式下决策权集中、无跨主体协同成本，在平台规模有限的情况下的效率较高。其管理要求包括：

- a) 全栈责任制：运营方应独立承担基础设施的运行维护、安全防护、要素审核及规则执行责任。
- b) 内循环治理：实现内部数据产品上架、合规保障及流通交易机制的统一，解决供需信息不对称问题。
- c) 存证完备性：应独立建立业务存证系统，对要素的接入、加工及分发过程进行全流程记录，确保流转行为不可抵赖。
- d) 结算合规性：涉及费用结算时，应建立独立的计量计费模块，并预留与外部法定结算机构或交易所系统的对接能力。

5.2 协同运营

协同运营机制以标准化体系为纽带，构建数据基础设施各层级主体的深度协作网络。重要功能设施运营方主导制定数据目录、标识编码及身份认证等核心标准，通过 API 接口与重要功能设施实现规则同步与能力对接。其管理要求包括：

- a) 跨域互操作协同：协同各方应严格执行全域统一的标识编码、身份认证及目录描述规范，确保要素在不同节点间语义一致且可解析。
- b) 交付模式分类管控：协同各方应共同执行哈希核验与加密传输协议，确保静态要素在跨节点传递中的完整性；协同各方应通过API网关或计算沙箱实现“数据可用不可见”，利用数据使用控制、数字合约等技术实施跨节点的权限实时同步。
- c) 交易所计费清结算联动：各协同节点应将要素流转产生的凭证实时归集，通过标准化接口推送至关联的数据交易所。清结算流程应由交易所依据流转凭证自动触发，执行资金清分与划拨。
- d) 风险联动处置：应建立一键断网或限流的协同机制，当任一协作节点发现违规流转或黑客攻击时，应能迅速阻断全链路流量。

5.3 第三方运营

第三方运营模式通过引入专业化社会力量，构建多元化运营主体生态。独立第三方机构可承担平台建设、数据服务、合规审计等细分职能，以市场化方式提升运营效率。其管理要求包括：

- a) 准入与资质审核：委托方应审核第三方运营机构在安全审计、合规认证、资产评估等方面的专业资质及实缴资本等抗风险能力。
- b) 数据要素合规背书：第三方运营方在提供要素上架服务前，应要求提供方出具法律意见书或来源合法性声明，并核验数据产权登记凭证。

- c) 受托运营透明化：第三方运营方应通过可信审计接口向监管方或委托方开放运行日志，严禁私自截留、违规缓存或二次转卖受托运营的数据要素。
- d) 服务水平评价：委托方应针对第三方的要素接入效率、计费准确性及故障恢复时间等运营指标进行定期评估，评价结果作为续约或清退的依据。

6 运营管理

6.1 组织架构

数据基础设施运营管理可采用分级组织架构，分别为战略决策层、运营管理层和专业执行层等。战略决策层从行业战略高度把握发展方向，制定目标并就可信数据基础设施重大事项进行决策；运营管理层负责统筹日常运营管理工作，协调资源以确保运营流程优化与运营目标实现；执行实施层可由设施运营、产品运营、合规风控等工作组组成，分别负责数据基础设施运营管理相关的策略研究、技术支持、产品研发与运营、合规管理、风险防控等重要工作。

6.2 运营规则制定与执行

数据基础设施运营方应围绕整体管理、主体管理、数据管理、产品管理、供需对接、数据交付、收益分配管理及安全管理等方面，充分参考《数据基础设施 用户身份管理和接入规范》、《数据基础设施 互联互通基本要求》、《数据基础设施 标识管理规范》等国家标准规范，牵头制定相关共识规则体系，包括但不限于制度、说明、标准规范、指南等形式，针对数据基础设施运行的各项关键流程形成业务共识，指导数据基础设施各相关方规范化开展各环节工作，并在实践中持续优化和迭代，形成健康、良好、可持续的数据基础设施运行秩序。运营规则主要包括接入审核规范、互联互通规范、共享利用机制、收益分配机制和持续合规与审计等5个部分。

6.2.1 接入审核规范

接入审核标准聚焦于主体、数据资源、数据产品及服务、技术工具的统一准入与合规评估，标准化对象包括接入对象的信息核验要求、操作流程、核验证据留存、合规评估模型；对应的标准包括主体/数据资源/数据产品及服务/技术工具的审核要求、审核操作流程管理规范、核验证据留存技术要求。

- a) 主体核验：应核查接入主体的法人资质、统一社会信用代码及安全保护能力。
- b) 数据要素合规审核：应对拟接入的数据资源和产品进行来源合法性审查，要求提供方出具数据来源合法性声明或第三方法律意见书。
- c) 登记凭证关联：应对已完成产权登记的要素核验其数据产权登记凭证，确保权利边界清晰。

6.2.2 互联互通规范

互联互通标准聚焦于跨基础设施协议接口与语义一致性，标准化对象包括通信协议规范、数据目录元模型、语义映射词表、身份管理模型及技术系统互联互通规范等对应的动态更新维护和管理；对应的标准包括通信协议管理规范、语义和数据字典管理规范、目录元数据管理规范、身份管理规范及技术系统互联互通规则。

- a) 协议融合：应支持块、文件、对象等存储协议的横向融合，确保要素在异构节点间的无损传输。
- b) 语义一致性：应执行统一的语义模型和主数据服务，确保跨地域、跨系统流转时的数据定义一致。

6.2.3 共享利用机制

共享利用标准聚焦于数据使用策略的可发现性与合规性，标准化对象包括数字合约、机器可读使用政策、数据开发环境、数据质量度量指标等管理要求；对应的标准包括合约协商握手机制、数字合约管理规范、开发环境管理规范、审计日志管理规范、数据质量评价与管理规范等。

- a) 交付约束：应根据要素等级和应用场景，预设机器可读的使用政策（如使用次数、有效期限）。
- b) 环境管控：宜提供计算沙箱或受控开发环境，支持“数据可用不可见”的共享利用模式。

6.2.4 收益分配机制

收益分配标准聚焦于价值计量与结算的自动化与透明化，标准化对象包括价值评估模型、价值贡献模型、价值收益分配规则、收益结算消息格式、账本对账条目；对应的标准包括数据价值评估模型、数据价值收益分配管理模型、清算结算规范等。

- a) 计量采集：应基于基础设施产生的流转凭证（如API成功回执）实时采集计量数据。
- b) 清结算联动：应建立与数据交易所清结算平台的标准化接口。运营方负责提供计费清单，由交易所通过法定结算机构执行收益清分与资金划拨。

6.2.5 持续合规与审计

持续合规与审计标准聚焦于数据基础设施运营期的合规性验证与审计可追溯，标准化对象包括审计日志格式、周期性评估指标、第三方测评接口等；对应的标准包括审计规范、合规复评流程规范、外部测评API规范等。

- a) 动态更新：应根据数据规模或应用场景变化，动态调整要素的分类分级标识。
- b) 合规审计：应定期开展审计，记录审计日志格式应符合国家标准规范，确保流转行为可回溯。

6.2.6 规则执行

数据基础设施运营方应按照既定的运营规则进行数据主体执行的监督，包括数据主体入驻、数据资源/产品登记与上架、数据交易与交付审核等。

6.3 服务管理

数据基础设施运营方可针对数据基础设施提供的各类服务，例如数据存储服务、数据计算服务、数据咨询服务等，进行统一规划和管理。

数据基础设施运营方宜对各类服务制定明确的类型、描述字段、服务标准和规范，包括但不限于：

- 1) 数据服务：数据查询、数据下载、数据加工、数据交易等；
- 2) 算力服务：算力租赁、算力调度、算力监控等；
- 3) 数据技术服务：采集存储、数据分析、模型训练等；
- 4) 数据业务服务：质量评价、数据经纪、数据资产评估、数据资产入表等；

数据基础设施运营方宜明确服务内容、服务对象、服务流程、收费标准（如适用），描述语言简洁、易懂，避免歧义。

数据基础设施运营方宜支持服务通过官方渠道（如官网、服务平台）发布，并支持变更等操作。

6.4 运行监控

数据基础设施运营方应搭建全方位的运行监控系统，针对数据基础设施的系统性能、网络状况、数据流量等进行实时监测。通过设置合理的预警阈值，并匹配相应的应急处理策略与机制，以持续有效的监控确保数据基础设施的稳定运行。

- a) 全方位监测：应对系统性能、网络带宽、数据流量及节点在线率进行7×24小时实时监测。
- b) 协同预警：应对跨域流转中的异常延迟或非法访问触发协同告警，支持一键断网或限流。

6.5 业务存证

支持对数据流通交易业务过程中数据提供方、数据使用方、数据基础设施运营方和数据基础设施监管方等主体行为进行存证，支撑溯源与行为审计。

- a) 全链路记录：应利用区块链或数据使用控制等技术，记录身份核验、交易指令及交付记录等关键行为。
- b) 存证效力：存证记录应具备不可篡改性，作为计费清结算及争议解决的原始依据。

6.6 履约检查

数据基础设施运营方对数据提供方和数据使用方的合同履行情况进行监督检查，包括数据使用、成果交付、支付结算等环节，保障各方按合同约定履行责任。

- a) 交付对账：应对照数字合约检查要素交付的及时性与完整性。
- b) 离线销毁核验：针对离线包交付模式，应在合约到期后要求需方配合实施数据销毁审计，并留存销毁证明。

6.7 安全合规

数据基础设施运营方应建立健全数据安全保障机制与合规管理机制，确保安全合规管理工作的充分执行和持续优化，针对数据分级分类、数据使用控制、数据流通安全管理、系统安全管理、安全合规监测等方面形成标准和规范，落实常态化安全合规监控与检查。并建设应急处置机制以应对可能出现的突发事件，包括数据安全预警机制、数据安全应急预案等。定期开展安全合规审计工作，明确审计范围、内容、频率和方法。

- a) 分类分级保护：应严格执行GB/T 43697，将要素分为核心、重要、一般数据，实施差异化防护
- b) 无感合规：宜将分类分级引擎集成至研发API流程，实现“开发即可治理、上线即是合规”。

6.8 报警监测处理

数据基础设施可自动化地对检测到的异常行为进行风险评估，并根据不同的风险等级进行分级处理。数据基础设施运营方应提供多渠道通知（如邮件、短信、系统提示等），确保管理员能够及时获取预警信息。通过智能化的响应机制，能够在短时间内对高风险操作进行隔离、封锁和限权等处理，防止违规行为进一步扩散，同时通知管理人员采取进一步行动。

- a) 分级响应：应建立报警分级处置机制，对安全红线类报警实施秒级响应及自动阻断。
- b) 闭环管理：报警处理过程应全记录，并定期进行故障根因分析以优化监控策略。

6.9 违规处理

数据基础设施运营方应建立健全监督管理与违规处理机制。根据监管要求，协助数据基础设施监管方获取必要的数字基础设施运行信息（如违规事项直接相关的运行日志、操作记录、身份凭证哈希值等），以确保对数据基础设施的数据安全、合规运营、市场秩序等进行有效监管。定期向监管方报送数字基础设施的运行情况报告，配合开展专项检查或调查工作，严格确保数字基础设施的运营管理符合国家法律法规和相关政策要求。如发现疑似违规情况，及时向监管方报告具体违规信息与违规处理情况。同时，针对疑似违反数字基础设施共识规则的情况，运营方应启动违规处理程序，对违规情况进行确认和及时处理，控制影响范围。

- a) 分类处置：针对情节轻微的违规应采取约谈或限期整改；对严重违规或黑灰产行为，应采取下架要素、取消主体资格并报送监管部门等措施。
- b) 名单管理：宜建立违规主体“黑名单”库，并在全域或区域功能节点内实施联合惩戒。

6.10 成效评估

数据基础设施运营方根据共识规则对基础设施资源消耗成本和价值进行评估。在成本评估方面，应整体核算评估硬件、软件、网络及人力等成本项目，进行分类整理与分析，并在日常运营中持续监控确保运营成本合理可控。在价值评估方面，通过建立评估模型，从业务指标、技术指标、经济指标等几类评估指标对应用效果进行全面、客观的评估。数据基础设施运营方可根据评估指标如实反馈成效，基于定期的反馈，建立“评估-反馈-迭代”的闭环管理机制。

- a) 多维评价：应针对数据要素流通频次、接入效率、计费准确性及用户活跃度等指标进行定期评估。
- b) 反馈闭环：评估结果应作为服务优化及后续运营策略调整的依据。

6.11 争议解决

数据基础设施运营方应建立完善、高效的争议解决机制，确保公平、公正、公开地处理争议与纠纷，妥善维护各相关方的合法权益。当数据基础设施各相关方出现纠纷时，首先进行协商调解，并依规配合调取存证记录等证据。如协商调解不成，则依据合同约定和相关共识规则，进入仲裁或司法诉讼程序。

- a) 协商与调解：发生争议时，运营方应优先提供调解服务，并依规调取业务存证记录。
- b) 法律衔接：协商不成时，应支持参与方依据合同约定向数据仲裁机构申请仲裁或提起司法诉讼。

6.12 服务优化

数据基础设施运营方宜制定明确的服务标准和规范，定期对服务质量进行监测和评估。根据各方反馈和业务发展需求，不断优化服务内容和流程，提升服务的质量和效率，确保用户能够获得优质、高效的服务体验。

- a) 持续改进：应根据成效评估结果及参与方需求，持续优化 API 性能、结算效率及门户易用性。
- b) 技术迭代：宜引入人工智能助手（AI Agent）提升故障自愈能力和服务响应速度。

参 考 文 献

- [1] GB/T XXXXX-XXXX 数据基础设施 参考架构
- [2] GB/T XXXXX-XXXX 数据基础设施 互联互通基本要求
- [3] GB/T XXXXX-XXXX 数据基础设施 用户身份管理和接入规范
- [4] GB/T XXXXX-XXXX 数据基础设施 标识要求
- [5] GB/T XXXXX-XXXX 数据基础设施 连接器技术要求
- [6] GB/T XXXXX-XXXX 数据基础设施 数据目录描述要求
- [7] 《国家数据标准体系建设指南》
- [8] 《国家数据基础设施建设指引》