

数据要素市场化治理的关键问题^{*}

邓胜利 荣鑫雨

(武汉大学信息管理学院, 武汉 430072)

摘要: 随着数据要素市场不断发展, 围绕数据确权、数据流动与交易、数据共享与安全等, 需要从机制体制、市场化配置、数据开放与利用等方面加强治理, 激发各类市场主体对数据开放流转、多维挖掘、合作共享的积极性, 从而最大限度地发挥数据价值, 为数据经济发展提供新动能。

关键词: 数据要素; 数据要素市场; 市场化治理

中图分类号: G203 **DOI:** 10.3772/j.issn.1673-2286.2022.10.007

引文格式: 邓胜利, 荣鑫雨. 数据要素市场化治理的关键问题[J]. 数字图书馆论坛, 2022 (10) : 32-34.

数据作为一种关键生产要素, 已成为数字经济发展的新动能, 数据要素的作用不断显现。2022年3月, 中共中央、国务院发布的《关于加快建设全国统一大市场的意见》明确提出加快培育数据要素市场, 推动数据资源开发利用。因此, 应发挥多方主体作用, 构建全生命周期的数据要素市场化治理体系, 促进数据价值最大程度的释放^[1]。建立良好的数据要素市场化治理体系, 需要构建与此相适应的机制体制, 厘清数据要素市场的构成要素, 确立数据产权, 提高数据质量, 实现数据标准化, 为数据互通和数据分析提供“可用”数据; 通过数据流通, 促进数据交易。

1 数据要素市场化治理的机制体制

数据作为一种新型生产要素, 可能引发市场的产权制度、信用关系以及组织结构等方面的变化。数据要素市场是数据要素流通交易、场景对接和价值实现的重要媒介和场所, 健全、优化数据要素市场化治理是促进数据资源开发利用和数字经济发展的关键环节。只有科学设计数据要素市场化治理的体制机制, 探索高效合理的监管机制和方式方法, 才能推动数据市场平稳运行。

数据要素市场化治理体系需要从战略规划入手, 为数据要素市场治理体系制定一系列治理策略, 从数据生产层、数据应用层和数据管理层三个层面介入, 保证数据要素市场价值的有效性和数据价值变现的时空不被限制, 同时从国家、行业、组织和个人四个层面探讨数据要素市场体系的核心内容。

2 数据流通与交易的规范

数据流通和交易是发挥数据要素作用的关键, 需要依据一定规则对数据全生命周期进行管理, 对数据流通与交易主体、参与方利益进行协调和规范。当前, 数据交易与流通机制不健全, 也没有统一的交易规则, 数据质量与交易安全问题凸显, 这些问题的存在体现出数据流通与交易治理的紧迫性。数据流通与交易的源头在于数据的生产, 重点在于保障数据储存的标准化与安全性, 关键在于实现数据的自由流动与潜在价值的挖掘。

(1) 数字经济时代对数据流通和交易的新要求。数字经济时代数据的公共资源属性、战略资源属性以及商品资源属性得到空前加强, 数据的累积性、功能的融合性以及敏感数据要求对数据进行分级分类开放,

^{*} 本研究得到武汉大学人工智能问题融通研究专项课题“人工智能应用与个人信息保护研究”(编号: 2020AI021)资助。

与此同时, 还需在遵循市场基本规则的前提下, 不断探索新的交易范式。数据流通与交易必须有规范的通道, 打通区域数据交易的限制, 建立统一的数据要素交易市场。

(2) 数据流通和交易的类型。数据流通既有企业间市场化的数据交易和共享, 也有面向社会的政府数据开放, 存在多元利益主体、多类型数据、复杂应用场景等特征。不同类型数据、不同市场组织以及不同市场结构下数据交易的类型及特征, 会带来个人数据交易、非个人数据交易、数据交易中心交易等交易模式的差异^[2]。可建立数据经纪人模式, 发挥其数据交易专长, 助力数据主体实现数据价值。

(3) 基于中国国情的数据流通和交易制度。我国在数据安全保护、数据要素市场化配置等数据交易制度建设方面取得了一定成绩, 如利用隐私计算技术解决数据流通的安全问题, 探索数据资产评估定价等流通问题, 形成数据交易的新模式。但我国数据要素市场还处在培育发展阶段, 数据交易的活跃度不高, 数据要素与实体经济的融合不够, 需要建立一套适合我国国情的数据流通和交易体系, 以数据价值释放为重点, 推动数据自由流通和公平交易, 同时要密切关注国际动向, 积极融入全球数据治理体系, 推动中国方案成为全球共识。

3 数据要素市场化配置

数据要素市场化配置旨在形成公平的市场竞争环境, 确保数据要素有序流动、安全可控、公平竞争, 防止数据垄断。面对如此巨大的数据, 与之相关的数据产权的确立、监管和分析等环节产生了一系列问题。如何确立数据的产权, 并建立一个良好的管理制度, 对数据进行有效监管成为需要解决的问题。

(1) 数据要素市场化配置的挑战与制度建设。处在不同生命周期的数据价值表现形式不一样, 数据的应用领域、用户和场景不同, 导致数据价值的评价比较难, 缺乏统一的标准。此外, 还存在数据的稀缺性不足、数据产权确权难、数据交易流通难等问题。针对这些挑战, 应根据数据生产要素的特性, 研究与数据要素市场相适应的数据要素市场化配置机制, 从数据市场治理制度入手, 探讨数据反垄断与数据有效监管, 强化数据市场治理体系建设, 建立多元主体参与、协同共治的数据要素市场配置化机制。

(2) 数据产权的确立。当前, 数据法律属性的界定是数据要素市场有序发展的难题之一, 需要厘清数据权属, 以有利于数据流动和规范交易为目标, 以划分数据客体上所承载的权利为出发点, 分层分类对原始数据、结合数据、脱敏化和模型化数据, 以及人工智能化数据的权属界定和流转进行动态管理, 形成覆盖数据生成、采集、使用等各方面权利的面向不同时空、不同主体的确权框架。

(3) 数据的安全监管。完善数据安全监管是落实党中央、国务院决策部署、维护总体国家安全的需要, 也是数据要素得以充分有效利用的前提和保障。目前, 我国初步建立了数据安全监管的政策框架和法律体系, 涵盖数据监管机制、个人数据保护、跨境数据流动等方面^[3], 但数据安全监管的系统性有待加强, 数据安全监管具体制度有待完善, 同时还面临国外数据霸权的威胁。面对全球数据安全博弈加剧的新形势, 要从维护我国数据安全和国家安全的长远大局出发, 结合当前数据安全监管现状和不足, 明确我国数据安全监管的工作思路, 从数据监管的体系化、法治化、国际化方面完善数据安全监管重点制度^[4]。

4 基于数据要素市场的数据开放和利用

实现数据的自由流通与数据价值的增值实现是数据要素市场发展的最终目标。数据的合理开放利用和数据安全是对要素进行分配、运行机制进行优化、完成有效的反馈闭环、实现发展的重要保障^[5]。基于数据要素市场的数据开放和利用是对数据治理体系的最佳实践, 可以为全面建设数字中国提供指导和参考。

(1) 数据开放共享机制。数据开放共享机制的建立, 一方面需要盘活现有政府数据资源, 推动跨系统、多层级的数据共享与流通, 推进公共数据的深度开发利用。另一方面, 需要鼓励企业将公共属性的数据开放共享, 依法依规进行流通。通过多措并举, 强化数据价值创造导向, 形成公共数据资源开放共享机制。此外, 还可以通过技术创新, 推动数据开放共享, 如遵循“数据可用不可见”原则, 促进数据在不同机构的开放利用。

(2) 健全数据管理制度。在国家层面, 现有数据管理职能分散在中央网信办、工业和信息化部等不同部门, 没有专门的对口机构进行管理; 在地方层面, 北京市、上海市、浙江省等20多个省市设立了大数据管理机构^[6], 为国家层面的机构建立提供了经验。笔者认

为,成立国家数据管理局或国家数据管理中心,可以为数据要素市场提供关键指导。与此同时,随着多元主体参与数据开放,数据资源目录和清单需要明晰化,不同数据的管理要求需要明确。围绕各类开放数据的供给侧和需求侧、风险评估与预警、标准化等问题,需要从制度层面予以强化,形成一套完善的制度体系。

(3) 数据开放利用与安全管理的平衡。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》明确提出,要“推动数据资源开发利用”和“扩大基础公共信息数据有序开放”。因此,需要从国家层面界定数据开放内容、范围、程序及具体要求,鼓励社会数据在公共数据平台共享开放,扩展数据清单覆盖面,加强政企数据合作。加快细化数据分类分级基础上数据开放责任分担制度研究,明确数据安全责任的归口部门、管理制度和处置流程,确保在数据安全法出台后尽快推出相关的可操作性实施细则。出台政策鼓励地方法针对有条件开放类数据,进一步扩大开放范围和方式。通过构建公共数据商业利用适当收费机制,引入事业单位或国有企业具体托

管公共数据,提供初步的数据处理、去标识、加工提炼等数据增值以及数据安全保障等业务服务,打通公共数据产品与数据交易中心流通渠道,打造融数据供需、应用场景供需为一体的安全可信赖数据共享平台,促进数据有序流动。

参考文献

- [1] 梅宏主. 数据治理之论 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2020.
- [2] 曾铮, 王磊. 数据市场治理: 构建基础性制度的理论与政策 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2021.
- [3] 赵刚. 数据要素: 全球经济社会发展的新动力 [M]. 北京: 人民邮电出版社, 2021.
- [4] 张莉. 数据治理与数据安全 [M]. 北京: 人民邮电出版社, 2019.
- [5] 司晓. 数据要素市场呼唤数据治理新规则 [J]. 图书与情报, 2020 (3): 7-8.
- [6] 黄朝椿. 论基于供给侧的数据要素市场建设 [J]. 中国科学院院刊, 2022 (10): 1402-1409.

作者简介

邓胜利, 男, 1979年生, 博士, 教授, 研究方向: 大数据安全与治理、网络用户行为, E-mail: victorydc@sina.com。
荣鑫雨, 女, 1998年生, 硕士研究生, 研究方向: 数字资源管理。

Key Issues of Marketization Governance of Data Elements

DENG ShengLi RONG XinYu
(School of Information Management, Wuhan University, Wuhan 430072, P. R. China)

Abstract: With the continuous development of the data element market, focusing on data confirmation, data flow and transaction, data sharing and security, it is necessary to strengthen governance from the aspects of mechanism and system, market-oriented configuration, data opening and utilization, etc., stimulate the enthusiasm of various market entities for data open circulation, multi-dimensional mining, cooperation and sharing, so as to maximize the value of data and provide new momentum for the development of the data economy.

Keywords: Data Element; Data Element Market; Market Governance

(收稿日期: 2022-10-14)