

# 完善数据要素市场 激发经济新动能

随着信息技术快速发展,数据已成为基础性战略资源,对生产、分配、流通、消费以及经济运行机制、社会生活方式和国家治理能力产生重要影响。2020年,《中共中央国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》发布,首次将数据与土地、劳动力、资本、技术等传统要素并列列为生产要素,明确提出加快培育数据要素市场,包括推进政府数据开放共享、提升社会数据资源价值、加强数据资源整合和安全保护等内容。“十四五”规划和2035年远景目标纲要提出,要充分发挥海量数据和丰富应用场景优势,建立健全数据要素市场规则。如何加快完善数据要素市场,全面提升数据要素价值?本期邀请四位专家进行探讨。

## 智库圆桌 (第二十九期)

嘉宾

主持人

中国互联网络信息中心主任  
中国通信工业协会区块链专委会轮值主席  
国务院发展研究中心信息中心研究员  
中国信息通信研究院政策与经济研究所副所长

经济日报社编委、中国经济趋势研究院院长

曾宇  
于佳宁  
李广乾  
何伟

孙世芳

**主持人:**当前,我国进入数字经济与实体经济融合发展新阶段,在数据要素方面,我国具备哪些独特优势?

**曾宇:**一是大国市场优势。“后疫情时代”在线应用高速增长,我国网民数量巨大,拥有全球最大的信息消费群,个人互联网应用具备很大发展潜力,互联网企业发展迅速,平台型企业数量庞大。这使我国在数据获取、积累和开发等方面具有得天独厚的优势。

二是数字丝绸之路建设将推动大量数据资源跨境流动。随着双边和多边经贸合作协议的签订以及“一带一路”沿线国家贸易关系的紧密发展,我国双边和多边跨境数据流动将持续上升。

三是我国已建立起具有国际竞争力的国家数据资源管理体系、治理框架和较为完善的配套监测手段。数据资源将为我数字经济腾飞提供强劲有力的信息引擎。

四是我国当前数据要素生产、采集、存储、加工、传输、交易、分析、计算等相关技术都比较成熟,完全可满足我国数据要素参与社会生产、

**主持人:**数据要素与传统生产要素相比,呈现出哪些新特点?如何更好把握这些新特点?

**曾宇:**数据资源是数字经济发展的主要驱动,和其他要素比,数据要素具有下述特点。

一是丰富性。数据要素种类繁多、来源广泛,基于数据要素的生态体系呈现开放、异构、融合、协同、共享等特点。随着新一代信息技术渗透到经济社会的方方面面,数据资源供给规模呈现指数级增长。二是非独占性。数据资源既可以被重复使用,也可以被众多主体拥有,使用和拥有数据要素的边际成本很低,而且不存在效用递减等问题。三是支撑融合性。数据要素和其他要素相比有更好的支撑融合作用。在生产、分配、交换和消费环节,数据要素往往和技术、劳动等其他要素融合在一起,发挥强大的支撑效应,特别是和技术要素融合,可以提升全要素生产率。把握数据要素和传统要素的这些区别,可以更好推动数据要素的价值化、市场化和安全化。

**李广乾:**可以从以下四个方面比较数据要素与传统生产要素的差别。一是认知。数据是一种非物质存在,数据本身并不像土地、劳动

**主持人:**作为一种新型生产要素,我们对数据要素市场化配置规律的认识还处于探索期,我国目前在数据的产权界定、市场配置机制、安全保护等方面还存在哪些问题亟需完善?

**何伟:**我国已在数据要素市场建设方面开展了积极探索,但仍存在许多短板亟待突破。

第一,数据权属界定尚不清晰。一方面,数据确权的相关法律制度不完善,未对数据权属问题给出明确答案。另一方面,对于数据权属的认知有时存在差异,目前尚未形成具有共识性的数据确权行业实践。第二,数据市场配置机制有待改善。交易平台方面,未形成成熟的数据采集、加工、分析和应用链条,不同数据交易平台之间的资源难以有效整合。数据定价方面,尚未形成统一的数据定价规则和标准。第三,数据安全保护具体制度有待细化完善。随着数据价值凸显,围绕数据的侵害事件、违法活动大幅上升。我国《数据安全法》对数据分类分级、重要数据目录、数据安全风险评估、数据跨境流动管理等重点制度仅作了原则性规定,亟需加快制定配套的实施细则。

**曾宇:**数据要素的市场化配置主要包括确权、定价、交易、服务运

**主持人:**为推动完善数据市场化配置,使数据要素成为推动经济高质量发展的新动能,您有什么建议?

**李广乾:**建议从三个方面提升数据要素价值、完善数据市场化配置。政府数据方面,统筹建设政府数据资源管理体系。基于国家主数据管理要求,实现自然人、法人、自然资源和空间地理等国家基础数据库的共享开放。建设完善各大主题数据库,推进各地互联互通。建立完善政府数据交易中心,推进政府数据的共享开放与开发利用。

产业和数据市场建设方面,加快数据要素市场建设,加强数字经济与实体经济融合。加强个人信息和隐私保护,加强数据全生命周期规范管理,以平台治理和反垄断为抓手,确保数据安全。加强工业大数据发展,依托工业互联网平台,促进智能制造,推进企业数字化改造。

跨境数据流动方面,尽快形成有效的跨境数据流动战略。基于“一带一路”、自贸区建设等,构建由我国主导的跨境数据流动区域框架。从跨境电子商务、工业互联网、智慧城市、智慧医疗等重点领域出发,通过双边、多边机制,逐步拓展我国跨境数据流动的国际空间。

**曾宇:**一是高度重视互联网异构标识解析数据资源的掌握、开发和利用,建立互联网基础资源数据库。当前,互联网林林总总的异构标识解析技术、系统,以及海量异构标识解析数据,大部分都存储在国外,这正如人的身份信息一样,属于重要战略资源。研究并掌握完全自主可控互联网标识解析技术,掌握当前种类繁多的标识解析数据资源,可从根本上确保我国标识解析领域的技术主导权、标识资源管理的自主可控和数据安全,从而确保我们进一步掌握网络空间数据主权。要高效采集、有效整合和深度利用互联网基础资源在注册、解析及应用支撑等各环节中产生的数据。高

## 比较优势明显 数字经济发展动力强劲

分配、交换、消费各环节的自主可控需求。

**李广乾:**数字经济与实体经济的深度融合使数据成为一种生产要素。数据要素受到各国的高度重视,多年来我国在发展数据要素方面已建立起显著的比较优势。

我国已构建了有关数据要素的系统性认识。可以说,数据要素论是对多年来我国有关国家信息化与信息资源建设理论的升华。我国构建了比较完善的促进数据要素市场建设的环境。在促进大数据发展的同时,也在为数据要素的健康发展营造条件,先后出台了一系列法律法规,规范数据要素市场的健康有序运行。此外,网络安全审查、工业数据分类分级管理等制度的建立和完善,为数据要素市场建设提供有效保障。我国具备发展数据要素市场的数字经济基础。近年来,我国工

## 把握数据要素特点 提升数据融合能力

力、资本等传统生产要素那样,可以表现为具体的实物个体价值。二是价值实现。数据要素的价值实现过程比较复杂,少量数据本身并没有价值,一般来说,数据要素的价值形成过程通过所谓的“数据—信息—知识—智慧”递进过程得以实现。三是权属安排。传统生产要素有明晰的产权安排,但是,对数据要素来说,确权却是一个不容易实现的问题。

**于佳宁:**数据要素的特点和其他实物要素有较大不同,数据的生产者、管理者、整合者、使用者等角色之间的边界存在一定交叉,导致大量数据滥用的情况发生,阻碍了数据要素的生产和流通。因此,数据确权是数据要素流通交易、实现市场化配置的重要前提。在数据使用过程中,区块链是较为关键的技术。区块链为数据资源提供低成本的确权服务,并在实现确权后打通交易,形成市场价格,使数据真正成为一种资产。

**何伟:**与传统生产要素相比,数据在要素主体、价值、流转、融合等

## 权属界定尚不清晰 安全防护存在漏洞

营、监管等诸多环节。在产权界定方面,当前,数据资源产权边界不清晰,缺乏相关法律法规对其进行明确界定。在数据共享、流通方面,我国数据资源的价值化尚未充分释放,流通不顺畅。各级政府部门的大量数据没有有效开发和共享,大量互联网平台数据没有充分价值化。在加强数据流通监管方面,我国数据流通相关规范尚未出台,存在部分数据资源的使用过程不透明,算法滥用问题。在数据资源安全防护等方面,近年来,全球网络犯罪频发,极端民族主义和宗教极端势力出现国际化趋势,并与网络空间融合。基于人工智能的网络攻击技术发展迅猛,针对互联网基础设施的攻击频繁,数据泄露事件不断。

目前,需从四个方面强化数据安全防护,加大数据治理力度。一是加大国际宣传力度,宣传我国的治网理念、治网模式和数字治理模式。二是贯彻落实《网络安全法》《数据安全法》《个人信息保护法》等法律法规,加强个人信息保护监督执法,完善数据分类分级安全管理等配套政

## 构建安全保障体系 充分挖掘数据要素价值

质量建设互联网基础资源信息库,为加强网络内容管理、促进信息资源共享、提升互联网安全水平等提供强有力支撑。

二是进一步推动数字化消费主体增长,弥合数字鸿沟。随着上网门槛的持续降低、上网场景的日益丰富,我国网民规模有望于今年突破10亿。要推动互联网进一步向农村地区及边远地区渗透,与农业生产、农村建设、农民生活加速融合。

三是进一步推动全球数据跨境流动、积极参与全球数字治理。需在建设人类“网络空间命运共同体”理念下积极推动全球数据跨境流动,积极参与全球数字治理有关组织、标准、规则建设和制定,把握全球数字治理的话语权和主动权。

**于佳宁:**一是用好新一代数字技术,提前布局“元宇宙”时代,让数据价值实现最大化。元宇宙将实现数字世界和物理世界的彻底融合,而数据也将在其中成为核心资源。二是基于隐私计算等技术,实现数据利用与隐私保护两不误,让社会各界放心共享数据、交易数据。三是在全社会普及推广“数据要素思维”。只有社会各界真正意识到数据是重要的资产,树立正确的数据权益理念,让各行业都能重视数据、用好数据,才能唤醒大量沉睡数据,让“数字石油”真正流动起来。

**何伟:**为充分挖掘数据要素价值,塑造数字经济时代的发展新优势,可以从资源体系、流通体系、安全体系三个方面入手,着力构建数据要素市场。

第一,完善数据要素资源体系。破除政府、公共机构、企业等不同主体内部及主体之间的数据壁垒,推动数据资源交互。加快建设国家数据统一开放平台,确立政府数据开放的基本原则和框架性规则,建立

业互联网发展迅速,涌现出全球最多的工业互联网平台。在5G部署方面进展迅速,目前,我国5G基站已超过80多万个,居全球首位,这将加快我国智慧医疗、无人驾驶等新兴产业发展。

**何伟:**数据是数字经济发展的关键生产要素,我国在数据规模和应用场景方面具备两大优势:

第一,数据资源丰富。一方面,我国网民规模巨大,截至2020年底,网民规模达9.89亿,互联网普及率为70.4%,庞大用户群体基于互联网办公、购物、社交、娱乐等活动,产生了海量数据资源。另一方面,伴随新一代信息技术的发展,基于“泛在连接”、智能感知的机器设备将产生大量数据。

第二,数据融合应用市场广阔。数据要素与传统产业广泛深度融合,将释放出巨大价值和潜能。数据要素的融合应用正在从电信业、金融业,扩展到健康医疗、工业、交通运输、能源、教育文化等行业。

方面均呈现出新的特点。

从要素主体来看,数据具有易收集、可复制、非排他性的特点,要素主体比较繁杂,包含数据生产者、存储者、处理者、应用者等。需在合理保障主体权利基础上,激励各主体对数据要素进行开发利用。

从要素价值来看,数据具有分散性、稀疏性的特点,数据聚合才能充分发挥价值。推动数据资源的集聚,对激活数据资源价值具有重要意义。

从要素流转来看,数据具有强动态性及非排他性,权属流转较为复杂。比如对于企业数据来说,既包括自身运营的原始数据,也有对外部数据开发后的衍生数据,这些数据衍生产品的权属尚不清晰。

从要素融合来看,数据具有强外部性,能够与其他生产要素不断组合迭代和交叉融合。如数据要素与劳动力、资本、技术等传统要素深度融合,催生智能机器人等“新劳动力”、金融科技等“新资本”、人工智能等“新技术”。需准确把握并提升数据融合能力,形成数据驱动创新发展新模式。

策法规。三是要进一步强化互联网关键基础设施和数据资源的网络安全防护,确保不发生数据泄露事件。四是积极研发数据资源安全防护新技术,如基于区块链的数据资源安全流通技术、新型加密解密技术等,积极参与数据资源有关国际

标准制定。

**于佳宁:**互联网时代用户生成数据,但用户的

数据在实践中很难实现隐私保护、确权存储、合理定价等问题,甚至用户的隐私数据被认为是换取服务的“对价”。数据权益无法得到充分保护,隐私泄露成为常态,虚假信息泛滥。要搭建数据要素市场化交易平台,解决数据要素确权定价困难、数据要素交易成本过高、“暗网黑市”等问题。数据安全方面,如何以保护数据不外泄为前提,实现数据分析隐私计算成为亟待解决的问题。

数据开放机制。建立健全政务数据共享协调机制,加快推进数据资源有序共享,打破部门信息壁垒,进一步发挥政务数据共享在促进经济社会发展、服务企业和人民群众等方面的重要作用。

第二,建立数据交易流通体系。研究制定数据确权基本框架,明确数据权利类型,试点“数据可用不可见”的数据要素流通范式。探索建立准确衡量数据价值的资产价值评估模型和数据定价规则,为数据交易提供定价依据。建立数据交易市场化机制,搭建包括数据交易撮合、登记结算、资产评估、争议仲裁在内的市场运营体系。

第三,构建更加完善的数据安全保障体系。严格落实数据安全保护相关法律法规要求,进一步完善数据安全保障体系,鼓励各地区、各行业根据自身管理需求和产业发展特色,制定本地区本领域的数据安全保护规定,切实保护数据安全。同时,为有效应对更加复杂的数据安全风险挑战,还需要强化数据安全技术研发,围绕数据全生命周期的安全保护要求,加快数据安全相关技术攻关,有效提升技术保障能力。