

HONGGUANJINGJI GUANLI

国际标准连续出版物号: ISSN 1004 - 907X
国内统一连续出版物号: CN 11 - 3199/F

中华人民共和国国家发展和改革委员会主管

宏观经济管理



北京2022年冬奥会速度滑冰女子集体出发
半决赛在国家速滑馆“冰丝带”举行



2022年2月



月刊(总第460期)

宏观经济管理

2022年2月第2期(总第460期)

2月8日出版

目次 CONTENTS

特稿

- 从百年党史中汲取力量 全力做好发展改革工作 何立峰 1
大力推动我国数字经济健康发展 国家发展改革委 4

观察思考

- 八年风雨兼程 共建“一带一路”坚毅前行 翟东升 8

区域发展

- 构建与区域发展相协同的渤海综合治理长效机制 王明利 14
长三角地区服务引领新发展格局的战略重点 刘保奎 郭叶波 张 舰 王子惠 21

政策建议

- 积极参与开展“一带一路”国家主权信用评级 李宗和 李爱民 戴明锋 29
数字经济背景下的数据治理策略探析 张 莉 卞 靖 35

新型城镇化

- 促进城市迈向高质量发展高水平均衡 韩柯子 42
中小城市经济高质量发展路径探讨 安诣彬 梁皓冰 方 波 黄哲霏 49
城市群和产业集群协同发展研究 刘端端 54

乡村振兴

- “十四五”乡村振兴的战略任务与转型路径 李 瑶 董 玮 秦国伟 62

研究探讨

- 以财政投融资政策促进养老产业发展 高 珂 王 涛 任金凤 张一凡 68

学习借鉴

- 美国、新加坡、日本发展科技与原始创新的经验及启示 王 军 苏展波 76
境外企业 ESG 信息披露的主要做法及启示 徐雪高 王志斌 83

监测预测

- 国民经济运行图示 国家发展改革委综合司国际形势分析处 91
封面照片摄影 新华社记者武巍

Macroeconomic Management

NO.460 February, 2022

Contents

Draw strength from the centenary history of the Party and make all-out efforts to do work related to development and reform.....	<i>He Lifeng</i> 1
Vigorously promote healthy development of China's digital economy	<i>National Development and Reform Commission</i> 4
Forge ahead to pursue the Belt and Road Initiative regardless of trials and hardships.....	<i>Zhai Dongsheng</i> 8
Establish a long-term mechanism for comprehensive treatment of the Bohai Sea in synergy with regional development	<i>Wang Mingli</i> 14
The strategic focus of the new development paradigm guided by services in the Yangtze River Delta	<i>Liu Baokui, Guo Yebo, Zhang Jian, Wang Zihui</i> 21
Take an active part in sovereign credit rating of Belt & Road countries	<i>Li Zonghe, Li Aimin, Dai Mingfeng</i> 29
An analysis of data governance strategies against the backdrop of digital economy.....	<i>Zhang Li, Bian Jing</i> 35
Ensure high-quality, high-level and balanced urban development.....	<i>Han Kezi</i> 42
A probe into the path of high-quality economic development of small and medium-sized cities.....	<i>An Yibin, Liang Haobin, Fang Bo, Huang Zhefei</i> 49
A study on coordinated development of city clusters and industrial clusters	<i>Liu Duanduan</i> 54
The strategic tasks and transformation path of rural vitalization during the 14th Five-year Plan period.....	<i>Li Yao, Dong Wei, Qin Guowei</i> 62
Promote development of the pension industry on the basis of policies on investment and financing	<i>Gao Ke, Wang Tao, Ren Jinfeng, Zhang Yifan</i> 68
Experience in and inspirations from technological development and original renovations in the United States, Singapore, and Japan	<i>Wang Jun, Su Zhanbo</i> 76
Main practices of and inspirations from ESG information disclosure of overseas enterprises	<i>Xu Xuegao, Wang Zhibin</i> 83

数字经济背景下的数据治理策略探析

○张 莉 卞 靖

摘 要：数据是数字经济发展的核心要素，围绕数据自由安全流动进而实现价值释放所开展的数据治理，是数字经济发展的核心驱动力。近年来，我国在数据治理政策制定、机构设置和专项行动方面取得显著成效，但数据治理领域亟待解决的问题仍有不少，主要体现为数据体量质量不清、开放共享不力、权属尚未明确、交易流通不畅、安全难以保障等。应通过建立数据资源目录摸清底数、完善数据开放共享机制、构建数据产权制度框架、建立合理评估定价规则、健全数据安全保障体系等方式加以解决。

关键词：数字经济 数据要素 数据治理

DOI:10.19709/j.cnki.11-3199/f.2022.02.013

数据是数字经济发展的核心要素。2017年底，习近平总书记在中央政治局第二次集体学习时指出，“要构建以数据为关键要素的数字经济。建设现代化经济体系离不开大数据发展和应用”。如何推进数据安全自由流动进而实现价值释放，如何充分发挥数据对数字经济的促进作用，是数据治理的核心要义，也是数字经济发展无法回避的话题。

一、数字经济、数据与数据治理

（一）数字经济

1996年，Don Tapscott在其著作《数字经济：智力互联时代的希望与风险》中首次提到“数字经济”一词。作者认为，与传统经济相比，数字经济应该具有知识性、融合性、创新性、数字化等特征^[1]。1998年，美国商务部发布《浮现中的数字经济》报告^[2]，这是全球范围内由官方第一次正式提出数字经济概念。2016年，中国杭州G20峰会通过的《二十国集团数字

经济发展与合作倡议》，对数字经济给出了权威定义：“数字经济是指以使用数字化的知识和信息作为关键生产要素、以现代信息网络作为重要载体、以信息通信技术的有效使用作为效率提升和经济结构优化的重要推动力的一系列经济活动。”^[3]

近年来，数字经济发展势头迅猛，尤其是新冠肺炎疫情在全球突发，更是为数字经济发展提供了历史机遇期。中国信息通信研究院发布报告指出，2019年，全球47个国家的数字经济规模达到31.8万亿美元，占全球经济总量比重已达41.5%^[4]。近年来，我国大数据市场也快速增长，2015年市场规模突破100亿美元，2019年超过400亿美元（见图1）。国家统计局发布的“中国2020年经济年报”显示，2020年全年社会消费品零售额出现负增长，但全年全国网上零售额117601亿元，比上年增长10.9%^[5]。“十四五”规划^[6]提出了到2025

年数字经济核心产业增加值占GDP的比重达到10%的目标，并首次将数字经济单独作为一篇进行论述，表明数字经济成为未来5—10年我国经济转型升级的核心驱动力。

（二）数据

传统意义的数据，是指人类对事物进行测量的结果。如今，数据是对客观事物的性质、状态以及相互关系等进行记载的物理符号及其组合。近年来，随着网络基础设施的不断完善，以及移动终端的大规模普及应用，数据资源规模快速增长。2018年全球数据资源总量达到33泽字节（ZettaByte，简称ZB），预计2025年将高达175泽字节^[7]（见图2）。

总体上看，人们对于数据价值的认识分为3个阶段。

一是数据资源。数据成为国家基础战略资源，成为新兴生产要素，与劳动、土地、资本等其他生产要素一起，为经济社会发展创造

政策建议

价值，是数据资源化过程。

二是数据资产。数据资产是企业生产经营活动中形成的、可拥有或控制其产生和应用全过程的、可量化的、预期能给企业带来经济效益的数据。实现数据可控制、可量化与可变现属性，体现数据价值的过程，就是数据资产化过程。

三是数据资本。数据成为资本，同金融资本一样能够产生新的产品和服务。数据资本具有非竞争性、不可替代性、体验性特征，通过数据交易和数据流通活动将数据资产变为资本，是数据资本化过程。

不过，无论是资源、资产还是资本，数据价值发挥离不开汇聚、

打通、利用等过程。近年来，“数据治理”一词异常火热，并衍生出一系列模型和框架，但归根结底还是要避免数据成为一个个孤岛，实现数据的安全自由流动，在互联互通中最大程度地挖掘释放数据的价值。

（三）数据治理

关于“数据治理”，国际标准化组织 IT 服务管理与 IT 治理分技术委员会等机构认为，数据治理是建立在数据存储、访问、验证、保护和利用之上的一系列程序、标准、角色和指标，希望通过持续评估、指导和监督，确保高效的利用数据，实现企业价值。我国政府发布的《数据治理白皮书》认为，数据治理是在数据产生价值的过程中，治理团队对其作出的评价、指导、控制^[9]。

总体而言，当前国内外有关数据治理的界定，主要从企业资产的角度，侧重于微观层面。实际上，数据不仅是企业或机构的资产，更是现代国家的基础战略资源；不仅帮助企业实现价值，更是对经济社会运行的方方面面产生影响，因此，从宏观战略层面把握更为重要。本文所探讨的即是宏观战略意义上的数据治理，即政府部门或其授权机构，为充分挖掘和释放数据要素在产业转型升级、经济高质量发展、治理能力现代化等过程中的重要价值，推动数据安全自由流动而采取法律、标准、政策、技术等一系列措施的过程。

二、我国数据治理现状与面临的问题

（一）数据治理现状

我国官方首次正式提出“数据”的概念是在 2014 年政府工作报告^[10]中。此后，其重要性为各级政府所关注。近年来，国家、

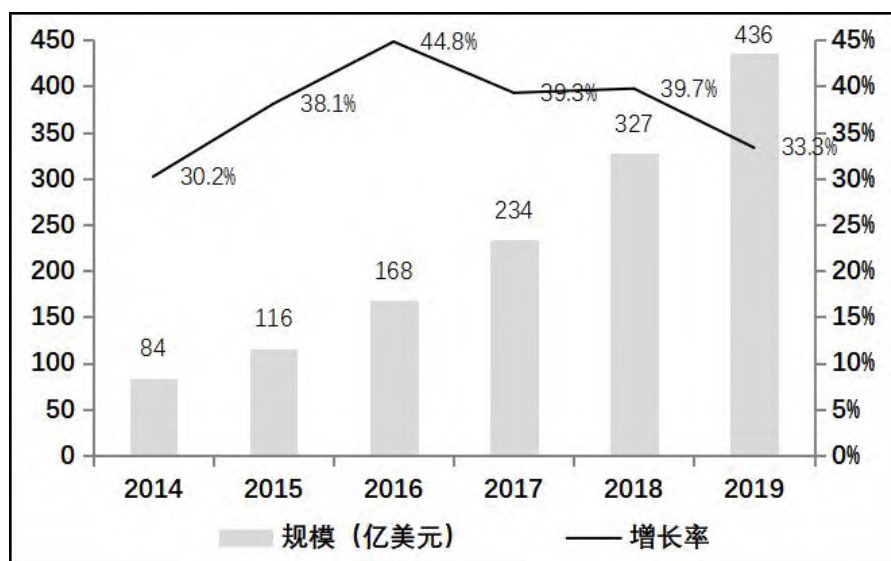


图1 我国大数据市场规模变化情况（亿美元，%）

资料来源：艾媒数据中心。

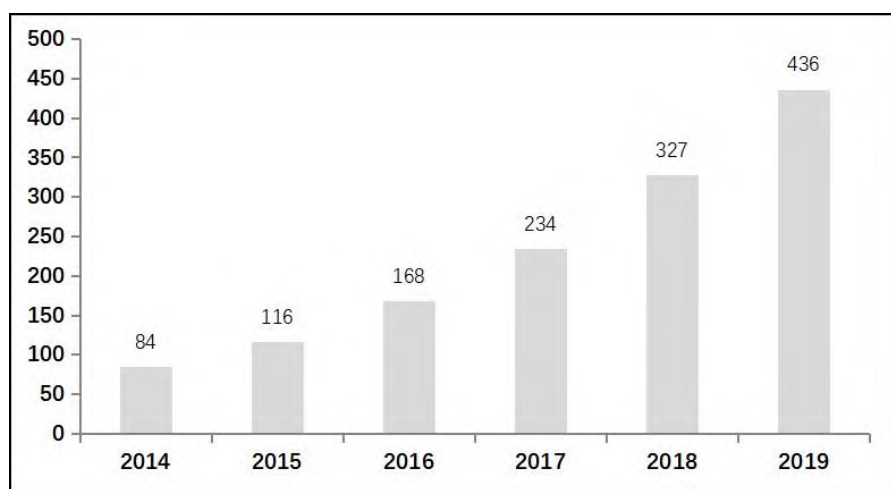


图2 全球数据资源规模增长情况（泽字节）

资料来源：国际数据公司（IDC）。

相关部门和地方政府在数据治理的政策制定、机构设置和专项行动方面取得了显著成效。

1. 建立了中央、部门和地方分层分级的政策法规体系。我国的数据治理政策主要是围绕数据基础设施建设、开放共享、示范应用、要素市场、安全保障等方面进行顶层设计，已形成相关众多政策文件（见表1）。

国家部门层面，农业、生态、医疗、水利、交通旅游、科技等部委围绕所管辖行业和领域制定出台了大数据发展指导意见，工信部和发展改革委聚焦大数据产业发展和数据分级分类等领域制定了相关文件，政策体系在实践中不断完善（见表2）。

地方层面，许多地方政府根据中央和部委相关政策精神，推出了结合本地实际的地方性条例。贵州省是第一个出台大数据地方法规的省份，天津、海南、浙江、吉林和陕西也已实施了各自的大数据发展条例。这些条例基本都是侧重于从数据开发应用、开放共享、安全保护等方面进行规定（见表3）。

2. 形成了以中央主管部门牵头、行业部门专业管理的组织架构。自2018年省级机构改革以来，各地纷纷以不同方式设立或者调整合并数据治理机构。目前，全国共有23个省市建立了数据治理机构。从这些机构的隶属关系看，主要分为政府组成部门、政府部门管理机构两大类，前者主要隶属于政府或政府办公厅，后者主要隶属于发展改革委、工信厅或网信办（见表4）。

3. 构建以常规检查为主、专项行动穿插的执法制度。2018年以来，相关部门围绕数据治理和个人

表 1 国家层面的数据治理政策规定

时间	政策名称	相关内容
2015. 9	关于印发促进大数据发展行动纲要的通知	加快政府数据开放共享，推动资源整合，提升治理能力
2015. 11	中华人民共和国国民经济和社会发展第十三年规划纲要	全面实施促进大数据发展行动，推进数据资源开放共享和开发应用
2016. 9	政务信息资源共享管理暂行办法	提出政务信息资源共享原则，制定《政务信息资源目录编制指南》，推动国家共享平台及全国共享平台体系建设
2016. 10	关于组织实施促进大数据发展重大工程的通知	重点支持大数据示范应用、共享开放、基础设施统筹发展，以及数据要素流通
2017. 5	政务信息系统整合共享实施方案	推动分散隔离的政务信息系统加快进行整合，实施政务信息共享试点示范，促进重点领域信息向各级政府部门共享
2019. 11	十九届四中全会	推进数字政府建设，加强数据有序共享，依法保护个人信息。
2020. 4	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	推进政府数据开放共享，研究建立公共数据开放和数据资源有效流动的的制度规范，提升社会数据资源价值
2020. 5	中共中央 国务院关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见	完善数据权属界定、开放共享、交易流通等标准和措施，发挥社会数据资源价值
2020. 7	数据安全法（草案）	确立数据分级分类管理等各项基本制度，明确开展数据活动的组织和个人的数据安全保护义务，建立保障政务数据安全和推动政务数据开放的制度措施
2020. 10	个人信息保护法（草案）	健全个人信息处理规则、完善个人信息跨境提供规则、明确个人信息处理活动中个人的权利和处理者义务
2021. 3	中华人民共和国国民经济和社会发展第十四五年规划纲要	加强公共数据开放共享，鼓励第三方深化对公共数据的挖掘利用。建立健全数据要素市场规则，加强数据安全，推动数据跨境安全有序流动

资料来源：根据公开资料整理。

信息保护开展了一些专项行动，对于净化互联网数据利用环境、规范个人信息收集使用行为、提升行业数据安全保障能力等起到了重要作用（见表5）。

（二）当前面临的主要问题

随着数据治理政策和法规的出台，治理机构在全国各地的设立，以及一些专项行动的开展，我国数据治理体系正日益完善。但同时应当看到，作为快速发展的新兴领域，数据治理面临的问题和挑战也愈发突出，集中表现在以下方面。

1. 数据体量质量不清。我国网络用户基数大，终端数量多，产业经济规模大，在数据体量上具有天然优势。经过数年发展，已成为产生和积累数据量最大、数据类型最丰富的国家之一。但是，早先的信息化建设往往是应用电子信息技术改造传统产业的过程，缺少对数据全局性、系统性考虑，导致各产业各行业普遍存在数据体量底数不清的问题。尤其在政务领域和一些大型企业组织内部，产生数据的来源高达数百个，相关支撑数据库超过

表 2 相关部门各行业数据治理政策规定

时间	政策名称	相关内容
2015. 12	农业部关于推进农业农村大数据发展的实施意见	推动数据资源共享和开放，深化大数据创新应用，为实现农业现代化取得明显进展的目标提供有力支撑
2016. 3	生态环境大数据建设总体方案	未来 5 年实现生态环境综合决策科学化，生态环境监管精准化，生态环境公共服务便民化
2016. 6	关于促进和规范健康医疗大数据应用发展的指导意见	全面深化健康医疗大数据应用，加强健康医疗数据安全保障，加强健康医疗信息化复合型人才队伍建设
2017. 1	大数据产业发展规划（2016—2020 年）	强化大数据技术产品研发、深化工业大数据创新应用、促进行业大数据应用发展、加快大数据产业主体培育、推进大数据标准体系建设、完善大数据产业支撑体系、提升大数据安全保障能力
2017. 5	关于推进水利大数据发展的指导意见	健全水利数据资源体系、实现水利数据有序共享开放、深化水利数据开发应用
2018. 3	关于加快推进交通旅游服务大数据应用试点工作的通知	重点围绕运游一体化服务、旅游交通市场协同监管、景区集疏运监测预警、旅游交通精准信息服务四方面开展试点工作
2018. 4	科学数据管理办法	明确科学数据管理的总体原则、主要职责、数据采集汇交与保存、共享利用、保密与安全等
2018. 5	银行业金融机构数据治理指引	规定银行业金融机构数据治理原则、组织架构、管理制度、质量控制、价值实现和监督管理
2020. 2	工业数据分类分级指南	提升工业数据管理能力，促进工业数据的使用、流动与共享，释放数据潜在价值，赋能制造业高质量发展
2020. 4	关于推进“上云用数赋智”行动，培育新经济发展实施方案	打造数据供应链，以数据流引领物资流、人才流、技术流和资金流，形成产业链上下游和跨行业融合的数字化生态体系
2020. 5	关于工业大数据发展的指导意见	促进工业数据汇聚共享、融合创新，提升数据治理能力，加强数据安全治理，着力打造资源富集、应用繁荣、产业进步、治理有序的工业大数据生态体系
2020. 12	关于加快构建全国一体化大数据中心协同创新体系的指导意见	提升政务大数据综合治理能力、加强大数据公共服务支撑、推动行业数字化转型升级、推动核心技术突破及应用、强化大数据安全保障

资料来源：根据公开资料整理。

表 3 地方政府的数据治理相关规定

时间	政策名称	相关内容
2016. 1/ 2019. 8	贵州省大数据发展应用促进条例；贵州省大数据安全保障条例	数据发展应用、开放共享、安全管理、法律责任 / 为规范大数据产业发展，保障个人信息安全，针对责任主体、责任行为等作出规定
2018. 12/	天津市促进大数据发展应用条例；天津市数据安全管理办法（暂行）	数据开放共享、开发应用、安全保障、释放社会数据资源价值、法律责任 / 针对不同类型数据运营者，对普适性、基础性、一般性数据安全保护方法和技术措施作出规定
2019. 11	海南省大数据开发应用条例	大数据开发与共享、大数据开发与产业促进、数据安全与保护、法律责任
2020. 7	浙江省公共数据开放与安全管理暂行办法	公共数据开放、政府数字化转型、数字经济和数字社会发展、公共数据安全
2021. 1	吉林省促进大数据发展应用条例	数据处理、发展应用、促进措施、安全保护、法律责任
2021. 3	陕西省大数据发展应用促进条例	共享开放、流转交易、开发应用、促进措施、安全管理

资料来源：根据公开资料整理。

上千个，每分每秒都在不停地产生大量数据，庞大而纷杂的数据分散在不同系统中，随着时间的推移变得愈发杂乱无序，“家底不清”已然成为推动数据资产化面临的首要问题。另外，因缺少对数据资源真实性、准确性、规范性、时效性、完整性、可用性等的一度度量标准，导致数据质量难以精准衡量，价值评估愈发困难。

2. 数据开放共享困难。虽然各级政府在文件中均提到要推动政府数据资源开放和共享，但在具体操作过程中存在很多问题。从法律层面看，我国尚未从法律层面对数据开放的主要原则、开放对象、开放边界、开放方式、安全标准等作出明确规定，加之数据权属、数据定价等问题不明晰，导致出现“数据孤岛”“数据割据”等现象。从技术层面看，不同机构和企业的信息系统数据结构设计架构和主要标准不一。信息系统的互联互通需要通过转换数据结构来实现，而很多数据主体并不具备这种技术手段。从安全层面看，许多部门和机构将本领域数据视为本部门的特有资源，担心在数据开放过程中出现数据被滥用或遭黑客攻击的情况，从而对推动数据开放共享持谨慎态度。

3. 数据权属尚未明晰。对数据要素而言，界定权属是个重要却很复杂的问题。数据产业链条中的每个环节都与数据权属有直接或间接的关系。在数据采集阶段，采集者往往过度采集用户隐私数据，授权制度和约束措施不足，数据所有权不清。在数据存储阶段，存储者有可能脱离采集者和相关部门的监管，对数据进行备份，进一步混乱权属。在数据传输阶段，泄露和倒

表 4 省级数据治理机构设立状况

省市	机构名称	隶属机构
广东	广东省政务服务数据管理局	广东省政府办公厅
贵州	贵州省大数据发展管理局	贵州省政府
浙江	浙江省大数据发展管理局	浙江省政府办公厅
内蒙古	内蒙古自治区大数据发展管理局	内蒙古自治区政府
重庆	重庆市大数据应用发展管理局	重庆市政府
江西	江西省信息中心（省大数据中心）	江西省发展改革委
陕西	陕西省政务数据服务局	陕西省工信厅
上海	上海市大数据中心	上海市政府办公厅
天津	天津市大数据管理中心	天津市委网信办
福建	福建省大数据管理局	福建省发展改革委
广西	广西壮族自治区大数据发展局	广西壮族自治区政府
山东	山东省大数据局	山东省政府
北京	北京市经济和信息化局（加挂市大数据管理局）	北京市政府
安徽	安徽省数据资源管理局（省政务服务管理局）	安徽省政府
河南	河南省大数据管理局	河南省办公厅
吉林	吉林商务服务和数字化建设局	吉林省政府
河北	河北省大数据发展管理局	江苏省政府
湖南	湖南省政务管理服务局	湖南省政府办公厅
辽宁	辽宁政务服务和大数据管理局	辽宁省政府办公厅
江苏	江苏省政务服务管理办公室	江苏省政府
海南	海南省大数据管理局	海南省政府
云南	云南省政务服务管理局	云南省政府
青海	青海政务服务和大数据管理局	青海省政府

资料来源：根据公开资料整理。

表 5 近年来数据治理专项行动开展状况

时间	专项行动名称	主要内容
2017.7	“个人信息保护提升行动”之隐私条款专项工作	围绕 APP 产品和服务广泛存在的隐私条款笼统不清、不主动向用户展示隐私条款、征求用户授权同意时未给用户足够的选择权、大量收集与提供所谓服务无直接关联的个人信息等问题，针对微信、新浪微博等 10 款网络产品和服务开展隐私条款评审工作
2018.9	针对社会反映强烈、侵害用户权益的恶意移动应用程序开展专项整治	发现并清理存在恶意扣费、信息窃取等高危恶意行为的移动应用程序，督促电信运营商、云服务提供商、域名管理机构等关停相关服务
2019.1	关于开展 APP 违法违规收集使用个人信息专项治理的公告	对用户数量大、与民众生活密切相关的 APP 隐私政策和个人信息收集使用情况进行评估；加强对违法违规收集使用个人信息行为的监管和处罚；开展打击整治网络侵犯公民个人信息违法犯罪专项行动；开展自愿性 APP 个人信息安全认证
2019.6	电信和互联网行业提升网络数据安全保护能力专项行动方案	集中开展数据安全合规性评估、专项治理和监督检查，督促基础电信企业和重点互联网企业强化网络安全数据安全全流程管理，及时整改消除重大数据泄露、滥用等安全隐患
2019.11	高等院校管理服务类教育移动互联网应用专项治理行动方案	整治高等院校因形式主义导致管理服务类教育移动互联网应用程序泛滥
2020.5	中国银保监会办公厅关于开展监管数据质量专项治理工作的通知	从数据真实性、准确性、完整性、及时性等方面监管数据及相关源头数据

资料来源：根据公开资料整理。

卖用户数据的安全事件时有发生。在数据处理阶段，对数据集进行处理加工所得出的新数据归谁所有没有明确规定，经过脱敏处理后的数据的安全性如何，各方看法亦不尽相同。在数据使用阶段，企业是否能够毫无限制地使用数据，如不能应受到何种限制尚无规定。在数据收益分配阶段，由数据产生的经济效益如何配置也欠缺适用的理论指导。近年来，由于数据权利归属模糊不明引发的案件和争议时有发生，严重制约数据在要素市场上平等交换和合理流动。

4. 数据交易运转不畅。数据交易是实现数据流动的重要途径。近年来，贵州、上海、浙江等多地探索建设大数据交易中心或交易所，但实践效果与预期设想仍有差距。究其原因，除受到数据权属不清的制约外，还面临其他很多亟待破解的难题。例如，由于数据价值具有时效性、不确定性等特点，使得数据的评估和定价成为数据交易的最大难点，而目前业内尚未形成统一的数据估值和定价模式，数据供需双方多番“讨价还价”后仍然难以达成共识，交易成本明显高于一般商品交易。再如，数据交易过程中涉及海量数据的存储、传输和安全等问题，每个环节都需要单独的定价谈判，大大降低了交易效率，阻碍着数据交易市场的良性发展。

5. 数据安全面临挑战。数据安

全是制约数据治理开展的重要因素。随着数据市场的快速发展，数据生命周期正由传统单链条逐渐演变为复杂多链条形态，数据应用场景和参与角色愈加多样化，无所不在的数据收集、挖掘、分析和处理技术，令用户几乎无法辨识自己的

个人数据是否被合理收集、使用与清除,对数据的安全需求空前扩展。当前,个人数据收集和滥用情况较为突出,一些商家利用用户画像技术深度挖掘个人信息,利用隐私条款的默认勾选、霸王条款获取用户信息,甚至未经授权获取个人信息。特别是不法分子利用信息系统漏洞和黑客技术窃取信息非法获利,给广大用户造成了不可估量的损失。数据安全问题已成为影响数据价值有效释放的重要制约因素。

三、政策建议

数字经济背景下,数据是核心要素,围绕数据价值最大化释放所开展的数据治理,是促进产业转型升级、推动经济高质量发展、提升国家现代化治理能力的需要。针对数据治理当前面临的主要问题,应以数据资源的目录体系建设、开放共享机制建设、产权制度建设、评估定价规则建设、安全保障建设等为重点,开展相关工作。

(一) 建立数据资源目录

通过建立数据资源目录摸清底数,是数据要素市场发展的第一要务。

应建立数据资源目录清单,摸清政府数据和公共数据家底,加强对各部门数据的统筹管理,为数据资源开放共享奠定基础。企事业单位也应树立数据治理意识,开展单位内部数据资源的梳理,建立数据资源图谱。各主体应基于数据资源的分散性、多元管理性特征,构建具有统一数据模型、多用户视角的数据资源目录管理系统,依据标准规范对数据资源进行分级分类标识,区分公共数据和个人数据,辨识敏感信息和非敏感信息,依据数据资源属性建立目录清单,实现快

速检索定位、控制和管理。

(二) 完善数据开放共享机制

推进政府数据“聚通用”建设,是实现数据开放共享、充分发挥数据价值的重要基础。应完善数据开放共享机制,建设国家互联网大数据中心,引导企业加强数据资源管理,逐步实现数据的可视、可管、可用、可信,支持产业链上下游企业开放数据,加强合作,建立互利共赢的共享机制。政府部门着力提高数据综合管理力度,科学设计数据开放共享机制,合理确定数据开放共享的边界,明确数据提供方、使用方、平台管理方、服务提供方、监管方等相关主体的权利和责任,明确可持续性、协调性、互利性、透明性、良性竞争等基本原则,并有计划分步骤地向企业、机构、专家和公众开放部分公共数据。

(三) 构建数据产权制度框架

明晰数据产权,是推动数据高效利用和深度挖掘、繁荣数据交易的重要前提。探索将数据产权细分为数据所有权、使用权和收益权3个部分。

所有权方面,鉴于数据主要分为原始数据和二次开发利用数据两大类,可将用户的原始数据归个人所有,企业享有对数据进行二次开发利用所产生结果数据的所有权。

使用权方面,国家和政府部门对数据的使用须遵守国家相关法律法规,企业应将数据安全和个人数据保护放在更加突出的位置,特别是对个人数据应侧重于对人格权特别是数据知情同意权的保护,因此,属于用权和限权的结合行使。

数据收益权方面,政府以满足行政服务和公共管理需要所开展的数据行为和开放共享等,不应以盈

利为目的,但在现有数据基础上进行挖掘分析、运行计算或提供可视化服务等配套项目时,则可适当收费。企业对二次开发利用数据产生的收益享有主要权益,同时,应对明示同意企业收集其数据的用户,给予少许费用或其他免费增值服务,让个人也能参与分享数据红利。

(四) 建立合理评估定价规则

建立科学合理的数据评估和定价规则,是破解数据交易难题的关键举措。由于大数据的价值因人而异,对数据资产进行评估定价难以完全由客观模型确定,还应该参考数据交易双方的主观意愿。

根据交易数据的不同属性,数据交易的定价可遵循四种规则。

一是市场定价,由数据交易所设计自动计价公式,根据数据的样本量和相关指标,如数据品种、时间跨度、数据深度、数据完整性、数据样本覆盖、数据实时性等计算形成数据价格。

二是平台预设定价,由数据买卖双方委托大数据交易平台对数据卖方所拥有的数据进行定价,交易平台专业人员根据数据质量评价指标给出估值结果并反馈给数据卖方,同时向卖方提供同类同级数据集的历史成交价,给卖方一个可参考的数据定价区间,由卖方在区间范围内确定最终报价。

三是协商定价,即已经形成初步交易意向的买卖双方自行洽谈沟通价格。

四是混合定价,如拍卖式定价,这样形成的数据价格不仅体现数据价值,而且体现出独占、保密等性质,兼具者市场与协商两种方式的特点。

(五) 健全数据安全治理体系

实现数据安全的有效保障,是营造良好数据交易市场环境的重要抓手。加大《个人信息保护法》执行力度,在法律层面为数据安全和个人隐私保护提供法理依据。创新个人信息保护监管手段,强化数据安全执法能力建设,加大对数据产业链各环节的监督检查力度,构建以风险控制为导向的监管方式,

严厉打击违法犯罪行为。引导相关企业严格遵守国家相关法规和标准规范,通过设立数据保护官、定期开展数据安全风险评估等手段,建立防范操作风险的内控内审制度,建立个人数据泄露的报告、处理、赔偿机制,积极主动承担保护用户个人数据的责任。同时,充分发挥行业自律组织的作用,倡导企

业在发展业务时从行业长远利益而非自身短期利益出发,形成良好的数据行业生态环境。作为维护自身数据权益的主体,个人应切实提升对数据泄露等安全事件的认识,加强自我保护意识和技能培养,尤其是主动了解和学习个人信息保护政策规范,知晓维权方式和渠道,做到知法懂法守法用法。□

参考文献:

- [1] DON TAPSCOTT. The digital economy: promise and peril in the age of networked intelligence. The McGraw- Hill Companies, 1996:1-3.
- [2] 姜奇平,等. 浮现中的数字经济 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 1998:7-8.
- [3] G20. 二十国集团数字经济发展与合作倡议 [EB/OL]. http://www.g20chn.org/hywj/dncgwj/201609/t20160920_3474.html, 2016-09-20.
- [4] 中国信息通信研究院. 全球数字经济新图景 (2020 年)——大变局下的可持续发展新动能 [R]. 2020 年中国国际信息通信展览会, 2020:4-6.
- [5] 国家统计局, 2020 年中国经济年报 [EB/OL]. <http://www.gov.cn/zhuanti/2020zgjnbn/index.htm>, 2021-01-18.
- [6] 中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要 [EB/OL]. http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm, 2021-03-12.
- [7] IDC: 2025 年中国将拥有全球最大的数据圈 [EB/OL]. <https://www.asmag.com.cn/news/201902/97598.html>, 2019-02-14.
- [8] 中国电子信息产业发展研究院. 数据治理与数据安全 [M]. 北京: 人民邮电出版社, 2019:18.
- [9] 张明英, 潘蓉. 《数据治理白皮书》要点解读 [J]. 信息技术与标准化, 2015(6):54-57.
- [10] 2014 年政府工作报告 [EB/OL]. http://www.gov.cn/guowuyuan/2014-03/14/content_2638989.htm, 2014-03-05.

【作者信息】张莉, 工业和信息化部赛迪研究院网络安全所; 卞靖, 中国宏观经济研究院

(上接第 34 页)

参考文献:

- [1] 彭秀坤. “一带一路”下防范主权信用评级风险的法律对策研究 [J]. 财经理论与实践, 2016, 37(1):134-139.
- [2] 吉富星. 国际主权信用评级的功能异化与应对策略 [J]. 理论月刊, 2018(4):141-144.
- [3] 胡海峰, 王爱萍. 主权信用评级调整的因素与效应分析——基于穆迪和标普下调中国主权信用评级的思考 [J]. 社会科学辑刊, 2016(6):64-70.
- [4] 徐卫章, 金钟范. 信用评级、市场波动与希腊主权债务危机——基于有向无环图的分析 [J]. 国际金融研究, 2017(9):57-66.
- [5] 何娟文, 张叶. 基于逆周期的主权信用评级指标体系研究 [J]. 财经理论与实践, 2015, 36(3):34-38.
- [6] 蒋来用. 三大信用评级机构的发展之路 [J]. 银行家, 2012(5):63-64.
- [7] 陶艳艳. 国际信用评级业发展动态与监管改革趋势 [J]. 银行家, 2012(11):88-90.
- [8] 黄余送, 黄光磊. 主权信用评级与金融安全 [J]. 经济理论与经济管理, 2010(10):41-45.
- [9] 朱光耀. 国际信用评级体系亟待重塑 [J]. 中国党政干部论坛, 2010(6):33-37.
- [10] 李景行. 国家主权信用评级方法及其改进——基于标普评级方法的分析 [J]. 人民论坛, 2012(35):101-103.
- [11] 关建中. 西方信用评级思想研究 [M]. 北京: 人民出版社, 2015.
- [12] 张鹏, 朱珠. 主权信用评级的决定因素与信用评级机构的规范化研究 [J]. 新金融, 2013(4):44-48.
- [13] 沈跃峰. 从标准普尔更新主权信用评级方法看国际信用评级体系改革方向 [J]. 中国财政, 2011(6):78.
- [14] 王楠, 杨娟. 一带一路沿线国家风险评级研究 [J]. 北京工商大学学报 (社会科学版), 2018, 33(4):117-126.
- [15] 唐晓彬, 王亚男, 张岩. “一带一路”沿线国家投资风险测度研究 [J]. 数量经济技术经济研究, 2020, 37(8):140-158.
- [16] 蓝茵茵, 罗新星. 东道国主权信用评级对当地中国直接投资的影响 [J]. 系统工程, 2015, 33(9):80-85.
- [17] 李德. 国际信用评级机构的评级方式及借鉴 [J]. 武汉金融, 2000(6):39-41.
- [18] 人民日报海外版. 打破西方模式垄断中国评级机构开始发声 [OL]. <http://finance.people.com.cn/n/2015/0628/c1004-27218555.html>, 2015-06-28.
- [19] 胥爱欢. “一带一路”建设中主权信用风险的防控——来自欧债危机救助的经验与教训 [J]. 西南金融, 2018(8):11-16.
- [20] 谢平, 许国平, 李德. 运用信用评级原理加强金融监管 [J]. 管理世界, 2001(1):125-131.

【作者信息】李宗和、戴明峰, 商务部国际贸易经济合作研究院信用所; 李爱民, 中国宏观经济研究院国土地区所