加快构建中国特色数据基础制度体系

　　促进全体人民共享数字经济发展红利

　　国家发展和改革委员会

　　当前，数据已经成为数字经济时代的基础性资源、重要生产力和关键生产要素。习近平总书记强调，数据基础制度建设事关国家发展和安全大局，要统筹推进数据产权、流通交易、收益分配、安全治理，加快构建数据基础制度体系。近日，中共中央、国务院印发《关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》（以下简称“数据二十条”），系统性布局了数据基础制度体系的“四梁八柱”，历史性绘制了数据要素发展的长远蓝图，具有里程碑式的重要意义。我们要认真学习贯彻习近平总书记重要讲话精神，统筹发展和安全，通过一系列细化制度举措，扎实推进“数据二十条”部署的各项任务落实落细，充分激活数据要素潜能，做强做优做大数字经济，增强经济发展新动能，构筑国家竞争新优势。

　　一、深刻认识构建数据基础制度体系的重大意义

　　从社会发展史看，人类经历了农业革命、工业革命，正在经历信息革命。信息革命带来了生产力发展的一次“质的飞跃”，而这次“飞跃”，主要特征之一就是数据要素带来的变革性影响。过去10年，以大数据、云计算、人工智能等为代表的新一轮信息技术迅猛发展，数字经济正以前所未有的深度和广度参与社会生产生活，数据生产力得到显著发展。生产力的新发展，客观上要求生产关系的新进步。构建数据基础制度体系，与时俱进地调整与数字生产力发展相适应的生产关系，是新时代我国改革开放事业持续向纵深推进的标志性、全局性、战略性举措，是立足我国国情、准确把握时代发展规律提出的重大理论创新，意义重大、影响深远。

　　加快构建新发展格局、推动高质量发展的必然之举。党的二十大报告指出，高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务。习近平总书记强调，构建新发展格局的重要任务是增强经济发展动能、畅通经济循环。与其他生产要素相比，数据具有可复制、非消耗、边际成本接近于零等新特性，打破了自然资源有限供给对增长的制约，能够为经济转型升级提供不竭动力。同时，数据对其他生产要素具有放大、叠加、倍增作用，可以推动资源快捷流动、市场主体加速融合，提升经济社会各领域资源配置效能。构建数据基础制度体系，明确数据产权、流通、分配、治理等规则规范，解决数据谁能用、怎么用等关键问题，推动数据要素市场规范化、制度化建设，促进数据合规高效流通使用，提升数据要素市场化配置效率，激活数据要素价值，不仅有利于提高全要素生产率，增强经济发展动能，加快推进质量变革、效率变革、动力变革，而且有利于赋能实体经济，促成新旧动能加快转换，是改造提升传统产业转型升级的新支点，成为构建现代化经济体系的重要引擎。



　　党的十八大以来，我国大力推动产业数字化和数字产业化，以赋能实体经济为重点释放数据要素价值。图为2022年6月19日，浙江宁波的一家智能工厂在作业。该工厂通过工业大数据应用，实现从订单到交付的智能化，生产效率大幅提升。 浙江省发展和改革委员会供图

　　助力实现国家治理体系和治理能力现代化、谱写“中国之治”的重要内容。党的二十大报告明确提出，到2035年要基本实现国家治理体系和治理能力现代化。我们对土地、劳动力、技术、资本等生产要素的治理，已有较长的历史和较为丰富的经验，但是对数据要素的认识相对粗浅，尚在不断深化过程中。由于数据自身具有无形性、负外部性、难以追溯等特点，数据在采集、传输、存储、使用、删除、销毁等全生命周期中都存在需要关注的潜在问题风险。传统治理模式和手段难以跟上数据流通应用的实际需要，条块分割的行业和属地治理模式难以适应数据要素跨地区、跨行业、跨层级流通交易的治理需求，线下治理难以满足数据要素市场线上线下一体化发展趋势。构建数据基础制度体系，补齐数据要素协同治理制度短板，有利于支撑构建符合数字生产力发展需要的治理机制，助力实现国家治理体系和治理能力现代化。

　　增进人民福祉、促进共同富裕的关键举措。党的二十大报告提出，要提高人民生活品质，扎实推进共同富裕。分配制度是促进共同富裕的基础性制度。改革开放以来，我国创造性地提出以按劳分配为主体、多种分配方式并存的收入分配制度，把按劳分配和按生产要素分配结合起来，并先后将资本、技术、管理、数据等纳入要素参与分配。前几种要素都是顺应工业化、城镇化发展要求，在借鉴西方经验基础上逐步深化改革的成果，而提出数据要素参与分配是中国共产党准确把握工业经济向数字经济转型发展趋势，率先在国际上提出的重大理论创新和突破。数据要素天然具有非稀缺性、非独占性，可被多方共同使用，彼此之间互不影响，同时可以跨界发展，打破时空限制，这为通过分配机制统筹兼顾效率与公平、促进全体人民共享数字经济发展红利、实现共同富裕带来了新契机。同时，这也是发挥中国特色社会主义制度优势，推动马克思主义理论在网络强国、数字中国建设中与时俱进的一次开创性探索和实践。

　　促进全球共同发展繁荣、推动构建人类命运共同体的世界性课题。党的二十大报告提出，构建人类命运共同体是世界各国人民前途所在。加强数字经济国际合作，推动全球数字治理变革，有利于数字技术融合创新、加快全球要素资源重组、助力国际贸易和世界经济发展，符合人类命运共同体重要理念，顺应信息时代发展潮流和人类社会发展大势。当前，数据要素正成为全球数字经济开放与合作的重要纽带，全球数字经济开放合作正进入数字技术和国际贸易深度融合的发展阶段。2021年，全球跨境数字服务贸易规模达3.86万亿美元，在服务贸易中的占比达到63.3%。构建数据基础制度体系，有利于推动数据要素有序跨境流通，系统提出全球数字治理的中国方案，发出中国声音，更好利用国际国内两个市场、两种资源，有利于构建更加公平合理、开放包容、安全稳定、富有生机活力的网络空间，在日趋激烈的国际竞争中掌握发展主动权。

　　二、准确把握构建数据基础制度体系的总体要求

　　当前，我国数据要素市场发展尚处于起步阶段，数据要素新特征十分复杂，对传统产权、流通等制度规范提出新的挑战，成为制约数据要素价值释放的关键，在全球范围内尚无成熟的解决方案。我们要认真学习、全面领会习近平总书记关于数据要素的重要论述，坚持改革创新、系统谋划，准确把握发展和安全、政府和市场、中央和地方、包容和审慎等四个方面关系，统筹构建数据基础制度体系。

　　统筹好发展和安全两件大事，树牢底线思维、系统思维。数据作为生产要素大规模使用具有“双刃剑”效应。一方面，数据是数字化、网络化、智能化的基础，已快速融入生产、分配、流通、消费和社会服务管理等各环节，深刻改变着生产方式、生活方式和社会治理方式。近年来我国数字经济发展取得了举世瞩目的成就，总体规模连续多年位居世界第二，以数据为关键要素的数字经济已经成为高质量发展的新引擎、新动能。另一方面，数据承载着人类活动形成的信息，构成社会空间的数字镜像，同时也包含着大量个人隐私、商业秘密等。当前，我国已出台《网络安全法》、《数据安全法》、《个人信息保护法》等法律法规，初步搭建起网络安全、数据安全、个人信息保护的基本框架体系，设置了数据安全的基本底线。我们要趋利避害，设置好数据要素市场发展的“红绿灯”，把必须管住的管到位，对可以探索创新的领域保持政策弹性，在守住底线前提下给市场主体留有试错空间，充分激发数据要素活力。



　　近年来，我国充分发挥海量数据规模和丰富应用场景优势，激活数据要素潜能，赋能传统产业转型升级，催生出新产业新业态新模式。图为贵州省贵阳市一家企业的物流数字港。 贵州省大数据发展管理局供图

　　发挥好政府和市场“两只手”作用，体现效率、促进公平。优化生产要素配置，离不开有效市场和有为政府这“两只手”共同发挥作用。构建超大规模数据要素市场，要处理好政府和市场的关系，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府引导和调节作用。在政府侧，坚持有序引导和规范发展，守住安全底线，明确监管红线，打造良好数据要素市场发展环境；在市场侧，树立企业责任意识和自律意识，强化社会责任和内生治理机制。促进形成有效市场和有为政府相结合的数据要素治理格局，避免数据要素市场发展陷入“一放就乱、一管就死”怪圈。

　　引导好中央和地方两个积极性，上下一盘棋，统一大市场。随着我国数字经济快速发展，一些地方从发挥数据要素作用出发，创造性先行先试，研究出台地方性数据条例，探索建设数据交易场所，发挥了积极作用。在数据基础制度落地过程中，要进一步加强统筹部门和地方力量。一方面，鼓励有条件的地方在数据产权制度实践、数据要素市场发展、做大做强数据要素型企业等方面敢闯敢试，鼓励守住底线、狠抓改革创新、重抓推进落实；另一方面，要坚持全国数据要素市场化改革“一盘棋”系统推进，充分发挥数字经济发展跨部门协调机制作用，形成各地区各部门齐抓共管的工作格局，防范各自为政、画地为牢，防止各区域形成彼此割裂的“小市场”。

　　传递好包容和审慎两种态度，坚持稳中求进总基调。新事物往往伴随巨大不确定性，要在宽松的创新环境和严格的底线守护中实现稳步发展。目前，各国对数据的认识还不统一，数据要素确权、定价、交易、监管等配套制度尚未成型，处于“摸着石头过河”的阶段，对数据要素市场化配置规律的认识还有待进一步深化。同时，数据基础制度改革“牵一发而动全身”，涉及经济转型、社会稳定、国家安全等方方面面，与广大人民群众切身利益息息相关，在落地过程中将会面对更多的挑战和不确定性。我们要充分尊重和认识数据产权、流通、交易、分配、治理、安全的基本规律，在实践中完善，在探索中发展。加快构建政府、企业、社会多方协同治理模式，强化分行业监管和跨行业协同监管，以小步快跑、迭代创新的节奏，在实践中闯出一条具有中国特色的数据治理和发展之路。

　　三、深入推进数据基础制度体系构建的重点任务

　　我们要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实党的二十大精神，坚持问题导向，遵循发展规律，创新制度安排，聚焦“数据二十条”描绘的数据要素发展蓝图，久久为功、善作善成，扎实推进一批国际先进的高水平数据基础制度。

　　着力建立数据产权制度。推动数据产权结构性分置，跳出所有权思维定式，聚焦数据在采集、收集、加工使用、交易、应用全过程中各参与方的权利，通过建立数据资源持有权、数据加工使用权、数据产品经营权“三权分置”，强化数据加工使用权，放活数据产品经营权，加快数据产权登记制度体系建设，为推动数据有序流转、鼓励数据开发利用、引导数据产品交易、释放数据要素价值提供制度保障。推动公共数据确权授权，加大公共数据开放共享和开发利用，发挥公共数据在数据要素开发利用中的基础性、引领性、示范性作用。推动个人数据确权授权，探索个人数据在个人信息保护法框架下合规使用的方法路径，回应个人用户和数据处理者的普遍关切。推动企业数据确权授权，保障企业投入的劳动和其他要素贡献获得合理回报，鼓励企业“用数赋能”、“逐数兴业”。

　　着力建立数据流通和交易制度。在国内外数据交易相关探索和实践基础上，结合数据要素特点和场内、场外交易现状，从规则、市场、生态、跨境等四个方面提出构建适应我国制度优势的数据要素市场体系。聚焦当前数据交易市场建设现状与问题，统筹构建数据交易场所，重点要完善功能定位、探索发展模式、优化运行机制，坚持场内集中交易与场外分散交易相结合，形成多层次、多元化的市场交易体系。培育数据要素流通和交易服务生态，充分发挥数据商“燃料”和第三方专业服务机构“助燃剂”作用，培育一批活跃的数据要素市场主体。构建数据安全合规有序跨境流通机制，积极探索离岸数据流通和服务外包等新模式，探索在数据安全保护法框架下数据跨境流动的合规方式，助力我国企业“走出去”和境外数据“引进来”。



　　近年来，福建省福州市依托政务数据共享，通过自助终端设备整合多部门服务事项，实现24小时自助服务，打造“15分钟便民服务圈”。图为2022年10月24日，福州市一家企业工作人员对便民自助终端进行产品软件测试。 人民图片 谢贵明/摄

　　着力建立数据收益分配制度。健全数据要素由市场评价贡献、按贡献决定报酬的机制，以促进数据开发利用为出发点，肯定数据处理者的劳动价值创造，着重保护数据要素各参与方的投入产出收益，牢固树立“劳动创造价值”的数据观。更好发挥政府在数据要素收益分配中的调节作用，践行发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享的理念，让数据要素价值惠及更广大人民群众，实现数据之上多元的利益主体“各得其所”，促进收入分配更合理、更有序。同时，要扶持中小企业“用数赋能”，防止和依法规制资本挟持数据产生的无序扩张和市场垄断等问题，助力实现“业者有其数、数者有其得”。

　　着力建立数据要素治理制度。创新政府数据治理机制，既要鼓励企业在数据要素应用上的首创精神，又要建立有效的“数据沙箱”机制防范化解重大风险，着力避免“管死不放”和“放而不管”两种极端，把统筹发展和安全的理念落实到具体工作中。压实企业的数据治理责任，使其承担的社会责任与拥有的权益相匹配，避免片面追求企业利益最大化的现象影响社会公共利益。针对数据要素涉及主体多、流通快、管理难等特征，鼓励发挥数据要素领域行业协会作用，加快形成社会力量多方参与的协同治理体系，引导基层政府、市场、社会组织与民众等数据相关主体，通过互动、协商、合作，实现对数据要素的共同治理，促进数据要素治理体制机制最优化。

　　构建系统完备的数据要素制度体系并非一蹴而就，是一项长期、复杂的系统工程。要进一步解放思想，加强统筹推进，强化任务落实，创新政策支持，鼓励有条件的地方和行业在机制、路径、模式探索等方面开展先行先试，积累实践经验。在此基础上，稳步构建以“数据二十条”为纲领的“1+N”制度体系，进一步完善数据产权界定、数据市场体系建设等制度和政策，更好构建完善我国数据基础制度体系，为推进中国式现代化、实现中华民族伟大复兴提供坚实的体系化制度支撑。