

构建数据要素“双循环”新发展格局的政策思考

王建冬^{1,2} 李嘉瑜²

(1. 国家发展改革委价格监测中心, 北京 100837; 2. 深圳市数聚湾区大数据研究院, 深圳 518048)

摘要: 近年来,我国高度重视数据要素市场建设和培育。在数字全球化的发展趋势下,各国数字经济的发展都已离不开数据资源的有序流通。本文从当前我国数据要素市场的背景和现状出发,系统论述我国数据资源区域和行业分布不均的问题,提出构建数据要素“双循环”新发展格局的总体思路,打造数据流通“内循环”和“外循环”框架体系。

关键词: 数据要素;数字经济;数据流通;数据跨境;“双循环”新发展格局

中图分类号: G203 **DOI:** 10.3772/j.issn.1673-2286.2022.10.003

引文格式: 王建冬,李嘉瑜. 构建数据要素“双循环”新发展格局的政策思考[J]. 数字图书馆论坛, 2022(10): 13-16.

在数字全球化的时代,各国数字经济的发展与数据的有序流动密切相关。为进一步掌握数字经济发展的主导权、占据核心技术突破的战略优势、增强我国在数字领域的国际话语权,建议加快构建数据要素“双循环”新发展格局,对内推动建设全国统一的数据要素大市场,对外加快实现国内数据“出海”与海外数据“上岸”。

1 数据要素市场的背景与现状

1.1 政策背景: 党中央高度重视数据要素市场培育

党的十九届四中全会提出“健全劳动、资本、土地、知识、技术、管理、数据等生产要素由市场评价贡献、按贡献决定报酬的机制”。党的十九届五中全会提出“建立数据资源产权、交易流通、跨境传输和安全保护等基础制度和标准规范,推动数据资源开发利用”“推进土地、劳动力、资本、技术、数据等要素市场化改革”。2022年6月22日,中央全面深化改革委员会第二十六次

会议审议通过了《关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》。习近平总书记在主持会议时强调“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”。从国家层面出台的系列战略部署及法规政策可知,党中央和国务院对我国数据要素市场的建设高度重视,通过构建完善的法律法规和顶层制度体系,促进数据要素充分开发利用和高效流动交互。

1.2 现状: 我国数据资源区域和行业分布不均

《国家数据资源调查报告(2021)》发布的有关数据显示,2021年我国数据产量达到6.6ZB,仅次于美国,位列全球第二,占全球数据总产量的9.9%^[1]。从区域分布来看,当前我国东西部地区数据资源与算力资源配置不平衡的问题仍然存在,总体呈现出突出的“东部挤破头,西部无人用”的局面。我国83.7%的数据资源聚集在“胡焕庸线”以东,同时我国数据中心布局也主要集中在北上广深一线城市及其周边地区,中西部地区分布相对较低^[2]。而大规模算力集群主要集中在电

力充足、气候适宜和资源禀赋的西部地区,然而西部地区很多省份数据中心上架率还不足30%,提升空间巨大^[3]。从行业分布来看,当前我国政府数据总量占比为22.4%^[2],从过去由政府主导、掌握八成数据资源转变为现如今由企业主导的格局。我国政府数据开放不足和政企数据双向共享困难的阻碍仍然存在,开放数据集规模仅为美国的1/9,企业使用来自政府的数据仅占7%^[2]。由此可见,我国数据要素流通的核心难题正在逐步从“政府内部整合难”向“政企数据共享难”的趋势倾斜。总体而言,我国的数据产量和全球数据资源占比正在持续上升,同时我国数据资源分布格局正在发生转变,应当深化区域协同和政企协同,推动跨地区和跨行业的数据融合传输。

1.3 重大机遇:数字经济全球化推动数据国际流动

根据2019年召开的世界经济论坛可知,如今我们正在迈入全球化4.0的新时代。全球化发展得益于国家间数据的互联互通,数据的全球化特点、流动性特性、资产化特征显著增强^[4]。美国布鲁金斯学会发布的《全球数据流动和联通正在创造新的经济和贸易机会》报告显示,2014年数据自由流通为全球经济贡献超2.8万亿美元,这一数据到2025年有望突破11万亿美元^[5]。纵观全球,数据跨境流通规则和数据主权的大国博弈不断增强,以美欧为首的主要经济体都在推行最有利于自身发展的规则机制,实现国际数据资源向其国内汇聚,试图将其自身的“国家标准”向“国际标准”转换;甚至通过立法手段跨境调取他国数据,长臂管辖加剧各国数据司法主权的冲突。我国已迈入鼓励各类要素有序流通和推动国内国际双循环相互促进的数字经济发展新阶段,须更主动地参与全球数据治理,赢得核心技术创新与数字经济发展的战略主动,增强数字领域规则制定的国际影响力^[6]。

2 打造数据要素“双循环”新发展格局的总体思路

2.1 打造数据流通“内循环”体系:构建全国统一数据大市场

(1) 规划由国家级数据交易所和区域级数据交易

中心构成的交易场所体系^[7]。统筹推进国家级数据交易所建设,负责开展全国性数据流通交易业务。强化国家级数据交易所公共属性和公益定位,明确国家级数据交易所的法定职能,突出交易所合规监管和基础服务功能,研究制定数据交易流通标准和规则。在接受国家级数据交易所业务流监管前提下,同步发展区域级数据交易中心和行业级数据交易平台。实现要素资源互联互通与权责清晰、统一监管与行业自律、全国市场与区域市场有机结合,实现各地区、各行业数据深度融合应用。

(2) 构建数据商、第三方服务机构和行业自律组织等组成的数据生态体系^[8]。发展国家级和区域级数据商,在交易场所授权和监管下,为数据交易双方合规化、标准化、智能化交易提供增值服务,主要从事数据开发、数据发布、数据承销和数据资产管理等业务。培育第三方专业服务机构,构建数据交易全链条服务体系,重点围绕数据合规、数据质量和数据资产三大方向提供市场服务。筹建数据交易流通行业自律组织,推行数据交易流通的自律管理,发挥政府与行业间的桥梁和纽带作用,维护数据要素市场的正当竞争秩序,打造健康稳定的数据要素市场。

(3) 打造由数据要素一级市场和二级市场组成的多级数据市场管理体系^[7]。针对不同类型数据交易标的,依据数据开发利用层级,划分为原始数据、脱敏数据、模型化数据和人工智能化数据等四阶。其中原始数据和脱敏数据交易形成一级数据交易市场,模型化数据和人工智能化数据形成二级数据交易市场。一级市场交易标的的数据基本形态仍可辨认,如数据集、按调用次数计的条数据等。二级市场交易标的为经特定算法或模型加工处理后的数据产品,如经可视化、标签化、画像化、评分化等方式处理的数据产品。一级市场购买的数据,通过算法和模型开发,可通过二级市场进行交易。

(4) 制定保荐人制度、经纪人制度和托管人制度等数据交易市场配套制度。建立数据保荐人制度,使保荐人(包括保荐机构和保荐代表人)作为数据资产上架交易的总协调人,依法依规承担辅导推荐、监督审核和名义担保等职责。建立数据经纪人制度,设立经纪业务牌照,国家级和区域级数据经纪商分别由国家级交易所和区域级交易中心认定和管理,明确经纪商在交易所和交易中心的会员资格。建立数据托管人制度,构建委托人、受托人、受益人、数据使用者、第三方服务机构等不同主体间的数据托管运作架构、责任机制和分

配机制。

2.2 打造数据流通“外循环”体系: 共同建设“数字丝绸之路”

(1) 明确我国构建“数字丝绸之路”数据跨境流通国际治理的基本思路。以在“抓住数字机遇, 共谋合作发展”国际研讨会上中方提出的《全球数据安全倡议》作为治理基础, 充分考虑隐私保护、产业发展和国家安全三方面关切, 提升公民信心、促进经济发展和保护国家安全。数据流入治理方面, 兼顾发展与安全的管理准则, 鼓励数据有序共享融合, 释放数据要素内在价值, 打造国际数据汇聚枢纽; 数据流出治理方面, 强化数据出境风险评估能力, 把控数据出境活动可能对个人隐私、数据安全和国家主权带来的风险威胁^[9]。

(2) 与“一带一路”沿线国家和地区开展数据合作并签订双多边合作协议。按照“以双边带动多边、以试点带动整体”的实施步骤, 与我国投资贸易往来密切和政治互信水平较高的国家打开数据跨境国际合作新局面。把握“数字丝绸之路”建设的机遇, 与“一带一路”沿线国家开展数字领域合作并共同构建破题思路, 制定多方公认的合作协议并达成能够落地执行的合作机制, 就数据安全保障、个人隐私保护、技术标准规范等方面达成共识, 实现规则的趋同和互操作。依托我国5G技术和信息化领先发展优势, 重点考虑在互联网医疗、工业互联网平台等领域开展国际数据合作。

(3) 确保国内数据领域顶层立法与国际贸易协定数据跨境议题的有效衔接。一方面, 我国已正式签署《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP), 同时我国加入《数字经济伙伴关系协定》(DEPA) 工作组已正式成立, 涉及数据安全和数据流通的规则方面, 须衔接好与《网络安全法》《数据安全法》《个人信息保护法》等国家顶层立法的制度融合。另一方面, 应深化对话合作关系和增进国际沟通交流, 设立与国际标准一致的隐私保障和安全管理框架, 重视数据权利保护、跨境数据调取、司法协助渠道等方面的国际合作, 主动引领数据跨境流通国际规则制定。

(4) 鼓励试点加入国际区域性数据跨境合作并创新数据跨境传输实施路径。全国范围内, 北京、上海、海南等地区都在积极开展数据跨境传输安全管理试点工作, 应发挥政策创新优势, 在试点实验过程中健全完善数据跨境政策框架和规则体系, 率先在跨境数据分

级分类管理、跨境数据风险评估、数据传输备份审查等安全管理机制方面实现创新。支持部分地区率先加入国际区域数据跨境合作协议, 建设安全有序、风险可控的跨境传输机制, 打造政府与行业多元协同的监管体系, 采用先进技术手段把控风险威胁, 逐步打造可复制、可推广、可落地的实施路径, 为我国其他地区探索数据跨境提供成果和经验。

3 结语

在数字经济时代, 数据作为基础性战略资源, 国家间的数据流通交互在支撑全球经贸活动、推动信息资源融合和推动国际科技交流等方面起到积极作用。构建数据要素“双循环”的新发展格局是推动我国数字经济全球化发展的重要实施路径。本文从政策背景视角、现状问题视角和机遇潜力视角阐述了我国建设数据要素“双循环”新发展格局的相关背景情况、现状基础和发展前景。提出打造数据要素“双循环”的实施路径, 具体从构建“内循环”体系, 打造全国统一数据要素大市场; 构建“外循环”体系, 助力赋能“数字丝绸之路”建设两方面提供具体路径和建议, 希望对打造数据要素流动大市场 and 推动数字经济发展起到指导作用。

参考文献

- [1] 数据基础制度奠基: 淡化所有权, 优先流通 [EB/OL]. (2022-09-19) [2022-10-20]. <https://new.qq.com/rain/a/20221008A06TBT00>.
- [2] 王建冬, 于施洋, 黄倩倩. 数据要素基础理论与制度体系总体设计探究 [J]. 电子政务, 2022 (2): 2-11.
- [3] 王建冬, 于施洋, 窦悦. 东数西算: 我国数据跨境流通的总体框架和实施路径研究 [J]. 电子政务, 2020 (3): 13-21.
- [4] 张荣楠. 跨境数据流动: 全球态势与中国对策 [J]. 开放导报, 2020 (2): 44-50.
- [5] MELTZER J P, LOVELOCK P. Global Data Flows and Connectivity are Creating New Economic and Trade Opportunities [EB/OL]. [2022-10-17]. <https://www.brookings.edu/research/regulating-for-a-digital-economy-understanding-the-importance-of-cross-border-data-flows-in-asia/>.
- [6] 熊鸿儒, 田杰荣. 突出重围: 数据跨境流动规则的“中国方案” [J]. 人民论坛·学术前沿, 2021 (Z1): 54-62.
- [7] 赵正, 郭明军, 马骁, 等. 数据流通情景下数据要素治理体系及

- 配套制度研究[J]. 电子政务, 2022(2): 40-49.
- [8] 杜平. 加强基础制度体系建设加快构建全国一体化数据交易市场体系[J]. 数据, 2022(8): 49-51.
- [9] 魏薇, 李晓伟, 张媛媛, 等. 国际数据跨境流动管理制度及对我国的启示[J]. 保密科学技术, 2020(4): 23-26.

作者简介

王建冬, 男, 1982年生, 博士, 研究员, 研究方向: 数据要素与宏观经济大数据分析。

李嘉瑜, 女, 1995年生, 硕士, 通信作者, 研究方向: 数据跨境与数字经济, E-mail: lijiaYu@gbabdri.com。

Systemic Thinking for Policy Making on Constructing a New Development Paradigm of Data Factor “Dual Circulation”

WANG JianDong^{1,2} LI JiaYu²

(1. Price Monitoring Center of National Development and Reform Commission, Beijing 100837, P. R. China;

2. Greater Bay Area Big Data Research Institute, Shenzhen 518048, P. R. China)

Abstract: In recent years, our country highly valued the construction of data factor market. In this increasingly digital era of globalization, cross-border data flows become more prominent in the world economy. This paper takes a deep dive into the background and current situation of China's data factor market, systematically discusses the issues on the uneven distribution of data resources. This paper proposes a new development paradigm of data factor “dual circulation”, by constructing data's “internal circulation” and “external circulation” policy framework.

Keywords: Data Factor; Digital Economy; Data Circulation; Cross-Border Data Flows; “Dual Circulation” New Development Paradigm

(收稿日期: 2022-10-19)

资源推介

国家科技期刊开放平台提供开放服务

为实现学术资源的开放共享,为科学研究提供强有力的基础条件,我国陆续建成学术期刊开放服务平台。2013年由全国哲学社会科学规划领导小组批准,中国社会科学院图书馆负责建设的国家哲学社会科学学术期刊数据库(National Social Science Database, NSSD)上线开通,收录社会科学类学术期刊2 000多种。2018年,中国科学技术信息研究所负责建设的国家科技期刊开放平台(<http://doaj.istic.ac.cn>)上线运营,成为我国科技期刊集中开放获取平台,收录期刊1 300余种,其中核心期刊占比73%。普通用户可免费获得论文在线阅读和全文下载的一站式服务,还可在线浏览期刊的关键词分析、年度发文量趋势、年度被引趋势、年度影响因子趋势、年度发文机构统计、期刊近十年学科分布等情况;加入平台的期刊社不仅能增加期刊论文的传播途径,提高期刊影响力,还可以免费获得中国科学引文索引数据库(csci.istic.ac.cn)的使用权,及时掌握期刊的引证指标。