

数据经纪人制度的理论与实践^{*}

李勇坚 刘奕

(中国社会科学院财经战略研究院, 北京 100006)

摘要: 数据经纪人对数据要素发挥价值具有重要意义。本文在梳理各类文献的基础上, 对数据经纪人进行定义。从数据资产及数据价值链、第三方数据提供者、元数据等理论, 对数据经纪人的理论逻辑进行分析, 并在对数据经纪人的实践及价值进行深入讨论的基础上, 提出完善我国数据经纪人制度的政策建议。

关键词: 数据经纪人; 数据资产; 数据价值链; 数据要素

中图分类号: F49 DOI: 10.3772/j.issn.1673-2286.2022.10.004

引文格式: 李勇坚, 刘奕. 数据经纪人制度的理论与实践[J]. 数字图书馆论坛, 2022 (10) : 17-20.

数据已成为重要的生产要素, 数据交易是数字经济发展的关键环节。作为数字经济的重要参与者, 数据经纪人(Data Brokers)聚合多来源信息, 链接数据供应商和消费者, 极大减轻了查找、获取和集成数据的障碍, 在融通数据资源、实现数据价值方面扮演重要角色。我国缺乏成熟的数据经纪人制度, 制约了我国数据交易的快速发展。故此, 应立足于我国数据交易市场实际, 着力构建具有中国特色的数据经纪人制度。

1 数据经纪人的定义

数据经纪人是汇聚多方数据来源, 并对数据进行加工之后, 将其变成数据产品进行销售的数据商。由于数据产品本身的复杂性以及在数据使用、挖掘等方面的分歧, 使数据经纪人这个概念并没有得到统一的认识。如Upturn为开放社会基金会(Open Society Foundation)所做报告《开放社会的数据经纪人》(Data Brokers in an Open Society)^[1]中所指出的, 对于数据经纪人这个概念, 美欧都还没有权威的定义。从政府部门的视角看, 2014年美国联邦贸易委员会(Federal Trade Commission, FTC)对数据经纪人进行了一次全面的调查, 在其所出具的报告里, 对数据经纪人进行了定义。该报告认为, 数据经纪人是从公开渠道收集数据、从

第三方购买数据、从网络上爬取数据, 以获得关于用户的数据, 并将这些数据进行处理、加工之后进行出售或共享的数据经营机构^[2]。这个定义强调了数据经纪人的以下职能: 收集数据、汇聚数据、处理加工数据、出售或共享数据。不过, Upturn认为FTC对数据经纪人主要职能的理解是值得商榷的, 他们认为数据经纪人的一个核心职能是从第三方收集数据。两者分歧在于, 如果将其自身所持有的数据进行加工处理, 再进行销售, 是否属于数据经纪人。例如, 汤森路透(Thomson Reuters)将自己拥有的数据加上从其他渠道收集的数据, 加工成数据产品出售, 是否属于数据经纪人, 就值得商榷。

在其他国家或地区也有一些关于数据经纪人的提法。例如, 2021年10月12日韩国通过的《数据产业振兴和利用促进基本法》提出, 具有数据交易专业知识的人员可以注册为数据经纪人^[3]。而欧盟委员会在关于《通用数据保护条例》的公众问答中提出, 根据数据经纪人对数据的处理或者控制程度, 数据经纪人可以是数据控制者或处理者^[4]。显然, 韩国和欧盟关于数据经纪人的定义存在偏差, 韩国更强调数据经纪人作为利用其专业知识促成数据交易的职能, 而欧盟更加强调数据经纪人对数据的控制或处理能力。

我国缺乏数据经纪人概念的官方权威说法, 但已

^{*} 本研究得到中国社会科学院创新工程项目“防止资本无序扩张——基于数字平台的理论与实证研究”(编号: 2022CJYB03)资助。

有一些相关的解读。2022年5月23日,经广东省政务服务数据管理局批准同意,广州市海珠区率先推出全国首批数据经纪人名单。根据相关政府部门负责人的解释,数据经纪人是在政府的监管下,具备开展数据经纪活动资质的机构。该机构要具备生态协同能力、数据运营能力、技术创新能力、数据安全能力和组织保障能力,围绕重点领域开展数据要素市场中介服务,推动数据流通规范化。

笔者认为,数据经纪人是从事二手数据业务的企业。数据经纪人不同于直接拥有一手数据的数字企业,后者通过与用户打交道,收集用户的数据,并用于改善其业务。数据经纪人一般不直接与用户打交道,而是汇聚各种二手数据,对其进行整理、加工、分析,并形成标准化数据产品进行销售的实体。数据经纪人不同于一般经纪人之处在于,数据经纪人很少从事供需撮合、供需匹配等工作,更多地是将原始数据汇聚化、标准化、产品化,甚至根据需求方的要求提供个性化、定制化的数据产品。在这个意义上,数据经纪人本质是一个提供数据产品的企业。国内很多关于数据经纪人的新闻报道,似乎将数据经纪人视同于数据掮客,或者交易中介,这一认识是有所偏差的。

2 数据经纪人的理论解释及其对数据交易的意义

数据经纪人之所以不同于一般经纪人,是因为数据作为一种生产要素,作为一种可交易的资产,有其特殊的理论逻辑。

2.1 数据资产及数据价值链理论

数据作为一种生产要素,或者说一种有价值的资产,其生产及价值决定过程都有着与其他要素不同之处。

从数据产生过程来看,很多数据都是现有生产过程的一种副产品。例如,关于消费者的数据往往是消费交易过程的一种副产品,而关于生产的数据,也是对生产过程进行数字化改造的一种副产品。这样,很多持有数据的企业,对数据处理与数据价值实现并不专业。例如,很多企业持有大量个人数据,依据相关法律法规,需要有严格的保护措施,其安全成本非常高,在这个意义上,数据更像一种负资产^[5]。

从交易过程来看,数据是典型的信息产品,其价值

具有较大的不确定性。数据的价值需要经过一个过程才能实现,对原始数据的具体价值,缺乏评估的标准。而且,作为信息产品,其质量需要在数据进行开示之后才能评定,而数据一旦开示,就会被潜在的需求者获得,数据就难以再进行销售。数据要素在使用上具有非竞争性,这意味着数据的使用不会被消耗,可以以接近零的边际成本重复使用,这样,数据的买方会担心数据供给方将数据再销售给其竞争对手,数据的供给方也担心数据买方在获得数据之后进行二次销售。

数据资产的这些特性,使其需要形成一个价值链,才能更好地实现其价值。数据价值链(data value chain)的概念源于价值链,是指实现从原始数据到最终价值实现的全过程,一般认为可将其分解为数据采集、数据分析、数据管理、数据存储和数据使用五个环节。而数据经纪人可以在数据价值链中的一个或者多个环节进行运作,从而使数据要素的价值更好地发挥出来。而且,数据价值链所创造的最终产品价值与场景有着密切关系,这些场景的发掘,也是数据经纪人的重要工作。

2.2 第三方数据提供者理论

如前所述,数据的生产与流通过程非常复杂,数据生产者作为第一方,往往没有数据的控制权,即使掌握了其生产的数据,也由于数据的零散性,无法实现数据的规模效益,从而无法实现数据的价值。数据控制者或者存储者往往缺乏数据应用的技能,也缺乏其他互补性技能,从而无法将数据的价值完全实现出来。

从国外的数据要素交易实践来看,以数据经纪人为代表的第三方数据公司往往会汇聚更多的数据,使用专业的数据处理工具,形成丰富多样的数据产品,从而推动数据市场交易活跃,促进数据要素交易。而且,第三方数据提供者能够提供更丰富的数据产品,从而形成数据市场竞争,避免数据垄断^[6]。

第三方数据提供者的存在也解决了数据控制者的数据自留行为。数据控制者因为害怕数据销售行为导致竞争对手获得其数据,因此,会倾向于数据自留行为,从而陷入囚徒困境。在这种情况下,数据不能复用,与其他数据的互补性作用、数据的规模经济效应都不能发挥出来,而通过数据经纪人,通过汇聚各方数据,能够提供各种数据产品,从而能够更好地将数据作用发挥出来,并有效解决数据控制者的囚徒困境^[7]。这

一点得到了数据经纪实践的验证。在FTC调研的9家数据经纪人中,6家直接从美国联邦政府渠道获得其所需要的数据,9家通过广泛的商业渠道来购买其所需要的用户个人数据,数据经纪人之间也会相互购买数据或共享数据,9家数据经纪人中有7家相互提供数据。

3 数据经纪人的实践及其价值

数据经纪人不仅可以从用户处收集数据,也可以通过政府来源、商业来源和其他公开来源收集数据并转让给他人,其收集和分析的数据几乎涵盖各行各业。数据经纪行业在全球已形成一定的规模,咨询公司Gartner认为,全球市场上的数据经纪人已达到5 000家^[8]。其中,既有收入数十亿的跨国公司,也有本地小型独资企业,一些企业还在海外运营。进一步的研究表明,在宽口径上,2020年全球数据经纪市场规模达2 460.9亿美元,预计2021—2027年将以4.3%的复合年增长率增长,2027年总收入将达到近3 651.7亿美元^[9]。该市场高度分散,一些顶级参与者如Acxiom、Equifax、CoreLogic、TransUnion、Oracle等,总部均位于美国。

我国的数据经纪人行业还刚起步。在政府层面,一些地方政府已开始在政策文件中引入“数据经纪人”的概念,并开始小范围内的数据经纪人试点,而新成立的数据交易所,则把培育以数据经纪人为重点的数据交易生态作为其发展的一个重要方向。例如,《上海市数据条例》第53条提出了数据经纪的概念,而《深圳经济特区数据条例》第58条、第59条则提出了类似数据经纪人的概念。《广东省数字政府改革建设2022年工作要点》(粤办函〔2022〕24号)则明确提出推进数据经纪人试点,并于2022年5月在广州市海珠区认定了首批3家数据经纪人,广东省将在试点的基础上,制定数据经纪人分类分级标准。

在交易所层面,2021年3月成立的北京国际数据交易所,于2022年1月明确提出面向全球招募数据经纪商,以形成良好的数据生态。上海数据交易所在2021年11月成立时,就明确提出“数商”的概念,其中一个重要的组成部分就是数据经纪人。

数据经纪人对数字经济发展具有重要意义和价值。一是数据经纪人更适应数据需求实时高频少量的特点,能够活跃数据交易,促进数据的需求和应用。二是汇聚数据资源,形成多元化与个性化兼备的数据产品体系,满足时效性高、高频、定制、少量、临时等特征

的数据需求,进一步挖掘数据需求市场。三是满足中小企业数据需求。在中小企业数字化转型过程中,往往面临数据缺乏的情况,而现有的数据供给体系难以满足中小企业的数据需求。数据经纪人能够通过数据聚合、数据分析、数据产品开发等,使数据产品能够满足中小企业的需要。

4 完善我国数据经纪人制度的政策建议

数据经纪人对推动数据高效流通、发挥数据要素价值、促进社会数字化水平的提升具有重要意义。为促进数据的流通与利用,许多国家或地区已经或正考虑建立数据经纪人制度,特别是推行数据经纪人注册制,如美国佛蒙特州、加利福尼亚州都已推出数据经纪人注册制度。故此,我国应立足于本国数据交易市场实际,建立具有中国特色的数据经纪人制度。

第一,建立数据经纪人相关的政策法规体系,着力提升我国数据经纪人行业的竞争力,为行业发展提供系统、全面的政策支持。应从资金、技术、项目、管理和人才培养等方面,为数据领域的初创企业和中小企业提供多方位的支持。引导培育数据经纪、数据战略咨询、数据合规、数据运营等第三方服务机构,构建富有活力的数据创新应用主体。

第二,应由政府牵头建立数据交易和分析的报告系统,推动行业信息的共享与流通。数据经纪人向数据交易和分析系统申报信息后,可获取政府资助信息及其他申报企业的相关信息,从而快捷便利地匹配到交易对象。更重要的是,该系统建立了一个集中的机制,在数据经纪人表明身份、描述其信息来源和用途的基础上,能够帮助个体正确行使查询、更正、共享及使用其数据的选择退出权,从而缓解社会公众的“大数据恐惧”。

第三,坚持包容审慎的监管原则,推行数据经纪人注册制,总结全国各地关于数据经纪人试点的经验,扩大数据经纪人试点范围。数据交易涉及不同行业、不同监管机构和不同市场主体,是一个统筹协调发展中的新问题,如果总是以数据确权、明确定价机制等作为管理基点,不仅会阻滞数据交易的成长性,也会延迟数据要素的市场化和产业数字化进程。因此,需在提前做好风险防范的同时大胆尝试,以包容审慎的态度面对未来的数据市场。应在制度上明确对数据经纪人的指引,明确数据经纪人的主管机构,从资格认证、注册登记、分级分类标准、行为规范、责任体系、争端解决等方面规范

其执业行为,推动数据经纪人成为数据市场的交易主体。与此同时,须建立健全数据交易流通、跨境传输和安全保护等基础性制度规范,保护数据主体权益。

第四,逐步面向社会公众开放公共数据接口。引导数据经纪人对各类数据进行社会化开发、汇聚和整合,推广应用个性化医疗、数字金融、智能交通、精准营销等基于大数据的新型商业模式,推动数据按照等价支付、有序流动的原则在数据市场中进行自由流动,带动整个数据价值链、产业链的规模化发展。

参考文献

- [1] Upturn. Data Brokers In An Open Society [EB/OL]. [2022-10-10]. <https://www.opensocietyfoundations.org/uploads/42d529c7-a351-412e-a065-53770cfd35e/data-brokers-in-an-open-society-20161121.pdf>.
- [2] Data Brokers: A Call For Transparency and Accountability: A Report of the Federal Trade Commission (May 2014) [EB/OL]. [2022-10-10]. <https://www.ftc.gov/reports/data-brokers-call-transparency-accountability-report-federal-trade-commission-may-2014>.
- [3] 韩国率先发布全球首部《数据基本法》,大力发展数据产业 [EB/OL]. [2022-10-10]. <https://www.secrss.com/articles/36503>.
- [4] Answer given by Ms Jourová on behalf of the European Commission [EB/OL]. [2022-10-10]. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2019-000054-ASW_EN.html.
- [5] TREASURY H M. The economic value of data, discussion, paper [EB/OL]. [2022-10-10]. www.gov.uk/government/publications/the-economic-value-of-data-discussion-paper.
- [6] MODRALL J. Antitrust Risks and Big Data [EB/OL]. [2022-10-10]. <https://ssrn.com/abstract=3059598>.
- [7] EASLEY D, HUANG S Y, YANG L Y, et al. The Economics of Data [EB/OL]. [2022-10-10]. <https://www.cafr-sif.com/2018/2018selected/The%20Economics%20of%20Data.pdf>.
- [8] Data Broker Market: Global Industry Forecast (2022—2029) by Data Category, Data Type, Pricing Model, End Use Sector, and Region [EB/OL]. [2022-10-10]. <https://www.maximizemarketresearch.com/market-report/global-data-broker-market/55670/#details>.
- [9] TWETMAN H, BERGMANIS-KORĀTS G. Data Brokers and Security [EB/OL]. [2022-10-10]. <https://stratcomcoe.org/publications/data-brokers-and-security/17>.

作者简介

李勇坚,男,1975年生,博士,研究员,教授,研究方向:数字经济,E-mail:liyongjian2009@126.com。

刘奕,女,1980年生,博士,研究员,教授,研究方向:服务经济,平台经济。

Theory and Practice of Data Brokers System

LI YongJian LIU Yi

(National Academy of Economic Strategy, CASS Beijing 100006, P. R. China)

Abstract: Data brokers are important for data elements to exert their value. This paper defines data brokers based on combing various literatures. The theoretical logic of data brokers is analyzed from the theories of data assets, data value chain, third-party data providers, and metadata, etc. Based on an in-depth discussion of the practice and value of data brokers, policy suggestions for improving the data broker system in China are put forward.

Keywords: Data Brokers; Data Assets; Data Value Chain; Data as Factor

(收稿日期: 2022-10-17)