

## 完善和优化数据市场治理

2021年03月09日 10:44 来源：光明日报 作者：曾铮 王磊

打印 推荐

关键词：监管;跨境;治理;数据市场;制度

近来，数据市场存在的“大数据杀熟”（同样的商品或服务，平台经济领域一些经营者针对老客户的价格反而比新客户要高）、“平台二选一”（部分电商平台要求合作商家只能入驻一家网络销售平台，不能同时入驻竞争对手平台）、“个人数据信息被泄露”等现象，引发了对我国数据市场治理的关注。数据是数字经济的基础性要素，数据市场是数据要素流通交易、场景对接和价值实现的重要媒介和场所，健全优化数据市场治理是促进数据资源开发利用和数字经济发展的关键环节。加快形成适应新发展阶段、践行新发展理念、支撑新发展格局的现代化数据市场体系，需要进一步完善和优化数据市场治理。

当前我国数据市场治理存在的问题

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》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。2020年底召开的中央经济工作会议强调，“要依法规范发展，健全数字规则。”然而，由于我国数据市场的培育和发展尚处于起步阶段，数据市场治理尚不成熟，目前仍然存在以下方面问题。

一是数据市场制度体系化程度不高。数字要素产权界定制度不完备，现行法律对数据要素所有权及相应的使用权、收益权均没有明确界定，不能有效保障收益权利得到合理实现；数字基建市场相关制度仍然缺位，适应5G网络共建共享要求的制度尚未建立，共建共享交易成本高、进展慢，导致各相关方利益产生矛盾；数据交易的分级分类制度不健全，尽管一些地方进行了有益探索，但国家层面统一的制度和机制不健全，导致数据开放质量不高，低容量数据、碎片化数据现象普遍，重复创建、格式问题、无效数据问题较多；数据泄露通知制度还需持续完善，通知制度的适用主体范围、触发与风险补救程序、通知和报告机制、实施机构授权等规定并不明晰，缺乏可操作性；数据市场的反垄断制度尚需改善，对“大数据杀熟”“平台二选一”“寡头市场共同支配”等数据市场特有垄断行为进行认定及处置的相关配套性规章、指南及规范性文件依然不健全。

二是数据市场治理法治化程度不高。数据市场治理相关顶层立法缺失，截至2020年底，国务院及各有关部委共出台30多项综合性或专业性与数据市场相关的政策，但在上位立法和顶层制度方面缺乏统筹，完整的法律与制度框架还未形成；数据市场整体法律体系层次性不够，法律制度断层和相关政策碎片化问题仍然突出，立法中相关部门与当事人的权利、义务与职责规定均有待衔接整合；数据市场法律可操作性有待强化，主要体现在数据综合性监管体系不健全，法律监管理念和监管机构设置不能完全适应数据市场发展要求，导致执法困难。

三是数据市场监管落地化程度不高。个人数据信息保护执行不利，现实中仍广泛存在政府向企业随意或变相索要数据、向企业索要相关数据在使用后未及时销毁等情况；数据市场事前监管需加强，专项行动为主的“运动式”执法方式在短期内能解决数据市场监管面临的急迫问题，但具有被动性和功利性弱点；数据侵权行为惩处力度待增大，违法成本过低导致数据市场相关制度的落实难以形成实效，制度约束力大打折扣；数据市场监管协调难度较大，数据市场监管职能分散，各部门监管边界不清，多头监管和监管空白并存，容易产生重复监管，难以

形成数据市场监管合力；数据跨境流动监管难以落实，虽已初步建立了数据跨境流动监管基本框架，但相关具体制度规则细化程度不高，跨境数据流动国际合作机制相对滞后。

#### 数据市场治理须处理好四个关系

优化我国数据市场治理，需契合国情，符合现代理念，切合国际趋势，尤其需处理好以下四个关系。

**政府与市场的关系。**充分发挥市场在数据要素配置中的决定性作用，更好发挥政府作用，有效弥补市场失灵。一方面，尽快推进政府数据开放共享，加快推动各地区各部门间数据共享交换，建立促进公共数据开放和数据资源有效流动的制度规范。另一方面，平衡好数据市场治理和数据市场运行的关系，提升政府数据市场治理效能。

**中央与地方的关系。**针对地方与中央两级数据市场的治理特质，构建央地两级数据治理体系。明晰数据市场治理过程中的央地事权，科学设立央地两级数据市场治理行政机构与组织体系，构建适应我国数据市场发展要求的治理构架。加强央地两级各部门的治理信息共享，强化治理统筹，建立健全跨部门、跨区域治理联动响应和协作机制。

**监管与创新的关系。**科学设计数据市场治理体制机制，探索高效合理的监管机制和方式方法，推动数据市场平稳运行。改变传统无限市场治理与监管的理念，改革传统“人盯人、普遍撒网”的机械监管方式，推动数据市场改革创新，有效促进数据市场治理法治化。

**国际和国内的关系。**加强国际交流，用国际视野审视国内数据市场基础性制度构建、规则制定和治理实践，主动参与国际数据要素流动规则制定。鼓励领先企业参与国际数据市场标准制定，推动国内数据市场标准国际化。加快建立跨境消费者数据权益保护机制，推动建立数据安全联盟。

#### 完善数据市场治理的基础性制度

完善和优化数据市场治理，构建体系完备、规则合意、执行有效的数字治理框架，需要重视相关基础性制度的建立与完善，主要包括数据产权、开放流通、市场竞争、安全监管、设施规制、收入分配六个方面。

**确立数据要素产权制度。**重点是建立数据产权的确立规则，形成一整套完善的数据产权认定、转让、使用、保护等规则，建立数据资产知识产权管理制度。与此同时，进一步完善个人信息授权制度，数据采集者应通过单独授权、明示授权等方式切实保护用户权利。还应健全数据产权保护制度，尤其是尽快建立个人信息授权许可制度。

**完善数据安全管理制度。**首先应健全数据安全法律，制定分行业分领域数据安全实施细则。在此基础上，完善分级分类管理制度，鼓励对非敏感数据的依法安全合理使用，鼓励各地区、各行业主管部门对本领域数据开展分级分类管理。此外，还应建设数据泄露通知制度，创新数据安全监管手段，完善数据安全保障、评估体系及安全审查制度，设立数据保护专门机构。针对跨境数据流动，重视维护国家数据主权安全，建立内外有别的跨境数据流动安全保障体系。

**健全数据流通交易制度。**主要包括加快建立国家数据资源目录和数据资产管理制度，完善政企数据资源共享合作制度；探索建立正面引导清单、负面禁止清单和第三方机构认证评级相结合的数据市场准入管理制度，创新数据资产估值、数据交易定价及数据成本和收益计量等方法；设立以数据跨境自由流动为主要特色的数字经济创新发展试验区或数字自由贸易港，持续夯实数据治理多边合作机制基础，参与反对数字贸易保护主义的磋商。

**夯实数据市场治理制度。**加强数据反垄断和市场监管制度建设，推进涉数据反垄断和监管治理法律法规完善工作；完善数据市场治理方法和工具体系，探索建立可追溯、可审计的数据交易登记管理制度；逐步完善多元共治的数据市场治理体系，探索推动政府、平台、行业组织、企业及个人等多元主体参与、协同共治的新型数据市场治理机制；强化数据领域竞争政策与监管政策的协调，在规则制定、工作推进、调查研究等方面加强部门协同；加强数据市场治理国际合作，加强与主要经济体的数据监管国际合作。

**建设数据设施规制制度。**着重于加强基础设施建设运营企业的共建共享考核指标落实，规范垄断性共建共享设施租赁费，建立市场化跨行业共享机制与规制制度。不断完善网间互联互通和公平接入制度，建立互联协议报批制度，完善互联争议解决制度，建立互联互通年度报告制度。创新部门间和地区间协同规制制度，丰富互联网

数据中心等业务事中事后规制的手段，进一步加强业务许可、网站备案、网络接入、IP地址库等全国性统一平台建设。

建立数据收益分配制度。在初次分配环节，建立数据要素收益初次分配机制，完善数据要素市场化价格形成机制。在再分配环节，构建数据要素收益再分配制度，加快建立和完善涉数据要素的税收制度，加强对数据密集型行业高收入调节，使数据集中程度较高行业的收入水平逐步向劳动力市场平均水平接轨。同时，加快形成公共数据开放收益合理分享机制，探索运用市场化交易机制，将获得收益纳入财政预算体系，明确公共数据市场化交易获得收益分享领域，完善公共数据非市场化转让机制。此外，健全数据普惠机制和保障保底机制，引导数据密集型企业关注社会责任，推进数据公共服务均等化。

(作者：曾铮、王磊，分别系国家发展和改革委员会市场与价格研究所主任、副主任)

分享到：

转载请注明来源：[中国社会科学网](#)（责编：闫琪）

## 相关文章

[构建新型互联网平台监管体系](#)  
[全面启动上市公司治理专项行动](#)  
[完善平台经济治理规则与法律](#)  
[加强金融监管不妨碍金融创新](#)  
[进一步为企业松绑减负激发企业活力](#)  
[黎平县督查150余家医疗卫生行业](#)  
[打造在国际上最具竞争力的海关监管体制机制（权威访谈）](#)



## 今日热点

[“六大”新发现辉耀中国考古百年华诞](#)  
[在探索符合自身国情的发展道路上迈出坚实步伐](#)  
[在探索符合自身国情的发展道路上迈出坚实步伐](#)  
[“六大”新发现辉耀中国考古百年华诞](#)  
[六十位馆长学者联名倡议博物馆积极参与建构元宇宙](#)  
[【平语新时代】坚定历史自信走好新的赶考之路](#)

[回到频道首页](#)

值班电话：010-65393398 E-mail: [zgshkxw\\_cssn@163.com](mailto:zgshkxw_cssn@163.com) 京ICP备11013869号

中国社会科学网版权所有，未经书面授权禁止使用  
Copyright © 2011-2022 by [www.cssn.cn](http://www.cssn.cn). all rights reserved

