

作者：刁倩

蔡翔宇

电话：13488659604

邮箱：diaoqian@xinhua.org

编辑：范珊珊

审核：张骥

官方网站：cnfic.com.cn

客服热线：400-6123115



数据要素市场化仍处初级阶段 数据确权及数据安全至关重要

2020年4月9日，中共中央、国务院印发关于要素市场化配置的第一份文件《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》，首次将数据纳入生产要素当中，并就加快培育数据要素市场提出三点意见：一是推进政府数据开放共享；二是提升社会数据资源价值；三是加强数据资源整合和安全保护。

数字经济已发展多年，推动数据要素进行市场化流通交易也已有尝试。自2015年贵阳首建大数据交易中心后，全国各地根据自身优势也纷纷建立数据交易公司。但就目前情况来看，数据交易规模仍然不大，数据要素市场仍处于初级阶段。这其中有多重难题仍需解决，包括数据确权问题、数据的安全合规问题、数据要素的标准化及定价问题等。

为了进一步推进数据要素市场化配置，难题无法绕开，一是加快推动数据确权相关法律法规出台，维护数据安全；二是制定数据标准，加快推动数据分类分级管理；三是推动数据开放共享，让市场化在数据资源配置中发挥决定性作用。

目录

一、当代关键生产要素 推动数字经济发展	3
二、数据交易未大规模展开 数据要素市场化仍处初级阶段	4
三、数据要素市场化仍面临多重难题	4
1、数据确权问题仍是市场化重要阻碍因素	4
2、数据的安全合规是市场化的重要前提	5
3、数据要素的标准化及定价问题	5
四、数据确权与数据安全至关重要 宜加快推动相关政策出台	6
1、加快推动数据确权相关法律法规出台 维护数据安全	6
2、制定数据标准 加快推动数据分类分级管理	7
3、推动数据开放共享 让市场化资源配置中发挥决定性作用	7

数据要素市场化仍处初级阶段 数据确权及数据安全至关重要

2020年4月9日，中共中央、国务院印发关于要素市场化配置的第一份文件《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》（以下简称“意见”），首次将数据纳入生产要素当中，并就加快培育数据要素市场提出三点意见：一是推进政府数据开放共享；二是提升社会数据资源价值；三是加强数据资源整合和安全保护。

数字经济已发展多年，推动数据要素进行市场化流通交易也已有尝试。自2015年贵阳首建大数据交易中心后，全国各地根据自身优势也纷纷建立数据交易公司。但就目前情况来看，数据交易规模仍然不大，数据要素市场仍处于初级阶段。

这其中有多重难题仍需解决，包括数据确权问题、数据的安全合规问题、数据要素的标准化及定价问题等。为了进一步推进数据要素市场化配置，难题无法绕开，一是加快推动数据确权相关法律法规出台，维护数据安全；二是制定数据标准，加快推动数据分类分级管理；三是推动数据开放共享，让市场化在数据资源配置中发挥决定性作用。

一、当代关键生产要素 推动数字经济发展

随着社会经济活动数字化转型加快，数据对提高生产率及资源配置的效率、优化经济结构的作用凸显，数据生产要素已成为当代新型生产要素和重要资源。数据要素的有效配置不仅能够提高生产率的乘数作用，而且有助于推动数字经济发展。

数据要素市场化有力推动数字经济发展。今年年初，中国互联网络信息中心发布的《中国互联网络发展状况统计报告》显示，我国数字经济快速发展，2019年规模已达31.3万亿元，位居世界前列，占国内生产总值的比重达到34.8%，可以看到，随着信息技术不断发展，数字经济愈发重要。以大数据为代表的有效信息资源成为生产要素之后，将会发挥乘数作用，放大劳动和资本在社会各行业生产流转中产生的价值，同时数据生产要素参与到社会生产中时将会不断挖掘和释放底层数据的价值，催化数据的市场化应用，并且推动数字产业的发展，促进现代数字经济的新模式和新业态。

当下数据在全球经济中的作用日渐重要，主要国家竞相推进经济数字化以谋求新一轮的经济增长，而在这争夺数字产业制高点的关键变量之一，便是数据要素。“意见”的发布有助于我国争夺全球数字经济竞争这一新赛道的优先权，抢占未来战略制高点。

山东数据交易有限公司董事长彭勇对新华财经表示，“意见”首次将数据要素作为第五生产要素，强调市场化配置机制的建设，这说明三个方面的问题，一是数据要素在经济社会的发展中起着重大作用；二是数据要素作为一种新兴的生产要素，但其配置机制还非常不完善，很多方面制约

了数据要素的流动、限制了数据要素价值的发挥；三是市场化作为一种可以充分激发活力、创造最大效益的机制，是促进数据要素高效公平配置的有效手段。

二、数据交易未大规模展开 数据要素市场化仍处初级阶段

随着数据要素在商业上的应用越来越广泛，有关数据的交互、整合、交换、交易的需求也越发突出。继全国首家大数据交易所——贵阳大数据交易所2015年正式挂牌运营后，同年，湖北武汉成立了东湖大数据中心。2016年，上海成立了上海数据交易中心。全国各地开始也相继成立数据交易中心。伴随着这股大数据浪潮以及对数据要素市场的重视，2019年山东省大数据局和山东省国资委推动设立的省级综合性数据服务平台——山东数据交易有限公司也揭牌成立了。

彭勇表示，数据要素市场化配置体制机制的完善，对经济发展的影响将是巨大和深远的。这将极大促进数据交易流通产业的发展，但现在数据交易市场还不完善，数据交易的量也比较小，这都限制了数据要素作用的发挥。

彭勇表示，数据交易在要素市场化配置中是一个新的业务领域，虽然全国各地有多个数据交易中心，但大家还未形成相对成熟的业务模式。数据作为一种可交易的资产还没有通用性的法律法规进行明确。数据要素市场化还处于初级的阶段，加强监督管理，保障数据安全，是数据进行交易流通和市场化的前提。

目前，山东数据交易有限公司在基础设施建设方面申请了省数据枢纽重点项目。这是一个半公益性质的项目，通过建设统一集中的数据交易流通服务平台，发挥市场聚集效应，促进产业规模效应，消除市场分隔给数据流通带来的不利影响，从而促进数据流通的相关业务，聚集相关企业，打造数据交易流通的产业生态。该项目已经启动，当前正在推进底层基础建设和上层功能的规划。

三、数据要素市场化仍面临多重难题

虽然数字化的呼声一浪高过一浪，数字经济的发展前景也非常广阔。并且数据要素市场化配置体制机制也在不断完善。但不容忽视的是，数据要素市场化的过程中仍面临多重难题。

1、数据确权问题仍是市场化重要阻碍因素

“意见”在加快培育数据要素市场中指出，推进政府数据开放共享。优化经济治理基础数据库，加快推动各地区各部门间数据共享交换，制定出台新一批数据共享责任清单。研究建立促进企业登记、交通运输、气象等公共数据开放和数据资源有效流动的制度规范。

数据初步可大致分为两大类：一类是公共产品，由国家政府出资，为社会需求服务，如医疗数据、自然资源数据等等，属于公有财产；另一类则是个人数据、机构数据，这就产生了数据权属

的争议，数据的产权究竟应该属于生产者还是经营者？这在世界范围内都是一个难题。在数据市场机制的构建过程中，数据的确权问题始终是阻碍数据参与市场化配置的重要因素。

彭勇对新华财经表示，数据要素市场化配置需要解决的难题主要是在数据的开放共享、产权管理、安全保护及交易流通等方面。开放的公共数据存在质量差、利用率低、使用价值不高等问题；数据产权及保护制度不健全，没有明确数据各项权利，不能保障各项权利拥有者的合法权益；对涉及个人隐私、商业秘密等数据的安全保护不完善；数据的交易流通随意、粗放、不规范，对其缺乏有效的监管。这些问题都妨碍对数据要素有效地市场化配置。

2、数据的安全合规是市场化的重要前提

“意见”指出，加强数据资源整合和安全保护。制定数据隐私保护制度和审查制度。推动完善适用于大数据环境下的数据分类分级安全保护制度，加强对涉及国家安全、企业商业秘密和个人隐私数据的保护。

近年来，数据安全问题频频发生，不仅危害国家安全，也使个人数据面临安全风险。随着云计算、大数据、物联网等技术产业的快速发展，数据流量增长速率正在不断加快。由于数据在采集、存储、使用、交换及销毁等各个环节都存在极大的安全隐患，很多部门和组织在对待数据的开放共享时都心存疑虑，担心数据泄露或遭受外部黑客攻击而不敢开放和共享数据。数据安全问题成为数据治理的重中之重，也是数据市场化流通的重要前提。

全国政协委员、港交所行政总裁李小加曾表示，应加强数据的安全和隐私保护，从“法不允许不可干”到“法不禁止皆可干”。尽早界定监管框架和边界，例如哪些数据涉及公共安全、个人隐私，不得共享或交换等。同时，统一数据监管标准：从全国范围明确数据监管的标准和红线，以防各类规则不一，影响执行和效率。

3、数据要素的标准化及定价问题

“意见”指出，加强数据资源整合和安全保护。探索建立统一规范的数据管理制度，提高数据质量和规范性，丰富数据产品。

数据是一项资产已逐渐成为人们的共识。成为资产的两个基本前提条件是能够确权和定价。确权是确定谁拥有什么权利或权益，定价使得资产具备可转让性。相比其他资产类别，数据资产的确权和定价的研究刚刚起步。

从数据的流动过程来看，数字化首先形成初级的、未经处理的原始数据。这些原始数据再经过处理，形成各种各样的数据产品，进入数据交易市场。但不是所有的原始数据都能够加工成数据产

品。严格定义和测度究竟哪些原始数据能够加工成数据产品还很难形成统一的标准。

其次，在当前数据市场中，买家和卖家之间信息严重不对称。在这种缺乏透明度和信息不对称的市场中，交易的各方容易被误导。数据信息的价值不好衡量，难以定价，进而导致交易受限，或者无法交易。

再次，数据信息可以无限复制。在难以确权及无法保护数据产权的大环境下，数据交易难以大规模进行。有业内人士表示，目前上海、贵阳等地的大数据交易所都未有大规模交易，其中一个很重要原因是掌握数据的主体不愿意将数据信息放在平台上流动，一方面担心数据如何流动不违法违规，更重要的是如何保护好数据信息。在这些问题难以解决的前提下，市场不活跃，便难以为数据交易的市场定价提供参考。

腾讯研究院副院长李刚曾指出，数据对不同主体的价值潜力不同，数据作为生产性要素，在价值创造过程中起到关键作用。数据要素的价值创造不在于数据的市场价格，而在于通过深度加工，与产业结合，在产业互联网的应用中产生的价值增量。在培育数据要素市场、发挥数据要素价值的过程中，需要关注到数据权属问题，需要考虑到数据对于不同主体的价值和意义不同，也要从社会的角度考虑谁在关系中更容易被损害。同时也要通过技术的深入和要素市场的机制设计来处理好数据安全问题。

四、数据确权与数据安全至关重要 宜加快推动相关政策出台

要解决这些问题，实现数据要素的市场化配置，仍然要加大相关配套政策措施的出台，合法合规的促进数据产业的发展。

1、加快推动数据确权相关法律法规出台 维护数据安全

国家对数据产业的发展重视始于2014年，当年首次将大数据写入政府工作报告。随后2015年7月，国务院印发《关于运用大数据加强对市场主体服务和监管的若干意见》。2015年9月，国务院印发《促进大数据发展行动纲要》。2017年1月，工信部编制印发《大数据产业发展规划（2016-2020年）》。

在数据信息安全方面，国家也尤其重视。2017年《网络安全法》对个人信息保护作出相关规定。2019年5月，国家互联网信息办公室就《数据安全管理办法（征求意见稿）》向社会公开征求意见。随后7月，工信部办公厅印发了《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》。2020年1月1日《中华人民共和国密码法》正式施行。4月，工信部公示《网络数据安全标准体系建设指南》。

这一系列政策法规对数据产业的发展和数据信息安全都做了重要指导，但是在数据产权方面，都没有明确有关数据、数据资产及数据权利的相关规定。

彭勇建议，要建章立制，完善法律法规，解决数据的产权、安全等问题，从法律层面进行界定、保护和约束。界定是要明确围绕数据各项权利的拥有者；保护是对数据各项权利人权益的保护，解除数据权利人的后顾之忧，让其能够产生更多有价值的数据；约束是要对交易标准、交易规则、交易场所、交易监管等领域进行约束规范，防止侵犯个人隐私，损害企业利益，泄露国家秘密等情形的出现。这对促进数据的流通交易非常必要。

科技部中国科学技术发展战略研究院研究员赵刚博士指出，如果无法确定数据的产权，那么数据保护也就无从谈起。从目前的发展情况看来，数据确权仍有赖于一系列相关制度的规范与建立。而区块链溯源，或许是数据确权最好的办法。

工业和信息化部信息技术发展司副司长杨宇燕在近日由中国信息通信研究院主办的“推进大数据发展高级别研讨会”上表示，作为大数据产业主管部门，工信部下一步将优化发展环境，推动建立完善的数据安全相关法规、制度和技术体系，完善数据确权、共享、开放、交易等制度，构建数据要素市场，激发数据资源要素潜力。

2、制定数据标准 加快推动数据分类分级管理

相对于其他生产要素，数据要素产品具有可复制性、生产门槛低、时间敏感性强等特点。市场在进行数据交易时，需要解决数据确权、数据安全、隐私保护等诸多问题。而引入数据分类分级这一基础性数据安全管理工作方法，对数据资源进行分类分级，梳理出非敏感、低风险等级、权属相对明确的数据资源。以要素形式优先进入数据交易市场，可以最大限度释放数据价值。

中国信息通信研究院陈焱、刘明辉撰文指出，数据分类分级管理体系的构建能够为实现数据要素价格市场决定、流动自主有序、配置高效公平的目标形成重要支撑推动。在具体推动数据分类分级安全管理工作的建议时，他指出，一是要健全数据分类分级安全管理制度，包括不限于政府部门、掌握数据资源的企业及组织、第三方专业数据服务机构，明确各方数据分类分级安全管理主体责任；二是要加快制定数据分类分级标准，编制适合数字经济新产业、新业态、新应用模式的数据分类分级标准，为企业数据安全管理和安全资源配置提供指导；三是提高数据分类分级优质产品供给，扶持技术实力强的数据安全产品与服务企业加大数据分类分级产品研发投入，加速数据安全产品和技术成熟和更新迭代，为数据要素市场的活跃与发展提供安全保障。

3、推动数据开放共享 让市场化资源配置中发挥决定性作用

政府是国家最大的数据生产者和拥有者，政府数据共享无疑能改善公众对数据的收集与利用能

力，最大限度地将数据的潜在价值转变为实际效益。当前由政府主导的政府数据开放平台中很多有价值的数 据都还没有开放，主要原因在于政府对于数据开放后数据安全的考虑。

联通大数据有限公司执行董事、总经理赵越认为，数据要素跟劳动力、技术、资本等要素紧密结合，要在产品化和场景化下才能发挥价值。她建议，政府释放更多数据需求，让数据价格体现价值。

彭勇表示，要充分利用市场这只无形的手，让市场在数据资源配置中发挥决定性作用，而不是由行政审批行政许可来决定；让数据在流通过程中充分发挥价值，建立利益分配机制，通过交易流转实现价值，这样才能激活参与主体的积极性，带动更多企业、团队、组织加入到数据要素市场化配置的大潮中来。

中国信息通信研究院云计算与大数据研究所工程师袁博建议，从政府层面来说，应当成立市场监管运行组织并建立相关机制，明确包括第三方数据交易机构、数据源机构等在内的数据交易主体的资质和权责，制定数据交易的负面清单，对数据交易市场的价格进行调整和优化，保障数据流通的合规性和安全性，防止数据垄断与滥用。此外，可以引入数据交易登记机制，鼓励全社会借助数据交易机构实现数据的合法合规交易，在满足市场对于数据流通强烈需求的同时，确保数据及交易过程的可追溯、可审计。

重要声明

新华财经研报由新华社中国经济信息社发布。报告依据国际和行业通行准则由新华社经济分析师采集撰写或编发，仅反映作者的观点、见解及分析方法，尽可能保证信息的可靠、准确和完整，不对外公开发布，仅供接收客户参考。未经书面许可，任何机构或个人不得以任何形式翻版、复制、刊登、转载和引用。