

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地,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。

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,我国创造性地提出了数据要素参与分配为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的发展,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整体大势。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4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。

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,创造性地先行先试,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,要进一步加强统筹协调和地方力量。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、社会多方协同治理机制,强化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,盘活数据产品经营权,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4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”。

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。

(转载自《求是》杂志)



兰花盛开俏迎春

春节临近,在河北省张家口经济开发区流平寺村智能化温室大棚内,多个品种的5万余株蝴蝶兰竞相开放,芳香四溢。这些蝴蝶兰将陆续包装外运,销往各地市场。图为工人在流平寺村蝴蝶兰基地管护蝴蝶兰花。

新华社发(武殿森 摄)

□ 本报记者 安宁

革命老区是党和人民军队的根,是中国人民选择中国共产党的历史见证。2022年5月,国家发展改革委印发《革命老区重点城市对口合作工作方案》(以下简称《工作方案》),支持20个革命老区重点城市与东部地区部分城市建立对口合作机制,并明确了对口合作的总体要求、重点任务 and 保障措施等。

《工作方案》印发已有半年,各结对城市对口合作成效如何?跨区域协同发展应是如何探索利益分享机制的?下一步还有哪些发力点?就此,记者采访了有关专家。

对口合作不是单纯的“强帮弱”而是有机互补

“在地区和城市之间开展资金、技术、人才、物资、教育、医疗等方面对口支援、对口合作,是党多年来推动全国各地、各民族群众共享改革发展成果,实现先富帮后富、最终实现共同富裕目标的重大举措,是解决区域发展不平衡不协调问题的‘中国方案’,也是中国特色社会主义制度优势的具体体现。”国家地理空间信息中心主任申兵接受记者采访时说,针对革命老区重点城市开展对口合作,既是新发展阶段支持革命老区振兴发展政策的创新之举,也是我国区域协调发展战略的丰富和发展。

对口合作作为一种新型的跨区域协同发展模式,与以往的对口支援政策有何联系和差别?对此,中国国际工程咨询有限公司战略咨询处副处长王铮表示,对口合作不再是单纯的“强帮弱”,而是双方在综合考虑各自比较优势与特色的基础上,以互利共赢为原则,建立功能互补的系统性、有机性合作关系,工作推进过程中要将双方城市的交流对接作为推进合作的重要前提和基础,注重政府、企业、研究机构和其他社会力量广泛参与。“这20个重点革命老区的现代化建设,对欠发达地区发展具有示范带动作用,对基本实现现代化也具有现实昭示作用。”

建立跨区域利益分享机制是关键

“建立跨区域利益分享机制对巩固长期合作具有重要意义。”中国宏观经济研究院国土开发与地区经济研究所所长周毅仁介绍,在对口合作中,要坚持市场在资源配置中的决定性作用,尊重企业在产业转移中的主体地位。支持有条件地区发展“飞地经济”,并深化研究不同类型地区政策如何在“飞地经济”落地的问题。此外,要鼓励支持对口合作城市共建技术转移中心、成果转化基金,加快技术转移和成果转化。要深化研究资源价值补偿的价格机制,完善对重点生态功能区的生态保护补偿机制,鼓励东部发达城市通过技术、品牌、管理经验输出等方式支持革命老区城市园区建设等。

互利共赢 革命老区重点城市对口合作进展顺利

“共建产业园区和跨区域合作项目等是对口合作的重要抓手,过程中要着重处理好共享合作成果这一核心问题,这是决定老区对口合作工作能否实现可持续发展的关键。”王铮进一步解释,以苏州和信阳对口合作为例,信阳市近期规划建设的豫东南高新区,就将与苏州工业园区的合作作为重要抓手,这个过程中更要注重在资源整合中双方之间共享利益格局的构建,还包括与长三角互联互通基础设施的完善。合作双方城市要在以往产业园区建设运营经验基础上,有针对性的制定好跨区域合作的利益分享与补偿机制,包括利益补偿方式手段,利益补偿的内容、范围、对象、标准等,避免出现相互之间的合作动力不足。

对口合作需强化总结推广成功经验

“半年来,各结对城市加强沟通,扎实推动任务落实,推动工作取得积极进展。”申兵总结革命老区重点城市对口合作有三大突出特点:一是紧紧围绕“把革命老区建设得更好,让老区人民过上更好生活”的核心目标开展合作。在目前正在进行的合作项目中,既有把老区建设更好的产业和基础设施方面的合作,也有让老区人民获得实惠,过上更好生活的民生项目。二是共同融入双循环格局。合作双方发挥各自优势畅通要素循环流动,从而深度参与国内国际产业分工。三是发挥好市场在资源配置中的作用,也要发挥市场在资源配置中的决定性作用。

对于下一步工作,周毅仁建议,各地要在实施方案的基础上进一步科学编制年度合作计划,推动合作事项落实落地。要健全多元合作机制,广泛动员合作双方更多社会力量参与。要强化评估督导机制,及时跟踪了解合作进程,总结推广成功经验,将对口合作内容纳入年度考核体系,强化工作督导和具体项目推进;要加强宣传引导,鼓励探索创新。对此,王铮表示,“我们正在按照国家发展改革委振兴司的要求,研究对口合作评估办法,总的考虑是,定量评估和定性评估相结合,总体进展评估和重点领域单项进展评估相结合。”国家发展改革委振兴司政策统筹协调处负责人对记者表示,对口合作是新时代支持革命老区振兴发展“1+N+X”政策体系的重要组成部分,下一步国家发展改革委将会同有关部门,完善支持对口合作的政策,出台对口合作评估办法,依托评估建立奖惩激励机制,更好调动双方合作积极性,更好支持革命老区振兴发展。

对口合作 助力革命老区振兴发展