

加快破解数据权益分配难题

□ 李巧巧



生产要素的变革必然会催生与之配套的利益分配机制变革。当前，数据已成为互联网时代日益重要的生产要素，潜在价值不断凸显。数据权益分配的问题是数据经济时代亟待深入研究的问题。

在政策层面，我国对数据要素市场下的数据权益配置加强顶层设计，提出了相应要求。中共中央、国务院印发的《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》，首次将数据作为一种新型生产要素与土地、劳动力、技术和资本等传统要素并列，并强调要加快研究根据数据性质完善产权性质。《关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》明确提出加快培育发展数据要素市场，完善数据权属界定、开放共享、交易流通等标准和措施。《数字中国建设整体布局规划》要求加快建立数据产权制度，开展数据资产计价研究，建立数据要素按价值贡献参与分配机制。党的二十届三中全会明确要求加快建立数据产权归属认定、市场交易、权益分配、利益保护制度。

当前建立数据权益分配制度，面临如下难点。一方面，数据是一类无形的信息载体，其价值在传播、流通中不断显现，并且在流转中，数据本身并不发生消耗，具有非损耗性。同时，数据的流动、开放和极易被复制、极易被传播的特点使其具有了非排他性与非竞争性的重要特质，这在一定程度上决定了数据收益分配不能简单套用传统上围绕土地、资本、技术的分配原则与制度。另一方面，数据要素的价值创造过程不再遵循土地开发、资金投入、技术转让等的单向逻辑，而是来源于不断叠加的数据加工和使用，这就使数据问题中的效率与公平关系处理变得更加复杂。同时，政府要在数据要素收益分配中更好发挥调节作用，还必须统筹考虑社会公平、民生福祉等问题。

持续完善数据产权结构性分置制度。数据确权是构建合理数据流通制度与公正数据权益分配制度的重要基础。我国当前探索的数据产权结构性分置制度，主要是在《关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》指导下，基于主体标准建立公共数据、企业数据、个人数据的分类分级确权授权制度，并在此基础上建立数据资源持有、数据加工使用权、数据产品经营权等分置的产权运行机制，这有助于破解

当前数据确权面临的诸多难题。进一步健全这一机制，应当把握以下几点。其一，个人数据来源于个人、形成于个人，因此，其原始数据权益应当受到立法保护，防止平台通过“一揽子授权”或“强制同意”的方式剥夺个人数据权益。当然，为了发掘更多数据“新石油”，那些不涉及基本权利和公共利益的个人数据，在超过必要、合理的持有期间后开放，应当允许他人采集、加工、应用。其二，企业数据在企业经过依法依规清理归类、筛选分析、系统处理后，因投入劳动、资本、知识、技术、管理以及数据等生产要素后获得价值增值。所以，企业有权获得这些数据产品的收益。当然，企业数据开发必须受到限制，禁止其通过开发利用涉及个人隐私信息、破坏市场竞争和危及国家安全的数据库而获益，为企业数据加装“安全阀”。其三，公共数据是各级党政机关、企事业单位在依法履职或提供公共服务过程中产生的，依法应由全民共享收益。所以，公共部门之间必须打破“数据孤岛”，在保护个人隐私和确保公共安全的前提下，尽可能依法依规向市场开放、向社会提供，探索公共数据在公共事务中无偿使用、在产业发展中有条件有偿使用、涉密原始数据不予开放的制度体系，保障公共数据收益由全民共享。

构建数字经济红利共享和互助帮扶机制，促进公平正义。由于数字能力差异的客观存在，不同群体在数字资源获

取、处理、运用等方面的素养与技能依然存在较为突出的不平衡问题，“数字鸿沟”限制了部分特殊群体参与数据要素价值创造、获取“数字红利”和分享数据要素权益。一方面，政府要积极推动企业参与、引导公民自发参与和对数字特殊群体的保障帮扶中，积极开展数据知识普及和教育培训，提高社会整体数字素养，着力消除区域间、群体间“数字鸿沟”，打造新的数字经济增长点，有效促进社会公平、实现共同富裕。另一方面，政府应持续推动数据资源公共化进程，推动公共数据产品和服务均等化普惠化，使数据要素取之于民、用之于民。

分阶段、分场景地加快立法步伐。在不同行业、不同技术支撑下，数据交易具有较大差异，数据权益分配的重点也有所不同。例如，交通数据的来源主要包括交管部门、企业以及安装智能车载设备的用户，因此，需要解决的核心问题之一是如何分配交管部门、企业以及个人有关交通数据的权益归属。而医疗健康数据兼具社会公益属性和个人隐私属性，其权益分配必须充分考虑如何在不影响患者权利、保障数据安全的前提下实现数据公益价值的最大化。现阶段，我国不少地区出台了规范性文件，对数据权益分配等问题进行了创新探索。例如，2023年7月发布的《上海市促进浦东新区数据流通交易若干规定（草案）》，对数据权属认定、行为规范与授权方式作出了规定，并界定了数据

产权人、可交易数据产权的范围。但这些地方立法或政策，大多依据的是国家有关政策，缺乏必要的法律支撑，制度刚性和稳定性存在一定不足。因此，应在充分发挥地方立法先行先试作用的基础上，适时以国家法律的形式明确数据权益分配的相关规定，根据数据的内容、场景作出具体安排，兼顾前瞻性和可操作性，保障数据要素价值的充分释放。

推动数据权益分配制度落地，更好统筹发展和安全。数据安全问题是数据权益分配、数据交易机制设计无法回避的重要问题。尤其是公共数据，这类数据往往来源于人民群众日常生活住行以及对社会公共服务设施的使用，经济价值巨大，但这类数据可能涉及个人隐私、企业秘密甚至国家秘密，如何安全高效地推动其开放利用仍面临诸多困境。数据安全和数据利用并非不可兼得，事实上，不安全的数据交易活动反而会导致数据交易方无法获得预期经济收益，更可能降低数据流动的效率。因此，在解决数据确权的安全问题时，既需要充分落实个人信息保护法、数据安全法等法律法规规定的数据安全保障制度，也需要考虑引入相关信息技术防范数据安全风险，使数据交易安全在制度层面得到有效保障。



依法治国

统一战线是党的总路线总政策的重要组成部分，在我国革命、建设、改革不同历史时期发挥了重要作用。从统战工作对象范围来看，统一战线点多、线长、面广，涵盖政党关系、民族关系、宗教关系、阶层关系、海内外同胞关系，涉及成员众多，各种关系和现象纷繁复杂。习近平总书记指出，统战工作“不能做快餐，而是要做佛跳墙这样的功夫菜”。这既深刻揭示了统战工作的特点属性，又蕴含着做好新时代统战工作的丰富意蕴，对做好新时代统战工作提出了更高要求。

正确处理一致性和多样性关系。统一战线求同存异、凝聚共识的价值理念和坚持大团结大联合的本质要求，使其成为凝聚人心、汇聚力量的强大法宝。坚持正确处理一致性和多样性的关系，是建立、巩固和发展统一战线的基本方针和重要基础，是对统一战线基本规律的准确把握。增进一致性是统一战线的基本命题和任务，但是，多样性是客观存在的。正如习近平总书记指出的：“既要发展统一战线，既要做好统战工作，就不可能是清一色的，各式各样的人都会有，也应该有，否则搞统一战线就没有意义了。”

关于统战方面的理论、政策最复杂，在操作掌握上的界限最微妙，需要深入洞察才能把握住。统战工作不能做急功近利的表面功夫，而是要做深入人心的深层功夫，要将心比心、以心换心。一方面，坚持增进一致性，不断巩固共同的思想政治基础。以团结批评教育的方式来加强思想政治教育引领，既要实现求同存异，不断巩固已有的政治共识，又要聚同化异，在把消极因素转化为积极因素的过程中，不断形成新的政治共识，始终引领统一战线发展的正确方向。另一方面，坚持包容多样性，不断团结一切可以团结的力量。做到增进一致而不强求一律、尊重差异而不扩大分歧、包容多样而不弱化主导，实现最广泛的大团结大联合。从特点属性上来看，统战工作强调的是“随风潜入夜，润物细无声”式的潜移默化，需要日日做功，才能久久为功。

持续推进统战工作制度规范化建设。当前，我国涉及统一战线的党内法规和国家法律不断健全，为开展统战工作夯实了制度基础。我们党在全面总结统战工作历史经验的基础上，通过党内法规对新时代统战工作进行了全面系统的规范，相继制定了《中国共产党统一战线工作条例》《社会主义学院工作条例》《中国共产党政治协商工作条例》等，为做好新时代统战工作提供了政治保障、组织保障和法治保障。与此同时，统战工作各方面各领域也出台了一系列的政策制度文件，进一步把有关统战工作的要求规定落实落细落地。做好新时代统战工作，要持续完善并发挥这些制度规范的作用，将成熟的工作经验及时转化为制度规范，使统战工作有章可循、守正创新。

做好网络统战工作。“做好网络统战工作，走好网络群众路线”是习近平总书记着眼统战工作面临的新形势新任务作出的明确要求。互联网不仅是听民意、汇民智、聚民力的重要载体，也是思想舆论最活跃的場所。网络空间已经成为人们生产生活的新闻空间，那也就应该成为我们党凝聚共识的新空间。面对复杂多变的网络环境，如何通过网络更好地汇聚社会各界人士智慧和力量，使互联网这个“最大变量”变成事业发展的“最大增量”，是新时代统战工作的重要内容。一方面，善于运用互联网思维和最新信息技术手段开展统战工作，不断强化统一战线网络

做好统战工作这道『功夫菜』

□ 胡国喜

阵地建设，持续打造新载体、扩大工作覆盖面、提高工作成效，把“面对面”和“键对键”结合起来，敏锐把握不同群体的思想动态，精准把握不同的利益诉求，不断夯实团结奋斗的共同思想政治基础。另一方面，掌握互联网发展规律、重视做好网络人士统战工作的方式方法，有针对性地加强思想政治引领，切实把广大网络人士团结凝聚在党和政府周围，构建网上网下同心圆。

进一步推动落实统战工作责任制。统战工作是全党的工作，需要党政部门、人民团体、高等院校、科研院所、企事业单位及社会组织都参与进来，各负其责、齐抓共管，不断完善党委统一领导、统战部门牵头协调、有关方面各负其责的大统战工作格局。做好新时代统战工作，关键在于各级党委（党组）能否担负起统战工作的主体责任。近年来，我国成立了中央、省市县统一战线工作领导小组，确立了统战工作责任制，压实了统战工作的主体责任，进一步明晰了责任内容、履责方式和重点任务，逐渐形成了覆盖全面、奖惩分明、环环相扣的统战责任体系。一方面，充分发挥各级党委统一战线工作领导小组研究情况、推动落实、督促检查等作用，理顺领导小组机制和统一战线各领域日常工作机制的关系，分层分类建立健全统战责任体系，增强大家共同来做的紧迫感和责任感。另一方面，树牢统战系统“一盘棋”意识，健全成员单位任务分工、沟通协调、督办落实、述职考核等机制，压紧压实成员单位的责任，充分调动成员单位的积极性。同时，把统战工作方针政策有机嵌入其他领域的政策法规和工作实践，推动统战工作与经济社会发展各领域工作有机融合、互动共进，切实把统战工作的责任感和使命感有效转化为新时代统战工作的新进展。

“小快灵”立法重在务实管用

□ 刘田原

习近平总书记指出，“人民群众对立法的期盼，已经不是有没有，而是好不好、管用不管用、能不能解决实际问题”，明确要求“研究丰富立法形式，可以搞一些‘大块头’，也要搞一些‘小快灵’，增强立法的针对性、适用性、可操作性”。法律具有一定的滞后性，面对层出不穷的新业态、新概念和新型社会关系，相关法律制度难免存在时间差、空白区。相对而言，“大块头”立法体系完整、内容完备，但制定周期长、难度大，“小快灵”立法则具有切口小、周期短、形式灵活等特点，有利于聚焦突出问题、重要任务和重点工作，能够更好地坚持问题导向、目标导向，尤其是契合地方治理日趋精细化的要求，做到及时、精准、务实、可操作。

经过近年来的积极探索，我国进行了一系列小切口、立得住、真管用的“小快灵”立法，推动解决了一批群众急难愁盼的热点难点问题，为促进经济社会发展作出了积极贡献。但是，一些地方的“小快灵”立法仍面临形式主义困境。有的盲目追求“立得多”“立得快”，部分立法的症结未找准、下药未对症，主题小但缺少“干货”；部分立法原则性规范过多，缺少可操作性；部分立法同质化、碎片化，重复立法或相互抄袭，导致立法质量不高、实施效果差，既浪费了立法资源，也不利于快速有效解决实际问题。

“小快灵”立法重在务实管用、解决问题，这是提高立法质量的应有之

义。结合我国立法法的规定和立法现实状况，“小快灵”立法必须在实践中不断完善，积累更多有益经验，做到“条条管用”“条条不可或缺”。

坚持问题导向，确保立法具有针对性。要实现管用的效果，必须坚持问题导向，把着力解决实际问题作为立法目标，针对问题量身定制法律规范和具体措施，使“所立之法”真正成为“所需之法”。立法过程越到基层越具体，越需要找准解决现实难题的突破口。在立法项目上，精准对应现实中出现的具体问题，重点从贯彻党中央重大决策部署的事项，群众反映强烈、意见集中、矛盾突出的事项以及社会中的其他紧迫事项进行选题。在适用范围上，以地方经济社会发展中的具体问题为主要指向，规范调整特定的领域和事项，防止立法的泛化。在规则设计上，相应的制度举措应当公平分配社会利益、调整社会关系和处理社会矛盾，切实把体现人民利益、反映人民愿望、维护人民权益、增进人民福祉落实到各领域、全过程，达到“小而管用”“快而务实”“灵而高效”的目的。

深入调研论证，确保立法具有科学性。“小快灵”的“小”是立法议题的切口小，而不是立法内容和程序完整性的减损。“快”是回应社会法治需求的速度快，但不意味着能压缩甚至省略调研、论证等环节，降低对科学性的要求。选题、立项、起草、审议等各个阶段都应当务实进行，确保信息真实有效、项目紧迫必要、措施严

谨合理。立法者应持续对经济社会问题进行追踪，重点关注城市建设、医疗教育、食品卫生、生态环境等领域的民生关切问题，有效发挥专家库、顾问组、研究会等组织的积极作用，确保立法需求的真实性。在进行立法前，应当研究项目的必要性，科学研判项目是否达到了需要快速回应的程度、是否有必要对该领域进行特殊规范、是否属于立法法规定的权限范畴。在立法过程中，应当研究关键制度、核心条款及措施手段的严谨性、合理性和可行性，论证对经济社会发展、人民群众生活可能产生的影响等问题，满足与上位法不抵触的基本要求。在立法结束后，持续研究运行机制和保障措施的衔接性，论证相应的法律职责落实等问题。

精简条文内容，确保立法具有可操作性。精炼的条例和条文，能够为法律法规的有效实施奠定基础。我国立法法规定，制定地方性法规，对上位法已经明确规定的内容，一般不作重复性规定。“小快灵”立法规范领域具体、调整事项单一、法律关系简明，是解决地方立法不重复上位法规定的重要举措，但这并不意味着简单地删减条文、压缩条文，而是在立法精细化与务实管用之间寻求一个合适的平衡点。“小快灵”立法着眼于具体现实问题的解决，要在便于执行上下功夫。文本不追求“大而全”的完备结构体系，不追求章节等篇章形式，开门见山、直奔主题，解决实际问题需要几条就立几条，管用几条就制定

几条。对于条文内容，应当化繁为简，尽量减少原则性、宣示性规定，做到言简意赅、严谨合理，准确表达出“主体+行为+责任”的法律逻辑，便于社会公众遵守和政府部门执行。

建立清理机制，确保立法具有时效性。“小快灵”立法反应速度快、审议程序快，一般是针对地方特殊情况进行的快速立法，解决的往往是经济社会紧迫问题。如果现实情况发生变化，可以考虑在一定期限内启动清理机制，及时跟进修改和废止等更新工作，保障立法的新陈代谢。在这个过程中，可能出现的变化主要包括：本级以及下级相关立法与“小快灵”立法有冲突的部分，出现适用的矛盾；调整对象发生阶段性变化，需要采取更加合适的规制手段；该项具体问题已经实际有效解决，不再需要法律规范。对此，“小快灵”立法不仅在草案形成阶段应当梳理存在内容冲突的现有立法、政府规章以及规范性文件，处理可能产生矛盾的部分，而且在立法完成后，可以参照规范性文件设定有效期，进行定期清理，并通过异议审查机制，经过相应审查程序后，适时对“小快灵”立法进行动态调整。



议政论法

发展全过程人民民主