

核心阅读

2020年4月9日,《中共中央国务院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》)印发。《意见》在当下全国做好疫情防控、推进复工复产的节点颁布,不仅为深化市场化改革提供了明确的路线指引,也将极大提振社会各界对于我国经济未来发展的信心。特别是《意见》中关于“数据生产要素”的理论创新和方法论指导,对于全面、深度释放数字红利意义重大。

2020年4月9日,《中共中央国务院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》)印发。《意见》明确了要素市场制度建设的方向和重点改革任务,对于推动经济发展质量变革、效率变革、动力变革具有重要意义。其中,《意见》将数据作为与土地、劳动力、资本、技术并列的生产要素,并进一步提出:加快培育数据要素市场,充分挖掘数据要素价值,引发广泛关注。《意见》在当下全国做好疫情防控、推进复工复产的节点颁布,不仅为深化市场化改革提供了明确的路线指引,也将极大提振社会各界对于我国经济未来发展的信心。特别是《意见》中关于“数据生产要素”的理论创新和方法论指导,对于全面、深度释放数字红利意义重大。

数据——最具时代特征的新生产要素

与土地、资本等传统生产要素相比,数据更具有倍增效应。妥善处理好三大关系,将点燃经济发展新动能。当前,通过高度发达的数字技术,从自然资源利用到社会经济运行,从民生到政务,从微观到宏观,一切信息都在以数据的形式实时传输与处理。人、物、组织之间的联系与互动以更加有效率的数据和算法驱动,并同步产生和优化价值。数据对提高生产效率的乘数作用凸现,成为最具时代特征的新生产要素。对企业来说,只有率先从数据中洞察发展趋

把握数据要素新特点 点燃数字经济新动能

□ 郭凯天



势,充分发挥数据在商业运营和产业升级中的基础作用,能够在市场竞争中脱颖而出。对国家而言,只有真正意识到数据的核心价值,并把握住数字经济发展的先机,才能够在新一轮的信息革命中掌握主动权。

与“土地、资本、技术”等传统生产要素不同的是,数据是一种在数字经济时代涌现的新型生产要素。我们对于这一新型生产要素的市场化配置规律的认识还处于探索期,数据的产权界定、市场配置、保护模式等方面都存在诸多有待探索的议题。

与过去任何一种生产资料不同的是,数据既是生产要素,同时本身也映射了社会关系,对于数据的利用需要充分考虑所带来的社会影响。人自身的行为数据以及人与人之间的互动数据,涉及隐私和个人信息保护;企业与企业的数据,涉及竞争关系或商业秘密。人、物、组织之间的互动所产生的数据关系也使得相关规则更加复杂化,目前还未有清晰统一的答案。但至少应明确的是:充分释放“数据”生产要素价值,需要同步处理好三方面的诉求与关系。

其一,从个人视角出发的权利保护诉求。这其中既有传统的隐私和个人信息保护问题,也包括数据化发展到深入阶段后,对个人基于数据分析而形成评估判断的公正公平问题。此次在疫情中的“健康码”应用就是一个很好的例证。通过“数据流”牵引,“健康码”带动了真实世界中的复苏与回归,实现了国家治理现代化的一次跃升,但其中的“个人权利保护问题”也一直备受关注和讨论。

其二,从产业视角出发的创新、发展、竞争需求。数字经济的发展离不开数据的哺育。从数据供给端看,政府应进一步推进政务数据共享,加大数据资源开放力度,为业务创新注入丰富数据源;从数据处理利用环节看,有必要实行审慎包容监管,为数据创新留有充分空间;同时,在日益激烈的数据市场竞争中,也需要形成健康有序的数据竞争秩序。

其三,从国家视角出发的数字经济竞争力和数据安全需求。据国际数据公司(IDC)测算,到2025年,我国拥有的数据量在全球的占比将从2018年的23.4%提升到27.8%,跃居全球首位。对于数据资源的开放利用,将决定我国能否把握住新一轮国际竞争的主动权,并通过数字产业的发展壮大保障国家数据安全。

以上三个方面并不是孤立存在,而是彼此紧密联系、互动影响。实现对用户权利的充分保护,需要通过相关制度设计形成市场激励,对隐私保护更友好的企业能够在市场上得到用户更多选择,获得竞争优势;同样,通过科学的制度设计,才能推动形成繁荣的数据市场和健康良性的数据竞争秩序,最终实现发展壮大本国数字产业,提升国家数字竞争力,保证国家数据安全的核心目标。

以精细科学的制度设计,充分释放数据要素发展红利

《意见》注意到了上述三大关系的

科学平衡,以推进政府数据开放共享、提升社会数据资源价值、加强数据资源整合和安全保护为三个主要抓手,为完善“数据”生产要素市场配置的制度建设指明了方向。后续,为进一步落实《意见》精神,应继续推进数据相关制度设计。

第一,在个人数据权利保护上,应注意平衡个人信息的保护要求与技术创新和产业发展要求。《意见》指出:制定数据隐私保护制度和审查制度,加强个人数据保护。在此原则指引下,我国应根据自身产业基础和发展目标,提出个人数据保护的方案。当前,我国正在积极推进《个人信息保护法》,其中应科学审慎借鉴域外立法。例如:欧盟《个人数据保护通用条例》侧重的是对个人信息权利的保护,但也存在着过度保护和产业发展失衡的缺陷。欧盟有着其特别的立法目的,其中之一便是为了制约美国互联网企业在欧洲的快速扩张。这一立法目的与我国已经初步具备数字产业竞争力的当下现实需求是相违背的。因此,建议理性对待欧盟个人数据保护立法,关注个人权利和创新发展这两方面重要利益的平衡和协调。

第二,在数据开放利用上,应积极完善相关的法律法规,促进政务数据资源开放和数字经济发展。《意见》区分了政务数据资源和社会数据资源两大类,分别明确了今后的制度设计方向。对于政务数据,通过开放制度促进数据供给;对于社会资源数据,通过培育数字经济新业态方式来支持其发展壮大。《意见》对二者的区分和

相应的制度安排,显示了对数据资源性质的深入洞察和相关制度设计的精心安排。

一方面加大了数据供给的制度保证,积极推动政务数据开放。《意见》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的制度规范。”在此次疫情应对过程中,我国政府部门间的数据共享和政府数据开放也有了长足的进步,各地政府通过多种渠道发布疫情数据,并以电子化、结构化、可机读格式开放数据集,激活了数据利用,提升了疫情防控数字化水平。其中,对于技术服务水平要求较高的领域,政府部门通过购买政务服务、依法依约引入市场力量开展数据资源利用,加速提升数字化水平,为政务民生服务提供了更好支撑,这些有益经验应进一步通过制度予以推进。

另一方面,提升社会数据资源价值,培育新型数字业态。区别于政务数据较为明确的公共性质,通过面向社会开放来挖掘数据价值,社会资源数据的利用仍应以市场为主导,充分发挥市场激励机制发展壮大。《意见》也指出:“培育数字经济新产业、新业态和新模式,支持构建农业、工业、交通、教育、安防、城市管理、公共资源交易等领域规范化数据开发利用的场景。发挥行业协会商会作用,推动人工智能、可穿戴设备、车联网、物联网等领域数据采集

标准化。”这将进一步坚定市场发展数字经济信心,产业互联网也将迎来历史发展机遇。在后续《意见》落地工作中,应积极推进相关配套制度设计,加快政府数据开放步伐,吸引创业者、投资者积极投身产业互联网发展大潮。

第三,在数据权属和竞争方面,吸收近年来司法实践有益经验,逐步确立数据财产权益保护与健康竞争秩序。“数据权属”问题一直影响数据资产化、数据交易的老大难问题,这主要是因为数据有着不同于土地、资本等传统生产要素的特点——数据不仅是生产要素,也附着了社会关系,各方主体对数据的权益都有所投射,在数据处理周期中,难以将权属归于单一的主体。需要看到的是,“数据权属”虽没有明确结论,但并不会构成对数据开放利用的阻碍;相反,数据价值开发在根本上并不取决于传统的所有权定性,而是通过多方的市场参与,达成数据共享利用、促进价值生成的市场共识规则。因此,可以通过吸收市场实践共识,来逐步确定相关权属分配和竞争规则,建立数据市场基本秩序。例如:在近年来的司法实践中,逐步明确了企业对其投入劳动,收集、加工、整理的数据享有财产性权益,在依法获取的各类数据基础上开发的数据衍生产品及数据平台等财产权益受到法律保护,并明确了实质替代、正当商业利益等侵权认定标准,在通过开放数据接口方式获取用户信息时,应坚持“用户授权”+“平台授权”+“用户授权”的三重授权原则。这些司法认定与规则,与《意见》中指出的“研究根据数据性质完善产权性质”这一基本精神相符,应进一步通过制度建设予以推进明确。

第四,综合运用法律、技术、市场手段,平衡安全、发展和开放利益。当前,我国已将《数据安全法》列入立法规划,其中将以国家视角明确数据安全的红线。除法律制度以外,技术在解决安全问题方面也将发挥日益重要的作用。当前,多方安全计算等隐私保护技术蓬勃发展,成为促进数据共享、保障数据安全最为活跃的领域之一。

在国家数据安全方面,跨境数据流动制度设计无疑是主要议题之一。由于我国数据本地化政策正处于探索期,需要在实践中不断探索,以有效平衡安全利益、发展利益和开放利益。我国在数字经济领域具有一定产业基础,部分企业的国际化程度较高,需要在单一的“本地化”策略之外,为企业实现全球化发展提供更加多样化的数据流动机制,探索数据分级分类,在部分行业、地区开展出境管理试点工作,不断积累管理经验,为长效机制提供参考。最终推动我国数字经济发展,切实保障国家数据安全。



更加注重科技与经济社会发展的深度融合

□ 陈宇学

打赢疫情防控阻击战维护社会公共安全是当前我国最重要和最紧迫的任务。3月2日,习近平总书记在北京考察新冠肺炎防控科研攻关工作时强调,协同推进新冠肺炎防控科研攻关,为打赢疫情防控阻击战提供科技支撑。

科技创新强调科技与经济社会发展的深度融合。经过多年的努力,我国科技创新在推动经济发展方面取得了巨大成就,科技进步对经济增长的贡献率达到了60%左右。社会发展与国家安全是经济发展的前提和保障,也是更高质量的发展。但科技创新在推动社会发展方面仍然存在短板,在生命健康、卫生医疗、公共安全等方面发挥的支撑作用还不够,重大医疗设备、医疗检测材料以及科研基础设施等受制于人的局面尚未得到扭转。随着我国从高速增长阶段转向高质量发展阶段,在推动科技与经济社会融合发展的同时,应该更加注重它与社会发展的深度融合。

一要注重国家战略需要的基础研究。基础研究是实现原始创新和掌握核心技术的源头活水,是一切技术问题的总开关。针对关系社会发展和社会安全的节能环保、传染病防治、重大药物研制、食品安全等方面的科技短板,需进一步加大基础研究的投入和人才培养,加强研发公共平台建设和体制机制的完善。习近平总书记在2016年全国科技大会上指出:“科学研究既要追求知识和真

理,也要服务于经济社会发展和广大人民群众。广大科技工作者要把论文写在祖国的大地上,把科技成果应用在实现现代化的伟大事业中。”科技创新要更加注重国家战略和人民需求为导向的基础研究和前沿技术研究,既重视研究成果的经济性,也强调研究成果的社会公益性,从而为应对重大公共安全事件提供强大的科技储备,解决我国社会发展面临的重大和关键科技难题,真正让科技造福于人民。

二要注重协同创新。社会发展领域特别是公共安全领域的科技创新综合性强,多数是跨学科、跨行业的,这就更需要组织协同创新团队开展系统性的科学研究、技术开发及应用,通过政产学研服用无缝对接提升应急科技水平和能力。例如,可以借鉴国际社会的这次我国应对新冠肺炎疫情形成的经验,通过税收激励、临床试验许可、研发补贴以及快速审批通道,加上有力的知识产权保护和市场推广权保护,整合生物技术、生命科学、公共卫生、医疗仪器设备研发制造等领域的科研力量,构建综合性协同创新平台,让更多的科研院所和企业专注于医药和生物技术研发,吸引更多的创新主体投入到关系人民健康和社会公共安全的科学研究和技术开发活动中。

三要注重发挥政府的作用。习近平总书记指出,“生命安全和生物安全领域的重大科技成果也是国之

重器。”这些领域的科技创新通常具有较强的公共性和不确定性,风险高,存在市场失灵,很难由市场主体独立承担。例如药品的研发成本和失败率极高,成功率仅有0.01%。这就更需要发挥我国社会主义制度的优势,集中力量办大事,构建新型举国体制,勇挑重担,勇担风险,针对核心技术、关键设备等突出短板,形成稳定的研发团队,消除“技术孤岛”,发挥战略性科技力量的优势,形成基础研究与应用研究及推广应用、大学科研院所与企业各类主体紧密融合的链条式网络化创新模式。创新科技资金管理机制,可以研究设立国家公共卫生和医学健康科学基金,支持我国公共卫生和生命健康领域科技的全链条创新。这无论对于国家安全和国家安全发展,还是经济高质量发展都是有益的。

四要注重科技的经济性与社会性的融合。党的十九届四中全会指出,要强化科技对社会治理体系的支撑作用。将经济领域或商业化领域的科技创新成果例如人工智能、大数据等新技术更好地运用到社会治理领域,应该是一种有效的模式。很多新技术在产业部门已经得到了十分成熟的应用,政府无需重复投资开发,只需通过购买服务的方式,即可实现技术的外溢价值,同时会进一步激励产业部门加快科技创新的步伐和提高自主创新能力,实现经济效益和社会效益的双赢。这

次疫情防控,很多地方都使用了产业部门开发的大数据、云计算和人工智能进行社区防疫管理,提高了疫情管理的精细化和科学化水平,效果很好,有效防止了病毒在更大范围的传播。同时需要特别注意的是,对于科技创新可能带来的负面影响,如可能威胁国家安全或冲击社会伦理等问题应加强前瞻性研究,并及时出台相关法规予以约束和监管,防止科技滥用造成社会危机。

五要注重基础设施建设与应用。基础设施是一个国家创新体系重要的组成部分,是科技创新的战略根基。我国科技创新之所以能够取得令世人瞩目的成就,与不断完善的强大的交通、电力、通信、科研装备、医疗卫生设施等密切相关。为了满足人民日益增长的美好生活需要,基础设施建设还需要在增加投入的同时注重区域之间的平衡和质量的提高。这次疫情就暴露出我国防疫和医疗设施需要进一步向地级市及县以下地区下沉,让科技创新成果惠及更多人民群众。信息互联互通是提高社会发展和治理最重要的基础设施之一。针对我国目前存在的众多“数据烟囱”和“信息孤岛”,以及在这次防控疫情中暴露出来的问题和短板,采用针对性措施,打破部门和地区利益,遵循平台建设和应用发展并重的原则,推动大网络化和应用,健全国家重大公共安全监控网络,实现信息共享,

完善社会治理模式,提高社会治理的现代化水平和能力。

六要注重提升国民科学素养,夯实科技创新的社会基础。这次疫情暴发,网络信息不断,真假难辨,甚至谣言四起,人心惶惶,给政府防控工作带来了挑战。科学应对,不信谣不传谣,是对公民科学素养的考量。公民科学素养是指公民对科学基本知识、基本观点、基本方法以及科学的社会影响的基本理解。按照“十三五”规划,到2020年底我国公民具备科学素养的比例要达到10%,相关调查结果显示应该能够顺利实现。但有研究显示,美国1988年就已经达到了10%,瑞典在2005年已提高到了35%,发达国家目前都在20%以上。由此可见,我国还需要加快提升,才能适应高质量发展的要求。习近平总书记强调,要把科学普及放在与科技创新同等重要的位置。通过科学普及,营造良好的科学氛围,为社会治理奠定坚实的群众基础,激发民众的科技创新活力。充分发挥各类科技学会、协会、社区和科技特派员的作用,培养更多更好科普人才,让科学普及深入人心、造福人民。

