



完善我国数据要素产权制度

□ 李 鹏

由要素所有权决定的具体产权制度是经济运行的基础性制度。党的十九届四中全会首次将“数据”增列为一种生产要素。《“十四五”数字经济发展规划》提出以数据要素为核心引擎推动数字经济深化发展。中央全面深化改革委员会第二十六次会议审议通过的《关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》特别强调加快建立系统完整数据要素产权制度是我国构建数据基础制度的重要任务，是加快培育数据要素市场，促进我国数字经济发展的制度保障。

数据要素是同数字技术和“大数据”相联系的一种非物态的经济资源。随着计算机和互联网的广泛应用，市场上每一个经济主体的活动都伴生各类原始数据，承载各行业技术的原始数据信息被电子设备读取并实现了数字化编码，逐步产生了各行业的“大数据”。企业通过具备云计算能力的超级计算机对数据的“收集、存储、清洗和加工”，可以形成结构性的数据产品供各国用户使用，这就是数字经济时代的数据要素。数据要素通过促进技术进步和优化资源配置两个渠道来提升全要素生产率和社会管理效率，进而实现产出规模增加和经济社会可持续发展，由此，数据成为数字经济时代的关键生产要素。

市场经济是交换经济，数据要素的使用和收益只有在流转、使用和交易过程中才能实现，由市场机制决定。产权是市场交易的基础，有效的产权制度主要涉及产权确立、顺畅流通和权益保护。从经济长期发展角度出发，只有明确数据产权归属，才能调动各市场主体的积极性，促进数据资源的高效利用。在数据要素的形成和使用过程中，各类市场主体是原始数据信息的提供者，原始数据信息构成了生产数据要素的原材料。从原始数据的资源化与价值化过程来看，杂乱零散的原始数据不具备价值形态，需要借助数字技术工具，进行一系列的采集、筛选、分析、计算等复杂工作流程，才能升级为具有经济价值的数据要素资源，进而应用于生产环节创造数据价值，并在扩大经营使用中

获取收益增值。数据要素是数据处理企业利用新一代数字技术生产出来的数字信息产品，数据要素凝结着数据处理企业的生产资料投入和智力劳动，数据处理企业享有数据要素形成后的使用权及收益是合理的，但也要对提供原始数据信息的市场主体做出合理的利益补偿，保护原始数据信息生成者的隐私。然而，由于权利边界不清晰、标准规范较滞后和技术手段局限性等原因，我国数字经济相关法律法规规章仍处于空白状态，普遍存在数据要素开放、共享和交易“不愿、不敢、不易、不能”等问题，数据产权与分割、开放与保护之间的矛盾十分突出，“数据孤岛”现象较为普遍，高标准的数据要素市场体系发育不充分，数据要素交易机制和交易技术链条不完善，市场决定数据要素配置的范围受到很大限制，一直没有形成合理的数据要素市场价格，以及由市场评价贡献、贡献决定报酬的数据要素收益分配新机制，导致我国数字经济发展面临数据要素产权“一数多权”下数据权属界定难题和“多元要素融合”下数据贡献确算难题。因此，我国当前迫切需要对数据要素产权做出合理界定，这是降低数据资源的交易成本，提高数据要素配置效率的内在要求，是加快数字经济发展的不可缺少的制度条件。

按照《关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》，我国需要加快制定相关法律法规规章，形成开放性、包容性和发展性的数据产权体系。

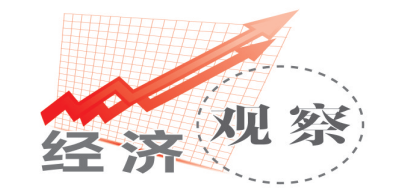
首先，推进公共数据、企业数据、个人数据分类分级授权确权使用，明确界定各类数据在采集、存储、流通、开发、利用等各环节的所有权、衍生数据使用权归属企业和政府等数据二次开发利用主体。一方面，在数据要素的生产过程中，各类市场主体在经济活动中提供的原始数据信息构成了原材料，它们应当拥有



数据要素的资源所有权和基本收益权。另一方面，数据处理平台企业通过对原始数据信息进行加工处理才能生产出数据信息产品，从根本上决定着对数据使用价值的边际贡献效率，它们应当享有数据的加工使用权及其收益。在分类和分级确权中，对于个人数据要侧重于个人人格权利的行使和保护；对企业数据要素使用则强调高效使用与合理限制相结合，避免使用权滥用；政府数据要素使用权则强调提升公共服务和激活经济价值，保护好个人隐私信息。个人数据要素权益应该体现出个人作为原生数据信息的重要来源的价值，应该按照其数据要素的所有权、处置权，参与到数据要素增值收益分配，获得相应的收益；企业数据要素权益应取决于数据要素使用权和部分加工数据的所有权，它们是数据要素市场交易价值的体现，有利于形成科学合理的数据要素价格形成机制；政府数据要素的权益主要应当通过数据开放和共享来实现。

其次，建立数据资源持有权、数据加工使用权、数据产品经营权等分置的产权运行机制，逐渐形成统一开放、竞争有序的数据要素市场体系。数据要素产权及收益的配置应该使数据形成过程中的所有贡献者共享数据红利，明确数据“多元主体”共有，兼顾多方主体的分配利益、基于“分级分类”，构建数据安全“多元共治”

体系。我国要加快建立数据要素共享管理的组织机构，协调推进数据共享，加快推进数据公开，除了涉及国家安全、商业机密以及个人隐私外，所有数据信息都要依法公开，着力破解数据条块分割问题，提升数据要素共享水平；构建和完善数据公证制度、数据登记制度、数据信用体系和标准规范体系，调节个人、企业和国家间的多元利益，促进数据要素市场繁荣发展；加快推动《数据安全法》实施，构建数据安全管理的各项制度，强化数据安全管理的各类主体责任，提升数据服务安全能力；加强反垄断和反不正当竞争执法，坚决打击数据垄断和各种数据不正当竞争行为，确保数据要素市场公平竞争和健康运行。加快建立统一高效有序的数据要素市场体系，有助于形成科学合理的数据要素市场价格机制，完善市场评价数据要素贡献、贡献决定数据要素回报的机制，让企业和个人有更多活力和更大动力利用数据要素来发展经济、创造财富，为我国拓展数字经济“新蓝海”开拓更广阔的发展空间。



构建科学完善的营商环境评价体系

□ 李 中

优化营商环境是解放和发展社会生产力，增强和提高经济竞争力的必然要求，也是加快改革开放、深化“放管服”改革，实现高质量发展的重大举措。习近平总书记高度重视营商环境建设，多次强调要“营造稳定公平透明、可预期的营商环境”“营商环境只有更好，没有最好”，要努力“营造国际一流营商环境”。优化营商环境是一项系统性工程，构建科学完善的营商环境评价体系是其中重要的组成部分。国务院专门出台《优化营商环境条例》，提出要建立和完善以市场主体和社会公众满意度为导向的营商环境评价体系，组织开展营商环境状况测评，一方面发挥营商环境评价对优化营商环境的引领和督促作用，另一方面激发各级部门贯彻执行法律政策的动力和活力，从而打通政策落地的“最后一公里”，切实解决政策执行的“中温下冷”问题。

营商环境评价体系存在的主要问题

营商环境评价缺乏国家层面的制度依据，评价指标有待完善。2018年3月，国家发展改革委对标国际通行规则，结合我国经济社会发展，从衡量企业全生命周期、反映城市投资吸引力、体现城市高质量发展水平三个维度，构建了中国特色的营商环境评价指标体系。然而，之后并未出台正式的营商环境评价制度对评价机制、评价程序、评价方法等进行明确规定，致使各地营商环境评价操作缺乏统一标准，弹性较大，降低了评价结果的可信度。此外，部分评价指标内涵相对宽泛、外延比较模糊，实践中难以

准确把握。同时，对营商环境优化中存在的梗阻性问题挖掘不够，一些重要评价指标依然缺失，比如对政府涉企服务是否存在拖拉、推诿行为；是否存在随意性执法行为；是否存在乱摊派、乱检查等改革痛点和难点问题仍关注不够。

第三方评价制度存在局限性，透明度有待提升。调研发现，营商环境评价涉及评价内容广泛、评价数据获取量大和评价环节纷繁，独立第三方作为评价主体面临体制内部数据信息获取不易、人力财力有限等现实问题。特别是我国营商环境评价相关数据主要掌握在各级党政和司法机关手里，无法通过公开渠道进行查询，这就导致第三方评价机构只能采用公开文献可查询的数据进行评价，同时辅以专家评议和公众满意度等主观指标，一定程度上影响了评价结果的真实性和准确性。此外，营商环境评价透明度还有待提升。目前，各地营商环境评价大多采取第三方机构评价方式，然而大多数评价机构并未公开如何筛选样本企业、如何组织填报问卷、如何校验数据信息等评价过程。显然，评价过程和评价结果都还可以更加规范、更加透明。

营商环境评价结果运用存在难度。评价结果有效运用才能真正发挥评价作用。社会各界人士参与评价之后更加关注评价所反映的问题是否得到改进，如果评价结果得不到有效运用，不仅影响评价的公信力，还会削弱公众参与评价的积极性，从而影响后续工作的开展。目前来看，由于我国各地营商环境评价缺乏舆论传递压力和奖惩机制，致使营商环境评价结果难以有效转换为推动各地营商环境

改善的驱动力。如何保证评价结果得以有效运用，进而发挥评价结果对经济社会发展的驱动进步作用，仍是当前我国营商环境评价体系构建中亟待解决的问题。

建立和完善营商环境评价体系的对策建议

加强营商环境评价顶层设计，完善评价指标体系。在国家层面制定营商环境评价办法，为各地营商环境评价提供统一标尺。在实际操作中，可将各地成熟经验和有益探索尽快上升为制度安排，明确营商环境评价工作体制机制、评价程序、评价方法和评价标准，切实提升评价体系的规范性和法治化水平。此外，还应进一步优化完善营商环境评价指标。重点围绕创业阶段、获得场地、获得融资、日常运营等关乎企业发展的维度，从企业生产经营的现实需求出发，来观测和衡量其所处的办事环节、时限、成本等影响其运行的环境，明确指标的具体含义和指向，提升评价指标的实操性，充分回应市场主体和社会公众关切，让“便利度”不仅仅是企业的主观经验感受，而且是客观的办事环节、时限、成本和绩效的测量。尤其是企业最关切的市场竞争不公平、政策不连续、执法不公正、市场信用与监管等体制机制性问题要有明确的评价指标。

为第三方评价提供制度化保障，提升评价透明度。营商环境评估涉及方方面面的信息和细则，是一项非常专业的工作，第三方机构的专业服务必不可少。鉴于当前我国第三方评价机构发展仍处于起步阶段，亟需政府出台相关政

策，为其发展提供制度性保障。一方面，要对营商环境的评价范围、准入资质、经费保障、评价程序、结果运用和监督机制等作出明确规定，提高第三方评价机构的专业化和规范化水平。另一方面，要加强法治化营商环境信息公开与数据共享力度。政府相关机构应加大相关政务信息的公开力度，确保第三方评价主体能够依法依规获得相关基础数据，以便提高评价结果的精准性和可信度，更好发挥营商环境评价对经济社会发展的引领和督促作用。此外，对于第三方评价机构来讲，要进一步提升评价过程的规范性和透明度，及时公开相关评价工作开展情况，比如企业满意度测评与调查问卷、企业样本筛选方法、数据校验方式等，定期按程序向社会公开评价结果，接受社会公众监督。

建立健全营商环境评价结果运用机制。进一步明确和压实属地政府优化营商环境的主体责任，建立健全工作保障机制，督促各级政府、部门真正重视并采取切实措施优化营商环境。严格营商环境考核评价，加大考核力度，制定配套奖励措施，对在优化提升营商环境工作中做出突出成绩的单位和个人给与表彰奖励；对破坏营商环境和侵害企业利益的行为要督查问责，严厉查处执行不力、推诿扯皮、效率低下等问题，坚决消除各类隐性障碍和“潜规则”，切实保护各类市场主体合法权益。此外，还应建立国内营商环境常态化评比机制，定期对各省营商环境进行全面动态的监测、评估，充分发挥评价指数的“风向标”和“指挥棒”作用，进一步激发地方政府改革动力，以更好促进各地政务环境、市场环境、社会环境、法治环境的全面优化提升。

推动数字经济与绿色经济协同发展

□ 杨凌 陈嘉盈

习近平总书记在中央政治局第三十六次集体学习时强调，“紧紧抓住新一轮科技革命和产业变革的机遇，推动互联网、大数据、人工智能、第五代移动通信（5G）等新兴技术与绿色低碳产业深度融合，建设绿色制造体系和服务体系，提高绿色低碳产业在经济总量中的比重”，“下大力气推动钢铁、有色、石化、化工、建材等传统产业优化升级，加快工业领域低碳工艺革新和数字化转型”。

如期完成“双碳”目标，发展绿色低碳经济，已成为社会各界的共识。实现“双碳”目标，离不开各行各业共同努力，而数字化转型无疑是关键的发力点。当前，我国数字经济蓬勃发展，互联网、大数据、人工智能、第五代移动通信（5G）等新兴技术与各行业加速融合，日益成为经济社会发展的“数字底座”。用好数字技术，不仅能够节约信息搜寻成本，提升资源配置效率，而且能够精准识别、及时追踪新发生的生态环境问题，为科学保护、系统治理提供支撑，还能够推动数字经济与绿色经济协同发展，为提升生态环境治理体系和治理能力现代化水平提供新的方法。

与传统的产业发展模式相比较，数字经济可以促进生产者与消费者精准对接。市场参与者能够快速精准地匹配市场供求，从而降低搜寻成本和交易成本、提升信息选择效率，降低资源投入和消耗。一方面，借助云计算技术及数据挖掘等数字技术，生产者能够充分挖掘消费者需求偏好，合理定位市场需求量，恰当制定生产计划，不断提升资源利用效率；另一方面，企业通过数字化网络供应平台，还能实现供应链上下游匹配效率的提升，促进分工协作，从而提高供应链效率，提高企业交易效率和资源配置效率。

数字经济能够促进技术创新，调整产业结构。信息技术作为一种“通用技术”有助于企业产品、工艺和组织等方面的创新，而数字经济作为信息技术快速发展的产物，正深刻影响着技术创新发展。数字知识和技术具有外溢性、共享性等特点，能够让企业突破时空障碍在全球范围内学习新技术和新知识，实现技术进步。数字技术优化了传统的产业生产方式、供应链和价值链，提升了组织运行效率，从而倒逼产业升级。数字技术在提高能源和资源的使用效率，促进可再生能源的开发利用，提高全社会产品和服务生产、销售和消费效率或通过对人类活动和交易的非物质化来减少能源和原材料的需求等方面可以发挥重要作用。例如，助力电力、交通、制造、建筑等重点行业通过企业上云、智能网联等方式进行绿色供应链管理，在实现提质增效的同时减少生产过程中的能源消耗。可以说，互联网、大数据、人工智能、第五代移动通信（5G）等新兴技术深度赋能传统行业的数字化和低碳化改造，能源数字化将加快发展，智慧能源物联网平台、智能节能建筑和绿色工厂已成为数字企业助力绿色低碳发展的重点方向。

数字经济的数据中心等业务在对千行百业节能降耗产生乘数效应的时候，数字经济产业也正在成为“碳排放大户”。数字经济涉及大量基于数字技术端的新型基础设施建设，如数字基站、5G网络、工业互联网、数据中心等，而这些设施均为耗电大户。特别是广泛使用的5G技术，由于高带宽、高流量、高发射功率，其单站能耗比4G大幅增加。根据《“十四五”信息通信行业发展规划》，到2025年，全国数据中心算力将达到2020年的3.3倍。数据中心等作为耗电大户，其规模增长必然带来能耗大幅增长。据测算，全国数据中心2020年耗电量约占同期全国全社会用电量的1.5%—1.9%。同时，随着新一代信息技术的快速发展，数据资源存储、计算和应用需求大幅提升，数据中心升级换代淘汰的老旧设备也亟须规范化处理，避免环境污染，绿色化转型已迫在眉睫。

推动数字经济与绿色经济协同发展需着力于提升数字技术创新能力、推动企业数字化转型、加速传统产业数字渗透等，培育

绿色发展新动能、新优势和新路径。

一是提升数字技术创新能力，培育绿色发展新动能。首先，加强核心数字新兴技术供给和加快绿色技术创新的整体布局，积极发挥数字技术在企业绿色发展中的基础性作用，深入推进数字经济与绿色经济融合发展。其次，积极探索数字技术在绿色发展领域的应用场景，加快数字技术同新能源开发、清洁能源、绿色制造等领域的深度融合，提升绿色技术中的数字含量。再次，鼓励数据中心在布局优化、技术创新、绿电直购、储能及梯次利用等领域开展探索，加快构建绿色数据中心建设新局面。

二是推动企业数字化转型，厚植绿色发展新优势。一方面，引导企业利用数字技术对传统产业进行全方位、全角度、全链条的改造，提升企业对数据要素的认知并将数据要素的优势运用到企业生产制造的核心过程当中，以期实现对生产各个环节的实时监测和智能控制，全面降低企业生产能耗，持续提升产品质量。另一方面，积极引导大数据、人工智能等数字技术和传统产业融合发展，促进机器设备、人员等软硬件设施上网上云，以期在更大范围、更高层次上实现精准分工、精准协作和精准生产，在极大提高劳动生产率的同时大大节约生产成本，并以此带动企业快速发展。

三是加速传统产业数字渗透，探索绿色发展新路径。一方面，丰富数字经济的应用场景，加快数字经济同三次产业的深度融合，并针对不同产业的发展特征和要求，探索更加绿色的“数字+”模式，促进产业高质量发展。另一方面，以产业数字化的快速发展为重要抓手，充分发挥数字经济对产业结构优化的正向促进作用，积极引导生产要素流向资源节约、环境优化的新兴产业，通过产业结构优化推动经济发展方式转变。

此外，还需要促进数字基础设施提能增效。采用对传统耗能设备的优化管理措施，同样能改进数字设施的耗能问题。如加强顶层设计，强化数字基础设施的绿色低碳导向；健全促进数字基础设施产业使用可再生能源的激励机制，大力发展储能技术，实现清洁能源替代化石能源的低碳发展；循环利用数据运行时产生的废热，以提供其能源利用效率等。

经济时评