

怎样加快构建数据基础制度体系

今年6月，习近平总书记在主持召开中央深改委第二十六次会议时强调，数据基础制度建设事关国家发展和安全大局，要维护国家数据安全，保护个人信息和商业秘密，促进数据高效流通使用、赋能实体经济，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。为此，学习时报高端智库版特围绕构建数据基础制度体系的相关问题，约请了有关部门负责人、专家、地方领导展开三方笔谈。

如何理解数据基础制度

中央党校（国家行政学院）信息技术部主任、电子政务研究中心主任

王益民

数据基础制度建设事关国家发展和安全大局，通过数据基础制度安排，能有效规范数据要素市场与数据行为，形成制度框架下的数据行为范式，发挥数据要素作用，引领新时代经济社会高质量发展。

近年来，我国出台了《中华人民共和国数据安全法》《中华人民共和国个人信息保护法》等关于数据和个人信息安全保护的法律法规，《中华人民共和国民法典》也首次明确将数据纳入民法保护范围。《促进大数据发展行动纲要》《“十四五”数字经济发展规划》等文件则积极推进数据要素市场化，推动数字经济健康发展。但充分发挥数据要素作用仍面临数字生产关系落后、数据要素配置机制缺乏、平台企业数据垄断、数据市场监管困难等诸多挑战。应构建数据基础制度体系，明晰数据权利边界与权利规则，用制度与法律去规范和促进数据要素健康有序流动。这一制度设计基于系统理念构建数据产权制度、数据要素流通交易制度、数据要素收益分配制度、数据要素安全治理制度，促进数据要素作用安全有效发挥。

数据产权制度是促进数据成为经济行为中重要资源的基础保障。需建设数据产权制度，推进公共数据、企业数据、个人数据分类分级确权授权使用，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，健全数据要素权益保护制度。数据产权制度是数据时代最重要的制度安排，是建立数据规则的逻辑起点。以数据要素作用为核心，建立与我国发展相适应的多权分离的数据所有权制度，成为构建数据基础制度最重要的步骤。通过数据产权制度可以明晰数据权利规则，建立数据权利秩序，明确数据权利界限，固定数据权利内容，从而进一步规制和促进数据流通、数据许可、数据税收、数据管理等活动。

数据要素流通和交易制度是培

育数据要素市场的重要路径。需建设合规高效的数据要素流通和交易制度，完善数据全流程合规和监管规则体系，建设规范的数据交易市场。数据要素的流通和交易是数据要素市场的关键环节，可以促进高价值数据的汇聚连接和开放共享，最大限度激活数据要素价值，实现“数尽其用”，对于推进数字产业创新和数字经济发展具有深远意义。围绕全流程合规监管，建立数据要素流通和交易制度，完善数据流通准入原则和数据可信流通体系，保障公共数据的有效管理和开发利用，不断扩大数据要素流通和交易规模，营造良好的数据建设、发展与创新环境。

数据要素收益分配制度是规范数据主体权益的规则保证。需完善数据要素市场化配置机制，更好发挥政府在数据要素收益分配中的引导调节作用，建立体现效率、促进公平的数据要素收益分配制度。数据要素收益分配是数据要素市场中各主体关心的核心议题，必须充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，加强政府的主体责任，结合数据许可等法律方式、数据税收等经济方式，合理分配数据收益，实现利益共享和合作共赢。数据要素收益分配制度不仅在于维护和实现公平正义，也致力于保障市场主体按其贡献获得合理收益，激发各类主体参与数据要素市场的积极性。数据要素收益分配制度既需完善数据要素市场化配置机制，体现收益分配的效率，也应更好发挥政府的引导调节作用，肯定各类主体如个人作为数据所有者的权益，促进数据要素收益分配公平，促进全体人民共享数据发展红利。

数据要素安全治理制度是完善数据要素市场监管的前提条件。必须把安全贯穿数据治理全过程，守住安全底线，明确监管红线，加强重点领域执法司法，把必须管住的坚决管到位。同时，构建政府、企业、社会多方协同治理模式，强化分行业监管和跨行业协同监管，压实企业数据安全责任。安全是发展的前提，数据安全事关国家发展，完善的数据要素安全治理制度是开展数据活动、建立数据要素市场、发展数字经济的重要保障。数据要素的大规模供给、市场化流通和创新性利用，都需要政府、企业和社会多主体协同配合，如此才能共同守护数据安全底线。数据要素安全治理制度需要强化政府监管职能，提升政府监管能力，充分发挥政府有序引导和规范发展的作用，明确企业主体责任和义务，牢固树立企业的责任意识和自律意识。同时，也应发挥社会监督作用，形成安全可控的数据治理体系，保障国家数据安全。

数据基础制度体系是数字时代一个国家和国家重要的治理制度设计，是激励和约束数据要素市场主体行为、保障数据要素高效安全参与分配、促进数据要素作用发挥的制度集合。在全国统一大市场的背景下，依托我国数据规模和数据应用优势，建立符合数字时代先进生产力发展规律的数据基础制度体系，有助于提高我国在数字化发展中的统筹协调能力、社会整合能力、风险应对能力、总体安全保障能力，从而充分发挥数据要素作用，促进数据生产力发展，保障人民群众的数据权益，更好服务于经济社会高质量发展。

保护数据安全是重中之重

中国政法大学副校长、数据法治实验室主任 时建中

数据基础制度建设事关国家发展和安全大局，必须高度重视并维护国家数据安全。

数据安全是发展的保障。保护数据安全，必须采取必要措施，确保数据处于有效保护和合法利用的状态，以及具备保障持续安全状态的能力，如此才能更好地促进数据开发利用，保护个人、组织的合法权益，维护国家主权、安全和发展利益。因此，需要把数据的收集、存储、使用、加工、传输、提供、公开等处理活动纳入数据安全法的框架。总体来说，保护数据安全必须做到以下几点。

保护数据安全必须坚持总体国家安全观，建立健全数据安全治理体系，提高数据安全保障能力。统筹发展和安全，增强忧患意识，做到居安思危，是我们党治国理政的一个重大原则。国家安全涵盖政治、军事、国土、经济、金融、文化、社会、科技、网络、粮食、生态、资源、太空、深海、极地、生物、人工智能、数据等诸多领域。在数字化时代，这些领域与数据密切相关，都会涉及数据安全。从这个角度来说，没有数据安全就没有国家安全。

保护数据安全必须健全系统性安全思维和方式。数据是在网络空间产生的，网络安全是数据安全的基础，数据安全依赖于网络安全，没有网络安全就没有数据安全；数据是信息的载体，数据安全是信息安全的保障，数据安全与否直接关系到公民个人信息、市场主体商业

秘密的保护与安全；数据处理离不开处理数据的智能系统，智能系统的安全直接关系到数据安全；公共通信和信息服务、能源、交通、水利、金融、公共服务、电子政务、国防科技工业等重要行业和领域的重要网络设施、信息系统，一旦遭到破坏、丧失功能或者数据泄露，可能严重危害国家安全、国计民生、公共利益。因此，要切实保障国家数据安全，就必须加强关键信息基础设施安全保护，强化国家关键数据资源保护能力，增强数据安全预警和溯源能力。数据安全不是孤立的，而是系统性的，保护数据安全，必须同时保护网络安全、信息安全、系统安全和关键信息基础设施安全。

加快构建数据基础制度体系有利于强化和提升保护数据安全的自觉性。在数字经济时代，作为信息载体的数据已经成为重要的生产要素，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个环节，深刻改变着生产方式、生活方式和社会治理方式。数据的不断要素化、市场化，必然带来相应的利益诉求，有必要保护数据相关者的正当数据利益。毫无疑问，保护数据安全也是保护数据相关者正当数据利益的安全。保护数据要素权益安全，有助于激发市场主体开发利用数据的动力和活力，促进数据开发利用和高效流通使用，赋能实体经济。

构建数据权属体系是数据基础

制度体系的建设重点。一是加快构建以数据权属体系为核心的数据基础制度体系。权利不仅决定了行为的起点，而且决定了行为的边界。数据权属明晰，才有利于进一步规范数据行为，有利于进一步维护市场秩序以及数据的开发与运用。因此，需建立数据产权制度，推进公共数据、企业数据、个人数据分类分级确权授权使用，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，健全数据要素权益保护制度。建立合规高效的数据要素流通和交易制度，完善数据全流程合规和监管规则体系，建设规范的数据交易市场。完善数据要素市场化配置机制，更好发挥政府在数据要素收益分配中的引导调节作用，建立体现效率、促进公平的数据要素收益分配制度。

二是进一步强化数据安全法律法规的实施。围绕数据安全，以总体国家安全观为根本遵循，我国相继修改和制定了《中华人民共和国数据安全法》《中华人民共和国网络安全法》《中华人民共和国个人信息保护法》，以及与之配套的行政法规和部门规章，基本形成了较为完备的数据安全法律体系。然而，数据安全隐患和风险依然处在高位，如数据采集环节存在移动应用违规收集个人信息、过度索取个人权限等问题；数据传输环节存在用户个人敏感信息泄露和篡改的风险；数据存储环节存在违规存储个人敏感信

息、应用数据备份缺失等问题；数据使用环节未对数据进行分类分级保护、敏感数据未脱敏处理、移动应用权限管理混乱；等等。此外，海量数据拥有者的管理和技术水平参差不齐，甚至缺乏技术、运维等方面的专业安全人员，容易因数据平台和计算平台的脆弱性遭受网络攻击，导致数据泄露。因此，保护数据安全必须加强数据安全法律法规的常态化实施，强化数据安全的监管力量，提高监管能力和监管体系现代化水平。这就需要把安全贯穿数据治理全过程，守住安全底线，明确监管红线，加强重点领域执法司法，把必须管住的坚决管到位。应构建政府、企业、社会多方协同治理模式，强化分行业监管和跨行业协同监管，压实企业数据安全责任。

三是加强安全能力建设。《中华人民共和国数据安全法》第27条规定，开展数据处理活动应当依照法律、法规的规定，建立健全全流程数据安全管理制度。换言之，数据安全不是抽象的，而是具体的。建立健全全流程数据管理制度，就意味着数据的收集、存储、使用、加工、传输、提供、公开等每一项处理活动和数据处理的每一个环节，都需要落实数据安全管理制度。保护数据安全，固然需要强化数据安全观念，增强数据安全法律意识，更需要不断加强数据安全能力建设，确保数据安全的法律制度可以落实到位。

深刻理解并把握数据的要素属性

浙江省绍兴市柯桥区委书记 陈豪

数据作为新型生产要素，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个环节，深刻改变着生产方式、生活方式和社会治理方式。从区县一级来看，我们必须深刻理解数据的要素属性，把准数字化变革的大赛道，把经济发展、民主法治、社会治理、文化发展、生态建设和党的建设等领域作为数字化转型的主战场，推动数字化转型从政府治理领域向区域治理各领域延伸覆盖，从支撑政府治理现代化向全方位支撑区域治理现代化迭代升级，真正走出一条协同高效、数字赋能的基层智治之路。

突出数据联通，全面夯实基层智治基础盘。数据共享是提升信息利用效率的关键所在，更是实现基层治理现代化的必经之路。一是让数据更集成。需构建一体化的公共数据平台，推动数据采集、归集、整合、共享、开放、应用，深化跨部门、跨系统、跨层级的数据流通与治理，实现数据按需归集和高效共享，为县域治理体系和治理能力提升提供扎实基础。二是让事项更集成。应按照“大场景、小切口”的理念，针对基层反映强烈、涉及部门多、协调难度大的高频事项，从部门、职责、流程、机制等

方面进行梳理论证，重塑办事流程和联办事项，形成围绕群众、企业全生命周期的“一件事”体系，着力推进全周期、闭环式办理，真正让“数据跑路”代替“群众跑腿”。三是让系统更集成。应以一体化智能化的公共数据平台为核心，融合运用互联网、云计算、大数据、人工智能、区块链等技术，推动数据资源开发集成；迭代升级基层治理平台，形成党建统领、经济生态、平安法治、公共服务4条跑道，更好承接上级系统重大应用，最大限度开放数据资产，促进数据关联应用，全力打造基层智慧化平台中枢。

突出数据场景，全面提升基层智治实效性。从基层治理的最小系统来看，数据赋能主要涉及党建统领、数字政府、数字经济、数字社会、数字文化、数字法治等六大场景。一是赋能党建统领。在推进基层治理智能化过程中，首先需坚持“党建+智能化”理念，在对党建大数据进行分析研判的基础上，构建可视化的党建智能场景，把党的领导贯穿抓落实的每个环节。二是赋能数字政府。以数字化改革助推基层政府职能转变，推动数字技术在民生服务、社会安全、灾害预测、应急管理等领域的应用，让政府能够更及时感知群众需求、回应社会

关切，实现高效便捷的政府治理。如针对防汛防台，可通过建设应急全生命周期的“一件事”体系，着力推进全周期、闭环式办理，真正让“数据跑路”代替“群众跑腿”。三是让系统更集成。应以一体化智能化的公共数据平台为核心，融合运用互联网、云计算、大数据、人工智能、区块链等技术，推动数据资源开发集成；迭代升级基层治理平台，形成党建统领、经济生态、平安法治、公共服务4条跑道，更好承接上级系统重大应用，最大限度开放数据资产，促进数据关联应用，全力打造基层智慧化平台中枢。

统用，从而大幅提升基层执法效能。

突出数据安全，全面筑牢基层智治防护网。数据安全是推进基层治理智能化的重要前提。一是强化制度保护。全面贯彻《中华人民共和国网络安全法》《中华人民共和国数据安全法》《中华人民共和国个人信息保护法》以及地方性的数据条例，升级县一级的电子政务外网基础网络，同步强化政务外网网络边界防护，根据分级分类保护要求，实施数据全周期技术防护，切实加强涉及国家利益、公共安全、商业秘密、个人隐私、军工科研生产的信息保护。二是强化部门协作。充分发挥网信部门的统筹协调职责，明确各职能部门的权责界限和接口，形成网信、经信、公安、保密、大数据等各部门协调联动机制；探索开展政务外网网络安全共享和协同工作模式，协作推进网络攻防实战演练、网络安全检查、网络安全整改等，提升政务网络安全防护水平。三是强化安全监测。全面落实人员实时监测措施，使用大数据分析手段，构建全方位数据安全监测机制，及时发现网络攻击、病毒木马传播、漏洞隐患等风险威胁，不断提升全网数据分布可视、流转可控、访问可管、风险可预警的联动处置能力。