

以数据基础制度建设激活数据要素潜能

□ 曾 铮

数据是新型生产要素，它既是传统农业经济、工业经济和服务经济转型升级的赋能要素，又是新兴数字经济培育发展的内核要素，未来将成为国家之间、企业之间和个人之间竞争与合作的关键性要素。数据市场是数字要素流通交易、场景对接和价值实现的重要媒介和场所，数据只有进入市场领域，通过数据技术的赋能，形成可供投入生产的数据要素，才能真正被纳入社会生产过程，从而成为数字经济发展的核心要素。正是由于这样的原因，世界主要国家都将优化数据治理作为重要的国家战略。近几年，随着我国数据市场的蓬勃发展，政府对数据市场治理的重视程度也越来越高，但是我国数据市场仍然存在产权不明、流通不畅、收益不公、治理不优等突出问题。为此，中共中央、国务院颁布了《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”），以充分发挥我国海量数据规模和丰富应用场景优势，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。

数据要素市场治理的顶层设计

“数据二十条”是数据要素政策“1+N”架构的“1”，也是数据要素市场治理的顶层设计，因此文件体现出极强的制度导向性和政策倾向性，为我国数据要素市场治理提供了完整的上位制度。

一是全覆盖构建了数据产权制度。产权制度是数据要素基础制度的基石，其主要解决权益属于谁、怎么授权使用以及权益如何保护等问题。完善和健全数据产权制度是鼓励权利主体有序参与数字经济发展的关键支撑，是数据要素市场化改革的先手棋，是激励和约束市场主体的根本所在，也是实现数据要素报酬合理分配的关键因素，更是秘密和隐私得到保护和尊重的重要保障。为此，“数据二十条”提出了分类分级分置的“三分”确权与授权新模式，构建了数据要素各参与方合法权益保护制度，推进逐步形成具有中国特色的数据产权制度体系。

二是全过程设计了数据要素流通和交易制度。流通与交易制度是数据市场得以运行的基础，其主要解决基于什么规则流通交易、在什么范围和平台流通交易以及如何实现跨境交易等问题。数

据价值是驱动数据自由流通的基础，无法有效挖掘数据价值，数据的自由流通和公平交易就缺乏内在动力，既要充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，又要在行业准入、交易过程和合同执行方面加强和改进监管，严厉打击危害竞争的行为和其他违法行为。为此，“数据二十条”提出，要完善数据全流程合规与监管规则体系，统筹构建规范高效的数据交易场所，培育数据要素流通和交易服务生态，并构建数据安全合规有序跨境流通机制。

三是全领域规定了数据要素收益分配制度。收益制度是促进数据要素市场实现效率与公平均衡的核心制度，其主要解决如何有效统筹数据要素领域的一次分配以及如何更好发挥政府调节的再分配功能。数据要素参与收入分配的前提是数据要素的价值化，构建数据要素参与收入分配的长效机制，要不断健全和完善数据要素参与收入分配的体制机制，构建数据要素由市场评价贡献、按贡献决定报酬的机制，探索 and 确立数据要素参与收入分配的具体形式和典型模式等路径。为此，“数据二十条”提出，要充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用，健全数据要素由市场评价贡献、按贡献决定报酬机制，更好发挥政府在数据要素收益分配中的引导调节作用，让全体人民更好共享数字经济发展成果。

四是全方位提出了数据要素治理制度。要素治理制度是协调市场参与主体利益的重要制度，其主要解决要素市场中政府、企业及其他社会主体之间的协同问题。数据要素治理的重点是形成多元共治的新模式，要把安全贯穿数据治理全过程，明确各方主体责任和义务，规范市场发展秩序。为此，“数据二十条”提出，要创新政府数据治理机制，压实企业的数据治理责任，充分发挥社会力量多方参与的协同治理作用，构建政府、企业、社会多方协同的治理模式，形成有效市场和有为政府相结合的数据要素治理格局。

契合我国数据市场的基本特征和发展趋势

不同市场经济国家市场管理体制具有差异，加之作为新兴市场的要素市场，其规则形成尚处于探索阶段，因此数据基础制度一方面要契合我国

数据市场的基本特征和存在问题，另一方面要更加灵活地适应新的发展趋势。

一是创制产权结构性分置制度。数据要素基本上都是多元主体参与和协作形成的，因此其产权划分难度较大，特别是所有权的界限模糊。为此，“数据二十条”从鼓励数据开发应用、流动交易和价值挖掘出发，搁置和淡化“数据所有权”争议，提出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，为激活数据要素价值创造和价值实现提供基础性制度保障。

二是构建场内场外相结合的交易制度。2022年，我国数据交易市场规模接近千亿元，但实际规模远远大于这个数值，且场外交易规模占比达到了90%以上。基于数据要素的特殊性和我国国情，短期内数据交易仍然以场外为主的局面不会有彻底改变，但是加快发展场内交易是逐步优化数据交易流通的重要方向。为此，“数据二十条”提出，要构建促进使用和流通、场内场外相结合的交易制度体系，支持数据处理器依法依规在场内和场外采取开放、共享、交换、交易等方式流通数据，培育壮大场内交易。

三是推行数据流通交易声明和承诺制。由于要素特征和技术手段等方面的原因，数据交易本身存在一定的安全脆弱性，数据要素市场的监管相比其他市场难度更大。因此，世界许多国家在政府市场监管之外，加强了数据市场参与企业的合规指导。为此，“数据二十条”提出，要围绕数据来源、数据产权、数据质量、数据使用等，推行面向数据商及第三方专业服务机构的数据流通交易声明和承诺制，以此引导数据流通交易相关企业强化内部合规管理。

四是积极鼓励探索试验数据交易模式。从全球来看，当前数据交易市场尚处于初期培育阶段，各国都在加紧探索有效的监管技术和监管制度。对于我国而言，过去一段时期，虽然一些地区、行业和企业已经在数据交易机制方面进行了有益的尝试，但是难以满足数据交易规模日益增长的现实需求。为此，“数据二十条”提出，要支持有条件的地区、行业、企业先行先试，建立创新容错机制，加快突破数据可信流通、安全治理等关键技术，探索完善数据要素产权、定价、流通、交易、使用、分配、治理、安全的政策标准和体制机制。

激励相容，兼顾多方市场主体利益

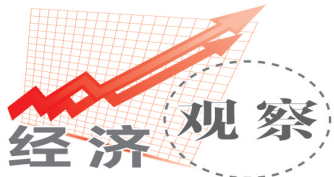
制度设计的一个基本原则就是激励相容，数据市场治理利益主体众多、涉及群体复杂，因此其基础制度必须要体现包容性的特征，从而形成政府监管与市场自律、法治与行业自治协同、国内与国际统筹的数据要素治理结构。

强调政府监管与市场自律并重。数据具有量大、类多、价值密度低、更新速度快等特征，政府在推进数据市场发展和监管中往往遇到覆盖不够、能力不足、信息不对称、知识更新不及时等方面的问题。因此，数据市场统筹好政府监管和市场自律二者的关系，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用。为此，“数据二十条”提出，要充分发挥政府有序引导和规范发展的作用，加强企业数据合规体系建设和监管，形成有效市场和有为政府相结合的数据要素治理格局。

推进法治与行业自治协同。数字经济企业和平台天然具有某种程度的自治特征，因此要将行业组织化的私序与政府法治化的公序结合起来，在逐步提升数据市场法治化水平的基础上，发挥行业组织规范市场行为的基础性作用，实现多种秩序力量共同发力，实现数据市场高效和公平运行。为此，“数据二十条”提出，要强化分行业监管和跨行业协同监管，建立数据联管联治机制，鼓励行业协会等社会力量积极参与数据要素市场建设。

注重国内与国际市场统筹。随着数据成为各国经贸往来和国际产业竞争的核心要素，世界各国加快推进数据跨境交易和使用，且对于数据主权和安全保护的需求日益增长。为此，“数据二十条”提出，要积极参与数据跨境流动国际规则制定，推进跨境数字贸易基础设施建设，探索建立跨境数据分类分级管理机制，构建多渠道、便利化的数据跨境流动监管机制，推动数据跨境流动双边多边协商，探索数据跨境流动与合作的新途径新模式。

（作者系国家发改委市场与价格研究所研究员）



着力完善现代税收制度体系

□ 林建设

党的二十大报告提出：“健全现代预算制度，优化税制结构，完善财政转移支付体系”“加大税收、社会保障、转移支付等的调节力度”“完善支持绿色发展的财税、金融、投资、价格政策和标准体系”等对完善现代税收制度体系作出了新部署。这既为充分发挥税收在国家治理中的基础性、支柱性和保障性作用奠定基础，也为完善现代税收制度、促进建立现代财税体制指明了方向。

税收改革作为社会主义市场经济体制改革的“先手棋”和全面深化改革的“突破口”，与我国改革开放的发展进程和关键节点相契合，服从服务于改革发展稳定大局。发挥税收的市场调节职能，在市场失效情况下有目的地改变原有的资源配置，发挥税收的再分配调节职能。税收调节不仅体现在经济手段上，还体现在行政和法律手段上。根据不同的经济形态和条件，税收通过不同形式或手段发挥调节经济的职能，并对经济社会生活的各个方面发挥作用。

完善再分配调节机制，维护社会公平正义。在坚持发展是党执政兴国的第一要务、努力做大做好“蛋糕”的同时，要完善综合与分类相结合的个人所得税制度，合理扩大纳入综合征税的所得范围，要加强对高收入者的税收调节和监管，规范资本性所得管理，要完善公益慈善事业税收优惠政策，通过加大

税收再分配调节力度并提高精准性，使发展成果更多更公平惠及全体人民。

构建绿色税收体系，助力“美丽中国”建设。近年来，我国以环境保护税、资源税、耕地占用税“多税共治”及以税收优惠政策“多措并举”的绿色税收体系基本形成，但也面临着一些困难和问题。贯彻绿色发展理念，要加快完善绿色税收体系，适时修改环境保护税法，全面推开水资源税试点，同时深入探索适合我国发展阶段和国情国力的碳税、碳关税改革途径，研究有利于碳减排的优惠政策，充分发挥绿色税收“多税种联动、多政策配合”的调节作用，推进加快实现经济社会发展全面绿色转型。

实施扶持小微企业减税降费政策，稳市场主体保居民就业。中小企业联系千家万户，是推动创新、促进就业、改善民生的重要力量。2022年，我国新增减税降费及退税缓税缓费超4.2万亿元，减税降费成效显著。其中小微企业和个体工商户是受益主体，新增减税降费及退税缓税缓费超1.7万亿元，占总规模的比重约四成；近八成个体工商户在2022年无需缴纳纳税，为小微企业降成本、渡难关发挥了重要作用。

税收立法和规范完善优惠政策“双向用力”。全面落实税收法定原则，推动增值税、消费税立法进程，推进房地产税试点、水资源税试点，修订税收征

收管理法、环境保护税法，筑牢税收法治根基。优化地方税体系，培育地方主体税种，合理后移消费税征收环节并稳步下划地方，统筹推进非税收入改革，更好发挥中央和地方两个积极性。健全直接税体系，适当提高直接税比重，使直接税和间接税搭配更加合理，有效发挥直接税筹集财政收入、调节收入分配和稳定宏观经济作用。规范完善税收优惠政策，不适应新阶段新发展要求的及时清理退出，腾出更多减税空间，逐步形成可增、可减、可调、可退的动态管理机制。

减税降费与改革完善税制有效结合。大规模减税降费和新的组合式税费支持政策使我国宏观税负低于发达国家和发展中国家平均水平，与我国当前经济发展水平基本适应。着眼于财政收入稳定可持续，要兼顾短期需要和远期目标，评估实施效果，调整税费关系，调节税收结构，同时要注重统筹推进，把提高税制竞争力和支持关键领域税制改革稳妥结合起来，实现税制改革有减有增。

深化税费征管改革提升管理效能。推动数字化升级和智能化改造，建设智慧税务，精细服务、精准监管、精确执法。实施发票电子化改革，推进全领域、全环节、全要素电子化，降低制度性交易成本。加强部门协同和数据共享，推动社保缴费“网上办”“掌上

办”。建立职责清晰、流程顺畅、征管规范的非税收入征缴体制，推进政府收入体系规范化、法治化。持续深挖税收大数据“金山银库”，发挥覆盖范围广、颗粒度细、时效性强等优势，全方位打造税收分析拳头产品，服务决策。

大力支持创新驱动发展战略。加大研发费用加计扣除政策实施力度，完善设备器具加速折旧、高新技术企业所得税优惠等政策，促进企业加大创新投入、加快技术改造和设备更新。实施覆盖创业投资、创新主体、研发活动、成果转化全链条一系列税收优惠政策，激发企业创新动力和科研人员创新活力。留抵退税优先安排制造业、科研和技术服务业、生态环保、软件和信息技术服务等6个重点领域，支持创新型国家、制造业强国、服务业强国建设。

积极营造有利于我国发展的国际税收环境。围绕数字经济税收、碳税及碳关税调节机制等全球税改焦点，积极参与税率设计、税收优惠国际规则和标准制定。参与全球税收治理体系改革，推动完善国际税收合作与协调机制，推动经济数字化征税多边共识方案等国际规则朝有利于我国的方向发展。支持企业“走出去”“引进来”，强化跨境税源管理，健全全避税防控体系，切实维护国家税收权益。

（作者系国家税务总局财务管理司司长）



王 东京

当前国内债务问题盘根错节，剪不断，理还乱，令人头痛。一方面，地方政府欠银行与企业的债，而企业又欠银行的债；另一方面，某些国有企业既欠银行的债，也欠民企的债，而且民企间也相互欠债。于是在地方政府、企业、银行之间形成了双层的“债务链”。

欠债还钱，自古天经地义。然而困难在于，当下某些地方政府财政捉襟见肘，要想短期还清债务却有心无力。若若地方政府和国企不能还欠民企的债，民企就无法如期归还银行贷款。这问题要是久拖不决，不仅会影响民企的生存发展，甚至可能酿成银行系统的风险。

绝非危言耸听。最近我赴南方调研，听一位民营企业主抱怨，春节前都不敢接电话。我问何故？他说怕人催债。我问为何欠债不还？他回答西部某县政府欠他3000万元，年底只还了100万元，他也没钱归还欠别人的债。

另有一位同乡告诉我：他所在的一家民营企业，前些年经营业绩本来不错，可由于地方政府一直欠债未还，去年夏天资金链终于断裂。迫不得已，公司只好大量裁员，年底已基本处于躺平状态。今年能否正常开工，尚在等米下锅，若欠债仍收不回，结果将可想而知。

这种相互欠债的现象，其实20年前也曾出现过，人们称之为“三角债”。不过当年清理“三角债”，目的是剥离银行系统的不良资产，防止发生金融风险。国务院采用的办法是“债转股”，具体讲，国家先成立了四家金融资产管理公司，将银行不良资产折价作服装进这四家公司，然后由其逐步消化盘活。

应当说，此举一石二鸟，同时救了银行和企业，堪称神来之笔。2009年，欧洲爆发主权债务危机。2011年和2012年，我先后赴意大利和美国参加“中美欧论坛”，会间，欧洲国家代表希望我介绍中国“债转股”的经验，我也作了介绍，可国情不同，中国的经验他们无法仿效。

如今想来，“债转股”不仅不适用于西方国家，恐怕也不能用来解决当下国内债务难题。要知道，当年银行的呆坏账率高，是企业拖累了银行；而今天却是地方政府债台高筑，拖累了企业和银行。“债务链”形成的原因不同，化解的办法当然不能照葫芦画瓢，沿用老办法。

是的，成功的经验不可能一劳永逸。时过境迁，面对变化了的新情况，需要有新的应对办法。用什么办法呢？我的看法，针对目前存在的双层“债务链”，应寻找到一种新的“解链”思路。问题是这样的思路如何寻找？我写这篇文章，就是要对上面这个问题进行讨论。

目前国内存在两层“债务链”：第一层，地方政府欠银行与企业的债，企业欠银行的债；第二层，国有企业欠银行与民营企业的债，而民营企业间也相互欠债。显然，第一层属于地方政府与企业（银行）的债权债务，第二层属于企业与企业之间的债权债务。

现在要研究的是，怎样解开这种双层“债务链”？说实话，近段时间我一直在思考，思来想去，我认为，总的原则是要根据两种不同的“债务链”对症下药，分开处理。下面就说说我的观点，当然是一孔之见，不见得对，权当急病求医，我姑妄言之，读者姑妄听之吧。

先分析第一层。显而易见，第一层“债务链”的源头是地方政府。想问读者，假若

解开债务链的两个选择

地方政府手里有一笔钱可用于还债，你认为应先还银行还是先还企业？也许有人主张先还银行，而我却认为应先还企业。何故？因为先还企业的债，可最大化地避免债务导致的风险。

别误会，不是说欠银行的钱可以不还，而是缓还。理由是地方政府承担无限责任，不会破产。对银行来说，地方政府欠债缓还不存在风险，相当于为地方政府贷款办了展期。假若欠企业（特别是民企）的债不还，企业资金链会中断，再生产难以继，则有可能导致企业破产。

企业一旦破产，必造成两方面的后果：一方面是员工下岗，加大社会的就业压力；另一方面是企业不能归还银行贷款，增加银行呆坏账，加大银行风险。两害相权取其轻，所以在地方政府财力不足的情况下，还债的次序应将企业放在银行的前面，而且将民企放在国企的前面。

再分析第二层“债务链”。化解国企与银行、民企间的“债务链”，同样也面临选择：即国企应先还银行还是还民企的债？我的观点，是先偿还银行贷款。事实上，国企也会做这样的选择。原因很简单，国企欠银行的钱若不按期归还，失信于银行，日后将难以从银行取得贷款。

国企会这样考虑，而转从银行角度看，在银行眼里，国企不同于地方政府，承担的是有限责任，存在破产风险，故银行绝不会放任国企拖欠贷款。何况银行对国企资金流转一目了然。要是发现企业有赖账不还的意图，银行必会先发制人，确保自己信贷资产的安全。

再往深处想，让国企先还银行贷款，我认为还有一个理由。众所周知，银行信贷资金主要是来自储户存款，若企业不及时归还银行贷款，银行呆坏账率升高，危及的不是企业，而是千千万万的储户（家庭）。这样看，银行倒闭的破坏力，比某个企业倒闭不知要大多少倍。

写到这里，最后让我总结本文要点：第一，目前国内“债务链”呈现双层结构特征，基于此，化解债务需分开处理；第二，地方政府偿债次序的选择，应该是先民企、再国企，然后再银行；第三，国企偿债次序的选择，则应先银行，后民企。读者同意我的观点么？