



□ 张 克

组建国家数据局： 持续优化数据行政管理机构职责体系

当前，数据已经成为数字经济时代的基础性资源、重要生产力和关键生产要素，正在引发新型社会经济形态的变革，带动“数据生产力”快速发展。2023年2月，党的二十届二中全会审议通过的《党和国家机构改革方案》提出，组建国家数据局。组建国家数据局有利于解决数据行政管理职责多头管理、交叉分散问题，更好协调推进数据基础制度建设，统筹推进数字中国、数字经济、数字社会规划和建设。党的十八大以来，部分地方政府已先行探索成立数据行政管理机构，深入比较分析国家数据局与省级数据局机构设置和职责配置对应关系，对于理解和把握数据行政管理机构职能重塑具有重要意义。

统筹数据资源整合 共享和开发利用

职责范围聚焦在数字经济和数据资源整合共享和开发利用方面。国家数据局集中于数字中国建设顶层设计和统筹协调、数字经济发展、数据资源管理等方面的职责，保持现有数据发展、行业数据监管、信息化发展、数字政府建设现行工作格局总体稳定。本轮机构改革后，中央网信办统筹推进信息化发展和网络数据安全监管的主要职责没有变，国务院办公厅统筹推进数字政府建设的职责没有变，工信部推进网络强国建设、电子信息制造业、软件业行业管理，以及推动工业化和信息化融合的职责没有变。因此，组建国家数据局是在保持数据行政管理职责总体稳定前提下，遵循适度调整、稳中求进原则，在数字经济和数据资源整合共享和开发利用方面优化数据管理机构和职责体系的一次重要尝试。

机构属性为部委管理的国家局。将国家数据局设置为国家发改委管理的国家局，有利于加强对数字中国、数字经济和数字社会各项工作的统筹协调，确保国家数据局正确完整履行职责。部委管理的国家局是负责国家某方面工作的行政管理机关，具有相对独立性。国家数据局承担的九项职

责中，六项属于顶层设计和统筹协调类宏观管理职责。国家发改委作为宏观管理和经济综合部门，权威性和统筹协调能力较强，由国家发改委管理国家数据局是确保新设机构完整履行职责的务实改革举措。

职责履行的重点是加强宏观管理。国家数据局九项主要职责来源于中央网信办和国家发改委，绝大部分为统筹协调类宏观管理职责，承担的具体管理职责如组织实施国家大数据战略、推进数据要素基础制度建设、推进数字基础设施布局建设等在推动数字经济发展中发挥基础性、引领性作用。数据行政管理的微观管理职责方面，网络数据监管仍然由网信办、工信部等部门履行，对大数据产业及相关的软件服务业、通信业的行业管理职责依然由工信部部门履行。由此可见，国家数据局职责履行的重点并非数据安全监管等微观管理事项，而是强化对数字中国建设的战略规划和统筹协调。

统筹推进我国数字经济规划和建设

省级数据局机构设置和职能配置形成了数据综合治理型、数字政府建设引领型、数字经济发展驱动型三种主要模式。数据综合治理型数据局统筹信息化建设、大数据相关产业发展和行业管理职能、数字政府建设、公共数据汇聚共享应用、数据流通交易等基础制度建设、数字基础设施建设、数据安全体系建设等职责，实现数据行政管理职责在省级层面高度集中。数字政府建设引领型数据局侧重于信息化建设、电子政务、“互联网+”政务服务、政务信息系统整合等政务管理职能，一般不承担统筹数字经济、大数据产业发展及行业管理职能。数字经济发展驱动型数据局侧重统筹数字经济发展和信息化建设，围绕数字基础制度建设和数据要素市场化履行数据管理职责，促进大数据产业健康发展，推动政务信息系统和公共数据互联开放共享。

在机构设置上，国家数据局的机

构规格彰显了通过数字经济驱动发展的改革目标。以推动数字经济发展为主要职责的省级数据局一般设置为省发改委管理的副厅级机构，代表性机构是福建省发改委管理的福建省大数据管理局。考虑到各地经济社会发展水平、产业结构和数据管理基础差异明显，现有数据综合治理型、数字政府建设引领型和数字经济发展驱动型省级数据局的机构设置遵循因地制宜原则，体现了地方机构职能配置自主权。

在职能配置上，省级大数据局和国家数据局主要职责基本对应，而且职责整合集中程度较高。经梳理比较国家数据局九项职责与具有代表性的省级数据局“三定”规定发现，各类型省级数据局与国家数据局主要职责基本对应。省级数据局职责整合集中力度较大，普遍承担统筹信息化发展职责，集中履行数字政府、数字经济、数字社会建设职责。

持续优化数据行政管理机构职责体系

持续优化数据行政管理机构职能体系，既要立足当下结合实际合理设置地方数据管理机构，又要着眼于全面建设社会主义现代化国家，注重解决数字中国建设事关长远的体制机制问题，为推进国家治理体系和治理能力现代化、构筑国家发展新优势创造有利条件。

持续优化数据行政管理机构职能运行机制。由于国家层面信息化建设、数据安全、产业发展、数字政府等职责仍然由多个部门分别履行，必须健全数字中国建设决策议事协调机制，高位统筹数字政府、数字经济和数字社会建设，完善数据管理领域科学领导和决策、有效管理和执行的体制机制，更好实现跨部门协同。借鉴地方成功经验建立数据管理议事协调机构，承担顶层设计、统筹协调、整体推进和督促落实等职责，推动数据管理相关部门各司其职、各尽其职、有序协同。进一步理顺主管部门和数据局的职责关系。主管部门与数据局

要实现职责互补，主管部门发挥机构规格高、协调能力强的优势加强对数据管理工作的统筹协调，数据局作为部门管理机构发挥专业性、执行力的优势推动数据管理决策部署贯彻落实落地。

更好统筹发展和安全，提高数据管理法治化水平。数据安全是数字中国建设的生命线。当前，数字经济发展、数字政府建设与数据安全监管执法由不同部门履行职责，迫切需要加强协调联动，更好统筹数据发展和安全。为解决数据安全监管执法职责配置不够明确问题，应当持续优化数据安全监管执法体制，坚持一类事项原则上由一个部门统筹、一件事情原则上由一个部门负责，厘清地方网信办和工信部门在数据安全监管方面的职责边界，厘清地方网信办与公安部门在数据安全执法方面的职责边界，减少多头监管执法。统筹整合地方网信、公安、数据管理等部门针对企业开展的数据安全监督检查、检测评估和攻防演练，在确保安全的前提下为企业发展减轻负担。

在地方试点基础上探索数据行政管理大部制体制。在省级层面按照职责明确、依法行政要求，由中央授权有条件的地方开展更大范围集中数字行政管理职权改革试点，整合相关职能设置综合性机构，统一履行信息化发展、数字政府、数字经济、数字社会建设职责、大数据产业发展管理和数据安全监管执法职责。在市级层面加强党政机构职能统筹，探索由一个党政合署办公机构统一履行数据行政管理全部职责，整合优化力量资源提高数据安全监管执法效能。遵循全面深化改革顶层设计与基层探索有机互动的基本规律，在地方试点取得成效后根据形势任务需要适时考虑组建更高层级的国家数据资源管理委员会，为推进国家治理体系和治理能力现代化提供有力支撑。



随着信息技术的发展，平台经济应运而生，平台经济在创新发展、就业等方面发挥了积极的作用，在发展全局中的地位和作用日益凸显。平台经济本质上是利用网络信息技术为双边市场用户或者多边市场用户服务的生态型产业组织。当前平台经济发展呈现出一些新的特点，技术的发展催生平台经济不断更迭，平台经济的业态随之丰富，进一步推动技术和产业变革，经济社会朝着信息化、数字化、智能化方向加速演进，平台经济中数据价值日益凸显，围绕数据的价值创造与增值正形成全新的数据价值链理论，并不断应用深化。随着平台经济的高速发展，我们在享受“数据红利”的同时，也面临“数据泄露风险”与“平台垄断”的挑战。目前，我国平台经济发展进入关键时期，在实践和发展上都亟须同步跟进，推动平台经济规范健康持续发展。

增强创新能力，提高平台经济核心竞争力。我国一些平台经济呈现同质化特点，新增用户增长较慢。平台只有通过场景和商业模式创新实现差异化竞争，才能保持持续发展与繁荣。目前，数据已经成为重要的生产要素之一。为此，拥有数据优势的平台应将重心逐步从平台经济消费端延伸至生产端，创新生产端生产模式，增加移动端的产品供给，持续加强平台经济建设。深入了解用户需求，围绕高端高效智能经济、安全便捷智能社会，不断开发新的应用场景，创造新的需求。同时，商业模式也要持续迭代更新，探索跨领域跨业态的平台经济，增强不同消费间的带动作用。电商直播要进一步细化垂直化，融合更多的新元素和新手段，创造虚实融合的沉浸式体验新模式，满足消费者的多元消费。

深化应用场景，提高平台经济综合实力。平台经济是一种基于数字技术，由数据驱动、平台支撑、网络协同的经济活动单元所构成的新经济系统，是基于数字平台的各种经济关系的总称。采用平台经济模式和思维，打破平台经济简单定义为电商平台的刻板印象，促进社会经济的深化提升，推动平台经济在农业、文旅、医疗、交通等各个领域的应用。积极促进传统产业数字化转型，提升传统产业的生产、加工、销售、物流等各环节数字化水平，提高我国平台经济的综合实力。实现传统的电商平台提档升级，不断提高平台精准化和个性化水平，提升服务品质。工业互联网平台是工业数字化转型和实体经济高质量发展的关键驱动力，目前已广泛应用在我国多个国民经济重点行业。但与差异化、个性化的企业数字化转型需求相比，平台支撑能力仍有待加强。进一步优化工业互联网平台生态，特别要加强平台标准化工作，大力发展特色型、专业型工业互联网平台，加快平台在各类工矿企业的应用推广，不断提升企业的数字化、网络化、智能化水平。

积极履行社会责任，增强平台经济责任担当。平台连接着产业的上下游企业，汇集着各方资源，只有积极履行社会责任，才能真正获得持续发展的能力。注重保护个人信息安全，平台经济法的发展离不开庞大的数据资源，数据资源包含了海量的信息，在充分挖掘数据价值的同时，切实保护好个人信息和用户隐私，维护国家安全、公共安全、经济安全和社会稳定。切实保障好新就业形态劳动者权益，平台经济的发展使骑手、网约车司机等一大批新职业应运而生，目前我国已有8400万新就业形态劳动者，且其吸纳的就业人数还在不断增加。新就业形态用工方式灵活多元、工作方式更有弹性、劳动管理相对松散，这些特点给从业者的权益保障带来了新问题，要深入了解劳动者诉求，建立健全保障新就业形态劳动者权益的体制机制，持续完善平台算法和数字

平台经济应有更大作为

□ 王 海 梅

劳动规则，优化权益保障服务。随着我国移动支付、数字内容、跨境电商、网络游戏等领域的国际市场占有率不断上升，平台经济企业应积极参与数据跨境流动、数字货币等领域相关议题，积极发出“中国声音”，提供“中国方案”。

营造良好市场环境，促进平台经济良性发展。一个公平竞争的市场环境，一套健全透明的常态化监管制度，是平台经济行业健康良性发展的基础和保障。完善投资准入政策，进一步放宽平台经济在文化、体育、健康、养老、教育等领域的准入限制，推动相对宽松、合理的准入政策建立完善。建立平台经济行业的高新技术新业务安全评估政策体系，建立数据安全风险监测预警和应急处置机制，推动平台企业落实网络安全主体责任。健全平台企业公平竞争的制度框架和政策实施机制，落实竞争合规的管理标准并进行相关辅导，引导平台企业有序竞争。建立健全政府部门与平台经济行业常态化沟通交流机制。加强部门间的统筹和协调，强化政策联动和协同配合，探索建立适应平台经济发展的监管模式。根据平台经济的新业态新模式，不断迭代监管方式，推动行业自律，加强社会监管，探索多方共同参与的监督机制。尤其对社会关注度高、涉及面广、反映强烈的平台广告、网络水军等重点问题要加强监管，依法处置违法行为，维护良好秩序。



网络直播不能成为“模糊”地带

□ 张 权 肖正康

网络直播是以移动互联网为基础的新兴媒介形态，作为一种便捷、快速的信息传播方式，短时间内迅速进入人们视野，大量网络直播平台如雨后春笋般出现，满足了用户对网络文化的需求，出现了全新的社交互动模式。网络直播活动以电商平台和短视频平台为主场，平台运营公司、主播、MCN机构、受众等主体形成紧密的互动关系，共同构成完整的生态链。然而日益激烈的流量竞争下，市场和受众对“新”与“变”的需求更加迫切，从而需要更加优质、健康的内容均衡流量，而平台方为了打造爆款繁荣直播生态、吸纳多元受众，不断试探监管底线、尝试“新奇”内容，由此，互利共生的双方在白热化流量竞争中形成共谋。

网络直播行业迅猛发展的同时，也出现了一些不和谐、不文明的现象。直播内容版权侵权和个人隐私侵权方面较为突出。网络直播的便捷性、隐匿性导致了优质播放内容良莠不齐，优质内容相对较

少。同时，直播平台也存在线上矛盾向线下转化的风险，容易引发受众焦虑情绪。比如，个别直播群体为寻求曝光率，虚构剧情蓄意放大社会焦虑。各类直播平台拥有画像特征独特的用户群，单个平台聚集了偏好相仿的受众，主播和平台推荐算法往往投其所好，最后使平台产生“回音壁”效应。近年来，未成年人大额打赏、大学生网贷等现象的发生，在平台和直播群体共谋环境下，加剧了用户在直播间的非理性消费。除了诱导消费外，蓄意欺诈、制假售假等隐性危害日益增多。另外，深度伪造等技术兴起进一步造成了虚假信息广泛传播。

对于直播中存在的乱象，必须引起高度重视，采取有效措施进行治理。科学的治理目标应当是维持内容生态在“健康清明”的范畴的同时兼顾好秩序和活力、安全和发展。引导平台在内容生态健康的前提下，更好发挥高效配置资源的机制优势。

完善平台“激励—监管”双重功能。优化平台对直播群体的流量

分配和激励机制。针对各平台上主排名规则建立更完善的备案审查机制，鼓励平台主动设置积极正面的竞赛主题。进一步引导平台优化流量二次分配机制，缩小流量差距。同时探索对MCN机构充值行为设置上限、建立公开机制。强化平台对直播群体的监管实效。指导平台提升运用人工智能技术自动识别负面行为的能力。对于不同性质的负面行为，采取收缩流量推送、降低营收分成、强制社会公益服务、征收负外部效应税等分级处罚手段，避免一刀切现象出现。

强化平台“内容推送—用户保护”双重功能。针对平台推荐算法技术采取加强备案、审核和监管的管理办法。围绕平台推荐算法，建立健全备案审核机制，对算法中可能引起风险或不良诱导的人为预设条件及时纠偏。对引流渠道采取同步强化监管的方式，提高引流直播变现的门槛。建立平台保护机制，加快推行直播平台用户实名制，对未成年人观看直播类型、观看时长

予以限制，通过界面推送、支付前提醒等手段对易受骗、易冲动消费人群加强提示。在软件中设置单日打赏上限，取消或修改引导意味过强的行为。

激活供需双方共创健康内容生态积极性。采取多种形式鼓励直播群体创作具有创新、积极价值的内容。探索政府部门吸纳头部优质主播参与经济社会发展和公益事业机制，利用官媒推送、表彰评优等手段激励高素质主播发挥示范带头作用，鼓励专业人才加入直播行业、丰富内容生态。提升受众数字素养与技能，使其了解平台和直播行业的运营机制，引导网民自觉抵制恶意反常规创作。推广网信办举报通道的可及性、在平台APP界面显著位置植入外部举报链接，对举报率高、自我监管不力的平台进行约谈和行政处罚。借助行业协会等组织强化对主播和MCN机构的吸纳整合，健全完善行业规范和自律公约，畅通行业组织受理举报渠道。