

数字生态与数据要素市场体系顶层设计

全文刊登于《中国社会科学报》2024年8月13日第07版

数据作为新型生产要素，已融入经济社会运行的各环节。加快构建全国统一数据要素市场体系，完善对数据要素市场的治理，充分激发数据要素的价值，既是国家顶层规划目标，也是市场各主体的迫切愿望。构建高质量的统一数据要素市场体系，对推动中国数字经济快速发展、实现国家长远发展战略规划、促进中国参与全球数字治理具有基础性、战略性和全局性意义。数据要素市场的建立是数据成为生产要素并重构市场关系的必然结果，该市场是一个由多重主体组成、涉及以数据为核心的各种要素，且多主体与多类型要素相互关联的复杂系统。

数据要素市场体系顶层设计理念

“数字生态”视角聚焦于数字时代背景下，政府、企业和个人等社会经济主体如何通过数字技术进行连接、沟通、互动与交易，建立一个以数据流动为核心、相互作用和循环的社会经济生态系统。该视角与数据要素和数据要素市场的基本特点和发展逻辑相契合，其原因在于：第一，数据要素市场中，数据要素与多类型市场主体和监管主体之间存在复杂且密切的关联；第二，在数实融合的背景之下，数据要素在多场景中与其他生产要素高度关联，发挥着汇聚和关联其他要素的功能；第三，当前我国数据要素市场尚处于探索阶段，与数据要素市场相关的制度环境与建设方案不断演化。因此，包含了关联性、层次性、聚集性、整体性、动态性等多重特征的生态视角契合数据要素市场的运行特征。

数字生态是数字主体互连互动形成的多层次、多结构、多形态且彼此依存的动态系统。数字生态的构成要素包括了基础设施、技术创新、数据资源和数据规制。以“数字生态”视角对数据要素市场体系进行顶层设计，即提供一套市场高效

运行与规制有效执行的组合机制，平衡四项构成要素之间的关联。从普遍意义上看，数字生态的行动主体包含了政府、企业、社会成员，聚焦于数据要素市场场景，则需涵盖数据要素市场的交易双方和监管方。数字生态的相互作用包含了互联互通、彼此依存、合作冲突等多种互动形式，数据要素市场的高效流通意味着不同市场主体之间要建立基于数字生态的竞争与合作关系，良性生态关系的建立有赖于对数据要素市场体系进行总体考量。

数据要素市场体系顶层设计原则

在明确了数字生态的概念特征及其与数据要素市场的关联后，有必要结合数据要素的实质特点推进其市场体系设计。数据要素的生命周期性使其流通涉及准入、交易、退出、管理四个主要环节，其顶层设计也需覆盖数据流通全流程，将结构复杂且高度动态的数据流通生态纳入整体性考量。具体而言，数据要素市场体系的顶层设计包含数据要素市场建设的设计目标、原则、总体架构与总体布局。

数据要素市场体系的顶层设计需要以实现数据要素的高效流通与数据要素市场的繁荣为目标。基于数据要素的生态性，应以“架构安全、布局灵活、联动有效、绿色持续”作为全国统一数据要素市场建设的总原则。“架构安全”意味着安全原则应当贯穿于数据的全生命周期，覆盖数据的准入、流通交易与退出等环节，确保数据要素市场中的各类主体之间、不同类型的数据要素之间、数据要素与其他要素之间的联动结构安全。“布局灵活”原则主要指向市场体系中的相关组织机构，需结合数据要素市场发展阶段与各地发展水平，因时因地制宜进行机构布局。“联动有效”指的是数据要素市场体系中的主体和要素之间要建立互联高效的联动模式和联动体系，机构设置和管理制度应服务于主体联动与要素联动。“绿色持续”指在数据流通的全流程环节中，要贯彻可持续发展的理念，平衡经济社

会收益与耗能成本之间的关系。

数据要素市场体系顶层设计框架

在数据要素市场建设的设计目标与总体原则基础上，数据要素市场体系的总体架构应当满足数字生态的基本特征，在全国统一大市场的整体环境下，明晰安全底线，强化保障支撑，做好组织实施。总体架构可由三个部分构成：一是数据要素流通的监管安全底座，二是数据要素流通的组织机构，三是数据要素流通的管理体系。数据要素市场建设的底线是数据安全，存在两个触发国家安全监管的触点：凡数据流通引发个人伤害的和凡数据流通引发群体伤害或社会动员的。凡触碰触点的流通交易活动皆纳入国家安全监管底座，进行“场内”交易，其余流通交易活动可自由选择交易形式。

在总体布局中，可打造“技术”和“制度”双保障的安全底座；建立监管机构与交易机构并存的数据要素流通机构，以“中央主导、属地监管”为原则搭建两级监管体系，将流通交易机构功能定位为提供数据流通交易服务，布局“通用”和“专用”并存、国家和地区互补的多层次数据流通交易机构体系，机构布局以培育良好市场生态为目的，市场化运行允许不同组织机构根据自身特点和可承担的职能范围进行自我探索，筛选绩优模式，符合数字生态的适应性演化特征。

总的来说，数据要素市场建设尚在探索期，“数字生态”视角为进一步完善中国数据要素市场建设的实施方案提供了可选的理论参考。在后续实践中，数据要素市场体系应以市场繁荣为目标，以数据安全为底线，协调多重市场主体之间的关系，形成市场化与竞合并存的生态发展机制，最终建立平衡、繁荣的数字生态。