CMF
China Macroeconomy Forum
中國宏觀經濟論壇

CMF宏观经济热点问题研讨会（第34期）

建设高效的数据要素市场：挑战与路径

主办单位：
中国人民大学国家发展与战略研究院
中国人民大学经济学院
中诚信国际信用评级有限责任公司

承办单位：
中国人民大学经济研究所

2021年10月

CMF
China Macroeconomy Forum
中國宏觀經濟論壇

建设高效的数据要素市场：挑战与路径

主办单位：中国人民大学国家发展与战略研究院、中国人民大学经济学院、中诚信国际信用评级有限公司
承办单位：中国人民大学经济研究所

CMF
China Macroeconomy Forum
中國宏觀經濟論壇

建设高效的数据要素市场：挑战与路径

报告人：刘小鲁
中国人民大学经济学院教授
中国宏观经济论坛（CMF）主要成员
2021年10月13日

目 录

一、数据要素产业链与中国数据要素市场的现状

二、数据要素的特征与建设高效要素市场的挑战

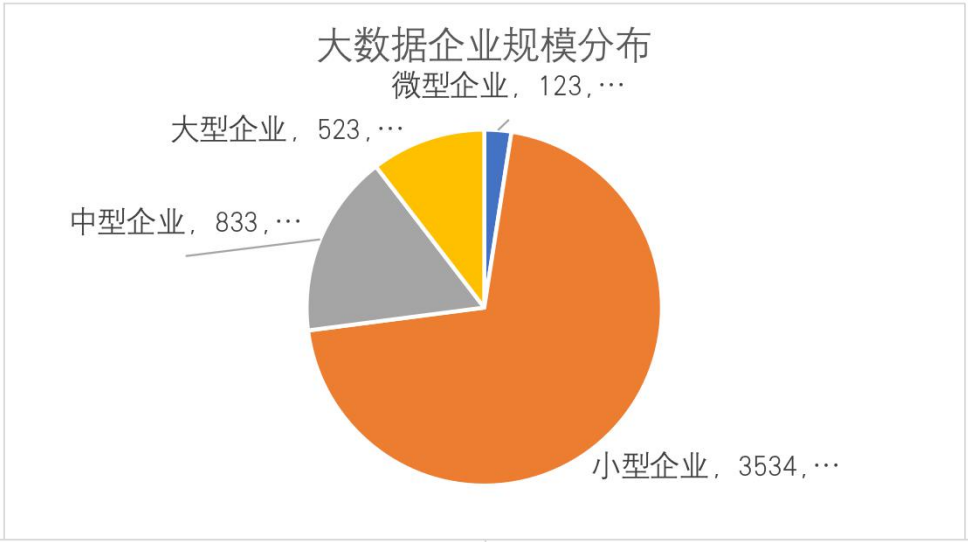
三、建设数据要素市场的路径

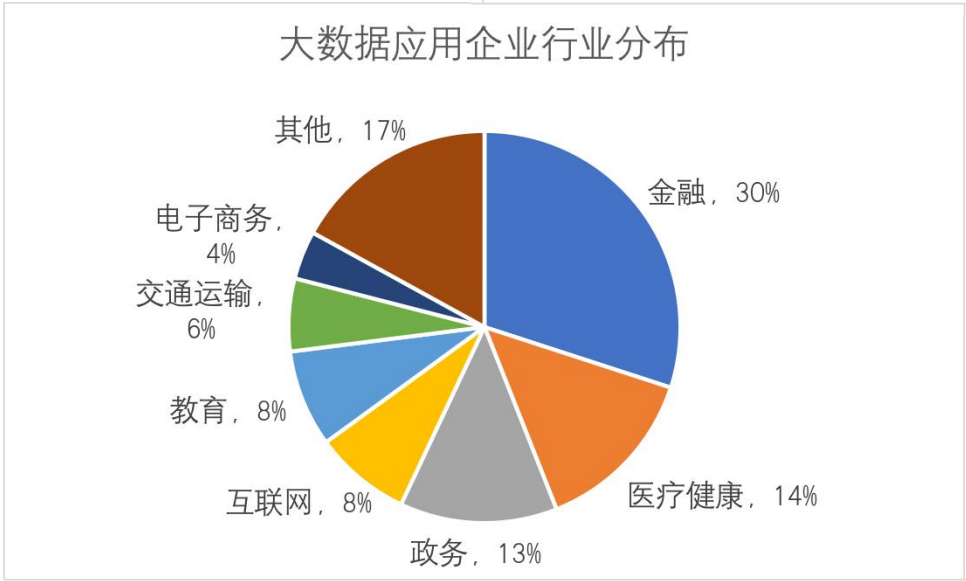
中国数据要素市场进入高速发展阶段

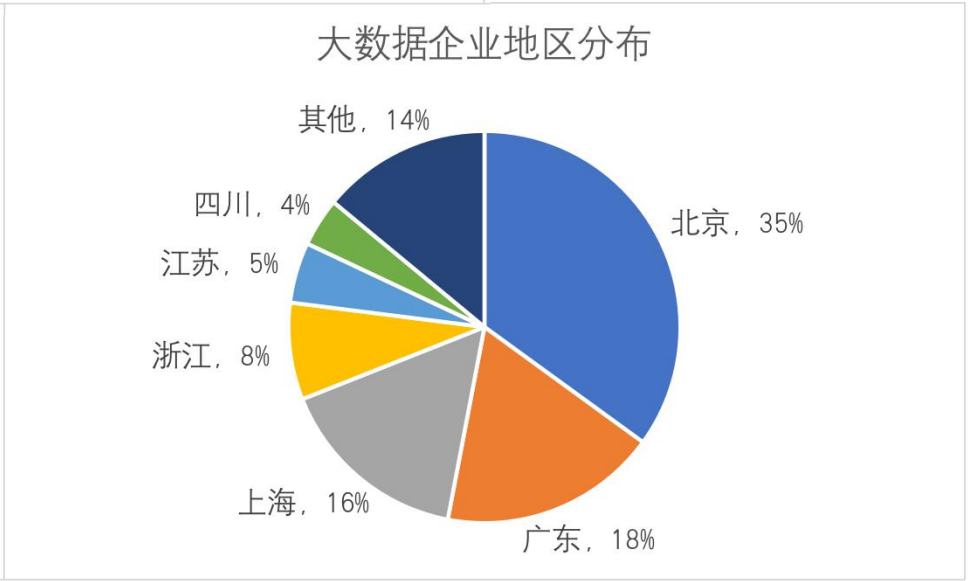


数据来源：《中国数据要素市场发展报告（2020—2021）》，国家工业信息安全发展研究中心

中国大数据企业的分布

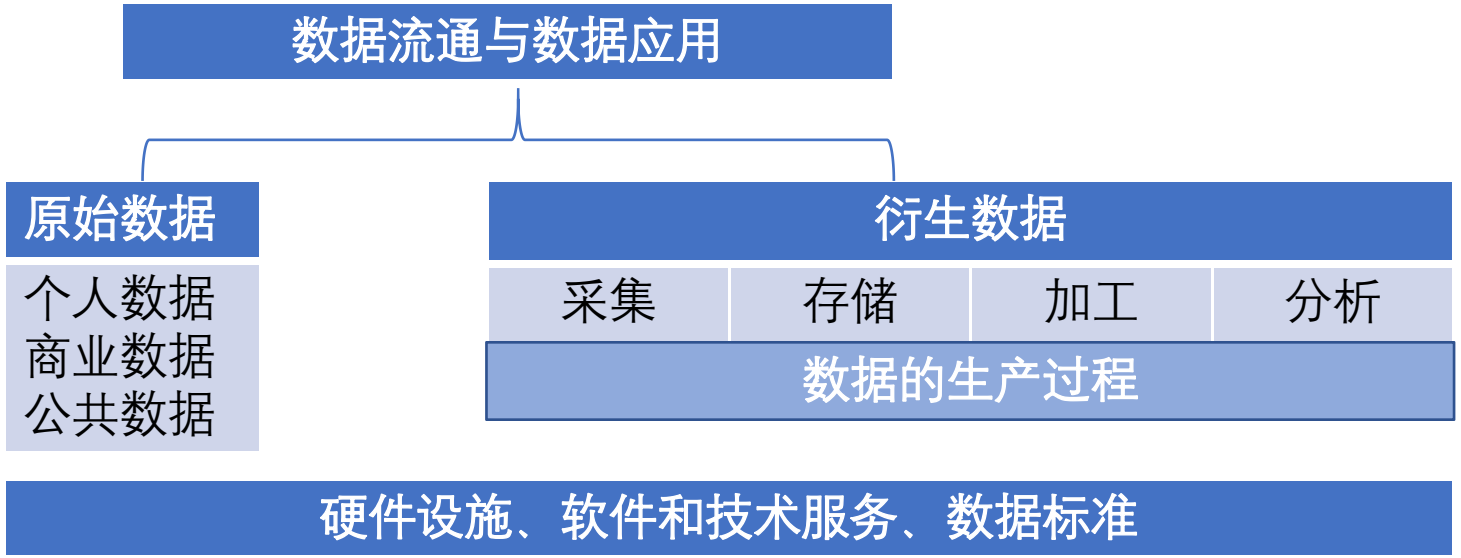






数据来源：《大数据白皮书（2020）》，中国信息通信研究院

数据要素的产业链构成



- 数据要素市场的核心：市场机制在资源配置中的基础性作用
- 狭义的数据要素市场：数据流通中的价格机制
- 广义的数据要素市场：原始数据、数据“生产”、流通与应用中的市场调节机制

■ 数据要素市场发展中的问题

- 大数据引发权益纠纷、数据安全和反垄断规制等方面的新问题

事件	时间	内容
微视侵权案	2019年	个人信息权
微信读书案	2020年	个人信息权
大众点评诉百度案	2016年	商业数据使用与不正当竞争
新浪微博与脉脉案	2016年	商业数据使用与不正当竞争
淘宝诉美景案	2018年	商业数据使用与不正当竞争
滴滴网络安全审查	2021年	数据安全
顺丰与菜鸟之争	2017年	数据接口之争
Facebook与Whatsup的并购审查	2014年	反垄断调查
欧盟对亚马逊的反垄断调查	2019、2020年	反垄断调查

■ 数据要素市场发展中的问题

- 工业大数据共享流通面临困境：
  - 数据产权不明晰

    保护数据和数据库的主要方式是版权和《中华人民共和国反不正当竞争法》

  - 在数据质量管理和数据安全管理等环节缺乏明确的治理体系

    《2021企业数据治理全景报告》的企业调查：有专门数据治理部门的比例不足25%

  - 缺乏数据标准

    《国家智能制造标准体系建设指南（2018 年版）》、《工业互联网标准体系框架（版本 1.0）》等仍在推广中

    工业软件、物联网设备对外依赖度高，标准不统一

  - 有影响力的优势工业互联网平台仍在培育和建设中

CMF
China Macroeconomy Forum
中國宏觀經濟論壇

目 录

一、数据要素产业链与中国数据要素市场的现状

二、数据要素的特征与建设高效要素市场的挑战

三、建设数据要素市场的路径

大数据的特征

- 非竞争性
  同一数据可被多人同时使用

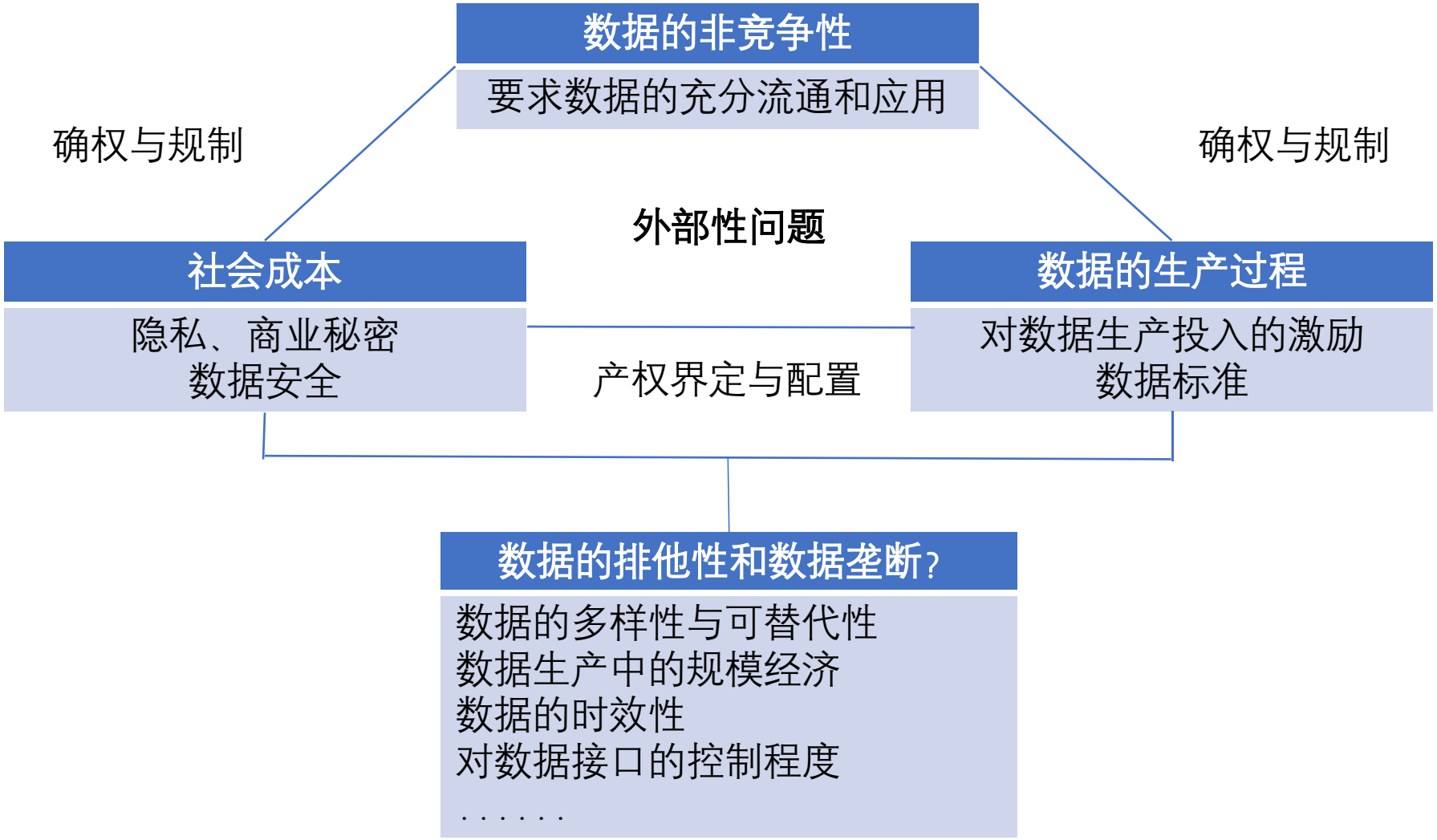
- 衍生性
  单个数据vs.海量数据
  数据的应用价值取决于“生产加工”过程

- 外部性
  数据的流通与应用涉及多方主体的权益

- 数据的多样性
  来源的多样性和用途的多样性

- 数据的时效性
  市场的动态变化可能会导致数据的“折旧”

数据要素市场有效性面临的挑战



■ 挑战一：外部性问题的复杂性

- 数据充分使用、数据相关主体权益和数据安全难以兼顾，需要考虑三者的平衡

- 隐私成本的异质性和不确定性，导致科斯定理失效
  对自由、尊严和私人生活安宁的诉求——隐私权
  个人信息被他人获得可能带来的其他风险和经济损失——个人信息权
  隐私成本取决于个体特征和特定场景
  个人可能缺乏对数据使用后果的充分认识

- 隐私和安全规制效果的不确定
  企业和平台对隐私条款的“包装”
  对知情与同意的规定可能强化垄断势力

- 对商业秘密的保护尚不能有效满足数据生产和使用的需求
  非公开数据、半公开数据和公开数据的情景存在很大差异
  外部性问题会导致企业策略性地对自身数据进行保护，不利于数据共享

■ 挑战二：数据垄断成因、行为与后果的复杂性

- 数据垄断的核心在于数据是否具有排他性

强化排他性的因素	弱化排他性的因素
数据接口与渠道上的竞争	用户的多归属
数据和网络效应结合的新正反馈机制	用户偏好的异质性
排他性合约	数据的多样性与替代性
规模经济与范围经济	数据的时效性
其他市场的集中度——数据作为副产品	
隐私规制的潜在影响	

- 垄断的结果并不必然是反效率和反福利的
  - 基于大数据的匹配效率提升具有规模经济效率
  - 垄断与动态技术进步与创新之间的关系是非线性的
  - 平台基于大数据能力的行为对用户的影响具有两面性：服务改进还是算法歧视？

目 录

一、数据要素产业链与中国数据要素市场的现状

二、数据要素的特征与建设高效要素市场的挑战

三、建设数据要素市场的路径

数据要素市场的建设路径

- 继续完善数据立法和数据确权
  - 由分散立法到统一立法
  - 通过隐私和安全规制明确数据要素市场基本红线，对其他问题采取开放态度，发挥市场机制的作用
  - 单一产权难以兼顾多目标，应构建多元化数据产权体系
  - 数据确权的核心是产权配置，目标是平衡数据充分使用、数据相关主体权益和数据安全
  - 在企业数据的保护上，分类提供除商业秘密外的更为全面的权利保护

数据要素市场的建设路径

- 继续以包容审慎原则来评估数据垄断问题
  - 在平台经济和动态效率问题上，市场结构认定的可靠性有限
  - 反垄断规制侧重评估市场进入、效率与福利影响，而非必须依赖市场结构界定
  - 分领域、分阶段实施监管

- 通过改善基础设施和数据技术推动数据流通与共享
  - 基于隐私计算技术构建数据安全可信共享平台

CMF

China Macroeconomy Forum

中國宏觀經濟論壇

聚焦“建设高效的数据要素市场：挑战与路径”，CMF 中国宏观经济专题报告发布

10 月 13 日，由中国人民大学国家发展与战略研究院、经济学院、中诚信国际信用评级有限责任公司联合主办的 CMF 宏观经济热点问题研讨会（第 34 期）于线上举行。**百度 APP、网易财经、新浪财经、财经、搜狐财经、Wind、中国网、好看视频**等多家媒体平台线上直播，同时在线观看人数逾**五十万**人次。本期论坛由中国人民大学一级教授、经济研究所联席所长、中国宏观经济论坛（CMF）联席主席**杨瑞龙**主持，聚焦**“建设高效的数据要素市场：挑战与路径”**，知名经济学家**毛振华、申卫星、曾宇、孙克、刘小鲁**联合解析。

论坛第一单元，中国人民大学经济学院教授、中国宏观经济论坛（CMF）主要成员**刘小鲁**代表论坛发布 CMF 中国宏观经济专题报告。

报告围绕三方面内容来展开：

一、数据要素产业链与中国数据要素市场的现状；

二、数据要素的特征与建设高效要素市场的挑战；

三、建设数据要素市场的路径。

一、数据要素产业链与中国数据要素市场的现状

目前我国数据要素市场整体规模较小，2020 年我国数据要素市场的规模大约为 545 亿元。**虽然规模相对而言比较小，但是它的增长速度非常快**。“十三五”期间，市场规模年平均增长率超过 30%，按照这个速度，预计在 2025 年，数据采集和数据分析的市场规模总共会达到 1700 亿左右。

在这样一个发展过程中，**我国大数据企业分布在数据产业链的各个环节上**。根据信

通院在《大数据白皮书》中整理的数据，目前绝大部分大数据企业是中小企业；从行业数据应用领域来看，最大的行业是金融，其次是医疗健康、政务和互联网；在地区分布上，北上广是大数据企业分布最为集中的地区。随着我国数字经济快速发展，大数据产业的需求和应用范围都日益广泛。

在讨论数据要素市场时，应梳理要素产业所涉及到的相关主体，即数据要素的产业链构成。

首先是**原始数据**。原始数据的来源是非常多样的，既可能来自于个人信息，也可能是包含了商业数据，还可能来自于政府公共数据。这些数据经过一定的采集、存储、加工、分析就会形成衍生数据以及相关的信息知识和算法。从数据采集到最后形成的过程，可归纳为数据的生产过程，**所有生产过程必须建立在一定的大数据基础设施之上**，也就是我们所说的新基建。此外还需要依赖于相关软件和技术服务。当数据被整理加工形成了有价值的信息之后，就涉及到数据的流通和数据的应用问题。整个产业链包含了非常多的相关主体。

从产业链构成角度来看，如果对应到数据要素市场的话，首先要关注市场的核心是什么。这里所讲的市场，并不是侧重于数据交易的场所，并不是大数据的交易平台。从经济学的视角来看，这个市场更多讲的是市场机制，也就是**价格机制如何在资源配置中发挥作用**。这也符合“建设更加完善的要素市场意见”对要素市场所做的定位，就是要让**市场机制在资源配置中发挥基础性的作用。**

接下来关注狭义的数据要素市场的含义，即**数据流通中的市场机制**，也就是数据交易中数据价格调节机制如何实现数据的转移、交易和共享。但数据的产生过程是非常复杂的，因此报告倾向的视角是更加广义的数据要素市场，要考虑市场机制如何协调**原始数据的相关主体、数据的“生产”主体以及数据的流通和应用**，如何在整个数据产生过程和流通过程中发挥资源配置的引导性作用。

在数字经济发展过程中，随着大数据使用范围越来越广，重要性日益提高，也引发了很多新问题。

首先是**大数据的广泛使用引发了很多权益纠纷、数据安全问题和反垄断规制方面的新问题**。如微视和微信读书案都涉及到个人信息权的问题。微视是腾讯旗下的一个APP，当用户使用微信登录APP的时候会进行授权，微视会获取个人的微信好友相关信息，并且向客户推送好友发布的视频。有用户认为用微信帐号登录微视APP仅仅是授权了登录服务，并没有允许微视收集好友信息，这就产生了个人信息的纠纷。法院实际判定这个案件时支持了原告的主张，也就是说个人信息权是应该得到保护的。

在商业数据使用上也存在类似的问题。某一个平台所整理的商业数据，其他平台能否去使用和提供？这种案件在目前的框架下，通常是通过“反不正当竞争”的渠道来进行调节的。

除了个人数据和商业数据之外，还有其他的一些典型事件涉及到数据安全问题，特别是**当数据涉及到跨境流动时，数据安全问题就会变得更加敏感**。

除此之外，近年来，可以观察到**国内外已经有非常多的针对平台的反垄断调查**。如去年欧盟对亚马逊展开了第二轮的反垄断调查，主要原因是亚马逊会收集平台上商户的数据，并且会用这个数据来影响它和商户间的竞争，相当于亚马逊在这个过程中既当裁判员又当运动员，这样的行为就引发了反垄断调查。总之，**大数据会引发比较复杂的权利纠纷、数据安全和反垄断规制方面的问题**。

其次，**在工业领域或者在整个产业领域，数据的共享和流通可能会面临更大困境**。

第一是**数据产权界定不够清晰**。目前我国针对数据安全和个人信息的相关权益的立法推动速度非常快，已经实施了《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》
在年底也会实施，但工业数据领域是否需要给予一个明确的权利，这个问题有待讨论。目前保护数据和数据库存的方式主要是通过知识产权和《中华人民共和国反不正当竞争法》的途径，并没有一个明确的产权上的界定。

第二是**在数据质量管理和数据安全管理等环节缺乏明确的治理体系**。根据2021年企业数据治理的报告，虽然大部分企业都有数据治理的意识，但是设立了专门的数据治

理部门的比例小于 25%，这反映了企业数据管理混乱。部门间的异构数据问题妨碍了数据的共享和流通。

第三是**缺乏数据标准**。虽然我国已经发布了关于工业数据的部分标准，但标准的市场接受度仍有待提升。此外我国在物联网领域的硬件设备和软件对外依赖度较高，海外供应商间的标准不统一，导致物联网所采集的数据缺乏统一的标准。

第四**是有影响力的优势工业互联网平台仍在培育和建设中**。这涉及到我国互联网平台的格局，我国的互联网经济发展最活跃的部分还是在消费端。以阿里云为代表的消费端大型互联网平台正在积极参与到工业互联网平台的建设中。但这些互联网平台过去主要针对消费者开展业务，缺乏工业领域的专业知识，难以为工业大数据平台的建设提供更加专业化的支持。

二、数据要素的特征与建设高效要素市场的挑战

首先关注大数据的基本特征。**数据虽然也是一种生产要素，但它和传统的资本、劳动存在很大的差异**。关于数据特征有很多不同的观点，比较流行的是“4V”理论，报告根据目前所讨论的主题，对它进行了扩展和调整。

第一个特征是**非竞争性**。这是指同一数据所蕴含的知识和信息可以同时被多人使用。非竞争性给数据要素市场的效率提出了指向：既然数据是可复制的，且具有非竞争性，那么从效率上就要求全社会所有需要这个数据的人都能够使用它。所以非竞争性在效率上的引申含义是**数据应该充分地流通和共享**。

第二个特征是**衍生性**。这包含两个层次的含义：第一个层次的含义是**数据之间相互关联，可以产生更多的价值**，这里涉及到单个数据和多维度的海量数据之间的关系，比如对于淘宝上开店的商户来说，他们更关心的是下个月哪种产品是更加畅销的，单纯看某一个消费者的消费历史是没有办法进行推断的，只有把足够多的消费者数据汇聚在一起，进行大数据的分析，才能够产生更有价值的信息。第二个层次是原始数据。原始数据是没有经过加工、分析的数据，它所蕴含的价值其实是非常低的。**数据的价值只有在**

采集、加工、存储、分析的过程中才能够被充分地进行发掘。

第三个特征是**外部性**。外部性主要源于数据的采集、流通、应用，涉及到很多相关主体的权益。报告前半部分涉及的一些关于个人数据和商业数据所引发的权利纠纷，就是外部性的典型表现。

第四个特征是**多样性**。这个多样性有两个方面的含义：一是同样的数据信息可能会从不同的来源获取，比如对于消费者的年龄信息，可以通过消费者的身份证号中的出生年月来推测，也可以直接通过调查问卷的方式让个人进行填写；同一个数据在不同的领域也有不同的用途，**所以存在来源的多样性和用途的多样性**。

第五个特征是**时效性**。很多数据是具有时效的，市场的动态变化可能会导致数据的失效。所以，市场的动态变化可能会导致数据的“折旧”。

这样的一些特征会引发哪些问题呢？在数据要素市场中存在一个不可能三角：一是**数据的非竞争性所要求的数据的充分的流通和使用**；二是这个过程中会产生一些**社会成本**，包括个人隐私产生经济学上社会的负效应，是一种社会成本，也包括可能引发数据安全问题，可能侵犯企业的商业秘密，给相关的主体带来损失；三是**数据生产过程的激励问题**，由于数据具有衍生性，意味着数据价值的发掘需要通过生产的投入。当然，这个过程不是免费的，对数据进行清理分析，需要大量人力物力的投入，怎样使相关的市场主体有动力进行这种投入呢？必须要肯定数据加工者的相关权益。但这个权益一旦提出又会产生两个问题：首先，**市场主体可能不愿意把数据共享给市场中其他主体**，所以出于竞争性的考虑，企业反而会策略性地来阻碍数据的流通。其次，**这个权利一旦提出，和个人隐私的权利之间可能会产生冲突**，如果数据的权利是一个总的集合，那么可能就涉及到在原始数据主体和衍生数据主体之间的权利的分配问题。

归纳而言，这样一个不可能的三角问题首先引发了**确权和规制的问题**。其次，在原始数据和数据加工过程中可能还存在**产权界定和分配的问题**。产权的设置本身意味着赋予了相关主体一定的排他权，这种排他权是否会进一步导致数据的垄断，这个问题也非常复杂。

因此，数据要素市场建设面临两大挑战：

挑战一是**外部性问题的复杂性**。

第一，**数据充分使用、数据相关主体权益和数据安全难以兼顾**，需要考虑三者的平衡。

第二，**隐私成本的异质性和不确定性导致科斯定理失效**。科斯定理认为初始产权分配是不重要的，只需要做到产权界定清晰。如果市场环境是完美的，这样一个初始界定不会带来任何效率的损失，因为市场会自发就这种权利去进行交易，最后形成一个最优的资源配置结果。但现实情况要更加复杂，比如隐私成本具有异质性和不确定性，不同年龄、性别、受教育水平的人对隐私保护的偏好存在很大差异。另外民法典区分了隐私和个人信息两个概念，个人信息和隐私在不同场景下的敏感程度也会发生变化。所以，隐私成本不是固定不变的。此外，个人可能很难对数据使用的后果有充分的认识，导致人们在进行数据授权时，无法去评估授权给自己会带来什么影响。

第三，**隐私和安全规制效果的不确定性**。这种不确定性主要来自两个方面，一是企业和平台可能会对隐私条款进行策略性的“包装”，比如把隐私条款篇幅增加，消费者没有精力去阅读或者根本无法理解。二是它可能反而会强化企业数据垄断，因为当个人数据采集需要以知情和同意为前提时，在大互联网平台和一个小平台之间，用户通常会更加信任前者，这就强化了这类企业在数据市场上的市场势力。

第四，**对商业秘密的保护尚不能有效满足数据生产和使用的需求**。目前商业数据没有明确的产权界定，主要是通过版权或反不正当竞争法来进行保护。在产权保护不利的情况下，企业就会用商业秘密的形式保护自己最有价值的信息，这样的一个行为显然是不利于知识的社会扩散的。此外非公开数据、半公开数据和公开数据的情景也存在很大差异。

挑战二是**数据垄断成因、行为与后果的复杂性**。

数据垄断的核心在于数据是否具有排他性。数据垄断的成因以及后果都很复杂。这里探讨一些会强化或弱化数据垄断的因素。

第一个强化因素是**数据接口和渠道上的竞争**。第二个强化因素是**数据和网络效应结合的新正反馈机制**，有了大数据之后，平台就可以通过个性化的推荐和商品排序来提高用户间的匹配效率，改善用户体验，形成了一个新的正反馈。用户体验好，所以就有更多的用户加入，而他们的行为会产生更多的大数据，大数据又进一步强化了平台的数据能力。第三个强化因素是**“二选一”排他性合约**，如电脑和操作系统可以进行捆绑。第四个强化因素是**数据上的规模经济与范围经济**。第五个强化因素是**其他市场的集中度**，数据在很多情况下是一种行为的副产品，在其他市场中具有垄断地位的企业有很强的市场势力，控制了相应的数据采集的接口。

但也有很多因素会弱化数据的集中，第一个弱化因素是**用户的多归属**，第二个弱化因素是**用户偏好的异质性**，两者相结合可以给予平台差异化发展的空间。第三个弱化因素是**数据的多样性与替代性**。第四个弱化因素是**数据的时效性**，即随着时间的推移，现有的数据的价值会慢慢消失。此外，还可以讨论**隐私规制的潜在影响**。隐私规制有可能加剧市场的垄断程度，也有可能会限制这些企业在数据采集上的行为。所以，它对数据垄断的影响可能是两方面的。

垄断的结果并不必然是反效率和反福利的。很多平台都基于大数据进行个性化的匹配，这有利于促进市场繁荣，降低市场交易成本。在对企业的数据行为、数据集中程度进行干预的时候，则可能会相应带来效率上的损失。

另外，数据垄断的来源是什么？是来源于排除竞争还是来源于企业自身创新和数据能力的培育？如果企业的这种垄断是因为它更有能力，比如它的算法开发得更好、更有效率，那对数据的集中进行干预的话，**反而会打击企业进行技术创新的积极性**。

平台基于大数据能力的行为影响也是比较复杂的。一方面，大数据可以用于改善用户体验，这是一种积极效应。但是，**现实中存在“大数据杀熟”和“算法歧视”，这些行为可能都会带来负面影响**。

三、建设数据要素市场的路径

首先，**要继续完善数据的立法和数据确权**。第一，目前数据立法呈现出一种从分散立法到统一立法的趋势，但是目前权利的划分仍然不够清晰。第二，因为隐私问题和数据安全问题的复杂性，不可能对任何市场行为都用一套简单的规则进行规范。所以隐私和安全规制主要是明确数据要素市场的基本红线，对于其他问题则应该采取开放的态度，来充分发挥市场主体这种创新的作用。第三，因为数据要素市场效率存在着充分使用、相关权利主体的权利的保护以及数据安全问题，通过单一产权界定没有办法兼顾多个目标，所以应该构建多元化的数据产权体系。第四，数据确权的核心是产权配置，通过产权在个人、企业等相关主体间的分配，来平衡数据充分使用、数据相关主体权益和数据安全这三者的目标。第五，在企业数据的保护上，应分类提供除商业秘密外的更为全面的权利保护。

其次，**要继续以包容审慎原则来评估数据垄断问题**。第一，在平台经济和动态效率问题上，市场结构认定的可靠性有限。第二，反垄断规制侧重评估市场进入、效率与福利影响，而非必须依赖市场结构界定。第三，要在不同的领域、不同的发展阶段，针对行业的特征，针对大数据的特征来实施分类监管。

最后，**要通过改善基础设施和数据技术推动数据流通与共享**。比如现在有很多数据脱敏技术，可以通过这些技术来排除数据流通中的敏感数据。除此之外，目前可用不可见的数据技术和隐私计算技术的发展也非常迅速，可以考虑基于这些技术构建数据安全可信的共享平台。

论坛第二单元，嘉宾就**目前我国数据要素市场存在的问题及解决方式**发表演讲。

清华大学法学院院长、教授**申卫星**认为，**既要促进数字经济发展，也要加强数据保护立法**。立法的目的是为了保护个人信息权益、规范个人信息的处理活动，促进个人信息的合理利用。**《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》的通过，体现了我国数字经济发展进入一个特殊阶段**。在这个阶段里既要发展数字经济，也要防止过去工业社会中出现的先污染后治理的弊端，不能以牺牲个人的信息和隐私保护，甚至包括数据的安全为代价。

此外，**对数据确权问题要采取两权分离模式：用户享有所有权，平台拥有用益权**。通过用益权的设定，可以很好地保护平台商业数据的权益，同时促进商业企业不断加大投入、鼓励创新。所以，**权利的分配不仅是为了促进交易或者成为数据能够流通利用的前提，更主要的是鼓励企业创新**。

中国信息通信研究院政经所副所长**孙克**围绕数据立法、确权已解决和未解决的问题等展开分析。他认为，第一，我国数据立法方面存在三大趋势：**注重以人为本、注重以数据为关键生产要素的数字经济的发展、注重与国际规则接轨**。第二，**我国数据确权已经解决了战略问题、认识问题和技术问题**。第三，目前我国数据确权存在几大未解决的问题，首先**是从消费型到产业型的数字经济存在巨大鸿沟**；其次是**数据的确权需要在未来的社会和个体多方的权衡中取得前进**，要在国家、社会和个人的利益层面做权衡；此外**数据的属性和权利归属存在复杂性和模糊性**。第四，**对于商业数据不应采取排他性的财产权保护**，这会影响数据市场的发展。

中国互联网络信息中心主任**曾宇**认为，有必要通过几大措施进一步保护商业数据确权。一是**要进一步加快出台相关的法律法规，要进一步明确数据确权**，可以在已有法律的前提下进一步出台行业细分领域相关的数据产权保护的细则和实施办法。二是**要推动建立层次化分布式的数据共享流通交易平台**，进一步规范数据交易的行为，培育数据交易市场。三是**要出台对数据资源定价的指导性意见和规则**，严厉打击在数据资产交易领域的违法违规行为。四是**要进一步推动商业企业的数据使用的自律管理**，加强行业自律。

中国人民大学经济研究所联席所长、教授、中国宏观经济论坛（CMF）联席主席，中诚信集团董事长**毛振华**认为，数据作为新的生产要素，很多细节有待进一步研究讨论，包括参与分配方式、经济运行贡献、交易规则，这有助于在实践和立法上完善我们的认识；**数字经济的产业链、遵循的经济规律和产业规律也值得研究；我国应发挥数据技术走在世界前列的优势，深化技术研究，加强相关领域立法**。此外，**数据应用的合法合规领域、效率程度也值得讨论**。他还指出，**数据的立法问题仍有待进一步解决**，如对隐私权的保护、效率和普惠的选择、发展和安全的选择等。

接下来，就**我国是否要在下一阶段进行必要的反垄断立法并推进数据共享**这一问题，专家们发表演讲。

申卫星认为，**要遵循 FRAND 原则，将数据公平、合理、无歧视地对外开放**。他指出，欧盟的反垄断案例给我们四点启示：第一，**数据占有量将成为衡量市场支配地位的一个重要的标准**，在反垄断的判断上扩展到了数据这一重要要素。第二，**数据聚集到巨大规模的时候就具有了一定的公共属性，在此背景下数据使用行为既要促进自己企业的创新和发展，又要维护社会的公共利益**。第三，**大型互联网平台的数据共享和数据扩展行为要受到合理的限制**，避免因为数据的流通给个人信息的保护和市场竞争带来一定程度的损害。第四，未来的中小企业和初创企业的发展需要一个公平获得数据的环境，在这方面**大型平台对于获得数据应该提供必要的支持**。

孙克认为，**欧盟的大数据反垄断个案对我国存在参考价值，但不能完全照搬**。他认为我国在推动大数据反垄断的时候可以遵循四个原则：一是**更应该注重保护市场公平竞争**，对市场主体一视同仁，着力制止和预防垄断行为的发生，以预防为主。二是**依法科学高效监管**，执法机构需要结合平台经济的发展状况和大数据企业自身特点，加强监管的针对性和科学性。三是**激发企业创新的活力，营造更加有序的开放包容的发展环境**。四是原则上维护各方合法权益，在保护公平竞争的基础上，加强反垄断执法和行业监管统筹协调。

曾宇认为，中国在大数据治理和反垄断进程中，要注意几大原则：一是**要贯彻以人民为中心的中心思想**，通过数据治理、大数据反垄断来保障我国近十亿广大网民的利益，维护广大人民群众的利益。二是要**以推动社会主义市场经济健康良性发展为目标**，以保护市场公平竞争、促进社会主义市场经济健康良性发展为核心要义，防止互联网金融平台快速扩张，导致促发系统性金融风险的隐患。三是**要体系化地构建大数据相关的反垄断政策，加强数据流通监管**。四是**要积极参与全球数字治理**，大力宣传我国的治网理念、治网模式和数字治理模式。

毛振华就反垄断问题提出三个重要观点，一是**要界定反垄断行为和其他经济监管行**

为的关系，不能把什么问题放到反垄断里，不要把它变成一个综合性治理的出口，这应作为反垄断行为的基本思路。二是**在反垄断过程中要区分政府和国有企业的关系**，要认清国企也要参与公平竞争的事实，不能将反垄断行为的重点过度集中于民营企业。三**是在反垄断过程中要防止消灭大企业的倾向**。大企业是中国在世界经济竞争中的重要武器，要在管理大企业垄断行为和维持大企业健康发展中寻找平衡点。

毛振华：中国数据要素市场：理论突破、技术创新与监管边界

毛振华 中国人民大学经济研究所联席所长、教授、中国宏观经济论坛（CMF）联席主席，中诚信集团董事长

以下观点整理自毛振华在中国宏观经济论坛（CMF）宏观经济热点问题研讨会（第 34 期）上的发言

近年来，随着云计算、大数据和人工智能等信息技术的快速发展，我国迎来新一轮的科技革命和产业革命，数字经济时代到来，数据在全球经济增长中扮演的角色愈发重要。但是，数字经济的出现时间并不算长，数字经济的发展仍然路漫漫，对于这样一个正处于蓬勃发展中的新兴事物，人们对它的认识依然存在盲区，相关的政策和监管措施也亟待完善，基于此，我们研究推动数据要素市场发展，不仅要在某个领域精耕细作，也需要有立体化的思维和多维度的视角，既要敢于有理论突破，又要注重技术创新，并在实践中不断厘清监管边界。以下我就此谈一谈对推动中国数据要素市场高质量发展的几点认识。

第一，将数据纳入生产要素是经济理论的重要突破，但相关研究与实践需要进一步推进。习近平总书记在 2017 年中共中央政治局第二次集体学习时强调：“要构建以数据为关键要素的数字经济。”数据要素开始被大众所关注，随后党的十九届四中全会首次提出将数据作为生产要素参与分配，正式将数据作为生产要素，这是经济理论上的一个重要突破。传统的经济学理论中将土地和劳动作为生产要素，历经两次工业革命后，资本和技术也被纳入生产要素当中。如今，我国又将数据纳入生产要素范畴，这是一个重要的突破和创新。但是将数据作为生产要素仍有许多问题需要讨论。例如数据作为生产要素如何参与分配，如何衡量数据在经济运行中的贡献、如何确定基础产权和原始产权、如何保护数据产生收益的权利、如何制定交易时的具体规则等要素在流转过程中所面临的诸多问题。当前除数据外，其它四个生产要素均有配套的立法来确定其所有权、使用权以及收益和管理的权力，即便是较为复杂的土地要素，也通过土地法对上述问题有了

较为明确的界定。但数据要素相关的立法还不够清晰，尤其是上位法缺位，使数据要素在各个领域的应用都受到了较大限制。对这一问题的进一步讨论和研究有助于我们在实践甚至立法上进一步完善对数据生产要素的认识。

第二，对数据经济的发展规律及统计标准仍需进一步加强研究。当前按照我国的统计标准，多地公布了其数字经济规模。很多地方数字经济占 GDP 的比重达到 30%-40%，有的地方甚至更高。而第三产业逐步形成庞大的产业规模则经历了一个很漫长的过程。与之相比，数字经济规模却在短时间内达到了如此高的占比。当前全球并没有发布类似统计标准的先例，因此我国现行统计标准的严谨性还有待商榷。此外关于数字经济的产业链、供应链、以及它所遵循的经济规律、产业规律同样值得研究。

第三，对数据技术本身的研究还需要深化。数据技术的发展和互联网的发展有必然联系。关于数据的界定范围，过去我们认为基本上所有运行的轨迹都可以界定为数据。关于数字方面技术本身的延展，我国同样走在世界前列，这和我国互联网推广以及互联网经济特别是“互联网+”的发展有密切的关系。但是我认为数据技术本身的研究还需要深化，通过研究来确定未来数据技术研究的方向，明确哪些领域是明令禁止的，列出负面清单，另一方面也要明确哪些领域是需要重点研究的，在很多数据技术方面并没有这方面的认识。

第四，关于数据应用方面还大有探讨的空间。数据是一个资源，首先它作为原始数据普遍存在于当今的社会当中。而数据在经过加工整理后又变成新数据，它还有相关的衍生品，这些原始数据和衍生数据怎么应用，哪些领域里面的应用是合法合规的，哪些应用是有效率的，在效率和合法合规之间能够找到什么样的规律，这也是需要讨论的范畴。

第五，在数据立法方面还需要进一步完善。当前已经有了初步的立法，但从庞大的数据规模来看，未来还有很多方面需要做出补充。其中最重要的是产权，需要扩充。第二个是隐私权。隐私权是建立在拥有产权的基础上的，只有拥有了所有权才有所谓的隐私权。关于隐私权，哪些属于刑法上的隐私，哪些属于道德上的隐私，还需要进一步解

读。隐私权里面还有一个重要的部分涉及到权力是不是属于该公开的部分。金融体系里的一些实践可以带给我们一些思考和启发。例如征信条例规定了需要拿到许可证明的机构才能收集信息。有些领域存在类似的问题。如在大健康产业发展过程中，需要对健康医疗的信息进行采集，而对这些数据采集当前仍缺乏有效的立法规定，该领域的立法空白一定程度上造成信息收集不畅，限制了产业的发展。所以在产业发展、数据安全、隐私保护的均衡过程中，要有动态的调节机制，这样才能保护我国的数据产业，我国的信息技术才能够走在世界的前列，从而造福人民。

第六，数据领域反垄断要明确反垄断边界，公平对待不同所有制及不同规模的企业。最近在互联网领域和数字经济领域的反垄断调查，因其前所未有的调查力度和处罚力度引起了社会各方关注，我国的反垄断进入了一个新的发展阶段，但在具体的监管实践过程中仍需注重政策落实的边界，把握好多方面的平衡。**首先，要警惕“把反垄断当做一个筐，什么都往里装”。**只有企业在使用自身竞争优势的过程中，实施了垄断行为，让投资者支付了额外的成本，阻碍了创新企业的生存发展，限制了技术进步，才需要对其进行反垄断调查。**其次，要正确处理政府和国有企业的关系。**当前的反垄断工作焦点仍聚集在民营企业，并未过多涉及国有企业的垄断。政府不是盈利机构，政府获取及运用数据不属于经济行为，因此其在某些方面的垄断具有合理性，但是国有企业也是企业，需要遵循市场规则，如果其出现特许经营之外的垄断行为，同样需要被反垄断，不能形成反垄断仅是反民企的垄断而无视国有企业存在垄断行为的现象。**再次，要把握好反垄断与保护企业国际竞争力的平衡。**中国在参与世界经济的竞争过程，实际上就是中国企业与其他经济体的企业竞争的过程。而在此过程中，大企业的作用尤为重要，在一定程度上可以说，国际经济竞争主要表现就是大企业之间的短兵相接。因此，虽然大企业更容易出现垄断也更容易成为反垄断的对象，但仍需对反垄断政策实施力度进行综合考量，避免矫枉过正削弱我国企业的国际竞争力，“自毁长城”。

总体来看，当前我国数字经济发展方兴未艾，走在全球前列。要建设高效的数据要素市场，需要关注我国的数字经济发展规律，不断建设和完善相关法规，使得对数据市场的监管更加理性、更加普惠、更有利于发展。

申卫星：所有权和用益权分离促进数据利用，遵循FRAND原则开放数据

申卫星 清华大学法学院院长、教授

以下观点整理自申卫星在中国宏观经济论坛（CMF）宏观经济热点问题研讨会（第34期）上的发言

一、数据立法在于强化保护同时促进规范发展

《中华人民共和国数据安全法》在6月10号公布，9月1号开始实施；《中华人民共和国个人信息保护法》8月20号公布，将在11月1号实施。这些法律的密集颁布，表明了我国正加强对于个人信息和数据安全保护的立法。这些法律的颁布，一方面加强了个人信息保护和数据的安全，另一方面也促进了数据和信息的利用。很多人认为这两部法律只是强化了保护和安全，但《中华人民共和国个人信息保护法》第一条明确提及，立法的目的是为了保护个人信息权益、规范个人信息的处理活动，促进个人信息的合理利用。此外，在《中华人民共和国数据安全法》也有很多促进数据要素发展的规定。

在讨论安全与发展并重之前，我谈一个基础的问题：信息和隐私的关系。信息和隐私最大的区别在于信息是用来让社会交往中的个人具有识别性的。例如，手机号码主要的功能在于社会交往，每人一个手机号码亦或是身份证号码的功能是识别，它的本质是个人信息。个人信息流通可能会引发滥用、骚扰，但并非必然，因为它本身并不是隐私。所以，在《中华人民共和国民法典》1032条第二款里列举了三个私密：私密的活动、私密的空间和私密的信息，还有不愿意为他人知晓的私人生活的安宁。所以，保护隐私是保持私人生活安宁不被破坏的这种状态。而信息不仅仅是要保护，而且还要利用。信息存于世间，不是为了像隐私一样，“锁在保险柜里”保护得严严实实，恰恰是为了利用。只有信息相互融合才能够发挥信息积累的倍增的效应。

当然，信息和数据也不一样，数据是存储信息的电子化的记录，所以数据是载体，在《中华人民共和国民法典》里也做了差序的安排。“个人信息”是在《中华人民共和国民法典》第111条有规定，个

人信息权益是人格权的保护。“数据”是在《中华人民共和国民法典》第 127 条有规定，数据通过财产权来保护。

这些概念清楚后，可以得出结论：《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》的通过，确实体现了我国数字经济发展进入一个特殊阶段。在这个阶段里既要发展数字经济，也要防止过去工业社会中出现的先污染后治理的弊端，不能以牺牲个人的信息和隐私保护，甚至包括数据的安全为代价。所以，一方面要促进数字经济的创新和发展，另一方面要加强个人信息和隐私的保护，乃至国家数据安全，通过立法来保持发展与保护的平衡。

二、数据确权问题的两权分离模式：用户享有所有权，平台拥有用益权

立法为数字经济发展创造了很好的外部环境，但数字经济发展的内部问题是数据确权的问题。数据作为第五大生产要素，现如今建立高效数据要素市场，基本前提就是对数据进行确权，对围绕着数据产生的相关利益主体之间如何进行一个产权的分配。我这里说三个反不正当竞争的案例：

第一个是淘宝诉美景的案例。淘宝有一款生意参谋软件，它对原始数据进行收集整理之后用算法做了深度分析，成为了所谓的衍生数据或加工后的数据，具有了财产层面的价值。它提供给一些商家使用，用于进行经济预测和经营参考。而美景下的咕咕软件通过远程登录可以抓取淘宝的生意参谋数据，而且它的价格比淘宝的生意参谋要低一半，这导致淘宝的市场被替代。当时的审判结果是，赋予了淘宝生意参谋软件对于自己在原始数据基础上分析加工和算法分析之后的衍生的数据一种“竞争性的财产性权益”。但是这个概念在法律中是没有的，《中华人民共和国民法典》在第 127 条规定：法律对数据网络虚拟财产的保护依照规定来规定，但是法律至今没有做出规定。所以，在国家立法上存在一种缺失状态，但在司法上出现了一种积极创新或者“司法造法”的过程。这种情况下，审判结果认为淘宝通过对于原始数据的加工产生的衍生数据付出了大量的劳动和技术，拥有一种竞争性的财产性权益。而美景无偿使用，并且半价卖给其他竞争对手，这种搭便车的行为构成了侵权。

第二个案例是脉脉抓取了新浪微博用户数据。这个案例的问题在于新浪微博用户数

据到底属于用户还是属于平台。脉脉认为数据是公开的，并且抓取用户数据并未侵犯平台权利。新浪微博却认为自己花费人力财力搭建平台积累的数据不应被随意抓取。最后脉脉也被认为是搭便车，背后的思想是不能不劳而获。这便回到了传统的财产权分配的一个哲学问题，洛克的劳动创造产权的理论。但劳动创造产权是创造什么样的产权？一定是所有权吗？

第三个案例是百度抓取了大众点评上的用户点评，使得大家在搜索百度的时候不仅能够搜到餐馆，也能把大众点评的数据导入。这个案例和上面有类似之处，用户点评的数据的归属难以认定，但是最后也是被认定为不正当竞争。

现在的保护要么是知识产权，要么是反不正当竞争。知识产权保护的难点在于它有创造性，有的时候数据的储存收集本身没有创造性，所以不能用知识产权来保护。第二个用反不正当竞争法是用外部来保护，搭便车、不劳而获的行为构成反不正当竞争，但反不正当竞争解决的是外部的问题，从内部来说还是要回到根本上。其实我们概括出来一个基本的结论就是数据之争的起因是平台和平台之间数据权属难题。难题的最核心的问题是用户在平台上产生的数据，到底是平台还是用户的。我本人去年在《中国社会科学》发表一篇名为《论数据用益权》的文章中的主要观点就是对数据要素和市场化也要采取两权分离的模式。

两权分离模式的核心就是平台和用户数据权属分配。尽管平台能够帮助用户保存浏览记录等数据，但是并不能因此认为平台就可以获得所有权。我认为数据的所有权归属于原发者。我在多个场合讲过一个例子：在大雪地里走路留下了一串串脚印，如果太阳出来这个脚印就没办法保存。但由于发明了照相机，你用照相机跟随我的脚印进行拍摄通过照片的形式把它保存下来了，但你的拍摄行为并不能让脚印变成你的。所以我个人认为所有权应该归用户。但是平台毕竟付出了大量的资本、技术和劳动，它应该获得产权。我赞成劳动赋权的理论，但是劳动赋权并不必然导致所有权，也可以是用益物权，即实行收益的权利。我设计的基本思路就是在确权上让用户作为数据的研发者，它是引发数据产生的人，他享有所有权，但这个所有权是弱所有权。而平台基于自己的资本、技术和劳动投入获得一个用益权，即使用收益的权利。

通过用益权的设定，可以很好地保护平台商业数据的权益，同时促进商业企业不断加大投入、鼓励创新。所以，权利的分配不仅是为了促进交易或者成为数据能够流通利用的前提，更主要的是鼓励企业创新和投入。

三、遵循 FRAND 原则，将数据公平、合理、无歧视地对外开放

近年来，欧盟对 Facebook、亚马逊、Whatapps 实施一系列的反垄断的调查和处罚额度也比较惊人。中国政府也在市场监管总局的主持下开展了关于数据反垄断的一些举措。这些行为可以看出来，随着数字经济迅猛发展，尤其是互联网平台出现了滥用平台管理权、滥用数据的控制权和资本并购等现象，成为了世界各国关注的重点。

仅对今天讨论的数据垄断而言，我认为刚才提到的反垄断案例应该给我们如下四点启示：

第一，数据占有量将成为衡量市场支配地位的一个重要的标准，在反垄断的判断上扩展到了数据这一重要要素。

第二，数据聚集到巨大规模的时候就具有了一定的公共属性，在此背景下数据使用行为既要促进自己企业的创新和发展，又要维护社会的公共利益。

第三，大型互联网平台的数据共享和数据扩展行为要受到合理的限制，避免因为数据的流通给个人信息的保护和市场竞争带来一定程度的损害。

第四，未来中小企业和初创企业的发展需要一个公平获得数据的环境，大型平台对于获得数据应该提供必要的支持。当然必要的支持并不是无偿开放数据，应该遵循 FRAND 原则，按照公平、合理、无歧视的原则使用数据，推动数据开放。

在未来企业平台治理中，我认为个性化推荐并不是一件坏事。如果是取消了个性化的推荐，每个消费者的福利都会很大程度降低。关键在于这样一种个性化推荐和数据开放，不能以牺牲数据创新为前提和基础。我们鼓励大型平台企业增强自己的社会责任，维护社会公众利益，扶持中小企业的发展，但不意味着必须是免费、无条件的，只是应

该遵循 FRAND 原则“公平、合理、无歧视”。在这方面契约自由受到一定层面的限制，不能选择交易对象，不能过高的价格来造成数据的壁垒，最终的目的是让数据能够充分的共享，在信息社会和数字经济建设中发挥它应有的本质。最后就是数据能够被合理的方式获取，使得数据有可负担性，让数据无歧视地对外使用，实现数字经济快速、稳定、健康、繁荣的发展。

曾宇：互联网治理取得明显成效，数据确权和大数据反垄断需继续推进

曾宇 中国互联网络信息中心主任

以下观点整理自曾宇在中国宏观经济论坛（CMF）宏观经济热点问题研讨会（第 34 期）上的发言

一、我国网络管理体制和机制不断完善

这几年，我国互联网和数字经济蓬勃发展。去年，我国的数字经济规模已经达到了 39.2 万亿，占 GDP 三成以上，居全球第二，已成为我国经济发展的重要引擎。在这一大背景下，怎样防范数据安全风险，构建数据安全保护体系，完善数据治理机制变得更加重要。

今年 6 月，全国人大通过了《中华人民共和国数据安全法》，从 9 月 1 日起开始实施。《中华人民共和国数据安全法》的实施有利于管理好、利用好数据要素，形成全社会共同维护数据安全、推动数字经济发展的良好氛围，切实保护我国企业和公民的信息以及相关数据的合法权益。同时这个法律也会进一步推动构建数据安全保障体系，充分发挥数据要素基础支撑和引擎作用，加快传统产业数字化转型步伐，带动以数据为核心要素的相关行业发展，从而进一步推动我国网络强国和制造强国的建设。今年 8 月，全国人大通过了《中华人民共和国个人信息保护法》，将从 11 月份开始实行。这个法案将进一步完善我国个人信息处理规则，特别是对应用程序过度收集个人信息、大数据滥用等现象和行为做出规范，对保护我国公民的人格尊严及其他权益具有重要意义。

所以，我国的网络管理体制和机制不断完善。网络立法速度也明显加快，围绕网络安全和数据安全的顶层设计和总体布局不断完善。十八大以来有关部门持续出台相关法律法规、部门规章以及一些规范性文件和政策文件，为我们进一步强化数据治理、提升网络空间的治理成效提供了坚实的法律依据。我相信随着进一步落实《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》等基础的法律法规以及行业部门规范，伴随我国相

关技术监管手段的丰富和完善，我国现实和虚拟社会的治理能力、成效都将进一步显著提升，也将进一步推动我国治理体系和治理能力现代化进程。

二、商业数据确权的必要性和建议

数据要素是继土地、劳动力、资本、技术之后的第五大要素，具有种类繁多、来源丰富等特点。数据要素具有非独占性，和其他要素相比使用和拥有数据要素的成本比较低，也容易被复制和使用。作为一种新型要素，我们对数据要素的市场化规律还处于探索期。当前在数据的产权界定、在市场配置和安全保护等方面还有很多不足，还需持续完善。数据要素的产权界定，主要是指数据资源的拥有者对数据资源的权利，比如数据资源的归属权、使用权和收益权等等。应该说在当前数据资源产权界定方面，我们还没有全面明确的法律法规进行界定。当前，数据资产的产权边界不清晰，缺乏相关的法律法规对它进行明确的边界确定，将进一步制约数据要素的价值化和市场化发展。

这几年我国互联网平台快速发展，平台拥有的数据也呈现指数级增长。“后疫情时代”在线应用快速发展，在线办公、即时通信等应用还将持续保持很高的利用率；同时，传统企业将进一步加速向平台化发展，平台企业也会加速生态化发展，这都为实体经济和数字经济的深度融合发展提供了非常好的条件载体，也将产生大量的数据；同时，可以预期跨境贸易未来几年的蓬勃发展也将产生海量的商业数据。怎样激活数据要素潜能成为非常重要的命题。第十三届全国人大第四次会议通过了《第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》，提出了要进一步激活数据要素潜能来推进网络强国建设。我个人有如下四点建议：

第一，进一步加快出台相关的法律法规明确数据确权。建议相关部门在符合《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》、《网络安全法》等法律法规的前提下，进一步推动行业细分领域制定数据产权保护的细则和实施办法来明确数据确权问题。

第二，推动建立层次化、分布式的数据共享、流通、交易平台。《中华人民共和国数据安全法》明确规定要建立健全数据交易管理制度，进一步规范数据交易行为，培育数据交易市场。下一步我们还要进一步推动建立层次化、分布式数据共享、流通、交易平台。

第三，出台对数据资源定价的指导性意见和规则。数据资产存在海量、丰富、容易被复制和使用等特点，怎样防止数字资产交易价格脱离实际价值，如何打击通过数据交易来进行相关的违规违法活动等行为，也是重要的命题。

第四，进一步推动商业企业数据使用自律管理，这几年我国平台企业发展迅猛，拥有和掌握的数据也呈现指数级增长。怎样让这些企业不去滥用、违规违法使用数据，怎样加强行业自律和企业自律管理，也是我们后续要进一步关注的问题。

三、坚持“以人民为中心”，采取强力举措强化大数据反垄断

Facebook 最近被指控相关应用损害了美国年轻人的心理健康，而且推动相关仇恨言论的传播，加剧了美国的两极化，并在全球不断制造种族暴力。像 Facebook 这样的超级平台，因为实际掌握了海量用户的注册信息、巨额交易信息、应用信息等数据资源，所以它的能力已经大大超越了传统跨国公司的实力和能力，这是在人类发展史上第一次碰到的问题。

个别互联网平台企业不断挑战国家的权利和制度，包括新闻传播、金融、社会治理等等制度和规则，对国家政治、经济、社会、网络安全等都构成重大威胁。社交平台在传播虚假信息方面其效率、效果都远超真实消息，直接推动了全球范围内歧视、仇恨、社会两极化等错误思潮蔓延，这也是近十年来全球民粹主义、极端民族主义等错误思潮泛滥的主要原因之一；同时，个别互联网平台企业凭借他们在全球的垄断地位损害用户和公民的合法权益。所以欧盟对上述行为监管力度愈发严格，去年 12 月，欧盟出台了《数字服务法案》和《数字市场法案》两部草案，进一步规范市场行为，限制这些互联网平台企业的不当竞争行为。所以，反垄断是全球每个区域经济体、每个国家维护市场健康良性发展、维护社会公平正义的重要职责。

我国的互联网平台企业发展迅猛，IDC 预测到 2025 年，我国拥有的数据量在全球占比将达到 27.8%，居全球首位。所以，一方面互联网平台推动了数字经济和数字治理加速发展，为我们从共享“人口红利”到共享“数字红利”，再到共享“智能红利”提供动力；但另一方面，个别平台在商业贸易、内容消费等领域事实上已经构成了垄断。

所以，怎样强化监管，维护消费者的利益和社会公平正义，保护市场的公平竞争是一大挑战。当前，我国多管齐下加大互联网平台反垄断力度，进一步维护市场公平竞争，保护相对弱势企业，同时，也采取各种举措来保障消费者的正当权益。今年 8 月，党中央、国务院印发了《法治政府建设实施纲要（2021-2025）》，把反垄断列入我国五年法治政府建设总体目标。所以，我们采取强力举措来强化大数据反垄断非常迫切，我个人如有下四点建议：

一是数据治理、大数据反垄断要贯彻“以人民为中心”的中心思想。事实上没有数据安全也就没有网络安全，也就没有国家安全，更没有经济社会的稳定，也就无法保证广大人民群众的利益。所以，数据治理和数据反垄断要以习近平总书记关于网络强国的重要思想为指导，要以人民为中心，让数据治理、大数据反垄断来维护广大人民群众的利益。

二是数据治理和大数据反垄断要以推动社会主义市场经济健康良性发展为重点。我国数据治理、大数据反垄断要以保护市场公平竞争、促进社会主义市场经济健康良性发展为重点，防止个别互联网平台快速扩张导致在金融、商务贸易、新闻传播、内容消费、社会民生治理等领域发生系统性风险，要防止“黑天鹅”、“灰犀牛”事件的发生。同时，要坚持“强监管”与“促发展”相互结合，两手都要抓，在保护国内消费者健康环境的同时，进一步合法合规激活市场机制，促进构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。

三是要体系化构建大数据相关反垄断政策，加强我国数据流通监管。当前我国在数据流通方面的规范还不够完善，部分大数据平台资源的使用不透明，也存在数据资源使用算法滥用等现象和问题。我们需进一步体系化构建大数据相关反垄断政策，加快出台相关法律法规，进一步强化数据流通交易监管。

四是要积极参与全球数字治理，大力宣传我国的治网理念、治网模式和数字治理模式。当前全球数字治理呈现区域化、政治化倾向，特别是新冠疫情之后愈发明显。各个国家的治理水平参差不齐，相关国家奉行数据保护主义、技术民族主义，越来越多的

国家征收“数字税”，对全球数据跨境流动形成制约，严重影响全球数字经济的发展。布鲁金斯学会有关报告显示在过去十年间，全球数据跨境流动对全球经济增长贡献度达到 10%以上，预计到 2025 年全球数据跨境流动对经济增长的贡献有望突破 11 万亿美元。所以，我们要站在建设人类“网络空间命运共同体”的理念下，来积极推动全球数据跨境流动。我们要积极参与全球数字治理有关组织、标准、规则的建设和制定，要掌握全球数字治理方面的话语权和主动权。同时，要在全球积极宣传我国互联网治理、数字治理模式，大力宣传我们在互联网治理、数字治理、大数据反垄断方面取得的成效。

孙克：数据确权需思维创新，要严格区分数据集聚与垄断

孙克 中国信息通信研究院政经所副所长

以下观点整理自孙克在中国宏观经济论坛（CMF）宏观经济热点问题研讨会（第 34 期）上的发言

一、我国数据确权已经解决和尚未解决的问题

首先，就目前来看，我认为我国数据立法有三个趋势：一是更加注重以人为本，更加注重个人隐私保护。二是除了个人隐私保护之外，更加注重于促进以数据为关键生产要素的数字经济的发展，这是在保护个人和组织的权益的基础上更加关注保障数据的依法有序自由地流动。三是我们更加注重于与国际规则的接轨，输出中国特色的方案。个人信息保护的基本原则和国际立法，在我看来是求同存异的过程，趋向于较强的兼容性，同时我国也在着力提升数据保护的域外法律的效力。

第二，我认为我国的数据确权已经解决了以下三大问题：

1、战略问题。十九大和党的十九届四中全会都明确提出了数据是第五大生产要素，总书记也在提要构建以数据为关键生产要素的数字经济，明确把数据并列成和资本、劳动力、土地要素至少地位相同的战略考量。

2、认识问题。**数据成为一种生产要素要实现价值化。**因为数据本身并不必然是生产要素，它要在劳动力、资本运作支持下经过生产、标注等一系列的清洗和活动之后，才能够成为一种生产要素。

整个价值化的过程，分为三个阶段：第一个阶段是数据资源化的过程，即实现使用价值的过程。所以，这个过程其实不存在于确权争议。第二个阶段是数据资产化的阶段，即和别人进行交易。这其中存在三个问题：确权问题、定价问题和市场建设的问题。第

三个阶段是数据资本化的阶段。类比于金融市场，第二个阶段是银行，第三个阶段是产生证券和金融衍生品，比如 CDO、CDS 等。数据在国外的 Instagram 等公司已经出现金融衍生品，未来数据的资本化也是一个相当大的趋势。另外，产权并不必然是所有权，产权是包括所有权在内的一系列的权利所构成的，所有权是一种最强的权利。而数据确权恰恰是规定了所有权的归属，因此最为困难的。

3、技术问题。之所以十几年前没有“数据市场”的概念，是因为当时我国的技术水准达不到。互联网解决了信息传递的问题，但我们真正做确权做市场要完成的是价值的传递。我们现在有了新型解决方案，比如区块链的发展，比如现在很火的一个概念“元宇宙”等等这种技术都可以保证我们完成价值的传递。比如比特币，一串数字在我这里值一个比特币，我把这些数字传递给你，在你那里值另外一个比特币，所以它实现了价值传递的过程。从技术的角度，现在已经完成了整个数据可以做价值传递的技术路线，而且我国区块链已经完全走向了一个比较成熟的途径。

第三，接下来我们关注现在数据确权没有解决的问题，而且这个问题会变得越来越严峻，这就是**数据的特性决定了数据确权更加困难**。

1、过去三十年我们发展的都是消费型的数字经济，比如淘宝、滴滴共享等等这样一些业态。未来发展的都是产业型的，工业互联网、工业 4.0、智能制造等等。消费型到产业型的数字经济有一个巨大的跨越，总结一句话：消费型数字经济是一米深百米宽；产业型数字经济是一米宽百米深。每个行业的产业型数字经济都是不一样的，首先标准很难统一，另外产业型数字经济的归属感比消费型更强。一个工厂天然认为它生产的数据是属于自己的，而很多消费者是没有这个概念的。所以未来发展产业型数字经济，无论是在标准的层面，还是从意识的层面，数据的确权和交易将变得更为困难。

2、数据确权需要在未来的社会和个体多方权衡中取得前进。数据确权涉及到公权和私权两个范畴，也覆盖到我们国家、社会和个人的三个利益层面，所以必须在三者之间去做一个利益权衡。既要保证以国家网络安全为核心的数据主权，另外也要避免侵犯个体和企业的合法权益。

3、数据的属性更加复杂，而且权利归属更不明确。比如在自然属性方面，数据可以复制且复制成本接近于 0。所以，复制后被占有和控制，就造成了数据所有权的不明确。社会属性方面，数据不能采用传统的物权、债权和知识产权原有的路径加以保护，并且数据的生产关系也非常复杂，加剧了数据权利的复杂性和模糊性，这也是现在没有解决的问题。

四是针对未来的商业数据，不应该采取绝对性或者排他性的财产权保护，更应该采取合理性制度体系来维持数据保护与数据共赢的发展。

另外对于公开型的、半公开型和非公开型的数据更多要做到因地制宜、因业制宜来做到数据确权和数据保护。

二、推动大数据反垄断应当遵循四个原则

近期欧盟多次反垄断调查和处罚给我国提供了很多可以参考的东西，但是否能够借鉴还需要讨论。我国在推动大数据反垄断的时候可以遵循四个原则：

第一，我国更应该注重保护市场公平竞争，对市场主体一视同仁、平等对待，而且要着力预防和制止垄断行为的发生，尤其要强调的是“预防”。所以，我们用怎样的治理能力和治理手段去预防这类行为的出现，是更为重要的。同时，应该更加完善平台企业大数据垄断的认定，同时要鼓励创新。

第二，依法科学高效监管。执法机构更加需要结合平台经济发展状况、企业发展的状况和规律去强化竞争分析和法律论证，不断加强和改进反垄断的监管，让监管更加有针对性和科学性。

第三，应该营造更加有序的开放包容的发展环境。需要降低市场进入壁垒来引导和激励大数据经营者将更多的资源应用于技术的创新、质量的改善、服务的提升和模式的创新，去防止、排除、限制竞争行为和抑制数字经济发展的活力的因素，来保证经济发

展的新动能。

第四，原则上应该更加维护各方合法权益。因为数据要素和数字经济的发展都涉及到多方的主体。所以，反垄断监管在保护公平竞争的时候，更应该充分发挥新经济、新模式、新产业、新业态推动资源优化配置、技术进步和效率提升。并且要着力维护新业态的经营者、消费者和从业人员的合法权益，加强反垄断执法和行业监管统筹的协调。

总体来讲，我们国家的反垄断尤其在大数据方面要坚持发展和反垄断并重。我们在实践当中会发现数据所带来的作用要远超过我们的想象。

最后，我建议要严格区分数据集聚和数据垄断。很多平台掌握大量的数据，但是集聚并不一定会产生垄断。集聚很有可能是鼓励创新和带来创新的。所以，我认为要慎重判断垄断问题的出现。

CMF
China Macroeconomy Forum
中國宏觀經濟論壇

把脉中国经济　传递中国声音
Taking Economic Pulse, Forcasting Economic Future

地址：北京市海淀区中关村大街59号 中国人民大学崇德楼西楼9层
Add: 9th Floor, West Wing of Chongde Building,
Renmin University of China, 59 Zhongguancun Street,
Haidian District, Beijing, P.R.China

网站：http://ier.ruc.edu.cn/

微信公众号：