

# 数据要素化背景下大数据治理体系的构建逻辑与实施路径研究

陈旭光

内蒙古自治区大数据中心 内蒙古 呼和浩特 010010

**摘要:** 随着数字经济的蓬勃发展,数据作为新型生产要素的战略地位日益凸显。2020年,《中共中央 国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》首次将数据与土地、劳动力、资本、技术并列为五大生产要素,标志着我国正式进入“数据要素化”时代。在此背景下,如何构建一个既能释放数据价值、又能有效管控风险的大数据治理体系,成为国家治理现代化和高质量发展的关键议题。本文首先剖析了数据要素化的内涵、特征及其对传统治理模式带来的挑战;其次,从价值导向、制度框架、技术支撑和主体协同四个维度,系统阐述了大数据治理体系的构建逻辑;最后,提出了以“顶层设计—制度供给—能力建设—生态培育”为脉络的四维一体实施路径,旨在为我国在数据要素化进程中实现数据价值最大化与安全合规的有机统一提供理论参考与实践指导。

**关键词:** 数据要素化; 大数据治理; 治理体系; 构建逻辑; 实施路径

## 引言

当前,全球正经历一场由数据驱动的深刻变革。数据不仅是数字经济的核心引擎,更是国家基础性战略资源。相关政策明确提出:“加快发展数字经济,促进数字经济和实体经济深度融合,打造具有国际竞争力的数字产业集群”,并将“强化数据安全保障体系建设,加强个人信息保护”作为重要任务。这清晰地勾勒出我国在数据领域的发展蓝图:既要充分激活数据要素潜能,又要筑牢安全底线。然而,数据要素化并非简单的概念转换,它意味着数据从一种技术附属品转变为可确权、可定价、可交易、可监管的独立资产。这一转变对现有的大数据治理模式提出了前所未有的挑战。传统的治理范式多聚焦于数据的安全与隐私保护,呈现出“防御性”和“合规性”的特征,难以适应数据作为生产要素所要求的流通、共享与价值创造需求。因此,亟需构建一套全新的、面向数据要素化的大数据治理体系。本文旨在深入探讨该体系的内在构建逻辑,并提出切实可行的实施路径,以期推动我国数据要素市场健康有序发展。

## 1 数据要素化的内涵、特征与治理挑战

### 1.1 数据要素化的内涵解析

数据要素化是指通过一系列制度安排和技术手段,将原始数据转化为能够在市场中进行有效配置、自由流动、公平交易并产生经济价值的生产要素的过程。其核心在于解决数据的“确权、定价、流通、分配”四大难题。确权是前提,明确数据的所有权、使用权、收益权

等权属关系;定价是关键,建立反映数据稀缺性和价值的市场机制;流通是保障,打破“数据孤岛”,促进跨域、跨行业的数据融合;分配是目标,确保数据价值创造的成果能够公平惠及各参与方。

### 1.2 数据要素化的主要特征

一是非竞争性与非排他性:与传统生产要素不同,数据可以被无限次复制和使用而不损耗,且在一定条件下可被多个主体同时使用,这使得其产权界定异常复杂。二是价值的场景依赖性:数据本身并无绝对价值,其价值高度依赖于特定的应用场景和分析模型。同一份数据在不同场景下可能价值迥异<sup>[1]</sup>。三是动态性与时效性:数据的价值会随着时间推移而衰减,其内容也处于不断更新和变化之中,这对数据的管理和利用提出了更高要求。四是外部性显著:数据的开发利用既可能产生正向的网络效应(如提升公共服务效率),也可能带来负向的外部性(如算法歧视、隐私泄露)。

### 1.3 数据要素化对传统治理模式的挑战

(1) 权属模糊导致治理失焦:现有法律体系对数据权属的规定尚不完善,个人、企业、政府等多方主体的权利边界不清,使得治理缺乏明确的对象和依据。(2) 安全与效率的二元悖论:过度强调安全会抑制数据的流通与创新,而一味追求效率则可能引发严重的安全与伦理风险。如何在二者间取得平衡是治理的核心难题。(3) 治理能力滞后于技术发展:数据处理技术(如AI、区块链)日新月异,而相应的监管规则、技术标准和执法能力往往存在滞后性,形成“监管洼地”。(4) 多

元主体协同治理机制缺失：数据要素市场涉及政府、企业、个人、社会组织等多方利益相关者，但目前缺乏有效的协同共治平台和激励相容机制。

## 2 大数据治理体系的构建逻辑

面对上述挑战，构建一个适应数据要素化要求的大数据治理体系，必须超越传统的单向度管理模式，转向一种多维度、系统性的治理范式。其构建逻辑可从以下四个层面展开。

### 2.1 价值导向：从“安全合规”到“价值共创”

传统治理逻辑以规避风险为核心，是一种被动的、防御性的思维。而在数据要素化背景下，治理的首要目标应是促进数据价值的有效释放和公平分配。这意味着治理体系的设计必须内嵌“价值共创”的理念。政府的角色应从单纯的“监管者”转变为“赋能者”和“引导者”，通过制定规则、搭建平台、提供公共数据等方式，降低市场交易成本，激发市场主体的创新活力。同时，要建立包容审慎的监管原则，对新业态、新模式给予一定的试错空间，鼓励在发展中规范、在规范中发展。这种价值导向的转变，要求治理不再仅仅关注“不能做什么”，更要积极引导“可以做什么”以及“如何做得更好”，从而在保障安全底线的同时，最大限度地释放数据要素的乘数效应。

### 2.2 制度框架：构建“三位一体”的规则体系

一个健全的制度框架是治理体系的基石，应包含法律、政策与标准三个相互支撑的层面。在法律层面，亟需加快《数据基本法》或《数据产权法》的立法进程，从根本上解决数据权属问题，为数据要素市场提供稳定的产权预期。同时，应完善《个人信息保护法》《数据安全法》的配套法规，细化数据分类分级、跨境流动、安全审查等具体规则，增强法律的可操作性。在政策层面，应出台支持数据要素市场建设的专项政策，例如推动数据资产纳入企业会计报表、给予数据交易税收优惠、探索公共数据授权运营机制等，通过政策信号引导资源向数据要素领域集聚。此外，还应建立负面清单管理制度，明确禁止或限制交易的数据类型和应用场景，划定市场活动的边界<sup>[2]</sup>。在标准层面，则需加快制定覆盖数据全生命周期的技术标准和管理规范，包括数据质量评估、元数据管理、接口协议、安全防护、价值评估等，解决数据“不能连、不敢用、不好用”的现实困境，为数据的互操作和可信流通奠定坚实基础。

### 2.3 技术支撑：打造“数智融合”的治理基座

技术既是治理的对象，也是治理的工具。应充分利用新一代信息技术，构建智能化、自动化的治理能力。

隐私计算技术，如联邦学习、安全多方计算和可信执行环境（TEE），能够在“数据可用不可见”的前提下，实现跨机构的数据协作，有效破解数据共享与隐私保护之间的固有矛盾，为数据要素的安全流通开辟新路径。区块链技术凭借其去中心化、不可篡改和可追溯的特性，可为数据的确权、存证和交易提供底层信任机制，确保数据流转过程的透明与可信，从而降低交易成本和纠纷风险。人工智能与大数据分析技术则可用于对海量数据流进行实时监测、风险预警和自动化合规审计，使监管从传统的“事后处置”模式转向“事前预防、事中控制”的主动治理模式，极大提升监管的精准性和响应速度。这些技术的深度融合，将共同构筑起一个高效、智能、可信的数据治理技术基座。

### 2.4 主体协同：形成“多元共治”的生态格局

数据要素市场的繁荣离不开所有参与者的共同努力。必须打破政府单打独斗的局面，构建政府主导、企业履责、社会监督、公众参与的协同治理生态。政府应承担起顶层设计者、规则制定者和市场监管者的角色，负责营造公平竞争的市场环境，提供基础性公共服务，并对重大风险进行兜底。企业作为数据的主要生产者 and 使用者，必须切实履行数据安全主体责任，建立健全内部数据治理架构，将合规要求嵌入业务流程，并积极参与行业自律。第三方机构，包括数据交易所、行业协会、认证机构、律师事务所等，应在政府与市场之间发挥桥梁纽带作用，提供专业的交易撮合、合规咨询、争议解决和信用评价服务，提升市场运行的专业化水平。公众则通过提升自身的数字素养，积极行使数据权利，对数据滥用行为进行监督举报，形成强大的社会制衡力量。唯有各方各司其职、协同发力，才能构建一个健康、有序、充满活力的数据要素市场生态。

## 3 大数据治理体系的实施路径

基于上述构建逻辑，本文提出一条“顶层设计—制度供给—能力建设—生态培育”四位一体的实施路径。

### 3.1 强化顶层设计，绘制治理蓝图

国家层面应尽快出台《国家数据要素化发展战略纲要》，明确数据要素化发展的总体目标、重点任务和时间表，为全国范围内的改革提供统一指引。为解决长期以来存在的“九龙治水”问题，有必要成立高规格的跨部门协调机构，如国家数据局，统筹协调数据领域的政策制定、资源整合和重大项目建设，确保各项举措协同推进、形成合力。同时，应鼓励地方开展差异化探索，支持北京、上海、深圳等地依托其产业和制度优势，建设国家级数据交易所和数据要素创新试验区，在数据确

权、定价、交易、跨境流动等关键环节先行先试,积累经验,最终形成可复制、可推广的制度成果,为全国层面的深化改革提供实践样本。

### 3.2 加快制度供给,夯实法治根基

首要任务是推进数据产权立法,在民法典的框架下,探索建立以“数据用益权”为核心的产权制度。该制度应承认企业在合法采集、清洗、标注、建模等加工活动中形成的财产权益,赋予其对衍生数据产品的排他性使用权和收益权,从而为数据交易提供坚实的法律基础。在此基础上,需系统完善数据交易制度,规范数据交易所的设立与运营,明确其在信息披露、交易撮合、资金结算、纠纷调解等方面的核心职能,并探索建立数据资产登记、专业评估和质押融资等配套机制,实质性推动数据资产化进程<sup>[3]</sup>。针对全球化背景下的数据跨境流动问题,应在坚守国家安全和个人隐私底线的前提下,建立科学、透明、高效的分级分类安全评估机制,并积极参与全球数字贸易规则谈判,推动与主要经济体建立互认互通的跨境数据流动“白名单”,为企业开展国际化经营提供制度便利。

### 3.3 推动能力建设,筑牢技术底座

一方面,要着力深化政务数据整合共享,建设全国一体化的政务大数据体系。通过持续深化“一网通办”“一网统管”改革,打通各部门、各层级间的数据壁垒,构建统一的数据共享交换平台,将沉睡的公共数据资源转化为服务民生、优化治理的宝贵资产。另一方面,要大力发展新型数据基础设施,支持建设集高效存储、强大计算、安全流通、智能防护于一体的新型数据中心和全国一体化算力网络,为数据要素市场的规模化、高效率运行提供强大的底层支撑。此外,人才是第一资源,必须将数据素养教育纳入国民教育体系和终身职业培训体系,不仅要培养精通数据科学与业务融合的复合型高端人才,也要全面提升公众对数据权利的认知水平和自我保护能力,为数据要素化营造良好的社会人文环境。

### 3.4 注重生态培育,激发市场活力

应着力培育多层次、多形态的数据要素市场。除了规范发展场内交易,依托数据交易所提供标准化、集中

化的服务外,也要为灵活多样的场外交易(如点对点交易、数据中介服务)提供制度空间,以满足不同规模、不同类型数据产品的差异化交易需求。同时,应大力鼓励数据产品和服务的创新,支持企业基于高质量数据开发信用评分、风险评估、市场洞察等高附加值产品,推动数据深度融入研发、生产、营销、服务等实体经济全链条,真正实现数实融合、赋能升级。最后,必须构建强有力的行业自律与社会监督机制。支持成立全国性数据行业协会,制定行业公约和最佳实践指南,引导企业自觉守法合规<sup>[4]</sup>。同时,要畅通公众投诉举报渠道,充分发挥媒体、智库和研究机构的舆论监督作用,形成全社会共同维护数据秩序、捍卫数据权益的良好氛围,让数据要素市场在阳光下健康成长。

## 4 结语

数据要素化是时代赋予我们的重大命题,也是推动高质量发展的必由之路。构建一个科学、高效、安全的大数据治理体系,是释放数据要素潜能、抢占未来发展制高点的关键所在。这一体系的构建,绝非一日之功,也非单一主体所能完成。它需要我们以价值共创为导向,以制度创新为引领,以技术赋能为支撑,以多元协同为保障,系统谋划、分步实施、久久为功。未来的研究可进一步聚焦于数据资产评估模型、跨境数据流动的国际合作机制、以及人工智能驱动下的自动化合规治理等前沿议题。唯有如此,我们才能在数据要素化浪潮中行稳致远,真正将数据这一“新时代的石油”转化为驱动国家繁荣与人民福祉的强大动力。

## 参考文献

- [1]张凯强,赵振宇,刘业祯.数据要素流通视角下的大数据治理体系构建[J].智慧中国,2025,(07):16-17.
- [2]张天荣,刘焕亮.完善数据治理体系加速释放数据要素红利[J].中国农村金融,2023,(14):87-88.
- [3]陈伟光,韩雪莹,明元鹏.数据要素与数据治理:基于新质生产力与新型生产关系的理论思考[J].学术研究,2025,(05):97-106.
- [4]张宝凯,朱鹏强,张浩.新时代下数据治理的数据要素整合与应用模型研究[J].信息与电脑,2025,37(01):68-70.