

数字中国视域下数据监管的现实困境与完善路径

当前，我国的数据监管仍处于起步探索阶段，数据立法不完善、数据监管机构权责不清晰、数据监管效能不足等问题普遍存在。因此，立足数字中国建设的时代背景，通过梳理数据监管的现实困境，结合国外数据监管实践经验，提出明晰监管目标、审慎监管立法、明确监管主体、聚焦监管重点、创新监管方式等维度完善我国数据监管体系的路径建议。

文 | 李兴腾 华信咨询设计研究院有限公司研究员

朱敏 华信咨询设计研究院有限公司咨询研究院院长

一、数字中国背景下数据监管的时代需求

（一）数据监管是数字中国建设的重要保障

数据监管在数字中国建设中扮演着至关重要的角色。首先，数据监管能够确保数据流通和交易的合规性，这是构建健康有序的数字市场的基础。通过完善数据全流程的合规与监管规则体系，可以有效地促进数据资源的整合共享和开发利用，从而推动数字经济、数字社会的全面发展。其次，数据监管还能提升决策能力，使得决策过程更加透明和高效。这不仅有助于提高政府服务水平，还能增强企业的市场竞争力。此外，数据监管对于保障数据安全和隐私保护也至关重要。在数字化时代，数据泄露和滥用问题日益严重，建立健全的数据监

管机制是防范这些风险的关键。最后，数据监管还是推动国际合作和交流的重要工具。通过打开开放共赢的数字领域国际合作格局，可以促进全球数字化发展成果的共享，加强与世界各国在数字化方面的沟通和互信。

（二）数据供给规模化、多元化需要监管

随着数字化时代的深入发展，全球数据量呈现出惊人的增长态势。《数字中国发展报告（2023年）》显示，2023年我国数据产量达32.85ZB，同比增长22.44%，数据存储总量达1.73ZB，这表明我国数据增速持续加快，已经成为全球数据大国。首先，个人信息的快速增长及其保护需求已引起全球关注。在国外，随着个人权利保护意识的提升，人们对个人信息保护的要求日益严格。例



赛迪网官方微信



数字经济官方微信

如，欧盟的《通用数据保护条例》（GDPR）就为个人数据保护设定了高标准，要求组织在处理个人数据时必须遵循严格的公平、透明和安全原则。其次，数字平台的快速发展造成企业数据的急剧增多。数字平台企业在日常运营中产生了大量的用户行为数据、交易数据等，这些数据对通用大模型，尤其是垂直行业大模型训练具有极高的价值，但也同样会面临着数据泄露、滥用等风险。再者，公共数据的汇聚也在不断增加。政府、公共服务机构等组织在日常运作中产生了大量的公共数据，这些数据对于提升公共服务质量、加强社会治理具有重要意义。然而，如何确保公共数据的安全、完整和可用性，同时避免数据滥用和泄露，也是当前数据监管面临的重要挑战。

（三）数据流通市场化、国际化需要监管

数据的自由流动为经济增长、科技创新以及社会服务提供了强大的动力，但同时也带来了一系列数据监管的问题。一是公共数据开发利用进程加快。公共数据的共享与开放已成为趋势，公共数据开放过程中的个人隐私仍存在泄露风险。二是数据要素交易市场快速发展。上海数据交易所等机构发布的《2023 年中国数据交易市场研究分析报告》显示，2022 年数据交易行业市场规模为 876.8 亿元，预计到 2025 年中国数据交易市场规模超过 2000 亿元。但是，数据要素市场快速发展过程中必然出现市场“失灵”的情况，亟须通过加强数据监管职能来弥补。三是数据跨境流通增加数据监管

复杂性。随着数据跨境流通日益频繁，各地区法律冲突与协调、国家安全与数据主权，以及跨境数据追踪与问责等对数据监管提出了更大的挑战。

二、我国数据监管的现实困境

（一）监管制度不健全影响数据市场发展

数据监管制度的完善与否直接影响数据要素市场的健康发展，我国现有的数据监管法律制度虽然已有一定的基础，但仍存在一些不足。首先，现有的数据监管法律主要集中在数据安全和个人隐私保护方面，《网络安全法》《数据安全法》《个人信息保护法》等法律是基础且非常必要的，但缺乏对于数据产权、流通交易监管等相关内容的法律条款设计。其次，尽管“数据二十条”对数据基础制度体系进行了顶层设计，但这一政策框架仍缺乏具体的法律细则来支持其实施。这使得在实际操作中，各方主体难以准确把握政策意图和合规边界，从而影响了数据市场的有序运行。此外，现有的数据监管制度在应对跨境数据流动、数据滥用、算法歧视等新兴问题时也显得捉襟见肘。随着全球化的深入和数字技术的快速发展，跨境数据流动日益频繁，这对数据监管提出了新的挑战。同时，数据滥用和算法歧视等问题也日益凸显，解决这些问题需要更加完善的数据监管制度。

（二）监管理念不明确限制数据流通应用

监管理念是指导数据要素市场参与

者依法合规利用数据的准则，而当前我国数据监管理念的不明确，在一定程度上限制了数据流通应用。首先，当前的数据监管体系仍然以刚性监管为主导，这种方式主要是根据现有法律进行“一刀切”的监管约束。然而，数据要素市场作为新兴市场，具有其独特的特点。这种监管方式未能充分考虑到数据市场的复杂性、多样性和不确定性，从而导致监管措施与市场需求之间存在较大的鸿沟。其次，现有的监管体系在平衡数据监管与创新发展方面存在明显的不足。当前，监管整体呈现严监管的趋势，执法力度趋严，对安全管控措施的要求也更高。从相关执法案例来看，个人信息保护义务的违法后果包括刑事、行政和民事三个维度，且近年来执法的数量及处罚力度均有提升。这种趋势虽然在一定程度上提升了数据安全，但也可能抑制了数据市场的创新活力。再者，现有的数据监管体系还缺乏足够的灵活性和前瞻性，传统监管方式在面对人工智能、大数据等快速发展带来的数据滥用、算法风险等问题时显得力不从心。这不仅损害了数据主体的合法权益，也影响了数据市场的健康发展。

（三）监管权责不清晰导致监管效能不足

当前我国数据监管中存在监管权力分散、职权交叉、监管机构独立性不足、协调机制不健全等问题，严重降低了监管效率。首先，当前数据监管的权责体系尚不清晰。在新一轮国家机构改革之后，虽然明确由国家数据局负责协调数

据基础制度建设、构建数据监管体系，然而在监管实践中，各部门的权责内容并不明确。这种权责的模糊性导致在实际操作过程中容易出现职能重叠或监管空白，进而影响数据的顺畅流通和应用。同时，缺乏统一的协调机制也使得各部门之间难以形成合力，进一步削弱了监管效果。其次，监管效能不足是另一个重要问题。尽管网信部门在统筹协调数据安全保护工作方面的职责是明确的，但网信部门的职能较为宽泛，而且省级以下网信部门的治理权限、人员数量和数据素养等都存在不足，导致监管效率低下。再者，数字市场监管行为受到行政权力的影响，这也会限制数据流通应用。在数字市场的监管过程中，行政权力的干预往往导致市场机制的扭曲。一些地方政府出于保护本地企业的目的，可能会对外地企业或新兴企业设置市场准入障碍，从而限制了数据的自由流通和广泛应用。这种行政干预不仅破坏了市场的公平竞争原则，也阻碍了数据治理领域的创新与发展。

三、我国数据监管的完善路径

作为“信息时代的石油”，数据已成为国家基础性战略资源，已快速融入生产、分配、流通、消费和社会服务管理等各环节，深刻改变着生产方式、生活方式和社会治理方式。为了更好发挥数据要素的作用，确保数据高效安全流通，利用监管手段营造数据要素发展的良好氛围迫在眉睫，建议重点围绕如下几个方面进行数据监管体系建设和完善。

（一）明晰监管目标：服务要素市场健康发展

数据要素市场是一种新型要素市场，发展模式和监管制度都要符合这个新型市场的特点和规律，激发数据价值潜力的充分发挥，确保相关问题和挑战得到有效监管。因此，对于新兴的数据要素市场，建议以促进数据流通、充分发挥数据要素价值为出发点，采用包容审慎的监管模式。从具体来看，政府应以包容之心对待数据要素市场发展的新模式新业态，给予其必要的发展时间与试错空间。根据公共风险的大小进行适时适度干预，使政府监管不越位、不缺位、不错位，最大限度地减少监管失灵与市场失灵，充分发挥市场的内生性治理功能，从而形成数据要素市场的良好秩序，推动数据要素市场健康发展。

（二）审慎监管立法：细化数据监管政策法规

国内需要尽快建立适应快速变化的数据环境、与时俱进的数据监管框架和体系。目前，国内在数据监管领域已制定发布了《网络安全法》《数据安全法》《个人信息保护法》等法规条例，主要涉及个人数据、网络安全、数据安全、数据资产等领域。结合新发展需求，监管框架可以做两个方面的重点拓展，一是重点补充公共数据、企业数据领域的法规条例，企业数据可以从平台型企业监管入手，逐步扩展到更多的数据供给主体，对监管部门、适用场景、监管对象、监管原则等核心内容进行清晰界定。二是重点围绕公共数据授权及流通交易环节，

聚焦数据资产确权、数据资产评估、数据供给激励等新工作场景做重点补充和完善。此外，在法规条例基础上，省级以下政府可根据立法权限，考虑制定一系列兼具前瞻性与可操作性的指引规则、行业指南、技术操作规程等“软法”与“硬法”，共同促进数据合规监管的立法及制度完备。

（三）明确监管主体：厘清监管机构职能边界

落实数据监管主体责任。从国内来看，数据监管部门的职责边界并未完全明确，行政执法权力配置仍未完全统一，上下级关系尚未完全理顺，统一部署、统筹管理的局面还未完全形成。一方面，参考国内外类似部门机构设置，需重点厘清监管机构与横向部门的职责界面及协同流程，同步明确国家省市县四级监管机构的定位及分工，明确“谁来做，做什么”，落实行为监管、机构监管的侧重点。另一方面，须强化监管机构的执法权力，落实执法的范围及分工界面，对非法和违规的行为严加惩治，通过税收、产权分配等经济手段，将有关经济行为造成的社会成本直接纳入到相关主体的行为成本范畴，实现个体成本与社会成本的匹配。在改革初期可以尝试一个部门牵头、多个部门协同的方式，整合各部门资源，厘清各部门职责界面，协同开展数据监管工作。视条件成熟之后，参考市场监管模式推进数据领域的统一监管。

建立多级数据执法队伍。监管职能需要国家、省、市、县纵向到底的数据执

法队伍来具体落实。相较传统监管，数据监管对于行政执法人员的专业性具有更高要求，需培育一批既懂业务又懂数据的数据执法骨干队伍，不仅包含数据执法领域的专家领军人才，也需要综合执法、基层监管以及具备国际视野的执法骨干，确保数据要素市场有序健康发展。

（四）聚焦监管重点：保障数据高效流通使用

面向公共数据、企业数据的监管体系尚在建立之中，同时针对公共数据授权运营、数据要素市场化、跨境数据流通等新场景新模式并未形成明确的监管现状，建议聚焦上述场景细化监管内容及手段。一是加强公共数据监管。围绕公共数据授权运行准入和全过程行为跟踪，加强对数据持有者、数据使用者和数据中介机构等相关主体的权利义务做出规范规定，确保公共数据的安全开放共享和隐私保护。二是加强企业数据监管。企业数据供给主体复杂，重点针对平台企业等主要供给主体，围绕数据隐私保护、数据流通规范等明确责权边界，加强数据市场的不正当竞争行为、企业数据供给及流通行为的合法合规监管。三是加强新领域新模式监管。数据流通交易领域，需对合法的数据交易流通模式予以明确，并明确划定禁止或限制交易流通的数据范围。大模型语料库数据集领域，需开展大模型审慎包容监管，加强生成式人工智能大模型备案、合规审查等服务指导。跨境数据流动领域，需研究制定跨境数据流动负面清单，完善

数据跨境流动制度规范，明确“能做什么，不能做什么，怎么做”。

（五）创新监管方式：适应新时期的监管要求

监管方式宜结合数据特点进行选择 and 适配，可借鉴欧盟“数据沙盒”、信用监管、穿透式监管等方式，持续开展监管方式的创新和探索。一是探索数据监管沙盒。2024年4月，杭州市发布《中国数谷数据要素“改革沙盒”试点方案》，围绕公开数据加工确权、数据流通链式授权等痛点难点，构建包容审慎监管制度，在不违反现行法律法规禁止性规定的前提下，为入盒数商企业创新发展提供必要体制机制保障。二是探索建立数据信用监管。信用监管主要是借鉴金融的模式，但对于数据监管也同样适用。信用监管最关键是要建立数据交易失信行为的认定机制，明确守信激励、失信惩戒机制和信用修复机制。三是注重数据全过程监管。参考金融监管中的“审慎监管+行为监管”方式，明晰数据全生命周期的环节组成、各环节监管机构的主要职责及监管重点，各环节主体的行为规范等，确保行为合法合规的全过程监管。

责任编辑：徐培炎 xupy@staff.ccidnet.com