

数据治理视角下企业向政府共享数据的制约因素与激励路径

郑懿建

上海大学图书情报学系

DOI:10.12238/ej.v8i10.2983

[摘要] 企业数据能够反映行业趋势与市场动态,在社会治理情景日趋复杂的背景下,企业数据能够为政府在经济运行监测、公共风险预警和政府职能优化等诸多方面提供洞察支持。然而企业向政府共享数据作为新型的数据共享形态,暂未得到足够的研究重视和政策支持。本文从企业向政府共享数据所面临的现实制约因素出发,从顶层设计与基层实践维度提出激励路径,旨在丰富政企数据共享研究,为政府提升数字治理水平提供参考。

[关键词] 企业数据; 政府数据; 数据共享

中图分类号: G203 文献标识码: A

Constraining Factors and Incentive Paths of Enterprises' Data Sharing with the Government from the Perspective of Data Governance

Yijian Zheng

Department of Library and Information Science, Shanghai University

[Abstract] Enterprise data can reflect industry trends and market dynamics. Against the backdrop of increasingly complex social governance scenarios, it can provide insights and support for the government in various aspects, such as economic operation monitoring, public risk early warning, and government function optimization. However, as a new form of data sharing, enterprises' data sharing with the government has not yet received sufficient research attention and policy support. Starting from the practical constraining factors faced by enterprises in sharing data with the government, this paper proposes incentive paths from the dimensions of top-level design and grassroots practice, aiming to enrich the research on government-enterprise data sharing and provide references for the government to improve its digital governance capabilities.

[Key words] enterprise data; government data; data sharing

引言

数字经济时代以来,数据作为第五大生产要素,在优化决策与提升效率上的价值越来越突出。数字政府建设是数字中国战略的基础性和先导性工程,建设数字型政府不仅是提高政务服务效能、增强政府公信力的关键方式,更是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要手段。然而,政府作为数字治理的主体仍面临着“数据孤岛”的困境。一方面,企业是数据要素的重要生产者和持有者,但由于技术、数据权属以及数据流通机制的限制,企业数据向政府开放的程度较低。另一方面,当前社会治理情境日益复杂,政府需要综合各方的数据进行数据分析以辅助决策^[1]。但已有的政务数据难以满足复杂情景下的决策需求。

企业向政府共享数据是数据共享的新形态,它突破了传统数据仅由政府单向输出的模式,实现了数据流向的双向互动。这种新形态有助于政府和企业共同推动数据资源的高效利用和价

值的最大化,为政企间的深度合作提供了更多可能性,2022年12月,中共中央、国务院联合发布的《关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》明确指出,政府部门在履行职责过程中,可依法依规获取相关企业及机构的数据,同时鼓励大型数据企业积极履行社会责任^[2],共同构建由政府、企业与社会多方协同参与的数据治理模式,推动数据要素的高效利用和健康发展。然而,目前我国的企业向政府共享数据带有较多监管的性质,常态化应用场景下的企业向政府共享数据仍面临诸多制约与阻碍。因此,如何打破企业向政府共享数据的壁垒,畅通企业向政府共享数据路径,让企业数据发挥最大的价值,是新时代数据治理情境下亟需解决的问题。

1 企业向政府共享数据的制约因素

1.1 顶层设计层面

1.1.1 缺乏明确的数据共享法律及实践规范

与国际先进水平相比,当前我国针对企业向政府共享数据

的相关法律规划和政策推进力度仍存在欠缺。从法律依据来看,针对数据领域专门规制的《中华人民共和国数据安全法》和《中华人民共和国个人信息保护法》仅在宏观层面概括性规定民事主体对数据享有合法权益,但数据并未在法律上被赋予资产属性,其所有权、使用权、管理权、交易权等权利没有被明确认同和充分界定^[3]。从政策实践来看,2017年国务院办公厅印发的《关于政务信息系统整合共享的实施方案》虽已明确将政企数据互联纳入大数据标准体系范畴,但未对政企数据互联的具体实施路径和操作规范作出详尽说明,导致实践落地层面仍存在操作空白。从企业操作层面来看,法律与实践规范的缺位使企业在数据收集处理和存储共享等环节缺乏统一遵循的原则与操作方法,由此带来的数据质量下滑与安全风险会削弱数据的实际利用价值。从权益保障维度来看,法律与规范的缺失让企业在数据共享中缺乏权益保障安全感,直接削弱企业参与数据共享的积极性,进一步限制数据共享与利用的广度和深度。

1.1.2 缺乏有效的数据定价机制和补偿手段

企业的核心经营目标是获取利润,数据作为企业核心资产,在向政府出让使用权的过程中应享有相应收益,政府在使用企业数据时也需要向企业支付合理的经济补偿。对企业数据的价值进行有效评估是政府向企业支付经济补偿的前提,数据的复杂性、可复制性给数据定价带来了困难。一方面,传统生产要素一般以实物形态融入生产过程,易于计量和定价。数据要素以虚拟形态贯穿于经济活动之中,其生成与运行牵涉到复杂多元的经济关系。这些因素导致了数据要素定价的复杂性。另一方面,数据资源的可复制性使得不同经济主体能够同时分享,数据信息外溢能给其他主体带来经济利益,但数据产权主体却无法获得相应的回报,这种外部性产生“搭便车”行为也增加了数据定价的难度。此外,数据资源更新迅速且使用时效短暂的特征也进一步加大了数据定价的难度及复杂性。

1.1.3 缺乏明确的数据质量问题问责机制

共享存在质量问题的数据会误导数据使用者做出错误决策。此时需要认定问题数据的责任主体并进行问责追溯。然而在企业内部,数据生产与利用构成了一个循环往复的过程,这一循环起始于业务部门的数据采集环节,随后这些数据被汇聚至数据平台部门,形成丰富的数据集合,数据集合经过数据分析和数据产品部门的精细处理与提炼,最终又作为关键的生产要素,回到业务部门得到实际应用。当企业数据被共享给政府后,政府作为数据的使用者参与到数据的利用与价值创造过程中。若数据责任主体界定模糊,企业既不明确自身在数据共享环节需承担的责任范畴,也无法确定数据出现问题后的责任归属方,这会让企业在参与数据共享时产生明显顾虑。

1.2 基层实践层面

1.2.1 组织协同程度低缺乏相关人才及经验

在政务实践方面,当前我国在多个省市积极成立大数据局,通过整合分散的部门权限来进一步提升政府获取和利用数据的效率,但在具体实践中仍存在一些问题和挑战。在组织协同上,

为适应不同地区的实际情况,大数据局的设立方式、归属部门及职能范围根据当地实际进行了灵活调整,有的大数据局隶属于政府部门,有的则作为独立的机构存在,组织架构上的差异性导致了在实际工作中难以形成统一、高效的工作机制。数字技能具有专业性强、迭代速度快的特征,政府部门工作人员在面对复杂的情景和问题时,相关的技能和经验的缺失导致无法对数据进行及时有效的分析处理,这会影响政企数据的对接与融合效率,也制约政府在数字化时代的创新能力和竞争力的提高。因此,提升领导干部和公务员的数字素养与技能已成为当前亟待解决的问题之一。

1.2.2 政企间数据标准及格式不统一

要实现数据互联互通,首先要建立并使用统一标准的数据格式。当前,不同的组织内部有着不同的数据存储标准。在政府组织内部,不同地方政府以及政府不同部门之间的数据技术存在较强的异构性。企业数据也具有鲜明的行业特征,不同企业之间的数据缺乏统一有效的标准。企业在向政府共享数据时,需要统一规范的数据接口,这在当前的实践操作中也暂未形成完全规范。数据标准的差异和数据接口的不一致导致数据互通的可操作性降低,企业向政府共享数据时需要进行额外的转换或处理,这增加了数据共享的技术复杂性和成本。同时,数据在转换过程中出现的损失和失真问题会降低数据的质量和可用性,影响数据共享的效果和效率。

1.2.3 企业面临潜在的法律风险和竞争风险

在企业日常经营的过程中,各个运营环节每天都会对用户行为信息进行详细记录,大量的用户行为信息最终沉淀成为企业的数据资产,进一步指导企业日常经营,因此企业的数据资产中包含了涉及用户隐私的敏感信息。从责任层面来看,在处理这些数据时企业承担着对用户隐私信息保护的义务,在未获得用户授权的情况下擅自共享用户敏感信息,会给企业带来声誉和法律诉讼的双重风险。从商业风险角度看,企业计划共享的数据中往往包含着其商业策略、市场地位等敏感信息,如果企业没有在数据共享的过程中做好内外部风险把控,敏感信息的不慎泄露会威胁企业的商业布局与市场地位,由此产生的竞争风险会直接对企业长期发展造成不利影响,削弱企业在市场中的核心竞争力。

2 推动我国企业数据向政府共享规范发展的激励路径

2.1 厘清数据权属 明确企业向政府共享数据的合法范围

明确的数据权属界定是保障数字经济动态良好运行的制度基石。数据权属就是数据所有权的问题,用来界定数据归谁管理使用以及所产生的收益归谁分配,如果数据权属关系处理不好,企业的数据就容易被非法窃取和非法利用,将严重影响企业的核心利益和企业向政府共享数据的积极性。当今国内学界对于数据所有权设立的讨论中存在五种主要观点:一是主张数据所有权应归属个人所有,强调个人对数据的原始控制和权益;二是认为数据所有权应归属于平台企业,考虑到企业在数据处理和

价值挖掘方面的投入和贡献;三是数据所有权应由多方共同拥有,强调合作与共享的重要性;四是主张数据应属于公共所有,强调数据的公共属性和社会利益;最后一种观点是场景化所有权归属,即根据不同场景和需求来灵活确定数据所有权的归属。这些观点各有其合理性和局限性,需要在实践中不断探索和完善。

2.2 建立市场化的数据定价机制 制定多元补偿措施

数据作为一种新的生产要素,当前其市场化定价缺乏直接的机制规范,同时市场主体出于对业务合规风险的考虑,无法充分开展数据交易活动。要化解数据定价的困境,首先应从实践逻辑出发,引导市场主体积极探索契合商业利益诉求及经济规律的数据定价模式,积极鼓励数据交易与数据定价的试点实践,待市场实践形成阶段性经验后,再适时优化并完善数据权属相关保障机制。要根据不同行业 and 不同场景的特征建立多元化的数据定价机制,辅助市场主体选择兼顾安全和效率的数据交易模式。要健全数据定价前后的纠纷解决机制,保障市场主体的合法权益。

2.3 建立统一的数据标准体系 实现政企数据标准化对接

在企业层面,企业向政府共享数据的载体可以以现有政务大数据平台为核心依托,通过政务大数据平台与企业大数据平台的系统性对接来进一步拓宽数据获取的渠道,丰富政府的数据资源。在政府层面,整合政府内部自建的各类数据系统,对政务数据进行系统的分类和标准化处理,构建完整且统一的数据库。积极推动各类数据标准和数据接口的互认工作。通过制定统一的数据标准和接口规范,确保政务数据在不同地区、不同部门、不同层级之间的流通更加顺畅高效。

2.4 健全政府组织职能 培育专业数据人才队伍

企业向政府共享数据依托于规范化的体制机制,从现有情况来看,各层级大数据管理局需发挥统筹协调的作用,积极组织

区域内的政府业务部门和代表性企业共同梳理数据需求。深入研究并制定企业向政府共享数据的清单,明确数据的共享范围、格式和频率,为数据共享提供清晰的指导。结合区域特色,制定有针对性的激励措施,激发企业参与数据共享的积极性。

培养建设数字人才,教育要唱“重头戏”。大数据管理局应牵头制定和实施数字人才发展战略。积极在组织内开展数字人才培训活动,与高等院校、研究机构或行业企业合作开设相关课程。搭建数字人才交流和合作的平台。通过组织各类交流活动促进数字人才之间的交流和合作,推动知识共享和经验流通。加强高等学校数字领域相关学科专业建设,加大交叉学科人才培养力度,为数字经济发展储备后备人才。

3 结语

数字经济浪潮下,数据要素对国家治理现代化的支撑作用日益凸显,企业向政府共享数据作为政企协同治理的关键纽带,既是破解政府“数据孤岛”困境、提升决策科学性的重要路径,也是释放数据要素价值、推进数字政府建设的战略举措。未来研究可进一步聚焦不同行业数据共享的差异化适配机制,持续优化企业向政府共享数据的生态环境,推动数据要素在政企协同中更好发挥关键作用,为数字中国建设注入更强动力。

[参考文献]

- [1]陈美.电子治理环境下政府信息资源共享路径研究[J].图书情报工作,2013,57(05):38-45.
- [2]王欣辰,沈廖佳.数据可携带情形下的权利冲突与规则调适[J].网络安全与数据治理,2023,42(04):39-44.
- [3]朱伟婧.美国大数据战略及对我国启示[J].信息安全与通信保密,2020,(05):102-113.

作者简介:

郑懿建(1999--),女,汉族,河南人,硕士研究生,研究方向:企业情报、数据治理。