

数据基础制度建构： 价值向度、内在意蕴与治理之道*

詹国辉 刘雨菲

(南京财经大学政府管理研究中心, 江苏 南京 210023)

[摘要]数据已成为推动经济社会发展的关键生产要素。因此,构建与数字经济相适应的数据基础制度,成为新时代亟待研究的重要现实课题之一。提出以统筹国家发展与安全来构建数据强国的基石;以激活数据要素潜能来释放数字经济发展动能;以全方位数据赋能变革来推动经济社会高质量发展;同时积极构建全球数字治理新秩序,力图凸显数据基础制度建构的本体性价值。数据产权制度、数据流通与交易制度、数据安全与隐私保护制度、数据治理体系、数据技术支撑体系、法律保障与监管体系等六维体系要素,共同形塑出数据基础制度的内在意蕴和逻辑框架。在实践中,从技术、法律、经济、社会及文化出发,辨识其内在的多维现实困顿,探寻数据基础制度建构在地化实践中的治理限度。基于此,亟需通过构建多维路径体系,系统构筑出有效治理的数据基础制度体系,以全面推进数字治理的现代化。

[关键词]数据基础制度 制度建构 数据治理 有效治理

[中图分类号] F49; G203 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 2096-983X(2025)06-0126-10

一、问题提出与文献回顾

随着数字技术的迅猛发展,人类社会已经进入一个全新的数字时代。数字经济的兴起,使得数据成为了推动经济社会发展的关键生产要素。^[1]因此,构建与数字经济相适应的数据基础制度,成为了当下时代赋予经济与社会发展的重要现实课题之一。在全球化的背景下,数据已成为国际竞争的重要手段。各国纷纷加快构建数据基础制度,以争夺数据资源的主导权和话语权。同时,随着数据跨境流动的日益频繁,加强国际间的数据合作与治理亦成为了必然选择。

因此,顺应这一趋势,构建符合中国国情和国际规则的数据基础制度,具有深远的现实意义和战略意义。

党和国家高度重视数据要素的作用和基础制度建设。从党的十八大到党的二十大,党中央多次强调要加快构建数据基础制度,以充分发挥数据要素的作用。特别是《中共中央 国务院关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》的出台,更是为中国数据基础制度的构建提供了顶层设计和指导方向。客观而言,数据作为一种新型生产要素,具有无形性、可复制性、易传播性等特点,这使得数据产权的界定、

收稿日期: 2025-01-13; 修回日期: 2025-02-21

*基金项目: 国家社会科学基金项目“基层社会治理中的‘数字官僚主义’及其治理机制研究”(22CGL036)

作者简介: 詹国辉, 管理学博士, 社会学博士后, 研究员, 主要从事数字治理研究; 刘雨菲, 硕士研究生, 主要从事数字公共治理研究。

数据流通的交易规则以及数据安全保护都面临新的挑战^[2],足见数据要素的独特性与重要性等多维特征。因此,如何构建科学合理的数据基础制度,以充分释放数据要素的价值和潜力,成为了亟待解决的现实课题之一。

近年来,如何审视数据基础制度及其在地化实践的命题,已成为学界较为关心的现实议题。目前关于数据基础制度的研究,大体上从内涵表征、构成体系、学理阐释和路径探索等维度开展研究。具体来看:一是关于数据基础制度的内涵表征研究。数据基础制度是指规范和保障关于数据生产、数据流通、数据消费与再生产服务等活动的一系列制度体系。^[3]有学者从宏观视角审视,认为数据基础制度是把握数字变革机遇、激发数字经济活力、构建数字发展格局、优化数字社会环境所必需的规则体系。^[4]有学者从马克思主义视角出发,认为构建以数据产权为基础的数据要素基础制度体系,要协调和处理与数据生产力发展相适应的数字化生产关系。^[5]二是关于数据基础制度的构成体系研究。有学者认为,数据产权制度、数据要素流通交易制度、数据要素收益分配制度、数据要素安全治理制度,是构建数据基础制度体系的重中之重。^[1]中国特色数据基础制度由多个子系统(数据产权、数据隐私保护、数据安全保障、数据竞争监管、数据开放共享)构成,这些子系统之间既有联系又有区别。^[3]数据产权制度、数据要素收益分配制度、数据要素流通交易制度是数据基础制度中紧密联系、必不可少的组成部分,其合理设计可以提高市场的有效性,防止垄断平台巩固自身地位、利用垄断地位攫取上下游经营者和消费者的福利,并促进数据要素的流通。^[6]在实践中,“数据二十条”作为全球首份着眼于系统构建数据基础制度的国家政策文件,在数据产权制度、数据流通服务生态系统规范体系、数据交易合同规则和数据收益分配制度等方面提供了系统、明确的政策指引。^[7]三是关于数据基础制度的路径探索。有学者认为,应分类推进规则细化与机制落实,

拓展数据治理国际交流合作空间,并强化制度落地的支撑保障。^[4]其关键在于建立健全数据流通规则,建立正式规则与非正式规则相融合的体系,发挥非正式规则的规范功能和激励功能,实现数据要素安全高效流通。^[8]在此基础上,有学者进一步指出,数据确权是构建数据基础制度进程中的底层支撑。^[9]此外,有学者认为需要通过制度设计、市场流通和技术运用三条路径来实现。^[10]

基于上述政策与实践背景,本研究尝试回应如下学术之问:数据基础制度建构应当秉持何种理论价值取向?数据基础制度建构的逻辑框架呈现什么样态?面向实践向度中会面临何种现实困顿?对此,本研究尝试以“数据基础制度”为逻辑起点,阐述其内在价值取向,进一步厘清并建构数据基础制度的多维要素,在此基础上审视其面向实践维度上的治理限度,并就此从技术、法律、经济、社会及文化等多元视角出发,着重建构数据基础制度的路径体系,力图实现数字治理的现代化。

二、数据基础制度建构的价值向度

在加快构建新发展格局的实践要求下,通过推动数据要素市场基础制度建设,能更好地激活数据要素价值,推动国民经济的高质量发展。^[11]辩证地把握其相对于传统生产要素的共性与个性,为数据基础制度的构建确立了原则和方向。因此,厘清数据基础制度建构的内在价值,显得尤为必要。

(一)统筹国家发展与安全:构建数据强国的基石

一方面,数据基础制度的建构事关国家发展和安全大局。常理而言,数据基础制度建设不仅是经济问题,更是政治问题,关乎国家主权、安全和发展利益。2013年7月,习近平总书记在视察中国科学院时指出:“大数据是工业社会的‘自由’资源,谁掌握了数据,谁就掌握了主

动权。”^[12]因此,构建完善的数据基础制度体系,是新时代中国改革开放事业持续向纵深推进的标志性、全局性、战略性举措之一。通过数据基础制度的建构,无疑可以规范数据要素市场,明确数据行为规则,形成制度框架下的数据行为范式,为经济社会高质量发展提供有力支撑。另一方面,数据基础制度的建构势必可以达到强化数据安全治理的功效。数据基础制度建构将安全贯穿数据治理全过程,确保数据在采集、存储、使用、传输等各环节都得到有效保护。此外,通过强化数据反垄断和反不正当竞争,推动公共数据有条件开放共享,构建政府、企业、社会等多方主体的协同治理模式,进而形成数据安全治理的合力,有效确保数据安全可控,最终为数据要素市场的健康发展提供坚实保障。

(二) 激活数据要素潜能: 释放数字经济的无限可能

一是促进数据要素流通与交易。数据作为新型生产要素,其价值更多显现在如何实现数据的流通与交易。因此,要实现数据基础制度建构,需要完善数据产权制度,明确数据权利边界与权利规则,为数据要素的流通与交易提供法律保障。^[13]通过建立合规高效的数据交易场所和数据流通体系,可以促进高价值数据的汇聚连接和开放共享,打破数据孤岛,实现数据资源的优化配置和高效利用,最大限度地释放数据要素价值。二是创新数据产权制度。针对数据作为新型生产要素的特性,数据基础制度建构将创新数据产权观念,淡化所有权、强调使用权,提出建立数据资源持有权、数据加工使用权和数据产品经营权“三权分置”的数据产权制度框架。这一制度创新将综合考虑数据生成的多方主体协作性,平衡数据生产、加工、使用等各环节的多重利益关系,从而为数字经济的发展提供更灵活、更加高效的产权制度保障。

(三) 推动经济社会高质量发展: 数据赋能的全方位变革

其一,赋能实体经济。充分发挥数据要素作用,赋能实体经济,推动产业数字化和数字产业

化进程。为此,需要通过大数据、人工智能等技术的广泛应用,从而提升社会生产效率、优化资源配置、降低运营成本,为经济转型升级提供不竭动力。^[14]同时,数据要素的流通与交易亦将促进产业链上下游企业的协同合作,形成更加紧密的产业生态,推动实体经济的高质量发展。其二,促进共同富裕。数据要素与生俱来就具有非稀缺性、非独占性,这就意味着其可被多方共同使用。数据基础制度建构将完善数据要素收益分配制度,确保数据要素的创造者和使用者都能获得合理收益^[15]。通过合理分配数据收益,可以促进社会公平正义和共同富裕的实现。同时,数据要素的发展还将带动更多的就业机会和创业机会,力图为人民群众提供更多增收渠道和财富积累途径。

(四) 国际合作与竞争: 构建全球数字治理新秩序

一方面,加强数字经济国际合作。数据基础制度建构将积极参与全球数字治理变革,推动数字经济国际合作。通过加强数字技术融合创新、加快全球要素资源重组、助力国际贸易和 world 经济发展,中国将与其他国家共同构建开放、包容、平衡、共赢的全球数字治理新秩序。^[4]另一方面,构筑国际竞争新优势。数据已成为国家竞争力的重要组成部分。通过构建完善的数据基础制度体系,中国将提升在全球数字经济领域的竞争力,构筑国际竞争新优势。同时,中国亦将积极参与全球数字规则制定和国际标准制定工作,推动形成有利于中国数字经济发展的国际环境,在全球数字经济竞争中抢占先机、赢得主动。

三、数据基础制度建构的内在意蕴: 一个嵌入六维度的逻辑框架

数据基础制度的逻辑框架是一个复杂而多维的体系,它涵盖了从顶层设计到具体实施,从技术支撑到法律保障的多个方面。构建数据基础制度体系,亟需进一步丰富和拓展逻辑框架。因而,就需要坚持顶层设计的内在原则,尤

其是应确立数据基础制度的目标、方向 and 核心价值观,为后续的制度建设提供指导。基本原则应包括数据主权、数据共享、数据安全和隐私保护等,确保数据基础制度在推进数字经济发展的同时,有效保障个人隐私和国家安全。^[7]在顶层设计中,还需辩证把握数据要素相对于传统生产要素的共性与个性。

(一) 数据产权制度

数据产权制度是数据基础制度的核心之一。由于数据的特殊性质,难以简单界定其所有权,因此数据产权制度需要创新思路。基于

“数据二十条”中提出的“三权分置”框架,即数据资源持有权、数据加工使用权和数据产品经营权,旨在明确数据资源的归属和使用权限,促进数据要素的合法合规使用。在实施数据产权制度时,需要考虑数据来源的合法性、数据加工的合规性以及数据产品的经营权益。^[16]同时,还需要建立数据产权的登记、确权和保护机制,确保数据产权的合法性和有效性。此外,还需要探索数据产权的交易和流转机制,促进数据要素的市场化配置,以此夯实制度基础,激活数据要素价值。

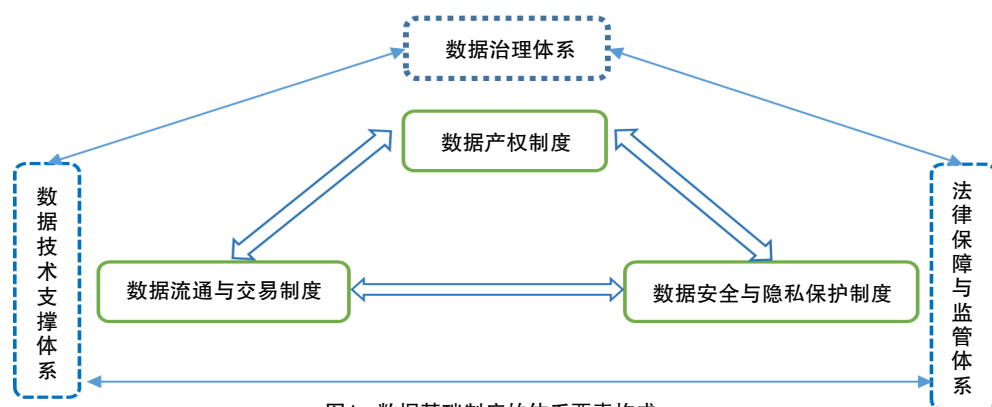


图1 数据基础制度的体系要素构成

(二) 数据流通与交易制度

数据流通与交易是数据要素价值实现的关键环节之一。这就要求数据基础制度构建规范高效的数据交易场所和数据流通体系,确保数据的合法合规流通和交易。具体来说:其一,在数据流通方面,需要明确数据的来源、使用范围、流通过程和安全风险,建立可追溯的数据流通机制。其二,在数据交易方面,需要建立公平、透明、高效的数据交易市场,鼓励高质量数据的供给和需求。为了促进数据的流通和交易,还需要处理好场内交易与场外交易的关系。因此,数据基础制度需要鼓励场内交易与场外交易的协同发展,推动数据交易平台之间的竞争与合作。^[17]随着全球化的发展,跨境数据流动亦成为数据流通与交易制度的重要组成部分。跨境数据流动涉及不同国家和地区的法律法规、数据主权和数据安全等问题。因此,

需要建立国际合作机制,尤其是制定统一的跨境数据流动规则和标准。

(三) 数据安全与隐私保护制度

数据安全与隐私保护是数据基础制度的底线。数据基础制度需要构建完善的数据安全体系,确保数据在采集、存储、处理、传输等全生命周期中的安全性。^[18]这包括制定严格的数据安全标准、建立数据安全监测和预警机制、推动数据安全技术研发和应用等。同时,数据基础制度还需要制定严格的隐私保护政策,尊重个人隐私权,防止数据滥用和泄露。数据安全与隐私保护制度需要涵盖政策法规、技术层面和安全组织人员等多个维度。政策法规层面需要制定和完善相关法律法规,明确数据安全和隐私保护的责任和义务;技术层面需要加强数据安全技术研发和应用,提高数据安全防护能力;安全组织人员层面需要建立专业的数据安全团

队,负责数据安全管理和应急响应等工作。

(四) 数据治理体系

数据治理体系是数据基础制度实施的保障。数据治理体系包括数据战略、数据治理管控体系、数据架构、主数据、元数据、指标数据等多个构件。通过构建完善的数据治理体系,可以确保数据质量、提升数据价值、促进数据共享与利用。在数据治理体系中,需要明确数据治理的目标和原则,制定数据治理的策略和计划。同时,还需要建立数据治理的组织架构和流程体系,确保数据治理工作的有序开展。此外,还需要制定数据治理的标准和规范,确保数据的准确性、完整性和一致性。数据治理体系需要企业内外部多方协同参与,即企业内部需要建立跨部门的数据治理团队,共同推动数据治理工作的深入开展;企业外部需要与政府机构、行业协会等合作,共同推动数据治理标准的制定和实施。

(五) 数据技术支撑体系

技术支撑与创新能力是数据基础制度落地实践的关键环节之一。随着大数据、人工智能等技术的不断发展,数据基础制度需要充分利用这些先进技术提升数据处理能力、优化数据流通效率、加强数据安全防护。在技术支撑方面,需要加强对大数据技术的研发和应用,提高数据处理和分析的能力。同时,还需要利用云计算技术构建弹性的数据存储和处理平台,满足大规模数据处理的需求。此外,还需要利用人工智能技术对数据进行深度挖掘和分析,释放其价值和潜力。在创新能力方面,需要鼓励企业和社会各界积极参与数据基础制度的创新实践。通过设立创新基金、建立创新实验室等方式,推动数据基础制度的技术创新和应用创新。^[19]同时,还需要加强与国际先进地区的合作与交流,引进国际先进的数据基础制度理念和技术,实现优势互补,为数据基础制度本土化实践提供智力支持。

(六) 法律保障与监管机制体系

法律保障与监管机制是数据基础制度有效实施的关键支撑。应制定和完善相关法律

法规,明确数据基础制度的法律地位和实施要求。在法律保障方面,需要制定数据基础制度的专门法律或法规,明确数据产权、数据流通与交易、数据安全与隐私保护等方面的法律责任和义务。^[20]同时,还需要加强对相关法律法规的宣传和普及,提高社会各界对数据基础制度的认知度和遵守度。在监管机制方面,需要建立专业的监管机构或部门,负责对数据基础制度的执行情况进行监督和检查。监管机构需要制定详细的监管规则 and 标准,建立监管信息系统和监测机制,及时发现和纠正违规行为。同时,还需要加强与社会各界的沟通和协作,共同推动数据基础制度的有效实施。

四、治理限度：数据基础制度在地化实践的现实困顿

在深入探讨数据基础制度在地化实践的治理限度时,我们需要从更广泛的视角出发,综合考量技术、法律、经济、社会及文化等多个层面的因素,旨在全面揭示其治理限度的复杂性。

(一) 技术维度

其一,技术发展的不均衡性。尽管全球范围内大数据、人工智能等技术蓬勃发展,但不同地区、不同行业间的技术发展水平存在显著差异。技术发展的不均衡性导致数据基础制度在某些地区或行业难以有效实施。^[21]在偏远或经济欠发达地区,由于技术基础设施薄弱、人才匮乏,数据治理工作往往难以推进。其二,技术创新的速度与治理政策的滞后性。技术创新的速度往往快于治理政策的制定与更新。随着新技术的不断涌现,数据治理面临诸多未知挑战,如区块链技术带来的数据确权与交易难题、隐私计算技术如何平衡数据利用与保护等。那么意味着,诸多治理行动和政策条文需要不断适应新技术的发展,但在实践中往往难以做到同步更新,导致治理效果就可能呈现出“打折扣”现象。其三,技术融合与数据互操作性的挑战。数据治理涉及多种技术的融合应用,如数据采集、存储、

处理、分析等。然而,不同技术平台、系统之间的数据格式、接口标准等方面存在差异,导致数据互操作性差,难以实现跨平台、跨系统的数据共享与整合。这进一步增加了数据治理的复杂性和多维成本。

(二) 法律维度

一是法律法规的碎片化与不一致性。不同国家和地区在数据保护、流通、交易等方面的法律法规存在差异甚至冲突,这种法律法规的碎片化现象导致跨国数据治理面临诸多难题。同时,同一国家内部不同地区、不同部门之间的法律法规亦可能存在不一致性,客观层面上会削弱数据治理的统一性和有效性。二是法律解释的灵活性与不确定性。法律法规在解释和执行过程中往往存在一定的灵活性,虽然有助于适应复杂多变的实际情况,但亦可能导致治理结果的不确定性。三是隐私保护与数据流通的平衡难题。隐私保护与数据流通是数据治理中的一对核心矛盾。如何在保护个人隐私的同时促进数据的合法流通和利用是当前面临的一大挑战。过度强调隐私保护可能抑制数据的价值发挥;而过度放松监管则可能导致数据滥用和泄露风险增加。因此,如何找到二者之间的平衡点成为数据治理的关键问题。

(三) 经济维度

一方面,资金投入与成本效益的考量。数据基础制度的实施需要大量的资金投入用于技术升级、人才培养、法律法规建设等方面。然而,不同地区的经济发展水平存在差异导致资金投入能力不一。同时,数据治理的成本效益亦需要进行综合考量。如何在有限的资源条件下实现数据治理的最大效益成为地方政府和企业需要面对的问题。另一方面,市场机制的完善与数据要素市场的培育。数据作为一种新型生产要素,其市场化配置和交易机制尚不完善。如何建立公平、透明、高效的数据要素市场,促进数据的合法流通和利用,是当前面临的重要任务。^[22]然而,市场机制的完善需要时间和实践经验的积累,地方政府和企业需要不断探索和创

新,以适应数据要素市场的发展需求。

(四) 社会维度

一是公众认知与接受度的差异。公众对数据治理的认知度和接受度存在差异。部分公众对数据治理的重要性和紧迫性认识不足或存在误解,导致其参与度和配合度不高。同时,不同群体之间的利益诉求差异亦导致数据治理过程中难以形成共识和合力。二是社会信任与伦理道德的考量。数据治理涉及个人隐私、商业秘密等敏感信息的处理,需要建立在社会信任的基础上。然而,当前社会信任体系尚不完善,数据泄露、滥用等事件时有发生,导致公众对数据治理的信任度降低。此外,数据治理还需要遵循伦理道德原则,尊重人权、保护公共利益等价值追求。如何在保障个人隐私和公共利益之间找到平衡点,已成为数据治理面临的重要议题^[9]。

(五) 文化维度

一是文化差异与价值观冲突。不同地区、不同文化背景下的数据治理观念和追求存在差异。这种差异可能导致数据治理政策在实施过程中遇到文化抵触和价值观冲突的问题。例如,某些文化背景下可能更注重个人隐私保护而另一些文化则可能更强调数据共享和利用的效率。因此,如何在尊重文化差异的基础上制定兼顾各方利益的治理政策,成为需要解决的问题。^[10]二是传统治理模式的惯性影响。传统治理模式往往强调政府主导、集中管控,这种惯性在数据治理领域依然存在一定的影响。然而,随着数字经济的快速发展,传统治理模式已难以满足复杂多变的数据治理需求。因此,如何在继承传统治理模式优势的基础上引入新的治理理念和手段,成为了数据治理创新的重要方向。

五、治理之道：数据基础制度建构的可持续路径选择

数据基础制度建设事关国家发展和安全大局。应构建多维路径体系,以期整体性建构并进一步系统健全数据基础制度。

（一）明确治理目标与原则

其一，建构细化的数据治理目标。一是提升数据质量。明确数据质量的标准，如准确性、完整性、一致性等，并设定具体的提升目标，通过数据清洗、整合和标准化等手段，确保数据质量满足业务需求。二是保障数据安全。建立完善的数据安全管理体系，包括数据加密、访问控制、安全审计等措施，确保数据在全生命周期内的安全可控。三是促进数据共享与开放。推动跨部门、跨领域的数据共享与开放，构建统一的数据共享平台，打破数据孤岛，实现数据资源的优化配置和高效利用。^[23]四是支持业务决策。通过数据分析、挖掘和可视化等手段，为业务决策提供有力支持，提升企业的决策效率和竞争力。

其二，建构多维保障的数据治理原则。一是有效性原则。确保数据治理措施的有效性和针对性，避免无效劳动和资源浪费。二是责任性原则。明确数据治理各参与方的责任和义务，建立责任追究机制，确保治理工作的顺利开展。三是包容性原则。在治理过程中充分考虑各方利益和需求，平衡各方关系，形成共赢局面。四是适当监管原则。对数据治理过程进行适度监管，确保治理工作合规合法，同时避免过度干预影响业务灵活性。五是创造公共价值原则。通过数据治理推动公共价值的创造和提升，为社会经济发展贡献力量。

（二）构建完善的治理体系

其一，组织架构的搭建。一方面，成立数据治理委员会或类似机构，负责数据治理工作的整体规划、指导和监督。该机构应由高级管理人员和关键利益相关者组成，确保决策的科学性和权威性。另一方面，在数据治理机构内部明确各成员的职责和分工，形成跨部门协作机制^[24]；同时确保各成员部门能够各司其职、各负其责，共同推动数据治理工作的深入开展。

其二，政策与规范的制定。一是完善政策体系，结合地方实际和业务需求，制定和完善数据治理的相关政策和规范。这些政策和规范

应涵盖数据质量、数据安全、数据共享与开放等多个方面。二是通过组织培训、宣贯会议等方式，加强对数据治理政策和规范的宣传和教育，确保各成员部门和相关人员能够充分了解政策要求和精神实质，提高执行力和落实效果。

其三，制度与流程的完善。通过建立标准化流程，制定详细的操作流程和规范要求，确保数据治理工作能够按照既定流程有序开展，提高工作效率和质量水平。^[25]同时，建立数据治理的评估机制，定期对治理工作进行评估考核并通过评估考核发现问题和不足再及时整改提升；同时总结经验和教训，为后续工作提供参考依据。

（三）强化数据安全性与隐私保护

一是加强数据的安全防护，关键在于完善安全体系。通过建立完善的数据安全防护体系，包括物理安全、网络安全、应用安全等多个层面。通过采用先进的安全技术和手段，确保数据在采集、存储、处理、传输等各个环节的安全性。此外，还需建立健全应急响应机制，制定应急预案和演练计划，一旦发生数据安全事件，就能够迅速响应、有效处置，最大程度减少损失和影响范围。^[26]二是要保护个人的数据隐私。在收集、处理和使用个人数据时，需严格遵守相关法律法规和隐私政策要求，确保个人数据的合法合规使用。在收集个人数据前，需充分告知用户数据用途和范围并征得用户同意；在使用过程中，需尊重用户意愿，避免过度收集和使用。

（四）促进数据共享与开放

其一，打破“数据孤岛”。要实现“数据孤岛”现象的破解，关键在于推动跨部门协作。通过建立完善跨部门之间的沟通与协作机制，打破部门壁垒，促进数据资源的共享、整合与再利用，从而形成数据系统集成的合力，并进一步提升整体数据治理效能。^[27]与此同时，建立数据共享平台，为各部门提供便捷高效的数据共享渠道，降低数据获取成本，提高数据利用效率和质量水平。

其二，促进数据开放利用。一方面，明确数据的开放范围。结合业务需求和社会公众需求，明确数据开放的范围和边界，确保开放数据的合法合规性和有用性，避免敏感信息和隐私泄露风险的加剧。^[28]另一方面，推动数据创新的多样化应用。鼓励和支持社会各界利用开放数据进行创新应用实践，如科研创新、产品开发等，从而推动对于数据价值的深入挖掘和广泛传播利用，最终提升社会整体福祉水平。

（五）强化AI大模型的技术应用

其一，引入AI大模型的应用技术。一方面，利用AI大模型进行高效的数据分析与挖掘。AI大模型具有强大的数据处理能力，能够处理海量数据，从中提取出有价值的信息和模式。^[29]利用大规模预训练语言模型进行文本分类、情感分析、实体识别等任务，或者利用图像识别模型进行图像分类、物体检测等任务。此外，AI大模型能够识别出数据中的复杂模式和关联关系，帮助人们更好地理解数据背后的信息和趋势。另一方面，利用AI大模型进行智能化的决策支持。AI大模型可以实时处理和分析数据，为决策者提供及时、准确的信息和建议。除此之外，它还可以实现个性化推荐与定制化服务。AI大模型可以通过分析用户的行为和偏好，提供个性化的推荐和定制化服务。

其二，要拓展AI大模型的应用场景。在拓展应用场景时，需要紧跟AI大模型技术发展趋势，充分利用AI大模型的强大能力。事实上，不同行业 and 用户群体对AI大模型的需求各不相同。因此，通过深入分析行业需求和用户痛点，可以精准定位应用场景，提高AI大模型的实用性和针对性。因此，设计应用场景拓展路径的关键在于：一是从单一场景到多元场景。初期可以从某一具体场景入手，如智能客服，利用AI大模型提升客户服务效率和质量，而随着技术的成熟和经验的积累，逐渐拓展到更多相关场景，如智能推荐、情感分析等，形成多元化的应用场景。二是从垂直领域到跨领域应用。针对不同垂直领域（如金融、医疗、教育等），开发定

制化的AI大模型应用。在积累足够的技术和经验后，尝试将模型跨领域应用，实现技术的复用和创新。三是从辅助决策到自主决策。初期，AI大模型可以作为辅助决策工具，为用户提供数据分析和建议。随着技术的不断进步和模型的智能化水平提高，逐渐让模型具备自主决策能力，如自动驾驶汽车、智能机器人等。四是从数据驱动到知识驱动。传统的AI大模型主要依赖数据进行训练和优化。在未来，则可以引入更多的知识库和专家系统，使模型不仅具备数据驱动的能力，还能结合领域知识进行推理和决策，提高其准确性和可靠性。

六、结语与反思

随着数据成为推动经济社会发展的关键生产要素，如何实现数据的制度化也成为数字治理现代化的客观现实命题。换言之，构建与数字经济相适应的数据基础制度已然成为新时代数字中国建设的重要基石之一，更是目前亟需研究的重要课题之一。本研究提出通过统筹发展与安全、激活数据要素潜能、深化国际合作与竞争，致力于构建数据强国的基石，释放数字经济的无限可能，从而推动经济社会的高质量发展与全球数字治理新秩序的构建。

数据产权制度、数据流通与交易制度、数据安全与隐私保护制度、数据治理体系、数据技术支撑体系以及法律保障与监管体系等，共同构成了数据基础制度的内在意蕴与逻辑框架。基于此，亟需通过构建多维路径体系，以期全面促进数字治理现代化。

事实上，数据基础制度作为规范数据全生命周期活动、保障数据合理利用与安全的关键支撑，一直是学术界和实务界关注的焦点。众多已有研究围绕数据基础制度的各个要素展开了深入探讨，涉及数据产权界定、数据交易规则、数据安全保障等诸多方面，为该领域的知识积累和实践发展做出了重要贡献。然而，现有研究大多聚焦于数据基础制度的单个要素，

主要是“点对点”的研究方式为主。上述研究方式虽然有助于深入剖析特定问题,但却在一定程度上忽略了数据基础制度系统内在各要素之间的内在联系以及其外部经济社会生产的影响。数据基础制度并非孤立存在的规则集合,而是深深嵌入经济发展、国家安全体系之中。各个要素之间相互影响、相互制约,共同构成了一个复杂而有机的整体。因此,仅从单一要素出发的研究视角,难以全面、准确地把握数据基础制度的整体面貌和运行机制,也难以提出具有系统性和前瞻性的制度构建方案。基于此,本研究尝试从整体性视角出发,突破传统研究的狭隘框架,或者说不再局限于对数据基础制度某个具体环节的精细剖析,而是将视野拓展到国家发展、经济安全、社会福祉等多个重要维度,深入探究数据基础制度与这些宏观层面的内在关联和互动机制。

通过与已有研究的对话与反思,本文不仅深化了我们对数据基础制度建构的理解,亦为未来的研究与实践提供了新的思路与方向。在数字时代背景下,持续探索和完善数据基础制度,对于推动经济社会高质量发展、保障个人隐私与数据安全、构建全球数字治理新秩序具有重要意义。数据基础制度建构作为当下数字时代的核心议题,其重要性不言而喻。然而,在积极推进制度建构在地化实践的同时,我们亦需要对其进行深入的反思,以确保所建立的制度能够真正适应数字经济的发展需求,并有效应对其中的挑战。一是数据基础制度建构的初衷本是为了激活数据要素潜能,增强高质量发展的新动能,然而在制度建构的过程中能否始终坚守这一初衷?是否真正做到了以数据为核心?二是在数据基础制度建构中,由于技术的不断发展和应用场景的日益复杂,数据安全和隐私保护面临着前所未有的挑战。一方面,黑客攻击、数据泄露等事件频发,给个人和组织带来了巨大的损失;另一方面,随着大数据、人工智能等技术的不断发展,个人隐私被侵犯的风险亦在不断增加。三是由于数据具有特殊性和复杂性,

数据流通与交易面临着诸多挑战。一方面,数据的价值难以评估,导致数据交易价格不合理;另一方面,数据的流通和交易涉及多个主体和环节,需要建立复杂的机制和规则来保障其顺利进行。四是数据伦理规范问题难以有效解决,数据本身虽是客观中立的,但在数据处理及使用中可能会产生非中立的结果,因各种人为主观因素,在数据的使用中可能会催生公平性问题。事实上,数据基础制度建构的在地化实践是一个复杂而重要的任务议题。上述一系列反思应当引起我们的审视“数据制度化何以治理有效”的现实命题,未来仍需进一步挖掘并理性思考。

参考文献:

- [1]顾阳. 加速构建数据基础制度“四梁八柱”[N]. 经济日报, 2024-07-13(005).
- [2]宋烁. 公共数据识别宜采用功能主义进路[J]. 政法论坛, 2024(4): 63-76.
- [3]杨维新, 杨云鹏. 中国式现代化背景下中国特色数据基础制度构建[J]. 财经科学, 2024(6): 48-60.
- [4]沈坤荣, 周铃铃. 数据基础制度建设: 现实挑战与路径选择[J]. 学术月刊, 2024, 56(1): 60-69.
- [5]王春晖. 数据要素制度的基本要旨与合规启示[J]. 南京邮电大学学报(社会科学版), 2023, 25(2): 1-12.
- [6]刘志鹏. 平台经济反垄断视域下数据基础制度的现状与建构[J]. 信息通信技术与政策, 2024, 50(4): 9-17.
- [7]熊丙万, 何娟. 论数据要素市场的基础制度体系[J]. 学术月刊, 2024, 56(1): 102-114.
- [8]欧阳日辉. 数据要素流通的制度逻辑[J]. 人民论坛·学术前沿, 2023(6): 13-27.
- [9]王中, 许恒. 构建数据基础制度进程中的数据确权问题研究[J]. 理论探索, 2023(2): 120-128.
- [10]卫思谕. 构建中国特色数据基础制度体系[N]. 中国社会科学报, 2023-02-27(001).
- [11]崔聪聪. 数据权利初始配置的法理基础与制度构建[J]. 法律科学(西北政法大学学报), 2024(4): 105-113.
- [12]刘睿民. 国家大数据安全建设刻不容缓[EB/OL]. (2016-07-08)[2025-10-11]. https://finance.cnr.cn/gundong/20160708/t20160708_522620484.shtml.
- [13]夏杰长, 张雅俊. 重构数实融合的制度环境: 逻辑与路径[J]. 学术论坛, 2024(3): 77-88.

- [14]欧阳日辉. 深刻理解加快数字中国建设的内涵和实践要求[J]. 国家治理, 2024(8): 10-15.
- [15]史丹, 何辉, 薛钦源. 数据分类分级制度与数据要素市场化: 作用机制、现实困境和推进策略[J]. 福建论坛(人文社会科学版), 2024(4): 58-76.
- [16]李军林, 陆树檀, 路嘉明. 推动数据流通交易: 要素市场细分和基础制度建设[J]. 学术研究, 2023(11): 81-89.
- [17]刘银喜, 王瑞娟, 蔡毅臣. 数据治理共同体的内涵意蕴及其构建路径——基于国家数据局的职责构成分析[J]. 内蒙古社会科学, 2024(1): 76-83.
- [18]徐瞰. 电子数据保管链制度的价值基础及其建构进路[J]. 湖南社会科学, 2023(4): 121-131.
- [19]周林枫. 公共数据流通的理论基础与制度进路——以行政权运行为视角[J]. 重庆邮电大学学报(社会科学版), 2024(2): 54-65.
- [20]詹国辉, 魏海涛. 数字赋能政府治理现代化: 价值行动、治理限度与策略选择[J]. 党政研究, 2024(2): 47-55.
- [21]李爱君. 组建国家数据局释放哪些关键信号[J]. 人民论坛, 2023(9): 54-58.
- [22]史云, 刘彬芳. 开掘数据富矿关键靠制度[N]. 经济日报, 2023-03-03(005).
- [23]王冠宇. 个人数据流动的不平等透视——基于生产、使用与获益的全过程分析[J]. 江苏社会科学, 2023(1): 122-131.
- [24]张世明. 大数据时代以人为本税收征管制度建构的哲学基础[J]. 广东社会科学, 2023(1): 239-252.
- [25]陆娅楠. 构建数据基础制度 更好发挥数据要素作用[N]. 人民日报, 2022-12-20(006).
- [26]刘诚. 线上市场的数据机制及其基础制度体系[J]. 经济学家, 2022(12): 96-105.
- [27]姚佳. 数据要素市场化的法律制度配置[J]. 郑州大学学报(哲学社会科学版), 2022(6): 43-50.
- [28]王建冬, 于施洋, 黄倩倩. 数据要素基础理论与制度体系总体设计探究[J]. 电子政务, 2022(2): 2-11.
- [29]葛劲峰. 新一轮反垄断浪潮的核心: 构建数据充分流动的的制度基础[J]. 探索与争鸣, 2021(2): 9-12.

【责任编辑 苏聪文】

Construction of Data Infrastructure System: Value Orientation, Intrinsic Implication, and Governance Strategies

ZHAN Guohui & LIU Yufei

Abstract: Data has become a key production factor driving economic and social development. Consequently, establishing a foundational data governance system compatible with the digital economy has emerged as a crucial and urgent practical issue in the new era. This study proposes a framework aimed at building a data-empowered nation by balancing national development and security, activating the potential of data elements to fuel the digital economy, promoting high-quality economic and social development through comprehensive data-driven transformation, and actively shaping a new global digital governance order—all highlighting the intrinsic value of constructing a foundational data system. The six-dimensional system elements, including data property rights system, data circulation and transaction system, data security and privacy protection system, data governance system, data technology support system, legal guarantee and supervision system, jointly shape the inherent logical framework of the data basic system. In practice, this study identifies multidimensional challenges from technological, legal, economic, social, and cultural perspectives and explores the governance constraints in localizing such institutional construction. Based on these findings, it is imperative to develop a multidimensional pathway system to establish an effectively governed foundational data institutional framework, with the aim of comprehensively advancing the modernization of digital governance.

Keywords: data infrastructure system; institutional construction; data governance; effective governance