



AliResearch
阿里研究院

数据 大治理

2020年7月
毕马威中国

行政摘要

作为数字经济的核心生产要素，数据正成为经济转型和发展的新引擎，以及社会治理的有效工具。例如，在此次新冠肺炎疫情的防控工作中，包括大数据分析和人工智能在内的高科技手段被广泛应用在疫情监测分析、病毒溯源、防控救治、资源调配等环节，效果显著，体现了大数据在公共卫生事件及社会治理中的重要性。因此，进一步鼓励数据的有效利用是新发展经济不可或缺的必要条件；但与此同时，由于大量数据中包含有个人隐私及商业机密等敏感信息，一旦泄露将对个人或企业带来难以估量的伤害和损失，保护数据安全，降低数据风险也迫在眉睫。如何在两者之间找到平衡，构建合理、有效的数据治理体系是一个重要的问题。

数字经济是新的经济形态，对原有生产方式和社会分工方式进行了重新定义，因此目前各国对于数据治理和数据安全领域的立法都还处于摸索状态。例如，欧盟通过了目前最严格的个人信息安全立法《通用数据保护条例》（General Data Protection Regulation，简称GDPR），实施两年以来尽管在个人信息保护及提升民众对个人数据保护权的认识方面颇有建树，但有研究显示它同时也提高了企业的合规成本，对于创新型初创公司的发展可能形成阻碍。美国、韩国、日本等国家也都出台了相关法规体系，致力于构建出多元化、多层次的数据治理规范体系。中国目前也正在抓紧制定个人信息保护法和数据安全法。

本报告首次提出了“数据大治理生态体系”的概念，它扩充了传统意义上的数据治理的内涵，从企业层面上升到社会层面，从顶层设计上明确各相关主体的权利和义务，既注重保护个人隐私和数据安全，又注重更好地挖掘数据价值、促进数字经济发展，从而实现全社会效益的最大化和可持续发展。该体系具有多物种、多角色、流动性等几大特征：

- 多物种是指这一体系中的参与者众多，既有企业、个人、政府等主体，也包含行业协会、产业联盟、消费者保护协会、媒体、智库、国际组织等机构在内的众多利益相关体。
- 多角色是指这一体系中的参与体可能同时担任着不同的角色，既是数据的生产者也是数据的使用者，各司其职同时又相互关联和支撑。
- 流动性是由数据的虚拟性和流动性等特点决定的。数据主权、数字经济已经成为各国高度关注的全球性问题。一个国家或地区的数据治理立法和实施会对其他地区产生“规范溢出”的影响，数据倾向于流向适应数据产业发展需求的地区。

在该生态体系中，企业、个人和政府是其中最主要的三大参与主体：

企业：企业是数字经济的核心推动者。企业的数据治理指的是企业对所拥有的数据资产的治理，这些数据资产也是企业资产的重要组成部分。因此，企业对数据资产的治理也可以被看作是公司治理的一部分。与公司治理相似，数据治理也需要在企业战略层面从上至下进行推动，通过建立组织架构，明确董事会、监事会、高级管理层及内设部门等职责要求，制定和实施系统化的制度、流程和方法，确保数据统一管理、高效运行，并在经营管理中充分发挥价值。

企业端数据治理整体框架通常包括四大关键环节：

- 数据战略：企业对数据治理的整体策略和方向；
- 数据资产盘点：明确企业数据的范围和分布；
- 数据规范：打破数据壁垒，实现数据互通和共享；
- 企业数据治理对三道防线：实现数据质量闭环管控。

公众：公众是数字经济的主要参与者。随着全球互联网渗透率的提高，商业世界中用户所产生的包含个人信息的数据也实现了几何级数的增长。同时，物联网环境下“无目的”的数据收集（如摄像头）也将远远超过“有目的”的数据收集。在一定意义上，数据自动化记录正在成为人类社会各类设施设备的基本属性之一，高度数据化正在成为个体生活环境的基本特征。在这一必然趋势下，对个人信息的判断及其保护机制，以及对时代发展与技术创新的影响，也有必要重新思考和认知。一方面，企业通过挖掘用户数据实现有效的用户画像，不断优化客户的购物和服务体验；但另一方面，个人信息在不断的被获取、存储、交易、利用，与之相关的数据泄露事件也可能发生，用户数据的产生和使用正在成为一种社会挑战。在健全个人信息保护相关法律的同时，加强对公众的信息保护教育和提高其自我保护意识、完善消费者数据维权渠道也十分重要。

政府：政府是数字经济的参与者、推动者，同时也是监管者。政府在数据大治理中可以发挥三个关键作用：第一，搭建共享平台，实现政府部门内部政务服务数据的互联互通和共享，提高政务服务效率和质量；第二，通过信息公开，合理、可控地将相关政府数据开放给社会公众，更好地挖掘数据的潜在价值，推动科技创新和数字经济发展；第三，完善重构政府数据治理制度体系，实现数据隐私保护和社会效益最大化之间的平衡。同时，数字经济时代的立法也应实现从监管到治理的转变。传统的互联网监管政策更多的是政府单方面的管理，而数据大治理强调多元化参与，不仅包括政府数据治理，也包括企业自律和消费者个人信息保护意识提高等等，政府、企业、公众三方协同配合，共同挖掘数据的价值。我们建议制定数据治理政策时可以参考如下四个原则：鼓励创新、开放包容、多方参与、协同治理。

最后，本文也探讨了衡量数据治理体系的一个指标体系框架。这个框架可以包含三大类指标：数据产业发展指标、个人信息保护指标、数据安全指标。我们将目前较为重要的考察指标分类列出，作为建立指标体系的初步探索，也希望能够为日后构建成熟指标体系提供一个初步的基础。

致辞一

数字经济正在改变我们生活和工作的方方面面。数字经济的崛起推动了社会发展，不仅为消费者提供了更多的选择和便利，也促进了新的业态和经济模式的诞生。

蔓延全球的新冠肺炎疫情使全球经济面临重大挑战，生产、消费、贸易等活动受到显著影响，但疫情也为数字经济的发展提供了新的机遇。例如，大数据技术在疫情监测分析、病毒溯源、防控救治、资源调配等各个不同的场景中得到了充分的应用；智能手机上的“健康码”成为了帮助疫情防控的个人电子通行证，为推动企业健康合理的复工复产提供了便利；生鲜电商、在线教育、网络视频会议、线上医疗咨询、直播电商等数字经济新业态也正在改变传统的生产和消费习惯。

数据是数字经济的核心。对于企业而言，数据是企业重要的资产，拥有大量数据并能有效利用的企业将在竞争中获得优势。但随之而来的数据安全、隐私保护、数据真实性等诸多问题也不容忽视。因此，有效的数据治理不仅仅是企业必须高度重视的问题，数据治理的外部性也使其对社会和个人都有着深远的影响。

在此背景下，毕马威与阿里研究院结合各自的行业经验，在和相关专家和学者进行了深入研究的基础上，提出了“数据大治理生态体系”这一全新概念，将传统意义上企业端的数据治理上升到了社会层面，强调从顶层设计上明确各相关主体的权利和义务，在保护个人隐私和数据安全、挖掘数据价值、促进数字经济发展的多重目标之间达到平衡，从而实现社会效益的最大化和可持续发展。

数字经济的发展离不开有效的数据治理，如何治理日趋复杂的数据生态系统，确保在发挥数据潜力的基础上恰当地管理其风险，已经成为全球范围内政策制定者所面临的一大挑战。数字经济是新的经济模式，数据大治理也是需要不断深入研究的重要问题。我们希望和社会各界共同努力，共同探讨如何使数据这一重要的生产资料可以发挥出最大的价值，推动数字经济蓬勃发展。

陶匡淳
毕马威亚太区
及中国主席



致辞二

近年来，我国数据生产力继续保持高速发展，在技术突破、产业创新、引领传统产业转型等多个层面，都取得了显著进展。国家政策对此也给予了鼓励和支持：2019年，十九届四中全会首次将数据与劳动、资本、土地、知识、技术、管理等生产要素并列；2020年进一步提出要“加快培育数据要素市场。”

数据生产力的发展呼唤相应生产关系，也即数据治理的不断创新。当前的突出问题是：在相关研究和政策视野中，数据应用创新与数据治理创新未能实现平衡并重，而是存在割裂和偏颇。我认为，脱离数据应用创新的数据治理，将会缺乏活力和生命力。为有效讨论这一问题，我们需要回到周其仁先生所主张的“真实世界的经济学”，看看作为应用创新和治理创新标杆的互联网平台，已经取得了哪些进展。

面对千万级商家、近10亿消费者、数十亿同时在线商品动态变化的复杂商业生态系统，阿里巴巴运用大数据技术开展商业创新和协同治理成效显著。2019年，阿里平台上96%的疑似侵权链接一上线即被封杀，96%的知识产权投诉在24小时内被处理。每万笔交易疑似侵权商品量仅1.03笔，5年内下降67%。阿里巴巴的ET城市大脑，也在有效帮助政府用数据治理城市，“让城市会思考。”在杭州萧山区，信号灯自动配时路段的平均道路通行速度提升了15%；平均通行时间缩短3分钟；应急车辆到达时间节省50%，救援时间缩短7分钟以上。

阿里巴巴的数据应用及治理模式也已经在向社会开放，有效支持和赋能了多个领域治理效率的提高。2019年，阿里向全社会开放以“知识产权保护科技大脑”为代表的核心技术，与阿里联手围剿假货源头的区县执法机关达439个，协助抓获的制售假犯罪嫌疑人超过4000人。国家知识产权局发布的《中国电子商务知识产权发展研究报告（2019）》，第一次将“技术赋能+多元共治”的假货治理阿里模式作为中国经验、中国样本在全社会推广。阿里巴巴的“数据应用创新+数据治理创新”，是这个时代的先行样本之一。当前一项最迫切的工作，就是要深入研究更多的成功案例，系统总结、推广此类有效的模式和机制。

从更大范围来看，当前数据治理领域还存在着诸多值得重视的问题，如：在思维上试图为新技术“超前立法”，在领域上对个人信息和国家安全之外的企业创新关注不够，在制度设计上可能走向零和博弈、忽视了激励相容的可能性，在政策流程上对数据政策的经济社会后果评估不充分，在路径上看重国外法律、忽视我国国情等。

数字经济才刚刚开始，数据治理也必然要经过一个长时段的探索。面对这一领域很多“两难甚至是多难”的选择，我认为，秉承和践行“开放、分享、透明、责任”的新商业文明，应是一个基本共识，也是一把最为可行的标尺。

高红冰
阿里巴巴集团副总裁
阿里研究院院长



目录

1	构建“数据大治理”生态体系	06
2	主要国家数据安全立法比较	13
	2.1 欧盟	14
	2.2 美国	18
	2.3 日本	19
	2.4 韩国	20
	2.5 中国	21
3	企业端的数据治理	24
	3.1 数据治理是企业公司治理的组成部分	25
	3.2 企业数据治理的关键环节	26
	3.3 企业间的数据共享	31
4	公众端的数据治理	32
	4.1 个人信息的界定	33
	4.2 加强个人用户的自我防范意识	35
	4.3 完善消费者数据维权渠道	36
5	政府端的数据治理	39
	5.1 打破信息孤岛，实现政府数据的互联互通和共享	41
	5.2 开放政府数据，推动数字经济产业发展与创新	45
	5.3 完善重构政府数据治理制度体系	47
6	如何实现“数据大治理”生态体系的持续发展	49

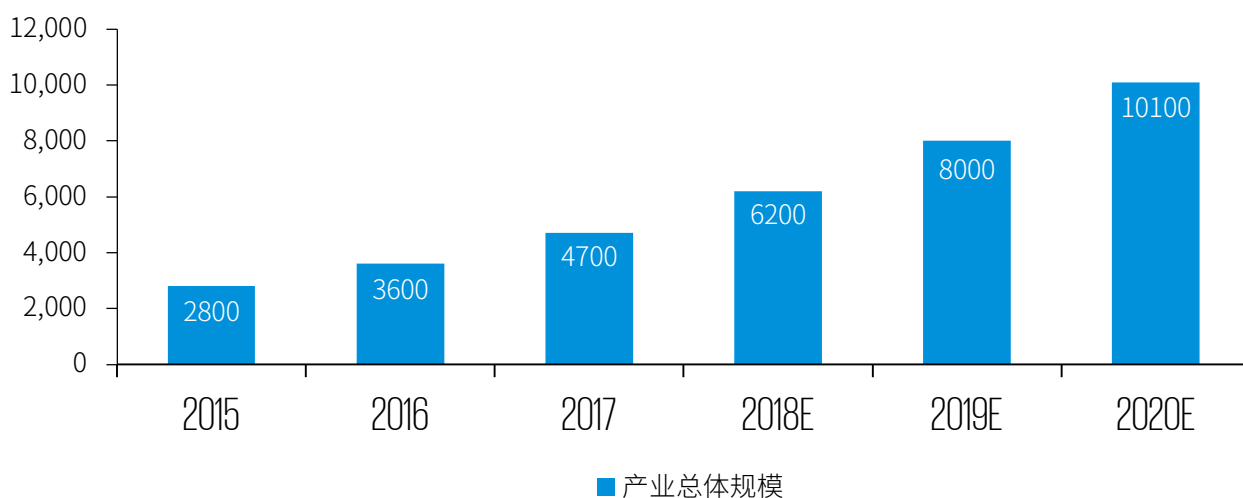
1

构建“数据大治理”生态体系

当前，全球正处于大数据变革的新时代，移动互联网、智能终端、新型传感器快速渗透到地球的每一个角落。英特尔公司预计¹，到2020年全球数据使用量将达到约44ZB（1ZB≈10万亿字节），涵盖经济社会发展的各个领域，仅中国产生的数据量就将达到8ZB，大约占据全球总数据量的五分之一。由此产生的革命性影响将重塑生产力发展模式，重构生产关系和组织方式，提升产业效率和管理水平，提高政府治理的精准性、高效性和预见性。



图1 中国大数据产业总体规模（单位：亿元）



资料来源：中国信息通信研究院，毕马威

作为数字经济的核心生产要素，数据正成为经济转型和发展的新引擎，以及社会治理的有效工具。正是建立海量数据之上，大数据、云计算、人工智能等新技术、新产业才有可能实现颠覆性创新。此次新冠肺炎疫情的防控工作中，包括大数据分析和人工智能在内的高科技手段被广泛应用在疫情监测分析、病毒溯源、防控救治、资源调配等环节，效果显

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_37975

