

国有企业数据资产特征及 合规管理改进

陈起行, 张俊杰

华中科技大学法学院, 湖北 武汉 430000

摘要

随着国有企业数字化转型与智能化改造推进, 传统的企业产权转让和企业增资交易中, 逐渐出现了数据资产附随转让的情况, 发生了多样的风险事件。首先, 分析了国有企业数据资产交易合规管理存在的不足; 然后对数据资产与国有企业传统资产交易之间的差异进行了详细阐述, 包括技术进步衍生新的权利、新的权利带来两级交易风险; 之后总结了国有企业数据资产的新特征: 公益性与福利性、敏感性与博弈性; 最后提出, 应尽快在企业党委领导下, 探索建立数据资产交易专项的合法合规性审查机制。

关键词

企业合规; 国企法治; 数据资产; 资产交易

中图分类号: TP399

文献标志码: A

doi: 10.11959/j.issn.2096-0271.2024031

Characteristics of state-owned enterprise data assets and improvement of compliance management

CHEN Chishing, ZHANG Junjie

Law School, Huazhong University of Science and Technology, Wuhan 430000, China

Abstract

As state-owned enterprises advance in digital transformation and intelligent renovation in China, the transfer of data assets has gradually emerged in traditional corporate property rights transfers and capital increase transactions, leading to various risk events. Firstly, the paper analyzes the deficiencies in compliance management of data asset transactions in state-owned enterprises. It then elaborates on the differences between data assets and traditional asset transactions of state-owned enterprises, including technological advancements that have derived new rights, and the two-tier transaction risks brought about by these new rights. Subsequently, it summarizes the new characteristics of data assets in state-owned enterprises: public welfare and benefits, sensitivity and competitiveness. Finally, it suggests that under the leadership of the enterprise party committee, efforts should be made to explore the establishment of a specialized legal and compliance review mechanism for data asset transactions.

Key words

corporate compliance, legal governance of state-owned enterprise, data assets, asset transaction

0 引言

随着数字经济的发展,很多国有企业得益于数字化转型与智能化改造,形成了大量市场分析、实验数据、链信息、客户画像等高质量数据要素。要素资源经过加工后会成为企业资产,再直接或间接地参与到商品交易中,变现为资本。数据,特别是企业数据,也因即将开启资源-资产-资本的流转循环而备受重视。

企业数据资产与数据资源不同,实务界有观点认为企业数据资产是“企业通过采集、购置等方式获取数据资源,再通过登记、核验、评估、入表等步骤形成”,也有观点认为是“由企业拥有或控制,能够为企业带来经济利益的数据资源”,还有专家将数据要素形成的资产称为数字资产,认为国有企业持有的“非实物的在生产经营中具备价值的国家全民共有的虚拟无形资产类型,包括资源层面的数字资源、数据资源等,技术层面的数字技术、数字专利等,应用层面的数字平台、数字监管等,收藏层面的数字建模、数字展示等”^[1]可以称为数字资产。学术界则有观点认为企业数据资产是“拥有应用场景且在生产过程中被反复或连续使用一年以上的数据”^[2],也有观点认为“是在一定的经济投入下,在经济循环过程中开发出来或专门记录下来,由生产、使用单位或个人所拥有,以物理媒介或电子媒介保存,可以直接或衍生供给的数据”^[3],还有观点认为“是指由企业依法控制、成本可计量、能够在未来为企业带来经济利益的数据资源”^[4]。

上述观点虽然明确了数据资产化的主体、条件与方法,但忽略了重要的一点,即资产应当是可以在市场中交易流通的,因为资产化并非要素资源的最终归宿,企

业所有的市场活动都是为了将资产变现为资本,因此“某项数据资源确认为数据资产需同时满足法律属性与经济属性”^[5],不仅要有法律对权利进行确认,也要有市场对价值表示认可,“数据资产的价值体现在其应用能够对组织带来收益或潜在收益”,例如,某国有企业通过公共数据授权形成国有企业数据资产,可以实现银行授信放贷600万元。

数据资产化是发挥数据价值的具体呈现形式,目的是让数据在市场上实现其价值。我国高度重视推动国有企业数据资产化的工作。2020年,《关于加快推进国有企业数字化转型工作的通知》明确:国有企业应加快通过“数字化、网络化、智能化”,提升产业基础能力和产业链现代化水平。2021年,《关于加快推进中央企业两化融合和数字化转型战略合作协议》提出:推动中央企业加快信息化工业化和数字化转型,促进数字技术与实体经济深度融合。2022年,《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》要求:建立数据资源持有权、数据加工使用权、数据产品经营权等分置的产权运行机制。2023年8月财政部制定印发《企业数据资源相关会计处理暂行规定》。2023年12月财政部制定印发《关于加强数据资产管理的指导意见》,要求加强国有企业数据资产监管。2024年1月15日国务院国资委印发《关于优化中央企业资产评估管理有关事项的通知》,规范数据资产等资产交易的流转定价。在地方,上海市国资委要求,“推动数据资产化,探索数据资本化,推动国资数据资本运营、管理及安全发展”。广东省基于自身优势,建立健全数据资产确权制度,建立国有企业数据交易机制,并选择试点企业探索财务管理和会计核算体系改革创新。以国有企业的数字化转型为主轴,一场国有资产管理

的重大变革正在徐徐展开。

当前,国有企业数字化转型正深入推进,众多智能化改造推动企业数据资产积累日益丰富,传统交易中转让标的附随的数据资产日益增多,但因没有国资监管机构出台相应制度作为依据,很多国有企业既未对传统资产交易的合规管理做出相应改进,也未对参与数据交易表现出较大积极性,仍然把传统资产的交易合规管理模式套用到涉及数据资产交易的合规管理中,也由此在传统资产交易程序中,发生了一系列风险事件,如国有企业的资产由于无法纳入资产评估范围,使交易价格难以真实反映资产价值,只是作为固定资产或企业产权的附随被一同转让,造成国有资产流失。

类似的风险事件还有很多,一方面该类风险事件的发生是我国经济处于新旧交替节点的具体表现,另一方面也表明因为交易存在权利与价值的转让,在数据要素市场还未完善的情况下,基于传统交易程序的合规改进值得关注。本文将从传统资产交易程序的角度,分析国有企业对数据资产交易合规管理的不足,明确数据资产与国有企业传统资产交易的差异,借助差异分析指出改进措施的要领在于准确把握国有企业数据资产的特征,最后根据该资产特征提出合规管理的改进措施。

1 国有企业数据资产交易合规管理的不足

1.1 以传统程序调整数据资产交易

上述风险事件的发生暴露出国有企业对数据资产交易合规管理存在不足,遗憾的是这样的不足实质上是监管机构较高的合规要求和自身较为完善的内控体系所

致。虽然多地颁布了鼓励国有企业参与大数据交易的政策利好,然而面对不可知的风险,监管机构暂未给出明确意见作为指引。目前国有企业的资产交易主要以《中华人民共和国企业国有资产法》(下称《企业国有资产法》)、《企业国有资产监督管理暂行条例》(下称《国资监管条例》)、《企业国有资产交易监督管理办法》(下称“32号令”)、《企业国有产权无偿划转管理暂行办法》、国务院国资委《关于企业国有资产交易流转有关事项的通知》(下称“39号文”)等法律法规为依据。

《企业国有资产法》规定企业的国有资产为“国家对企业各种形式的出资所形成的权益”,国有资产的交易包括“对企业各种形式出资所形成权益的行为”(下称企业产权转让)、“增加资本的行为”(下称企业增资)以及“重大资产转让行为”(下称企业资产转让),主体是“履行出资人职责的机构、国有及国有控股企业、国有实际控制企业”。按照《企业国有资产法》第四条、《国资监管条例》第六条规定,履行出资人职责的机构系由国务院及各级人民政府设立的国有资产监督管理机构(下称国资监管机构或国资委)。因此转让企业国有资产的适格主体是国资监管机构,以及国有及国有控股和国有实际控制企业。根据《国有企业参股管理暂行办法》第二条,国有及国有控股和国有实际控制企业可以被定义为国有企业。

传统资产交易主要有3种,数据资产附随转让情形存在合规管理风险的,是企业产权转让和企业增资。依据“32号令”第四十八条,企业资产公开转让需要“在产权交易机构公开进行”,而地方上的产权交易机构并不涉及大数据交易业务,在企业资产转让相关条款调整范围内,且与数据有关的企业资产仅是存有数据的服务器或介质,又因为“……‘数据交易’概念主要

指数据集交易、数据许可使用和数据加工服务三类行为……而不涉及物理所有权交易和数据融资担保”^[6]，这些服务器或介质不属于数据资产。企业资产非公开转让，其适格主体为“国家出资企业”，对象为“国有及国有控股、国有实际控制企业之间”，性质属于内部转让，不存在国有资产流失风险。故企业资产转让不在以下讨论范围内。

1.2 机制滞后难以有效应对风险

我国的国有企业系统复杂且庞大的，按层级划分，分为中央管理企业和地方管理企业；按监管机构划分，国务院国资委对中央管理企业（不含金融类企业）进行管理，财政部对中央金融企业名录进行管理，地方相应职能部门参照其归口部门对地方企业进行管理。国有金融企业因为监管机构、业务领域、从事行业存在特殊性，将不在本文研究范围内。国务院国资委又将所管理企业分为商业一类、商业二类和公益类3个类别，以区别功能与类型，各地也都结合实际基本完成了相关工作。因此，即便监管机构行政级别不同，但是都存在所管理企业数量多、业务分布广的特点。

站在国资委的角度，面对企业数量多、业务分布广的现状，因其负有承担监督所监管企业国有资产保值增值的责任，在企业数据资产化还未成熟之际，想要统筹好所管理企业，无法在短期内就出台明确的意见作为指引。站在企业的角度，企业的本分是保障其市场活动符合国家法律法规、监管规定、行业准则和国际条约、规则，以及公司章程、相关规章制度等要求，为应对监管，在缺乏国资监管机构相关制度依据的情况下，企业只能把传统资产的交易合规管理模式套用到涉及数据资产交易的合规管理中，这一风险是系统性、结构性的。

所谓系统性，即国有企业相关职能部门在对附有数据资产的资产交易议案进行合法合规性审查时，并不会对有关数据资产的情节进行专项审查，例如，某中央企业《重大决策事项法律审核实施细则(试行)》第四条规定：法律审核重点（一）重大决策事项相关主体资质资格及决策程序是否合法合规；（二）重大决策事项是否符合法律法规、国资监管、证券监管、外资监管、进出口监管等监管规定；（三）法律风险防控措施是否完备；又如，某地方控股集团《合法合规性审查管理办法》第七条规定：法务部门应从是否符合法律、行政法规、地方性法规以及行政规章等相关规定……对送审材料的内容进行合法性审查，出具合法性审查意见或全面揭示送审事项可能涉及的法律风险，以及合法性审查中发现的其他问题。并从法律风险防控的角度提出法律建议意见，因为没有涉及数据资产相关的国资监管规定，法务部门只能在法律审查意见表中以提示形式告知风险，无法对业务活动发表更多意见，做过多干预。这使得企业即便在业务活动中意识到了如果这些数据资产附随转让会产生风险，但因为缺乏专项审查机制，在风险事件发生后，是无法采取系统性应对措施。

面对此类情况，按照以往管理经验，新兴业务缺乏国资监管机构制度依据，业务部门和合规部门可以结合实际情况启动汇报程序，动议企业规章制度修改，但实际上，国有企业规章制度修改需要有上位法律法规或制度依据，如上例，某地方控股集团《合法合规性审查管理办法》第三条规定：下列事项应进行合法合规性审查：（一）集团制定或修订的规章制度，第八条规定：集团制定或修订的规章制度应按照以下流程开展合法合规性审查。（一）起草部门提供以下送审材料（附件1）：……3.所依据的法律法规规章和有关文件。这就陷入了一个

死循环中，意图通过修改企业制度以弥补监管机构制度依据的不足，但修改企业制度又需要有所依据的法律法规规章和有关文件，前后矛盾，目的就难以达到了。

所谓结构性，因为缺乏对有关数据资产的情节进行专项审查，合规管理部门只能在法律审查意见表中以提示形式告知风险，在风险事件发生后，是没有系统性应对措施。按照法治国企的建设要求，依法治企需要科学配置各治理主体权利、义务和责任，明晰履职程序和要求，保障章程依法制定、依法实施。处置风险不是一个部门、一个领导的事，完善的风险处置需要各生产单位和职能部门依法依规紧密配合，正如某中央企业在其《关于加快大风控体系建设的指导意见》中提出，构建法治框架下大风控格局，需要“统筹法律合规、内控和全面风险管理四大职能”。即便风险能够被识别，受制于没有系统性应对措施，难以组织起有效防线，只能等候风险扩大到发生传统风险事件，才能开始组织系统性应对，因为扩大的过程漫长而坍塌到传统风险的时间很短，这一阶段难以引起注意。但又因为扩大的过程漫长，又难以组织起有效防线，甚至相关管理人员会对此产生侥幸心理，漏洞便在此产生了。

长远看，国有企业数据资产合规管理的法律制度环境仍在构建之中，其推动也存在困难。宏观上，国际标准不具有确定性，“全球技术标准体系和规则竞争激烈，新技术与新应用随时会带来新的变革形势”^[7]。微观上，当前市场场外交易仍是数据交易的主要形式，场外交易主流意味着业务开展没有方向，业务推进没有平台，业务部门难以说服企业管理者改进业务领域；场外交易还意味着潜在风险未知，风险不可控，风险合规部门也难以主张调整管理制度。系统性的国有企业数据资产合规管理法律制度仍在萌芽，市场成熟还需要时

间，因此在系统成型之前，基于现有制度的调整改进仍然值得关注，在明确调整方向之前应当先厘清附随有数据资产的交易与国有企业传统资产交易之间存在哪些差异。

2 数据资产与国有企业传统资产交易的差异

2.1 技术进步衍生新的权利

企业的智能化改造和数字化转型，使非国有出资方在通过传统交易获取企业产权后，可不受控访问数据资源，并加工使用。虽然任何新兴业务若管理不善都有可能因此产生风险，但还未曾有新兴业务可以像数据资产那样，使买受人如此热衷钻营。一方面，企业数据具有部分排他性和竞争性、独特的减值或增值模式、对场景的依赖等特征^[4]，这使数据资产具有多元的变现场景，且交易成本很低。另外，因为与传统资产相比，通过交易获得这些数据资产还能取得新的权利，使买受人甘愿给国有企业造成麻烦，甚至冒着违法乃至犯罪的风险去借漏洞获取数据资产。

企业产权转让和企业增资是涉及企业控制权的交易，在传统资产交易中，风险防线主要围绕企业控制权的有效行使来布置，但因为技术进步使企业数据要素实现了资产化，非国有出资方可以不再参与到复杂的企业经营中，他们绕过了风险防线，通过直接处分企业数据资产获利。例如，A国有企业全资收购B公司的子公司C，A子企业D以增资形式控股C的子公司E，E的创始人甲作为非国有出资方占有E 41%股权，系股东及董事，对人事任命拥有话语权，在企业聘用总经理或任命高管时，通过其提议任命的管理人员获取A与D的渠道、链、调度等数据，因为脱离了与B、C的关

系,甲一边参与E的经营,一边在与D并网并表后,另起炉灶创办公司F,利用E的数据资产将业务向F引流,与E进行同业竞争。

2.2 新的权利带来两级交易风险

企业数据资产价值巨大,变现场景多元,有效管理存在难度,欧盟《数据治理法案》(DGA)将可流通数据分为两类:个人数据和非个人数据。非个人数据获取主体模糊,更具商业价值,据欧盟委员会的调查显示,亚马逊员工有大量非公开的供应商数据直接流入亚马逊的自动化系统,他们收集并使用这些数据来支撑亚马逊的零售产品和商业战略决策^[8]。

这种分类方式可以运用到国有企业数据资产的研究中,因为国有企业已经完成了按照其功能与类型进行分类的改革,随着后续经营“进一步聚焦主责主业”,国有企业积成数据资产的来源会越来越单一。部分有个人业务的企业可以收集到个人数据,其余国有企业处于产业上流,正在逐步向关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域集中,数据资产由非个人数据积成。在企业产权转让和企业增资后,非国有出资方可以直接通过处分企业数据资产获利,不但有国有资产流失风险,还因为缺乏国资监管机构相关制度依据,国有出资方难以采取系统性措施、进行结构性管理,会触发涉及经济安全的传统风险事件。

首先,非国有出资方将公共产品用于私利。我国培养了数量众多、规模庞大的国有企业,它们因其强大的市场竞争力而拥有举足轻重的经济地位,因其强大的科研与技术实力而拥有其所在领域较高层次的经营牌照。在市场竞争中,这些企业的子/分公司相比于其他中小企业不仅有更高的信用,而且对其所在行业的渠道、供应

链、市场等的管理、控制能力也更强大。这些企业对维护市场环境、促进有序竞争发挥着重要、积极的作用,但非国有出资方却可以对企业的渠道、链、调度等数据进行访问、加工、使用。

针对这类情形,“39号文”第九条及《国有企业参股管理暂行办法》第二十一条做了一定填补,但仅是针对“失去标的企业实际控制权的”传统情形,并未对数据资产的有效合规管理进行特别规定。有效合规管理数据资产需要做好分类,例如,欧盟在DGA提案区分了PSB(public sector bodies)持有的两类非个人数据,即商业敏感数据和高度敏感数据,每类数据都有特定要件^[9]。承上所言,国资监管机构暂未给出明确意见作为指引,数据资产分类没有依据,这造成非国有出资方访问、加工、使用的数据包含有数字公共产品,这类数据应用于公益,但却被非国有出资方谋取了私利。

其次,国有企业的数据资产高度敏感。国有企业可以利用数字技术通过挖掘、整合、加工其大量数据,分析相关领域国民经济运行情况,还原所在领域经济发展轨迹。例如,某地方制药国企数字化后,其建厂以来至今围绕抗生素生产的一系列大数据,包括原料采购、制造工艺、销售配送等所积成的数据资产就具有难以估量的巨大价值。这些数据资产若在传统交易中没能得到有效合规管理,放任非国有出资方访问、加工、使用,等到发生传统风险,并暴露出更多问题时再组织防线为时已晚。

与国有企业传统资产交易相比,附随有数据资产的交易因缺乏合规管理,发生的风险呈现出两级推进式发展,这两级风险呈现出由小到大、由内及外的逻辑递进关系,每一级的风险又会对企业乃至社会造成不同程度的损害。要遏制此类风险发生势头,只是对比出其与传统交易所存在差异

还不够,因为此类差异,是由国有企业数据资产具有独特且全新的特征所致。

3 国有企业数据资产有新的特征

企业数据资产积成于企业数据,来自哥本哈根大学的研究人员尼恩·里斯(Nine Riis)在总结欧盟的数字法律体系后,认为数据意味对行为、事实或信息的任何数字表示,以及对此类行为、事实或信息的任何汇编,包括以声音、视觉或视听记录的形式^[10]。企业数据需要有劳动凝结才能实现资产化,来自Greenplum和福克斯在线(Fox Audience Network)等机构的专家认为一般大数据环境需要磁性、敏捷、深度(magnetic, agile, deep, MAD)分析技能^[11]。《信息技术服务 数据资产管理要求》(GB/T 40685—2021)明确:数字资产为合法拥有或控制的,能进行计量的,为组织带来经济和社会价值的的数据资源。

资产必须交易流通,才能实现其价值。中评协发布的报告认为,数据资产通常包括非实体性、依托性、多样性、可加工性、价值易变性等特征;中国信通院发表的报告认为,数据资产具有可变现、可控制、可量化的特征。国有企业管理的数字资产不仅有数据资产的普遍特征,还因其相比于民营企业的数据资产,具有必然且明显的公益性与福利性特征;相比于传统国有资产,其具有更为显著的弹性特征,才最终形成上述风险。

3.1 公益性与福利性

企业数字化转型使传统资产交易中出现新的权利,非国有出资方可以通过对企业数据资产访问、加工、使用,造成将数字

公共产品谋取私利的一级风险。国有企业的性质决定了国有企业管理的数字资产必然具有公益性与福利性特征。国有企业数据资产虽由企业经营积成,但若进行有效管理,能够优化公共服务。不仅如此,这些数据资产若加工得当,还能够成为数字公共产品,作为数字经济的公共基础设施,从营利资产逐步向公共产品发展,造福民生福祉。例如,贵州高速公路集团通过数字孪生技术,实现坝陵河大桥全方位、全生命周期健康监测管理;“服务区+”数字化管理平台实现对服务区的扁平化、统一化线上管理调度。

从营利资产逐步向公共产品发展并非企业数据资产独有的发展脉络。现代以前的欧洲,灯塔就曾被认为是一项典型的由政府提供的公共产品,但经罗纳德·科斯(Ronald Coase)教授研究发现,灯塔实质上经历了由营利性到公益性的过程,在他引据的《下议院小型特别委员会1834年报告》阐明:灯塔建造……,不是在政府的直接监督下,……而是放任自流,直到1898年灯塔由政府筹资但不排斥私人管理的制度才被保留并延续下来^[12]。企业数据资产的“灯塔化”早已有之,例如,阿里巴巴、腾讯、京东等互联网企业在经营过程中,凭借庞大的客户数量,把业务范围逐步从前端市场扩展到后端市场,在此过程中不仅形成了丰富的数据资产,还能基于这些资产向社会提供公共或准公共产品。

而非国有出资人对可以分析国民经济运行情况、还原经济发展轨迹的高度敏感数据资产进行访问、加工、使用所造成的二级风险,表明国有企业所管理数据资产的公益性与福利性是明显的。国有企业是国家代表全民出资的企业,其公有制的经济属性必然要求其承担成本巨大的社会责任,在新发展阶段,国有企业应聚焦促进共同富裕和满足人民对于更加美好的生活

需要，因此公益性与福利性不仅是数据资产的发展规律所驱动，还是国有企业所肩负的责任与任务使然。

3.2 敏感性与博弈性

两级交易风险的存在不仅是因为国有企业数据资产具有必然且明显的公益性与福利性特征，还有因缺乏监管机构相关制度依据，而具有更显著的弹性特征。弹性在经济学中指用来定量地描述一个经济变量对另一个经济变量变化的灵敏程度^[13]。但此处，弹性是指在国有企业所管理数据资产价值评估程序还未形成机制的情况下，交易双方对资产价格极为敏感，为确认价格会进行博弈，交易完成后买受人访问数据资产，若认为价值不符合预期，会进行二次博弈，价值预期差距越大，造成的风险越大。

依据《企业数据资源相关会计处理暂行规定》，数据资产是无形资产，对于买受人来说，数据资产交易前看不见摸不着，对于出卖人的价格主张，缺乏审计机制，价格难以得到独立、可信、第三方的确认。

对于出卖人来说，数据资产一经交易，过程不可逆，也无法恢复原状，对于买受人的补偿要求自然要进行合规管理。国有企业有保证国有资产保值增值的硬性责任，《企业国有资产法》第十四条规定：“履行出资人职责的机构应当依照法律、行政法规以及企业章程履行出资人职责，保障出资人权益，防止国有资产损失”。这要求国有企业所有涉及资产交易的人，必须依法依规以合理价格处分交易标的，确保不出现国有资产流失。第一次博弈因此开始。

虽然《企业数据资源相关会计处理暂行规定》《关于加强数据资产管理的指导意见》《关于优化中央企业资产评估管理有关事项的通知》在一定程度上填补了国

有企业数据资产价值评估的空白。但是，数据资产交易合规管理的不足是系统性、结构性的，保护数据资产仍需要长期的制度建设，因此在数据资产价值评估形成机制前，出卖人会采取一切合法合规措施，维护国有数据资产价值。买受人在交易完成前无法接触到这些数据资产，那么，一方面出卖人力争资产交易价格公平，另一方面买受人在访问数据资产后如果发现价值不符合预期，可能会寻求补偿。第二次博弈因此开始，博弈过程中会提高交易成本，外部性的根源在于交易成本的存在^[14]，弹性产生。交易成本越高，弹性越显著。

4 国有企业数据资产的合规管理改进

理解非国有出资方的行为，需要引入舞弊三角说进行评价。美国内部审计专家史蒂文·阿伯雷齐特提出，舞弊行为是由舞弊者感受到的压力；出现了舞弊的机会、舞弊行为自我合理化促成。国内专家在转引其学说时认为建立一个有效的内部控制架构是减少舞弊机会，预防与发现组织内部的舞弊活动的最为重要的举措^[15]，并提出了控制架构的3个组成部分：控制环境、会计制度、控制程序。

建立数据全生命周期管理可以使内部控制架构焕然一新，但是数据全生命周期管理的准备需要“建立有效的、可以控制数据复制和流通的数据综合体系结构，以确保数据质量和一致性”^[16]，如果在自身条件和市场环境还未成熟的情况下，就主张建立新的控制架构，既不实事求是，缺乏可操作性与可验证性，也对企业不负责任。

当前企业的数字化转型还未到达具有里程碑意义的阶段，打破“数据孤岛”、树

立“数据可信”、推动数据“场内交易”的工作依然在艰难推进。本文认为在此情况下，应从便于企业数字化转型出发，以降本增效为直接目标，基于现有制度进行微调来改进控制架构。

4.1 明确党委领导数据资产合规管理

优化控制环境首先要做好顶层设计，而做好顶层设计则需要发挥企业党委“把方向、管大局、促落实”的作用。有效管理具有经济价值的非竞争产品，杜绝寻租，预防腐败，需要组织性与纪律性。交换是数据空间形成的前提，欧盟认为数据空间不可能存在无政府状态，但是开放和便于访问是数据空间的应有之义，同时，“数据空间不会形成一个集中的整体，而是一个分散的整体”^[17]。面对数据空间复杂的治理环境，要实现有效组织与严格纪律，不但需要完善的制度体系，还要有公平的奖惩机制，企业党委全面领导依法治企工作意味着对相应干部管理和财务管理的领导，而企业管理的核心便围绕着人事与财务，依靠党委领导制在人事与财务领域发挥作用，保证制度严格执行，奖惩公平开展，才能平稳解决数据资产合规管理中遇到的系统性、结构性问题。

4.2 建立数据资产交易专项合法合规性审查

(1) 必要性

没有管理的数据资产仍然难以体现价值，也难以流通和增值^[18]，国有企业应当建立主动的数据资产交易专项合法合规性审查。与数字化转型前的数据收集工作相比，数据资产积成工作具有目的性、针对性、计划性的特点，企业进行的一系列安排，包括但不限于确定边界、设计程序、分

解工作等，最终是为顺利访问、加工、使用数据；而企业数据存储是工作过程中被动形成的，为了实现一个阶段性的工作任务，不得不去收集一些数据。二者在管理上存在体量和方法上的差距，法理上则因人的主观性不同，在后续数据资产的加工、使用及交易过程中，对于从业人员的操作规范与注意义务要求也会不同，也由此在行政机关执法或司法机关审判时，会对数据资产的合规管理提出更高的要求。

实体上，《中央企业全面风险管理指引》明确具备条件的企业建立风险管理三道防线，即“各有关职能部门和业务单位为第一道防线；风险管理职能部门和董事会下设的风险管理委员会为第二道防线；内部审计部门和董事会下设的审计委员会为第三道防线”。同时《中央企业合规管理办法》第十三条规定中央企业业务及职能部门承担合规管理主体责任，而中央企业合规管理部门主要履行以下职责：“……（二）负责规章制度、经济合同、重大决策合规审查。（三）组织开展合规风险识别、预警和应对处置……”。因此在合规管理方面业务部门作为首要主体，合规部门作为第二主体，客体是所有资产交易。

程序上，出现被风险击中的情形，应关注前两道防线的衔接，即业务部门和合规管理部门的衔接。如上例，某地方控股集团合法合规性审查管理办法第九条规定，涉及法律问题的集团“三重一大”决策事项，应按照以下流程开展合法合规性审查：

（一）牵头部门接受、审查企业报批材料；
（二）需要相关部门会签的，应完成相关业务领域合规性审查并会签意见后，送法务部门进行合法性审查；
（三）法务部门收到前述送审材料后，开展合法性审查工作，并出具书面审查意见。

(2) 实施路径

首先，针对必然且明显的公益性与福

利性特征，在增资议案的审核中对有关数据资产相关业务建立专项合法合规性审查机制。企业增资影响企业股权变动的是非同比例增资以及债转股，股权结构变动容易导致管理层人事变动。增资协议一般由以下流程通过，国有企业A与非国有出资方股东B协商非同比例增资，B由原占有8%股权增加到33%股权，经A风险合规部门审查后的议案在A党委会前置研究后决定提交A董事会审议，同时将议案提交A控股集团C发表意见，C需要将经C风险合规部门审查后的议案提交C党委会前置研究，待通过后提交C董事会审议，C董事会通过后，决议内容由外派董事在A董事会上发表。若因增资C丧失A控制权的，议案还将按照相关国资监管规定，提交所属国资委进行审查或备案。

在传统资产交易程序中，控股集团不从事具体生产，主要履行资产管理职能，资产交易程序科层分明，即便控股集团不掌握交易标的最新情况，但因为传统资产并不具备像数据资产那样变现场景多元的优势，原有的事前审查机制运行有效、权责分明。但是数据资产不同，在控股集团并网后，数据资产价值的发挥空间极大，国有控股集团是一支舰队，它的子企业分布于整个行业多段链上，例如，中央企业中国能建，业务涵盖传统能源、新能源及综合智慧能源、水利、生态环保、综合交通、市政、房建、房地产（新型城镇化）、建材（水泥、沙石骨料等）、民爆、装备制造、资本（金融）等领域；又如，地方国企重庆化医，业务涉及化工新材料、医药健康、新服务业、内部金融服务和资产管理等五大业务板块，共计18个生产和销售领域。每一个子企业积成的数据资产对于控股集团其他子企业来说，不仅有丰富的价值，甚至其中有的就是自己与该企业业务往来积成的。

这将在控股集团内引起两种讨论，一种是为何不将该数据资产留下供集团内使用，降低交易成本的同时可以提高效率；另一种是数据资产附随交易后，数据是否处理妥当，是否能够保护其他子企业的商业秘密。对此，应当建立纵横统一的事前审查机制，子企业资产部门在将议案提交风险合规部门进行合法合规性审查时，书面材料应当有业务部门的数据合规论证；提交控股集团风险合规部门审核时，应当有控股集团资产部门的合规负责人对该子企业的数据合规论证发表书面意见，附随议案材料一同送审。

其次，针对更显著的弹性，应做好对赌协议设计。经营对赌是国有企业重要的融资形式，应用广泛，其中也包含有国有资产交易。在实务中，控股集团风险合规部门无法接触到对赌协议起草，而子企业的合同管理又分散在各个部门，因为资源有限，很多子企业分管财务负责人兼任法务风险领导职务，这使得法务管理和财务管理的权力实质竞合，风险控制目的难以实现。

因此从基层实际出发，应针对对赌协议设计风险合规专项管理制度，控股集团风险合规部门在议案审核时，发现协议约定有造成数据资产泄露、流失风险且数额特别巨大的，可以请示总法律顾问以首席合规官身份联合控股集团有关部门召开听证会，由子企业的财务、法务领导做风险合规说明，说明内容录入风险合规保证协议，由子企业领导签署。

数据资产不同于固定资产，它们很多并不存在使用折旧减值的情况，相反，组成资产的数据碎片会随着数据池越来越大实现增值，加上国有数据资产价值评估没有法定程序，在实务中还没有形成成熟的评估机制前，本文认为有关负责人以自己的专业技术能力和远期职业发展为数据资产交易的安全提供保障。

5 结束语

不确定性是风险生存的土壤,因此除非是一次可以预见的帕累托最优,否则所有实务工作中遇到的问题,要得到根本性解决都不可能一蹴而就,而应提前布局。本文在暂不改变企业原有合规管理结构的前提下,提出以上改进措施,旨在为企业数字化转型的各项具体工作开展的提前布局提供参考。

大数据、万物互联等技术广泛运用是为了加快要素流通,压缩交易成本,节约人力物力,在有限的时间内优化工作程序,增加价值密度,因此要规范数据资产的交易程序,做好事前防控。国有资产交易涉及各方利益,对它的处置会极大影响群众对公信力的信任,企业国有资产交易纠纷案件是与社会公共利益关联紧密的,因此企业必须在保证生产秩序前提下,反复权衡成本与收益设计制度规范,调整制度,优化管理,最终实现降本增效。

参考文献:

- [1] 朱惠斌. 国有数字资产保值增值基础体系研究[J]. 国有资产管理, 2023(4): 49-53.
ZHU H B. Research on the basic system of maintaining and increasing the value of state-owned digital assets[J]. State Assets Management, 2023(4): 49-53.
- [2] 许宪春, 张钟文, 胡亚茹. 数据资产统计与核算问题研究[J]. 管理世界, 2022, 38(2): 16-30, 2.
XU X C, ZHANG Z W, HU Y R. Research on deriving measures of data assets in national accounts[J]. Journal of Management World, 2022, 38(2): 16-30, 2.
- [3] 马克卫, 王硕, 苑杰. 数据资产核算应用研究: 理论与实践[J]. 中南财经政法大学学报, 2023(5): 149-160.
MA K W, WANG S, YUAN J. On data asset accounting application: theory and practice[J]. Journal of Zhongnan University of Economics and Law, 2023(5): 149-160.
- [4] 罗玫, 李金璞, 汤珂. 企业数据资产化: 会计确认与价值评估[J]. 清华大学学报(哲学社会科学版), 2023, 38(5): 195-209, 226.
LUO M, LI J P, TANG K. The capitalization of enterprise data: accounting recognition and evaluation[J]. Journal of Tsinghua University (Philosophy and Social Sciences), 2023, 38(5): 195-209, 226.
- [5] 张楠, 马治国. 数据资产证券化探索的法律困境与解决路径[J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2023: fx.2023.12.002.
ZHANG N, MA Z G. Legal dilemmas and solution paths in the exploration of data asset securitization[J]. Journal of Chongqing University (Social Science Edition), 2023: fx.2023.12.002.
- [6] 包晓丽, 杜万里. 数据可信交易体系的制度构建: 基于场内交易视角[J]. 电子政务, 2023(6): 38-50.
BAO X L, DU W L. System construction of trusted data trading system—based on the perspective of on-site trading[J]. E-Government, 2023(6): 38-50.
- [7] 简帅, 罗俊强, 张会华. 草原数据资产管理的内在机理与路径研究[J]. 草地学报, 2023, 31(12): 3569-3574.
JIAN S, LUO J Q, ZHANG H H. Research on the intrinsic mechanism and path of grassland data asset management[J]. Acta Agrestia Sinica, 2023, 31(12): 3569-3574.
- [8] HUČKOVÁ R, SEMANOVÁ M. Various consequences of digital markets act on gatekeepers[C]//Proceedings of the EU and Comparative Law Issues and Challenges Series. [S.l.:s.n.], 2023: 305.
- [9] BALOUP J, BAYAMLIOĞLU E, BENMAYOR A, et al. White paper on the data governance act[J]. SSRN Electronic Jour-

- nal, 2021: 22.
- [10] RIIS N. Shaping the field of EU data law[J]. SSRN Electronic Journal, 2023, 14(1): 57.
- [11] COHEN J, DOLAN B, DUNLAP M, et al. MAD skills[J]. Proceedings of the VLDB Endowment, 2009, 2(2): 1481-1492.
- [12] 罗纳德·H·科斯. 企业、市场与法律[M]. 盛洪, 陈郁译, 译. 上海: 上海人民出版社, 2014.
- COASE R H. Enterprise, market and law[M]. Translated by SHENG H, CHEN Y Z. Shanghai: Shanghai Renmin Chubanshe, 2014.
- [13] 王亚凌, 廖建光. 高等数学: 课程思政改革版[M]. 北京: 北京理工大学出版社, 2019.
- WANG Y L, LIAO J G. Advanced Mathematics: curriculum ideological and political reform edition[M]. Beijing: Beijing Institute of Technology Press, 2019.
- [14] 李井奎. 黑板经济学与真实世界的经济学: “科斯定理” 的两种学术进路[J]. 社会科学战线, 2014(1): 69-76.
- LI J K. Blackboard economics and real world economics—two academic approaches of Coase theorem[J]. Social Science Front, 2014(1): 69-76.
- [15] 刘纪鹏. 法商管理学[M]. 北京: 东方出版社, 2019.
- LIU J P. Legal business management[M]. Beijing: Dongfang Press, 2019.
- [16] SHAH S I H, PERISTERAS V, MAGNISALIS I. DaLiF: a data lifecycle framework for data-driven governments[J]. Journal of Big Data, 2021, 8(1): 89.
- [17] CRISPIN N, ABEL R. “What is a Data Space?”, Gaia-X Hub Germany[Z]. 2022: 9-11.
- [18] 叶雅珍, 刘国华, 朱扬勇. 数据资产化框架初探[J]. 大数据, 2020, 6(3): 3-12.
- YE Y Z, LIU G H, ZHU Y Y. An initial exploration on framework of data assetization[J]. Big Data Research, 2020, 6(3): 3-12.

作者简介



陈起行 (1956-), 男, 博士, 华中科技大学法学院特聘教授, 湖北司法大数据研究中心首席专家, 美国加利福尼亚大学伯克利分校法学博士, 曾任美国法律数据库LexisNexis首席科学家。主要研究方向为计算法学理论与实践入门、人工智能法律前沿、法律检索。



张俊杰 (1994-), 男, 华中科技大学法学院博士生, 长期从事国有企业法务风控工作。主要研究方向为计算法学、企业合规、数字医事法与伦理。

收稿日期: 2023-11-13

基金项目: 科学技术部科技创新2030—“新一代人工智能”重大项目 (No.2022ZD0120100)

Foundation Item: Ministry of Science and Technology of PRC, Technology Innovation 2030 - Major Project "Next-Generation Artificial Intelligence" (No. 2022ZD0120100)