

秦荣生：发挥专业优势 建言行业发展

本刊记者 ■

北京国家会计学院教授秦荣生自担任全国政协委员以来，始终立足专业优势，在走基层、做调研的基础上，提交了多份促进经济社会发展的提案。2024年，除了一如既往地从专业视角关注审计问题，他还围绕数据要素流通和交易制度建立提交相关提案。

构建全国性数据交易市场 充分发挥数据要素的作用

数据作为一种新型生产要素，是提高新质生产力的基础和保障。2022年12月，中共中央、国务院发布《关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》（以下简称《数据二十条》），要求建立合规高效、场内外结合的数据要素流通和交易制度。“构建统一规范的数据交易市场，能够充分挖掘和释放数据要素的价值，促进数字经济的高质量发展。但目前从全国范围看，制约数据交易市场功能有效发挥的障碍和问题还较多。”在秦荣生看来，突出体现在：一是数据交易市场各自为政。截至2023年年底，全国各地由政府发起、主导或批复的数据交易场所已有40多家，但至今尚未建立全国性的数据交易市场，并且各地数据交易场所根据本地情况制定交易规则和制度，同一批数据在不同的数据交易市场中交易价格差异很大。二是数据交易确权困难重重。数据交易确权是数据交易的基石，但数据本身具



有可复制性、多归属性、非竞争性、可共享性等特征，相同的数据可能同时被消费者、经营者、政府等多元主体持有，难以明确数据交易权益的实际归属者。尽管《数据二十条》提出对数据产权进行结构性分置处理的原则，但在实践中仍然困难重重。三是数据交易合规难以保障。数据交易的主体、数据产品、数据交易过程等各个环节都需要符合合规性要求。但数据交易的购买方往往缺乏足够的技术水平和专业能力对数据是否合规进行审查，而使用不合规的数据可能会给购买方埋下隐患。四是数据交易质量参差不齐。目前数据普遍缺乏有效治理，且现行数据交易中执行的标准不一致，导致数据格式混乱、数据质量较低，阻碍数据在市场上的流通。五是数据交易监管政出多门。目前，对数据交易的监管

主要是通过多政府部门条块监管，力量薄弱，职能分散。

为此，秦荣生在《关于构建全国性数据交易市场充分发挥数据要素的作用的提案》中建议：一是构建全国统一规范的数据交易市场体系。首先，中央政府应加强顶层设计，制定全国数据交易市场总体建设规划，明确数据交易主管部门的职责，以避免“政出多门”情况的发生。其次，构建更加多元化和灵活的数据交易市场体系，促进数据要素在境内外的流动和配置，更好地满足不同对象的数据交易需求，提升数据交易的效率、安全性和合规性。最后，中央和地方政府应加强对数据交易活动的监管，及时发现和处理违法违规行，并追究相关单位和人员的责任。二是利用法律和技术手段不断推进数据确权。政府相关主管部门应制定数据交易管理条例和规则，细化数据资源持有权、数据加工使用权、数据产品经营权的内容和范围，明确各自的权利和职责。坚持分业施策，根据不同行业特点，制定行业数据确权制度细则。在技术手段上，可考虑使用区块链、人工智能等技术，通过安全隐私计算、加注数字水印、加密计算、协同计算等手段为数据确权提供保障。三是构建数据交易市场的法规和制度体系。包括：构建严格的数据交易市场准入制度，对数据交易参与方进行资质审核，

确保参与方具备合法合规的资质和能力；构建统一规范的数据交易定价制度，建立在使用中流通、场内场外相结合的数据交易制度体系，规范引导场外交易，培育壮大场内交易，有序发展跨境交易；构建包括数据交易撮合、交易公开、交易定价、交易争议仲裁在内的全流程数据交易制度体系，建立全社会数据交易质量评估和信用评级体系。四是建立全国统一的数据资产登记体系。包括：实行在全国范围内数据资产统一登记标准、登记机构、登记系统、登记程序、登记规则和登记时效，确保全国数据资产登记的一体化；明确各类数据资产的所有者、来源、类别、质量、隐私、安全和可用性等具体登记内容，促进不同数据资产之间的融合和协同；建立数据资产标准和分类体系，利用技术手段提高数据的可搜索性和可访问性，促进数据的高质量供给，满足交易各方需要；建立全国数据资产登记服务平台，促进数据资产的全面有效登记，推动数据资产的有效管理和交易。五是构建具有中国特色的数据交易市场监管体系。包括：建立数据交易信息及时披露制度，充分披露交易数据的权属、来源、质量和数据交易主体资质，以及数据交易违法违规行为相关信息，以消除数据交易中的信息不对称，营造公开透明的数据交易生态；建立数据交易按约交付和合规使用监管制度，监督数据供应方按合同约定以及市场标准交付数据，以及购买方在约定的时间、范围内合规使用数据，形成数据交易全方位的监督机制，以保障数据交易各方的权益；建立数据交易合规和风险控制制度以及事前、事中和事后监督检查保障机制，严格防范数据交易过程中对个人隐私、企业

商业秘密甚至国家安全造成的侵害，确保数据交易合法合规。

建立健全上市公司内部审计制度 夯实内部控制和反舞弊基础

作为长期致力于审计学研究的专家，秦荣生自2018年担任十三届全国政协委员以来，持续为我国审计理论和实务发展建言献策，共提交了7份审计相关提案。今年他又提交了《关于建立健全上市公司内部审计制度 夯实内部控制和反舞弊基础的提案》。他表示，上市公司内部审计作为内部控制的重要组成部分，是内部控制评价的主要实施者，对完善上市公司内部控制、预防和及时发现及纠正舞弊行为、提高风险管控水平具有重要意义。但目前，我国证券监管部门并未对上市公司建立内部审计制度作出明确要求，致使一些上市公司内部控制制度形同虚设、财务舞弊频发，严重影响资本市场的健康发展。因此有必要建立和健全上市公司内部审计制度，以充分发挥上市公司内部审计在完善上市公司公司治理、内部控制、预防和及时发现及纠正舞弊行为、提高风险防控水平中的独特作用。

他指出，一是建立健全上市公司内部审计制度。中国证监会应会同审计署发布《关于建立健全上市公司内部审计制度的指导意见》，强制性要求上市公司及拟上市公司建立和健全内部审计制度，设置独立的内部审计机构，配备合格的专职内部审计人员，实施独立的内部审计工作。各证券交易所和各地方证券监管机构应将上市公司是否建立和健全内部审计制度，作为评价其内部控制、风险管理和反舞弊有效性的重要标准，加强对上市公司内部审计工作的监管力度，

确保上市公司建立健全内部审计工作制度，充分发挥内部审计的独特作用。二是实施董事会领导的内部审计体制。上市公司董事会应加强对内部审计工作的领导，并由其下属的审计委员会具体领导及监督内部审计工作质量，审核及批准公司年度内部审计工作计划、监督内部审计计划的实施、评价内部审计工作结果、督促重大审计问题的整改。内部审计机构提交给管理层的审计报告、审计整改要求和整改情况须同时报送审计委员会。三是明确内部审计评价内部控制的职责。财政部、证监会等五部委联合发布的《企业内部控制评价指引》第十二条规定，企业可以授权内部审计部门或专门机构负责内部控制评价的具体组织实施工作。因此，中国证监会、证券交易所和地方证券监管机构应明确上市公司的内部控制自我评价应由内部审计机构组织实施，形成的内部控制评价报告经董事会审核通过后对外披露。四是发挥内部审计在反舞弊中的作用。上市公司应充分发挥内部审计“离得近、看得清”的独特优势，作为董事会的“第三只眼睛”，内部审计人员应通过监督经营管理部门建立健全内部控制，事前预防舞弊行为发生；一旦发生了舞弊行为，内部审计人员应能及时发现、纠正舞弊行为。五是培养高素质、复合型内部审计人才。上市公司内部审计机构应加强自身建设，培养懂政治、懂经济、懂审计、懂业务、懂技术的复合型内部审计人才，不断提高内部审计人员的核心专业能力，造就一支政治素质高、业务能力强的内部审计人才队伍，使内部审计人员履行好“看门人”职责，紧紧围绕公司治理、内部控制和风险管理，依法主动履职、担当作为。■