

# 大数据与决策研究

2021年第19期（总第62期）

广西壮族自治区信息中心

广西壮族自治区大数据研究院

2021年5月31日

---

## 聚焦“资源化、资产化、价值化” 加快培育数据要素市场

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》提出，建立数据资源产权、交易流通、跨境传输和安全保护等基础制度和标准规范，推动数据资源开发利用。如何完善数据要素市场化配置，激活数据要素市场的价值和活力，加快形成适应新发展阶段、践行新发展理念、支撑新发展格局的现代化数据要素市场体系，是“十四五”期间需要面临的重要课题之一，对加

快数字广西建设、推动我区高质量发展、建设新时代中国特色社会主义壮美广西具有重要意义。

## 一、国内数据要素市场发展现状和地方实践

习近平总书记指出，要“发挥数据的基础资源作用和创新引擎作用”，党的十九届四中全会首次明确数据作为生产要素参与收益分配，《关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》首次将数据与技术、土地、资本等要素纳入改革范畴，《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》、十九届五中全会等都将数据要素作为重要内容，为加快数据要素市场发展提供了根本遵循、确定了目标、指明了方向。根据国家工信安全中心测算，2020年，我国以数据采集、存储、加工、流通、分析和数据安全为主体的数据要素市场规模达到545亿元，“十三五”期间市场规模复合增速超过30%。据不完全统计，目前我国正常开业的大数据交易场所已有30余家，遍布20多个省区市。同时，全国各地积极开展地方实践，探索创新数据要素市场培育模式，其中北京、上海、广东等省市发展思路和经验做法值得借鉴。

（一）北京市建设数据专区，创新数据交易模式、规则和生态。

北京市通过建立统一数据目录，聚合全市62个市级部门、1000多个业务处室的数据，基于区块链技术，形成可靠稳定的数据资源共享开放体系。在探索数据要素市场化过程中逐渐发展出了“北京模式”，即建设不同领域的数据专区，

授权企业做平台化运营，积极培育一批数据服务企业。其中，政务数据专区汇聚了经过脱敏的政府数据，授权相关企业运营并面向社会开放；金融公共数据专区汇聚了 270 个委办局数据，与 20 余家银行对接，更方便银行进行贷款资质审核。

2021 年 3 月底，北京国际大数据交易所成立。作为国内首家基于“数据可用不可见，用途可控可计量”新型交易范式的数据交易所，在交易模式、交易规则和交易生态方面都进行了创新。在交易模式方面，对于不同性质的数据采取多种模式：针对无条件开放的公共数据，向社会免费开放；针对金融领域数据，采用授权调用、共同建模等方式，开展协同应用服务；针对高价值的多方数据，通过新型数据交易平台，采用多方安全计算、联邦学习等技术，支撑数据使用权交易。在交易规则方面，依托长安链底层技术架构，实现数据存证、计算合约等交易行为确权。根据使用用途和数量频次，针对计算结果、数据服务等进行市场化定价。在交易生态方面，通过整合数据源提供方、算法参与方、场景参与方、技术支撑方、数据交易服务方等多方参与者，共同组建了北京国际数据交易联盟。

## （二）上海市深化公共数据开发利用。

上海数据交易中心以政府数据开放、跨场景数据服务、数据流通业务为核心，提供公共数据服务门户、数据安全开放网关、区块链授权管理、普惠金融风控数据服务等，运用公共数据“有条件”开放网关技术、基于区块链的授权防篡

改技术、基于人工智能的风险识别模型等技术，确保“有条件”开放全过程的“合规、安全、高效”，赋能普惠金融行业应用。2020年12月，上海市公共资源交易中心揭牌成立，开通公共资源“一网交易”总门户。“一网交易”强调市场化改革、法治化环境、电子化交易、透明化服务、数字化转型、区域化合作，下设招投标、政府采购、土地出让、国有产权交易等11个交易分平台，充分发挥信息、专家和场所等资源整合共享的优势，为公共资源交易活动提供见证、场所、信息、档案、专家抽取等服务。在数据监管方面，2021年5月形成的《上海市数据条例》草案，在不触碰数据权属的前提下，对数据主体和数据处理者的“数据权益”作出明确规定，解决权益不清带来的数据流通不畅、利用不足等问题。

（三）广东省以数据要素市场化改革为突破口，打造数据要素全价值链。

广东全省目前汇聚了262亿条公共数据，数据资源总量和共享水平位居全国前列。“十四五”时期广东以数据要素市场化改革作为突破口，打通数据要素价值创造、价值交换、价值实现的全链条。广东在数据要素市场化配置改革上，提出要发挥“三方机制”，即政府的行政机制、市场的竞争机制和社会志愿机制的比较优势；建立“两级交易市场”，即构建以政府行政机制为主的推进公共数据开放利用的“一级数据要素市场”，以市场竞争机制为主的鼓励社会数据交易“二级数据要素市场”。作为改革先行示范区，深圳市积极

开展数据要素试点，探索建立数据权属界定和保护利用制度，与掌握数据的自然人、法人和非法人开展数据开发利用合作，探索跨区域和跨境数据合作。2021年4月，广东省政数局联合深圳市政府共同举办“2021全球开放数据应用创新大赛暨未来城市场景大会”，广泛征集未来城市以及城市间协同发展的场景开发创意和解决方案。2021年5月，借鉴国外经验，广东省出台了《广东省首席数据官制度试点工作方案》，探索实施首席数据官制度。首席数据官的职责将侧重于统筹数据管理和融合创新，组织制订数据治理工作的中长期发展规划及相关制度规范等。

总体上看，无论是北京模式的数据分区交易、数据交易流通中“可用不可见、可控可计量”，上海模式的深化公共数据开发利用，还是广东模式的打通数据要素全价值链，目前都仍处于探索培育阶段，但随着数据体量的不断积累、新兴技术的不断引入和法律法规的不断完善，数据要素市场前景未来可期。

## 二、我区培育数据要素市场面临的挑战

近年来，我区加快推动政务数据共享开放，探索数据要素市场化交易，积极培育数据要素市场。《中共广西壮族自治区委员会 广西壮族自治区人民政府关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的实施意见》明确提出加快培育数据要素市场。在数据治理方面，全力推进政务数据共享开放，加快构建“五个一”政务数据治理新模式，推动政务数据资

源管理与应用改革不断取得新突破。在数据市场交易方面，2020年8月，广西北部湾大数据交易中心揭牌成立，截至2020年底，交易规模突破1500万元，登记注册企业超过120家，数据服务调用次数超过1.2亿次。但同时也要看到，我区培育数据要素市场仍处于起步阶段，还面临着数据确权难、数据定价难、数据安全保护难、数据价值化较低等诸多挑战。

（一）数据确权难。数据确权是建立数据交易规则和制度的前提。目前数据确权存在几个方面的难点：一是数据本身的易复制、易传输、易修改等特点，使数据确权过程复杂困难；二是衍生数据的产权难以界定，原始数据经过处理得到的衍生数据，直接将产权界定给个人或企业，都将会带来争议，影响企业发掘数据价值的积极性或造成数据垄断；三是现行的法律规范针对数据产权未及时完善，虽然《民法典》《网络安全法》《数据安全法》等法律规定了要对个人信息和数据进行保护，但对数据要素市场中的数据权属问题未予明确。

（二）数据定价难。数据在流通中产生价值，必然要涉及到定价问题。虽然目前已探索形成了市场法定价、成本法定价和收益法定价等数据定价机制，但由于数据本身的特性，数据定价依然存在难度。一方面数据价格不仅与数据采集难易、数据质量有关，更是与特定应用场景有关，数据在特定场景下才能凸显价值，容易形成对不同场景下的使用者

价格不同的情形。另一方面数据获取不仅涉及采集环节，在传输、存储、加工、计算等过程中会产生更多数据，特别是对原始数据清洗、标注后得到的衍生数据，价值陡增，数据涉及主体越多元，数据确权和定价越困难。

（三）数据安全保护难。数据本身易复制、易修改的特点，导致数据交易中的数据安全保护存在困难。首先数据泄露、数据篡改、非法买卖等数据公共安全事件频发，数据一旦泄露，难以进行追溯。其次数据交易市场发展过程中，数据不断向头部企业汇聚，形成行业或区域型数据垄断，给政府的反垄断监管带来挑战。

（四）数据流通难。培育数据要素市场，需要打通“信息壁垒”、“数据烟囱”，推动各类数据资源有效流通和进入数据要素市场。目前流通数据根据所有权不同主要分为政务数据和企业数据。政务数据方面，政府部门间的数据目前仍未完全打通，平台上共享开放的数据集异构分散，不能统一调用，实现多源数据组合的价值最大化。企业数据方面，多数企业内部数据在不同部门间都还存在“数据孤岛”、“部门墙”，企业也缺少数据对外流通共享开放的意愿、技术和措施。

（五）数据价值化低。原始数据经过加工转换后实现价值增值。数据要素价值化存在以下问题：一是数据交易以调用 API 居多，使用高价值的数据服务较少，一方面是数据服务价格因素影响，另一方面是数据分析、建模处理往往与业务相关，定制、调整业务需求对平台的数据服务能力要求较

高。二是数据具有高度时效性，数据公司提供数据服务时，存在延期交付情形，而数据一旦无法得到有效及时处理便会丧失预期价值。

### 三、对策建议

培育数据要素市场需要发挥政府指导机制和社会志愿机制，社会多主体共建发展，推进数据要素与经济社会深度融合，实现数据要素资源化、资产化和价值化。

（一）完善和优化数据治理体系，推动数据要素资源化。健全政务数据共享和公共数据开放管理机制，强化自治区数据共享交换平台、公共数据开放平台等统一平台对数据要素市场化配置的支撑能力，不断提升政务数据和社会数据共享开放水平。建立数据分级清单体系，根据重要程度、保密程度对数据进行差异化管理。推进非涉密公共数据资源的全量共享交换和各地各单位的数据中台与自治区数据共享交换平台级联，实现数据资源的统一调度和管理。培育发展数据采集、数据标注、数据存储等产业化集群，在全区范围内逐步形成完整的数据资源供应链。

（二）建立数据确权和定价机制，推动数据要素资产化。开展数据确权试点示范工程，针对原始数据、脱敏化数据、模型化和标准化数据等不同数据类型，分级分类厘清控制边界和使用范围，明确政府、企业、个人所享有的数据所有权、使用权和收益权。建立数据登记确权平台，对数据服务主体、数据流通过程、数据流通规则等进行审核及登记认证，确保



数据流通的规范性。探索构建不同交易场景多因素数据定价机制，建立数据交易全生命周期的数据定价指标体系，让数据采集到交易的参与主体按贡献和劳动比例分配收益，实现在个人隐私合理保护基础上的数据驱动经济发展。

### （三）全面深化数据融合应用，推动数据要素价值化。

充分发挥北部湾大数据交易中心的中介作用，鼓励数据交易主体开展多源数据汇集、数据清洗、数据建模等应用。搭建涵盖数据交易撮合、交易监管、资产定价、争议仲裁在内的全流程数据要素流动平台，提供数据要素所有权交易、使用权交易、收益权交易的数据产品交易服务。基于区块链、人工智能等新一代技术，建设数据授权存证、数据溯源和数据完整性检测平台，确保数据流通可信、透明、可追溯，解决数据交易流通中数据非授权使用等问题，提高数据供需双方交易流通效率。联合大数据企业、研究机构等开展数据产品研发，打通数据价值创造、价值交换、价值实现等全链条。

执笔：蔡杰杰、杨武松

广西壮族自治区信息中心  
广西壮族自治区大数据研究院

---

编辑部地址：南宁市体强路 18 号广西信息中心 1412 号房

联系电话：0771-6113592

电子邮箱：dsjyjs@gxi.gov.cn

网 址：<http://gxxxzx.gxzf.gov.cn/>



扫描二维码获取  
更多决策参考信息