

我国数据资源体系建设 发展成效与问题研究分析

“数据二十条”明确了数据是新型生产要素，《数字中国建设整体布局规划》强调要夯实数据资源体系这一重要基础，因此数据资源体系建设对于推动经济社会高质量发展具有重要意义。为此，本文围绕数据资源“供、流、用、管/保”四个环节，以数据资源“供得出、流得动、用得好、管得住/保安全”为目标，全面总结我国数据资源体系建设发展的成效，研究分析现实存在的问题，并提出相关建议。

文 | 范海勤 中国软件评测中心评估事业部 高级工程师

我国数据资源体系建设发展成效

（一）数据资源供给规模不断扩大，供给力度得到持续加强

随着数字技术加速渗透到经济社会的方方面面，数据资源供给规模呈现指数级增长，总体来看，我国数据资源总量可观、增速领先，已成为数据大国。根据《全国数据资源调查报告（2023年）》（以下简称《调查报告（2023）》），2023年全国数据总量达32.85ZB。另据IDC（互联网数据中心）测算，到2025年我国数据量将跃居全球第一。



赛迪网官方微信



数字经济官方微信

从公共数据、企业数据和个人数据等不同类型的供给情况来看，供给力度也在不断加强。根据《中国地方公共数据开放利用报告（2024）》可知，我国已有243个省级和城市的地方政府上线了数据开放平台，可下载数据集容量超679亿（数据容量是指将一个地方平台中可下载的、结构化的、各个时间批次发布的数据集的字段数乘以条数后得出的数量，体现的是平台上开放的可下载数据集的数据量和颗粒度）。随着企业数字化转型深入推进，企业获取数据

的能力显著提升。同时，企业数据资源分布来源广泛，行业数据规模飞速增长。根据 CNNIC《第 54 次中国互联网络发展状况统计报告》可知，截至 2024 年 6 月，我国网民规模近 11 亿人（10.9967 亿人），较 2023 年 12 月增长 742 万人。网民数量的不断增加和相关 APP 服务的完善，以及互联网在线活动的日益频繁使得个人数据量呈现爆炸式增长的趋势。

（二）数据资源流通交易初见成效，交易市场探索实践不断

一方面，各地数据交易机构建设方兴未艾。随着数据成为新型生产要素，全国开启了数据交易机构建设的热潮。《数字中国发展报告（2023 年）》指出，全国已有数十个省市上线公共数据运营平台，有二十多个省市成立了专门的数据交易机构。另一方面，围绕数据交易市场建设，部分地区在探索形成本地特色。如北京以“两区”建设和全球数字经济标杆城市建设为牵引，加快数据交易市场发展。广东构建两级数据要素市场体系推动数据交易。贵州聚焦发展大数据产业，培育建设全国一流的数据流通交易市场。

（三）数据资源利用模式不断推进，创新应用场景不断涌现

一是不同地方因地制宜积极探索公共授权运营实践。如，北京市公共数据授权运营突出“政府监管，企业运营”的特点，成立全国首个金融公共数据专区。福建省实行公共数据资源分级开发模式，建立“双向授权”使用机制，广州市全面启动“运商分离”公共数据开

发利用模式，成都市创新推进“管住一级、放活二级”的开发利用新模式。二是持续推进公共数据和企业数据融合发展。《调查报告（2023）》显示，18.6%的平台企业和 51% 的中央企业在数据开发利用过程中应用到政府开放数据。如在智慧城市建设中，通过整合多源数据，实现了对城市运行的实时监控和智能管理；在健康医疗领域，数据分析的应用为疾病预防、诊断和治疗提供了科学依据。三是个人数据开发利用逐渐步入正轨。随着我国《个人信息保护法》的发布，我国逐渐在商业领域、政府决策与公共服务、合规可信交易等多个方面开展个人数据开发利用。在商业领域，主要应用于精准营销和个性化服务；在政府决策与公共服务方面，主要用于制定出更加精准有效的政策措施；在合规可信交易方面，2023 年 4 月，贵阳大数据交易所完成了全国首笔个人数据合规流转交易，个人用户对交易知情并明确授权同时能获得利润分成。

（四）数据管理架构体系基本形成，政策制度环境得到强化

一方面，国家和地方层面均已成立数据管理机构，上下联动、横向协同的数据工作体系基本形成。2023 年 10 月 25 日，国家数据局挂牌成立，其下设五个司局，分别为综合司、政策规划司、数据资源司、数字经济司、数字科技和基础设施建设司。国家数据局的成立标志着我国数据事业进入新的发展阶段，将在多个领域产生深远影响。近年来，各地因地制宜纷纷组建数据管理机构，数

据工作机构职能进一步得到强化。根据2024年全国数据工作会议可知，我国31个省（区、市）和新疆兵团均完成数据机构组建，其中，独立设置机构有26个，加挂牌子的有6个。

另一方面，数据要素相关政策制度供给不断加强，发展基础和环境持续完善。在顶层设计方面，“数据二十条”拉开了我国数据基础制度建设的大幕，今年发布的《中共中央办公厅、国务院办公厅关于加快公共数据资源开发利用的意见》则对公共数据资源开发利用进行了系统部署。在法律法规方面，《网络安全法》《数据安全法》《个人信息保护法》《国家安全法》《密码法》等形成了事关网络安全和数据保护的基础性立法体系。地方性法规方面，贵阳、上海、北京、福建、广东、重庆等多地纷纷出台地方性法规。在标准规范方面，围绕数据管理、数据资产、数据流通、数据安全、数据质量、数据开放共享等方面出台和制定了一系列标准规范。如发布了《数据管理能力成熟度评估模型》《电子商务数据资产评价指标体系》等国家标准。

我国数据资源建设发展存在的问题

（一）数据资源供给底数不全，能力和动力仍存在不足

数据资源供给规模虽然在不断扩大，但有效供给却存在明显不足，主要表现在以下三个方面。一是数据供给底数不全，数据因其存在多源、复杂、海量等特性，造成了资源目录体系不完善或缺失、未实现全量归集和及时汇聚等问题。

二是数据供给能力不够，主要表现在不同地区或行业数据采集能力不平衡不充分、数据供给方式和能力水平参差不齐，数据质量参差不齐等。三是数据供给动力不足。数据持续有效供给受到多方面的影响，如数据安全问题，公共数据权责边界不清晰、缺乏激励机制，企业数据涉及核心机密及部分中小企业数据资源质量低下，个人信息泄露高风险和收益不明确且政府企业用数合规成本较高等顾虑，均存在供给动力不足，导致不愿供数或难以形成持续有效供给的问题。

（二）安全可信流通环境尚未形成，能力机制不够健全

我国数据交易流通环境和机制仍不够健全，主要有以下三方面表现。

一是政策环境不够包容审慎，合规尺度不够明确，流通预期不够稳定。现有法律制度多从保护和监管角度出发，强调对数据的规范利用和安全隐私保护，未能提供鼓励和包容创新的激励机制，同时也未能清晰界定流通实践形式、市场准入、市场监管等内容，这就导致监管部门和各类参与主体对于监管和处罚尺度、责任判断均没有稳定预期。

二是流通过程中各参与方的利益共识尚未达成、信任机制尚未建立。由于数据流通过程涉及数据来源机构、收集机构、持有机构和使用机构等多方主体，各主体之间的权益如何得到公平合理的分配，如何防止数据被无限制复制，如何辨别数据真假和价值高低，均缺乏相关规则的指引。

三是数据安全和隐私保护受到现有

技术能力的限制。由于数据的非排他、易复制、难追溯等特性，现有的技术手段都无法完全保证数据在流通过程中不会产生安全风险，甚至失控，尤其是涉及秘密和隐私数据，更易在流通过程中蕴含极大风险和隐患。

（三）数据资源开发利用能力不足，生态体系尚待完善

根据《调查报告（2023）》，我国数据资源利用整体处于起步阶段，海量数据和丰富场景优势潜力亟须释放。一方面，数据资源开发利用深度广度不够，能力不足。数据产品形态相对初级，应用场景挖掘不够。如公共数据的需求场景仍然主要停留在初级的数据集、API等层次，缺少更深层次的数据整合和分析服务，复杂融合应用产品开发不足；企业数据由于内部之间和对外开放均不充分，导致应用场景也相对单一。另一方面，数据资源开发利用的生态体系和协同网络还未能有效形成。一是生态主体数量和能力有待提升。我国数据资源开发利用市场建设发展时间尚短，如技术型数商、应用型数商、服务型数商的总体数量和能力都低于预期。二是产业区域主体之间协同应用不足。由于在不同行业产业、不同区域地方和不同类型主体之间，缺少有效的组织引导和开放协作机制，因此，导致无法构建创新的合作模式，难以形成合力，也在一定程度上制约了生态体系的集聚发展。

（四）数据基础制度仍需完善，配套能力体系还需增强

虽然我国正在不断增强政策制度供

给，但数据作为新型生产要素，从现实情况来看，仍有准入政策、产权制度、交易规则、收益分配、安全监管体系等一系列基础问题，而这些问题的产生，与当前数据基础制度建设不充分有着很大关系。如在数据产权方面，法律规章仍有欠缺，导致产权边界不清、监管无据可依。在数据交易方面，制度体系还不够规范，运营机构准入、产品价值评估、流通交易监管等仍有缺失。在数据收益分配方面，数据要素分配体系尚不完备，定价机制还处于研究探索阶段。在数据安全治理方面，针对流通交易安全的制度规则还处在初步探索阶段。

除了数据基础制度有待系统化建设外，相关配套能力和体系建设也还需进一步增强，例如，在数据人才方面，复合性人才普遍缺乏，人才供给与需求、地域与行业分布呈现相对失衡，人才培养、吸引和留存难度较大。在数据监管方面，监管主体不够多元、监管尺度和执行标准还不够统一、监管措施和手段尚有待完善。在数据评估方面，面临多环节、多流程的评估体系不完整不健全问题。

相关建议

为夯实数字中国建设基础，推动构建数据资源体系，基于目前取得的建设成效和存在的问题，需要从促进数据资源的高质量供给、推动数据资源的安全可信流通、加强数据资源的高效开发利用、强化数据资源管理及安全保障等方面着手发力。

在促进数据资源高质量供给方面，一方面，推动全国数据资源“一本账”管理体系和能力建设。一是摸清底数，规范存量。优化完善全国数据资源调查工作、探索制定数据登记管理制度、加快推进各类各级数据资源整合汇聚、研究编制形成一体化数据资源目录。二是加强勘探，把握增量。鼓励开展数据资源勘探理论与方法研究，试点数据资源密集型行业企业勘探，发掘数据富矿。三是强化治理，提升质量。推动数据源头治理、系统治理，加强数据质量监督，强化数据质量评估，充分运用人工智能等手段提升数据治理技术能力等。另一方面，完善数据资源高质量供给机制，具体包括鼓励探索数据高质量供给激励机制、畅通供需对接机制、制定消极供数约束机制等。

在推动数据资源安全可信流通方面，一方面，推动可信数据空间建设，营造良好流通环境。充分利用可信数据空间多元主体参与、可信任分享与流通机制、丰富的数据联合利用机制等特点，推动行业内、跨行业及跨境数据安全流通和整合利用。另一方面，夯实制度和技术两大基础，确保数据资源安全可信流通。一是配合流通交易法律法规制度的不断突破和完善，分阶段、有重点地逐步探索研究事前审查、事中监管和事后审计的全流程制度体系，二是推动数据安全和隐私保护等技术攻关，如研发更加高效的加密技术、充分运用多方安全计算技术、区块链技术等。

在加强数据资源高效开发利用方面，

第一，创新数据资源开发利用机制，包括探索形成公共数据、企业数据和个人数据整合应用机制，加快推动公共数据授权运营探索实践。第二，深挖丰富重点领域的多元数据融合、多场景应用。根据二十届三中全会确定的重点改革工作方向，强化各类数据资源充分融合赋能如基层治理、医疗保障、充分就业、绿色低碳、文化旅游、科技创新、遥感监测、低空经济、便利支付和普惠金融等领域，促进产生新场景和新服务。第三，完善数据资源开发利用生态体系和协同网络，包括分类施策、培育壮大不同类型的数据产业生态主体，如数据资源企业、数据技术企业、数据服务企业、数据应用企业、数据安全企业和数据基础设施企业等，构建京津冀、长三角、粤港澳大湾区等区域一体化数据资源开发利用的协作机制等。

在强化数据资源管理及安全保障方面，一方面，要稳步推进、逐步完善数据产权、数据流通交易、数据要素收益分配和数据要素治理等主要领域，以及关键环节的法规政策与制度标准的研究制定。另一方面，通过出台政策引导，经费投入保障等多种组合手段，配套构建涉及人才队伍建设、监管能力、成效评估及数据安全保障等立体化多层次的能力体系。

责任编辑：金烨 jinye@staff.ccidnet.com