

我国公共数据资源高效流通利用任务举措研究

促进公共数据资源高效流通利用，有利于释放公共数据要素潜能，推进高质量发展。本研究通过系统分析当前公共数据资源流通利用的现状与问题，提出具有针对性和可操作性的政策建议，以期为我国下一阶段实现公共数据资源高质量供给和高效利用、降低社会用数成本和用数门槛提供支撑。

文 | 徐伟铭 数字中国研究院（福建） 张月 中电科大数据研究院

引言

我国数据要素市场正在快速发展，国家层面出台了“数据二十条”和《“数据要素×”三年行动计划（2024—2026年）》（以下简称《行动计划》）等政策文件，以促进数据要素市场化和流通利用。地方层面也纷纷成立数据管理机构和数据交易所，推动数据资源的整合和开放。当前，我国数据流通交易仍以场外交易为主，但场内交易在加速推进，头部数据交易所交易规模已达到

10 亿元级别，且各有所长。然而我国数据要素流通领域仍存在许多问题阻碍着数据要素流通的进一步发展，需要通过制度与机制设计、新兴技术的研究与应用来解决。

公共数据资源的流通利用是推进经济社会发展、提升社会服务与民生服务、优化资源配置、提升政府治理水平的关键路径。数据要素流通利用环节和生态体系是保障数据要素价值实现的重要条件。本研究通过系统分析当前公共数据



赛迪网官方微信



数字经济官方微信

资源流通利用的现状与问题，提出具有针对性和可操作性的政策建议，以期为我国下一阶段实现公共数据资源高质量供给和高效利用、降低社会用数成本和用数门槛提供支撑。

我国公共数据资源流通利用现状

目前，我国公共数据基础制度逐步完善，数据资源体系已初步成型，在流通利用领域呈现基础设施支撑能力快速提升、流通利用模式不断推进、创新应用场景不断涌现的特征，数据资源价值已得到初步释放。

（一）基础设施能力快速提升

近年来，各地方、行业、企业在数据基础设施建设方面开展了积极探索，已形成隐私计算、数据空间、区块链、数联网等多种技术解决方案，为数据基础设施一体化建设奠定了基础。其中，以5G、光纤、卫星互联网等为代表的网络设施为数据提供高速泛在的连接能力；以通用、智能、超级算力为代表的算力设施为数据提供高效敏捷的处理能力；以数据空间、区块链、高速数据网为代表的流通设施打通数据共享流通堵点；以隐私计算、联邦学习等为代表的设施保障数据的安全。

（二）公共数据流通利用模式不断推进

我国公共数据资源的流通利用已经开展了相关实践与探索工作，形成了“公共数据开放共享初见成效、授权运营持续深化、行业数据积极探索”的多样化路径。全国范围内已建设226个省市级

公共数据开放平台，覆盖市监、工商、交通等多个领域。人力资源社会保障部、文化和旅游部、国家市场监管总局等部门及北京、浙江、上海等省市级数据管理部门开始探索公共数据授权运营机制，分别采取统一授权、分场景授权和分级授权等多种授权运营模式，满足社会对公共数据资源的应用需求。行业主管部门也积极推进行业数据开发利用，在司法数据开发利用、社保数据运营等方面展开探索。政企数据融合也不断加深，企业在数据开发利用过程中应用到工商、气象、交通、地理等公共数据。

（三）公共数据场景应用不断涌现

各地各行业充分发挥典型案例示范引领作用，加快推动《行动计划》落地。在国家层面，国家数据局等多部门联合发布了48个“数据要素×”典型案例；地方层面，如北京已遴选出首批14个行业领域共计100个应用案例形成《2024北京“数据要素×”典型案例集》；在数商产业方面，已选取12个领域69个案例形成《2024数商典型应用场景“乘数榜”》，整体上公共数据要素应用场景的广度和深度大幅拓展，在经济发展领域数据要素的乘数效应不断显现。

我国公共数据资源流通利用存在的问题

我国公共数据流通利用层面存在流通不顺畅、应用不广泛的问题。

（一）公共数据流通不顺畅

1. 公共数据资源授权运营机制有待细化：一是公共数据授权运营的操作细

则有待进一步细化。不同行业、不同地区需要在国家顶层文件的指导下，根据公共数据的行业属性、地域特征来进一步细化实施规则或方案。二是公共数据授权运营与数据开放的互动规则不明确。开放和授权运营是面向社会开发利用公共数据的两种重要途径，两者应发挥各自所长、协同推进。

2. 安全可信的公共数据流通环境缺乏：市面存在多种多样的系统、平台、设备等数据载体，数据流通环境复杂，存在风险未知性，安全性难以保障，缺少统一的安全可信环境。一是相关安全技术路线发展尚不成熟。二是以可信数据空间为代表的解决方案的实施仍处于起步阶段。国家数据局将可信数据空间作为构建安全可信的公共数据流通环境的重要解决方案，但总体上仍处于起步阶段，其规模化应用与成效显现尚需时间。

3. 公共数据流通的市场化机制不完善：目前，我国公共数据流通的市场化机制还不完善，在一定程度上阻碍了数据的顺畅流通。一是公共数据的收益分配机制不完善。公共数据存在跨层级流通的情况，现有收益分配机制对不同层级主体之间如何合理分配收益的考虑不足。二是公共数据产品和服务的价格形成机制不完善。我国有多个市场主体和地方政府并没有形成统一、标准化的公共数据定价机制，缺乏统一的定价规则，存在合规隐患，容易造成市场混乱。

（二）公共数据应用不广泛

1. 公共数据开发利用的深度和广度不足

目前公共数据开发利用成果的深度和广度都不足，没能充分释放公共数据的潜力和价值。一是公共数据产品的形态相对初级。当前的公共数据需求场景仍然停留在初级的数据查询、核验等功能上，缺少更深层次的数据整合和分析服务，复杂的、融合应用的产品开发不足。二是公共数据应用场景挖掘不够。应用场景是数据价值实现的关键载体，虽然各地各行业已通过大赛、场景征集等方式推动应用场景创新，但效果尚未显现。三是公共数据与社会数据的融合应用不足。公共数据自身的覆盖范围有其局限性，受主体和技术等方面的障碍影响，数据的潜在价值难以得到充分激活。

2. 公共数据开发利用的生态不成熟

我国目前公共数据开发利用的生态体系尚不成熟，工作推进往往是单点突破，距离多方共赢的生态系统还有较大差距。一是生态主体的参与度有待提升。各类主体对于自身路径缺少足够的认知，不确定性降低了各类主体的参与积极性。二是生态主体协作不足，难以形成有效合力。由于缺少有效的组织引导与开放协作机制，不同生态主体间彼此割裂，难以形成合力。

政策举措建议

基于公共数据流通利用发展存在问题，按照流通、利用两大关键环节，围绕促流通、促使用的思路，系统提出政策建议和重点任务。

（一）流通层面（促流通）

1. 规范完善公共数据资源授权运营

(1) 加大公共数据资源授权运营规范政策的解读和执行推进力度：一是通过线上线下专家解读、现场指导和业务培训等多种方式、多种渠道加大对政策的宣传力度，提高社会各界对政策的认识和理解。二是通过定期的监督检查、政策执行情况评估反馈、优秀实践表彰和推广等多种措施加快推动政策落地，提高公共数据资源授权运营的规范性和透明度。

(2) 实施公共数据资源授权运营机构培优扶持计划：实施公共数据资源授权运营机构培优扶持计划，提升公共数据资源授权运营机构的专业性和服务质量。一是对运营机构进行分类管理，全面增强公共数据授权运营机构的数据治理能力、数据安全防护能力、数据开放利用能力等。二是全面开放政府各领域的应用场景，支持公共数据授权运营机构联合行业生态开发新的数据产品，满足社会和市场的需求。三是鼓励公共数据授权运营机构组建行业联盟，通过展会、论坛等多种形式开展能力比拼和技术交流，不断提升公共数据授权运营机构的市场竞争力。

(3) 加强对公共数据资源授权运营的规范、指导与监管：在法律法规指导下，不断加强对公共数据资源授权运营的规范、指导与监管，推动公共数据安全可控流通。一是国家层面，持续健全公共数据授权运营指导性标准和流程。二是各行业、各地区主管部门指导运营机构理解政策要求，合理开放利用公共数据，并提供专业技术支持和运营建议。三是

不断健全监管机制，各行业、各地区主管部门对运营机构的行为进行监督，及时发现和纠正违规行为，保障公共数据资源的合理利用和公民隐私权益的保护。

2. 打造安全可信的公共数据流通利用环境

(1) 部署开展公共数据流通利用基础设施试点：聚焦公共数据流通利用环节，围绕重要行业领域和典型应用场景，开展可信数据空间、隐私计算、区块链、数联网等技术路线试点。

(2) 制定公共数据流通利用相关配套的标准规范：在《国家数据标准体系建设指南》的指导下，建立健全公共数据流通利用的标准化工作机制，明确标准化工作的组织机构与职能职责，制定公共数据流通利用标准化路线图，分级分类推进标准规范建设。

(3) 规范数据交易场所建设：场内交易与场外交易相结合，统筹优化场内场外各类数据交易场所的规划布局，构建国家级、区域性、行业性等多层次多类型的数据交易场所体系。

3. 完善公共数据流通的市场化机制

(1) 建立体现效率、促进公平的公共数据收益分配机制：按照“谁投入、谁贡献、谁受益”原则，由财政部门、数据主管部门、授权运营单位等共同磋商，建立适时动态调整的公共数据收益分配机制，明确收益分成比例，激励相关主体积极参与，形成良性循环。

(2) 加强对于公共数据产品和服务价格的指导和管理：建立全国统一的公共数据产品和服务的多层次定价体系，

对于用于公共治理、公益事业的公共数据产品和服务，应有条件无偿使用；对于用于产业发展、行业发展的公共数据经营性产品和服务，确需收费的，实行政府指导定价管理。制定差异化的定价策略，以反映不同数据的价值和成本，促进资源的高效配置。

（二）利用层面（促使用）

1. 提升公共数据与应用场景的融合水平

（1）出台公共数据创新应用的激励性政策：建议国家层面出台一些公共数据融合开发利用的激励性政策，吸引社会各界广泛参与到公共数据创新应用的工作中，推进公共数据融合赋能产业高质量发展。

（2）创新数据产品开发模式：根据不同行业和领域的需求，推进公共数据资源的精细化、专业化运营，提升公共数据产品化程度，不断推出融合应用的创新产品，提供个性化、定制化的数据服务，满足社会多样性的需求。

（3）开展公共数据应用示范场景试点：不断丰富数据要素成功案例。以场景为牵引，以提供高质量产品服务为抓手，不断丰富数据要素成功案例。在第一批国家数据局重点示范场景建设基础上，选择重点行业和领域，持续开展国家数据局重点联系示范场景建设工作任务，定期评估试点效果，积累经验，总结成功案例。

2. 构建公共数据供给利用生态体系

（1）培育多元化的生态主体：培育一批技术领先、资源整合能力强的技术

型数据服务商，加强技术研发与产业化应用，为公共数据供给利用提供底层技术、平台支撑与安全保障等。培育一批业务理解能力强、经验丰富的应用型数据服务商，打造一批具有示范效应的标杆应用。培育一批专业的服务型数据服务商，为公共数据供给利用提供数据经纪、合规认证、安全审计、数据保险、数据托管、资产评估等第三方服务。

（2）建立开放合作机制，政产学研用深度融合发展：以推进公共数据高质量供给与高效利用为目标，发挥政府的组织带动作用，联合各类生态主体，探索建立政产学研用协同创新的开放合作机制，加强行业沟通交流，强化生态共建共享、互利共赢。

（3）加强生态集聚发展：树立生态系统思维，支持数字产业基础条件好、应用示范效果突出的地区，建设特色数据产业基地、数据港、数据园区等。提升园区运营服务水平，优化政策、人才、技术、资金等资源要素配置，鼓励相关生态主体入驻，打造产业创新联合体，提升生态集聚发展水平。

责任编辑：杜玢翰 dubh@staff.ccidnet.com