

数据要素赋能新质生产力发展的作用机制与优化路径

在推进数据要素市场化配置改革的背景下，数据要素以汇聚加工为基础的供给机制、以流通应用为载体的利用机制、以数据安全为底线的保障机制赋能新质生产力发展，但面临交易风险、流通梗阻、数实脱节等现实挑战。

文 | 李哲 中央党校（国家行政学院）国家治理教研部（电子政务研究中心）

数据作为新型生产要素，是新质生产力发展的“原材料”和“新引擎”。《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》（以下简称“数据二十条”）提出，充分发挥我国海量数据规模和丰富应用场景优势，激活数据要素潜能。

当前，我国数据基础制度建设、数字基础设施建设、数字技术创新不断取得进展成效，数据要素市场日趋活跃，对新质生产力的赋能作用和对数字经济发展的拉动作用日益凸显。

《数字中国发展报告（2023年）》显示，2023年全国数据生产总量达32.85ZB，同比增长22.44%，移动互联网接入总流量为0.27ZB，同比增长15.2%。国家统计局数据显示，2023年中国数字经济核心产业增加值占GDP的比例已达到9.9%。在此背景下，数据要素的放大、

叠加、倍增作用持续发挥，催生新产业、新模式和新动能。然而，充分释放数据要素对于新质生产力的赋能效应依然面临现实挑战。要深化数据要素市场化配置改革，把我国数据资源优势进一步转化为数字经济发展的驱动力，不断赋能新质生产力发展。

一、数据要素赋能新质生产力发展的作用机制

1. 供给机制：以汇聚加工为基础

数据的采集汇聚和加工处理是数据要素市场化配置的前提，是驱动新质生产力发展的基础。在数字时代，数据的产生主体来源广泛，既包括公共部门汇聚的大量公共数据，也包括市场、社会、个人等各类主体产生的相关数据。由于这些公共数据、企业数据和个人信息数据分散在各自的系统平台，数据的采集



赛迪网官方微信



数字经济官方微信

方式、储存形式、格式标准等存在显著差异，加之数据处理过程中人工错误的影响，导致数据难以自动获取、分析解读和直接应用，因此必须经过清洗、分析、挖掘才能提高数据质量，从数据资源转变为能够产生价值和经济效益的数据资产，实现数据的预期用途。数据的汇聚加工依托数字技术，在数据供给端促进数据聚起来和治起来，提高数据的可用性和易用性，为进一步开展数据资产的标准化定价和交易奠定治理基础，为市场提供高质量数据要素。

2. 利用机制：以流通应用为载体

数据流通应用是数据要素发挥赋能作用的载体，是赋能新质生产力发展的路径。数据作为基础性、战略性的生产要素，呈现可复制性、易传播性、非损耗性、非排他性等特性，具备巨大的开发利用潜力，并且具有越用越好用、越用越增值等特点。数据要素要发挥乘数效应，应当推动高质量数据要素进入流通交易，促使相关主体利用数据推动新质生产力发展。流通应用在数据需求端促进数据动起来和用起来，促进数据要素通过流通交易融入业务链、供应链、产业链、创新链与应用场景深度融合，充分释放数据价值，赋能产业发展。一方面，加速数据在企业内部的渗透和赋能，推动企业数字化转型，驱动企业创新和价值创造。另一方面，深化数据要素在各个领域中的赋能作用，打通“数据要素×”的“最后一公里”，通过丰富的应用场景加速数字经济、数字政务、数字文化、数字社会、数字生态文明发

展，拓展数据在工业、农业、商贸、金融、文旅等领域深度应用。

3. 保障机制：以数据安全为底线

数据安全是构建完善数据产业生态的支撑，是推动新质生产力发展的保障。数据承载了个人隐私、商业秘密或公共安全信息，加之数据具有易复制等特性，在汇聚加工和流通应用等各环节都存在传播泄露风险。当前，重要数据和个人信息被泄露等威胁仍然存在，非法获取、出售或提供数据的黑灰产业仍须打击，数据流通安全技术仍待升级。因此，推动数据要素与传统劳动力、资本等要素协同，提高全要素生产率，需要打造安全、可信、高效的流通环境，形成完善的数据产业生态，加强数据协同治理和安全保障。2024年11月，国家数据局印发《可信数据空间发展行动计划（2024—2028年）》，为数据要素合规高效流通使用进一步明确了思路和要求，有助于加强可信管控和互联互通。数据安全是“底线”，要通过制定数据保护制度、丰富数据安全产品、提供数据安全服务，不断提升数据安全水平，使安全保障贯穿赋能新质生产力发展的全流程和各环节。

二、数据要素赋能新质生产力发展的现实挑战

1. 产权难题引发的“交易风险”

“数据二十条”把数据产权划分为数据资源持有权、数据加工使用权、数据产品经营权，推进数据要素涉及主体共同使用、共同收益。尽管“三权分置”方案对传统的数据产权制度进行了创新

性突破，有效地释放了数据要素价值，但在复杂场景下的数据所有权问题仍需进一步探索。由于数据所具有的可复制性、易传播性、非损耗性、非排他性等特性，数据要素的产权界定面临较大难度，同时随着数据流通环节和加工层次的增加，数据产权主体的多元化和复杂性也在上升，最终导致数据产权难以明晰。相关主体虽然能够获取并加工、使用、经营数据，但依然面临数据所有权归属的模糊以及由此带来的一系列收益分配等潜在风险。由于数据要素在市场交易中面临权责模糊、利益分配不明确等挑战，降低了交易意愿，引发了“数据供不出”等问题。数据确权作为数据要素市场化配置的前提，产权界定的复杂性是当前重要挑战。

2. 碎片发展导致的“流通梗阻”

近年来，全国各地陆续建立数据局、大数据中心等数据管理机构，以及数据交易所或数据交易中心等数据交易机构。《全国数商产业发展报告（2023）》统计显示，在全国31个省级行政区中，有26个省级行政区设有41个数据交易机构。这些机构通过信息资讯、需求发布、服务上架、交易撮合等服务为各类数据企业提供了平台支撑，为数据商的培育和发展发挥了促进作用。但伴随着数据交易机构的快速发展，机构之间尚未形成互联互通的数据治理体系，相关规则、数据标准、产品规范等存在差异，整体性和系统性的数据交易格局尚未形成，数据孤岛和交易壁垒有待进一步消除，跨机构、跨区域数据交易成本有待降低。

此外，数据管理机构所管理的公共数据也面临跨层级、跨区域和跨部门的碎片化问题，不同机构间数据分级分类标准存在差异，体制性障碍和机制性梗阻对数据的共享、开放、流通与利用造成了阻碍，制约了数据要素的价值转化。

3. 场景虚化造成的“数实脱节”

当前，数据要素在流通交易过程中，还面临数据时效不够、产品质量不高等挑战，制约了要素配置和数据产业的进一步发展。数据要素在场景开发和实际应用中创造价值，高水平应用应当是发挥数据要素乘数效应和实现价值转化的主线。但当前市场上优质的数据产品供给不足，数据要素市场的成交量仍有提升空间，反映出数据产品供需的不匹配。一方面，一些数据为静态数据或更新频率较低的数据，随着时间的推移，难以满足市场对数据时效性的需要，数据价值快速贬值。另一方面，一些数据产品主要集中在数据集或简单的数据核验等服务，数据的开发利用深度不足，导致数据和现实场景存在一定程度的脱节。这些困境均造成数据产品的应用范围和增值空间较为有限，其深层次原因是数据应用开发能力还不够高、技术逻辑和市场逻辑与业务结构的嵌入程度还不够深、数据安全保障和风险防范能力还不够强，最终导致对实体经济赋能作用和融合程度不足。

三、数据要素赋能新质生产力发展的优化路径

1. 确立发展导向

在推进国家大数据战略、加快数字中国建设和推进“数据要素×”行动的背景下，充分释放数据要素价值，是推动高质量发展的重要路径。数据要素通过以汇聚加工为基础的供给机制、以流通应用为载体的利用机制、以数据安全为底线的保障机制，对新质生产力发展具有赋能推动作用。深化数据要素市场化配置改革，激活数字经济发展的新动能和新优势，首先应当确立正确的发展观念和治理导向，深入认识新一轮科技革命和产业变革趋势，尊重数据要素的客观属性和治理规律。要充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用，坚持放活和管好并重，通过市场机制激发市场竞争活力，实现数据要素配置的效益最大化和效率最优化。推动数据管理机构、数据交易机构与数据商等主体良性互动，规范公共数据资源授权运营，鼓励各类数据商进场交易，支持数据商发展壮大，促进数据交易市场的健康发展。

2. 完善制度体系

当前，国家层面出台了《中华人民共和国网络安全法》《中华人民共和国数据安全法》等相关法规，地方层面陆续推进数据立法，出台了大数据管理相关条例，一些地方已经探索制定数据要素相关管理办法，使数据要素治理有法可依、有章可循。针对当前数据要素市场高质量发展面临的问题挑战，一方面，要推进全国统一大市场建设背景下的统一数据要素市场建设，完善相关指导意见，加强制度在全国范围内的互联互通，

统一数据交易相关标准规范。另一方面，完善数据产权制度、数据分级分类制度、数据商和第三方专业服务机构管理制度、数据交易规则、数据安全治理等制度体系，构建边界明晰的数据产权，有序推进数据分级分类，规范数据交易的监管部门、业务范围、安全责任，制定数据交易的交易标的、交易流程、交易安全、交易监管等细则，为数据要素市场化配置提供制度支撑和政策引导。

3. 塑造良好生态

数据要素市场涉及主体范围广、类型多、数量大，政府、市场和社会等利益相关者形成了一个紧密的主体间网络，信息流、资金流、业务流、技术流、人流、物流等资源要素集聚交织，共同构成了一个数字生态系统。要调动各类主体参与数字治理的积极性，发挥政府、市场、社会等主体在其中的作用，打造共建、共治、共享的数字生态，实现可持续发展和数字善治。一是坚持党委领导、政府负责，发挥各级党委和政府的组织优势、制度优势，构建互信、合作、开放、健康、安全的数据要素市场环境，引导数据产业健康发展。二是发挥行业协会和商会等主体作用，在标准制定方面协同高校、科研院所等单位完善数据要素相关标准体系。三是发挥大数据交易所、数据商、第三方专业服务机构等作用，促进数据产业发展和人才集聚。

4. 强化技术赋能

数字技术是数据治理和应用开发的关键支撑。大数据、云计算、人工智能、区块链、6G等新兴数字技术正在加速发

展应用，为释放数据要素价值提供了机遇，也为赋能新质生产力提供了技术支持。一是赋能数据治理能力提升。通过引入多种技术手段和治理平台，使数据治理更加自动化和智能化，加强对数据全生命周期治理和“数据血缘”管理，提高数据的标准化、一致性、正确性程度，使数据便于获取、易于使用。二是赋能应用开发能力提升。通过数字技术创新成果，在产品研发和应用开发中提升应用质量、丰富产品功能，使数据产品更加满足市场的最新需求，使数据要素和产业领域深度融合。三是赋能安全保障能力提升。在符合法律法规和监管要求的前提下，通过隐私计算、联邦学习、数据沙箱等手段，提升数据要素市场多主体可信流通水平，降低数据交易流通中的安全保障成本和风险隐患。

5. 加强安全管理

加强数据在收集、储存、治理、开发、流通、应用、服务等事前、事中、事后各个环节的安全审查和保护，守牢数据安全红线和底线，提高数据管理机构、交易机构和数据企业等主体安全意识与能力，提升对数据安全的监管水平。一是在交易前，完善数据安全保护相关法律法规，制定数据分级分类保护制度，制定高风险数据“负面清单”，避免原始数据、敏感数据进入市场，从源头保护商业秘密和个人隐私安全。二是在交易中，采用数据加密、数据脱敏等手段，提升数据安全性和隐私性，严格控制“原始数据不出域，数据可用不可见”，建立数据在各个交易环节的溯源管理和追

踪，强化主体安全责任，建立全流程数据安全监管体系。三是在交易后，建立政府和企业的数据安全应急响应机制，第一时间应对突发数据泄露等风险，对数据安全事件的影响范围和危害程度开展评估及原因分析，及时采取补救措施，降低数据泄露损失和影响。

6. 鼓励探索创新

推动自上而下顶层设计和自下而上试点探索相结合，支持地方推进数据要素市场化配置改革试点，引导数据要素市场在法律法规和管理制度许可范围内创新发展。拓展数据要素在交通运输、商贸流通、金融服务、文化旅游、医疗健康、城市治理等领域的供给水平和场景支撑能力，因地制宜、因数制宜、错位互补提供专业化、精细化、个性化的优质数据产品，实现因地制宜发展新质生产力。鼓励地方开发“数据要素×”典型案例和场景，发掘数据开发利用的新产品、新模式和新业态，以及创新解决实际问题的新方法。提炼数据要素赋能新质生产力的有效经验，研究可复制、可推广的治理举措，及时宣传发布治理成效，形成探索创新的共识合力和良好氛围。在鼓励探索创新的同时，也要确保数据要素市场的有序发展，防止一哄而上、低水平重复和资源浪费，提高数据要素市场高质量发展的可持续性。

（本文选自2023年度中央党校〈国家行政学院〉重大理论和现实问题研究专项“国家治理和社会发展更好相适应的理论逻辑与实现路径研究”。）

责任编辑：金焯 投稿邮箱 zhouh1@staff.ccidnet.com