

【数字经济】

公共数据赋能一体化数据市场的逻辑及路径

牟冰清 韩海庭

摘要：数据作为新生产要素的战略地位日益突出。党的二十届三中全会提出了培育全国一体化数据市场的目标，如何通过公共数据更好赋能区域经济协调发展和一体化数据市场建设，成为学术讨论和政策研究的核心问题。从我国数据要素市场发展区域异质性的事实特征出发，通过分析内在逻辑，发现公共数据资源开发利用是培育全国一体化数据市场的最佳切入口和改善区域发展不平衡的重要工具。通过建立区域公共数据合作机制、加强“央地”数据开发协同、完善制度规则体系、打造联动数据基础设施、发挥数据交易机构作用等路径，可充分发挥公共数据在全国一体化数据市场培育中的价值作用，催生区域经济协调发展的新质生产力。

关键词：公共数据；全国一体化数据市场；区域协调发展；数据要素

作者简介：牟冰清，上海数据交易所高级研究员（上海201203）；韩海庭（通讯作者），经济学博士，浙江海洋大学海天智能物联网实验室副研究员（舟山316022）

DOI 编码：10.19941/j.cnki.CN31-1957/F.2025.04.004

新中国成立76年来，党中央和国务院高度重视区域经济社会发展，始终把区域协调发展作为促进国家整体发展战略的重要组成部分^①。区域协调并非局限于传统意义上资源和产业的合理布局，更在于借助现代技术手段，特别是数据和信息技术的创新应用，推动区域间更高效的协作与资源互补^②。对此，中央出台了一系列重要战略举措，力求在促进国家经济发展的同时，推动区域协调发展，缩小区域间的发展差距，构建更为均衡的经济格局。

习近平总书记在多个场合强调，数据已成为推动经济高质量发展、加快社会现代化的关键动力。在数字化浪潮的推动下，推动区域数据资源的有效开发与利用，已成为国家在新时代推动经济高质量发展的必然要求。2024年10月，《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》（以下简称《意见》）印发，标志着我国在推进数据要素市场化价值化进程中迈出了重要一步。《意见》明确提出，要加强区域数据协作，推动各地在数据资源开发与利用方面实现更加深入的合作与共享，逐步形成“权责清晰、条块协同”的公共数据资源开发利用格局。这一政策的发布，恰逢党的

① 张震：《区域协调发展的宪法逻辑与制度完善建议》，《法学杂志》2022年第3期，第28—40页。

② 林美玉、韩海庭、龙承念：《物联网安全：理论、实践与创新》，北京：电子工业出版社，2021年。

二十届三中全会提出培育全国一体化数据市场的重要战略目标，即通过深化数据共享与流通，推动数据跨区域、跨领域的协同应用，为全国数字经济高质量发展提供更加均衡、高效的支持。

推动区域数据协作，构建数据资源开发利用一体化体系，既是我国数字经济发展的必然趋势，也是国家战略布局的重要方向。从区域角度来看，区域数据协作不仅能提升数据的使用效能，还能促进区域经济、社会治理等各方面的协同发展，从而成为提升区域治理能力和经济创新活力的重要手段。从全国角度而言，区域数据资源的有效整合和区域内外数据的良性互通，能够增强各地区的协同创新能力，实现数字经济发展和社会治理经验的知识迁移，进而提高决策精度与效率。这项工作不仅有助于弥合区域差距、促进区域经济高质量发展，还能推动全国数据要素市场的繁荣与发展，提升数据在经济社会发展中的战略地位。

公共数据作为一项跨区域、跨领域、跨层级的公共资源，其采集和存储主体具有公共性，加工使用和授权运营具有公益性，数据治理与管理具备标准化特征，这使得区域公共数据资源的整合、协作和互通更具可能、更有意义且更有必要，能够在赋能区域经济发展、提升公共服务水平、促进社会治理创新等方面发挥更大效用。本研究旨在探讨如何通过区域协调的公共数据资源开发利用，推动全国一体化数据市场的培育。本研究基于对区域数据市场和公共数据价值效用机制的研究基础，立足我国数据要素市场区域发展不均衡的现实特征，分析公共数据资源开发利用是促进全国一体化数据市场培育最佳切入口的内在逻辑，提出以区域公共数据资源开发利用为抓手培育一体化数据市场的实践路径，为实现建成全国一体化数据市场的战略目标、助力我国在数字经济时代实现高质量发展提供理论支持与实践指导。

一、文献综述

当前，关于区域数据市场和一体化数据市场的研究，主要聚焦在分析区域数据市场分割的特征与成因以及一体化数据市场的实现路径上。区域数据市场和一体化数据市场常被置于“需解决的问题”与“要实现的目标”的对立关系中。陈婉玲和胡鹏鹏认为，数据流通交易机制不统一是数据市场分割的主要表现，具体包括区域性数据交易机构缺乏统一规划和布局、数据流通交易规则和标准不统一以及数据要素市场监管各自为政^①。陈晓红等还指出，基础设施不完善、技术服务不到位也对统一数据要素大市场建设形成阻碍^②。关于一体化数据市场的实现路径，多位学者认为，推进全国一体化的数据交易体

① 陈婉玲、胡鹏鹏：《数据要素区域壁垒的破解与共同市场的建立》，《法治现代化研究》2023 年第 5 期，第 40—50 页。

② 陈晓红、肖桢然、曹文治等：《我国统一数据要素大市场框架体系与建设路径研究》，《中国工程科学》2025 年第 1 期，第 40—50 页。

系是一体化数据市场和统一大市场建成的必经之路^①。窦悦等提出“1+N+X”全国一体化数据交易场所体系设想，给出了国家级、区域级、行业级数据交易场所的差异化业务定位与互联互通方式^②。陈晓红等则从统一数据要素市场的概念出发，提出通过数据要素的高质量供给、安全存储管理、高效交易流通、实际应用效能等四个主要步骤，构建具有统一、开放、竞争、有序等四层内涵特征的复合型数据市场体系^③。

此外，部分学者分析了数据或数字经济对一体化市场的赋能机制。涂建军和李玥认为，数据市场建设是推动区域一体化发展的新动能^④。类似地，贺灵和苏玲指出，数据要素具有高渗透融合和价值倍增效应，发展数据市场可补足传统要素、优化资源配置、推动创新与市场整合、提升政府效能，从而促进区域协调发展^⑤。同时，部分学者还将以数据为核心生产要素的数字经济作为研究对象。多位学者认为，数字经济具有强连接性和强流动性的特点，能优化区域内生产要素配置，改善市场与产业结构，是推动区域经济协调发展的重要力量^⑥。郝佳等研究发现，数字基础设施建设能够通过技术进步效应、产业结构升级效应和消费刺激效应促进地区经济增长^⑦。

公共数据是数据要素的核心组成部分，对其进行合规高效的价值挖掘关系到数据要素市场化和价值化的整体效果^⑧。公共数据的价值实现是驱动数字经济发展的核心和关键^⑨。关于公共数据价值效应研究主要集中在“开放”这一流通方式。一是有学者研究发

① 冉净斐、赵孟桥、张省：《数据交易统一大市场构建：现实障碍与实现路径》，《区域经济评论》2023年第4期，第76—82页；窦悦、郭明军、张琳颖等：《全国一体化数据交易场所体系的总体布局及推进路径研究》，《电子政务》2024年第2期，第2—11页。

② 窦悦、郭明军、张琳颖等：《全国一体化数据交易场所体系的总体布局及推进路径研究》，《电子政务》2024年第2期，第2—11页。

③ 陈晓红、肖繁荣、曹文治等：《我国统一数据要素大市场框架体系与建设路径研究》，《中国工程科学》2025年第1期，第40—50页。

④ 涂建军、李玥：《数字经济驱动区域一体化发展：作用机理和实现路径》，《上海交通大学学报（哲学社会科学版）》2024年第7期，第57—70页。

⑤ 贺灵、苏玲：《省域数据要素市场对区域协调发展影响的空间效应》，《经济地理》2024年第9期，第56—66页。

⑥ 耿赫：《数字经济赋能区域经济协调发展逻辑及优化路径研究》，《全国流通经济》2025年第1期，第120—123页；杨洋：《数字经济时代下的区域经济一体化发展策略》，《商场现代化》2025年第3期，第147—149页。

⑦ 郝佳、魏巍、谷均怡等：《数字基础设施建设对区域经济协调发展的影响研究》，《中国物价》2025年第1期，第111—116页。

⑧ 门理想、魏筠筵：《公共数据授权运营何以跨域协同：动机、能力与机制》，《电子政务》2025年3月28日首发，<http://kns.cnki.net/kcms/detail/11.5181.TP.20250328.1348.010.html>。

⑨ 尹西明、聂耀昱、李振宇等：《场景驱动公共数据价值化的理论机制、体系设计与实践模式》，《科技创新发展战略研究》2024年第6期，第47—60页。

现公共数据开放通过改善市场竞争环境和降低企业经营风险^①、提升企业营运效率^②等机制,显著正向影响企业创新;Nagaraj 认为,公共数据减少了投资不确定性,促进了新市场机会的发现,并增加了新进入者相对于现有企业的市场份额^③;陈艳利和蒋琪则指出,开放公共数据对企业创新的影响具有明显的行业异质性,对产业数字化的促进作用仍需加强^④。二是研究显示公共数据开放对城市和地区发展产生影响,例如方锦程等认为,公共数据开放通过破除区域信息壁垒、弥合区域资源禀赋差距,对区域协调发展具有促进作用^⑤;蔡运坤等发现,公共数据开放通过制度性交易成本降低的政府治理逻辑和信息搜寻匹配效率优化的市场效益逻辑两条途径推进城市创业活力提升^⑥。

总体而言,一方面,关于区域数据市场和一体化数据市场的研究较少,既有研究将区域数据市场作为一体化数据市场尚未形成的表征,这种对立性视角忽视了区域数据市场作为一体化数据市场必经阶段的事实,不利于对一体化数据市场培育路径的理解。另一方面,当前已有学者关注公共数据对区域发展的影响,但关于区域公共数据资源开发利用促进一体化数据市场培育的逻辑与作用机制研究仍是空白,对公共数据作为数字经济核心要素和关键驱动力的机制研究有待进一步深入。综上梳理,本研究认为区域数据市场是一体化数据市场形成的必然阶段,而公共数据资源开发利用是促进区域市场向一体化市场演进的重要驱动力。本研究可能的创新之处在于:第一,分析我国数据要素市场的区域异质性,基于数据要素空间集聚的客观规律,更好地分析全国一体化数据市场培育的实践路径;第二,分析公共数据资源开发利用促进一体化数据市场培育的内在逻辑,旨在补充和深化关于公共数据价值效应的研究体系;第三,从多个维度分析公共数据促进一体化数据市场培育的优化路径,以期当前中国各地区加快公共数据资源开发利用提供决策参考,推动数据要素赋能新质生产力的形成和发展。

二、客观认识我国数据要素市场的区域异质性

我国幅员辽阔、人口众多,各地区在自然资源、经济发展水平和文化背景等方面存在显著差异。这种差异性不仅体现在地理环境和社会结构上,也在经济发展和社会治理

-
- ① 李长英、王曼、张帅:《公共数据开放对民营企业创新的影响》,《广东财经大学学报》2025 年第 2 期,第 4—21 页。
- ② 张吉昌、龙静:《政府数据开放何以赋能企业创新?》,《现代经济探讨》2024 年第 4 期,第 29—43+59 页。
- ③ Nagaraj A, “The Private Impact of Public Data: Landsat Satellite Maps Increased Gold Discoveries and Encouraged Entry”, in *Management Science*, 2022, Vol.68, No.1, pp.564—582.
- ④ 陈艳利、蒋琪:《数据生产要素视角下开放公共数据与企业创新——基于建立公共数据开放平台的准自然实验》,《经济管理》2024 年第 1 期,第 25—46 页。
- ⑤ 方锦程、刘颖、高昊宇等:《公共数据开放能否促进区域协调发展?——来自政府数据平台上线的准自然实验》,《管理世界》2023 年第 9 期,第 124—142 页。
- ⑥ 蔡运坤、周京奎、袁旺平:《数据要素共享与城市创业活力——来自公共数据开放的经验证据》,《数量经济技术经济研究》2024 年第 8 期,第 5—25 页。

的需求上尤为明显。区域协调发展，尤其是在数据要素的市场化配置和合理利用方面，已成为促进国家整体发展效能提升的现实需求^①。不同区域的资源禀赋、经济结构及社会需求的多样性，使得我国在推动数据要素区域协调发展的过程中，面临的优势与挑战也各不相同^②。

（一）东高西低依旧是我国数据市场的区域发展格局

数据要素市场化配置改革是一项复杂且系统的长期工程，其进程受到多种因素的影响，其中最为显著的因素之一便是地区间的数据要素市场化程度差异。具体而言，部分地区，尤其是北京、上海、广东、浙江、江苏等经济发达省市，凭借其在制度规则、基础设施建设、数据流通交易模式、运营机制和数据资产化路径等方面的前瞻性探索，已经取得了较为显著的进展，形成了相对成熟的数据产业体系。这些地区在数据创新应用和产业链条的构建上具有较高层次的优势，成为国内数据要素改革的先行者。数字化水平相对滞后的地区，数据要素改革仍面临较为严重的瓶颈。此类地区大多仍处于数据内部治理的初级阶段，数据资源的利用效率低，创新能力不足，产业层次较为薄弱，难以形成有效的数据流通交易机制。这一现象凸显了我国在推进数据要素市场化配置过程中面临的显著地区差异性，反映了各地区在数据产业发展、技术创新和市场化价值化进程上的不平衡。

清华大学计算机社会科学与国家治理实验室发布的《中国地方数据发展报告（2023年）》显示，地方数据发展在全国范围内呈现明显的梯度差异。该报告通过构建中国地方数据发展指数（DDI），从数据创新应用、数据要素流通、数据资源建设、数据基础设施以及数据治理与安全等五个维度对全国31个省级地区进行了系统评估。研究发现，我国地方数据发展水平尚处于起步阶段，东部沿海地区在数据要素市场化和数字基础设施建设方面相对领先，而西部及部分中部地区则存在较大的发展滞后^③。贺灵和苏玲等构建省域数据要素市场发展水平评价指标体系，并对中国30个省域进行了测度，研究发现中国各省域数据市场水平呈东高西低空间特征，区域协调发展水平有明显空间相关性^④。

这种“东中西”梯度发展格局凸显了地方数据发展中的不平衡和不充分问题，尤其是在数据治理、技术创新及产业层次等关键领域，差距更加明显。同时，京津冀、长三角和东南沿海地区的数据发展水平显著高于其他区域，呈现出较为明显的领先优势和集聚效应。这些地区不仅在数据基础设施和技术研发方面取得了突破，更在政策支持、市场机制、行业人才等方面形成了良性互动，推动了区域内数据产业的快速发展。而这些优势的集中，也在一定程度上加剧了全国范围内数据发展水平的差异。

① 孙久文、张泽邦、殷赏：《面向中国式现代化的区域经济发展特征与战略选择》，《北京行政学院学报》2025年第1期，第1—11页。

② 方大春、常榆珠：《数字经济与实体经济融合发展的空间关联与协同治理路径》，《区域经济评论》2024年第6期，第94—101页。

③ 《〈中国地方数据发展报告（2023年）〉暨数据发展指数（DDI）发布》，光明科技2023年12月14日，https://tech.gmw.cn/2023-12/14/content_37027070.htm。

④ 贺灵、苏玲：《省域数据要素市场对区域协调发展影响的空间效应》，《经济地理》2024年第9期，第56—66页。

（二）数据基础和产业生态是数据市场区域间不平衡的主因

在数据基础层面，一方面，数据资源的生成与人类日常生活活动密切相关。据此，经济发达和人口稠密的东部地区，在数据资源产量方面更具优势，往往拥有更大规模的数据资源，有利于发挥数据要素的放大、叠加和倍增效应。另一方面，数据的存储受到数字化发展意识、基础设施与技术能力以及市场需求的影响。相比西部地区，经济更为发达且人才和技术资源密集的东部地区在高价值数据资源的积累方面具有显著的先发优势：第一，各地政府和市场主体的数字化发展意识与能力存在差异，经济基础好、教育水平高、产业数字化水平高、科技和信息类产业集中的地区往往具有更强的数据开发利用意识，能够识别和发现数据资源的价值，进而有动力存储和积累高价值数据资源；第二，数据要素具有技术依赖性，其产生、存储和流通利用必须依托相应条件，数据基础设施建设及相关数字技术水平直接决定高价值数据资源的积累水平，东部经济发展优势地区在数据基础设施布局和先进数字技术的研发与使用上具有先发优势，为大规模高质量数据资源的存储提供了条件；第三，需求是数据资源存储的直接动因，东部地区不仅数字经济基础设施较为完善，且其产业数字化与数字产业化进程已进入较为成熟的阶段。在这些地区，数字技术的广泛应用推动了各类行业的转型升级，形成了多样化的应用场景，进一步提升了数据资源的创造和积累能力。

在产业生态层面，作为数据要素市场的重要组成部分，致力于为数据要素流通交易提供专业化、市场化服务的数商产业也具有显著的空间异质性。当前，数商企业广泛集中在长三角、珠三角、京津冀等经济发达地区，形成了沿长江流域和东部沿海地区的“T”字型聚集^①。这些机构在数据流通交易的过程中提供全方位支持，包括数据清洗、数据质量管理、数据加工处理、数据基础设施建设以及合规和安全保障等服务，为数据要素的价值化应用和可持续商业模式的建立奠定了坚实基础，也进一步巩固了东部地区在数据产业中的优势布局。尽管部分西部地区在算力资源方面拥有一定优势，但由于缺乏高效的技术支撑体系、成熟丰富的应用场景及专业服务能力，难以形成完整系统的数据产业价值链生态圈，进而阻碍了地区数据要素市场的整体发展。

（三）区域数据市场是一体化数据市场培育的必经阶段

传统经验表明，新要素市场建设会在经济社会发展水平较高，具备一定基础设施建设水平、互联互通水平相对较高的区域率先取得突破，然后由区域小循环带动国内大循环^②。以长三角地区为例，该地区凭借其经济、科技、产业和基础设施的优势，率先实现了数据要素的市场化和流通，初步形成了覆盖数据要素“生产→流通→分配→消费”四个环节的区域内循环。这一突破并非一蹴而就，而是在长期的区域发展过程中逐步积累的成果。根据德国经济学家杜能（Thünen）的农业区位理论，市场距离决定土地利用类型，

① 《全国数商产业发展报告（2022）》，互联互通社区智库中心 2022 年 11 月，<https://hulianhutongshequ.cn/upload/tank/report/2023/202309/1/c70cc5f109564e47b631d4a8e6c7d0c3.pdf>。

② 范赫男：《以区域数据要素市场建设促进全国统一大市场加速形成》，电子技术应用 2024 年 10 月 11 日，<https://m.chinaaet.com/article/3000167874>。

农业分布受到本地经济结构、技术创新和产业布局所产生的交易成本的影响，这种要素黏滞效应在空间上不断向外递减，形成一个个同心圆^①。这导致数据要素首先在具有较强市场基础和技术优势的区域得到有效流通和应用，形成了初期的市场分割^②。

这一过程正是长三角地区在数字经济领域逐渐形成优势的背景：在长三角，区域内的数据流通不仅依托成熟的数字基础设施、数据交易机构及流通交易服务生态，还因其集中的技术创新和产业需求，促进了数据要素市场的繁荣。数据显示，2020年长三角数字经济规模已经占区域GDP的44%，占全国数字经济规模总量的28%^③。根据公开信息整理，截至2025年3月，全国处于开业状态的数据交易机构共计51家，挂牌数据产品4.7万余个，其中1/3的数据交易机构坐落于长三角，有26.52%的数据产品在长三角挂牌。这为长三角率先成为数据要素市场发展的引领区创造了优势条件。

同样根据杜能的区域经济增长理论，区域经济发展往往呈现出“滞涨”和区域间“逐步演进”的特征^④。区域经济增长初期，由于资源配置、基础设施、产业结构等差异，区域经济增长常常首先依赖于“优势互补”和“先发优势”，形成分割的市场，并在各自区域内逐步形成数据交易的生态系统^⑤。随着各区域市场的逐步发展，尤其是在长三角、珠三角等经济较为发达地区，数据要素市场的范围和规模不断扩大，以“黏滞点”为基础的经济理论表明，交易成本将会不断增加，并最终促使区域数据要素市场外围出现新的相对优势区域和新的“黏滞点”。尽管这些区域的数据要素市场相互独立，但其涉及的市场行为、技术标准和服务模式相似，形成了可以相互知识迁移、协调和融合潜力，并最终趋同发展。例如，长三角地区的成功实践为其他区域提供了可复制的模式和经验，尤其是在数据交易平台的建设、数据要素的定价机制和交易流程的规范化等方面，最终实现不同区域要素市场基础设施的标准化、治理体系的互通。

全国一体化数据市场的建设，并不意味着所有地区的数据要素市场在短期内达到完全统一的水平，而是需要通过将已形成的区域市场逐步连接、整合，形成一个横向互通、纵向协调的综合数据市场体系。这一过程类似于地理经济学中“地理本性”理论所认为的，在交通、信息技术等要素的赋能下，区域市场可以突破由自然条件决定的第一地理本性限制，通过市场边界模糊、融合和延伸扩展，实现区域市场的互联互通^⑥。从区域市场的

① 汪健：《“新经济地理学”模型演化概述》，《经济资料译丛》2014年第3期，第20—25页。

② 刘志彪、刘俊哲：《区域市场一体化：全国统一大市场建设的重要推进器》，《山东大学学报（哲学社会科学版）》2023年第1期，第103—111页。

③ 数据来源：《长三角数字经济发展报告（2021）》，中国信通院2021年9月，<https://www.caict.ac.cn/kxyj/qwfb/zthg/202110/P020211008607517660797.pdf>。

④ 汪健：《“新经济地理学”模型演化概述》，《经济资料译丛》2014年第3期，第20—25页。

⑤ 陈婉玲、胡鹏鹏：《数据要素区域壁垒的破解与共同市场的建立》，《法治现代化研究》2023年第5期，第40—50页。

⑥ 刘志彪、刘俊哲：《区域市场一体化：全国统一大市场建设的重要推进器》，《山东大学学报（哲学社会科学版）》2023年第1期，第103—111页。

分割到全国一体化市场的形成,本质上是一个由低度协同到高度协同的过程,是数字经济“网络效应”的具体体现。在这一过程中,区域内已具备一定市场规模、数据流通和应用基础的地方性市场将作为引擎,推动其他区域的市场逐步对接和融合。这一转变不仅依赖于技术标准的统一和基础设施的互联互通,更需要通过政策协同、市场规则的整合和跨区域数据交易平台的建设,消除区域间的壁垒,推动数据要素的高效流动^①。

三、公共数据促进一体化数据市场培育的内在逻辑

区域数据协作的两个关键点:一是要实现数据资源的开发与利用的跨区域协同,减少各地区间的数据流通壁垒;二是要逐步形成权责清晰、条块协同的数据资源管理体系。公共数据作为各级党政机关、企事业单位依法履职或提供公共服务过程中产生或积累的数据,是国家数据发展的战略性和基础性资源,具有规模体量大、数据质量好、价值潜能大、带动作用强等特点^②。在全国一体化数据市场建设过程中,区域公共数据资源的开发利用更容易成为地方政府在规则标准制定、数据流通交易、数字技术创新等方面协同合作的抓手。

(一) 公共数据是地方数据要素改革的“先手棋”

与企业和个人数据相比,公共数据由政府部门、事业单位和国有企业控制,客观上成为地方政府推进数据要素市场化配置改革的先行抓手,对提升数据要素市场整体水平具有撬动作用。

一方面,公共数据资源开发利用的加速推进,对数据产权、数据流通交易、收益分配及安全治理等数据基础制度和规则体系的建设具有重要促进作用。《意见》明确指出,要从资源管理、授权实施和运营监督等三大方面加强公共数据资源的制度安排,并鼓励地方和部门在制度机制、规范授权、价格形成及收益分配等领域进行先行先试。这一制度突破不仅为公共数据领域提供了操作的实践框架,也为其他类型数据的制度体系建设奠定了基础。具体而言,公共数据资源管理体制的优化,首先能够在区域层面和行业层面实现标准化、规范化,进而为未来更广泛的数据资源市场化和跨区域流通奠定制度保障。因此,公共数据基础制度和规则体系的率先突破具有示范作用,可为其他数据领域的政策设计和制度构建提供宝贵经验。

另一方面,公共数据资源的开发利用对数据基础设施建设和数据产业的发展起到了积极推动作用。《意见》指出,要加大中央预算内投资对数据基础设施和数据安全能力建设的支持,并进一步加大对数据要素型企业和数据基础设施企业的融资支持。这一举措有助于推动数据基础设施建设,进而促进数据“供得出、流得动、用得好”的落地。数据基础设施是数据要素市场化运作的核心支撑,也是数据流通、交易及应用的重要基

① 陈晓红、肖粲然、曹文治等:《我国统一数据要素大市场框架体系与建设路径研究》,《中国工程科学》2025 年第 1 期,第 40—50 页。

② 《激发供数动力 释放用数活力》,中国政府网 2024 年 10 月 10 日, https://www.gov.cn/zhengce/202410/content_6979164.htm。

础。加强数据基础设施建设，不仅能够有效扩大公共数据资源的供给，还能进一步激发全社会对数据资源的利用潜力，进而带动整体社会数字经济的发展。同时，在促进产业结构转型升级方面，数据基础设施的完善无疑为创新型数据产业的培育提供了坚实基础，从而推动数据驱动的产业变革和经济高质量发展。

此外，加大公共数据资源开发利用相关的数据基础设施建设投入，还能通过扩大社会有效投资，带动社会资本有序参与。这不仅将推动数据产业链条的完善，还能在较大程度上促进资金、技术和创新资源的有效流动，形成数据要素市场的良性循环。因此，全面推动公共数据资源的开发和利用，将在促进数据产业发展、提高数字经济综合竞争力的同时，进一步推动社会资本的集聚和资本市场的活跃。

（二）公共数据具备率先一体化的客观条件

与其他类型的数据资源相比，公共数据具有类型结构相对明确、可标准化程度高、数据权属相对明确等特点^①，使其具备率先推进跨区域、跨领域、跨层级开发利用的成熟条件。

从数据的产生方式来看，不同地区、不同层级的党政机关、企事业单位所采集和产生的公共数据在字段和结构上具有高度相似性。党和国家机构改革在中央与地方层面具有一致性，机构职能清单的统一决定了基于职能所产生的“数据清单”的一致或相似。“多源同构”的数据特性，为公共数据率先投入跨区域、跨行业和跨层级的开发应用场景创造了条件，使其适用于更广范围、更大规模的开发方式，从而更好发挥数据要素的放大、叠加和倍增效应。

从数据治理和管理的规范化程度来看，公共数据是目前可标准化程度最高的数据类型，这得益于顶层规划明晰、高位推动有力的跨区域数字政府建设。与其他类型的数据相比，公共数据治理体系相对健全，已基本覆盖采集、汇聚、编目、共享、开放以及质量和安全管理等过程，且相关管理规定具有一致性。根据国家标准信息公共服务平台的搜索数据，截至2025年3月底，公共数据和政务数据相关标准超过200个，其中国家标准达8个，主要涉及元数据治理、资源目录、分类分级、质量与安全、开放与共享、技术与平台等方面。此外，各地关于公共数据管理的工作启动较早，北京、上海、重庆、浙江、广东、江苏、山东、河北、黑龙江、四川等地均制定了公共数据管理相关的地方性法规、政府规章或规范性文件，对公共数据资源的源头治理、平台建设以及开发利用作出规定。健全的数据治理和管理体系提升了公共数据在数据质量上的标准化程度，为数据的可信和可用创造了有力条件。

从数据流通交易的条件来看，公共数据在权属上的相对明确使其在现阶段更具备流通交易的可行性。健全的数据权益保护机制是实现数据要素合规、高效、有序流通的前提，数据权属的不确定性一直是阻碍数据流通交易和开发应用的一大难题。得益于公共属性和

^① 《公共数据开发利用是全国一体化数据市场建设的“核爆点”》，凤凰网财经2024年10月14日，<https://finance.ifeng.com/c/8dfn45su7di>。

规范的治理过程,公共数据在权属方面的争议相对较小。清晰的产权使公共数据更容易被标准化和分类,不仅能提高数据流通交易的效率,还为监管方提供了清晰的审计和合规基础^①,进一步降低了数据流通交易的门槛,使其更具备跨区域流通交易的条件。

(三) 公共数据资源开发利用具有市场杠杆效应

公共数据产生于各级党政机关、企事业单位履职和提供服务的过程中,涉及经济、教育、科技、就业、交通、医疗、金融等各个领域,是一种规模庞大、类型丰富且价值密度高的资源^②。公共数据无论在体量规模上还是重要程度上,都是数据要素市场的核心组成部分。公共数据的“跨行业性”意味着其在应用层面的“通用性”。同时,尽管开放数据在公共数据资源总量中的占比相对较小,但基于工商数据、征信数据、司法数据等公开公共数据开发形成的多个企业及商业信息查询平台在市场上的成功实践,一定程度上证明了公共数据是数据要素价值化开发整体成效的重要“原料”。考虑到公共数据持有主体的公共性以及公共数据治理的规范性,公共数据资源具有权威性特征。一方面,这种高质量的原料投入,有助于提升各行业数据价值化开发的效率和效果。例如,在城市治理场景中,人口、经济等结构化普查数据能支撑更精细的交叉分析,结合交通、商业等行业数据可支持复杂分析,优化城市规划水平。另一方面,得益于高可信用和多维特征,公共数据的对外供给有助于破除市场中的信息不对称问题,降低交易成本和市场风险。

公共数据资源开发利用的杠杆作用还体现在对产业优化与转型升级的显著推动上,有助于增强数据产业的韧性和可持续发展能力。《意见》明确指出,数据产业作为鼓励发展的重点行业,已纳入产业结构调整指导目录。这一政策为相关企业提供了税收优惠、研发费用加计扣除等支持,助力具备先进技术的企业拓展数据开发新业务,刺激更多商业企业开展公共数据服务,同时推动传统信息技术企业在数字化转型中升级优化其数据应用业务。这一系列政策措施将培育出大量数据要素型企业和数据要素市场专业服务机构,推动整体产业结构的优化和转型,进一步激发新的商业模式、业态创新 and 市场需求,赋能构建高质量和现代化的产业体系。

数据要素具有规模报酬递增的特性,扩大数据要素市场的规模是增强其整体竞争力和市场力量的基础。公共数据资源的开发利用,正是推动数据要素市场做大做强的突破口。具体而言,公共数据的广泛应用和高效开发,将通过促进产业链各环节的专业化、分工化,引导数据产业进一步细化与深耕,提升数据流通交易环节各类主体的生产力和专业服务水平,从而推动数据要素产业链谱系的完整化与丰富化。这种产业分工的深化,不仅将优化产业结构,还能催生出更多市场主体,推动各类数据要素市场层次的扩展,最终实现数据要素市场的规模化增长。

(四) 公共数据的成功实践有助于提升市场预期

① 吕指臣、卢延纯、江健楷:《公共数据进场交易:现实意义、面临挑战与实现路径》,《价格理论与实践》2024 年第 9 期,第 83—89+225 页。

② 李长英、王曼、张帅:《公共数据开放对民营企业创新的影响》,《广东财经大学学报》2025 年第 2 期,第 4—21 页。

习近平总书记强调了“抓典型、树榜样”在党的工作方法中的重要性，并指出典型案例的示范作用对方向和效果的引领意义^①。在数据要素市场建设过程中，公共数据资源的开发利用无疑是一个重要典型。其成功实践不仅能改善市场预期，提振社会对数据要素的投资与消费信心，更有助于激发各类市场主体参与数据要素市场建设的积极性。公共数据资源的率先突破，将在市场中树立“可行、可信、可用”的正面典范。通过对公共数据资源的有效开发利用，政府和社会各方能够看到数据市场的实质性效益，这不仅为数据要素流通和交易奠定了信任基础，还通过直接实践和案例，为其他类型数据的开发利用提供了可靠的借鉴和保障。

此外，公共数据的成功应用将在经济和社会层面进一步释放价值，并逐步带动其他类型数据资源的开发利用。伴随着公共数据标准化、合规化的推进，数据市场的整体信任度将逐步提升，这一过程也为全国一体化数据市场的构建注入了新动能。这种先行先试的“典型”引路，将推动各类数据资源协同开发应用，使全国一体化数据市场的构建目标更加清晰，并加速数据要素市场从区域走向全国的一体化进程。

四、公共数据促进一体化数据市场培育的优化路径

当前，由于数据开发利用的权力与责任机制不明确、不对等，公共数据资源流通使用的部门和区域壁垒依旧存在。同时，地区间在公共数据资源开发利用中还面临制度标准不统一、数据基础设施不互通等实际挑战。为此，本研究围绕区域合作、央地协同、规则标准、基础设施和交易机构等方面，提出通过公共数据资源开发利用促进一体化数据市场培育的优化路径。

（一）探索建立公共数据资源开发利用的区域合作机制

区域数据要素市场是全国一体化数据市场的必然阶段，推动区域数据要素市场发展，必须立足于区域自身定位和优势特色，处理好抢位发展、协同发展和错位发展的关系。首先，应当鼓励和支持京津冀、长三角、粤港澳大湾区等数字经济基础较好的优势地区“抢位发展”，充分发挥重点区域在资源集聚、产业带动和示范辐射等方面的作用，率先形成数据权益保护机制完善、数据流通交易活跃、数据应用场景丰富的区域数据市场。其次，立足数据要素“增长极”优势，以点带面实现优势区域与其他区域的“协同发展”。最后，在充分考虑各区域资源禀赋及差异化优势后合理分工，引导区域间的资源流动与产业合作，逐步打破区域之间产业结构趋同的困境，破解产业发展中低水平重复建设等问题，构建“错位发展”格局。通过承接产业转移和技术服务支持等方式提升西部等欠发达地区的数据产业发展水平，从而形成各具特色的数据产业发展优势，构建完整的产业链条和价值循环。

（二）逐步构建权责清晰和条块协同的公共数据资源开发利用格局

公共数据资源具有分行业垂直和区域多层次分布的“条块结合”特点：一是从数据价值聚合的行业效应看，尤其是在交通、气象、医疗、金融等领域，公共数据资源多以

^① 王玉堂：《习近平同志早期领导艺术初探——基于正定的实践》，《秘书之友》2019年第9期，第4—8页。

行业垂直的模式进行开发利用；二是从数据资源的采集方式看，公共数据具有从基层到中央的多层次结构。《意见》强调部省协同，体现了公共数据资源开发利用应当加强部委之间、中央与地方之间、地方与地方之间的数据协作。一方面，通过构建一体化数据基础设施、推动数字技术创新和体制机制革新，打通跨区域、跨行业、跨层级公共数据资源的流通渠道，实现公共数据资源的条块融合，形成全国一体化的公共数据资源池。另一方面，畅通公共数据共享回流机制，充分发挥基层在数据应用场景方面的优势。通过数据回流，助力基层政府科学决策和精准服务，发挥地方在数据赋能产业创新方面的能动性，更好释放公共数据价值。

（三）加快完善公共数据流通交易规则 and 标准体系

数据要素交易流通规则和标准的不统一，是区域数据要素市场分割的集中表现^①。全国一体化数据市场，首先是制度规则统一且不断完善的市场。发挥公共数据资源开发利用对一体化数据市场培育的促进效应，离不开国家层面公共数据资源开发利用相关规则 and 标准体系的建立与完善。一方面，统一的规则 and 标准体系可为跨区域、跨层级的公共数据价值化开发提供制度性指引；此外，规则的明确有助于公共数据资源开发利用的权责明晰与对等，从而激发各类主体参与公共数据对外供给、加工处理、流通交易等活动的积极性。另一方面，公共数据流通交易规则 and 标准体系的完善可为其他数据资源提供模板，推动整体数据基础制度与规则标准体系建设，进而赋能全国一体化数据市场培育。

（四）打造区域联动 and 安全可信的数据流通交易基础设施

数据基础设施是数据采集、存储、加工、流通、应用 and 安全保护的基石，同时数据基础设施建设有助于吸引投资，促进地区经济增长。通过公共数据资源开发利用促进全国一体化数据市场培育，离不开对数字技术研发 and 数据基础设施建设的加大投入与统筹布局。一方面，加大数据基础设施建设投入，引导各类资本投资布局数据空间、人工智能等覆盖公共数据资源开发利用全过程的基础设施体系，支撑跨区域、跨行业的公共数据资源在安全可信环境下的汇聚、处理、流通及应用，并通过数据基础设施建设撬动地区数据产业发展。另一方面，增强数据基础设施的跨区域一体化程度，促进新技术共享共用、数据基础设施互联互通，避免区域间重复建设问题，同时注重东部优势地区向西部地区的资源 and 技术转移。

（五）充分发挥数据交易机构的市场枢纽作用

《意见》明确鼓励公共数据产品和服务场内交易，这是立足于公共数据规模体量大、数据质量好、价值潜能大、带动作用强，同时公共属性强且安全要求高的特点作出的战略性指引。在公共数据资源的开发利用过程中，数据交易机构作为市场枢纽，发挥资源集聚效应，通过培育支撑数据流通交易全过程的数商服务生态，提高公共数据价值化开发水平、降低开发成本，并提高流通交易的供需匹配效率，更好释放公共数据作为生产

^① 陈婉玲、胡鹏鹏：《数据要素区域壁垒的破解与共同市场的建立》，《法治现代化研究》2023年第5期，第40—50页。

要素的经济价值。价格是市场的核心机制之一，公共数据的公允定价受到其公共性和营利性的双重属性影响，是公共数据资源开发利用的难题。作为数据应用场景的汇聚中心及市场监管的协同者，数据交易机构可以通过探索以应用场景和监管要求为核心的数据价格机制，为公共数据真实价格的形成作出贡献^①。作为准公共服务机构，数据交易机构可以通过完善的数据交易规则 and 标准体系，解决公共数据流通交易的程序合规难题，有效降低公共数据资源开发利用全过程的监管及评估成本^②。总之，数据交易机构作为数据交易平台，在产业牵引、数商培育、资源聚合、合规监管等方面具有优势和基础，能够带动区域数据要素市场的建设与繁荣，并通过与其他区域市场的互联互通和不断扩大自身辐射范围，实现区域数据要素市场间协同发展，最终加快全国一体化数据市场形成。

The Logic and Pathways of Public Data Empowering the Integrated Data Market

MOU Bingqing, HAN Haiting

Abstract: The strategic importance of data as a new factor of production is becoming increasingly prominent. Against the backdrop of China's vigorous push for high-quality development, a core issue in academic discourse and policy research is how to ensure that the development and utilization of public data can better promote coordinated regional economic development and the integrated data market. This paper begins with the observed heterogeneity in the development of China's data factor markets across regions. By analyzing the underlying logic, we find that the development and utilization of public data serve as the optimal entry point for fostering a nationally integrated data market and a crucial tool for mitigating regional development disparities. To unlock the value of public data in cultivating a nationally integrated data market and harness the new-quality productive forces for regional economic coordination, this paper proposes the following pathways: establishing regional public data cooperation mechanisms, strengthening central-local coordination in data development, improving institutional and regulatory frameworks, building interconnected data infrastructure, and leveraging the role of data exchange platforms.

Keywords: public data; integrated national data market; coordinated regional development; data element

（责任编辑：李 玲）

① 吕正英、汤奇峰、胥莉：《公共数据授权运营价格机制研究——基于 CSR 模式的分析》，《价格理论与实践》2024 年第 3 期，第 76—79+131+221 页。

② 季强、牟冰清：《数据交易类型及动因分析》，《上海信息化》2025 年第 3 期，第 20—24 页。