

编者按：

近日，《中共中央 国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》(简称《意见》)公布。文件对于形成生产要素从低质低效领域向优质高效领域流动的机制、提高要素质量和配置效率、引导各类要素协同向先进生产力集聚、加快完善社会主义市场经济体制具有重大意义。本报特邀请业界专家、企业负责人对文件进行解读。

完善数据治理体系 加速释放数据要素红利

中国软件测评中心副主任兼
赛迪智库信息化与软件研究所所长
吴志刚

《意见》明确提出加快培育数据要素市场。推进数据要素配置模式探索，破除数据自由流动的体制机制障碍，深化数据要素价格改革，加快建立健全数据治理体系，充分发挥数据这一新型要素对其他要素效率的倍增作用，培育发展数据要素市场，对释放数据红利推动数字经济高质量发展具有十分重要的战略意义。

《意见》是发展数据要素 市场体系的重要举措

《意见》是落实国家战略部署、提升国家数字竞争力的关键一环，对培育数据要素市场提出了全局性的部署要求，为下一步推动培育数据要素市场提供了根本遵循。

《意见》有利于实现数字经济高质量发展。党中央、国务院高度重视大数据在推动数字经济发展中的作用。国务院印发了《促进大数据发展行动纲要》，要求全面推进我国大数据发展和应用，加快建设数据强国，释放技术红利、制度红利和创新红利。《意见》积极对标国家战略要求，对建立数据要素市场提出明确要求，旨在破除数据价值挖潜的体制机制障碍，凝聚各方协同发掘数据价值，推动数字经济高质量发展。

《意见》有利于重塑国际竞争新优势。数据在全球经济运行中的重要性日益显现，世界各国积极布局数字经济发展。随着日美欧跨境数据流通圈逐步形成，全球数据竞争格局日趋紧张复杂。数据作为一种新型生产要素，是继土地、劳动力、资本之后，全球数字经济竞争的新赛道。大数据是工业社会的“自由”资源，谁掌握了数据，谁就掌握了主动权。不可否认，数据正成为新时代体现国家综合实力、重塑国际竞争优势的关键要素。《意见》围绕推进行政数据开放共享、提升社会数据资源价值、加强数据资源整合和安全保护等方面提出指导意见，为数据要素市场培育指明了方向。

《意见》有利于释放数字化转型

- 释放社会数据资源价值是构建数据要素市场的原动力。

- 数据资源整合和安全保护是构建数据要素市场的生命线。

潜力。数据不仅是数字化转型的关键要素，更是数字化转型的新动能。随着数字经济的发展，以大数据为代表的的数据资源向生产要素的形态演进，数据已和其他要素一起融入经济价值创造过程，对生产力发展产生广泛影响。通过制度设计合理配置数据资源，让各数据利益攸关方充分发挥作用，构建智能时代的新型数据生产关系，可以不断提升利用数据创造价值的能力。数据生产要素属性的提升，关系经济增长的长期动力，关系国家发展未来。世界各国都把推进经济数字化作为创新发展的重要动能，在前沿技术研发、数据开放共享、隐私安全保护、人才培养等方面做出前瞻性布局。推动实体经济和数字经济融合发展，推动制造业加速向数字化、网络化、智能化发展，运用大数据提升国家治理现代化水平，提高感知、预测、防范风险的能力。《意见》对数据要素市场培育提出要求，不仅是落实党中央将数据作为生产要素的部署安排，提升国际竞争优势的关键举措，更是以数字化带动制造业全面升级、实现国家治理现代化的现实需要。

《意见》明确培育 数据要素市场的“着力点”

《意见》提出了培育数据要素市场的主要内容，指明了数据治理体系建设方向，为全面释放数据价值奠定良好基础。

政府数据开放共享是构建数据要素市场的探路者。《意见》明确提出以数据共享责任清单为抓手，加快推进行政数据开放共享，研究建立公共数据开放和流动的制度规范。近年来，在公共数据开放共享等文件的推动下，我国公共数据开放共享取得积极进展。但是开放数据质量不高、共享意愿不强的现象依然存在，政府、企业、个人不同主体获取数据的困难依然存在，

致使经济社会运行的各个领域未能得到全面的数据支持。加快政府数据开放共享，政府先行，让政府数据像水一样，随需而动，滋养各个领域，可以为企业和个人数据要素市场化有序流动提供良好经验。

释放社会数据资源价值是构建数据要素市场的原动力。《意见》明确指出支持重点领域数据开发利用，推动数据密集型行业数据采集标准化，发展数字经济新产业、新业态和新模式。当前，我国数据规模庞大，但很多行业的数据处于睡眠状态，其潜在的价值尚未释放，同时大量数据的存储维护也产生了一定的成本。人工智能、可穿戴设备、车联网、物联网等数据密集型领域标准不一，增加了数据共享互认的难度。推动相关行业数据采集标准化，探索数据规范化开发利用，是推动数据价值释放的基本前提，也是数据要素市场化发展的重中之重。

数据资源整合和安全保护是构建数据要素市场的生命线。《意见》提出要建立统一规范的数据管理制度，研究根据数据性质完善产权性质，制定数据隐私保护制度和安全审查制度，完善数据分类分级安全保护制度。各地对释放数据红利，激发创新活力的愿望十分迫切，但存在数据管理权责不清、资源运营无法可靠、收益分配无章可循、信息安全和个人隐私保护力度不够等问题，成为阻碍数据市场化流通的障碍。

提升数据管理能力，理清数据产权体系，开展数据分类分级，结合不同数据的属性和安全防护要求，加大数据安全保护力度，是数据要素市场得以有效运行的必要选择。

联合多方协力

做好《意见》推进落实

建立数据要素市场体系是一项

复杂的系统工程，《意见》是否能宣贯落实到位，是否能探索出一套符合中国国情的数据要素市场体系，对数据要素市场培育至关重要。前期，赛迪对公共数据资源配置模式、价格形成机制、管理制度等开发利用重点问题开展了深入研究，并支撑了公共数据资源开发利用相关工作。下一步，我们将积极与不同行业企业共同合作，不断提升数据要素市场培育方面的服务能力，为数据要素市场体系建设提供有力支撑。

一是加强服务能力建设。针对数据资产评估、数据交易定价、数据流通管理、数据安全保障、数据治理体系、数据治理绩效评估等关键问题，联合产学研不同优势资源，以研究咨询、评测认证为重点，以数据要素市场基础理论研究为牵引，面向行业主管部门、数据交易平台、数据运营公司等不同行业主体，为数据要素市场体系建设提供全方位整体解决方案。

二是加大行业宣贯力度。充分利用赛迪的媒体、联盟、协会资源，加大对数据要素市场培育的宣传力度，及时向全社会广泛传播数据要素市场培育的政策重点、实践案例、专家观点等热点，积极营造全社会协同建设数据要素市场体系的文化氛围，让参与各方深刻认识到数据要素市场的重要性，积极参与到构建数据要素市场体系建设工作中来。

三是做好政策实施推广。利用联盟、协会桥梁纽带作用，定期组织数据要素市场体系相关活动，促进各级行业主管部门、不同行业领域、高等院校、科研事业单位及企业等各类机构间交流合作。发挥赛迪培训基地的作用，利用各种渠道加大数据要素市场体系人才培养。为各级行业主管部门和有关企业做好数据要素市场化咨询服务，推动数据要素市场化顺利发展，促进数据价值有效释放。

创新数据服务 促进数据应用

- 政府数据开放是创新数据服务的重要环节。

- 政府的“数据资产管理应用”意识持续提高。

赛迪顾问大数据产业研究中心
高级分析师 李晓博

《意见》首次将“数据”与土地、劳动力、资本、技术等传统要素并列要素之一。《意见》指出要加快培育数据要素市场，包括推进行政数据开放共享，提升社会数据资源价值，加强数据资源整合和安全保护。赛迪顾问认为，从推进行政数据开放共享的层面来看，《意见》的出台，是国家推进行政数据治理，实现政府数据高效管理与应用，以及加快推动大数据赋能实体经济的重要体现。

政府大数据被广泛应用于政务领域、社会治理和民生服务，有助于提升政府服务能力，政府数据开放共享是创新数据服务、加快数据应用的重要环节。政府掌握了70%的高价值数据，当前，随着数字政府、智慧城市进程加快，以及城市大脑、平安城市、社会信用、交通感知与管理、社会舆情管理和互联网+政务等重点建设升级，数据应用场景的愈加丰富倒逼政府加大数据开放共享力度。

数据孤岛、数据标准

不完善是当前主要瓶颈

当前，政府数据开放共享存在以下几点问题：一是部门间存在壁垒，数据孤岛依旧严峻。政府不同部门间、不同业务条线间存在数据条块分割，导致跨部门数据汇集和

共享困难。一方面，某些政府部门将数据视为内部资产、部门权属所在，以及业务创新的机会点，因此共享数据的意愿不高；另一方面，以部门为中心的政务信息化发展模式形成了诸多“数据孤岛”。此外，由于数据权属不明确，共享后可能产生的数据应用问题导致政府各部门在推进数据整合共享中趋于谨慎。

二是数据标准不完善，数据互通存在阻碍。一方面，政府数据标准建设尚不完善，政府数据安全责任内容不明确，数据分类分级规范尚未建立，很多政府尚未开展数据平台建设，主数据管理意识缺失；另一方面，出于对数据隐私和安全等问题的考虑，政府在推动数据开放共享的过程中保持谨慎。

政府“数据资产管理 应用”意识持续提高

相关部门和地方政府也配套出台了大量扶持政策，政府部门的“数据资产管理应用”意识持续提高。《2019中国地方政府数据开放报告》指出，41.93%的省级行政区、66.67%的副省级城市和18.55%的地级城市推出了数据开放平台，政府数据开放平台已逐渐成为地方数字政府建设的一个“标配”。随着数据开放共享平台的搭建与数字政府建设不断完善，未来政府将进一步提升数据开放共享意识、完善相关法律法规、强化部门协同。

推进行政数据开放共享 提升社会数据资源价值

- 《意见》提出引导培育大数据交易市场。

- 《意见》强调“数据的保护”。

本报记者 李佳师

《意见》指出了土地、劳动力、资本、技术、数据五个要素领域改革的方向。数据作为一种新型要素，成为了《意见》中备受关注的内容。

《意见》提出，要推进行政数据开放共享，提升社会数据资源价值，加强数据资源整合和安全保护，并强调引导培育大数据交易市场，为数据要素市场化配置指明了方向，对推进行政数据治理具有重要意义。

多年来，浪潮极为重视数据价值。2010年开始探索汇聚、盘活数据，2014年提出做领先的数据服务商，2018年提出向“新三大运营商”——云服务运营商、大数据运营商和智慧城市运营商转型，致力于做领先的“云+数+AI”新型互联网企业，大数据运营商成为重要战略方向。在推进行政数据开放共享、运营与安全保障等方面，浪潮已率先实践，深度布局。

《意见》提出推进行政数据开放共享。政府数据是“钻石矿”，浪潮一直积极推动政府数据共享开放，加快技术创新，通过政府授权数据运营，实现数据的聚、通、用。2014年，浪潮在国内首提“政府数据开放五级技术成熟度模型”，为政府数据开放提供理论依据和实践经验。

近年，浪潮积极参与国家数据共享及开放平台的规划建设工作，

参与制定《政府数据标准规范》《数据管理平台保障制度》两大类17项国家标准，为全国100多个省份政府建立大数据平台，实现数据共享共用；为山东、宁夏、广西、重庆、陕西等省份提供数据开放服务，梳理政府数据目录2万多个。

在推进行政数据治理的基础上，浪潮“互联网+政务服务”整体解决方案在全国29个省（自治区、直辖市）、118个地市、800多个县区应用，助力各级政府开展放管服工作，为5.1亿人口、1100万个法人主体提供专业服务。

浪潮还基于政府授权数据和社会化数据打造了爱城市网、质量链、一网通等新型互联网应用，积极探索政府数据开放共享、运营模式。此外，浪潮倾力多年打造的数据资源与交易平台——天元数据网，基于《意见》明确支持“依法合规开展数据交易”，有望迎来巨量增长。

数据安全一直是数据开放的难点与争议所在，《意见》也强调了“数据的保护”。浪潮始终将数据安全视为生命线，从技术、管理多方面保证授权数据安全。为了保护政府授权开放的数据接口，浪潮开发了数据防护平台DPP，采用区块链认证、授权和调用留痕。

专家认为，加快培育数据要素市场，将进一步完善我国现代化治理体系，对经济社会发展产生深远影响。

加快数据要素市场培育

有效激活数据潜在价值

北京百分点信息科技有限公司
董事长兼CEO 苏萌

数据已经成为政府和企业决策的重要手段与依据，近几年来，推进行政数据治理体系建设一直是业界探索的热点。而本次疫情，恰恰成为对国家现有数据治理能力的一次考验，疫情期间，数据在预测疫情趋势走向，辅助政府及时做出防疫策略调整中发挥的作用是巨大的，但部门间的数据孤岛也暴露了数据治理中的一些短板。

在近日公布的《意见》中，数据作为一种新型生产要素首次正式出现在官方文件中。将数据作为第五大要素提出意义非同一般，但是与劳动力等生产要素不同的是，数据是无形的，且数据孤岛林立，要想发挥数据价值，提升数据治理能力是必要举措，此次《意见》的发布也成为推进行政数据治理完善的重要契机。

完善数据治理体系势在必行

建立统一规范的数据管理制度。目前我国现行的管理模式和信息应用模式还多以“条块分割碎片化”式为主，各部门在自上而下的高度集权和横向的部门分立的双重因素下，跨部门信息协同面临重重阻力，导致数据治理结构与治理机制不健全，数据治理能力差。《意见》中提出要加强数据资源整合，探索建立统一规范的数据管理制度，这将有助于打破多部门、多机构间“数据信息孤岛”，形成多制度、多部门机构间数据治理协同机制，实现人、政府、制度、数据等的资源融合，促进

- 要加强数据资源整合，探索建立统一规范的数据管理制度。

- 依托“政产学研用”合作机制，建立统一的数据标准。

治理能力的提升，助力政府精准决策。按照统一标准规范进行汇聚和管理，提供数据源管理、转换管理、作业管理、运维监控、日志管理、用户管理和多租户管理等。

依托“政产学研用”合作机制，建立统一的数据标准。数据治理，标准先行。数据治理体系是个复杂而庞大的系统工程，分散的数据涉及各个部门，因各个部门出台的行业细分标准不统一，且需要结合业务理解标准，因此跨领域的知识储备非常重要，建立数据治理体系需要共享标准词典，基于“政产学研用”合作机制，构建多种学科背景的联合实验室。

建设可共享的知识图谱。数据治理体系是整体关联、动态平衡的系统工程，犹如一个智能生命体，需要政府、社会及企业分别构建云数据管理子中心，以点带面，实现全面的肢体连接。建成基于人、地、事、物、组织的知识图谱，最终让数据连成一张网，形成数据分析、共享、协同的数据价值流动，按需提供数据同步、数据整合、数据分发等应用场景，为各部

家和技术的支持，更重要的是数据质量考核机制，有效的激励和考核机制是确保数据治理能力的关键。数据作为要素将成为强劲的数字经济生长动力，需要加强建设数据治理的鼓励机制，贯穿资源规划、采集、提质、存储、管理、统计、查询等一系列处理环节，推动产业链、创新链、资金链和政策链深度融合。

建立数据质量考核机制。考核是保障制度落实的根本，以往缺乏明确的考核制度，未来需要根据具体情况建立相应的针对数据治理方面的考核办法。《意见》中表示要提高数据质量和规范性。数据的价值集中体现于可用性，对于不同的可用性数据，也应建立不同的数据质量标准。同时，数据治理还要实现全生命周期治理。

推广数据治理文化

提高数据共享意识。高质量的数据治理是确保疫情决策有效性、降低疫情风险、捍卫生命健康，以及实现社会经济协调发展的前提。在“疫情就是命令”驱动下，部门间数据共享更加及时主动。未来需要继续推广数据共享价值，提高常态治理和危机应对能力。《意见》提出要提高数据质量，也将有助于

部门间共享核心数据，推动数据共享意识提升。

以试点方式推进行政数据治理体系建设。通过试点的方式确立成功标准，有助于衡量价值并推进数据治理体系落地。数据治理应该先在小范围内推行，然后才在整个体制内实行。

释放数据治理红利

数据智能技术发挥数据价值。海量数据资源将会催生巨大的市场应用规模，但只有经过数据智能加工的数据才能发挥更大作用，随着技术进步、应用普及、成本降低和算法积累，数据价值逐步发挥出可量化的价值。通过全面、准确地收集和分析动态信息，有利于为政府和企业的决策部门提供科学决策、精准施策的依据。

加速培育数据应用。《意见》同时指出，要丰富数据产品。数据如何被使用对数据治理来说至关重要，通过数据智能技术从海量的文本、视频、图像等数据中365天、24小时永不停息地深度剖析挖掘数据之间的隐性关联关系，揭示数据背后的规律，并进行趋势预测，有助于实现知识创新服务与决策支持，释放“数据红利”。