

# 数字强国 破浪向前

## 地方数据集团搭建高峰期 “一级开发商”破题“落地难”

本报记者 石健 北京报道

伴随筹备“国家数据集团”的市场消息不绝于耳,地方数据集团也加快了落地脚步。春节过后,青岛数据集团有限公司(以下简称“青岛数据集团”)、四川数据集团有限公司(以下简称“四川数据集团”)相继成立。

对于各地数据集团,在数据要素市场“摸着石头过河”,面临的挑战不小:如何与当地各委办局协调合作?如何进行数据资产的资本化运营?

### 国资主导

各地纷纷组建国有数据集团,加速抢占数字产业高地。

公开数据显示,青岛数据集团由青岛华通国有资本投资运营集团有限公司100%控股,其前身是青岛华通智能科技研究院有限公司(以下简称“青岛华通智研院”),旗下有10家控股和参股公司。孙明铭透露,青岛华通智研院已开展了两年的数据资产市场化运营工作,形成公共数据运营“青岛模式”和数据资产登记评价“青岛样本”,也是基于积累的实践经验和运营沉淀才得以组建数据集团。

据了解,依托前身的运营基础,青岛数据集团已打造多个应用场景。官方信息显示,青岛华通智研院上线了金融、医疗、海洋、交通、养老和乡村振兴六大领域专区,形成11类场景、101个产品、242个小场景。通过与支付宝数字就业平台合作,上线了全国首个电子健康证明“数据核验”场景,为青岛市20万灵活就业群体提供服务。此外,还联合包头、潍坊、吴忠、日照等地,拓展了医疗核保、快速理赔等应用场景。

与青岛相似的,还有近期成立的四川数据集团。天眼查平台显示,近日,四川省数字产业有限责任公司发生工商变更,企业名称变更为四川数据集团,新增成都数据集团股份有限公司为股东,注册资本由10亿元增至20亿元,同时,部分主要人员也发生变更。

此次成立的四川数据集团以数据产业为核心,聚焦数据资源运营、数字基础设施、数字治理能力和网络安全四大核心业务板块。尤其在人工智能方面,四川数据集团近期将在算力调度平台上部署DeepSeek大模型,并与相关实验室开展算力资源的合作。

如何从过去从事政府数据治理业务的1.0版转向市场化运作的2.0版,实现不仅有战略,更能落下来?

青岛数据集团总经理孙明铭在接受《中国经营报》记者采访时表示:数据集团所扮演的角色,类似于土地的“一级开发商”,需对公共数据进行“平整”,将数据资源转化为数据资产,最终转化为“GDP”。“这一过程中,构建起数据从‘资源化’到‘资产化’再到‘资本化’的全周期价值链条是关键。”

### 数据运营+开放协作

一些地市级的数据集团从事的工作依然是为政府数据做清理、筛选工作,即政府信息化,远远没有实现数据的运营。

采访中,记者注意到,虽然一些地方数据集团成立较早,但是对于如何运营数据,让数据资产变为“GDP”,仍是很多数据集团经营中的困惑问题。

从业务模式上看,上海数据集团将主要承担上海市公共数据、国企数据、行业数据及其他社会数据的授权运营,成为上海市主要数据资源、数据产品的供应商,服务各类市场化主体。同时,集团还将通过上海数据交易所推动数据交易流通,实现各类数据的融合治理、开发利用,负责主导上海市重点行业领域的数据产业投资与布局,参与上海市重大数据基础设施的投资、建设和运营等。

一位数据要素市场第三方机构人士告诉记者,眼下一些地市级的数据集团从事的工作依然是为政府数据做清理、筛选工作,即政府信息化,远远没有实现数据的运营。

记者在采访中就了解到:华东某超二线城市的地方数据集团,甚至没有拿到当地的公共数据运营权,这也导致集团在业务

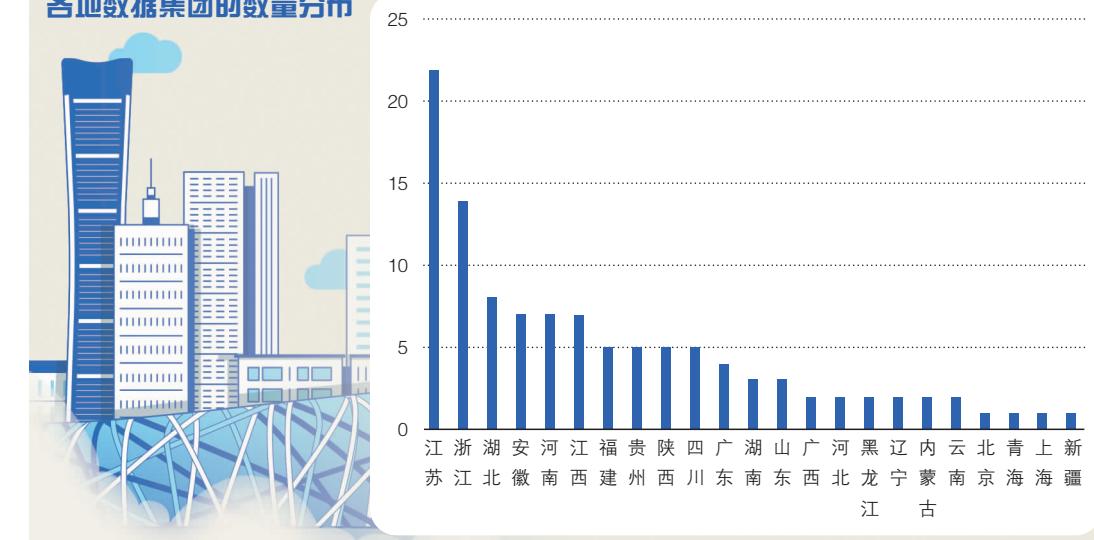
### 数据资产资本化

青岛模式的核心价值在于打通了“资源汇聚-资产运营-资本转化”的全链条运营闭环。

记者了解到,为有效释放数据资产价值,2023年8月,青岛华通智研院便开展了全国首例数据资产作价入股的合作。孙明铭介绍道:“我们的操作路径涵盖登记、评价、评估和入股四个环节。首先,进行合规审查并完成登记;其次,对数据的质量和应用场景进行评价;再者,对数据资产进行评估;最后,推动数据资产作价入股,成立合资公司。”

2024年作为数据资产入表的元年,多地进行了有益的入表探索。而在孙明铭看来,数据资产入表的经验其实可复制,同时,更需要实现互联、互通、互认。

### 各地数据集团的数量分布



资料来源:根据企查查数据不完全统计(厚雪研究)

刘洋/制图

“落地”过程中缺乏抓手,很难有实效。

值得注意的是,青岛数据集团虽然成立时间在全国不算早,但其前身青岛华通智研院作为青岛市公共数据运营试点单位已经实践了2年多的数据资产市场化运营。

记者在采访中发现,经过几年的实践探索,探寻合适的数据场景并非难题,对于众多地方数据集团来说,如何将手中的数据变现仍然是关键。

对此,孙明铭向记者提出了“数据一级开发商”的概念。在

他看来,当下的数据开发就如同往昔的土地开发,数据集团所扮演的角色,类似于土地的“一级开发商”,需对公共数据进行“平整”,即开展数据治理、分类以及确权工作,进而吸引数商入驻青岛,将数据资源转化为数据资产,最终转化为“GDP”。

随着各地纷纷组建数据集团,数据市场的竞争态势已然形成。记者注意到,深圳、上海等地近年来也在通过多种方式吸引数商。面对激烈竞争,青岛将如何破局?孙明铭坦言,青岛本地数商数量有限,若要实现发展,就必须在全国范围内展开合作。“面对各地数商争夺战,青岛采取开放协同策略——既打造城市数字化魅力吸引生态伙伴,又输出可复制的运营模式实现价值外溢。”

在孙明铭看来,持续创新数据资产化价值路径至关重要。“我们探索出三条创新路径:其一,通过创新场景驱动数据开发利用,实现数据资源的价值转化;其二,借助市场化运营手段,促进数据资源流通与价值释放;其三,开展金融模式创新,探索数据资产证券化、数据信托等金融创新模式,提升资本运作效率。”

记者梳理发现,2022年开始,地方数据集团搭建进入高峰期。2022年8月,福建省成立福建省大数据集团有限公司,定位为省级电子政务公共平台和新建省级部门政务信息系统的主体运营单位;2022年9月,上海市成立上海数据集团,以市场化运作方式积极发展数据收集存储、加工处理、交易流通等数据核心产业;2023年1月,河南省成立河南数据集团,定位推动全省政企数据高度融通与公共数据全面接入,打造中部地区领先的数据科技公司。

对于四川数据集团的定位,四川数据集团董事长文华云表示,此前,数据资源就像一座座孤岛,较为分散,迫切需要建立统一的“数据底座”,将其汇聚、治理、运营。同时,数据集团承担数据资源汇聚治理和运营、统筹数据发展和安全。

记者梳理发现,2022年开始,地方数据集团搭建进入高峰期。2022年8月,福建省成立福建省大数据集团有限公司,定位为省级电子政务公共平台和新建省级部门政务信息系统的主体运营单位;2022年9月,上海市成立上海数据集团,以市场化运作方式积极发展数据收集存储、加工处理、交易流通等数据核心产业;2023年1月,河南省成立河南数据集团,定位推动全省政企数据高度融通与公共数据全面接入,打造中部地区领先的数据科技公司。

记者梳理发现,2022年开始,地方数据集团搭建进入高峰期。2022年8月,福建省成立福建省大数据集团有限公司,定位为省级电子政务公共平台和新建省级部门政务信息系统的主体运营单位;2022年9月,上海市成立上海数据集团,以市场化运作方式积极发展数据收集存储、加工处理、交易流通等数据核心产业;2023年1月,河南省成立河南数据集团,定位推动全省政企数据高度融通与公共数据全面接入,打造中部地区领先的数据科技公司。

记者了解到,国家数据登记平台上线运行后,供数单位可以通过登记平台发布数据资源和产品信息,用数单位可以在平台查找数据资源,

数据显示,截至目前,青岛数据集团完成9省19市53家企业数据资源入表工作,完成企业数据资产资本化案例9个,助力企业实现增信融资1.8亿元,牵头组织青岛、湖州、潍坊等10个城市实现数据资产互联、互通、互认。

此外,青岛数据集团还发起成立38个地市和机构组成的“公共数据运营全国统一大市场联盟”,汇聚58家场景型数商、15家金融机构参与公共数据运营,13家合规机构、3家评估机构参与数据资产化工作。

数据显示,2024年,青岛在

数据要素50强城市中位列第11,北方城市中排名第2;另据《2024年数据要素生态指数(城市)评估报告》,青岛紧随北京、上海、杭州、广州、深圳,位列全国第6。

前述数据要素市场第三方机构人士认为:青岛模式的核心价值在于打通了“资源汇聚-资产运营-资本转化”的全链条运营闭环。

“针对这些问题,数据集团将采取一系列举措:一是标准先行,积极发起或参与制定数据要素行业标准;二是技术赋能,通过搭建数据基础设施,降低包括中小企业在内的各类企业开展数据应用的门槛与成本;三是推动建立区域性联盟,探索跨区域协作与互联互通。”他表示。

## 大数据交易所调整频频:定位、模式、造血能力未明确

本报记者 蒋牧云 李晖  
上海 北京报道

新年伊始,数据要素市场建设动作频频,在各地数据集团紧锣密鼓成立之时,地方大数据交易所也在寻找新的发展思路。

在不久前的地方两会上,郑州市十六届人大三次会议提请审议的政府工作报告提出“重组郑州数据交易中心”。根据计划,接下来郑州数据交易中心将尝试行业数据交易所和区域数据交易所的融合发展。据《中国经营报》记者多方了解到,郑州之外,当前多家地方级交易平台均处于组织架构,以及业务的调整期。

与此同时,近期传出筹备国家数据集团和国家公共数据资源登记平台(以下简称“国家数据登记平台”)“官宣”即将上线的消息,也引发行业对于多层次数据要素市场生态圈如何搭建的热议——未来是否会有国家级数据交易所?各地的数据交易所定位是否需要调整和校准?

在采访中,有业内人士向记者表示:“地方数交所正在从早期的公益化或者类公共服务性质转向为市场化企业,从没有KPI压力,到了需要自身能造血存活的时期。”在多位业内人士看来,地方数交所需要从单纯的中介角色中脱离出来,通过提供差异化的增值服务来提升竞争力。

### 角色定位将转变?

公开信息显示,即将上线的国家数据登记平台体系建设将按照“一个标准,两级平台”的思路开展。国家数据局制定统一的登记技术标准,负责建设国家登记平台,确保与各省级平台对接,实现登记信息互联互通和统一赋码。各省级数据管理部门牵头建设省级登记平台。目前,国家数据登记平台已经开发完成,正在进行部署和测试,3月1日正式上线运行。

据了解,国家数据登记平台上线运行后,供数单位可以通过登记平台发布数据资源和产品信息,用数单位可以在平台查找数据资源,未来还可以发布数据需求,从而更好地实现供需对接。此外,通过登记工作也能加强授权运营信息披露,促进授权运营规范化、透明化。

在多位数交所人士看来,当前国家数据登记平台的重点在于“登记”动作,市场仍需要专业的交易平台。一位业内人士向记者透露,国家数据登记平台的登记将分为数据登记和数据产权登记,不仅仅是“数据二十条”中的三权分立,更大的意义在于对数据产权的探索。届时将产生统一的登记技术和标准,各地则遵循这一标准来进一步确权,这对数据要素市场的

未来还可以发布数据需求,从而更好地实现供需对接。此外,通过登记工作也能加强授权运营信息披露,促进授权运营规范化、透明化。

在多位数交所人士看来,当前国家数据登记平台的重点在于“登记”动作,市场仍需要专业的交易平台。一位业内人士向记者透露,国家数据登记平台的登记将分为数据登记和数据产权登记,不仅仅是“数据二十条”中的三权分立,更大的意义在于对数据产权的探索。届时将产生统一的登记技术和标准,各地则遵循这一标准来进一步确权,这对数据要素市场的

活跃,将有重要推动作用。

数据要素行业研究及应用专家李可顺向记者表示,最为核心的影响在于,地方数交所的角色定位将从“主导者”转向“执行者”,国家数据集团成立后,将统筹全国数据资源整合与市场化运营,打破地方规则壁垒。地方数交所的职能可能更多聚焦于区域性数据流通、特色场景落地及地方性数据交易服务。

李可顺进一步表示,地方数交所需配合国家数据集团在能源、交通、医疗等关键领域的数据整合要求,同时挖掘本地产业需求。国家

数据登记平台3月上线后,将通过统一登记标准,建立全国数据“一本账”。此举在减少地方数据孤岛的同时,也会削弱部分地方数交所在数据资源垄断上的优势。地方数交所需适应“一地登记、全国互认”的新规则,推动本地数据产品合规化。

行业另一关注的问题是,接下来是否会出现国家级数据交易所?“毕竟业内其实不需要那么多数据交易所,参考国家数据集团的设立,如果能从国家层面就把公共数据统领起来,那各地的地方数据集团也需要找到新的定位。”有业

内人士向记者表示。对此,李可顺向记者表示:“原则上国家数据集团成立后负责跨区域、跨行业数据资源整合,制定统一交易规则和安全标准,推动国家级数据交易所建设。如果没有国家级数据交易所,那么国家数据集团除了归集部市级及央企数据据外,还可能需要通过并购整合部分地方数交所资源,形成‘国家队+区域节点’的格局,或者通过国家数据登记平台实现地方数据汇聚;而地方数交所则需通过差异化服务(如农业、文旅等垂直领域数据)维持竞争力。”

对于地方数交所未来的转型方向,李可顺认为,基于地方数交所的定位正从“区域主导者”向“特色服务枢纽”转变。如何从撮合交易到全链条服务(如数据资产化服务、场景化解决方案、安全流通技术等),围绕“垂直深耕、技术驱动、生态融合”三大主线,从单纯的数据交易撮合平台升级为全链条数据服务商,最终形成“国家统筹、区域互补、行业联动”的良性发展格局。

“比如,数据交易最后一公里需要本地人员参与,如提供数据资产化、知识加工等高附加值服务等。因此,数交所需要通过跨省服务中心扩展服务半径或聚焦垂直领域,旨在整合区域数据资源,形成规模效应。”他表示。

### 商业模式仍在摸索

值得注意的是,记者多方了解到,当前多家地方数交所的组织架构或高层领导团队都在调整之中。相应地,平台业务模式也在变动,而从部分数交所已有的计划来看,接下来的业务重点也将转变。除了前文提到的有望重组的郑州数据交易中心,从公开信息也可以看到,多家数交所正在扩大服务半径,将“服务中心”或“创新基地”开设至省外。比如不久前,北京国际大数据交易所吉林省数据要素服务中心正式揭牌。该服务中心也成为东北首家省级数据要素服务中心。据悉,中心

的运营将以吉林为核心,辐射至东北亚地区。

还需要注意的是,近期数据要素行业出现了一批以行业为核心的龙头企业。比如,不久前在上海揭牌的首家数据科技央企——中国数联物流信息有限公司。该公司将以公路、铁路、水路、航空、口岸等领域数据资源共享和开发利用为核心,整合物流与信息流、资金流,构建国家级物流大数据平台。又比如,近日国家医疗保障局大数据中心在北京海淀区揭牌。该数据中心将承担医疗保障大数据的应用、管理、服务以及网络安全

全和信息化建设的重要任务。

在业内看来,这可能一定程度导致原有物流或医药数据产品的数交所交易规模减少。

对此,李可顺认为,垂直行业的头部企业或者数交所,在数据维度上是互补的,一个是广度,一个是深度。在本地数据服务的触角方面,肯定是由本地企业及数交所更直接。两类主体将形成“国家级平台统筹资源、地方交易所深耕场景”的互补格局。

不过也有数据交易市场人士向记者表示:“这也反映出数交所当前定位的尴尬,如果仅仅作为中

介,能为企业提供的价值不高,那么企业可以自己画一个生态圈,为什么一定要带上数交所一起呢?”

在李可顺看来,全国数十家数据交易场所,各家机制及商业模式基本类似,而数据要素行业企业进场意愿本就不强,没有差异化服务就无法吸引企业进场。另外,地方数交所需要为企业带来真实的交易业务,撮合业务为企业带来明显的增量,而增值服务如果没有区域落地能力,则无法实现闭环。

“比如,数据交易最后一公里需要本地人员参与,如提供数据资产化、知识加工等高附加值服务等。因此,数交所需要通过跨省服务中心扩展服务半径或聚焦垂直领域,旨在整合区域数据资源,形成规模效应。”他表示。