

# 数字强国 破浪向前

**编者按**/当前,全国公共数据授权运营已经从探索走向规范发展,如何在场景运营和区域协同上发力成为下一阶段重点。作为这一领域主力军,地方数据集团的实践具有重要价值,这一群体的创新发展,正在为数据要素市场化配置改革注入重要动力。

## 激活要素潜能 公共数据运营如何下好“先手棋”?

中经记者 石健 李晖 青岛报道

“十五五”期间,要素市场化配置改革将成为重塑中国经济底层逻辑的深刻变革。

在要素市场化配置改革中,数据要素市场至关重要。2025年是《“数据要素×”三年行动计划(2024—2026)》承上启下之年,一系列路线图开始进入落地

实操阶段,在此过程中,公共数据的授权、运营与发展则是激活数据要素市场改革的“先手棋”。

在近期举行的第三届公共数据运营大会上,中国信息协会会长王金平在发言环节就指出,全国公共数据授权运营已经从探索走向规范发展,当前各地加速落实国家政策,聚焦场景驱动,在多领域形成了一

批可以复制的场景和服务,成为构建全国一体化数据市场的重要支持。

《中国经营报》记者注意到,经过一段时间发展,多地在公共数据要素运营正在从条例规则制定,走向落地场景、分配机制等环节破冰。此外,依托可信数据空间,公共数据运营开发有望实现进一步提速。

### 深挖数据开发利用价值

多部规范性文件的发布,标志着我们国家数据资源利用开发正式迈入了制度化、规范化、协同化的新阶段。

党的二十届四中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划的建议》明确提出“深入推进数字中国建设。健全数据要素基础制度,建设开放共享安全的全国一体化数据市场,深化数据资源开发利用”。

2024年9月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加快公共数据资源开发利用的意见》。2025年1月,国家发展改革委、国家数据局印发了《公共数据资源登记管理暂行办法》、《公共数据资源授权运营实施规范(试行)》和《关于建立公共数据资源授权运营价格形成机制的通知》。一系列政策文件的落地,标志着公共数据资源开发利用“1+3”政策体系初步形成。

在王金平看来,多部规范性文件的发布,标志着我们国家数据资源利用开发正式迈入了制度化、规范化、协同化的新阶段。这些顶层设计的落地,为我们推动数据从资产、资源向资本跃升和跨越提出了遵循和指南。

国家数据发展研究院数据资源研究部主任王威表示,授权运营的核心目标是增加数据市场供给,推动数据市场繁荣。运营机

构在政府与市场之间扮演关键枢纽,一方面通过政策,帮助政府部门协同公共数据资源供给。另一方面,协调公共数据收益分配机制。须具备数据治理、安全保障、产品研发与市场发现四大能力。

数据资源开发利用的深入推進,为各地发展带来了巨大的机遇。自2024年以来,国家数据局陆续发布两批公共数据应用示范场景建设清单,标志着我国公共数据开发利用进入规模化、场景化、价值化新阶段。其中,第一批公共数据“跑起来”示范场景中,已经涵盖金融服务、文化旅游、交通物流、低空经济等多个行业领域。

记者注意到,目前,杭州、温州等地正依托场景授权模式,要求运营单位有明确的应用场景,根据具体应用需求,由不同授权运营机构遵循“一场景一申请一审批”的原则开展资源的开发利用。

对于这种模式,中国信息协会数据要素专业委员会执行主任王璟璇分析称,该模式鼓励“先有场景设计规划,后有授权运营”,有利于充分发挥市场化竞争机制、激活市场主体创新能力。

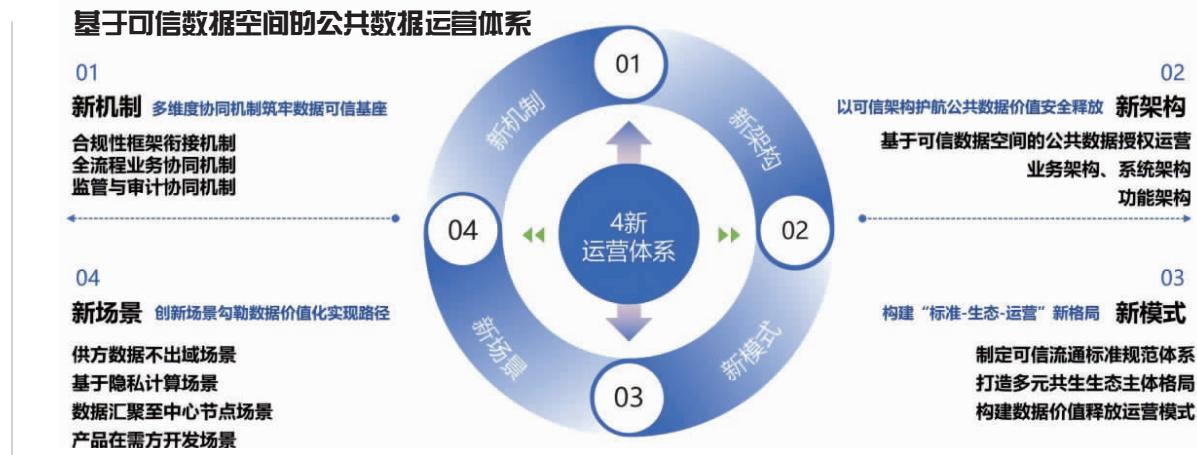
与此同时,多位地方数据(数字)集团负责人认为,建章立制的

背后,如何推动运营机构与数商、第三方机构合作,如何建立合理的定价与收益分配机制等,仍然是公共数据运营破局的关键所在。

值得注意的是,2025年3月25日,福建省率先发布《公共数据运营服务费收费标准(试行)》,采用累进阶梯计费模式,明确技术服务费和存算设施使用费的核算方式。

除了福建采取累进阶梯费模式外,据记者了解,青岛率先探索分阶段、渐进式定价收费模式。“主要分为初创期、培育期和成熟期。不同阶段会有不同的收费标准,这种模式还是希望前期通过免费的方式,促进产品的研发和产业的发展。等到产品成熟的时候,再按照政府指导定价来进行收费。”一位了解情况的地方人士表示。

记者注意到,一些地方目前已经较为明确地提出了运营收入按比例向数据供数单位分配的机制。据一位地方数据集团高管透露,该集团的探索中,收入20万元以内,按照五五的比例来进行分配,超过20万元的部分,以六四的比例来分配。目的在于,让更多的收益分配能够给到数据供给单位。



资料来源:《从探索到深化:基于可信数据空间的公共数据运营白皮书2025》

### 借力可信数据空间发展

一些符合当地产业发展的可信数据空间正在加速搭建,与公共数据开发利用形成协同效应。

在推动公共数据运营,促进数据开发利用上,可信数据空间正在成为关键抓手。

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)》,提出到2028年,我国将建成100个以上可信数据空间,形成一批数据空间解决方案和最佳实践。

软通智慧数据要素首席科学家、副总裁林镇阳博士在接受记者采访时表示,可信数据空间正在通过“技术+制度+运营+生态”多措并举来驱动公共数据授权运营,从原有的技术架构升级为未来的智能驱动。

在他看来,“公共数据的核心在于场景生态的建设,可信数据空间最初也是源于产业应用场景及生态的构建,实现运营模式向开放生态的转型,以及多元主体形成协同治理的机制,未来应用场景也会向跨界融合进行拓展。”

林镇阳代表城市数据运营共同体(CDOU)课题组发布的《从探索到深化:基于可信数据空间的公共数据运营白皮书2025》预计,虽然可信数据空间面临技术融合深度不足、生态主体参与不均、收益分配可持续机制有待验证等问题,

但未来可信数据空间将会向“技术架构升级智能趋势、可信数据空间向‘融合互通’演进、运营模式向‘开放生态’转型”等趋势发力。

记者注意到,一些符合当地产业发展的可信数据空间正在加速搭建,与公共数据开发利用形成协同效应。在此过程中,立足区位优势、地方特色,成为发展关键。

青岛市大数据局局长张艳透露,青岛立足区位打造了海洋可信数据空间,同时承担了国家首批数据流通试点,结合山东省数据要素综合实验区的试点建设任务。青岛在公共数据授权运营中,已经累计带动市场主体开发140多个数据产品,赋能包括金融、医疗、交通等247个场景应用。

金融方面,青岛在数据资产的入表、质押、融资、作价入股等方面,也进行了市场化的探索和创新。

2025年3月,广州互联网法院发布《广州互联网法院关于以高质量司法服务保障粤港澳大湾区可信数据空间建设的意见》,为粤港澳大湾区可信数据空间建设提供全方位司法保障。

广州数据集团首席数据官刘国庆认为,接下来,可信数据空间承载的是多源数据的合规高效流通。当前数据交易场外规模高于

场内,但场外交易存在不透明、隐私保护不足等问题,制约了规模进一步发展。广州可信数据空间旨在打造合规高效的数据流通环境,通过提供可靠的制度保障和技术支撑,创新推动数据要素的价值释放,把数据要素市场做大做强。

作为中部重要节点城市,芜湖是布局“东数西算”十大集群之一,承载着连接东西、辐射全国的重要使命。据记者了解,目前芜湖市大数据建设投资运营有限公司正依托政策优势和资源禀赋搭建可信数据空间平台。

芜湖大数据公司董事长胡蓉对记者表示,今年,我们主要基于金融、医疗、交通三个场景,进行了可信数据空间的试点探索。

据其透露,从去年开始,公司就在探索医疗领域的可信数据空间。目前,芜湖市医疗机构均已接入芜湖市全民健康信息平台,逐步实现医疗数据有效、安全地流通到可信数据空间来。在盈利方面,“芜湖大数据公司目前已经打造了‘数智共享’的招标投标电子交易系统,平台建成后,根据‘谁投资、谁受益’‘谁使用、谁付费’的原则收取服务费用,通过市场化手段解决平台持续升级所需要的技木、资金等问题。”她表示。

## 跨域协作呼声起 数据开发运营“抱团”求发展

中经记者 李晖 石健 青岛报道

在数据要素全国统一大市场建设背景下,当前各地授权运营大多囿于点状的分散市场,公共数据难以最大限度地自由流动和创造价值。公共数

据授权运营能否跨域协同、又该如何实现,是行业亟待解决的关键问题。

“一些互联网平台公司比较强势,我们在授权过程中单独谈判力量很薄弱,是不是可以通过城市之间合作联合谈判?对于

一些价值场景,不同城市之间是否可以探索联合运营?”某三线城市数据集团负责人向《中国经营报》记者提出了当前业务发展的困惑。

今年4月,由中国信息协会数据要素专业委员会、多个城市

大数据局共同指导的城市数据运营共同体(CDOU)正式成立,首批成员涵盖24家省市级数据集团。作为中国首个专注于跨城数据协同与要素价值释放的协作组织,CDOU旨在打破地域壁垒,通过场景攻坚、生态共

建、技术攻关、模式输出、资本联结与能力提升等协同机制,构建覆盖“技术—场景—生态”的全链路协作体系,推进公共数据运营、跨域数据流通与创新应用。

记者了解到,在刚刚结束的

第三届公共数据运营大会上,多个城市和数据服务商新增成员加入CDOU。随着组织规模进一步扩容,基于特色场景的小组也陆续成立,城市数据集团之间的合作签约走上轨道……“抱团”发展的模式正逐渐清晰。

### 抱团取暖需求强烈

随着“数据要素×”行动推进,数据要素领域政策供给力度逐渐加大,地方数据集团相继成立,全社会的数据开发利用的氛围越来越浓。但一些城市数据集团在实际工作中的共性痛点也正在浮现。

“我们近年来探索通过参股投资公司寻求转型,降低资产负债率,与几家企业计划合作过一些项目,这些企业拿到市级数据后把项目带回了省里开发。我想了解城市之间的数据集团能不能抱团发展?”华南一家国资机构负责人向记者感慨发展中踩到的“坑”。

“我们内部也在探讨,数据集团的定位到底是市场化的还是功能保障型的?怎么考核?一些大的平台建设投资不小,我们担心投资后不见效益,但不建,发展又缺乏量和抓手。能不能通过合作解决这个重复建设的问题?”一家二线城市数据集团高管向记者直言。

对于当前城市数据集团发展中面临的问题,中国信息协会数据要素专业委员会执行主任王璟璇将其

总结为四点:第一,高质量数据获取难,存在数据壁垒;第二,单城的数据体量不足,导致应用碎片化;第三,可持续的模式探索不够,面临盈利压力;第四,技术能力有待提升,数商生态也需要培育。

在她看来,针对这些问题,“抱团取暖”的“共同体”方式可以探索作为解决方案——通过场景共享、互信互惠等机制促进各城市间公共数据运营跨域流通和创新应用。

记者了解到,根据计划,CDOU将通过编制《城市数据资源联合图谱》,组建交通、医疗、工业、文旅等“垂直场景联合攻坚小组”,精选3—5个高协同意愿城市,联合行业数据空间共建高价值“种子场景”。通过跨域数据融合试点,推动成熟场景在共同体内优先落地,打造交通出行“一码通域”、医疗数据“跨城互认”等标杆应用。

此前,CDOU成员已经在场景共建上形成了一定机制。今年7月,“医疗健康场景小组”正式成立。该小组由厦门大数据有限公司作为发起单位。交通场景小组的创



城市数据运营共同体(CDOU)交通场景小组在第三届公共数据运营大会上成立。主办方图

牵头,目标是系统梳理提炼现有医疗健康场景(如护理服务、医检互认、医保结算、专病数据应用等)的成功模式和共性难点,形成可复制、可推广的解决方案,探索优质医疗健康场景在共同体成员城市间的落地应用。

在第三届公共数据运营大会期间,CDOU第二个垂直场景小组——交通场景小组正式成立。该小组由厦门大数据有限公司作为发起单位。交通场景小组的创

新点在于构建了“数据集团引导+数商企业主导+全国跨域协作”的良性生态模式。

据了解,厦门、青岛、烟台、漳州、泉州、大连、湖州、三明、贵州数字经济有限公司等数据集团和企业已加入成为交通场景小组的首批成员,优先在“两客一危”动态监管、货运平台协同调度、公交信息智能服务等已验证场景中开展复制推广,预计2026年年末前形成3—5个可推广的解决方案。

### 跨域合作大于竞争

在一位地方数据集团高管看来,目前城际之间,几乎不存在竞争,合作空间很大,大家的数据不同、优势不同,完全可以互相“抄作业”,取长补短,很多场景都可以进行联合开发,跨域协作。

记者注意到,在本次大会期间,CDOU新增数据集团成员22家,新增场景组成员(数商)17家,多个主体达成签约合作,比如青岛数据集团与温州大数据公司在“信贷数据宝”场景,湖州市数字集团有限公司与苏州中科先进技术研究院有限公司,以及青岛数据集团与舟山数产集团、济南大数据集团,蚂蚁集团与众森控股(青岛)股份有限公司等均在多个场景达成合作计划。

在青岛数据集团首席数据官赵传启看来,数据集团的发展核心,在于以市场化逻辑深度赋能各类社会主体。目前青岛数据集团已经构建数据运营与数据服务两大较为成熟的商业模式,数据运营从青岛公共数据底座迈向跨区域、多领域协同;数据服务以产权登记

为基础,覆盖人表、入股、证券化等价值变现全环节。

在收入模式探索上,赵传启透露,目前青岛数据集团已联合湖州、潍坊、东营、巴州等11个城市实现数据资产登记互认,服务北京、河北、浙江等11省21地市110余家企业完成数据资产入表,搭建数据资产证券化专项计划10亿元。

王璟璇透露,下一步,“共同体”将围绕城市数据集团面临的核芯业务问题,在四个方向进行集中探索,具体包括:共享数据资源,促进数据跨域流通、合作,解决单个城市数据体量不足难题;共享应用场景,推动跨区域、跨领域场景联合开发、测试和商业化验证,实现数据应用场景创新和可持续性问题;共建合作生态,整合政产学研多方资源,聚焦数据全链条能力锻造,构建协同共生的生态闭环;共创价值化路径,深化互学互鉴,创新合作共赢与利益共享机制,推动高价值数据汇聚与价值化高效落地。