

数据流通利用视角下培育全国一体化数据市场路径研究

窦悦¹, 徐舒扬¹, 崔佳佳¹, 蒋思琪^{2,3}

1. 国家信息中心大数据发展部, 北京 100045;
2. 南京大学前沿科学学院, 江苏 苏州 215007;
3. 南京大学数据管理创新研究中心, 江苏 苏州 215007

摘要

我国数据要素市场潜力巨大, 但数据流通利用效率低下导致数据要素潜能释放不足, 这已成为培育全国一体化数据市场的核心瓶颈。从数据流通利用视角切入, 以全国统一大市场建设“五统一、一开放”的基本要求为指引, 针对当前数据市场存在的规则不统一、设施不互通、主体不协同、产业不繁荣等瓶颈, 提出了统一制度规则、统筹基础设施、形成市场共识和加速产业赋能的总体思路, 并针对性阐明完善数据流通标准规范、夯实流通利用基础设施、健全数据估值定价机制以及做强数据流通利用产业四方面具体实现路径。

关键词

数据流通利用; 全国一体化数据市场; 培育路径

中图分类号: G203

文献标志码: A

doi: 10.11959/j.issn.2096-0271.2026032

Research on the path to cultivate a national integrated data market from the perspective of data circulation and utilization

Dou Yue¹, Xu Shuyang¹, Cui Jiajia¹, Jiang Siqi^{2,3}

1. Big Data Development Department, State Information Center, Beijing 100045, China
2. School of Frontier Sciences, Nanjing University, Suzhou 215007, China
3. Research Institute for Data Management & Innovation, Nanjing University, Suzhou 215007, China

Abstract

China's data factor market holds immense potential, yet the inefficiency in data circulation and utilization has hindered the full release of this potential, posing a core bottleneck that must be addressed in fostering a national integrated data market. The article, from the perspective of data circulation and utilization, is guided by the fundamental requirements of "five unifications and one opening" for the construction of a unified national market. It addresses the current challenges in the data market, such as inconsistent rules, non-interoperable facilities, uncoordinated entities, and an underdeveloped industry. The article proposes an overall approach that involves unifying institutional rules, coordinating infrastructure, fostering market consensus, and accelerating industry empowerment. Furthermore, it elaborates on specific implementation paths in four aspects: refining circulation and utilization standards, strengthening

circulation and utilization infrastructure, improving data valuation and pricing mechanisms, and bolstering the data circulation and utilization industry.

Key words

data circulation and utilization, national integrated data market, cultivation path

0 引言

2025年10月,《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》明确提出深入推进数字中国建设,建设开放、共享、安全的全国一体化数据市场。我国数据要素市场化配置改革已进入攻坚期和深水区,各地在数据流通交易方面进行了大量探索,但仍面临数据标准规则不成熟^[1]、基础设施作用未能有效发挥^[2]以及市场主体间信任缺失^[3]等问题。为解决这些问题,亟须进一步瞄准数据流通利用问题根源,从国家战略全局出发,系统设计、整体推进、重点突破,加快培育开放、共享、安全的全国一体化数据市场。

1 数据流通利用视角下培育全国一体化数据市场的重要意义

1.1 打破分割壁垒,满足数据要素高效配置的迫切需要

自数据被列为生产要素以来,数据要素市场培育驶入快车道。但数据持有主体往往将数据视为“自有资产”,谨慎对外流通,导致我国数据市场面临“有数据但难流通、有场景但缺数据”的结构性矛盾。大量高价值数据沉淀在政府、企业、平台内部,分散于各部门、各地区,数据纵横条线割据,跨区域、跨行业和跨主体流通

壁垒高,降低了数据要素市场化流通配置的效率^[4]。培育数据高效流通利用的全国一体化数据市场是化解这一矛盾的关键举措。从区域层面来看,培育全国一体化市场通过统一规则、互联互通的架构,降低数据搜寻、协商与交易成本,提升配置效率,使数据能够像资本、人才一样跨域自由流动,流向需求迫切、创造较高价值的领域。从行业层面来看,高效流通的全国一体化市场将分散在各领域的科研数据、产业数据等进行汇聚、融合与开放,有利于进一步丰富行业应用场景建设和激活行业数据流通动力,打破行业数据壁垒,满足跨行业的创新融合应用需求,为人工智能大模型训练、新材料研发、生物医药探索等提供高质量的“数据燃料”,进一步加速数据要素在行业间流通,提高数据流通利用水平。

1.2 激活潜在价值,保障数据安全合规流通的重要基础

国内数据流通交易普遍存在交易额低、质量低、层次低、风险高的“三低一高”现象。数据市场参与主体面临对数据权责模糊“恐惧”、安全合规“高压”和技术信任“鸿沟”的问题,数据要素潜在的深层次价值尚未被充分开发^[5]。全国一体化数据市场是有效推动不同主体之间开展安全可信的数据流通交易,提升数据处理效率、流通效率和资源利用效率的重要基础。在制度层面,一体化市场依托统一的授权运营、收益定价、安全审计等机制,

建立贯穿数据收集、处理、流通全周期的合规框架，确保数据流转有规可循、有据可依。在技术层面，依托区块链、隐私计算、可信数据空间等创新技术，打造面向全国的数据基础流通利用设施，为数据要素合规高效流通、充分释放数据潜在价值提供了安全可信流通的环境和基础支撑。在市场层面，打造全国一体化数据市场，配套标准化的第三方评估、争议解决服务，便于中小企业以更低成本、更高效率进行产品创新和业务优化，有利于推动数据在供需匹配中实现价值最大化。

1.3 释放规模红利，繁荣壮大数据产业生态的关键载体

全国一体化数据市场是重构生产关系、激发创新活力、释放数据要素规模红利的关键载体，对扩大数据产业规模、繁荣数据产业生态、促进数字经济高质量发展具有重要意义。全国一体化数据市场催生智能化生产、网络化协同、个性化定制等新模式新业态，为数字技术创新提供丰富的应用场景。无论是战略性新兴产业，还是未来产业，其诞生与发展都深度依赖于数据。例如，低空经济、人工智能+、生物制造等，都需要海量、多元的数据在合规前提下流通汇聚。作为数字时代的“新市场”，一体化市场进一步促进人工智能、区块链、物联网等技术与产业场景深度融合，加速技术迭代、业态创新和产业升级，通过打通产业链上下游、连接创新端与应用端，推动制造业、服务业、农业等传统行业实现全链条数字化重构。同时，作为承载数据标注、流通、应用和存储等全产业链的核心载体，一体化数据市场通过数据资源整合、制度政策创新、技术底座保障，将加速释放数据要素乘数效应^[6]，为全面探索各行各业与数据要素融合发展提供强

有力的支撑，以繁荣壮大的数据产业赋能数字经济高质量发展，为数字中国建设提供产业生态支撑。

2 相关研究

当前全国一体化数据市场相关研究成果主要包括整体架构设计和重点问题突破两大类。

在整体架构设计研究方面，学者们主要关注全国一体化数据市场的政治经济学基础、总体建设逻辑及系统性治理路径，侧重于回答“为何建”与“如何全盘布局”的问题。韩喜平等^[7]从马克思主义政治经济学视角对全国一体化数据市场的根本属性进行了深层剖析，提出全国一体化数据市场是数据要素市场化的高级形态，必须坚持社会主义制度优势，通过系统推进数据基础制度、数据交易场所、数据基础设施、数据监管和协同治理机制等方面，逐步形成全国一体化数据市场良性生态。杨璐维^[8]从数据要素市场化配置改革的视角研究全国一体化数据市场的发展动能，指出市场化配置改革是培育全国一体化数据市场的核心主线，提出构建涵盖基础制度、流通机制、技术创新及监管治理的四维支撑体系。袁康等^[9]强调系统推进全国一体化数据市场建设应通过全局性顶层设计统一规划引导，提出优化基础设施体系、构建中介服务体系以及完善制度规则体系，从而解决当前地方间壁垒和机制差异的问题。赵放等^[10]从“数据资源要素化”到“数据要素市场化”的进阶逻辑视角展开研究，指出我国数据要素市场化改革存在制度性梗阻与技术性错配问题，并提出了明晰产权归属、健全安全体系、统筹区域基建以及统一流通规则的实践进路。姜南等^[11]研究

了数据交易核心环节中的信息不对称与数据流通低效等现象，提出通过强化产权保护、构建一致性规则和标准化体系、推动平台互联互通、强化数据安全等措施，充分激发全国一体化数据市场的流通活力。

在重点问题突破研究方面，学者主要从公共数据、产权登记和可信数据空间等具体切入点，探讨支撑全国一体化数据市场落地的关键组件与具体路径。在公共数据方面，牟冰清等^[12]从区域协调发展的视角出发，指出公共数据具备率先一体化的客观条件，能够促使公共数据产生市场杠杆效应，带动区域经济协调发展，将公共数据资源开发利用视为培育全国一体化市场的“最佳切入点”。有学者进一步将公共数据授权运营制度机制作为激发数据市场活力的突破口^[13]，提出通过严格管理授权范围、完善价格与价值分配机制、健全制度标准、保障公平透明等措施培育全国一体化数据市场。许多奇等^[14]从法律程序构造视角，重点研究了全国一体化数据市场背景下的数据产权登记制度。其提出包含申请受理、审查公示、登簿发证在内的三阶段数据产权登记程序体系，旨在为全国一体化数据市场中数据确权与合规交易提供制度保障。在可信数据空间方面，周焯^[15]基于可信数据空间相关政策解读，提出培育行业、企业、个人等五大“可信数据空间”，这是构建全国一体化数据市场的关键载体，有助于打破数据壁垒、激发数据要素潜力、提升社会治理能力。

学者展开了理论内涵、战略意义和实践推进思路等相关研究，既有从政治经济学、数据要素市场化配置改革等体系思维的视角对一体化数据市场的流通机制、治理规则、安全标准、技术平台等多维度整体架构设计提出建议，也有从基础设施、公共数据、产权登记制度等具体切口提出

培育全国一体化数据市场的关键切入点。但较少学者从数据流通利用视角对全国一体化市场培育路径进行研究探索，特别是缺乏统筹考虑全国一体化数据市场培育所需的内部“主体共识”和外部“产业生态”。数据市场培育和数据产业发展密切相关，二者存在互为支撑的促进关系，并且数据市场和产业发展的主角是各类主体。因此，本文将结合当前数据流通利用环节面临的现实困境，从数据流通利用的核心主体、基础设施、规则机制和产业建设四大关键环节进行研究，并提出培育全国一体化数据市场的思路和路径建议。

3 我国数据市场发展存在的四大流通利用瓶颈

3.1 制度标准尚未成熟制约流通合力

由于缺乏国家层面的统一标准规范，数据流通利用面临重重阻碍。在数据权属方面，数据确权问题在制度与法律层面仍缺少参照依据。尽管我国已明确数据产权“三权分置”的结构性分置制度，但在法律层级和实务操作层面仍存在较大的模糊地带^[16]。由于缺乏清晰的权属界定细则，市场主体在交易时常处于法律真空地带，市场双方对数据权益的划分可能存在争议，降低了数据市场化流通和应用效率，也抑制了市场主体的长期投入热情。在数据流通利用标准方面，不同部门、行业和地区采用的数据标准不一、数据来源多样，导致数据流通和交易时存在数据格式与接口的兼容性问题，限制了数据的互操作性，降低了数据流通效率。数据流通服务机构在数据合规和数据质量审核标准不同，增加了数据跨区域流通利用成本^[17]。目前全国数据标准化技术委员会已获批成立，但

相关领域权威标准仍在编制过程中。不少地方、协会团体等围绕数据合规、质量评估、价值评估、格式规范等数据领域，牵头制定地方标准，然而不同行业、不同地区间的标准不兼容、不适用，导致数据在行业间的共享和交易难以实现。

3.2 机构设施碎片化分布制约规模效应

当前数据流通服务机构正在规范发展过程中，尚未形成统一体系，基础设施支撑能力不足。一是地方保护主义导致“市场割裂”。各地政府为抢占数字经济高地，纷纷组建本地的数据交易所（中心）、数据流通平台企业、数据流通服务中心等数据流通服务机构。各类机构陷入“自建闭环”的误区，追求建设功能雷同、彼此独立的本地化平台，例如各地城市大脑、公共数据授权运营平台和城市可信空间等。各地政府缺乏对“全国一盘棋”一体化市场的深度理解，造成数据流通服务机构的碎片化，制约了规模效应，无法支撑全国一体化数据市场的构建。二是机构间存在严重的数据和市场信息不互通现象。数据产品缺乏跨地域、跨平台的互联互通机制，影响了数据要素的跨域流动效率。此外，由于缺乏统一的数据描述、身份认证及结算标准，各流通机构底层数据不互通，市场主体在不同机构之间面临“一地一登、多头签约”的困境，导致资源严重浪费。三是安全技术设施缺乏统一标准。计算平台间面临互联互通壁垒，数据供需双方普遍存在与不同机构合作需要部署不同隐私计算平台的问题，增加了建设和运营成本，导致“数据孤岛”变成了“数据群岛”^[18]。

3.3 参与主体共识不足制约市场活力

数据市场参与主体在流通增值观、合规

互信方面尚未达成深度的思想共识，这成为培育全国一体化数据市场的主要瓶颈。在流通增值观方面，供需双方未能形成互利共赢、价值共创的一致预期。对于在数据领域具有垄断地位的行业头部企业而言，其可通过持有的大量行业数据构筑企业“护城河”，获得更大的竞争优势。而中小型企业，因数据流通交易数据的合规性、合质性、合价性均具有不确定性^[19]，数据流通交易成本过高。当前大量数据流通处于灰色甚至黑色地带，部分主体通过网络爬取、未经授权采集等低成本方式获取数据，导致正规数据生产企业面临“劣币驱逐良币”的竞争困境，这进一步加剧了信任危机^[20]，降低了企业参与数据流通利用的意愿。在合规互信方面，数据流通利用全流程缺乏信任锚点，导致供需双方难以建立互信基础。目前市场尚处于探索期，由于缺乏具有行业公信力的流通服务机构及成熟的试点示范，数据全生命周期管理的标准与流程尚不透明，无法有效应对数据供给方存在的数据泄露、数据滥用等隐患。信任基础的缺失使得数据供需双方在跨区域、跨主体协作时面临极高的沟通成本与合规风险，制约了全国一体化数据市场发展。

3.4 数据产业不强难以畅通市场循环

数据产业作为全国一体化市场的物理载体，当前主要面临市场主体能级不足、分工体系缺位与应用场景匮乏的三重困境，导致市场供需循环难以有效畅通。一是市场主体呈现“多而不强、小而分散”的特征。虽然各地成立了大量数据交易所和数商企业，但绝大多数仍停留在简单的数据汇聚或初级加工阶段，缺乏具备跨区域资源整合能力和全产业链辐射能力的“链主”型企业。相关实证研究显示，即便是数字

经济较发达的城市，仍面临数据企业规模小而散、独角兽企业匮乏、难以形成产业协同效应的现实挑战^[21]。这直接导致了数据产品质量参差不齐，难以满足全国一体化市场对高标准、高可用性数据产品的流通需求。二是产业分工“宽而浅”，垂直赛道专业化生态位缺失阻碍流通。相比国外成熟市场在语料清洗等环节的精细化分工（如 Scale AI 等独角兽），国内数商普遍陷入“全能型”同质化竞争，极度缺乏能生产标准化“数据中间品”的专业服务商。这成为构建全国一体化市场的核心堵点，导致数据交易沦为高成本的非标“项目交付”，使得数据要素难以在全国范围内高效组装与流转。三是应用场景贫乏，内需动力与支付意愿不足。一方面，需求识别错位，供给侧往往从“拥有什么数据”出发，而非“解决什么业务痛点”，导致大量数据产品无法匹配实体经济的真实需求；另一方面，应用开发停留在金融风控等少数高标准化领域，在工业制造、城市治理等复杂场景中，缺乏能够打通“数据-业务”闭环的复合型服务商。这种应用端的低效能，导致市场缺乏大规模的有效支付意愿，使得全国一体化数据市场面临“有平台无交易、有资源无资产”的内生动力匮乏困境。四是国内国际“双循环”受阻。全球数据跨境流动规则尚未完善，国内数据产业缺乏参与全球数字治理与竞争的有效通道，难以有效利用国内国际两个市场的联动效应，实现以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的格局。

4 流通利用视角下培育全国一体化数据市场的总体思路

2025年7月，习近平总书记主持召开

中央财经委员会第六次会议，强调纵深推进全国统一大市场建设，提出了“五统一、一开放”的基本要求，即统一市场基础制度、统一市场基础设施、统一政府行为尺度、统一市场监管执法、统一要素资源市场，持续扩大对内对外开放。这体现了党中央坚决清除顽瘴痼疾、纵深推进全国统一大市场建设的坚定决心，也为培育全国一体化数据市场提供了根本遵循。针对当前我国数据市场面临的流通利用深层次问题，应坚持“问题导向、系统谋划、协同推进”的原则，确立统一制度规则、统筹基础设施、形成市场共识、加速产业赋能的总体思路，加快培育全国一体化数据市场。流通利用视角下培育全国一体化数据市场总体思路与主要路径如图1所示。

4.1 统一构建数据制度规则

根据统一市场基础制度要求，数据流通利用视角下全国一体化数据市场运行应构建统一的数据流通利用规则。作为全国一体化数据市场“软联通”的重要基础，应当以“统一登记确权”为基石、“跨区域高效流通”为通道、“跨行业价值共创”为根本目标，建立一套标准统一、可操作性强的制度规则，以标准化驱动全国数据市场互联互通。在统一登记确权方面，构建数据要素的“统一户籍制度”，针对权属界定模糊和各地登记标的不统一等问题，制定具有实操性的数据产权登记制度规则，解决数据在全国范围内流通利用可能增加的制度成本和带来的法律风险。在跨区域流通方面，探索“车同轨、书同文”的数据流通利用标准体系。建立全国统一的数据描述规范、身份认证体系，打通各数据流通平台的底层数据，解决市场主体在不同平台重复登记、资源浪费的问题。推进

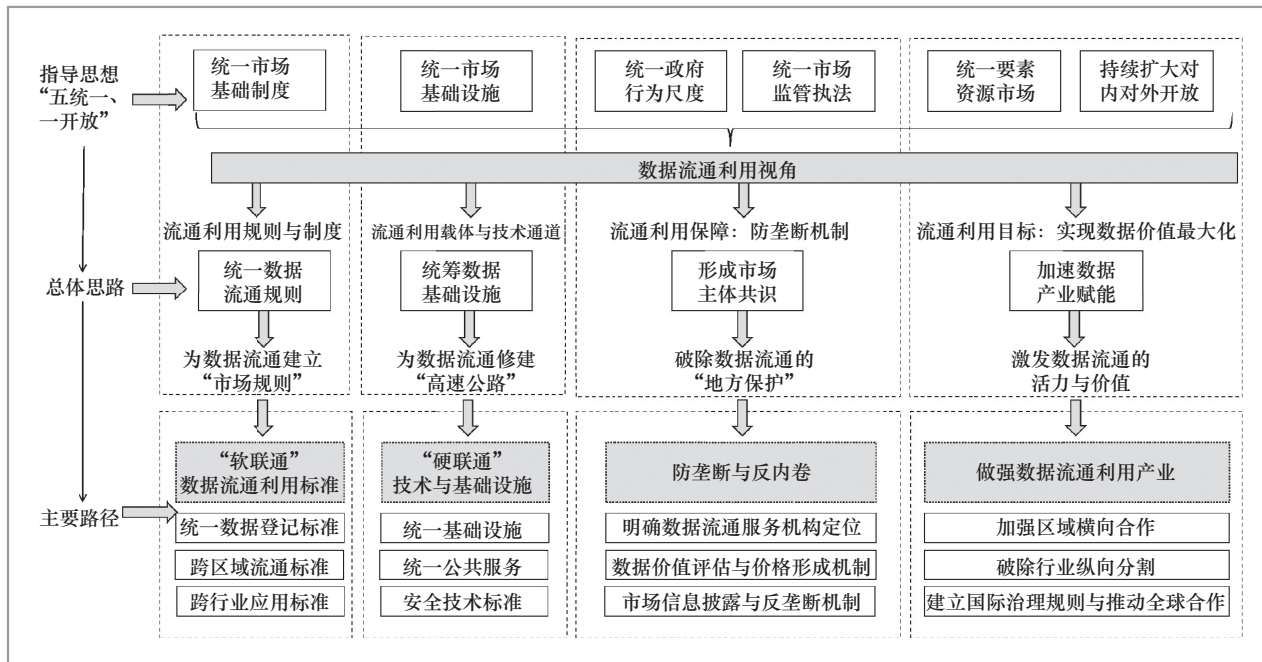


图1 流通利用视角下培育全国一体化数据市场总体思路与主要路径

数据流通服务机构间的“互联互通”与“产品互认”，形成统一规范，降低主体参与成本。在跨行业价值共创方面，打造数据要素的行业通用说明书，支持重点行业根据自身数据特征和应用场景，制定操作性强的基础标准与流通规范，使不同行业的数据能“说同一种语言”。

4.2 统筹布局数据基础设施

根据统一市场基础设施要求，数据流通利用视角下全国一体化数据市场需从集约高效、互联互通角度出发，推动建设数据流通利用基础设施底座，为数据流通修建“高速公路”。一是建立统一的数据流通利用基础设施体系。统筹数据基础设施的核心逻辑是构建“物理分散、逻辑统一、标准一致、服务协同”的分布式基础设施网络，遏制各地低水平重复建设数据流通平台的趋势，转而推动现有机构和平台实

现互联互通。二是构建联通互认的公共数据服务体系。考虑将各地数据流通交易服务机构作为基础公共服务节点，建立统一身份认证、统一登记备案等全国统一的数据要素流通利用公共服务体系，打通各数据流通服务机构的底层数据，实现“一地登记、全国可见，一地签约、全网结算”，解决市场主体在不同平台重复登记、资源浪费的问题。三是制定安全互认的技术标准。基于区块链、数字凭证、隐私计算等技术建立数字信任底座，制定并推动施行统一的数据安全技术标准与协议，支持不同技术路线的隐私计算平台实现跨机构协同，确保数据在“可用不可见”的前提下跨域顺畅流通，降低数据流通利用成本。

4.3 形成市场主体信任共识

根据统一政府行为尺度、统一市场监管执法的制度要求，数据流通利用视角下

全国一体化数据市场应营造开放竞争、公开透明的市场环境，打破数据垄断，防止“内卷式”竞争。一是形成“市场开放化”的数据流通共识。针对各地重复建设雷同交易中心的现象，需在思想上明确“一体化”并非囊括全国数据产品或服务，而是数据可以在市场各类主体间自由流动。推动各级政府和交易机构认识到，本地的流通服务机构只是全国一体化数据市场的“入口”，融入全国统一的互联互通体系，才能突破本地服务半径狭小的限制，推动形成全国一体化数据市场。二是形成“流通增值、市场定价”的价值创造共识。针对头部企业倾向于囤积数据构筑“护城河”的问题，需引导市场主体从“静态资源持有”向“动态价值创造”转变。开展政策宣贯，选取行业龙头企业进行数据流通试点示范，树立“流通即增值”的市场导向，明确数据价值只有在流动和融合中才能最大化。推动形成以市场供需决定价格、以贡献决定收益的价值分配观念。三是形成“信息公开、公平竞争”的市场透明共识。针对数据市场长期存在的信息不对称和暗箱操作的问题，需确立“阳光流通”的理念。推动市场主体认识到，只有通过公开透明的信息披露和公平竞争机制，才能降低全社会的交易成本。建立对数据垄断行为“零容忍”的行业风气，维护全国统一大市场的公平竞争秩序。

4.4 加速产业赋能市场发展

根据统一要素资源市场与持续扩大对外开放要求，数据流通利用视角下全国一体化数据市场的核心是实现数据要素的自由流动和高效配置。应当以培育数据产业为抓手，通过产业应用端的强力牵引，倒逼供给侧结构性改革，激发国内数据要素市

场活力，形成“以用促通、以通带供”的良性循环，最终实现区域间与全球的数据要素资源高效流动。加速数据产业赋能市场发展的核心思路是推动数据产业区域间横向协同、纵向整合、国际国内双向联动。在区域间横向协同方面，需打破行政区划对数据要素流动的制度阻隔，统筹区域特色优势基础，壮大数据融合应用产业。依托各地资源禀赋，通过差异化的区域分工与跨区域协作，实现区域错位发展。依托国家重大区域战略建立跨区域数据流通协作机制，推动基础数据在区域内互通互认，探索行政边界与数据流通利用边界适度分离的制度创新。在破除行业纵向分割方面，需以融合场景为牵引、以价值共创为导向，重点领域培育跨行业、跨领域的可信数据空间和“高关联领域”的数据专区，形成产业纵向整合变革范式。同时，发展数据流通服务产业，培育合规评估、资产评估、数据经纪等细分领域的第三方专业服务机构，提供可建立市场信任的中间服务，降低参与主体间的信任成本和数据流通利用门槛。在国际国内双向联动方面，需统筹发展与安全，统筹国内与国际布局。坚持对内协同与对外开放并重，构建双循环发展格局。对内依托长三角、京津冀、粤港澳等区域错位发展，激发全国一体化数据市场内生动力；对外坚持高水平开放，在维护国家核心数据安全和个人信息权益的前提下，有序扩大数据跨境流通试点，积极参与全球数字治理规则制定，构建安全、便利、高效的国际数据流通通道。

5 培育全国一体化数据市场的主要路径

在培育全国一体化数据市场的总体思

路的基础上，本文进一步结合流通利用现实需求与困境，围绕统一流通标准、建设基础设施、营造健康市场环境和做强数据流通利用产业四方面，系统提出培育全国一体化数据市场的主要路径，为降低数据流通利用成本，提高流通效率，系统破除地域、行业、主体间的壁垒，充分发掘市场价值潜能，推动实现市场从“局部发展”迈向“全局繁荣”提供实践参考。

5.1 完善数据流通标准规范，降低流通利用隐性成本

数据流通利用标准是全国一体化数据市场运行的“市场规则”，是促进数据在全国范围内高效流通利用的基石。针对当前数据市场存在的权属登记规则不统一、流通互操作性差、流通利用隐性成本高等问题，应以“数据登记标准+跨区域联通标准+跨行业应用标准”为基本法，完善面向一体化数据市场的流通利用标准体系。一是构建全国统一的数据登记与数据产品封装体系。依托公共数据资源统一登记平台，加快完善覆盖全国的数据登记制度体系。建立融合语义、标识、语用等多维度的数据封装标准体系，支撑数据要素与主体及应用解耦，确保数据要素实现可寻址、可交换、可操作与可管控。二是制定技术层面的跨区域互联互通标准。以降低数据汇聚与深加工成本为导向，构建跨部门、跨层级、跨区域的数据建模与交换标准，实现数据跨管辖域、跨空间域及跨信任域的价值交换。三是“底层基础数据+顶层数据形态”双向推动，探索跨行业数据应用标准。研究出台以数据流通利用为导向的元数据、主数据、数据目录和数据模型等基础资源标准，以及数据开放、共享、授权运营等开发利用标准，以此作为跨行业数据融合应用的基础参考。

基于此，聚焦高质量数据集、多模态数据等数据跨行业应用基础较好的领域，深化金融、电信、交通、能源等重点行业的数据治理与流通规则探索，建立基于数据产品的流通利用标准，消除跨行业应用壁垒。

5.2 夯实流通利用基础设施，提高数据市场流通效率

数据流通利用基础设施是全国一体化数据市场的核心技术通道，是推动数据要素在全国范围内实现安全高效流通的关键载体。针对当前数据市场存在的基础设施难联通、平台系统孤立等问题，应以“分布式网络+共性公共服务+平台互联互通”为工具箱，夯实数据流通利用基础设施。一是在分布式数据网络方面，不强调集中数据，而是通过联邦学习、区块链等构建互联互通的分布式架构^[22]，以“数据不动模型动”或“数据可用不可见”的方式实现全域覆盖、多层联动的数据要素流通利用“一张网”。二是在加强共性公共服务能力方面，建立全国数据样本库、算法算子库、数据标识编码体系、可信流通技术平台、统一数据登记平台等，构建跨行业、跨地域、跨层级的数据要素流通公共服务基础设施体系，避免场所、平台之间形成新形态的数据孤岛，为数据市场参与主体提供统一登记备案、统一授权存证、统一供需撮合、统一质量评估、统一社会信用、统一合规公证、统一数据账户等公共服务。三是在加强平台互联互通方面，进一步引导各类数据交易流通服务机构以及地方搭建的可信数据空间、平台等互联互通，规范各类数据交易流通服务机构以统一标准建设数据流通利用平台。建立统一的数据交易场所互联标准与业务规范，推动各地交易机构开放共享底层资源，实现跨平台

的产品互认、用户互通与信用共享，为数据场内集中交易和场外分散交易提供低成本、高效率、可信赖的平台保障。

5.3 健全数据估值定价机制,破解市场垄断与博弈困境

市场化的估值定价机制和透明公平的市场环境是破除数据流通利用地方保护、防止数据垄断与反内卷的重要机制。针对市场参与主体动力不足、市场不透明和行为规范不统一等问题，以“明确机构定位+综合估值定价机制+披露与反垄断机制”为抓手，营造公开透明的市场环境，积极打造市场主体竞争与合作共识。一是明确数据流通服务机构作为全国一体化市场接入枢纽的功能定位。严格规范各地数据交易场所建设，遏制低水平重复建设和同质化竞争，引导现有交易机构从独立封闭的平台运营模式向互联互通的节点接入模式转型。通过构建物理分散而逻辑统一的市场体系，促使地方交易场所成为连接全国市场的标准化端口，打破区域服务半径限制，促进数据要素在全国范围内自由高效流动。二是构建“基础成本+市场竞争+公允评估”综合数据价值评估与定价机制。一方面，构建基础价值评估体系，综合考虑数据采集、加工、存储、安全保护等全生命周期成本，核定数据产品的“基准价格”，为市场提供定价基础参照；另一方面，推行动态市场竞争机制，鼓励在交易所内通过拍卖、询价、撮合等方式，由供需双方基于应用场景价值进行博弈定价^[23]。同时，引入“算法定价”与第三方评估，为非标数据产品提供公允价值参考，防止头部企业利用市场优势地位操纵价格。三是数据全流程信息披露与反垄断监管机制。依托全国一体化数据市场基础设施，建立统一的数据要素价格指数与信息披露

平台。要求挂牌交易的数据产品按规定披露核心元数据、质量评估报告及合规证明（脱敏后），消除信息不对称。建立数据市场反垄断监测预警机制，重点监控头部平台的数据屏蔽、歧视性定价与强制“二选一”行为，以透明化、法治化的监管手段保障中小企业平等获取数据要素的权利。

5.4 做强数据流通利用产业,释放数据市场价值潜能

强大的数据流通利用产业既是实现数据高效流通利用、价值充分释放的基础，也是培育全国一体化数据市场的重要“试验场”。针对当前数据产业不强，难以畅通市场大循环的困境，应以“深化跨区域横向协作+破除行业纵向分割+参与全球数据合作”为组合拳，做强数据流通利用产业。一是深化跨区域横向协作。在深耕本地优势产业的基础上，释放跨区域横向产业协作效能。推进各地域、区域间形成差异化、互补性的数据产业布局，产生跨区域特色数据产业辐射效应，从而带动全国数据产业整体性发展。各地域之间以活跃市场参与主体为抓手，撬动全国省市之间合作；以精细化、专业化分工为目标，做大做强本地数据企业和数据商等数据流通服务机构。促进形成各相关地区政府、监管部门、重点企业代表的联合工作机制，协同推动数据产业合作。在区域间，发挥“京津冀”人才技术优势、“粤港澳”跨境通道优势、“长三角”制造业优势以及西部能源资源优势等各地产业基础，依托国家“东数西算”等重大工程和“数据飞地”、共建产业园或虚拟合作园区等创新模式实现区域间互通有无，真正发挥跨区域横向协作效能。二是破除行业纵向分割，激发行业融合交叉创新效应。充分发挥数据流通平台企业作用，依托数据湖、数据银行和各地公共数

据授权运营平台等^[24]，在工业、金融、交通等重点领域建设跨行业级可信数据空间。开放真实的、有挑战性的跨行业应用场景，例如“智慧港口-物流-金融供应链协同”“精准医疗-保险-健康管理”，以“揭榜挂帅”形式吸引不同行业的数据产业相关主题联合攻关。通过建立“数据要素×行业”融合评估体系，量化数据在降本增效、模式创新中的贡献度，筛选出可复制的“小切口、大价值”场景。将经过大赛实践验证的典型应用场景向全国推广，推动数据要素从“单点突破”迈向“生态协同”，为千行百业智能化转型提供“数据引擎”。三是推动参与国际治理规则与全球合作，探索跨境数据流动新模式，延伸数据产业国际市场。深化国际交流合作，积极融入全球数字治理体系，依托自由贸易试验区、海南自由贸易港等开放高地，开展数据跨境流动试点。加快建设国际数据港与离岸数据中心，探索建立数据跨境流动“白名单”与分级分类监管机制。深度参与并积极引领全球数据跨境流动、安全治理与公平贸易规则的讨论与制定，推动中欧、中美在数据跨境流动安全评估与标准互认方面的合作，构建安全便利的国际数据流通渠道。促进知识、技术、人才等创新资源的全球优化配置，为中国企业和数据产业开辟更广阔的发展空间。

6 结束语

培育全国一体化数据市场是一项涉及制度创新、技术攻关与生态构建的复杂系统工程，也是产生数据要素乘数效应、推动数字中国建设的关键举措。本文立足于数据流通利用视角，深入剖析了当前市场面临的规则机制割裂、基础设施薄弱、主

体信任缺失及产业生态滞后等结构性困境，并从统一规则、统筹基建、凝聚共识、加速赋能4个维度构建了总体思路并提出相应的实现路径，旨在为培育全国一体化数据市场提供理论参考与实践指引。

全国一体化数据市场的建设仍需在实践中不断深化与动态调整。一方面，需要持续细化数据产权“三权分置”的落地执行细则，加快探索适应数据高频交互特性的动态定价与收益分配机制，使制度供给真正跑通业务流转的“最后一公里”。另一方面，应高度重视隐私计算、区块链及人工智能等前沿技术在数据流通基础设施中的深度应用，通过技术手段在保障安全的前提下最大化数据价值。后续研究与实践还应重点关注如何通过有为政府与有效市场的有机结合，在打破行政性垄断与防范资本无序扩张之间寻找平衡点，最终构建起权责清晰、流转顺畅、安全可信的全国一体化数据市场体系，为实体经济的高质量发展注入强劲的数字动力。

参考文献：

- [1] 杨艳, 林凌. 数据要素高质量供给: 内涵解析、困境挑战与规制设计[J]. 电子政务, 2024(11): 15-26.
Yang Y, Lin L. High quality supply of data elements: connotation analysis, dilemma challenge and regulation design[J]. E-Government, 2024(11): 15-26.
- [2] 上官莉娜, 王舒宁. 数据要素赋能公共价值创造: 超大城市数字公共基础设施建设的逻辑理路[J]. 城市发展研究, 2025, 32(6): 85-91, 140.
Shangguan L N, Wang S N. Data elements empowering public value creation: the generative and governance of digital public infrastructure in megaci-

- ties[J]. *Urban Development Studies*, 2025, 32(6): 85-91, 140.
- [3] 宋方青, 邱子键. 数据要素市场治理法治化: 主体、权属与路径[J]. *上海经济研究*, 2022(4): 13-22.
Song F Q, Qiu Z J. The rule of law in the data element market governance: subject, ownership and path[J]. *Shanghai Journal of Economics*, 2022(4): 13-22.
- [4] 李琚. 协同视角下政府数据共享的障碍及其治理[J]. *中国行政管理*, 2021, 37(2): 101-106.
Li J. Obstacles and governance of data sharing among governments from the perspective of collaborative governance[J]. *Chinese Public Administration*, 2021, 37(2): 101-106.
- [5] 杨琪, 龚南宁. 我国大数据交易的主要问题及建议[J]. *大数据*, 2015, 1(2): 38-48.
Yang Q, Gong N N. Reflections on big data exchange of China[J]. *Big Data Research*, 2015, 1(2): 38-48.
- [6] 陈雨欣, 沈婧怡, 蔡庆丰. 数据要素市场建设与域内企业创新: 基于数据要素乘数效应视角[J]. *金融市场研究*, 2025(9): 48-60.
Chen Y X, Shen J Y, Cai Q F. The construction of a data element market and local firm innovation—empirical study based on A-share listed companies [J]. *Financial Market Research*, 2025(9): 48-60.
- [7] 韩喜平, 杨璐维. 培育全国一体化数据市场的政治经济学分析[J]. *社会科学辑刊*, 2025(2): 92-98.
Han X P, Yang L W. Political economy analysis of cultivating a nationally integrated data market[J]. *Social Science Journal*, 2025(2): 92-98.
- [8] 杨璐维. 以数据要素市场化配置改革推动培育全国一体化数据市场[J]. *求知*, 2025(2): 44-46.
Yang L W. Promoting the cultivation of a national integrated data market with the reform of market-oriented allocation of data elements[J]. *Seeking Knowledge*, 2025(2): 44-46.
- [9] 袁康, 徐云骞. 以体系思维推进全国一体化数据市场建设[J]. *中国网信*, 2025(2): 35-39.
Yuan K, Xu Y Q. Promoting the construction of national integrated data market with systematic thinking[J]. *New Media*, 2025(2): 35-39.
- [10] 赵放, 徐熠, 樊贝婷. 全国一体化数据市场培育的逻辑理路与实践进路[J]. *社会科学研究*, 2025(4): 1-9.
Zhao F, Xu Y, Fan B T. Cultivating an integrated national data market: theoretical frameworks and implementation pathways[J]. *Social Science Research*, 2025(4): 1-9.
- [11] 姜南, 马艺闻. 基于不完全契约视角的全国一体化数据市场建设路径研究[J]. *江西财经大学学报*, 2025(2): 25-35.
Jiang N, Ma Y W. Research on the path of building a nationwide integrated data market from the perspective of incomplete contract[J]. *Journal of Jiangxi University of Finance and Economics*, 2025(2): 25-35.
- [12] 牟冰清, 韩海庭. 公共数据赋能一体化数据市场的逻辑及路径[J]. *上海商学院学报*, 2025, 26(4): 55-67.
Mou B Q, Han H T. The logic and pathways of public data empowering the integrated data market[J]. *Journal of Shanghai Business School*, 2025, 26(4): 55-67.
- [13] 王曦, 杜万里, 徐彬. 深化完善公共数据授权运营制度推动全国一体化数据市场加速培育[J]. *中国经贸导刊*, 2025(19): 21-24.
Wang X, Du W L, Xu B. Deepen and improve the authorized operation system of public data and accelerate the cultivation of national integrated data market[J]. *China Economic & Trade Herald*, 2025

- (19): 21-24.
- [14] 许多奇, 盛宏伟. 全国一体化数据市场建设背景下数据产权登记的程序构造[J]. 北方法学, 2025, 19(5): 20-34.
- Xu D Q, Sheng H W. Procedural architecture of data property rights registration in the context of building a national integrated data market[J]. Northern Legal Science, 2025, 19(5): 20-34.
- [15] 周焯. 培育五大可信数据空间 加速构建全国一体化数据市场: 解读《可信数据空间发展行动计划(2024—2028年)》[J]. 中国科技产业, 2025(1): 8-9.
- Zhou Y. Cultivating five trusted data spaces and accelerating the construction of national integrated data market: interpretation of trusted data space development action plan (2024-2028) [J]. Science & Technology Industry of China, 2025(1): 8-9.
- [16] 冯晓青. 数据产权法律构造论[J]. 政法论丛, 2024(1): 120-136.
- Feng X Q. On the legal structure of data property rights[J]. Journal of Political Science and Law, 2024(1): 120-136.
- [17] 王琪. 打通数据交易所壁垒, 构建统一数据交易市场: 基于对数据交易所的比较分析[J]. 中国电信业, 2023(1): 30-33.
- Wang Q. Breaking through the barriers of data exchanges and building a unified data trading market: based on the comparative analysis of data exchanges[J]. China Telecommunications Trade, 2023(1): 30-33.
- [18] 姜宇. 数据要素市场化的一种方案: 基于数据信托的数据交易所机制重构[J]. 电子政务, 2023(7): 12-26.
- Jiang Y. A scheme of marketization of data elements: reconstruction of data exchange mechanism based on data trust[J]. E-Government, 2023(7): 12-26.
- [19] 王思源, 闫树. 隐私计算面临的挑战与发展趋势浅析[J]. 通信世界, 2022(2): 19-21.
- Wang S Y, Yan S. Analysis on the challenges and development trend of privacy computing[J]. Communications World, 2022(2): 19-21.
- [20] 叶雅珍, 朱扬勇. 建设数据市场监管体系, 推进数据统一大市场繁荣发展[J]. 大数据, 2025, 11(4): 150-153.
- Ye Y Z, Zhu Y Y. Building a data market regulatory framework for a thriving unified national data market[J]. Big Data Research, 2025, 11(4): 150-153.
- [21] 胡逸, 颜春水, 章瑜桢, 等. 市域数据要素市场构建路径探索: 无锡创新实践的经验与启示[J]. 大数据, 2025, 11(5): 117-129.
- Hu Y, Yan C S, Zhang Y Z, et al. Exploration of pathway of municipal data element market construction: experience and insight from Wuxi's innovative practice[J]. Big Data Research, 2025, 11(5): 117-129.
- [22] 包晓丽. 可信数据空间: 技术与制度二元共治[J]. 浙江学刊, 2024(1): 89-100.
- Bao X L. Trusted data space: a co-governance framework of technology and legal rules[J]. Zhejiang Academic Journal, 2024(1): 89-100.
- [23] 陆岷峰, 欧阳文杰. 数据要素市场化与数据资产评估与定价的体制机制研究[J]. 新疆社会科学, 2021(1): 43-53, 168.
- Lu M F, Ouyang W J. Research on the system mechanism design and construction of data asset "valuation-pricing": panoramic analysis of production, distribution, circulation and consumption of enterprise data assets under the background of economic double cycle[J]. Social Sciences in Xinjiang, 2021(1): 43-53, 168.
- [24] 张会平, 薛玉玉. 公共数据授权运营产权运行机制的理论建构与实施路径[J]. 电子政务, 2023(11): 2-13.
- Zhang H P, Xue Y Y. Theoretical con-

struction and implementation path of
property right operation mechanism of

public data authorization operation[J]. E-
Government, 2023(11): 2-13.

作者简介



窦悦（1989-），女，博士，国家信息中心大数据发展部副研究员，主要研究方向为数据要素市场、数据治理。



徐舒扬（1996-），男，国家信息中心大数据发展部助理研究员，主要研究方向为数据要素、数据流通。



崔佳佳（1980-），女，国家信息中心大数据发展部高级经济师、副处长，主要研究方向为数据要素市场、数据资产化。



蒋思琪（2001-），女，南京大学前沿科学学院硕士生，主要研究方向为政府数据治理。

收稿日期: 2026-02-25

通信作者: 窦悦, 495135998@qq.com