

# 全国一体化数据市场的基本构成与建设路径

姜江<sup>1</sup>, 班帅帅<sup>1</sup>, 牟冰清<sup>2</sup>, 刘庆威<sup>2</sup>, 朱扬勇<sup>2</sup>

1. 国家数据发展研究院, 北京 100837;
2. 上海数据研究院有限公司, 上海 200124

## 摘要

全国一体化数据市场与数据要素市场化、价值化相互耦合, 是我国数据领域的重要战略安排。结合我国数据市场实践现状, 紧扣数据要素和数据市场运行特征, 提出全国一体化数据市场具有规则、设施、生态和治理4个构成层次。进一步, 围绕4个层次, 提出培育全国一体化数据市场的路径, 包括扩大供给需求、强化制度引领、加强生态培育、加快设施建设和完善市场治理等着力点, 以实现数据要素更高水平配置, 推动数字经济高质量发展。

## 关键词

全国一体化数据市场; 高质量发展; 数据要素

中图分类号: F49

文献标志码: A

doi: 10.11959/j.issn.2096-0271.2026034

## *Fundamental structure and development pathway of the national integrated data market*

Jiang Jiang<sup>1</sup>, Ban Shuaishuai<sup>1</sup>, Mou Bingqing<sup>2</sup>, Liu Qingwei<sup>2</sup>, Zhu Yangyong<sup>2</sup>

1. National Institute of Data Development, Beijing 100837, China
2. Shanghai Data Research Institute, Shanghai 200124, China

## *Abstract*

As a pivotal strategy in the data era, the national integrated data market is intrinsically coupled with the process of marketization and value realization of data factors. By integrating the current practical landscape of China's data market with the unique characteristics of data factors and market dynamics, it posits that the national integrated data market comprises four structural layers: rules, infrastructure, ecosystem, and governance. Furthermore, it proposes a strategic pathway that includes four breakthrough points: expanding supply and demand, strengthening institutional leadership, fostering ecosystem cultivation, advancing infrastructure construction, and improving the market governance system. It aims to facilitate the high-level allocation of data factors and the high-quality development of the digital economy.

## *Key words*

national integrated data market, high-quality development, data factor

## 0 引言

党和国家高度重视数据市场建设。党的二十届三中全会第一次明确了培育全国一体化数据市场的重要战略。随后,《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》进一步强调,要“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”。国家数据局贯彻落实中央战略,将培育全国一体化数据市场作为工作重点之一,正在研究制定相关政策文件。

在此背景下,众多学者围绕全国一体化数据市场的理论逻辑、内涵特征和建设路径等展开研究。既有研究普遍将“全国一体化”视为数据市场发展到成熟阶段的特征形态,是尊重数据要素特性以及数据要素充分化和市场化的结果<sup>[1-3]</sup>。部分学者提出数据市场是数据要素流通交易的场所,进而将推动数据要素高效流通和跨域创新视为建设一体化数据市场的核心目标<sup>[4-5]</sup>。关于全国一体化数据市场建设路径的讨论呈现出系统性框架和针对性举措两类。一方面,全国一体化数据市场不是单一交易场所或制度安排,而是制度规则、基础设施、数据资源、应用场景、服务功能、监管治理等协同的多元体系,因此要从综合性和体系化视角推进其建设<sup>[1-3,6]</sup>。另一方面,有学者从具体角度切入,分别围绕可信数据空间<sup>[7]</sup>、数据确权与产权登记<sup>[8-9]</sup>、数据交易市场<sup>[4,10-11]</sup>等提出培育一体化数据市场的路径。

但总体来看,针对全国一体化数据市场的研究仍处于探索阶段,研究数量较少,尤其缺乏从市场发展的实际问题出发,对一体化数据市场构成层次和建设路径的系

统性分析。基于此,本文梳理数据市场的实践现状,结合数据要素特性和数据市场的运行特征,系统性分析全国一体化数据市场的基本构成,并提出全国一体化数据市场的建设路径,对更好释放数据要素价值,进而建成开放、共享、安全的全国一体化数据市场,具有重要的理论意义和实践价值。

## 1 培育全国一体化数据市场的重大意义

### 1.1 激活数据要素价值的必然要求

从要素属性看,数据要素价值释放具有规模效应,与多源数据融合应用程度呈正相关<sup>[12]</sup>,这有赖于市场化配置机制的有效运行。培育全国一体化数据市场,通过打破区域分割和部门壁垒,构建一体化数据资源体系和开放数据流通环境,拓展数据要素的流通范围和配置边界<sup>[13]</sup>,从而提升配置效率,并实现整体效益最大化。由此可见,培育全国一体化数据市场顺应了数据要素市场化、价值化的发展规律,是激活数据要素潜在价值的必然要求。

以金融业为例,普惠金融和精细化风险管理高度依赖对多源异构数据的综合利用。金融机构在刻画用户信用风险时,往往需要整合工商、司法、税务、海关、医疗、交通等多个领域的高质量数据资源。在缺乏一体化市场和规范流通机制的情况下,数据来源分散、质量参差不齐以及安全合规水平不足等问题,显著制约了数据要素价值的实现。全国一体化数据市场通过推动数据跨主体、跨领域、跨区域流通,完善数据质量评估和合规保障机制,有助于缓解上述约束,进而更有效地激发数据要素在金融服务中的应用价值。

## 1.2 建设全国统一大市场的有力支撑

在全国统一大市场体系中，数据市场是关键构件<sup>[4]</sup>，数据市场的一体化则为统一大市场建设提供了战略支点<sup>[4]</sup>，对商品和服务市场以及其他要素市场的高水平统一具有显著促进作用。

数据市场一体化为商品和服务市场的高水平统一提供底层支撑。早期电子商务依靠网络技术突破地域限制，并利用统一的平台规则，部分解决了传统市场分割问题，实现了商品的跨区域流动。随着数据和人工智能的发展，电商平台可以实现供需精准匹配、智慧物流和供应链优化管理，进一步推动商品和服务市场整合。而全国一体化数据市场可通过推动数据高效跨区域流通，打通从生产到消费的数据流通链路，实现全链条数据整合，从而实现整个商品市场和生产体系的贯通协同，最终推动建成一体化的商品和服务市场体系。

数据市场一体化有助于打通数据与其他生产要素的融通渠道，进而优化要素配置整体效率。具体而言，数据与劳动力结合，能够显著提升企业人力资源管理和劳动力就业决策的效率，实现劳动要素的创新性配置。数据与资本结合，能够通过精细化的数据分析，显著提升产业资本、风险资本和金融资本等投资效率及决策科学性。数据与土地结合，有利于实现智慧农业、城市土地空间的智能规划布局等。数据与知识结合，通过数字化平台促进知识的快速传播共享、个性化推荐学习资源，有助于提高知识获取的便利性和有效性。数据与技术结合，通过分析用户反馈和市场数据，企业得以及时优化技术配置，强化技术供给与需求的匹配程度，同时，数据已成为推动人工智能等技术发展的“燃料”。

## 1.3 构筑国家竞争新优势的重要基础

在国际数字竞争日益激烈的当下，培育全国一体化数据市场有助于将我国数据资源与场景优势转化为可持续的国家竞争新优势，是我国在数字经济全球博弈中取得优势地位的关键。

从基础条件看，我国作为制造业大国，制造业规模占全球比重约为30%，产业体系完备、应用场景丰富。同时，我国也是网络和数字经济大国，各行业数字化转型持续推进，在生产、流通和消费等环节积累了海量数据资源。在此基础上培育一体化数据市场，有助于将分散沉淀于不同区域和领域的生产、生活类数据加以整合，推动数据要素由资源优势向配置优势转变。

从国际范围看，主要经济体已将数据市场建设作为提升国家竞争力的重要抓手。欧盟近年来将构建单一数据市场确立为整体数据战略的关键方向，并以数据空间为抓手，推动不同行业和领域数据空间互联互通，逐步形成统一的数据流通体系。美国则通过数据经纪商和开放政府数据不断扩大数据供给，并以《开放政府法案》等制度安排确立“以公开为原则、不公开为例外”的政府数据治理理念，持续推动数据高效流通。

数据要素的制度建设能力正成为新一轮国际竞争的重要变量，而我国在数据要素市场化配置改革方面拥有强大的制度优势。我国率先将数据正式列为生产要素<sup>[5]</sup>，并已在一体化数据市场建设方面开展系统性探索。另外，在社会主义市场经济体制改革过程中，我国已在土地、劳动力、资本等要素市场建设方面积累了较为丰富的制度经验，为数据市场规则构建与完善提供了可借鉴的改革路径。全国一体化数据市场的推进，有助于将上述制度优势转化为数字经济发展的整体优势，从而

提升我国在全球数字经济议程设置和规则制定中的话语权与影响力<sup>[16]</sup>。

#### 1.4 统筹发展和安全的重要保障

安全始终是数据市场建设的底线和红线。从现实情况看，百度“开盒”事件等暴露出数据黑产、非法数据跨境流动等问题依然存在，数据安全治理面临跨主体、跨领域、跨区域的复杂挑战。培育全国一体化数据市场，可通过构建公平统一、协同高效的数据治理体系，强化跨部门、跨区域的协同监管机制，提升对数据市场违法违规行为的整体防控水平和打击能力，为数据要素安全高效流通构筑制度性屏障。

统一清晰的规则和监管体系有利于降低市场不确定性，打消市场主体合规顾虑，稳定市场预期，进而激励企业大胆投入、放心投入，引导资本、技术和人才等要素向数据领域集聚，形成安全与发展良性互动的局面。

## 2 我国数据市场的实践现状

### 2.1 我国数据市场建设取得积极进展

当前，我国数据市场建设整体呈现出资源多、速度快、势头好和场景广的良好态势，初步形成了多主体参与和多层次推进的发展格局。

数据资源规模持续扩大，公共数据供给能力不断增强。2024年度全国数据生产总量超过40 ZB，同比增长25%，增速较上年提高2.56个百分点。同时，数据资源的利用效率持续提升，2024年的活跃数据总量同比增长近23%，超六成存储数据为活跃数据。公共数据供给方面，截至2026年2月，国家公共数据资源登记平台登记总

量已超过25万项，接入各地区开放数据超7万项，覆盖全部国民经济行业大类，涉及行政执法、社会保障、卫生健康、信用服务等多个领域。数十个省区市已上线公共数据运营平台或专区，超过六成地区启动授权运营工作。公共数据作为重要基础性要素的支撑作用不断增强。

数据市场规模增速较快，相关产品和产业加速发展，市场基础不断夯实。数据产品供给方面，2025年第一季度，20家重点数据交易机构新增上架2 668个数据产品，累计数据产品数量较2024年增长11.3%，数据产品类型和供给能力持续提升。数据产业层面，以数据标注产业为例，其规模已达到17 282 TB，赋能121个人工智能大模型研发，培育和引进数据标注企业223家，从业人员规模达5.8万人，并带动近20个城市开展标注产业及生态建设。数据产业对市场发展的支撑作用逐步显现。

数据市场主体不断壮大，一方面，龙头企业对数据要素的战略作用重视程度显著提升，目前我国已成立近500家央企数字科技类公司，专门从事数据资源开发利用。调查显示，约66%的行业龙头企业和30%的数据技术企业已开展数据采购业务，企业数据与公共数据融合应用不断加快。另一方面，数据交易机构布局趋于理性和优化，机构数量由阶段性扩张转向结构性调整。同时，人工智能技术对数据需求的放大效应日益明显。联合国贸易和发展会议发布的《2025年技术与创新报告》指出，到2033年全球人工智能市场规模预计达到4.8万亿美元，中国则是全球人工智能发展主要引领者之一。

数据开发利用场景不断拓展，各领域特色化应用持续涌现。例如，在工业制造领域，企业加快推进人员、设备、原材料、工艺、环境和检测等全流程数据融合，推

动生产管理的数字化和精细化。在城市治理领域，数据加快突破部门、领域和区域壁垒，推动城市运行的全面感知和精准调控，社会治理日趋智能精准，治理效能稳步提升。

## 2.2 我国数据市场面临现实挑战

尽管我国数据市场建设整体呈现蓬勃态势，但从全国一体化数据市场的建设目标来看，仍处于初级阶段。供需关系的动态平衡是市场有效运行的核心<sup>[17]</sup>，目前，数据供给的质量和规模有待提升，数据需求存在描述困境。数据市场缺乏完善的数据量纲和计量体系，导致数据质量把控标准难以统一、数据质量检测机制尚未落地<sup>[18]</sup>。这直接导致数据产品化程度不高，低水平和重复加工问题突出，难以满足人工智能等高质量应用需求。更深层次的问题在于，数据供给主体在合规成本、收益回报和风险责任方面面临较大不确定性，再加上容错机制和激励机制不完善，拥有大规模、高质量数据的主体缺乏对外供给数据的动力，严重影响数据供给的持续性。与标准化的电力、原油等大宗商品不同，数据要素在形态、质量、计量、场景等方面标准不明确、不统一，导致数据需求面临描述困境<sup>[18]</sup>，即由于数据形态多变、场景依赖性强且计量维度复杂，需求方难以用结构化的语言准确界定所需数据的边界，这在一定程度上限制了数据需求增长。

从市场支撑体系来看，数据市场在规则、生态、设施和治理等方面，面临一系列结构性和制度性挑战。数据市场制度规则体系有待完善，这是当前面临的首要瓶颈。数据产权制度和登记体系尚不健全，尽管“三权分置”框架已初步确立，但不同类型的数据在权属认定、使用边界和收

益分配等方面缺乏统一、具体和可操作的制度安排。另外，现有数据流通交易规则多为原则性规定，缺乏覆盖数据采集、加工、定价、交付、清结算等全流程的细化指引。这在一定程度上增加了市场不确定性，抬高了数据流通交易的制度性交易成本<sup>[19]</sup>。

数据市场生态体系的不成熟限制了数据要素价值释放的整体效能。一方面，数据交易机构的发展模式仍处于探索期，各地交易机构在功能定位、业务边界和服务能力等方面呈现显著差异，公共性定位和市场化功能交织，尚未在全国范围内形成分工清晰和跨域协作机制。另一方面，由于行业准入标准不清晰、行业规范不健全，数据商和第三方专业服务机构培育进程相对缓慢，数据合规审查、价值评估、经纪撮合、加工处理、争议处理等环节的服务体系尚未实现专业化和规模化发展。

数据基础设施互联互通水平不足降低了数据跨主体、跨领域、跨区域流通的效率。当前，数据基础设施建设的一体化程度不足，算力、网络和流通利用设施等底层能力在区域和领域间分布不均，这种底层能力的失衡降低了数据要素跨域配置的整体效率。此外，不同区域和领域在数据分类分级、质量评测、接口格式等方面存在标准差异。技术标准缺乏互操作性导致数据在跨域流通时面临较高的转换成本和技术壁垒，进一步制约了大规模数据跨域流通的效率。

数据市场安全治理水平与复杂的数据流通交易环境之间存在一定适配差距。针对数据垄断、数据黑产、虚构交易等新兴风险，传统以事后查处为主的监管模式展现出滞后性，难以应对数据要素流通过程中的动态风险。同时，跨部门的协同监管机制尚未建成，数据产品描述和质量评价标准尚未统一，数据市场信息的披露机制

仍不完善，数据市场安全治理面临现实困难。如何在保障国家数据安全、保护商业秘密和个人隐私与激发市场创新活力之间寻找动态平衡，是当前治理体系建设中的核心难题<sup>[20]</sup>。

### 3 全国一体化数据市场的基本构成

#### 3.1 数据要素的基本特性

系统梳理数据要素的内在特性是分析全国一体化数据市场构成层次的重要前提。促进数据要素自由高效流通，进而实现资源优化配置和价值充分释放，是构建全国一体化数据市场的目标。据此，对数据要素特性的分析侧重数据作为生产要素，在生成方式、使用方式和价值实现方面表现出的独特属性，包括可复制性、非竞争性、部分非排他性、高流动性、价值融合性、价值异质性和高敏感性（如图1所示）。

与土地等传统要素不同，数据具有可复制性，同一数据可以被多个主体同时持

有，并在不同场景反复使用，进而带来非竞争性。数据要素还具有部分非排他性，即在技术条件允许的情况下，多个主体可以同时访问和使用同一数据而互不排斥。同时，制度安排和技术手段（如登记、加密等）可以赋予其一定程度的排他性。非竞争性和部分非排他性使数据要素具备多领域、多场景发挥价值的条件，其能在不同主体、不同生产环节、不同场景之间低边际成本传递和复用。这进一步赋予了数据要素高流动性的属性，而数据流通范围的延展与资源配置效率的优化呈显著正相关。

在价值实现方面，数据具有融合性和异质性。融合性体现在数据价值呈现典型的网络外部性特征。孤立节点的数据效用有限，而当数据体量、类型维度与应用场景协同提升时，不同来源及维度的数据通过汇聚融合和交叉分析，会生成新的洞见，价值创造进入递增区间。数据价值的融合性是数据进入流通交易环节的内在驱动力，进一步巩固了数据要素的高流动性。同时，数据价值具有异质性。即使在计量单位相同的情况下，不同数据在稀缺程度、应用

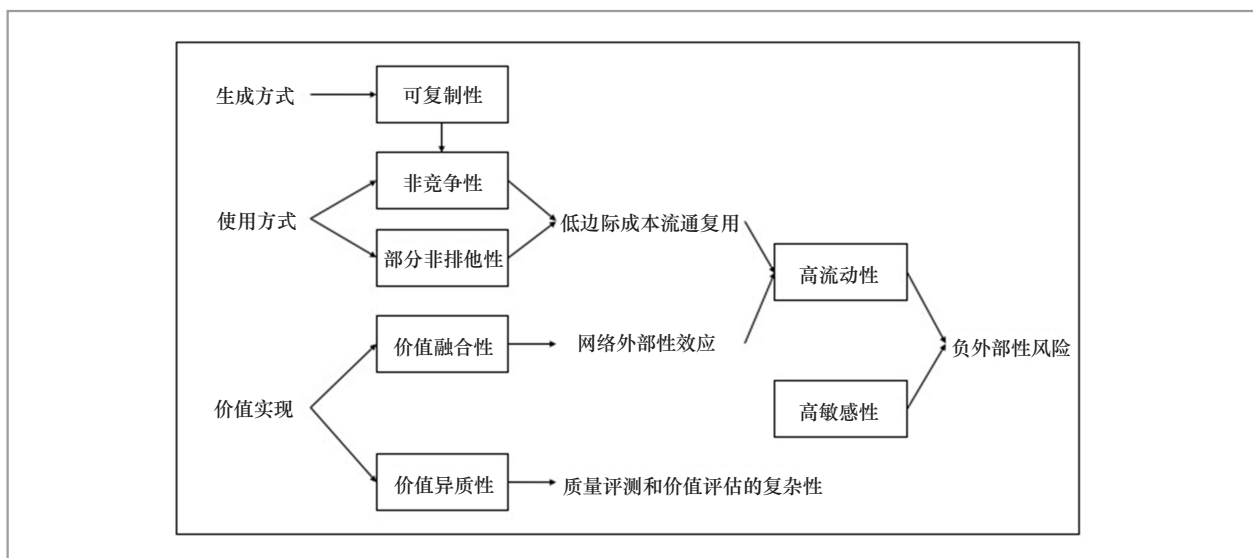


图1 数据要素的基本特性

场景和潜在收益等方面也存在显著差异。该特性增加了数据质量评测和交易定价的复杂性，对数据市场的专业化服务与治理机制提出了更高要求。

数据因承载个人隐私、商业秘密甚至国家安全等敏感信息，具有高敏感性。若缺乏有效保护，其在流通过程中可能引发严重风险。因此，数据流通必须以安全可控为前提，依托去标识化、数据脱敏、隐私计算等技术手段，在保障安全的同时释放数据价值。

### 3.2 数据市场的运行特征

数据要素的内在特性决定了数据市场在成长路径、交易方式和治理方式等方面呈现出区别于传统要素市场的运行特征，主要包括非线性成长、高技术依赖、长交易链条和显著外部性（如图2所示）。

数据市场的规模扩张并不遵循简单的线性逻辑。由于数据要素具有可复制性、非竞争性和部分非排他性，同一数据往往可以被多个主体同时持有，造成数据确权

的现实复杂性。数据要素的高流动性意味着数据在流通过程中会涉及多主体利益协调问题和复杂的安全合规约束。这决定了数据市场早期增长存在较高门槛。待后期制度规则和技术条件逐步完善，数据要素的可复制性和可融合性将显著放大规模效应和网络效应，使市场呈现出高增长潜能。

数据要素的高敏感性和价值异质性意味着将原始数据转化为可交易产品需要较长的流程，包括清洗、加工、脱敏等非标准化处理，最终封装为交易标的。同时，数据价值的异质性极大提升了数据在加工处理、质量检测、估值定价等方面的难度，进而延长了谈判博弈的过程。数据要素的上述特性共同决定了数据流通交易具有链条较长的特点。

高流动性赋予了数据以极低边际成本跨主体、跨环节、跨场景流通复用的能力，而价值融合性则驱动数据与其他数据及要素融合应用。同时，数据流通、开发、应用的各个环节必须依靠一定的技术介质<sup>[12]</sup>。这决定了技术和数据基础设施体系成为数据市场得以运行的基础底座。另外，

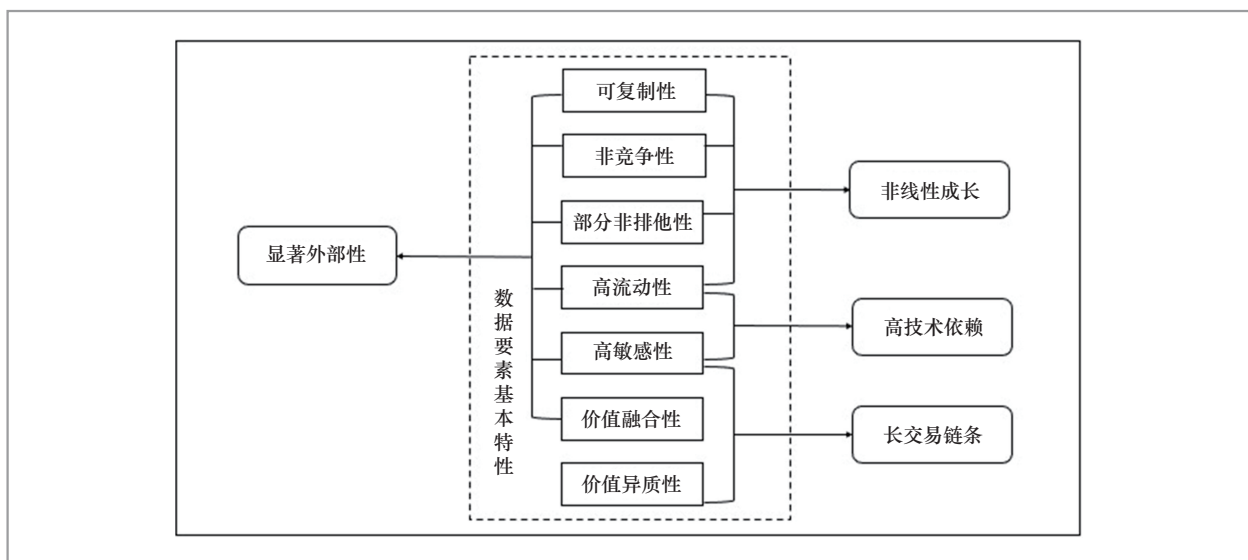


图2 数据市场的运行特征

鉴于数据要素的高敏感性，其流通交易过程必须嵌入安全、隐私和合规等技术保障。

数据市场运行兼具显著的正外部性和负外部性。正外部性源于数据要素对全要素生产率的乘数效应，通过构建高效的流通机制，数据价值的边际释放驱动了多要素协同与优化配置，实现社会总体福利的增进。相应地，数据要素的可复制性和高敏感性及数据流通的黑箱特征，可能衍生出隐私泄露、数据滥用、市场垄断等风险，并将相关成本转移至非流通交易的第三方及社会治理体系，造成负外部效应。

### 3.3 全国一体化数据市场的构成层次

基于数据要素特性和数据市场运行特征，全国一体化数据市场是多要素协同的复杂体系，其基本构成层次包括市场规则、市场生态、市场设施和治理体系（如图3所示）。

数据市场的非线性成长特征内生性地决定了全国一体化数据市场必须以完备的

规则体系为底层支撑。非线性增长的初始低速期源于数据在产权、合规和利益分配上的高额制度摩擦。数据要素的非竞争性与部分非排他性导致权属界定存在天然模糊性，若缺乏统一和明晰的制度规则，市场主体将因预期不明而对数据流通交易采取规避态度，导致市场停滞于增长临界点之下。非线性增长的后期待爆发力依赖于数据价值融合性触发的网络外部性效应，这有赖于开放、透明且安全的制度环境，激励多元主体参与数据流通交易和价值开发。据此，市场规则主要涵盖数据产权界定与登记规则、数据流通交易规则以及保障公平竞争的制度安排，而统一明晰、开放透明的市场规则不仅是规范市场秩序的保障，更是驱动数据市场跨越初期门槛、激活非线性增长潜能的关键。

数据要素的内生特性决定了数据市场运行呈现出显著的长交易链条特征。缓解该特征对数据市场发展阻碍的关键，在于培育创新活跃、类型丰富的市场生态。一方面，提升数据供给水平，引导公共数据、

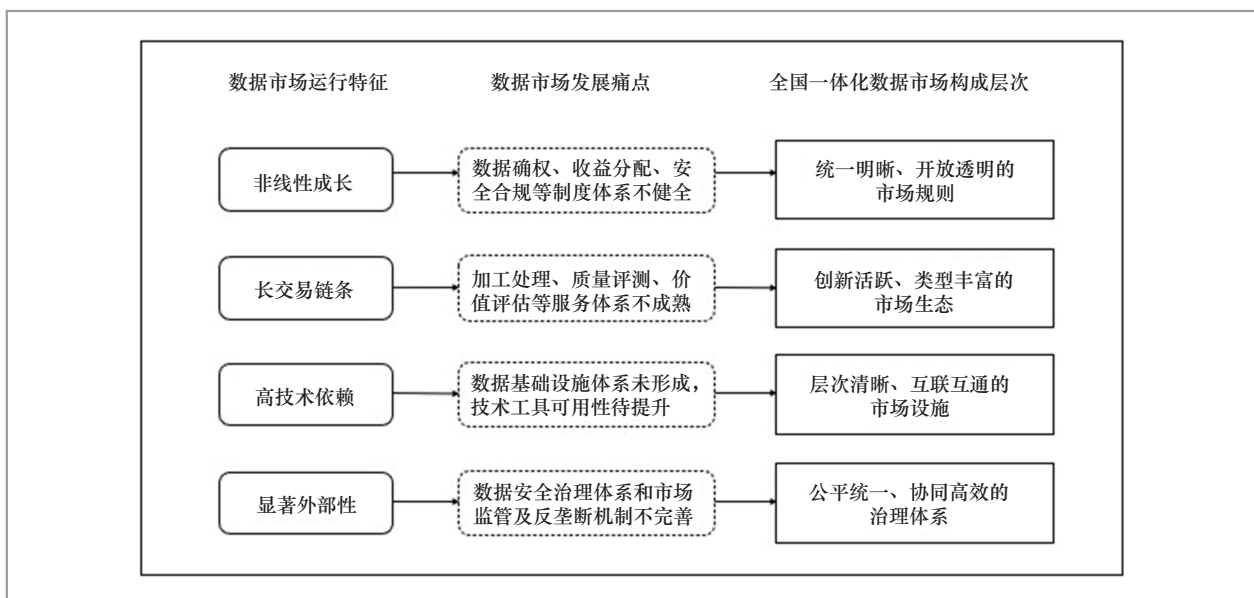


图3 全国一体化数据市场的构成层次

企业数据、个人数据等依法合规参与流通利用，并培养“为高质量数据付费”的市场意识，推动形成稳定、多元的数据使用需求和合理的数据付费机制。另一方面，通过构建多层次数据流通服务体系，培育数据流通交易平台、数据商、第三方专业服务机构等主体，健全包括采集清洗、加工处理、流通交易、质量评测、价值评估、争议解决等关键环节在内的服务链。这种生态化的服务体系将非标的加工流程转化为专业的服务能力，降低长交易链条中的不确定性，从而支撑起复杂交易链条下的高效价值发现与合规流通。

数据市场运行的高技术依赖特征决定了一体化数据市场以层次清晰、互联互通的市场设施体系为基石底座。数据的流通交易与价值化开发深度耦合于数字前沿技术，这种技术依赖性要求构建层次清晰的设施体系，包括算力、网络和数据流通利用基础设施，同时构建协调统一的数据标准体系，重点围绕数据量纲、计量、质量、接口协议、安全规范等领域统一标准。同时，高技术依赖特征进一步强化了设施互联互通的必要性。数据的流通利用过程极易因基础设施和技术标准不一而陷入高成本困境。跨主体、跨领域、跨区域互联互通的数据基础设施网络是支撑全国一体化数据市场规模效应的技术底座。

数据市场伴随隐私泄露、数据滥用、市场垄断等负外部性，这决定了一体化数据市场的安全有序运行离不开公平统一、协同高效的治理体系。数据市场行为产生的负面效应往往超越流通交易协议范畴，触及非流通交易的第三方、市场秩序或社会治理体系。这种外部性风险的传导方式使得单纯依靠市场自我调节机制失效，需要构建由标准化监管机制、创新性治理模式和全生命周期的安全保障机制组成的综

合性市场治理体系。

## 4 全国一体化数据市场建设路径

基于全国一体化数据市场的基本构成，结合当前我国数据市场在供需水平、制度规则、市场生态、基础设施、市场治理等方面面临的问题挑战，本文提出一条具有理论依据和现实抓手的一体化数据市场建设路径（如图4所示），包括供需、制度、生态、设施和治理等着力点。

### 4.1 扩大供给需求

供给和需求是数据市场发展的内生驱动力，不仅是市场存在的前提条件，更是资源配置效率的决定性力量。在全国一体化数据市场中，高质量供给和可持续需求的动态平衡直接决定了数据市场的规模效应能否真正转化为推动全要素生产率提升的实质动能。

围绕人工智能产业的实际需求，统筹推进高质量数据集建设。以规模化应用场景需求为牵引，提升数据采集、治理和更新能力。以高质量数据集建设为抓手，进一步推动数据标注产业规范化、专业化和智能化发展，为人工智能技术创新和产业化应用夯实数据基础。同时，应纵深推进公共数据资源的开发利用，在合规框架下促进其开放与授权运营，系统性提升公共数据的要素价值转化能力。持续深入实施“数据要素×”行动，组织开展“数据要素×”大赛和示范应用遴选，聚焦实体经济与数字经济深度融合的重点领域，系统挖掘数据要素赋能产业升级和公共服务优化的典型场景。总结推广相关实践经验，培育多元化数据需求，持续释放数据要素

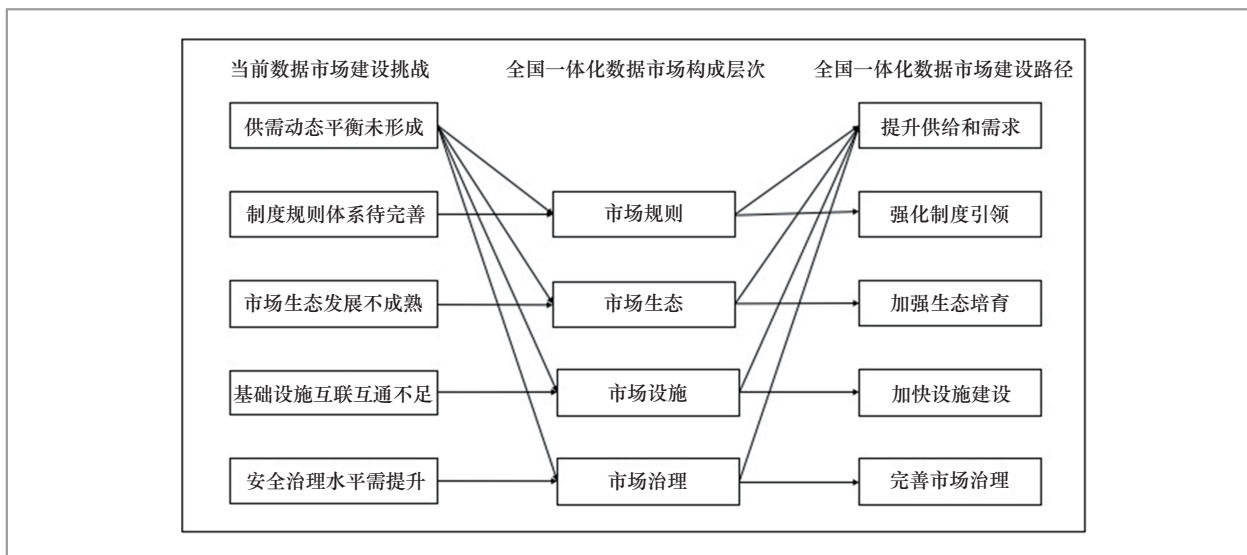


图4 全国一体化数据市场建设路径

价值。此外，数据流通服务机构是高质量数据供给的组织载体，应促进其高质量发展，充分发挥其在拓展数据流通交易模式、创新数据产品服务形态和贯通数据价值跃迁路径等方面的重要作用，提高数据供给与市场需求的匹配程度。

#### 4.2 强化制度引领

全国一体化数据市场建设需要以统一和明晰的制度规则为先导，通过降低制度不确定性和合规成本，为数据要素价值释放提供稳定预期。围绕数据产权、流通交易和质量管理等关键环节，应加快构建系统完备、衔接一致的制度框架。

完善数据产权归属认定和利益保护制度，针对不同类型数据，结合重点应用场景，探索形成可操作的数据产权配置方案，明确数据持有、使用权、经营权及管理责任边界，引导市场主体在统一规则下“对号入座”，有效缓解数据确权难、权责不清等问题，为数据依法合规流通奠定基

础。同时，细化数据流通交易规则，降低制度性交易成本。在坚持安全合规的前提下，推动发布数据流通交易标准示范合同，明确交易各方权利义务和风险分担机制。同步完善个人信息匿名化、去标识化等技术操作规范，为数据跨主体、跨领域、跨区域流通提供清晰指引，增强市场主体参与数据交易的确定性和可预期性。另外，健全数据产品质量监督管理机制，建立统一的数据产品描述和披露规范，完善质量评估和监督机制<sup>[21]</sup>，提升高质量数据产品和服务供给水平。

#### 4.3 加强生态培育

多元繁荣的市场生态是降低数据流通成本、驱动数据价值发现、激发数据市场活力、增强数据市场系统韧性的必然载体。统筹布局数据产业集聚区，推动数据资源、技术能力、应用场景和制度创新协同集聚。聚焦采存算用及安全等全链条环节，补齐产业配套与服务支撑短板，构建耦合协同

的数据产业生态。引导各区域基于禀赋条件错位竞争，走特色化、专业化发展道路，规避低水平重复建设，系统性增强数据产业竞争力<sup>[22]</sup>。

围绕全国一体化数据市场建设需求，加快培育多层次数据企业体系，系统培育具有核心竞争力和鲜明特色的数据企业。支持有条件的企业做大做强，培育在数据资源整合、数据产品开发、数据技术服务等领域具有国际竞争力的数据龙头企业。加大对成长型数据企业的扶持力度，重点培育一批具有高成长性和创新能力的“瞪羚企业”和“独角兽企业”，不断增强我国数据产业的整体活力和市场韧性。同时，鼓励和引导第三方专业服务机构在数据确权、合规审查、质量评估、资产评估、交易撮合、争议解决等领域提供专业化、标准化服务。推动法律、审计、评估、认证、安全等传统专业服务与数据市场深度融合，培育一批懂数据、懂规则、懂产业的复合型服务机构。通过完善专业服务供给，降低市场主体参与数据流通交易的门槛与风险，提升全国一体化数据市场运行的规范与效率。

#### 4.4 加快设施建设

数据基础设施和数据标准体系的深度耦合，构成全国一体化数据市场运行的设施底座，即以硬设施筑牢基础底座，再以软标准确立运行逻辑，共同为数据要素的高效可信流通和价值释放奠定坚实基础。

对标国家数据基础设施顶层架构，统筹集约化数据基础设施建设。破除区域与领域间的建设壁垒，实现算力、网络与流通利用设施的全局统筹。一方面，应强化数据流通利用的底层支撑体系，构建以隐私计算、区块链及可信执行环境为核心的

技术体系<sup>[23]</sup>，确保数据要素安全流通。另一方面，优化算力资源的跨域协同网络，探索算力与电力的联动调度机制，在提升资源配置效率的同时，驱动算力设施向低碳化、绿色化转型。同时，在技术底座之上，应持续深入推进数据标准的统一与完善，为数据要素跨域流通提供通用语言，具体包括加快制定数据分类分级的细化指南、确立统一的量纲计量与价值评估标准、强化数据质量监管、技术接口规范及安全保障标准的落地等。通过数据标准体系的引导，降低市场主体的对接成本，从而在全国范围内形成逻辑统一、运行平稳的数据流通格局。

#### 4.5 完善市场治理

全国一体化数据市场的监管与治理逻辑，应当符合数据要素特性和市场运行特征，实现全过程动态监管与治理。建立健全跨部门协同的监管机制、培育壮大专业化安全治理服务生态以及强化典型案例的示范引领，构建起安全合规和创新活力并行的治理体系。

针对数据要素高流动性特点，加强跨部门协同，进而建立覆盖数据流通交易全过程的市场监管机制。从传统的静态监管、事后查处模式，转变为动态监测、强化合规的治理逻辑，尤其重视数据产品在进入流通交易环节前的合规审查和质量监管<sup>[24]</sup>。同时，充分利用区块链、智能合约等技术在实现数据流通可记录、可追溯中的应用。在市场服务层面，培育壮大数据安全服务商和第三方专业机构。引导数据商开发数据安全流通相关产品和服务，同时加快培育合规审核、安全评估、争议解决等第三方专业服务集群，通过市场侧的专业化分工降低市场主体参与数据市场活

动的安全成本。最后，定期遴选并公布在公共数据授权运营、跨行业数据融合利用以及跨境数据流动等领域的安全治理典型案例，提炼可复制、可推广的合规模板与治理经验。强化典型案例的示范引导，为市场主体提供直观的路径参考，进而在全社会凝聚发展与安全并重的市场治理共识。

## 5 结束语

本文从我国数据市场的实践现状出发，分析了数据要素在生成方式、使用方式和价值实现方面的特殊属性，进而分析出数据市场在运行过程中具有非线性成长、长交易链条、高技术依赖性和显著外部性的特征。在此基础上，本文提出全国一体化数据市场的构成层次，包括统一明晰的市场规则、活跃丰富的市场生态、互联互通的市场设施、协同高效的治理体系4个层次，进而提出以扩大供给需求、强化制度引领、加强生态培育、加快设施建设和完善市场治理为着力点的全国一体化数据市场建设路径，为数据要素市场化价值化及数字经济高质量发展提供系统性理论支撑。

## 参考文献：

- [1] 杨璐维, 韩喜平. 全国一体化数据市场的形成逻辑、运行机制与培育路径[J]. 财经科学, 2026(1): 15-26.
- Yang L W, Han X P. The formative logic, operational mechanisms, and cultivation pathways of a nationwide integrated data market[J]. Finance & Economics, 2026(1): 15-26.
- [2] 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.

- [3] 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.

- [4] 欧阳日辉. 建设开放共享安全的全国一体化数据市场[J]. 中国党政干部论坛, 2025(11): 56-60.

Ouyang R H. Building an open, shared and secure national integrated data market[J]. Chinese Cadres Tribune, 2025(11): 56-60.

- [5] 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.

- [6] 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.

- [7] 李林. 基于可信数据空间的一体化数据市场构建[J]. 中国特色社会主义研究, 2025(2): 101-109.

Li L. Construction of an integrated data market based on trusted data spaces[J]. Studies on Socialism with Chinese Characteristics, 2025(2): 101-109.

- [8] 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]. *North-ern Legal Science*, 2025, 19(5): 20-34.
- [9] 孙湛, 郭明军, 曾丽. 权益保护视角下全国一体化数据登记体系建设研究[J]. *电子政务*, 2024(10): 88-99.
- Sun Z, Guo M J, Zeng L. Research on the construction of national integrated data registration system from the perspective of rights protection[J]. *E-Government*, 2024(10): 88-99.
- [10] 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[J]. *区域经济评论*, 2023(4): 76-82.
- Ran J F, Zhao M Q, Zhang S. Building a unified large market for data trading: realistic obstacles and implementation paths[J]. *Regional Economic Review*, 2023(4): 76-82.
- [11] 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[J]. *电子政务*, 2024(2): 2-11.
- Dou Y, Guo M J, Zhang L Y, et al. Research on the overall layout and promotion path of the national integrated data trading place system[J]. *E-Government*, 2024(2): 2-11.
- [12] 牟冰清, 董思怡. 培育全国一体化数据市场的逻辑和路径[J]. *科学与管理*, 2025, 45(6): 89-94.
- Mou B Q, Dong S Y. The logic and path of establishing a nationally integrated data market[J]. *Science and Management*, 2025, 45(6): 89-94.
- [13] 王守义. 数据要素价值化、实体企业数字化转型与全国统一大市场构建[J]. *思想战线*, 2023, 49(5): 149-157.
- Wang S Y. Value of data resources, digital transformation of real enterprises and construction of a unified domestic market[J]. *Thinking*, 2023, 49(5): 149-157.
- [14] 申明浩, 申么, 杨永聪, 等. 数据跨境有序流动何以赋能统一大市场建设: 基于粤港澳大湾区建设视角分析[J]. *国际经贸探索*, 2022(11): 82-94.
- Shen M H, Shen M, Yang Y C, et al. How does the orderly cross-border flow of data empower the construction of a unified national market: an analysis based on the perspective of construction of Guangdong-Hong Kong-Macao greater bay area[J]. *International Economics and Trade Research*, 2022(11): 82-94.
- [15] 刘速, 唐福宇, 孙晓绯. 油气数据资产价值评估体系研究: 以中国石油的油气数据资产为例[J]. *商业观察*, 2024, 10(24): 115-120.
- Liu S, Tang F Y, Sun X F. Research on the value assessment system of oil and gas data assets: taking oil and gas data assets of PetroChina as an example[J]. *Business Observation*, 2024, 10(24): 115-120.
- [16] 王浩权. 论生成式人工智能中数据安全风险防控机制与法律规制的协同发展[J]. *产业创新研究*, 2025(12): 28-30.
- Wang H Q. On the coordinated development of data security risk prevention and control mechanism and legal regulation in generative artificial intelligence [J]. *Industrial Innovation*, 2025(12): 28-30.
- [17] Bjørndal M, Jörnsten K. Equilibrium prices supported by dual price functions in markets with non-convexities[J]. *European Journal of Operational Research*, 2008, 190(3): 768-789.
- [18] 熊贇, 朱扬勇. 数据产品及其流通监管体系研究[J]. *大数据*, 2025, 11(3): 98-107.
- Xiong Y, Zhu Y Y. Research on data product and their circulation regulatory framework[J]. *Big Data Research*, 2025,

- 11(3): 98-107.
- [19] Williamson O E. Transaction cost economics: the natural progression[J]. American Economic Review, 2010, 100(3): 673-690.
- [20] 罗海宁. 经济学视角下的数据要素市场可持续发展安全发展研究[J]. 大数据, 2024, 10(6): 107-120.
- Luo H N. Research on the sustainable and safe development of data factor market from the perspective of economics[J]. Big Data Research, 2024, 10(6): 107-120.
- [21] 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.
- [22] 张树俊. 传统产业高端化发展的技术路径: 以江苏省泰州市为例[J]. 安徽商贸职业技术学院学报(社会科学版), 2014, 13(3): 26-31.
- Zhang S J. Technology path for high-end development of traditional industries: a case study on Taizhou, Jiangsu [J]. Journal of Anhui Business College, 2014, 13(3): 26-31.
- [23] 闫树, 孙楠, 王娟, 等. 推动数据要素安全流通的机制与技术[J]. 中国信息安全, 2025(1): 12-17.
- Yan S, Sun N, Wang J, et al. Mechanism and technology to promote the safe circulation of data elements[J]. China Information Security, 2025(1): 12-17.
- [24] 叶雅珍, 朱扬勇. 数据要素市场与数据产品市场[J]. 大数据, 2025, 11(1): 191-195.
- Ye Y Z, Zhu Y Y. The data factor market vs the data product market[J]. Big Data Research, 2025, 11(1): 191-195.

### 作者简介



姜江 (1978-), 女, 博士, 国家数据发展研究院副院长、研究员, 主要研究方向为战略性新兴产业、数字经济、数据要素和科技创新政策。深度参与战略性新兴产业发展规划、生物经济、数字经济、新质生产力等重大文件起草工作。在核心期刊发表战略性新兴产业、科技创新政策等领域论文百余篇, 出版《培育和发展我国战略性新兴产业: 理论与实践》《“十三五”产业新增长点: 打造经济发展新引擎》等著作。



班帅帅 (1992-), 男, 博士, 国家数据发展研究院数据要素研究部副主任、中级工程师, 主要研究方向为数字经济和数据要素。参与多项数据要素领域相关政策制定工作, 出版《国家数据治理体系构建: 全球经验与启示》等著作。



牟冰清 (1998-), 女, 上海数据研究院研究员, 主要研究方向为数据要素市场化配置和数字经济。参与多项数据要素市场化配置改革相关政策制定和创新实践工作, 围绕数据流通交易、数据市场体系、数据发展水平等发表多篇论文与研究报告, 出版《数据发展之路: 广东实践》等著作。



**刘庆威**（1988-），男，博士，上海数据研究院研究部负责人，主要研究方向为可信数据空间和高质量数据集。参与数据领域多项重要政策、课题和标准研制工作，发表学术论文10余篇。



**朱扬勇**（1963-），男，复旦大学教授，上海数据研究院学术副院长，《大数据》期刊编委会副主任。数据科学家，在数据领域做出开创性工作，提出数据自治、数据财政、数据资产等概念和体系。在数据领域发表论文200多篇，持有高价值专利15件，出版学术著作17本。上海市数据科学重点实验室创始主任，担任多个政府顾问。主导编制了多个地方政府数据发展规划。主要研究方向为数据科学与数字经济。

收稿日期: 2026-01-31

通信作者: 牟冰清, bingqing.mou@shdatagroup.com