

数据要素市场化配置改革的区域困境与机制创新

赵天, 胡敏, 郭祥云

北京信息科技大学, 北京 102206

摘要

数据要素作为新型生产要素, 在进行市场化配置改革过程中会面临很多数据要素基础制度上的制约, 本文以长三角地区和粤港澳大湾区两大先行试点为研究对象, 应用比较研究法系统分析了两大区域数据要素市场化配置的发展现状及政策环境, 识别出两大区域数据要素基础制度的共性问题及差异性特征。研究发现, 两大区域均从自身优势出发创新了一系列破除制度困境、释放数据要素价值的落地机制, 并分别形成了数据要素市场化配置改革区域协同与跨境流通的两大典型范式。进一步提出了适配全国的统一核心基础制度结合区域灵活落地细则的数据要素市场化配置改革发展思路, 并针对每项基础制度提出了具体的机制建议。

关键词

数据要素; 市场化配置; 长三角; 粤港澳; 比较研究

中图分类号: F123.9

文献标志码: A

Regional Dilemmas and Mechanism Innovation in Market-Oriented Allocation Reform of Data Elements

ZHAO Tian, HU Min, GUO Xiangyun

Beijing Information Science & Technology University, Beijing 102206, China

Abstract

As an emerging production factor in the digital economy era, data elements face numerous constraints caused by underdeveloped basic institutional frameworks during the advancement of market-oriented allocation reform. Taking the Yangtze River Delta Region and the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area—the two pioneering pilot zones for data element marketization as the research subjects, this paper systematically compared the development status and policy landscape of data element market-oriented allocation in these two regions. Through comparative study, it identifies the common institutional challenges and distinctive features of their respective basic data element institutions. It is found that leveraging their comparative advantages, both regions have created a series of practical mechanisms to address institutional bottlenecks and unlock the value of data elements, two typical paradigms for regional synergy and cross-border flow in the reform of the market-oriented allocation of data factors have been formed respectively. Furthermore, this paper puts forward a national applicable development approach for the reform of the

market-oriented allocation of data elements, which adapts the unified national core basic systems with regionally flexible implementation rules, specific mechanism recommendations are also proposed for each basic system.

Key words

data elements, market-oriented allocation, YRD, GBA, comparative study

0 引言

数据要素作为当今数字经济时代的生产要素，已经成为推动国家快速发展的战略性资源。为了能够充分实现数据要素的循环流通及战略价值，党和国家已经构建出一套完善的数据要素政策体系框架。总书记在2022年中央全面深化改革委员会第二十六次会议上提出要完善数据要素市场化配置机制，同年年末，发布了重要的“数据二十条”，即《中共中央 国务院关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》，旨在充分强调数据要素的战略性作用，打牢数据要素流通与价值释放的政策基础。国家数据局等十七部门联合发布《“数据要素×”三年行动计划（2024—2026年）》，为充分发挥数据要素乘数效应与赋能经济发展，制定了详细全面的行动计划。在“十四五”收官和“十五五”开局的关键节点，作为仅次于美国的全球第二大数字经济体，中国已经迎来了数字经济高质量发展的新阶段。在培育全国一体化数据市场的大背景下，长三角地区与粤港澳大湾区作为我国经济最具活力、数字经济最发达的区域，正承载着数据要素市场化配置改革试点的重要使命。两大区域的改革实践由于政策环境、行政制度及数据产业基础的不同而各有侧重，在纵深推进数据要素市场化配置的过程中，既暴露出了数据要素在跨域跨境流通的共性制

度困境，同时也积累了其他地区可借鉴可复制的机制创新经验。

1 文献综述

国家数据局于2024年12月公布了第一批数据领域的常用名词解释，其中将“数据要素市场化配置”定义为“通过市场机制来配置数据这一新型生产要素，旨在建立一个更加开放、安全和高效的数据流通环境，不断释放数据要素价值”^[1]。从定义可知，数据要素市场化配置主要通过市场机制来完成，从而使数据要素能够在社会成员和生产部门之间自由流通，并能够建立起数据要素的贡献投入之间的正向反馈。学术界对于“数据要素市场化配置”的理论与实践研究正在逐步推进，关于数据要素共同市场的建立，陈婉玲等^[2]提出通过统一数据要素市场交易规则、促进数据要素市场基础设施的互通互联以及数据要素市场监管的区域合作来建立数据要素共同市场交易流通机制。魏巍等^[3]聚焦数据要素市场化配置改革试点，主张落地数据产权“三权分置”改进试点、公共数据共享开放标准示范试点、数据要素市场经营主体试点及数据要素监管沙盒试点。

针对数据要素市场化配置改革的理论研究及路径设计，欧阳日晖^[4]从理论逻辑的角度研究了“数据要素×”驱动新质生产力的影响机制及与应用场景相结合的实现路径，并提出了有效数据要素市场化配

置的政策建议。欧阳日辉和徐远彬^[5]从改革动因、目的、本质、逻辑及内容五个维度对“十五五”时期数据要素市场化配置的理论框架展开论述，围绕数据管理体制机制、数据基础制度、公共数据供给方式、数据流通交易模式、数据资产化管理、数据统计监测体系六个改革重点构建了从顶层策略到落地机制的路线图。胡芳和刘婷婷^[6]从全国统一大市场的视角就制度创新、技术赋能和生态协同三个层面探讨改革的系统推进方法。

具体区域的数据要素市场化配置改革的相关研究还较少，李斯嘉^[7]梳理了长三角地区数据要素市场化配置在交易平台、治理机制、基础设施及应用场景方面取得的成绩，并定位了后续有待解决的实际问题。申明浩等^[8]应用“不可能三角理论”构建了粤港澳大湾区数据跨境流动不可能三角理论模型，通过分析欧美的先进经验，提出了粤港澳数据跨境流动的治理范式。曾坚朋等^[9]研究了粤港澳大湾区大数据中心建设的实施路径，在打造数字湾区的时代背景下，给出了央地、粤港澳、全要素、双循环及产学研五大协同的行动路线。通过对文献的系统综述，尚未见到关于长三角地区与粤港澳大湾区在数据要素市场化配置改革方面的系统性比较研究，多数对于区域研究的内容也主要针对局部实践，且针对跨域跨境协同机制的研究较少，本文基于比较具有代表性的两个热点区域，通过对比分析探讨两者在制度方面的共性与特殊性，为两大区域数据要素改革路径的优化、跨域与跨境数据要素的流通提供针对性的解决方案，为全国一体化数据市场提供有代表性的、可复制的区域协同改革经验。

2 区域实践现状与制度环境比较

当前，我国的数据要素已经完成从非市场化配置进入了市场化配置的转变，全面迎来数据要素市场化配置改革的关键发展阶段。2023年国家数据局成立，相关部门始终围绕“数据要素市场化配置”改革的主要任务，进行数据基础制度体系的提升与完善。在数据管理组织方面，继国家数据局成立之后，全国有多达31个省份建立了专门的数据管理组织机构；在数据要素运营主体方面，2024年，全国已经有超过40万家的数据企业；在数据要素交易平台方面，以数据交易所和数据交易中心为主体的数据交易机构建设同样取得了卓越的进展。

2.1 两大区域数据要素市场发展现状比较

长三角地区与粤港澳大湾区是我国实体经济及数字经济发展的双高地。长三角自20世纪90年代就已经成为我国经济增长的核心区域，2023年，该地区以全国2.3%的面积及1.4%的人口创造了全国25%的GDP，并且数字经济与数据要素市场建设的业绩均处于领先地位，长三角地区2023年的数字经济规模高达12万亿元，同年度的数据交易市场规模占全国数据交易市场的27.7%^[10]。粤港澳大湾区作为我国高质量发展的重要引擎和开放前沿，2023年经济总量突破14万亿元，以不到全国0.6%的国土面积及6%的人口创造了全国11%的GDP^[8]，2024年度仅广东省数字经济总量就突破了7万亿元，全省GDP占比高达51%，连续九年位居全国首位^[11]。

长三角地区和粤港澳大湾区的数据要素市场化配置改革属于我国该领域改革的两大典型范式。两大区域的共性表现为：均出台专项政策、成立专门机构进行数据

治理实践，构筑了数据要素市场化配置改革的顶层设计；均依靠数据平台及算力基础设施的协同网络配置与布局基本实现了数据基础设施的互通互联；均构建了不同层次的数据交易生态，逐步探索数据高效流转及安全互信的机制设计。两大区域的差异性也十分明显：长三角三省一市是国家数据领域综合改革的重点区域，改革专注于政府顶层设计引领与市场协同下的区域一体化，以公共数据统筹开放及公共数据授权运营制度为重点，全速推进数据交易平台、数据协同治理、数据基础设施、数据融合应用场景及数据产业生态群的建设，依托区域内各级政府行政协同及市场协同的共同作用，在协调数据要素公共利益与市场化配置效率平衡的同时，实现公共数据的高效流通及公共数据、企业数据、个人数据三大类数据的协同共享；而粤港澳大湾区的改革则呈现市场主导的差异化特征，改革专注于企业数据市场化流通，同时推进公共数据的跨境流动，基于一国两制的制度特点及粤、港、澳三种不同法律框架的独特环境，落地数据产权三权分置的本地市场化配置，制度以数据要素市场价值释放为导向，兼顾安全互信的原则，依赖于国家顶层战略、三地具体政策与跨地规则衔接的多层机制，在不同的跨境融合场景开展创新实践，并主动探索《数字经济伙伴关系协定》的国际规则对接任务。

两区域的数据交易市场均展现了全国领先的活跃度，长三角地区以上海数据交易所、浙江大数据交易中心及杭州数据交易所的建设最具代表性。上海数据交易所打造全国数据要素市场核心枢纽为目标，率先启动数据资产交易市场，截至2025年5月底，共签约数商1600余家，挂牌数据产品5000余个，2024年交易额超50亿元，2025年上半年交易额超30亿元，与

去年同期相比增长超50%^①。浙江大数据交易中心是浙江省首家省级数据交易场所，杭州数据交易所定位为浙江省数据要素市场化配置改革核心平台，截至2024年8月，浙江大数据交易中心和杭州数据交易所共签约数商1622家，两大平台挂牌数据产品2482个，交易额共54.5亿元^②。粤港澳大湾区以广州数据交易所和深圳数据交易所为主要代表，2024年，广州数据交易所成立两年来累计交易规模突破52亿元，深圳数据交易所累计交易规模159亿元，其中，累计跨境交易3.1亿元，深交所的双项指标连续三年领跑全国^③。

2.2 两大区域的政策环境比较

长三角地区和粤港澳大湾区均在国家顶层战略的引领下，积极出台数据要素市场化配置的政策，从表1、表2的政策梳理可以看出，两大区域在政策出台的速度及数量上较为相似，且均构建起从顶层设计、地市级细则、数据交易平台规则的由顶至底的多层级政策体系，政策体系的构建过程遵循了科学严谨的政策演进逻辑。同时，政策的核心内容基于两大区域的定位及体制差异形成了不同的有针对性的改革重点。

2.2.1 政策体系的共性

长三角及粤港澳两大区域均在2023年出台了区域改革的顶层政策框架，确定了数据交易的基本规则；在2024年均针对不同重点问题明确了配套细则，长三角地区围绕行政壁垒破除问题制定了区域协同细则，粤港澳大湾区针对跨境数据制定了区域流动细则；在2025年均推出了实践落地的政策工具，例如示范区、试点及各类平台等。两大区域均实现了从体系设计到实践落地的逐层转化。除了标准化的“顶层

战略-区域细则-落地工具”三层架构，另一共性的核心要点体现在政策设计均聚焦区域内及跨域的数据产权、数据流通、数据交易及数字区域的建设上。最后，两大区域的政策在目标设定方面也存在一定共性，均提出构建统一开放、竞争有序的数据要素市场，实现数据资源资产化的管理与数据价值的释放，探索建立数据的跨域/跨境流动机制，建立健全数据安全与合规的保障体系。综上所述，两大区域均大力贯彻并执行国家战略方针，依托不同的创新机制与工具形成了较为完整的数据要素市场化配置改革的政策体系。

2.2.2 政策体系的差异性

两大区域由于各自的定位及体制差异，

在政策侧重点与落地机制上存在一定差异。长三角地区政策以数据要素统筹运营及区域内部算力协调配置为主，针对行政壁垒的破除、公共数据授权运营的完善、区域数据的共享开放以及算力平台的互通互联等出台联合政策，力求打造数字长三角中国样板。而粤港澳大湾区则聚焦跨境数据流动规则与标准的制定，针对“一国两制”下的国际规则的衔接、跨境数据的确权与验证、数据的国际合作等出台联合政策，旨在建设全球数字化水平最高的湾区。在政策的落地机制方面，长三角地区依托一体化发展战略推动区域内一体化合作项目，而粤港澳大湾区则主张建立市场化平台，以市场驱动为导向，基于粤港澳的特殊地位与制度优势，实现跨境数据的市场化配置。

表1 长三角地区数据要素市场化配置改革近三年政策文件梳理

时间	政策发布地区及主体	月度文件数	年度文件数	政策核心要点
2023年	7月 上海市市政府办公厅、中国(上海)自由贸易试验区、上海数据交易所	3	7	政策框架,数据产业行动方案及数据产品挂牌交易规则,“中国数谷”建设
	8月 上海数据交易所	1		
	9月 杭州国家高新区	1		
	12月 江苏省省委、省政府,上海数据交易所	2		
2024年	4月 芜湖市市政府	1	6	配套细则,数据要素创新示范区建设,长三角数据专题合作机制,算力平台互联互通
	7月 江苏省省政府常务会议	1		
	8月 长三角三省一市数据管理部门联合	1		
	10月 长三角三省一市联合	1		
	11月 泰州市市政府	1		
	12月 江苏省省数据局	1		
	1月 芜湖市市数据资源管理局	1		
2025年	3月 芜湖市市政府、泰州市市数据产业集团	3	12	实践落地,数据券、算力券,区域数据标准,数据资产化试点
	4月 芜湖市市数据资源管理局、江苏省省人大三次会议	2		
	5月 杭州市市政府	1		
	6月 安徽省数据交易所	1		
	10月 长三角三省一市联合发布	4		

表2 粤港澳大湾区数据要素市场化配置改革近三年政策文件梳理

时间	政策发布地区及主体	月度文件数	年度文件数	政策核心要点
2023年	2月 深圳市市发展和改革委员会	2	6	政策框架,数据交易规则,“数字湾区”,南沙公共数据授权运营
	6月 香港特别行政区	1		
	11月 广东省省政府办公厅	1		
	12月 香港特别行政区,国家发展改革委、商务部、国家市场监督管理总局联合	2		
	6月 广东省省委办公厅、省政府办公厅	1		
2024年	7月 广州市政务服务和数据管理局	1	7	跨境细则,广州公共数据授权运营,香港扩展跨境数据标准合同使用范围,前海数据跨境流动细则
	11月 香港特别行政区政府、全国网络安全标准化技术委员会秘书处、广州市市人大常委会	3		
	12月 深圳市前海管理局、广东省省政府	2		
	1月 广东省人大常委会	1		
	2月 广州市市政府、广州市政务服务和数据管理局	2		
2025年	5月 广东省省政务服务和数据管理局,中国人民银行、金融监管总局、中国证监会、国家外汇局、广东省政府联合	2	12	数据资源开发条例,深港粤澳数据合作,越境数据验证平台,省市一体化“一网共享”平台,首席数据官制度,公共数据运营机构,前海数要素聚集区,数据资产管理体系
	7月 珠海市市人大常委会,香港特别行政区个人资料私隐专员公署、澳门特别行政区个人资料保护局联合	2		
	9月 珠海市人民政府、内地九市联合	2		
	11月 深圳市政务服务和数据管理局、深圳市前海管理局联合,深圳市前海管理局)、新加坡企业发展局联合	2		
	12月 深圳市财政局、深圳市市场监督管理局联合	1		

3 数据要素市场化配置改革的制度困境

长三角地区和粤港澳大湾区数据要素市场化配置改革过程中在产权、流通与交易、收益分配及治理四大基础制度上呈现出趋同的共性困境,与“数据二十条”提出的建设要求还存在较大的不匹配,这些共性困境的出现源于我国全国性的数据要素基础制度的不足,也是制约全国一体化

数据市场发展的普遍性问题。另外,两大区域的数据要素基础制度还存在一定的差异性困境,主要由长三角地区与粤港澳大湾区两大不同改革范式的改革路径差异所决定,本节通过比较分析得到共性困境的同时,将对两大区域差异性困境的优劣进行对比研究。

3.1 数据要素产权制度不完善

数据要素产权制度是支持数据要素市

场化配置改革的根本制度。“数据二十条”提出了建立“数据产权结构性分置制度”，即依据数据来源、数据生成和数据开发应用的特征构建“数据资源持有权、数据加工使用权、数据产品经营权分置的产权运行机制”，目前长三角地区和粤港澳大湾区均未形成与“数据产权结构性分置制度”完全适配的统一的确权标准与跨区域互认机制，产权分置制度在实践中尚未落地，公共数据、企业数据、个人数据三类数据的差异性权属划分均缺乏明确的授权规则与授权机制。

长三角地区三省一市的数据确权登记平台和数据权益纠纷调解机制尚在建设中，还未构成系统化的制度及统一的落地细则，长三角地区具有一致的行政体系与法律框架，相较粤港澳具备天然的制度协同优势，但同时又极易形成由政府主导改革所造成的行政层级与地方保护，这也是导致该地区数据要素产权不完善的根本原因。粤港澳的数据要素产权问题源于“一国两制”大背景下的法规不兼容问题，三地拥有各自独立的立法、司法与执法体系，对数据产权的法律界定存在本质差异，“三权分置”制度与粤港澳的规则有明显差异，进而导致对跨境数据权属认定及跨境数据产权纠纷的处理不能形成统一的标准，导致深港跨境数据验证平台的运行初期出现部分由于权属模糊而验证不通过的情况。长三角区域内数据要素的确权在三省一市的行政协同体系内会以相对低的成本在未来实现确权规则的统一，而粤港澳则得益于制度的多元性，具备对接国际规则的独特优势。

3.2 数据要素流通与交易制度不健全

两大区域均存在跨域及跨境流通制度

壁垒问题，对于数据流通规则、数据要素分级分类方法、数据跨域及跨境的安全职责分摊、数据流通审批等环节均未出台统一标准。同时，两大区域目前都缺乏标准化、系统化的定价模型和评估标准体系，仍然应用成本定价及收益定价等传统的产品定价方法，未开发兼顾数据应用场景特点、数据质量与动态趋势等在内的估值方法。

长三角地区三省一市的行政壁垒尚未完全破除，导致市场化主体参与度不足，企业数据的流通活力偏低，但公共数据统筹开放的效率在全国居于领先水平，这得益于长三角地区公共数据统筹的规模化优势，使其在强行政力的影响下快速实现了公共数据三省一市的流转。另外，各省市的数据价值指标体系在指标维度、权重及基于场景的价值判断等方面尚存在差异，几大数据交易平台的定价结果互信和平台间交易定价也存在制度上的障碍。

粤港澳大湾区三地之间的跨境数据流动存在天然的制度冲突，内地基于《数据安全法》侧重数据负面清单与安全评估，而粤港澳则采用自由流动为主并兼顾事后监管^[8]。这种天然的制度冲突在实践落地环节依赖于流通制度衔接方面的保障，但目前还缺乏能够兼顾三地的统一审核规则。且三地评估侧重点也存在明显差异，内地对数据估值重点在于开发阶段的成本投入与市场收益，香港侧重于数据知识产权的估值和合规成本，而澳门则基于数据场景进行价值评估，跨境数据的定价侧重点缺乏一致性的基础，兼顾三地跨境数据定价协调的规则也尚未确立。粤港澳在数据交易与流通制度上的欠缺源于三地执法体系的冲突，主要采取市场主导的改革范式，这种改革路径为粤港澳赢得了全国领先的企业数据流通交易规模。

3.3 数据要素收益分配制度不均衡

长三角地区和粤港澳大湾区在界定数据贡献上均存在难以量化的难题，且全国层面尚未建立数据要素贡献度量化评估通用的方法体系，两大区域在跨域/跨境收益分配的规范、多元主体利益平衡的规则上缺乏统一的标准。在公共数据方面，两大区域亟需明确的制度来对公共数据授权运营的公益性与营利性进行清晰的界定，匹配相应的法规以产生公益性的经济补偿以及明确的利益分配原则。目前，两大区域针对公共数据的收益分配制度在制定上都未将多元主体的利益调节与保障方案考虑在内，导致中小企业及个人用户在利益分配中处于弱势地位，大比例的收益往往集中在承担运营的头部企业。

长三角区域内公共数据流动产生的收益分配比例未出台统一的规则，另外个人数据产生的贡献评估也没有明确的经济补偿方案，这主要因为区域内公共数据在公益性保障的优先性以及利益协调机制的滞后，长三角这种政府主导的改革路径往往限制公共数据运营的营利性属性，后续实践需要在公共利益与市场效率之间寻找平衡。粤港澳大湾区在处理跨境数据合作的收益分配方面大多数基于灵活协商，亟需出台规则以支持收益分配方案的执行与分配纠纷的调节。相较于长三角地区，粤港澳在收益分配方面具有更高的市场化属性，且符合数据要素收益的动态化特征。

3.4 数据要素治理制度不成熟

数据要素治理制度是数据要素市场化配置改革的核心保障，“数据二十条”明确提出构建政府、企业、社会多方协同的治理模式，长三角地区和粤港澳大湾区均未形成多方协同治理的模式，普遍存在以政

府为主导的治理模式，而企业及社会在共同参与治理的情况下易出现权责不清晰、跨域/跨境的沟通渠道不顺畅、数据治理规则不统一等问题。

长三角三省一市受行政壁垒的影响，各地市的数据管理部门对各地的数据分级分类、数据质量管控、数据安全及隐私保护等方面的管理规则及标准存在差异，尤其企业与社会主体参与治理的渠道不畅通。长三角利用三省一市高效的联合决策能力有望解决治理困境，其正在通过建立专题合作机制来建立跨省统一的治理规则。粤港澳三地亟需建立专门的负责跨境数据产权监管协调机构，监管与流程的空白导致跨境数据权属纠纷既无明确的处理部门，也无统一的处理标准，制度对接渠道的缺失及多元治理主体协同参与的欠缺很大程度上影响跨境数据要素的市场化配置进程。粤港澳大湾区没有长三角地区相似的联合数据治理主体，其主要依赖市场主体发挥更多的管控作用，这也是引起上述困境的主要原因，但其独创的数据经纪人制度及首席隐私官制度能够为全国其他区域的数据治理提供借鉴。

4 数据要素市场化配置改革的机制创新

4.1 两大区域在四大数据要素基本制度下的机制创新

长三角地区和粤港澳大湾区在逐步完善数据要素基本制度环境的同时，都在积极探索破除制度困境、建立有助于改善现有问题的机制。表3分别从四个制度方面梳理两大区域近三年有代表性的机制创新。

长三角地区与粤港澳大湾区在四大数据要素基本制度框架下，在国家区域协调

表3 长三角地区和粤港澳大湾区数据要素市场化配置改革的机制创新

制度	机制创新	
	长三角地区	粤港澳大湾区
数据要素产权	以浙江公共数据授权运营、上海数据产权登记为基础的跨省分类确权规则 上海、浙江等地创新数据资产凭证制度 浙江数据知识产权登记证书跨省互认互保	以广东数据产权三权分置、深圳跨境数据确权为基础的 双层确权规则 个人信息跨境流动标准 试点跨境数据产权认证机制,建立与RCEP、CPTPP等 国际规则对接的产权框架
数据要素流通与交易	以使用权流通为核心的浙江“数据知识 产权登记”和上海数交所的场内交易 模式 长三角数据共享交换平台 芜湖市的“数据券” 互相设立城市专区,实现数据产品互认 互通	深圳数交所推出全国“跨境数据交易合规平台” 深港跨境数据验证平台 粤港澳大湾区大数据中心
数据要素收益分配	浙江湖州等试点开展个人数据“按份共 有、收益共享”试验 建立长三角数据专题合作机制	深圳数交所通过“贡献度矩阵模型”动态分配收益
数据要素治理	长三角成立了区域性数据管理专家委 员会 长三角示范区执法跨域协作数字化应用 平台	广东省首创数据经纪人,2023年共遴选授牌59家数 据经纪人试点单位 2024年深圳坪山区首创“首席隐私官制度(CPO)”, 被赋予“受托行权”“风险控制”“价值挖掘”三大职能

发展战略指引下,就区域协同与跨境流动两大主题形成各具创新的落地机制。长三角地区改革重点在于破除区域内部的强行行政壁垒,建立数据要素区域内外流通的统一标准,在数据要素确权方面,初步探索了公共数据与工业数据的差异化赋权,进而借助数据交易平台实现数据要素的流通,并基于确权展开差异化收益分配机制的落地。另外,长三角地区比较有特点的机制为长三角数据专题合作机制,旨在从数据安全、算力协调、一体化数据市场、数字化转型、政务数据资源共享、公共数据授权运营等方面全面加快推进长三角在数据领域的一体化,并着眼于将数据合作事项编入区域“十五五”规划。粤港澳大湾区改革重点在于解决一国两制体制下及粤、港、澳三种不同法律框架下的数据跨境流动规则冲突问题,建立数据要素跨境流动

的衔接规则及数据安全管控体系。在数据要素确权方面,初步探索跨境数据的分层确权模式,并着力保证个人信息跨境的隐私权益,在此基础上构建与国际规则相匹配的赋权体系,进而通过数据交易与验证平台实现数据要素跨境流动。

两大区域的机制创新说明我国数据要素市场化配置进程中存在区域间制度与细则不统一的问题,也为全国一体化数据市场的建设给出了明确的方向,即明确全国性的统一的核心基础制度,落地实施以区域细则为主,允许区域基于自身定位、体制差异与产业优势进行创新,加强国家层面的设计与统筹,实现全国核心制度与区域灵活创新的有效衔接与适配。在四大数据要素基础制度中,涉及通用标准与规则的内容应保证全国统一,包括全国统一的数据产权登记与产权互认制度、数据分级

分类标准、数据要素贡献度量化评估体系、数据交易的全国备案制度、数据安全与隐私保护合规准则等，这类标准和规则是实现全国一体化数据市场的前提。在落地实践细则制定中，鼓励数字经济发达区域率先制定实施细则，包括数据确权的差异化赋权、数据要素的动态定价方法、跨境数据流通的衔接规则、数据要素治理创新技术工具等。在执行过程中，建立区域间的制度互认与执法协同机制，在区域间的合作过程中，将经过实践检验的先进制度与机制进行复制与推广。长三角的数据差异性赋权、数据知识产权跨省互认、长三角数据专题合作机制等都属于全国统一核心基础制度下的区域灵活落地实践细则。粤港澳大湾区聚焦探索全国统一核心基础制度下的跨境数据流动，双层确权规则、跨境数据产权认证、跨境数据交易合规平台、数据验证平台为其他区域进行跨境数据流动规则的适配提供了借鉴；其国际规则对接赋权体系、数据经纪人及首席隐私官等对于其他跨境数据试点区域与全国自贸试验区的跨境数据流动区域落地实践细则的制定提供了可靠的适配经验。

4.2 数据要素市场化配置改革的机制建议

在借鉴长三角地区和粤港澳大湾区的机制创新基础上，聚焦数据要素产权、流通与交易、收益分配、治理四大基础制度，从国家顶层规划、配套细则、区域实践落地三个层面进一步提出适配全国数据要素市场化配置改革的机制建议。

在数据要素产权制度方面，考虑建立全国统一的数据产权登记存证平台，建立由国家数据局牵头制定具体操作规范，实现全国数据产权跨区域互认，尤其建议将浙江省的数据知识产权登记跨省互认机制

在全国进行推广，例如建立全国数据知识产权互认互通平台，或者各省搭建省级确权登记平台，由国家数据局搭建总平台并进行统一管理。对于跨境数据，参考粤港澳的双层确权规则，在全国范围内针对跨境数据形成全国层面统一确权、区域内灵活确权以及国际规则适配确权的多层级确权规则。操作中，优先选取跨境数据试点区域与全国自贸试验区进行与国际规则适配的跨境数据产权认证试点的落地，由国家数据局审核试点的规则并进行全国推广。

在数据要素流通与交易制度方面，考虑由国家数据局进行统筹全国数据交易平台的布局，建议基于国家级数据交易平台整合各省市数据交易平台资源，实现数据产品的统一登记备案及全国互认，在各个区域交易的互通互认方面实现地市点对点的对接。具体操作上，建议在各区域交易中心互设城市专区，对专区数据产品的挂牌、交易、结算设定统一流程，实现数据产品在一地上市后的全国互认，以及数据需求在一地提出后的全国响应。在跨境数据方面，考虑由国家数据局与国家网信办联合牵头制定跨境数据验证标准与规则，在全国成熟的区域进行跨境数据流通的试点探索，搭建省级跨境数据验证平台，复制粤港澳大湾区的跨境数据验证平台及跨境合规服务先进经验，各跨境数据验证平台实现与国家平台的数据互通与结果互认。通过全国数据交易平台与跨境数据验证平台的统筹建设实现全国一体化数据流通及跨境数据安全可控流通的内部外部双循环流通交易模式，逐步形成全国交易规则整体统一及区域动态试点的流通交易格局。数据要素配置工具方面参考长三角的“数据券”与“算力券”，建议全国制定统一的数据要素券，明确基本的券面种类，以及券面从申请到发放、核销的基本规则，各

区域结合本地产业特点设定具体券面类别、适用场景等实施细则。由国家数据局联合国家统计局制定数据要素定价评估体系，参考金融、医疗行业的数据定价方案，构建不同类别数据要素的基本定价评估指标，各区域结合场景与时效性进行区域指标的动态优化。

在数据要素收益分配制度方面，借鉴两大区域的实践，考虑推广长三角地区的个人数据“按份共有、收益共享”试验方案以及深圳数交所的“贡献度矩阵模型”，进一步有计划的由国家数据局牵头开发适配全国统一数据要素贡献度量化评估方法，结合数据资源化、资产化与资本化的三个阶段，实现数据要素收益分配的动态测算。另外，以制度约束头部企业在公共数据运营的收益获取，考虑由国家数据局联合国家财政部制定公共数据运营收益分配的基本管理方案，明确规定公共数据运营公益性收益与营利性收益的边界，以及公共机构、数据管理机构、运营主体、数据使用主体四大运营主体的职责、权限、收益分配的限制性方案。具体落地需要保障中小企业和个人数据的收益获取比例，建立通用的个人数据贡献经济补偿基本标准，以及建立全国范围的数据要素运营收益反哺机制。

在数据要素管理制度方面，逐步建立全国一体化数据要素治理协调机制，考虑成立全国数据要素治理协调委员会，由国家数据局牵头，各区域数据管理部门、市场主体及科研机构等为主要成员构成，负责统筹跨域跨境的各类冲突与纠纷问题。在其他区域例如京津冀、成渝经济圈等区域推广长三角数据专题合作机制。借鉴粤港澳数据经纪人和首席隐私官制度，建立健全全国统一的数据行业统一的职业资格认证体系，包括准入资质、职业规范、职

责清单、年度考核标准等内容。在数字经济发达区域设立数据监管沙盒，鼓励企业在合理的管控下进行创新。

5 结束语

数据要素市场化配置改革需要依靠各大区域一体化的制度及相应的落地机制来完成，需要建立协同运营机制以实现区域内的数据交易平台与算力中心等基础设施的高效协同，从而全国数据要素市场配置改革的效率才会得到系统提升。长三角地区和粤港澳大湾区分别在数据要素的区域协同及跨境流通等领域形成了我国发达地区数据要素市场化配置的两大典型范式，对我国其他区域如京津冀区域及成渝双城经济圈均具有极好的示范作用，积累的成功经验需进行及时提炼及差异化的推广。

注：

①新浪财经. 上海数交所今年上半年交易额超 30 亿元，同比增 50% [EB/OL]. [2025-06-27]. <https://finance.sina.com.cn/jjxw/2025-06-27/doc-infcnwip2706929.shtml>.

②第一财经. “京沪广深贵”五大数据交易所对比分析 [EB/OL]. [2024-04-15]. https://tjdsj.tjcc.gov.cn/tjsg/202405/t20240523_6632411.html.

参考文献：

- [1] 国家数据局. 数据领域常用名词解释(第一批) [EB/OL]. [2024-12-30]. https://www.nda.gov.cn/sjj/zwgk/zcfb/1230/20241230160715745237413_pc.html. National Data Administration. Explanations of Common Terms in the Data

- Field (Batch 1) [EB/OL]. [2024-12-30]. https://www.nda.gov.cn/sjj/zwgk/zcfb/1230/20241230160715745237413_pc.html.
- [2] 陈婉玲, 胡鹏鹏. 数据要素区域壁垒的破解与共同市场的建立[J]. 法治现代化研究, 2023(5): 40-50.
CHEN W L, HU P P. Breaking regional barriers to data elements and building a common market[J]. Law and Modernization, 2023(5): 40-50.
- [3] 魏巍, 欧阳慧, 王磊等. 推动数据要素市场化配置改革试点激活重点城市新质生产力[J]. 宏观经济管理, 2024(6): 43-51.
WEI W, OUYANG H, WANG L. Promoting the Pilot Reform of Market-oriented Allocation of Data Elements to Activate New-quality Productive Forces in Key Cities[J]. Macroeconomic Management, 2024(6): 43-51.
- [4] 欧阳日辉. “数据要素×”驱动新质生产力加快发展:理论逻辑、典型案例及政策建议[J]. 电子科技大学学报(社科版), 2024, 26(5): 16-28.
OUYANG R H. “Data element ×” drives the accelerated development of new quality productivity: theoretical logic, typical cases and policy[J]. Journal of University of Electronic Science and Technology of China (Social Sciences Edition), 2025, 40(5): 1-11.
- [5] 欧阳日辉, 徐远彬. “十五五”时期数据要素市场化配置改革的理论探讨与策略措施[J]. 北京工商大学学报(社会科学版), 2025, 40(5): 1-11.
OUYANG R H, XU Y B. Theoretical discussion and strategic measures on the reform of market-oriented allocation of data elements during the 15th Five-Year Plan period[J]. Journal of Beijing Technology and Business University (Social Sciences), 2025, 40(5): 1-11.
- [6] 胡芳, 刘婷婷. 全国统一大市场视域下数据要素市场化配置改革的现实困境与破局方向[J]. 石河子大学学报(哲学社会科学版), 2025, 39(6): 1-9.
HU F, LIU T T. Practical challenges and pathways to resolution for the market-oriented allocation reform of data elements under the national unified market. Journal of Shihezi University(Philosophy and Social Sciences), 2025, 39(6): 1-9.
- [7] 李斯嘉. 长三角地区数据要素市场化配置的成效、现实挑战和优化路径[J]. 江南论坛, 2025(5): 31-35.
LI S J. Achievements, practical challenges and optimization paths of market-oriented allocation of data elements in the Yangtze River Delta Region[J]. Jiangnan Forum, 2025(5): 31-35.
- [8] 申明浩, 姚凯辛, 沈晓娟. 数据主权、数据保护与数据流动的不可能三角问题——以粤港澳大湾区跨境数据治理为例[J]. 南方经济, 2024(9): 45-56.
SHEN M H, YAO K X, SHEN X J. The impossible triangle of data sovereignty, data protection and data flow: taking the cross-border data governance in the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area as an example[J]. South China Journal of Economics, 2024(9): 45-56.
- [9] 曾坚朋, 王建冬, 黄倩倩等. 打造数字湾区:粤港澳大湾区大数据中心建设的关键问题与路径建构[J]. 电子政务, 2021(6): 29-38.
ZENG J P, WANG J D, HUANG Q Q. Building a digital bay area: key issues and path construction for big data center development in the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area[J]. E-Government, 2021(6): 29-38.
- [10] 2024年数字长三角发展大会. 数字长三角发展报告(2024) [R/OL]. [2024-11-21]. <https://www.peopleapp.com/column/30047434090-500005934150>.
2024 Digital Yangtze River Delta Development Conference. Digital Yangtze

- River Delta Development Report (2024) [R/OL]. [2024-11-21]. <https://www.peopleapp.com/column/30047434090-500005934150>.
- [11] 广东省数字经济学会. 粤港澳大湾区数字经济发展报告(2025年)[R]. [2025-08-22]. Guangdong Academy of Digital Economy. Development Report on Digital Economy of the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area (2025) [R]. [2025-08-22].
- [12] 中国信息通信研究院产业与规划研究所. 数据交易场所发展指数研究报告 [R/OL]. [2024-08-16]. <https://www.caict.ac.cn/kxyj/qwfb/ztbg/202408/P020240816544947002101.pdf>. Institute of Industry and Planning CAICT. Research Report on the Development Index of Data Trading Venues [R/OL]. [2024-08-16]. <https://www.caict.ac.cn/kxyj/qwfb/ztbg/202408/P020240816544947002101.pdf>.
- [13] 夏杰长, 苏敏. 数据要素市场化配置驱动实数融合高质量发展[J]. 南京社会科学, 2025(6): 31-42. XIA J CH, SU M. The market-oriented allocation of data elements drives the high-quality development of real-economy and digital-economy integration[J]. Nanjing Journal of Social Sciences, 2025(6): 31-42.
- [14] 孙清白. 公共数据授权运营营利性 & 公益性的冲突及其制度协调[J]. 行政法学研究, 2024(3): 140-153. SUN Q B. Attributes conflict and institutional coordination of the authorized operation of public data[J]. Administrative Law Review, 2024(3): 140-153.
- [15] 何正庆, 吴善鹏, 刘超等. 公共数据分类分级及应用实践研究[J]. 大数据, 2025, 11(03): 78-89. HE ZH Q, WU SH P, LIU CH, et al. Research on public data classification and grading and application practice[J]. Big Data Research, 2025, 11(03): 78-89.
- [16] 刘向洋. 粤港澳大湾区数字规则体系构建研究[J]. 特区实践与理论, 2025, (3): 63-70. LIU X Y. A Study on the Construction of the Digital Rule System in the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area[J]. Special Zone Practice and Theory, 2025, (3): 63-70.
- [17] 董思怡. 公共数据进场流通交易与价值释放: 基于“数据要素×”视角[J]. 大数据, 2025, 11(06): 18-27. DONG S Y. Public data exchange and value release: based on the perspective of “Data Element ×” [J]. Big Data Research, 2025, 11(06): 18-27.
- [18] 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(05): 117-129. H Y, Y CH SH, ZH Y ZH, 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(05): 117-129.
- [19] 杨云龙, 张亮杨, 旭蕾. 数据要素价值化发展路径与对策研究[J]. 大数据, 2023, 9(06): 100-109. Y Y L, ZH L Y, X L. Research on the development path and countermeasures of data element value[J]. Big Data Research, 2023, 9(06): 100-109.
- [20] 吕正英, 王浩然, 贺一舟等. 基于地方政府政策文本的公共数据授权运营模式对比分析[J]. 大数据, 2025, 11(06): 2-17. L ZH Y, W H R, H Y ZH, et al. Comparative analysis of public data authorized operation mode[J]. Big Data Research, 2025, 11(06): 2-17.



赵天（1982-），女，博士，北京信息科技大学，讲师，主要研究方向为数据治理、数字经济、收益管理。



胡敏（1982-），女，博士，北京信息科技大学，副教授，主要研究方向为应急管理，智能决策。



郭祥云（1981-），女，博士，北京信息科技大学，副教授，主要研究方向为信息处理，智能决策。

收稿日期: XXXX-XX-XX

通信作者:

基金项目:

Foundation Items: