

数据要素市场化背景下政府数据治理能力建设研究

易 达¹ 梁文强²

1. 广西数广全网融合科技有限公司 广西 南宁 530000

2. 数字广西集团有限公司 广西 南宁 530000

摘 要: 随着数字经济的迅猛发展,数据作为新型生产要素的战略地位日益凸显。2020年,《中共中央 国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》首次将数据纳入生产要素范畴,标志着我国正式进入“数据要素市场化”新阶段。在此背景下,政府不仅是数据资源的重要持有者和管理者,更是数据要素市场规则的制定者、秩序的维护者与生态的培育者。然而,当前政府在数据治理能力方面仍存在制度供给不足、权责边界模糊、技术支撑薄弱、安全风险突出等问题,制约了数据要素价值的有效释放。本文从数据要素市场化的基本内涵出发,系统分析政府在其角色定位与核心职能,深入剖析当前政府数据治理能力面临的现实挑战,并在此基础上提出以制度体系完善、组织机制优化、技术能力提升和安全保障强化为核心的能力建设路径,旨在为推动我国数据要素市场高质量发展提供理论参考与实践指引。

关键词: 数据要素; 市场化; 政府治理; 数据治理能力; 数字政府

引言

进入21世纪第三个十年,全球正经历一场由数据驱动的深刻变革。数据不仅成为科技创新的核心引擎,更被广泛视为继土地、劳动力、资本、技术之后的“第五大生产要素”。2020年4月,中共中央、国务院印发《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》,明确提出“加快培育数据要素市场”,这标志着数据要素化、市场化已成为国家战略。2022年12月,《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》(“数据二十条”)进一步确立了数据产权、流通交易、收益分配、安全治理等基础制度框架,为数据要素市场化改革提供了顶层设计。在这一宏大背景下,政府的角色发生了根本性转变:从传统的行政管理者,逐步演变为数据要素市场的“制度供给者”“规则制定者”“平台搭建者”和“安全守护者”。政府自身掌握着海量公共数据资源(如政务、交通、医疗、社保等),其开放共享水平直接影响市场数据供给;同时,政府还需通过立法、监管、标准制定等方式,为整个数据要素市场营造公平、安全、高效的运行环境。因此,提升政府数据治理能力,不仅是建设数字政府的内在要求,更是激活数据要素潜能、推动经济高质量发展的关键支撑。

1 数据要素市场化的基本内涵与政府角色定位

1.1 数据要素市场化的内涵

数据要素市场化是指通过建立产权清晰、流通顺畅、定价合理、安全可控的市场机制,使数据资源能够像其他生产要素一样,在市场中自由流动、高效配置并创造

价值的过程。其本质在于打破传统行政体制下数据封闭、割裂的状态,推动数据从静态资源向动态资产转化,并最终融入经济循环体系。这一过程不仅涉及技术层面的数据互联互通,更深层次地依赖于制度安排、产权界定与利益协调机制的重构。具体而言,数据要素市场化包含确权与授权机制、流通交易机制以及收益分配机制三个相互关联的维度^[1]。确权是前提,只有明确数据的归属关系与使用边界,才能消除市场主体的合规顾虑;流通是核心,需依托多层次交易场所与标准化合约实现数据的高效流转;分配则是激励,合理的价值回馈机制能够激发数据供给方的积极性,形成良性循环。

1.2 政府在数据要素市场化中的多重角色

在数据要素市场化进程中,政府并非简单的“旁观者”或“参与者”,而是承担着不可替代的多元角色。首先,政府是制度供给者,通过《中华人民共和国数据安全法》《中华人民共和国个人信息保护法》等立法行动以及“数据二十条”等政策文件,构建起数据要素市场的基础规则体系,为市场运行提供稳定预期。其次,作为最大规模的公共数据持有主体,政府天然具备数据供给者的身份,其通过政务数据开放、授权运营等方式释放高价值公共数据,能够有效撬动社会数据资源的整合与创新。再次,政府必须履行市场秩序维护者的职责,对数据垄断、算法合谋、黑市交易等扰乱市场行为实施有效监管,保障公平竞争环境。此外,政府还承担着基础设施建设者的功能,推动全国一体化大数据中心、国家级数据交易所、可信数据空间等关键设施布局,降低

全社会的数据流通成本。最后，在技术快速迭代与应用边界不断拓展的背景下，政府还需充当安全与伦理的守护者，在促进数据利用的同时，防范隐私泄露、算法歧视、数字鸿沟等新型社会风险，确保数据要素市场化始终运行在法治与伦理的轨道之上。

2 当前政府数据治理能力面临的现实挑战

尽管近年来我国在数字政府建设方面取得显著进展，但在数据要素市场化的新要求下，政府数据治理能力仍存在明显短板：

2.1 制度体系尚不健全，权责边界模糊

尽管“数据二十条”提出了“三权”分置（数据资源持有权、数据加工使用权、数据产品经营权）的产权框架，但具体法律细则尚未出台。在实践中，政府部门对“哪些数据可以共享”“共享后责任如何划分”“收益如何分配”等问题普遍存在顾虑，导致“不愿共享、不敢共享”现象突出。此外，中央与地方、部门之间的数据管理权限交叉重叠，缺乏统一协调机制。

2.2 数据壁垒依然存在，共享协同不足

“数据烟囱”“信息孤岛”问题在基层尤为严重。不同部门业务系统独立建设，数据标准不一，接口互不兼容，导致跨部门数据难以整合。即使建立了政务数据共享平台，也常因缺乏强制力和考核机制而流于形式。公共数据开放多停留在原始数据集层面，缺乏场景化、高价值的产品供给。

2.3 技术支撑能力薄弱，基层基础薄弱

许多地方政府，尤其是中西部地区，缺乏先进的数据治理工具（如数据目录、元数据管理、数据血缘追踪等），数据质量管理、生命周期管理能力不足^[2]。同时，既懂政务又懂数字技术的复合型人才严重短缺，制约了数据治理的深度推进。

2.4 安全与隐私风险加剧，平衡难度加大

数据流通范围越广，安全风险越高。政府在推动数据开放共享的同时，必须应对数据泄露、滥用、跨境传输等风险。《中华人民共和国个人信息保护法》实施后，对匿名化、去标识化技术提出更高要求，但现有技术手段尚难完全满足合规需求。如何在“促流通”与“保安全”之间找到动态平衡点，成为治理难题。

2.5 评估与问责机制缺失，效果难以衡量

目前缺乏科学、统一的政府数据治理能力评估指标体系。数据共享是否有效？开放数据是否被利用？治理投入是否产生效益？这些问题缺乏量化依据，导致政策执行缺乏反馈闭环，难以持续优化。

3 政府数据治理能力建设的探索

3.1 完善制度体系，夯实治理根基

当前最紧迫的任务是在“数据二十条”确立的“三权”分置框架下，加快细化配套法规与操作细则。应尽快推动《数据产权登记条例》立法进程，明确数据资源持有权、加工使用权与产品经营权的权利边界、行使方式及限制条件，尤其要厘清公共数据在授权运营中的权属关系与责任归属。同时，需健全公共数据开放授权机制，改变过去“一刀切”或“放任自流”的粗放模式，推行“负面清单+场景导向”的精细化管理。对于涉及国家安全、商业秘密或个人隐私的数据，应依法列入禁止或限制开放清单；而对于交通、气象、企业登记等高价公共数据，则应通过特许经营、收益分成、联合开发等方式授权市场主体进行产品化开发，并探索建立基于贡献度的收益分配机制，使数据供给方获得合理回报，形成可持续的激励闭环。此外，必须强化法治保障，对依法依规开展数据共享、开放与创新的单位建立容错免责机制，明确“尽职免责”原则，解除基层干部“怕出错、怕追责”的心理负担，营造鼓励探索、宽容失败的制度环境。

3.2 优化组织机制，提升协同效能

当前“九龙治水”式的分散管理模式已难以适应数据要素跨域流动的内在要求。应在中央层面进一步强化国家数据局的统筹协调权威，赋予其在标准制定、平台建设、争议裁决等方面的实质性权力；在地方层面，要推动成立由党委或政府主要负责同志牵头的数字治理领导小组，打破部门壁垒，形成“一把手抓总、专班推进、部门联动”的工作格局。在此基础上，全面推行首席数据官（CDO）制度，将其作为政府部门的标配岗位，赋予其在本部门内统筹数据战略、管理数据资产、审查合规风险、推动业务融合的职责，并纳入干部培养体系。更重要的是，要依托全国一体化政务服务平台，构建纵向贯通国家、省、市、县四级，横向覆盖各职能部门的数据协同网络。通过统一数据目录编制规范、接口标准和交换协议，实现“一次采集、多方复用、全域共享”，从根本上解决重复采集、标准不一、接口封闭等顽疾，真正让数据在政府内部高效流转起来。

3.3 强化技术赋能，夯实能力底座

政府应全面推进政务数据资源普查与资产化管理，建立覆盖全量、全生命周期的数据资产目录，实现“一本账”管理，做到底数清、来源明、权属晰，在此基础上，积极引入先进的数据治理工具链，包括元数据管理、数据血缘追踪、主数据管理、数据质量监控等，提升数据的准确性、一致性、完整性与时效性。尤其要大力发展

隐私增强计算 (Privacy-Enhancing Computation) 技术, 如联邦学习、安全多方计算、可信执行环境 (TEE) 等, 推动实现“数据可用不可见、模型可验不可取”的安全共享新模式, 破解“数据不敢共享”的技术瓶颈。同时, 必须正视基层技术能力薄弱的现实, 加大对中西部地区和县级政府的技术扶持力度, 通过云服务下沉、平台集约建设、工具标准化供给等方式降低技术门槛^[3]。更为根本的是加强数字人才队伍建设, 通过系统性培训、高层次人才引进、政产学研合作等多种渠道, 培养一批既懂公共管理又精通数据技术的复合型骨干力量, 为数据治理提供坚实的人才支撑。

3.4 筑牢安全防线, 平衡发展与安全

政府必须坚持发展与安全并重, 在释放数据价值的同时, 牢牢守住安全底线。首要任务是严格落实数据分类分级管理制度, 依据《数据分类分级指引》对所掌握的数据进行精细化识别、标注与动态更新, 实施差异化、精准化的安全防护策略。在此基础上, 构建覆盖数据全生命周期的安全监管体系, 从采集源头嵌入最小必要原则, 在存储环节强化加密与访问控制, 处理过程实施行为审计与异常监测, 传输阶段采用安全通道与脱敏技术, 销毁阶段确保不可恢复, 真正实现“事前预防、事中监控、事后追溯”的闭环管理。同时, 应鼓励政府部门和参与公共数据运营的机构积极参与数据安全合规认证, 如ISO/IEC 27001、DSMM (数据安全能力成熟度模型) 等, 以标准化手段提升整体安全治理水平。对于日益突出的跨境数据流动问题, 应在保障国家安全和公民权益的前提下, 探索建立基于风险评估的“白名单”机制, 支持科研合作、跨境电商等特定场景下的有序、可控流动。

3.5 建立评估反馈机制, 推动持续改进

当前亟须构建一套涵盖制度健全度、数据质量、共享效率、安全合规水平、社会经济价值等多维度的政府数据治理能力评估指标体系。该体系应兼顾过程与结果、投入与产出、合规性与创新性, 既能反映基础能力建设

情况, 也能衡量实际应用成效。评估工作应由独立第三方机构定期开展, 确保客观公正, 并将结果纳入政府绩效考核体系, 与资源配置、干部评价挂钩, 形成有效激励约束^[4]。更重要的是, 要建立“评估—反馈—优化”的动态改进机制, 将评估中发现问题及时转化为政策调整、流程再造或技术升级的具体行动, 推动数据治理工作从“运动式推进”向“常态化精进”转变, 实现治理能力的螺旋式上升与可持续演进。

4 结语

政府作为数据要素市场建设的关键主体, 其数据治理能力直接关系到市场能否高效运转、价值能否充分释放。当前, 我国政府数据治理仍面临制度缺位、协同不足、技术薄弱、安全风险等多重挑战。未来, 应坚持系统思维, 以制度建设为引领、以组织优化为保障、以技术赋能为支撑、以安全可控为底线, 全面推进政府数据治理能力现代化。展望未来, 随着人工智能、区块链、隐私计算等新技术的深度融合, 政府数据治理将向更加智能、可信、高效的方向演进。同时, 全球数据治理规则博弈加剧, 我国还需积极参与国际规则制定, 推动构建开放、包容、公平的全球数据治理体系。唯有不断提升政府数据治理能力, 方能在数据要素市场化浪潮中把握主动、赢得未来。

参考文献

- [1]张慧,高辉.地方政府数据治理能力多维评价研究[J].菏泽学院学报,2024,46(06):39-44.
- [2]蒋琪,陈艳利.开放公共数据与政府治理能力:“对数据治理”到“依数据治理”的理论逻辑与经验证据[J].吉林大学社会科学学报,2025,65(05):151-163+238.
- [3]罗康明,周利平,苏红.政府大数据治理能力影响因素及提升策略研究[J].河北科技大学学报(社会科学版),2024,24(03):23-31.
- [4]安小米,许济沧,黄婕,等.政府数据治理与利用能力研究:现状、问题与建议[J].图书情报知识,2021,38(05):20-33.