



中国数据市场发展的主要 障碍与对策



数据是驱动经济发展的新型生产要素，数据市场则是实现数据资源有效配置的基础。目前中国数据开放共享程度不够，数据交易不活跃，数据应用不足，数据行业竞争力不强，数据企业预期不明确，数据市场发展面临多重制约。需要积极探索多元交易模式，逐步明确数据权属，推动商业数据流通和应用，加强公共数据共享，促进数据跨境安全有序流动，进一步培育和壮大数据市场。

数据交易增速较快，但交易规模有限。近年来，中国数据交易规模增长较快，但数据交易绝对规模有限，尚处在较为初级的阶段。根据工信安全研究中心测算，中国 2020 年数据市场规模不到 545 亿元。根据 2021 年 8 月 IDC 发布的全球大数据分析支出报告显示，2021 全球大数据及分析市场份额将达到 2157 亿美元，未来五年复合年均增速预计为 12.8%。其中，美国占了 51%，中国份额近年来增速快，但仅占 5.5%。数据市场相对规模也远低于传统要素。2020 年中国房地产行业土地购置费 4.45 万亿元，相当于房地产行业同期销售额的 25.6%，而数据交易额对应数字经济比重不到千分之四（数字经济规模按 GDP 的 15% 计算）。

数据交易所或交易中心数量多，但交易并不活跃。2015 年以来，各地对数据价值开发的重视程度不断提高，纷纷成立大数据交易所或交易中心，从数据来源、交易规则、数据定价、技术支撑、数据生态构建等方面进行了积极探索。但从实际运行情况看，交易所重复建设、数据来源不足、交易模式不成熟等问题突出。2015 年贵阳首先成立大数据交易所，之后武汉、

浙江、上海、江苏、北京、吉林、深圳等地陆续成立或拟筹建大数据交易所。初步统计，全国有超过 30 家大数据交易所或大数据交易中心。部分城市甚至有多多个数据交易平台，而且各自定位重复，不同交易市场之间数据流通性和融合度低，数据交易所的平台优势难以发挥。

数据服务生态初步形成，但缺乏有竞争力的企业和完善的数据产业链。中国已经初步形成包括数据采集、清洗、储存、流通、加工和应用等环节的产业链，但产业基础较为薄弱。数据交易服务商数量多，但多数集中在产业链前端，低水平同质化竞争特点突出。中小型数据主体甚至一些大型的数据平台，加工和挖掘有效信息的能力不足，数据业务以买卖和撮合数据为主，应用场景并不丰富、深度不够。2021 年，经营业务范围涉及大数据的企业数量约有 70 万家，但缺乏有竞争力的数据服务企业。截至 2021 年 7 月，全球 28 家大数据独角兽当中，中国企业仅三家，美国有 19 家。2020 年国内金融数据服务商东方财富、同花顺、大智慧年收入分别为 82 亿元、28 亿元、7 亿元，而汤森路透年收入在 60 亿美元左右，彭博终端销售收入也超过 70 亿美元。

信息孤岛和开放壁垒妨碍数据流通。国内数据主要掌握在政府、国有企业和平台型企业手中，集中度比较高，但开放共享程度较低。政务数据缺乏统一的开放共享平台，获取渠道单一，能够获得的数据颗粒度、时效性也不够。海关、企业注册、税务、通信、医疗、交通、信用、社保等不同领域的的数据很难相互打通，大数据优势难以发挥。根据万维网基金会测

度，中国政务数据开放程度在 115 个国家和地区当中排名仅为第 71 位。公用事业部门的企业和少数互联网平台也掌握大量个人消费数据，例如央行征信中心拥有大约 11 亿消费者的数据，活跃消费者数据超过 6 亿。与个人信息相关的数据产业发展最活跃，但大量数据沉淀在少数大数据平台上，潜在价值未能发挥，应用创新出现瓶颈。由于无法拿到数据，科研机构无处下手，数字服务企业很难生存和发展，独角兽企业缺失，当然也滋生灰色交易，加大了不必要的数据获取成本和数据泄漏风险。

表 1 典型大数据平台的用户规模

典型的大数据平台	注册消费者 (亿)	活跃消费者 (亿)
央行征信中心	11	6.1
中国移动	8.87	6.5
中国联通	2.84	1.75
中国电信	2.5	1.82
微信	12	10.9
支付宝	10	7.11

数据来源：作者根据各个平台公开数据整理。

数据市场偏重约束但流通和应用促进不足。合法合规是数据市场快速健康发展的重要前提。《网络安全法》、《数据安全法》、《个人信息保护法》已经构成中国数据市场发展的法律框架，明确了基本的保护和边界。但从促进数据应用来看，目前缺乏明确分类和指导细则，底线不清晰，数

据产业创新动力不足。不同于普通商品，大数据种类繁多，权属特性差异较大。对内容、用户、权利、加密使用方式的分类原则不明确，数据服务商发展预期就不稳定，企业合规成本也不会显著上升。这可能导致，遵纪守法的企业不清楚下一步怎么干，胆大企业冒着违法的风险干。

数据资源深加工和场景应用能力不足。数据资源需要进行深加工，才能发挥其最大价值。当前中国数据资源开发供需两端都面临不少限制，市场产品丰富不够。从企业行为看，数据业务主要集中在产业链前端，同质化现象突出，产业链后端专业性强的领域涉及少。数据采集和表层技术投入较多，深入具体场景分析和挖掘数据方面的投入少。大楼、展示大厅等有形资产耗费多，软件、算法开发方面的支出较少。从技术供给看，大数据应用技术的成熟度和适用性不够。安全多方计算、联邦学习和可信执行环节等隐私计算是解决“可用不可见”的可能途径。但实际应用当中，难以避免可兼容性和可扩展性不强等挑战，应用范围也多局限在有互补性的企业之间。区块链、智能合约等技术还处在探索阶段，与个人征信、城市管理、疫情防控、宏观管理等日常决策实现有机融合的案例不多。从人才分布看，大数据人才高度聚集，大部分地区缺乏数据产业人才。2021年上半年排名前三的省市招聘岗位数量比重就接近 60%，前五个省市比重 72.5%。

数据交易机制不够完善。数据要素理论涉及多个学科，是技术、经济、法律和管理等多个领域的综合，目前还在不断发展当中。数据市场交易机

制设计缺乏足够的理论支撑，现有的数据交易设计，不少套用传统商品和资本市场交易逻辑。数据不等同于一般标准的商品或者资产，具有复用性、时效性和非标准性特点突出。数据价值不仅受制于数据量、种类、颗粒度、完整性和及时性等自身特点，同时和数据融合、算法、需求场景有很大关系，不能简单一卖了之。贴现收入法、成本法、市场参照法、多维度定量评估等传统定价方法存在较大局限，需要积极探索更为合理的定价机制。

结合实际推动数据保护和应用立法。从欧美国家重构数字时代规则的探索看，数据立法规范兼顾数据安全保护、数据便利流通和数字竞争力提升，是一个动态完善的过程。美国本土数字企业竞争力强，数字经济活跃，创新不断，更倾向于通过数据交易和流通规则的制定，强化数字主权。美国虽然没有像欧盟那样的成文法，但依靠部门规则、州和地方法律、以及重要判例，组成数据治理的基本法律框架。在数据开放方面，美国则有《信息自由法案》。同时，还通过《云法案》，借助美国公司在全球布局，将其主权在数字空间大幅延伸。欧盟本土数字企业竞争力不强，立法目的在于打造统一数据交易流通市场，同时凭借自身消费市场大的优势主导数字规则制定，强化对个人隐私的保护。2018年出台《通用数据保护条例》(GDPR)，加强个人数据权力保护。但由于措施限制过严，欧盟科技企业筹集到风险投资大幅减少，每笔交易的平均融资规模比推行前一年减少三分之一。之后，陆续出台《数据治理法案》、《数字服务法案》以及《数字市场方案》进一步加强数据流通与利用、规范数据行业发展、促进市场公平竞争。总的看，欧美立法行动背后的动因和效果复杂，数据保护和立法往往会根据

保护个人隐私、维护国家安全、促进市场竞争等目标的相对重要性进行调整。

表 2 国内外数据立法和监管比较

地区或国家	数据保护	数据应用	市场情况	监管情况
美国	没有统一的个人信息保护法，只有各州立法，代表性的是《加州消费者隐私法案（CCPA）》（2018 年生效）	《公平信用报告法》等 《开放政府数据法案》； 《信息自由法》	行业健康、有序发展，不断创新； 数据商业巨头云集	平台严格监管、大型机构监管；鼓励中小企业创新；进行行业自律； 2020 年 4 月底，美国联邦法院已正式批准 Facebook 与联邦贸易委员会（FTC）达成的 50 亿美元罚款协议，这标志着美国对始于 2018 年的剑桥数据泄露案调查的正式结束。
欧洲	通用数据保护条例（GDPR，（2018）	《数据市场法》、《数据服务法》	影响行业发展和投资；大型互联网企业较少	不断出现大额罚单；执法频率高，惩罚力度大；截止 2021 年 10 月，800 件，12.9 亿元的罚金；
英国	《数据保护法》（2018 年修改生效）	《数据政策改革计划》 20210826	推动开放银行计划；《开放政府国家行动计划 2016—2018》	英国信息专员办公室（ICO）因未能保护客户个人数据安全，对万豪处以 1840 万英镑（约合人民币 1.6 亿元）罚款；Ticketmaster 因未能保护数百万客户的个人数据安全而被罚款 125 万英镑。
韩国	《个人信息保护》（2011 年立法生效）；2020 年通过《个人信息保护法》、《信用信息法》、《信息通信网法》修订案	《数据基本法》在 2021 年 10 月生效	行业创新不断； 政策激进；人才，职业资格都在发展	韩国个人信息保护委员会在 2021 年 8 月 25 日决定，对脸书和奈飞等三家企业共计征收约 67 亿韩元（约 3714 万元）的罚款，并要求三家公司采取更正措施。

资料来源：作者根据各国公开数据整理

把政务和公共数据开放作为促进数据优化配置的重要手段。开放政务数据，不仅可以提升决策透明度，促进政府职能的转变，而且创造巨大的经济价值，目前在全球范围内正催生新一轮的“数据开放运动”。美国推

动政府数据开放相对较早。2009 年发布《开放政府指令》，通过建立“一站式”的政府数据服务平台，加快开放数据进程。数据服务商可通过平台对数据进行加工和二次开发。2016 年国会通过《开放政府法案》，要求联邦机构必须以“机器可读”格式，发布任何不涉及公众隐私或国家安全的“非敏感”信息，各联邦机构应任命一名首席数据官监督数据开放。欧盟 2018 年提出要构建专有领域数字空间战略，涉及制造业、环保、交通、医疗、财政、能源、农业、公共服务和教育等多个行业和领域，以此推动公共部门数据、科研数据和私营企业数据分享。欧盟基于 GDPR 发布了《欧盟数据战略》，提出打造欧洲公共数据空间，欧盟将其视为重要的基础设施，并希望在此基础上推动数据信托发展。英国也积极推动政府数据开放。自 2010 年数据开放的门户网站推出以来，英国政府已开放超过 27000 个数据集。总的看，公共数据开放为数据交易提供了“源头活水”，主要国家都以此为抓手推动数据市场发展。

鼓励多元数据流通模式发展。各国都在积极探索多元的数据交易模式，催生了一批较为典型的数据流通模式。一是数据服务商(Data broker)模式。该模式主要收集消费者信息并转售或与他人共享信息，发展较为成熟，美

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_39079

