

基于政策系统的数据要素市场化配置的难点分析

——以成渝地区双城经济圈为例

涂 玲

西南大学国家治理学院，重庆

收稿日期：2024年6月28日；录用日期：2024年8月8日；发布日期：2024年8月19日

摘 要

伴随数字经济的发展，数据生产要素的地位和作用日益凸显，而数据要素的市场化配置是推动数据价值实现的关键一环，但当前数据要素存在非市场化配置的问题。本文以数据要素为研究对象、成渝地区双城经济圈为研究区域，从行为系统与文件系统构建政策系统，分析川渝两地数据要素市场发展情况与政策规定，进而分析未来成渝地区双城经济圈数据要素市场一体化配置存在的难点，包括数据要素市场一体化配置规划细则的协同合作、数据开放共享与数据安全间的平衡、数据要素市场交易平台及监管的责任落实。

关键词

成渝地区双城经济圈，数据要素市场化配置，政策系统

Analysis of Difficulties in Marketized Allocation of Data Factors Based on Policy System

—Taking the Twin-City Economic Circle of Chengdu-Chongqing Region as an Example

Ling Tu

School of State Governance, Southwest University, Chongqing

Received: Jun. 28th, 2024; accepted: Aug. 8th, 2024; published: Aug. 19th, 2024

Abstract

Along with the development of digital economy, the status and role of data production factors are becoming more and more prominent, and the market allocation of data factors is a key link to promote the realization of the value of data, but there are non-market allocation problems of data factors at present. This paper takes data factors as the research object and Chengdu-Chongqing Twin Cities Economic Circle as the research area, constructs the policy system from the behavioral system and the document system, analyzes the development of the data factor market in Sichuan and Chongqing and the policy regulations, and then analyzes the difficulties in the integrated configuration of the data factor market in the future of Chengdu-Chongqing Twin Cities Economic Circle, including the synergy of the integrated configuration of the data factor market planning rules, the balance between data openness and data security, and the balance between data factor market configuration and data security. The balance between data open sharing and data security, and the implementation of the responsibility of data factor market trading platform and supervision.

Keywords

Chengdu-Chongqing Twin-City Economic Circle, Data Factor Market Allocation, Policy System

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 问题的提出

作为市场经济的一般规律，要素市场配置是指在市场经济条件下，依据市场规则、市场价格、市场竞争等来进行要素配置，以期实现效益最大化[1]，要求要素市场健全、由市场机制引导要素配置。与要素市场配置不同，要素市场化配置强调的是将尚未完全市场配置的要素由非市场决定转向由市场决定，是要素市场改革进一步深化的必然要求[2]。2020年3月30日，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》，强调要加快数据生产要素市场的培育，持续推进政府数据的开放共享、提升社会领域的数据价值、加强数据资源整合和安全保护[3]。在国家和政府部门的推动下，数据要素市场得到了培育与发展，但各领域数字化发展不均衡导致的“数据割据”“数据孤岛”等问题，严重制约了数据要素的价值实现[4]，要素的市场化配置水平和效率有待提高。

关于数据要素市场化配置改革的问题，以应用研究居多，理论研究较少。应用研究多关注数据要素市场化配置的作用[5] [6]、问题[6] [7]以及对策[8]，讨论数据要素市场发展的现状；理论研究聚焦数据要素的属性，从经济学视角探讨数据要素属性及其对市场化配置的作用和影响[9]。已有研究关注的是从微观上对数据要素市场化配置过程中的问题及路径探索，对于从宏观上考虑如何使数据要素市场化配置得以有效实现的研究较少。数据要素市场化配置的实现依赖于公共政策的有效推行，以政策系统为切入点讨论数据要素市场化配置得以实现的保障能够深化宏观视角的研究，因此有必要提出疑问：政策系统如何构建并有效运行从而对数据要素市场化配置的实现产生影响？在数据要素市场化配置实现过程中存在着哪些难点需要解决？本文试图通过构建一种政策系统分析框架对以上问题进行回答。

2. 分析框架构建

2.1. 数据要素市场化配置政策系统的内涵

政策系统是以系统分析方法出发，分析政策主客体与政策环境，认为政策系统是由政策主体、政策客体以及政策环境三个部分组成的相互作用的有机整体。政策系统不仅是政策运行的载体，也是政策过程展开的基础[10]，间接影响着数据要素市场的发展[11]。数据作为一种新的生产要素，其市场化配置的实现意味着由市场决定要素的配置，基于此，将数据要素市场化配置界定在数据要素市场下，对由于行政干预、市场失衡等原因引起的数据要素非市场化配置进行调整，真正实现由市场机制引导要素配置的过程。因此，本文认为，数据要素市场化配置政策系统是能够使数据要素充分流动、开放共享、自由交易，实现市场化配置的子系统的总和，为实现这一目标，需要行为系统中的子系统围绕文件系统作出一系列行动措施。

2.2. 分析框架的构建

公共政策是政府管理国家和社会的有效手段之一，它的成功与否关系着解决政策问题的程度。公共政策失败最初被视为实施结果与预期目标之间存在的失调与脱节状态[12]，政策失败有三种类型：良好的计划没有得到正确执行、好的执行被浪费在发展不良的计划上、由于现有政策模式的限制，规划不佳和执行不力导致非常差的执行结果[13]。政策失败与政策的执行、结果的评估、结果与预期政策目标的对比密切相关，政策问题的解决依赖于有效的政策制定、政策执行与政策监控，将其作为行为系统的部分纳入本文所构建的政策系统解释框架中。基于此，本文所界定的行为系统是指由在公共政策过程中起核心作用的政策制定子系统、政策执行子系统以及政策监控子系统组成，保障公共政策有效运行的有机整体。

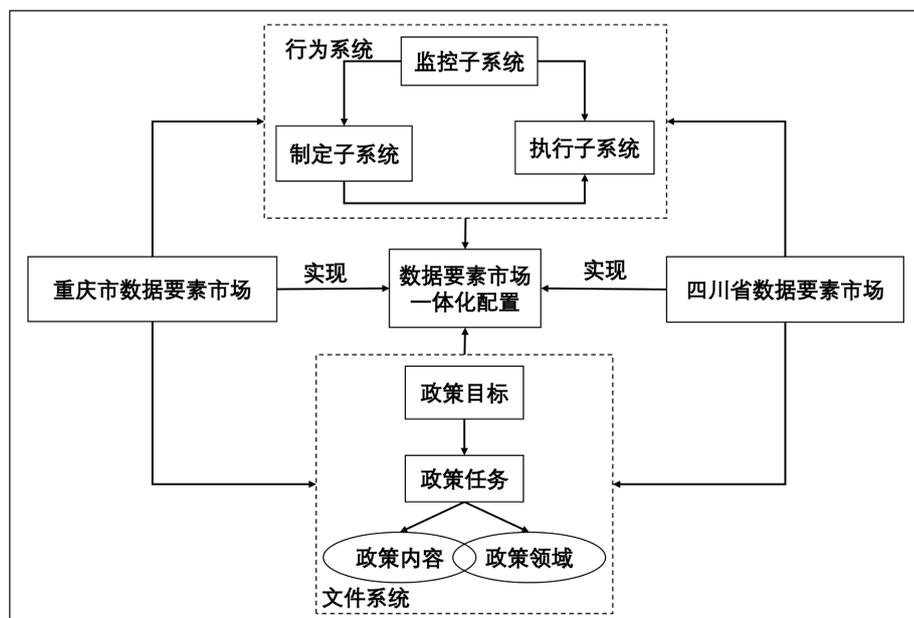


Figure 1. Policy system analysis framework for market-based allocation of data factors in the twin-city economic circle of Chengdu-Chongqing region

图 1. 成渝地区双城经济圈数据要素市场化配置的政策系统分析框架

政策性文件是公共政策执行时的重要依据，是特定领域或特定问题的基本原则，形塑相关行动者的想法或行动并以正式文本形式颁发的系列性法律、法令、条例、办法、通知、规定、制度、意见、方案

等的总称[14]。政策性文件有两大基本功能：一是蕴含决策者的价值取向，体现政策思想与政策目标，规定政策任务的基本方向[15]。二是政策执行子系统采取行动的主要依据。中央层级或省级政策出台之后，各执行部门需要依据各地不同实际与偏好转译上一层级的政策而制定本层级具体行动方案[16]。因此，文件系统由政策性文件组成，它包含着政策制定子系统的价值取向，体现着政策执行子系统的行为依据，是由政策目标、政策任务、政策内容以及政策领域组成的有机整体。

综合以上分析，从行为系统和文件系统两个方面构建数据要素市场化配置的政策系统模型(如图 1 所示)。数据要素市场化配置政策系统的主体部分包括行为系统与文件系统，行为系统由政策制定、执行、监控三个子系统构成，文件系统由政策目标、任务、领域、内容四个政策单元构成。制定子系统负责政策决策，制定有关促进数据要素市场化配置的政策文件；执行子系统在制定子系统的指导下开展活动，由执行主体依据政策目标采取特定的政策工具进行一系列政策任务执行活动；监控子系统贯穿整个政策系统，由监控主体进行全方位全过程监控，以保证政策制定的合法合规性与政策执行的具体有效性。

3. 研究方法 with 资料收集

3.1. 研究方法

本文主要关注点是成渝地区双城经济圈的数据要素市场化配置，通过收集区域内有关数据要素市场化配置的现实数据与政策文本，并进行比较分析，同时以文本分析法对未来推动成渝地区双城经济圈数据要素市场化配置有效运行的难点进行预测与分析。

3.2. 资料收集

本文的研究数据主要从两地的政府网站以及机构改革后设立的负责大数据管理的部门收集。在政府官方网站检索了自数据要素提出以来(以 2019 年为时间节点)与数据要素市场化配置关联度较强的政策文件共 15 条，整理如表 1 所示。

Table 1. Summary of data element policies

表 1. 数据要素政策汇总

序号	时间	发文号	政策文件名
1	2019.7.31	渝府令〔2019〕328号	《重庆市政务数据资源管理暂行办法》
2	2019.12.26	川办发〔2019〕67号	《四川省科学数据管理实施细则》
3	2020.7.27	渝府办发〔2020〕97号	《川渝毗邻地区合作共建区域发展功能平台推进方案》
4	2020.9.11	渝府办发〔2020〕111号	《重庆市公共数据开放管理暂行办法》
5	2020.11.3	渝府办发〔2020〕124号	《重庆市加快推进政务服务“跨省通办”工作方案》
6	2020.12.12	川办发〔2020〕76号	《四川省加快推进政务服务“跨省通办”工作方案》
7	2021.9.27	川府发〔2021〕24号	《四川省“十四五”数字政府建设规划》
8	2021.11.23	渝府发〔2021〕41号	《重庆市数字经济“十四五”发展规划(2021~2025年)》
9	2021.12.16	渝府发〔2021〕42号	《重庆市数据治理“十四五”规划(2021~2025年)》
10	2022.3.30	/	《重庆市数据条例》
11	2022.7.20	/	《全国一体化算力网络成渝国家枢纽节点(四川)实施方案》
12	2022.12.2	/	《四川省数据条例》
13	2020.3.30	/	关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见
14	2021.12.21	国办发〔2021〕51号	关于印发要素市场化配置综合改革试点总体方案的通知
15	2022.12.2	/	关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见

4. 成渝地区双城经济圈数据要素市场化配置的难点预测与分析

4.1. 数据要素市场发展的现状

为实现数据要素的市场化配置，充分发挥数据资源价值的前提是保障数据要素的自由流通。目前数据要素基本形成了以数据流向为划分标准的三种流通形式：开放、共享、交易。为达成这一目标，重庆市和四川省相关政府部门支持培育和发展数据要素市场，梳理其发展现状如下：

在数据开放方面，以重庆市大数据应用发展管理局与四川省大数据中心的政府信息公开年度工作报告、《四川数据开放指数报告》等内容为参考指标。由表2与表3数据可知，近四年来，重庆市的政务信息公开水平、四川省数据开放的规模与质量呈现上升趋势，四川省上升速率更快、变化更大，重庆市政务信息公开的渠道拓展，由门户网站到新媒体平台且发展较快，两地数据要素水平整体上呈现较为开放的状态。

Table 2. Current status of government information disclosure in Chongqing, 2019~2022

表 2. 2019~2022 年重庆市政务信息公开现状

年份	门户网站政府信息公开数	“智慧重庆”新媒体平台
2019	119	/
2020	103	/
2021	169	280
2022	269	533

Table 3. Status of open data in Sichuan province, 2019~2022

表 3. 2019~2022 年四川省数据开放现状

年份	开放规模		开放质量
	开放数据集(单位: 个)	数据总量(单位: 亿条)	数据开放指数平均值(单位: 分)
2019	1160	0.9285	47.05
2020	3221	3	45.24
2021	10,441	27	45.52
2022	33,696	30.1	64.52

在数据共享方面，考虑到资料的可得性，选取政府间数据共享为参照衡量整体水平，具体以数据共享目录、“跨省通办”等形式衡量。由表4可知，两地“跨省通办”业务规模由2020年至2021年扩大，且政策文件明确到2021年以后实现的“跨省通办”政务服务事项降至8项，这说明两地政务服务异地办理规模与水平提升且朝着相对饱和状态的方向发展。

Table 4. High-frequency government service items of Chongqing and Sichuan “cross-provincial common office”

表 4. 重庆市与四川省“跨省通办”高频政务服务事项

年份	重庆市	四川省
2020 年	58	58
2021 年	74	74
2021 年以后	8	8

在数据交易方面，主要涉及数据确权 - 数据定价 - 数据交易 - 数据监管四个重要环节。由于数据具有虚拟性，相比其他实物要素的计价方式不同，它需要在确权的基础上进行专业估价并在市场磨合定价 [17]。鉴于资料可得性，从数据交易环节进行衡量。数据交易以地区数据交易中心为交易载体，数据供应方与数据需求方在中心挂牌交易。国家工信安全中心数据显示，截至 2022 年，重庆市数据要素相关企业分布密度比四川省低，且在数据要素市场进行投资的事项与金额均低于四川省，成渝地区数据要素市场融入资本市场的水平低于京津冀、长三角等地区。由此可以认为，重庆市尽管已经建立起数据交易中心但整体交易水平较四川省处于薄弱状态，且两地共同的数据交易中心尚未建立，影响数据交易的规模和水平。

4.2. 现有政策文件对于数据要素市场发展的规定

通过文件系统的要素对数据要素发展的政策规定进行分析，能够清楚当前重庆市与四川省对数据要素发展的规划与策略，并为未来成渝地区双城经济圈一体化数据要素市场化配置的行动策略提供经验借鉴。

政策目标、政策任务、政策内容与政策领域构成了政策系统中的文件系统，政策内容与政策领域是政策任务的细化，涉及政策文本的具体内容。因此，将文件系统的分析层次凝练为“目标 - 任务”。通过 Nvivo12 对川渝两地的政策文本进行词频分析并进行编码。分析结果如下：

首先，根据政策文本词云图 2 结果显示，两地政策文本的高频词集中于“数据”“政务”“公共”“平台”“共享”“安全”“开放”“资源”“服务”等，说明两地针对数据要素制定的相关政策的内容侧重政务数据的管理、数据资源平台建设、数据安全等方面。

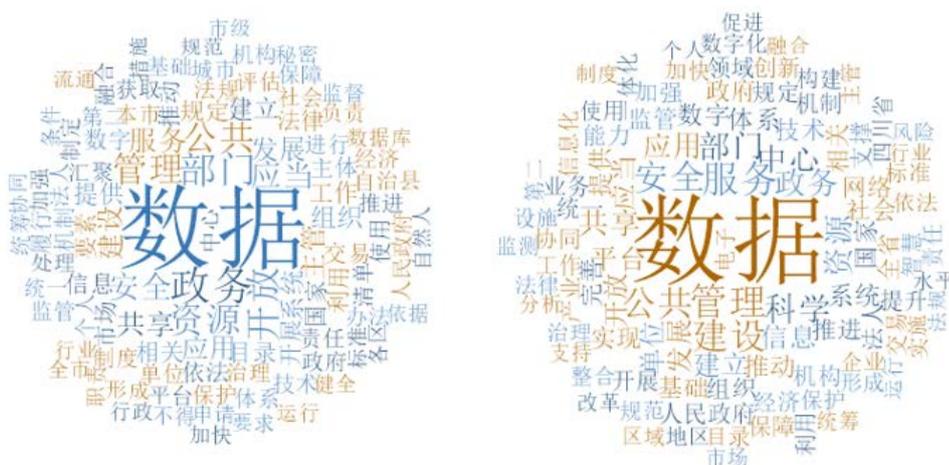


Figure 2. Word frequency analysis of data element related policy texts in Chongqing and Sichuan province
图 2. 重庆市与四川省数据要素相关政策文本词频分析

其次，从“目标 - 任务”层面进行文本编码，结果如表 5 所示。通过编码发现两地在政策目标范畴上存在一定差异，区域外目标上，四川省侧重于对成渝地区的跨区域目标，重庆市还涉及对全国性战略目标的内容；在政策任务范畴上，两地制定子系统基本达成共识，其中以数据开放与数据共享为重点内容，说明当前两地对数据开放共享的重视程度较高，一方面关注数据开放共享的目录清单，实现依法有序开放共享；另一方面关注平台与数据库建设，强调跨部门、跨地区的数据开放共享载体的建设与维护。此外，两地对数据管理的建设关注度也较大，包括对数据要素处理标准的统一、数据交易与数据开放共享的监管以及数据流通过程中的风险管理问题等。

Table 5. Analysis of policy text coding
表 5. 政策文本编码分析

主范畴	副范畴	初始范畴
政策目标	区域内	健全数据流通服务体系、提升数据开放共享质量、完善数据规则制度体系、建设数据交易中心(西部、天府)
	区域外	融入全国数据要素大市场、推动成渝数据跨区域开放共享、探索跨区域数据交易
政策任务	加强数据开放	完善开放目录、建设开放平台与数据库、跨部门跨区域数据开放机制、评估数据开放风险、制定数据开放责任清单、规范数据开放申请审查、严格公共数据保密审查
	推进数据共享	完善数据清单、搭建对接数据共享平台、跨部门数据协同共享、融合数据场景、规范数据收集、规范数据共享申请审查
	规范数据交易	完善数据交易机制、政务数据运营与数交易中心对接、数据交易中心建设、培育数据交易主体、规范数据交易环境
	夯实数据管理	数据安全测评、政务数据与行业数据监管、制定数据标准、数据质量控制

4.3. 未来成渝地区双城经济圈数据要素市场一体化配置的难点预测

通过政策文本与建设现状的对比分析可以发现,当前川渝两地数据要素市场正处于发展阶段,发展的规模和水平也在扩大和提升。整体上而言,两地政策规划与现实建设尚处于磨合落实状态,关于数据要素发展集中于本区域,缺乏跨区域的数据要素一体化协同发展的规划与方向。一方面,目前政策文件的内容仍是侧重于本地的数据要素市场化发展与配置,对跨区域一体化发展的规划细则尚不明确;另一方面通过收集建设现状的资料可以发现,川渝两地数据要素市场培育建设已稳健起步并处于持续发展状态,但跨区域一体化仍处于建设阶段。因此,为进一步推进成渝地区双城经济圈建设,在数据要素市场化配置上也应朝一体化方向发展。但数据要素市场一体化配置过程中存在非市场配置的难点问题需要政府制定相应规则规范和保障市场机制得以有效运行。因而,通过前文构建的政策系统,从政府行为系统中的制定子系统、执行子系统与监控子系统出发分析存在的难点。

4.3.1. 数据要素市场一体化配置规划细则的协同合作

当前川渝两地对于数据要素发展的政策文本与战略规划均聚焦于本区域内的数据开放、共享、交易与管理,缺乏对于跨区域的规划与实施细则。尽管存在促进大数据协同发展行为,但多为零散的合作,缺少整体性的协同发展规划。

成渝地区双城经济圈数据要素市场实现一体化配置需要政府制定子系统与其他行动者合作,在求同存异中做出集体决策并付诸行动。然而,在两地政府部门的协商互动中,存在着地区差异与利益博弈的问题。一方面,由数据要素市场建设现状可知,两地在政务数据开放共享和运营平台、数据交易中心、安全监管体系等方面发展规模与程度尚不平衡;另一方面,两地横向政府间及纵向各级政府存在短期利益倾向而作出非理性决策的问题。其中,以资源浪费为具体表现形式,如出于风险考虑,政务数据部门间共享存在阻碍,带来公共数据汇聚利用的阻隔与浪费。因此,政府制定子系统的协同互动以出台一体化发展规划与实施细则的过程中,存在利益博弈问题需要克服。

4.3.2. 数据开放共享与数据安全间的平衡

当政府制定子系统出台一体化发展的政策文件后,需要执行子系统就政策细则与思想具体执行。在数据要素市场一体化发展政策执行过程中,需要调整各种利益关系与矛盾冲突,由政府执行主体依据政策规定运用政策工具达成政策目标。

成渝地区双城经济圈的数据要素市场一体化配置过程中,政务数据依法规范地开放共享涉及横向政

府间与纵向政府间的执行关系，包括为实现政务数据与公共数据开放共享的平台系统建设、目录清单设置、主动申请审查等方式而产生的各种政府行为关系。同时，在数据开放共享的过程中，会产生数据信息泄露、窃取的问题，阻碍跨域政务数据与公共数据的开发利用一体化进程。因此，在政府制定子系统出台了关于成渝地区双城经济圈数据要素市场一体化配置政策规划与实施细则后，需要横向各部门间与纵向各级政府间就各种矛盾关系进行调整，尤其是对数据的开放共享与数据安全间矛盾的平衡。

4.3.3. 数据要素市场交易平台及监管的责任落实

成渝地区双城经济圈的数据要素市场进行合理有序交易的前提之一是建设统一的数据交易中心，目前两地的数据交易平台面向本地区，尚未覆盖成渝地区双城经济圈内的所有区域。在建设和运行统一的川渝数据交易平台中涉及到数据交易及交易监管问题，需要政府的监控子系统进行全方面全周期的监管，但尚未有专门的数据监管机构与相应的监管办法，因而容易出现监管的多头管理与责任部门的相互推诿。

2023年3月11日，《党和国家机构改革方案》提出要组建国家数据局，数据要素市场迎来了新的监督管理机构。当党和国家机构改革思想被地方政府吸收学习，两地未来或将出现数据局的身影，政府监控子系统也将得到调整，成渝地区双城经济圈的数据要素市场监管责任将落实，但在调整前，数据要素市场尚没有专门的监督管理机构。因此，在地方数据局成功组建前，当前成渝地区双城经济圈的数据要素市场监管仍处于多头管理状态下，交易监管的责任难以得到落实。

5. 研究结论

成渝地区从综合配套改革的先试先行到全域全面推进经济区建设，再到城市发展新阶段的城市群建设，发展到当下辐射带动强劲的双城经济圈建设[18]，不同时期的发展理念呈现一脉相承的特点，始终强调成渝地区的区域协同与合作。2021年10月20日，中共中央、国务院印发《成渝地区双城经济圈建设规划纲要》，明确提出要把成渝地区双城经济圈建设成为具有全国影响力的重要经济中心、科技创新中心、改革开放新高地、高品质生活宜居地[19]。其中，改革开放新高地的战略定位实现依赖于要素市场化配置等关键领域的建设。

基于以上背景，本文以要素市场化配置为切入点，将数据要素作为研究对象，梳理当前川渝两地有关数据要素市场发展的政策文件与建设现状，对未来成渝地区双城经济圈数据要素市场一体化配置可能存在的难点问题进行分析，得到如下结论：第一，构建的政策系统主体部分包括行为系统与文件系统，行为系统由政策制定、执行、监控三个子系统构成，文件系统由政策目标、任务、领域、内容四个政策单元构成；第二，通过文件系统分析政策文本对当前两地数据要素的规定，从行为系统分析未来成渝地区双城经济圈数据要素市场一体化配置存在的难点，包括数据要素市场一体化配置规划细则的协同合作、数据开放共享与数据安全间的平衡、数据要素市场交易平台及监管的责任落实。

致 谢

在此感谢为本研究提供方向思路与数据支持的学术研究者。

参考文献

- [1] 洪银兴. 实现要素市场化配置的改革[J]. 经济学家, 2020(2): 5-14.
- [2] 范欣. 新时代要素市场化配置改革: 内在逻辑、基本原则与制度保障[J]. 马克思主义与现实, 2021(1): 166-172.
- [3] 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[Z]. 2020-03-30.
- [4] 刘金钊, 汪寿阳. 数据要素市场化配置的困境与对策探究[J]. 中国科学院院刊, 2022, 37(10): 1435-1444.
- [5] 白永秀, 李嘉雯, 王泽润. 数据要素: 特征、作用机理与高质量发展[J]. 电子政务, 2022(6): 23-36.

-
- [6] Jones, C.I. and Tonetti, C. (2020) Nonrivalry and the Economics of Data. *American Economic Review*, **110**, 2819-2858. <https://doi.org/10.1257/aer.20191330>
- [7] 王芳. 关于数据要素市场化配置的十个问题[J]. 图书与情报, 2020(3): 9-13.
- [8] 王磊. 推进数据要素市场化配置: 瓶颈制约与思路对策[J]. 中国经贸导刊, 2019(36): 34-37.
- [9] 李松龄. 数据要素属性及其市场化配置改革的深化认识[J]. 学术界, 2022(12): 38-46.
- [10] 宁骚. 公共政策学[M]. 北京: 高等教育出版社, 2018: 155.
- [11] Ye, Y., Zhou, A., Shi, X. and Huang, C. (2022) A SEED Model for Constructing the Data Factor Market: Evidence from Guiyang Global Big Data Exchange (GBDEX) in China. *Journal of Digital Economy*, **1**, 273-283. <https://doi.org/10.1016/j.jdec.2023.03.002>
- [12] 张继亮, 赵雯雯. 成功的面相: 理解政策过程的新视角——国外政策成功研究文献述评[J]. 中共天津市委党校学报, 2021, 23(6): 39-48.
- [13] Howlett, M., Ramesh, M. and Wu, X. (2015) Understanding the Persistence of Policy Failures: The Role of Politics, Governance and Uncertainty. *Public Policy and Administration*, **30**, 209-220. <https://doi.org/10.1177/0952076715593139>
- [14] 陈强, 王倩茹. 中国政务微博管理政策的内容维度及优化方向[J]. 西安交通大学学报(社会科学版), 2019, 39(4): 64-72.
- [15] 康宁, 张其龙, 苏慧斌. 从近十年国家出台的文件看我国高等教育政策制定[J]. 复旦教育论坛, 2018, 16(5): 23-31.
- [16] 罗峰, 崔岩珠. 行动者转译偏差: 政策执行何以陷入“困局”?——以 S 市托育政策执行为例[J]. 甘肃行政学院学报, 2020(2): 4-15, 124.
- [17] 何玉长, 王伟. 数据要素市场化的理论阐释[J]. 当代经济研究, 2021(4): 33-44.
- [18] 易淼. 新时代推动成渝地区双城经济圈建设探析: 历史回顾与现实研判[J]. 西部论坛, 2021, 31(3): 72-81.
- [19] 中共中央国务院. 成渝地区双城经济圈建设规范纲要[Z]. 2021-10-20.