

地方国资平台数据资源入表探索与思考

文 ◆ 中国信息界数字经济法治研究中心副主任 戴伟

在追求经济转型和增强城市治理能力的当下，“地方国资平台数据资源入表”成为了推动地方政府和国企发展的关键战略。通过搭建未来的数据运营平台，不仅能实现公共数据的高效利用，推动数据驱动的城市治理和智慧城市建设，还能充分挖掘和活化隐藏在大量数据中的价值，促进产业升级，增强城市经济活力和竞争力。在此背景下，地方国资平台通过数据资产的评估、入表及运营，可以有效改善资产负债表，提升融资能力，不仅开创数据财政新篇章，还为地方经济注入新动能，共筑数字经济新高地。

一、解码数据资产化

自2014年大数据写入政府工作报告，到全国各地大数据交易所涌现，再到《数据二十条》颁布，中国数据要素产业探索之路已走过近十载。2020年4月，中共中央、国务院发布的《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》首次将数据作为与土地、劳动力、资本、技术等传统要素并列的第五大生产要素，并提出引导培育大数据交易市场，依法合规开展数据交易。2021年3月，《国家“十四五”规划纲要》提出鼓励第三方深化对公共数据的挖掘利用。2022年12月，中共中央、国务院发布《关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》，提出推进实施公共数据确权授权机制。2023年8月，财政部印发《企业数据资源相关会计处理暂行规定》，进一步反映数据要素价值。

在中央加快构建数据要素基础制度、部署推动数据要素市场化配置改革等政策指引下，各地区各领域纷纷围绕公共数据授权运营进行积极探索。当前各个地方政府公共数据授权运营蓬勃兴起，数据资产规模快速提升。

当前“土地财政”已经难以为继，“盘活政府数据资源，建立数据财政”的时机已经到来。与土地不同，数据不会越用越少，并且数据本身会日益增加，因此盘活数据资源，建立数据财政，构建数据要素市场化体系是通过改革破解债务难题的有效手段。地方政府通过政府公共数据资源授权运营、特许经营权运营的模式，充分激活公共数据资源、企事业单位数据的价值，通过数据资产确权登记、价值评估，实现数据资产入

表、流通交易和质押融资发债；可实现政府及政府平台公司优化改善资产负债表，提升资产总额，降低资产负债率，进一步实现地方数据财政大发展。

二、地方国企的变革之路

目前，一些国内省份和城市，如杭州、上海、广东、海南、贵州、成都等，已经开始采取试点措施，通过制定地方政策、建设运营平台、创新应用场景等方式，积极探索公共数据的授权运营，致力于在政策、技术和实践层面进行创新，以促进公共数据的社会化开发和更广泛的利用。

数据要素是地方国企发展的新机遇，尤其是公共数据的授权运营，地方国企有先天的特殊优势，必须要抓好公共数据的授权运营，对于国企自身、地方政府、地方城市都至关重要。

地方国企投入到数据要素市场，既要帮助政府安全、合规、可控地对数据流通提供保障和运营支撑，实现国企价值，又要有国企担当，为了城市的未来，不能仅仅盯着眼前的某一个场景价值变现、获取收益，而要协助地

方政府谋划全局，担当城市数据要素发展的中流砥柱。

北京市以场景为牵引，提出建立“金融公共数据专区”试点授权运营。经由北京市经信局授权的北京金控集团大数据公司作为运营单位，旨在建设和运营金融公共数据专区，以场景为牵引，在金融公共数据专区内，成功汇聚了工商、司法、税务、社保、公积金、不动产等公共数据并尝试将其与企业数据融合开发，形成综合数据产品，服务于金融机构，实现了在普惠金融领域的不同细分场景中的应用。同时，在金融场景实践的基础上，全面推进数据专区管理制度体系的建设，形成了政企数据融合应用的典型经验和做法。

浙江省杭州市以“政府引导+市场运营”为主要原则，强调政府指导公共数据定价。主要包含4方面要点，即①发展原则上，政府引导、市场运营。建立党的基础组织，研究决定公共数据授权运营相关事项，落实党管数据的制度建设要求。②运营机制上，建立公共数据授权运营机制，公共数据按政府指导定价，采用有条件有偿方式进行授权，授权运营协议有效期为3年。③收益分配上，明确收益分配，数据产品或者数据服务的收益，由加工使用主体自行收取。④应用场景上，开发了医疗健康、金融保险、商贸物流、工业制造、社会治理、生态环保、教育、体育、文旅、科研等行业领域的应用场景数据产品。

成都市以政府数据授权为引擎，在管理层、平台层、数据层、权益层通过8大机制实现公

共数据授权运营。成都市建立了公共数据管理平台，综合授权给数据运营方，同时引入行业数据主管部门进行行业数据加工授权审核，市政府数据授权运营则通过成都市大数据集团进行市场化运营，需要经过多个部门的意见征求和市政府的批复。通过运营管理监督、平台建设运行、网络安全保障、数据需求管理、数据申请与授权、数据交付与利用、利益补偿与激励、数据服务定价等8个机制保证了政府数据的安全有序运营，市场主体可以合法合规、高效便捷地使用政府数据。

三、数据资产评估与入表

在数字化时代背景下，数据作为新型资产的重要性日益凸显。地方国资平台公司面对债务负担重、资金缺口大和造血能力差等挑战，使得数据资产化不仅是提高效率的需求，更是紧迫的生存之道。

第一阶段：对已持有数据资源开展数据资产评估、入表工作

对地方国企已持有的数据资源开展数据资源盘点、数据治理、资产评估、数据入表，增加国企的资产规模，优化改善资产负债表，降低资产负债率，提升国企的资本化能力。例如，天津河北区供热公司、四川旅投的数据资产评估、入表工作。

当前，各级政府和国资集团组建的城投、建投、文投、旅投、交投、水投等国资平台公司，普遍面临“债务负担重、资金缺口大、造血能力差”的局面，大部分城投每年的业务现金净流入往往只能覆盖个别数百分比的当年还本付息金额，基本靠债权融资借新还旧填补缺口，有息负债越滚越大。

因此，建议国资平台公司尽快做数据资源入表并抵押融资，加大平台公司可抵押资产总额，改善资产负债表。

具体来说，拥有以下5类业务所产生的数据资源较有价值，值得下大力气进行数据资产化与金融化。

1. 公用事业特许经营权（水务、供热、燃气、环保、交通等）产生的数据。
2. 文旅类数据，如文投、旅投产生的数据。
3. 各类开发区、高新区、工业园区的生产保障类数据。
4. 新公共事业类（如充电桩等新能源服务）、新经济类（如双碳产业）。

第二阶段：联合建设本地数据资产评估中心

建设本地数据资产评估中心，面向本地市数据资产登记、数据评价、价值评估和数据流通等提供市场化服务。积极培育政府、企业及行业全领域的的数据资产评估服务能力，建立规范化的数据资产评估的方法和流程，培养数据资产评估人才，推进数据资产评估配套建设，开展数据资产登记、评估等服务，探索数据资产质押、数据资产入股等创新示范应用，为企业提供创新融资方法，为当地数字经济注入新活力。

通过数据资产评估中心汇聚数据资产拥有方、数据资产评估方、数据资产评估方、会计师事务所和律师事务所等上下游机构，为政府和企事业单位提供数据资产评估，驱动政府、企业和行业等数据资产跨区域

流通和融合应用，为城市数据要素市场培育及数据资产服务新生态建设提供助力。

结合本地优势产业数据，发挥城市数据资产评估产业先试先行方针，联合打造数据资产评估应用场景示范，包括如下方面。

一是围绕数据要素形成地方标准/管理规范/业务指南，为本市数据要素市场建设提供制度保障。

二是开展政务数据资产评估示范，评价政务数据质量与价值，为政务数据资产运营提供支撑与服务。

三是开展国有企业数据资产评估示范，为国有数据资产保值增值提供评价支撑，有效防止国有数据资产流失。

四是数据生产要素统计核算试点，探索将数据要素价值纳入国民经济核算体系，推动数字经济跨越式发展。

五是探索数据资产质押、数据资产入股等创新示范，为企业提供创新融资方法，为当地数字经济注入新活力。

第三阶段：共同搭建公共数据运营平台

（一）公共数据授权运营实施方案

湖南省衡阳市、怀化市转让公共数据特许经营权先后被叫停之后，可以看出，在当前，即公共数据、政务数据正在以授权运营的形式开展的初期，公共数据的政府指导定价机制还不明朗。

确实需要转让公共数据运营权的，可以参考浙江、北京的形式。首先，制定好《公共数据授权运营管理办法》《公共数据授权运营实施方案》《公共数据授权运营主体征集办法》等机制保障。其次，按照相应文件支持，合法、合规地开展公共数据授权运营的场景或者领域的授权运营。在目前公共数据资源政府指导价未定之际，可以先行免费授权，后续待指导价机制出台后，再行参考施行。

（二）共同搭建“1+4+5+N”公共数据运营平台

共同建设公共数据平台，对公共数据资源进行授权运营、有偿使用、产品开发、机制创新的一体化开发与运营。

（三）合作方式

1. 共同建设公共数据运营主体公司，运营主体公司由地方国资百分百持股，同时可以与国内头部数据技术公司共同组成项目公司，承接运营主体公司的建设工作与技术维护。

2. 联合组建数据资产智库和提供其他技术支持。

3. 专项数据要素应用场景扩展探索。

通过成立本地数据运营主体公司，在上游完成融合公共数据治理与数据要素市场化运营的地市级数据资源库，负责归集数据；在中游搭建数据要素平台，涵盖数字资产评估、数据产品交易等，上线数据产品；在下游积极开发数据要素应用场景，培育数商合作伙伴。

（四）数据资产运营平台商业模式

1. 数据服务。数据运营平台可以提供数据处理（收集、存储、使用、加工、传输等）服务能力，包括但不限于数据采集和预处理服务、数据建模服务、分析处理服务、数据可视化服务、数据安全服务等，帮

助客户更好地管理和利用数据。

2. 数据产品。数据运营平台可以提供用于交易的原始数据和加工处理后的数据衍生产品。包括但不限于数据集、数据分析报告、数据可视化产品、数据指数、API数据、加密数据等。

3. 数据工具。数据运营平台可以销售可实现数据服务的软硬件工具，包括但不限于数据存储和管理工具、数据采集工具、数据清洗工具、数据分析工具、数据可视化工具、数据安全工具。

4. 线上销售渠道。公共数据产品的线上销售是通过网络平台，销售和推广数据产品，用于场景应用比较成熟、产品标准化程度较高的数据产品。

5. 线下销售渠道。公共数据产品的线下销售是通过销售人员面谈沟通，推广数据产品并促成交易，用于数据需求方尚不明确或场景应用较少、产品需要定制的数据产品。

6. 合作销售渠道。公共数据产品的合作是指通过与其他科研机构、协会、企业合作，销售和推广专项领域定制化数据。

第四阶段：拓展应用场景和应用专项领域

当前，各省市在公共数据授权运营创新实践中，在多个行业都有应用场景落地。因此，双方合作主体平台应在金融、文旅、医疗、零售等方面优先搭建应用场景，并且在未来就环境、交通、物流等方面共同开展应用场景拓展。

（一）场景范例——金融

场景名称：中小微企业普惠金融、债务人信用风险识别和管理。

数据源支持单位：市监、人社、卫健、公安、税务、供电、水务等。

用户：银行、保险公司等金融机构。

普惠金融场景：公共数据在普惠金融中解决中小微企业面临的多重挑战，包括规模小、风险承受能力低以及财务信息有限等问题。因此，通过整合政府、社会和商业银行的数据资源，建立全面的小微企业信用体系，利用数据模型和算法实现智能化的风险评估，降低商业银行服务长尾客户的获客和风控成本。

运营场景：针对市场主体、商户特别是小微企业进行建模（获客模型、准入模型、风险模型、信用报告模型、测额模型、减费让利模型），利用隐私计算技术，融合本地的政务数据、行业数据、社会数据和银行数据，打造多方数据融合的企业信用系统。数据源上，市监、税务、人社等政府委办局与司法机关，本地天然气公司、本地自来水公司等公共服务机构、本地银行等，均为数据提供方。商业银行、担保公司、保险公司等金融机构为公共数据产品的需求方。

社会价值：改善区域营商环境，增加经济活力和就业机会，引入数字治理理念，有效实施监

管和风险管理，为普惠金融注入数字化发展的活力。

（二）文旅

地方旅游服务公司缺乏对游客偏好、行为模式和需求的了解，造成获客少、效率低下等问题，游客本身也因对地方旅游不了解而无法更好地执行旅游计划。通过制定对接旅游服务公司和游客的公共数据运营平台，能够帮助地方旅游/投发集团为游客提供个性化的旅游服务产品，通过互联网平台精确投放，达到市场推广的效果。

场景运营以文旅集团的历史游客数据、运营商和互联网人群数据为基础，运用隐私计算技术，结合本地实时文旅数据，通过互联网平台实现景点信息的人群精准触达，全面促进本地景点、酒店、饭店等文旅服务产业发展。

社会价值方面，能够辅助旅游公司可以更好地了解客户，获得客户偏好、行为模式和需求，为游客提供个性化的旅游服务和产品，通过互联网平台实现景点信息的人群精准触达，全面促进本地景点、酒店、饭店等文旅服务产业发展。

第五阶段：联合培育数据要素产业生态联盟

围绕数字经济、数据要素企业生态，依托本地数据资产评估中心，充分发挥各自资源优势，引入和培育一批数据要素生产、确权、流通、应用、经纪人等数据运营服务创新型企业集群入驻本地，建立本地数据要素和数据资产评估产业人才培养体系，联合各类银行、金融、基金等融资机构，打造涵盖数据资产质押、数据资产凭证等融资服务，打造数字经济综合服务产业生态联盟。

第六阶段：建设数据要素产业园区，发展数据要素产业

利用资源优势和地方数据要素市场，建设数据要素产业园区、数字经济产业园区、大模型产业园区，联合大批数据要素产业上下游企业，共同发展地方数据要素产业，促进本地数字产业向更前沿、更大规模发展。例如，青岛市城阳区北岸控股集团建设的青岛市数据要素产业园。首先，通过聚集数据要素行业生态，放大数据要素规模效应，归集本地政府、企业、社会以及互联网等全领域数据资源。制定数据资源目录体系，通过数据采集、汇聚、整理、清洗、脱敏、加工、标注等数据综合治理服务，结合数据资源目录规划，构建本地数据资源服务体系，实现数据全生命周期管理服务。其次，数据要素市场化服务涉及大数据服务企业，以及律所、会计师事务所、资产评估机构、保险金融机构等多个企业类型，通过运营聚合产业生态，以数字经济产业园为产业承载，为区域内外企业提供数据采集、标注、清洗加工、资产评估、交易流通的全流程服务，重点聚焦国有平台类企业和绿色产业，围绕公用事业特许经营权（水务、供热、燃气、环保、交通等）产生的数据；文旅类数据，如文投、旅投产生的数据，各类开发区、高新区、工业园区的生产保障类数据，新公共事业类（如充电桩、屋顶光伏发电等新能源服务）、新经济类（如双碳、绿色经济）。面向这类行业企业提供综合性、一站式数据资产评估、入表常态化服务，为企业降低资产负债率、提升增信、拓宽融资渠道等服务。■

