

推动包头市数据要素市场化的研究

内蒙古自治区包头市财政局 | 奇跃成 张瑞霞 乔静 刘秀灵 南开大学 | 刘银喜

摘 要：本文深入分析包头市数据要素市场化的探索实践及存在的问题，结合实际提出推动包头市数据要素市场化的财政改革路径建议。

关键词：数据要素；市场化；数据产业

中图分类号：F812

数据作为新型生产要素，是数字化、网络化、智能化的基础，深刻改变着生产方式、生活方式和社会治理方式。自2020年以来，我国逐步建立了以《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》、《关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》以及《数字中国建设整体布局规划》为核心的政策框架体系，旨在加快培育数据要素市场、释放数据价值、赋能高质量发展。按照市场分类标准可以将全域社会数据要素市场分为“政务数据要素市场”和“产业数据要素市场”两个大类，前者主要通过政务数据的共享交换赋能政务服务领域，通过让“数据多跑路、百姓少跑腿”减少政府部门间线下“开证明”事项，提高政府部门工作效率，从而进一步优化营商环境，提升社会效益；后者通过交易平台实现在特定应用场景数据供需双方的数据产品交易，直接使交易双方都能获得收

益，提升双方及全社会的经济效益。近年来，内蒙古自治区包头市成立了由市主要领导为组长的推进数据产业发展领导小组，印发数据管理办法及实施方案，财政等部门利用资金支持、税收调节、项目奖补、政府采购等工具，积极开展推动数据要素市场化的实践探索。

取得成果

一是及时出台数据产业发展相关文件。2023年7月19日，包头市政府印发《包头市公共数据管理暂行办法》、《包头市公共数据运营管理试点暂行办法》，规范了包头市公共数据管理和公共数据运行管理。同年7月22日，包头市推进数据产业发展领导小组办公室印发《包头市医疗健康数据运营试点实施方案》，明确医疗健康数据作为公共数据运营试点主体，按照“统一规划、试点先行、以点带面、全域覆盖”的原则，围绕“1+4+N”（1为市属医院、

4为4家企业医院、N为旗县区属医院和民营医院）工作思路，分批实施推进，明确责任单位和完成时限。2024年7月26日，包头市政府职能转变和数字政府建设领导小组印发《包头市关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的实施方案》，主要围绕强化数据资源基础、进一步完善数据确权授权使用机制、构建数据要素流通交易体系、抓好数据创新融合应用、建立数据要素收益分配机制、完善数据安全保障与治理体系、发展壮大数据要素服务产业等提出具体要求。同年10月11日，市政府办公室印发《包头市本级政务信息化项目建设管理办法（试行）》，为规范包头市政务信息化项目建设管理，促进政务信息系统互联互通、数据共享、业务协同，提高财政资金使用效益，提升数字政府建设水平明确了思路。

二是加强政务数据汇聚共享。自2021年起，包头市依托“智慧城

市”大数据平台，建立起“系统—目录—数据”关联关系，组织全市各单位在线完成数据共享“三清单”编制工作，并根据具体数据共享需求，对高共享价值数据进行融合管理。截至目前，包头市智慧城市大数据平台已发布政务数据共享责任清单329项、负面清单34项、供需清单56项，累计汇聚49个部门（地区）数据资源371类4.94亿条，发布81项政务数据共享应用服务，累计向28个部门（地区、企业）共享数据3.47亿条次，为加强政务协同、改善民生服务、优化营商环境等多方面注入数据动力。

三是开展公共数据授权运营试点工作。2023年，包头市开展公共数据授权运营试点工作，在智慧核保场景实现数据脱敏后精准应用，将原本数天的核保时间缩短至3—5秒，截至2025年底汇聚全市27家医院1.39亿条医疗健康数据，经脱敏处理后推送到公共数据运营平台，开发形成在线核保和商保理赔2个数据产品，累计为用户提供12884次数据调用。包头市数字产业有限责任公司的“智能化商保核保服务”完成国家公共数据资源登记平台登记，相关数据产品已在深圳数据交易所上架，成为自治区首单数据资产化实践案例。此外，昆都仑区于2025年7月完成自治区首家旗县区级公共数据运营权授权，通过“国企主导+技术赋能”模式，授权区属国企运营涵盖政数、公安、财政、卫健等多部门多领域核心公共数据，采用“分级授权+应用场景”机制推动智慧园区、

智慧医疗等场景开发，实现公共数据从“资源”向“资产”转化。

四是加快产业数字化转型。一机集团获批建设国家级制造业数字化转型促进中心，北方稀土建成集成生产管理、供应链金融等功能的稀土行业工业互联网平台。包铝集团、包钢集团、双良硅材料、天和磁材、英思特稀磁等一批企业也围绕工业互联网、数字化车间、智能工厂等方向积极推进示范项目。这为包头市在推动工业数据要素市场化配置、数据合规供给、流通交易与授权运营等方面奠定了坚实基础。

存在问题

数据要素市场化不仅涉及数据交易本身，更是一个包含制度构建、生态培育与价值激活的系统工程，蕴含效率提升、公平保障与安全可靠等多重目标，并与不同市场范畴相互交织、共同演进。与多数开展数据要素市场化探索的地区一样，包头市目前也面临政务信息系统多、数据难共享、数据管理规划缺失等困难挑战，也存在传统产业虽积累大量数据但流通效率较低、本土化数据交易平台等基础设施尚不健全、中小企业数据应用能力有限，以及财政资金投入较为分散等问题。

一是全域数据管理规划缺失导致政务数据汇聚共享难度大。目前，全域政务数据管理规划缺失是当前政务信息化建设出现瓶颈的主要原因之一。政府职能部门缺乏对信息化建设的整体规划和全局部署，各

部门站在自己的角度对同一实体数据赋予不同的定义和属性，导致描述同一实体的相同数据项在不同部门重复存储，造成资源浪费、管理服务效率和投资效益低下。政府部门所建信息系统呈现出较为分散的状态，数据在各自系统独立存储、独立维护，系统之间互不连通，甚至同一部门内部信息都无法共享。

二是工业产业数据要素尚不具备市场化运营条件。目前工业能耗等产业领域数据尚未开放，尚未形成以数据要素价值持续释放为目标的市场化运营机制。换句话说，工业产业数据尚未实现从“内部生产资料”向“市场可交易要素”的转变。

三是财政资源配置需要进一步优化。包头市现行财政资源配置方向、精准度和协调机制，与数据要素市场化所需的全链条、生态化支持要求之间存在脱节。具体表现为对硬件基础设施的投入相对集中，而对市场“软生态”的培育明显不足；财政工具与本地核心产业的数据资产化需求结合不够紧密；政务信息化项目管理体系不完善；等等。这些问题不仅制约了数据要素价值的充分释放，也影响了财政资金本身的使用效能。

政策建议

有效解决数据管理问题是实现数据要素市场化的前提，具体涉及全域数据管理规划、数据汇聚、数据融合、数据更新和数据服务（数据共享、开放、数据产品服务开发）等方面。中共中央办公厅、国务院办

公厅印发的《关于加快公共数据资源开发利用的意见》指出,做好公共数据资源开发利用工作,要“坚持政府指导、市场驱动。加强政府指导和调控,更好发挥市场机制作用,有效扩大公共数据供给,提高公共数据资源配置效率和使用效益”。该文件在深化数据要素配置改革、扩大公共数据资源供给方面提出明确要求。为此,建议财政等部门在鼓励社会层面积极开展产业数据要素市场化试点的同时,先期采用优先资金配置、强化政府采购服务、完善项目管理体系等方式,重点支持诸如全域数据管理规划、政务数据

汇聚共享等项目建设,通过政务数据要素市场化的应用实践,结合产业数据要素市场化试点取得的经验,逐步建立规范的产业数据要素市场化运行体系。

结合具体实际,建议未来要从以下四个方面推动包头市数据要素市场化工作。一是资金支持方面,加大对政务数据管理规划、汇聚、共享项目资金支持力度,打造稀土产业数据资产化专项基金,启动工业大数据应用财政补贴。二是构建区域性数据交易基础设施方面,推动财政注资共建“北方稀土数据交易平台”、政府资金引导社会资本参

与市场化运营、试点公共数据授权运营的财政收入机制。三是税收政策精准激励方面,探索开展利用数据技术研发加计扣除方法、跨境数据流动税收征管试点。四是完善政府采购与项目管理体系方面,进一步完善《包头市政务信息化管理办法》并建立动态修订更新机制,严格规范项目需求分析、项目论证、初步设计、政府采购及绩效考核等关键项目管理过程。

【本报告系内蒙古自治区社会科学院 2025 年度分院课题研究成果】

责任编辑 梁冬妮

财政动态

湖南常德武陵：筑牢财政资金安全防线

湖南省常德市武陵区财政局 | 肖维毅

近年来,湖南省常德市武陵区财政局通过规范财政支付流程、强化预算执行约束,确保资金安全高效运行,实现了对财政资金从拨付到使用的全过程管控。

一是严抓问题整改,规范资金使用。严格落实上级巡视反馈问题整改工作,逐一核查相关资金流向,建立整改台账,明确整改责任和时限。通过追回违规资金、完善审批流程、加强政策宣讲等方式,从根源上杜绝此类问题,切实维护财经纪律严肃性。

二是强化审核监管,守住资金

底线。严格执行“按预算、按计划、按进度、按程序”审核原则,重点加强“三公”经费、会议费、专项资金及工程建设支出审核,对不合规、超标准、超程序的支付申请坚决拒付。同时,依托预算管理一体化系统,强化资金支付事前、事中、事后全流程监控,及时预警处置异常支付行为。

三是树牢节约理念,严控支出规模。严格执行政府过紧日子要求,压缩一般性支出,从严审核非刚性、非重点支出。优化资金配置,优先保障民生、应急等重点领域资金需

求,杜绝铺张浪费。通过动态监控和人工核查相结合,杜绝资金闲置、低效使用等情况,确保“不该花的钱一分不出,该花的钱用在实处”。

四是优化服务效能,提升保障水平。坚持以服务为中心,落实首问负责制和限时办结制,耐心解答预算单位业务咨询,提供“一对一”业务辅导。加强与财政内部股室、代理银行和预算单位的沟通协调,梳理优化业务流程,解决流程堵点问题,提高办事效率,树立良好服务形象。

责任编辑 梁冬妮