

我国数据流通服务体系研究 ——基于资本要素市场的经验借鉴

刘 巍^{1,2}, 韦志林³, 柳 颖⁴

(1.上海数据交易所有限公司,上海 201203;2.复旦大学 国际金融学院,上海 200433;
3.江苏省数据交易所有限公司,江苏 南京 210018;4.华东理工大学 商学院,上海 200237)

摘要:借鉴多层次资本市场的成熟经验,探究如何科学优化我国数据流通服务体系的结构布局与功能配置,为完善我国数据流通服务体系提供理论支撑与路径指引。基于我国多层次资本市场的发展经验,结合数据要素市场的演进现状与制度基础,采用比较分析法,提出适应不同发展阶段的数据流通服务体系功能安排与结构设计。在数据要素市场成熟阶段,应构建“国家级数据交易所+数据交易公司+第三方专业服务机构”的多层次体系,并严格实行“所商分离”制度;在市场尚未成熟的过渡期,现存数据交易所(中心)应继续维持“所商不分离”模式,兼顾法定职能与市场化运营职能,着力繁荣数据市场。随着国家级数据交易所的设立以及全国一体化数据要素市场制度体系逐步完善,未升格的数据交易所(中心)、数据流通服务平台企业以及数据商逐步有序转型为专业化、市场化的数据交易公司,进一步发挥其在连接市场主体、满足多元交易需求和提升资源配置效率等方面的关键作用。

关键词:多层次资本市场;数据市场;数据交易所;数据流通服务

中图分类号:F49;TP311.13

文献标识码:A

DOI:10.3969/j.issn.1003-8256.2026.04.010

随着数字经济的深入发展,数据要素作为新型生产要素的战略价值日益凸显,其市场化配置已成为经济转型升级的重要支撑。在此背景下,构建高效、规范、有序的数据流通服务体系,打通数据要素从供给到应用的全链条,是推动数据要素市场化价值化的核心议题。近年来,党中央、国务院高度重视数据流通服务体系建设。2022年,《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”)确立了数据要素市场化配置的总体制度框架,明确提出“统筹构建规范高效的数据交易场所,培育数据要素流通和交易服务生态”;2024年,《“数据要素×”三年行动计划(2024—2026年)》进一步强调“培育流通服务主体,推动数据商、第三方专业服务机构等协同发展”,体现出国家对多元流通服务力量的制度化布局;2026年2月,国家数据局、工业和信息化部、公安部、中国证监会四部门联合发布《关于培育数据流通服务机构加快推进数据要素市场化价值化的意见》(国数政策[2026]6号),直接回应当前各类数据流通服务机构功能定位尚不清晰、服务能力仍有短板的问题,明确提出“各尽其能、互有侧重、协同发展”的总体要求。上述政策的出台,既标志着我国数据流通服务体系建设已进入关键阶段,也意味着相关研

究具有迫切的现实意义。

从市场发展实践来看,我国数据要素流通市场规模持续扩大,市场活跃度不断提升。在市场繁荣壮大的过程中,数据流通服务体系的功能是否清晰、结构是否合理、机构间是否协同,直接关系到数据要素市场整体运行的质量与效率。因此,科学合理地构建数据流通服务体系的结构布局与功能配置,既是打通数据流通堵点、充分激活数据要素价值的关键前提,也是推动市场实现整体有序运转的基础性工作。然而,当前数据流通服务体系存在数据交易所(中心)职能模糊、功能同质,市场化流通服务主体数量有限,以及体系结构存在明显割裂等现实问题,制约了数据要素市场的高质量发展,亟须从成熟市场的制度演进中汲取经验。

在此背景下,我国多层次资本市场的发展经验为数据要素市场建设提供了重要参考。作为制度体系较为完备的要素市场,资本市场在三十余年的改革实践中,逐步形成了“分层不分割、错位发展、功能互补”的结构特征。资本市场的演进路径,不仅契合了多样化融资需求与国家战略导向,也积累了市场分层设置与制度协同运行的系统经验,为数据要素市场的制度建构提供了可供借鉴的范式。基于此,本文以优化我国

基金项目:国家自然科学基金(72402067);中国博士后科学基金(2023M741164)

作者简介:刘巍(1991—),女,内蒙古赤峰人,博士,研究员,研究方向:数据要素市场化,数据流通交易;韦志林(1970—),男,安徽巢湖人,博士,总经理,研究方向:数据要素流通交易,电子商务,数字化转型;(通信作者)柳颖(1993—),女,湖北武汉人,博士,讲师,硕士生导师,研究方向:数据要素,资本市场与公司财务。E-mail:yingliu0329@outlook.com

数据流通服务体系为核心议题,借鉴多层次资本市场的发展逻辑,探讨数据流通服务体系的优化方向与演进路径,力求为数据流通服务体系的完善提供切实可行的参考。

1 多层次资本市场的经验借鉴

1.1 我国证券交易所的发展经验

1.1.1 我国证券交易所的演进脉络及驱动逻辑

自1990年上海证券交易所和深圳证券交易所设立以来,我国资本市场已历经三十余年的持续演进与制度变革^[1]。从整体发展脉络来看(见表1),多层次市场体系的建设实质上是对不同阶段经济发展目标与融资结构性矛盾的制度性回应^[2-3]。每一轮市场制度的创新与完善,均体现了资本市场服务实体经济功能的不断强化与结构优化。具体而言,1990年主板市场的设立,主要着眼于解决国有企业融资渠道匮乏的问题,为其市场化改革和资本补充提供制度支持;2004年中小企业板设立,源于彼时大量中小企业面临“融资难、融资贵”的现实困境,资本市场首次以分层制度回应对中小企业多元化融资渠道的迫切需求;2009年创业板的推出,着力弥

补资本市场对创新型、成长型企业支持不足的短板,旨在服务新兴产业发展与经济结构转型;2013年设立的新三板(全国中小企业股份转让系统),则面向大量非上市公众公司,探索构建规范化的融资与股份转让平台,以拓展中小微企业的资本市场覆盖范围^[4];2019年在国家强化科技自立自强战略背景下设立的科创板,聚焦“硬科技”企业的融资障碍,在支持科技创新企业发展的同时,率先试点注册制改革,推动资本市场基础制度的深层次重塑;2021年设立的北京证券交易所,则进一步聚焦“专精特新”中小企业的融资难题,致力于构建专门面向创新型中小企业的融资支持平台,完善服务高质量中小企业的制度体系。

1.1.2 我国证券交易市场的“分层”逻辑

我国多层次证券市场的构建并非简单的板块划分,而是在国家战略导向、产业升级需求与资本市场功能完善之间的系统性协调下形成的,体现出清晰的结构逻辑和坚实的制度基础^[5]。各层级市场板块承担着差异化的发展使命和政策目标,针对不同的服务对象与功能定位,构建起结构清晰、功能互补的金字塔式市场体系(见图1)。

表1 我国证券交易所的发展脉络与驱动因素

时间	事件	服务对象	驱动因素
1990 年	上海证券交易所、深圳证券交易所成立	大型国有企业及成熟企业	建立资本市场,服务国有企业改制和经济发展
2004 年	深圳证券交易所设立中小板(2021 年已并入深交所主板)	中小民营企业	缓解中小民营企业融资难的问题
2009 年	深圳证券交易所设立创业板	自主创新企业及其他成长型创业企业	支持创新创业
2013 年	新三板设立	创新型、创业型、成长型中小微企业	为中小企业提供融资与股权流通平台,拓宽资本市场服务范围
2019 年	上海证券交易所设立科创板	“符合国家战略、突破关键核心技术”的科技创新企业	推动科技创新,支持战略新兴产业,完善资本市场支持高科技企业融资的机制
2021 年	北京证券交易所成立	创新型中小企业	提升对“专精特新”中小企业的融资支持力度,促进创新型中小企业发展

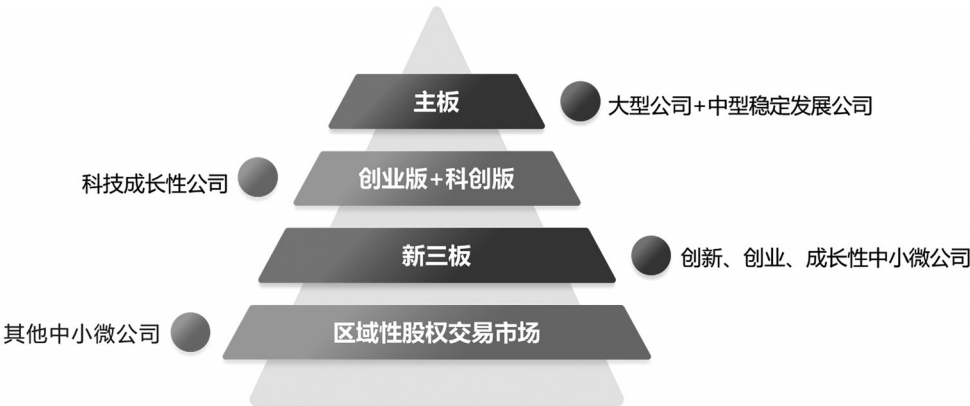


图1 我国多层次证券市场的金字塔结构

1.1.3 我国证券交易市场“分层不分割”的保障机制

我国多层次证券市场体系既强调各板块的功能分工与协作,又注重制度的高度联通。为实现“分层不分割”的目标,我国建立了较为完善的保障机制,有效协调分层结构与整体市场的关系,推动资本市场健康有序发展^[6]。一是统一的监管制度确保市场规则一致性与风险可控。各板块依据服务对象的不同,在上市标准、信息披露、融资方式及交易门槛等方面实行差异化安排,但监管制度坚持统一原则,保障法律适用、风险防控和市场秩序等方面标准的一致性,维护市场的公平与稳定。二是统一的交易机制有效降低制度差异带来的操作壁垒。尽管各板块功能侧重点不同,但在交易时间、撮合机制及清算结算等技术和运营环节保持高度一致,有效降低制度差异带来的操作壁垒和流动性分割。三是灵活的转板机制为企业在不同层级市场间的流动提供制度通道。该机制兼顾自愿升板与强制降板^[7],既支持优质企业顺利进入更高层级市场,也确保不符合资质的企业有序退出,优化资源配置效率^[8]。转板机制还促进了资本市场的动态调整与优化,有助于形成合理的市场分层结构^[9]。整体来看,我国通过差异化与一体化相结合的制度安排,依托统一监管制度、统一交易机制和灵活转板机制三大保障体系,构建了功能互补、联动高效的多层次资本市场体系^[10],有效避免了层级割裂和资源重复配置。

1.2 我国期货交易所的发展经验

1.2.1 我国期货交易所的发展历程

1988 年 5 月,国务院决定启动期货市场试点工作,

首次选定小麦、杂粮、生猪、麻等为试点品种,标志着我国期货市场探索的起点。1990 年 10 月,郑州粮食批发市场经国务院批准成立,并在现货交易的基础上引入期货交易机制,被视为中国期货市场的起源。自 1993 年起,中国期货市场进入盲目发展阶段,全国各地纷纷成立期货交易所和经纪公司。到 1993 年底,全国已有期货交易所 50 多家^①,市场规模膨胀,但随之也出现了价格操纵、恶意投机等无序现象。为防范风险、规范市场秩序,国务院自 1994 年起启动大规模整顿工作,逐步将交易所数量压缩到 14 家,至 1998 年进一步缩减为 3 家。与此同时,监管机构对期货经纪公司实施清理整顿,提高市场准入门槛,初步确立了较为规范的市场基础。2000 年底,清理整顿的任务已经基本完成,我国期货市场开始步入规范发展的轨道。2006 年 9 月,中国金融期货交易所设立,从此我国期货市场长期保持在四家期货交易所的稳定发展状态。2021 年 1 月,中国证监会批准广州期货交易所成立,进一步完善了我国期货市场体系,我国期货交易所数量增至五家。整体来看,我国期货交易所的发展经历了初期无序扩张,两次整顿压缩,后续又经历功能扩容和创新升级(见表 2),最终形成了较为稳定且具有多层次特征的市场格局。

1.2.2 我国期货交易市场差异分工、有效竞合的发展格局

当前我国期货交易市场呈现出差异化分工、有效竞合的发展格局。不同期货交易所围绕特定产业链条与

表 2 我国期货交易所的发展历程

发展阶段	时间范围	主要特征及关键事件	期货交易所数量
无序发展阶段	1988—1993 年	市场开始探索,交易所和经纪公司数量快速增加,市场无序发展,期货交易所高达 50 多家。	0→50+
整顿治理阶段	1994—2000 年	1994 年开始,国务院对期货市场进行全面整顿和规范,将期货交易所从 50 多家压缩到 14 家,1998 年进一步减少到 3 家。	50+→14→3 上海期货交易所 郑州商品交易所 大连商品交易所
规范发展阶段	2001—2009 年	政策支持,推出新期货品种,市场规模扩大,投资者结构优化。2006 年 9 月,中国金融期货交易所设立	3→4 上海期货交易所 郑州商品交易所 大连商品交易所 中国金融期货交易所
创新发展阶段	2010 年至今	推出金融期货和衍生品,加快国际化进程,提高国际影响力。2021 年 1 月,中国证监会批准广州期货交易所成立	4→5 上海期货交易所 郑州商品交易所 大连商品交易所 中国金融期货交易所 广州期货交易所

① 数据来源:证监会对十三届全国人大一次会议第 5482 号建议的答复 .<http://www.csrc.gov.cn/csrc/c101800/c1003855/content.shtml>.

资产类别,构建了具有鲜明特色的品种体系,体现出高度的专业化与分工协同。这种格局不仅有助于提升期货市场服务实体经济的能力,也在风险管理、价格发现与资产配置等方面更好地回应了市场多元化、精细化的需求^[11]。各期货交易所“品种错位、竞合有序”的发展格局中,既有效规避了同质化竞争、提升了资源配置效率,也强化了期货市场服务实体经济的专业化功能^[12],推动形成多层次、功能互补的市场体系,为我国期货市场的高质量发展和服务国家重大战略目标奠定了坚实基础。

1.3 多层次资本市场的经验总结

资本市场与数据要素市场在市场结构层面具有共性基础:两类市场均面临供需主体多元、信息不对称突出的交易环境,均需要交易机构承担信息聚合、价格发现与信用背书等核心职能,这些共性构成了经验借鉴的制度基础。然而,数据要素具有非稀缺性、可复制性与强外部性等独特属性^[13-15],决定了两类市场在交易机制与职能设计上存在本质差异:数据的定价逻辑无法依赖传统供需竞价机制,数据安全性与隐私保护构成独立的治理维度,数据确权复杂性也使交易机构须承担资本场所不具备的职能^[16]。因此,对资本市场经验的借鉴,遵循“选择性借鉴”的原则,在分层设计与功能协同等结构层面汲取经验,在具体运行机制上结合数据要素特性加以调适,以实现适配性转化。

首先,明确交易所法定职能是制度建设的首要前提。我国多层次资本市场的发展实践表明,交易所不仅是撮合交易的平台,更是市场制度的重要供给者。法律层面对交易所职能的明确,是建立健全资本市场制度体系的基础和前提^[17]。其次,回应多元化市场需求是形成多层次格局的内在逻辑。我国资本市场的发展路径表明,市场层次的生成并非自上而下的行政划分,而是市场需求与政策供给持续互动、适配演化的产物。各类板块的设立均以解决特定融资难题、服务特定企业群体为出发点,体现出“问题导向”的功能演进逻辑。此外,构建分层协同机制是实现市场一体化运行的重要保障。多层次市场的有效运行,关键不仅在于合理分层,更在于建立“分而不割”的运行机制。我国资本市场通过统一监管框架、制度规则联通、交易系统兼容、顺畅转版机制等安排,构建起具有高度协同性的一体化市场体系。最后,健全生态体系是市场健康成熟发展的必要条件。市场生态体系是围绕核心交易活动,由多元主体协同参与、各类机构相互支撑所构成的系统性结构。健全的生态体系不仅体现了市场分工的专业化与协同化水平,更是市场实现健康稳定运行与成熟可持续发展的必要条件。

2 我国数据流通服务体系的发展现状与现实问题

在政策引导与市场需求的双重推动下,我国数据流通服务体系已初步构建基本格局:核心层为数据流通服务机构,包括数据交易所(中心)、数据流通服务平台企业和数据商;支撑层为第三方专业服务机构,提供合规审计、资产评估、数据安全、数据托管、争议仲裁等专业服务。然而,从实际运行情况看,我国数据流通服务体系仍暴露出一系列制度性、结构性与功能性问题,主要体现在以下三个方面。

2.1 数据交易所(中心)职能模糊、功能同质,未形成有效的分层分工体系

数据交易所(中心)作为数据流通服务体系中的核心力量,其法律地位与核心职责尚未通过立法或权威监管机构予以明确定义^[18]。多数机构在“平台-中介-监管”的多重角色之间摇摆不定,导致其在履行公共治理职责与追求市场化运营之间存在结构性张力^[19-20]。尤其是在准入审核、合规管理等关键制度环节,由于缺乏明确的法定职能授权,其相关行为难以获得充分的法律支持,进而制约了其治理效能的发挥。目前全国已设立50余家数据交易所(中心)^②,分布于不同地区,但在功能定位、运营机制、服务对象等方面普遍趋同,缺乏有效的分工协作与分层运营机制^[21]。由于尚未构建起系统性的层次划分与差异化定位,大量机构围绕数据资源聚合、交易撮合等功能进行重复性布局^[22],呈现出“多而不强、同质低效”的碎片化格局,多数交易平台每年实际发生的交易量低于50笔^[23-24]。这种无序并进的发展模式不仅造成了资源配置的重复低效^[25],也削弱了市场体系整体的集聚效应与专业化发展能力。从主要机构的实践来看,北京、上海、广州、深圳等地数据交易所在功能架构上呈现出高度趋同的态势,均围绕制度规则与标准体系、数据流通交易服务、流通基础设施、生态培育、数据资产化及跨境流动六大功能体系展开布局。尽管在体系命名上有所差异,如深圳数据交易所构建了“4+5+N”体系、广州数据交易所形成了“2+10+N”体系、江苏数据交易所形成了“1+13”模式,但其核心功能模块与服务边界高度重叠,实质上仍是对相似功能的不同表述,并未形成真正意义上的差异化分工与错位发展格局。

2.2 市场化流通服务主体数量有限,难以支撑数据要素市场的系统性发展

与数据交易所同质化“多而不强”并存的,是数据流通服务平台企业、数据商及第三方专业服务机构的“少而不优”。一方面,能够承担数据采集、治理、脱敏、产品化、交易撮合、履约交付等全流程服务的数据流通平台

② 截至2025年4月,全国共设立数据交易所51家,其中,40家官方网站正常运行。

企业数量有限,且多数企业仍处于探索阶段,尚未形成成熟的商业模式与稳定的供需衔接机制。数据商作为数据供给侧与需求侧之间的重要连接主体,在数据资源整合、产品创新与场景化服务方面尚未形成足够规模,其市场化能力不足以支撑快速增长的数据应用需求。另一方面,第三方专业服务机构尚未形成体系化的服务供给。当前,在数据集成、数据经纪、合规认证、安全审计、数据公证、数据保险、数据托管等关键方向,虽然已有部分主体开展探索,但整体供给仍呈现数量不足、链条不完整、能力不均衡等突出问题。当前市场上缺乏同时具备数据理解能力与行业洞察能力的复合型第三方专业服务机构,导致专业化服务供给难以支撑规模化交易需求,直接削弱了市场整体服务能力,制约了数据要素市场的持续扩容与高质量发展。

2.3 数据流通服务体系结构割裂,难以支撑全国一体化数据市场

受区域分散和自主探索模式的影响,我国数据流通服务体系呈现出明显的结构性割裂。一方面,各地数据交易所在规则体系、技术架构、标准接口等方面存在差异^[26],缺乏统一的制度规则和技术底座支撑^[27-28]。虽然部分地区已探索开展互联互通,但总体上尚未形成全国性的统一协同机制。从实践进展看,上海数据交易所依托长三角时空地理数据可信联盟推进区域协同,北京国际大数据交易所参与京津冀区域数据标准化行动,江苏积极探索长三角一体化发展路径,深圳与广州数据交易所则依托粤港澳大湾区框架推进数据跨境流通机制建设,均属于区域范围内的协作尝试。另一方面,各类数据流通服务机构之间也缺乏有效的业务联通机制。数据交易所(中心)、数据流通平台企业和数据商之间尚未建立起有效的分工协作与信息共享机制。总体而言,当前数据流通服务体系内的协同基本以地缘邻近为基

础,全国一体化数据市场面临显著的结构性制约。这种结构性割裂不仅抬高了数据流通的制度成本与技术门槛,也制约了全国范围内数据要素资源的高效配置与规模化价值实现能力。

3 我国数据流通服务体系的总体设计与优化方向

3.1 总体架构:“国家级数据交易所+数据交易公司+第三方专业服务机构”的多层次结构

针对当前我国数据流通服务体系在发展中暴露出的问题,亟须从战略高度重新审视并明确其优化方向。我国证券与期货市场的发展实践表明,支撑市场高效运行的成熟制度架构应由“集中统一的核心交易平台、多元化的市场经营机构以及完善的第三方服务体系”共同构成。这一成熟市场结构最核心的特征就是严格的“所商分离”,即国家级交易所具有法定地位,承担提供交易场所,组织和监督交易等公共职能;市场经营职能由市场化属性的其他机构承担。“所”的数量不在多,而在于其法定地位和制度权威,例如当前证券交易所仅3家、期货交易所仅5家;而“商”即市场经营机构,则需具备充足数量以服务多样化交易需求,如目前证券公司151家^③、期货公司150家^④;此外,市场体系的专业化运行还依赖于包括会计师事务所、律师事务所、评估机构和技术服务商等在内的第三方服务体系,为交易活动提供必要的合规保障与技术支撑。基于资本市场的发展经验,建议未来我国成熟数据要素市场中应构建由“国家级数据交易所+数据交易公司+第三方专业服务机构”共同组成的数据流通服务体系(参见图2),并严格实行“所商分离”制度。

3.2 国家级数据交易所:具有法定地位的核心枢纽
为实现数据要素的高效流通与价值释放,在顶层制

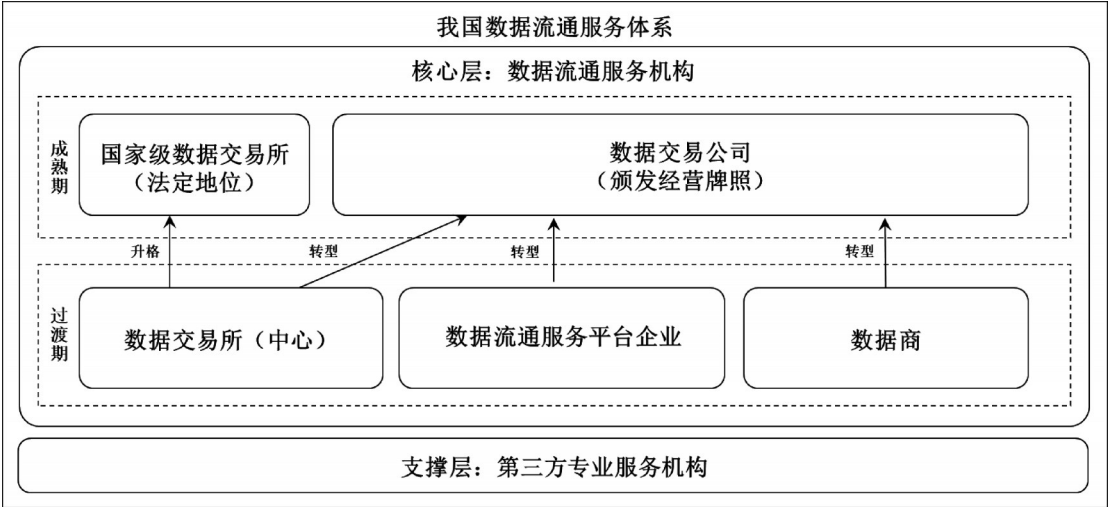


图2 我国数据流通服务体系总体架构

③ 数据来源:中国证券监督管理委员会公开的证券公司名录(2025年4月)。
④ 数据来源:中国期货业协会信息公示——期货公司信息公示。

度设计上,应通过专门立法或政策授权,采用市场化竞争遴选机制,在现存数据交易所(中心)中确立3~5家升格为具有法定地位的国家级数据交易所,依法赋予其提供数据交易场所、制定业务规则、组织和监督交易、审核交易主体与交易标的、管理和公布市场信息、自律监管等核心职能,推动其承担制度制定者和市场监督者的双重角色,实现市场规范与秩序的有效维护^[29]。

3.2.1 国家级数据交易所的法定职能

国家级数据交易所的法定职能应包括以下几个方面:

一是提供场所设施,构建支撑全国一体化的可信数据流通基础设施体系。数据流通基础设施是支撑数据要素高效流通与优化配置的核心底座。国家级数据交易所应统筹建设并运维分层协同、互联互通的数据流通基础设施体系,打破区域分割,打通跨区域、跨行业、跨层级的数据流动与资源整合,夯实全国一体化数据要素市场的运行根基。通过建设全国一体化的数据流通基础设施,不仅要显著降低全社会用数成本、提升用数效率,更要切实保障数据使用的安全。

二是制定交易规则,构建覆盖数据交易全链条的市场行为规范体系。制度规则体系是数据要素市场规范运行的基础性保障,也是实现市场参与主体行为可预期、交易活动可持续的制度前提。借鉴资本市场在制度建设方面的成熟经验,国家级数据交易所应承担全国统一市场规则的制定与完善职责,构建具有法定效力的市场规则体系,全面覆盖市场准入、挂牌审核、交易撮合、合同履行、争议解决及风险防控等全链条业务环节^[30]。

三是监督交易过程,建立以合规安全为底线的交易全过程监督机制。国家级数据交易所不仅应承担市场组织的职能,更应将保障交易合规、确保市场安全作为底线要求,履行维护市场秩序的核心监督职能^[31]。为保障数据交易活动的合规性和安全性,国家级数据交易所需要系统建立覆盖交易全生命周期的监督机制,实现对数据交易行为的全过程、穿透式监督。监督范围应涵盖从交易发起、撮合执行到合约履约、结果交付的全过程。

四是承担审核职能,建立“类注册制”的挂牌审核制度。借鉴证券市场注册制改革的制度经验,应赋予国家级数据交易所作为场内市场“守门人”的审核职责,实施覆盖交易主体与交易标的的双重审核机制,从源头上确保仅有合规且高质量的数据产品才能进入场内交易。一方面,应对交易主体进行资质审查,重点核验其合规管理水平及信用状况,确保其具备参与数据交易的基本条件和能力;另一方面,应建立涵盖数据交易标的从申报、评估到挂牌的全过程审核制度,重点关注数据来源的合法性和数据处理方式的安全性。

五是强化信息披露,构建强制披露与自愿披露结合的信息披露体系。以资本市场信息披露制度设计为参

照,国家级数据交易所应当制定统一的信息披露规则体系,明确信息披露责任主体和具体内容,构建“强制披露+自愿披露”相结合的信息披露机制^[32]。在披露内容方面,应覆盖数据交易标的基础信息、加工处理流程、权益归属路径、合规风险提示、使用限制条款等关键要素,确保市场参与者能够全面掌握交易标的相关信息。在披露形式上,可制定统一披露模板与标准化标签体系,支持结构化、格式化、可视化的呈现方式。在披露机制上,应建立信息持续更新机制与变更公示机制。同时,国家级数据交易所还应该对信息披露义务人的信息披露行为进行监督,督促其依法及时、准确地披露信息。

六是实施自律监管,构建与政府监管互相补充的自律监管体系。证券交易所和期货交易所长期作为“自律监管”主体,在保障市场公平、规范、稳定运行方面发挥着重要作用。借鉴资本市场的实践经验,国家级数据交易所亦应被赋予更强的市场治理职能,成为数据要素市场中承担自律监管职责的重要制度载体^[33]。具体而言,国家级数据交易所亦应被赋予对场内交易行为、信息披露义务人以及对数据服务机构提供相关服务的行为进行监管的职能,与政府监管形成相互补充的治理格局,成为维护数据交易安全与规范运行的重要力量。

3.2.2 国家级数据交易所的分层设计

在明确国家级数据交易所核心职能的基础上,进一步厘清各国家级数据交易所之间的关系与分工同样至关重要。在结构布局上,各国家级数据交易所之间应坚持差异化发展路径,明确各自功能定位,避免同质化竞争与职能重叠,从而提升系统运行效率与资源配置能力。具体而言,可考虑将涉及国家安全与战略性数据(如公共数据)纳入一家国家级数据交易所集中管理,确保关键信息资源的安全可控;将跨境数据交易交由另一家具备合规能力、国际互认机制与数据跨境流通技术支持的交易所专责运营,以应对复杂的国际规则与数据出境合规要求。其他国家级数据交易所可以围绕特定产业或特色数据类别,亦或面向个人数据流通,承担相应的专业化交易组织功能。

为保障各国家级数据交易所之间的高效协同,应借鉴资本市场“分层不分割”的基本原则,即在保持层级差异与专业分工的基础上,确保整体市场机制的协同统一。具体而言,各国家级数据交易所应在制度规则、交易机制与监管标准等方面实现高度协调,为跨层级的数据产品流通、市场主体参与和交易流程整合提供制度支撑。可通过构建标准化数据接口、设立统一的审核通道、建立灵活的市场转层机制等措施,强化不同层级市场之间的衔接与资源流动,防止制度割裂与市场壁垒的形成,为多层次数据流通格局的稳定运行提供坚实制度基础。

3.3 数据交易公司:承担市场化服务的专业运营机构

在严格实行“所商分离”的体系设计下,数据交易公

司作为市场化运营主体,是连接数据供给方与需求方、推动数据产品规模化流通的重要力量。其核心功能在于提供专业化、可持续的市场经营服务,承担数据交易所之外的市场运行职能,构建多层、多样化的交易产品与服务体系,满足不同行业、不同类型主体的差异化需求。与国家级数据交易所的公共服务定位不同,数据交易公司以盈利为目的,通过市场化竞争提供差异化、专业化的数据流通服务。

一是开展交易组织服务,形成多元化的数据产品体系。数据交易公司应围绕行业需求和应用场景,开发、设计具有商业价值的数据产品和服务,包括标准化数据产品、订阅式数据服务、模型调用类产品、场景化解决方案等,形成覆盖多类型的数据产品矩阵。同时,要承担供需撮合、交易组织、合同管理、交付协同等市场运营工作,提升数据交易的活跃度与匹配效率。

二是开展代理服务,为中小微企业和个人提供专业化交易代理服务。借鉴证券公司为投资者提供代理买卖服务的成熟模式,数据交易公司应面向缺乏专业能力的中小微企业及个人数据主体,提供全流程代理服务。具体包括:代理数据登记挂牌,协助完成数据产品的合规审查、质量评估与信息披露;代理交易执行,根据委托方需求在市场寻找交易对手方并完成交易;代理合约履约管理,跟踪交易执行情况并处理履约争议。

三是提供咨询服务,为数据交易全流程提供专业化决策支持。数据交易公司应依托其对市场规则、行业动态与技术趋势的深度理解,为客户提供覆盖交易前、中、后全流程的咨询服务。在交易前阶段,提供数据产品设计建议、定价策略分析、市场需求预测等咨询;在交易中阶段,提供合约条款设计、风险评估、合规审查等支持;在交易后阶段,提供数据应用场景优化、产品迭代建议等服务。通过专业咨询,帮助市场参与者做出更科学的决策,提升交易质量。

3.4 第三方专业服务机构:市场规范运行的重要保障体系

第三方专业服务机构是确保市场安全、规范与高效运行的重要支撑力量,以其专业能力、独立性与规范性成为数据流通服务体系中不可或缺的组成部分。其主要任务是为数据交易活动提供专业认证、评估、审计、合规与技术支撑,与国家级数据交易所以及数据交易公司形成分工明确、协作紧密的服务体系。第三方专业服务机构应包括以下几类:

一是法律类服务机构,提供全流程法律合规保障。律师事务所应在数据交易的各个环节提供专业法律服务,包括:在交易前阶段,协助交易主体进行合规审查,审查数据来源的合法性、数据处理的合规性、权益归属的清晰性;在交易中阶段,起草与审核数据交易合同,明确交易标的、价格、交付方式、使用限制、违约责任等核心条款;在交易后阶段,提供合约履约监督、争议调解与

仲裁服务。通过专业法律服务,降低数据交易的合规风险与法律纠纷风险。

二是审计与评估机构,提供数据质量与价值的专业评估服务。会计师事务所、资产评估机构等应针对数据产品的特殊性,建立专门的数据审计与评估体系。具体包括:对数据产品的完整性、准确性、时效性进行技术审计;对数据产品的市场价值、潜在收益进行科学评估;对数据处理流程的合规性、数据安全措施的有效性进行专项审计。通过独立的第三方评估,增强数据产品的市场公信力,为定价决策提供客观依据,降低信息不对称导致的市场风险。

三是技术服务机构,提供数据流通全链条的技术支撑。技术服务商应为数据交易提供覆盖数据采集、存储、传输、加工、应用全流程的技术解决方案。具体包括:提供隐私计算、联邦学习、区块链存证等技术服务,实现数据“可用不可见”;提供数据脱敏、加密、访问控制等安全技术服务,保障数据在流通过程中的安全性;提供数据接口开发、系统对接、数据治理等技术支持,降低数据交易的技术门槛。通过专业技术服务,解决数据流通中的安全与效率难题,为市场规范运行提供技术保障。

四是信用评级与认证机构,构建市场主体信用体系。信用评级机构应对数据交易市场的参与主体进行信用评估,建立覆盖数据供给方、需求方、数据交易公司的信用评级体系,定期发布信用评级报告,为市场参与者提供风险识别工具。认证机构应对数据产品的质量、安全性、合规性进行第三方认证,颁发数据产品认证标识,帮助需求方快速识别高质量数据产品。通过信用评级与认证服务,增强市场透明度,降低交易风险,促进市场良性发展。

4 我国数据流通服务体系的演进路径与实施机制

4.1 从过渡期向成熟期的转型机制

我国数据流通服务体系从当前“所商不分离”的过渡期形态向“所商分离”的成熟期形态转型,需要建立科学合理的转型机制。具体而言,应通过市场化竞争遴选与评估机制,从现存数据交易所(中心)中择优确立3~5家升格为国家级数据交易所,赋予其法定地位,承担基础设施建设、制度与规则制定、交易组织与监督、市场信息发布、自律监管等职能,在法律或政策授权框架下,兼具制度制定者与市场监督者的双重身份,保障市场规则统一与运行秩序稳定。与此同时,其余未升格的数据交易所(中心)、数据流通服务平台企业以及数据商,应在保留其已有资源禀赋与专业优势的基础上,有序转型为具有市场化运营能力的数据交易公司,并由相关管理机构颁发经营牌照。数据交易公司重点承担数据资源对接、数据产品开发与承销、经纪服务提供、进场交易撮

合、客户需求响应以及数据交易咨询等职能,类比资本市场中的证券公司^⑤、期货公司^⑥角色,从而提升市场活力与资源配置效率。此外,还应持续培育包括合规认证、安全审计、数据公证、数据保险、数据托管等在内的第三方专业服务机构,强化数据流通与交易的全流程支撑能力,为数据要素市场的规范运行和健康发展提供坚实保障。

4.2 现存数据交易所(中心)的过渡机制

在数据要素市场发展的初级阶段,数据交易所(中心)因其先发优势与本地资源整合能力,积极承担了市场培育、机制探索、场景拓展等引领性职能,有效推动了区域数据流通生态的初步构建。尽管本文提出,未来我国成熟的数据流通服务体系应逐步走向由“国家级数据交易所-数据交易公司-第三方专业服务机构”共同组成的多层次结构,并实行严格的“所商分离”,但该体系的建立仍需经历较长的制度演进与实践探索过程。在当前向成熟体系过渡的关键阶段,现存数据交易所(中心)应继续保持“所商不分离”的模式,同时兼顾法定职责与市场化运营职能,持续发挥其在数据要素市场建设中的重要作用,稳步推动数据要素市场向成熟阶段发展。具体而言,过渡期数据交易所(中心)机构应该承担以下七个方面的重要角色:

一是以数据产权为基础的流通交易规则的探索者。数据交易所(中心)应以数据产权明晰为制度基础,探索建立涵盖确权、收益分配等全流程的数据流通规则体系^[34]。一方面,应积极响应国家层面正在推进的数据产权制度改革,率先在地方层面开展确权机制的试点探索;另一方面,应推动形成标准化的交易合同范式,明确交易各方权利义务关系,为数据交易提供规范化、可预期的制度保障,有效降低交易成本。

二是以活跃数据交易为核心的市场组织者。数据交易所(中心)应以活跃数据交易为核心目标,围绕数据的生成、加工、定价与交易等关键环节,系统性地组织和引导市场运行。一方面,应通过优化撮合机制、创新服务模式、拓展典型应用场景等手段,提升资源配置能力和交易效率。另一方面,应强化市场机制对供需结构的调节作用,有效激发市场主体的供数意愿,持续提升交易活跃度。

三是以生态体系构建为抓手的市场生态培育者。数据价值化的路径是从原始数据到数据资源,再形成数据产品,最终成为数据资产。为支撑这一价值转化过程,需要多元化、专业化的数商在数据清洗、加工、治理、交付及安全保障等关键环节提供支撑。数据交易所(中心)应以构建生态体系为核心抓手,引导和培育一批兼具专业数据服务能力和行业场景洞察力的市场主体,持

续完善并壮大数据流通市场生态。

四是以一体化市场建设为目标的可信流通基础设施建设者。数据交易所(中心)应作为可信数据流通基础设施体系建设的重要参与者,积极构建服务全国一体化数据要素市场的关键底座。通过加快构建安全可信的数据流通基础设施体系,支撑跨区域、跨平台的数据资源共享与可信交易。在技术路径上,应重点围绕区块链、隐私计算、多方安全计算等关键技术的场景化应用进行部署,夯实可信流通的底座,为数据要素跨区域流动提供有力支撑。

五是以合规安全为底线的流通交易监管者。数据交易所(中心)应在现有政策框架下承担市场监管职能,重点围绕数据交易安全、合规使用、隐私保护等核心问题^[35]。在制度逻辑上,应遵循“事前引导、事中监控、事后追责”的三位一体监督框架^[36],通过规范交易行为、识别风险信号、强化责任机制,有效防范数据滥用、信息泄露等潜在风险,切实维护市场交易的公平性、透明性与安全性。在技术路径上,应充分运用人工智能、区块链等新兴技术的支撑作用,构建智能化、自动化的监管平台,为数据要素市场的规范运行和健康发展提供坚实保障。

六是以交易效率提升和价格发现为导向的信息披露者。数据交易所(中心)应以提升交易效率与促进价格发现为导向,着力构建系统化、标准化的信息披露体系。一方面,应明确信息披露责任主体,围绕数据产品的基本属性、处理方式、合规性说明、使用限制等关键要素,提供全面、准确的信息,保障市场参与各方在交易决策中拥有充分的信息支撑。另一方面,应通过披露典型案例与具体应用场景,增强市场主体对数据价值的认知,激发其积极参与数据流通交易的意愿,进而促进市场活跃度的进一步提升。

七是以数据价值化路径探索为突破的创新先行者。数据交易所(中心)应立足于数据资产交易市场的建设,系统聚焦数据资产的登记、估值、挂牌及披露等核心功能,开展深度探索与创新实践。作为创新先行者,数据交易所(中心)应充分发挥市场引领作用,推动数据要素向更高层次的价值形态转化,并以数据资产的收益权为基础,通过转让、融资增信、作价入股等多样化方式实现市场化价值变现。

5 结论

当前我国数据要素市场正处于制度探索的重要阶段,如何科学构建契合数据要素属性、能够支撑全国一体化市场的数据流通服务体系,已成为亟待解决的核心议题。面对法律法规尚不完备、市场结构尚不清晰、交

⑤ 经国务院证券监督管理机构核准,取得经营证券业务许可证,证券公司可以经营下列部分或者全部证券业务:证券经纪;证券投资咨询;与证券交易、证券投资活动有关的财务顾问;证券承销与保荐;证券融资融券;证券做市交易;证券自营;其他证券业务。

⑥ 期货公司经国务院期货监督管理机构核准可以从事下列期货业务:期货经纪;期货交易咨询;期货做市交易;其他期货业务。

易机制仍在探索的现实背景,数据流通服务体系的建设需要系统性思考与制度性创新。

本文借鉴多层次资本市场的发展经验,提出未来我国成熟的数据流通服务体系应具备“国家级数据交易所-数据交易公司-第三方专业服务机构”的多层次结构,并实施严格的“所商分离”。在该体系中,具备法定地位的国家级数据交易所是市场基础制度与秩序的核心支点,承担基础设施建设、制度与规则制定、交易组织与监督、市场信息发布、自律监管等关键职能;数据交易公司作为市场化运营主体,主要承担开发与承销数据产品、提供经纪服务、撮合进场交易、响应客户需求以及数据交易咨询等功能,类比资本市场中的证券公司、期货公司,增强市场运行效率与服务能力。与此同时,第三方专业服务机构在合规认证、安全审计、数据公证、数据保险、数据托管、资产评估等环节提供专业化支撑,形成完善的市场服务生态。

在当前向成熟体系过渡的阶段,现有数据交易所(中心)应继续维持“所商不分离”的运行模式,同时兼顾法定职责与市场化运营职能,持续发挥其在数据要素市场建设中的重要作用。随着国家级数据交易所的设立以及全国一体化数据要素市场制度体系逐步完善,未升格的数据交易所(中心)、数据流通服务平台企业以及数据商逐步有序转型为专业化、市场化的数据交易公司,进一步发挥其在连接市场主体、满足多元交易需求和提升资源配置效率等方面的关键作用。

总体而言,构建层次清晰、功能互补、分工合理的数据流通服务体系,是推动我国数据要素市场迈向成熟阶段的关键抓手。借鉴多层次资本市场的发展经验,不仅有助于厘清数据流通服务体系的结构逻辑,更为制度设计与市场实践之间形成良性互动机制奠定了基础。在此过程中,成熟市场的制度经验将推动数据要素市场实现更高效的资源配置与价值创造,助力数字经济迈向高质量发展的新征程。

参考文献:

- [1] 冯燕妮,沈沛龙.我国多层次资本市场体系研究[J].经济问题,2020(10):46-52.
- [2] 陈辉,金山,顾乃康,等.我国多层次资本市场的制度变迁逻辑研究[J].西部论坛,2023,33(1):29-41.
- [3] 武瑶瑶,胡凡,刘桂芳.我国多层次资本市场建设与实体经济发展:基于直接融资与资源配置“双轮驱动”视角[J].证券市场导报,2023(12):3-17.
- [4] 辜胜阻,庄芹芹,曹誉波.构建服务实体经济多层次资本市场的途径选择[J].管理世界,2016(4):1-9.
- [5] 周小川.资本市场的多层次特性[J].金融市场研究,2013(8):4-23.
- [6] 中国证券监督管理委员会.中国资本市场发展报告[M].北京:中国金融出版社,2008.
- [7] 侯东德.修改《证券法》维持资本市场生态平衡[N].中国社会科学报,2015-04-15(A7).
- [8] 陈洁.新三板改革定位与制度保障[J].中国金融,2019(24):51-53.
- [9] 沈红波,程海怡,甘丽凝.转板制度与多层次资本市场建设[J].金融市场研究,2023(1):38-49.
- [10] 程丹.畅通转板机制构筑多层次资本市场新生态[N].证券时报,2023-03-09(A1).
- [11] 赵展慧.推动期货市场高质量发展[N].人民日报,2023-12-27(17).
- [12] 何惠平.上期所:加快建成世界一流交易所更好服务和引领实体经济发展[N].中国冶金报,2024-11-21(3).
- [13] GOLDFARB A, TUCKER C. Digital economics [J]. Journal of Economic Literature, 2019, 57(1):3-43.
- [14] MAHANTI R. Data governance and data management: contextualizing data governance drivers, technologies, and tools [M]. Singapore: Springer Singapore, 2021: 12.
- [15] AZCOITIA S A, LAOUTARIS N. A survey of data marketplaces and their business models [J]. ACM SIGMOD Record, 2022, 51(3): 18-29.
- [16] JONES C I, TONETTI C. Nonrivalry and the economics of data [J]. American Economic Review, 2020, 110(9): 2819-2858.
- [17] 郑丁灏.中国数据交易所政策变迁、功能定位与规范配置[J].科技进步与对策,2024,41(13):113-121.
- [18] SPIEKERMANN M. Data marketplaces: trends and monetisation of data goods [J]. Intereconomics, 2019, 54(4): 208-216.
- [19] 崔家龙.数据要素市场的逻辑阐释、困境挑战与本土回应[M]//上海市法学会.《智慧法治》集刊2023年第2卷:城市数字化转型的法治保障研究文集,2024:154-161.
- [20] 徐凌骏.统筹规范交易场所加快数据流通[J].中国信息界,2023(1):34-36.
- [21] 胡锋.我国数据交易机构的建设现状、现实困境及发展对策[J].湖南行政学院学报,2024(4):75-84.
- [22] 李勇坚.我国数据交易机构高质量发展:现实问题、理论逻辑与实现路径[J].广东社会科学,2023(1):47-56.
- [23] 欧阳日辉.我国多层次数据要素交易市场体系建设机制与路径[J].江西社会科学,2022,42(3):64-75,206-207.
- [24] 童楠楠,张琳颖,牛文倩.我国数据交易市场建设:实践进展、生命周期定位与推进对策[J].经济纵横,2024(1):93-100.
- [25] 陈婉玲,胡鹏鹏.数据要素区域壁垒的破解与共同市场的建立[J].法治现代化研究,2023,7(5):40-50.
- [26] 端利涛.我国数据要素市场建设面临的问题与政策建议[J].互联网周刊,2025(10):8-12.
- [27] 陈舟,郑强,吴智崧.我国数据交易平台建设的现实困境与破解之道[J].改革,2022(2):76-87.
- [28] 魏凯,闫树,吕艾临.数据要素市场化进展综述[J].信息通信技术与政策,2022(8):59-64.
- [29] 窦悦,郭明军,张琳颖,等.全国一体化数据交易场所体系的总体布局及推进路径研究[J].电子政务,2024(2):2-11.
- [30] 徐翔,厉克奥博,田晓轩.数据生产要素研究进展[J].经济学动态,2021(4):142-158.
- [31] 包晓丽,杜万里.数据可信交易体系的制度构建:基于场内交易视角[J].电子政务,2023(6):38-50.
- [32] 曾洋.证券法信息披露规则的体系解释[J].南大法学,2024(1):75-93.
- [33] 李三希,李嘉琦,刘小鲁.数据要素市场高质量发展的内涵特征与推进路径[J].改革,2023(5):29-40.
- [34] 于施洋,黄倩倩,虞洋,等.数据要素市场的价值增值研究:理论

- 构建与实施路径[J].电子政务,2024(2):33-40.
[35] 陈兵,郭光坤.国家级数据交易平台建设的法治方向及架构:以《数据二十条》为中心的解读[J].法治现代化研究,2023,7(6): 71-86.
[36] 黄倩倩,王建冬,陈东,等.超大规模数据要素市场体系下数据价格生成机制研究[J].电子政务,2022(2):21-30.

Research on Data Circulation Service System: Insights from the Capital Factor Market

LIU Wei^{1,2}, WEI Zhilin³, LIU Ying⁴

(1.Shanghai Data Exchange Co., Ltd., Shanghai 201203, China;

2.International School of Finance, Fudan University, Shanghai 200433, China;

3.Jiangsu Data Exchange Co., Ltd., Nanjing 210018, China;

4.School of Business, East China University of Science and Technology, Shanghai 200237, China)

Abstract: Drawing on the mature experiences of multi-level capital markets, this study explores how to scientifically optimize the structural layout and functional configuration of China's data circulation service system, thereby providing theoretical support and practical pathways for its improvement. Based on the development experience of China's multi-level capital markets, and in light of the current evolution and institutional foundation of the data factor market, a comparative analysis method is employed to propose functional arrangements and structural designs suitable for different stages of development. In the mature stage of the data factor market, a multi-level system comprising a "national-level data exchange + data trading companies + third-party professional service institutions" should be established, with strict implementation of the "separation of exchange and commerce" principle. During the transitional period when the market is not yet mature, existing data exchanges (centers) should maintain a "non-separated exchange and commerce" model, balancing statutory functions with market-oriented operations and focusing on fostering a vibrant data market. With the establishment of national-level data exchanges and the gradual improvement of a unified national data factor market institutional framework, data exchanges (centers) that have not yet been upgraded, along with data circulation service platform enterprises and data vendors, will progressively and orderly transform into specialized, market-oriented data trading companies. This transformation will further enhance their key roles in connecting market participants, meeting diverse transaction demands, and improving resource allocation efficiency.

Keywords: multi-level capital markets; data market; data exchange; data circulation services