

中国国际经济交流中心 研究报告

第 39 号 (总第 1049 号)

2020 年 5 月 16 日

加快发展数据应用服务产业

当今世界，数据正在成为一种新的生产要素和社会财富，数据价值通过数据应用服务实现，将形成数据材料、数据探矿、数据加工、数据服务等一系列新兴产业。数据应用服务产业以数据应用服务需求为导向，依靠专业化和高质量服务，形成可以为全社会提供多方位、深层次、更完善的数据应用服务的企业集群，是一个发展空间巨大的新兴产业。习近平总书记指出：“要坚持数据开放、市场主导，以数据为纽带促进产学研深度融合，形成数据驱动型创新体系和发展模式，培育造就一批大数据领军企业，打造多层次、多类型的大数据人才队伍。”将数据与土地、劳动力、资本、技术并列为生产要素，构建数据要素市场，中国率先提出，拥有先发优势。我国要高度重视数据应用服务产业的发展，保持在这方面的关注和投入，努力为中国数字经济社会发展提供强劲持续的发展动力。

一、数据应用服务产业现状

大数据分类从数据持有角度可分为公共机构数据、法人私有数据和开源网络数据。公共机构数据是指公共机构持有的进行社会管理包括行业管理的相关数据；法人私有数据是指法人持有的自身产生的管理数据以及支撑法人正常运行的相关数据；开源网络数据是指不使用非法手段从网络空间采集的“野生性”原始数据。开源网络数据没有明确持有者，其特点是海量化、碎片化、无规则、无归属、分布广等；开源网络数据是大数据的重要组成部分，其来源公开，使用合法，蕴藏着巨大价值，值得深入研究、挖掘和利用。

（一）国外基本情况

大数据越来越受到发达国家的高度重视，已成为强化国家安全、推动经济发展、完善社会治理、服务社会民生的重要手段。据以色列机构统计，过去一年时间，投资大数据和人工智能超过 5000 万美元的公司数量从 2018 年的占有所有投资超过 5000 万美元的公司数量的 27% 飙升到 2019 年的 34%；美国在相关领域仍处于世界领先地位，北美地区市场总额占全球市场总额 35% 以上。据美国中央情报局统计，开源网络数据的使用比例在全部数据使用中已超过 70%；仅占情报经费支出 5% 的开源网络情报，为最终的情报产品做出了 80% 的贡献，而占经费支出 95% 的其他情报（人力情报、信号情报、图像情报、测量与特征情报），仅做出了 20% 的贡献。从宏观上看，美欧等发达国家的开源网络情报，在维护国家安全、保证社会稳定、完善社会治理、促进经济发展、处理国际关系等方面，发挥出越来越大的作用；从微观上看，在突发事件预警、金融风险防范、投资利益保护、刑事案件调查、社会情况研判等方面，也发

挥出越来越大的作用。

（二）国内基本情况

目前，国内基于公共机构数据和法人私有数据的数据应用服务产业基本形成规模。比如，基于公共机构数据的医疗健康服务大数据、社会保障服务大数据、教育文化大数据、交通旅游服务大数据等公共服务大数据平台相继建立；基于法人私有数据的诸如手机导航服务、网络购物服务、微信和支付宝支付服务等面向公众的大数据服务平台也相继建立。这些数据应用服务已成规模并显成效。但是，基于开源网络数据的数据应用服务产业还在刚刚萌发、初步形成阶段，是目前国内大数据产业集群中最缺失的重要部分。

（三）数据应用服务产业的效益

社会效益。数据应用服务可以通过提供宏观态势性和微观精准性数字信息情报产品，有效助力国家安全和社会稳定；可以通过提供针对性、精准性、定制性的数字信息情报产品，助力社会治理能力和治理体系现代化；在金融风险防控、海外利益保护、防范化解重大社会事件、重要案件调查等关乎国家经济发展和企业提质增效方面，可以发挥重要作用；更大范围、更深层次地提供直接面向社会公众的个性化、精准化、定制化数据产品，更有效地解决信息服务普惠民生和提升社会生活质量的诸多问题。

技术效益。数据应用服务所需要的技术主要包括数据采集技术和数据处理技术。实现数据应用服务，上述两大类技术群中都有诸多具体技术需要研发和创新。同时，从技术流程上看，实现数据应用服务，必将形成一大批下游企业（采集）、一批中游企业（融合）

和一些上游企业（分析）。

经济效益。直接经济效益主要体现在，产业在培育、推广、发展期间，融入产业的企业数量增加，以及企业所提供的各类数据应用服务的类别和次数的增加上。间接经济效益主要体现在拉动区域经济增长、带动行业发展和解决劳动力就业等方面。

二、在数据应用服务产业发展上存在的认识问题

（一）对数据要素市场化认识不准确。数据要素包括数据资源和数据应用能力；数据要素市场化，同时包括数据资源市场化和数据应用能力市场化。数据要素市场化的目的，是要将数据资源最终转化为生产力，促进数字经济社会的发展。智慧企业、智慧城市、智慧乡村、智慧服务业的推进和发展也都需要数据应用服务产业的跟进。

（二）对数字红利受益主体认识不全面。数据作为新型生产要素，不能仅仅是公共机构和数据寡头的专属权益，必须普惠全社会，要让社会机构、组织、企业、个人等都能从数字红利中受益。那些在数据获取和处理能力方面缺失或很弱的机构、组织、企业和个人，尤其是中小企业和个人，也都有着大量、迫切、紧急、遂行的针对其个体的数据应用服务需求，要通过数据应用服务产业的发展，为它们提供不同层次、不同需求的数据产品，让它们从数字红利中受益。

（三）对开源网络数据价值认识不到位。开源网络数据是大数据的主体，相比公共机构数据和法人私有数据，更全面、更大量、更广泛、更新颖、更迅速、更关联，是重要的基础性战略资源。开

源网络数据没有国界，谁都可以使用。开源网络数据的使用能力，是一个国家数据应用服务能力和水平、乃至数据应用能力和水平强弱、高低的重要标志，是大数据领域国际竞争力的重要体现。

（四）对数据应用服务领域关键技术认识不清。目前多数研究机构和相关企业仍热衷于已有数据分析、结构数据采集、公共机构数据和法人私有数据统计分析等相关技术研发。已有数据的分析与未知数据的挖掘，结构数据的采集与非结构数据的融合，数据的统计分析数据的关联精准研判，采用的是完全不同的方法。未知数据挖掘、非结构数据融合、数据关联精准研判等技术，创新难度更大，创新要求更高，对于提高数据应用服务水平、质量和能力意义更加重大。

三、加快培育壮大数据应用服务产业的建议

数据是重要的基础性战略资源。将数据资源转化为生产力，就是数据要素市场化，其中的关键环节就是数据应用服务，数据应用服务的物化形式就是数据应用服务产业。数据应用服务产业是高端服务业，它提供的产品，形式上是数据信息，本质上是知识智慧。对这种具有新业态的新产业的管理，要有新思维指导下的新管理方式。

一是公平市场竞争机制。数据应用服务产业的培育和发展，要采用市场化管理，准入和竞争不设门槛，不作限制。无论国企民企，无论央企地企，无论大企业小企，一律平等对待，由市场完成优胜劣汰，以维持此产业长久的发展动力和蓬勃生机。

二是公允绩效评价机制。数据应用服务企业的考核和评价，要

按照企业在数据应用服务方面的实际业绩进行，也就是按照承担了多少服务项目、项目完成情况和客户评价等实际效果进行考核，不考虑企业的资质如何，不考虑企业的许可证情况，让真正有能力、有实力的企业脱颖而出，健康发展。

三是公正扶持培育机制。数据应用服务提供的是数据信息产品，其合法性、权威性、可靠性、真实性要求很高。因此，培育数据应用服务产业，更需要给予相关企业特别是相关民营企业以平等市场主体地位，通过项目、资金支持等方式，有意识、主动地、积极地培育它们的社会认知度和社会公信力。

四是依法依规管理机制。数据应用服务产业的规范和监管，既要发挥市场配置资源的决定性作用，又要完善政府调节与监管作用，制定规章制度，完善法律法规，规范市场秩序，严格行政执法；要普及法律知识，使相关企业懂法、遵法，正确引导它们向数据要素市场化聚集，向先进生产力聚集。

（战略研究部 任海平）