

# 数据要素地方政策高频落地，杭州、深圳先行先试

## 核心观点

- **我国数据要素顶层设计《数据二十条》发布后，各地纷纷做出探索实践、地方性政策高频落地。**我国数据要素政策设计架构为“1+N”，即1个顶层设计，及N项具体实施措施。其中，我国财政部于2022年12月9日明确了数据资产入表，打响了“N”的第一枪。2022年12月19日，中共中央、国务院发布顶层文件“1”——《数据二十条》，构建了我国数据基础制度的“四梁八柱”。近日，据《数据二十条》的指导方针，各地纷纷做出探索实践、地方性政策高频落地。
- **杭州打响公共数据授权运营的第一枪。**2023年2月20日，杭州市发布《杭州市公共数据授权运营实施方案（试行）》（征求意见稿），以市场化授权运营方式推动公共数据的开放。《方案》强调在保护国家安全、个人信息以及商业机密的基础上，根据“一场景一清单一审定”的原则选进行数据授权。公益、公共治理相关数据无偿授予，产业、行业发展数据有偿授予，得到授权的加工使用主体自行承担加工使用费用，自行收取数据产品或服务的收益。同时，《方案》强调优先支持民生领域，推动重点场景应用，计划在2023年底前初步建立运营机制、发布首批公共数据资源目录、完成运营平台搭建。2025年底前形成20个以上数据产品和服务。
- **深圳市就数据产权登记管理征求意见，数据资源登记、数据产品登记助力市场主体确认权利归属。**2023年2月20日，深圳市发改委公布《深圳市数据产权登记管理暂行办法》（征求意见稿），《办法》针对数据资源和数据产品在深圳行政区域内的首次登记、许可登记、转移登记、变更登记、注销登记和异议登记作出规定。数据产品登记有助于市场主体确认权利归属。
- **首个上市公司《数据资产登记凭证》开出，相关数据资产成功变现，全国首笔数据资产质押融资贷款落地。**2023年1月18日，北京国际大数据交易所发出了首个上市公司《数据资产登记凭证》，佳华科技凭借《环境大气质量监测和服务数据》成果获得数据资产认定，其两个项目的数据资产评估值为6088万元。该评定的数据资产促成了全国首笔数据资产质押融资贷款，佳华科技与北京银行开展合作，让数据资产成功“变现”。
- **深圳数交所力争成为全国性数据交易平台，贵阳大数据交易所上线全国首个数据产品交易价格计算器。**2023年2月14日，深圳市政府工作报告指出要“推动深圳数据交易所成为全国性数据交易平台”。深圳数交所力图成为两高地（全国数据资源汇聚地、全国数据产品开发高地）、一中心（全国领先的数据流通调度中心），通过先行先试，力争建设全国性数据交易平台。2023年2月20日，贵阳大数据交易所上线全国首个数据产品交易价格计算器，定价模型以开发成本为基础、综合考虑数据成本、质量、市场规模等因素。

## 投资建议与投资标的

- **数据资源持有企业：**看好航天宏图(688066, 买入)、科大讯飞(002230, 买入)，建议关注上海钢联(300226, 未评级)、卓创资讯(301299, 未评级)、拓尔思(300229, 未评级)等。
- **公共数据运营企业：**建议关注云赛智联(600602, 未评级)、深桑达A(000032, 未评级)、易华录(300212, 未评级)、广电运通(002152, 未评级)等。
- **技术服务提供商：**推荐安恒信息(688023, 增持)，建议关注奇安信-U(688561, 未评级)、山大地纬(688579, 未评级)、星环科技-U(688031, 未评级)、海天瑞声(688787, 未评级)、每日互动(300766, 未评级)、美亚柏科(300188, 买入)等。

## 风险提示

政策开展不及预期风险；数据产品定价不合理风险

行业评级 看好（维持）

国家/地区 中国  
 行业 计算机行业  
 报告发布日期 2023年02月23日



## 证券分析师

浦俊懿 021-63325888\*6106  
 pujunyi@orientsec.com.cn  
 执业证书编号：S0860514050004

陈超 021-63325888\*3144  
 chenchao3@orientsec.com.cn  
 执业证书编号：S0860521050002

谢忱 xiechen@orientsec.com.cn  
 执业证书编号：S0860522090004

## 联系人

杜云飞 duyunfei@orientsec.com.cn  
 覃俊宁 qinjunning@orientsec.com.cn

## 相关报告

数据确权问题举旗定向：建立三权分置、分级分类的数据产权制度：数据要素系列报告之二 2023-01-30

“数据二十条”顶层文件发布，数据要素市场正式启航 2022-12-21

企业数据资源可列入资产，数据要素市场发展迎来初步落地 2022-12-12

中国数据要素市场扬帆：数据要素系列报告之一 2022-12-08

## 目录

一、杭州先行先试，发布公共数据授权运营实施方案 .....	4
二、深圳探索数据产权登记，北京开出首个上市公司《数据资产登记凭证》..	6
三、深数交所力图成为全国数据交易平台，贵数所上线全国首个数据产品交易 价格计算器 .....	8
风险提示.....	9

## 图表目录

图 1：数据要素国家政策架构“1+N”，已出顶层设计及数据资产入表会计准则 .....	4
图 2：杭州市人民政府发布《杭州市公共数据授权运营实施方案（试行）》（征求意见稿） .....	4
图 3：《数据二十条》《杭州市公共数据授权运营实施方案（试行）》（征求意见稿）明确公共数据开放分为无偿以及有偿使用机制 .....	5
图 4：公共数据授权运营平台架构 .....	5
图 5：《数据二十条》提出探索产权登记新方式，构建健全的数据要素登记机制 .....	7
图 6：数据产权登记有助于市场主体确认权利归属 .....	7
图 7：佳华科技成为首个获得数据资产登记凭证的上市公司 .....	7
图 8：深圳市政府工作报告：推动深圳数据交易所成为全国性交易平台 .....	8
图 9：全国首个数据产品价格计算器上线 .....	9

## 一、杭州先行先试，发布公共数据授权运营实施方案

我国数据要素顶层设计《数据二十条》发布后，各地纷纷做出探索实践、地方性政策高频落地。我国数据要素政策设计架构为“1+N”，即 1 个顶层设计，及 N 项具体实施措施。其中，我国财政部于 2022 年 12 月 9 日明确了数据资产入表，打响了“N”的第一枪。2022 年 12 月 19 日，中共中央、国务院发布顶层文件“1”——《关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》（又称《数据二十条》），构建了我国数据基础制度的“四梁八柱”，为数据产权、流通交易、收益分配、安全治理等制度建设指明方向。近日，根据《数据二十条》的指导方针，各地纷纷做出探索实践、地方性政策高频落地。

图 1：数据要素国家政策架构“1+N”，已出顶层设计及数据资产入表会计准则



数据来源：东方证券研究所绘制

杭州先行先试，率先就公共数据授权运营发布政策，以市场化授权运营方式推动公共数据的开放。《数据二十条》提到积极推进公共数据授权使用，同时明确鼓励试验探索，强调坚持顶层设计与基层探索相结合。特别注意的是，原文中特别点出“支持浙江等地区和有条件的行业、企业先行先试”。浙江积极响应中央号召，在《数据二十条》发布后的两个月后，杭州打响公共数据授权运营的第一枪：2023 年 2 月 20 日，杭州市发布《杭州市公共数据授权运营实施方案（试行）》（征求意见稿）（简称《方案》）。该方案就总体要求、数据范围、重要任务、工作保障等方面作出规定，强调以市场化授权运营方式推动公共数据的开放。

图 2：杭州市人民政府发布《杭州市公共数据授权运营实施方案（试行）》（征求意见稿）



### 关于公开征求《杭州市公共数据授权运营实施方案（试行）》（征求意见稿）意见建议的公告

为加快公共数据有序开发利用，培育数据要素市场，我局起草了《杭州市公共数据授权运营实施方案（试行）》（征求意见稿），本文件从2023年2月17日至2023年3月18日公开向社会征求意见，如有意见或建议，可直接通过本网站反馈。

数据来源：杭州市人民政府、东方证券研究所

“一场景一清单一审定”进行数据授权，产业行业发展数据有偿授予，加工使用主体自行承担加工使用费用，自行收取数据产品或服务的收益。我们在之前发布的报告《数据确权问题举旗定向：

建立三权分置、分级分类的数据产权制度》中详细讨论过，《数据二十条》中明确了三权分置的制度，即数据资源持有权、数据加工使用权以及数据产品经营权。这次杭州发布的《方案》明确了公共数据授权运营的对象是加工使用主体，也就是授予了主体加工使用权。据该《方案》，杭州政府成了公共数据授权运营工作协调小组，负责授权的资格审查、协议签订、协议考核、开发利用等工作，加工主体需按照应用场景向授权运营工作小组申请，实行“一场景一清单一审定”原则进行数据授权，在资格审查、协议签订、培训考核后，可对申请到的数据资源在数据开发和运营平台中进行加工使用，形成可面向市场的数据产品或服务，授权协议有效期为三年。另外，这些数据产品或服务不得用于或变相用于未经审批的应用场景。公共治理和公共事业相关的数据可以无偿授予，产业发展、行业发展相关的数据由政府指导定价的方式有偿授予。被授权的主体将承担加工使用过程中产生的费用，同时可以自行收取数据产品或服务的受益。

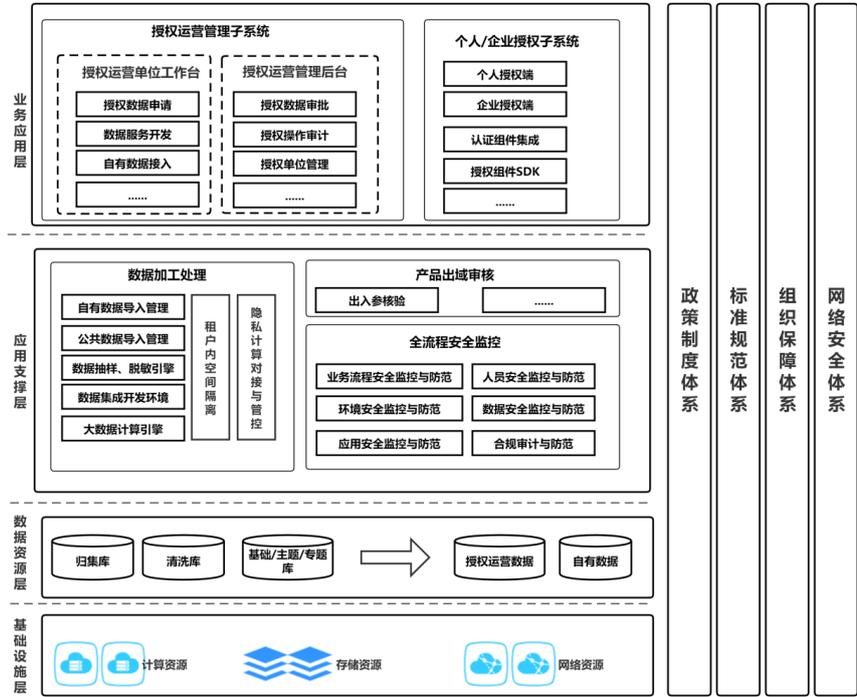
图 3：《数据二十条》、《杭州市公共数据授权运营实施方案（试行）》（征求意见稿）明确公共数据开放分为无偿以及有偿使用机制



数据来源：东方证券研究所绘制

《方案》多方面强调在公共数据授权运营过程中应对安全重视、对隐私保护。首先，与《数据二十条》中强调的一样，《方案》明确开放数据要在保护国家安全、个人信息以及商业秘密的前提下进行。另外，在授权过程中，确保“原始数据不出域、数据可用不可见”。公共数据主管部门牵头建设数据开发与运营平台。该平台是为加工使用主体提供的安全域，数据加工使用人员无法看见原始数据，只可对脱敏后的数据进行加工使用，最终形成以模型、核验为主的数据产品和服务对外提供。同时，申请授权的加工使用主体还被要求具有成熟先进的网络安全能力和数据安全管理能力。

图 4：公共数据授权运营平台架构



数据来源：《杭州市公共数据授权运营实施方案（试行）》（征求意见稿）、东方证券研究所

**优先支持民生相关领域，推动重点场景应用。**《方案》强调优先支持开展信用、交通、医疗、卫生、就业、社保、地理、文化、教育、科技、资源、农业、环境、安监、金融、质量、统计、气象、企业登记监管等与民生相关、行业增值潜力大、具有战略意义的领域的公共数据授权运营。另外，《方案》中列举了一些重点推动的应用场景，包括医疗健康、金融保险、商贸物流、和工业制造等领域中能够普惠大众、造福人民、提高效率的应用。

**2023 年底初步建立运营机制、发布首批公共数据资源目录、完成运营平台搭建。2025 年底前形成 20 个以上数据产品和服务。**《方案》还明确了相关工作目标。在 2023 年年底前，初步建立公共数据授权运营工作机制，构建授权运营综合评价体系，发布首批授权的公共数据资源目录，完成公共数据授权运营平台搭建，初步形成运营管理、产品定价、收益分配、技术标准等运作模式，实质性开展授权运营工作。2025 年底前，迭代升级公共数据授权运营平台，形成 20 个以上有价值、可推广的数据产品和服务，发布一批典型应用案例，培育一批公共数据授权运营生态企业，促进数据要素的市场化流通。

## 二、深圳探索数据产权登记，北京开出首个上市公司《数据资产登记凭证》

**构建数据要素登记制度是数据确权的基础，是数据资源转为数据资产的必经之路。**《数据二十条》提出探索产权登记新方式，构建健全的数据要素登记机制。《数据二十条》中强调了确立数据产权制度的重要性、提出了建立相关体系的大方向，同时对建设我国数据登记制度提出要求。《数据二十条》中，第三条“探索数据产权结构性分置制度”强调了要研究数据产权登记的新方式，第十五条“压实企业的数据治理责任”中，强调了需要建立健全的数据要素登记机制。近日，深圳市发改委积极响应政府号召，积极开展数据产权登记的探索。

有关分析师的申明，见本报告最后部分。其他重要信息披露见分析师申明之后部分，或请与您的投资代表联系。并请阅读本证券研究报告最后一页的免责申明。

图 5：《数据二十条》提出探索产权登记新方式，构建健全的数据要素登记机制

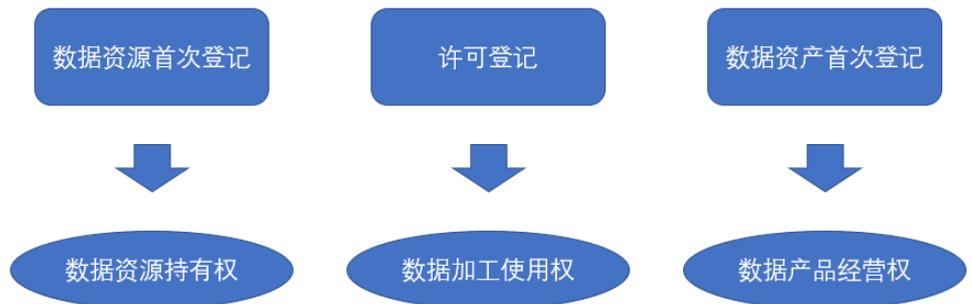


数据来源：国家信息中心、数据通讯社、东方证券研究所

**深圳市就数据产权登记管理征求意见，数据资源登记、数据产品登记助力市场主体确认权利归属。**

2023 年 2 月 20 日，深圳市发改委公布《深圳市数据产权登记管理暂行办法》（征求意见稿）（简称《办法》），《办法》针对数据资源和数据产品在深圳行政区域内的首次登记、许可登记、转移登记、变更登记、注销登记和异议登记作出规定。《办法》规定登记的对象是来源合法、内容合规的数据资源或数据资产（我们在报告《数据确权问题举旗定向：建立三权分置、分级分类的数据产权制度》中详细梳理过数据要素价值链，此处就不再赘述数据的不同形态）。数据登记机构提供数据产权登记服务，由市数据产权登记工作主管部门管理。同时，第三方服务机构对数据资源和产品的真实性和合规性进行审查并出具报告。市场主体可通过数据资源首次登记确认数据资源持有人的归属，通过数据产品登记确认数据产品经营权的权属。新权力主体也可针对非首次登记的对象进行转移登记。而通过交易等方式获得的已登记数据资源的数据加工使用权的主体可通过许可登记的方式确定权属。

图 6：数据产权登记有助于市场主体确认权利归属



数据来源：东方证券研究所绘制

**首个上市公司《数据资产登记凭证》开出，相关数据资产成功变现，全国首笔数据资产质押融资贷款落地。**2023 年 1 月 18 日，北京国际大数据交易所发出了首个上市公司《数据资产登记凭证》，佳华科技凭借《环境大气质量监测和服务数据》成果获得数据资产认定，其两个项目的数据资产评估值为 6088 万元。该评定的数据资产促成了全国首笔数据资产质押融资贷款，佳华科技与北京银行开展合作，让数据资产成功“变现”。

图 7：佳华科技成为首个获得数据资产登记凭证的上市公司



数据来源：佳华科技、东方证券研究所

### 三、深数交所力图成为全国数据交易平台，贵数所上线全国首个数据产品交易价格计算器

深圳数交所力争成为全国性数据交易平台。深圳数据交易所于 2022 年 11 月 15 日揭牌。2023 年 2 月 14 日，深圳市政府工作报告指出要“推动深圳数据交易所成为全国性数据交易平台”。深圳数交所力图成为两高地（全国数据资源汇聚地、全国数据产品开发高地）、一中心（全国领先的数据流通调度中心），通过先行先试，力争建设全国性数据交易平台。

深圳在数据要素发展探索方面一直走在全国前列。2020 年 10 月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《深圳建设中国特色社会主义先行示范区综合改革试点实施方案（2020-2025 年）》，将深圳“研究论证设立数据交易市场或依托现有交易场所开展数据交易”列入综合改革试点首批授权事项清单。2021 年 7 月，深圳率先出台我国首部数据领域的综合性立法《深圳经济特区数据条例》。另外，2022 年 1 月，发改委、商务部印发《关于深圳建设中国特色社会主义先行示范区放宽市场准入若干特别措施的意见》鼓励深圳发挥作为大湾区核心城市的优势，深度参与跨境数据交易流通，争夺国际数字领域话语权。

图 8：深圳市政府工作报告：推动深圳数据交易所成为全国性交易平台



数据来源：深圳数据交易所、东方证券研究所

贵阳大数据交易所上线全国首个数据产品交易价格计算器，定价模型以开发成本为基础、综合考虑数据成本、质量、市场规模等因素。我们在之前发布的报告《中国数据要素市场扬帆：数据要素系列报告之一》中曾讨论过，数据产品定价是数据要素市场建设急需解决的难点之一。2023 年 2 月，贵阳大数据交易所上线了全国首个数据产品交易价格计算器，该计算器是在国家发改委价格监测中心的指导下，贵阳大数据交易所联合普华永道咨询公司、云上贵州大数据产业

有关分析师的申明，见本报告最后部分。其他重要信息披露见分析师申明之后部分，或请与您的投资代表联系。并请阅读本证券研究报告最后一页的免责申明。

发展有限公司等企业共同开发的。其定价模型是参考成熟要素市场价格机制，以数据产品开发成本为基础，综合考量数据成本、数据质量、隐私含量、商业模式及市场规模等因素而建立的。

图 9：全国首个数据产品价格计算器上线



数据来源：贵阳大数据交易所、东方证券研究所

## 风险提示

**政策开展不及预期风险：**若相关政策落地不及预期，有可能影响数据要素市场发展。

**数据产品定价不合理风险：**若数据产品价格形成机制不合理、不能被交易双方接受，有可能阻碍数据产品交易流通。

## 信息披露

---

**依据《发布证券研究报告暂行规定》以下条款：**

发布对具体股票作出明确估值和投资评级的证券研究报告时，公司持有该股票达到相关上市公司已发行股份1%以上的，应当在证券研究报告中向客户披露本公司持有该股票的情况，

**就本证券研究报告中涉及符合上述条件的股票，向客户披露本公司持有该股票的情况如下：**

截止本报告发布之日，资产管理、私募业务合计持有上海钢联(300226，未评级)达到相关上市公司已发行股份 1%以上。

提请客户在阅读和使用本研究报告时充分考虑以上披露信息。

## 分析师申明

每位负责撰写本研究报告全部或部分内容的研究分析师在此作以下声明：

分析师在本报告中对所提及的证券或发行人发表的任何建议和观点均准确地反映了其个人对该证券或发行人的看法和判断；分析师薪酬的任何组成部分无论是在过去、现在及将来，均与其在本研究报告中所表述的具体建议或观点无任何直接或间接的关系。

## 投资评级和相关定义

报告发布日后的 12 个月内的公司的涨跌幅相对同期的上证指数/深证成指的涨跌幅为基准；

### 公司投资评级的量化标准

- 买入：相对强于市场基准指数收益率 15%以上；
- 增持：相对强于市场基准指数收益率 5% ~ 15%；
- 中性：相对于市场基准指数收益率在-5% ~ +5%之间波动；
- 减持：相对弱于市场基准指数收益率在-5%以下。

未评级——由于在报告发出之时该股票不在本公司研究覆盖范围内，分析师基于当时对该股票的研究状况，未给予投资评级相关信息。

暂停评级——根据监管制度及本公司相关规定，研究报告发布之时该投资对象可能与本公司存在潜在的利益冲突情形；亦或是研究报告发布当时该股票的价值和价格分析存在重大不确定性，缺乏足够的研究依据支持分析师给出明确投资评级；分析师在上述情况下暂停对该股票给予投资评级等信息，投资者需要注意在此报告发布之前曾给予该股票的投资评级、盈利预测及目标价格等信息不再有效。

### 行业投资评级的量化标准：

- 看好：相对强于市场基准指数收益率 5%以上；
- 中性：相对于市场基准指数收益率在-5% ~ +5%之间波动；
- 看淡：相对于市场基准指数收益率在-5%以下。

未评级：由于在报告发出之时该行业不在本公司研究覆盖范围内，分析师基于当时对该行业的研究状况，未给予投资评级等相关信息。

暂停评级：由于研究报告发布当时该行业的投资价值分析存在重大不确定性，缺乏足够的研究依据支持分析师给出明确行业投资评级；分析师在上述情况下暂停对该行业给予投资评级信息，投资者需要注意在此报告发布之前曾给予该行业的投资评级信息不再有效。

## 免责声明

本证券研究报告（以下简称“本报告”）由东方证券股份有限公司（以下简称“本公司”）制作及发布。

本报告仅供本公司的客户使用。本公司不会因接收人收到本报告而视其为本公司的当然客户。本报告的全体接收人应当采取必要措施防止本报告被转发给他人。

本报告是基于本公司认为可靠的且目前已公开的信息撰写，本公司力求但不保证该信息的准确性和完整性，客户也不应该认为该信息是准确和完整的。同时，本公司不保证文中观点或陈述不会发生任何变更，在不同时期，本公司可发出与本报告所载资料、意见及推测不一致的证券研究报告。本公司会适时更新我们的研究，但可能会因某些规定而无法做到。除了一些定期出版的证券研究报告之外，绝大多数证券研究报告是在分析师认为适当的时候不定期地发布。

在任何情况下，本报告中的信息或所表述的意见并不构成对任何人的投资建议，也没有考虑到个别客户特殊的投资目标、财务状况或需求。客户应考虑本报告中的任何意见或建议是否符合其特定状况，若有必要应寻求专家意见。本报告所载的资料、工具、意见及推测只提供给客户作参考之用，并非作为或被视为出售或购买证券或其他投资标的的邀请或向人作出邀请。

本报告中提及的投资价格和价值以及这些投资带来的收入可能会波动。过去的表现并不代表未来的表现，未来的回报也无法保证，投资者可能会损失本金。外汇汇率波动有可能对某些投资的价值或价格或来自这一投资的收入产生不良影响。那些涉及期货、期权及其它衍生工具的交易，因其包括重大的市场风险，因此并不适合所有投资者。

在任何情况下，本公司不对任何人因使用本报告中的任何内容所引致的任何损失负任何责任，投资者自主作出投资决策并自行承担投资风险，任何形式的分享证券投资收益或者分担证券投资损失的书面或口头承诺均为无效。

本报告主要以电子版形式分发，间或也会辅以印刷品形式分发，所有报告版权均归本公司所有。未经本公司事先书面协议授权，任何机构或个人不得以任何形式复制、转发或公开传播本报告的全部或部分内容。不得将报告内容作为诉讼、仲裁、传媒所引用之证明或依据，不得用于营利或用于未经允许的其它用途。

经本公司事先书面协议授权刊载或转发的，被授权机构承担相关刊载或者转发责任。不得对本报告进行任何有悖原意的引用、删节和修改。

提示客户及公众投资者慎重使用未经授权刊载或者转发的本公司证券研究报告，慎重使用公众媒体刊载的证券研究报告。

---

## 东方证券研究所

地址：上海市中山南路 318 号东方国际金融广场 26 楼

电话：021-63325888

传真：021-63326786

网址：[www.dfzq.com.cn](http://www.dfzq.com.cn)

东方证券股份有限公司经相关主管机关核准具备证券投资咨询业务资格，据此开展发布证券研究报告业务。

东方证券股份有限公司及其关联机构在法律许可的范围内正在或将要与本研究报告所分析的企业发展业务关系。因此，投资者应当考虑到本公司可能存在对报告的客观性产生影响的利益冲突，不应视本证券研究报告为作出投资决策的唯一因素。