

海珠模式：中国特色数据经纪人的实践探索^{*}

奉国和 彭凯林 邓伟伟

(华南师范大学 1.经济与管理学院; 2.数字经济研究中心, 广东 广州 510006)

[摘要]数据经纪人在数据共享、流通、交易及应用等关键环节中扮演着重要角色。深入剖析了数据经纪人的内涵、特征、分类、理论与实践认识，并以广州市海珠区数据经纪人的典型实践案例为研究对象，揭示了数据经纪人在促进数据开放共享、流通与交易、提升资源配置效率以及释放数据要素价值方面的积极作用，提炼出具有中国特色的海珠数据经纪人创新模式，为数据经纪人行业的健康发展提供了借鉴与启示。研究表明，海珠区的数据经纪人在理论创新应用、制度创新与规范引领、规模与质量等方面具有明显优势，同时在角色定位、功能拓展及运行模式等方面更具创新应用。海珠区明确数据经纪人的三重角色——受托行权、风险控制、价值挖掘，不再局限于数据交易的撮合，还能够深入参与到数据的授权、风险管理与价值创造等环节，为数据要素市场提供更为全面和专业的服务。基于海珠区实践，建议进一步明确数据经纪人权责边界，完善分类分级管理体系，推动数据定价与标准化建设，并探索包容审慎的监管机制，以促进数据要素安全高效流通。

[关键词]数据经纪人 分类分级 数据三权分置 科斯定理 海珠模式

[中图分类号]F49

[文献标识码]A

[文章编号]2096-983X(2026)01-0028-10

一、引言

在新质生产力发展背景下，数据作为一种关键要素，因其非均质性、可复制性、强外部性等特性，正逐渐成为推动中国经济数字化转型和智能化发展不可或缺的重要因素。数据要素正加速融入中国的生产、分配、流通和消费等各个领域，并从根本上影响、改变和丰富我们的生活方式。^[1]2024年1月，国家数据局等十七部门联合发布了《“数据要素×”三年行动计划（2024—2026年）》，从国家层面为数据要素的针对性、计划性和高效性应用提供了明确的方

向，引导数据要素与各关键领域有序渗透、紧密交织和深度优化，旨在促进数字经济与实体经济深度融合。^[2]当前，中国数据要素市场拥有坚实的发展基础，市场规模持续扩大，潜力巨大。然而，市场发展也面临不平衡和不充分问题，部门、区域和行业之间壁垒明显，数据孤岛依然存在，阻碍了市场一体化进程。此外，在数据确权、定价、可信流通、合规等方面，仍存在重大障碍^[3]。为有效解决上述问题，迫切需要探索新的模式。数据经纪人模式应运而生，它力求连接数据孤岛、促进数据流通并提供数据交易相关服务。本文将重点探讨数

收稿日期：2024-12-25；修回日期：2025-01-09

*基金项目：国家社会科学基金一般项目“多方法融合视角下高价值专利挖掘及影响因素识别研究”（24BTQ036）

作者简介：奉国和，博士，教授，主要从事数字经济、计量与评价研究；彭凯林，硕士研究生，主要从事数据资源管理研究；邓伟伟，博士，副教授，主要从事信息分析研究。

据经纪人的概念、特点、功能、理论基础等问题，并以国内外数据经纪人的实践经验为依据，深入分析广州市海珠区数据经纪人发展模式与特色，据此提炼出具有普适性的经验。

二、文献综述

(一) 数据经纪人内涵、特征与类型

1. 数据经纪人内涵

数据经纪人作为传统经纪人在数字经济时代的延伸与深化，其定义因不同国家、地区的法律体系、数据保护政策、数据隐私法规及数据市场实践的差异而存在细微差别。2018年美国佛蒙特州通过的《数据经纪人与消费者保护法》，将数据经纪人定义为收集、出售或授权第三方使用与该企业无直接关联的消费者个人信息的公司。而加利福尼亚州民法典则将数据经纪人描述为明确收集与之无直接关系的消费者个人信息并销售给第三方的商业实体。^[4]欧盟在《通用数据保护条例》中则更侧重于数据经纪人的处理和控制角色，将其定义为根据其对数据的处理或控制程度，可被归类为数据处理者或数据控制者。^[5]在中国，数据经纪人的概念首次出现在2021年发布的《广东省数据要素市场化配置改革行动方案》中，提出鼓励设立社会性数据经纪机构，规范开展数据要素市场流通中介服务，探索建立数据经纪人资格认证和管理制度，加强对数据经纪人的监管，规范数据经纪人的执业行为。^[6]通常，数据经纪人是指开展数据要素市场流通中介服务的社会性数据经纪机构，专注于场景化数据利用，旨在建立供需信任关系、挖掘数据要素价值、维护各方合法权益、活跃数据要素市场，促进数据的可信有序流通和市场化利用。^[7]

2. 数据经纪人特征

数据经纪人具备三大核心特性：价值挖掘性、中介性和合规性，这些特性共同定义了其在数据交易和流通领域中的关键作用。^[8-9]价值挖掘性展现了数据经纪人对数据潜在价值的深

入挖掘与转化能力，通过专业的数据分析技能和对市场的敏锐洞察力，从庞大的数据集合中识别出对企业的决策制定、业务拓展、产品研发等方面具有重大影响的数据信息。中介性强调其在数据供给方与需求方之间的连接作用，数据经纪人基于对双方需求的精准把握与数据价值的客观评估，促进数据资源的高效匹配与合理流转，并为数据供给方提供专业的建议和解决方案。合规性确保了业务活动的合法性，避免了任何非法违规的数据交易行为。数据经纪人通常具有较高的风险防范意识，能够预测并防范数据交易过程中可能出现的法律风险，为数据市场的稳健发展提供坚实保障。

3. 数据经纪人类型

根据基础条件与业务范围的差异，数据经纪人类别可进一步细分为技术赋能型、数据赋能型及受托行权型三大类别。^[10]数据赋能型经纪人在数据资源或数据获取渠道方面具有显著优势，擅长对多源数据进行整合、分析和处理。他们依据需求方的具体需求，提供定制化的数据产品、数据分析报告、市场趋势预测等服务和解决方案。技术赋能型经纪人则通过构建和提供技术平台，促进数据供需双方的对接、交互和交易。他们具备先进的技术手段和专业的技术团队，能够建立安全、高效的数据交易平台或系统，提供数据加密、数据传输、数据存储等技术服务，协助数据供需双方在平台上进行数据发布、搜索、交易等操作，为数据流通提供技术支持，确保数据交易的顺畅进行。受托行权型经纪人代表数据权益人行使数据权利、争取数据权益，受数据所有者的委托，对数据进行管理和运营，并确保数据所有者的权益得到保护。

(二) 数据经纪人理论认知

1. 数据要素三权分置理论

中国特色的数据要素三权分置理论是在数字经济迅猛发展背景下提出，目的在于优化数据资源的配置与利用。^[11]该理论涵盖了三个核心权利：第一，数据资源持有权。数据持有者可以

是个人、企业或政府机构，他们拥有数据的原始来源和控制权。这一权利确保了数据持有者可以合法地保护自己的数据资源，防止未经授权的使用。第二，数据加工使用权。持有这一权利的主体可以对数据进行深度挖掘和提取价值。该权利促进了数据分析和创新，推动了企业在产品研发和市场决策中的科学化和智能化。第三，数据产品经营权。持有这一权利的主体可以通过数据衍生产品的开发、销售和服务来实现收益。三权分置模式有助于明确数据的权属关系，促进数据的流通和交易，同时保护数据安全和个人隐私。数据经纪人在其中起到了桥梁和催化剂的作用，既促进了数据的流通和交易，又推动了数据价值的挖掘和数据安全的保护。

2. 数据资产理论

数据资产指的是企业拥有或控制的、能够带来经济收益的数据资源，这些资源以物理或电子形式存在。通过明确数据的所有权、质量和价值，数据资源可以转化为数据资产。^[12]数据资产的价值由其成本价值和应用程度共同决定^[13]，成本价值包括运营和生产的费用，而应用程度则涉及数据资产的数量、质量和使用方式等^[14]。数据资产是数据经纪人服务和管理的对象，而数据经纪人则是数据资产流通和价值实现的关键角色。数据经纪人通过其专业服务，帮助数据资产的所有者或控制者实现数据资产的货币化和价值最大化。

3. 数据价值链理论

国外学者将数据价值链定义为一个链式模型，它包括生成、预处理、存储、分析、可视化、传输等环节，强调数据在这些链式流程的每个环节中实现其价值。^[15]数据价值链理论作为数据价值创造的一个理论框架，其核心在于区分了基础价值创造环节与增值性活动。与传统的价值链理论不同，数据价值链理论特别关注价值链各环节中数据的深度参与，通过精细化的数据采集、高效传输、安全存储、深度分析及创新应用，不仅实现了数据本身的价值转化，还在整个传递链条上促进了价值的持续增值。数据变成

资产不是一蹴而就，而是要经过诸多环节。数据经纪人通过组织市场、拓展用户和提高数据可用性，以在数据价值链中的一个或者多个环节进行运作，使数据得以顺利流通与交易，从而使得数据资产化成为可能。

4. 科斯理论

科斯理论讨论了产权和交易成本对资源配置的影响，其核心观点是，在没有交易成本的情况下，资源的分配最终会达到效率最大化，不论初始产权如何分配^[16]。当存在交易成本时，产权的初始分配会影响资源的最终配置。该理论对理解数据经纪人的角色和数据经纪行业的发展具有重要指导意义。第一，产权界定与数据交易。科斯定理强调产权的明晰界定对于资源的有效配置至关重要。在数据经纪行业中，数据产权的界定是数据交易的前提。数据经纪人通过收集和聚合数据，实际上是在进行产权的重新配置和交易，使得数据能够更有效地被利用。第二，交易成本与数据流通。数据经纪人通过降低交易成本促进数据流通。科斯定理指出，交易成本的存在会影响资源配置的效率。数据经纪人通过提供数据聚合、清洗、分析等服务，降低了数据买卖双方的交易成本，促进了数据的流通和利用。第三，市场机制与数据价值实现。科斯定理认为，通过市场机制可以实现资源的最优配置。数据经纪人通过市场机制，将分散的数据集中起来，形成数据产品，推动数据市场交易活跃，促进数据要素交易，实现数据价值。第四，避免数据垄断。数据经纪人有助于避免数据垄断，科斯定理提倡通过市场机制解决外部性问题。数据经纪人通过提供多样化的数据产品，形成市场竞争，避免单一数据源的垄断，从而促进数据资源的有效分配。第五，解决数据控制者的囚徒困境。数据控制者可能因为担心数据泄露给竞争对手而选择数据自留，这会导致数据不能复用，无法发挥规模经济效益。数据经纪人通过汇聚各方数据，提供多样化的数据产品，解决了数据控制者的囚徒困境，促进了数据的复用和规模经济效益的发挥。

(三)国内外数据经纪人实践认知

1.国外数据经纪人实践

根据Verified Market Reports的数据，2024年数据经纪市场规模价值为56亿美元，预计2033年将达到153亿美元，年均实现11.8%的增长。^[17]其中，美国、欧洲占据数据经纪人市场的第一、第二大市场份额。经过持续发展，当前美国数据经纪实践呈现出以下特点：第一，强化消费者隐私保护。2023年，美国消费者金融保护局(CFPB)发布了数据经纪行业信息征询书，并向公众征集意见，旨在深入了解经纪人的数据收集实践以及个人数据的商业应用。州级层面的数据经纪行业法规亦日益增多，例如德克萨斯州和俄勒冈州通过了相关立法，并建立了数据经纪行业注册机构的规则。第二，数据交易模式多元化。美国形成了C2B分销模式、B2B集中销售模式、B2B2C分销集销混合三种数据交易模式。^[18]其中，B2B2C分销集销混合模式在美国交易市场中扮演着日益重要的角色。第三，加强立法与监管。美国针对数据经纪商的法律体系和监管机制经历了长期的逐步构建，从20世纪90年代开始的实地调研，到21世纪初推动政府数据开放运动，再到2014年起提出“数据经纪商问责和透明法案”等多项立法提案，重点提升行业透明度和安全性。第四，提升行业自律水平。数据经纪商主动规范数据来源及交易用途，强化数据隐私保护与安全防护措施，确保数据利用的合法性与合规性。第五，持续增加知名数据经纪商。美国拥有一些主要的数据经纪商，如Acxiom、Corelogic、Datalogix等，它们在各自的领域内提供广泛的数据服务。

欧盟在数据经纪业务实践方面也展现出鲜明特色：第一，可控监管框架。欧盟构建了全面的监管体系以规范数据经纪业务，特别是通过《通用数据保护条例》(GDPR)限制数据经纪人在未获得消费者同意的情况下进行数据交易的行为。GDPR规定数据经纪业务在处理个人数据时必须获得数据主体的明确同意，这为数据经纪业务模式带来了法律上的挑战。第二，

消费者权益保护。欧盟的数据保护框架强调赋予消费者对其个人数据的控制权，通过提升数据经纪业务的问责性和透明度来增强消费者权益。第三，数据隐私保护。欧盟与美国在隐私保护原则上存在共通之处，均认同隐私保护的必要性，并遵循公平信息实践原则这一广泛认可的隐私保护框架。第四，关键市场参与者。数据经纪业务的主要市场参与者包括Experian、Equifax、CoreLogic、TransUnion、Oracle等。第五，立法影响。欧盟的新立法行为和提案，如数据法案、数据治理法案、数字服务法案、数字市场竞争法案并未直接针对数据经纪业务，但这些法案的存在表明GDPR的持续效力，以及对数据经纪业务监管的持续严格态势。

2.国内数据经纪人实践

随着数据要素被正式列为新型生产要素，国内各地逐渐开展数据经纪人相关的实践活动，一些省市已经取得了显著的实践成果。北京国际大数据交易所提出了“数字经济中介”概念，将数据经纪人视为关键参与主体，强调其在数据供需双方之间的撮合作用。截至2024年3月中旬，北京国际大数据交易所已公布64家数据经纪商名单。北京的数据经纪人主要致力于数据的整合、分析和应用，服务于金融、医疗、交通等多个行业，推动数据在这些领域的流通和价值挖掘。上海数据交易所提出了“数据服务商”的概念，强调其在数据交易中的撮合功能。上海的数据经纪人依托于其发达的金融和科技产业，主要在金融、医疗健康、智能制造等领域开展业务。深圳的数据经纪人模式较为灵活多样，依托于其强大的科技创新能力和开放的市场环境，不仅在传统的金融、医疗、交通等领域开展业务，还积极探索人工智能、物联网、区块链等新兴领域应用。郑州市依据国家“数据二十条”政策，确立了数据资源持有权、数据加工使用权、数据产品经营权“三权分置”的产权登记机制。通过构建“1核心+12支撑+n拓展”的数据流通服务架构体系，郑州数据交易中心不仅引领了数据产权登记平台与数据交易平台

的相继上线，还实现了数据资产从确权登记到在线支付、即时交付，直至清结算的全链条数字化服务闭环。^[19]在构建数据经纪人生态圈方面，郑州市与多家数据服务商、数据交易平台建立了战略联盟，共同致力于数据交易与流通规则的标准化与互认，促进了数商资源与数据产品的无缝对接与共享。广州市海珠区作为中国数据经纪人实践的前沿阵地，率先明确了数据经纪人的内涵，创新性地开展许多数据经纪人的实践，具体情况后面详述。

(四) 评述

在数据隐私与安全问题日益凸显的背景下，数据经纪行业正遭遇前所未有的挑战。一方面，该行业需要处理和分析大量个人数据以提供精准的市场分析和广告服务；另一方面，必须遵循日益严格的法律法规，例如欧盟的《通用数据保护条例》(GDPR)和《加州消费者隐私法案》(CCPA)。这些法规要求数据经纪行业确保数据的透明度、安全性和用户控制权，从而增加了其运营成本和复杂性。同时，公众对隐私保护意识的提升以及对数据经纪行业的信任度下降，也对现有业务模式提出了质疑。此外，人工智能和区块链等技术的快速发展，虽为数据管理提供了新的可能性，但同时也带来了新的风险和挑战。数据经纪行业必须在保护用户隐私和提供有价值的服务之间找到平衡点，这要求其在技术、法律和伦理等方面不断创新和适应。中国数据经纪行业在科斯定理、三权分置、数据资产及数据价值链等理论指导下，展现了鲜明的中国特色。鉴于当前数据确权难度较大，三权分置理论搁置权属问题，创造性地提出数据资源持有权、加工使用权与产品经营权，使得数据经纪行业在有条件的情况下对数据资源在采集、处理与销售等各环节处理好权属问题，降低成本，更好地促进数据资源流通与交易，实现数据价值。广州市海珠区的相关政策和实践一直处于领先地位，作为数据经纪行业的试点区域，海珠区的实践探索为全国数据要素市场化配置改革提供了宝贵经验。通过深入

分析海珠区的数据经纪行业实践案例，了解其发展状况，有助于完善数据经纪行业的管理和监管机制，总结成功的模式和策略，为其他地区推广数据经纪行业制度提供有益的参考。

三、海珠区数据经纪人实践探索与特色

(一) 实践探索

1. 政策牵引

广东省在2021年颁布的《广东省数据要素市场化配置改革行动方案》是中国最早提及数据经纪人的文件，提出鼓励设立社会性数据经纪机构，规范开展数据要素市场流通中介服务。探索建立数据经纪人资格认证和管理制度，加强对数据经纪人的监管，规范数据经纪人的执业行为。^[20]同年12月，海珠区人民政府办公室正式颁布了《广州市海珠区数据经纪人试点工作方案》，标志着国内首份针对数据经纪人的系统性规划和试点工作的诞生。该方案详细规划了数据经纪人试点的战略导向、核心任务体系及支撑性保障策略，强调构建数据经纪人试点管理机制的重要性，明确了试点单位的标准设定流程，并同步设计了试点阶段的监督管理体系，旨在全面引领并规范数据经纪人试点的实践探索。该文件指出，数据经纪人试点的关键环节包括但不限于试点参与主体的甄选、申报程序的标准化设定、试点企业内部职责与任务分配、监管机制的构建与细化，以及一系列保障措施的实施路径。此外，该文件还配套发布了三项关键附件：一是《广州市海珠区数据经纪人分类分级遴选指标及评价体系》，为科学评估与选拔试点对象提供了包括生态协同能力、数据运营能力、技术创新能力、数据安全能力、组织保障能力等多个方面的量化标准；二是《广州市海珠区数据经纪人试点工作企业申报指南》，针对企业基本情况、业务范围、服务能力、技术实力、安全能力等方面的介绍和证明材料，详尽指导企业如何准备并提交申报

材料以增强申报过程的合规性、透明性和系统性；三是《数据经纪人试点委托协议模板》，为试点过程中各方权益、责任、义务的明确与保护提供了法律框架模板。

2.区域实践试点

2022年1月，海珠区政务数据局与区委改革办联合提交了《“全国首批数据经纪人”引领数据要素制度性改革创新》报告，并在“中国改革2022年度县域改革案例”评选中荣获全国前二十强，这一成就凸显了海珠区在数据经纪人试点工作中的领先地位。同年5月，海珠区成功甄选出首批三家“数据经纪人”试点单位，包括广东电网（数据赋能型数据经纪人）、广州金控（技术赋能型数据经纪人）以及广州唯品会（数据赋能型数据经纪人）。三家单位分别代表了电力、金融和电商行业，均属于数据密集型领域。它们不仅拥有大量数据资源和数据处理需求，还具备丰富的社会数据资源和成熟的运营经验。同年8月，海珠区正式宣布首批“琶洲领军算法师”，发布了《广东省数据经纪人生态伙伴合作计划倡议书》，并举办了全国首份区县级数据要素市场化配置改革行动方案发布会及首批“数据经纪人”授牌仪式，这些举措标志着海珠区在推进数据要素市场化配置改革的道路上迈出了坚实的步伐，全面展开了作为数据要素改革前沿阵地的各项任务^[21]。

3.持续推广与深化

截至2023年12月，海珠区数据经纪人队伍持续扩大，新增中国铁塔股份有限公司广东省分公司、广东云创数据有限公司、广州速道信息科技有限公司、广东省城乡规划设计研究院科技集团有限公司、元达信息科技有限公司以及广州致景信息科技有限公司等六家本土企业。随着这些企业的加入，海珠区数据经纪人队伍进一步壮大，应用领域也从最初的金融、电力和电商拓展至数据治理、医疗、建筑工程、交通、智慧城市、工业互联网等多个领域。在数据治理领域，出现了广告市场深度洞察与精准投放策略平台，推动广告行业的数字化转型与效

果最大化；医药领域内，医药供应链B2B市场深度分析服务成为热点，为医药企业提供市场洞察与策略制定的有力工具；建筑工程领域提出了数据整合治理、空间高效选址等新方案；在交通领域，创新性地推出了智能网联车辆生态系统和公交运营大数据智能决策平台，为城市交通流动性优化提供了强大支撑；在智慧城市的构建中，出现了城市精细化管理、耕地智能优化等创新服务，显著提升了城市运营效率与资源管理能力。此外，工业互联网的蓬勃发展催生了纺织数字化运营管理等新型服务，促进了制造业的智能化升级与生产效率的飞跃。

与此同时，海珠区成功举办了第二届数字政府建设峰会暨数字湾区发展论坛。在峰会期间，海珠区发布了《海珠区数据要素生态规划（2023—2025）》并上线了中国首个数据经纪人官方微平台“数易找”。该规划专注于解决海珠区数据要素和数据经纪人发展的关键问题，包括数据供给不足、流通效率低下、缺乏流通交易标准化体系、生态链条构建不完善以及数据经纪人潜能的充分挖掘等挑战。针对这些难题，该规划提出了十项战略举措，旨在通过建立数据生态示范区与产业园、强化企业集群效应、实施优惠政策以吸引企业集聚等方法，以数据驱动创新活力。显然，海珠区正致力于在粤港澳大湾区中率先探索数据要素市场化的新路径，努力成为数据经纪人实践的先锋，为打造具有全球影响力的数字经济示范区贡献力量，并推动数字经济向更高水平的发展阶段迈进。

2024年2月，广州市海珠区主导编制了《数据经纪人能力成熟度评估模型》（DBCMM）（T/CITIF 009—2023），这是中国首个关于数据经纪人能力成熟度评估的团体标准。^[22]该标准详尽地定义了数据经纪人能力成熟度评估的框架，包括能力领域的划分、具体能力指标、成熟度等级划分、各能力项的实施流程说明以及对应能力层级的标准要求。依据业务特性，数据经纪人被细分为数据应用型、技术服务型和

受托行权型三大类别，并设立了从初始探索到优化卓越的五个成熟度阶段，即初始级、规范管理级、稳健运营级、量化优化级和卓越引领级。此外，该标准还明确了生态协同、组织支撑体系、数据安全防护、数据运营效能以及技术创新力等五大关键能力领域，为数据经纪人能力评估构建了全面的指标体系和操作边界。此标准的制定旨在巩固数据经纪行业的专业能力基础，通过标准化和规范化的评估流程，推动数据经纪人提升业务能力和服务标准，确保数据流通的合法合规和高效性，进而促进数据原生经济的繁荣发展，为构建全国统一的数据要素市场体系打下坚实基础。

2024年6月，海珠区正式发布《海珠区构建“人人都是数字经济人，个个都是营商推介师，处处都是数字经济景”全员全域工作格局三年（2024—2026年）行动规划》。该规划旨在普及数据经纪人的概念并培养相关人才，通过实施“全域培训矩阵”等策略，广泛调动全区各方面的资源和力量，让每个人都能成为数字经济的参与者。规划内容涵盖了对数据经纪人相关知识的普及和培训，以提高全民对数字经济及其在数据经纪人角色方面的认识和理解。在构建数据经纪人生态圈方面，规划提出了建立“文旅宣传与营销多平台矩阵”，充分利用腾讯、抖音、阿里巴巴、唯品会及蚂蚁集团等数字巨头的资源，将其打造成为海珠区数据经纪人发展的“闪亮名片”。此外，规划还倡导“以商引商”和“平台驱动招商”等策略，构建数字经济政、产、学、研、金、用“热带雨林式”的生态圈，旨在不断激发企业间的集聚效应，致力于打造一个根深叶茂、和谐共生的数据生态圈，吸引数字产业链上下游的顶尖企业和潜力投资项目汇聚海珠。^[23]这一系列措施有助于加速形成多个高质量、协同发展的产业集群，通过延伸产业链、填补缺失环节、强化核心竞争力，为数字经济领域的企业开辟新的增长路径。

（二）特色

与北京、上海、深圳等地区相比，海珠区的

数据经纪人在理论创新应用、制度创新与规范引领、规模与质量等方面处于明显优势。同时，在角色定位、功能拓展及运行模式等方面走在前列。海珠区明确数据经纪人的三重角色——受托行权、风险控制、价值挖掘，为数据要素市场提供更为全面和专业的服务。

1. 理解并应用基本理论

第一，理解与应用数据三权分置理论。首先，数据资源持有权的应用。在海珠区数据经纪人模式中，数据资源持有者向数据经纪人提供数据时，必须确保数据来源的合法性。海珠区数据经纪人与数据资源持有者签订协议，明确数据使用范围、期限和安全要求等，确保数据资源的合规持有和管理。其次，数据加工使用权的应用。数据经纪人获得数据资源持有者授权后，可对数据进行加工和分析。数据经纪人利用数据加工使用权，可开发出各种数据产品。例如，数据经纪人可基于金融数据开发信用评估模型、风险预警系统等数据产品，为金融机构提供服务。最后，数据产品经营权的应用。海珠区数据经纪人拥有数据产品经营权，可将开发的数据产品进行交易和销售。数据经纪人也可对数据产品进行推广和运营，扩大数据产品的市场影响力和应用范围。

第二，深入掌握科斯定理的内涵。首先，产权界定的影响。海珠区数据经纪人模式中，数据产权的清晰界定是其核心之一。数据所有者拥有数据所有权，而数据经纪人则在获得授权后拥有数据使用权和收益权。这种明确的产权界定使得数据资源能在市场中自由流通和交易，促进数据资源的有效配置。产权界定的明确性降低数据交易中的不确定性，在数据交易过程中，交易双方能清楚了解各自权利和义务，减少因产权不明确产生的纠纷和风险。清晰的产权界定激励数据所有者更愿意将数据授权给数据经纪人进行市场交易。数据所有者可通过授权数据经纪人使用其数据，获得一定收益分成，实现数据资源的价值最大化。其次，交易成本的影响。数据经纪人作为专业中介机构，能

降低数据交易中的协商成本。数据经纪人具有专业数据处理和分析能力，能更好地理解数据价值和应用场景，从而在数据所有者和数据需求者之间进行有效沟通和协调。数据经纪人在数据市场中扮演信息中介角色，能降低数据交易中的搜寻成本。数据经纪人可收集和整理大量数据资源和需求信息，建立数据资源库和需求库，为数据所有者和数据需求者提供便捷信息服务。数据经纪人作为专业中介机构，具有一定信誉和规范运营机制，能对数据交易过程进行有效监督和管理。通过降低交易成本，数据经纪人模式能提高数据交易效率。他们可将分散数据资源进行整合和优化配置，将数据需求者需求进行有效匹配，实现数据资源快速流通和交易。

2. 制度创新与规范引领

海珠区在数据经纪人制度建设方面进行了多项创新，作为广东省“数据经纪人”试点区，海珠区率先推出了全国首个“数据经纪人”试点工作方案。推出全国首个数据经纪人撮合交易定价器，为数据交易提供了科学合理的定价机制，填补了数据要素市场在定价方面的不足。此外，还首创了“数据经纪人”分类分级标准及能力成熟度评估模型，根据“数据经纪人”自身的基础条件和业务范围，将其划分为技术赋能型、数据赋能型、受托行权型三个类别。同时，根据企业数据管理能力成熟度等级、信息安全等级保护等级、企业自有（或实际控制）数据规模等条件，将“数据经纪人”分为三个等级，为数据流通和管理提供了清晰的指导。这些制度与规范为数据经纪人的规范发展提供了有力的制度保障，引领了数据要素市场的规范化和专业化发展。同时，也彰显了海珠区作为改革开放前沿阵地的勇于探索和先行先试的精神，而且为全国其他地区提供了宝贵的经验和示范。

3. 规模与效益显著

截至2024年下半年，海珠区成功推荐9家企业成为广东省数据经纪人，数量在全省区县级中居首位。这些数据经纪人覆盖了电力、金

融、电子商务、通信基础设施、建筑工程、交通、数据治理、医疗、工业互联网等多个领域。首批数据经纪人累计赋能企业超过85万家，撬动经济效益规模近500亿元。这表明数据经纪人在促进数据资产交易、提升数据要素对经济发展的赋能作用方面取得了显著成效。在数据经纪人的带动下，海珠区已集聚超过3000家大数据企业，数字创意相关规上企业达218家。这些企业围绕数据的收集、处理、分析、应用等环节开展业务，形成了完整的数据产业链，推动了数据交易市场的繁荣发展。

四、研究结论与启示

数据已成为一种至关重要的生产要素，在推动社会进步和经济发展中扮演着不可或缺的角色。^[24]而数据经纪人则成为连接数据供给方和需求方之间的一座关键桥梁，他们不仅负责收集、整理和分析数据，还帮助企业和组织解读数据背后的意义，做出明智的决策。

（一）研究结论

通过对海珠区数据经纪人实践探索的分析，本文得出如下几点结论。

第一，数据经纪人在促进数据流通和交易方面发挥着积极的作用。通过建立规范化的数据经纪人机制，能有效推动数据要素市场的生态体系与一体化建设。这种机制不仅有助于加速数据的流通，还能进一步释放数据要素的潜在价值，从而为经济发展注入新的活力。

第二，海珠区数据经纪人的实践经验具有鲜明的中国特色，它对海珠区数字经济发展起着重要推动作用，对于全国其他地区具有重要的示范和推广意义，有助于加快全国一体化数据要素市场的形成，弥补现有市场体系中的不足。

第三，数据经纪人分类分级评价及指标体系具有很强的可操作性。这一评价体系能为各地在评价和遴选数据经纪人时提供明确的指导和借鉴，有助于提高数据经纪人的整体素质和专业水平，进一步推动数据要素市场的健康发展。

(二) 研究启示

海珠区作为数据经纪实践的先行者,给其他地区提供了诸多可借鉴的经验与启示。

第一,创新遴选标准。海珠区通过“分级分类”方式遴选试点企业,依据数据经纪人的基础及业务范围划分为技术赋能型、数据赋能型、受托行权型三类,并依据企业的数据体量、技术创新、生态协同及数据安全等能力,划分数据经纪人等级。这种创新的遴选方式为数据经纪人发展提供了明确的方向,有助于提升整个行业的专业水平和服务质量。

第二,发布产品目录。海珠区在电力、电商、金融领域推出了数据产品服务目录,输出数据经纪产品开发的“海珠经验”。例如,广东电网能源投资有限公司推出“电力+”系列数据产品6大类35项;唯品会推出“供应商智数平台”4大类4项数据产品服务;金控征信服务有限公司推出3大类20项数据产品服务目录。这些数据产品服务目录的推出,丰富了数据市场的供给,为数据的流通和应用提供了更多可能性。

第三,数据经纪业务落地。海珠区通过数据经纪人推动数据要素市场化配置改革,打造市场培育的“海珠样本”。例如,广东电网能源投资有限公司通过“数据能源空间”项目挖掘能源产业链内企业的数据价值,促进产业链内企业数据要素价值化;广州金控征信服务有限公司推出基于纺织品交易的供应链金融合作项目,有效解决中小微企业贷款难的问题。这些落地的业务,推动了数据要素市场化配置,为相关企业带来了切实的经济效益。

第四,建立和维护信任关系。海珠区选取具有行业生态主导力、数据体量大、数据运营及安全能力强的龙头企业作为数据经纪人试点单位,构建行业领域数据供需主体的信任关系,活跃数据交易行为。这种做法有助于提升数据交易的效率,保障数据交易的安全。

第五,提高数据可用性和服务质量。海珠区数据经纪人试点范围设定在社会数据丰富的重点领域,采用适合行业特性和产业链业务需求的

方式推动场景化数据利用,提升数据可用性和数据流通中介服务质量。这种做法有助于提升数据的利用效率,推动产业链的数字化转型。

第六,保障交易的公平性和真实性。海珠区以政府牵头、企业为主体开展数据经纪人试点工作,确保数据经纪业务的可溯源、可追责、可监督,维护数据交易的公平性和真实性。这种做法有助于提升数据交易的透明度,保护数据交易各方的权益。

第七,包容审慎监管。海珠区注重把握包容与审慎的辩证统一,通过与试点企业签订“信任协议”来兼顾安全可控与创新突破,探索引入“监管沙盒”模式,为数字新业态新模式的萌芽成长提供深厚“土壤”。这种监管方式有助于推动数据经纪业务的健康发展,推动数字经济的创新。

参考文献:

- [1] 奉国和, 杨晓骏, 邓伟伟. “数智×”驱动新质生产力发展的机制与框架[J]. 图书馆论坛, 2025, 45(7): 10-21.
- [2] 奉国和, 邱婧. 数据要素价值释放机制与框架[J]. 深圳社会科学, 2025, 8(1): 47-62.
- [3] 奉国和, 张芷欣, 郑伟. 数据资产化的核心问题: 估值挑战、产权冲突与伦理治理[J]. 网络安全与数据治理, 2025, 44(10): 16-22.
- [4] 许可. 数据要素市场的法律建构: 模式比较与中国路径[J]. 法学杂志, 2023, 44(6): 105-120.
- [5] MONDSCHEIN C F, MONDA C. The EU's general data protection regulation (GDPR) in a research context[J]. Fundamentals of Clinical Data Science, 2019(1): 55-71.
- [6] 广东省人民政府. 广东省人民政府关于印发广东省数据要素市场化配置改革行动方案的通知[EB/OL]. (2021-07-05)[2024-12-02]. https://www.gd.gov.cn/zwqk/gongbao/2021/20/content/post_3369676.html.
- [7] 张玮. 预计3年内带动数据交易超30亿元[N]. 南方日报, 2025-03-20(A01).
- [8] 郭雳, 尚博文. 数字经济时代的数据要素流通——以产权“结构性分置”为视角的分析[J]. 中国政法大学学报, 2023(4): 42-55.
- [9] 杨铿, 汤珂, 张丰羽, 等. 数据经纪人的创新实践与监管探索——以广州市海珠区为例[J]. 工程管理科技

- 前沿, 2023, 42(2): 51-58.
- [10]孙莹. 企业数据确权与授权机制研究[J]. 比较法研究, 2023(3): 56-73.
- [11]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[J]. 中华人民共和国国务院公报, 2023(1): 28-33.
- [12]汪文张, 李筱涵. 数据资产化的理论基础及实现形式研究[J]. 当代经济研究, 2022(12): 40-50.
- [13]隋敏, 姜皓然, 毛思源. 数据资产价值评估: 理论、实践与挑战[J]. 会计之友, 2024(11): 141-147.
- [14]陆威文, 苟廷佳. 数据要素资产化的理论逻辑与实践进路: 基于对数据资产内涵与价值规律的认识[J]. 企业经济, 2023, 42(4): 28-39.
- [15]李正辉, 许燕婷, 陆思婷. 数据价值链研究进展[J]. 经济学动态, 2024(2): 128-144.
- [16]COASE R H. The nature of the firm[J]. *Economica*, 1937, 4(16): 386-405.
- [17]VMR. 数据经纪市场见解[EB/OL]. (2025-06-01)[2025-11-12]. <https://www.verifiedmarketreports.com/zh/product/data-broker-market-size-and-forecast/>.
- [18]国家工业信息安全发展研究中心. 工信安全中心发布《美国数据经纪商立法及对我启示》[EB/OL]. (2022-08-09)[2024-12-09]. <https://www.secrss.com/articles/45564>.
- [19]郑州市人民政府. 《郑州市数据要素市场化配置改革行动计划(2023—2025年)》政策解读[EB/OL]. (2023-12-29)[2025-01-08]. <https://public.zhengzhou.gov.cn/interpretdepart/8098804.jhtml>.
- [20]广东省政务服务和数据管理局. 数据要素市场化配置改革新探索 全国首批数据经纪人在广东诞生[EB/OL]. (2022-06-07)[2024-12-02]. https://zfsg.gd.gov.cn/xxfb/ywsd/content/post_3945387.html.
- [21]广州市人民政府. 海珠区发布全国首份区县级(海珠)数据要素市场化配置改革行动方案[EB/OL]. (2022-08-20)[2024-12-02]. https://www.gz.gov.cn/xw/zwlb/gqdt/hzq/content/mpost_8522286.html.
- [22]广东省政务服务和数据管理局. 国内首份! 广州市海珠区牵头编制数据经纪人能力成熟度评估模型团体标准正式实施[EB/OL]. (2024-02-02)[2024-12-01]. [http://zfsg.gd.gov.cn/xxfb/dtxw/content/post_4358650.html](https://zfsg.gd.gov.cn/xxfb/dtxw/content/post_4358650.html).
- [23]广州市海珠区人民政府. 海珠: 人人都是数字经济人, 个个都是营商推介师[EB/OL]. (2024-06-07)[2024-12-05]. https://www.haizhu.gov.cn/hzdt/ztlm/tzhz/yshj/yshl/content/mpost_9744168.html.
- [24]奉国和, 彭凯林. 我国数据要素政策文本的多维分析[J]. 图书馆论坛, 2025, 45(2): 92-100.

【责任编辑 苏聪文】

Haizhu Model: Practical Exploration of Data Brokers with Chinese Characteristics

FENG Guohe, PENG Kailin & DENG Weiwei

Abstract: Data brokers assume a pivotal role in critical domains such as data sharing, circulation, trading, and application. This research conducts an in-depth exploration of the connotation, characteristics, classification, as well as theoretical and practical comprehension of data brokers. It selects the typical practical cases of data brokers in Haizhu District, Guangzhou as the research subjects, revealing their positive influence in facilitating data openness and sharing, circulation and trading, enhancing resource allocation efficiency, and unlocking the value of data elements. Moreover, it distills an innovative model of Haizhu data brokers with Chinese characteristics, offering references and inspiration for the sound development of the data broker industry. The research indicates that data brokers in Haizhu District possess distinct advantages in theoretical innovation applications, institutional innovation and normative guidance, as well as scale and quality. Simultaneously, they exhibit more innovative applications in role positioning, functional expansion, and models. Haizhu District has explicitly defined the triple roles of data brokers, namely delegated authority, risk control, and value mining. They are no longer confined to data transaction matchmaking but are also deeply engaged in data authorization, risk management, and value creation, offering more comprehensive and professional services for the data element market. Based on the practical experience in Haizhu District, it is recommended to further clarify the rights and responsibilities boundaries of data brokers, improve the categorized and tiered management system, promote data pricing and standardization, and explore inclusive and prudential regulatory mechanisms to facilitate the secure and efficient circulation of data elements.

Keywords: data broker; categorical grading; tri-right separation of data; Coase Theorem; Haizhu model