引文格式：乔朝飞. 地理信息数据多级市场体系构想[J]. 地理空间信息, 2025, 23(10):133-135. doi:10. 3969/j.issn. 1672-4623.2025.10.029

地理信息数据多级市场体系构想

乔朝飞[1]
（1. 自然资源部测绘发展研究中心，北京 100036）

摘　要：为推动我国地理信息数据市场的建立，分析了地理信息数据要素市场化配置的内涵，借鉴房地产三级市场体系，提出地理信息数据多级市场体系架构，即地理信息数据一级市场、二级市场和零级市场。分析了《数据二十条》提出的“三权分置”中的三类数据产权，即数据持有权、数据使用权、数据经营权的内涵。在此基础上，分析了地理信息数据市场体系与 3 类地理信息数据产权之间的对应关系。研究成果可为我国建立地理信息数据多级市场体系提供参考。

关键词：地理信息数据；市场体系；“三权分置”
中图分类号：P208　　**文献标志码：**B　　**文章编号：**1672-4623（2025）10-0133-03

Concept of Multi-level Market System for Geographical Information Data

QIAO Chaofei[1]
(1. Development Research Center on Surveying & Mapping, Ministry of Natural Resources, Beijing 100036, China)

Abstract: To promote the establishment of China’s geographical information data market, we analyzed the connotation of market-oriented allocation of geographical information data elements. Based on the three-level market system of real estate, we proposed a multi-level market system architecture for geographical information data, namely the first, second, and zero level markets of geographical information data. We analyzed the connotations of three types of data property rights in the “Separation of Three Rights” proposed in the Twenty Articles on Data, namely the right of holding data resources, the right of data processing and utilizing, and the right of managing data products. On the basis of this, we analyzed the corresponding relationship between the geographical information data market system and the three types of geographical information data property rights. The research results can provide references for the establishment of a multi-level market system for geographical information data in China.

Key words: geographical information data, market system, “Separation of Three Rights”

数据作为新型生产要素，引发了深远的生产力和生产关系变革。我国自然资源、交通、水利、农业、生态环境等部门出于业务管理的需要，生产了大量地理信息数据，这些数据中蕴含着巨大的经济和社会价值[1]。目前，市场主体对地理信息数据的需求十分巨大，政府供给相对不足和市场巨大需求之间的矛盾十分尖锐。

2020 年 3 月印发的《中共中央 国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》指出要“加快培育数据要素市场”[2]。2022 年 12 月中共中央、国务院印发的《关于构建数据基础制度 更好发挥数据要素作用的意见》（以下简称《数据二十条》）提出，要“完善数据要素市场体制机制”[3]。为推动地理信息数据要素市场化，需加快研究地理信息数据市场化相关体制机制。本文在明确地理信息数据市场化配置相关概念的基础上，参考我国房地产市场体系，提出地理信息数据多级市场体系的框架，分析了该市场体系与《数据二十条》提出的“三权分置”中的 3 种数据产权的对应关系，期望能够为推进地理信息数据要素市场化配置提供参考和借鉴。

1　地理信息数据要素市场化配置

资源配置主要有行政和市场 2 种配置方式[4]。要素市场化配置是指将要素配置由非市场决定转向由市场决定[5]。地理信息数据要素市场化配置是指将尚未完全由市场配置的地理信息数据要素转向由市场配置的动态过程，实现数据配置效率趋向最优[4]。地理信息数据要素市场化配置要求在一系列市场机制的基础上，按照市场规律配置地理信息数据。其中，关键的市场机制包括供求机制、价格机制、竞争机制和监管机制等[6]。

地理信息数据要素市场化配置，意味着地理信息数据成为可以在市场上交易的商品。而地理信息数据可交易，是因为其具有价值和使用价值[7]。首先，地理信息数据是由有关部门组织相关专业人员队伍通过自然资源调查和各类专业调查、基础测绘、地质勘探等各种方

作者简介：乔朝飞（1974—），博士，研究员，研究方向测绘地理信息软科学，E-mail：qiaochaofei@163.com。

式所获取，其中凝结了一般人类劳动，因而具有价值，也使得数据的交换具有价值的尺度。其次，地理信息数据是国家经济社会建设和生态文明建设重要的基础数据，在经济社会各领域起到重要的作用，可满足政府决策和企业生产所需，因此具有使用价值。

2 地理信息数据多级市场体系

数据要素市场是买卖双方实现数据产品和数据服务安全、高效和有序的流通交易、场景对接和价值实现的场所[8-10]。地理信息数据要素市场化配置的一个重要目标是培育地理信息数据要素市场体系。地理信息数据要素市场建设，可参考我国的房地产市场体系的模式。

我国的房地产市场是三级市场体系。其中，房地产一级市场是土地使用权出让的市场，是由国家垄断的市场。房地产二级市场是将新建成的房地产出售和出租的市场。房地产三级市场是房地产再次进入流通领域进行交易而形成的市场，也包括房屋的交换[11]。

参考房地产市场体系，未来我国地理信息数据要素市场可探索构建一级、二级和零级市场联动的多级市场体系，分别对应地理信息数据资源化、资源资产化和资产资本化3个阶段[12]。其中，零级市场对应于数据资产资本化阶段；一级市场为数据资源市场，对应于数据资源化阶段；二级市场为数据产品和服务市场，对应于数据资源资产化阶段。这3个阶段的划分依据并非是数据的处理和加工方面的不同，而是数据价值体现方面的质的变化。

上述地理信息数据多级市场体系与房地产市场体系存在一定的相同和不同的地方。相同的地方是，地理信息数据一级市场和房地产一级市场都属于资源化的阶段；地理信息数据二级市场和房地产二级市场都属于资产化的阶段。不同的地方是，地理信息数据零级市场属于资本化的阶段，而房地产三级市场则仍然属于资产化的阶段。

2.1 地理信息数据零级市场

地理信息数据零级市场可称为数据资本市场，体现了地理信息数据资本化的过程。未来，在时机成熟时，地理信息数据融资、信托、发债和证券化等资本化运作的标的物主要存在于零级市场。

2.2 地理信息数据一级市场

地理信息数据一级市场可称为数据资源市场，体现了地理信息数据资源化的过程。一级市场主要针对地理信息原生数据[12]。在一级市场中，主要的表现形式是地理信息公共数据授权运营[13]。地理信息公共数据一级市场中的授权运营是推动地理信息公共数据开发利用的主要途径之一[14]。

由于地理信息数据可能涉及国家安全和个人隐私，因此，地理信息数据一级市场是一个需要相对强约束、强监管的市场。同时，地理信息数据确权始于一级市场，这要求必须强化一级市场中的数据登记确权、合规审查、质量评估、行为监管等制度建设。一级市场中政府部门发挥的作用应更积极主动，承担的责任也更大。

2.3 地理信息数据二级市场

地理信息数据二级市场可称为数据资产市场，体现了地理信息数据资产化的过程。二级市场是根据不同的应用场景需求，数据加工方将数据资源加工处理成数据产品和服务销售给购买者的市场。

二级市场的侧重点是结合场景的应用，引导各方创新完善数据产品和服务交易制度规则、技术路径、标准规范和商业模式，充分激发市场主体参与数据流通交易的活力，优化数据资源配置效率。相比一级市场，二级市场中市场主体发挥作用的空间更大，数据形态更为多样、活跃性更高。

今后，对于地理信息数据市场体系可采取“管住一级、放开二级、发掘零级”的发展思路。

3 “三权分置”下的数据产权

为解决传统权利制度框架难以突破数据产权困境的难题，《数据二十条》创造性提出“三权分置”的数据产权制度框架[3]。“三权分置”思想反映了数据确权的重点从“数据权利”到“数据权益”的深刻转变，将推动政府和产业界从关注“谁拥有数据”到关注“谁有权使用数据”，从而推进数据的高效使用。

3.1 数据持有权

数据持有权是指权利人自行持有或委托他人代为持有合法获取的数据的权利。

《数据二十条》选择以数据持有权作为数据要素流通中产权界定的起点，这种深刻的转变催生了一种类似于数据“准占有”制度的新型权利样态。

3.2 数据使用权

数据使用权是指权利人通过加工、聚合、分析等方式，将数据用于优化生产经营、提供社会服务、形成衍生数据等的权利。

一般而言，数据加工和使用是2个逻辑上前后相连的动作形态[12]。所谓数据加工，是指对数据进行整理编排、分级分类、标注清晰、关联分析等处理活动。所谓数据使用，是指将数据及其加工处理后的衍生数据用于生产生活中的过程。数据使用权中的“使用”，是指广义上的数据使用，包括除法律法规所禁止的形式之外数据开发利用的各种可能形式。数据使

用权归属于数据的持有者和经持有者授权的相关数据使用主体。

3.3　数据经营权

数据经营权是指权利人通过转让、许可、出资或者设立担保等有偿或无偿的方式对外提供数据的权利。数据经营权人大致包括两类，即原本就持有数据资源的持有权人，以及通过交易等方式依法获得数据持有权或者使用权的主体。

4　地理信息数据多级市场体系与“三权分置”的数据产权的对应关系

基于“三权分置”思想，地理信息数据产权相应地划分为数据持有权、数据使用权和数据经营权。这三类产权与地理信息数据多级市场体系存在着对应关系，如图1所示。

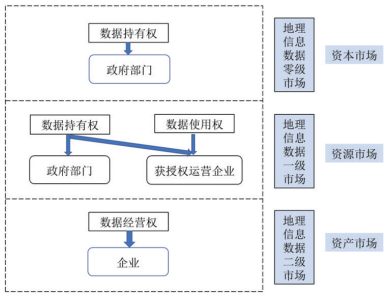


图1　地理信息数据多级市场体系与“三权分置”的数据产权的对应关系

在地理信息数据零级和一级市场中，政府部门拥有数据持有权，是该项权利的主体[15]。数据持有权着眼于数据的归属功能，相当于弱化或改造的所有权，包括对数据资源的自主管理权和流转权。

在地理信息数据一级市场中，为了释放地理信息数据的价值，政府部门将地理信息数据通过授权运营的方式，授权给符合条件的企业，这些被授权企业拥有地理信息数据使用权，是该项权利的主体。地理信息数据的加工使用权可看作地理信息数据从资源变为产品的桥梁或路径。

在地理信息数据二级市场中，被授权企业拥有地理信息数据经营权，是该项权利的主体，可以对其研发的地理信息数据产品进行使用和交易。

需要指出的是，“三权分置”制度应当理解为指示性和引导性的，而不是限定性和法定性的，3种权利的表述是政策用语，并非法律用语。在具体的数据交易流通实践中，需要进一步界定这3种权利的内涵和外延，将其转化成《民法典》中的各项具体权利。在开展地理信息数据授权运营和数据产品交易时，当事双方的权利义务应当依据签订的合同约定而产生，而不应当局限于三权分置的范围。

5　结　语

地理信息数据要素市场化配置机制既具有一般数据要素市场化配置机制的特点，也具有自身独特的特点。今后一个时期，有关部门要按照国家统一部署，抓紧研究制定地理信息数据基础制度建设的时间表和路线图，推动地理信息数据要素市场加快建立。地理信息数据一级市场建设是当前的工作重点。要借鉴地方公共数据授权运营的经验，对于具备一定条件的地理信息数据（如公众版测绘成果等），开展数据授权运营试点，不断摸索总结经验和不足，推动地理信息数据一级市场加快建立。同时，鼓励支持企业开展地理信息数据交易，高度重视地理信息数据应用场景培育，推动地理信息数据二级市场走向成熟。由于地理信息数据对于国家安全、公众利益和商业利益具有敏感性，因此，在地理信息数据多级市场体系建设中，需重视数据保密和商业利益方面的监管，建设相应的监管机制。

参考文献

[1] 乔朝飞,徐坤,孙威,等. 我国政府部门地理信息数据开放:现状、问题及发展建议[J]. 地理空间信息,2023,21(1):1-6

[2] 中央人民政府网站:中共中央 国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见[EB/OL].(2020-04-09)[2024-08-15]. https://www. gov. cn/gongbao/content/2020/content_5503537. htm

[3] 中央人民政府网站: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[EB/OL].(2022-12-19)[2024-08-15]. http://www. gov. cn/zhengce/2022-12/19/content_5732695. htm

[4] 张会平,马太平. 政府数据市场化配置:概念内涵、方式探索与创新进路[J]. 电子科技大学学报(社科版),2022,24(5):1-8,17

[5] 陈兵. 因应数据要素市场化配置全周期治理的挑战[J]. 法学,2023,56(10):156-171

[6] 何玉长,王伟. 数据要素市场化的理论阐释[J]. 当代经济研究,2021,31(4):33-44

[7] 李松龄. 数据要素属性及其市场化配置改革的深化认识[J]. 学术界,2022,36(12):38-46

[8] 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

[9] 王京生. 以数据要素市场为引领 建设高质量的全国统一大市场[J]. 中国行政管理,2022,31(9):6-9

[10] 曾铮,王磊. 数据要素市场基础性制度:突出问题与构建思路[J]. 宏观经济研究,2021,66(3):85-101

[11] 百度百科:三级市场[EB/OL]. (2024-08-15)[2024-08-15] https://baike. baidu. com/item/%E4%B8%89%E7%BA%

（下转第140页）