

# 上海市人民政府办公厅文件

沪府办发〔2023〕14号

## 上海市人民政府办公厅关于印发 《立足数字经济新赛道 推动数据要素产业 创新发展行动方案(2023—2025年)》的通知

各区人民政府,市政府各委、办、局:

经市政府同意,现将《立足数字经济新赛道 推动数据要素产业创新发展行动方案(2023—2025年)》印发给你们,请认真按照执行。

2023年7月22日

(此件公开发布)

# 立足数字经济新赛道 推动数据要素产业 创新发展行动方案(2023—2025 年)

为贯彻党中央、国务院关于网络强国、数字中国重大战略部署,落实国家数据基础制度、培育数据要素市场等文件精神,结合本市城市数字化转型要求,进一步推动数据要素产业发展、促进数字红利释放、提升数字经济质量,制定本行动方案。

## 一、总体目标

全力推进数据资源全球化配置、数据产业全链条布局、数据生态全方位营造,着力建设具有国际影响力的数据要素配置枢纽节点和数据要素产业创新高地。到 2025 年,数据要素市场体系基本建成,国家级数据交易所地位基本确立;数据要素产业动能全面释放,数据产业规模达 5000 亿元,年均复合增长率达 15%,引育 1000 家数商企业;建成数链融合应用超级节点,形成 1000 个高质量数据集,打造 1000 个品牌数据产品,选树 20 个国家级大数据产业示范标杆;数据要素发展生态整体跃升,网络和数据安全体系不断健全,国际交流合作全面深化。

## 二、打造资源配置新枢纽,加快培育数据要素市场

(一)提升上海数据交易所能级。打造国家级数据交易所,依托全国数据交易联盟,深化数据交易机构合作。创建数据要素市场国家工程研究中心,建立“上海数”市场发展指数。组织开展多

板块运营,建立国际板,推动海外数据在沪交易。做强金融、航运、商贸物流、科技、制造业等重点板块,培育通信、医疗、交通、能源、信用等特色板块,加快各类企业进场交易。建立数据流通合规体系,完善数据资源、产品、资产分类分层操作规程和安全规范,探索建立数据交易仲裁机制,健全数据交易所运行监管机制。面向全国布局数据交易链等枢纽型平台设施,利用区块链技术推动交易机构互联、数商主体互认、场内场外交易链接,建设数据资源、产品和资产统一登记和存证服务体系。到2025年,挂牌5000个可交易数据产品,服务10万家数据供需主体。

(二)建立数据要素价值转化体系。创新数据产权范式,保障企业数据资源持有权、加工使用权、产品经营权,推动公共数据、企业数据、个人数据分类分级确权授权。推动数据资产化评估及试点,在国家有关部门指导下,探索形成以上海数据交易所场内交易为纽带的数字资产评估机制,在金融、通信、能源等领域开展试点。探索建构数据要素国民经济统计核算制度,率先在浦东试点并逐步在全市范围内推广。

(三)优化数据要素市场化配置规则。探索建立数据产品定价模型和价格形成机制,构建数据交易价格评估指标体系,深化企业采信机制。提升数据知识价值,构建以知识增加为导向的收入分配机制,保障市场主体在数据创造中形成的财产权益。构建数据要素市场监管机制,强化反垄断和反不正当竞争,严厉打击黑市交易,健全投诉举报查处机制,加强信用体系建设。

### **三、加强数据产品新供给,打响上海数据品牌**

(四)创新数据技术供给。推进数据基础理论研究,优化数据领域交叉学科布局,力争在数据编织、大规模多源异构数据管理、大规模图计算、智能数据工程等方面取得突破。加强前瞻应用创新,聚焦行业知识图谱发现、新型语义网络构建、大模型训练等方向,加快实施数据知识化、知识软件化。加强数链融合创新,深化区块链技术在数据资源开发、数据产品研制、数据资产登记等环节的应用,构建链接流通交易、收益分配、安全治理的可信架构。

(五)创新数据产品供给。建设高质量数据集,开展数据质量评估评价,构建面向大模型的高质量语料库,形成标准操作流程和技术规范。打造知识型数据产品,面向金融、航运、科创、贸易、制造等领域,推动数据与行业知识深度融合,探索建立数据知识产权保护体系。打造上海数据品牌,制订品牌建设导则,率先在工业、金融、航运、科创等领域,打造一批具有全国影响力的上海数据品牌。编制数据资源地图,试点建立数据资源统计普查机制,发布数据产品名录。到2025年,形成1000个高质量数据集,打造500家品牌数据企业和1000个品牌数据产品。

### **四、激发场景应用新需求,深化数据资源开发利用**

(六)促进公共数据开放共享。推进公共数据上链,建立健全公共数据全生命周期管理机制,完善公共数据目录体系。深化公共数据开放,完善公共数据开放分级分类指南,加强场景牵引,鼓励企业参与开放应用,建设30个试点示范项目。加强公共数据共

享,将更多关系到企业群众办事的高频数据纳入共享范围,推进市、区、街镇间多向流动,建立面向基层的数据快速响应机制。聚焦重点领域开展公共数据授权运营试点。

(七)打造多层次数据枢纽体系。建设产业数据枢纽,聚焦人工智能、电子信息、生物医药、汽车等重点产业领域,结合新赛道布局,依托龙头企业,打造数据、知识、算法“三位一体”的关键节点,服务产业链供应链。打造特色数据空间,面向金融、商务、航运、科技、交通、能源等专业领域,打造可信数据空间,为融合应用提供建模、测试、数据治理等基础服务。打造治理数据底座,加快“一网通办”“一网统管”数据融合,完善自然人、法人、空间地理综合库、电子证照库及医疗健康、政务服务等主题库。到2025年,打造10个产业数据枢纽和20个特色数据空间。

(八)拓展数据要素应用场景。增强智能经济场景效能,面向“3+6”重点产业领域,建设一批大数据实验室、产业创新中心、技术创新中心和工程中心。改进智享生活场景体验,在健康、教育等领域,加强数据融合应用,推动民生服务设施智能化升级和商业模式创新。提升智慧治理场景能级,推动数据赋能企业全生命周期服务、经济运行、综合监管、基层治理等领域,研究建设社会治理大数据与模拟推演科学研究平台,开展人工智能条件下的社会治理实验。

## **五、发展数商新业态,推动数据产业集群发展**

(九)增强数商新业态发展动力。推动数商集群集聚发展,在

金融、航运、制造、商贸、科创等领域，引育一批数据资源类数商；聚焦知识发现、数链融合、语义网络、隐私计算等领域，做强一批技术驱动型数商；推动培育数据合规咨询、质量评估、资产评估、数据交付、国际数据经纪、离岸数据服务等第三方服务类数商。完善数商公共服务体系，依托数商协会促进行业自律，建立数商评估评价指标体系，每年公布优秀数商名单。

（十）激发各类企业创数用数活力。增强国有企业数据运营能力，推动建设企业数据中心。提升跨国企业“上云用数赋智”水平。强化数据赋能中小企业数字化转型，发挥上海市企业服务云作用，支持数商丰富数据产品，支持公共部门、国有企业等加大对中小企业数据产品和服务采购力度。引导互联网平台企业、行业龙头企业与中小微企业双向公平授权，建立科学合理收益分配机制。支持上海数据交易所设立数字资产板块，研究与实体经济相结合的数字资产上市发行和流通交易机制。

（十一）推进企业数据管理能力贯标。贯彻落实数据管理能力成熟度评估模型（DCMM）国家标准，推动贯标规模和等级两个提升。培育贯标评估机构，搭建贯标公共服务平台，支持各区、重点园区优化贯标支持政策，建立贯标成果采信机制。到 2025 年，推动 500 家企业完成贯标。

（十二）打造数据类标杆企业集群。优化云网边端布局，重点发展一批云服务企业、网络连接企业、新型智能终端企业。聚焦金融、航运、生命健康、双碳等领域，发掘一批数据资源密集型链主。

建设数据要素产业创新孵化和投资平台,在财政扶持、企业融资与上市、产学研合作、知识产权服务等方面依法给予支持。到 2025 年,培育数据类专精特新企业 300 家,独角兽企业 10 家。

## 六、布局发展新空间,打造数据产业地标

(十三)建设“2+X”数据要素产业集聚区。支持浦东新区深入推进数据要素市场化综合配套改革,创建张江国家级数据要素产业集聚区;支持静安区依托国家新型工业化产业示范基地(大数据),打造可信数字经济示范区。支持黄浦区外滩金融集聚带、杨浦区“长阳秀带”在线新经济生态园、长宁区虹桥国际开放枢纽、普陀区工业互联网安全产业示范区、宝山区“九章智算港”、嘉定区国家智能网联汽车(上海)试点示范区、松江区工业互联网示范基地、青浦区“长三角数字干线”,以及其他有条件区域创建数据特色园区。

(十四)建设临港新片区国际数据港先导区。建设云网数链设施体系,推动现有海光缆扩容,新建直达东亚和东南亚的海光缆,建设国家新型互联网交换中心,布局面向国际数据合作的高等级数据中心,推动区块链跨境国际合作。探索新型数据服务试验区,推进国际数据空间合作,深化电信服务开放,推动增值电信业务逐步对外资放开股比限制。建设上海数字贸易国际枢纽港临港示范区,开展规则综合集成和压力测试,探索数据跨境制度创新,研究编制场景清单和操作指引,推进数据安全可信流动。优化临港数据跨境服务产业布局,大力发展数据跨境服务业。到 2025 年,汇

聚 100 家数据要素型龙头企业,相关产业规模突破 1000 亿元。

(十五)建设虹桥国际开放枢纽全球数字贸易港。积极培育创作者经济,支持人工智能生成内容、多频道网络等生产新模式,发展电竞运营、电竞教育、动漫等新文创产业,推动优秀文创作品出海。增强国际贸易单一窗口数据能级,建设智慧口岸数字底座。依托中国国际进口博览会,建设全球数字贸易展示交易新平台,支持建设贸易数字化赋能中心、虹桥国际在线新经济生态园,大力培育数字贸易龙头企业。

(十六)建设长三角一体化数据合作示范区。系统推进区域数字基础设施建设,提升网络传输能级和整体服务效能,推进公共数据资源区域合作。深化区域数据标准化实践,促进数字认证体系、电子证照等互认互通。构建上海数据交易所长三角板块,强化城际合作,提高区域数据要素配置效率。

## **七、营造发展新生态,增强数据产业综合支撑**

(十七)加快新基建布局。建设泛在智敏的网络连接体系,推进多云多网联动,巩固提升 5G、IPv6、北斗通导一体化等设施能级,加强区块链芯片、操作系统等创新和 6G、太赫兹、量子通信等关键技术应用。建设物联数通的新型感知体系,深化新型城域物联专网布局,发展工业互联网、车联网、智能管网、智能电网,持续推进工业互联网标识解析国家顶级节点(上海)体系建设。建设高效协同的算力体系,建设“E 级”超算载体、人工智能公共算力平台,因地制宜部署边缘计算资源池,对接“东数西算”国家战略,建



设枢纽型算力调度平台。到 2025 年,算力总规模较“十三五”期末翻两番。

(十八)强化数据安全保障。建立数据分类分级保护制度,制定重要数据目录,严格实施个人信息保护。建立数据安全监测预警和应急处置机制,提升安全事件处置智能化和自动化水平。发展数据安全产业,推动数据识别、质量管控、血缘分析等技术创新,加快隐私计算、密码等产品研发和解决方案应用,培育数据安全规划咨询等第三方机构。创新可信流通服务,完善平台架构,打造低成本、高效率、可信赖的流通环境。

(十九)优化公共服务体系。推动产融精准对接,支持商业银行、保险机构和数据企业深度对接,推动数据赋能供应链金融、质量保险等金融创新。推动产教深度融合,打造数据领域专业人才继续教育基地,培养兼具专业能力和数据素养的复合型人才。推动功能型平台建设,打造大数据测试认证平台、关键共性技术综合测试平台,支持建设大数据开源平台和社区,构建数据要素专业服务体系。

(二十)加强标准规范引领。贯彻落实数据领域国家标准,研制分类分级、交易合规、资产化、数字信任等标准规范和行业导则,优化大数据产业测算方法。推动标准试点示范,鼓励数据领域先进标准申报“上海标准”和标准创新贡献奖,引导重点区域、重点企业开展标准化试点示范。到 2025 年,新增发布 50 项数据地方标准和团体标准,形成 6 项“上海标准”。

## 八、构建全方位保障体系

(二十一)完善组织推进机制。依托上海市城市数字化转型工作领导小组办公室推进跨区域、跨部门、跨层级组织协同联动,推广首席数据官制度。鼓励各区、各行业主管部门按照“一区一特色”“一业一方案”的要求,形成符合各自数据要素产业实践的主攻方向和特色品牌,打造一批标杆企业、推出一批特色政策。

(二十二)优化发展政策环境。落实国家数据基础制度,深化《上海市数据条例》有关配套政策,依托浦东新区法规立法权限,研究出台数据流通交易专项法规,探索数据资产化和会计处理的实施路径。统筹市、区相关专项资金,对数据关键技术、核心产品、优秀数商、数据贯标企业、标杆场景等予以支持。支持各类主体通过上海数据交易所采购数据产品,符合条件的可按照规定享受研发费用税收加计扣除政策。建立数据交易服务费“免申即享”补贴机制,探索数据产品和服务首购首用奖励。

(二十三)深化开放合作。充分发挥上海—新加坡全面合作理事会、沪港合作等机制作用,加强上海数据交易所全球推介,支持建设亚洲数据要素市场研究院,积极参与数据流动、数据安全、认证评估、数字税等国际规则和标准研制。持续办好全球数商大会。依托国际贸易单一窗口,推动开展国际间电子发票互操作、产品编码识别和企业数字身份互认。深化部市合作,贯彻落实国家规划并开展试点,共建一批枢纽型、网络化、功能性载体和项目,办好“SODA 开放数据创新应用大赛”,搭建高水平交流合作平台。



---

抄送：市委各部门，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市纪委监委，市高院，市检察院。

---

上海市人民政府办公厅

2023年7月24日印发

---