

From Land Finance
to Data Finance

从土地财政 到数据财政

九次方大数据研究院
贵阳大数据交易所

编著

国家行政学院出版社

从土地财政到数据财政

九次方大数据研究院
贵阳大数据交易所 编著

北京

国家行政学院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

从土地财政到数据财政/九次方大数据研究院, 贵阳大数据交易所编著
—北京: 国家行政学院出版社, 2019. 5
ISBN 978-7-5150-2360-1

I. ①从… II. ①九…②贵… III. ①土地制度-财政制度-财政管理-
数据采集-研究-中国 IV. ①F321. 1-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 090139 号

- 书 名 从土地财政到数据财政
— CONG TUDI CAIZHENG DAO SHUJU CAIZHENG
- 作 者 九次方大数据研究院 贵阳大数据交易所
- 责任编辑 刘韞劼
- 出版发行 国家行政学院出版社
(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)
(010) 68920640 68929037
- 编 辑 部 (010) 68928887
- 经 销 新华书店
- 印 刷 北京虎彩文化传播有限公司
- 版 次 2019 年 5 月北京第 1 版
- 印 次 2019 年 5 月北京第 1 次印刷
- 开 本 170 毫米×240 毫米 16 开
- 印 张 15.75
- 字 数 191 千字
- 书 号 ISBN 978-7-5150-2360-1
- 定 价 99.00 元

本书如有印装质量问题, 可随时调换。联系电话: (010) 68929022

编委会

主	编	王叁寿		
副	主	编	张汉青	段赛民
核心研究人员		李国静	郎佩佩	张想想
		庞可	潘晓磊	朱国辉
		芦树俊	王一智	李劲东
		于道杰	柳炜亮	冯雯熿
		冯昊	刘文	罗铭键
		王连东	孙文亮	甄睿
		段周波	李召华	祖小檬
		孙翠莲	段琳娜	赵倩
		周江华		

前言

中国数字化发展的历史性跨越

当前，以云计算、大数据、物联网、人工智能和区块链等为代表的信息技术发展日新月异，随着这些技术向社会经济全领域的融合渗透，推动着数字化的浪潮席卷全球。人类社会正在经历由 IT（Information Technology，信息技术）时代进入 DT（Data Technology，数据技术）时代的重要历史进程。从本质上看，IT 时代是以信息技术优化自我控制、自我管理为主导，而 DT 时代则是以数据资源和技术服务大众、激发生产力为核心。

在全球数字化进程不断推进的同时，中国经济也正在实现着新旧动能的转变，中国的数字化发展正在逐步成为改写和引领全球数字化格局的重要力量。

从世纪之交到今天的 20 年间，中国的数字化发展从起步逐渐走向成熟。时至今日，中国网民规模达到 8.29 亿，其中，手机用户比例高达 98.6%^①，中国拥有着全球最大的电子商务市场，移动支付交易额是美国的 11 倍，且拥有全球 1/3 的独角兽企业^②，数字经济规模达到 31.3 万亿元，占国民生产总值的 1/3^③。在取得这些令

① 数据来源于 2019 年中国互联网网络信息中心（CNNIC）发布的第 43 次《中国互联网络发展状况统计报告》。

② 数据来源于麦肯锡全球研究院发布的《中国数字经济如何引领全球新趋势》。

③ 见国家网信办发布的《数字中国建设发展报告（2018 年）》。

人瞩目的成就的同时，中国的数字化发展也正在经历和实现着三个历史性的跨越和发展进程。

从“数字福建”到“数字中国”

早在2000年，时任福建省省长的习近平亲手拉开了“数字福建”建设的序幕。在计算机、网络尚未广泛普及的当时，他便已敏锐地洞察到信息化建设的重要意义，极具前瞻性和创造性地提出了建设数字福建的战略构想，并提出了“数字化、网络化、可视化、智慧化”的数字福建建设目标，开创了省域数字化建设的先河。

经过多年来的发展，数字福建建设取得了显著成效。目前，福建省在电子证照、无线政务专网、电子政务综合试点、政务信息开放、政务信息系统整合共享应用、健康医疗大数据等六大领域作为全国试点省份取得了突破性的发展，特别是在电子政务建设方面处于全国领先地位。

福建省构建的政务云数据中心和省市两级政务数据汇聚共享体系，整合各部门数据资源，形成统一的政务数据环境。基于融合共享的政务数据基础，开通了“闽政通”手机应用APP，可以通过软件客户端在线一键办理社会保险、出境入境、司法公证和纳税缴费等21类业务事项；建成并运行我国首个省级生态云平台，整合对接了环保部、省环保厅内部及相关厅局共40多个信息化系统，实现与22个省直相关单位数据共享；金融产品撮合平台“征金在线”汇集了全省政府内网数据，实时更新工商总局、环保、税务、人社等与征信业务密切相关的数据库，提高金融机构风险预警监测能力。而“e福州”APP、12345便民服务平台

台、市民信用支付体系、电子身份证、虚拟市民卡等数字化公共服务先后投入运营，在推进普惠化的数字民生服务同时，也在意识形态层面极大地提高了全省各界民众对福建省数字化建设的了解和认知。

在近期举办的第二届数字中国建设峰会上，国家网信办发布的研究报告中显示，福建省信息化发展水平在全国31个省级行政单位（未统计香港、澳门特别行政区和台湾省）中排名第六，公共服务信息化水平位居全国第四。

习近平同志担任中共中央委员会总书记以来，在秉承数字福建内在逻辑的基础上，又进一步擘画出数字中国的发展蓝图。2015年12月，他在第二届世界互联网大会开幕式上发表主旨演讲，提出中国正在实施网络强国战略、国家大数据战略和“互联网+”行动计划，推进数字中国建设，发展分享经济，支持基于互联网的各类创新，提高发展质量和效益。数字福建的推出成为数字中国建设的探索源头和实践起点，是具有福建特色的省域信息化的探索与实践。建设数字福建，既是历史性的决策，也是历史性的贡献，为数字中国积累了丰富鲜活的经验。从“数字福建”到“数字中国”这一跨越，所带来的战略性高度的提升和视野的扩展将为国家民族的复兴带来光明的前景。

从“数字中国”到“数据治国”

党的十九大报告提出建设数字中国，明确指出要推动互联网、大数据、人工智能和实体经济深度融合，有力支撑网络强国、数字中国、智慧社会建设。习近平总书记高度重视数字中国建设，他强调：“加快数字中国建设，就是要适应我国发展新的历史方

位，全面贯彻新发展理念，以信息化培育新动能，用新动能推动新发展，以新发展创造新辉煌。”

在数字中国建设的背景下，我国经济社会正进行着深层次变革。一方面，数字经济带动传统产业转型升级，各行各业都在通过数字化去构建更敏捷的生产、经营、管理体系；另一方面，数字化进程孕育了更多新的产业和企业，推动中国经济向数字经济发展。以数字经济发展引领实体经济的创新，也成为贯彻落实创新驱动发展战略，推动“大众创业，万众创新”纵深发展的窗口。

数字中国建设是一个时代的变革与机遇，它需要实现核心技术的突破，让数字创新深入各行各业。在此过程中，九次方大数据始终坚定地站在技术与应用的最前沿，率先推动数据资产运营及数据财政从概念走向实践，持续助力中国政企、金融、农业、旅游、安监等诸多行业的数字化转型和未来发展，正迅速成为数字中国建设中新一轮的引领者和赋能者。在波澜壮阔而又复杂多变的时代语境中，以习近平同志为核心的党中央准确把握时代大势，把实施网络强国、加快建设数字中国当成举国发展的重大战略，意义巨大，影响深远。

数字中国的建设，立足于“四化”同步发展，以网络强国建设为基石，以数字经济建设为引擎，以“互联网+”发展为抓手，以智慧社会发展为亮点，是新时代国家信息化的升级版。数字中国建设在推动信息基础设施不断完善，数字经济快速发展的同时，促进了社会数据资源的累积，为大数据技术的进一步深化发展提供良好的环境和坚实的基础。

数据治国，即大数据在治国理政领域的融合应用。政府通过大数据应用，不仅获得治理交通拥堵、雾霾、看病难、食品安全

问题等“城市病”的有效手段，更为政府打开了解社情民意的政策窗口。围绕数据进行社会治理，使政府治理与决策更加精细化、科学化。大数据协助政府与民众的沟通建立在科学的数据分析之上，优化公共服务流程，简化公共服务步骤，提升公共服务质量。依托大数据，数字政府可以通过大数据的深度挖掘和关联数据分析，实现智慧的服务，促进公共服务能力与水平的全面提升。数据治国的全面实施显著提高了国家打造平台的政府、服务导向的政府、开放的政府的能力，为最终实现智慧政府、智能决策提供了有效途径。

从“数据治国”到“人民对美好生活的向往”

党的十九大开幕式上，习近平总书记作出全新判断：进入中国特色社会主义新时代，我国社会主要矛盾已经转化为“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”。从“物质文化需要”到“美好生活需要”，从“落后的社会生产”到“不平衡不充分的发展”，关注的光圈变大了，问题的对焦却更精准。这一关系全局的历史性变化，是对中国发展历史性成就和变革的深刻总结，也是对40年来改革发展成果的历史回应，是治国理念的重大革新，更是对未来中国发展方向、发展目标的精准定位。

2001年11月，时任福建省省长的习近平在主持召开数字福建建设领导小组第二次成员会议时指出，要让数字福建贴近社会、贴近群众、贴近生活，为人民群众提供高水平、高质量的信息服务，让人民群众分享数字福建建设成果。他还要求，加大政务信息化建设力度，提高政府部门服务质量。2017年12

月，习近平总书记在主持十九届中共中央政治局第二次集体学习时再次强调，推动实施国家大数据战略，加快完善数字基础设施，推进数据资源整合和开放共享，保障数据安全，加快建设数字中国，更好服务我国经济社会发展和人民生活改善。相隔16年，不同的场合，不同的议题，同样的主旨。无论是决策数字福建，部署数字中国，还是实施数据治国，发展和推进数字化进程始终一以贯之的最根本目的和中心思想就是服务和维护广大人民群众的利益。数字中国立足于“造福社会、造福人民”，就必然需要牢牢把握当前社会发展的核心议题——人民对美好生活的向往。

正如数字经济给我们带来了实质性的便利，网约车的诞生方便了我们的出行，网络购物丰富了我们的生活。数字中国承载的不仅仅是简单的0和1二进制代码，而是亿万人民对于信息时代美好生活的憧憬；数据治国担负的不仅仅是缩小数字鸿沟的历史使命，更是建设智慧强国的时代任务。推动实施国家大数据战略，加快建设数字中国，无不是为了更好服务于国家经济社会发展和人民生活改善，提升百姓的获得感。

中国的数字化进程不仅体现在政府的数字化管理、民生的数字化服务和经济的数字化发展，同样对社会经济体系结构转变产生深远的影响。全社会领域广泛的信息化、数字化融合发展，使得数据成为企业、社会和国家重要的战略资源，大数据成为推进社会生产力发展和关键性技术。以此变革为背景，现行的政府财政体系也必然需要作出相应的改变，依托数字化发展进程，充分发挥数字经济发展的红利，推进新型数据财政体系的构建，是未来中国政府财政体系发展的必然趋势。本书从国家大数据战略和趋势分析出发，提出数据财政的概念并进行探讨，重心落在数据

资产运营和数据财政实现路径等方面。希望本书能成为各级领导干部推动国家大数据战略实施落地的决策参考，为地方政府在以数据为核心的财政体系构建工作提供思路和借鉴，为推动中国数字经济发展贡献力量。

目 录

Contents

第一章 大数据已上升为国家战略	001
一、大数据的“前世”与“今生”	002
(一) 大数据的概念	002
(二) 大数据的特点	002
(三) 大数据的发展历程	003
二、大数据驱动第四次工业革命	010
(一) 数据成为基础性生产要素	012
(二) 大数据已成为战略性新兴产业	012
(三) 大数据成为塑造国家竞争力的战略制高点之一	014
(四) 大数据已成为传统产业转型升级的重要引擎	014
(五) 大数据与各类新兴产业的融合共生	021
三、大数据上升为国家战略	023
(一) 聆听高层声音	023
(二) 相关政策梳理	032
(三) 省市领导最强音	042
(四) 地方政府积极推动大数据产业发展	051
(五) 全球主要国家已把发展大数据上升为国家战略	057
四、数据治国：数字政府引领下的中国	067
(一) 大数据成为提升政府治理能力的新途径	067
(二) 大数据促进民生服务模式多样化	069
(三) 数据治国的三要素	071

第二章 过去30年土地财政与未来100年数据财政····· 074

- 一、土地财政对中国发展的贡献····· 074
 - (一) 如何理解土地财政····· 074
 - (二) 土地财政的发展现状····· 077
 - (三) 土地财政引发的问题····· 079
- 二、数据财政：土地财政后时代的历史选择····· 082
 - (一) 数字经济成为时代发展主流····· 082
 - (二) 数据资产以三大价值赶超土地价值····· 084
 - (三) 数据财政体系的内涵与构成····· 085
 - (四) 工具落地，拉动数据财政新增长····· 087
- 三、发展数据财政的基础····· 088
 - (一) 不破不立，数据财政崛起进行时····· 088
 - (二) 数据资源体量上的天然优势····· 089
 - (三) 应用广泛、潜力巨大的数据市场····· 090
 - (四) 可开发可利用的数据80%掌握在政府手中····· 091
- 四、大数据是提高政府财政收入的有力工具····· 092
 - (一) 大数据已成为有潜力、有价值、有战略意义的巨大产业····· 092
 - (二) 数字中国背景下所有传统产业依托大数据进行数字化····· 094
 - (三) 大数据衍生产业带来巨大商业价值和想象空间····· 099
- 五、发展数据财政面临的问题····· 100
 - (一) 数字中国战略在城市落实缺乏对应的专项资金····· 100
 - (二) 重视硬件与平台搭建，忽视应用与数据价值的激活····· 102
 - (三) 中国大数据自主底层核心技术储备迫在眉睫····· 104
 - (四) 政府数据融合范围需要从城市内部扩展到跨城市跨省····· 105

第三章 数据资产运营与数据财政····· 110

- 一、什么叫数据资产运营····· 110
 - (一) 数据，从资源到资产的过渡····· 110
 - (二) 数据资产运营的定义····· 111

二、大数据朝着资源化、资产化与资本化迈进	115
三、政府数据的融合、共享与开放	119
(一) 数据资源开放共享	119
(二) 数据免费开放与协议开放的辩证关系	124
四、政府数据“红黄蓝三色论”	127
(一) 政府数据的定义与边界	127
(二) 政务数据和政府数据就像“地表水”与“地下水”	132
(三) 什么是政府数据“红黄蓝三色论”	134
(四) 警惕数据黑洞与数据黑市	138
五、数据资产运营五部曲	143
(一) 打井：数据抽取是基础中的基础	143
(二) 铺管道：促进辖区内各部门数据融通共享	148
(三) 建水库：“天然水”要经过处理才会变成“自来水”	152
(四) 输送“自来水”：数据经过流通渗入城市血脉	156
(五) 生产“可乐”：数据增值，点滴应用， 波涛之势，不可阻挡	159
第四章 数据财政的实现路径	164
一、数据财政实现基础	164
(一) 地方配套政策的推动与扶持	164
(二) 顶层规划设计	170
(三) 政府数据资产盘点	175
(四) 打通数据壁垒，聚焦核心技术	180
(五) 加强国际交流，深化区域合作	185
二、数据财政实现形式	190
(一) 激活政府数据价值，大力发展大数据产业	190
(二) 大数据推动传统产业数字化转型升级	195
(三) 创建大数据产业生态，培育数据衍生产业	199

附录 观点汇编·····	203
一、土地财政之后，数据财政将成政府新宠？·····	203
二、政府数据资产可望释放出亿万产值·····	205
三、王叁寿：大数据是提高城市财政收入的有力工具·····	212
四、王叁寿：“数据财政”将成为地方政府增收的重要抓手·····	213
五、拓展政府数据价值的释放空间·····	216
六、从“地下水”到“可乐”，“九次方大数据” 认为政府数据将成为财政增长主力·····	219
七、王叁寿：激活政府数据价值，不次于30年前土地制度改革···	221
八、划重点！政府数据走向资源化、资产化、资本化·····	223
九、数据财政：土地财政后时代的历史选择·····	225
十、数据财政破解地方政府财政收入困局·····	228
十一、王叁寿：未来，地方政府财政收入的一半会 来自于数字收入·····	230
十二、王叁寿：终究有一天，数据价值将超过土地价值·····	232
十三、王叁寿：用好大数据，就能增加地方财政税收·····	233

第一章

大数据已上升为国家战略

当前，以大数据、人工智能、云计算等为代表的新经济茁壮成长，引领人类社会由工业经济时代进入数字经济时代，大数据已上升为全新的国家战略。世界各国都把推进经济数字化作为实现创新发展的重要动能，在前沿技术研发、数据开放共享、隐私安全保护、人才培养等方面作了前瞻性布局。

大数据是信息化发展的新阶段。随着信息技术和人类生产生活交汇融合，互联网快速普及，全球数据呈现爆发增长、海量集聚的特点，对经济发展、国家和社会治理、人民生活都产生了重大影响。

自我国将发展大数据上升为国家战略以来，从高层声音到基层实践，从部委政策到各地举措，大数据在政策、技术、产业、应用等多个层面都取得了显著进展。在政策层面，大数据的重要性得到进一步巩固；在技术层面，以分析类技术、事务处理技术和流通类技术为代表的大数据技术得到了快速的发展；在产业层面，我国大数据产业继续保持高速发展；在应用层面，大数据在各行业的融合应用继续深化；在利用大数据提升政府治理能力方

面，各地纷纷将大数据作为提升政府治理能力的重要手段，通过高效采集、有效整合、深化应用政府数据和社会数据，提升政府决策和风险防范水平，提高社会治理的精准性和有效性；在地方大数据发展实践方面，我国大数据产业目前仍处于蓬勃发展阶段，各地更加注重结合当地发展特色和优势进行大数据产业发展，区域协调的发展局面正在形成。在大数据的发展过程中，无论是政府还是企业，近年来都越发关注数据治理和数据资产管理的重要性。“九次方大数据”微信公众号2018年年末推出《国家部委60位部长集体喊话发展大数据》《全国31位省委书记集体喊话发展大数据》《全国31位省会城市市长畅谈大数据产业发展》《已有8省份设立大数据局，发展大数据战略势不可挡》等系列文章，全景展示大数据产业在顶层设计层面已成为普遍共识，引发舆论和产业强烈关注。

一、大数据的“前世”与“今生”

（一）大数据的概念

大数据，是指无法在一定时间范围内用常规软件工具进行捕捉、管理和处理的数据集合，是需要新处理模式才能具有更强的决策力、洞察发现力和流程优化能力的海量、高增长率和多样化的信息资产。

（二）大数据的特点

大数据通常具有4V的特点：海量（volume）、快速（velocity）、多样（variety）和价值（value）。