

公共数据资源授权运营的模式选择、 权益平衡与风险治理

陈 蕾 周 锴 董惠敏

摘 要:公共数据资源授权运营是推动数字经济高质量发展的重要举措。党的二十大以来,公共数据资源授权运营的顶层设计日益完善、相关法律法规制度基本确立、地方实践成果逐渐丰硕,但在运营模式选择、权益平衡与风险治理等方面有待进一步完善。基于制度分析与发展(IAD)框架,从公共数据资源授权运营的行动舞台、外部变量、互动模式、评价准则等方面提出推进公共数据资源授权运营高质量发展的路径。我国公共数据资源授权运营应重点关注地方资源禀赋和共同体属性约束,以实现模式的最优适配;明确各方权益保护和责任边界,平衡公益性与营利性、普惠性与垄断性之间的权益冲突;建立健全授权运营动态监管和风险治理体系,提升识别和应对潜在风险的能力;推动公共数据资源授权运营在经济效益、社会效益和成熟度等方面实现协同发展。

关键词:公共数据资源;授权运营;数据要素;数据权益;数据治理

中图分类号:F49 **文献标识码:**A **文章编号:**1003-7543(2026)02-0104-18

公共数据是国家重要的基础性战略资源。加强公共数据资源的开发利用,已成为数据要素市场化配置的重要举措。作为创新性的制度安排和战略部署,公共数据资源授权运营对于推动数字经济发展、提升社会治理效能具有重要意义。近年来,一系列相关政策文件密集出台,公共数据资源授权运营“1+3”政策体系初步形成。以2024年9月出台的《中共中央办公厅 国务院办公厅关于加快公共数据资源开发利用的意见》为基础,以国家发展和改革委员会、国家数据局于2025年1月联合印发的《公共数据资源授权运营实施规范(试行)》《公共数据资源登记管理暂行办法》《关于建立公共数据资源授权运营价格形成机制的通知》为三大支柱,我国公共数据资源授权运营的总体框架和实施路径日渐清晰,

阶段性实践成效初显。一方面,国家层面制度框架基本成形,全国一体化公共数据资源登记平台初步建成,授权运营的安全保障、协议内容、价格形成机制等得以明确,为各地实践提供了政策依据和参考;另一方面,地方实践多点开花,多样化授权运营模式在各地相继涌现,并在金融、交通、医疗、文旅、普惠金融、城市治理等关键领域培育出一批具有示范效应的应用场景,有效激活了部分高价值、低敏感度的公共数据资源。

但也要看到,当前我国公共数据资源授权运营尚处于起步阶段,在实践中仍存在若干瓶颈。在模式选择层面,各地探索的运营模式虽具多样性,却缺乏与数据特性、应用场景及区域发展水平等适配的科学评估标准和优选机制,且不同模式间协同联动不足,主体间责任划分不够明

基金项目:国家社会科学基金项目“数据要素市场化配置的流通生态、效率测度与治理优化研究”(24BGL236)。

作者简介:陈蕾,首都经济贸易大学财政税务学院教授、博士生导师;周锴,首都经济贸易大学财政税务学院博士研究生;董惠敏(通信作者),首都经济贸易大学财政税务学院博士研究生。

确^[1],制约了全国统一数据要素市场建设。在权益平衡层面,针对如何兼顾公共利益与商业价值诉求^[2]、保障公众隐私安全与公平获取权,以及在多方主体间合理分配收益^[3]等核心问题,目前仍缺乏精细化、可操作的解决方案,这容易引发公平性质疑和合作纠纷。特别是公共数据资源授权运营可能对数据开放空间及公共利益产生的潜在影响,已引起学界、业界广泛关注和普遍担忧^[4]。在风险治理层面,数据安全和隐私泄露的基础性风险在多源融合场景下的威胁加剧,与之相关的监管^[5]、权力配置^[6]、数据确权^[7]和分类分级标准^[8]的复杂性可能引致一系列治理困境,现有治理框架的分散化、静态化特征难以满足公共数据资源授权运营全链条、动态化、协同性的需求。在此背景下,梳理公共数据资源授权运营的模式选择和实践经验,剖析其内在权益冲突和平衡机制,探寻切实可行的风险治理优化路径,对于推动我国数字经济高质量发展具有重要意义。

一、公共数据资源授权运营的理论分析框架

(一)公共数据资源授权运营的内涵和外延

公共数据资源授权运营的概念体系可从内涵和外延两个层面进行解析。《公共数据资源授权运营实施规范(试行)》中对公共数据资源授权运营进行了界定,认为公共数据资源授权运营是指将县级以上地方各级人民政府、国家行业主管部门持有的公共数据资源,按照法律法规和相关规定,授权符合条件的运营机构进行治理、开发,并面向市场公平提供数据产品和技术服务的活动。

学术界从其基本属性、制度功能、权责配置、运营模式等方面对公共数据资源授权运营的内涵展开研究。基本属性方面,公共数据资源授权运营呈现多维特征:经济维度强调数据产品的市场化^[9]和要素化^[10];法律维度存在行政许可属性^[11]、特许经营权属性^[12]、公私合作性质^[13](即

广义 PPP 说^[14])等不同定性,需通过完善法律体系进行法律规制^[15];技术维度依赖复杂的数据处理技术和安全策略^[16];社会维度需立足于满足社会公众的基本需求^[9],恪守普惠和公平原则^[14]。制度功能方面,由于学理上的分歧,学界认知分殊^[4]。制度功能的实现受制于多样化应用场景所带来的制度设计困难^[17-18],并直接体现于各地差异化的权责分配实践中^[19]。运营模式方面,学者们从授权性质、方式、战略及归集类型等角度提出了多种分类框架,如分散/统一授权^[20]、平台公司/场景式授权^[21]、行业主导/区域一体化模式^[22]等,为理解实践多样性提供了理论基础。

就其外延而言,已有研究重点关注其经济价值和实践边界。在经济价值层面,公共数据资源授权运营被视为赋能实体经济^[23]、促进实数融合^[24]、培育新质生产力的新动能^[16];其社会效益释放的核心在于解决公共数据供给不足的问题,通过市场化手段履行服务社会的公益职能^[12];在实践边界层面,现阶段公共数据资源授权运营主要聚焦特定行业、区域或应用场景^[12],侧重金融、医疗、交通和社会民生领域^[25],并与公共数据开放、内部共享等其他开发利用方式在逻辑和定位上相互区别、互为补充^[26-27]。

(二)基于 IAD 的公共数据资源授权运营的理论分析框架构建

鉴于公共数据资源授权运营特征和发展状况,这里基于制度分析与发展(IAD)框架对公共数据资源授权运营进行分析。IAD 框架是一种用于分析和设计制度的理论工具,由外部变量、行动舞台、相互作用、产出、评价准则组成。选择该框架的理由如下:一是 IAD 框架强调多层次的制度分析,突破了传统制度分析的单一维度,构建了“规则—行动者—相互作用”的三元分析结构,将公共数据资源授权运营视为一个动态的、相互作用的系统;二是 IAD 框架通过规则分类学解构制度“黑箱”,能够有针对性地分析公共数据领域突出的契约不完全性问题^[28]。结合公共数

据资源授权运营的实践特征和政策规制状况,借鉴既有研究,构建理论分析框架如图1所示。

第一,地方自然资源禀赋和共同体属性的多重因素影响公共数据资源授权运营效果。具体而言,地方自然资源禀赋方面,地质、气候条件影响数据中心选址,公共数据的特性、结构化程度影响其价值实现,数字基础设施直接影响数据采集、存储和流通效率,本地数字技术条件储备制约数据脱敏、建模等核心环节;共同体属性方面,数据确权、交易规则等制度成熟度决定运营合规边界,经济发展水平和市场主体参与驱动商业化应用场景建设,社会数据隐私意识和接受度制约数据开放尺度,政企协作传统影响数据开发深度。

第二,地方政府基于自然资源禀赋和共同体属性,在模式选择上存在差异,主要体现在准入机制、授权方式、主体资质方面。IAD框架中

的应用规则会对公共数据资源授权运营的行动情境产生重要影响,主要包括边界规则、选择规则、位置规则、信息规则、偿付规则、范围规则、聚合规则,具体内涵如表1(下页)所示。

第三,行动舞台中的行动主体在多重结构性因素的作用下进行互动,进而对最终结果产生影响。公共数据资源授权运营过程中行动主体一般包括授权主体、监管主体、运营主体、使用主体、第三方机构和社会公众等。主体间互动与相互作用具体如图2(下页)所示。

第四,在公共数据资源授权运营的行动情境中,政府围绕模式选择、权益关系、潜在风险等核心问题进行政策制定,重点化解公益与营利、普惠与垄断等权益冲突,进一步细化规则设计;通过政策工具平衡权益冲突、完善风险防控以实现价值共创,同时构建全流程动态监管、技术合规保障体系,实现适配模式差异化、公益保障具

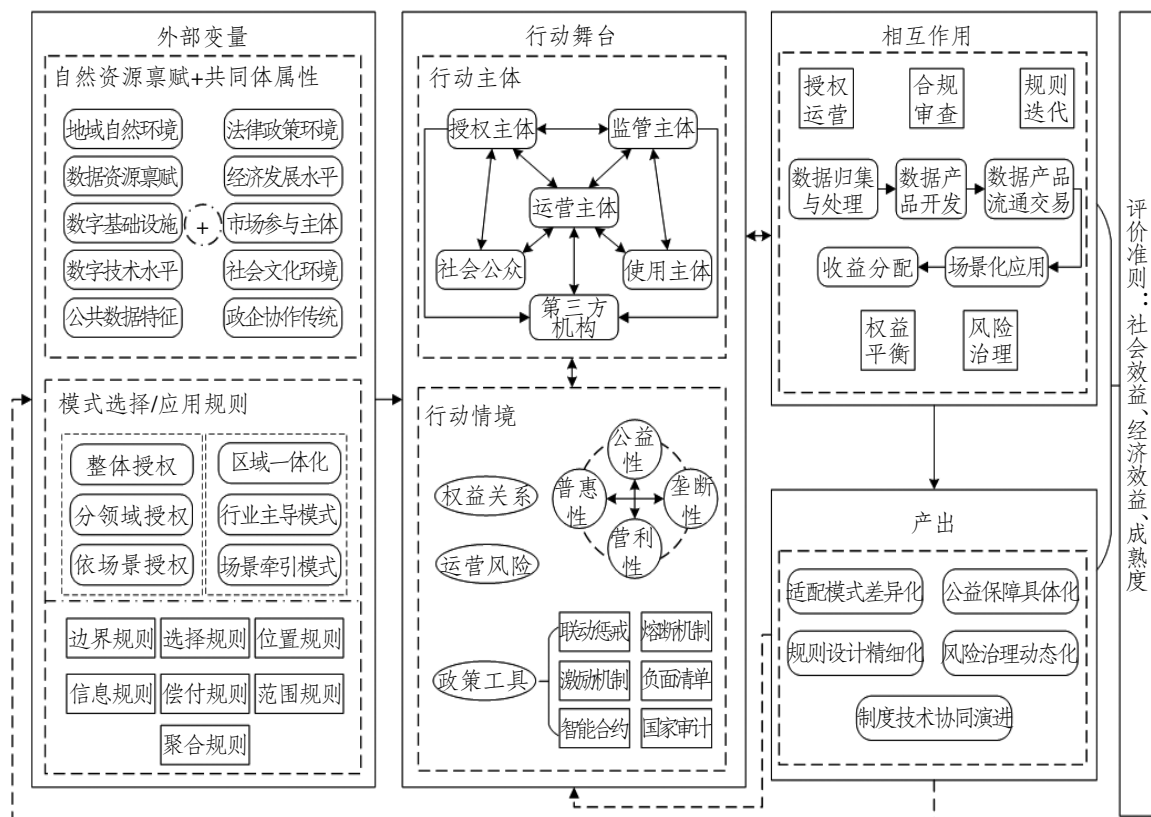


图1 基于IAD的公共数据资源授权运营分析框架

表 1 IAD 框架中应用规则释义及其具体体现

规则类型	释义	在公共数据资源授权运营中的具体体现
边界规则	界定参与者资格、属性及资源权利	运营机构的准入资质、技术能力、信用要求
选择规则	规范授权过程中的决策流程	招标、指定、评审等授权决策流程
位置规则	确立行动情境中的角色/职位与权责	政府、运营方、使用方、监管方的权责匹配
信息规则	规定信息的公开和共享范围	数据目录、服务协议、审计结果的公开要求
偿付规则	界定成本、收益和风险的分配	数据定价、收益分配、违约金、奖励机制
范围规则	划定公共数据可被开发利用的边界	数据开发的正面/负面清单,应用场景限制
聚合规则	决定个体选择如何汇集成集体决策	跨部门协调机制的议事规则

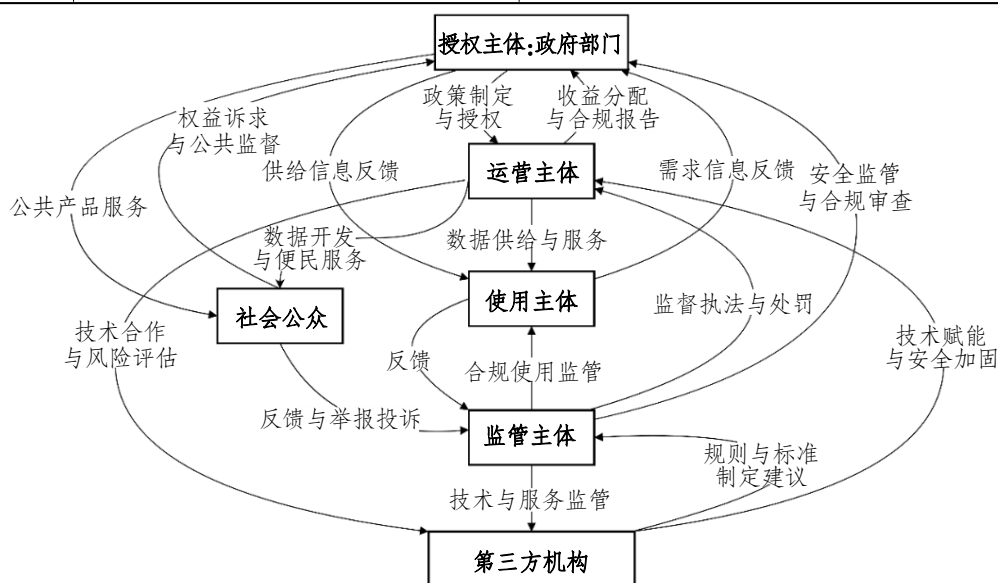


图 2 公共数据资源授权运营中的行动主体互动与相互作用关系

体化、规则设计精细化、风险治理动态化以及制度与技术的协同演进,并从经济效益、社会效益、成熟度三个维度跟踪评价效果。其中,经济效益的实现需要地方政府探索适合自身经济发展状况的运营模式,社会效益的实现需要妥善平衡多元权益冲突,成熟的制度需要具备完善的政策体系和强大的治理能力。通过多维度协同发力,实现公共数据资源授权运营在经济效益、社会效益、成熟度上的协同发展和持续提升,助力数据要素价值充分释放和数字经济高质量发展。

二、公共数据资源授权运营模式及其选择动因

公共数据资源授权运营的模式选择受多重

环境条件的制约。究竟是哪些因素驱动了地方政府作出不同的模式选择?这些选择是在特定约束条件下的必然结果吗?这里通过梳理现实环境约束下地方政府的实践探索,剖析环境约束如何限制选择范围、影响制度成本并驱动差异化实践,进而揭示其选择行为背后的约束逻辑,旨在为理解我国地方公共数据资源授权运营模式的选择实践提供科学解释框架。

(一)公共数据资源授权运营模式选择的环境约束

根据 IAD 框架,公共数据资源授权运营的模式选择受到外部变量的影响。外部环境通过自然物质条件约束、共同体属性约束、应用规则约束,影响可行模式的选择边界。

1.自然物质条件约束:资源禀赋与数据特性的限制

地方自然资源禀赋是公共数据中心选址的重要依据,很大程度上决定了数据采集、存储、流通的成本结构。一是地质和气候条件直接影响机房的能耗支出、冷却方案的选择,进而制约运营模式的规模化能力;二是数字基础设施建设水平影响数据脱敏、流动、风险防控等核心环节的技术可行性;三是公共数据资源的特性影响了对其开发利用的行为模式。根据资产专用性理论,资产专用性程度过高易产生“锁定效应”^[29],因而需在环境约束下寻求治理成本最小化方案。例如,高敏感性的公共数据因用途转换受限,其持有主体倾向于转向关系型治理模式,而低敏感性的公共数据则更适合分散化运营模式。

2.共同体属性约束:主体认知与利益结构的张力

在 IAD 框架下行动主体的认知框架和利益追求受参与者策略和偏好的影响。授权主体、运营主体、使用主体、监管主体、第三方机构、社会公众在数据确权、交易规则和收益分配上的制度成熟度和信任基础等方面存在差异:经济发展水平高、市场主体参与密度大的地区,更易形成多元共治的协同治理模式;而政企协作传统深厚、社会隐私意识敏感度高的地区,则可能采取整体授权或共同经营模式,以兼顾合规风险和商业化动力。根据博弈论中的限价博弈和公共选择理论,主体间信息不对称、信息茧房现象会强化模式选择决策的路径依赖效应^[30],利益分配结构不合理会影响政策目标间的协同效应^[31]。

3.应用规则约束:正式制约、非正式制约与适应性效率

根据制度变迁理论,正式制约(制度安排等)、非正式制约(信任网络、社会规范等)以及二者相互耦合和匹配的程度,共同决定了制度变迁的适应性效率^[32]。一方面,正式制约对公共数据资源授权运营的定价和分配机制(偿付规则)、监

管边界(边界/范围规则)、角色定位(位置规则)与决策流程(选择/信息规则)进行了规定,基于此形成的制度环境的成熟度体现在法规完备性、交易准入门槛、合规成本三个方面。具体而言,法规越完备、准入门槛和合规成本越低,则多种运营模式都能获得生存空间;反之,高准入门槛和监管刚性,则可能促使运营模式向具有“牌照优势”的垂直整合型方向靠拢。另一方面,信任网络、社会规范等非正式制约可弥补正式制约的不足,提升适应性效率^[33]:信任网络能帮助各行为主体内化信息规则(如形成行业自律),优化选择规则(如简化授权流程)。社会规范一旦深植于参与者行为预期,就会与正式制约相互加固。地方政府也会通过治理经验强化模式的信任基础,优化聚合规则(如促成共识达成),从而提升模式的适应性效率。

(二)公共数据资源授权运营模式选择的实践探索及成因

我国公共数据的开发利用实践经历了内部共享、开放利用和授权运营三种价值释放途径的演变过程^[34]。自 2021 年《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》正式提出开展政府数据授权运营试点以来,各地政府遵循文件精神,积极响应并先行先试,结合本地实际开展初步探索,如上海市的“统一平台”、肇庆市的“运商分离”、贵阳市的“统一授权集约化运营”等模式。这些早期探索为深入剖析公共数据资源授权运营的关键要素和模式差异提供了参考。

2023—2025 年,各地政府针对公共数据资源授权运营的灵活探索迎来高潮,一批具有鲜明特色的地方授权运营细化模式加速形成,涌现诸多省级层面的典型代表,如北京市“数据专区+分域授权”模式、上海市“统一授权+集中运营”模式、浙江省“试点落地+依场景授权”模式、江苏省“两级主体+分级授权”模式、广东省“分级授权+统筹管理”模式、广西壮族自治区“统一授权+全

流程支持”模式、福建省“一体统筹+分级开发”模式、海南省“双轮驱动+特许经营”模式、贵州省“整体授权+分领域授权”模式等,具体如表 2 所示;市级层面的典型代表包括:广州市“依场景授权+运商分离”模式、成都市“管住一级+放活二级”模式、杭州市“一平台+多场景”模式,具体如

表 3(下页)所示。

地方探索实践形成的丰富经验和成效为顶层设计提供了有力支撑。《公共数据资源授权运营实施规范(试行)》对公共数据资源授权运营模式作出了权威的总结和指导,明确其模式“包括整体授权、分领域授权或依场景授权等”。在中央

表 2 具有代表性的省级公共数据资源授权运营模式

模式	发展过程及主要特征
北京市“数据专区+分域授权”模式	北京市经济和信息化局于 2023 年 12 月发布《北京市公共数据专区授权运营管理办法(试行)》,规定公共数据专区采取政府授权运营模式,选择具有技术能力和资源优势的企事业单位开展运营管理,分类建设三种公共数据专区(领域类、区域类和综合基础类);中共北京市委办公厅、北京市人民政府办公厅于 2025 年 8 月联合发布《关于加快北京市公共数据资源开发利用的实施意见》,鼓励运营机构以公共数据聚集行业数据,构建新业态新模式。
上海市“统一授权+集中运营”模式	上海市第十五届人民代表大会常务委员会第三十七次会议于 2021 年 11 月通过《上海市数据条例》,明确统一规划公共数据授权运营平台;上海市人民政府办公厅于 2025 年 7 月印发《上海市公共数据资源授权运营管理办法》,明确了整体授权模式,鼓励业态布局 and 模式创新。
浙江省“试点落地+依场景授权”模式	浙江省人民政府办公厅于 2023 年 8 月发布《浙江省公共数据授权运营管理办法(试行)》,支持在省、市、县(区)三级政府中建立协调机制,设立多个试点,以先行试点的方式探索公共数据授权运营的模式和机制。浙江省人民政府办公厅于 2025 年 9 月印发《浙江省公共数据资源授权运营管理办法》。
江苏省“两级主体+分级授权”模式	江苏省人民政府办公厅于 2024 年 10 月发布《江苏省公共数据授权运营管理暂行办法》,规定公共数据授权运营采用“两级主体、分级授权”的模式。“两级主体”指的是运营主体和开发主体,“分级授权”指的是市人民政府授权本级数据主管部门试点确定本级运营主体。江苏省人民政府办公厅于 2025 年 4 月印发《江苏省数字经济高质量发展三年行动计划(2025—2027 年)》,提出开展公共数据攻坚三年行动,发布公共数据授权运营资源和产品两张清单。
广东省“分级授权+统筹管理”模式	广东省政务服务和数据管理局于 2024 年 10 月发布《广东省数据条例(草案征求意见稿)》,提出建立公共数据授权运营机制。省市两级人民政府及其有关部门可以授权符合条件的法人或者非法人组织运营公共数据,并签订授权运营协议;鼓励有条件的县(区)、乡(镇)按照规定开展公共数据授权运营。强化统筹管理力度,补齐运营主体缺位短板。广东省政务服务和数据管理局于 2025 年 5 月印发《数字广东建设 2025 年工作要点》,提出“组建省数据集团,推进省级公共数据授权运营”。
广西壮族自治区“统一授权+全流程支持”模式	广西壮族自治区人民政府办公厅于 2023 年 8 月印发《广西构建数据基础制度更好发挥数据要素作用总体工作方案》,强调推进实施公共数据确权授权机制。建设“智桂通”公共数据运营平台作为广西公共数据授权运营试点的核心入口,进行统一授权,构建公共数据服务和数据产品的安全、监测、追溯保障体系。
福建省“一体统筹+分级开发”模式	福建省第十三届人民代表大会常务委员会第三十次会议于 2021 年 12 月表决通过《福建省大数据发展条例》,明确由省政府设立全省公共数据资源一级开发主体,统筹公共数据授权运营,数据使用主体为二级开发主体,按要求使用数据。福建省数据管理局于 2023 年 12 月发布《福建省公共数据资源开发服务平台管理规则(试行)》,2024 年对其进行二次修订,细化了信息主体数据授权方式,建立健全场景快审机制等。

(转下页)

(续上页)

模式	发展过程及主要特征
海南省“双轮驱动+特许经营”模式	海南省第七届人民代表大会常务委员会第十四次会议于2024年11月通过《海南自由贸易港数字经济促进条例》,指出探索由数据主管部门统筹、相关行业主管部门配合的公共数据授权运营模式。海南省试点特许经营模式,如海南省大数据管理局和中国电信海南分公司达成“建设+运营+移交(BOT)”合作。海南省人民政府于2025年12月印发《海南省促进公共数据资源开发利用办法》,对公共数据从汇聚、共享、开放到授权运营的全流程进行了系统规范。
贵州省“整体授权+分领域授权”	印发《贵阳市公共数据资源授权开发利用三年行动方案(2023—2025年)》,提出统一授权符合条件的市场主体对政务数据进行开发利用。贵州省人民政府办公厅于2025年1月印发《贵州省公共数据授权运营管理办法(试行)》,指出以整体授权为主,分领域授权为辅。

表3 具有代表性的市级公共数据资源授权运营模式

模式	发展过程及主要特征
广州市“依场景授权+运商分离”模式	广州市政务服务和数据管理局于2024年12月印发《广州市公共数据授权运营管理暂行办法》,规定数据商基于应用场景需求,通过公共数据运营平台开发利用形成公共数据产品和服务……公共数据运营机构与数据商应当功能分离,实现数据可用不可见。
成都市“管住一级+放活二级”模式	《成都市公共数据运营服务管理办法》(2020年版)提出“管住一级,放活二级”的构想,在平衡公平数据安全性与开发利用方面具有创新价值。国家数据局于2024年8月发布的《国家数字经济创新发展试验区建设案例集》将成都“管住一级、放活二级”模式收录为全国推广的典型案列。
杭州市“一平台+多场景”模式	杭州市人民政府办公厅于2023年9月1日发布《杭州市公共数据授权运营实施方案(试行)》,构建了“1+7”体制机制(1个授权运营平台+7大领域场景),建立“一场景一授权”的分散授权模式,设定2年授权期限。

政策指引下,各地政府注重结合自身发展水平、特定领域需求和具体应用场景,灵活选用并优化基本授权运营模式。

可以看出,省级政府通常承担着跨区域协调和资源整合的重任,模式选择更注重宏观规划和跨部门协作,通常采用整体授权模式或分领域授权模式,确保各项政策及数据资源的整合和协同。各省份在试点阶段,模式多样且灵活,但后期逐步向规范化模式靠拢,同时呈现鲜明的个性特色:北京市依托丰富且结构化的公共数据资源、健全的数字基础设施及专业化市场主体,采用分领域授权模式;上海市凭借大体量数据和跨部门整合需求,通过统一平台集中授权以提升治理效率;浙江省借助发达的数字经济和过硬的地方政府数字技术能力,支持试点创新;江苏省基于多样化的数据供需和分散的资源分布状况,实施

分级授权;广东省因市场主体众多,侧重统筹管理协调利益;广西壮族自治区依托“智桂通”平台,以集中授权保障数据安全可控;福建省凭借“数字福建”基建优势,发展二级授权,促进市场化开发;海南省利用自贸港优势,以特许经营模式吸引国际资本;贵州省凭借早期数据交易所经验和算力技术设施,采用整体和分领域授权相结合的模式。

而市级政府在公共数据资源授权运营中的角色更为灵活,通常侧重于具体应用场景的开发和数据利用的细化,因而市级政府常采用依场景授权模式或分领域授权模式来满足本地经济和社会发展的需求。例如,杭州市注重场景驱动的创新,依托“智慧城市”建设,推动“一平台+多场景”的实施,尤其是在交通、医疗等关键领域开展数据授权和应用;深圳市则依托其创新科技基

础,推行“智能化+场景化”的数据运营模式,通过场景授权,加快推动智能城市和智慧医疗等创新应用场景的落地。

各地模式选择受限于多重环境因素。一是自然物质条件约束,地方资源禀赋及数据特性直接影响技术路径和成本。例如,贵州省依托早期数据交易所建设经验及算力基础设施、高质量数据产品,具备支撑“整体授权+分领域授权”的硬件条件和数据基础;海南省凭借自贸港地理区位优势和政策开放度,通过“双轮驱动+特许经营”模式降低国际资本参与的数据流通成本。二是共同体属性约束,主体认知差异与利益结构张力驱动差异化治理策略的选择,例如,北京市因专业化市场主体密集、政企协作认知成熟,通过“数据专区+分域授权”模式平衡多元主体利益诉求;广东省针对庞大复杂的市场主体,以“分级授权+统筹管理”强化协同,缓解信息不对称。三是应用规则约束,正式制约和非正式制约影响模式的适配性效率,例如,福建省建立快审机制(正式制约)提升制度响应速度;浙江省凭借数字经济领域的行业自律传统(非正式制约),以“试点落地+依场景授权”模式提升试点的适应性效率。

结合理论和实践分析,公共数据资源授权运营模式选择的核心在于,在多重环境约束的刚性边界内,寻求治理成本最小化、适应性效率最大化的平衡点。环境约束深刻影响公共数据资源授权运营的模式选择,这在不同地区对公共数据资源授权运营的实践探索中得以验证。

三、公共数据资源授权运营的权益冲突难题破解

虽然各地政府对公共数据资源授权运营的模式进行了有益探索,但具体实践中仍面临着诸多挑战,各方主体存在的多元权益冲突逐渐显现。这里通过剖析权益冲突成因,分析公共数据资源授权运营中的权益平衡机制,为保障各方主

体在公共数据资源授权运营过程中的合法权益提供参考。

(一)公共数据资源授权运营的权益冲突及其成因分析

1.公益性与营利性的冲突及其成因

公共数据资源授权运营以公共利益为根本考量、以正当性而非效率性为价值追求^[35],本质上是增进公共福祉的公共服务^[36]。作为公共数据开放制度下商业开放的典型方式^[37],公共数据资源授权运营在商业化应用阶段快速发展,兼具创造经济收益和支撑商业模式创新的双重效能,是促进数字经济发展的关键引领^[38]。但在公共数据资源授权运营过程中,若缺乏有效的制度约束,被授权企业可能由于潜在的逐利倾向,产生利用经营权实现商业回报的冲动,从而偏离公共服务的目标。

公共数据资源授权运营公益性与营利性的冲突主要源于三方面的因素。一是公共数据价值实现的间接性和复杂性。公共数据所具有的提升治理效率、促进社会公平等公益价值往往难以直接货币化且见效周期长,而被授权企业的营利目标则更直接、可量化。这种特性差异使得被授权企业在行动舞台中更倾向于优先追逐可量化、短期的商业回报。二是信息不对称和能力差异,被授权企业通常在数据技术、市场运营方面拥有专业知识优势,而政府可能在监管能力、成本核算、市场定价等方面存在信息劣势。这种不对称使企业在谈判和执行授权协议时更有优势,它们可能会设计有利于自身营利的模式,甚至通过技术手段扭曲公益目标。三是收益分配机制模糊。如“数据二十条”中对于实行政府指导价所涉及的“推动用于数字化发展的公共数据”范畴还有待细化和明确^[39],各方主体权责仍缺乏清晰、强制性的规则规定。

2.普惠性与垄断性的冲突及其成因

根据公共物品理论,公共数据的非竞争性和非排他性要求授权运营确保其能够被普惠获

取,《公共数据资源授权运营实施规范(试行)》第六条也明确指出“开展授权运营活动,不得滥用行政权力或市场支配地位排除、限制竞争,不得利用数据和算法、技术、资本优势等从事垄断行为”。但在当前实践中,授权运营的技术门槛和资本需求可能诱发“数据圈地”行为,如某金融数据平台通过控制数据接口形成排他性优势,限制市场竞争,最终被反垄断机构查处。这种现象阻碍了公共数据资源的公平获取和广泛流通,有悖普惠性目标。

公共数据资源授权运营普惠性与垄断性的冲突主要源于三方面的因素。一是高技术门槛和资本密集性。高效处理和分析海量公共数据,并开发出有价值的应用,往往需要先进的技术手段和大量的资本投入,这一特征客观上构成较高的市场准入门槛,导致众多中小企业和创新主体难以充分参与,阻碍了普惠性所要求的多元参与和公平竞争。二是参与主体的单一性和不平等。目前,公共数据通常以独家授权作为主要的授权方式^[40],且授权运营机构以国有企业为主,在行动舞台中缺乏多元运营主体尤其是代表普惠需求的中小企业的有效介入并形成制衡,导致垄断趋势难以自发遏制。三是准入和授权规则设计缺陷。当前授权程序中有效竞争存在一定程度的缺位^[4],授权协议对数据接口开放义务、互操作性要求、禁止排他性条款等保障公平竞争的规定尚不明确,可能导致市场竞争不充分,甚至引发独家垄断。

(二)公共数据资源授权运营的公益性与营利性平衡机制

公共数据资源授权运营的公益性与营利性在本质上并不矛盾,但在具体实践中,往往会呈现经济激励挤占公共服务供给的现象^[12]。这里在公共数据资源授权运营 IAD 总体框架的基础上,围绕行动情境,从多元主体协同出发构建公益性与营利性的平衡框架。

在公共数据资源授权运营的生态体系中,

多元主体是推动其发展的核心行动者。公共数据资源授权运营核心理念是根据各主体角色定位和贡献度,实现收益共享,确保在各环节的投入有相应回报^[29]。公共数据资源授权运营各主体可按授权流程归类为五个层次:数据归集层、授权管理层、运营开发层、产品流通层、监管保障层。

1.数据归集层

该层次的核心主体为数据提供部门,包括持有核心数据的政府部门、持有与民生密切相关的运营和服务数据的公共企事业单位等。其作为公共数据的原始拥有者和生产者,按照统一的标准和规范,将所持有的公共数据进行整理、清洗和标准化,并将其归集形成数据资源池。这一过程既通过保障公共数据的完整性、准确性和可获得性筑牢公益性基础,又为市场化营利性开发提供高质量的数据归集。然而,当前公共数据资源授权运营实践中,数据提供部门无法获得直接收益,导致其缺乏“供数”动力^[41]。因此,该层次下的公益性与营利性平衡机制,具有如下特征:一是以分类分级划定边界。分类分级的目的是优先保障高价值、低风险数据的公益开放。通过明确数据公益无偿使用和商业授权使用的边界,从源头实现公益性与营利性数据的分离管理。二是以治理反哺激励供给。数据提供部门之所以愿意提供数据,是因为授权运营能够反向提升其数据质量和管理水平,甚至获得收益分成,即用未来的、共享的营利机会,换取数据提供部门当下的公益性数据供给。三是以技术赋能保障安全。可通过区块链技术实现跨部门数据链上归集、清洗和脱敏处理,确保数据来源可追溯、质量可校验,从源头筑牢公共数据资源授权运营的公益基石。

2.授权管理层

该层次是公共数据资源授权运营的关键环节,其核心主体为授权运营部门(数据主管部门、政府授权的大数据集团等)和数据提供部门,负

责哪些公共数据可以被使用、由谁使用、用于何种目的以及如何定价。在此过程中,授权运营部门代表着公共利益,坚守安全和公益底线,确保公共数据用于增进社会福祉,与此同时,通过合规授权引用市场资本,激活公共数据的经济价值。因此,该层次下的公益性和营利性平衡机制具有如下特征:一是依应用场景授权。通过划定不同类型应用场景的边界,依据具体应用场景进行逐一审批。例如,智慧养老场景可优先获得授权,并享受免费或低价支持;而精准营销场景则严格审批,并实行有偿使用。这样既确保了数据优先服务于社会刚需,又能将非核心场景应用于商业开发。二是完善收益分配机制。通过授权协议明确各主体之间的收益分成模式,确保公共数据产生的部分经济收益能纳入公共财政,以弥补数据治理成本或支持其他公益项目,实现“以商促公”。

3.运营开发层

该层次的核心主体为被授权方,即数据开发利用部门,负责在授权范围内,基于公共数据的商业价值和供需关系,对原始数据进行技术处理、分析建模,形成数据产品和服务,并对其质量问题依法承担相应责任。这既是授权运营机构与数商通过数据治理和开发获得市场回报的途径,又是保障市场公平、防止数据垄断的公益性体现。因此,该层次下的公益性与营利性平衡机制,主要通过“运商分离”来实现。《中共中央办公厅 国务院办公厅关于加快公共数据资源开发利用的意见》明确规定“运营机构要落实授权要求,规范运营行为,面向市场公平提供服务,严禁未经授权超范围使用数据”,即强制要求数据开发利用部门只做平台和原材料加工,不参与成品生产和市场竞争,避免数据开发利用部门既当“裁判员”又当“运动员”,从而为下游数商提供公平竞争的环境。由此,营利性通过数商间充分竞争释放价值,而公益性通过平台的公平准入和基础服务得以保障。此外,针对公共数据产品

质量的归责问题,数据开发利用部门可依托隐私计算、同态加密等技术手段,实施双轨产品策略:公益产品线聚焦开发免费或低价公共服务应用,严格履行质量保障义务;商业产品线面向企业需求开发高附加值产品,以明确的质量责任承诺提升市场信任,并以商业利润定向反哺公共服务。

4.产品流通层

该层次的核心主体包括运营开发层的数据开发利用部门、数据交易平台、数据产品或服务的需求方等,负责将公共数据产品或服务交付给最终用户。其公益性和营利性的平衡体现为:既可以通过制度设计,确保关乎民生福祉的数据产品和服务以低成本或免费的方式惠及公众,又允许商业性数据产品通过市场交易实现价值变现。该层次下公益性与营利性的平衡聚焦于公共数据产品或服务的定价环节,相应的平衡机制可归纳为两个方面:一是推行差异化定价策略。依托数据交易所的分级管理和流通规范,构建梯度定价和区域协同机制,即对公益性数据免费共享,对营利性数据进行竞价交易,并同步设置熔断阈值。二是强化公共数据产品或服务的登记确权保障。通过为公共数据产品或服务颁发“身份证”,明确并保护数商的知识产权,这样既能维护营利性的创新动力,又通过流通前的合规审核筑牢防线,保障公益性不受损害。

5.监管保障层

该层次的核心主体包含监管机构、审计与评估机构、司法与仲裁机构等,负责确保整个授权运营过程的合规、安全、公平。这不仅需要以刚性约束守护国家安全、个人隐私和社会公平正义,还应为合规的市场主体提供清晰、稳定的政策预期。《中共中央办公厅 国务院办公厅关于加快公共数据资源开发利用的意见》明确规定“数据管理机构要履行行业监管职责,指导监督运营机构依法依规经营”。然而,当前政府相关部门对公共数据资源授权运营的自我审查仍

不够到位,间接造成监管效力偏弱^[42]。因此,该层次下的公益性和营利性平衡机制,可由政府部门、行业监管部门、社会监督力量等主体共同构成监管体系,即构建“政府监管+平台自律+公众监督”三维制衡结构。通过搭建风险预警指标和数据血缘追溯系统,实现全链条穿透式治理,具体表现为:对归集层重点监控数据质量合格率,对流通层严格约束价格波动幅度,对违规主体实施分级分类处罚。

(三)公共数据资源授权运营中普惠性与垄断性冲突的平衡机制

根据 IAD 分析框架,可总结公共数据资源授权运营中普惠性与垄断性冲突的核心症结及其平衡机制,具体如表 4 所示。

行动舞台方面,多元主体的角色错位和资源属性模糊是矛盾的根源;应用规则方面,现有制度框架未能有效构建“防垄断—促普惠”的约束机制,未明确公共数据的所有权归属和收益分配规则,同时,在数据运营商招标中,中标企业基本为行业头部机构,过高的资质门槛将大多数中小微企业排除在外;评价准则方面,则存在经济效率与社会公平失衡的问题。由此,公共数据资源授权运营中普惠性与垄断性冲突的平衡机制可概括为三个方面。

1. 重塑主体关系与数据治理架构

在公共数据资源授权运营过程中,主体角色的清晰界定和公共数据的科学管理是平衡普惠性和垄断性冲突的逻辑起点。一是政府需从

“全能管理者”转向“规则制定者和监管者”,剥离运营职能,明确数据“公众所有、政府管理、市场使用”的权属分层。二是针对不同企业实施差异化授权策略,为中小微企业开放基础民生数据“绿色通道”并降低准入门槛,对头部企业附加普惠义务条款。三是落实公众的参与权和获益权,可将授权运营利润的一定比例纳入公共基金反哺教育、医疗等普惠服务。四是建立公共数据精细化分类分级体系,秉持防范垄断原则,通过招标或拍卖确定运营商,并附加严格的收益共享和服务覆盖要求,实现经济价值和普惠底线相统一。

2. 构建防垄断促普惠的规则体系

规则层面的系统性设计是破解垄断易生、普惠难达困境的关键。《公共数据资源授权运营实施规范(试行)》明确规定“运营机构应依法依规在授权范围内开展业务,不得直接或间接参与授权范围内已交付的公共数据产品和服务再开发”,但运营机构较为熟悉自己开发的数据产品^[41],实践中难免出现与规定相悖的倾向。为此,可以引导运营主体建立以垄断风险识别、评估、提示和控制为中心的合规内控机制^[42-43]。要健全公平竞争审查制度,建立弹性资质审核和动态退出机制,破除中小企业的制度性壁垒,允许其以技术方案创新、社会价值承诺等软性条件替代部分硬性资本要求;通过数据信用评分体系简化审批流程,并建立年度绩效“红黄牌”制度,对普惠服务覆盖率低且存在排他性交易行为的企业,

表 4 公共数据资源授权运营中普惠性与垄断性冲突的核心症结及平衡机制

IAD 要素	核心症结	平衡机制
行动舞台	参与者角色错位 资源属性界定不清	角色重构与协同机制 数据分层管理体系
应用规则	边界规则:准入机制有待优化 选择规则:合规标准尚待明晰 聚合规则:决策主体宜更多元 偿付规则:收益分配仍需完善	合规内控机制 动态开放与多元参与 全流程合规与多元监督
评价准则	经济效率与社会公平失衡	构建兼顾普惠性和竞争性的指标并动态调整

强制终止授权并纳入黑名单,为新主体准入腾出市场空间。此外,可引入行业协会、公益组织等组成的社会监督委员会,对企业履行公共服务承诺的情况进行评估,并将评估结果与授权续约、税收优惠直接挂钩,形成政府监管、行业自律、社会参与的立体化规则体系。

3.建立双维度驱动的动态调整机制

科学的绩效评估体系是平衡策略有效落地的“指挥棒”。在经济维度,应重点动态监测市场竞争度、中小企业参与率、数据资源转化率等竞争性指标,防止垄断抑制创新活力;在社会维度,可以设置普惠覆盖率、弱势群体保障度、收益共享透明度等普惠性指标,确保公共数据的开发红利广泛惠及不同群体。此外,可以将评估周期和规则调整形成联动机制,根据评估结果动态优化授权门槛、收益分成比例及监管重点。若普惠覆盖率出现区域性失衡,则将数据运营收益的一定比例转移至欠发达地区,通过“数据再分配”缩小数字鸿沟,以实现普惠性和垄断性在动态博弈中的良性平衡。

四、公共数据资源授权运营的风险识别和治理优化

模式选择确立了公共数据资源授权运营的基本架构,权益平衡则维系着其内在动力。然而,任何制度设计和利益安排都需直面一个根本性问题:如何防控其潜在的风险?风险治理是保障制度设计有效落地的关键一环。公共数据资源授权运营面临的多领域新兴风险催生更具

体、更灵活的风险治理工具^[44]。这里基于 IAD 框架,系统诊断不同授权模式下的特征性风险,并据此提出差异化的治理路径和一体化的监管体系,以实现“控风险”和“促开发”的协同推进。

(一)公共数据资源授权运营的风险识别

1.基于 IAD 框架的公共数据资源授权运营风险识别

公共数据资源授权运营风险识别应遵循系统性、动态性、协同性原则。基于前文的 IAD 分析框架,结合理论和实践经验,从外部变量、行动舞台、相互作用三个层面切入,具体要点如表 5 所示。

宏观视角下,公共数据资源授权运营的风险识别可从三方面切入:外部变量层面,应聚焦规则漏洞、技术瓶颈、社会舆情等因素,运用技术接受模型(TAM)、社会网络分析(SNA)等工具,识别因规则不明晰引发的授权模式争议,以及技术缺陷、社会舆论对运营模式构成的潜在冲击;行动舞台层面,应关注市场参与主体行为偏差和规则执行失效问题,可借助流程图分析、利益相关者地图等工具,捕捉数据使用主体违规处理数据,以及运营流程中出现的数据垄断、过度逐利等风险,确保主体在授权范围内活动;相互作用层面,应重视规则、技术、场景三者的配置冲突,利用因果树分析、风险热力图等工具,识别技术应用与现有监管规则不兼容问题,以及技术场景适配错位等矛盾,避免要素协同失衡引发的风险。

微观视角下,公共数据资源授权运营的风

表 5 基于 IAD 框架的公共数据资源授权运营风险识别

层级	识别对象	核心工具	典型风险
外部变量层	规则漏洞、技术瓶颈、社会舆情等	技术接受模型、社会网络分析、SPACE 矩阵等	规则不明确(如产权)导致授权模式争议
行动舞台层	主体行为偏差、规则执行偏差等	流程图分析、利益相关者地图等	数据泄露、违规数据处理、数据垄断、过度逐利
相互作用层	规则、技术、场景配置之间的冲突	因果树分析、风险热力图、风险矩阵等	技术应用与监管规则不兼容、经济社会效益失衡

险识别可通过以下三条路径实现:一是全过程覆盖识别。在数据处理和归集阶段,重点识别数据合规、质量和安全隐患;在资产授权决策阶段,着重评估授权模式效率不足和权益分配失衡风险;在数据运营流通阶段,严密防范技术安全及伦理合规问题;在数据使用阶段,着重防范监管与权责界定方面的不足引致的治理风险;在退出阶段,妥善处理权益关系与数据备份风险。二是多主体协同识别。构建跨域协同机制,打破信息孤岛。通过政府部门、运营机构、第三方机构和社会公众联合审议风险清单,实现潜在风险信息的实时共享和动态更新。三是先进技术赋能识别。依托先进技术将政策要求转化为可执行参数。针对各阶段风险点制定检测清单,利用智能合约等技术手段对触发风险红线的行为实时干预,确保风险防控的精准性和时效性。

2. 典型公共数据资源授权运营模式的特征风险分析

总体来看,目前公共数据资源授权运营的风险主要存在于模式选择和权益冲突中,细节上主要体现为权属界定及收益分配的争议、技术依赖以及安全隐私等潜在风险。模式选择方面,当前研究已有多种分类视角,这里依据《中共中央办公厅 国务院办公厅关于加快公共数据资源开发利用的意见》中提出的典型模式展开讨论。

第一,整体授权模式呈现一定的集中化特征,可能带来相应风险。该模式源于对数据安全和规模效应的考量,但将资源集中于单一主体,可能衍生出两大潜在风险:一是单点失效风险。授权决策依赖单一主体,一旦该运营主体出现运营问题,将影响整个区域的业务。二是竞争和信托风险。集中式平台的算法不透明,不公开数据匹配规则容易引发市场竞争失衡和信任度降低。

第二,按行业或产业分领域授权可能面临跨部门或跨系统协调难的问题。一是易产生跨领

域合规冲突、重复建设和资源浪费、监管碎片化等潜在风险;二是各领域数据标准和规则存在差异,多部门协同管理下权责边界模糊问题突出。

第三,依场景授权模式可能面临动态失控的挑战。一是场景泛化和滥用可能引发数据资源不正当使用风险;二是场景频繁变化加剧了权限管理复杂程度,而权限调整难以实时同步,可能引发动态授权失控风险。

此外,由上文分析可知,在权益关系方面,三类模式均面临公益性与营利性、普惠性与垄断性冲突的共性挑战。

(二)公共数据资源授权运营的风险治理体系建设

1. 探索推进公共数据资源授权运营风险治理优化路径

针对整体授权模式的潜在风险,治理的关键在于分权制衡,可采取以下措施:系统性安全风险方面,可试点实施分片授权和安全隔离措施,根据数据敏感度分片授权给白名单机构;借鉴上海市的相关经验,打造数据“安全屋”,通过数据沙箱、堡垒机、审核流程等技术全方位保证数据安全。竞争失衡风险方面,着力构建竞争性授权和联动惩戒机制,按照《财政部关于加强数据资产管理的指导意见》,探索数据资产收益按比例分成,保障各利益相关方的权益。权责错配风险方面,设置独立机构实现管运分离,明确责任分工并强化安全管理责任。

针对分领域授权模式的潜在风险,治理的关键在于打通壁垒,可采取以下措施:在跨领域合规冲突方面,制定跨领域数据融合标准,建立合规沙盒,借鉴济南市的相关经验,由数据提供方联合数据主管部门,组织第三方专家对申请单位进行评审。在重复建设方面,要求所有领域数据运营平台兼容通用格式,采用通用协议,建立领域间数据资源共享池;针对分领域监管碎片化问题,设立跨部门数据治理委员会进行纵向统筹

和横向协同治理,建立监管任务协调系统。在技术可控性方面,加快公共数据分领域授权核心技术攻关,强化安全技术应用,提升自主可控水平,保护关键信息基础设施,建立算法审核、运用、监督制度及技术措施。

针对依场景授权模式的潜在风险,治理的关键在于守住边界,可采取以下措施:场景泛化方面,明确可授权场景,部署动态审计;动态授权方面,可借鉴北京市的相关经验,构建多元协同治理体系,应用多级多粒度动态授权管控技术,实现对专区数据编目、授权、治理、服务、备案、反哺等 14 个环节的全流程安全管控;场景壁垒方面,探索建立公共数据在不同类别场景中的规范性应用框架,延长数据交易链条,可借鉴美国的数据服务商模式^[45],深挖公共数据的应用场景,打造公共数据的联盟共享模式,包括行业内流通的应用场景、供应链上下游协同运营的应用场景、产业内的数据共享或交易模式。

2.健全完善公共数据资源授权运营监管体系
相关部门应构建覆盖全周期、兼顾系统性和关键节点把控的监管体系,并持续完善配套

规则指引。结合前文分析,着眼于潜在风险节点,串联公共数据资源授权运营中的“事前—事中—事后”各节点,系统归纳动态监管维度的关键要素,具体内容如表 6 所示。

事前准入监管聚焦运营主体资质审查,对应 IAD 框架中的聚合、边界和选择规则。一是明确资质审查核心要素和准入条件;二是优化授权机制,通过建立运营主体白名单和负面清单提升效率,并针对分领域或场景授权制定差异化分级规则;三是强化技术赋能,运用区块链、智能合约等技术优化流程,提升监管规范性和效率。

事中控制监管聚焦参与主体行为合规性检查,对应 IAD 框架中的位置和信息规则。重点包括:一是强化动态风险管控,通过实时监控和构建“红绿灯”预警熔断机制,拦截违规行为并保障合规开发;二是健全多元激励体系,建立公共部门的数据供给激励和尽职免责机制,同时,进一步维护公正的市场秩序,优化收益分配制度;三是规范信息披露监管,加强全流程引导和监督,并运用隐私计算、API 动态监控等技术加强安全和合规管理。

表 6 基于 IAD 框架的动态监管体系设计

监管维度	IAD 核心规则类型	监管重点和规则设计	技术赋能
事前准入	聚合规则 边界规则 选择规则	资质审查标准与授权范围限定 数据血缘追溯与质量监控 增设运营主体“白名单”和“负面清单” 制定公共数据“场景化分级准入”规则	区块链存证企业资质 智能合约核查合规性 元数据管理工具 运营方统一信息调度平台
事中控制	位置规则 信息规则	“红绿灯”机制设计(绿色通道放行低风险调用,红色禁令拦截超范围访问) 合理的权责划分和参与者激励机制 公正合理的收益分配制度和市场运行秩序维护 信息披露规范化与透明化 第三方审计机构与公众监督引入 跨部门协作工作效率与责任担当	隐私计算技术实现“数据可用不可见” NLP 技术解析公共数据调用申请文本 API 接口动态监控 数据血缘追踪与操作日志上链
事后追责	偿付规则 范围规则	建立授权运营“信用联动惩戒”机制、阶梯式追责与处罚规则(如首次违规警告、二次取消授权、三次列入行业黑名单)	区块链存证技术固化运营全流程日志 大数据溯源锁定泄露源头 机器学习算法评估损失规模

事后追责监管聚焦违规行为追溯处置和制度修复,对应 IAD 框架中的偿付和范围规则。其关键任务包括:一是精准追溯和处置违规行为,利用区块链存证、大数据溯源等技术实现精准识别和及时止损;二是构建违规主体联动惩戒机制,建立信用联动惩戒和阶梯式追责规则,对严重违规主体依法移交相关部门处理;三是系统化处置后果与推动制度完善,通过评估损失、设立基金、推行保险等措施降低影响,并总结经验、优化规则。

五、研究结论与政策建议

公共数据资源授权运营中的模式选择、权益平衡、风险治理,共同构成环环相扣、动态演进的治理系统。研究发现,地方政府的模式选择受到资源禀赋、市场生态和制度环境的刚性约束,呈现清晰的环境适应逻辑;权益平衡的困境源于行动舞台中主体角色的错位和规则设计的模糊,需要通过多元主体协同的复合机制予以破解;风险治理有赖于从同质化管控手段转向基于模式特征的差异化精准施策,并借助技术手段实现从静态合规到动态免疫的跃升。

立足当前我国公共数据资源授权运营发展的现实需要,结合前文对公共数据资源授权运营模式选择、权益平衡和风险治理的分析,提出如下建议。

第一,审慎选择运营模式,制定并完善行为规范。地方政府应结合自身资源禀赋、环境约束和经济变化,审慎选择合适的运营模式。地方政府在决策时,应重点评估三项关键要素:一是数据资源禀赋,即公共数据的规模、质量、敏感度和行业分布。数据量大且跨部门关联性强的地区宜采用整体授权类模式以提升效率,而数据分散、行业特征鲜明的地区则更适合分领域授权。二是市场生态成熟度,通过评估本地数据技术企业、开发主体的数量和能力,决定是选择依场景授权以激发市场创新,还是采用整体授权由国有

平台负责初级市场培育。三是政府监管能力,依据现有机构的编制、技术和经验,审慎选择与自身监管资源相匹配的运营模式,以有效控制监管成本和风险。此外,要依省市差异化分类施策。省级政府应根据本地区的经济发展水平和资源禀赋,优先考虑整体授权模式或分领域授权模式,对于资源集中且行业需求差异较大的地方,采用分领域授权模式能更好实现资源的优化配置和数据共享。市级政府则可以结合具体应用场景,选择依场景授权模式,特别是在数据应用场景多元化的领域,依场景授权能更好地激发地方经济和社会创新活力,推动数据利用的深度发展。在运营模式趋于成熟后,可根据各类数据属性、应用场景和治理目标的特性,采用差异化的管理方式,并通过设计选择规则细化操作路径和行为规范,实现模式适配规则、规则引导行为的良性互动。

第二,明确主体准入机制、功能定位和权责边界。为确保运营生态的规范和活力,应当建立清晰、透明的主体管理制度,其核心是制定动态清单和授权协议,实现“准入有门槛、角色有分工、越界有追责”。其一,制定技术资质和信用背景双重准入标准,建立动态白名单。运营主体应当具备与授权模式相匹配的技术能力,无严重违法失信记录、未发生重大数据安全事故。其二,厘清功能定位,通过具有法律效力的授权协议形式固化权责边界:政府(授权方)履行数据资源持有者职责,主要权责是定标准、强监管、保安全;运营机构(运营方)享有数据加工使用权和产品经营权,核心权责是处理数据、开发产品、创造价值;使用主体(使用方)通过合规交易获取数据产品经营权,核心权责是限定场景使用、保障用户权益、反馈应用成效。

第三,完善数据开发边界、定价和收益分配机制。依托范围规则和偿付规则构建精细化的制度框架,为公共数据资源授权运营的价值实现和风险控制提供支撑。其一,范围规则的设计应

划定数据开发的“安全红线”和“价值基线”。通过负面清单禁止数据用于伦理争议场景,通过白名单鼓励公共治理、绿色低碳等兼具社会和经济效益领域的深度挖掘。其二,偿付规则要求公共数据产品的定价和收益分配机制兼顾公益属性和市场规律,数据定价应遵循公平公开原则,对公益性数据服务,可采用成本补偿定价法;对经营性数据产品,可采用成本加合理收益的准许收益率模型,并引入价格上限监管防止暴利。其三,收益分配比例应综合考虑各方资源贡献度、价值创造贡献度和风险承担水平,设计明确方案平衡利益,政府对于上缴财政的部分收益合理规划,适当反哺公共事业,形成“开发不越界、定价有依据、收益惠多方”的可持续发展格局。

第四,健全政府引领与多元主体协同治理体系。公共数据资源授权运营的高效协同和系统集成,可依托聚合规则,通过合理的制度设计有效融合多元主体诉求,构建以政府为主导、多元主体协同共治的现代化治理体系。在数据归集层,政府承担制度设计、安全保障和公共利益兜底责任,主导建立统一标准和安全治理框架,联合公共机构、企业及社会公众共建数据资源池;在授权管理层,由政府部门牵头,联合法律、技术及数据科学领域的专家,组建数据分级分类委员会,界定不同应用场景下公共数据的边界;在运营开发层,通过运营机构实施公益与商业双轨开发策略:公益线提供低价公共服务应用,商业线开发高附加值产品,并将部分商业利润反哺公共服务;在产品流通层,构建梯度定价和区域协同机制,规范数据交易所分级流通;在监管保障层,由政府部门、行业监管部门、社会监督力量等主体共同构成监管体系。**Reform**

参考文献

- [1] 许济沧,安小米,郭明军,等.公共数据授权运营的标准化控制点设置初探[J].图书情报知识,2025(5):126-140.
- [2] 欧阳日辉,王宇奇,傅腾宇.公共数据开发利用中公益性和盈利性的冲突及其应对[J].中国流通经济,2025(1):50-61.
- [3] 韩世鹏.数据产权结构性分置的规范实现——结构功能主义的分析视角[J].科技进步与对策,2025(19):1-9.
- [4] 沈斌.公共数据授权运营的功能定位、法律属性与制度展开[J].电子政务,2023(11):42-53.
- [5] 叶宣含.公共数据授权运营赋能新质生产力的逻辑展开与法治进路[J].北京理工大学学报(社会科学版),2024(6):28-40.
- [6] 李海舰,唐跃桓.数据财政的基本框架、运行模式与实施路径[J].改革,2024(6):10-29.
- [7] 万丰阁.基于“数据有丝分裂”的公共数据的确权与授权[J].大连理工大学学报(社会科学版),2024(4):70-80.
- [8] 龚芳颖,郭森宇,马亮,等.公共数据授权运营的功能定位与实现机制——基于福建省案例的研究[J].电子政务,2023(11):28-41.
- [9] 韩世鹏.公共数据授权运营反垄断的理论回应与规制路径[J].河南财经政法大学学报,2025(2):68-79.
- [10] 孟庆国,魏必.公共数据授权运营的政策规制特征——基于制度语法工具的探析[J].公共管理评论,2025(1):33-55.
- [11] 冯洋.公共数据授权运营的行政许可属性与制度建构方向[J].电子政务,2023(6):77-87.
- [12] 马颜昕.公共数据授权运营的类型构建与制度展开[J].中外法学,2023(2):328-345.
- [13] 靳海婷.双阶理论视域下公共数据授权运营的法律属性及制度展开[J].暨南学报(哲学社会科学版),2025(5):68-85.
- [14] 肖卫兵.政府数据授权运营法律问题探析[J].北京行政学院学报,2023(1):91-101.
- [15] 常江,张震.论公共数据授权运营的特点、性质及法律规制[J].法治研究,2022(2):126-

- 135.
- [16]钟晓雯.公共数据授权运营的授权制度研究[J].电子政务,2025(2):85-96.
- [17]许可.数据权利:范式统合与规范分殊[J].政法论坛,2021(4):86-96.
- [18]刘阳阳.公共数据授权运营:生成逻辑、实践图景与规范路径[J].电子政务,2022(10):33-46.
- [19]门钰璐,孟天广.数字治理生态视角下公共数据授权运营结构与机制分析——对杭州市的案例研究[J].电子政务,2025(3):62-75.
- [20]严宇,李珍珍,孟天广.公共数据授权运营模式的类型学分析——基于数字治理生态的理论视角[J].行政论坛,2024(1):74-82.
- [21]国家信息中心信息化和产业发展部,等.公共数据授权运营实施指南[S].T/ZGCSC 015-2024.中关村智慧城市产业技术创新战略联盟,2024.
- [22]李宗辉.论公共数据授权使用的制度构建——以地方立法和实践评析为基础[J].电子政务,2025(1):89-99.
- [23]宋烁.构建以授权运营为主渠道的公共数据开放利用机制[J].法律科学(西北政法大学学报),2023(1):83-94.
- [24]邓社民,王志文.公共数据授权运营中数据知识产权登记的制度重构[J].深圳大学学报(人文社会科学版),2024(6):93-102.
- [25]周文泓,王欣雨,陈喆,等.我国公共数据授权运营的实践进展调查与展望[J].现代情报,2024(9):119-130.
- [26]高丰.厘清公共数据授权运营:定位与内涵[J].大数据,2023(2):16-32.
- [27]HE Z, HUANG J, ZHOU J. Open banking: credit market competition when borrowers own the data[J]. Journal of Financial Economics, 2023, 147(2): 449-474.
- [28]HART O D. Incomplete contracts and the theory of the firm[J]. The Journal of Law, Economics, and Organization, 1988, 4(1): 119-139.
- [29]王宛秋,张潇天.二元创新倾向对跨界技术并购绩效的影响研究[J].科研管理,2022(6):142-151.
- [30]黄未,陈加友.数字政府建设的内在机理、现实困境与推进策略[J].改革,2022(11):144-155.
- [31]冯树辉,周亚虹.科技政策目标协同能否促进科技成果转化?——基于科技政策文本大数据的研究[J].财经研究,2024(8):19-33.
- [32]蔡小慎,张存达.我国防止利益冲突制度演变及其效应分析[J].理论探索,2015(5):76-81.
- [33]田湘波,谭丰华.提高我国转型时期经济增长的制度适应性效率研究[J].马克思主义与现实,2008(5):200-202.
- [34]孟庆国,王友奎,王理达.公共数据开放利用与授权运营:内涵、模式与机制方法[J].中国行政管理,2024(9):43-53.
- [35]齐英程.作为公物的公共数据资源之使用规则构建[J].行政法学研究,2021(5):138-147.
- [36]赵需要,姬祥飞,樊振佳.政府数据开放到公共数据开放的嬗变[J].情报理论与实践,2024(4):50-58.
- [37]李海敏.我国政府数据的法律属性与开放之道[J].行政法学研究,2020(6):144-160.
- [38]张腾,翟云.公共数据授权运营的发展逻辑与优化路径——基于“政策—技术—机制”的整体性分析[J].行政管理改革,2023(12):24-36.
- [39]孙静,王建冬.权利流转视角下公共数据授权运营收益分配机制完善研究[J].电子政务,2025(12):11-19.

- [40]王迪.公共数据授权运营的垄断风险及其应对[J].江西财经大学学报,2024(4):126-136.
- [41]张素华,刘寅.公共数据授权运营收益分配的实践困境及制度构建[J].行政管理改革,2025(5):35-45.
- [42]许茂恒.公共数据授权运营的问题检视与规范重塑[J].中国流通经济,2024(10):115-127.
- [43]王磊.论平台垄断的合规治理[J].行政法学研究,2023(4):129-139.
- [44]邓悦,许弘楷,王诗菲.人工智能风险治理:模式、工具与策略[J].改革,2024(1):144-158.
- [45]陈蕾,李梦泽,薛钦源.数据要素市场建设的现实约束与路径选择[J].改革,2023(1):83-94.

Mode Selection, Interests Balance and Risk Governance of Public Data Resources Authorized Operation

CHEN Lei ZHOU Kai DONG Hui-min

Abstract: Public data resources authorized operation is an important measure to promote the high-quality development of the digital economy. Since the 20th National Congress of the Communist Party of China, the top-level design of public data resources authorized operation has been increasingly improved, the relevant legal system has been basically established, and local practices have achieved fruitful results. However, there is still room for further improvement in aspects such as the selection of operation modes, the balance of rights and interests, and risk management. Based on the Institutional Analysis and Development(IAD) framework, this article proposes an optimized path to promote the high-quality development of public data resources authorized operation from aspects such as the action arena, external variables, interaction patterns, and evaluation criteria of public data resources authorized operation. The research finds that in the practice of public data resources authorized operation in China, it is necessary to focus on the local resource endowment and the constraints of the community attributes to achieve mode adaptability; to clarify the rights and interests protection and responsibility boundaries of all parties, and to balance the conflicts of interests between public welfare and profitability, and between inclusiveness and monopoly; to establish and improve the dynamic supervision and risk management system of authorization and operation, and to enhance the ability to identify and respond to potential risks; and to promote the coordinated development of the economic benefits, social benefits, and maturity of public data resources authorized operation.

Key words: public data resources; authorized operation; data elements; data rights and interests; data governance

(责任编辑:罗重谱)