

基于地方政府政策文本的公共数据授权运营模式对比分析

吕正英¹, 王浩然², 贺一舟³, 吕守军³

1. 上海数据交易所有限公司, 上海 200131;

2. 中国科学技术大学管理学院, 安徽 合肥 230000;

3. 上海交通大学国际与公共事务学院, 上海 200030

摘要

公共数据作为数据要素的重要组成部分, 其运行模式具有多样性。作为公共数据授权主体的地方政府, 相继出台政策探索公共数据授权运营模式。通过对公共数据授权运营政策文本的分析发现, 当前公共数据授权运营是公共数据开发利用的主要模式之一, 但各个地方的侧重点各有不同。研究认为: 应鼓励各地探索“混合授权模式”, 加大数源部门制度激励, 鼓励公共数据入场交易, 促进公共数据的有效利用和发挥授权运营政策效能。

关键词

数据要素; 公共数据; 授权运营; 模式对比; 政策分析

中图分类号: F063.9

文献标志码: A

doi: 10.11959/j.issn.2096-0271.2025083

Comparative analysis of public data authorized operation models based on local government policy texts

LYU Zhengying¹, WANG Haoran², HE YiZhou³, LYU Shoujun³

1. Shanghai Data Exchange Co., Ltd., Shanghai 200131, China

2. School of Management, University of Science and Technology of China, Hefei 230000, China

3. School of International and Public Affairs, Shanghai Jiao Tong University, Shanghai 200030, China

Abstract

Public data, as a key component of data elements, encompasses diverse operational models. Local governments, as the main entities authorizing public data, have introduced policies to explore models for the authorization and operation of public data. Analysis of policy texts on the approval and operation of public data reveals that current public data authorization and operation have become one of the main models for the development and utilization of public data, yet different regions have different focal points. Research suggests that a “hybrid authorization model” should be encouraged, as it increases institutional incentives for data source departments, facilitates the entry of public data into trading, and promotes the effective use of public data to enhance the effectiveness of authorization and operational policies.

Key words

data factor, public data, authorized operation, model comparison, policy analysis

0 引言

随着数据要素市场化配置改革逐步推进，公共数据授权运营成为公共数据开发利用的重要抓手之一。2021年3月，《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》首次提出“开展政府数据授权运营试点，鼓励第三方深化对公共数据的挖掘和利用”。2022年12月，《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》，从数据产权、流通交易、收益分配、安全治理等方面为公共数据授权运营提供了基本遵循和方向指引，为有效疏解公共数据授权运营瓶颈难题、加快释放公共数据价值带来新契机。2024年7月，党的二十届三中全会指出，要建设和运营国家数据基础设施，促进数据共享；加快建立数据产权归属认定、市场交易、权益分配、利益保护制度。2024年9月，《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》发布，指出当前公共数据授权运营尚处在起步阶段，取得了一些进展，也遇到了一些需要规范的问题。

公共数据授权运营在我国的发展历程和研究进展是一个多维度、跨学科领域，涉及政策推动、法律属性、权责分配、市场竞争机制等多个层面^[1]。公共数据授权运营的研究起初集中于公共数据开放与授权运营之间的关系，以及授权运营的功能定位^[2]。随着实践的深入，公共数据授权运营的治理机制问题（包括责任配置、风险共担和激励相容等）逐步凸显。同时，

公共数据授权运营的模式类型和形成机制，以及不同模式的优劣和适用情境的研究也引发了诸多讨论^[3-4]。当前公共数据授权运营的法律属性尚未明确，地方立法呈现“众口不一”的态势，导致公共数据授权运营的有效性受到影响^[5]。公共数据授权运营的合法性基础与合法范围不清、市场竞争机制缺位，导致数据垄断问题亟待解决^[6]。自数据作为一种新型生产要素被写入中央文件以来，如何促进数据要素，尤其是公共数据的流通和交易成为学术界和产业界都密切关注的重要前沿议题^[7]。

公共数据具有规模大、标准化程度高、信息价值高等特点，是各地政府在数据要素市场培育过程中的首选阵地。据不完全统计，国内已出台的公共数据授权运营相关政策文本超过70多份，但各地出台的政策文件侧重点各有不同，部分文件趋同性严重，有必要从政策文件入手，对全国范围内公共数据授权运营的模式进行分析比对，找出共性和问题，帮助各地建立正确的公共数据授权运营模式。

1 文献综述

关于公用数据授权运营机制的研究如下。张会平等^[8]基于生态系统理论，表明公共数据授权运营全国生态系统的形成有赖于区域生态系统和行业生态系统的形成，并指出国家和地方培育公共数据授权运营生态系统时，要发展新型政府和市场合作关系，以及构建纵横联动的协同创新体系。严宇等^[9]基于数字治理生态理论，从“对内数据归集”和“对外数据授权”两个维

度考察公共数据授权运营的多主体合作机制，并认为学术界应加快理论构建，以厘清公共数据资源要素化、市场化的过程与机制，从而切实推进公共数据的价值释放。张会平等^[10]以成都市政府数据授权运营为例展开研究，认为其基本特性是将政府数据作为国有资产进行市场化运营，价值共创逻辑能够调动各方积极性并且易于监管和推广，但是动力机制有待进一步优化。

关于部分学者对公共数据授权运营风险防范展开研究。王迪^[11]认为目前的公共数据授权运营实践中存在着内生性的垄断风险，会产生减损公共数据价值释放的效果，阻碍其公共价值和经济价值的释放，并提出了加强授权运营主体的行为规范体系构建等对策。王德洁^[12]认为公共数据授权运营中存在的垄断风险既包括公共数据管理部门的行政性垄断，也涉及数据运营企业的经济性垄断，并提出要通过明确政府监督管理职责、完善公共数据授权运营规则等方式化解风险。张会平等^[13]探究政府数据赋能数字经济升级的路径与机理，并认为授权运营为政府数据价值安全激活提供了制度安排。

关于公共数据授权运营模式分类和收益分配的研究。门钰璐等^[14]认为，我国公共数据授权运营存在分散间接授权型、统一直接授权型、统一间接授权型3类模式。这3类实践模式在授权方式、运营主体及运行规则上存在着差异，并认为完善相关政策体系、明确主体权责和定价收益分配机制、推动更多主体参与场景的开发和挖掘是进一步推动公共数据授权运营的关键。胡业飞等^[15]关注如何在公共数据资源的开发利用中兼顾价值共创与数据安全，并希望通过构建基于联邦学习技术的政府数据授权运营模式来解决这一问题，进而提出了利用联邦学习技术来建构政府数据授权

运营新模式。张斯睿等^[16]聚焦于源头供给、数据运营和收益分配等方面存在的问题，提出应对措施。童楠楠等^[17]关注公共数据授权运营利益分配，认为利益分配的科学性是促进其可持续高质量发展的重要保障，探索了适配公共数据价值生成路径的数据财政、数据税收、数据金融的三次利益分配框架，并提出了数据财政机制构想。吕正英等^[18]提出了公共数据授权运营的主要模式、不足和未来发展趋势，认为公共数据资产化是未来主要发展趋势之一。

公共数据授权运营已经成为学术界的研究热点，并且学科交叉的属性较强。其中包含了机制设计、安全风险、收益分配等方面的内容，但现有研究中对授权运营模式的探索尚需深化，对不同地域之间的政策差异缺少对比分析。因此，有必要基于现有政策文本与产业实践，对政府数据授权运营政策文件进行梳理，对授权运营模式及地域差异展开深入研究，进行系统化的比较分析，找出各地差异和共性，针对性地提出发展建议。

2 各地政策文本异同分析

2.1 概念和共识

根据公开信息整理，截至2024年8月，全国各地已发布了72份^①公共数据授权运营的政策文本，国家层面尚未对公共数据授权运营相关概念做出明确界定，各地的政策文件基本对公共数据授权运营参与链条进行了定义，包含运营主体、公共数据产品和服务等。从省级文件看，《浙江省公共数据授权运营管理办法（试行）》和《安徽省公共数据授权运营管理办法（试行）》（征求意见稿）都对公共数据授权运

① 公开渠道查询到72份公共数据授权运营相关政策文件，其中有6份文件未公开具体内容。

营、公共数据运营主体、公共数据以及公共数据产品和服务等关键概念给出了具体的定义。

各地关于公共数据授权运营定义大致相同，指企事业单位对合规授权的公共数据进行加工处理，开发形成公共数据产品和服务，并向社会提供服务的行为。根据各地公共数据授权运营的原则和工作机制等，公共数据授权运营具有如下共性特点。

2.1.1 安全使用是重要前提

本文整理了各地出台的72份公共数据授权运营文件，其中有67%（48份）的文件单设章节强调安全监管，压实安全责任。数据资源与传统资源相比具有独特性，它非但无形、可复制且易于传播，而且能够被无限次地处理和分析使用，这使得其安全性变得尤为关键，一旦数据遭到泄露、滥用或篡改，不仅可能侵犯个人隐私、损害企业利益，甚至可能威胁国家安全，因此确保数据要素的安全至关重要。各级政府出台的文件中几乎都强调安全与发展并重，“谁授权谁负责、谁运营谁负责、谁使用谁负责”，申请使用公共数据应当符合最小必要的原则等要求。

2.1.2 应用场景是基础共识

72份文件中有88%（63份）的文件提到场景，一般要求应明确公共数据具体使用场景，具有重大经济价值或社会价值的应用场景具有较强的可实施性，40%（29份）的文件使用“一场景一授权”等类似表述。数据本身的价值可变性特点使得其价值的实现高度依赖于具体的应用环境和场景，如数据交易过程中“无场景不交易”原则已基本成为各地数据交易平台的共识。

2.1.3 促进发展是根本目标

在安全与发展并重的原则下，促进产业发展是各地开展公共数据授权运营的根本目标^[19]。各地的政策文件大多进行了经济效益和社会效益的双重考量，公共数据授权运营不仅要促进产业升级和经济增长，也应起到提升公共服务质量、优化资源配置、提高社会治理效率等作用^[20-21]。如北京、南京、济南等地有“公共数据授权运营应优先支持与民生紧密相关、行业发展潜力显著和产业战略意义重大的领域；在授权运营期限内明确目标和计划，能够取得显著成效等”类似要求。

2.2 行政层级和演变规律

从出台政策文件的行政层级看，省级文件有9份，包括海南省、浙江省、广西壮族自治区、安徽省、河北省、贵州省、北京市、天津市和江苏省。地市级文件有49份，其中浙江省、山东省、江苏省最多。区县级文件总计13份，集中分布于深圳市、天津市和浙江省，整体呈现出由东部地区向中西部地区阶梯式发展的态势。

从政策文件的发布时间来看，我国公共数据授权运营的推进呈现出两种态势，一种是“省级先行，市县跟进”，另一种是“市县试点，省级总结”。各地公共数据授权运营政策文件信息梳理见表1。

2.2.1 省级先行,市县跟进

浙江省是典型的“省级先行、实现跟进”模式。浙江省于2023年8月发布《浙江省公共数据授权运营管理办法（试行）》，随后，在省级政策的引领下，浙江省内的多个地市迅速响应，杭州市、温州市等5个地级市主体和义乌市、新昌县等3个县处级主

表1 各地公共数据授权运营政策文件信息梳理

时间		政策发布地区	文件份数		
2020年	10月	成都市	1		
2021年	9月	海南省	2		
	11月	安顺市			
2023年	3月	随州市	31		
	4月	东营市、青岛市			
	5月	孝感市			
	6月	达州市、鄂州市			
	7月	荆州市、长沙市、包头市			
	8月	浙江省、长春市			
	10月	杭州市、大理州、温州市、义乌市、济南市、永康市、广西壮族自治区自然资源厅			
	11月	烟台市、淮安市、德州市、宁波市、盐城市			
	12月	北京市、安徽省、湖州市、新昌县、遂宁市、丽水市、沈阳市、厦门市			
	2024年	1月		广西壮族自治区农业农村厅、苏州市、福田区、金华市、银川市、庆元县、天津市	38
		2月		滨州市、云和县、河北区、无锡市、青田县	
3月		吉林市、菏泽市、舟山市、松阳县、吕梁市			
4月		龙泉水、芜湖市、南京市、德清县、绍兴市			
5月		威海市、缙云县、南山区、河北省			
6月		光明区、扬州市、衢州市、徐州市、泰州市、石家庄市			
7月		济宁市、河西区、贵州省、江苏省			
8月		武清区、浦东新区			

体相继出台政策文件，跟进省级政策，并细化了实施方案和工作细则。如《温州市公共数据授权运营管理实施细则（试行）》对公共数据授权运营相关名词进行了进一步明确、对具体实施步骤等方面进行了明晰。此类模式下，各地市县公共数据授权运营的模式比较统一，政策导向比较一致，但各地市在公共数据授权运营过程中的创新性和多样性也受到了限制。

2.2.2 市县试点,省级总结

江苏省是典型的“市县试点、省级总结”模式。2024年7月，江苏省出台了《江苏省公共数据授权运营管理暂行办法（征求意见稿）》，在此之前，江苏省已有

淮安市、南京市等7个地级市出台了政策文件。此种模式下，省级政策文件制定中可以基于辖内地市公共数据授权运营开展的实际情况进行经验总结和改进，针对性更强，但各地级市政策文件制定由于缺乏省级文件指导，可能会出现导向不一致、模式不统一的现象。

2.3 地域差异

2.3.1 授权运营平台建设主体差异

公共数据授权运营平台一般是指由政府或其授权主体建立的，用于管理和运营公共数据的专业平台，在确保安全合规的基础上，核心功能是促进公共数据资源的

整合和开发利用^[22]。根据政策文件梳理，已出台政策文件的9个省份中有6个省份的授权运营平台是由政府有关部门负责规划建设的，2个省份由运营单位建立，1个省份未进行明确。地市级层面49份文件中，其中16份文件提出由运营单位建立平台，另有8份文件未公开或未对此进行说明，剩余25份文件中提出运营平台均由市级公共数据主管部门等政府单位建立。区县级出台的13份文件当中，10份来自浙江省，除德清县由公共数据主管部门建立外，其余9县均使用市级公共数据授权运营平台。另外深圳市南山区由区公共数据主管部门建立，福田区及光明区则由授权运营单位建立。

由此可见，由政府搭建公共数据授权运营平台方式的占到50%以上。一方面因为政府主导模式可以确保平台的权威性和公信力，另一方面因为公共数据授权运营对数据安全和隐私保护方面的严格要求，政府主导模式相对可以更有效地保障数据的安全性，降低数据泄露和滥用的风险。地市级公共数据授权运营平台建设主体分布如图1所示。

2.3.2 公共数据产品流通规则差异

公共数据产品是否需要进入数据交易平台进行交易（简称入场交易），目前是政策制定和学术研究关注的热点问题和争议话题，各地政策文件在公共数据产品入场交易层面上要求不一。44%（32份）的文件未对公共数据产品流通环节做出要求；14%（10份）的文件只做出“数据产品和服务应当按照国家、省和市有关数据要素市场规则流通交易”等模糊性表述；10%（7份）的文件允许数据产品在合规的数据交易平台上进行交易，这类文件制定时更多侧重与产品审核环节进行衔接，如海南

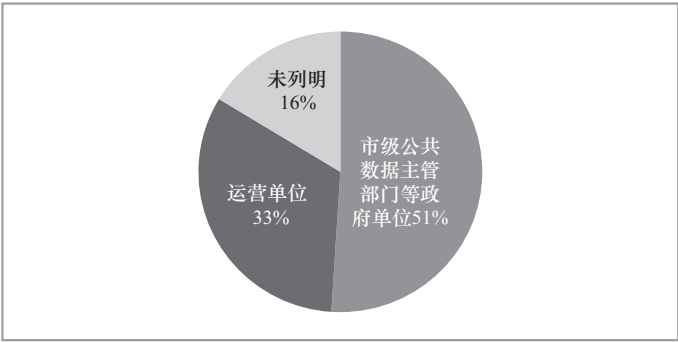


图1 地市级公共数据授权运营平台建设主体分布

省表述为“服务商提交的数据产品在数据产品超市上架前，由省大数据管理机构组织对其业务需求的满足性、目标的明确性、内容的合法性、数据架构的合理性进行审查，满足要求的数据产品方可上架交易”。

13%（9份）的文件在政策文件中使用“鼓励”“建议”“支持”等用词引导运营单位通过场内交易的方式进行数据产品的流通。如厦门市指出，鼓励二级开发主体将其开发的数据应用在合法合规设立的数据交易市场交易；苏州市指出，支持公共数据授权运营形成的数据产品和服务上架至苏州大数据交易所进行流通交易。7%（5份）文件使用“原则上应当在交易所等交易机构进行登记和挂牌交易”等类似表述。4%（3份）的文件直接要求“公共数据产品或服务通过交易所进行登记和挂牌交易”，其中江苏省要求最为严格，指出公共数据产品应“严格遵循场内交易的原则”。

2.3.3 授权运营主体管运模式差异

根据当前各地实践，授权运营主体责任边界划分呈现管运一体和管运分离两种模式。具体是指授权运营主体是否同时具备公共数据的汇聚、治理等运营权，以及数据产品开发主体的审核筛选等管理权限。

如果授权运营主体同时具备，则称为管运一体，反之则为管运分离。因该划分主要针对二级开发主体，所以仅在分级授权和分领域授权（运营开发主体分离）时才涉及相关讨论。在 20 份选择以上两种模式的文件中，12 份文件选择管运一体模式，8 份文件选择管运分离模式（如图 2 所示）。

管运一体模式下，政府主管部门主要参与同运营主体的签约、数据授权、监管等工作，对开发主体的选择和管理等主要由运营主体进行，政府主管部门不与开发主体直接对话，而是采用逐级沟通的方式开展工作，数据申请也是逐级进行。如北京市指出专区运营单位应严格按照有关规定对其合作方进行管理，明确合作方的管理要求，采用合同约定、考核评估等多种方式对合作方的行为进行监督管理。青岛市指出运营单位应当对应用单位的资质能力及数据需求申请进行严格审核，评估可能的数据安全风险。扬州市指出一级运营主体按照有关条件和应用场景选择二级开发主体进行数据开发利用，并签订授权协

议。深圳市南山区指出授权运营单位应严格按照有关规定建立授权合作方入驻及退出机制。此模式能够简化政府的管理流程，通过集中授权给运营主体，提高决策和运营效率，减轻政府的行政负担，但同时也可能导致运营主体权力过于集中，引发市场竞争不充分和监管盲点的风险。管运一体模式协议签订及数据授权流程如图 3 所示。

如图 4 所示，管运分离模式要求政府主管部门在运营主体的监管之外，还需直接参与开发主体的审核工作，包括审查开发主体资格、授权申请评估、共同签订协议等。如厦门市指出一级开发主体与二级开发主体签订公共数据开发利用协议并在 5 个工作日内报送市大数据主管部门；审核不通过的，一级开发主体应当说明理由，并反馈给二级开发主体。深圳市光明区和福田区指出授权运营单位和运营合作方在开展数据开发利用前，应与区公共数据主管部门、数源部门共同签订公共数据开发利用服务协议。长沙市指出市数据资源局每 3 年组织一次政务数据加工主体综合评审比选，结果报市人民政府审定。这种模式确保了政府对数据管理与开发的全程控制，增强了对整个数据管理流程的监管力度，保障了市场竞争的公平性，防止了运营主体出现排他、滥用市场支配地位或不正当竞争行为。然而，这也意味着政府需要投入更多的资源进行管理，可能会面临管理成本增加和效率损失的挑战，影响开发主体对市场变化的快速响应。

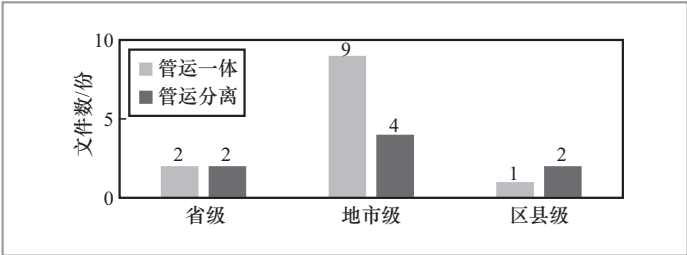


图2 各地管运模式情况梳理

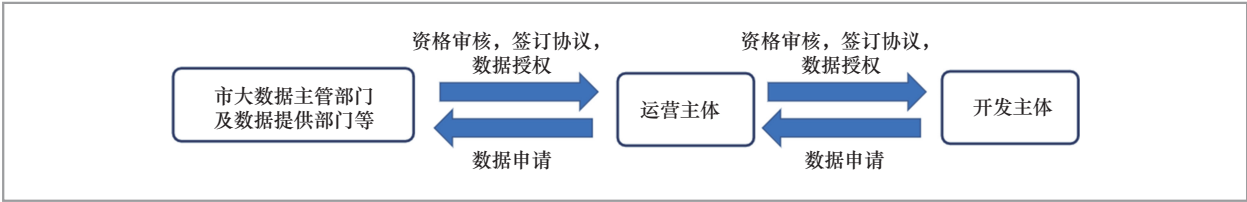


图3 管运一体模式协议签订及数据授权流程

3 公共数据授权运营主要模式梳理

当前已有文献将公共数据授权运营分为3类：综合授权、分级授权、分场景授权^[2,8,12]。通过对已有政策文件进行梳理，按照是否综合和分级、是否区分运营主体和开发主体等维度区分（见表2），当前公共数据授权运营从实践层面上已经扩展到了6类。其中运营主体和开发主体是前期模式研究中忽略的部分，存在部分政策文件对运营主体和开发主体区分不清、表述不明的问题。运营主体一般是指在公共数据授权运营过程中承担建设运营、数据资源管理、市场生态培育、运行维护、安全保障及服务能力支撑等工作的主体，协助市大数据主管部门推动形成多方参与共建的数据要素生态。开发主体一般是指在公共数据授权运营过程中有明确的应用场景需求，使用运营单位提供的数据产品或服务，研发自有新产品并向社会提供服务的主体。72份文件的公共数据授权运营模式分类见表3。

3.1 综合授权

综合授权是将数据一揽子授权给运营部门的方式（如图5所示），此种方式效率较高，但有明显的垄断风险。成都市是最早开始公共数据授权运营的地区之一，最初采用的就是典型的综合授权模式。随着公共数据授权运营的发展，当前只有部分文件中要求特定场景数据可以采用综合授权的方式。

3.2 分级授权

分级授权一般采用两级管理的方式

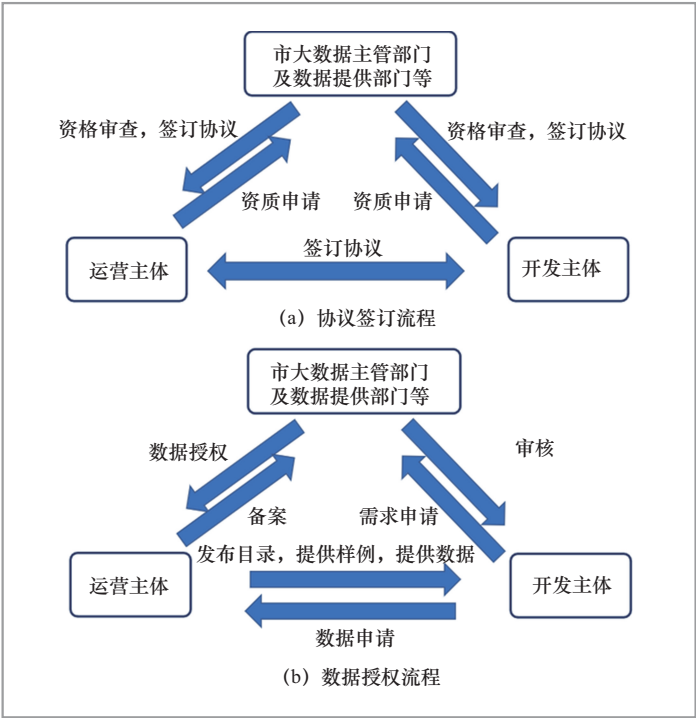


图4 管运分离模式协议签订及数据授权流程

表2 授权运营模式区分维度

授权模式	分级	不分级
分场景	分场景授权(运营开发分离)	分场景授权(运营开发一体)
不分场景	分级授权	综合授权

（如图6所示），第一级由政府主管部门将数据授权给运营主体，再由运营主体加工处理后交由开发主体形成数据产品或服务提供给社会。如贵州省明确指出公共数据采取分级授权模式，授权运营主体由各级人民政府数据主管部门统一授权，开发利用主体由各级政府部门授权。共有26%（19份）的文件采用此类模式，运营主体一般由政府主管部门确定，可以最大限度地保证数据的安全性合规。开发主体也可在此基础上更好地完成二级产品开发，可以相对平衡数据安全要求和社会主体对公

表3 公共数据授权运营模式分类

模式	省级文件	市级文件	县级文件	文件份数
综合授权	/	成都市	/	1
分级授权	安徽省、贵州省、江苏省	达州市、遂宁市、孝感市、长沙市、烟台市、青岛市、盐城市、扬州市、徐州市、沈阳市、厦门市、石家庄市、包头市	福明区、光明区、南山区	19
分场景授权(运营开发分离)	北京市	/	/	1
分场景授权(运营开发一体)	浙江省、广西壮族自治区自然资源厅、广西壮族自治区农业农村厅	随州市、杭州市、温州市、宁波市、湖州市、丽水市、金华市、舟山市、绍兴市、衢州市、长春市、大理州、德州市、滨州市、菏泽市、东营市、威海市、苏州市、南京市、泰州市、银川市、安顺市	义乌市、永康市、新昌县、庆元县、云和县、青田县、松阳县、龙泉县、德清县、缙云县	35
混合授权模式	河北省	荆州市、济南市、无锡市、浦东新区	/	5
场景驱动模式	海南省	/	/	1
未知	天津市	鄂州市、吕梁市、吉林市、济宁市、淮安市、芜湖市、河北区、河西区、武清区	/	10
文件份数	10	49	13	72

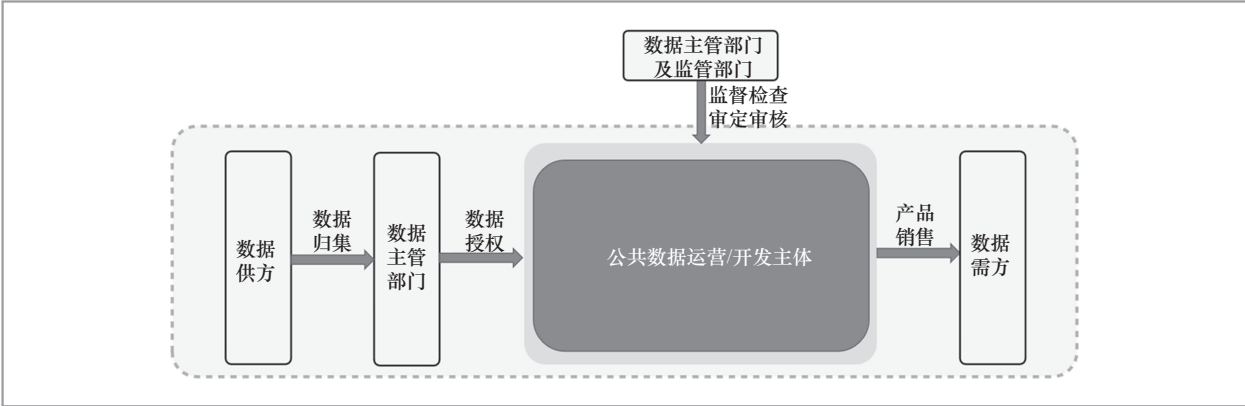


图5 公共数据授权运营综合授权模式

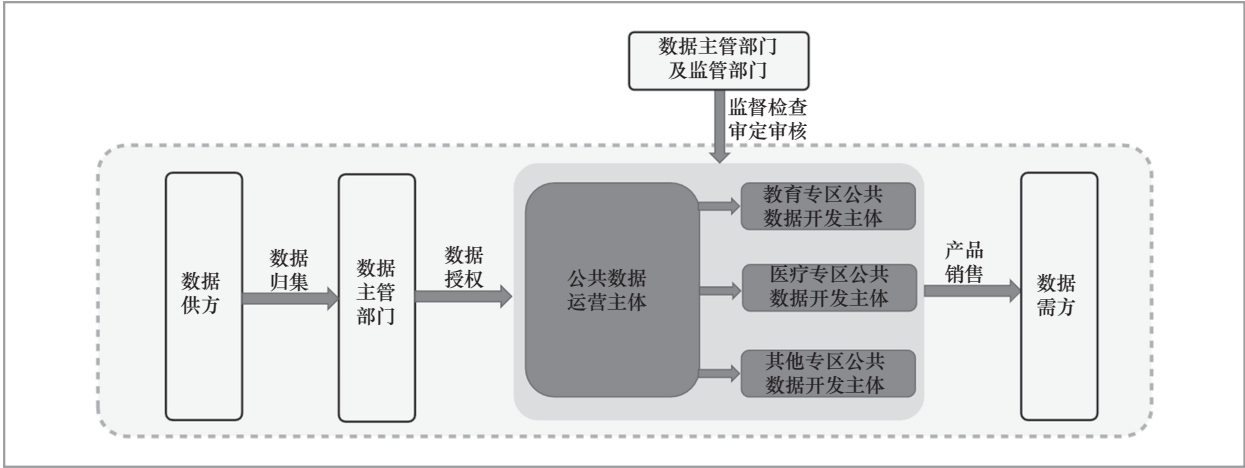


图6 公共数据授权运营分级授权模式

共数据的利用需求之间的矛盾。

3.3 分场景授权(运营开发一体)

分场景授权（部分地区称为分领域授权）是指公共数据主管部门根据“一场景，一授权”的原则，在运营主体申请时即区分应用场景，将公共数据授权给运营主体进行运营平台建设和产品研发，运营主体和开发主体可为同一主体（如图7所示），也可以二者分离。当前政策文件采用分场景授权（运营开发一体）授权模式的地区最多，为49%（35份），主要是由于浙江省级文件要求采用分场景授权（运营开发一体）模式，浙江省的十余份县市级文件也均按照省级文件要求采用此类模式。

此种模式下，运营主体和开发主体可以为同一实体，以减少数据在不同主体间流转的复杂性和成本，提高数据运营的效率 and 响应速度。此外，这种模式还有助于缩短产品从研发到市场的时间，加快数据产品和服务的迭代更新，增强企业的竞争力。但通过对浙江省部分县处级公共数据授权运营主体的调研可知，由于县处级主体的经济体量较小，强制采用区分场景授

权模式是否会增加区域行政负担和场景的真实价值问题值得进一步研究论证。

3.4 分场景授权(运营开发分离)

此种模式在区分场景授权的基础上，区分运营主体和开发主体进行授权运营，目前只有北京市采用此种方式（如图8所示）。北京市针对重大领域、重点区域或特定场景，建设了各类专题数据区域，并分为领域类、区域类及综合基础类共3类。授权运营单位作为专区运营主体，负责公共数据专区的建设运营、数据管理、运行维护及安全保障等工作，并要求专区运营单位严格按照有关规定对其合作方进行管理，明确合作方的管理要求，采用合同约定、考核评估等多种方式对合作方的行为进行监督管理。

3.5 场景驱动模式

海南省是典型的场景驱动模式（如图9所示），与以上模式均有所区别，既鼓励服务商自主利用平台与数据资源开发更多的数据产品，在数据产品超市上架展示，供

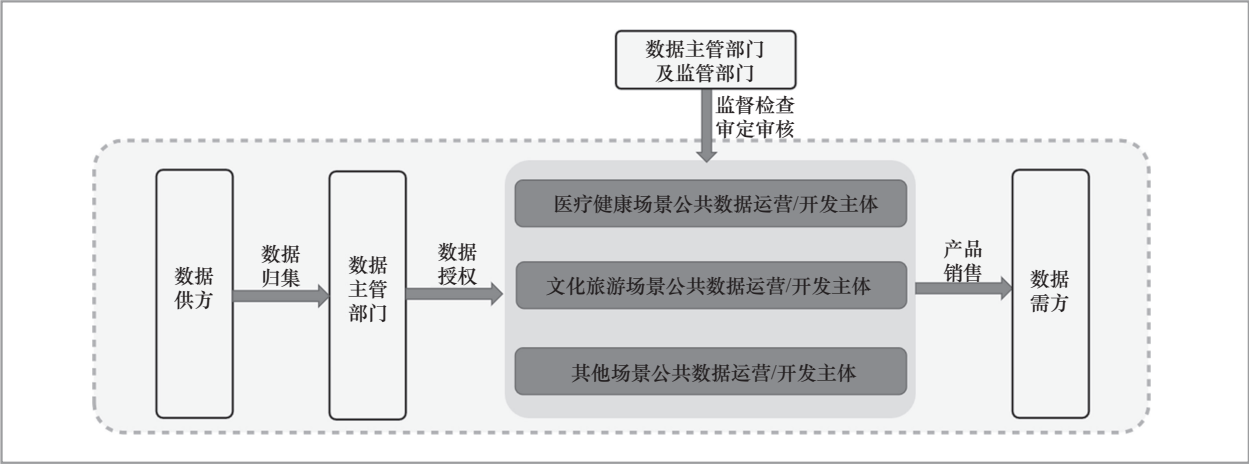


图7 公共数据授权运营分场景授权(运营开发一体)模式

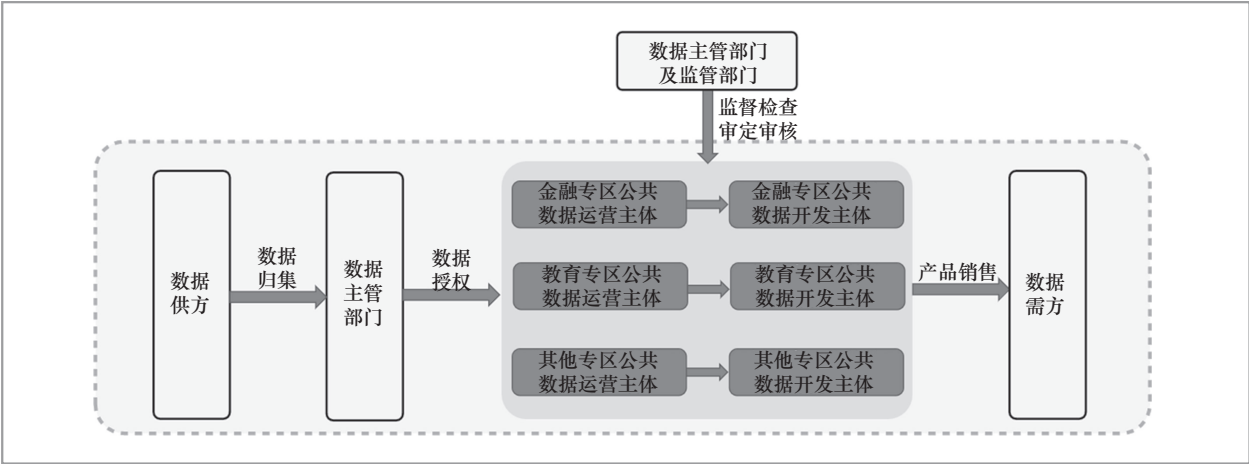


图8 公共数据授权运营分场景授权(运营开发分离)模式

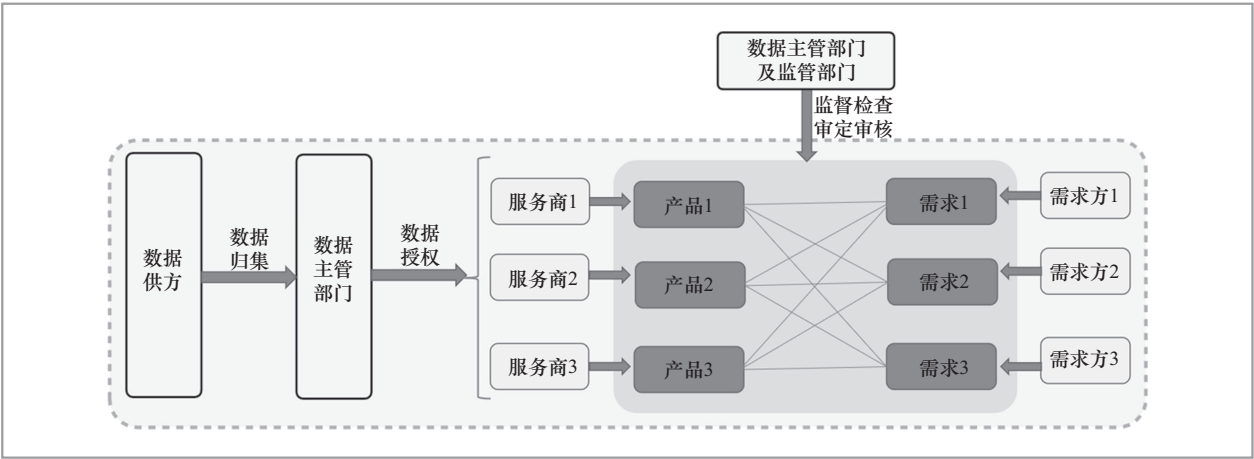


图9 公共数据授权运营场景驱动模式

购买方择优选购，也提出进入公共数据产品开发利用平台的服务商可按照数据产品超市发布的数据产品需求自主选择进行数据产品开发，允许一项需求多个服务商同时开发，在数据产品超市中实现了数据供给方、服务商、购买方等多方有效沟通。

3.6 混合授权模式

混合授权模式（如图10所示）是指在一地可采用两种及以上方式进行公共数据

授权运营，目前有7%的文件明确采用此种方式。河北省文件指出各级人民政府可以将本行政区域的公共数据通过综合授权或者领域授权方式，交由同一或者不同的运营单位开展数据产品研发和运营，并给出了各种授权模式的适用情况。无锡市在文件中同样指出，授权运营可以采取综合授权、领域授权、场景授权等方式进行，也给出了各种授权模式的适用情况。在一地同时使用多种授权运营方式，可以满足政府部门不同类型数据的运营需求，增强

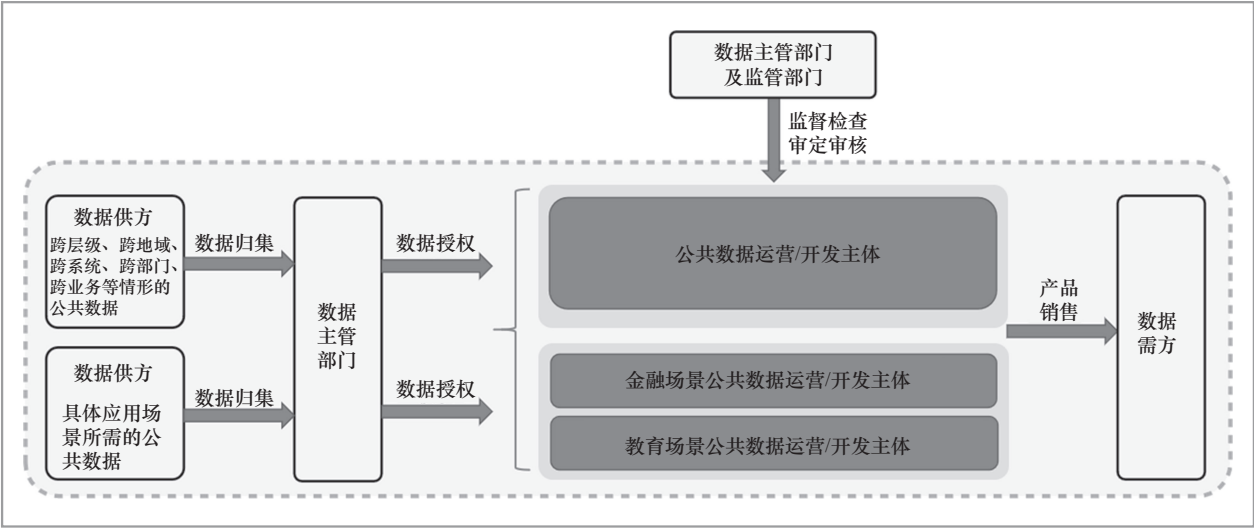


图10 公共数据授权运营混合授权模式

数据管理的灵活性和适应性，同时也解决了不同行政级别主题数据资源差异较大的问题。

4 政策建议

4.1 鼓励各地探索“混合授权模式”

公共数据授权运营尚处在探索阶段，各省份可结合自身情况尝试开展不同的授权运营模式。由于公共数据授权运营面临行政层级差异、地区经济发展阶段差异、数据产业发展差异等问题，一种授权运营方式很难同时适用一个省份的所有情形，建议各地鼓励探索“混合授权模式”的策略。地方政府可以根据本地的实际情况和需求，灵活选择和组合不同的授权运营模式。如对于跨层级、跨地域、跨系统、跨部门、跨业务等情形的公共数据，采用综合授权；对于数据富集的金融、教育、交通、医疗等领域的公共数据，根据具体场景采用分场景授权模式。各地经过一段时

间的探索和实践，未来或许“一地多模式”会成为较多被采用的成熟和完善的授权方式。

4.2 加大数源部门制度激励

通过对部分地区开展关于公共数据开发利用问题的调研可知，当前困扰各地政策制定和产业实践最大的问题是收益分配问题。当前各地政策文件对公共数据收益分配表述大多采用“谁投入、谁贡献、谁受益”等原则性表述，缺乏具体操作办法和运营细则，运营单位对加工处理形成的公共数据产品，可以向应用单位提供并获取合理收益已经在“数据二十条”中得到政策表达。但市级大数据主管部门、数据提供单位、数据运营单位等如何进行政策、制度、经济激励，仍缺乏操作层面的具体措施。

建议政策主管部门进一步加强对数源单位的政策激励，并且通过内容评选、定期评价等方式探索建立政府、企业间公共数据授权运营收益的合理分配机制，充分

发挥数据要素报酬递增、低成本复用等特点，创新成本分摊、利润分成、知识产权共享等多元化收益分配机制，保护公共数据授权运营各参与方的投入产出收益，促进扩大公共数据资源供给，从而激发市场活力和创新动力，充分释放公共数据价值。促进将公共数据授权运营纳入政府国有资产（资产）有偿使用范围，形成公共数据开发利用良性循环。

4.3 鼓励公共数据入场交易

场内交易一般指通过依法设立的数据交易平台进行交易，越来越多的政策文件开始要求公共数据产品入场交易，如江苏省直接要求数据产品应严格遵循场内交易原则。事实上，公共数据入场交易在全生命周期监管、价格合规等层面均存在较大优势。

从全生命周期监管看，场内交易是必选路径。公共数据是政府和公共事业机构在提供公共服务的履职过程中产生的数据，由于其公共属性，理应和其他公共品一样，纳入全生命周期监管，公共数据产品通过场外交易进行流通，公共数据产品最终的应用场景难以判断，会极大增加监管成本和难度。

从全流程动态披露看，场内交易已具备基础条件。数据具有多主体复用性、业务伴生性、价值时变性等天然属性，如数据价值会随着时间的推移而快速衰减，数据的合规性也会动态变化，因此公共数据的开发利用需要建立一个完善的动态披露机制，一方面保证公众的知情权，另一方面可以保证流通过程中的安全合规要求。数据交易平台已经建立了较成熟的数商生态和基础设施，基本具备了公共数据开发利用信息动态披露的管理要求和基础设施

要求。

从价格合规性看，场内交易是必选要求。“数据二十条”指出，推动用于公共治理、公益事业的公共数据有条件无偿使用，探索用于产业发展、行业发展的公共数据有条件有偿使用，这实质上是推动对公共数据区分使用场景和价差建立价格机制，在此机制下，必须要提前进行价格合规性监管制度设计。由于经济个体的逐利性，公共数据资源使用方在利益上倾向于使用的低成本和零收费，易造成公共数据资源无序的低成本开发利用，难以达到全面释放公共数据的价值政策要求。吕正英等^[13]建立了CSR价格机制模型，对于公共数据授权运营机构持有的公共数据资源和公共数据产品，建议通过公共属性的数据交易平台入场交易；对于其他机构持有的以公共数据为主要数据源的公共数据产品，考虑到入场交易是此模式下有效判别公共数据资源使用场景的唯一途径，应要求必须通过有公共属性的数据交易平台入场交易。

从公允价值难题看，场内交易是破题关键。缺乏公允价值是公共数据或者数据要素市场价值释放过程中最大的难题。缺乏公允价值是数据交易市场不活跃导致的，相比于其他交易市场，数据交易市场不活跃，网络效应不充分，是数据产品的标准化程度低导致的。而相对于其他数据，公共数据标准化程度较高，开发形成的数据产品类型较统一，因此建议推动公共数据产品入场交易，通过标准化带来的网络效应，形成公共数据产品的公允价值，给其他数据产品定价进行参考。在形成公共数据产品定价的锚定效应后，吸引其他社会数据入场交易是破解公允价值难题的关键。

从资产化路径看，场内交易更受金融

机构信任。政府和公共事业单位对公共数据进行初步治理，形成公共数据资源化，通过建立授权运营机制对原始公共数据进行治理和加工，社会企业在此基础上区分应用场景进行深层次加工处理，形成资源产品化。公共数据产品入场交易，场内交易可以形成数据资产凭证，为公共数据资产的会计实现方式和估值体系提供有力依据。在此基础上，通过质押、债券等方式开展公共数据资产创新应用，形成公共数据资产化。根据上海数据交易所前期的调研，银行等金融机构更倾向于依托场内交易进行资产化活动，上海的金融监管机构更认可场内形成的数据资产，场内交易的数据产品权属更清晰，可以更好地对公共数据产品交易流、资金流、价格信息等情况进行监测，为金融机构的风险监控等活动提供有力保障。

参考文献：

[1] 胡业飞. 责任配置、风险共担与激励相容：中国地方公共数据授权运营的治理机制问题研究[J]. 电子政务, 2024(10): 22-31.
HU Y F. Responsibility allocation, risk sharing and incentive compatibility: research on the governance mechanism of authorized operation of local public data in China[J]. E-Government, 2024(10): 22-31.

[2] 刘新萍, 郑磊. 授权运营是否突破了公共数据开放的瓶颈？——动力平衡、能力释放与路径协同[J]. 电子政务, 2024, 10(262): 3-11.
LIU X P, ZHENG L. Does authorized operation break the bottleneck of public data opening? Power balance, capability release, and path synergy[J]. E-Government, 2024, 10(262): 3-11.

[3] 龚芳颖, 张迎新, 郭森宇, 等. 我国公共数据授权运营地方实践的主要模式与形成机制[J]. 中

国行政管理, 2024(9): 54-64.
GONG F Y, ZHANG Y X, GUO S Y, et al. Main modes and formation mechanisms of public data authorization operation in China[J]. Chinese Public Administration, 2024(9): 54-64.

[4] 孟天广, 门钰璐. 公共数据授权运营的地方探索及对策建议[J]. 前线, 2024(7): 39-42.
MENG T G, MEN Y L. Local exploration and recommendations for authorized operation of public data[J]. Qianxian, 2024 (7): 39-42.

[5] 高圣平, 孙玉维. 公共数据授权运营的法律属性与责任承担[J]. 江苏社会科学, 2024(4): 130-140, 243.
GAO S P, SUN Y W. Legal attributes and liability of the authorized operation of public data[J]. Jiangsu Social Sciences, 2024(4): 130-140, 243.

[6] 尹建国, 周采擎. 公共数据授权运营的困境与法治出路[J]. 海南大学学报(人文社会科学版), 2024: 20241020001.
YIN J G, ZHOU C Q. The dilemma of public data authorization operation and the way out of rule of law[J]. China Industrial Economics, 2024: 20241020001.

[7] 徐雅倩, 丁玉洁, 吴嘉莉. 公共数据运营何以创新？——来自国家级海洋数据交易平台改革样板的探索[J]. 电子政务, 2024(12): 79-91.
XU Y Q, DING Y J, WU J L. How to innovate public data operation? - Exploration from the reform model of national ocean data trading platform[J]. E-Government, 2024(12): 79-91.

[8] 张会平, 李晓利. “数据要素×”视域下公共数据授权运营生态系统的培育路径[J]. 长安大学学报(社会科学版), 2024, 26(3): 60-75.
ZHANG H P, LI X L. Authorized operation of public data in the perspective of “Data Element × ” [J]. Journal of Chang'an University (Social Science Edition), 2024, 26(3): 60-75.

[9] 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, 30(1): 74-82, 2.

- YAN Y, LI Z Z, MENG T G. A typological analysis of public data authorized operation modes: based on the theoretical perspective of digital governance ecosystem[J]. Administrative Tribune, 2024, 30(1): 74-82, 2.
- [10] 张会平, 顾勤, 徐忠波. 政府数据授权运营的实现机制与内在机理研究: 以成都市为例[J]. 电子政务, 2021(5): 34-44.
- ZHANG H P, GU Q, XU Z B. Research on the implementation mechanism and internal mechanism of government data authorization operation: taking Chengdu as an example[J]. E-Government, 2021(5): 34-44.
- [11] 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.
- WANG D. The monopoly risks of public data licensing operations and their responses[J]. China Industrial Economics, 2024(4): 126-136.
- [12] 王德洁. 公共数据授权运营的垄断隐忧与对策[J]. 浙江万里学院学报, 2024, 37(4): 36-43.
- WANG D J. The monopoly concerns and countermeasures of authorization operation of public data[J]. Journal of Zhejiang Wanli University, 2024, 37(4): 36-43.
- [13] 张会平, 马太平, 孙立爽. 政府数据赋能数字经济升级: 授权运营、隐私计算与场景重构[J]. 情报杂志, 2022, 41(4): 166-172.
- ZHANG H P, MAI T P, SUN L S. Digital economy upgrading enabled by government data: authorized operation, privacy computing and scene reconstruction[J]. Journal of Intelligence, 2022, 41(4): 166-172.
- [14] 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.
- MEN Y L, MENG T G. Analysis of public data authorization operation structure and mechanism from the perspective of digital governance ecology: a case study of Hangzhou[J]. E-Government, 2025(3): 62-75.
- [15] 胡业飞, 陈美欣, 张怡梦. 价值共创与数据安全的兼顾: 基于联邦学习的政府数据授权运营模式研究[J]. 电子政务, 2022(10): 2-19.
- HU Y F, CHEN M X, ZHANG Y M. Value co-creation and data security: research on government data authorization operation mode based on federated learning[J]. E-Government, 2022(10): 2-19.
- [16] 张斯睿, 闫树. 数据要素市场建设的关键突破口: 公共数据授权运营[J]. 信息通信技术与政策, 2023(4): 22-26.
- ZHANG S R, YAN S. Key breakthrough of building data factor market: authorized operation of public data[J]. Information and Communications Technology and Policy, 2023(4): 22-26.
- [17] 童楠楠, 杨铭鑫, 莫心瑶, 等. 数据财政: 新时期推动公共数据授权运营利益分配的模式框架[J]. 电子政务, 2023(1): 23-35.
- TONG N N, YANG M X, MO X Y, et al. A model framework for promoting benefit distribution of public data authorized operation in the new era[J]. E-Government, 2023(1): 23-35.
- [18] 吕正英, 刘小钰. 公共数据授权运营发展现状及趋势分析[J]. 中国财政, 2024(11): 68-71.
- LYU Z Y, LIU X Y. Current status and trend analysis of public data authorized operation development[J]. China State Finance, 2024(11): 68-71.
- [19] 吕正英, 汤奇峰, 胥莉. 公共数据授权运营价格机制研究——基于CSR模式的分析[J]. 价格理论与实践, 2024(3): 76-79, 131, 221.
- LYU Z Y, TANG Q F, XU L. Research on public data authorization pricing mechanism based on CSR model[J]. Price: Theory & Practice, 2024(3): 76-79, 131, 221.
- [20] 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, 159.
- MENG Q G, WANG Y K, WANG L D. Public data open and authorized operation: connotation, models, mechanism

and methods[J]. Chinese Public Adminis -
tration, 2024(9): 43-53, 159.

[21] 高丰. 厘清公共数据授权运营: 定位与内涵
[J]. 大数据, 2023, 9(2): 16-32.
GAO F. Investigation into authorized
public data operation: its positioning and
nature[J]. Big Data Research, 2023, 9(2):
16-32.

[22] 张纪林, 顾小卫, 张亦钊, 等. 跨域数据授权运
营研究及应用[J]. 大数据, 2023, 9(4):83-97.
ZHANG J L, GU X W, ZHANG Y Z, et al.
Research and application of cross-
domain data authorization and operation
[J]. Big Data Research, 2023, 9(4): 83-97.

作者简介



吕正英（1987-），男，博士，上海数据交易所研究院副院长，主要研究方向为数据要素价格机制和数据资产创新应用。



王浩然（1997-），男，中国科学技术大学管理学院硕士生，主要研究方向为公共数据开发利用。



贺一舟（1995-），男，上海交通大学国际与公共事务学院博士生，主要研究方向为数据治理。



吕守军（1971-），男，博士，上海交通大学国际与公共事务学院教授、博士生导师，主要研究方向为公共经济与公共政策、防范化解重大风险、应急治理、公共数据社会化开发利用。

收稿日期: 2025-06-20

通信作者: 吕正英,lvzhengying@chinadep.com

基金项目: 国家社会科学基金项目(No.22ZDA052)

Foundation Item: The National Social Science Foundation of China (No.22ZDA052)