

数据财政的非税收入及其分配机制实践探索

Practical exploration of non-tax revenue and its distribution mechanism of data finance



谢波峰（1976—），男，博士，中国人民大学财政金融学院教授，中国人民大学数字税收研究所副所长，兼任上海数据研究院研究员，《大数据》期刊编委。2013年入选国家税务总局首批税务领军人才培养计划，2020年入选财政部专家工作室专家，获得了国家税务总局、中国人民银行、中国税务学会等的多项省部级科技奖励与邓子基国际税收论文奖等学术荣誉。主要研究方向为人工智能及大数据在财税领域的深入应用、智慧税务理论与实践、数字经济、数据要素匹配的财税制度。



朱扬勇（1963—），男，博士，复旦大学计算机科学技术学院教授，复旦大学数据产业研究中心副主任。《大数据》期刊副主编，农业大数据产业技术战略联盟副理事长兼首席科学家，大数据协同安全国家工程实验室副理事长。国际数据科学倡导者，提出数据界、数据学、数据身、数据自治、数据财政等概念和体系。发表学术论文200多篇，出版《数据学》《旖旎数据》《特异群组挖掘》《数据自治》《数据资产》等专著，《大数据技术与应用丛书》主编、《大数据资源》《大数据技术》《大数据应用》主编。主要研究方向为数据科学和数字经济，近期研究重点为数字化转型、数据财政、数据资产、数据自治与数据跨境等。

中图分类号: TP399

文献标志码: A

doi: 10.11959/j.issn.2096-0271.2025027

2025年2月11日,《福建日报》头版以“我省首单数据资产交易收入缴入国库”为题报道了福建省开出首张数据资产非税收入财政电子票据,名称为“事业单位数据资产使用形成的收入”,总额为100 723.2元,形成的数据资产使用费缴入国库。福建案例标志着数据财政的实践探索迈出了第一步,实现了数据财政的非税收入,意味着在数据财政“收入侧”的实践已经开始。建议地方政府继续在实践中探索数据收益分配等“支出侧”机制,并以此为契机,建立由多样化的“收入+支出”财政政策措施组成的多元化财政模式,将公共数据资产的收益转换成公共利益^[1],让全民分享数据要素带来的红利,实现良性数据财政闭环,即财政取之于民用之于民,推动以数据要素为特色创新的中国式现代化高质量发展。

1 福建案例的政策分析

数据财政是数据开发和流通过程中适配的财政税收制度的概括和总称^[2]。财政部门积极推进数据财政领域的制度建设,2023年,印发了《企业数据资源相关会计处理暂行规定》。同年,在财政部指导下,中国资产评估协会印发了《数据资产评估指导意见》等相关文件。针对公共领域数据资产,2024年,财政部《关于加强行政事业单位数据资产管理的通知》(财资〔2024〕1号)提出“建立合理的数据资产收益分配机制,依法依规维护数据资产权益。行政单位数据资产使用形成的收入,按照政府非税收入和国库集中收缴制度的有关规定管理。事业单位数据资产使用形成的收入,由本级财政部门规定具体管理办法。除国家另有规定外,行政事业单位

数据资产的处置收入按照政府非税收入和国库集中收缴制度的有关规定管理。”

显然,福建这次的非税收入财政电子票据开票,是按照财资〔2024〕1号文件开展的实践探索。其中的3个关键点如下。

(1) 首次使用了数据资产非税收入财政电子票据

以现行的规范形式将数据资产纳入财政预算管理范围,非税收入财政票据是政府或相关机构在收取除税收外的其他收入时所使用的票据,使用财政电子票据为公共数据资产形成财政收入建立了规范的通道。

(2) 非税收入的类别名称为“事业单位数据资产使用”

预算收支分类科目是编制政府预决算、组织预算执行以及预算单位进行会计明细核算的重要依据,通过明确数据资产财政收入的类别名称,可进一步形成公共数据资产财政管理的基础。

(3) 形成的数据资产使用费缴入国库

根据现行的国有资产管理规定,将公共数据资产作为国有资产收入管理,纳入国库收缴管理规定,意味着数据资产使用费实行“收支两条线”管理。

作为财政部《数据资产全过程管理试点方案》在7个中央部门、6个央企、16个省市开展试点的试点省份之一,福建省这次探索是试点办法出台后试点单位第一次落实公共数据资产交易,是数据财政实践探索迈出的第一步。在这个过程中,福建省财政部门有两个突破,第一个是批准开具“数据资产非税收入财政电子票据”,规范了公共数据资产公共收入的实现方式;第二个是收入缴入国库,明确了公共数据资产收入的公共财政属性。

从这个案例来看,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》公开发布,提出共享、开放和授权运营3种开发利用模式,对公共数据利用的对象和模式设定了基本业务框架,与之匹配的数据财政模式相应地基本框定。从已出台政策和福建实践来看,至少从“收入侧”来看,理论研究和各地实践中提出的数据拍卖、数据“反哺”^[2-3]或许并不是未来数据财政政策的选项。当然在“支出侧”如何进行数据资产收益的分配、体现公共数据资产的特性和目标还有待明确,尤其是与公共数据资产内在属性相匹配的多元化数据财政模式还需要实践探索。

2 福建案例的操作性分析

从操作层面来看,福建案例实现了数据财政的收入,即通过产品(服务)使用、收费、开票、入国库等步骤,完成了通过公共数据资产价值化实现财政收入的过程,属于狭义的数据财政的范畴,其基本流程大致如图1所示。

作为公共性数据向市场供给,计价单位、计价标准、价格形成、市场公平性是操作层面的难题。根据有关报道,福建案例交易的数据产品为“福州市轨道交通4号线、5号线和滨海快线工程规划竣工测量控制点数据解算服务应用场景”,本次交易

包括516个站·时的数据服务,每站·时的服务费用为195.2元。目前笔者没有从公开资料中看到“每站·时的服务费用为195.2元”的具体计算方式,但看到了“福州市联合福建理工大学开展的行政事业单位数据资产定价机制探索”,至少说明了他们组织专家进行了专门的课题研究,完成了数据资产字段定价模型的开发,这点值得称赞。不过,由于具体定价模型未见公开,无法判断其是否具备可推广性。

福建案例完成了数据资产建账设卡、数据计量、定价机制和模型、数据资产非税财政票据、资金缴入国库等工作,为数据财政的“收入侧”实际操作提供了范例。

3 后续问题和难点

目前要完成开票交易、资金入库等“收入侧”的基本操作,仍然有政策、价格税费、技术等多方面的问题和难点需要研究和解决。

(1) 开展收益分配机制探索

除了“收入侧”,“支出侧”的数据收益分配机制,以及“收入+支出”构建的多元化数据财政模式,只有理论研究^[2,4],尚无实践探索。

目前案例只完成了良性的数据财政循环^[4]的基本环节,后续要探索以数据财政支出形式体现的数据收益分配。笔者的观点是短期内数据财政实现的收入主要以推动数据要素市场健康发展为主要目的和方向。从这一方面来看,现有的财政支出政策和管理措施仍然比较模糊。例如,是作为一般收入,由财政统筹安排(虽然财政实践当中,预算管理会有所偏重),还是作为“数据资产专项收入”,被明确安排在数

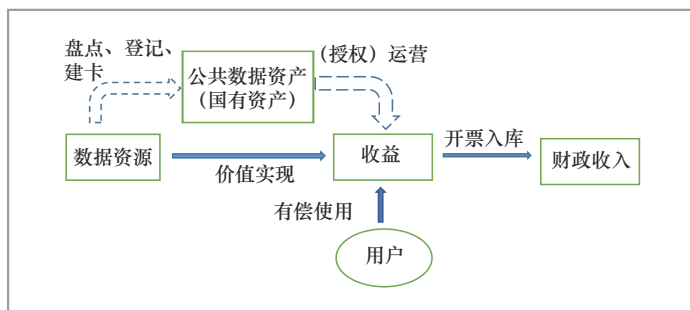


图1 公共数据资产实现财政收入

据领域的重点项目上，需要相关的政策明确，并在财政预算管理实施中做出具体的安排。从目前来看，考虑当前财政运行的形势，为了确保数据财政良性循环的形成，笔者建议考虑将其按一定比例（例如60%）作为数据领域专项支出更适宜。

进而，联系“收入+支出”两侧的多元化数据财政模式探索，在财政层级上，要兼顾数据流动性和属地性的特点。笔者建议以地市为单位开展试点，一方面有利于对政府数据资产的投入与产出进行适当分析，确保政府未来征收税费时有充分的依据，另一方面有利于以地市级为基本单元，从收支两侧推动数据领域与实体经济深度融合发展。

（2）价税制度方面

在价格方面，福建案例进行了数据资产定价机制探索，实际上对于公共数据资产价而言，价格是以价格形式体现的非税收入（或者说是政府收费）。在这一方面，目前《关于建立公共数据资源授权运营价格形成机制的通知》对公共数据运营服务费实行政府指导价（上限价格）管理，并且还要对运营机构收入情况开展定期评估，实际收入超过最高准许收入的部分，在核定下一周期最高准许收入时予以扣减。同时，上述文件也赋予运营机构一定的自主定价权，允许其在各类产品和服务上限收费标准内，自行确定具体收费标准，根据市场情况灵活定价，以充分调动各主体积极性。

在既有最高价、同时允许灵活定价的要素市场，有效运行的条件之一是具有相当充分的市场主体和竞争，数据要素市场初期能否具备这一条件尚且不确定。另外，作为多元化要素的数据要素，其价格的影响因素更多样化。在这些因素的影响下，市场价格往往是最高价的某个合适折扣，而真正反映和体现市场供需的定价机制仍

然是一个值得讨论的问题。

在数据课税方面，福建案例针对现有税收体系，或许应要考虑交易环节的印花税以及交易后续环节的税收处理。根据《中华人民共和国印花税法》及相关规定，产权转让需按照产权转移书据（合同）所载金额的0.05%缴纳印花税，在交易后续环节，应考虑使用数据资产的公司是否可以享受类似研发加计扣除的税费优惠。

当然，在公共数据资产进一步进入市场之后，需要考虑数据税问题，是按照现有的税收体系征税？还是设计专门税种^[5]？与传统税收相比，数据领域的税收具有独特性^[6]，要保障和实现数据领域公共利益，需要基于数据要素的特点、基础制度和业务规划，进行适配性设计和创新考虑。限于篇幅，本文暂不展开。

（3）数据计量定价等技术实施可行性的问题

数据要素的高技术含量特点决定了数据财政制度的设计是一个高度融合交叉的任务，应考虑技术上的可行性^[7]。数据财政操作方面的一个关键难题是数据的标准计量形态和量纲，其决定了公共数据向社会供给的效率、公平性、定价合理性。事实上数据税费征收、数据的流通交易、资产管理、统计核算等都需要标准的计量形态和量纲，就像图书通过“册”这一单位计量、石油通过“桶”这一单位来计量一样。数据是否可以把各种文字、图形等信息都放入一个统一的“盒子”中，采用类似“一盒”或“一箱”的量化单位来处理^[8]？目前，数据标准化计量研究领域已初步形成盒装数据、数据件、数据元件等路径。建议国家相关部门协同推进数据计量标准体系研究，探索建立符合数据特征的计量量纲国家标准。

另外，数据财税制度应该与数据供给、

流通、应用过程技术体系相匹配，在政府数据资产的建设和运营制度体系的运营试点中要考虑与现有财税平台的对接和一体化，尤其要考虑在公共数据授权运营平台、可信数据空间^[9]等各类数据要素管理平台与金税四期体系的融合对接，还要借助财税领域一体化程度较高的数字化体系，以期在未来形成可复制、可推广的经验做法。

总之，数据财政要在以数据为关键要素的数字经济发展中实现公共利益，是一个与创新生产要素相匹配的数据财政制度，需要理论和实践的不断推进。其中，福建案例在实践中跨出的第一步尤显重要。笔者相信有了第一步探索就会有后续的持续探索，并将逐步形成数据财政共识，建立数据财政制度，从而保障数据要素合法合规地进行流通使用和利益分配。

参考文献：

[1] 朱扬勇, 谢波峰. 数据财政: 数字经济发展过程中的公共利益实现[J]. 大数据, 2023, 9(2): 163-166.

ZHU Y Y, XIE B F. Data finance as the public advantages in the development of digital economy[J]. Big Data Research, 2023, 9(2): 163-166.

[2] 谢波峰, 朱扬勇. 数据财政框架和实现路径探索[J]. 财政研究, 2020(7): 14-23.

XIE B F, ZHU Y Y. Research on data finance framework and its implementation path[J]. Public Finance Research, 2020(7): 14-23.

[3] 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.

[4] 谢波峰, 朱扬勇. 数据财政: 公共数据运营的现实需要和构建逻辑[J]. 中国行政管理, 2023(12): 26-35.

XIE B F, ZHU Y Y. Public data operations and public finance in data field: realistic needs and construction logic[J]. Chinese Public Administration, 2023(12): 26-35.

[5] 褚睿刚. 专门税与传统税的辩证: 数据税立法模式的体系性检视[J]. 税务研究, 2025(2): 23-28.

CHU R G. The Debate between special and traditional taxes: a systematic reflection on the legislative model of data tax[J]. Taxation Research, 2025(2): 23-28.

[6] 谢波峰. 数据税收的内涵、作用及发展[J]. 财政科学, 2023(1): 35-39.

XIE B F. The connotation, contribution and development of data taxation[J]. Fiscal Science, 2023(1): 35-39.

[7] 朱扬勇. 推进数据财政建设的必要性[N]. 中国税务报, 2024-07-10.

ZHU Y Y. The Necessity of promoting the construction of data finance [N]. China Taxation News, 2024-07-10.

[8] 叶雅珍, 朱扬勇. 盒装数据: 一种基于数据盒的数据产品形态[J]. 大数据, 2022, 8(3): 15-25.

YE Y Z, ZHU Y Y. BoxedData: a data product form based on databox[J]. Big Data Research, 2022, 8(3): 15-25.

[9] 梅宏, 黄罡. 可信数据空间: 数据产业高质量发展的新动力[J]. 智慧中国, 2024(12): 20-21.

MEI H, HUANG G. Trusted data space: a new driving force for the high-quality development of data industry[J]. Wisdom China, 2024(12): 20-21.