

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*

张会平**^① 顾勤^② 徐忠波^②

①电子科技大学公共管理学院 四川成都 611731

②成都市大数据集团股份有限公司 四川成都 610041

摘要: 政府数据授权运营将为政府数据市场化配置探索出有益的可行路径。以成都市政府数据授权运营为例展开研究,发现其实现机制包括运营管理监督机制、平台建设运行机制、网络安全保障机制、数据需求管理机制、数据申请与授权机制、数据交付与利用机制、利益补偿与激励机制、数据服务定价机制。从基本特性、价值共创逻辑、动力机制建构三个方面分析其内在机理,指出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。

关键词: 政府数据; 数据要素; 数据市场化; 数据资产化; 授权运营; 成都

DOI: 10.16582/j.cnki.dzzw.2021.05.004

一、问题的提出

2021年3月12日发布的《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》提出“开展政府数据授权运营试点”。政府信息化建设的发展,特别是近年来着力推动的“互联网+政务服务”改革、政务数据交换共享、政府大数据中心建设等工作,让政府掌握了数量庞大、价值极高的数据资源。这些政府数据资源不仅能够用于政府治理和公共服务,具有“治理要素”的属性;而且能够用于市场主体的生产经营和服务创新,具有“生产要素”的属性^[1]。通过合适方式将政府数据授权给特定主体进行市场化运营,推动更多政府数据更为有序地进入市场,探索出政府数据市场化配置的可行路径,能够更加全面充分地发掘和释放政府数据的经济社会价值。

然而,到底哪些政府数据可以授权运营?它与政府数据开放许可授权、政府数据有偿开放模式、政府数据

开放的市场化运营、政府数据资产化运营与管理之间是什么关系?在实践上又该如何推进政府数据授权运营?对于这些问题,尚未发现有研究进行较为系统的阐释。从全国范围看,成都市率先组建国资载体开展政府数据授权运营、率先出台政府数据授权运营的管理办法、率先搭建并运行专门的政府数据运营服务平台,探索形成政府数据授权运营的“成都模式”,具有示范性和典型性。本文试图通过对成都的实践案例进行分析并回答上述理论问题,在研究思路首先对成都市推动政府数据授权运营的实现机制进行全面分析,总结出实践逻辑;其次,对成都的实践逻辑进行理论剖析,深刻揭示成都市政府数据授权运营的内在机理;最后,结合研究发现提出相应建议。本研究不仅能够为更加深入研究政府数据授权运营问题提供坚实的理论基础,而且能够为其他城市开展政府数据授权运营提供参考,具有重要的现实指导意义。

*基金项目:四川省软科学研究计划项目“四川省县域社会治理智能化的场景数据需求和政府数据链构建研究”(项目编号:2020JDR0153);成都市哲学社会科学规划项目“成都市社会治理中的网络参与机制创新研究”(项目编号:YY0920200237)。

**通讯作者:021-31211111, 收稿日期:2021-03-20, 修回日期:2021-04-14。All rights reserved. <http://www.cnki.net>

二、文献述评

(一) 政府数据开放许可授权研究

政府数据开放不仅要在技术层面上保证数据集的开放性,而且要在法律层面保障数据的开放性^[2]。政府数据开放的法律保障通过许可授权机制实现,主要是制定政府数据开放许可协议。在政府数据开放实践之初,发达国家十分注重开放许可协议的制定。黄如花和李楠基于对政府数据开放水平较高的七个国家和欧盟的调查发现,国外政府采用的政府数据开放许可协议包括知识共享许可协议、开源软件许可协议和各国政府制定的许可协议三种类型;同时,还发现我国政府数据开放平台对数据权限的规定主要是通过“网站申明”或“版权声明”,而不是国际上统一的许可协议^[3]。有学者指出,我国政府数据开放许可授权机制的不健全已经成为限制政府开放数据再利用的主要瓶颈之一,应尽快给予完善^[4]。范佳佳在借鉴国外政府数据开放许可协议的基础上,提出制定中国政府数据开放许可协议(The Chinese License for Open Government Data, CLOD),旨在规范政府数据开放许可人和被许可人的权利和义务^[5]。开放许可授权是从法律上保障政府数据的开放性,旨在规范政府数据开放各利益相关方的权利和责任,促进政府开放数据的再利用和商业开发。

(二) 政府数据有偿开放模式研究

尽管免费获取是政府数据开放的核心原则之一,但在实践中并不是全部数据无一例外地采用免费模式。例如,有偿性是法国政府数据开放的原则之一,部分数据需要依据行政机构内部生效的定价制度获取^[6];新西兰政府规定当定价不会阻碍数据利用和重用时,可以收取一定费用,但是收费必须透明、一致、合理^[7]。另一方面,由于近年来政府数据开放进入瓶颈期,面临高质量政府数据供给严重不足问题,有学者提出我国也应推行政府数据开放的可有偿模式。胡业飞和田时雨认为,政府

作权许可使用和行政收费是政府数据有偿开放的两种可行路径,提出我国应面向不同类别的数据使用者,建立免费开放与有偿开放相结合的政府数据开放制度^[8]。王诚和刘阳阳认为,我国政府数据开放的收费定价应置于行政收费法制框架下,通过立法确定数据的收费定价、完善收费程序,需要遵循的基本原则是向社会公众免费开放、向市场主体的商业化利用有限收费^[9]。在研究构建中国政府数据开放许可协议CLOD时,范佳佳也提出要综合采用免费和收费模式,并且论证了CLOD的五层数据定价体系^[5]。政府数据开放的可有偿模式是为了实现政府的数据收益权、降低行政成本、提升政府部门开放数据的动力、保障政府开放数据的质量。政府数据有偿开放面向的对象是从事数据商业化开发利用的市场主体,市场主体付费获取政府开放数据同样要遵循政府数据开放许可授权要求。

(三) 政府数据开放的市场化运营研究

在综合分析学界研究和产业界关注基础上,李海敏将政府数据开放的市场化运营分为三种情形:一是引入技术企业参与政府数据开放平台或相关系统设施建设;二是激励企业对已开放的政府数据进行充分开发;三是专门针对政府数据“开放”这一过程,引入市场力量对政府数据进行专门开发,为社会提供更多的增值服务,实质是对政府数据的市场化运营^[10]。第一种情形是政府使用财政资金采购技术服务或建设工程,为政府数据开放做准备,与其他政府信息化建设项目类似。第二种情形是鼓励市场主体对政府已开放的数据进行商业利用,进而优化企业的数据经营结构与模式、促进数据产业的蓬勃发展。对于这一情形,形成了一系列研究成果。例如,夏义堃基于开放政府数据战略的国际比较提出的中国对策选择中,就包括设计开放数据再利用的产业政策体系^[11];陈美从增值利用视角调查分析了美国、英国、澳大利亚等国家的开放政府数据商业应用状况^[12]。对于第三种情形,李海敏分析了贵阳市探索形成的“契约式

开放”和“孵化式开放”两种新型政府数据开放方式。前者是吸引企业参与入驻大数据加工清洗基地,根据契约约定对政府数据进行再加工、建模和应用;后者是通过搭建大数据开放平台为创客提供优质数据资源,在创客开发的产品获得收益后,再引入数据交易实现收益分成^[10]。尽管“契约式开放”和“孵化式开放”被认为是新型政府数据开放方式,但是它们实质上是对政府数据的市场化运营,这一市场化运营由贵阳市政府授权给贵阳市国资委间接控股的贵阳块数据城市建设有限公司实施,主要以逐利和增值为目的。对于后两种情形,还有学者提出我国的政府数据开放应由开放转向开发,打造开放数据、数据应用、项目孵化三位一体的政府大数据开放格局^[13]。

国外关于政府数据开放的商业化运营研究主要集中在商业模式分析和价值创造。Magalhaes和Roseira通过分析178家美国公司使用政府开放数据的路径,总结出12种不同的商业模式^[14]。Zeleti等提出一个分析政府开放数据商业模式的框架,包括价值组织、价值增值过程、价值回报、价值获取、价值网络、价值管理等六个方面^[15]。Leviakangasa和Molarius以芬兰运输安全局为案例研究了测算政府开放数据转化为经济价值的方法^[16]。另外,国外研究非常注重政府和企业的价值共创以及政府数据开放生态体系构建。Abella等提出开放数据是智慧城市生态系统的的核心基础,企业对开放数据再利用形成各种数据产品或App是价值共创的关键路径^[17];Bonina和Eaton基于对布宜诺斯艾利斯、墨西哥城以及蒙得维的亚开放政府数据平台的调查发现,政府数据开放成功实施的关键是在平台拥有者、数据供给方、数据需求方之间形成良性生态^[18]。

(四) 政府数据资产化运营与管理研究

国内较早探索政府数据资产化运营的是贵州省,2014年11月成立了云上贵州大数据产业发展有限公司。该公司的定位是政府数据运营企业,主要职能包括政府

数据汇聚、政府数据共享、政府数据开放三个方面^[9]。曹谦和范佳佳认为,政府数据开放是政府数据资产运营的主要形式,并基于此分析了贵阳市政府数据资产运营的得与失^[20]。目前,由于政府数据的资产价值已经得到高度认可^[21],政府数据资产化运营与管理研究成为重要议题。在资产化运营和管理依据方面,李海敏认为政府数据“供内部公务使用时属于‘公用物’、公共开放时属于‘公共用物’、商业化经营时属于‘国有私产’”,并指出“除了因涉及国家安全、商业秘密、个人隐私等特殊原因而不能开放和利用的情形之外,政府数据都可以作为国有私产进行商业化运营,且包括已公共开放的部分”^[10]。张鹏和蒋余浩深入探讨了政府数据资产化管理的基础理论,包括资产属性、数据权属、定价方法等方面,其中探讨了政府数据的会计准则适应问题^[22]。在管理体系和评价方面,宋晶晶界定了政府数据资产管理的概念,并且构建了政府数据资产管理的体系,包括管理对象、管理流程、管理标准、安全管理、权属管理五个方面^[23]。范佳佳提出一个政府数据资产可持续运营评估的理论模型^[24]。针对数据权确认、安全保障面临的问题,学者们从技术角度出发研究了可能的方案。例如,吴超和郁建兴提出构建分布式应用机制和基于共识算法的数据定价模型^[25];不少学者尝试基于区块链方法解决数据权属和数据交易问题^[26-27]。

综合上述四个方面的分析可见,政府数据开放涉及授权、市场化运营问题,而政府数据资产化管理同样涉及数据权属、运营增值问题。因此,有必要对政府数据授权运营展开深入研究,不仅要阐释相应概念,而且要进行系统化的比较分析。

三、研究设计

(一) 案例选取

2017年12月,成都市在原有信息化建设有限公司基础上,更名组建成都市大数据股份有限公司,由成都产业

投资集团（简称“成都产业集团”）100%控股；2018年10月，获得市政府政务数据集中运营授权；2021年1月，更名为成都市大数据集团股份有限公司（简称“市大数据集团”），向集团化、规模化、专业化方向发展。该公司定位于“成都市大数据资产运营商”“成都市大数据产业生态圈服务商”“智慧城市投资建设运营服务商”。2019年，市大数据集团根据政府授权，搭建了成都市公共数据运营服务平台（这里的公共数据系指包括公共企事业单位数据在内的广义概念，而本文研究的重点是政府数据，即政府部门生成和拥有的数据，与公共企事业单位数据的运营有一定差异；因此，本文在成都市政策文件、平台名称表述中保留“公共数据”，其他部分都采用“政府数据”）。2020年12月，该平台正式上线。2020年10月，成都市人民政府办公厅印发《成都市公共数据运营服务管理办法》，为国内首份关于政府数据授权运营的专门政策文件，从制度层面明确了政府数据授权运营的实现机制。2020年10月，形成第一批政府数据运营需求清单，涉及17个部门、55类数据；2021年3月，形成第二批政府数据运营需求清单，涉及300多类数据。自2020年以来，长沙、郑州、衢州等20多座城市来蓉考察调研，普遍认为成都市成立本地国资载体探索政府数据授权运营的做法具有先进性，走在了全国前列。

（二）资料收集和研究过程

为保证本次案例研究更加可靠、有效，参考Creswell和Miller关于提升质性研究效度的建议^[28]，一方面，确保资料获取的及时性，邀请具体实施成都市政府数据授权运营的市大数据集团专家共同开展研究，并针对相关问题进行深度访谈，使得实践成果能够及时地反馈到本文研究中；另一方面，对论文内容进行评议，确保案例描述的准确性，从而提升案例分析的深入性和可靠性。具体的资料收集和研究过程如下：2020年11月，在《成都市公共数据运营服务管理办法》正式通过后，

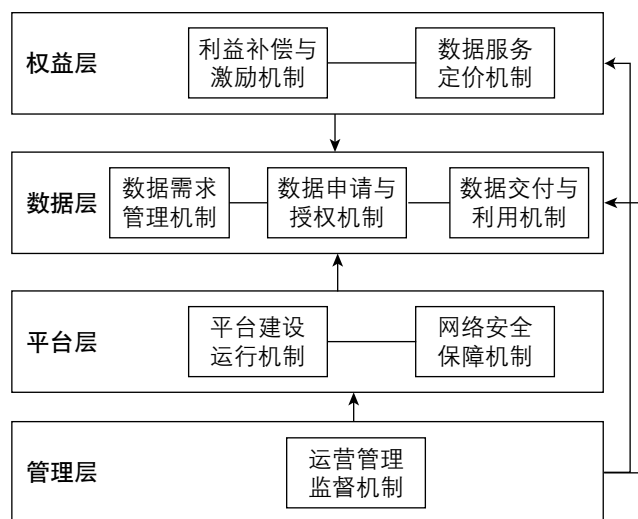
2021年1月和2月，实施第二轮资料收集，同时进行三轮深度访谈；2021年3月，形成论文初稿并进行两轮评议，在相关建议的基础上对论文进行修改和完善。

四、成都市政府数据授权运营的实现机制

成都市政府数据授权运营的实现机制如图1所示，包括4个层面、8个机制。管理层设有运营管理监督机制，负责确立政府数据授权运营的体制和权责关系；平台层包括平台建设运行机制和网络安全保障机制，从技术上确保政府数据授权运营的有序安全；数据层包括数据需求管理机制、数据申请与授权机制以及数据交付与利用机制，确保市场主体使用政府数据；权益层包括利益补偿与激励机制以及数据服务定价机制，确保相关方权益。

（一）运营管理监督机制

涉及的运营管理监督部门包括市网络理政办、市新经济委、市政府各部门和有关单位。市网络理政办负责指导、监督和协调推进政府数据授权运营服务工作，负责汇聚各部门、有关单位的数据，为数据运营提供资源保障；市新经济委负责新经济企业关于政府数据的需求收集和整理，推动政府数据的创新应用；市政府各部



(C) 启动本研究，开始第一轮资料收集。2020年12月以及图1 成都市政府数据授权运营的实现机制

门、有关单位(即数据提供单位)负责确认政府数据运营需求,基于风险评估结果对可以运营的数据进行授权确认。经市政府授权的政府数据运营服务单位,即市大数据集团,负责建设维护并管理政府数据运营服务平台(网址:https://www.cddataos.com),根据部门授权确认意见,采用市场化方式依法依规开展政府数据运营服务。同时,要求政府数据运营服务单位对政府数据运营服务平台上数据的存储、传输、利用等环节建立透明化、可记录、可审计、可追溯的全过程管理机制,形成政府数据使用的全程记录,并将日志数据提供给成都市政务信息资源共享平台(网址:https://data.cd.cegn.cn,通过电子政务外网访问);定期将运营服务、数据交互、数据使用情况汇报给市网络理政办、市新经济委和数据提供单位。市网络理政办不定期检查政府数据运营平台的数据使用日志和安全保护情况,加强数据运营过程中的数据安全保障。

(二) 平台建设运行机制

政府数据运营服务平台实施集约化建设,除经市政府授权的政府数据运营服务单位外,不再新建其他运营渠道;对于已经建成的数据运营渠道,应当按照有关规定并入统一的政府数据运营服务平台。政府数据运营服务平台按照国家信息系统安全等级保护(三级)要求,不仅要具备数据需求整理、数据分类分级管理、数据处理、数据全流程溯源等功能,还要具备数据交换、服务封装等数据服务能力。政府数据运营服务平台的前置系统与成都市政务信息资源共享平台直接连接,负责从政务信息资源共享平台上获取政府部门已经授权确认的政府数据。政府数据运营服务平台与政务信息资源共享平台统一部署于成都市政务云平台,集约使用政务云计算、存储、安全等资源,与互联网逻辑隔离。数据提供单位和数据使用单位有权力对政府数据运营服务平台提出新的需求;政府数据运营服务单位有责任根据相关需求做好技术升级、功能迭代、资源扩展等工作,确保

政府数据运营服务平台具备相应的服务能力。

(三) 网络安全保障机制

采用政府数据提供、汇聚、运营和使用的“四段式”网络安全保障机制:①数据提供单位负责本单位到成都市政务信息资源共享平台前置机之间的数据安全;②市网络理政办负责成都市政务信息资源共享平台到政府数据运营服务平台之间的数据安全;③政府数据运营服务单位负责政府数据运营服务平台和数据使用单位之间的数据安全;④数据使用单位负责数据使用过程及结果的安全。第①②④段的网络安全依赖于各部门或单位建立的技术平台和管理机制。而第③段的网络安全保障机制,则由政府数据运营服务平台按照网络安全等级保护三级及以上标准建设、管理和运维,具备数据传输存储加密、数据服务全流程监控、全流程详细日志记录等网络安全保障能力。政府数据运营服务单位对提供的数据运营服务可能产生的法律责任负责,建立并严格执行网络安全和政府数据安全的管理制度,明确主体责任、行为规范和管理要求;对数据资源进行分级分类管理并编制政府数据运营清单;建立数据备份制度,定期对平台中的数据进行备份;制定网络安全处置应急预案,定期组织应急演练,确保政府数据运营工作安全有序。

(四) 数据需求管理机制

成都市政府数据授权运营采用需求驱动方式推进,数据需求管理机制主要包括两个方面:一是与市新经济委建立的常态化数据需求对接机制,市新经济委面向全市新经济企业收集可能的政府数据需求,向政府数据运营服务单位推荐可能存在政府数据需求的企业,政府数据运营服务单位与企业共同策划数据应用场景,对相应的政府数据需求进行分析和确认,对于授权运营可行性高的政府数据需求,与相应的企业联系进一步确认企业所需政府数据的内容、使用方式和具体应用场景;另一方面,政府数据运营服务单位拥有数据分析、产品经

理、数据安全、市场运营、解决方案等全方位的专家团队，能够建立相应的政府数据产品Demo，主动与相关企业进行沟通，切实解决企业因不了解政府数据而难以提出精准数据需求的困难。截至2021年3月，通过上述两种方式，已调研和梳理近200家企业和单位的政府数据需求，储备政府数据在普惠金融、公共服务、企业审计、新经济企业产品创新等领域的应用场景20余个，并与四川省数字证书认证管理中心有限公司、成都智审数据有限公司等新经济企业达成合作意向。

（五）数据申请与授权机制

对于整理形成的政府数据需求，由市大数据集团统一向市网络理政办提交政府数据运营服务需求清单。市网络理政办在收到需求清单后的10个工作日内完成复核工作；复核通过后，征求数据提供单位意见。数据提供单位收到市网络理政办已复核通过的数据需求清单后，依据国家及行业相关法律法规，在10个工作日内对所需数据、使用方式和应用场景进行评估，提出是否授权运营服务的确认意见，结果提交市网络理政办汇总。此外，市公共数据开放平台已普遍开放的政府数据资源，集中统一授权纳入政府数据授权运营体系。为尽可能厘清数据运营各方的责任边界与权利、义务，成都市采用了三方协议和数据安全使用协议的方式：一是市大数据集团与市网络理政办、各数据提供部门分别签订三方协议；二是使用政府数据的企业要与市大数据集团签订数据安全协议。

（六）数据交付与利用机制

对于数据交付与利用，成都市的机制设计分为两种模式。第一种是“数据不出网”的数据交付与利用模式，运营服务的政府数据不外流出电子政务外网，即政府数据运营服务平台所部署的成都市政务云，包括三种情况：一是数据核检服务，根据企业的数据核检需求反馈核检结果，即提供数据比对服务；二是数据报告服

务，即为企业、机构和个人提供相应数据分析服务；三是“数据沙箱”服务，为企业、机构和个人提供相应的数据运行环境，企业、机构和个人将自己设计好的算法提供给政府数据运营服务平台，政府数据运营服务平台在运行相应算法后，将数据计算结果反馈给企业、机构或个人。第二种是“数据出网”模式，这是政府数据市场化运营的难点，因为对于社会化应用平台，数据一旦离开政府数据运营服务平台，就有可能被数据使用单位复制和再现。对此，成都市的解决方案是搭建政府数据运营服务单位控制的安全可信云平台，即利用授权政府数据的软件、App等应用必须部署在可控制的安全可信云平台上，同时通过发挥成都超算中心强大的算力资源支撑，化解数据传输加解密过程中的效率问题，力求在确保安全的前提下提供便捷高效的数据服务。

（七）利益补偿与激励机制

由于市大数据集团是成都市本地的全国资企业，政府数据运营产生的经济收益能够直接为成都市当地数字经济产业产生贡献。同时，按照我国财政管理要求，提供数据的各个部门无法直接从数据运营的收益中“分成”，作为数据供给的利益补偿和激励，政府数据运营服务单位通过引导外部数据和技术流入，为政府部门提供数据和技术来反哺服务，助力政府部门的智慧治理能力提升和公共服务水平提高。具体包括：①针对授权政府数据在分析和使用中发现问题，及时以报告形式反馈给相应的政府部门，帮助其改进数据质量；②在条件允许的情况下，帮助政府部门从外部获取治理创新所需要的社会数据；③对提供数据积极的政府部门，主动帮助他们分析数据的应用场景，并鼓励和引导相关企业为他们提供技术服务或开发数据应用平台；④下一步也正在探索开展政府数据授权运营的年度分析报告，并尝试与部门信息化资金挂钩。

（八）数据服务定价机制

在数据服务定价方面，成都市采用市场化协商方

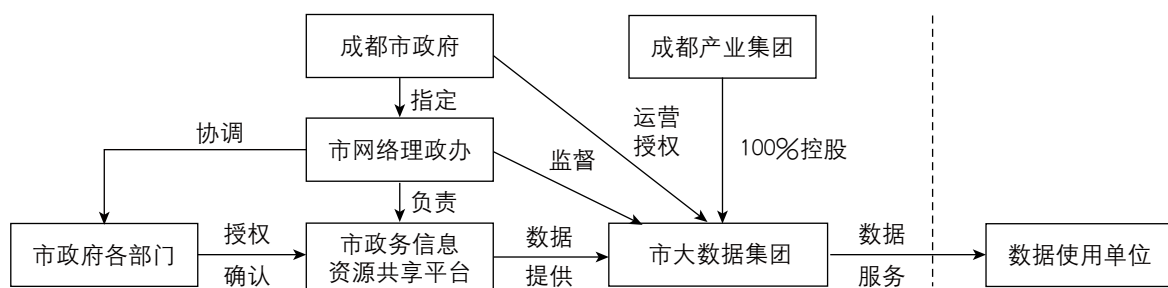
式,即由政府数据运营服务单位与数据使用单位通过多轮协商确定相应的数据服务价格,具体遵循三条原则:①围绕数据服务定价,而不是数据本身;②双方共同协商,特别是让数据使用单位充分表达意见,明确需求场景以增强服务的针对性;③尽可能降低数据使用单位的成本。以数据核检服务为例,数据使用单位仅能够收到数据核检的结果,并不能查看或获取相关数据本身;每条数据核检服务的价格在2角到几元人民币不等,具体根据数据核检服务涉及数据的稀缺性和完备度,由数据使用单位和政府数据运营服务单位通过若干轮协商确定,而不是由政府数据运营服务单位直接确定。选用该数据服务定价机制主要出于两点考虑:一是数据的价值依赖于应用场景,不同数据在关联之后会产生更大的价值,相同数据在不同数据服务中的价值不同;二是政府数据进入市场非常有利于本地的数字经济发展和科技创新,但是政府数据的经济价值应留在本地。

五、成都市政府数据授权运营的内在机理

为进一步理清成都市政府数据授权运营的内在机理,从理论上阐释政府数据授权运营的内涵与特点,本部分从政府数据授权运营的基本特性、价值共创逻辑以及动力机制建构三个方面深入分析成都市政府数据授权运营案例。

(一) 政府数据授权运营的基本特性:将数据作为国有资产进行的市场化运营

成都市政府数据授权运营的运行逻辑如图2所示。



成都市政府将政府数据运营权集中授权给市大数据集团开展数据运营服务;成都市政府指定市网络理政办具体负责指导、监督和协调推进政府数据运营服务工作。市政府各部门(含有关单位),即数据提供单位是政府数据的法定管理部门,对各自管理的政府数据能否进入运营服务范围进行把关。

从成都市政府数据授权运营的运行逻辑来看,政府数据授权运营的基本特性是将数据作为国有资产进行的市场化运营,具体包括:①将政府数据授权给本地国资公司运营,这样产生的经济收益能够以国有资产运营收入的方式进入地方财政,实质是将政府数据作为国有资产运营;②不改变政府部门对各自数据的管理权,并通过全程留痕和透明的方式记录数据使用情况,便于政府数据授权运营的全程监管,有效连接数据使用方和数据提供方;③以数据服务方式为数据使用单位提供服务,充分利用成都超算中心的独有优势,运用技术手段避免数据使用单位复制和再现相应数据,确保政府数据的经济价值不被流失,尽可能让作为新型国有资产的政府数据资产保值、增值。在这一模式中,政府数据授权是指市政府将各部门数据的市场化运营权集中授予市大数据集团,这里的市场化运营权也就是对“数据使用权”的交易权限;各部门负责根据国家及行业相关法律法规,对具体政府数据能否进行市场化运营进行确认,原则上只要数据不涉及国家安全、商业秘密、个人隐私,都允许进行市场化运营;数据使用单位在数据使用中拥有的权利和应履行的义务,通过与市大数据集团签订数据使

用协议和安全协议进行明确。

政府数据开放是将政府数据直接提供给数据使用单位，包括有偿开放模式，以及前文提到的“契约式开放”和“孵化式开放”两种方式，都会把政府数据直接提供给数据使用单位。政府数据一旦被拿走，就可能被用在其他方面，甚至被公司转卖；尽管可以通过开放许可授权协议进行约束，但是对于违反协议的行为难以通过法律手段给予纠正。成都市政府数据授权运营不是将数据直接提供给数据使用单位，政府数据运营服务单位一直掌控市场化运营的政府数据。成都市政府数据授权运营与前文提到的政府数据开放市场化经营的第二种情形也不一样，第二种情形是鼓励企业对已开放的政府数据进行市场化运营，获得授权的企业都可以对政府已经开放的数据进行市场化运营，包括融入不同来源的数据进行市场化运营；成都市政府数据授权是将政府数据集中授权给本地国资公司进行市场化运营。可见，成都市政府数据授权与政府数据开放存在区别。

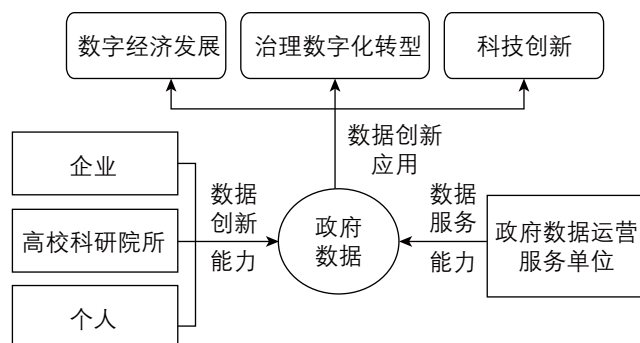
将政府数据作为一种新型国有资产，各级政府能够进行市场化运营已经是基本共识。成都市政府数据授权运营模式的核心是结合地方实际提供了一种实践上可行的政府数据资产化运营方案。在该方案中，并未对数据进行精细确权，而是基于政府部门对各自数据拥有的管理权，集中统一地交由本地国资载体进行市场化运营。一方面，数据运营服务并不依赖于数据所有权的转移，避免了数据精细确权的难题；另一方面，通过完全公开透明并且安全的方式让政府部门准确掌握各自数据的运营服务情况，有利于促进部门提供数据的积极性。

结合成都实践，本文将政府数据授权运营界定为地方政府将各部门数据的市场化运营权（政府数据使用权的交易权）集中授予本地一家国资企业，由该国资企业通过市场化服务方式满足经济社会发展对政府数据的需要，同时实现政府数据资产的保值、增值。

（二）政府数据授权运营的价值共创逻辑：为经济治理科技创新创建数据生态

成都市政府数据授权运营的价值共创逻辑如图3所示，其最终目标是通过政府数据的创新应用促进当地的数字经济发展、治理数字化转型以及科技创新。这些目标的达成一方面需要政府数据的有序融入以及深度开发利用，另一方面需要企业、高校、科研院所、个人的积极参与，贡献其技术研发能力^[29]。但面临一个非常棘手的问题，就是如何通过合适方式将政府数据提供给企业、高校、科研院所、个人使用。成都市政府数据授权运营模式有效解决了这一问题，获得市政府授权的政府数据运营服务单位能够从政府部门那里获取到经济、治理和科技创新需要的数据，具备为企业、高校、科研院所、个人提供数据服务的能力；企业、高校、科研院所、个人则能够通过政府数据运营服务单位使用到创新应用所需要的政府数据，充分施展数据创新能力。

这种数据价值共创逻辑存在四个优势：①以市场化方式运营政府数据这一新型国有资产具有法理依据，能够保障政府数据运营服务单位的数据服务能力，首先是在市政府的直接推动下能够保障从政府部门那里拿到可以进行运营服务的数据，数据运营服务产生的经济效益又能够用于政府数据运营服务单位增强自身数据服务能力，例如增加数据分析师的数量、改进升级技术平台，从而为数据使用单位提供更加专业和高端的数据服务；②通过切实满足数据使用单位的政府数据需求，能够充



(C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. 图3 成都市政府数据授权运营的价值共创逻辑

分发掘他们在数据创新方面的潜力,同时进一步推动更多主体参与到数据创新应用当中,形成积极参与的良性数据生态;③集中统一的政府数据授权运营模式,便于地方政府对政府数据运营服务在源头上的监管,一旦发现在平台运行、网络安全、服务定价等方面存在问题,能够在第一时间做出响应,将损失和影响保持在可控范围,相反,如果是两家以上的运营服务单位,将存在较大的数据安全隐患和非常高的协调成本,特别是数据授权之间的冲突和矛盾;④这一价值共创模式具有很强的可复制性,不仅是由于模式本身相对容易施行,更重要的是地方政府具有非常强的数据运营服务意愿,希望通过数据运营促进经济社会全面数字化转型^[30]。从长远来看,地方政府将政府数据作为重要国有资产,不仅会充分发挥它们在经济社会发展中的价值,而且还会尽可能地让其保值、增值。

(三) 政府数据授权运营的动力机制建构: 统筹管理和授权确认有待进一步优化

在第一批政府数据运营需求清单涉及的17个部门、55类数据中,共有10个部门同意提供涉及的34类数据,部门和数据同意提供的比例分别为58.82%、61.81%。考虑到这是第一批清单,相关工作还处于协调磨合当中,工作进展还算比较顺利。同时,相关的工作机制已经逐渐理顺,在数字经济快速增长和城市发展急需进一步数字化转型的背景下,成都市主要领导对政府数据授权运营格外重视。《成都市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》明确提出,要进一步优化提升公共数据运营平台的功能。同时,国家层面一旦启动政府数据授权运营试点,成都市势必会竭尽全力争取进入国家试点建设名单。成都市的政府数据运营总体上处于良好发展态势,迎来重要发展机遇。

然而,成都市政府数据授权运营依然面临着以下几个方面的挑战:①尚未明确一个牵头部门对政府数据运营予以统筹,在数据运营过程中,涉及的数据要素配置

改革、大数据产业发展、数据资源汇聚管理、大数据交易中心建设、新型基础设施建设等工作分别由不同的部门承担,难以形成合力,在一定程度上影响了政府数据授予运营的推进力度;②尽管成都市在政府数据授权运营方面具有明显的先发优势,但数字经济品牌意识不强、官方推广宣传力度不够,政府部门对数据授权运营的认识和认可程度不够深刻,需要进一步强化政府部门的数据运营意识和授权确认意愿;③政府数据的经济价值更多是在不同政府部门的数据关联应用下产生的,各部门在政府数据授权运营服务中的贡献难以区分,当运营服务的政府数据数量达到一定规模时,这一矛盾会更加突出,面临更大的数据授权确认挑战。因此,如何尽快让政府数据授权形成具体成效,让政府部门深刻认识到政府数据运营的积极意义,并且探索出更加符合部门利益的补偿和激励机制,从而为政府数据运营服务提供持续动力,是当前迫切需要解决的问题。

六、结论与建议

目前,市场迫切需要高价值政府数据,但是政府数据市场化配置面临两大难题:一是数据确权难;二是相关主体的数据权益保障难。本文以成都市为例分析政府数据授权运营的实现机制和内在机理,发现成都市政府数据授权运营的本质是将政府数据作为地方政府的国有资产并进行市场化运营,而且将数据处于政府数据运营服务单位的控制当中,不仅确保数据安全,而且使得政府数据的经济效益能够留在当地,为地方政府带来可观的财政收入。该模式不对政府数据进行精细确权,而是由市政府将全部的部门数据市场化运营权集中交由本地国有企业,既避免了数据确权难题,又保障了相关主体的数据权益。

政府数据授权运营,特别是由地方政府作为国有资产统一对外进行市场化运营还处于探索当中,不少问题的研究还需要进一步深化。例如,如何避免政府数据授

权运营影响政府数据开放,如何在数据市场化配置整个体系中推进政府数据授权运营,如何解决政府数据授权运营中地方政府、政府部门、运营服务单位、企业之间的利益冲突,如何为政府数据授权运营提供坚实的技术保障等。针对未来研究和实践,本文提出以下几点建议:

第一,基于更多实践案例,进一步区分政府数据授权运营和政府数据开放。在成都之外,不少地方也在推进政府数据授权运营。例如,2021年3月31日,北京市委常委、副市长殷勇在北京国际大数据交易所成立大会上提出,高价值敏感政务数据均应通过该交易所进行数据使用权的交易。^[31]实际上,也是把高价值敏感政务数据使用权中的交易权,也就是市场化运营权,集中授权给该交易所。不同地方实践可能存在差异,应强化比较分析,关于政府数据授权运营和政府数据开放的差异研究还应基于更多实践案例。

第二,研究出更多确保数据不直接提供给数据使用单位前提下后者能够有效使用政府数据的技术方案。成都市政府授权运营的数据交付与使用机制的设计是基于政府数据直接提供给数据使用单位后,可能被复制和用于其他用途,所以不将数据直接提供给数据使用单位。这种机制设计能够保障政府数据安全,确保政府数据资产保值、增值,但该机制的运行需要强大算力资源作为支撑。成都市拥有相应的算力资源,但是其他地方不一定有。要让这样的机制设计广泛推广,还需研究更多高效的技术方案。

第三,在实践上,应着力避免政府数据授权运营给政府数据开放带来新的冲击。政府数据授权运营能够为地方政府带来经济收益,也会给政府部门带来一定补偿,因此都可能更加重视数据授权运营。在我国政府数据开放本身就面临困境的背景下,应着力避免政府数据授权运营给政府数据开放带来新的冲击,坚持政府数据

放,而不是纳入授权运营。推进政府数据开放,将可能的政府数据直接提供给市场主体,能够形成更加丰富的市场化运营模式、促进数据产业的良性发展。

第四,要尽快通过法律手段规范政府数据开发利用问题。成都市政府数据授权运营的部分机制设计在一定程度上也是由于当前我国法制体系建设不完善而做出的“无奈之举”。发达国家之所以能够通过政府数据开放许可授权较为有序地将政府数据推入市场,很大程度上是由于法律机制较为完善,能够通过法律规范利益相关方的行为。法律建设不完善也是政府数据开放许可协议方式在我国难以实施的症结所在,仅仅依靠技术手段终究解决不了政府数据开发利用的全部问题,还是要综合运用行政、技术、法律等多种手段。

参考文献:

- [1]李刚.政府数据市场化配置的边界:政府数据的“生产要素”和“治理要素”二重性[J].图书与情报,2020(03):20-21.
- [2]郑磊,熊久阳.中国地方政府开放数据研究:技术与法律特性[J].公共行政评论,2017,10(01):53-73,206.
- [3]黄如花,李楠.国外政府数据开放许可协议采用情况的调查与分析[J].图书情报工作,2016,60(13):5-12.
- [4]宋卿清,曲婉,冯海红.国内外政府数据开发利用的进展及对我国的政策建议[J].中国科学院院刊,2020,35(06):742-750.
- [5]范佳佳.中国政府数据开放许可协议(CLOD)研究[J].中国行政管理,2019(01):23-29.
- [6]黄如花,林焱.法国政府数据开放共享的政策法规保障及对我国的启示[J].图书馆,2017(03):1-6.
- [7]程银桂,赖彤.新西兰政府数据开放的政策法规保障及对我国的启示[J].图书情报工作,2016,60(19):15-23.
- [8]胡业飞,田时雨.政府数据开放的有偿模式辨析:合法性根基与执行路径选择[J].中国行政管理,2019(01):30-36.
- [9]王诚,刘阳阳.论政府数据开放的收费定价及其法律规

- [10]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(06): 144-160.
- [11]夏义堃. 开放政府数据战略的国际比较与中国的对策选择[J]. 电子政务, 2017(07): 45-56.
- [12]陈美. 面向增值利用的开放政府数据商业应用研究[J]. 图书馆, 2017(12): 25-30.
- [13]李平. 开放政府数据从开放转向开发: 问题和建议[J]. 电子政务, 2018(01): 85-91.
- [14]Magalhaes G, Roseira C. Open government data and the private sector: An empirical view on business models and value creation[J]. Government Information Quarterly, 2020, 37(03): 1-10.
- [15]Zeleti F A, Ojo A, Curry E. Exploring the economic value of open government data[J]. Government Information Quarterly, 2016, 33(03): 535-551.
- [16]Leviäkangasa P. Molarius R. Open government data policy and value added - Evidence on transport safety agency case[J]. Technology in Society, 2020, 63(02): 1-9.
- [17]Abella A, Ortiz-de-Urbina-Criado M, De-Pablos-Herero C. A model for the analysis of data-driven innovation and value generation in smart cities' ecosystems[J]. Cities, 2017, 64: 47-53.
- [18]Bonina C, Eaton B. Cultivating open government data platform ecosystems through governance lessons from Buenos Aires, Mexico City and Montevideo[J]. Government Information Quarterly, 2020, 37(03): 1-15.
- [19]秦晓东. 政府数据运营企业定位与职能[J]. 中国建设信息化, 2017(23): 64-65.
- [20]曹谦, 范佳佳. 从理论视角看政府数据资产运营的得与失——基于贵阳实践的思考[J]. 上海商学院学报, 2020, 21(05): 66-78.
- [21]夏义堃. 政府数据治理的维度解析与路径优化[J]. 电子政务, 2020(07): 43-54.
- [22]张鹏, 蒋余浩. 政务数据资产化管理的基础理论研究: 资产属性、数据权属及定价方法[J]. 电子政务, 2020(09): 61-73.
- [23]宋晶晶. 政府治理视域下的政府数据资产管理体系及实施路径[J]. 图书馆, 2020(09): 8-13.
- [24]范佳佳. 政府数据资产可持续运营评估理论模型研究[J]. 上海商学院学报, 2018,19(03): 21-27.
- [25]吴超, 郁建兴. 面向公共管理的数据所有权保护、定价和分布式应用机制探讨[J]. 电子政务, 2020(01): 29-38.
- [26]Hu D, Li Y, Pan L, et al. A Blockchain-based trading system for big data [J]. Computer Networks, 2021, 191(05): 1-13.
- [27]程啸. 区块链技术视野下的数据权属问题[J]. 现代法学, 2020, 42(02): 121-132.
- [28]Creswell J W, Miller D L. Determining validity in qualitative inquiry [J]. Theory into Practice, 2000, 39(03): 124-130.
- [29]张会平. 面向公共价值创造的城市公共数据治理创新[J]. 行政论坛, 2020, 27(01): 130-136.
- [30]张会平. 构建更加开放的城市数据治理体系[J]. 国家治理, 2021(Z1): 52-55.
- [31]朱英子. 北京市副市长殷勇: 高价值敏感政务数据均应通过北数所进行数据使用权的交易[EB/OL]. [2021-03-31]. <https://m.21jingji.com/article/20210331/herald/21277f5e2d1e4e3989039f786c54225c.html>.

作者简介:

张会平, 男, 电子科技大学公共管理学院教授, 主要从事数字政府、数据治理研究。

顾勤, 女, 成都市大数据集团股份有限公司总经理, 高级工程师, 主要从事数据要素市场化改革、数字经济与城市数字化转型研究与实践。

徐忠波, 男, 成都市大数据集团股份有限公司数据运营部负责人, 九三学社成都市委参政议政委员, 主要从事数据要素流通研究与实践。