

授权运营对公共数据开放的溢出效应研究

季强 韦志林

近年来,我国在公共数据开放方面取得积极进展,但与我国庞大的公共数据体量相比,数据开放的深度和广度依然不足。因此,在公共数据资源开发和利用过程中,授权运营与开放之间的协调发展至关重要,两者协同发展不仅能提升公共数据资源利用效率,还能推动社会和经济效益全面提升。

随着数据要素市场的发展,公共数据作为重要的生产要素,其开发利用方式日益受到关注。2024年10月,中共中央办公厅、国务院办公厅发布《关于加快公共数据资源开发利用的意见》,明确提出“鼓励探索公共数据授权运营”。随后,配套举措《公共数据资源授权运营实施规范(试行)》(公开征求意见稿)公布,标志着我国公共数据资源开发利用进入新的发展阶段。在此背景下,笔者尝试探讨公共数据授权运营对公共数据开放可能带来的潜在溢出效应。

一、公共数据开放现状及问题分析

1. 开放现状

近年来,我国在公共数据开放方面取得积极进展。根据《2024中国地方公共数据开放利用报告(省域)》的数据显示,截至2024年7月,我国已建立地方公共数据开放平台243个,其中省级平台28个、副省级及地级市平台215个。这些平台涵盖交通、医疗、气象等多个关键领域,为科研活动、企业创新以及公共服务提供了重要数据支持。

2. 存在问题

尽管取得一定成效,但与我国庞大的公共数据体量相比,数据开放的深度和广度依然不足,主要表现为:开放数量有限,许多公共数据资源尚未进入开放目录;更新不及时,数据更新频率较低,难以满足快速变化的社会和经济需求;部分部门对数据开放缺乏积极性,数据流通存在信息孤岛现象。

3. 原因分析

通过简单的成本收益模型,可以解释当前公共数据开放程度不足的原因。假设公共数据开放的

社会收益为 $v(r)$,成本为 $c(r)$,其中, r 为公共数据的开放程度, $\bar{r}$ 为因安全和隐私限制所能达到的开放上限。

收益函数 $v(r)$ 是边际报酬递增的,因为数据的复用效应和叠加效应导致公共数据开放收益随着开放程度提高加速递增($v'(r) > 0$)。在开放初期,由于利用率较低,收益增长较慢,随着开放程度提升,数据的多样化应用逐步释放更高的社会效益。

成本函数 $c(r)$ 是边际递减的。公共数据开放的成本包括固定成本(如基础设施建设)和可变成本(如数据收集与存储)。可变成本呈现边际递减特性($c''(r) < 0$),因为规模经济和技术进步逐渐降低了单位新增数据开放的成本。公共数据开放的成本收益曲线如图1所示。

从图1可以看出,当开放程度达到 r^* 后(A点),公共数据开放带来的社会收益开始大于成本,在理想情况下政府会持续推进开放直至上限 $\bar{r}$ 处,以实现社会福利最大化。然而在现实中,开放程度通常停留在 r^0 处(r^* 之前),因为此时公共数据开放的成本远大于收益,导致政府在进一步推动开放上面临相应挑战。

二、授权运营加速公共数据开放进程的机制分析

政务数据共享、公共数据开放和授权运营,是公共数据资源开发利用的3种重要方式,各有侧重,互为补充。开放主要是面向企业和社会公众,在维护国家数据安全、保护个人信息和商业秘密的前提下,利用互联网依法依规有序开放数据,旨在提升政府透明度、支持科研创新和优化公共服务。而授权运营则针对无法直接开放但社



上海数据交易所外景

会有迫切需求的公共数据资源,通过授权给专门的运营机构进行开发治理,基于使用场景加工成数据产品和服务,最终以市场化方式公平提供,为社会创造额外收益。

1. 授权运营不会挤占开放空间

从社会整体收益角度看,将本应开放的公共数据划入授权运营目录会削弱数据的普惠性,限制其在更广泛场景中的价值发挥,导致整体社会效益下降。然而,授权运营本质上是为无法直接开放的公共数据找到合规、高效的开发和利用路径。通过明确划分公共数据开放和授权运营范围,能够确保符合条件的公共数据优先开放,同时通过授权运营模式释放更多敏感数据的潜在价值,实现两种方式的协同补充。

2. 授权运营能够有效降低公共数据开放成本

公共数据开放通常需要投入大量资源进行技术基础设施建设、数据治理制度完善以及标准化流程设计,这些构成了高昂的固定成本。而授权运营通过引入市场化机制和专业运营机构的力量,在制度设计和技术支持方面为开放分担了这些成本。例如,运营机构在数据清洗、脱敏和加工过程中所构建的数据平台和技术框架,不仅满足了自身的运营需求,也为公共数据开放提供了现成的技术基础,显著降低了开放过程中对新平台和新系统的额外投入需求。

3. 成本收益分析

通过上述分析可知,授权运营不仅不会对公共数据开放造成挤

占,还能够有效降低开放的固定成本和可变成本。具体而言,授权运营对数据治理的优化和基础设施的支持使得开放的成本函数 $c(r)$ 不断下降,而开放的收益函数 $v(r)$ 则保持不变。这种机制可以显著提高公共数据开放的社会效益,加速政府开放进程,具体过程如图2所示。

从图2可以看出,随着授权运营的推进,开放的成本函数 $c(r)$ 曲线不断下移,成本函数与收益函数的交点由A点移动到B点,交点的左移意味着开放的临界点发生了变化,即当开放程度达到 r' 后,公共数据开放带来的社会收益开始大于成本。此时,政府便会持续推进公共数据开放至上限 $\bar{r}$,大幅缩短开放的时间进程。

进一步假设成本函数继续下移至更低的曲线 $c_3(r)$,如图3所示。在这一情况下,当前开放程度 r^0 对应的社会收益已经等于成本,公共数据开放的净收益即将显现。此时,政府在即期便会进一步扩大开放范围,直至开放达到社会收益最大化的上限 $\bar{r}$ 。这种动态优化过程说明,授权运营为公共数据加速开放创造了条件。

总之,授权运营通过降低开放门槛和成本,不仅加速了公共数据开放进程,也为社会整体收益持续增长提供了保障。

三、公共数据开放与授权运营的协同发展路径

在公共数据资源开发和利用过程中,授权运营与开放之

间的协调发展至关重要,两者的协同发展不仅能提升公共数据资源的利用效率,还能推动社会和经济效益的全面提升。现从加强协同机制、探索场内交易模式和构建多层次数据交易市场3个方面探讨协同发展路径。

1. 加强协同机制,提高公共数据开发利用效率

建立健全协同机制是实现公共数据资源高效开发与利用的关键。协同机制主要包括3个层面:一是政务数据共享、公共数据开放和授权运营的协同。明确三者相互关系,科学分类和规范管理公共数据资源,确保多维度开发利用,充分释放公共数据的社会价值和经济潜力。二是部省协同。明确部省在公共数据资源开发利用中的职责分工,建立统一的数据标准和开发规则,避免因管理割裂导致资源浪费。三是区域协调。加强跨区域数据互联互通机制,推动区域间公共数据资源整合与共享,打破数据壁垒,提升公共数据在区域层面流通效率。

2. 探索场内交易模式,提升公共数据开发利用效果

场内交易模式为公共数据流通提供规范、安全、透明的交易平台,推动公共数据资源的配置和高效利用。通过场内交易,公共数据资源流通路径更加清晰,交易过程更加标准化,能够有效降低交易成本,提升公共数据授权运营效率。同时,授权运营对公共数据开放具有促进作用,场内交易模式为授权运营提供更高效的转化通道和更广阔的流通平台,进一步加快公共数据开发利用进程。

3. 构建多层次数据交易市场,提升公共数据开发利用效用

当前,地方公共数据授权运营的数据产品和服务主要服务于本地市场,导致其应用范围受到限制,制约公共数据资源在全国范围广泛应用和支持能力。需要构建一个多层次、高效、开放的数据交易市场,以突破地方市场限制,实现公共数据资源全国性共享和流通交易。这种多层次数据交易市场不仅能推动公共数据在地方、区域、全国等多层次市场之间流动,也能为各类数据需求提供灵活的解决方案,支持跨行业、跨区域公共数据创新应用,最大化公共数据开发利用效用。

(作者:季强,上海数据交易所研究院研究员;韦志林,上海数据交易所副总经理、研究院院长)

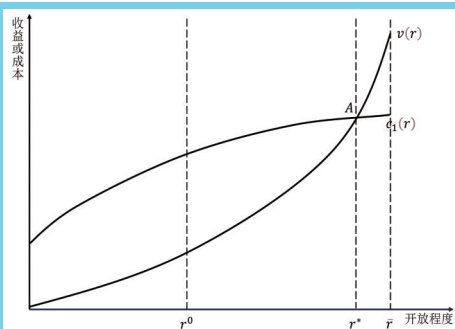


图1 公共数据开放程度不足的原因分析

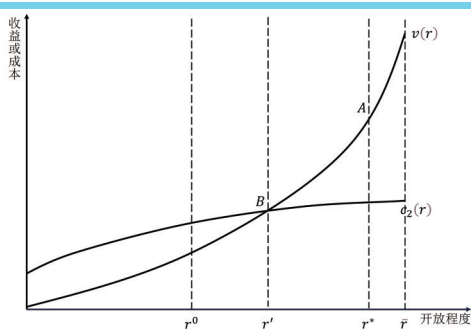


图2 授权运营推动公共数据开放的临界点变化

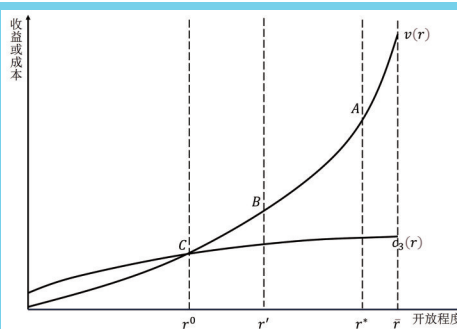


图3 授权运营推动公共数据即期开放的临界点