

公共数据授权运营收益分配的制度张力与调适路径 ——基于某市授权运营案例的财政法分析

李祥舟¹, 李志男², 陈迎青¹, 张玉杰³, 崔献波⁵, 许和平⁴, 温秀岩⁶

1. 江苏跨境数据科技有限公司, 江苏 南京 210018

2. 北京市科学技术研究院, 北京 100089

3. 南京邮电大学, 江苏 南京 210023

4. 浙江泽厚律师事务所, 浙江 杭州 310000

5. 南京可信数通科技有限公司, 江苏 南京 211800

6. 南京数智亿达科技有限公司, 江苏 南京 210001

DOI: 10.61369/TACS.2026050022

摘 要 : 公共数据授权运营是推动数据要素市场化配置和释放公共数据价值的重要制度安排, 收益分配机制则直接关系到授权运营的可持续性与公共利益实现。本文采用规范分析与案例研究相结合的方法, 以某市公共数据授权运营项目为例, 围绕收益确认、财政归集、分配实现与监督约束展开分析。基于此, 本文提出, 公共数据授权运营收益分配应由“比例博弈”转向“收益归集—预算返还—绩效分配”的制度化路径, 通过累进激励、多主体协调和全过程监督, 构建兼顾合规性、激励性、公平性与公益性的收益分配机制。

关 键 词 : 公共数据; 授权运营; 收益分配; 制度调适

Institutional Tension and Adjustment Paths of Benefit Distribution in Authorized Operation of Public Data—A Fiscal Law Analysis Based on a City's Authorized Operation Cases

Li Xiangzhou¹, Li Zhinan², Chen Yiqing¹, Zhang Yujie³, Cui Xianbo⁵, Xu Heping⁴, Wen Xiuyan⁶

1. Jiangsu Cross-border Data Technology Co., Ltd., Nanjing, Jiangsu 210018

2. Beijing Academy of Science and Technology, Beijing 100089

3. Nanjing University of Posts and Telecommunications, Nanjing, Jiangsu 210023

4. Zhejiang Zehou Law Firm, Hangzhou, Zhejiang 310000

5. Nanjing Trusted Datacom Technology Co., Ltd., Nanjing, Jiangsu 211800

6. Nanjing Shuzhi Yida Technology Co., Ltd., Nanjing, Jiangsu 210001

Abstract : Authorized operation of public data is an important institutional arrangement to promote the market-oriented allocation of data factors and release the value of public data. The benefit distribution mechanism is directly related to the sustainability of authorized operation and the realization of public interests. By combining normative analysis and case study, this paper takes a city's public data authorized operation project as an example, and analyzes benefit confirmation, fiscal collection, distribution realization and supervision and restraint. On this basis, this paper proposes that the benefit distribution of public data authorized operation should shift from "ratio game" to an institutional path of "benefit collection - budget return - performance-based distribution". Through progressive incentives, multi-stakeholder coordination and whole-process supervision, a benefit distribution mechanism that balances compliance, incentive, fairness and public welfare should be constructed.

Keywords : public data; authorized operation; benefit distribution; institutional adjustment

引言

随着数字中国建设和数据要素市场化配置改革的持续推进, 公共数据正从传统意义上的政务信息资源, 逐步转化为兼具公共治理价值与要素配置价值的重要基础性资源。2022年, 中共中央、国务院印发《关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》, 首次从国家层面系统部署数据产权、流通交易、收益分配和安全治理等基础制度^[1]。2024年, 中共中央办公厅、国务院办公厅又印发《关于

加快公共数据资源开发利用的意见》，进一步提出探索依规授权运营、建立健全收益分配机制、兼顾效率与公平等要求^[2]。随后，财政部《关于加强数据资产管理的指导意见》以及国家发展改革委、国家数据局印发的《公共数据资源授权运营实施规范（试行）》相继出台，标志着公共数据授权运营已经从地方试点探索逐步进入制度规则加快成型的新阶段^{[3][4]}。

一、案例事实、交易结构及其制度意义

本文所讨论的案例发生于某市公共数据授权运营试点实践中。为便于聚焦制度分析，本文对具体地区、单位和商业信息作匿名化处理。该项目由某市市场监管部门作为授权方，向某国有数据运营企业提供特定范围内的公共数据资源支持；运营企业在此基础上负责数据产品研发、技术整合、产品包装、渠道推广以及交易撮合等工作。根据双方约定，项目初期的数据产品开发费用、经纪费用以及市场拓展成本均由运营方自行承担，授权方原则上不承担前期投入。待数据产品完成交易并形成收入后，双方再按照预先约定的比例进行收益分配，且该比例明显向运营方倾斜。

从交易结构看，该模式具有三个鲜明特征。其一，运营机构承担了几乎全部前期研发与市场不确定性风险，因此高比例收益分享具有一定风险补偿逻辑。其二，收益实现依赖于数据产品成功交易，而非单纯的数据提供行为，因此表面上带有较强的“市场化合作”色彩。其三，交易收入按协议直接在双方之间进行划转，未再经过统一财政归集与预算安排程序。这种结构在地方试点中并非孤例，其吸引力正在于能够用相对直接的收益激励撬动企业投入与创新积极性。

但也正因为如此，该案例成为观察公共数据授权运营收益分配制度张力的典型切口。一方面，它清楚地展示了市场激励的现实需要：如果完全否认企业在场景开发、技术研发和市场拓展中的成本与风险，授权运营机制就可能沦为缺乏商业可持续性的行政推动项目。另一方面，它又暴露出当前地方试点中最常见的问题：当公共数据收益以“协议分成”的方式被处理时，公共数据的公共属性、授权单位的财政法地位以及多部门协同供数的制度需求，都有可能被简化为一种双边合同安排，从而导致公共资源收益管理与市场化激励机制之间的结构性错位。

因此，该案例的研究价值不在于判断某一具体分成比例是否绝对合理，而在于揭示一个更为基础的制度问题：公共数据授权运营中的收益，到底能否被简单理解为商业利润并直接分账，抑或必须在财政法意义上先完成收益归集，再通过预算或绩效机制实现激励。围绕这一问题展开分析，有助于将地方实践中的经验和争议提升为具有普遍解释力的制度命题。

二、案例中的制度张力及其成因

（一）收益法律性质与直接分成逻辑之间的张力

从表面上看，案例中的收益源于运营机构开发的数据产品成功交易，因而似乎可以被理解为合作双方围绕一项市场化产品形

成的合同收益；但若进一步追问交易成立的前提，就会发现该收益并不具有纯粹的私法属性。运营机构之所以能够开发相应产品，根本原因在于其获得了来自授权单位的公共数据资源支持，而授权单位之所以能够提供相关资源，又是基于其公共管理职责所形成或掌握的数据。因此，对于授权单位而言，其基于公共数据而取得的对应收益，不能简单等同于一般企业之间的商业利润，而更接近于行政事业单位利用公共资源形成的有偿使用收益^{[5][7]}。一旦承认这一点，收益分配的首要问题就不再是“分多少”，而是“该收益应否以及如何纳入财政管理”。

（二）市场激励需求与财政法约束之间的张力

必须承认，案例中的高比例分成并非毫无依据。运营机构在项目中承担前期开发费用、场景构建成本、交易撮合成本以及交易失败风险，高收益分享在一定程度上体现了对风险承担与专业能力投入的市场补偿。如果完全采用“收益全额上缴财政、企业仅获固定服务费”的方式，确实可能削弱创新主体的参与意愿，进而降低公共数据授权运营的市场效率^{[8][9]}。但问题在于，激励必要性并不能当然推出“可直接分账”的制度正当性。财政部在数据资产管理政策中已经明确提出，行政事业单位利用数据资产取得的收入应按照有关规定纳入预算管理，坚持“收支两条线”原则。这说明，财政法并不排斥激励，但要求激励必须在规范的归集—支出路径中实现。案例中收益直接划转的做法，恰恰跳过了这一关键环节^[6]。

（三）双边分配结构与多主体权益协调之间的张力

门理想等指出，公共数据授权运营收益分配的现实困境之一，在于收益主体与责任主体之间经常出现错位^[6]。在实践中，许多数据产品并非单一部门数据即可形成，而是由多个部门、多个层级乃至公共数据与社会数据融合后共同生成。若收益仅在授权单位与运营机构之间进行双边分配，其他数源单位的投入与协同价值就难以被体现，久而久之可能削弱跨部门供数积极性，影响数据汇聚和后续场景拓展。与此同时，公共数据开发利用涉及广泛社会利益，特别是在与个人信息、企业信息、公共服务场景相联系的领域，收益分配安排若完全封闭于政府部门与运营企业之间，也容易造成公共利益表达不足和社会监督失灵^[10]。

三、公共数据授权运营收益分配的制度调适路径

（一）以“收益归集—预算返还”替代“账户直分”

针对直接分成模式的核心缺陷，首先应完成收益流转路径的合规化改造。对于授权单位对应收益，应依法依规纳入财政归集体系，按照行政事业单位收入和国有资产收益管理的要求统一管理；对于运营机构的收益补偿，则可通过预算安排、政府购买服

务、专项扶持资金、绩效奖励等方式实现^[9]。这一方案的关键，不在于否定企业获益，而在于将获益从“账户直接划拨”转变为“财政规则内实现”。只有先完成收益归集，后续激励机制才具备制度正当性与可持续性。

（二）建立分层累进的收益分配机制

收益分配机制不宜简单采取固定比例，而应结合项目成熟度、市场风险、开发难度和收益规模实行分层设计。在项目初期，可适度提高对运营机构的激励强度，以弥补其研发与市场拓展成本；在项目进入稳定收益阶段后，则应逐步提高公共收益留存比例，以确保公共数据开发成果更充分地反哺财政和公共服务^[9]。就制度形式而言，可根据基准收益线、超额收益线和风险贡献度设置累进分配规则，将“投入—绩效—收益”之间建立更为清晰的对应关系^[12]。如此既有利于维持企业创新动力，也能避免长期高比例向单一运营主体倾斜所带来的公益性流失。

（三）构建多主体参与的收益协调机制

公共数据产品往往以跨部门、跨层级、跨领域数据融合为基础，因此收益分配制度也应突破“授权单位—运营机构”双边框架，转向多主体协调机制。对于涉及多个数源单位的数据产品，应在授权运营前就明确数据贡献识别、收益分享原则和利益协调程序，通过数据清单、责任清单和收益清单的联动，实现收益分配的前置化设计^[13]。必要时，可由公共数据主管部门或财政部门建立统筹协调机制，对相关收益进行统一核算和再分配。对于涉及个人信息保护、企业敏感数据利用或社会公共服务场景的数据产品，还应通过规则设计强化权利保护、用途约束和信息披露要求，防止收益分配安排侵蚀公共利益和个体权益^[14]。

（四）完善绩效评价、信息公开与监督审计机制

收益分配制度能否长期稳定运行，最终取决于是否形成可核

验、可评价、可监督的治理闭环。首先，应建立以数据安全、产品质量、应用效果、财政贡献和社会效益为核心的绩效评价体系，将其作为预算返还和激励分配的重要依据^[11]。其次，应提升收益实现与使用过程的公开透明程度，至少应在不涉及商业秘密和安全敏感信息的前提下，公开公共数据授权运营的授权范围、项目类型、收益规模及资金用途，增强社会可监督性。最后，应将授权运营收益管理纳入财政、审计和数据主管部门的协同监管范围，构建覆盖授权、开发、交易、结算和分配全流程的监督机制^[15]。只有如此，公共数据授权运营收益分配才能真正实现从“项目安排”向“制度安排”的转变。

四、结论

公共数据授权运营收益分配问题，表面上是运营方与授权方之间的比例协调，实质上是公共资源收益如何在财政法约束、数据治理要求与市场激励目标之间实现制度兼容的问题。本文基于某市案例的分析表明，当前直接分成模式引发争议的关键，不在于运营机构分成高低，而在于其将本应纳入财政管理和公共利益评价的收益，提前处理为合同性利润分配结果，从而压缩了公共数据的公共属性、多部门协同供数需求以及收益反哺社会的制度空间。因此，公共数据授权运营收益分配制度的完善，不应停留于比例优化，而应进一步转向路径重构。较为可行的制度方向，是确立“收益归集—预算返还—绩效分配”的基本思路，以财政归集保障合规性，以绩效返还维持激励性，以多主体协调增强公平性，以信息公开和审计监督强化公益性。

参考文献

[1] 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 [Z].2022-12-19.
[2] 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 [Z].2024-10-09.
[3] 财政部．关于印发《关于加强数据资产管理的指导意见》的通知（财资〔2023〕141号） [Z].2024-01-11.
[4] 国家发展改革委，国家数据局．关于印发《公共数据资源授权运营实施规范（试行）》的通知（发改数据规〔2025〕27号） [Z].2025-01-20.
[5] 门理想，张瑶瑶，张会平，等．公共数据授权运营的收益分配体系研究 [J].电子政务，2023(11):14-27.
[6] 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.
[7] 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.
[8] 叶宜含．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），2024，26(6):28-40.
[9] 杨舒涵．公共数据授权运营中的垄断风险与制度纾困 [J].山东科技大学学报（社会科学版），2025，27(5):45-53.
[10] 王锡铎，黄智杰．公平利用权：公共数据开放制度建构的权利基础 [J].华东政法大学学报，2022，25(2):59-72.
[11] 曾光辉，蔡荪萍．公共数据授权运营的模式、困难及发展建议 [J].厦门特区党校学报，2025，(04):47-57.
[12] 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.
[13] 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，(05):35-45.
[14] 黄燕飞，万寿琼．优化公共数据授权运营和机制的思考 [J].预算管理，2025，(02):68-72.
[15] 孙清白．公共数据授权运营营利性性与公益性的冲突及其制度协调 [J].行政法学研究，2024，(03):140-153.