“公共数据运营信托”：公共数据授权运营的可选方案

高　斌

摘　要　随着数据经济的快速发展，公共数据授权运营成为释放数据潜能的关键途径。中国公共数据资源丰富，但授权运营面临法律权属界定、管理机制、数据估值、可持续发展模式和利益分配等挑战。这就需要引入专业的数据治理服务机构，在承担受托人严格信义义务的同时，消除政府部门的数据治理焦虑。本文提出旨在通过信托机制解决数据权利配置和流通模式构建问题的“公共数据运营信托”方案。该模式依托数据产权的三权分置体系，将数据资源持有权、加工使用权和产品经营权进行分离，以促进数据流动和价值实现。公共数据信托化运营不仅确保了数据安全和合规性，还通过权利束拆分与重组，实现了多元主体权益的均衡配置，提升了市场化运营效率，创新了数据资产管理和运营机制，为公共数据授权运营提供了有效的解决方案。

关键词　数据要素　运营信托　数据治理

数据已成为经济发展的第五生产要素，并在作为一种特殊资产的基础上逐步形成新型财产权利。在数据要素加速发展的时代背景下，我国提出要加快公共数据资源开发利用，充分释放公共数据要素潜能，构建数据要素统一大市场，推动数据要素市场化流通相关配置改革。在数据“市场化”进程中，以商事信托为基础的数据信托结构与数据治理、流通和交易具有天然的契合性，可以为数据要素市场的参与者提供一个可信赖的数据交易生态环境，并有助于数据要素市场的发展和壮大。

一、公共数据授权运营背景

在我国数据资源领域，公共数据目前占据全社会数据资源总量的 80% 左右，是我国数据的主要组成部分。同时，公共数据与企业、个人数据结合融合，可以释放出更大的经济价值，发挥对经济产业发展的倍乘效用。近年来，中共中央、国务院连续发文强调开展公共数据有偿授权运营，激活公共数据的经济价值。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》明确提出，在确保数据安全的情况下，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。2025 年政府工作报告中进一步提出，“要加快完善数据基础制度，深化数据资源开发利用”，以广泛深刻的数字变革，赋能经济发展、丰富人民生活、提升社会治理现代化水平。

实际上，近几年多地地方政府已开始积极进行统筹规划，推进本地区公共数据的授权运营工作，探索通过数据授权运营

高斌，中建投信托研究部负责人。

来增加财政收入的路径，激活公共数据的经济价值。例如，2023 年《长沙市政务数据运营暂行管理办法（征求意见稿）》第一条为“通过合理规划政务数据运营管理来增加财政收入”。地方将政务数据财政写入政策，顺应产学研各界对“数据财政”的呼吁。江苏省 2024 年出台全国首个省级《公共数据授权运营管理暂行办法》，明确数据收益按“谁投入、谁贡献、谁受益”原则分配，并建立数据资产入表制度；此后，威海市、沈阳市等地相继出台公共数据运营管理制度，推动数据价值释放。“数据财政”有望赋能地方经济发展。

相较于私有部门之间的数据交易规模，我国当前公共数据交易规模占比不高，这与公共数据本身所蕴含的巨大经济价值形成了鲜明反差。目前，我国公共数据的“开放”的方式主要为两种：**一是**政务数据共享，即通过打通跨部门、跨层级数据壁垒，消解政务数据之间的“数据孤岛”，实现政府数据的统合和共享，这种方式为政府的高效履职提供手段和支撑。例如，无锡市通过整合低保、社保等数据，对特定贫困群体进行水电、燃气等补贴的“无感化”发放。**二是**公共数据开放，即以无条件自由开放与通过协议有条件提供等方式，向社会无偿开放公共数据，这种方式大大丰富了数据开发主体。例如，北京市交通委通过绿色出行一体化服务平台（MaaS）平台，向高德、百度、美团、滴滴等企业开放政府的公共交通数据，由企业与自有数据进行融合，向市民提供集公交、地铁、骑行、步行、网约车等多种交通方式的一体化出行服务。但有时，由于具有高价值的公共数据往往其承载的信息也较为敏感，难以实现最大范围的公共数据开放，且政府部门单方开放数据也难以实现市场的真正发展。因此，能够整合专业数据开发力量并引入市场化机制的公共数据授权运营方式成为最大程度释放数据价值的可能解法。

二、公共数据授权运营面临的难题

通过实践调研结果显示，当前我国公共数据授权运营面临着以下五大难点，制约了其广泛开展。

一是法律制度维度，现行公共数据授权运营面临法律权属界定困境。公共数据“全民所有”与政府管理职能的二元属性交织，确权机制尚未健全，致使委托方与受托方的权利义务边界模糊，易引发运营纠纷。同时，数据流通涉及隐私权、公共利益与国家安全的三重属性，法律关系涵盖合同约束、监管合规与权益保护等多重维度。不同应用场景下的数据合规要求存在显著差异，而现行法规未建立完善的动态授权机制，匿名化处理标准缺乏统一性，导致政府部门面临“合规成本高”与“权责不清”的双重压力。

二是管理机制维度，缺少一种兼顾公共数据授权运营安全和效率的“信任机制”。公共管理机构和公共服务机构在依法履职和提供公共服务过程中收集、产生的公共数据，必然涉及国家秘密等国家安全事项和个人信息、个人隐私等个人合法权益，如果缺少合适可行的管理机制，可能导致数据泄露、滥用、篡改或毁损等风险，进而引发违反《国家安全法》《民法典》《数据安全法》《网络安全法》和《个人信息保护法》等相关法律法规，侵犯国家数据安全、社会公共利益、企业商业秘密和个人信息权利等。所以，在公共数据授权运营

中，数据提供方与数据运营方迫切需要设立一个“安全机制”，防止数据权利滥用，且不能影响到数据的市场化运营效率。

三是在数据估值维度，缺少公共数据的定价机制。价格机制是数据要素价值释放的基础和关键，由于数据属于新型生产要素，针对数据品类、完整性、精确性、时效性等价格影响因子的研究还不成熟。当前定价模型多依赖人工议价或简单成本核算，未能反映数据质量、应用场景和潜在经济价值等核心要素，致使数据交易平台普遍存在“有价无市”或“低价贱卖”现象。公共数据价值受应用场景多维异构性影响显著，不同场景下数据的经济贡献存在量级差异。尽管已产生诸多数据交易实践，但尚未形成普适性估值框架。

四是在价值创造维度，缺少一种可持续发展的授权运营模式。现阶段政府部门开展公共数据授权运营的重点，是向特定企业授予公共数据资源以开发权、利用权，以此鼓励民营企业利用公共数据开展科技创新，激发数字经济活力。实践中，授权的政府部门主要通过专项财政资金补助的形式获得成本补偿，公共数据市场运营的收益主要由数据企业独享，这就导致公共数据增值收益呈现“政府保本运营、企业独占红利”的失衡格局。这种单向度的价值传导模式，不仅使公共数据要素的资产化转化路径受阻，未能有效转化为可持续的财政收入来源，更因缺乏收益反哺机制，制约了数据要素市场的可持续发展。

五是在利益分配维度，公共数据要素价值传导面临“三元悖论”困境。《数据二十条》虽首次确立了“谁投入、谁贡献、谁受益”的数据要素收益分配基础性制度，但在实践层面仍存在三重矛盾：其一，公共数据的全民所有制属性与排他性授权机制存在法理冲突，导致政府代表的公共利益、数据运营方的商业利益及公众的集体权益难以量化确权；其二，数据要素的价值增值具有非线性特征，原始数据供给方（政府）与数据产品开发方（企业）的贡献度存在计量盲区，据清华大学数字经济研究院 2023 年测算，在典型公共数据产品价值链中，政府基础数据贡献占比达 62%，但实际收益分配权重不足 18%；其三，收益反哺机制缺失，形成“数据价值创造 - 收益共享”的循环断点。这种分配失衡不仅加剧了公共数据开发利用中的“公地悲剧”，更可能引发“政府财政投入 - 企业超额收益 - 公众权益虚置”的新型社会公平性问题。

三、数据产权的三权分置体系下的权利体系构造

要突破当前公共数据授权运营的瓶颈，核心是要解决数据权利配置和高效流通模式构建这两个问题。前者的焦点是如何通过“数据产权”体系构建，实现合规与安全；后者的焦点是如何选择数字权利的运行模式，平衡信任和高效。

基于数据的特点，传统产权框架显现困境，创设一种与物权、知识产权等权利并列的新型数据产权成为适应市场需求和时代趋势的选择（张新宝，2023）。为推动数据要素的流通和共享，催化数据要素价值实现，2022 年 12 月，中共中央、国务院正式对外发布《关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》（“数据二十条”），遵循因数确权原则，采取权利拆分思想，提出构建数据资源持有权、数据加工使用权和数据产品经营权“三权分

置”的数据产权制度框架，形成中国特色数据产权制度体系。虽然“三权”目前还停留在政策阶段，相关概念的法律内涵还有待于进一步明确，但在这个框架的指导下，可以构建起一套合理的数据权利体系，并为解决当前公共数据授权运营领域的难题提供基础。

一般而言，数据可以概括为三种形态：原始数据、数据资源和数据产品。原始数据指初次产生或源头收集的、未经加工处理的数据，具有直接记录信息的特点，例如，用户网络行为痕迹、企业设备产生的工业数据等。数据资源是指对原始数据进行筛选、清洗、整合等预处理之后，形成的具有价值创造潜力、可机器读取且可供社会化再利用的数据集合。数据产品是指基于数据加工形成的可交易服务或产品。数据持有权是三权分置的基本性权利，是指通过自主获取、受让或经由相关数据主体的授权同意，对原始数据、数据资源和数据产品享有的管理、使用、收益和依法处分的权利。对于政府部门来说，其主要是掌握的数据持有权这一基本权利，也是将来实现“数据财政”的资本。整个公共数据授权运营的基础本质是围绕政府所掌握的数据持有权而展开。

（一）数据归属的权利问题：政府部门的数据持有权

对于政府部门的数字持有权，可以用一个比较贴切的比喻。政府部门就像公共数据图书馆管理者，图书馆中有关于原始数据、数据资源和数据产品的三类数字书籍。而政府部门现在要做的就是如何运营好这个图书馆，一方面让图书馆的知识更好地服务于社会（数据流通），另一方面让这座图书馆实现运营收益（数据财政）。

在政府部门所持有的三种数据形态中，最重要的、数量最多的是原始数据。原始数据持有权并非如同所有权那样绝对性的排他性权利，它实际是一种权利区间（从单纯的数据管理权向排他性所有权的渡）。因为在数据之上可能附加有多元主体的多元利益，而在价值位阶当中政府部门的财产利益相比人格权等利益处于劣后位置（王利明，2014）。所以对于原始数据中有一部分涉及个体人格权利益等的数据，政府的持有权表现为一种“部分所有”的状态，这牵涉到关于数据授权以及收益分配的问题。而对于经过脱敏或匿名加工的数据资源以及数据产品，政府部门则具有相对完整的、体现支配性和排他性的持有权（图 1）。基于数据持有权的状态，可以在相关利益主体之间建设起来分层授权体系，来实现数据的合法、合规和安全运营。

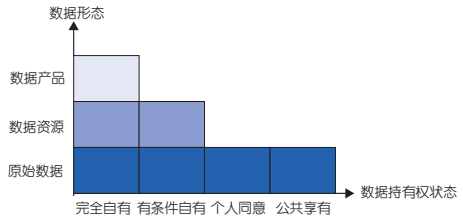

图 1　数据形态与数据持有权状态

（二）数据流通中的权利问题：数据加工使用权和数据产品经营权

数据持有权是数据产权的基础，但它并不排斥其他权利的存在和行使。持有权可以与其他权利相分离，如通过合同约定将数据的使用权或经营权转让给其他主体，这就对应着另外两种数据权利：数据加工使用权和数据产品经营权。前者是指经由数据持有权人授权，对原始数据、数据资源进一步清洗、加工，并进行分析、

评估、计算等数据使用行为，进而产生新的可以用以交换的权利，其指向对数据价值的提升；数据产品经营权，是指数据持有权人或经由授权的其他主体作为数据市场主体，基于数据产品或提供的数据服务所享有对其进行许可、交易与获取收益的权利。

为便于理解三种权利之间的关系，以及观察数据在流通中的价值实现过程，我们可以继续引用上文图书馆的例子：为推动更好地服务于社会以及增加财政收入，政府部门对社会有偿开放数据图书馆。A 企业从图书馆借到一本原始数据的书，并根据书中的原始数据加工提炼成自己的数据资源笔记。A 企业便享有原始数据加工使用权（有偿得来）和数据资源持有权（原创取得）。此时 A 可以将数据资源笔记给自己使用，也可授权给 B 企业使用。B 企业在得到 A 企业的授权后，根据数据资源笔记开发出一个 APP（数据产品），B 企业便享有数据资源笔记加工使用权（有偿得来）、APP 的数据产品持有权和经营权（原创取得）（图 2）。我们可以发现，在这个过程中数据持有权与数据加工使用权、数据产品经营权之间呈现出并行不悖、各行其是的局面，数据流通的过程即数据价值实现的过程，这就是数据三权分置改革的内在价值逻辑。

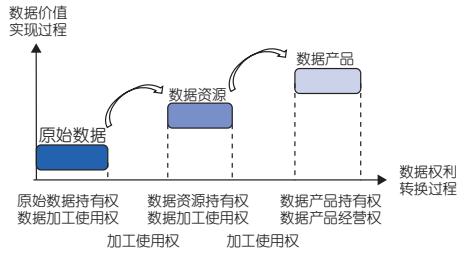

图 2　数据价值实现过程中数据三权体系运行

整体来说，数据三权分置体系创造了一套数据权利规则，其目的是为促进数据流动和价值实现。“数据资源持有权”为数据来源合法性、隐私保护问题以及数据所有者的数据权利收益问题提供基础；“数据加工使用权”，为数据使用价值的提升和开发价值的实现扫清障碍；“数据产品经营权”则有助于解决数据共享效率和数据处理激励问题。

四、数据三权体系下公共数据授权运营信托

2021 年，《麻省理工科技评论》发布“全球十大突破性技术”榜单，Google Sidewalk Labs 提出的“数据信托”位列其中之一。目前，数据信托的理论创新已获得国际学界的广泛认可。数据信托制度的本土化建构路径呈现出显著区别于域外实践的独特性。国际学界在探讨数据信托时，多聚焦于公共数据治理领域，着重构建数据收集者、控制者、使用者与数据主体四元主体的权利制衡框架。这种以隐私保护为核心的制度设计，主要着力于解决数据共享中的利益冲突问题。与之形成鲜明对照的是，我国学界在数据要素市场化改革背景下，开创性地提出将数据本身确认为信托财产的新型法律架构。这一研究突破不仅颠覆了传统信托客体需具备物质形态或明确经济价值的认知局限，更通过“数据资产证券化 + 信托管理”的双层设计，实现了对数据要素财产权、收益权、处置权的全流程闭环管理。

（一）公共数据授权运营的信托赋能

在数据三权分置权利体系下，公共数据的信托化运作可以处理好以下两个层面的关系，从而形成一种兼顾安全与效率的

数据运营模式。

1. 数据治理

一是将“信义关系”嵌入数据流通链条，实现以数据持有权为基础的“权力对等化”。数据的价值在于流通，信任是数据流通的基础。公共管理机构和公共服务机构在依法履职和提供公共服务过程中收集、产生的公共数据，必然涉及国家秘密等国家安全事项和个人信息、个人隐私等个人合法权益。对国家安全、个人信息、个人隐私的保护，应当优先于公共数据的开放、开发和运营。这就要求数据持有人承担严格的数据安全保障义务，并以此为中心构建数据治理方案。数据信托机制中，受托人作为独立中介机构，在受让数据持有权后，需严格履行《信托法》规定的“信义义务”。该义务要求受托人始终以受益人最大利益为出发点，秉持勤勉尽责、忠实守信的职业准则，其本质特征体现为“利他性”治理。通过构建数据来源主体与数据持有者 / 加工使用者的制衡关系，信托模式可为涉及国家安全、人格尊严及财产权益的高敏感数据提供独立托管服务，有效消解权力不对等风险，实现数据治理体系中“权利（力）—责任”的动态平衡。

我们可以发现，信义义务的严格标准下，作为数据持有人的政府部门，由于缺少充足的财政投入和数据治理专业性，就会陷入“不想管、不敢管、不能管”的困境。这就需要引入专业的数据治理服务机构，在承担受托人严格信义义务的同时，消除政府部门的数据治理焦虑。

二是通过“权利（力）分离”构建交易框架，重构多方共管的信任机制。在公共数据授权运营（数据交易）中，数据提供方与数据运营方均需要一个彼此信任的第三方来协助完成交易。该第三方对数据本身不存在权利诉求，而只是作为交易的中间服务人，为数据提供方与运营方之间建立信任机制，防止双方各自出现权利（权力）滥用的情况（任江和李文璐，2024）。信托的典型特征是可以通过信托契约实现信托财产的所有权、管理权以及受益权的分离。当信托架构引入数据治理时，可以表现出非常强大的适应性。在公共数据信托架构中，政府数据部门（数据持有人）作为委托人对受托人进行授权运营，信托公司作为信托财产受托人，数据开发企业作为数据管理受托人，各政府部门以及企事业单位作为受益人，从而实现数据安全监督权、数据持有权、数据开发及运营权以及数据使用权的分离。

具体来说，公共数据信托可以采用双受托人模式：委托人（政府数据部门）将从数据持有权中抽离出的“持有托管权利”授权给信托公司，并将持有权中的“数据开发权和数据产品经营权”授权给数据开发公司，同时，委托人可以将公共数据安全要求以及相关权利保留条款写入信托文件，确立公共数据安全的绝对优先性。如此构建起一套“委托人 - 受托人 - 管理人”的双受托人模式。在保障数据安全的基础上，避免了任何一方权利主体形成权利垄断，或者依仗自己的优势地位滥用权利，从而在数据治理层面构造起一套信任机制。

2. 数据资产化

一是发挥信托的要素组织功能，实现数据资产的集约式运营和专业化管理。信托通过要素资源整合功能，可构建公共数据授权运营的生态协同体系。数据信托受托人可以基于委托人战略诉求，在信托框架之下，构建“技术方—交易商—运营商—

投资者”的多方主体产业协作网络，为委托人提供从数据资源化、资源产品化、产品资产化到数据资本化和数据资产入表等一揽子数据信托综合服务，并设计出包括数据资产估值、风险隔离、收益分配在内的完整商业闭环，对数据运营进行全面赋能，从而激活要素潜能，充分挖掘和释放数据价值。

二是通过信托制度可实现的“他益性”特征，构建数据资产权益分层机制。信托制度通过“数据持有权—持有托管权—数据开发权和数据产品经营权—数据受益权”的权利分离架构，可在数据资产化全流程中建立穿透式、灵活性的权益分配体系。例如特别设置“公共利益回馈机制”：在权益分配方案中嵌入“数据来源场景优先分配”条款，要求数据产品收益定向反哺数据来源场景（如医疗数据反哺医疗机构、交通数据反哺交通管理部门），并对原始数据提供主体（如个人数据主体）实行差异化收益分配，切实落实《数据二十条》“谁投入、谁贡献、谁受益”的核心原则，形成数据要素收益分配的法治化闭环。

（二）公共数据授权运营的方案设计

公共数据信托化运营方案可以设计如下。

第一，公共数据的数据持有部门将能够用于授权运营的公共数据汇聚到专门的政府机构，形成公共数据资产池。

第二，由该政府机构作为数据资产的原始权益委托人，与特定的数据信托机构、数据开发企业签订三方数据信托协议，设立公共数据信托，信托机构依据信托目的与信托协议，对公共数据享有相应的数据持有、托管和处置权利；数据开发企业对数据享有数据开发和数据产品经营的权利。

第三，作为可选项之一，数据信托机构将已运营的公共数据与相应数据产品预期收益进行资产“打包”，形成数据资产包，与商业金融机构合作，发售公共数据信托资产证券，完成公共数据的资本化赋能增值。

第四，根据一揽子信托协议，公共数据持有者作为公共数据信托的受益人，获得公共数据运营收益与融资溢价收益，由政府部门统筹分配。

由此，公共数据形成了包含“收集→处理→开放→开发→运营→融资→增值→收益分配”的完整运营链，实现了从数据要素到数据资产、再到数据资本的转化闭环（图 3）。

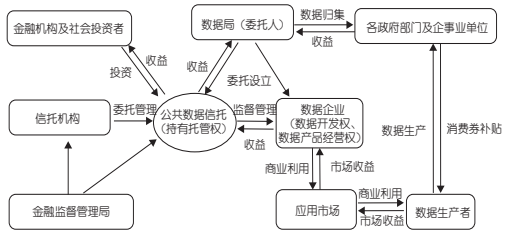

图 3　公共数据运营信托模型

可见，以商事信托为基础构造的数据信托权利结构，与数据治理、流通和交易具有天然的契合性，它提供了一套规则，能够在坚持公共数据安全优先原则的前提下，有效化解数据权属界定难题，通过权利束拆分与重组实现多元主体权益的均衡配置，构建防范数据权利滥用的制衡机制，提升数据要素市场化运营效率，创新数据资产管理和运营机制，同时为政府部门和社会公众创设参与数据经济价值分配的通道，助力“数据财政”新型财政形态的构建，从而为公共数据运营的参与者提供了一套可行性的解决方案，有助于公共数据有偿授权运营市场的发展壮大。N

学术编辑：卢超群

参考文献

[1] 任江,李文璐.论基于数据信托技术的公共数据有偿授权运营模式[J].重庆邮电大学学报(社会科学版),2024,36(02):42-53.

[2] 王利明.民法上的利益位阶及其考量[J].法学家,2014(1):79-90+176-177.

[3] 张新宝.论作为新型财产权的数据财产权[J].中国社会科学,2023(4):144-163+207.

Public Data Operation Trust: A Solution for Authorized Use of Public Data

GAO Bin

(Research Department of JIC Trust)

Abstract With the rapid development of the data economy,public data authorization and operation has become a key way to release data potential.China is rich in public data resources,but authorized operation faces significant challenges such as legal ownership definitions,management mechanisms,data valuation,sustainable development and benefit distribution.This requires the introduction of a professional data governance service organization to remove data governance anxiety from government departments while assuming the strict fiduciary obligations of trustees. This paper proposes a "public data operation trust" program that aims to solve the problems of data rights allocation through a trust mechanism.This model relies on the rights of a data property system,separating the right to hold data resources,the right to process and use those resources,and the right to operate products in order to promote the flow of data and realize data value.The trust-based operation of public data not only ensures data security and regulatory compliance but also realizes the balanced allocation of the rights and interests of multiple subjects through the splitting and reorganization of the bundle of rights.It also mproves the efficiency of market-based operation,innovates the mechanism of data asset management and operation,and provides an effective solution for the authorized operation of public data.

Keywords Data Elements, Operation Trust, Data Governance

JEL Classification G23 D82 L86