

公共数据授权运营多边平台运营机制研究^{*}

迪莉娅

(燕山大学政法学院, 秦皇岛 066004)

摘要: [目的/意义] 公共数据授权运营多边平台是实现公共数据高质量、高价值交易的重要载体,也是促进公共数据要素快速有效流动的必要条件。[方法/过程] 本文应用启发式案例研究方法,通过对北京市金融公共数据专区运营平台和成都市公共数据授权运营平台的比较,深入分析我国地方政府公共数据授权运营多边平台的运营机制及其启示。[结果/结论] 提出加强供给方的数据标准化管理能力,构建多边平台人类“有意义控制”的风险协同监管机制以及加强运营多边平台边界资源透明度的对策建议。

关键词: 公共数据 授权运营 多边平台 运营机制

分类号: F49

DOI: 10.31193/SSAP.J.ISSN.2096-6695.2024.02.08

0 引言

我国“十四五”规划纲要首次提出开展政府公共数据授权运营试点,将其与数据开放、特许开放并列为我国特有的第三种高质量、高价值开放的公共数据开放类型,并鼓励第三方对其深度开发和利用。自公共数据授权运营推行以来,我国地方政府涌现出了不同的运营模式,例如成都的综合模式、北京的专区模式等,其共同点在于通过国有企业搭建的公共数据授权运营多边平台,探索数据“可用不可见”,形成初加工数据,并在数据元件的基础上促进第三方深度开发利用。多边平台既是公共数据授权运营理念落地的重要载体,也是促进公共数据要素快速有效流动的必要条件。从某种意义上而言,是否能够形成公共数据授权运营平台为中心的多边数据利用生态系统,成为释放数据价值与红利的关键因素。

由于我国公共数据授权运营机制的探索还处于起始阶段,先行先试的部分地方政府关于其政策、运营模式和运营机制存在一定的差异。本文从多边平台治理的视角,以北京市金融公共数据专区运营平台(简称北京模式)和成都市公共数据授权运营平台(简称成都模式)作为典型案

^{*} 本文系国家社会科学基金一般项目“数据全面进入生产要素体系背景下政府数据深度开放动力机制研究”(项目编号:21BTQ077)的研究成果之一。

[作者简介] 迪莉娅(ORCID: 0009-0005-7074-4675),女,教授,博士,主要研究方向为政府数据开放、个人信息保护、电子政务,Email: diyanda@sina.com。

例,深入分析我国公共数据授权运营多边平台的运营机制和启示并提出对策建议,为公共数据授权运营平台健康有序的运行和发展提供借鉴。

1 公共数据授权运营多边平台的含义

多边平台最早从 Tirole 等学者提出的双边市场平台竞争研究中发展而来。双边平台顾名思义,是指以双边平台为依托的利益相关者组成的合作网络,主要包括平台公司、供应方用户和需求方用户。随着互联网平台经济的不断发展,平台作为中介已不再仅仅是双边的桥梁,即产品的供给者与消费者的平台,而是逐渐发展为多边,即链接多个不同用户群体的相关利益者合作平台。

公共数据授权运营是我国数据深度开放利用的重要模式,也是公共数据要素流通赋能的重要阶段,其根本目的之一是促进公共数据要素的流通,为数据的价值实现提供重要的路径、场景与环境。公共数据授权运营不仅有利于解决我国数据要素市场利益分配不均、相关利益者结构性失衡等问题,而且有助于激发数据要素的规模效应,使其价值倍增。从目前我国已经推行的地方实践案例来看,基于公共数据授权运营平台的相关利益者合作成为主要趋势,通过多边平台的搭建主要解决公共数据运营的数据链供应、相关利益者的利益协调、公共数据要素创新和安全监管的问题。本文认为公共数据授权运营多边平台是指为了促进我国公共数据要素高质量的深度开放与流通利用,政府部门授权企业运营的方式,利用其基础设施、网络载体、资源和治理规则链接多元利益群体,整合供给侧数据资源,促进供需匹配与互动合作来创造公共价值的公共数据监管与流通平台。

2 研究文献回顾

公共数据是数据要素重要的组成部分,国外学者虽然没有关于公共数据授权运营多边平台的研究,但是关于数据多边平台相关的研究已经比较深入,主要包括以下方面:

(1) 数据多边平台生态系统的价值共创研究。例如 Jetzek^[1]认为应用实物期权理论和双边市场理论有助于对开放数据生态平台系统中创新和价值产生之间的复杂关系做出更系统的描述与分析,更有利于解决开放数据价值悖论问题。

(2) 数据多边平台数据交换机制研究。例如 Otto 等^[2]以国际数据空间为案例,深入分析了由不同利益相关者构成的多边平台的数据安全、可信交换的机制,认为建立信任和数据主权机制是更有效的监管工具。

(3) 数据多边平台运营模式的构建研究。例如 Daniel 等^[3]通过构建“护理协调模型”和“护理研究模式”以实现医疗保健领域数字多边平台的患者管理、相关利益者学习和研究的跨部门、跨专业的合作。

(4) 信息系统在数据多边平台生态环境中的影响研究。例如 Tan 等^[4]以阿里巴巴为案例,从信息系统的视角总结了多边平台开发的过程,揭示了多边平台信息系统能力进化有可能促进系统从轮辐式多边平台过渡到网络化多边平台,最终形成共生的多边平台。

(5) 数据多边平台的商业模型框架研究。例如 Ardolino 等^[5]认为数据多边平台实现了不同用户

之间的多重互动,并构建了数据多边平台的三级框架运营模型,分析框架运行变量之间的规律。

公共数据授权运营一经提出就得到了我国学界和业界的广泛关注。目前,我国学者虽然还没有重视公共数据授权运营多边平台方面的研究,但对于公共数据授权运营的相关研究已经取得了一定的进展,主要体现在以下方面:

(1) 公共数据授权运营特点与性质的研究。例如常江等^[6]认为公共数据授权运营具有注重安全、开发特定公共数据、依托公共数据平台运营、保证公平竞争等特点,其性质属于公共服务特许经营而非行政许可。

(2) 公共数据授权运营的制度建设研究。目前已经有多位学者对公共数据授权运营的制度建设进行了探讨。例如高灵欣等^[7]通过类型化分析对公共数据开放体系进行重新定位,构建公共数据授权运营为主、非授权运营为辅的公共数据开放的制度。马颜昕^[8]认为公共数据授权运营实际是多种不同性质制度的混合体,它包括政府采购与特许经营两大类型,应针对不同的类型进行目标设置、费用收取、收益分配、主体准入、行政监管等方面的制度建设。冯洋^[9]则提出竞争性授权为主的制度建设方案,以提升公共数据市场化配置效率为目标,将激励机制融入授权运营的具体规则之中,充分调动相关主体的改革积极性。

(3) 公共数据授权运营实践路径的研究。例如刘阳阳^[10]认为授权运营是一种社会化、市场化利用公共数据的全新方式。授权运营实践存在主体制度内容含糊、运营行为规范存有疏漏、监管机制亟需完善、收益分配有待优化等问题。基于此提出坚持安全可控、公私合作、授权使用的基本原则和在主体制度、行为规范、监管机制、收益分配等方面因运营方式不同采用差异化规制路径的举措。

(4) 公共数据授权运营机制的研究。例如陆志鹏^[11]提出基于新型权利分割以实现精细化授权,构建多元组织架构以实现“监督、管理、运营”协同的公共数据授权运营机制。

从国内外的研究来看,国外学者的研究主要聚焦于数据多边平台的生态价值、模型、数据交换机制、信息系统核心能力构建等方面,而我国的公共数据授权运营是近几年提出的开放数据新型治理模式,学者们虽然还没有关注到其多边平台研究,但开展了关于其特点、制度建设、实践路径、运营机制等方面的研究,对于平台生态文明建设提供了重要的借鉴。

3 研究方法

3.1 研究方法的选择

自从2020年以来,我国成都、北京、上海、广州等地陆续建立了公共数据授权运营试点并取得了一定的成绩。本文应用启发式案例研究方法,通过对成都模式和北京模式的比较,分析我国地方政府公共数据授权运营平台的运营机制以及带来的启示。

之所以选择成都和北京的公共数据授权运营平台作为研究对象,原因包括:(1) 典型性。成都都是较早开始探索公共数据授权运营机制的城市,落地模式属于综合性授权运营的典型代表。而北京的公共数据授权运营采用多中心模式,以专区为试点,已经开展了金融专区建设并取得了良好的成效。(2) 引导性。从目前我国先行先试的平台实践来看,综合模式和专区模式具有典型的

示范作用,对于公共数据授权平台的整合和运营机制建设具有重要的借鉴意义。(3)数据可获得性。由于成都模式和北京模式的典型性,有丰富的相关资料、新闻报道等文献可资借鉴,为研究提供了重要的数据。

3.2 数据的收集

(1)数据库文献获取。主要通过知网、万方、国家法律法规数据库等搜索相关文献作为研究资料。(2)实时跟踪相关新闻报道和有关公众号,随时了解公共数据授权运营试点的实践经验和案例。(3)关注北京市公共数据开放平台、北京金融大数据有限公司、成都数据集团、成都市公共数据开放平台等官网,对相关数据开放、运营动态进行实时跟踪与分析,获取一手的数据资料。

3.3 多边平台运营机制评价测度构建

(1)平台的结构。结构是对一个系统的构成要素及其相互关系的抽象描述。根据著名的钱德勒命题:结构跟随战略,即结构必须匹配组织战略以确保战略的贯彻执行^[12]。随着数字经济的发展,平台已经成为一种新的组织范式和使组织充满活力的战略模式。平台的运营者因处于公共数据开发利用的核心环节,对于平台结构的构建起着主导作用,直接影响多边相关利益者参与的方式。因此,本文从平台架构视角分析相关利益者供需匹配的方式与内容。

(2)平台边界。平台边界通常是指平台与互补者(即数据开发商、数据中介、数据利用第三方、研究机构、高校、非营利性组织等企业或者机构)之间的界限。具体内容包括三个方面:其一,平台市场的范围或者边界,主要指市场经营的产品与服务的范围。其二,平台的边界资源,主要指平台与互补者交接的接口,包括交易的协议、规则、操作界面要求以及软件工具(如API、SDK)的使用规则等应用方面的内容^[13]。其三,平台的开放度,主要反映了用户参与平台业务准入门槛的高低,并直接影响平台的访问率,依据平台开放门槛的高低主要分为准入型开放和架构型开放两类形式。

(3)平台知识的整合能力。依据知识观理论,平台的重要核心能力之一就是对知识的整合能力,即对数据利用所需知识与资源的系统性协调与整合能力^[14]。从某种意义上而言,公共数据授权运营平台本身就是知识整合与创新的结合体,其可持续发展的竞争优势取决于如何在整合知识的基础上创新知识,即在平台发展过程中不断实现知识的内化、共享与持续创新^[15]。

(4)平台与互补者的关系。数字平台生态系统成功的潜力在于互补者的贡献。互补性活动有助于大幅度提高整个平台生态系统的生产能力,将提供的产品和服务扩大到在单个组织内难以复制的范围和规模。互补者进入公共数据授权运营平台生态系统,平台运营者与其共同参与了企业的价值创造,而这种更加复杂和新颖的价值创造过程促使平台形成了差异化的多边关系^[16]。由此可言,平台运营者和互补者形成的合作关系是平台生态系统形成的重要基础,也是互补者得以价值创新的原点。

3.4 案例简介

(1)成都模式。成都早在2017年就已经开始探索公共数据授权运营机制,并于2018年出台了《成都市公共数据授权运营管理办法》,授权运营企业是成立于2021年的成都市大数据集团股份有限公司(后改组为成都数据集团)。2023年成都市公共数据授权运营平台数据合作供给单位46个,支撑应用场景40多个,上线数据产品与服务150多个,已经接入的政务数据达到570类^[17]。

(2) 北京模式。2020年4月北京发布了《关于推进北京市金融公共数据专区建设的意见》。同年9月,北京市经济和信息化局授权北京金融控股集团有限公司成立了金融公共数据专区,由其所属的北京金融大数据有限公司承接金融数据的利用和创新任务。2023年,北京市金融公共数据专区已汇聚公共数据超过50亿条,涵盖300多万个市场主体^[18]。

4 公共数据授权运营多边平台运营机制案例测度分析

4.1 构建四位一体的平台结构

无论是成都模式还是北京模式,都由供给边、需求边、运营边和监管边四边构成。由于二者采用的模式不同,其数据供给的来源、业务覆盖的广泛性等方面存在一定的差异。

(1) 供给边。成都模式属于综合性模式,其在数据供给方面,虽然和北京模式一样由大数据平台进行汇集,但是其汇集主导机构不同。成都专门成立了网络理政办负责统筹与运营平台对接的业务,承担政府各部门数据的汇聚,为数据运营提供资源保障,并负责指导、监督和协调推进政府数据授权运营服务工作^[19]。北京模式则由大数据平台开辟了金融公共数据专区授权运营并负责公共数据的汇集与对接工作。

(2) 需求边。公共数据授权运营平台承担着面向数据的深度开发和利用的服务,其互补者的需求与运营平台机构的定位息息相关。成都模式与北京模式相比,其数据利用范围更加广泛,包括农、工、商等领域。北京模式则主要与银行、保险等领域的信用体系建设方面息息相关。

(3) 运营边。从平台的性质而言,成都数据集团和北京大数据金融有限公司都属于国有企业。运营平台除了及时对接用户数据需求和传输数据元件之外,还对数据需求方的资质进行审核,对于数据的运营安全方面承担着主要的责任。平台在对互补者授权运营过程中,二者都经过需求申请、复核、授权、签订合作协议、数据交付使用、利用情况反馈与监管和协议终止等环节。但二者在需求的确认方面还是存在一定的差别。北京模式要求运营单位必须结合场景提出申请,由专区监管部门进行评估确认,经数据提供部门审核同意后依托市大数据平台实施共享^[20]。成都模式主要由互补者等主体向平台提交需求申请,平台定期汇总申请清单至网络理政办复核,同样由相关数据供给单位提出授权意见,经市政务信息资源共享平台与运营平台对接共享事宜^[21]。

(4) 监管边。北京模式和成都模式对于平台安全的合规检测非常重视,双方依据国家政策都建立了“数据可用不可见”的原则和制度,在数据利用中都采用了隐私计算和区块链技术以确保数据安全和全程可追溯。但二者在安全体系内容建设方面还存在一定的差异。北京模式聚焦于信用建设领域,汇集的数据包含司法、社保、税务等方面的个人数据,对于安全方面提出了更高要求,构建了制度规范、技术防护、运营管理三大体系为核心,监督审计、应急响应两大体系为支撑的数据平台安全治理架构。成都模式则建立了包括数据分级分类、平台安全、开发安全、操作管理为主体的数据安全治理体系。

4.2 选择高度一体化的平台边界

成都模式和北京模式都采用了高度一体化的平台边界策略,通过建立风险防范和内控高度一体化的平台,以确保数据元件的安全输出和利用。但二者在平台的市场运营方面存在一定的区

别:(1) 聚焦领域不同。如前文所言,北京模式主要关注征信领域,成都模式运营范围则更加广泛,除涉及征信领域外,在农业、家政、婚恋等领域都有相关数据利用场景落地。(2) 运营模式不同。成都模式主要提供数据元件的供给服务。而北京模式则建立了“自制+数据元件服务”的运营模式。北京金融大数据有限公司利用自身的技术优势和数据优势推出了京云企业征信平台,突破传统的征信数据源的有限性,将社保、公积金、税务等公共数据融合在一起,已利用开通的118个数据接口,累计为银行、保险、担保等44家金融机构和2万多名平台用户提供服务800多万次^[22]。除了自制服务外,该公司也提供各类数据元件服务。此外,二者在边界资源和开放度选择方面却具有高度的相似性:(1) 建立了严格的运营守门人制度,采用“谁主管谁负责,谁运营谁负责”的基本原则。(2) 采用了准入开放的形式,即依据相关的法规政策对互补者进行评估,通过签署协议达成合作目的。

4.3 平台的数据整合能力受到数据供给单位约束性条件的影响

公共数据授权运营平台作为供需对接的中介,除了传递需求之外,还需具备数据整合的能力,即获取数据、精炼数据、存取数据、应用数据以及为互补者利用与创新提供基础支持的能力,主要体现在两个方面:(1) 网络基础设施支持能力。为了保证公共数据的安全利用,运营平台至少具备数据脱敏处理、数据出域审核功能和分布式隐私计算等方面的能力,以确保全流程操作可审计,数据可溯源。北京模式和成都模式在制度建设和技术支持方面对于授权运营公共数据网络基础设施的安全可控都非常重视,在实践中取得了良好成效。(2) 数据的共享能力。平台数据共享的范围和质量,在某种意义上决定了互补者对其加工和整合的范围和质量。由于平台只是供需对接的桥梁,数据的共享范围由数据供给部门来决定,即由政府部门来界定、评估和审核数据的开放和利用。成都模式和北京模式虽然在数据服务和场景利用方面取得了一定的成绩,但是建立常态化的数据供给渠道仍然存在诸多不确定的因素,例如数据供给部门的数据开放意识不足、具有明显的风险厌恶以及数据分类分级管理能力欠缺等,尤其是涉及跨部门数据的整合需要强有力的组织机构进行长期不断协调才能实现利用目的。

4.4 平台与互补者之间存在交易与创新的关系

众所周知,平台运营者与互补者之间形成的互补关系是多边平台生态系统的重要组成部分,同时也是互补者利用数据进行开发、服务的基础。通常而言,平台运营者与互补者存在两种关系:(1) 交易互补。即平台运营者为互补者提供产品。(2) 创新互补。即互补者为平台运营者对于其缺失的功能、产品和服务进行的创新,例如对平台缺乏的支付功能、安全能力等方面的创新。

从北京模式和成都模式的公共数据授权运营平台的结构和关系来看,授权运营平台为互补者提供数据元件服务,而互补者为数据元件的产品化和服务化提供算力、算法和数据治理等方面的服务,二者之间构成了交易互补和创新互补的双重互补关系,并且互补程度越高,互补者对平台生态的重要性或兼容性就越突出。从表1可以看出,北京模式中北京金融大数据有限公司与银行、北京经济技术开发区、石景山区北京大学首钢医院等互补者合作,推出了信易贷、政策智能匹配引擎、信用医疗等产品和服务^[23]。成都模式为了提高运营平台的服务能力,成都数据集团与技术方(如电子科技大学、翼方健、百度)以及应用方(如新网银行、智审数据)等合作,推动平台在“算力+算法+数据”等方面的创新^[24]。同时,还与四川联通打造了智慧金农平台,

为成都深驾科技有限公司、成都信通公司、浦发银行成都分行提供各种核验信息服务。就目前两家平台的参与性而言,北京金融公共数据专区运营平台的参与度更高,其还与多家机构联合开发了多个场景的创新服务。

表 1 两种平台模式与互补企业者形成的产品/服务、关系与服务内容表

类型	互补者	形成的产品/服务	关系	服务内容
北京模式	银行等金融机构	信易贷	联合开发	授信审批
	北京经济技术开发区	政策智能匹配引擎	合作	提供智能核验、政策找人、免审即享服务
	石景山区北京大学首钢医院	信用医疗	试点单位	形成“先看病、后付费、信用保险兜底”的医疗服务模式
成都模式	四川联通	智慧金农平台	数据服务	提供企业经营、司法奖惩、产业统计等数据,向农户提供数字化审批授信服务支持
	成都深驾科技有限公司	汽车租赁线上数字化数据服务	数据服务	提供驾驶证信息、交通违法信息等数据服务以辅助提高汽车租赁企业识别和判断业务主体风险的能力
	成都信通公司	成都跨境电商公共服务平台	数据服务	提供个人身份证验证以及辅助开展跨境电商进出口通关、金融、外汇、信保等各项综合服务
	浦发银行成都分行	银行内部风险控制	数据服务	提供失信被执行人数据、企业高管数据、网约车核验数据、地铁逃票数据等 30 余类数据服务 ^[25]

5 公共数据授权运营多边平台运营机制案例的启示与建议

通过对成都模式和北京模式的多边运营平台实践案例分析,可以得到很多值得借鉴的经验和教训,对于进一步推动我国公共数据授权运营多边平台运营机制的建设具有重要的意义。

5.1 启示

(1) 开拓了公私合作深度利用数据的新模式。平台思维本质是一种开放与多元互动的网络合作思维。无论是北京模式还是成都模式,都是以平台为中心,由政府产生、收集和保存数据,通过平台合作,经互补者进行进一步的开发和运营,形成公私合作的数据产业链,旨在吸纳市场主体的数据、技术、资本等多元素参与,构建多层次数据要素市场,形成政务和社会数据流通融合体系,激发企业创新活力,释放数据要素价值^[26],从而打破了长期以来公共产品由政府或者企业生产二分法的认识和格局,为我国数据要素深度开放和利用探索了新实践。当然,长期以来治理理论强调多方参与,但对于如何参与以及参与的内容并没有给出明确的框架;其也试图整合政府、市场、社会等多种力量,发挥社会管理和公共服务多元供给的作用,由于缺乏明确的操作体系而难以执行^[27]。平台治理理论在继承和发展治理理论的基础上,为解决这一难题提供了重要的机制和可操作的体系,对公共数据授权运营多边平台的治理及其实践中公共数据产品多元供给与协作创新、公共事务合作共治的启发和借鉴意义不言而喻^[28]。

(2) 促进了公共数据要素流通生态链的形成。公共数据授权运营多边平台生态系统是以平台运营者、互补者、产品用户之间的互动为基础形成的经济共同体^[16]。北京模式和成都模式虽然运营的范围、内容有所不同,但二者都通过平台构建了公共数据供给、流通、利用基础上的多元主

体协作创新的运作机制,解决了公共数据安全利用的难题,在促使数据资源从元件最终成为数据产品与服务过程中形成了开放、有序的公共数据利用生态链。其中,平台为数据价值与场景的实现提供了规则体系,其之于供给边作为协调者,之于需求边作为合作者,之于监管边作为守门人,不仅作为数据高质量匹配的协调者,增强了数据供给方的主动性、数据需求方的回应性,还通过多元利益主体间的互动合作,为推动数据高效流通,促进数据要素市场高质量发展发挥了作用。

(3) 促进了数据深度利用的公私合作价值网络的形成。价值网络是随着数字经济的发展,在价值链基础上形成的新的价值创造网络体系。其核心要义在于利用平台经济的原理,将相关利益者的价值链链接起来,形成供需方、用户为主要内容的关系网络,整合和优化其组织结构和共享信息资源,从而达到群体性竞争优势的一种组织经营模式^[29]。同样,成都模式和北京模式追求的核心目标之一就是形成有序的价值网络,通过多边平台将互补者及其掌握的技术、资本、资源、人才作为价值创造与创新的源泉力量,并将内部流程整合与外部互动相结合,以实现平台生态价值的最大化。平台既是公共数据要素深度开发和利用的“催化剂”,也是其价值网络实现的“粘合剂”。

5.2 建议

成都模式和北京模式是我国公共数据授权运营试点探索过程中形成的“综合”与“专区”模式的两个典型代表,在数据的安全交易服务和创新服务中都取得了良好的实践效果,对于我国其他地方政府建设公共数据授权运营平台具有一定的借鉴和启示作用。但二者尚处于初建时期,在数据标准化供给、安全风险协同监管、边界资源的透明度等方面存在普遍性问题,这些问题的解决亟需新的制度供给以及对旧有机制的进一步完善^[30]。

5.2.1 加强供给方的数据标准化管理能力以推动数据的高质量供给

政府部门蕴藏着大量的高质量、高价值的数据,政府数据深度开放和利用是促进我国数据要素流通和利用的重要内容之一,既是公共数据授权运营多边平台的供给方,也是数据要素流通的起点。从2012年北京率先建立公共数据资源开放平台算起,我国的政府数据开放已经有10余年的历史,在平台覆盖方面取得了很大的进展,各省基本建立了省级政府数据开放平台,但数据开放的数量存在很大的缺口,质量不高。虽然公共数据授权运营平台的建立是突破以上难点的重要举措,也是以场景为导向的一定规模公共数据创新性利用的重要尝试,但就政府数据无条件的开放还是授权开放而言,数据开放的类型、内容、数量、质量等都严重受到公共数据供给部门约束性的影响,其中主要受到供给方数据管理的成熟度不足,特别是数据开放利用标准化管理能力不强的影响。

(1) 建立专业的数据质量标准管理机构。数据的质量是数据价值实现的生命线。在公共数据授权运营当中,政府部门原始数据的质量直接影响后续数据利用的效果,可在供给部门设立政府数据质量标准管理组织,以保证数据的完整性、真实性和有效性。如果供给部门数据质量管理机构不健全,就会严重影响数据输出、利用的效果。据有关数据显示,美国因为劣质数据,例如数据错误、不完整、不真实等原因造成的损失高达6千亿美元^[31]。因此,政府数据的供给部门有必要成立数据质量标准管理机构,制定、实施、监督、评估数据质量标准,推动数据高质量的建设。

(2) 统一元数据的标准。元数据是指描述数据的数据,元数据的标准化有助于数据共享利用的可操作性,也是数据开放利用的基础。但从各个地方的数据标准体系来看,数据资源和数

据集的标识不清,处于混同状态,元数据的标准并不统一。《中国政府开放数据利用报告研究》(2022)关于96个地方政府开放数据平台元数据标识情况的调查显示,对于数据内容的名称、标识符、语种、时间范围、空间范围、来源、数据发布方、数据维护方、媒体类型、字节大小、数据状态的标识率在1.2%至32.6%之间。这种元数据内容标识的差异性,将会影响跨界数据的融合和利用。这就需要从国家层面制定出台统一的元数据标准方案,包括依据数据资源和数据集的特性建立分类分级的元数据标准。

(3) 建立数据供给质量基础标准与评估方法。虽然我国部分地方政府数据开放政策中提及了公共数据质量的问题,但对质量的标准和要求并不统一。例如贵州省发布的《政府数据开放共享评估指标体系》要求数据开放共享中数据质量需要达到准确性、完整性、实效性和可访问性的标准;《广州市数字经济促进条例》第64条提出加强数据质量管控,保证数据的真实性、准确性、完整性、时效性和可用性;《重庆市数据条例》第12条提出建立健全数据质量管控体系,保证数据的及时、准确和完整等。由于我国在国家层面还没有制定数据质量标准的政策,地方政府部门虽然关注到数据质量问题,但质量标准基本各不相同,将会影响数据价值的评估与利用。因此,有必要从国家层面出台供给部门数据开放的基础质量标准,细化其评估指标,并构建数据质量自评与专家评估相结合的评估办法,加强数据开放利用的前置评估程序,同时还需积极推行“数据利用纠错”的反馈机制,促进数据价值的高质量释放。

5.2.2 构建多边平台人类“有意义控制”的风险协同监管机制

随着人工智能技术的不断发展,人类有意义的控制成为数据平台、数据产品的重要伦理底线。虽然信息技术是技术工具,但并非“技术中立”。尤其是ChatGPT、元宇宙等新生代技术的广泛应用以及算法与技术自适应性的发展,有可能会使它们脱离人类的控制,对社会和个人产生重大的负面影响。因此,公共数据授权运营平台及其产品和服务如何加强人类有意义的控制是防止风险发生的必要举措。

(1) 建立公共数据授权运营的风险协同监管机制。公共数据授权运营是我国面向特定场景、符合一定目的与条件的高价值与高质量数据深度开发利用的模式。公共数据授权运营在数据流通过程中涉及对多元利用主体的监管,不仅包括对政府数据资源供给者的监管,对政府数据开放平台数据生命周期的监管,还包括对互补者关于数据利用目的、范围、内容以及业务具体处理产生结果等方面的监管。监管主体在监管过程中也随着业务处理周期的变化而在不断的变动中。

目前,我国的公共数据授权运营监管主体主要包括两个方面,由网信、公安、国家安全、保密、密码等部门从事公共数据授权运营的安全监督管理工作,由经信、发改、市场监管、财政等部门主管公共数据产品市场化的监督管理工作。流通意味着数据要素需要经过不同的数据处理主体,如果某个环节把关不严,就有可能带来下一个环节关联性风险的连锁反应。因此,在大数据时代,需要摒弃传统的监管理念,打破各自为政的监管模式,构建数据要素流通风险多元监管主体“协同共管与共治”的机制。

(2) 树立风险整体性治理为基础的防控措施。传统的数据利用过程通常处于静态、碎片化、独立的数据风险环境,数据要素的大规模流通有可能带来和触发流通过程中的叠加风险和系统性风险。这就需要在风险防控中树立整体性治理的思维,不仅对数据要素流通风险进行全方位的识

别与评估,而且随着其流通过程中价值属性的变化也要明确影响风险的因素及其相互关系,掌握风险流通、风险叠加与重组的特征,从而提高监管机构整体风险管理能力。

(3) 加强科技监管模式的建设。科技是提升数据要素流通监管效能和推进监管能力现代化的重要保障,随着数字经济的发展,新型产业与模式不断涌现。一方面,传统的监管模式已经无法跟上时代的步伐;另一方面,新型科技带来的新风险难以掌控。因此,创新监管手段,推行以云计算、区块链、人工智能、隐私计算等技术为基础的科技监管模式势在必行。尤其在数据要素流通过程中关于信用监管、反垄断与反不正当竞争行为的监管、网络交易监管等技术的大力研发和应用,对于提升政府监管效能,释放数字经济的潜力和活力具有重要的作用。

5.2.3 加强运营多边平台边界资源的透明度

由于平台运营者通常通过边界资源来控制或者刺激互补者的参与^[32],而依据资源依赖理论,若一方控制的资源更具有价值或者资源获取的可替代性更低,则会引发权力的非均衡性,即资源优势带来权力优势^[33]。众所周知,公共数据授权运营主体与政府数据供给方紧密相连,其通常以独家授权的方式对授权数据进行事实的控制^[34]。如果缺乏有效的监管,授权运营主体容易在相关市场中占有支配地位,由于缺乏竞争而形成自我强化的数据垄断行为,导致其利用优势地位采用不公平高价,损害消费者的权益,进而严重制约数字经济公平、有序市场格局的发展。而打破数据垄断最有力的方式是增强平台边界资源的开放与共享的透明度^[35]。

(1) 明确规则。明确多边平台各方主体数据利用的责任和义务,一方面增强平台资源的可获得性;另一方面以“谁建设谁负责、谁管理谁负责、谁使用谁负责”为原则,加强公共数据全生命周期安全、合法利用的管理。

(2) 划清底线。保证安全与公平利用是公共数据要素流动的底线,把安全与公平利用贯穿到数据治理的全过程,增强数据的可用、可信、可流通、可追溯水平,构建政府、企业、社会多方协同保障安全与公平利用的治理模式^[36]。

(3) 加强互动。依据《中国政府开放数据利用报告研究》(2022)只有57.47%的地方政府数据开放平台提供了用户的互动交流渠道^[37]。这意味着很多的政府数据开放平台对于数据利用的互动服务还没有重视起来,在数据开放中还秉持政府为主导的数据开放原则。公共数据授权运营平台作为我国数据深度利用的桥梁,为了更加有效的促进互补者参与到数据要素的利用当中来,其定位不仅是对话和交流的渠道,也是交易与创新的基础载体。因此,只有通过多边的深度互动,加强政企数据资源的融合,才有利于实现数据高质量利用的目标。

【参考文献】

[1] Jetzek T. Innovation in the open data ecosystem: Exploring the role of real options thinking and multi-sided platforms for sustainable value generation through open data [J]. Analytics, Innovation, and Excellence-Driven Enterprise Sustainability, 2017: 137-168.

[2] Otto B, Jarke M. Designing a multi-sided data platform: findings from the International Data Spaces case [J]. Electronic Markets, 2019, 29(4): 561-580.

[3] Daniel F, Stefan K, Aryn V, et al. Multi-sided platform and data-driven care research a longitudinal case study on business model innovation for improving care in complex neurological diseases [J]. Electronic Markets, 2021(31): 811-828.

- [4] Tan B, Pan S L, Lu X, et al. The role of IS capabilities in the development of multi-sided platforms: The digital ecosystem strategy of Alibaba. com [J]. Journal of the Association for Information systems, 2015, 16(4): 2.
- [5] Ardolino M, Saccani N, Adrodegari F, et al. A business model framework to characterize digital multisided platforms [J]. Journal of Open Innovation: Technology, Market, and Complexity, 2020, 6(1): 10.
- [6] 常江, 张震. 论公共数据授权运营的特点、性质及法律规制 [J]. 法治研究, 2022(2): 126-135.
- [7] 高灵欣, 韩冰西. 公共数据类型化开放视域下授权运营制度的立法构建 [C]. 上海: 《上海法学研究》集刊, 2023(6): 22-32.
- [8] 马颜昕. 公共数据授权运营的类型构建与制度展开 [J]. 中外法学, 2023, 35(2): 328-345.
- [9] 冯洋. 公共数据授权运营的行政许可属性与制度建构方向 [J]. 电子政务, 2023, 20(6): 77-87.
- [10] 刘阳阳. 公共数据授权运营: 生成逻辑、实践图景与规范路径 [J]. 电子政务, 2022, 19(10): 33-46.
- [11] 陆志鹏. 公共数据授权运营机制探索 [J]. 网络安全与数据治理, 2022, 41(7): 30-35.
- [12] Chandler Jr A D. Strategy and structure: Chapters in the history of the American industrial enterprise [M]. MIT press, 1969: 120.
- [13] 杨蕙馨, 宁萍. 平台边界选择与平台生态治理 [J]. 社会科学辑刊, 2021, 43(5): 135-144.
- [14] 王节祥, 李俊, 娄淑珍. 数字平台边界选择和开放度治理的演进分析——基于“浙报集团”新闻平台和游戏平台的案例研究 [J]. 财贸研究, 2022, 33(4): 87-98.
- [15] 王元艳. 基于知识观理论的企业发展方式研究 [J]. 中国集体经济, 2009, 25(24): 36.
- [16] 陈雪琳, 周冬梅, 鲁若愚. 平台生态系统中互补者的多边关系研究: 理论溯源与框架构建 [J]. 研究与发展管理, 2023, 35(1): 60-71, 145.
- [17] 成都市公共数据运营平台网址 [EB/OL]. [2023-08-06]. <https://www.cdbdata.cn/competence.shtml?t=55>.
- [18] 李博. 北京金融公共数据应用专区汇聚数据超50亿条 涵盖市场主体超300万个 [EB/OL]. [2023-11-12]. <http://bj.people.com.cn/n2/2023/11/12/c14540-40637544.html>.
- [19] 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, 18(5): 34-44.
- [20] 北京市经济和信息化局. 北京市公共数据专区授权运营管理办法(征求意见稿) [EB/OL]. [2023-08-06]. http://dsj.hainan.gov.cn/zcfg/wszc/202307/t20230720_3458452.html.
- [21] 成都市公共数据开放平台. 成都市政务服务管理和网络理政办公室简介 [EB/OL]. [2024-02-06]. <https://data.chengdu.gov.cn/oportal/news/index?columnId=31>.
- [22] 全国首个公共数据授权运营模式落地 [EB/OL]. [2023-08-09]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1721567468414414847&wfr=spider&for=pc>.
- [23] 发展数字普惠新服务 推出数字政务新模式 [EB/OL]. [2023-08-09]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1748256698078879669&wfr=spider&for=pc>.
- [24] 成都产业集团. 成都产业集团推进数据要素市场化改革 助力构建公共数据流通新范式 [EB/OL]. [2023-07-09]. <http://gzw.sc.gov.cn/scsgzw/c100115/2021/5/6/fe5d2eca519e41c09744e3ffffcc113.shtml>.
- [25] 刘泰山. 探访公共数据运营的“成都模式”: 让城市数据“活”起来 [EB/OL]. [2023-07-19]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1727540132007104162&wfr=spider&for=pc>.
- [26] 北京市经济和信息化局. 北京市数据专区建设指导意见 [EB/OL]. [2023-07-29]. https://www.sohu.com/a/644621295_416839.
- [27] 姚引良, 刘波, 汪应洛. 网络治理理论在地方政府公共管理实践中的运用及其对行政体制改革的启示 [J]. 人文杂志, 2010, 54(1): 76-85.
- [28] 刘家明, 谢俊, 张雅婷. 多边公共平台的社会网络结构研究 [J]. 科技管理研究, 2019, 39(4):

246-251.

- [29] 刘天明. 平台型治理: 内涵、缘由及价值析论 [J]. 理论导刊, 2018, 40 (8): 22-26.
- [30] 晁大卫, 卢彪. 技术创新与制度变迁之间的供给张力 [J]. 中国科技信息, 2017, 29 (17): 120-121.
- [31] 翟军, 李晓彤, 苗珍珍, 等. 我国开放政府数据“脏数据”问题研究及应对——地方政府数据平台数据质量调查与分析 [J]. 图书馆, 2019 (1): 42-51.
- [32] Engert M, Evers J, Hein A, et al. The engagement of complementors and the role of platform boundary resources in e-commerce platform ecosystems [J]. Information Systems Frontiers, 2022, 24(6): 2007-2025.
- [33] Emerson R M. Power-dependence relations [J]. American Sociological Review, 1962(2): 31-41.
- [34] 王迪. 公共数据授权运营的垄断风险及其应对 [J]. 江西财经大学学报, 2024 (3): 1-12.
- [35] 李勇坚. 互联网平台数据垄断: 理论分歧、治理实践及政策建议 [J]. 人民论坛·学术前沿, 2021, 10 (21): 56-66.
- [36] 新出台的“数据二十条”挖掘新机遇! 数据要素价值再凸显 [EB/OL]. [2023-08-06]. https://www.sohu.com/a/627821398_121123791.
- [37] 华中师范大学信息管理学院. 中国政府开放数据利用研究报告 (2022) [R/OL]. [2023-08-09]. <https://www.renrendoc.com/paper/268929975.html>.

Research on the Operating Mechanism of Multilateral Platforms for Public Data Authorized Operation

Di Liya

(School of Humanities and Law, Yanshan University, Qinghuangdao 066004, China)

Abstract: [**Purpose/Significance**] The multilateral platform for authorized operation of public data is an important carrier for achieving high-quality and high-value transactions of public data, and is also a necessary condition for promoting the rapid and effective flow of public data factors. [**Method/Process**] The paper applies the heuristic case study method to analyze the operation mechanism and implication of local government public data authorization multilateral operation platforms in China by comparing the Beijing Financial Public Data Zone Operation Platform and the Chengdu Public Data Authorization Operation Platform. [**Result/Conclusion**] Suggestions are proposed to strengthen the data standardization management capabilities of the supply side, establish a risk supervision mechanism for human meaningful control and strengthen the transparency for operating multilateral boundary resources.

Keywords: Public data; Authorization operation; Multilateral platforms; Operating mechanism

(本文责编: 魏 进)