引文格式：乔朝飞. 地理信息公共数据特许经营机制研究[J]. 地理空间信息, 2024, 22(6): 1-4. doi:10. 3969/j.issn. 1672-4623.2024.06.001

地理信息公共数据特许经营机制研究

乔朝飞[1]
（1. 自然资源部测绘发展研究中心，北京 100036）

摘　要：为破解我国地理信息公共数据开发利用不足的问题，本文对地理信息公共数据特许经营机制进行探讨。利用文献分析法，简要梳理了我国政府数据开发利用先后历经的数据共享、数据开放和数据授权运营等3个阶段，分析了政府数据授权运营模式——特许经营的适用性，论述了地理信息公共数据开发利用引入特许经营的可行性，提出有关地理信息公共数据特许经营机制的构想，具体包括通过公开招标选择获授权企业、获授权企业进行地理信息公共数据产品开发经营、授权有效期到期后企业交回特许经营权等几个环节。研究成果可为推动我国地理信息公共数据授权运营提供参考。

关键词：地理信息；公共数据；授权运营；特许经营
中图分类号：P208　　**文献标志码：**B　　**文章编号：**1672-4623（2024）06-0001-04

Franchise Mechanism of Geoinformation Public Data

QIAO Chaofei[1]
(1. Development Research Center on Surveying & Mapping, Ministry of Natural Resources of China, Beijing 100036, China)

Abstract: To solve the problem of insufficient development and utilization of geoinformation public data in China, we explored the franchise mechanism of geoinformation public data. Using the literature analysis method, we briefly summarized the three stages of data sharing, data openness and data authorization operation that China’s government data development and utilization has gone through, analyzed the applicability of government data authorization operation model-franchise, discussed the feasibility of introducing franchise mechanism into the development and utilization of geoinformation public data. Then, we proposed a concept for the franchise mechanism of geoinformation public data, including selecting authorized enterprises through public bidding, developing and operating geoinformation public data products by authorized enterprises, and returning the franchise rights to enterprises after the expiration of the authorization period. The research results can provide reference for promoting the authorization and operation of geoinformation public data in China.

Key words: geoinformation, public data, authorization operation, franchise

随着数字经济的快速发展，数据作为一种“新型石油资源”的价值日益凸显。党的十九届四中全会首次将数据与劳动、资本、土地、知识、技术和管理并列作为重要的生产要素[1]。我国政府部门出于业务管理的需要，生产了大量地理信息公共数据，这些数据中蕴含着巨大的经济价值、社会价值和政治价值。现阶段，由于政府部门在公共服务方面投入的财政资金和开发力量不足，以及缺乏激励机制，地理信息公共数据的开发利用水平不高[2]；另一方面，经济社会建设各领域各方面对地理信息公共数据的需求越来越旺盛。在此形势下，需要思考如何借助社会力量，发挥市场机制，弥补政府财政资金的不足，提高地理信息公共数据开发利用水平。

1　我国政府数据开发利用的3个阶段

我国政府数据开发利用历经了3个阶段，分别是数据共享、数据开放和数据授权运营[3]。对于地理信息公共数据开发利用而言，先后经历了前2个阶段，今后将进入授权运营阶段。

1.1　政府数据共享

从我国电子政务建设起步开始，国家就大力提倡政务数据共享。从2002年发布《中共中央办公厅、国务院办公厅关于转发<国家信息化领导小组关于我国电子政务建设指导意见>的通知》至今，政务数据共享困难一直是伴随我国电子政务发展的重要瓶颈[3]。

在基础地理信息数据共享方面，原国家测绘地理信息局响应国家有关政务数据共享的精神，通过建立共享合作关系，主动向各级政府和有关部门提供基础地理信息数据。截至2008年，原国家测绘局已与国家防汛抗旱总指挥部、公安部、交通部、中国地震局等30多个部门签署了地理信息共享协议[4]。

收稿日期：2024-03-11。
作者简介：乔朝飞（1974—），博士，研究员，研究方向为测绘地理信息软科学，E-mail：qiaochaofei@163.com。

1.2 政府数据开放

政府数据开放运动最早兴起于美国，2009年1月，奥巴马政府签署了《开放透明政府备忘录》，同年开通了数据门户网站Data.gov，颁布了《开放政府指令》，自此拉开了全球开放数据运动的帷幕[3]。我国政府高度重视政府数据开放工作。2017年2月6日，中央全面深化改革领导小组第三十二次会议审议通过了《关于推进公共信息资源开放的若干意见》，要求推进公共信息资源开放。我国政府数据开放刚刚起步，截至2021年，全国开放数据集规模仅为美国的1/9，企业生产经营数据中来自政府的仅占7%[5]。

现阶段，我国地理信息公共数据开放程度不高，数据主要用于本部门业务管理决策，社会用户使用数据时绝大多数需要经过审批。例如，自然资源部的测绘、海洋、土地、地质、矿产等领域之间的数据开放水平参差不齐[2,6]。

1.3 政府数据授权运营

所谓公共数据授权运营，是指在依法依规的前提下，由特定群体对公共数据进行定制加工和增值服务的一种公共数据开发利用模式，具有显著的市场化特征[3]。这是一种以行政主体为数据提供方，以运营主体为数据处理加工方，以社会主体为数据产品与服务的最终使用方的公私合作模式，其目的是公共数据开发利用[5]。政府数据授权运营不同于数据开放，它满足的是特定主体的数据需求，存在特定受益者，不属于政府必须提供的公共产品[3]。

目前，我国中央层面尚没有法律法规对公共数据授权运营予以规定，而是通过《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》《“十四五”数字经济发展规划》等政策文件鼓励引导公共数据授权运营的创新探索。地方层面，部分省市已出台了一些地方立法[7]。

从发展趋势看，政府数据授权运营是未来有效增加公共数据供给的主要方式之一。在地理信息公共数据开发利用中引入授权运营模式，能够解决政府财政资金和开发力量不足的难题，充分借助社会力量，有效挖掘数据潜能，满足经济社会发展对数据的旺盛需求。

2 政府数据授权运营模式——特许经营

现阶段，政府数据授权运营主要采用特许经营模式。特许经营是指由政府授予企业在一定时间和范围提供某些公共产品或服务进行经营的权利，即特许经营权，并准许其通过向用户收取费用或出售产品以清偿贷款，回收投资并赚取利润，政府通过合同协议或其他方式明确政府与获得特许权的企业之间的权利和义务[8]。

特许经营模式与政府采购模式不同，后者对应政府狭义的公共服务职能的情形，此种情况下政府应当直接满足社会对基本公共服务的需求。具体到地理信息公共数据开发利用，对于那些无条件开放的数据，既然是无条件开放给社会，也就意味着即使存在增值的空间，其增值产生的收益也不直接属于政府，而是归属于全体社会，由社会开发者（如企业）依据规则享有[7]。

特许经营方式特别适合于可收费物品的提供，通常用于诸如电力、天然气、自来水、污水处理、飞机场、道路、桥梁等基础设施领域。特许经营方式适用的可收费物品具有如下一些特征[8]：一是社会性，这些基础设施和服务往往关系到国计民生，能否有效提供具有广泛的社会影响；二是公益性，这些服务大多是具有正外部性的物品；三是共享性，即消费者在消费时并不能独占，需与他人共享；四是使用边际成本低，在相当程度上，增加该物品的一个消费者几乎不会增加其边际成本，或者增加的边际成本很低；五是时空性，基础设施对于空间、地域和时间具有极强的依附性；六是投资规模大，使用寿命长。

特许经营方式的使用需要特别的正当性前提。某项业务如果具有资源的稀缺性或者自然垄断性，就具有适用特许经营的合理性。特许经营方式能够解决超量需求与稀缺供给之间的矛盾[7]。

经过几十年的发展，特许经营方式已经衍生出相类似的20多个变种，其中最主要的有下列几种：运营和维护租赁、合作组织、租赁—建设—经营、建设—转让—经营、建设—经营—转让、外围建设、购买—建设—经营、建设—拥有—经营等[8]。

3 引入特许经营的可行性

3.1 地理信息公共数据具有可收费物品的特征

在上一节中，介绍了适合运用特许经营的可收费物品的一些特征，而地理信息公共数据恰恰具有这些特征，如社会性、公益性、共享性、使用边际成本低、投资规模大，使用寿命长。

在社会性方面，地理信息公共数据涉及自然资源、测绘、生态、交通等领域，关系到国计民生，具有广泛的社会影响。在公益性方面，地理信息公共数

据大多具有正外部性，对于生态环境保护、资源集约节约高效利用、国土空间治理等具有较大影响。在共享性方面，地理信息公共数据多数是电子数据，用户在使用时不能独占。在使用边际成本低方面，地理信息公共数据的复制成本很低，增加一个使用者几乎不会增加其边际成本。在投资规模大、使用寿命长方面，地理信息公共数据的生产往往需要大量的政府投资，在良好的保存条件下，产品的使用寿命极长。

除了上述特征外，地理信息公共数据的生产需要投入大量资金和人力、物力，使得数据具有稀缺性和自然垄断性。现阶段，政府部门向社会提供地理信息公共数据一般采用免费提供的方式，往往造成用户过度索取和政府部门提供不足的矛盾。通过采用特许经营模式，合理引入经营者，能够有效解决这个矛盾。

3.2　符合国家有关文件精神

《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》首次提出[9]“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利用。”2022年12月印发的《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》[10]（以下简称《数据二十条》）明确提出“探索用于产业发展、行业发展的公共数据有条件有偿使用”，并提出公共数据指导定价等创新举措。这是一次充分解放思想的破冰之举，将有利于打破政府公共数据服务机构的制度束缚，在做好公益性无偿服务的基础上，围绕个性化、增值性、商业性的需求场景，形成更加丰富、高质量的政府公共数据服务[11]。

3.3　现行法律法规中的有关规定

现行法律法规中并未对地理信息数据特许经营做出明确规定，但支持地理信息数据的有偿使用。《测绘法》和《测绘成果管理条例》规定，基础测绘成果和财政投资完成的其他测绘成果，用于政府决策、国防建设和公共服务的，应当无偿提供；除前款规定情形外，测绘成果依法实行有偿使用制度。《测绘成果管理条例》还规定，依法有偿使用测绘成果的，使用人与测绘项目出资人应当签订书面协议，明确双方的权利和义务。我国地质资料服务收费相关法规规定，地质资料应无偿提供利用，但服务机构在地质资料服务分发过程中是可以收费的，收费项目主要是复制工本费、加工处理等费用[12]。今后在修订《测绘法》等法律法规时，应根据国家有关文件的精神，对地理信息数据授权运营做出明确规定，同时符合国家数据安全方面的有关法律法规的要求。

4　引入特许经营的工作环节

地理信息公共数据开发利用中引入特许经营，应按照建立授权机制、明确授权条件、明确主体责任、加强要素供给、合理分配收益等环节展开[11]。具体方式是：相关政府部门通过公开招标等方式，选择满足一定条件的相关企业，授予这些企业在地理信息公共数据开发经营方面的特许经营权；被授权企业可以在一定时间和范围内进行地理信息数据产品开发，通过出售数据产品获得收益，并将部分收益返还给政府部门，政府部门通过合同协议明确其与获得特许权的企业之间的权利和义务。

4.1　通过公开招标选择获授权企业

根据《政府采购法》等法律法规以及国家有关政府采购的文件的精神，政府部门采用《政府采购法》中规定的采购方式，就地理信息公共数据产品开发经营进行公开招标，应主要采用竞争性方式。招标公告中应明确企业应具备的资质（数据处理、保密等）、开发的地理信息数据产品种类、地理信息数据产品定价、特许经营权有效期等事项。通过招标选择确定若干地理信息相关企业，授予其一定期限的地理信息数据产品特许经营权，双方签订合同，明确相关的权利义务。

4.2　获授权企业进行地理信息公共数据产品开发经营

首先，获得特许经营权的企业根据授权合同，开发特定的地理信息公共数据产品。企业所做的工作主要是对政府部门所提供的数据进行增值开发，形成能够满足特定用户需求的产品和服务。

其次，在合同规定的期限内，企业将开发的地理信息数据产品和服务向社会公开提供，获取相应的收益。市场收益的定价原则可分为2种：对于公益性质的，应采用免费或基于成本补偿的原则；对于经营性质的，应遵循市场定价原则。

政府部门拥有地理信息公共数据的所有权，企业应将所获收益中的一部分返还给政府部门。返还的比例在特许经营协议中加以明确，如可以按照企业在过去1 a内的数据收益的一定比例收取。

4.3　授权有效期到期后企业交回特许经营权

根据授权合同，在授权有效期到期后，政府部门组织项目考核评估和验收，获授权企业将不得再进行地理信息公共数据产品开发经营，政府部门收回特许经营权。

4.4　政府部门和企业的权利和义务

在地理信息公共数据开发利用引入特许经营中，

企业主要负责数据产品和服务开发经营并承担相应风险（如保密、销售等），政府部门主要承担法律和政策方面的风险。

4.4.1 政府部门的权利和义务

政府部门的权利和义务主要有以下几方面：审查地理信息公共数据开发利用特许经营项目的可行性；为企业参与特许经营建立相关制度环境；选择特定的企业授予其特许经营权；获得企业数据收益中的一部分；加强对企业开发的地理信息数据产品的质量监管；对企业的特许经营行为进行考核评估。

4.4.2 企业的权利和义务

企业的权利和义务主要有以下几方面：积极参与地理信息公共数据产品特许经营项目招标；了解调研社会对地理信息数据创新产品和服务的需求；根据市场需求开展地理信息数据产品和服务开发经营；将数据收益中的一部分返还给政府部门；保障产品质量；配合政府部门进行地理信息公共数据特许经营考核评估。

地理信息公共数据开发利用引入特许经营是一种全新的探索，为稳妥推进，在具体操作时，政府部门可以先进行相关试点，及时总结试点经验，待成熟后形成相关制度，推动该项工作常态化实施。

5 余 论

今后，有关政府部门应根据《数据二十条》等国家有关文件的精神，大胆解放思想，加快研究地理信息公共数据特许经营涉及的制度和政策，包括数据确权授权、数据收益分配机制等，使地理信息公共数据的价值得到最大程度的体现。

一是研究地理信息公共数据确权授权机制。清晰的数据权属界定是数据交易的前提。根据“谁采集、谁拥有”的原则，政府部门拥有所生产的数据的所有权[13-15]。然而，对于企业进行增值加工后的地理信息数据，由于企业在其中付出了成本，理应获得相应的权益。此时，应按照《数据二十条》明确的“三权分置”原则，对增值后的数据产品的权属进行界定。

二是收益合理分享机制。地理信息公共数据特许经营收益应由政府部门、企业和社会共同享有。要探索建立地理信息公共数据收益返还机制，将企业获取的部分数据收益返还政府部门，纳入财政预算体系，接受监督，统筹使用。

参考文献

[1] 本书编写组. 中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定[M]. 北京:人民出版社,2019

[2] 乔朝飞,陈常松,徐坤,等. 提高我国地理信息公共服务水平的若干思考[J]. 地理信息世界,2022,29(4):1-4

[3] 于施洋,王建冬,黄倩倩. 论数据要素市场[M]. 北京:人民出版社,2023

[4] 改革开放铸就测绘事业辉煌编写组. 改革开放铸就测绘事业辉煌(1978-2008)[M]. 北京:测绘出版社,2008

[5] 毛振华,陈静. 数据要素市场化的核心[J]. 中国金融,2021(12):39-40

[6] 乔朝飞,徐坤,孙威,等. 我国政府部门地理信息数据开放:现状、问题及发展建议[J]. 地理空间信息,2023,21(1):1-6

[7] 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

[8] 句华. 公共服务中的市场机制[M]. 北京:北京大学出版社,2006

[9] 中央人民政府网站. 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[EB/OL]. (2021-03-13) [2024-03-01]. https://www. gov. cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681. htm

[10] 中央人民政府网站. 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[EB/OL]. (2022-12-19) [2024-03-01]. http://www. gov. cn/zhengce/2022-12/19/content_5732695. htm

[11] 发改委高技术司. 落实《数据二十条》精神 高质量推进公共数据开发利用[J]. 大众投资指南,2023(7):1-2

[12] 王黔驹,茹湘兰,李婷,等. 关于制定地质资料服务收费办法的初步探讨[J]. 中国矿业,2011,20(2):26-29

[13] 中华人民共和国民法典[M]. 北京:中国法制出版社,2020

[14] 乔朝飞,周夏. 论地理信息数据产权[J]. 中国软科学,2022(9):1-5

[15] 邓辉. 数据“三权分置”的新路径[N]. 中国社会科学报(第4版),2022-09-28