

基于激励相容理论的 公共数据开发利用问题研究

文◆内蒙古自治区政务服务与数据管理局 张树礼 代勤 顾旭洋

引言

大数据时代，公共数据已成为各国争相开发利用的重要资源。近年来，随着国家大数据战略地实施，我国公共数据开发利用工作不断深入推进，并取得了良好成效。但由于体制机制因素制约，我国公共数据开发利用仍面临数据供给不足、数据应用效果不佳等难题，核心在于公共数据开发利用动力不足，“不敢供”“不愿供”等问题突出。因此，亟待加强理论研究，建立公共数据开发利用的激励机制，寻求工作推进的破解之道。

1 研究综述

本文基于广义的理解，将公共数据共享、开放和授权运营等涵括在公共数据开发利用的范畴内，进行综合性研究，并相应开展文献研究。

1.1 对公共数据共享问题的研究

从现有研究来看，政府的自利性、政府保守信息秘密的诱因^[1]、权责利不明晰^[2]、数据风险和责任问题^[3]等被视为公共数据共享的影响因素。在对策建议方面，谭必勇建议建立一套有关信息资源归属、收集、管理、使用和费用预算的法律机制^[4]；刘红波等则强调了领导力、组织信任和组织文化的作用^[5]。

1.2 对公共数据开放问题的研究

胡海波等认为，法律法规不完善、部门权力本位、组织管理水平不足、数据开放标准缺失、责权利关系不明确等是影响公共数据开放的主要因素^[6]。基于此，从完善政府信息资源保密制度^[7]、健全公共数据开放立法^[8]、建立数据发布标准^[9]、建立许可证制度约束开发利用者的行为^[10]等角度提出了相应的对策建议。

1.3 对公共数据授权运营问题的研究

沈斌认为，授权运营具有政府购买服务、国有资产运营和特许经营

等多元属性，并从数据范围、授权主体、授权模式、授权对象和收益分配等方面进行了授权运营的制度设计^[11]。王晓冬、董超提出了丰富授权运营模式、完善数据管理制度、创新收益分配模式、健全监督体系等相关政策建议^[12]。

总体来看，公共数据开发利用在本质上主要面临相关激励问题，现有研究虽已日益丰富完善，但仍缺乏从激励理论视角进行的综合性研究，对此仍需进一步探索。

2 基于激励相容理论的分析框架

2.1 激励相容理论

1996年，美国教授威廉·维克里（William Vickrey）和英国教授詹姆斯·米尔利斯（James Mirrlees）引入激励相容理论解决委托代理问题，指出在委托代理关系中，由于信息不对称，代理人会实施损害委托人利益的行为。由于代理人按自身效用最大化的方式行动，因此委托人希望

【作者简介】张树礼（1977—），男，内蒙古赤峰市喀喇沁旗人，内蒙古自治区大数据中心主任，硕士研究生，研究方向：数字经济。

【通讯作者】代勤（1970—），男，内蒙古兴安盟科左中旗人，内蒙古自治区大数据中心副主任，硕士研究生，研究方向：数字经济。

代理人从事其所希望的行动，设计一种激励相容的制度，使代理人在追求自身效用最大化目标的同时，遵照委托人的利益行事^[13]。激励相容理论更多强调了经济激励对个体行为的影响，根据激励理论，人的需求具有多层次性，精神层面的需求也是人类行为的重要动因^[14]。因此，将精神激励纳入激励相容理论，有助于克服激励相容理论在某种意义上的局限。

2.2 理论的应用

公共数据开发利用在多个层面上存在委托代理问题，因此运用激励相容理论探索相应激励机制的构建，有助于推动公共数据开发利用工作的顺利开展。

2.2.1 公共数据开放共享激励机制

在数据供给层面，公共数据开放和共享面临类似的激励相容问题，即政府希望开放（共享）数据和政府部门不愿开放（共享）数据二者目标的不相容。在公共数据开放的开发利用层面，存在政府希望激活公共数据和社会参与度偏低之间的不相容。究其原因，数据供给层面是因安全与保密规定不完善、数据标准不一、权责利关系模糊以及统筹组织力度不足，使部门缺乏相应激励所致；公共数据开放的开发利用层面与数据质量不高、开发利用模式探索不足以及产权保护、收益分配等制度不完善有关。因此，应消除上述阻碍因素，设计激励相容制度。一是健全公共数据开放共享的制度保障^[15]。完善公共数据开放共享和保密的具体边界和操作细则，明确各主体之间的权责利关系，打消公共部门在责任风险等方面的顾虑。二是发挥组织管理能力的驱动作用。强化政策支持，完善组织机构，

重塑组织文化，建立健全协同机制和监督考核机制，以机制保障、行政绩效激励推动公共数据开放共享。三是强化技术性要求驱动指引作用。制定公共数据开放共享标准规范，编制数据开放共享“正面清单”和“负面清单”，推进公共数据高质量开放共享。四是强化人力物力保障支撑作用。加强人才引进和培养，探索建立与绩效相关联的预算分配机制，强化利益补偿激励作用。五是健全公共数据利用相关制度。推动建立完善的许可证制度、市场准入机制、知识产权保护和收益分配机制。

2.2.2 公共数据授权运营激励机制的构建

授权运营涉及“政府—公共管理与服务机构—授权运营主体—数据使用方”多重委托代理关系，面临多个层面的激励相容问题。（1）政府促进数据治理和合规平等利用的目标和授权运营主体（以下简称“运营主体”）以不作为、不合规和垄断的方式进行运营之间的不相容；（2）公共管理与服务机构和运营主体在数据提供、安全合规运营数据等方面目标的不相容。（3）运营主体和数据使用方（以下简称“使用方”）在推进数据平等规范使用等方面目标的不相容。

这些层面虽然所涉主体不同，但大都涉及垄断、不合规使用数据或不愿提供数据等方面问题，因而在激励机制的设计上具有一定的共性。基于授权运营的公共服务特许权性质，应当将公共利益导向和市场化原则相结合，通过竞争机制制约、行为规范引导、利益分配或利益补偿激励、监督制度约束等激励机制，以主体的自利性，驱动实现多元目标的激励相容。一是充分发挥竞争机制作用。以充分竞争为原则进行运营主体选择的制度设计，通过竞争机制和社会公平感提升运营主体能力，增强责任意识。二是加强制度规范引导。完善授权运营管理和规范，明确各方主体的权责利，为各方提供行为规范指引。三是强化利益激励。建立合理的收益分配机制和运营早期适当的让利机制，激励运营主体及合作方、使用方实施有利于公共目标的行动，降低监管成本；建立部门利益补偿机制，提高数据供给的积极性。四是健全监督体系。健全行政监督和社会监督体系，探索加强数字监管，建立“政府—公共管理与服务机构—运营主体—使用方”全链条相互监督制约的机制，确保权力规范行使、责任落实到位。

3 基于激励相容的内蒙古自治区公共数据开发利用探索

3.1 自治区公共数据开发利用现状与问题

内蒙古自治区高度重视公共数据的开发利用工作，将其视为优化经济结构、提升公共服务水平、增强政府治理能力的重要抓手，并制定相关政策，完善体制机制，开展了一系列实践。一是推进公共数据汇聚。截至2023年底，内蒙古自治区人口基础信息库、社会信用共享资源库、电子证照库等已完成1.95亿条数据归集治理工作。二是推进公共数据开放。内蒙古自治区出台《内蒙古自治区政务数据资源管理办法》，着力推动政务数据开放规范化，建立7个开放平台，累计编制开放目录1600余个。三是推进公共数据共享。内蒙古自治区制定了《全区一体化政务大数据体系建设工作方案》，指导全区开展大数据平台建设，稳步推进政务数据共享开放。四是推进公共数据授权运营。自治区组织编

制了公共数据授权运营管理办法，包头市发布《包头市公共数据管理暂行办法》《包头市公共数据运营管理试点暂行办法》，开展了医疗数据授权运营。

此外，内蒙古自治区公共数据开发利用也面临一些问题。一是公共数据开放质量和数量有待提高。主要原因是政府部门仍存在对数据控制的思维惯性以及对部门利益的担忧。二是数据共享的区域一体化管理体系不够完善。由于有关区域数据共享的责任分配和权益归属方面意见尚未达成一致，仍然存在因工作量大“不愿共享”、因数据安全等级标准和共享标准不统一“不能共享”、因担忧数据安全和隐私保护问题“不敢共享”的现象。三是公共数据授权运营存在信任屏障。受传统科层体制下组织文化的影响，政府各部门对于公共数据授权运营存在顾虑。

3.2 基于激励相容的自治区公共数据开放共享机制设计

在公共数据开放共享方面，自治区政务服务和数据管理局（以下简称“政数局”）强化激励引导，推动政府部门基于激励相容机制推进数据开放共享，实现个体需求与公共目标的一致性。自治区建立了“三清单”机制和“一表通”平台，旨在通过减负激励、责任激励等方式，使主体追求个人价值的行为与实现公共利益最大化的目标相吻合，破解政府各部门不愿共享开放数据的难题（见图1）。

目前，自治区在公共数据开放共享方面已经取得一定进展。一是印发《内蒙古自治区政务数据共享“三清单”编制指南》，推动建立全区政务数据共享需求清单、责任清单和负面清单“三清单”机制。二是自治区政数局积极探索建立“一表通”数据平台，通过数据的一体化集成，推动数据共享。自治区政数局对报表中的数据项进行拆解、去重、归并整理，形成“数据台账”，再将部门和基层的数据需求汇总，建设基层“根数据库”。基层工作人员对数据进行日常动态维护，上级部门

直接通过系统获取数据，减少了基层在报表工作上的时间成本。

3.3 基于激励相容的自治区公共数据授权运营机制设计

在公共数据授权运营方面，一是要保证各方在促进数据增值利用方面目标相容，二是促进数据安全、规范、平等利用的目标和授权运营单位的运营行为相容。对内蒙古自治区而言，主要解决的问题是后者。因此，自治区在授权运营单位选择范围和行为方面进行规范，并设计严格的授权运营规则和监督考核机制，旨在消除政府部门对授权运营数据安全方面的顾虑。同时，自治区发挥制度激励、竞争激励、利益激励和监督激励的综合效应，明确各方职责，调动授权运营各方积极性，确保授权运营行为合规（见图2）。

结合激励相容理论，内蒙古自治区在公共数据共享开放方面建立了“一表通”数据平台，形成了“三清单”机制，完善了公

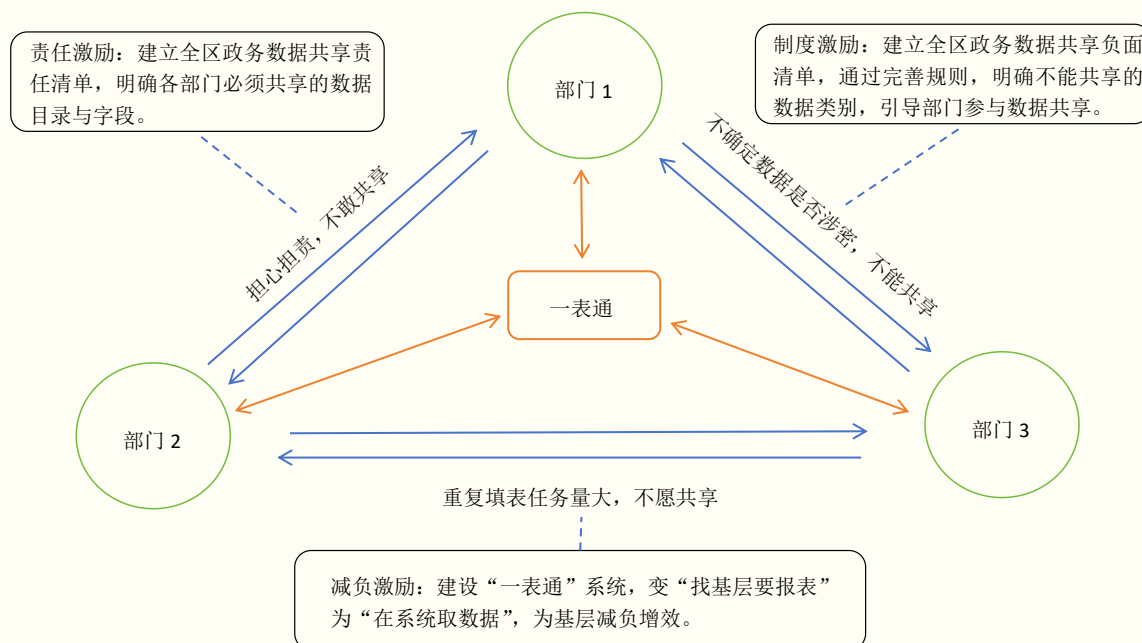


图1 基于激励相容的内蒙古自治区公共数据共享机制设计

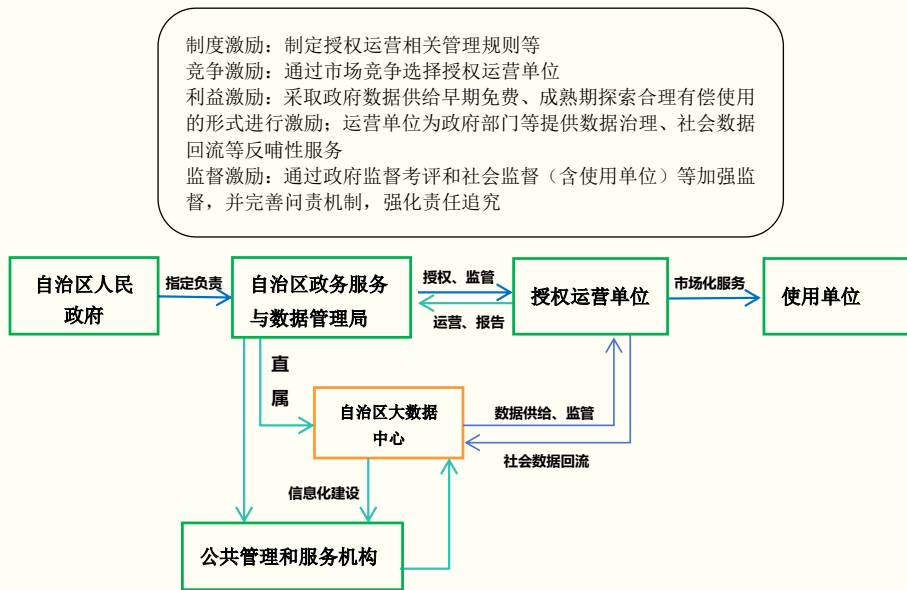


图2 基于激励相容的内蒙自治区公共数据授权运营机制设计

共数据授权运营的激励机制，实现了政府部门减负增效，促进了自治区公共数据价值的释放。

结语

激励相容理论与公共数据开发利用实践的结合，有助于推动公共数据开发利用激励机制的合理构建，更好地解决部门利益与公共数据开发利用总体目标的矛盾冲突。下一步，内蒙古自治区将进一步深化激励相容的制度探索，通过制定全区统一的数据标准、探索建立利益补偿机制、完善监督考评机制等，推动公共数据共享开放的跨区域合作，并持续提升公共数据共享开放的水平。通过创新运营模式、完善利益分配机制和监督机制等，进一步深化公共数据授权运营的试点探索，推动部门利益、企业利益和公共利益趋于一致，通过公共数据开放和授权运营双轮驱动，最大限度发挥数据要素的作用。■

引用

- [1] 牛琳琳,黄洁清.政府信息资源公共获取研究[J].现代情报,2007(9):144-146.
- [2] 张会平,顾勤.政府数据流动:方式、实践困境与协同治理[J].治理研究,2022(3):59-69.
- [3] 石庆波,黄其松.我国政府数据聚通用的难点与优化路径——以贵阳市为例[J].电子政务,2022(3):88-99.
- [4] 谭必勇.政府信息资源再利用问题初探[J].档案学研究,2007(4):23-26.
- [5] 刘红波,邱晓卿.政务数据共享影响因素研究述评[J].华南理工大学学报(社会科学版),2021(3):96-104.
- [6] 胡海波,高鹏.面向用户服务的政府开放数据:一个概念性阐释框架[J].情报理论与实践,2018(6):49-50.
- [7] 杨槐.我国政府信息资源增值利用的机制创新[J].重庆科技学院学报,2010(8):60-62.
- [8] 刘莉.欧美政府信息资源公益性开发利用研究[J].档案管理,2011(3):66-69.
- [9] 钱国富.基于关联数据的政府数据发布[J].图书情报工作,2012,56(5):123-127.
- [10] 陈传夫,黄璇,吴钢.我国应制定公共部门信息资源增值利用法[J].情报资料工作,2011(1):6-10.
- [11] 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.
- [12] 王晓冬,董超.我国公共数据授权运营地方实践、面临挑战及对策建议[J].中国经贸导刊,2023(12):54-56.
- [13] 张维迎.博弈论与信息经济学[M].上海:上海三联书店、上海人民出版社,1996.
- [14] (美)詹姆斯.L.吉布森,约翰.L.伊万切维奇,小詹姆斯.H.唐纳利,等.组织:行为、结构和过程[M].王德禄,王坤,等译.北京:电子工业出版社,2015(1):115-123.
- [15] 姜流,杨龙.制度性集体行动理论研究[J].内蒙古大学学报(哲学社会科学版),2018(4):96-104.