

Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2025.07.003

欢迎按以下格式引用:何雨泽.数据信托驱动下的公共数据授权运营制度建构[J].重庆大学学报(社会科学版),2026(1):269-281. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2025.07.003.

**Citation Format:** He Yuze. Construction of public data authorization operation system driven by data trust[J]. Journal of Chongqing University (Social Science Edition), 2026(1):269-281. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2025.07.003.

# 数据信托驱动下的公共数据 授权运营制度建构

何雨泽

(西南政法大学 民商法学院,重庆 401120)

**摘要:**公共数据授权运营是公共数据资源开发利用规划中的重要组成部分,然目前授权运营仍在权责配置模式、数据权属分配方案以及流通机制畅通性等方面存在不足,应以构建兼具理论解释力与实践适应性的制度框架为改善进路。数据信托依托其“法律架构+技术治理”的双重属性,通过英国ODI与美国One Florida+等项目的实证检验,展现出破解上述困境的创新价值。就授权形式而言,相较于一般委托,信托更能体现公共数据授权运营的目的与追求:信托关系的管理性、长期性等特点符合数据从产生到流动再到处理利用的周期性规律,展现出了匹配授权运营活动的制度潜力。就客体性质而言,数据信托对公共数据的权属问题具有可解释性:信托财产权理论与数据产权分置均属于权利束理论之衍生,信托制度作为数据有关权益的配置路径具有原生适配性。在法理解释的可行性方面,一是公共信托理论体现对公物价值的积极追求与消极保障之导向,具有公物性质的公共数据同样存在以信托形式进行管理的必要性与可行性。二是信托财产的可确定性,确定的信托财产是信托设立的法定前提。数据登记制度可以于造册管理、技术留痕等层面确保信托中作为“信托财产”数据部分的独立性,以“人的编制主义”明确权属对应性,同时与现有的信托登记制度形成协同合力,利用中心化的信托登记机构为公共数据的信托化提供公示效力支撑。由此投入信托的公共数据范围可以确定,进而满足公共数据信托化流通的必要条件。就具体的关联构造而言,对信托构造中的各项关联要素进一步具象化与规范化:信托委托人应当享有与行政监管存有区分的委托人监督权,并以“汇运分离”模式为参照承担供给公共数据之义务;信托受托人则应享有利用公共数据营利之权利,并承担履行信托合同、实现受益人最大利益的信义义务。于信托收益分配而言,应当合理确认运营收益在公共主体、具体数据来源者以及不特定公众之

**基金项目:**重庆市教育委员会科学技术研究重大项目“数据信托的理论证成与模式建构”(KJZDM202400302);西南政法大学学生科研创新项目“基于数据信托的数据产权体系建构”(2024XZXS-007)

**作者简介:**何雨泽,西南政法大学博士研究生,Email:a280708101@163.com。

间的配置方案,实现公益性与营利性的平衡;于责任认定上,宜以运营中造成第三人权益损害与信托关系内部的损害责任为区分,对各主体于不同场景下的责任认定予以细化。

**关键词:**公共数据;数据资源;授权运营;公共信托;数据信托

**中图分类号:**D923 **文献标志码:**A **文章编号:**1008-5831(2026)01-0269-13

## 引言

信息技术的发展推动了社会的数字化转型,在经济发展模式呈现出数据驱动特点的同时,社会的公共管理与服务亦在改革中形成了与数字技术深度融合的样态。数字化改革不仅作用于公共管理及服务本身的效能提升,其在运作过程中所产生的大量公共数据亦展现出作为数字经济发展动力源的潜力。“十五五”规划提出要“健全数据要素基础制度,建设开放共享安全的全国一体化数据市场,深化数据资源开发利用”,针对公共数据的价值释放,我国亦先后于多项重要文件中明确作出提出充分发挥公共数据价值的战略安排。如党的十九届五中全会提出要“加快数字化发展”“推动数据资源开发利用,扩大基础公共信息数据有序开放”;“十四五”规划提出“加强公共数据开放共享”“建立健全国家公共数据资源体系”;《关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》(以下简称《数据二十条》)亦提出“推进实施公共数据确权授权机制”。在此基础上,《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》(以下简称《意见》)的出台更进一步展现出我国推动公共数据资源开放利用的政策导向,亦为后续的公共数据资源开放提供了基础指引。《公共数据资源授权运营实施规范(试行)》(以下简称《实施规范》)以及各地方公共数据开放、授权运营规范的陆续出台亦显示出推动公共数据资源的授权运营是目前数据资源开放利用的工作重点之一。由此可见,探索公共数据资源授权运营的实现路径,创新数据资源运营流转模式,完善数据资源运营管理机制是切实推动公共数据资源充分开发利用的必要之举。

于公共数据本身的性质而言,本质上的公共性自然决定了其不能如同私产一般自由参与流通,但这并不意味着公共数据不具有市场化运营的正当性。一方面,在国家所有权代行理论的支撑下,对公共数据的灵活利用并不会与其全民所有的公共性冲突。且《数据二十条》所提出的“数据资源持有权”应当被定义为一种特定主体在价值链中对数据保有控制这一客观状态的正当化赋权<sup>[1]</sup>,当属于“占有”的状态在数据语境下的具象化,“数据资源持有者”这一定位并不影响公共数据在所有权属上的国家(全民)导向<sup>[2]</sup>。另一方面,公共数据的权能应当受到公共性价值的制约,如《实施规范》禁止原始数据直接入市,这一限制可被理解为禁止公共主体超越被委托的权限对公共管理数据进行处分;收益权能不能同一般民事权利中的收益权能一般自由,以避免公共数据的过度私产化以及市场参与主体地位之失衡<sup>[3]</sup>。可见公共主体将公共数据投入经营活动这一行为本身具有合理性,有待探究的是如何维持营利性与公益性之平衡,提升公共数据授权运营之制度效用。

## 一、数据信托:公共数据授权运营的模式创新

### (一)我国公共数据授权运营的现状

我国的公共数据资源开放利用路径呈现出多样化趋势,《意见》的出台明确了公共数据资源开放利用“政务数据共享—公共数据开放—公共数据授权运营”的类型序列。这一序列显示公共数据

资源开放在数据流通场域开放度、开放范围及开放流动灵活性上的渐变化特征。公共数据授权运营是降低政府数据运营成本、发挥数据市场竞争优势、补全公共数据共享与开放覆盖面盲区的重要路径<sup>[4]</sup>。目前我国的公共数据资源开放利用仍处于起步阶段,具体的运营模式和相应的管理规范等均处于不完备的实验阶段。实践层面上,全国各地均有开展各种类型的数据授权运营模式,且在模式分类上亦存在“整体授权、分散授权以及多样化授权”<sup>[5]</sup>,或“统一授权、分级授权以及分场景授权”<sup>[6]</sup>等不同形式。由此可见,基于公共数据授权运营的市场化与灵活化特征,目前仍未出现具有绝对优势的授权运营实践方案。且由于授权运营过程中涉及公共部门在公共资源管理上的公权力权责以及在委托交易中的私权利义务之交叉,为完善运营实践中的规范性保障,制度规范中的理论问题亟须予以回应。综合实践与理论之经验,我国公共数据资源授权运营工作中仍存在以下需进一步关注的焦点问题。

一是授权运营过程中的权责配置问题。目前公共数据的授权运营仍属于政府推进的政策性项目,公共主体开放数据授权缺少法定的强制性义务作为驱动力;同时公共数据供给的营利性受到限制,其亦缺少开放数据的积极动力。且公共数据授权运营涉及多方主体与不同性质的关系,风险分担与责任分配机制仍存在缺失。不确定性的压力无疑增加了公共主体开放授权的风险,加重了数据开放的审核成本,进一步限制了公共数据的供给。

二是公共数据资源上的权属分配问题。公共数据的精确定义虽仍未得以厘定,但结合理论与立法实践各论,无论是基于使用主体对公共利益所具有的代表性<sup>[7]</sup>,或是数据内容所承载的信息涉及公共利益而具有公共性<sup>[8]</sup>,均可见公共数据与公共利益之间存在高度相关性。授权运营的过程中,数据由公共利益的公域向经济市场的私域流动,是否有超出公共主体履行相关公共职责而收集数据的必要性范围之嫌?将个人数据投入市场进行运营的行为恐超出了公共主体进行原始数据收集时个人数据来源主体“知情—同意”的授权范围,相关平台数据的利用则涉及对平台数据财产性权益的争议。

三是公共数据资源流通利用机制不完善。虽然目前各地的公共数据授权运营实践对数据流通的模式建构进行了诸多有益的探索,但运作机制存在的问题仍制约着授权运营运转效率<sup>[9]</sup>。各地对于高下载、高利用数据的开放程度仍然不足,普遍存在申请后无响应、使用说明不清晰、无法调用、无数据或数据更新不及时等问题<sup>[10]</sup>。公益性之价值如何在数据传输模式、运营收益分配安排等具体制度上得以体现仍有待探讨。

## (二)作为数据管理模式与法律框架的数据信托

数据信托缘起于巴尔金教授的数据受托人理论,其基于信息处理者与传统受托人之间在专业性与独特性之间的相似之处,进而提出信息处理者应当同医生、律师等传统受托人一样与信托财产的所有权人构成相类似的信托关系<sup>[11]</sup>。后续“英式信托”的兴起则是通过引入作为受托人的第三方组织形成完整的信托关系结构,进而将数据信托发展成为一种共享和管理数据的法律及技术框架,通过确保对规则、数据安全、机密性和隐私的信任来推动和强化组织之间的数据共享<sup>[12]</sup>。公共数据信托则是在此框架下,将公共数据纳入信托管理结构,实现数据在收集与使用过程中的隐私保护、落实价值归属<sup>[13]</sup>,进而完善社会公益保障、促进商业价值之繁荣<sup>[14]</sup>。

在域外实践中,较为知名的数据信托项目为英国开放数据研究所(以下简称“ODI”)所开展的三

个试点,其分别为:基于图像数据和音频数据共享的野生动物保护、基于食物浪费数据的废弃物及资源行动计划,以及基于能耗数据实现的城市交通调度优化项目<sup>[15]</sup>。以上项目实践在数据管理的过程中展现出了场景化的特征,如ODI所发布的《数据信托:三个试点的经验教训》报告中亦指出“数据信托做出的决策具有共性,但其决策方法将针对特定的数据信托环境进行设计,审议工作的规模将受到信托中持有的数据价值以及信托持有的数据性质影响”<sup>[16]</sup>。此类实践案例的经验进一步证明了公共数据分场景授权以及数据授权“一事一议”在数据信托模式下的可行性。美国的“One Florida+Data Trust”项目则是针对医疗健康数据所展开的数据信托项目,除医疗机构所掌握的诊疗数据外,佛罗里达州参加医疗补助和资本健康计划居民的索赔和就诊等来自公共管理部门的数据亦包含于其中。此信托项目的目的在于“促进针对当今复杂健康问题的医疗保健研究”,但其仍采用了商业化的运营模式,仅对于“联邦和内部赞助的项目”免费开放使用,对于行业赞助的原始数据以及包含公共数据的数据产品及服务仍以不同标准进行收费<sup>[17]</sup>。

总结以上实践案例,在数据权属及利用主体认定上,数据信托项目借助第三方机构实现了对数据来源主体、数据收集、数据控制者以及数据需求方之间的分离与平衡,在防止某一方形成数据垄断的同时于各方主体之间搭建有效的数据流通渠道。数据信托还具有金融工具的功能,在为公共数据资源运营提供模式框架的基础上,可进一步结合市场需求开发融资类产品项目,实现资金的循环和数据资产信托财产的闭环<sup>[18]</sup>。如数据信托能够实现数据资产的证券化,通过向更为广泛的社会主体发布数据资产投资信托基金(DAITS)等<sup>[19]</sup>,提升公共数据资源运营的多样性与灵活性,激发数据市场与数字经济的活力。且上述数据信托实践所涉公共数据多为经数据受托人处理后生成的数据产品,并非原始公共数据;我国原始数据提供限于公共数据开放层面,不涉及营利性收费问题,而授权经营所针对的客体正是公共数据产品或服务。可见数据信托的商业化范围与我国现有规范相契合,能够合理地促进数据资源的商业化开发利用。

## 二、适配性优势:信托理论视角下授权运营的法理诠释

### (一)信托关系对授权运营的制度化解释

公共数据授权运营虽已在政策层面被正式确认并推广,但“授权运营”这一政策性概念如何反映于规范层面仍未有定论,规范适用的指向性缺失导致了授权运营制度化进程中出现节点阻塞。针对授权委托的性质,学界存在包括特许经营<sup>[20]</sup>、行政许可<sup>[21]</sup>以及行政协议<sup>[22]</sup>等多种观点。然授权运营中公共主体与被授权主体之间在达成合意过程中的自主性、合同地位上的对等性等要素均与行政协议的有关表征相符,“推动公共数据资源充分利用”的追求更与“实现公共利益”这一行政协议得以产生和存在的根本目的相匹配<sup>[23]</sup>。故授权运营应当被认定为广义的公主体与社会资本合作的PPP协议,将公共数据通过合同的形式委托于第三方主体进行运营。在此基础上,结合PPP模式与公共数据运营的特征与现实需求,相较于一般委托,信托能够更有效地对授权运营所涉法律关系进行诠释。

其一,信托的特性和目的与授权运营的行为模式之间具有更高的可匹配性。相较于一般委托,信托呈现出更明显的商事化特征,其主要适用于商事领域中的财产移转和管理问题<sup>[24]</sup>,甚至信托关系的核心就在于对信托财产的管理和处分<sup>[25]</sup>。而公共数据授权运营的目的亦在于“释放数据要素

价值”,即促进公共数据承载的要素价值充分发挥,相关运营活动必然呈现出专业化与商业化的特征,信托能够更好地匹配授权运营的目的导向。且此时作为手段及形式的授权经营可在信托关系的框架下进行进一步解释,其中“授权”应当指向信托委托人向受托人进行的信托财产管理权移转,而“运营”则是指信托受托人为了受益人利益而对信托财产进行相应管理的行为。同时信托合同具有继续性和长期性特征,其并非一次性交易,合同往往具有较长的履行周期<sup>[26]</sup>。授权运营亦是如此,公共主体亦并非一次性地委托他人对公共数据进行特定产品的开发与销售,或以特定收益数额为目的授权其进行运营。而是以运营期限为周期,运营主体需持续性地对公共数据进行管理维护,开发数据产品进行经营,并就所得利益依照约定按时足额进行分配。可见在特性表征与功能指向上,相较于一般委托,授权运营与信托之间呈现出更高的相似度与适配性。

其二,信托能够更好地调节公共主体与运营主体之间的关系。信托与一般委托之间的差异还表现在受托人权限范围以及相应的委托人介入程度上:委托合同中受托人往往具有更为具体、严格的报告义务,其行为多以委托人的具体指示为行动依据,故有学者认为其并未取得独立的法律地位<sup>[27]</sup>。然在信托关系中,受托人对于信托财产的处理具有高度的自主性,其并不借由委托人具体的指示为行动依据。且在对外行为的名义上,不同于委托关系中广泛存在以委托人的名义进行活动的委托代理,信托受托人均以自己的名义开展信托活动,并以自己名义处理相应的纠纷<sup>[28]</sup>。在授权运营过程中,公共主体与运营主体之间亦呈现出相应的独立性,运营主体的义务仅以协议所约定事项为限,对于运营过程中的具体事务其具有较强的自决权利。跟一般委托相比,信托关系中公共主体与运营主体之间的关联阻断更为明显,公共主体并不直接参与公共数据的具体运营流程,可降低公权力对市场的干涉,避免影响正常的市场秩序。同时由于信托对二者关联性的阻隔,在出现涉及第三方的纠纷时公共主体不必然成为当事人,仅在特定环境下承担相应责任,有利于减轻公共主体开放数据的压力,促进公共数据资源进一步释放。

## (二)信托财产权与数据权益配置的同源共振

作为一项来源于英美法系的制度,信托对于财产性权利,尤其是所有权的诠释展现出同大陆法系相异的逻辑。基于对各方权利人的保护,英美法系通过衡平法与普通法认定“双重所有权”的模式来为不同主体提供权利的正当性来源<sup>[29]</sup>。“双重所有权”成立一方面源自英美法系中普通法与衡平法的双重架构,另一方面则是植根于所有权的可分性<sup>[30]</sup>。

相较于大陆法系对所有权偏向于绝对性与封闭性的认知,英美法系将所有权界定为一系列根据社会发展需要而可以进行分解、组合的权益合集,其对财产的管理与控制并不以满足占有或支配等要件为前提<sup>[31]</sup>,这一产权理论借由“权利束”理论得以进一步具象化。权利束理论起源于经济学领域,在法学领域的适用则滥觞于霍菲尔德的权利分析理论,其将整体性的财产权概念拆分为由权利(Right)、特权(Privilege)、权力(Power)、豁免(Immunity)、义务(Duty)、责任(Liability)等不同维度组合成的关联网<sup>[32]</sup>。信托法中对“受益权”与“所有权”予以分离的解释则是基于对财产碎片化理论的发展,剩余权理论形成了对所有权绝对性的突破,允许对所有权的权能形成制约的产权结构的出现<sup>[33]</sup>。

权利束理论本质上是对于经济社会发展过程中不断复杂化的社会结构与多元化的价值维度的回应,其在面对数据这类非传统形式的“物”时具有更强的理论诠释力,更能为后续的流通与利用提

供正当性基础<sup>[34]</sup>。《数据二十条》所提出的数据产权分置正是以“权利束”理论作为逻辑基础,在数据权利束的范畴涵盖了基于不可分割的人格性而赋予个人信息(数据)权益的数据来源个体,对数据进行收集与加工后基于劳动而获取价值利益的数据加工者以及后期通过交易获取数据产品使用资格的交易者等<sup>[35]</sup>。数据资源持有权、数据加工使用权、数据产品经营权等数据上产权的分置是对数据的占有、使用以及收益等权能可分离性的制度具象。此时与之同源的信托制度则为配置与管理上述各项权能提供了适宜的制度工具,是在我国既定立法体系下缓和物权法定主义、回应物权类型和内容多样化需求的可行性方案之一<sup>[36]</sup>。且于英美法系中,对于信托双重所有权性质的研究仍存在争议,《美国信托法第三次重述》亦对此采取了模糊化的处理,仅表明其是“一人为另一人的利益处置财产的法律机制之一”。可见信托作为一项财产管理制度,展现出淡化抽象权利性质基础而聚焦具体权能分配的特征,这一特征恰能够符合《数据二十条》所提出的“淡化所有权,强化使用权”导向。可见数据信托更能对数据所涉权益进行分解,并缓和不同主体之间权益的冲突与掣肘。在公共数据的语境下,以权利束理论为基础的数据信托不仅为公共主体在服务或管理职能范畴之外,利用公共数据提供了合法性解释的理论切口,亦为公共数据利用过程中涉及的静态权属配置与动态利益平衡提供了可供参考的理论框架。

### 三、可行性证成:公共数据信托化的理论基础与现实可能

#### (一)基于公共信托理论的“公物”可信托性

在我国公有制主体的背景下,公共数据区别于单纯的个人数据与企业数据,可被定义为“全民”或“国家”所有的公物<sup>[37]</sup>。以自然资源等公物为参照,国家所有与公共主体实际控制之间如何合理桥接已于前文有所阐释,何以采信托为授权运营制度依托亦得相应证明。故当下对公共信托理论的援引不应再聚焦于论证公共主体利用公共数据的合理性,而应当关注作为公物的公共数据被公共主体以信托形式委托于第三方运营管理的可行性。

以具有公共性质的“物”作为信托财产并非新近制度的创造,公共信托于英美法系法域中已有多年运作经验可循。以美国公共信托为例,其来自美国宪法第六条中的“宗教测试条款”(Religious Test Clause),定义为:任何被政府赋予特殊特权的实体,除了通常与州或联邦税收豁免相结合的简单州公司章程外,只要该实体在法律上有义务,就可以从事传统由政府为公共利益进行的行为<sup>[38]</sup>。环境法是公共信托的常见应用领域之一,其主张将特定的环境资源作为一种公共共有的,施利于子孙后代的公共财产予以对待<sup>[39]</sup>。如此通过公共信托的形式避免公共财产被私人所占有,并为公共机构开展公益性的管理与一定范围内的经营行为提供正当性。回归公共信托的制度目的与价值导向,促进公共资源积极利用与公共利益消极保护之平衡应当是其核心功能的表现。在促进公共资源积极利用层面,公共信托体现出了对公共主体“最高和最佳的配置”资源,以实现其价值最大化的要求<sup>[40]</sup>。公共数据授权运营的目的在于合理利用数据资源、促进社会整体发展,公共信托的制度寓意亦在于将具有公共性或全民所有的财产以公共利益为目的交由特定主体进行托管,可见公共数据与其他“公物”具有相同的信托化基础与正当性。在公共利益消极保护层面,公共信托的制度效用则在于防止分散性的公共利益遭受处于优势地位的少数人之侵占,其中包括公权力的不当行使与工商界利益集团的合谋影响<sup>[41]</sup>。传统公共信托聚焦于公共部门代为管理公共资源过程中的权责

分配,将这一功能表述为公共部门作为受托人的自身行为不得与受益人利益相冲突,且应当抵御第三人公共利益之侵犯等。在公共数据授权运营中,这一保护性功能仍可作如下表述:公共主体在信托委托过程中应当严格以公共利益为导向,限制公共主体在授权运营中的营利性追求;对运营主体而言,其行为应当受到更为严格的受托人信义义务的规范,形成运营主体利用公共数据获利之权利与保障相应公共利益义务的平衡,以此缓解公共数据委托人以及公众对公共数据安全的担忧<sup>[42]</sup>。

## (二) 信托化公共数据范围的可确定性

《信托法》第七条规定,确定的信托财产是设立信托的必要条件,故确定“信托财产”的范围是公共数据信托得以开展的重要前提。公共数据作为信托财产的对象应当是对公共数据进行加工使用,并以此获得收益的权利。公共主体对公共数据保有占有、使用与收益的权能,唯有收益权能受制于公共性而不能如普通私主体一般行使。故此,公共主体信托行为的本质是通过设立财产性权利的形式向适格主体移转收益权能,这一数据上的权利可被认定为《信托法》第七条第二款所述的“合法的财产权利”。

此处虽可得证公共数据信托客体是数据上的财产权利,但份额或比例的可认定是信托标的的确定性要件的构成<sup>[43]</sup>。根据《信托法》第十条之规定,对于法律规定应当办理登记手续的信托财产,信托登记是信托生效的必要手续;而构建数据信托登记制度是维持数据财产流动、优化数据财产管理的应然所需<sup>[44]</sup>。对于公共数据信托中的信托财产登记,目前已有数据确权登记与信托登记两项制度为其奠定了路径基础。结合《实施意见》所提出的“公共数据资源当以形成目录形式,数据确权实施登记管理”要求,委托人在供给公共数据前的汇聚程序中可先于内部形成数据的分类档案,明确所供给原始数据范围、内容及样态;而统一的数据登记机构则应当结合双方信托协议中对数据相关约定对数据权利内容进行登记。数据的动态性决定了其所在单元格内的状态无法被准确定格,即使采用编码数据戳的形式也无法保证对后续变化的更新,此时采用数据权利人为核心的“人的编制主义”能够更为清晰地明晰权属对应性、明确责任追究中的因果溯源路径<sup>[45]</sup>。虽然信托产品与受益权登记在一定程度上发挥了对财产性权利进行登记的功能,但信托产品登记难以满足财产性权利的信托化需求,公共数据信托“受益人”类似于慈善信托中涉及不特定多数对象的样态亦导致受益权登记效用的发挥缺乏着力点。故应当回归信托财产登记之本质,发挥其明确权属的基础性登记作用<sup>[46]</sup>。此处可利用目前信托领域已存在的中心化登记机构“中信登”,对以信托形式于公共数据上产生的权属变动予以公示,如此可避免数据信托登记与一般确权登记产生混同,合理控制登记机关职责范围;亦可在后续一般数据确权登记机关实现统一化、规范化后进一步建立联动备案机制,形成更加健全完善的数据产权制度。

## 四、具象化展开:公共数据信托中的关联构造

### (一) 公共数据信托中的委托人与受托人构造

#### 1. 委托人的权利义务内容

公共数据信托的委托人应当分别为统一集中的数据开放机构或各持有公共数据资源的主体。结合《信托法》与《实施意见》规定,公共数据信托委托人的权利主要体现为对受托人选任、设定信托的数据范围、信托期限的设定以及在信托过程中对受托人的工作情况进行监督;并在受托人违背信

义义务时追究其相应责任,甚至解除受托人资格等。针对信托委托人的监督权利,《实施意见》中所明确的监督管理实际分为两个部分:一是国家数据局以及其他省级数据主管部门作为职能部门所进行的监管,这一监管为基于公权力而展开的宏观行政监管。二是授权运营的具体事项,包括数据安全风险控制、运营收支状况等具体管理类目。此时公共主体基于信托委托人身份获取对运营主体的监督权利,能够疏通非数据主管部门公共主体开展对数据运营进行监督的合法性解释路径,亦符合对具体运营活动进行监督的灵活性需求。

委托人义务主要体现为依约供给原始公共数据与相应的收益分配。其中原始公共数据的供给本就是公共数据授权运营的前提基础,供给不足将从根本上掣肘授权运营制度功能的发挥。此处适宜采“汇运分离”的供给模式,即由委托人一方自行收集、整理数据后再向运营方进行提供。从权能范围来看,公共数据的持有权应当包含对公共数据的控制、使用、管理等权利<sup>[47]</sup>,收集、汇聚公共数据本是公共数据持有权权能的应然体现。由授权运营实施主体负责原始公共数据的汇聚,通过对可供授权的数据范围进行确认以及数据脱敏预处理等措施,从技术源头加强有关部门对原始公共数据的控制力,进而规避原始公共数据来源主体权益受损风险。故委托人供给公共数据的义务应当理解为以下两个方面:一是面向受托人,依约保质保量及时供给公共数据资源,确保公共数据信托得以运作。二是面向社会公众,其应当保证开放供给的公共数据不存在泄露与使用不当的安全隐患,对于包含敏感内容的数据应当在汇聚过程中进行必要的预处理和筛选。同时数据供给义务履行状况亦应当是后续公共数据信托出现对他人权益的损害时,于委托人与受托人之间进行责任分配的重要考量。

## 2. 受托人的权利义务内容

公共数据受托人的权利主要表现为数据加工使用权与数据产品经营权,即对于委托人所提供的原始公共数据进行占有、使用以及收益的权利;以及对原始公共数据进行加工后形成的数据产品所享有的所有权。受托人可基于公共数据产品的销售收入,依照信托协议所约定的份额分享收益。而受托人的义务则体现为数据信托中的信义义务,依据《信托法》第二十五条规定,信义义务应当由“信托文件之规定”以及“受益人最大利益”两部分构成。除“信托文件之规定”这一涉及意定内容的部分外,“受益人最大利益”应当包括积极利益与消极利益:积极利益当理解为前述的数据产品销售收入,然基于公共数据信托中信托财产的公共性,受托人在经营公共数据时并不能单纯以经济收益最大化为追求,其经营策略与营利规模应当受到相应的限制<sup>[48]</sup>。而消极利益则是指向了公共数据上所承载的固有利益,包括可能涉及的个人数据中的人格性权益,以及公共数据供给单位对于数据安全性的需求。故受益人消极利益的信义义务应当首先以信托合同中所约定的内容为要求,在约定范围之外则应当以《中华人民共和国个人信息保护法》《中华人民共和国数据安全法》以及其他有关公共数据授权运营的规范为依据,以合规范性形成对固有公共利益的补强保障。

### (二)公共数据信托中的积极收益分配

《实施意见》明确表示应“建立健全价格形成机制维护公共利益”,即在维护公共利益的前提下探索公共数据的有偿运作模式,而与之密不可分的是后续的收益分配问题。公共数据信托中应当存在两个“受益人”,分别是公共利益指向的社会公众与作为委托人的公共主体<sup>①</sup>。公共主体(尤

<sup>①</sup>《信托法》第43条规定,“受益人是在信托中享有信托受益权的人。受益人可以是自然人、法人或者依法成立的其他组织。委托人可以是受益人,也可以是同一信托的唯一受益人……”

其是政府机关)的所有收益自当属于公有资产,但在具体收益分配路径上并非公共主体代行公共利益这一概括性描述可覆盖。基于社会公众在主体上的抽象性,公共主体形式上成为了社会公众收益的“代收人”,但其所接收的收益应当区分为公共主体收益部分与社会公众收益部分。在统一税收制度下,受托人于公共数据信托运营中所支付的收益应当具象化为向参与公共数据开放的部门或主体分配部分,以及纳入总体财政收入、服务整体公共利益的部分。为鼓励、支持其开展数据归集、整理等法定职责之外的工作,作为补偿激励机制的对价支付是激发公共主体开展授权运营动力的重要因素。若将收益全部汇聚于同一税收池、纳入政府统一财政规划,将弱化实际承担公共数据开放职责部门的正向反馈,故在公共数据信托中,作为委托人的特定部门或主体应当享有独立的收益份额<sup>[49]</sup>。至于具体的分配数额则应当以“覆盖成本”为最低保障,此处的成本应当包括整个公共数据“共享—开放—运营”序列中的所有支出,通过信托中的营利性收入支撑其他无偿公共数据开放模式的运作,进一步促进公共数据资源的开放利用。

作为受益人的社会公众存在一定的区别,对于公众而言,其获取经济收益的正当性来源于作为公共数据信托的受益人身份。此时公共主体应当履行将已形成并参与流通的公共数据,这一国家(全民)所有资产所产生的收益与全民进行分享的概括义务。而数据来源者主体享有经济收益分配的权利来自对特定公共数据的要素贡献,由于合意程序的缺失,公共数据的收集实际上回避了“知情—同意”原则的限制,数据来源主体丧失了相应的“议价权”<sup>[50]</sup>;同时普通数据信托中意定达成经济收益的场景不具有适用性<sup>[51]</sup>,对具体数据来源主体的利益反馈实际上是对特定数据生成过程的程序性瑕疵的弥补。

这一区分应当在授权内容场景化程度的差异上有所体现:在概括授权模式下,作为委托人的授权机关综合了各类公共数据进行统一开放,对于数据所涉及的具体来源对象难以厘清,以概括式的公共财政转化为公共服务的形式向不特定多数社会公众进行利益回报当属合理。然在场景授权中,公共数据的供给重点在于满足不同具体场景下的数据需求,如金融保险、医疗健康、商贸服务、文化旅游等<sup>[52]</sup>。由于以上数据在内容领域、地域范围等方面均具有限定性,此时数据来源主体以及涉及的数据内容相对综合性的统一授权而言具有更高的可识别度,以上数据中所附着的数据来源者利益由此具有可被具象化认定的可能性。故对于此类具有来源主体范围可识别性的数据而言,应当优先向其提供税收减免等优惠性政策,以实现针对性的利益反馈。这一优先反馈应当被视作弥补公共数据权利负担不平衡状态的措施,即公共主体利用公共数据进行经营性行为的成本支出。而在以上数据来源无法辨识或辨识成本过高的情况下,则当采取与统一授权相同的公共服务转化式的“兜底”分配模式。

### (三)公共数据信托中的责任认定

公共数据信托的责任认定应依据行为后果之样态予以区分,公共数据信托可能产生的损害后果大致可以分为“损害数据安全利益”与“违背信义义务的其他内容”两种样态。就损害数据安全利益的场景而言,《信托法》第三十七条规定,“受托人违背管理职责或者处理信托事务不当对第三人所负债务或者自己所受到的损失,以其固有财产承担”,可知《信托法》所持立场在于受托人应当对因自身过错而产生的后果承担责任。同时受托人作为公共数据的实际处理、加工者,应当承担与数据控制力与收益性相匹配的安全保障义务<sup>[53]</sup>,故此类数据侵权责任原则上应由作为受托人的运营

主体承担。

基于公共数据信托的特殊性,责任分配存在以下考量。一是委托人对损害后果存在过错的情况下,其过错存在于数据交付之前,信托关系不能阻断与损害结果之间的因果关联,应当根据委托人与被委托人在侵权中的过错程度建立责任的分配机制<sup>[54]</sup>。若原始公共数据本身导致了损害后果,委托人违背了依约供给数据的义务,形成了类似于“瑕疵给付”的样态;受托人对第三人承担责任后可向其追偿。若原始公共数据与受托人共同原因作用导致损害,应当将其视作无意思联络数人侵权中的“半叠加分别侵权行为”<sup>[55]</sup>,并综合双方主观过失程度与原因力大小各自确定责任份额。二是委托人未尽到监督责任时,委托人监督为确保信托目的实现的权利而非义务,但在公共性与国家对公共数据开放的担保义务加持下,委托人对社会公众所承担的义务应当有所扩张。且就数据安全与个人信息侵权的规范路径而言,引导基于行政监管的公共执行与基于民事诉讼的私人执行相衔接统合本是促成责任机制合力形成的关键要素<sup>[56]</sup>。公共数据信托中的委托人监督当被视作一种基于行政力量强化的协议性权利,委托人的权利在获得公权加持的同时应当承担相应的责任。基于权责一致性的要求,因受托人过错导致他人受损且委托人并未充分履行监督职责时,委托人具有可归责性;但由于委托人对于损害的发生并不存在直接的事实上的因果关系,宜由其承担补充责任。

除上述场景外,其他违反数据信托受托人信义义务的责任认定则偏向于聚焦信托关系内部。如《信托法》中所规定的“利用信托财产为自己谋取利益”“将信托财产转为其固有财产”以及《实施意见》中所提及的“以数谋私”等。对应的责任形式体现于《信托法》第二十二条、第二十三条、第二十六条以及第二十七条所规定的信托财产恢复、赔偿、归入以及对受托人解任。其中赔偿与解任事项与一般协议之间并无大异,而信托财产的恢复与归入则需进一步解释。基于数据的可复制性,此处的反应当表现为受托人对超越授权范围的公共数据部署、应用全部删除,最大限度消除公共数据不当扩散的影响。而“归入权”作为因受托人故意对信义义务违反而施加给受托人的更为严格的责任,结合数据财产特殊性考量,应当以其衍生数据以及相应收益为切口。对于受托人不当利用公共数据而生成的衍生数据<sup>②</sup><sup>[57]</sup>,应当将其归入公共数据信托中的信托数据池中,委托人有权限制受托人对衍生数据的开发与利用,甚至开放或授权于其他主体使用,以此消解受托人不当使用数据所获取的独占性优势。同时受托人基于不当利用公共数据所获取的收益应当被排除于计算报酬的收益总额之外,直接作为受益人应得部分予以分配。

## 结语

在完善数据基础制度、促进数字经济发展的目标指引下,公共数据的开放利用已然成为了当下强化数据资源供给的重要途径;作为一项具有公共性的资源,如何适当确定其服务社会整体利益的路径是充分发挥公共数据价值的核心要义。当下公共数据资源开发利用中所形成的“共享—开放—运营”序列,授权运营模式应当是未来公共数据资源开发中涉及面最为广泛、灵活性最高的领域,故对其具体模式的探索与研究亦具有独特价值。数据信托作为一项具有创新性的数据流通管理模式,其不仅为数据流通中的权属分置提供了相适配的理论参考,亦参照信托法律结构为数据流通中

② 数据产品不等于衍生数据,亦不包括大数据集合。衍生数据还包括作为大数据的衍生数据集合,不限于作为“小数据”的数据产品。

各类参与者拟定了适配的权利义务构成。作为公共数据授权运营的可能性方案,公共数据信托不仅能够有效与授权运营的有关政策法规相接洽,亦能够克服目前授权运营实践中所面临的主要问题。公共数据信托在授权运营的总体框架下,以设立公共利益最大化为信托目的形式确认公共数据利用的公益化导向,参照信托中委托人、受托人以及受益人的结构分别赋予公共主体、运营主体以及社会公众相应的权利义务。并基于数据范围框定、信托收益分配以及责任配置模式等环节的研究将公共数据信托的流程机制进一步具象化,为未来公共数据信托作为一项可推广的公共数据授权运营实践方案提供可供参考的探索经验。

#### 参考文献:

- [1] 高富平. 论数据持有者权构建数据流通利用秩序的新范式[J]. 中外法学, 2023(2): 307-327.
- [2] 庞琳. 数据资源持有者的法律表达: 作为一种独立财产权的法定化可能[J]. 学习与探索, 2024(10): 94-104, 176.
- [3] 张力. 公物的私产化及其法律控制[J]. 湖南师范大学社会科学学报, 2013(1): 79-91.
- [4] 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(2): 328-345.
- [5] 公安部第三研究所. 公共数据授权运营的三种主要模式[EB/OL](2024-11-07)[2024-11-10]. <https://mp.weixin.qq.com/s/FxBeJg0hv4IS-bqsH8R5Lw>.
- [6] 杨婕. 公共数据授权运营: 理论探究、实践分析与完善路径[J]. 信息安全与通信保密, 2024(4): 60-68.
- [7] 江帆. 经济法的价值理念和基本原则[J]. 现代法学, 2005(5): 118-122.
- [8] 郑春燕, 唐俊麒. 论公共数据的规范含义[J]. 法治研究, 2021(6): 67-79.
- [9] 张斯睿. 新趋势下的公共数据授权运营推进反思[J]. 信息通信技术与政策, 2024(4): 34-40.
- [10] 复旦大学数字与移动治理实验室. 中国地方公共数据开放利用报告: 城市(2024年度)[R/OL]. (2024-09-26) [2025-07-04]. <http://ifopendata.fudan.edu.cn/report>.
- [11] Balkin J M. Information fiduciaries and the first amendment[J]. UCDC Rev, 2015, 49: 1183-1234.
- [12] Creme Global Admin. What is a Data Trust? The complete guide for organizations, regulators and manufacturers. [EB/OL]. (2024-09-30) [2024-11-11]. <https://www.cremeglobal.com/what-is-a-data-trust-the-complete-guide-for-organizations-regulators-and-manufacturers/>.
- [13] Lau J, Pennerr J, Wong B. The basics of private and public data trusts[J]. Singapore Journal of Legal Studies, 2020, 90: 90-114.
- [14] Artyushina A. Is civic data governance the key to democratic smart cities? The role of the urban data trust in Sidewalk Toronto[J]. TELEMATICS AND INFORMATICS, 2020, 55, 101456-101456.
- [15] Open Data Institute. Huge appetite for data trusts, according to new ODI research[EB/OL]. (2019-04-14)[2024-11-15]. <https://theodi.org/news-and-events/news/huge-appetite-for-data-trusts-according-to-new-odi-research/>.
- [16] Open Data Institute. Data Trusts: Lessons From Three Pilots[EB/OL]. (2019-04-14)[2024-11-15]. <https://theodi.org/insights/reports/odi-data-trusts-report>.
- [17] OneFlorida+ Clinical Research Network. Fee Structure[EB/OL]. (2025-07-03)[2025-07-06]. <https://onefl.net/front-door/fee-structure/>.
- [18] 曹硕, 廖倡, 朱扬勇. 数据要素证券化路径研究: 基于DAITs模式的探讨[J]. 证券市场导报, 2021(10): 44-51.
- [19] 孙宏臣. 数据信托的困境与出路: 权宜之计抑或制度创新[J]. 经贸法律评论, 2022(3): 115-129.
- [20] 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.
- [21] 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(6): 77-87.
- [22] 时祖光. 公共数据授权运营的理论阐述与规则构建[J]. 科技与法律(中英文), 2023(6): 33-42.
- [23] 王学辉. 行政何以协议: 一个概念的检讨与澄清[J]. 求索, 2018(2): 118-128.

- [24] 余卫明. 信托受托人研究[M]. 北京:法律出版社,2007:9.
- [25] 孟强. 信托登记制度研究[M]. 北京:中国人民大学出版社,2012:66.
- [26] 王利明. 信托合同与委托合同的比较[J]. 暨南学报(哲学社会科学版),2019(4):24-33.
- [27] Althammer C, Busche J, Casper M, et al. Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch: BGB, Band 6: Schuldrecht—Besonderer Teil III §§ 631-704, 9. Auflage[M], München: Verlag C. H. Beck, 2023: §662, Rn. 33.
- [28] 周小明. 信托制度:法理与实务[M]. 北京:中国法制出版社,2012:97.
- [29] 李仁真. 国际金融法学[M]. 上海:复旦大学出版社,2004:327-329.
- [30] 于海涌. 论信托财产的所有权归属[J]. 中山大学学报(社会科学版),2010(2):189-200.
- [31] 李群星. 信托的法律性质与基本理念[J]. 法学研究,2000(3):118-126.
- [32] 王涌. 寻找法律概念的“最小公分母”:霍菲尔德法律概念分析思想研究[J]. 比较法研究,1998(2):41-55.
- [33] 王涌. 论信托法与物权法的关系:信托法在民法法系中的问题[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版),2008(6):93-101.
- [34] 王利明. 论数据权益:以“权利束”为视角[J]. 政治与法律,2022(7):99-113.
- [35] 闫立东. 以“权利束”视角探究数据权利[J]. 东方法学,2019(2):57-67.
- [36] 倪受彬,黄宇宏. 信托财产权结构探析:以所有权为主要分析对象[J]. 上海对外经贸大学学报,2022(1):42-55.
- [37] 徐伟. 公共数据权属:从宪法国家所有到民法国家所有权[J]. 当代法学,2024(1):121-133.
- [38] Kreder J A. The “Public Trust”[J]. University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law, 2015, 18: 1425-1478.
- [39] Thomas G A. Conserving Aquatic Biodiversity: a critical comparison of legal tools for augmenting streamflows in California [J], Stanford Environmental Law Journal, 1996, 15: 3-60.
- [40] 王灵波. 公共信托理论在美国自然资源配置中的作用及启示[J]. 苏州大学学报(哲学社会科学版),2018(1):56-66.
- [41] 吴卫星. 论自然资源公共信托原则及其启示[J]. 南京社会科学,2013(8):111-115,139.
- [42] 郑方方,陈素云,王金铎. 公共数据信托化有偿授权运营的模式构建与实践路径研究[J]. 金融发展研究,2024(9):75-82.
- [43] 陈雪萍. 论我国《信托法》对信托有效要件规定之完善:以英美信托法信托有效设立的“三个确定性”要件为借鉴[J]. 政治与法律,2018(8):134-149.
- [44] 曹泮天. 中国式数据信托的生成逻辑、困境检视及优化路径[J]. 政治与法律,2024(10):113-130.
- [45] 程啸. 论数据产权登记[J]. 法学评论,2023(4):137-148.
- [46] 张阳. 中国信托登记的错位与回归[J]. 兰州学刊,2020(7):73-87.
- [47] 辛苑. 公共数据信托的理论基础与实践探究[J]. 江西师范大学学报(哲学社会科学版),2024(3):100-109.
- [48] 王锡铤,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(2):59-72.
- [49] 孙清白. 公共数据授权运营营利性与公益性的冲突及其制度协调[J]. 行政法学研究,2024(3):140-153.
- [50] 赵申豪. 共同富裕背景下政府开放数据收益分配的制度规制[J]. 电子政务,2023(4):80-92.
- [51] 张力,何雨泽. 数据信托的理论证成与制度展开[J]. 深圳大学学报(人文社会科学版),2024(2):121-131.
- [52] 钟晓雯. 公共数据授权运营的授权制度研究[J]. 电子政务,2025(2):85-96.
- [53] 辛苑. 论数据持有人信义义务[J]. 江西财经大学学报,2024(3):102-112.
- [54] 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):130-140,243.
- [55] 杨立新. 环境侵权司法解释对分别侵权行为规则的创造性发挥:《最高人民法院关于审理环境侵权责任纠纷案件适用法律若干问题的解释》第3条解读[J]. 法律适用,2015(10):30-35.
- [56] 黄智杰. 违法处理个人信息行政责任与民事责任的衔接[J]. 法律科学(西北政法大学学报),2024(3):116-129.
- [57] 郑金涛. 数据产品确权的体系批判[J]. 知识产权,2024(6):111-126.

## Construction of public data authorization operation system driven by data trust

He Yuze

*(School of Civil and Commercial Law, Southwest University of Political Science and Law,  
Chongqing 401120, P. R. China)*

**Abstract:** Public data licensing operation is an important component of the planning for the development and utilization of public data resources. However, there are still deficiencies in the current licensing operation in terms of responsibility allocation model, data ownership distribution scheme, and the smoothness of the circulation mechanism. The improvement approach should be to construct a system framework that combines theoretical explanatory power with practical adaptability. Data trust relies on its dual attributes of legal framework + technical governance. Through empirical tests of projects such as the UK's ODI and the US's One Florida+, it demonstrates innovative value in addressing the aforementioned dilemmas. In terms of licensing forms, compared to general entrustment, trust better reflects the purpose and pursuit of public data licensing operation: the management and long-term characteristics of trust relationships align with the cyclical pattern of data from generation to flow to processing and utilization, and also show institutional potential that matches licensing operation activities. In terms of the nature of the object, data trust has interpretability regarding the ownership of public data: both trust property rights theory and data property rights separation belong to the derivative of the bundle of rights theory, and the trust system, as a path for allocating data-related rights, has inherent adaptability. In terms of the feasibility of legal interpretation, firstly, public trust theory embodies the orientation of actively pursuing and passively safeguarding the value of public property. Public data with public property characteristics also have the necessity and feasibility of being managed in the form of trust. Secondly, the certainty of trust property is a legal prerequisite for the establishment of trust. The data registration system can ensure the independence of the data portion involved in trust through inventory management and technical traceability, clarify the correspondence of ownership with human compilation doctrine, and, in collaboration with the existing trust registration system, utilize a centralized trust registration institution to provide publicity and effectiveness support for the trustification of public data. Thus, the scope of public data invested in trust can be determined, thereby meeting the necessary conditions for the circulation of trustified public data. In terms of specific relational construction, further concretization and standardization of various relational elements in trust construction are needed: the trustor should enjoy the right to supervise that is differentiated from administrative supervision, and undertake the obligation to supply public data with reference to the separation of collection and transportation model; the trustee should enjoy the right to profit from the use of public data and undertake the fiduciary duty to fulfill the trust contract and maximize the beneficiary's interests. In terms of trust income distribution, it is necessary to reasonably confirm the allocation scheme of operating income among public entities, specific data sources, and unspecified members of the public, achieving a balance between public welfare and profitability. In terms of liability determination, it is advisable to distinguish between the damage to the rights and interests of third parties caused during operations and the damage liability within the trust relationship, and to refine the determination of liability for each subject in different scenarios.

**Key words:** public data; data resources; authorized operation; public trust; data trust

(责任编辑 刘琦)