

公共数据运营者准入制度的分层构建 ——基于可竞争市场理论的视角

马姗姗*

内容提要：公共数据授权运营是公共数据要素市场化配置的重要方式。当前全国各省市开展的公共数据授权运营实践，多以行政授权代替市场竞争，偏离了数据要素市场开放共享的发展规律。可竞争市场理论从加强沉没成本管理的角度强调降低制度性进入壁垒、放松政府管制，适配公共数据市场的竞争特性。基于此，应区分公共数据基础设施层和开发利用层的功能定位，分层构建公平开放的准入规则体系，以有效调节数据安全与市场效率、规模经济与有效竞争的平衡度。其中，基础设施层具有较强的公共性和规模经济属性，可采取政府采购或特许经营模式，同时需通过公平竞争审查激活竞争性授权机制，保障民间资本的公平进入。而开发层更具可竞争性，应以动态竞争维护为导向，强化反垄断法规制对数据壁垒、技术壁垒及排他性行为的约束，促进公共数据市场竞争与创新。

关键词：公共数据授权运营 市场准入 政府管制 可竞争市场理论 有效竞争标准

在数字时代，公共数据作为驱动产业革新的核心要素，其价值实现路径正从基础资源开放转向深度开发应用。为破解传统开放模式中权属不清、供给滞后、应用脱节等难题，公共数据授权运营制度应运而生。2024年10月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加快公共数据资源开发利用的意见》，从中央层面明确要求规范公共数据授权运营。然而，在推动数据要素市场化配置的同时，公共数据授权运营的伴生风险也不断出现。各地在运营主体选择上存在独家授权、集中授权等问题，市场准入壁垒较高，限制性条件繁多。由此，公共数据授权运营呈现出行政性垄断与经济性垄断相互交织、彼此传导的特殊形态：在政府端，行政机关可能通过限制主体数量、设置歧视性准入条件等方式排除限制竞争；在市场端，获得独家或优势运营地位的主体则

* 马姗姗，中南财经政法大学法学院助理教授。

本文为最高人民法院司法研究重大课题“司法保障民营经济高质量发展研究”（GFZDKT2025A03-1）的阶段性成果。

可能凭借政府授权取得市场支配地位，进而实施拒绝交易、差别待遇、不公平定价、搭售等垄断行为。为此，国家发展改革委、国家数据局印发《公共数据资源授权运营实施规范（试行）》（以下简称《实施规范》），明确要求“开展授权运营活动，不得滥用行政权力或市场支配地位排除、限制竞争，不得利用数据和算法、技术、资本优势等从事垄断行为”。从更深层次看，问题根源在于制度设计者忽视公共数据市场的竞争特性，未能合理划分政府管制与市场竞争的界限，导致准入规则“一刀切”。因而，有必要明确不同授权运营环节的功能定位，减少政府不必要的准入限制，激活公共数据市场竞争机制，实现公共数据安全流通与有效利用并重的治理目标。

一、公共数据运营者准入的现状考察及问题检视

公共数据授权运营作为推动数据要素流通与价值释放的重要机制，其市场化配置路径备受关注。然而，当前地方政府未能厘清政府管制与市场竞争的界限，在运营者准入标准设定与政府准入监管权责划分方面仍面临诸多现实困境，背离了制度初衷。

（一）公共数据运营者准入的规范基础

自公共数据开放运动兴起以来，各国多依赖统一数据开放平台向公众供给公共数据资源，以期推动全民共享数字红利。然而，以“平等获取”为核心理念的公共数据开放，虽然在形式上落实了公共数据资源普惠共享，却未能有效释放其经济社会价值。^{〔1〕}一方面，开放的数据多为未经处理的原始数据，公众和企业缺乏利用能力，导致开放效果低于预期；另一方面，出于对安全风险的考量，许多高价值数据难以纳入开放范畴，长期处于“可见而不可用”的状态，造成资源浪费。为解决上述困境，政府探索公共数据授权运营模式，试图跳出单一政府供给和无差别开放的旧框架，遴选具备专业能力的运营主体，对公共数据进行更具深度的价值转化。

从制度结构上看，公共数据授权运营包含两个核心环节：一是“授权”，即公共数据持有机或数据管理机构依法将特定数据资源在特定范围和条件下授予具备运营资质的第三方主体；二是“运营”，即运营主体基于授权范围，对数据进行加工处理、产品开发，实现公共数据的市场化供给与应用。实践中，公共数据授权运营一般由地方公共管理部门主导，公共管理部门通过法定程序遴选专业运营主体，在确保数据安全与公共利益前提下，依托市场化运作模式开展公共数据加工处理、价值挖掘等运营活动。^{〔2〕}从上述运作模式中亦可以明确公共数据授权运营的共性特征，即授权运营本质上是以公私合作的方式向社会提供公共服务，^{〔3〕}包含以行政主体为代表的提供方、以运营主体为代表的数据处理加工方和以社会主体为代表的最终使用方三方主体。^{〔4〕}其中，运营主体是衔接公权机关和社会需求的关键纽带，运营者准入制度设计与公共数据要素的配置效率休戚相关。

〔1〕 参见宋烁：《公共数据授权运营中的权责分配》，载《法学论坛》2024年第5期，第100页。

〔2〕 参见颜佳华、曾玉芝：《公共数据授权运营的风险研判及应对策略》，载《中国行政管理》2023年第9期，第155-156页。

〔3〕 参见宋烁：《构建以授权运营为主渠道的公共数据开放利用机制》，载《法律科学（西北政法大学学报）》2023年第1期，第89页。

〔4〕 参见马颜昕：《公共数据授权运营的类型构建与制度展开》，载《中外法学》2023年第2期，第332页。

（二）公共数据运营者准入的制度困境

我国公共数据授权运营仍处于政策引导为主、地方探索先行的起步阶段。此前，地方政府在运营主体的选取上普遍强调行政权力主导下的集中管理，主管部门普遍倾向于具有区域影响力的地方大型国有企业或专为数据开发设立的国有资本控股企业，^{〔5〕} 这种模式虽兼顾了数据安全管控与地方财政收益，但也强化了政府在运营者准入环节的主导地位，忽视了市场自发调节的作用。在此背景下，中央逐渐认识到行政主导的局限性，试图在运营者准入环节引入竞争机制，通过公开招标、邀请招标、竞争性谈判以及申请评估等方式，择优选拔最具资质的运营者。^{〔6〕} 然而，当前公共数据相关立法仍较为零散，在缺乏前置性市场准入标准的情况下，竞争性授权模式流于形式，最终中标主体仍高度集中于本地国有企业。^{〔7〕}

政府在公共数据运营者准入环节的过度限制，进一步导致市场端运营主体同质化、准入门槛不透明等问题。从市场主体的视角，公共数据的价值创造存在着两级市场，分别为发生在政府部门内部的、以公共数据原材料的生产和供给为主要内容的一级市场，以及发生在公共数据运营主体之间的、以公共数据产品和服务的交易和流通为主要内容的二级市场。^{〔8〕} 一级市场的供给方为政府各部门以及承担公共管理职能的企事业单位，主要采取行政主导的管理方式；建立在一级市场的基础之上，二级市场致力于建立市场化的数据要素交易体系，优化数据资源配置效率。^{〔9〕} 然而，地方政府选取的国有运营主体通常兼具一级市场的运营与二级市场的开发职能。部分地区未严格区分公共数据的运营环节，在实施整体授权的同时，允许其他市场主体通过合作、外包或数据产品形式参与开发，形成事实上的“一揽子授权”“自授权”等模式。公共数据资源供给与开发利用之间难以实现有效竞争，潜在市场需求长期滞留于制度边缘。相关数据显示，未得到满足的数据需求占总需求的四分之三，其中大部分涉及公共数据。^{〔10〕}

可见，竞争性授权实质上并未打破行政主导的集中授权格局，反而在程序合法性的外观之下，掩盖了行政性垄断的实质。国有企业在获得运营资格的同时，事实上也取得了对公共数据供给渠道与关键流通节点的控制权，压缩了后续开发利用环节的竞争空间。

（三）根源剖析：政府管制过度而市场竞争不足

上述政府端准入壁垒过高、市场端竞争活力不足背后反映的是地方政府以行政授权替代市场竞争的逻辑错位，二者具有同源性。按照现代市场治理的一般原理，市场运行应遵循“宽进严管”的基本范式，即在事前明确准入标准、降低准入门槛的同时，加强事中事后监管，防范各类

〔5〕 譬如，沈阳市公共数据授权运营平台由沈阳数字产业发展有限公司（盛京金控集团全资子公司）负责建设与运营。

〔6〕 《实施规范》第12条规定实施机构应当根据审定同意后的实施方案，按照法律法规要求，以公开招标、邀请招标、谈判等公平竞争方式选择运营机构。招标、采购、谈判文件有关授权运营协议内容应充分征求各方意见。

〔7〕 如济南市大数据局公共数据治理与开放运营服务最终由山东省国有资产投资控股有限公司的成员企业浪潮云信息技术股份公司中标。参见《济南市大数据局公共数据治理与开放运营服务中标公告》，载中国政府采购网，http://www.ccgp.gov.cn/cggg/dfgg/zbhg/202411/t20241108_23569869.htm，2025年3月16日访问。

〔8〕 参见欧阳日辉、杜青青：《公共开放数据的“数据赋智”估值模型及应用》，载《西安交通大学学报（社会科学版）》2023年第2期，第84页。

〔9〕 参见蒋余浩、贾开：《公共数据牵引与数据要素共享式开放：改变现状权的理论视角》，载《电子政务》2024年第5期，第47页。

〔10〕 参见刘枝、于施洋：《还数于民：公共数据运营机制的构建》，载《图书情报知识》2023年第5期，第52页。

限制竞争行为，让市场恢复其应有的自我调节功能。^{〔11〕}然而，公共数据主管部门往往采取相反做法，在准入环节设定过高壁垒，却缺乏对其后续运营与开发行为的有效监管，形成事实上的“严准入、宽监管”。过高的准入壁垒抑制了多元市场主体的参与机会，使本可形成的潜在竞争压力无从产生，缺位的事中事后监管又使得已进入的运营者缺乏持续创新与提升效率的外部约束。运营主体具备控制数据供给和定价的能力，可能利用自身占据的支配地位，实施拒绝交易、歧视性定价等经济性垄断行为，^{〔12〕}破坏市场竞争秩序的同时也有损消费者福利。2022年我国公共数据反垄断第一案“二手车车险数据交易涉垄断案”，正是准入环节监管失灵引发的结构性垄断，充分说明准入壁垒会沿着产业链向下游蔓延并损害竞争秩序。^{〔13〕}

据此，公共数据运营者准入困境本质上是管制逻辑与竞争逻辑的错位，前者通过事前授权安排直接“塑造”竞争结构，后者却未能通过事中事后机制予以修正，致使准入制度从竞争生成机制异化为行政授权工具。对于潜在进入者而言，公共数据运营所需的平台建设投入、技术适配成本以及制度不确定性，共同构成了显著的沉没成本负担。一旦进入失败或退出市场，所承担的成本较高。潜在竞争者尤其是风险承受能力相对有限的民营企业，即便具备技术能力与市场意愿，亦难以形成现实进入动力。只有当市场不存在实质性的沉没成本障碍，潜在进入者能够实现“进入—退出”的自由转换时，在位企业方才会在潜在竞争威慑下主动降低价格、提升效率，以避免“打了就跑”的进入冲击。反之，一旦高准入壁垒与沉没成本相互叠加，潜在竞争机制即告失灵，在位主体所面临的竞争压力随之消解，市场最终陷入“一管就死一放就乱”的治理循环。

二、公共数据运营者准入适用可竞争市场理论的正当性

如前所述，公共数据授权运营的地方探索尚未清晰划定公共数据市场中管制与竞争的边界。以行政授权为核心的准入制度人为抬高了进入壁垒，并与公共数据市场所具有的高沉没成本结构相叠加，削弱了市场潜在竞争压力，难以实现“赋权政府干预经济”与“维护市场竞争”之间的平衡。为此，有必要以市场可竞争性识别为核心，校准管制与竞争的关系，设计有针对性的市场准入制度。

（一）可竞争市场理论的内涵阐释

可竞争市场理论（theory of contestable markets）产生于20世纪70年代末至80年代初。该理论最初旨在回应自然垄断行业普遍存在的过度管制。传统观点认为，自然垄断行业由于规模经济显著，应进行严格的政府管制。然而，一味强调政府管制造成了市场效率低下、消费者福利受损等弊端，监管难达预期效果。为打破自然垄断行业的严格管制，学者鲍莫尔（William Jack Baumol）等人提出可竞争市场理论，将市场竞争的决定因素从“现实竞争者数量”转向“潜在进入的可行性”，并提出：沉没成本越低、进入退出越自由，市场越具可竞争性；反之，则越趋

〔11〕 参见叶林、张冉：《民营企业市场准入的法理基础与优化路径》，载《北方法学》2024年第2期，第16-18页。

〔12〕 参见殷继国：《论人工智能时代反垄断法必需设施理论的适用》，载《财经法学》2025年第3期，第130页。

〔13〕 参见袁嘉、王宇轩：《促进民营经济发展视野下公共数据开放利用的竞争法治保障》，载《中国市场监管研究》2024年第1期，第53页。

向于垄断结构。^{〔14〕} 鲍莫尔等人以理论模型证明潜在竞争的重要性之后,各国在公共事业领域纷纷放松政府管制引入市场竞争。例如,美国通过互联条款、转售和拆分规则等增加运营商数量,允许并创造电信服务市场内的竞争。^{〔15〕} 由此,可竞争市场理论实现了对传统竞争分析范式的重要转向,不仅为自然垄断行业的规制改革提供了新的解释路径,也为政府如何通过市场准入制度设计影响竞争条件提供了重要启示,即规制重点不在于直接干预市场结构,而在于通过降低制度性进入壁垒,维持潜在竞争的存在条件。

具体到经济法领域,可竞争市场理论所试图解决的问题正是政府管制与市场竞争界限不明导致的治理碎片化状态。^{〔16〕} 经济法以市场运行逻辑为基础,应当是对市场自发秩序的承认、确认与维护。其核心在于通过体系化的制度安排增强市场运行的规范性,而非以行政逻辑取而代之。^{〔17〕} 在此意义上,可竞争市场理论通过强调进入壁垒与潜在竞争的重要性,为从静态结构控制向动态过程规制的转型提供了理论支撑。有学者从动态竞争的角度,提出静态结构导向的反垄断立法已难以应对现实经济中复杂的创新与竞争关系,通过引入可竞争市场理论这一更具包容与弹性的竞争观,有助于推动竞争立法的现代化。^{〔18〕} 也有学者结合可竞争市场理论在反垄断法领域的适用指出,传统自然垄断行业若完全豁免反垄断法适用,将造成反竞争行为泛滥、行业效率低下与消费者福利受损等问题,因此,应结合业务环节的竞争特性,实施差异化的规制策略,协调反垄断法与行业规制。^{〔19〕}

(二) 公共数据运营者准入中可竞争市场理论的适用需求

1. 适配公共数据市场的竞争特性

可竞争市场理论关注潜在竞争能否形成对在位竞争者的有效约束,强调政府应摒弃构筑准入壁垒、限制市场参与者数量以实现公共目标的做法,转而通过维持进入与退出的开放性来提升效率,打破了传统自然垄断行业严格政府管制的理念。公共数据市场的竞争结构与上述理念相适配。

如前所述,公共数据运营者准入困境的根源在于地方政府未认识到公共数据市场结构的特殊性,人为制造的准入壁垒限制了其他潜在市场主体的进入机会,赋予了运营主体事实上的垄断地位,规模经济被放大为对潜在竞争的全面排除。需客观承认,公共数据授权运营的实施需要专门的运营平台作为政府与市场之间的桥梁。该平台在基础供给和平台建设阶段具有显著的规模经济、范围经济和成本弱增性特征。由单一或少数授权主体统一承担公共数据运营职能,可以在更大规模上摊薄固定成本,使单位数据产品和服务的平均成本随着产出规模的扩大而持续下降。^{〔20〕}

〔14〕 See William J. Baumol, John C. Panzar & Robert D. Willig, *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, Harcourt Brace Jovanovich, 1982, pp. 15-32.

〔15〕 参见韩胜飞、李文静、陈林:《基于可竞争理论的中国自然垄断行业监管体制改革——以基础电信业为例》,载《人文杂志》2021年第10期,第31页。

〔16〕 参见孙晋:《公平竞争原则与政府规制变革》,载《中国法学》2021年第3期,第190页。

〔17〕 参见〔德〕弗里茨·里特纳、迈因哈德·弗雷埃尔:《欧洲与德国经济法》,张学哲译,法律出版社2016年版,第23-28页。

〔18〕 参见盛杰民、袁祝杰:《动态竞争观与我国竞争立法的路向》,载《中国法学》2002年第2期,第26页。

〔19〕 参见张占江:《自然垄断行业的反垄断法适用——以电力行业为例》,载《法学研究》2006年第6期,第53页。

〔20〕 参见张占江:《反垄断法与行业监管制度关系的建构——以自然垄断行业内限制竞争问题的规制为中心》,载《当代法学》2010年第1期,第114-115页。

然而，特定运营环节之下的自然垄断特征，不可扩张为公共数据整体的自然垄断属性。其市场化竞争属性在公共数据资源本身、公共数据的需求端乃至授权运营的开放利用环节均有体现。首先，公共数据资源作为生产要素具有典型的非竞争性，同一份数据可以同时供给多个使用者而不发生损耗，其边际复制成本近乎为零，不存在类似管网铺设那样难以转用的物理沉没成本。其次，公共数据需求端的市场化竞争属性也较为显著。市场竞争所实现的一般均衡效率，意味着那些更符合用户需求的产品和经营者，将通过市场选择获得更大的发展激励，更有利于产品和服务创新。最后，从开发利用环节看，在上游公共数据基础供给相对稳定、授权路径明确的情形下，下游开发主体所面对的是一个相对开放且多元的市场环境。不同企业可以面向不同应用场景形成差异化竞争优势。同时，下游业务本身具备轻资产属性，运营模式相对灵活，大部分投入集中在技术研发层面，沉没成本较低，市场主体在进入时面临的投资风险较小，退出也相对容易，本质上是一个具备充分可竞争性的领域。

然而，地方实践却呈现出扩张自然垄断属性挤压可竞争空间的倾向，平台层面的有限规模经济特征被笼统理解为公共数据运营的整体属性，并据此采取覆盖运营与开发全链条的政府管制方式。决定市场是否需要引入竞争约束的核心是市场的可竞争性是否被制度性壁垒所阻断。可竞争市场理论的意义，正在于将竞争问题还原为进入条件问题，从而为识别与矫正公共数据授权运营中的结构性准入壁垒提供了统一的分析框架。

2. 兼顾公共数据安全与市场化运营效率双重价值

公共数据授权运营天然带有追求安全的消极防御取向与提升市场化运营效率的悖论。^{〔21〕}若过度强调安全，可能抑制竞争与创新活力；若一味追求效率，则可能忽视数据安全。引入可竞争市场理论的正当性体现在对安全与效率两种治理价值的协调回应上。

从直接目的来看，公共数据授权运营旨在推动数据要素市场化配置，其核心体现为制度的效率价值。但从整体视角来看，公共数据授权运营同样也要保障安全价值。当前，公共数据授权运营可能带来的安全风险主要体现在两个方面。首先，公共数据开发往往涉及关键基础设施、重要数据内容及核心算法资源，运营主体可能因技术漏洞引发数据泄漏风险。若准入环节忽视对平台型运营主体数据安全保障能力的评估，极易出现国家数据安全管控边界模糊的情况。其次，授权运营亦可能造成隐私保护难题。当前公共数据确权体系尚不健全，运营主体和数据提供者之间地位不对等，加之授权运营过程中数据录入处理等依赖算法实现，不可避免产生“算法黑箱”漏洞。^{〔22〕}尤其是应用开发型主体根据特定场景开发产品和服务，若在市场准入环节未能充分考察其个人信息保护能力，将放大数据使用过程中的隐私风险。^{〔23〕}综上，公共数据授权运营的安全风险与运营主体的数据合规水平关联紧密，而运营者准入作为筛选和约束运营主体的前置环节，应内嵌保障公共安全的功能。

公共数据安全与市场化运营效率之间并不存在不可调和的内在冲突，二者平衡的关键在于安

〔21〕 参见蒋银华：《论数字法治政府建设的安全之维》，载《法律科学（西北政法大學學報）》2024年第4期，第68頁。

〔22〕 参见韦仁忠、杨敏：《双向并进：数字法治政府建设下公共数据安全开放的逻辑与路径》，载《西南民族大学学报（人文社会科学版）》2025年第1期，第195頁。

〔23〕 参见邢会强：《政务数据共享与个人信息保护》，载《行政法学研究》2023年第2期，第75頁。

全要求如何被制度化。可竞争市场理论指出,市场竞争的约束机制取决于潜在进入的可行性。若进入壁垒过高或沉没成本过大,潜在竞争便难以形成,在位主体由此摆脱竞争压力;反之,若市场保持较高的进入与退出自由度,潜在竞争可持续对在位主体施加约束以维持竞争活力。^[24]据此,数据安全与市场化运营效率之间的关系,实质上取决于进入壁垒的构造方式。当安全要求被内嵌于准入标准而不演化为全面封闭结构时,潜在竞争仍可存在,市场效率亦可维持;反之,若安全规制被过度结构化为高准入壁垒甚至集中运营,则竞争在源头即被抑制,容易以安全之名行排他之实。进言之,在运营者准入规则设计中,数据安全应被理解为竞争秩序的组成部分,而非竞争机制的例外。市场准入的制度功能在于通过统一、透明的准入标准确保经营者具备必要的安全能力,而风险治理则应贯穿数据处理、流通和使用全过程,以持续监管补充准入控制,为潜在竞争保留必要空间,从而实现安全与效率的协调统一。

3. 实现授权运营中规模经济与有效竞争的动态平衡

数据的多元属性影响其在法律上的利用和保护。^[25]公共数据作为重要生产要素,既需要通过规模化开发利用来提升配置效能,也要避免过度集中压抑市场活力,损害数据要素市场的竞争性,其运营者准入制度构建需寻求规模经济与竞争活力之间强弱平衡的度。

可竞争市场的成立以进入与退出自由为前提,通过对沉没成本的精细化调整,为规模经济与有效竞争的协调提供了制度导向。依据可竞争市场理论,沉没成本是影响市场可竞争性的关键变量。沉没成本过高,潜在进入者将难以自由进入退出,在位企业由此摆脱竞争压力,市场结构趋于固化。在公共数据授权运营情境下,沉没成本在相当程度上受政府管制方式的影响。一方面,数据汇聚、平台建设及相关基础设施投入,客观上构成一定程度的沉没成本基础;另一方面,规模经济优势往往因政府集中授权固化,潜在进入者在成本结构上处于明显劣势,从而难以形成有效竞争压力。若地方政府将平台环节所存在的规模经济特征泛化为公共数据运营的整体属性,并通过集中授权等方式将其扩展至运营与开发的全链条,则原本仅在少数基础性环节具有合理性的集中化安排,便会演变为覆盖市场整体的高准入壁垒,潜在竞争在竞争结构尚未形成之前便被抑制。

实际上,单纯强调规模经济或完全放开准入,均难以实现有效竞争。鉴于当前运营者准入环节过分强调集中独占的规模效应而忽视市场竞争,也有观点提出应当完全放开准入门槛,在多个运营者并存的局面下,竞争压力会驱使运营主体不断优化提升产品与服务质量,激发竞争活力。^[26]这似乎契合动态竞争的内核,然而,过度强调完全竞争、放任大量主体涌入公共数据运营市场,可能带来规模经济受损的弊端。公共数据授权运营兼具公益性与营利性双重属性,公共数据市场的竞争并非参与者越多越好,若盲目追求完全竞争状态,则可能导致运营权过度分散。众多竞争者因需在激烈的市场竞争中立足,可能更关注短期利益而忽略长远发展,为争夺客户可

^[24] 参见刘小玄、张蕊:《可竞争市场上的进入壁垒——非经济垄断的理论和实证分析》,载《中国工业经济》2014年第4期,第73-75页。

^[25] 参见朱晓峰:《数据权益损害赔偿规范体系构造论》,载《法学论坛》2025年第4期,第30页。

^[26] 参见郭旨龙:《数字经济时代数据要素的法益识别与刑法保护——从公共秩序到财产安全、市场秩序》,载《财经法学》2025年第1期,第117页。

能盲目降低数据产品价格甚至违规扩大数据使用范围，抑或因为盈利困难而放弃必要的创新投入，形成“内卷”局面，最终与提升公共数据市场化配置效率的初衷背道而驰。

有效竞争并不等于完全竞争，而是一种在沉没成本约束下仍能够维持潜在竞争压力的动态均衡状态。先锋企业依靠创新率先开辟新市场，模仿企业通过学习创新逐步加入竞争，迫使先锋企业再次创新以维持领先优势，如此循环往复，竞争始终处于动态演进过程，市场活力也得以维持。在公共数据授权运营的情境下，有效竞争的衡量标准应当是公共数据市场能否持续激发创新、提升整体效率，而非竞争者数量多寡。因此，公共数据运营者准入改革的重点是由“结构控制”转向“进入条件调节”。通过纠正管制越位，消除人为制造的沉没成本，降低不合理的进入壁垒，促进各类所有制企业的自由进入退出，实现规模经济与竞争约束的动态统一。^{〔27〕}

综上所述，可竞争市场理论提供了一种通过行为约束实现安全目标、维持潜在竞争，同时达成规模经济的制度框架，更有针对性地匹配治理需求。

三、可竞争性导向下公共数据运营者准入的制度进路

随着竞争力量的增强，公共数据授权运营应以市场规律为导向，逐步摒弃构筑准入壁垒、限制要素流动以实现公共目标的做法，转而通过规范竞争行为而非抑制市场参与者数量来提升效率，引导市场良性发展，其关键在于明确公共数据基础供给环节与开发利用环节的规制面向，并据此对运营者准入进行分层设计。

（一）公共数据运营者准入的制度框架设计

可竞争市场理论给传统的政府规制带来了冲击，它意味着应当修正严格的准入管制，肯定政府维护竞争的基本职责。^{〔28〕}在此语境下，规制与竞争并不是非此即彼的价值目标，而是被重新定位为促进社会福利最大化的制度工具。尤其在公共数据授权运营领域，下游环节已具备相当程度的开放性与竞争性，如果仍沿用高度管制的准入方式，反而可能抑制创新潜能。因此，更有必要在制度层面明确政府与市场在不同运营环节的角色边界。^{〔29〕}根据市场可竞争性的差异，可区分公共数据基础设施层和开发利用层的功能定位，分类设计准入规则，降低不必要的进入壁垒。

1. 公共数据基础设施层准入规制的应然面向

公共数据基础设施主要是指政府统一授权的公共数据运营平台。该平台负责集中存储和统一管理来自各数源部门的公共数据资源，并对外提供开放接口。运营平台建设具有显著的规模报酬递增效应和边际成本递减特性，重复建设多个平台不符合效率最优原则。但其是否构成传统意义上的自然垄断，仍有必要作进一步辨析。传统自然垄断理论以强沉没成本与不可复制性为前提，成本一经投入即难以回收，重复建设将导致明显的资源浪费，其典型适用对象如电力、电信与管网设施等物理基础设施。而公共数据资源在成本结构和网络效应上与传统物理基础设施存在差

〔27〕 See William J. Baumol & Kyu Sik Lee, *Contestable Markets, Trade and Development*, 6 The World Bank Research Observer 1, 1-3 (1991).

〔28〕 参见〔意〕马西莫·莫塔：《竞争政策——理论与实践》，沈国华译，上海财经大学出版社2006年版，第7-9页。

〔29〕 参见袁康、刘汉广：《公共数据治理中的政府角色与行为边界》，载《江汉论坛》2020年第5期，第120页。

异。公共数据资源具有高度的非竞争性与可复制性，边际成本趋近于零，且不因多主体使用而发生耗损。^{〔30〕}同时，数据处理与应用更多依赖算法模型与应用场景创新，其投入并不形成难以转用的物理沉没成本。即便在存在一定网络效应的情形下，该规模优势亦主要体现为竞争性优势，而非不可进入的结构性壁垒。因公共数据资源区别于传统物理基础设施之特性，有必要对基础设施层的自然垄断属性作出修正。相较于传统自然垄断，更为准确的界定应为“准自然垄断”，即其集中供给既源于一定程度的规模经济与安全需求，也在相当程度上与不同地区的治理条件密切相关。在不同发展阶段，基础设施层的集中程度亦存在差异。在数据整合与基础设施建设初期，适度集中有助于降低重复投入与协调成本；而随着数据治理体系逐步完善，通过强化接口开放与规则中立，将基础设施层限定为数据流通的中立载体，则更有利于释放下游市场的竞争活力。^{〔31〕}以可信数据空间为代表的制度探索，正是通过分离数据控制与数据利用，避免竞争结构的实质性排他。质言之，自然垄断的适用范围应严格限定于基础设施层本身，分层可竞争性制度框架的设计应防止“准自然垄断”向竞争领域扩张。

基础设施层在公共数据市场中的角色定位，实质上取决于运营主体是否参与市场化竞争。以基础设施层的营利属性为标准，公共数据授权运营在实践中大体可以区分为政府采购与特许经营两种类型。在政府采购模式下，政府购买运营主体的技术服务，授权运营主体主要为政务数据管理机构履行数据开放职责提供组织保障与技术支持而不直接参与市场运营活动，^{〔32〕}具体的数据产品开发等营利活动仍由市场主体在竞争环境中展开。相较政府采购，特许经营模式中，授权运营主体的经济属性显著增强。政府赋予运营主体在一定范围内对特定公共数据进行开发、运营并获取收益的权利。运营主体通过加工处理公共数据，形成数据产品和服务并面向社会提供，并以市场化方式实现成本回收与合理盈利。行政机关与运营主体之间既存在行政管理关系，也通过协议方式形成权利义务对等的合作关系。^{〔33〕}在上述两种制度类型中，政府采购模式更契合基础设施层作为中立数据流通载体的功能定位。该模式将运营主体限定为技术服务提供者，有助于避免其直接介入下游数据产品市场，更符合技术中立与竞争中立的要求。而特许经营模式虽在一定程度上能够强化效率激励，但其将数据控制与市场化经营功能合并于同一主体，客观上可能导致制度性优势向下游竞争领域外溢。

2. 公共数据开发利用层准入规制的应然面向

与之相对，开发利用层则更多体现出可竞争性，主要指数据开发商基于运营平台提供的公共数据资源，再次加工形成公共数据产品并开展市场化应用的活动。如何在开发利用环节实现其原本可竞争的市场特性，最终要回到对该环节运作机理的理解上。其市场活动本质上是对运营平台

〔30〕 See Charles I. Jones & Christopher Tonetti, *Nonrivalry and the Economics of Data*, 110 American Economic Review 2819, 2820 (2020).

〔31〕 参见胡业飞、黄思雅：《基于可信数据空间的公共数据开发利用模式研究》，载《中国行政管理》2026年第1期，第25-26页。

〔32〕 政府采购法所称“采购”在内涵与外延上都有特定意义。政府采购中的“采购”是“自行制造”的对称，且政府采购的方式不仅包括一般意义上的购买，还包括定做、建设、租赁、委任和雇佣等形式。参见甘培忠、吴韬：《政府采购法适用范围论略》，载《行政法学研究》2001年第3期，第22页。

〔33〕 根据《最高人民法院关于审理行政协议案件若干问题的规定》（法释〔2019〕17号），凡行政机关为了实现行政管理或者公共服务目标，与公民、法人或者其他组织协商订立的具有行政法上权利义务内容的协议，均构成行政协议。

提供的公共数据资源进行二次开发，并将二次开发的产品和服务在数据市场上进行交换，从而获取收益。在开发利用层，市场能够全面发挥发现价格的基本功能，不具备自然垄断所要求的规模效应和进入壁垒，更适合采取开放、宽松的市场准入制度。

公共数据资源开发利用层市场准入标准的设定应转向维护市场竞争秩序与激励创新，当市场准入壁垒得以有效消除并长期不再重现时，企业才能够及时、准确地感知消费者真实的市场需求，并以此为基础进行科学的经营决策，提升运营效率。开发利用层的可竞争性不单关乎市场参与者的利益，更大层面上也与公共数据资源的分配正义休戚相关。立足于制度设计的根本出发点，公共数据授权运营应当贯彻“还数于民”的指导思想，^{〔34〕}其核心在于通过授权运营机制，将公共数据从静态资源激活为可流通的社会价值，使更多市场主体在公平、开放的市场环境中平等获取并有效利用公共数据产品与服务。

依据可竞争市场理论，公共数据授权运营的市场准入制度需推动政府规制从替代市场的管制模式向维护市场公平竞争的回应型规制模式加速转轨，在开发层的核心任务体现为降低准入壁垒，允许自由竞争。相应地，政府的角色功能也应从事前提供数据服务、设定平台规则转向保障授权公平、防范垄断行为，例如，要防止借助数据接口设置技术壁垒或高价壁垒，限制其他开发者的正常进入，也要避免运营主体与开发主体之间合谋垄断公共数据资源、滥用市场支配地位，由此形成良性竞争生态，充分释放公共数据资源的要素价值。公共数据主管部门应以数据资源持有者或管理者的身份，与市场主体签订平等的运营协议，明确数据使用范围、使用条件、商业目的的限制、成果归属等。^{〔35〕}由此，准入授权在形式和实质上均符合自由竞争和公平竞争的核心要求，这也正是权利义务对等的具体体现。

（二）公共数据运营者准入规则的分类革新

公共数据授权运营市场准入标准的设定及其适用，是政府既关注市场微观主体利益又期待实现社会公共利益政策目标的措施化体现。结合前文设计的公共数据运营者准入制度框架，可进一步展开精细化的分层规制。

1. 公共数据基础设施层的准入规则设计

公共数据基础设施服务属于政府与市场关系的交汇点，在准入阶段，政府应遵循公平竞争原则全面考察潜在运营者的资质，择优确定经营者。这里的“优”既包括经济上的目标，也包括更高效提供服务的公益目标。公共数据基础设施层的核心任务在于保障数据安全和稳定供给，运营者准入制度应聚焦于企业在数据安全保障及治理架构等方面的具体能力。这些能力本质上均属于企业技术管理与内部治理范畴，与企业的所有制形式并无必然关联。^{〔36〕}由此，市场准入规则设计应保障不同所有制主体均能获得充分的竞争机会。一方面，通过公开、公平的竞争性遴选程序，可以在有限竞争框架下筛选出具备最佳综合能力的运营主体，在维持规模效率的同时防止资

〔34〕 参见王翔、郑磊：《“公共的”数据治理：公共数据治理的范围、目标与内容框架》，载《电子政务》2024年第1期，第6页。

〔35〕 参见靳海婷：《双阶理论视域下公共数据授权运营的法律属性及制度展开》，载《暨南学报（哲学社会科学版）》2025年第5期，第74-75页。

〔36〕 参见冯洋：《公共数据授权运营的行政许可属性与制度建构方向》，载《电子政务》2023年第6期，第83页。

源配置的行政化与固化；另一方面，竞争机制本身也构成对行政裁量的重要约束，有助于减少选择性授权所可能带来的行政性垄断风险，提升公共数据市场竞争活力。

在运营权授予过程中，公共数据主管部门具有明显的优势地位和较大的自由裁量空间，能够对市场准入产生全方位影响。裁量权的行使，兼具通情达理之可能与任意专断之虞。^{〔37〕} 比例原则逻辑结构严谨，恰好可以对政府的市场准入决定权予以规范，限制其主观随意性。^{〔38〕} 从欧盟的实践经验来看，《开放数据指令》第 12 条尽管原则上强调公共数据再利用须向市场所有潜在参与者开放，反对专有性安排，但同时也明确指出，出于公共利益的特殊需求，可以例外地授予专有权，并通过严格的公开审查、定期复审以及信息公开程序予以规范和约束。上述做法为市场准入决定权裁量基准设置提供了重要的参考依据。首先，基础设施层的市场准入标准必须符合适当性原则。适当性又称合目的性，即所采取的市场准入方式应有助于实现国家数据安全、提高公共服务水平等公共利益目标。其次，市场准入标准必须符合必要性要求，将“沉没成本最小化”与“进入威胁维持”作为重要考量因素。可竞争市场理论表明，只有在进入与退出障碍较低时，潜在竞争方能对在位主体形成约束。如果通过一般监管或技术规范即可保障数据质量和数据服务，就不应采取限制准入这样更严厉的管制措施；只有当开放准入无法满足公共利益的特殊需要时，方可例外授予特许经营权。最后，还应审查利益均衡性，即狭义比例性，准入规则设定和运营主体选取带来的公共利益增益须与对市场主体权利的损害相称，不得过度阻碍市场竞争与创新。准入规则与价格规制的设计，应将“竞争约束损失”纳入利益衡量，避免以效率之名固化垄断结构。例如，欧盟《开放数据指令》第 11 条明确规定，公共数据再利用的适用条件应当具有非歧视性，公共部门在提供数据时所设定的条件与收费标准必须保持一致，不得因主体身份差异而区别对待。

2. 公共数据资源开发利用层的市场准入规则设计

开发利用层应实行更加开放的市场准入模式，充分发挥市场主体的创新与竞争活力，原则上允许自由竞争。公共数据市场化的本质在于打破可竞争环节的垄断状态，促进多元主体加入并持续进行竞争力角逐。基于前文对开发利用层可竞争性的分析可知，多元主体的开放竞争模式，往往能够催生更多样化、更具创造性的公共数据开发成果，有助于实现公共数据价值的最大化。^{〔39〕} 开发利用层的市场准入条件应当适度放宽，避免以设定数量限制或排他授权等方式人为制造进入壁垒，也不宜通过集中审批限制主体类型；相反，应允许多元主体自由进入市场。具言之，开发利用层面向特定行业领域和应用场景，承担公共数据的增值开发和创新应用服务，其准入条件应当重点围绕公共数据的应用领域、数据需求的具体类型以及数据使用与主体经营活动之间的关联性设计。被授权主体应明确说明拟申请使用的公共数据类型、范围，并提供相关证明材料，以展示申请使用的数据与自身经营或服务活动之间具有直接且明确的关联。公共数据主管部门应重点考察申请主体数据使用的具体场景以及运营计划的可行性，以此决定是否允许其进入市场。在此基础

〔37〕 参见〔美〕肯尼斯·卡尔普·戴维斯：《裁量正义——一项初步的研究》，毕洪海译，商务印书馆 2009 年版，第 1 页。

〔38〕 参见刘权：《互联网平台处罚权的法律规制》，载《法学研究》2025 年第 3 期，第 64 页。

〔39〕 See Miriam Marcowitz-Bitton, *Commercializing Public Sector Information*, 97 Journal of the Patent and Trademark Office Society 412, 418–419 (2015).

上，市场准入裁量权的行使也应遵循比例原则。公共数据主管部门在审核过程中，应优先采用对市场主体权益影响最小的方式。可通过附加整改义务、合规承诺或限期补正等方式予以引导，而不宜简单拒绝其市场进入请求。与此同时，为回应裁量放宽后的监管责任，应建立定期评估制度，针对数据使用效率、安全保障水平及合规执行情况开展动态评估。若被授权主体存在效益低下、风险隐患突出或严重违约等情形，可考虑取消授权。如此一来，准入、监管和退出环节形成联动机制，在实现开发利用环节充分竞争的同时，也兼顾了公共数据开发应用的安全性。

（三）公共数据运营者准入限制的差异监管

立法不应仅聚焦于对市场准入规则的完善，更应防范政府对市场准入的过度干预、不合理干预。在可竞争市场理论推动下形成的“后规制”理念强调，规制与竞争都是实现社会福利的有效工具，二者并非对立关系。^{〔40〕}市场竞争参与者和政府规制机构都应纳入统一的制度框架中，接受竞争机制的约束与检验。尤其是在公共数据授权运营兼具自然垄断和市场化竞争双重属性的情境下，划清政府干预的边界、保障市场主体平等参与的权利，离不开反垄断法和公平竞争审查制度的保障。

1. 公共数据基础设施层的准入限制监管

在基础设施层，应当加强运营权授予的公平竞争审查。行政授权能够直接决定哪些主体可以承担公共数据资源基础供给的职能，容易发生行政性垄断。因此，进行公平竞争审查，保障各类市场主体平等使用公共数据要素、公平参与市场竞争确有必要。^{〔41〕}首先，公共数据主管部门应建立健全自我审查机制。《公平竞争审查条例》要求，有关政策措施不得对市场准入负面清单以外的行业、领域、业务等设置或者变相设置审批程序，不能以违法设置或者授予特许经营权、限定交易等方式妨碍市场的公平准入，也不得设置一些不合理的或者歧视性的准入与退出条件。公共数据主管部门在制定准入规则、明确遴选程序时，应依据《公平竞争审查条例》开展自我审查。

其次，应进一步明确公共数据授权运营情境下的具体审查标准。作为基础性数据资源的供给平台，基础设施层市场准入主要通过政府招投标实现，属于典型的公共资源配置行为。针对政府采购和特许经营两种不同类型的授权方式，应设定差异化的公平竞争审查标准。在政府采购模式下，运营主体通常仅承担公共数据基础设施的建设、运维职能，不以经营性收益为目标。政府以财政资金购买其服务，具体的数据开发利用活动则由数商在市场中独立展开。授权运营平台本质上属于公共服务提供者，其竞争风险主要集中于采购环节本身。在具体审查标准的细化方面，可借鉴经济与合作发展组织（OECD）发布的《竞争评估工具书：原则》中提出的“竞争核对清单”，围绕公共数据基础设施建设与运营服务采购文件是否不当限制竞争进行审查。^{〔42〕}不同于一般货物或工程采购，公共数据授权运营中的政府采购更应关注采购规则是否通过制度设计影响后

〔40〕 参见孙晋：《公平竞争原则与政府规制变革》，载《中国法学》2021年第3期，第186页。

〔41〕 参见时建中：《加强政务数据开放及授权运营的公平竞争审查刚性约束》，载《中国市场监管研究》2024年第8期，第23页。

〔42〕 See OECD, Competition Assessment Toolkit: Principles, Version 4.0 (Volume I), OECD Publishing, 2019, p. 2.

续数据要素的流通结构与市场进入条件。例如，应重点考察采购文件是否不当限制潜在公共数据基础设施与运营服务提供者的参与范围，是否通过资格条件、技术架构或系统要求的设置，实质性削弱其他具备相应能力主体的竞争可能性，是否降低市场主体参与公共数据服务供给的积极性，以及是否间接影响数据使用者在数据产品与数据服务上的选择权与知情权。

而特许经营模式下的运营主体同时具备公益性和营利性，对市场竞争秩序的影响更大，审查标准也应当更为严格。首先，应设置关联性标准确保特许经营资格遴选的非歧视性。^{〔43〕}政府在授予运营主体特许经营权时，不得设置歧视性条件或审批流程。应当允许并鼓励政府将具体的公益性目标纳入特许经营权授予的遴选标准，但前提是相关目标必须与公共数据特许经营项目的功能定位和公共利益实现具有实质关联，避免政府变相剥夺企业准入权。其次，应健全确定性和合理性标准明确特许经营权授予期限。政府作为授权主体，有义务通过明确、合理的特许经营激励运营主体在经营期限内提高公共数据资源开发利用水平，并在期限届满后重新开放市场准入，并避免长期垄断损害公共利益。其中，确定性标准旨在防止政府通过期限模糊化、弹性化的方式，为特定运营主体形成事实上的长期甚至永久经营权。可将“是否明确设定特许经营权期限”作为基本审查事项。在期限确定的基础上，公平竞争审查还应进一步关注特许经营期限的合理性，即期限长短是否与公共数据授权运营项目的客观特征相匹配。

2. 公共数据资源开发利用层的准入限制监管

在开发利用层，则应通过反垄断法介入实现规制法对管制法的优化。反垄断法作为匡正市场秩序的竞争政策，为市场竞争发挥外部治理作用提供了良好的制度环境。^{〔44〕}随着开发利用层市场化程度的不断提升，反垄断法与行政监管之间的适用范围及相互关系也需相应动态调整，^{〔45〕}在放宽准入门槛允许自由竞争的同时，亦应加强事中事后的反垄断监管，在不同经济公共政策中寻找最大公约数。^{〔46〕}

从比较法视角看，公平准入同样逐渐成为公共数据再利用制度的基础。例如，欧盟“共同数据空间”强调“数据主权”原则，确保各参与方在数据协作中的权利保障与信任基础，并采用分布式架构保障数据本地可控、合规可用。其治理逻辑在一定程度上兼顾了去中心化的结构安排与统一规则的制度整合，维护潜在竞争的实现空间。^{〔47〕}因而，有必要在可竞争性分析框架下梳理开发利用层的准入限制因素。公共数据市场的准入壁垒更多体现为数据、技术与行为交织的复杂机制。具体而言有以下三种表现形式。其一，数据获取壁垒。上游数据资源往往具有制度来源性和不可复制性，部分数据只能通过行政授权取得。获得授权的运营主体在数据获取层面形成天然优势。若该主体进一步进入下游应用市场，其对基础数据的控制能力可能转化为下游竞争门槛。若潜在进入者因数据获取受限而无法在短期内形成有效竞争约束，则该市场即便形式上开放，实

〔43〕 参见逯鑫赫、倪斐：《授予特许经营权公平竞争审查的法规规范论构建》，载《哈尔滨工业大学学报（社会科学版）》2025年第4期，第77页。

〔44〕 参见王彦超、赵婷婷、纪宇：《反垄断、竞争强度与高管激励》，载《财贸经济》2022年第3期，第67页。

〔45〕 参见张占江：《反垄断法与行业监管制度关系的建构——以自然垄断行业内限制竞争问题的规制为中心》，载《当代法学》2010年第1期，第119页。

〔46〕 参见叶卫平：《数字市场反垄断法实施政策目标反思》，载《财经法学》2024年第6期，第75页。

〔47〕 See European Commission, Second Staff Working Document on Data Spaces, SWD (2024) 21 final, Brussels, 2024.

质上亦缺乏可竞争性。其二，技术壁垒。在公共数据开发利用过程中，技术条件是影响市场进入的因素，运营主体若通过提高接口复杂性、限制调用频率、设置不透明技术标准等方式，增加竞争者的接入成本，即可能形成技术性“沉没成本”。可竞争市场理论强调进入与退出的低成本性，若技术壁垒导致进入成本不可逆上升，则潜在竞争难以形成，对在位主体的约束随之弱化。其三，行为性排他壁垒，包括差别待遇、拒绝交易、搭售等。鉴于我国公共数据授权运营具有较强的行政配置逻辑，在反垄断规制中需特别关注行政权力和市场支配地位双重滥用引发的垄断风险。此类壁垒可通过政府干预人为改变甚至塑造市场竞争条件，实质性提高市场准入门槛，削弱潜在竞争。

上述三类壁垒虽表现形态各异，但均涉及上下游市场竞争力量的跨市场传导。在认定此类跨市场垄断行为时，应当围绕竞争优势是否发生杠杆传导进行分析。首先需确认运营主体在上游数据环节是否具备可传导的市场力量。这一判断可结合公共数据来源的唯一性、获取难度、替代可能性以及复制成本综合评估。如果其他经营者在合理成本条件下难以获得功能上等同的数据资源，则该数据控制能力具有反垄断法上的市场力量认定意义。其次，应考察该控制能力是否被用于影响下游市场的竞争条件。关键在于，下游竞争优势的取得是否主要依赖于对公共数据的控制地位。若经营者通过规则设计对竞争者施加额外成本负担，改变市场进入或竞争节奏，则可认为存在竞争优势传导的客观基础。最后，需要评估行为对公共数据市场竞争结构的影响。反垄断法保护的是竞争过程本身。若相关安排仅对低效率竞争者产生影响，而未妨碍同等效率竞争者参与竞争，则难以认定为排除竞争。相反，若同等效率甚至更高效率的经营者因数据获取条件受限而无法有效竞争，则传导行为已实质性破坏竞争，需反垄断法介入规制。

四、结 语

反垄断法与经济管制的重要区别，在于特定行业或市场是否具有可竞争性。若市场具备可竞争性，竞争能够持续推动资源优化配置与创新效率提升，则应主要依靠反垄断法维护竞争秩序；反之，若市场天然缺乏竞争条件，竞争可能导致重复建设、资源浪费或公共利益受损，则需通过经济管制进行必要干预。公共数据市场虽具有一定规模经济效应，但也仅限于授权运营特定场景下的特定环节，整体上仍具有较强的可竞争性。进言之，公共数据运营者准入的制度设计，不宜停留于静态的资源控制与行政授权逻辑，而应在维护市场公平竞争的基础上，转向以市场可竞争性维护为核心的竞争生态塑造。其关键在于，通过差异化的准入规则协调规模效率与市场竞争之间的关系，降低制度性进入壁垒与沉没成本，避免行政授权固化市场结构。其中，基础设施层因具有较强公共属性与规模经济特征，可结合政府采购、特许经营等方式保障数据供给体系的稳定性与安全性。但与此同时，亦应通过公平竞争审查防止授权过度偏向国有企业，避免基础设施集中运营进一步演化为对市场竞争的实质性封闭。在开发利用层则应强化反垄断法对数据壁垒、技术壁垒及排他性行为的规制，保障不同类型市场主体能够围绕数据应用场景展开持续竞争与创新。未来，随着数据基础制度的不断完善以及数据流通技术的持续发展，公共数据授权运营制度

应逐步摆脱以行政控制为核心的治理路径，更加注重竞争机制在公共数据资源配置中的作用，持续提升数据要素市场化配置效率。

Abstract: Public data authorized operation has become an important mechanism for the market-oriented allocation of public data elements and possesses clear normative justification. However, current practices of public data authorized operation across various provinces and municipalities in China have not clearly delineated the boundary between government regulation and market competition, which directly affects the design and effectiveness of market access mechanisms. Contestable market theory emphasizes reducing institutional entry barriers and relaxing government regulation through sunk cost management, thereby aligning with the competitive characteristics of public data markets. Accordingly, a tiered and open market access framework should be established by distinguishing between the infrastructure layer and the development-and-utilization layer, so as to balance data security, market efficiency, and effective competition. In this framework, the infrastructure layer possesses strong public-interest and economies-of-scale characteristics, and is typically organized through government procurement or concession arrangements. At the same time, fair competition review should be introduced to ensure competitive authorization procedures and to constrain excessive governmental intervention. By contrast, the development and application layer is more contestable and should be primarily governed through ex post antitrust regulation in order to lower entry barriers and stimulate market vitality.

Key Words: public data authorization operation, market access, government regulation, contestable market theory, effective competition

(责任编辑: 王慧群)