

# 公共数据开放制度的价值定位与实现路径\*

高争志<sup>1,2</sup>

(1. 华东政法大学, 上海 200042; 2. 上海市公安局, 上海 200042)

**摘要:** 国际上公共数据开放被赋予了透明政府、社会治理、公共服务、促进数据经济发展等多重价值。基于对国际理论的效仿和对国家政策表述的简单照抄, 我国各地公共数据开放制度没能精细区分公共数据开放制度的价值目标和价值效果, 导致价值定位不清晰, 造成公共数据开放效果不理想。本文梳理公共数据开放运动的发展历史, 立足我国的制度实践分析造成公共数据开放定义不清晰的内在原因, 提出应当以价值目标为导向, 重新界定公共数据开放概念; 并以此为基础, 重新建构不同类型的公共数据开放机制, 以期对我国公共数据开放制度完善和实践发展提供助益。

**关键词:** 公共数据开放; 政府信息公开; 数据经济发展; 公共服务

**中图分类号:** D922.11

**DOI:** 10.3772/j.issn.1673-2286.2020.01.004

当前, 公共数据开放制度蓬勃发展。在几年的时间里, 北京、广东、贵州、江西、浙江、山东、宁夏、四川、上海等省份均已经建成公共数据开放平台, 设立了统一的公共数据开放网站, 向社会提供数据集下载、API接口、手机应用软件、开放数据统计等公共数据开放服务, 内容基本涵盖各政府组成部门管理的各个领域<sup>[1]</sup>。国际上, 不少国家推进公共数据开放的力度也比较大, 美国、英国、澳大利亚、日本、韩国、巴西、俄罗斯、印度等先后开放了公共数据<sup>[2]</sup>。《联合国2014年电子政务调查报告》增加了“开放政府数据”部分, 并评出了数据发布水平较高的50个国家, 我国也位列其中<sup>[3]</sup>。

但是, 我国公共数据开放大多仅作为政府信息公开的工具, 成为政府信息公开的“扩大版”<sup>[4]</sup>。即便是发达国家, 公共数据开放程度以及产生的影响也不尽如人意, 实际的数据开放情况远低于各国的战略预期<sup>[5]</sup>。各国普遍存在的共性问题包括公共数据开放主体的消极态度, 隐私及个人信息等保障制度不健全, 以及各类信息技术系统的可操作性、数据完整性、数据标准、数据

能力均存在欠缺等<sup>[6]</sup>。在上述制约公共数据开放实际效果的多方面原因中, 相关制度的价值目标是否做到了精细定位是不容忽视的问题, 有必要对此予以全面考察, 重新审视公共数据开放制度缘何而生, 欲往何处, 在其不长的发展进程中是否存在路径偏差, 以便及时调整方向步调, 尽快达成目标。

## 1 公共数据开放的价值诱因

### 1.1 公共数据开放的源起

近年来, 公共数据开放兴起的过程与信息通信技术和开源理念的发展密不可分。

从信息通信技术发展的视角看, 以普适计算、Web2.0为代表的信息通信技术的发展, 为政府信息公开和获取提供了新的方法和工具, 政府信息公开的技术障碍已经不复存在。2000年, 大多数政府部门通过门户网站技术将以物理保管为主的数据向社会公开, 宣

\*本研究得到上海市2019年度全面依法治市课题项目“大数据视野下公共数据开放制度研究”(编号: KT2019002)资助。

告政府公开项目进入新阶段<sup>[7]</sup>。而随着以大数据、云计算、互联网络及智慧城市为特征的Web3.0图景发展飞速,大幅提升了对各类信息的整合能力,为公共数据开放带来的数据应用场景提供了更广阔的想象空间。

从开源理念发展角度分析,公共数据开放的起源可以追溯到20世纪80年代的“开源运动”。这场以开发自由开放的操作系统为手段,以提高软件行业效率与效能为目标的自由运动,逐渐形成包含开放、共享、自由、平等、协作、责任和乐趣等价值追求的开源精神。随着大数据技术的发展,开源运动不再限于源代码开放,更加呼吁数据开放,于是开源运动深化为数据开放运动<sup>[8]</sup>。由于数据市场化流通利用不畅或受阻,世界各国纷纷提出政府数据开放,并将其作为推进数据利用的重要措施<sup>[4]</sup>。数据开放运动逐步向开放政务、开放政府等领域延伸。从这个意义上讲,公共数据开放与开源精神是一脉相承的。

基于此,有学者宣称公共数据开放不单是技术上的数据采集、整合与共享,也不限于在云端支持下的平台开放,更意味着开放、自由、平等、协作的人类精神的弘扬<sup>[8]</sup>。

## 1.2 驱动公共数据开放发展的价值诱因

公共数据开放战略最先得美国、英国、加拿大、新西兰等国家政府的支持。2009年美国政府出台《开放政府指令》,并上线data.gov网站,随后于2013年,八国集团签署《G8开放数据宪章》,提出数据开放的5项原则。至此,全球范围内公共数据开放的主基调基本形成。在数据开放运动过程中,公共数据开放被赋予多重价值,成为说服或驱动各国政府推动公共数据开放的理由和诱因<sup>[7]</sup>。梳理相关论述,可以从4个维度分别予以概括。

(1) 透明政府层面。公共数据开放通过促进公众参与价值再创造,能够提高政府透明度,增强政府公信力。开放数据使得信息的交流和服务更加贴近民众,保障了公众的监督权。

(2) 公共服务层面。公共数据开放通过提高社会凝聚力和社会福利产生价值<sup>[5]</sup>,能够强化社会管理、优化公共服务、提高行政效能。

(3) 社会治理层面。开放数据不仅是政府自身进步的途径,更是推动政府与公民合作以改善社会治理的方法,促进公民的积极参与是政府数据开放主要的

承诺之一。据麦肯锡咨询公司的研究估计,如果能把大数据充分利用起来,欧洲发达经济体政府可以节省超过1 000亿欧元的政府开支<sup>[9]</sup>。

(4) 经济发展层面。公共数据开放通过经济行为产生价值,能够创造新的服务和商业契机,释放数据的商业价值。当前世界经济正加速向数据经济的发展模式转变,数据经济极大程度地促进了经济增长、提高经济发展的质量、促进实体经济转型。公共数据开放是当前政府部门推动数据利用,促进数据经济发展的重点举措之一。

## 2 我国公共数据开放制度的价值定位

公共数据开放被赋予多重价值目标,不仅在国际上产生广泛影响,也客观上影响我国相关制度的建构。然而,我国地方立法实践中对公共数据开放概念的外延存在认识误区,无法准确定位相关制度目标,进而影响制度价值的实现。

### 2.1 公共数据开放的广义与狭义区分

从行为特征角度看,我国公共数据开放是政府机关以及履行公共管理和公共服务职能的事业单位,将其在依法履职过程中采集和产生的各类数据资源向社会提供的活动。这是对公共数据开放最广泛意义上的界定。按照这一界定,政府信息公开、公共数据共享、公共信用信息披露等现行制度均可以被纳入公共数据开放范畴。也正是在这一意义上,公共数据开放才有可能同时承载透明政府、公共服务、社会治理、经济发展等价值目标。换言之,广义的公共数据开放是公共数据开放主体基于多重价值目的,将其掌握的各类数据资源采用不同的模式依法向社会提供的活动,是对公共数据开放主体各类开放数据活动的概括表达。在这一概念下,公共数据开放主体基于特定的价值目标,采用特定模式向社会提供特定公共数据的具体活动,属于狭义的公共数据开放。

然而,我国实践中的公共数据开放并没有区分广义概念与狭义概念,客观上造成公共数据开放与政府信息公开、公共数据共享、公共信用信息披露等相关概念之间的边界不清。具体而言,我国在制度层面最早提出公共数据开放概念,源于2015年1月《国务院关于促进云计算创新发展培育信息产业新业态的意见》;同

年5月《国务院关于积极推进“互联网+”行动的指导意见》明确提出“开展公共数据开放利用改革试点，出台政府机构数据开放管理规定”。此后，《国务院关于印发“十三五”国家信息化规划的通知》《国务院关于印发新一代人工智能发展规划的通知》《国务院办公厅关于印发政务信息系统整合共享实施方案的通知》均提及公共数据开放概念。在国家的统一部署下，以贵州、上海、浙江、福建为代表，地方上陆续出台了《上海市公共数据开放暂行办法》《海南省大数据开发应用条例》等涉及公共数据开放内容的地方条例或政府规章。在上述地方制度中，国家政策的表述被简单照搬，公共数据开放的内涵界定以数据的特征为依据，强调数据的原始性、可机器读取、可供社会化再利用。从概念上看，这是一种相当不明确的概念界定。因为，无论国家政策和地方立法均将公共数据开放与政府信息公开、政务数据共享、公共信用信息披露等作为并列的概念予以使用。它们均具有公共数据开放主体向社会或其他单位提供某种公共数据的内涵，属于广义公共数据概念下的子类型。上述各类型的公共数据或公共信息或多或少都兼具数据的原始性、可机器读取、可供社会化再利用等特征，故对于属于不同具体制度范畴下所提供的公共数据和信息，显然无法根据这些特征划清边界。

鉴于我国实践中的公共数据开放并非作为政府信息公开、公共信用信息披露等制度的上位概念来使用。实践中的公共数据开放与政府信息公开、公共信用信息披露等制度并非种属关系，而是一种并列关系。因此，实践中的公共数据开放制度并非广义概念，而应当放在与政府信息公开、公共信用信息披露等制度平行的视角进行考察，属于狭义的公共数据开放。各类相关制度区分的关键依据和标准，不在于数据或信息的特征，而在于所承载的价值目标不同，这就决定了为实现相应价值目标所采用的数据开放模式也应当不同。

## 2.2 公共数据开放的价值目标与价值效果区分

在公共数据开放、政府信息公开、政务数据共享、公共信用信息披露混用的语境下，广义的公共数据开放制度可以依据制度价值目标不同，区分为以提高政府透明度为目的的公共数据开放，以加强综合治理为目的的公共数据开放，以加强政府公共服务为目的的公共数

据开放，以促进经济发展为目的的公共数据开放4种类型。上述不同类型的公共数据开放，可以分别与现行的政府信息公开、公共信用信息披露、政务数据共享，以及狭义的公共数据开放等相关制度相对应。

需要注意的是，在价值的定位上要区分公共数据开放制度的价值目标（为了什么价值而开放数据）和价值效果（数据开放后可能产生的实际成效）。以政府信息公开为例，《中华人民共和国政府信息公开条例》第1条明确该制度的价值目标在于提高政府工作透明度，虽然在政府将相关信息向社会公开后，社会企业可以将这些信息作商业运用，实现促进社会经济发展的价值。但是，价值目标依旧是开放什么内容的数据和怎样开放这些数据决定因素。政府信息公开在制度设计时，需要聚焦如何实现提高政府透明度这一价值目标。同理，公共信用信息披露的首要价值目标是提升社会治理能力，但这些数据客观上也可能被进行商业利用，进而促进社会经济发展。

然而，实践中的公共数据开放制度即狭义的公共数据开放制度，混淆了价值目标和价值效果，缺少清晰的价值定位。例如，《贵州省大数据发展应用促进条例》《重庆市政务信息资源共享开放管理办法》《福州市公共数据开放管理暂行办法》等制度的立法目的被定位为增强政府公信力和透明度、提升政府治理能力和服务水平、推动数据经济发展。价值目标的泛化导致公共数据开放制度无法与政府信息公开、公共信用信息披露等相关制度进行有效区分，也无法有针对性地建构符合价值目标的数据开放模式，进而影响公共机构开放数据的内在动力，无法形成有效的制度激励，是构成当前公共数据开放工作成效不明显的问题根源。

## 2.3 基于单一价值目标重构公共数据开放制度

我国实践中的公共数据开放制度，属于狭义范畴的公共数据开放。为保障该制度的有效性、操作性，其制度的价值目标定位不应当泛化。狭义的公共数据开放制度在一定意义上能够实现透明政府和社会治理的价值效果，但这两种价值不应当作为其制度设计的价值目标。

首先，狭义的公共数据开放制度不应以增强政府透明度作为价值目标。政府信息公开制度的主要目的，为了保障公民、法人和其他组织依法获取政府信息，提

高政府工作的透明度。其具体制度是围绕透明政府价值的实现来设计的。公共数据开放制度既没有重复政府信息公开制度的必要,也不具有涵盖政府信息公开制度价值的可能。透明政府所指向的是公民个体知情权、监督权的实现,这就需要政府公开信息层面的数据,即对个体而言是其关心的、看得懂的、易于理解的信息。而大数据背景下的公共数据是海量的,是需要借助分析工具才能提取的底层数据,而这些数据是超出绝大多数公民分析能力的,因而公共数据开放无法实现提高政府透明度的价值目标。

其次,狭义的公共数据开放制度不应以增强社会治理能力作为价值目标。当前,信用信息汇集和披露工作是以信息公开促进社会治理目标达成的典型制度实践。例如,《上海市社会信用条例》将其立法目的概括为:创新社会治理机制,鼓励社会各方共同参与社会信用建设,提高诚实守信意识,加强合作,共同推动信用联合奖惩,弘扬守信光荣、失信可耻的社会风气。相比较而言,公共数据开放不应承担社会治理价值,这与社会治理的运行机制密切相关。<sup>①</sup>从公共数据开放的目标群体看,其主要面向的是不具有社会管理服务职能的组织群体,因为具有社会管理服务职能的单位之间,是利用数据共享来解决大数据应用问题的。例如,在《上海市公共数据开放暂行办法》之外,上海市还专门出台了《上海市政务数据资源共享管理办法》,前者负责数据向社会开放,后者负责数据在内部共享,一主外一主内,边界清晰。<sup>②</sup>由于公共数据利用主体不具有社会管理服务职能,因此也没有以社会治理为目标而利用数据的直接动因。换言之,社会治理功能的实现可以由多方社会主体参与,但必须由政府来主导。这就决定了公共数据如果直接以社会治理为目标,公共数据的利用必然会受到政府的引导、规制,这本身就与数据开放运动所倡导的自由、平等价值是冲突,因此狭义公共数据开放如果包含社会治理价值,会形成数据管理上的目标混乱,必然干扰数据创新应用。

综上,实践中公共数据开放制度的价值目标仅需聚焦公共服务和数据经济发展两方面。因为单一价值目标的确定,有助于更清晰地界定公共数据利用主体范围、梳理公共数据利用主体的需求、评估公共数据开放的客观效果,帮助设计具有前瞻性的公共数据开放管理模式,提升公共数据开放的可持续性,真正确保公共数据开放价值目标的实现。所以为了保障上述两方面价值的实现,应当分别基于单一价值目标,建构两套不

同的制度体系。

### 3 以价值目标为导向完善公共数据开放制度的路径

以上海市为代表,我国部分地方政府在公共数据开放的探索实践中,对公共数据进行了分级分类,确定了不同的开放类型、开放条件和监管措施,建立了公共数据自由利用开放和受控开放并行的机制。一部分数据无条件向社会开放,供自由利用;还有一部分数据采取附条件、有限制的方式提供给其他主体使用,又被称为有条件开放<sup>[4]</sup>。但是这种分级分类是以公共数据安全性、个人信息保护要求和应用要求等因素作为分类依据的。换言之,是以数据本身的敏感程度作为分级分类基础,而并未基于数据开放的不同目的而构建不同的数据开放模式。这种分级分类对信息安全、个人信息保护有意义,但是对促进数据开放价值目标的实现并无实质意义。基于此,完善当前公共数据开放制度,需要先剥离以公共服务为价值目标的数据开放和以促进经济发展为价值目标的数据开放,建构两套不同的数据开放机制。

#### 3.1 以公共服务为价值目标的公共数据开放制度的完善

首先,该类型公共数据开放的载体应当是数据产品。基于政府公共服务的对象是社会一般公众,故以公共服务为价值目标的公共数据开放也应当以一般社会公众作为开放对象,并关注社会公众的体验和感受。在此前提下,该类型的公共数据开放应当向社会公众提供能够直接带来价值或满足其需求的公共数据服务产品,而不是提供未经加工提炼的原始数据。该特征构成与以促进经济发展为价值目标的公共数据开放的显著区别。上海市政府开发的公交实时到站、重名查询、路况查询、餐饮脸谱查询等微信公众号服务程序,均是以公共服务为价值目标的公共数据开放适例。

其次,公共数据服务产品既可以由政府直接完成,也可以通过政府与社会企业合作的方式完成。政企合作一般采用以下模式。政府部门选择具有特定公共服务能力的企业,通过签订协议的方式将特定公共数据提供给企业,约定企业开发相关公共服务数据产品,并向社会公众提供。例如,《北京市交通出行数据

开放管理办法(试行)》规定交通出行数据可通过依申请开放方式提供给向社会提供出行信息服务的单位。这种政府与社会企业合作的法律关系,本质上属于政府购买服务的特别方式。政府与企业合作完成的公共数据服务产品,其作为政府购买服务实践模式的特殊性在于,相关报酬是用公共数据自身的财产价值支付的。也正是在这一法律关系框架下,才能够充分解释政府开放数据时对企业具有选择权的合法性和正当性。

最后,在公共数据的应用效果上,应当强化政府的监管。特别是在政企合作的开放模式下,政府实际上是以公共数据的价值换取企业的劳动成果,再提供给社会公众。在这种模式下,政府与企业是合同关系,政府作为合同的一方主体,有权要求企业适时报告履约的成效。企业未能履行数据开放协议约定的内容,未能达成公共服务目标的,属于违约行为。政府有权要求企业继续恰当履行义务,甚至终止合同并关闭数据开放通道。基于此,《北京市交通出行数据开放管理办法(试行)》明确的“通过依申请开放获得数据的单位,每年1月份,应当向市交通委提交数据应用情况报告,市交通委组织相关部门对数据应用情况进行评估,评估结果不合格的,交通委将督查进行整改,整改不合格的,市交通委有权单方面关闭数据开放通道”属典型适例。《上海市公共数据开放暂行办法》虽然也要求数据利用主体应当按照数据利用协议的约定,向政府反馈数据利用情况,但是缺少对数据应用情况进行评估的规定,也未明确数据利用主体出现未能实现公共服务目标的情况时,政府可采取的措施。究其原因,《上海市公共数据开放暂行办法》未剥离公共数据开放的公共服务目标和促进数据发展目标,进而也没能清晰界定以公共服务为价值目标的公共数据开放机制中的法律关系,导致政府与合作企业之间权利、义务的模糊和缺失。

### 3.2 以经济发展为价值目标的公共数据开放制度的完善

数字经济已经成为当前重要的经济模式,并逐渐成为世界经济增长的主要动力。然而,数据本身并不具有内在价值,数据的价值是由数据使用创造出来的,只有推动数据的社会化利用,才能实现数据驱动创新<sup>[4]</sup>。如前所述,公共数据开放从源起就是为了破解数据市场化流通利用不畅或受阻这一制约数据经济发展的瓶

颈问题,以促进数据经济发展作为价值目标而开放公共数据,应当成为公共数据开放的主要类型。以促进经济发展作为价值目标的公共数据开放制度,应重点在以下方面予以完善。

#### 3.2.1 开放范围:明晰与政府信息公开、公共信用信息披露的关系

首先,以促进经济发展为目标的公共数据开放不是政府信息公开在大数据时代的自然延续,公共数据开放涉及的数据范围远远大于政府信息公开所涉及的数据范围。基于二者对数据的关注点不同,将政府信息公开作为公共数据开放的制度基础存在现实困境<sup>[10]</sup>。政府数据公开更关心数据的内容,以便更好地实现行政透明、方便公众监督;公共数据开放关心的是数据的数量,以数据的大量集聚为数据的再次开发利用提供便利条件,单项数据即使其本身不具有政府信息公开方面的内容价值,无须纳入政府信息公开范围,但仍可作为大数据的组成部分,成为公共数据开放的重要内容。例如,《中华人民共和国政府信息公开条例》将政府信息限定于行政机关制作或获取的信息,而像《上海市公共数据和一网通办管理办法》等一些地方立法对公共数据的界定,已经不再限定于行政机关的数据,而是将履行公共管理和服务职能的事业单位采集产生的数据也纳入公共数据范围。

其次,以促进经济发展为目标的公共数据开放与公共信用信息的数据范围存在重叠交叉,部分公共信用信息不应纳入公共数据开放范围。《国务院关于印发社会信用体系建设规划纲要(2014—2020年)的通知》《上海市社会信用条例》等相关文件明确,公共信用信息是社会信用信息的重要组成部分。当前,信用信息披露所关注的重点是失信信息,以及对失信信息主体的联合惩戒,《国务院办公厅关于加快推进社会信用体系建设构建以信用为基础的新型监管机制的指导意见》强调“特别是将失信记录建档留痕,做到可查可核可溯”。就行政机关而言,失信联合惩戒机制是严格监管措施,以及提高行政管理效能的有效途径,相关政府部门具有先天的扩大失信信息范围,强化失信信息披露的动力。这种趋势越来越明显,将各类违法行为纳入征信平台几乎已经成为近年来地方立法的“标配”。在这一背景下,将所有的公共信用信息纳入公共数据开放范围会扩大行政机关的风险。此外,国家和地方文件中

对失信信息的查询期限均予以明确。例如,《河北省社会信用信息条例》第26条规定,公共信用信息中的失信信息披露期限为5年;《上海市社会信用条例》第35条规定,申请查询信息主体失信信息的期限为5年。这种公共信用信息制度中的退出机制和时效设计,决定了该信息披露系统应当是一个点对点的、具有时效性的查询系统,而不应当是点对面的公示系统,因为在大数据背景下,一旦采用公示模式,其所谓的时效性将完全失控。故而,审慎起见,信用信息中失信信息之外的不涉及对当事人负面评价的部分才可以成为公共数据开放的数据来源。

### 3.2.2 数据标准: 应强调数据的先期清洗和治理

从数据开放范围上看,以促进经济发展为目标的公共数据开放包含政府信息公开的内容。但是,与政府信息公开相比,以促进经济发展为目标的公共数据开放中的开放行为自身并不是制度的目的,使数据得以被挖掘利用,最终产生经济价值才是根本目的<sup>[11]</sup>。基于此,公共数据开放应当关注数据利用主体的需求,实现数据开放主体与数据利用主体的互动。更加注重和强调数据标准、数据格式、元数据及数据获取等具体操作层面的实施方案,就成为公共数据开放的应有之义<sup>[6]</sup>。开放政府工作组(open government working group)<sup>[12]</sup>提出了8项关于公共数据的获取和适用原则,这些原则更多集中在数据本身的特征上,有一定借鉴意义。概括而言,作为以促进经济发展为目标的公共数据开放的数据应当强调以下方面。

(1) 数据要好用。换言之,开放的公共数据应当便于数据分析。为此,公共数据需要深入到原始数据或基础数据层面,统一数据的格式标准,强调数据的原始性、完整性、机器可读性、可开发利用性。相比较而言,政府信息公开中具有知识属性的信息、统计数据或者以公共服务为目标的数据产品,并非公共数据开放的重点<sup>[13]</sup>。

(2) 数据要持续、稳定。公共开放数据的供给应当具有持续性和稳定性,以尽可能快的速度提供数据,以符合数据挖掘、生产的需要,不断降低“断电”概率,进而提升数据利用主体的使用预期和适用效能。从这个意义上讲,公共数据开放对数据的时效性、连续性要求强于政府信息公开。

(3) 数据要安全。一方面,在以促进经济发展为目

标的公共数据开放过程中,应当更加强化对个人信息主体权益的保障,因为此类公共数据开放不像政府信息公开一样,能够基于对公众知情权的价值考量,必要时克减个人信息主体的权益;也不像公共信用信息披露中的失信信息,其本身就包含对信息主体的否定性评价。要通过匿名化、去标识化等数据脱敏技术手段以及数据安全制度措施,确保数据主体的信息安全,同时形成有效的涉及国家安全、商业秘密、个人隐私信息的甄别机制,避免信息不当泄漏。另一方面,公共开放数据也必须做到流程可控和责任可追溯,公共数据开放主体在开放数据的同时要注意制订相应的管理职责,而不是让数据处于放任状态。

### 3.2.3 开放模式: 建构公共数据的有偿受控开放机制

当前,在公共数据是否采取有偿开放模式方面,存在不同做法。①以《福建省政务数据管理办法》为代表,明确政府对授权开放的数据可以取得收入,并作为国有资产经营收益缴入同级财政金库。②以《上海市公共数据开放暂行办法》为代表,因考虑到对公共数据能否有偿开放问题尚存在争议,地方立法对公共数据能否有偿开放不做明确,做“留白”处理<sup>[14]</sup>,但是按照“法无规定即禁止”的法治政府要求,上海市政府在客观上对该问题给出了否定答案。

否定公共数据有偿开放的主要理由是根据《中华人民共和国政府信息公开条例》第42条的规定,行政机关依申请提供政府信息,不收取费用。但是,申请人申请公开政府信息的数量、频次明显超过合理范围的,行政机关可以收取信息处理费。后面但书的规定主要是为了防止当事人滥用信息公开的权利。类推可知,公共数据开放也不得收取费用<sup>[14]</sup>。该理由的形成恰恰是因为混淆了各类型公共数据开放的不同价值目标。从促进数据经济发展这一公共数据开放的目标着眼,建构公共数据“受控开放”的收费机制具有合理性。

首先,公共数据无论是免费向社会普遍开放,还是免费向符合一定条件的主体开放,由于数据需求以及数据处理能力的客观差异,必然会造成仅有少数行业、少数主体能够享受到公共数据开放的价值。考虑到公共数据开放会涉及数据采集、数据清洗、平台建设、劳动成本等持续性的巨大投入,用全体纳税人的钱满足少数主体的利益,有违社会公平<sup>[4]</sup>。

其次,公共数据免费开放会加剧数据垄断、限制竞

争,最终阻碍数据经济发展。近年发生的高德地图被阿里巴巴收购后不再向外界开放地图数据<sup>[15]</sup>、百度与医疗健康平台签排他协议<sup>[16]</sup>等事件,凸显了我国“超级平台”数据垄断现象已经愈演愈烈。公共数据作为数据集中、价值密度高的数据集,将其免费开放必然会强化“超级平台”强者恒强、大者恒大、赢者通吃的“马太效应”。因为,数据驱动能力的悬殊差距使得大型企业有能力充分挖掘公共数据价值,进而强化自身的支配地位,识别潜在的竞争者,并迅速部署排除新兴竞争力量的策略,包括妨碍其接触必需数据或及时将其收购,进而阻碍创新<sup>[17]</sup>。公共数据开放是为了破解社会数据开放不足而生,然而公共数据免费开放可能带来上述结果,与公共数据开放的价值目标背道而驰。

再次,公共数据免费开放难以调动政府主管部门开放数据的积极性。政府主管部门对其控制的公共数据享有政治利益和经济利益:一方面,因数据安全问题或数据甄别不当,可能引发信息不当泄漏等政治风险;另一方面,公共数据免费开放不仅使得政府部门基于数据的占有和控制而带来的潜在经济收益消失,而且开放数据所必需的财政成本也会形成部门资金压力。这两方面因素,均会破坏政府主管部门开放公共数据的积极性<sup>[18]</sup>。例如,公共数据可能涉及个人隐私、国家秘密、商业秘密,为此需要判断相关数据能否直接开放、是否需要做脱敏处理。这种判断过程、脱敏处理过程不仅需要耗费人力、物力,还可能给开放主体带来一定政治风险。在免费开放制度下,政府部门仅承担风险,而无直接收益。从避害的考虑出发,政府部门容易采取在某一数据不确定能否开放时,就不开放的保守策略。相反,建立公共数据开放的收费机制,明确因公共数据开放获取的收益全部反哺公共数据的采集、存储、处理、应用、共享、开放、安全保障等工作,能够有效解决政府主管部门因数据开放带来的财政压力,也能够为政府部门提升技术能力、规避信息开放政治风险、提高数据质量等提供资金保障。

因此,公共数据开放收费机制的建立,有助于形成公共数据开放促进公共数据社会应用,公共数据的社会应用反哺公共数据开放的良性运作闭环<sup>[19]</sup>。

总之,在促进经济发展价值目标导向下公共数据开放不应当是“一放了之”,而是要定位为资源意义上的数据开放,要使公共数据开放主体成为社会大数据分析“原材料”的供应者、数据风险和合规管理的责任者,切实支撑数据经济的健康发展<sup>[4]</sup>。

## 4 结语

我国地方实践中的公共数据开放制度属于狭义范畴的公共数据开放,与政府信息公开、公共信用信息披露等制度并非种属关系,而是一种并列关系。国际上,在政府透明、社会治理、公共服务、经济发展等多个层面,赋予广义公共数据开放的多重价值目标,无法简单套用于我国的公共数据开放制度。我国只有在公共数据开放制度设计上坚持价值目标的单一化,才能更清晰地界定公共数据开放各主体之间的法律关系,建构更具有操作性的公共数据开放管理模式,最终提升公共数据开放制度的实际效果。完善当前的公共数据开放制度,需要剥离以公共服务为价值目标的数据开放和以促进经济发展为价值目标的数据开放,建构两套公共数据开放运转机制。①对于以公共服务为价值目标的公共数据开放制度,需要明确数据开放的对象是一般社会公众,数据开放的目的是服务公众,因此开放的数据应当是直接满足社会公众需求或能为其带来便利的数据产品。至于政府将数据提供给社会企业后由社会企业向公众提供数据产品的做法,本质上属于政府购买服务的特殊形式。②对于以促进数据经济发展为价值目标的公共数据开放制度,应当建构有偿受控开放的运行模式。由于对推动数据经济发展具有价值的公共数据,聚集在底层数据、原始数据层面,基于数据处理能力的客观差异,免费开放公共数据中的底层数据、原始数据必然会带来社会实质正义的失衡,甚至助推大型数据平台的数据垄断。为避免上述现象的发生,同时也为调动政府部门等数据开放主体的积极性,实现公共数据汇聚、开放、利用的良性闭环,切实推动数据经济发展,建构公共数据受控开放的收费机制就成为最优选择。

## 参考文献

- [1] 2018年中国地方政府数据开放报告 [EB/OL]. (2010-10-30) [2019-09-09]. [https://www.sohu.com/a/233466047\\_204078](https://www.sohu.com/a/233466047_204078).
- [2] 夏义堃. 国际比较视野下我国开放政府数据的现状、问题与对策 [J]. 图书情报工作, 2016 (7): 34-40.
- [3] 丁艺. 从《联合国2014年电子政务调查报告》看全球政府数据公开 [J]. 电子政务, 2014 (9): 9-11.
- [4] 高富平. 数据经济的制度基础——数据全面开放利用模式的构想 [J]. 广东社会科学, 2019 (5): 5-16.

- [5] HUIJBOOM N, VAN DEN BROEK T. Open Data: an international comparison of strategies [J]. *European Journal of ePractice*, 2011 (12): 1-13.
- [6] 才世杰, 夏义堃. 发达国家开放政府数据战略的比较分析 [J]. *电子政务*, 2015 (7): 17-26.
- [7] 徐慧娜, 郑磊. 国外政府数据开放研究综述 [J]. *电子政务*, 2013 (6): 2-7.
- [8] 田新玲, 黄芝晓. 公共数据开放与个人隐私保护的悖论 [J]. *新闻大学*, 2014 (6): 55-61.
- [9] 和军, 祝敏. 基于大数据的政府监管创新 [J]. *中共杭州市委党校学报*, 2018 (4): 53-59.
- [10] 胡凌. 论地方立法中公共数据开放的法律性质 [J]. *地方立法研究*, 2019 (3): 1-18.
- [11] Djoko Sigit Sayogo & Theresa Pardo: Exploring the Motive for Data Publication in Open Data Initiative: Linking Intention to Action [EB/OL]. [2019-10-31]. [http://www.ctg.albany.edu/publications/journals/hicss\\_2012\\_datasharing/hicss\\_2012\\_datasharing.pdf](http://www.ctg.albany.edu/publications/journals/hicss_2012_datasharing/hicss_2012_datasharing.pdf).
- [12] Open Government Working Group. Open Government Data Principles [EB/OL]. (2007-12-08) [2019-10-31]. [https://public.resource.org/8\\_principles.html](https://public.resource.org/8_principles.html).
- [13] 郑磊. 数据开放应开放底层的数据 [EB/OL]. [2019-10-31]. [http://www.cbdio.com/BigData/2016-11/28/content\\_5390176.htm](http://www.cbdio.com/BigData/2016-11/28/content_5390176.htm).
- [14] 罗培新, 常江. 政府数据体内循环的“孤岛现象”破冰, 上海出台全国首部公共数据开放立法 [EB/OL]. [2019-10-31]. <https://www.jfdaily.com/news/detail?id=178354>.
- [15] 高德地图被阿里巴巴收购后不再向外界开放地图数据 [EB/OL]. [2019-10-31]. <http://www.chinanews.com/jingwei/10-20/18674.shtml>.
- [16] 百度与医疗健康内容平台签独家排他协议, 谁最受伤? [EB/OL]. [2019-10-31]. [http://www.sohu.com/a/319845031\\_116016](http://www.sohu.com/a/319845031_116016).
- [17] 互联网平台新型垄断行为的法律规制研究 [EB/OL]. [2019-10-31]. [https://baijiahao.baidu.com/s?id=1634678215372745821&wfr=s\\_pider&for=pc](https://baijiahao.baidu.com/s?id=1634678215372745821&wfr=s_pider&for=pc).
- [18] 迪莉娅. “反公地悲剧”视角下的政府数据开放研究 [J]. *情报理论与实践*, 2016 (7): 56-60.
- [19] 范宏飞, 高争志, 何俊. 个人信息权益保护视野下的公共安全数据采集问题研究 [J]. *上海公安高等专科学校学报*, 2018 (6): 5-12.

## 作者简介

高争志, 男, 1985年生, 博士研究生, 研究方向: 网络法、数据法, E-mail: [gaozhengzhi@126.com](mailto:gaozhengzhi@126.com)。

### Value Positioning and Implementation Path of Public Data Open System

GAO ZhengZhi<sup>1,2</sup>

(1. East China University of Political Science and Law, Shanghai 200042, China; 2. Shanghai Public Security Bureau, Shanghai 200042, China)

Abstract: Internationally, the openness of public data has been given multiple values such as government transparency, social governance, public services and promoting the development of the data economy. Based on the emulation of international theories and simple copying of national policy expressions, public data open systems in various parts of China have failed to finely distinguish the value goals and value effects of public data open systems, resulting in unclear value positioning and unsatisfactory public data open results. This article reviews the history of the public data open movement, analyzes the reasons for the unclear definition of public data open based on the practice of China's system, and proposes that the concept of public data open should be redefined with the value goal as the guide. And on this basis, we should reconstruct different types of public data open mechanism, in order to provide help for the improvement and practical development of public data open system in China.

Keywords: Public Data Open; Government Information Disclosure; Data Economy Development; Public Services

(收稿日期: 2019-12-16)