

公共数据授权运营收费的正当性审视*

李佳欣

(东南大学 法学院, 江苏 南京 211189)

摘要: 公共数据作为兼具治理要素与生产要素双重属性的战略资源, 授权运营中的收益分配问题逐渐掣肘其开发利用, 收费正当性受到质疑。作为制度设计的关键一环, 公共数据授权运营收费源于宪法精神与政策法规的双重授权, 契合公物理论与公私协力的治理逻辑, 满足要素配置效率与受益者负担原则, 其存在具有补偿制度运行成本、激励相关制度完善、保障制度安全和可持续发展的充分正当性。基于目的正义、程序正当与结果正义质疑提出的“公共属性背离说”“政府逐利倾向说”“开放空间侵蚀说”均存在不够周延之处, 不足以对收费正当性形成有力反驳。

关键词: 数字政府; 数据要素; 数据开发利用; 收益分配

中图分类号: D922.1

文献标识码: A

DOI: 10.19358/j.issn.2097-1788.2025.11.012

引用格式: 李佳欣. 公共数据授权运营收费的正当性审视 [J]. 网络安全与数据治理, 2025, 44(11): 71-78.

A review of the legitimacy of public data authorized operation fees

Li Jiaxin

(School of Law, Southeast University, Nanjing 211189, China)

Abstract: Public data is a strategic resource with dual attributes of governance factors and production factors. The problem of income distribution in authorized operation gradually restricts its development and utilization, and the legitimacy of charging is questioned. As a key part of the system design, the public data authorized operation fee originates from the dual authorization of the constitutional spirit and policies and regulations, conforms to the governance logic of public property theory and public-private partnership, and meets the principle of factor allocation efficiency and beneficiary burden. Its existence has the full legitimacy of compensating the operation cost of the system, encouraging the improvement of the relevant system, and ensuring the safety and sustainability of the system. The "public attribute deviation theory" "government's profit-seeking tendency theory" and "open space erosion theory" proposed based on the questioning of purpose justice, procedural justice and result justice, are not comprehensive enough to form a strong rebuttal to the legitimacy of fees.

Key words: digital government; data elements; data development and utilization; profit distribution

0 引言

公共数据价值实现路径是驱动数字经济发展、培育新质生产力及重构社会治理模式的核心议题。数据要素市场化改革促使公共数据从行政管理工具向新型生产要素转型, 这一转变在“十四五”规划首次确立“公共数据授权运营”概念后加速推进。伴随《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”)、《关于加快公共数据资源开发利用的意见》《公共数据资源授权运营实施规范(试行)》《关于建立

公共数据资源授权运营价格形成机制的通知》等一系列政策文件陆续出台, 公共数据三权分置渐趋成型, 带来“土地财政”到“数据财政”的深刻转变^[1]。

当前实践中呈现双重悖论: 一方面, 公共数据总量呈指数级增长态势, 开放共享规模持续扩大, 呈现“重使用权配置、轻所有权界定”的治理策略^[2]。另一方面, 公共治理与生产要素双重属性的内在张力导致公共数据价值实现受阻, 授权运营中的收益分配问题逐渐掣肘公共数据开放。以上结构性矛盾引发三重失衡: 供给端数据质量难以提升, 流通端形成“数据堰塞湖”, 应用端利益分配失序造成资源错配。

学界围绕公共数据授权运营收费正当性的论争折射

* 基金项目: 江苏省研究生科研与实践创新计划项目 (KYCX22_0316)

出深层次价值冲突。持否定论者基于公共信托理论,主张公共数据具有非排他性与非竞争性,收费将导致行政权力数据寻租与公共福利减损的双重异化^[3]。支持论者则大多从制度经济学视角分析,认为免费模式可能引发公地悲剧效应,开放成本难以估量。无条件免费模式易导致财政负担过重,运行风险难以补足,无法提供更高质量数据资源且易造成资源过度掠夺。学界研究多囿于单一学科视角,未能构建贯通法理基础、价值逻辑与经济规律的系统分析框架。

本文在梳理辨析前置概念基础上,突破传统研究范式,试图从多维度论证解构公共数据授权运营收费正当性:在规范维度证成其权源合法性,于理念维度阐释其价值合理性,从经济维度揭示其市场正当性,自制度维度论证其持续可行性,并针对已有典型诤难进行逐一分析回应,为公共数据授权运营收费正当性问题正本清源。

1 公共数据授权运营收费相关前置概念辨析

公共数据授权运营收费的正当性论证需建立在严谨的概念谱系之上,核心在于“公共数据”“公共数据开放”以及“公共数据授权运营”三重概念的规范意涵及交互关系。

1.1 公共数据的概念界定及其权属之辨

1.1.1 公共数据概念

学者对公共数据概念界定关注主体要件、行为要件和目的要件,呈现由“主体中心主义”向“功能主义”范式转型。主体要件即公共数据原始持有者和资源提供方,早期一般指行政机关和法律法规授权的组织,继而扩展到“与人民群众利益密切联系的教育、卫生健康、供水、供电、供气、供热、环境保护、公共交通等领域公共企事业单位”;行为要件即公共数据产生的行为介质,一般表述为“依法履行公共管理职责或提供公共服务过程中”,排除非职务行为产生的数据;目的要件则关注公共数据的本质属性,强调数据非专属于行政相对人,其服务于公共使用价值。现多数学者已将探讨放置于公共利益、公共资源等更为广义的层面^[4]。笔者认为,公共数据概念界定呈现自我管理逻辑向治理逻辑的转变,主体要件确保数据来源的公共性,行为要件规范数据生成的合法性,目的要件锚定数据应用的价值性,三者不可偏废。

1.1.2 公共数据的权属界定

关于公共数据权属界定,学界存在“公物说”“公共信托说”“政府所有说”“国家所有说”“全民所有说”争议^[5]。公物说学者认为,公共数据是公共管理和服务机构在执行国家赋予的公权力日常工作过程中自然形成

的衍生品,承载公用目的和公共利益^[6]。公共信托说学者从数据治理角度出发,认为设置公共数据信托有利于充分开发公共数据的经济价值和社会效益^[7]。政府所有说学者从劳动财产理论出发,认为将公共数据配置给政府更为合理^[8]。国家所有说部分学者借助契约主义论证框架,认为基于虚拟的公共信托协议,国家受全民之托管理公共数据^[9]。亦有部分国家所有说学者认为公共数据是一种公共资源,类似土地、矿产等自然资源,推定应当由国家所有^[10]。笔者认为以上观点均存在偏颇。公共数据权属应突破传统所有权绝对主义,构建“权利束”动态配置模型,基于数据生命周期动态确权,遵循“原始数据全民所有,加工数据用益权分离”原则,对纯公共数据、混合数据、衍生数据场景化确权。

1.2 自政府信息公开、政府数据开放至公共数据开放的嬗变

1.2.1 从信息公开到数据开放的范式演进

开放对象从“信息”深入演进至“数据”,不仅是开放客体从结构化文档向非结构化数据集的形态升级,更蕴含着价值取向与制度逻辑的深刻变革。关于政府数据开放,郑磊等基于主体权利视角,将其定义为“任何主体可以自由免费地访问、获取、使用和分享政府数据的行为”^[11];赵需要则从开放者和利用者角度分别对政府数据开放进行定义,强调其作为“政府职能转型新型载体”的制度属性^[12]。学者对概念的具体表述和定义视角不同,但已基本形成三重理论共识:一是价值目标实现从“知情权保障”向“要素市场化”的战略转向;二是法律关系从“权利义务”到“用益权配置”的范式转换,形成包含数据访问权、加工权、收益权的权利束结构;三是治理逻辑完成从“行政控权”到“经济赋能”的功能迭代,构建“安全基线-流通效率-创新激励”新型平衡框架。这种转变本质上标志着政府数据完成了从治理客体到生产要素的身份重构。

1.2.2 自政府数据开放至公共数据开放的迭代逻辑

随着数据开放实践进程加快,公共数据开放的概念在政府数据开放概念的基础上悄然诞生,内涵、理念与行为方式均发生了深刻变化。这一概念演进绝非表层术语迭代,且蕴含深刻的制度逻辑转变。陈全真认为,公共数据概念多由政府数据扩张解释而来^[13]。公共数据中公共的含义由狭义“公共的”逐步扩张至内容上“具有公共价值的”。在政府数据、政务数据概念基础之上,随着开放范围进一步扩大,“公共数据”逐渐作为标准概念得到地方立法青睐。不同于政务数据开放,公共数据开放创新性和适应性更强,开放性和社会性更高,兼具主体多元化和客观多样性特点。不难发现,相较于政府信

息公开抑或政府数据开放,公共数据开放行为的底层逻辑已经发生了本质性转变,治理逻辑从“权力控制”转向“价值共创”,政治和行政意味逐渐消解,取而代之以较强经济和社会价值,经济逻辑已深入公共数据开放全链条。

1.3 公共数据开放上位概念下公共数据授权运营的本质属性

1.3.1 公共数据开放与公共数据授权运营

开放是公共数据价值红利的初步释放。公共数据授权运营将公共数据交由适格市场主体开发处理,加工生产数据产品或服务投入市场流通后再使用,创新性地对数据进行深度挖掘。两者间关系存在“包含论”“并列论”“协同说”争议。包含论内部涉及公共数据授权运营和有条件开放间关系的不同认识。有学者认为,公共数据授权运营基于开放制度的不足出现,两者并列同属于公共数据流通类型^[14]。公共数据授权运营非开放的特殊形式,而是间接实现开放目标的新形式,两者制度目的和规范行为外观相似,但权利基础、行为性质、运行逻辑和风险收益方式上均存在显著差异^[15]。对此,笔者持不同观点。在制度体系层面,授权运营属于公共数据开放的进阶形态;在具体规范层面,其构成有条件开放的下位制度。这点在诸多政策文本构造中得到印证。如《公共数据授权运营管理办法》将授权运营纳入开放制度框架,确定“一般开放-授权运营”的梯次结构。对于私密性相对较高、开放风险较大、并不适合进行无条件开放的公共数据,可以采取有条件开放模式,其中公共数据授权运营可以成为一种选择。

1.3.2 公共数据授权运营的本质属性

作为公共数据开放方式之一的授权运营,其法律属性界定关涉制度建构方向。学界对此存在“行政许可说”“行政委托说”“行政协议说”“政府采购说”等观点的交锋。行政许可说认为公共数据类似于公共资源,授权运营是政府通过开放公共数据的积极行为满足申请人特殊需要,使得行政相对人默认禁止状态解除,符合《行政许可法》第二条关于行政许可的定义^[16]。行政委托说认为公共数据授权运营是一种公共服务的特许经营,过程包含了政府部门与市场主体间的授权委托关系^[3]。行政协议说认为公共数据授权运营不符合行政许可的形式要件,同时不能纳入特许经营范围,其应当是一种行政协议^[17]。政府采购说认为,政府针对无条件开放类公共数据可以直接以类似政府采购的形式,业务外包给市场主体开发运营^[18]。笔者认为,公共数据授权运营本质上构成“行政规制+市场交易”的复合法律关系,其类似于公路等公物的授权运营模式。公共数据授权运营双方

签订具有许可性质的行政协议,实质进行一种等价有偿的数据流动交易。公共数据授权运营内部区别存在国有资本运营和特许经营,兼具行政性和民事性的双重属性。

2 公共数据授权运营收费的正当性基础

公共数据授权运营收费兼具宪法层面合法性和行政法理论正当性,契合新质生产力发展和数据制度建设的现实需要,其核心逻辑在于实现数据公共利益与流通复用效率的统一。

2.1 规范层面的权源合法性:宪法基础与政策法规支撑

公共数据授权运营收费的权力来源根植宪法规范体系与国家政策框架之中,其合法性基础既源于宪法文本关于基本国情和制度方针的宏观指引,也体现在宪法维护公民基本权利的精神内核中,最终通过政策法规的直接授权得以具象化。

2.1.1 宪法基本国情与制度方针的指引

宪法对基本国情和制度方针的阐述为公共数据授权运营收费提供合法性基础。宪法是国家共同体的基本法秩序,为国家治理和共同体构建提供了根本遵循^[19]。宪法文本在我国虽无法直接在诉讼活动中加以引用,但治国安邦总章程的地位不动摇。公共数据授权运营收费不应脱逸于宪法规范。宪法中明确指出“我国将长期处于社会主义初级阶段”,这意味着国家生产力水平和政府综合财力仍较为有限,制度建设完善仍需积极调动广大人民群众力量,完全依靠国家财力是不切实际的,短期内不具备可行性。宪法第六条明确我国以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度;第十一条明确国家鼓励、支持和引导非公有制经济的发展;第十五条对我国实行社会主义市场经济进行了文本上的确认。以上表述共同构成公共数据授权运营的宏观宪法基础,为各类型市场主体参与公共数据开发利用确立了宪法权源正当性。通过授权运营加速公共数据要素市场化配置,符合新发展理念下国家治理现代化的目标,契合“数据主权”作为国家战略资源的宪法意涵。

2.1.2 基于宪法公民基本权利保护视角

宪法从公民的基本权利视角为公共数据授权运营收费提供权源合法性。宪法第三十三条明确规定“国家尊重和保障人权”,第四十条规定“公民的通信自由和通信秘密受法律保护”。宪法确立的人民民主制度高度重视公民参与权和平等权,实际上公共数据开放保障公民在合理范围内以适当方式平等使用公共数据与参与公共治理的权利。公共数据授权运营收费表层看一定程度上影响市场主体数据使用自由和财产权等基本权利的直接实现,但实质上收费模式对被授权主体进行了能力筛选,其目

的在于合理配置公共数据资源进入市场流通,最大化服务人民福祉。收费机制通过设定合理的使用成本,在保障公民数据使用自由和财产权利的同时,实现了公共数据资源的更优配置,通过差异化授权规则筛选出具有数据开发能力的市场主体,在更高层次上实现了公众事务参与权。以上体现了宪法平等权与参与权的辩证统一,与宪法所追求的以人为本的内核相一致。

2.1.3 国家政策法规的直接授权

国家政策法规的直接授权是公共数据授权运营收费的直接合法性来源。2024年10月,《关于加快公共数据资源开发利用的意见》明确了共享、开放、授权运营三种公共数据资源开发利用的具体方式,鼓励探索公共数据授权运营。2022年,“数据二十条”确立数据资源持有、加工使用权、产品经营权“三权分置”制度,为公共数据授权运营权属界定与收益分配提供政策框架。“数据二十条”等一系列文件鼓励公共数据“有条件有偿使用”,支持通过授权运营、特许经营等方式激活数据价值。这既符合国家数据要素市场化配置的改革方向,也与数字经济发展的战略目标高度契合。以上政策文本通过具体规则设计,将宪法原则转化为可操作的制度安排。公共数据授权运营收费制度与以上政策文本的要求相一致,具有政策法规层面的正当性。

2.2 理念层面的价值合理性:公物理论与公私协力理念

公共数据授权运营收费机制的正当性在理念层面体现为公共利益的实现、公物理念的延伸适用与公私协力理念的制度创新。这种价值建构既符合行政法理论的发展趋势,也符合数字时代公共治理的实践需求。

2.2.1 符合维护公共利益的根本导向

公共数据授权运营收费模式符合公共利益最大化的要求。行政主体将社会资本引入公共数据开放领域并采取收费方式,其出发点和落脚点仍在于公共性的考量。学界普遍达成共识,公共数据中蕴含开放共享、廉洁透明、倾听回应、信任合作和民主参与等政治观念,为数据开放运营提供稳定的行政法理论支撑^[20]。实质意义上,收费模式通过“筛选机制-使用效能-价值转化”递进链条的建立提升市场参与主体质效,从公民权利保障、数据要素增值、产业发展战略多层面推进公共利益的实现。公共数据授权运营收费具有公共利益价值层面的合理性。

2.2.2 公物理论的诠释与适用

公物理论的诠释与适用为公共数据授权运营收费提供合理性基础^[6]。此视角下公共数据授权运营收费的正当性可以具体解释为基于公众用公物的特许利用。公物是指行政主体基于提供公用目的而所有或管理的财产^[21]。

公产与私产的本质区别在于是否基于公共目的。而公物实现公共目的的具体途径存在供公众直接使用与行政主体自己使用公物两种,前者被定义为公众用公物,后者被定义为行政用公物。一方面,公共数据授权运营涉及的公共数据直接交由市场主体加工使用实现增值,具有公众用公物的特征。公众用公物被视为共有财富,行政主体在实现公物使用价值的同时,应当充分发挥其最大的经济效益,因而对公物的公众使用进行收费具有正当性。另一方面,相较于大自然赋予的自然公物,包含投资和回报预期的公共数据属于人工公物的范畴,具有更高的可收费性。

2.2.3 公私协力理念的援引与阐释

公私协力理论为公共数据授权运营提供价值合理性。现代行政法呈现由管理法向服务法的转型,政府通过各类公私合作引入社会力量完成行政任务的趋势更加凸显。公共数据授权运营本质上是一种国家赋权行为,市场主体通过与政府机构达成的协议获取数据的使用权和收益权,国家通过行政协议将数据用益权有条件让渡于市场主体的新型治理工具间接完成公共数据开放的目标。公共数据授权运营实质上是政府数据主管部门面向不特定市场主体的具体行政行为,具有公私合作的性质。公私合作理论角度授权运营实质上是一种政府与社会资本合作的PPP(Public-Private-Partnership)模式。一方面,公共数据授权运营具有PPP模式的外部形式特征,存在政府与市场主体之间协议的达成,兼具民事与行政法律关系特征,为收费模式嵌入提供正当性。另一方面,PPP模式更契合公共数据授权运营模式的发展导向。PPP模式在我国的公用道路建设等领域已有相当成熟的经验,关于其中收费盈利模式的正当性具有相对完备的阐述研究,其公开招投标、竞争性磋商和谈判等方式的经验借鉴有利于推进公共数据授权运营模式的探索创新。

2.3 经济层面的市场正当性:公平逻辑与要素配置需求

公共数据授权运营收费正当性讨论难以回避市场经济逻辑,实际上公平效率层面的收费模式不单是制度选择,且基于受益者负担原则和要素配置需求呈现显著必然性。

2.3.1 数据要素市场化配置的效率逻辑

数据要素市场化配置的效率逻辑为公共数据授权运营收费提供正当性基础。分类治理是公共数据实现最优配置的基础,公共数据授权运营实质上是对开放的部分公共数据进行市场化更高层面的加工。具体而言,纯公共数据(如气象预报等)应被免费共享,而准公共数据(如特定商业场景的交通流量数据等)则可通过收费实现排他性使用。授权运营针对的准公共数据具有部分排他

性和竞争性，通过适度收费机制的引入可以有效避免“公地悲剧”。这种差异化更具针对性的配置方式符合制度经济学交易成本最小化的理论预设，通过建立市场主体收益与公共数据使用成本的直接关联机制，形成类似价格杠杆的调节作用，成为公共数据参与市场化竞争分配的“晴雨表”。

2.3.2 受益者分担原则的公平理念

受益者负担原则的公平理念为公共数据授权运营收费提供市场正当性。在受益人特定情形下，开放的公共数据实质上可以被认为是一种准公共产品。按照公共经济学与行政法理论，准公共产品的供给应当遵守“受益者负担原则”^[22]。受益者负担原则认为如果直接存在普惠大众价值，比如国防需要，事实上只能由一般财政收入提供支持；如果直接存在获益用户，则应当由行政收费提供支持；如果兼有两者，则资金来源应当包括收费和财政收入支持。由此来看，公共数据开放被授权市场主体的收益权印证了其收费的正当性。“谁收益，谁负担”，受益者负担原则实则是行政主体收费的公平原则，促进负担分配公平。行政相对人获得行政主体具有市场价值的公共数据，将其加工为产品或者服务后经此获益，为加工权和收益权的取得支付相应费用，这符合受益者负担原则的要求。一方面受益者付费模式直接体现了形式公平，另一方面通过市场调节机制让更有能力的市场主体获取公共数据资源并为此支付更多费用体现了实质公平。

2.3.3 引入市场机制后的必然选择

公共数据授权运营收费是促进数字经济发展和数字政府建设过程中，引入市场机制后反作用下的必然选择。当公共数据进入市场流通领域后，其商品属性必然要求建立合理的价格形成机制。这种市场需求反作用于数据授权环节，客观上要求采用有偿授权方式以实现资源的最优配置。具体表现为：市场主体基于逐利动机产生的数据需求，促使政府部门建立差异化的收费标准；而收费机制的存在又通过价格信号引导市场主体进行理性选择，最终形成数据供给与需求的动态均衡。公共数据授权运营中引入市场主体，需适应满足市场主体在经济环境下的“逐利行为”逻辑。当公共数据进入市场后，“收费”几乎是必然趋势，事实上，公共数据被授权运营方会必然向市场使用公共数据产品和资产者收取费用，这一点反过来决定了行为链条前端的授权环节应当选择有偿方式进行调节。

2.4 制度层面的持续可行性：成本补偿与激励保障需要

公共数据授权运营收费作为制度设计的关键一环，其存在具有补偿制度运行成本、激励相关制度完善、保

障制度安全和可持续运行的正当性。

2.4.1 公共财政视角下的成本补偿原则

公共财政视角下公共数据授权运营收费模式基于成本补偿机制具有正当性。公共数据收费模式可以提高地方政府财政收入，进而缓解财政压力保障相关制度运行。收费是公共数据开发利用制度供给不足时的破局之举，最终落脚点即在于开放的成本补偿与数据的可持续利用，非单纯市场逻辑下的利益分配。一方面，公共数据概念的公共性体现在其诞生来源和创造价值的公共性，而且体现在价值转化过程中对公共财政提供物质支持的高度依赖性^[23]。公共数据授权运营仍处于初期探索和发展阶段，公共数据收集、登记、授权和流通过程以及公共数据供给质量和流转安全均需要依赖政府财政资金的保障。另一方面，公共数据开放是一项长期性、持续性的工作。收费模式反哺公共数据开放制度运行，缓解因公共数据授权运营额外增加的财政压力，有助于提升数据处理能力和供给质量。公共数据授权运营收费是补偿授权主体数据运营和管理中成本支出的客观需要，符合公共数据授权运营的制度初衷。

2.4.2 激励相关主体和激活制度运行

实践中公共数据开放囿于安全风险考虑和激励机制缺乏，效果并不理想，供给数量和质量均存在显著不足。在无偿供给情况下，公共机构在制度运行链条中只有责任而没有任何经济回报，缺乏经济激励，必将抑制公共数据的持续高水平开放。有些部门甚至认为公共数据授权运营可能削减自身权益，存在动力不足的问题。公共数据授权运营收费实现三重激励效应。首先，对公共机构而言，收费收益可以弥补制度运行成本，有效调动地方政府推动公共数据开发利用的积极性，加快推进相关制度的完善；其次，对市场主体而言，差异化的收费标准能够形成价格筛选和激励机制，促进市场主体根据数据价值进行理性选择；最后，对制度环境而言，没有收费就没有原始制度建设的积累，收费模式有助于推动健全激励相容机制，压缩权力寻租空间，激励制度完善。

2.4.3 安全保障与制度可持续性

公共数据授权运营收费模式在保障公共数据安全与相关制度可持续性上具有正当性。一方面，如果公共数据授权运营无偿供给，会造成公众获取数据无成本，涉及个人隐私、商业秘密和国家秘密的数据存在泄露风险。公共数据涉及国家利益、公共利益和社会公众利益，敏感性高，公共数据授权运营收费能够筛选具有更高资质的市场主体参与运营开发。另一方面，公共数据授权环节前置采集、清洗、脱敏等均需财政投入，存在高精度处理的制度成本，收费可避免“全体纳税人补贴少数企

业”的不公现象。免费开放可能导致巨头企业垄断数据衍生市场,收费可通过“用者自付”规则维持竞争公平性,通过收费规则透明化压缩权力寻租空间。以早期同样存在争议的高速公路收费为例,无可争议收费公路政策大大助力了我国交通基础设施和相关配套制度飞速发展,其相关历史经验为公共数据授权运营收费正当性提供了重要的参考价值。

3 公共数据授权运营收费正当性之典型诘难及其回应

学界对公共数据授权运营收费的质疑主要基于目的正义、程序正当与结果正义三个维度。典型诘难观点遵循不同的论证思路,虽存在一定的合理性,但无法自圆其说,逻辑不够严密,亦存在不周延之处。

3.1 目的正义诘难:“公共属性背离说”及其回应

“公共属性背离说”的核心逻辑在于公共数据财政来源于税收,应当遵循无偿供给原则,收费模式与公共数据的公共属性相悖,违背其服务社会的初衷。持“公共服务说”学者大多提倡公共数据开放定位为公共服务。有学者认为公共数据经费来源于公共财政和纳税人,产权上归社会所有,可有条件无偿供给。公共属性是公共数据的本质,原则上应当无偿供给,如果在公共数据授权运营过程中附加收费则完全背离了公共数据的公共性^[24]。亦有观点从经济学角度出发,主张公共数据属于公共物品,具有非竞争性和非排他性^[25]。行政机关收集存储公共数据使用纳税人缴纳税款,应当将公共数据无偿提供给公众和市场主体,其成本同其他公共物品一样通过税收方式进行转移支付。

笔者不赞同“公共属性背离说”。免费并不是达成公益目标的唯一途径,收费并不必然导致公共属性的背离丧失。

一方面,公共性并不意味着“无条件免费提供”,两者存在于两个维度,并不能完全划等号。收费模式的引入即背离公共数据公共性在逻辑链条上无法成立。以收费还贷性公路为例,公路作为一种具有非排他性的公共资源,其收费模式的建立并不影响其公共性的本质,相反收费模式下的资本积累将助力道路交通体系建设完善。从授权运营本身来看,授权运营是对公共数据开发、利用的一种方式,其本质是为更好发挥公共数据的公共属性,服务于市场主体对公共数据的应用。

另一方面,收费的目的不是片面追求收益利润,不是完全市场机制主导下售卖获益行为,而是作为公共数据提供方的政府部门微本保利的成本补偿方式。因而,公共数据授权运行收费的立足点不在谋取经济利益,而

是谋求公共数据开发利用的可持续性以及公共利益最大化。

3.2 程序正当诘难:“政府逐利倾向说”及其回应

“政府逐利倾向说”认为公共机构作为“理性经济人”可能滥用权力,通过公共数据授权运营收费寻租或形成“数据财政”依赖,滋生腐败与乱收费现象。首先,政府逐利下滋生“乱收费”问题。行政主体具有自利性,政府也是一个理性“经济人”。有学者认为,所谓政府自利性就是政府追求自身利益的最大化^[26]。行政主体其自身利益的考量构成实现其履职的微观激励基础和强大内在动因。政府逐利会极大程度扭曲公共数据授权运营收费的初衷,造成“乱收费”。进一步而言,公共数据授权运营中政府的行政优益权增加了行政主体的逐利风险。与民事合同不同,行政主体享有协议原始发动权,合同履行中可以公共利益为由单方变更或解除合同。收费程序中公共机构议价能力更强,居于强势地位,增加了政府滥用徇私风险。因而在收费程序设立之初便应当慎之又慎,非必要不应当收取。

● 笔者不赞同“政府逐利倾向说”。首先需要明确,公共数据授权运营收费并不必然导致“乱收费”现象的发生,且此种现象可以通过有效的行政手段加以规避,并不能因为担心不良结果的发生而因噎废食。行政收费应当和行政罚款一样纳入法治轨道,加强授权程序的规范,强化制度约束,如建立收益分配公示机制、引入第三方审计等。

其次从逻辑论证层面而言,逐利一定是不好的吗?杜绝收费模式并不能完全规避政府的逐利倾向。事实上政府作为公共数据的原始持有者和来源方,理应分享公共数据开放的收益。收费模式存在一定的正向激励效应,对于政府的逐利倾向应当全面看待,不能一概反对,某种程度上政府自利性是公共性得以真正实现的基础和条件。一方面,应当承认公共数据授权运营中的政府逐利性是无法改变规避的,且这也不完全是一种缺点,甚至某种程度上满足政府合理自利性有助于激励授权运营。另一方面,应当采取合理方式为政府逐利寻找合适出口。不如在阳光下以绩效、考核指标等方式激励政府公共数据授权运营积极性,以适薪养廉等方式将政府逐利对公共数据授权运营负向风险转化为正向激励。

3.3 结果正义诘难:“开放空间侵蚀说”及其回应

“开放空间侵蚀说”认为收费会增加公众获取公共数据的门槛,导致公共数据开放空间受到侵蚀,开放程度降低,阻碍公共数据释放价值。早期如火如荼的公共数据开放运动,使默认开放、免费开放和无差别开放原则在全球范围内得到广泛共识。免费开放原则主张政府不

得因提供数据收取任何费用。实践中诸多国外数据法律和政策设计遵循了这一导向。美国《开放政府数据法案》、加拿大《开放数据宪章——加拿大行政计划》、英国《开放数据白皮书——释放数据潜能》以及韩国《公共数据提供和使用法》中均对公共数据开放采取免费态度。实际上,早期国内地方实践基本上也秉持了免费开放的原则。早期《山西省政务数据管理与应用办法》《浙江省公共数据开放与安全管理暂行办法》均明文规定了公共数据开放主体应当免费开放经过脱敏和标准化处理的数据。《上海市数据条例》《江苏省公共数据管理办法》则将开放管理所需经费纳入财政预算,开放过程仍秉持免费原则。

以上观点对于公共数据收费模式提出一系列担忧与质疑:企业是否会因此减少公共数据使用?新兴企业及中小企业是否会无力承担?是否会导致公共数据开放空间被侵蚀,难以充分发挥价值?

笔者对“开放空间侵蚀说”相关质疑存在不同看法。首先,与公共利益密切相关的政府信息范畴和部分公共数据存在着重合。这一部分可以且一定程度上应当无偿公开,而这往往是政府信息公开的范畴。本文在此讨论的公共数据授权运营针对的部分公共数据其商业属性更强,蕴含的科技价值更高,对于普通大众直接利用价值有限,与公众的监督权、知情权、参与权关联有限。甚至以普通公众的开发利用能力,无法将这部分公共数据的开发价值有效转化。

其次,实际上大多数企业愿意付出成本获取公共数据。相反,免费开放无法适应公共数据开放较长的数据处理链条,影响公共数据的开发利用,使得开发利用进度变缓,开放的程度降低,消减政府机关公共数据开放的动力。事实上,早期政府数据开放运动难以为继的原因正是免费供给模式造成政府成本无法补足,侵占了原始其他部门的预算份额,公共机构缺乏公共数据供给的原始动力,数据供给质量低下,产品呈现低质量和过时性。

最后,免费开放原则之下公共数据开放实际上模糊了其与政府信息公开的边界,开放变相成为政府机关的义务。市场主体参与授权运营的成本降低,可以随时请求,但政府由于时间、人力和技术成本限制,大概率无法完全满足如此体量的个性化开放需求,易导致不作为违法情形发生,进而使得行政主体诉累增加,承担过重开放义务。过去免费开放的固有认知来源于政府信息无偿公开的传统,受到透明政府建设和保障公民知情权和监督权惯性思维影响。实际在从政府信息公开、政府数据开放至公共数据开放的概念嬗变中,价值导向已经发

生了根本性转变。

4 结论

公共数据授权运营收费正当性根植于宪法精神和政策法规直接授权,理论上得到行政法公益原则、公物理论和公私协力理念充分支持,市场机制下的数据要素配置逻辑和受益者负担原则使其更具必然性,是授权运营制度成本补偿、激励保障和可持续发展的客观之举。基于目的正义、程序正当与结果正义层面的诘难并不足以颠覆公共数据授权运营的正当性基础,但必需建构完善的制度保障。当下应加快完善公共数据授权运营收益分配制度,使收费模式具备形式正义的外在表达,符合实质正义的内在要求,以常态监管实现法治预期。

参考文献

- [1] 马雯嘉,闫胜贺.从土地要素向公共数据要素转变:数据财政发展模式研究[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2024,26(6):45-57.
- [2] 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[J].暨南学报(哲学社会科学版),2025,47(5):68-85.
- [3] 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.
- [4] 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.
- [5] 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,2024,38(1):121-133.
- [6] 齐英程.作为公物的公共数据资源之使用规则构建[J].行政法学研究,2021(5):138-147.
- [7] 翟志勇.论数据信托:一种数据治理的新方案[J].东方法学,2021(4):61-76.
- [8] 赵加兵.公共数据归属政府的合理性及法律意义[J].河南财经政法大学学报,2021,36(1):13-22.
- [9] 衣俊霖.论公共数据国家所有[J].法学论坛,2022,37(4):107-118.
- [10] 庞琳.数据资源的国家所有:权属反思与重构[J].北京行政学院学报,2022(5):97-108.
- [11] 郑磊,高丰.中国开放政府数据平台研究:框架、现状与建议[J].电子政务,2015(7):8-16.
- [12] 赵需要.政府信息公开到政府数据开放的嬗变[J].情报理论与实践,2017,40(4):1-9.
- [13] 陈全真.从政府数据到公共数据:概念演进与制度选择[J].华中科技大学学报(社会科学版),2024,38(5):75-84.
- [14] 肖卫兵.公共数据授权运营与公共数据开放关系辨析[J].数字法治评论,2024(1):43-57.
- [15] 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.

- [16] 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.
- [17] 宋烁. 公共数据授权运营中的权责分配 [J]. 法学论坛, 2024, 39 (5): 99-111.
- [18] 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.
- [19] 康拉德·黑塞. 联邦德国宪法纲要 [M]. 李辉, 译. 北京: 商务印书馆, 2007.
- [20] 王本刚, 马海群. 公共数据的公共价值研究——以国内外相关政策和报告为核心的解读 [J]. 情报理论与实践, 2022, 45 (10): 1-10.
- [21] 梁风云. 行政公产研究导论 [J] 行政法论丛, 2003 (1): 182-218.
- [22] 胡业飞, 田时雨. 政府数据开放的有偿模式辨析: 合法性根

- 基与执行路径选择 [J]. 中国行政管理, 2019 (1): 30-36.
- [23] 李悦. 激励与规制: 公共数据授权运营的法律机构构建 [J]. 行政与法, 2023 (6): 39-50.
- [24] 胡穗, 胡南. 政府数据开放: 中美比较与路径优化 [J]. 湖湘论坛, 2017, 30 (4): 118-123.
- [25] 郑磊, 熊久阳. 中国地方政府开放数据研究: 技术与法律特性 [J]. 公共行政评论, 2017, 10 (1): 53-73, 206.
- [26] 祝灵君, 聂进. 公共性与自利性: 一种政府分析视角的再思考 [J]. 社会科学研究, 2002 (2): 7-11.
- (收稿日期: 2025-04-25)

作者简介:

李佳欣 (2000-), 女, 硕士研究生, 主要研究方向: 数字法学、行政法学。

(上接第64页)

- [6] 邵晶晶, 韩晓峰. 国内外数据安全治理现状综述 [J]. 信息安全研究, 2021, 7 (10): 922-932.
- [7] 田雨婕. 欧盟法视野下我国政府数据开放中个人信息保护的制度完善 [J]. 宜宾学院学报, 2025, 25 (2): 50-56, 65.
- [8] 国家市场监督管理总局, 国家标准化委员会. GB/T 43697-2024 数据安全技术 数据分类分级规则 [S]. 北京: 中国标准出版社, 2024.
- [9] 张琼丽, 陈翼. 数据分级分类方法及实践研究 [J]. 技术与市场, 2022, 29 (8): 150-153.
- [10] 张勇. 数据安全分类分级的刑法保护 [J]. 法治研究, 2021 (3): 17-27.
- [11] 国家市场监督管理总局, 国家标准化委员会. GB/T 35273

-2020 信息安全技术 个人信息安全规范 [S]. 北京: 中国标准出版社, 2020.

(收稿日期: 2025-04-30)

作者简介:

金达 (1982-), 男, 硕士, 正高级工程师, 主要研究方向: 网络安全、数据安全。

霍珊珊 (1981-), 女, 本科, 高级工程师, 主要研究方向: 网络安全、数据安全。

李彦军 (1981-), 通信作者, 男, 硕士, 高级工程师, 主要研究方向: 软件工程、认可信息化管理。E-mail: liyj@cnas.org.cn。

(上接第70页)

- [19] 济南市审计局. 关于济南市2023年度市级预算执行和其他财政收支的审计工作报告 [R/OL]. (2024-08-30) [2025-03-20]. http://jinanaudit.jinan.gov.cn/art/2024/8/30/art_31371_4776205.html.
- [20] 陈佳举. 法律行为理论下个人信息保护的知情同意研究 [J]. 中国政法大学学报, 2023 (2): 197-207.
- [21] 中国信息通信研究院. 数字消费者权益保护白皮书 (2023) [R/OL]. (2023-10-xx) [2025-03-20]. http://www.caict.ac.cn/kxyj/qwfb/bps/202310/t20231031_464867.htm.
- [22] 张素华, 刘寅. 公共数据授权运营收益分配的实践困境及制度构建 [J]. 行政管理改革, 2025 (5): 35-45.
- [23] 国务院. 网络数据安全管理条例: 国令第790号 [Z]. 2024.
- [24] 侯晨亮, 杨东. 平台剥削用户数据的形态、成因及规制 [J]. 中国特色社会主义研究, 2022 (Z1): 76-83.
- [25] 北京市第四中级人民法院. 保护个人信息 规范数据利用

——北京互联网法院通报涉个人信息及数据相关案件审理情况 [R/OL]. (2024-10-30) [2025-03-20]. <https://bj4zy.bjcourt.gov.cn/article/detail/2025/10/id/9044402.shtml>.

[26] 徐倩倩. 个人信息保护与数据利用的冲突与平衡 [J]. 法制博览, 2024 (13): 22-24.

[27] 王龙. 政府数据安全风险治理的机理逻辑与优化策略 [J]. 科学学研究, 2024, 43 (5): 931-942.

(收稿日期: 2025-04-17)

作者简介:

武万里 (2001-), 男, 硕士研究生, 主要研究方向: 数据治理、数据安全、安全治理。

王龙 (1978-), 男, 博士, 副教授, 主要研究方向: 数据安全治理、战略管理。

版权声明

凡《网络安全与数据治理》录用的文章，如作者没有关于汇编权、翻译权、印刷权及电子版的复制权、信息网络传播权与发行权等版权的特殊声明，即视作该文章署名作者同意将该文章的汇编权、翻译权、印刷权及电子版的复制权、信息网络传播权与发行权授予本刊，本刊有权授权本刊合作数据库、合作媒体等合作伙伴使用。同时，本刊支付的稿酬已包含上述使用的费用，特此声明。

《网络安全与数据治理》编辑部

www.pcachina.com