

公共数据法律内涵及其规范应用路径^{*}

王勇旗

(西南政法大学, 重庆 401120)

摘要: 大数据时代, 完善公共数据体系是优化政府社会公共事业管理和建设全国一体化的国家大数据中心关键步骤, 是我国实现互联网强国的重要环节。目前我国尚无公共数据中央统一立法, 地方法规规章逻辑周延性不足, 公共数据法律内涵界定不明, 归属不清, 不具普适性, 加之我国大数据自主核心研发技术薄弱, 人才缺乏等问题, 公共数据体系建设及其社会价值难以彰显。应在中央统一立法基础上, 依靠政府间协同合作, 加强大数据专业人才培养力度以提高该领域核心技术自主研发能力, 以产业化形态推进国家公共数据体系化建设。

关键词: 公共数据; 公共事业管理; 法律内涵; 中央统一立法

中图分类号: G250; D901

DOI: 10.3772/j.issn.1673-2286.2019.08.005

网络信息社会, 随着互联网科技的迅猛发展, 数据资源逐步展现巨大应用价值, 已然成为社会发展的重要动力, 亦是国家可持续发展的基础性战略资源, 由此大体量的各种数据被不断收集、存储、传播、共享和利用, 引起人们普遍关注。在数据不断聚合中形成的大体量公共数据资源场景, 不仅深刻影响商业生态体系, 而且可促进政府社会公共事业管理模式革新。因此, 公共数据在社会公共事业管理中综合应用及其社会价值的最大化彰显, 应引起足够关注。2016年10月9日, 习近平总书记指出“以推行电子政府、建设新型智慧城市等为抓手, 以数据集中和共享为途径, 建设全国一体化的国家大数据中心, 推进技术融合、业务融合、数据融合, 实现跨层级、跨地域、跨系、跨部门、跨业务的协同管理和服务”^[1]。总书记的讲话从强有力的顶层设计角度阐释了“建设全国一体化的国家大数据中心”的重要意义、方针政策和具体实施策略。

关涉国家一体化大数据中心建设, 准确界定“公共数据”尤为关键, 应在中央统一立法下对其规制, 这在大数据背景下关乎公共数据资源效用的有力展开和整体社会秩序的平稳运行。文章依循上文理念, 2019年8月15日, 通过“北大法宝”选择“法律法规-中央法规

司法解释”, 输入关键词“公共数据”, 颇为遗憾的是, 我国尚无中央统一立法例; 而选择“法律法规-地方法规规章”并输入关键词“公共数据”, 能够检索到12份“地方法规规章”。从统一立法角度, 以“建设全国一体化的国家大数据中心”为视角, 如以现行地方性法规规章对公共数据规制, 关涉公共数据法律内涵、“公共性”标准、社会价值彰显、应用等问题尚有疑问。因此, 上述问题得否妥善解决是大数据背景下国家社会管理模式得否革新的关键, 是公共数据社会价值得否充分施展的重要步骤, 亦是公共数据得否有效发挥其基础战略资源作用的前提。质言之, 对公共数据在立法和理论上的科学型构, 是解决上述症结问题所在, 文章将围绕上述问题渐次展开, 以求教于方家。

1 公共数据的法律内涵

从逻辑角度, 准确界定公共数据定义是分析公共数据法律内涵的逻辑前提。文章借助“北大法宝”检索到的地方法规规章中关于公共数据定义条款可知: 第一, 从范围讲, 仅限本地区范围所搜集的数据; 第二, 从搜集手段讲, 主要依靠行政机关或履行社会公共管

^{*}本研究得到2019年共青团中央“青少年发展研究”重点课题“《未成年人网络空间权益保护机制研究——以最高院发布的利用互联网侵犯未成年人权益的10起典型案例为基础展开》”(编号: 19ZD048)和2019年上海司法智库重大调研课题“人工智能产品法律责任研究”资助。

理服务职能的企事业单位在其履职过程中所搜集到的数据;第三,从归属性讲,对公共数据归属并未明确规定;第四,数据共享的范围以地方法规规章所调整的范围为限,但对数据共享是否有偿并未作出规定。通过上述分析可知,立基公共数据受地域性、目的性等因素影响,在文本表述中公共数据定义规范性及逻辑周延性欠妥。文章认为,若对公共数据准确界定,需考量以下因素。第一,主体因素。公共数据搜集主体是谁?被搜集数据的主体范围边界如何界定?两类主体得否确定,不仅关乎公共数据性质和其社会价值,而且对公共数据应用至关重要。第二,地域范围因素。依循上文地方法规规章关于公共数据适用范围,文本所言公共数据是否属法律意义上所界定的公共数据?是否符合建设全国一体化的国家大数据中心需求?第三,法律因素。关涉公共数据规范性制度是否应以中央统一立法为“领头羊”,其后各地方结合本地实际在中央法律法规基础上进行规定,而非反其道而行之?诚然,各地方颁布规制公共数据地方法规规章是顺应大数据时代发展需求,但需指出的是,待中央统一立法以规制公共数据领域以后,在各地方公共数据资源衔接入口不统一的基础上如何对其做到有效整合?抑或“推倒重来”?是否会存在资源浪费?第四,个人隐私保护因素。公共数据应否包括个人数据?如为肯定,公共数据共享中如何有效做到对个人隐私的有效保护?上述各因素相互衔接,共同构成公共数据的定义。下文将综合上述各因素,就公共数据规范内涵展开论述。

1.1 公共数据的内容

传统民法理论倾向于将数据作为民法上的客体或财产予以调整,对数据本身性质和定位缺乏系统性研究^[2],关涉公共数据,其定义除各地方法规规章有规定外,国家相关机构及立法机关对公共数据定义未做明确规定。文章综合上文各因素并在“建设全国一体化的国家大数据中心”基础上,将公共数据定义为:在国家或代表国家机构管理下,在依法履职过程中,为满足社会公共事业管理或其他需求,依照相关法律、行政法规规定,通过法定程序在全国范围内获得的各类数据资源的统称。从文章定义分析,需对以下问题进一步厘清:第一,公共数据法律性质;第二,公共数据法律特征;第三,公共数据归属。

(1) 公共数据法律性质。如上文所言,目前国家机

构及中央立法机关对公共数据未予界定,虽在某些地方法规规章有规定,但因不具普适性,不应具有权威性,引致其性质认定成为立法和理论研究的空白。因此,公共数据关涉社会生产生活各个方面,虽由代表国家的政府或相关部门管理,但其内容面向社会公开以便公众查询,与个人数据相比,应具资源公共性、非隐私性、非独占性、整体性^[3]。资源公共性,指任何第三方不能将政府所公开的公共数据私有化,因为数据本身具有非排他性决定了不能对抗第三人而以公告或登记的形式宣称对其所有权^[4];非隐私性,从公共数据搜集主体方式可知,公共数据搜集机关立基保护个人数据安全及隐私前提下对数据进行的归纳、整理并面向社会公开,任何第三方都可共享利用;非独占性,指公共数据无论在占有抑或共享利用上都不具有独占性^[5],换言之,公共数据可由政府及其职能部门在法定职权内搜集、存储并占有,也可由其他不同主体在不同地点以不同方式搜集、存储并占有。在共享利用方面,公共数据不会因被第三方主体共享利用而削减被其他方共享利用的机会和效果,相反,可由无数不同主体基于不同利用目的对政府公布的公共数据进行合法的搜集、传输、访问和共享利用,并不受其他主体干涉。整体性,即不可分性,指公共资源在社会以整体性存在为公众所有,任何个人都无权对公共数据单独声明所有权^[6],公共数据并不因被第三方共享利用而有损其整体性,而会因同一主体基于不同目的对其整体共享利用会产生更高端增值效用,从而连锁式产生更复杂和更高级的社会效果^[7]。

(2) 公共数据法律特征。公共数据属于数据的一种类型,应具有数据一般法律特征,但鉴于“建设全国一体化的国家大数据中心”要求,公共数据搜集涉及“跨层级、跨地域、跨系统、跨部门、跨业务”等问题。在大数据场景中,存在浩瀚无边的数据资源,所涉范围可谓“无边无际”,其法律特征如下。第一,管理主体特定。鉴于公共数据性质和用途,只有国家或代表国家的机构方可作为管理主体,在公共数据搜集、存储过程中,国家及其代表机构有相当的劳资付出,加之公共数据管理目的在于满足社会公共事业管理所需,符合其职能体现。第二,客体具有较大流动性。在大数据背景下,数据依托计算机科技,使得各种数据在计算机和网络智能科技体系中天然具有流动性^[4],并且各种数据流动呈现剧烈化样态,更新速度快。第三,体量大、范围广。公共数据涉及社会生产生活各领域,数据体量宏大,并且其所涉范围包括医疗、交通、通信、教育等社会生产

生活各领域。第四,时间差异性及内部关联性。根据数据本身不断流动性表现及“建设全国一体化的国家大数据中心”要求,公共数据不仅应包括时下最新数据,而且应将过往数据资源纳入其中,不同数据形成的时间存在差异性,并且公共数据的内部数据间具有关联性。如地方政府根据公共数据记载的本地区机动车保有量,为疏导交通、保护环境等需求,实施限号通行措施等。

(3) 公共数据归属。根据公共数据定义,国家相关职能部门将所搜集的各类数据进行归纳并有效整合,以便第三方查询、共享利用等,从其归属角度可从两个维度考量:第一,公共数据非属个人数据且与社会公共事业相关,如交通信息、医疗药品信息、环境信息等,此类公共数据立基其管理部门付出综合劳动的成果,根据物权法基本原理,所有权归属其管理者,应无争议;第二,公共数据中所涉个人数据归属问题,文章认为,在“智能+”时代背景下,第三方应用智能科技手段从公共数据所涉个人数据中析出个人性别、年龄(或年龄范围)、职业、宗教信仰、消费习惯、财产状况等个人信息(隐私)^[8],第三方主体尤其是商主体基于上述分析结果并实行精准商品或服务广告推送等,由此可知,鉴于保护个人数据安全、维护人格尊严和私法自治目的,应赋予个人数据主体仍应享有该公共数据所有权^[9]。

1.2 公共数据“公共性”内涵

鉴于本文所述公共数据旨在满足社会公共事业管理需求,对其公共性内涵可适用经济学中公共物品理论使其区别于一般商品特性,凸显其公共性。根据公共物品理论,“公共性”内涵包括非排他性、非竞争性和外溢效应性。非排他性,指一项公共物品产出后,不能或很难排除任何第三方共享使用;非竞争性,指一项公共物品的产出可能在于满足特定群体需求,但亦不会对第三方使用产生影响^[10];外溢效应性,指公共物品的产出对外部产生的影响,可分正面影响和负面影响,包括地域空间和行业领域^[11]。地域正面影响,如环境治理,不仅可为本地民众生活带来舒适感,而且可引起“蝴蝶效应”,利于本地招商引资;行业正面影响,如某地建成一个大型商业综合体(如万达广场),不仅给本地居民带来购物便利,而且可带动周边餐饮、住宿、金融等行业的繁荣。地域负面影响,如大气环境污染,为本区域

居民带来危害的同时,对周边环境地区亦带来损害;行业负面影响,如我国2018年发生的“P2P爆雷”事件,不仅影响P2P行业,而且波及整个金融投资市场。

基于上文所述,关涉我国公共数据“公共性”而言,将面临个人数据中个人隐私保护和公共数据公益性价值冲突。因此,从地方法规规章文本可知,我国公共数据包括非个人数据和个人数据,个人数据在被搜集过程中虽可作匿名化处理,但显见不争的是,在“智能+”时代背景下,经匿名化处理的个人数据亦可实现对数据主体精准定位,可构成对数据主体隐私的侵害,这与民法所追求的保护个人隐私和维护人格尊严理念不符,违背国家“建设全国一体化的国家大数据中心”宗旨。就此而论,文章认为,我国公共数据中关涉个人数据得到使用可参照《一般数据保护条例》(GDPR)、《欧洲委员会关于个人数据自动化处理的个人保护公约》(新修订108号公约),以及“《非个人数据在欧盟境内自由流动框架条例》向欧洲议会和欧盟理事会的提案”中所涉公共流通数据、非个人数据流通及个人数据法律保护规定,框定我国公共数据以非个人数据为限,既可满足公共数据公共性需求,亦可防范个人数据被进一步侵害的可能,以维护个人隐私和人格尊严。并且,从利益衡量角度,个人数据法律保护应处于优先地位。

1.3 公共数据的边界:公共数据与个人数据

信息时代,随着大数据、人工智能科技的发展,公共数据的搜集、共享利用应在国家法律法规和相关政策指导下开展,是国家为进一步推动公共事业优化管理,响应“建设全国一体化的国家大数据中心”需要而采取的的必要措施。虽然我国目前尚无关涉公共数据的中央统一立法,但从顶层设计和优化社会公共事业管理角度,各地方在公共数据搜集、共享利用领域的进步应给予肯定。因此,我国缺乏明确统一性法律法规及相关具体政策指引,地方政府及相关职能部门在搜集、共享利用公共数据时,对公共数据边界把握不清,引致可能构成对个人数据安全的威胁。依此而论,厘清公共数据边界,对于保护个人数据安全、推动公共事业“数字化”管理和推动“建设全国一体化的国家大数据中心”尤为重要。

为了准确厘清公共数据边界,应从公共数据定义为切入点较为妥帖,只要符合公共数据“公共性”特质,均应纳入公共数据范畴,除非有相反证据反驳。如上述经

济学理论中“公共性”具有非排他性、非竞争性和外溢效应性。诚然,我们从公共性特质角度可反向推导出个人数据的范围,但是任何数据一旦步入公共数据领域,即面临被侵害的可能,其安全性实难保证。基于此,文章认为个人数据范围可依“负面清单”角度抽象概括。质言之,凡不具备公共数据“公共性”特质的数据都应属于个人数据,以此达致对个人数据安全的维护。

2 公共数据的应用

在大数据背景下,数据共享是数据应用的主要表现,亦是公共数据社会价值彰显的必经之路。关涉公共数据应用,因我国尚未颁布中央统一立法,而地方法规规章不具普适性,分析公共数据应用中存在的问题及其价值评判,对完善我国公共数据架构和建设全国一体化的国家大数据中心大有裨益。

2.1 公共数据的共享

(1)“一数多用”同公共数据目的限缩性原则是否冲突?以《吉林省促进大数据发展应用条例(征求意见稿)》(以下简称“条例”)为例。文本第一条是立法目的,“为进一步规范大数据管理、促进本省大数据发展应用,运用大数据推动经济发展、完善社会治理、服务改善民生、提升政府服务与监管能力,培育壮大新兴产业,加快‘数字吉林’建设,根据国家有关法律法规规定,结合本省实际,制定本条例”。质言之,本“条例”旨在强调大数据在社会公共事业管理中的作用。而“条例”第十二条“公共数据采集”中规定,“行政机关以及公共管理和服务机构应当遵循……一数多用的原则和公共数据资源目录的要求采集公共数据”,本条意在说明搜集的公共数据可“一数多用”,这与第一条立法目的并非一致。依此而论,公共数据共享中,是应以目的限缩为原则,抑或可以扩展至“一数多用”?对前后不一致规定尚有疑问。众所周知,任何规范性制度,应以统一原则或目的为架构基础,以此为人们生产生活提供确定性指引。质言之,第三方对公共数据共享后再利用应在统一确定性规范指引下进行。文章认为,公共数据应以目的限缩为原则,“一数多用”为例外,以坚守其为社会公共事业管理中的作用和社会价值彰显。

(2)公共数据共享是否有偿?根据“北大法宝”检索到的地方法规规章文本可知,对共享数据是否有

偿并未规定。毋庸置疑,在“智能+大数据”时代背景下,数据在流通中所产生的经济效益为很多企业带来丰厚回报,如阿里巴巴、京东等电商企业。质言之,数据具有财产性,应无疑义。依此而论,公共数据应难逃数据财产性窠臼,但在“建设全国一体化的国家大数据中心”背景下,公共数据的搜集、共享利用重在促进社会公共事业管理革新,属于公益性范畴。诚然,相关部门在搜集数据过程中付出综合性劳动,依经济学理论,公共数据应具备财产属性。综合上述所言,公共数据虽具财产性,但其公益性特质决定第三方共享公共数据应是无偿的,亦符合国家“建设全国一体化的国家大数据中心”宗旨。质言之,公共数据的共享应具有无偿性。

2.2 公共数据应用中的“公共性”价值体现

公共性价值属于公共行政学研究范畴,且在该学科中处于核心地位^[12],如Beck等^[13]所言,社会公共事务中,任何议题都不如公共价值更为重要。基于此,对公共数据在社会公共事业管理中的公共性价值的探讨显得格外重要,并且大数据具有潜在价值,需要通过深挖并进行创新性分析,其“公共性”价值方能彰显^[14]。

表1所列是公共数据“公共性”价值理想状态下价值外溢体现。因我国公共数据尚处于起步阶段,无论在研究或应用领域都与“理想标准”有一定差距。在“建设全国一体化的国家大数据中心”顶层设计背景下,公共数据应用中“公共性”价值可从以下3点体现。

表1 公共数据“公共性”价值测评

测评标准	理想标准
社会管理质量	人们生产、生活便捷化明显
社会管理效益	人们对政府信任度明显增强,经济效益提升
合法性	程序公开透明,数据准确
综合结果	政治昌明、经济可持续发展

(1)社会公共事业管理更加便捷化。毋庸置疑,在大数据信息时代,公共数据必然成为社会公共事业管理重构的重要力量。在“建设全国一体化的国家大数据中心”背景下,社会公共事业管理是公共数据在政府政务中的主要社会价值体现。在大数据科学技术引领下,可有效整合社会中存在的碎片化、重复性数据信息,并在此基础上对公共数据有效分类,为社会提供准确、可高效应用的公共数据。对管理者来说,通过公共数据可

及时掌握社会生产活动动态,依其动态分布开展综合分析,发现其进步及不足之处,进而制定有针对性的实施方案,并可根据公共数据动态预测社会发展态势,提前预知社会管理中可能存在的问题以做到提前预防等。对共享者来说,从某种意义上讲,也可谓公共数据监督者。在社会公共事业管理中,公民是公共数据主要共享者,也是社会公共事业管理不可或缺的重要力量,没有公民的参与,社会公共事业管理就缺乏坚实的社会基础^[15]。换言之,公共数据共享者可根据政府公共数据并结合实际,及时制定符合自身发展的路径选择。

(2) 增强民众对政府信任度。纽约大学贝丝·西蒙·诺维克教授^[16]认为,公共数据开放可以提高体制内外人员参与度,并可解决政府无法完成的以及棘手的社会公共事业管理问题。依此而论,在大数据信息时代背景下,国家权力逐步向社会扩展,并在社会民众个体中予以显现,这并非意味着国家公共权力被削弱,而是随着公共数据在社会公共事业管理及价值彰显过程中,增强了国家管理机关决策力^[17]。换言之,公共数据应用中可更大限度促进并鼓励一般民众参与度,并可促进不同地区政府、政府内部各职能部门,以及政府、企业团体和一般民众之间合作共赢局面的形成。进言之,公共数据管理者可通过公共数据共享平台及共享者信息反馈,更及时地了解社会公众需求,促进政府职能部门工作廉洁、公开、高效,树立政府良好形象,增强民众对政府信任度。

(3) 保障经济生态体系良性运行。传统经济生态体系较为单一,以“销售者-购买者”平面化形式存在。在大数据信息化时代,经济生态体系必将发生改变,以“数据流”形态呈现,资源配置更为合理和富有活力。从公共数据性质考察,公共数据本质上是共享数据,可重复共享和利用,对于任何市场经济参与者而言,以公开、透明化呈现。市场经济参与者通过分析公共数据中经济领域信息,可合理预测经济发展导向,避免盲目投资,可实现资本效益最大化。基于此,在市场经济场域,依托公共数据平台,数据经济价值将得到更大程度发挥,成为社会经济发展新动能,并助推和保障经济生态体系良性运作。

2.3 我国公共数据应用中法律规制现状

(1) 中央统一立法的缺位。如前述,我国尚无公共数据中央统一立法,但关涉政府数据(信息)公开领

域,我国已颁布一系列规范性法律政策文件。如2004年中共中央办公厅、国务院办公厅颁布《关于加强信息资源开发利用工作的若干意见》,2007年国务院颁布《中华人民共和国政府信息公开条例》,2013年国务院颁布《关于促进信息消费扩大内需的若干意见》,2016年中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于全面推进政务公开工作的意见》,2017年国务院办公厅《关于推进公共资源配置领域政府信息公开的意见》,2019年修订《中华人民共和国政府信息公开条例》等。地方法规规章如2017年《浙江省公共数据和电子政务管理办法》、2018年《上海市公共数据和一网通办管理办法》、2018年《成都市公共数据管理应用规定》、2019年《吉林省促进大数据发展应用条例(征求意见稿)》等。综上,我国虽然在公共数据(信息)相关领域颁布一系列法规规章,但关涉公共数据并无中央统一立法,公共数据共享效果存疑。正如我们所知,在社会制度安排中占据核心位置的法律规范,其旨在为社会资源价值得以最大发挥提供制度环境,而缺乏统一法律规范场景中,社会资源难以发挥其应有价值,公共数据亦然。

(2) 地方具体举措的局限性。关涉公共数据我国尚无中央统一立法。为适应大数据产业发展,各地方积极建设本地公共数据开放平台,如重庆市、浙江省、吉林省、深圳市等,开放内容包括教育、交通、农业、税务、经济发展等各领域,为社会公众共享公共数据提供了便利。但正如我们所知,因我国尚未建设全国统一性公共数据开放网站(平台),各地区所公布数据在其他地区使用并无实际参考价值,并且将来可能出现公共数据衔接不畅问题。

综合言之,鉴于我国尚无公共数据中央统一立法,亦无全国统一性公共数据公示网站(平台),加之地方政府及职能部门因区域性及职能划分限制,会导致大量数据得不到及时处理,仅以数据存储方式存在,缺乏自由流动性,其社会价值不能得以施展,造成数据资源浪费,引致阻碍我国数据产业发展,与建设全国一体化的国家大数据中心理念不符。质言之,在大数据时代,完善我国公共数据体系化已迫在眉睫。

3 我国公共数据规范化路径

大数据时代背景下,数据是一个国家重要基础战略资源已是不争的事实。关涉公共数据,基于社会公共事业管理革新和“建设全国一体化的国家大数据中心”

需要,合理利用并深挖其内在社会价值,实现公共数据资源优化配置,是我们面临的一大重要课题,亦对我国优化社会公共事业管理和实现经济转型发展大有裨益。换言之,在“建设全国一体化的国家大数据中心”背景下,对公共数据资源优化配置,应以中央统一立法为先导,政府协同参与为指南,人才培养与技术创新为手段,公共数据产业化为目标的综合系统工程,从而实现社会公共事业“数字化”管理革新,满足民众对公共数据基本需求,实现社会效益和经济效益统一。

3.1 中央统一立法

任何一项法律制度的制定与革新,并在其过程中的路径选择和规则设计,其法律逻辑思维一般都是建立在对客观事实分析与主观价值判断基础之上^[18]。关涉公共数据具体规范制度,目前我国虽无中央立法,但各地方为适应大数据时代和电子政务发展需求,立足本地实情,制定了地方性法规规章。立基地方性法规规章不具普适性,加之区域性规范对公共数据规制亦有不同,可能存在公共数据不能有效衔接问题,不仅公共数据优势及社会价值难以彰显,而且会造成社会资源浪费。詹姆斯·M.布坎南^[19]认为“市场中若缺乏恰当的法规和制度规范”,任何资源在市场条件下也不会产生体现其“真正价值最大化意义上的‘效率’”。综合言之,面对目前公共数据立法现状和社会实际需求之间存在的不协调,统一且完善的法律制度是建设公共数据体系的基础和前提,文章认为公共数据中央统一立法迫在眉睫。

关涉公共数据立法,欧美发达国家立法和实践较为成熟,可资借鉴。

(1) 美国模式。美国历来重视公民知情权,最早可追溯到乔治·华盛顿时期^[20]。时至今日关涉公共数据立法及实施政策已相当完备。立法或政策方面如《开放政府指令》(US Open Government Directive)、《开放数据行政命令》(Open Data Policy)、《数字政府:构建一个更好服务于美国人民的21世纪平台》(Digital Government: Building a 21st Century Platform to Better Serve the American People)、《开放政府合作伙伴——美国第二次开放政府国家行动方案》等,同时依托网络平台公布公共数据,如Fedstats.gov、USAspending.gov、Recovery.gov、Data.gov等门户网站,并且公共数据范围包括教育、科技、农业、能源、环

境、政务等各方面数据,方便美国民众查询各种公共数据,亦便利政务管理和民众对政府工作的监督。

(2) 英国模式。英国关于公共数据立法及配套设施比较完善,立法方面如《公共部门信息再利用管理条例(2005)》《英国公共部门信息原则(2011)》《开放数据的国家信息基础设施(2012)》等立法,通过网络平台Data.gov.uk公布英国政府公共数据信息,并且公共数据的访问是免费的。所涉范围包括人文、社科、医疗、农业等各领域,并且还通过各种活动激发民众访问政府公共数据热情,以此促进公共数据完善^[21]。

(3) 澳大利亚模式。相比美国、英国而言,澳大利亚对公共数据开放较晚,可追溯至20世纪80年代。自进入信息化时代,澳大利亚政府积极推定公共数据立法及具体实施策略,立法方面有《公共服务大数据战略(2013)》,并建立官方网站Data.gov.au公布公共数据信息。并在尊重隐私和数据安全前提下,对关涉公共事务数据尽可能公开^[22]。

通过对上述国家在公共数据立法及政策措施分析可知,对公共数据有效管理并使其社会价值最大程度发挥,统一立法是必经之路。我国目前尚无公共数据中央立法,引致各地方出台地方性法规规章以适应大数据时代发展和地方社会公共事业数字化管理需求,虽取得一定成效,但进程十分缓慢,而且存在不同地区数据衔接不畅问题。质言之,关涉公共数据的中央统一立法应引起国家足够关注。

3.2 政府间协同

所谓政府间协同,是指不同政府遵循一定规则,通过削减进而消除政府政策及政府间存在的重复性、交叉性和冲突性情况,以达到缓解甚至解决他们在社会公共事业管理中出现的政策碎片化问题^[23]。由于历史原因及不同部门职能定位等综合性因素,在社会公共事业管理过程存在“各扫门前雪”现象,部门间协作不畅,相互间数据衔接较少,形成不同地方、职能部门、行业机构等对各自管辖范围所掌握数据的垄断,“数据孤岛”问题凸显。虽然我国早在2007年颁布了《政府信息公开条例》,但效果不佳。在大数据信息化时代,为“建设全国一体化的国家大数据中心”需要,应在国家统一立法基础上,加强地方政府间协同合作。加强政府间协作应具可行性,其中一个重要原因在于政府间协作具有很大包容性,各自具有较大体量公共数据,并且在

公共数据协同合作中跳出行政管理固有僵化体制桎梏思维及“我的数据属于我”(My data belongs to me)的错误理念^[24],以政府协同为“桥梁”,以公共数据为“杠杆”,可充分利用本区域外智力资源^[25]。只有加强各政府间协同,打破公共数据“数据孤岛”局面,才能满足“建设全国一体化的国家大数据中心”宗旨,凸显其社会价值,适应国家公共数据共享大趋势。换言之,政府协同最为重要的是政府可以起到很好的示范作用。因此,公共数据所涉范围广泛,其中政府及职能部门管理的大体量数据应属于公共数据范畴,但囿于各种原因,对此类数据不予公示,大幅降低公共数据社会价值彰显及民众对公共数据可信度。在大数据时代,各级各地政府应摒弃传统保守思维,积极主动将应属于公共数据的部分予以公示,可借鉴美国等西方发达国家公共数据组成模式,并立足国情,加强政府协同,不仅可提高公共数据可信度,而且对建立民众信赖政府有所助益。尤为重要的是,符合大数据背景下“建设全国一体化的国家大数据中心”需求。

3.3 重视人才培养与技术革新

传统社会公共事业管理主要以加强人力、物力、财力投入为主要模式,在社会管理层面虽取得一定社会效用,但此模式与社会资源有限性存在不可回避的矛盾,并且随着社会复杂化趋势,二者之间矛盾将更加凸显。进入信息化时代,大数据技术的运用不仅可有效避免上述传统社会公共事业管理中存在的矛盾,大幅提高社会公共事业管理水平,而且对社会发展趋势做到有效预测。为建设全国一体化的国家大数据中心应加强各类公共数据库之间融合及各行业数据之间筛选、凝练、融合等数据处理手段的相互配合,然而我国目前仍缺乏此类核心技术^[26],现阶段我国在大数据行业自主研发尚处于起步阶段,其中关键核心技术装备需依赖进口,给我国国际战略布局造成很大外部风险及国际压力^[27]。综合言之,若实现信息时代大数据产业发展,凸显公共数据在社会公共事业管理中的社会价值,技术革新与自主创新是必然选择,而技术革新与自主创新基础在于人才培养。

(1) 重视人才培养。一如上述,美国大数据技术和公共数据战略应用处于世界前列,这与美国政府具有较为完善的大数据人才培养模式和拥有大数据技术人才休戚相关^[28]。美国是世界上最早培养数据领域专

业人才的国家,如加州大学伯克利分校等高校专门开设大数据专业等。我国也开始重视大数据人才培养,如西南政法大学人工智能法学院开设有大数据类课程,并且授课队伍普遍具有高职称或海外留学经验,可有效保障培养质量。但我国大数据人才培养一直较注重大数据分析能力,而对于公共数据及开放数据较少涉及。总体而言,我国大数据尤其是开放数据体系不够成熟,培养模式偏重理论学习,缺乏实践环节。基于此,文章认为政府及相关部门应重视公共数据产业发展,充分调动和鼓励社会力量尤其是加强相关科技企业与高校、科研机构对开放数据和公共数据在人才培养、研究领域的合作,在培养方式上加大实际操作能力训练,做到理论和实践的有效衔接。

(2) 技术革新。我国历来重视高新科学技术创新,以保障国家核心技术优势。在制度层面如《国家安全法》第24条规定,“国家加强自主创新能力建设,加快发展自主可控的战略高新科技和重要领域核心技术……”;在技术层面,如我国率先步入“5G”应用技术商用阶段等。质言之,如在信息化时代占据话语权,技术革新已是必然抉择,依靠自主研发进行技术革新尤为重要。关涉公共数据搜集、管理及社会公共事业管理中社会价值体现,我国虽可借鉴西方发达国家在此领域经验及技术,但我们应清晰认识到,技术革新和自主创新是实现公共数据领域“弯道超车”唯一途径。具而言之,在搜集数据过程中,面对不断流动、交互作用的海量数据,且会充斥错误、重复性等无效数据,如何对其进行有效处理,大数据分析技术运用十分关键。而与此相应,目前我国大数据处理技术尚不成熟,应对海量数据处理分析能力还很薄弱,在“建设全国一体化的国家大数据中心”背景下,应加强海量异构数据分析、存储、检索、建模与融合等关键核心技术的研发工作^[29]。

3.4 公共数据产业规模化

目前我国公共数据研究和应用还处于起步阶段,截至目前尚无中央统一立法,亦无全国统一性公共数据公示网站(平台),而二者是实现公共数据产业化不可或缺的重要组成部分。换言之,在大数据信息时代,政府在社会公共事业管理中对数据增值利用将成为推动政府公共事务管理革新和促进整个社会文明发展的重要途径,而实现公共数据可持续发展,公共数据产业化是推动国家在公共数据搜集、共享利用,进而助推社会

公共事业管理生态体系健康、稳定、可持续发展的有效路径。

近年来,虽然我国在大数据开发利用和研究方面已取得很大进步,但同欧美等发达国家相比仍有很大差距,尤其是公共数据领域。基于前文所述,我们应加快公共数据立法,开发、开放国家统一公共数据公示网址(平台),并在此基础上发挥政府宏观调控优势,促进公共数据转型、升华,逐步形成协同高效、公信力强并可有效促进社会公共事业管理的公共数据产业。第一,在国家统一立法中应明确设立国家公共数据管理中心,该中心统一调配各类数据搜集、整理、公示等明确分工。在各省级行政区设立地方公共数据分中心,只对国家公共数据管理中心负责,并由其统一管理,以防止各级政府基于地方利益而攫取公共数据。第二,调动社会广泛参与。公共数据的构成不仅包括政府及职能部门数据,还包括社会各领域、各行业数据。对此类数据搜集为保证其准确可靠性,可对支持国家数据产业发展企业予以政策倾斜,鼓励各类市场主体参与国家公共数据产业发展。第三,加强政府与高校等科研机构合作。通过政策补助等方式,助推高校或科研机构设立大数据研发中心等机构,并鼓励相关企业参与公共数据人才培养和研发工作,形成政府、企业和高校或科研机构协同合作,“产、学、研”为一体的公共数据产业^[30]。

4 结语

建设全国一体化的国家大数据中心是我国新时代实现网络强国战略中重要步骤,是实现国家治理能力现代化的助推剂,是优化政府社会公共事业管理的关键环节,是构建互联网智能社会的正确抉择。在大数据信息化时代,我们深知建设全国一体化的国家大数据中心是体系庞大且复杂艰巨的系统工程,关涉社会生产生活各个领域,随着政府公共数据不断完善和发展,其在社会公共事业管理层面体现的功能将会更加凸显^[31]。质言之,在中央统一立法指导下,在打破数据地域性和部门间限制以及结合我国建设中国特色社会主义道路和地方政府公共数据管理经验基础上,深挖社会中存在的广袤数据资源并加以整合使公共数据社会价值充分施展。然而正如我们所知,目前我国尚无公共数据中央统一立法,对公共数据理论研究还不够深入,大数据自主研发核心技术处于起步阶段,大数据专业技术人才缺乏等问题亟需解决。不仅需要尽快颁布公共数据

统一法律法规,开展公共数据理论研究,而且应实施大数据专业核心技术人才培养战略,不仅需从国家层面进行顶层设计,而且应鼓励社会力量积极参与大数据技术人才培养。

可以预测,随着大数据互联网科技迭代升级发展,公共数据在未来国家公共事业管理和经济发展等领域将会发挥更大价值,而且将会成为社会各行业创新基础,成为建设数字化网络强国重要组成部分。

参考文献

- [1] 习近平在中共中央政治局第三十六次集体学习时强调:加快推进网络信息技术自主创新 朝着建设网络强国目标不懈努力 [EB/OL]. (2016-10-09) [2019-09-15]. http://www.wenming.cn/specials/zxdj/xjp/zyjh/201610/t20161009_3779054.shtml.
- [2] 刘惠荣. 虚拟财产法律保护体系的构建 [M]. 北京: 法律出版社, 2008: 84.
- [3] 武长海, 常铮. 大数据经济背景下公共数据获取与开放探究 [J]. 经济体制改革, 2017 (1): 32-37.
- [4] 梅夏英. 数据的法律属性及其民法定位 [J]. 中国社会科学, 2016 (9): 164-184.
- [5] 程啸. 论大数据时代的个人数据权利 [J]. 中国社会科学, 2018 (3): 102-124.
- [6] 张建文. 转型时期的国家所有权问题研究: 面向公共所有权的思考 [D]. 重庆: 西南政法大学, 2006.
- [7] 吴伟光. 大数据技术下个人数据信息私权保护论批判 [J]. 政治与法律, 2016 (7): 116-132.
- [8] ALLEN A L. Protecting one's own privacy in a big data economy [J]. Harvard Law Review Forum, 2016, 130 (2): 71-78.
- [9] 王利明. 数据共享与个人信息保护 [J]. 现代法学, 2019 (1): 45-57.
- [10] SAVAS E S. Privatization and Public-Private Partnerships [M]. New York: CQ Press, 1999: 41-43.
- [11] 王雨辰, 胡铁俊. 民营企业PPP项目参与度研究: 基于公共性的风险分析 [J]. 软科学, 2019 (6): 89-94.
- [12] 王学军, 王子琦. 追寻“公共价值”的价值 [J]. 公共管理与政策评论, 2019 (3): 3-16.
- [13] BECK J T, BOZEMAN B. Public values: An inventory [J]. Administration & Society, 2007, 39 (3): 354-381.
- [14] 张涛. 欧盟个人数据匿名化的立法经验与启示 [J]. 图书馆建设, 2019 (3): 58-64.

- [15] 李胜. 大数据时代的国家社会管理现代化: 模式变革与战略应对 [J]. 广西社会科学, 2016 (1): 153-158.
- [16] 贝丝·西蒙·诺维克. 维基政府——运用互联网技术提高政府管理能力 [M]. 李忠军, 译. 北京: 新华出版社, 2010: 16.
- [17] 涂子沛. 大数据 [M]. 桂林: 广西师范大学出版社, 2015: 11.
- [18] 吴汉东. 人工智能时代的制度安排与法律规制 [J]. 法律科学 (西北政法学报), 2017 (5): 128-136.
- [19] 詹姆斯·M.布坎南. 自由、市场和国家 [M]. 北京: 商务印书馆, 2000: 89.
- [20] 张铭睿, 谢安. 美国政府开放数据的实践及启示 [J]. 中国统计, 2015 (5): 24-26.
- [21] 张世明, 谢安. 英国政府开放数据的实践及启示 [J]. 中国统计, 2016 (2): 34-36.
- [22] 李永春, 谢安. 澳大利亚政府开放数据的演变及启示 [J]. 中国统计, 2015 (8): 28-29.
- [23] 马海群, 洪伟达. 我国开放政府数据政策协同的先导性研究 [J]. 图书馆建设, 2018 (4): 61-68.
- [24] 德国马普创新与竞争研究所《数据所有权十问答》[EB/OL]. (2019-06-06) [2019-09-14]. <https://mp.weixin.qq.com/s/iDKAPd3DPSP3Htt8W2an5Q>.
- [25] SOLAR M, CONCHA G, MEIJUEIRO L. A Model to Assess Open Government Data in Public Agencies [C] //International Conference on Electronic Government, Berlin: 2012: 210-221.
- [26] 刘一弘, 高小平. 基于大数据的国家反恐决策与不确定性研究: 兼论《反恐怖主义法》的重大意义 [J]. 中国行政管理, 2016 (4): 133-138.
- [27] CHEN M, XIANG Q, WEI X M, et al. Construction and application of big data center platform in hi-tech field [J]. Automation & Instrumentation, 2017 (18): 345-352.
- [28] 刘琼. 大数据时代的美国经验与启示 [J]. 人民论坛, 2013 (5): 30-31.
- [29] 李胜. 大数据时代的国家社会管理现代化: 模式变革与战略应对 [J]. 广西社会科学, 2016 (1): 153-158.
- [30] 薛卫双. 国家大数据中心战略构建研究 [J]. 图书馆, 2019 (5): 73-79.
- [31] 韩磊, 胡广伟. 政府数据开放平台建设效率评估及其启示 [J]. 数字图书馆论坛, 2018 (9): 52-59.

作者简介

王勇旗, 男, 1983年生, 博士研究生, 研究方向: 民法学、信息法学, E-mail: 490753494@qq.com。

The Legal Connotation, Application and Normative Path of Public Data

WANG YongQi

(Southwest University of Political Science and Law, Chongqing 401120, China)

Abstract: In the era of big data, perfecting the public data system is a key step in optimizing the national public data management and building national integration of the national big data center, and is an important link in realizing the Internet power in China. At present, there is no central legislation for public data in China. The logic of local laws and regulations is insufficient. The legal definition of public data is unclear, the attribution is unclear, and it is not universal. In addition, China's big data independent core R&D technology is weak, and talents are lacking. The construction of public data systems and their social values are difficult to highlight. On the basis of the central unified legislation, relying on inter-governmental cooperation and cooperation, strengthen the training of big data professionals to improve the independent research and development capabilities of core technologies in this field, and promote the national public data system construction in the form of industrialization.

Keywords: Public Data; Public Service Management; Legal Connotation; Central Unified Legislation

(收稿日期: 2019-07-09)