

新质生产力背景下公共数据治理的 法治检视与路径跃升

贾少学¹, 王丽华²

(1. 上海政法学院 中国-上海合作组织国际司法交流合作培训基地, 上海 201701;
2. 上海政法学院 国际法学院, 上海 201701)

摘要: 数据打破传统生产要素的质态, 是新质生产力发展的优质生产要素。公共数据作为数据的重要组成部分, 是培育壮大新质生产力的基础性资源与关键性变量。在实践层面, 我国公共数据治理成效明显, 但公共数据“流不动”“供不出”“用不好”的现象仍客观存在。此背后成因并非某单一的法律治理环节失灵, 而是突出表现为公共数据治理理念、公共数据地方治理、公共数据授权经营等多领域的法治障碍。在深刻把握公共数据要素特性的同时, 为提升公共数据治理的良法善治水平, 需要遵循公共数据治理“有序性”“开放性”“法治性”等内在法律制度属性并积极进行回应。在此基础上, 通过公共数据治理机制协同、权利配置、数字赋能、场景创新、价值嵌入及人才支撑等体系化的路径跃升, 以实现公共数据的“可得”“可用”“可惠”“可持续”, 为我国新质生产力的持续发展注入新的法治动力与活力。

关键词: 新质生产力; 公共数据; 授权经营; 数据立法

中图分类号: D922 **文献标识码:** A **文章编号:** 1009-0150(2025)06-0122-15

一、引言

党的二十届四中全会公报明确提出, “加快高水平科技自立自强, 引领发展新质生产力”, “要充分激发各类经营主体活力, 加快完善要素市场化配置体制机制, 提升宏观经济治理效能”^①。新质生产力的显著特点是创新, 既包括技术和业态模式层面的创新, 也包括管理和制度层面的创新。^②数据是形成新质生产力的优质生产要素。^③公共数据作为数据的重要组成部分, 是数字经济赖以扩散的关键要素。^④在新质生产力战略性日益凸显的背景下, 公共数据正在贯穿技术创新的全过程, 成为各类创新活动的基础支撑, 在推动产业形态转型和发展模式创新方面起到了积极的促进作用。在科技创新推动方面, 公共数据覆盖气象、交通、医疗、人口等多个领域, 通过数据治理转化为可利用的科研资源, 可显著提升科技创新参与者获取数据的机会; 在产业

收稿日期: 2025-09-26

基金项目: 国家社会科学基金一般项目“上合组织数据安全法律治理机制研究”(22BFX160)。

作者简介: 贾少学(1978—), 男, 山东莱阳人, 上海政法学院中国—上海合作组织国际司法交流合作培训基地副教授、硕士生导师; 王丽华(1968—), 女, 江苏连云港人, 上海政法学院国际法学院教授、博士生导师。

^①《中国共产党第二十届中央委员会第四次全体会议公报》, 《人民日报》2025年10月24日, 第1版。

^②习近平:《发展新质生产力是推动高质量发展的内在要求和重要着力点》,《求是》2024年第11期。

^③李涛、欧阳日辉:《数据是形成新质生产力的优质生产要素》,《光明日报》2024年4月23日, 第11版。

^④郑磊、刘新萍:《我国公共数据开发利用的现状、体系与能力建设研究》,《经济纵横》2024年第1期。

生态优化方面,数字创新有助提升产业链运行效率与企业差异化竞争^①,并加速新业态与新商业模式的孵化^②;在提升政府效能方面,政府将政务服务从传统的线下办理模式向线上办理模式转变,通过数据共享机制降低制度交易成本。

早在2021年,国务院在《“十四五”数字经济发展规划》(国发〔2021〕29号)中着重强调必须构建和完善国家公共数据资源体系,统一规划和利用公共数据资源。该规划的出台标志着中央政府在公共数据治理方面的开拓态度,并为公共数据法治建设指明了方向。2024年10月9日,中共中央办公厅、国务院办公厅发布《关于加快公共数据资源开发利用的意见》,提出“到2025年,公共数据资源开发利用制度规则初步建立”“到2030年,公共数据资源开发利用制度规则更加成熟”,这也是中央层面首次对公共数据资源开发利用进行系统部署。当下,我国新质生产力建设正值飞跃发展之际,需要坚持良法善治完善要素市场制度和规则,健全因地制宜发展新质生产力机制。公共数据治理建设亦应遵循法治要求,以法治回应系统性需求,确保法治建设和法治改革的“破”与“立”的辩证统一。^③因此,亟待进一步完善公共数据治理立法工作,不断释放公共数据要素的价值功能,加快发展新质生产力。

从全球范围来看,加快公共数据法律治理是大势所趋。美国学者诺维克曾直言,数据开放对于政府解决社会重大问题大有裨益,其是一种典型的21世纪的国家治理实践。^④如果从最早的《管家法》的颁布起算,包括《行政程序法》《阳光下的政府法》等法律在内,美国对于政府资源开放法律治理已经200年有余。^⑤2013年,美国出台《开放数据政策》,首次针对数据要素利用的便利化提出要求,随后于2019年颁布《开放政府数据法》,旨在从法律层面巩固既有政策效果。2022年,欧盟在《数据管理法案》中对涉及第三方权利的公共数据资源利用做出新的立法规制。随着研究的深入,学界也逐渐认识到公共数据的内涵与较早使用的“政府数据”概念相比,除去主体限定之外,两者在数据治理要求与制度规制上并无实质区别。^⑥学界对公共数据治理的研究议题,从最初着眼于数据公开的原则与标准、经济社会价值意义等宏观主题^⑦,逐步进入对公共数据要素特性等具体问题的研究,包括探讨数字技术如何改变经济活动,以及数字经济成本降低手段等专业性问题。^⑧但也必须指明,数据价值释放还未达到预期^⑨,数据治理发展存在瓶颈^⑩。在我国复杂多样的治理环境下,公共数据资源利用效能受到多重因素的影响限制,有较为明显的治理障碍,公共数据治理的一些细化问题也不容忽视。学界既有文献积淀

①胡增玺、马述忠:《市场一体化对企业数字创新的影响——兼论数字创新衡量方法》,《经济研究》2023年第6期。

②田秀娟、李睿:《数字技术赋能实体经济转型发展——基于熊彼特内生增长理论的分析框架》,《管理世界》2022年第5期。

③张文显:《新征程我国法治建设和法治改革的总体布局——对二十届三中全会〈决定〉五大法治命题的学理阐释》,《法制与社会发展》2025年第1期。

④Noveck.B.S, Right-based and Tech-driven: Open Data,Freedom of Information, and the Future of Government Transparency, Yale Human Rights and Development Law Journal, 2017, Vol. 19:1, pp.1-46.

⑤陆建英、郑磊、Sharon S. Dawes:《美国的政府数据开放:历史、进展与启示》,《电子政务》2013年第6期。

⑥常江:《公共数据开放立法原则反思和开放路径构建》,《华东理工大学学报(社会科学版)》2022年第5期;赵需要、姬祥飞、樊振佳:《政府数据开放到公共数据开放的嬗变》,《情报理论与实践》2024年第4期。

⑦徐慧娜、郑磊、Theresa Pardo:《国外政府数据开放研究综述:公共管理的视角》,《电子政务》2013年第6期。

⑧Avi Goldfarb,Catherine Tucker,Digital Economics,Journal of Economic Literature,2019,Vol. 57:1,pp.3-43.

⑨常江:《公共数据开放立法原则反思和开放路径构建》,《华东理工大学学报(社会科学版)》2022年第5期。

⑩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》,《中国行政管理》2019年第1期。

⑪周毅、徐梦:《公共数据分类分级标准建设探析》,《情报探索》2023年第3期;赵润娣:《我国政府数据开放分类分级研究——基于开放政府数据平台教育类数据的调查》,《现代情报》2021年第4期;何航:《企业数据安全合规治理的关键问题与纾解》,《贵州社会科学》2022年第10期。

了较为丰富的研究观点与成果,为该问题的深化提供坚实的学术基础,但有学者亦指出大多数研究是围绕政府数据开放而展开,公共数据政策的研究却显得相对匮乏,现有研究也更多以碎片化式的议题方式呈现。对此,已有一些学者提出公共政策“整体性视角”在方法论意义上的探索^①,认为对于公共数据政策整体性的考量是实现政策效果优化的关键。^②如将研究只局限于公共政策的单一点、单一环节,较容易出现对象认知盲区,造成缺乏或忽略对于公共数据治理活动的系统性把握与战略性思考。为此,有必要将公共数据治理研究引向体系化分析。

本文立足新质生产力发展的时代背景,努力揭示公共数据治理与新质生产力的内在逻辑关联,补充现有研究对新质生产力的理论观照。通过将数据要素的研究从一般性的数字经济语境拓展至新质生产力的特殊场景,丰富公共数据治理的理论内涵,突破既有研究对公共数据治理功能的简化叙事。研究以法治检视为问题切入,为破解公共数据治理现实矛盾提供可行性的路径策略,增强理论与实践的对话衔接。本文可能的创新之处如下:第一,从多维度剖析公共治理障碍的深层原因,提出公共数据治理中的结构性问题,包括地方性的治理倾向、数据安全与开放之间的理念张力、授权经营的机制不足等,为后续的理论探索与政策制定提供了全面的理论基础和分析框架。第二,基于对公共数据治理现状与问题的深入分析,提出通过治理“有序性”“开放性”“法治性”三类属性的内在协同强化,推动公共数据治理制度的整体跃升。第三,立足推进新质生产力的重大发展目标,展现对未来公共数据治理实践的探索思考,指出公共数据治理不仅是查缺补漏,更应建立涵盖科技、法律、人文等在内的多维化、前瞻化的观察视野。

二、公共数据治理的实践障碍

我国公共数据治理在推动新质生产力工作中成效明显,但“供不出”“流不动”“用不好”等机制问题仍在一定程度上存在,亟待创新深化。^③在实践层面,造成上述现象的原因并非公共数据治理单一环节的失灵,而是多重障碍因素的叠加,此在公共数据治理理念、公共数据地方治理及公共数据授权经营层面表现得较为突出。

(一) 公共数据治理理念的确立与转化

理念是对某种思想、价值观、信仰或目标的认同,科学的理念常常是制度改革的驱动力。对于公共数据治理而言,治理理念的确立与转化对于治理建设的重要性毋庸置疑,就此可分为两个层面剖析。其一,公共数据“为何而治”。公共数据治理理念核心在于实现安全与效率的有机结合,通过明确边界、稳定预期与可审查性,支持数据要素的有序流动与合理使用。^④政府职能部门深刻认识到数据安全的重要性,在个人隐私、国家秘密与风险防范上积累了丰富的治理经验。但这同时也使得安全保障在公共数据治理的地位不断上升,导致频频出现借助安全保护拒绝数据资源利用的现象。^⑤“安全优先”如被当作治理正当化的第一理由,则在具体情境中极大可能弱化对要素效用的同步考量,导致价值衡量关系上的失衡。过度强调数据安全风险而采取“一刀切”式的严格管控,易造成大量具备高经济与社会价值的公共数据陷入“沉睡”状态,无法有效进入流通与应用环节。从现有立法层面观察,《数据安全法》第21条规定了国家应建立数

^①商建刚:《数据生产力的邻接权保护机制研究》,《上海政法学院学报(法治论丛)》2025年第1期;刘崇瑞:《整体性治理视域下公共数据分类分级的治理框架与实现路径》,《情报科学》2025年第3期。

^②张晓娟、邵尚若、莫富传:《政策工具视角下我国地方政府公共数据治理政策研究》,《情报理论与实践》2024年第6期。

^③张子晗:《让公共数据供得出、流得动、用得好》,《人民日报》2025年2月14日,第5版。

^④《数据安全法》第1条将立法目的明确规定为“规范数据处理活动,保障数据安全,促进数据开发利用,保护个人、组织的合法权益,维护国家主权、安全和发展利益”。

^⑤刘崇瑞:《整体性治理视域下公共数据分类分级的治理框架与实现路径》,《情报科学》2025年第3期。

据分类分级保护制度,根据数据的重要性与安全风险进行分类保护。虽然这一制度为数据安全管理提供了明确的法律依据与框架,但在具体应用中,法律条文强调“安全”的普遍性,而未对公共数据的“公益性”和“开放性”特质进行专门考虑。再如,《个人信息保护法》第13条在列举“公共利益实施新闻报道、舆论监督”等行为作为合法性依据时,虽然指出了某些例外情形,但却未对公共数据中可能包含的个人信息做出明确界定。从法律权利义务结构上看,治理理念的模糊或缺失无法对数据治理权属边界与权利设置形成一致的解释框架,多种权能或在同一数据集合中缺位或交叠。当前,公共数据治理亟待深化以“安全-效率”协同为取向的基本共识,不断提升数据开放的透明度、保障申请人合法权益以及增进政府部门与社会之间的信任。

其二,公共数据“如何而治”。治理理念通过制度外化方能发挥作用,为保证数据安全与流通效率,公共数据分类分级建设是首要工作。数据管理部门要依法根据数据的重要性及其可能带来的风险,实施有差别的保护措施,保障数据安全。目前,各地数据管理部门认识到数据分类分级的重要性,并正在探索适合本地特点的管理模式。然而,由于不同地区、部门对公共数据安全保障的标准和定义的差异存在,使得数据共享、整合与互操作性尚待相互间的协调沟通。各地有关数据分类分级也存在操作差异,不利于解决数据安全治理“外部性”问题,已有分类分级标准尚需统一。随着跨部门、跨地区数据共享和整合需求的不断增长,对于数据分类分级标准化、统一性、衔接性的要求将会越来越高,关于公共数据分类分级的定位、概念、价值、数据分类方法等方面有待完善^①,包括加快中央政府与地方政府公共数据分类分级政策的层级演化,建立起“自上而下”监管机制。^②同时,构建完善的数字技术体系可为提升制度外化效能提供必要的运行保障。面对数据共享与隐私保护之间的利益协调,一个可覆盖数据提供方、使用方与监管方的可信流通环境甚为重要。数据治理主体通过记录数据流转的全过程,借助隐私计算技术实现“数据可用不可见”,方能纾解治理中安全与效率之间的冲突。

(二) 公共数据治理的“地方性”表征

法学语境下的“地方”具有多种角色意义。^③地方在国家建设中处于本源性地位,地方既要承接政策实施与推动基层数据实践,同时也要关注社会效应,在公共数据治理中地方被赋予了重要功能。地方法治化在于法治的“文本—行动—观念”三个层面^④,由于制度、执行等多因素的影响,地方实践过程中所呈现出的地方性趋向或抬升数据要素流动成本。

第一,地方治理驱动的规则外溢。在公共数据治理中,受数据治理的技术门槛、合规复杂性与跨域协同成本所限,地方治理“顶层设计”集中于省域层面,然后再下沉至市域,由此呈现出一种不完整的地方自主性结构。自主性结构虽有利于快速组织资源,但也在客观上造成治理制度链条的“强统筹”“弱联动”现象。地方既要确保上位法与中央政策的统一性,又需根据本地实际情况制定“次级规则”。^⑤就此,也就会上出现规则外溢问题,本应在特定层级、地域、对象范围内适用的“次级规则”,在制定或执行中被不当延伸或加码。毕竟,省域强调统筹与框架搭建,地市要侧重承接与落地执行。“承规与创制”并行的角色分工客观上增加了制度边界把握的难度,一旦尺度拿捏不当,则较易出现上述问题。实践中,“承规与创制”有可能超出其授权边界

^①赵润娣、赵文慧、赵晓军:《面向开放的政府数据分类分级研究——基于文本分析视角》,《图书馆学研究》2022年第8期。

^②刘崇瑞:《整体性治理视域下公共数据分类分级的治理框架与实现路径》,《情报科学》2025年第3期。

^③葛洪义:《法治建设中的“地方”》,《吉林大学社会科学学报》2012年第2期;李绍荣、杨凯迪:《信息基础设施对产业结构合理化和高度化影响探析》,《贵州师范大学学报(社会科学版)》2024年第6期。

^④付子堂、张善根:《地方法治建设及其评估机制探析》,《中国社会科学》2014年第11期。

^⑤宋一飞:《论公共数据治理的地方化趋向与完善机制》,《行政法学研究》2023年第4期。

与适用范围,或可能被层层硬化为更严格、更繁杂的义务,部分地方把试点性文件、技术指南、操作细则提升为普遍性义务,叠加前置审批、重复备案、额外评审等环节,甚至对上位法并未明确要求的事项设置新的许可或报备;以地方平台或指定运营主体为唯一接入通道,要求数据先汇聚、再流转,弱化跨域互联互通,客观造成数据流动的区域性锁定。

第二,地方治理机制的供需错配。供需错配是指公共数据资源利用中存在供应与需求之间的不平衡状态,具体表现为公共数据目录、标准、授权模式等供给与使用主体类型、适用场景、数据质量、数据可得性等需求之间的背离。供需错配结果是数据平台“看得见”但存在“用不上”或“用不好”问题,跨部门、跨区域的数据复用率低,难以形成价值共创生态。由于地方政府数据供给按照中央要求既需要满足通用的数据质量标准,又需要满足数据主管部门对公共数据的质量要求^①,但地方治理实际上加剧了供需分化。如《中共中央国务院关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》(“数据二十条”)提出,要加强公共数据供需的市场化与要素化建设,包括不同领域的“有条件无偿使用”“有条件有偿使用”等,但对于“有偿”与“无偿”所涉及的具体行业类型、应用场景与风险等级分类上,地方存在较大的治理解释空间。背后原因在于,国家层面标准、强制性规范很难嫁接至可操作性的实现机制。^②地方公共数据平台建设多以“省”“市”为实施单元,“省与省”“省与市”“市与市”在目录口径、元数据要求、授权路径与责任追溯等关键问题上差异较大。在观念层面,地方对公共数据资源利用的生态理解存在偏差,对于数据利用主体、数据服务主体的重视不及数据开放主体,缺乏较为系统性的培育支撑措施,尚未形成互信、可持续的数据价值共创环境。^③

第三,地方治理能力的分化失衡。在治理实践中,不同省市的自身经济发展水平和资源条件差异大,导致地方治理能力存在一定程度上的分化失衡问题,在资源禀赋差异下存在能力路径依赖。江苏、浙江与上海等经济较发达地区率先发布公共数据开放试行指南,主动制定公共数据治理重点清单,尝试采用动态化目录编制模式,向社会公示交通、环保、教育等关键领域的数据资源,有效促进了本地数据资源的合理利用。然而,大多数省市对如何处理不涉密但敏感的数据仍存在模糊地带。^④在人员支撑上,多数地方政府公共数据管理是由数据局统筹,而非内部专设部门。数据局与业务部门通常处于同一行政层级,其纵向统筹与横向协调能力有限,造成公共数据的整合、共享与授权流程发生阻滞。部分地区重视可量化展示的成果建设而忽略持续性治理效能,政府作为组织者面临着行政权力俘获等治理风险。^⑤在公共治理绩效体系纳入数据开放指标的背景下,地方应做好顶层设计,健全考核机制。^⑥

(三) 公共数据授权机制的差异化探索

大数据时代,公共部门难以长期、完整、低成本地自我保存与维护庞大“生数据”。^⑦公共数据具有规模大、质量高、覆盖广、外部性强等特征,是培育壮大新质生产力的基础性资源与关键性变量,可加速生产过程中的技术创新,为新质生产力提供动能。在充分吸收域外治理经验的同时,我国公共数据治理赋予被许可人数据使用权^⑧。2024年出台的《关于加快公共数据资源

^①钟晓雯:《公共数据授权运营的授权制度研究》,《电子政务》2025年第2期。

^②张晓娟、邵闫若、莫富传:《政策工具视角下我国地方政府公共数据治理政策研究》,《情报理论与实践》2024年第6期。

^③郑磊、刘新萍:《我国公共数据开放利用的现状、体系与能力建设研究》,《经济纵横》2024年第1期。

^④张亚豪、李晓华、刘尚文:《数据要素赋能服务型制造发展:场景应用、作用机制与政策建议》,《改革》2024年第1期。

^⑤康京涛、王砼:《公共数据开放的安全风险及应对策略》,《情报杂志》2024年第9期。

^⑥付子堂、张善根:《地方法治建设及其评估机制探析》,《中国社会科学》2014年第11期。

^⑦张华韬:《公共数据开放规制的原理及路径》,《社会科学研究》2025年第2期。

^⑧张艳:《企业数据交易模式的构建》,《法商研究》2024年第2期。

开发利用的意见》对公共数据授权运营作了深化部署。目前,我国对公共数据授权运营的政策依据已渐趋成熟,更为系统的立法行动势在必行。2025年3月1日,《公共数据资源授权运营实施规范(试行)》正式施行,该法律规范的一大亮点在于明确了“授权运营”的内涵。^①在具体运营上,北京、上海、浙江、重庆等地纷纷因地制宜开展公共数据授权运营,表现为“行业主导模式”“区域一体化模式”与“场景模式”在内的多元发展路径。当然,这些地方的“先行先试”具有阶段性和试验性的特征。^②各地治理实践显然有利于“供得出”这一核心目标,但在深层上同样无法回避市场化运营下的机制设置与利益平衡问题。^③公共数据授权运营既要保障公共利益,又要通过市场化方式形成可持续的供给能力,在缺乏明确的收益分配、价格发现、补贴减免规则及其边界时,容易出现“公益优先则商业动力不足”或“商业优先则公共性弱化”的治理摇摆,影响授权运营的可持续性与社会可接受度。结合当前公共数据授权运营的政策法规和各地实践披露信息,可以看到授权经营管理部门通常有较大的裁量权,在遴选授权运营对象时或会更倾向于国资企业,因而公共数据治理需要探索如何避免授权运营的公平性与透明性被损害发生。^④若缺少公开的遴选机制、信用披露与第三方评估,则那些真正能为公众提供数据服务和产品的社会主体较难获取参与机会^⑤,导致“身份替代能力”的现象产生。

三、公共数据治理的制度回应

让公共数据“供得出”“流得动”“用得好”,必须破除公共数据流通使用的机制性梗阻。^⑥为增强社会与市场主体的信任与支持,必须在价值释放与风险可控的治理张力中,强化公共数据治理建设的“有序性”“开放性”“法治性”。公共数据治理以“有序性”划定公共数据的治理边界、降低治理风险;以“开放性”释放治理动能、创造价值;以“法治性”稳定治理预期、保障数据主体权利。由此,治理实践运行可形成内在递进、相互支撑的制度回应链条。在制度设计上,通过“有序性”“开放性”“法治性”三者的相互促进、相互支撑,进一步扩大制度合力。

(一) 公共数据治理的“有序性”

“有序性”在公共数据治理中体现为以规则化、标准化贯穿数据治理周期的规范秩序,其功能在于将“数据可得”转化为“数据可用”,并以界限明确、流程确定与可归责来回应治理的合法性与正当性要求。以程序正当性保障权利义务结构的稳定预期,从而在跨部门、跨地区流通中防范“信息孤岛”与“数据泛滥”的双重失序风险。在制度构造上,“有序性”应由数据标准化机制来支撑。数据标准化是确保不同系统、平台和部门之间数据能够顺畅流动的前提条件。通过强化数据流动的“互操作”,有利于竞争与创新,也符合企业利益。^⑦数据分类分级是推进“有序性”塑造的首要途径,应将数据分类分级作为开展数据治理的起始点。^⑧公共数据分类分级治理的

^①《公共数据资源授权运营实施规范(试行)》第3条对“授权运营”明确定义,其是指将县级以上地方各级人民政府、国家行业主管部门持有的公共数据资源,按照法律法规和相关要求,授权符合条件的运营机构进行治理、开发,并面向市场公平提供数据产品和技术服务。

^②吴汉东、汪峰、张忠民:《“先行先试”立法模式及其实践——以“武汉城市圈”“两型”社会建设立法为中心》,《法商研究》2009年第1期。

^③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》,《行政法学研究》2024年第3期。

^④钟晓雯:《公共数据授权运营的授权制度研究》,《电子政务》2025年第2期。

^⑤马颜昕:《公共数据授权运营的类型构建与制度展开》,《中外法学》2023年第2期。

^⑥张子晗:《让公共数据供得出、流得动、用得好》,《人民日报》2025年2月14日,第5版。

^⑦周汉华:《互操作的意义及法律构造》,《中外法学》2023年第3期。

^⑧洪延青:《国家安全视野中的数据分类分级保护》,《中国法律评论》2021年第5期。

价值在于塑造包容共生的治理形态以有效保障治理的可持续优化。^①公共数据的分类分级也同样关系到公共数据授权运营的范围。“自下而上”的地方自我探索，地方数据治理规则的碎片化与协同不足引致跨域数据流通壁垒。明确公共数据授权运营的数据范围，对提升授权运营效率、保障授权运营安全尤为重要^②，依托“自上而下”的数据分类分级能够吸收数据治理的负面外部性。为此，宜加快将《数据安全技术 数据分级分类规则》(GB/T 43697-2024)等技术规范上升为强制性国家标准^③，以统一覆盖全类型数据的基准，突破仅面向特定数据类型的碎片化地方规则，并同步完善脱敏规范等关键配套。

(二) 公共数据治理的“开放性”

“开放性”是公共数据转化为公共价值的关键治理属性。开放性在于将“制度秩序”转化为“价值增量”，通过供给端的质量提升和需求端的场景牵引，持续释放数据要素红利。通过提升数据的可用性与可组合性，以透明的准入条件、服务级别与绩效评估机制，促进政府、企业、科研机构等多主体协同创新。在治理安排上，“开放性”的核心是公共数据目录体系。公共数据目录体系并非“固化”“封闭”的，作为数据要素市场运行的基础性制度安排，必须以动态化治理来实现数据要素流动。科学统一编制“禁止开放类”“受限开放类”与“无条件开放类”的目录内容，进一步平衡好数据利用的开放性与安全性，以促进数据流动与释放要素价值。对于“禁止开放类”的公共数据治理，应根据目录内容进行全过程监管，保障敏感数据不外流。对于“无条件开放类”的公共数据治理，应确保数据流通看得见，要对数据流通进行全过程记录。对于“受限开放类”的公共数据治理，须在可接触性与风险防控之间保持张力，通过合理限定申请人对脱敏数据的使用范围来预防滥用风险，限定申请人对脱敏数据的合理使用范围以预防数据滥用风险。在“受限开放类数据”的申请流程上，应对涉及复杂技术或敏感领域的申请实施专项审查，确保审查的专业性与时效性。在规范层面，国家层面应制定目录编制通则，并在“上海自贸区”“海南自贸区”等特定区域开展差异化管理试点，形成纵向统一与横向多元相结合的治理格局。目录编制的每一条目都应当明确更新频率、数据类型、脱敏等级等指标，以确保制度要求与平台呈现一致。与此同时，应在数据存储阶段介入前置性安全防范机制，例如基于分类分级结果，对涉及个人或公众隐私的数据采用多重签名等技术措施，以降低潜在泄漏风险。

开放性不仅是一种资源配置方式，更是一种权利结构的重构。公共数据在授权运营中需要多方利益相关者共同参与，只有最大程度减少各地政府的治理差异，进而提升解决“数据孤岛”问题的能力。数据访问权是公共数据开放制度的权利基础^④，即在一定条件下赋予对数据访问具有利益的企业、消费者访问与使用数据的权利。^⑤在此意义上，以动态目录体系为核心、以权利保障机制为支撑、以透明竞争环境为保障的“开放性”框架，能够在合法性与有效性之间确立平衡，既释放数据要素价值，又守住公共安全与隐私保护的底线。

(三) 公共数据治理的“法治性”

“法治性”旨在为数据治理提供明确的制度要求，是公共数据治理的根本保障。公共数据治理的法治性在于把“有序—开放”的原则固化为可执行、可救济的权利保障与义务约束体系，维

^①宋晔琴、顾丽梅、张扬：《数字平台何以赋能超大城市敏捷治理——基于组织边界跨越视角的分析》，《上海行政学院学报》2024年第1期。

^②叶明、朱佳佳：《论公共数据授权运营的立法路径》，《地方治理研究》2024年第1期。

^③《数据安全技术 数据分级分类规则》(GB/T 43697-2024)是将数据分类分级规则放在数据安全标准类目下，打破了已有地方标准只针对政府数据、公共数据、个人数据等特定数据类型的局限，是目前最为详细、覆盖全部类型数据的分类分级标准。

^④张涛：《公共数据授权运营中的国家担保责任及其调控面向》，《清华法学》2024年第2期。

^⑤王洪亮、叶翔：《数据访问权的构造——数据流通实现路径的再思考》，《社会科学研究》2023年第1期。

持价值释放与风险可控的动态平衡。公共数据授权运营是当下数据资源利用重要方向,相关法治建设务求深化:其一,基于“生数据”用途高度不确定、数据运营与产品化成本高的现实,仅靠普遍开放与部门自我供给难以持续,必须将公共数据治理置于法治的轨道上;其二,公共数据授权涉及个人信息、商业秘密与第三方权利,唯有以法律明确权力边界、许可条件与可撤销性方能实现“可用与可控”;其三,为避免新的数据壁垒与寻租的发生,需要在法律层面建立竞争性遴选、价格普惠机制以及配套绩效评估制度;其四,当前以地方性规范性文件为主的规则治理较难以支撑跨部门、跨区域的数据治理统一性需求,急需上升为法律或行政法规层面实现标准统一与规则稳定。在《公共数据授权运营规范(试行)》立法建设基础之上,未来需要立足公共数据资产权属的治理要求,积极完善试行规范的条款设置,将授权运行的方案制定、协议签署、运营实施等环节流程的条款具体化,增强操作性,以及从法律上明确公共数据授权运营的数据范围。^①更为重要的是,在政府、运营机构、数据原始产生者之间如何合理分配公共数据开发收益要在法律层面予以合理限定。在底层逻辑上,授权运营离不开社会第三方主体的参与,需要防范主管部门对于公共数据的授权垄断,应积极保障社会资本有序参与到公共数据资源的开发权利,将之纳入法治化范畴。为满足市场主体的专业化和多元化需求,公共数据授权经营更高层级的法律制度内嵌是关键。

四、公共数据治理的多维跃升

在深入分析公共数据治理面临的实践障碍与制度回应之后,不难发现,当前治理困境的解决既需要对具体问题采取措施,也要依赖公共数据治理体系效能的整体性提升,务求将应然的制度要求转化为实然的治理效能。正因如此,探讨公共数据治理多维跃升成为必然,从而完成从治理破题到治理解题的逻辑衔接。在新质生产力背景下,公共数据治理效能增强需要以多种方式提升全要素生产率^②,通过重构数据治理中的劳动者、劳动工具与劳动对象的关系组合,实现公共数据治理的跃升。基于此,本文围绕“权利”“能力”“机制”“场景”“秩序”与“人才”等治理体系内的关键要素展开进一步讨论。

(一) 治理规则的权利配置

“数字人权”作为第四代人权具有坚实的法理基础,所谓“无数字,不人权”。^③针对数据治理的潜在风险,应强化权利保障意识,唯有以权利保障为第一性原则,方能厘清“谁拥有什么权限、负何种义务、可进行何种交易”的边界。学界对于数据治理遵循“确权—交易—收费”的逻辑路径,导致对于数据确权问题争议颇多,在“权利益保障路径说”内部也分化为传统财产权路径说与新型财产权路径说。从促进新质生产力的发展来看,公共数据开放的治理逻辑应立足于公共数据是国家提供给社会的公共资源的立场,不断加速公共数据开放利用的规范建构。新型财产权路径说旨在依托权能分离思想以便重构数据权利路径。^④“数据二十条”开拓了数据治理新格局^⑤,数据“三权分置”理论为公共数据授权运营立法勾勒出相对明确、清晰的产权路径。

^①宋炼:《构建以授权运营为主渠道的公共数据开发利用机制》,《法律科学(西北政法大学学报)》2023年第1期。

^②郭家堂:《公共数据开放与中国绿色全要素生产率:数据要素的视角》,《经济研究》2025年第2期。

^③刘志强、李越开:《再论“数字人权”的解构与追问》,《北京航空航天大学学报(社会科学版)》2024年第1期。

^④传统财产权路径说暴露的实质是工业时代的物权逻辑与数字生产的脱节,其以物权、债权的二分为核心,强调绝对归属与排他控制以及有体物的适用,这种僵化的物权归属方式无法匹配数据的公共性、非竞争性等特殊属性。

^⑤“数据二十条”第3条规定,建立数据资源持有权、数据加工使用权、数据产品经营权等分置的产权运行机制,显然其权利构造设计并非以所有权来进行排他保护,而是以非排他性的权能提供利益保护。

随着实践正当性的验证，“三权分置”模式已成为公共数据权利研究的重要观点。^①从法律衔接观察，数据“三权分置”并非创设全新权利类型，而是通过权能分离技术对现行法律规则的适应性转化，在一定程度上延续物权法权利束的理论框架，又融入了知识产权法激励创新的价值导向。数据产权的本质是推动数据互操作。^②唯有如此，方能破解既促流通又保安全、既要开放又防滥用的治理难题，实现数据价值的最大化释放。当然，“三权分置”在成立条件、权能边界与相互关系上的权利配置仍要实践深化。笔者认为需要为此设定更为严密的原则。(1)权利位阶原则。坚持在先权利优先，确保开放与保护的均衡。公共数据承载的内容信息不同可能成立不同的权利形态，如部分公共数据包含个人信息和商业信息等信息，可能优先适用个人信息隐私权、知识产权等权利的强保护模式。^③(2)权利衔接原则。公共数据治理涉及采集、传输、存储、加工、流通、应用等诸多环节的权利嵌入，或会呈现不同的符号形式。^④因而，需要关注数据产品的认定标准^⑤，明确公共数据资源持有权、加工使用权、经营权的权责界限，构建可全面覆盖数据治理过程的权利链条式的治理机制。^⑥(3)权利边界规则。坚持“最小必要”和“非排他重复利用”原则，防止权利层层加码与重复收费；设置研究与公共任务的合理使用以及豁免条款；明确许可的期限、地域、用途与再许可条件；建立与在先权利的冲突消解机制、损害分担规则。数据“三权分置”制度实施需要应对潜在的困难，包括数据脱敏技术存在的成本效益失衡，以及企业对数据产品经营权稳定性的疑虑等问题。为此，采取渐进式的深化路径是较为可行的法治策略。例如，遴选数字经济基础较好的区域开展“三权分置”试点，针对医疗健康、交通出行等高价值数据领域制定专项实施细则；构建全国统一的公共数据权利登记平台，依托公示公信原则降低交易风险。

（二）治理手段的数字赋能

先进生产力要素会带来革命性变革。^⑦数字赋能绝非单纯的技术堆叠，而是将技术能力内化为可验证、可追溯与可复制的治理能力，以支撑公共数据在安全与效率协同下实现高质量流通与使用。数字赋能基本指向乃是通过规则执行形成从数据资源到数据产品、再到数据服务的稳定供给能力，从而为新质生产力提供可持续的技术基础。治理手段的数字赋能应当被理解为一套“制度化”的技术体系，以可信数据空间为架构，以政策执行为方法。其中，可信数据空间是一种通过加密、身份认证和区块链等技术，连接多方主体，实现数据资源共享共用的数据流通利用基础设施^⑧，其核心并非“去中心化”本身，而是以可验证方式保证谁在何种条件下，以何种最低必要范围访问何种数据，并留下可追溯证据。从公共数据治理的数字化跃迁出发，为了更好地应对公共数据治理涉及的数据安全风险，需在城市可信数据空间建设中加快引入区块链技术，利用其分布式账本与不可篡改特性来确保数据治理的可信度，从而保证数据得到安全存储。^⑨利用数字化手段实现审批流程的透明化和可追溯性，可减少企业大量投入。^⑩在搭建区

^①叶明、朱佳佳：《公共数据“三权分置”路径的理论证成与具体展开》，《中国海商法研究》2025年第1期。

^②周汉华：《互操作的意义及法律构造》，《中外法学》2023年第3期。

^③“三权分置”路径并非基于所有权以构建绝对性保护，而是基于排他性适中的持有权以形成普遍性保护，即公共数据之上有在先权利时，则优先适用强保护模式，因而“三权分置”路径所设置的财产权并不会与在先权利相冲。

^④申卫星：《论数据产权制度的层级性：“三三制”数据确权法》，《中国法学》2023年第4期。

^⑤孙莹：《企业数据确权与授权机制研究》，《比较法研究》2023年第3期。

^⑥刘文杰：《数据产权的法律表达》，《法学研究》2023年第3期。

^⑦王文臣、刘美恒：《论资本作为新质生产力要素的理论基础与现实意义》，《上海财经大学学报》2024年第6期。

^⑧苏宇、卢怡：《数据要素可信交易流通：共同数据空间的制度塑成》，《电子政务》2024年第12期。

^⑨康京涛、王砼：《公共数据开放的安全风险及应对策略》，《情报杂志》2024年第9期。

^⑩刘传明、李子腾、贾蕊：《数字政务服务对人工智能企业创业活力的影响研究》，《上海财经大学学报》2025年第2期。

块链的架构过程中,有必要将公共数据开放平台、公共数据提供者、公共数据利用者等作为区块链节点,实现公共数据开放的全过程制度监督。由此归纳分析,对可信数据空间的法治化塑造涉及三个关键层面:首先,在技术支撑层面,构建一个涵盖数据提供方、使用方与监管方的多方协作网络,通过节点认证机制以及智能合约,确保数据流转的透明性和合规性。其次,在政策落实层面,将抽象的治理目标转化为具体的操作流程。数据使用方在申请访问时必须提交合规承诺书,承诺遵守相关法律法规。再次,在法律责任层面,明确治理主体的权利义务边界。^①尤其要注意的是,数据提供方若因分类分级错误导致数据泄露,应承担源头管理失职的法律责任。

为落实国家层面关于可信数据基础设施的顶层部署,2025年7月8日,国家数据局发布《2025年可信数据空间创新发展试点名单公示》,共计63个项目,其中南京市占3个。南京正成为区域数据创新发展的示范先锋,具有较强的代表性与示范性。^②南京可信数据空间建设以地方试点探索推进全国城市治理体制的数字化转型,凸显了科技对公共数据治理“数字赋能”的关键作用。截至2024年,南京143个政务部门部署了超过1046个信息系统,归集了各部门、单位8277个数据集、342亿条数据,大力构建了城市治理与产业发展的全域数据资源体系,打通了政府部门间的数据资源共享。在此基础上,南京打造“一网统管”数据治理模式,并在武汉、长沙、深圳等地得到复制推广,为全国提供了“南京经验”。^③

(三)治理区间的机制协同

机制协同不是公共数据治理的附加项,而是支撑地方公共数据治理从政策倡导走向提升区域能力常态的关键变量。以机制协同打通部门、层级与区域壁垒,旨在回应新质生产力对要素重组与高效配置的结构性需求。治理区间的机制协同是发展新质生产力的制度体系与重要支撑,核心意涵不在于增设一条“协调程序”,而在于在统一法治框架下,对“部门—层级—区域”三类治理单元进行结构化耦合,从而降低跨域协作的制度摩擦与交易成本。第一,在制度层面上,《数据安全法》《公共数据资源授权运营实施规范(试行)》《数据安全技术 数据分类分级规则》等的出台,已形成了初步的治理体系框架。然而,要将“规则供给”转化为“治理能力”,关键在于构建多主体深度协同、有机联动的运行体系,这也是未来全面优化公共数据治理的重要发展趋势。第二,在空间维度上,机制协同需嵌入国家区域重大战略的总体布局。加大对京津冀、长三角、粤港澳大湾区等重点区域的治理扩展,将公共数据治理与产业链、创新链、供应链协同统筹推进,使数据要素在空间上“可达”,相关协同治理必须同时回应效率提升与安全保障的双重诉求。第三,在技术层面上,各地政府部门应持续扩充并完善数字治理工具箱,针对数据安全评估、预警机制等安全防范措施建立统一规范,逐步构建区域联动的公共数据响应机制。此可有效防范地方治理的保守倾向或以稳定为由的消极应对,同时亦可避免片面追求效率而忽视安全约束。此外,在强化省级数据平台的互联互通能力的同时,大力推进“数据开放一体化”^④建设,以提升数字政府效能并优化数字生态环境。

公共数据共享能加速超大城市治理的数字化^⑤,也能带动周边区域公共数据的共治提升。

^①包晓丽:《可信数据空间:技术与制度二元共治》,《浙江学刊》2024年第1期。

^②南京市数据局:《全省领跑!南京市3个项目入选国家数据局2025年可信数据空间创新发展试点》,2025年7月10日,https://njsj.nanjing.gov.cn/xwdt/202507/t20250711_5605789.html,2025年9月10日访问。

^③新浪网:《南京数据开发最新进展:首批率先落地可信数据空间,助力价值跃升之路》,2024年12月25日,<https://finance.sina.com.cn/tech/roll/2024-12-25/doc-ineasfmq7477683.shtml>,2025年9月10日访问。

^④《国务院办公厅关于印发全国一体化政务大数据体系建设指南的通知》(国办函〔2022〕102号)。

^⑤王磊、张云昊:《公共数据共享如何加速超大城市治理数字化转型?——基于上海公共数据平台建设过程的案例分析》,《电子政务》2024年第3期。

2022年11月,深圳数据交易所正式揭牌成立,成为国内较早启动线上数据交易的交易机构。深圳数据交易所在多主体数字生态合作上快速发展,发起成立“开放群岛开源社区”进行前沿技术探索,联合建立“开放算料联盟”^①以增加大模型相关的新品类和新专区。2024年11月,上海数据交易所丝路合作中心成立。该中心依托乌鲁木齐经济技术开发区,通过整合优化新疆数据配置,为区域数字经济发展搭建资源平台。^②从新质生产力的视角看,公共数据开放能缩小区域发展水平差距,促进区域协调发展。^③各地的机制协同直接决定了数据要素从资源到能力、从能力到动能的转换效率。在要素重组层面,机制协同通过降低跨域摩擦使数据得以在统一规则下高质量流动;将隐私与安全技术转化为制度化能力,使“可用而可控”成为各个地方的基本要求。随着统一标准与跨域互认机制的逐步健全,并行展开的地方实践将加速走向相互验证的机制协同升级,各地的机制协同效应也将逐步显现。

(四)治理场景的应用更迭

在数据治理实践中,如何打造治理场景、丰富治理场景是数据要素价值获得的重要一环。场景创新可牵引数据要素向实体经济和社会治理深度嵌入,实现需求导向的价值创造。具体来说,治理场景的打造、拓展有助于解决政府部门间、地域间的数据互用互通,消除“数据孤岛”“数据割据”现象,扩大高质量的有效数据的供给,挖掘数据潜在的治理能力。公共数据治理制度体系、数字技术赋能等治理目标需要通过治理场景的打造才可真正转化为治理效能。在不断演变的数据利用场景与条件下,治理主体通过不同应用场景数据的整合,释放其多维度价值,催生出以数据为核心的新业态^④,持续为社会主体公平利用政务数据提供实质条件,乃至塑造一套兼顾多元利益、具有系统性与整体性的制度架构。^⑤这个治理过程并非依赖技术和产品的简单叠加,而是以治理场景为载体将宏观治理政策与微观数据利用有机串联起来。具体措施包括:以推动数据治理场景的构建为抓手,积极推动各地区、各部门在政务服务优化、产业转型升级、公共民生改善等核心治理领域深化开放、大胆创新;聚焦行业数据资源丰富、民生需求旺盛的经济重要产业和民生核心行业,如金融、医疗、交通、能源等,加快应用场景的丰富性和多元化,打造一批既能带来巨大的经济价值,又能产生广泛的社会价值,具有高度复制性的典型应用场景模式,实现数据公共治理价值的最大化释放和赋能经济社会发展。

治理场景的创新丰富要依靠法律机制的保障,确保数据治理建设从“场景示范”内化为“治理常态”,推动数据提供者进行相应调整,进一步推动应用场景的迭代创新。首先,考核机制的法治化约束。明确场景考核指标,内容可包括惠及企业的数量、民生问题的解决实效、数据共享的合规性等。其次,标准体系的法律化确认。针对典型应用场景中的数据格式、安全要求等技术要素,建立统一的标准体系。最后,场景用户的权益保障。强化个人信息保护与公共利益的平衡,通过典型案例与裁判规则的确立来确保场景数据纠纷的公正解决。

值得注意的是,治理场景的创新丰富不能仅仅依靠“单点突破”,而是治理模式再造的复杂过程,应当遵循场景示范的传导规律,推动典型案例的机制化推广。通过中央层面有关部门统筹协调,安排推出“重点联系示范场景”,实现各部门的经验互鉴与跨域扩散,加速公共数据治

^①该联盟于2023年7月成立,致力于释放数据要素价值、培育生成式人工智能产业,解决人工智能和数字经济的数据荒问题。

^②新疆乌鲁木齐经济技术开发区:《上海数据交易所丝路合作中心揭牌 助力新疆数字经济腾飞》,2024年11月26日,<https://www.uetd.gov.cn/jjjskfq/c119844/202411/2b9a8d032e474bb48e7433e846eca7d8.shtml>,2025年9月15日访问。

^③方锦程、刘颖、高昊宇等:《公共数据开放能否促进区域协调发展?——来自政府数据平台上线的准自然实验》,《管理世界》,2023年第9期。

^④戚聿东、刘欢欢:《数字经济下数据的生产要素属性及其市场化配置机制研究》,《经济纵横》2020年第11期。

^⑤王锡锌:《政务数据开放运营制度的目标偏离及纠偏》,《东方法学》2024年第1期。

理的良性循环,切实让公共数据真正“跑起来”。地方数据开放平台可为研究公共数据开放创造理想的准自然实验场景。^①如“上海新能源二手车安心购场景项目”(上海市数据局、上海市经济和信息化委员会)、“上交所星启航助力企业对接资本市场”(中国证监会、上海证券交易所),“多维数据驱动黄河流域甘肃段生态治理创新场景”(甘肃省生态环境厅、甘肃省数据局),已被列入国家数据局公共数据“跑起来”场景示范名单。^②2025年9月,国家数据局正式公布《高质量数据集典型案例名单》,104个案例覆盖科技、能源、医疗、农业等11大领域,标志着我国数据要素市场化进入“高质量供给”新阶段。^③

(五)治理过程的价值嵌入

在数字化进程持续加速的语境中,公共数据治理的价值塑造具有至关重要的地位。公共数据治理不仅是技术要素与生产资源的内部整合,更是社会关系的一种反映。对此,需要从宏观顶层设计与微观操作层面引入公共数据治理的伦理考量,回应数据权利分配、数字公平正义、治理责任归属等重要问题,否则治理将难以获得持久发展。从现实看,数据泄露、滥用与算法偏误等问题的凸显,表明公共数据治理的一体两面,价值失衡并不会仅停留在个体权益受损层面,还会通过信任断裂、秩序紊乱与外部性扩散,反向侵蚀治理效能与经济活力。公共数据治理的价值嵌入体现为对合法性、正当性与有效性的一种统合追求。

首先,治理原则是价值嵌入的重要支点。公共数据治理的行为原则为价值嵌入提供功能支撑,如目的限定原则用于界定数据使用的边界^④,比例原则用于把握安全与效率的均衡^⑤,透明原则要求用于保障可追溯与可救济。^⑥这些原则并非“口号”,而是可被视作公共数据治理动作的校准尺,它们决定了分类分级如何划线、目录清单如何列举、许可条款如何设定,以及何种情形下应当撤销数据主体的公共授权经营资格或终止数据利用。应当强调,治理价值也应包含环境与代际正义的维度,关注绿色治理与可持续发展。研究表明,公共数据的治理开放显著推动了区域绿色技术创新的发展^⑦,诸如数据中心能耗、电子废弃物处理、数据基础建设等,都与国家绿色转型发展目标密切相关。公共数据开放对于中国绿色全要素生产率促进增长呈扩大趋势^⑧,适度的数据留存策略、分层次的保留期限、节能型算力与绿色数据工程,构成公共数据治理在生态伦理上的必要担当。当数据治理伦理价值被拓展至环境维度,公共数据的价值建构才真正实现当下治理与未来治理的双重对齐。

其次,弹性包容是价值嵌入的重要指向。以弹性包容为重要指向的数据要素治理应将数据安全与包容创新贯穿数据治理全过程。^⑨公共数据若被少数机构“围栏化”,会加剧数字鸿沟并放大信息不对称,从而削弱数据治理的透明性与公平性。通过规定向中小微主体和公益研究开

①韩奇、杨秀云:《公共数据开放能否促进企业数字化转型?》,《现代经济探讨》2024年第4期。

②国家数据局:《国家数据局开展公共数据“跑起来”示范场景建设》,2025年4月28日,https://www.nda.gov.cn/sjj/swdt/sjdt/0428/20250428172537504077660_pc.html,2025年9月15日访问。

③人民网:《国家数据局发布高质量数据集典型案例名单》,2025年9月13日,<https://finance.people.com.cn/n1/2025/0913/c1004-40563049.html>,2025年9月15日访问。

④李艾真、张硕:《论个人信息保护“目的限定原则”的兼容性标准》,《情报理论与实践》2024年第5期。

⑤刁胜先、熊发:《比例原则在我国个人信息保护法中的规范构——以网络平台“守门人”为主要适用对象》,《重庆邮电大学学报(社会科学版)》2025年第3期。

⑥李莉、吴江:《透明治理:数据驱动的权力监督的内在逻辑》,《江苏社会科学》2024年第4期。

⑦赵国庆、李俊廷:《公共数据开放能否促进区域绿色技术创新——基于政府数据平台上线的准自然实验》,《重庆理工大学学报(社会科学版)》2024年第6期。

⑧郭家堂:《公共数据开放与中国绿色全要素生产率:数据要素的视角》,《经济研究》2025年第2期。

⑨岳家斌、李银兵:《要素市场化改革下弹性包容的政府数据治理机制构建》,《学习探索》2023年第8期。

放的要求,辅以风险标识与分级分类监管,可以在保证数据安全的前提下将可及数据的范围扩大,让更广泛的数据利用主体创新能力得到释放。开放包容的价值取向不是对于风险的放任,而是意味着机会与能力的均衡分配。开放包容同样体现在话语与规则的协商共治层面,即对多元治理主体需要平等对待,对多维治理工具应当均衡发展。开放包容性的价值表达不能停留于宣示层面,应被转化为规范文本与操作清单,否则可能陷入僵化的制度合规主义。因而,价值阐释的学理性应与制度建设的程序性并重,一方面为治理选择提供正当性论证,另一方面也提供实践纠偏的支点。通过多学科的整合使法学的规范分析、制度设计与数据科学的可实现性互为支撑,才能避免技术决定论与价值虚无化的极端。实践中,需要从长远方向探索中国数据伦理的治理框架。^①诸如,积极建立多元主体参与的规则机制,编制公共数据开放目录等重要事项应征求中小企业代表、公益组织等相关方意见,维护数据共享与利用的广泛性和公平性。设立由政府部门、企业代表、专家学者等各方组成的数据治理伦理委员会,推动建立可确保规则制定过程公开透明、利益均衡的多种机制。

最后,理性反思是价值嵌入的持续过程。公共治理的理性反思来源于并体现于其开放性中,这是与数字时代的特征相联系的。公共数据治理中的价值嵌入不仅体现在制度设计和技术实施之中,更是一种持续的理性反思始能力建设过程。在工业化时代,政府在金字塔式社会结构中的优势地位表现为对信息垄断,而在数字时代下相对扁平化的、网络化的社会结构让各类组织和个人都成为数字网络的一个节点。新的数据形态、模型范式与场景应用会不断生成新的价值认知问题,诸如合成数据与生成式人工智能引发的幻象、版权与责任归属、数据算法隐藏的反馈循环现象,数据跨域带来的规则冲突协调等。为了应对这些挑战,公共数据治理需要将价值导入进行前置,使其成为多元主体共治的核心驱动力,确保数据治理在保障个人权利的同时,也能够创造社会价值与推动创新发展。这种治理行为的价值嵌入,实质上是将“何为善治”的价值判断内化为“如何善治”的制度能力,促使公共数据治理在保障权利的同时生成公共价值,在控制风险的同时释放创新动能。理性在不断建构演进,人类一切有用的制度都是且应当是自觉理性设计的产物。^②唯有让价值规范能力建设成为贯穿治理全链条的共同语言,促使理性从单纯的工具理性走向价值理性的复归,公共数据治理方能完成价值理性的稳健跃迁,进而塑造包容、普惠与可持续的数据治理生态,为新质生产力发展提供坚实的价值基石。

(六) 治理人才的系统再造

公共数据治理实质是一种涉及多领域、多学科、多主体的系统性治理工程。治理目标的达成既需要制度建设、权利保障、技术赋能与场景依托等治理条件,也有赖于公共数据治理人才的知识能力素养。党的二十届三中全会强调,教育、科技、人才是中国式现代化的基础性、战略性支撑。^③发展新质生产力,技术是核心,人才是先导和关键。以人才支撑塑造复合型公共数据治理与应用队伍,是聚集培育和发展新质生产力的动力源,从而确保新质生产力的持续迭代。公共数据治理的持续深化对治理人才培养工作提出更精细化要求,需要锚定大数据科学等人才培养关键领域,构建适配新质生产力发展的高校学科专业布局和人才培养培训体系。^④

可以预见,公共数据治理的持续深化对人才培养工作提出更精细化、更高层次的要求,此类人才既需要具备数据技术、数据分析、数据安全等前沿技术技能,也要了解国家法律规范、

^①李卓卓、张楚辉:《数据伦理框架:国际对话与中国化的构建路径》,《情报学报》2024年第2期。

^②郭圆、冯克利:《论哈耶克“理性不及”思想中的“及”与“不及”》,《人文杂志》2021年第10期。

^③侯万军、辛越优、马继伟:《坚持教育、科技、人才“三位一体”统筹推进》,《光明日报》2023年12月6日,第2版。

^④张建清、张星民、伍骏骞:《大国战略竞争下的新质人才需求:来自大模型数据挖掘的证据》,《世界经济》2025年第9期。

政策制定、数据伦理以及数据审计^①、司法活动^②等多领域知识,才可能较好地平衡公共利益与个人权利、数据合规与科技创新的关系。高校师资培养与专业课程设计需要前瞻性布局,学科划分及配套制度也要摒弃认知隔阂。公共机构应拥有数据管理的权限与能力,且其安全保障能力应与公共数据治理职责相匹配。^③政府部门应加强在职工作人员的知识更新与能力提升,通过培训、进修等形式增强数据治理能力。例如,欧盟已经通过《数据治理法案》等立法要求政府部门须具备技术能力以及法律等专业知识,以保障公共数据利用的合法性与合规性。^④政府的角色在于为企业引才导流,而非与企业争夺人才。研究表明,大量优秀人才进入政府部门确实有损经济增长。^⑤数商企业授权运营主体应具有一定的资格要求,如制定安全管理制度、应急方案以及配置数据合规人员。^⑥公共数据治理人才培养并非政府“单向度”的行政主导行为,需要通过多元主体的积极参与有效提高人才培养的系统性、精准性与前瞻性,最终形成覆盖高校、政府与企业等多主体在内的人才培养体系。在法治保障层面,我国现有相关法律政策对于人才协同治理尚有未及之处,必须加强建立制度化的协同机制,确保人才培养多元主体的有效参与。^⑦其一,人才培养协同平台的法治化运作。为了高效整合与共享各方的优势力量,亟须建立跨部门、多领域与定期沟通的公共数据治理人才协同平台,以科学立法来统筹、协调人才培养中的资源配置、标准制定与人才质量评估。其二,人才培养激励机制的法治化设计。应通过定向政策法规、财政补贴、税收奖励、优化职业发展路径等方式,激发政府、高校和企业在公共数据治理人才培养中的参与动力,积极充分发挥社会资本的功能作用。^⑧

五、结语

迈入数字时代,各国在数据流动、数据安全以及数据利用方面的博弈日趋激烈,尤其是发达国家与发展中国家之间的差距在不断显现。在新质生产力崛起的背景下,公共数据治理的深化进程关涉到新质生产力的不断发展,必须将之置于中国式现代化的发展全局,以制度供给回应数据法律治理的变革需求。公共数据要素价值释放绝非理论自治即可完成,公共数据治理实践是一项高度复杂的系统工程,需要清晰的规则体系与多维手段支撑。多元治理主体应在制度约束、价值引领与技术支撑下通过协同互动达成治理效能,否则即便拥有丰富的数据存量,也容易出现“流不动”“供不出”“用不好”的治理困境,需要不断在“安全与效率”“公益与营利”等关键关系上实现动态平衡。地方治理需关注地方性倾向,坚持因地制宜并不意味着标准松散,而是在国家统一规则的前提下,通过差异化安排与工具选择形成各具特色并可互操作的区域治理格局。本文的核心观点可归纳为一个目标、三项治理属性、六条实施路径:以高质量、可持续、包容共享的公共数据治理推动新质生产力发展为总体目标;以“有序性”建立数据治理的标准与流程,以“开放性”形成高质量数据产品与场景供给,以“法治性”确立清晰的权责边界与稳

①潘春花、谢光安:《大数据环境下内部审计的困境与对策研究——以行政事业单位为例》,《湖南社会科学》2019年第4期。

②张吉豫:《大数据时代中国司法面临的主要挑战与机遇——兼论大数据时代司法对法学研究及人才培养的需求》,《法制与社会发展》2016年第6期。

③夏义堃:《数字环境下公共数据的内涵边界与划分原则分析》,《中国图书馆学报》2024年第2期。

④叶明、朱佳佳:《公共数据“三权分置”路径的理论证成与具体展开》,《中国海商法研究》2025年第1期。

⑤李世刚、尹恒:《政府—企业间人才配置与经济增长——基于中国地级市数据的经验研究》,《经济研究》2017年第4期。

⑥肖卫兵:《政府数据授权运营法律问题探析》,《北京行政学院学报》2023年第1期。

⑦叶振宇、郑韬:《因地制宜发展新质生产力:基本逻辑与实践路径》,《齐鲁学刊》2024年第5期;李志峰、沙尼达·阿斯哈提:《从传统治理到数据治理:高层次人才队伍的协同治理逻辑》,《三峡大学学报(人文社会科学版)》2022年第5期。

⑧陈庆江、王月苗、王彦萌:《高管团队社会资本在数字技术赋能企业创新中的作用——“助推器”还是“绊脚石”?》,《上海财经大学学报》2021年第4期。

定预期；在操作层面，通过治理规则的权利配置、治理手段的技术赋能、治理机制的区域协同、治理场景的应用更迭、治理过程的价值嵌入与治理人才的系统再造，逐步推进公共数据从“可得”到“可用”，从“可用”到“可惠”乃至“可持续”。公共数据治理的整体跃升在更大程度上要有赖于公共数据治理多维度的协调互动，由此不断促进数字化服务转型，塑造包容、共享与持续的新质生产力增长极。

Legal Reflection and Path Upgrade of Public Data Governance under the Background of New Quality Productive Forces

Jia Shaoxue¹, Wang Lihua²

(1. CNISCO, Shanghai University of Political Science and Law, Shanghai 201701, China; 2. School of International Law, Shanghai University of Political Science and Law, Shanghai 201701, China)

Summary: Data transforms the traditional nature of production factors and serves as a high-caliber production factor for the development of new quality productive forces. As an important part of data, public data is a foundational resource and key variable for cultivating and expanding new quality productive forces. Under the background of the increasingly strategic development of new quality productive forces, public data plays a vital role in developing industrial forms, accelerating technological innovation, and improving government efficiency. In practice, China has achieved remarkable results in public data governance, but the phenomena of public data being “difficult to circulate”, “hard to supply”, and “poorly utilized” still exist objectively. The reason behind this is not the failure of a single link in public data governance, but rather the legal obstacles in multiple fields such as the concept of public data governance, local governance of public data, and authorized management of public data. While profoundly grasping the essential characteristics of public data elements, to improve the level of sound law-based governance in public data governance, it is necessary to follow and respond actively to the inherent legal system attributes of public data governance, such as “orderliness”, “openness”, and “the rule of law”. On this basis, enhancing the efficiency of public data governance requires improving TFP in multiple ways, and realizing the upgrade of public data governance by reconstructing the relationship between laborers, labor tools, and objects of labor in data governance. This paper specifically focuses on key elements within the governance system, such as “rights”, “capabilities”, “mechanisms”, “scenarios”, “order”, and “talents”, and forms a systematic legal path including the coordination of public data governance mechanisms, rights allocation, digital empowerment, scenario innovation, value embedding, and talent support, so as to realize the “accessibility”, “availability”, “affordability”, and “sustainability” of public data, injecting new legal momentum and vitality into the sustainable development of China’s new quality productive forces.

Key words: new quality productive forces; public data; authorized management; data legislation

(责任编辑：倪建文)