

公共数据概念的再界定

张 珺

(大连海事大学 法学院,辽宁 大连 116026)

摘要:公共数据的概念是公共数据资源开发利用制度的“元概念”,但理论研究、政策规范及实践中关于该概念的分歧持续存在。概念的偏差或错误会制约公共数据资源的有效配置,因而有必要对公共数据概念进行再界定。从规范主义和功能主义融合的视角出发,采用“主体+职能”两要件标准,从目的维度阐释职能要件,把兼具基本性与国家性的公共服务作为识别非党政机关数据是否属于公共数据的关键要素,选取描述性定义的表达形式,衔接“先主体、后职能”的识别流程,形成合规性、合目的性的公共数据概念。

关键词:公共数据;概念界定;公共服务;开发利用;数据要素

中图分类号:D922.1 **文献标志码:**A **文章编号:**2096-028X(2026)03-0103-11

公共数据的概念是公共数据资源开发利用制度的“元概念”,既是确定公共数据范围的前提,也是设定权利义务起点,更是建构公共数据开发利用制度的基石。公共数据的内涵与外延能否清晰界定,将直接关系到实践中公共数据资源能否顺利归集、科学管理与高效应用。公共数据资源开发利用是激活数据要素价值的重要抓手,优化公共数据资源配置有助于推进高质量发展和高效能治理。当前,中国央地层面已出台一系列政策规范,逐步构建公共数据资源开发利用法律体系。然而,在规则与理论层面,公共数据概念界定的分歧和模糊始终存在。第一,规则层面存在多种定义路径,识别标准不一,数据边界不清。政策规范中,冗长的规定性定义与模糊的描述性定义并存,出现“主体+行为”“主体+目的”“主体+内容”等多种界定方式,对党政机关之外的主体和数据的覆盖范围不同,缺乏统一的、可操作的判断标准。第二,理论层面出现规范主义和功能主义的观点分野,但均有不足。规范主义侧重考察主体性质,以职能要件为补充,可能遗漏某些市场化主体提供公共服务所生成的数据。功能主义将公共使用价值作为识别标尺,存在倒果为因的逻辑误区,且裁量空间过大、实操性较弱,易引发公权力不当干预市场、管理成本过高等问题。现有理论无法完整、精准地界定公共数据的内涵与外延,甚至会加剧识别的复杂程度。

规则不一和理论分歧导致对公共数据界定的认知存在偏差:就主体而言,以主体是否具有营利性和数据处理能力作为衡量标准;就客体而言,以数据是否已公开、对公众是否有益、内容是否具有公益性作为判断依据。这些观点都偏离了公共数据内涵当中的“公共管理和服务”的本质,会不当扩大或缩小公共数据范围,制约公共数据资源配置。

公共数据开发利用模式的转变也对公共数据界定提出了新的需求。此前,公共数据开放是开发利用的主要路径,但受限较多、可开放数据较少,以开放为导向形成的公共数据概念范围较窄。当前,公共数据授权运营的前景广阔,通过数据“可用不可见”强化了数据安全和相关主体权益保障,可开发利用的公共数据范围得以扩展。若沿用旧概念,不合理地限缩公共数据边界,则部分数据将继续“沉睡”。因此,有必要重新审视制度和实践变化情形下公共数据概念的调适问题。可对公共数据概念进行合规性、合目的性的再界定,调和规范主义和功能主义的冲突,厘清界定的理论依据,确定概念的构成要素,提出具体的识别标准与方法,破除识别障碍,确保公共数据资源“供得出、流得动、用得好”。

基金项目:2021年度辽宁省社会科学规划基金青年项目“‘数字辽宁、智造强省’背景下辽宁省数据要素市场培育的法治保障研究”(L21CFX003)

作者简介:张珺,女,法学博士,大连海事大学法学院讲师、硕士生导师。

一、公共数据概念界定现状:政策规范与理论观点

当前,中国政策规范和学理研究围绕主体、内容、行为、目的等要素建构公共数据界定标准,但分为多种具体路径。

(一) 中国政策规范中的公共数据概念

现行规范中的公共数据定义有规定性定义和描述性定义两类,形成两种识别逻辑。规定性定义沿用政府信息的主体和职能要件,并在政务数据基础上进行扩张,^①可直接作为公共数据的识别依据。规定性定义包含三种模式:一是“主体+行为”,以《贵州省大数据发展应用促进条例》为例,将公共数据定义为“各级政务部门、具有公共管理和公共服务职能的组织及其技术支撑单位,在依法履行公共事务管理职责或者提供公共服务过程中收集、产生的数据”;二是“主体+目的”,以《江苏省公共数据管理办法》为例,强调生成数据的目的是“履行法定职责、提供公共服务”;三是“主体+内容”,以《北京市公共数据管理办法》为代表,在主体之外附加“具有公共使用价值的,不涉及国家秘密、商业秘密和个人隐私的”的内容限制。

规定性定义中,主体要件的核心机构类型明确,即国家机关、法律法规授权的具有公共管理职能的组织;主体边界则不统一,主要是对公共企事业单位的涵盖范围不统一、不清晰。职能要件有行为和目的两种表达方式,前者覆盖面更广,后者则限定数据获取与履职目的的关联性。“主体+内容”模式比较特殊,内容维度不是对职能的解释,而是强调了数据的公共使用价值及内容限制。描述性定义多见于国家层面的政策措施,表述为“各级党政机关、企事业单位在依法履职或提供公共服务过程中产生的”数据。^②该定义方式未直接划定主体边界,需配套识别规则。

(二) 学理研究中的观点争鸣

关于公共数据概念的理论研究,存在规范主义和功能主义两种对立的界定进路,二者所确立的界定标准差异明显。规范主义路径以公权理论为视角,以主体和职能要件为核心,^③还衍生出单一的主体维度界定等观点,^④即仅根据制作或取得数据的主体类别判断相关数据是否应被纳入公共数据范畴。不同界定模式对公共数据范围内核的认知趋同,但对边界的理解不一,这与现行政策规范的情况一致。规范主义观点中,有学者将数据持有者分为政务主体、公共非营利主体、公共营利主体和非公共营利主体,按主体公共性强弱确定公共数据外延,试图解决主体边界模糊问题。^⑤功能主义路径则舍弃主体要件,从使用价值角度衡量,认为凡具有公共使用价值的的数据都属于公共数据。^⑥

理论争鸣的核心是如何阐释公共数据的“公共性”。目前观点按简繁程度不同可分为:第一,极简标准,单一主体维度或单一价值维度;第二,主体和职能两要件标准,包括“主体+内容”“主体+行为”“主体+目的”三种具体模式;第三,极繁标准,至多七要素的动态评价体系。^⑦现有研究虽已作出有益探索,但有的主张存在逻辑漏洞,有的停留于外化特征,有的偏离开发利用制度目标,仍未厘清公共数据的内涵和外延。

二、公共数据概念界定存在的问题

现有政策规范中公共数据范围的中心明确而边界模糊,学理研究中存在路径对立,各类界定方案均有缺陷,造成公共数据界定的认知偏差。需要分析公共数据概念界定的现存问题,并以此为镜鉴,找到合规律性、合目的性的界定路径。

(一) 极简标准的不足

极简标准因限制条件单一,采用“一刀切”思路,难以适用于来源广、类型多的公共数据识别,容易造成

① 参见马颜昕:《论公共数据的范围》,载《行政法学研究》2024年第4期,第84页。

② 《中共中央办公厅、国务院办公厅关于加快公共数据资源开发利用的意见》(简称《开发利用意见》)、《公共数据资源登记管理暂行办法》、《数据领域常用名词解释(第一批)》(简称《名词解释(一)》)等文件均采用此定义。

③ 参见王锡锌、王融:《公共数据概念的扩张及其检讨》,载《华东政法大学学报》2023年第4期,第21-22页。

④ 参见陈全真:《从政府数据到公共数据:概念演进与制度选择》,载《华中科技大学学报(社会科学版)》2024年第5期,第80-81页。

⑤ 参见沈斌、黎江虹:《论公共数据的类型化规制及其立法落实》,载《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2023年第1期,第70-71页。

⑥ 参见宋烁:《公共数据识别宜采用功能主义进路》,载《政法论坛》2024年第4期,第70-71页。

⑦ 参见张运昊:《公共数据的动态体系化识别》,载《华中科技大学学报(社会科学版)》2025年第4期,第86-90页。

范围的不当扩大或遗漏。

首先,单一主体维度的筛选效果差。一方面,常见公共主体生成的数据中的与公共管理或服务无关的数据,如后勤等内部事务数据,不应被纳入公共数据范畴。另一方面,私主体提供的市政公用事业等公共服务具有基本保障性,^①其产生的数据应当被认定为公共数据。仅依据主体类别判断,难以排除无关数据,也会遗漏私主体提供公共服务所生成的数据。

其次,单一价值维度(即纯粹功能主义进路)的问题较多。第一,缺乏必要性、正当性及效益性。在不限定数据持有主体的情况下,私主体掌握的某些数据确有使用价值与需求,可通过市场机制实现数据流通,无须政府经由公共数据开发利用机制直接参与。若仅以公共使用性为由管控部分私人数据,易导致公权力过度介入市场,背离适度干预的要求。管理来自私人的全部可公用数据需投入大量成本,政府难以负担,且竞争与监督不足亦会造成效益低下。第二,存在倒果为因的逻辑错误。部分数据的价值具有潜在性、或然性等特征,须经数据融合方能挖掘。因此,不应以对数据功用的预判作为是否将其纳入公共数据范围的衡量标准。第三,将“公共数据”和“具有公共使用价值的信息”相混同,^②导致公共数据开发利用制度中的控权要求被抛弃。^③公共数据开发利用在追求效用、拥抱功能主义的同时,并未放弃规范主义的控权立场;完全剥离主体要件,会消解规范主义对公权力设置的制度约束。第四,无法解决边界扩张问题。功能主义观点持有者批判规范主义“先扩大再限缩”的界定方法。^④鉴于公共数据潜藏极高的经济社会价值,不论选取何种进路,均需尽量扩展可利用数据的范围,功能主义路径也难免存在扩张公共数据边界的冲动。“公共使用价值”标准可能导致政府从数据价值反推,超限度索取数据。第五,错误地将可公开性作为界定依据。^⑤该观点的误区有三:其一,公共数据界定是前提,开放、授权运营是后续利用方式,不能以是否可公开反向识别是否属于公共数据;其二,授权运营采用“可用不可见”的开发方式,可在运营域内合规开发个人隐私、商业秘密等数据,无须排除此类数据;其三,公共数据与个人数据、企业数据等本就存在交叉地带,同一数据可能处于三者的相交区域,这是由数据物理属性和三个概念内涵维度不同决定的。不需要也不应该在公共数据概念中排除“专属于”其他主体的数据,在利用环节遵守权益保护规则即可。

(二) 极繁标准的问题

极繁标准的代表性观点是由七种要素构成的动态评价系统。通过对各要素的互补和抵消加以衡量,固然更为全面,有助于使某些难以断定的个例清晰化,但过多标准的互动反而容易模糊关键因素,偏离公共数据的本质。同时,裁量多个要素的重要程度亦会造成主观判断空间过大,加剧公共数据识别的不确定性。有学者提出,《开发利用意见》淡化了公共数据概念为何的表述方式,转向模糊性、动态性、原则性的描述,以此佐证规范层面已放弃严格限定的趋势。^⑥这一看法不够恰当。描述性定义之所以出现,是因为随着公共数据概念的扩张与数据持有主体类型的多样化,公共数据本身难以通过简洁的概念予以清晰表达。若在定义条款中作完整呈现,则文字过于冗长,不符合中国立法语言简约性的特点。^⑦但非限定性的概念形式并不意味着放弃对公共数据范围的界定。面对数据管理与利用的实践需求,创建公共数据判定方法仍有必要性。即便已运用目录式列举的登记管理模式,也要将界定依据前置,据此判断是否应将某数据纳入公共数据范畴。

多要素主张中甚至演化出“自主选择”模式,认为在公私利益交叉领域,应允许国有企业、事业单位等数据持有者自愿将数据纳入公共数据范围。^⑧然而,该主张缺乏合理性。企事业单位为提供公共服务所产生

① 参见马颜昕:《论公共数据的范围》,载《行政法学研究》2024年第4期,第92页。

② 参见王锡锌、王融:《公共数据概念的扩张及其检讨》,载《华东政法大学学报》2023年第4期,第20-21页。

③ 持纯粹功能主义观点的学者认为,主体和职能两要件的界定思路延续了《中华人民共和国政府信息公开条例》中的政府信息公开定义,是规范主义控权模式的产物,具有公民权利保护的视角。为制约公权力,立法在界定概念时遵循行政权的运行逻辑,确立了两要件标准,使概念与信息公开行为、法律后果相对应,并使围绕概念建立的规则可通过立法和司法保障其规范性,服务于保障公民知情权、监督行政权、依法行政等制度目标。参见宋烁:《公共数据识别宜采用功能主义进路》,载《政法论坛》2024年第4期,第65-66页。

④ 参见宋烁:《公共数据识别宜采用功能主义进路》,载《政法论坛》2024年第4期,第66-67页。

⑤ 参见宋烁:《公共数据识别宜采用功能主义进路》,载《政法论坛》2024年第4期,第69、71页。

⑥ 参见李子硕:《论公共数据的概念界定:命题价值与架构选择》,载《数字法治》2025年第6期,第81页。

⑦ 参见杨颖:《立法语言:从模糊走向明确》,载《政法论坛》2010年第6期,第47页。

⑧ 参见李子硕:《论公共数据的概念界定:命题价值与架构选择》,载《数字法治》2025年第6期,第83页。

的数据兼具基本性与国家性,本就应当界定为公共数据;且其可能潜藏较高价值,按公共数据管理可实施共享、开放或授权运营,助力社会治理与产业创新。若允许以意思自治决定数据是否归入公共数据范畴,部分主体可能因无法直接增进自身利益而作出否定决策,这将损害公共数据开发利用的预期总体效益,无法达成该观点试图实现的公私利益均衡。况且,数据以符号的物理形态存在,可实现非排他使用,被纳入公共数据范畴并不妨碍持有者对相关数据开展自主开发、交易流通等市场活动,反而有利于达成公私双赢局面。可见,高度动态化的极繁模式意味着放弃明确界定公共数据,无法形成统一、稳定的预期,缺乏合理性。

(三) 对于两要件标准的检视

根据主体和职能两要件界定公共数据,是国内现行政策规范中的主流做法,但该标准存在五个尚未解决的问题:第一,如何划定主体边界;第二,公共服务职能究竟涵盖哪些行业与领域;第三,两要件的关系是什么,是须同时满足还是相互补充,界定时有无先后顺序;第四,应从行为角度还是目的角度阐释职能要件;第五,概念形式宜采用规定性定义抑或描述性定义。根据前文论述,极简标准和极繁标准都有严重缺陷,不宜用于公共数据概念界定。“主体+职能”标准虽伴有诸多疑点,但相比其他模式具有突出优势:该标准尊重公共数据概念的产生背景,把握公共数据的核心特征,成功搭建起公共数据界定的框架。因此,应当改进现有的“主体+职能”两要件标准,解决其现存的五个问题,形成清晰且可操作性较强的公共数据概念和界定方法。至于两要件标准中相对独特的“主体+内容”模式,既存在主体边界难以确定的问题,又有价值维度界定方式的不足,综合了规范主义和功能主义两种进路的弊端,实非公共数据概念界定的恰当选择。

三、公共数据概念再界定的思路

目前,理论和实践中对公共数据定义的争鸣持续存在,从对立统一的角度看,这也说明关于公共数据概念的认知正在逐步整合。由于公共数据开发利用的重大价值及公共数据概念在开发利用制度中的基础地位,面对现有界定模式的诸多缺陷,有必要进一步深入研究公共数据概念界定,回应前文指出的若干问题。考虑到近年来公共数据概念界定经历过一轮探讨热潮,笔者的论证可称为“再界定”。

尽管规则的模糊性不可避免,从含混到精确亦有赖规范与实践相互映照的演进过程,但法律作为一种预期机制,其制度设计始终贯穿对准确性的追求。^①对于公共数据这一经济社会潜能大、工具价值高的资源来说,若规范层面允许其概念存在较强不确定性,实践层面将面临边界失守的风险。若各地开展公共数据开发利用探索时的立法空间和裁量权限过大,界定结果的动态性偏高,则数据持有者、需求者等主体对处于边缘地带的权利之权利义务缺乏稳定预期,难以有序、高效地管理应用相关数据。

(一) 理论视角:规范主义为主、功能主义为辅

确定公共数据概念再界定的理论视角是改进“主体+职能”两要件标准的前置性问题。对于规范主义和功能主义的论辩,笔者认为,二者缺一不可,应当以规范主义为首要标准,以功能主义为辅助标准。在前者指引下明确公共数据的典型组成部分,形成公共数据概念的最大共识;在后者指引下探寻公共数据边界,确定合理、可行、有利的最大范围。

考察“公共数据”一词的产生过程可知,其具有规范主义和功能主义融合的底色。“公共数据”这一语词含义的开放性很强,这是公共数据概念界定困难的一个重要原因。如果不结合某一特定概念产生的背景,而仅从字面出发解释其内涵,容易导致其与该概念被提出和使用的目的、试图表达的意思相去甚远。纯粹功能主义界定思路的根本误区就是将公共数据概念视为“空瓶”,完全根据需求“灌注”内涵,没有尊重概念创设的意图。因此,需要通过历史解释方式探求“公共数据”概念被使用的原意。

最初,人们发现随着大数据时代的到来,许多数据被收集后可以多场景重复使用,具有极高价值。一方面,大量市场主体在营利性驱使下自发地复用、交易其持有的数据;另一方面,政府等公共机构因履职掌握的大量数据虽潜藏价值却处于沉睡状态,公众无从获取。数据价值和数据需求引发学术界和实务界思考“如何唤醒政府手中沉睡的数据”,于是产生了政府数据开放的动议,推动政府向社会提供其持有的数据资源。政务数据是对政府所持有数据的规范化表述。政务数据是公共数据当中比较明确、稳定的组成部分,体现出

^① 参见谢晖:《法律的模糊/局限性与制度修辞》,载《法律科学》2017年第2期,第4-5页。

公共数据概念来源的规范主义色彩。为了释放更多沉睡数据的红利,需要将政府以外诸多公共部门履行公共职能所产生的数据纳入应用范围,而政务数据概念无法准确指称此类数据,故使用包容性更强的公共数据一词,这体现了公共数据概念来源的功能主义色彩。因此,公共数据概念生成是立足规范主义、引入功能主义的结果,运用历史解释方法可以探知政策制定者使用这一概念的意图。公共数据概念的再界定,仍需坚持规范主义和功能主义主次分明、相互调和的理论视角。

(二)主体要件:限定性与开放性并存

针对改进“主体+职能”两要件标准的方法论探讨,应当厘清两要件的内涵与外延。公共数据概念的历史解释能够为主体要件的阐释提供有力支撑。可以采取限定性与开放性并存的方式确定公共数据概念中的主体范围:规范主义视角产生限定性表述,功能主义视角则产生开放性表述。

限定性意味着能够清楚指向部分主体类型。政务数据是公共数据的核心,这一点从概念演进过程来看是比较明确的,在现有理论、规则中也形成基本共识。政务数据的持有主体是政务部门,而立法机关、审判机关、检察机关等主体同样属于国家机构;结合中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征,用“党政机关”概括广义的政务数据持有者较为恰当。《开发利用意见》和《名词解释(一)》均已使用该表述。《党政机关厉行节约反对浪费条例》列举了党政机关的类型,包括“党的机关、人大机关、行政机关、政协机关、监察机关、审判机关、检察机关,以及工会、共青团、妇联等人民团体和参照公务员法管理的事业单位”。^①根据《中华人民共和国公务员法》,参照公务员法管理的事业单位是指“法律、法规授权的具有公共事务管理职能的事业单位”。^②《参照〈中华人民共和国公务员法〉管理的单位审批办法》规定,作为授权依据的法律、法规包括:法律;行政法规和国务院决定;监察法规;地方性法规;自治条例和单行条例;其他与行政法规有同等效力的政策性法规文件。^③例如,生态环境主管部门管理的生态环境保护执法队,即属于具有公共管理职能的事业单位。由此可知,党政机关对应的主体范围能够覆盖地方规定中所称的“国家机关、法律法规授权具有公共管理职能的组织”等,并以高度凝练的方式限定了相关主体。

除了党政机关之外,主体要件没有必要对其他主体作限定性表述,恰当的做法是采取开放性描述。这是因为,其他主体基本可概括为提供公共服务的主体,而“公共服务”正是职能要件中应予界定的概念,这会导致在主体和职能之间循环论证,陷入逻辑谬误。笔者认为,可以使用“企事业单位、其他组织”来描述其他主体,无须担心该表述过于宽泛而导致公共数据失去边界,因为后续可通过清晰地阐释公共服务职能、根据职能要件锁定数据客体。

以举例方式理解“企事业单位、其他组织”可能涉及的主体:第一,企业当中以市政公用企业为代表,包括供水、供电、供气、公共交通等企业;第二,不具有公共管理职能的事业单位当中以公立学校、公立医院等为代表;第三,其他组织中以居委会、村委会等基层组织为代表。当然,这些主体产生的数据并非全部属于公共数据,必须根据职能要件分辨:为提供公共服务而产生的数据应被纳入公共数据范畴,反之则不纳入。《名词解释(一)》的公共数据定义以“企事业单位”描述党政机关之外的主体,但未包含“其他组织”,应当补足。

此外,有必要澄清已有理论和规定中对主体要件的误解。首先,不宜以主体是否具有营利性来判定其所持有的数据是否为公共数据。随着国家职能的扩展,国家越来越多地承担公民的生存照顾义务并积极地给予人民各种利益,公共服务的提供主体呈现多元化特征,公用事业、科教文卫领域的许多事业单位、企业等都具有给付公共服务的功能。一些国有企业其实是组织私法化的产物,目的在于实现行政任务;还有部分行政任务通过外包、特许经营等方式交由私人承担,例如城市环卫等。^④有学者提出以非营利性或公共财政支持性作为识别标准,^⑤但这一观点缺乏合理性,难以适用于多元主体提供公共服务的现实情况。一方面,营利活动与公共服务不是互斥关系,营利主体可能因提供公共服务而产生公共数据。部分公共服务处于维持社会基本运行的公共领域。尽管引入市场机制后,其运营主体是以营利为目的的企业,但此类主体为提供公共

① 参见《党政机关厉行节约反对浪费条例》第2条。

② 参见《中华人民共和国公务员法》第112条。

③ 参见《参照〈中华人民共和国公务员法〉管理的单位审批办法》第4条。

④ 参见胡敏洁:《给付行政与行政组织法的变革——立足于行政任务多元化的观察》,载《浙江学刊》2007年第2期,第22-24页。

⑤ 参见沈斌、黎江虹:《论公共数据的类型化规制及其立法落实》,载《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2023年第1期,第70页;马颜昕:《论公共数据的范围》,载《行政法学研究》2024年第4期,第91页。

服务产生的数据,其公共性不亚于许多非营利性单位所产生的数据,应被界定为公共数据。例如,地铁客运服务是城市公共交通的重要组成部分,是典型的公共服务。中国采取 PPP (Public-Private-Partnership) 模式经营的地铁线路,运营单位是营利主体,其为提供地铁运营服务产生的客运量、车辆配置、车速、发车间隔、运营市场等数据既是公共数据,又是运营单位的企业数据,相关数据不因运营主体的营利性而被排除在公共数据之外。这类数据作为公共数据以开放或授权运营方式供应,作为企业数据以交易方式流通,两种配置形式可以并存。另一方面,非营利活动不必然属于公共服务,非营利主体所产生的数据可能不属于公共数据。一些由社会捐助设立的非营利民间组织自发从事公益事业,其活动并非基于法定职责或国家公共服务供给的延伸,这类组织开展公益服务形成的数据由其自身控制,不属于公共数据。例如,非营利性民间环保团体自然之友进行环保调查取得的数据,不因该组织的非营利性和数据内容的公益性而成为公共数据。仅在生态环境主管部门为履职取得相关数据时,如自然之友向其提供生态破坏案件线索时附调查数据,对应数据才可被纳入公共数据范围。尽管许多非营利性单位受到公共财政支持,其产生的数据属于公共数据,但这些情形均为国家提供公共服务的结果。可见,是否具有营利性与公共数据识别之间并无因果关系。

其次,不需要考虑主体承担数据处理义务的能力。有学者认为,数据持有者若不具备履行公共数据共享、开放及管理义务的能力,则不应将相关数据纳入公共数据范围,否则会不当增加利益协调和制度运行成本。^① 这种观点犯了因噎废食的错误。公共数据识别应当依据主体和目的双重维度作实质判定,不能因顾虑个别主体的能力短板而放弃认定。更何况随着公共数据管理机制逐步完善,归集、开放、授权运营等职能由数据主管部门等专门机构行使,持有者仅承担安全、质量、编目、提供等义务,无须独立承担数据处理全环节的义务。将前述数据纳入公共数据范畴不会降低制度效能,反而有利于充分释放数据潜能。

最后,无须专门指出其他主体,比如“技术支撑单位”。原因有二:第一,“企事业单位、其他组织”的范围足够大,可作为各类主体的兜底表述;第二,在公共数据产生过程中,诸如技术支撑单位等其他主体通常受有权主体的委托收集数据,数据应向委托机关归集,按委托方的主体类型和收集数据的用途来确定该数据是否应被纳入公共数据范畴。因此,不单独列举此类主体,不会导致主体不周延或数据遗漏。

(三) 职能要件:基本性与国家性复合的公共服务

在公共数据识别中,职能要件需与主体要件衔接使用,故职能要件可拆解为两部分阐释:第一,对“党政机关”职能的理解;第二,对“企事业单位、其他组织”职能的理解。党政机关的职能十分明确,用“依法履职”表述即可,不必额外解读。对企事业单位、其他组织职能的论证则应当严谨审慎,从本质上回答如何认定公共服务职能。

1. 公共服务的特征

公共数据范畴过度扩张当然是值得警惕的,但在政务数据基础上适度扩张所形成的公共数据范围,则能够实现公私利益均衡。划定公共服务的界限,为“公共性”找寻宽窄适度的阐释,探求公共数据的最大可能边界——既能充实可供开发利用的公共数据资源,又不会因概念开放性太强而造成公权力过度侵入私人权益,避免不合理加重私主体负担,从而有效协调政府供应、个体自用、市场交易等多方诉求。

公共数据概念界定职能要件中的公共服务,是指法定由国家提供的基本公共服务,须置于国家与社会关系^②的框架下加以理解。狄骥认为,任何因其与社会团结的实现与促进不可分割、而必须由政府加以规范和控制的活动的,就是一项公共服务,若不通过政府干预便无法保障。^③ 其是社会基本需求和国家职能两重意蕴的重合,兼具社会属性和政治属性,本质特征是基本性和国家性。

基本性是指该服务面向全体社会成员,构成公众生存发展与社会平稳运行的基础保障,^④ 注重均等化、普惠性和可及性。^⑤ 随着社会发展水平的提升,公众基本需求范围也会有所变动。需要注意的是,基本性不等同于全体公众都实际享受了该项服务,不应以受益人数多少来衡量。这是因为,公共服务的受益群体具有

^① 参见沈斌:《论公共数据的认定标准与类型体系》,载《行政法学研究》2023年第4期,第70页。

^② 国家与社会关系是社会科学研究中的基本范畴,仍在演化之中。

^③ 参见[法]狄骥:《公法的变迁》,郑戈译,商务印书馆2013年版,第49页。

^④ 参见马颜昕:《论公共数据的范围》,载《行政法学研究》2024年第4期,第92页。

^⑤ 参见郑功成:《投资于民:在发展中保障与改善民生——“十五五”时期社会保障与基本公共服务均等化发展的着力点》,载《人民论坛》2026年第7期,第15-16页。

开放性与抽象性,指向不特定人,唯有进入该服务领域后方能成为实际受益者。例如公共图书馆虽向社会公众均等开放,但并非所有人都从中获益,只有使用该资源的群体才真正受益。即使实际受益人数较少,如对社会上少数弱者的特别扶助,也不能否定其基本性。^①

国家性是指该服务依托国家的合法强制力提供,其权力源于国家特质的派生或分解,是国家意志的实现,即国家认为应当由其提供某项基本服务。^② 现代社会中的公共服务体现了保障公民发展的“国家内在秉性观”,即国家内在秉性表现为政府通过积极作为自证合法性的过程。政府之所以有必要存在,很大程度上是因其承担着公共服务职责,中国宪法亦明确规定了政府的公共服务供给义务。^③ 公共服务的范围和内容与特定国家的政治、经济、社会等状况密切相关,并随着不同历史时期国家理念与任务的变化而变动。正如狄骥指出的,公共服务的内容多样,始终处于流变之中,就连确定流变的趋势都并非易事。^④ 不同国家作用于社会的力量强度有区别,因而各国的公共服务的范围不尽相同。在中国,公共服务的范围亦将长期处于调整之中。^⑤

2. 公共服务的类型

按照需求层次的从低到高,可将公共服务分为三大类:生存性公共服务、安全性公共服务和发展性公共服务。生存性公共服务包括:基础设施建设,即保障生产生活正常运转的必备公共工程设施,属于一般性物质条件,包括道路、桥梁、水利设施、市政公用设施、气象设施等;公用事业,涵盖公共交通、邮电服务、供电、供水、供气、供热、垃圾与污水处理等;住房保障;就业服务;社会保障,包括社会保险、社会救济、社会福利和社会优抚。安全性公共服务是指政府在紧急情况下提供的安全救助服务,包括公共消防安全服务、自然灾害防治、重大突发疫病防治、医疗急救、卫生防疫等。发展性公共服务是政府为促进公民的各项发展而提供的产品和服务,包括:科学、教育、文化、卫生、体育(简称科教文卫体);法律援助;农业扶贫等。^⑥ 当然,前述列举的公共服务具体内容中,部分事务是否属于公共服务需要作进一步判断。例如,科教文卫体服务由公共服务和私人商业化服务共同构成,区分的依据在于国家性,即是否根据法律法规规定由国家提供。《中华人民共和国高等教育法》规定“国家……举办高等学校”,体现了国家在高等教育领域供给公共服务;非由国家举办的高等学校所提供的相应服务则不属于公共服务。

3. 公共服务的供应方式

作为公共数据界定职能要件内容的公共服务是国家职能的体现,但这并不意味着公共服务只能由政府或公立机构供应。合作治理时代,社会自治和半自治组织、私营企业已成为常见的公用事业、公共基础设施建设提供主体。^⑦ 国家提供公共服务主要有三种方式:第一,生产,即由政府、事业单位等机构直接生产公共服务;第二,购买,即政府将部分公共服务生产职能让渡给市场和社会组织,并为服务付费;第三,监管,即政府既不生产也不购买,而是通过市场准入、质量和价格监管来保证公共服务的质量和水平。^⑧ 因此,不论提供主体的公私性质、经费来源和营利性如何,都不影响公共服务的属性,这也是笔者将其他组织纳入公共数据界定主体要件、扩大主体涵盖范围的原因。

4. 公共服务界定的误区与澄清

公共服务概念在理论和应用中均存在混乱,公益服务、公共产品等概念常被作为其同义词使用,使公共服务及其相近概念指向不明。^⑨ 为此,需要明确公共服务的含义,并辨析相近概念,以便为公共数据界定提供支撑。

用公共利益来界定公共服务是错误的。这类主张仅关注社会层面的基本性而忽略了政治层面的国家性,使公共服务的解释外溢至公共利益领域。例如,有学者认为私主体持有的凡涉及环保、公共健康等公益

① 参见陈新民:《德国公法学基础理论》(上册),山东人民出版社2001年版,第203-206页。

② 参见曹胜:《从“国家”到“国家性”:语境与论域》,载《中国行政管理》2017年第3期,第65页。

③ 参见陈云良、寻健:《构建公共服务法律体系的理论逻辑及现实展开》,载《法学研究》2019年第3期,第6页。

④ 参见[法]狄骥:《公法的变迁》,郑戈译,商务印书馆2013年版,第47页。

⑤ 参见马英娟:《公共服务:概念溯源与标准厘定》,载《河北大学学报(哲学社会科学版)》2012年第2期,第76页。

⑥ 参见陈云良、寻健:《构建公共服务法律体系的理论逻辑及现实展开》,载《法学研究》2019年第3期,第13-14页。

⑦ 参见王军:《私主体何时承担公法义务:美国法上的“关系标准”及启示》,载《中外法学》2019年第5期,第1377-1378页。

⑧ 参见郁建兴、吴玉霞:《公共服务供给机制创新:一个新的分析框架》,载《学术月刊》2009年第12期,第18页。

⑨ 参见李延均:《公共服务及其相近概念辨析——基于公共事务体系的视角》,载《复旦学报(社会科学版)》2016年第4期,第166页。

的数据都属于公共数据,^①但这会不当扩大据此界定的公共数据的范围。公共服务的确具有保障公共利益的目的,但公益事业并非一概属于公共数据界定中应当考虑的公共服务。只有法定的由国家提供、举办或保障的基本公共服务,才能体现国家的社会职能,并作为公共数据的判断标准。纯私人实施的公益行为不体现国家意志,不属于公共服务,其产生的数据亦不属于公共数据,如前文所举自然之友一例。还有学者提出,公共服务的判定标准不是“关涉公共利益”,而是“表征公共利益”。^②然而,“表征公共利益”的识别仍诉诸主体公共性标准——是否为公共产品的提供者,由此陷入循环论证,既使公共服务的目的维度丧失了判定的必要性,也未能揭示公共数据界定中公共服务的本质。

不应将公共服务等同于公共产品。公共产品和公共服务两个概念的外延有所交叉,但公共服务所提供的产品类型不受物品性质限制:除公共产品外,准公共产品、有益物品、混合物品和中间品等都可能作为公共服务的内容。^③因此,不宜根据国家所提供的公共服务属于纯公共产品还是准公共产品来区分数据公共性的强弱。纯公共产品、准公共产品是经济学理论中的公共产品分类,以产品价值实现的非排他性和非竞争性为衡量标准,无法直接决定一项职能在社会运行中的事实公共性。实践中,应以公共服务职能的法定性作为数据公共性的判断依据。为履行法定公共服务职能而产生的数据即为公共数据,不应进一步区别公共性的强弱。例如,教育是经济学上的准公共产品,但依中国法律,公办义务教育是以国家财政性经费举办的公益事业,实施义务教育的公办学校所产生的义务教育相关数据是典型的公共数据,与交管部门履职(纯公共产品)所产生的交通管理数据具有同等公共性,在开放、授权运营等方面遵循同样的规定。

此外,不应因一项服务的覆盖面广、社会影响力大就将其归入公共服务范畴。有观点称,活跃用户数超过10亿的即时通信软件、大型互联网平台等企业,可被理解为公共数据界定中的公共服务提供者。^④然而,这种看法是错误的。一项服务具有涉众性并不能说明其必然具备基本性和国家性,不当然属于公共服务。

5. 公共数据界定的职能要件中公共服务标准的运用

可举医疗卫生数据一例,以理解职能要件中公共服务标准的运用。医疗卫生服务是公众生活、社会运转的保障,具有社会层面的基本性。仅有基本性不足以被认定为职能要件中的公共服务,因此并非所有的医疗卫生数据都是公共数据。

依据《中华人民共和国基本医疗卫生与健康促进法》的规定,国家提供公民可公平获得的基本医疗卫生服务,包括政府举办医疗卫生机构等,体现了由国家提供的基本医疗卫生服务具有国家性。所以,由国家提供的基本医疗卫生服务兼具基本性与国家性,才属于职能要件中的公共服务。识别医疗卫生数据中的公共数据,应以国家提供的基本医疗卫生服务作为职能要件的判断依据。公立医院是政府举办的提供基本医疗卫生服务的事业单位,其急诊诊察属于基本医疗服务,所产生的数据为公共数据,但其推出的纯自费项目不属于基本医疗范畴,所产生的数据不是公共数据。民办营利性医院为防控疫情,在院内建立医学观察点所产生的观察监测数据,是国家基于传染病防治的基本卫生服务职能要求医院履行公共卫生义务的结果,相关数据应属于公共数据;民办营利性医院的非基本医疗卫生服务所产生的数据不是公共数据。可见,对于党政机关之外的企事业单位、其他组织所产生的数据,无须考量主体性质,而应锚定公共服务这一职能标准:为提供兼具基本性与国家性的公共服务所产生的数据,应被纳入公共数据范畴,反之则不纳入。

另外,关于前文提及的“其他组织”中的居委会、村委会所产生的数据是否属于公共数据的问题,同样需根据该数据是否因履行公共服务职能而产生来判断。公共服务需求首先来源于基层,基层治理组织在了解和响应公共服务需求中发挥着重要作用,^⑤自治组织内的公共福利分配等事项属于该区域的公共事务。^⑥依据《中华人民共和国城市居民委员会组织法》,居委会具有办理本社区居民公共事务和公益事业,开展便民利民的社区服务,关爱老幼残困居民等职责。既然这是一项公共服务职能,居委会因履行该职能所产生的数

① 参见雷一鸣、周翔:《公共数据范围界定的方法革新》,载《西安交通大学学报(社会科学版)》2025年第4期,第188页。

② 参见沈斌:《论公共数据的认定标准与类型体系》,载《行政法学研究》2023年第4期,第68-69页。

③ 参见柏良泽:《“公共服务”界说》,载《中国行政管理》2008年第2期,第17页。

④ 参见雷一鸣、周翔:《公共数据范围界定的方法革新》,载《西安交通大学学报(社会科学版)》2025年第4期,第186页。

⑤ 参见翁列恩:《中国基本公共服务均等化的理论框架与实现路径》,载《中国社会科学》2025年第5期,第64页。

⑥ 参见于立深:《法定公共职能组织的资格、权能及其改革》,载《华东政法大学学报》2016年第6期,第51-52页。

据应被纳入公共数据范畴。

(四) 主体要件和职能要件的关系

消除公共数据概念界定中模糊性和不确定性的关键,在于具体、确切地阐释两要件的指向,并按照正确流程运用这种界定方法。界定方法是对公共数据内涵的外化,唯有恰切地阐释主体要件与职能要件的关系、理顺界定流程,“边界”的处理方能清晰起来。

两要件在公共数据的界定当中均需考量,但在适用上存在先后顺序。在识别流程(如图1所示)上,应先考察产生数据的主体。若主体为党政机关,再进一步考察相关数据是否为该主体依法履职所产生:若是,则该数据属于公共数据;否则不属于。若主体为党政机关之外的企事业单位或其他组织,则根据职能要件考察相关数据是否因提供公共服务而产生:若是,则属于公共数据;否则不属于。

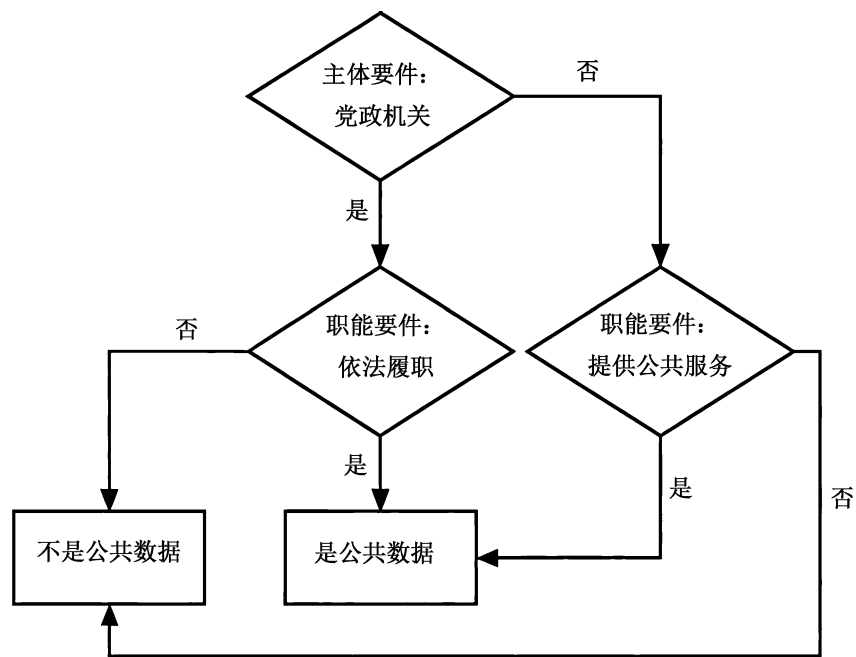


图1 公共数据识别流程

主体要件的考量是公共数据界定的首要步骤,但不是唯一标准,不起决定性作用。“主体框定则职能虚置”^①的观点是错误的。无论主体是否属于党政机关,都需要进行第二步职能要件的判断。对于党政机关产生的数据,职能要件起到反向识别作用,用于排除不应被纳入公共数据范畴的部分;对于“企事业单位、其他组织”产生的数据,职能要件发挥正向识别作用,用于认定应被纳入公共数据范畴的部分。

(五) 公共数据概念的表达形式

概念是内容和形式的结合,前文已论证了公共数据概念的应然内容,接下来的问题是采取何种形式表达这一概念。需从细节和整体两个层面考量公共数据概念的表达问题。

在概念细节方面,争议在于应从行为维度还是目的维度表述职能要件。笔者认为,应当选取目的维度表述公共数据概念界定标准中的职能要件。行为维度的用语是“在履行职能或提供公共服务过程中”,目的维度的用语是“为履行职能或提供公共服务”。二者看似一字之差、含义相同,实则表达了数据与履职之间的不同关系,其涵射数据的口径亦存在差异。就涵摄范围而言,行为维度大于目的维度。行为维度中,按语义理解,履职或公共服务活动所得数据均可能被纳入公共数据范畴,比如行政机关职工上下班打卡数据,外延相对宽泛。目的维度中,“为”的表述具有极强的合目的性,要求数据必须紧密关联公共职能目标,履职过程中产生的非围绕该目标的数据则被排除出公共数据范围,从而更加贴近公共数据的本质。

在概念整体方面,争议在于应采用规定性定义抑或描述性定义表达公共数据概念。笔者认为,应当采用

^① 参见李子硕:《论公共数据的概念界定:命题价值与架构选择》,载《数字法治》2025年第6期,第68页。

描述性定义表达公共数据概念。规定性定义必须包含逻辑约束,根据定义可直接识别公共数据,然而,公共数据的持有主体、职能类型及二者关系均十分复杂,若全部容纳于一条规定性定义中将极其冗长繁琐,令人难以直观理解。描述性定义只需包含主体和职能两要件,表述简明。但放弃逻辑约束亦意味着无法明确指向公共数据,因此采用这一表达方式必须衔接清晰的识别流程,形成“抽象+具体”的概念界定结构。后者相当于前者的“使用说明书”。

(六) 公共数据概念再界定方法的运用

前文已建构公共数据概念再界定的完整体系,确定了“主体+职能”两要件识别方法,厘清了界定流程。然而,该体系需要经由实践检验,为此,下文选取国内两起涉公共数据定性的案件,运用该识别方法进行推演,并与原有界定思路对比,以展示再界定思路下识别结论的推导过程,彰显其科学性与可操作性。

1. “柠檬查”反垄断诉讼中的二手车车险数据定性

2022年,上海彧菡汽车科技有限公司(简称上海彧菡)对北京与车行信息技术有限公司(简称北京与车行)提起诉讼,称后者滥用在国内二手车车险数据线上查询服务的市场支配地位,实施不公平高价和差别待遇行为。^① 该案被媒体称为“国内首例公共数据反垄断诉讼案”,引发业内关注。“柠檬查”是北京与车行运营的二手车信息服务平台,提供二手车车险信息,其数据全部来自中国银行保险信息技术管理有限公司(简称银保信)运营的全国车险信息平台。全国车险信息平台包含国内各保险公司的承保与理赔数据。据起诉状显示,截至起诉时,该平台尚未直接对外提供车险数据查询服务,仅独家授权“柠檬查”进行市场化查询。原告认为,“柠檬查”从该平台接入的二手车车险数据属于公共数据,其单次查询价格高达约30元,属于不公平高价行为;对会员、非会员实施差异化收费,则构成差别待遇。

全国车险信息平台的二手车车险数据是否应当被认定为公共数据是该案的首要问题,该定性会进一步影响对定价水平及差异化收费合理性的判断。从数据的产生过程来看,二手车车险数据是车主在保险公司投保、出险、理赔等环节中生成的,属于车主的个人数据和保险公司的商业数据。但同时,根据原中国银行保险监督管理委员会(简称中国银保监会)的监管要求,财产保险公司应及时、准确上传相关数据至车险信息平台,用于监测车险费率执行等情况。^② 原中国银保监会履行《中华人民共和国保险法》规定的保险业监督管理职责,是“法律法规授权具有公共管理职能”的组织,属于主体要件中的“党政机关”。其依托车险信息平台归集车险数据,目的在于履行保险业监管职能,构成“依法履职”。据此,车险信息平台汇聚的二手车车险数据应被认定为公共数据。

该案中车险数据的认定结论也说明,公共数据、个人数据、企业数据的范围可以发生交叉,不应以数据是否涉及个人隐私、商业秘密或是否可公开作为公共数据的界定标准。一些原本“专属于”某主体的数据,因公共管理和服务目的被收集后,即成为公共数据的一部分,但这并没有改变其与原主体的关系,而是增加了公共机构这一权益主体。数据符号化的物理特性决定了其客观上能够实现使用时的非竞争性与非排他性,因此可容纳多主体同时对同一数据行权而互不干扰、并行不悖,在遵守相关限制性规则的前提下即可有序开展公共数据资源的开发利用。因此,不需要也不应该在公共数据概念中排除“专属于”其他主体的数据。

2. 高德“拥堵延时指数”数据集定性

北京高德云图科技有限公司、高德软件公司(两公司并称高德)与万得信息技术股份有限公司(简称万得)的不正当竞争纠纷中,高德认为万得抓取其日级“拥堵延时指数”数据集并进行商业性使用的行为构成不正当竞争。万得认为,部分地方政府也发布拥堵延时数据,故高德的涉案数据属于公共数据,高德负有开放数据使用的容忍义务。^③

按照笔者的界定方法判断,该涉案数据集的产生主体为高德,主体类型上不属于党政机关,故需进一步考量数据是否为履行公共服务职能而生成。高德出于商业经营目的提供拥堵数据,不构成公共服务,其数据

^① 参见《国内首例公共数据反垄断诉讼案已受理 车险数据查询平台被诉滥用市场支配地位》,载法治网 2022 年 9 月 23 日, http://www.legaldaily.com.cn/Lawyer/content/2022-09/23/content_8784730.html。

^② 参见《中国银保监会办公厅关于进一步加强车险监管有关事项的通知》第 5 条。

^③ 参见“万得信息技术股份有限公司与北京高德云图科技有限公司、高德软件公司不正当竞争纠纷上诉案”,北京知识产权法院(2024)京 73 民终 1761 号民事判决书。

性质不同于政府为履行交通管理职责发布的拥堵指数。因此,高德“拥堵延时指数”数据集不属于公共数据。这一认定结果亦印证,现有功能主义界定进路中以“公共使用价值”为标准的做法会不当扩大公共数据范围,必须综合主体与职能两要件进行界定。

四、结语

采取描述性定义,将公共数据的概念表述为“各级党政机关、企事业单位、其他组织为履职或提供公共服务产生的数据”,其界定流程为“先主体、后职能”,如此方能完成对公共数据概念合规律性、合目的性的再界定。当然,概念界定只是公共数据资源开发利用的第一步。要搭建公共数据概念在实践适用中从规范到场景识别的桥梁,应在“主体+职能”两要件标准下通过目录列举典型的公共数据,并采用个例分析的方法聚焦定位模糊的数据,厘清其是否应被纳入公共数据范畴。同时,需推进公共数据的类型化、精细化研究,为共享、开放、授权运营、融合应用及利益分配等诸多机制筑牢理论根基。

Redefining the Concept of Public Data

ZHANG Jun

(Law School, Dalian Maritime University, Dalian 116026, China)

Abstract: The concept of public data is the “meta-concept” of the system for the development and utilization of public data resources, but theoretical research, policy norms, and practical application continue to show disagreements regarding this concept. Deviations or errors in the concept will restrict the effective allocation of public data resources, therefore it is necessary to redefine the concept of public data. From the perspective of integrating normativism and functionalism, this article adopts the “subject + function” two-element standard, explains the functional element from the perspective of purpose, and takes basic and national public services as the key element in identifying whether the data of non-party and non-governmental organizations belong to public data. By selecting the expressive form of descriptive definition and connecting the identification process of “subject first, function second”, a concept of public data that is consistent with both regularity and purposiveness is thereby formed.

Key words: public data; definition of the concept; public service; development and utilization; data element

(责任编辑:盛 怡)