

# 浙江数字法治政府建设路径研究

## ——以公共数据授权运营为着眼点

郭俊弟

浙江理工大学法政学院、史量才新闻与传播学院，浙江 杭州

收稿日期：2024年4月19日；录用日期：2024年4月30日；发布日期：2024年6月21日

### 摘要

建设数字法治政府是浙江省建设法治中国示范区的重要内容，近年来浙江省逐渐从建设法治政府、数字政府过渡到建设数字法治政府，公共数据的授权运营制度为两者融合建设搭建了桥梁。公共数据的授权运营对激活数据要素价值，推动我国数字经济发展与数字法治政府建设具有重要意义。近年来，浙江省围绕公共数据共享开放、开发利用开展探索，积极推动公共数据授权运营，并通过出台地方性法规、政策文件等措施初步构建了公共数据授权运营制度。但目前的公共数据授权运营在实践中存在着运营领域比较单一、容易导致垄断等风险，即阻碍了公共数据释放其应有价值，也不利于数字法治政府的健康发展。鉴于此，在浙江省大力推动建设法治中国示范区的背景下，结合现有法治政府与数字政府发展的丰富实践，以浙江省公共数据的授权运营着眼点，力图为浙江数字法治政府的建设路径提供一种新的思考角度。

### 关键词

法治中国示范区，数字法治政府，公共数据授权运营

# Research on the Development Path of Digital Rule of Law Government in Zhejiang

## —Focusing on the Operation of Public Data Authorization

Jundi Guo

School of Law and Political Science, Shi Liangcai School of Journalism and Communication, Zhejiang Sci-Tech University, Hangzhou Zhejiang

Received: Apr. 19<sup>th</sup>, 2024; accepted: Apr. 30<sup>th</sup>, 2024; published: Jun. 21<sup>st</sup>, 2024

### Abstract

Building a digital rule of law government is an important aspect of Zhejiang Province's efforts to

create a demonstration zone for the rule of law in China. In recent years, Zhejiang has transitioned from focusing solely on building a rule of law government or a digital government to integrating the two into a digital rule of law government. The authorized operation of public data has served as a bridge facilitating this integration. The authorized operation of public data plays a significant role in unlocking the value of data elements and promoting the development of China's digital economy and the construction of a digital rule of law government. Zhejiang has actively explored the sharing, opening, and utilization of public data, promoting its authorized operation through local regulations and policy documents, thus laying the groundwork for a system of public data authorized operation. However, current practices in public data authorized operation face challenges such as limited scope of operation and risks of monopoly, which hinder the full realization of public data's potential value and are not conducive to the healthy development of the digital rule of law government. Given this, against the backdrop of Zhejiang's strong push to build a demonstration zone for the rule of law in China, and drawing on the extensive experience in the development of the rule of law and digital governments, this approach takes the authorized operation of public data in Zhejiang as a focal point, aiming to provide a new perspective on the development path for Zhejiang's digital rule of law government.

## Keywords

**Rule of Law Demonstration Zone in China, Digital Rule of Law Government, Public Data Authorized Operation**

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

在“八八战略”指引下，浙江省由“法治浙江”到争创“法治中国示范区”，不断为建设中国式现代化注入新的法治动力。随着数字经济全球化的到来，对浙江省建设法治中国示范区提出了新的挑战的同时也带来了新的机遇。近年来，浙江在建设法治政府与数字政府上作出了积极探索。对于建设法治政府与数字政府的研究，早已引起各界学者的广泛研究关注，并且对于如何建设法治政府与数字政府已经有了较完备的理论研究。然而，尽管学术界对建设法治政府与数字政府的研究颇为丰富，但对于如何建设法治和数字融合型政府即“数字法治政府”的研究尚存一定空白。随着浙江不断加快对于公共数据资源的开发利用，公共数据的授权运营制度为建设数字法治政府提供了新的路径思考，并且数字法治政府是浙江省建设法治中国示范区的趋势所指。

## 2. 法治政府与数字政府建设的时代愿景与浙江实践

### 2.1. 建设法治政府与数字政府是时代趋向所指

建设法治政府和数字政府不仅是中国政府应对时代挑战的必然选择，更是对中国国际地位重塑和话语权争夺的重要策略之一。在全球化和信息化浪潮下，法治政府为国家提供了稳定、可预测的治理环境与营商环境，有利于吸引国际投资，增强国际社会对中国治理能力的信心。同时，数字政府的建设提升了政府管理效率和透明度，为公民提供更便捷的服务，减少了腐败的机会，增强了国内外对中国政府的信任度。尤其是在国际舞台上，我国不断推进法治政府与数字政府的建设，彰显了中国在国际秩序中的责任担当，体现着中国在全球治理中发挥的积极作用。

## 2.2. 建设法治政府、数字政府的浙江实践

法治政府，是建立在法治原则之上的政府形态。张文显教授认为，法治政府强调依法行政，保障公民权益，确保政府权力在法治轨道上运行，对于建设法治国家而言，法治政府是其最核心、最根本的部分。自 2004 年国务院印发《全面推进依法行政实施纲要》提出建设法治政府的目标数十年来以来，历届浙江省委省政府坚定不移地贯彻落实党中央有关于建设“法治浙江”的重大决策部署，采取了一系列措施，并且取得了巨大成就。

近年来，随着数字经济的发展，数字政府建设逐渐成为了政府管理体制改革的重要方向。数字政府，简而言之便是政府借助并充分利用各种高新技术，更新自身的结构框架、管理职能、运作理念，是一种创新的治理模式与服务的形式[1]。

以 2003 年 9 月出台的《数字浙江建设规划纲要(2003~2007)》为标志，浙江省开始全面建设“数字浙江”时代，充分发挥信息技术优势，构建社会管理综合信息系统，实现了跨部门、跨地区的信息共享与协同。同时，浙江省率先启动智慧城市建设项目，通过引入大数据、云计算等先进技术，提升了城市管理的智能化水平。浙江省成功设立了全国首个省级数据管理核心中心——浙江省数据管理中心，为数据的统一管理和高效利用提供了有力支撑。不仅如此，浙江政府还出台了全国“放管服”改革领域首部综合性地方法规——《浙江省保障“最多跑一次”改革规定》，以地方立法形式将改革实践固化为制度成果[2]。

## 3. 数字法治政府建设融合点——公共数据的授权运营

随着浙江省大力推动法治中国示范区建设，单独强调建设法治政府抑或是数字政府已难以满足发展的新要求，建设数字法治政府已然成为浙江发展的必然要求。2022 年浙江省政府出台《关于深化数字政府建设的实施意见》，首次正式提出了建设数字法治政府这一理念，同时要求要加快相关领域的立法工作，推动制度创新，消除技术歧视，保障个人隐私，形成对政府和社会各界的明确指引。数字政府与法治政府的建设是并行不悖的，在强调法治建设的同时，必须持续深化数字政府的建设以应对新技术、新业态所带来的挑战，以数字政府赋能法治政府建设；在促进推动政府运用大数据、高新技术履责的同时，更应当确保行为合法、制度合规，加强制度保障与规范引领。公共数据作为一种特殊数据，可以融合两者建设关系，在建设数字法治政府道路上发挥不可替代的作用。因此，在促进数字政府与法治政府融合建设中，构建公共数据授权运营制度应当作为重要切入点。

### 3.1. 公共数据之概念辨析

对公共数据作出定义的政府文件或者法律法规最早见于 2022 年 12 月发布的《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》(下文简称“数据二十条”)。“数据二十条”强调了对各级党政机关、企事业单位依法履职或提供公共服务过程中产生的公共数据，要加强共享和开放开发，强化统筹授权使用和管理。从文义而言，“数据二十条”主要从数据生成场景的角度对公共数据的范围作出界定[3]。然而问题是“数据二十条”并未从数据生成主体的角度进一步明确公共数据的内涵，其对公共数据范围的界定较为模糊[4]。《浙江省公共数据条例》(下文简称《条例》)作为全国首部公共数据地方性法规，对于公共数据作出了明确的定义，“本条例所称公共数据，是指本省国家机关、法律法规规章授权的具有管理公共事务职能的组织以及供水、供电、供气、公共交通等公共服务运营单位，在依法履行职责或者提供公共服务过程中收集、产生的数据。”据此可见，《条例》对于公共数据的定义是在“数据二十条”提供的“框架”之内更加明确地规定了产生公共数据的适格主体，此时对于公共数据已经形成了一个较为明晰的内涵。

### 3.2. 公共数据对于建设数字法治政府建设的积极作用

公共数据是数字法治政府科学决策和治理的基础，有利于驱动决策治理科学化。通过对公共数据的收集、整合和分析，政府可以更准确地了解社会状况、民生需求和问题症结，为决策提供科学依据。例如，政府可以利用公共数据分析犯罪热点区域、交通拥堵情况等，制定相应的治安和交通管理策略，提升社会治理效果。并且，于政府自身而言，政府可以借助数据技术实现信息共享、跨部门协同，从而优化资源配置，提升服务质量，更高效地履行职责，建设人民群众满意的数字法治政府。

### 3.3. 构建公共数据授权运营制度是建设数字法治政府的现实要求

首先，构建公共数据授权运营制度是数字法治政府尊重公民权利之体现。从行政法的维度上来看，政府授权公共数据开放运营，实际上是政府作为行政主体向公众、法人及其他组织开放公共数据资源的举措。此行为不仅基于公共数据所具有的公共性与共享性特质，亦与公众获取、使用政府数据所依据的权利基础紧密相连<sup>[5]</sup>。目前学术界对于公众所依据的具体权利类型争议不断，对于权利类型的争论大抵可以分为两类：第一类学者是在现有权力体系下以公民的知情权为核心，对公共数据的权利做出解释。其中部分学者认为政府公共数据开放与使用的权利基础归结于知情权、监督权和行政参与权，也有部分学者认为是知情权与平等权；第二类学者则认为，以公民知情权为权利基础的政府信息公开的制度逻辑已不能套用到公共数据开放的制度构建之中，因为公众对政府所掌握的数据资源已经不仅仅是公众知情之需求，而是使用之需要。公民知情权的保障只是政府公共数据开放使用行为所产生的权利效果之一，而非全部权利效果，更非权力基础。因此有学者提出了以“公民公共数据权”“公共数据公平利用权”等作为公众享有获取和使用政府公共数据的权利基础。虽然在具体权利类型上，学界尚未达成统一认识，但是无论是“知情权”或是“公民公共数据权”“公共数据公平利用权”都印证了一个基本事实：公民享有公共数据开放与使用的权利。因此，建设数字法治政府，构建公共数据授权运营制度是应有之义，这不仅是促进数据流通之需要，也是数字法治政府尊重保障人民权利之体现。

## 4. 浙江数字法治政府公共数据授权运营制度的实然状态

### 4.1. 浙江政府公共数据授权运营制度的构建探索

近年来，浙江省积极探索以地方性立法推动公共数据规范管理，激发数据创新活力。《条例》就是在此背景之下诞生的，为浙江省公共数据的管理提供了基础的法律依据和制度保障。《条例》明确了公共数据的范围、分类、管理机制和责任主体等，规范了公共数据的采集、存储、处理、共享等环节，可以称为浙江省建设数字法治政府的基础性法规之一。

具体分析，《条例》第五章规定了“公共数据开放与利用”，首先是在公共数据开放方面，《条例》明确了公共数据开放的内涵与开放的原则，并且将公共数据按照开放属性分为无条件开放、受限开放和禁止开放数据三类，同时要求相关部门组织编制全省公共数据开放目录，具体落实公共数据开放工作；其次是在公共数据利用方面，《条例》鼓励地方人民政府应当将公共数据作为促进经济社会发展的重要生产要素，促进公共数据有序流动，推进数据要素市场化配置改革，推动公共数据与社会数据深度融合利用，提升公共数据资源配置效率。

2023年9月1日《浙江省公共数据授权运营管理办法(试行)》(下文简称《办法》)正式生效，这标志着浙江政府构建公共数据授权运营制度来到了一个新的阶段，这也是全国首个从省级层面专门对公共数据授权运营出台的管理办法。《办法》旨在通过市场化授权运营模式，促进公共数据的有序开放，降低市场主体获取公共数据的门槛，激励符合条件的市场主体积极参与开发利用，进而深入挖掘公共数据的潜在价值，推动数据资源的有效利用与共享。同时，《办法》秉持着《条例》对待公共数据的基本精神，

对公共数据授权作了更为细致的规定。对政府部门的职责分工、授权运营单位安全条件、授权方式、授权运营单位的权利与行为规范、数据安全与监督管理作出了全面的规定。

《办法》强调试点政府要坚持总量控制、因地制宜、公平竞争的原则，结合具体应用场景确定授权运营领域与授权运营单位。这意味着，符合条件的机构都可以申请授权运营某一领域的公共数据，在对应的技术环境“授权运营域”内进行加工处理，形成数据产品和服务；也可以将社会数据导入授权运营域，与公共数据进行融合计算。《办法》的一大亮点是对授权运营的单位的资质条件做了较为细致的规定，从基本安全要求、技术安全要求、应用场景安全要求、重点领域具体安全要求四个方面作出了具体规定，有效的应对了如何规制公共数据授权运营参与主体准入资质混乱的难题[6]。总而言之，浙江政府通过《条例》《办法》对构建公共数据开放使用制度进行了有益探索，初步构建了公共数据开放使用制度体系。

## 4.2. 浙江政府公共数据授权运营制度的发展困境

### 4.2.1. 公共数据授权运营领域仍需扩大

为了适应数据时代的发展，全国多个省市纷纷出台了与公共数据相关管理规范条例，并且多地对公共数据授权运营进行了多样的实践探索。公共数据授权运营逐渐从理论阶段迈向落地实践阶段，例如北京公共数据运营专区、贵州大数据综合试验区等，各地实践创新探索不断丰富，公共数据开放与使用日益繁荣。总结各地实践经验来看，各地的探索模式可分为两种模式：基于国资基因的全权授权运营模式与基于场景导向的单一授权运营模式。浙江主要采取基于特定应用场景对公共数据进行授权运营，即数据被授权主体仅可在一定期限、一定范围内基于特定应用场景对公共数据开发利用，被授权主体获得收益并提供公共产品或者服务。例如，为化解交通拥堵建设的杭州“城市大脑”。单一授权运营模式虽然在数据管理、数据安全保障上有一定的优势，但是却在一定程度上限制了公共数据运营的发展与数据流通。

### 4.2.2. 公共数据授权运营尚存垄断风险

一般认为，公共数据的垄断常发生在上文提到的第一种发展模式即“基于国资基因的全权授权运营模式”之中，因为在该种模式之中，政府选择将公共数据集中授权给一家国有企业，由这家国有企业包揽该地区所有的有关公共数据加工、生产的工作。由于运营主体单一，授权运营主体独占运营，因而自然地存在着数据垄断和权力滥用风险，并且这极有可能会阻碍公共数据应有价值的实现，危害消费者权益和影响社会经济的发展[7]。虽然浙江目前对于公共数据授权运营模式主要采取的是第二种，但是这对于浙江构建公共数据公开使用反垄断制度仍然具有很重要的借鉴意义，随着公共数据授权运营制度的构建完善，对于公共数据授权运营模式也必然会有更多样化的尝试与选择。

### 4.2.3. 监管机制亟需完善

因公共数据本身的特性所致，公共数据的监管一直是一个棘手的问题。通常认为，公共数据的授权运营可以划分为一级市场和二级市场[8]。在一级市场中，公共管理和服务机构将公共数据授权给数据开发运营公司或特许经营者，从而形成了市场结构。而这些授权运营者在自己的平台上掌控着公共数据的运营，其他市场参与者则可以在这些平台上进行开发和交易，从而形成了公共数据授权运营的二级市场。在一级市场之中，公共管理和服务机构与私主体之间的权责问题是监管的重点，如果不将其责任转交给私主体则很有可能产生腐败、垄断的风险；二级市场所面临的市场主体的“利己主义”如何实现公平交易也是一大难点，并且由于公共数据可能涉及公民个人信息权、隐私权等，处置不当也会对公民权利造成侵害。因此对于两个不同市场的不同参与主体，对其应当构建科学对应的监管形式。

## 5. 浙江数字法治政府公共数据授权运营应然状态

“数据二十条”明确强调要“推进实施公共数据确权授权机制”。在数据已经演化成为新型生产要素的背景下，推进公共数据授权运营也具有极为重要的现实意义，作为促进公共数据流通的重要抓手，公共数据授权运营有利于数据基础制度的构建及要素市场化配置改革的推进。浙江省作为数据大省，在构建公共数据授权运营制度方面也是总在前列，因此更应当不断推动公共数据授权运营制度的完善，助力于数字法治政府与法治中国示范区的建设。

### 5.1. 丰富创新授权运营模式

为了促进授权运营制度的蓬勃发展，浙江政府应对授权运营模式进行多样化尝试与探索，应当以实现公共利益最大化、保护公民数据权益为原则选择授权运营的具体方式，探索混合模式或其他模式的授权运营。例如除了上文所言的主要两种模式，近年来也有学者提出了采取“特许经营”的模式进行运营公共数据[9]，况且各种运营模式之间并非非此即彼的关系，应当根据公共数据的种类、用途等选择最为合适的运营模式。此外，在保证数据安全的前提下，可以适当放宽对数据开发利用主体身份上的限制，积极鼓励各类市场主体积极参与数据开发利用。对于浙江目前仍然存在的基于场景导向的单一授权运营模式，也应根据场景项目具体的需求而设置科学合理的准入标准，以鼓励各类市场主体充分竞争，激发市场活力。

### 5.2. 保障授权运营机制的公平竞争，构建授权运营主体的行为规范体系

公共数据授权运营制度作为受到行政力量干预公共数据开放后的产物，不可避免的会在一定程度上限制公共数据开发运营的机会平等性、对象普遍性和过程透明性[10]。因此，在此背景之下，对于构建授权运营机制必须要保证其透明性，无论是授权运营的标准还是授权运营协议的签署都应保证公开透明，最大程度上从一级市场即市场准入阶段就能减少垄断行为发生的行为。其次，也应当从实质层面上提升授权运营机制的公平性，充分保障适格主体竞争参与权。具体而言，政府可以针对不同领域、不同地区的具体情况，建立科学的授权运营的准入评估机制，并且可以通过第三方评估机构进行科学评估与筛选。除了建立公平的市场准入机制，政府还应当建立竞争机制。要以市场化竞争作为确定公共数据授权运营对象的基本方式，对于此，可以在合理的范围之内通过增加授权运营主体的数量方式，允许相关市场上存在多个运营主体进行公平市场竞争，从而打破独占垄断的现象。此外，增加授权运营主体的数量可以解决目前浙江公共数据授权运营供需失衡的现状，能够增加对公共数据提供服务的供给，更好推动公共数据授权运营制度惠及人民群众。并且，通过市场竞争机制的作用，不仅可以有效防止垄断现象的产生，而且能够激励运营主体改进其服务质量与经济效益，从而更有效地挖掘公共数据的潜在价值。然而，这些优势必须在数量合理增加的前提下，并且准入单位的资质须符合《办法》规定。因为过多的运营主体加入可能导致秩序混乱和监管难度增加的问题。

### 5.3. 构建监管体制，完善绩效考核监督机制

《办法》中的第五部分(授权运营单位的权利与行为规范)和第六部分(数据安全与监督管理)为监管体系的建立提供了坚实基础。第五部分规定，处理数据的人员必须实名认证和备案，签订保密协议，且不得直接接触原始数据。第六部分指出，授权运营单位主要负责人是数据安全的第一责任人，要求数据主管部门加强风险管理与应急响应，每次授权都需针对具体场景制定应急预案，未制定预案的不得授权。这两部分从不同角度构建了公共数据授权运营的监管体系，但仍然有可以完善的部分。例如相关部门应当加强对公共管理和服务机构及其工作人员的绩效考核，以优化授权主体的决策和部署。除了贯彻落实

《办法》规定的对本级授权运营单位开展授权运营情况年度评估、动态管理制度，授权运营单位内部也应当建立内部考核监督机制，确保数据安全合规，保护广大人民群众的权益。同时，要推动对数据运营主体的分类管理，可以从安全管理能力、数据治理能等多个角度评估数据运营主体，并根据其能力动态给予相应的开发利用范围和时长权限。总而言之，公共数据的开放和授权运营必须建立在数据安全和隐私保护的基础之上。数字法治政府需要建立健全的数据管理制度和规范，保障数据的安全性和隐私性，防止数据泄露和滥用，保障公民权益不受侵犯。只有在数据安全和隐私保护的前提下，公共数据的开放和授权运营才能更好地为社会服务与促进数字法治政府建设。

## 6. 总结

在浙江省大力推动建设法治中国示范区的背景之下，探索构建公共数据授权运营制度，是推动浙江省数字政府与法治政府融合发展的有效策略。同时浙江省作为数据大省，公共数据授权运营对于推动浙江省数字化转型至关重要，不仅有助于对于公共数据的探索，更能解决其中存在的难点。作为公共数据改革领域的先行者与领跑者，浙江省已初步搭建了公共数据授权运营制度框架，然而，由于公共数据授自身的复杂性与授权运营制度本身的特殊性，其在实际运用中仍然面临一些挑战。例如，授权运营领域单一、垄断风险以及监管难度等问题，对此应不断从制度层面对公共数据机制进行变革完善，同时还需要授权运营主体与政府相关部门的共同努力，如此才能更好地发挥公共数据授权运营制度对数字法治政府建设的促进作用。

## 参考文献

- [1] 张成福, 谢侃侃. 数字化时代的政府转型与数字政府[J]. 行政论坛, 2020, 27(6): 34-41.
- [2] 罗利丹. “八八战略”指引下的数字法治政府建设——浙江省推进数字政府与法治政府建设深度融合的经验与展望[J]. 观察与思考, 2023(12): 97-108.
- [3] 栾国春. 公共数据授权运营工作之刍议——《数据二十条》为公共数据要素化迎来新契机[J]. 中国经贸导刊, 2023(3): 76-80.
- [4] 张新宝, 曹权之. 公共数据确权授权法律机制研究[J]. 比较法研究, 2023(3): 41-42.
- [5] 朱峥. 政府数据开放的权利基础及其制度构建[J]. 电子政务, 2020(10): 117-128.
- [6] 王晓冬, 董超. 我国公共数据授权运营地方实践、面临挑战及对策建议[J]. 中国经贸导刊, 2023(12): 54-56.
- [7] 王迪. 公共数据授权运营的垄断风险及其应对[J]. 江西财经大学学报, 2024(4): 1-11.
- [8] 刘阳阳. 公共数据授权运营: 生成逻辑、实践图景与规范路径[J]. 电子政务, 2022(10): 33-46.
- [9] 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): 337-338.
- [10] 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.