

公共数据授权运营中个人信息保护研究

杨舒雯

长春理工大学法学院, 吉林 长春

收稿日期: 2026年9月11日; 录用日期: 2026年9月28日; 发布日期: 2026年10月27日

摘 要

在数字时代法治政府建设背景下, 公共数据授权运营是公共数据开放的一种重要实现方式。目前我国已将公共数据授权运营从业务模式推进到了制度建设实践阶段, 但随之出现了数据收集规则不清晰、数据存储存在安全漏洞和数据利用规制不足等个人信息保护隐患。运营中个人信息保护还面临行政机关监管不足、公民知情同意权规则适用、公民的权利行使与救济渠道存在问题的困境。公共数据授权运营中个人信息保护的应然逻辑是公益与私益的有机协调、权利义务责任的统一及法律与技术的融合。同时, 为实现公共数据授权中个人信息的有效保护, 我们应当在个人信息主体权利救济机制、公共数据授权运营行政法规和技术标准体系等方面构建和完善公共数据授权运营中的个人信息保护制度。

关键词

数字时代法治政府建设, 公共数据授权运营, 个人信息保护

Research on Personal Information Protection in the Authorized Operation of Public Data

Shuwen Yang

School of Law, Changchun University of Science and Technology, Changchun Jilin

Received: September 11, 2026; accepted: September 28, 2026; published: October 27, 2026

Abstract

In the context of building a law-based government in the digital age, the authorized operation of public data is an important means of opening public data. At present, China has advanced the authorized operation of public data from a business model to the stage of institutional construction and practice. However, hidden risks to personal information protection have emerged, such as

unclear data collection rules, security vulnerabilities in data storage, and insufficient regulation of data utilization. In its operation, personal information protection also faces dilemmas including inadequate supervision by administrative organs, difficulties in applying the rules on citizens' right to informed consent, and problems in citizens' exercise of rights and relief channels. The normative logic of personal information protection in the authorized operation of public data is the organic coordination of public and private interests, the unity of rights, obligations, and responsibilities, and the integration of law and technology. At the same time, in order to achieve effective protection of personal information in the authorized operation of public data, we should construct and improve the personal information protection system in the authorized operation of public data in such aspects as the rights relief mechanism for personal information subjects and the system of administrative regulations and technical standards for the authorized operation of public data.

Keywords

Building a Law-Based Government in the Digital Age, Authorized Operation of Public Data, Personal Information Protection

Copyright © 2026 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

我们正身处一个由数据驱动的时代。政府作为最大的公共数据持有者，其掌控的数据资源蕴含着巨大的经济与社会价值。随着现代社会发展，生产要素已不仅限于最初的土地、劳动和资本，尤其对如今数字经济而言，数据才是核心的生产要素。推动公共数据的有序开放与利用，已成为国家层面的重要战略。数字时代法治政府建设背景下，“公共数据授权运营”应运而生，它是指政府或其指定的机构，通过特许、许可等方式，授权特定的市场主体对公共数据进行加工、处理、开发并形成数据产品或服务，以实现数据要素市场化配置的新型模式。与传统的政府信息公开不同，授权运营更侧重于数据的深度加工和增值利用，其目标是激活数据要素潜能，赋能产业发展和社会治理。

然而公共数据，尤其是政务数据中，包含了海量的个人信息，如身份信息、社保信息、交通出行信息等。一旦这些信息进入授权运营流程，便面临着从公共部门向私营部门转移、从内部封闭处理向外部商业化利用转化的巨大风险。近年来，国内外一系列数据泄露与滥用事件警示我们，若缺乏严格的法律规制，数据价值的挖掘可能以牺牲公民个人信息权益为代价。

个人信息保护是现代行政法关注的重要议题。在公共数据授权运营的场景下，政府扮演着双重角色，一方面是数据的管理者和授权者，负有保障数据安全、维护公共利益的公法职责；另一方面，在授权过程中，其行为本身也可能构成对个人信息权益的干预。这使得行政法的介入具有了充分的必要性与正当性。现有研究多从民法的隐私权或经济法的数据产权角度切入，但从行政法视角系统审视授权运营全流程中个人信息保护的研究尚显薄弱。胡阳对公共数据授权运营中的个人信息保护问题进行了较为系统性的研究。他基于地方实践分析指出，运营中个人信息保护面临“知情同意”规则适用、目的限制原则与公共数据授权运营模式定位、数据要素流动效率与个人信息安全之间的价值冲突和制度困境，认为应当在个人信息主体权利救济机制、公共数据授权运营行政法规和技术标准体系等方面构建和完善公共数据授权运营中的个人信息保护制度[1]。唐伟然从司法保护视角研究了公共数据授权运营中个人数据权益的救济问题[2]。随着中国数字经济战略的推进，公共数据开发利用已成为关键议题。如何在释放数据价值

的同时,有效保护公民个人信息,是当前法律与政策制定者面临的核心挑战。本文聚焦于此,为相关制度建设提供了有价值的参考。

2. 公共数据授权运营与个人信息保护的理论基础

(一) 核心概念界定

公共数据授权运营的概念,通过对该组合性法律名词进行阐释,将围绕公共数据、授权运营两个关键词展开。公共数据被界定为各级行政机关以及履行公共管理和服务职能的其他组织在依法履职过程中采集和产生的各类数据资源。抑或是将公共数据的产生主体定义为全部或者部分使用财政性资金的各类具有承担公共服务职责的机关或单位[3]。对其概念的阐释,主要围绕其产生主体与内容属性展开。值得注意的是,现实中部分私营企业所掌控的数据,虽在规模上可能超越公共部门,但因源于私主体的授权同意,故不在本文关于“可授权运营公共数据”的讨论范畴内。面对公共数据体量庞大、界定不易的现实,本文将研究对象明确为:行政机关及公共职能组织在履职过程中形成并记录的各类数据及衍生数据。

公共数据是国家机关、公共服务机构等在履行职能中产生的各类数据资源,具有公共性、公益性与复合性三重属性。其范围涵盖政务管理数据与公共服务数据,其中包含大量可识别自然人的个人信息。公共数据需区分一般信息与敏感信息,后者因涉及人格尊严与基本权益,应设置更严格的保护标准。

公共数据授权运营是指政府通过法定程序授予市场主体数据加工权与产品经营权的制度安排,其本质是公共数据使用权的有限让渡。公共数据授权运营模式目前被大力推广的重要原因就是可以利用数据运营获取利益的优势,刺激更多主体进入数据市场,促使数据在政府数据开放基础上进一步深化流通[4]。与数据开放不同,授权运营以数据可用不可见为原则,通过加工形成数据分析报告等衍生产品实现价值转化,原始数据不得交易流转。实践中已形成法定授权、市场竞标、公私合作等多元模式,智能合约等技术手段正逐步应用于流程规范。

(二) “公共数据授权运营”的行政法属性

对于公共数据授权运营的行政法属性,理论界存在不同看法,现存在行政许可说、行政协议说和特许经营说。学者冯洋认为应属于行政许可,从政府角度来看,公共数据授权运营是政府通过开放公共数据的积极行为以满足申请人需要的活动,属于一项具体行政行为。而在政府未实施该积极行为前,行政相对人处于禁止从事公共数据运营的状态,因此公共数据授权运营在性质上满足行政许可的定义[5]。但这种观点并没有考虑到在授权运营过程中,除存在申请许可程序还存在与政府进行协商、磋商的程序。

行政协议说主张公共数据授权运营体现了政府与市场之间的公私协作的关系,其通过行政协议的订立来实现对公共数据开发利用活动的监管。但以行政协议模式下直接订立的授权运营合同有可能会存在公平性及竞争性的缺失的问题,并不能通过竞争性授权方式在市场配置中充分促进公共数据要素的流动。

特许经营说主张公共数据属于国家基于自然垄断地位而掌握的公共资源,公共数据授权运营实质上是一种为实现公共资源增值而进行的配置行为,其应属于特许经营。

针对有限公共资源的分配型特许设权,其过程并非传统意义上由行政机关单方作出授权,而是在多元利益相互博弈的背景下,借助竞争机制筛选出符合条件的被授权主体。此类竞争性授权难以套用行政机关单方维护秩序或给付利益的履职模式加以说明,而是需要兼顾公共利益与私人利益,从而在实践层面实现对相互冲突利益的协调。

(三) 个人信息保护的理论依据

个人信息权益兼具人格权与财产权属性。前者体现为《中华人民共和国民法典》¹第1034条规定的人格尊严保障,要求任何组织不得非法处理个人信息,后者表现为数据要素价值中蕴含的个人贡献份额,

¹<https://www.court.gov.cn/zixun/xiangqing/233181.html>

在授权运营收益分配中应予以体现。这种双重属性决定了保护制度需兼顾防御性与收益性双重功能。

公共数据授权运营涉及公共利益与个人利益的冲突，需通过比例原则与正当程序原则实现平衡。比例原则要求数据利用目的必须正当，手段必须必要。正当程序原则则体现为授权流程的公开性，保障公众知情权。

3. 公共数据授权运营中个人信息保护的现实困境

尽管我国已初步构建起以《中华人民共和国个人信息保护法》²(后文简称《个人信息保护法》)、《中华人民共和国数据安全法》³为基石的个人信息保护法律体系，但公共数据授权运营在具体实践层面，仍暴露出诸多源于行政法层面的深层困境。首要的困境在于风险性质的转变与监管责任的模糊。在传统的政府内部处理模式下，个人信息受到法律法规等相对严格的约束。然而，一旦通过授权将数据处理权转移至市场主体，风险便从公域流向私域，性质发生了根本变化。实践中，授权方政府与运营方之间的责任边界往往不清，政府可能试图通过授权协议规避其本应承担的后续监管责任，这实质上是一种“监管规避”行为，将本应由公权力主体承担和消化的风险，不合理地转移给了分散的、弱势的公民个体。政府的基本职能在于社会化管理，对数据的社会化开放并非其主要工作内容，也并不是其所擅长的。加之面对高度专业化、技术化的运营方，行政机关自身可能也存在监管能力不足、技术手段滞后的问题，容易导致“一授了之、监管真空”的局面。

其次，作为个人信息保护基石的“知情同意”原则，在授权运营场景下几乎陷入系统性失灵。根据《个人信息保护法》，处理个人信息通常需取得个人同意。然而，在这一模式中，同意的“具体、明确”性要求难以实现，因为授权运营往往涉及对未来数据用途的探索性开发，初始阶段无法详尽告知所有目的；同意的“自愿性”也大打折扣，因为公共数据多源于公民办理行政事务时的强制性提供，在此背景下要求其后续商业化利用表示“同意”，近乎于一种变相的强制捆绑；此外，面向海量信息主体逐一获取同意的操作，成本极高，不具备现实可行性。这使得授权运营的合法性基础，不得不更多地依赖于“履行法定职责所必需”或“处理已公开信息”等例外条款，但这些条款若缺乏严格的司法解释与程序约束，极易侵蚀同意原则、滥用个人信息。

再次，行政法基本原则在此新型场景下面临着严峻的适用挑战。比例原则要求行政措施必须与所追求的正当目的相称，且应选择对公民权益侵害最小的方式。数据公益与私益双向平衡的实现，主要依靠各利益主体之间核心利益的保护和非核心利益的让渡。在授权决策时，政府必须审慎论证，拟授权处理的个人信息范围是否为实现公共利益所绝对必需。是否存在对个人信息权益侵害更小的替代方案。然而，目前缺乏对此进行精细化、强制性审查的独立程序。正当程序原则要求权力行使的公开、透明与参与，但当前的授权决策过程往往缺乏必要的公众参与和利害关系人意见征询环节，公民作为信息主体和最终的风险承担者，在决定其个人信息命运的关键决策中沦为“缺席者”，这严重违背了程序正义的要求。信赖保护原则也在此遭遇冲突，公民基于对政府公信力的信赖而提供个人信息，当政府将这些信息转而授权给商业机构运营时，是否违背了公民当初的信赖基础。如何平衡此种信赖利益与数据再利用的公共利益。

最后，公民的权利行使与救济渠道存在明显的梗阻。《个人信息保护法》赋予个人的知情、决定、查阅、复制、更正、删除等一系列权利，在授权运营的复杂链条中难以有效落地。权利行使对象模糊不清，公民应向政府还是数据运营方主张权利。若两者责任划分不清，极易导致相互推诿。在救济层面，公民维权之路步履维艰。个人信息主体面临双重困境，一是举证难，公民无法获取授权运营的具体流程与数

²http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202108/t20210820_313088.html

³http://www.npc.gov.cn/c2/c30834/202106/t20210610_311888.html

据处理记录。二是提起行政诉讼，面临着授权行为是否具有可诉性的争议。这种救济渠道的不畅，使得法律赋予的权利在现实中可能被架空，无法形成对数据滥用行为的有效威慑。

4. 我国公共数据授权运营中个人信息保护的完善路径

(一) 完善相关立法

首先，确立公共数据确权规则，应明确“国家所有、授权使用”的权属原则。即公共数据的所有权归国家，持有权归收集机构，运营权通过授权获得。

其次，细化分类分级保护标准，而对于敏感个人信息，则应采取更为审慎的“负面清单”管理，原则上禁止或设定极高标准方可授权，实现差异化的风险管控。将含个人信息的公共数据分为三级，一般信息可直接授权，敏感信息需脱敏处理，核心敏感信息禁止授权。同时统一匿名化技术标准，要求采用加密并去标识化双重处理，并由第三方机构出具有效性证明。

指定授权准入规则，在事前防范阶段，行政法的重心应置于风险源头控制。这意味着必须建立一套严格的、类似特许经营的准入机制，以高标准的门槛筛选运营方。准入标准应全面涵盖其数据安全管理制度健全性、网络安全技术能力、商业信誉与合规记录、以及承担风险的财务实力与保险保障。授权过程本身应引入竞争性程序，如公开招投标，以确保过程的公平与结果的优化。

可设立重大决策的听证程序。听证代表可由行业专家、企事业代表和社会公众代表等组成。听证参加人应客观公正地提出意见和建议。这一操作将公众参与嵌入到授权运营方案的决策阶段中，而非仅在事后接受投诉。

(二) 监管创新：构建多元协同治理体系

在事中监管阶段，行政法的角色应从静态审批转向动态、持续的合规督导。首先，应充分强化行政协议的公法规制功能。授权协议不仅是经济合作的契约，更是承载公共责任的载体。协议中必须明确约定数据处理的“目的限定”与“范围限定”，细化运营方的安全保护义务与违约责任，明确规定政府的监督检查权、审计权以及在严重违约时的合同单方解除权，并设定授权期满后数据的妥善处置方案。

可引入第三方机构进行监督，建议引入行业协会、公益组织等组成的社会监督委员会，对企业履行公共服务承诺的情况进行年度风险评估，评估结果向社会公示，评估结果与授权续约、税收优惠直接挂钩。这种制度设计将形成持续监督，使个人信息保护成为运营主体必须持续回应的压力，而非可以一次性通过的合规事项。

完善投诉举报机制鼓励学者吸纳学者、律师、公众对政府公共数据授权运营进行监督。投诉举报机制作为公众监督公共数据授权运营中个人信息保护的最后屏障，其制度设计的核心在于避免形式化运作，确保每一条涉及个人信息权益的投诉都能进入实质性核查程序。建立投诉举报渠道并对受理事项及时核查、处理和反馈。涉及个人信息侵权的投诉，应当由数据管理部门委托的独立第三方机构进行核查，而非交由被投诉的运营主体自行调查。第三方核查的结论须以书面形式向投诉人反馈，并说明核查依据与处理理由。

(三) 救济完善：构建便捷高效的权利保障渠道

在事后追责与救济阶段，行政法必须织密法网，确保责任落地与权利兑现。因个人信息相关案件中，自然人取证较为困难，可实行“举证责任倒置”，由运营方证明其数据处理行为合法，无法证明则推定侵权。

保障公民的合法权利，权利保障核心在于明确行政主体不可推卸的法律责任。必须通过立法或司法解释，确立政府在因授权不当、监管失职而导致大规模个人信息权益受损时，所需承担的行政责任乃至国家赔偿责任。这不仅是“权责统一”原则的体现，更是督促政府审慎行使授权权力的关键制度约束。

在此基础上,应构建一个并行且相互补充的多元救济体系,公民既可选择向侵权的运营方提起民事诉讼,也可对履职不力的监管机关提起行政复议或行政诉讼。当行政机关在授权运营的准入、监管等环节中,行政机关及其工作人员违法行使职权,其自身行为直接侵害个人信息时,且该行为与损害之间存在因果关系,受害人可以依据《中华人民共和国国家赔偿法》⁴(后文简称《国家赔偿法》)主张行政赔偿。若损害完全归因于数据运营者的独立过错,则政府可依据《国家赔偿法》第5条免责。若因政府失职显著加剧损害后果,政府应当承担补充赔偿责任。此外出于保护受害人的角度,可要求行政机关进行先行赔付,行政机关可要求运营者返还垫付金额及利息,这更有利于保护受害人得到赔偿。

同时,应大力激活和推进由检察机关提起的个人信息保护公益诉讼,对侵害社会公共利益的数据违法行为形成强大的司法制衡。此外,行政执法必须展现足够的威慑力,监管机构应被赋予更强大的调查权与处罚权,对违规运营方施以与其违法所得和危害程度相匹配的高额罚款、停业整顿乃至吊销资质等严厉制裁,大幅提高其违法成本。

5. 结语

在数字时代法治政府建设背景下,公共数据授权运营中的个人信息保护本质是数字时代公私利益的再平衡。在促进数据资源高效传播和增强社会福祉的同时,也应当要考虑私主体的隐私权和财产权。然而,它所暴露的风险转移、原则失灵与救济不畅等困境,呼唤着行政法的深刻回应。公共数据授权运营的成功,绝不能仅仅以经济指标来衡量,其更深层的价值在于,它是否在法治的轨道上安全、可信、负责任地运行,可通过制定公共数据授权运营领域的行政法规,以此健全该场景下个人信息保护的制度体系;优化个人信息主体的权利救济机制,为个体维权扫清障碍;建立公共数据授权运营的统一技术标准,推动法律规范与技术手段的深度融合,最终有效降低公共数据授权运营场景下个人信息保护的安全风险。

参考文献

- [1] 胡阳. 论公共数据授权运营中的个人信息保护[J]. 长江论坛, 2024(1): 61-70.
- [2] 唐伟然. 公益诉讼: 公共数据授权运营中个人数据权益的司法保护[J]. 昆明理工大学学报(社会科学版), 2025, 25(5): 22-32.
- [3] 黄尹旭. 论国家与公共数据的法律关系[J]. 北京航空航天大学学报(社会科学版), 2021, 34(3): 27-31.
- [4] 张会平, 马太平, 孙立爽. 政府数据赋能数字经济升级: 授权运营、隐私计算与场景重构[J]. 情报杂志, 2022, 41(4): 166-172.
- [5] 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.

⁴https://www.samr.gov.cn/zw/zfxxgk/fdzdgknr/bgt/art/2025/art_c51fa794e71343f2b1ff9f42502df99a.html