

公共数据授权运营中的垄断风险与制度纾困

杨舒涵

(西南政法大学 民商法学院, 重庆 400000)

摘要:公共数据授权运营是激活数据要素价值的关键制度,但其授权环节潜藏着垄断风险,具体表现为授权程序的非竞争性、市场准入的限制以及公共数据权属的异化。其生成逻辑源于公共数据来源的特殊性、授权机制的公私融合性以及产权规则缺位。为有效防控授权环节垄断风险,应构建竞争性授权机制,完善公共数据产权制度,建设国家级统一数据资源池,并健全公平竞争审查制度。通过制度重构,强化授权环节作为垄断风险传导中的“首道防线”功能,推动公共数据治理范式的变革,实现公共数据的有效供给与合理利用。

关键词:公共数据;授权环节;垄断风险;数据要素市场化

中图分类号:D922.29

文献标识码:A

文章编号:1008-7699(2025)05-0045-09

一、问题的提出

在数字经济时代,公共数据作为覆盖广、规模大、可信度高的战略资源,成为释放数据要素价值的关键突破口。自 2021 年“十四五”规划首次提出政府数据授权运营试点以来,《关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》(以下简称《数据二十条》)、《公共数据资源授权运营实施规范(试行)》(以下简称《授权规范》)等文件的出台标志着数据要素制度建设从理论走向实践。然而,该过程面临诸多挑战,其中垄断风险尤为突出。在授权环节,主要表现为授权主体滥用行政权力对公共数据资源进行非市场化配置或设置准入壁垒。从理论上讲,垄断风险不仅会抑制市场竞争,最终也将损害公共利益,阻碍数据要素市场的健康发展。在实践中,授权环节作为公共数据流通的起点与风险源,是公共数据进入市场的“闸门”,直接决定了后续运营环节的竞争格局。授权机制的合理性建构、透明化运作和公平性保障,对于防止垄断风险的滋生至关重要。现有公共数据授权运营研究多关注范围厘定^[1]、权属界定^[2]及收益分配^[3]等问题,对垄断风险研究明显不足,且相关研究多停留在宏观制度层面^[4],尚未穿透至授权环节这一关键节点。据此而言,聚焦垄断风险的源头环节,深入剖析授权环节垄断风险的表现形式、生成逻辑并提出针对性应对措施,对保障公共数据授权运营的健康有序发展具有重要理论与实践意义。

二、授权环节垄断风险的表现形式

在公共数据授权运营中,授权环节的垄断风险可依据其对市场竞争的影响程度划分为三种类型:第一类是非竞争性授权程序,行政部门未经竞争程序直接指定运营主体,剥夺其他市场主体的参与机会,将从根本上消解市场竞争的可能性;第二类是市场准入限制,即便存在竞争场景,行政部门仍通过设置不合理准入条件,筛选排除部分市场主体,导致市场竞争范围被压缩,最终形成寡头垄断格局;第三类是公共

收稿日期:2025-04-16

基金项目:司法部 2024 年度法治建设与法学理论研究部级科研项目(24SFB2016)

作者简介:杨舒涵(2000—),女,四川达州人,西南政法大学民商法学院博士研究生。

数据权属异化,^①这一风险加剧了公共数据资源的部门私有化倾向,其对竞争的影响并非局限于单一维度的排除或限制,而是通过资源垄断与权力寻租从制度层面瓦解市场公平竞争基础。

(一)授权程序非竞争性

当前,授权程序主要围绕授权方式与授权文件展开,二者在实践中均显现出一定的局限性。在授权方式上,行政机关多通过普通的行政决策程序直接确定运营主体。^[5]这种非竞争性授权方式实质上是传统行政性垄断在数据领域的延伸。公共数据本应通过竞争性程序遴选最优运营主体,以平衡数据安全与市场活力;但若由行政机关直接指定,会使具备资质的运营主体丧失平等竞争机会,进而导致相关市场难以形成有效的竞争格局,成为行政垄断的源头。在授权文件上,制度漏洞加剧了权力滥用风险。一方面,授权文件常被简化为会议纪要,甚至未经文件授权,仅以过去提供相关技术支持为由默示已获授权,^[6]缺乏对权利义务关系的法定化确认。另一方面,授权运营协议内容模糊化问题普遍存在,授权范围、数据权属等核心条款缺乏标准化规范。这种模糊性既削弱了法律约束力,又为运营主体滥用市场支配地位提供了空间。若行政权力与市场主体的权责关系缺乏透明化的载体,授权程序的合法性将受质疑,甚至可能诱发寻租行为与利益输送。这种现象的本质是通过行政决策的模糊性掩盖权利与义务关系的失衡,既欠缺法律约束力,又形成滥用市场支配地位的制度漏洞。垄断风险可能自准入阶段向数据使用环节传导,并通过授权运营过程使潜在风险转化为现实的垄断行为,最终损害市场的公平竞争环境和公共利益,加剧行政垄断的制度缺陷。

(二)市场准入限制

在授权环节,市场准入限制表现为对运营主体所有制属性的制度性倾斜及地域范围限制。其中,所有制倾斜分为显性规制与隐性偏好。显性规制通过规范性文件直接设定门槛,如在授权运营单位所有制上,东营市要求为国有控股单位,^②达州市限定为当地注册的国有控股企业,^③北京市进一步限定为“市属国有企业”,^④均将非公有制主体排除在核心运营领域;隐性偏好是指虽无明文限制,但各地在实践中倾向选择本地国有独资企业,如成都市、上海市授权本地国资企业负责公共数据运营,形成地域性垄断,实质构成了对非本地企业及非公有制主体的市场排斥。

从行政法维度审视,公共数据授权运营作为一种限制性开发利用方式,理应对被授权主体资格进行筛选,^[7]该筛选行为的正当性源于数据安全的考量,但实践中普遍存在的所有制偏向性筛选已超越风险防控的必要限度,沦为行政权力对市场主体的非理性干预,存在违反比例原则之虞。《中华人民共和国数据安全法》(以下简称《数据安全法》)规定,数据安全是指通过必要措施,确保数据的合法利用、有效保护及持续安全。换言之,行政机关应遵循比例原则,采取对市场竞争损害最小的手段保障数据安全。但当前部分国资企业凭借政府授权获取排他性数据控制权,既超出数据安全保障所需,又催生了新型行政垄断形态。

从竞争法视角观察,所有制限制叠加地域限制、非透明资质审核等隐性准入壁垒,共同构成了对市场竞争的严重阻碍。地方政府借助行政力量推行地方保护主义政策,固化市场准入壁垒,形成区域性行政垄断,导致全国统一数据要素市场被割裂,市场支配地位向属地国企集中。这种结构性垄断格局不仅会抑制技术创新,还将扭曲市场竞争机制,导致公共数据开发效率低下、公共服务质量停滞不前。最终,消费者在数据产品市场上被迫接受单一供给方的高价低质服务,全国统一大市场建设在数据领域面临制度性梗阻。

① “异化”在此指公共数据从服务于公共利益定位转变为部门谋取私利的工具,背离其公共属性,形成与社会公共利益对立的垄断形态。

② 参见东营市人民政府办公室:《东营市公共数据授权运营暂行管理办法(征求意见稿)》(2023年4月21日发布)第7条第1款。

③ 参见达州市数字经济局:《达州市公共数据授权运营管理办法(征求意见稿)》(2023年6月19日发布)第7条第1款。

④ 参见北京市大数据工作推进小组办公室:《关于推进北京市金融公共数据专区建设的意见》(2020年4月9日发布)。

(三)公共数据权属异化

在数字政府建设过程中,部门本位主义倾向已经逐渐显现。^[8]2023年,衡阳市以18亿元起拍政务数据及智慧城市特许经营权,公告发布5天后该拍卖被暂停;^[9]2024年,重庆市涪陵区转让首批数字资产亦被紧急叫停^[10]。这些事件暴露出相关部门试图将公共数据资产化并推向市场化交易的意图,本质上是对公共数据授权运营机制的误读。公共数据授权运营旨在通过授权机制推动公共数据的市场化运作,使其在合法合规的框架内实现价值最大化,而非将其简化为单纯的资产交易对象,否则容易引发公共资源过度资本化的风险。^[11]相关项目被紧急叫停的原因也正在于此。为在数字化转型浪潮中掌握主导权,部分部门试图通过垄断公共数据来巩固自身利益,将履职产生的公共数据异化为部门资产,以“国有资产保值增值”为由高价转让,^[12]将其作为财政创收工具。^①通过数据垄断巩固行政权力与经济利益,并随之催生“数据领地化”现象。这种权属性垄断^②不仅抑制了公共数据的社会整体再利用,还构成了行政性垄断的现实形态,阻碍数字政府建设的健康发展。此外,一些部门为维护自身权力边界、减少责任承担,以数据安全、管理权限等为由拒绝共享数据,形成数据孤岛,或者通过异构数据格式、非标准接口等技术手段制造共享障碍,并借此收取数据对接技术服务费,形成隐性垄断。公共数据被部门私有化后还可能产生寻租空间,因部分部门及人员“以数谋私”而影响公共数据开发利用的整体进程。

三、授权环节垄断风险的生成逻辑

上述三种表现均为授权环节垄断风险的具象化,其生成逻辑作为驱动这些行为的根源,揭示了行政权力异化为市场垄断力的作用机理:一是公共数据来源的特殊性奠定垄断势能,政府依托公共职能掌握核心数据资源,促使行政权力向数据控制力转化;二是授权机制的公私融合性催生寻租空间,行政监管与市场竞争边界模糊使得授权主体将垄断优势传导至运营主体;三是法律未明确公共数据权利归属,行政主体习惯性沿用传统资源管控模式维系垄断格局。三者叠加形成“垄断势能传导链”。

(一)公共数据来源的特殊性

数据具有非排他性、非竞争性和可复制性,可被多个主体同时持有和使用且不会因使用而损耗其价值,因此难以成为垄断性资源。然而,公共数据虽具有上述特性,却因其产生于各级党政机关、企事业单位依法履职或提供公共服务的过程,获取渠道相对有限,导致市场主体难以通过其他途径获得,故公共数据具有较强的稀缺性、排他性,甚至是来源的唯一性(例如公安、社保数据),并由此衍生出垄断性的特征。^[13]作为公共数据的垄断性控制主体,政府依托对数据资源的独占性地位,在授权环节天然具备优势。然而,若缺乏有效的制度约束,这种优势极易转化为行政垄断的工具。例如,政府直接指定关联企业,借助模糊的“特许经营”模式变相固化垄断格局,或者抬高市场准入门槛,设置行政壁垒,从而限制或排斥市场竞争。同时,公共数据通常由政府或其他公共部门提供,采集、存储、传输等过程均需严格遵循相关业务规范和标准。因此,与企业数据相比,公共数据通常被认为质量更高,减少了额外“质检”的必要。若授权程序缺乏竞争,这种高可靠性将进一步强化运营主体在后续数据产品和服务开发过程中的竞争优势,运营主体可能通过制定不合理高价、拒绝交易或附加不合理交易条件等方式巩固市场支配地位。

(二)授权机制的公私融合性

公共数据授权运营兼具公益性和经营性,^[14]这使得其在功利主义视角下追求最大化开发的市场观念与公共利益视角下开发公共资源的观念之间形成了某种“拉扯”,^[11]垄断风险根源之一就在于政府过度

① 4个部门所属的7家运维单位未经审批擅自确定数据内容、服务形式和收费标准,并依托多个系统数据对外收费,累计金额高达2.48亿元。参见审计署. 国务院关于2023年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告[R/OL]. (2024-06-25)[2025-05-28]. <https://www.audit.gov.cn/n5/n26/c10423410/part/10423799.pdf>.

② 权属性垄断是指通过行政权力将公共数据权属固化为部门特权,借助制度漏洞实现对数据资源的排他性控制,本质是行政权力与数据资源的不当结合。

追求营利性而压缩公益性空间。授权机制的双重属性使政府的角色定位面临挑战。政府作为公共数据管理者,承担着公益主体职责,通过规范化的授权程序选择具备资金、技术、管理能力且符合数据安全要求的优质运营主体,实现数尽其用,充分发挥公共数据的经济价值和社会价值,保障开发利用契合公共利益;而当政府作为授权收益者时,这一盈利角色易催生逐利动机,尤其在财政结构转型压力下,该倾向更为突出。近年来,土地出让收入减少,政府性基金收入整体下滑,^①地方债务规模持续攀升,^②以国有土地使用权出让收入为地方政府主要财源的“土地财政”模式已难以为继。与此同时,数字经济的快速发展为数据资产化提供了广阔空间。根据《中国数字经济发展研究报告(2024年)》,2023年我国数字经济规模达到53.9万亿元,占GDP比重为42.8%。数字经济发展不仅为城市经济发展模式转型提供新的机遇,还为地方政府摆脱财政依赖提供新的思路。^[15]地方政府期望通过公共数据资产化拓宽财政收入渠道,从传统的“土地财政”向新兴的“数据财政”^③转型,^[16]实现经济结构的优化升级,以缓解财政赤字的压力。在此背景下,政企合谋与利益捆绑的现象较为突出,授权主体通过独家授权变相构筑市场壁垒,诱发垄断风险。

事实上,授权机制的经营性与公益性并非此消彼长的对立关系,可通过科学的制度设计实现帕累托最优。构建公平竞争的市场环境是推动公共数据资源高效开发的关键,核心在于建立兼顾公益与市场活力的收益分配机制。一方面,落实“谁投入、谁贡献、谁受益”的分配原则,保障市场主体合理收益,激发市场活力;另一方面,建立收益分享机制,将运营收入用于公共服务,形成可持续的财政反哺路径。数据要素收益再分配,既为财政增收开辟新渠道,又能实现数字红利的普惠共享。

(三)公共数据产权规则的制度缺位

在数据要素市场化进程加速的背景下,公共数据确权已成为制约数据要素高效配置的核心问题。当前公共数据面临权属部门私有化和过度资产化的挑战,核心原因系公共数据产权制度的顶层设计尚未健全,制度建设呈现“实践先行、立法滞后、文件治理、政策推动”的时代特征。^[17]《数据二十条》创新性提出“三权”分置,即将数据资源持有权、加工使用权和产品经营权分置运行,试图通过淡化所有权、强化使用权的制度设计破解确权难题。但该构想目前仍停留在政策性文件层面,尚未转化为具有强制力的法律规范。

此外,有关公共数据确权的立法在规范层级上存在明显断层。在国家立法层面,《数据安全法》《中华人民共和国个人信息保护法》虽确立了数据分类分级保护规则,但回避了权属认定这一基础问题。地方立法则呈现差异化探索态势。重庆市、^④福建省、^⑤山西省、^⑥汕头市、^⑦西安市^⑧均明确政务数据^⑨属于国

① 2024年地方政府性基金中的国有土地使用权出让收入48699亿元,比上年下降16%;地方政府性基金预算本级收入57356亿元,比上年下降13.5%。参见国库司. 2024年财政收支情况[R/OL]. (2025-01-24)[2025-05-28]. http://gks.mof.gov.cn/tongjishuju/202501/t20250124_3955083.htm.

② 截至2024年12月末,全国地方政府债务余额475371亿元。参见预算司. 2024年12月地方政府债券发行和债务余额情况[R/OL]. (2025-01-24)[2025-05-28]. https://yss.mof.gov.cn/zhuantilanmu/dfzgl/sjtj/202501/t20250124_3955049.htm.

③ 数据财政是政府通过公共数据授权运营、有偿使用等机制,在保障数据安全和个人信息权益的前提下,统筹公共数据资源的市场化配置与收益分配,形成“数据要素收益反哺公共服务”的财政收支体系。

④ 参见重庆市人民政府:《重庆市政务数据资源管理暂行办法》(渝府令[2019]328号,2019年7月31日发布)第4条第1款。

⑤ 参见福建省人民政府:《福建省政务数据管理办法》(福建省人民政府令第178号,2016年10月15日发布)第3条。

⑥ 参见山西省人民政府:《山西省政务数据资产管理试行办法》(山西省人民政府令第266号,2019年11月27日发布)第7条第1款。

⑦ 参见汕头市人民政府:《汕头经济特区电子政务建设管理办法》(汕头市人民政府令第164号,2015年9月4日发布)第27条第2款。

⑧ 参见西安市人民政府:《西安市政务数据资源共享管理办法》(市政发[2018]47号,2018年11月12日发布)第7条。

⑨ 政务数据是公共数据的核心组成部分,特指国家机关及法律授权的公共事务管理组织在履行法定职责过程中产生的数据,其范围小于公共数据,后者还包括企事业单位在提供公共服务中生成的数据。

家所有。广东省规定政务数据为政府所有,^①强调政府对政务数据的控制权。事实上,政府所有是国家所有的体现,政府所有主张由政府依法代表国家行使公共数据的所有权,^[18]是基于促进数据利用而对公共数据权属作出的一种制度性安排。制度供给不足与地方实践的积极探索之间形成了显著张力,致使公共数据在市场化流转中面临产权关系悬置的困境,为垄断风险提供了滋生空间。当权属边界无法在法律层面清晰锚定时,行政机关便可能将公共数据资源圈定为部门排他性资产,造成公共数据的公益属性消解,部门利益凌驾于公共利益之上。

四、授权环节垄断风险的规制路径

在授权环节,核心任务是解决数据要素的“有效入场”问题,^[19]需以明晰的权责引导数据有序入市。在垄断风险生成机理中,公共数据来源的特殊性是其本质属性,授权机制的公私融合性也构成其内生性特征,二者难以通过制度重构得以解决。因此,规制路径应聚焦显性问题。针对授权程序的非竞争性以及市场准入限制,从授权程序的规范化着手,通过优化授权模式、实施差异化授权,构建竞争性授权机制。针对产权规则缺位的问题,需通过立法予以明确规范。同时,配套推进国家级数据资源池建设,依托统一平台实现数据资源集约化管理,并强化公平竞争审查制度,通过事前的政策评估,从源头防范垄断风险。

(一)竞争性授权机制的体系化建构

构建竞争性授权机制需以规范化程序为基础,为授权过程确立明确的操作流程;优化授权模式是完善竞争性授权机制的重要手段,使授权体系动态适配竞争性需求;差异化授权即为竞争性授权机制的价值实现路径,针对不同的数据资源类型实施精准配置,在激活市场价值的同时防范滥用风险,构建公益性与市场化并行不悖的授权生态。

1. 授权程序的规范化设计

需以公平性和竞争性为核心,遵循“依法依规、公平公正、公益优先”原则,通过“程序竞争”与“协议联动”,构建规范的市场筛选体系,解决实践中授权程序失范的问题。在授权方式上,行政机关应采用公开招标、邀请招标等市场化竞争方式遴选运营主体,避免直接指定,保障各类市场主体平等参与。运营主体选定后,需以《公共数据资源授权运营协议》为法律文件载体,明确授权范围、运营期限等核心条款,对双方权利义务予以确认。协议签署需经“三重一大”集体决策机制审查并备案,建立来源可查、责任可究的可追溯链条。通过前端竞争择优与后端刚性约束的双重保障体系,激发市场活力,防范权力滥用。

2. 授权模式的优化

运营主体兼具数据管理者和市场参与者双重身份,因此可能丧失中立性,进而滥用优势地位为关联方谋取利益。为此,在授权模式设计中需强化独立性保障,可借鉴新加坡电力行业的“管运分离”的授权模式:由其国有企业新加坡能源集团(SP Group)负责新加坡电力传输网络的建设和维护,确保电力输送的稳定性,电力零售商负责电力的销售和市场服务,为终端用户提供电力供应。^[20]零售商之间形成充分的市场竞争,让消费者在购买电力产品与服务时享有选择权,并受益于更具竞争力的价格。

借鉴新加坡经验,我国可构建“两级主体、分级授权”模式,以平衡安全与效率、降低垄断风险。在两级主体中,运营主体负责数据平台的建设与管理,开发主体专注数据产品化应用,实现管理与开发功能解耦。在分级授权上,一级授权由行政机关经竞争性程序选定运营主体,二级授权由运营主体遴选开发主体。该模式在江苏试点成效显著:一方面,依托“行政授权+市场筛选”双重约束,降低行政指定引发的垄断风险;另一方面,通过专业化分工优化资源配置,引入多家开发主体形成适度竞争,避免独家垄断导致创新停滞。此外,为防止该模式可能带来的资源碎片化,以及重复授权产生的同质化竞争,相关部门需控制运营主体数量,结合应用场景的需求、监管部门的管理能力等因素综合确定。^[21]最后,需建立关联交易防火

① 参见广东省人民政府办公厅:《广东省政务数据资源共享管理办法(试行)》(粤府办〔2018〕50号,2018年11月29日发布)第4条。

墙,阻断运营主体和开发主体间的利益输送通道,并通过动态评估机制实现主体准入与退出的灵活调控。

3. 基于数据分类的差异化授权

依据《授权规范》,公共数据可分为公共服务型与市场经营型两类,对应不同应用场景与制度目标。公共治理、公益事业等公共服务型数据以公益性、安全性为导向,优先授权国有企业保障基础服务;产业发展、行业发展等市场经营型数据,采取“分领域”“依场景”等方式分散授权。即便公共服务型数据出于安全考量优先选择国有企业,仍应采取竞争性授权方式。换言之,不同类型公共数据的授权主体虽有差异,但最终都指向一种体现竞争性和非歧视性的共同机制,形成“国有资本引领、民营企业创新、科研机构赋能”的协同发展格局:国企负责基础设施建设和服务保障,充分发挥国有经济的战略支撑作用;民营企业依托敏锐的市场感知力和技术迭代能力,为市场注入创新活力;科研机构为产业发展提供坚实的技术支撑,共同培育健康、多元、可持续的运营生态。

(二)公共数据产权制度的立法完善

公共数据产权制度的构建需以数据确权为核心展开。数据确权不仅是定分止争的基础,更是促进数据流通与价值释放的关键。^[22]然而,传统以排他占有为核心的物权制度难以有效调整数据法律关系,亟须通过立法构建新型权利。但如何将“三权”分置这一政策术语转化为法律规则,构建逻辑自洽的数据产权制度,仍是立法设计的核心难题。^[23]

学界就数据产权制度设计形成“所有权基础论”^[24]与“持有权替代论”^[25]两种观点。现有讨论主要围绕企业数据展开,而公共数据与企业数据因性质差异需构建差异化的法权结构。^[26]与企业数据“安全与流通并重”的价值取向不同,公共数据作为国家基础性战略资源,安全功能优先于流通功能,制度设计需以国家安全为首要考量,遵循更高的安全标准。所有权作为完全物权,具备占有、使用、收益、处分的完整权能,可通过法律确权形成稳定的产权保障机制;持有权仅为事实控制状态,缺乏终极处分权,难以实现公共数据中国家利益的维护需求。“三权”分置虽淡化所有权但并非否定所有权,本质是所有权理论的创新。数据产权实施“三权”分置的前提,正是承认数据所有权作为“母权”的源权利属性,若彻底否定数据所有权,这三项派生权利将丧失存在的根基。^[27]基于此,“三权”的权利基础仍需回到对所有权问题的探讨上。

1. 公共数据国家所有的宪法证成

公共数据国家所有的宪法逻辑根植于《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)第12条对社会主义公共财产的规范。公共数据是政府履职衍生出的国家基础性战略资源,反映我国经济社会运行的内在规律,为公众参与市场活动提供必要的指导,属“公物”范畴,^[28]符合《宪法》对“公共财产”的定义。^[29]《宪法》上的国家所有权具有双重功能:其一,防止政府部门将公共数据异化为部门私产,确保数据开发利用始终以增进社会福利为导向,切断逐利冲动产生的制度通道;其二,为国家统筹数据安全与公共利益提供法理支撑,通过收益再分配实现公民在数字时代的实质性平等。^[30]然而,所有权制度的实施需警惕权力扩张风险。若缺乏权利分置设计国家所有权,可能异化为行政机构扩张管理权限的工具。涪陵区相关部门转让数字资产一事则印证了学者的担忧:单纯强调国家所有权可能刺激公共机构的经营动机与逐利冲动,^[31]反而会削弱公共数据的开放共享属性。

2. 公共数据三权分置的私法构造

为防范前述国家所有权在实施中面临的异化风险,“三权”分置提供了关键的私法构造路径,既为数据要素的有效利用开辟了制度通道,又能制约公权力的过度扩张。

(1)公共数据三权分置的物权依归

对公共数据权利的探讨,有学者主张回溯至“数据是否为物”这一根本问题。然而,物是权利产生和依赖的一种客观形式,而权利是一种法定利益,其产生并不完全依赖于物,表现形式也具有多样性。若仍以物为中心的思维涵摄所有财产,必然会遇到理论上的困境。^[32]相较于纠结数据是否为物,更重要的是通过制度设计实现数据规制与利用。即便不将数据认定为物,也不妨碍参照适用物权法来保护数据。^[33]

为此,在构建数据权利时,应着重关注“权利束”的构造和运行规则。

“权利束”思维并非要另起炉灶,恰恰是为了更好地利用物权体系的开放性,^[34]当数据权利的功能实质契合物权法理时,便可以此为实现规范兼容的路径。首先,物权客体呈现有限开放性。依据《中华人民共和国民法典》(以下简称《民法典》)第115条,在法律另有规定的情况下,权利也可以成为物权客体。其次,用益物权的客体范围也展现出渐进式开放的特征。《中华人民共和国物权法》第117条将动产列为用益物权的客体,突破了传统用益物权客体限于不动产的惯例,不仅为物权制度的未来发展预留了空间,^[35]更从立法层面为权利形态作为用益物权客体提供了规范可能性。法国、德国、意大利等国物权制度中业已确立权利作为用益物权客体的先例。^[36]由此可见,物权体系对新型财产利用方式具有包容性。我国现行法虽未明确将数据或数据权利作为物权客体,但由公共数据所有权派生出的公共数据持有权、加工使用权和产品经营权等新型权利形态,符合物权“使用—收益”的实质功能,具有纳入用益物权体系的解释空间。

(2) 公共数据三权分置的规范设计

《民法典》第246条为国家所有权从宪法层面到民法层面的转化提供了法律通道。^[29]此条虽仅明确国家所有权的归属,但亦未排除在其基础上派生其他权利的可能。《民法典》第127条作为数据保护的引致规范,为数据产权立法提供了上位法依据。依据《中华人民共和国立法法》,数据产权属于“为执行法律的规定需要制定行政法规的事项”,国务院可通过制定专门条例,完善数据产权立法体系,确保与《民法典》及相关法律的一致性和协调性。^[37]公共数据三权的分置形成了一条清晰的权力派生路径:持有权基于数据收集行为而产生,侧重实际控制与基础管理;加工使用权通过数据处理实现增值;经营权针对数据产品,强调市场化运营与收益分配,是对加工使用权的延伸。三者分别对应物权的占有、使用、收益权能。故而,公共数据产权构造为:国家拥有所有权,国务院以出台行政法规的形式设置用益物权。县级以上地方政府或数据主管部门享有持有权,运营主体、开发主体经法定程序获得加工使用权与经营权。

(三) 建设国家级统一数据资源池

建设国家级统一数据资源池是破除行政垄断、激活数据要素价值的关键举措。地方保护主义和市场分割等垄断行为已被实证研究证实会显著降低产业效率,形成“保护程度越高、效率越低”的负相关关系,^[38]这一问题在公共数据授权运营领域中同样存在。当前我国数据要素市场面临因数据格式与标准不统一而产生的“数据烟囱”问题,导致数据资源呈现“孤岛化”分布,^[39]各省、各部门重复建设数据平台造成资源闲置与浪费并存等多重问题,严重制约了数据要素的高效流通。欧盟“数据空间”(Data Spaces)计划通过整合基础设施,将分散的数据归集至统一平台,打造统一数据资源池。^[40]这一举措成功突破了地域分割的限制,为数据整合提供了有力支撑,可供我国借鉴。

数据基础设施不仅是实现数据要素市场化配置的物理支撑,更是构建全国一体化数据市场的战略底座。当前我国亟需构建全域协同的国家数据基础设施,通过破解部门间“条块分割”的行政壁垒和地方间“数据孤岛”的治理惯性,打通数据要素跨域流动的堵点。为此,在制度设计上,应以全国一体化政务服务平台为中枢,整合跨部门、跨区域的数据资源,统一元数据标准、接口规范,实现全局统筹和分级开发。技术上依托隐私计算、区块链,构建可信流通环境,确保公共数据“可用不可见、流通可追溯”。通过制度创新与技术赋能的双轮驱动,破除地方数据垄断,将割裂的“数据群岛”整合为支撑数字经济高质量发展的统一要素市场,形成横向联通、纵向贯通、协调有力的国家数据基础设施基本格局。

(四) 健全公平竞争审查制度

反垄断法虽为规制行政垄断的核心法律,但因依赖事后纠正手段存在局限性——垄断行为造成的市场损害往往具有不可逆性。为此,公平竞争审查制度应运而生。公平竞争审查是对公权力干预市场的一种内部控制机制,^[41]以竞争中立为原则,针对行政机关制定的涉及市场主体经济活动的政策文件开展评估。《公平竞争审查条例实施办法》(以下简称《办法》)规定,行政机关不得对不同所有制形式、不同注册

地的经营者设置歧视性市场准入条件。该规定可有效遏制授权主体不合理设限的行为,破除当前公共数据授权运营倚重国有企业而排斥其他社会主体,偏向本地企业排斥外地企业所引发的垄断风险。同时,《办法》进一步细化审查标准,要求落实“全国一张清单”管理模式,严格执行“非禁即入”原则,并规定授权主体不得违规制定市场准入性质的负面清单,以强化负面清单制度与公平竞争审查制度的协同效应。

事前审查机制对防范政府失灵意义重大。从公共治理逻辑看,政府决策若缺乏前置性约束,容易因信息不对称、利益集团俘获或决策理性局限,形成次优决策,减损资源配置效率。公平竞争审查制度通过将竞争政策目标嵌入行政决策流程,借助前置性评估,从源头上降低治理成本,并有效遏制行政权力非理性扩张。其与反垄断法的事后追责机制形成互补,共同构建起从预防到矫正的系统规制体系,避免政府在解决市场失灵时因过度干预而引发的政府失灵问题。在制度推进层面,可通过强化反垄断执法形成外部倒逼压力,促使政策制定机关落实审查要求。同时,构建多元参与的协同审查机制,通过公开听证等形式听取利益关系方意见,提高公众参与度,借助社会监督力量提升审查的科学性与民主性,使公共数据利用真正回归其作为社会共同财富的本质属性。

五、结语

公共数据授权运营作为激活数据要素价值的关键制度,既是破除“数据孤岛”的突破口,亦面临授权环节垄断风险异化的挑战。本文立足授权环节的源头性治理价值,揭示授权机制非竞争性、市场准入失衡、权属异化三重风险,改为其根源在于公共数据的行政垄断属性、授权机制的公私融合特性与产权规则缺位的叠加效应。为此,规制路径需以制度重构为主线,构建竞争性授权机制,确立“国家所有权+三权分置”的产权规则,建设国家级统一数据资源池,将公平竞争审查嵌入授权全流程。唯有以授权环节为支点,撬动治理范式的系统性变革,平衡有为政府与有效市场的关系,方能实现公共数据“供得出、流得动、用得好、保安全”的制度愿景。

参考文献:

- [1] 马颜昕. 论公共数据的范围[J]. 行政法学研究, 2024(4): 83-96.
- [2] 张素华, 王年. 公共数据国家所有权的法理基础及实现路径[J]. 甘肃社会科学, 2023(4): 146-158.
- [3] 门理想, 张瑶瑶, 张会平, 等. 公共数据授权运营的收益分配体系研究[J]. 电子政务, 2023(11): 14-27.
- [4] 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, 39(4): 126-136.
- [5] 沈斌. 公共数据授权运营的功能定位、法律属性与制度展开[J]. 电子政务, 2023(11): 42-53.
- [6] 肖卫冰. 论公共数据运营前的授权环节立法[J]. 法学论坛, 2024, 39(3): 114-122.
- [7] 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.
- [8] 马怀德. 警惕数字政府建设中的形式主义和部门本位主义[N]. 学习时报, 2024-3-25(A1).
- [9] 衡阳市公共资源交易中心. 关于暂停“衡阳市政务数据资源和智慧城市特许经营权出让项目”交易活动的公告[EB/OL]. (2023-11-15)[2025-05-28]. <https://ggzy.hengyang.gov.cn/jyxx/gycqjy/czrgg/20231115/i3163600.html>.
- [10] 马嘉璐. 重庆涪陵回应 1.08 亿元“数字资产转让项目”被叫停: 与国家一些文件相悖, 转让标的含有公共数据[EB/OL]. 数据价值洞察, (2024-12-18)[2025-05-28]. https://mp.weixin.qq.com/s/_a8QymnjSgu-6RXbxUgjCw.
- [11] 高圣平, 孙玉维. 公共数据授权运营的法律属性与责任承担[J]. 江苏社会科学, 2024(4): 130-140+243.
- [12] 吴亮. 政府数据授权运营的公私协作趋向及其法治完善[J]. 东方法学, 2023(6): 43-52.
- [13] 中国软件评测中心. 公共数据运营模式研究报告[R/OL]. (2022-05-26)[2025-05-28]. <https://13115299.s21i.faiusr.com/61/1/ABUIABA9GAAgssLDlAYo2u6W0wM.pdf>.
- [14] 孙清白. 公共数据授权运营经营性与公益性的冲突及其制度协调[J]. 行政法学研究, 2024(3): 140-153.
- [15] 朱乾隆, 邹旭, 石晓平. 数字经济发展能降低地方政府土地财政依赖吗[J]. 当代财经, 2024(7): 45-58.
- [16] 李海舰, 唐跃跃. 数据财政的基本框架、运行模式与实施路径[J]. 改革, 2024(6): 10-29.
- [17] 宋华琳. 中国政府数据开放法制的发展与建构[J]. 行政法学研究, 2018(2): 35-46.

- [18] 赵加兵. 公共数据归属政府的合理性及法律意义[J]. 河南财经政法大学学报, 2021, 36(1): 13-22.
- [19] 商希雪. 两级市场模式下公共数据开放与再利用的制度进路——兼论数据财政的实现路径[J]. 理论与改革, 2024(3): 62-81.
- [20] Open electricity market. Singapore electricity market overview[EB/OL]. [2025-05-28]. <https://www.openelectricitymarket.sg/about/market-overview>.
- [21] 钟晓雯. 公共数据授权运营的授权制度研究[J]. 电子政务, 2025(2): 85-96.
- [22] 王璿, 底亚星. 数据确权: 必要性、复杂性与实现路径[N]. 光明日报, 2024-3-15(11).
- [23] 刘文杰. 数据产权的法律表达[J]. 法学研究, 2023, 45(3): 36-53.
- [24] 冯晓青. 大数据时代企业数据的财产权保护与制度构建[J]. 当代法学, 2022, 36(6): 104-120.
- [25] 徐攀亚. 排他与治理: 数据资源持有人的财产权构建[J]. 湖北大学学报(哲学社会科学版), 2024, 51(5): 147-155.
- [26] 张素华. 论数据持有人[J]. 华东政法大学学报, 2025, 28(2): 6-19.
- [27] 申卫星. 论数据产权制度的层级性: “三三制”数据确权法[J]. 中国法学, 2023(4): 26-48.
- [28] 李海敏. 我国政府数据的法律属性与开放之道[J]. 行政法学研究, 2020(6): 144-160.
- [29] 徐伟. 公共数据权属: 从宪法国家所有到民法国家所有权[J]. 当代法学, 2024, 38(1): 121-133.
- [30] 曾娜. 政务信息资源的权属界定研究[J]. 时代法学, 2018, 16(4): 29-34.
- [31] 王锡铎, 黄智杰. 公平利用权: 公共数据开放制度建构的权利基础[J]. 华东政法大学学报, 2022, 25(2): 59-72.
- [32] 马俊驹, 梅夏英. 无形财产的理论 and 立法问题[J]. 中国法学, 2001(2): 103-112.
- [33] 常鹏翱. 物权法的“希尔伯特问题”[J]. 中外法学, 2022, 34(2): 305-326.
- [34] 王利明. 中国民法典制定的回顾与展望[J]. 法学论坛, 2008(5): 5-12.
- [35] 高圣平, 王思源. 论融资租赁交易的法律构造[J]. 法律科学(西北政法大学学报), 2013, 31(1): 160-169.
- [36] 房绍坤. 中华人民共和国民法典物权编用益物权的立法建议[J]. 清华法学, 2018, 12(2): 59-73.
- [37] 吴汉东. 数据财产赋权: 从数据专有权到数据使用权[J]. 法商研究, 2024, 41(3): 3-16.
- [38] 余东华. 地区行政垄断、产业受保护程度与产业效率——以转型时期中国制造业为例[J]. 南开经济研究, 2008(4): 86-96.
- [39] 赵磊. 数据产权类型化的法律意义[J]. 中国政法大学学报, 2021(3): 72-82.
- [40] European commission. Staff working document on data spaces: Shaping Europe's digital future[R/OL]. (2022-02-14) [2025-05-28]. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/staff-working-document-data-spaces>.
- [41] 向立力. 中国公平竞争审查制度的理论梳理、制度基础与机制完善[J]. 法治研究, 2017(3): 95-107.

Monopoly Risk Traceability and Institutional Rescue in the Public Data Authorization Operations

YANG Shuhan

(Civil and Commercial Law School, Southwest University of Political Science and Law, Chongqing 400000, China)

Abstract: Public data authorization operations serve as a critical institutional framework for unlocking the value inherent in data elements. However, there exist potential monopoly risks in the authorization process, primarily due to the non-competitive nature of the authorization procedures, restrictions on market access, and the alienation of public data ownership. These risks stem from the unique origins of public data, the integration of public and private mechanisms in authorization, and the absence of well-defined regulations governing public data ownership. To effectively mitigate the monopoly risks in the authorization process, it is essential to establish a competitive authorization mechanism, improve the public data ownership system, build a national unified data resource pool, and enhance the fair competition review system. Through systematic institutional reform, we can reinforce the role of the authorization process as the “first line of defense” in mitigating monopoly risks, promote a transformation in the governance paradigm of public data, and ensure the effective supply and rational use of public data.

Key words: public data; authorization link; monopoly risks; data element marketization

(责任编辑:董兴佩)