

论政府数据治理的价值目标、权利归属及其法律保障

□ 杨嵘均

华东政法大学 马克思主义学院 上海 201620

随着大数据、云计算、物联网等现代信息技术的迅猛发展和普遍应用,政府数据治理越来越受到社会各界重视。作为政府治理的方式和技术手段,数据治理虽然得到了广泛关注,但是却缺少理论层面上的价值追问和制度层面上的法律保障。为此,在政府数据治理中,需要在搞清楚数据资源的多元类型、流动属性以及数据给政府带来的治理价值的基础上,合理确定各类数据主体的权利和义务,针对不同数据权利结构制定法律保护 and 救济制度,并提倡实施“数据新政”,以进一步改革和完善政府的数据治理行为。

一、政府数据治理的前提和基础:数据的类型学梳理及其流动属性

按照国家技术监督局发布的国家标准,数据是指信息的可再解释的形式化表示,以适用于通信、解释或处理。而大数据就是网络技术、数字技术和信息技术等的产物,其技术性体现在数据成为数字运算(包括数据处理、数据存储与数据传输)的对象。

从静态层面来看,政府数据治理的对象——即数据资源,可以根据不同的标准进行分类。以数据来源为划分标准,可以将这些数据资源划分为:来自政府层面的数据资源、来自市场层面的数据资源和来自个人层面的数据资源。根据不同的标准,又可以将这三个层面的数据资源划分为不同的类型。只有厘清数据资源的类型,政府数据治理才能有效处理既丰富又清晰的数据。所以,在开展数字治理工作之前,政府相关人员就需要在统筹规划、整体认识数据资源的基础上,对不同层面的数据资源进行细致的区分和鉴别,根据不同层面的数据资源类型制定各自适用的数据治理方案,使数据治理工作更加精准和有效。

从动态层面来看,在数据信息时代,政府数据治理的必要性和重要性在于数据流动所产生的价值分配和权益保护,即数据资源的流动属性是政府数据治理的前提和基础。在数据资源的产生和发展过程中,不论是在生产环节、分配环节,还是在交换环节、再生

环节,数据资源都具有流动属性。从政府数据治理的角度来说,政府应该以“流动”的眼光观察不同类型数据资源的产生、发展和演变,并针对不同类型不同环节的数据资源,制定不同的治理规范和细则要求,同时还应对数据流动中技术手段的使用范围、程度、规范进行相应的研究,使数据在政府有序的治理下高效流动。就此而言,政府数据治理的首要职责是建立一个安全、有序的数据流通环境。只有在安全、有序的数据流通环境中,数据的价值才能够得以体现,而只有在数据价值生成的基础上,一套公平合理的规范数据权属、使用、交易、共享机制的法律规则才能够得以确立。只有这样,才能激发数据主体的积极性和创造性,进而促进数据开放、流动、共享,并通过法律途径有效保障数据权利主体的权益。

二、政府数据治理的价值目标 and 实践取向

不同的数据类型和数据内容,就会具有不同的价值形态和价值结构,因而其主体的权益也是不同的,由此相应的政策和措施也应该有所区别。

从类型学角度来看,政府数据治理的数据价值有不同的分类。从政府、企业和公民个人三重主体出发,可以将政府数据治理的数据价值划分为三个层次:对政府层面的数据进行治理所产生的价值、对市场(企业)层面的数据进行治理所产生的价值、对公民个人层面的数据进行治理所产生的价值。而根据数据价值作用的范围、发挥作用的时间与可能性以及价值内容等的不同,还可以进一步将每一层次的数据价值进行细分。值得注意的是,对三个层面的数据进行治理所带来的价值,虽然有不同的面向,但政府在对每一层面的数据进行治理时,都有各自的主要的价值目标提供思想指引。这就需要政府在对每一层面的数据进行治理时,既能够依照每一层面的核心价值追求设定各层面的统一目标,又能根据各层面的不同价值类型细化各自的治理原则,使各个层面的治理措施系统化、体系化。但是,无论哪一层面的数据治理,都具

有共同的价值追求,即实现国家治理体系和治理能力现代化。因此,应站在“实现现代化”的大格局下,统一规划各个层面的数据治理,使它们相互协调、彼此配合。

实现政府数据治理价值的条件,主要包含以下三个方面:其一是意识自觉。在进行数据治理时,政府部门应有明确的价值指向意识,既要厘清对政府内部数据、市场(企业)数据和个人数据进行治理时各个层面可能产生的诸多价值目标,把握各层面数据价值目标之间的关系,又要找准对政府数据、市场(企业)数据和公民个人数据进行治理的共同价值追求,将各个层面的价值目标统筹到政府数据治理的总体目标追求中。政府、市场(企业)、公民个人也应有明确的价值自觉意识,各主体既要清楚地认识自身的多种价值诉求,积极主动地配合政府数据治理工作;又要看到自身与其他主体之间的联系,尊重其他主体的价值追求并协调好自身与其他主体价值追求之间的区别和联系,在政府数据治理的总体目标追求中积极合作、共同进步。其二是政策支持。在数据治理的过程中,政府部门既要针对不同主体数据价值的实际需要,分门别类地制定适应不同主体不同类型价值的保障条例,又要制定各主体需要共同遵守的行为规范,以此协调不同主体之间的利益冲突,并将各主体的价值诉求统筹在国家治理体系和治理能力现代化的总体目标之下,统筹在社会主义现代化建设的过程之中。其三是监督落实。在数据治理的过程中,政府部门既要成立相应的数据治理队伍和监督机构,以确保相关治理策略切实落实到政府、市场(企业)和公民个人层面并产生相应效果;又要针对政府数据治理工作成立统一的领导小组,协调好不同数据主体之间的矛盾和冲突,发挥不同层面治理队伍的合力。在未来数据治理实践中,政府应提高对数据治理工作的重视程度和监管力度,既要用专业化的治理队伍为各主体提供数据价值诉求实现的必要条件,又要通过具体政策落实和监督政府数据治理在各个层面产生的实际效果,还要明确政府数据治理中涉及的诸多数据权利,明确各个权利主体及权利构成要素。由此,就政府数据治理而言,其首要的任务是确立数据治理的实践取向,明确数据治理的目标方向。

如果以马克思商品价值论来研究大数据的价值,其价值取向则在于数据的有用性和可交换性。只要数据具备了使用价值和交换价值两种属性,那么数据就可以进行交易和买卖,成为数据商品。在政府数据治理的过程中,不仅要注重数据的使用价值和交换价值,而且还要关注数据本身所承载的不同主体的所有权、收益权、隐私权,等等。为此,政府数据治理的实践取向必须关注如下两个方面:一方面,我们要从积极利用,鼓励安全、共享、有序竞争和合法受益的目标

出发,营造有利于数据顺畅流动的环境;另一方面,我们要从人类的自由意志和人格尊严角度出发,运用法律手段保障数据驱动社会的顺畅运行和健康发展。

三、政府数据治理的权利归属及其法律保障

不同类型数据主体的数据权利是政府数据治理的主要依据,数据权利主体划分为政府、企业和公民个人三种类型。比起深化不同主体数据权利类型的研究,更为紧迫的任务是提高各数据主体的数据权利保护意识和数据权利素养,并在此基础上健全各数据主体权利保护的法律法规和体制机制,如此才能调动政府数据治理中不同主体的参与积极性。

事实上,数据权利的保护工作,不仅需要明确数据权利的主体,还需要系统地梳理不同权利主体所对应的权利客体、权利内容等要素,需要政府基于不同的数据主体梳理相应的权利结构,使不同数据主体的数据权利保护工作更加清晰和明确。在大数据时代,政府、企业和公民个人不单单是数据权利的拥有者,他们同时还是数据义务的承担者。数据权利的实现有赖于每一个数据权利主体自觉地承担各自的数据责任,履行对各自数据安全所具有的义务。在进行未来数据治理实践时,政府要不断强化不同主体的保护数据权利与履行数据义务的意识,既要正面引导,确保不同主体的数据权利得到必要的重视和有效的保障,也要加大监管力度,督促不同主体履行各自的数据义务,为政府数据治理营造公平正义的社会环境。

四、未来展望与数据新政

在大数据时代,研究政府数据治理的数据资源类型及其流动属性,有助于政府全面、客观地认识数据治理的对象及其存在方式,以动态的眼光从事数据治理工作;思考政府数据治理的数据价值内涵及其生成的条件,有助于政府冷静、细致地分析数据治理的意义及其实现方式,以联系的眼光统筹数据治理工作;明确政府数据治理的数据权利主体及其权利结构,有助于政府系统综合把握数据治理的内容及其权责范围,以辩证的眼光开展数据治理工作;探索政府数据治理的法律保护要求及其救济举措,有助于政府科学、合理地构建数据治理的保障设施及其补救方式,以发展的眼光支持数据治理工作;以创新的视角提出“数据新政”设想,有助于运用大数据思维改革政府和行政。然而,大数据的运用给政府、企业和公民个人带来了许多便捷,但也给政府、企业和公民个人带来了诸多的隐患和威胁。为此,在政府数据治理过程中,我们必须发挥好政府、社会、企业和公民个人的积极作用,实现数据的共治共享共赢的治理目标。

■ 《东南学术》2021年第4期,约16000字