

公共數據授權運營適用行政公益訴訟的邏輯證成與制度展開

唐偉然*

摘要 公共數據授權運營適用行政公益訴訟可以《個人信息保護法》為規範依據，並以《數據安全法》為援引依據。在制度目標上，公共數據授權運營與行政公益訴訟均以“公共利益最大化”為最終目標，具有較強的制度契合。另基於公共數據保護的路徑由財產規則轉變為責任規則，對於事後的外部司法監督存在著現實制度需求，將公共數據授權運營行為納入受案範圍，可補足外部監督從而引導公私合作治理實現良性互動。在具體規則適用時，需明確行政機關在數據採集、授權和運營階段中所承擔的管理職責，厘清國家利益和社會利益的具體表現為國有資產的保護、數據公平利用權的實現、數據來源者權益的保護、授權運營形成的客觀數據秩序，並明確上述公益受損的判斷標準。在此基礎上結合數據風險特性需更多適用預防性公益訴訟模式，優化訴前程序規則實現檢察機關對數據風險的有效治理，並明確檢察機關和行政機關各自的舉證範圍。

關鍵詞 公共數據 授權運營 公益訴訟 數據治理 救濟機制

一、問題的提出

中國共產黨二十屆三中全會指出，“建設和運營國家數據基礎設施，促進數據共用。”數據作為數字時代的基礎和戰略性資源，是數字經濟的關鍵要素。與傳統生產要素如土地、資本相比，數據要素具備非競爭性、規模經濟和低複用成本等特性，並能與其他要素融合，發揮倍增效應。根據2024年5月發佈的《數字中國發展報告（2023年）》，我國數字政府制度規則體系不斷健全，基礎支撐明顯增強，數字化履職能力明顯提升。由此可以看出，中央政府對數字政府建設給予了高度重視，並明確將其作為推進國家治理體系和治理能力現代化的重要途徑。具體來看，自2022年開始，有關公共數據相關的政策和規定頻繁發佈，由中共中央、國務院發佈《關於構建數據基礎制度更好發揮數據要素作用的意見》，對我國數據基礎制度進行全面部署，提到要推進公共數據確權授

* 唐偉然，海南大學法學院博士研究生。

本文係2023年國家社科基金西部項目“數字身份的法律保障機制研究”（項目編號：23XFX016）階段性成果；本文同時係中國司法大數據研究院主辦的第三屆“法研燈塔”司法大數據徵文比賽“優秀獎”獲獎作品。

權機制，加強匯聚共用開放和開發。而後在 2023 年，中共中央、國務院發佈《數字中國建設整體佈局規劃》，強調夯實數字基礎設施和數據資源體系“兩大基礎”。同年，《“數據要素 x”三年行動計劃》發佈，指出要加大公共數據資源供給，在重點領域、相關區域組織開展公共數據授權運營，探索部省協同的公共數據授權機制。另外在 2024 年發佈的《中共中央辦公廳、國務院辦公廳關於加快公共數據資源開發利用的意見》，以及 2025 年發佈的《公共數據資源授權運營實施規範（試行）》（以下簡稱《授權運營規範》），均為公共數據授權運營提供了更為明確的規範依據。

政府數據到公共數據的概念擴張，使得授權運營所涵蓋範圍也在不斷擴大，除了政府所持有的數據外，具有公共服務職能的企業和事業單位所持有的數據也都納入公共數據範疇，因此在具體的行為規制上需要遵循“政治邏輯”和“經濟邏輯”進行行為引導。^[1]從現有的制度上看，公共數據授權運營的改革是地方立法先行，地方層面在公共數據授權運營的行為規制中更多是強調內部責任，未強調傳統的復議、訴訟等法治思路。除了在監督機制上要有內部和外部的雙重監督以外，在具體行為上也需要針對行為性質區分適用具體法律法規。為了對行政機關的行為進行有效規制，《中華人民共和國個人信息保護法》（以下簡稱《個人信息保護法》）第七十條規定了侵害個人信息權益可以提起公益訴訟，該條規定對行政機關不當處理公共數據侵犯個人數據權益的行為提供了司法救濟路徑，雖說有提供救濟監督的可能，但《中華人民共和國行政訴訟法》（以下簡稱《行政訴訟法》）第二十五條第四款未明確將公共數據授權運營行為納入公益訴訟的保護範圍，進而造成檢察監督與實際需要監督的公益範圍不一致。另外《中華人民共和國數據安全法》（以下簡稱《數據安全法》）第五十二條僅規定了民事責任和刑事責任，未涵蓋行政機關的違法行為所產生的責任。基於此，本文旨在探討行政公益訴訟適用於公共數據授權運營中的合理性、必要性、可行性，並結合《行政訴訟法》第二十五條探討其在公共數據授權運營行為中的行政機關的管理職責，在具體規則上提出優化建議。

二、公共數據授權運營適用行政公益訴訟的邏輯證成

（一）公共數據授權運營適用公益訴訟的規範依據

儘管公共數據授權運營領域尚未出台全國性法律規範，但其行為具有明顯的公法屬性且涉及數據來源者權益，必然受到《個人信息保護法》《數據安全法》等數據相關立法的約束。行政機關在授權運營過程中若存在履職缺位或程序違法，檢察機關可基於現行法律體系中的義務性規範與責任性條款，明確行政公益訴訟的規範適用路徑。

1. 《個人信息保護法》提供了公益訴訟的規範依據

個人數據因具有個人性和公共性的二元特徵，其公共性意味著需要匯聚大規模的個人數據轉化為公共數據才能充分發揮其中的社會價值，^[2]那麼匯聚到公共數據並授權運營是將個人數據上所承載的商業價值進行讓渡，其中人格性權益客觀上難以讓渡和被剝奪。因此，個人作為數據來源者與行政機關作為數據處理者在數據之上存在著利益共生關係，行政機關不當處理個人數據行為的，檢察院、法律規定的消費者組織和由國家網信部門確定的組織可以依據《個人信息保護法》第七十條提起公益訴訟。雖然此處的公益訴訟並未明確性質，有學者認為此處的公益訴訟應僅限定為民事公益訴訟，即便國家行政機關作為個人信息的處理者，對於國家機關的工作人員行為可以適用特別規

[1] 參見王錫鈺、王融：《公共數據概念的擴張及其檢討》，載《華東政法大學學報》2023年第4期，第17頁。

[2] 參見彭濤：《數字政府中個人數據保護的法律規則轉換》，載《法學》2024年第4期，第54-55頁。

則例如《中華人民共和國公職人員政務處分法》《中華人民共和國公務員法》（以下簡稱《公務員法》）進行處分。《行政訴訟法》第二十五條第四款規定了檢察建議的前置條件，而《個人信息保護法》第七十條並未明確公益訴訟的前置條件，因此對於行政機關的規模侵權行為，不宜突破行政法的現有規則。^[3] 雖說《個人信息保護法》第七十條沒有明確行政公益訴訟需要作出的前置行為，但該部法律並沒有對行政公益訴訟設置“禁止性條款”，立法釋義也未排除，^[4] 並從主體資格、適用領域、啟動及程序要件都為行政公益訴訟預留了制度空間。^[5] 行政機關在處理公共數據時不可避免地需要作為個人信息處理者，人民檢察院既然可以提起民事公益訴訟，那就自然也可以對行政機關的行為進行監督從而提起行政公益訴訟。^[6] 另考慮到內部監督機制並非完美無缺，仍有制度失靈的可能，在此情形下信息主體無法通過司法途徑對行政機關不作為行為進行監督，也將難以實現對個人信息權益的保護。^[7] 而且，個人信息的行政公益訴訟已有較多實踐，^[8] 通過司法權對行政權的監督，使得公共數據中的個人數據在發生重大侵害危險時可以形成內部和外部監督的配合，從而有效監督國家行政機關的履職行為。

2. 《數據安全法》提供公益訴訟的援引依據

《數據安全法》中多個條款為行政公益訴訟制度提供了銜接基礎，尤其在規範行政機關履職、保護公共利益方面具有直接關聯。其中在《數據安全法》第六條中明確了地方政府對公共數據的管理職責，並在第二十一條確立了地方政府對公共數據的分級分類保護要求。行政機關未採取分級分類的差異化管理措施導致數據洩露的，屬於在數據安全風險上未履行監管職責。另外《數據安全法》第三十八條則明確了國家機關在收集和使用數據時應當符合兩個條件，一是為履行法定職責，即必須與國家機關履職相關聯；二是依法進行，即依據來源為法律和行政法規。同時也設定了國家機關對數據來源主體所承擔的保密義務。並且在第四十條規定了國家機關在委託他人處理數據時所應承擔的職責，即經過批准程序以及監督受託方履行相應數據保護義務。批准程序需要按照現有的《中華人民共和國政府採購法》（以下簡稱《政府採購法》）尋找規範依據，即第二十六條公開招標或二十九至三十二條滿足非公開招標的具體情形。監督受託方的義務則要求受託方除了按照國家機關的指示處理數據，也應當依照法律法規的規定和合同約定履行數據安全保護義務。^[9] 從上述的行政管理行為看，行政機關的法定職責既對其自身的行為進行約束，也要求其積極監督受託方。這些行為的最終目的是維護客觀上存在的數據秩序，即政府依法作出數據的收集、轉換、儲存、公開、使用行為並實現數據服務和產品的開發以及保障數據的安全有序流動。這種秩序上承載的公共利益被侵害時，由於難以發掘其中的具體受害人，個體因存在較高的起訴壁壘而難以提起行政訴訟，因此需要借助檢察機關和社會團體的力量對行政權的依法行使進行監督。行政公益訴訟作為一種客觀訴訟、他益訴訟，在監督授權運營以及保障目的實現上具有高度契合性，引入該訴訟並確立檢察機關的監督權，從而引導行政機關在授權運營活動中積極作為，挖掘公共數據中的潛在價值。

[3] 張新寶、賴成宇：《個人信息保護公益訴訟制度的理解與適用》，載《國家檢察官學院學報》2021年第5期，第67-68頁。

[4] 參見高飛：《中華人民共和國個人信息保護法解讀》，中國法制出版社2022年版，第221-222頁。

[5] 蔣紅珍：《個人信息保護的行政公益訴訟》，載《上海交通大學學報（哲學社會科學版）》2022年第5期，第29頁。

[6] 張陳果：《個人信息保護：行政與民事公益訴訟相結合的恢復性踐行》，載《上海交通大學學報（哲學社會科學版）》2024年第1期，第126頁。

[7] 余凌雲、鄭志行：《個人信息保護行政公益訴訟的規範建構》，載《人民檢察》2022年第5期，第32頁。

[8] 參見《檢察機關個人信息保護公益訴訟典型案例》，載最高人民檢察院網站2021年4月22日，https://www.sp.gov.cn/spp/xwfbh/wsfbt/202104/t20210422_516357.shtml#2；《個人信息保護檢察公益訴訟典型案例》，載最高人民檢察院網站2023年3月30日，https://www.sp.gov.cn/spp/xwfbh/wsfbt/202303/t20230330_609756.shtml#2。

[9] 龍衛球：《中華人民共和國數據安全法釋義》，中國法制出版社2021年版，第141-143頁。

（二）公共數據授權運營適用行政公益訴訟的理論基礎

公共數據授權運營制度與行政公益訴訟機制在規範邏輯層面呈現顯著的內在契合性，這種制度協同關係可從兩個方面展開法理證成：其一，從客體屬性維度觀察，公共數據作為全民所有的戰略資源，其承載的公共福祉屬性與行政公益訴訟維護的公共利益價值目標存在價值耦合；其二，從行為性質維度剖析，授權運營作為具有公法因素的特許經營行為，其與公益訴訟對行政履職的監督要求形成功能互補。在此基礎上，結合行政權與檢察權的互動關係，厘清數據治理活動中行政職責與檢察監督的新型關係定位。

1. 公共數據的公共屬性

公共數據的公共屬性在數據屬性、使用目的、保障責任三個方面進行體現，具體來說，數據屬性的公共性是指國家通過行使公共數據的管理權，基於數據的流通才能產生價值這一基本特徵，應堅持開放共用的利用規則。^[10]《中華人民共和國憲法》（以下簡稱《憲法》）第十二條對公共財產以開放形式進行規定，即滿足財產屬性和公共屬性的基礎上皆可被稱為“公物”，公共數據其目的之一就是為了發揮其中的數據價值提高政府行政效率和提高國家財政收入，與公共財產的內涵相一致。但就公共財產的相關規範而言，《憲法》第九、第十、第十二條都沒有明確表述為公共財產上的國家所有權，而在《憲法》第十三條對私有財產的規制上則明確表述了公民對私有財產所享有的具體權利，因此公有財產與私有財產在《憲法》中作區分表述則表明了公共財產上實際權利主體是全民，公共數據國家所有的本質是“不可侵犯”與“合理利用”。^[11]公共數據不可侵犯意在維護公有財產神聖不可侵犯，也為保護國家數據主權和數據安全；而合理利用則是利用數據的可流通性，在維護國家數據主權和數據安全的同時發揮其應有的流通價值。使用目的公共屬性是指除了上述提高國家財政收入外，授權運營作為公共數據開放的行為之一，在制度功能上應兼顧經濟效益與公益保障，即應構建一個公平、開放的數據獲取環境，促使更多的數據治理主體、使用主體能夠高效參與數據要素流通與應用，通過釋放數據資源的社會化價值，實現公共利益最大化與經濟社會高質量發展，^[12]並在此基礎上發揮公共數據的財產屬性反哺地方財政。保障責任的公共性是指國家在開展公共數據治理活動時需要確保法定的在先權利不被侵害，避免公權部門以公共數據國家所有對數據來源者的知情權、訪問權、商業秘密等在先權利造成不必要限制和侵害，且在授權運營活動中盡到國家擔保責任，有效規制公物私產化、數據壟斷、數據洩露等風險。^[13]

基於上述公共數據呈現的公共屬性不難看出，公共數據治理活動中不乏公權力機關的行政治理行為，其核心功能在於提高社會治理水平、促進公平競爭、服務民生福祉，行政公益訴訟的目的則在於通過司法手段糾正行政機關的監管失職、濫用權利等不當行政行為，進而保障全民共用的公益不被侵害，二者均以“公共利益最大化”為最終目標，公共數據管理不當將直接損害社會福祉，而行政公益訴訟正是修復此類損害的司法工具，二者之間具有較強的制度契合。

2. 公共數據授權行為的特許經營屬性

現有理論研究與實踐中，對授權行為的定性有行政許可、特許經營、行政協議、政府採購、政府與社會資本合作的 PPP 模式。首先就行政許可的行為定性看，有學者從行為主體、授權行為和被授權主體的權利義務進行分析，認為政府賦予市場主體財產權利並承擔特定義務的行為符合《中華人民共和國行政許可法》（以下簡稱《行政許可法》）第二條的行政許可定義，屬於具體行政行

[10] 參見包曉麗：《公共數據權屬配置的再結構化》，載《環球法律評論》2025年第1期，第116頁。

[11] 徐偉：《公共數據權屬：從憲法國家所有到民法國家所有權》，載《當代法學》2024年第1期，第126頁。

[12] 王錫鋐、黃智傑：《公平利用權：公共數據開放制度建構的權利基礎》，載《華東政法大學學報》2022年第2期，第63頁。

[13] 張濤：《公共數據授權運營中的國家擔保責任及其調控面向》，載《清華法學》2024年第2期，第23頁。

為的一種，^[14]在特定主體未通過許可審批之前是禁止從事數據的收集和運營的。不過另有學者認為基於公共數據普惠性使用原則，無條件開放的公共數據不僅不能被禁止使用，反而還要求政府加大開放力度，且授權運營的最終目的也是促進數據流通利用、促成全民共用數據收益，所以授權運營只是普惠開放的補足機制，二者沒有本質上的區別，授權運營制度本身對運營者的數據開發能力和安全保障能力提出較高需求，並非對特定運營者解禁。^[15]因此有學者認為授權是將公共數據使用權進行授予而非開發數據的資格資質，且由於數據本身不具備排他性、競爭性、有限性，那麼授權運營則不應受有限資源分配的制度規制，其行為屬性既不屬於一般許可也不屬於特許行為。^[16]雖說數據本身具有可複製性，對於無條件開放的數據而言的確屬於上述的數據特性，不過就有條件或禁止開放的數據而言，從數據的來源主體看包含個人的數據，個人數據因具有個人性和社會性的二元屬性，在數據的使用上需要遵循不同的行為準則，同樣的數據來源主體中還包括企業數據，其中不乏涉及企業的商业秘密，如何正確使用必然需要通過公法行為規制。另結合《數據二十條》可知，行政機關作為數據的持有者，向運營者授權的是加工使用和經營權，此種權利讓渡並非免費的公共資源開放而是為了取得服務性回報，所授予的權利具有公共性和經濟性雙重面向，其與一般許可的區別在於，是為申請人創造了新的權利且具有較強的壟斷性，而普通許可是對既有自由權行使的限制。^[17]所以對於被授權者而言，往往需要設置特定市場准入條件並通過競爭程序選擇具有資格資質的最優者，雖說不屬於有限資源的開發利用，但由於涉及公共資源配置且直接關乎公益，符合《行政許可法》第十二條第二項中特許行為的構成要件。

另外就政府與社會資本合作模式（以下簡稱PPP模式）而言，過往實踐中PPP除了特許經營還可以通過協商方式簽訂租賃、管理合同，^[18]行為屬性較為多樣。不過自2023年國家發改委、財政部發佈的《關於規範實施政府和社會資本合作新機制的指導意見》可知，政府和社會資本合作應全部採取特許經營模式實施，且2019年最高人民法院發佈的《最高人民法院關於審理行政協議案件若干問題的規定》中第二條第五項明確了通過特許經營方式簽訂的PPP協議屬於行政協議。結合二者的規定來看，PPP協議已被視為特許經營協議的一種子類型，其協議屬性已被認定為行政協議。就政府採購的屬性理解，筆者認為授權運營最終目的是將公共數據產出服務和產品向市場進行公開發售從而形成數據流通的二級交易市場，這與政府購買服務供自身使用的邏輯並不吻合。因此政府採購可以視為行政機關為提高自身的行政效率而為，並不符合公共數據授權運營的產品產出和服務產出，屬於政府委外的事業性業務。^[19]

3. 檢察權對行政權的督促與補充

行政公益訴訟作為督促履職之訴，其功能在於通過訴訟方式與審判權、行政權之間相互制約，防止公權行為對公民權益造成侵害，^[20]進而維護社會公益與客觀法秩序。^[21]基於該功能定位，在數據治理與公益維護中，行政管理職權相比於司法權具有運行優先性，即行政機關需要通過法律賦予的職權且憑藉其專業、效率、主動作為等優勢作為公益實現的首要進路。檢察機關作為法律監督機關，其職能在於程序性監督而非實體性代位，即根據權力謙抑原則，檢察機關需要尊重行政機關的專業性與自主裁量邊界，在此基礎上確保行政權運行的合法性。此種制度框架下，檢察權應作為公

[14] 馮洋：《公共數據授權運營的行政許可屬性與制度建構方向》，載《電子政務》2023年第6期，第78頁。

[15] 宋樂：《公共數據授權運營中的權責分配》，載《法學論壇》2024年第5期，第101頁。

[16] 陳越峰：《超越數據界權：數據處理的雙重公法構造》，載《華東政法大學學報》2022年第1期，第30頁。

[17] 參見于安：《論政府特許經營協議》，載《行政法學研究》2017年第6期，第7頁。

[18] 參見肖衛兵：《政府數據授權運營法律問題探析》，載《北京行政學院學報》2023年第1期，第95頁。

[19] 參見王克穩：《政府業務委託外包的行政法認識》，載《中國法學》2011年第4期，第80頁。

[20] 高家偉：《檢察行政公益訴訟的理論基礎》，載《國家檢察官學院學報》2017年第2期，第21頁。

[21] 林莉紅、馬立群：《作為客觀訴訟的行政公益訴訟》，載《行政法學研究》2011年第4期，第11頁。

益實現的補充權能，在行使的優先順序上應稍後於行政權，因此公共數據治理中的公益訴訟制度定位需進行明確：其一，在啟動條件上，可聚焦於數據洩露等重大風險預防領域，且以行政機關存在明顯違法不作為為前提；其二，在程序效力上，應定位於通過司法審查確認行政機關的法定職責，通過檢察建議或訴訟程序督促其依法採取預防措施，而非直接設定具體治理方案。

在明確了數據治理中檢察權對行政權的補充作用後，需要進一步明確數據治理活動中檢察權對行政權的監督範圍。《中華人民共和國人民檢察院組織法》（以下簡稱《人民檢察院組織法》）確立了檢察機關是國家的法律監督機關，檢察權為具有法律監督屬性的國家權力，其職責在於監督各級國家機關及其工作人員的行為是否遵守憲法和法律。其中，《人民檢察院組織法》第二條第二款確立了檢察機關的直接任務是通過行使檢察權維護國家利益和社會利益。^[22] 就被監督對象而言，行政機關其權力範圍也極為廣泛，檢察監督範圍的廣泛和行政機關權力作用的廣泛共同決定了行政公益訴訟的受案範圍將會逐步擴大。另根據《行政訴訟法》第二十五條第四款規定可知，行政公益訴訟的適用範圍主要聚焦在食藥安全、生態環境和國有財產保護等方面，但在範圍後使用了“等”作為結尾。對於“等”的理解為等內還是等外目前尚未有權威解釋，但就現實情況而言，此處的“等”在不斷擴大，主要是等外。行政公益訴訟的適用範圍由最初的 2015 年試點期間的生態環境資源保護、國有資產保護以及國有土地使用權出讓 3 個領域，到 2017 年《行政訴訟法》修改增加了食藥安全。截至 2023 年 9 月，已有 22 部法律規定了 14 個法定領域，^[23] 在《2023—2027 年檢察改革工作規劃》中，最高檢也提出要積極拓展公益訴訟案件範圍。可進一步推斷的是，待條件成熟時將會有更多領域被納入行政公益訴訟的適用範圍，公益訴訟等外的實質內涵將會進一步豐富，因此未來隨著公共數據實踐的展開，基於對公權力行為的監督和風險預防，行政公益訴訟也應被用作行政機關依法履職的有效監督路徑。

（三）公共數據授權運營的監管制度需求

1. 財產規則到責任規則的保護路徑轉變

1972 年美國學者提出的“卡—梅框架”，該框架以私人對法益能否自由轉讓和自願交易為標準，區分適用財產規則、責任規則與禁易規則。具體而言，將禁止轉讓的法益適用禁易規則，將自願轉讓的法益適用財產規則，將非自願轉讓的法益適用責任規則。^[24] 那麼對於公共數據的權益保護而言，其中因包含個人數據和非個人數據，也並非只適用某一特定的保護路徑，通過區分權益類型適用不同的保護規則，打破了原有的僅適用特定部門法的救濟局限，進而實現權益特性與專門救濟的相契合，平衡數據的保護和利用。以公共數據中所承載的個人數據為例，個人數據既有較為私密的個人性數據也有參與社會活動的公共性數據。在個人性數據中承載的主要為人格權益，與個人的人格尊嚴直接相關，屬於不可讓渡的權利，應適用禁易規則；而個人的公共性數據由於需要參與社會活動，例如需要申請行政許可或承擔行政處罰，屬於可以讓渡的權利。財產規則作為一種事前保護，意圖通過雙方協商達成合意將數據進行交易，按照財產規則，公共數據中所採集到的所有數據需要通過知情同意原則，告知數據主體並徵求其同意。但由於公共數據的數量龐大且涉及數據主體眾多，奢求各數據主體對信息的運用全過程詳加關注，側面加重了數據主體對數據使用規則的認知負擔，趨於面臨形式主義困境。^[25] 由於公共數據需要不斷流動才能發揮其最大價值，其高度流動性的特徵決定了沒有必要以財產規則對數據使用行為進行約束，而是以開放姿態讓更多主體參與到數

[22] 參見鄭淑娜主編：《中華人民共和國人民檢察院組織法釋義》，中國民主法制出版社2019年版，第37頁。

[23] 梁鷹：《新時代行政訴訟法律制度的完善與發展》，載《中國法律評論》2024年第3期，第36頁。

[24] Guido Calabresi & A. Douglas Melamed, *Property Rules, Liability Rules, and Inalienability: One View of the Cathedral*, *Harvard Law Review*, Vol. 85:6, p. 1092-1093 (1972).

[25] 參見丁曉東：《個人信息私法保護的困境與出路》，載《法學研究》2018年第6期，第205頁。

據治理中，並配置相應的事後救濟制度。^[26] 相比於財產規則，責任規則在事後賦予了法益擁有者的求償權，對於數據侵權行為，數據主體可針對其所遭受的損害提起訴訟，將交易定價和損害賠償數額交由法院裁判認定，通過停止侵害、損害賠償、懲罰性賠償或行政賠償對侵權人進行規制，為侵權人和受害人提供行為預期和規則指引。^[27]

2. 公私合作治理下公權力司法監督存在現實制度需求

公共數據授權運營作為政府應對數字時代制度挑戰的回應，其中不乏存在一些負面效應，此類負面效應的治理突顯了外部司法監督制度的緊迫。2023年11月衡陽市的“政務數據第一拍”以網上競價的方式出讓“衡陽市政務數據資源和智慧城市特許經營權出讓項目”，項目起始價為18億元。作為全國首次公開交易的公共數據特許經營權受到多方關注，但在幾日之後便戛然而止。^[28] 在這一行為中，較為明顯的風險則是在制度不健全的背景下行政機關拍賣政務數據容易過度追求經濟目標進而可能變成財政牟利的工具，被授權方基於逐利目的不斷挖掘其中的數據價值，進而可能導致數據價值的過度挖掘和不當使用並形成數據壟斷，阻礙公共數據開發利用。另外在成都市的授權運營實踐中，其運行邏輯是將公共數據作為國有資產集中授予本地一家國企進行市場化運營，滿足經濟發展需要同時實現數據資產保值增值。^[29] 政府將整合全域原始公共數據的核心平台交由單一主體獨家運營，此種“單一企業主導公共數據授權運營平台”的模式目前存在不同意見，尤其是在互聯網頭部企業集聚的地區。此種行為不僅遭到了合法性質疑，在公民知情權與選擇權保障、市場公平競爭的角度都存在著正當性疑慮。^[30] 基於上述風險不難看出，授權運營中存在的風險往往涉及眾多不特定人的權益，且數據洩露或不當處理行為往往還會伴隨次生損害的產生，具有無形、長期、不確定的特點。由於受害的數據權益主體不特定，進而這種危害已經超出了純粹的私益範圍，將上升到對公益的侵害。^[31]

為了應對上述風險，《數據安全法》第四十四條明確了監管機關預防風險的職責，另外《數據安全法》第四十五條至四十八條賦予了監管機關的處罰權限，數據洩露產生後也需要對相應的職責主體和個人進行追責，除此之外在第四十九條、第五十條也明確了監管不力情形下監管人員需要承擔的責任。至此《數據安全法》確立了預防性事前監管以及事後監管的數據安全保護制度。雖說事前預防可以對數據洩露的風險進行規避，但從制度的完整和體系上來看，在無法做到完全規避風險的情形下，事後的監管制度配置也存在其合理性和必要性，而現有的事後監管中對監管人員的處分規定需要援引《中華人民共和國監察法》和《公務員法》等相關規定才能適用，此類法條從客觀上增加了適用困難。^[32] 為了規避上述內部監管的局限，需要引入外部監督從而實現制度的完整性和體系性。

就外部監督而言，司法權對行政權的監督可以通過其制度優勢，進一步確保公共數據授權運

[26] 參見胡凌：《論地方立法中公共數據開放的法律性質》，載《地方立法研究》2019年第3期，第12頁。

[27] 崔淑潔：《數據權屬界定及“卡—梅框架”下數據保護利用規則體系構建》，載《廣東財經大學學報》2020年第6期，第85頁。

[28] 參見馬顏昕：《18億“政務數據第一拍”暫停 公共數據運營要警惕單純逐利衝動》，載央視網2023年12月4日，<https://news.cctv.cn/2023/12/04/ARTIZFHUTWgDTxGaxGdYYPd5231204.shtml>。

[29] 張會平、顧勤、徐忠波：《政府數據授權運營的實現機制與內在機理研究——以成都市為例》，載《電子政務》2021年第5期，第40頁。

[30] 胡業飛：《責任配置、風險共擔與激勵相容：中國地方公共數據授權運營的治理機制問題研究》，載《電子政務》2024年第10期，第26頁。

[31] 參見龍衛球主編：《中華人民共和國個人信息保護法釋義》，中國法制出版社2021年版，第328頁。

[32] 參見夏艾明、郭延軍：《政府數據開放的行政訴訟制度邏輯及規範構建》，載《西南民族大學學報（人文社會科學版）》2024年第3期，第70頁。

營的目的實現。由於行政機關在公共利益的維護中承擔著數據的持續供給、質量供給、安全供給等擔保責任，必要時須採取相應措施避免公共利益造成損害。^[33] 因此對於行政機關擔保責任的實現，行政公益訴訟可通過訴前檢察建議程序，糾正行政機關在數據管理活動中的不作為和亂作為，從外部對行政機關形成震懾力，提高行政機關在數據管理活動中的法治意識；另外，對於國家利益和社會公益的保護效果，公益訴訟同樣可以發揮其預防保護作用，進而從外部實現風險的預防。通過對“未依法履職”的細化解釋，將未盡到管理義務的行為風險和結果風險一同納入監督範圍，預防國家利益和社會利益受到重創；再者，對於數據來源者而言，對於數據監管不力產生的數據洩露行為，數據來源者可以有明確的救濟渠道，可在維護公共利益的同時保障數據來源者的權益不受損害，實現數據秩序的主客觀統一。

三、公共數據授權運營適用行政公益訴訟的啟動要件厘清

按照《行政訴訟法》第二十五條規定的公益訴訟啟動要件，其主要包含行為要件和結果要件，需要對行政機關所承擔的管理義務和國家利益、社會利益受損的判定標準予以厘清。

（一）行政機關不履職的認定

1. 行政管理職責的認定

最高檢 2021 年公佈《人民檢察院公益訴訟辦案規則》第七十二條可知，人民檢察院認定行政機關監督管理職責的依據為法律法規和規章，可以參考行政機關的“三定”方案、權力清單和責任清單等。基於現有規定，公共數據授權運營中行政管理部門的職責依據，法律層面主要由《中華人民共和國網絡安全法》（以下簡稱《網絡安全法》）《個人信息保護法》《數據安全法》作為數據治理的“三駕馬車”確定行政機關的履職義務，另外結合部門規範性文件《授權運營規範》，總結歸納行政機關在數據採集、授權、運營等階段所需要承擔的行政管理職責。

（1）數據採集階段的管理職責

首先就數據採集行為的性質而言，究竟是法律行為還是事實行為則需要結合具體場景進行判斷。通常而言，數據採集活動屬於行政機關的內部管理活動，數據採集平台的管理運營及維護的內部管理活動雖然會委託社會企業合作，一般難以發生行為效果的外溢，但行政機關之間的數據共用以及與其他社會組織、公民對接產生的數據流通，將極易對數據權益主體造成實際的權利義務影響。^[34] 公共數據授權運營將數據的採集與後續利用行為緊密結合，使二者高度協同，共同服務於統一的行政目標。正是由於該行為在目的和過程上具有明顯的公共性與連續性，其在性質上應被認定為一種行政行為。同樣的在數據的清洗、脫敏、儲存行為中，其行為都應當有正當性、合目的性，但就其行為本身而言，其目的性往往難以明確，為之後的行政目的服務或許才是其行為的目的。

作為行政行為的數據採集行為，行政機關的核心職責是安全保障、質量管控和數據來源者權益保護。具言之，合法合規是行政機關採集數據的首要注意義務，除了不涉及其他主體的自然資源類數據，在採集個人、企業和其他組織的數據時須依據《數據安全法》第二十一條、第三十二條作出的具體要求，確保數據的來源合法以及使用目的的正當，在目的上應該從公共利益出發，從採集方案制定、採集範圍等全視角審視採集的必要性和限度，不得隨意超越或濫用權力。在數據質量管控中，公共數據需要確保數據的準確和及時，《政務信息資源共用管理暫行辦法》第十條要求政務數

[33] 張濤：《公共數據授權運營中的國家擔保責任及其調控面向》，載《清華法學》2024年第2期，第29-30頁。

[34] 黃宇驍：《行政機關信息管理行為的司法規制》，載《行政法學研究》2024年第3期，第71頁。

據提供部門保障數據質量，及時更新相關數據從而避免數據質量問題影響後續使用。另外對於數據的安全保障責任，《數據安全法》第二十七條、第三十八條確立了具體職責，即行政機關在使用個人和企業數據時要加強對人格權和商業秘密的脫敏和加密，防止數據的洩露和篡改、損毀，避免大規模的安全風險。

（2）授權階段的管理職責

《數據安全法》第四十條規定了國家機關委託他人處理數據時委託方和受託方的義務，若涉及個人信息則需要依據《個人信息保護法》第五十五條，要求處理者應當事前進行個人信息保護影響評估並記錄。在運營對象的選擇上，《授權運營規範》第九條則要求被授權方具備相應技術能力、安全管理制度等。不過現有實踐主要還是直接授權給國有企業，社會企業參與運營的數量屈指可數，^[35]如果說目前統一授權和授權國有企業是為了數據安全和效率的考量，那麼在之後發展成熟時，應當讓更多的社會資本參與其中，避免國有企業的數據壟斷和侵害社會資本的公平競爭權。結合事業性業務和經營性業務的法律規範，《政府採購法》第二十六條以及《基礎設施和公用事業特許經營管理辦法》第三條都要求行政機關平等對待符合資質的競標者。行政機關若無正當理由對競標者作區別對待，不論結果如何，該行為都屬於“使第三人負擔的授益性行政行為”，侵犯競標者的公平競爭權。^[36]對於侵害競標者利益的行為屬於對不特定主體公平競爭權的減損，確認行為違法後需要彌補競標投入的成本，《最高人民法院關於審理行政許可案件若干問題的規定》第十三條也規定了惡意串標所需承擔的連帶責任。從長遠看，數據運營市場的主體將會不斷豐富，對於排他性的特許經營應當有長期的審查機制，確保運營主體的技術、資金等符合運營目的，並在運營主體的選擇上要兼顧國有資產的保值增值與數據公平競爭、公平利用兩種目的平衡，從而提升公共數據所帶來的社會效益。^[37]

（3）運營階段的管理職責

在運營監管階段，政府將其原有的事業性業務和經營性業務轉移至其他主體，但並不代表政府承擔的責任也完全轉移，仍需要承擔監管與擔保責任。就政府的監管者角色而言，《網絡安全法》第四十二條、《數據安全法》第三十條要求運營階段需要持續監控數據安全風險。即通過技術平台即時監測數據使用行為，定期要求被授權方提交運營報告。運營方以逐利為天然導向參與到數據公私合作治理中，其所有的行為都會圍繞著降低運營成本和利益最大化的兩個目標作出，因此就有可能將業務分包或轉包給其他運營商，或者違背合同義務造成了數據的洩露，這種風險也就迫切地需要政府作為監管者在合同履行過程中運用行政優益權督促運營方全面履約，確保運營目的如期實現。基於此，《網絡安全法》第五章內容、《數據安全法》第二十九條要求行政機關建立數據安全事件應急預案與響應機制，對違規運營主體進行整改或終止授權，並對洩露、濫用數據的行為進行處罰。國家機關作為擔保者，有義務確保公共服務最終能如期實現，其並不會因簽訂了合同而將其責任磨滅，其責任由直接的第一順位轉為間接的第二順位，^[38]在運營方根本違約時政府需要發揮其兜底作用，對運營義務進行接管或代履行。商業性目的的運用要求政府需要確保公共數據能夠得到

[35] 根據檢索，目前由民營企業承擔公共數據授權運營工作的案例較少，較為典型的為阿裏健康科技（中國）有限公司成為醫療健康領域公共數據授權運營單位，依法開展公共數據授權運營活動，具體應用場景為健康服務應用，授權運營期限2年。

[36] 高俊傑：《政府特許經營項目運行中的行政糾紛及其解決機制——一種框架性分析》，載《當代法學》2016年第2期，第94頁。

[37] 王錫鏞：《政務數據開放運營制度的目標偏離及糾偏》，載《東方法學》2024年第4期，第114-115頁。

[38] 鄧寧：《論政府在購買公共服務中的角色定位及其法律責任》，載《行政法學研究》2018年第6期，第52-53頁。

持續性供給，並確保數據產品能夠無瑕疵產出；在公益性的運營中則需要確保能夠普遍性地供給，確保社會主體能夠公平利用。同時在這兩種目的的運營中所形成的客觀秩序，政府需要盡到其安全維護義務，避免數據來源主體的權益被侵害。

2. 不依法履職的標準認定

對於不依法履職的認定，目前主要存在“行為標準”與“結果標準”兩種觀點。其中“行為標準”聚焦於行政機關是否行為窮盡，若是行政機關窮盡各種手段後，國家和社會利益仍未得到全面恢復的，則不屬於不依法履職的範圍；^[39]“結果標準”則聚焦於國家利益和社會利益是否得到切實保護，若是行政機關窮盡其行為後國家和社會利益仍處於受損狀態的，則應認定行政機關未依法履職。^[40]上述兩種標準各有優勢，直觀上看兩種標準非此即彼。在判斷行政機關是否依法履職時，若單純以行為是否窮盡作為標準，雖然具有可量化、界限明確的優勢，但也可能引發不當激勵和訴訟目的落空等問題。^[41]相比之下，以結果為導向的判斷標準更符合公益訴訟維護公共利益的立法初衷，但可能對行政機關施加過重負擔。顯然，單純採用任何一種標準都難以徹底解決問題，關鍵在於厘清二者關係並作出綜合判斷。根據《最高人民法院、最高人民檢察院關於檢察公益訴訟案件適用法律若干問題的解釋》第二十一條第三款規定，經過訴前程序的處理後，國家利益和社會利益仍處在受侵害狀態下的，檢察機關依法提起公益訴訟。對於此處檢察機關是“可以”還是“應當”，即法定職權不可捨棄還是屬於檢察機關的裁量範圍需作進一步明確，進而對上述問題予以回應。在此情形下，判斷標準應當回歸行政實體法規範，即行政機關違反實體法規定的行為本身即表明其未能有效維護公共利益，但公共利益受損並不必然等同於行政違法或要求檢察機關必須起訴。在數據保護領域，當發生大規模數據洩露並引發次生危害時，由於損害結果往往不可逆轉，即便行政機關積極履職也難以完全修復。此時最緊迫的是通過懲戒措施維護公益，而公益訴訟僅是其中一種方式。採取確認違法、行政賠償等措施同樣能有效維護公共利益，不一定非要提起訴訟。因此，以行為標準判斷行政機關是否依法履職已具合理性，只要行政機關存在違反實體法規範的行為，即可認定其未妥善履行職責並對公共利益造成損害。

（二）國家和社會利益受損的判定

1. 國家和社會利益在公共數據授權運營中的呈現

公共數據授權運營有其直接目的，在實現直接目的的同時也會不可避免地涉及其他公益。具體來看，授權運營的直接目的主要體現在兩個方面，一是通過商業化運用實現數據的保值增值，目前主要通過授權國有企業對數據價值進行開發，國企以上繳國有資本收益的形式反哺給政府；^[42]二是實現公共數據的公平利用，公共數據作為非消耗性、可重複利用的公共資源，其中承載的滿足社會利益的需求也同樣不可忽視，需要保障市場主體和社會主體公平獲得數據的利用權，進而推動數據的社會福利和利用效益的增長。另外，在授權運營兩種直接目的實現的過程中，前期需要對數據基礎設施進行完善並提高數據利用率。在這過程中一方面需要對數據進行收集清洗，這也就對數據來源者權益進行嚴格保護，對個人和企業作為數據來源者的權益要盡到管理保護職責，謹防洩露。在後續的運營環節，則需要確保運營秩序能夠平穩有序，其中最為關鍵的主要是預防數據的不法獲取

[39] 劉衛先、張帆：《環境行政公益訴訟中行政主管機關不作為違法及其裁判的實證研究》，載《蘇州大學學報（法學版）》2020年第2期，第77頁。

[40] 參見王萬華：《完善檢察機關提起行政公益訴訟制度的若干問題》，載《法學雜誌》2018年第1期，第107-108頁。

[41] 李瑰華：《行政公益訴訟中行政機關“依法履職”的認定》，載《行政法學研究》2021年第5期，第35頁。

[42] 參見成都市政府授權成都大數據集團作為成都市大數據資產運營商，對政府公共數據資產進行增值運營，政府免費提供數據給成都大數據集團，成都大數據集團以上繳國有資本收益的形式反哺給政府。

和洩露，運營方獲得授權後擅自轉讓經營權或分包部分業務導致數據洩露，進而對公共數據上的個人數據和商業秘密等數據來源者權益造成洩露產生次生災害，在此情形下的運營行為也由於數據洩露將難以繼續進行，也將會導致運營協議目的的難以實現。綜上，筆者認為目前國家和社會利益主要包含四個方面，即國有資產的保護、數據公平利用權的實現、數據來源者權益的保護、授權運營形成的客觀秩序維護等。

2. 國家和社會利益受損的判斷標準

國家和社會利益受損需要結合數據侵權的特有屬性予以認定，數據侵權基於結果和行為標準可以區分為監管不作為造成風險和現實損害兩種，且損害對象主要包括財產損害和非財產損害。2022年全國信息安全標準化技術委員會秘書處發佈的《網絡安全標準實踐指南——網絡數據分類分級指引》（以下簡稱《實踐指南》）對公共數據的影響對象和程度進行了分級。公共利益以行政區劃的大小和經濟建設的影響程度為標準進行評判，如前所述，公益主要包含四個方面，就國有資產的保護而言目前仍需要以客觀上造成現實損害進行判斷，結合《中華人民共和國刑法》第一百六十八條、第一百六十九條、第三百八十二條、第三百九十六條、第三百九十七條等直接針對國有資產流失的常見罪名發現，罪名構成通常以結果實際發生為構成要件。基於此，對於公共數據授權中的國有資產監管，需要在公共數據資產的產權登記、定價標準等相關制度完善後，明確國有資產的實際數額大小。對於公平利用權的實現而言，阻礙行為可能聚焦於違反協議義務的行為，即授權方在運營期間作為監管者對運營行為沒有盡到監管義務，導致數據超出約定使用目的和範圍、未完成公共服務產品或提供公益性服務，造成協議公益目的根本不能實現，進而導致公平利用權的實現受阻礙。再者，對於公共數據上所承載的數據來源者權益，《實踐指南》在個體合法權益的危害程度的評判標準上都是“可能”而非是“確實發生”，此種認定標準更加符合數據侵權的無形、長期、風險性特徵，可儘量規避現實損害發生後帶來的一系列二次損害的負面影響。其中輕微危害是指個體可能會遭受困擾且尚可以克服，無需納入風險損害的認定標準；對個體的權益產生實際影響的主要是一般危害和嚴重危害。參考歐盟第29條數據保護工作組（The EU's Article 29 Data Protection Working Party）在WP248 rev. 01中的規定，“高風險”在個人信息處理活動中的定義為“基於事件及其可能後果的嚴重性與發生概率綜合評估的情境描述”。因此，確立“高風險”的標準應包含以下兩個核心要素：一是評估風險所引發潛在損害的嚴重程度，即“嚴重性”；二是評估風險導致潛在損害發生的概率，即“高度可能性”。^[43]在數量規模上則需要綜合考慮權益內容和數量，即考慮數據權益具體數量的同時，也要考慮數據的種類和敏感度、受害群體的特徵以及對社會造成的危害程度等多方面因素，進行綜合評估。

四、公共數據授權運營適用行政公益訴訟之規則優化

公共數據授權運營在適用行政公益訴訟規則時，首先需要在公權力行使邊界和公益受損兩個方面進行判斷，在此基礎上結合數據風險的無形、長期、不可逆等特性，在行政公益訴訟制度上需要更多適用預防性訴訟模式從而對相關權益進行提前保護。在預防性行政公益訴訟的具體制度中，訴前程序作為其法定前置程序並且也是檢察機關參與風險預防協同治理的重要途徑，^[44]需要通過調查取證對相關風險事實進行確認，進而作出檢察建議要求行政機關就公益受損進行補救維護或證明

[43] 黃恒林：《預防性個人信息保護民事公益訴訟的證立及其制度展開》，載《法制與社會發展》2024年第2期，第117頁。

[44] 李瑰華：《論預防性行政公益訴訟》，載《法律科學》2025年第1期，第186頁。

其已經窮盡管理職責。因此在具體規則調整方面，除了前文明確的行政機關管理職責和公益判斷標準，還需要優化訴前程序規則保障檢察機關能對數據風險進行有效治理，並明確檢察機關和行政機關各自的舉證範圍。

（一）訴前程序的優化

1. 調查取證權的合理配置

在訴前階段，根據《行政訴訟法》第二十五條第四款，檢察機關在提起訴訟前需要向行政機關提起檢察建議，在此期間檢察機關享有調查取證權，對相關事實進行厘清。檢察機關在訴前階段或是整個的訴訟中，其扮演的角色都是監督者，即對行政機關是否盡到相關義務進行審查，屬於履行法律賦予的職責。因此為了更好地履行職責，應對該權力提供必要的制度保障，實現其恢復和糾錯的功能。由於訴前程序是檢察機關向行政機關作出的單向性行為，其中缺乏其他參與人的陳述申辯，特別是在公共數據的公益損害中，由於侵權行為具有較強隱蔽性和技術性，檢察機關的單向審查或將難以形成客觀全面的判斷。因此需要適當地將訴前程序司法化，確立檢察機關的中立地位，通過引入對審聽證程序，由調查人員和行政機關就是否存在不作為行為進行舉證、質證和辯論，並以此為檢察建議和行政公益訴訟的重要判斷依據。^[45]另外對於檢察建議而言，其作出的前提是要求行政機關確實存在監管不作為的行為，但就證明責任而言，需要與訴訟中的證明責任區分開，檢察建議在相關內容上僅需要事實清楚、觀點明確、建議合理即可，重在對行政機關的提醒作用，所以在檢察建議中的事實證明上，僅需要達到高度蓋然性即可，無需承擔較高的證明責任。

2. 檢察建議的規則調適

根據《行政訴訟法》第二十五條，檢察建議作為行政公益訴訟的訴前必經程序。《檢察機關行政公益訴訟案件辦案指南（試行）》對檢察建議的對象和效力作出了具體規定。筆者認為在此基礎上應進一步細化公共數據授權運營的對象和效力。首先就檢察建議的對象而言，目前公共數據授權在具體模式上分為綜合授權或具體應用領域授權，不論何種模式中授權方都是由行政機關擔任數據提供方，但也存在數據權屬關係複雜進而由數據主管部門和行業主管部門聯合授權的情形。若涉及多主體的公益損害行為，目前檢察建議制發模式在實踐中主要有向全部行為主體制發、向主責主體制發、上級檢察院或同級檢察院報送上級制發。^[46]考慮到公共數據授權運營的工作仍處於起步階段，避免政府在數據使用工作上產生消極情緒或在具體工作上相互推諉，在制定具體檢察建議時，對象選擇應深入分析行為與結果之間的直接因果關係，這一過程需綜合考慮監管的不同目的、結構、程序以及相關行為，以確保建議的針對性和準確性。^[47]

（二）舉證責任的科學配置

1. 檢察機關的舉證範圍

由於檢察機關並不是直接的利害關係人且目前社會利益、公共利益的概念內涵較為模糊，因此對於檢察機關的證明要求只需要滿足最低限度即可，即只要在數量和類型上達到眾多多數即可。另外就行政機關是否履行法定職責而言，檢察機關需要證明行政機關在公共數據保護上存在相關的法定職責，其法定職責的來源除了法律法規以外，還需要梳理規章及規範性文件，避免行政機關履職義務的疏漏。對造成損害事實的證明責任而言，為了實現行政公益訴訟的預防功能，檢察機關對於潛在的風險通過其調查取證權厘清相應的事實，對於損害後果的證明，無須以具體量化情形為前

[45] 王春業：《論行政公益訴訟訴前程序的改革——以適度司法化為導向》，載《當代法學》2020年第1期，第96頁。

[46] 劉加良、李暢：《行政公益訴訟訴前檢察建議的規則調適》，載《河北法學》2023年第11期，第66頁。

[47] 參見劉藝：《行政公益訴訟被告適格的實踐分歧與規則建構》，載《清華法學》2023年第1期，第91頁。

提，證明程度上應低於行政訴訟的證據要求，可以通過現場照片、詢問筆錄、評估數據及調查報告等實現。另外，還需要對訴前程序進行舉證，檢察建議作為行政公益訴訟的訴前程序，是檢察機關必須履行的法定義務，對於前述的損害風險和事實，可以在該階段將相關證據進行固定，檢察機關需要及時向法院提交。行政機關對檢察建議作出回復但檢察機關仍認為不充分的，則屬於履職的判斷問題而非舉證問題，該內容不屬於檢察機關的舉證責任，可由法院居中裁判。

2. 行政機關的舉證範圍

行政機關所承擔的舉證責任除了要證明其行為的合法性以外，還需要證明其是否履職以及履職後對公益的恢復是否足夠充分，需要從其作為和不作為兩種情形進行舉證。就作為案件的舉證而言，行政機關需要對其行為作出的事實和依據承擔舉證責任，該證明內容與普通行政訴訟的要求相似。^[48]另外在未依法履行職責的案件中，行政機關需要從兩個方面進行舉證，首先是未依法履行職責的免責事由進行舉證，即在公共數據的保護義務上，行政機關須證明在數據的使用上存在法律法規允許的情形，例如《中華人民共和國民法典》第一千零三十六條第三款，為維護公共利益或者該自然人合法權益，合理實施的其他行為；另一方面則需要證明其已經履行法定義務，對其行為的程序依據、實體法依據以及所採取的手段進行充分舉證，證明其已經窮盡履職手段。再者就是對於檢察建議中所提出的要求，行政機關需要證明其在訴前程序已經自行糾正了其行為，並對所產生的風險和損害都已經採取了充分的補救措施，落實了檢察建議中的內容。

五、結語

公共數據授權運營作為公私合作屬性較強的擔保行政，公權力機關並非直接的義務履行人，其在治理活動中需要對數據質量供給、數據安全、公平競爭保障、數據來源者權益、數據公平利用權等眾多公益承擔國家擔保責任，因此授權運營制度目的的實現需要有一套較為完整的監督制度，對公權力機關所需承擔的國家擔保責任予以監督。行政公益訴訟作為檢察機關監督行政機關行為的重要手段，引入到數據治理行為中，在當前數據治理相關制度迅速發展的背景下具有現實緊迫性。隨著公共數據授權運營在實踐探索中呈現多元化發展趨勢，為確保公益訴訟制度的適配性，亟須明確和細化公權力機關在其中的管理職責，並在具體規則上結合數據風險特性予以優化，從而為檢察機關在具體監督行為中提供明確規則指引。為了更好地實現授權運營制度目標，未來待時機成熟時可推進檢察公益訴訟規則的整體適用，即針對數據管理等公權行為和開發利用等私法行為區分適用行政和民事公益訴訟規則，進而為授權運營活動提供多元制度保障。

[48] 王春業：《我國行政公益訴訟制度優化研究》，中國政法大學出版社2023年版，第115頁。

Abstract: The application of administrative public interest litigation to the authorized operation of public data can be based on the Personal Information Protection Law as the normative basis and the Data Security Law as the reference basis. In terms of institutional goals, both the authorized operation of public data and administrative public interest litigation aim at maximizing public interests, showing a strong institutional fit. Additionally, given that the path for protecting public data has shifted from property rules to liability rules, there is a practical institutional demand for external judicial supervision after the fact. Incorporating the authorized operation of public data into the scope of cases can complement external supervision and guide the realization of a positive interaction in public-private cooperative governance. When applying specific rules, it is necessary to clarify the management responsibilities of administrative agencies in the stages of data collection, authorization, and operation, and to define the specific manifestations of national and social interests as the protection of state-owned assets, the realization of fair data utilization rights, the protection of data source rights, and the objective data order formed by authorized operation. Moreover, the criteria for determining the damage to public interests should be clearly defined. On this basis, considering the characteristics of data risks, a preventive public interest litigation model should be more frequently applied to optimize the pre-litigation procedure rules and enable the procuratorial organs to effectively govern data risks. The scope of evidence presentation for both the procuratorial organs and administrative agencies should also be clearly defined.

Key words: Public Data; Authorized Operation; Public Interest Litigation; Data Governance; Relief Mechanism

（責任編輯：張竹成）