

DASHUJU SHIDAI
ZHENGFU SHUJU KAIFANG JI
FAZHI ZHENGFU JIANSHE

大数据时代

政府数据开放及法治政府建设

吕廷君 著

 人 民 出 版 社

中共北京市委党校 北京行政学院学术文库系列丛书

大数据时代

政府数据开放及法治政府建设

DASHUJU SHIDAI
ZHENGFU SHUJU KAIFANG JIFAZHI ZHENGFU JIANSHE

吕廷君 著



人民出版社

责任编辑:邓创业

封面设计:胡欣欣

责任校对:吕飞

图书在版编目(CIP)数据

大数据时代政府数据开放及法治政府建设/吕廷君 著. —北京:
人民出版社,2019.4

ISBN 978-7-01-020647-9

I. ①大… II. ①吕… III. ①电子政务—信息管理—研究—中国
IV. ①D63-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 062954 号

大数据时代政府数据开放及法治政府建设

DASHUJU SHIDAI ZHENGFU SHUJU KAIFANG JI FAZHI ZHENGFU JIANSHE

吕廷君 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

天津文林印务有限公司印刷 新华书店经销

2019 年 4 月第 1 版 2019 年 4 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:13.75

字数:250 千字

ISBN 978-7-01-020647-9 定价:48.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

自序

“大数据运动就像互联网一样，将会在世界和社会的运行方式上带来跨越式的变革。借助大数据，我们会有更好的医疗措施，更少的意外事故，更高扬的市场格局，以及对社会更好的理解和认知。”^①

第一次关注大数据是几年前阅读的一个历史故事。林彪自年轻时代就形成了一个习惯，每次战斗结束后，他都要部队统计歼敌人数、缴获武器、弹药、运输工具等的数量，而且要求数据非常详细。1948年10月，辽沈战役期间，林彪和司令部其他指挥员每天深夜都有一个必备功课，那就是听取每个战场歼敌及缴获数据。当某师汇报一个遭遇战的数据时，林彪突然叫停：“刚才念的在胡家窝棚那个战斗的缴获，你们听到了吗？”林彪扫视一周，见无人回答，便接连问了三句：“为什么那里缴获的短枪与长枪的比例比其他战斗略高？”“为什么那里缴获和击毁的小车与大车的比例比其他战斗略高？”“为什么在那里俘虏和击毙的军官与士兵的比例比其他战斗略高？”人们还没有来得及思索，等不及的林彪司令员大步走向挂满军用地图的墙壁，指着地图上的那个点说：“我猜想，不，我断定！敌人的指挥所就在这里！”^②正是基于这个数据分析的准确判断，东北野战军迅速打掉了从沈阳西进的廖耀湘兵团指挥部，使廖耀湘兵团20多万人群龙无首，失去了战斗力。在那个依靠人工点数、纸笔记录的时代，每次战场搜集整理的数据很难说是大数据，但是长期的数据积累、

① [英]维克托·迈尔-舍恩伯格著，袁杰译：《删除——大数据取舍之道》，浙江人民出版社2013年版，“中文版序”第7页。

② 赵大伟：《林彪挖掘大数据》，《领导文萃》2016年第9期。

整理、分析、挖掘的习惯却与今天的大数据思维具有很强的贯通性,或者说就是今天大数据思维的先导。

随着计算机技术、物联网的使用,大数据的采集分析挖掘已经日新月异,真正的大数据时代到来了。1980年,阿尔文·托夫勒在《第三次浪潮》中首次使用“大数据”概念,2009年,“大数据”开始成为互联网信息技术行业的流行词汇,2013年被称为“大数据元年”。也正是在这一年,我关注到了涂子沛先生写的《大数据》^①一书。《大数据》不仅是一本介绍大数据是什么的书,更是一本介绍大数据应用,特别是介绍大数据与民主、权利和政府建设的书。我买了两本《大数据》,办公室和家里各放一本,有时间就看,不断分析研读。可以说,这本书开阔了我的眼界,促使我开始思考大数据与法治的关系这个大问題。

2013年开始,我先后阅读了艾伯特-拉斯洛·巴拉巴西的《爆发——大数据时代预见未来的新思维》(中国人民大学出版社2012年版)、Bill Franks的《驾驭大数据》(人民邮电出版社2013年版)、维克托·迈尔-舍恩伯格的《大数据时代——生活、工作与思维的大变革》(浙江人民出版社2013年版)和《删除——大数据取舍之道》(浙江人民出版社2013年版)等书籍和大量论文文章。在学习研究大数据与法治关系问题上,我逐步把兴趣点集中在两个具体问题上,一个是大数据时代的政府数据开放问题,另一个是大数据时代的法治政府建设问题。为此,我从2013年开始,先后申请了两个省部级课题和一个校内重点课题,都是关于大数据与法治政府关系的具体问题。

2017年11月,北京市先后发生数起火灾,特别是大兴区西红门镇的“11·18”火灾致多人死亡,给人民生命财产造成严重损失,社会影响很大。看了大量相关报道后,我发现,这些火灾的防范、预警和处置仍然沿用人海战术、运动式治理,这不仅与超大城市的社会治理模式不相适应,更与大数据时代的数据思维不相匹配。为此,联想到前几年学习过程中阅读到纽约市运用大数据技术防控火灾的较好效果,我于11月19日上午写了一篇3000字左右

^① 涂子沛:《大数据》,广西师范大学出版社2012年版。

的决策咨询报告,提出了建立城市建筑大数据库、城市建筑数据库自动更新机制、数据库与灾害预防预警网络数据共享等建议,后来由我的同事吴一鸣、学生刘云涛补充了一些材料,经过学校决策咨询部赵莉教授团队的精心修改,以《党校咨询建议》形式呈报市委研究室,得到了时任北京市委副书记景俊海同志的重视和批示。这算是我的大数据与法治政府研究取得的第一个直接的社会效果。长期以来,在大数据与法治政府关系研究中,我一直在制度机制建设上不断努力,试图在大数据技术运用到国家、北京市政府建设、社会治理方面做一点理论贡献。

本书正是我以北京市哲学社会科学研究项目《大数据时代的政府数据开放及其法律保障机制研究》、中央党校重点调研课题《大数据时代的法治政府和服务型政府建设》以及北京市委党校(北京行政学院)校内重点科研课题《大数据时代的城管执法体制改革研究》为基础,不断修改完善的综合成果。

我按照内容逻辑对本书内容进行简要介绍。

第一章“数据权体系及其法治意义”主要是对大数据及数据权基本理论进行介绍。大数据时代的数据权是一种以大数据资源与技术为基础的新的权利(力)类型,这种新型权利(力)由数据主权、数据管理权、数据公民权、数据社会权、数据人格权、数据财产权、被遗忘权等多种权力和权利构成的复合型权利(力)体系。数据主权、数据管理权和数据公民权具有宪法行政法学意义,数据社会权包含了权力和权利双层含义,数据人格权、数据财产权和被遗忘权主要具有私法意义。面向未来的大数据立法应是一场以数据权体系为基础创生新型法律制度的法治变革,而不仅仅是对部分法律规则的修修补补。大数据时代的政府数据开放只有从数据权理论出发,才能真正认识数据开放的目的和意义。

第二章“从政府信息公开到政府数据开放”是对我国政府数据开放的起点:政府信息公开和对我国政府数据开放未来的展望。我国的《政府信息公开条例》(以下简称《条例》)的立法目的存在着立法目的与法律功能混淆、立法技术缺漏等问题;《条例》的原则条款规定过于笼统,缺乏明确的、具有法律原则意义的原则条款;《条例》关于信息公开范围规定的高度概括性可能导致

法律解释的随意性,而且解释权配置也不够科学。因此,《条例》无法为大数据时代的政府数据开放提供法律制度支持。从政府信息公开到政府数据开放,需要我们明确数据开放的权利保护目的,确立“公开为原则、不公开为例外”原则,精确界定政府数据开放的范围和边界,以为政府数据开放奠定法律制度基础。

第三章“政府数据开放的概念”是对大数据时代的政府数据开放内涵和外延的界定。政府数据开放是指政府不设定任何限制地对自己采集、整理和存储的数据向社会的免费公开,以供企业、社会组织和公众查询、复制和使用。政府数据开放具有解除封锁、禁令和限制的开放属性;政府数据开放具有实现民主监督权、知情权和数据财产权的权利属性;政府对数据开放拥有管理、控制和服务的公权力属性;政府数据开放具有对政府行为的监督约束、数据标准格式统一、数据开放依照法律政策等的规范性。因此,政府数据开放必须从契约思维和诚信思维出发依法而治。

第四章“我国政府数据开放的现状与问题”是对我国政府数据开放基本情况的介绍与反思,提出下一步政府数据开放的方向。我国目前的政府数据开放主要分为国家层级和地方层级两种数据开放平台。国家层级的政府数据开放平台有“中国政府公开信息整合服务平台”“国家数据网”“中国政府网”的相关政府统计数据平台,以及最高人民法院、最高人民检察院等部门的数据开放平台。相比较而言,最高人民法院的数据开放网站在数据数量、质量、查询方便度和点击量等方面处于领先地位。地方层级有北京、上海、贵州、浙江等地的数据资源开放平台,浙江、上海处于领先地位。我国的政府开放数据开放在数据量、网页平面设计、可读性等方面积累了一些经验,但在政府开放数据范围、质量、更新速度、查询下载方便度以及与用户的沟通机制等方面还存在较多问题。

第五章“G8《开放数据宪章》及其对我国政府数据开放的启示”是基于G8国家政府数据开放联盟相关政府数据开放的制度机制介绍。《开放数据宪章》既是G8国家应对2008年世界金融危机在政府领域改革的一项重要举措,也是此前一些市场经济国家从政府信息公开到政府数据开放实践的深化

和发展。《开放数据宪章》确立了“不附加任何条件的开放数据”“数据质量和数量”“向所有人开放数据”“为提高治理能力开放数据”“为创新开放数据”等五项政府数据开放原则,并围绕着五大原则制订了最佳行动和集体行动方案。G8 国家依据《开放数据宪章》各自制订了本国的政府数据开放行动计划。《开放数据宪章》及一些国家的政府数据开放计划在数据开放目的、数据开放的全球化趋势、数据开放的政府承诺和民生关注等方面,对我国的政府数据开放具有启示意义。

第六章“政府数据开放中的政府主体责任”主要目的是从理论上界定政府数据开放的主体责任。政府是数据开放的主体,这主要不是因为大数据时代的政府掌控着全社会 80% 以上的数据资源,而是因为政府是数据开放的法律、政策等基础制度的奠基者。政府在数据开放中的主体责任除了法律政策的制度建设之外,还需要建立政府数据开放平台,不断扩大政府数据开放的范围和数量,提高政府数据质量,倡导社会力量参与政府数据开放,加强隐私权保护。这些主体责任是政府数据开放的权力,也是政府的义务,需要通过立法和制定政策加以确认,还需要政府身体力行地加以践行。

第七章“政府数据开放的法治化路径”则是为政府数据开放提供法律制度机制保障。政府数据开放不仅需要目的正当性,还需要形式合法性。政府数据开放的法治化原则为政府数据开放奠定基本的法理框架,这些原则包括不伤害原则、无门槛原则、政府责任原则和救济原则。从这些原则出发,政府数据开放的法治化路径首选是在《政府信息公开条例》基础上制定《政府数据开放法》,然后是国务院制定相关实施细则或者国务院有关政府数据开放的直接立法,在上位法缺位的情况下,拥有地方立法权的北京、上海等地也可以在立法权限范围内先行先试。政府数据开放政策治理的核心是制订专门的政府数据开放行动计划,以政府承诺的方式规划政府数据开放的行动方案,以调动企业、社会组织和公民参与政府数据开放实践的积极性。除此之外,政府还需要设置专门的政府数据开放责任机构,制定政府数据开放质量评估系统,不断提高政府在数据开放运动中的责任意识和担当能力。

第八章“大数据时代的法治政府和服务型政府建设”是运用大数据技术

对政府法治建设提供的意见建议。大数据思维与法治思维具有共通性,大数据战略是国家战略,大数据资源和技术为法治政府和服务型政府建设提供了新路径。美国的大数据战略不仅在提高经济生产效率、提升政府在教育、医疗等领域的公共服务能力等方面创制斐然,而且对于防灾减灾、犯罪预防、政府人员监管和政府数据开放等领域都有制度型创新。我国的大数据战略起始于政务信息化和网络安全需要,国务院于2015年8月正式发布了《促进大数据发展行动纲要》。贵阳、武汉、上海等地的大数据规划及其实践早于国家大数据战略,存在着数据孤岛、数据壁垒等数据发展的割据、分割现象,缺乏统一的数据标准和数据规范。因此,加强国家对大数据发展的统筹协调势在必行。大数据时代的服务型政府建设应当在市场服务和监管、社会公共服务、智慧城市建设和公共事件应对、刑事案件侦破与预防,以及完善社会诚信体系等领域着力加强。大数据资源与大数据技术对于提升行政决策的科学化水平、提高行政执法行为的正确度、预防和打击职务犯罪、规范行政机关工作人员的职务行为,以及政府数据开放等法治政府建设领域具有重要价值。面对大数据生态,政府应当顺势推动大数据相关立法,及时制定大数据政策以及大数据技术标准和技术规范。与此同时,政府还应成为数据开放的先行者与示范者,积极守护大数据的公共利益和公民隐私,着力培养大数据发展所急需的各类复合型专业人才。

第九章“大数据时代的城管执法体制改革”以北京城管执法体制运用大数据情况及执法体制改革为研究对象,运用法治思维和数据思维对超大城市城管执法体制改革提出了基本设想。大数据时代的城管执法体制改革必须以大数据、互联网和云计算等技术为基础。北京市城管在运用大数据技术方面走在全国前列,但是与城管发展的规划设计及理想蓝图还有较大差距。超大城市城管应当从数据思维和法治思维出发,以“城管数据中心”为核心建立执法团队和其他相关职能机构。大数据时代的城管执法体制改革必须贯彻法治思维,应当立法先行或者试点和立法同步。城管执法体制改革的立法可以从界定城管执法权力边界、城管执法程序和大数据应用专门立法入手。

第十章“大数据在超大城市火灾防控中的应用”是基于对传统监控模式

和人海战术的火灾防控体系反思基础上,提出的依托和扩容现有城市大数据平台,运用大数据技术、互联网和云计算等智能化手段防控火灾的一份专门性城市专业系统。超大城市的火灾防控还需要增加数据采集量,提高城市治理各部门之间的数据共享能力,综合运用城市网格化管理、城管 APP 和依托数据中心建立的城市管理智慧平台,形成超大城市火灾防控的大脑和神经系统。

大数据时代的法治政府建设必须树立数据思维和法治思维理念,综合运用大数据技术、互联网和云计算技术。大数据时代的政府数据开放是实现法治政府和服务型政府的一个重要条件,只有一个数据开放的政府,才会有一个被人民群众信赖的权力受监督的政府,才会有一个全心全意为人民服务的政府。

目 录

第一章 数据权体系及其法治意义	1
一、从大数据到数据权	1
二、作为国家主权的数据权:数据主权.....	3
三、作为政府管理的数据权:数据管理权	5
四、作为公民权利的数据权:数据公民权	7
五、作为社会公共权利(力)的数据权:数据社会权.....	8
六、作为人格权的数据权:数据隐私权.....	9
七、作为商业利益的数据权:数据财产权	14
八、数据公民权和隐私权的延伸:被遗忘权或删除权.....	16
九、面向未来的数据权立法	18
第二章 从政府信息公开到政府数据开放	20
一、《政府信息公开条例》立法目的分析.....	21
二、《政府信息公开条例》原则条款分析.....	25
三、《政府信息公开条例》关于政府信息公开范围的分析	29
四、从政府信息公开到政府数据开放	33
第三章 政府数据开放的概念	36
一、政府数据开放的内涵	37
二、政府数据开放的属性	39

三、政府数据开放的法治思维	45
第四章 我国政府数据开放的现状与问题	51
一、我国政府数据开放的基本情况	51
二、我国政府数据开放的经验	60
三、我国政府数据开放存在的问题	65
第五章 G8《开放数据宪章》及其对我国政府数据开放的启示	74
一、《宪章》出台的历史背景	74
二、《宪章》的主要内容	76
三、几个 G8 成员国的政府行动计划	82
四、《宪章》对我国政府数据开放的启示	93
第六章 政府数据开放中的政府主体责任	99
一、建立政府数据开放平台	99
二、不断扩大政府数据开放的范围和数量	102
三、提高政府数据质量	105
四、倡导社会力量参与政府数据开放	109
五、加强隐私权保护	112
第七章 政府数据开放的法治路径	116
一、政府数据开放的法治化原则	117
二、为政府数据开放立法	120
三、政府数据开放的政策治理	128
第八章 大数据时代的法治政府和服务型政府建设	134
一、美国的大数据战略	135
二、我国的大数据战略	142

三、大数据提升政府服务的能力和水平	147
四、大数据时代的法治政府建设	161
结语:政府能为大数据生态做什么?	174
第九章 大数据时代的城管执法体制改革	178
一、北京城管执法组织及其大数据运用情况	179
二、大数据背景下的城管执法体制存在的问题	183
三、按照数据思维和法治精神,构建互联高效的现代城管组织机构	187
四、加强城管执法体制及大数据使用的专门立法	193
第十章 大数据在超大城市火灾防控中的应用	203

第一章 数据权体系及其法治意义

一、从大数据到数据权

在一定意义上,人类社会的生产和生活都可以用数据加以识别、量化和存储。“除了上帝,任何人都必须用数据说话”不仅是对数据思维广泛性的一种形象概括,也是对数据之于人类社会价值的总结。大数据时代,每个人都置身于数据海洋,每个人无时无刻不被数据记录、记载和复原。大数据的产生、存储和处理依赖于掌握电子信息技术的技术人员,依赖于无处不在的监控探头、手机终端和数据处理设备,也依赖于我们每一个生活工作在这个时代的人行为轨迹留下的数字记录。在这个意义上,我们每个人都是大数据时代的数据源。大数据走进和影响着每个人在公共空间的活动,甚至私人领域的生活,大数据为许多企业提供商业机会和赚钱手段,大数据影响着政府管理社会的理念和模式,大数据正在不断改变我们的思维方式和行为习惯。

大数据(Big Data)是相对于小数据、一般数据而言的,也称为巨量数据、海量数据,是由数量巨大^①、结构复杂、类型众多的数据构成的数据集合,是以

^① 截至2012年,数据量已经从TB(1024GB=1TB)级别跃升到PB(1024TB=1PB)、EB(1024PB=1EB)乃至ZB(1024EB=1ZB)级别。国际数据公司(IDC)的研究结果表明,2008年全球产生的数据量高达1.82ZB,相当于全球每人产生200GB以上的数据。而到2012年为止,人类生产的所有印刷材料的数据量是200PB,全人类历史上说过的所有话的数据量大约是5EB。IBM的研究称,整个人类文明所获得的全部数据中,有90%是过去两年内产生的。而到了2020年,全世界所产生的数据规模将达到今天的44倍。(参见王宁:《带您认识大数据》,《贵州日报》2014年2月26日。)

云计算的数据处理与应用模式为基础,通过数据的集成共享和交叉复用形成的信息资产。“无论是个人、企业还是国家,谁能更好地抓住数据、理解数据、分析数据,谁就能在下一波的社会竞争中脱颖而出。关于数据的知识,将成为个人知识结构中的必备要素和基础。”^①所以,大数据的巨大价值在于其被广泛地应用于经济、政治、文化、社会、军事等诸多领域,而这种广泛的应用促使各国政府积极应对大数据带来的挑战,提出大数据国家战略。2012年3月,美国发布了《大数据研究和发展计划》大数据国家战略,“成立大数据高级指导小组”;2012年9月,欧委会通过公布了“释放欧洲云计算服务潜力”战略;亚洲的日本、韩国、新加坡等国家也先后提出了有关大数据的国家发展战略。2015年9月,国务院印发了《促进大数据发展行动纲要》,提出了我国的大数据发展战略。

大数据的采集、加工、处理、储存和使用的整个过程要涉及每个行为主体的权益,比如数据采集中是否侵犯公民的隐私权;涉及政府是否应当公开、如何公开已经掌握的大数据;涉及大数据商业利用的权利义务关系;涉及大数据的社会公益使用边界等一系列法治问题。由此,基于大数据迅猛发展实践的法律概念——数据权应运而生。

英国首相卡梅伦被认为是第一个使用数据权(Right to Data)概念的人。2010年5月,在英国大选中获胜的卡梅伦沿袭上届政府的数据开放运动,提出了“数据权”概念。卡梅伦提出,“数据权”是信息时代每一个公民都拥有的一项基本权利。^②“数据权基本谱系可分为数据主权和数据权利两大框架。”^③“数据权包括数据主权和数据权利两方面。”“数据权又包括数据所有权和数据管辖权两方面。数据所有权是国家对于本国数据排他性占有的权利。数据管辖权是国家对其本国数据享有的管理和利用的权利。”^④

① 复旦大学计算机研究所所长、上海(国际)数据库研究中心主任施伯乐语。参见涂子沛著:《大数据》,广西师范大学出版社2013年版,扉页。

② 参见涂子沛:《大数据》,广西师范大学出版社2013年版,第274页。

③ 肖冬梅等:《数据权谱系论纲》,《湘潭大学学报(哲学社会科学版)》2015年第6期。

④ 曹磊:《网络空间的数据权研究》,《国际观察》2013年第1期。

以上把数据权分为数据主权和数据权利的二分法不仅在法理上无法阐明数据权利与数据权力的关系,倾向于强调数据权的国家权力属性,由于过于强调数据主权、数据的国家所有权和管辖权,有关私法层面的数据权利的法治意义则容易被轻视,尤其是如数据社会权都直接被忽略掉。我们认为,数据权的法治意义必须在公法、私法平衡意义上进行阐释,也就是说,数据权不仅包括公法层面的数据主权类权利,还应当包括社会权力意义上的数据权和私法意义的数据所有权、隐私权等权利。唯有如此,法治才能为张扬数据权的地位、发挥数据权的功能保驾护航。因此,我们认为,从公权力和私权利两个角度,从国家、政府、社会、企业、社会组织和公民个人等不同主体出发,对数据权的认识更具科学性、合理性和实践操作性。

从公权力角度看,数据权是国家、政府和社会组织拥有的对获取数据的垄断性支配权力;从私权利角度看,数据权是企业、公民拥有的对依附于自身的数据和自己获取数据的所有权;从公权与私权关系角度看,数据权是公民的一项基本权利,公民享有政府掌控数据的知情权,政府有开放政府数据的义务。

以上简要分析可知,数据权不是一种单独的权利或者说权力,数据权是一个多维的权利、权力体系。数据权体系是一个由国家数据主权、政府数据权、社会组织数据权和公民数据权等多种权利、权力构成的复杂体系。以数据权的不同主体作为逻辑架构,数据权体系可以分为以下几个数据权子系统。

二、作为国家主权的数据权:数据主权

“数据主权的内涵包括两个方面:一是作为权利的数据主权,如对本国数据所享有的管辖权、利用权、获取权和消除权力等;二是作为责任的数据主权,如对个人隐私权和生命财产的数据保护、对企业资产的数据保护以及对国家安全的相关数据保护,等等。作为责任的数据主权还意味着主权国家要对本国公民和其他境内行为体在国际社会的数据行为负责。”^①这里的数据主权的

^① 蔡翠红:《云时代数据主权概念及其运用前景》,《国家关系研究》2013年第12期。

外延就几乎囊括了数据权体系中的所有权利与权力,这种认识对于我们的数据权立法、执法和司法都具有一定的局限性。数据主权既是一个宪法意义上的概念,也是一个国际法意义上的概念。从国家主权角度看,数据权主要是公法意义上的国家权利,这种权利虽然是“利益”属性的排他性所有权,具有类似物权的占有、使用、收益和处分权能,但从国际法角度看,国家的数据主权属于国家权力。“未来国家层面的竞争力将部分体现为一国拥有数据的规模、活性以及解释、运用的能力,数字主权将成为继边防、海防、空防之后另一个大国博弈的空间。”^①

从外延上看,数据主权是国家对本国大数据的独占权、防卫权和平等权。大数据的独占权包括对大数据的控制权、使用权和处分权;大数据的防卫权主要是指国家为了保证大数据独占权不受外来干涉与侵害而采取的保护、抵御和反击的权力;大数据的平等权是指国家不分大小、强弱、制度形式和发展模式,平等地享有对本国数据的权利和权力。国家的数据主权主要是解决国与国之间的关系,国际竞争领域会凸显数据主权的价值。

国家数据主权的国际竞争需要国家增强对本国大数据的影响力和控制力,这不仅是国内社会秩序的内在需求,也是国际社会秩序发展的必然要求。“国家对数据都有天然的控制兴趣,并借此维持其权威、合法性以及主权。”^②通过大数据的采集、处理和挖掘,夯实国家权力的权威基础,提升国家对内的社会治理能力和对外的国际竞争力。“政府数据主权的丧失,现实中主要表现为他国政府可以通过法律赋予的权力对信息进行拦截、搜查和扣押。”^③《美国爱国者法案》(USA PATRIOT Act)规定,只要信息与美国国家安全有关,总部在美国境内的数据供应商在他国的数据中心存储数据都要接受美国政府相关安全机构的检查,如此一来,美国情报机构可以轻易获取他国的数据。由于美国掌控大数据的技术能力在世界上处于领先地位,加之《美国爱国者法案》

① 安晖:《大数据竞争前沿动态》,《人民论坛》2013年5月(下)。

② 蔡翠红:《国际关系中的大数据变革及其挑战》,《世界经济与政治》2014年第5期。

③ 胡水晶、李伟:《政府公共云服务中的数据主权及其保障策略探讨》,《情报杂志》2013年第9期。