



国际经贸条约中政府数据开放 条款的演进与中国因应

谢佳芮*

摘要：晚近以来，各国缔结的自由贸易协定和数字经济协定开始纳入政府数据开放条款以促进政府数据开放和利用，从而推动创新和社会经济发展。通过梳理现有协定中的政府数据开放条款，可以发现该条款一般包含目的的宗旨、数据开放要求和缔约方合作等三项内容。该类条款具有鲜明的软法特点，强调国家间的协调和合作。作为全球首份专项数字经济协定，《数字经济伙伴关系协定》第9.5条从数据开放要求、国家合作方式等方面对政府数据开放条款进行了扩展。中国已正式开展加入《数字经济伙伴关系协定》的磋商和谈判，可借此机会完善中国政府数据开放相关规范，对标国际高标准经贸规则。当前中国政府数据开放存在统一规范缺乏、数据开放程度不高和利用不足等问题，与《数字经济伙伴关系协定》的要求存在差距。未来，中国可考虑推进政府数据开放统一立法，明确政府数据开放范围，提升政府数据开放质量。中国可借鉴域外的优秀实践，如制定政府数据开放的行动计划，在未来缔结的经贸协定中纳入政府数据开放条款等。同时，还需积极推进政府数据开放国际合作，同《数字经济伙伴关系协定》成员方开展政府数据开放共享试点，参与政府数据开放的国际标准制定。在具体实践上，中国可以“一带一路”为依托同共建国家构建政府数据开放共享框架。

关键词：政府数据开放 数字经济 DEPA 跨境数据流动 数据利用

引言

数据资源的开放与共享是数字经济时代最核心的特点之一。政府数据作为社会数据资源中最庞大的组成部分，日益频繁地被运用于经贸活动之中。欧盟甚至将政府数据开放（Open government data）看作是欧洲数字经济发展的基石。^① 在全球数字经济发展联系日益紧密的当下，原本面向一国国内开放

* 谢佳芮，武汉大学国际法研究所博士研究生。本文系2022年度教育部哲学社会科学重大研究专项“坚持统筹推进国内法治与涉外法治研究”（2022JZDZ005）的阶段性研究成果。

① See “From the Public Sector Information (PSI) Directive to the Open Data Directive”, European Commission Website, <http://ec.europa.eu/digital-single-market/en/public-sector-information-psi-directive-open-data-directive>, (last visited 20 December 2023); “Directive (EU) 2019/1024 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on Open Data and the Re-use of Public Sector Information (recast)”, European Commission Website, Official Journal of the European Union 172, 56–83, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1024> (last visited 11 March 2025).

的政府数据也可能因跨国经贸活动的开展而流动于全球数据体系之中，从而助力世界数字经济发展。鉴于此，各国开始采取措施促进政府数据的价值释放，不仅在国内立法中加强对政府数据开放的顶层设计，还在缔结的国际经贸条约中纳入政府数据开放条款，以促进政府数据在跨国经贸活动中的利用。^①

政府数据开放^②并非新兴话题，情报学、管理学、经济学等领域已形成较为丰富的研究成果，这些研究多聚焦于政府数据开放的效果、数据集质量评价等开放数据行为本身的研究。有关政府数据开放的法治建设研究成果大多体现在行政法学领域。这些成果涉及到对政府数据的性质界定、开放范围划定与规制进路等问题。^③ 从已有成果看，政府数据开放作为有别于政府信息公开的规制对象已经成为学界共识。在国际法法学研究中，有学者关注到政府数据开放的国际规制问题。有学者从对接《数字经济伙伴关系协定》（Digital Economic Partnership Agreement，下称 DEPA）数据流动规则入手对政府数据开放进行了简要分析。^④ 也有学者着重研究了上海自贸试验区对接 DEPA 规则存在的差距及完善路径。^⑤ 还有学者对包含政府数据开放条款的国际经贸条约进行了梳理，概括出政府数据规制的不同模式。^⑥ 这些研究均指出对接 DEPA 政府数据开放条款于中国而言具有重要的战略价值，中国应对标 DEPA 规则要求，在政府数据的开放边界、利用范围和开放许可协议等方面进行完善。这些研究为从国际法视角下追溯政府数据开放的规制提供了实践支撑，但对政府数据开放在国际法范畴的理论与实践等缺乏深入论证。

中国高度重视政府在数字经济发展方面的数字化和法治化治理能力建设，而政府数据开放作为政府将数字化和法治化有机耦合的关键所在，是实现这一目标的重要途径，也是中国建设有为政府与有效市场的应有之义。鉴此，本文拟结合国际经贸条约梳理政府数据开放条款的内容构造及特点，以中国正在申请加入的 DEPA 为范例分析中国对接政府数据开放条款存在的障碍，并提出可行的对接路径，力求为中国推进制度型开放，融入世界数字经济体系提供一定的理论支撑。

一 政府数据开放的理论基础与实践演进

（一）政府数据开放的理论基础

1. 政府数据开放的基本内涵

无论是在具体实践，还是理论研究中，政府数据开放的基本内涵在不断完善和丰富。经济合

① See UN DESA, “UN E-Government Survey 2022”, <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2022>, (last visited 1 November 2023); Ruijer et al., “The Politics of Open Government Data: Understanding Organizational Responses to Pressure for More Transparency”, (2019) 3 *The American Review of Public Administration* 50, pp. 260–274.

② 经检索“政府数据开放”相关法律、政策及研究成果，国外学者研究及条约中多使用 Open Government Data (Information) 进行表述。国内情报学领域学者大多使用“政府数据开放”这一术语，而法学研究领域则多使用“政府信息公开”，因此本文不对“data”和“information”在这一条款中进行刻意区分，在论述中使用“政府数据开放”这一术语。

③ 参见宋华琳：《中国政府数据开放法制的发展与建构》，载《行政法学研究》2018 年第 2 期，第 35—46 页；丁晓东：《从公开到服务：政府数据开放的法理反思与制度完善》，载《法商研究》2022 年第 2 期，第 131—145 页。

④ 参见陈喆：《DEPA 数据开放共享规则：中国立场与规则对接》，载《学术论坛》2023 年第 6 期，第 1—13 页。

⑤ 参见马忠法、郑文龙：《上海自贸试验区对接 DEPA 跨境数据流动规则：动因、差距及完善路径》，载《上海财经大学学报》2024 年第 4 期，第 139—152 页。

⑥ 参见张倩雯、张文艺：《国际经贸条约保障政府开放数据安全：缘起、模式与中国选择》，载《图书情报工作》2023 年第 8 期，第 83—93 页。

作与发展组织（OECD）从其组成部分上将政府数据开放拆解为政府数据和开放数据。^① 作为政府签署的国际协定，《国际开放数据宪章》（International Open Data Charter）从数据持有者视角强调开放的政府数据是指由国家、地区、当地政府、国际机构以及其他更加广泛公共机构所持有的数据。^② 部分学者也从数据存储方和传播方式角度对政府数据开放作了定义，认为其是由“公共部门存储的数据”，并且“这些数据可以由政府出于公共利益的考虑不受限制地进行使用和传播”。^③ 开放知识基金会（Open Knowledge Foundation）则从法律维度和技术维度对政府数据开放进行界定。法律意义上的开放是指用户基于法律所允许获得、使用和分享数据，或者对特定数据授予用户自由访问、再利用并将该数据置于公共领域的许可。技术层面的开放是指数据的使用不应有任何的技术障碍，数据应当是机器可读并且能批量提供的。^④ 还有学者从数据获取的方式层面指出政府数据开放应当允许公众通过数据门户网站访问。^⑤

整合前述定义，政府数据开放可理解为三个层面的要求：其一，数据来源的公共性，即该类信息或数据是政府履行公共职责的公共机构在运行过程中产生或受其委托处理的数据；其二，数据开放的完整性，即数据应被公众完整地获取，且可以被再次利用和转发；其三，数据开放的非歧视性，即任何人都有权利以利用、再利用和转发的方式处理该数据。相关机构不得存在限制特定个人或组织使用开放数据的规范，如限制数据的用途等。^⑥

2. 政府数据开放理念的形成机理

政府数据开放产生于开放政府与开放数据运动的融合过程。在开放政府运动下，政府数据开放与政府信息公开有着相同的底层逻辑。开放数据运动则是将法律和技术意义上的开放赋予政府信息公开，并扩展到政府数据开放领域。随着大数据时代的到来，信息化和数字化让政府数据开放与政府信息公开之间的分疏日益明显，政府数据开放开始成为一项独立的制度工具为政府所用。

开放政府运动发端于公众对透明政府的要求，透明政府的重要表现就是将政府履职过程中收集或产生的各类信息公之于众。这一要求以公民信息自由权和知情权为基础。20 世纪以来，信息自由被广泛纳入国际人权公约之中，有关信息自由的条款大多包含了“寻求、获取和传播信息的自由”这一内容。^⑦ 2006 年，美洲人权法院在 *Claude Reyes and others v. Chile* 案中确认《美洲人权公约》中有关公民信息权的规定应被理解为国家需承担提供信息的积极义务。^⑧ 欧洲人权

① See Barbara Ubaldi, “Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives”, (2013) *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 22, OECD Publishing, Paris, p. 6; Michael Christopher Jelenic, “From Theory to Practice: Open Government Data, Accountability and Service Delivery”, (2019) *WB Policy Research Working Paper* 8873, pp. 2–3.

② See “International Open Data Charter”, Open Data Charter Website, https://opendatacharter.net/wp-content/uploads/2015/10/opendatacharter-charter_F.pdf (last visited 1 November 2024).

③ Geiger, C. P. & von Lucke, J., “Open Government and Linked Open Government Data”, (2012) 4 *JeDEM* 265, p. 268.

④ “Defining Open Data”, Open Knowledge Foundation Blogs, <http://blog.okfn.org/2013/10/03/defining-open-data/> (last visited 19 December 2024).

⑤ Sayogo, D. S., Pardo, T. A. & Cook, M., “A Framework for Benchmarking Open Government Data Efforts”, (2014) 47th Hawaii International Conference on System Sciences 1896, p. 1898.

⑥ See “Open Data Handbook”, Open Knowledge Website, <http://opendatahandbook.org/guide/en/what-is-open-data/> (last visited 1 November 2024).

⑦ 如《公民及政治权利国际公约》第 19 条、《非洲人权宪章》第 9 条、《美洲人权公约》第 13 条、《阿拉伯人权宪章》第 32 条、《欧洲人权公约》第 10 条等均包含相关内容。

⑧ *Claude Reyes and others v. Chile*, 19 September 2006, Inter-American Court of Human Rights (series C No. 151), para. 77.

法院对信息自由条款的释义也采取了与美洲人权法院相同的进路。在保障公民知情权和信息权的要求下，各国政府通过主动公开政府信息的方式提升政府的透明度，推进民主和问责制政府的建设。因此，多数学者认为开放政府数据在兴起之初表现为政府信息公开。

互联网的产生与发展让人们获取信息和数据的能力得到显著提升。在信息获取、交互和重复利用的过程中，开放共享成为提高信息可用性和实用性的前提。当开放共享应用到各种信息类型上时，这一行为也承继和发展了法律和技术两个层面上的要求。开放数据在政府治理得到应用时，政府的信息公开就不能止步于公开信息资源，而是需要更好地满足高层次功能的需求，即鼓励多元社会主体获取数据之后能进一步利用数据，激发社会创新，最大程度释放数据的经济价值。政府数据开放的概念与政府信息公开由此出现分野。

大数据产业的兴起以及多行业的数字化转型，推动了全社会对数据这一资源的认知升级。数据与信息之间的差别日益明朗清晰，数据作为一项独立的生产要素成为全球普遍共识。不同于传统要素在价值层面的“量”“质”统一，数据要素的数量与质量关系难以界定且并不统一，数据的质量相较数据规模更加重要。数字经济的发展关键在于尽可能多地利用高价值数据。而政府正是高价值数据的核心持有者之一。政府在履职过程中获取大量涉及面广、信息密度高的高价值数据，对于数据要素市场建设、发展数字经济具有重要作用。政府数据开放不再是简单地为了开放而开放，而是需要政府在数字化时代下承担更多责任，通过开放数据，鼓励数据利用，更好地繁荣经济、改善服务、提升治理能力。因此，政府数据开放作为一项独立于政府信息公开的制度被普遍接受。

（二）政府数据开放的国家实践发展

欧盟和美国率先推进政府数据开放。2003年，欧盟通过《公共部门信息再利用指令》，要求各成员国政府为公众再利用政府数据和文件提供便利。^① 2009年，美国奥巴马政府发布《开放政府数据指令》，推动建设美国统一的政府开放门户网站（www.data.gov），引发政府数据自由流动的潮流，政府数据开放作为一项运动开始兴起。除国家在国内推进政府数据开放外，国际层面的政府数据开放也开始发展。

1. 确立政府数据开放基本原则

2007年，30名开放政府倡导者所组成的专家组召开会议，首次提出了“政府数据开放”这一概念，并对此提出八项指导原则，在满足这些原则的情况下，政府数据即具备“开放”的特征。这八项原则分别如下。第一，数据的完整性。所有的政府数据默认开放，不开放为例外。第二，数据的原始性。开放的数据应当是从源头采集到的一手数据，而不是被修改或加工过的数据。第三，数据开放的及时性。数据应及时开放以保持数据的价值。第四，数据的可获取性。数据应当尽可能多地被用户获取。第五，数据须以可机读的方式提供，并应当可被计算机自动处理。第六，数据获取的非歧视性。数据对所有人都平等开放，无需登记。第七，数据的非专有性。数据以非专属格式提供，任何实体都不能独占。第八，数据获取的免授权性。数据不受版权、专利、商标或贸易秘密规则的约束，除非有合理的隐私、安全和其他特别的限制。^② 尽管这

① 参见杜剑楠、胡德葳：《公共部门数据公开与再利用的政策指引——以欧盟PSI指令为例》，载《西北工业大学学报（社会科学版）》2017年第1期，第66—69页。

② See Joshua Tauberer, “Open Government Data: The Book”, <https://opengovdata.io/> (last visited 23 December 2024).

次会议并非由国家或国际组织发起，但其反映出了彼时有关政府数据开放的普遍共识。此后包括英国、美国、澳大利亚、加拿大在内的国家在制定本国政府数据开放政策时都参考了这八项原则。这八项原则逐步成为国家开放政府数据的基本要求。

2. 成立开放政府合作伙伴关系

从性质上看，政府数据开放八大原则是一份对国家不具备任何效力的专家意见。国家从国际层面开展有关政府数据开放合作的标志性实践是成立“开放政府合作伙伴关系（Open Government Partnership，下称 OGP）”。2011 年，8 个 OGP 创始方（巴西、印度尼西亚、墨西哥、挪威、菲律宾、南非、英国和美国）共同签署了《G8 开放数据宪章》（G8 Open Data Charter），该宪章提出了政府数据开放的 5 大原则、14 个重点开放领域和 3 项共同行动计划，对各国政府开放数据提出要求。OGP 成员需默认开放数据，采取措施提升数据质量，确保所有人都可以使用数据。同时，OGP 成员还应将宪章列明的 14 个重点开放领域作为本国数据开放优先考虑的数据集领域。各国须定时发布自己执行宪章的国家行动计划，还需要作出年度进展报告，汇报执行情况并接受专家组审查。迄今已有 75 个国家加入 OGP，其中既包括美国、英国、德国等西方发达国家，也包括印度、巴西、阿根廷等发展中国家。^① 尽管还有部分国家的参与程度有限，但 OGP 仍不失为目前全球在政府数据开放领域协同合作的最佳范例，其对参与方所作出的承诺在具体内容和力度上有明确的指导意见和较强的规范要求。纵观宪章的正文及其技术附件，OGP 旨在通过全球协同努力，实现更为透明、有效和值得信赖的政府管理，因而 OGP 的重心放在了如何促进政府开放上，而非如何通过开放数据、促进数据的利用与再利用从而实现其经济价值。

3. 国际经贸条约规制政府数据开放

数据要素化的大背景使得各国促进政府数据开放从原有的改善政府治理目标，向促进政府数据价值释放、推动经济发展转变。^② 在世界贸易组织框架下的电子商务谈判中，政府数据开放亦是议题之一。已披露的谈判文件设置了政府数据开放条款。^③ 部分国家新缔结的自由贸易协定中也设置了此条款。截至目前，已有 24 个国际经贸条约中纳入政府数据开放条款。^④ 如 DEPA 作为全球首份数字经济的专项协定，第 9.5 条设置了政府数据开放条款。数字经济发展迅速的美国也在其主导的《美墨加协定》（USMCA）和《美日数字贸易协定》（UJDTA）中纳入了政府数据开

① See “Open Government Partnership 2023 – 2024 Annual Report”, Open Government Partnership Website, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2024/06/OGP_Annual-Report_2023.pdf (last visited 23 July 2024).

② Mazur Joanna, Magdalena Slok – Wódkowska, “Access to Information and Data in International Law”, (2022) 91 (2) *Nordic Journal of International Law* 310, p. 324.

③ See WTO, *WTO Electronic Commerce Negotiations, Updated Consolidated Negotiating Text*, INF/ECOM/62/REV.5 (15 November 2024).

④ 这些条约分别是《美国—墨西哥—加拿大协定》《美日数字贸易协定》《数字经济伙伴关系协定》《新加坡与澳大利亚数字经济协定》《英国与日本全面经济伙伴关系协定》《英国与欧盟贸易与合作协定》《冰岛、列支敦士登、挪威与英国自由贸易协定》《智利与巴拉圭自由贸易协定》《英国与澳大利亚自由贸易协定》《印度与阿联酋全面经济伙伴关系协定》《英国与新加坡数字经济协定》《英国与新西兰自由贸易协定》《以色列与阿联酋自由贸易协定》《新加坡与韩国数字贸易协定》《土耳其与阿联酋全面经济伙伴关系协定》《英国与乌克兰数字贸易协定》《柬埔寨与阿联酋全面经济伙伴关系协定》《东盟—澳大利亚—新西兰自由贸易协定修正案》《加拿大—乌克兰现代化自由贸易协定》《阿拉伯与格鲁吉亚全面经济伙伴关系协定》《建立非洲大陆自由贸易区协议的议定书》《电子商务联合声明倡议》《澳大利亚与阿联酋全面经济伙伴关系协定》《欧盟与新加坡数字贸易协定》。

放条款。从双边实践来看，英国、日本、新加坡等国家也对此问题颇为重视，在最新缔结的自由贸易协定中设置了此类条款。

二 国际经贸条约中政府数据开放条款的内容检视

通过梳理现有国际经贸条约中的政府数据开放条款，可以发现这些条款具有极高的相似性。从规则构造上来看，均以明确政府数据开放的价值、政府数据开放要求和促进缔约方开展合作为主要内容。从规则特点上看，国际经贸条约中的政府数据开放条款没有赋予国家强制性的国际法义务，也未设置不履约情况下的法律后果，具有国际软法特点。

（一）国际经贸条约中政府数据开放条款的规则构造

1. 明确政府数据的开放价值

几乎大部分政府数据开放条款都会首先提到，“缔约方需认识到，为公众获取和使用政府信息提供便利，可以促进经济和社会发展、竞争力和创新”。这一条款虽然没有为缔约方在政府数据开放上创设义务，但反映出在数字时代政府数据开放治理目标从提升政府透明度，向提升政府数据资源供给能力以及推动社会经济发展、促进创新的转变。政府数据开放的价值不仅体现在其带来的直接或间接的经济价值上，^① 还体现在通过开放政府数据，一国能够提升本国市场透明度，降低国内外投资者的信息搜集成本，帮助外资企业更加准确地评估市场状况，从而引入更多外资，开拓本国市场的同时实现互利共赢。^②

2. 设置政府数据的开放规范

在设置政府数据的开放规范方面，既有条款的内容可大致分为三种类别。其一，简单规定。如《智利与巴拉圭自由贸易协定》、DEPA 仅规定政府数据应当以开放数据方式提供。^③ 其二，明确具体要求。部分经贸条约中细化了开放数据的规范要求，如美国主导的 USMCA 和 UJDTA 均体现了美国政府数据开放的政策要求，即数据应当以机器可读的格式提供，并且可以被访问者再次利用。^④《英国与欧盟贸易与合作协定》在前者基础上进一步细化，增加了应用程序编程接口获取、元数据、数据及时更新、非歧视性再利用、个人数据保护合规等要求。^⑤ 其三，附加规定，即结合缔约方国情和具体实践，对特殊数据的开放进行规定。如《英国与新西兰自由贸易协定》提出政府开放数据需要事先与利益相关方以及新西兰土著居民毛利人协商，获得其同意和许可。此种规定体现了对利益相关方和少数群体的权利保护。总的来看，国家目前对于政府数据开放的标准这一问题已经形成了基本共识：政府数据开放应当以默认开放为原则，并尽可能以统一标准开放，如以机器可读的形式、应用程序编程接口等方式提供。同时，相关负责机构还应做好数据

① See “Open Data for Economic Growth”, World Bank, <https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/Open-Data-for-Economic-Growth.pdf> (last visited 23 December 2024).

② 李光勤、李梦娇、张廷海：《政府数据开放、营商环境与 FDI 流入》，载《上海财经大学学报》2024 年第 6 期，第 51 页。

③ Digital Economic Partnership Agreement, Article 9. 1.

④ US - Mexico - Canada Agreement, Article 19. 18.

⑤ Trade and Cooperation Agreement between the European Union and the UK, Article 210.

开放平台的维护，及时更新数据。

3. 鼓励缔约方之间围绕政府数据开放进行合作

合作义务的设置旨在减少缔约方之间数据利用的壁垒和阻碍，尽可能扩大数据开放和利用范围。数字经济具有规模效应，当各国携手合作，共同推进政府数据开放时，一国的数据利用者亦可通过访问其他国家的数据开放平台，获取相关数据。同时，各国合作商定有关政府数据开放、利用等标准和规则，能减少数据利用者利用数据时的合规成本，获得更多商业机会。所有经贸条约中的政府数据开放条款均设有鼓励缔约方开展合作的条款，但并未深入着墨。DEPA 则提供了四项供缔约方参考的具体合作路径，如鼓励缔约方共同确定可利用开放数据集，开发以其为基础的新产品和服务，推动使用和开发可在线获得的、以标准化公共许可证为形式的开放数据许可模式等，进一步提升了国际合作推动政府数据开放的可操作性。^①

4. 小结

从政府数据开放条款的措辞来看，这些条款都采用了“应努力保证”“应努力合作”“应努力确保”等提倡性表述，反映出政府数据开放规则的“软法”特征。政府数据性质特殊，牵扯部门广泛，其开放面临着较高的安全风险，加之各国政府数据内容差异大，不同国家对政府数据开放的监管需考虑到实际国情和不同利益需求，因此对政府数据开放的国际法规制不宜以形成强制性规范为导向。现有规则的设计采取了更加缓和的方式，先行追求在国家之间达成对政府数据开放规制的互认，进而协调缔约方之间的监管标准，提升规则之间的互操作性和兼容性。这样的规范方式能够在尊重各国自主监管权的同时又为各国政府数据在跨国经贸活动中的访问和利用提供标准和保障，进而实现对政府数据开放事实上的规范作用。此外，这一条款对缔约方而言也具备引导效用，能够达成对政府数据开放经济价值的共同认识，减弱各国政策潜在的溢出与冲突效应，从而形塑缔约方对政府数据开放的规范认同感。

（二）DEPA 对政府数据开放条款的创新发展

DEPA 在承继《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》电子商务章节的基础上进一步拓展了全球数字经济治理规则。^② 相较其他自由贸易协定，DEPA 有关政府数据开放的规定对条款内容进行了拓展，主要体现在对合作路径的具体要求和对数据开放的质量要求。

1. 扩展缔约方有关政府数据开放的合作安排

相较其他自由贸易协定中的政府数据开放条款，DEPA 进一步提供了缔约方可就政府数据开放进行合作的具体路径。^③ 首先，缔约方可共同确定可利用开放数据集的部门，加大力度利用具有全球价值的数据集。换言之，缔约方在确定开放数据的范围时，无须开放本国的所有数据，可在缔约方合意的基础上先行开放国内具有全球价值的数据。尽管 DEPA 没有进一步明确何谓具有全球价值的数据集，但从其制定的背景和导向来看，“具有全球价值的数据集”应当包含有关技术发展、人才培养、创新等方面的数据。其次，DEPA 鼓励缔约方开发与开放数据集有关的产品和服务，丰富数据利用方式，最大程度释放政府数据的价值。再次，DEPA 提倡缔约方采用以标

① Digital Economic Partnership Agreement, Article 9.5.4.

② 李猛：《我国对接 DEPA 国际高标准数字经济规则之进路研究——以参与和引领全球数字经济治理为视角》，载《国际关系研究》2023 年第 3 期，第 27 页。

③ Digital Economic Partnership Agreement, Article 9.5.3.

准化公共许可证为形式的开放数据许可模式，并且“此类模式依赖于开放数据格式”。DEPA 的政府数据开放规则为缔约方如何开展合作提供了可操作、可执行的思路，能够促进缔约方之间政府数据开放规则的兼容性，从而破除政府数据在全球层面的共享障碍。

2. 提高对政府数据开放的要求

除明确缔约方可考虑的政府数据开放的合作路径外，DEPA 还对政府数据的质量进行规定，提高了政府数据开放的要求。第一，DEPA 注重开放具有全球价值的数据集。数据的价值密度并非均衡分布，也不是所有的数据开放都能产生较高的效用价值。世界银行在《促进可持续发展的开放数据》报告中指出，政府数据开放的价值实现反映了“80/20”法则，即 20% 的数据实际贡献了 80% 的公共价值，政府部门应重点识别并优先发布这些数据。^① 因此，在各国资源、成本、人力等因素有限的情况下，应当确定数据开放优先级。优先开放“高价值数据集”（High-value datasets）成为当前开放数据的主要导向。从目前的实践来看，“高价值数据集”通常是指具有较高的使用价值和交易价值，并能为数据用户带来收益或符合其预期等积极效果的数据。^② 通过总结各国开放政府数据实践可见，高价值数据集普遍包括空间地理数据、交通运输数据、金融数据、能源环境数据等类型的数据。虽然 DEPA 没有采取“高价值数据集”这一概念，但是其提到的“具有全球价值的数据集”应被理解为包含着对高价值数据集的要求。

第二，DEPA 注重政府数据利用方式的多样化。从第 9.5.1 条“便利公众获得和使用”“促进经济和社会发展”的措辞可以窥见，DEPA 不再只强调政府需要保障公众对于政府数据的获取权，更加要求政府能够保障公众对开放数据的使用权，如 DEPA 倡导缔约方以开放数据的方式公开政府数据，并在第 9.5.2 条中鼓励缔约方基于数据集开发新产品和服务。换言之，缔约方应当接受其他成员的私主体对本国数据的再利用，以及缔约方之间对数据集的再利用。利用的前提是获取，因此，此条款暗含着国家应当保障境外主体访问和使用本国数据的权利。

第三，DEPA 强调政府数据开放的标准化程度。承前所述，DEPA 鼓励缔约方采用以标准化公共许可证为形式的开放数据许可模式。即缔约方可选择共同确定开放数据集的开发和使用遵循何种许可模式，但需要保持统一和兼容，同时，这类许可证应当便利公众在线获取。此类模式还依赖于开放数据的格式，也即获取的数据应当符合完整性、机器可读性、格式通用性等技术标准。

三 中国对接 DEPA 政府数据开放条款的障碍

自《促进大数据发展行动纲要》印发以来，中国多省市探索构建地区政府数据开放规范、打造政府数据开放平台。2024 年 10 月，中共中央办公厅、国务院办公厅发布《关于加快公共数据资源开发利用的意见》，更是将传统的政府数据扩大至任何履行公共服务职能的机关产生的公共数据，以期充分释放公共数据要素潜能，推动高质量发展。但从目前中国参与政府数据开放的实践来看，中国尚未缔结任何包含政府数据开放条款的条约，在政府数据开放国际合作方面稍显

① World Bank, *Open Data for Sustainable Development*, Policy Note ICTP1 2015, p. 21.

② 参见夏义堃、宋佳、纪昌秀：《高价值数据集开放与再利用的内涵边界与实践进路分析》，载《电子政务》2024 年第 6 期，第 97—98 页。

落后，政府数据开放领域的涉外法治体系建设亟需推进。中国在 2021 年 11 月正式提出申请加入 DEPA，并于 2022 年 8 月成立加入 DEPA 工作组，^① 现已与 DEPA 成员方进行了 5 次首席谈判代表会议。对接 DEPA 政府数据开放规则可为中国参与国际合作、扩大政府数据开放提供平台和契机。然而，当前中国关于政府数据开放的法治建设尚处于起步阶段，加入 DEPA 对中国政府数据开放提出了更高要求。如何完善中国有关政府数据开放的原则规则，并使之与国际法中有关政府数据开放的原则规则相适应，是未来较长一段时间内中国需解决的问题。

（一）政府数据开放的法律适用难题

与其他国家加强有关政府数据开放的顶层设计相比，中国有关政府数据开放的立法呈现出自下而上的特点。中国尚未出台政府数据开放的专门性立法，因而各省市往往是根据国家政策来制定促进政府数据开放的地方性规范。这些地方性规范具有较强的地方特色，立法规范的多样化和差异化不利于中国政府数据开放政策的准确适用，阻碍地区之间数据的流通与利用，^② 更不利于中国同 DEPA 成员方之间的政府数据开放共享。

从国家层面来看，目前规制政府数据开放主要的法律依据是《中华人民共和国数据安全法》（下称《数据安全法》）第五章。但《数据安全法》第五章在适用中可能面临着诸多问题。其一，《数据安全法》中采用的是“政务数据”这一术语，从其定义来看仅仅包含各级政府部门在依法履行职责过程中制作或收集的数据，属于狭义层面上的政府数据，而广义上的政府数据还包含来自公共部门的数据。^③ 同时，最新出台的地方性法律规范大多使用“政府数据”“公共数据”等术语，因此第五章在适用中仍需进一步界定政府数据开放的内涵和范畴。其二，《数据安全法》对政府数据开放规定较为笼统，仅从原则性的层面提出政务数据应当面向公众开放、国家需制定政务数据开放名录等要求，但未提及具体如何操作、谁来负责推进、政府数据开放可能涉及的法律责任与救济方式。此外，有学者认为中国亦可依托《政府信息公开条例》对其进行规制，但政府信息公开的立法逻辑在于保障公众知情权和监督权，从而促进行政透明、推进依法行政，而政府数据开放则是数字时代以繁荣经济、改善服务为导向的政府治理数字化理念，二者在制度目标、理论基础等方面存在着本质区别。长期来看，《政府信息公开条例》和《数据安全法》都难以对如何释放政府数据价值等问题作出回应。

在专门立法缺失的情况下，各省市根据国家政策颁布促进政府数据开放的法规、条例。尽管这些地方立法综合性强、覆盖面广，但也导致中国对政府数据开放的监管具有较强的地方特色，难以形成政府数据开放的统一共识。其一，法律文件用词模糊。部分地区的政策性文件、地方性法规等将“政府数据”作为监管对象，还有部分地区将“公共数据”作为法律规制对象。^④ 对这些术语的

① 《中国加入〈数字经济伙伴关系协定〉工作组正式成立》，商务部网站，<http://perth.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202208/20220803343157.shtm>，最后访问时间：2025 年 3 月 11 日。

② 齐英程：《作为公物的公共数据资源之使用规则构建》，载《行政法学研究》2021 年第 5 期，第 139 页。

③ 郑磊：《开放不等于公开、共享和交易：政府数据开放与相近概念的界定与辨析》，载《南京社会科学》2018 年第 9 期，第 85 页。

④ 如 2015 年《国务院关于印发促进大数据发展行动纲要的通知》（国发〔2015〕50 号），2020 年中共中央、国务院《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》（中发〔2020〕9 号），甚至最新出台的《全面对接国际高标准经贸规则推进中国（上海）自由贸易试验区高水平制度型开放总体方案》（国发〔2023〕23 号）等政策文件中，同时使用了“政府数据”和“公共数据”两个术语。

具体内涵及差异,相关法律和规范性文件并未作出说明。其二,政府数据发布的负责机关范围不同。大部分地区立法认可的发布主体包括政务部门、^① 行政机关,有的则在行政机关的基础上增加了承担公共管理和公共服务职能的企事业单位,^② 还有的囊括了人民团体等主体。^③

此外,中国政府数据开放还存在着范围界定不够清晰的问题。政府数据开放并不意味着开放政府在履职过程中生产和收集的所有数据。从中国目前立法情况来看,政府数据开放的范围划分不够清晰。第一,范围划分的标准不够统一。大部分文件中将政府数据分为无条件开放、依申请开放和绝对不开放三类别。但对这三类数据的具体界定则存在着省市间差异。如有的地区采取的是负面清单的形式列举禁止开放类的数据,有的则是泛泛规定,如简单提及例外情形包括国家秘密、商业秘密和个人隐私。第二,政府数据获取程序上的差异性较大。对依申请开放的数据,各地规定的申请程序及标准也有所不同。如有的地区要求用户提供特定信息,经数据提供机关审核后才可获取依申请公开的数据。还有的地区则将数据的使用主体限制为内资控股法人企业、高校或科研院所。第三,中国国家层面的政府数据开放目录尚未出台。尽管中国已在《数据安全法》和多个政策文件中明确指出“国家制定政务数据开放目录”,但目前国家层面的公共数据开放目录仍未出台,开放数据集的名录和政府数据开放的分级分类方法同样具有地方间差异,缺乏国家层面的统筹规划。

(二) 政府数据开放的现实困境

除了法律适用方面的问题外,中国政府数据开放在实践中也存在着数据开放平台建设、数据集质量参差不齐、政府数据开放使用的许可证不够统一等问题,这些都与 DEPA 提出的要求存在一定差距,也影响着中国政府数据的开放和利用程度。

首先,从便利国内外投资者获得数据的数据开放平台建设来看,中国仍有部分地区未开通政府数据开放平台,还有部分平台上线后依旧存在无法访问的情况。^④ 已开放的平台之间也存在未能联通的情况,可能对国内外企业与个人访问中国数据产生阻碍。

其次,从开放的数据集价值来看,中国开放的数据集数量与质量有待提高,政府数据的开发利用程度较低。一方面,中国已开放的数据中仍然还存在低容量数据、重复数据、无效数据、碎片化数据等不符合政府数据开放基本原则的数据。^⑤ 另一方面,中国开放的数据集质量易受到地方开放政策与技术水平的制约。比如部分地区的数据开放存在元数据缺失、可读性差等技术层面的问题。^⑥ 非原始的、不完整的数据进行开放的情况也依然存在。^⑦ 数据集持续更新的比例较低。

再次,DEPA 倡导缔约方之间使用和开发标准化公共许可证,以确保公众对政府数据开放的

① 《成都市公共数据管理应用规定》(2018年6月6日发布)第2条第2款。

② 《浙江省公共数据开放与安全管理暂行办法》(2020年6月12日发布)第2条。

③ 《山东省公共数据开放办法》(2022年1月31日发布)第2条。

④ 复旦大学数字与移动治理实验室:《2024年中国地方公共数据开放利用报告》,第4页, <http://ifopendata.fudan.edu.cn/report>, 最后访问时间:2024年12月25日。

⑤ 参见郑磊:《开放的树林:政府数据开放的中国故事》,上海人民出版社2018年版,第42页;郑磊、刘新萍:《我国公共数据开放利用的现状、体系与能力建设研究》,载《经济纵横》2014年第1期,第88页。

⑥ 参见华中师范大学信息管理学院、湖北省数据治理与智能决策研究中心:《2022年中国政府开放数据利用研究报告》, <http://sim.ccnu.edu.cn/info/1046/12160.htm>, 最后访问时间:2024年12月25日。

⑦ 参见赵润娣:《我国政府数据开放分类分级研究——基于政府数据开放平台教育类数据的调查》,载《现代情报》2021年第4期,第90—100页。

获取和使用，同时还要尽可能实现缔约方之间的互操作性和兼容性。这一条款包含两个层面的要求：一是缔约方国内针对政府数据开放要有统一的标准化许可协议；二是缔约方国内的标准化许可证能满足国家间的兼容性。目前中国从法律层面和技术层面尚难以满足这两个要求。在法律层面，中国当前尚不存在政府数据开放许可的专门法律规范。同时，各地区对政府数据开放许可的规定存在差异，如不同省市的开放许可协议在用户的权利与义务、数据格式及标准等核心问题上存在不同规定，甚至部分地区没有对政府数据开放许可作出相关规定。^① 在许可协议的具体内容方面，中国目前的开放许可协议对主体的权利义务规定过于简单，譬如有些地方的开放许可协议仅明确了用户的权利，但没有规定政府作为数据提供者在数据利用方面应被保障的权利，这样的规定不利于政府进一步追踪数据利用结果和影响，可能导致最终数据利用的结果无法提升政府数据开放的水平和政府数字治理能力。^② 在技术层面，中国现有技术难以确保数据从“机器到机器”的流动，政府数据的互操作性需进一步提升。

四 中国对接 DEPA 政府数据开放条款的具体路径

《关于加快公共数据资源开发利用的意见》明确提出要增强支撑能力，积极参与国际交流合作，推动公共数据国际治理规则、国际标准制定。考虑到目前中国缔结的或申请加入的经贸条约中，仅 DEPA 中设有政府数据开放条款，因此中国可先对标 DEPA 规则完善有关政府数据开放的国内法规范，同时积极参与政府数据开放相关的国际合作，提高中国政府数据的开放水平和利用程度。

（一）提高政府数据的开放程度与利用程度

如前所述，政府数据开放的价值取向包含着开放和利用两个维度。中国应首先做好数据“开放”，并在此基础上促进数据“利用”。政府数据开放需要明确政府数据的开放范围，并在此基础上不断提升开放数据集的数量与质量，进而扩大政府数据的利用与再利用，最终释放其价值。

1. 灵活划定政府数据的范围

明确的数据开放范围是提升开放质量的前提和基础。在政府数据分级分类机制的指引下，有学者认为，对于政府数据开放的范围可采用“两头堵”的方式进行明确。^③ 本文认为可在“两头堵”界定方式的基础上加入政府数据开放动态清单，并对其进行动态调整。具言之，第一，国家立法应从正面规定开放数据的标准和优先级，原则上符合该标准的政府数据应当开放。综合前文所述的标准来看，中国可参考政府数据开放八项原则的要求来确定开放标准，如数据只要满足机器可读、电子形式、由政府在职过程中处理和产生等要求即可开放。在优先级的确定上，中国可考虑先行开放与社会民生、企业发展等相关领域的的数据，渐次开放科技等领域的数据等。第二，应采取负面排除的方式，将属于不应当开放情形的数据排除在开放范围之外，如涉及国家安

① 参见刘语、曾燕：《论有偿使用制度推动公共数据开放发展》，载《西安交通大学学报（社会科学版）》2023年第4期，第90—99页。

② 宋烁：《政府数据开放许可使用进路》，载《江西社会科学》2021年第9期，第206页。

③ 刑会强：《政府数据开放的法律责任与救济机制》，载《行政法学研究》2021年第4期，第43页。

全、商业秘密和个人隐私的数据不应当开放，若涉及个人信息，则应当在开放前对此类数据作匿名化处理。第三，国家层面应当编制政府数据开放动态清单，定期对数据开放情况进行评估和调整。在制定开放清单的过程中，政府可适当征询公众意见，从而评估扩大政府数据开放的范围。第四，对于敏感数据应当结合具体情况进行分析，避免“一刀切”处理敏感数据的情形。从对接 DEPA 的需求出发，DEPA 当前鼓励缔约方合作确定利用数据集的部门包括技术转让、人才培养和创新等部门，可以看出，DEPA 政府数据开放规则的目的主要在于将政府数据作为生产要素，促进其参与经贸活动从而获得经济效益。因此，中国也可在确保国家安全的前提下开放与企业生产、创新等联系较为紧密的数据集。

2. 提升政府数据开放质量

政府数据开放取得实效取决于公众获取数据的便利度和对特定数据的需求。因此提升政府数据开放的质量必须解决“怎么开放”的问题。具言之，首先应统一政府数据开放的形式要求。结合当前国际经贸条约的实践，中国也应明确数据以机器可读方式、采取 APIs 格式接入、开放已进行处理的元数据等标准。^① 其次，推进政府数据平台建设。数据开放平台的完善能够便利公众获取政府数据，同时也能增强公众与政府之间的互动。全球多数国家已经建立国家层面的数据开放平台，如新加坡政府数据开放平台已经开放了来自 60 余个机构与部门的 8600 多个数据集，涉及新加坡经济、社会、金融、环境、交通等诸多方面，且超过半数的数据已经实现机器可读。中国地域广阔，大部分省市的数据开放平台建设已经颇为成熟，中国可考虑以相邻省市为依托逐步推进数据开放平台的互联互通。如 2024 年 11 月 30 日，上海、江苏、浙江、安徽的数据管理部门共同宣布，建立长三角数据专题合作机制，推动长三角“一网通办”，打造一体化公共数据资源登记平台等。^② 再次，中国应在国家层面对数据开放的技术标准作出规定。中国可采用通用技术标准，制定开放数据元数据的国家标准，以实现全国范围内数据开放标准规范的一体化，提升政府数据开放共享的标准化程度，^③ 同时还需考虑国际组织及数字化先进国家制定的具有普遍性的数字技术标准，实现中国标准和世界标准的对接。在开放科学数据领域，欧盟所提出的 FAIR (Findable, Accessible, Interoperable, Reusable) 原则可为中国标准制定提供镜鉴。^④

3. 采用统一的政府数据开放许可协议

DEPA 第 9.5 条明确提到了缔约方应“推动使用和开发通过可在线获得的以标准化公共许可证为形式的开放数据许可模式”。完善政府数据开放许可制度本就是中国对接 DEPA 规则的应有之义。政府数据开放许可通常表现为政府数据提供者与使用者签订许可使用协议。使用者须遵守开放许可协议中的义务，才有权使用政府数据。目前各国在构建政府数据开放许可制度时通常有两种路径。一是采用非政府组织制定的知识产权许可协议，如知识共享组织创建的知识共享许可，开放知识基金会发布的开放数据共用 (Open Data Commons)。采取这类做法的国家包括美国、澳大利亚、新西兰。二是根据本国实际情况专门制定政府数据开放许可。例如，德国、法

① 参见解志勇：《数字法治政府构建的四个面向及其实现》，载《比较法研究》2021 年第 1 期，第 1—18 页。

② 参见《长三角数据一体化按下“加速键” 重点加强公共数据开发利用服务民生》，央视网，<https://news.cctv.com/2024/12/01/ARTIKMNuGnkedmmZ2TT08PIG241201.shtml>，最后访问时间：2024 年 12 月 25 日。

③ 参见刘权：《政府数据开放的立法路径》，载《暨南学报（哲学社会科学版）》2021 年第 1 期，第 92—102 页。

④ FAIR 原则包括可查找性、可获取性、互操作性和可复用性 4 条基本原则和 15 条具体指导原则，具体参见“FAIR Principles”，GO FAIR Website，<http://www.go-fair.org/fair-principle/> (last visited 23 July 2024)。

国、意大利和英国等专门制定了开放政府许可（Open Government License）规则。^①这两种路径都提倡对政府数据作出最低限度的使用限制，中国可借鉴以上两种模式完善政府数据开放许可制度。

具体来说，首先，中国应当结合各地区实践情况，整合不同的许可类型，在国家层面统一确定政府数据开放许可的安排。其次，参考 DEPA 标准，在中国数据分级分类管理的制度基础上，对不同数据类型采取多元化的数据开放许可协议，尽可能地减少对数据使用者不合理的限制。如多数地方将政府数据分为无条件开放、有条件开放和禁止开放三类。对无条件开放类数据，可采用具有较强开放性的许可协议，如公共领域贡献（CC0）^②等。对有条件开放类数据，可在许可协议中对使用方附加限制条件。再次，中国应明确开放许可的对象是开放的政府数据资源的使用权。当前国际通用的数据许可协议和国家自设的数据许可协议大多是授权用户对数据的利用与再利用的权利，均以政府数据为许可对象。结合中国当前深度参与全球数字经济竞争的大背景，在政府数据开放许可方面，中国应参考国际通行做法，赋予用户更多权利，尽最大可能减少用户的附加义务。^③

（二）借鉴政府数据开放的域外经验

学习借鉴其他国家政府数据开放的成功经验，能够在促进国家之间信息交换的同时，优化本国政府数据开放的相关制度安排，进而为对标国际高标准经贸规则提供良好制度环境。

1. 制定并发布政府数据开放的行动计划

中长期的政府数据开放计划有利于国家政府数据开放宏观政策的实施，同时也能协助国家更好地确定政府数据开放的方式、优先次序等问题。当前，智利、新西兰、韩国、加拿大等 DEPA 缔约方和申请方均借助开放政府伙伴关系，发布政府数据开放的中长期国家行动计划，并在此基础上制定年度计划、政府数据开放名录等实施细则。^④此类计划的发布能够提升政府的透明度，对政府数据开放形成良好监督。与此同时，此类行动计划也能便利其他国家了解本国数据开放的情况及访问权限。中国虽然并非开放政府伙伴关系的成员方，但基于提升中国政府数据的开放水平的要求，可考虑制定政府数据开放的行动计划。中国部分省市也连续制定和发布公共数据开放年度计划与开放清单，如贵州省已颁布《2024 年贵州省公共数据开放工作方案》，并列明数据开放有关的多项信息，向社会提前发布当年计划发布的公共数据。^⑤因此，中国可先鼓励各省市发布数据开放计划，在标准化程度提升后整合并发布国家层面的数据开放计划。

2. 在国际经贸条约中纳入“政府数据开放条款”

从当前国际实践来看，在自由贸易协定中纳入“政府数据开放条款”已经成为一种趋势。已经加入 DEPA 的成员方在此后缔结自由贸易协定时都有意将 DEPA 政府数据开放条款进行推

① Jyh - An Lee, “Licensing Open Government Data”, (2017) 13 *Hastings Business Law Journal* 207, p. 217.

② 在版权领域，CC0 是对自己所拥有的作品的版权和其他权利放弃的一种声明许可，一旦某作品被声明为 CC0，则任何人可以以任何方式和任何目的使用该作品。

③ 参见宋烁：《政府数据开放许可使用进路》，载《江西社会科学》2021 年第 9 期，第 201—210 页。

④ “Open Government Partnership Process”, Open Government Partnership, <https://www.opengovpartnership.org> (last visited 20 March 2024).

⑤ 复旦大学数字与移动治理实验室：《2024 年中国地方公共数据开放利用报告》，第 23 页，<http://ifopendata.fudan.edu.cn/report>，最后访问时间：2024 年 12 月 23 日。

广,并在不同程度上对其进行补充和发展。如智利同巴拉圭之间签订的自由贸易协定直接沿用了DEPA的表述。^①新西兰同英国的自由贸易协定在DEPA文本的基础上增加了新的内容,如“缔约方需向利益相关者提供要求删除与之相关的特定政府数据和信息的机会”。^②新加坡是三个国家中缔结自由贸易协定最为积极的国家,在同英国、澳大利亚的数字经济协定中均纳入了政府数据开放条款。^③与DEPA相比,新加坡签订的数字经济协定不仅保留了合作条款,还对开放的政府数据格式进行规定,此外,在2023年同欧盟、韩国的数字贸易谈判中,三方也纳入了开放数据条款。该条款同样规定政府信息或数据应当以机器可读的格式确保公众的可获取性。^④

中国已申请加入DEPA,政府数据开放应当树立全球视野,亦可考虑在未来缔结的国际经贸条约中加入政府数据开放条款,这既与DEPA所倡导的目的宗旨相契合,也能有效保障中国向国际社会开放政府数据。在条款的具体设置方面,从目前的自由贸易协定看,政府数据开放条款包含了政府数据定义、合作和开放数据的格式等要求。中国可结合实际情况对条款内容进行选择。另外,尽管政府数据开放条款当前多为软法规范,对国家的约束力较弱,但政府数据开放的数据体量和敏感度都与国家安全紧密相关,中国应当明确政府数据开放条款的例外情形及争端解决方式。^⑤

(三) 推进政府数据开放国际合作

1. 与DEPA成员方开展政府数据开放试点

政策试点是中国推动并优化国家治理的典型制度安排之一。政府数据数量庞大、牵扯部门众多、安全风险高,在推进DEPA规则对接时显然不宜直接开放全部政府数据。中国可先借助自由贸易区、自由贸易港建设,同DEPA成员方开展政府数据开放规则试点。如2023年国务院印发的《全面对接国际高标准经贸规则 推进中国(上海)自由贸易试验区高水平制度型开放总体方案》明确提到要扩大政府数据开放范围,明确获取和使用公开数据方式,发布开放数据集目录。探索开展公共数据开放利用,鼓励开发以数据集为基础的产品和服务。^⑥结合自贸区的功能及建设目标,中国自贸区的政府数据开放可重点从以下方面完善。在数据开放范围方面,可优先考虑开放与自贸区营商环境、企业发展信息等相关的政府数据,从而更好吸引外商投资。在数据获取方面,中国需不断完善自贸区数据开放平台,采用与DEPA成员方适配的开放许可协议。在数据利用方面,自贸区政府可尝试同DEPA成员方建立数字政策对话机制,加强双方之间有关政府数据开放共享、可信数据传输机制和共享数据的空间共建等方面的信息交换与合作。

2. 加强政府数据开放技术和标准的国际合作

参与与政府数据开放有关的国际合作能改进中国的数字治理水平,完善中国政府数据开放标

① Chile - Paraguay Free Trade Agreement (2021), Article 7.15.

② The Free Trade Agreement between the UK and New Zealand (2022), Article 15.17.

③ See Singapore - Australia Digital Economy Agreement, Article 27; Digital Economy Agreement between UK and Singapore (2022), Article 8.61 - H.

④ EU, Commission Staff Working Document on Digital Trade Negotiations with the Republic of Korea and with Singapore, 2023, 11.

⑤ 张倩雯、张文艺:《国际经贸条约保障政府开放数据安全:缘起、模式与中国选择》,载《图书情报工作》2023年第8期,第90页。

⑥ 《国务院关于印发〈全面对接国际高标准经贸规则 推进中国(上海)自由贸易试验区高水平制度型开放总体方案〉的通知》,国务院网站, https://www.gov.cn/zhengce/content/202312/content_6918913.htm, 最后访问时间:2024年12月25日。

准，从而在技术和法治层面同国际接轨。政府数据开放的全过程都离不开技术的支持。技术的进步也能帮助中国减少对国外数字技术的依赖程度，从而规避因技术本身而产生的安全问题。已有研究表明，区块链技术可为政府数据开放和数据跨境流动提供安全保障，因此中国需积极参与与数字技术有关的国际合作。除技术合作外，中国还应参与政府数据开放国际标准制定的合作。欧美国家在政府数据开放方面的立法及实践更为成熟，同时也有许多私主体开展了有关数据开放的研究项目，如英国创立了世界首个开放数据研究所，以帮助产业充分利用数据开放带来的机遇，同时研究所还将重点关注网络标准的创新和商业化发展。^① 中国可派遣相关专业人士对有关政府数据开放的国际标准进行学习并评估其转化为国内标准的可行性，进而推动中国的国内标准对标政府数据开放的国际标准。

3. 以“一带一路”为依托构建政府数据跨境合作框架

2017年，习近平总书记在“一带一路”国际合作高峰论坛上提出“数字丝绸之路”建设。从地理位置上看，部分“一带一路”共建国家和中国接壤，其中特定数据可能属于国家间共享有，中国可考虑先行同周边国家或地区构建政府数据开放的跨境流动框架，加强公共行政部门之间的合作，释放共有数据的最大价值，推动中国和周边国家的产业升级和经济发展。中国还可进一步寻求在更广范围内推广此种合作框架的可行性。目前，一些欧洲国家已经开始尝试通过政府数据跨境流动项目来促进各国公共行政部门之间的合作，比较成功的范式是 GIOConDA 项目，此项目是意大利与瑞士合作提出的有关整合伊苏布里亚区域开放数据的单一框架，^② 当前主要开放的数据是两个地区旅游产业所产生的共有信息。中国亦可借鉴此种模式，同周边国家尤其是产业联系较为紧密的地区合作，先行开放国家间或地区间共有的数据。在构造开放数据的合作框架时，一方面，考虑到国家间语言等差异，应确保共享的数据采取统一的格式；另一方面，还应不断完善自身的数据开放门户，确保数据开放完整。此外，还需注意的是，“一带一路”共建国家多为发展中国家，政治环境复杂、经济水平较低、立法相对滞后，宗教和文化差异显著、网络犯罪盛行等不稳定和不安全因素也会给政府数据开放带来较大的安全风险。因此，中国在推广政府数据流通框架时须将维护国家安全的目标置于更加重要的地位。

五 结语

数据跨境流动的大背景下，政府数据不能始终“深藏闺中”，而以数据流动为依托的数字经贸活动使政府数据所蕴藏的经济价值得以凸显。正因如此，国际经贸条约开始纳入政府数据开放条款，以鼓励国家政府数据开放，便利公众获取和使用政府数据，进而促进社会 and 经济发展。现有协定中的政府数据开放条款呈现出“软法”特征，强调国家间政府数据开放的协调与合作，具有极大的弹性空间。目前，数字化发展较快的国家已经通过缔结和更新自由贸易协定来布局政府数据开放的国际法规则，中国应借加入 DEPA 之契机，加快完善中国有关政府数据开放的相关

① See “Innovation and Research Strategy for Growth”, Department for Business Innovation and Skills, <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a79d001ed915d042206b36c/11-1387-innovation-and-research-strategy-for-growth.pdf> (last visited 23 December 2024).

② J. F. Toro, D. Carrion, A. Albertella and M. A. Brovelli, “Cross-Border Open Data Sharing: GIOConDA Project”, (2019) 4 *The International Archives of the Photogrammetry, Remote Sensing and Spatial Information Sciences* 233, p. 234.

法律,明确政府数据的权利归属和开放范围,并构建统一、具有兼容性的政府数据开放平台。中国还应积极借鉴国外在政府数据开放方面的有益实践,参与并引领政府数据开放的国际合作,统筹推进中国在政府数据开放方面的国内法治和涉外法治,从而更好地释放中国政府数据价值,促进全球数字经济发展。

The Evolution of Open Government Data Provisions in International Economic and Trade Agreements and China's Response

Xie Jiarui

Abstract: Recently, free trade agreements and digital economic agreements concluded by various countries have begun to include open government data provisions to promote the openness and use of government data, thereby promoting innovation and social and economic development. By analysing the open government data provisions in existing agreements, it can be found that the provisions generally contain three parts: purpose, data openness requirements and cooperation. Those provisions have soft law characters. Article 9.5 of the Digital Economy Partnership Agreement (DEPA), as the first dedicated digital economy agreement, expands the provisions on open government data in terms of data opening requirements and national cooperation methods. China has officially launched consultations and negotiations on joining DEPA providing an opportunity to improve the relevant norms of open data and align with international high-standard economic and trade rules. At present, some problems such as lack of unified norms, low degree of data openness and insufficient utilization of government data may form a gap with the requirements of DEPA rules. In the future, China may consider promoting unified legislations on open government data, clarifying the scope of open government data, and improving the quality of open government data. China can learn from other countries' practices, such as formulating an action plan for open government data, and including open government data provisions in future economic and trade agreements. At the same time, it is also necessary to actively promote international cooperation on open government data, carry out pilot projects for open government data sharing with DEPA member states, and participate in the formulation of international standards for open government data. Particularly, China can rely on the Belt and Road Initiative to establish an open and shared framework for government data.

Keywords: Open Government Data, Digital Economy, DEPA, Cross-Border Data Flow, Data Utilization

(责任编辑:孙南翔)