

## 公共数据资源登记的制度缺漏及因应

邓 鹏\*

**内容提要：**公共数据开发利用长期面临供给清单模糊、安全风险突出、流通机制不畅等问题。《公共数据资源登记管理暂行办法》的出台，旨在明晰公共数据“底账”，强化安全监管，促进数据合规高效流通，然现行登记制度仍存有缺漏亟待补足。就登记主体与客体协同性不足的问题，应推动从“权利人视角”向“数据属性视角”的转型，以数据客体为核心明确登记义务，并完善登记主体激励与责任机制。就登记机构形式审查难以防控实体风险的缺陷，可妥当利用现行规范的预留接口，将实质审查要素嵌入形式审查框架，借由市场化机制提升审查专业性。就登记效力的公益性与公信力统筹不足的局限，应明确登记簿的推定效力，完善司法与行政的协同认定机制。就安全保护义务界定模糊的问题，须明确登记机构为义务主体，其义务性质属于《数据安全法》等立法所确立的特定行为规范，而非传统安全保障义务，并结合安全保护义务对象，从防范数据污染与系统不可用风险方面细化义务内容。最后，应推进现行登记制度与公共数据开放、共享、授权运营制度的内部衔接，加强与非公共领域的数据产权登记制度的外部协同，共同支撑全国一体化数据要素市场及登记体系的构建。

**关键词：**公共数据 数据登记 数据资源 登记效力 数据流通

### 一、问题的提出

伴随数据要素市场的深化发展，公共数据资源有效配置与安全利用成为推动数字经济发展的关键命题。然而相较于传统资源，数据资源本身特性决定其存在供给适配不足、<sup>〔1〕</sup>互信

\* 邓鹏，武汉大学法学院博士研究生、武汉大学数据法治研究中心助理研究员。

本文为2024年度研究阐释党的二十大精神国家社科基金重大项目“数据产权归属认定、市场交易、权益分配、利益保护四位一体的制度构建研究”（24ZDA025）的阶段性成果。

〔1〕 数据资源具有质量差异大、流动速度快、场景依赖度高等特性。因此供给问题包括数据资源的质量供给不匹配与场景供给不匹配两个方面。参见张夏恒、刘彩霞：《数据要素推进新质生产力实现的内在机制与路径研究》，载《产业经济评论》2024年第3期，第176页。

困境〔2〕等局限。面向公共数据领域，则呈现为开发利用中的供给清单模糊、〔3〕安全风险凸显、流通机制不畅等困境，〔4〕由此加剧了公共数据开发利用的双链价值失衡〔5〕。为疏解上述困境，国家发展改革委与国家数据局联合制定的《公共数据资源登记管理暂行办法》（以下简称《登记管理办法》）于2025年1月正式颁布。此举旨在加速构建全国一体化的公共数据资源登记体系，规范数据管理流程，促进公共数据合规高效开发与利用。〔6〕公共数据资源登记制度的功能导向具体表现在三个方面：明晰公共数据资源“底账”，促进公共数据流通，强化公共数据开发利用安全保障。从实施成效来看，截至2025年6月30日，全国已公示登记信息2808项，已公示公共数据资源存储总量超过932TB，〔7〕制度初期运行效果显著。

值得关注的是，正式发布的《登记管理办法》相较此前《公共数据资源登记管理暂行办法（公开征求意见稿）》（以下简称《征求意见稿》）作出若干调整，例如登记主体范围限定、登记流程简化以及第三方服务机构退出等变化。随着当下制度进入实施阶段，亟待从解释论视角出发，对相关问题进行体系化检视与回应。具体而言，从制度体系内部，笔者认为可依循登记前、中、后不同阶段，分别对登记的主客体协同性不足、登记机构形式审查缺陷、登记后的效力局限以及数据安全保护义务模糊等问题进行剖析，进而系统回应“谁来登记”“登记什么”“如何审查”“登记有何效力”以及“如何保障登记数据安全”等系列问题。从制度体系外部，笔者则将着力探讨公共数据资源登记与公共数据领域内的数据开放、共享、授权运营制度之间的流程协同与规则衔接，以及与非公共数据领域下的数据产权登记制度如何实现功能互补与协同发展。本文通过内外联动的体系化分析，旨在夯实公共数据资源登记作为数据要素市场化改革基石的支撑作用，并为全国统一数据登记体系建设与数据要素市场高质量发展提供学理支撑。

## 二、登记主体规范的制度困境及应对

### （一）登记主体与客体的协同性不足

现行《登记管理办法》第5条以“公共数据持有人”与“公共数据使用权人”二元划分为基础，初步构建了登记主体的类型框架。不过此种以“权利人中心主义”展开的类型划分，尚未

〔2〕 参见吕指臣、卢延纯：《数据要素高质量供给的全链路建设框架》，载《宏观经济管理》2024年第9期，32页；刘伟、孟涛：《数据资源的多维探析：必然性、属性、现实约束及研究展望》，载《资源科学》2025年第6期，第1172页。

〔3〕 国务院2024年度有关数据资源利用的审计报告内容显示，其重点审计的18省市依旧呈现数据资源底数不清、共享应用存在梗阻的问题。参见《国务院关于2024年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》，载中国人大网2025年6月26日，[http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202506/t20250626\\_446155.html](http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202506/t20250626_446155.html)，2025年12月30日访问。

〔4〕 公共数据开发利用困境的根源在于调节机制失灵与数据本身的离散化特质。前者在于责权利效机制的不健全与不一以及政府传统响应式管理机制的影响，后者体现为控制数据的各主体不连通、数据生命周期内的各主体不联合。参见黄尹旭：《培育一体化公共数据市场的法律治理转型》，载《法学评论》2024年第6期，第15页。

〔5〕 基于数据价值链理论，公共数据“双链”包括公益价值链和盈利价值链，理想状态下，二者应当呈现出并存互补与此消彼长的平衡关系。参见欧阳日辉等：《公共数据开发利用中公益性和盈利性的冲突及其应对》，载《中国流通经济》2025年第1期，第50页。

〔6〕 参见张素华、邓鹏：《数据产权统一登记体系的探索与制度构建》，载《电子政务》2024年第12期，第28页。

〔7〕 参见中国软件评测中心联合国家信息中心等：《〈全国公共数据运营发展报告（2024—2025）〉正式发布：我国公共数据运营迈入规范有序发展阶段》，<https://www.cstc.org.cn/info/2535/256165.htm>，2025年12月30日访问。

充分呼应登记客体在性质、敏感度及公共利益关联性等方面的差异对登记义务配置所产生的影响，因而呈现出登记主体规范与数据客体属性之间的疏离。该问题进一步表现为当下登记义务范围模糊、高风险数据或因主体特定性规避强制登记，以及非法人组织参与通道缺失等方面，制约了数据治理效能的实现。因此，有必要在解释论层面推动主体规范从“权利人视角”向“数据属性视角”的转换，以数据客体为核心重构登记主客体的规范逻辑，增强二者间的体系协同。

### 1. “权利人视角”划分模式下的制度困境

《登记管理办法》第5条作为登记主体规范的制度基础，初步确立了以“公共数据持有人”与“公共数据使用权人”二元划分为核心的主体框架：前者涵盖党政机关、事业单位、公用企业，表现为对公共数据的直接持有或管理控制；〔8〕后者为经授权运营的法人机构，通过自愿登记实现对数据使用权的公示，并据此分别设定强制登记与自愿登记义务。由于公共数据并非由私主体收集或基于市场流通交易所获取，而是公共机构代表国家和社会公众行使公权力、管理公共事务、服务公共利益的直接产物，其权属归国家所有，性质为公共资产。〔9〕因此，由公共数据持有人作为登记主体代为行使国家对公共数据所享有的持有、使用、收益和处分等相关权能。本条规定虽从形式上明确了不同登记主体的法律地位与要求，但却未能充分考虑数据本身的客体属性。例如《登记管理办法》第5条第2款未对公用企业施加强制登记义务，但经由授权加工形成的高敏感度或关涉重大公共利益的数据产品或服务，在当前自愿登记模式下，难以实现有效监管与风险防控。

此外，以权利人为中心的类型化路径还存在登记义务边界模糊、适用标准不明的问题。《登记管理办法》第5条对“纳入授权运营范围”数据的登记要求仅为宣示性规定，在缺乏对数据属性、分类分级标准等客体要素清晰界定的情况下，易导致实践中各主体对登记范围的把握宽严不一，使属性相近的数据因权利主体不同而面临差异显著的登记要求，损害制度的统一性与可预期性。因此，上述问题反映出当前规范的局限为，以登记权利人为核心的类型化思路缺乏与数据属性的有效协同，未能嵌入以数据重要性、敏感性为基础的考察要素，导致登记义务设立与数据实际价值、风险不匹配，从而制约登记制度治理效能的有效发挥。

### 2. “数据属性视角”下的缺陷补足路径

为克服上述缺陷，应从解释论层面推动由“权利人视角”向“数据属性视角”的转型。所谓“数据属性视角”，是指在判断以何种要求登记时，不再单纯依赖主体类型，而是以数据客体的性质、类型、敏感程度、公共利益、经济价值等实质要素作为考量依据，以进一步增强《登记管理办法》第5条的规范弹性，实现登记主体与客体间的有效协同。

采取数据属性视角具有以下优势。第一，有助于弥合登记主体身份与数据属性之间的错位。首先应明确强制登记的目的在于发挥登记制度的管理功能，因此，判断一项数据是否应强制登记，不宜纯粹以登记主体身份作为划分依据，而应当将《数据安全法》确立的数据分类分级保护制度及配套的安全评估机制，全面嵌入强制登记的判定标准与适用规则之中。因此，即使登记主

〔8〕 参见张素华：《论数据持有权》，载《华东政法大学学报》2025年第2期，第6页。

〔9〕 参见王年：《公共数据产权的法律构造》，载《东方法学》2025年6月10日，<https://doi.org/10.19404/j.cnki.dffx.20250609.009>，2025年12月30日访问。

体为经授权运营的企业，若其处理的公共数据具有安全管理需求，即可将其纳入强制登记范畴，进而填补原有规范基于主体身份划分可能形成的登记环节监管漏洞。

第二，该视角下可以进一步回应目前客体界定标准模糊，登记义务不明的问题。此问题根源在于公共数据目录体系不完善，且缺乏有效的评估更新机制。以政务数据为例，截至2024年底，相关9省市1091个政府部门的信息系统未按要求编制政务数据目录，9717个政府部门已编制的目录因未关联信息系统、未注明共享条件等，不符合规范要求。<sup>[10]</sup>为此应以登记客体为导向，全面开展并完善公共数据目录编制工作。当前各地已在实施细则中对此开展了有益探索。<sup>[11]</sup>具体来看，首先，可尝试以公共数据目录为基础，建立“基础库—主题库—应用库”的三级分类体系。<sup>[12]</sup>基础库包含自然人、法人、自然资源与空间地理、电子证照、信用信息等核心数据库目录，主题库聚焦基层智慧治理、乡村振兴、营商环境等内容，应用库则按卫生健康、普惠金融等行业领域细分，在形成动态化、场景化的授权运营数据目录的基础上进一步通过层级划分，明确其授权优先级与开放边界。<sup>[13]</sup>其次，确立动态评估机制，建立公共利益、数据敏感度与经济价值三维综合评估框架。其中，民生关联度高的数据可优先开放并登记，敏感度评估层面应当嵌入《数据安全法》分级要素，在经济价值维度则进一步测算数据市场潜力。<sup>[14]</sup>

第三，该视角可为未来扩大登记主体范围提供解释空间和制度余量。《登记管理办法》第5条将登记主体限定为法人，忽视了数据来源及使用主体的多元化。法人资格作为登记的主体性要件，系法律拟制的行为身份，但非法人组织并不当然地缺乏公共数据加工使用能力。因此排斥其参与价值开发，将抑制数据要素市场竞争活力。为平衡监管安全与市场效率，未来对登记主体可考虑突破现有法人资格的形式桎梏，为将来推进和落实公共数据登记的工作细则提供制度解释空间。

根据《登记管理办法》第3条第1款，公共数据资源系指各级国家机关、法律法规授权承担公共事务管理职能的组织，在履职或提供公共服务过程中，基于公共权力或公共资源形成的数据资源。该条款在明确公共数据资源来源的同时，将公共数据资源的持有主体严格限定于各级党政机关和企事业单位。表面上看，此界定与《登记管理办法》第5条关于登记主体的规定相呼应，但实则二者之间存在逻辑闭环的疏漏。原因在于当前登记客体不仅包括公共数据资源本身，还延伸至经加工开发形成的公共数据服务与产品。这意味着，尽管非法人组织不能以公共数据持有者

[10] 参见《国务院关于2024年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》，载中国人大网2025年06月26日，[http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202506/t20250626\\_446155.html](http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202506/t20250626_446155.html)，2025年12月30日访问。

[11] 参见《湖南省公共数据资源登记管理实施细则》第4条；《北京市公共数据资源登记管理实施细则》第16条；《天津市公共数据资源登记管理实施细则（试行）》第11条；《辽宁省公共数据资源登记管理实施细则（征求意见稿）》第5条；《安徽省公共数据资源登记管理实施细则（试行）》第8条；《福建省公共数据资源登记管理办法（试行）》第4条；《江西省公共数据资源登记管理实施细则》第2条；《山东省公共数据资源登记管理工作规范（试行）》第6条。

[12] 参见国家标准全文公开系统：《信息分类和编码的基本原则与方法（GB/T 7027—2002）》，<https://openstd.samr.gov.cn/bzgk/gb/newGbInfo?hcno=6A19A2B9097E0AE7677B37513C2C2177>，2025年12月30日访问。

[13] 参见重庆市大数据应用发展管理局：《重庆市公共数据分类分级指南2.0（试行）》，<https://www.cqca.edu.cn/uploadfile/ueditor/file/202308/1691897739c822d4.pdf>，2025年12月30日访问。

[14] 以武汉市为例，首期在卫生健康领域开放诊疗数据脱敏分析权限，在普惠金融领域开放企业信用数据接口，同步建立授权目录动态更新机制。参见武汉市数据局官网，[https://home.wuhan.gov.cn/mtbd/202410/t20241030\\_2477040.shtml](https://home.wuhan.gov.cn/mtbd/202410/t20241030_2477040.shtml)，2025年12月30日访问。

人的身份作为登记主体，但如果其利用既有公共数据资源加工形成了相应的数据服务或产品，则该类服务或产品同样依法可被纳入登记范围。

但为确保登记数据质量、保障登记效率与安全监管效能，在登记实践中确有必要对非法人组织的登记主体资格予以相应限定。未来推进相关工作时可围绕以下方面开展：其一，在主体审查层面，当非法人组织首次申请登记时，登记机构可以从数据管理能力、<sup>〔15〕</sup> 风险防控机制与组织存续稳定性三个维度对其主体资格进行审查，以强化现行规范对主体资格审查的能力，避免因登记主体泛化导致的数据登记质量降低。其二，在客体管理层面，可建立梯度化授权运营机制，根据数据敏感程度实施差异化管理，对于高敏感数据，应限定由责任追溯能力更强的法人组织进行登记，而对交通流量、环境监测等低敏感公共数据，则允许非法人组织参与。其三，在管理制度层面，可构建动态清单管理模式，制定公共数据登记主体分类清单，依据数据风险等级与主体信用评级动态调整其登记权限。其四，在责任配置方面，应明确非法人组织登记行为的责任承担机制。登记行为后果由科研团队负责人、合伙企业执行事务合伙人等实际控制人承担。若发生数据安全事件，非法人组织与实际控制人应承担连带责任。同时，可引入保险担保机制，鼓励非法人组织投保数据安全责任险，通过市场化风险分散机制弥补其责任能力的不足。

## （二）登记主体激励和责任机制欠缺

如上所述，通过明晰数据属性与登记主体的对应关系，得以回应“谁来登记”“登记什么”“如何登记”等基本问题，增强登记制度落地可操作性。不过实践中还存在登记主体“不愿登记”，甚至“乱登记”的可能，其症结在于当前制度缺乏与义务要求相匹配的激励机制，同时也未明晰主体责任配置机制以约束登记行为。

### 1. 登记主体激励制度供给缺位

登记主体作为理性经济人，其登记行为决策受成本收益比影响。<sup>〔16〕</sup> 数据作为连通生产与消费的市场供需信号，<sup>〔17〕</sup> 本身具有商品化与资本化特征。<sup>〔18〕</sup> 因此，对于经授权运营的公共数据使用权人而言，可依托深度开发与场景化加工行为，将公共数据资源转化为“商品”<sup>〔19〕</sup> 并投入市场流通领域，其收益具有可预期性。另外，《国家发展改革委 国家数据局关于建立公共数据资源授权运营价格形成机制的通知》明确了“补偿成本、合理盈利”的原则，为运营机构可持续发展提供了政策支撑。

而对于公共数据持有人而言，当前制度仅赋予其登记义务，缺乏相应激励。该类主体的公共

〔15〕 参见武腾：《数据授权中的管理权研究》，载《当代法学》2025年第3期，第36页。

〔16〕 参见朱富强：《逐利行为、市场外部性与社会困局——市场主体的有限理性及其问题》，载《当代经济管理》2019年第1期，第2页。

〔17〕 参见〔美〕迈克尔·斯彭斯：《市场信号传递：雇佣过程中的信息传递及相关筛选过程》，李建荣译，中国人民大学出版社2019年版，第1页。

〔18〕 参见宋宪萍：《数据资本的利润来源及其极化效应》，载《马克思主义研究》2022年第5期，第133-144页。

〔19〕 也有学者认为，数据作为信息资源，并非天然就是商品，只是特定的数字社会关系才让它成为商品，并使它具有虚拟商品的特点。参见赵秉元、徐信予、李振新：《数据要素流通的经济本质、治理困境与制度破局》，载《社会科学》2025年第3期，第137页。

属性决定了其数据持有与登记行为本身不具有盈利空间，市场激励作用边界极为有限。<sup>〔20〕</sup> 据统计，在已提出的登记申请中，74.1%属于“鼓励登记”范围，真正属于授权运营场景下必须登记的数据资源仅占25.9%。<sup>〔21〕</sup> 就原因而言，一方面数据清洗、脱敏、编目等行为消耗大量资源；另一方面，数据开放安全风险由登记主体分担，但缺乏数据流通效益对其反哺的机制，因此削弱登记主体内生动力。此外，基层党政机关的上级部门难以核查其登记数据的真实性，在缺乏绩效考核与经济补偿的显性激励时，其所属的下级部门势必存在选择性登记或形式化登记的可能。<sup>〔22〕</sup>

为完善公共数据持有人的登记激励机制，亟待从制度与技术层面协同发力。从制度优化上，可借助目标管理理论，把公共数据登记项目转化为可量化指标。同时建立数据资源资产化核算制度，对登记数据实施价值计量，并按一定比例返还数据增值收益给登记主体和相关登记机构。<sup>〔23〕</sup> 另外，可进一步探索和完善公共数据授权运营与价值转化机制，允许合规登记的主体通过参与运营获取合理收益，继而形成可持续的激励机制。部分地区在实践中已展现出公共数据市场化运营的巨大潜力。例如，湖南省衡阳市在2023年11月以18.02亿元出让为期三年的公共数据特许经营产品经营权，年均收益约6亿元。有学者以此为参照测算，全国公共数据运营的年度收入规模可达约7436亿元，其中数据使用费收入预计可达约7219亿元。<sup>〔24〕</sup> 此外，重庆市在数字金融、智能交通等领域推动数据资产化改革，累计带动相关贷款超100亿元，<sup>〔25〕</sup> 进一步验证了公共数据开发利用在经济激励与资源盘活方面的效能。在技术层面，可积极开发自动化登记工具降低操作成本，以技术治理手段实现“降本增效”。由此通过绩效考核、财政支持、技术赋能的多点协同，构建多维激励体系<sup>〔26〕</sup>与考核机制，进而重塑登记主体的成本收益函数，实现义务履行与可得利益获取的动态均衡。<sup>〔27〕</sup>

## 2. 登记主体责任配置机制缺失

《登记管理办法》第21条仅原则性规定登记主体应当承担相关法律责任，对不同主体在职能特性与数据管理能力上的显著差异未予充分考虑。其中，党政机关、事业单位作为公共数据资源的持有人，其登记责任应侧重于保障数据来源的合法性与完整性，但当下未明确相关具体要求。<sup>〔28〕</sup> 公用企业虽承担公共服务职能，但其市场化运作属性要求责任配置需统筹公共利益与企业自主发展空间；至于经授权运营的企业作为数据加工使用权人，其责任应聚焦于违反登记载

〔20〕 在数据管理组织研究中，有学者也将此类主体归为利他型组织，其管理数据事务往往不具有利己目的，而是基于公益目的行使数据管理权。参见武腾：《数据授权中的管理权研究》，载《当代法学》2025年第3期，第38页。

〔21〕 参见《全国公共数据运营发展报告》编写工作组：《全国公共数据运营发展报告（2024—2025）》，<https://www.kdocs.cn/l/cpIj0bxd38b3>，2025年12月30日访问。

〔22〕 参见赵檀：《基层“数据形式主义”：表现、成因与治理》，载《华中师范大学学报（人文社会科学版）》2025年第2期，第83页。

〔23〕 参见卢延纯、吕指臣：《贯彻落实公共数据资源价格政策 促进公共数据资源开发利用》，载《价格理论与实践》2025年第1期，第47页。

〔24〕 参见李海舰、唐跃桓：《数据财政的基本框架、运行模式与实施路径》，载《改革》2024年第6期，第11页。

〔25〕 参见《重庆市六届人大常委会第十九次会议关于“重庆市政府关于数据国有资产管理情况的报告”》，载微信公众号“重庆发布”2025年11月28日。

〔26〕 参见包涵川、郭鑫：《从“强激励”到“有效激励”：中国政府部门运行的调适性逻辑研究》，载《新视野》2024年第6期，第119页。

〔27〕 参见章贵桥：《政府会计职能拓展与行政成本均衡管理》，载《甘肃社会科学》2015年第4期，第249页。

〔28〕 参见高圣平、孙玉维：《公共数据授权运营的法律属性与责任承担》，载《江苏社会科学》2024年第4期，第130页。

明的使用用途、范围或合规要求等行为之后果。因此，有必要在解释论层面进一步区分登记主体的责任类型。

明晰登记主体责任应充分考虑其各自的职能属性以及对所持有或使用数据的管理能力，进而从主体与客体两个层面落实责任配置。在主体层面，党政机关与事业单位作为直接管理公共数据的持有人，应确保登记的公共数据资源的来源合法、内容真实，若因未尽合理注意义务，导致登记数据错误、失真造成他人损害，应当承担相应法律责任。公用企业对涉及重大公共利益的基础运营数据，适用严格责任；对用户缴费记录等个性化服务数据，适用过错责任。其中应重点审查数据脱敏与隐私保护。授权运营机构作为数据加工使用权人，对衍生数据产品承担过错责任。其责任认定在于加工过程合规与结果可控两个方面：前者主要包括对数据资源获取与算法加工是否合规的判定，后者主要基于数据滥用风险防范，对其是否超出数据资源用途及使用范围的认定。在客体层面，登记主体承担的责任强度应当充分考虑数据特性。就公共数据资源而言，登记主体需对数据来源、采集方式、更新机制进行全过程留痕，否则应推定登记主体存在过错；对于公共数据产品或服务的登记，可采用风险可控性审查标准，侧重评判数据加工是否遵循最小必要原则、是否建立风险隔离措施，加工主体仅对可归责于其自身过错承担相应责任。

### 三、登记机构审查模式的缺陷及补足

《登记管理办法》对登记审查程序作出了较大调整，主要体现在两方面：一是整体移除《征求意见稿》第7条、第8条涉及第三方服务机构参与审查的相关条款；二是删除《征求意见稿》第15条“不予办理”的内容，仅保留“不予受理”规定。该调整使审查模式由登记机构与第三方协同的形式与实质审查双轨制，转为登记机构独立承担的形式审查模式。形式审查虽有助于提升登记效率、降低行政成本，但在数据真实性核验、安全风险识别等方面存在明显局限。因此，有必要在现行规范框架下，从解释论层面剖析形式审查模式的适用空间与内在不足，探索将实质性审查要素嵌入形式审查过程的可行路径，以兼顾登记效率与数据安全。

#### （一）审查模式的比对及问题剖析

审查模式的转变表现为此次对《征求意见稿》中“不予办理”条款及相关第三方参与机制的删除。相较《征求意见稿》中“不予办理”的规定，《登记管理办法》第10条关于“不予受理”的条款与之表述相近，但其功能目的、审查方式和程序效果存在本质差异。“不予受理”条款适用范围限定于申请材料的形式瑕疵或程序违规。而“不予办理”条款的适用场景则发生于审查阶段，其审查对象并非申请材料的完整与否，而是关注登记客体自身的合法、真实与否以及是否存在权属争议等实体问题。尽管学界对财产权登记中实质审查和形式审查的界定问题一直存在分歧，但无论是采取登记审查范围界定说，<sup>[29]</sup> 登记机构调查权限说<sup>[30]</sup> 还是材料真实说，<sup>[31]</sup> 其实

[29] 参见王克稳：《我国不动产登记中的行政法问题》，载《法学》2008年第1期，第72页。

[30] 参见尹飞：《不动产登记行为的性质及其展开——兼论民法典编纂中不动产登记制度的完善》，载《清华法学》2018年第2期，第54页。

[31] 参见王利明：《物权法研究》（修订版上卷），中国人民大学出版社2007年版，第333页。

质审查的最低限度都需保证材料真实性审查，其他审查内容仅仅是对实质审查义务强度的增加。因此，现行办法删除“不予办理”条款，从实质上消解了登记机构对登记对象的实质审查义务。

与此同时，第三方服务机构在登记流程中全面退场，进一步加剧仅由登记机构进行形式审查所带来的风险。《征求意见稿》第7条、第8条明确第三方服务机构经登记主体委托，可对公共数据资源进行存证，并支持其提供技术层面的审查助力。此举从制度上确立了登记机构形式审查与第三方服务机构实质核验的协同审查体系。然而，《登记管理办法》删除了上述条款，将审查行为完全收归登记机构，实践中也大多遵循该规定，采用形式审查模式。<sup>〔32〕</sup>显然，形式审查仅核验材料“有无”，难以识别数据内容的实质性瑕疵，也无法对数据风险诱因和质量问题溯源。此外，审查模式的转向也将影响风险分配格局。现行办法下，登记机构仅对形式审查的合规性负责，若数据内容存在实体瑕疵，责任或将完全归于登记主体，这将诱发登记机构的消极履职，即为避免担责，间接放任实体瑕疵数据进入市场。

## （二）审查模式优化的路径与对策

在现行办法未明确恢复实质审查且第三方机构已退出的背景下，为实现风险防控与登记效率的平衡，应充分利用现有规范中所预留的审查接口，通过对申请材料要求的解释完善，将实质审查要素嵌入形式审查框架之中。<sup>〔33〕</sup>

一方面，可进一步细化《登记管理办法》第9条第1款的申请材料要求，将第三方专业机构的审查结论转化为形式审查的对象。该条款要求登记主体提交“数据合法、合规性来源、存证情况、数据安全风险评估”等材料，为引入实质性审查要素提供了规范基础。基于规范文义解释，上述材料不应仅限于登记主体自行出具的文件，而应允许其提交由合法第三方专业机构出具的审查报告、存证凭证或评估结论，例如数据质检机构、合规评估机构、安全认证服务机构。登记机构虽不直接实施实质审查，但依旧可通过对这些第三方专业材料进行形式要件的审查，如审查机构资质是否存在、报告形式是否完整、结论是否明确，从而间接实现对数据真实性、安全性及合法性的风险控制。此外，登记机构可依据已提交的各类申请材料及第三方评估结论，建立登记主体和第三方服务机构的信用档案。登记机构可对登记数据实行定期或随机的抽样复核，若发现数据内容与申请材料或第三方报告存在重大不符，即可对相关主体采取信用惩戒措施，如列为重点监管对象、暂停其登记资格或建议行业清退等。

另一方面，应当明确第三方专业材料的形式审查标准与责任分配规则。登记机构对申请材料进行形式审查时，应着重审查第三方机构的备案资质、报告签署流程及文件形式的完备性，而非直接验证数据内容本身。若因第三方机构出具的实质性审查材料存在虚假或重大遗漏，导致登记错误并造成他人损害，应当由登记主体与第三方机构承担连带赔偿责任，登记机构已尽到形式审查义务的，则不承担实体责任。

〔32〕 参见《北京市公共数据资源登记管理实施细则》第12条；《天津市公共数据资源登记管理实施细则（试行）》第17条；《内蒙古自治区公共数据资源登记管理暂行办法》第3条；《辽宁省公共数据资源登记管理实施细则（征求意见稿）》第17条；《湖南省公共数据资源登记管理实施细则》第10条。

〔33〕 在数据登记主管部门把握准入资格和监督措施的前提下，将第三方服务机构出具的实质审查报告作为登记审查事项的做法在数据产权登记领域具有一定实践基础。例如《深圳市数据产权登记管理暂行办法》第15条、《厦门市数据资产登记管理暂行办法》第19条。

## 四、登记效力体系构造的局限及完善

### （一）现行登记效力的表现及局限

《登记管理办法》第14条和第15条所确立的登记效力体系以统一赋码为核心，其根本目的在于为公共数据的流通与资产化提供基础性凭证。<sup>[34]</sup> 登记赋码作为数据来源合法性与合规性的形式化标识，在公共数据参与要素市场交易场景中发挥风险过滤作用，交易双方可基于赋码快速确认数据资源的授权状态与基本属性，降低交易前的尽调成本。

不过公共数据登记效力体系目前存在制度局限，亟须加以反思与重构。首先，现行登记效力体系在规则设计上，未能有效彰显公共数据与非公共数据的效力区分规则。若将二者纳入同质治理框架，将稀释公共数据资源“公益性”与“公共性”的本质属性。其次，《登记管理办法》第14条规定“……加强公共数据资源登记管理，推进登记服务标准化……在全国范围内实现登记结果统一赋码，支撑登记信息的查询和共享”，其中“赋码”是权利人取得的登记凭证，而可供查询的对象实质上是权威、统一的公共数据登记簿。遗憾的是，该条强调支撑信息查询与共享，但就登记簿本身的性质、效力等未予以明确。最后，登记效力体系未能形成有效闭环。登记作为公权力介入数据治理的重要方式，其产生的法律效力应延伸至司法裁判领域，但现行制度将登记的公信力局限于行政监管场景。

### （二）公共数据登记效力体系的完善

在数据要素市场化进程中，公共数据资源登记与数据产权登记的制度需求具有显著区分。<sup>[35]</sup> 公共数据的公共属性与企业数据的私权属性存在差异：前者以公共数据国家所有权为基础，<sup>[36]</sup> 需通过登记实现资源底账管理与流通合规控制；后者以市场化配置为目标，依赖登记完成权属确认与企业资产价值释放。<sup>[37]</sup> 因此，公共数据登记应完善合法合规证明效力、登记簿推定效力，形成与数据产权登记的区分体系。

申言之，公共数据登记需跳脱数据产权确权逻辑。<sup>[38]</sup> 从效力上看，公共数据登记不具备权利创设或对抗效力，仅具备一定的确认功能，即登记机构对申请人所处的法律地位（如公共数据持有人、使用权人）、相关法律关系或法律事实（例如是否存在授权运营关系）进行甄别并予以合法合规性证明。换言之，公共数据相关权利并非因登记而产生，而是基于法律直接规定或相关约定取得。<sup>[39]</sup> 此外，为保障后续登记信息的查询、共享与利用，应明确公共数据登记簿的推定效力。登记簿的推定效力是登记制度公示公信原则的具体体现，登记赋码则是该登记簿所载内

[34] 参见李东民：《确权背景下数据产权的变动规则研究》，载《法律适用》2025年第3期，第145页。

[35] 参见张素华：《数据产权登记制度的体系化构建》，载《环球法律评论》2025年第4期，第67页。

[36] 参见张素华、王年：《公共数据国家所有权的法理基础及实现路径》，载《甘肃社会科学》2023年第4期，第146页。

[37] 参见孙莹：《数据产权登记的基本问题研究》，载《中国法学》2025年第1期，第152页。

[38] 参见李祎恒、申松：《论数据“三维权利链”的确权模式》，载《江苏社会科学》2024年第4期，第141页。

[39] 以公共数据持有人为例，依据《国有资产法（草案）》第9条和第18条规定，国有资产属于国家所有，国家机关和事业单位应依法对其直接支配的国有资产实施管理，并加强对履职过程中形成的数据资产管理，提高使用效率，同时接受履行所有权人职责主体的管理与监督。

容的外在凭证，二者是内容与形式、相辅相成的关系。公共数据登记簿的推定力可分为积极推定与消极推定两种类型，前者系对数据权利状态的正向确认，后者体现为登记涂销时权利消灭的确认。另外，当权属出现争议时，司法机关可以优先采信登记系统的原始记录，并遵循登记时间优先原则，进行初步判定。若异议方无法提供早于登记时间的完整权属链证据，可推定登记主体享有合法数据权益。最后，应当完善司法与行政的效力协同机制，建立登记系统与司法裁判的动态衔接规则，开发双向验证接口，实现登记信息与诉讼证据的实时核验。

## 五、登记安全保护义务的缺漏及释明

在深入贯彻落实总体国家安全观、持续健全国家数据安全治理体系的宏观背景下，构建公共数据登记制度对强化登记数据安全治理尤为突出。其表现在《登记管理办法》较《征求意见稿》，首次将《网络安全法》增列为制定依据，并调整了《数据安全法》的援引顺序，于规范层面将登记纳入数据安全治理框架之下。此外，有关数据登记安全义务在具体规定中亦有体现，例如第6条新增登记机构强化数据安全保护技术应用，第14条第2款要求省级数据管理部门加强集约化建设，统筹推进登记平台的使用管理与安全保障。然目前涉及数据登记安全义务的规范仍有相关问题亟待廓清：其一，义务主体界定不清，《登记管理办法》第14条仅原则性要求由数据登记主管部门统筹本辖区数据登记平台的安全保障义务，义务主体有待明晰；其二，安全义务的性质存在分歧，现行条文存在“安全保护”与“安全保障”的表述混同；其三，现行规定下安全义务的内容较为抽象，义务对象不明；其四，违反安全义务的责任认定与承担机制亦不完善。以上问题成为公共数据登记安全治理的突出短板，亟须从理论与规范层面予以解释和回应。

### （一）义务主体的界定不清与明确

明确义务主体是保障登记安全与合规的前提。现行管理办法虽强调数据安全的重要性，但未清晰界定具体义务的承担主体，若笼统归于数据主管部门，既缺乏可操作性，亦难以契合登记实践中的权责配置需求。关于公共数据登记中何者为安全义务主体的问题，首先需结合登记平台的法律定位展开分析。从法律属性来看，数据登记平台本质是处理数据登记行为的载体，不具备独立法律人格，其各项功能的实现与具体行为的实施，均受控于平台的建设与运营主体即登记机构。因此，应明确公共数据登记中安全义务的履行主体为登记机构，登记平台则是其履行义务、实施登记操作的技术工具与接口，<sup>[40]</sup>从而避免因责任转嫁或主体不清所引发的监管落空和问责困境。

需特别说明的是，若登记机构委托第三方专业机构运营或维护数据登记平台，该情形可参照适用《数据安全法》第40条关于受托方责任的规定。在此委托关系中，登记机构作为数据处理者，其法定的数据安全保护义务不因委托而转移或免除。受托机构将基于合同约定，具体承担平台运行中的安全风险防控与技术保障等约定的安全保护义务；而登记机构在履行其自身法定安全

[40] 各地实践亦普遍遵循这一观点。参见《北京市公共数据资源登记管理实施细则》第5条；《天津市公共数据资源登记管理实施细则（试行）》第7条；《辽宁省公共数据资源登记管理实施细则（征求意见稿）》第7条；《湖南省公共数据资源登记管理实施细则》第6条等。

义务的同时，还负有对受托方履责情况进行监督的法定义务，以确保其安全管理要求得到切实执行。

## （二）义务性质的认知分歧与辨明

如上所述，登记平台是登记机构履行安全义务的技术载体与工具，其本身并非独立的义务主体，但学界对登记机构所应承担的此项安全义务的法理基础与性质界定，仍存在认识分歧。其核心争议在于，登记机构通过管理平台所承担的安全义务，是否系传统实体空间的安全保障义务向虚拟数据空间的延伸适用。对该问题的不同认识将影响义务的性质定位与责任构造。

持“虚拟空间延伸肯定说”的学者认为，数据登记平台作为数字时代的新型公共活动空间，其功能本质与传统实体场所具有同构性，<sup>[41]</sup> 主要为不特定主体提供资源整合与交互服务。据此，登记机构作为平台运营者应类比适用《民法典》第 1198 条的安全保障义务，承担保障平台内“环境”全面安全的责任。<sup>[42]</sup> 此种责任不仅涵盖对用户操作安全的维护，也涵盖对第三方利用平台实施的侵权行为承担的相应责任。以“交通安全义务”为例，其作为德国法上安全保障义务原型，在虚拟空间语境里的概念，应拓展至数字环境中的通行与交互安全。<sup>[43]</sup> 换言之，安全保障义务虽脱离了传统现实物理空间的具体形态，但其根本目的依然是保障用户在数字产品与服务使用过程中的安全与便捷。登记机构作为运营者应借助技术与管理举措，为用户营造值得信赖且安全无虞的虚拟活动生态，确保其能在数字世界中自由探索与交互。<sup>[44]</sup>

与之相对应的“虚拟空间延伸否定说”则认为，安全保障义务不可适用于网络虚拟空间，尤其体现在对第三人致害的防范义务上。<sup>[45]</sup> 登记机构作为平台运营者，其义务应源于《网络安全法》《数据安全法》等专门立法。倘若将安全保障义务的范围及于虚拟空间，将导致登记机构疏于防范第三人致害时承担不合理的补充责任。然而《民法典》第 1197 条在《侵权责任法》（已失效）第 36 条第 3 款的基础上增加了“应当知道”的过失要件，要求网络服务提供者主动采取必要措施履行防范义务，本条法律效果非补充责任而是连带责任，原因是让网络服务提供者承担补充责任过轻。<sup>[46]</sup> 此外，也有学者基于数据特性指出，数据安全本质要求数据安全义务人采取必要措施，确保数据处于有效保护和合法利用状态，同时具备维持持续安全状态的能力。这要求义务人具备强有力的防止和消除数据被非法利用的能力，且这种能力直接针对数据处理者本身提出。<sup>[47]</sup> 因此，登记机构需秉持高度注意来履行义务，其程度显著高于《民法典》第 1198 条第 2 款对安全保障义务人预防和制止第三人侵权行为的要求。<sup>[48]</sup>

本文认为将源于物理空间风险防控的保障义务框架套用于数据领域，其责任构造难以充分应对数据特有的流通风险与无形损害，且易导致数据登记平台的核心公示与整合功能发生异化。相

[41] 参见吴双：《论虚拟空间视域下安全保障义务的规范适用》，载《北方法学》2025 年第 1 期，第 52 页。

[42] 参见陈芳：《虚拟空间之安全保障义务研究——以互联网服务提供商的视角》，载《武汉大学学报（哲学社会科学版）》2014 年第 1 期，第 72 页。

[43] 参见周友军：《我国侵权法上作为义务的扩张》，载《法学》2008 年第 2 期，第 97 页。

[44] 参见孙益武：《论元宇宙与智能社会法律秩序调整》，载《法治研究》2022 年第 2 期，第 45 页。

[45] 参见王磊：《〈民法典〉第 1198 条（安全保障义务）评注》，载《法学家》2025 年第 3 期，第 177 页。

[46] 参见冯术杰：《论网络服务提供者间接侵权责任的过错形态》，载《中国法学》2016 年第 4 期，第 196 页。

[47] 参见程啸：《论数据安全保护义务》，载《比较法研究》2023 年第 2 期，第 72 页。

[48] 参见程啸：《侵权责任法》（第 3 版），法律出版社 2021 年版，第 524 页。

比之下，否定说更具妥适性。应以登记机构作为“数据处理者”的法律定位为核心，使其安全义务围绕数据处理活动中的特定风险构建，并以是否符合技术与管理规范作为义务履行判断基准。

### （三）义务内容的抽象笼统与具化

针对平台运营者或管理人义务的分析，当前多以平台类型化研究为基点。其中，有关聚合型平台的研究指出，数据提供关系决定了其需承担基于业务的一般性注意义务<sup>[49]</sup>或向用户明确其数据对外提供并获单独同意的告知义务等，<sup>[50]</sup>在责任承担上，依义务违反类型与因果关系，有补充责任和连带责任之分。<sup>[51]</sup>有关数据储存型平台的研究进一步从平台访问安全、数据安全、内容安全和平台安全四类需求出发，提出应构建基于等级、层级、多元主体协同及制度保障的立体化策略。<sup>[52]</sup>遗憾的是，学界目前对数据登记平台关注不足。在规范层面，目前对公共数据登记安全义务的相关规定也较为抽象，缺乏针对登记场景的具体化、可操作的内容指引。这导致登记机构在履行安全保护义务时，面临适用对象不清、标准不明的困境，未能紧密结合公共数据登记的核心功能与独特风险。

登记机构的安全保护义务适用对象涵盖以下两个部分，其一是登记的公共数据样例。尽管登记机构不会持有或存储数据权利人的数据客体，但结合各地登记实践，登记申请人通常需要向登记机构或相关机构提交样本数据。<sup>[53]</sup>其二是由登记机构在各环节收集、存储与管理所形成的登记信息集合，具体包括但不限于登记数据的自然状况（如名称、类型、规模、应用场景、敏感性声明）、权利归属（数据权利人的身份信息）、权利内容（各项权能的具体情况）以及权利状态（如异议等动态记录）。此外，公共数据登记平台主要面临的安全风险为数据污染与系统不可用。数据污染风险方面，基于数据的易变性与成长性，其在不断更新与交互中易遭受非法篡改、恶意注入等。<sup>[54]</sup>另外，数据在收集、存储、共享及更新全生命周期中，亦可能因原始信息录入错误、恶意篡改或未遵循平台元数据标准与校验机制等，导致数据出现异常值、完整性缺失、内容矛盾等质量劣化问题。<sup>[55]</sup>其本质是复杂交互环境下的技术缺陷、管理疏漏与人为失范。系统不可用风险则表现为平台因网络攻击、硬件故障或软件漏洞等威胁，致使数据登记、查询等关键功能无法正常响应，影响数据展示与访问，最终损害平台作为公共数据权威载体的连续服务能力与可靠性。

为有效防范数据污染与系统不可用风险，保障公共数据登记平台安全稳定运行，登记机构的安全保护义务需在数据本体安全、系统运行安全及管理合规三个维度予以细化。在数据本体安全

[49] 参见曹凡：《电商平台经营者安全保障义务标准构建》，载《学习与探索》2024年第2期，第81页。

[50] 参见赵精武：《论聚合平台的数据安全保障义务》，载《法制与社会发展》2024年第6期，第123页。

[51] 参见李夏旭：《网络平台间接侵权责任的法理基础与体系展开》，载《比较法研究》2023年第3期，第174页。

[52] 参见仇蓉蓉、岳文玉：《学术信息云存储中的安全需求与保障策略研究》，载《情报资料工作》2019年第6期，第38页。

[53] 例如《广东省公共数据资源登记管理实施细则（试行）》第12条规定，登记主体在进行公共数据资源首次登记时，需要提交相关样例数据；《内蒙古自治区公共数据资源登记管理暂行办法》第8条第2款也提到，登记申请人需要合理选取具有代表性的数据样本，以供审查环节中对数据资源进行必要的核查验证。

[54] 参见苏宇：《公共数据污染的法律治理》，载《交大法学》2025年第2期，第52页。

[55] See Chanseok Park & Mark Leeds, *A Highly Efficient Robust Design under Data Contamination*, 93 *Computers & Industrial Engineering* 133 (2016).

层面，登记机构应履行保密义务，采取加密传输、访问权限最小化等措施防止敏感信息被非法获取。例如，北京市在推进公共数据资源登记管理过程中，围绕市级政务云统一安全管理、市大数据平台密码服务等方面加以落实。<sup>〔56〕</sup>同时需确保登记数据不可篡改，建立可审计的操作日志以支持责任溯源，并保证数据处理流程规范，使公示内容与数据权利人的登记信息保持一致。在系统运行安全层面，登记机构须依据网络安全等级保护制度等标准配置基础设施，维护系统稳定性与核心服务可用性；并依托可信时间戳、操作链式存证等技术实现全流程可验证，完成数据溯源与防篡改；同时搭建网络防御体系，主动识别并阻断外部攻击，防范数据泄漏与窃取。<sup>〔57〕</sup>在管理合规层面，登记机构应建立健全管理制度，从而减少技术缺陷、管理疏漏及人为失范等因素引发的数据污染与系统不可用风险，进而提升平台安全韧性。

#### （四）责任配置的模糊不清与完善

当前对于违反公共数据登记安全义务的责任规定较为模糊，缺乏清晰的认定标准与责任配置规则，其核心问题进一步表现为登记机构违反安全保护义务所应承担的法律后果未能根据其行为性质与损害结果进行类型化、层次化的区分，公法责任与私法责任的界分与衔接亦存在不明之处。

在私法范畴内，数据登记机构违反安全保护义务时，应承担过错责任。就过错认定而言，可以采用技术可行和行业标准的复合判断规则。首先，判断审查登记机构是否建立了符合法律法规要求的的安全管理制度和技术措施，并确保其有效运行。若未按照规定建立数据安全管理制度，或虽有制度但未实际执行，可认定存在过错。其次，考量其在数据审核、日常运维等环节的履职情况。例如，对存有异议的登记数据未进行及时标记或撤除，在系统出现故障后未及时采取修复措施，均可认定其存在过错。此外，还需参考行业标准和惯例，若其行为明显低于行业普遍认可的安全水平，也可作为认定过错的依据。就责任承担而言，应当根据损害后果的严重程度和过错大小进行划分。若因轻微过失，未造成重大损失，登记机构应承担及时更正平台相关数据、恢复运营、向用户道歉等责任；若因重大过错或故意行为导致大量数据泄露、系统长时间瘫痪，造成严重经济损失和社会影响，则需承担相应赔偿责任。同时，对于因第三人过错行为介入引发的责任，如存在他人非法篡改、恶意数据注入等外部侵害时，登记机构未在事前进行平台端口的安全管理预防，或事后未及时实施技术防御手段，导致损害发生，应明确各主体的责任比例。如果登记机构知道或者应当知道他人利用平台侵害他人民事权益，且未采取必要措施，应当根据《民法典》第 1197 条承担相应连带责任。

此外，当涉及登记机构委托第三方专业机构维护或运营数据登记平台的情形，二者的责任需进一步明确。在对外上，登记机构与第三方机构应承担连带责任，请求权人无须证明因何人的行为损害了其数据权利。不过，这与共同处理行为的责任认定存在区别：后者由多主体共同决定数据处理的目的与方式，因行为具有整体性，通常会产生连带责任；委托处理场合下的连带责任具有特殊性，其主要体现为因果关系层面的举证责任转换。此处是基于对保障数据权利主体获得救

〔56〕 参见《北京市公共数据资源登记管理实施细则》第 20 条。

〔57〕 参见《湖南省公共数据资源登记管理实施细则》第 6 条。

济的权利不因委托关系介入而减损的考量。不过个案中，倘若登记机构能够举证证明其已充分履行监督职责，则因其不存在过错免除相应责任。如此，一方面促使双方在委托处理内部协商中明确各方的行为界限，另一方面也能发挥《数据安全法》第40条规定数据处理者因委托而产生的法定监督义务制度的功能。

对于登记机构是否履行监督义务，可综合以下因素判定：一是委托程序是否合规，即是否经过严格的批准程序并选择了具备相应资质与专业能力的受托机构；二是合同约定是否明确，是否包含了数据安全保护的要求、标准、违约事由与责任划分；三是是否建立了行之有效的监督机制，包括定期检查、安全审计、漏洞评估及事件报告制度；四是发现受托方存在违约或安全隐患时，是否及时采取了要求整改、积极介入等必要措施。

在公法责任范畴，尽管《数据安全法》《网络安全法》等规定了责令改正、警告、罚款等责任形式，但其适用与违反义务行为的严重程度、主观过错、社会危害性之间如何建立梯度化的对应关系，仍有待明确。公法责任与私法责任的竞合问题亦需进一步厘清。当登记机构的同一不法行为同时侵害个人权益与破坏行政管理秩序时，应遵循“责任独立、并行追究”的原则。

## 六、登记体系外部的制度衔接

前文对公共数据登记制度体系内部的规则构建与完善路径的探讨，旨在为公共数据的规范化管理提供更为完善的制度基础。然而，公共数据登记体系处于复杂多元的数据治理生态之中。为充分发挥其效能，实现数据资源的高效流通与合理利用，亟须与体系外部的数据治理制度有机衔接并高效协同：其一是在公共数据领域内部与数据开放、共享及授权运营制度的流程协同与规则贯通，其二是在非公共数据领域与未来将构建的数据产权登记制度的协同发展与互补。

### （一）公共数据领域的制度衔接

公共数据登记平台作为核心枢纽，需与公共数据开放、共享及授权运营三大制度深度耦合。在开放场景下，登记环节需同步精准标注数据的开放属性和开放等级，明确其使用限制与合规边界，<sup>[58]</sup>通过标准化接口实现与政府数据开放平台的无缝对接，并使赋码作为开放数据的唯一溯源标识，确保社会主体清晰知晓数据来源与使用规则。在共享场景下，登记赋码需紧密关联依据《政务数据共享条例》签订的部门间共享协议。国务院2024年度有关数据资源利用的审计报告内容显示，其重点审计的相关6省市147个数源部门，以各种理由拒绝其他部门正当共享申请，或提供已过时失效数据等共计577项。<sup>[59]</sup>因此，有必要进一步明确标注数据的使用场景、权限时效、共享范围及提供方与使用方的相关责任主体，有效破除“数据孤岛”和避免重复采集，防止

[58] 参见迪莉娅：《论我国政府数据深度开放的产生背景、特点与发展策略》，载《情报资料工作》2024年第4期，第96页。

[59] 参见《国务院关于2024年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》，载中国人大网2025年06月26日，[http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202506/t20250626\\_446155.html](http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202506/t20250626_446155.html)，2025年12月30日访问。

跨部门数据流动中的权责模糊，<sup>[60]</sup>为数据的按需共享、规范使用、保障安全提供技术支撑，而登记平台则是落实共享目录与负面清单管理的核心载体。<sup>[61]</sup>在授权运营场景下，登记平台需与授权运营平台建立实时双向校验接口，在运营主体申请数据时自动核验其资质能力与数据安全等级、使用场景的匹配性。赋码作为市场准入的核心证明，其承载的登记信息，尤其是安全等级与来源合规性，将成为授权决策的关键依据。通过赋码承载关于开放属性、共享协议摘要、授权状态等差异化的效力标识，最终形成“一码统合，分类施策”的精细化治理框架。

截至2025年10月，公共数据登记平台已归集可查资源总量（含开放数据）近94000项，覆盖79个国民经济行业大类，其中公共数据资源27000余项，公共数据产品和服务1100余项。<sup>[62]</sup>在此基础上，未来可将该平台进一步升级为覆盖开放、共享、授权运营三大场景的风险监测与联防联控中枢。如开放数据被下载后，可以触发电子使用协议签署并建立应用反馈机制；在共享数据流动时动态监测并预警阻断越权访问；授权运营数据通过智能合约严格限制超范围、超时效使用。一旦监测发现或收到反馈存在开放数据违规商业利用、共享数据超协议使用等滥用行为，登记平台可依据规则同步冻结涉事主体在所有三大场景下的数据访问权限，并将违规及溯源信息推送给监管部门，实现跨场景风险快速阻断与协同处置。最后，可建立风险信息库共享机制，对高频风险点进行识别预警，指导各场景管理方优化策略，形成风险防控闭环。

## （二）非公共数据领域的制度协同

公共数据登记制度需前瞻性地与数据产权登记制度协同设计、互补发展，共同构建全国统一数据登记体系的基石。两类登记在制度定位上形成互补：公共数据登记以安全治理与规范管理为核心目标，其登记内容侧重数据来源、公共属性，并以强制登记为主，保障透明度与监管；数据产权登记则以服务市场化流通与交易为核心目标，以自愿登记为主。<sup>[63]</sup>

二者的制度边界与衔接机制属于协同发展的关键。公共数据登记不介入私权确认，数据产权登记原则上仅适用于非公共数据资源，如企业数据、个人数据经合法处理形成的数据产品。不过，对基于公共数据资源经合规加工形成的、具有独立市场价值的应用型衍生数据产品，允许其进行数据产权登记，但登记时应当强制关联原始公共数据资源的登记编号并提供其合规性证明，以确保数据来源清晰可溯，权责明确。在效力体系上，两者实现差异化联动：公共数据登记主要作为授权运营场景下的数据合法合规依据，而数据产权登记应赋予其对抗效力。

另外，技术层面也亟须构建统一的数据登记基础平台，内设公共数据登记模块与数据产权登记模块的分类管理入口。前者对接政府开放平台与共享交换平台，后者关注数据要素市场分级管理。在治理规则上，需协同优化权责分配与争议解决机制，明确公共数据持有人与使用人的首要责任是保障公共数据安全、合规开放共享、维护公共利益，明确非公共数据产权主体的责任是合法合规使用数据、不侵犯他人权益和公共利益。通过上述在功能定位、制度体系、技术应用等多

[60] 参见彭臻：《论政务数据共享的推进与边界》，载《交大法学》2023年第6期，第63页。

[61] 参见黄汇、尹鹏旭：《公共领域视野下的数据共享问题研究》，载《华东政法大学学报》2023年第6期，第68页。

[62] 参见大数据技术标准推进委员会：《公共数据授权运营发展洞察（2025年）》，<https://mp.weixin.qq.com/s/N34vWvWoQd9NL6u0Ogqlzw>，2025年12月30日访问。

[63] 参见张素华：《数据产权登记制度的体系化构建》，载《环球法律评论》2025年第4期，第67页。

层面的联动，形成“分类管理、动态互补、边界清晰、联动高效”的治理格局，为构建统一数据要素市场提供坚实的制度保障。<sup>〔64〕</sup>

---

---

**Abstract:** The development and utilization of public data have long faced issues such as vague supply inventories, prominent security risks and inefficient circulation mechanisms. The introduction of the Interim Measures for the Registration and Management of Public Data Resources aims to clarify the “base account” of public data, strengthens security supervision, and promotes compliant and efficient data circulation. However, the current registration system still has gaps that need to be addressed. Regarding the lack of coordination between registration subjects and objects, there should be a shift from a “right-holder perspective” to a “data-attribute perspective”, with data objects as the core for clarifying registration obligations, and an improvement in incentive and responsibility mechanisms for registration subjects. As for the deficiency that formal review by registration authorities is insufficient to prevent substantive risks, existing regulatory provisions can be utilized to embed substantive review elements within the formal review framework, leveraging market-based mechanisms to enhance the professionalism of reviews. With respect to the insufficient integration of the public interest and credibility in the effectiveness of registration, the presumptive effect of the registration ledger should be clarified, and mechanisms for judicial and administrative collaborative recognition should be improved. Regarding the ambiguous definition of security protection obligations, it is essential to specify that the registration authority is the obligated entity. The nature of its obligations falls under specific behavioral norms established by legislation such as the Data Security Law, rather than traditional security guarantee obligations. Furthermore, the content of these obligations should be detailed across three dimensions: data integrity, system operation, and management compliance. Finally, efforts should be made to enhance the internal alignment of the current registration system with public data open access, sharing, and authorized operation systems, while strengthening external coordination with data property registration systems in non-public domains. Together, these measures will support the development of a nationally integrated data factor market and a unified registration system.

**Key Words:** public data, data registration, data resources, registration effectiveness, data circulation

---

---

(责任编辑: 武 腾)

---

〔64〕 同上注，第70页。