

加快构建协同高效的新型政府数据治理体系

随着数据量的爆发式增长，政府数据治理面临着复杂性局面，数字治理的难度和成本急剧上升。为确保数据的质量、安全和隐私保护，在合规的前提下，亟须基于协同治理机制，推动政府、企业、行业组织和公众共同参与数据治理，依托新兴技术，打通新型政府数据治理经脉，提高政府治理的精准性、有效性和责任性。

文 | 尹艳红 中央党校（国家行政学院）公共管理教研部

一、政府数据治理面临复杂性局面

数据作为与土地、劳动力、资本、技术并列的新型生产要素，在赋能新发展中的重要性日益凸显，对国家治理能力产生了深刻影响。

随着人工智能、物联网等新兴信息技术在政府数据治理中的多场景运用与深度嵌入，数字治理的难度和成本急剧上升，目前我国政府数据治理面临越来越复杂的局面。

新兴技术快速更新迭代提升了数据治

理的复杂度。云计算、人工智能、区块链等新兴技术的快速发展和广泛应用，政府数据的来源和增长速度呈现爆炸式增长。以 ChatGPT 为例，该大型语言对话模型上线两个多月，用户达到 1 亿人，截 2023 年 12 月，全球用户数量已超过 17 亿人，被广泛应用于客户服务、医疗保健、教育等诸多领域和场景。大量非结构化数据的处理和分析技术更加复杂，传统的数据治理体系难以有效应对。各类平台以及生成性人工智能海量采集各



赛迪网官方微信



数字经济官方微信

类敏感数据和用户行为等信息，对个人隐私乃至国家安全都产生了严重威胁，对传统政府治理带来了前所未有的冲击。如何在复杂的多云环境下确保数据的质量、安全和隐私，实现跨平台数据的一致性、安全性和合规性，成为政府数据治理面临的巨大挑战。

新兴技术爆发的数据治理需求与传统的政府管理模式之间的内在张力加剧了政府数据治理的复杂性与难度。从政府层面来看，新兴技术鼓励和要求数据的互联互通与共享，但长期以来我国政府收集了海量数据，可以说80%以上的数据资源都掌握在各级政府部门手中，但当前政府内部数据治理的相关机构存在比较严重的职能重叠和碎片化管理问题，部门间权责分工不明确导致的“数据烟囱”“数据垄断”“信息孤岛”“数字鸿沟”等问题体现了政府在数据治理方面的能力不足。从社会层面来看，由于政府数据的相对封闭性导致企业、行业组织和公众等社会主体难以广泛参与到数据治理过程中来，很难有效收集社会主体的真实需求和意愿，难以通过协同共治实现数据治理的共建共治共享。从体制机制层面来看，公民个人信息保护与现行数据治理相关法律制度和管理体系滞后、数据治理对政府工作人员技术素养提出了更高需求。

要破解以上痛点和阻碍，需要加快研究形成一个新型政府数据治理体系，打通政府数据治理的经脉，确保数据应用的合法性，数据质量的安全性和保密性，降低数据治理的风险和成本。

二、新型政府的数据治理体系框架逻辑

为有效打通政府数据治理的经脉，新型政府数据治理体系的框架设计，要有效提升政府治理的精准性、有效性和责任性，在合法合规的前提下，通过多主体协同，实现政府数据在资源、行动、发展等各方面的融合融通，最大限度地释放数据在经济社会发展中的“红利”，为政府在数字化转型、数据开发和共享、智慧城市建设等相关领域的治理提供坚实支撑。

1. 新型政府数据治理内涵

数据治理的目标是提高数据质量，确保数据的安全和隐私保护，推动政府数据资源在政府、企业、行业组织和公众之间的整合与共享。为实现这一目标，新型政府数据治理内涵应该包含以下几个要素。一是需要构建开放、公平的数据治理生态，由政府作为供给端对社会提供数据，由企业、行业组织及公众等主体作为需求端和用户对政府开放的数据使用和获取服务，形成一个可循环的数据治理协同共治生态系统；二是需要由政府与行业组织等主体协同确定数据的质量标准和规范，为数据的开发、利用和共享等提供完善的法律制度体系保障；三是要进行政府内部的流程再造和组织变革，整合政府内部机构，作为一个整体回应数据治理需求；四是要善于借助大数据、人工智能、区块链等数字化技术，提高政府数据治理效能。

2. 新型政府数据治理应遵循的原则

为打通数据治理的经脉，新型政府数

据治理应遵循协同共治原则、公开透明与隐私兼顾原则和法治先行原则，以提升数据治理的公平性、精准性、有效性和责任性。

首先，要遵循协同共治原则。传统政府数据治理最大的症结在于碎片化治理形态，要破除传统政府数据治理过程中形成的“数据烟囱”“数据垄断”“数据孤岛”等问题，需要建立部门间协同，政府、社会 and 公众协同的治理机制，实现数据治理主体从政府主导的“单一”主体向“多元”主体共治转变，实现数据资源的整合与协同利用，提升政府治理的整体性和有效性。

其次，要遵循公开透明与隐私兼顾原则。开放共享政府数据，是公众对政府信息知情权和监督权的合法要求。在合法合规的基础上，政府尽可能地公开数据，促进数据治理体系由“封闭”到“开放”，在数据治理过程中接受社会各主体监督，增进公众对政府数据治理的信任度。此外，增强对政府数据的公开和透明性要与保护个人隐私和国家安全相兼顾。目前我国很多地方政府都出台了数据开放共享的地方性法规，要保障这些法规真正得以实施，通过高质量开放共享来促进数据的流通和利用，为公众提供公开公平、安全便捷的数据服务，提升政府治理的公平性。

此外，要遵循法治先行原则。不少学者认为，数据治理的核心是对数据所有权、责任、流程、风险管理等要素的分配与管理，这些要素治理需要法律制度体系的保障才能顺利进行。因此，政府

数据治理要关注政府对数据治理的制度、法规、政策体系等层面的治理。在推进政府数据的采集、存储、使用、共享、开放等各个环节时，都要严格遵守国家法律法规，确保数据治理行为合法、合规、合理。虽然国家出台了《数据安全法》，规定国家制定政务数据开放目录，构建统一规范、互联互通、安全可控的政务数据开放平台，推动政务数据开放利用，对在履行职责中知悉的个人隐私、个人信息、商业秘密、保密商务信息等数据保密进行了相关法律法规和要求，但缺乏对新兴技术带来的个人隐私保护问题、数据开放与共享、互联网平台应承担的监督管理责任等法律政策约束。遵循法治先行原则，才能更好地提升政府数据治理中各主体的责任性。

3. 新型政府数据治理框架内在逻辑

当前的数据治理涉及多元主体的复杂性活动，要素多，情况多变，协同治理理论适用于数据治理中多元主体的相互协调与合作关系。因此，根据政府数据治理的核心要素和原则要求，可以基于协同治理机制，围绕政府在数字化转型、数据开放与共享、电子政务服务、智慧城市建设等领域，依托数字技术，塑造新型政府数据治理框架，推动政府、企业、行业组织和公众共同参与对数据的协同治理。新型政府数据治理可以通过推动治理主体多元参与、建构完善治理制度，统筹治理手段，形成共建共享理念，达成对数据治理的协同共治。

一是推动数据治理主体的多元参与，为新型政府数据治理框架疏通“主体合

作壁垒”动脉。数据承载的信息，有些关于个人，有些关于企业，有些关乎国家发展和安全，而且个人数据、企业数据和公共数据实际上处于相互混杂的状态，很难切割清晰。推动政府数据治理主体的多元参与，形成政府与其他社会主体对数据治理协同共治的治理模式，政府、市场（企业）、社会（行业组织）和公众都可以有序参与到数据治理中来，来实现数据治理主体的有序协同，实现公共数据服务从需求到供给主体的协同性和有序性。

2023年10月，按照《党和国家机构改革方案》要求组建的国家数据局为政府数据协同治理提供了有力保障。根据国家数据局职责规定，国家数据局将承担负责协调推进数据基础制度建设，统筹数据资源整合共享和开发利用，统筹推进数字中国、数字经济、数字社会规划和建设等职责，把原本分散在多个部门的职责进行了有机整合。作为数据协同治理主体的核心，国家数据局将在政府数据治理中发挥统筹协调作用，做好协同治理的顶层设计，推动政府数据治理领域的赋权赋能和进一步“放管服”工作，为多元主体的平等参与和民主协商提供支撑和服务保障，协调政府内部跨部门协作，为破除“数据烟囱”“数据孤岛”等壁垒提供契机，引导市场主体、社会组织和公众等有序参与到治理过程中，促进治理主体的互融互通，打通原有主体间的治理壁垒。

二是形成共建共享共治价值理念，为新型政府数据治理框架建成一致性“治

理目标”主脉。政府数据治理的最终价值目标是实现社会公共利益，最大化数据的社会效益和经济效益。海量数据资源背后是个人利益和公共利益之间的矛盾张力。打通新型政府数据治理必须要协调好个体利益与公共利益之间的矛盾，要妥善处理好公共数据安全和个人隐私保护，企业数据治理的合规性和政府数据治理的合法性关系，找到个人利益、企业效益和公共利益三者的结合点，有效整合各治理主体复杂多元的利益目标，实现治理目标的一致性。

我国社会治理过程中要求通过共建共治共享拓展社会发展的新局面，这一价值理念在政府数据治理中同样适用。现有数据的分散性和数据治理的交叉性，亟须各治理主体通过共建协调推进数据基础制度建设，实现治理主体间的利益平衡和联结；通过共治以民主协商的方式实现政府间、政府与市场主体间、政府与社会组织间、政府与公众之间的良性互动，在这一过程中明晰各自角色权责，形成共同的治理理念和治理目标；而共享则是各治理主体共享数据治理“红利”，同时也达成政府在数字化转型、电子政务、智慧城市建设、在线服务等应用中提升企业和公众等主体的获得感和幸福感价值目标。

三是构建完善的治理制度体系，为新型政府数据治理框架形成“制度保障”脉络体系。政府数据治理需要国家法律、法规以及政策体系等基础制度的规范和保障，要通过立法维护个人数据权利确保数据安全和质量，防止数据滥用和侵

权。规范数据治理主体行为要明确各治理主体在数据治理中的职责定位和权责关系，目前我国已经出台了《数据安全法》《个人信息保护法》《关于印发监管数据安全管理办法（试行）通知》《网络数据安全条例（征求意见稿）》等相关法律政策，不少地方政府以中央政策和相关战略指引为依据，也开始探索出台了政府数据治理的相应规范性文件。但政府数据治理的全流程监督管理体系、标准统一的数据产权、流通和交易、收益分配等相应制度体系还没有建设完善，为新型政府数据治理框架提供“制度保障”的脉络体系，需要借国家数据局建立的“东风”，加速完善数据治理的法律体系和各项制度规则。

四是使用好新兴技术手段，为新型政府数据治理框架打造“治理手段”活脉体系。传统政府数据治理一般来源于政府从各种渠道采集的企业、公民和公共的非原始数据，这些数据难以保证及时性和精准性，而大数据、人工智能等新兴技术手段在数据挖掘、数据整合等方面具有精准性、及时性等技术优势，政府要率先使用好新兴技术手段，在政府数字化转型、电子政务、智慧城市建设、在线服务等领域利用好新兴技术和平台，激活数据要素潜能。要充分借助大数据等新兴技术手段，精准提取企业、公众等治理需求信息，实现政府对数据治理需求的快速响应和供给，提高公众需求到政府供给的精准匹配度。可以应用区块链技术的公开透明以及信息可追溯特点，搭建跨部门、跨层级等开放共享的“数

据源和数据池”，解决数据来源的可信度问题和数据来源的碎片化问题，为破解“数据烟囱”“数据孤岛”等难题提供技术路径，为政府数据治理“活血通脉”提供更好的治理手段。

三、新型政府数据治理实践与走向

在政府数据的治理过程中，中央层面的顶层设计与地方政府的具体实践操作在推进新型政府数据治理框架的构建与走向上各自发挥着不同的功能，为数据治理实践建立良好的治理秩序提供了坚实的制度基础和条件保障，为营造公平公正的治理生态环境提供政策引导和宏观指导。

中央层面，进一步加快完善相关法律和制度体系，为数据治理做好制度保障。国家数据局可以发挥统筹管理和顶层设计作用，解决数据要素市场存在的数据确权难、数据质量良莠不齐、数据交易流通不通畅、数据交易多头监管以及数据泄露等数据安全保护问题，同时，以国家数据局牵头，能够推进数据要素基础制度建设，以法律法规为保障，促进各部门依法行政，解决传统数据治理中的“九龙治数”现象。

目前，全球已有几十个国家 and 地区实施了政府数据开放政策，对数据治理进行了顶层设计和制度建设。我国可以进一步学习和借鉴主要发达国家的数据治理相关法律制定和制度建设经验，做好数据治理的顶层设计和战略规划，为新型数据治理做好制度保障。

中央层面还可以出台相关激励措施，

鼓励部门间增强数据共享意识，激励各治理主体之间的数据资源开发与共享，在政府内部，进一步加强政府新兴技术人才引进和使用等。

地方层面，根据当地优势和特点，推动各地方政府在数字化转型、电子政务、智慧城市建设、在线服务、数字化公共参与等方面积极探索，加大创新和应用。目前一些地方在打通传统数据治理的梗阻中已经取得比较好的成效。如浙江省依托一体化智能化公共数据平台，以企业和公众需求为突破口，采用“多跨协同 加快全面贯通”举措，通过“跨部门、跨区域、跨层级”，将原本分散在各部门的800多个监管事项103个服务事项全部重新梳理，汇聚到平台上，实现了企业不用跑多地，在一个平台上就能享受全生命周期一体化管理服务的数据治理目标。上海市在智慧城市建设方面以数据治理赋能超大城市建设。北京市通过数据加码赋能，运用区块链、大数据、人工智能等技术，推进数据共享汇聚，跨区域建立通办联动工作机制，做好“加减法”，赋能政务服务高效运行。贵阳市通过“一中心一张网十联户”，建设市域社会治理“大脑”，以“纵向贯通、横向联通”“互联网+基层治理”等手段，强化大数据精准赋能作用，实现政府部门的精准指挥和调度，有效提升了政府数据治理的精准性和有效性。这些地方的数据治理经验有助于其他地区吸收借鉴，形成具有本地特色的政府数据治理模式。

企业层面，发挥数据要素市场主要

参与者和数据开发者作用，不断开发和利用好新技术，拓宽数据资源开发范围，丰富数据资源。企业可以通过创新和使用新兴技术为政府部门数据治理提供技术支撑，目前国际新兴技术的研发和创新，基本都是由企业率先突破和使用，企业可以提供新兴技术的培训，推动政府快速掌握和运用新兴技术开展数据治理。此外企业作为市场主体，可以与行业组织共同探索制定数据标准，搭建行业数据自治平台，通过互动与协商，积极为政府数据治理制度建设出谋划策，为政府提供咨询意见。

公众层面，主动参与政府数据治理，与政府、企业进行良性互动并分担相应责任。主动学习国家关于数据治理相关政策法律，善于运用法律法规保护个人隐私，维护自身权益。积极参与政府数据协同治理，学会用“数”准确表达服务需求，使政府公共服务供给精准匹配，提高政府数据治理的效能。

从中央制度体系的不断完善和地方实践的推陈出新，可以展望新型政府数据治理的未来走向。传统政府数据治理的痛点难点将在共建共享共治价值理念引导下，通过多元治理主体的广泛参与，不断被破解，持续被打通，从而践行“运用大数据提升国家治理现代化水平”的任务要求，以新型政府数据治理助推政府决策科学化、社会治理精准化、公共服务的高效化。

责任编辑：金烨 jinye@staff.ccidnet.com