

数字时代下的政务数据共享：实践、挑战与法治边界

赵梦怡 俞晓冉 翟欣冉 袁甜 吕璇

安徽大学，安徽 合肥 230031

摘要：在数字时代，政务数据共享已成为提升政府治理能力和公共服务水平的重要手段。本文围绕政务数据共享的实践、挑战与法治边界展开讨论，分析了当前中国政务数据共享现状。同时，文章指出政务数据共享面临的主要挑战，如数据标准不统一、隐私保护不足、法律规范滞后及部门间利益壁垒等问题，并提出了相应的解决建议。并分析数据权属模糊、隐私保护机制滞后等深层矛盾，建议构建分级确权与技术治理体系。

关键词：政务数据共享、法治边界、隐私保护

DOI: 10.63887/jc.2025.1.4.15

1 政务数据共享的现状

政务数据共享作为推动政府治理现代化、提升公共服务水平的重要举措，近年来在我国取得了显著进展。

国家层面，政策文件从顶层设计到具体实施，构建了一个完善的政务数据共享政策体系。《全国一体化政务大数据体系建设指南》从数据汇聚融合、共享开放、开发利用等方面，提出了总体部署和具体要求。地方层面，各地也根据国家政策，结合地方实际，制定了相应的政策文件，例如安徽的《安徽省政务数据资源管理办法》等，为地方政务数据共享提供了法制保障。

政务数据共享平台是政务数据共享的物理基础。一方面，各地政务数据共享平台的功能不断完善。例如，浙江省的“一体化智能化公共数据平台”实现了数据的集中管理、共享交换和开放利用，并提供了数据分析和挖掘功能，为政府决策提供了数据支撑。另一方面，各地政务数据共享平台的技术水平不断提升。上海市的“一网统管”平台采用了云计算、大数据、人工智能等技术，实现了数据的智能分析和挖掘，为城市治理提供了智能化支撑。并且，各地政务数据共享平台的应用场景不断拓展。

2 政务数据共享的挑战

2.1 数据收集整合的标准与方法不一，政务数据难以共享

政务数据共享前期，由于缺乏采集政务数据统一的规范性规定，各地的信息系统建设与信息使用存在不同的标准和方法。由于信息系统多由中央或省级政府投资建设，中央的政务数据共享体系更为完善、共享能力也更强，而地方一般采取服务外包的方式，易产生数据壁垒，使得中央与地方数据信息系统的完善性与全面性受到限制。地方平台由不同的外包企业建设，地地之间数据收集标准同样存在差异，导致了地方间的数据平台存在相互独立的现状。

2.2 政府各部门缺乏数据共享意愿，数据共享机制与技术不完善

政务数据共享因大数据的飞速发展而生，作为新兴事务，数据共享对政府传统的政务工作模式和工作人员是一个比较大的挑战，加之受到我国条块分割的行政体制影响，政务部门缺乏足够意愿共享数据^[1]。上下级政务部门之间，同一层级的不同政务事项职能部门之间因数据需求方面不同、统计标准不一等问题都进一步削减了政府各部门的政务数据共享意愿。此外，政务数据共享需要数字科学技术的支持，政务数据共享平台作为政务数据共享和治理的基础设施目前还存在着需要完善的空间^[2]。

2.3 缺乏权责划分依据，法定职权不明确

一方面，没有专门的立法赋予政务机关明确的权利，使得政务数据共享的没有清晰的权利依据。即便有相关条文，一般采用的语言也多为“应当信息共享”“推进信息共享”等指导性、倾向性的语言，对政务部门的实权行使促进作用比较有限。如果没有任何一部法律法规明确授予行政机关共享信息的权利，那么这一行为的正当性就可能遭受质疑，政务数据共享在起点就被迫停滞了下来。另一方面，承担义务的不清晰使相关主体不敢进行政务数据共享。基于内部视角，数据共享整合后可能存在不真实、不精确、不全面的问题，暴露本部门工作不扎实、行政不作为、落实不得力的问题。基于外部视角，若政务数据涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私，部门间的传输可能会增加安全风险，甚至触及法律底线，引发社会问题。

3 政务数据共享的法治边界

3.1 概念界定问题

2016 年国务院出台《政务信息资源共享管理暂行办法》（以下简称《暂行办法》），开启了我国政务数据共享之路，该文件将政务数据共享与政务数据公开区别开来，并且界定了政务数据的概念，该文件第二条指出：“政务信息资源，是指政务部门在履行职责过程中制作或获取的，以一定形式记录、保存的文件、资料、图表和数据等各类信息资源”。“政务部门，是指政府部门及法律法规授权具有行政职能的事业单位和社会组织”界定了政务数据共享的主体。该文件第三条界定了政务数据共享的概念，由此区分了政务数据共享与公开的概念。对比来看，共享指政府职权部门之间的对数据的利用，而开放指政府将部分政务数据在公众间公开，更强调保护公民知情权和参与权，可见共享与开放的概念存在较大区别不易混淆，但是对于政务数据本身的概念，在不同的规范性文件之中，存在不同的界定。《暂行办法》出台后，各地方人民代表大会常务委员会也相继颁布各地方性法规。国务院《关于加快公共数据资源开发利用的意见》中有一条指出要统筹推进政务数据共享，从该条可以看出公共数据的外延大于政务数据的概念，“公共数据资源，是指各级党政机关、企事业单位依法履职或提供公共服务过程中产生的具有利用价值的数据集。”这和国

院此前关于政务数据共享较为相似，模糊了公共数据与政务数据概念的划分。一方面这反映了我国对数据属性认识的不断深化，另一方面，各种不同称谓的使用也给我国数据法律实践带来一定困难。

3.2 数据权属

3.2.1 我国数据权属的现状与存在的问题

在大数据时代，数据蕴含着巨大的经济价值，是许多企业的重要资产，企业大量收集和处理各类数据，其对数据的收集与处理及所有的数据的所有权问题等合法权益问题，缺乏法律的明确规定。我国目前唯一对其有规定的是《中华人民共和国民法典》第一百二十七条，“法律对数据、网络虚拟财产的保护有规定的，依照其规定。”这一原则上的规定使数据权属问题并不明确，仍有很大的空间值得去研究和探讨。

政务数据主要服务于政务部门和政府政务，但目前对政务数据权属问题法律和行政法规未作出明确规定。例如《福建省政务数据管理办法》中规定，“政务数据资源属于国家所有，纳入国有资产管理”，这就意味着政务数据信息资源属于公共资源，公众都可以接触并使用到所有政务信息资源。而另一些则未对政务数据的权属进行规定，直接采取了制定相关数据建设义务、利用数据规则等制度，从而直接回避了对政务数据权属问题的回复。

3.2.2 数据确权的域外实践与经验

基于美国联邦制的政权结构，美国对公共数据权属的立法在结构上分为联邦和各州两个层面。根据《信息自由法》，政府数据原则上属于公共领域，公众有权获取除国家安全、隐私等之外的联邦机构数据，为美国公众提供了获取联邦政府持有记录的合法渠道。

在数据权属分配的实际操作中，联邦与各州则有着不同，大多数联邦机构数据，如人口普查、气象、科研数据等，被视为公共资源可以自由使用，而在州与地方数据权属规则并不统一，有些数据可能由私企控制或受到州法律的限制。对一些涉及到个人隐私的敏感数据会进行特殊化处理，也出现了数据权属模糊和使用权受限等问题。

欧盟的数据立法路径以权利主义为基石，其采取了统一立法模式，将公共数据视为一种财产进行法律

保护。对数据主体的权利进行了详尽的规定，包括知情同意权、数据核对权、数据更正权以及数据限制处理权等。这些规定不仅建构了数据主体的知情同意体系，还赋予了数据主体更正和删除数据的权利，以及限制数据处理的权利，从而有效防止数据平台自动化决策对数据主体权益是损害^[4]。

在公共数据权属的法律框架构建中，根据《公共部门信息指令》（PSI Directive）公共机构生成的数据默认应开放共享，仅限国家安全、隐私等例外情况可以限制访问。《数据治理法案》（DGA）和《数据法案》（DA）进一步明确公共数据的非排他性使用权，推动跨部门间的数据共享。欧盟在数据权属开放与共享的同时，也做好了数据安全和个人隐私保护的规定。

3.3 立法体系的完善性与独立性不足

现行法律框架尚未赋予隐私权独立人格权地位，其权利救济仍依附于名誉权等传统权利体系，导致保护范畴呈现显著限缩性。核心法律文本中关键概念的模糊性界定，例如《个人信息保护法》中“合理处理”的操作化标准缺失，直接导致司法裁判中法律适用的非统一性。这种立法层面的规范模糊性，客观上形成了同案异判的制度诱因^[3]。

3.4 监管机制分散与技术标准滞

多部门协同监管机制存在结构性矛盾，网信、工信、公安等部门的职能交叉导致监管权责边界模糊，形成监管重叠与真空并存的悖论性现象。技术标准体系的滞后性尤为突出，现行匿名化处理标准与欧盟 GDPR 要求存在代际差异^[5]，致使部分企业通过技术伪饰规避法定义务，数据再识别风险呈现制度性扩散态势。

3.5 公众意识与社会协同机制的短板

公众权利意识的觉醒速度滞后于技术发展，格式条款中的“默示同意”规则被系统性滥用，形成企业过度采集数据的制度漏洞。未成年人隐私保护领域的社会支持网络存在断裂，专业调解机制与基层法律服务的供给不足，暴露出社会治理体系的适应性缺陷。

4 完善政务数据共享法律体系的建议

4.1 数据确权

4.1.1 建立“分类分级+权益分置”的权属规则

在数据分类分级上，可将公共数据分为基础公共数据、敏感公共数据和衍生数据三大类，对三大类的权属和共享限制程度进行划分。对基础公共数据进行默认共享，发挥这一部分数据的使用所能带来的收益；对敏感数据可通过隐私计算、匿名化处理等技术进行处理后使用，同时对使用权建立审批机制；对于衍生数据，如企业基于公共数据加工生成的数据，可以允许企业持有有限产权，但需回馈部分收益至公共数据收益基金。在立法层面上，通过法律规范的制定明确公共数据的“国家所有”属性，区分“公共数据”与“政务数据”的范围，同时可参照“数据二十条”的“数据产权分置”思路，对公共数据实行“三权分置”，所有权归国家、管理权归政府或授权机构、使用权与收益权有条件的进行授权共享。

4.1.2 建立“全国统一+属地协同”的治理机制

公共数据的权益归属与治理机制的建设离不开中央的牵头与地方的配合，由国家数据局牵头制定公共数据确权标准、共享目录与收益分配规则，避免地方政策的碎片化；建立全国公共数据登记平台，对公共数据资源统一标识、确权登记，实现“一数一源一权属”。通过政府主导和市场化合作的方式将公共数据授权运营并约定数据权属分成，发挥公共数据的经济效益。

4.2 个人隐私保护

4.2.1 完善法律框架以强化数据主体权

需确立隐私权的独立人格权地位，参照 GDPR 完善数据主体权利谱系，重点明确被遗忘权、可携权等新型权利的法律内涵。应当构建梯度化法律责任体系，通过设立国家级数据监管机构破解地方保护主义困局，同时建立动态化同意管理机制以强化高风险场景中的用户自主控制。

4.2.2 创新数据共享机制

建议构建数据分类治理框架，依据敏感度差异实施分级保护策略。可借鉴欧盟数据中介机构模式，培育市场化数据流通平台。通过建立合规激励机制，引导企业形成隐私保护的内生动力，同时依托智慧社区建设探索政府与企业协同治理的新型模式。

4.2.3 构建技术与管理协同的隐私保护体系

应当强制推行隐私增强技术标准，建立覆盖数据全生命周期的技术审计制度。需构建多方参与的社会共治机制，通过宣传教育提升公众数字素养，建立技术伦理审查机制以应对人工智能等新兴技术带来的制度挑战。这种技术、法律与管理三种维度的协同，方能实现隐私保护与数据利用的动态平衡。

总结

政务数据共享的核心在于平衡数据开放与安全，提升政府治理能力的同时，确保公民权益不受侵犯。目前，数据壁垒、隐私保护不足和法律制度滞后仍是主要障碍，影响了数据共享的效率和可信度。要突破这些瓶颈，关键在于强化法治保障。明确数据共享的权责边界，特别是在隐私保护和数据安全方面设立严格规范。打破部门间的数据壁垒，推动标准化建设，实现数据的高效流通。

参考文献

- [1] 国务院.《政务信息资源共享管理暂行办法》[Z].2016.
- [2] 国务院.《公共数据资源登记管理暂行办法》[Z].2025.
- [3] 马红丽.数据基础制度迈出重要一步 [J]. 中国信息界, 2023 (01):24-27.
- [4] 张政.公共数据确权的法律路径的研究 [D]. 河南: 河南大学, 2024.
- [5] 欧盟.《通用数据保护条例》(GDPR) [Z].2016.