

面向政务大数据共享的权责边界与协同机制探析

李冬梅

内蒙古自治区大数据中心 内蒙古 呼和浩特 010010

摘要：本文旨在系统性地探析面向政务大数据共享的权责边界与协同机制。文章首先剖析了当前政务大数据共享面临的现实困境，指出权责边界模糊是核心症结；其次，从法理、主体、客体三个维度对权责边界进行理论解构，明确了数据提供方、使用方、管理方及监管方等多元主体在数据全生命周期中的具体权利与责任；再次，基于清晰的权责边界，构建了一个包含制度协同、组织协同、技术协同和文化协同在内的四维协同机制框架，并深入阐述了各维度的具体内涵与实现路径；最后，提出了完善法律法规体系、健全统筹协调机构、强化技术标准支撑、培育数据共享文化等保障措施，以期为破解政务大数据共享难题、构建高效协同的数字政府提供理论参考与实践指引。

关键词：政务大数据；数据共享；权责边界；协同机制；数字政府

引言

当今世界，数据成为第五大生产要素，政务大数据更是国家治理的“新石油”。促进政务数据高效共享利用、构建政府数字化履职能力体系，推动政务数据跨部门等共享，提升政府决策、治理、服务水平，是深化改革、优化环境、激发活力的关键。但现实中，各级政府和政务机构虽大力建设政务数据中心，却存在“不愿、不敢、不会”共享问题，数据被困在“信息孤岛”。根源在于权责边界不清，各方因担忧数据安全等问题缺乏开放动力^[1]。所以，厘清政务大数据共享权责边界、构建协同机制，是释放数据价值的当务之急。本文将围绕此议题深入探讨，为构建权责对等的政务大数据共享生态提供系统性解决方案。

1 政务大数据共享的现实困境与核心症结

当前，我国政务大数据共享工作虽取得显著进展，但仍面临诸多挑战，这些挑战集中体现在以下三个方面：

1.1 “不愿共享”

源于部门利益与权责失衡。在传统的科层制政府架构下，各部门往往将所掌握的数据视为自身权力和资源的延伸，甚至是部门利益的“护城河”。一旦共享，可能会削弱其在特定领域的审批、监管或话语权优势。同时，数据提供方承担了数据采集、整理、脱敏、维护等一系列成本和潜在风险（如数据出错被问责），却难以获得直接的、量化的回报。这种“成本-收益”的严重不对等，导致部门缺乏共享的内在驱动力。

1.2 “不敢共享”

源于安全风险与责任模糊。数据安全与个人隐私保护是数据共享不可逾越的红线。《数据安全法》、《个人信息保护法》等法律法规对数据处理活动提出了严格

要求。然而，在实际操作中，对于何为“合法、正当、必要”的共享范围，如何界定数据提供方与使用方在数据泄露、滥用等事件中的具体责任，尚缺乏清晰、可操作的细则。这种责任边界的模糊性，使得数据管理者在面对共享请求时，出于规避法律和政治风险的本能，倾向于采取“宁可不共享，也不冒风险”的保守态度。

1.3 “不会共享”

源于标准缺失与能力不足。即使有意愿和胆量共享，技术与标准层面的障碍同样不容忽视。不同部门、不同时期建设的信息系统采用的技术架构、数据格式、元数据标准千差万别，导致数据难以互通互认。此外，部分基层部门缺乏专业的数据治理人才和技术能力，无法有效完成数据的清洗、整合、脱敏等预处理工作，使得共享的数据质量低下，甚至成为“垃圾数据”，进一步打击了共享的积极性。

上述三大困境相互交织，但其背后共同指向一个核心症结：权责边界不清。未能在法律、制度和操作层面清晰界定数据全生命周期中各参与主体的权利、义务、责任与利益分配，才导致了共享过程中的动力不足、风险恐慌和效率低下。因此，破解困境的关键在于构建一个权责对等、激励相容的制度框架。

2 政务大数据共享权责边界的理论解构

本文认为，应从法理基础、主体维度和客体维度三个层面来构建一个立体的权责边界认知框架。

2.1 法理基础：数据主权、产权与用益物权的融合视角

传统法学理论在应对数据这一新型客体时显得往往力不从心。简单套用物权或知识产权理论都无法完全解释政务数据的复杂属性。本文主张应采用一种融合视

角：（1）政务数据本质上是公共权力运行过程中产生的产物，其最终所有权应归属于国家而非某一机构独有。这决定了政府有权为了公共利益的目的，依法对政务数据进行管理和调配。（2）各政府部门基于其法定职责，对在其履职过程中产生或收集的特定数据集拥有事实上的管理权和控制权。这是一种源于行政授权的临时产权，而非私有产权。（3）对于数据使用而言，其核心诉求并非获得数据的所有权，而是获得在特定目的、特定范围、特定期限内对数据进行使用的权利，即“用益物权”。这种权利必须通过合法授权程序获得，并受到严格约束^[2]。这一融合视角为权责划分提供了法理依据：国家（通过中央政府）拥有最高决策权和监督权；数据提供部门拥有管理权，负有保障数据质量和安全的责任；数据使用部门拥有用益权，负有合规使用、不得滥用的责任。

2.2 主体维度：多元共治下的角色与权责

2.2.1 数据提供方（通常是业务主管部门）

权利是对其管理的数据拥有优先使用权；有权知晓数据被共享的目的、范围和使用情况；有权拒绝不符合规定的共享请求。责任是确保所提供数据的真实性、准确性、完整性与时效性；按照统一标准对数据进行分类分级和脱敏处理；建立健全内部数据安全管理制度；配合监管部门的监督检查。

2.2.2 数据使用方（申请使用数据的其他部门或机构）

权利是在授权范围内，为履行法定职责或提供公共服务的目的，合理、高效地使用共享数据。责任是严格按照约定的目的和方式使用数据，不得用于授权范围之外的任何用途；采取必要的技术和管理措施，保障数据在使用过程中的安全，防止泄露、篡改或滥用；在使用结束后，按要求销毁或返还数据。

2.2.3 数据管理方（通常是大数据部门或政务服务与数据管理部门）

权利是统筹规划本区域内的政务数据资源目录和共享交换体系；制定并发布数据共享的标准规范；运营和维护共享交换平台；对数据共享活动进行协调、指导和监督。责任是搭建安全、可靠、高效的技术平台；推动数据标准的统一和落地；组织数据资源的普查、编目和汇聚；协调解决跨部门共享中的争议；向监管方报告重大数据安全事件。

2.2.4 数据监管方（网信、公安、审计、纪检监察等部门）

权利是对数据共享全过程进行独立的合规性审查和

安全审计；对违规行为进行调查、处罚和问责。责任是制定和完善数据安全与隐私保护的监管规则；建立常态化的监督检查机制；受理和处理数据相关的投诉举报；依法追究相关主体的法律责任。

2.3 客体维度：数据全生命周期的权责映射

权责边界还需贯穿于数据的整个生命周期，即从产生、汇聚、共享到销毁的全过程。数据产生阶段，业务部门是第一责任人，需确保源头数据的质量和合规性。数据汇聚与治理阶段，数据管理方主导，业务部门配合，共同完成数据的标准化、清洗和分类分级。数据共享与使用阶段，提供方与使用方签订数据使用协议，明确双方权责；管理方提供平台支持和过程监控。数据存储与销毁阶段，各方需根据数据的敏感级别和保存期限，共同确保数据的安全存储，并在到期后依法依规销毁。通过以上三个维度的解构，我们可以勾勒出一个相对清晰、动态、可操作的权责边界图谱，为后续协同机制的设计奠定坚实基础。

3 基于权责边界的政务大数据共享协同机制构建

清晰的权责边界是前提，而高效的协同机制则是保障。本文提出构建一个“四维一体”的协同机制框架，即制度协同、组织协同、技术协同和文化协同，四者相互支撑、缺一不可。

3.1 制度协同：构建权责对等的规则体系

首要任务是完善顶层设计与法律法规，加快出台专门的《政务数据共享条例》，在上位法框架下，对政务数据的权属、共享原则、各方权责、安全义务、争议解决、法律责任等作出明确规定，从根本上消除法律模糊地带。在此基础上，应建立“负面清单+正面清单+需求清单”的管理模式，以“共享为原则，不共享为例外”为总基调，由中央或省级层面发布强制共享的“正面清单”（如人口、法人、自然资源等基础数据），以及明确禁止或限制共享的“负面清单”（如涉及国家安全、商业秘密、个人隐私的核心数据），清单之外的数据原则上应予按需共享，从而为共享行为提供清晰的指引^[3]。为了解除共享者的后顾之忧，必须推行数据共享责任豁免与容错机制，对于在法律法规和清单框架内，出于公共利益目的、履行了必要审慎义务的数据共享行为，即使后续出现非主观恶意的问題，应给予一定程度的责任豁免或从轻处理。同时，要建立利益补偿与激励机制，探索建立数据贡献度评价体系，将数据共享的数量、质量、应用成效纳入部门绩效考核，并对数据贡献突出的部门在信息化项目立项、资金安排等方面给予倾斜，形成正向激励，从根本上扭转“不愿共享”的局面。

3.2 组织协同：打造强有力的统筹协调机构

首先，需要强化高层级统筹协调领导，在国务院及地方政府层面，成立由主要领导亲自挂帅的数字政府或数据要素工作领导小组，赋予其审议重大政策、协调跨部门重大事项、解决共享中“老大难”问题的权威，从最高层面破除协同障碍。其次，必须做实做强大数据主管部门，通过法规或行政命令，赋予各级大数据管理牵头部门（或类似机构）充分的统筹协调权、标准制定权和考核评价权，使其真正成为政务数据共享的“总枢纽”和“裁判员”，而不仅仅是技术平台的运维者，从而改变过去“协调不动、指挥不灵”的尴尬局面。此外，还应建立常态化的协商议事机制，设立由各主要业务部门参与的数据共享联席会议制度，定期沟通彼此的数据需求与供给能力，共同研讨并解决共享过程中遇到的具体问题，评估共享成效，以此形成部门间良性互动、互信互助的协作网络。

3.3 技术协同：筑牢安全高效的技术底座

首要任务是构建一体化数据共享交换平台，打造全国统一、互联互通的政务数据共享交换“高速公路”，实现跨层级、跨地域、跨系统、跨部门、跨业务的数据有序流动，为大规模共享提供物理载体。在此基础上，必须深化数据标准体系建设，通过行政强制力推行统一的数据元、代码集、接口规范、安全分级指南等标准，从根本上解决因历史原因造成的“数据方言”不通问题，确保“书同文、车同轨”，为数据的互认互通扫清障碍。针对“不敢共享”的核心痛点，应大力推广隐私计算等“可用不可见”技术，积极应用联邦学习、安全多方计算、可信执行环境（TEE）等前沿技术，允许在原始数据不出域的情况下进行联合建模和分析，从技术原理上化解数据安全与共享利用之间的矛盾^[4]。最后，要强化全流程安全监控与审计能力，利用区块链等不可篡改的技术，对数据的申请、授权、传输、使用、销毁等全环节进行留痕和追溯，确保“谁用了、怎么用的、何时用的”全程可审计、可问责，为权责追究提供技术证据。

3.4 文化协同：培育开放共享的数字治理文化

必须在政府内部树立“数据公有、共享共赢”的理念，通过系统性的培训、广泛的宣传和成功的示范案

例，引导各级领导干部和公务人员深刻认识到，政务数据是公共资源，其价值在于流动和共享，而非部门私产，共享不是单方面的付出，而是共同提升整体治理效能的必由之路。要大力倡导“数据驱动决策”的工作方式，鼓励各部门在政策制定、风险预警、应急处置等核心工作中，主动利用共享数据进行深度分析和科学研判，让数据的价值在解决实际问题的过程中得以彰显，从而形成“越用越想共享”的良性循环。同时，还需要营造一种包容试错的创新氛围，鼓励基于共享数据的创新应用探索，对在探索过程中出现的非原则性、非恶意的问題，持包容和理解的态度，保护基层的创新积极性，最终在全社会形成“敢用、善用、乐用”数据的良好生态。

4 结语

政务大数据共享是复杂系统工程，核心是重构政府权力与利益格局。本文剖析现实困境，指出权责边界不清是关键瓶颈，从法理、主体、客体三维度解构权责边界，创新提出涵盖制度、组织、技术、文化四维度的协同机制框架。该框架表明，清晰界定各方权责，辅以制度设计、组织协调、技术赋能与文化引领，才能打破数据孤岛、释放潜能。未来，随着数据要素市场化改革推进，政务大数据共享将向社会主体开放，权责与协同机制设计面临更高要求。但无论怎样变化，坚持“权责对等、安全可控、激励相容、公共利益优先”原则，是构建健康政务数据生态的关键，如此才能迈向以数据驱动、人民为中心的现代化数字政府。

参考文献

- [1] 彭蔚. 论政务数据共享的推进与边界[J]. 交大法学, 2023, (06): 63-77.
- [2] 樊浩. 地方政府政务数据共享模式的类型比较研究[J]. 党政研究, 2026, (01): 46-55+126.
- [3] 丁依霞, 董幼鸿. 政务数据共享何以有效? ——基于“价值—制度—技术”框架的案例阐释[J]. 复旦城市治理评论, 2025, (01): 306-330.
- [4] 张会平, 高文浩. 大语言模型背景下政务数据共享的逻辑嬗变与制度完善[J]. 中共天津市委党校学报, 2025, 27(04): 33-45.