

地方政府数据化治理的法治进路研究

——以黑龙江省地方政府数据治理为视域

编者按：数据化治理有效提高了地方政府的现代化治理进程，但由此引发的一系列社会问题和法律冲突亦不容忽视。为促进创新型治理模式的深度发展，国家出台了相应的规章制度对其进行规制，但囿于数据化本身的复杂性与创新性，地方数据化治理中的逻辑与隐存问题能否真正得到解决，是值得公众、专家学者进一步深入分析和探讨的课题。

一、地方政府数据化治理发展状况

“数据化治理”涉及到政府的组织管理、决策体制以及公共服务等各个领域，在公共安全、社会管理、公共交通、科技教育等领域都有广泛的应用，在优化行政部门解决问题的思维方式、提升科学决策能力的同时，也极大方便了人们的生产生活。公共决策中的数据分析成为决策过程必不可少的环节，突破传统的认知、计算和决策能力的局限性，每个人都融入数据采集过程，通过追踪数据足迹、模式识别等方法进行探索式数据挖掘，进而实现决策行为的智能化、可预知，大大提高了政府的治理效能，现

代化治理方式的智能化模式初步形成。

我国广东、浙江、贵州和等省市率先进行了“数字政府”改革建设，成为我国地方政府“数据化治理”的典型样本，探索出与社会经济发展相适应的地方政府“数据化治理”新模式。广东省“粤省事”及同名公众号于2019年5月正式上线运行，是全国首个集成民生服务的微信小程序，也是地方政府“数据化治理”改革的阶段性成果；浙江省在省、市及县（市、区）三级形成了网格式的“城市大脑”，大数据的实践应用效果显著；贵州启动了全国首个大数据综合试验区建设工作，开展大数据综合性、示范性、引领性发展的先行先试，着力探索问题—数据—办法之间的逻辑关系，目前已经建构了权力运行监督、政府治理效能机制的雏形，为我国信息化、智能化治理的发展积累了先行经验；厦门最典型的工作进展体现在数据共享的实现，通过核心部门将各类数据汇总，在政策规定的最大范围内、最大限度实现了政府数据信息的开放共享。

二、黑龙江省数据化治理法律规制困境

政府治理的关键要素在于信息共享、规范管理、部门协调、科学决策，大数据治理为有效整合这些因素带来了千载难逢的发展机遇。然而，大数据本身的复杂性、智能化等特征，在带来利好的同时也使我们面临着各种新问题、多种新挑战，甚至还会在一定程度上阻碍经济社会的发展以及地方政府治理模式的转型

升级。

（一）数据化治理理念匮乏，盲目依赖数据

大数据治理理念重在强调数据是处理一切问题的基础，这种思维模式要求将数据贯穿问题提出、分析、解读这些具体过程的始终，即政府的决策及对社会生活的管理都要依靠具体数据进行处理。这类创新型的治理方式要求人们树立正确的大数据观，明确数据是科学具体量化的外在表现。

政府作为数据的掌握者本身具有极大的先天优势，但受传统管理思想观念、行为模式的影响，政府治理被理解为自上而下的管理体制或者横向的职能分工，缺乏对基础数据的尊重，导致很多核心数据、关键数据处于休眠状态，未得到有效运用。一方面，表现为对数据的管理缺乏精确性，存在“凡事差不多，只讲究大概如此”的现象，漠视精准，缺乏“用数据说话”的意识，尚未形成循数治理理念；另一方面，表现为对数据的分析存在滞后性，在有限的时间内难以收集到足够且真实可靠的高质量数据，无法及时作出预测判断，导致人们对数据治理的信任度不高。诸多因素，导致数据化治理理念尚未形成，亟需一一理清。

（二）数据化治理法治基础薄弱，缺乏制度保障

地方政府数据治理是国家治理体系和治理能力现代化的一个重要组成部分。我国近年以地方实践为基础，出台了多项大数据治理政策文件，形成了数据化治理的基本制度框架。然而，各

地的制度构建与实效仍然参差不齐，尤其是数据的具体内容、来源依据、个人信息保护等仍然有许多模糊不清之处。而且各地方政府的数据处理受限于条块分割的行政体制，数据资源实现整合面临较大难度，大部分规定注重强调技术标准的统一化和协调性，忽视了法律治理的特殊性。我省目前尚未形成清晰明确的法律指标体系，有关政策文件规定内容差距较大，缺乏统一的部署，甚至存在与上一级规章制度冲突的情形，难以形成制度合力。

（三）数据化治理法律规定不具体，精准性缺失

政府社会治理需要收集各种类型的大量数据，我省地方政府在个人信息的使用、适用、处理、收集范围以及收集目的、收集方法等方面都缺乏明确的法律依据，规范性、可操作性较差，而且往往会牵动引发更多的法律问题。

一是大数据的权威性得不到有效保证。大数据一般是以动态数据流的形式产生，虽然这些数据来自于不同的源头，但由于政府不同部门之间尚未实现数据的实时同步，所以极有可能存在大量相同的数据，信息不对称、数据不一致的情况频繁出现。

二是数据权属归属模糊。数据具有资产属性，但目前并未对这一资源的权属问题进行详细的规定，究竟是属于公共信息资源归全民所有，还是以投入成本为依据，企业享有去隐私后的数据？数据权属的归属模糊，个人信息保护的法律规定缺失。

三是政府数据信息公开范围边界不清。大数据应用于政府治

理，无法避免的要对相关数据公开，我国虽然已经出台了《信息公开条例》，但仍然存在边界划分模糊、缺乏涉及跨部门信息公开范畴等问题，忽略了很多事项的特殊性和重要性，地方政府在具体落实过程中由于缺乏刚性约束，政府数据的开放仍然步履维艰。

三、我省地方政府数据化治理法律规制进路

（一）明确大数据法律属性，强化地方政府政策支持

通过法律形式确定大数据资源采集权、所有权、知情权、保存权、使用权等权益归属。科学界定大数据的属性是其有序发展的基础，应充分尊重大数据自身特点，通过市场机制有效调节资源分配，充分尊重数据化、智能化在资源配置方面的效率优势，以政府指导为数据化治理法律规制的主旋律，以社会经济的良性竞争为基本规则，在以公众福利、便利和权益为目的的前提下对大数据的法律属性进行科学定位。

（二）保护个人信息安全，降低潜在安全风险

地方政府大数据治理采用的是共享开放模式，这种模式必然给公众的个人隐私带来一定程度的风险，一旦数据由于政府管理不当被不法分子获取，将造成难以估量的损失。可以说，个人信息保护工作是对在共享开放的环境下如何实现大数据治理战略的一大挑战。建议在已有的法律框架下，尽快建立信息审查及信息公开制度，在法律规定的范围内有选择地公开信息；完善责任

追究机制。对故意泄露或滥用个人信息的，应向社会披露违规行为并予以严厉的行政罚，除如广州、贵州等地规定的行政处罚外，还应增加相应罚款，加大处罚力度，增强威慑性。

（三）优化组织架构，提高管理效能

在数据化治理过程中，政府组织处于怎样的地位，应承担哪些责任，一直存在争议。有观点认为政府组织仅是一个收集数据信息的平台，即为政府决策管理提供相应数据，最大的功能是供给，故不应承担任何责任。然而，随着地方数据化治理改革的进一步深化，成立数据治理工作领导小组、成立专门负责数据治理的部门、建立政府首席数据官制度等纷纷被提上日程，以确保数据治理工作的协调能力和实际成效，并对数据治理进行统筹和协调，由此，政府部门的“责任”有了新的变化。

对于数据化、智能化所带来的巨大社会风险，以目前的法律规制来看是远远不够的。因此，对于地方政府数据治理组织机构来说，建议应有效控制有关组织通过滥用支配地位而造成的信息泄露，进一步明晰相关组织的责任边界，包括对数据安全性的审查义务、对公开数据的核查义务、对个人信息的保护义务以及对数据的保密义务等，以此构建地方数据治理组织的法律规制体系，实现对社会风险的有效防控及公众权益的有力保护。

（四）创新监管机制，实现系统融合

一是革新数据获取渠道制度设计。对地方政府数据化治理的

监管显然不适合采用传统的监管手段进行规制，而应以更为柔性的方式展开，如以技术为支撑点建立类似美国、韩国的信息分析处理中心，在不违反相关原则的基础上由单纯的“管”向管、放结合转换，通过法律规定强制政府公开相关可以公开的信息，明确信息公开边界。二是建立相应的民主决议制度。建立广泛的民意表达机制，便于民众及时将意见反馈给政府，政府依据民意做出相应决策。尤其在涉及城市重大公共利益的决策事项时，政府更要利用大数据进行决策，实现真正的民主参与。

作者：刘 锐 大庆师范学院法学院