

# 基层政府在可信数据空间下 数据治理的路径研究

张广瑜<sup>1,2</sup>, 李祎恒<sup>1</sup>

1. 河海大学法学院, 江苏 南京 211100;

2. 河海大学水利政策法制研究与培训中心, 江苏 南京 211100

## 摘要

在国家数据政策与数字政府建设深入推进的背景下, 可信数据空间作为实现高质量数据治理的制度性载体, 日益成为政务数据开发和利用的重要基础。以可信数据空间的协同理论机制和权责结构为核心, 分析了政务数据治理面临的法治挑战, 发现基层政府的数据治理面临着新旧治理模式分化; 制度建设与制度运行之间存在张力, 偏离治理制度宗旨; 基层政府权责失衡导致“数据悬浮”等多重治理困境。为此, 通过对可信数据空间深层解剖, 分别从法律指导层、协同层、监督层3个维度重构基层政府数据治理的新范式, 重塑可信数据空间发展模式, 实现数据治理的专业化与法治化, 最终提升基层政府数据治理能力, 实现数智政府。

## 关键词

基层政府; 政务数据; 可信数据空间; 数据治理范式

中图分类号: D922.1; D630

文献标志码: A

doi:10.11959/j.issn.2096-0271.2026016

## *Exploring data governance pathways for grassroots government in the context of trusted data space*

Zhang Guangyu<sup>1,2</sup>, Li Yiheng<sup>1</sup>

1. School of Law, Hohai University, Nanjing 211100, China

2. Water Resources Policy and Legal Research and Training Center, Hohai University, Nanjing 211100, China

## *Abstract*

Against the backdrop of advancing national data strategies and the construction of digital government, trusted data space, as the institutional vehicle for achieving high-quality data governance, is increasingly becoming an important foundation for the development and utilization of government data. This study was centered on the collaborative theoretical mechanisms and the right-responsibility structure within trusted data space, and legal challenges faced by government data governance were analyzed, that included the divergence between new and traditional governance paradigms, tensions between institutional design and operational practice, and the imbalance of authority and responsibility that had resulted in phenomena such as “data suspension.” In response, a three-dimensional framework comprising the legal guidance layer, collaboration layer, and supervision layer was proposed to reconstruct grassroots government data governance. This framework was intended to reshape the development model of trusted data space

and to promote the professionalization and legalization of data governance. Ultimately, it enhances the data governance capacity of grassroots government and realizes a smart and intelligent digital government.

### Key words

grassroots government, government data, trusted data space, data governance paradigm

①《政务数据共享条例》第三条明确规定了政务数据的概念。

②2023年12月,国家数据局等部门公开印发《“数据要素×”三年行动计划(2024—2026年)》(以下简称《行动计划》),文件指出:发挥数据要素的放大、叠加、倍增作用,构建以数据为关键要素的数字经济,是推动高质量发展的必然要求。同时《行动计划》明确在12个重点行业领域先行试点,放大经济效益,优化决策和资源分配。

③2024年11月,国家数据局正式对外发布了《可信数据空间发展行动计划(2024—2028年)》,其中对可信数据空间的概念做了定义:可信数据空间是基于共识规则,联接多方主体,实现数据资源共享共用的一种数据流通利用基础设施,是数据要素价值共创的应用生态,是支撑构建全国一体化数据市场的重要载体。

## 0 引言

政务数据指政府部门在依法履行职责过程中收集和产生的各类数据,但不包括属于国家秘密、工作秘密的数据<sup>①</sup>。政务数据作为现代国家治理体系的核心支撑,正依据时代发展,在多个重点领域发挥数据价值的乘数效应<sup>②</sup>。乘数效应隐含了信息技术的工具理性与政府治理现代化的价值理性高度耦合的重要理念<sup>①</sup>。基层政府是数据治理的率先实施主体,是国家数据政策的执行者与公共数据服务的提供者。政务数据治理指政府在数据管理和应用过程中,为提高政务数据质量、安全性和共享利用水平,所采取的一系列管理、技术和制度措施。同时可信数据空间是数据流通利用基础设施和数据市场的重要载体<sup>③</sup>,也是对《中共中央 国务院关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》与《行动计划》中跨行业、跨区域数据交换机制及数据治理的制度回应。可信数据空间作为可信数据共享交换和创造数据要素价值的复合型基础设施,不仅是一个技术产物,还是一个被法治嵌入的治理区域。其是技术、制度、组织、主体与法律共同拼装起来的结果,需要以法治方法实现对数据空间的治理性重塑。

目前大多数学者在研究数据问题时,先入为主对数据承载的法益进行确权,其原因在于工业时代的法权结构强调定权、确权,以实现“定分止争”<sup>②</sup>。然而,随

着数据流通实践的发展,部分学者已认识到仅凭传统法律逻辑在初期就确立数据权属,难以适应数据治理的动态现实,主张应以数据流通为前提、以权益保障为导向<sup>③-⑥</sup>。尽管当前已有关于数据流通的初步探讨,但相关研究仍是在“三权分置”的基础上对数据流通权益保护的宏观概述,缺乏针对特定领域研究数据流通的意义<sup>⑦</sup>。反观生成式人工智能提出用数据治理框架和机制来确保数据的合法、合规、安全与高效使用<sup>⑧</sup>,足以可见数据流通的底层逻辑是数据治理。数据治理的重要性逐渐凸显,有学者认为数据治理使用权是从所有到使用的发展趋势在数字时代的表现<sup>⑨</sup>。这为研究基层政府在复杂数据结构下的治理能力提供了新视角,但研究大多局限在数据流通与汇集<sup>⑩</sup>,对其治理范式的系统性思考不足。当下,让政务数据释放数据要素价值成为首要目标,可信数据空间与政务数据治理体系深入嵌合或将成为可行的解决方案,但仅有以法学规则构建角度的学术研究<sup>⑪</sup>,相关应用层面的研究较匮乏。在“旧”与“新”治理思维相互裹挟的趋势下,人们对数据治理进行深入探究,论证基层政府在法律秩序下面临的治理缺陷有哪些、基层政府如何适应法治框架下的可信数据空间、政务数据治理的法律体系如何建构完善。

政务数据治理与基层政府数据治理在体系架构上具有层级嵌套性,在目标导向上体现出统筹规划与精准执行的结合,在数据流动上形成双向互动机制,在规范体系上需要平衡一致性与适应性,在发展趋

势上正向协同深化与智能化转型。基层政府作为微观组织单元是数据治理的率先实施主体，是国家数据政策的执行者与公共数据服务的提供者。本文论述的基层政府主要指县级（县、县级市、自治县）政府及其下辖的乡镇、街道等基层行政机构。该界定旨在突出数据治理在政府体系末端的实践环节与法治挑战。县级政府通常作为数据政策的关键落地主体，承担着数据采集、整合、应用与安全管理等多重职责；而乡镇、街道等末梢治理单位，则直接面向公众服务，是政务数据治理中“最后一公里”落实的关键。基于此，本文以基层政府在可信数据空间中为主导者角色定位，整体性探究制约基层政府数据治理的困境，解决可信数据空间下基层政府数据治理难题，最终构建完善的可信数据空间秩序，以期发挥数据乘数效应及基层政府在全面依法治国中的关键作用，打造共享协同的数据治理新格局，为其他领域的数据治理提供借鉴路径。

## 1 基层政府数据治理模式的理论导向

传统物理空间中数据来源单一、收集方式简单及技术成本较低。然而，可信数据空间并非传统意义上的物理空间和数据平台，可信数据空间以数据价值联合挖掘为目标，力图实现跨组织的数据融合，为分散的数据挖掘提供了新方法<sup>[12]</sup>。其本质是一种多层次的制度性生态体，融合了技术系统、规则架构、组织运作与法律规范，具有数据基础设施特征；通过技术方法与治理机制双重保障，实现数据要素在多方主体间的可控流通与价值释放。欧盟数据战略中强调治理思维和方法，在欧盟范围内提出互联互通的数据治理要素配置，提

出数据空间概念，以此来布局规划资源配置，要求从基础设施、标准规范等方面设计共同数据空间<sup>[13]</sup>。

近年来，欧盟持续推动数字领域立法与战略布局，2020年，发布《塑造欧洲的数字未来》战略；2022年，陆续出台了《数字市场法案》《数据治理法案》等法案，颁布了《关于欧洲数据公共空间的欧盟委员会工作人员文件》等多份政策文件，初步搭建起欧洲共同数据空间的总体框架，这标志着共同数据空间正式进入数据治理的制度视野<sup>[14]</sup>。我国可信数据空间形成了战略引领与模式探索的发展格局。在国家层面，通过系统政策布局 and 标准体系构建，为可信数据空间发展提供了清晰的制度框架。2024年，国家数据局印发的《可信数据空间发展行动计划（2024—2028年）》具有里程碑意义，首次在国家层面针对可信数据空间建设进行了系统性战略规划，为促进数据要素规范流通、释放数据要素乘数效应提供了政策指引和实施路径。2025年，国家数据局正式公布2025年可信数据空间创新发展试点名单，体现出从政策到实践的关键转化阶段，以及中央统筹、地方创新、企业实践的分层推进逻辑，可进一步促进数据可信共享，推动数据要素价值释放。在地方和行业层面，通过多样化试点示范形成各具特色的实践模式。重庆将可信数据空间纳入数字重庆建设的整体框架，通过“1361”系统赋能和3级治理中心建设，推动数据要素在基层治理中的深度应用。广州可信数据空间建设覆盖37个高价值场景，成立专项工作组，聚焦绿色低碳、医疗健康等领域开发创新数据产品。

可信数据空间强调通过制度、技术和标准将信任嵌入数据治理的全过程，这与基层政府数据治理中安全可控、精准服务

的核心目标存在结构性的契合。基层政府处于国家治理的“神经末梢”，需要同时满足数据价值释放、高效服务、风险防范等多重要求。而可信数据空间提供了一种平衡数据流动与风险控制的制度框架，为基层政府长期面临的观念分化、权责失衡等治理困境，提供了解决方案。《中华人民共和国网络安全法》（以下简称《网络安全法》）、《中华人民共和国数据安全法》（以下简称《数据安全法》）、《中华人民共和国个人信息保护法》（以下简称《个人信息保护法》）及《可信数据空间发展行动计划（2024—2028年）》等文件，为基层政府引入可信数据空间提供了制度条件。基层政府可在已有制度供给的基础上，通过制定治理细则和标准，将可信数据空间观念落地。从技术层面来看，数据脱敏、区块链、隐私计算等技术逐渐成熟。可信数据空间所依赖的各类技术已具备可实施性，为基层政府建设可信数据空间从理念转为实践提供了实现条件。在可信数据空间中引入区块链技术，参与者的共同维护和权限验证方式可以避免数据被滥用或被篡改，提高了数据的应用效率，有效地降低了政府部门在数据治理过程中的运维成本<sup>[15]</sup>，可以实现基层政府各部门间的数据流动有迹可循，以更好地明晰权责界定。同时，为基层政府建立统一的用户认证和权限管理机制，可以有效防范未经授权的访问或越权操作，为可信数据空间提供安全边界。

可信数据空间以“可信”为核心目标，源于数据治理特有的不确定性风险与合法性压力。所谓“可信”，并非单纯的心理状态，而是通过制度性机制，使行为主体在面对复杂且动态变化的数据流程时，能够基于对规则与程序的信赖，进行理性预期与稳定决策。任何数据治理系统均由技术

工具、组织机制与规制框架协同构成，这意味着可信数据空间的合法性建构，必须实现从技术逻辑向制度逻辑、从平台部署向法治嵌入的深度转化。与此同时，政府角色应实现由行政命令式管理者向制度平台协调者的转变，不再是信息垄断者，而是治理结构的设计者与信任秩序的构建者。因此建立健全治理协同机制、责任追溯体系等法律机制，实现政务数据治理从表层合规治理向深度赋能治理的跨越，才能真正构建起可信数据空间的信任基础。

### 1.1 可信数据空间中的协同治理理论

协同治理理论的引入为理解和建构可信数据空间中的制度逻辑提供了关键性的理论支点，可信数据空间本质上构成了一个多中心、高度异质化的多主体治理场景。协同治理理论的核心特征在于强调多中心的治理主体、动态系统中子系统的协同性、组织间的协同性和共同规则下社会秩序的稳定性的<sup>[16]</sup>，这一结构特征决定了传统自上而下的规制模式将难以奏效，这种多维主体的相互嵌套与动态博弈，需要一种制度结构来确立清晰的权责配置与行为规则，实现治理功能的最大化。

首先，确立规则一致性可形成系统性的治理框架。可信数据空间的运行涉及多个治理主体、交叉的权利义务关系及多元数据流动路径，极易引发规制重叠、权责不明与制度碎片化等问题。当前我国数据治理体系尚处于由行政主导向多元协同过渡的阶段，规章制度多来源于不同部门发布的政策性文件，缺乏上位法的统一框架。这种多头治理的局面削弱了数据空间的制度稳定性，也导致行为者无法形成明确的规则预期。

然后，协同治理在可信数据空间中的

有效运作，必须嵌入特定的制度过程逻辑中。其起点在于规则与议题的共建，强调通过正式程序引导各方在规范构建之初即参与其中。这种共建逻辑不仅提升了规则的共识性与可接受性，更有助于增强治理体系的合法性基础。协同治理的深层次意义在于，其通过制度安排将协同治理内化为规则生产过程的组成部分，从而在协同初始阶段就嵌入了程序正义的要求。这种前端协同机制，体现了法治对新型治理形态的积极调适。

最后，协同治理的核心不仅限于规范设定阶段，还在于治理过程中的互动性与协同治理权的行使。数据治理不再是依赖单一政府主导的模式，而是依托于平台治理架构、行业标准、技术协议、社会评价机制等复合制度路径，围绕数据安全、隐私保护等议题形成横向协同、纵向嵌套的实质性的协作制度网络，协同合作体现了“算法即法律”的数字时代特征<sup>[17]</sup>。这种治理协作的最大优势在于，其能够适应数据要素流通中高度耦合、快速变化、风险外溢的技术特征，以更大的弹性应对复杂环境中的治理挑战。

## 1.2 可信数据空间中权责结构的法律配置

权责结构与法律配置不仅是操作层面的职能划分问题，还是数据治理的正当性重构。传统行政法治框架下的单向权力控制逻辑已难以应对当前数据治理中体现出的高度复杂性与技术自治性挑战，其治理实践必须在权力转化与责任协同之间寻求一种新的规范平衡。

首先，法律作为追求抽象性和稳定性治理的权威机制，无法针对数据活动的全过程进行全面监管<sup>[18]</sup>。在此空间中，政府不再是数据唯一的掌控者与披露者，而是

治理规则的设置者、数据流通的参与者与合规运行的监督者。这一身份的转化要求法律不仅要承认政府数据治理的基础地位，还需要对其施以结构性约束与程序性规范。即政府治理制度的正当性不是源自其技术能力或资源优势，而是通过法律机制实现其行为的合法性、比例性与责任可追性。

然后，权责结构的确立不能仅限于形式层面的任务划分，其必须回应一个根本性的规范问题：在一个高度技术化、数据驱动的空间结构中，法律如何保障治理的公共性。如果监督权过于分散，则会政出多门，导致权责不清、责任分散等问题<sup>[19]</sup>。此处，可信数据空间之所以需要明确权责边界，不仅是为了解决操作层面的风险分配问题，还是为了避免治理行为的合法性危机与信任赤字。为行为主体赋予特定法律地位、分配制度资源与设定治理边界的关键机制成为关键。例如，在政务数据治理中，平台既要作为数据流通与共享的枢纽，又需要保障个人对自身数据的知情、访问、撤回等基本权利。

最后，可信数据空间中的权责结构不是事后补救机制，而是治理逻辑内生的先决条件。这一结构体现为两层嵌套逻辑的契合：其一是纵向结构，即“中央—地方—平台—用户”之间的治理权转化与权责联动，形成“立法—政策—合约”协议层层递进的规范链条；其二是横向维度，即政府部门、平台企业、第三方监管机构等之间的权责对称与职责互嵌。这一维度实现了治理模式从管控型向协调型、从封闭型向开放型的结构性跃迁，并为构建一个既可信又可持续的数字政府提供制度保障。

## 1.3 欧盟数据空间建设经验与启示

可信数据空间在我国已从理论探索阶

段进入规模化制度构建阶段，其理念与欧盟提出的共同数据空间均强调在保障数据安全与权益保护的前提下，实现跨领域、跨主体的数据高效流通与治理。但值得注意的是，我国提出的可信数据空间具有更强的政策引导性和制度嵌入性，欧盟提出的共同数据空间更注重行业自治性和市场导向性。因此，政府有必要将欧盟的数据空间建设经验加以提炼，同时进行有针对性的比较分析，以丰富我国构建可信数据空间的法治思路。

首先，从治理理念角度来看，欧盟提出的共同数据空间强调“以人为本”<sup>[13]</sup>和促进数据共享的双重目标，其制度设计高度重视数据权利主体的参与权和控制权，通过《数据治理法案》和《数据法案》设立数据中介服务商、数据联盟及数据可携权等机制。这些机制为数据在不损害隐私和竞争的前提下跨域流动与安全合规提供了制度路径。相较而言，我国强调政府主导下的数据基础设施建设与数据治理的可控性，突出数据流通的可预期、可验证、可追溯、可审计等原则，更重视政府主导下的安全技术框架与合规治理系统的稳健性。

然后，从制度架构角度来看，欧盟构建了多个基于行业划分的共同数据空间，如健康、金融、工业、农业等，采用统一规则与领域细化的嵌套式治理方式，强调政府、行业协会与企业的协同治理。我国国家数据局推进的“1+N”标准体系则是该治理思路的本土化实践。同时该治理思路为我国正在推进的“一数一源、一数一标、一数一链”体系提供了差异化启示：我国在加强数据空间建设的同时，应注重底层规则的统一与监管边界的清晰。

再次，欧盟通过设立中立的数据中介与独立监管机构，加强对数据流通过程的

中立监督和责任追溯。数据中介服务商需要注册备案并接受持续监管，同时设有第三方信任机制<sup>[19]</sup>。这一经验对我国具有重要参考价值，可助于我国建立专业化、独立化的数据监管机构，在公私协作、数据交易等场景中强化责任追溯与争议解决机制，提升数据治理的透明度与公信力。

最后，欧盟在数据空间建设中高度重视法律工具的配套与细化，逐步形成以《通用数据保护条例》为基础法统领、以《数据治理法案》与《数据法案》为专项法细化的立法体系，有助于形成明确执行、可监督的法律基础。对我国而言，当前《数据安全法》《个人信息保护法》已确立基本规则，但在可信数据空间的治理中仍需要制定更具操作性的配套法规，特别是在数据跨境流动、平台责任划分等方面，可借鉴欧盟的系统化立法路径，推动我国数据法治体系的体系化和可操作化发展。

综上，欧盟提出的共同数据空间的制度设计体现出以规则驱动、分类建设、协同治理为特点的多层次数据治理架构，这对我国可信数据空间的法治构建具有重要的借鉴意义。我国要在坚持中国特色数据治理模式的基础上借鉴欧盟经验，实现更高水平的数据要素流通、建设高质量本土化的数据空间。

## 2 基层政府数据治理面临的多重阻碍

可信数据空间中信任的正当性根基依赖于对整个系统的结构性把控，包括观念的迭代性、制度设计的稳定性和责任的可追溯性。作为构建可信数据空间主导者的基层政府，其在价值引导、制度建设与权责平衡方面的治理能力决定着数据空间运行的可信度与可持续性。但当前基层

政府数据治理却面临着价值模式、制度设计与权责平衡三者之间的系统性失衡问题。

## 2.1 基层政府数据治理中的新旧治理模式分化

可信数据空间不仅承载技术运行，还深层次反映出数据治理实践面临的传统价值观念与现代法治文化之间的冲突与融合、法治与技术之间的博弈。在实际运行中，基层政府数据治理受传统的管理思维和法治文化缺失的影响，数据治理效能的提升受到了制约，导致数据治理缺乏主动性。

传统治理模式存在一定的局限性，而大数据时代的突出特征在于数据的高复杂性和多变性，新型数据价值依赖于具体场景和主体的深度挖掘。法律规范的缺失和需求导向的模糊会导致认知的偏差，如法律并未详尽规定相关主体对数据的使用规范，加上部分行政人员数据法治观念薄弱，造成管理不善或恶意操作导致的数据丢失、篡改和销毁等问题<sup>[20]</sup>。这不仅制约了治理主体对技术与法治平衡的把握，还弱化了公众对数字化治理的认同感与信赖度。

随着数字化服务需求的增长，公众需求越来越趋向于精细化和个性化<sup>[21]</sup>，这体现了公众对政务服务的期待与基层政府的数据治理能力之间的矛盾愈发突出。我国数据治理起步较晚，管理者对新技术的接受与适应需要一定时间，而公众则对数字服务的即时性与便利性有更高要求。这种供需错配不仅加深了政府与公众之间的隔阂，还引发了隐私保护与数据滥用的治理难题。例如，商业行为中的“杀熟”现象依赖于深度的数据收集与分析，一般人难以识破隐形算法行为的算法歧视，从而对政府在数据收集利用中的规范性提出更高期待；而在公共治理领域，个人数据权利在行政主体收集个人数据过程中更加容易

因权力缺乏有效制约而受到侵害<sup>[22]</sup>。这不仅破坏了市场公平，还警示了政务数据治理中隐私保护机制建设的紧迫性。隐私保护是数据治理的核心内容，也是实现公众信任的基础。《个人信息保护法》第十七条明确要求个人信息处理者应保障信息主体的知情权，包括个人信息的处理目的、处理方式、处理的个人信息种类及保存期限。然而，在实际操作中隐私政策常以复杂法律术语书写，普通用户难以理解，甚至被迫接受数据用途不透明的现状。这种现象削弱了公众的知情权行使能力，解构了部分宪法权利，进一步导致公众为了获取基础服务，而被迫在无法充分知情的情况下承受个人信息隐私受损的风险，对个人自主权造成伤害。

## 2.2 基层政府数据治理中的法律制度“空转”

可信数据空间作为一种制度化的数据基础设施框架，重构着数据治理的制度逻辑与实践边界。数据治理中由于法律制度设计与执行脱节，现有部门权责和组织协调关系同数据治理发展水平不匹配；缺乏有效的激励和监管绩效测评机制<sup>[23]</sup>，导致政务数据治理低效进而难以实现目标。法律制度作为数据治理范式的核心支撑，其基本功能在于通过权力配置和程序保障，促使各类主体参与数据流通，实现价值创造。但地方政府数据治理的法律制度设计存在差异，缺乏统一的标准和规范，进而造成数据治理的低效与不协调。传统的法律制度治理范式侧重通过集中权力实现依法行政与资源分配正义，然而，基于数字技术的数据可共享性、跨平台流通性和实时更新性等特性，政府被迫从集权模式向放权模式转型，制度形态不断被数据的生成、流通和应用方式重塑，制度建设也成

为基层政府亟待解决的问题。

从法治供给角度来看，我国数据治理法治体系已形成以《网络安全法》《数据安全法》《个人信息保护法》为支柱的基础框架，法治建设的重点也从基础制度构建向精细化实施。然而，面对数据要素流通的新需求和数据治理的复杂事件，相关法律更多强调的是数据处理过程中的隐私保护与安全防护措施的消极规制，相关政策规范之间缺乏协调性，且在地方适配性和可操作性方面仍存在进一步完善的空间。同时，《政务数据共享条例》虽填补了政务数据流通领域的立法空白，但规制范围仅限于数据共享环节，缺乏对数据治理全过程的系统性规范，尚未形成覆盖数据全生命周期、贯穿数据治理全过程的制度规范体系。法律制度在政策层面缺乏系统性、协调性与操作性，使基层政府在地方性法规制定和落实可信数据空间建设过程中普遍面临无章可循、无责可追的困境。更重要的是，法律制度缺位不仅制约了技术创新的激励机制，也加剧了治理行为的保守化倾向，阻碍了可信数据空间所需的共享—透明—可信链条的构建，严重影响了制度执行力。

### 2.3 基层政府数据治理中的权责定位失衡

权责定位失衡主要表现为政府各层级或部门在权力与责任的配置上缺乏明确界定与合理匹配，导致治理效率低下，目标难以实现。可信数据空间要求数据治理主体具备明确、合理的权责体系，以保障数据的协同创新。但基层政府数据治理表现出职责不清、权力弱化、责任推诿等现象。究其原因监管机制不健全、缺乏权责清单，亟须推动数据管理职能的整合与集成化。同时体制刚性限制了其自主应对能力，

导致在政务数字化过程中被动依赖技术外包、缺乏系统规划，形成“数据悬浮”现象。

从纵向层级来看，资源分配不均严重削弱了基层数据治理能力。基层政府与上级政府在资源、技术与职能配置上存在结构性不平衡，且上级政府对基层政府的资源保障义务不明确。科层纵向集权将组织体系维系得更刚性，这对突破数字政府治理的科层组织主导逻辑造成实质性约束<sup>[24]</sup>。上级政府掌握丰富的数据资源、技术人才和财政支持，可构建功能完善的数字系统，而基层政府在数据采集、系统开发中面临经费不足、技术匮乏等困难，开发的平台往往设计简陋、交互性差。为完成上级任务，不少平台被外包开发，基层政府缺乏自主规划能力和专业治理力量，“等靠要”心态加剧了治理被动和上下级的不对称关系，导致数据治理浮于表面从而形成表面化的治理成果。虽然《政务数据共享条例》要求打破“数据孤岛”的局面，但基层政府也可能面临表面共享的现象，如上级政府的数据回流不及时；或上级部门要求基层填报数据，但加工后的分析结果不向下反馈；或数据质量不佳，如数据格式、统计标准不一致，可能影响实际运用。

从横向维度来看，部门间“数据壁垒”严重，本位主义与形式主义现象突出。跨部门、跨地区数据治理存在标准不统一、职责不清等问题。在政绩导向下，各部门常独立推进数字化建设，忽视权责厘清与业务流程优化，导致数字治理碎片化，阻碍数据价值释放。形式主义的数字化治理方式进一步弱化了数据的治理效能。例如，过度注重工作留痕的管理手段（如强制点赞、评论、拍照打卡等），虽然在表面上增加了数据量，却忽视了实质性进展，阻碍

了数据治理的价值转化。同时，部门技术壁垒强化了数据封闭，部门本位主义在数字政府建设中愈发凸显。通过优化纵向层级的资源配置、完善横向跨部门合作机制，以及改变治理方式，基层政府才能真正释放数据要素的价值，推动数字政府建设的高质量发展。这不仅需要制度创新和法律保障，还需要治理理念的转变，以实现从表面化治理到深度化治理的跨越。

综上所述，基层政府在数据治理实践中面临的多种问题，既反映出技术与法治之间的结构性张力，又暴露了制度供给与治理需求之间的深层断裂。要真正突破数据治理中的结构性困境，实现可信数据空间的法治化转型，亟须在治理手段层面引入更加多元、灵活且规范化的路径选择，以推动从被动应对到主动塑造的治理范式转变。

### 3 基层政府数据治理的分层治理模式

在可信数据空间的制度构建中，治理模式的理想预期不仅在于数据乘数效应的释放，还在于建立稳定、高效、可信赖的治理秩序。这一“价值-秩序”双重目标的实现，要求形成系统完备、环环相扣的治理方案。然而现实中基层政府往往面临权责模糊、资源不足、能力错配等问题，导致治理架构支离破碎，难以支撑制度效能最大化。在空间模式下，数字时代的交往关系与治理结构正由相对独立的存在形态走向空间网络融合叠加<sup>[25]</sup>，当前的核心难题是如何设计严密而可行的分层治理机制，使协同治理与权责平衡巧妙嵌入、使价值释放与秩序建构兼容并进，真正内化于可信数据空间的制度中。

有专家将欧盟数据空间结构总结为

“三横两纵一应用”的体系框架<sup>[26]</sup>，也有学者将数字政府治理依据不同层级主体分为宏观层、中观层和微观层，以达成不同层级上下耦合、协同共促的成效<sup>[27]</sup>。作为数字社会的支柱，网络空间的互联互通使风险治理不能仅停留在个体风险层面，而是要拓展到体系化的风险治理层面<sup>[28]</sup>。以上观点都为数据治理模式提供了新思路，这种全局性视角能够有效应对对网络空间复杂的风险结构，确保数据共享与价值释放在安全框架下有序推进。为更好地推进数据治理，基层政府需要采取“分层归纳，分层解决”的思路剖析可信数据空间的层级构造，进而打造有效进行数据治理的闭环路径。

#### 3.1 法律指导层，弥合法治文化缺失的立法规范

在可信数据空间的构建过程中，最核心的问题是信任的生成与维持。唯有一开始就注重可信数据空间的法治化，使数据空间的法治建设与相关法律制度及合规体系的建设同步推进，将制度建设致力于确立法律地位和制度认同，使行为者可以据此判断风险、分配责任，才能形成稳定信任。我国还没有出台针对数据治理的法律文件，在数据法治建构上法律的应用不应仅依靠目前出台的《网络安全法》《数据安全法》《个人信息保护法》和《政务数据共享条例》，尤其是《个人信息保护法》应当被视为个人信息保护的基本法，而在特别领域中应当有特别对应的个人信息保护规范，以避免目前在不同领域面对个人信息保护问题与适用的困境时，都采用《个人信息保护法》的一般性规范进行兜底。分层治理能够在保障法律统一的基础上，赋予地方立法和政策一定的弹性空间，从而更好地适应区域差异和基层实际。

政务数据的活动逻辑也决定了其不能被完全纳入传统的信息自由或数据财产化模式。政务数据的产生具有典型的制度依赖性、组织嵌入性，是行政机关在履行公共职责过程中形成附属产物。因此，在法律属性上，政务数据要脱离单一的私有化或物权化认知，政府应作为管理者而非所有者或交易者参与其使用与治理。这种法律定性不仅有助于构建政务数据的治理边界，也有助于明晰国家在数据治理中履行的责任。因此，分层治理提供了一种合适的路径，使国家可以作为制度设计者明确“管理而非所有”的法律定位，地方作为制度执行者在兼顾效能与安全中创新制度形式，而基层则作为制度反馈者提供实践中的数据需求、风险判断与使用反馈，从而构建起纵向分层协同的政务数据治理体系。

政务数据法律规范的制定还必须回应数据本身的专业性、结构性与动态性特征。数据活动高度依赖技术逻辑与行业标准，其规制对象并非静态的“物”，而是贯穿于数据的采集、存储、处理、流通、使用等全生命周期的过程性机制。这意味着，治理机制必须嵌入完善的分层治理框架中，仅靠抽象性、原则性的法律规范难以形成具体可行的行为约束与责任划分。换言之，现行法律规范仍缺乏一种以整体数据治理为目标的顶层制度设计，国家层面需要在《政务数据共享条例》的基础上进一步制定政务数据法或政务数据条例，在系统厘清政务数据法律属性的基础上，建立数据治理机制、用途限定、安全保障与责任追究等制度安排，从而构建更具操作性的制度体系；并与《网络安全法》《数据安全法》《个人信息保护法》等现有法规实现条款协同，确保在数据保护原则、风险评估标准与执行机制上保持高度一致。分层治理不仅能够在保障法律统一性的基础上，为地

方立法和政策执行预留弹性空间，还可以根据数据治理在不同层级面临的主体能力差异、数据复杂性差异与风险容忍度差异，形成差异化的责任配置与合规要求。

在政务数据处理过程中，行政主体持有的数据不限于个人数据，不应全部将政务数据保护落入《个人信息保护法》的严格适用范围。从欧盟数据治理角度来看，可以发现其规范的范围较《个人信息保护法》更广泛，除个人数据以外，也包含非个人数据及法人作为数据持有者的情形。政务数据包含大量个人数据，且个人数据的价值具有反哺经济发展的作用。但我国政务数据更多的价值导向是从社会整体性出发，因此，在利用前通过分层治理引入“脱敏处理-用途限定-风险评估”的保障机制。通常只需要将个人数据进行匿名化处理，消除其个人可识别性，达到无法识别特定个人且不能复原的状态后，该数据就可以被认为不再属于个人数据从而进行利用。未来在面对更广泛的政务数据共享再利用及数据法治建构时，应认为有制定特别法规的必要，进一步厘清政务数据与个人数据的关系。

此外，政务数据治理的法治建构还应处理好中央立法与地方立法之间的纵向协调关系。个别地方政府基于先行先试的现实需求，纷纷制定地方数据条例或发布相关技术规范，然而国家层面缺乏统一的立法规范，导致地方立法在管理权责、治理路径等方面存在标准不一、供给重复甚至规则冲突的风险。因此，分层治理为解决中央与地方立法之间的纵向协调问题提供了制度支点。以中央立法为基础确立政务数据治理的基本制度框架，并赋予地方在特定领域内进行实验性制度创新空间，以实现法律规范层级间的制度整合，保障法治统一与地方创新的平衡。

可信数据空间的法律指导层，不应止步于基本立法的填补，而应致力于完善政务数据的分层治理模式，建构中央至地方的制度协调机制，并探索制度嵌套与法治体系化的演进路径。分层治理通过结构化回应不同层级的法律需求和风险差异，为纵向协调提供实现条件，为可信数据空间注入稳定的法治功能，可为数据治理注入稳定、可预期与可信赖的制度基础。

### 3.2 协同层，打破“数据壁垒”的公私协同治理模式

公私协同治理模式指以实现公共目的为导向，通过公私部门共同参与、互利互惠和共担责任的方式开展的跨部门协同合作的结构性制度安排。具体到可信数据空间的制度构建中，公私协同治理模式不仅是破解“数据孤岛”与“数据碎片化”问题的技术路径，还承载着制度层面多元共治结构的正当性逻辑。分层治理有助于优化公私协同治理模式中的制度设计，增强规则嵌入和责任配置的精准性。由于政务数据在收集权归属、使用权调配及控制权维系上高度依赖政府权限，而私主体则凭借其专业能力与技术资源对数据价值进行深度挖掘，两者的协同本质上是一种公共权力与市场机制的动态结合。可信并非仅来自技术的可验证性，还有赖于治理结构中权责对等、风险可控与程序公开的制度保障。在此意义上，公私协同治理模式嵌入分层治理框架，实现责任归属的清晰化，以规范化、分级化与责任对等为原则，构建能够真正打破“数据壁垒”的合作模式。

当前公私协同治理模式面临的重大风险并不在于合作本身，而在于缺乏明确的权责界限和制度嵌入。一方面，基层政府因缺乏技术能力和受资源约束，会将数据治理任务外包给技术企业，并通过签署保

密协议、使用加密算法等方法试图防止数据泄露。然而，缺乏实质性监督与惩戒机制，极易诱发数据挪用、滥用或泄露等风险。另一方面，私主体基于政府身份的背书，更容易获取融资、整合数据资源，强化其在数据市场中的优势地位，产生“反公共性”倾向。在此情境下，分层治理提供的制度设计的价值在于，其能够按照治理目标、数据分类标准与相关主体能力进行精细化配置。

首先，国际上采取对数据分类分级处理的方法从源头上保障数据流动与安全，以维护数据安全法律体系。政务数据分类制度存在原则性较强、定性描述较多、分级级数处理较简单、定级粒度划分不够精确等问题<sup>[29]</sup>，分类分级已采取动态多元化的划分标准。我国对数据的分类分级管理还在初期阶段，《政务数据共享条例》中将政务数据按照共享属性分为无条件共享、有条件共享、不予共享3类。在构建具有可操作性的政务数据分类分级治理框架中，政务数据主管部门可通过“数据协同属性”进行初步划分，将政府所持数据分为“非协同数据”与“协同数据”两类：前者指无须借助外部能力、可由本级政府独立处理的数据，应强调政府的数据自治性；后者则是对技术要求高、应用场景复杂、需要委托外部力量处理的数据，应纳入严格的合作治理程序。对于包含敏感内容但仍具有数据开发价值的潜在协同数据，政务数据主管部门则可通过脱敏化、匿名化等方法进行风险降级处理，在确保不能识别具体个人或复原主体信息的前提下，将其作为可合作数据纳入协同体系。这在一定程度上既大幅降低了数据泄露的风险，又可以防止政府为规避承担数据风险责任选择将机密数据雪藏的现象发生。

然后，基于数据分类分级的协同框架，

基层政府应该建立分权分责的制度化协同机制。一是合法性审查机制，明确此类公私合作是否构成政府服务采购行为，若属于采购范畴，则必须依法履行招标程序、开展资格审查和规范合同管理，防止定向合作与制度性不透明。分层治理可以借助招标授权、平台共建等机制，将市场逻辑与公共治理有机融合。二是合作主体准入机制，通过公开招标等方式引入私主体，确保市场准入过程公平、公正、公开，如海南省已经通过市场化公开招标的方式授予中国电信集团有限公司的公共数据产品开发平台特许经营权<sup>[30]</sup>。

最后，在协同过程中必须确保核心控制权与风险责任留存于政府手中。分层治理有助于建立清晰的权责机制，避免治理责任漂移。在协作过程中若数据处理层级复杂且数据处理主体多元，而责任界限不清，则当数据泄露、算法歧视或治理失灵发生时，政府容易将风险推向企业，企业则以依约履职为由拒绝承担实质性责任。这种治理责任漂移破坏了数据治理的可信结构。因此，引入分层治理机制，在治理模式中嵌入风险共担与责任归位机制，政府作为委托方应围绕数据分类、合作模式等方面建立完整的运行机制，承担合规审查与后果监管义务，实现闭环治理；企业则应建立数据合规管理体系与责任保险机制，通过契约安排与监管嵌入的方式，使政务数据治理过程中的各方权责清晰、运行可控。

由此可见，公私协同治理模式的合法性与实效性不仅取决于协作机制的设计，还依赖于在分层治理体系下形成制度化授权、分类管理与权责明晰的闭环治理。法律指导层为制度构建提供合法性基础与信任生成机制，协同层通过政企联动实现资源整合与能力补足，二者共同构建出数

据治理规范运行、权责明晰的分层路径，为下一层级的监督保障奠定基础。

### 3.3 监督层，夯实数据治理的权责均衡

可信数据空间中权责关系失衡本质上是监管机制的不健全所致。尽管在现有法律框架中，《数据安全法》《个人信息保护法》及《政务数据共享条例》中对监管职责有所规定，但其规定多为原则性和分散性条款，未能系统界定各类数据主体在具体治理场景中的职责边界，缺乏监管路径指引。《行动计划》虽强调政务数据与重点领域数据协同治理，但也需要将如何监管数据流通过程、如何衡量数据价值实现的效果等关键问题考虑在内。由此可见，可信数据空间的核心在于构建一种制度上具备中立性、公正性与技术敏感性的监管机制，使“可信”不止于技术认证，更体现在治理结构中权力约束与责任匹配的制度化配置上。可信数据空间的有效运行亟须将数据管理机构的定位向“中立监管者”角色靠拢，明确其法定职责边界、授权基础与监管机制，并为其赋予必要的技术和制度工具，能够有效地将监管资源进行分工配置，形成法定职能、技术方法与治理能力相匹配的分层治理体系，凸显分层治理在监管平衡中的制度优势，保障“可信”制度基础。

在监管过程中，数据管理机构应设定条件，以维护使用的安全处理环境和技术系统功能的完整性；明确其职权与义务，确保数据安全性、隐私性和合规性；建立审查和审批机制，明确监管职责清单，对敏感数据的访问权限进行严格管理。数据管理机构应保留对私主体处理数据的过程、方法和所有结果进行核查追溯的权力，以保护数据处理的完整性，并保留禁止使用

含有危害第三方权益信息结果的权力。同时，数据管理机构还可以设立风险监控机制，通过动态监测地方政府各部门的数据处理活动，及时发现和预警数据治理过程中的风险点；提高处罚裁决的透明度，促使其配合执法和主动合规。数据管理机构还可以协同公安、网信等部门，对敏感数据的使用及风险进行定期审查，以防范潜在在数据安全威胁。最后，地方数据管理机构对各部门数据治理工作的成效进行考核，制定考核清单，并对不合规的治理行为采取纠正措施。

为了将监管职责制度化、可操作化，政务数据治理还需要引入关键技术，以实现权责结构的动态平衡与风险可控。首先，数据管理机构在全生命周期的数据监管链条中嵌入合规技术系统，构建“事前审查—事中监控—事后审计”的完整闭环监管机制。事前审查指通过自动化表单、规则引擎对数据授权申请进行条件筛查，匹配数据使用者的资质、数据用途与数据类型的合规性；事中监控则部署事实行为监控系统，追踪数据使用行为是否符合授权许可范围；事后审计是引入基于区块链的数据使用审计账本，保障追责机制的完整可查。其次，数据管理机构利用技术方法构建数据流转行为的风险画像模型，设立行为基线模型，一旦私主体行为偏离常规轨迹，即会触发监管预警；还可以利用图神经网络等模型识别潜在违规串联行为，精准分配监管资源。再次，解决基层政府数据治理中权责不清的普遍问题，数据管理机构应构建基于数字身份与操作日志的监管机制，建立数据操作责任登记簿，将每一笔授权、使用、传输行为对应到具体人员、时间和系统操作，为后续追责提供事实基础。最后，数据管理机构整合技术监管结果，与信用信息系统对接，推动形

成技术与制度协同的失信惩戒机制，将出现重大数据泄露、恶意再识别等行为的主体列入数据治理黑名单，并同步相关平台形成多维制约合力。监管过程中的分层治理既要有上下级间的纵向职能分层，又要有不同监管环节间的横向功能分工，同时依托全数据生命周期过程进行治理阶段的动态分层。该治理逻辑有效回应了权责定位失衡的问题，同时提升治理规范性和风险控制能力。

## 4 结束语

基层政府的数据治理是建设数字政府进程中的革新之举，基层政府通过对政务数据的分析处理可以最大化地释放数据要素价值，发挥数据乘数效应。政务数据治理中采用可信数据空间不仅具备必要性，更具备深厚的法治正当性。其通过强化合法性、保护数据权利、完善程序正义、促进公共信任，回应了数字时代数据治理合法性与合理性的双重诉求，是现代法治国家在数字政府建设中不可或缺的制度性选择。未来我国应进一步通过立法确认、标准制定与司法审查机制，巩固可信数据空间的法治地位，实现从平台搭建到制度深嵌的跃迁，高效推动政府治理模式的变革和社会治理方式的演进，实现政府数字化转型，从数字政府走向数智政府。

## 参考文献：

- [1] 祁志伟，桑川. 政府数字化转型的技术逻辑、潜在风险与实践取向[J]. 电子政务，2023(6): 113-124.  
Qi Z W, Sang C. The technological

- logic, potential risks, and practical orientation of government digital transformation [J]. *E-Government*, 2023(6): 113-124.
- [2] 黄尹旭. 和合共生: 公共数据治理的“传统—现代”互融式建构[J]. *法治社会*, 2024(3): 116-126.  
Huang Y X. Harmonious coexistence: the “traditional-modern” integrated construction of public data governance[J]. *Law-Based Society*, 2024(3): 116-126.
- [3] 高富平. 可信数据流通制度论: 治理范式经济秩序的形成[J]. *交大法学*, 2024, 15(5): 94-115.  
Gao F P. On the system of trusted data sharing—the formation of governance paradigm of economic order[J]. *SJTU Law Review*, 2024, 15(5): 94-115.
- [4] 吴汉东. 数据财产赋权: 从数据专有权到数据使用权[J]. *法商研究*, 2024, 41(3): 3-16.  
Wu H D. On the data property rights: from data exclusive right to data use right[J]. *Studies in Law and Business*, 2024, 41(3): 3-16.
- [5] 商建刚. 从保护到流通: 我国数据治理范式反思[J]. *苏州大学学报(哲学社会科学版)*, 2024, 45(1): 100-110.  
Shang J G. From protection to circulation: rethinking China's data governance paradigm[J]. *Journal of Soochow University (Philosophy & Social Science Edition)*, 2024, 45(1): 100-110.
- [6] 丁道勤. 生成式人工智能训练阶段的数据法律问题及其立法建议[J]. *行政法学研究*, 2024(6): 16-28.  
Ding D Q. Data legal issues and legislation advice during the training phase of generative artificial intelligence[J]. *Administrative Law Review*, 2024(6): 16-28.
- [7] 付新华. 论数据治理的使用权范式[J]. *中外法学*, 2024, 36(6): 1584-1600.  
Fu X H. On the use rights paradigm of data governance[J]. *Peking University Law Journal*, 2024, 36(6): 1584-1600.
- [8] 王锡锌. 政务数据汇集的风险及其法律控制[J]. *华东政法大学学报*, 2024, 27(3): 23-38.  
Wang X X. Risk of government data aggregation and its legal control[J]. *Ecupl Journal*, 2024, 27(3): 23-38.
- [9] 包晓丽. 可信数据空间: 技术与制度二元共治[J]. *浙江学刊*, 2024(1): 89-100, 239-240.  
Bao X L. Trusted data space: a co-governance framework of technology and legal rules[J]. *Zhejiang Academic Journal*, 2024(1): 89-100, 239-240.
- [10] 王锡锌. 政务数据汇集的风险及其法律控制[J]. *华东政法大学学报*, 2024, 27(3): 23-38.  
Wang X X. Risk of government data aggregation and its legal control[J]. *Ecupl Journal*, 2024, 27(3): 23-38.
- [11] 包晓丽. 可信数据空间: 技术与制度二元共治[J]. *浙江学刊*, 2024(1): 89-100, 239-240.  
Bao X L. Trusted data space: a co-governance framework of technology and legal rules[J]. *Zhejiang Academic Journal*, 2024(1): 89-100, 239-240.
- [12] 范淑焕, 侯孟书. 数据空间: 一种新的数据组织和管理模式[J]. *计算机科学*, 2023, 50(5): 115-127.  
Fan S H, HOU M S. Dataspace: a new data organization and management model[J]. *Computer Science*, 2023, 50(5): 115-127.
- [13] 周文泓, 杨璐羽, 吴一凡. 欧盟数据政策体系研究及其启示[J]. *情报理论与实践*, 2025, 48(1): 184-192, 204.  
Zhou W H, YANG L Y, WU Y F. Research on data policy system of EU and its implications[J]. *Information Studies (Theory & Application)*, 2025, 48(1): 184-192, 204.
- [14] 苏宇, 卢怡. 数据要素可信交易流通: 共同数据空间的制度塑成[J]. *电子政务*, 2024(12): 53-64.  
Su Y, LU Y. The Trusted circulation and trading of data elements: institutional formation of common data spaces[J]. *E-*

- Government, 2024(12): 53-64.
- [15] 王鹏, 魏必, 王聪. 区块链技术在政务数据共享中的应用[J]. 大数据, 2020, 6(4): 105-114.
- Wang P, WEI B, WANG C. Application of blockchain technology in government data sharing[J]. Big Data Research, 2020, 6(4): 105-114.
- [16] 周宇, 惠宁. 协同治理: 现代财政的一个分析框架[J]. 宏观经济研究, 2016(7): 92-97, 121.
- Zhou Y, HUI N. Collaborative governance: an analytical framework for modern public finance[J]. Macroeconomics, 2016(7): 92-97, 121.
- [17] 蒋舸. 作为算法的法律[J]. 清华法学, 2019, 13(1): 64-75.
- Jiang G. Law as algorithm[J]. Tsinghua Law Review, 2019, 13(1): 64-75.
- [18] 郑玉双. 数据伦理的法理构造与治理模式[J]. 甘肃社会科学, 2024(4): 130-139.
- Zheng Y S. The jurisprudential structure and governance mode of data ethics[J]. Gansu Social Sciences, 2024(4): 130-139.
- [19] 王轶, 张浩. 借鉴欧盟数据中介制度促进我国数据流通利用[J]. 数字经济, 2022(5): 25-29.
- Wang Y, Zhang H. Promoting data circulation and utilization in China through the EU data intermediation framework[J]. Digital Economy, 2022(5): 25-29.
- [20] 苏宇. 政务数据安全的法律制度保障[J]. 苏州大学学报(法学版), 2023(4): 27-42.
- Su Y. Legal institutional safeguards for government data security[J]. Journal of Soochow University (Law Edition), 2023(4): 27-42.
- [21] 刘银喜, 赵森, 赵子昕. 政府数据治理能力影响因素分析[J]. 电子政务, 2019(10): 81-88.
- Liu Y X, Zhao M, Zhao Z X. Analysis of factors influencing government data governance capacity[J]. E-Government, 2019(10): 81-88.
- [22] 孙丽岩. 政府收集个人数据的合理限度[J]. 政法论坛, 2024, 42(3): 89-101.
- Sun L Y. Reasonable limits of government collection of personal data[J]. Tribune of Political Science and Law, 2024, 42(3): 89-101.
- [23] 于文轩, 魏炜. 数据的敏捷治理: 价值重塑与框架构建[J]. 广西师范大学学报(哲学社会科学版), 2022, 58(5): 37-49.
- Yu W X, Wei W. Agile governance of data: value remodeling and framework construction[J]. Journal of Guangxi Normal University (Philosophy and Social Sciences Edition), 2022, 58(5): 37-49.
- [24] 李汉卿, 孟子龙. 数字政府建设何以实现敏捷治理: 多维度展开及其不确定性克服[J]. 求实, 2022(5): 26-37, 110.
- Li H Q, Meng Z L. How to realize agile governance in digital government construction: multi-dimensional development and its uncertainty overcoming[J]. Truth Seeking, 2022(5): 26-37, 110.
- [25] 金瑶, 张毅. 数字政府空间的协同价值共创: 识别与实现[J]. 合肥工业大学学报(社会科学版), 2023, 37(6): 51-60.
- Jin Y, Zhang Y. Collaborative value co-creation in digital government space: identification and realization[J]. Journal of Hefei University of Technology (Social Sciences), 2023, 37(6): 51-60.
- [26] 王轶, 王宏伟. 借鉴欧盟部署共同数据空间经验 提升数字经济竞争力[J]. 中国工业和信息化, 2023(7): 52-55.
- Wang Y, Wang H W. Drawing on the EU's experience in establishing common data spaces to enhance digital economy competitiveness[J]. China Industry & Information Technology, 2023(7): 52-55.
- [27] 赵娟, 孟天广. 数字政府的纵向治理逻辑: 分层体系与协同治理[J]. 学海, 2021(2): 90-99.
- Zhao J, Meng T G. Vertical governance logic of digital government: hierarchical

- system and collaborative governance[J]. *Academia Bimestris*, 2021(2): 90-99.
- [28] 赵精武, 周瑞珏. 论数字法学研究范式的转向: 风险体系化治理[J]. *求是学刊*, 2024, 51(4): 136-147.
- Zhao J W, ZHOU R J. On the shift of research paradigm in digital law: systematic governance of risks[J]. *Seeking Truth*, 2024, 51(4): 136-147.
- [29] 郑智航. 数字技术对政府权力的侵蚀及其法律规制[J]. *行政法学研究*, 2024(5): 41-55.
- Zheng Z H. The erosion of government power by digital technology and its legal regulation[J]. *Administrative Law Review*, 2024(5): 41-55.
- [30] 肖卫兵. 论公共数据运营前的授权环节立法[J]. *法学论坛*, 2024, 39(3): 114-122.
- Xiao W B. Legislation on the authorization part of public data operation[J]. *Legal Forum*, 2024, 39(3): 114-122.

### 作者简介



张广瑜 (2000-), 男, 河海大学水利政策法制研究与培训中心研究助理, 主要研究方向为数字法学。



李祎恒 (1985-), 男, 博士, 河海大学法学院教授、副院长, 主要研究方向为自然资源法、数字法学。

收稿日期: 2025-09-01

通信作者: 李祎恒, liyiheng1985@163.com

基金项目: 国家社会科学基金项目(No.23BFX036)

Foundation Item: The National Social Science Foundation of China (No.23BFX036)