

数据治理的内涵、困境及其实践路径

汪玉凯*

【摘要】通过对数据治理理论内涵的梳理,认为政务数据是当前公共数据治理的重点方向。当前公共数据治理,主要存在着传统治理思维固化对政府数据的开放形成潜在阻力、政府横向纵向的科层结构对大数据共享形成条块化壁垒、部门利益造成的数据分割和信息孤岛等现实困境,并面临着人工智能的快速发展与个人数据保护的冲突、政府数据开放与公共数据安全的冲突、数据治理立法的现实性与数据产业发展的冲突等风险挑战。基于此,认为可以通过消除盘活数据资产的体制机制障碍、提高公共数据治理能力以及构建超级APP等实践路径来切实提升数据治理实效。

【关键词】数据治理;政务数据;公共数据治理

DOI:10.16775/j.cnki.10-1285/d.2023.03.001

一、数据治理的理论内涵及其重点方向

人类全面进入大数据时代成为当下社会生活的基本共识。大数据时代的到来,必然会提出一个无法回避的问题,即数据治理。那什么是数据治理呢?如果要下一个最简单的定义,数据治理是指组织对数据事务所采取的行动,其核心是组织中与数据事务相关的决策权及相关职责的分配。当然,这样的解释只是高度抽象和概括,如果进一步分析,则会发现,数据治理涉及社会生活的方方面面,其适用范畴十分广泛,蕴含着丰富的理论内涵。

(一) 数据治理的理论内涵

从数据治理的边界上看,数据治理既涉及数据的所有权、使用权、管理权、数据安全等核心议题,也涉及数据责任和数据制度规范等内容。从数据治理的技术上看,数据治理涉及数据采集、数据归集、数据标准、数据开发利用、数据清洗,数据传输、数据保存等。从数据治理的结构来看,数据治理包含宏观数据治理、中观数据治理和微观数据治理三个层面:宏观数据治理主要指数据治理的原则、制度,数据治理的决策、激励,以及数据治理的战略方针、组织架构、职责分工等;中观数据治理主要包括建立数据治理的规则、权利、个人责任以及信息系统等;微观的数据治理更多地侧重于数据治理的程序、规范以及工具等,具有问题导向、场景化、针对性等特征。从数据治理的服务架构来看,数据治理包括数据全生命周期的数据治理平台设计,如数据采集系统、数据处理系统、数据服务系统等,也包括围绕数据治理进行的规划设计、制度规范、数据标准、数据梳理等

* 汪玉凯,中共中央党校(国家行政学院)教授、博士生导师。

相关的一系列具体工作。总体而言，数据治理的复杂性和多样性，在本质上是由大数据时代数据所具有的时代特征决定的。

第一，在大数据时代，人类处理数据的能力随着技术的进步大幅提高。在云计算技术出现之前，人类社会的各种数据也是客观存在的，只是那时候人类处理数据的能力有限，许多数据不可能被广泛收集，更谈不上发挥更大的作用了。现在的情况则发生了本质性变化，随着云计算技术的快速发展，人类处理数据的能力大大提高，云计算、大数据这些新的概念也应运而生。当然，云计算和大数据说到底是一个问题的两个方面，如果没有算力的提高，就很难收集和海量数据，也就无所谓大数据了。云计算能够把海量的、零散的、有价值的数据进行快速处理并释放出价值，这是技术进步的产物，也是大数据时代最显著的特征。

第二，在数字化转型的过程中，数据整合的趋势越来越明显。一般来说，政府掌控了大量的公共数据资源，也是相对最具权威性的数据资源。还有相当一部分公共数据是被企业所掌握，特别是互联网企业所掌握。这些企业如中国的三大电信运营商以及阿里巴巴、百度、腾讯、京东、滴滴、美团、抖音等互联网巨头在提供网络服务的时候，收集了大量个人和企业的数据，成为数据资源的重要拥有者。不管是政府数据，还是企业数据，抑或是社会数据，从发展趋势看，其整合的趋势愈发明显。打通政务、企业、社会数据的边界，通过技术手段和安全保障措施进行科学整合、合理使用，无疑是未来的发展方向。

第三，大数据应用领域不断扩散，这是数据治理成为社会关注话题的最直接动因。从当前中国社会的实际情况看，大数据已经在经济、政治、文化、社会、生态等各个领域有着深厚的应用需求，有广阔的应用前景，特别在数据资源备受关注的形势下更是如此。从国际社会看，世界各国特别是发达国家在数据资源的开发利用方面，进行了大量探索，已经形成全球性的潮流和趋势。如构建数据基础制度，深化数据资源的开发应用，建立相应的安全保障机制，把数据资源开发利用纳入法治框架等。

最后，围绕大数据应用的创新持续活跃。随着政务数据开放制度的逐步确立，数据交易市场的建立，对数据资源开发利用方面出现了前所未有的热情，吸引大量资本涌入，新业态、新模式、新应用场景不断出现，市场的活力得到空前的释放，个人的创造性也被大大地激活。大数据催生了一个前所未有的创新时代。

（二）政务数据作为公共数据治理重点

在数据治理中，政务数据的开发和利用无疑处于特殊重要的地位，是数据治理的重点内容。从政务数据的属性看，政务大数据属于公共属性范畴。换句话说，政务数据整体上属于公共产品，主要是靠国家的税收所形成的公共财政资金所产生的，并与政府部门的职责紧密相连。从这个意义上说，政务数据至少具有四大特征：一是政务数据是政府及其公共部门履行职责最重要的依据，也是其履行职责的结果。二是政务数据来源于社会，服务于社会，收集、采集公共数据，造福社会是其最基本的功能。三是政务数据具有海量性。现代国家有着庞大的国家机构，担负着繁重的国家治理职责，这些机构在运转过程中，不断地产生动态的实时数据，支撑着国家决策、执行、监管和服务等各种功能，涉及国家的内政外交以及经济、政治、文化、社会、生态等各个领域。如横向的部门、行业公共数据，纵向的中央、地方和基层等公共数据。四是政务数据有很高的权威性。这种权威性来源于政府最具权威的公共机构的属性和定位。正因如此，以政务数据为主的公共数据治理的重要性不言而喻。

首先,提升公共数据治理能力,是实现政府治理现代化的重要组成部分。精细化治理的基础,是数据资源的高效配置和利用。其次,加强公共数据治理,可以极大地整合公共数据资源,提高公共数据的共享水平。这是公共数据治理的难点,但又是重点。数字化治理主要通过构建各种各样的平台来实现,而任何平台如果离开有效的、足够数量的数据资源作为前提,平台本身的作用是有限的。最后,加强公共数据治理,可以更好地造福社会。为群众最为关心的医疗、教育、养老、社会保障等民生服务,应成为公共数据治理的首要前提,也是以人民为中心施政理念的直接体现。

二、公共数据治理面临的困境与挑战

公共数据治理在数据治理中举足轻重,与其重要性形成鲜明对照的是,公共数据治理在具体实践中面临的问题也更多、更具复杂性。

(一) 公共数据治理的主要困境

从公共管理的发展方向来看,智能化管理、智慧化服务已经成为数字化时代政府公共治理的新目标,这一目标也是实现国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分。为了实现这一目标,政府要不断地通过行政改革和数字化驱动,使政府整体朝着“六化”方向发展:政府结构扁平化、政府运作智能化、社会治理网格化、公共安全数字化,民生服务智慧化、公权力约束精准化。而实现“六化”目标的一个关键的问题,就是如何破解政务大数据运用中的难题,最大限度地激活数据资源,使其发挥更大的作用。从当前我国政务大数据应用的实际状况看,国家在顶层设计、平台构建、基础数据库的运行等方面,已经取得了很大成就,在政务服务中发挥了重要作用,但整体协同能力还有待提升。这无疑是一个比较大问题。在过去若干年间,我国各级政府都曾投入了巨大资金建设基础数据库,如人口库、法人库、地理信息库、宏观经济数据库以及大量的专题库、主题库等,这对推进我国的信息化进程发挥了重要作用。但也有一些地方即使在某些基础数据资源方面,开发利用情况并不理想。造成上述现象的原因是多方面的。一是传统治理思维固化,对政府数据的开放形成潜在阻力。如何改变传统治理思维成为价值层面一个不容忽视的问题。目前我国的公务员是一个非常庞大的队伍,假如这些处于管理岗位的公职人员对大数据没有清晰的认知,看不到政务数据资源开发利用的巨大价值,则政务数据的开放、开发利用都会受到影响。二是政府横向和纵向的科层结构,对大数据共享形成条块分割壁垒,比如横向的部门壁垒和纵向的层级壁垒。政务大数据共享和有效利用更多取决于对体制机制障碍的排除。三是数据开放共享的法律、政策环境还没有真正形成,包括开放共享的法律保障、责任追究等。这一方面我们还有不少问题需要解决,特别是一些已经过时的部门法律规章等,长期得不到及时清理,成为业务流程优化、数据资源共享的“拦路虎”。因此,加快包括法治环境在内的数据生态建设,加快补上某些短板,是从根本上解决问题的重要路径之一。

(二) 公共数据治理面临的现实挑战

一是人工智能的快速发展与个人数据保护的冲突。近些年来人工智能发展很快,不仅在产业领域和社会领域,乃至个人的生活领域,人工智能也正在快速渗透,已经不知不觉地影响到每一个社会成员的生活了。举一个最简单的例子,一个普通人在入住酒店进行登记的时候,除了展示身份证之外,还必须进行人脸识别,类似的例子还包括乘飞机和高铁出行,都要进行人脸识别。这就意味着,人脸识别已经和居民的日常生活密切相关了。在这样的场景下,对个人数据的保护无疑会提出

一系列新的挑战。目前的状况是，一方面是人工智能在个人生活领域的全面渗透，另一方面是维护个人信息安全的国家法律已经正式实施，但许多人脸识别系统的开发应用大都在个人信息保护法出台之前就已经上线，这方面存在的风险隐患是显而易见的。对于公共政策的制定来讲，如何平衡好两者之间的关系，就很重要。这也是公共政策制定必须遵循的一个基本原则。有矛盾冲突就需要政策来解决，就需要法治。既要避免妨碍人工智能本身的健康发展，又要对人工智能的应用边界等做出明确的规定，建立起一套有效的数据保护规范、制度、架构。毫无疑问，这是对数据治理智慧的一种极大的考验。

二是政府数据开放与公共数据安全的冲突。众所周知，社会对政务数据开放有很高的期待，这无疑是一个大的趋势，政府应顺应时代的潮流加快公共数据开放的力度。但从实际情况来看，这些年政府数据开放的推进并不顺畅。其中一个重要原因，就是公共数据开放的边界还不很清晰，和数据安全之间的关系还没有处理好。如果我们仅仅强调只要不涉及国家机密、商业秘密、个人隐私，一般政务数据应向社会开放，其实是远远不够的，具体操作领域的灰色地带也是很宽泛的，如果没有明确的操作边界和流程、制度等，是很难在实践中兑现的。并且，在我国除了政府之外，还有党的机构、事业单位以及公共企业，如电信服务商，承担供水、供气、供暖、供电等公共事业的企业，也都涉及公共数据开放的问题。对于这类机构，公共数据如何开放，都需要有明确的边界和法律安排，否则就很难操作。可见，政务大数据向社会开放是一项十分复杂的事情，先必须明确和界定政务大数据开放和维护国家数据安全的边界，建立相关的制度、规范和流程，才能将之真正落到实处，同时也不会因为政务数据的开放，对国家安全造成威胁。这两者关系的处理，也是非常复杂和富有挑战性的。

三是数据治理立法的现实性与数据产业发展的冲突。在公共政策制定中，有一个问题是长期困扰着政府，这就是先发展后立法，还是先立法后发展的问题。如果先不让它发展就立法的话，可能把它框死了，很难发展起来了。如果发展到一定程度以后还不予以规范、立法，则可能会造成一些社会混乱。实际上在大力发展人工智能、智能制造和通过立法规范人工智能的应用、保护个人信息安全等方面，似乎就面临这样困境。一方面国家要促进人工智能、信息化的快速发展，提倡新技术的应用；另一方面又要及时规范人工智能等新技术应用的边界、范围，保护产业安全和个人信息安全，处理好这两者之间的关系。只有在这两个方面不能偏废，才能真正促进人工智能的健康有序发展。

三、提升公共数据治理效能的实践路径

当前，如何盘活政府海量数据资产、促进政务数据开放利用成为提升数据治理效能的关键。总体而言，可以从消除盘活数据资产的体制机制障碍、提高公共数据治理能力以及通过应用牵引构建超级APP三个方面深入推进。

（一）变革体制和机制，消除盘活政府海量资产的体制和机制障碍

政府海量数据资产无疑是一座金矿，有着广阔的开发利用价值。但这座金矿能不能开发好，利用好，首先取决于在体制机制的变革方面能否有真正举措，能否消除一些制约政务数据资源开发利用的体制机制障碍。应该指出，在过去政府数字化转型过程中，一些地方政府在这方面有很多探索和创新，并在实践中取得了显著成效。从行政体制改革和数据资源的整合利用方面看，一些地方政府组建行政审批局，将分散在各个部门的行政审批事项，通过组织变革实现审管分离的改革，就是

一种大胆有益的尝试。比如银川市,通过行政改革,设立的行政审批局,将原来58个“章子”管审批,变为1个“章子”管审批,把以往的一些部门利益对审批事项干预的风险降低到最小化,企业、老百姓无需为办一件事到多个部门重复填表、报送,而是通过一个审批局即可完成所有审批事项。这不仅极大地方便了企业和群众,也为推进行政审批事项的数据资源的整合利用,提供了重要的组织保障。未来,如果改革能够借助数字技术,进一步实现对政府组织结构的优化,如横向的大部制改革,减少部门设置过多,分工过细等问题,纵向减少行政层级,推进行政结构扁平化,有助于最大限度地减少盘活政府数据资源的诸多体制机制障碍。

在这方面,温州L镇改市的创新探索,尤其值得我们关注。2019年8月,经国务院批准,浙江省温州市正式撤销L镇,设立县级L市,将原L镇的行政区域改为L市的行政区域,由浙江省直辖,温州市代管。在镇的基础上设立一个市,在我国现行体制下无疑是一件新事物,也是极具挑战性的。尽管国家的批复中赋予了L市县级行政管理权限,但在严控编制的状态下,必须用改革的思维,大胆创新才有可能成功。基于这样的认识,L市提出了大部制、扁平化、低成本、高效率、新型城镇化与行政改革联动的创新思路,并进行了一系列制度创新的探索。从大部制看,L市党政共设置15个机构,在大部制内部实行模块化的工作机制,通过职能重构、流程再造,大幅向市场和社会放权,更好地发挥市场在资源配置中的决定性作用,从而形成了“一枚印章管审批,一支队伍管执法”。目前,L市除公安和市场监管外,其余3000多项执法权都由市执法局行使。L市的经济发展局,集成了经济发展的所有职能,对应温州市的8个部门和97个处室。从扁平化治理看,借助数字赋能,在纵向管理层级方面,进行了大胆探索。事实上,数字时代最显著的特征,就是信息传递的方式发生了根本性变化。不管民众获取信息的渠道,还是政府间传递信息的方式,都与过去不可同日而语。这在一定意义上为实施扁平化治理提供了重要的技术支撑。基于此,L市一改传统的科层制层级架构,在市下面没有组建乡镇街道等中间管理层次,而是形成了党建引领、联勤处置、组团式服务的市直管社区治理体系。其主要做法是,将全市199个行政村整合为102个社区,组建社区联合党委与社区联勤工作机制,再设一个综合服务中心,实现三位一体的运行架构。这一基层治理模式,实现了管理重心下移,突出了党的领导,集成了基层的服务和管理,治理成效明显。从低成本和高效率看,L市在镇改市的全过程中,始终把降低行政成本、提高效率放在突出地位,并用这一标准衡量改革探索的各项实践。与其他县级市的机构动辄几十个,行政和事业编动辄数以万计相比,L市总共只有700多个行政编和4600多个事业编,即使加上按照规定的临时聘用人员,总体看,仍然要精干得多。据L市提供的数据,改市两年来,L市的GDP与财政的增幅、市场主体的增长都出现了非常好的态势。GDP增幅和财政收入基本上都排在温州9个地市、12个县市区的前三。工业增加值的增幅排在温州的第一;2年新增市场主体2万多家;人口也从设市前的38万人发展到46万人^①;民营经济发展、产业富民、数字化转型、实现共同富裕等方面都出现了良好势头。

(二)提升政府数据治理能力

政务数据资源的共享之所以重要,在于很多情况下政府的治理活动都是多部门协作的。比如一个小小健康码,涉及公安、卫健、工信、人社、交通等多个部门的数据。当健康码的应用在社会中广泛启动后,会牵动到一系列有关部门的数据资源的统筹调度。疫情防控可以说是公共数据治理的一个大的应用场景。在疫情应对过程中,公共数据的应用领域可以说上了一个大台阶。其中,最主

^① 相关数据资料基于深入调研、访谈而得。

要的就是健康码等应用场景，破解了政务大数据应用中的诸多难题。

首先，要破解数据开放的难题。作为一个综合性应用，健康码涉及公安、卫健委、人社部门，工信部门以及交通部门等众多数据资源的开放和利用问题。如果数据都躺在数据库里，相互不能开放，就几乎不能发挥任何作用。比如，某航旅APP应用软件，给乘飞机出行的人提供了极大的方便。如航班信息，值机选座，登机口变化、航班延误等，这个软件能够提供精准的服务，主要是因为国家民航局向社会开放了民用航班动态的实时数据。正是基于数据的开放，企业就可以利用实时数据开发出丰富的应用。可见，开放是公共数据治理的第一个关键词。更深层次说，至少要实现三个层面的开放：政府信息要定期向社会开放；部门与部门之间的数据要开放；政府的公共数据要定期向社会开放。政府掌握海量的公共数据资源，如果不向社会开放，是发挥不了更大作用的。其次，公共数据治理还涉及数据的共享、整合等诸多环节。整合度低、共享度低、开放度低，这是以往公共数据治理遇到的普遍现象。而这“三低”，直接影响数据治理能力。因此，公共数据资源如何由“三低”变“三高”是治理能力提升的环节。

那么，在开放和共享的基础上，未来，政府海量数据资产如何才能被真正被盘活呢？

以需求为导向，以应用场景为牵引。政府部门应该有意识地开辟一些跨部门的数据应用场景，驱动各部门机构之间打破行政壁垒，把该共享的数据拿出来。应该看到，在社会管理和公共服务领域，还有许多可以创新构建的数据应用场景，教育、文旅、医疗，应急、养老、社保等民生领域都存在大量这方面的需求。这就需要政府部门有意识地以宏观决策、民生服务、社会管理、市场监管、生态环境保护为中心，构建综合性的跨部门应用系统，不断提高政务数据的应用水平，造福于社会和民众。

第二，加强对公共数据基础设施建设的统筹，最大限度地避免重复建设和浪费。要看到，盘活政府数据资产，提高政府数据治理能力，绝不意味着不顾客观实际到处建设数据中心，这样势必会造成很大的浪费。目前全国70%以上的地级市都建设了政务大数据中心，但很多数据中心的数据上架率还是较低。因此，加强省级统筹、协调数据资源基础建设，显得尤为重要。应通过改革，加大公共数据资源的整合力度，提高公共数据资源的共享度。应逐步把政府、事业单位、公共企业乃至部分互联网机构所掌握的公共数据，从管理和技术等多个层面进行一些有效的整合，使其能够更好地为经济社会的发展，为改善民生提供高质量的数据服务。

第三，应进一步完善政府的清单制度，为政府盘活政府数据资源提供制度保障。从以往的实践看，许多地方政府构建“三张清单一张网”制度比较成功：即权力清单、责任清单、负面清单，建立统一的社会管理和公共服务网一张网。比如，浙江省在省、市、县三级全部构建起“四张清单一张网”，还加了一个“专项公共资金使用清单”。清单制度对规范政府权力的行使无疑具有重要意义，也可以为盘活政务数据资源扫清一些障碍。未来如果能在这方面有更大改革力度，并逐步加以规范，就能在盘活政府的海量数据资产方面发挥更大作用。

第四，通过数据化的市场交易，驱动数据自由流动。从发展趋势看，数据流动越充分，数据使用效率会越高，从这个意义上说，建立数据市场，把数据流动纳入市场这个大的机制中，是没问题的。目前在数据市场交易方面遇到的最大难题主要有两个：一是公共数据交易的边界问题。本文认为，并非所有的公共数据都可以上市交易，甚至有相当一部分公共数据不能上市交易，比如涉及公民个人隐私的国家人口数据库。所以，作为通过公共财政采集的公共数据，有些是根本无法进行交易的。可见，数据市场交易的数据，其来源要具有合法性。国家在这方面必须有严格的立法，加以

规范,数据市场交易才能健康地运行。二是政府不同部门所拥有大数据资产,通过数据市场交易后所获得的利益,不能变为政府部门自己的小金库,必须进入国家的公共财政收入的盘子,也即要把政府数据资产交易产生的价值回归国库,而不是变成部门自身的收入。只有在这些涉及政府数据资产关键的方面,有了明确的界限,有法可依,公共数据交易才能被激活,通过数据流通,让数据产生新价值。

(三)应用牵引,打造惠及民生的超级APP

在盘活政府海量数据资产中,通过信息网络技术,打造超级APP无疑是一个重要途径。经过多年发展,围绕政务服务、便民服务,各地方政府都开发了大量的政务APP,有的一个部门就开发出数十个政务APP,这些APP虽然在方便群众方面起到了一定的作用,但也给民众带来诸多不便。于是,一场大刀阔斧的整合数据资源,构建服务居民、社会的超级APP便应运而生。

“随申办”是上海市人民政府为市民和企业提供服务的一款超级APP,也成为一网通办移动端政务服务的品牌。“申”代指上海,取“随身办”的谐音,寓意用户只需掏出手机,就能随时、随地、随身办理各类政务服务事项。2021年1月,“随申办”APP推出“老年专版”方便老年人操作使用。“随申办”可以提供1000多项政务服务和民生服务,给市民工作和生活带来极大的方便。“浙里办”则是浙江省推出的一款便民、惠民、利民的政务掌上通。“浙里办”囊括了“掌上办事”、“掌上咨询”、“掌上投诉”三大核心功能板块,以及查缴社保、提取公积金、交通违法处理和缴罚、缴学费等数百项便民服务应用。目前,“浙里办”APP还推出公共支付、生育登记、诊疗挂号、社保证明打印、公积金提取、交通违法处理等17个类别、300余项便民应用,提供省级掌上办事168项、市级平均452项、县级平均371项。“穗好办”是广州市政府推出的一款专门为市民提供线上政务服务和生活服务的软件。APP提供官方的办事指南和海量的政务服务事项,为企业、公众提供了极大的方便。“i深圳”是深圳市统一政务服务APP的简称。市民和企业用一个APP可畅享全市政务服务。2018年,深圳相继推出2批共300项“不见面审批”服务事项,实现了全市95%以上的事项可在网上办理,降低市民和企业办事成本,实现审批不见面、办事零跑腿。同时,深圳在全国率先启动“秒批”改革,通过“网上申请、自动审批、即时结果、动态监管”的“互联网+政务服务”新模式,改写了政务服务的“深圳速度”。“南通百通”是南通市人民政府推出的一款掌上便民服务APP。该软件集知识资讯、业务办理等多种功能于一体,包括市民卡、南通卡。通过这款软件可以实现服务网点、智慧医疗、商户等的查询;可线上进行身份证申领进度、卡挂失、账户刮刮卡充值、手机号修改、交易记录、短信服务、密码修改等服务。该APP还可以向用户发布南通生活服务资讯等,为市民的工作、生活提供广泛的服务事项,受到社会公众的好评^①。

除了上面提到的全国一些有代表性城市的超级APP外,全国绝大多数的大城市都构建起自身的APP。通过这几年的实践,本文认为,城市超级APP不仅在盘活政府海量数据资产方面发挥了重要作用,而且也事实上变成了“移动政务的总门户,为民服务的场景的集结地,政务服务、市场、社会协作的大平台,便民利民的大通道。”

城市超级App出现,是与政府APP发展中暴露出的问题直接有关。以往的政务APP,都是由政府的各个部门直接开发,甚至像上面提到的,有的一个政府部门就有数十个政务APP,这样的局面给群众带来极大使用方面的问题。其主要的问题表现在:标准不一,“各自为政”;缺乏整合,给

^① 上述案例相关数据资料基于实地调研、深入访谈而得。

公众带来极大的不便；缺乏政策规范，对个人信息外泄带来诸多隐患；服务不规范，缺乏有效的监督和监管。而超级APP的出现，在一定意义上解决了企业公众在这方面遇到的问题。

从未来的发展趋势看，首先，要进一步整合政府、企业、社会等各类与公共服务管理密切相关的APP应用，把公共服务、社会治理和老百姓关注度高的问题进行有效整合，使其具有更加强大的功能。其次，政府要及时出台相关的政策框架，加强国家在这方面的立法，用法律规范超级APP的运作和管理。再次，要破解不同机构属性之间的制度壁垒。其实，推动超级APP发展，不仅仅是技术问题，更主要的是政府的数据整合能力，有效打破APP背后隐藏的各部门机构的制度壁垒。最后，在盘活政府数据资产时，应把便民利企作为价值导向，以此为龙头进行整合，进一步拓展政务服务、公共服务、社会治理等方面与社会公众密切相关的應用，比如说医疗、教育、交通、出行、养老、就业、公共安全等，就应优先予以重视，并不断让公众从中取得方便，把以人民为中心的发展理念落到实处。

The Connotation, Dilemma, and Practical Path of Data Governance

WANG Yukai

[Abstract] Through the analysis of the theoretical connotation of data governance, it is believed that government data is the key direction of current public data governance. The current public data governance is mainly faced with such practical dilemmas as the potential resistance caused by the solidification of traditional governance thinking to the opening of government data, the blocking barrier caused by the horizontal and vertical bureaucratic structure of the government to the sharing of big data, the data segmentation and information islands caused by departmental interests, and the conflict between the rapid development of artificial intelligence and the protection of personal data, the conflict between the opening of government data and the security of public data. The conflict between the reality of data governance legislation and the development of the data industry poses risks and challenges. Based on this, it is believed that practical paths such as eliminating institutional barriers to revitalizing data assets, improving public data governance capabilities, and building super apps can effectively improve the effectiveness of data governance.

[Keywords] Data Governance; Government Data; Public Data Governance

(责任编辑：朱 瑞)