

粵港澳大灣區跨域數據融合的現實困境與應對策略*

陳寶欣** 馮澤華***

【摘要】 在“數字灣區”建設背景下，粵港澳三地的人流、物流、資金流和信息流等資源要素加速流動，促進跨域數據融合，打造“數字灣區”成為粵港澳高質量發展的重大課題。粵港澳大灣區數據跨域融合，即粵港澳三地數據在跨境流通中實現有機整合、最大化利用的過程。當前，粵港澳跨境數據共享處於起步階段，公共數據開放不足和數據利用失範成為粵港澳大灣區跨域數據融合的現實障礙。為此，可從三大路徑推進粵港澳大灣區數據融合：第一，可通過制定數據融合示範法、規範大灣區數據運用等方式推進立法；第二，可通過建立大灣區跨境數據共享機制和建立大灣區公共數據協調機制等方式強化行政執法；第三，建立數據質量投訴機制、統一大灣區數據糾紛申訴制度等方式建立糾紛解決機制。

【關鍵詞】 粵港澳大灣區 跨域數據 數字灣區 數據安全

Dificuldades reais e estratégias de resposta à integração de dados transfronteiriços na Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau

Chen Baoxin Feng Zehua

Resumo: No contexto da construção da “Grande Baía digital”, o fluxo de pessoas, mercadorias, capitais e informações entre Guangdong, Hong Kong e Macau acelerou, promovendo a integração de dados transfronteiriços. A construção da “Grande Baía digital” é um tema crucial para o desenvolvimento de alta qualidade das três regiões. A integração transfronteiriça de dados da Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau refere-se ao processo de integração orgânica e à utilização maximizada dos dados de Guangdong, Hong Kong e Macau na circulação transfronteiriça. Actualmente, a partilha de dados entre Guangdong, Hong Kong e Macau encontra-se numa fase inicial, sendo que a falta de abertura e o uso inadequado dos dados públicos

* 本文是廣東省哲學社會科學創新工程 2022 年度特別委託項目“粵港澳大灣區數據要素流通機制研究”（批准號：GD22TWCXGC11）、廣州市哲學社科規劃 2023 年度課題“穗港澳數據要素流通的法治評估機制研究”（課題編號：2023GZGJ215）、2023 年度廣東工業大學校級“本科教學工程”項目“‘邏輯-過程-目標’三維交叉融合的跨境數據法治人才培養策略研究”（項目編號：廣工大教字〔2023〕51 號）的階段性成果。

** 澳門理工大學博士。

*** 廣東工業大學粵港澳大灣區協同治理與法治保障研究中心副主任，廣州數據法治研究中心特約研究員，廣東工業大學全球治理與區域國別研究院研究員，廣東工業大學法學院副教授，深圳大學港澳基本法研究中心兼職研究員。

representam obstáculos significativos à integração de dados transfronteiriços. Para mitigar estas dificuldades, podem ser promovidas três estratégias principais: Primeira: incentivar a legislação através da elaboração de uma lei modelo sobre a integração de dados e utilização de dados da Grande Baía; Segunda: reforçar a execução da lei administrativa por meio de criação de mecanismos no âmbito da partilha transfronteiriça de dados e da coordenação de dados públicos da Grande Baía; Terceira: estabelecer mecanismos de resolução de litígios, através da criação de um sistema de reclamações sobre a qualidade dos dados e da uniformização do sistema de queixas referentes a conflitos de dados na Grande Baía.

Palavras-chave: Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau, Dados transfronteiriços, Grande Baía digital, Segurança de dados

一、引言

在“互聯網+”這一重要生產生活抓手的推動下，粵港澳三地的人流、物流、資金流和信息流等資源要素加速流動，促進跨域數據融合，打造“數字灣區”成為當前與下一個時期粵港澳高質量發展的重大課題。例如內地與港澳合作辦學，高校師生如何在廣東的校園跨域使用香港母校的教育數據信息，以及大量定居廣東的港澳同胞就醫、就業時如何跨域調用電子病曆、學籍檔案等。這涉及到粵港澳三地跨域數據融合的諸多內容，三地數據管轄權、法律框架、管理模式等均不同，包括但不限於通訊基礎設施的聯通、數據安全的權責、數據分類的標準及其監管等問題，需要理解不同司法體系、政策環境和語言文化下的數據融合政策之內涵和指向。本文所指的大灣區數據跨域融合，被廣義的數據跨境治理所涵攝，可拆解為粵港澳三地的數據跨域與數據融合兩個方面。在粵港澳大灣區建設語境下，數據跨域通常指內地與港澳之間的數據流通，因而帶有“跨境性”。數據通常產生於一國境內，卻存在極大跨境流動的可能，“數據出境”由此出現。數據跨境，意指任何正在轉移數據到其他司法管轄區或是轉移到其他司法管轄區之後意圖再轉移的行為。大灣區數據跨域融合，即粵港澳三地數據在跨境流通中實現有機整合、最大化利用的過程。本文在梳理大灣區跨域數據融合脈絡的基礎上，分析跨域數據融合存在的問題及成因，並提出應對策略。

二、粵港澳大灣區跨域數據融合的現實障礙

(一) 跨境數據共享處於起步階段

粵港澳三地在政務數據跨域共享上做出了許多有益嘗試，在“放管服”改革浪潮以及“雙區”驅動的重大政策利好之下，廣東省可行使先行先試權，以粵港澳政務服務融合為突破口，通過出台相關政策文件、組建大灣區政務中心以及探索跨城通辦服務等舉措，大力推動粵港澳大灣區要素互聯互通。2021年9月，被中央和廣東省多個重大政策文件提及的粵港澳大灣區大數據中心發布第一期項目建設招標公告，明確將打造跨層級、跨地域、跨系統、跨部門、跨業務的大灣區數據信息環境，建立以“數網”、“數紐”、“數鏈”、“數腦”、“數盾”為核心的粵港澳大數據中心一體化平台。¹ 粵港澳大灣區跨域數據共享平台的建設由理論構想成為現實，將革新大灣區數據共享模式。

除了建設相關政務信息共享平台，新冠肺炎疫情期間，粵港澳三地在公共衛生數據對接與共享上的實踐經驗也值得總結，尤其是健康碼治理方面。健康碼是運用數字科技應對新冠疫情的重要媒介，也是實現精準防控的平台支撐。通過大數據技術記錄、監測公民的健康狀況，政府可直接鎖定感染或存在感染性的人群，進而採取相應管理措施，提高疫情防控工作智能化水平。新冠疫情期間，粵港澳在健康碼互認上打破了“數據牆”，有效實現公民個人健康數據的跨境傳輸。2020年5月10日，粵澳正式啟用“粵康碼”與“澳門健康碼”互認系統。其中，“粵康碼”是廣東省開發的健康通行碼，而“澳門健康碼”可用作澳門入境健康申報這一強制性要求。2021年12月10日，香港正式啟用“香港健康碼”系統。該系統的目的是讓有需要的用戶自願登記並透過系統提供的轉碼功能，協助用戶把“香港健康碼”相關數據傳送至“粵康碼”系統。可惜的是，這一系統在香港的運行情況並不樂觀，“香港健康碼”更多用於通關人士轉內地健康碼，香港居民使用者寥寥無幾，第五波疫情暴發後，就完全停止運作。² 雖然香港有“安心出行”APP可以替代，但由於隱私法律對個人信息保護較為嚴格，“安心出行”APP只能記錄用戶的行動軌跡，若要將接種記錄和

¹ “2.4億元、粵港澳大灣區大數據中心（一期）項目：主要採購‘數紐’‘數鏈’‘數腦’‘數盾’等”（2023-12-22）。https://k.sina.com.cn/article_3172142827_bd130ceb01900uuph.html

² “用數據說話：親身經歷的香港真實疫情，及其對內地抗疫政策的參考（下）”。（2024-4-11）。https://mp.weixin.qq.com/s/3uj_MIQcs2gp4IPSeuJZow

檢測結果保存在 APP，必須用戶授權。這導致實踐中政府較難準確掌握疫情的發展動態，也無法採取全民強檢等措施。

不難看出，儘管取得了一些成效，但粵港澳三地的數據跨域共享仍處於起步階段，其廣度、深度遠不能滿足數字灣區建設的現實需要。深層次看，粵港澳跨域數據共享面臨的是體制、機制、法律的內在張力。珠三角九市雖然存在部門間的利益沖突、地區間的信息化水平差異等堵點，但在廣東省的統一領導下實現平台互聯互通、數據標準統一、體制機制協同還是相對容易。而粵港澳之間對於數據的保護政策、監管標準、合作理念存在較大差異，特別是香港對隱私的保護程度遠高於粵澳，對數據跨境流通、共享的監管也更為嚴格，這降低了數據在大灣區場域的流轉效率。更不可忽略的是，政府作為數據的收集者與保護者，存在“經濟人”的特性，在某些情況下不能避免追求利益最大化的傾向。³

（二）公共數據開放不足

公共數據開放是盤活數據資源、挖掘數據價值的關鍵之舉。粵港澳大灣區是我國開放程度最高、經濟活力最強的區域之一，進一步提升公共數據開放水平，不僅有利於促進數據要素在灣區流動與運用，更有利於發揮公共數據開放先行地區的綜合優勢，突顯大灣區在國家經濟發展和對外開放中的支撐引領作用。總體而言，大灣區公共數據開放程度高，但也應注意到大灣區內各城市的數據開放水平不平衡、差異較大。

從當前的實踐來看，大灣區跨境流通乃至全國的數據流通主要分為兩類：其一是企業間的數據交易和共享，主要依靠市場化的運作方式，在保證數據主權與安全的前提下實現商業數據的流通。⁴ 例如阿里巴巴、京東等互聯網企業依托大灣區跨境電子商務建立的數據流通平台“阿里雲”、“京東雲”等共享數據。其二是粵港澳政府公共數據的開放共享，主要滿足大灣區跨境社會治理、公共服務供給與市場化增值服務等需求。在新冠肺炎疫情的倒逼下，湧現出“通信大數據行程卡”、“健康碼”等實踐範例。港澳方面，香港的“資料一線通”平台可供用戶快捷搜索到各部門的年度開放數據計劃，也留存了可按日下載的曆史數據，保證數據的可持續和常態化更新，數據透明度、留存度很高，包括數據字典、個人信息保護、

³ 胡建森、高知鳴（2012）。“我國政府信息共享的現狀、困境和出路——以行政法學為視角”。《浙江大學學報（人文社會科學版）》，42（2），121-130。

⁴ 殷利梅（2021）。“加速數據流通融合的思考與建議”。《中國國情國力》，12，48-50。

曆史數據集下載等一系列功能對內地公共數據的開放很有啟發意義。2019年12月，澳門上線了由行政公職局運維的政府數據開放平台，目前該平台已開放覆蓋逾40個部門或實體超過600個數據集⁵，此舉便利公眾通過統一網站獲取政府數據，促進政府數據的及時更新和再開發利用，同時，提供更多智慧應用，加快特區智慧城市建設。

儘管現階段粵港澳公共數據開放已具備相對成熟的技術保障，但大灣區數據開放的綜合協調機制仍然缺位，而且實際開放的數據在內容、標準上並不一致，導致這些數據無法融合利用，甚至阻礙了公共數據的收集。更進一步而言，目前大灣區的公共數據開放呈現出“三足鼎立”的尷尬狀態，廣東、香港、澳門政府在公共數據開放上各自為政、缺乏協調，即本地政府出於上級要求、法律規定等原因開放了各自的公共數據，但三地沒有完全打通彼此的數據庫，導致數據開放的低效，遑論數據開放的協調一致。原因包括以下三個維度：其一是難以短期內打破數據資源共享的壁壘。受限於傳統行政區劃帶來的阻隔，以及各部委分管行業數據的割裂性，數據資源的統籌調度不足，條塊分割問題普遍存在，而且不願整合共享、不敢整合共享、不能整合共享等理念也減緩了數據開放的進程。其二是粵港澳公共數據開放的主體之間欠缺有效的交流協調機制。大數據時代，公共數據開放的內容、種類、格式千差萬別，極易產生高昂的數據融合成本。就目前而言，粵港澳三地在不同的行政管理體制下未能建立公共數據開放的統一平台和協調機制，也未見專門針對公共數據開放的自發行為或社會倡導，缺乏標準化公共數據開放目錄，不利於數據的進一步跨境流動和共享。其三是粵港澳三地在公共數據開放過程中對個人信息保護的力度不同。新冠疫情期間，粵港澳三地就涉疫數據進行了有限的公共數據開放探索，但港澳在通關時仍堅持將自願上傳健康碼作為通關的要件，並不強制用戶進行個人信息的跨境攜帶。⁶

（三）數據利用失範

儘管三地的數據治理取得了一些成效，但從攜手治理數據的角度來看，當前粵港澳的數據利用規範仍相對區隔，尚未達至制度、人員、模式的統一，制約着大灣區數據跨境流通。

⁵ 參見澳門特別行政區政府數據開放平台：<https://data.gov.mo/>

⁶ 鄧凱（2022）。“健康碼互認的法理芻議——兼談粵港跨境治理中的數據法治與大灣區數字秩序圖景”。《紫荊論壇》，5，49-57。

第一，大灣區數字生態環境營造不夠。數字經濟、數字政府、數字社會、數據治理等的快速發展，在更大意義面上打造出涵攝整個時空場域的數字生態環境。實踐中，“數字生態”一詞時常見於國家發展規劃和數字經濟政策體系中，體現於數字發展的整體規劃目標。例如“十四五”規劃提出要營造良好的數字生態，近年的國務院政府工作報告亦指出，加強數字中國建設的整體布局。可見，作為一種數字化環境，數字生態對粵港澳大灣區、對我國數字治理現代化都具有十分重大的意義。然而，當前粵港澳大灣區數字生態發展缺乏制度合力，集中體現為數據規範利用的局限性、複雜性和脆弱性。展開來看，數據規範利用的目的在於釋放數據蘊藏的經濟價值，進而形成循環嵌入式的數字生態。但大灣區的數據利用在產業鏈、供給側的滲透不平衡、不充分、不深入，未能構建全場景、多領域、強循環的數據集群。同時粵港澳大灣區跨境、跨法域的獨特場域下，數據跨境流動帶來的個人隱私保護與信息自由流動的平衡問題、知識產權與商業秘密的保護問題、數據流動行為的合規性問題等需加快解決。伴隨傳統物理意義上的國家邊界、行政邊界和技術邊界的弱化，進入到數字虛擬場域的治理理念、模式都亟待公共治理學者探討。

第二，粵港澳跨域數據治理合作機制尚未形成。新一代數字科技賦能政府治理流程再造，在革新數字化治理效能的同時也產生了系列複雜的跨域治理問題。首先體現在粵港澳大灣區尚未建成集約化政務基礎設施，目前仍缺乏覆蓋整個大灣區的、縱向貫通、橫向聯通的數字政府體系。這導致數據規範利用的多頭申報、多次流轉、多層級審批等情況。例如，儘管廣東省政務服務網站中設置了“粵港澳大灣區服務專區”，但所提供的服務僅限於辦理港澳通行證等基本事項，並未拓展其他跨境政務服務，也即事實上沒有建立起統一的大灣區政務服務平台。同樣的情況也出現在粵港澳大灣區門戶網站中，儘管其以“粵港澳大灣區”命名，但事實上所能提供的數字資料大多來自內地，基本上是中央與廣東省政府的公開政策，並未收集整理港澳的政務數據。再者，受制於粵港澳“三法系三稅區”的制度性障礙，數據治理規則的不彌合、地區發展的不平衡以及治理標準的不統一所引致的內在張力深刻影響着大灣區數據治理實踐。與蓬勃發展的數據跨境流動實踐形成鮮明對比的是，大灣區目前缺乏數據治理的區域合作機制，尚未構建數據治理共同體。這尤其體現在粵港澳規範數據利用的過程由於交流與溝通協作機制缺位，容易造成各自為政的不利局面。例如香港、深圳、廣州依托本地區數字經濟發展優勢，打造數據治理格局，間接擠兌了其他相對落後城市的資源和發展空間。

三、粵港澳大灣區跨域數據融合的現實路徑

(一) 立法路徑

(1) 制定數據融合示範法

粵港澳大灣區數字化建設駛入快車道，金融、醫療、物流等行業的海量數據每時每刻都在生成、收集和處理。不同領域的數據在特殊時空背景下或涉及跨境流通環節，但由於粵港澳三地在交易價格、稅收、認證程序等方面的標準存在較大差異，嚴重制約了大灣區的數據融合。故而有必要通過立法方式統一標準，緩解數據融合的張力。標準的統一首先要充分考慮“一國兩制”背景下港澳擁有的高度自治權。第一，數據立法不涉及《立法法》規定的法律保留事項，因而屬於地方立法機關可以自行立法的範疇。同時，《立法法》也沒有列於基本法附件三中，不在港澳實施。在這種情況下，廣東可積極行使地方立法權，促進粵港澳三地數據融合。第二，在港澳實施的基本法附件三中的所有法律並未提及數據融合的內容，數據立法方面的權限屬於港澳可以行使高度自治權的範圍。港澳特區可積極行使立法權，推動粵港澳三地相關數據規則的銜接與機制對接。可見，在目前的法律框架下，粵港澳可通過分別立法的方式推動大灣區數據融合。

然而，大灣區由多個城市組成，牽涉法域和社會制度不同於內地的港澳地區，統一立法難度太大。互聯網時代，社會各領域的數據更新速度讓人目不暇接，並以幾何級數的方式不斷擴增。基於管理與服務的需要，政府部門掌握了大量與企業發展、公眾衣食住行密切相關的數據，涵蓋健康、教育、住房、就業、醫療、旅遊、養老、消費、交通、稅收、信用、金融等方面。多年前，我國高層已提出推動政府數據共享與開放，數據共享理念得到越來越多的認可，並且在市場化經濟的背景下，推動政府數據共享與開放關乎粵港澳大灣區數字經濟的發展，但各地政府在實際操作中卻大打折扣，未能消除“以不公開為原則，以公開為例外”的傳統觀念，嚴重阻礙數據價值的挖掘。不但對外開放公共數據不力，而且政府之間、政府部門之間的數據共享也舉步維艱。現階段，粵港澳大灣區尤其是珠三角地區的個別政府部門仍然採取“條塊分割”的方式管理數據，政府部門之間“數據壁壘”高築，這不但降低了政府的公共服務效率，動搖政府公信力，還會激發部門矛盾甚至引發幹群沖突，阻礙灣區數字經濟發展。另外，與港澳地區相比，珠三角的數據安全機制建設相對落後，而在傳統觀念的影

響下，香港、澳門特區政府部門對珠三角乃至廣東省政府部門數據安全方面的信任度不足，導致大灣區政府內部跨境數據流通障礙重重。

但是，通過示範法可以使這種多元制度差異的灣區構造形態轉化為制度協同合力，共同化解彼此制度上的差異，從而解決大灣區內部的各種問題。大灣區各立法主體可以根據示範法的規定，轉化立法或者作出其他適應本地具體情況的規則銜接安排。如此，各主體能夠在硬法缺位的情形下，實現積極式的“銜接”，將“靜態的規則銜接”以示範法這一中轉形式，轉化成“動態銜接”，即實施示範法中的規範，以促進“動態”的規則銜接。

以美國的示範法為例，美國的示範法是民間機構指定的不具有法律效力的法律草案，具有以下特征：一是制定主體主要為學者、專家或機構等非國家機關，如統一州法全國委員會、法學會、律師協會等專業性組織以及法學專家；二是制定程序松散。示範法的制定無需遵循一般法律程序，可根據實際靈活變通；三是不具有法律效力。示範法本質為立法的示範，只有經過立法機關的採納方能產生法律效力。以美國經濟貿易領域法律規則銜接為例，美國各州在經濟貿易事務上享有的獨立的立法權嚴重阻礙了美國州際間經濟貿易的發展，各州立法機關急需解決區際規則沖突，採取的有效措施之一便是先通過民間示範法再進行立法。《美國示範州行政程序法》、《美國統一商法典》等均是基於示範法制定的法律規範。以示範法推動規則銜接在區際行政法治協同乃至國際一流灣區建設中均發揮着不可估量的作用，美國示範法經驗對粵港澳大灣區數據融合法的制定有着較大的借鑒意義。

具體到大灣區數據融合而言，在現階段法律規範尚未理順中央和地方立法權力關係的情況下，大灣區可以根據行業分類，由三地高校、法學研究會、律師協會以及地方立法基地等組織的法律專家學者與相關行業的實務工作者組成起草課題組，在粵港澳大灣區建設領導小組的指導下，按照粵港澳三地政府部門的指引，以先急後緩、先易後難的方式制定灣區數據示範法，為粵港澳三地提供立法範本。數據融合示範法的程序可囊括立項、起草、修改、選用和立法適用五個步驟。第一，立項時，可由粵港澳三地聯合確定數據立法項目，並面向全國高校、律師事務所、民間機構等非官方組織公開招標。符合條件的組織可向粵港澳任一地區遞交申報書，最終由粵港澳三地共同確定起草主體，簽訂起草協議並給予經費支持。第二，非官方組織中標後應當嚴格按照立法項目和起草協議的要求，高質量開展

起草工作，並在規定時間內向立法機關提交示範法草案、起草說明、草案注釋稿和研究報告等。第三，收到非官方組織提供的數據融合示範法草案後，粵港澳三地應及時組織召開立法機關聯席會議，找出示範法草案中存在的問題，必要時可向社會公開征求意见。起草組織應充分吸收三地立法機關的建議，進行修改完善。第四，示範法畢竟是參考性文本，不具有法律效力，是否採納完全取決於三地立法機關，後者可對示範性文本進行非實質性修改。第五，若三地立法機關決定採用，可通過三地的立法程序將示範法轉化為地方立法，即廣東省人大及其常委會、人民政府或珠三角九市人大及常委會、人民政府按照立法程序，制定地方性法規或地方政府規章，港澳立法會按照立法程序制定本地法案。

(2) 規範大灣區數據運用

從進入公共場所須先“亮碼”，到網絡平台利用大數據精準推送個性化商品和服務；從小區利用智能系統引導業主停車，到使用監控全天候自動識別並檢測高空拋物，保護居民人身財產安全……數據正在滲入人們的衣食住行，但也催生了數據濫用、數據壟斷、個人隱私泄露等亂象。規範大灣區數據利用勢在必行。

首先，建立數據共享安全管理制度。數據蘊含的價值不可估量，大量敏感數據與國家安全和公共利益密切相關，尤其是在粵港澳大灣區這一場域，稍有不慎將對國家安全構成威脅。數據安全是國家安全的重要內容，由於具有較強的隱蔽性及較大的危害性，愈來愈多國家與地區重視。在粵港澳大灣區，隨着數字經濟的快速發展，海量個人、企業、社會的數據等跨境流動，因而確保灣區公共數據共享安全，成為維護國家安全和規範灣區數據治理的重要課題。一是明確數據共享機構職責。粵港澳大灣區各城市政府部門應當積極履行公共數據共享責任，建立健全數據共享安全管理制度，依法嚴格實施數據共享安全管理各項要求，形成職責清晰、分工有序、協調有力的大灣區公共數據共享格局。二是規範數據共享流程。粵港澳大灣區可以通過兩種途徑實現數據共享，一種是政府部門之間點對點對接，即供需雙方直接共享數據，不涉及中間方參與。另一種是由粵港澳大灣區數據共享平台作為中間方，接受提供方的數據並向需求方傳輸。數據流轉過程中，如果不嚴格規範共性流程，難免會出現“黑客”入侵，威脅灣區數據安全。故而粵港澳三地應當共同規範數據共享流程，確保數據在安全的軌道上運行。三是加強公共數據全周期安全管理。粵港澳大灣區各地政府部門都應當依法對本部門收集、存儲的公共數據實施常態化安全管

理，既可以招聘專業技術人員也可以通過外包數據技術公司的方式，加強公共數據的安全管理。值得一提的是，從數據入庫之日起，各部門就應當實施全過程跟蹤管理。

其次，構建公共數據開放規則體系。無規矩不成方圓。粵港澳大灣區公共數據開放必須在規則範圍內開展。一是遵循權益保護原則與必要限制原則。粵港澳大灣區公共數據開放不得侵犯個人隱私，不得以公共利益為由凌駕於個人合法權益之上，即必須堅持權益保護優先。同時，為保證大灣區公共數據資源的有序利用，應當對公共數據資源的使用劃定限制範圍。例如，公共數據不得用於市場交易，以防止出現市場主體濫用技術、基金或市場優勢，壟斷公共數據資源，排除他人平等使用數據資源，保證大灣區公共數據資源的流通和使用均合法有序。二是明確公共數據一般使用原則。粵港澳大灣區各方主體在使用公共數據時，必須按照法定要求對公共數據資源進行管理、更新和維護，還要為公共數據的使用提供必要的條件。三是制定公共數據特殊使用規則。在使用大灣區公共數據的過程中，不排除有不法分子運用數字科技破解政府的公共數據系統，入侵大灣區公共數據庫，非法收集個人信息、窺探商業秘密、竊取國家秘密。因此，有必要對大灣區公共數據資源的特別使用予以規範，比如要求使用主體必須向政府數據管理部門備案，數據管理部門也應加強日常監管。

（二）行政路徑

（1）建立大灣區跨境數據共享機制

由於粵港澳三地之間的數據堵點還沒完全打通，嚴重阻礙三地人員、貨物、資金等要素的流動。市場經濟時代，數據共享能夠減少交易成本，提高效率，增強粵港澳三地以及粵港澳大灣區的競爭優勢。此外，數據共享有利於灣區數據融合，其既是數據利用的一種表現形式，也是推動數據流通的重要渠道。

首先，建立粵港澳大灣區數據共享交換機制。在內地，為了打破數據壁壘、促進數據流通，數據共享、信息共享的理念已提出多年，並逐漸深入人心。內地政府部門、企業、社會組織也通過體制機制建設推動數據共享。但是，粵港澳三地目前還沒有建立有效的數據共享機制。三地在大部分領域仍通過口耳相傳或傳送紙質資料等方式交換信息，形式落後，與粵港澳大灣區經濟發展的時代需求脫節。因此，構建數據共享交換機制尤為

重要。第一，粵港澳大灣區應當建設政務雲平台。通過“雲計算”技術，打造大灣區政務雲平台，挖掘、匯集粵港澳三地的數據資源，為粵港澳大灣區數據資源融合共享奠定堅實的基礎。由於建設雲平台技術要求很高，而政府部門往往缺乏這方面的專業能力，粵港澳大灣區可以通過政府主導、企業建設運營的方式建設大灣區政務雲平台。以雲為底座，由數字企業發揮專業技術優勢，在不同的應用系統中整合各類數據，並依托平台實現數據交換。⁷ 第二，構建跨政府、跨部門、跨行業的協作機制。充分的技術保障和科學的數據融合理念都離不開具體的主體以付諸實踐。而政府數據共享可以通過簽訂行政協議的方式促成。即要理清政府間以及政府職能部門之間的關係，暢通政府內部數據傳輸渠道，加快重點領域數據的收集與整合，並依托政府間、職能部門間的數據交換與共享平台，促使政府內部數據在大灣區跨城市、跨部門流動，打破“數據孤島”。申言之，粵港澳三地政府簽訂數據共享協議，明確各方職責，並由三地政府督促當地各級政府部門執行，輔以激勵約束機制保障實施。第三，創立數據中介制度。粵港澳三地政府聯合在大灣區內選出專業基礎紮實、技術設備先進的數據企業作為三地政府數據共享的中介，提供數據挖掘、數據分析、安全保障等專業服務。⁸

其次，建立數據共享責任機制。粵港澳大灣區跨境數據融合，缺少任何一方都是無法實現的。一方面，大灣區某一類數據融合時，如果出現 11 市任何一方沒有共享當地的數據，那麼從大灣區的整體性出發，該類數據是殘缺的，難以為灣區數字經濟發展和智慧灣區、數字灣區服務。另一方面，單一數據作用有限，數據價值的凸顯需要多維度數據相融合。例如，分析粵港澳大灣區低碳轉型情況，如果只分析使用煤、石油、天然氣、核能等不可再生能源的數據是遠遠不夠的，還要綜合風能、水能、海洋能等可再生能源和二次能源的數據，才能對大灣區能源使用數據進行全局性分析。通過建立數據共享責任機制，明確各方主體責任，層層傳導壓力，可促使三地政府部門種好共享數據這片“責任田”。具體而言，一是制定數據共享責任清單。“責任清單”是指將政府部門依法承擔的責任進行整理並公開，促使其能有效完成。⁹ 政府內部數據涵蓋地方決策、經濟走向等方面的重要信息，如果合作過程中只有部分參與方向其他參與方公開其內部數據，那麼政府內部數據交換與共享很可能因事實上的不公平而夭折。

⁷ 孫丕恕（2020-3-23）。“更好實現數據共用 賦能疫情防控”。《人民日報》。

⁸ 侯佳儀、董宏偉（2022-4-15）。“數據共用：打破數據要素市場壁壘”。《人民郵電報》。

⁹ 楊雪冬（2018-5-21）。“中國政府責任機制的鮮明特色”。《北京日報》。

此外，同類數據必須各參與方都共享才有意義，比如探究粵港澳大灣區旅遊發展現狀與未來走向，如果三地各級政府部門不主動共享或不如實分享，那麼作出的判斷與規劃的參考價值有限甚至可能因數據不全或不實造成形勢誤判，導致經濟損失。因此，可制定政府內部數據交換與共享責任清單，灣區內部各級政府按照該清單如實共享自身掌握的數據。當然，該清單只是共享的最低要求，如果主動共享更多更重要的政府內部數據，應該給予肯定和支持。值得一提的是，粵港澳三地數據管理部門應當定期商討並確定需要共享的數據，列出清單，按照“誰主管、誰提供、誰負責”的原則，要求各方對照清單在規定期限內認真履行數據共享的責任。二是建立趨同化的數據共享申請受理機制。粵港澳三地各城市應當建立較為統一的數據共享申請受理機制，避免因申請受理方式的差異阻礙了大灣區的數據共享。隨着灣區一體化程度越來越高，粵港澳三地人員往來愈發頻密。粵港澳大灣區採用趨同化的數據共享申請受理方式，有利於粵港澳三地居民不管在本地抑或是在異地都能簡單、便捷、高效地申請獲取異地數據，優化粵港澳大灣區營商環境。三地政府部門受理申請後應當出具受理函，對於灣區數據共享的申請，則不宜設置過多的形式化要求。三是健全數據共享供需對接機制。數據共享供需關係既表現在私主體與公主體之間，也表現在不同公權力主體之間。數據共享供需對接應兼顧私主體與公主體。由於政府部門職能分工細化，加之粵港澳三地部門架構和權責存在較大差異，導致大灣區內公私主體向境外政府部門申請數據共享比較困難。因此，一方面，粵港澳三地應當公開本地政府部門的架構設置、職能分工等，方便他方主體明確申請共享數據的主體。當然，也可以由粵港澳三地數據管理部門統籌協調該事宜。另一方面，數據接收方應當在規定期限內作出是否共享數據的決定，並向申請方反饋。

最後，推動數據共享標準趨同化。數據標準化是數據共享的關鍵，但是粵港澳三地採用的數據標準各異，造成粵港澳大灣區數據共享存在標準障礙。因此粵港澳大灣區應推動數據共享標準趨同。一是規範數據格式。規範灣區數據格式可從經濟型數據格式規範和高成本型數據格式規範兩方面着手。比較經濟的數據格式規範方式是由粵港澳管理部門協商制定《粵港澳大灣區數據共享標準化協議》，促進數據共享標準趨同。這種方式較為依賴三地數據管理部門的談判結果，屬於目前的理性型方式。另外，由於粵港澳長期使用不同的數據格式，公共管理部門及其他社會組織使用當地格式規範已成習慣，因此在執行三地協議上難度較大。另一種方式是借鑒港澳地區在公共網站頁面上劃分“中文簡體”、“中文繁體”、“英

文”等入口的思路，由粵港澳三地協同制定數據共享目錄，再通過技術業務外包，設置可兼容三種不同格式數據的共享端口。這種共享方式無需統一灣區數據格式，但需要花費較大的建設成本。二是確定數據共享類型。內地已有多個省市就數據共享進行專項立法，確立了以共享為原則，不共享為例外的公共數據共享原則，基本將公共數據共享類型劃分為無條件共享、受限共享和不共享數據。廣東省人民政府出台了《廣東省公共數據管理辦法》，亦將公共數據劃分為無條件共享、有條件共享和不予共享三種。粵港澳大灣區可以沿襲該分類方式，由粵港澳三地政府數據管理部門協商確定數據共享的類型及條件。

(2) 建立大灣區公共數據協調機制

第一，建立公共數據開放交流協調機制。粵港澳大灣區跨境數據流通需要各方的積極參與，任何一方缺席都會造成灣區數據無法融合。粵港澳大灣區各城市應當秉持互利共贏理念¹⁰，主動交流合作，推動大灣區公共數據開放邁上新台階。一是建立大灣區基礎數據庫和專題數據庫。粵港澳三地政府應當加大資金投入，共建大灣區人口分布、地理空間、電子證照等基礎數據庫，豐富信用、金融、醫療、交通、生態、市場監管、文化旅遊、社會救助、投資項目等主題數據庫。建立大灣區數據庫，能夠避免數據分散，降低冗餘度，有利於大灣區數據的集中控制，提高規模化水平。二是建立公共數據互聯互通平台。粵港澳三地城市應當按照共建共治共享的原則，依托各地現有公共數據平台，聯合打造大灣區公共數據互聯互通平台。數字時代，政府部門應當崇尚開放與共享，主動分享非涉密信息與公共數據，提高灣區行政效率，滿足三地居民的日常需求。所謂建設灣區公共數據互聯互通平台，並不只是平台技術系統的互聯互通，而是粵港澳三地在兼容的前提下提供接口，開放 API，以實質性化解平台間鏈接屏蔽等問題。¹¹ 三是建立公共數據授權運營機制。為保證國家安全、商業秘密安全和個人隱私安全，公共數據開放前往往需要脫敏。這個流程離不開資金支持，可通過系列程序，由政府部門依法授權具有特定資質的企業或機構運營，借助市場化手段收取適當費用，減輕公共財政負擔。“十四五”規劃提出：“開展政府數據授權運營試點，鼓勵第三方深化對公共數據的

¹⁰ 楊治坤（2017）。“區域經濟一體化中府際間利益的法制協調”。《廣東社會科學》，6，230-238。

¹¹ 周遠方（2024-1-26）。“互聯網大平台互聯互通，我們要準備哪些工具？”。

<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1724716533643136092&wfr=spider&for=pc>。

挖掘利用。”¹² 推動政府數據從共享開放到授權經營，可以有效激活政府的公共數據資源要素，加快大灣區數據資源資產化，推動數據的深度開發，助推粵港澳大灣區數字經濟高質量發展。¹³ 建立粵港澳大灣區公共數據授權運營機制，應當明確運營主體權責，保證運營流程公開透明，並制定運營行為規範，明確運營機構退出情形，強化對公共數據授權運營的監管，防止出現權力尋租。四是建立公共數據分級分類開放體系。當前，內地城市通過立法建立了公共數據分類開放體系，如上海劃分出無條件、有條件和不公開三類；浙江則劃分為無條件、有限制和禁止三類。又如，深圳也劃分為無條件、有條件、不開放三類。按照以往實踐的做法，政府主動開放的數據多是無條件開放類，總體上看，數據價值並不高。為進一步釋放公共數據價值、促進灣區數據交易，應當結合人群種類、數據安全性等方面綜合考慮，劃分為“主動開放類”、“依申請開放類”、“禁止開放類”三種，盡可能將不危害國家安全、商業秘密和個人隱私的高價值數據向市場主體和社會公眾開放，實現公共數據價值最大化。

第二，構建趨同化的公共數據目錄體系。政府部門掌握海量信息數據，這些數據“深藏閨中”是極大的浪費。數據具有時效性，長時間不被流通、利用不但毫無價值，而且浪費儲存空間。數據的開放依賴於數據流動，而數據流動的前提是公開。故而應當制定粵港澳大灣區公共數據開放目錄，並定期更新，促進公共數據向社會開放，推行數據“社會化”，從而鼓勵和引導市場主體和公眾通過“政用”、“商用”、“民用”深挖數據價值，實現政府、市場主體、公眾“共贏”。過去幾年，內地多個城市已組織開展政務信息資源目錄的編制工作。粵港澳大灣區可以借鑒內地城市經驗，對粵港澳三地的公共數據進行大普查，摸查當前灣區公共數據資源的基本情況，為確定粵港澳大灣區公共數據開放目錄提供依據。此外，還要明確公共數據資源的分類、元數據、編制要求等內容，為公共數據資源目錄的確定提供更為具體的方法和依據。¹⁴ 在完成各項準備工作後，粵港澳三地政府應當立足本地實際，協商統一標準和規範要求，分別制定趨同化的公共數據目錄體系。誠然，制定大灣區公共數據目錄體系絕非一勞永逸。隨

¹² 《中華人民共和國國民經濟和社會發展第十四個五年規劃和 2035 年遠景目標綱要》（2021-3-13）。《人民日報》。

¹³ 國脈電子政務網（2024-1-26）。“公共數據授權運營試點的建設要點”。
<https://www.163.com/dy/article/H7O5O3LV0518KCLG.html>

¹⁴ 儲昭武、李雪凝（2019）。“公共數據資源目錄體系研究及應用”。《信息技術與標準化》，5，10-14。

着經濟社會高速發展，尤其是數字時代的日新月異，數字化、網絡化、智能化加速演進，政府內部及社會對公共數據的需求在不斷地發生變化。因此，粵港澳大灣區還應建立公共數據目錄動態更新制度，定期對大灣區公共數據開展普查，及時更新三地公共數據目錄，提高公共數據質量。

（三）糾紛解決路徑

（1）建立數據質量投訴機制

數據時代“量”固然重要，“質”才是核心因素。¹⁵ 政府開放公共數據的目的是加快經濟社會發展，滿足生產、生活各項需求，提高群眾的幸福感和獲得感，因而提升公共數據的質量至關重要。低質量的數據不但無益於社會發展，還會造成存儲負擔。為此，粵港澳大灣區應當建立公共數據質量管理機制。一是建立公共數據質量核查和投訴機制。一方面，政府數據管理部門應當對灣區公共數據質量進行常態化核查，發現問題後立即依法整改；另一方面，公共數據使用者往往更能發現問題，所以應當建立灣區公共數據問題投訴機制，給予廣大公共數據使用者反映問題的渠道，問題的受理情況及解決方案須及時向投訴人反饋。二是建立健全大灣區公共數據糾錯機制。粵港澳大灣區現存數據海量，伴隨灣區數字經濟發展，數據還會不斷擴容。數據一旦呈指數級增長，難免會出現錯誤。為了保證大灣區公共數據的質量，應當建立健全公共數據糾錯機制，允許居民、企業、社會組織等主體向政府部門提出糾正錯誤的要求。粵港澳三地政府接到改正或刪除錯誤數據的申請後應及時受理，核實為確須調整的，應立即糾錯並發佈公告。

（2）統一大灣區數據糾紛申訴制度

隨着粵港澳大灣區跨境數據的流通愈發高效便捷，涉及的跨境數據糾紛難免越來越多。申訴制度是糾紛解決機制中較為靈活的一種，程序相對簡便，建立數據糾紛申訴制度，可以降低數據主體或者其他利害關係人的成本。

第一，成立公正、中立的數據糾紛申訴組織。由於數據糾紛的專業性、技術性要求較高，因此更適宜由熟悉數字科技的組織及人員處理灣區數據糾紛。可以由廣東省、澳門特區、香港特區政府的數據管理部門負責人組

¹⁵ 盤和林（2021-7-12）。“為數字服務確立數據使用規則”。《光明日報》。

成粵港澳大灣區跨境數據流通執行委員會，負責灣區數據糾紛申訴案件。這樣的人員架構配置，旨在保證申訴機構的公正性和中立性，提高處理結果的公信力。

第二，建立科學的數據糾紛申訴流程。數據糾紛申訴程序應當包括申請、受理、調查、審理和作出決定五個環節，其中最重要的是調查和審理。申請者提出申訴後，執行委員會應當及時告知申請者是否受理，不受理的應當出具書面意見並說明理由。在調查過程中，執行委員會應當多方面收集與數據糾紛相關的材料，秉持獨立、公正、客觀的辦案態度廣泛聽取意見，做到不偏袒。審理案件時，應當保證涉事方的知情權、參與權、聽證權、辯論權等權利，讓數據糾紛涉事主體充分表達意見。聽證程序可以由執行委員會啟動，也可以依涉事主體的申請啟動。舉行聽證應當提前將時間、地點告知涉事主體，給予涉事主體較為充分的準備時間。審理完畢後，執行委員會應當通過類似合議制的方式作出申訴決定並告知當事人，同時，要向過錯方提出糾正錯誤行為的建議。此外，執行委員會應當告知涉事主體所享有的訴訟權利，對申訴處理結果有異議的，可以在法定期限內向仲裁機構申請仲裁或向法院提起訴訟。