

数字法治政府建设:法理内涵、核心问题与实现路径

李 月

(中国政法大学 法学院,北京 100088)

摘要:法政策层面,数字法治政府已经明确成为现代政府治理的发展目标,但其建构路径等具体制度内容,尚未得以明确。理论层面,数字法治政府的内涵不仅在于实现数字政府的法治化和法治政府的数字化,更在于推动数字政府和法治政府的深度融合。现实层面,尽管我国在法治保障和数字赋能领域积累了一定的制度资源和实践经验,但是当前仍然存在目标异化、数据共享不畅和安全风险泛化、数字技术与法治建设融合障碍等困境。为契合数字法治政府的法理内涵,应当从发展目标、优化数据生态治理、数字和法治融合三个层面解决前述问题。坚守数字法治价值是确保数字法治政府建设保持正确发展方向的必要前提。促进数据开放共享并以法治保障数据安全,是助推数字法治政府建设基础性资源被有效利用的内在要求。加强数字政府建设的法治保障和法治政府建设的技术供给,是促进数字技术与法治建设充分融合的应有之义。

关键词:数字法治政府;数字法治价值;数字法治融合;数据治理

中图分类号:D922.1

文献标识码:A

文章编号:1008-7699(2023)04-0046-08

一、问题的提出

党的二十大报告首次将“坚持全面依法治国,推进法治中国建设”作为专章进行重点论述,同时作出“加快数字中国建设”的重要决策部署。近年来,党中央高度重视数字法治政府建设,开展了一系列战略部署。2017年,党的十九大报告明确了建设数字中国的重要战略地位。随后,党的十九届四中全会确定了数字化导向下行政管理和政务服务的转型目标。《法治政府建设实施纲要(2021—2025年)》作为重要纲领性文件,对科技保障法治政府建设的目标路径、基本要求、重点领域作出了规定,强调要着力实现政府治理信息化与法治化深度融合。紧接着,《“十四五”推进国家政务信息化规划》明确了2025年新型数字政府治理模式,即平台化协同、在线化服务、数据化决策、智能化监管。《国务院关于加强数字政府建设的指导意见》进一步从顶层规范部署、统筹协调机制、数字政府体系框架等层面,对数字法治政府建设提出了“整体协同、敏捷高效、智能精准、开放透明、公平普惠”的发展目标。近期,《党和国家机构改革方案》提出要组建国家数据局和相关省级数据管理机构,旨在统筹推进数字中国、数字经济、数字社会建设。

可以看出,随着数字技术与行政法治的逐渐互动,我国在法政策领域及时回应了人民群众和市场经济对政府数据开放、数据要素市场化配置改革的需求。^[1]但是从实践来看,全国各地数字政府建设与法治政府建设的融合度有待提升,法治体系不规范和运行机制不健全的现象较为普遍。这既不符合数字法治政府建设的稳定性和统一性要求,也反映出当前数字法治政府的法理内涵和实现路径尚不清晰,这严重制约了法治政府建设在数字化浪潮下的迭代更新。正如有学者所说:“任何缺乏理论反思的改革措施都可能引起截然相反的结果,实践中的操作性偏差是问题产生的后果而非问题的根源”^[2]。因此,从学理层面系统阐释数字法治政府建设的时代内涵正当其时。与此同时,全面梳理数字法治政府建设面临的核心

收稿日期:2023-03-20

基金项目:2021年国家社会科学基金重大项目(21ZDA050)

作者简介:李 月(1995—),女,山东济南人,中国政法大学法学院博士研究生。

问题,并进一步有针对性地提出新时代数字法治政府建设的实现路径,对深入贯彻落实党的二十大精神具有重要的现实意义。

有鉴于此,本文紧紧围绕党和国家有关数字法治政府建设的最新要求和改革举措,从顶层设计层面分析数字法治政府建设的法理内涵,揭示当前法治政府建设过程中存在的问题并提出制度完善之策。

二、数字法治政府的法理内涵

党的二十大报告提出了“建设数字中国”的目标,要实现该任务,必须以高质量的数字法治政府建设为前提。数字法治政府的法理内涵包括三个层面的内容:一是实现数字政府的法治化建设,二是实现法治政府的数字化建设,三是实现数字政府和法治政府的深度融合。

(一)数字政府法治化建设的必要性及内涵

数字政府的核心在于通过大数据、人工智能等数字化技术,提升政府进行重大决策、行政执法等社会治理的效能,同时增强公民参与政务服务和社会监督的便捷性和获得感。从政府治理的数字模式来看,通常表现为将外生数字技术植入政府治理内部流程,数字技术体现出明显的工具属性和应用价值,典型如初级阶段的政务服务平台等。这种模式的弊端是显而易见的:一方面,各级政府及其部门往往根据各自业务领域和管辖区域分别设立电子政务系统,造成行政管理资源浪费、数据流通壁垒等多项治理困境;另一方面,数字政府存在部分领域监管缺位和监管低效的窘境。

基于此,数字政府在规范性层面依赖法治化转型。规范化是“法治”的核心要义,法治化的数字政府在一定程度上就是实现数字政府的规范化。在组织结构层面,应当成立专门的行政机构,统筹数据资源整合共享和开发利用,有效降低各级各地政府搭建政务信息系统的建设成本;与此同时,在多级多方政务主体间实现数据互联互通,实现对数字政府的系统性监管。

因此,“数字法治化”的内涵在于使数字发展符合法治的规范化要求:一方面用法治来规范数字技术发展,另一方面为数字技术发展提供规范化的保障和监督。易言之,只有通过法治化的方式构建对数据等技术手段的制度性约束体系,才能增强数字化改革的稳定性和穿透力。

(二)法治政府数字化建设的必要性及内涵

法治政府的核心在于构建依法行政原则下的有限政府。依法行政作为现代行政法的基本原则,构成法治政府建设的基本要求。但是,随着政府治理对象的多元化和治理内容的复杂化发展,公民对法治政府的内涵提出了“服务型政府”“高效政府”等更加丰富的社会治理要求。其中,服务型政府以提升人民满意度为导向,将人民的需要和诉求作为政府治理的出发点和落脚点。高效政府集效率、效能和效益于一体:效率强调时间维度的及时性,效能强调治理能力维度的有效性,效益强调“成本-收益”模型中政府治理资源的最小化投入与治理效果的最大化回报。^[3]从前述法治政府的基础性内涵来看,单纯的依法行政只能满足最低限度的法治政府建设需求,难以达到政府治理现代化要求下服务型政府和高效政府的深层次目标。

“法治数字化”是助益于前述目标的有效路径。一方面,符合服务型政府的内在需求。传统政府以法治框架下的主体、对象、程序规范化为核心,而数字赋能后的法治政府直接以政务服务对象为核心。具体来说,由于数字赋能通常采用“人机结合”的模式,因此政务办理端口大多以公民视角设置办事机制,直接提升公民参与政务办理的便捷度和体验感。另一方面,符合高效政府的内在需求。科层体制的组织结构僵化、治理事项碎片化、政务服务分裂化等弊端对传统法治政府的高效运行形成制约。而数字赋能后的法治政府能够突破科层治理的空间限制,以具有穿透性的线上“政务云”方式构建起政务活动的全流程、全覆盖、全时效样态。

因此,“法治数字化”旨在以数字技术为法治建设赋能,提高行政效率、助力科学决策、保障结果正义。这就意味着,数字法治政府建设不仅要实现数字赋能法治的目标,如建设信息平台、完成跨区域的数据互

联互通、优化公共服务等,更要助力于对社会公众有关“服务型政府”“高效政府”等现代政府建设高位阶发展目标的回应。

(三)数字政府和法治政府深度融合的表现形式

在上述目标导向下,现代政府深度转型的未来路径应当是实现数字政府和法治政府的深度融合。从融合方式来看,对“科技赋能”的理解不再局限于工具理性层面,而是强调数字技术对政府治理理念和体制机制的更新;从融合深度来看,数字法治政府在前期追求“以数据赋能提升政府治理成效”的基础上,还应当进一步将融合目标扩展至“对数字技术进行治理”,对数据形成规范化的有效监管;从融合范围来看,不仅强调数字技术要在基础设施层面融入政府治理机制,同时也应当关注由数字、法治融合引发的机构职能、工作规则等组织形态和制度规范层面的融合变革。

综上所述,数字法治政府作为法治政府的升级版,是指数字科技为法治政府建设向纵深发展提供方向指引并实现技术赋能,法治为数字政府建设提供规范保障和制约监督机制,目标在于实现政府治理科技之维与法治之维的深度融合。

三、数字法治政府建设面临的核心问题

在当前数字法治政府建设目标指引下,如何精细化实现法治政府与数字政府的深度融合,是亟待解决的关键命题。依据数字法治政府建设的法理内涵,其并非停留在法治政府“数字化发展”的初级命题,而是应当实现“数字政府法治化”和“法治政府数字化”两方面改革措施的充分融合。但是从当前的实践来看,数字法治政府建设过程中出现了目标异化、数据共享不畅、安全风险泛化、数字技术与法治理念融合障碍等困境。这些问题不容忽视,它们在很大程度上给数字法治政府的理念和实践效果带来了严峻的挑战,事关法治政府数字化转型的合法性基础。

(一)数字化建设的目标异化

当前政府数字化进程中,部分领域出现了目标异化的风险,数字技术的工具性价值定位呈现出模糊化的趋势。具体来说,存在“为了数字化而数字化”的“数字至上”观念,忽略了数字赋能法治政府建设应当秉持的服务性、公平性等更高的价值理念。在数字法治政府建设过程中,制度发展的目标决定了为达到这一目标而应当采取的具体措施。易言之,正确的目标方向决定数字法治政府建设的成败。因此,对“目标异化问题”的分析具有急迫性,将直接决定数字法治政府的发展态势。

一方面,以“数字化”为目标,导致工具价值错位。理想状态下,建设数字法治政府的关键方式和内在动力,在于数字通信、数字服务以及数字行为等技术性手段。^[4]具体来说,数字通信应当成为增强行政效率的重要方式;数据平台、掌上APP等数字服务应当成为提升行政管理效能的核心环节;自动化行政、非现场执法等数字行为应当成为助推政府科学决策、丰富执法手段的关键支撑。而当下,部分地区出现了“为了数字化而数字化”的现象。例如,有的地方政府部门开发各种使用效率低的掌上APP,或者把数字政府建设视为“炫技”的手段,数字化的人机交互界面内容繁复、形式众多,但是老百姓却难以精准找到个案所涉的政务服务端口。^[5]这难谓善治,甚至已经造成了数字浪费,无法充分发挥数字化作为治理工具的良好效能,也难以通过政务服务机制本身的完善实现现代政府的自我改进和自我修复的目的。

另一方面,以“完全数字化”为目标,忽视法治政府建设所必须坚持的“公平对待原则”。“公民在法律面前一律平等”是《中华人民共和国宪法》规定的基本原则。虽然数字化行政能够有效助推行政执法的高效性,但是数字化的过度扩张也在一定程度上影响了法治的公平原则。例如,随处安置的摄像头在提升执法效率的同时进一步压缩私人空间,面临过度限制公民基本权利和自由的质疑。同时,过度数字化也难以满足弱势群体对“逆数字化”的需求。数字化行政并非单单要求公民具备一般民事权利能力和民事行为能力,更要求公民具有使用数字技术的能力。然而,现实生活中,部分弱势群体因为数字能力的缺失而被隔离在“数字红利”之外。例如,对于老龄、贫困、偏远地区和身体残疾者来说,年龄、物质条件、身体

状况等因素导致的“数字鸿沟”使其无法通过线上方式参与行政活动并发表意见。^[6]更有甚者,个别地区因过度追求数字化而建立了完全电子化办事窗口,严重侵害了这类群体通过传统的线下方式正常办理业务的权利。

(二)数字法治政府建设的数据困境

《中共中央、国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》(以下简称《意见》)规定了完善要素市场化配置的改革方向,数据已经成为为法治赋能的核心生产要素。理想状态下,数据的高效利用应当成为数字法治政府建设过程中的必然选择。而从现实情况来看,高质量的数据却是目前我国相对短缺的数字化资源。虽然我国的数据体量庞大,但并不代表这些数据均可资利用。数据作为数字法治政府建设过程中最基础的生产要素,若其得不到有效利用,将直接影响到数字法治政府建设的实践进程。基于此,剖析当前实践中面临的数据困境,是有效推动数字法治政府建设的内在要求。

一是数据共享不畅。数据融通是指“数据的聚集、共享和开放”^[7]。数据的跨界流动是政府全面数字化转型的动力与前提。^[8]《意见》提出了“促进政府数据开放共享”的严格要求。但我国的数据融通实践与《意见》的要求尚有差距,科层体制下的多个数据系统之间存在行政管理壁垒和业务交流滞碍,出现了不同程度的“数据孤岛”“数据部门主义”等问题。例如,在个别地区,公民每办理一类业务便需要下载相关的APP,各部门的数据库之间互不相通,严重影响了政府的数字化转型。除此之外,不同行政部门的数据存储形式存在较大差异,导致数据在集中处理时面临难以统一的困境,阻碍数字法治政府的发展进程。当前并未针对前述问题形成有效的规制措施,这就导致现有大量数据资源被封存或搁置,无法实现助推法治政府建设的应有价值。

二是数据安全风险泛化。数据本身不存在价值,只有经过处理、分析、挖掘后所得到的信息结果才具有数据价值,以指导决策、实践。^[9]因此,从数据价值的产生过程来看,数据的流动和处理是创设数据价值的必要条件。而数据流动和处理过程中参与主体多元,处理过程具有高度专业性和复杂性,这也导致了数据安全问题。数据可能存在泄露个人隐私的风险,若被滥用可能损害公民利益。数据安全不局限于个人信息安全,也包含公共安全和国家安全。例如,在人工智能领域,在算法设计或数据训练时投放“污染数据”会导致人工智能决策偏差。再如,“滴滴出行”APP违法获取个人信息和数据并泄露至境外,境外不法势力对其进行处理分析后可能对我国国家安全造成更深层次的威胁。除此之外,滥用数据也是数据安全问题产生的根源之一,“大数据杀熟”、定向推送违法虚假信息等现象,均在一定程度上增加了社会不和谐因素。上述数据安全风险对政府数据聚集、开放、共享带来了新挑战,直接关系到数字法治政府建设的成效。

(三)数字技术与法治建设的融合滞碍

数字技术和法治建设作为两个基础性要素,对数字法治政府建设分别发挥着不可替代的关键作用。如前文所述,数字法治政府的法理内涵在于数字政府和法治政府的深度融合。一方面,缺乏法治化转型的数字政府面临数据共享不畅、行政资源浪费、监管失灵等困境;另一方面,缺乏数字化转型的法治政府面临难以彰显服务效能、难以提升行政效率等困境。因此,数字技术与法治建设的融合,是决定数字法治政府能否实现高质量发展的关键所在。基于此,充分认识当前数字技术与法治建设融合过程中困境产生的原因,是助推数字法治政府向纵深发展的前提。

一是数字技术发展的制度供给不足。一方面,法律的滞后性使得数字技术缺少必要的法治约束。数字技术呈现出迅速扩张的趋势。“监控国家”就是在这一背景下出现的,针对全程、无死角监控以及算法决策、算法黑箱等问题,至今没有完善的制度对其加以规范。更进一步,还衍生出数字技术失控、公民隐私泄漏、个人信息侵权等问题。然而,国家机关中技术和法治综合型人才极其有限,数字技术开发工作也往往外包给技术公司。^[10]这也就导致了“法治与技术难以互通”的局面:法治监管者难以深入涉足技术开发领域,法治难以对技术开发和运行开展有效监管。另一方面,缺乏对电子平台较为完备的责任约束体

系。由于电子平台涉及大量数据信息,因此平台活动具有较强的公共属性,相应地,电子平台作为社会行政的重要主体,担负着重要的公共治理职责。但是,如何从法律规范层面厘定平台责任的认定标准,并进一步对电子平台施加精细化的法律规制措施,仍然有待深入研究。

二是数字行政的程序法治亟待规范。数字技术在行政执法实践中存在剥夺行政相对人程序权利的问题,典型如当事人陈述申辩的权利被压缩,直接影响到数字化和法治化的融合进程。自动化行政涉及行政程序的重大变革,在提升公共管理效率的同时体现出较为明显的弊端:无法实现个案当事人当面告知、陈述理由、提出申辩等程序权利。例如,在部分交通处罚案件中,个别行政相对人被“电子警察”作出上百次行政处罚,却未能及时接到处罚通知。^[11]聚焦于行政端对有序数字化治理的需求、公民端对保障合法程序权利的需求,数字技术对法治政府内涵中的“程序正当性”形成了一定程度的挑战,难以兼顾双方主体的价值需求。

三是自动化行政引发对行政裁量结果的正当性质疑。自动化裁量结果由算法产生,缺少人工裁量的灵活性、人性化,受制于算法的程序设定和数据信息的客观获取。同时,自动化行政无法考虑相对人的动机、过错等主观因素。在当前数字治理尚未完全实现智能化的背景下,自动化行政将执法人员所特有的个案性裁量优势从行政行为中剥离,存在着影响行政处理结果公正性的可能。除此之外,自动化行政决策的法治监督不足,对于普通公民来说,数字化行政过程具有隐蔽性的特点,由此引发自动化行政结果的正当性问题。诸如自动化行政是否考虑了相关因素等命题,目前无法准确适用行政裁量基准,这直接导致了难以对自动化行政裁量形成有效的法治监管。

四、数字法治政府的建设路径

实现数字法治政府建设的深层次发展,有必要针对当前目标异化、数据困境、数字与法治融合滞碍等难题提出具有可操作性的解决对策。具体建设路径主要包括:坚守数字法治价值、优化数据生态治理、推动数字与法治充分融合。

(一) 坚守数字法治价值

数字法治政府建设应当以“良法善治”作为首要目标。任何改革都要于法有据,数字法治政府建设也要坚持良法先行,为数字化提供法治保障。自由、平等、公正等理念是“良法”的应有之义,为数字法治政府建设提供了法理层面的价值内涵。数字法治政府建设对个人权利的影响较大,尤其在个人信息保护领域,个人信息的采集、处理、利用等环节均存在被侵权的风险,因此在法律层面建构个人隐私和个人自由的保障体系尤为重要,主要表现在加强法律约束、契约约束和道德约束等方面。^[12]如前文所述,数字技术的发展也带来了数字歧视、数字鸿沟等不平等现象。法治价值在很大程度上是指维权和控权。^[13]在数字法治政府建设过程中,维护公民的数字平等权是维权的重要组成。要实现良法善治语境下的平等价值,就要照顾不同地域、年龄群体的数字能力和需求,促进数字法治成果的普惠式发展。

(二) 优化数据生态治理

数字法治政府建设离不开数据,数据治理是数字法治政府建设的重要内容。最新《党和国家机构改革方案》已经印发,国家层面组建国家数据局。在此重要的历史背景下,完善数据法律制度建设、促进数据的有序整合,并进一步统筹数据共享、保障数据安全,是数字法治政府建设的重要发展机制。

1. 促进数据共享

数据只有高度开放、顺畅共享,才能在交互中释放出更大的价值和潜力,以此夯实数字法治政府建设的基础。数据的开放和利用必然要突破地域和时域限制,而当下的数据融通却面临部门间、地域间的掣肘难题,如数字平台重复开发、平台间数据互不相通等。在国家建立数据局的体制下,明确各政府部门数据开放、管理和利用的法律责任,能够为其有效行使协调职能提供制度保障。与此同时,在法律规范中准确厘定数据开放的范围具有必要性。具体来说,应当明确绝对不公开、相对不公开和主动公开的事项,确

定涉及国家秘密、公共利益、个人隐私相关数据的开放标准,并对特定信息的脱敏处理规则作出规定。

数据可资利用是数据开放的高阶状态。数据开放不代表数据就能被利用。有学者指出,数据要达到被使用的条件,必须具备一致性、准确性、完整性和可靠性等特点。^[14]其中,一致性指数据需要以相同或类似的结构格式呈现,准确性指数据内容正确无误,完整性指数据体量满足任务需求,可靠性指数据展示的信息可资信赖。从前述四方面要求来看,一致性具有被最先实现的可能。因此,现阶段应当将数据治理的重点聚焦于一致性层面,为未来进一步实现数据的准确性、完整性、可靠性奠定基础。具体来说,应当在国家层面明确数据存储、利用、开放的形式标准,使数据在全国范围内可供聚集、处理、分析,以促进数字法治政府建设的整体性。

2. 保障数据安全

党的二十大报告提出,应当坚决维护国家安全。数据安全不仅是国家安全的重要组成部分,也关系到公民的个人信息安全、个人隐私等权利。当前,数据安全风险出现泛化趋势,完善法律制度是提升数据治理成效的前提。《数据安全法》针对“重要数据”建立了数据安全制度,包括分类分级保护、安全评估、应急处置、安全审查等制度,以加强对数据的保护和管理。但是上述制度目前尚缺乏具有实践指导性的具体落实标准,例如,针对分类分级保护制度仍未出台有关行业进行数据分类分级的具体实施细则。再如,应然状态下,对数据的审查强度应当与数据的重要性相对应。这就对数据审查规则提出了进一步细化的要求,应当建立数据重要性的分级判断标准,并进一步构建对应的审查规则和审查后归责原则。但是,目前尚未形成有关前述内容的较为系统性的法律规则。因此,要实现保障数据安全的目标,有必要进一步推进数据分类分级处理、完善数据安全审查法律机制等。

具体来说,数据分类分级是指将数据按照不同属性进行分类,并按照对公民权利、国家利益的影响程度分级。在数据分类时,需要明确分类主体、分类原则等,规范数据分类方式、名称,保障公开数据的有效利用。在数据定级时,要考虑数据的敏感程度、可公开性等,还需照顾各行业对数据管控要求的差异,确保数据定级符合行业实际,具有可执行性。数据安全审查制度主要是针对涉及国家安全、公民重大利益的数据而进行安全审查的活动。跨境数据流动成为国家数据安全的潜在影响因素,应当对跨境数据进行事前事中事后的全流程监管,明确惩处措施并加大惩处力度。更进一步,危及国家安全的数据流动也存在影响公民重大权益的可能性,对此可建立申诉制度,畅通公民监督渠道,以充分保护公民的个人权利。

(三) 推动数字法治融合

实现数字化和法治化的深度融合,是建设数字法治政府的核心内涵。数字化在助推科学民主决策、推进智慧执法、优化平台化政务服务等方面发挥了重要作用。就目前的发展来看,数字技术的发展和应用远远快于法治反应速度,数字与法治融合的障碍主要存在于数字化的法治保障和约束不足。因此,应当从制度建设、算法规制、程序优化等方面加以完善。

1. 加强数字法治政府建设的制度供给

加强数字法治政府建设的制度供给,是满足国家层面战略要求和地方层面实践需求的必要举措。近年来我国数字立法发展较快,网络安全、数据安全、电子商务、个人信息保护等重点领域纷纷出台单行法律规范,有关数字立法的基础性规则已经基本完成。2016年《网络安全法》的颁布实施改变了数字政府立法位阶低的局面,后续出台的多部法律文件也陆续将推进大数据发展、政务信息资源整合等法律政策以法规范的形式体现出来。^①可以说,法律层面对数字政府建设的主要领域进行了框架性的制度规范,已经能够基本满足“有法可依”的规范性要求。

但是,数字法治政府建设是一项整体性、全局性、基础性的社会变革,现行框架性制度规范并不能完

^① 有关数字政府建设的法律制度以行政法规为主,例如《促进大数据发展行动纲要》《政务信息资源共享管理暂行办法》《推进“互联网+政务服务”开展信息惠民试点实施方案》等。

全满足法律规范的全面性要求,数字法治体系化建设仍然应当进一步加强。2023年3月16日,国家互联网信息办公室对数字立法作出最新指示,要求进一步加强数据、平台、技术等方面的立法工作。^①因此,应当尽快在数据产权、信息采集利用、平台责任、算法规制、自动化行政等领域不断完善数字法治规范体系。此外,为增强数字立法的全面性,还应当在法律框架之下,以行政法规、地方性法规、部门规章等规范形式作出配套实施的细化规定。唯有此,才能构建起完整的数字法治政府制度规范体系,进一步满足数字法治政府建设的需求。

2. 确保数字算法开发的规范性

数字技术开发依赖于编码和算法,这就决定了算法在数字法治政府中的核心要素地位。算法设计和代码编写过程中必然会融入数据处理主体自身的喜好或偏见,倘若该主体对法规范内容和行政程序曲解或者掺杂私人情感,则将直接导致数字行政结果的非正义。因此,应当从法律层面增强数字算法开发的规范性,重点在于对算法和编码进行释明与公开。从世界范围看,各国对算法公开的治理尚处于初始阶段,公开标准不明、实践指导不足等成为制约各国数字化转型的重要因素。对算法和编码进行公开并加以释明是避免算法黑箱、促进数字法治政府有序发展的重要方式。同时,引入社会专业力量进行监督也是实现数字政府合法性追求的必要方式。中立的第三方机构具备专业手段和人才保障,此机制旨在通过外部专家力量对算法进行民主监督,从而提升数字决策的科学性、合法性、合理性。

3. 规范数字化行政的正当程序

数字行政伴随执法非现场性、行政裁量非公正性等缺陷或质疑,不符合行政法治中程序正当的生成逻辑,应当进行针对性的程序完善,以实现政府决策向规范价值的回归。一方面,通过事后行政救济弥补公民程序权利限缩的缺陷。如前所述,封闭的代码运行代替了传统面对面的执法方式,相对人的申辩、申诉等权利都不同程度地被限缩。事前、事中的程序性权利受限缩需要从事后程序中予以救济,这就要求行政机关应当为相对人提供畅通的异议渠道,重点在于应当保障相对人享有充分的陈述申辩权。^[15]另一方面,优化数字裁量。结果公正是数字裁量具有必要性的前提,形式公正是结果公正的首要保障。形式公正即平等对待所有相对人,这就要求在数字行政中嵌入一系列公平性要素,如在主体身份识别前确定自动化处理策略,且不受利益相关方操控。同时,为相对人提供必要的人工处理选项,保留人工裁决的最终处理权,以规避“数字即权力”的风险。

结语

全面推进数字法治政府建设是党和国家未来一段时期内的重点任务,是全面建设社会主义现代化国家的必然选择。当前,数字化的发展速度明显快于政府治理的法治化进程。面对数字技术突飞猛进的现实情况,应当加快建设法治监督与制约机制,防范数字技术可能出现的法治溢脱、规制逃逸等现象。有效的法治协同保障机制是实现数字化稳定发展的内在核心动力。因此,应当对数字化发展采取审慎包容的态度,避免因过度监管和制约而抑制数字技术的发展活力,阻碍数字技术推动政府优化职能、科学决策、高效行政等功能的有效发挥。基于此,应当以良法善治作为数字法治政府建设的根本价值,在“以人为本”的价值导向下推动数字化、法治化的深度融合。

参考文献:

- [1] 马怀德. 新时代法治政府建设的使命任务[J]. 政法论坛, 2023(1): 14-27.
- [2] 侯学宾. 裁判文书“不公开”的制度反思——以离婚诉讼为视角[J]. 法学, 2022(2): 97-111.

^① 2023年3月16日,国家互联网信息办公室网络法治局局长李长喜在《新时代的中国网络法治建设》白皮书发布会上表示,新时代的网络立法具有位阶逐步提高、重视科学民主的立法过程、开创性和引导性突出三个特点,未来将进一步完善数据、平台、技术等方面的立法工作。

- [3] 曹蓂. 论我国法治政府建设的目标演进与发展转型[J]. 行政法学研究, 2020(4):114-132.
- [4] 鲍静, 范梓腾, 贾开. 数字政府治理形态研究:概念辨析与层次框架[J]. 电子政务, 2020(11):2-13.
- [5] 马亮. 数字政府建设要以人民为中心[EB/OL]. [2023-03-11]. https://guancha.gmw.cn/2022-04/20/content_35673737.htm.
- [6] 克劳斯·施瓦布. 第四次工业革命——转型的力量[M]. 李菁, 译. 北京: 中信出版社, 2016:97-98.
- [7] 丁煌, 马小成. 数据要素驱动数字经济发展的治理逻辑与创新进路[J]. 理论与改革, 2021(6):128-139.
- [8] 解志勇. 数字法治政府构建的四个面向及其实现[J]. 比较法研究, 2023(1):1-18.
- [9] 刘金瑞. 数据安全范式革新及其立法展开[J]. 环球法律评论, 2021(1):5-21.
- [10] 劳伦斯·莱斯格. 代码2.0:网络空间中法律[M]. 李旭, 等, 译. 北京: 清华大学出版社, 2009:2.
- [11] 马颜昕. 自动化行政方式下的行政处罚:挑战与回应[J]. 政治与法律, 2020(4):139-148.
- [12] 刘权. 论互联网平台的主体责任[J]. 华东政法大学学报, 2022(5):79-93.
- [13] 李旸. 法治:现代社会治理的基本方式[M]. 北京: 人民出版社, 2014.
- [14] 盛小平, 田婧, 向桂林. 科学数据开放共享中的数据质量治理研究[J]. 图书情报工作, 2020(11):11-24.
- [15] 胡敏洁. 论自动化行政中的瑕疵指令及其救济[J]. 北京行政学院学报, 2021(4):81-88.

Construction of Law-Based Digital Government: Its Connotation, Core Issues and Realization Paths

LI Yue

(School of Law, China University of Political Science and Law, Beijing 100088, China)

Abstract: At the level of law and policy, the construction of law-based digital government has clearly become the goal of modern governance, but the specific institutional stipulations about its construction paths have not yet been clarified. At the theoretical level, the connotation of law-based digital government is not only to realize the rule of law for digital government and the digitalization for law-based government, but also to promote the deep integration of digital government and law-based government. At the practical level, although China has accumulated certain institutional resources and practical experience in the fields of the rule of law and digital empowerment, there are still dilemmas such as alienation of goals, poor data sharing and generalization of security risks, as well as stagnation in the integration of digital technology and law-based concepts. In order to realize the jurisprudential connotation of law-based digital government, the aforementioned problems should be addressed from three aspects: development goals, improvement of basic elements, and integration of digitalization and the rule of law. Adherence to the value of digitalization and rule of law is a necessary precondition to ensure that the construction of law-based digital government develops in the right direction. Promoting data openness and sharing and guaranteeing data security by the rule of law is an inherent requirement to promote the effective use of the fundamental resources during the construction of law-based digital government. Strengthening the rule of law in the construction of digital government and the technological support in the construction of law-based government is the proper way to promote the full integration of digital technology and law-based construction.

Key words: law-based digital government; value of digitalization and the rule of law; integration of digitalization and the rule of law; data governance

(责任编辑:董兴佩)