

# 数字法治政府的要素、挑战与变革

阎静宇

(中国政法大学法学院,北京100088)

**摘要:**数字技术正深刻重塑国家治理体系。作为数字与法治相互赋能并融入数字治理元素的新型政府,数字法治政府既体现了传统政府治理与数字时代的融合发展,也体现了政府治理模式向网络化转型的趋势,显著区别于电子政务与传统数字政府概念。其基本要素在于数据驱动、技术创新、制度保障与伦理引领,要求强化信息化平台建设、促进政务数据有序共享、推进国家治理体系和治理能力现代化、优化政府治理与公共服务,以及持续深入推进法治政府建设。但我国数字法治政府建设,目前仍面临着顶层设计、行政相对人、行政主体等诸多方面的挑战。未来,需要在顶层设计上构建数字法治体系,在技术升级上实现从人工受理到算法分析的演进,在方法探索上深化从数据共享到数据治理的拓展。数字法治政府建设也是一项综合性的系统工程,需要多方协同配合和持续推进,推动国家治理体系和治理能力现代化迈向新高度。

**关键词:**数字法治政府;数字技术;法治政府;治理体系;治理能力

中图分类号:D922.1

文献标识码:A

文章编号:1008-7699(2025)03-0087-09

## 一、引言

信息化时代浪潮奔涌而来,数字技术迅猛发展,正以前所未有的方式重塑国家治理各领域。2021年8月,中共中央、国务院印发《法治政府建设实施纲要(2021—2025年)》(以下简称《纲要》),指出要“健全法治政府建设科技保障体系,全面建设数字法治政府”。2022年6月国务院发布《国务院关于加强数字政府建设的指导意见》(以下简称《意见》),提出“全面建设数字法治政府”“加快完善与数字政府建设相适应的法律法规框架体系”,标志着我国数字法治政府建设进入了一个全面加速的新阶段。在这一背景下,学术界对数字法治政府的研究呈现出双重视角并进的态势。一方面,学者们聚焦法治化的核心维度,深入剖析了数字时代背景下行政法治的演进路径。<sup>[1-3]</sup>另一方面,理论界对数字化视角的引入,为数字法治政府研究开辟了新路径。<sup>[4]</sup>数字法治政府不是“数字政府的法治化”或者“法治政府的数字化”,而是数字政府与法治政府建设的协同推进、深度融合、相互交融,不能孤立地从一个角度去讨论。尽管已有学者从实践角度对数字法治政府进行了广泛而深入的研究,<sup>[5]</sup>但对其发展历程的系统梳理却显得相对薄弱,可能导致数字法治政府建设过程中,因缺乏对其历史脉络的深刻理解与把握,而影响政策措施的科学性与有效性。

任何概念的形成与发展都是社会历史进程的产物,<sup>[6]</sup>数字法治政府的形成亦不例外。它承载着特定社会背景下的价值追求与实践探索,其内涵与外延随着时代的变迁而不断丰富与拓展。基于此,本文通过追溯“数字法治政府”概念的形成与发展,深入剖析其要素与价值,揭示数字法治政府建设过程中面临的多重挑战,并分析由此引发的新型治理模式在制度、技术、方法上的变革,以期为数法治政府的科学构建与有效推进提供理论支撑与实践指导。

收稿日期:2024-06-19

基金项目:国家社会科学基金重大项目(21ZDA050)

作者简介:阎静宇(1998—),女,辽宁丹东人,中国政法大学法学院博士研究生。

## 二、数字法治政府的概念解析与基本要素

### (一)数字法治政府的政策演变

“数字法治”理念首见于2018年司法部印发的《“数字法治、智慧司法”信息化体系建设指导意见》，至2021年《纲要》正式提出“数字法治政府”创新概念，标志着我国法治建设的数字化转型实现关键跃升，也明确了“数字法治政府”作为法治政府建设的一个方面，将通过“坚持运用互联网、大数据、人工智能等技术手段”推动依法行政。<sup>[7]</sup>2022年6月《意见》进一步指明了数字法治政府的建设方向；同年，中共中央、国务院发布《关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》，从产权、流通、收益分配、安全治理四个维度初步构建了我国数据基础制度框架。可见，数字法治政府的提出，经历了将“数字法治”融入智慧司法，到“提升法治政府建设数字化水平”，再到完善数字政府的法律法规制度的演变过程，反映了政府治理理念的变化。综合而言，数字法治是以人民为中心，将法治融入智慧政务，实现政府治理数字化转型的重要部分；由此，数字法治政府是数字与法治相互赋能并融入数字治理元素的法治政府，<sup>[8]</sup>不仅是传统法治政府的数字化转型，更是数字与法治的交流融合、相辅相成，既体现了传统政府治理与数字时代的融合发展，也体现了政府治理模式向网络化转型的趋势。因此，数字法治下政府治理形态的转变具有现实必要性和可能性，也是推动实现依法行政，提升政府治理现代化水平的内在要求。

### (二)数字法治政府与相似概念的比较

在探讨数字法治政府的内涵与价值前，有必要将其与电子政府、数字政府及传统法治政府等概念进行对比分析，以便更清晰地界定数字法治政府的独特性与发展脉络。

#### 1. 电子政府与数字政府

电子政务或电子政府的概念源自于对“e-government”不同语境下的翻译，这个单词还曾被翻译成“电子化政府”“连线政府”“网络政府”“在线政府”“虚拟政府”等称谓。这些说法区分不明确，在实际使用过程中也存在区别，但却常常被混为一谈。<sup>[9]</sup>事实上，电子政府作为一个实体化的概念，反映了治理的理想目标；电子政务则以一个程序化的概念意蕴动态过程。电子政务既是建设“现实政府”和“电子政府”之间的桥梁，也是实现电子政府的先导和基础，电子政府则是电子政务的发展趋势。美国于1993年率先提出“e-government”概念，并在该领域的研究与实践上始终处于国际领先地位。我国在2002年发布的《国家信息化领导小组关于我国电子政务建设指导意见》中，首次提出“电子政务”概念，并在此后一段时期内落地、落实，相关建设初见成效。

但是，随着时代发展，科学技术正以前所未有的速度突飞猛进，“e-government”一词已经不能覆盖当前政府发展的内涵与外延，“数字政府”概念被引入。作为电子政府的战略升级形态，“数字政府”的全球实践始于2010年代初期，具有里程碑意义的事件是，美国奥巴马政府于2012年5月颁布《数字政府：构建21世纪平台以更好服务美国人民》战略文件。以此为节点，电子政府正式向数字政府转型的全球进程获得制度化推进。2017年习近平总书记指出要“加快建设数字中国”，同时要“运用大数据提升国家治理现代化水平”。至此，“数字政府”在我国虽未以明确的概念词汇出现，但兼具数字性与法治性的政府治理模式初见雏形，并成为“数字中国”的重要组成部分，是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。2018年“数字政府”一词开始在贵州、广东、浙江等地方治理文件中出现，围绕“数字政府”建设的地方规划也相继出台，使得“数字政府”概念的内涵得到了进一步强化。2019年10月中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)中，首次以明文形式提出“推进数字政府建设”，并在“十四五”规划中专门提出加强数字政府建设，要求充分挖掘数据潜力，推动网络强国建设，加速数字经济发展，用数字化的方式来推动生产方式、生活方式、治理方式的全面变革。至此，电子政务、电子政府与数字政府的概念得以清晰区分，且研究过程中，电子政务一词多用于计算机、信息、互联网等领域，数字

政府则成为行政学关注的焦点。从政务到政府的转变,既是治理视野从局部到整体的升级,也是治理目标从职能型政府到服务型政府的提升。

## 2. 数字法治政府与数字政府、法治政府

2004年国务院颁布《全面推进依法行政实施纲要》,首次以正式文件的形式明确提出建设法治政府的奋斗目标;2019年10月发布的《决定》中进一步提出建设数字政府的目标,2021年印发的《纲要》中更是首次提出“全面建设数字法治政府”。从“法治政府”到“数字政府”再到“数字法治政府”,三者之间绝不是简单的非此即彼关系,而是既有共性也有差异的治理要求逐级提升。在共同点上,这三者的落脚点都在“政府”,最终目标都是探索建立一个什么样的政府。在差异性上,数字政府建设偏向于对管理手段进行数字化升级,强调通过大数据治理、人工智能和互联网促进传统政府转型,而且认为管理手段的“数字化”指数越高,相应的数字政府的建设程度越高。需要强调的是,此处的“数字化”并不局限于反映治理能力和治理手段的转型程度,其还有更广泛的外延。与之相对应的法治政府则着重政府行使国家行政权的法治化,认为“法治化”程度越高,法治政府建设的成果越为显著。当同时推进政府“数字化”和“法治化”建设时,这些手段所指向的目标政府就是“数字法治政府”,旨在通过“数治”不仅革新政府的行为模式与治理理念,更在制度层面实现深刻变革,塑造出一个职责界定清晰、严格依法行政的现代化政府治理体系。<sup>[10]</sup>

### (三) 数字法治政府的基本要素

对数字法治政府建设路径的分析植根于基本要素的清晰认知,这些要素不仅构成了数字法治政府的基本框架,也指引着政府现代化建设的未来方向。

#### 1. 数据要素

数据是数字法治政府的核心资源。《意见》明确指出,数据赋能是推动政府治理现代化的关键。构建并完善数据治理体系,强化数据的汇聚、融合、共享与开放,是确保数据在法律框架内有序流动、充分发挥其作为基础资源和创新引擎功能的关键。通过对数据的高效利用,政府能够更具针对性的出台政策制度,提供更为优质的服务,为经济社会发展注入强大动力。同时,政务数据的互通共享可提升治理能力,数字技术的深度融合与应用则进一步推动了政务流程的智能化改造,<sup>[11]</sup>弥补了传统行政程序在数字化场景下的不足。

#### 2. 技术要素

数字法治政府建设有赖于数字技术的全面应用。《纲要》提出:“坚持运用互联网、大数据、人工智能等技术手段促进依法行政,着力实现政府治理信息化与法治化深度融合”。随着“互联网+技术”的应用普及,数字时代公民的权利意识不断增强,对政府治理效能提出更高要求,传统法治政府提供的服务已无法满足人民对于现代政府治理的期许。新的历史时期,我国法治政府建设既要遵循法律的基本原则,又要满足人民群众对法治的基本需求。应借助人工智能等先进技术,实现政府综合决策科学化、行政监管精准化、公共服务便民化,<sup>[12]</sup>促使法治政府建设朝着智能化方向推进。<sup>[13]</sup>

#### 3. 制度要素

目前,我国已基本建立起较为完备的数字政府建设法规、标准等基础工作框架,数字政府的制度体系已初具规模,并在中央层面,通过设立数字中国建设领导小组等专项协调机构,系统推进制度创新。这不仅标志着数字政府建设进入规范化发展阶段,更是国家治理体系与治理能力现代化的重要实践突破。同时,随着云计算、大数据、物联网等新兴信息技术全面融入经济社会各领域,数字政府建设也不断以信息化驱动自身变革、创新治理范式。<sup>[14]</sup>在此进程中,《个人信息保护法》《数据安全法》及地方性数据条例构成的法规体系,为政府数字化转型提供系统化法治保障,通过强化制度支撑有序推进数字法治政府建设。

#### 4. 伦理要素

数字法治政府建设面临基础性伦理治理命题,数字技术作为建设手段,工具的中立性表象下暗含价

值负载,须通过构建算法伦理审查、数据正义评估等预防性治理机制,在技术赋能过程中防范因主体权责失衡、决策透明度缺失引发的复合型伦理失范风险。一方面,要以法治化为目标,规范数字技术的选择与使用,防止政府数字技术应用异化;另一方面,要以法治化手段实现数字技术正义,确保技术应用的公平性、公正性和普惠性,通过规范数字技术手段防范数据偏见与歧视。促进公共资源的公平分配与正义实现,也是数字法治政府建设的重要使命。

### 三、数字法治政府建设的实践发展与价值

2023年2月,中共中央、国务院印发《数字中国建设整体布局规划》,为未来一段时间国家数字经济、数字技术的进一步发展提供强有力的政策支持,<sup>[15]</sup>也为数字法治政府建设的持续推进提供方向指引。该规划的出台也再次表明,建立数字法治政府既是当务之急,也是必须要实现的目标。<sup>[16]</sup>

#### (一)数字法治政府建设的实践路径

数字法治政府建设的实质即技术革新与法治理念的深度融合,旨在通过数字化转型,实现政府运作的高效、公平与正义,以回应数字时代日益增长的治理新需求。

##### 1. 强化信息化平台建设

信息化平台作为数字法治政府建设的基础设施,不仅是政府管理服务实现全面数字化升级的关键载体,更是推动政府治理向数字化转型的重要支柱。强化信息化平台建设不能仅局限于政务服务的数字化升级,还应在数字中国战略框架下,统筹推进规范性文件备案审查系统、社会信用信息共享平台等新型制度载体智能化升级。目前,国家一体化政务信息平台以及各省级层面的政务服务平台已经基本建成,实现了大量政务信息的数字化存储与管理。然而,平台间却缺乏有效的互联互通机制,导致信息孤岛现象依然存在,未来需加快构建全国一体化的政务信息网络,促进政务信息资源全面共建共享。

##### 2. 实现政务数据有序共享

对数字法治政府而言,数据共享不仅是构建高效协同治理体系的“黏合剂”,更是打破信息孤岛、实现资源优化配置的关键一环。尽管部分地区与部门间实现了有限范围内的数据有序共享,但在府检联动、府院联动等跨部门合作中仍需进一步打通信息壁垒,构建更具开放性的数据共享链,加快信息传递、降低数据使用成本。目前,上海、贵州、浙江等地已陆续出台数据共享开放条例等地方性法律规章,明确了数据共享的范围和方式,有效促进数据互通交流。

##### 3. 深化“互联网+”监管执法

“互联网+”监管执法是数字法治政府建设的重要内容,也是政府治理数字化转型的重要途径,更是政府提升治理水平的重要手段。当前,我国虽然已初步构建了“互联网+”监管执法体系,实现了监管执法的全程在线化、智能化管理。然而,在法治化运行方面依然存在主体缺位与执行乏力的问题。应进一步完善相关法律法规和标准规范,明确监管执法在主体、对象、程序及方式等方面要求,保障监管执法的合法合理、公开公正。同时,加强“互联网+”监管执法的协同性建设,提升预警能力和反馈机制效率,确保监管执法工作的高效运行。通过深化“互联网+”监管执法实践,可有效维护市场秩序、保障公共安全、促进社会公平正义,为数字法治政府建设提供坚实的技术支持与监督保障。

#### (二)数字法治政府的价值功能

数字法治政府以其独特的价值功能,在推进国家治理体系和治理能力现代化、创新政府治理与优化公共服务、持续深入推进法治政府建设等方面发挥着不可替代的作用。

##### 1. 推进国家治理体系和治理能力现代化

“法治中国”“数字中国”是统筹推进国家治理现代化的双轮驱动战略。伴随法治政府建设的加快推进,数字法治通过制度创新与技术赋能的深度融合,业已系统嵌入国家治理现代化系统工程,形成了法治与数字化双向赋能的治理新范式。2023年2月,全国网络法治工作会议部署了当前及未来一段时间内

的主要工作内容,要求积极推动数字化、智能化、信息化手段在法治政府建设领域的应用,为推动国家治理体系和治理能力的现代化提供强有力的支持。<sup>[17]</sup>可见,数字法治政府建设,一方面,将行政活动完全纳入法治轨道,使行政权力得以用法律来规范和界定;另一方面,利用数字技术优化政务服务,达到传统管理模式所不能实现的目的,确保国家治理在法治轨道上有序推进。

## 2. 创新政府治理与优化公共服务

科技革命和产业变革加快推进,既对经济社会各个领域产生全面深刻的影响,也给政府管理和社会治理带来问题与挑战。在新的时代背景下,要建立一个以人民为中心的高效能服务型政府,离不开数字法治政府建设,需要用改革创新的精神推进公共服务理念和模式全面升级。不仅如此,在创新政府治理手段的过程中,既要让治理更加高效、群众办事更加便利,也要使社会公众的获得感得到加强、满意度得到提高。应继续深入“互联网+政务服务”改革,提高公共服务的公平性与便捷性,突破公共服务各领域各环节的瓶颈,让数据多跑路、群众少跑腿。

## 3. 持续深入推进法治政府建设

法治政府建设的核心价值锚定于服务型治理本质,但对照《纲要》阶段目标,当前依法行政实践仍面临结构性挑战,主要表现为行政决策规范化程度、执法监督机制建设、政务服务标准化水平等层面参差不齐的现实情境,与党的二十大报告提出的“全面推进国家各方面工作法治化”的战略部署间存较大差距,亟待通过治理流程再造与制度创新实现法治政府建设“质”的突破。不仅如此,福利国家和行政国家的兴起,以及给付行政治理理念的发展,也对法治政府建设的内涵提出了更高的要求。通过数字法治政府建设,可充分发挥大数据治理的智能优势,将先进设备和算法模型嵌入政府行政活动的多个领域,这对于实现“四个全面”的重大战略部署,以及通过数字技术促进政府管理改革、提高公共服务效率和能力有重要推动作用,有助于加快实现我国法治政府的跨越式发展。

# 四、数字法治政府建设面临的挑战

## (一)数字法治政府建设在顶层设计的现实阻碍

顶层设计缺乏系统性规划以及前瞻性思考不足,是导致数字法治政府建设难以快速突破瓶颈的关键因素之一。

### 1. 实践先行而制度滞后

我国数字法治政府建设的实践创新在国际上处于领先地位,但相应的制度建设却相对滞后,使得推进过程中出现政策不协调、制度不完善、法律不适应等情况。例如,我国部分行政机构各部门仍独立进行信息化建设,导致管理分散、缺乏协同、条块分割明显、数据采集重复以及数据共享和应用存在困难等问题,严重阻碍了政府治理效率提升。<sup>[18]</sup>又如,面对新技术新业态所引发的数据安全、个人隐私、算法责任、平台监管等新问题,现有的法律法规无法有效应对,难以规范和保障数字治理的合法性和合理性。<sup>[11]</sup>因此,需要加快推进数字法治政府建设的顶层设计,健全数字治理的制度机制,为数字政府建设提供坚实的法律保障。

### 2. 数字法治理念亟待更新

数字法治政府建设需要更新传统治理理念,创新现有治理制度,以适应数字时代的变化和需求。然而,在我国现阶段的数字法治政府建设过程中,理念认识依然存在滞后性,尚未充分认识到数字化转型对政府治理的深刻影响和风险挑战,未能充分发挥数字技术的赋能增效作用,更没有充分利用数字技术推动政府职能转变和治理体系构建。例如,一些地方政府和行政部门对数字法治政府建设的认知,还停留在以数字技术为工具提升政府治理效率的浅层面,未深入探索以数字技术为手段、推动政府治理方式变革的可能性,缺乏深入研究以数字技术为基础构建政府现代化治理体系的主动性。<sup>[19]</sup>因此,当前亟需提升民众尤其是管理者对数字法治政府建设的理念认知,树立数字化转型的战略意识,把数字法治政府建

设与“放管服”改革等有机结合起来,提高政府治理水平。

## (二)数字法治政府建设对行政相对人的挑战

数字法治政府建设不仅提升行政相对人的行为效率,创新数据处理方式与运用,也为行政相对人的权利保障和公共事务参与提供全新渠道和广阔空间。但新的情景场域和治理模式也对行政相对人融入全新治理范式提出了多重挑战。

### 1. 算法歧视

算法歧视是指在数字法治政府建设中,由于算法设计、数据采集、模型训练等环节存在偏差、不公平或不透明,导致算法决策对行政相对人的权益造成不利影响或产生不合理区别对待的现象。算法歧视有多种表现形式,既可以是基于受保护特征(如性别、种族、年龄等)的直接歧视,也可以是基于与受保护特征相关的其他特征(如教育、收入、居住地等)的间接歧视,以及基于算法输出的反馈和迭代导致的累积歧视等。算法歧视的危害也有多个层面,如损害行政相对人的平等权、知情权、申诉权等,影响行政相对人的信任感、尊严感和归属感,削弱行政相对人的社会参与和公民意识,甚至引发社会不满和冲突等。

### 2. 数字鸿沟

数字鸿沟是指在数字法治政府建设过程中,由于经济、地域、教育、文化等因素的区域差异,导致行政相对人在数字技术拥有、使用和创新方面存在的平等和不均衡现象。产生数字鸿沟的原因是多方面的,如基础设施不完善、技术使用成本过高、技术服务覆盖面不足、技术服务内容不匹配、技能水平较低等。任由数字鸿沟扩大将加剧社会贫富差距、阻碍经济发展、削弱文化多样性、损害信息的程序正义、威胁个人隐私安全等。例如,在偏远农村地区,村民就可能由于互联网接入率不足和相关基础设施缺失,而难以享受政府数字化服务,这不仅限制了他们获取信息的能力,还在某种程度上减少了他们参与社会治理的机会。

## (三)数字法治政府建设对行政机关的挑战

### 1. 自动化行政的正当性保障

自动化行政是指行政机关完全或部分借助自动化设备或电子技术,依照提前植入的程序或算法处理行政事务的行为。自动化行政具有效率高、人为干预少、一致性高等优点,但也可能导致行政程序僵化、决策不透明、相对人的权利保障缺失等问题。实践中应当注意避免数智管理与法治框架的分离,将法治逻辑贯穿于监管执法全过程。特别是在数据安全、隐私保护等问题上,应注重法治的程序正当性,规范对执法人员的数字化技术培训,完善非现场执法设备配置。<sup>[20]</sup>此外,行政机关在自动化行政过程中,还应当注重对各类程序性事项进行主动公开,特别是对涉及公民、法人和其他组织权利义务的重大事项,都应在法定时限内主动将相关信息告知公众。

### 2. 个人隐私保护与行政效率提高的兼顾

数据是数字法治政府建设的基础和核心,数据安全性是数字法治政府建设的重要前提和保障。然而,随着数据规模、类型和价值的不断增长,在追求行政效率与服务提升的同时,如何确保个人隐私不受侵犯,成为摆在行政机关面前的一大难题。在数字法治政府建设中,数据收集、使用与共享对于精准施策、优化服务至关重要,但伴随数据资源规模的持续扩大和数据使用的逐渐频繁,数据泄露与滥用风险也与日俱增,对个人隐私权益构成严重威胁。因此,保障数据的合法性、合理性和正当性显得尤为重要。<sup>[21]</sup>

## 五、数字法治政府的架构变革

数字法治政府建设需要从顶层设计、技术升级和方法探索三个方面全面推进,以实现政府治理的现代化和法治化。

### (一)顶层设计:从“政策规范”到“数字法治体系”的初始探索

《纲要》提出要“健全法治政府建设科技保障体系,全面建设数字法治政府”。数字法治政府建设是对

政府运行模式的整体性重塑,需要在构建协同有效的政策制度集、进行全面整体性部署的同时,探索数字法治体系的构建。应该认识到,高效的组织体系建立在完善的制度基础上,当前,我国在构建数字法治政府过程中,存在的一个突出问题就是法律法规的数量不多且质量不高。要想实现依法治国,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体化建设,就必须对数字法学体系进行整体性构建,准确界定数字化法治在当前行政架构中的角色与地位,并在政府职能变革的基本原则内,妥善协调数字转型、包容性监督管理以及法治政府构建之间的相互作用和平衡性。贵州省在2018年就明确提出将数字政府纳入地方发展的战略规划中。随后,广东、浙江等省以及广西壮族自治区也相继发布本省(自治区)数字政府发展总体规划,但各省市自治区因后续缺少数字化建设的细节规章和监督条款,而无法支撑起数字法治政府建设。针对此情况,《“十四五”国家信息化规划》提出建立健全规范有序的数字化发展治理模式,构建数字法治体系,开始在制度规范、政府运作、社会秩序、司法体制和理论指导等方面迈入数字法治阶段,初步建立数字法治体系的基本框架。<sup>[22]</sup>未来,应从顶层设计上继续坚持以数字法治政府为核心载体,构建数字法治体系的总体框架;同时,微观层面明确数字法治体系的主要内容,制定数字法治体系的实施路径,推进数字法治体系建设,为全面建设社会主义法治国家提供有力支撑。

### (二)技术升级:从“人工受理”到“算法分析”的演进

数字法治政府建设,关键在于数字化与法治化的深度融合与协同推进。这一过程既是技术迭代的结果,也是法治理念与现代科技深度融合的生动实践。技术迭代升级是推动政府治理现代化的重要驱动力,也是有效回应行政相对人及行政机关所面临挑战的关键所在。对于行政相对人而言,一方面,行政机关需要加强算法监管与透明度建设,防止算法歧视现象的发生;另一方面,为了消弭数字鸿沟,也应推动数字技术的差异化应用策略,确保社会在享受技术升级带来的高效与便捷的同时,对技术适应能力较弱的群体给予充分关怀,防止边缘化风险。对于行政机关而言,技术升级同样意味着机遇与挑战并存。由此,自动化行政的范式转型需恪守程序正义原则,行政机关应当构建“法治嵌入算法”的双重规制路径<sup>[23]</sup>。一方面,在制度建构维度,应通过评估算法影响、决策逻辑溯源等手段,构建技术性正当程序制度框架,<sup>[24]</sup>推动执法监管模式全面升级与转型,增强自动化决策系统的公平性和透明度。<sup>[25]</sup>另一方面,在技术应用层面,须遴选既符合法治原则的算法架构,又具备透明可控技术参数的智能系统<sup>[26]</sup>。概言之,未来需基于总体视角从公共服务的公平享有和数字风险防范入手,提升技术升级的意义与目标追求,助力治理范式重构。

### (三)方法探索:从“数据共享”到“数据治理”的深入拓展

随着数据共享的逐步推进,数据治理的重要性日益凸显。有效的数据治理能够提升数据价值,创新数据在政府决策和公共服务中的应用,实现从“数据共享”到“数据治理”的深入拓展。拓展后的“数据治理”内涵包含两个层面:一是以目标为导向的数据治理,强调通过共享数据提高政府决策质量,增强政务服务的供给能力,实现数据治理目标,加快推进政府治理能力现代化;<sup>[27]</sup>二是以方法论为核心的数据治理,即对数据本身的治理,强调对数据资源的管理和应用,以及数据质量的控制和数据安全的保障。<sup>[28]</sup>由此,对于行政相对人而言,应强化共享方式的合法性、安全性建设,确保在实现数据共享与便利的同时,有效避免隐私泄露等潜在风险。对于行政机关而言,应建立数据汇集活动的合法性评价机制,<sup>[29]</sup>确保数据共享与使用的规范性和安全性。

## 六、结语

我国已进入法治政府建设的快速发展时期,日新月异的数字技术为数字法治政府建设奠定了良好基础。数字法治政府是法治政府建设的重要组成部分,也是推动国家治理体系和治理能力现代化的必由之路。本文对电子政府、数字政府及法治政府发展脉络进行深入剖析,提出数字法治政府是数字化治理与法治化建设深度融合的产物,它确保政府运作既在法治轨道上前行,又充分利用数字技术赋能治理过程,

形成兼具数字化职能与法治化权力的新型政府。不仅如此,面对社会实践中信息技术发展所带来的多重挑战,数字法治政府不仅是重要的应对方案,更是引领政府建设与未来发展的必然方向。然而,目前我国数字法治政府的建设之路尚处于探索阶段,仍面临诸多待解难题,如概念界定、法律规制、效率与公正的平衡等,且这些问题横跨理论、制度、价值与实践多个维度。由此,未来应从两个方面重点突破:其一,秉持创新精神不断深化研究,力求为数字法治政府建设提供坚实的理论基石与实践指南,推动其科学、系统、完善发展,为国家治理现代化贡献力量。其二,持续完善法律框架、制度安排及监督机制,强化顶层设计与基层实践的良性互动,在制度创新与治理实践的有机融合中形成可复制推广的经验样本。

### 参考文献:

- [1] 高泰伟. 数字政府背景下行政法治的发展及其课题[J]. 东方法学, 2022(2): 174-187.
- [2] 余凌云. 数字政府的法治建构[J]. 中国社会科学院大学学报, 2022(1): 90-108+145.
- [3] 刘学涛. 行政法治视阈下的数字政府: 文献述评与反思[C]//《上海法学研究》集刊(2021年第15卷总第63卷)——上海市域社会治理现代化文集. 西北政法大学枫桥经验与社会治理研究院, 2021: 286-300.
- [4] 刘艺, 张宁. 数字政府是实现法治政府的有效路径[N]. 检察日报, 2021-05-18(003).
- [5] 关保英, 汪骏良. 基于合作治理的数字法治政府建设[J]. 福建论坛(人文社会科学版), 2022(5): 188-200.
- [6] 韩大元. 中国宪法学文献史研究: 学术脉络、框架与方法论[J]. 中国法律评论, 2021(6): 99-110.
- [7] 中国政府网. 中共中央国务院印发《法治政府建设实施纲要(2021—2025年)》[EB/OL][2024-01-10]. [https://www.gov.cn/zhengce/2021-08/11/content\\_5630802.htm](https://www.gov.cn/zhengce/2021-08/11/content_5630802.htm).
- [8] 徐继敏. 数字法治政府建设的意义及措施——基于《法治政府建设实施纲要 2021—2025》的视角[J]. 人民论坛, 2022(24): 104-107.
- [9] 李林. 解读电子政务与电子政府[J]. 中共天津市委党校学报, 2003(2): 52-56.
- [10] 张梁, 董茂云. “数字法治政府”: 概念认知、机理阐释、路径塑造与机制构建[J]. 求实, 2023, 475(5): 25-42.
- [11] 李桂林, 李露雅. “良法善治”维度下数字法治政府建设的“双化协同”[J]. 南昌大学学报(人文社会科学版), 2022(2): 77-84.
- [12] 朱新力, 蒋成旭. 开启法治政府的智能时代[N]. 团结报, 2017-10-12(004).
- [13] 罗利丹. 新时代法治政府建设的转型升级——以浙江为例[J]. 观察与思考, 2020(12): 102-108.
- [14] 鲍静. 全面建设数字法治政府面临的挑战及应对[J]. 中国行政管理, 2021(11): 9-12.
- [15] 中国政府网. 中共中央国务院印发《数字中国建设整体布局规划》[EB/OL][2024-01-20]. [http://www.gov.cn/xinwen/2023-02/27/content\\_5743484.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2023-02/27/content_5743484.htm).
- [16] 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.
- [17] 中国工信产业网网信. 中央网信办召开全国网络法治工作会[EB/OL][2024-02-20]. [https://www.cnii.com.cn/gxxww/rmydb/202302/t20230215\\_446774.html](https://www.cnii.com.cn/gxxww/rmydb/202302/t20230215_446774.html).
- [18] 伍爱群, 韩佳, 周顺忠. 加快推进我国数字法治政府建设的建议[J]. 中国信息安全, 2022(8): 49-52.
- [19] 孟庆国. 数字化转型中政府治理的机遇与挑战[J]. 山东经济战略研究, 2020(10): 58-59.
- [20] 中国政府网. 国务院办公厅关于印发推行行政执法公示制度执法全过程记录制度重大执法决定法制审核制度试点工作方案的通知[EB/OL][2024-04-20]. [https://www.gov.cn/gongbao/content/2017/content\\_5174513.htm](https://www.gov.cn/gongbao/content/2017/content_5174513.htm).
- [21] 肖金明. 统筹推进数字政府与法治政府建设[EB/OL][2024-03-20]. [https://www.moj.gov.cn/pub/sfbgw/zwgkztzl/xxxxcgxjpfzxs/fzxsllqy/202209/t20220930\\_464546.html](https://www.moj.gov.cn/pub/sfbgw/zwgkztzl/xxxxcgxjpfzxs/fzxsllqy/202209/t20220930_464546.html).
- [22] 马长山. 数字法治的体系性建构——基于2021年以来我国数字法治建设的观察分析[J]. 浙江警察学院学报, 2023(1): 1-10.
- [23] 马怀德. 数字法治政府的内涵特征、基本原则及建设路径[J]. 华东政法大学学报, 2024, 27(3): 6-22.
- [24] 刘权. 数字政府建设中数字化与法治化的融合[J]. 当代法学, 2023, 37(6): 15-25.
- [25] 方路锦, 申来津. 优化营商环境视域下行政执法“流程再造”: 学理逻辑与现实进路[J]. 行政与法, 2022(6): 19-30.
- [26] 王春业. 技术与制度良性互动下的我国数字法治政府建设[J]. 南通大学学报(社会科学版), 2022(6): 100-108.

[27] 徐晓林,明承瀚,陈涛. 数字政府环境下政务服务数据共享研究[J]. 行政论坛,2018,25(1):50-59.

[28] 郭文涛. 公共数据共享的新行政法基础[J]. 北方法学,2023,17(6):98-110.

[29] 王锡铤. 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.

## Elements, Challenges and Measures of a Digital, Law-Based Government

YAN Jingyu

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

**Abstract:** Digital technology is profoundly transforming the national governance system. The advancement of a digital, law-based government signifies the evolution and transformation of governance concepts, distinct from those of e-government and traditional digital government. Its foundational elements encompass data-driven decision-making, technological innovation, institutional support, and ethical leadership. The endeavor to establish a digital, law-based government encounters challenges across multiple facets, including top-level design, administrative counterparts, and administrative subjects. To overcome these obstacles, during the construction of a digital, law-based government, it is imperative to establish a digital, law-based system at the top level of design, facilitate the transition from manual processing to algorithmic analysis in technological upgrades, and enhance the expansion from data sharing to data governance in methodological exploration. The establishment of a digital, law-based government is a holistic and systematic project that necessitates the coordinated efforts and continuous progress of numerous entities so as to propel the national governance system and governance capacity modernization to a new level.

**Key words:** digital law-based government; digital technology; law-based government; governance system; governance capability

(责任编辑:魏 霄)

(上接第 86 页)

## Impact of Enterprise Digital Transformation on Internal Pay Gap

SUN Jiguo, WANG Weiyi

(School of Economics, Qingdao University, Qingdao, Shandong, 266061, China)

**Abstract:** Internal pay gap within enterprises not only affects their long-term development but also relates to the achievement of social equity and common prosperity goals. This paper utilizes panel data from China's A-share listed companies from 2007 to 2023 to empirically study the relationship between enterprise digital transformation and internal pay gap. The results show that enterprise digital transformation widens internal pay gap. Mechanism analysis indicates that this widening effect is primarily achieved through enhancing management power and promoting enterprise innovation. The results of heterogeneity analysis suggest that the widening effect of digital transformation on pay gap is particularly pronounced in large enterprises, enterprises in monopolistic industry, and capital-intensive enterprises. Further research finds that enterprise digital transformation simultaneously increases the salaries of both executives and ordinary employees. However, compared to the income of ordinary employees, digital transformation has a more significant effect on boosting that of executives, which is the fundamental reason for the widening of internal pay gap. Therefore, while promoting enterprise digital transformation, it is necessary to improve corporate governance, strengthen external supervision and pay more attention to distribution fairness, so that the digital economy can become an important driving force for promoting common prosperity.

**Key words:** enterprise digital transformation; internal pay gap; common prosperity

(责任编辑:魏 霄)