

数字法治政府建设的困境与对策

许莉莎

江苏大学马克思主义学院, 江苏 镇江

收稿日期: 2023年10月5日; 录用日期: 2023年10月27日; 发布日期: 2024年1月11日

摘要

数字法治政府是数字政府法治化和法治政府数字化有机融合的时代产物, 是面向数字社会的法治政府, 是全面纳入法治轨道的数字政府建设探索。尽管当前我国在数字赋能和法治保障方面取得了一定的实践经验, 但是仍然存在数字转型的目标异化、无法高效利用数据资源、数字技术和法治建设融合障碍等困境。为了契合数字法治政府建设的内涵, 从建设理念、数据利用、法治规范等方面解决上述问题具有现实必要性。树立以人民为中心的建设理念是数字政府建设朝着正确方向发展的必要保证。共享数据资源和保护数据安全是数字法治政府建设的内在要求。加强法治对数字行政的规范是推动数字技术效能最大化的根本要求, 是实现数字技术和法治建设相融合的应有之义。

关键词

行政法治, 法治政府, 数字政府

Dilemmas and Countermeasures in Building a Digital Rule of Law Government

Lisha Xu

School of Marxism, Jiangsu University, Zhenjiang Jiangsu

Received: Oct. 5th, 2023; accepted: Oct. 27th, 2023; published: Jan. 11th, 2024

Abstract

The digital government under the rule of law is the product of the era of organic integration of the rule of law and the digitization of the rule of law government, a government under the rule of law oriented to the digital society, and a digital government construction exploration that is fully integrated into the rule of law track. Although China has gained some practical experience in digital empowerment and legal protection, there are still dilemmas such as the alienation of the goal of digital transformation, the inability to efficiently use data resources, and the obstruction of the

integration of digital technology and the construction of the rule of law. In order to fit the connotation of the construction of digital rule of law government, it is necessary to solve the above problems from the aspects of construction concept, data utilization and rule of law norms. Establishing the concept of people-centered construction is the necessary guarantee for the development of digital government construction in the right direction. Sharing data resources and protecting data security are the inherent requirements of the construction of digital rule of law government. Strengthening the rule of law to the standard of digital administration is the fundamental requirement to promote the maximum efficiency of digital technology, is to realize the integration of digital technology and rule of law construction.

Keywords

Administrative Rule of Law, Rule of Law Government, Digital Government

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

《法治政府建设实施纲要(2015~2020年)》全面系统论述“法治政府”，并将其作为“十三五时期”行政机构改革的重点工程。《法治政府建设实施纲要(2021~2025年)》在继承和丰富“十三五时期”法治政府建设工作任务的同时，首次提出“全面建设数字法治政府”的目标，并以一章节的篇幅阐释如何从数字技术层面推进法治政府建设。同时，党的二十大报告提到“法治政府建设是全面依法治国的重点任务和主体工程”，因此正确认识数字法治政府并且全面建设数字法治政府具有重要意义。

有鉴于此，本文围绕党和国家对数字法治政府建设的最新要求，从顶层设计层面分析数字法治政府的内涵，并在概念指引下揭示当前数字法治政府建设过程中存在的典型问题，进而提出具有针对性的建设路径。

2. “数字法治政府”概念认知

“数字法治政府”是我国政府建设领域的一个开创性概念，体现了数字嵌入法治政府建设的时代趋势，凸显了政府的数字化转型和政府的法治化建设有机融合的必要性和迫切性。因此，对“数字法治政府”的理解包括三个层面的内容：一是实现法治政府的数字化建设，二是实现数字政府的法治化建设，三是实现法治政府和数字政府的深度融合。

2.1. 数字化的法治政府

法治政府是在依法行政原则指导下开展工作的有限政府。依法行政是对法治政府建设提出的基本要求。经济社会的发展，人民的美好生活需要日益丰富，使得政府治理的对象和内容渐趋多元和复杂，社会对法治政府治理提出更多需求和更高要求。其中对“服务型政府”和“高效政府”的呼唤最具代表性。但是，纯粹的依法行政难以实现政府治理现代化目标下的服务型政府建设和高效政府建设的高层次要求。中共中央、国务院印发的《法治政府建设实施纲要(2021~2025年)》(简称《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，大力提升法治政府建设数字化水平[1]”。浙江省的“最多跑一次”改革依据行政效能、人民满意度等评估指标说明了以数字赋能法治政府建设是“有效之举”。

可见，“法治数字化”是应对新形势下新要求的有效途径。首先，满足服务型政府的内在需求。将政务服务对象视为核心，区别于传统政府的程序规范化的核心内容，提高公民政务办理全过程的满意度。其次，满足高效政府的内在需要。跨部门、跨区域的云平台建立，有效弥补原有科层制弊端，如组织结构僵化、治理内容碎片化、行政服务封闭化等，助力各组织多层次顺畅交流、治理事项全面整合、数据信息高效共享等目标的实现。

因此，“数字化的法治政府”是从技术维度对政府建设提出的要求，就是正确、合理地运用科学技术，提高行政效率，做到科学决策，保障公平正义，进而实现法治政府建设的目标，是传统政府建设向现代政府建设转型的必然要求。

2.2. 法治化的数字政府

数字政府是以数字技术为核心的有限政府。数字技术是政府开展工作的重要工具，在提升政府社会治理效能的同时，能够不断增强公民社会参与的便捷性。但是，随着数字智能时代的迈入，我国在数字方面的法治保障明显落后于时代发展，出现了一系列显性和隐性的问题，桎梏了数字政府建设的成功转型。如，“数字人权”问题频繁发生，公众的隐私被曝光于光天化日之下；数字政府的自创生性，使其权力不断扩张，公众难以对其进行有效监督，等等。法治政府是法治中国建设的重要工程。自2015年提出“法治政府”这一命题以来，我国不断完善法治政府制度体系，努力将政府行为全面纳入法治轨道上来。

基于此，“数字法治化”是助益于上述问题解决的有效途径。在数字政府建设中要把所有问题提到立法的高度，将法治贯穿于数字政府建设全过程，涉及治理理念塑造、建设现状分析、发展战略谋划、治理难题攻破、治理成果巩固等多环节，最终实现法治政府的目标追求。

因此，“法治化的数字政府”是从价值维度对政府建设提出的要求，使得数字政府的发展符合法治的规范性要求，包括“数治”和“治数”两方面。“数治”意味着政府运用数字技术时，需要遵循法律法规制度体系的规范；“治数”意味着数字技术的发展需要法治规范化的监督和保障。易言之，“数字政府法治化”是以法律制度体系保障政府内部“数治”权力运行的合法性、以法律机制体系支持政府“治数”行为，体现了传统法制政府建设向现代法治政府建设的应然要求。

2.3. 数字政府和法治政府的深度融合

数字化的法治政府、法治化的数字政府都是对数字法治政府的片面理解，真正的数字法治政府，在学理上是技术和价值的统一体；在实践上是数字化和法治化的政府建设互融、共进。

从行政执法角度定义的数字法治政府，具有数字政府和法治政府协同演化的内在机理。“数字政府”侧重在政府管理，是随着信息技术的发展，对“电子政府”提出的进阶要求。而“法治政府”偏重于管理政府，与代表政府外部法律约束的“依法行政”相比较而言，“法治政府”是政府围绕自身展开的制度建构，“关注行政权如何行使、行政职责如何有效履行、行政决定究竟如何做出[2]”，是行政活动后果的内部预控。当前，我国的数字政府和法治政府建设尚未完成。因此，如果将“数字法治政府”的概念认为是数字政府向数字法治政府发展，抑或是法治政府向数字法治政府升级，都是不合理的。但是我们可以发现，现阶段我国数字政府建设正在蓬勃发展，处于“数治1.0”向“智治2.0”跨越的关键时期，“数治”效能日益彰显，一系列法治问题暴露在数字政府建设的进程中，如，数字行政存在法律空白，让不法分子钻了空洞，出现行政异化等问题；数字行政的过度干预和过度管控使行政伦理消解，使数字行政的工具理性更加彻底，影响行政决策等等。这些问题的出现说明了在数字技术赋能法治政府建设的同时，需要发挥数字法治化所特有的功能，将法治的价值理念和制度形态用于数字政府建设的进程中，实现数字化、法治化在政府建设中同频共振、绽放光彩，构建适应智能时代的数字法治政府。

3. 数字法治政府建设的现实困境

依据上述对数字法治政府建设的内涵分析,明确了建设数字法治政府的目标导向,在数字时代,推进政府的数字化转型和法治化规范是亟待解决的时代命题。但是,当前数字法治政府建设存在数字转型的目标异化、无法有效利用数据资源、数字法治的融合滞碍等问题,严重阻碍了数字法治政府的发展。

3.1. 数字转型的目标异化

数字作为技术手段,当前,其工具性价值定位呈现出模糊趋势。简而言之,“数字至上”观念在数字法治政府建设过程中逐渐占据上风,政府的服务性、公平性等“人民至上”理念日益被忽视。

一方面,“为了数字化而数字化”的现象频发,政府的服务理念淡化。将数字技术融入法治政府建设的初衷在于,提高行政效率、提高政务服务能力、增强公众的满意度。但是,许多地方未把数字技术作为提高政府行政效能的重要手段,而是把它作为“数字攀比”的重要“炫技”,开发了一系列不具备实际用处、浪费资源的数字平台、数字APP等。例如,数字化的人机交互界面琳琅满目、花里花哨,但是老百姓却找不到入口,服务体验也不理想[3]。

另一方面,“完全数字化”呈现发展趋势,威胁社会的公平正义。“公民在法律面前一律平等”是法治政府建设的“公平对待原则”在《中华人民共和国宪法》中的重要体现。数字化的发展,提高了政府的智慧执法能力,但是在此过程中,个人隐私在一定程度上有所侵犯。同时,在实现政务数据信息公开共享的同时,存在算法黑箱、算法歧视等风险。此外,政府过度追求数字化转型升级,大面积关闭传统线下办事平台,使“技术精英”和“技术难民”之间的矛盾不断加深,那些因年龄、物质条件、身体状况等因素导致的“数字鸿沟”[4]使许多“技术难民”无法参与线上行政活动。

3.2. 无法高效利用数据资源

数据资源是数字法治政府建设的核心生产要素,而高质量的数据要素正是目前法治政府数字化转型所缺少的。我国目前有庞大的数据体系,但是还未对其正确、有效利用,无法发挥数据资源优势,不利于数字法治政府建设。

一是跨部门、跨区域的数据共享不畅通。我国政府处于科层体制之下,各部门之间存在行政壁垒,这也就导致了政府的数据系统之间存在业务交流障碍,出现“数据孤岛”“数据部门主义”等问题。传统的行政模式要求一个部门管好一个部门的材料,即使是在同一行政机关,部门材料也不共享,这就导致作为行政相对人的公众办理业务时需要重复提交材料、确认材料,工作人员需要重复审核材料、重复归档,重复的行政流程降低了政府工作效率。在数字化的环境下,传统的行政模式要求公民在办理不同的业务时需要下载不同的APP,重复填写信息,重复上传数据,这使得海量数据资源的优势被搁置。

二是数据流动和处理过程中数据安全风险泛化。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,以指导决策和实践[5]。在此过程中,不同主体通过代码输入指令的方式处理复杂的数据信息,存在数据安全隐患。例如,在回答线上问卷的时候,不可避免地需要授权个人的账户信息,这也造成个人信息的泄露。此外,境外不法势力侵入我国数据系统,窃取我国机密,对我国的数据安全造成极大威胁。

3.3. 数字技术和法治建设存在融合困境

数字和法治是数字法治政府建设的关键因素,两者是否深度融合影响着公民参与国家和社会治理的获得感和满意度,影响着数字法治政府的建设成效。当前,二者融合主要存在以下两个方面的困境。

一方面,数字化转型突飞猛进,而针对数字技术的法律制度还在起步探索阶段。虽然目前研究已经

取得了一定的成果，但同数字化发展势头相比，仍相距甚远。算法歧视、算法黑箱等问题缺少相应制度对其进行规范。此外，更进一步衍生出来个人信息泄漏、数字技术失控等问题还未得到妥善解决。当下政府用于应对数字技术窘境的综合专业性人才还处在稀缺状态。

另一方面，数字政府具有自创生性，滞后法律对其法治约束不足，行政伦理日渐消解。

当前，数字技术介入政府行政行为，这是数字政府面对数字社会而具有的自创生性，但是其发展和完善是数字政府自发展和权力建构。因此，自创生性作为潜在因素，将会导致数字政府权力的集中和扩张，导致数字行政的工具理性更加彻底。具体来说，首先，数字政府过度强调数字行政一体化运行，滞后的法律政策使事前、事中、事后的监管失效，并且政府的信息资源优势地位，影响着群众的监督可能性，难以对政府展开有效监督。其次，行政程序作为传统行政伦理的核心，被数字政府的技术流程所取代。数字行政以系统替代组织，以机器人取代执法者，非人格化进一步加强。这导致在行政决策过程中，公众对数字政府的自动化行政结果的合理性存在质疑。

4. 数字法治政府建设的建设路径

成功推进数字法治政府建设，有必要对当前数字转型的目标异化、无法高效利用数据资源、数字技术和法治建设之间的融合障碍等困境提出破解对策。具体实现路径主要包括：树立以人民为中心的建设理念；共享数据资源，保障数据安全；加强法治对数字行政的规范。

4.1. 树立以人民为中心的建设理念

“数字至上”是数字法治政府治理理念的异化。数字法治政府建设应依据行政法理论基础中的“人民政府论”，践行人民至上的价值追求。

首先，“以人民至上为原则，确立人民的主体地位^[6]”，做到数字化为了人民。数字法治政府通过合理开发与应用云平台、云软件等，扩大人民持续参与国家和社会管理，不啻选举民主，还包括民主决策、民主监督、民主管理等方面。例如，通过网络政府评议会，加强人民对政府依法行政的监督；将政府清单公开于互联网，尊重人民的知情权，建设数字时代阳光、有限的法治政府。其次，“以人民福祉为宗旨，维护人民的合法权利^[3]”，加紧完善与数字相关的法律制度体系，用法治规范数字行政运行，以法治的刚性推进民生事业，守住民生底线，塑造公平有序的数字化社会环境。最后，“以人民关切为导向，回应人民的利益期待^[3]”，法律政策的制定要以人民的利益期待为根本动力，并且随着人民的美好生活向往不断革新和完善。例如，数字政务处理给大多数人带来便利，大家更偏爱线上办理业务，这使得部分线下业务停止办理，不熟悉数字媒介的老年人群体产生“数字鸿沟”现象。因此，数字法治政府在线上平台建立的同时，需要满足弱势群众的线下办理诉求，出台相关政策，实现线上线下和谐并进。

4.2. 共享数据资源，保障数据安全

有效共享数据资源能够大幅度提高行政效率，避免重复性工作，但是，在此过程中需要警惕“数据漏洞”“数据侵略”等非法现象的发生，保护数据安全。

后疫情时代，我国政府高效应对新冠疫情、加强应急管理离不开数字技术的有效利用，先进数字手段和有为政府是实现政府治理现代化的“关键密码”。数字政府对内涉及政府组织、运行程序、政务信息数字化，对外包括政府与公众信息交流渠道智慧化。大量政务数据依法共享，不仅能实现简政放权为政府“瘦身”，提高政务数据利用价值，推进不同地区政务信息交流，还能提升人民群众对国家和政府的满意度。

数据共享需要通过法律制度厘定其开放的范围，保障数据安全。我国颁布的《数据安全法》对重要数据的分类分级、安全审查制度等作出规定。详细来说，在数据分类分级的时候，需要统筹考虑数据的

属性对其进行分类,同时,依据数据对公民和国家的影响程度确定其级别,进而制定有效、具有执行性的数据类别级别标准,为各行各业的“数据安全保卫战”提供有力武器。数据安全审查制度主要是对涉及公民重大利益和影响国家重大安全的数据进行安全审查,现阶段,跨境数据是影响国家安全的潜在因素,对跨境数据进行全方位、全过程的审查和监管是大势所趋,对威胁公民利益、损害国家安全的“数据侵略”需要严厉惩处,实现安全环境下的数据依法共享。

4.3. 加强法治对数字行政的规范

数字政府法治化强调在数字赋能行政行为时,数字技术只起辅助作用,要以法治作为底线,构建数字技术可持续发展的法治路径。因此,加强数字政府自身的法治建设是解决数字行政产生的难题的根本出路。

首先,加强立法。当前,我国有关数字立法的基础性工作已经基本完成,在网络安全、数据安全等重要领域已经出台单行法律规范。但是,建设数字法治政府需要坚持整体性原则,全面、系统地推进建设,因此当前的数字政府制度法律体系需要不断完善,尤其需要加强在自由行政裁量权、电子平台责任、算法规则等方面的立法工作。其次,依法行政。具体来说,行政机关及其公务人员需要具备较高的法律素养、数字技术能力,在开展行政活动时遵循法律法规的基本要求,这些法律法规不囿于政府自身的相关业务,还包括数字网络领域,以法律明确和规范自己的职责与权力,做到“无法律不行政”。再次,合理行政。这要求数字政府履职时遵循比例原则、采取合适的措施和手段,尽量避免算法歧视带来的不公平,缩小“数字鸿沟”,保障弱势群体的合法权益。最后,程序正当。自动化行政要求在行政权力运行中秉持信息公开、公众参与等正当程序原则,防止公正、公开、参与的程序价值被削弱。一方面要求政府全面落实政务公开,另一方面要求政府在利用算法技术收集个人信息、做出行政决策时,与行政相对人保持沟通,保障其知情权。构建风清气正的数字治理空间,增强人民对政府的信任感。

5. 结论

全面推进数字法治政府建设是党和国家今后一段时期内的一项重要任务,是全面建设法治中国的主体工程。当前政府治理的法治进程远远落后于数字化的发展,不利于数字化和法治化的深度融合。因此,需要树立以人民为中心的政府治理理念,有效利用海量的数据资源优势,加强法治对数字政府建设的规范作用,实现行政效能的最大化和数字政府规范化建设的全面推进。

基金项目

2023 年江苏省研究生科研创新计划“中国式现代化视域下社会治理共同体的理论意蕴和建设路径”(编号:KYCX23_3779)。

参考文献

- [1] 《法治政府建设实施纲要(2021-2025 年)》[M]. 北京:中国法制出版社,2021:15.
- [2] 刘国乾. 法治政府建设:一种内部行政法的制度实践探索[J]. 治理研究,2021,37(3):121-128.
- [3] 马亮. 数字政府建设要以人民为中心[EB/OL]. https://guancha.gmw.cn/2022-04/20/content_35673737.htm, 2023-03-11.
- [4] 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.
- [5] 刘金瑞. 数据安全范式革新及其立法展开[J]. 环球法律评论,2021,43(1):5-21.
- [6] 胡玉鸿. “以人民为中心”的法理解读[J]. 东方学,2021(2):17-31.