

以法治化赋能数字政府建设

苏州大学政治与公共管理学院暨东吴智库 董筱文 胡雯

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）》，首次提出了“数字法治政府”这一创新性概念。2022 年 6 月，国务院印发《关于加强数字政府建设的指导意见》，明确提出要加快完善与数字政府建设相适应的法律法规框架体系。可见，在全面推进数字政府建设的过程中，法治维度应当与技术维度深度融合、同频共振。

推进数字政府建设的实践要求

从目前的实践看，政府数字化转型中往往存在对技术赋能效用的片面强调，法治化建设对于保障数字政府变革的重要作用尚未充分发挥，由此造成了实践发展与既有规则之间的多重张力。具体来看，推进数字政府建设需要在以下方面多加着力。

一是完善平台系统规划的顶层设计。数字政府变革的首要任务通常是先开发信息化业务系统、搭建数字化政务平台，通过系统间的互通、平台间的组合，充分释放数据价值，彰显治理效能。然而，在推进数字政府变革的实践中，往往缺乏系统性、长期性的顶层设计工作，这一方面体现为数字政府变革的统筹建设体制未有效适应整体联动协同机制的运转，另一方面也表现在未能对数字政府所涉相关政策进行更为统一、规范的整合与完善。顶层设计的缺失尤其体现在政企合作领域，如何定位政企双方的权利、义务边界，面临诸多法律挑战。

二是统一行政服务事项的供给标准。在全事项流程、全闭环操作等政府数字化转型的基础上，逐渐形成了实体与虚拟双平台交互的政务事项整合模式。但由于实施数字政府变革的组织者与审批者间的信息不对称，线上线下事项协同办理尚未建立统一的目录结构体系，即对同一件事的线上线下业务办理标准、办理指南、办理流程等缺乏精准化、系统化的业务办理目录，导致政务服务因缺乏规范统一的供给标准而降低了服务改革的有效性。同时，不同地区数字技术发展的差异性也给政务数据的标准化带来了难题，数据编目指南、数据存储格式等往往不一致。

三是建立科学的政务服务考评指标要素体系。目前，不少地区缺乏将群众满意度引入政府改革成效考评的有效机制，也尚未形成科学系统的政府数字化转型的评价体系。这主要体现为考评指标设置与政务服务工作脱节、考评指标要素量化程度不够、第三方绩效考评的效用略显不足等。制定科学系统的考评指标，充分体现以人民为中心的政务服务是数字政府建设的重要方面。

四是加强数据权利保护的制度供给。在数字时代，部分掌握数字技术的企业利用在数字治理中的优势地位而获得海量数据，依托传感器、定位系统、爬虫技术等对用户的利益诉求、情感偏好等进行精准定量分析。这种由对数字技术的垄断而产生的对海量数据支配的权力，对于保护处于数据关系另一端的公民的“数字权利”提出了更高的要求。个人数据权利保护的制度供给不足是当前掣肘数字政府变革的重要因素之一，尽管“个人信息受法律保护”作为一项重要规定已被纳入《民法典》第 1034 条，但其中法治元素的融入仍显不足。尤其是以个人数据为交易内容的“灰色产业”的出现，造成公民对个人信息的控制权日渐弱化，加强对个人数据权利的保护力度构成了数字政府法治化建设的内在要求。

数字政府法治化的实践路径

技术终究只是助力政府数字化变革的一种工具，要实现政府治理质的提升，必然要借助规则制度来有效防范可能产生的“技术专制主义”，进而全面形成以法治原则指导技术运用、以数字工具促进依法行政的良性循环。因此，要探寻数字政府法治化的路径，有必要从数字技术立法、政务标准构建、合作职责确定以及数据安全保护四个维度着手，全方位构建以法治化保障赋能数

字政府变革的稳固体系。

一是以法治化完善“以人民为中心”的数字立法。近年来，党中央、国务院及相关部委相继出台多项关于数字政府的政策文件，整体来看，这些政策从不同角度涉及数字政府发展的相关内容，但鲜有人对其进行系统化的阐述。因而，迫切需要从国家层面制定数字政府发展的总体规划与行动战略，明确我国数字政府变革的战略思路、总体路径等，为各具体领域的数字化发展提供政策指引。当然，高质量的立法需要秉持“以人民为中心”的理念，引入民主的价值取向，突出对个人数据权益的保护，在形成《网络安全法》《数据安全法》以及《个人信息保护法》等基本法律体系的基础上，还要加强与《突发事件应对法》中关涉数据安全风险应急的有关规定相衔接，同时也要为算法误导舆情、数据资产维权等个性化场景提供更具操作性的规范指引。

二是以法治化推进政务服务数据的标准化制度构建。数字法治政府的建设成效不只由政府学习数字技术的意愿与能力所决定，更取决于数字技术本身的规制能力。作为政府数字技术的核心要素之一，政务数据常常因其间的割裂化以及不同地区标准间的差异性而阻滞数字政府变革的进程。因此，深入推进数字法治政府建设，应当着眼于数字技术本身，借助政务数据的标准化处理技术来实现数据要素间的持续流动。一是要搭建统一的政务大数据平台。制定政务服务事项目录清单并进行编码，在遵循“统采共用”原则基础上，规范设置数据结构标准、数据共享标准、数据存储标准和数据治理标准，确保数字政府建设向规范化、协同化方向发展。二是要构建政务数据公开标准化体系。一方面，健全政务公开事项的标准化建设，以编制政务数据公开的标准目录为主线，明确公开依据、公开流程、公开时限、公开方式等。另一方面，完善政务公开渠道的标准化建设，分别从线上与线下两个维度对渠道建设、数据发布等方式进行有效规范。

三是以法治化明确数字政府实施合作治理的职责。数字技术驱动政府组织结构发生变革，也必然对治理思维的转变产生一定影响。技术突破了长期存在的“边界思维”，重塑并渐趋形成一种开放合作的治理思维。无论是在理论逻辑抑或实践经验层面，都已经表明合作治理是建设数字法治政府、推进数字政府变革的有效路径。有鉴于此，一是将合作治理纳入政府的法定职责框架。政府部门享有的权力，不仅是一种职权，更是一种责任，以法治化的方式将合作治理明确为政府机关“必须为”的特定职责，而非一种可以自主选择的治理方式。二是厘清并明确政企间的权责关系。在解决政企双方法律关系定位、权利义务边界等法律问题的基础上，采用激励的法治运行方式来维持政企合作治理的稳定关系，譬如允许市场主体作为主要参与者参与到治理过程中就可视为一种授权性激励。

四是以法治化加强数据安全保护的相关制度建设。数字时代是一个风险频发的时代，特别是由数据流动所造成的各类风险，已对个人权益和国家安全造成严重威胁。因此，有必要强化数据安全保护的制度建设，采取分类分级的数据安全治理模式，根据数据映射关系和储存方式精准评估敏感等级，合理确定其开放属性，进而制定差异化的保护策略。为了确保全生命周期内数据的机密性与真实性，要在数据收集、数据处理、数据发布、数据应用、数据销毁等各环节中构建相应防范机制。譬如在数据处理阶段，要构建数据安全审查制度，不仅能够借助智能算法来对获取的数据进行安全审查，还能在审查程序中引入专家论证以进行专业化评估；在数据发布阶段，要构建数据传输保护制度，根据数据应用属性、安全等级来确定差异化数据传输规则，以此来选择相应的传输渠道，进而保障数据传输过程的安全可信。

（本文系苏州大学中国特色城镇化研究中心、新型城镇化与社会治理协同创新中心招标课题“整体性治理视域下城市基层‘互联网+政务服务’运行困境与优化路径”（22CZHB003）阶段性成果）