

DOI: 10.12361/2661-3263-06-03-131288

数字政府建设的法治化路径研究

丁 瑶

江西省修水县委党校, 中国·江西 九江 332400

【摘要】数字政府建设是当前国家治理体系和治理能力现代化建设的重要组成环节。“十四五”规划中明确将数字政府建设作为当前政府改革的重要方向。同其他改革一致,数字政府建设需要更加完善的法治保障。但不同的是,从目前的法治建设进程来看,数字政府的建设还存在不少缺憾,多地政府受限于所在层级的限制,还停留在“补缺、补漏”的阶段,仅针对一些即将或已经出现的法制化漏洞,出台相应的补漏规章,顶层设计缺位,法规保障力度不足,始终存在治标不治本等问题。建设更加完善的数字治理法治保障,应从法理的视角,从系统化、全局化的框架下,分模块推进,理清数字政府建设的法制化路径。

【关键词】数字政府;法治保障;系统化

Research on the Law-based Path of Digital Government Construction

Ding Yao

Jiangxi Xiushui County Party School Jiangxi Jiujiang 332400

[Abstract] The construction of digital government is an important part of the modernization of the current national governance system and governance capacity. In the 14th Five-Year Plan, the construction of digital government is clearly taken as an important direction of the current government reform. Consistent with other reforms, the construction of a digital government needs a better legal guarantee. But the difference is, from the point of the current process of the rule of law construction, there are many defects of digital government construction, more government is limited by the limitation of the level, still stay in the "fill a vacancy, bare" stage, only for some upcoming or legalization of loopholes, a corresponding bare regulations, the absence of top-level design, regulations guarantee, always take temporary solution not effect a permanent problem. The construction of a more perfect legal guarantee for digital governance should be promoted from the perspective of jurisprudence, from the systematic and overall framework, to clarify the legal path of digital government construction.

[Keywords] Digital government; Legal guarantee and systematization

近年来,各地都启动了数字政府建设进程,在数字治理上,充分运用了大数据分析原理,把政府治理、管理与互联网数字机制融合起来,为推动地方政府规划、项目建设等方面取得了实效。在数字政府法治保障方面,各地依托原有法治保障部门(部分地方政府依托司法部门)建立了前期的法治保障基础,为推进数字政府建设提供了法律保障和推进动力。

1 数字政府建设及法治保障基本概况

党的十八大以来,数字政府建设有效推进,重点体现在顶层设计(规划发展),地方政府因地制宜落实、推进数字管理部门建设和数字技术推动政府治理等方面,同时在

法治化保障上,全国多个省市探索推进了程序建设流程、司法权力运行、数字政府权力等法律层面的做法和经验。

1.1 数字政府建设实践成果

党的十八大以来,党中央高度重视数字政府建设和信息化工作,在多个重要文件中强调了相关要求。早在2016年《国家信息化发展战略纲要》《“十三五”国家信息化规划》中提出,要实施网络强国战略,建设数字中国,深化“互联网+政务服务”以信息化推进国家治理体系和治理能力现代化。2019年党的十九届四中全会首次提出“推进数字政府建设”,要求利用信息化建设方式,提高政府机构治理能力。2020年党的十九届五中全会再提数字政府,

并将数字政府作为数字化发展的三大支柱（“数字经济、数字社会、数字政府”）进行强调，凸显了数字化转型中数字政府建设的重要意义和重大突破。

在地方政府层面，“数字政府”一词也在各个政府文件中被广泛使用，各地纷纷发布数字政府建设行动计划，将其作为行政体制改革、智慧城市建设的重要手段。最早在2018年，各地围绕数字政府建设先后发布了“数字政府建设的行动计划”，总结来看，主要提出了基础设施建设、数据资源共享、“互联网+政务服务”、宏观决策大数据应用、数字化市场监管、数字化自然资源监管、数字化生态环境治理等建设任务，加快启动数字政府建设方案和转型发展规划。

1.2 数字政府建设的法治保障概况

党的十九大以来，各地的数字政府建设有序推进，但在推进过程中，诸多地区还缺乏专门的文件法律规定，主要的做法是在现有的基础保障体制前提下，对原有文件模块的提升和完善，重点是针对数字政府建设的关键环节进行补充，主要有数字之间的共享环节、开放部分以及政府信息处理等常态化管理方面进行了法治文件上的补充。但数字政府建设是一项庞大的工程，仅政府机要保密处理方面，就涵盖了政府政务工作的全流程。目前，多数地方政府主要采取的是“内外网隔离”的方式进行保密处理，缺少将法治的精髓融入到保密处理流程中；部分地方政府在法治体系不够完善的前提下，为了规避一些数字政府建设过程中的不确定性，甚至将数字治理的部门功能选择性淘汰，返回到传统治理的模式中，这无疑是对数字政府建设的阻碍。总的来看，一般性数字政府流程的法治建设已经涵盖了“互联网+政务”法治规范化监督、大数据统计的法规依据、信息公开的合法性审查、营商环境数字建设的法治跟踪、机关工作的法规体系建设、贸易融资的合法依据整合、农业发展的法规文件保障等政治、经济、社会发展等诸多领域。

2 现阶段数字政府建设与法治保障的经验总结

现阶段全国19个省市在数字政府建设和法治保障方面从不同角度不同层面进行了推进，取得了一系列实效，同时就法治保障方面也形成了不同的经验，总结来看，形成的一般性规律经验有以下几个方面。

2.1 将一般规律与规章制度相结合

从监督数字政府建设规律来看，各地通行的做法就是在充分借鉴国内外经验和传统政府机构改革的前提下，将数字政府建设的监督要求与条例文本深度结合起来。比如，在推进数字地理信息的同时，将相关的《地理信息管理条例》融入其中，同步推进数据信息化建设；在推进“多规合一”改革的过程中，将合法性审查融入到规划审查中，对用林红线、用地红线、用海红线等进行判定，提高行政效率。[[[]]]在法治的总体框架下，把规划建设的要求反补

充到原有的用林、用地、用海等规划条例要求中，在相互促进下推进数字化建设；再有在针对政府行政审批批复繁琐的问题的同时，5个地方政府建立了“事难办”数据反馈平台，同步出台了专项管理办法，从制度层面促进了数字政府的构建和完善。

2.2 数字平台建设与法治保障相配套

数字平台是数字政府建设的重要依托。从目前19个地市的数字化建设来看，都成立了数字平台或相关的基础设施，这是政府治理受现代科技革命所影响而形成的必然发展路径，也是构建政府现代化治理体系、提高治理能力的必需。从目前的建设方式来看，各地都为数字政府平台配套了相对完善的法治保障举措，其中，广东、贵州、重庆、福建为测绘职能专门发布了《数字政府测绘指导》《数字政府测绘指南》等法治化文本；浙江、内蒙古、天津等地则针对数字平台得到模块化。发布了模块化建设指导意见、规范要求等法治化规章，指明了通过法治手段保障数字政府建设应当着眼的领域。总体来看，各地就是通过数据权属、数字政府平台运行管理等问题可以从立法角度着手，通过法律法规的强制性规定划分权责界限，明晰各方主体的权利和义务，挖掘庞大的政府数据资源的潜在优势，创新体制架构和融资机制，进而推动数字政府建设进程。

3 数字政府建设与法治保障存在的问题与原因分析

前文对数字政府建设、法治保障的成效进行了概述，并总结了各地在推进法治保障方面的经验做法，是对成效的凝练和提升。但就目前法治对数字政府建设的实际作用来看，并未完全达到法治在规则监督、引导等方面的作用。

3.1 法治保障的顶层设计力度不够

虽然各地在法治保障举措方面做了深入探索，但在具体的设计过程中尚不够全面。首先在法治与法理的依据层面，法理的支撑力还没有完全体现，主要还停留在规则的修补上，也就是将原有相关法理、法规、规章制度等整形整理归纳。但事实上，现有可用相关的法律条例并不能充分满足数字政府的建设，虽然部分地区根据数字政府职能得到扩展和变化进行了跟踪补充，但这不仅是“事后”的补充行为，也不能在法理的根本层面，形成法治体系，容易导致随着数字政府职能的不断扩充，法治保障却进入“死巷”或产生“瓶颈”，甚至衍化出法治保障与数字建设相抵的悖论。以上是法规建设和推进效率比较高的地区，另外还存在法律规章推进效率较低的地区，部分地区由于法规建设的顶层设计不够充分，加之基层的法规文件颁布不及时，更加阻碍了数字政府建设的进展。

3.2 政务服务存在数据与法治壁垒

归根结底，数字政府建设要同政府决策，尤其是法治化保持同步，需要对政府政务服务进行统一，但就目前来

看, 19个省市在推进建设过程中, 均有不同程度的出现服务和法治化壁垒。目前在19个省市中, 已有18个建立了政府信息公开和法治化考核办法, 但就法治化与服务总体评价标准有差异, 还未形成统一的、规范的、全面的指标或办法, 这就导致了两个方面的差异, 一是在推进建设过程中, 各省市的执行标准下, 对各行业的要求不一, 因为各地又是根据自身的实际情况制定的, 在执行过程中, 没有统一的参考标准, 容易导致执法的效果和评价差异较大, 引起的社会效应差距较大。二是虽然各地的发展情况有差异, 但是反映在政府数据平台的数据权重有一定的统一性。

总而言之, 平台数据壁垒和法治治理壁垒的存在, 影响着政府数据的互联互通, 在一体推进数据平台法治化保障的过程中, 消除壁垒是摆在面前的一项重要任务, 也是避免今后出现“数据孤岛”阻碍政府部门依法科学决策的必然要求。

3.3 数据开放共享加重司法保障压力

在数字政府建设过程中, 数据开放共享是重要内容和必然要求, 也是治理现代化具有代表性的工作, 集中体现了数字政府建设的进程和水平。需要注意的是, 随着治理能力和治理体系现代化要求的不断深入, 对数字政府的数据共享、公开的要求越来越高, 数据公开将朝着深度、广度方向发展。通过对19个省市建设数字政府的现状分析, 能够发现各省市并未完全建立高效完善的数据公开体系, 尤其在公开共享的过程中, 法治保障的跟进力度还不够深入, 这就导致了一旦实践过程中产生了相关纠纷, 相较于公权力机关的优势地位, 公民或企业等将出现弱势, 这也是建立法治保障过程中, 必须面对的重要命题, 也就是保障公民、企业的合法利益, 协调各方合法权益的关系。同时, 对于因政府信息公开工作引发的纠纷乃至诉讼, 更加注重对公平正义的维护, 从实体和程序两方面体现司法公正, 保证司法公信力, 这也就导致了司法在跟进保障的过程中, 要盯紧每一个公开、共享环节, 也就进一步加大了司法保障的压力。

4 数字政府建设的法治化路径思考

前文分析了数字政府建设和法治化保障存在的问题和原因, 主要集中在顶层设计、壁垒阻碍、司法压力、法治宣传等方面。针对以上问题, 重点应思考从根源上提出解决破除法治化保障困境的思路和对策建议。

4.1 从法理层面统筹推进法规可行性建设

加快推进数字政府建设法治保障的总体进程, 前提是要完善科学合理的地方专项法规设计。首先要建立完善统一的行政立法大数据库, 通过大数据和智能软件助力, 有效预防政府规章与规范性文件与上位法抵触现象的发生。第二, 应着力在《宪法》《行政法》和《民法典》等总体框架下, 从法理层面思考, 提供科学有力的引导与规范, 从

顶层层面制定规则, 出台统一的运行标准, 切实解决数字政府建设实践中展现出的法律制度缺失、数据安全存在风险、建设及评价指标未能统一等问题。第三, 在地方性法规层面, 目前各省市虽然出台了诸多文件规定, 但是专门针对数字政府建设的全局性法规规划还不够深入, 针对这一问题, 也要从顶层设计的全局层面上, 为立法预留充足的弹性空间, 但又要把握适度原则和因地制宜原则, 在预留空间的同时, 原则性框架应该更加明确, 以避免各地在出台法规过程中, 出现新的偏差。

4.2 推进整体协同的行政权力监督机制建设

监督是促进政府服务的核心要义, 推进数字政府法治化进程中, 要充分发挥人大、民主、行政、监察、司法等监督作用, 并将以上监督效能融入到数据平台建设过程中, 充分依托现有或正在建设的数字政府服务平台, 通过数据共享交换、行动协调推进、项目分工配合等方式, 即统一标准、又“因地制宜”, 实现监督与服务的有机融合。同时, 在监督过程中, 要特别重视行政主体的自由裁量权问题, 要合理将自由裁量权与刚性标准区分开来, 尽可能将自由裁量减小到最低, 以防止出现“多头监督”情况下, 监督结论不同, 甚至互相冲突的情况。在遇到多部门监督的情况下, 要把握集中查一次的原则, 充分利用信息互换, 对一个行政行为, 只查处一次, 防止为了查而查、为了监督而监督的情况出现。

4.3 建立完善的司法平台促进数据开放共享

完善的司法平台既是对法治监督的延伸, 更是保障数字政府建设的重要途径和前提。各省市可积极探索司法机制与专项审判机制的联动模式, 注重将公共法律服务进一步拓宽, 在政府信息公开上, 实现司法需求与解决司法问题之间的供需平衡, 充分用好法治资源, 构建起数字政府法律服务体系。同时, 要不断推进司法公正的体系化建设, 这也是保证数字政府有效推进建设的重要方面, 重点应在建设法律公共服务、法律援助等方面, 不断深化改革, 规范司法行为, 实现更加完全意义上的公正司法。司法机关作为公正司法的主体, 还要在监督机制中发挥更大作用, 着重在提醒责任机关或责任人方面发挥督促职能, 切实把司法的公正监督延伸到基层一线, 确保数字政府服务高效、有序运转。

参考文献:

- [1] 江必新. 乌卡时代的法治应对[J]. 人民论坛, 2021101.
- [2] 杨国栋. 数字政府治理的实践路径[J]. 领导科学, 201805.
- [3] 关保英. 行政相对人介入行政行为的法治保障[J]. 法学, 201812.
- [4] 王晓杰. 数字赋能法治政府建设的创新探索[J]. 法治与社会, 202106.