为数字政府建设厘定法治界限

中共中央、国务院印发的《法治 政府建设实施纲要(2021-2025 年)》 提出,"健全法治政府建设科技保障 体系,全面建设数字法治政府",由 此催动依法行政大步迈进数字时代。 "全年无休 24 小时运转"的数字政府 打破时空和信息的区隔,展现出更高 效便捷、灵活公开的行政服务前景。

但数字政府建设同时也会面临公 众对平等、隐私、安全等方面的疑 虑,需要在法律原理和法律规范的约 束下, 厘清数字法治政府的法治边 界, 强化政府治理的可问责性, 保障 行政相对人的程序权利, 切实发挥法 治的引领、规范和保障作用。

在关注数字政府在行政治理中的 功用时, 亦应理性审视其局限性。在 行政治理过程中,行政机关有选择在 行政决定过程中"是否"使用数字化 方式的裁量权,也可以选择"如何" 利用数字化方式作出行政决定。而目 前的数字系统多为弱智能系统, 很难 对各种复杂的裁量因素与利益关系作 出判断和衡量。当行政执法人员将复 杂现实环境中的具体案情, 归约为输 人计算机的若干指标或参数,然后利 用数字系统像"自动售货机"般自动 化输出行政决定后, 在给行政相对人 带来便利的同时,很可能也会在无形 中剥夺了行政机关个案裁量的空间, 进而损害个案正义。

因此,必须警惕陷入"科技决定

论"的迷思。并非将信息技术、电子政 务导人行政活动,就能自动生成新形态 的治理关系与行政运作模式以及正确的 行政决定,行政机关应保留作为"头 的最终决定权。在兼具政策性和技 术性的行政领域, 经常需要处理较为复 杂的情境和不断外干发展变化中的事 务,面对多元利害关系主体和错综复杂 的利益冲突, 行政机关必须对各种因素 加以权衡和考量。对特定个案,还需要 脱离数字系统和自动化规则的束缚, 回 归传统的行政裁量模式作出行政决定。

行政治理若数字化应用不当,将会 损害政府的治理能力。一般而言, 行政 机关对数字行政系统的具体功效会列出 清单提出要求,交由承揽项目的市场主 体去研发设计。行政机关可能不通晓系 统的算法和决策的生成逻辑。一定程度 上将政治考量、政策决断和个案处理交 给了计算机,由此增大了行政失误的风 险,还有可能让某些互联网商业巨头通 过开发、运维数字行政系统不当集聚海 量数据、巨额财富, 甚至无形中分享了 公权力。

为此,需要明确相应的问责机制。 数字行政系统的研制者和运营者应履行 说明义务, 就系统设计和运行的安全与 合规,作出具有法律效力的承诺。行政 机关也要在数据甄别、系统规则制定、 运行安全,以及在做出个案决定的环节 恪尽职守。行政执法人员还要学习数字 行政的相关知识, 防止陷入科技依赖完 全靠数字化系统作决定的情况发生。

数字行政的有效运行要以法定的正

当程序为保障。数字法治政府建设应满 足透明度的约束,符合《政府信息公开 条例》的要求。政府部门有责任披露数 字行政系统的存在和使用主体, 公布数 字行政系统运行的目的、范围、内部政 策、实施步骤或方案, 明示包括算法在 内的数字行政规则, 说明数字行政规则 设计的考量和政策判断,并对数字行政 系统运行过程予以完整记录, 定期公开 数字行政系统的相关数据和信息。

尤其还应防止数字行政形成"数字 鸿沟"。对不能或不愿使用数字行政系 统的行政相对人而言,应赋予他们选择 和拒绝使用数字行政系统的程序权利。 对于医疗、社保、民政、金融、电信、 邮政、信访、出入境、生活缴费等高频 服务事项, 行政机关应保留必要的线下 办理渠道,并向基层延伸,为老年人。 文化程度较低人群等提供便捷服务

保障数字行政活动中行政相对人的 知情权,是数字法治政府建设不可或缺 的重要环节。行政机关应主动告知行政 相对人, 将话用数字行政系统做出决 定,同时保留数字行政系统的处理记 录,并将处理记录转化为可解释、可理 解的内容。当行政相对人对数字行政系 统的处理结果提出异议, 行政机关必须 履行对系统规则、处理过程、处理记录 和处理结果作出说明和解释的义务。

(作者系南开大学法学院副院长 教授、博导, 中国法学会行政法学研究 会常务理事暨政府规制专业委员会执行 主任,教育部"长江学者奖励计划"青 年学者)

个人信息保护需 平衡政府多角色定位

去年8月,《个人信息保护法》 (以下简称《个保法》) 正式出台, 标 志着我国在个人信息保护领域的法律 框架基本确立,个人信息保护这一触 动广泛关切的公共话题,逐渐转向对 法律实施的关注。这其中,厘清《个 保法》中政府角色的定位与平衡,尤 其是行政主体在《个保法》中可能涵 盖作为"个人信息处理者""规制 者"和"执法监督者"的不同法律关 系,从而有效应对未来可能的规范适 用和纠纷解决,就显得尤为迫切。

行政主体 (政府) 是最大的个人 信息"处理者",在履行法定职责时 使用自然人的个人信息;经授权的部 门也可以作为"规制者",提前介入 个人信息处理活动。从行政监管角度 看,将监管重心从事后的"个案处 理"前移到事先的"规则制定",代 表着现代政府的职能转型。比如按照 《个保法》第32条规定,对于敏感个 "如果法律、行政法规 人信息处理, 规定应当取得相关行政许可或者做出 其他限制的,从其规定",这里的行 政许可,便发生在个人信息处理活动 之前。更重要的是,《个保法》列有 大量授权相关部门制定抽象规则和标 准、组织和实施相关监管机制的具体 规定。从狭义的行政监管角度看,这 些规定赋予了行政主体在个人信息保 护领域进行决策型监管的职能。

作为执法监督者的行政主体,往

往是在个人信息处理活动的法律关系后 端,展开个案式的执法监督和责任追 究,完成调查、处理职责。这一方面固 然突显立法目标, 尤其是在民事诉讼领 域暂未突破集体诉讼、而单个的侵权诉 讼救济有限的前提下, 《个保法》试图 借助事后监管来实现"重罚威慑"的立 法效果; 但另一方面也要看到, 威慑"的处罚条款也为监管部门留下较 大的执法弹性, 在构成要件相对模糊的 前提下, 裁量幅度的宽泛授权也因此成 为一柄双刃剑。再加上监管主体本身的 多元结构, 需要警惕未来因为监管职能 的重叠交叉引发多头处罚而导致企业潜 在的合规成本增加的风险。

仅就行政法和政府监管的角度看, 政府既是合法授权的规则制定者、管理 者和裁判者,又是最大的个人信息处理 者,如何平衡好个人与国家利益,也将 考验未来《个保法》的执行和适用。

需要特别提示的是,《个保法》明 确将行政机关在执法过程中对自然人个 人信息的处理行为, 纳入了受法律调整 和监管的范围之中。其中第2条规定: '自然人的个人信息受法律保护,任何 组织、个人不得侵害自然人的个人信息 权益。"这里的"任何组织",包含国家 公权力机关。在《个保法》第二章中, 用专节的方式设置了"国家机关处理个 人信息的特别规定",单列出国家机关 作为个人信息处理者时的特别规范。

当然,将监管者纳入监管,存在特 殊性。以《个保法》所确立的外理个人 信息之核心基础的"告知同意规则"为 例,便可发现行政主体作为信息处理者 时法律适用的例外情况。《个保法》在 第13条第1款第1项确立了"告知同 意"的一般规则: "取得个人的同意, 个人信息处理者方可处理个人信息" 但又在第2款中排除多项个人信息处理 情境中"同意规则"的适用,这其中便 包含着行政主体作为信息处理者的情 形。比如,为履行法定职责或者法定义 务、为应对突发公共卫生事件,或者紧 急情况下为保护自然人的生命健康和财 产安全所必需等情形,不需取得个人同 意,社会公众对此要有清晰认知。

"将监管者纳入监管"的立法结 虽然并非《个保法》所独有,但也 绝非常见的立法模式。因此,《个保 法》针对国家机关作为个人信息处理者 时的规范体系, 也与一般监管模式存在 差异,并不仅仅拘束特定履行个人信息 保护职责的部门,还应当包括在履行相 应法定职责时进行个人信息处理的其他 国家机关。这就对行政执法过程如何平 衡好个人信息保护与履行法定职责之间 的关系,提出了更高的要求。

现代个人数据(信息)治理的目标 并非单一的政府监管,需要探索多元主 体更深层次的合作治理精神,以此"推 动形成政府、企业、相关社会组织、公 众共同参与个人信息保护的良好环境" 涉及个人信息保护理念与技术变革的创 新实践还在路上,期待《个保法》为数 据时代的个人信息保护工作保驾护航。

(作者系上海交通大学凯原法学院 副院长、教授、博导)

全面推进城市数字化转型,是上海市 "十四五"经济社会发展的主攻方向之一。 所谓"城市数字化转型"是指由数字技术和 数据要素驱动的城市发展模式与实体形态的 结构性转变,覆盖经济产业、社会生活、政 府治理等诸多方面。在此背景下, 审视超大 城市的数字化转型与政府治理,构建数字化 超大城市的法治框架,实现政府治理的革命 性重塑,以数字行政法治彰显政府治理效 能,使之合法合规,是极具现实意义的。

在超大城市里,数字化转型首要之举需 明确为何要转,为谁而转。是以市民为中 心,还是以技术和数据为中心?是让人成为 自己,给人带来更美好的城市生活,还是成 为达到某个目的的工具和手段? 无庸置疑, 城市数字化转型就应为人民而转, 受益对象 应当是全体市民而非数字优势群体, 其目标 是让城市生活更加美好。为此应当确立以受 益人为中心的政府治理新理念和新体系,彰 显新的正义原则。

何谓新的正义原则?譬如,超大城市的 政府治理必须以促进实现数字包容为目标, 特别为老年人、低收入者、受教育水平低的 人士、残障人士等群体保留传统的服务渠道 和服务方式(如线下的实体网点),在实践 中不断改讲与提升数字化服务的易学性和易 用性,力争让所有市民在数字时代线下线上 都不"掉线",这就是一种公平,它实现了 新的正义。此外,数字化转型中政府治理本 身也将实现数字化,应当向各阶层市民提供 多样化的、人机结合的诸如门户网站、电 话、APP、小程序等服务渠道和方式,并把 这些服务渠道与方式的选择权交给市民,由 市民根据自己的数字化能力和实际需求作出 选择,以实现政府服务的平等公正,这也是 新的正义之价值所在。

在依法运行的框架中,一个超大城市应 如何实现政府治理的数字化转型? 数字化转 型不仅仅是技术问题,不能只靠数字基础设 施的单维度赋能,还亟需法治先行,主动回 应数字化转型时代政府治理面临的新情况新

首先, 行政组织法要有所革新。在数字技术催化下, 平 台经济、共享经济等新模式应运而生,一种全新、平台化、 去中心化、扁平化、开放协同的新型组织形态业已形成,正 逐步取代过去科层制、碎片化、封闭式、自上而下的组织形 态,并在数字化转型治理中发挥出不可或缺的作用。行政组 织法对此应有所作为,在政策与制度层面及时明晰新型组织 形态的法律地位,赋予它应享有的具体权利及应承担的义务 与法律责任,以此打破传统行政组织法固化藩篱带给数字化 转型与政府治理现代化的制度瓶颈。

其次, 行政行为法也要有所突破。政府治理数字化加速 5政机关之间数据信息的共享, 打破了各区域、部门间固 有的权限边界,从价值层面对政府及其工作人员的治理思维 进行了拓展;协议同盟、联合行动等多样化的新型行政活动 取代了竞争和科层,彼此达成了一种信任、协商、共享的公 共理性,在行政管理活动中生成了网络互动性应用的各种场 景,表现为"一站式服务""一网通办"或者"跨域通办" 等。这种基于网络的公共行政新时空和新范式,倒逼传统行 政行为法及其程序法治的实施方式必须进行调整, 否则难以

此外, 政府通过向社会层面的数据开放与信息公开, 仅让公众及时了解政府信息与数据,还加强了与行业自律组 织、平台企业等多个主体的合作共治。这种公与私的融合共 生, 既打破了政府对治理权力的垄断, 也推动了政府治理结 构及治理手段趋于多元化。正如有学者指出的,应当建立 "立法性强制规范 + 行业行为准则"的双重规范体系、"数 据监管机构的监督管理 + 数据控制者自我规制"的双重管 理体系。紧随其后,在根本上能够实现超大城市整体智治、 高效协同的新型行政行为及其程序的制度建设, 也刻不容

概言之, 在数字化转型中, 超大城市的政府治理应当以 构建新型的政府和社会、政府和市场的关系为已任,通过行 政组织法相关制度的不断创新,整合行政裁量、混合型行政 规制等各种行政活动进行精准治理,提升政府的开放治理与

协同能力。这既是数字化 转型带给数字行政法治建 设的时代契机, 也是超大 城市治理实现行政法治的 新课题、新挑战。

(作者系华东政法大 学教授、博导)

型应 为 谁

加

城

- 条涉嫌装载、运输非法走私 成品油的船舶,并对该船舶进 行了依法扣押, 经公安机关多 方联系查找,无法确认与联系 到该船的所有人,根据《公安 机关涉案财物管理若干规定》 之规定,特发布认领公告。 认领涉案船舶情况:船名: "浙嵊97283"船(英文名: ZHESHENG 97283);船舶编 号: 不详, IMO Number: 413282330。 请上述船舶的所有人在本

涉案物品认领公告

安局边防和港航公安分局查获

公告发出之日起十二个月內, 持相关证明材料,主动与上海 市公安局边防和港航公安分局 刑侦支队联系认领。逾期未认 领的, 我局将上述船舶依法拍 卖、变卖价款上缴国库。

联系人: 朱警官

特此公告

联系地址:上海市宝山区 逸仙路4177号

联系方式: 13003227793 上海市公安局边防和港航公安分局

二0二二年三月四日

遗失声

上海星瀚律师事务所张敏 律师,遗失律师执业证,证号: 13101200910694269, 声明作

上海众华律师事务所邓婧 字律师、 遗失律师执业证、证 号: 13101201311568035, 声明 作废。

司,遗失银行开户许可证(基 本存款账户),核准号: J2900207439901, 特此声明作

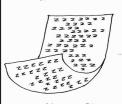
注销公告

上海义仁隆仪表机电商 一信用代码: 91310101132329772T, 经股东 会决议,即日起注销,如果还 有遗留债权债务,包括任何应 收款项,都由大股东黄存福 苗存飞承受承担,并负责具体 办理处置。特此公告。

上海高辉律师事务所,统 313100006840108823, 经合伙 人决议终止执业,进行清算, 并办理注销登记手续,特此公

环保公益广告

重复使用,多次利用



双面使用纸张 二减少量的废纸产生

优先购买绿色食品





2一株20岁的大树

以法理思维的清晰度,助推法治社会的能见度