

数字政府建设政企合作模式的追责机制研究

龙成秀

贵州大学法学院，贵州 贵阳

收稿日期：2023年7月14日；录用日期：2023年7月26日；发布日期：2023年9月13日

摘要

在数字政府建设背景下，因数字技术与行政权力的融合与运用产生了新型的算法侵害和数据安全风险，而由于数字政府治理模式中多元主体并存、公私利益对立、数字技术障碍难以准确定位责任主体，存在“数字避责”现象以及事后追责成效式微的追责困境。为进一步发挥追责机制的作用，应当以权责统一原则与权利义务相一致原则为理论基础，明确政府和企业之间的权利义务，正确划分政府和企业的内外主体责任；明确数字政府建设中政企合作模式的追责机制，加强数字政府建设的法治化。

关键词

数字政府建设，政企合作，追责困境，追责机制

Research on Accountability Mechanism of Government-Enterprise Cooperation Model in the Construction of Digital Government

Chengxiu Long

Law School, Guizhou University, Guiyang Guizhou

Received: Jul. 14th, 2023; accepted: Jul. 26th, 2023; published: Sep. 13th, 2023

Abstract

In the context of the construction of digital government, the integration of digital technology and administrative power has produced new algorithm infringement and data security risks. However, due to the coexistence of multiple subjects, the opposition between public and private interests and the obstacles of digital technology, it is difficult to accurately locate the responsible subjects, and there is a phenomenon of “digital evasion” and the dilemma of accountability after the event.

文章引用：龙成秀. 数字政府建设政企合作模式的追责机制研究[J]. 法学, 2023, 11(5): 4233-4241.

DOI: 10.12677/ojls.2023.115601

In order to define the responsibilities of enterprises and the government, it should be based on the principle of unity of power and responsibility and the principle of consistency of rights and obligations. On the one hand, it clarifies the rights and obligations between the government and enterprises so that correctly divide the responsibilities of the government and enterprises. On the other hand, it clarifies the system of accountability of the government-enterprise cooperation in the construction of digital government, and strengthens the rule of law.

Keywords

Digital Government Construction, Government-Enterprise Cooperation, Accountability Dilemma, Accountability Mechanism

Copyright © 2023 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

随着人类社会进入数字时代，以数据和算法为根基衍生的数字技术成为国家和企业提升国际竞争力的核心要素。因此，在全球提升技术的关键节点，我国正大力推进数字政府建设，以政府采购企业数字技术服务的政企合作模式，将移动互联网、云计算、大数据、人工智能、区块链等数字技术广泛运用于政府治理的多个领域。毋庸置疑，数字技术的应用极大地促进了政府治理的网络化、数字化和智能化，但在享受数字技术所带来的效益和便利的同时也应意识到数字技术与行政权力相结合时在数字政府建设中产生的新挑战。例如，使用数字技术处理行政事务、开展行政活动、作出行政决策过程中所新生的违法行为和侵害风险该如何问责的难题，当发生数据安全风险、算法歧视侵害、算法行政决策错误侵害时如何确定责任主体以及责任承担。为制止新型违法行为和降低侵害风险，一方面须尽快提出合理的、可行的解决措施，另一方面为强化对公民的权益的救济、回应社会公众对行政问责的应有期待，有必要明晰数字政府建设中政企合作模式追责机制的逻辑，明确政府与合作企业之间的权利义务，合理分配企业与政府之间的责任。

2. 数字政府建设政企合作模式下追责机制的现实状况

数字政府是政府通过数字技术以更有效率的方式实现政府的治理目标并基于数字基础设施的赋能实现政府组织协同与重构的新型治理模式[1]。政府通过数字化转型形成数字治理新格局，是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要举措。当前数字政府建设以政企合作模式为主，具体表现为政府通过政府采购的方式与企业签订行政合同，由企业提供数字技术、政府提供公共服务的合作方式，形成了以管运分离、政府主导 + 社会参与、政府出资成立国有企业、政企研合作等各具特色的政企合作模式(见表 1)[2]。

数字政府建设政企合作模式充分结合了政府职能的优势和企业拥有先进技术及充足资金的长处，有利于加快数字治理的创新和提升数字治理的方式，建设更优质的服务型政府。但数字政府建设政企合作模式存在着一定的安全风险与挑战，其中政企合作模式下追责机制模糊是影响数字政府建设成效的重要问题。在政企合作模式下，企业介入了政务系统的设计、运营和维护，对行政行为过程产生一定影响，数字技术和行政权力的交织衍生出企业为逐利产生履约风险、数据安全风险、算法行政决策侵害等，一旦发生侵害或风险，企业因不具备行政主体的身份，没有承担行政责任的资格；而政府易以技术缺陷

Table 1. The government and enterprise cooperation model of digital government construction**表 1.** 数字政府建设政企合作模式一览表

政企合作模式	特点	责任承担模式	代表省份
政企合作、管运分离模式	政府不再承担建设者的职责，成为使用者、评价者和监督者；政府和企业的权责划分较为明晰	谁主管谁负责、谁运营谁负责、谁使用谁负责的责任承担原则	广东省 ¹
政府主导 + 社会参与模式	充分发挥政府的引导与监管作用，保障政府对核心业务和数据资源的有效控制；探索建立首席数据官、建立健全专家咨询机制	政府监管职责，规范公共数据提供主体、使用主体和管理主体间权责关系	浙江省 ²
政府出资成立国有企业的模式	最大限度调动市场资源，发挥市场力量和企业技术优势，政府具有更强势的支配权和控制权	政府统筹指导，重点保障数据安全的职责	贵州省 ³
政府、企业、科研机构合作模式	引入科研机构参与数字政府建设、组建数字政府建设专家委员会，组建省大数据公司，探索多元投入、采购服务、市场化运作等新模式	多部门协同联动，落实各单位保障数据安全、技术安全的责任	江苏省 ⁴

为借口，否认行政权力的介入因素，逃避承担责任。在《国务院关于加强数字政府建设的指导意见》中，虽明确强调政府承担数字政府建设的安全管理责任、监督指导责任和主体责任，明确落实运营企业的主体责任，再结合广东省及江苏省等各地政府的规划文件同样确定政府作为责任主体的责任承担模式，但这些文件对于政府和企业究竟如何承担主体责任，承担何种主体责任尚无定义。针对数字政府建设中政企合作模式下并不明确的责任框架，有学者指出应适用穿透式监管下责任，寻找真正的致害原因，要求实际致害者承担责任；有学者则认为应当创新适用分布式责任，基于分布式技术节点确定企业、政府以及相关人员的共同责任。此外，在实践中当公民权益遭受算法行政侵害后，政府和企业纷纷推诿责任，公民却并无有效的救济渠道，不利于对公民权益的保障。因此，完善数字政府建设政企合作模式的追责机制已成为当务之急。

3. 数字政府建设政企合作模式下追责机制的理论基础

西方人认为权力具有作恶的自然本性与文字、文明一样古老，行政权力作为公权力有“至善”的价值，同时也必须警惕其“作恶”。因此，责任成为现代公共行政的核心问题[3]。在责任型法治政府建设的基本思路中，强调现代政府没有无义务的权力，也没有无责任的权力。正所谓权力的本质是责任，责任是权力的正当性基础[4]，在我国法治建设过程中一直坚守并践行权责统一的理念[5]。权责统一原则包括两个具体层次的要求，一是“权”，二是“责”，权是责的前提，责是权的归宿。由此，权责统一原则又可细分为行政效能原则和行政责任原则。

第一，行政效能原则。行政机关依法履行经济、社会和文化事务管理职责，要由法律、法规赋予其相应的执法手段，保证政令有效。随着数字政府建设的逐步推进，数字技术被广泛应用于行政执法领域，在不同执法领域扮演执法辅助者的身份，形成数字 + 执法的新型执法模式。例如，“预测警务”系统，

¹《广东省数字政府改革建设“十四五”规划》，https://www.gd.gov.cn/zwgk/wngh/sswgh/content/post_3740165.html，2023年7月11日。

²《浙江省数字政府建设“十四五”规划》，https://www.zj.gov.cn/art/2021/6/18/art_1229019364_2305064.html，2023年7月11日。

³《贵州省“十四五”数字经济发展规划》，https://dsj.guizhou.gov.cn/zwgk/xxgkml/ghjh/202112/t20211230_72171400.html，2023年7月11日。

⁴《江苏省“十四五”数字政府建设规划》，http://www.jiangsu.gov.cn/art/2021/9/14/art_46144_10013232.html，2023年7月11日。

通过数据分析对比预测行为主体的犯罪可能性,进而投入警力持续监测其行为,及时预防犯罪的发生[6];在无锡市“数字风暴”专项行动中,无锡市交通综合执法局充分利用行业管理信息系统的功能,对36个数字执法场景进行实战应用,做到迅速精准地发现违法行为的线索、处罚规范高效、整改严格闭环,提升执法效能。再如,杭州市富阳区综合行政执法局引进5G车载智慧巡查系统,一旦出现违法行为或违法现象,系统可自动判别生成案件,经执法人员后台审核后,可立即派遣执法人员进行处置,有效提升执法效率和执法智能化的水平。行政机关利用数字技术辅助行政执法是基于传统执法手段的创新,并未改变执法权的本质,换言之,行政机关可充分利用数字化执法手段保证政令有效。

第二,行政责任原则。“掌其权必负责、未尽责必担责、问其责必从严”。责任的设计既是为了合理分配公共权力并划分相应职责,克服现代官僚制的内在缺陷从而规范行政权力的行使,实现行政权力和法律责任的统一,更重要的是使行政相对人获得因错误行政行为利益受损后的救济。行政机关违法或者不当行使职权,应当依法承担法律责任,同时对于行政机关的主要负责人和直接责任人员也要追究其个人责任。在数字政府建设过程中,政府既然拥有运用数字技术作出行政决策的权力,也理应承担降低因数字技术而产生侵害风险的义务以及损害结果发生后的法律责任和行政责任,实现权责对等、权责平衡和权责统一。正如,《数据安全法》在第五章政务数据安全与开放中规定国家机关政务数据安全保障义务,如依法规收集、使用政务数据、对知悉的个人隐私、个人信息、商业秘密、保密商务信息的保密义务、委托他人建设、维护电子政务系统,储存、加工政务数据应当经过严格的批准程序,并应当监督受托方履行相应的数据安全保护义务,并且在法律责任一章中规定国家机关不履行数据安全保护义务,将对相关行政人员给予处分。《个人信息保护法》在第二章个人信息处理规则中规定国家机关处理个人信息应履行告知、保密、说明等义务,并在法律责任一章中规定国家机关不履行本法规定的个人信息保护义务的,同样追究相关行政人员的行政责任。《国务院关于加强数字政府建设的指导意见》以及山东与安徽等省份的规划文件同样明确规定政府负有数字政府安全管理责任。

公法上的权责统一原则在私法上可体现为权利与义务相一致的原则,正如马克思所说“没有无义务的权利,没有无权利的义务”。一般认为企业拥有数据权利和算法权利。数据成全已成为无可争议的事实,但对数据权利的属性存在争议,一方认为,数据权利应当按照财产权属性加以保护;另一方认为,数据权利应当按照反不正当竞争保护加以规制。前者将数据权利看作具有绝对权属性的权利,后者则规制使用数据的行为,两种保护方式都各有优劣,重要的是将数据视为一项权利进行保护已成为共识。而算法可视为一种技术方案列为知识产权保护的范围,由此可称之为算法权利。企业凭借自身具有独特优势的算法与政府签订行政合同,在数字技术开发初期需要从用户中收集大量数据作为测算样本,在运营和维护阶段同样需要俘获海量优质的数据不断调试和更新算法,同时依据数据开放共享理念可对这些数据进行处理和控制,将其运用至其他业务的开发,使数据价值最大化,在此过程中产生数据产业利益,享有数据权利,形成算法权利。企业一方面是为政府提供数字技术服务的服务者,另一方面也是市场的参与者、竞争者。相较其它市场主体,为政府提供数字技术服务的主体拥有更多的优势,它能获得到更广泛、更多元、更深层次、更机密的信息数据。加之算法经设计不可预测的特征和数据汇聚存储、开放共享的过程会衍生出算法侵害、数据安全风险等。因此,出于保护用户权益和政务数据安全的角度,此类企业应承担更高的数字技术及算法合法化、数据安全管理等义务。企业在享有数据权利和算法权利的同时,为规范数据处理活动,保障数据安全,促进数据和算法开发利用,保护用户的合法权益,维护国家主权、安全和发展利益,法律需要给企业设定保障数据安全和算法安全的义务和法律责任。例如,《数据安全法》和《个人信息保护法》明确规定了技术主体负有保护数据安全义务,未尽到此义务将面临诸如没收违法所得及罚款、停业整顿、责令暂停相关业务、吊销相关业务许可、损害赔偿等法律责任。

4. 数字政府建设政企合作模式的追责困境及成因

4.1. 数字政府建设政企合作模式追责困境的表现

4.1.1. 数字避责现象频发

数字政府的治理模式相比传统的政府治理存在较大差异,传统政府治理模式中一般为二元主体结构,即政府-行政相对人,二者之间法律关系清晰明了,通常表现为政府对行政相对人的责任承担;而数字治理模式则融入了数字权力,数字权力是企业的数据与算法中拥有独特技术优势而产生的技术型权力[7]。在数字政府治理模式中,表面上许多社会公共事务仍是由政府运用权力予以解决,但实际上政府高度依赖企业提供的数字技术服务管理行政事务、开展行政活动和作出行政决策,企业在某种意义上成为政府治理的参与主体。在为政府治理提供数字技术服务的过程中,企业在一定程度上也获得了政府“委托”的部分权力,以数字技术介入社会公共事务并发展成为重要的公共治理主体[7]。于是数字治理中出现多元主体结构,即政府-企业-行政相对人。在传统政府治理的二元主体结构中,因行政行为受到侵害时,行政相对人容易辨别侵害原因和侵害主体,再通过申请行政复议或提起行政诉讼寻求救济,要求责任主体承担相应责任。但在数字政府治理模式中,依据数字技术作出的行政决定事实上代替政府的意志,当行政相对人受到侵害时,行政机关以及企业为避免承担决策责任,一是往往会将数据视为不容置疑的事实,在作出行政决定时完全信任数字技术的判断,以工具理性代替人本主义,以数字技术得出的结果代替行政机关行使自由裁量权作出的决定[8];二是基于数字技术的不透明性、自主性、复杂性等技术特征,行政机关在事中考量时隐匿数字技术信息,由此更加隐蔽性地使用自由裁量权[9];三是行政机关和技术主体将损害结构和侵害风险归咎于技术手段,加之政企合作的“管运分离”模式也使得政企权责边界模糊不清,增加寻找损害原因及追究责任的难度,从而出现“数字避责”的现象。比如,新冠疫情期间实行的“健康码”等“码治理”的场景中,数据的采集和处理涉及电信、医疗机构、各行政部门等多个主体并经由算法系统进行计算导出相应的结果随后做出相应的决定。在这一过程中,由于存在众多主体且主体之间权利义务关系复杂,如果决定出现错误,那么结果的归因也将复杂化,同时也增大法律归责的难度。在郑州村镇银行储户被错误赋红码事件中,行政部门坚持宣称错误赋红码是由于大数据信息库出现问题,已在积极改进,而大数据局工作人员则表示需要咨询疫情防控指挥部,因为疫情防控指挥部制定赋码规则。可见,相关主体相互推托责任,甚至有意掩盖错误赋红码的真相,虽然事后已查清是因部分行政人员违反健康码赋码规则,擅自对不符合赋码条件的人员赋红码,并且已对相关责任人员作出行政处分,但因被错误赋红码而权利受到损害的众多公民并未获得任何赔偿。

4.1.2. 事后追责成效式微

因数字政府建设中算法系统和大数据的应用,逐渐形成了依托数字技术为核心的新型算法行政。区别于传统行政行为的模式,算法行政具备人机互动的特征,从正向看,算法行政具有自动化、系统化、集中化的优势,从反向看算法行政的自动化使算法侵害更加具有隐蔽性、算法行政的系统化和集中化更易扩大受算法侵害主体的范围。行政法中事后追责的目的一是为救济受侵害主体的合法权益;二是纠正行政机关的错误并使其承担相应责任,进一步完善行政管理机制,而算法行政存在的程序瑕疵和技术漏洞让受侵害主体难以证成权利受损的理由,甚至可能连行政机关自身难以论证某一算法行政决策的合理性和合法性,从而间接加大事后归责的难度,阻碍事后追责目的的实现,无法充分保障公民的合法权益。再者,以数字政府建设中数据安全保障为例,由于数据具有巨大开发价值,近年来政务数据安全事件也逐渐增多,2022年《中国政企机构数据安全风险分析报告》显示,2022年1月至10月,在全球政企机构重大数据安全事件中,政府机构以16.1%的比率位于数据安全风险机构的榜首⁵。未经同意非法获取政

⁵《中国政企机构数据安全风险分析报告》, https://www.qianxin.com/threat/reportdetail?report_id=168, 2023年6月18日。

务部门数据、政务数据泄露等安全隐患对政务数据安全保障工作提出新的挑战[10]。由于黑客攻击,印度国家身份认证系统曾泄露超过 10 亿条个人信息数据,给国家信息安全和个人信息安全带来巨大风险,而数据一旦被泄露和贩卖,基于网络传播的速度、范围,难以使数据恢复到原本隐私的状态,难以弥补因数据泄露造成的损失,事后追责便显得苍白无力、杯水车薪,更加凸显事前预防和监管风险的必要性。

4.2. 数字政府建设政企合作模式追责困境的成因

4.2.1. 主体的多元化易导致责任推诿

行政机关认为是由于企业的数据分析偏见和算法缺陷才导致作出错误的行政决策,应由企业承担责任;企业则认为行政机关享有行政权力是最终行政决策的决定者,应由行政机关承担责任;或者企业和行政机关均认为产生的侵害风险和损害后果是现有数字技术无法克服的,因此双方均不应承担责任,意图将风险转移至社会共担。表面上,数字政府建设的政企合作模式下只涉及政府和企业两大主体,但实际上从数字技术角度看,因数字技术属于高度复杂的技术生态,在数字技术的开发、运营和维护中涉及程序员、数据师、软件所有人等众多参与主体,并且因技术外包的普遍存在,这些参与主体甚至都可能分属于不同的企业;从作出行政决策角度看,在福利行政领域运用数字技术作出行政决策同时涉及横向和纵向的多个行政部门;从数据流转角度看,数据历经收集、存储、处理和共享开放的阶段并在不同技术主体之间流动。众多的参与主体和复杂的程序流转使责任也变得具有流动性和模糊性,难以查明风险和损害产生的原因以及及时确定责任主体[11]。同时,多元主体的共同行为很难证明主观犯意,难以符合一般的责任构成要件[8]。

4.2.2. 公私利益的对立易引发矛盾

行政机关以实现公共利益为目的,企业则以追求利润为目的,二者利益不同会在数字政府建设中产生矛盾[12]。比如为应对算法非公开性减弱行政程序公开原则的问题中,提出公开算法源代码的解决措施与企业凭借独特算法的商业秘密而获取收益的目的相冲突;再如在数字化监管中,政府获取用户信息以预防风险为主,而企业获取用户信息精准实现产品推送以实现信息利益最大化为追求,并且利益不一致会导致数字技术实际开发、运营、维护的差异,如企业基于私益实质上降低数据安全管理和处理标准或者将数据转卖给第三方,增加数据泄露和贩卖的风险。而此种矛盾不仅影响数字政府建设的安全保障体系,同时也增加致害原因的隐蔽性,催生政府、企业逃避责任的导火索。

4.2.3. 数字技术与行政权力融合加大归责难度

数字技术作为辅助甚至主导行政权力行使的工具,数字技术与行政权力的配合运用广泛存在于数字化监管、公共监控、福利算法系统、预防式执法等行政领域,数字技术的广泛应用极大程度地提高了行政效率,但本质上是一种遵循“技术至上”逻辑的工具理性系统,这一系统基于数据和算法而发生作用,高度依赖现有技术水平和技术主体的意志,在运行过程中若因设计缺陷或数据偏见,极易导致无意识的算法歧视从而作出错误的行政决策造成损害后果[13]。再者,因“数据壁垒”、“逻辑隐层”、“自我优化”产生的算法黑箱,不仅弱化行政相对人的知情权、参与权和异议权,也为算法运营者审查侵害原因提出了难题[14]。同时大大增加了公民质疑通过算法所作出行政决策合理性的难度,一方面,公民难以挑战根据算法作出行政决策的专业性和技术性,另一方面,“错误的”行政决策作出后才告知公民,在此行政决策过程中公民难以收集并保留行为发生时的证据为自己申辩[15]。总而言之,在以数字技术辅助决策过程中,因为算法失误导致行政决策错误的行政责任无法像传统行政责任一样,让行政机关承担非因自身失职和过错的全部行政责任,但企业不具有政府资格也不应承担行政责任,而数字技术作为辅助性的工具,不具有责任意识与责任能力更不可能承担责任[16]。

5. 完善数字政府建设中政企合作模式追责机制的建议

5.1. 明确政府与企业的权利义务

数字政府建设中政企合作模式追责困境的根源在于多元主体的耦合行为难以确定责任主体，数字技术与行政权力的融合难以查明侵害原因，但各方主体在不同阶段中的分工具有确定性，这种分工在行政合同中便可表现为政府的职权与职责、企业的权利和义务。因此，明晰政府与企业之间的权利与义务是政府和企业承担责任的基础。在拟定政企合作的行政合同时，应减少使用模版化的政府采购合同，根据不同行政领域的特点拟定个性化、专门化的行政合同，合同条款的设置具体可参照《数据安全法》、《网络安全法》以及《个人信息保护法》以及国务院的指导意见、地方政府的数字政府建设文件内容，确定双方的权利义务以及责任划分。首先，在政企合作的行政合同中应同时秉持以私法领域中诚实信用原则和意思自治原则、公法领域中以公共利益为目的作为核心确立双方的权利义务。明确规定算法权利和数据权利的归属，并将数字化要素纳入协议的规范内容，如算法行政必须的程序机制及技术标准、数据运用与管理要求、风险监测评估等，以迎合数字政府建设的发展需要。其次，政府应承担监管责任。在行政合同中可以约定通过引入政府算法审查机构或第三方机构的方式通过多样化的数字手段披露政企合作的重要信息，如算法设计解释说明及公开、数据信息去识别化、数字技术运用说明、定期调查评估的方式加强对企业项目资金使用的审计监督、处理数据的风险测评、算法黑箱的纠正等。政府还应承担对算法合法性、中立性和合规性的审查义务，在开发算法初期，可以通过引入法律专家和技术专家参与语言转译算法的过程确保算法的合法性、设置对技术人员的伦理测试强化算法的中立性、加强对数据处理和算法运行的监管提升算法的合规性。如此，既督促企业合理规范处理收集到的数据、不断更新和调整算法以促进算法的科学性和合法性，也让公众了解政企合作的法律依据以及权利与义务关系，保障行政相对人的知情权、参与权和异议权。企业则应承担包括算法系统的运营和维护、算法伦理风险的预防、与政府机构行为的衔接等义务。除此之外，针对不同行政领域的数字技术服务还应增加保密条款，关涉国家重要领域信息、个人或组织的隐私信息应拟定保密条款，设定保密义务。正如北京市城市管理综合执法局执法保障中心与北京软件产品质量检测检验中心签订有关综合执法大数据平台及密码测评的采购合同中，双方确定了保密条款以及相应的违约责任。最后，行政合同的内容还应根据损害发生的不同情形和原因确定政企与行政相对人的外部责任以及政府和企业的内部责任。比如因未尽到数据安全义务导致发生数据泄漏、贩卖或数据安全风险时，可根据《数据安全法》或《个人信息保护法》的相关法律法规追究未尽到义务主体的法律责任，但有关政务数据或算法侵害先由政府承担先行责任。如因企业的原因导致损害的发生则政府应追究企业的责任，责任承担的内容可以包括经济赔偿、合同单方解除权利、纳入政府采购黑名单等[14]。

5.2. 明确政府与企业的责任承担

数字政府治理模式中，“政府－企业－相对人”的多元主体结构是追责机制模糊的原因之一，在厘清多元主体关系的前提下，划分外部责任和内部责任的追责模式[12]。基于权责统一原则和对保障相对人权利救济的考虑，由政府承担整体外部责任体现效率和公平，符合行政法治原理。首先，数字政府建设过程中的政企合作模式本质上是为政府行使职权而产生，政府购买数字技术服务，利用数字技术实现社会公共事务的管理，在算法决策错误过程中，政府是决策过程中唯一出场的政府，最终也是以政府自身的名义作出行政决策。政府作为选择数字技术及企业、作出行政决策的主体，对算法侵害和决策结果拥有相当大程度的认识能力和风险控制能力[16]。因此在运用数字技术导致相对人权益的减损和由此产生的各种风险及侵害，应由政府承担，以彰显公平法治的价值，体现以人为本的价值理念。另外，由政府先

行承担整体外部责任,契合相对人的救济思路,减少相对人追责成本。其次,由政府先行承担整体外部责任后,可以通过多样化的手段和工具考察企业是否具有过错,如政府技术人员对算法进行审查或第三方机构对算法进行评估,根据企业的有无过错和过错程度,再基于双方签订的行政合同进而对企业予以追偿。最后,设定政府先行承担整体外部责任有助于倒逼政府积极履行对企业的监管职责,预防企业为一己私益而损害公共利益的行为,杜绝政府“懒政”与“不作为”,提升数字政府建设的安全性。

在政府承担了形式性的整体外部责任后,应当基于行政合同确定内部责任的划分,确认最终的风险分配和责任承担,实现数字政府建设的规范有序。在风险发生前,就应当确定政府与企业之间事前责任、事中责任与事后责任。就事前责任而言,政府与企业应当合理明确地设定双方的权利和义务,政府应当严格审查与鉴别企业的资质,确保纳入数字政府建设项目的企业符合技术标准与要求;而企业应秉持诚信原则保障技术真实、承担事前的技术说明和备案义务。就事中责任而言,政府应当定期或不定期对企业的技术人员、技术运行、数据处理、财务状况进行监督,要求提交说明报告,保证数据安全与技术安全;而企业也应及时更新和评估算法,减少算法歧视与算法偏见,合理运用数据信息。就事后责任而言,当损害产生以后,应以无过错责任为主、过错责任为例外的归责原则为责任承担的合理依据,并以此落实最终实质内部责任的承担^[12]。首先,政府与企业基于平等地位而进行内部责任分配,内部责任的分配应当以无过错责任为基本原则,过错原则为例外,允许相互间进行追偿,以促使合作双方恪守合同义务,保障数字政府建设的有序推进。其次,应针对不同的数字技术应用场景适用不同的归责原则,比如,对于算法复杂程度较低、可理解性较高和技术控制性较弱的数字技术应用场景适用过错责任;对于算法复杂程度高、专业性强、技术控制较强的数字技术应用场景适用无过错责任^[11]。再次,最终的责任分配并非绝对静态,如出现确为当前数字技术无法克服且权力主体与技术主体均已尽到自身合理注意义务,正确履行职责时,可遵循公平原则分配责任份额,确保责任承担的公平合理。综合风险开启与维持的可能性、风险控制能力等要素,从收益和政策结果的角度来进行最终的责任分配^[8]。最后,在认定行政机关内部人员和企业工作人员的是否应承担替代责任时应秉持审慎的态度。对于行政机关工作人员来说,不应对其设置过重的责任负担,只要行为无明显不当且符合程序正义、尽到合理义务便无需承担法律责任,当然对于行政机关内部人员贩卖政务数据、侵犯个人数据信息隐私和安全的此类故意犯罪则需同时追究行政责任和法律责任;对于企业工作人员来说,企业对其工作人员负有监督和教育责任,工作人员在无主观故意下的行为属于职务行为,同样不应承担特殊责任^[8]。

数字时代,凭借数据和算法发展而来的数字技术已成为重要的竞争资源。在融合数字技术推进数字政府建设过程中,已形成“数字权力”与“行政权力”相结合的治理模式,多元主体的参与、公私利益的对立和数字技术难题导致传统行政追责机制模糊。在数字政府治理模式中,明晰数字政府建设中政企合作模式的追责机制有利于合理分配政府和企业之责任、加强公民之权利保护、丰富数字化时代行政法学的理论与实践,促使数字政府、法治政府建设协同推进。

参考文献

- [1] 黄璜. 数字政府: 政策、特征与概念[J]. 治理研究, 2020, 36(3): 6-15+2.
- [2] 蒋敏娟. 地方数字政府建设模式比较——以广东、浙江、贵州三省为例[J]. 行政管理改革, 2021(6): 51-60.
- [3] 钱小平. 中国特色“分层式”行政问责模式: 创新、不足与完善[J]. 东南大学学报(哲学社会科学版), 2021, 23(5): 59-67+151.
- [4] 刘涇. 试论习近平权责统一观的基本内涵与实践要求[J]. 新疆社会科学, 2021(4): 19-26+168.
- [5] 谭波. 权责统一: 责任型法治政府建设的基本思路[J]. 西北大学学报(哲学社会科学版), 2020, 50(4): 168-178.
- [6] 李石. 数字时代的政治[J]. 学海, 2023(3): 168-175.

-
- [7] 梅立润. 人工智能企业的权力生产及其政治影响[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版), 2023, 25(2): 13-21.
 - [8] 肖梦黎. 算法行政责任的分布式重建[J]. 国家检察官学院学报, 2023, 31(2): 42-56.
 - [9] 林荣全. 数字化时代街头官僚的责任性: 分析框架与研究展望[J]. 电子政务, 2021(10): 92-104.
 - [10] 滕宏庆, 吴铄生. 我国数字政府建设的政务数据安全保障制度研究[J]. 探求, 2023(2): 88-97.
 - [11] 王莹. 算法侵害责任框架刍议[J]. 中国法学, 2022(3): 165-184.
 - [12] 马颜昕, 谢煌凯. 数字政府建设下政企合作责任承担机制研究[J]. 学习论坛, 2022(2): 85-92.
 - [13] 王锡锌. 数治与法治: 数字行政的法治约束[J]. 中国人民大学学报, 2022, 36(6): 17-34.
 - [14] 王怀勇, 邓若翰. 算法行政: 现实挑战与法律应对[J]. 行政法学研究, 2022(4): 104-118.
 - [15] 王宾. 自动化行政中算法的法律控制[J]. 财经法学, 2023(1): 61-75.
 - [16] 杜昕怡, 肖泽晟. 人工智能算法辅助行政决策的法治风险及其化解路径[J]. 学习论坛, 2023(3): 122-130.