

· 习近平法治思想专论 ·

习近平法治思想的数字法治观

周尚君*

内容提要：以数字化认知、数字化思维、数字化技术全面推进和系统建构法治中国，已成为推进全面依法治国的战略需求和必然选择。以习近平同志为核心的党中央统筹民族复兴全局，在百年变局的世界历史背景下谋定数字中国战略，对世界数字革命下的法治中国、数字中国、网络强国建设作出具有关联性、系统性、集成性的整体谋划。习近平关于以法治推动数字经济健康发展、推动政府治理法治化与数字化深度融合、提升社会治理数字化智能化法治化水平、构建网络空间命运共同体和推进全球互联网治理体系变革的重要论述，在中国式现代化宏大实践场景中，原创性地构筑起具有世界意义和中国智慧的数字法治思想体系。习近平法治思想的数字法治观深刻回应了国家治理体系和治理能力现代化的急迫需求，深刻回应了广大人民群众对于可感知正义的现实期待，深刻回应了推进全球治理体系变革的价值选择和制度路径，彰显了习近平法治思想的系统前瞻性和科学方法论。

关键词：习近平法治思想 数字法治 数字经济 数字政府 网络空间命运共同体

引言

当今世界已经进入历史变革期，全球治理体系深刻复杂演变。新科技革命和产业变革正加速推动世界变革，数字化变革是这场变革中的关键变量。习近平深刻指出：“每一次产业技术革命，都给人类生产生活带来巨大而深刻的影响。现在，以互联网为代表的信息技术日新月异，引领了社会生产新变革，创造了人类生活新空间，拓展了国家治理新领域，极大提高了人类认识世界、改造世界的能力。”〔1〕数字技术继续迭代，数字经济加速回报，人类正以“加速度”方式进入数字“大航海”时代。数字化变革释放和拓展了社会生产力，全力助推全社

* 西南政法大学全面依法治国研究院教授。

本文系国家社科基金重大项目“全面提升社会治理法治化水平研究”（23ZDA080）的阶段性成果。

〔1〕 习近平：《在第二届世界互联网大会开幕式上的讲话》（2015年12月16日）。

会分享数字经济发展红利。与此同时，数字化以前所未有的迅猛态势席卷全球，数字技术的社会化应用不仅改变了人们习以为常的生活模式和思考方式，更加速引发了社会结构乃至政治结构、法治体系的深刻变革。人与人、人与社会、人与国家之间的关系，甚至人本身皆被重新定义，建构于工业文明之上的现代法治理论体系已遭遇系统性挑战。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央深刻洞察科技革命发展趋势和规律，审时度势、因势而谋，就加快推进法治中国、数字中国、网络强国建设，推进数字治理体系和治理能力现代化作出系统谋划，提出一系列具有原创性贡献的新思想新观点新论断，形成了习近平法治思想的数字法治观。在习近平法治思想及其数字法治观的指引下，党和国家相继出台一系列关键制度，先后印发《促进大数据发展行动纲要》《新一代人工智能发展规划》《关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》《数字中国建设整体布局规划》，制定网络安全法、数据安全法、个人信息保护法等，将大数据战略上升为国家战略，明确数字中国建设的数字基础设施、数据资源体系“两大基础”，强化数字技术创新体系、数字安全屏障“两大能力”，将数字中国、数字经济、数字社会建设一体纳入法治轨道。2023年3月，中共中央、国务院印发《党和国家机构改革方案》，正式决定组建国家数据局，全局性推进数据制度体系建设。

习近平法治思想蕴含着丰富的关于数字法治的理论学说和思想观点。目前，学界已对习近平互联网法治思想、习近平网络安全法治论述、习近平网络强国思想、习近平治国理政的全球思维等展开专门阐释，但尚未对习近平法治思想的数字法治观进行比较系统的深入分析。^{〔2〕} 本文拟从当代中国如何认识世界数字革命下的法治变革出发，系统梳理习近平在数字经济法治、数字法治政府建设、数字社会治理、网络空间国际治理与全球互联网治理变革领域的重要论述，在百年变局的世界历史背景下和中国式现代化宏大实践场景中，深刻领会习近平关于法治中国建设与数字中国、网络强国建设深度融合的中国式数字法治思想体系，以期助益于理解法治中国的数字化建设方案及数字法治的运行机理。

一、数字时代的法治变革

习近平法治思想体现了崭新的时代精神。当代中国正经历着我国历史上最为广泛而深刻的社会变革，也正在进行着人类历史上最为宏大而独特的实践创新。习近平法治思想深刻剖析了大变革时代数字法治领域的重大理论和实践问题，整体谋划推进了数字法治建设的一系列重大举措，系统性、整体性、协同性地推动了当代中国数字法治观念和制度体系的发展完善。

当代法治理论体系是工业革命背景下历经几个世纪沉淀而形成的具有复杂专业知识、精巧规则逻辑和明确价值目标的系统化的治理体系，它具有鲜明的时代特征。随着数字时代的到来，法治体系赖以生成发展的整体社会基础开始发生根本改变，出现了很多既有规则逻辑和思维难以涵盖和准确表达的数字社会规律和难题。^{〔3〕} 习近平从世界文明史的高度，对人类先后

〔2〕 参见张文显：《推进全球治理变革，构建世界新秩序——习近平治国理政的全球思维》，《环球法律评论》2017年第4期，第5页以下；周汉华：《习近平互联网法治思想研究》，《中国法学》2017年第3期，第5页以下；曹诗权：《习近平关于网络安全法治的重要论述研究》，《公安学研究》2018年第1期，第5页以下；徐汉明：《习近平“网络强国”重要论述及其时代价值》，《法学》2022年第4期，第3页以下。

〔3〕 参见马长山：《为什么是数字法学》，载周尚君主编：《法律和政治科学》2022年第1辑，社会科学文献出版社2022年版，第8页。

经历的农业革命、工业革命、信息革命作出重大历史判断，认为信息化对现代社会的塑造，不是某个领域、某个方面的个别调整，而是价值、制度与技术的全面系统重建。数字时代的法治，面临的是信息革命背景下法治空间的变革，即从有形空间进入无形空间，从固定空间进入流动空间，从实体空间拓展到虚拟空间；面临的是法治结构的变革，即从作为主体的人与人之间的关系结构拓展至人物互联、万物互联的混合结构；面临的是法治能力的变革，即数字法治通过量化社会、解析个体、建构“数字中台”等方式，获得了精准把握社会脉搏、深度参与社会运行的能力。

（一）法治空间重建：从有形空间到无形空间

空间是国家治理的基本前提，对空间的政治、法律和文化塑造，是提升国家能力的重要方式。中国古代自先秦开始就构建起了涵盖宇宙天象、方位地形、礼仪人伦的空间体系，它以宇宙意识为观念起点，以天地人三位一体为空间结构，以解释“天人关系”这一根本问题为根本旨归，构成了早期中国的集体精神意志与民族文化密码。〔4〕德国历史学家奥斯特哈默认为，欧洲世界到了近代以后开始把空间纳入宪法上和政治上的领土范畴，并赋予其政治和法律意义。〔5〕从古至今，人类治理空间经历了从陆地到海洋，从地表到太空、深海、极地、网络的拓展过程，法律上的疆域也从平面疆域拓展至立体疆域、从实体疆域拓展至虚拟疆域、从有形疆域拓展至无形疆域。1890年，美国军事家马汉开拓了对海洋空间的政治解释，建构出“政治性的海洋历史”，并提醒人们关注“制海权”这一新国际法概念的重要价值。〔6〕1921年，意大利军事理论家朱利奥·杜黑从空军战略理论角度提出“制空权”概念，既超前预测了空军在未来战争中的决定性作用，又进一步拓展了国际法治的空间布局。〔7〕

针对网络空间的特性及其国际治理格局，习近平开创性地提出国家治理“新疆域”和“制网权”理论。2015年，习近平在接受美国《华尔街日报》书面采访时指出，“互联网作为二十世纪最伟大的发明之一，把世界变成了‘地球村’，深刻改变着人们的生产生活，有力推动着社会发展，具有高度全球化的特性”，“但是，这块‘新疆域’不是‘法外之地’”。〔8〕网络空间是虚拟空间，但不是虚构空间，网络空间的主体是现实的，网络空间行为的社会影响也是现实的。因此，网络空间同现实社会一样，既要提倡自由，也要保持秩序。网络空间不是“法外之地”，同样要讲法治。从1969年美国国防部组建阿帕网到1991年因特网商业用户首度超过学术研究群体，连接主机超过100万台，以互联网为代表的网络空间的时代加速来临。20世纪90年代，互联网技术在世界范围广泛传播，网络空间一度被当作绝对的“自由之境”。但是，不少国家的政府在事实上丧失了对网络空间行为的实际控制，网络空间一度沦为犯罪、谎言和技术控制的温床。〔9〕习近平深刻洞察了网络空间中自由与秩序的辩证关系，提出“自由是秩序的目的，秩序是自由的保障”，明确要求把依法治网作为基础性手段，推动依法

〔4〕 参见詹冬华：《中国早期空间观的创构及其形式美意义》，《中国社会科学》2021年第6期，第186页。

〔5〕 参见〔德〕于尔根·奥斯特哈默：《世界的演变：19世纪史》，强朝晖、刘风译，社会科学文献出版社2016年版，第161页。

〔6〕 参见〔美〕阿尔弗雷德·塞耶·马汉：《海权论》，一兵译，同心出版社2012年版，第18页。

〔7〕 参见〔意〕朱利奥·杜黑：《空权论》，欧阳瑾译，天津社会科学院出版社2016年版，第20页以下。

〔8〕 习近平：《在接受美国〈华尔街日报〉书面采访时的答问》（2015年9月22日）。

〔9〕 参见〔美〕劳伦斯·莱斯格：《代码2.0：网络空间中的法律》，李旭、沈伟伟译，清华大学出版社2018年版，第3页。

管网、依法办网、依法上网,确保互联网在法治轨道上健康运行。〔10〕

随着世界多极化、经济全球化、文化多样化、社会信息化日益深入发展,网络空间对人类文明的推动作用更加明显。但是,互联网领域发展不平衡、规则不健全、秩序不合理等问题也日益凸显。习近平指出:“世界各大国均把信息化作为国家战略重点和优先发展方向,围绕网络空间发展主导权、制网权的争夺日趋激烈,世界权力图谱因信息化而被重新绘制,互联网成为影响世界的重要力量。”〔11〕与此同时,现有网络空间治理规则难以反映大多数国家的意愿和利益,网络犯罪、网络攻击、网络侵权等已经成为全球公害。习近平从人类生活、国家治理、世界未来的高度分析了网络空间的本质属性,认为网络空间是“人类生活新空间”“国家发展新疆域”“国家治理新领域”。他多次在国际社会明确倡导共同维护网络空间和平与安全,倡导尊重网络主权、加强对话交流、有效管控分歧,推动制定各方普遍接受的网络空间国际规则,呼吁共同治理好“数字边疆”这一继陆疆、海疆、领空和太空之后的“第五边疆”的空间秩序。〔12〕在联合国日内瓦总部召开的“共商共筑人类命运共同体”高级别会议上,习近平明确从国际法和人类共同价值角度提出“秉持和平、主权、普惠、共治原则,把深海、极地、外空、互联网等领域打造成各方合作的新疆域,而不是相互博弈的竞技场”。〔13〕正是因为互联网这个新空间、新疆域的出现,在人类认识世界、改造世界的能力不断提升的同时,当代法治体系面临着从多维度、多层次对自身进行全面系统提升的需要。数字时代的法治,必须从有形空间拓展至无形空间,从固定空间拓展至流动空间,从实体空间拓展至虚拟空间。国家法律对空间的主权管辖,也不得不从通过陆地边界、领海宽度、领空高度来划界的思维惯性中跳脱出来,实现网络空间管辖上的技术可行、权益清晰、节点自主、法律标准清晰。〔14〕

(二) 法治结构重构:从主体结构到混合结构

治理空间的变革改变了人类社会的连接方式,也带来了法治主客体结构的深刻调整。互联网让世界变成了“鸡犬之声相闻”的地球村,而网络“地球村”具有多重属性,主要呈现出跨越性、虚拟性、全球性、物理性、人造性等基本特征,其中最根本的特征是跨越性。〔15〕跨越性使人与人的连接发生了结构性变化,也拓展了物理世界的边界。理论上,每个人可以与任何人或所有人轻易相连,且这种连接高效、适时、便捷。〔16〕

基于网络空间的复杂结构和跨越性特征,习近平强调:“国际网络空间治理有其自身特点,不仅主权国家发挥重要作用,非国家行为体作用也很突出,很多标准协议、技术规范、基础资源掌握在国际组织、互联网企业、技术社群等手中。”〔17〕同时,他也深刻意识到:“随着新媒体快速发展,国际国内、线上线下、虚拟现实、体制外体制内等界限愈益模糊,构成了越来越复杂的大舆论场,更具有自发性、突发性、公开性、多元性、冲突性、匿名性、无界性、

〔10〕 参见中共中央宣传部、中央全面依法治国委员会办公室编:《习近平法治思想学习纲要》,人民出版社、学习出版社2021年版,第75页。

〔11〕 习近平:《在全国网络安全和信息化工作会议上的讲话》(2018年4月20日)。

〔12〕 参见总体国家安全观研究中心、中国现代国际关系研究院:《新疆域与国家安全》,时事出版社2022年版,第10页。

〔13〕 习近平:《共同构建人类命运共同体——在联合国日内瓦总部的演讲》(2017年1月18日),《人民日报》2017年1月20日第2版。

〔14〕 参见赵宏瑞:《网络主权论》,九州出版社2019年版,第35页。

〔15〕 参见张冀:《网络空间安全立法的双重基础》,《中国社会科学》2021年第10期,第85页。

〔16〕 参见王天夫:《数字时代的社会变迁与社会研究》,《中国社会科学》2021年第12期,第74页。

〔17〕 前引〔11〕。

难控性等特点。”〔18〕数字化把现代社会改造成结构上的“网络社会”，文化上的“虚拟社会”，观念上的“内在导向社会”。〔19〕在社会结构变迁中，数字化改变了国家治理和社会治理的主客体关系，创造了一种“主体”“客体”概念无法充分涵摄的混合式治理结构。互联网作为一张无所不在的“网”，不仅是技术之网、信息之网、数据之网，更是社会之网。〔20〕网络空间这张“社会之网”包含了主体、客体、平台、活动四要素，这四要素往往分属于不同主权国家管辖。例如，互联网的物理层（网络基础设施与技术硬件问题）、逻辑层（代码、算法与技术软件问题）、应用层（技术产业化与社会化应用过程中带来的社会问题）往往跨越现实物理边界，尤其是逻辑层的关键网络资源由全球互联网技术社群设定，应用层虚拟空间也不以领土为界，往往不在一国主权的实际管辖范围内。〔21〕这些都表明，数字时代法治体系的重新建构，必须在属人主义、属地主义和属人兼属地主义的传统管辖思维基础上迭代，在新主客体思维和数字平台思维基础上，对既非纯粹主体又非纯粹客体、既非纯粹物质又非纯粹虚拟的主体、关系和行为进行法治理论上的重新定义。

（三）法治能力重塑：从国家能力到国家数字能力

习近平高度重视运用数字化方式提升国家治理体系的现代化水平。他提出：“要建立健全大数据辅助科学决策和社会治理的机制，推进政府管理和社会治理模式创新，实现政府决策科学化、社会治理精准化、公共服务高效化”；〔22〕“要开发适用于政府服务和决策的人工智能系统，加强政务信息资源整合和公共需求精准预测，提高决策科学性”。〔23〕当前，国家治理的实施环境和条件都在发生根本性变革，数字政府建设使政府对数据的运用更加系统化。从信息学角度分析，农业社会的信息传递处于低级形态，信息传递深受地理阻隔、交通成本限制和主权疆域的禁锢；工业社会的信息传递处于中级形态，尽管每个个体能够独立决策，但社会运行主要是以低频率社会互动和有限的信息传递为基础；数字社会的信息传递处于高级形态，信息交换和信息传播正在快速取代传统物品交换和资本流动而成为新的社会驱动力量。〔24〕事实上，人类政治生活的两个最基本要素就是通信和信息。所有政治秩序都建立在协调、合作和调控的基础上，而这三者无疑都不能缺少信息交换机制。如何收集、存储、分析和交流信息，与组织政治的方式密切相关。

针对推进政府管理和社会治理的模式创新，习近平前瞻性地提出，“以数据集中和共享为途径，推动技术融合、业务融合、数据融合，打通信息壁垒，形成覆盖全国、统筹利用、统一接入的数据共享大平台”。〔25〕在数据收集、存储、使用、加工、传输、提供、公开的过程中，数据由谁占有、数据传递由谁主导以及如何规制，是决定国家能力的关键因素。〔26〕因此，习近平高度重视发挥数据的基础资源作用和创新引擎作用。新技术革命条件下，数据、算法、算力是

〔18〕 习近平：《在党的新闻舆论工作座谈会上的讲话》（2016年2月19日）。

〔19〕 参见周尚君：《数字社会对权力机制的重新构造》，《华东政法大学学报》2021年第5期，第18页。

〔20〕 参见总体国家安全观研究中心、中国现代国际关系研究院：《网络与国家安全》，时事出版社2022年版，第3页。

〔21〕 参见前引〔15〕，张奠文，第86页。

〔22〕 习近平：《在十九届中央政治局第二次集体学习时的讲话》（2017年12月8日）。

〔23〕 习近平：《在十九届中央政治局第九次集体学习时的讲话》（2018年10月31日）。

〔24〕 参见戴长征、鲍静：《数字政府治理——基于社会形态演变进程的考察》，《中国行政管理》2017年第9期，第21页以下。

〔25〕 前引〔22〕。

〔26〕 参见周尚君：《数字社会如何塑造国家能力》，载前引〔3〕，周尚君主编书，第23页。

支撑国家数字能力的“铁三角”。其中，数据作为新型生产要素，是提升国家治理能力的“燃油”；算力及其核心技术已成为支撑治理能力的重要内驱；算法正试图将人在治理中的参与程度以及人本身的作用极限降低。国家能力归根结底是一种社会能力，是国家意志对社会生活的作用力。数字社会通过代码实施权力，通过算法奠基权力，大幅度提高了公共管理的有效性，既提高了公共服务质量，降低了行政成本，又提升了公共数据自身的质量。正如迈尔-舍恩伯格所言，“大数据时代将要释放出的巨大价值使得我们选择大数据的理念和方法不再是一种权衡，而是通往未来的必然改变”。〔27〕

当前，各国政府利用数字新基建，相继构建起平台化、社会化的数据治理结构，基于大数据集成分析提升精准治理效能；利用云平台和区块链等数字化共享技术，构建起政府“数字中台”，逐渐打通政府间数据流通闭环；利用数据流通机制，开始精准把握社会民情和信息脉搏，从而深度理解社会运行状况。总之，数字技术正在深刻改变国家治理的行动策略和实践场景，不断提升国家治理的现代化水平，尤其是国家治理能力上的精准度和深入性，成为推动当代法治体系变革和国家治理能力变革的关键因素。

二、以法治推动数字经济健康发展

推动数字经济健康发展，是聚焦我国社会主要矛盾变化，推动实现高质量发展和建设社会主义现代化强国的重大战略决策。市场经济本质上是法治经济，数字经济也必然是法治经济。不管是解决“标准市场”的共通性问题，还是解决建设市场经济的独特性问题，都需要构筑市场经济的法治基础。〔28〕无论数字经济发展中的不确定性，还是数字经济监管中的不确定性，都为数字时代的法治理论与实践提出了新问题、开拓了新领域。

（一）营造科学规范公平有序的数字生态

建设统一开放、竞争有序的市场体系，是使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用的前提和基础。当今，数据作为新型生产要素，日益成为市场竞争角逐的重要目标，数据并购和数据垄断现象时有发生，技术密度高、价值创造潜力大的数据，更成为企业争夺的焦点。大数据本身属于“场景数据”，平台头部企业可以通过独特的使用场景获得使用数据，在对大数据潜在价值挖掘殆尽之前，平台头部企业大多不愿分享原始数据，导致竞争对手或潜在进入者无法获得数据。平台头部企业限制竞争的行为，也会对消费者造成额外损害。可以说，资本无序扩张可能导致的最严重后果，是在数字经济结构中造成一种经济的和社会的等级制。这种等级制既存在于不同企业主体之间，也存在于企业主体与社会公众之间。

2021年10月，中共中央政治局就推动我国数字经济健康发展进行第三十四次集体学习，分析了我国数字经济发展形式及面临的问题，明确了推动我国数字经济健康发展的思路举措。习近平旗帜鲜明地指出，“我国数字经济在快速发展中也出现了一些不健康、不规范的苗头和趋势，这些问题不仅影响数字经济健康发展，而且违反法律法规、对国家经济金融安全构成威胁，必须坚决纠正和治理”；必须坚持“促进发展和监管规范两手抓、两手都要硬”的重要思

〔27〕 [英] 维克托·迈尔-舍恩伯格、肯尼思·库克耶：《大数据时代：生活、工作与思维的大变革》，盛杨燕、周涛译，浙江人民出版社2013年版，第94页。

〔28〕 参见谢海定：《中国法治经济建设的逻辑》，《法学研究》2017年第6期，第22页。

想，坚持“在发展中规范、在规范中发展”的辩证思维方法，“要纠正和规范发展过程中损害群众利益、妨碍公平竞争的行为和做法，防止平台垄断和资本无序扩张，依法查处垄断和不正当竞争行为”。〔29〕2022年12月，中共中央、国务院印发《关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》，要求“强化反垄断和反不正当竞争，形成依法规范、共同参与、各取所需、共享红利”的发展模式，并明确提出建立“数据要素各参与方合法权益保护制度”。也就是说，在数据治理规则的制定上，必须兼顾效率、公平与安全，既要应对数字经济发展所带来的各种不确定性风险，更要实现国家法律对数字经济的秩序整合。

（二）数字经济治理秩序的法治塑造

数字经济越发展，越离不开法治的规范引领。要不断做强做优做大我国数字经济，必须“健全法律法规和政策制度，完善体制机制，提高我国数字经济治理体系和治理能力现代化水平”。〔30〕

首先，以数据为基础性生产要素的数字经济，亟需健全数据要素基础制度体系。近年来，我国已经相继颁布实施网络安全法、电子商务法、数据安全法、个人信息保护法，修改反垄断法，初步构建了数据基础制度体系的“四梁八柱”。为适应数据产权、流通、交易、使用、分配、治理、安全等基本规律，促进形成与数字生产力相适应的新型生产关系，未来还需推进公共数据、企业数据、个人数据分类分级确权授权使用，构建数据产权、流通交易、收益分配、安全治理制度规则。习近平在主持中央全面深化改革委员会第二十六次会议时强调指出：“数据基础制度建设事关国家发展和安全大局，要维护国家数据安全，保护个人信息和商业秘密，促进数据高效流通使用、赋能实体经济，统筹推进数据产权、流通交易、收益分配、安全治理，加快构建数据基础制度体系。”〔31〕会议审议通过的《关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》，提出探索数据产权结构性分置制度，建立数据资源持有权、数据加工使用权、数据产品经营权等分置的产权运行机制。数据产权的界定与保护是规范数据要素市场行为、促进数据流通利用的关键。解决数据产权归属问题，需从能否加强数据保护、促进数据社会化利用的角度来建构数据基础制度。〔32〕

其次，以过程监管为主要特征的数字经济治理，亟需健全多元共治的法律秩序。面对数字治理问题的特殊性与复杂性，我国数字治理的短板愈加显现，制度供给赤字、技术创新动力和企业自我规制动力不足、公民维权困难等问题频繁发生。2021年，国家互联网信息办公室等部门联合发布的《关于加强互联网信息服务算法综合治理的指导意见》明确要求，打造形成政府监管、企业履责、行业自律、社会监督的算法安全多元共治局面。习近平在主持十九届中央政治局第三十四次集体学习时再次强调：“要健全市场准入制度、公平竞争审查制度、公平竞争监管制度，建立全方位、多层次、立体化监管体系，实现事前事中事后全链条全领域监管，堵塞监管漏洞，提高监管效能。”〔33〕实行以多元共治为核心的法律秩序，是破解“治理

〔29〕 习近平：《发展数字经济，抢占未来发展制高点》（2021年10月18日），载中共中央文献编辑委员会编：《习近平著作选读》第2卷，人民出版社2023年版，第536页以下。

〔30〕 习近平：《不断做强做优做大我国数字经济》（2021年10月18日），载《习近平谈治国理政》第4卷，外文出版社2022年版，第208页。

〔31〕 习近平：《加快构建数据基础制度 加强和改进行政区划工作》，《人民日报》2022年6月23日第1版。

〔32〕 参见周汉华：《数据确权的误区》，《法学研究》2023年第2期，第4页；丁晓东：《数据公平利用的法理反思与制度重构》，《法学研究》2023年第2期，第22页。

〔33〕 前引〔30〕，习近平文，第207页。

赤字”的重要法宝，也是构建智能社会法律秩序的必然选择。^[34]只有建立健全政府、平台、企业、行业组织和社会公众多元参与、有效协同的数字经济治理新格局，真正形成公平高效的数字经济法治环境，才能确保数字经济健康发展、行稳致远。

（三）数字经济安全体系的系统建构

习近平强调，越开放越要重视安全，越要统筹好发展和安全两件大事，既要善于运用发展成果夯实国家安全的实力基础，又要善于运用法治方式塑造有利于经济社会发展的安全环境。^[35]数字技术既可赋能安全，提升安全能力，又会造成内生安全和衍生安全问题。要避免数字技术造成负面社会效果，必须在法律法规、国家政策、伦理道德、标准规范的共同约束下系统建构数字安全体系，全面提升数据安全保障水平。习近平多次要求促进人工智能在公共安全领域的深度应用，利用人工智能提升公共安全保障能力。同时，他也强调“要完善国家安全制度体系，重点加强数字经济安全风险预警、防控机制和能力建设，实现核心技术、重要产业、关键设施、战略资源、重大科技、头部企业等安全可控”。^[36]

2015年，国务院印发《促进大数据发展行动纲要》，明确提出“健全大数据安全保障体系”，要求落实信息安全等级保护、风险评估等网络安全制度，做好大数据平台及服务商的可靠性及安全性评测、应用安全评测、监测预警和风险评估。2018年，国务院制定颁布了《科学数据管理办法》，该办法确立了“分级管理、安全可控、充分利用”的科学数据管理原则，并专章规定了“保密与安全”制度。2020年，中共中央、国务院发布《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》，正式将数据作为生产要素列出，且明确提出要“加强数据资源整合和安全保护”。整体上看，数字经济安全体系建设应当涵盖基础制度安全、市场安全、个人信息和隐私安全三方面。系统构建数字经济安全体系，一要强化关键信息基础设施安全保护，提高国家关键数据资源保护能力，增强数据安全预警和溯源能力；二要制定数据资源确权、开放、流通、交易相关制度，完善数据产权保护制度，加强数据安全治理，规范互联网企业和机构对个人信息的采集使用，做好数据跨境流动的安全评估和监管，确保国家核心数据、重要数据安全；^[37]三要加大对技术专利、数字版权、数字内容产品及个人隐私等的保护力度，避免数据融合造成隐私权衰落，维护人民群众合法权益。

三、推动政府治理法治化与数字化深度融合

法治政府建设是推进全面依法治国的重点任务和主体工程，对法治国家、法治社会建设具有示范带动作用。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）》，提出全面建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、智能高效、廉洁诚信、人民满意的法治政府，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，着力实现政府治理信息化与法治化深度融合，优化革新政府治理流程和方式，大力提升法治政府建设数字化水平。2022年4月，中央全面深化改革委员会第二十五次会议审议通过《关于加强数字政府建设的指导意见》，习近平在主持会议时提出，要全面贯彻网络强国战略，把数字

[34] 参见张文显：《构建智能社会的法律秩序》，《东方法学》2020年第5期，第16页。

[35] 参见《习近平法治思想概论》编写组：《习近平法治思想概论》，高等教育出版社2021年版，第378页。

[36] 前引[30]，习近平文，第208页。

[37] 参见何波：《中国参与数据跨境流动国际规则的挑战与因应》，《行政法学研究》2022年第4期，第102页。

技术广泛应用于政府管理服务，推动政府数字化、智能化运行，为推进国家治理体系和治理能力现代化提供有力支撑。^[38]新时代推进数字政府建设，既要大力推动政府决策科学化、社会治理精准化、公共服务高效化，提升政府治理信息化水平，也要以国家治理体系和治理能力现代化为统领，坚持统筹推进数字政府和法治政府建设，融合政府治理信息化与法治化，将数字赋能的技术优势与法治引领的制度优势有效结合起来。《关于加强数字政府建设的指导意见》还首次提出“数字机关”的概念，要求以信息化平台固化行政权力事项运行流程。行政审批、行政执法、公共资源交易的全流程数字化运行、管理和监督，实质上是在行政理念、行政程序、政府过程和治理工具等各层面坚持技术创新与制度创新双轮驱动，以数字化改革助力政府职能转变，推动政府治理法治化与数字化深度融合。数字法治政府建设是对行政观念、政府组织、行政规则、政府行为的全面革新，它绝不只是一种技术附加，或者一种“通过数字技术的监管”，^[39]而是适应数字时代需要的对政府模式、政府流程和社会参与的系统性变革。

（一）新模式：数字政府的平台治理

网络平台的出现是数字革命的标志性事件之一。商业的平台化运行、政府的平台型治理，已经成为数字时代的基本架构。习近平深刻洞察信息共享度低、资源难以整合、工作协调不够等问题对国家治理效率和公共服务水平的严重制约，提出“要以信息化推进国家治理体系和治理能力现代化，统筹发展电子政务，构建一体化在线服务平台”。^[40]建设全国一体化的国家大数据平台，既需要建设政府基础信息资源平台、政府电子政务服务平台、政府部门工作支持平台和数据共享智库支持平台等，以实现数据的全面整合、共享、开放、应用；^[41]也需要利用政务数据标准化技术来确保数据流动，规范数据收集、处理和共享，打造全国上下统一协调的政务大数据平台。^[42]

2016年，习近平在主持十八届中央政治局第三十六次集体学习时强调：“要强化互联网思维，利用互联网扁平化、交互式、快捷性优势，推进政府决策科学化、社会治理精准化、公共服务高效化，用信息化手段更好感知社会态势、畅通沟通渠道、辅助决策施政。”^[43]《法治政府建设实施纲要（2021—2025年）》明确提出，各省（自治区、直辖市）统筹建成本地区各级互联、协同联动的政务服务平台，实现从省（自治区、直辖市）到村（社区）网上政务全覆盖。数据显示，截至2021年底，全国一体化政务服务平台实名用户已经超过10亿人，其中国家政务服务平台注册用户超过4亿人，总使用量368.2亿人次。^[44]需认识到，数字政府平台绝不仅仅是一种技术治理工具，“政府即平台”实际上促进了各级政府的“重新组织”。平台治理机制通过对个人数据的大规模收集、处理和应用，使政府获得了巨大的数字权力，一种数字权力与行政权力相结合的治理技术开始呈现。^[45]平台治理机制也延伸了各级政府权力作

[38] 参见习近平：《加强数字政府建设 推进省以下财政体制改革》，《人民日报》2022年4月20日第1版。

[39] 参见马长山：《数字法治政府的机制再造》，《政治与法律》2022年第11期，第18页。

[40] 习近平：《在网络安全和信息化工作座谈会上的讲话》（2016年4月19日）。

[41] 参见杜超、赵雪娇：《基于“政府即平台”发展趋势的政府大数据平台建设》，《中国行政管理》2018年第12期，第147页。

[42] 参见董筱文、胡雯：《以法治化赋能数字政府建设》，《中国社会科学报》2022年8月10日第8版。

[43] 习近平：《在十八届中央政治局第三十六次集体学习时的讲话》（2016年10月9日）。

[44] 参见中国信息通信研究院：《中国数字经济发展报告（2022年）》，2022年7月发布，第19页。

[45] 有学者将其提炼为“数治”治理范式。参见王锡锌：《数治与法治：数字行政的法治约束》，《中国人民大学学报》2022年第6期，第18页。

用的广度和深度,对原有的公共治理结构、组织模式、运作机制等进行了深层重构。数字政府平台的广泛应用,深刻改变了政府与社会互动的频度、方式和深度。围绕着回应公众需求、解决社会问题等复杂目标,数字政府平台形成了申请反馈、获取分配、验证比对、信息共享、业务协同、监督评价等平台运行模式,成为政府回应复杂社会治理的一种稳定而有效的组织机制。〔46〕

(二) 新流程:数字政府的行为机制

推进数字法治政府建设的真正挑战,不在于构建数字平台治理的技术能力,而在于克服政府内部根深蒂固的组织分歧和部门利益,实现政府职能的切实转变。2013年2月,习近平在党的十八届二中全会第二次全体会议上明确指出:“转变政府职能,关键是要明确往哪里转、怎么转。在总结经验的基础上,我们提出了现在转变政府职能的总方向,这就是党的十八大确定的创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义。”〔47〕政府职能转变,归根结底要通过优化政府行为机制来实现。推进政府决策行为、行政立法行为、执法行为的数字化和智能化,有利于提升政府的行政执行能力、行政监督能力、辅助决策能力。《法治政府建设实施纲要(2021—2025年)》提出,要加强对大数据的分析、挖掘、处理和应用,善于运用大数据辅助行政决策、行政立法、行政执法工作;建立健全运用互联网、大数据、人工智能等技术手段进行行政管理的制度规则。当前,“掌上办”“指尖办”等成为政务服务标配,“最多跑一次”“不见面审批”等政府治理数字化创新实践方式不断涌现,我国数字政府建设已从信息服务为主迈向一体化政务服务新阶段。

一体化政务服务不仅仅是一种便捷服务,它还塑造了各级政府的平台服务意识、政府行政功能,以及组织间深度融合的协同工作机制,并因此在治理、服务、决策模式上带来根本性改变。〔48〕建设数字法治政府,既要在外部行政上规制数字平台企业、电商等新型经济主体,建立起政府规制和平台经济产业自我规制协调互动的监管格局;也要在内部行政上规范数字政府的权力关系、运行结构以及技术化手段的适用与限制,“将数字化行政趋向的技术之治整合入国家权力运行的法律之治中”。〔49〕当前,数字法治政府建设已经进入电子交警执法、犯罪防控、信访风险防控、政府招投标管理、生态环境风险评估等领域,同时还在不断向更多政府业务领域延伸。从受理到处理再到作出决定,一个完整的行政流程的方方面面都因数字化技术而发生改变,行政程序得以再造。

(三) 新参与:数字政府的权利保障

保障公民权利一直是法治政府建设的核心目标,也是现代政府变革的动力源泉。推动建设数字法治政府,既要维护数字市场秩序和数字公共利益,更要切实保障公民的数字权利。2019年9月,习近平对国家网络安全宣传周作出重要指示:“国家网络安全工作要坚持网络安全为人民、网络安全靠人民,保障个人信息安全,维护公民在网络空间的合法权益。”〔50〕《关于加强数字政府建设的指导意见》也明确提出,推动数字普惠,加大对欠发达地区数字政府建

〔46〕 参见宋轶业:《中国平台组织发展与政府组织转型——基于政务平台运作的分析》,《管理世界》2020年第11期,第179页。

〔47〕 习近平:《在党的十八届二中全会第二次全体会议上的讲话》(2013年2月28日)。

〔48〕 参见张建锋:《数字政府2.0:数据智能助力治理现代化》,中信出版集团2019年版,第42页。

〔49〕 展鹏贺:《数字化行政方式的权力正当性检视》,《中国法学》2021年第3期,第115页。

〔50〕 《习近平对国家网络安全宣传周作出重要指示》,《互联网天地》2019年第9期,第12页。

设的支持力度，加强对农村地区资金、技术、人才等方面的支持，扩大数字基础设施覆盖范围，优化数字公共产品供给，加快消除区域间数字鸿沟。

习近平关于保护个人信息、保障信息安全，以及消除数字鸿沟等方面的重要论述，深刻体现了以人民为中心的发展思想。当前，数据作为新型生产要素，已经初步展现并将更加充分地展现出巨大潜能。然而，数据的收集、存储、使用、加工、传输、提供、公开、删除等行为，能够塑造出“单体”的“数字形象”和“数字人格”，对个人权利产生实质性的深远影响。因此，数字法治政府建设必须十分注重保障公民的数字基本权利，始终坚持人民主体地位。习近平指出，推进全面依法治国，根本目的是依法保障人民权益。数字法治政府建设，必须坚持数字普惠，消除数字鸿沟，助力提升全民的数字素养，普及智能科技的基本知识和技能，让数字政府建设成果更多更公平地惠及全体人民。我国数据安全法将“保护个人、组织的合法权益”作为立法目的之一；个人信息保护法全面系统地对个人信息处理规则、个人信息跨境提供的规则、个人在个人信息处理活动中的权利、个人信息处理者的义务、履行个人信息保护职责的部门等作出了详细规定。这些都表明，数字法治政府建设不仅涵盖平台治理与行政行为机制的再造，还广泛涉及数字基本权利的保障。平台建设、政务服务、数据开放与共享、数字参与，都应以公民基本权利保障为核心，最终形成以实现公民权利为目的的数字法治政府。

四、提升社会治理数字化智能化法治化水平

法治社会建设是法治国家建设的基础工程。一个现代化的社会，应该既充满活力又拥有良好秩序，呈现出活力和秩序的有机统一。推进法治社会建设，就是要坚持依靠法治解决各种社会矛盾和问题，确保我国社会在深刻变革中既生机勃勃又井然有序。当前，“我国社会结构正在发生深刻变化，互联网深刻改变人类交往方式，社会观念、社会心理、社会行为发生深刻变化”。^[51]互联网时代塑造了全球性网络社会，有人称之为后工业时代的“一种新的社会结构”，这种结构造成了网络与自我之间的张力。^[52]事实上，社会结构归根结底是通过人和人之间的连接来实现的，数字通信技术正革命性地改变这种连接互动的方式，建立起人与人之间“扁平化”的普遍连接的社会。^[53]因此，社会治理形式、方法、过程、水平也必然随之深刻转型。

党的十八大以来，习近平紧密结合新时代社会治理新形势新特点，原创性地提出了“系统治理、依法治理、综合治理、源头治理”的社会治理模式，要求全面提升社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平。在习近平法治思想的指导下，国家“十四五”规划提出“以数字化转型整体驱动治理方式变革”的宏伟蓝图；中央网络安全和信息化委员会印发的《“十四五”国家信息化规划》，要求运用现代信息技术为“中国之治”引入新范式、创造新工具、构建新模式，完善共建共治共享的社会治理制度，提升基于数据的国家治理效能，提升社会治理特别是基层治理的现代化水平。

（一）社会治理体系的数字化转型

加强和创新社会治理，关键在体制创新，核心是人。习近平多次就加强和创新社会治理作

[51] 习近平：《以共建共治共享拓展发展新局面》（2020年8月24日），载前引〔30〕，习近平书，第338页。

[52] See Manuel Castells, *A Sociology of Power: My Intellectual Journey*, 42 *Annu. Rev. Sociol.* 5 (2016).

[53] 参见〔澳〕狄波拉·勒普顿：《数字社会学》，王明玉译，上海人民出版社2022年版，第2页以下。

出明确指示,要求完善中国特色社会主义社会治理体系,更加注重民主法治、科技创新。党的十九届四中全会提出,完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系。社会治理体系是一个由组织体系、制度体系、运行体系、评价体系、保障体系构成的,既相对独立又互为一体的有机整体。用科技支撑社会治理体系,就是要充分运用现代科学技术和数字化手段,统筹推进大数据集成运用,增强社会治理整体性和协同性,为提升社会治理效能提供有力保障。习近平反复强调,社会治理是一门科学,要善于运用先进的理念、科学的态度、专业的方法、精细的标准提升社会治理效能。数字技术及其支撑应用,有助于建构起科学的社会治理组织体系、有序的社会治理制度体系、高质的社会治理运行体系、客观的社会治理评价体系和精准的社会治理保障体系。推进社会治理体系的数字化转型,就是为了促进连通性,推动开放与参与;实现数据化,增进智慧与安全;直面复杂性,应对风险与挑战。^[54]这三层逻辑体现了数字技术对于社会治理的独特功能。

习近平指出:“随着互联网特别是移动互联网发展,社会治理模式正在从单向管理转向双向互动,从线下转向线上线下融合,从单纯的政府监管向更加注重社会协同治理转变。”^[55]这充分揭示了社会治理体系数字化转型的价值目标。数字化转型不等于单纯的技术赋能。从“政府监管”到“社会协同”,体现了党的执政理念和治理方式在社会领域的全面提升,反映了党对社会治理规律认识的进一步深化,也为全体人民依法参与社会治理提供了科学保障。习近平法治思想始终坚持人民主体地位,把人民作为法治建设的主体。社会治理体系的数字化转型充分体现了为了人民、依靠人民、造福人民、保护人民的价值目标。党的二十大报告明确要求,要畅通和规范群众诉求表达、利益协调、权益保障通道,完善网格化管理、精细化服务、信息化支撑的基层治理平台。可以说,不断健全的数字化社会治理体系,必将成为社会利益表达、社会运行畅通、矛盾纠纷化解的关键支撑力量,必将在全面数字化时代发挥更加重要的作用。

(二) 社会治理能力的智能化升级

当前社会流动性持续增强,线上线下融合渗透,社会环境的高度复杂性、多样性和不确定性给社会治理带来挑战,以数字化全面提升社会治理能力成为最优选择。习近平在党的十九大报告中明确提出,推动互联网、大数据、人工智能和实体经济深度融合,建设数字中国、智慧社会。党的十九届五中全会提出,“加快数字化发展”,加强数字社会、数字政府建设,提升公共服务、社会治理等数字化智能化水平。提升社会治理能力,就是要提升社会公共服务能力、提高维护社会公共安全能力、强化社会公众意见吸纳反馈能力。以数字化全面提升社会治理能力,具体包括以下途径。

其一,以智能化提升社会公共服务均等化、可及性和精准化水平。数字技术融入社会公共服务,有助于解决公共服务信息不对称难题,促进公共服务组织与服务对象有效互动,提高公共服务决策能力和公共服务组织管理效能。^[56]我国是世界上较早提出以智能化大力提升政府公共服务能力、改善和保障民生的国家。2017年12月,习近平在主持中共中央政治局集体学习时指出:“推进‘互联网+教育’、‘互联网+医疗’、‘互联网+文化’等,让百姓少跑腿、

[54] 参见乔天宇、向静林:《社会治理数字化转型的底层逻辑》,《学术月刊》2022年第2期,第131页。

[55] 前引[43]。

[56] 参见张成福、王祥州:《人工智能嵌入公共服务治理的风险挑战》,《电子政务》2023年第1期,第34页。

数据多跑路，不断提升公共服务均等化、普惠化、便捷化水平。要坚持问题导向，抓住民生领域的突出矛盾和问题，强化民生服务，弥补民生短板，推进教育、就业、社保、医药卫生、住房、交通等领域大数据普及应用，深度开发各类便民应用。”〔57〕习近平反复强调，要强化人工智能同保障和改善民生的结合，运用人工智能为人民创造美好生活，要从保障和改善民生、为人民创造美好生活的需要出发，推动人工智能在人们日常工作、学习、生活中的深度运用，形成无时不有、无处不在的智能化环境，不断提升人们的工作效率、学习能力、生活质量，创造更加智能的工作方式和生活方式。

其二，以智能化提升社会公共安全准确感知、预测、预警和主动决策反应能力。人工智能技术可准确感知、预测、预警基础设施和社会安全运行的重大态势，及时把握群体认知及心理变化，主动决策反应，这将显著提高社会治理的能力和水平，对有效维护社会稳定具有不可替代的作用。习近平强调，要提高公共安全体系精细化水平，从预判预警到应急处置，从现实生活到虚拟空间，每一个环节都要深入考虑和谋划；要构建公共安全人防、物防、技防网络，实现人员素质、设施保障、技术应用的整体协调，彻底堵塞“安全漏洞”，坚决打破“安全孤岛”。〔58〕当前，在社会治安管理中，通过面部识别、数据可视化、决策分析模型的部署应用，风险判断的准确性已经开始大幅提升，管理人员也能更灵活地响应危机和引导资源。在市场监管中，将移动终端、区块链等数字技术植入监管机构，实现了监管数据的实时采集和全流程可溯源，为监管手段和监管模式带来了革命性变革。

其三，以智能化畅达社会公众利益诉求表达机制，在高效互动中健全公共利益协调和权益保障机制。习近平强调：“要发挥网络传播互动、体验、分享的优势，听民意、惠民生、解民忧，凝聚社会共识。网上网下要同心聚力、齐抓共管，形成共同防范社会风险、共同构筑同心圆的良好局面。”〔59〕当前，利用数字技术为社会公众营造良好的参与环境，使用信息共享平台帮助公众获取参与信息、强化公众之间的信息交流互动，利用集成数据精准挖掘公众需求、提供个性化服务等，已经成为智能化社会治理中常见的生活场景。〔60〕

（三）网络社会治理的法治化融合

网络社会是基于广义信息与广义网络、跨越虚拟空间与实体空间的人类社会活动新领域。虚拟空间与实体空间的互动，不是两个单独空间的简单互动，而是虚拟身份、虚拟财产、虚拟行为与现实身份、现实财产、现实行为之间的深度融合、互为一体。与一般的社会治理相比，网络社会治理的主体更加多元、内容更加丰富。网络社会治理的主体既包括政府、组织、行业，还包括平台、企业和其他各类新型主体；治理内容既包括公民的网络行为，还包括网络空间的原则设定、规则制定、标准和决策程序等。

习近平法治思想把唯物辩证法运用于网络社会治理领域，科学揭示了网络社会中虚拟与现实、自由与秩序、安全与发展、一致性与多样性等基本关系范畴。诸如“互联网虽然是无形的，但运用互联网的人们都是有形的”，〔61〕“我们既要尊重网民交流思想、表达意愿的权利，

〔57〕 前引〔22〕。

〔58〕 参见习近平：《在十八届中央政治局第二十三次集体学习时的讲话》（2015年5月29日）。

〔59〕 前引〔43〕。

〔60〕 参见杨秀勇等：《数字治理驱动居民社区参与：作用效果及限度——基于“全国社区治理和服务创新实验区”的实证研究》，《电子政务》2023年第2期，第77页。

〔61〕 前引〔1〕。

也要依法构建良好网络秩序”，〔62〕“没有网络安全就没有国家安全，没有信息化就没有现代化”，〔63〕“让互联网成为我们同群众交流沟通的新平台”等重要论断，〔64〕为我们科学理解和深刻把握网络社会发展规律提供了方向指引和根本遵循。深入理解、贯彻落实习近平法治思想中关于网络社会治理的重要论述，关键在于推进网络社会治理的法治化融合，推动互联网始终在法治轨道上健康运行。

1994年，我国全功能接入国际互联网。近30年的互联网发展历程中，在网络信息技术代际演进和蓬勃发展的同时，网络犯罪种类在增多，网络犯罪形式也不断翻新，给网络监管和治理带来巨大挑战。习近平高度重视打击各种类型的网络犯罪，站在“造福人民”这个网络空间治理的核心价值立场上，他多次明确指出“网络空间不是法外之地”，要求“依法严厉打击网络黑客、电信网络诈骗、侵犯公民个人隐私等违法犯罪行为，切断网络犯罪利益链条，持续形成高压态势，维护人民群众合法权益”。〔65〕在习近平法治思想指引下，我国深入贯彻网络安全法，相继颁布电子商务法、数据安全法、个人信息保护法、反电信网络诈骗法等基本法律，制定出台网络领域相关立法140余部，基本形成了以各类网络专门立法为主干的网络法律体系。据统计，2019年1月至2023年3月，全国累计完成322万款移动互联网应用程序检测，通报、下架违法违规移动互联网应用程序近3000款，各类侵害公民信息权益的违法违规行为得到有力遏制。〔66〕

五、推进全球互联网治理体系变革

互联网是全人类的共同家园，也是全球治理体系变革的重要领域。互联网发展经历了技术化、商业化、社会化三个主要阶段。在这三个阶段中，美国作为互联网技术的发源地，在网络空间拥有先天技术优势，通过对域名系统的机制掌握，实现了对网络空间的实际控制。近年来，世界各主要国家纷纷重视发掘网络空间的战略价值，围绕网络空间主导权、制网权展开了越来越激烈的竞争。加之互联网领域规则不健全，国家和地区间信息鸿沟不断拉大，网络空间国际治理格局越来越错综复杂，甚至硝烟弥漫。基于此，在第二届世界互联网大会上，习近平向全球发出郑重倡议：“国际社会应该在相互尊重、相互信任的基础上，加强对话合作，推动互联网全球治理体系变革。”〔67〕从本质上看，网络空间既不是一个国家享有排他性主权的国内私域，也不是任何一个国家都不能行使主权的国际公域，而是具有混合场域特征的新疆域。〔68〕在互联网治理赤字日益凸显、全球治理体系不断重构的进程中，习近平深刻洞察当今大变局的历史方位和网络空间的本质特征，秉持构建网络空间命运共同体理念，提出推进全球互联网治理体系变革的“四项原则”“五点主张”，为推动全球治理体系变革提供了中国方案。

〔62〕 习近平：《论坚持全面依法治国》，中央文献出版社2020年版，第64页。

〔63〕 前引〔11〕。

〔64〕 习近平：《建设网络良好生态，发挥网络引导舆论反映民意的作用》（2016年4月19日），载中共中央文献编辑委员会编：《习近平著作选读》第1卷，人民出版社2023年版，第472页。

〔65〕 前引〔11〕。

〔66〕 参见《新时代的中国网络法治建设》白皮书，国务院新闻办公室2023年3月16日发布。

〔67〕 前引〔1〕。

〔68〕 参见张晓君：《网络空间国际治理的困境与出路——基于全球混合场域治理机制之构建》，《法学评论》2015年第4期，第55页。

（一）推动全球互联网治理体系的认知变革

有观点认为，网络空间同公海、国际空域、太空一样，属于任何单一国家不能管辖的“全球公域”，试图将网络空间变成类似于公海的“公网”，从而将其所掌握的信息技术优势一举转化为政治优势和网络空间治理主导权。^{〔69〕}这种观点虽然在不少西方国家受到推崇，但在全球治理体系变革的大局下，尤其在发展中国家里广受质疑。网络空间的逻辑架构并非自主生成，算法和编码归根结底源自于人的意志及其行为。^{〔70〕}因此，网络空间具有可规制性和规制必要性。网络空间主权平等原则应成为当代网络空间国际治理和全球互联网治理体系变革的基本准则。这一原则强调，尊重网络主权是保障所有国家平等参与网络空间全球治理的基础。^{〔71〕}习近平深刻分析互联网发展的基本规律和世界格局，多次提出要认真应对互联网发展对国家主权、安全、发展利益提出的新挑战。他明确指出：“虽然互联网具有高度全球化的特征，但每一个国家在信息领域的主权权益都不应受到侵犯，互联网技术再发展也不能侵犯他国的信息主权。”^{〔72〕}

为了推进全球互联网治理体系变革，建立多边、民主、透明的全球互联网治理体系，推动网络空间朝着和平、安全、开放、合作的方向发展，习近平向全世界提出了“尊重网络主权”“维护和平安全”“促进开放合作”“构建良好秩序”四项原则，以及“加快全球网络基础设施建设，促进互联互通”“打造网上文化交流共享平台，促进交流互鉴”“推动网络经济创新发展，促进共同繁荣”“保障网络安全，促进有序发展”“构建互联网治理体系，促进公平正义”五点主张。^{〔73〕}习近平从国家主权角度提出尊重各国自主选择网络发展道路，从国家安全角度提出维护网络空间安全稳定繁荣，从各国合作角度提出坚持同舟共济、互利互信，从网络社会治理角度提出保障广大网民合法权益，系统构建起了互联网全球治理体系的基本原则、行为准则、制度目标，为共同推动全球互联网健康繁荣发展提供了中国智慧。

（二）网络空间命运共同体的版图构想

构建人类命运共同体，是习近平新时代中国特色社会主义思想中的原创性概念，多次被写进联合国文件，成为中国引领世界潮流和人类文明进步方向的鲜明旗帜。在首届世界互联网大会的贺词中，习近平明确提出互联网是“命运共同体”的理念；在第二届世界互联网大会期间，习近平着眼世界前途命运的核心关切，秉持增进全人类发展福祉的普遍道义，创造性地提出“构建网络空间命运共同体”的思想，得到国际社会积极响应。构建网络空间命运共同体，是“中国对网络空间人类共同处境和出路的创造性提法”。^{〔74〕}在第三届世界互联网大会上，习近平再次强调：“互联网发展是无国界、无边界的，利用好、发展好、治理好互联网必须深化网络空间国际合作，携手构建网络空间命运共同体。”^{〔75〕}网络空间命运共同体理念不仅是中国针对全球治理提出的中国方案，也是中国参与全球网络治理所提出的重要主张。

〔69〕 参见杨剑：《美国“网络空间全球公域说”的语境矛盾及其本质》，《国际观察》2013年第1期，第46页。

〔70〕 参见周尚君、罗有成：《数字正义论：理论内涵与实践机制》，《社会科学》2022年第6期，第167页。

〔71〕 参见王高阳：《基于主权的网络空间全球治理：“中国方案”及其实践》，《当代世界与社会主义》2018年第5期，第182页。

〔72〕 习近平：《弘扬传统友好 共谱合作新篇——在巴西国会的演讲》（2014年7月16日），人民出版社2014年版，第9页。

〔73〕 参见前引〔1〕。

〔74〕 赵永华：《构建网络空间命运共同体的必要性与合理性》，《人民论坛》2020年第20期，第110页。

〔75〕 习近平：《在第三届世界互联网大会开幕式上的视频讲话》（2016年11月16日）。

为了推动构建网络空间命运共同体,我国积极提出网络空间国际治理的“中国倡议”,联合有关国家发起《全球数据安全倡议》《“一带一路”数字经济国际合作倡议》《携手构建网络空间命运共同体行动倡议》《金砖国家数字经济伙伴关系框架》《金砖国家制造业数字化转型合作倡议》;就制定“全球数字契约”向联合国提交《中国关于全球数字治理有关问题的立场》,提出“确保所有人接入互联网”“避免互联网碎片化”“保护数据”“保护线上人权”“制定针对歧视和误导性内容的问责标准”“加强人工智能治理”“提供数字公共产品”等七点主张;〔76〕加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》和《数字经济伙伴关系协定》,与世界各国共同构建和平、安全、开放、合作的网络空间。这些努力,为建立多边、民主、透明的国际网络空间治理体系注入了中国理念。

(三) 网络空间和平安全的维护机制

网络空间的加速拓展,给人类生产生活带来深刻变化,也给人类和平与安全带来一系列全新挑战。习近平多次强调要认清网络安全所面临的形势和任务,充分认识做好网络空间和平安全工作的重要性和紧迫性。更重要的是,他还原创性地提出了极具辩证思维和世界意义的“网络安全观”:网络安全是整体的而不是割裂的;网络安全是动态的而不是静态的;网络安全是开放的而不是封闭的;网络安全是相对的而不是绝对的;网络安全是共同的而不是孤立的。〔77〕在习近平网络安全观的指引下,为切实维护网络空间和平安全,提高网络安全保障水平,必须建立起网络空间国际治理的共同安全防线。

一是要明确维护网络空间安全是国际社会的共同责任。网络安全问题是全球性挑战,没有哪个国家能够置身事外、独善其身。在数字技术发展变迁不断加速、网络空间被不断重塑的背景下,如何进一步加强国际合作,拓展和深化对互联网、数据和算法的安全治理,共建网络安全协调体系,是全球亟待解决的重大现实问题。〔78〕习近平强调,发展好、运用好、治理好互联网,让互联网更好造福人类,是国际社会的共同责任。各国应顺应时代潮流,勇担发展责任,共迎风险挑战,共同推进网络空间全球治理,努力推动构建网络空间命运共同体。〔79〕因此,习近平多次呼吁各国携手努力,共同遏制信息技术滥用,共同反对网络监听和网络攻击,共同反对网络空间军备竞赛。

二是要尊重网络空间主权和各国自主的网络发展道路。网络空间“独立价值”倡导者约翰·巴洛,曾在1996年瑞士达沃斯论坛上发布影响广泛的《网络独立宣言》,提出一种排斥国家主权的“网络自主主权”。〔80〕事实上,以网络信息技术为基础的独立自主的所谓“网络自主主权”,不仅没有弱化政治权力,反而在一定程度上强化了权力,导致一种新型权力——“网络权力”的出现。“网络自主主权”甚至被一些拥有网络技术优势的国家转化为政治和战略优势,导致全球质疑之声不断。习近平旗帜鲜明地提出“尊重网络主权”。我国的网络安全

〔76〕 参见《中国关于全球数字治理有关问题的立场(就制定“全球数字契约”向联合国提交的意见)》, http://svideo.mfa.gov.cn/wjb_673085/zjzg_673183/jks_674633/zclc_674645/qt_674659/202305/t20230525_11083602.shtml, 2023年7月5日最后访问。

〔77〕 参见前引〔40〕。

〔78〕 参见杨蓉:《从信息安全、数据安全到算法安全——总体国家安全观视角下的网络法律治理》,《法学评论》2021年第1期,第132页。

〔79〕 参见《习近平向第六届世界互联网大会致贺信》,《中国信息安全》2019年第10期,第28页。

〔80〕 参见〔美〕约翰·P.巴洛:《“网络独立宣言”》,李旭、李小武译,载高鸿钧主编:《清华法治论衡》第4辑,清华大学出版社2004年版,第510页。

法也开宗明义地提出“维护网络空间主权和国家安全”。我国始终强调要尊重网络主权，尊重各国平等参与国际网络空间治理的权利，绝不搞网络霸权，不干涉他国内政，不从事、纵容或支持危害他国国家安全的网络活动。

三是要全球共同防范和打击网络空间国际犯罪活动。习近平强调，一个安全稳定繁荣的网络空间，对世界各国都具有重大意义，“网络空间，不应成为各国角力的战场，更不能成为违法犯罪的温床”。〔81〕尽管世界各国都在制定打击网络空间犯罪的新立法，但各国立法的差异为网络空间犯罪创造了生存空间，没有哪个国家仅靠本国立法就能对其有效遏制，需要各国积极参加打击网络空间犯罪的双边、多边国际合作，推动建立打击网络空间犯罪的全球司法合作体系。习近平强调，中国愿同世界各国一道，把握信息革命历史机遇，培育创新发展新动能，开创数字合作新局面，打造网络安全新格局，构建网络空间命运共同体，携手创造人类更加美好的未来。〔82〕当前，中国正在积极推进惩治网络空间犯罪立法的法治化、系统化和现代化，中国必将始终坚持以人类共同福祉为根本，与世界各国一道推动全球互联网治理朝着更加公正合理的方向迈进。

结 语

习近平法治思想是富有前瞻性、实践性、开拓性和开放性的科学思想体系，其中的数字法治观具体生动地呈现了习近平法治思想的深刻洞察力、理论创造力和强大的实践伟力。习近平深刻洞察工业革命以来的世界体系发展历程和中国历史进程，深刻洞察信息化、数字化、智能化给中华民族伟大复兴带来的重大战略机遇和深远历史意义，深刻洞察数字经济的法治经济属性、数字法治政府建设的政府职能革新价值、数字社会治理法治化的关键要素、网络空间国际治理的全人类命运休戚与共的共同体逻辑。

习近平法治思想的数字法治观创造性地构建起具有世界意义和中国特色的数字法治现代化思想体系，坚持数字经济与法治经济、数字政府与法治政府、数字社会与法治社会融合发展，在世界数字革命下对法治中国、数字中国、网络强国建设作出了具有关联性、系统性、集成性的整体谋划，为中国特色数字法治体系的提出与完善提供了理论指引和根本遵循。要推动我国从网络大国走向网络强国，建设更高水平的法治中国，就必须坚持法治中国、数字中国、网络强国建设共同推进，坚持以法治驱动数字经济、数字政府、数字社会一体建设。

习近平法治思想的数字法治观深刻回应了广大人民群众对于“可视可感”的数字正义的现实期待。数字法治是践行以人民为中心的法治思想的全新实践场域。在这个场域中，我们既要维护数字市场秩序和数字公共利益，又要切实保障公民的数字基本权利，注重培养具有数字意识、计算思维、终身学习能力和社会责任感的数字公民，促进全民共建共享数字化发展成果，让社会主义现代化国家建设成果以看得见的方式惠及全体中国人民。数字法治可以有效化解传统社会正义的各种物理障碍，使实体空间上的“接近正义”迈向跨越“实体—虚拟”双重空间的“可视正义”，让法律正义“可视可感”，从而推进和拓展正义的现实维度。

习近平法治思想的数字法治观蕴含了推进国家治理现代化的科学方法论。数字法治是推进

〔81〕 前引〔1〕。

〔82〕 参见《习近平向世界互联网大会·互联网发展论坛致贺信》，《人民日报》2020年11月24日第1版。

国家治理体系和治理能力现代化的关键力量和重要依托，其所涉领域所涉问题数量之多、规模之大、程度之深前所未有。在习近平法治思想及其数字法治观的指导下，我国数字法治建设展开了对法治观念体系、制度规范体系、运作技术体系的系统构建。坚持和加强党对新时代数字法治建设的全面领导，建立健全集中统一、高效权威的领导体制，是确保数字法治建设这一系统工程行稳致远的根本保证。习近平法治思想的数字法治观，坚持运用马克思主义的系统思维，全面统筹发展与安全、自由与秩序、开放与自主、管理与服务的辩证关系，致力于在数字法治建设中推动实现高质量发展和高水平安全良性互动，不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感，为推进国家治理体系和治理能力现代化提供着强有力支撑。

Abstract: Comprehensively promoting and systematically constructing Law-based China with digital cognition, digital thinking and digital technology has become a strategic demand and inevitable choice of promoting comprehensive rule of law. The CPC Central Committee with Comrade Xi Jinping as the core has coordinated the overall situation of national rejuvenation, formulated the Digital China strategy in the historical world context of the profound change of the century, and made a correlative, systematic and integrated overall plan for the construction of Law-based China, Digital China and China as an “Internet Power” in the context of the world digital revolution. Through his important expositions of the principles of promoting the healthy development of the digital economy by rule of law, promoting the deep integration between digitalization and rule of law in government governance, enhancing the level of digitalization, intelligence and rule of law in social governance, building a community of common future in cyberspace and promoting the transformation of global internet governance system, Xi Jinping has constructed in an original way a theoretical system of the digital rule of law with world significance and Chinese wisdom in the grand practice scenario of Chinese modernization. The view of the digital rule of law of Xi Jinping Thought on the Rule of Law profoundly responds to the urgent need for the modernization of the national governance system and governance capacity, the realistic expectations of the public for perceptible justice, and the value choice and institutional path for promoting the change of the global governance system, and manifests the systematic foresight and scientific methodology of Xi Jinping Thought on the Rule of Law.

Key Words: Xi Jinping Thought on the Rule of Law, the digital rule of law, digital economy, digital government, a community of common future in cyberspace
