

党的二十大精神·全面依法治国研究（二）

12345 平台的法律地位

——数字法治政府的组织法观察

王敬波¹ 董媛媛²

(1. 对外经济贸易大学; 2. 对外经济贸易大学法学院, 北京 100029)

摘要: 12345 平台内生出一种不同于行政权力、社会权力的新型权力——数字权力, 其产生的主要原因是国家治理需要, 基础是合作行政, 载体是数字技术。12345 平台数字权力的扩张带来行政组织法难题, 包括数字权力改变传统权力结构, 挑战组织法的职权法定原则; 数字权力模糊传统权力边界, 带来行政合法性难题; 数字权力带来去中心化, 引发主体归责机制模糊化。12345 平台是一种新的行政组织运作模式, “新”表现为一种以行政任务为导向的整体运作模式, 形成一个动态化的数字生态系统; 是以新公共管理为基础、逐渐转向网络治理范式的新型合作模式。12345 平台作为数字政府建设的产物, 应受行政组织法调整。在数字法治政府建设背景下, 应以整体政府改革为面向, 科学调整行政组织法体系; 以数字素养、监督机制、技术和法律手段解决行政合法性难题; 从采购思维转向规则制定思维, 依法设计负责任的人工智能。

关键词: 12345 平台; 法律地位; 数字权力; 数字法治政府; 组织法

中图分类号: D922.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1005-9245 (2024) 03-0025-11

2020 年 12 月 28 日, 国务院办公厅印发《关于进一步优化地方政务服务便民热线的指导意见》(国办发〔2020〕53 号)(以下简称《便民热线指导意见》), 要求将 12345 政务服务便民热线及其网络平台(以下简称 12345 平台)打造成政务服务的“总客服”, 推动 12345 平台与各类线上线下政务服务平台、政府网站联动融合。这一规定明确了 12345 平台在数字政府建设、国家政务服务改革中的地位和重要性, 预示着 12345 平台可能会对传统行政组织

法结构体系带来强烈冲击。12345 平台是政府基于国家治理需要, 为提高服务效率、有效利用政务资源、满足人民群众对政府提供高水平数字服务之期望的产物。与此同时, 12345 平台的影响扩及传统权力结构体系变化、行政组织内部人员结构调整、政府业务流程设计和运行层面, 意味着 12345 平台已超越传统行政组织法体系范畴。有学者从数字行政法、数字政府建设角度切入, 对数字化背景下的行政行为、行政程序变革等问题进行探讨^①; 也有学者从人

收稿日期: 2023-03-28

基金项目: 本文系国家社科基金重大项目“优化营商环境的法治建构”(21ZD051)的阶段性成果。

作者简介: 王敬波, 对外经济贸易大学副校长, 教授、博士生导师; 董媛媛, 对外经济贸易大学法学院博士研究生。

① 例如, 于安教授从比较法视角对数字行政法的兴起背景、形成条件、向数字行政法转型的途径类型等进行阐述, 指出数字技术产生的影响不仅在于行政效率的提升, 而且带来公共行政体制和制度的重大变革; 展鹏贺教授从宪法层面, 采取类型化研究范式, 对数字化行政方式的权力正当性进行阐述, 指出数字化行政方式的权力正当性可从“实体—内容”“组织—人员”“制度—功能”三方面证成; 关保英教授对数字化背景下的给付行政进行研究。于安:《论数字行政法——比较法视角的探讨》,《华东政法大学学报》,2022年第1期;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;关保英:《数字化之下的给付行政研究》,《法律科学(西北政法大学学报)》,2022年第6期。

工智能算法规制^①、自动化行政规制^②角度切入展开研究,均取得较为丰硕的成果。但鲜有学者从行政组织法层面,以具体化、类像化的数字变革产物为研究对象进行研究^③。基于此,笔者以数字政府建设改革产物的12345平台之法律地位为视角,探索数字技术对传统行政组织法体系的影响,为完善数字法治政府的行政组织法体系提供实质路径。

一、12345平台内生新型权力——数字权力

(一) 国家治理需要是数字权力产生的诱因

2015年8月31日,国务院印发《促进大数据发展行动纲要》,指出全球范围内运用大数据提升政府服务和监管能力成为趋势。随后,国务院办公厅相继发布关于“互联网+政务服务”、全国一体化在线政务服务平台建设要求等规范性文件。2020年,国务院发布《便民热线指导意见》,明确指出12345平台的作用和目标是运用数字技术实现有效利用政务资源、提高政务服务效率和水平,明确数字技术作为提升政府服务效能的工具地位。2022年4月23日,国务院发布《关于加强数字政府建设的指导意见》(国发〔2022〕14号)(以下简称《数字政府建设指导意见》),明确要求将数字技术广泛应用于政府管理服务。“广泛应用”充分说明国家对数字技术秉持开放和拥抱的态度。换言之,数字技术是解决国家治理“能力赤字”^④的有力工具。一方面,党的十八大以来,党中央对政府职能转变作了全新战略部署,要求加快转变政府职能,建设人民满意的服务型政府。党的二十大报告再次明确“转变政府职能,优化政府职责体系和组织结构”。在此背景下,数字技术因其自动化、数

据挖掘、智能学习等优势,根据不断变化的公民诉求调整服务内容和提供方式,提升政务服务效率和质量,改善政府与公民之间的沟通,实现政务服务现代化。由此可见,没有数字技术的加持,政府职能转变和国家治理能力提升的进度将放缓。另一方面,政府数字化转型要求运用数字技术满足人民群众对政府提供高水平数字服务的期望。数字化转型较早出现于企业组织管理层面,是一种根据用户需求,使用新技术重建商业模式的方式^⑤。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》(以下简称《纲要》)明确要求,“以数字化转型整体驱动生产方式、生活方式和治理方式变革”。《数字政府建设指导意见》同样要求,“全面推进政府履职和政务运行数字化转型”。由此可知,数字化转型从企业组织层面上升为国家治理战略需要。不同于以创造利润价值为目标的企业组织管理层面的数字化转型,政府数字化转型将带来服务提供方式的变化,即创建一种同用户直接互动的形式,提高服务效率,获得民众的认同感和满意度。与此同时,数字技术的发展正在不断提高公民对政府提供高水平数字服务的期望值,政府数字化转型是一个没有结束状态的过程。政府数字化转型要根据公民的需求调整行政组织工作流程、提供服务的方式和内容。因此,12345平台作为一种行政创新,其数字权力产生的主要诱因是国家治理需要。

(二) 合作行政是数字权力产生的基础

合作行政作为西方公共行政改革运动的产物,最初是为解决“市场失灵、政府管理有限”的问题^⑥,是超越传统公私划分,由“政府—公民”对抗关系转向合作与协商的平等关系,由公权力主体通过契约、协商等方式与私人主体就决策、实施和

① 例如,苏宇教授刻画了算法规制的谱系,指出算法规制是系统性、多维度的,至少包括风险成因维度、规制工具维度、用户权利维度和参与主体维度。苏宇:《算法规制的谱系》,《中国法学》,2020年第3期。

② 例如,马颜昕教授借鉴自动驾驶领域相关分类经验,将自动化行政分为无自动化行政、部分自动化行政、完全自动化行政三类,并在此基础上对自动化行政的法律定性和规制问题进行探讨。马颜昕:《自动化行政的分级与法律控制变革》,《行政法学研究》,2019年第1期。

③ 虽然金健教授从行政组织法角度探讨了行政数字化对行政结构带来的一系列影响,论证了民主合法化可为行政数字化带来的行政组织效能提升提供理论支撑,具有重要借鉴价值。但其未对某一具象化的数字政府建设产物展开深入探讨。在当前数字政府建设仍处于发展阶段的背景下,诸多数字政府改革产物在“摸着石头过河”的情景和方式下成长,需要对每一具象化的数字政府改革产物展开细致入微的研究,为数字政府建设打好基础。金健:《行政数字化的组织法进阶》,《南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学)》,2023年第1期。

④ 王锡梓:《数字法治政府建设的底层逻辑及展开路径》,《数字法治》,2023年第2期。

⑤ S.J.Berman.Digital Transformation:Opportunities to Create New Business Models,Strategy & Leadership,2012(2)。

⑥ 喻少如:《合作行政背景下行政程序的变革与走向》,《武汉大学学报(哲学社会科学版)》,2017年第2期。

执行达成合作的治理模式^①。关于我国合作行政的发展,《便民热线指导意见》在“指导思想”部分,明确要求加快转变政府职能、建设人民满意的服务型政府,为达到上述目的,地方政府多通过政府采购、购买服务的方式,与第三方私营主体合作,共同运作12345平台,以此弥补缺乏平台建设所需的数字化设施设备、数字技术专业人员的不足,实现行政效能最大化。例如,广州市规定自2014年始,12345平台以“政府采购、服务外包”的方式、以“全部外包和半外包相结合”的服务模式运行。可以说,政府采购、购买服务实际是政府同第三方私营主体依赖“信任—合作”逻辑签订的公私契约,共同承担提供公共服务的行政任务^②。在12345平台的具体运作中,合作行政改变了传统行政法关系中“行政主体—行政相对人”的单一关系,主体结构呈现多中心、分散化特点,第三方私营主体不再是依附于行政权力的客体,转而成为公共服务的供给者、政府部门的辅助者,甚至可能是决策者和规则制定者^③。合作行政在为政府排忧解难的同时,也带来诸多风险。在政府与第三方私营主体合作的过程中,政府对12345平台的设计理念和价值观导向了解较少。在设计过程中,由于算法“黑箱”、程序不透明、没有公众参与等原因,加之政府部门工作人员缺乏相关专业技术知识,政府仅能从宏观层面提出原则性设计要求,无法把握具体设计细节。这意味着政府为第三方私营主体预留了较大的裁量空间,陷入“供应商锁定”难题,难以实现有效监督和完全履行政府监督责任。较大的设计决策权和裁量空间以及较弱的政府监管,为12345平台数字权力的产生提供了土壤。此外,在实践中,取得设计12345平台资格的主体通常是大型互联网技术公司,其作为市场力量的代表,相较于社会力量,具有足够的人力、物力、财力支撑研发数字技术^④,而数字技术的创新正是政府提供高质量数字服务需要的。

虽然数字技术营造了分布式的价值创造环境,但受大型互联网技术公司本身强大的商业和资本属性的影响,集中的价值获取方式取代了分布式的价值创造环境。从这一层面看,12345平台内生的数字权力表现为大型互联网技术公司获得的技术垄断性权力。这种权力属于集权性权力,可能会弱化社会公共力量,甚至有滑向“技术利维坦”的风险^⑤。

(三) 数字技术是数字权力产生的载体

2022年4月23日,国务院办公厅发布《关于推动12345政务服务便民热线与110报警服务台高效对接联动的意见》(国办发〔2022〕12号),要求加强12345平台能力建设,开发智能推荐、语音自动转写、自助派单、智能化客服系统等功能。其中,智能化客服系统应具备对高频问题进行自动解答的能力。这一规定反映出12345平台将人工智能、大数据等数字技术作为其基础构建要素。数字技术是一个发展的概念,随着人们对科技认识的不断深化,其内涵和外延会不断更新和丰富。从目前的认知水平而言,根据联合国发布的《2021年数字经济报告》^⑥和中华人民共和国国家发展和改革委员会印发的《“十四五”数字经济发展规划》可知,数字技术指以数字数据为核心,包括第五代移动通信(5G)、物联网、人工智能、云计算、大数据、区块链等以互联网服务为基础的信息技术。数字技术和传统技术不同之处在于数字技术的智能化和数据化。以人工智能为例,人工智能以算法为基础,具有准确解释外部数据的自主性和深度学习的能力,其通过与环境交互获取数据信息,利用获得的知识,以灵活调整的方式实现特定目的^⑦。传统技术通过应用预先设定的“如果—那么”规则集和采用决策树的方式获取结果,并未脱离人的预判范围;基于算法的人工智能主要应用于更复杂的领域,其通过深度学习获得的结果和输出可能会脱离人的认知和预判范围。权力指主体具有支配性、能

① 胡敏洁:《合作行政与现代行政法发展的新方向——读〈合作治理与新行政法〉》,《行政法学研究》,2012年第2期。

② 汪自成:《合作行政:服务行政行为的一种模式》,《南京社会科学》,2013年第4期。

③ 章志远:《迈向公私合作型行政法》,《法学研究》,2019年第2期。

④ 卢志朋、陈剩勇:《数字技术协调行政组织何以可能?——论技术性协同治理的效用及其限度》,《党政研究》,2023年第2期。

⑤ 王小芳、王磊:《“技术利维坦”:人工智能嵌入社会治理的潜在风险与政府应对》,《电子政务》,2019年第5期。

⑥ UN:《2021年数字经济报告》,https://unctad.org/system/files/official-document/der2021_overview_ch.pdf。

⑦ A.Kaplan,M.Haenlein.Siri,Siri,In My Hand:Who's the Fairest in the Land? On the Interpretations,Illustrations, and Implications of Artificial Intelligence,Business Horizons,2019(1)。

对他人产生预期效果的能力^①。数字技术本身并不足以支撑 12345 平台内生数字权力,而是数字技术依附在以提供服务为目标的 12345 平台之上,进而产生数字权力。换言之,12345 平台内生的数字权力以数字技术为载体,而数字技术需依附于 12345 平台才能产生数字权力。一方面,12345 平台通过利用政府与民众之间的信任,获取大量的数据信息,为数字技术进行数据挖掘和深度学习提供保障。如前文所述,算法令人工智能具备自主性和深度学习的能力,而这一能力的获取建立在海量数据之上。换言之,作为人工智能基础的算法具有简单算法不具备的自主性和深度学习能力,在于其有足量的数据可被用于算法分析。另一方面,从数字技术应用前端看,12345 平台内生的数字权力表征为二次立法权^②。数字技术应用的前提是将法律和政策中的自然语言转化为可被机器阅读的代码。但受不确定性法律概念、行政机关本身具有的裁量权等因素影响,转译的过程并非准确无误。数字技术在信息不准确和不完整的情况下,通过与环境交互、收集反馈可能产生不符合法律政策原意的代码和脚本。在这一过程中,以数字技术为关键要素的 12345 平台“发现”并进一步创设新的算法决策规则,可视为 12345 平台行使二次立法权。从数字技术应用过程看,12345 平台内生的数字权力表征为决策权。数字技术运用自身建构的算法决策规则,对与公民诉求相关的原始数据信息进行重组排列、跟踪分析和综合挖掘,发现当前政务服务中存在的堵点和难点,并得出相关推论。在这一运行过程中,数字技术因缺乏外部反思和纠错能力,可能会因错误的代码和脚本陷入错误循环状态^③。同时,海量的公民信息数据使依靠人工处理变得不现实,而数字技术通过深度学习对数据信息的处理能力远超人类,并符合人类需求和指令要求。基于此,政府对数字技术实际产生了过度依赖,看似是人操纵机器,实则是数字技术操纵人。加之数据共享互通,使数字技术拥有足量数据进行分析,进一步强化了 12345 平台的决策权。换言之,数字技术不再仅扮演支撑决策的角色,而是直接影响行政决策的作出。总之,作为 12345 平台内生数字权力表征的二次立法权、决

策权,是不同于行政权力、社会权力的新型权力类型。

二、数字权力扩张带来行政组织法难题

行政组织法的功能和价值在于框定权力结构、划清权力运行边界、明确权责归属。12345 平台作为数字社会、智能社会等新型社会形态的产物,给依托农业社会、工业社会背景的传统行政组织法带来挑战。数字权力扩张作为数字权力属性的整体面向之一,表现为改变传统权力结构、模糊传统权力边界和“去中心化”,对传统行政组织法造成较大冲击。

(一) 数字权力改变传统权力结构:挑战组织法的职权法定原则

12345 平台展现出以整体性治理为理论基础的“政府即平台”新型治理模式,超越了传统政府基于自身职能构建的“部门平台”局限,推动政府同公民之间的关系由单一式支配向深度互动转变。在深度互动中,12345 平台通过行使数字权力,同政府间形成闭环的权力依赖路径。如前文所述,政府作决策过度依赖 12345 平台提供的信息。政府对 12345 平台产生的依赖性越强,12345 平台数字权力的作用范围就越广泛,12345 平台的数字权力也就越大。因此,12345 平台依靠数字权力为政府提供更多有效信息,能更好地代替政府履行提供公共服务的职能。在这一过程中,政府看似居于权力结构中心,实则由 12345 平台数字权力扩张推动权力结构发生转变,推动组织模式更迭^④。作为行政组织法基本原则之一的职权法定原则,目的是实现权力制约,即要求行政组织法明确规定权力的类别、界限、行使方式等,确保各类权力在法律范围内行使。从权力行使范围看,传统权力结构以中央和地方政府各部门、区域内地方政府各部门之间明确的职能分工为依托,即政府职能实际决定了政府行使公共权力的限度和内容,具有单一性特点^⑤。但在 12345 平台数字权力扩张的影响下,不同行政组织之间明确的职能分工逐渐转变为职能整合,挑战行政组织法的职权法定原则。以数据共享为例,

① [美] 尼斯·朗:《权力论》,陆震纶等译,北京:中国社会科学出版社,2001年版,第3、6页。

② 王正鑫:《“立法性”算法权力的兴起与法律规制》,《法制与社会发展》,2023年第2期。

③ 王锡铎:《数字法治政府建设的底层逻辑及展开路径》,《数字法治》,2023年第2期。

④ 胡重明:《社会治理中的技术、权力与组织变迁——以浙江为例》,《求实》,2020年第1期。

⑤ 石佑启:《论公共行政与行政法学的范式转换》,北京:北京大学出版社,2003年版,第77页。

根据法律规定，政府各部门存储的数据信息出于保护公民个人信息的需要，不允许同其他部门共享。但12345平台的高效运行，需要足够丰富的数据信息池。在实践中，政府各部门之间已实现数据信息共享，实际上突破了职权法定原则中的权力行使范围法定原则。根据权力行使主体法定原则，政府采购行为使市场主体成为权力行使主体，即12345平台数字权力的扩张推动传统权力结构向“政府—市场—社会”这一具有多元主体互动特色的结构转变。在这一过程中，12345平台作为新型权力结构具体样态中的组织形式，其有效运行的前提是具有合法性，即遵循职权法定原则。但传统行政组织法坚持技术中立态度，对12345平台第三方私营主体创造的潜在社会控制模式^①和实际拥有的二次立法权未给予过多关注，职权法定原则针对的对象仍是政府单一主体，难以有效回应数字权力的扩张。

（二）数字权力模糊传统权力边界：带来行政合法性难题

在12345平台数字权力的作用下，政府与公民之间的互动由“人—人”交互模式转向“人—机”互动模式，突破时空限制，打破作为传统行政组织法基础的管辖制度。从行政组织内部看，12345平台通过跨区域、跨部门、跨层级、跨业务整合资源以适应上述转变的同时，带来行政组织结构的调整和权力配置的重组。因12345平台内部权力行使主体交叠，难以实现对地方各级政府及其职能部门之间权力边界的清晰界定^②，并且可能引发权力懈怠风险，无法有效保障公民合法权利得到充分救济，损害行政国家合法性前提——公民对行政人员的信任^③。例如，行政复议申请人王某通过拨打12345热线投诉北京市税务机关并向其申请信息公开。但北京市政务服务管理局以王某申请的事项不符合信息公开范围为由，驳回王某的申请。随后，王某向北京市人民政府申请行政复议。北京市人民政府要求北京市政务服务管理局就其作出的行政行为提供法律依据。又如，在原告王某某诉北京市人民政府行政行为违法一案中（2021）京03行初297号，原告王某某拨打12345热线投诉，被告知30天内答复，但他未在规定时间内收到答复。于是，原告王某某请求法院判决确认“北京市人民政府所属的

12345热线作出的具体行政行为违法”，责令12345热线予以回复。但法院以“北京12345热线的答复并不是行政机关履行法定职责的行政行为，不属于行政诉讼受案范围”为由，予以驳回。从上述两个案例可知，实践中12345平台数字权力的行使，引发了地方各级政府及其职能部门之间权力边界模糊的问题。从公域和私域划分看，第三方私营主体通过政府采购的方式介入政务服务，打破传统以“政府—公民”为基础构建的信任模式，向“政府+第三方私营主体（12345平台）—公民”的信任模式转变。但传统行政组织法并未对政府采购带来的信任问题给予足够关注。通常政府因技术能力限制与第三方私营主体签订政府采购合同或提供公共服务合同，但合同签订之后，由于政府监管缺失，合同目的要求与交付现实之间存在一定差距，这种不连贯、不协调的做法可能带来由第三方私营主体提供的公共服务难以满足用户需要等问题。同时，第三方私营主体具有营利性，难免会陷入第三方私营主体为获取更多公共权力以满足其私益之要求而擅自赋权的风险，进而对公民合法权益造成损害，最终影响公民对政府的信任。从数字技术本身看，运用数字技术是要实现流程化，强化对行政权力运行的监督，但当数字权力介入后，数字技术本身的不透明性反而会弱化权力运行的监督效能，难以发挥约束作用，威胁公民信任机制，带来行政合法性难题。

（三）数字权力带来“去中心化”：引发主体归责机制模糊化

“去中心化”与单方面强调提升行政机关信息处理能力的中心化相对应，是一种以智能终端为纽带的互联网形态。在12345平台语境下，“去中心化”主要描述数字权力打破作为传统行政组织法基础的科层制、形成权力主体多元化的现象，其本质是互联网思维与科层思维之间的博弈。从行政组织内部看，12345平台内生的数字权力不仅改变了政府作出决策的方式（算法自动化决策），而且改变了政府履行职能方式的本质。例如，作为互联网思维实例代表的跨省通办，主要采取异地代收代办、多地联办的方式，强调跨层级、跨地域整体联动，但以科层思维为核心的传统行政组织法并未授予行

① H.K.Liu. Crowdsourcing Government: Lessons From Multiple Disciplines, *Public Administration Review*, 2017(5).

② 方兴东、严峰：《网络平台“超级权力”的形成与治理》，《人民论坛·学术前沿》，2019年第14期。

③ 于安：《论数字行政法——比较法视角的探讨》，《华东政法大学学报》，2022年第1期。

政组织异地管辖权。政府通过政府采购方式与第三方私营主体合作,共同履行提供公共服务的职能。同时,跨省通办不是简单的技术赋能,而是添加了技术自主性因素——第三方私营主体。在这一过程中,数字权力行使主体与行政权力行使主体交互交织,呈现权力主体多元化的状态。权力主体多元化可能会对主体权责机制带来挑战。主体归责机制作为规范数字权力行使的重要工具,直接涉及数字法治政府建设中不同主体的责任分配。但当前仍依照科层思维建构的行政组织法体系并未给予互联网思维过多关注,未意识到“去中心化”带来的归责难题。从外部行政关系而言,不同于传统“公民—行政公职人员”关系模式,12345平台连接公民和服务网络,形成一种“公民—12345平台”的全新关系模式。在这一新模式下,行政公职人员和构成复杂的第三方私营主体处于12345平台之后,使公民难以将责任归属具体的行政公职人员。因此,从行政组织内部和外部行政关系而言,12345平台数字权力带来的“去中心化”可能引发主体归责机制模糊化问题。

三、12345平台是一种新的行政组织运作模式

如前文所述,12345平台内生的数字权力带来诸多行政组织法难题,如何有效应对上述挑战是数字法治政府建设过程中无法回避的问题。从组织法层面而言,在回答上述问题前,应明确12345平台的法律地位。笔者认为,12345平台是一种新的行政组织运作模式,其“新”主要表现在三方面。

(一) 12345平台是一种以行政任务为导向的整体运作模式

从公民与平台的互动模式看,12345平台实现了由政府直接提供政务服务向以公民需求为导向提供服务的转变,其将公民实际需求作为平台运行的出发点和落脚点,将群众“点餐”和政府“端菜”有机结合,运用大数据、人工智能等数字技术对公民诉求信息进行集中处理,自动接听、应答、转办、交办、督办、回访,开展政务服务大数据分析,精准把握、预判和办理公民诉求。从行政组织内部看,为满足公民诉求,政府改变以往自上而下科层制的组织运作模式,采取跨地区、跨部

门、跨层级数据共享和业务协同的新型组织运作模式,实现一体化协同办公。不同于传统行政组织法体系因受行政诉讼法的影响和“行政组织是行政内部事务”的思想束缚而主要从主体层面关注行政组织的设置、职权、责任,这种根据公民实际需要调整行政组织运作、规模和结构形态的方式,是一种以行政任务为导向的行政组织结构体系建构范式。由“群众跑腿”到“数据跑路”,由“群众来回跑”到“部门协同办”,由被动服务到主动服务。可以认为,12345平台以数字技术为基点,撬动了整个行政组织运作模式的变革。12345平台以行政任务为导向的整体运作模式符合我国宪法层面“精简、效率原则”的要求,可以为行政组织的合法性提供“因胜任而合法”的进路^①。这种整体运作模式有助于实现数字技术赋能政府治理的最大化,提升政务服务效能和增强政务服务的主动性、精准性和便捷性。

(二) 12345平台形成一个动态化的数字生态系统

行政组织通过与第三方私营主体合作,综合运用大数据处理、区块链分布式网络搭建、人工智能系统等数字技术功能,创建了一个基于数字平台和平台框架内数据服务的动态化数字生态系统,这一数字生态系统是所有平台参与者(包括公民、政府、第三方私营主体)互动的基础。其中,数字平台包括12345平台门户、管理平台、业务办理系统和数据共享平台。不同于传统线下行政各部门分割、服务流程分离的状态,数字平台整合了行政服务流程,一定程度上实现了政府各职能部门的整合。12345平台之所以会形成一个动态化的数字生态系统,是因为数字技术与行政组织结构发生了化学性融合。随着政府数字化转型的不断推进,行政组织和第三方私营主体将12345平台链接到不同的社会环境和情形中,产生了新的信息数据交换方式和公民与政府的交互模式,推动行政组织结构体系发生转变。这一过程将12345平台推向以数字生态系统为中心的组织运行逻辑。数字生态系统强调在数字技术的作用下,以数据为中心,以法律政策为支撑,以跨部门协作和公私合作为特征,政府、公民、第三方私营主体三者之间实现动态交互,形成一个动态化的生态系统,更好满足用户需求。“以数据为中心”侧重于说明行政组织是通过建立实时

^① 贾圣真:《行政任务视角下的行政组织法学理革新》,《浙江学刊》,2019年第1期。

数据交换网络响应公众诉求、提高公共服务质量和预测公民未来需求；数字生态系统的核心特征是数据的公开性和可用性，这意味着应以机器可读的开放数据形式、以支持自动实现保护数据信息的方式构建数据集，并在数据保护和个人信息保护法的框架内保护秘密，逐渐形成基于开放数据的政府与公民互动的文化。“以法律政策为支撑”侧重于说明在数字生态系统中应以法律为准绳，因为在复杂特征的环境中构建一个连贯的生态系统需要一系列法律和政策作为保障。“跨部门协作”的目的是通过两个或多个行政组织的数据共享和业务协同，实现由单独一个行政组织无法实现的结果。跨部门协作和公私合作是涉及多个利益相关者的复杂过程。“政府、公民、第三方私营主体三者之间实现动态交互”侧重于说明在数字生态系统中，政府与第三方私营主体之间的关系是平台责任者和平台实际运行者的关系，是合作行政的双方基于政府采购合同或提供公共服务合同的公私缔约关系；平台与政府之间的关系是“屏幕政府”和“幕后主体”的关系，即政府由服务供应者转变为服务催化者，成为负责权力配置、指导、控制和问责的“元治理者”；政府与第三方私营主体同公民之间的关系是服务提供者和服务享有者的关系，公民同时是数据的提供者；在动态的数字生态系统中，公民、第三方私营主体和政府三者共同增强创造价值的能力，以提高服务质量和效率。在这一模式下，公民或第三方私营主体参与和进入数字生态系统的权利应是平等的，政府和第三方私营主体提供服务的规则和条件应是公开、透明的。数字生态系统之所以是动态化的，是因为数字技术对政府、第三方私营主体、公民之间的互动方式的持续优化和不断调整。这不仅涉及数字技术本身，而且涉及整个行政组织的根本性重塑。在数字生态系统中，行政组织运作模式由传统单一业务处理转向多元业务组合办理，并吸纳第三方私营主体的力量共同提供服务；行政组织利用数字技术获取丰富的数据价值；数字技术通过深度学习和自动化的形式接管了某些传统角色。同时，12345平台数字生态系统随行政任务（满足公民需求等）不断发生变化。从实现线下业务办理到

线上业务办理的物理性搬运，到实现数字技术和业务流程的化学性整合，内生出二次立法权和决策权。在这一过程中，不必要的流程被删除或合并，直接影响行政组织图式本身的变化。可以预见，未来行政组织模式将跟随行政任务的变化不断调整，因此，12345平台形成了一个动态化的数字生态系统。

（三）12345平台是以新公共管理为基础、逐渐转向网络治理范式的新型合作模式

治理范式“作为以一种方式而不是另一种方式采取行动的处方”^①，指行政组织关于如何治理的一系列完整规范和想法。不同的治理范式会重塑政府与公民之间的关系格局^②。那么，12345平台应建立在何种范式基础之上？笔者认为，12345平台是建立在新公共管理范式基础上的合作模式，但随着数字技术的发展，12345平台可能会在未来转向网络治理范式。合作在不同治理模式下有不同含义。在官僚科层范式下，政府部门公正运用法律法规行使其对公民的行政权力，权威、明确分工和责任是主要特点，政府内部各职能部门之间的协作以及不同层级政府之间的纵向协调主要建立在规则基础之上，合作主要存在于行政组织内部；在新公共管理范式下，满足用户需求和提高行政效率是主要目标，政府是服务提供者，合作侧重于行政组织内部与外部第三方私营主体之间，主要以契约和自我规制作为协调工具；在网络治理范式下，提高透明度和公众参与度是主要目标，第三方私营主体在政策制定和公共服务提供方面发挥重要作用，政府与第三方私营主体之间是一种新型合作伙伴关系^③。根据《便民热线指导意见》关于12345平台的作用描述可知，当前，12345平台仍以提高服务效率和满足公民需要为主要目标，而对作为网络治理范式目标——“提高透明度和公众参与度”的关注较少。随着数字技术的发展，需要给予第三方私营主体更多关注，提高12345平台数字技术透明度和公众参与度，规范12345平台行使二次立法权和决策权，这也是政府数字化转型的要求。政府数字化转型可分为智能决策、智能行政、智能城市合作三个层次，当前，12345平台处于第二个层次，即行政组

① C. Hood, M.W. Jackson. *Administrative Argument* (Vol. 5), Aldershot: Dartmouth, 1991.

② T. Janowski, E. Estevez, R.R. Baguma. *Platform Governance for Sustainable Development: Reshaping Citizen-administration Relationships in the Digital Age*, *Government Information Quarterly*, 2018 (4).

③ G. Hammerschmid, E. Palaric, M. Rackwitz, et al. *A Shift in Paradigm? Collaborative Public Administration in the Context of National Digitalization Strategies*, *Governance*, 2023.

织通过整合数据信息、业务流程、部门机构和物理基础设施,更好地提供公共服务,这一过程带来行政组织内部重组。未来,政府数字化转型应向智能城市合作层次转变。因此,虽然当前12345平台仍是建立在公共治理范式基础上的合作模式,但基于政府治理的需要,未来政府数字化转型会推动政府治理向网络治理范式转变。

四、数字法治政府建设中的行政组织法完善路径

2021年8月11日,中共中央、国务院印发《法治政府建设实施纲要(2021-2025年)》,明确要求运用数字技术促进依法行政,推动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。《数字政府建设指导意见》要求“全面建设数字法治政府,依法依规推进技术应用、流程优化和制度创新”。上述政策文件中的“优化革新”“依法依规推进制度创新”等用语表明数字法治政府建设并非数字政府与法治政府的简单物理相加,而是要实现“1+1>2”的效果。数字法治政府建设是从现代法治迈向数字法治的进程,是基于数字政府的新型特征、机制和功能,依法重构传统行政组织结构体系的过程^①。12345平台作为数字政府建设的产物,作为一种新型的行政组织运作模式,原则上受行政法治的规制。根据前文对12345平台法律地位的分析可知,在数字法治政府建设过程中,我国传统行政组织法面临诸多亟待解决的问题。因此,要以12345平台为媒介,探讨在政府数字化转型过程中,完善或重构行政组织法的可行路径。

(一)以整体政府改革为面向,科学调整行政组织法体系

12345平台数字权力扩张带来的职权法定难题,是当前数字政府建设中的行政组织法难题。当前,我国整体政府改革理念与蕴含职能科学、责任政府、服务理念的法政府建设高度契合^②。这一特点意味着整体政府改革或许可以为解决上述难题

提供可行思路。如前文所述,12345平台作为新的行政组织运行模式,其以数字技术为支撑,以满足公民诉求为出发点和落脚点,在整体性治理理念的驱动下,通过政府与第三方私营主体合作共同建设数字管理服务平台,实现从行政机构物理整合到行政机制体制化学融合,为民众提出诉求提供便捷的渠道,实现技术赋权^③。整体政府理论同样以整体性治理为基础,强调治理功能的整合、治理层级的整合、形成政府和社会共治的合作伙伴关系^④。由此,12345平台实际运行理念和过程基本契合将公民需求作为出发点、以加强部门合作和提高公共服务效能特点的整体政府改革理念契合。从完善路径看,第一,在数字法治政府建设过程中,坚持以整体政府改革为面向,要求通过法治化方式科学调整行政组织结构体系,为行政组织变革和新型服务供给方式提供法律确认和新的制度性安排,形成行政组织内部上下协同、相互配合,政府与第三方私营主体合作的和谐稳定关系,科学应对数字政府建设过程中面临的职权法定难题。第二,数字法治政府建设要求将行政效能原则纳入行政法一般原则体系。12345平台数字权力产生的主要诱因是国家治理需要,具体而言是行政组织为更好地提供政务服务,要求数字技术保障效率和效益。当前,行政效能原则之所以被我国主流学说摒弃,是因为受行政诉讼制度创建、行政法学独立意识觉醒、法官适法导向之方法论等因素的影响^⑤。但当前我国数字法治政府建设和整体政府改革,均以提高行政效率和实现行政效益最大化为主要目的。例如,国务院办公厅印发《“互联网+政务服务”技术体系建设指南》,明确要求,将政务服务事项办事指南要素和审查工作细则流程相融合,删繁化简、去重除冗,为公民提供便捷高效的服务。因此,重新将效能原则纳入行政法一般原则体系,指导行政组织法体系革新,是大势所趋、发展所向。

(二)以数字素养、监督机制、技术和法律手段补足公民信任

公民信任与合法性密切相关。从长远看,信任是具体的、可验证的条件。数字法治政府建设

① 马长山:《数字法治政府的机制再造》,《政治与法律》,2022年第11期。

② 王太高:《我国整体政府思想的形成及其展开——以〈法治政府建设实施纲要(2021-2025年)〉切入》,《探索与争鸣》,2022年第1期。

③ 王敬波:《健全完善深化接诉即办改革的法规体系》,《前线》,2023年第1期。

④ 王敬波:《面向整体政府的改革与行政主体理论的重塑》,《中国社会科学》,2020年第7期。

⑤ 沈蔚:《论行政法上的效能原则》,《清华法学》,2019年第4期。

背景下的信任主要包括三个维度：一是信任作为政治、法律、伦理和道德中的规范目标；二是信任作为一种制度—技术现象，例如，可信任的第三方；三是信任作为技术概念强调技术具有可信赖性。上述三个信任维度均强调信任与合法性、法律确定性密切相关。数字政府建设是否成功，很大程度上取决于公民的信任和数字平台的使用意愿，而公民信任的关键在于政府的数字服务水平和第三方私营主体提供的公共服务质量能否满足公民期望，第三方私营主体和数字技术是否具有可信赖性以及公民是否可获得能感知的程序公平性。12345平台是面向用户、通过数字技术和行政组织之间相互作用、灵活高效的新型行政组织运作模式，标志着权力行使依据的转变，即从依据法律规定职权行使权力到以公民需求为中心行使权力。在政府数字化转型过程中，政府面临的内部技能短缺和过度依赖第三方私营主体问题，可能带来公民信任风险和行政合法性难题。为有效应对上述难题，首先，政府部门工作人员理解和应用数字技术的数字素养有助于提升公民对12345平台的信任度。可将政府部门工作人员的数字素养作为绩效考核的重要指标，并采取教育培训等方式强化政府部门工作人员的数字意识，提高其数字素养。其次，监督第三方私营主体提供服务的质量是政府部门职责之一。人工智能、大数据等数字技术的发展，逐渐将公民信任问题转移到技术领域。在程序公平性评估和透明度评估方面，数字技术本身具有重要意义。换言之，数字技术有利于增强公民信任。因此，可以运用技术制约技术。政府部门应开发或获得可信赖的技术，以测试用于公共行政的数字生态系统的算法和人工智能是否具有可信度。例如，区块链技术可以采

取分散的方式发送、接收、存储和交换信息数据，由不同参与者在不同的计算机上进行操作，但他们相互连接。之所以具有较强的安全性，是因为在区块链上的每一次操作均被记录下来并被加密保护^①。虽然政府自身数字素养的提升、政府及其公职人员主体责任的明确是规范政府采购的重要因素，但运用技术制约技术同样重要。因此，可将区块链、云计算等技术运用于政府对第三方私营主体的监管环节。再次，为提升公民信任度和更好地满足公民需求，可在同第三方私营主体约定自动化系统平台设计和交付细节时，深入了解用户需求并扩大公民参与，依法制定服务标准。最后，法治是一个良性的信任系统，有利于增强平台第三方和平台的可信赖性。2021年4月，欧盟委员会提出《人工智能法案》^②提案，并在解释性备忘录中指出，《人工智能法案》将增加人们对人工智能的信任，公司将得到法律确认，法律确定性将促进人工智能高效发展；对于国家公共行政部门而言，法律确定性将促进公众对人工智能使用并强化执法机制^③。为防控自动化系统深度学习可能对公民带来的权益损害风险，可以借鉴德国等国家的经验，在法律中明确建立第三方私营主体保证机制，根据事先确定的“服务标准”评估服务的提供情况^④，并要求政府部门成立数字政府建设监督小组，持续跟踪第三方私营主体提供全过程服务。

（三）从采购思维转向规则制定思维，依法设计负责的人工智能

2019年6月17日和2021年9月25日，国家新一代人工智能治理专业委员会先后发布《新一代人工智能治理原则——发展负责任的人工智能》^⑤《新一代人工智能伦理规范》^⑥，明确规定负责

① 洪学海、汪洋、廖方宇：《区块链安全监管技术研究综述》，《中国科学基金》，2020年第1期。

② 虽然截至2023年5月14日，该法案仍未实施，但欧盟《人工智能法案》一旦实施，将同《欧洲通用数据保护条例》（GDPR）一样，对全球范围内的人工智能监管产生重要影响。

③ EUR-Lex: Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL LAYING DOWN HARMONISED RULES ON ARTIFICIAL INTELLIGENCE (ARTIFICIAL INTELLIGENCE ACT) AND AMENDING CERTAIN UNION LEGISLATIVE ACTS, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52021PC0206>.

④ B. Welby, E.H.Y. Tan. Designing and Delivering Public Services in the Digital Age, https://goingdigital.oecd.org/data/notes/No22_ToolkitNote_DigitalGovernment.pdf, 2022.

⑤ 中华人民共和国科学技术部：《发展负责任的人工智能，新一代人工智能治理原则发布》，https://www.most.gov.cn/kjbgz/201906/t20190617_147107.html。

⑥ 中华人民共和国科学技术部：《新一代人工智能伦理规范》，https://www.safea.gov.cn/kjbgz/202109/t20210926_177063.html。

任的人工智能发展应当遵循和谐友好、公平公正、包容共享、尊重隐私、安全可控、共担责任、开放协作、敏捷治理等八项原则,要求人工智能特定活动应遵循的伦理规范,勾勒出人工智能治理的基本框架。2019年8月1日,科技部发布《国家新一代人工智能开放创新平台建设指引》^①,明确要求开放创新平台的依托单位应遵循发展负责任的人工智能之要求。虽然发展负责任的人工智能在我国较早获得关注,但关于如何设计负责任的人工智能、如何规制人工智能的行为等问题,仍停留在较为原则性的规范层面,难以真正指导具体实践。笔者认为,在行政组织法层面,依法设计负责任的人工智能首先应明确政府的主导作用和公职人员的主体地位。政府作为公共利益的维护者,在面临人工智能发展可能造成公民合法权益损害的风险时,不能采取局外人态度,任由人工智能肆意发展。政府采购合同的签订,并不意味着政府责任的转移,相反代表政府应承担额外的监管责任和更高层面的保护公民合法权益的责任。当前,政府采购过程中面临的重要问题之一是“供应商锁定”,包括政府对供应商设计的系统是否符合公共服务目标和正确价值观无法作出清晰判断、对系统数据如何使用不够了解。这一问题实际反映出政府层面相对缺乏算法责任文化氛围。对此,政府应从采购思维转向规则制定思维,刺破数字权力的面纱,规制数字技术通过深度学习所获得的二次立法权。可以通过修订《中华人民共和国政府采购法》,明确规定政府通过采购自动化系统提供服务,要建立针对第三方私营主体的事前测试和评估、风险监管、事后监督的全链条规制机制。如果发生侵犯公民合法权益的行为,可通过确保数字技术的透明度、可追溯性以及强有力的事后控制,为公民提供有效救济。首先,政府在与第三方私营主体签订政府采购合同或提供公共服务合同时,应作充分的事前测试和评估,并在合同中约定对自动化系统监管和监督的具体事项,要求第三方私营主体提交关于数字技术深度学习的细节和程序设计、可能带来的风险、系统或日志的更新信息等内容,并将上述

内容存档,以便公开审查。其次,对数字技术转译的内容进行数字兼容性审查,坚持技术可控性原则。最后,以问题为导向的“总体责任性”可为12345平台中政府及第三方私营主体之间的权责分配提供思路^②,即明确政府采购自动化系统发生的对公民合法权益的侵害,政府及其公职人员应承担全部责任,但允许政府事后向第三方私营主体追责和追偿。

五、结 语

人类正在走向一个由分布式、自主和人工智能系统为主构成的数字化时代。数字政府建设不是简单地实现现有线下流程的数字化,而是对数字技术的理解、政府业务流程、行政组织结构发生根本性转变的全面数字化。12345平台作为新的行政组织运作模式,实现了数字赋能政府治理的最大化。与此同时,12345平台内生的数字权力的扩张也带来诸多行政组织法难题,从数字权力改变传统权力结构,挑战组织法的职权法定原则;到数字权力模糊传统权力边界,带来行政合法性难题;再到数字权力带来“去中心化”,引发主体归责机制模糊化。要采取科学调整行政组织法体系、补足公民信任、依法设计负责任的人工智能等措施解决上述行政组织法难题。数字法治政府对建设数字中国、推进国家治理体系和治理能力现代化意义重大。数字法治政府建设要解决的核心问题是数字政府建设与法治政府建设之间的关系问题。例如,法治政府的重要特征之一是公民对政府公共权力行使的信任。公民信任需要可验证的条件,但在数字政府建设过程中,分布式价值创造环境等一系列因素,可能引发公民信任危机。在未来的研究中,应继续加强对数字法治政府建设过程中公民信任问题的探讨。同时,给予数字法治政府建设中合作行政模式更多关注,对“数字政府即平台”更多行政组织法展开探讨。最后,构建新的制度框架以积极拥抱和促进技术创新,反对技术决定论,维护好行政法长期发展形成的良好公共秩序价值。

① 《科技部关于印发〈国家新一代人工智能开放创新平台建设指引〉的通知》(国科发高〔2019〕265号),
https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2019-12/03/content_5457842.htm。

② [美]朱迪·费里曼:《合作治理与新行政法》,毕洪海、陈标冲译,北京:商务印书馆,2010年版,第577页。

Legal Status of the 12345 Platform

——An Organizational Law Observation of the Digital Rule of Law Government

WANG Jing-bo¹ DONG Yuan-yuan²

(1. University of International Business and Economics ;

2. School of Law, University of International Business and Economics, Beijing 100029)

Abstract: The 12345 platform has given rise to a new type of power—digital power, coming out of the need for national governance, based on cooperative administration and carried by digital technology. The expansion of digital power of 12345 platform brings difficulties in administrative organization law : digital power changes the traditional power structure, thus challenging the principle of statutory authority of the organization law ; digital power blurs the boundaries of traditional power, thus bringing administrative legitimacy problems ; digital power causes decentralization, thus the blurring the subject of the attribution mechanism. As a new mode of operation for administrative organizations, the 12345 platform is an overall mode of administrative tasks-oriented operation, forming a dynamic digital ecosystem, and representing a new mode of cooperation based on new public management and a gradual shift towards the paradigm of network governance. As a product of digital government construction, the 12345 platform should be regulated by administrative organization law. In the context of digital rule of law government construction, the overall government reform should be oriented to scientifically adjust the administrative organization law system, digital literacy, supervision mechanism, technology and legal means should be employed to address the administrative legitimacy challenges, and there should be a shift from procurement thinking to rule-making thinking to design responsible AI in accordance with the law.

Key words: the 12345 Platform ; Legal Status ; Digital Power ; Digital Rule-of-law Government ; Organizational Law

[责任编辑：潘静静]

[责任校对：李 蕾]