



以社会公平为基石推进数字政府建设

□ 尹艳红

随着大数据、人工智能等新兴信息技术的广泛应用，世界各国加快推动政府数字化改革，以提高政府透明度、运行效率、公共服务质量和回应力，数字政府建设已经成为提升国家治理现代化的重要动能之一。习近平总书记指出：“要把满足人民对美好生活的向往作为数字政府建设的出发点和落脚点，打造泛在可及、智慧便捷、公平普惠的数字化服务体系，让百姓少跑腿、数据多跑路。”然而，在数字政府建设中，一系列衍生的“数字鸿沟”“数字异化”“数字壁垒”等现象对社会公平的影响值得关注，需要在实践中给予重视和完善。

社会公平对数字政府建设的要求

社会公平是社会主义本质特征和内在要求，是衡量社会全面进步的重要尺度。数字政府建设通过整合各类政府数据资源，优化政府服务流程，回应公众关切，在提高政府服务效率、降低行政成本、优化公共服务流程等方面发挥了重要作用，增强了政府数据共享互通、提升政府透明度、保障群众利益，促进了社会公平。数字政府建设过程中，必须在提升效率的同时，注重公平正义等公共价值，而非仅关注技术实现。社会公平要求数字政府建设必须面向全体人民，确保数字红利惠及全民，要处理好公平和效率的关系，保证全体人民都能够比较平等地享有数字政府发展的权利，要确保数字红利在全体人民之间合理而平等的分配，即数字政府发展中的权利平等、分配合理和机会均等。

数字政府建设中的公平问题

我国数字政府建设发展迅速。根据《数字中国发展报告（2023年）》统计，我国数字基础设施位居世界前列，高性能计算处于全球第一梯队，数字中国赋能效应凸显，数字经济增长稳健、数字政府

在线服务指数全球领先，各地在推进“高效办成一件事”提升政府服务效率和服务质量方面成绩显著，数字安全和治理体系也不断完善。但数字政府快速发展的同时，由于区域经济社会发展条件、教育水平差异和年龄等因素影响，“公平差距”现象日益凸显。

一是我国区域发展差异、城乡发展差异、群体差异造成的“数字鸿沟”现象开始显现。经济欠发达地区、偏远农村地区信息基础设施建设落后，数字基础设施难以完全普及和均衡化发展，老年人、残疾人等特殊群体受教育程度低，难以有效掌握和使用信息数字技术，产生了“数字鸿沟”。数字政府中数字技术应用越多、推广越普及，这些地区、这类人群中“公平差距”越大，在数字公共服务中始终处于弱势地位，成为数字应用中不具备优势的群体，甚至成为数字应用“弱势”群体。二是政府层级间、部门间“数据壁垒”“数据异化”还没有完全打破，信息缺乏互通互享，数字要素在国家和社会之间难以充分流动，政府信息公开程度受到影响，政府透明度低，影响了公平公正。三是数字政府建设中由于法律法规的不完善、立法滞后，公民的个人数据容易被泄露和滥用，在数据安全和隐私保护方面，公民个体与强大的数字技术之间形成事实上的不平等。四是数字资源分配过程中受算法歧视等多种因素影响扩大收入分配差距，尤其在医疗、教育、养老、残疾人服务等领域，优质资源分配中社会不公平的威胁也应受到更多关注。

以社会公平为基石推进数字政府建设

以社会公平为基石推进数字政府发展，是确保数字技术进步和数字红利能够惠及全民，满足人民对美好生活向往的重要路径。处理好数字政府公平与效率的关系，从初始条件、路径渠道、法律法规、体制机制等多角度协同发力，确保数字政府建设中的“权利公平、机会公平和规则公平”，保证人民平等参

与和平等发展。

塑造普惠公平发展和竞争的初始条件。数字政府提升了政府服务效率，服务效率的提升同时也为社会公平提供了更快发展的物质财富条件，数字政府建设中也应遵循“效率优先、兼顾公平”的原则。一方面，鼓励有条件的区域、农村地区、部分群体优先建设和使用数字政府及信息技术，同时也要保障落后地区和特殊群体逐渐完善和提升数字技术使用能力。要确保全国各地区之间、城乡之间数字基础设施的普及与均衡。要加大对经济欠发达地区、农村地区基础设施投入，通过建设和提升数字技术，消除区域之间、城乡之间的“数字鸿沟”。另一方面，在数字政府服务设计过程中，要注重采用多种形式的服务方式，提供更加便捷、高效、精准的数字服务，确保老年人、残疾人等特殊群体无障碍使用。加大培训和社会宣传，帮助特殊群体掌握基本的数字技能，提升特殊群体数字能力、培养数字素养，持续弥合人群之间的“数字鸿沟”。确保全国各地区之间、城乡之间、不同群体之间具备平等的数字政府初始使用条件，保证每位公民在数字政府建设中的权利平等和机会平等。

保障公平参与和互动的路径渠道。要进一步完善公平参与和互动的路径及渠道，提升数字政府中公民获取政府信息的便捷性和公民参与政务活动的积极性。一方面，要加快推动各级政府间、部门之间协同力度，加快数字要素在政府之间、部门之间互联互通，由中央层面进行顶层设计，着力打通“数字壁垒”，提高政府工作效率，降低行政成本，更好更精准提供公共服务。另一方面，提高政府信息公开力度，提升政府工作的透明度，确保每一位公民的知情权、参与权和监督权。运用数字技术加大与公民之间的互动交流，可以使政府更开放、更透明，可以进一步缩短政府与公众的距离感，加快政府对公众的回应速度和回应力度，加强公民对政府的有效监督，改善政府与公民的信任关系，提升政府公信力。此外，运用数字技术，通过算法算力运用，了解公民网上舆情和公民

需求，还可以提升政府决策的科学化和民主化。

制定个体公平权利和隐私保护的法律法规。数字政府建设中，在技术加持下，数字技术的技术赋能与技术赋权同时存在，公民隐私泄露、非法获取、数据滥用和隐私侵权现象时常发生，不仅损害个人权益，也对国家安全和社会稳定造成严重的威胁。一方面，要进一步研究对现有法律的修订，增加对个人数据安全和隐私保护的相关内容，提高对公民个体的保护力度，使其在与其他机构或公共部门中处于相对平等的地位，保障公民个体在数字政府建设中的权利不被侵犯。另一方面，要建立配套制度和加强监管，制定针对公民个体数据的分类分级，构建数据泄露的风险评估和应急处置配套制度体系。抓住机构改革契机，明确数据安全和隐私保护的监管机构及其职责，加大对利用职权侵犯公民个体隐私和数据安全违法行为的打击力度，保障公民个体在数字政府建设中的权利平等。

完善数字红利公平分配和享有的体制机制。社会公平意味着社会成员都有资格获得来自国家和社会一视同仁对待的权利。在数字政府建设中，数字技术所带来的红利与机会应当普惠于所有个体，每位公民应享有数字红利中的公平分配权。因此，要完善数字红利公平分配的体制机制。一方面，制定一系列政策措施，如税收政策、财政政策等倡导和鼓励企业、社会力量参与数字政府建设，推动数字红利的创造，做大数字红利“蛋糕”。另一方面，要通过制度规范，避免数字政府建设中收入分配过于集中到部分群体和部分个人手中，要使数字政府建设中的技术赋能惠及全民。要通过政策设计，引导数字政府中优质的公共服务资源向特殊群体分配和倾斜。在数字政府建设中，努力营造公平的社会环境，保证全体社会成员都能够比较平等地享有发展的权利和分配的权利。



“平台自我优待”，指具有优势市场地位的平台主体，借由自身技术或数据优势地位，通过特定手段给予自营业务优惠待遇以获取竞争优势或排除竞争的行为。平台自我优待打破了平台利益的均衡：因存在对其他经营者的差别待遇，平台自我优待提高了其他企业的进入门槛、限制缩小了消费者的可能选择，将导致破坏公平竞争、限制商业创新以及损害消费者利益等结果。党的二十大报告明确指出，要“完善产权保护、市场准入、公平竞争、社会信用等市场经济基础制度，优化营商环境”，因此，有必要厘清平台自我优待的具体表现形式，深入分析平台自我优待的规制难点，并相应构建具备操作性的应对策略。

平台自我优待的表现形式

随着技术的发展和商业模式的演进，平台自我优待样态日渐从“显见”转向“隐秘”，从“赋能平台自身”拓展至“赋能自家生态”，具体可分为以下五类表现形式。

一是通过优先排序等方式进行自我优待。表现为在搜索结果或推荐列表中将自家产品或服务排在更显眼的位置来获取更多流量，在广告和市场推广活动中优先宣传自家产品或服务等方式。例如，有的购物网站就曾被指控利用“购买库算法”优先展示自己的商品或使用其物流服务的卖家的商品；有的手机在软件市场中优先推广自己的应用。

二是通过数据与功能屏蔽进行自我优待，表现为利用用户数据定向优化自家产品或服务并限制竞争对手访问数据，借用技术手段限制或排除竞争对手使用特定功能等做法。例如，部分电商平台利用独立经营者的非公开数据来获得竞争优势，甚至通过算法调整降低竞争对手产品的可见度等。

三是通过限制缩小消费者选择进行自我优待，表现为对自家产品或服务提供边际低价或折扣，排他性地构建内容和服务的“围墙花园”。在我国，虽有政策层面的规制，但各支付平台、资源平台、社交平台间均未完全实现内容、数据与接口的“互联互通”。在某些平台上，直接分享或打开竞争对手平台的链接会受到限制，用户必须通过复制链接到浏览器才可访问，极大地限缩了用户的选择范围。

四是滥用政策和规则执行者地位进行自我优待，表现为制定不利于竞争对手的政策和规则，优先为自家客户提供服务与支持等。例如，平台可能会通过服务条款限制平台内经营者在其他平台上的经营活动、网站“二选一”等滥用市场支配地位。值得一提的是，也有平台企业因明确抵触过于严苛或区别对待的交易费用规则、服务条款以及商品展示标准等要求而被誉为业内标杆。

五是通过资源分配倾斜进行自我优待，表现为优先满足旗下企业的金融、算力、带宽、储存需求，对产品进行不可拒绝的捆绑销售等情形。例如，网络浏览器与指定办公软件的操作系统深度捆绑，从而维持自家网络浏览器相对稳定的市场份额。

平台自我优待的规制难点

约束平台企业的自我优待行为并非易事，对平台自我优待规制主要面临以下三方面困难。

一是既有法律适用的门槛过高。当前，我国并无任何一部法律采纳了平台自我优待的提法，因此在处理相关行为时缺乏明确的上位法依据。前述几种平台自我优待行为见于反垄断法第9条、第22条，禁止滥用市场支配地位行为规定第16条、第17条、第19条，电子商务法第22条等法律法规，但此类条款的激活须满足平台具备市场支配地位的前提，否则，能够起到一定约束效果的条款只有反不正当竞争法第12条，但该条款仅针对通过影响用户选择或者其他方式，实施妨碍、破坏其他经营者合法提供的网络产品或服务正常运行的行为，无法涵盖前述所有的平台自我优待行为。

二是反竞争效果难以综合判定。平台自我优待行为是否构成限制竞争或排除竞争效果，需要综合评估其对平台经营者、消费者群体以及整体商业环境造成的消极效果和可能带来的积极效果；这一评估过程需要将多类因素纳入考量，如供给侧的价格、质量、数量、内容、交易形式、交易条件、交易对手等，以及需求侧的消费者选择权是否受到限制等。

三是技术复杂性加剧了政策应对难度。在平台自我优待行为中，有相当一部分行为通过算法或其他黑箱技术实现，这些技术具有专业性、复杂性、不透明性等特点，政策制定者在设计相关行为的认定标准时需要深入了解前沿技术的运作原理和影响，这无疑给相关规程的制定增加了难度和成本。面对存在自我优待行为的投诉，原本就居于技

平台自我优待的规制难点与应对之策

□ 唐林垚 孙小雨

术和数据优势地位的平台企业可以轻松自然地提出各种正当性抗辩理由，例如技术创新、效率追求、商业模式迭代等，法院和监管者均难以对抗抗辩理由的合理性和真实性进行判定。此外，平台还可能以保护商业机密为由增加指控方的取证难度，并将特定损害雪藏于外人难以获知的技术处理细节中。

平台自我优待的应对策略

为应对前述症结，平台自我优待的应对可分别从法律、行业和技术三方面展开。

法律层面，平台对于平台内商业主体的影响力是由其“多边性”的性质决定的，无论其是否“具备市场支配地位”，均不妨碍平台的影响力实现。如若仅禁止“具备市场支配地位”的平台采取自我优待行为，反而可能使中小平台面临被用户抛弃的风险，而无论其是否实施了自我优待行为，此举可能会大幅巩固大平台的支配地位，也不利于商业多样性的维护。可考虑在反垄断法中引入直接的“禁止平台自我优待条款”，以概括性条款的方式对平台自我优待行为进行明确定义，并相应扩容反不正当竞争法第12条的列举内容，增加符合“平台自我优待”定义的负面行为。

行业层面，应建立针对平台自我优待的自律监管体系。平台技术的发展和商业模式的演进势必将不断催生全新的平台自我优待行为，实现行业自律是提前防范和精准规制此类行为的重要途径。可采取以下两个步骤：第一步，各行业协会、商会可在政府主管部门的指导下，广泛征求行业内部意见，识别并建立本行业适用的行为负面清单；第二步，行业协会、商会可建立投诉举报机制，鼓励消费者和其他经营者对清单中的负面行为进行举报，并在行业主管部门的配合下，对违反自律公约的平台实行警告、业内通报批评、公开谴责、取消会员资格等惩戒措施。

技术层面，应深入平台算法使用和流量获取的具体流程，内嵌规范平台行为的规程或机制。其一是利用大数据和人工智能技术，建立针对各平台行为和流量的智能监管系统，实时监测平台内的交易行为和数据流动，对平台异常行为进行质询、预警和干预，及时发现并处理可能的自我优待行为。其二是引入独立的第三方评估机构对平台的运营情况进行评估，以业界认可的通行标准审查平台的经营行为是否存在自我优待行为，评估结果应公开透明并接受社会监督。考虑到平台算法可能关涉商业机密，可要求平台建立独立于公司管理部门的算法审计团队，定期对平台的推荐算法、搜索算法等进行审计，同时检查是否存在数据滥用或偏向性使用的情况。



探寻有效可行的人工智能治理方案

□ 张 晓

近年来，人工智能展现出推动产业升级与可持续发展的巨大潜力，布局人工智能已经成为各国共识，人工智能的全球治理也日益引起各界关注。由于其巨大影响力和快速迭代，全球正在形成越来越多的讨论和共识，不能完全套用传统“先发展后治理”的思路，需要对人工智能边发展边治理。在实践过程中，需要不断从多视角观察，探寻发展中的多方诉求，从而采取有效可行的治理方案助力发展。

2023年10月，联合国组建高级别人工智能咨询机构，明确制定人工智能风险管理框架将是其下一步的工作重心，旨在监管人工智能发展，应对人工智能可能带来的风险。与此同时，我国以构建人类命运共同体为导向，加强人工智能治理全球合作，积极参与国际人工智能治理制度规则和技术标准建设，深化人工智能监管领域的国际合作，共同做好风险防范，推动人工智能共治共享，让人工智能创新成果惠及全人类。总体来看，人工智能如何布局、如何发展，需要政府部门、产业主体、监管机构、科研院所、公众用户等政府主导下多利益相关方共同凝聚智慧，形成有效可行的人工智能治理方案。

抓住发展机遇需要前瞻研究和规划部署。随着人工智能技术的发展，迫切需要消除在人工智能发展方面的差距。政府部门需要发挥人

工智能科学发展“望远镜”作用，前瞻性研究发展规划并设定监管的范畴和框架，积极推动能力建设提升。当前，以大模型为代表的生成式人工智能技术发展迅猛，已经初步显现出对各行各业的积极影响，有利于释放生产力的发展潜力。然而，国家和区域之间的数字技术发展水平参差不齐，智能涌现带来的新技术商业模式和新的技术应用，可能导致“数字鸿沟”进一步扩大。2024年7月1日，第78届联合国大会一致通过加强人工智能能力建设国际合作决议，将推动各国政府部门，通过前瞻性的规划布局，推进网络、算力、数据的普惠发展，为中小企业和普通民众提供低门槛、低价格的人工智能服务，从而紧跟人工智能发展步伐，实现更大程度的数字包容，避免数字鸿沟扩大。

市场创新需要公平开放合作的发展环境。经营主体具有发挥人工智能产业培育“放大镜”作用，可以加快释放AI大模型的倍增、叠加效果，这将成为驱动产业发展的新引擎。当前，我国经济已经由高速增长阶段转向高质量发展阶段，处在转变发展方式、优化经济结构、转化增长动力的攻关时期，这就迫切需要经营主体在人工智能重大创新领域发挥引领作用。然而，发达国家的少数企业垄断技术和人才，阻碍基础模型、高端芯片、算力服

务、训练数据等要素的正常流动，产业发展的主导权集中于极少数经营主体，导致全球人工智能发展治理出现不平衡现象。积极鼓励人工智能建立跨学科、跨部门的伙伴关系，支持建造知识和资源共享的开放平台，促进人工智能形成研发创新和合作创新的氛围，共同推动创新成果不断涌现、产业发展持续突破、智能红利更大释放。这将有利于各国人工智能企业在基于市场机制促进科技研发、人才培养、国际交流等方面达成全方位、多领域的深度合作，从而避免技术壁垒，共同维护产业链、供应链安全稳定，共同携手打造开放、公平、非歧视的人工智能发展环境。

监管重点需要确保安全透明和可解释性。监管规则需要发挥人工智能治理“显微镜”作用，对紧迫问题深入研究，厘清其中缘由并提出治理措施，保障人工智能系统透明可解释。人工智能治理涉及隐私保护、数据安全、算法黑箱、模型漏洞等技术安全议题，监管规则的设定需要确保人工智能的参与主体充分遵守相关的法律、法规和标准，遵循适用的数据保护、隐私、安全、质量规范以及伦理道德约束。例如，我国的《生成式人工智能服务管理暂行办法》积极应对生成式人工智能在训练数据、算法模型、生成内容、个人信息权益等方面产生的风险；其他国家也出台

《关于安全、可靠和可信的AI行政命令》《人工智能法案》等相关制度。总体来看，人工智能治理需要关注人工智能系统的目标、方法、数据源和结果的清晰可访问，并具有合理可行的反馈和监督机制。其中，可扩展监督、可解释性研究、模型评估等价值对齐方式，对利益相关者和公众负责，将是监管治理的主要探索方向。

多方参与需要促进普惠包容与可持续发展。发挥人工智能治理“多棱镜”的作用，充分反映体现政府部门、科研机构、产业主体、公众用户等多方的核心关切。在人工智能应用程序执行过程中，应确保人工智能系统不会歧视、伤害或利用任何群体。正如习近平主席在第三届“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式上的主旨演讲中提出《全球人工智能治理倡议》，欢迎各国政府、国际组织、企业、科研院所、民间机构和公民个人等各主体秉持共商共建共享的理念，协力共同促进人工智能治理。与此同时，多方参与主体需要通过科普活动普及人工智能知识，提升公众的数字素养意识，使人工智能为人类带来更大的福祉。此外，还需要促进人工智能在工业创新、环境保护、资源利用、能源管理、促进生物多样性等领域落地应用，这对与实现人工智能向善发展、普惠发展至关重要。