

人工智能+政务：开启智慧治理新征程

□ 翟 云

当前，以开放、跨界、协同、自控为主要特征的新一代人工智能技术引领着新一轮科技革命蓄势待发，为国家治理和经济社会发展注入了新动能。在人类全面走向智能时代的浪潮中，人工智能与各领域的融合日益深入，并对传统管理模式和手段提出了新挑战。立足人工智能的风口，主动顺应人工智能高速发展浪潮，给政府“植入”人工智能这个“芯片”，加快构建“人工智能+政务”治理新范式，已经成为开启智慧治理新征程的时代选择。

“人工智能+政务”推动领导决策更科学高效。随着互联网和大数据的蓬勃兴起，领导决策面临的主客观环境日趋复杂，碎片化、去中心、无结构日渐成为真实世界的新特征，加之经验式、随意性、非定量等传统决策模式根深蒂固，唯有借力人工智能等新技术倡导思想观念和技术方法创新方可适应新时代科学决策的新需求。一是人工智能成为撬开互联互通难、数据共享难、业务协同难“三座大山”的新利器。长期以来，我国政府职能部门垂直互动困难，且中间层级多、信息传递速度慢，信息被过滤和扭曲的可能性大。人工智能的出现与发展使政府扁平化管理成为现实。政府部门依托人工智能既可以实现业务协同的智能合约，重构实现跨层级、跨地域、跨系统、跨部门、跨业务的信任和协同，亦为打破政府部门间行政数据壁垒和破除数据孤岛，实现数据资源流转通畅提供了技术建构新机遇。二是塑造用数据说话、用数据决策、用数据管理、用数据创新的决策氛围，这正成为智慧治理的重要原则。人工智能的基础是数据和算法，大多数数据资源掌握在政府部门，为政府科学决策奠定了坚实的数据基础。人工智能经历了从图灵测试到深度学习的发展历程，且后者在大数据和云计算的强有力支撑下提供了海量数据和近乎无限的计算能力，打破了限制人工智能发展的主要瓶颈，使得

从海量政务大数据中挖掘出宝贵的知识变得不再遥不可及。

“人工智能+政务”推动经济运行更平稳安全。人工智能技术有助于提高政府对行业性、系统性、区域性风险因素的甄别、感知能力以及在风险发生时的分析、预测、预警能力。一是人工智能有利于促进资源优化配置和激发市场主体活力，扮演了政府职能越位和市场失灵纠错人的角色。人工智能具有资源共享和溢出效应，使得各类资源充分共享，市场主体实际需求把握更加准确，市场要素自由流动配置更趋合理，产业协作水平明显提升，产供销一体化格局逐渐显现，政府和市场各就其位，市场资源配置效率持续增强。二是人工智能为防范化解重大经济风险保驾护航。由“事后诸葛”决策模式向“事先预测”决策模式转型升级迫在眉睫。当前，人工智能技术和人工智能产业异军突起，“弯道超车”进入世界先进行列，这也为“黑天鹅”“灰犀牛”等潜在经济风险研判提供了新的思路。借助人工智能、大数据等信息技术，将重大风险事件数字化、模型化，通过多源异构大数据耦合汇聚碰撞，挖掘出重大风险事件发展的潜在趋势和一般规律，增强分析研判重大风险事件，特别是对小概率重大风险事件所应具备的见微知著的敏锐性、居安思危的前瞻性、明察秋毫的预见性和防患未然的主动性，确保将重大经济风险发现和化解在萌芽状态。三是借助人工智能建立经济运行知识库，对各类海量经济风险事件案例进行耦合分类和深度挖掘，实现各类经济风险信息的整合、碰撞和匹配，提升风险事件研判的智能化和精准性水平。这就为政府提供了防范经济风险的先手以及应对化解经济风险挑战的高招，实现了防范化解风险从“粗放型”向“精细化”的转型跨越，有助于走出风险事件决策盲区。

“人工智能+政务”推动社会治理更精准和谐。人工智能在复杂社会问

题研判、政策评估、风险预警、应急处置等重大战略决策方面作用逐渐显现。“人工智能+政务”以社会精细治理安全运转为主要目标，助推社会管理服务“零距离”。一是人工智能衍生的人文关怀成为洞察社情民意的孵化器 and 化解社会矛盾的新动能。网格化管理、智慧化服务，责任与联动到网，管理与服务到格，网格化平台与综合执法平台有机衔接、信息共享、协同处置，人工智能更加注重提升社会治理的标准化、规范化、精细化、专业化水平，使人人在网上，事事在格上，实时感知社情民意，洞察大众冷暖。二是人工智能是社会矛盾消解的催化剂。在社会多元治理理念重塑过程中，政府必须主动适应智能化治理新要求，树立共建共治共享的理念。同时，要充分利用人工智能深度学习构建大数据社情民意和预警研判模型，增强社会治理工作的动态性、精细化水平。用智慧科技把管理触角延伸到社区的“神经末端”，绣花针式的全覆盖管理实现了人机结合、防控全天候，为居民的大安全、大民生保驾护航。三是人工智能成为深化“互联网+监管”的新举措。推动“互联网+监管”是李克强总理在今年政府工作报告中作出的工作部署。要以人工智能和大数据为重要支撑，实现“双随机、一公开”监管、协同监管、信用联合奖惩、无证无照治理、投诉举报办理为落脚点，提升智慧监管、风险预警、决策支持能力，努力营造风清气正的社会环境。

“人工智能+政务”推动公共服务更便捷舒心。一是人工智能技术推动着审批模式变革，智慧审批冉冉升起。当行政审批“联姻”人工智能，会碰撞出怎样的火花？通过深度学习，人工智能既优化了审批业务流程，也打破了传统的分制式、串行化审批模式，事项拆分、事项分发、并联审批、协同监管等创新模式推动着一窗口受理、一站式审批、一条龙服务，让“流程最简、时限最短、服务

最优”的便企利民目标落地生根。有了人工智能的“神助攻”，审批人员得到解放，“事多人少”的紧张局面得到缓解。如杭州创新实践机器智能识别，根据名称库和负面清单，对企业申报名称自主查询、比对、判断，智能识别、自动核准，实现名称自动核准“秒通过”。人工智能为行政审批“铺路搭桥”，行政审批变得“更聪明”。二是人工智能与在线政务服务应用耦合程度日益深入，智慧服务深入人心。目前，人工智能在政务服务领域的应用主要有身份验证、服务推荐、智能客服和信息处理等个性化功能。三是人工智能助力智慧服务能力大幅提升。精准化服务逐渐成为在线政务服务的标配，“刷脸”让出行和消费更便捷，智能推荐算法“更懂你心”。人脸识别、语音录入，人工智能借助专项业务场景语料和知识图谱，使政务服务不再严肃，刷刷脸、聊聊天，就能办成事。人工智能的粉丝日益增多，公共服务变得更有“温度”，在为市场主体添活力、为人民群众增便利的同时，越来越多的公众开始为智能化的公共服务点赞叫好。

诚然，人工智能技术是一把“双刃剑”。一方面，“人工智能+政务”将人工智能作为撬动国家治理范式革新重塑的新利器，人工智能被赋予了推动智慧治理的崇高历史使命；另一方面，人工智能也可能会带来法律、伦理、社会问题。即使如此，我们也必须清醒地认识到，给政府插上人工智能的翅膀，让“人工智能+政务”承载起辅助领导科学决策、经济平稳运行、社会精准管理、政务高效服务的责任担当，发挥好人工智能的“头雁”效应，成为提升人民群众获得感、幸福感、安全感的新赋能。



电子身份认证系统确认过、但又转化和加密过的信息；网站和平台使用的，是未直接显示个人信息的代码。同时，借助K匿名技术、差分隐私、同态加密技术，实现数据可用不可见，从而大大降低公民个人信息泄露的可能。

行政执法要进行利益衡量，确立纠错型而非扼杀型执法理念。执法机关必须考虑行政措施对产业的影响，不能只考虑执法便利。平台对数以亿计的用户都有一定管理责任，如果因用户违法而让平台承担管理责任，进而把企业、平台列入黑名单，则我国所有互联网企业迟早都会在各种黑名单中，这有损我国互联网企业的国际形象。事实上，在我国当前的管理体系下，企业、平台均非常重视政府的建议，在没有出现重大事故的情况下，如果仅采用约谈、责令改正等柔性执法手段即能够达到管理目的，就没有必要使用杀伤性的执法武器。

司法要宽严相济，司法者的眼中不能只有后果。司法是数据经济保障体系的最后防线，要爱憎分明，区分黑产和白产。对毫无社会价值的黑产行为，要坚持严惩峻法；但是，对企业经营中的试错型白产行为，要区别对待，防止矫枉过正。

法律既可能是数字经济发展的发动机，也可能是阻碍数字经济前进的绊脚石。决定数字经济发展速度的，是民间活力和创造能力，在这方面，我国开端良好；决定数字经济发展高度的，是制度保障和法律体系，在此领域，我国任重道远。我国的数字经济法律要谨防重蹈“起了个大早，赶了个晚集”的历史悲剧，错失发展良机。强力监管与严厉打击的法律理念，谋求的是零风险，但也通向了零发展，而不发展才是国家竞争中的最大风险。



2019年6月18日发布的脸谱加密货币项目Libra白皮书，引起了多国央行的高度关注，认为Libra数字货币会对全球各国货币发行、流通、结算等制度带来系列冲击的影响。数字货币代表了未来发展趋势，将成为数字经济时代各国抢占国际竞争战略制高点的重要载体。加强对数字货币研究，谋划我国数字货币未来发展，已经迫在眉睫。

Libra计划对全球数字金融产生的影响

□ 陆 峰

重构跨境支付结算服务体系。脸谱数字货币Libra计划将对全球跨境支付结算服务体系产生重大深远影响，传统依托主要国际货币和各国央行的跨境支付结算的服务体系将有可能被逐渐颠覆。Libra币将有可能成为实质意义上全球最为通用“货币”，能够跟世界绝大多数国家的货币进行直接兑换结算，Libra平台将有可能成为货币结算种类最多的跨界支付结算平台，世界绝大多数国家的货币都能通过Libra平台兑换成第三国的货币。从长期看，Libra平台及其货币兑换机制甚至对各国货币间汇率的形成都会产生深远影响。

重构全球移动支付市场格局。脸谱数字货币Libra计划将对全球移动支付市场格局产生重大影响，有可能导致全球移动支付市场格局产生新的洗牌。相比信用卡、支付宝、微信支付、ApplePay等其他移动支付手段，由于Libra货币支付不受VISA、Mastercard、银联、网联等支付渠道约束，只要具有互联网接入的地方，都可以使用Libra币进行直接交易支付；另外，Libra货币结算也不受各国央行支付结算系统约束，可以随时跨境结算，时效性和便捷性大大提高。上述两个优势，再加上Libra平台依托其平台庞大的用户群体和丰富的应用场景，将为Libra币支付提供广阔的发展市场。

重构全球国际货币发展格局。脸谱数字货币Libra计划将对全球国际货币发展格局产生重大深远影响，Libra币有可能成为凌驾于美元、欧元等其他国际货币之上更为通用的国际货币，也有可能成为数字时代美元抢占国际数字货币主导权的替身。相比美元、欧元等国际货币，Libra币与全球各国货币兑换结算更为便捷。另外，Libra币依托自己的平台，可以占据更多一线应用场景，成为全球各地只要具有互联网接入的地方都可以使用真的通用国际货币，比目前国际货币具有更加广泛和接地气的应用场景。

加大了跨境金融犯罪风险。如果各国央行对脸谱数字货币Libra在本国的使用，仅当作互联网信息服务来监管，而没有提升到金融创新应用监管高度，那么脸谱数字货币Libra计划有可能掀开跨境金融犯罪的潘多拉魔盒。Libra平台可能会成为洗钱、大量资产非法转移境外等违法犯罪行为的温床。

加大了国家金融调控风险。虽然Libra平台不涉及吸储等互联网金融禁区，但Libra平台提供极为便捷跨境支付结算服务，也将加大了国家金融调控风险。如果Libra平台货币支付结算服务不与各国央行支付结算监管系统相对接互联，那么国家就难以掌控通过Libra平台进行支付结算的经济活动情况。比如依托Libra平台的洗钱、大量国内资金非法转移至国外、跨境商贸等一些经济活动，国家是无法掌控的。这种情况跟我国网联支付监管平台尚未建立起来时候，支付宝、微信支付等移动支付经济活动国家难以掌控情况是一样的。大量依托Libra平台的经济活动情况国家难以掌控，大大增加了金融政策制定、金融调控的难度和风险，甚至会影响系统性风险。从长远看，Libra平台有可能成为国际做空机构做空一国经济重要舞台，甚至有成为金融危机发生的导火索。

我国数字货币发展的对策建议

支持移动支付企业国际化发展。Facebook依托Libra数字货币平台和其社交平台丰富场景资源，有可能将自己打造成为全球最大的移动支付服务和数字货币服务

积极谋划我国数字货币发展

提供商，对支付宝、微信等我国主要的移动支付服务商在海外市场拓展带来重大冲击影响，对我国互联网企业布局全球市场带来颠覆性影响。我国应该从政策支持、外交干预、金融扶持等多种手段，帮助我国互联网企业走出去，加快在其他国家开拓和布局移动支付服务市场，抢占数字经济时代金融基础设施建设运营主导权。

加快建立我国数字货币发展体系。数字货币代表了货币的发展趋势，数字货币发行和交易平台是数字经济时代最为核心的金融基础设施。美国有可能支持和利用Facebook公司的Libra数字货币，抢占数字经济时代的美元霸权，构建互联网和金融发展双重融合优势，建立数字经济时代美国的永久优势。因此，我国应该加快对数字货币发展研究，尽快构建国家数字货币推进发展体系，加快建立数字货币运行基础设施，推广数字货币应用，制定数字货币政策措施，为数字货币的发展提供创新应用试验和审慎包容监管的发展环境。

加快制定数字货币监管制度。新技术的应用都会对已有政策制度产生新冲击，数字货币与传统货币具有很大不同，无论是在发行、流通、结算等环节都具有新的特点，这些新的特点都会对已有货币、金融、经济等政策制度执行带来新的困难。适应新技术应用趋势，加快完善相关制度，才能更好保障数字货币健康发展。要加快建立数字货币发行、流通、交易、结算、安全保障等环节的规章制度、监管规则和法律法规的制定，让数字货币在制度的笼子中平稳运行。

构建数字货币监管技术体系。新技术应用都会对已有监管手段带来新的冲击，面对数字货币的发展趋势，必须要革新监管手段，提高监管的技术支撑能力。要积极利用互联网、大数据、人工智能等新技术手段，加快构建网络化、平台化和智能化数字货币监管体系，提高对数字货币运行的实时管控、深度洞察和智能管理水平。

数字经济时代到来，经济社会各个领域都在加快数字化转型，金融领域也不例外，数字货币作为货币数字化发展的重要方向，未来发展势不可挡。然而，货币的数字化和其他领域的数字化具有很大不同，货币具有较强的金融属性，与各国经济、金融、财政、税收、安全等各类政策高度息息相关，发展措施稍不谨慎甚至會引发经济社会破坏性震蕩。因此，推进数字货币发展不允许试错，必须在安全、可控、可管的前提下稳妥稳步推进。



数字经济发展离不开法律推力

□ 高艳东

这几年来，以电子商务、云计算和AI为依托的数字经济，已经成为工业革命之后新一轮的产业革命。新事物必然带来新问题，各国都在积极立法以防范自动驾驶、数据泄露等新风险。我国不仅应对全球共有的技术风险之外，还要解决电信诈骗、P2P爆

雷、网约车事故等特有难题，法律干预数字经济的冲动越来越强。但是，数字经济时代的法律，切不可掉入“正确但低效”的陷阱。数字经济是全新的产业形态，各国都在摸索新型法律制度，没有前人的经验可以借鉴。在这一过程中，我国法律应当为数字经济的发展留出足够的创新空间。

(一)

当前，数字经济乱象严重，网络空间的乱象急需法律治理，但是，涉及生命健康和重大财产利益之外的权益时，法律若以监管为主要任务，很可能解决了当下问题、输掉了未来格局。

产业革命初期更需要的是发展政策。强监管模式的法律体系很难孕育出新技术，适度宽松的法律环境有利于新技术的发展。只有相对宽松的政策法规才能不断地促进新生事物的发展。

过度的监管会增加交易成本。我国21世纪互联网经济的高速增长，发生在立法监管相对薄弱的时候。支付宝等互联网公司飞速发展，我国取得令全球羡慕的高效支付方式。发展是最好的风控措施，在全球竞争的大格局下，我国更需要的是促进而不是监管。

法律要成为数字经济发展的推力而非阻力。在数字经济时代，我国第一次有了引领世界产业变革的可能性。数字经济规模，美国第一，我国第二，并远超其他国家。在中美竞争的大格局下，法律不能成为减速器。我国大数据平台数量还远远落后于美国，我国应当制定科技企业友好型法律，而不是背道而驰。一方面，虽然公民个人信息保护形势严峻，但是，未来立法仍然应当扩大对个人数据的收集与使用。发展与安全是永恒的话题，针对个人信息安全，最好的政策是发展型保护，而不是禁止型保护。法律不应过度禁止对个人信息的收集，而是应当鼓励经消费者同意后

匿名化地安全使用个人信息，在个人信息使用中探索新的技术保护手段。另一方面，要激活政府部门沉睡的数据。我们见证了互联网企业借助大数据提高了物流、支付、打车效率，但事实上，政府部门才是最多数据资源的掌握者，更多的交通、旅游、房产数据都沉淀在政府硬盘中。推动政府数据与企业数据共享共通，为新产业赋能，对生产效率的价值不可估量。

立法要尽可能为企业创新留下足够制度空间。随着公民个人信息权利意识的提高，互联网企业普遍存在“数据使用有风险、处处需谨慎”的悲观情绪，在使用数据时如履薄冰。但是，信息与数据是数字经济的生产资料，应通过法律豁免为企业减压。我国目前正在制定个人信息保护法、数据安全法等法律，其中也应当设立基于公共利益或合理经营的豁免权，打消企业创新的风险顾虑。

(二)

行政执法要考虑法律的历史阶段性，不能用昨天的条文限制明天的发展。我国的法律制度难以适应数字经济发展的新形势，不能实行削足适履式的机械执法。例如，《食品安全法》明确规定，进口食品需要有中文标识。但是，互联网经济本身就是无国界的。目前跨境电商日益普及，翻译工具也非常便捷，对于完全合格的一般食品，仍然严格按照狭隘地域标准执法，会严重阻碍“一带一路”的跨境交易，也不符合我国“全球电商中心”的未来定位。执法机关应以危害性为处罚标准，区分形式违法与实质违法，并适用不同的罚则。

行机关应该拿着工具箱而不是放大镜检查。数字经济是边发展边完善的，互联网企业、平台违法时，行政机关应该改变管理机制，为数字经济发展提供相对宽松的环境。政府应当尝试通过行政力量帮助平台保护个人信息。探索建立网络身份证制度：个人交给网站和平台的，是经过国家