

建设数字法治政府 应兼顾数据安全与开放

□ 周维栋

中共中央、国务院印发的《法治政府建设实施纲要（2021—2025年）》中将“数字政府”与“法治政府”予以系统表述，提出“全面建设数字法治政府”的目标。全面建设数字法治政府，是新时代党和国家对政府管理模式、运行机制和治理方式等提出的新要求，核心在于通过政府信息化平台建设，推进公共数据的有序共享并提升政府运行的数字化和智能化水平。

在推进数字法治政府的过程中，数据是基础燃料。一方面，在数据安全可控的前提下，促进政府数据有序共享开放，不仅有助于加快建设开放协同的法治政府，而且还可以带动数字经济的发展与数字社会的进步。另一方面，由于政府治理覆盖了经济社会各领域，数字政府的安全显得尤为重要。如何兼顾数据安全与开放，是数字法治政府建设中的一个重要问题。

数据安全是保障数字政府建设过程中各个权力系统有序连接的前提条件。数据安全，是指通过采取必要措施，确保数据处于有效保护和合法利用的状态，以及具备保障持续安全状态的能力。在多种数据挖掘、处理和分析技术的推动下，能够聚集大量的政府职能部门信息、市场主体信息与公民个人信息等数据资源，但同时也会增加这些数据的泄露风险，进而可能危害到国家安全、企业商业秘密和公民个人隐私。习近平总书记指出，“网络安全和信息化是相辅相成的。安全是发展的前提，发展是安全的保障，安全和发展要同步推进”。数据安全是技术驱动政府数字化发展的前提，没有数据安全，就无法保障数字政府有效运行。

数字法治政府建设应坚持数据安全保护的底线原则，构建全方位的数据安全法治保障体系。一是落实数据安全保护责任，明确数据流通过程中各个数据使用主体的法律责任。一方面，在政府数据开放过程中，行政机关是数据的收集者、提供者、管理者和政策的制定者，在数据安全保护中发挥着主导作用，安全保护制度的建构应着眼于数据全生命周期，在各环节设置有针对性的数据安全保护措施。另一方面，政府数据开放还涉及

数据利用主体、技术支持机构等多方主体，且数据安全保障具有高度的复杂性、专业性，应充分发挥多方主体的作用，调动各方资源，进而提升政府数据安全保护能力。二是强化数字技术应用的法律规制，健全技术风险评估与算法安全审核措施。建立数据安全和个人信息保护、安全评估监测、安全事件应急处置等管理制度和技术措施，加强用户模型和用户标签管理等，通过健全的数据安全管理制度、数据安全应急响应制度、人员与技术管理制度、数据安全风险评估与监测制度等，确保数字技术在法治轨道上健康发展。三是完善数据安全法律保护制度，细化数据分级分类保护规则。数据所承载的信息敏感程度不同，随应用场景变化，数据安全级别也会发生相应转变，对应的数据权利内容也会随之更新。中共中央、国务院《关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》对我国构建数据基础制度作出详细部署安排，并多处提及数据分类分级，根据公共数据、企业数据、个人数据特征建立不同分级标准和使用规范探索，有利于建立安全可控、弹性包容的数据要素治理制度。

数据开放共享是促进数字法治政府高效协同运行的有效保障。在2015年《促进大数据发展行动纲要》中，提出要推动政府数据开放共享，建立“用数据说话、用数据决策、用数据管理、用数据创新”的管理机制，实现基于数据的科学决策。2016年，中共中央办公厅、国务院办公厅发布《国家信息化发展战略纲要》，要求推进政务公开信息化，加强互联网政务信息数据服务平台和便民服务平台建设，提供更加优质高效的网上政务服务。2020年3月，中共中央、国务院印发《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》，阐述了政府数据开放共享对于培育数据要素市场的重要作用。2021年6月通过的《中华人民共和国数据安全法》对政府数据安全与开放提出了具体要求。2021年12月，中央网络安全和信息化委员会发布《“十四五”国家信息化规划》，提出要加快政务数据开放共享和开发利用，打造服务型政府。在地方层面，各地政府

也纷纷制定一系列法规、办法，或发布法规和办法的征求意见稿。2019年，北京市经济和信息化局发布《北京市公共数据管理办法（征求意见稿）》，上海市人民政府通过《上海市公共数据开放暂行办法》，2020年，浙江省人民政府制定了《浙江省公共数据开放与安全管理暂行办法》，对该省政府机关以及具有公共管理和服务职能的事业单位所产生的数据开放进行了规定。2020年，贵州省人大常委会审议通过了《贵州省政府数据共享开放条例》，该条例成为我国首部省级层面政府数据开放共享的地方性法规。此外，一些地方政府立法还对政府数据开放的数据权属进行了规定。这一系列关于公共数据开放的法律法规和政策性文件的出台，充分表达了党和政府对数据开放的决心、信心和能力，有效提高了数据开放共享的规范性。但目前，“数据孤岛”仍是阻碍数字政府建设的主要现实障碍，有的政府机关基于部门利益或碍于条块分割的权力架构，无法全面实现数据共享，难以形成政府数据的系统串联效应，导致公共数据的开放程度还不够高，“数据匮乏”的现象亟待扭转。

为了破除各个政府部门之间的数据壁垒，促进政府数据跨部门、跨层级、跨区域的高效共享，一是需要健全政府数据共享协调规则，厘清部门权责，建立健全政务数据供需对接机制，在数据维度打破部门“碎片化”的职能壁垒，通过数据共享推动多业务协同，打造更为智慧便捷、公平普惠的数字化服务体系。二是破除政府与社会之间的封闭性，加强政府数据有序开放利用，充分发挥数据要素的市场价值，实现政府数据与社会数据的有机融合，积极构建政企协同、社会组织和公民共同参与的综合网络体系，不断满足人民群众对开放共享公共数据的需求。



在安装、注册、登录手机APP时，被要求点击“我已阅读并同意用户协议”是常规操作。网络平台用户协议由网络平台单方制定，以页面公示或链接的方式提请用户阅读，用户通过点击确认而成立，对用户和平台均具有约束力，是个人了解自身信息实现方式的途径，也是平台获取用户信息控制权的渠道。本着“告知—同意”原则，平台在收集个人信息前，依法保障用户知情权，对如何采集、存储、使用、保护用户个人信息进行充分告知，与用户签订协议，明确隐私，获得授权。但现实中，这样一份约定平台与用户之间权利与义务的法律文书，却可能存在不少隐患和陷阱，有时亦显失公平。

首先是协议双方地位存在实质上的不对等。一份公平的协议，应当建立在对等的签署条件之上。从法律性质上说，用户协议属于电子合同的一种，其内容大多表现为格式条款。民法典第496条规定：“格式条款是当事人为了重复使用而预先拟定，并在订立合同时未与对方协商的条款。”据此，用户协议具有格式条款的特征，即单方拟定和不协商。一般线下签订格式条款时，尽管合同是由提供方事先拟定，但另一方有权对合同中的条款提出质疑，与提供方就条款内容进行协商，达成一致才能生效。用户协议签订则是在线上操作，签订场所的虚拟性导致用户作为合同接受方没有协商机会，广大用户无法修改，无法提出异议，本着使用为先的原则，只能被动地选择接受。这种协议主体地位的不平等，可能导致用户协议被异化，违背保护用户权益的初衷。

其次是有的协议内容有失公平。例如，有的条款内容规定模糊。用户协议中常提到“与第三方或者是关联方共享必要信息”，但第三方与关联方有哪些、必要信息是否包括个人敏感信息等往往未作出详细说明，“等”“其他”这样的词汇难以界定数据范围，也为企业收集、处理个人信息留下可操作空间。又如，有的企业基于移动端界面可容纳的文本范围有限，在本就冗长的用户协议中，以超链接形式将企业旗下另一项协议嵌入原协议中，作为解释某条款内容，层层相叠，直接让用户同意签订所有协议，等等。

对企业来说，尊重用户隐私、与用户良性互动，才能形成有生命力的商业模式；对行业来说，平衡好发展和安全，建立在用户个人信息安全基础上的发展才可持续。提高用户协议的公平性，重点要关注以下内容。

确保用户协议内容清晰、准确、完整，防止“霸王条款”。一是加强监管，完善监管权责分配，加大前期审核和持续监管执法力度等，保证协议内容符合民法典、网

络安全法、个人信息保护法等法律的规定。相关部门应开展定期抽查、专项整治的系统性治理措施，适时创新技术治理方式，例如，工信部上线运行了全国APP技术检测平台管理系统。二是加强行业治理，形成自我内部约束，制定用户协议范本。实践表明，在网络平台的治理方面，由行业协会主导，通过行业自律行为进行行业自治，不仅可以弥补行政干预的局限性，也能促进其行为自律。相关部门可以制定互联网隐私协议指南，为企业和监管者提供操作指引。虽然不同的网络平台有不同的情况和需要，不可能完全统一，但是，用户协议的基本框架、基本要求、基本的权利义务则需要统一，而不能完全由企业自我设定。例如，可考虑要求增加个人用户不同意其现有用户仍可继续使用的选项，或依据个人信息处理的合法、正当、必要以及最小化处理原则修订用户协议，防止对用户非必要信息的采集和使用。

优化“用户协议”功能设计，避免“文字游戏”。一般来说，协议越详尽，双方权利义务越明晰，然而，在手机屏幕方寸之间，让用户每次下载安装时都阅读并理解一篇冗长晦涩、动辄上万乃至数万字的协议，实在有些强人所难，不少用户都是直接拖拽到最底部，点击“我已阅读并同意用户协议”。因此，企业需要优化产品功能设计，在用户协议签订形式上做到用户真正自愿且同意，避免用复杂的条款“绕晕”用户。例如，在初次签订用户协议时，可以利用视频或图片等可视化形式告知用户，将信息的收集、使用等过程公开透明化，帮助用户理解。又如，将与用户关联的重要部分在协议醒目位置突出显示，方便用户了解隐私协议核心内容。探索发展用户协议清单制，简洁明了列出用户需要了解的内容，降低阅读门槛。再如，有的用户协议会刻意将“同意”按钮在视觉上突出，而非“同意”的选项则暗淡无比，利用视觉重心诱导用户点击“同意”。因此，企业应自觉对签订的每个选项在视觉设计上保持一致，减少干扰用户决定的外部因素。

畅通维权救济通道，谨防“投诉无门”。一方面，警惕通过“指定管辖”条款影响用户维权。用户协议的一个重要组成部分，就是关于争议处理方式以及管辖机构的约定。现实中，不少企业会在用户协议中指定管辖法院，出于降低纠纷解决成本的考量，指定的管辖法院和企业所在地多在同一地点，这无疑对消费者主张权利形成了限制、设置了障碍、提高了成本，并可能导致对消费者不利的法律后果。根据民法典的规定，提供格式条款一方不合理地免除或者减轻其责任、加重对方责任、限制对方主要权利，或者提供格式条款一方排除对方主要权利等情形，该格式条款可

用户协议要更关注公平

□ 侯宁

以认定无效。另一方面，为用户提供便捷的举报渠道，如果用户在签订用户协议过程中，发现协议中有不公平、不公正，尤其是侵犯用户权利的条款，可以通过统一的投诉平台进行反映和投诉，既便于有关方面查处，也能够及时提醒其他用户。

引导用户依法维权，避开“法律陷阱”。用户作为个人信息主体，是用户协议签订的当事人之一，也是“同意”的发出者，只有用户点击同意，企业才能进行个人信息的收集、处理等行为。所以，提高用户的法治素养，增强其对个人信息保护意识，对提升用户协议的公平性是必不可少的。相关监管部门可加大对个人信息保护的普法宣传，提倡用户主动学习有关个人信息保护、格式条款签订等法律知识，引导其培养认真浏览协议的习惯，珍视并积极维护自身权益，律师等职业力量要积极参与维权，形成违规必举报、举报必查处的良性循环。



（上接1版）1943年5月，党中央提出：“中国共产党人是我们民族一切文化、思想、道德的最优秀传统的继承者，把这一切优秀传统看成和自己血肉相连的东西，而且将继续加以发扬光大”，同时“要使得马克思列宁主义这一革命科学更进一步地和中国革命实践、中国历史、中国文化深结合起来”。习近平总书记明确指出：“一个民族、一个国家的核心价值观必须同这个民族、这个国家的历史文化相契合，同这个民族、这个国家的人民正在进行的奋斗相结合，同这个民族、这个国家需要解决的时代问题相适应。”可以说，马克思主义基本原理同中国具体实际相结合，着眼于马克思主义基本原理同不同时期的具体国情和实践任务的结合，彰显现实要求和实践意义，为实现马克思主义中国化新的飞跃奠定鲜活的现实基础和实践基础；马克思主义基本原理同中华优秀传统文化相结合，着眼于马克思主义基本原理同中华优秀传统文化精华和中华民族长期形成的共同价值观的结合，彰显历史要求和文化本源意义，为实现马克思主义中国化新的飞跃奠定深厚的历史基础和群众基础。

根据新时代实践不断丰富理论内容，推动科学体系的成熟完善。实践的观点是马克思主义认识论首要的、基本的观点。习近平总书记明确指出：“把坚持马克思主义和发展马克思主义统一起来，结合新的实践不断作出新的理论创造，这是马克思主义永

葆生机活力的奥妙所在。”习近平新时代中国特色社会主义思想以新时代伟大实践作为直接的理论源泉，又用鲜活丰富的新时代实践推动理论发展，把丰富经验升华为理论，在实践创新和理论创新的互动中实现“新的飞跃”。新时代中国正进行着人类历史上最为宏大而独特的实践创新，党和国家事业取得举世瞩目的重大成就，推动我们迈上全面建设社会主义现代化国家新征程，实现中华民族伟大复兴进入了不可逆转的历史进程。党的二十大报告以“三件大事”“四个里程碑意义”等概括了新时代十年的伟大变革，其背后的原创性思想和一系列新理念新思想新战略，比如“十个明确”“十四个坚持”“十三个方面成就”等，集中概括了习近平新时代中国特色社会主义思想的主要内容。从新时代伟大实践中产生的一系列新理念新思想新战略，不断丰富发展这一思想的理论内涵，推动科学理论体系持续发展、不断丰富、更加完善。

形成完备系统的世界观方法论，为创新发展奠定深厚的理论根基。世界观方法论对于一种理论体系的形成和发展具有根本性、决定性作用。马克思主义政党的世界观方法论就是辩证唯物主义和历史唯物主义。继续推进马克思主义中国化时代化，必须坚持马克思主义立场观点方法，运用蕴含其中的世界观方法论解决中国问题。习近平新时代中国特色社会主义思想是创造性运用马克思主义世界观方法论研究解决中国问题的典范。这

一思想既是体系严整、逻辑严密、内涵丰富的科学理论体系，又贯穿马克思主义立场观点方法，蕴含丰富的科学思想方法和工作方法，是马克思主义世界观方法论在新时代中国的集中体现和创造性弘扬。党的二十大报告用“六个坚持”集中概括了这一思想的世界观和方法论，强调坚持好、运用好贯穿其中的立场观点方法。必须坚持人民至上、必须坚持自信自立、必须坚持守正创新、必须坚持问题导向、必须坚持系统观念、必须坚持胸怀天下，这“六个坚持”紧密联系、相辅相成，形成了有机统一的世界观和方法论，体现了马克思主义的实践观、群众观、发展观、矛盾观等，是对马克思主义立场观点方法的创造性运用，是习近平新时代中国特色社会主义思想的精髓要义，是科学理论体系的哲学基础和方法论基石，为实现马克思主义中国化时代化新的飞跃奠定了深厚的理论根基。

自觉运用习近平新时代中国特色社会主义思想武装头脑、指导实践、推动工作

开展党内集中教育是我们党加强自身建设、推进自我革命的一大法宝。这次在全党深入开展学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想主题教育，对于全党统一思想、统一

意志、统一行动，为全面建设社会主义现代化国家、全面推进中华民族伟大复兴而团结奋斗，意义重大而深远。“为学之实，固在践履。”理论的价值在于指导实践，学习的目的全在于运用。要大力弘扬理论联系实际的马克思主义优良学风，坚持学思用贯通、知信行统一，把习近平新时代中国特色社会主义思想转化为坚定理想、锤炼党性和指导实践、推动工作的强大力量。坚持学懂弄通做实，强化理论学习和运用，学习贯彻往深里走、往实里走，真正推动这一思想落地生根、开花结果。

重庆市全面贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，贯彻落实习近平总书记殷殷嘱托，沿着习近平总书记指引的方向开拓前行。重庆市委六届二次全会对标习近平总书记重要指示精神和党的二十大战略部署，把重庆改革发展放在中国式现代化宏大场景中来谋划，拥抱新时代、奋进新征程、建设新重庆。坚定拥护“两个确立”、坚决做到“两个维护”，坚决做到“总书记有号令、党中央有部署，重庆见行动”。持续营造风清气正的政治生态，持续建设内陆开放高地、山清水秀美丽之地，推动高质量发展、创造高品质生活。以推进成渝地区双城经济圈建设这一国家战略为总牵引推动重庆高质量发展，为推进中国式现代化贡献重庆力量，为构建新发展格局展现重庆担当，为国家区域协调发展大局提供战略支撑，为保障国家生态安全构筑重要屏障，为西

部地区共同富裕作出先行示范，高水平推进以党的自我革命引领社会革命的市域实践，以重庆一域之光为全局添彩，以变革创新、唯实争先精神推动习近平新时代中国特色社会主义思想在重庆的生动实践。宣传思想文化战线深入学习贯彻习近平总书记关于宣传思想工作重要思想，紧紧围绕举旗帜、聚民心、育新人、兴文化、展形象的使命任务，围绕学习宣传贯彻党的二十大精神这条主线，认真贯彻落实党中央决策部署和重庆市委工作要求，守正创新推进宣传思想文化工作高质量发展，为新时代新征程全面建设社会主义现代化新重庆提供坚强思想保证和强大精神力量。

深入学习宣传和研究阐释习近平新时代中国特色社会主义思想。抓好领导干部这个“关键少数”，抓好各级党组织理论学习中心组学习，坚持把学习近平总书记重要讲话和重要指示批示精神作为“第一议题”，把学习宣传贯彻党的二十大精神作为主线。深化新时代党的创新理论体系化研究和学理化阐释，深入研究阐释习近平新时代中国特色社会主义思想的核心要义、丰富内涵、理论体系、实践要求、世界观方法论和长远指导意义。实施党的创新理论传播工程，深入开展集中宣讲和基层宣讲，让党的创新理论家喻户晓、深入人心。

深入研究宣传习近平新时代中国特色社会主义思想在重庆的生动实践。围绕把习近平总书记殷殷嘱托全面落实在重庆大地上的战略部署，全

面深入研究宣传重庆全面落实习近平总书记重要讲话和指示批示精神的新成效，在推进和拓展中国式现代化进程中作出的新贡献，在国家高质量发展版图中争创的新地位，在满足人民群众幸福美好生活需要中增进的新感受，在深入推进新时代党的建设新的伟大工程中展现的新气象，充分彰显习近平新时代中国特色社会主义思想的真理力量和实践伟力。

深入推动新时代文化强市建设。深入贯彻落实党的二十大关于文化强国建设的战略部署，把重庆建设成为一座“承千年文脉、铸人文精神、树时代新风、强创新品质”的文化强市，为重庆改革发展提供文化凝聚力和精神推动力。保护传承好重庆独特的巴渝文化、革命文化、三峡文化、移民文化、抗战文化、统战文化，建设好长江、长征国家文化公园（重庆段），培育重庆文化新标识、形成文化发展新格局。实施红岩精神传承弘扬工程，建设红色基因传承示范区。以社会主义核心价值观为引领，统筹推动文明培育、文明实践、文明创建，打造新时代文明实践精品示范带。实施文化惠民工程，建设高水平公共文化服务体系。振兴文化产业，推动文化和旅游产业深度融合，打造世界知名文化旅游目的地。加强全媒体传播体系建设，加快建设西部国际传播中心，讲好中国故事，传播好中国声音。

（作者系重庆市委常委、宣传部部长，重庆市中国特色社会主义理论体系研究中心主任）