

# 依法规治网络大数据 推进社会治理现代化

张鸣起 | 中国法学会副会长



- ◆ 网络大数据的深度应用正在带动我国社会治理转型升级：促进治理方式升级，提升社会治理智能化、科学化、专业化水平；转变治理观念，大幅提高社会治理效能；打破部门藩篱，促进协同联动治理；加强形势研判，增强风险预警能力。
- ◆ 网络大数据环境下社会治理面临的新问题、新挑战主要包括：互联网平台滥用客户信息问题，个人网络表达权的保护与规制问题，网络语言暴力问题，O2O商业模式下的安全隐患问题，互联网大数据应用的瓶颈问题等。
- ◆ 推进网络社会治理现代化，应当以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，推进网络治理法治化：树立互联网大数据技术既是社会治理动力也是社会治理内容和重要对象的观念，推动互联网大数据安全健康发展；加快建立科学完备的网络社会治理法治体系；推动信息科学技术与依法治理规律深度融合；加强正面宣传教育，发挥信息化对网络社会发展的引领作用。

党的十九大明确提出打造共建共治共享的社会治理格局，并提出了一系列新思路新方法新举措，这是我们党关于社会治理思想的又一次重大飞跃，是我们党对当前社会治理形势及发展规律的精准把握和深刻总结，为新的历史条件下加强和创新社会治理、维护社会和谐稳定指明了方向。近年来，互联网大数据技术的快速发展正在深刻地改变着人们的生产生活和社会形态。站在新时代的历史起点上，准确把握互联网大数据应用对传统社会治理模式的冲击和影响，系统梳理大数据下社会治理面临的新问题、新挑战，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，通过对网络大数据进行规治，推进我国社会治理现代化，具有十分重要的意义。

## 一、网络大数据的深度应用，正在带动我国社会治理转型升级

我国经济社会发展进入新时代以来，党中央高度重视运用大数据提升国家治理现代化水平，统筹协调涉及政治、经济、文化、社会、军事等领域信息化和网络安全重大问题，推动我国网信事业取得了历史性成就。当前，互联网大数据已经覆盖了人们社会生活的方方面面，并自觉和不自觉地带动了社会治理的转型升级，成为促进社会治理现代化的重要动力，有效地提高了社会治理的民主性、科学性、整体性和开放性。

**一是互联网大数据技术促进治理方式升级，提升社会治理智能化、科学化、专业化水平。**治理方式升级转型是新时代社会治理的必然要求，大数据在社会治理领域的应用，可以为治理主体提供更全面、客观的数据，运用“数据驱动”的方式应对和解决社会治理中的复杂问题，提升社会治理的智能化、科学化、专业化水平。通过用数据说话、用数据分析、用数据决策，突破以往仅依靠少数人的既有经验和简单调研作出公共决策的路径依赖。

**二是互联网大数据技术转变治理观念，大幅提高社会治理效能。**转变治理观念、实现共建共治共享是新时代提升社会治理效能的关键。大数据时代社会信息化和政府信息化程度前所未有，物联网、云计算、数据整合、关联数据等新技术的发展和应用，为从根本上转变政府治理观念、创新治理模式、丰富治理手段，进而实现政府治理“智能化”提供了技术支撑。大数据的公开与共享赋予市场、社会、个人更多的参与机会，促进社会治理从单一的政府管理向多元主体共同参与下的协同治理转型，在此过程中逐步明晰不同主体间的权责、职能、定位和界限，充分发挥不同主体的比较优势，从资源、经验、知识、技术、人才等多个方面弥补政府治理不足，有效提升社会治理的效能。

**三是互联网大数据技术有助于打破部门藩篱，促进协同联动治理。**联动治理是新时代社会治理的显著特征和需求。社会治理需要多部门的协同合作，过去不同部门之间的信息不共享、不同步问题，不仅耗费了大量的治理成本，而且更严重地制约了社会治理的效率。运用大数据技术将不同部门的信息资源整合到一起，搭建跨部门、跨区域的社会治理互联网大数据信息库，可以打破部门之间的信息藩篱，促进信息资源的开放和共享，推动多部门的协同联动治理。

**四是互联网大数据技术加强形势研判，增强风险预警能力。**经常研判形势变化，及时提出警示信息，是做好社会治理的一项重要工作。过去的社会治理更注重危机发生后的被动应对和处理，而往往忽视提前预防。引入互联网大数据技术以后，治理主体能够通过海量的即时数据收集和比对分析，对不同社会群体的活动特征、活动规律进行研判，及时掌握社会问题发展动向和社会心态变化趋势，预测社会运行过程中可能出现的问题和风险，提前制定预案、推出防

范应对措施，将问题解决在萌芽之中。

## 二、充分重视网络大数据环境下社会治理面临的新问题、新挑战

随着信息化技术的深入发展，产生了海量数据与信息，互联网大数据已经融入到社会生活的方方面面，可以说互联网大数据已成为推动人类社会发展的主要源动力。但像一些新生社会事物出现总会产生正负两面的影响和带动作用一样，互联网大数据在使人类生产生活更加便捷的同时，也给社会发展带来了一些新问题、新挑战，需要因势利导，以促进社会治理健康有序的持续推进。

**第一，互联网平台滥用客户个人信息问题。**互联网的核心商业模式是将数据资产变现，互联网平台极容易过度使用甚至非法滥用客户数据，从而侵扰客户的正常生活，影响其自主选择权，乃至侵犯其个人隐私以及其他人身财产权益。互联网平台发生的滥用客户个人信息行为引发影响社会和谐和争议的争议事件已有很多实例。一是泄露客户个人隐私。典型事例如12306、携程等网站上大量个人隐私信息被泄露，个别银行、快递公司掌握客户数据信息的从业人员非法盗卖客户信息等。二是基于算法的个性化信息推送引发的传播低俗失实信息、干涉客户自主选择权、侵犯知识产权等法律问题和道德风险。一些社交平台逐渐成为互联网客户获取外在世界信息的重要窗口，平台依靠不透明的算法机制充当新闻和舆论的“把关人”，操控和限制着公众的认知框架和行动范围。三是互联网平台利用信息占有优势地位肆意盘剥消费者的现象也多有发生。随着市场份额的增长，一些互联网平台与消费者之间的信息占有及博弈关系逐渐失衡，这给平台利用优势地位侵害消费者正当权益创造了条件，如滴滴打车“大数据杀熟”事件等。

**第二，个人网络表达权的保护与规制问题。**表达权是一项公民基本权利，是公民对公共事务发表自己观点、见解并对政府及其工作人员的行为提出批评和建议的权利。互联网的广泛应用，不仅拓展了公民行使表达权的渠道，还赋予其更多的表达方式和表现形式。互联网本身所具有的开放性、互动性、虚拟性、反控制性等特征，也使网络表达行为相较于传统表达手段呈现出一些新特点：一是表达主体的匿名性。互联网平台的匿名性不仅给侵犯性言论提供了温床，同时也带来了巨大的治理成本。二是传播的广泛性。互联网的即时性、开放性使网络言论的传播速度和范围可以突破时空的限制，这为更好实现公民的知情权、参与权、监督权提供了条件，也使侵犯他人权利、公共利益乃至国家安全之言论的破坏力大大增强。三是言论信息商品化。在大数据时代，个人表达的言论信息也是一种具有货币价值的商品。作为个人信息的生产者，网络表达权的行使者对自身言论发布、收集、处理、利用的控制有限。互联网企业对数据信息的存储和利用，使言论信息的安全存在隐患，而一些敏感言论信息的被动披露则可能给网民带来物质和精神上的双重威胁。四是相关主体关系复杂性。由于很大一部分互联网基础设施掌握在企业手中，互联网企业在网络表达权行使中的作用愈加重要，传统的政府和个人的二元关系转化为政府、企业、个人的三元关系。

**第三，网络语言暴力问题。**现实生活中网络语言已表现出比较普遍的暴力现象，其不仅侵害公民个人的合法权益，更扰乱社会公共秩序。网络语言暴力主要表现为：直接谩骂、辱骂；歪曲事实、编造谣言诋毁他人形象；人肉搜索曝光他人隐私等信息，煽动网民进行群体围攻；侵入他人网络空间篡改主页或导致网站瘫痪；威胁恐吓或娱乐恶搞，给他人带来精神压力；从

网络暴力延伸到现实暴力，通过电话、信件、围堵、骚扰等方式侵扰他人正常生活。网络语言暴力的主要特征为：一是攻击对象广泛，涉及自然人、法人、社会组织乃至族群；二是攻击行为带有集群性、盲目性；三是攻击范围具有溢出性，往往由于跟风导致攻击范围不断扩大，使很多无辜者受到伤害；四是很多网络语言暴力随时可能转化为线下行为，严重侵害他人的身心健康。

**第四，O2O商业模式下的安全隐患问题。**O2O商业模式是指将线下的商务机会与互联网结合，让互联网成为线下交易的平台。O2O商业模式充分利用了互联网跨地域、无边界、信息海量、用户海量的优势，同时充分挖掘线下资源，进而促成线上用户和线下商品与服务的交易，具有降低交易成本、提升消费体验等优势，涉及电商、交通、餐饮、医疗等多个行业。比较典型的是网约出租车，网约车的兴起给广大乘客的出行带来极大便利，大大提高了我国机动车的使用效率。但由于监管不严密、平台企业主体责任缺位等，造成网约车市场出现了计价不透明、爽约拒载、接单账号与实际驾驶人不符、非法运营车辆增多甚至驾驶人非法侵害乘客人身财产权益等一系列问题。

**第五，互联网大数据应用的瓶颈问题。**当前，互联网大数据技术在社会治理领域的应用尚处于起步阶段，以平安建设大数据为例，可发现诸多发展瓶颈问题。新一轮体制改革高度重视信息化建设，全国多地积极运用大数据、人工智能等信息技术建立“智慧社区”，“智慧社会”建设提法也开始出现在报刊媒体和一些相关场合，引起人们的兴趣和关注。一些法院还分别推出了各种建立在司法大数据基础上的人工智能法律工具，如北京法院的“睿法官”智能研判系统、上海法院的刑事案件智能辅助办案系统等。运用大数据技术能够将裁判文书中当事人信息、诉讼请求等固定格式内容一键生成，并按照法律要素对法律文书进行结构化管理，辅助法官完成法律文书撰写；社区管理可依托智能辅助系统的信息资源库，自动获取相关信息，这对于提高办事效率和质量发挥着越来越重要的作用。但我们也应看到，目前互联网大数据、人工智能与社会治理实践的结合仍不够深入和紧密，具体表现为：一是数据质量还不够高，不能完全满足真实性、完整性和正确性等技术要求，以此为基础开发出来的人工智能系统也只能提供一种材料参考和文字模板，发挥辅助办事工具的作用。二是人工智能技术的发展还未达到足够高的水平，在识别专业术语方面还存在很大困难。三是法律人才对算法设计过程参与度不够。以司法为例，采用何种算法是司法人工智能做出法律决策的关键，而目前司法人工智能的算法还属于科技企业的核心技术成果，这阻碍了专业法律人士对其是否科学、准确、高效、成熟进行检验和监督。

### 三、以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，推进网络社会治理法治化

**第一，树立互联网大数据技术既是社会治理动力也是社会治理内容和重要对象的观念，推动互联网大数据安全健康发展。**社会治理是一项庞杂的系统工程，互联网大数据等科技信息技术的运用，既提高了治理的效能，有力地促进社会治理现代化的进程，同时也带来许多新情况新问题。互联网大数据等自身在现实社会中形成了一个相对独立的空间——网络社会，网络社会是虚拟的，也是现实的，其与现实社会相互依赖、融合，成为当今社会一种新的表现形态。毫无疑问，网络社会中存在的问题连同运用网络等信息科技带来的问题，自然也成为社会治理



工作必须面对的重要问题，我们应当将网络和信息安全等作为重要内容纳入社会治理范畴。加强对网络和信息技术的研发，加大对信息产业发展的扶持力度，提高网络与信息安全产业在软件和信息服务业中的比重，将信息安全产业提升到国家战略高度。整合社会各界力量，建立统一规范、运行高效的国家综合治理数据库和大数据平台，完善促进数据开放共享的政策、法律法规和配套措施，明确数据的开放边界、开放程序、管理方式及考核标准等。全面采用防火墙、数据加密等技术措施保障数据安全。加快建立以身份证代码为信任根、线上线下统一的住房、教育、医疗、就业、金融等信用体系，形成以政府信用为主导，以企业及社会组织信用为重要补充，以居民个人信用等级为主体的现代信用管理制度。

**第二，加快建立科学完备的网络社会治理法治体系。**我们应当树立数据思维，运用互联网技术和信息化手段对社会治理数据进行深度挖掘，将数据作为公共决策的重要依据。推动科学立法，创新立法机制，高度关注网络舆情，广泛征求民意，让社会各类主体都积极参与到网络社会治理法治建设中来，同时注重发挥社会规范的作用，推动行业自律自治。提高我国网络立法的效力层级，破除部门利益法制化。网络社会治理法律制度应符合宪法关于国家安全与社会秩序，保护通信自由和通信秘密，保护公民、法人和其他组织合法权益不受侵犯等规定。通过立法把网络运营商、网络服务商、网民的网络活动纳入网络安全法律规范体系中，形成网络空间治理“门类齐全、结构合理、功能健全、保障有力”的法律制度体系。构建个人信息保护法律制度，提倡数据共享的同时，充分考虑大数据应用、数字经济发展的形势需要、风险和挑战，注意个人权益保护，防止数据被滥用。完善民事诉讼、行政诉讼等依法治理中涉及网络的相关规定。应当充分发挥国家网络安全和信息化领导小组统一领导的体制优势，依靠国家政府机关部门等主体力量，统筹谋划和扎实推进网络社会治理监管体系建设，在坚持政府主导基础上，充分发挥企业、社会组织、个人等多元主体的作用，推动法律规定的深入实施。

**第三，深化互联网大数据在社会治理领域的应用，推动信息科学技术与依法治理规律深度融合。**对社会治理信息数据化制定严格的质量标准，进一步提高大数据的真实性、完整性和正确性；通过人工方式对社会治理中有法律意义的语言进行筛选分析，促进社会治理数据结构化；加大国家对社会治理人工智能软件的研发投入，实现算法等核心技术成果国有化，推动法律人才与技术人才紧密结合，使其共同努力、相互理解、密切配合、不断探索，同时加强法律和计算机技术复合型人才的培养，确保人工智能算法的科学性、准确性和高效性。

**第四，加强正面宣传教育，发挥信息化对网络社会发展的引领作用。**应当旗帜鲜明地坚持正确政治方向、舆论导向和价值取向，用新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神团结、凝聚全国网民；推进网上宣传理念、内容、形式、方法、手段创新，深入开展理想信念教育，更好凝聚社会共识，巩固全党全国人民团结奋斗的共同思想基础；推进网络安全国民教育，把网络安全理论体系、教材体系、课程体系建设纳入重要议事日程，作为国民教育和人才培养的基础工程，贯穿全日制中小学义务教育、高中教育、大学教育、职业教育及终身教育全过程。

特稿  
理论

（责任编辑：葛云）