



“政绩观与法治建设纵横谈”之七

持守法治思维 涵养为民政绩观

□ 卓泽渊 (中央党校(国家行政学院)教授)

法治思维是一种以法治理念为基础,运用法律规范、原则、精神进行分析、判断、推理,进而得出结论的思维模式。法治思维的内涵非常丰富,包含规则思维、程序思维、权力思维、责任思维等重要内容。领导干部要树立和践行正确政绩观,必须坚持法治思维,法治思维是领导干部树立和践行正确政绩观的政治要求与重要保障。

法治思维是践行正确政绩观的政治要求

政治与法律从来都是不可分离的,二者都属于上层建筑的重要组成部分。政治与法治的密切联系决定了要践行正确政绩观必须树立法治思维。

一方面,树立法治思维是党组织对领导干部的基本要求。领导干部担任一定的领导职务,履行一定的领导职责,理应做实事好事、创造业绩。政绩是领导干部不负组织信任的重要体现,也是组织考核、评价、任用、提拔的根本依据。当前,无论是党的机构还是国家机关都是法治背景之下的法治建设者。党组织必须坚持依法执政;司法机关坚持科学立法、民主立法、依法立法;行政机关依法行政;司法机关依法独立行使职权,公正司法。每一个公共权力机关、公职岗位、领导干部都要严格依法办事。唯有如此,才符合法治的要求,实现法治对公权力的约束和规范。

另一方面,树立法治思维是人民群众对领导干部的殷切期盼。领导干部要切实做到为官一任、造福一方,创造出经得起实践、人民、历史检验的实绩,这是岗位职责的基本要求,也是所有领导干部的历史使命。同时,领导干部唯有做出非凡的政绩,才能实现自身价值,赢得人民群众的认可、信任与拥护。人民群众认可的政绩,要坚持从实际出发,按规律办事、坚守法治底线,维护人民群众的合法权益。

法治思维是践行正确政绩观的履职要求

正确政绩观是领导干部在特定时代的职责使命。新时代背景下,各级领导干部肩负深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定、应对风险的责任,各

项工作成效构成领导干部的履职政绩。这些工作的推进都离不开法治思维的引领和支撑。

第一,以法治思维深化改革。全面深化改革是新时代的鲜明特色。纵观历史,历次重大改革都是政治家和改革家运用法律手段实现改革目标,他们通过立法、执法、司法、守法等诸多方面贯彻改革意图、推进改革发展。改革与法治之间,如车之两轮、鸟之双翼,相辅相成、不可分离。推进改革创新,化解改革过程中的各类矛盾,必须始终运用法治思维和法治方式,确保改革在法治轨道上依法推进。

第二,以法治思维推动发展。高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务,坚持高质量发展要成为领导干部政绩观的重要内容。构建高水平社会主义市场经济体制,推进高质量发展,必须坚持法治思维。只有坚持法治思维,才能准确、全面贯彻新发展理念,实现创新发展、协调发展、绿色发展、开放发展、共享发展。只有运用法治思维,才能解决发展中的问题。当前,全世界面临经济下行压力,我国发展也面临地方债务、教育、住房、税收、城市管理等诸多问题。解决这些问题,必须依靠法治思维规范发展秩序,破解发展瓶颈。

第三,以法治思维化解矛盾。当前,我国正处于社会转型期,各类社会矛盾多发频发、交织叠加,已成为影响社会安全稳定的重要因素。面对纷繁复杂的社会关系和各种矛盾纠纷,只有坚持运用法治思维、通过法治方式化解矛盾纠纷,才能从源头减少矛盾增量,避免矛盾激化,杜绝一般性纠纷演变为激烈的社会冲突,从而维护社会和谐稳定,营造良好的社会环境。

第四,以法治思维维护稳定。安全稳定的社会环境,对于任何社会的发展都具有重要意义。没有安全稳定的社会环境,一切发展成果都会落空。中国特色社会主义法治体系建设的重要目的,是为社会稳定提供法治支撑,让法治成为维护社会安定的“稳定剂”“镇定器”。一方面,通过法治手段维护人民群众的合法权益,维护社会稳定;另一方面,运用法治方式打击各类违法犯罪行为,清除危害社会安全稳定的因素,为社会安全稳定提供有力的法治保障。同时,运用法治手段防止权力滥用,确保公权力依法、公正、高效运行,是维护社会安全稳定的关键举措。

第五,以法治思维应对风险。当前,世界百年变局加速演进,国际形势演变深刻影响国内发展,机遇与风险并存,各级领导干部随时面临风高浪急甚至惊涛骇浪的考验。面对复杂的不确定性因素,必须以法治的确定性加以应对。提高领导干部应对风险的能力,是对领导干部履职尽责的要求,是衡量领导干部综合素质和能力的重要标准之一,也是领导干部政绩得以体现的重要方面。防范化解各类风险,必须锚定法治思维,依靠法治方式提升风险化解能力。

法治思维是践行正确政绩观的重要保障

法治思维的首要内容是规则思维,核心是坚持规则至上。对于领导干部而言,规则既包括国家法律法规,也包括党内规章制度。坚持规则思维,就是要坚持宪法法律至上。凡是法律和制度要求必须履行的义务,要坚定地依法履职;对于法律规定不可为的,要坚决不为,防止出现政绩冲动。当个人政绩追求与国法、党纪相冲突时,必须恪守法律底线,自觉抑制政绩冲动,服从宪法法律与党纪党纪。特别要说明的是,这里的规则不是机械套用法律条文,更要准确把握规则蕴含的法治原则、精神内核、价值取向,要深刻理解和把握法治的实质与行为要求。

法治思维的关键是程序思维。程序是步骤和方法的体现,直接决定事业的成败,关系领导干部政绩的合法性与实效性。领导干部从政干事,不能仅凭良好愿望、美好构想,应坚持从实际出发,按规律办事,通过法定程序论证、设计,推进各项工作。程序思维是法治思维的重要方面,古人的“不以规矩,不能成方圆”就包含此意。这里的规矩包含法定程序在内,而方圆则是结果。“规矩”是“方圆”的程序保障。随着党内法规体系日益完善,法律规范体系日臻完备,法治对于程序的要求越来越高,越来越精细,因此,各级领导干部必须强化程序意识,确立程序思维,确保严守程序规范,依法履职,创造出经得起实践、人民、历史检验的实绩。

法治思维蕴含权利思维。作为领导干部而言,权力的行使就是依法保障公民、法人的合法权益。领导干部作为公权力的拥有者和行使者,必须重视和尊重相对人的合法权益,多做为民造福的实事好

事,杜绝为了出政绩,忽视他人权益,乃至侵犯他人的合法权益。权利思维首先是政治要求。领导干部要坚持全心全意为人民服务的根本宗旨,尊重他人权益是服务的前提,也是服务的重要内容。如果背离为民服务,既违反国家法律与党纪党规,也与优秀领导干部的标准背道而驰。权利思维体现在法律上,就是尊重公民、法人的合法权益,决不能因追求政绩,伤害群众感情,损害群众利益,这是践行正确政绩观必须优先考虑的重要方面。

法治思维还包含责任思维。有权必有责,有责要担当,权力和责任总是相伴而行的。领导干部行使公权力,必须铭记自身肩负的责任,包含政治责任、社会责任、道德责任与法律责任,明晰作为决策者、行为人所应承担的后果。责任思维能够倒逼领导干部作决策时更加认真、论证方案更加严密、采取措施更加审慎。广泛听取各种意见,平衡各类关系,确保政令畅通、政绩突出,赢得人民群众的真心拥护。



前沿关注

□ 谢军 (浙江省贸易救济研究院研究员)

当前,全球数字经济蓬勃发展,已成为国际贸易发展新趋势和经济新增长点。而跨境流动数据是数字贸易的“血液”。没有数据的安全有序流动,跨境电商、人工智能、云计算等新兴业态便难以蓬勃发展。谁掌握了数据跨境流动的规则制定权,谁就掌握了数字时代的开放主动权。围绕数据规则的全球博弈已悄然展开,各国纷纷推出各自的制度方案,争夺跨境数据治理规则塑造的主导权。我国作为全球最大的数据生产国和消费国,拥有海量的数据资源和蓬勃发展的数字经济生态,理应在这一关键领域发出“中国声音”,加快构建数据跨境流动的“中国规则”,是赢得制度型开放主动权的必然要求。

数据跨境流动监管已成为全球规则博弈的焦点

当前,全球主要经济体已就跨境数据监管规则展开激烈角逐。欧盟以《通用数据保护条例》(GDPR)为旗帜,通过“充分性认定”机制向全球输出其数据保护标准,将高水平的隐私保护转化为制度竞争优势。美国依托CLOUD Act确立数据控制者标准,以属人管辖逻辑扩张域外数据调取权。日本构建DFFT框架,以期实现自由开放的数据流通与数据安全安心之间的平衡。新兴经济体也纷纷加快立法步伐,围绕数据本地化、跨境传输限制开展制度部署。全球数据治理呈现规则碎片化,规则竞争并存的复杂格局,各方都在抢占规则塑造的制高点。

我国拥有海量数据资源和蓬勃发展的数字经济,这是参与全球数据规则博弈的独特优势。当前,我国数据出境安全评估的制度框架已基本形成。以网络安全法、数据安全法、个人信息保护法为法律根基,以《数据出境安全评估办法》《促进和规范数据跨境流动规定》为具体实施规则,以《数据出境安全评估申报指南》为操作指引,辅以行业规范。当前,我国数据跨境流动规则体系面临的主要任务是抓住跨境数据规则体系尚未定型的机遇,率先提出具有竞争力的制度方案,抢占规则塑造的先机。而挑战在于,如何在促进数据自由流动与保障数据安全之间找到平衡,如何让中国方案既有中国特色又被国际社会广泛接受。

“中国规则”是数字经济发展、开放与安全的必要保障

安全与发展从来不是一道单选题。“中国规则”是为发展而设立的规则,不是为管控而管控,更不是自我设限。数据只有流动起来,才能转化为生产力,跨境数据的价值只有在开放中才能充分释放,只有依法有序流动才能转化为竞争优势。把安全与发展对立起来的思维,既束缚发展也守不住安全。真正的安全不是靠封闭换来的,而是在数据依法有序流动中动态实现的。规则要划清安全底线,但底线之上应当给创新和留足空间,让安全成为发展的压舱石而不是绊脚石。

“中国规则”是发展之法、安全之盾、开放之桥。“中国规则”的要义之一,就是在安全与发展之间寻求动态平衡,既不能因噎废食因为担心风险而不敢开放,也不能放任不管为追求便利而牺牲底线。

规则须在法治轨道上运行,不能以行政命令替代制度规范。法治意味着规则要透明,企业能够确切了解什么数据能出境、走什么程序、需要多长时间。法治化意味着标准要稳定,不能朝令夕改,让市场主体有长期可靠的预期。法治化更意味着权利有保障,数据主体的个人信息权益、企业的正当商业利益、国家的数据安全利益,都应当在法治框架内得到明晰界定和有效保护。规则要有可执行性,也要有可及性,不能让中小企业困在烦琐的合规程序里。有刚性才能守住底线,有弹性才能释放活力。

加快构建数据跨境流动法治方案,须在实施路径上多点发力

其一,要完善安全评估、标准合同与保护认证三大机制。安全评估要精准化,区分不同数据风险等级,避免粗放管理;标准合同要便利化,降低企业合规成本,让中小企业用得起;保护认证要国际化,推动中国企业与国际主流标准互认,减少重复评估和双重合规的困扰。三大机制要形成相互衔接、梯次配置的合规工具箱,让不同类型的企业都能找到适合自己的合规路径。

其二,探索“负面清单+互认机制”的治理模式是制度创新的重要突破口。负面清单是我国改革开放的成功经验,同样适用于数据跨境流动。应当明确列出禁止和限制出境的数据类别,清单之外原则上允许自由流动,给市场主体划出清晰边界。同时积极与贸易伙伴探索数据保护互认机制,建立互认安排后企业无需重复申请、重复评估,合规成本大幅降低,流动效率显著提升。负面清单守住安全底线,互认机制释放流动活力,两者相辅相成。

其三,积极参与国际数据规则制定,提升制度性话语权。我国应当更加主动地参与WTO电子商务谈判,联合国数字合作进程等多边场合,提出监管数据跨境流动的中国方案。在双边和区域贸易协定中,将数据规则作为制度性议题加以推进。话语权不是等来的,是在规则博弈中争来的,也是在实践中贡献中赢来的。

其四,加强数据治理法治人才储备,为规则实施夯实智力支撑。高素质人才队伍,既是规则落地的支撑,也决定参与国际博弈的底气。数据跨境流动治理需要既懂技术又懂法律、既精通国内法又通晓国际规则的复合型人才。高校应当加强数据法学、网络法学等新兴学科建设,实务部门应当为青年法律人才创造更多参与制定国际规则的锻炼机会。

在全球数字治理格局加速重构的大背景下,我们须以法治之力为数据流动保驾护航,以中国智慧为全球数据治理贡献力量,这既是制度型开放的题中应有之义,也是建设数字中国、网络强国的必然要求。



数智传播赋能:网络治理革新与传媒法治建构

第十届网络空间治理与传媒法治建设论坛暨“何微新闻奖”学术论坛综述

前沿聚焦

□ 袁莎莎 王虹玉

5月30日,第十届网络空间治理与传媒法治建设论坛暨“何微新闻奖”学术论坛在西北政法大学举行。本次会议以西北政法大学、中国新闻史学会新闻传播教育专业委员会、中国新闻史学会媒介法规与伦理专业委员会联合主办,来自中国政法大学、中国新闻史学会以及中国人民大学、中国传媒大学、中国政法大学、华东政法大学、西南政法大学、中南财经政法大学、中央民族大学、南京师范大学等高校以及科研机构的专家学者共同出席,围绕智能传播时代的网络安全风险、人工智能技术的法律规制与平台责任、智能传播背景下的传媒变革与学科建设等议题展开深入研讨,为网络空间治理与传媒法治建设提供系统性的理论重构与实践创新路径。

智能传播时代网络安全风险的理论归纳与治理路径

智能技术的快速发展正在引发系统性的网络安全风险,需要新的治理路径加以应对。

中国人民大学新闻学院教授赵云泽从情绪传播的视角出发解读网络舆情的生成机制。借助对



恐慌、愤怒、嫉妒这三类典型情绪的传播特征进行分析。他指出,在网络空间脱域化属性的影响下,情绪正在成为网络传播的核心动力,同时也是网络舆情风险的促发因素,因此,将情绪指标纳入舆情监测体系可显著提高舆情风险的预测难度与控制精度,增强网络舆情风险治理的针对性与准确性。

华东政法大学韬奋新闻传播学院院长范玉吉强调,智能传播时代的文化安全正面临多重风险挑战。他指出,文化安全风险已然前移至数据端,并贯穿文化产品生产传播的全流程,同时平台权力的数据操控与治理失位以及外部文化借助数据跨境流动的隐性渗透也在不断加剧网络文化安全风险。对此应当加强文化权利司法化进程,落实平台公共文化责任,健全国家文化主权的制度表达,完善制度边界与国际规则的衔接。

山东大学法学院研究员秦强指出,现阶段网络空间治理面临暗网渗透、算法茧房、区块链留存不良信息、境外网络资源垄断等安全风险。同时,由全球网络信息中英文占比失衡导致的国际网络话语权分布失衡,主流大模型的西方意识形态偏见问题,正在进一步加剧中国网络舆论和文化安全风险。

西安外国语大学副校长黄建友从全球气候议题的国际话语权竞争出发,指出全球舆论场中对气候变化的“否认主义”已演变为“后否认主义”,即不再否认事实,而是将否认事实作为工具,攻击行为主体的动机,以有组织地逃避责任,制造新的话语权竞争与治理风险。他深度剖析了大国博弈、资本干预与算法助推的深层逻辑,提出加强科学话语传播,进行责任框架对冲,平台内容治理与国际协同提升公众媒介素养的综合治理体系。

人工智能技术的法律规制与平台责任

人工智能技术社会嵌入程度的不断加深挑战了传统的法律规制原则,需要法律体系对规制框架与平台责任形成新的规范认知。

河北省法学会党组成员、副会长兼秘书长周保刚指出,要从法学视角认识人工智能技术的特点,而安全性是法学体系关注的核心,应当谨慎探讨是否赋予人工智能法律主体资格以及法律对人工智能的监管思路。他强调,人工智能的发展已然催生了知识产权、系统安全、侵权等各类法律风险,因此,需要统筹国内法治与涉外法治,夯实法治人才培养,建构中国人工智能法治话语。

西北政法大学刑事法学院院长陈京春提出智能体安全风险的法治应对问题,指出智能体具备一定的自主行动能力和决策能力,其自主性、不可解释性与超出指令范畴的行为使得法律层面面对智能体的归因与归责变得愈发复杂,复杂的主体关系形成了所谓的“责任鸿沟”问题,需要多元、审慎的法律逻辑进行应对。他提出,要构建多元追责体系,差异化使用者、研发及部署者的责任边界,将法律治理与技术自主性逻辑相结合,进一步加强场景化立法,探索基于具体使用场景的归因规则。

华东政法大学韬奋新闻传播学院教授彭桂兵探讨了网络暴力现象下的平台责任问题。他认为,算法的流量导向加剧了网络暴力的无序化演进,传统避风港规则、红旗规则在算法时代失灵。在网络暴力的法律治理中,平台应当承担高于一般标准的主动审核义务,但现有的法律边界界定模糊,权责不明。因此,应当参照民法典安全保障义务确立平台民事赔偿责任,确立法定基础义务,推广举证责任倒置,注意人格权保护与言论自由的平衡。

西南政法大学新闻传播学院教授陈丽丹指出,AIGC(人工智能生成内容)在法治短视频制作中的应用促进了生产效率的提高和成本控制的优化,但也面临内容、技术、权属、传播伦理等多重风险,应当倡导包容性的规制路径,将刚性的禁止性规范与

柔性的合理注意义务相结合,以分层管理与清单管理实现规范与发展并重。

智能传播背景下的传媒变革与专业价值重塑

以人工智能为代表的智能传播技术正在系统重塑传播生态,技术变量与传播因素的动态重组催生了新形态的传媒变革,这也呼吁业界与学界实现专业价值的重塑。

中国传媒大学新闻学院院长隋岩指出,网络空间中的规模化群体传播正在推动传播主体不断向公共化、文本化演进,文本主体行为随机、形态流动,正在重构传统熟人社会中主体关系。传播主体与文本之间存在全向关联、随机裂变的特点,使得文本与传播主体在网络空间中形成一种断裂性的脱域化关联。他强调,这种新模式丰富了公共表达空间,但也带来了舆情治理难度增加,主体异化等问题,需在新的传播结构中重新审视治理逻辑。

南京师范大学新闻与传播学院教授、中国新闻史学会媒介法规与伦理专业委员会理事长顾理平认为,数字传播技术的飞速演进正在导致传媒边界的消解以及传播规范的失位。他系统梳理了新闻失实、新闻敲诈、算法滥用、流量至上、隐私侵害、网络暴力、洗稿侵权、贩卖焦虑、信息失序九种传播失范现象,指出传统媒体在技术冲击下应对失措,应当贯彻“科技向善”,以人文理性与法律边界重塑传播伦理。

南开大学教授、海南省开放型经济研究会会长李世杰聚焦生成式AI赋能短视频创作的驱动机制与治理路径,指出不同层级创作者的驱动因素存在异质性,其诉求与风险感知能力存在显著差异,应当构建差异化的治理模式,平衡创作效率与内容安全。

西北政法大学新闻传播学院(艺术学院)教授中玲指出,数字传播时代主流媒体的权威性与影响力受到算法技术的广泛冲击,主流媒体应当重塑公共议题设置、主流建设与舆论监督的核心功能,重塑专业价值,回归用户、坚守专业与价值引领。