

深圳智慧法治的实践与思考

邓达奇

摘要：随着科学技术的发展和“智慧法治”概念的提出，科技手段在法治建设中担负起日益重要的任务。深圳经济特区积极发挥信息产业发展优势，逐步提升智慧法治水平，优化营商环境，在智慧执法工作机制、促进司法改革目标实现、创新法律服务体验等方面取得了一定的治理成果。同时，也存在一些问题，如缺乏统一的智慧法治体系、普法程度不足、相关部门技术应用水平有待提高等，针对相关问题，需要从完善法治体系、提高重视程度、更新硬件设备、维护平台建设等方面入手，实现科学技术与治理的兼容，最终通过智慧法治实现社会治理现代化。

关键词：科学技术；智慧法治；深圳法治建设；法律服务

中图分类号：D920.0 **文献标识码：**A **文章编号：**1673-5706 (2022) 03-0067-06

2021年1月10日，中共中央印发《法治中国建设规划（2020—2025年）》首次以五年规划的形式，对新时代如何推进全面依法治国做出系统性、阶段性部署。随着科学技术的进步与发展，跨入数据时代后，互联网、大数据、云计算、人工智能等科技手段的出现不仅造成了经济发展模式和国家治理方式的转变，未来也必将深刻影响新时代中国特色社会主义法治建设。习近平总书记高度重视科学技术在法治建设中的作用，明确

指出“要建立健全大数据辅助科学决策和社会治理的机制，推进政府管理和社会治理模式创新，实现政府决策科学化、社会治理精准化、公共服务高效化”。现阶段，中国特色社会主义法治建设将“法治”与“各类新兴科学技术”结合，形成全新的“智治”，并不断探索智慧法治在生活中的运用场景。

习近平总书记在深圳经济特区建立40周年庆祝大会上的重要讲话中强调，“要注重在科学化、

本文为2020年中国博士后科学基金第13批特别资助项目“人工智能科技的法伦理学研究”（2020T130549）；2021年深圳市哲学社会科学规划课题“人工智能科技的治理困境与法伦理学应对研究”（SZ2021D022）；2022年深圳市社会科学院专项科研重点项目“习近平法治思想的深圳实践研究”（2022AA004）阶段性成果。

精细化、智能化上下功夫,发挥深圳信息产业发展优势,推动城市管理手段、管理模式、管理理念创新,让城市运转更聪明、更智慧”。自深圳经济特区建立40多年来,利用自身科技优势积极发展智治,使法治治理现代化的技术因素与制度优势相融互促,逐步提升智慧法治水平,为深圳营造了相对规范并充满活力的市场营商环境。诚然,智慧法治发展才刚刚起步,面临一系列新的机遇和挑战,而深圳作为改革开放的领头羊,在国内可以借鉴学习的经验并不多,其发展有待鼓起勇气,直面困难,拿出“拓荒牛”精神进一步实现深度和广度的拓展。

一、深圳智慧法治的治理成果

“法治+技术”开启了法治中国“智治”新时代。数字技术打破了地域限制,创造了网络虚拟空间,推动国家治理从现实社会向网络虚拟空间覆盖。^[1]我国司法系统借助信息技术、互联网、大数据、云计算以及人工智能提高办事效率和透明度,使办事程序得到广泛而高效的提升。通过信息化解决执行难问题,打造高效便捷司法体系,提供便民公开法律服务等是顺应新一轮科技革命浪潮下法治发展的必然选择,是提升司法公信力的重大举措,也是完善法治政府建设的重要途径。

2021年深圳市政府印发了《深圳市人民政府关于加快智慧城市和数字政府建设的若干意见》(以下简称《意见》),提出了深圳加快智慧城市和数字政府建设的总体要求、重点任务和保障措施等。该《意见》提出了发展目标,到2025年将深圳打造成为全球新型智慧城市标杆和“数字中国”城市典范。深圳的智慧法治建设一直走在全国前列,近年来在执法、司法及公共服务方面进行了一系列卓有成效的探索。

一是智慧执法持续工作机制与方式的完善与创新。依托信息化平台,深圳已初步构建起党委领导、人大常委会监督、政府支持、法院主办、各部门联动、社会配合的“大执行”工作格局,且执行成效显著。2011年以来,深圳法院综合运用“一网两台”三大科技平台,形成强大体系,

合力破解执行难问题。其中,“鹰眼查控网”完善执行联动机制,全面查控被执行人及其财产;“极光集约平台”建立同质化事项集约统管办理机制,优化整合司法资源;“速控平台”分流简化执行流程,实现执行流程的集约化办理。三大平台贯彻执行始终,对不同阶段不同难题进行针对性解决,起到助执行,促执行,快执行的效果。

2021年7月,由深圳自建的“深圳法治政府平台——行政复议系统”启用,市、区共用一个办案平台,统一行政复议办案程序、文书格式、服务保障标准、案件管理标准、咨询服务平台,大大提升了办案效率和便民服务水平。该系统是深圳法治政府平台中的一个模块,模块之间可以授权互访数据,实时获取所需信息。例如,行政复议机关可依据行政执法模块中相关信息及数据,实时发现执法中存在的普遍性问题,指导行政机关完善执法,力争从源头上化解行政争议。

二是智慧司法促进司法改革诸多具体目标共实现。面对不断增长的司法需求与司法资源严重不足之间的矛盾,深圳司法问题在智慧法治的探索下逐渐解决,其中的成果可圈可点:传统关键业务配套“融·智·慧”三大平台,共同建设智慧法院体系。“融”平台推动线上多元解纷,着力诉前调解程序,利用社会司法资源减少诉讼案件;“智”平台联动诉中诉后,带动大量类案速裁,提高司法质效提升诉讼体验;“慧”平台加强审判管理,集合辅助事务,提高资源在线调配使用效率。深圳法院提升“智慧法院”功能,充分利用深圳移动微法院、矩阵电子卷宗、深融一体化平台等“智慧法院”先行优势,通过区块链、大数据、云计算、人工智能等多领域深度应用,使在线诉讼更加便捷、智能和可靠,提升了深圳两级法院在线诉讼工作水平,提高深圳司法服务的质量和效率。

同时,开创“管理人+辅助拍卖服务+网络平台”破产网拍新模式,成为我国首个创新试点城市。上线破产信息公开平台并制定公开细则,为全国法院破产案件信息公开平台及相关操作规

范提供实践样本。推出全国首家“互联网民事纠纷调解中心”，在全国率先设立知识产权巡回法庭。除此之外，公检法跨部门办案平台建设有所成效。部分区划实现法院、检察院与看守所共同建立“远程视频庭审系统”，在全国率先实现“三方远程庭审”，庭审效率明显提升。

三是智慧公共法律服务开创互动服务的新体验。深圳市司法局联手深圳市腾讯计算机系统有限公司，创新移动互联网法律服务模式——法治地图。通过整合公共法律服务资源，打破繁杂检索传统，借助大数据技术，建立信息查询和业务办理平台，在全国首次实现在线享受地图查询、法律咨询、网上申请、业务办理等“一站式”法律服务，使深圳率先成为在微信平台搭建法治地图并作为法律服务移动互联窗口的“第一城市”。建立律师自助立案平台，通过出台相关实施细则，明确当事人自助立案范围，对于事实清楚、证据充分等相对简单的民商事案件进行快速立案登记，有效缓解当事人立案等待时间长、律师申请立案人力成本大等难题，为市民提供主动、精准、普惠的优质法律服务。

2019年，深圳光明区推进首个“500米公共法律服务圈”建设，形成了覆盖时空、高效便捷、智慧精准的现代公共法律服务模式。一是在全区完成42个地点在线司法确认系统布局，有效简化司法确认流程，在全市率先实现社区在线司法确认全覆盖。二是建立了快速受理办案机制，能提供在线预约、线上受理、线上提供资料、邮寄送达文书等延伸服务，最大限度为群众提供便利。此外，该区还一直坚持积极探索“互联网+”公共法律服务，为市民提供更高效、更个性化的法律服务。目前，依托“1+6+31+N”群众诉求服务体系，光明区已完成229个公共法律服务站点建设及驻点法律服务全覆盖，以触角式服务延伸至住宅小区、企业园区、学校、医院和建筑工地等群众密集区，全面完成500米公共法律服务网络搭建。

二、深圳智慧法治建设目前存在的问题

深圳所取得智慧法治成效走在全国前列，引

领着中国智慧法治发展，但同时也应当看到智慧法治发展过程中存在的问题。

一是尚未建成统一的智慧法治体系，总体上仍处于探索阶段。目前深圳智慧法治发展存在先于立法、多方试验、百花齐放的情形，但缺乏相关法律文件进行统一指引。例如，以“互联网+”模式发展形成的网约车、网络诊疗等产业在进入市场之初，国家并没有出台相关法律规定进行调整，导致这些产业缺少明确的法律监管。这就造成了科技发展的迅捷性与法的滞后性并存的矛盾。此外，各部门、各系统对新技术的应用各自推进，发展参差不齐，存在部门之间、系统之间衔接不足的现象，极大影响智慧法治应用效果。在司法系统之间，大数据的应用还处在典型推进阶段，并没有形成统一的体系，导致各个机关之间存在数据交流壁垒，形成了数据孤岛。司法系统的数据来自立法、司法和执法的不同专业，但司法大数据的应用并没有对其进行专业化的区分，导致大数据的应用没有发挥出应有的价值。同时，智慧法治发展在部分领域存在空白。例如，智慧法治在商事登记、交通管理、社会治安管理等与大众生产生活密切相关的领域和环节运用较多、投入成本较大，而其他大多数领域并未得到足够的重视与发展，智能化水平仍较低，存在发展不平衡的问题。

二是对普法的重视程度不够，并未取得特别的成效和进展。相比于在执法与司法领域智慧法治的发展，普法作为法治“四大要素”之一却没有得到足够的重视。普法形式单一，普法方式多数仍采取上大课、照本宣科的方式，容易造成“旁听者没听进，讲解者不愿讲”的结果。

公众接受普法的主要渠道是阅读法制类报刊杂志、收听法制类广播、收看法制类电视、参加法律知识竞赛等社区法律活动。^[2]首先，由于公众的普法传播需求存在着多元化、个性化的特点，这种由政府、学校和官媒主导的普法传播模式在数字化时代存在短板，公众只能被动接受已经设置好的法律信息，无法满足其个性化的法律信息

需求,而且单向度的灌输模式,缺乏互动与反馈机制,公众参与性不强,不仅激发不起他们的学法兴趣,甚至会导致他们产生抵触情绪。其次,这种普法传播模式时效性较差,公众不能根据自身需求及时获取相关的法律信息,普法传播的衍生效益大打折扣。可见,普法方式急需改善及创新。

三是对技术的应用落后于市场,且缺乏智慧法治的思维。如今信息和智能技术发展日新月异,效能提高速度极快。相较于简单便利的市场应用,承载着官方信息和众多法律文件的政府网站的设计和运营常常不那么便利。例如,司法系统内部以及一些官方权威网站的更新没有及时跟上,部分法院系统的办案软件版本仍是几年前的系统,部分内容出现失真模糊现象;网站运行速度慢,影响公众查阅信息效率;内存少,不利于越来越多的案件保存的现象在实践中仍然存在。

此外,随着智慧法治建设的推进,不断创新了司法的工作模式。无论是智慧法院、智慧监狱的应用,还是案件智能辅助系统的构建或者是司法“微调解”的尝试,智慧法治在每项司法案件和为民服务中都显现其独特价值。但是在司法领域,智慧法治的思维并没有得到完全认可。主要表现:司法部门的决策者在作出决策时并没有形成依靠数据来计划、管理、评价的习惯,这种惯性思维使得司法决策缺乏数据的论证,因而缺乏科学性。对数据的重视和运用不够,有倾向性地选择使用数据,而不尊重客观数据。数据真实性、安全性、有效性也会给智慧法治带来现实挑战。没有使用客观准确的数据,就无法在法治实施、监督及保障体系中形成科学决策。

四是互联网信息保护的意识与能力仍需加强。在大数据时代,数据的开发和再利用主要依赖于数据共享,而数据共享则会引发诸多关于个人隐私、个人信息保护以及数据安全方面的问题,导致政府和个人的信息逐渐进入大众视野。因为大量的数据都涉及个人的信息和隐私,甚至是一些敏感信息,如果对这些数据资料不进行脱敏化处理或者脱敏化处理不完整,则会导致一些机构通

过运用大数据技术从中获取个人的身份、财产等方面的信息。若是不注意对数据共享中个人信息进行全方位保护,很容易导致个人信息泄露。而且,在司法实践中,基于司法职能行使的需要,不宜采取屏蔽等技术手段来处理个人信息,但不排除数据共享中还存在大量与职能无关的个人信息。大数据时代的数据共享无形中会给个人信息、个人隐私保护带来威胁。因此,如何在充分利用高科技的同时,保证政府保密信息的安全性以及公民个人信息的隐私性是需要重视的问题,也是政府智慧法治建设要做好的重要课题。

三、深圳全面提升智慧法治的发展路径

为了推进深圳智慧城市建设、智慧法治发展,针对上述问题应当从以下几个方面深入推进:

第一,通过立法构建智慧法治体系,完成智慧法治统一。随着互联网、大数据和人工智能的发展,立法工作者应当运用这些技术手段来改革和发展新时代的法治。^[3]然而,智慧法治在立法领域的应用较少,对于智慧法治的探索,应当在试点的同时出台相应的法律规范进行指导和规范,构建统一的智慧法治体系,使之立法有效,执法有据,司法有规,普法有形。2021年7月6日,深圳市人大常委会公布了《深圳经济特区数据暂行条例》。这是我国数据领域首部综合性专门立法,明确提出了数据权益及权利体系,强调个人信息数据保护,符合数据活动立法的迫切需要。^[4]但是随着数字产业的深化发展,大数据的应用仍然存在法律法规的不完善、不科学甚至空白的情况。因此,还需出台更多综合性、专门性的法律法规,以便形成完整的智慧法治体系。

首先,要以促进信息化发展和强化网络安全管理为目标,顺应5G、人工智能等对深圳的生产方式和城市治理带来的新变化、新需求,加快全国数字经济立法,为推动数字经济、智慧城市建设提供更加完备的法治保障。其次,通过法律修改、法律解释等方式,推动现有的法律法规延伸适用到人工智能、无人驾驶、生物医药等领域。

各级法院要强化对数据应用的能力,树立用

数据来处理司法问题的思维范式。这就要求对法治数据在当今时代下的输出以及运用具备更加全面的分析操作能力,司法工作的决策者以及管理者以对全面基础数据的深入挖掘为着力点,利用网络技术从海量数据中发现其内在关联,进行相应的发展趋势预测。^[5]

基于大数据管理和服务平台,完善各部门间数据交换和共享系统,制定以司法诉讼案件信息为核心的统一信息共享服务标准,以支撑法院系统内部以及法院与外部应用系统之间的业务协同工作,提升共享交换在稳定性、交换容量、安全等方面的能力,减小并逐步消除各部门、各系统间的差异。

第二,提高智慧普法重视程度,实现市场针对型服务转变。深圳在智慧普法方面的重视程度不及智慧司法、智慧执法高,所得成果不如智慧司法、智慧执法多。作为实现法治的内在动力及实质因素,如若不重视培养大众的法治意识,将阻碍深圳的法治发展,让法治建设流于表面,无法让中国特色社会主义法治深入人心,使大众从内心认可并遵守法律。如今,智慧法治的广泛性、高效性和便捷性给普法工作带来转折,抓住时机迎难而上是不可回避的。

智慧普法,最关键的就是要利用好新媒体、网络空间和人工智能技术,加速普法信息传递,增强全民守法意识。智慧普法的发展可以实现“精准化普法”“专业化普法”和优化普法传播“供给侧”,增强互动性和可视化等效果是深圳未来的发展目标。一是从纸质图书和网络两个平台共同推进普法,实行“张贴式普法”向“口袋式普法”转变,全方位打造普法空间,扩大普法的覆盖范围,提升普法的有效性。这种不局限于纸质的普法方式,可以使得民众更加简易查询海量法律文书和判例、接收法律知识推送、寻求在线法律服务、进行法律需求智能匹配等基础功能。二是根据社会公众、监管对象及内部人员等普法对象的不同需求定制不同的普法策略,有利于实现“精准化普法”。由于公众的法治信息需求日趋多元化,

有些对公法比较感兴趣,有些则愿意了解私法信息以便解决生活中所面临的法律问题。三是利用VR技术、全息影像技术的发展,让普法内容传播从线上走到线下,实现普法的场景化传播,帮助理解法律法规内容,满足差异化知法需求,增强对法律的兴趣、信心。

在“互联网+法治宣传”的模式下,普法工作仍面临巨大挑战,“教学式”的宣传方式无法带动青少年的学习兴趣,深圳要逐渐由“计划性普法”向“市场性服务”方向转移,不断探索新的宣传方式,把政府单项供给与公众对法律知识的真实市场需求结合起来,通过大数据平台、人工智能等新媒体新技术的应用来满足各类受众的需求,建立智慧普法系统,实现更为高效的普法效果,与立法、司法和执法协同发展。

第三,更新司法系统硬性设备,推进官方一体化信息建设。为防止日后出现系统陈旧影响司法效率的现象,应当对资料信息进行更好的保存,并且及时、全面更新司法运行体系。例如,对专网宽带进行扩容建设,实现核心网络设备冗余备份,建成容量大、稳定性能高、持续运行的专网系统;不断提高官方网络信息基础设施的硬件资源配置和服务提供能力,实现业务应用系统改造、更新、迁移,提高便民力度;基于大数据管理和服务平台,建设完善数据共享交换系统,支撑司法系统内部以及与外部应用系统之间的业务协同工作,实现各个政府部门业务的协同和平台服务链接,提升共享交换在领域连接、整合力度等方面的能力。

此外,也需要注意在互联互通、智能互动的信息共享平台中保护个人隐私和信息的问题。首先,应当明确政府部门作为数据控制者的责任义务,对于个人信息保护和安全问题,应当由数据开放者来承担安保义务和救济责任。其次,在数据开放、传输、处理等环节,由政府采取相应的技术措施来保障个人信息的安全,防止个人信息被泄露、篡改等安全风险发生。

第四,建立健全信息系统运行维护和安全管理平台建设。智慧法治的建设带来的大数据利用

及资源信息的整合势必会引发各类信息的安全保障问题。如何实现数据开放和数据安全之间的平衡,建立合作共享的网络空间共同体,是实现数据法治的重要难题。深圳作为数据法治的龙头,应当积极探索隐私保护和数据安全机制,确保适度审慎监管,避免扭曲大数据应用的价值。

先行阶段可根据相关指导意见的要求,搭建安全测评管理平台及建设安全保障体系,监督信息利用过程,严守公众个人隐私信息;建设涉密内网,配置信息存储、计算等网络信息基础设施,并根据国家电子政务内网建设的要求,安全接入本地电子政务网络平台;建设信息系统应急处理平台,实现网络安全监测防控、预报预警、应急值守、应用数据备份、应急处置、模拟训练等功能,并提供应急处理预案,以提升应对各类突发事件的响应处置能力。

法治框架下的智慧法治建设为深圳法治注入新血液、创造新工具、构建新体系,大幅提升法治化建设快速、便捷、高效水平。智能科技的发展,智慧社会的进步,现代法治的不断推进,使得第四次科技革命的科技手段与国家治理的结合有了无限可能。要打通二者之间的壁垒,实现科技与治理的完美兼容,最终实现现代法治,正是当今时代国家治理的职责所在。^[6]深圳应当在智慧法治建设的同时助长板,补短板,发现问题并不断改进,唯有如此才能实现国际法治城市的对标。法治与智治的相互融合促进,以智慧化提高法治发展水平,以法治化发挥智慧化效用,共同推动体制优势转化为治理效能,实现法治现代化。

参考文献:

- [1] 马金星.以“智慧法治”开启法治中国建设的数字化时代[J].中国发展观察 2021,(8): 58-60.
- [2] 林凌.新媒体普法传播模式创新研究[J].当代传播,2018,(5): 85-87.
- [3] 江必新,郑礼华.互联网、大数据、人工智能与科学立法[J].法学杂志,2018,39(5): 1-7.

[4] 张钦昱,张拓方.开放共享数据法治 赋能深圳智慧治理[N].深圳特区报,2021-01-19(B02).

[5] 王雪纯.以法治大数据推进智慧司法建设[J].法制与社会,2021,(3): 71-72.

[6] 彭中礼.智慧法治:国家治理能力现代化的时代宣言[J].法学论坛 2020,(5): 29-39.

作者:邓达奇,深圳市社会科学院政法研究所副研究员,西南政法大学法学博士后

责任编辑:熊哲文