

数字行政与行政职权配置的变革逻辑

王锡锌

内容提要:在数字政府建设中,数字技术对行政活动的全方位渗透,不仅对行政的手段、方式及程序带来革新,也对行政权的配置结构及组织法秩序带来巨大冲击。传统的行政组织法通过权责法定划分出静态的行政权配置结构,但在政务数据汇集、大模型、算法等技术深度融入行政活动的场景中,行政权与数字技术的结合催生出事实上的权力配置新样态。数字技术的广泛应用使行政组织内部的权力运行呈现出跨部门、跨层级、跨地域等特征,催生出“数据控制效应”。具体表现为:在内外维度上,通过数字基础设施的公私合作出现“权力溢出效应”,导致公共决策权向私营主体转移,引发问责盲区;在纵向维度上,数字平台与算法节点引发权力在行政系统垂直方向上的重新配置,产生“权力对流效应”,冲击层级行政结构;在横向维度上,跨部门的数据汇集模式造成“权力交叉效应”,使职权分工趋于模糊化。“数据控制效应”冲击了传统的权责法定原则,可能带来行政权集中化、去边界化的危险,这进一步带来权责失衡和问责失灵的风险。面对这些挑战,数字行政背景下的行政组织法必须进行相应的制度变革,应以权力来源的法定性为根基,以权力运作的适配性为枢纽,并以程序理性与责任可追溯性为双重保障,实现“数治—法治”的协同演化。

关键词:数字政府 数字法治 数据控制效应 行政职权 行政组织法

王锡锌,北京大学法学院教授。

一 问题设定

在数字技术不断应用于行政活动的场景中,行政活动的手段、方式、程序在技术逻辑的驱动下发生深刻变革,这种变革表面上看是行政程序维度的变化,但实质上会对行政组织系统的结构及权责分配产生重大冲击。以行政监管为例,面对高度复杂、多元且跨域的风险,行政组织越来越依赖大数据、人工智能等技术来提升监管效能,实现数字赋能。^[1]

[1] 参见王锡锌:《数字行政的法治逻辑及风险》,《中国法治》2023年第6期,第11页。

数字化监管技术具有不同于传统行政规制的技术特性,可概括为如下三点。第一,预测性。大数据分析提高事前风险研判和预测能力。第二,穿透性。通过数据挖掘和画像等手段深入捕捉监管对象信息。第三,集成性。行政组织通过跨越部门权责边界,进行数据共享,打破信息壁垒。从场景来看,“预测式执法”技术已在一些国家用于治安管理。例如,美国警方借助算法模型预测高犯罪风险的时空区域;我国推行的社会信用体系则整合多源数据对个人和企业进行信用评分,以预判和防范风险。^[2] 藉由数字技术的赋能效应,行政监管可大幅度提升风险防控的主动性和精准性,但数字技术也对原有的行政组织结构及行政权配置带来冲击。例如,政务数据共享必然要求数据归集。我国数字政府建设中已经提出政务数据“应归尽归”,^[3] 数据归集和共享成为数字行政的底层制度。但政务数据突破行政组织权责配置的框架而进行共享和归集,实际上意味着数字行政的组织架构必然会突破原有的组织法逻辑。具体而言,大数据驱动的行政监管将突破原有按职能、地域和层级划定的职权边界,传统科层制的权力配置及运行逻辑受到冲击。数字化监管带来的不仅是行政手段的变革,还有对行政组织结构及权责配置的巨大冲击,并引发行政组织法层面的新问题。

当前,针对数字行政的法律风险,法学研究已经起步,诸如算法画像、大数据检查等数字监管手段的法律边界与正当性问题成为讨论热点,学者们关注算法偏见、防范数据滥用、保障程序公正等方面。^[4] 这些探讨为数字时代行政法治提供了宝贵见解。然而,现有研究大多着眼于具体措施的微观层面,聚焦于行政程序与手段变革,缺乏整体性视角,很少深入研究数字化对行政组织法基本原则(如组织法定、权责一致等)的冲击。换言之,从行政组织法出发的系统性理论框架仍然阙如,现有研究对数字时代行政权力结构变迁的认识尚不充分。

造成这一研究薄弱的深层原因之一在于传统行政法观念的束缚。以往理论认为行政组织的构成有“法律上的建构”和“事实上的建构”之分。前者涉及机构设置与职权法定,后者则指人员编制、设备配备等事实要素,并不直接产生法律效力,因此无须重点纳入行政组织法规范。简言之,在传统观点看来,只要机关的法定职能不变,内部采用何种技术手段无关宏旨。^[5] 然而在数字时代,这种看法已难以成立。数字技术深度嵌入行政过程,足以改变权力运行的轨迹和格局;技术系统的引入重塑了信息传递与决策执行的方式,实质上影响着行政权力的分配。若仍将行政机关的技术基础设施视为纯粹内部事务,显然会低估其对权力结构的塑造作用,也会忽视相应的法律控制。尤其在数字化监管背景下,数据平台、算法节点、数字门户等新型权力承载体,构成了“准组织性”存在,参与了行政任务的分配、决策的形成与权力的运作,其功能与结构早已突破了原有行政法体系的

[2] 参见查云飞:《大数据检查的行政法构造》,《华东政法大学学报》2022 年第 1 期,第 51 页。

[3] 参见《全国一体化政务大数据体系建设指南》(国办函〔2022〕102 号)。

[4] 参见余成峰:《信息隐私权的宪法时刻》,《中外法学》2021 年第 1 期;戴昕:《理解社会信用体系建设的整体视角——法治分散、德治集中与规制强化》,《中外法学》2019 年第 6 期,第 1480 页。

[5] 参见[德]汉斯·J. 沃尔夫、奥托·巴霍夫、罗尔夫·施托贝尔著:《行政法》(第三卷),高家伟译,商务印书馆 2007 年版,第 147-148 页;[德]哈特穆特·毛雷尔著:《行政法学总论》,高家伟译,法律出版社 2000 年版,第 516-517 页。

预设。

总之,数字行政所带来的不仅是监管工具的革新与行政程序的变化,也必然包括行政组织结构与权力分配的重塑。我们需要在肯定技术对行政赋能的同时,深入审视其引发的权力关系重组,为数字行政背景下行政组织法的逻辑变革提供指引。本文基于上述问题意识,拟从行政职权配置变革的角度出发,剖析数字时代行政权力运行的新特点,并探索相应的法治应对之道,以期构建与数字时代相适应的行政组织法框架奠定基础。

二 行政权运行的媒介之变:从文书行政转向数字行政

从本质上讲,行政活动是一种信息流管理的过程。政府在法律的授权下针对各种不确定的社会因素进行调控,通过信息的收集、整合、分析,作出判断与处置,从而将各种不确定性降到最低,妥善调整社会与市场秩序。^[6] 因此,行政权力的内部构造与权责配置逻辑必然与信息处理的可能性和传输媒介的特性密切相关。毋庸置疑的是,现代国家的行政管理体制从未独立于技术而存在,行政和行政法的变革路径始终是技术可能性与行政原则相互作用的结果。《论衡·别通篇》云:“汉所以能制九州者,文书之力也。(汉)以文书御天下。”从历史发展上看,国家行政职能的展开,自始即以物理空间、文书制度与人员调度为媒介,其组织合法性与权力实践亦以“可记录、可归档、可调度”为必要条件。正如韦伯所述:“书面文书和官员的持续操作相结合,便构成了官僚,这是一切类型的现代组织行动之核心。”^[7] 具体而言,早期官僚体制的构建,建立在三大制度媒介之上:一是物理标识系统,如办公场所、执法装备、办公座次等具体空间与设备,是权力具体化、制度物化的重要表现;二是文书流转体系,以红头文件、书面批示、执法笔录为代表的纸质行政生产机制,是权力形成、传递与存档的主要通道;三是人员在场原则,通过公务员“亲自到场”,完成对行为合法性的展示、对社会的制度化信号发布。^[8] 其中,档案不仅是行政活动的“事实记录”,也反映了“授权—归责”的“可追溯结构”。行政管理的文书、档案制度,甚至在口头讨论实际上作为权力行使的场合,也是适用的,例如预备性讨论、动议和随后的决议,以及形形色色的指示和法令,都用文书固定下来。档案和官员的行为持续结合在一起,就产生了办公机关——作为任何现代组织活动的核心。^[9]

理想型官僚制的特点在于:固定的官职范围、严格的层级结构、书面化的文书系统以及明确的专业分工。^[10] 这种强调规则化、文书化、分工化的结构安排,正是建立在对行政行动“记录能力”的制度化依赖之上。^[11] 文件和书面记录是搭建官僚制的基石。在现代

[6] 参见王旭:《行政法治对科技创新的双重效应》,《社会科学报》2015年8月20日第3版。

[7] [德] 马克斯·韦伯著:《经济与社会》(第一卷),阎克文译,上海世纪出版集团2010年版,第326页。

[8] 参见 Matthew S. Hull, Documents and Bureaucracy, 41 *Annual Review of Anthropology* 251, 256 (2012); Chapter 9: State and Local Bureaucracy and Administration, <https://open.oregonstate.edu/government/chapter/chapter-9/>, 最近访问时间[2025-08-29]。

[9] 参见北伟、智瑞主编:《世界管理100年(管理理论卷)》,光明日报出版社2000年版,第37页。

[10] 参见[德] 施鲁赫特著:《理性化与官僚化》,顾忠华译,广西师范大学出版社2004年版,第87页。

[11] 参见本书编委会主编:《世界著名管理学家管理法则全书(上)》,中国致公出版社1998年版,第236页。

国家建构的过程中,各国政府逐步统一了档案保存、文件流转、书写格式等规则,使行政行为的形式标准化、归档流程制度化。通过各级负责的方式,早期的组织法建立起对公文的过程监控、质量控制,如同流水线分工一样。文书制度所承载的并非只是“短期记忆”,而是通过长期文件归档,实现经验的制度化。^[12] 行政权力的展开过程依赖书面规则设定的边界,程序的启动、推进与终结则依赖书面文件的生成、传递与归档。文书在其中既是行政活动的形式外壳,又是组织内部权责运作的凭证与媒介。掌握文件代表着知识的分配,更代表着行政授权和组织地位的分配。^[13] 从功能上看,文书行政不仅是一种技术体系,更是官僚制合法性的重要来源。公文制作的轨迹(公文的草拟、纠正与发布),就是官僚制的运作过程。^[14]

这种依赖纸质文件和规章制度的体系确保了权力配置与法律授权之间的对应关系,使得“谁主管何事”相对明确,监督问责机制也较为直接。正因为此,传统行政权力的运行边界与轨迹清晰可辨:文书体系对应着行政区划与层级划分,层级指示则是行政组织法的核心。^[15] 公文流程的轨迹实际上构成了官僚权力运作的过程,上级机关通过对公文的审核与签发,有效实现对下级机关的统筹与调度。文书本身即蕴含权力关系,其对何为正常、何为合规的界定,直接参与了组织内部权力关系的建构。

与之呼应,传统行政组织法建立在物理空间隔离与边界清晰的前提上,其职权配置遵循“划定空间—确定管辖—配置职位—层级监督”的逻辑。在这一框架下,行政权力的行使与公共资源的配置受到地域与空间的天然限制,各级各类行政主体通过相对明确的物理边界、层级关系和制度化文书往来维持相对稳定的权力格局。^[16] 即便在管辖权存在模糊与重叠的地带,也可以通过规则解释与机构之间的通传和协调进行处理。^[17] 在理想的科层制下,行政权力的流动与运行具有可视性,主要通过文书传递、人员安排和实体化的执法行为表现出来。这种物理化的行政框架,使我们可以相对容易地识别组织的实际运作状况,并与法律授权进行对比分析。一言以蔽之,文书的边界就是传统行政组织的边界;文书的处理权,就是国家的治理权。^[18]

在文书行政场景中,行政组织法所承担的主要任务是:通过机构设立规范与职责清单,界定权力归属边界;通过法定程序确立职权启动与执行的合法条件;通过监督程序与问责制度实现权力行使的合法性审查。总体而言,这是一个围绕“法律规范授权—稳定

[12] 参见祁凡骥、朱亮:《AI 官僚:后韦伯时代的官僚制与文书治理》,《探索与争鸣》2025 年第 3 期。

[13] See Tobren Beck Jørgensen, Weber and Kafka: the Rational and the Enigmatic Bureaucracy, 90 *Public Administration* 194, 194-210 (2012).

[14] See Marte Mangset & Kristin Asdal, Bureaucratic Power in Note-Writing: Authoritative Expertise within the State, 70 *The British Journal of Sociology* 569, 569-588 (2019).

[15] 参见[德]施米特·阿斯曼著:《秩序理念下的行政法体系建构》,林明锵等译,北京大学出版社 2010 年版,第 227 页。

[16] See Tom Christensen et al., *Organization Theory and the Public Sector: Instrument, Culture and Myth*, Routledge, 2007, pp. 20-29.

[17] See Jacob E. Gersen, Overlapping and Underlapping Jurisdiction in Administrative Law, 2006 *The Supreme Court Review* 201, 201-247.

[18] 参见刘杰、黄维庆:《“以文书治天下”——一个政府史的考察》,《中国行政管理》2020 年第 6 期,第 119-124 页。

职能配置”的组织权力结构,旨在保障“编制设定—职责分工—程序启动—文书归档”的权力运作闭环机制,维护“国家的静态空间治理”。^[19]然而,自20世纪末以来,信息和通信技术的快速发展与广泛应用使重新设计基于纸质媒介的旧行政结构成为可能。^[20]以大数据、算法平台与政务云为代表的数字技术,重构了行政组织的工作流路径与权力承载结构。行政活动不再只是以“文书处理流程”为中心,而是在算法设定、数据结构与信息流路径中被形塑。

数字行政的主要特征是弥散性、穿透性以及非物理、非空间隔绝性。这些技术特性突破了传统行政受物理空间限制的运行模式,从根本上重构了行政权力的配置格局。^[21]传统行政组织法基于地理辖区和职能划分来配置职权,层级关系明确、执行链条线性。而数字行政通过跨地域、跨部门的数据流和自动化处理,打破了这种单一科层结构,催生出行政权力“非在地化”“非层级化”的新格局。随着数字媒介介入行政过程,传统行政权力的物理边界被打破。一些原本处于组织体系外的主体可以绕开公文流程,以隐蔽的数字方式影响相关权利和利益。不同行政单元之间的数据流动与整合创造了全新的权力连接与运行方式,权力不再局限于科层制渠道,而是沿着数据流轨迹重新分配运行。因此,数字技术带来的权力重构远非简单的“效率提升”或“数字赋能”,而是具有更深刻的制度意义。可以说,数字化在政府内部催生了一个新的“数字—算法市场”,各部门围绕数据与算法控制展开互动博弈,其权力博弈逻辑与传统文书行政时代政府内部的权力运作模式大不相同。这主要表现在以下几个方面。

第一,机构间关系的转变。从基于正式层级和物理隔离的权力分配与机构互动逻辑,转向基于数据控制和算法决策主导的权力分配与机构互动逻辑。谁掌握关键数据、谁控制算法规则,谁就在新的权力格局中占据优势乃至主导权力运作。传统的“谁执法、谁负责”原则在一定程度上被“谁掌握数据、谁获益”的逻辑部分取代。原本依靠职责法定和管辖权区分维持的机构间关系,在数据流动打破组织边界后遭遇冲击。

第二,决策程序的变革。从基于文书的人工主导程序,转向数据驱动的人机交互决策。传统程序中的各个环节(申报、受理、审核、决定、送达等)在数字环境中被重新组织,部分环节可能被算法自动化处理,部分环节可能被整合、改造或省略,改变了行政决策的形成过程和各主体在其中的角色分工。算法设计者、系统运营者、数据维护人员等成为事实上的决策参与者乃至部分场景中的决策主导者或实质下令者,而这些角色在传统组织法中尚未获得制度性确认。^[22]

第三,权力追溯机制的变革。行政法治关注针对特定机构及决策主体的“授权—归责”逻辑,强调权责对应,有权必有责;但在行政权行使与数字技术高度融合的情况下,权

[19] 叶必丰:《行政检查体制的法治优化》,《法学》2025年第4期,第56页。

[20] 参见张涛:《数字化行政中书面形式的困境与出路——兼论数字行政程序的法定化》,《比较法研究》2023年第1期,第171页。

[21] 参见齐延平:《行政法治的数智化法理》,《法学家》2025年第2期,第45页。

[22] See Marijn Janssen et al. eds., *Electronic Government: 23rd IFIP WG 8.5 International Conference, EGOV 2024 Ghent-Leuven, Belgium, September 3–5, 2024 Proceedings*, Springer, 2023, p. 99.

力运行不再通过文书可视化记录体现,而是通过系统日志、平台算法与数据调用完成,这增加了外部监督的难度与组织问责的复杂性。^[23]一方面,个体滥用权力的风险加大,数字官僚可能利用技术逻辑规避自身责任,导致原本清晰的权力—责任机制模糊化。另一方面,系统性失灵的风险也会加剧,涉及硬件、软件和人机交互的流程碎片化意味着单个参与者难以具备必要的整体视野或洞察力,来发现或处置其中的连锁性缺陷。

从整体上看,数字化媒介重构下的权力运行机制,已不再允许行政组织法仅停留于对“编制结构”“权限边界”的静态设定。传统被视为“事实构建”的技术人员配备、信息流程与技术部署,应被纳入组织法的控制范畴之中。行政组织的合法性分析框架,不仅应回答“谁在法律上被授权”,更应关注“技术权力是如何被嵌入行政流程、如何在事实上改变行政权力的分配的”。

三 “数据控制效应”与行政组织的权力重组

(一)“数据控制效应”的概念提炼

在传统行政组织法框架下,行政机关之间的信息流通被视为权力行使过程中的一种媒介因素。对此,法律一方面通过公文管理制度将其纳入政府信息公开的前置环节加以规范,另一方面将其归入职务协助范畴,在机关互助、公物使用、许可审批、争议处理、费用负担等方面作出原则性规定。然而,进入数字行政时代,仅靠旧有框架已无法充分应对新的权力配置现象。行政法学亟须建立新的概念框架,用以描述、评价并引导数字时代行政职权配置的优化,以及行政组织法制度的完善。

从政治学的视角来看,在任何国家,政治的组织和实施,尤其是在广袤地域的组织工作中,沟通都占有极其重要的地位。^[24]“信息即权力”这一经典命题,其核心意涵正在于揭示信息不对称对权力结构的决定性作用。信息的获取能力、处理能力与结构控制力,能够形成对他者行为路径的实质性塑造,从而具备事实上的支配效应。^[25]因此,从功能角度出发,将掌握数字技术的主体所拥有的控制或支配其他主体的能力,视作一种事实上的权力,有一定的合理性。^[26]在德国的信息行政法研究中,也有学者初步指出,信息行政法便是国家发起的或者可归责于国家的对沟通行为进行控制的法律。信息行政法可以被视为所有涉及国家信息处理与沟通行为的公法规范的总和,这些规范调整了行政机关之间以及行政机关与公民之间的信息行为。^[27]可见,这一研究也关注到掌握数字技术所带来

[23] See Caroline Howard Grøn & Anne Mette Møller, *Public Bureaucracy and Digital Transformation, Structures, Practices and Values*, Palgrave Macmillan, 2024, p. 93.

[24] 参见[加]哈罗德·伊尼斯著:《帝国与传播》,何道宽译,中国传媒大学出版社2005年版,第3页。

[25] 参见[英]迈克尔·曼著:《社会权力的来源》(第2卷·上),陈海宏等译,上海世纪出版社2007年版,第7-10页。

[26] 根据韦伯的经典定义,“权力”就是在一种社会关系内部某个行动者将会处在一个能够不顾他人的反对去贯彻自身意志的地位上的概率,不管这种概率的基础是什么。参见[德]马克斯·韦伯著:《经济与社会》(第一卷),阎克文译,上海世纪出版集团2010年版,第147页。

[27] Vgl. Schaefer, *Die Umgestaltung des Verwaltungsrechts: Kontroversen Reformorientierter Verwaltungsrechtswissenschaft*, 2016, S. 370.

的“控制性”。不过,从法学意义上看,数据架构与算法规则对行政组织内部权力运行的原有路径产生结构性影响,这并非一种规范意义上的授权,而是一种事实层面的后果,因此将其称为“效应”更为适宜。

所谓“数据控制效应”,是指在数字行政背景下,数据架构与算法规则对行政组织内部权力运行路径所产生的结构性、系统性影响。这种效应不以法定授权为前提,而是通过数据集中、平台规则设定、接口权限控制等方式,在组织之间形成事实上的权力再配置,从而冲击原有的“权责法定”原则与“权力可控”要求。换言之,数据技术嵌入行政过程后,即便不存在法律层面的授权,数字技术也能对权力的配置及运行产生实质性影响。正如水阀决定水流的方向与流速,数据流的流向与强度同样影响着行政权力的分布格局和运作方式。这种未经法律明文授权、但事实上存在的权力再配置,凸显法定权力与技术权力之间的竞争态势,理应成为数字时代行政组织法亟须关注的问题。

从作用方式上看,数据控制效应具体表现为两个方面。其一,基于数据流动路径与算法系统权限所产生的直接效应。行政信息系统的设计者、管理者和运营者(包括政府部门与外包服务提供商),通过对系统访问权限、数据处理逻辑与算法规则的设定,在实际上介入了行政权力的结构配置,使得行政权力的运作在结果上偏离了组织法规范设定的职责框架。^[28] 这些主体虽不直接行使某些行政权力,但通过统一数据接口与算法配置,事实上获得了影响其他机关判断与决策路径的能力。这种影响往往并未通过组织法上的正式授权程序实现,而是借助“平台建设”“技术标准”之名进行制度化。例如,在政务审批平台中,上级业务部门将政策、法律规范等进行编码,转译为算法逻辑并嵌入平台系统,进而对下级属地管理部门施加程序性约束,在无形中可影响甚至控制下级属地管理部门的具体决策。^[29] 再如,国家或省级大数据中心在组织法结构中可能并无实质决策权,但其因负责系统平台的日常维护与运行,成为事实上的“数字节点守门人”,也能够通过延迟接口开放、调整数据字段标准、设定访问权限等方式,对下级机关的监管节奏与决策内容施加影响。

其二,基于财政与技术资源配置所产生的间接效应。数字基础设施的运行离不开算力、算法与平台建设的物质支撑,而掌握财政拨款、系统开发与技术规范制定的机关,往往因此在实际操作中具备对其他机关行为的控制能力。学者米克斯(Robert A. Mikos)指出,在美国,州政府向联邦政府汇集数据对中央与地方的关系产生了很大的冲击,带来了很高的政治成本。联邦政府借助数据汇集机制将原属于联邦政府的数据处理成本转嫁给地方政府,违背了原本的财政分权架构。^[30] 此类间接效应虽不构成法理意义上的授权,但可能造成“事实权力反向配置组织权责”的局面。类似地,德国亦有学者指出,由于“关联性原则”对地方政府数字转型义务的覆盖不足,加之财政补偿机制缺失,地方市镇因资

[28] 参见王敬波:《数字政府的发展与行政法治的回应》,《现代法学》2023年第5期,第116页。

[29] 参见李春生:《技术隐性控制与部门纵向扩权——以P区城管部门为例》,《公共管理学报》2024年第1期,第65页。

[30] See Robert A. Mikos, Can the States Keep Secrets from the Federal Government?, 161 *University of Pennsylvania Law Review* 103, 103-178 (2012).

源能力限制而实际丧失治理自主性。^[31] 这些情况说明,数字化过程中的资源配置机制也会对组织权力结构产生影响。

(二)“数据控制效应”的基本特征

由于技术嵌入行政而生成的“数据控制效应”,具有三个方面的特征,即系统嵌入性、边界穿透性、感知障碍性,三者共同构成了数字时代行政组织法亟须回应的重大问题。

第一,系统嵌入性。数字技术架构本身承载着高度的规范性预设,其平台流程、数据结构与接口权限在技术层面预先设定了决策路径、判断标准与权力边界。这种“以代码固化规则”的形式,使得技术系统设计者事实上掌握了行政行为的“预处理权”。即便没有法定授权,技术控制者亦可通过技术系统对行政决定的程序与结果产生隐蔽的影响,因此,在形式合法性的外衣之下,行政组织内的权力配置其实已经发生了变化。

第二,边界穿透性。“数据控制效应”往往绕开传统组织法所设定的层级结构、职能划分逻辑,凭借系统集成与数据互联等技术,在不同层级和职能的主体之间,进行事实上的权力再分配。例如,拥有数据平台总入口权限的单位,能够同时调取多个部门数据、配置统一审批流程、设定共享与调用规则,从而在技术层面建构起对其他机关的“隐性调度能力”。这类跨组织、跨部门的权力运作机制,模糊了权责边界与来源归属,直接挑战了组织法赖以维系的“职权法定”与“权责一致”原则。

第三,感知障碍性。相较于传统行政权力以人身行为与书面文件为载体的可见性结构,“数据控制效应”嵌入在算法排序、流程再造与数据标准化的技术逻辑之中,缺乏清晰的表面外观。这种隐蔽性极大抑制了现有监督机制的介入能力。无论是组织内部的科层监督,还是外部的司法审查,都难以精准还原技术中介中的权力配置与操作流程,这可能引发权责相应原则的危机以及数字避责的风险。

综上所述,“数据控制效应”并非中性的技术现象,而是具有制度重塑效力的事实性力量。其系统嵌入性决定了其能够在源头上影响权力构造,边界穿透性意味着其具备重构组织体系的能力,感知障碍性则使其难以被纳入既有的责任追溯与权力监督框架。“数据控制效应”并不通过法定规范重构行政组织的权力边界,但是通过数据路径、技术嵌入与平台结构的设置,实际上会影响组织权力的配置及运行。正因其具有事实性、结构性与规模性后果,我们不应将此种“数据控制效应”仅仅视为单纯的技术问题,而应将其视作当代组织法需要面对的法律问题。

四 “数据控制效应”的三个维度及其法律风险

数字行政中的“数据控制效应”可以进一步从行政组织的内外部关系、纵向层级、横向部门等三个维度来审视。该效应不仅体现为行政机关内部权力层级的重新构造,还意味着横向部门之间出现新的权力再分配,也表现为行政系统与外部平台、私营实体之间所

[31] Vgl. Rackwitz/Hustedt/Hammerschmid, Digital Transformation: from Hierarchy to Network-Based Collaboration? The Case of the German “Online Access Act”, Der modern Staat 2021, 101, 111.

产生的结构性互动关系。行政权力的运行模式因此发生改变:它不再遵循传统的“机构设定—权限清单—审批链条”封闭模式,而是受到数字平台、算法接口、流程规则等技术媒介的重塑。正是由于这种多维度的影响,行政组织法关于“职权边界稳定”的预设与现实之间产生了系统性张力。特别是,在法定授权原则、科层层级结构以及职能分工等方面,数字技术引发了前所未有的法律风险,需要引起高度重视。

(一) 内外维度:公私合作下的“权力溢出效应”

在数字行政背景下,数字基础设施成为行政数字化、数字法治政府建设的重要支柱和有机构成,是数字政府不可或缺的“物”之手段。而从实际影响来看,数字基础设施不仅仅是行政机关日常业务的附加物,更是其所有业务的基础,无论是政策制定和公共服务所依赖的数据库和信息系统,还是与公众互动的前端界面,都有赖于数字技术架构。^[32] 传统上,行政组织及其公职人员执行法律和政策,进行行政管理和监督,但在数字行政场景中,由于数字技术往往由私营企业提供并参与维护和运行,行政管理活动决策过程被分割:政府部门完全主导的往往只是宏观的规范性文件制定过程,而具体执行则往往由私营部门的技术人员或算法系统参与完成。这种分工使得名义上的行政决策权与其实际操作权之间产生了“分离”,可能导致行政职权的实际配置偏离原有的公共组织结构,公共权力的透明度和问责性也因此受到削弱,产生了实质的数字化架构与法定的职权配置之间的张力。^[33] 也就是说,政府与私营技术提供商的合作使行政决策权的实际行使脱离法定授权框架,产生了“权力溢出效应”。

基于“权力溢出效应”,公共权力的透明度和问责性也可能因此削弱,出现事实上的“黑箱”运行问题。^[34] 例如,当数据错误、判断失准或算法偏见导致不当行政行为时,究竟应由提供数据的平台负责、由开发算法的承包商负责,还是由最终签署文件的职能机关负责,成为复杂的法律难题。若无清晰的制度将数据媒介纳入责任链条,极易形成“技术黑箱”的问责盲区,不仅危及行政正当性,也将损害公众对数字治理的信任基础。^[35] 例如,有学者提及,当公共数据平台因政策变动停止部分服务时,用户可能仅收到技术故障的通知,被动接受技术解释,却无法识别背后涉及的权限变化与规范冲突,也难以明确责任主体而提出异议或申诉。^[36] 即便是行政机关内部,非技术人员也可能无法完全理解算法决策过程,导致权力运行脱离传统科层监督的视野。这种隐秘性使行政权力的运作不再直观可见,将削弱传统的监察、审计对于行政过程的介入空间。进而,这种不确定性容易被有意无意地利用,滋生出“数字避责”的现象。

[32] See Clarke Amanda, Digital Government Units: What Are They, and What Do They Mean for Digital Era Public Management Renewal?, 23 *International Public Management Journal* 358, 358-379 (2020).

[33] See Landyn Wm. Rookard, The Common Threats of Artificial Intelligence and Privatization, 12 *Texas A & M Law Review* 831, 831-890 (2025).

[34] 参见马颜昕等:《数字政府建设下政企合作责任承担机制研究》,《学习论坛》2022年第2期,第87页。

[35] 参见王敬波、董媛媛:《12345平台的法律地位——数字法治政府的组织法观察》,《新疆师范大学学报(哲学社会科学版)》2024年第1期,第88页。

[36] See Fleur Johns & Caroline Compton, Data Jurisdictions and Rival Regimes of Algorithmic Regulation, 16 *Regulation & Governance* 63, 63-84 (2022).

对此,在丹麦行政法上,形成了关于“行政向私人移转技术控制权”活动的正当性判断标准。如果在整个开发和运行过程中,程序员无法在事实上评估和确定任何法律问题,数字基础设施外包在法律上就可以被认为是一个技术中介的实践,此时不存在行政权力的转移。反之,如果公共权力机构既不能洞察,也无法深度控制对公民作出的决定的技术方案编制,那么就很难在形式上和实践中证明依法行政的落实。因此,从行政法的角度看,公共权力机构必须真正了解和掌握决策支持和决策系统的功能。如果没有这种洞察力和控制的可能性,将行政职责转移到私人机构,就必须要有法律的明确授权作为正当性基础。在缺乏法律授权的情况下,若行政机关无法理解或控制系统的策略规则,即会丧失其法律权力的合法性基础,在法律上构成对“授权原则”的违背。丹麦立法者强调,应当确保公共权力在问题控制、洞察力、知识和指导权力方面的安全。行政活动依赖特定数字技术,等于将行政权转移给信息和通信技术的私人提供者。^[37] 该立场实质上强化了“授权一归责”的法理逻辑。

(二)纵向维度:垂直系统中的“权力对流效应”

“权力对流效应”表现为:在行政组织数字化进程中,权力具有向上集中和向下渗透的双向流动态势。传统上,对行政监管和执法的管辖权配置,我国法律采用的通行原则是属地管辖原则,也就是将监管和执法的管辖权分配给行为所在地具有相应管理职权的行政机关。这一传统的管辖权配置逻辑,在数字化监管中遭受冲击。数据平台、算法节点、数字门户等新型权力载体,构成了“准组织性”存在,参与了任务的分配、决策的形成与权力的运作,导致权力在事实上发生向上或向下的流动。需要注意的是,很难用绝对、普遍的数字集权或分权来描述这些现象。^[38] 在不同的组织环境中,数字化转型造成权力流动的方向各异,具体取决于特定数字技术运用与原有组织架构的组合效应。这是因为,政府组织中能动性并非仅由个人、算法或数据单独拥有,而是分布在各种社会技术安排(包括话语、程序和技术)形成的集合体(assembly)之中。^[39] 一言以蔽之,技术的实际用途不是由硬件或功能单独决定,而是由使用者根据其制度角色、文化认知与组织逻辑所决定。

在纵向行政体系中,数据共享与技术整合正在构建新的行政基础设施。其中一方面体现为权力的上移。例如,大数据分析赋予中央部门更强的监督控制力,过去公路沿线密布的人工检查站已被“电子眼”所取代。这种智能违章抓拍设备能够自动识别、取证并审核交通违法行为,实现全程无人工干预。这种数字基础设施所引发的集权现象,引发了公众与学者的担忧。^[40] 例如,在德国《在线接入法》(Onlinezugangsgesetz, OZG)实施过程中,

[37] See Hanne Marie Motzfeldt & Ayo Næsborg-Andersen, Developing Administrative Law into Handling the Challenges of Digital Government in Denmark, 16 *The Electronic Journal of e-Government* 136, 136–146 (2018).

[38] 在这方面,代表性的观点认为,行政组织数字化具有“反科层”特性。参见金健:《行政数字化的组织法进路》,《南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学)》2023年第1期,第119页。

[39] See Vern L. Glaser et al., Organizations as Algorithms: A New Metaphor for Advancing Management Theory, 61 *Journal of Management Studies* 2748, 2748–2769 (2024).

[40] See Jessica Breugh & Steven Nömmik, The Coordination of Digital Government Platforms: the Role of Administrative Tradition and Collaboration History, in Koen Verhoest et al. eds., *Collaborating for Digital Transformation*, Edward Elgar Publishing, 2024, pp. 81–102; Bridget A. Fahey, Data Federalism, 135 *Harvard Law Review* 1007, 1007–1081 (2021).

联邦与州、州与州、地方与州政府之间因数字能力和权责配置不均而产生新的矛盾。数字集权模式在一定程度上固然有助于打破信息孤岛、强化跨部门跨区域的协同治理,数据驱动的垂直监督也提高了行政系统内的控制力,纠正了以往区域执法标准不一、信息滞后的弊端;但是,过度集中也可能压缩地方因地制宜处理问题的空间。中央过多获得技术主导权,容易忽视地方特定的治理需求,削弱地方在复杂情境下自主调整的能力,弱化地方自治的制度实效与功能发挥。^[41]与此同时,在数字治理实践中也不乏权力下沉的现象。

总体而言,这种权力的非对称“对流”模式,使原有层级制下明确的垂直权责划分逐渐模糊,导致行政决策链条的断裂和责任追究的困难。从规范逻辑来看,这种趋势在法律授权不充分、制度平衡机制缺位的情况下,可能造成事实上的“技术集权”,违背行政组织法中权力分配的基本格局;也可能导致行政执法权在缺乏组织法依据的情况下实质下移给不具备执法主体资格的组织,从而引发合法性与有效性的双重拷问。从制度功能来看,这也可能带来“手段—目的”的背离。应该看到,数字行政的核心价值不仅在于利用现代科技提升行政监管的效能,而且也应当推动政府自身的体制变革,促进行政权力运行的目的理性与工具理性。^[42]然而,简单的技术集权与赋能未必能够实现行政权力配置的结构优化。例如,有学者指出,由于当前自动化系统普遍由高级别的机关开发、维护和运营,当自动化设备出现问题时,一些基层公务人员须将问题提交至高级别主体寻求解决,使得行政活动的运行层级非但没有减少反而有增加趋势。^[43]对此,组织法改革亟须回应数字技术对公共价值目标的扭曲风险。

(三) 横向维度:“块块管理”中的“权力交叉效应”

基于数字行政的技术逻辑,横向部门间的数据流动与权力配置更加集中。当下,数字政府建设推动各部门信息系统互联互通,多部门共享数据和协同办事成为常态。随着数据壁垒的打破,以往明确的部门职权界限被弱化。某一行政领域的治理往往涉及多个部门共同参与,权力不再由单一机关独占,而是在部门间交叉甚至共同行使。例如,在“互联网+监管”平台上,不同行政监管部门实时共享企业的违法违规数据,联合实施精准监管。这实质上产生了权力重叠聚集现象:原本互不相涉的部门因数据连接而介入同一监管事务,对同一信息各自采取行动,形成交叉的职能履行。在这种情境下,权力的横向聚集具有类似于权力共同行使的效果,当一个部门的数据赋能另一个部门时,相当于赋予后者原属于前者的一部分权力,使其能开展超出原职能边界的行动。同时,大数据汇集也催生出新的枢纽型权力节点——某些掌握关键数据资源的机构,俨然成为各部门信息流转的中枢,从而对其他机构产生控制力。^[44]

[41] Vgl. Rackwitz/Hustedt/Hammerschmid, Digital Transformation: from Hierarchy to Network-Based Collaboration? The Case of the German “Online Access Act”, *Der modern Staat* 2021, 101, 112.

[42] 参见马长山:《数字法治政府的机制再造》,《政治与法律》2022年第11期,第22页。

[43] 参见施立栋:《自动化行政中的人工干预机制:以公安领域为例》,《中国社会科学院大学学报》2022年第6期,第96页。

[44] 参见王锡锌:《政务数据汇集的风险及其法律控制》,《华东政法大学学报》2024年第3期,第29页。不过,也有研究指出,算法集权并非绝对、普遍的,在一些相对去中心化的组织环境中,由于决策机制更加分散化,算法运营者更像是“算法同事”,发挥建议而非领导的功能。See Isabelle Fest et al., Understanding Data Professionals in the Police: A Qualitative Study of System-Level Bureaucrats, 25 *Public Management Review* 1664, 1664–1684 (2023).

考虑到数据功能的易变性,当制约因素的力量过小,权力天生的扩张冲动便会催生高速且无序的数据流动,进一步模糊权力与技术的界限,削弱部门分工与监督机制的效果。^[45] 尤须警惕的是,在同级政府内部,数据主管部门凭借对跨部门数据的关联分析,能够无形复制他部门职能,其权力迅速膨胀,并由此拉大部门间的权力差距。^[46]

当数据在机构间自由流动、职能因技术而迁移时,法定的权力边界容易被突破。某机关可能因为掌握了丰富的数据资源,实际上形成超出法律赋予其职权范围的影响力,形成“数据驱动的越权”。当下,许多地方聚焦“大平台、大数据、大集成”,消除执法过程中的“数据烟囱”,县域上下以乡镇为平台枢纽,形成县域整体贯通、条抓块统的数字法治执法闭环系统。通过政务办公系统与“城市大脑”数据对接,打通信息传递渠道,智能研判实现案件分级流转和分类处置,形成案源接入、受理交办、事件处置、证据收集、结果反馈、监督检查、事件办结等执法环节的全闭环管理。^[47] 不过,在缺乏必要的法律约束和回应机制下,原本的“权责法定”原则很可能被异化为“权责数定”,即以数据占有和技术能力来确定权力范围。在行政流程深度依赖数据的情形下,由于职能部门提供的数据与职权行使的流程、决策权行使需要考虑的要素直接挂钩,指挥数据汇集就是在指挥具体操作,受指挥机关的裁量权很大程度上被指挥中心所剥夺。^[48]

应该看到,在横向层面,职能分离不仅具有权力制约效果,而且于行政的正确性与有效性亦有作用。在不改变部门之间权责平衡的情况下,多部门协同可以更全面、深入和细致调查事实、适用法律,纠正单一部门可能存在的论点偏差,因而组织法要求“保持适当的组织距离”时,也强调“适当兼顾各方利益”。^[49] 然而,若是各部门借由数字技术,在“整体政府”理念下模糊组织边界,也可能冲击具体业务部门的核心职权与专业判断,导致权力事实上的过度集中。

进一步看,在数字化监管的架构中,权力的运行轨迹可以同时指向多个方向。当下,政府在数字监管中往往需要借助大型平台之力,通过授权执法、委托等方式,让大型平台承担部分监测、数据分析等职能,同时政府保留对大型平台的最终控制权。这种模式下,原本属于地方执法部门的监管职能部分转移到私人主体手中,形成了“政府—大型平台—被监管对象”三重联动的新型权力结构。例如,有学者观察到,“平台兴起确实削弱了商户和当地政府的关系”,许多商户更依赖电商平台而非地方政府的传统监管部门提供交易、信用评价等服务,权力从地方政府转移、扩散到了平台。与此同时,中央政府通过规制和引导平台运行,依然握有对平台监管的控制,整个链条体现出权力从地方向平台分散、又由中央加以统摄的格局。权力边界由此变得复杂,公私界限被重新划定,地方与中

[45] 参见郭春镇:《对“数据治理”的治理——从“文明码”治理现象谈起》,《法律科学》2021年第1期,第59-62页。

[46] 参见郑晓军:《反思公共数据归集》,《华东政法大学学报》2023年第2期,第61-64页。

[47] 参见王静:《“活”的城市与“被看见”的人——城市大脑的实现逻辑以及对行政管理和行政法的影响》,《浙江学刊》2023年第5期;李文钊:《数字界面视角下超大城市治理数字化转型原理——以城市大脑为例》,《电子政务》2021年第3期。

[48] 参见高翔:《决策权集中与行政科层化:数字时代的政府组织变革》,《广西师范大学学报》2023年第1期,第11页。

[49] 郑晓军:《跨部门协同的法治界限》,《环球法律评论》2025年第2期,第155页。

央的职责划分也出现调整。^[50]然而,该结构尚未在组织法中获得正当性确认。

综上所述,“数据控制效应”在内外、纵向、横向三个维度上深刻改变了行政职权的运行机制,直接动摇了行政组织法所依赖的授权原则、层级制、职能主义等基础,进而可能为行政机关和公民双方都带来巨大的不确定性。

一方面,数字技术嵌入行政过程后,可能削弱公民权利保障机制。算法对公共决策的深度介入使传统决策主体难以全程掌控并承担责任,公民的参与监督渠道也被技术流程所阻断。由于缺乏充分的透明度和配套的责任约束,新的技术架构易引发职能混淆和越权干预。在高度自动化的领域甚至出现了“数据提供即决策”的现象,模糊了权力来源与责任归属,形成技术黑箱般的问责盲区。其直接后果就是行政决策过程的公开性和可追责性下降,行政合法性受到质疑,公众对数字治理的信任基础也随之削弱。^[51]

另一方面,这种流向还可能会影响国家治理能力。面对跨部门的数据整合与平台共建,各级机构往往担心自身的权力、预算和岗位被削减,尤其当权责划分不明导致治理负担错位时,很多部门缺乏投入数字化改革的动力,数字政府建设的成本因此居高不下。如果缺乏强有力的激励措施和法定的协调机制,数字技术对国家层级结构的重塑,将使行政组织陷入职责不清、权责失衡的长期协调困境,引发新的治理难题和压力。换言之,在数字化转型过程中,如何平衡中央与地方、部门与部门间的权力重组,实现技术赋能与保持组织体系稳定之间的张力缓释,已成为亟待解决的现实课题。^[52]

五 数字行政背景下组织法变革的基本方向

针对行政组织数字化带来的法律风险,行政组织法需要发展新的制度工具和策略组合,实现“数治—法治”的协同演化。^[53]一方面,数字行政场景中的组织法应围绕法定性(明确权力来源)、适配性(分类授权与清理)与可追溯性(责任明确)三项要求展开建构,即针对“数据控制效应”的不同维度与表现,建立相应的动态识别、分层授权与分类清理机制,完善多层次、领域化的规范体系。另一方面,应当为行政组织数字化建构框架保障与程序理性,促进组织透明度、系统性监督与实践导向的协同治理。

(一) 数字行政组织法中“识别—再授权”逻辑的建立

行政组织的数字化进程,既具有提升履职效率、促进执法统一与机构整合的正面功能,也蕴含越权操控、权力边界模糊与追责机制失效的深层风险。其所引发的权力重组,仅依赖组织内部的传统协调机制很难得到化解,而需行政组织法通过识别权力边界、重建责任机制与法定授权逻辑予以系统回应。也就是说,在数据控制效应逐渐成为行政权力

[50] See Lizhi Liu, *From Click to Boom: The Political Economy of E-Commerce in China*, Princeton University Press, 2024, pp. 8–20.

[51] 参见王敬波、董媛媛:《12345平台的法律地位——数字法治政府的组织法观察》,《新疆师范大学学报(哲学社会科学版)》2024年第1期,第88页。

[52] See Jane E. Fountain, *Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change*, Brookings Institution Press, 2001, pp. 83–106.

[53] 参见王锡锌:《数治与法治:数字行政的法治约束》,《中国人民大学学报》2022年第6期,第28页。

运作重要支点的现实条件下,组织法首先面临的任務不再是对静态组织体系的勾勒,而是对动态权力结构的识别与规范。一言以蔽之,数字行政场景中的组织法应围绕法定性(明确权力来源)、适配性(分类授权与清理)与可追溯性(责任明确)三项要求展开建构。

传统组织法以法定机关和明确职能划分为核心,但数字时代却出现了大量非正式的权力节点,数字化的行政权运行空间不断延展。这些新兴节点也许并无形式上的法定职权,却能够通过数据聚合、接口设置、算法编排等技术手段,对行政决策的流程、内容乃至结果施加决定性影响。在此情况下,亟须确立一套“识别—再授权”的基本方法论。需要识别出现于数字治理过程中的新的事实权力归集点,继而通过合法授权和分类清理将其纳入组织法的控制框架,防止权力异化失控。具体而言,对于数字治理中影响力骤增的技术部门或数据平台,立法机关应当明确规定其职权边界和法律责任,确保其运行获得必要的民主正当性。例如,在组建跨部门的数字治理机构(如“城市大脑”指挥中心、地方大数据管理局)时,应以法律法规明确其法律地位及其与现有行政机关之间的权责关系,包括统筹协调权限、决策参与方式以及受监督机制等。同理,对于行政系统内部因数据整合而形成的事实权力集中点,也应通过内部职能调整和制度设计对其进行重新授权或适度下放职权,避免某一技术节点聚合过多且无法控驭的权力。

根据上述分析框架,首先,应当准确识别“数据控制效应”的具体表现形式及其实际影响范围。其次,在实质合法性层面,检视新的权力配置形式是否符合宪法和法律的基本原则,从而为行政组织数字化转型提供评估依据与方向指引。最后,在形式合法性层面,需建立分层次的授权机制,以完善对“数据控制效应”的规范约束基础。对于那些实质合法性审查结论为合格的权力形式,可以通过相应的形式授权程序加以完善;反之,对不符合法律原则要求的权力重构形式,则应当及时加以调整优化。

1. 对数据控制效应的动态识别

前述逻辑的首要前提在于对“数据控制效应”进行实质性识别。在识别哪些组织基于“数据控制效应”获得了事实上的控制能力时,不能仅依据组织法形式上的机关认定标准,或是以数据控制部门是否参与最终决定作为判断标准,而应依据其是否能够决定性地影响行政资源配置、规制工具启动、监管判断生成等关键流程进行判定。例如,一个政务数据中心虽然形式上归属于技术支持部门,但其作为全系统数据的汇聚与分析枢纽,已具备对其他部门施加调控的能力,应当被视为具有事实权力的“新型组织单元”。同样,一个服务外包企业若持续运营政务平台并控制关键接口与权限机制,也构成应予识别的潜在权力载体。组织法的更新,必须以“数据控制效应”的具体表现为依据,建立起从功能识别出发的权力归属判定框架。

从行政过程的视角观察,识别数据控制效应的关键,并不总体现在数据控制部门是否处于法定权力结构的核心,而往往体现在其是否控制了行政流程中的“关键路径”。这要求组织法从过去重视权力起点与终点的静态建构,转向关注权力在运行过程中的节点性聚合。例如,在某些高频跨部门审批场景中,调度平台虽未对最终决定形成表决意见,却因其设置的算法参数与数据路径,实际决定了哪些申请人能够进入下一级审批程序。此类流程控制中的隐性权力机制,更需要通过制度路径予以明晰化。

2. 实质合法性:领域化的功能分析

在实质合法性层面,组织改革应当坚持“结构优化”原则,使“机构设置、内设机构的权力配置以及机构相互之间的关系,服务于机构设置和政府建设的目标”。^[54]也就是说,行政组织法在应对数字化带来的权力重构时,应采纳“领域分化”的制度逻辑,增强组织配置的灵活性与任务适配性。不同行政领域在数字化转型中的敏感度、风险等级及任务逻辑各异,适宜采用差异化的组织架构与控制强度。例如,在实时性强且依赖大数据支撑的领域,国家通过建设垂直整合的技术中枢,实现信息集中处理与统一响应,可以有效提升监管效率与危害防控能力,具有较高的制度正当性。^[55]此类领域适合“中央统筹——地方执行”的组织逻辑配置行政权力,将数字平台嵌入垂直行政链条并赋予其部分调度或初步判断权,构建“算法嵌入行政”的结构化安排。反之,在密切关联个体权利且涉及价值判断的领域,过度上收数据处理权限与统一算法模型,反而可能削弱地方的裁量空间和地方治理弹性。因此,组织法应当基于行政任务类型及其对公民权利的影响程度,对行政领域进行功能性分类。在宏观层面,可在高技术依赖型领域推进政务数据平台的中心化设置;在价值多元型与民生密集型领域,相对强调组织去中心化和灵活配置。微观层面,则应当依照具体职权工具的特性,根据合比例性要求,进行类型化授权与控制。例如,个别部门在请求其他部门协同时,若涉及的是侵益性不强的职权,限制可以相对宽松,具体协同方式可以根据实际需要调整。反之,权力越大,风险越高,控制就越应严,数字协同的范围、方式、程序、时限与频次更应得到限定。对可能限制基本权利的数据控制效应,应设定最高级别的控制强度。^[56]

进一步,可构建“组织配置—任务逻辑—技术结构”三者之间的映射机制,避免仅以技术效率作为组织重构的唯一标准,而应能综合兼顾权力合法性、整体治理效率与民主正当性,从而真正实现数字化转型中的组织法完善。

首先,应在宏观制度设计上确立领域分化治理的原则与分类标准。不同行政领域的权力配置具有高度异质性。例如,在一些需要快速响应和高效统筹的领域,行政权力的纵向集中和平台治理手段的嵌入,往往有助于提升整体治理效率。在此类领域,推动数据控制效应上移集中,实施统一算法规则和数据接口标准,可能构成改革与协调的有效制度工具。

与此相对,在一些涉及公民基本权利、在地化公共服务的高敏感领域,则更应强调组织分权、权力制约与实体裁量,防止自动化系统、数据中枢替代一线业务部门的专业领域和个案判断。在这些领域,任何形式的数据控制效应集中都应受到更为严格的正当化审查与权力密度限制。此类情形中,若是组织已然呈现扁平化和网络化变革趋势,现行法律制度体系中关于层级管辖的规则也需要相应调整,减少一些可有可无的中间层次。

其次,在具体制度实践中,应将数据权力路径与职权清单体系紧密对接,贯彻数据流

[54] 参见王锡锌:《完善国家机构组织法应坚持三原则》,《中国党政干部论坛》2018年第3期,第55页。

[55] 参见聂辉华、桂林、阮睿:《安全与效益可以兼得:来自中国煤炭行业的证据》,《世界经济》2025年第3期,第59-89页。

[56] 参见郑晓军:《跨部门协同的法治界限》,《环球法律评论》2025年第2期,第155页。

与法定授权之间的匹配性原则。这意味着,在政务数字系统的设计阶段,就应将组织法意义上的权责架构与技术系统中的权限分布进行同步设计与比对:哪些节点具有调度、分发、决策功能,应与法定的机构职责、权限边界相一致;哪些信息可共享、可调用,亦应由法定职权范围与信息使用目的所决定。权责清单与数据共享清单、平台操作权限清单应统一归并和比照,避免数据中枢通过“技术运营”的名义事实上跨越权限边界,绕开组织结构的法定约束。这一制度安排能够确保技术逻辑服从权责法定逻辑,数据处理行为契合法定授权要求,从根本上抑制技术中心主义对行政体制的结构性侵蚀。

再次,领域分化治理还应嵌入财政与技术资源的匹配机制。数据控制效应的扩展往往依赖强大的数据处理能力与平台支撑系统,这些资源配置过程本身具有强烈的权力分配色彩。如果技术资源仅向中央集中配置而缺乏地方层级的反馈和介入通道,或是部门规范性文件对数字基础设施的设置与运营要求违反了法定的财政分权架构,必然导致数据控制效应在结构上的非均衡化,进而破坏原有的纵向分权格局。因此,在涉及财政资金投入、云平台布局、算力设施建设等方面,应建立起与法定组织架构和央地关系相对应的财政责任与能力匹配机制。^[57] 只有地方政府在技术架构上具有与法定权责相匹配的参与权限,数据控制效应才不会因“技术嵌套”而出现向上集中与固化的倾向。

最后,在不同行政管理领域内部,亦应进一步推进服务事项的再识别。部分事项具有高度标准化、重复性强、个性化需求低的特征,适合由中央或省级统一平台承担基础性服务职能。而另一些管理与服务事项则高度依赖于属地治理经验与个案裁量能力,这类事项则应维持地方组织或一线单位的主导性与裁量权。组织法上的权责配置应当顺应这一层级区分,推动中央数据平台与地方规范执行体系之间的结构性协调,防止地方行政机关被动依赖中央平台,或在缺乏技术能力的前提下,仍被要求履行超出权限与资源范围的技术责任。

综上,针对数据控制效应的法治回应,不应停留于抽象原则的宣示,而必须落实为细致的领域划分与差异化制度工具配置。在行政数字化不断向各领域渗透的背景下,数据控制效应的治理,不能采取通用型、无差别的策略,而应建立在类型化区分的基础上。也就是说,行政组织法在回应数据控制效应扩张时,应依据不同行政领域的权力结构、职能逻辑与组织成本,发展出适应性更强、风险敏感性更高的领域化治理方案。此种“领域分化+差异控制”的路径,不仅有助于实现技术治理与法治秩序之间的有效协调,也可防止数据控制效应在特定高风险场景中突破合法性底线,侵蚀公法基本原则。这种制度设计的核心在于:将组织法中的“权力边界”与技术治理中的“算法架构”进行精准对接,实现组织职能配置与数据运行路径之间的规则对齐。在这一“识别—再授权”逻辑的指引下,数字化背景下的行政权力重组才能在法治轨道上平稳推进:既顺应技术发展带来的治理模式变革,又防止新的权力节点游离于法律约束之外,有效避免因数字技术滥用而引发的越权风险。

在此基础上,在行政法治体系内部,应确立一套与“识别—再授权”机制相配套的法

[57] See Bridget A. Fahey, Data Federalism, 135 *Harvard Law Review* 1007, 1007–1081 (2021).

律责任制度。数据控制效应之所以具有法律风险,根本在于其权责结构的不对称性,即掌握事实权力的机构往往未必承担相应责任。要改变这一状况,必须将权力识别结果与责任配置机制对接,将技术平台纳入行政法律监督链条。例如,对于通过技术标准实际影响行政判断的平台,应依法设立责任标识机制,使其在发生不当行政后果时,能够被精准纳入法律追责的范围之内。这不仅可以补全传统组织法责任体系的盲点,也能从外部建构平台内嵌治理的规范约束力。总之,“识别—再授权”逻辑不是对组织法传统体系的颠覆,而是其在数字时代的必要演进。它在承认现实权力结构演变的基础上,通过法定化路径将数字化的行政法权力引入合法性轨道,防止其因“形式化的合法性控制机制空转”而导致权责结构失衡。

3. 形式合法性:分层次的授权机制

在识别“数据控制效应”后,有必要针对不同类型的数字治理节点构建多层次、差异化的再授权机制。鉴于各类节点的实际职能、风险等级以及对公民基本权利影响程度各不相同,不能“一刀切”地施加统一的法律控制措施。对于那些涉及公民基本权利或对其他组织裁量判断产生深度影响甚至使后者“裁量权几近归零”的数字节点(如数据归集枢纽),^[58]应当确保其具备明确的法律授权依据,并由立法机关制定专门规则予以保障。同时,从组织结构上强化其内部权力制衡机制,例如设立独立的技术审查部门并配备相应的监督纠错功能,以防止出现单点失控。反之,对于仅承担技术辅助、数据清洗等支持性职能的单位,则可授权行政机关通过规范性文件进行灵活细化的职权配置,在确保合法性的前提下兼顾技术应用的灵活性。如此分层分类的授权设计,可使行政组织既能因应科技进步保持活力,又不致逾越法治框架。通过对数字权力媒介实行分类授权和分级监管,既可落实“组织性法律保留”原则,确保任何履行公共职能的技术单元皆有法定依据可循;又能针对不同技术应用的特性灵活采取相应的控制强度,实现法律规范与技术创新的协调发展。

同时,在公务员法上,也需超越传统的“岗位—权限”单线逻辑,转向基于“功能角色协作”的权责配置方式。数字化重塑了政府组织对人员能力结构的要求。行政组织法不应局限于管理传统公务员职系,还需纳入数据工程师、算法设计者、用户界面协调人员等新兴技术角色,并明确其在流程决策中的参与地位。^[59]唯有如此,才能建立起与数字时代组织结构与协作逻辑相适配的权责机制与治理秩序。每一类新型官僚角色在服务流程中承担不同的决策、引导、审核与保障功能,其边界、权限与问责路径应在法律中得到明确规定,以确保系统运行的制度可控性。

需要强调的是,数字技术发展日新月异,新的组织形态与人机互动方式不断涌现,对其进行识别与规范化将是一个持续的过程。立法机关和行政机关应当保持高度的敏锐和动态响应能力,及时将新的权力形式纳入组织法律规范,增强反思性与开放性,以避免法

[58] 参见查云飞:《健康码:个人疫情风险的自动化评级与利用》,《浙江学刊》2020年第3期,第34页。

[59] See Marijn Janssen et al. eds., *Electronic Government: 23rd IFIP WG 8.5 International Conference, EGOV 2024 Ghent-Leuven, Belgium, September 3–5, 2024 Proceedings*, Springer, 2023, p. 99.

治约束滞后于技术演进的现象。^[60] 其中,还可以借鉴福柯的权力话语理论,识别公务人员和组织现实的或潜在的诸如拒绝数据授权、规避平台规范等行为,从而反向映射权力重组的轨迹和特征。^[61]

(二) 数字行政组织法的框架保障与程序理性

数字行政涉及的组织形态错综复杂,因此行政组织法的理论思考需要采用综合视角。不应仅仅考察某一具体组织事项是否具有法律授权,还必须顾及其与行政程序法、政府信息公开条例等相关法律法规之间的衔接,并结合特定的行政传统和组织环境进行全面分析。此外,行政组织法的功能无法通过单一法规来实现,而有赖于多部法律法规的审慎组合,从整体上提供对组织架构的框架性保障并确保程序理性。唯有在这样的制度配置下,行政组织法的运作才称得上妥当有序。^[62]

在行政传统与组织文化对行政组织数字化的影响方面,学者布雷奥(Jessica Breugh)与内米克(Steven Nõmmik)通过对“欧盟单一数字网关(SDG)内关键国家项目”的案例分析,提出了三个核心命题。第一,盎格鲁—撒克逊国家(如英国)因其结构上高度集权且政治化程度较高,项目实施过程中权力高度集中且存在不对称现象,弱势参与者难以获得充分的话语权与参与度,这种集权结构进一步加剧了风险认知及其应对的复杂性。第二,欧洲大陆国家(如德国、比利时)依托明确的法律框架和权责分明的结构,虽然在跨部门协作中因固有的分散性与传统的“等级文化”带来战略复杂性(组织普遍认为数字化转型存在转移风险,且担心潜在失败损害声誉),但法律授权和制度约束在一定程度上缓解了权力失衡。第三,斯堪的纳维亚国家(如丹麦、爱沙尼亚)则以技术导向和非正式协作为特征,更倾向于将问题归因于技术挑战,从而在一定程度上降低政治对抗的可能性。丹麦强调尽可能多的公共部门参与门户设计,并达成以效率为导向的制度共识;爱沙尼亚则通过相互承认问题与行政负担,促进利益相关者达成共识。由此可见,不同行政部门的不同行政传统不仅决定了各国对项目权力结构和治理模式的预期,也影响了问题聚焦点,进而对项目整体复杂性和风险认知产生差异。唯有在客观的制度需求、行政合作历史、既有组织文化的多重考虑下,才能形成较为稳健、长远的治理结构,确保数字行政组织法真正在多方协同中有效缓解权力不对称、降低复杂度并管控风险。^[63] 克拉克(Amanda Clarke)对各国政务大数据中心(DGU)的研究也指出,该类中心的设置体现了一种行政组织的再集中化趋势。这种趋势一方面通过中央化的权力有效推动了公共服务的数字化进程,另一方面则加剧了与传统部门利益的冲突,并引发了新的组织协调与权责分配问题。为应对这些挑战,各国需要进一步结合本国行政文化与官僚制特点,从行政组织法层面明晰政

[60] 参见沈岍:《行政任务、效能原则与行政组织法治》,《行政法学研究》2023年第6期,第3页。

[61] See Sarah Brayne & Angèle Christin, Technologies of Crime Prediction: The Reception of Algorithms in Policing and Criminal Courts, 68 *Social Problems* 608, 615–618 (2021).

[62] 参见[德]施米特·阿斯曼著:《秩序理念下的行政法体系建构》,林明锵等译,北京大学出版社2010年版,第231页。

[63] See Jessica Breugh & Steven Nõmmik, The Coordination of Digital Government Platforms: the Role of Administrative Tradition and Collaboration History, in Koen Verhoest et al. eds., *Collaborating for Digital Transformation*, Edward Elgar Publishing, 2024, pp. 81–102.

务大数据中心的决策流程与参与机构协调的具体方式,以确保数字化改革的长期有效性与稳定性。^[64]

在数字化转型的过程中,程序理性是完善数字行政组织法的重中之重。一方面,应强化行政组织数字化中的透明度与可追溯性。具体而言,组织法应推动建立“组织内可追溯机制”,明确每一项数据调用、算法配置与决策输出的责任主体,并通过岗位职责配置将技术操作与法定职权对应挂钩;另一方面,应推动设立“平台问责链”,将平台内各模块功能的输出行为,转化为具体组织或岗位承担法律责任的可问责事项。

在外部监督程序的建构上,立法机关可通过设立专门的数字治理立法评估机制,对新设政务平台或数据系统进行前置合法性审查;司法机关应强化对数字行政行为的审查能力,发展识别算法偏差、界定平台责任的新型审查方法;社会公众和媒体则应在制度保障下享有更广泛的数据访问与利用权,成为行政权力运行的外部“镜像监督”力量。^[65]在完善正当程序方面,可考虑引入诸如“算法决策说明义务”“决策理由可视化机制”“系统操作留痕机制”等创新措施,确保行政相对人和监督机关能够切实理解并介入行政决策所依托的技术构成和跨部门协作状况。通过上述制度设计,在行政权力结构日益技术化、隐匿化的趋势下,有望重建数字治理环境下行政问责的基础,切实保障组织法所强调的“有权必有责”这一法治底线。更进一步地,行政组织法层面还可以探索建立“数字权力年度评估报告”制度,要求各级行政主体定期向立法机关或社会公众公布其年度内数字化职权配置、数据调用活动及风险控制状况,以形成周期性的问责链条。同时考虑到,针对数字行政展开司法审查的原告举证成本和维权成本较高、个案判决难以处理系统性问题等难题,还应当强化行政数字化的检察监督与公益诉讼机制。^[66]

在内部管理方面,应当在数字平台上为行使职权的机关和公职人员设立实名制的数字账户,并依据权责一致原则预先配置其系统操作权限。每个账户的操作过程均自动记录留痕,以备审计和问责。现实中,许多政府信息系统已经开始实行分级权限控制,不同科室人员仅能查看和处理与职责相关的业务数据,这值得进一步规范化、制度化。技术管控手段与传统内部层级监督相结合,能够有效增强行政权力运行的内控性和安全性。不同部门、岗位用户只能在授权范围内访问数据和执行操作,技术上防止个人或单一部门越权滥权;即使违规,也能通过日志追踪迅速锁定责任人,杜绝责任归属不明的“数字避责”现象。例如,德国进一步提出“数字驾驶舱”模型,倡导在行政信息系统中设置实时监控模块,对重大权力操作进行可视化呈现与事后可追溯备案。尽管这些制度工具尚处于初步的理论建构与实验阶段,但也反映了行政法由外部形式控制向内部流程嵌入的转型趋势。^[67]

[64] See Clarke Amanda, Digital Government Units: What Are They, and What Do They Mean for Digital Era Public Management Renewal?, 23 *International Public Management Journal* 358, 358-379 (2020).

[65] 参见王锡锌:《政务数据开放运营制度的目标偏离及纠偏》,《东方法学》2024年第4期,第111页。

[66] See Stefano Civitarese Matteucci, The Rise of Technological Administration and Ragged Rout towards a Digital Administrative Law, in Domenico Sorace, Leonardo Ferrara & Ippolito Piazza eds., *The Changing Administrative Law of an EU Member of State: The Italian Case*, Springer Nature Switzerland AG and G. Giappichelli Editore, 2021, pp. 127-146.

[67] 参见黄智杰:《目的限定视角下行政机关间共享个人信息行为的法治约束》,《现代法学》2025年第2期,第139页。

与此同时,应强化沟通理性。组织法应构建“程序化协同治理机制”:既承认技术平台集中带来的资源配置效率,又防止其演变为变相集权。跨层级信息技术治理需通过法律制度确立横向与纵向之间明确接口规则,包括决策参与权、数据接入义务、财政配比制度等内容,降低机构协调的制度性交易成本。我国在构建统一政务服务平台与全国一体化大数据体系过程中,同样面临职能部门与地方政府因数字平台控制权产生协调与博弈的问题。若无法从组织法层面对“谁拥有政务平台主导权、谁承担数据治理责任”进行清晰界定,极易导致“权责数定”现象。因此,行政组织法需建构多层级协调机制以将数据操作规程规范化,将政务数据平台纳入多方协同治理的法治框架,保障权力流动、资源整合与责任分配的科学与平衡性。^[68]

在纵向维度,可借鉴国外经验,通过法律明确中央与地方、地方与地方在数字化领域的合作框架,确保数字系统建设符合我国宪法原则,平衡中央统一领导与地方主动性、积极性。例如,德国 2009 年《基本法》修正增设第 91c 条,为联邦与各州在信息技术领域合作提供宪法依据。在此基础上成立的“IT 规划理事会”作为联邦和各州共同的数字治理协调机构,能够就全国范围的电子政务、信息安全和数据标准作出共同决策。该机制在不剥夺地方组织自主权前提下,由中央统一规划数字化标准、促进互联互通,平衡全国一体化与地方多样性之间的张力。再如,德国税务数字化项目的建立过程中,联邦财政部与各州共同建立统一税收管理软件平台,形成“集中但不集权”的合作模式,技术标准和平台由中央主导统一,各州负责具体实施并保留日常执行权。该联邦—地方网络合作模式通过法律协议固定,避免标准不统一、重复建设问题,同时维护地方对执行过程的参与和影响。^[69]我国可从中得到启示:推动全国政务数据共享和数字监管平台建设时,应通过法律建立“中央—地方”协同治理架构。在需要全国统一数据标准、平台接口、安全规范处,由中央制定强制性规范;具体实施和应用层面,给予地方一定自主调整空间,容许地方通过区际合作协议平等互助、推进探索,^[70]尊重地方数字治理积极性和创新性。

如何合理划分事务,将情境性、灵活性和争议性大的事务从数字平台中剥离,赋予一线人员充分自由裁量权,是其中的重要问题。为解决当前自动化行政中基层机关法定权力被不当地上收后产生的权责不相称问题,同时突破信息初始录入易、后期删改难困境,在设计地方性事务的自动化系统设计时,应贯彻满足基层公务人员应用为主、方便上级机关管理监督为辅的原则,推动系统操作权限配置重心下沉。在制度保障上,应当建立起常态化协商机制,该机制应具备法定权责配置权限与争议裁处机制,实现上下级政府在数字化事务上的良性互动,防止一刀切集中或滋生策略性回避行为。协同治理法律架构有助于化解数字化背景下集权与分权矛盾,既确保整体效率,又维护地方的数字自主权。总

[68] See Theresa A. Pardo, J. Ramon Gil-Garcia & Luis F. Luna-Reye, Collaborative Governance and Cross-Boundary Information Sharing: Envisioning a Networked and IT-Enabled Public Administration, https://www.ctg.albany.edu/media/pubs/pdfs/minnowbrook_iii.pdf, 最近访问时间[2025-08-29]。

[69] Vgl. Wischmeyer, in: Mangoldt/Klein/Starck GG, 7. Aufl. 2018, Art. 91c Rn. 3.

[70] 参见俞祺:《从区域协作到区域性规范——兼论区域合作文件的性质与效力》,《中国行政管理》2021 年第 5 期,第 64 页。

之,数字时代的行政组织法应从“形式主义的权限分工法”迈向“实践导向的协同治理法”,在动态调试与协商中逐步完善。

六 结 论

数字行政带来的最大挑战,不是工具更迭,而是使行政权力在数据流中规范化运作。数据控制效应的兴起凸显了技术架构对行政决策体制的深层影响,也带来了权力过度集中、权责脱节和问责失灵的风险。数字行政背景下的行政组织法必须进行相应的制度变迁,应以权力来源的法定性为根基,以权力运作的适配性为枢纽,以程序理性与可追溯性为双重保障,实现“数治—法治”的协同演化。唯有如此,才能在保障权力合法性和行政效率的同时,防止行政组织数字化中的权力—技术叠加带来的行政组织规范失序及权力滥用。展望未来,“数据控制效应”概念的提出,可为数字时代行政组织合法性控制提供一个新的分析框架。它不仅可丰富我们对行政权力数字化重组的理论认知,而且对解决数字法治实践中出现的若干组织法难题提供了有益启示。例如,如何界定跨境数据处理的监管效力、如何配置数字市场监管的管辖权限等问题,都有望在这一分析框架下找到更清晰的答案。数字政府与法治政府深度融合的时代命题,也可望找到一条可行的推进路径。

[在本文写作过程中,北京大学法学院博士研究生黄智杰帮助收集整理了大量资料,并参与了文章一些重要观点的讨论。特此致谢。]

Digital Administration and New Logic for the Allocation of Administrative Power

[Abstract] In the context of the development of digital government, the comprehensive application of digital technologies such as data aggregation, big data, and artificial intelligence in administrative activities not only revolutionizes operational methods, procedures, and approaches but also profoundly impacts the allocation, structure, and organizational laws governing administrative power. Traditional administrative organization laws, which establish authority and responsibilities through the principle of statutory powers and duties while requiring organizations to operate within defined boundaries, face new challenges in scenarios where government data aggregation, large-language models, and algorithmic technologies deeply integrate into administrative processes. The deep integration of administrative power with digital technologies has given rise to novel configurations of power distribution. The widespread adoption of digital technologies has led to cross-departmental, cross-level, and cross-regional characteristics in the exercise of authority within administrative organizations, triggering a “data control effect”. This phenomenon manifests in three dimensions: internally, public-private collaborative digital infrastructure creates a “power spillover effect”, shifting decision-making authority toward private entities; vertically, digital platforms and algorithmic nodes trigger vertical reallocation of power within administrative systems, producing a “power convection effect” that challenges hierarchical structures; horizontally, cross-departmental data aggregation patterns generate “power intersection effects”, blurring the division of administrative responsibilities. This “data control effect” poses significant challenges to the principle of statutory authority and responsibility in administrative law. It may further intensify the trend towards centralized and authoritarian governance, exacerbate the imbalance between administrative power and accountability, and lead to the failure of traditional administrative accountability mechanisms. To address these challenges, administrative organization law under the digital governance framework must undergo institutional reforms. The key lies in grounding reforms in the statutory nature of administrative power sources, centering on the alignment between administrative power exercise methods and objectives, and ensuring procedural rationality and justice. These measures will facilitate the deep integration of digital governance with law-based governance.

(责任编辑:田 夫)