

从部门立法到领域立法: 数字时代国家立法新趋势

周佑勇

(全国人大社会建设委员会,北京 100805)

摘要:数字时代的社会风险问题逐渐呈现出领域性、复合性、交叉性等特征,而传统的法治资源供给路径则因循部门立法模式,容易造成法律规范的“碎片化”与部门壁垒,导致单一的部门法规范与复合性社会实践问题之间出现鸿沟。基于国家治理现代化的需要,领域立法已成为新兴交叉问题的重要法律规制范式,它通过统筹考虑各种法治资源的属性、功能及其协调关系,可以促进不同学科知识实现跨领域的交叉融合,为领域性问题提供立体化的综合性解决方案。数字时代领域立法的发展路径应以领域性的重点风险问题为立法导向,在横向上要强化传统部门立法之间的协同关系,整合各个部门法的知识体系;在纵向上则需建立法学与其他人文社会科学、自然科学等学科之间的联结关系,促进形成领域问题的跨界融合治理方案。

关键词:数字时代;部门立法;领域立法;专门立法;交叉学科

中图分类号:DF31 文献标志码:A

DOI:10.3969/j.issn.1001-2397.2024.05.01 开放科学(资源服务)标识码(OSID):



一、问题的提出

党的二十大报告对“完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系”作出重要部署安排,明确提出要“加强重点领域、新兴领域、涉外领域立法,统筹推进国内法治和涉外法治,以良法促进发展、保障善治”。^①党的二十届三中全会就进一步“完善中国特色社会主义法治体系”作出部署,再次

收稿日期:2024-07-07

作者简介:周佑勇(1970—),男,湖北大悟人,第十四届全国人大社会建设委员会专职委员,教授、博士生导师。

^① 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告(2022年10月16日)》,人民出版社2022年版,第41页。

强调要“深化立法领域改革”“统筹立改废释纂,加强重点领域、新兴领域、涉外领域立法”,^①从而为推进中国式现代化提供坚实的法治保障。这标志着在传统“部门立法”构筑的法律体系基础上,“领域立法”已成为新时代我国立法发展的重要目标和任务。领域立法是指以相关领域的风险问题为立法导向,综合运用不同部门的法律手段与各个学科的治理资源,以回应日益复杂、交叉、融合的新兴法律需求,进而形成不同于部门立法形态的立法范式。法律是经济社会发展的产物,立法必须紧跟时代步伐,回应实践需要。随着现代社会的数字化发展,在技术的加持下,各种法律问题呈现出交叉性、整合性和动态性发展趋势。基于国家治理现代化的需要,领域立法逐渐发展成为新兴交叉问题的重要法律规制范式。正是面对这种领域立法的时代需求,2021年1月,中共中央印发的《法治中国建设规划(2020—2025年)》提出:“加强重点领域、新兴领域、涉外领域立法。”^②2021年8月,中共中央、国务院印发的《法治政府建设实施纲要(2021—2025年)》提出:“积极推进国家安全、科技创新、公共卫生、文化教育、民族宗教、生物安全、生态文明、防范风险、反垄断、涉外法治等重要领域立法,健全国家治理急需的法律制度、满足人民日益增长的美好生活需要必备的法律制度。”^③2023年3月,新修正的《中华人民共和国立法法》(以下简称《立法法》)第56条进一步明确规定:“根据经济社会发展和民主法治建设的需要,按照加强重点领域、新兴领域、涉外领域立法的要求,确定立法项目。”自此,领域立法不仅成为国家立法发展的新趋势,而且也获得了《立法法》的规范支撑。

习近平总书记在党的二十届三中全会上深刻指出:“推进中国式现代化是一项全新的事业,前进道路上必然会遇到各种矛盾和风险挑战”“有效应对这些风险挑战,在日趋激烈的国际竞争中赢得战略主动,需要我们进一步全面深化改革,用完善的制度防范化解风险、有效应对挑战,在危机中育新机、于变局中开新局”。^④法律作为应对社会风险问题的重要治理工具,总是与一定的社会结构相关联。随着全球信息化的迅猛发展,人类开始步入数字时代,数字化技术与经济社会各个领域深层次融合,社会治理过程中的风险问题也逐渐呈现出领域性、复合性、交叉性等特征。数字化意味着我们要用新的方式测量自己及我们的社会,我们将置身于一个新型“解析—解体”的世界,一方面是旧制度在微粒化的世界中逐渐解体,另一方面是新事物得到数字化的高度解析。^⑤在数字技术工具的加持下,传统的国家与社会的二元结构体系开始解体,走向“国家—平台—社会”的三元结构秩序,公私法混合与交融问题成为不可避免的趋势。传统部门法立足于工业时代的社会基础,在部门立法理念的主导下,过于强调专业分工,导致不同部门之间相互割裂,难以适应社会问题跨界化、知识应用综合化的时代需要。我国现行的“理论法学+部门法学”的传统法学学科体系,已滞后于社会变革和法治实践,甚至在一定程度上成为法学学科体系完善的障碍。^⑥既然数字时代的法律问题不

① 《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》,人民出版社2024年版,第30页。

② 《中共中央印发法治中国建设规划(2020—2025年)》,载《人民日报》2021年1月11日,第1版。

③ 《中共中央国务院印发法治政府建设实施纲要(2021—2025年)》,载《人民日报》2021年8月12日,第1版。

④ 习近平:《关于〈中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定〉的说明》,载《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》,人民出版社2024年版,第50-51页。

⑤ 参见[德]克里斯多夫·库克里克:《微粒社会——数字化时代的社会模式》,黄昆、夏柯译,中信出版社集团2018年版,“前言”第9页。

⑥ 参见刘艳红:《从学科交叉到交叉学科:法学教育的新文科发展之路》,载《中国高教研究》2022年第10期,第8-13页。

断呈现出横向关联与纵向延伸的领域融合现象，而传统的法治资源供给渠道因循部门立法模式，容易造成法律规范的碎片化与部门间的壁垒，导致单一的部门法规范与社会实践问题之间出现鸿沟，那么，立法理论该如何回应社会实践呢？面对新型技术问题，我们显然不能沿用既有的法律规制理论框架，或仅以法律作为唯一的价值判断依据，而是需要秉持领域法的复合性思维，整合法学及其他学科的知识，实现综合性治理。^① 2023年2月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于加强新时代法学教育和法学理论研究的意见》提出：“推进法学和经济学、社会学、政治学、心理学、统计学、管理学、人类学、网络工程以及自然科学等学科交叉融合发展，培养高质量复合型法治人才。”^② 在新法科建设背景下，不同学科之间的交叉融合成为必然趋势，跨学科交叉性法律问题难以纳入传统部门法的调整范围，从而为领域法学的兴起提供了发展契机。

可见，针对数字时代国家治理对象的领域性、复合性、交叉性，领域立法通过统筹考虑各种法治资源的属性、功能及其协调关系，可以促进不同学科专业知识之间实现跨领域的交叉融合，从而为领域性问题提供立体化的综合性解决方案。因此，相较于壁垒森严的部门立法治理模式，领域立法具有更强的包容性与灵活性，能够有效克服部门法在治理能力上的局限性，推动领域性社会问题得到立体化解决。数字时代的领域立法类型既包括传统法律问题的领域立法，也包括新兴数字技术应用问题的领域立法，只是后者的问题领域更加集中、交叉特征更加明显。近年来，传统法律问题已逐渐呈现出领域立法趋势。例如，在生态环境保护领域，全国人大常委会先后制定了《中华人民共和国长江保护法》与《中华人民共和国黄河保护法》等流域性法律，填补了我国流域立法领域的空白。在社会安全领域，全国人大常委会先后颁布了《中华人民共和国反家庭暴力法》与《中华人民共和国反有组织犯罪法》等专门性法律，有助于促进社会安全问题的集中性治理。相较而言，以大数据、人工智能等新技术和新应用为代表的新兴复合领域更加强调精准治理与协同治理，而传统的立法模式难以适应技术变革带来的交叉法律问题，亟待领域立法补齐短板，新时代领域立法的大趋势必须以网络科技为主导。为积极回应数字时代新技术、新应用、新业态发展过程中引发的社会问题领域化现象，推动国家立法从传统的部门立法向新兴领域立法转型，有必要对数字时代部门立法的治理弊端与领域立法的功能优势及其发展路径作出深入研究。

二、数字时代部门立法的治理弊端

传统的部门法主要立足于线下的物理社会的交往模式和行为习惯，而进入数字时代的社会交往则建立在线上与线下融合的二元结构基础上。相应地，数字时代带来的社会风险问题亦滋生于虚实相生的双层社会，在技术工具的加持下，具有不确定性和多元化表现样态，呈现出更多的复杂性与系统性特征。因而，在应对新兴数字领域的法治问题时，传统部门立法模式就会出现弊端。由于前互联网时代的法律不足以应对今天的数字法治问题，如果将新的数据问题强行纳入旧的法律

^① 参见彭诚信：《领域法学视野下的数字法问题》，载《政法论丛》2024年第1期，第3-14页。

^② 《中办国办印发〈关于加强新时代法学教育和法学理论研究的意见〉》，载《人民日报》2023年2月27日，第1版。

框架,就像一只任性的螃蟹试图从被冲走的垃圾中塑造自己的外壳。^① 当下的治理路径过于依赖于单一性质的部门立法,而这种部门法分立的风险治理模式在规范体系层面上存在较强的内在封闭性,极易导致各种法治资源之间缺乏协调与配合,显然无益于新兴领域的综合性风险的有效控制。就此而言,数字时代部门立法的局限性已十分明显,不仅会出现严重的部门壁垒,而且还会影响社会治理效能。

(一)部门立法“分而治之”的形式壁垒

在治理逻辑上,传统部门立法按照分门别类的方法以不同属性的部门法来应对各种不同类型的社会问题,不仅人为地造成不同法律规范之间的隔阂与分立,而且缺乏对复杂领域性社会问题的综合解释力,容易陷入“分而治之”的形式壁垒。因此,这种立法路径在后现代性社会问题的复杂矛盾交织性与事物性质综合性面前,具有明显的法治局限性。

部门立法的基础取决于法律部门的划分标准。在部门法学看来,法律是社会关系的“调整器”,不同的部门法调整着不同的社会关系,在不同的社会关系支配下就形成了不同性质的部门法,因而区分法律部门的核心要素就是作为其调整对象的各种社会关系。比如,行政法的调整对象就是行政关系,其在受行政法调整之后形成相应的行政法律关系,这是行政法区别于其他部门法的独特性质。^② 根据调整对象的差异,将调整同一性质社会关系的法律规范归集为一个法律部门,就可以形成一个类型化的部门法律规范体系。在部门法的理论范式下,“现代国家的法,是以区别其全部为公法和私法为当然的前提的,对于国家的一切制定法规,若不究明该规定属于公法或私法,而欲明了其所生的效果和内容的,盖不可能。”^③ 上述部门立法分离思维管控下的法治模式就是旨在保证每一个法律部门各司其职,按照调整的社会关系的性质来适用公法或者私法,强调调整对象与法律适用的一一对应性,类似于“一个萝卜一个坑”的法律适用形态。

然而,这种形式主义的部门立法容易引发部门法律规范之间的紧张关系,难以应对现代社会的复杂现实问题。从规范上看,对不同部门法的刚性划分,造就了部门法学者对大陆法系法典稳定性的崇拜及法律移植“无机论”的观点。^④ 尽管部门立法分立有利于维护法律的形式理性,但是过于强调专业分工,无形中造成了部门法律规范之间的鸿沟。由于法出多门,在立法过程中又缺乏必要的沟通与协调,就会导致不同的部门法规范之间的相互冲突,导致部门法体系内部的矛盾与分裂。另外,基于部门利益的考虑,还会出现部门法竞争问题,驱使部门之间的相互割裂与分立,导致法律适用过程中的相互推诿与扯皮。从实践中看,面对日益复杂的社会关系与多元复合的法治目标,传统的部门法分类标准已经很难适应社会发展的治理需求,尤其是针对新兴交叉领域的问题,如果局限于部门法的理论框架,单纯依靠任何一个部门法都无法得到有效解释与合理解决。例如,对于数字时代的网络平台治理、数据确权与个人信息保护等公私交融性问题,已经超越了传统“身份属性”明确的部门法律关系,无法按照部门法标准纳入既有的任一部门法调整范围,由此,公私二元对立的

^① 参见[美]莎拉·拉姆丹:《“付费墙”:被垄断的数据》,黄尹旭、赵精武译,赵精武校,上海人民出版社2023年版,第22页。

^② 参见周佑勇:《行政法原论》(第3版),北京大学出版社2018年版,第23页。

^③ [日]美浓部达吉:《公法与私法》,黄冯明译,周旋勘校,中国政法大学出版社2003年版,第3页。

^④ 法律移植“无机论”主张民法可以在不同国家之间进行移植,且与受移植社会的经济、政治和社会因素无关。参见[美]艾伦·沃森:《民法法系的演变及形成》,李静冰、姚新华译,中国法制出版社2005年版,第262页。

部门法理论范式在应对领域性问题过程中就会出现法律规制失灵。因为这些社会问题包含着隶属于不同部门法体系下的法律关系,故而以其为调整对象的法律治理也就必然要横跨多个部门法。^①这时如果还过于强调部门法的路径依赖,必然会导致形式分立的部门法律主义与动态交融的实际社会现实问题不相适配。

(二) 分散性部门立法影响领域治理效能

在部门立法模式主导下形成的是分散性部门法律体系,将其运用到虚拟空间中来治理各种具有复杂性、多元性的社会领域问题时,并不能充分发挥单一部门法的规制效能。数字时代物理空间中的法律需要延伸到虚拟空间来应对技术与法律融合的问题,如何实现技术与法律的有机结合的争论,起源于网络法领域的“马法之辩”。美国法官弗兰克·胡佛·伊斯特布鲁克(Frank Hoover Eastbrook)曾在批判法律与互联网的拼凑式交叉研究时,将“网络法”巧妙地比喻为“有关马的法律”,他认为只要将“有关马的法律”置入更宽泛的商业行为的一般规则中就可以解决交叉性问题,而无须专门设置“有关马的法律”。^②其实,在复杂现代性技术背景下,如果沿用传统部门法律适用范式,单一部门法在应对具有综合性质的领域社会关系时,往往显得力不从心,导致部门法的规范效力减损。

由于数字时代的法律得以建立的社会结构已开始从平面空间向立体空间变迁,传统“点对点”的线性社会关系也开始向“点对面”的交叉社会关系演变,因而分散性的部门立法难以对各种交叉融合性法律关系进行整全性规制。现代社会已经进入由物理空间与网络空间组成的立体空间中,网络空间与传统物理空间的最大差别之一,在于网络空间的基本支撑主体是众多的互联网服务提供商或者中间平台。^③在这个立体化的数字空间中,网络平台作为互联主体渗透到纵横交错的数字社会关系中,催生出更为复杂多元的利益格局。在“国家—平台—社会”的三元框架秩序中,网络平台是形成各种数字社会关系的中介,不仅包括平台与个人、平台与平台、平台与政府、政府与个人等多双边关系,还包括平台与个人、平台、政府及个人与平台、政府的多边交叉关系,这对传统部门法的调整对象造成巨大冲击。传统部门法立足于一个部门、一个问题与一种调整对象,数字化对部门法的划分与适用产生了消极影响,在面对开放的、多元的、交叉的新兴社会领域中的法律问题时显得捉襟见肘。在专业分工越来越精细化的学科体系中,部门立法的知识体系相对来说也是“碎片化”的,部门法在平面空间中呈现为分散性配置,即使将其延伸到立体空间中亦无法对数字领域中的复合性问题发挥系统性规制功能。

部门立法还会造成分散性的法律责任配置,导致法律治理手段的协同性较弱,降低法律规制的整体效果。随着部门立法数量不断增加,部门法律治理质量反而不佳。究其原因,在于部门立法的部门主义导致各个部门法之间的衔接关系不畅、治理力量分散,甚至会出现治理主体各自为政的“九龙治水”现象。例如,在网络暴力的法治化治理过程中,由于网络暴力作为一种成因复杂的群体性行为,难以定性为单一的部门违法行为,传统分散性法治模式的部门局限就尤为明显。当前我国

^① 参见刘剑文:《论领域法学:一种立足新兴交叉领域的法学研究范式》,载《政法论丛》2016年第5期,第3-6页。

^② See Frank H. Easterbrook, *Cyberspace and the Law of the Horse*, University of Chicago Legal Forum, Vol. 1996, p. 207.

^③ 参见周汉华:《论互联网法》,载《中国法学》2015年第3期,第20-37页。

规制网络暴力的规定散见于民事、行政、刑事等领域多部法律法规、部门规章及司法解释中；而且，诸如网信、教育等机构的网络暴力治理职能均由各自的部门立法加以规定，这种法治资源配置方式存在严重的部门主义倾向，难以形成综合性的网络暴力规制体系。一方面，面对愈加复杂的网络暴力现状，各个部门法在网络暴力治理的调整范围和追责方式等方面的衔接机制不畅，导致法律适用过程中的“碎片化”与分散性问题，无法实现网络暴力违法犯罪行为的有效治理。在实践中，由于网络暴力导致他人自杀的案件频发，单纯依靠《中华人民共和国民法典》《中华人民共和国治安管理处罚法》或《中华人民共和国刑法》（以下简称《刑法》）都会陷入顾此失彼的治理局限，甚至会导致“网暴杀人无责”的恶性后果。另一方面，当下的部门法虽涉及网络暴力治理，但是，散落在各个部门法、行政法规当中的相关条文针对性较弱，缺乏专项法律的规定，导致现有法律体系未能完全满足网络暴力的规制需求，直接对适法和守法环节产生严峻的负外部效应。在当前的网络暴力治理范式中，一般需要先行分解网络暴力行为，将其拆分为侮辱攻击、网络造谣、“人肉搜索”等不同类型，然后再分别对它们进行独立评价，这种治理范式难以对行为的情节性质与危害结果予以全面评价，无法精准打击网络暴力违法犯罪行为。^① 总之，部门立法的狭隘性导致部门法律规范之间的协同性不足，从而影响领域性问题的综合治理效能。

三、数字时代领域立法的功能优势

数字时代，我们开始进入虚实相生的双层社会结构，各种社会问题也呈现出领域性、复合性、交叉性特征，而领域性质的立法则可以综合运用跨部门的法律知识来解决各种复杂问题。当将法律引入数字空间，空间的复杂性就会对既有的法律体系构成冲击，这种冲击表现在社会空间的复杂性使得法律的绝对内在自足的稳定性与可预期性特征被挑战。^② 在新技术、新业态、新应用领域，公私法二分的稳定界限越来越模糊，依靠任何一个部门法都不足以解决领域性问题，需要跨越公法与私法之间的部门壁垒。而领域立法则有助于更新传统部门分立的法律供给模式，将原本分属不同部门的法律规范重新加工组合成公私法一体混合的新法域，通过统筹协调各种法治资源，来提升新兴技术应用领域问题的协同性治理效能。

（一）数字时代我国领域立法的基本成效

数字技术应用中的法律问题大都属于跨领域的交叉性问题，立足于网络安全、数据流通利用、个人信息保护等基本范畴，涉及个人、企业、国家等多元主体之间的法律关系，需要综合运用民法、行政法、刑法等不同属性的部门法律工具，这对传统的公私二元分立的部门立法模式形成挑战，需要推动部门法向新兴领域立法转型升级。在我国，基于数字技术应用带来的安全风险问题，国家立法层面的制度供给已开始注重加强领域性问题立法，先后制定或修订了《中华人民共和国网络安全法》（以下简称《网络安全法》）、《中华人民共和国电子商务法》（以下简称《电子商务法》）、《中华人民共和国电子签名法》（以下简称《电子签名法》）、《中华人民共和国数据安全法》（以下简称《数据

^① 参见刘艳红：《网络暴力治理的法治化转型及立法体系建构》，载《法学研究》2023年第5期，第79-95页。

^② 参见[德]尼克拉斯·卢曼：《法社会学》，宾凯、赵春燕译，上海人民出版社2013年版，第187页。

安全法》)、《中华人民共和国个人信息保护法》(以下简称《个人信息保护法》)、《中华人民共和国反电信网络诈骗法》(以下简称《反电信网络诈骗法》)等专门性法律,逐渐形成了较为全面、系统的数字安全风险治理法律体系。

首先,在网络安全方面,为了促进依法治网、化解网络风险,第十二届全国人大常委会第二十四次会议于2016年11月7日通过了《网络安全法》,这是我国第一部全面规范网络空间安全管理方面的基础性领域法律。由于网络安全的复杂性与交叉性,《网络安全法》专门针对网络运行安全与网络信息安全进行系统性规定,一方面强调法律制度保障与科学技术防护协同发力,另一方面要求政府、企业、社会组织、技术社群和公民等网络利益相关者共同参与维护网络安全,有效推动网络安全问题在各个学科之间与各个主体之间得到联合治理。

其次,为了应对数字领域错综复杂的社会问题,立法机关制定了《数据安全法》与《个人信息保护法》等领域性法律。这种在一个领域针对一个问题的专门性立法,有利于回应由于学科壁垒无法独立应对领域问题的部门法解释困境,从而获得解决领域问题的融贯性解释方案。例如,2021年6月10日,第十三届全国人大常委会第二十九次会议通过了《数据安全法》,该法作为数据治理领域的基础性法律,在调整范围上涵盖了个人、企业、国家等多元主体的数据保护与利用,在调整工具上涉及民商法、行政法、刑法、国际法等法律部门,由此在数据主体、数据处理者、社会公众以及监管部门之间形成多重性质的法律关系。从该法作为“公私兼顾”的领域法的学科性质来看,其并非单一的部门法,而是聚焦于各个部门法在数据治理领域衍生的共性问题。2021年8月20日,第十三届全国人大常委会第三十次会议通过了《个人信息保护法》,该法以个人、平台、国家的三元框架为法律基底,围绕个人信息处理问题,在倾斜保护个人的同时,维持社会与市场的有限自治。^①一方面,该法从横向维度将个人信息处理行为纳入民事法的调整范围;另一方面,又从纵向维度引入行政法、刑法等公法规制工具来调控国家在处理和保护个人信息中实施的各种公权力行为,因而也属于公私法融合的领域立法模式。

最后,在技术应用与产业发展方面,还先后制定了《电子签名法》《电子商务法》与《反电信网络诈骗法》等专门性法律。一是为了适应国家信息化发展需要,2004年8月28日第十届全国人大常委会第十一次会议通过了《电子签名法》,针对电子签名技术的应用问题作出专门规定。该法于2019年4月23日经十三届全国人大常委会修正,不仅确立了民事活动中使用电子签名的法律标准,而且规定了提供电子认证服务的行政管理工作,以及明确违法行为要承担的民事责任、行政责任与刑事责任,具有跨部门的领域法属性。二是为了促进传统的商事行为向电子化转型,2018年8月31日第十三届全国人大常委会第五次会议通过了《电子商务法》,全面规定了电子商务平台经营者管理、电子商务合同的订立与履行、电子商务促进的政府职责等方面的内容。该法针对不断发展的电商新模式、新业态,围绕电子商务平台这一特殊市场主体,确立了电子商务平台经营者的系列法律责任,发挥着引领数字领域立法风向标的作用。三是为了防范新型网络诈骗行为,2022年9月2日第十三届全国人大常委会第三十六次会议通过了《反电信网络诈骗法》,对电信网络诈骗的防治作出专

^① 参见丁晓东:《法律如何调整不平等关系?论倾斜保护型法的法理基础与制度框架》,载《中外法学》2022年第2期,第445-464页。

门规定,不仅从电信治理、金融治理、互联网治理等方面规定了专业领域性法治措施,而且还从各个职能部门的配合协调方面提出综合防治措施,能够在反电信网络诈骗工作中发挥统领全局的重要功能。《反电信网络诈骗法》融合了民法、行政法与刑法等多部门法的内容,有效整合传统部门法律的知识体系,促进了对电信网络诈骗问题的跨域性综合治理。另外,2024年3月4日,在第十四届全国人大第二次会议期间,大会发言人娄勤俭表示,全国人大及其常委会将研究推进科技创新方面的立法,特别是深入研究人工智能、生物技术等前沿科技领域有关伦理、道德、安全等重要问题,不断完善科技法律体系。^①随着计算机和互联网技术与经济社会的深度交叉融合发展,新一轮科技法治变革必将推动领域立法走向新高度。

(二)领域立法“统合协调”的实质价值

随着知识经济和数字社会的到来,不能再沿用单一的部门法思维,而是需要融合各个部门法的知识来构建综合性法律体系。领域立法遵循以特定的事项为标准划定法律的调整范围,具备对跨域性问题实施统合性治理的功能优势。其中,领域是指一定的空间范围,在这个范围内能够将特定的社会事务集合在一起。“社会领域不是法律创造出来的,而是一种客观存在,领域代表着事物的独特品性,意味着相对稳定的边界,体现了复杂社会的大致分工。”^②立法应该以社会为基础,随着互联网和大数据时代的到来,我们面对的是社会问题领域化与法律现象综合化,此时的立法范式也应从部门法各自为政的立法格局转向统筹协调的领域立法,实现对特定空间领域内法律问题的整体性规制。

一方面,数字时代的法律问题开始从单一平面空间转向立体化的多维空间,与此相适应的法律规制方式也需要从平面性法域向空间性法域转型。互联网技术支配的数字空间是一个同现实空间有明显区别的虚拟空间,数字空间中的法律行为和权益纠纷呈现出公共领域和私人领域相互交织的综合性问题,相应的法律规制方案无法从宪法、行政法、民法、民事诉讼法等法律中剥离出来,而是表现为一个有机的整体。^③传统的部门法只是孤立地去处理各个部门内部的问题,忽略了这些问题之间的结构关联性,导致了问题治理的“碎片化”。想要改变“碎片化”的格局,就必须采取整体性的系统思维,加强综合治理。在领域法学的语境下,不同领域之间的划分依据不再是法律调整的社会关系,而是特定的社会事务。^④领域立法基于行业领域内部的运行规律,将各种分散的部门法规按照一定的领域分工逻辑整合在一起,汇聚成一个系统性的法域。在系统思维的指导下,领域立法可以对各种部门法资源进行统筹协调与有效配置,统摄各个部门法中的分散性条文,促进整个领域问题的综合性治理。

另一方面,在数字法治实践中,相关领域的专门立法创新已经充分体现了领域立法的“统合协调”价值。例如,由于个人信息保护问题常常会涉及私人权益面向与公共利益、面向相互交织的复合性风险,并且作为“信息处理者”的国家和企业可能通过使用自动化技术,对个人信息权利造成侵

^① 参见刘园园:《高质量立法保障高质量发展——十四届全国人大二次会议新闻发布会侧记》,载《科技日报》2024年3月5日,第2版。

^② [德]特奥多尔·菲韦格:《论题学与法学——论法学的基础研究》,舒国滢译,法律出版社2012年版,第55页。

^③ 参见刘品新:《网络法学》(第2版),中国人民大学出版社2015年版,第8页。

^④ 参见熊伟:《问题导向、规范集成与领域法学之精神》,载《政法论丛》2016年第6期,第54-61页。

害,单纯依靠私法保护或公法规制,都会出现保护不足或规制失灵的困境。《个人信息保护法》采取公私法融合的领域法立法模式,综合运用民法、行政法、刑法的救济机制,既能发挥国家和平台在个人信息保护上的公私法合作功能,又能实现对国家和平台侵害个人信息的统合性规制。总之,领域立法模式具有问题集中化的功能优势,能够确保立法的系统性、整体性与协调性,实现对特定领域法律问题的全方位规制。

(三)协同性领域立法有助于提升治理能力

相较于传统部门立法基于人为的部门划分而言,领域立法建立在客观的社会领域事务基础上,能够将各个部门法律规范和各个学科的专业知识联结起来,共同服务于特定领域的治理需求。随着现代社会子系统的多元分化,法律上已无法用管制与自治的二分框架来概括多元分化社会的规范特征,更无法用公私二分的部门法则来治理社会问题。^①传统单一的部门立法的力量较为分散,各个不同部门法在针对同一问题的治理过程中还可能出现规范冲突,容易消减法律的治理效能。领域立法则突破单一的部门法规制模式,结合多个部门、多个专业与多个领域的知识,将这些知识统一纳入领域法的框架内,可以促进形成立法的规范合力作用,进而提升领域问题的治理能力。

一方面,在领域立法中,法治具有较强的问题导向性和良好的规范协同性,降低了领域性问题的治理成本,有助于提升重大聚焦性问题的治理效能。随着工业时代向数字时代的转换,传统的物理空间也在向虚实相生的虚拟空间迈进,以线下违法犯罪为原型搭建起来的传统部门法治理框架,已无法完全适应新时代对健康网络生态环境的治理需求,更难以提前预防与有效遏制具有多元复杂性的网络违法犯罪行为。为了提升数字时代社会治理的法治化水平,公法和私法的相互渗透与融合是实现社会共同治理的发展趋势。只有因应数字时代的复合性治理要求,把握数字领域违法犯罪问题的本质规律和最新发展态势,发挥多元法律规制方式之间的合力,才能全面提高网络治理能力,塑造良好网络法治生态。领域立法可以在问题的引领下,促进不同部门法要素在领域法范围内得以整合,并消解和融合不同部门法规范之间的效力冲突,最终产生类似化学反应的正向治理效果。^②为了提升领域风险问题治理的法律效能,需要超越部门立法,在同一领域内联动不同性质的法规范,注重部门法规范之间的配合适用,充分发挥部门法的协同作用。

另一方面,领域立法不仅可以在横向上突破部门法之间的壁垒,而且在纵向上还可以统合哲学社会科学与自然科学的知识,形成纵横交错的跨部门、跨学科的综合协同治理体系,促进在更广义的社会场域中实现领域问题治理的功能协同。在复杂的现代化进程中,面对多元社会规范竞争的现实,法律规范不可能独立于社会,也难以独立于其他社会规范,必须运用法律思维统合其他社会规范。^③领域法是在外部社会环境变迁过程中从部门法演化而来的,在部门法的基础上,通过结合其他各个外部学科的知识,实现对公共事务的交叉融合治理。例如,面对线上空间与线下空间交织的复杂网络环境,在网络法律研究过程中,由于人们对网络技术与计算机往往是一知半解,可能

^① 参见宋亚辉:《社会基础变迁与部门法分立格局的现代发展》,载《法学家》2021年第1期,第1-14、191页。

^② 参见刘剑文:《论领域法学:一种立足新兴交叉领域的法学研究范式》,载《政法论丛》2016年第5期,第3-16页。

^③ 参见陈金钊:《多元规范的思维统合——对法律至上原则的恪守》,载《清华法学》2016年第5期,第32-50页。

导致“多学科半桶水主义”。^①于是,就需要转换研究视角,从领域法的思维出发,探索法学与计算机科学的交叉路径。在领域法治的思维指导下,通过运用不同法律规范资源和交叉学科研究方法探索网络治理的普遍规律,有助于形成内生性、协同性的整体网络治理框架。

四、数字时代领域立法的发展路径

随着数字社会的发展,许多具有新兴学科、交叉学科、前沿学科性质的融合性法律问题,已经无法纳入传统部门立法的调整范围,必须推动领域立法的发展。习近平总书记在清华大学考察时强调:“要用好学科交叉融合的‘催化剂’,加强基础学科培养能力,打破学科专业壁垒,对现有学科专业体系进行调整升级,瞄准科技前沿和关键领域,推进新工科、新医科、新农科、新文科建设,加快培养紧缺人才。”^②在全面推进新文科建设的时代背景下,领域立法旨在突破传统法学知识固有的局限,促进“小学科”内部相互交融以及“大学科”之间跨界交织。^③在领域问题思维的指引下,无论是部门法之间,还是法学与文、理、工、农、医等其他学科之间的界限均不再是泾渭分明。知识交叉融合是建立领域法治体系的“催化剂”。一方面,要打通法学学科内部的知识壁垒,促进法学学科内各部门法之间的“小交叉”;另一方面,要融合其他学科的知识资源,向法学学科与法学外其他学科之间的“大交叉”转型升级。鉴于此,数字时代领域立法的发展路径应以领域性的重点风险问题为立法导向,在横向上打破传统部门立法之间的壁垒,整合各个部门法的知识体系;在纵向上建立法学与其他人文社会科学、自然科学等学科之间的联结关系,推动形成领域问题的跨界融合治理方案。即领域立法将呈现为“一体两翼”的立法框架:以规范风险问题为主体目的导向,以部门法律的协同与交叉学科的联动为基本方法路径。

(一)以新型领域的风险问题为立法导向

数字时代的领域立法,旨在凸显重点关键领域的风险治理需求,着力解决新型领域的风险问题。随着技术变革的影响,人们开始进入虚实相生的双层空间中,各种法律关系重叠交织出现,相应的法律问题也在技术的助推下表现出更具复杂性和交融性特征,传统立法范式中以部门为中心的治理导向难以有效应对新型领域的风险问题。习近平总书记指出:“要坚持问题导向,提高立法的针对性、及时性、系统性、可操作性,发挥立法引领和推动作用。”^④面对矛盾风险叠加的新兴技术领域,为了解决科技高速发展带来的重大领域风险问题,现代化的立法技术应该以问题为导向,而不是以部门为依托,才能更好地发挥立法在社会治理功能上的现实回应作用。

领域立法立足于“回应型”法治的开放性与变革性理念,在立法目的上突出新型领域立法的问题导向性,推动解决特定领域的重大风险问题。鲁道夫·冯·耶林(Rudolf von Jhering)曾指出:“目

^① See Frank H. Easterbrook, *Cyberspace and the Law of the Horse*, University of Chicago Legal Forum, Vol. 1996, p. 207.

^② 《习近平在清华大学考察时强调 坚持中国特色世界一流大学建设目标方向 为服务国家富强民族复兴人民幸福贡献力量》,载《人民日报》2021年4月20日,第1版。

^③ 参见刘艳红:《从学科交叉到交叉学科:法学教育的新文科发展之路》,载《中国高教研究》2022年第10期,第8-13页。

^④ 习近平:《在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上的讲话(2014年9月5日)》,人民出版社2014年版,第10页。

的是全部法律的创造者。”^①法律追求的实质目的就是对人类具有重要意义的固有价值进行确认。数字时代的社会结构升级以技术驱动为推进力量，技术及其风险贯穿社会治理全过程。在技术主导与风险加剧的数字时代，法治实践往往呈现出更为复杂的现实形态，现代化立法必须立足于技术应用对人类的生存和发展权益带来重大影响的风险问题的深入关切，才能有效地降低和防范技术变革对法治的冲击。例如，在推动人工智能立法过程中，面对 ChatGPT 等生成式人工智能给人类社会带来的各种潜在风险，尤其是当前生成式人工智能的发展正在遭受技术准备阶段的数据安全风险、运算阶段的算法偏见风险与产品生成阶段的知识产权风险等重大安全风险，并且各种风险问题还呈现出交叉重叠发展态势，亟待运用法律进行全面有效规制。^② 现代化立法为了跟上技术发展的速度，应该重点聚焦于这些重大交叉重叠的风险问题，然后根据相关问题领域的治理需要，吸收相关部门法律或分支学科的治理资源，形成领域性的问题治理方案。

回应型法治在提炼法律规范体系合目的性的基础上，依循这一规范目的保持系统的开放性，以求法律体系适应性与完整性的平衡。^③ 在立法目的上，领域立法可以积极回应当下数字社会发展过程中的交叉联动的新兴领域和重点难点问题，围绕问题导向性聚焦立法内容，更好地满足现代多元风险社会的复杂法治需求。法治具有较强的实践品格，领域立法坚持以实践中的风险问题为立法目的导向，可以防止领域性问题或系统性风险扩散，确保领域安全。在立法工作中，要“既以目标为着眼点，强化统筹谋划、顶层设计，又以关键领域为着力点，以重点问题突破引领带动全局工作发展”。^④ 领域立法需要找准“问题定位”，站在整个问题领域的高度把握立法方向，才能增强立法的针对性和提高立法的实效性，实现国家立法模式的系统重塑。

（二）以专门立法模式统筹协调部门法体系

领域法是在现行部门法基础上发展而来的，通过以专门立法模式来统筹协调各个部门法体系，从横向上建立部门法之间的协同联动关系，形成完善的法学知识谱系。数字时代的国家立法要解决技术应用过程中许多交叉联动的新兴领域问题，知识交叉融合是打破专业壁垒的“催化剂”，对于促进部门立法向领域立法转型升级发挥着至关重要的作用。交叉融合思维旨在摆脱传统的分部门立法模式，走向统一立法模式，针对专门领域问题制定专门立法，以此囊括所有的部门法体系，实现领域问题的整体性治理。对此，首先就要打通法学学科内部的专业知识壁垒，统筹传统部门法律的内容，协调不同部门法律规范之间的关系，促进法学学科内各部门法之间的“小交叉”。

1. 在系统思维引领下推动部门法的体系协同

数字时代的很多问题在技术的加持下越来越融合、聚焦，单一的部门立法难以对复杂的领域问题提出系统性解决办法。“智能时代的法律秩序将与传统社会的法律秩序截然不同，要求改变传统

^① 转引自并参见[美]E·博登海默：《法理学：法律哲学与法律方法》，邓正来译，中国政法大学出版社2017年版，第121页。

^② 参见刘艳红：《生成式人工智能的三大安全风险及法律规制——以 ChatGPT 为例》，载《东方法学》2023年第4期，第29-43页。

^③ 参见[美]P·诺内特、P·塞尔兹尼克：《转变中的法律与社会：迈向回应型法》，张志铭译，中国政法大学出版社1994年版，第86页。

^④ 熊选国：《坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，法治国家、法治政府、法治社会一体建设》，载《中国司法》2021年第4期，第10-13页。

法律观念,构建完善的法律供给机制与法律保障体系。”^①智能技术推动了社会治理现代化,相应的法律供给模式也应向现代化转型。推进立法现代化需要破除传统立法的部门分散性,必须着力加强立法的系统协调性建设,从而充分发挥立法体系的效能。习近平总书记强调:“全面依法治国是一个系统工程,要整体谋划,更加注重系统性、整体性、协同性。”^②系统工程是指一项工作具备多个部分、要素或环节,由多个主体参与,主体、部分或要素间相互关联、相互影响、相互分工、相互作用,构成一个有机整体。立法、执法、司法和守法分别作为全面依法治国的一个子系统,均必须以系统思维的科学方法来加以统筹推进。其中,在立法系统中,领域立法涉及多个领域、多个部门、多个利益主体,更是一项复杂的系统工程,必须贯彻系统观念,注重各部门法之间的统筹协调和整体推进。唯有如此,才能更好地推进领域法治建设,缺少任何部门法的支持,都会影响领域立法的成效。

系统思维强调的是将立法看作一个整体性系统,强调围绕一个共同的领域目标,建立不同部门法律之间的系统关联,通过知识融合的功能协同来解决复杂数字社会的新兴交叉领域问题。2023年新修正的《立法法》增加了关于“增强立法系统性、整体性、协同性”的规定,对于新兴领域立法具有重要指引作用。在系统思维引领下,领域立法应以领域内部的交叉性问题为立法导向,以部门法的相互融合为基础支撑,推动部门法的体系协同。如前所述,领域立法不同于部门立法之处在于,部门立法是以某一类社会关系为调整对象,完全依赖单一部门法性质的法律规范,呈现的是一个泾渭分明的部门法律体系,而领域立法则是以某一个重点关键领域为规制对象,动用各种部门法律资源,专门来解决一个领域的交叉性问题的系统性立法。领域立法基于系统性思维,对新兴交叉问题的处理手段不应受到部门法划分的限制,而应集民法、行政法、刑法等多种手段于一体,以实现部门法之间的深层次交流互动。^③例如,网络空间中的问题大都属于领域性问题,网络暴力问题的法律治理是一项需要统筹推进的系统工程,并不是依靠某一部门法律就能达到规制目标,其法治化的实现需要各种法律部门的整体协作。当前,我国关于网络暴力治理的法律制度散见于民事、行政、刑事等领域各种类型的法律规范中,不仅容易在各个法律规范之间出现矛盾与分歧,而且会消减网络暴力治理的法律效能,亟待在现有法律的基础上尽快制定网络暴力治理专项法律,实现民法、行政法、刑法的联动共治。

2. 设计框架性专门立法统合部门法知识体系

为了有效解决新兴领域的交叉问题,需要根据问题的性质,提炼不同的部门法律规范,进而把各个种类的部门法律规范联结在一起,实现领域问题的集中性治理。对于如何促进部门法律规范之间的协同共治,常见的有两种联结方式。一是内部体系化思维,即在部门法内部设置合作性制度,这种立法模式在尊重部门法分立格局的基础上,通过引入转介条款来建立各个部门法律规范之间的联结关系;^④二是外部体系化思维,即制定专门性的领域法,这种立法模式在开放的部门法体系基础上,根据特定领域的风险控制需要,通过制定专门的单行法将相关部门法律规范串联起来。其

^① 周佑勇:《论智能时代的技术逻辑与法律变革》,载《东南大学学报(哲学社会科学版)》2019年第5期,第67-75、147页。

^② 习近平:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第4页。

^③ 参见尹亚军:《“问题导向式立法”:一个经济法立法趋势》,载《法制与社会发展》2017年第1期,第68-80页。

^④ 参见宋亚辉:《风险控制中的部门法思路及其超越》,载《中国社会科学》2017年第10期,第136-158、207页。

中,内部体系化思维遵从风险控制的部门法律分工作业,虽然有利于实现对相关领域的专门问题的精准治理,但是,极易造成部门法堆砌的冗余现象。例如,为了在部门法内部形成相互配合的治理格局,民法上会规定行政强制性规范,行政法上会引用《刑法》的罪责条款,《刑法》上会留出空白条款来容纳行政法规范。这种通过在部门法内部相互填补其他性质的部门法规范的方式实现法律规范之间的相互联结,极易导致部门法体系的过度臃肿,并且随着立法的变动还会损害法律的稳定性。外部体系化路径则是依照专门立法的方式促进形成部门法的规范集合,在交叉性领域问题的导向下,通过发挥各种部门法的功能优势,将各种部门法串联起来建立规范勾连的“循环体系”,形成跨部门的领域法秩序。相较而言,统合部门法的外部体系化路径更符合功能分化的现代社会的交融性问题的治理需求,也更能实现部门法规范之间的合作性制度安排。

为了实现各个部门法律规范的体系整合,需要依靠框架性的专门立法。在专门立法模式的主导下,通过制定框架性的领域法,可以达到统摄其他各个部门法的外部整合功能,实现对领域内交叉性法律问题的灵活性调整。从法律体系的空间结构上看,传统部门法分立格局区分法律体系,形成的是横向的“块状”结构,而依据所属行业和领域所做的体系划分则形成了纵向的“条状”结构。^①在部门法立法范式的“块状”结构中,各个部门法往往体现为相互割裂的部门主义配置,难以为跨部门法领域的新兴交叉融合问题提供整全性规制。在领域法的纵向“条状”结构体系中,框架性的专门立法则承担着法律结构的整合性功能,可以串联起各个部门法,实现不同性质的法律之间的融贯性互动。在立法过程中,基于公共议题交叉过程中对于目的问题领域的全面认识,有针对性地选取现有各部门法知识谱系中的关联因素,结合领域中的特定时空条件,就能形成新的法律知识谱系。^②领域法之所以要设计成框架性的法律结构,一方面,是因为框架性立法具有包容性的法律结构,在这种结构中可以设置向外开放的规范通道,通过引入各个部门法的治理资源,促进对交叉性问题的综合性治理;另一方面,是由于框架性立法在法律效力上具有体系化的规范整合力,能够将不同性质的分散型部门法律规范统一起来,形成跨部门的领域法体系,实现各个部门法之间的有机衔接。

数字时代的立法范式强调交叉融合的领域性立法导向,聚焦于重点和关键领域的风险问题,实现一个领域一个问题的专门立法。例如,个人信息保护的法律治理就是聚焦于一个领域的专项立法问题,需要针对国家和平台企业处理个人信息带来的权利保护问题进行专门立法。从法律属性上,《个人信息保护法》正是这样一部具有交叉法学属性的领域法律,而不属于任何一个部门法。这部法律聚焦于个人信息治理领域,统筹运用了公法与私法、实体法与程序法等各种部门法律资源,旨在实现对个人信息保护问题的整体性治理。

(三)以交叉学科的专业知识为联结纽带

领域立法的另一个重要面向,是融合法学以外其他学科的知识资源,以交叉学科的专业知识为联结纽带,形成跨学科的综合治理体系。新文科发展理念是以继承与发展、协同与共享、交叉与融合为主要途径,通过打破学科之间的层层壁垒,促进多学科知识的深度交叉融合,进而推动传统文

^① 参见孙笑侠:《论行业法》,载《中国法学》2013年第1期,第45-59页。

^② 参见刘剑文等:《领域法学:社会科学的新思维与法学共同体的新融合》,北京大学出版社2019年版,第14页。

科转型升级。^① 在新文科发展理念的指导下,为了突破法学知识的学科壁垒,需要促进法学与其他学科之间的交叉融合,实现立法范式从部门法学之间的“小交叉”向法学学科与其他学科之间的“大交叉”转型升级。那么,如何推动法学与其他学科之间的交叉融合发展呢?对此,首先是要守住法学的知识阵地,其次是发挥其他学科知识的助推作用,最终建立“法学+”的综合知识体系。

1. 在法学基础上联结其他学科建立纵向知识体系

领域立法不再仅仅是依循法学内部单一的知识生产模式,而是走向法学外部多学科交叉的知识生产模式,并在法学基础上联结其他学科建立纵向知识体系。2018年教育部、财政部、国家发改委印发了《关于高等学校加快“双一流”学科建设的指导意见》,提出要打破传统学科壁垒,以双一流建设学科为核心,以特色学科为主体,以相关学科为支撑,整合相关传统学科的资源,促进基础学科、应用学科交叉融合,在前沿和交叉学科领域培植新的学科增长点。法学教育跨学科化发展正是对法学学科本身局限性的突破,旨在将自然科学、社会科学、人文学科等领域相近或相关学科的研究方法、研究成果、有益经验、先进技术等引入到法学知识体系中,以问题为导向进行有效的知识整合。^② 为了建构法学外部的知识谱系,需要以法学知识为纲,从纵向上建立法学与其他学科之间的联结关系,尤其是法学与计算机科学、软件工程、通信工程等自然科学类别的学科之间的交叉融合,推动立法跨学科发展,提升跨领域的知识融通能力。

数字时代的到来对传统部门立法造成难以预料的深远影响,新兴信息技术应用的立法规制不能局限于“碎片化”的部门立法,不断分化的信息技术、新兴业态和治理需求已经越来越难以适用于单一的线性立法框架。囫圇吞枣式的整合或许空有形式而无法克服实质性的“碎片化”状况,即便整合者能够跨越不同的传统部门法学学科,也很难完成对技术及业务的跨界理解。^③ 为了积极回应人类社会向数字文明转型的多样化法治需求,需保证立法体系的开放性,推动以规范文本为支撑的法学与以现代科技为代表的自然科学之间的交叉融合。在技术路径上,领域立法要遵循技术思维与制度思维的融合治理的方法逻辑,将数字时代领域问题的技术之治纳入国家制度体系的法律之治中,实现技术维度的工具之治与制度维度的价值之治有机融合。^④ 在立法过程中通过充分的视域融合,可以实现立法供给方式的立体化转型,推动知识跨域的不同部门与不同行业的体系化重整。

需要注意的是,在立法过程中,法律知识才是领域立法的根基,决定了法学与其他学科交叉的发展方向。法学始终坚持的是对现实世界的人文主义关怀,在建立法学与其他学科的交叉关系过程中,要警惕自然科学对法学的技术主义侵蚀。领域立法首要的是贯彻法的精神要义,其中最重要的是坚持以法治的核心价值理念为指导。在法的价值理念层面,中国法治作为现代法治,实质上就是良法善治,以法治的人民性为本质要求、以保障社会公平正义和人民权利为根本价值取向,是国

^① 参见王铭玉、张涛:《高校“新文科”建设:概念与行动》,载《中国社会科学报》2019年3月21日,第4版。

^② 参见[美]艾伦·雷普克:《如何进行跨学科研究》,傅存良译,北京大学出版社2016年版,第28页。

^③ 参见苏宇:《“信息技术+法学”的教学、研究与平台建设:一个整体性的观察与反思》,载《中国法律评论》2021年第6期,第170-185页。

^④ 参见周维栋、周佑勇:《数字政府如何与法治政府更好结合?——基于技术与制度融合的分析视角》,载《中国行政管理》2023年第10期,第71-80页。

家治理体系和治理能力现代化追求的最高境界。^① 中国式法治所蕴含的良法善治标准、公平正义理念与人权保障精神，为领域立法提供了必须遵循的根本价值基准，其他学科的知识也需服务于这些法治的价值追求。

2. 借助自然学科知识助推领域立法现代化

为了提升技术应用问题的治理能力，拓宽领域立法的知识供给范围，需要借助自然科学(natural disciplines)知识助推领域立法现代化。进入数字时代，出现了大数据与人工智能法学、计算法学、智慧法治、数字法治等高度多元化的知识融合趋势，有力地促进了法学与自然科学之间的交叉融合发展。在多元复杂的现代社会，技术性风险日益影响着国家治理体系和治理能力，通过在立法中吸收整合自然科学的技术知识，可以促进新兴技术问题的治理走向良法善治。

技术是现代性的动力和决定性的因素，技术重塑了现代生活并推动了现代化进程。^② 数字时代的社会治理，必须建构与之相适应的现代化立法体系。基于网络空间的内在规律和规范需求，网络立法应尊重并与社会自治规范、市场、计算机代码或技术架构保持良性互动。^③ 亦即网络立法要超越“马法”，秉持多学科之间跨领域合作的共治思维，既要运用法律领域的规范资源，也要注重掌握计算机领域的技术知识。将自然科学的知识应用到法学领域，不仅是简单借助统计工具解决传统法学研究的问题，而且要将法律问题当中的经验现象转化为可供识别甚至可以客观计算的符号，打造具有科学思维属性的法学知识。^④ 在自然科学的技术工具辅助下，可以丰富法律的客观性内涵，有助于减少法律的裁量性空间，促进提升领域立法的科学品格。例如，ChatGPT作为一种算法技术模型，通过将“机器学习+人工标注”作为算法技术的内核，以技术组合的方式来提升决策的智能化程度和准确性，以服务于数字技术应用领域的法治风险防控。在立法中运用AI大模型的运算能力，既能够迅速监测社会情势的变化，又能够对各种社会风险作出自动化判断，从而有效提升法律治理的科学化水平。

法律总是滞后于社会的发展，数字时代的技术迭代升级十分频繁，如果固守传统的静态法治思维，必然会导致法律对技术的规制失效。在领域立法过程中融入开放包容的技术思维，可以弥补法律规范的封闭性缺陷，促进法治逻辑与技术防护相互协同来化解技术风险。例如，在网络安全治理领域，由于作用于网络空间场域的信息科技和新型业态的迭代更新，我们对于网络安全的概念和内涵的认识不能一成不变，必须跟上数字时代的发展步伐，对网络空间治理理念进行动态调适。^⑤ 为此，应该在法治模式主导下，发挥技术性措施的配合优势，构建“制度保障+技术驱动”相互促进的网络安全治理理念。将这种协同性治理理念贯彻到网络技术运行的事前预警、过程监测及事后响应等全流程之中，可以增强法律规制与技术治理在应对新兴领域问题中的交叉融合功能。

^① 参见周佑勇：《推进国家治理现代化的法治逻辑》，载《法商研究》2020年第4期，第3-17页。

^② 参见张成岗：《技术与现代性研究——技术哲学发展的“相互建构论”诠释》，中国社会科学出版社2013年版，第9页。

^③ See Lawrence Lessig, *The Law of the Horse: What Cyberspace Might Teach*, Harvard Law Review, Vol. 113, No. 2, p. 501.

^④ 参见左卫民：《大数据时代法学研究的谱系面向：自科法学？》，载《政法论坛》2022年第6期，第32-43页。

^⑤ 参见周佑勇：《社会主义核心价值观融入网络空间治理现代化的法治逻辑》，载《江苏行政学院学报》2022年第1期，第120-128页。

五、结语

随着数字技术应用的普遍化,我国的社会形态已发生结构性变革,传统社会经由技术驱动而进入了以数字社会为基本表征的新型现代社会,国家立法范式也开始向现代化转型。法律是经济社会的产物,随着现代社会风险问题在技术加持下不断向公私法融合、跨学科交叉发展,传统部门分立的立法模式已难以适应社会问题跨界化、知识应用综合化的发展趋势。为了回应数字时代的重大领域性风险问题,以知识交叉融合为核心特质的领域立法模式开始兴起。领域立法是在现行部门法基础上发展而来的,通过专门立法模式来统筹协调各个部门法体系,并有效融合其他学科的知识资源,实现对特定空间领域内法律问题的整体性规制。无疑,开展领域立法,有助于进一步加强和改进新时代立法工作,全面提高立法质量和效率,促进完善中国特色社会主义法律体系,并以此更好地服务于当下中国不断深化的数字科技革命和产业变革,助力新质生产力的形成与发展,在法治轨道上进一步全面深化改革、推进中国式现代化。■

From Departmental Legislation to Domain Legislation: the New Trend of National Legislation in Digital Age

ZHOU Youyong

(Social Developments Affairs Committee of the National People's
Congress of the People's Republic of China, Beijing 100805, China)

Abstract: The social risk in the digital age has gradually taken on the characteristics of territoriality, complexity and cross-cutting, while the traditional supply path of legal resources follows the departmental legislative model, it is easy to cause the fragmentation of legal norms and sectoral barriers, leading to a single sector of legal norms and complex social practices between the gap. In view of the need of the modernization of national governance, domain legislation has become an important legal norm for the emerging and cross-cutting issues, it can promote the cross-integration of different disciplines' knowledge and provide three-dimensional and comprehensive solutions to domain problems. The development path of legislation in the digital era should be oriented by the regional key risk issues, in the horizontal aspect, it is necessary to strengthen the coordination among the traditional sector legislation, and integrate the knowledge systems of each departmental law; in the vertical aspect, It is necessary to establish links between law and other disciplines, such as humanities, social sciences and natural sciences, so as to promote the formation of cross-border integration governance programs of domain issues.

Key words: Digital Age; legislation by department; domain legislation; specialized legislation; interdisciplinary

本文责任编辑:林士平
青年学术编辑:杨尚东