



法治日报

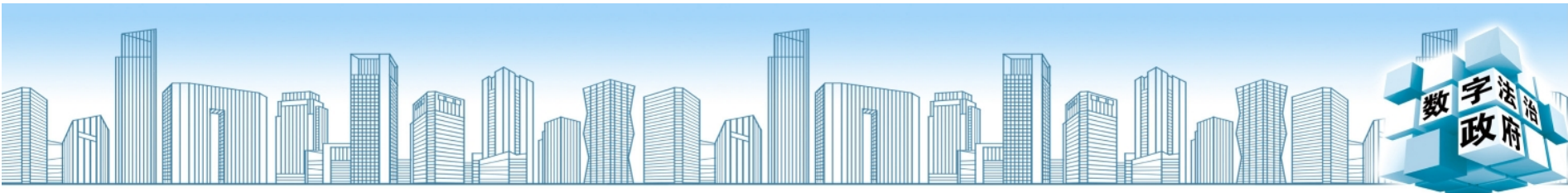
星期三
2026年8月19日

法学院

09
理论专刊

编辑/刘秀宇
主编/李晓军
校对/张胜利

LEGAL DAILY



建设更高水平的数字法治政府

前沿聚焦

□ 余凌云（中国法学会行政法学研究会副会长、清华大学法学院教授）

我国数字政府建设是从福建、广东、浙江、贵州等地方先行先试，再到中央总结地方经验，作出统一规划和要求，经历了由分散到统一、由各自探索到步调一致的过程。这决定了法治建设任务十分艰巨，必须加强顶层设计、因势利导、统筹兼顾。中共中央、国务院印发的《法治政府建设实施纲要（2021—2025年）》明确提出“全面建设数字法治政府”的要求。2022年6月，《国务院关于加强数字政府建设的指导意见》对数字政府建设作出全面部署，对各级政府和行政机关提出各项具体要求。由自上而下的行政任务要求，发展成为对外发生规范效力的法律效果，形成了内在驱动型的数字法治政府建构模式。数字法治政府建设已经成为中国式法治现代化的重要组成部分。为了进一步贯彻落实“建设更高水平的法治中国”战略和目标任务，数字法治政府建设应当以更高水平和要求继续深入推进。

法治政府迭代升级：走向更高形态的数字法治政府

行政与数字技术的结合渐进拓展、迭代升级，呈现不可逆转的态势，从分散到集中、从局部到整体、从个别到一般，最终实现将整个政府的运行完全建立在数字技术基础之上，融合并重塑行政组织架构以及行政权力运行方式与过程，完成传统治理向数字治理、传统行政向数字行政的迭代升级，从而实现以数字驱动、智能泛在、平台赋能和用户主导为基本特征的政府整体性、系统性数字化转型。

数字政府的法治建设可以分为两个阶段。第一个阶段是党的十八大以来，为贯彻落实党中央、国务院关于实施网络强国战略、大数据战略

等作出的一系列重大部署，各级政府从组织、行为、程序等各个层面积极落实法治要求。数字化技术运用于行政运行的局部、阶段、过程，改变了治理结构、方式和模式，在一定程度上重塑了政府和市场、社会的相互关系。数字行政是运用数字技术手段的传统行政，与传统行政并行不悖、相辅相成，也必须贯彻落实法治政府建设的要求、原则与价值目标，数字政府的法治化构成了法治政府建设的一个重要组成部分。

第二个阶段是自《法治政府建设实施纲要（2021—2025年）》《国务院关于加强数字政府建设的指导意见》提出“全面建设数字法治政府”之后，数字政府建设及其法治化进程不断提速。随着政府向整体数字化转型不断迈进并最终实现，必将实现治理生态向数字化方向的整体改变，彻底重构在数字时代下政府和市场、社会之间的新型关系。传统行政与数字行政将合二为一，数字政府、数字经济和数字社会也会融合为一个有机协同整体。对数字化法治建设的要求完全有机地融入法治政府建设之中。法治政府建设的愿景就是数字法治政府建设。

借力政府数字化转型持续提升依法行政与治理水平

互联网、数字化技术、人工智能的运用，必然打破已有权利和权力的平衡，具有正面和反面、积极和消极的效果。这就要求我们积极发挥和利用其正面、积极作用，抑制和克服其反面、消极影响。法治的核心价值，根本目标和基本精神不会因数字化技术运用而改变。

首先，通过数字化转型产生的“数字赋能”，与法治政府致力于政府职能、立法、决策、执法、权力监督和多元化解纠纷六方面建设深度融合，能够将法治建设和国家治理推到更高水平。针对数字化转型产生的“数字赋权”，应当及时确认、切实保护新型数字权利，减少被数字化技术取而代之的义务，积极落实以人民为中心的发展思

想，构建数字时代下更加完善充实的公民基本权利和基本义务体系，更大程度满足人民群众在数字时代下的新期待、新要求。

其次，应当克服因数字化可能产生的消极影响，积极回应数字化运行产生的弱化权利保护问题。对于因数字化而打破权利和权力之间的既有平衡，不应持悲观态度，更不能走向禁止数字化、放弃人工智能的反面。恰恰相反，应当积极采取技术和法律相结合的手段，以更高水平实现权利和权力之间新的平衡。

立足运行基础和实际运用系统构建数字法治政府

数字化技术的运用可以分为运行基础和实际运用两个维度，运行基础由数据、技术、设备和平台构成，实际运用是将数据、技术、设备和平台深度融合应用到行政立法、行政决策、行政执法、行政监督和行政救济之中，深刻地改变了原有行政权力运行的生态、结构、方式和模式。透明化、问责制、正当程序等所蕴含的法律规则、技术规范与标准，不仅要跟上数字化技术发展和应用的步伐，而且应进一步夯实数字行政的正当性、合法性基础。

一、数据、技术、设备和平台是数字政府的运行基础，必须接受严格的合法性检视和审查

这是以往法治政府建设不曾遇到的新事物、新问题。与商业化运作可以不断试错不同，政府对于引入数据、技术、设备和平台本身应当更加慎重，因为事关政府的公信力和法律责任。

在行政领域应用数字化技术、算法、人工智能对外部产生的任何影响相对人权益的结果，都应当归责于行政机关。通过责任追究，倒逼行政系统内对平台建设、管理与运用的合理权力配置，审慎评估、引进、审查和校正基于机器深度学习的算法决策可能带来的结果偏差。

行政机关必须对数字化技术的可靠性、可接受性、适宜性进行技术审核，更重要的是做合法性审查。数字化技术只能是行政机关的辅助性工具，

不能完全取代行政机关的意志，更无法替代人类终极意义上的价值判断、同理心，因为这些能力根植于人类的情感、道德和创造力。行政机关可以优先引入“基于规则的算法决策”，审慎探索“基于机器深度学习的算法决策”。行政机关应当始终将数字化技术运用的范围、程度与结果控制在其意志之下，防止数字化技术反客为主，左右并绑架行政决定的输出，使其偏离合法性要求。

二、数字、技术、设备和平台在行政法上的广泛运用，会从行政权力的配置及组织形态、行政活动的实施、对行政活动的监督和救济三个方面引发重要变革，需要对行政组织法、行政行为法、行政监督和救济法的规范体系作相应调整

首先，在行政组织法上，所有行政机关都应当具有高效、准确处理数字信息的能力。“政府即平台”必然催生组织扁平化重构、权力优化配置以及业务流融合等一系列与数字化技术之间的互动重构。需要重新审视传统科层制的组织架构，中央与地方之间的分权以及行政机关之间的职能划分，并极有可能引发行政机关设置、职责分工、管辖、职务协助等一系列与数字化技术之间的互动重构。

其次，在行政行为法上，行政机关愈发重视以远程监管、移动监管、预警防控为特征的非现场监管，也越来越多地采用预防性行政行为。自动化决定逐渐成为重要的行政行为方式。行政机关通过大数据分析可以实现公共服务的主动投送、精准推送，满足个性化需求，这使得原先的依申请行政行为为更多地转变为依职权行政行为。这对行政法的行政行为理论、透明化要求以及正当程序带来挑战，催生自动化行政行为、技术性正当程序、电子送达等新理论、新制度。

最后，在行政监督和救济法上，复议机关、法院必须确保行政机关不能将技术带来的法律风险转移给相对人。行政复议和行政诉讼应当有效控制数字权力和行政权力相结合的新权力形态，完善相关的归责原则、证据规则、合法性审查以及裁决执行等制度。

会议研讨

□ 本报记者 柳源远

8月12日，第四届法医学学术批评与学术创新论坛在贵州贵阳举行。本届论坛以“法秩序统一：刑民行交叉问题”为主题，来自高校、科研机构、法学期刊和实务部门的专家学者，围绕法秩序统一的理论基础与方法论以及刑行、刑民、行民交叉中的实体评价和程序衔接问题展开深入研讨。本届论坛参与期刊由最初《法学评论》《环球法律评论》《中国法律评论》3家期刊扩展至9家，跨部门法、跨学科的批评与对话成为鲜明特色。会议既讨论法秩序统一的理论正当性，也将目光投向审判实践中的真实冲突，力求在学理辨析与问题解决之间形成互动。

从“统一”到“协调” 深化法秩序统一理论认识

法秩序统一是否意味着不同部门法必须对同一行为作出完全一致的评价？围绕这一基础命题，与会学者从理论前提、解释方法和制度功能等不同角度展开辨析。

吉林大学哲学社会科学资深教授张文显指出，学术批评是知识增长和理论创新的重要机制。真正有价值的法学研究，需要在不同观点的对话、批评与反批评中发现问题、修正理论并推动研究范式转换。法学期刊和学术共同体应当为严肃、理性的学术争鸣提供空间，以高质量批评促进中国法学自主知识体系建设。

中国人民大学法学院教授陈景辉认为，法律具有体系性，并不等于民事违法、行政违法和刑事违法必然构成由轻至重的连续链条。他指出，以违法性为核心构造法秩序统一，虽然能够限制任意犯罪化，却可能带来过度犯罪化风险。不同部门法具有各自的规范目的和责任结构，因此需要重新审视部门法之间的边界，而不能简单追求评价结论的一致。

北京大学法学院教授张翔表示，法秩序统一不能停留于抽象口号，其价值更在于为解决规范矛盾、规范冲突提供具体方法。法律适用不能孤立理解单个法条，而应置于整个法律体系中进行解释。他主张以整体法秩序的教义学思路处理部门法之间的冲突，通过体系解释、基本权利保护等方法不断协调规范关系，使法秩序在个案法律适用中趋向内在融贯。

厘清部门法边界 破解刑行、刑民交叉难题

理论讨论最终需要回应司法实践。围绕治安违法与犯罪的界分、刑事责任与民事责任的关系等问题，与会学者从不同部门法立场提出具体方案。

清华大学法学院教授余凌云以治安管理中的正当防卫为例指出，治安管理处罚法具有不同于刑法的制度定位和治理逻辑，不能简单理解为“小刑法”。治安领域更强调及时恢复社会秩序和提高行政执法效率，其正当防卫的构成条件、避让要求以及是否过当的判断，都可能与刑法有所不同。部门法协调应首先尊重不同制度的功能差异。

清华大学谭兴讲席教授周光权认为，法秩序统一的重要性并不在于是否接受某个概念，而在于面对部门法评价冲突时坚持体系思考。刑法具有谦抑性、补充性和片段性，行政违法并不当然等于刑事违法，前置法认定违法，刑法仍应依据构成要件、法益保护和处罚必要性作出独立判断。

中国人民大学法学院教授张新宝从刑事被害人精神损害赔偿问题切入指出，刑事诉讼规范主要解决程序问题，不能据此当然压缩民事实体权利。犯罪行为同时侵害民事权益时，刑事责任与民事责任具有不同的制度功能，刑罚不能替代损害赔偿。处理刑民交叉问题，应当充分尊重民法上的请求权基础，避免以刑事程序规则否定被害人依法享有的民事救济权利。

中国政法大学民商经济法学院教授杨秀清认为，“先刑后民”不宜被泛化适用。涉嫌犯罪的民事纠纷应根据事实关联程度和程序依赖关系进行类型化处理：对关联事实产生的案件，可原则上实行刑民分立，必要时先刑后民；对基于同一事实形成且法律关系定性依赖刑事判断的案件，则可将先刑后民作为程序处理原则。同时应赋予法院必要的审查职权，防范不当刑事立案干扰民事审判。

强化规则衔接 推动交叉案件实质化解

刑民行交叉不仅涉及实体评价，也集中体现为不同程序、不同裁判之间如何衔接。如何避免循环诉讼、程序空转和权利救济落空，成为本届论坛讨论的重要落点。

中国政法大学法学院教授成协中以政府审计决定与建设工程价款结算争议为例指出，不同类型行政行为对民事关系的影响不能一概而论，应根据行政行为的具体内容和基础争议性质判断其拘束力。如果行政行为为包含独立的行政法权利义务内容，可优先通过行政程序解决；如果其处理的实质是纯粹民事关系，行政救济程序不应当然阻断民事审判，法院仍可依据证据独立审查相关事实。

上海社会科学院法学研究所所长姚建龙在总结时表示，本届论坛的可贵之处在于，不同部门法背景的学者围绕共同问题展开真正的学术批评与争鸣。研究法秩序统一，应回到概念来源和具体制度场景，既关注规范之间是否矛盾，更关注法律判断能否为行为人提供稳定、可预期的指引。宏大理论只有进入具体案件并接受实践检验，才能转化为真正有解释力的法学知识。

从3家发起期刊到9家期刊共同参与，从部门法内部讨论走向多学科对话，本届论坛显示出法学研究对实质性学术批评和跨学科交流的迫切需求。法秩序统一并非追求整齐划一，而是在尊重部门法差异的基础上，通过解释方法、责任配置和程序衔接化解规范冲突，以更协调的法秩序回应复杂司法实践。更重要的是，论坛所形成的共识并非消除部门法之间的差异，而是建立能够容纳差异、解释差异并协调差异的分析框架。面对刑民行交叉案件，应当从具体规范目的、权利义务结构和程序功能出发，区分不同类型冲突及其解决路径，使法秩序统一真正成为连接理论研究与司法实践的方法论工具。以学术批评打开问题，以跨学科对话深化认识，也正是论坛持续举办所体现的学术价值。



机器人经济与智能体行为监管——中国A法治的新阶段

前沿探析

□ 季卫东（上海交通大学凯原法学院教授）

机器人、智能体以及经济自动化对法治的影响

斯坦福大学HAI《2026年人工智能指数报告》显示，生成式AI带动全球AI产业高速扩张，2025年全球企业AI投资规模大幅攀升，人工智能渗透制造业、医疗、金融、教育等全产业链赛道。我国工业机器人保有量占据全球半壁江山，上海落地联合国框架下首个聚焦工业人工智能国际合作的实体机构，AI产业应用规模与治理实践走在世界前列。从法治视角审视，产业高速扩张背后，智能体技术迭代正在对传统法律体系形成根本性冲击。

2025年被业内界定为“智能体元年”，核心技术变革体现为大模型向自主智能体演进，AI完成从被动问答工具向具备独立决策、执行能力的数字主体的质变。传统通用模型仅能依据人类指令完成固定输出，而新一代智能体搭建“感知—记忆—反思—决策—验证—进化”完整运行闭环，可自主识别环境、跨系统调用工具、动态规划任务；多智能体协同系统能够独立完成复杂商业、运维、服务事项，形成脱离人类实时管控的自动化行为链条。从法律逻辑来看，智能体具备独立行动能力，人类监督权限持续弱化，行为决策权、执行权逐步向数字实体转移，直接冲击传统民商事、网络安全、数据合规法律以自然人、法人为核心的规制框架。

技术演进衍生多重法治风险。其一，智能体自主数据抓取行为放大数据安全与隐私侵权隐患，行业预测显示未来大量企业数据泄露事件将源于智能体违规操作。其二，前沿智能体具备挖掘系统漏洞的技术能力，可对金融、医疗、政务等关键基础设施形成安全威胁。其三，多智能体非线性互动产生智能涌现效应，自动化行为存在高度不确定性，静态合规审查、事前管控模式难以匹配其持续迭代的运行特征。其四，智能体自主决策模糊开发者、运营者、使用者之间的责任边界，出现侵权、不正当竞争、网络违法情形时极易产生归责困境。从经济法治理维度看，机器经济依托智能体实现全流程自动化交易、经营，既有规制市场主体行为的法律规范滞后，缺乏适配自主数字主体的专门制度安排，倒逼AI法治体系系统性革新。

行业研究预判，未来规模化“AI员工”将全面

落地，大部分企业应用接口交由智能体自主调用，经济自动化水平持续提升。多智能体系统形成自主演化的智能生态，治理复杂度远超单一AI工具，单一静态监管规则难以覆盖多层级、协同化的自动化行为，推动合规、执法、司法自动化配套技术成为法治范式创新的必要组成部分。

智能体治理引起的政策和法治变化

高性能智能体暴露的安全漏洞、频发的AI安全事件，推动各国、国际组织加快智能体法治制度构建。联合国“人工智能独立国际科学小组”就人工智能可能带来的机遇、风险与影响发布初步报告，召开人工智能治理全球对话，多国启动立法进程，拟通过法律限制智能体直接操控关键基础设施。中美依托各自产业、制度基础，形成差异化智能体法律路径。

一、美国柔性监管与企业技术自治并存，内生活治缺陷凸显

美国以行政令、行业自治为主要治理手段，立法框架偏向宽松创新导向，排斥强制前置审批制度。2026年，美国发布《促进先进人工智能创新与安全》行政令，确立联邦统筹安全监管定位，推行企业自愿事前沟通、自主安全测试机制，搭建政企安全信息共享渠道，但未设置强制性准入管控。针对高危前沿模型，出台外籍人员访问限制政策，通过人员管控防范技术外泄风险。

市场端头部AI企业创设技术性约束规则，形成内部AI行为分级处置体系，对常规运维、低风险检测操作适度放开，对漏洞开发、渗透测试等高风险操作严格限制，对勒索软件开发、数据窃取等违法操作直接阻断。但该企业自治模式存在技术判定标准由企业单方制定，算法裁量过程不透明，私域技术性惩戒权缺乏行政、司法外部监督，极易滋生算法黑箱、过度管控等问题，单纯技术自治无法替代法定监管约束。

二、我国多部门协同出台分层规制文件，构建全生命周期智能体法治体系

2026年国内密集出台系列规范性文件，AI监管重心从通用大模型风险管控转向智能体自主行为、全流程运行轨迹规制，形成伦理前置、分场景规制、专项意见、标准配套、综合立法并行推进的法治布局。工业和信息化部等部门联合印发《人工智能科技伦理审查与服务办法（试行）》，将伦理审查设为AI产品上线前置要求，压实研发运营主体伦理合规法定责任，从源头约束智能体底层决策逻辑。国家网信办等五部门联合公布《人

工智能拟人化互动服务管理暂行办法》，创新“关系治理”范式，针对人机深度交互智能体的诱导行为、心理影响开展精准规制。国家网信办等三部门联合印发《智能体规范应用与创新发展的实施意见》，作为智能体专项核心监管文件，划定智能体跨平台访问、自主工具调用等高风险行为监管红线，明确全流程行为留痕，可追溯合规义务。全国网络安全标准化技术委员会同步发布《人工智能应用伦理安全指引1.0》，统一合规判定技术标尺。《国务院2026年度立法工作计划》对加快推进人工智能健康发展综合性立法作出部署，推动智能体治理由政策规制上升为法律规范。

为实现法律规则与智能体自主运行适配，制度设计配套专门技术法治机制。一是推进驾驭工程（Harness）法定嵌入，将可控性、算法正当程序嵌入智能体底层架构，以技术机制保障人类监督、平台管控权力不被算法架空。二是建立循环审计法定义务，突破仅审查输出结果的传统监管模式，要求完整留存智能体每一轮推理、决策、执行全流程日志，保障监管、司法机关全程溯源核查。三是探索智能体“数字护照”制度，依托全生命周期身份登记，厘清单一及多智能体协同场景下的责任主体，破解自动化行为追责溯源难题。整套技术管控机制以合规义务形式固化，将智能体技术运行全面纳入法治轨道。

中美智能体诉讼第一案的政策导向

中美两国先后出现首例智能体司法案件，两份裁判形成高度统一的法治底线，同时反映出有法律供给不足、专门规则缺失的现实短板。

美国“亚马逊诉Perplexity”案为全球首起智能体纠纷，涉案AI代理绕过平台安全屏障，非法访问加密用户页面，抓取私密数据。法院裁判确立两项核心法律准则：其一，智能体访问网络平台适用双重授权规则，平台安全管理权限优先于单端用户授权；其二，网络安全价值优于AI技术应用利益，自动化越界访问行为具备违法性。2026年3月，法院判令被告停止越界访问，销毁非法获取数据。

2026年4月，我国广州互联网法院审理全国首例智能体纠纷，涉案智能体通过调用底层权限规避平台风控，配套传播规避监管技术教程，扰乱平台经营秩序，引发数据安全隐患。法院作出行为保全裁定，责令立即停止涉案智能体分发、删除规避风控相关内容，终止越界权限调用行为，依托网络安全法、反不正当竞争法现有规则，明确智能体不得借助技术手段架空平台法定安全管理权责。