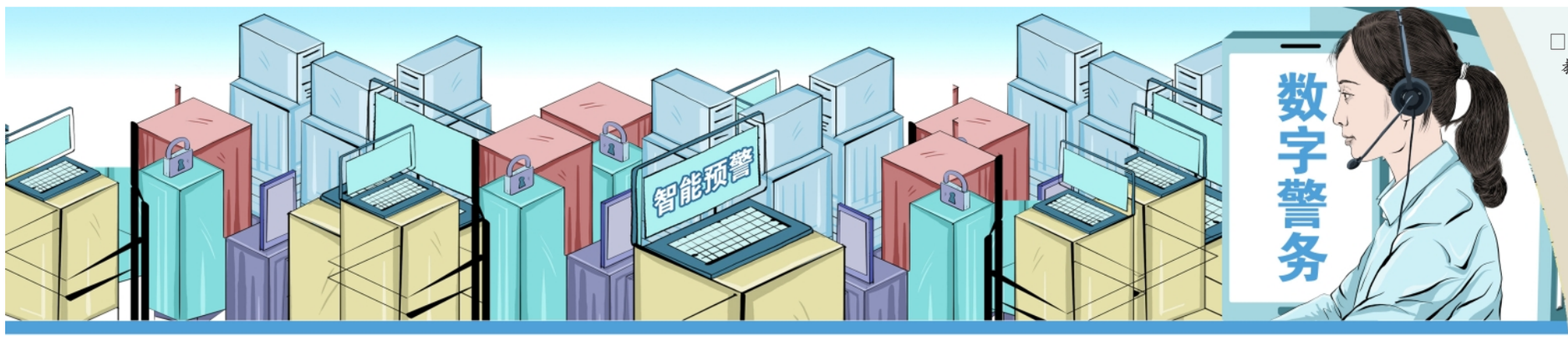


全球科技治理视域下的警务变革与警察权发展

□ 姚莉（中南财经政法大学法学院教授）

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》将“深入推进数字中国建设 提升数智化发展水平”单独成篇，明确提出“提高政府治理数智化水平”，要求“深化人工智能赋能安全治理，提升感知预警、指挥决策、精准管理和即时响应能力”。警务活动作为国家治理的重要组成部分，正积极融入国家数字化战略，探索科技赋能法治的治理新路径。这些探索既为数字时代警察权的效能释放和规范运行提供了鲜活样本，也为全球科技治理中的执法数字化转型贡献了中国经验。警察权在运行方式、职能边界、制约机制等方面的变革，不仅关乎国内法治建设，更与数据跨境流动、技术主权等问题深度交织，使我们明晰警务模式的数字化转型背景，回应警察权数字化变革带来的法治挑战，探讨面向全球科技治理的警察权发展路径。

警务模式的数字化转型

传统警务模式以“事后回应”“个案处置”为主要特征，高度依赖经验判断和有限的样本分析。随着数字技术的引入，特别是全域数据采集、智能算法分析与人工智能辅助决策等技术的应用，警务活动已具备全域感知、实时响应与精准干预的能力。大数据分析不再局限于传统的抽样统计，而是能够对海量数据进行全样本、多维度深度挖掘，分析各类警务数据之间的关联性，从而揭示犯罪行为规律与社会风险趋势。这种技术能力推动警务模式从“反应型”向“预测型”转变，形成以预防为核心、以数据为驱动的全新警务形态。在这一转型过程中，警务活动呈现平台化、协同化、跨境化等特征。

第一，平台化特征。在当今社会，高新技术公司等民营企业大量涌现，催生了新业态，推动了数字经济的蓬勃发展。这些企业积累的数据，为数字社会奠定了极具利用价值的现实基础，也为公共决策提供了重要依据，成为大数据警务必须倚重的核心资源。在此背景下，公安机关不仅依赖自身建立的信息系统，更需要广泛整合来自企业平台、政府部门、物联网设备的多源数据，构建一体化的数据基础。

第二，协同化特征。数字时代，数字警务不再是公安机关的“独角戏”，而是需要政府、企业等多元主体共同参与的协同治理。这种协同体现在三个方面：一是纵向跨层级的协同，如省、市、县警务联动；二是横向跨领域的协同，如公安与交通、金融、网信等部门数据互通；三是政企合作的协同，即科技企业为政府部门提供算法、算力与系统运维等技术支持。

第三，跨境化特征。在数据跨境调取、证据互认、执法协作等方面存在规则衔接的现实需求。例如，在打击电信网络诈骗、网络赌博等跨境犯罪中，犯罪链条往往跨地域分布，部分案件甚至延伸至境外，这就要求警务数字化转型既需要技术层面的互联互通，也需要制度层面的机制对接。

警察权的数字化变革

上述警务模式的数字化转型，直接推动了警察权在履职方式、协助主体以及权利保护等方面的结构性调整。

第一，履职方式的拓展。违法犯罪预防是警察权的重要职能。在传统警务模式中，违法犯罪预防主要表现为对具体案件的查处，是一种“被动反应”式的预防。而在数字警务中，公安机关通过数据建模、风险画像、智能预警等手段，可以介入更为广泛的社会治理领域。警察权的运行不再局限于具体的案件办理，而是扩展到基于大数据的抽象危险预防。这种“数据预防”与“数据调查”的双重职能，客观上要求进一步完善配套措施，明确适用场景与程序要求，为数字警察权的规范运行和效能释放提供坚实的制度基础。

第二，协助主体的多元。在数字警务实践中，公安机关充分发挥统筹主导作用，积极整合平台企业、技术公司等网络服务提供者的技术资源，广泛开展数据采集、算法建模、智能研判等环节的合作。这种公私协作的模式，是公安机关主动适应数字时代、提升警务效能的战略选择。然而，公私协作模式也带来一系列法治问题，随着中国企业“出海”步伐加快，跨境数据调取和执法协作也面临新的挑战，这些都是全球科技治理中不可回避的议题。

第三，权利保护的延伸。在传统警务模式下，警察权的行使重点在于保障公民人身权与财产权不受非法侵犯。进入数字社会，警务活动的技术化、数据化程度不断提高，人格尊严、个人隐私、个人信息自主权益等数字权利保护成为警察权运行中必须高度关注的新领域。特别是在数据跨境流动日益频繁的背景下，如何在依法运用大数据、人工智能等技术手段提升警务效能的同时，切实尊重和保护公民的合法数字权益，进而平衡公共安全与个人权利，是数字时代法治建设的核心命题。

面向全球科技治理的警察权发展路径

面对数字社会的复杂治理需求，特别是在APEC“中国年”这一重要节点，警察权的未来发展应当在法律授权、程序规范、数据伦理与跨境协作四个维度同步完善。

第一，法律授权的完善。需要进一步健全以人民警察法一般授权和刑事诉讼法及相关司法解释特别授权相结合的法律体系。针对大数据查询、比对、挖掘等数字侦查行为，未来刑事诉讼法修改时应进一步明确其法定条件、适用范围，为一线执法提供更加清晰完备的法律指引。具体而言，可以从以下方面着手：一是明确数字侦查措施的法定种类及其适用条件和审批程序；二是建立分级分类的授权机制，根据数字侦查措施对公民权利的干预程度，设定不同的审批层级和程序要求，体现比例原则；三是完善权利救济机制，建立公民对违法数字侦查行为的申诉、控告途径，强化对数字侦查权的司法审查。

同时，应积极参与全球科技治理规则制定，在数据主权、算法治理、人工智能伦理等议题上贡献中国智慧。APEC作为亚太地区重要的经济合作机制，在促进数字贸易、推动数据跨境流动便利化等方面有着广泛共识。中国可以借助APEC平台，推动建立区域性的数字治理规则，在尊重各国数据主权的前提下，促进执法数据的安全有序流动，为打击跨境犯罪提供制度保障。

第二，程序规范与数据保护的双重保障。可以考虑建立“程序控制规范+数据保护规范”的双重保障机制：一方面，通过比例原则合理设定数据采集处理行为的启动条件、对象范围与审批程序，确保执法措施与执法目的相适应；另一方面，应严格遵循个人信息保护法的基本原则，在依法维护公共利益的同时，切实尊重和保护公民个人信息权益。积极探索数据跨境流动中的执法数据保护规则，在执法协作中实现数据保护标准的协调统一，既保障数据安全又提升执法效能。

第三，数据伦理的持续强化。公安民警在数据收集、处理过程中，需要持续强化数据伦理建设，不断提升法治意识和风险防范能力。建立健全涵盖数据安全防护、算法公平性审查、数据合规监督等内容的伦理框架，确保数据技术应用始终在法治轨道上安全运行，更好地服务实战、服务人民。此外，人工智能辅助决策在警务领域的应用日益广泛，如犯罪预测、风险评估、智能巡逻等。但算法可能存在偏见和歧视，对特定群体产生不公平的影响。对此，可以建立算法影响评估制度，在算法部署前对相关应用的公平性、准确性、透明性进行评估，在算法运行中持续监测其效果，及时发现和纠正偏差。同时，应推动算法透明化，在不影响执法效能的前提下，向社会公众适度公开算法的基本原理和运行逻辑，接受社会监督。

第四，跨境协作机制的深化。应充分利用粤港澳大湾区建设的制度优势，探索内地与港澳在数字警务、数据共享、执法协作等方面的规则衔接与机制对接，积累跨境科技治理的法治经验，为APEC框架下的亚太区域科技治理合作提供可复制、可推广的实践方案。一是建立数字警务协作平台，实现案件信息、情报线索、预警数据的实时共享和协同研判；二是完善跨境数据调取的程序规则，明确数据调取的申请条件、审批流程、安全保障措施；三是推动证据规则的互认衔接，探索电子数据跨境取证的证据资格认定标准，为跨境犯罪的追诉提供证据支撑；四是开展联合培训和学术交流，提升三地执法人员和技术人员的协作能力。

各地公安警务实践在新时代的不断探索，为全球科技治理中的执法数字化转型贡献中国智慧、中国力量，也必将为数字时代的平安中国、法治中国建设作出更大贡献。

完善政府采购监管整治的法治路径

□ 邹玉祥（中国社会科学院大学法学院主讲副教授）

我国政府采购制度历经20余年运行，财政支出规范化长期以程序管控为主要实践导向，对程序合规的片面追求，在一定程度上弱化了“保护公平竞争”这一核心立法目的。随着《政府采购领域“整顿市场秩序、建设法规体系、促进产业发展”三年行动方案（2024—2026年）》落地实施，针对四类违法违规情形的专项治理取得阶段性成效。但隐性壁垒屡禁不止、代理机构违规收费乱象、围标串标行为趋于隐蔽等问题，持续消解监管治理成效。2026年6月，《中华人民共和国政府采购法（修订草案）》（以下简称修订草案）提请全国人大常委会初次审议。此次修订直面“重程序轻结果、采购需求不清、合同约束不强、绩效有待提高”等现实难题，力求推动政府采购从“形式合规”向“实质绩效”转变，应结合修订草案相关制度设计，梳理制度进步，分析现存短板，并提出完善建议。

锚定需求本位，规制采购隐性壁垒

实践中，差别化、歧视性条款治理难以彻底落地，现行法律将公开招标作为主要采购方式带来的制度刚性是重要诱因。部分项目难以通过完整确定的技术参数予以界定，若硬性要求采取招标模式，部分采购人将通过照搬特定品牌参数、设置属地化业绩门槛等手段，人为限定竞争范围，变相指向特定供应商，出现“形式公开、实质排他”问题，以程序合规外壳掩盖排斥竞争的实质意图。

修订草案对此作出重要调整，删除“公开招标应作为政府采购的主要采购方式”，明确采购人应当结合法定适用情形，采购需求特点选择采购方式，确立“通过发布采购公告形式邀请不特定供应商参与竞争”的一般规则。对于技术复杂、需要供应商提供解决方案的项目，竞争性谈判等协商采购方式获得更大适用空间，打破了“逢采必招”的固化思维，推动采购方式回归项目实际需求。制度松绑并不意味着市场秩序能够自动形成。隐性壁垒往往借助程序合法的外衣，达到排除竞争的效果。实践中，压缩标期、照搬特定技术参数、设置与项目无关的荣誉加分等手段，虽不直接作出地域、所有制限制，却能够将潜在竞争者排除在外。修订草案第十九条明确资格条件应当围绕合同履行设定，第六条将平等参与权确立为法定权利，但法律条文较为原则，如果缺少类型化的列举细化，单纯禁止性规定容易流于纸面。建议后续配套实施条例增设示例性条款，把变相排他的典型情形纳入“不合理条件”推定清单，授权财政部门动态更新，增强法律制度实践约束力。

聚焦费用流向，源头整治代理机构乱象

代理机构逾期退还保证金、违规转嫁专家评审费用等问题仍时有发生。在代理机构资质审批取消之后，行业并未形成优胜劣汰的良性格局，反而陷入“低收费—低质量—乱收费”的困境。究其根源，行业竞争逻辑发生扭曲：低价竞争挤压合法利润，部分机构依靠扣留保证金、转嫁相关费用、虚构项目等方式维持运营，形成“竞次”而非“竞优”的畸形行业生态。

修订草案强化采购人主体责任与全流程合同管理，但针对代理服务收费标准、保证金退还时限、罚则、收费公开等，尚未设置专门规制条款。仅依靠事后行政处罚，既难以实现事前预防，也无法触及乱象背后的利益链条。代理行为失范是表象，深层次是采购人主体责任落实不到位。部分本应由采购人承担的评审相关费用，被转嫁给代理机构，代理机构又通过截留各类资金弥补低价带来的损失。整治代理收费乱象，必须同步完善采购人责任体系。建议在制度中补充相关规则，授权国务院有关部门出台代理服务收费指引，推行费用支付备案制度，针对逾期退还保证金行为增设按日加收滞纳金的责任，从源头斩断违规收费的利益链条。

压实评审专家权责能力适配，防范防卫性评审

评审专家自由裁量空间较大、责任约束虚化是影响政府采购公信力的突出短板。修订草案第三十九条明确评审委员会成员个人责任，第九十一条针对评审专家设置罚款、没收违法所得，在一定期限内直至终身禁止参加政府采购评审活动等惩戒措施，实现从侧重程序组建向强化责任约束的转变，改革方向值得肯定。但如果专家专业能力与项目需求不匹配，单纯依靠追责倒逼，容易产生负面效应。只赋予专家评审权限，却缺少对应的专业能力门槛与动态退出机制，评审环节容易形成缺乏有效制衡的“黑箱”。当履职能力和法律责任不相适配，部分专家为规避责任倾向于简单附和，出现“走过场”式防卫性评审，背离择优遴选的制度初衷。建议修订草案增设专家专业能力审查标准，政府采购评审专家库中的评审专家应当提交对应领域从业经历或者职称证明，定期开展考核培训；建立履职评价和强制退出机制，对因重大过失造成采购失败、财产损失的，视情节在一定期限内直至终身禁止参加政府采购评审活动。从长远看，可以探索建立评审专家责任保险，合理分担正常履职风险，避免严苛的追责机制出现制度空转。

政府采购法修订不只是一次阶段性制度攻坚，更是治理理念持续优化的过程。只有让“公平竞争”不再停留于法条表述，贯穿采购需求论证、采购方式选择、合同履约、信用惩戒全流程，立法保护目标才能真正落地。应该充分肯定，修订草案已经取得诸多制度突破，但在代理机构约束、法律衔接、数字化监管等方面，仍需细化完善配套规则。多措并举破除各类隐性壁垒，降低制度性交易成本，方能为建设全国统一大市场筑牢法治保障。



以司法裁判确定性护航自贸试验区制度创新

□ 周宏波（内蒙古自治区呼和浩特市中级人民法院副院长）

2024年，党的二十届三中全会提出，实施自由贸易试验区提升战略，鼓励首创性、集成式探索。2025年，中共中央、国务院印发的《关于实施自由贸易试验区提升战略的意见》提出，坚持以高水平开放为引领、以制度创新为核心，坚持统筹发展和安全，主动对接国际高标准经贸规则，稳步扩大规则、规制、管理、标准等制度型开放。制度创新既带来新的交易方式，也调整市场准入、监管程序和权利义务形成的制度环境。人民法院需要依据有效规范审理新类型纠纷，准确处理改革试点与现行法律之间的适用关系。司法保障自贸试验区建设，应着力识别规范依据，厘清交易边界，统一裁判尺度，让改革措施依法实施，让市场主体对交易的法律后果形成合理预期。

辨明制度创新中的法律适用问题

自贸试验区承担制度先行先试任务。投资准入管理、贸易便利化、跨境资金和货物流转等领域的规则调整，都可能改变交易活动所处的制度条件。相关纠纷进入诉讼后，法院首先要查明改革措施的授权依据、适用时间、地域和对象范围，确认相关规范的效力及其适用条件。例如，审批程序依法调整后，法院应依据调整后的有效规范，判断审批要求对具体交易的影响；试点政策允许开展某类业务时，合同效力仍须结合民事法律规范、交易内容和实际履行情况作出判断。政策目标、监管安排与民事权利义务之间既存在联系，也各有适用范围。只有准确识别这种关系，才能把改革措施落实到具体案件的法律评价中。

制度创新带来的法律不确定性大致有两类：一类是改革措施与既有规范之间的衔接问题，需要进一步辨明适用依据；另一类是适用规则已经明确，但同类案件的裁判尺度存在差异。前一类问题要求法院依法解释和适用现行规范，并通过法定渠道提出完善规则的建议；后一类问题可通过类案检索、审级监督和充分说理加以协调。规则供给由有权机关依职权推进，法院通过个案审判准确适用法律；统一裁判尺度，则重在让既有规则得到稳定、连贯的适用。

司法裁判的确定性，体现在适用依据可识别、判断理由可理解、相似法律问题得到相对一致的处理。案件事实或规范条件存在差异时，裁判结论可以不同，但差异应有法律依据，并充分说明裁判理由。这样的确定性既回应制度创新对规则的需求，也维护法治统一。

厘清新型交易中的合法与违法界限

新型交易的法律评价，核心是识别交易实质与相关规范目的。跨境担保、保税进口等业务涉及当事人之间的合同安排和外汇、海关等监管规则。审理相关纠纷，法院应查明具体规范的调整对象、监管目的及其对民事效力的规定，再结合交易事实判断法律后果。监管程序的性质、强制性规定保护的利益以及交易实际运行方式，都应进入裁判分析。民法典第一百五十三条规定，违反法律、行政法规的强制性规定的民事法律行为无效。但是，该强制性规定不导致该民事法律行为无效的除外。《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民法典〉合同编通则若干问题的解释》第十六条进一步列举了相关判断情形，要求结合强制性规定的规范目的和责任承担方式认定合同效力。对于行政许可、登记、备案等要求，法院应先审查相关规范是否将其设定为合同生效条件，再结合交易内容和履行情况作出判断。

最高人民法院发布的服务保障自由贸易试验区建设典型案例中，长城控股公司与中德西拉子公司担保合同纠纷案具有代表性。涉案企业为境外子公司的借款提供担保，争议涉及担保合同效力及账户资金质权。法院确认涉案担保合同有效，最高人民法院二审维持原判。该案依据《跨境担保外汇管理规定》认定，外汇管理部门对跨境担保合同的核准、登记、备案等外汇管理要求，不构成跨境担保合同的生效要件。裁判据此区分外汇监管程序与合同效力判断，维护了合法担保安排的交易预期。与之形成对照的是网购保税商品合同纠纷案。经营者利用跨境电商网购保税进口模式，虚构个人消费者订单，将批量奶粉“化整为零”进口后用于线下销售。法院认定涉案买卖违反海关法及有关海关监管规定而无效，并将违法线索移送有关行政执法部门。该案的关键在于，交易实质是借贸易便利化安排规避海关监管，相关行为应依法承担对应法律后果。

两案涉及的具体规范和法律关系有所不同，其共同启示是：合同效力应依据具体规范与交易事实判断。法律明确将登记、备案等手续规定为合同生效条件的，应依法适用；相关手续属于监管程序且不构成合同生效要件的，应依据规范目的和交易情况判断其法律影响；实质违反强制性规定、损害监管秩序的交易，则应依法作出相应评价。由此，合法创新能够获得明确保护，借制度便利规避监管的行为会受到法律否定评价。自贸试验区需要的是能够清晰释明交易边界、裁判依据和法律后果的司法判断。

推动个案裁判形成稳定规则预期

个案裁判厘清法律边界后，需要通过相对一致的类案评价和清晰可及的裁判理由，形成市场主体安排未来交易时的稳定预期。自贸试验区交易往往跨区域开展，同一种业务模式可能进入不同法院。如果裁判尺度存在差异，法院应查明差异源于案件事实、规范适用范围还是法律理解，并通过相应机制协调。统一法律适用的重点，是统一关键法律问题的判断标准，并对个案差异充分说理。对于涉及改革试点的新型纠纷，应落实类案检索要求，检索人民法院案例库及相关裁判，核对改革措施的适用条件，比较案件事实、合同安排和争议焦点。类案检索的价值在于识别法律问题与裁判理由之间的对应关系，帮助判断既有规则如何适用于具体案件。对事实和规范条件相似的案件，应保持裁判尺度协调；存在实质性差异时，则应说明区别处理的法律理由。

中级人民法院既承担具体案件的审判职责，也可以通过二审、审判监督和审判业务指导，发现并纠正辖区内法律适用偏差。对于辖区内反复出现的共性问题，可以依托专业法官会议、审判委员会等机制研究；需要上级法院统一认识的，应依程序反映或层报。总结地方审判经验时，应明确其事实和规范适用条件，并通过法定渠道反馈需要协调的问题，使经验总结服务于法律适用统一。裁判理由应面向市场主体清晰表达。对新型交易案件，裁判文书应明确诉请处理结果，并说明监管规定对合同效力的具体影响、交易风险分配的法律依据。依法公开的裁判文书、典型案例释明等方式，有助于提高规则的可识别性。对于审判中发现的行业共性风险，法院可以依法提出司法建议，将个案反映的问题反馈给相关部门；裁判文书则应通过充分说理，清晰阐明个案中的权利义务和法律边界。

自贸试验区的先行先试应以法定授权为依据，并在授权范围内开展。人民法院通过查明改革措施的适用条件、准确判断新型交易的法律性质、统一法律适用和充分说理，能够让合法创新获得保护，让市场主体形成稳定预期，为自贸试验区制度创新和高水平对外开放提供有力司法保障。