

论公安工作现代化的数字化与法治化

■ 汪海霞

摘要 公安工作现代化是法律制度、数字技术在公安系统广泛运用的现代化，是数字公安与法治公安建设的“同频共振”。数字法治公安建设反映出数字公安与法治公安双向融合过程，数字化理念与法治化理念的深度融合，体现了以技术维度赋能法治维度与以法治维度约束技术维度的双重属性。这就必然要求警务治理信息化过程必须发挥法律规范的引领功能，在法治轨道上探索数字技术赋能的理论创新，将警务数字信息化所蕴含的技术理性与警务法治化所倡导的公平正义价值有机结合。为此，需要将数字技术深度嵌入警务执法活动的全过程，以法治规则规范警务数字技术的广泛运用，构筑起以法治赋能数字公安变革的坚固屏障。

关键词 公安工作现代化 数字化 法治化

公安工作现代化是法律制度、数字技术在公安系统广泛运用的现代化，是数字公安与法治公安建设的“同频共振”。数字技术开启了警务治理数字时代的革新，创造出了由数字公安主导、以数据和算法为中枢的数字化一体交融、人机协同的新型警务治理形态，实质性的打破了警务系统的数据壁垒，推动公安系统平台化整合协同和数据共享，形成了数据驱动、创新与场景应用的新模式。数字技术在形塑法治公安的进程中，展现着以信息数据为轴心的权利义务关系和以算法为基础的智能治理秩序，生动体现了现代警务在法治基础上的数字性重塑场景，推动着法治公安的迭代升级，也为数字法治

公安建设提供了基本机制保障。因此，数字技术规范与法律治理在公安工作现代化有机融合，以数字法治面目展现法治公安建设新形象，必然会驱动我国公安执法模式精准化与系统性变革。

一、数字化与法治化：公安工作现代化的逻辑起点

现代化是一个非均衡长期发展趋势，是工业化、农业现代化、城镇化、信息化的叠加。党的十八大以来，尤其是在《关于全面深化公安改革若干重大问题的框架意见》及相关改革方案的通过，公安工作具

作者：江苏警官学院马克思主义学院教授

有了深层次变革。习近平总书记提出要“奋力推进政法工作现代化”，2023 年全国公安厅局长会议提出公安工作要“奋力推进公安工作现代化这一主题主线”。为此，公安机关必须围绕中国式现代化的本质内涵和要求谋划推进公安工作现代化，将坚持党的绝对领导、坚持法治公安建设、坚持科技兴警作为公安工作现代化的根本战略特征，以公安工作现代化护航中国式现代化。

《法治政府建设实施纲要（2021—2025 年）》中提出：“坚持运用互联网、大数据、人工智能等技术手段促进依法行政，着力实现政府治理信息化与法治化深度融合，优化革新政府治理流程和方式，大力提升法治政府建设数字化水平。”以大数据为代表的新一轮科技蓬勃发展，公安机关必须紧跟数字化发展趋势，推动大数据的理念、技术、手段与法治公安建设“同频共振”，在提升公安法治化水平的基础上，推进公安组织体系、运行机制的科技创新。法治公安数字化建设主要对象是数据赋能，法治公安数字化建设需要全面覆盖数据的采集、存储、利用等环节，即实现公安机关执法“用数据对话、用数据决策、用数据服务、用数据创新”。但在实践中，法治公安建设的数据平台匹配性、信息分析效率、信息反馈渠道互动等仍不足，“数字鸿沟”大量存在、数据更新不及时，利用大数据等科技手段进行预测性治理、前瞻性分析犹有欠缺，相关规范仍呈现出碎片化、分散化样态，将监管重心落在事中和事后，事前存在信息不对称问题，使事前监管领域形成空白，不利于系统推进数字法治公安建设。

“互联网+法治公安”等数字技术执法模式反映出数字赋能公安机关治理、科技助力法治公安的内在要求。“统筹推进技术

融合、业务融合、数据融合，提升跨层级、跨地域、跨系统、跨部门、跨业务的协同管理和服务水平”，推进数字治理，加强数字法治建设已成为当下公安机关的重点工作。2022 年出台的《关于加强数字政府建设的指导意见》，标志着我国法治公安数字化建设迈向新台阶。在法治公安建设实践中，“一站式服务”“一网通办”等平台建设坚持问题导向，着眼于公安机关“内部机构和部门”的整体性运作，主张管理从分散走向集中，从部分走向整体，从破碎走向整合”，充分体现包容性整体治理模式。从数字公安的实践看，法治公安建设很大程度上实现了警务执法与数据的融合，努力实现“最多跑一次”执法效果初步显现。在法治公安数字化建设实践中，数字法治公安建设必然要求管理层次少，依靠数据逐步实现扁平化，但行政区划的科层制又使得基层公安执法只是在线接受材料而无权处理，这与数字法治公安的初衷相悖。同时，公安机关实行条块结合、以块为主的领导体制，各区域公安机关手里掌握着从不同渠道收集的数据，各地区公安机关自行建立数据权限往往仅限本地区使用，实现数据互联互通存在障碍，导致地区之间难以有效协同。因此，数字法治公安建设亟须加强地区合作、科技融合，以数字化引领法治公安建设。

二、公安工作现代化是数字公安与法治公安的交融

“数字法治公安”不是“法治公安数字化”或者“数字公安法治化”的简单概述或垒叠。数字法治公安相对于法治公安而言，更加重视数字场域的空间维度；数字法治公安相当于数字公安而言，更加重视法治维度

的前提。在数字法治公安建设场域，“把大数据作为推动公安工作创新发展的大引擎、培育战斗力生成新的增长点，全面助推公安工作质量变革、效率变革、动力变革”。数字赋能警务执法不仅提升公安机关作战能力，而且可以通过数智警务践行“整体智治、高效协同”的执法目标，以科技手段赋能法治之力、织密法律之网。因此，数字法治公安建设是法治理论体系和制度体系、数字在法治公安领域应用的双向互动。数字公安是利用数字技术创新警务执法模式以及提供新的警务服务，注重数字化工具和资源的利用；法治公安则在于强调从职权划分、执法行为的法律授权，强调法律对警察权约束。从法治公安到数字法治公安建设，反映出一种数字公安与法治公安双向融合的过程，数字化理念与法治化理念的深度融合，体现了以技术维度赋能法治维度与以法治维度约束技术维度的双向互动。

（一）法治公安的数字化

数字法治公安是利用数字技术履行公安机关职能，充分利用互联网、大数据等新技术“对传统政务信息化模式的改革，包括对政务信息化管理架构、业务架构、技术架构的重塑”。由于“互联网+”数字技术已经深度介入社会各领域，公安机关自然也受到数字化应用的影响，必然会引发公安机关执法权与信息化融合新的发展阶段，法治公安的数字化是数字技术驱动下的公安法治变革，包括公安执法程序的数字化和实体决定的数字化。意味着“在功能上要实现从过去的信息公开转向服务供给和互动交流，在实现载体上从个人计算机（PC）向移动端（智能手机）的转变”；从数据封闭到开放共享的基础转变；从“串联”运行到“并联”运行的程序转变，进一步“打破传统部

门的专业分工界限和信息壁垒，实现以数字化的‘业务流程’驱动对传统‘职能驱动’的组织结构和运行模式。”数字治理强调信息技术的作用，关键内容包括警务行为的重新整合、逆部门化；警务运行的电子化，提供电子服务，开放数据库实现自助办理等，通过数字化、智能化手段赋能，促使警务治理更加高效、更加精细。

法治公安的数字化是将警务执法领域的数字技术与法治方式结合起来，以数字技术来推动法治公安领域的体制变革、流程再造，进一步推动法治公安领域的数字化变革。法治公安数字化包括运用数字进行治理、对警务数字进行治理、形成数字治理体系。具体而言，就是把数字技术作为警务执法的重要工具，通过 App 等平台实现“自助办”“掌上办”“一网通办”。警务执法中能够收集、获取到海量数据，通过算法等数据挖掘技术，实现数据与警务执法业务融合，实现“数据赋权”警务执法。同时，警务数据又会涉及国家安全、个人隐私，一旦泄密可能会给国家和个人利益造成不可挽回的损失，这就决定了必须对警务数据进行有效治理。警务流程的再造深刻影响着警务执法的理念、职责边界乃至制度规则体系，正在形成线下线上融合、实体虚拟一体的警务执法模式，公安机关的履职方式也将更加智能、快捷、高效，数字技术与警务业务终会深度融合。具体涉及到公安机关内部权力配置、运行程序、组织架构、警务信息数字化等要素。在法治公安数字化建设方面，公安系统利用数据技术保证数据安全流动，规范数据收集标准、处理标准和共享标准，针对“不愿”“不敢”“不能”共享问题，推进一体化在线警务平台建设，统筹建成各级互联、协同联动的警务服务数据平台。在

警务数字治理方面，可以进一步推动公安机关职能转变，以数字治理提升决策能力，能够有效应对数字科技发展及其影响。在警务数字监管方面，推进“互联网+”监管执法，“建立全方位、多层次、立体化监管体系，实现事前事中事后全链条全领域监管，堵塞监管漏洞，提高监管效能”，让监管插上“数字的翅膀”，对平台数据流进行分析、整合，实现监管的规范化与全过程化。

（二）数字公安的法治化

数字公安建设就是在警察权运行中嵌入数字技术工具，数字技术只有在与之相适应的法律制度中才有可能发挥其潜在能力。因此，法治作为一种重要的制度必须与信息技术相契合。由数字科技赋能警务执法而形成的新型法律关系中，需要重新思考数字科技的法律问题。如由人工智能产品运用所产生的算法漏洞、隐私泄漏等问题需要重新明确侵权主体，明确责任及权属确定，将这些新问题纳入法治轨道，实现数字公安的法治化，在法治原则指引下对警务执法的合法性检视，并对警务执法程序的合法性和数字化实体决定的合法性进行考量。

“数据安全作为新兴技术领域，发展时间尚短，部分技术手段与解决方案正在研究发展阶段，缺乏应用实践，无法保障数据安全”。数字公安建设应当“以法治为底线，以善治为追求”，通过法治为警察权力的程序合法性与实体合法性立规矩、划界限。“当代行政法典则不应当是原来的二元结构，而应当是现在的三元结构，即原则、规则和技术标准。”就警务数字化执法程序的合法性而言，至少包括依法行政原则、合理性原则及正当程序原则。二十大报告强调“法治政府建设是全面依法治国的重点任务和主体工程”。数字法治公安建设要遵守与

警务执法相关的法律法规，以数字相关的法律法规为基础进行警务活动，并严格依法利用数字技术。同时，数字法治公安建设要平等地对待广大民众，按照和遵循比例原则，采取合理方式处理数据信息，主动以数字形式公开决策、执行、管理、服务及结果等环节，并以适当方式听取相对人的陈述和申辩。就实体法而言，信息技术作为规范依据被引入到法治公安建设之中，成为构建数字法治公安的前提，成为法律法规定量适用和衡量评判参照，并正在发挥法治公安建设的先导性约束作用。

（三）公安法治化与数字化良性互动

“数字法治政府”概念的提出驱动我国法治公安建设迎来了“一次基于速度、广度与深度的突破性变革”，“一次基于数字化、智能化、个性化的颠覆性变革”。数字法治公安是数字化与法治化公安机关革新的“一体两翼”，是在警务执法领域借助于人工智能等技术赋能的执法模式，是法治化与数字化在警务执法领域的深度融合，在数字公安层面强调公安法治化建设，在法治公安层面强调公安数字化革新，“反映出数字政府与法治政府双向融合的过程。”实践证明，数字技术与法律制度是数字法治公安建设的两个维度，数字技术是实现法治公安的手段和方式，法治是确保数字公安的屏障，两者并不是单向影响或者说哪一方占据绝对的主导地位，因为二者的影响是相互能动的。

数字技术助推法治公安建设，表现为精准化的数字技术为法治公安建设提供动力，驱动警务行为法治化内容变成现实，并通过数字技术手段发现法治公安建设中的不足，倒逼警务执法行为对数字技术做出精准回应。法律制度对数字技术在警务执法中运用功能，体现为技术要真正成为技术，需要被

组织化、制度化，法律制度所蕴含的理念和规则为技术运用提供规范指引，及时有效的排除数字技术在法治公安建设中的梗阻，克服数字技术在法治公安建设运用中的风险。因此，在法治公安建设的数字化和数字公安的法治化进程中，必须克服技术决定论和制度决定论，驱动法治化与数字化的相互作用及互为同构，真正实现技术推动法治公安建设的优化、法治驱动数字公安的变革，促进技术实现法治公安建设目标的同时，又能够通过法治避免技术给警务执法带来的风险，从而呈现出“互联网+法治公安”型技术与制度的对称互惠，最终实现数字技术与制度规制的良性互动。

三、法治化与数字化公安工作的实践路径

警务治理的信息化蕴含着依规则治理理念，体现着数字精准运行法则与“基于法律的治理”法治理念的趋同。而要实现这种趋同与融合，必然要求警务治理信息化过程必须贯彻规范的引领功能，以法治为后盾保障数字技术在警务治理中深度应用，在法治的轨道上探索数字技术赋能的理论创新，将警务数字信息化所蕴含的技术理性与警务法治化所倡导的公平正义价值有机结合。为此，需要革新警务数字技术手段，解决警务执法中跨层级、跨领域的互联、共享问题，将数字技术深度嵌入警务决策、执法活动的全过程。同时，以法治规则规范警务数字技术在各领域运用，构筑起以法治赋能数字公安变革的坚固屏障。

（一）以数字技术驱动法治公安有效实施与完善

数字法治公安强调为法治公安建设插

上数字技术的翅膀，实现法治公安的数字化，“通过数字化技术来促进法治政府建设，以技术维度赋能法治维度”，运用数字技术促进公安机关依法行政，通过数字平台建设为警务执法中的制度与技术良性互动提供媒介。推动法治公安数字化转型，可以通过机构、职能改革，加强基础设施建设，实现警务执法机制的系统性重塑。

随着算法等技术在数字公安建设中的广泛应用，通过“技术赋能”能够实现公安机关的精确指导、精确打击，实现精准投放警力，并进一步驱动数据资源开发利用、警务数字人才培养等。同时，数字化法治公安就是通过数字技术在警务执法中的技术融合、数据融合，实现警务行为能够跨地区、跨部门协同合作，加强警务执法各流程的互联互通，推进警务执法线上流程“一站式”办理。在基础设施建设方面，数字法治公安建设的基础是建立以网络化、数字化、智能化为方向的警务执法与管理数字平台，将公安系统所有警种和部门的数据接入统一数字平台，实现公安系统全领域数字平台的衔接与协调。在警务数字信息收集方面，全面实行警务信息的数字化。各级公安机关应积极主动收集各类数字信息并履行信息数字化的义务。具体而言，按照统一标准和格式实现法律法规的数字化、公安机关所有职权的数字化、警察权力行使流程的数字化、警务工作结果的数字化，并将所有数字信息归集到统一数据库。在警务数字信息共享机制方面，要充分利用现代化数据处理技术，将其在服务过程中收集、生成的业务数据按照规定可复用的方法进行记录、存储，通过一定的共享机制，实现部门间业务数据的按需共享。在数字技术制度化方面，近年来颁布的《网络安全法》《数据安全法》《个

人信息保护法》等法律,建立健全了数字公安制度体系,填补了网络安全、数据安全、个人信息保护的法律空白。但由于数字法治公安建设与线下的流程不匹配,亟须通过立法对数字公安执法、管理和服务进行有效规制,采取分类分级的警务数据安全治理模式,根据警务数据储存方式精准评估敏感等级,差异化制定保护策略,以确保警务执法数字权属、数字安全得到有效维护。

(二) 以完善的法治规制数字技术在警务执法中的运用

数字公安核心在于警务行为的数字化,而数字法治公安不仅强调警务行为的数字化问题,“而是有针对性地系统化变革,是理念的更新、治理方式的转变、运行机制的重构、政务流程的优化和体制资源的整合。”技术只是助力公安数字化工具,而技术本身就有正负功能的两面性。这就必然要借助法治来有效防范“技术专制主义”,以法治规则规范数字技术运用,从警务数字标准、数据安全保护等方面构建以法治赋能数字公安变革的坚固屏障。因此,数字公安的法治化,强调加强数字化警务行为的法律制度建设,驱动数字化警务行为在法治轨道上运行,“将数字化行政趋向的技术之治整合入国家权力运行的法律之治中”,充分彰显法治规范和数字技术约束的功能。

“信息技术只有在与之相适应的制度环境和组织结构中,才有可能发挥其全部的潜在能力和变革性影响。” 扎牢数字公安建设的法治保障,首先得从制度层面保障数字法治公安建设,建立健全技术手段治理的相关规则,重视对数字技术使用主体、标准、行为进行规范化处理,着眼于警务数字技

术,借助警务数据的标准化处理技术来实现数据要素流动。在数字技术运用的制度性规制层面,更加关注的是公安机关运用数字手段时,“保护相对人的合法权益,促进相对人的利益最大化是建设法治政府的最终目的,” 确保数字技术维护公民权利。其次是进一步完善法治公安的数字信息安全保护制度,建立警务执法的数字安全责任制,采取数字脱敏脱密等防范举措,确保警务信息数据安全。再次是进一步完善警务行为数字技术运用的法律规范,力行“有力的法律保障体系是数字法律实施的重要支撑”,加强警务数字信息采集、使用等环节立法,尤其要瞄准算法异化规制中新情况进行立法,减少警务数字空间的灰色地带,为数字法治公安建设提供法治保障。

参考文献:

- [1]侯利文. 国家能力与大数据: 迈向一种信息维度的国家理论 [J]. 学习与实践. 2021. 7
- [2]吕艳滨. 政府信息公开制度实施状况——基于政府透明度测评的实证分析 [J]. 清华法学. 2014. 3
- [3]钱贵明. 平台监管逻辑的反思与重构——兼对包容审慎监管理念的再反思 [J]. 西安交通大学学报(社会科学版). 2022. 1
- [4]习近平主持召开中央全面深化改革委员会第二十五次会议强调: 加强数字政府建设, 推进省以下财政体制改革 [J]. 大社会. 2022. 4
- [5]竺乾威. 从新公共管理到整体性治理 [J]. 中国行政管理. 2008. 10
- [6]王益民. 数字政府 [M]. 中共中央党校出版社. 2020
- [7]刘学涛. 行政法典编纂进程中数字政府的形塑 [J]. 法治社会. 2022. 1
- [8]展鹏贺. 数字化行政方式的权力正当性检视 [J]. 中国法学. 2021. 3
- [9]马亮. 数字政府建设: 文献述评与研究展望 [J]. 党政研究. 2021. 3
- [10]陈娟. 数字政府建设的内在逻辑与路径构建研究 [J]. 国外社会科学. 2021. 2
- [11]董筱文、胡雯. 以法治化赋能数字政府建设 [J]. 中国社会科学报. 2022. 8. 10

责任编辑 张树彦