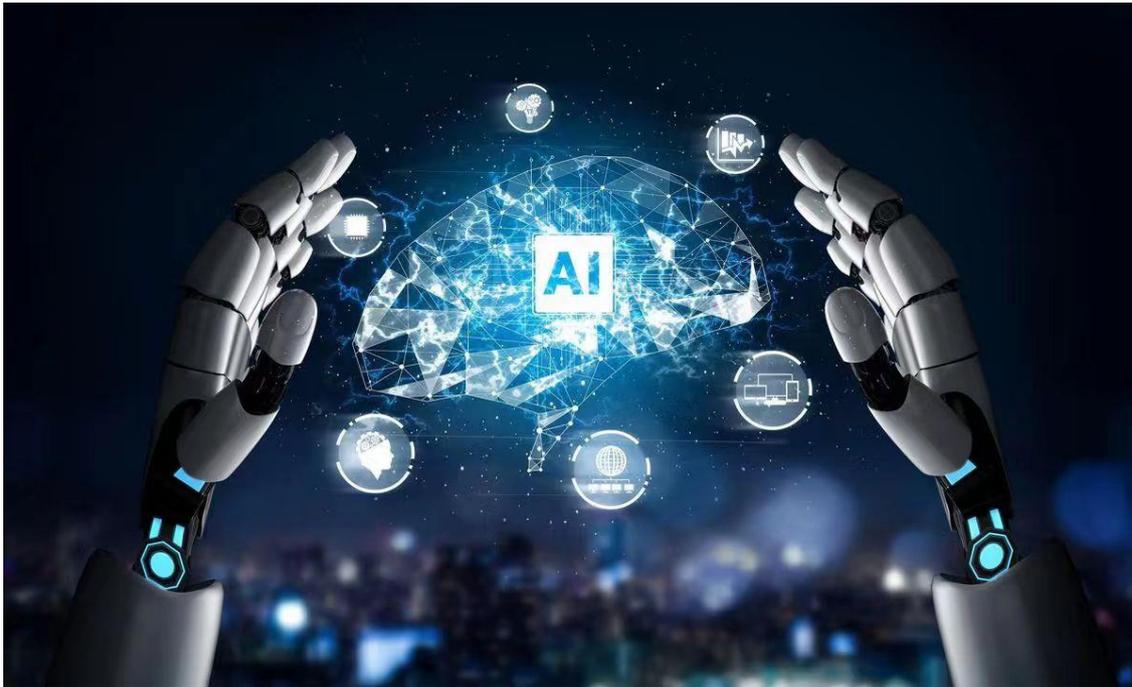


中国人民大学法学院 数字法学教研月报

2025 年第 3 期（总第 15 期）

2025 年 3 月 21 日



本期看点

【数字法治大事件】近期，在数字法治领域，多个重要事件和动态引起了广泛关注。在数字法治大事件方面，工业和信息化部等 15 部门联合发布了《关于促进中小企业提升合规意识加强合规管理的指导意见》，旨在加强中小企业的合规管理，提升其合规意识。同时，四部门联合发布了《人工智能生成合成内容标识办法》，规范人工智能生成内容的标识，确保内容来源的透明性。此外，世界互联网大会举行了亚太峰会新闻发布会，进一步促进亚太地区的互联网合作与发展。

【研究动态】在研究动态方面，理论界深入探讨了数字法治的法理解析，分析了数字法治的形式、实质与程序，强调了算法在数字法治中的核心作用。同时，对数字证据及其阶梯式分类审查机制进行了研究，提出了针对不同类型数字证据的审查机制，

以适应技术发展的挑战。

【教研活动】在教研活动方面，最高人民法院组织召开了“生成式人工智能服务提供者侵权责任问题研究”课题开题论证会，深入探讨生成式人工智能在法律责任方面的问题。同时，最高人民法院还举行了“规范数据跨境流动问题研究”课题开题论证会，关注数据跨境流动中的法律规范问题。此外，华东政法大学数字法治研究院与安徽大学法学院进行了交流，共同探讨数字法治协同创新的路径。

【数字法评】在数字法评方面，专家对超大型互联网平台的法律规制进行了深入分析，探讨了如何通过法律手段规范大型互联网平台的运营行为。同时，对我国人工智能立法的基本问题进行了研究，为人工智能领域的立法提供了理论支持。

本期目录

数字法治大事件	3	虚拟财产	31
专家解读政府工作报告中的网信事业	3	教研活动	33
工业和信息化部等 15 部门《关于促进中小企业提升合规意识加强合规管理的指导意见》	6	2025 年全国两会中与人工智能（数据）治理、数字司法有关的建议和提案	33
世界互联网大会举行亚太峰会新闻发布会	9	最高人民法院 2024 年度司法研究重大课题“生成式人工智能服务提供者侵权责任问题研究”课题开题论证会顺利召开	43
四部门联合发布《人工智能生成合成内容标识办法》	9	研讨回顾 中华法治文明创新视野下 DeepSeek 类人工智能向善治理研讨会成功举办	46
人民日报 公共数据，更好赋能社会治理 ...	10	最高人民法院 2024 年度司法研究重大课题“规范数据跨境流动问题研究” 开题论证会举行 ...	51
国家数据局组织召开公共数据资源登记工作推进会	12	研讨回顾 互联网与数字司法研讨会在清华大学成功举办	53
地方动态 16 项应用大幅提升行政效能 安徽省利用 DeepSeek 等大模型技术推出省内首批场景应用	13	活动回顾 北京市检察机关赴中国政法大学数据法治实验室调研交流系列活动顺利开展	54
地方动态 广州扎实开展首批公共数据资源登记	13	活动回顾 北京市西城区人民法院赴中国政法大学数据法治实验室调研交流	54
专家解读 加快工业高质量数据集建设 筑牢人工智能赋能新型工业化根基	13	活动回顾 数据法治研究院师生赴杭州人工智能企业调研	55
国家公共数据资源登记平台上线运行	15	共话数字法治协同创新——华东政法大学数字法治研究院与安徽大学法学院交流	56
研究动态	17	数字法评	57
基础理论	17	论超大型互联网平台的法律规制	57
个人信息保护	21	我国人工智能立法基本问题研究	69
数据确权与流通	22		
人工智能	23		
平台治理	27		
数字行政与司法	29		

学术顾问：王利明

编委会：张新宝 丁晓东 王莹 张吉豫

编辑部：阮神裕 卞龙 艾薇 敖紫辰 邓语鑫 何芮 梁因格 李佳丽 林诗敏 麻卓妍 乔彩霞 王黎焯 王昊 张清 张锦涛 朱恬馨

联系方式：RUCdigitallaw@163.com

数字法治大事件

导言：在数字浪潮奔涌、信息技术日新月异的时代，网信事业正以前所未有的速度重塑着经济社会的发展格局。国务院总理李强在十四届全国人大三次会议上所作的政府工作报告，多处聚焦网信事业，彰显出这一领域在国家战略层面的关键地位。与此同时，从工业和信息化部等15部门联合发布《关于促进中小企业提升合规意识加强合规管理的指导意见》，着重强调网络和数据安全合规，为中小企业在数字化转型浪潮中稳健前行筑牢根基；到世界互联网大会国际组织宣布将于在香港举办亚太峰会，以“数智融合引领未来——携手构建网络空间命运共同体”为主题，汇聚全球政产学研各界精英，共同探讨人工智能大模型、数字金融、数字政府与智慧生活等前沿议题，搭建起数智时代交流合作的高端平台；四部门联合推出《人工智能生成合成内容标识办法》，为新兴的人工智能内容领域立规矩、明方向，规范行业健康发展。而在公共数据领域，人民日报关注其如何更好地赋能社会治理，国家数据局积极组织召开公共数据资源登记工作推进会，国家公共数据资源登记平台也已上线运行，截至3月11日，已公示475项公共数据资源，覆盖38个国民经济行业大类。地方上，安徽省利用DeepSeek等大模型技术推出省内首批16项场景应用，大幅提升行政效能；广州市扎实开展首批公共数据资源登记工作。此外，专家也解读了加快工业高质量数据集建设，对筑牢人工智能赋能新型工业化根基的重要意义。这一系列从国家政策指引、行业规范制定，到地方积极实践、专家深度解读的动态，正全方位、多角度地勾勒出网信事业蓬勃发展且规范有序的崭新图景。

专家解读政府工作报告中的网信事业

原载：“中国网信杂志”微信公众号

3月5日，国务院总理李强代表国务院，向十四届全国人大三次会议作政府工作报告（以下简称“报告”）。报告多处提及网信事业，《中国网信》杂志邀请多位专家，为您深入解读。

张新宝

中国人民大学吴玉章高级讲席教授

中国法学会网络信息法学研究会副会长

数据制度筑基，法治护航发展

报告将激发数字经济创新活力作为2025年政府工作的重要任务，指出要加快完善数据基础制度，深化数据资源开发利用，促进和规范数据跨境流动。促进平台经济规范健康发展，更好发挥其在促创新、扩消费、稳就业等方面的积极作用。近年来，党中央、国务院围绕数据基础制度建设发布了系列重要文件。2022年12月发布的《中共中央 国务院关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》是构建数据基础制度的纲领性文件，明确了数据基础制度建设的整体方向和基本框架。2024年9月发布了《中共中央办公厅国务院办公厅关于加快公共数据资源开发利用的意见》，这是中央层面首次对公共数据资源开发利用进行系统部署。各部门为了落实中央意见，制定发布了一系列文件，例如，《国家数据局等部门关于促进企业数据资源开发利用的意见》《公共数据资源授权运营实施规范（试行）》等。各省（自治区、直辖市）也纷纷发布地方规定，推进数字经济的发展。例如，北京市发布了《关于更好发挥数据要素作用进一步加快发展数字经济的实施意见》，江苏省和四川省分别通过了《江苏省数据条例》与《四川省数据条例》。数据的重要价值不断在实践中得到检验，构建数据基础制度的必要性和紧迫性也凝聚了广泛共识。未来，围绕数据基础制度的构建，更多政策文件、法律法规将会制定颁布，进而为数字经济的健康与持续发展保驾护航。

王宝友

中国工业互联网研究院总工程师

加快工业互联网创新，推动新质生产力发展

工业互联网是新质生产力的重要组成部分，也是推动新质生产力发展的重要基础设施和重要载体。发展工业互联网已连续八年在报告中被明确为重点任务之一，体现了党中央、国务院对深入实施工业互联网创新发展战略的高度重视。从2018年

的“发展工业互联网平台”，到2024年的“加快工业互联网规模化应用”，再到2025年的“加快工业互联网创新发展”，我国工业互联网政策连续、目标清晰、赋能显著。报告对2025年工作任务进行了系统部署，也对工业互联网发展提出了明确要求。从抓好落实的角度，主要从以下五个方面来发力。

一是做大做强先进制造业。工业互联网加快推动人工智能、大数据等新一代信息技术在制造业中的应用，优化研发设计、生产制造、物流配送的效率及产业链布局，大幅提升全要素生产率，推动制造业向高端化、智能化、绿色化发展。

二是加大对中小企业数字化转型的支持。分级分业推进工业互联网应用赋能，加快发展工业互联网平台，尤其是特色型和专业型平台，培育一批智能工厂、数字化车间，助力中小企业融入数字化生态，加快数字化转型升级。

三是培育壮大新兴产业、未来产业。工业互联网通过促进各类要素资源的网络化泛在连接、服务化弹性供给、平台化高效分配，解决新兴产业、未来产业发展所面临的技术、资金和人才等方面的资源短缺问题。

四是协同推进算力网络发展。持续优化算力结构，通过工业互联网、5G规模化应用以及全国算力资源布局相互促进、共同发展，为数据基础设施建设、充分释放数据要素价值提供有力保障。

五是持续推进“人工智能+”行动。深化工业互联网与人工智能融合，加快大模型创新应用，构建大模型工业语料库，大幅提高研发效率、改善工艺流程、提升产品质量、推动产业升级。

王明辉

国务院发展研究中心产业经济研究部研究室主任

培育壮大新兴产业，促进低空经济安全健康发展

继2024年低空经济首次写入报告后，今年的报告再度提及低空经济，并明确提出“安全健康发展”的目标。作为新质生产力的典型代表，低空经济近年来正快速崛起。据中国民航局预测，到2025

年，我国低空经济市场规模将达到1.5万亿元，到2035年更有望突破3.5万亿元大关。随着无人机、eVTOL（电动垂直起降飞行器）等新型航空器的发展，以及应用场景不断拓展深化，低空经济有望成长为万亿级产业新赛道，成为未来拉动经济增长的新动能。

在政策推动与技术创新双重驱动下，我国具备低空经济安全健康发展的良好基础。当前，我国无人机制造业竞争力全球领先，eVTOL制造和应用也取得突破，涌现出全球首家“三证”齐全电动垂直起降飞行器企业。应用场景也进入深化和商业化探索阶段，目前，传统通航领域的农业植保、林业监测、工业巡检等生产作业，以及应急救援、消防灭火、灾害监测、城市管理 etc 应用场景和商业模式相对比较成熟，但低空物流配送和eVTOL载人出行等场景还处于萌芽期，虽然尚不具备规模化商业运营的条件，但未来增长潜力大，有望成为低空经济的主力军。

低空经济属于新事物，具有空间维度大、飞行器种类多、场景多样化等特点。推动低空经济安全健康发展，首先要探索与低空经济相适应的新型监管模式，做好权责划分。其次要“软硬”结合，加强低空基础设施建设。既要加强低空路网、起降点、通信导航、气象服务站等硬件规划建设，也要推进低空飞行数字化管理监测系统等软件基础设施建设。最后，健全飞行服务保障体系，充分释放空域资源，完善低空交通规则和规制体系。建立无人机风险防控与应急处置机制，防范黑飞、扰航、坠机等风险隐患，开展无人机事故应急演练，提升处置能力。

于凤霞

国家信息中心信息化和产业发展部处长、正高级经济师

培育未来产业，以新动能促新发展

报告提出“建立未来产业投入增长机制，培育生物制造、量子科技、具身智能、6G等未来产业”，凸显了国家层面对未来产业的战略布局，指明了未来产业的发展方向。

人工智能、量子科技、生物制造等领域已成为国际科技博弈的主战场。报告首次提出“具身智能”，其背后是人形机器人产业的快速崛起，我国在 6G、具身智能等领域进行战略布局，加快打造竞争新优势。

关于未来产业的重点领域：聚焦前沿技术与融合创新。报告明确了四大未来产业方向（生物制造、量子科技、具身智能、6G）及若干新兴产业（如商业航天、低空经济），这些产业的共同点是都有技术突破潜力与产业协同效应。报告首次提出培育 6G 产业，将在 5G 规模化应用基础上，进一步推动“空地”一体化网络发展，拓展工业互联网、自动驾驶等场景。

关于未来产业的实践路径：报告明确提出“建立未来产业投入增长机制”。一是财政金融支持力度加大，如推动设立“航母级”的国家创业投资引导基金，基金存续期达到 20 年，比一般的股权投资基金更长；二是注重技术转化与场景驱动，深化“人工智能+”行动，支持大模型在医疗、制造等垂直领域落地；三是优化创新生态，强化人才与数据要素支撑等。

金钟

中国科学院计算机网络信息中心研究员

促进算力资源高效互补

报告提出“扩大 5G 规模化应用，加快工业互联网创新发展，优化全国算力资源布局，打造具有国际竞争力的数字产业集群”，对算力基础设施的建设提出了更高的要求。

以大模型为代表的人工智能技术对算力需求达到新高度。2025 年 1 月，以 DeepSeek（深度求索）为代表的人工智能技术创新取得了突破性进展，进一步推动中国大模型技术加速渗透到千行百业。

算力是数字经济的核心基础设施。我国已建成了 14 座国家级超算中心，拥有了庞大的算力资源。据工信部数据，2024 年中国在用的算力中心标准机架数已超过 880 万。但是，这些资源的利用情况是不均衡的。经济较发达东部沿海地区集中了大部分的算力需求，而西部及东北地区的算力资源无法得

到充分利用。

此外，当前算力市场存在着算力结构单一、高端算力紧缺的供需性矛盾。而算力基础设施与国际领先水平存在代际差、基础工具链不完善、通用性不强、应用软件不多的现状则进一步加剧了上述矛盾。可引导高端算力采取“超智融合”的发展路线，有效缓解该矛盾。在整体算力供给能力中，通用数据中心、超算中心、智算中心之间的比例也有待优化。

报告中提出“优化全国算力资源布局”，这也将成为“东数西算”工程下一步要推进的方向之一。在全国一体化的算力网络体系中，通过对算力资源跨区域调度的优化，促进我国东西部算力资源高效互补，提高其利用率，最终可使算力像水电煤那样按需按量进行分配。

张熙

**北京邮电大学网络空间安全学院副院长、教授
创新驱动发展，统筹发展和安全**

报告高度重视创新，强调创新驱动发展，这既是应对复杂形势的关键举措，也是我国迈向高质量发展阶段的必然选择。

在前沿科技领域，报告提出建立未来产业投入增长机制，培育生物制造、量子科技、具身智能、6G 等未来产业，旨在全球科技竞争中抢占制高点。具身智能有望重塑产业作业模式，6G 将为万物智联奠定通信基础，二者产业带动性强，有望成为创新发展的基础性技术。

产业转型升级方面，报告强调推动科技创新和产业创新融合发展。通过科技攻关和数字化，加速制造业与中小企业转型升级，挖掘数据价值，拓展大模型应用，打造有国际竞争力的数字产业集群，推动产业迈向中高端，提升我国产业全球话语权。

国家创新体系建设至关重要。报告指出要一体推进教育发展、科技创新、人才培养。人才培养是根本，要营造创新思维培育环境，培育协同创新生态，激发创新活力。鼓励非共识、颠覆性技术研发，建立包容创新风险的资助与扶持机制，让创新人才、技术和企业脱颖而出。

同时,报告强调更好统筹发展和安全。面对人工智能等新技术的快速发展,要关注潜在风险,完善国家安全体系,为创新营造稳定安全环境,让创新成果更好服务国家与人民。

蒋俏蕾

清华大学新闻与传播学院党委副书记、副教授

加强精神文明建设,健全网络生态治理长效机制

报告明确提出“健全网络生态治理长效机制,发展积极健康的网络文化,推动新时代网络强国建设”,健全网络生态治理长效机制是保障网络空间健康发展的基础。要通过完善法律法规,明确网络行为边界,加大对网络违法犯罪的打击力度,让网络空间发展有法可依、有规可循。同时健全技术监管手段,建立多部门协同、全社会参与的治理格局,形成强大治理合力,实现网络生态治理常态化、规范化。

当前,互联网已成为文化传播的主渠道、精神生活的新空间、意识形态斗争的主阵地。发展积极健康的网络文化能够滋养人心、凝聚共识,为社会发展注入正能量。因此,要坚持以社会主义核心价值观引领网络文化建设,培育积极向上的网络文明风尚;鼓励创作传播优质的网络文化产品,满足人民群众日益增长的精神文化需求,提升网络文化国际传播能力;加强网络文明建设,提升网民的文化素养和道德水平,营造风清气正的网络文化氛围。

网络强国建设是一项系统工程,需要统筹发展和安全,持之以恒、久久为功。只有不断健全网络生态治理长效机制,发展积极健康的网络文化,才能推动新时代网络强国建设行稳致远,让互联网更好服务于人民,助力中华民族伟大复兴。

工业和信息化部等15部门《关于促进中小企业提升合规意识加强合规管理的指导意见》

原载:“中华人民共和国中央人民政府”官网

工业和信息化部等15部门办公厅(秘书局、

办公室、综合司)关于促进中小企业提升合规意识加强合规管理的指导意见

工信厅联企业(2025)14号

各省、自治区、直辖市及计划单列市、新疆生产建设兵团中小企业主管部门、党委宣传部、网信办、财政厅(局)、人力资源社会保障厅(局)、生态环境厅(局)、商务主管部门、应急管理厅(局)、市场监管局(厅、委)、知识产权局、总工会、工商联、贸促会;中国人民银行上海总部,各省、自治区、直辖市及计划单列市分行;国家外汇管理局各省、自治区、直辖市、计划单列市分局:

促进中小企业加强合规管理,是坚持全面依法治国基本方略的内在要求,也是推动中小企业持续健康发展的重要基础。为贯彻落实党中央、国务院关于促进中小企业发展的决策部署,引导中小企业增强合规意识,提升合规管理水平,防范生产经营风险,促进高质量发展,现就推动中小企业加强合规管理有关工作提出如下意见。

一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻习近平总书记关于促进中小企业发展的系列重要指示批示精神,落实党的二十大和二十届二中、三中全会精神,以促进中小企业高质量发展为主线,坚持问题导向、需求牵引,系统观念、法治思维,部门协同、上下联动,引导中小企业增强合规意识、加强合规建设、提升合规管理水平,防范生产经营风险。到2030年,中小企业合规发展环境进一步优化,中小企业合规服务工作体系基本形成,企业基本具备适应高质量发展要求的合规管理意识和能力,依法合规经营水平显著提升,合规成为中小企业核心竞争力的重要组成部分。

二、明确合规管理重点领域

(一)劳动用工合规。引导中小企业遵守劳动法等法律法规,建立和完善劳动用工管理制度,明确人力资源引进、开发、使用、培养、考核、激励、退出等管理要求;落实劳动合同制度,遵守相关就业和用工监管要求,保障员工取得劳动报酬、享受休息休假、参加社会保障、接受职业培训等各项合

法权益；为员工提供符合职业健康与安全标准的必要保障，降低健康和安全的风险；按规定提取职工教育经费，60%以上用于一线职工。

（二）财税合规。引导中小企业遵守相关法律法规和国家统一的会计制度，真实、完整记录会计信息，建立会计档案，编制财务会计报告，反对财务造假和舞弊行为；依法履行纳税申报、税款缴纳和代扣代缴义务，按规定报告纳税信息，避免产生欠税，杜绝偷税、骗税、抗税、虚开发票等违法行为，建立完善清晰、可操作的财务内部控制和审计制度；妥善保管财税资料和公司印章，定期开展内部财务审计。

（三）产品和服务质量合规。引导中小企业建立完善质量管理体系，建立科学的质量管理方法与检查检验制度，严格实施岗位质量规范、质量责任及考核制度，保障产品质量控制和质量改进；设立独立的质量管理部门（岗位）监督推进质量管理制度；执行企业标准自我声明公开和监督制度，落实企业产品质量承诺；建立并严格执行各项生产工艺要求和规范；根据实际需求建立覆盖产品全生命周期的计量保障体系，提升质量控制水平；严禁制售假冒伪劣产品，严禁对产品和服务质量进行虚假宣传。

（四）安全生产合规。引导中小企业建立健全全员安全生产责任制，明确、细化不同岗位、级别人员的安全生产责任；制定实施安全生产规章制度和操作规程；保证安全生产投入，及时对老旧及磨损设备进行安全评估、检修和更换；建立并落实事故隐患内部报告奖励机制；建立企业安全生产标准化管理体系；制定并落实生产安全事故应急救援预案；组织从业人员进行安全生产教育和培训，不得安排未经安全生产教育或培训不合格的从业人员上岗作业；维护从业人员安全健康权益；加强对承包、承租单位的安全生产工作管理。

（五）节能环保合规。引导中小企业依法依规落实生态环境分区管控、环境影响评价、排污许可、消耗臭氧层物质管理和生态环境损害赔偿制度等要求，提升生态环境保护主体责任意识，采取严格

的生态保护和污染防治措施；推进清洁能源替代，禁止使用已淘汰的消耗臭氧层物质；按照节能降碳、循环经济等标准及规定要求改进生产工艺；把污染防治纳入规划选址、生产管理、控制过程，加强源头防控；坚持生态保护和防治污染的设施与主体工程同时设计、施工和投产使用；加强污染防治设施建设、运行和维护，严格控制污染物排放，落实重点管控新污染物清单中的禁止、限制等环境风险管控措施；依法建立环境管理台账记录制度，加强对废气、废水、固体废物、噪声、碳排放、生态破坏的监测管控；完善环境污染事件与突发环境事件风险防控和应急处置措施。

（六）知识产权合规。引导中小企业遵守有关法律法规，强化对商标、专利、著作权、商业秘密等知识产权的创造、运用、保护和管理，参照相关标准、规范制定相关管理制度并有效执行；及时完成权利登记或注册；规范运用知识产权成果，合规实施许可和转让，加强在研发、设计、采购、生产、销售、参展等环节的知识产权风险评估，依法合规使用他人知识产权，合理确定知识产权价值，有效保障创新者、使用者权益，促进知识产权保护运用。鼓励中小企业开展数据知识产权登记。

（七）网络和数据安全合规。引导中小企业遵守网络安全、数据安全等方面法律法规，加强信息系统、网络、数据的安全防护和安全教育；制定实施数据安全合规管理制度，加强对数据的分类分级和权限管理，加强人员管理和技术控制，履行重要数据识别备案、分级防护、风险评估等责任义务，防范并及时应对和处理数据泄露、篡改、丢失事件；重点梳理向第三方输出、共享、委托、提供数据，从第三方接受数据，处理个人信息及跨境传输数据等活动中的合规要求和风险，落实特定类型信息收集与使用合规义务，保护企业数据及个人信息安全。

（八）公司治理合规。引导中小企业依法注册登记，确保登记信息真实、准确、完整，依法完成出资；建立规范、透明的治理结构，制定和执行公司章程，明确股东、董事、董事会、监事、监事会、

高级管理人员的权利和义务，加强廉洁风险防控；合法合规对外担保，有效控制担保风险；合理开展融资活动，确保资金使用合规；真实、准确、完整、及时开展信息披露；企业解散的，依法完成解散程序，及时履行清算义务。

（九）国际化经营合规。引导中小企业提高对外贸易投资合作经营活动中的合规风险防范意识，严格遵守国家出口管制法律法规，熟悉了解境外相关的市场准入、环境保护、土地、税收、劳工、外汇、知识产权等法律法规，遵守国际规则和国际惯例，重视合规风险的评估和预警，建立健全内控合规管理体系，健全合规审查内部机制，有效识别分析和管控合规风险；有效应对涉及贸易保护、出口管制以及多边银行制裁等外部风险，妥善选择风险应对策略，减少负面影响。

（十）供应链合规。引导中小企业加强对供应链重点环节，包括研发、采购、生产、物流、销售等环节的合规义务识别和风险管理；协同供应链上下游合作伙伴进行尽职调查，确保其满足反贿赂与反舞弊、产品安全、环境保护等合规要求，加强合规风险防控。

鼓励引导中小企业结合自身特点、业务范围、发展需要等，加强其他相关领域合规管理。

三、统筹推进中小企业合规管理体系建设

（一）坚持理念引领，提升企业合规意识。各地要组织开展形式多样的宣传活动，加强涉企法律法规、监管规定、政策要求的宣传解读，积极总结和宣传推广地区、行业内中小企业合规经营典型，开展“以案说规”等案件分析，帮助广大中小企业了解合规内涵、认识违规危害、树立合规意识。将合规管理纳入中小企业经营管理领军人才和专精特新“小巨人”、专精特新中小企业培训内容，面向中小企业经营管理人员普及合规知识，帮助中小企业了解合规、重视合规、精通合规，推动合规管理成为企业自觉行为。

（二）坚持因企制宜，引导企业完善合规制度。工业和信息化部将会同有关部门研究梳理中小企业合规相关标准和合规要点，为企业提供指引和参

考。全国工商联将加强法治民企建设，制定实施工商联执委企业建立和完善中国特色现代企业制度指引。各地要结合实际，引导中小企业从自身实际情况出发，以风险防控为目标，建立完善覆盖重点领域、关键环节和重要人员的合规管理体系，在兼顾成本与效率的前提下加强合规管理。在选择合规管理模式、建立合规治理结构、培育合规文化理念、数字化转型推进合规等方面充分发挥企业自主性，以适合企业所需为宜。

（三）坚持服务先行，加大合规服务供给。各地要结合“一起益企”中小企业服务行动、中小企业服务月活动，全国工商联“助微计划”专项行动、创新型成长型民营企业赋能行动等，组织服务机构为中小企业开展合规风险排查、合规培训、合规诊断、咨询辅导、合规体系建设、维权服务等多层次合规服务。用好全国中小企业服务“一张网”、全国工商联“网上工商联”及其他相关部门服务平台，把合规管理纳入服务内容，线上线下为中小企业提供查询检索、案例剖析、自检工具和咨询辅导等多种形式的服务。加强中小企业合规人才培养，发挥企业合规师培训基地作用，支持开展中小企业合规师培训。引导中小企业通过国际商事纠纷多元化解决机制，维护自身合法权益。有条件的地方要通过政府采购服务、发放服务券等方式支持中小企业合规管理服务。

（四）坚持问题导向，解决企业痛点难点。工业和信息化部会同有关部门，针对中小企业合规问题多发的关键领域和管理提升诉求，组织研究开发中小企业合规自检工具，汇集中小企业合规管理典型案例，为中小企业提供参考。鼓励各地深入调研了解本地中小企业合规管理情况，立足产业发展实际，研究开发具有地方和行业特色的中小企业合规实务操作指南、合规诊断工具，培育遴选专业合规服务机构，建设有关政策库、专家库、案例库、服务机构库。鼓励集群、园区、基地等结合实际组织开展企业合规指导和合规诊断公益服务。

（五）坚持开拓创新，鼓励开展先行先试。各地要积极引导中小企业探索合规管理组织模式和

工作机制创新，提升企业合规专业化能力和水平。鼓励有条件的地方依法依规在劳动用工、职场环境、知识产权、国际化经营、出口管制等合规风险高发领域探索开展促进中小企业合规管理相关创新措施试点。鼓励具备较好企业基础、工作条件比较成熟的地区，研究出台促进中小企业合规管理的相关政策措施，研究构建合规风险预警机制、重大风险快速响应机制，依法依规探索在相关评比、认定、考核工作中引入合规方面指标，引导、帮助优质中小企业提升合规管理水平。积极组织开展有关合规管理和服务的国际交流合作，推动中小企业合规管理与国际通行规则接轨。

(六)坚持协调联动，建立多方协同工作机制。工业和信息化部研究将合规管理纳入专精特新中小企业评价指标体系和中小企业发展环境评估内容。各地要充分发挥中小企业主管部门统筹协调作用，联合有关部门、机构，建立部门间协调联动工作机制，推动形成政府部门、工商联组织、行业商协会、专业服务机构和中小企业多方参与、专业高效的中小企业合规工作体系，充分发挥部门职责和机构专业服务优势，形成工作合力，推动中小企业不断提升合规管理水平。

工业和信息化部办公厅
 中央宣传部办公厅
 中央网信办秘书局
 财政部办公厅
 人力资源社会保障部办公厅
 生态环境部办公厅
 商务部办公厅
 应急管理部办公厅
 中国人民银行办公厅
 市场监管总局办公厅
 国家知识产权局办公室
 国家外汇局综合司
 全国总工会办公厅
 全国工商联办公厅
 中国贸促会办公室
 2025年3月7日

世界互联网大会举行亚太峰会新闻发布会

原载：“中国网信杂志”微信公众号

3月17日上午，世界互联网大会国际组织在北京举行新闻发布会，宣布世界互联网大会亚太峰会将于4月14日至15日在香港召开。

本次亚太峰会由世界互联网大会主办，香港特别行政区政府承办，香港特区创新科技及工业局协办，以“数智融合引领未来——携手构建网络空间命运共同体”为主题，将举办开幕式、主论坛暨数智未来论坛，围绕“人工智能大模型”“数字金融”“数字政府与智慧生活”等议题举办分论坛，为亚太地区数字化智能化转型搭建交流合作平台。还将举办政企交流会、世界互联网大会2025年实践案例及领先科技奖宣介会（香港站）、“走进联通国际·会员活动日”、网络安全应急能力高级研修班。此外，峰会期间还将发布《以普惠包容的人工智能治理赋能全球可持续发展》《全球数据跨境流动政策比较研究》、智库合作计划系列报告等研究成果。

四部门联合发布《人工智能生成合成内容标识办法》

原载：“中国网信杂志”微信公众号

近日，国家互联网信息办公室、工业和信息化部、公安部、国家广播电视总局联合发布《人工智能生成合成内容标识办法》（以下简称《标识办法》），自2025年9月1日起施行。国家互联网信息办公室有关负责人表示，《标识办法》旨在促进人工智能健康发展，规范人工智能生成合成内容标识，保护公民、法人和其他组织合法权益，维护社会公共利益。

近年来，生成式人工智能、深度合成等新技术快速发展，为生成合成文本、图片、音频、视频等信息提供了便利工具，在促进经济发展、丰富网上内容、便利公众生活的同时，也造成虚假信息传播、破坏网络生态等问题。社会广泛呼吁加快专门立法、强化技术监管、压实平台责任。为积极响应社会关切和群众关心，国家互联网信息办公室联合工业和

信息化部、公安部、国家广播电视总局制定了《标识办法》。《标识办法》以内容标识为抓手，细化前期相关部门规章的标识相关要求，进一步发挥内容标识提醒提示和监督溯源的技术作用，着力构建开放、公正、有效的治理机制，营造公平有序发展环境，推动人工智能产业健康有序发展。

《标识办法》明确，人工智能生成合成内容标识主要包括显式标识和隐式标识两种形式，显式标识是指在生成合成内容或者交互场景界面中添加的，以文字、声音、图形等方式呈现并可以被用户明显感知到的标识；隐式标识是指采取技术在生成合成内容文件数据中添加的，不易被用户明显感知到的标识。

《标识办法》提出，按照《互联网信息服务算法推荐管理规定》、《互联网信息服务深度合成管理规定》、《生成式人工智能服务管理暂行办法》相关要求开展人工智能生成合成内容标识活动的，应当符合《标识办法》相关要求。

《标识办法》要求，服务提供者提供的生成合成服务属于《互联网信息服务深度合成管理规定》第十七条第一款情形的，应当按照要求对生成合成内容添加显式标识；服务提供者应当按照《互联网信息服务深度合成管理规定》第十六条的规定，在生成合成内容的文件元数据中添加隐式标识；提供网络信息内容传播服务的服务提供者应当采取技术措施，规范生成合成内容传播活动。

《标识办法》强调，任何组织和个人不得恶意删除、篡改、伪造、隐匿本办法规定的生成合成内容标识，不得为他人实施上述恶意行为提供工具或者服务，不得通过不正当标识手段损害他人合法权益。

配套《标识办法》，强制性国家标准《网络安全技术 人工智能生成合成内容标识方法》（以下简称《标识标准》），已由国家市场监督管理总局、国家标准化管理委员会正式批准发布（2025年第3号），2025年9月1日与《标识办法》同步实施。

同时，全国网络安全标准化技术委员会针对生成合成服务提供者和内容传播服务提供者的平台

编码，组织起草了配套实践指南《网络安全标准实践指南——人工智能生成合成内容标识 服务提供者编码规则》，已于3月14日正式获批发布（网安秘字〔2025〕29号），为相关主体开展文件元数据隐式标识提供了编码指引。此外，全国网络安全标准化技术委员会正在就各文件格式的元数据标识规范、各应用场景的标识方法等组织编制一系列推荐性标准、实践指南，将在《标识办法》发布后逐步推出。

人民日报 | 公共数据，更好赋能社会治理

原载：“国家数据局”微信公众号

核心阅读

中办、国办印发《关于加快公共数据资源开发利用的意见》以来，多地通过公共数据共享、开放、授权运营等开发利用方式，赋能社会治理，严格合规流通，让公共数据在赋能政府高效治理和推动经济社会发展中更好发挥作用。

履行纳税义务，纳税人要通过税务部门进行税务登记、税费申报、税款缴纳；申请经营许可证，创业者要向市场监管部门填报社会信用代码、经营场所、经营项目等信息；新生儿出生，家长需办理预防接种证、户口登记、社会保障卡申领等手续……在各级党政机关、企事业单位依法履职或提供公共服务过程中，公共数据不断产生。

去年，中办、国办印发《关于加快公共数据资源开发利用的意见》（以下简称《意见》），提出“统筹推进政务数据共享”“有序推动公共数据开放”“鼓励探索公共数据授权运营”。

公共数据有哪些类型？怎样更安全有效地开发利用、加快释放公共数据的要素价值？记者进行了采访。

收集利用——

形成资源底账，催生应用场景

哪些数据属于公共数据？

“看来源，可以把公共数据分为两类：来自党政机关的政务数据和水电气热来自公共事业

单位的公共数据；看内容，还可以按照医疗、教育、交通、社保等行业和领域类别分类，从而有针对性地对数据进行管理和开发利用。”清华中国电子数据治理工程研究院副秘书长王理达说。

对公共数据进行收集利用，有明显好处。

“一方面，收集已有数据能进一步支持政府履职和提供公共服务。另一方面，还可以在政府高效治理和推动经济社会发展中提供支撑，《意见》明确的共享、开放和授权运营三种公共数据供给方式，重点面向的就是这方面需求。”王理达表示。

为加强公共数据开发利用，公共数据资源登记制度应运而生。国家发展改革委、国家数据局日前印发了《公共数据资源登记管理暂行办法》。

国家数据局数据资源司司长张望表示，建立公共数据资源登记制度，一方面，要摸清家底，搞清楚手上有啥数据：开展授权运营活动的部门和地方，需要回答授权了什么数据，形成了什么产品和服务；对于纳入授权运营的数据，要求必须登记；对尚未纳入授权运营的数据，鼓励自愿登记。另一方面，还要弄清资源发现渠道，通过发布登记信息，提供查询服务，更有效地促进供需对接，便于市场发现高价值数据、企业开发更多数据产品、催生更多应用场景。

“随着完成登记的公共数据量不断增加，依托公共数据资源登记平台互联互通，将逐步形成我国公共数据资源底账。”王理达说。

开放共享——

发挥服务功能，高效办成事

《意见》要求的“统筹推进政务数据共享”，让家住江苏省无锡市鹅湖镇三新村的浦爱萍少跑了不少路。

在无锡，被认定为低保户的家庭，每月能享受水电、燃气等补贴。过去，办理低保是单独事项，与之相关的各种补贴政策需要当事人前往不同部门办理。“过去，办理这么多事项让人头疼不已。”浦爱萍说。如今，无锡打通了低保与其他补贴政策间的办件数据。浦爱萍不用四处跑，就可以直接“无感”享受补贴了。

和无锡一样，各地正在推进的“高效办成一件事”，就是要通过政务数据的共享，让数据多跑路、百姓少跑腿，从而推动解决群众“办事难、办事慢、办事繁”的问题。

“《意见》进一步提出‘推动主动共享与按需共享相结合，完善政务数据共享责任清单’等要求。相信随着政务数据共享力度进一步加大，数字政府建设将有更好支撑。”清华大学计算社会科学与国家治理实验室执行主任孟庆国说。

《意见》提出“有序推动公共数据开放”，可有效赋能社会治理。

以北京绿色出行一体化服务平台(MaaS)为例。北京市交通委通过该平台，向高德、百度、美团、滴滴等企业开放政府的公共交通数据，由企业自有数据进行融合，向市民提供集公交、地铁、骑行、步行、网约车等多种交通方式的一体化出行服务。

公共数据开放有前提。“开放，主要是面向企业和社会公众，强调要在维护国家数据安全、保护个人信息和商业秘密的前提下，利用互联网依法依规有序开放数据或者数据集。”国家数据局副局长陈荣辉表示，这样做的目的是保障企业和社会公众获取和利用公共数据的权利，更好发挥数据对生产生活、科学研究、社会治理等各个领域的公益服务功能。

《意见》明确，要健全公共数据开放政策体系，优先开放与民生紧密相关、社会需求迫切的数据，鼓励建立公共数据开放需求受理反馈机制。这些措施将持续提升公共数据开放的质效。

授权运营——

严格合规流通，安全办好事

最近，深圳的李女士生病后，通过腾讯微保“安心赔”服务在线申请理赔，享受到自动理赔服务。在授权和提交理赔申请后，仅用29分钟，就收到了理赔款。“过去理赔时，我要反复去现场、打印各种医疗票据。理赔不仅手续麻烦，到账也慢。”李女士说。

理赔方式的变化背后，是公共数据的运营方式变化。

医疗数据属于个人敏感数据，一直以来，医院和保险机构缺乏安全合规的流通过程，导致商保理赔业务只能通过线下办理，手续复杂流程长，给患者带来不便。

公共数据授权运营，提供了解决路径。“潜在价值高又具有一定敏感性的数据，无法直接向社会开放，需要依托更加专业的力量，付出一定的治理和开发成本，形成数据产品和服务供社会各方调用，授权运营就是在这种情况下应运而生的。”陈荣辉说。

深圳数据交易所董事长李红光介绍，深圳市福田区联合深圳数据交易所，通过对福田区卫生健康局医疗系统的各类就诊记录进行多维度分析，打通商保线上赔付“快捷通道”。据了解，该服务可覆盖区内公办医院300万就诊人群和14万住院人群的商保快速理赔需要，同时帮助保险公司降低核理赔成本至少50%。

深圳市福田区政务服务和数据管理局局长罗耿彪具体介绍了运营方式：福田区卫生健康局和区属医院作为公共数据的重要来源，通过将相应的医疗数据提供给授权的运营单位，为医疗场景提供数据支持；深圳市福田产业投资服务有限公司作为公共数据授权运营机构，积极促进公共数据与社会数据的融合应用；深圳数据交易所为数据服务的交易提供了一个合规、安全、可靠的线上交易平台；福田区政务服务和数据管理局则负责协调各方资源，对数据的使用和流通进行监管，确保数据的合规安全流通。

在这个过程中，如何保护公民的个人信息和隐私安全？

需严格管控未依法依规公开的原始公共数据直接进入市场，严禁运营机构未经授权超范围使用数据。“我们坚持‘患者知情、一授权一调用’的原则，通过智能合约形成授权链路和数据链路严格闭环，实现数据的精准调用及存证，保障个人对数据的知情权和同意权，防止‘一揽子授权’、强制同意等方式过度调用和非法存储个人信息，促进个人信息合理利用。”李红光说。

国家数据局组织召开公共数据资源登记工作推进会

原载：“国家数据局”微信公众号

为贯彻落实党中央、国务院决策部署，促进公共数据资源开发利用，3月12日，国家数据局组织召开公共数据资源登记工作推进会。国家数据局党组成员、副局长陈荣辉出席会议并讲话。

会议通报了国家公共数据资源登记平台运行情况、公共数据资源登记情况。自3月1日国家登记平台上线以来，访问规模稳步增长，登记范围逐步扩大，登记内容不断丰富。截至3月11日，国家登记平台与8个已完成建设的省级平台顺利实现互联互通，同时暂时代受理19个省（自治区、直辖市）的数据资源登记申请，平台已公示公共数据资源475项，覆盖38个国民经济行业大类。全国公共数据资源登记工作扎实起步，促进供需对接效应初步显现。

陈荣辉指出，公共数据资源登记是项基础性、系统性工作，创新性强，需要持续发力、久久为功。各地数据管理部门、各部门数据管理机构要充分认识登记工作的重要意义，加强组织领导，积极鼓励各类登记主体开展登记，推动登记提质增量。要寓管理于服务，以服务促管理，进一步提高登记工作服务水平。要以登记为抓手，推动公共数据资源开发利用规范化发展。下一步，国家数据局将强化工作指导和业务培训，与各地区、各部门形成工作合力，多措并举共同推进构建全国一体化数据资源登记体系。

会上，国家医保局、中国气象局、中国联通等部门和单位，浙江、安徽、福建、天津等地方省市，介绍了登记工作开展情况，分享了登记经验做法。国家数据发展研究院主要负责同志，国家信息中心有关负责同志，部分中央国家机关、中央企业相关负责同志在主会场参加会议，各省（自治区、直辖市）数据管理部门和数据登记机构相关负责同志线上参加会议。

地方动态 | 16 项应用大幅提升行政效能 安徽省利用 DeepSeek 等大模型技术推出省内首批场景应用

原载：“国家数据局”微信公众号

记者3月10日从安徽省数据资源管理局获悉，安徽省率先在全国省级层面完成 DeepSeek 满血版（671B）本地化部署，推出无差别综窗、公文写作、语音转文字等16个典型应用，并在全省试用推广。

“我们已在‘皖政通’推出‘语音转文字’应用，利用 DeepSeek 和星火大模型能力实现语音转写、一键校对和摘要生成等功能，2个小时的会议录音，传统人工方式录音校对整理可能需要耗费5个小时以上，现在通过大模型语音识别、一键校对，20分钟内即可完成，极大提高公务人员整理会议录音、起草会议纪要等工作效率。”省数据资源管理局相关负责人介绍。

针对政务服务和行政办公中的痛点难点问题，利用 DeepSeek 和星火大模型能力，省数据资源管理局推出面向企业群众、公务人员的人工智能助手“AI 皖美”，首批集成无差别综窗、服务找人、公文写作、数据分析报告、语音转文字等典型应用，便利企业群众办事，提升行政效能。针对企业群众办事服务不好找的问题，在“皖事通”“皖企通”推出“服务找人”应用，可根据用户特征、使用习惯精准匹配办事需求，已累计为2600万用户推送办事服务。

据了解，为推广 DeepSeek 等大模型技术应用，安徽省还将统一提供模型管理、知识库、接口调用等大模型能力支撑，围绕党建引领、政务服务、基层减负、产业发展、公文助手、辅助办公、AI 问数等领域，建立“上线一批、开发一批、储备一批”的大模型场景应用动态拓展机制，按照“高频共性”“行业性强”“面向基层”分类统筹集约建设，形成“一地创新、全省复用”清单式应用推广模式，鼓励优质企业参与场景共建，强化常态化安全监测，形成大模型应用良好生态，打造全国“人工智能+政务服务”的安徽样板。

地方动态 | 广州扎实开展首批公共数据资源登记

原载：“国家数据局”微信公众号

3月1日，国家公共数据资源登记平台上线，广州市政务服务和数据管理局当天组织对首批政务服务领域共9项公共数据资源进行登记，涉及数据量超731万条，相关登记信息已在国家公共数据资源登记平台公示。

广州市政务服务和数据管理局按照国家、省关于公共数据资源登记工作的要求，研究公共数据资源登记业务规则和流程，梳理国家公共数据资源登记平台与市政务大数据中心的公共数据资源目录匹配信息，探索构建高效率的公共数据资源登记路径。下一步继续推进市发展改革委、市民政局、市规划和自然资源局等部门开展登记，预计数据量超6亿条。广州市将通过公共数据资源登记工作，从公共数据资源的编目汇聚、授权运营到公共数据产品和服务加工及流通建立起全链条的管理机制，为公共数据资源开发利用筑牢基础。

据悉，广州基于公共数据运营平台，已开放超4000个公共数据资源目录的信息，基于大模型完成了近2000个公共数据资源目录对应的仿真数据生成工作，推动运营机构与数据商开展超60款数据产品和服务的供需对接、开发等工作，充分释放公共数据资源价值。

接下来，广州市政务服务和数据管理局将按照国家关于公共数据资源开发利用“1+3”政策体系规划部署，进一步优化公共数据产品加工和交易流通的工作流程，在城市运行、现代金融、生物医药与健康等领域打造更多公共数据产品和服务应用，以公共数据资源的开发利用助力数据要素市场化配置改革。

专家解读 | 加快工业高质量数据集建设 筑牢人工智能赋能新型工业化根基

原载：“国家数据局”微信公众号

文 | 国家工业信息安全发展研究中心主任 蒋艳

2024年中央经济工作会议指出，开展“人工智能+”行动，以科技创新引领新质生产力发展。高质量数据集是通过系统性筛选、清洗、标注、增强合成、质量评估等环节形成的标准化数据产品，具有格式统一、质量可控、场景适配性强等特点，是驱动人工智能模型训练、科学研究、数据挖掘及检验检测的核心要素。工业是我国经济发展的核心支柱，同时也是保障国家战略安全的主阵地，加快开展工业领域高质量数据集建设，是支撑“人工智能+”在工业场景落地，推动人工智能赋能新型工业化，提高我国工业国际竞争力的新时代护城河。

一、创新发展理念，破解工业高质量数据集建设密码

随着基础大模型性能的持续突破，高质量数据集建设已成为人工智能赋能新型工业化的重要抓手，成为工业企业降本增效、重塑企业竞争力的战略选择，亟需创新发展理念，推动工业数据从“规模红利”向“质量红利”和“数据红利”转变。

一是转变发展思路，加快推动向以数据为中心转型。工业领域是人工智能应用的重要场景，全球都在加速布局。例如，NVIDIA推出了Omniverse平台，通过构建工业数字孪生数据引擎打造高质量数据集；西门子与微软联合推出了工业元宇宙计划，构建覆盖工业全生命周期的数据集。这些案例表明，以数据为中心的发展模式正成为工业人工智能的关键。通过深度挖掘场景需求，融合先进技术，构建高质量、生态化的数据集，能够有效提升工业智能水平。因此，我国应加快推动向以数据为中心转型，创新发展路径，以提升工业人工智能的核心竞争力。

二是发挥双重优势，塑造高质量数据集建设新优势。我国作为全球工业大国，形成了世界上最为完整的工业体系，数据资源和应用场景极为丰富，开展工业高质量数据集的开发利用价值巨大。我国需充分发挥海量工业数据规模和工业场景多样性优势，聚焦研发设计、生产制造、运维服务、经营管理等关键环节，构建具有国际竞争力的差异化数据集体系，为我国在全球工业智能化浪潮中抢占先

机、推动高质量数据集建设奠定良好基础。

三是坚持场景牵引，打通高质量数据集构建新路径。场景是释放数据要素价值的前提，更是数据要素价值释放的核心载体。当前，多模态大模型、推理大模型、函数召回大模型等产品不断突破，正在重构“场景-数据-模型”的共生关系。以场景需求为锚点，将工业机理与数据要素深度融合，是破解模型精度不足、场景赋能不深、数据利用率低等问题的关键路径。

二、加大创新力度，打造高质量数据集建设核心引擎

创新是人工智能产业高质量发展的核心引擎，也是突破工业数据集建设瓶颈的关键抓手。围绕核心技术攻关、标准体系完善和创新载体打造三方面重点发力，为人工智能深度赋能新型工业化筑牢高质量数据集根基。

一是加快核心技术攻关，突破工业数据集构建与融合应用瓶颈。以国际前沿人工智能需求为导向，开展工业领域高质量数据集的关键技术攻关，加强工业深度思维链数据集打造、多源异构数据融合决策、长尾场景样本合成、智能数据标注、数据集质量评估和提升等关键技术研发，加快研制先进自主可控的高质量数据集工具链，实现数据、模型、工具、系统和制造业场景等要素的融合，对于推进工业领域高质量数据集打造具有重要意义。例如，针对工业高价值长尾场景，要加快建立高精度工业数据合成技术体系，通过融合“生成式人工智能-工业第一性原理-工业仿真引擎”，三位一体合成稀缺工况数据，突破工业长尾场景数据瓶颈。

二是加强标准体系完善，构建工业数据集质量与安全双轨标准。围绕高质量数据集全生命周期，结合工业企业业务实际，鼓励从质量评估、安全合规两方面协同推进工业数据集标准研制，覆盖数据集质量评估、数据集分层分类分级、数据集安全保障等工业领域数据集开发利用关键问题，开展工业领域数据集质量评估和提升行动，推动模型企业、数据企业和工业企业协同发展。

三是加速打造创新载体，构建产学研用协同

的数据集生态体系。支持工业企业联合模型企业、科研机构、高等院校等主体联合建立打造高水平创新载体，建设工业数据和模型技术“测试场”，以生产环境验证数据和模型技术方案。推动产学研用协同，培养具有工业背景的高水平数据人才，加快科技成果转化和应用落地，鼓励有条件的工业企业支持和参与开源生态建设，推动工业数据集开放共享。

三、深化产业融合，精准服务工业高质量数据集需求

随着多模态大模型、推理大模型等技术突破，通过人工智能技术与产业关键环节的深度融合，工业数据集的开发已从单一数据标注向“机理融合、知识嵌入、动态迭代”的系统闭环方向演进，构建“原始数据-高质量数据集-智能应用”的闭环链路，为研发设计、生产制造、运维服务、经营管理等核心环节的智能化升级提供核心支撑。

（一）智能研发设计：以机理数据驱动创新迭代

工业研发设计需融合产品结构参数、仿真实验数据、用户需求反馈等多源数据，构建覆盖全生命周期的设计优化数据集。例如在制造业图纸自动生成场景，需收集 CAD 图纸、CAE 仿真结果、材料物性参数、用户使用日志等原始数据，通过标注关键设计节点、跨模态对齐仿真与实测数据，形成可训练生成式设计模型的高质量数据集。

（二）智能生产制造：以实时数据优化制造效能

生产制造是工业的核心环节，该环节的智能化建模往往需整合设备传感数据、工艺参数、质检记录等大量工业时序数据，构建动态优化的智能制造数据集，该类数据集具有较强的敏感性和专用性。例如在设备预测性维护场景，需收集设备振动、温度、电流时序数据，工艺控制参数，视觉质检图像等原始数据，通过标注异常工况特征，建立工艺参数与产品质量的因果关联标签，支撑预测性维护与自适应控制模型训练。

（三）智能运维服务：以全息数据提升服务价

值

智能运维可实现设备故障的精准诊断、超前预测和高效修复等，需汇聚设备历史故障数据、环境变量、维修知识库，构建智能诊断与决策支持数据集。例如在工业设备智能运维场景，需汇聚工业设备运行日志、故障报警记录、维修工单文本、环境温度湿度等原始数据，经过专业技术人员标注设备故障因果链条（例如转动设备故障因果链条：振动异常→轴承磨损→润滑失效），构建维修方案与备件库存的关联图谱，赋能形成工业设备智能运维场景应用。

（四）智能经营管理：以生态数据重塑决策体系

智能化经营管理可实现企业供应链协同、生产调度、人力资源管理、财务管理等多个子系统的贯通，需整合供应链、市场、财务数据，构建支持全局优化的决策智能数据集。例如在智能制造供应链场景，需汇聚供应商交付记录、库存周转数据、市场舆情文本、财务流水信息等原始数据资源，通过标注供应链风险特征，构建市场趋势与生产计划的动态匹配关系。

工业高质量数据集是人工智能赋能新型工业化的战略基石，在当前国际人工智能激烈角逐的背景下，我国亟需加快工业高质量数据集建设，为我国突破关键领域“卡脖子”困局、筑牢产业链安全根基，促进工业实现降本增效，抢占全球智能制造高地。

国家公共数据资源登记平台上线运行

原载：“国家数据局”微信公众号

3月1日上午，国家公共数据资源登记平台（<https://sjdj.nda.gov.cn>）正式上线运行，登记工作全面展开，这标志着数据要素市场化配置改革迈出重要一步。

开展公共数据资源登记，是贯彻落实《中共中央办公厅、国务院办公厅关于加快公共数据资源开发利用的意见》的重要举措。国家发展改革委、国

家数据局联合印发《公共数据资源登记管理暂行办法》《公共数据资源授权运营实施规范》《关于建立公共数据资源授权运营价格形成机制的通知》后，国家信息中心积极搭建技术平台，地方、部门和相关企事业单位主动对接落实资源登记工作，为平台如期上线创造了条件，也为逐步形成公共数据资源全国“一本账”，促进供需对接和公共数据规范化、透明化应用奠定基础。

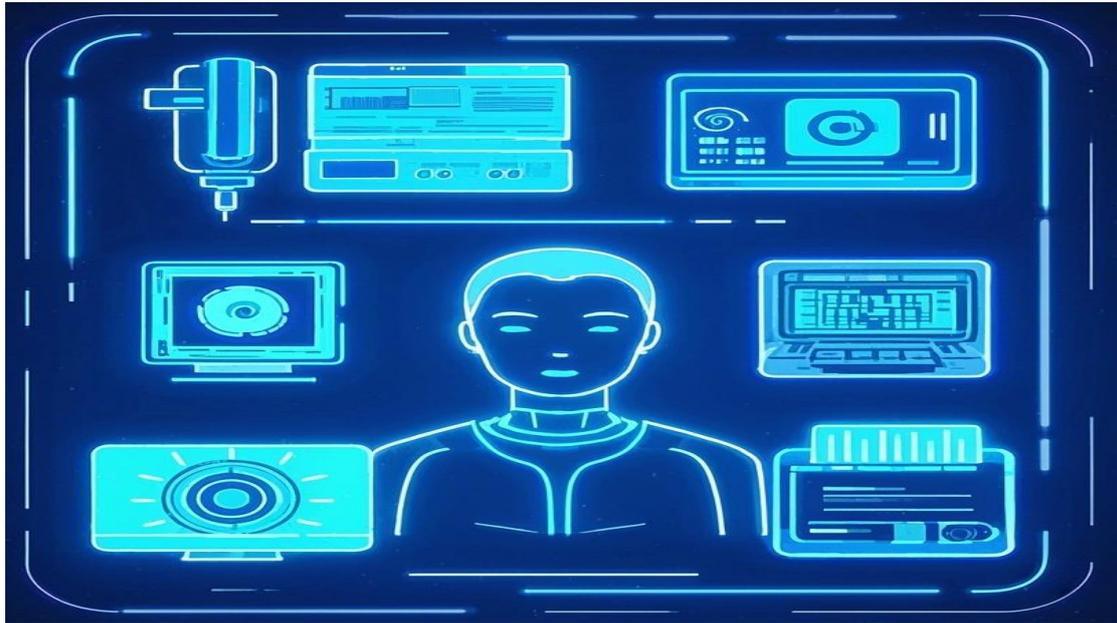
公共数据资源登记平台是开展登记工作的信息化载体，实行“一个标准、两级架构”。今日上线的国家登记平台，主要负责办理中央和国家机关及其直属机构、中央企业的登记业务，同时暂时代为受理部分未完成平台建设省份的登记申请。登记首日，国家登记平台已有医保、气象、自然资源等

多类国家级公共数据上线，北京、天津、河北、内蒙古、辽宁、上海、广东、海南、四川、陕西、宁夏、新疆生产建设兵团等地依托国家平台开展了登记工作。此外，山西、江苏、浙江、安徽、福建、江西、湖北等省级平台完成开发，与国家平台顺利对接，今日同步上线运行。国家登记平台与省级登记平台依托国家电子政务外网实现统一赋码、互联互通，将逐步构建起职责明确、分工负责、运转有序的全国公共数据资源登记体系。

未来国家数据局将持续优化平台功能，提升登记服务质量，更好满足用数主体的多元化需求，加快释放公共数据价值，赋能经济社会高质量发展。

（技术编辑：何芮）

研究动态



基础理论

1. 网络犯罪向数字犯罪的迭代升级与刑事法应对 (刘艳红)

来源：《比较法研究》2025年第1期

数字时代的到来使得数字犯罪逐渐取代网络社会中的网络犯罪。数字犯罪的概念来源于网络犯罪，但当前数字犯罪概念在独立后却面临内涵与外延不清的难题，并导致现有刑事治理模式在应对数字犯罪时难以为继。当网络犯罪迭代升级为数字犯罪之后，数字犯罪主要对应数字社会的整体形态且其攻击渠道更为多元，数字犯罪相对于网络犯罪在深度上进行了拓展并在广度上进行了延伸，数字犯罪将成为未来犯罪学研究的全新战略方向。面对损害国家安全的数字犯罪，刑事治理模式应该基于总体国家安全观而谨慎介入，避免损害数字社会中其他主体的权益。面对损害数字经济的数字犯罪，在对内的刑事治理过程中要“以管促技”，推动“技术向善”，在对外的刑事治理过程中要“以管护技”，为数字平台参与全球数字经济竞争提供刑法保障。面对损害个人法益的数字犯罪，刑事治理模式应该

在前端对数字技术与数字平台进行预防性审查，在中端对数字犯罪进行溯源性治理，在末端为公民收集固定证据与计算法益损失提供技术支持，从而构建起全方位的刑事法保护体系。

2. 反不正当竞争法框架内的数据权利构建——“数据保护专条”的具体设计方案(孔祥俊)

来源：《比较法研究》2025年第1期

我国数据保护实践与数字经济发展的契合性及其凝聚的诸多共识足以表明，在反不正当竞争法框架内构建数据权利是一种比较理性和理想的选择，在当前的法律修订中设立“数据保护专条”是明智之举。反不正当竞争法的“双补”权利保护功能及其有限权利保护的定位，为数据权利化提供了恰当而灵活的制度空间。数据权利化应当以协调数据持有与共享的基本价值冲突为指向，确定受保护数据的构成要件、数据侵害行为的类型以及不构成数据侵害的除外。基于数据集合的固有特性和总结实践经验，数据的可保护性应当以合法性、规模性、价值性、可公开性和管理性为要件，并通过限定数据侵害行为的类型而界定保护范围，设定一种有限范围和弱强度的数据控制权利。出于数据共享的需

要,可以通过定量标准和类似三步检验法的合理使用,规定数据侵害的例外情形。数据保护既可以采取商业秘密与公开数据的二分法,又可以采取以数据一体保护而给权利人保留构成商业秘密时的选择权,但以后者为宜。

3. 数据交易的合同法规则 (时诚)

来源:《比较法研究》2025年第1期

数据交易具有持续性、非排他性、场景依附性等不同于有体物买卖的特点,应当在合同法框架内厘清数据的可交易性、数据交易的合同类型和规则适用等问题。数据交易的标的指向电子化、机器编码的数据符号,而非数据资源、数据集合或数据产品等具体价值形态。数据交易合同具有无名性和复合性,以数据转让、数据许可、数据服务为内容的合同可分别参照适用技术转让合同、技术许可合同和技术服务合同的规定。数据交易合同在瑕疵担保责任、不公平条款规制、风险负担等方面具有特殊性,法律应构建数据交易合同的产品瑕疵和权利瑕疵担保责任制度,设立数据交易条款的公平性检验规则,合理分配交易标的物毁损、灭失的风险和数据技术风险。

4. 数据垄断何以规制? (曹阳)

来源:《东方法学》2025年第1期

在数字经济引领下,数据为数字企业等经济活动相关各方带来了显著的竞争优势,但也容易异化为相应的反竞争壁垒。由此需要剖析数据引致垄断的缘由,在不同要素间加以权衡,并透视其危害,以揭示规制必要性。尤其不能忽视数据垄断规制现存的诸多问题,主要包括规制原则与目标,规制手段与分析范式等理念方面的问题,以及数据分布、权属与类型化,相关数字平台事前事中或结构性规制,数据开放或共享,相关要件认定等制度方面的问题,须逐一展开探讨。进而需要引入动态系统论等新方法,循此进路,相应的理念转换与制度改革势在必行,以寻觅到针对上述问题更有效的解决之道。

5. 数字证券的法律规制 (雍晨)

来源:《法商研究》2025年第1期

证券型通证发行是金融市场内在地发展出来的一种社会融资实践,是从复杂的代币发行中剥离出纯粹的投融资功能,从而主动适应监管、发挥区块链技术积极功能的融资发行方式。数字证券是从证券型通证发行中抽象得到的理论概念。在数字证券概念之下,可解构出“数字资产的证券化”与“证券的数字化”两个概念,数字证券与两者既有联系也有区别,是一种相互交叉与发展的辩证关系。数字证券是区块链技术与金融市场的深度融合,是区块链技术在证券市场的应用。对于数字证券的发展应采取包容审慎的理念予以积极回应,准确识别数字证券的业务实质,采取有效的规制措施预防风险。数字证券应当纳入证券法调整范围,在现有证券法律规制框架之下进行规则调适,以信息披露与准入资格为主要规制手段,对“投资者—平台—发行人”多元主体进行监管,通过设置行政责任与刑事责任协同治理,实现对数字证券的全面规制。

6. 论数字时代养老保险法制之完善 (傅成)

来源:《法学》2024年第12期

在进入数字时代前,劳动者的劳动关系、工资明细及社保等信息通常记载于纸质档案中,存在灭失、损毁等隐患,容易导致法律主体间的信息对证模糊,从而制约社会保障法律制度的精细化发展。养老保险是我国社会保险体系中的重要一环,因其法律关系维持时间长达数十载,以及缴费人口基数规模巨大,传统纸质记载形式已经无法因应现实的需求,亟待变革。进入数字时代后,通过数字记载对养老保险领域进行技术赋能正成为发展趋势。养老保险具备典型的给付行政属性,与数据功能的有机结合具备天然的制度优势:在缴费数据方面,借助数据赋能将缴费信息记录数字化,可实现养老保险平台全国统筹;在待遇给付方面,调适“个人账户”,还原其“贡献率”记载之本来面目,可实现给付模式由“金额式”向“系数制”的转型;在救济路径方面,借助数字化契机,可以进一步完善当下劳动争议与

行政争议的二元权利救济结构。

7.数字时代犯罪数额证明体系反思与重释（张迪）

来源：《法学》2025年第1期

犯罪数额在我国刑法中的功能定位极具中国特色，它不仅是具体的量刑要素，也是法定刑升格的主要考量因素，更是犯罪构成中常见的罪量要素。随着数字时代的技术发展，犯罪网络化导致的犯罪数额证明难题愈加凸显。由于缺少对犯罪数额证明体系的理论关注，犯罪数额证明难题的治理陷入被动化、应激性、碎片式的困境。犯罪数额证明难题的主要内因是传统法律规范对犯罪数额证明体系中证明对象、证明标准、证明责任、推理依据及证据等要素进行了特殊设定，这些设定影响了犯罪数额证明的理性运作。破解犯罪数额证明难题的关键是优化各项证明要素的理论内涵，以构建一套系统化、科学化的犯罪数额证明理论体系。相应地，应在新的证明体系下通过重释法律、制定规范等合理地调配证明要素，以全面应对数字时代的犯罪数额证明难题。

8.从网络、个人信息到人工智能:数字时代的侵权法转型（丁晓东）

来源：《法学家》2025年第1期

数字时代，网络侵权、个人信息侵权以及人工智能侵权等新型侵权形式涌现，对传统侵权法的损害认定、过错判断、因果关系分析、救济措施应对提出挑战。传统侵权法植根于传统观念社会，以不具外溢性的小范围故意侵害行为为典型场景。数字时代的新型侵权则表现出大规模微型侵权、大规模汇聚型侵权、大规模治理型侵权、风险侵权等特征。数字时代的侵权法应进行转型升级与发挥其公法治理功能：从主观过错与因果关系判断转向责任分配分析，从损害填补转向合理威慑预防，从个体救济迈向群体福利保护，在此基础上建构具体制度。侵权法的公法治理功能可能面临外部与内部批评，但相关批评均可反驳。我国《民法典》侵权责任编同时包含传统与现代侵权法，应注重其双重结构，

强化对现代侵权法公法治理功能的理解与适用。

9.数字化一体推进“三不腐”的方法逻辑与制度配套（刘艳红）

来源：《法学论坛》2025年第1期

当前，不敢腐、不能腐、不想腐的综合治理成效显著，法治反腐进入新常态。然而，伴随数字经济而衍生的新型腐败、微型腐败以及隐蔽腐败开始频发。与此同时，受益于公众反腐参与的网络化转向以及数字赋能反腐的有益尝试，腐败治理方式也发生范式重塑。因此，一体推进“三不腐”建设亟需进行数字化转型。基于实质解释，“三不腐”的内在意涵在于“惩、治、防”三个维度，在此基础上，以数字化一体推进“三不腐”的方法逻辑就是需要借助“数字画像”实现高精度的腐败预防，以“平台协助”促进高效能的腐败治理，以“全局制裁”推进高质量的腐败惩治。落实在具体的制度层面，需要借助数字技术促进对相关制度的关注与优化，也即通过数据技术的赋能促进利益冲突制度、财产申报制度以及问责制度的建立与完善。

10.数字经济时代商业数据不正当竞争行为刑法规制的路径与边界（刘双阳）

来源：《法学论坛》2025年第1期

刑事司法实践中对于经营者之间的商业数据不正当竞争行为采取“分而治之”的策略，根据商业数据内容的法律性质适用不同的罪名，不仅呈现碎片化的样态，而且存在法益保护缺失或错位、保护对象不周延等局限性。刑法上应进行规范整合并与前置法衔接，引入竞争法上的商业数据概念，以其作为保护对象增设专门的罪名，回应数字经济蓬勃发展所衍生的商业数据刑法保护需求，完善我国数据犯罪刑法规制体系。侵犯商业数据罪的保护法益为复合法益，法益内容构造为双层形态：阻挡层法益是数据要素市场公平竞争秩序，背后层法益是经营者的竞争性数据财产权益。在手段不法层面，破坏技术措施、违背合约授权、实质性替代是实施不正当获取或者使用商业数据行为的三种具体方

式，应从形式解释的角度理解侵犯商业数据罪的构成要件行为，限定商业数据不正当竞争行为的入罪范围；在对象不法层面，商业数据的开放共享程度决定了不正当获取或者使用商业数据行为的侵权内容和法益侵害实质，应从实质解释的角度将公众可以自由获取、无偿利用的公开性商业数据排除出侵犯商业数据罪的保护对象范围，从而合理确定商业数据不正当竞争行为刑法规制的边界。

11. 发展与共享：数字社会的权利鸿沟及其平权治理（解志勇，吴梦玉）

来源：《法学评论》2025年第1期

数字鸿沟经历了“接入沟—使用沟—知识沟”的迭代发展，折射出数字社会发展中“信息不平等—机会不平等—实质不平等”的三重权利不平等现实。“权利鸿沟”是“数字鸿沟”的法治体现，表现为人格权受冲击、参与权虚置以及平等权弱化等实践样态。发展权与共享权作为新型基础性权利，在规范目标上与“权利鸿沟”的弥合具有一致性，且其权利内容能够消减因“使用沟”产生的机会不平等和由“知识沟”扩大的实质不平等。此外，数字时代催生的数字发展权与数字共享权能够满足“权利鸿沟”弥合的数字化动态发展需要。故可以发展权与共享权为支点，以数字扶助、普惠共享、雁阵发展为理念，对“权利鸿沟”进行平权治理。具体思路是，在中国式现代化的语境中，立足发展权所蕴含的参与、促进、享受权能，以及共享权所蕴含的平权、共建、普惠内涵，构建平等数字社会。

12. 数据治理的公司法回应（陈洪磊）

来源：《法学评论》2025年第1期

在数字经济时代，公司依然是数据搜集者、控制者和利用者的主要表现形式与组织载体，然而我国数据治理模式存在外部法律要求与公司内部治理机制的脱节。公司法回应数据治理可以修补数据风险规制链条的断裂，主动填补数据治理的规范漏洞，形成数据治理的合力与数字经济的全球竞争力。数据公司具有智力资本明显化、公司合规必然

化以及公司目的多元化特征，但我国现行公司法未能较好地回应此类公司的新特质与新要求。对此，在数据公司治理结构设置方面，公司法应当全面性地改造股东会、董事会、监事会和经理层等治理机构，配置多元选项，允许公司在立法者设定的基本要求之上进行自治改造，架构起公司法回应数据治理的“骨架”。在数据公司治理机制配置方面，公司法应当更新信息披露机制、激励机制和约束机制，营造公开透明、智力资本受尊重、主体义务与责任机制夯实和数据社会责任践行积极的公司内部治理氛围，填充公司法回应数据治理的“血肉”。

13. NFT 智能合约物权凭证属性探析

来源：《法学杂志》2025年第1期

智能合约的法律属性至今尚无定论，其名称中虽有“合约”二字，但并不一定属于法律意义上的合约。作为区块链中的一项技术，智能合约具有不同的法律形态，应该根据其技术所服务的对象而判断其法律属性。在多样化的法律形态当中，智能合约的物权凭证属性通常为人所忽略。智能合约的物权凭证属性，典型体现于 NFT 产品当中。对于 NFT，人们更多从知识产权角度加以保护，而往往忽略了它作为不可替代的、具有稀缺性的财产的特性。如果将 NFT 定位于一项财产或者物，NFT 智能合约就是 NFT 这一财产的物权凭证，这能够凸显 NFT 产品的唯一性、稀缺性以及由此产生的财产价值。将 NFT 智能合约定性为物权凭证具有法律上的重要意义，只有通过智能合约这一物权凭证，NFT 作为物的认定、交易和后续权利的保障才能得以实现。

14. 数据交易合同的性质认定与规范要点（林涓民）

来源：《法制与社会发展》2025年第1期

明确数据交易合同的民法属性及其规范框架，是建设数据交易制度体系的前提和基础。实践中的数据传输与访问活动围绕数据使用权展开，数据交易合同应被界定为数据许可使用合同。数据供方与数据需方是数据许可使用合同的缔约人，个人信息

主体并非合同当事人，个人同意与否并不影响合同的成立与生效，但可以影响合同的履行。鉴于数据供方在数据市场上的优势地位，契约自由原则应被适当限制。法秩序应通过《民法典》中的内容控制规则，调整数据许可使用合同中的使用权限条款、单方变更和终止权条款，避免数据供方过度钳制数据需方的经营自由。相较于强制性的互联互通，更优的路径是借助私法上的一般强制缔约制度，要求数据供方在一定条件下不得拒绝数据需方的缔约请求，从而有效地促进数据流通。借助灵活的工具以及《民法典》中的合同规则，完全可以建立既尊重当事人意思自治，又兼顾数据流通与公平的数据交易体系。

15.被蒙在鼓里：评估联邦贸易委员会在打击黑暗模式方面的局限性（Gaurav Lalsinghani）

来源：Berkeley Technology Law Journal, Vol.39, Issue 4 (2024)

文中讨论了联邦贸易委员会(FTC)为解决数字界面中被称为暗色图案的欺骗性设计做法所做的努力。联邦贸易委员会利用《联邦贸易委员会法》赋予它的权力，通过执法行动和软性法律指导来打击这些操纵性策略。该报告建议，与行为心理学家和美国心理学会等组织合作，可以加强联邦贸易委员会对认知偏差和决策启发式的理解，从而为企业提供更明确的指导，为消费者提供更好的保护。我们认为，联邦贸易委员会有必要制定一项全面而灵活的战略，以有效驾驭数字市场中不断变化的欺骗性设计。

16.智能合约仲裁中的权衡：为了透明度而牺牲仲裁员的匿名性？（Bahadır Köksal）

来源：Fordham Intellectual Property, Media & Entertainment Law Journal, Vol.35, Issue 1 (2024)

最近区块链应用的增长极大地影响了通过智能合约执行的交易数量。与此同时，交易数量可能会增加这些智能交易产生的争议数量。为了满足对量身定制的争议解决机制的迫切需求，一些创新的

仲裁平台应运而生。这些平台因其去中心化的性质和安全的程序而倾向于促进仲裁员的匿名性。仲裁员身份和技能的匿名性是否能提高智能合约仲裁的透明度？在多大程度上可以牺牲仲裁员的匿名性来换取更透明的程序？这些都是至关重要的问题，因为匿名性与传统仲裁规则相矛盾。作为一种前景广阔的争议解决方法，智能合约仲裁应该能解决透明度问题。然而，公开这些数据可能会从根本上危及区块链的去中心化和匿名性。因此，需要在透明度和匿名性之间做出权衡。本文首次全面分析了这种权衡。分析包括两个方面。首先，它考虑了匿名性在传统仲裁中的作用。其次，本文研究了智能合约仲裁以及作为链上争议解决机制的要求。此外，为了澄清智能合约仲裁中的匿名性问题，本文还深入探讨了同行评审过程，因为(i)其在各方匿名性方面的相似性；(ii)编辑基于资格选择审稿人的过程。

个人信息保护

1.个人信息保护公益诉讼的制度展开（范明志）

来源：《法律科学(西北政法大学学报)》2025年第1期

相对于其他民事公益诉讼，个人信息保护民事公益诉讼具有独特公益性、规则融合性与业务专门性等个性化特征，在公益诉讼一体化立法背景下，其个性化特征集中体现在起诉主体制度设计上。从实现个人信息的保护目的来看，个人信息保护公益诉讼比私益诉讼具有更强的逻辑、更容易操作且具有更强的诉讼动力，从而必然更具常态性。在个人信息保护公益诉讼制度展开的过程中，消费者组织以及国家网信部门确定的组织均不宜担负个人信息保护公益诉讼起诉的在先顺位主体角色，故在个人信息保护公益诉讼中不应当套用其他公益诉讼中的起诉主体顺位机制。检察机关与其他公益诉讼起诉主体处于并列起诉顺位，既符合检察机关的法律监督职能定位，也能够平衡司法的谦抑性与效能性，应当成为具有中国特色的个人信息保护公益诉讼制度的内容。

2.RCEP 视野下构建中国个人信息跨境流动机制研究（王威）

来源：《法学杂志》2025年第1期

跨境个人信息流动相较于国内个人信息流动具有特殊性。从 RCEP 实施现状来看，存在数字贸易往来中多种个人信息保护规则并存的情况，加剧了“制度冲突”；大国之间的博弈加剧个人信息跨境规则的复杂性；跨境个人信息治理过程中存在信任度不够的问题；RCEP 个人信息跨境流动规则过于笼统。在国内方面，我国现行个人信息跨境流动的法律规则之间存在冲突；个人信息跨境保护缺少行业自律机制；相关司法保护机制亟待完善，尚不能为跨境个人信息流动提供充分的制度供给。RCEP 确定的自贸区是全球最大的自贸区，个人信息跨境流动非常频繁，本文结合党的二十届三中全会精神，在 RCEP 视野下，从两个方面——国际方面，要积极参与构建个人信息跨境流动国际规则的制定，增强《个人信息保护法》的域外适用效力；国内方面，在国家统筹管理个人信息跨境业务的情况下，须从完善国内个人信息跨境流动法律法规，明确境外数据接收主体的法律责任，完善个人信息跨境流动的司法保护体系，设置隐私执法部门和第三方认证机构等方面对相关制度予以完善——探讨构建中国个人信息跨境流动制度。

数据确权与流通

1.数据产权的力度和限度（申卫星）

来源：《东方法学》2025年第1期

数字经济发展是否需要数据确权，取决于确权说和行为规制说哪种方案有更大的优势。对此，确权说贯彻“有贡献即有回报”之理念，在保护层面上具有层次性、前瞻性和确定性，不仅局限于消极保护，更在于促进积极利用，形成有效市场规则，在意思自治基础上实现数据要素市场化最优配置。数据确权要兼顾数据来源者和数据处理者的各自贡献和诉求，在肯定原始数据初次分配给来源者的基础上，构建来源者二阶权利和处理者三权分

置的产权体系。对行为规制说所担忧的反公地悲剧，本质是数据确权之后的数据限权问题。对此，应当坚持在确认权利、权益和利益多层次保护的基础上，承认数据产权的行使应受其他数据参与方竞争性权益，以及受公共利益和中小微企业经营利益制约，并通过合理使用、法定许可、强制缔约等制度具体构建数据产权的限制规范，从而构建既有力又有限度的现代数据产权制度。

2.长臂管辖背景下的数据主权保护（匡梅）

来源：《法律科学（西北政法大学学报）》2025年第1期

随着管辖依据从“实际存在”转变为“虚拟存在”，美国民事司法管辖中的“最低限度联系”原则得以确立，长臂管辖发端于此。在数据主权博弈的新常态下，以美国、欧盟为代表的国家和地区逐渐将长臂管辖从物理空间扩张到网络空间。美国数据长臂管辖采用“控制者模式”，欧盟采用“保护者模式”，两种模式都对数据主权保护带来了严峻挑战。数据长臂管辖在理论上必然导向数据主权“否定论”，形成数据霸权。反制数据长臂管辖、保护数据主权的策略主要包括三部分：一是明确数据主权的治理要素，即数字领土、数字人口与数据活动；二是区分数据主权的“软”“硬”复合属性及其具体权能；三是探索数据主权的实现路径，理想方案是打造“多国法律的世界”图景，现实方案是遵循程序主义的数据主权观。

3.企业数据交易的阶梯式规则构建（姬蕾蕾）

来源：《法学论坛》2025年第1期

企业数据的权益归属不清、客体范围未定、权益定价不明成为数据交易面临的实践难题，亟需建立契合数据要素市场的数据交易制度。企业数据交易的持续性、非排他性决定了其交易规则设计应是集交易活动与数据处理活动于一体的阶梯式结构。隐私政策作为企业数据交易的前置规则，具有内部治理与外部监管的双重功效，可在个人、企业以及第三方监管部门之间形成完整的数据合规框架。数

据集合作为数据价值生成机制的中间状态，因其上承载个人信息，故企业对数据集享有有限排他权，这决定了其流通模式是许可使用，客体范围以“算法性+合法性”限定，权益定价规则根据数据类型、具体场景适用差异化的定价机制。数据产品是数据价值生成机制的最终形态，企业依原始取得获取数据产品的所有权，这决定其流通模式为许可使用和转让，客体范围以“算法性+独立性”限定，权益定价规则以预期收益为基准，并借助第三方专业机构评估，以确保其定价的客观性和准确性。

4.民事域外取证与数据出境监管的冲突及应对（李贤森）

来源：《比较法研究》2025年第1期

在数字时代的跨国诉讼中，民事域外取证与数据出境监管之间的冲突日益明显。中国企业因为难以同时遵守美国法院的跨境数据取证要求和中国的司法数据出境监管规定而面临双重处罚就是典型代表。问题的根源在于，美国法院常常不顾《海牙取证公约》而依据其国内立法向中国当事人发布单边域外证据开示命令，要求跨境提供储存在中国境内的数据以及个人信息等涉案证据。并且，美国法院经常会采用消解、规避以及在国际礼让分析中作出不利认定等方式，来否定中国数据法律中数据出境监管规定的限制效力。为此，一方面，中国可以通过打击以跨境取证为名的数据流出与严格处罚未经批准的司法数据跨境转移行为，让数据出境监管规定“长出牙齿”；另一方面，通过引入“属人主义”管辖连接点作出例外规定，为中国企业提供有条件的豁免机会，避免中国企业因跨境举证困难而败诉并维护我国数据安全。

5.论企业数据的行政合规（李牧）

来源：《法学评论》2025年第1期

企业数据合规的总体目标是实现数据安全保障和数据有序流动之间的平衡，以促进数据高效流通使用，充分实现数据要素价值。行政监管机关为实现企业合规的目标在实践中形成了管理型和激

励型两种合规模式。管理型合规模式以数据分级分类、数据全流程安全保障、数据安全环境保障为制度表征，规定了企业数据处理的合规义务；激励型合规模式以数据合规指引、数据安全认证、数据容错免责为内容，为行政监管机关与企业建立协作关系创造了条件。从统筹发展与安全的视角，可以借助统筹数据安全与数据高效利用的目标导向，完善企业数据行政合规的制度体系，助力数字经济高质量发展。

人工智能

1.人工智能生成虚假信息的刑法治理——以欧盟《人工智能法》中的安全风险防控机制为借鉴（皮勇）

来源：《比较法研究》2025年第1期

人工智能生成虚假信息涉及多种情形，难以在现有法律体系下得到有效控制，应以人工智能系统为防控对象构建安全风险防控体系，当前国际社会和我国采取的是客体式防控，主体式防控不利于实现人工智能系统的可控性和消除人工智能生成虚假信息危害。深度合成、生成式等人工智能系统是与公众交互信息的人工智能系统，对其生成虚假信息的治理应当以系统提供者、运营者承担安全管理义务为重点，当前我国相关立法不完善，欧盟《人工智能法》中的安全风险类型化防控机制具有借鉴价值。基于风险防控的有限规范责任理论可以为人工智能安全管理义务承担者负刑事责任提供理论支持，有必要设立故意违反人工智能安全管理义务犯罪，该罪的性质是违反特殊的公共产品运行安全管理义务的不作为犯，犯罪主体应当限定为人工智能系统提供者和运营者，处罚造成严重后果或有其他严重情节的行为。

2.人工智能科技伦理审查制度的体系化建构（赵精武）

来源：《当代法学》2025年第1期

目前我国科技伦理审查实践存在审查形式化、虚置化等现实问题，并且科技伦理治理固有的“软

治理”特征也使得该制度难以实现预期的制度目标。实践中伦理失控风险主要表现为既有的科技伦理审查制度难以有效控制人工智能科技伦理风险，造成这一现象的根源在于未能明确人工智能科技伦理审查制度的功能定位，导致在审查范围、审查标准、审查程序等方面存在模糊性问题。该审查制度虽然属于典型的风险治理范式，但其以非强制性的社会伦理规范为制度基础，审查结果属于伦理道德层面的判断，其性质属于科技创新活动的合理性审查。基于此种定位，应当适当区分科技伦理委员会与科技伦理审查委员会的定位差异，仅限于涉及敏感研究领域才强制要求被审查对象组建科技伦理审查委员会，并将审查结果与安全风险评估结果一并作为采取特定治理措施的风险依据。

3.人形机器人的侵权责任体系（商建刚）

来源：《东方法学》2025年第1期

人形机器人进入日常生活与非专业性用户互动产生了“自主安全悖论”与“拟人化陷阱”，但我国缺失人形机器人的侵权责任制度。从隐喻的视角分析欧盟、美国、日本等域外的人工智能产品治理范式发现，将人形机器人视同“动产”“儿童”“宠物”“电子人”“法人”等“一刀切”的模式均不符合其技术特征。人形机器人的自主性纯粹是技术性的，属于具有自己特征和含义的新“智能”物。产品缺陷责任、替代责任、保险责任等任何单一范式均无法规制人形机器人的侵权责任。可以基于汉德责任公式和合理的替代测试标准，构建适用于人形机器人制造商、系统程序开发商、算法设计者、运营商和操作用户的链式责任治理模型。

4.论“人工智能法”框架体系的多维动态模式（马国洋）

来源：《东方法学》2025年第1期

“人工智能法”框架体系的多维动态模式是顺应人工智能治理发展趋势的产物，其可以有效满足人工智能治理精细化的需求，同时也符合立法的内在要求和抢占话语权的需要。多维动态模式是三个

基本维度的有机组合，分别是基于主体进行治理的价值链维度、基于流程进行治理的生命周期维度以及基于不同场景进行治理的场景维度。在组合方式上，多维动态模式要求以人工智能的生命周期为主线，在不同环节为价值链中的不同主体赋予相应的权利和责任方式，并且根据特殊场景在各个环节设置针对性规则。其动态化调整则应基于敏捷治理的原理，通过设立“人工智能法”框架体系的实时监测、多元合作和信息反馈机制加以实现。这种多维动态模式有效结合了人工智能治理的各单一模式，可以弥补单一模式的缺陷，并更好地适应技术发展。

5.人工智能法律规制的第三条道路（许可）

来源：《法律科学（西北政法大学学报）》2025年第1期

随着人工智能技术的迅猛发展，各国针对人工智能的法律规制日渐强化，但制度共识远未形成，理论根基尚待探求。立足于科技规制的两大经典范式——后果论与道义论，人工智能规制实践被化约为“基于风险的规制”与“基于权利的规制”，但两者固有的缺陷亦日益显现。为克服其缺陷，一种融合两大范式的新路径即“规则后果主义”，从“社会福祉”和“规则”出发，通过坚持与重塑“以人为本”原则体系，承认并重构“分类分级”操作框架，不仅能够助力中国向世界贡献富有道德感召力的人工智能规制原则，还能为各国提供可互操作的人工智能规制规则，从而在欧美立法之外开拓出《人工智能法》发展的第三条道路，并为人工智能的全球治理奠定坚实的伦理根基。

6.生成式人工智能证据认定的困境与规范进路（熊晓彪）

来源：《法律科学（西北政法大学学报）》2025年第1期

随着人工智能技术全面赋能社会各个领域，智能机器生成的信息材料大量涌入法庭，成为影响案件事实认定的重要内容。根据机器的智能化特征，

结合数据生成机制与表现形式，可将第三代机器证据称为生成式人工智能证据。此种证据表现形式众多、归类困难、证据能力要素复杂、隐性证明力判断较为困难。专门性证据的判断与经验理性之间所存在的技术鸿沟，致使裁判者难以对生成式人工智能证据进行有效认知推论，需要借助专家提供标准化解释去填补。证据准入与评估的分离及各要素之间的内在联系，为生成式人工智能证据准入审查与证明价值评估二元递进模式的构建奠定了基础。在证据准入审查阶段，可以通过要素式审查、附条件相关性、技术性鉴真和双重可靠性分析，分别对生成式人工智能证据的合法性、相关性、真实性和可靠性作出有效判断；在证明价值评估阶段，对生成式人工智能证据的评估可采用可信性评价“三步三看法”和证明力评估“最佳解释确信法”。据此构建的生成式人工智能证据审查判断规范体系，方能为裁判者提供生成式人工智能证据认定的一般规则与具体指引。

7. 算法应当被解释吗？——人工智能“可控制”的治理向度（袁曾）

来源：《法学论坛》2025年第1期

人工智能的治理需要明确的法律指引。为应对算法等新技术引致的“算法黑箱”“算法歧视”等问题，学界提出了以“算法解释论”为代表的治理进路，若算法主体无法对算法决策做出合理解释则应承担相应责任。“算法解释论”在传统人工智能时代具备一定的合理性，但其对相关主体苛以过重责任义务，而单一环节的治理无法应对技术治理的整体要求。算法可以被解释，但以算法解释为核心的规制体系无法应对生成式人工智能问世后的治理难题，从成本与成效上无法涵盖发展“负责任的人工智能”的现实需要。结合欧盟、美国等域外立法经验与中国人工智能应用的现实优势，应以“算法解释”为核心的立法进路修正为以“可控制”为核心的立体治理标准，以期用规则优势引领发展优势。

8. 回到未来：在生成式人工智能时代驾驭版权/合同

界面（Niva Elkin-Koren）

来源：Berkeley Technology Law Journal, Vol.39, Issue 3 (2024)

文章深入探讨了创世人工智能（GenAI）背景下版权和合同问题的复杂性，探讨了作者身份、合理使用以及版权法和合同限制之间的冲突等问题。文章还讨论了执行可能与版权政策相冲突的合同条款的影响，强调了平衡权利人和公有领域利益的重要性。此外，文章还强调了围绕人工智能训练中的刮擦数据的争论，这种争论导致了集体诉讼，并引发了关于公平使用和 GenAI 生态系统创新的问题。

9. 超越挪用艺术和算法：研究沃霍尔诉金史密斯案的先例及其对人工智能的影响（Nicole S. Boucher）

来源：Berkeley Technology Law Journal, Vol.39, Issue 4 (2024)

最高法院在沃霍尔诉戈德史密斯一案中的裁决明确指出，使用的目的和性质应当是版权法中第一个合理使用因素的重点，而不仅仅是转换性。法院强调了分别分析作品的每一种具体使用方式以及在合理使用分析中考虑作品的商业性质的重要性。这一判决为版权法中的合理使用和衍生作品提供了宝贵的见解，尤其是在商业许可和艺术表达的背景下。法院强调在合理使用分析中要区分不同用途，重点关注目的和特征，这表明生成式人工智能模型的变革性质很可能会继续受到合理使用的保护，这与版权法促进科学和艺术进步的目标是一致的。

10. 用生成式人工智能推进专利法：人工智能辅助撰写、现有技术检索和多模式知识产权保护的人环系统（Luong Vu Bui）

来源：World Patent Information, Vol.80 (2025)

生成式人工智能和大型语言模型（LLM）正在改变专利法，将传统上需要大量法律和技术专业知识的复杂任务自动化。本文探讨了旨在加强专利撰写、现有技术检索和多模式知识产权（IP）保护的

人工智能辅助系统。人在回路（HITL）框架在确保人工智能生成的输出结果保持准确、符合法律规定和道德规范方面发挥着至关重要的作用，它增强而非取代了人类的专业知识。我们评估了 GPT-4、Claude 和 Gemini 等 LLM 在专利相关任务中的适用性，强调了它们的优势和局限性。研究还探讨了关键挑战，包括 GDPR 合规性、可解释性问题以及过时的训练数据的影响。此外，还讨论了如何减少人工智能产生的“幻觉”，以及如何优化针对专利特定应用的提示工程的策略。通过对谷歌专利、PatSnap 和 LexisNexis 等行业领先平台的比较分析，说明了如何将人工智能工具集成到专利工作流程中。本文为将人工智能融入法律系统提供了理论见解和实践建议。通过探讨人工智能发明所涉及的技术和道德问题，本研究强调了透明度、问责制和强有力的人工监督的重要性。这项研究旨在指导将人工智能技术无缝融入专利法，在日益复杂的创新环境中提高效率、准确性和合规性。

11. 版权与人类作者和生成机器的培训（Robert Brauneis）

来源：Columbia Journal of Law & the Arts, Vol.48, Issue 1 (2025)

版权有许多限制，人类作者在学习过程中可以而且确实利用了这些限制。但是，对于使用版权作品来教育人类作者，并不存在全面的合理使用豁免权，尽管这些作者通常不会继续创作实质上类似的作品。人类作者通常会直接或间接地为他们学习的大部分版权作品付费。当人类使用受版权保护的作品来训练人工智能生成模型时，情况是否应该有所不同？本文的结论是不应该，尽管有两个著名的论点与此相反。第一个论点是，这种训练涉及对这些作品的“非表达性使用”。根据这一术语的唯一定义，“非表达性使用”是指对作品不产生审美或享乐反应的使用，这一定义将生成式人工智能训练与人类学习区分开来。然而，版权应该而且通常被认为不仅保护作品对被动和一成不变的人类的娱乐价值，而且保护作品对希望学习和改变的人类的教

育价值，无论是个人还是集体。第二种观点认为，人工智能的生成训练在功能上等同于人类的阅读、观看或聆听——这些活动不属于版权专有范围的范围。然而，专有权之间的区别和限制是以人类有限的记忆和认知为前提的，而当前和未来的生成模型并不受这些限制。此外，计算机无法对其处理的作品产生任何享乐或审美反应，也无法记住这些反应并根据这些反应采取行动，这使得计算机处理与人类对作品的体验有着根本的不同。

12. 算法死手：死者可能永远不会死（Zachary L. Catanzaro）

来源：Fordham Intellectual Property, Media & Entertainment Law Journal, Vol.35, Issue 1 (2024)

我们能超越死亡吗？通过利用大型语言模型和监控资本主义的侵入性数据采集，人工智能系统现在为遗嘱人提供了前所未有的死后对财产和继承人的控制权。这些算法“死手”承诺了一种诱人的数字永生形式，但如果任其发展，它们有可能催生一种新型的永生。这项技术有可能催生一个数字化的技术封建亡灵制度，其特点是不可剥夺的财产、极端的财富整合以及死者对生者的永久统治。虽然现代改革削弱了普通法对死手控制的传统敌意，但这些改革未能预见到技术体现的意向性会在死后持续存在。算法化的“死手”侵蚀了生者的自主权，破坏了财产的可让渡性，将我们引向一个由冷漠的机器主宰土地和财富命运的未来。我们必须紧急重新考虑现代社会为削弱或废除反对永续性规则的严格形式主义以及对死手控制的其他限制所做的努力。毕竟，为什么活人要遭受死人的暴政呢？

13. 法庭上的人工智能：机器人律师和机器人法官的界限（Hadar Y. Jabotinsky, Michal Lavi）

来源：Fordham Intellectual Property, Media & Entertainment Law Journal, Vol.35, Issue 2 (2025)

人工智能（AI）正在迅速发展，并毫无疑问地影响着我们生活的方方面面。从致命的无人机到莘

果公司的 Siri，再到改进的癌症诊断，人工智能算法也越来越多地融入到决策中。本文阐述了人工智能对法律系统和法律职业的影响。目前，人工智能法律工具支持律师和法官的工作，可以协助完成尽职调查、法律分析、通过技术辅助审查（TAR）对文件进行分类、提供法律建议以及参与预测法律判决等任务。人工智能甚至可以协助法官在量刑过程中进行风险评估决策。生成式人工智能和像 ChatGPT 这样可以起草类似人类文字的平台的出现，有可能成为人工智能法律革命第二波的重大飞跃。这一进步不仅为法律行业和法律体系提供了支持，也有可能取代从业者。毫无疑问，机器人律师（RoboLawyers）和机器人法官（RoboJudges）具有巨大的潜力，可以彻底改变法律服务的格局，提高法律系统的效率，降低法律服务的成本，扩大诉诸司法的机会。然而，采用这些系统也带来了值得关注的问题和挑战。我们是否应该将人工智能融入法律系统？此外，人工智能的使用应受到哪些限制？机器人律师代表诉讼当事人出庭是否可以接受，还是应该有限制？此外，我们是否应该考虑将法律系统自动化，纳入机器人法官（RoboJudges），根据对案件信息的大数据分析和以往类似案件的判决，向人类法官提出处罚建议？本文试图解决这些亟待解决的问题，划定自动化法官/律师的边界，并旨在提出全面的见解。本文旨在从几个方面为文献做出贡献。首先，本文概述了人工智能在法律系统、律师和法院中的应用。其次，本文探讨了法律文献中公认的有关使用人工智能系统的主要挑战和关注点：安全性和准确性、透明度、问责制、非歧视和隐私。报告还探讨了在一定程度上减轻这些担忧的潜在方法。随后，报告研究了为管理人工智能的使用和降低相关风险而已经实施的监管举措。最后，本报告得出结论，尽管采取了预防措施和保障措施，但仍有一些界限是不应该逾越的，人工智能的某些用途是应该断然拒绝的，例如取代法院的诉讼律师和法官。如今，解决机器人律师和机器人法官的界限问题至关重要，因为机器人律师和机器人法官在全球范围内的发展势头已经越来越强劲。法

律不是孤立发展的，而是与时俱进的。因此，仅根据过去的统计数据做出决定会阻碍法律的发展。此外，国家法院内法律代理和司法判决的自动化会损害法律制度的合法性、法治和基本权利。法律程序自动化削弱了当事人的自主权，将他们视为手段而非目的。这种做法在某种程度上使当事人失去人性，损害了他们的尊严。因此，正如本文所述，在法律框架内正视人工智能系统的界限至关重要。

14.半自动驾驶汽车中的人类责任（Omri Rachum-Twaig, Gadi Perl）

来源：Fordham Intellectual Property, Media & Entertainment Law Journal, Vol.35, Issue 2 (2025)

全自动驾驶汽车的承诺一再被推迟，预计在不久的将来，其普及范围将仅限于特定路线或地理区域。取而代之的是有条件或半自动系统（SAE 3 级），车辆可在有限条件下自动驾驶，但在必要时仍需要人类驾驶员进行控制。本文探讨了这些半自动驾驶车辆带来的监管和责任挑战。现有法律在解决人类驾驶员在第三级自动驾驶的共享控制环境中的模糊责任方面存在漏洞。疲劳、缺乏态势信息和过度依赖自主系统等因素削弱了人类驾驶员进行有效干预的能力。由于可预见性、人工智能决策的不可预见性以及人机共同控制等问题，目前的过失和产品责任侵权理论在半自动驾驶场景中难以分配责任。无过失保险计划在确定半自主风险的承保范围和保费方面也面临障碍。为了弥补这些不足，本文建议为半自动驾驶车辆的人类驾驶员定义一个新的法律“监督者”角色，其责任取决于自动驾驶系统是否提供了足够的警报和道路/系统状态数据。通过法规划分人类和机器的责任，可以使法律框架与人机交互的现实相一致，同时促进车辆自动驾驶技术的发展。

平台治理

1.重构“知情”：平台间接侵权责任反思（丁晓东）

来源：《东方法学》2025年第1期

知情状态在平台间接侵权中被赋予重要地位，

共同侵权制度中的过错判断与避风港制度中的通知都与知情状态密切相关。但以知情状态判断平台过错与责任,只适合分析平台平等参与特定个案的侵权。在此类侵权中,可以分析平台在个案中是否“知道”或“应知”,是否存在过错和尽到合理注意义务。而典型的平台间接侵权是大规模治理下所产生的问题,其“知道”“应知”或注意义务应当以是否具有整体性治理过错为依据,其判断因素包括危害性与治理必要性、治理可能危及的合法性活动、平台辨识合法与非法活动的难度、直接侵权制度是否更有效等。从典型平台间接侵权的大规模治理型侵权特征出发,可以对传统共同侵权与避风港制度进行协调,通过分领域和案例积累而破解算法推荐等场景下知情分析的不确定性,同时消除平台“不做不错”“做多错多”的悖论。

2.网络空间管辖权的去中心化与弱中心化之辨(邵恽)

来源:《东方法学》2025年第1期

去中心化普遍被认为是下一代互联网整体组织形态与决策机制的底层架构特征,共识机制与寡头股东的存在,使得设计之初的平等与自治成为基于算力与技术能力的治权分配,自治组织在博弈论与马太效应的双重作用下,逐渐成为一个类公司化的社会组织。在去中心化与弱中心化趋势并存的当下,预期避免网络空间成为“法外之地”或“国际公域”,应当发掘可以替代属地管辖的全新优先规则,并在区分场景与层级的基础之上,为多方主体的协同管辖或共同治理提供立法支持,尤其应明确国家排他管辖的若干底线场景。具体到我国,应对技术的良性发展持有开放与包容的态度。为了确保新技术的风险可控、过程可管以及利益可享,应加以积极地立法预判,引入数字化解读的管辖规则作为过渡,同时也应借鉴“前区块链时代”的经验,布局多主体多层次共管,以技术标准带动立法规则与国际话语权的获取。

3.论超大型互联网平台的法律规制(丁晓东)

来源:《法律科学(西北政法大学学报)》2025年第1期

超大型互联网平台的兴起,可能带来市场准入壁垒、自我优待、影响用户权利、决策机制不规范等问题,对平台的常态化监管提出了挑战。超大型互联网平台在具有企业性质的同时,具有市场制造者和准公权力特征。但简单地效仿欧盟《数字市场法》《数字服务法》,将超大型互联网平台作为市场基础设施和对其准公权力属性予以规制的方案也存在不足。事前的竞争中立规制可能导致过度规制与不合理规制,不符合竞争法的一般原理;准公权力规制可能存在形式主义、与平台责任基本原理不协调等问题。对超大型互联网平台进行常态化监管,应区分其在经济、社会、政治和国际领域的不同影响,对经济性影响采取竞争法规制,对社会性影响采取公私法协作的治理型规制,对政治性影响采取符合人民意志的代表性规制,对国际性影响应要求平台维护国家利益,承担构建人类命运共同体的责任。

4.网络选择、监管竞争和社交媒体法规背后的真正斗争(Tao Huang)

来源:Vanderbilt Journal of Entertainment and Technology Law, Vol.27, Issue 1 (2025)

多年来,对网络社交媒体平台的监管一直是一个争论激烈的问题。美国最高法院在2023年任期内裁决的NetChoice案是由佛罗里达州和德克萨斯州关于监管社交媒体内容节制的法律的巡回分歧引起的。关于社交媒体内容审核监管的大多数讨论都集中在社交媒体平台是发言者(编辑)还是载体(管道),以及其审核行为是否构成编辑判断(即受保护的言论)。本文认为,这种辩论框架忽略了社交媒体平台的另一个更重要的角色——监管者。平台在制定和执行内容规则时,就是在监管用户的言论。当政府规定平台应如何节制内容时,政府是在利用其公共监管权来取代平台的私人监管权。在社交媒体领域,州政府或国家政府之间的监管竞争和抢先监管很常见。不同的权力机构正试图根据自己

对言论自由的规范理念来塑造平台。然而，存在着多种相互竞争的观点，其中最突出的两种是美国的观点和欧盟的观点。因此，得克萨斯州和佛罗里达州法律的真正问题并不在于它们以内容为基础，而在于它们将一种特定的言论自由价值观强加于全球“公共场所”，而这个场所的特点是法律和文化的多元化。容纳这种价值异质性和冲突并非易事。本文提出了三条可能的前进之路：(1)采用开放式平衡的司法方法，而非严格的分类法；(2)采用行政方法，推动平台的程序治理和用户的民主参与；(3)采用技术方法，旨在分散社交媒体的结构。

5.“微妙的任务”：后 DSA 世界中的内容节制和中介责任 (Tiana Wang)

来源: Berkeley Technology Law Journal, Vol.39, Issue 4 (2024)

文章深入探讨了欧盟的《数字服务法案》(DSA)，强调了该法案对内容审核和中介责任的影响。《数字服务法》赋予欧盟委员会对拥有大量欧盟用户的主要科技平台的权力，要求它们响应命令删除非法内容，并对修改决定保持透明。报告还讨论了《DSA》对与欧盟有联系的全球公司的影响，并提出了地理屏蔽和自动过滤系统等合规策略。文中将《数字内容安全法案》与《数字千年版权法》第 512 条和《数字内容保护法》第 230 条等美国法律进行了比较，强调了公司需要驾驭不同法律框架之间的潜在冲突。

数字行政与司法

1.法律监督数字化变革的困境与突破 (王海军)

来源:《东方法学》2025 年第 1 期

法律监督数字化是数字时代检察工作的重要实践和理论问题。法律监督基于数字法治建设、新时代加强法律监督功能的内生动力、检察机关积极主动履职要求对数字时代的回应，以及社会治理功能深化的时代动因发生变革。在数字化变革下，数字技术成为法律监督的要素之一，法律监督范围呈现积极拓展态势，法律监督出现新模式，且强化了

法律监督工作的协同性。在法律监督数字化变革的同时，伴生数字技术在法律监督中角色异化、法律监督扩权、检察机关适应法律监督新模式能力不足，以及协同机制不健全等困境。破解这些困境需要坚持检察机关在法律监督中的主体性，确定法律监督的行权边界，立足法律监督本身将法律监督数字化要求嵌入检察工作之中，并基于数据使用限度依照法定职权优化协同机制。

2.行政机关强制获取企业数据的分层规制(张运昊)

来源:《法学》2024 年第 12 期

行政机关强制获取企业数据是行政机关依据法定权限和程序，要求作为数据持有者的企业而非个人提供相关数据内容，企业无法定理由不得拒绝的行政法律制度。法治化、具体化的公共利益为其提供了正当性基础。但是，在“事实行为—法律行为”的传统行政法框架下，行政机关强制获取企业数据被片面定性为一种对行政相对人合法权益不产生影响的行政事实行为，由此导致行政机关在事实行为的掩护下随意获取企业数据，带来突破法治框架的巨大风险。基于基本权利干预的理论视角，行政机关强制获取企业数据呈现出多元层级构造，故应在行为分层的基础上展开基于场景的分层规制。结合行政机关强制获取企业数据的行为层次和法律性质，对其适用层次化的法律保留、宽严有别的比例原则并构建差异化的程序规则。

3.数字司法实践的刑事程序规制——以《刑事诉讼法》再修改为背景(郑曦)

来源:《法学家》2025 年第 1 期

数字时代，为适应刑事案件办理的新需要，公检法机关积极推进数字司法实践，提升了案件办理质效，但也带来了一些问题，需要在修改《刑事诉讼法》时予以规制。《刑事诉讼法》规制数字司法实践，宜采用“原则性要求+关键性规范”模式。按照此种模式，首先应提出强调权利保障、坚持控辩平等、合理定位办案人员和工具关系这三项原则性要求，其次应将数字取证、数据处理和人工智能辅

助办案作为规制的关键问题，最后从合理引入新兴权利、大力增强辩方力量、藉由数据安全保护限制公权力三个角度展开《刑事诉讼法》规范层面的修改完善。抓住《刑事诉讼法》修改的契机对数字司法实践进行规制，能有效缓解此种实践所带来的副作用，确保其在法治的轨道上顺利运行。

4.从形式到实质：刑事电子数据的质证（汪海燕）

来源：《法学论坛》2025年第1期

相对于电子数据的取证和认证，我国立法和相关研究对于其质证缺乏应有的关注，实践中电子数据的质证亦具有形式化的倾向。此种状况不仅无法有效保障被追诉人的质证权，也与推进以审判为中心的诉讼制度改革、落实庭审实质化的要求相悖。除了与其他类型证据的质证呈现共性之外，刑事电子数据在质证对象、质证主体以及保障性程序方面均呈现独有的特质性。缺乏对其特质性的把握，包括质证的专业化和有效性不足，有专门知识的人难以有效参与，以及数字证据开示程序缺位，是我国电子数据质证形式化的主要成因。为实现电子数据质证的实质化，应当从明晰质证要点，确保有专门知识的人有效参与，建立电子数据开示制度等维度完善我国电子数据质证制度。

5.间接治理：刑法应对数字技术风险的基本模式（储陈城）

来源：《法学论坛》2025年第1期

数字技术从传统互联网发展到今天的生成式人工智能，刑法理论与刑事立法、司法总是呈现出激进与保守的对立、转换。预防技术风险与防止技术萎缩的立场相互博弈。出于保护新兴技术创新的考虑，刑法不宜对数字技术风险过早地作出反应。当前刑法理论界基于防控风险而主张的积极直接介入观，对刑事立法、司法存在误导，会引发连锁的负面反应。但是，出于对法益的保护，刑法亦不能对数字技术风险置若罔闻。基于利益衡量的考虑，改造行政犯的间接治理模式，应成为数字时代技术风险应对的主要路径。从原先理论界倡导的积

极直接治理模式，转向“国家管平台、平台管用户”的新型间接治理模式。发挥数字平台“看门人”的作用，构建以“看门人义务”为核心的数字平台治理体系，形成“平台+前置法+刑法”这一阶层性、渐进式的数字技术风险应对基本模式。

6.行政法总则中的“数字条款”（王青斌，赵豪）

来源：《法学论坛》2025年第1期

数字化行政兼具实体和程序双重意义，现有行政法治体系在范围上无法匹配数字化行政的实践场景，侧重于推动数字化行政的普及而对其风险预期不足，缺乏与数字化行政机制相对应的制度生命力。在制定行政法总则时，通过“数字条款”的确立，既可以从法治角度完善数字政府转型过程中的顶层制度设计，也可以回应由数字化行政所带来的法治风险，还可以创造与数字化行政相匹配的制度发展空间。在具体的确立路径中，“数字条款”应当设置在行政法总则的“一般规定”章节中，并围绕行政法主体和行政活动两方面展开规范建构。一方面要厘清在应用数字化工具的情况下行政活动的责任归属，申述相对人在此类场景中的重要权利；另一方面要划定数字化工具对行政活动的参与边界，并强调行政机关利用数字化工具开展行政活动的程序性要求。

7.大数据在检察案例指导制度中的适用路径研究（武静）

来源：《法学杂志》2025年第1期

检察指导案例融合了监督功能和程序特性，在保障法律统一正确实施的过程中，与大数据形成了时代共生关系。大数据的数据监测技术、类案图谱功能，以及算法理性有助于检察指导案例的形成、识别和适用。与此同时，碎片化、冗余性的大数据信息，以及大数据关联性分析技术极有可能弱化指导案例的权威性、准确性，以及案例推理的逻辑因果性。大数据时代，为保障法治实践智能化与智能技术法治化，可以通过规范案例文本的数字化表达方式、完善案例的数字化协同公开机制、坚持法律

方法引导大数据技术等举措,优化大数据在检察案例指导制度中的适用模式,从而增强检察案例指导制度的实施效果。

8.数字时代 BCI 生成数据信息的证据构造论(自正法)

来源:《法学论坛》2025年第1期

数字时代的数字技术与证据制度的反思性革新是相对应的,侵入式 BCI 生成的数据信息对传统证据提出了挑战,对犯罪嫌疑人、被告人采用侵入式 BCI 所生成的数据信息是否可作为证据,在规范维度几乎处于空白,学理维度则形成了“无证据说”“犯罪嫌疑人、被告人供述和辩解”“大数据分析报告说”“新型证据说”等不同的学说。从侵入式 BCI 生成数据信息的运行原理来看,大脑记忆的客观性奠定了其所生成数据信息是可靠的,且多次采集的数据信息具有交互性、有效性、可靠性、真实性和准确性的特征。但由于侵入式 BCI 本身还存在着很多难以攻克的难题,其中既包括技术本身的难关,也包括有违社会伦理之嫌。鉴于此,有必要构建侵入式 BCI 生成数据信息作为证据的程序体系,明确其作为证据的前置性程序原则,参照技术侦查的程序条款规范适用流程,并按其所生成的数据信息的多元性,对数据信息分步骤予以归类、审查和认定,排除无证据属性的信息,优先将其作为犯罪嫌疑人、被告人供述和辩解进行审查,再按可能属于其他证据种类予以审查,让数字技术真正服务于证据构造体系。

虚拟财产

1.论个人数据利益分配中的数据信托模式(富晓行)

来源:《东方法学》2025年第1期

我国数字经济发展迅速,数据产业蓬勃发展。但数据主体作为个人数据的生产主体和人格权主体,并不能参与个人数据的利益分配。这一方面是由于个人数据权属的不清晰,另一方面则是因为数据的本质特点而导致的定价困难。个人数据财产利益生发于数据主体的人格之上,需要建立从数据主

体分享、转移至数据处理者的合理制度渠道。通过构建结构化的信托制度,数据处理者得以与数据主体共有个人数据上的财产利益;将数据处理者开展数据处理业务获取的利润归入信托财产并作为信托利益。应以优先级信托利益为基点建立专项资金池,并以数据主体集体利益的形式实现,同时由信托事务管理人根据信托文件的约定及受益人大会的决议进行管理,还需要数据信托事务管理机构对数据信托与受托人开展外部监督。

2.元宇宙虚拟财产属性的“准用物债二分说”(孙小雨)

来源:《东方法学》2025年第1期

元宇宙虚拟财产是网络虚拟财产的子类别,但用于界定网络虚拟财产属性的物权说、债权说、知识产权说、新型财产说和数据说难以独立适配于元宇宙虚拟财产。本质上,元宇宙虚拟财产是由网络环境中生成和存续的数据组成的信息,应适用何种财产权规则取决于:一方面,权利人对信息的支配是否必须由元宇宙运营商或技术社区辅助实现;另一方面,信息所承载的意义是否必须在元宇宙场域中才可解析。鉴于知识产权说适用门槛过高、新型财产说和数据说体系尚不健全,在当前元宇宙发展阶段宜通过“准用物债二分说”动态把握不同类型元宇宙虚拟财产的法律属性:一方面,以支配力为准绳,应对具有“绝对”对世性的去中心化数字资产、元宇宙用户数据、虚拟货币等准用物权规则,对支配需运营商辅助的用户账号、虚拟装备、元宇宙无主物等准用债权规则;另一方面,以意义场域为区分,应对构建于公有链上的元宇宙虚拟财产准用物权规则,对构建于联盟链上的元宇宙虚拟财产准用债权规则。

3.数据财产设权的知识产权进阶(吕炳斌)

来源:《法商研究》2025年第1期

作为数字时代的一种新兴财产权,数据财产权不能凭空构建,而应以商业实践中的数据存在状态作为逻辑起点。商业实践中的大量数据受私人控制

且处于保密状态，栖身于商业秘密保护之中。这是缺乏数据权利的专门保护制度、缺乏数据公开的法律保障下的无奈选择。数据保密可能造成数据保护力度过大、数据访问受阻以及“数据孤岛”和数据垄断等后果。人类社会需要一种激励和促进数据公开的法律制度。数据财产权可以充当此任。数据财产权的目标不在于强化保护而在于促进公开，进

而实现数据价值的网络效应。借鉴知识产权法的对价理论，数据财产权可采取“以公开换权利”的进路。数据财产权以客体公开为前提，在体系上也将是一种与商业秘密相对应的法律制度。对实践中出现的数据“三权分置”可在知识产权视野下进行建构。

（技术编辑：李佳丽、麻卓妍）

教研活动

2025年全国两会中与人工智能（数据）治理、数字司法有关的建议和提案

近日，十四届全国人大三次会议正式召开。在今年的全国两会中，人工智能、数据的相关话题受到了不少全国人大代表和全国政协委员的关注。

无独有偶，2025年政府工作报告也明确将“因地制宜发展新质生产力，加快建设现代化产业体系”列为本年度的十大任务之一，更是在“激发数字经济创新活力”的部分明确提出“加快完善数据基础制度，深化数据资源开发利用，促进和规范数据跨境流动”的目标。2025年最高法、最高检工作报告分别将“依法惩治网络暴力”“推动网络空间依法治理”进行专题总结。可以说，人工智能产业和数据产业作为战略性新兴产业的代表，不仅在新质生产力的发展和培育上发挥着至关重要的作用，更深刻地影响着全球经济和社会的发展格局。

全国人大代表、重庆市人大常委会委员、法制委员会主任委员、西南政法大学教授付子堂围绕人工智能法学和人工智能法学教育，提出了以下三点建议：

建议一：加快形成人工智能法学教育体系

锚定学科目标、建构理论体系，这是优化学科建设的逻辑前提，在此基础上通过学科目录更新、统编教材编纂等方式形成制度保障，进而引领相关部门与学术界、产业界协同发力，推动我国人工智能法学教育形成完备体系。统一学科名称，将“法学+人工智能”二级学科称谓统一设定为“人工智能法学”，下设数据法学、网络法学、计算法学和算法规制等研究方向，整合相关学科资源。提升学科地位，推动人工智能法学二级学科从目录外向目录内转化。提高网络法、数据法、人工智能立法等内容在法律职业资格考试中的比重。

建议二：打造人工智能法学学术共同体

推动人工智能法学研究共同体建设，推动人工智能法学领域国家社科基金等科研项目立项的适

度倾斜。推动“数字政法”“法律人工智能”等国家重点实验室、哲学社会科学研究平台建设，加大平台专项资金支持力度。推动教育部门加快组织人工智能法学领域规划教材的编撰，加大对人工智能法学配套课程体系建设的硬件支持，建立资金、技术和人才保障机制，推动 Deepseek 等先进大模型在人工智能法学人才培养中深度应用。

建议三：扩充人工智能法学校企协同平台

拓宽人工智能法学领域师资引进渠道，加大领域人才的科研专项资金支持力度，进一步扩大人工智能法学“产学研”一体化平台建设，鼓励科技产业界、法律实务界专家担任兼职教授，加快推进高校法学专任教师数字素养提升计划实施。



全国人大代表、重庆市人大常委会委员、
法制委员会主任委员、西南政法大学教授
付子堂

全国人大代表、湖南师范大学法学院教授肖北庚围绕人工智能法学教育，提出了如下建议：

建议：培养适应人工智能时代的法律人才

在教学内容上，需要从过往传授知识点为主向侧重知识系统化梳理转变，同时教材的编写也需要改变过往将所有法律规范都塞进教材、教材越变越厚的传统格局。课堂讲授内容要从以知识为主向培养逻辑思维为主转变，讲清知识点的内在逻辑，让学生重点理解“为什么”与“怎么样”，而不是简单的“是什么”。开设融 AI 与法律逻辑于一体的思维课程，培养学生逻辑自洽运用 AI 的能力。强化实践能力教学，利用 AI 法律判例分析系统，培养学生从海量案例中找到法律适用规律和内在逻辑的能

力。在考试考核上，将传统重知识点考查改为法律思维与创新能力的综合考查。



全国人大代表、湖南师范大学法学院教授 肖北庚

全国政协委员、清华大学法学院教授聂鑫围绕司法公开问题，提交了如下提案：

提案：持续推进司法公开、践行全过程人民民主

持续扩大基层法院与中级法院裁判文书上网的规模，以一审法院为基础、对四级法院进行全方位民主监督，最大限度避免冤案、错案的发生。进一步巩固司法公开体制机制，避免司法公开工作要求反复变化，营造稳定可期的制度环境。完善裁判文书数据安全风险管控制度和技术方案，以技术进步而非不作为来求安全，避免公开和监督流于形式。



全国政协委员、清华大学法学院教授 聂鑫

全国人大代表、小米创办人、董事长兼 CEO 雷军围绕人工智能立法、人工智能终端产业、智能驾驶、新能源汽车等议题，提出了五项建议，具体如

下：

建议一：加强治理“AI 换脸拟声”违法侵权重灾区

对于“AI 换脸拟声”等某代表性问题，探索推出人工智能单行法，提高立法位阶及其效力，分级分类的基础上进行务实治理，明确“AI 换脸拟声”应用边界红线，完善侵权证据规则，加大对利用人工智能技术实施犯罪行为的刑事处罚力度强化行业自律共治，压实平台等各方的责任。加强人工智能方面的法制宣传教育，增强民众的警惕性和鉴别力，聚焦重点人群，在中小学人工智能教材中加入伦理规范内容，深入老年人聚居的社区开展相关知识普及活动，在全社会夯实“以人为本、智能向善”的人工智能发展生态。

建议二：加快发展人工智能终端产业

健全人工智能终端标准体系，编制以用户体验为导向的智能化分级等系列标准，研究制定人工智能终端产品认定方法，强化国际国内标准有效衔接。强化人工智能终端产业协作，构建应用协同生态，由行业组织牵头，联合终端厂商、应用厂商、大模型厂商等，加快构建统一的终端设备与智能应用之间的接口规范与数据格式。中央和地方部门加大对人工智能终端领域研发与应用专项的支持。力争到 2030 年，建成具有全球一流竞争力的智能终端产业生态。

建议三：加快推进自动驾驶量产

推进自动驾驶汽车大范围测试验证，加快推进自动驾驶汽车全国性测试验证，力争 2025 年建立跨区域、跨省份、一体化的便捷互认机制；同时加快量产商用进程，尽快明确自动驾驶汽车的量产时间预期，力争 2026 年可支持高速快速路自动驾驶、城市自动驾驶等功能的量产应用。争取 2026 年前完成设立自动驾驶汽车专属保险，包括交强险、商业险、三责险等，降低自动驾驶汽车推广门槛，维护驾驶人、乘客和行人的权益。加快建设自动驾驶全国性法律体系，明确合法上路身份；加快建设国家层面的自动驾驶统一标准体系，为自动驾驶汽车量产提供清晰的技术准则。

建议四：繁荣智能网联新能源汽车产业生态

推动充电设施互联互通，有关部门出台政策建立统一平台，推动车企和桩企之间的数据共享与互联互通，充电桩信息全国统一可查，避免闲置或低效使用。制定统一的超充设备技术标准、通信协议，优先推进新建、核心商圈以及高速公路等稀缺资源地段的大功率快充桩互联互通。开展车载硬件技术协议标准化建设，有关部门组织行业共同制定汽车车载硬件和终端设备的接口标准、软件通讯协议规范，提升生态开发者开发和创新的积极性，增强同类型产品在不同品牌和车型的适配度。

鼓励车企开放智能生态，建议国家引导汽车行业借鉴智能家居模式，推进行业内外共同制定车联网的有关技术和标准，实现多场景智能终端产品互联互通。

建议五：优化新能源汽车号牌设计

有关部门能够重启新能源汽车号牌式样的调研论证，公开征求意见建议。拓展号牌智能化功能，将车辆交通信息卡功能内置到号牌中，外观增加二维码信息查询功能，方便交通管理和应急事项处置。做好试点探索工作，选择汽车产业发展领先、市场需求旺盛的城市试点。试点期间设置用户反馈渠道，及时收集用户对新式样号牌试点工作的意见建议，并采纳合理的反馈。



全国人大代表，小米创办人、董事长兼 CEO 雷军

全国人大代表、TCL 创始人、董事长李东生的提案主要聚焦深度伪造欺诈、灵活就业人员参保、优化科技制造业融资环境等话题，具体提出了三项建议：

建议一：加强 AI 深度伪造欺诈管理

加快人工智能深度合成内容标识管理规章制度的出台。明确对人工智能深度合成服务商未履行标识义务的惩罚制度。加强深度合成内容表示技术标准和发布的管理。加强国际合作，形成人工智能生成内容有效监管，推动国际标识管理和技术标准的统一。

建议二：优化中国科技制造业的融资环境

对头部科技制造业提供资本市场的创新服务和支持。对头部科技制造业适度放宽股权融资限制。按照明确的法律审批项目，提高资本市场融资的可预期性。

建议三：降低灵活就业人员社会保险参保门槛

下调灵活就业人员社保统筹基金缴费费率，在不影响其社保待遇的前提下，减轻缴费负担。建立灵活就业人员社保缴纳动态调整机制，提供阅读变更缴费档次的机会。全国取消灵活就业人员部分险种的社保参保限制，统一全国参考条件和标准。



全国人大代表、TCL 创始人、董事长 李东生

全国人大代表、科大讯飞董事长刘庆峰围绕人工智能幻觉数据、算力产业生态、人工智能就业等议题，提出了三项建议。

建议一：预防“AI 幻觉数据”带来的危害

建立安全可信、动态更新的信源和数据知识库，对不同类型数据的可信度和危害程度建立标签体系，降低人工智能幻觉出现概率，提升生成内容可靠性。研发 AIGC 幻觉治理技术和平台，开展幻觉自动分析、AIGC 深度鉴伪、虚假信息检测、有害内容识别以及互联网传播溯源，由中央网信办、国家数

据局等部门定期清理幻觉数据,为公众提供AIGC幻觉信息检测工具与服务。

建议二:构建基于国产算力的产业生态

鼓励基于自主可控国产算力平台的大模型研发和应用。对做国产算力芯片的企业和使用国产芯片训练大模型的企业给予资金专项支持,在国家公共算力上给予资源倾斜,加速基于国产算力的大模型算法创新。同时鼓励央企优先采购基于国产算力平台研发的全栈自主可控大模型;优先推广基于全栈自主可控大模型的行业垂直应用。构建数据资源充分共享机制。依托中国广泛的AI(人工智能)应用场景,积极推广大模型在产业应用领域的应用,并形成数据飞轮,让中国率先获得AI产业落地红利。通过专项支持基于国产算力平台的生态体系建设。鼓励依托自主可控算力底座建立的大模型开发者生态发展和开源社区建设,专项支持加快形成国产大模型生态体系和工具链,加速中国自主可控人工智能产业生态发展。

建议三:建立“AI就业友好型”社会

加强人工智能新职业的规划与管理。系统性梳理AI时代产生的新岗位,强化岗位认证工作;鼓励高校、职校紧跟趋势,调整人才培养计划和课程设置,科学指导职业生涯规划;加强AI技能培训,尤其要为低收入群体提供免费培训机会。构建“就业监测—预警—响应”全链条监测机制。建立“AI就业动态监测平台”,在长三角、珠三角等制造业集聚区试点“失业风险预警系统”,并要求大规模部署AI的企业提交替代岗位数量、再就业方案等社会责任报告,确保技术应用与社会公平协同发展。设置6个-12个月的失业缓冲期,试点“AI失业保障专项保险”。采取“政府主导投保+商业机构运作”模式,为最易被AI冲击的岗位建立专项保障基金;引导保险机构开发商业AI失业保险产品,为全社会提供更丰富的失业保障产品选择。



全国人大代表、科大讯飞董事长 刘庆峰

全国政协委员、360集团创始人周鸿祎围绕大模型安全、大模型幻觉等议题,带来了三份提案。

提案一:适度包容大模型“幻觉”

借鉴“避风港原则”成功经验,对大模型以及相关的产品和服务实施柔性监管,适度包容大模型的“幻觉”,对于“幻觉”导致的一般性失误,避免直接关停下架,给予企业自我纠正的机会,促进企业大胆创新、放手竞争,争取让更多企业“复制”DeepSeek的成功。

提案二:统筹解决大模型应用安全

推动安全技术创新与成果转化。建议相关部门及时出台配套政策措施,鼓励具备“安全+人工智能”完整解决方案的链主企业,针对人工智能应用所涉及的底座模型、知识库、智能体等安全问题,基于安全大模型技术开展研发工作,加速推动技术成果转化,将安全要素深度嵌入人工智能应用全流程。

组建产业联盟,推广安全产品。引导相关链主企业发挥牵头作用,广泛吸纳产业链上下游企业、科研机构及终端用户,组建人工智能大模型安全联盟,在联盟内部实现技术成果共享,共同开展产品及服务测试,待产品与服务成熟稳定后,向更广阔的市场加以推广,助力大模型安全保障普及至千行百业。

提案三:以安全即服务破解网络安全行业困境

顺应全球趋势,鼓励从购买硬件产品转变为购买安全服务。有关部门可将安全服务部署纳入专项补助项目,对积极采用安全服务的企业给予财政补

贴或税收优惠，引导市场向服务型转变、鼓励购买 SaaS 化的安全产品，利用其优势帮助企业低成本适配需求、评估成效，提升网络安全防护水平，为国家数字化建设筑牢安全基础。



全国政协委员、360 集团创始人 周鸿祎

全国政协委员、中国科学院院士、清华大学化学系教授李景虹围绕人工智能立法等议题，提出了下列建议：

建议：加快制定《人工智能促进法》，凝聚共识，形成合力，推动人工智能向造福于民的方向发展

提高立法战略高度，将促进人工智能创新发展的基础性立法提升至战略高度，加快制定并出台《人工智能促进法》。通过基础性立法，凝聚更广泛的共识，形成更强的社会合力，推进人工智能持续发展，造福于民。明确立法焦点，《促进法》应立足于发展，结合最小化的包容性审慎监管规则，为社会各界提供最大程度的确定性和明确的预期。《促进法》应聚焦六个方面：促进有效应用、普惠服务、技术创新、人才培养（包括尖端人才和复合型人才）、就业保障（包括扩大职业教育和全民通识教育）、国际合作。解决基础性问题：《促进法》应面向长远发展和当前突出问题，着力破解制约人工智能发展的认知不足、法律法规和政策协调滞后、优质数据供给和保障不足、版权和知识产权保护及必要的豁免规则等基础性问题。进一步明确政府相关部门和社会各方面的权利、责任和义务，加强普及教育和宣传，推动全社会深化理解人工智能，为技术进步和迈向数智社会奠定坚实基础。



**全国政协委员，中国科学院院士、
清华大学化学系教授
李景虹**

全国政协委员、奇安信集团董事长齐向东在提案中表示，应该从技术保障、制度保障、成果应用三方面入手，系统提升安全能力，确保人工智能安全发展。

提案一：建立适配大模型的纵深防御体系，筑牢人工智能的安全根基

最近，奇安信提出“大模型安全红域”概念，通过构筑覆盖终端、应用、数据、模型、红域的多维度核心防护能力，打造适用于人工智能的立体纵深防御体系，实现“对外防攻击、对内防内鬼”，为人工智能大模型安全稳定运行保驾护航。

提案二：制定大模型安全强制合规要求，夯实人工智能安全发展的制度保障

要明确大模型安全的组织架构，界定安全主体责任，对基础安全、数据安全、应用系统开发安全、运行安全等方面提出清晰的技术保障要求。做好大模型运行安全监测和内容风控，定期开展安全评估测试，完善应急响应机制，一旦发现异常行为或潜在的安全事件，第一时间进行处置，将安全威胁消除在萌芽状态。

提案三：推广“AI+安全”创新成果落地，走好提升安全能力的必经之路

随着人工智能应用的进一步铺开，要鼓励更多产业用上、用好“AI+安全”创新成果，提高千行百业的网络安全防护效能。



全国政协委员、奇安信集团董事长 齐向东

全国人大代表、美的集团副总裁兼首席财务官钟铮聚焦生成式人工智能视频等问题，提出了如下建议：

建议：完善生成式人工智能视频传播管理机制

建议完善法律法规体系，加强原创版权和隐私保护。利用 AI 技术审核 AI 合成的视频内容，确保视频传播内容审核的效率与准确性。加强行业自律与政府监管，对违法违规行为进行严厉惩治，督促行业健康发展。



全国人大代表、美的集团副总裁兼首席财务官钟铮

全国人大代表、天能控股集团董事长张天任围绕人工智能立法和数据保护问题，提出了以下两点建议：

建议一：制定“人工智能管理法”

建立科技伦理规范体系，为研发设计人员制定道德规范和行为守则，构建人机协作的伦理框架，推动人工智能朝通用、可信、负责任的方向发展。建立公开透明的监管体系。设立专门的监管机构，

或明确现有监管机构的职责，加强对人工智能行业的监督检查。提升模型技术、数据源的透明度，让用户能深入了解模型的运行机制，提升信任度。制订、落实人工智能备案制度，强化审查，定期评估，一旦利益相关者的合法权益因人工智能决策遭受损害，完善的可解释性机制能迅速介入，及时解答用户疑问并提供相应的法律救济渠道。明确责任主体与责任承担程度。在责任判定中，应综合考虑行为人、人工智能服务提供商在侵权行为及损害后果中的实际作用，参考相关条款，明确人工智能提供者的高度注意义务，赋予相应的责任义务。根据不同违法行为或损害后果，制定相应的责任承担方式和程度。

建议二：建立健全数据保护与安全机制

规范人工智能收集数据的使用范围，仅限授权范围内使用内用于特定的研发、优化和应用场景。建立数据共享审批机制，明确条件和流程，确保接收方具备相应的数据保护能力，并签订数据保护协议。对跨境数据传输进行更严格的审查监管，保障国家数据主权和公民隐私安全。建立审计制度，对数据的收集、使用、共享等全过程进行审计记录，出现问题可以追溯，确保安全管理的可问责性。



全国人大代表、天能控股集团董事长 张天任

全国政协委员、新疆新联会副会长海尼扎提·托呼提针对 AI 虚假信息的治理问题，在提案提出了三点建议。

建议一：加强相关法律法规建设，完善法律体系，强化现有法律执行，明确责任归属

进一步细化《网络安全法》、《数据安全法》、

《个人信息保护法》等现有法律法规在 AI 领域的具体适用条款,确保这些法律能够有效覆盖 AI 生成不实信息的各个环节,明确 AI 生成内容的标识、审核、责任划分等具体要求,为 AI 内容生成企业提供清晰的操作指引。并且应考虑到不同类型 AI 应用所面临的不同行业特点,以便制定差异化政策。加大对 AI 生成不实信息行为的惩处力度,提高违法成本。对于故意利用 AI 技术生成和传播不实信息的行为,应依法予以严厉处罚,包括但不限于罚款、吊销营业执照等,从而促使企业自觉遵守相关规定。

建议二:加强相关法律法规建设,完善法律体系,强化现有法律执行,明确责任归属

通过运用尖端技术手段,对 AI 生成的内容进行实时监测和筛查,可以开发和应用 AI 生成内容检测算法,从而提升对虚假信息的辨识能力,及时发现并处理不实信息。严格要求网络信息服务提供者遵循相关强制性国家标准进行内容标识,确保用户能够明确识别内容是否由 AI 生成。

建议三:提升平台责任意识,采用技术手段加强平台内容的审核机制

督促社交媒体平台、新闻网站等互联网平台加强内容审核机制,建立专门的 AI 生成内容审核团队,对平台内容执行严格监管,及时删除和处理不实信息。



全国政协委员、新疆新联会副会长

海尼扎提·托呼提

全国人大代表、海尔集团董事局主席、首席执行官周云杰从人工智能和数据标准出发,提出了两

份建议。

建议一:以工业大模型为关键变量赋能新型工业化

夯实发展底座,发布国家级工业场景图谱、语料库和数据集。建议设立国家专项,加大力度推广实施“一图四清单”行动方案,为人工智能在工业领域应用提供坚实基础。支持龙头企业,示范工业大模型应用价值。建议以财政补贴的方式,支持家电、汽车、医疗等重点行业的龙头企业,开展基于工业大模型的人工智能深度应用先行先试,打造行业标杆,示范应用价值;以财政补贴的方式,鼓励龙头企业提炼并共享其在研发设计、生产制造、经营管理等关键环节深度应用人工智能的典型案例。扶持平台企业,促进工业大模型服务中小企业。建议对国家级双跨平台企业出台专项财政扶持政策,培育一批工业大模型与场景图谱精准匹配的标准化、可复用、低成本的解决方案,为中小企业提供用得上、用得起、用得好的人工智能服务。

提案二:以高质量数据构建智慧家庭大模型

培育数据采集产业,构建智慧家庭大模型多元统一的数据源。建议制定统一数据标准体系,规划并发展智慧家庭数据合成、数据标注产业;实施数据贡献参与工程,通过全民贡献、群企共创的形式构建行业全覆盖的垂域数据基础。构建国家级数据仿真平台和训练场。建议强化资金扶持和政策鼓励,支持行业龙头企业牵头建设智慧家庭全场景覆盖的数据仿真平台和训练场,训练高质量垂域大模型,并向产业链上下游提供高质量服务,推动具身智能技术在智慧家庭场景中的深度应用,赋能家庭服务型机器人等新质生产力发展。



全国人大代表、海尔集团董事局主席、首席执行官
周云杰

全国政协委员、“星光中国芯工程”总指挥、中国工程院院士邓中翰围绕数字经济高质量发展和民企创新、青年人才创新等话题，提交了两份提案。

提案一：打通数据要素流通堵点释放乘数效应

构建全国统一数据市场，统筹国家数据基础设施，推动跨层级、跨领域数据可信流通；建立健全国家公共数据资源体系，支持公共数据与行业数据融合开发，在国家安全、经济民生等关键领域实现数据“有标识、受监管、被保护、可交易、能使用”。加快数据要素市场化进程，规范统一数据交易定价机制，布局国家级数据交易所试点，鼓励行业协会、科研院所与企业共建数字经济创新示范基地，形成“采集-标注-交易-应用”全链条生态。发挥资本市场催化作用，支持数字经济企业通过并购重组、再融资等工具加速技术迭代，鼓励龙头企业共享数字化转型解决方案，带动产业链上下游协同发展，释放数据资本化潜力；发挥科创板改革“试验田”作用，提升资本市场体系对科创包容性，培育壮大新兴产业和未来产业。强化技术与标准支撑，加大数据加密、数字水印等关键技术攻关，推进视音频编解码（SVAC）、智能感知等领域自主标准制定，以标准优势带动产业优势，筑牢数据主权安全防线。

提案二：激发民企与青年创新打造 AI 时代活力引擎

优化民企创新环境，大力支持民营企业参与国家重大科技专项和科研任务，政府从资金方面给予

这类民企支持，并引导提升多层次资本市场的包容性。构建青年创业全链条支持体系，对符合一定条件的创业者提供免税、贴息贷款等优惠政策；在职称评审中，打破唯论文与学历论，适当提高“创新成果转化”、“技术标准制定”等因素考量；在科创园区配建青年人才公寓，缓解青年科创人才安居压力等。营造敢闯敢试的创新文化生态，设立“包容失败”机制，对符合科技发展方向的民营企业创新项目，经评估后允许设立一定比例科研经费作为试错成本；建立创新失败案例库，为青年创业者提供风险预警；加强对优秀民营企业家和青年科学家创新故事宣传，提升社会认同感。



全国政协委员、“星光中国芯工程”总指挥
中国工程院院士
邓中翰

全国人大代表、中兴通讯高级副总裁苗伟围绕网络法治、数据市场制度等议题，提出了两点建议：

建议一：完善网络法治配套建设，构建安全可信网络环境

完善网络电话销售管理的法治配套，筑牢通信安全防线。建立多部门联合协同机制，构建安全、可信的网络环境，切实保障消费者权益。

建议二：发展新质生产力、推动数字经济打破信息壁垒，完善数据市场制度建设

完善国家统筹协调机制，打破数据分散壁垒，充分释放数据融合成果的倍增效应。完善数据产权法规，为数字经济高质量发展提供有力支撑。



全国人大代表、中兴通讯高级副总裁 苗伟

全国政协委员、京东集团技术委员会主席、京东云事业部总裁曹鹏围绕算力建设、新型工业化和人工智能医疗等议题，提出了下列提案：

提案一：加强异构算力建设，实现智算普惠服务新质生产力发展

发展新质生产力，加强建设异构算力降低智算成本。夯实自主可控的智算底座，鼓励智能体大规模创新应用。存算协同发展，降低企业智算成本、提升计算效率。推动链主企业向中小企业开放智算配额，实现产业智算普惠。

提案二：以数字技术创新构建新质生产力，促进新型工业化发展

以供应链降本增效为出发点，鼓励数智技术创新与协同发展。大力推动工业品标准化建设，搭建新型工业化的数字基础设施。以采购管理作为切入点，持续提升产业链供应链韧性和安全水平。引导链主企业建立开放各平台，带动上下游构建供应链生态。

提案三：以 AI 技术推动互联网医疗普惠化、培育数智医疗新质生产力

强化政策引领，完善制度保障。建议制定《医疗 AI 普惠发展 X 年行动计划》，修订《医疗器械分类目录》。破解数据困局，夯实普惠底座。建议由卫健委牵头建设“国家医疗数据共享平台”，由相关部门牵头研发开放“隐私计算”技术。拓展普惠场景，培育示范标杆。建议推广“AI 数字医生”模式，在县域医共体部署“AI 诊疗助手”。培育产业生态，激发创新动能。建议推动国际化布局，组建

“中国医疗 AI 出海联盟”，促进医疗 AI 技术在全球范围内的广泛应用与合作交流。



全国政协委员、京东集团技术委员会主席

京东云事业部总裁

曹鹏

全国政协委员、天娱数科 CEO 贺晗围绕人形机器人的技术突破与商业化落地，提出了以下四点建议：

建议一：制定具身智能专项发展规划

建立国家级具身智能发展规划，并鼓励通用平台建设，避免重复“造轮子”。鼓励开发从硬件到软件、从底层到应用层、从 AI 模型底座到 3D 数据集的通用开发套件，如开源代码库、仿真环境库、开源数据集等，降低创业、研发门槛。

建议二：鼓励通用平台建设

支持从业者开发从硬件到软件、从底层到应用层、从 AI 模型底座到 3D 数据集的通用开发套件，如开源代码库、仿真环境库、开源数据集等。鼓励企业、高校和科研机构等各方在平台上进行技术研发、应用创新和资源共享，形成良好的产业协同创新氛围，以降低创业、研发门槛。

建议三：加强复合型人才培养

建议在高校中设置具身智能、人工智能+机器人相关专业或方向，加强多学科交叉融合，增加实践教学环节，提升学生的跨学科思维和实际动手能力。培养一批既懂 AI 大模型，又懂机械和自动化的复合型通才。

建议四：加快标准建设，创建生态认证体系

鼓励建立“具身智能兼容性认证”，对通过协

议兼容性测试的产品给予一定补贴，降低异构系统整合成本。



全国政协委员、天娱数科 CEO 贺晗

全国政协委员、飞腾公司副总经理郭御风针对人工智能产业发展问题，提出了如下四条建议：

建议一：加速核心技术攻关，推动人工智能全栈协同创新

集中优势力量，突破算法、算力、数据等核心要素的技术瓶颈。这需要加大对基础研究的投入，鼓励高校、科研机构与企业强化合作，加速推进自主可控算力芯片研发，开发兼容国际主流生态的 AI 软件栈，同时构建开放、共享的高质量数据集，推动数据标准化和规范化，为 AI 训练提供可靠基础。

建议二：夯实拓展应用场景，加快“人工智能+”产业落地

应该深入挖掘各行业的真实需求，结合复杂场景构建多模态行业大模型，推动大模型技术赋能行业智能化。通过打造标杆应用、试点项目等方式，逐步推广成熟方案，引领行业应用走向深入。

建议三：倡导公平、高效的市场竞争环境，促进产业健康发展

贯彻落实《政府工作报告》精神，实施有效措施，综合整治“内卷式”竞争，减少市场垄断和不正当竞争行为。相关部门应加大执行和监督力度，推动形成良性竞争态势。推动人工智能、公共数据等资源的开放共享，鼓励大企业开放技术平台，形成“以大促小”的产业发展格局。

建议四：进一步强化企业创新主体地位，优化创新机制

要营造和优化有利于科技创新的环境和氛围，

发挥企业在创新中的主体作用。通过建立产学研深度融合的科技成果转化体系，发挥央企、国企在关键领域中的引领作用，同时优化国家科研项目管理机制，让承研单位能够轻装上阵，聚焦项目成效。



全国政协委员、飞腾公司副总经理 郭御风

全国政协常委、浙江省政协副主席、民盟浙江省委会主委成岳冲围绕数字信用问题，提出了以下建议：

建议：加快推动全国统一的“数智信用体系”建设

建设“管用”的全国统一信用大数据平台，推动信用大数据“一端全量归集、多终端调用”。可以设立信用大数据跨部门协调机制，定期开展联席会议协商，构建统一的国家级信用数据中枢平台，实现金融、社会公共、商业信用大数据跨地域、跨领域、跨层级、跨部门全量实时归集，同时制定《信用数据采集与应用国家标准》，建立覆盖 13.6 亿自然人和 1.5 亿市场主体的全维度信用数据库。AI 大模型可以实现从“静态报告”向“智慧诊断”的范式变革，运用区块链存证技术建立数据血缘图谱，可以对经济合同、消费轨迹、履约记录、社交网络等非结构化数据建模，分析形成用户多维信用画像，生成唯一的信用标识码，实现全国通查通验。可以拓展全场景普惠应用图谱，以“全域信用分”为主要依据，在信贷、消费等经济领域探索开发基于信用评分的创新金融产品，在公共资源交易等政务领域推行信用承诺制，在医疗挂号、教育入学、政务服务等民生领域建立信用优先通道。建立信用修复“白名单”制度，对非恶意失信主体开辟全流程服

务通道，全面实现治理效能与群众获得感的双重提升。



全国政协常委、浙江省政协副主席

民盟浙江省委会主委

成岳冲

全国人大代表、河北齐心律师事务所主任齐秀敏聚焦数字检察问题，提出了以下建议：

建议：深化政法机关协同办案平台建设

加强数据汇聚，打通数据链路，深化政法机关协同办案平台建设，促进部门协同，建立健全数据汇聚安全机制，切实为法律监督提供坚实数据保障。推广建设智能化办案平台，将大数据法律监督模型作为数字检察落地的重要载体。以个案为“小切口”，总结提炼类案经验，构建大数据法律监督模型，不断丰富法律监督应用场景，深化大数据法律监督成效。注重建立“建用结合”工作机制，通过“建设”夯实数字检察基础，凭借“运用”检验平台模型成效，持续提升法律监督质效，实现大数据在法律监督领域的深度价值挖掘，切实将大数据效能转化为法律监督实绩。



全国人大代表、河北齐心律师事务所主任 齐秀敏

全国人大代表、中国航发湖南动力机械研究所专职总师单晓明针对人民法院面临的案件总量大、定分止争难的问题，提出了以下建议：

建议：加快推进人工智能辅助审判系统建设和应用

发挥统筹管理、整体推进职能，在全国法院推广人工智能辅助审判系统建设和应用。进一步强化“一张网”和人工智能辅助审判系统的深度融合，继续充实“法答网”、人民法院案例库、“法信”平台等相关平台文本的数量和多样性。



全国人大代表

中国航发湖南动力机械研究所专职总师

单晓明

最高人民法院 2024 年度司法研究重大课题“生成式人工智能服务提供者侵权责任问题研究”课题开题论证会顺利召开

2025年2月27日，由中国人民大学法学院副教授、未来法治研究院执行院长张吉豫，北京君策知识产权发展中心研究员、中国人民大学交叉科学研究院博士后李铭轩担任课题主持人，中国人民大学法学院牵头承担的最高人民法院 2024 年度司法研究重大课题“生成式人工智能服务提供者侵权责任问题研究”课题开题论证会在中国人民大学召开。该开题论证会由中国人民大学法学院联合北京君策知识产权发展中心主办，中国人民大学未来法治研究院、中国人民大学法学院数字法学教研中心、教育部哲学社会科学创新团队“新科技革命与未来法治创新团队”承办。



论证会现场

一、致辞

中国人民大学法学院副院长王旭教授首先代表学校和项目组向与会嘉宾致以诚挚欢迎，并向各位领导、专家对项目组和中国人民大学的大力支持表示衷心感谢。王旭教授表示生成式人工智能近年来取得突破性进展，广泛应用于内容创作、信息生成等领域，然而其快速发展也带来诸多侵权责任问题，亟需解决。各主持人在课题相关研究领域有扎实的科研基础，课题责任单位将全力保障课题顺利实施并取得突出成果。



中国人民大学法学院副院长 王旭

二、课题负责人开题汇报

中国人民大学法学院副教授、未来法治研究院执行院长张吉豫为各位专家汇报了课题研究展开的背景以及顶层设计考量，从国内司法研究案例出发，阐述生成式人工智能服务目前已引起大量侵权纠纷，并结合基于大模型的生成式人工智能服务典型特征展开，表明课题研究目标在于界定生成式人

工智能服务提供者的侵权责任，回应社会关于人工智能法治建设的迫切需求。



中国人民大学法学院副教授、
未来法治研究院执行院长
张吉豫

北京君策知识产权发展中心研究员、中国人民大学交叉科学研究院博士后李铭轩为各位专家汇报了课题的研究内容和研究计划。研究内容的总体思路围绕争议问题、生成式人工智能技术原理和特点、侵权法领域责任与具体解决对策展开。此外，在研究计划部分介绍了课题研究方案与课题总体进度安排，现有阶段性成果与预计产生的最终成果。



北京君策知识产权发展中心研究员、
中国人民大学交叉科学研究院博士后
李铭轩

三、与会专家评议与指导

接下来，与会专家对课题工作进行了评议指导。

北京理工大学法学院教授、北京知识产权法研

研究会会长曲三强指出，课题需要厘清人工智能的属性，对人工智能在因果关系链中的作用进行解读，要注重坚持以人为本、工具向善等价值理性。



**北京理工大学法学院教授、
北京知识产权法研究会会长
曲三强**

中国人民大学法学院教授李琛肯定了此课题选题的价值，就避免现有研究的几项典型误区进行了建议，指出需维护现有理论和体系的自治，特别要对民法理论深入研究。



中国人民大学法学院教授 李琛

北京大学法学院教授杨明指出课题要注意有限研究周期内的聚焦，并建议在明确侵权责任具体概念的基础上，从裁判思路角度给出方案，比如责任豁免的判断等，并进一步思考侵权行为损害承担的问题。



北京大学法学院教授 杨明

清华大学法学院长聘副教授蒋舸指出要梳理和区分不同侵权类型，在制定规则时需要考量怎样的利益分配模式更容易满足权利人的诉求，且生成式人工智能在生成过程中用户和平台的控制力都存在变化，课题组要注重进行研究区分。



清华大学法学院长聘副教授 蒋舸

中央民族大学法学院副教授熊文聪指出课题应当考虑科技革命、法学人文价值等问题，进一步探讨技术对法律的影响是否值得创设新的规则，以及现有规范能否解决技术问题。



中央民族大学法学院副教授 熊文聪

北京市海淀区人民法院民事审判五庭（知识产

权审判庭)庭长杨德嘉认为现在讨论的人工智能还没有到强人工智能阶段,要针对目前的发展状况开展研究;并针对训练端、输出端的侵权问题研究提出了建议。



北京市海淀区人民法院知识产权审判庭庭长
杨德嘉

四、课题管理单位专家讲话

中国应用法学研究所互联网中心主任、研究员宋建宝作为课题管理单位专家发表意见,肯定了目前课题组的进展状况,强调了课题开展中的注意事项,并希望课题组成员能从此次开题会中吸纳接受相关专家建议,保质保量完成课题研究。



中国应用法学研究所互联网中心主任、研究员
宋建宝

五、课题指导单位专家讲话

最高人民法院民事审判第三庭审判长,二级高级法官秦元明作为课题指导单位专家发表意见,对课题进行了多维度指导。其中,秦审判长特别强调,课题组要研究政策取向,注意中国的国情和政策与

国外存在差异;课题研究要注意分析不同具体情形的差异,细化、深化课题研究。最后,秦审判长对于相关法律问题提出了四项意见。



最高人民法院民事审判第三庭审判长,
二级高级法官
秦元明

在开题论证会决议环节,专家组审查了相关材料,充分肯定了项目团队进行的深入论证工作和已取得的进展,一致同意通过课题的实施方案论证。同时,与会专家领导对项目的进一步开展提出了建设性意见和建议,强调项目要聚焦重大问题,攻坚克难,力争取得标志性、引领性成果。



开题论证会合影留念

研讨回顾 | 中华法治文明创新视野下 DeepSeek 类人工智能向善治理研讨会成功举办

2025年3月9日,由中国人民大学中华法治文明高等研究院、中国人民大学未来法治研究会、北京数字经济与数字治理法治研究会主办的中华法

治文明创新视野下 DeepSeek 类人工智能向善治理研讨会成功举办。中国人民大学法学院院长**杨东**，天津大学法学院院长**孙佑海**，华东政法大学数字法治研究院院长**马长山**，西北政法大学教授**杨建军**，中国人民大学中华法治文明高等研究院执行院长、中国人民大学法学院副院长**王旭**等与会发言，会议由中国人民大学法学院副教授、北京数字经济与数字治理法治研究会副秘书长**黄尹旭**，《人大法律评论》主编**谭耀淇**主持。

中国人民大学法学院院长**杨东**在致辞中表示，中国人民大学法学院 75 周年院庆之际，学院将积极服务国家重大战略，推进数字法学、涉外法治、中华法治文明等重点研究，特别是将于今年十月初主办第四届 21 世纪世界百所著名大学法学院院长和法学家论坛暨全球法治大会，已经有包括牛津大学法学院院长在内的来自世界知名大学法学院、国际组织、法律仲裁机构等数十位著名学者、专家确定应邀出席，届时进一步深入讨论人工智能等全球法律共同体所关注的前沿深度问题。金融科技、制度创新与人工智能的融合对推动中国人工智能产业发展十分重要。法学院将继续推动人工智能与法律治理的交叉学科研究，致力于培养具有国际视野的复合型人才。



中国人民大学法学院院长 杨东

天津大学法学院院长**孙佑海**表示中国人民大学今天会议确定的研究主题十分重要。当代人工智能的法律定位应当回到以人为本、向善治理的方向上，建构与之相匹配的促进制度、监管制度和法律责任追究制度等。从监管和追究责任的角度看，随

着生成式人工智能技术的发展，相关负面行为带来的法律问题也日渐凸显。无论是文生图、文生音乐还是文生视频存在不容忽视的法律问题，表现在著作权侵权、数据安全、虚假信息传播等方面尤为明显。伴随以上行为所带来的问题，一方面可以在现行法律法规中找到应对规则，保障生成式人工智能提供者、使用者的合法权利。另一方面我国也应在发现问题，探寻原因的基础上及时立法，完善对生成式人工智能技术应用的规制，建立合理的规则，促进人工智能产业的健康发展。



天津大学法学院院长 孙佑海

华东政法大学数字法治研究院院长**马长山**围绕人工智能风险与中国治理方案展开论述，提出系统施策、包容法律的基本思路，促进发展的同时防控风险。人工智能发展速度较快，有密集迭代、升级算法，人机融合、全域覆盖和全球竞争等特点，同时有两大类风险，包括常规风险和系统性风险。系统性风险如劳动替代、价值对齐、伦理风险等。对此整体上要促进发展，同时防控风险，要系统治理，建立包容法治。坚持促进产业升级劳动转型，提升数字能力，加强全球治理数字合作来加以解决。



华东政法大学数字法治研究院院长 马长山

西北政法大学教授**杨建军**重点提出“司法自动售货机问题”，研讨了如何完善司法领域中的人工智能应用。“司法自动售货机”至少在部分意义上可以实现，对应的要素式诉状为其提供支撑，坚持标准化，如当事人信息、诉讼请求、事实和理由的标准化填写，民事答辩状、庭审笔录等也要进行标准化处理。诉讼请求、事实、法律依据和庭审笔录的基本要素结合起来，再通过大模型就可以生成一份完整的裁判文书。人工智能能够生成裁判文书，基础是要素诉状制度，实际上把很多工作提前分解给当事人和律师，这是一种制度引导，同时在之后进行一定的人工干预，最后达到更好的司法效果。



西北政法大学教授 杨建军

中国人民大学高瓴人工智能学院副院长**窦志成**围绕人工智能与法学交叉研究与应用展开论述。他指出，早在上世纪70年代学者们就开始了使用人工智能解决司法任务的尝试（例如法律判决辅助系统），法律智能方法先后经历了基于人工规则和逻辑的方法、基于机器学习的方法、基于深度学习的方法、基于大语言模型的方法等几个阶段。窦志成教授介绍了团队在基于大语言模型进行法律判决预测、类案检索等方面的研究工作，他指出，在使用人工智能进行司法任务时，要深入结合法律常识和规律，关注模型的可解释。最后，窦志成教授还介绍了目前正在进行的涉外法治大模型的研发工作。



中国人民大学高瓴人工智能学院副院长 窦志成

中国人民大学交叉科学研究院副院长**龚新奇**介绍了中国人民大学本地部署 Deepseek 所取得的成果与成效。人民大学多学院对此进行了研讨，探讨对语言模型进行压缩与推理部署。如个人知识库等具体应用，建立学院实验中心。本地部署 Deepseek 可能首先要党政办用起来，坚持内部办公提效。做各个学院的各个学科的专业大模型，训练出专属的课程知识库、数据库。促进科研能力、教学能力、生产能力的提升。



中国人民大学交叉科学研究院副院长 龚新奇

圆桌论坛阶段，北京外国语大学教授、北京中外文化交流基地副主任**万方**提出，在人工智能治理中应坚持以人民为中心，平衡短期与长期福祉。她主张从中华法制的根基出发，破解人工智能良善治理的难题，同时强调中华文化的传承和文化在治理中的重要作用。在模型治理方面，要保持社会主义先进文化的主流价值观，筑牢文化根基，展现文化创新力。此外，还需关注隐私保护与数据安全问题，

以人为本，推动全面创新，避免技术歧视和加剧不公平、不公正现象。治理应以人民为中心，优先考虑群体利益，消除地域歧视，并关注文化安全。



北京外国语大学教授、
北京中外文化交流基地副主任
万方

联合国人工智能高级别咨询机构成员、中国政法大学数据法治研究院教授张凌寒分析国际人工智能治理趋势，探讨中国在引领人工智能国际规则中的贡献。张教授介绍了参与人工智能巴黎峰会的相关情况，认为人工智能法律治理跟国际形势结合十分紧密。目前人工智能的国际治理进入空窗期，没有明确的领导思想和明确的力量去进行国际人工智能治理工作。中国产业的飞速发展实际上已经为人工智能治理领域的话语权奠定了一定的基础。同时以前对于人工智能模型以服务提供者为中心的治理的模式，在开源时代可能不能继续适用。未来对于开源模型的治理，一定要从之前的服务提供者为中心，走向一个整体的生态性治理。



联合国人工智能高级别咨询机构成员、
中国政法大学数据法治研究院教授
张凌寒

北京航空航天大学法学院副教授赵精武指出人工智能服务也存在“模型幻觉”等潜在的技术风险，《生成式人工智能服务管理暂行办法》也对此作出了详尽规定。然而，该办法主要面向的风险类型是生成违法信息，并未针对生成内容准确性问题作出专门规定。交互对话式人工智能服务与搜索引擎服务、消费点评信息服务具有相似性，生成内容的不准确同样可能导致侵权事件的发生。因此，有必要明确该类服务提供者在保障生成内容准确性方面的注意义务。该类服务主体更适宜认定为特殊类型的网络信息服务提供者，其注意义务的认定标准应当是“采用行业通行技术措施”，以此确保服务功能符合市场平均水平，并细分为服务功能可靠性的基本保障义务、服务功能的显著提示说明义务和生成内容的信息来源提示义务。



北京航空航天大学法学院副教授赵精武

中国社会科学院法学研究所副研究员唐林垚提出在人工智能应用坚持人类主体性的命题。当AI深度嵌入生活，可能导致情感依赖与社会疏离。面对虚拟世界权力重构及技术滥用，单纯“价值对齐”难以应对复杂伦理挑战。对此个人需坚守“技术为人服务”的伦理底线，法律应建立高风险领域AI准入机制，技术治理须强化数据安全规范，平衡便利与风险。技术中性背后是人性弱点与漏洞的叠加，唯有法律规制与个体清醒并行，方能抵御“完美AI”对现实世界的侵蚀。



中国社会科学院法学研究所副研究员唐林森

中国人民大学物理学院副研究员高泽峰从人工智能驱动物理学范式变革出发，分析了当前人工智能对人类研究路径的影响。一是利用生成式AI预测新型功能材料。二是基于物理方法优化AI算法，如引入流匹配技术提升模型精度。AI向善的技术路径，可以通过人类反馈强化学习（RLHF）将法律伦理嵌入大模型训练，构建法律沙盒模拟系统，在虚拟环境中测试政策干预效果，为实证研究提供数据支持。



中国人民大学物理学院副研究员高泽峰

中国人民大学法学院副教授黄尹旭分析了人工智能向善治理的内核，提出从中华法治文明的和合共生视角包容、激励、促进人工智能为了人类美好生活而发展。需突破传统法律“因果归责”逻辑，转向适应AI特性的“概率导向”治理框架，构建“非完美但向善”的治理体系。AI治理应立足中国自主知识体系，融合现代技术逻辑与传统治理智慧，

推动技术服务于美好生活这一终极目标。



中国人民大学法学院副教授黄尹旭

中国人民大学交叉科学研究院讲师李铭轩分析大模型蒸馏的法律风险与可能对策，提出激励性治理路径。他指出，该技术虽能以低成本实现高性能模型，却面临两大法律争议：一是违反服务协议中“禁止训练竞争模型”的合同条款；二是可能构成不正当竞争中的“搭便车”行为，损害原厂商利益。但蒸馏技术亦具创新价值——降低算力门槛、推动应用普及，甚至助力企业弯道超车。面对规制困境，可以采取弹性治理路径：法律需区分竞争性与非竞争性场景，前者通过反不正当竞争法合理性标准动态评估，后者明确合法性以鼓励改良创新；同时构建涉外风险应对机制，抵制国际舆论污名化。建议结合中国改进型创新优势，包容蒸馏技术发展，同步强化基础模型研发，逐步完善适配AI特性的法律框架，平衡保护原创与促进竞争，避免“一刀切”扼杀技术红利。



中国人民大学交叉科学研究院讲师李铭轩

北京市科学技术研究院助理研究员**魏家齐**介绍首都基层应用人工智能治理情况，分析“人工智能+法律”应用的风险与对策。deepseek 本地化部署的治理风险主要有四个方面：一是越狱风险加剧；二是安全机制脆弱；三是伦理失范放大；四是监管真空形成。对此建议构建“技术+制度”协同治理框架：建立跨部门安全审查机制，强制部署单位内嵌伦理审查模块；推行“模型护照”制度记录全生命周期风险；强化政企协同，通过沙盒测试平衡创新与安全，为数字化转型提供韧性治理方案。



北京市科学技术研究院助理研究员魏家齐

清华大学经济管理学院助理研究员**侯晨亮**提出人工智能数据供给中产权风险与产权激励问题。侯晨亮博士指出 DeepSeek 在医疗、版权等场景应用中存在数据产权风险：用户投喂数据后可能丧失所有权及经济收益权，未来个人或企业通过数据喂养开发专用 AI 时易引发产权纠纷。其所在研究院正聚焦医疗数据确权与智能投顾领域，探索数据贡献者权益分配机制，以应对 AI 产业化中“数据喂养—产权流失”的核心矛盾。



清华大学经济管理学院助理研究员侯晨亮

圆桌论坛由《人大法律评论》主编**谭耀淇**主持。

中国人民大学中华法治文明高等研究院执行院长、中国人民大学法学院副院长**王旭**在会议总结中表示“善”具有古老的历史渊源和哲学沉淀，在这个主题之下，本次研讨会具备相当的伦理深度和责任担当。王旭教授总结提出四大核心问题：第一，AI 发展需推动全球共同应对；第二，应警惕技术对既有文明的颠覆风险；第三，传统国家概念中领土、统治关系等要素被技术解构，需重构国家与公民的新型关系；第四，人机互动存在双向异化悖论，呼唤回归“向善”伦理以守护人性价值。法学界应秉持历史视野，在技术革命中引领思想，通过倡导伦理责任与全球合作，促进技术文明正向演进，避免无意义内卷，为中国法学贡献增量智慧。

最高人民法院 2024 年度司法研究重大课题“规范数据跨境流动问题研究”开题论证会举行

2025 年 2 月 28 日上午，由清华大学法学院申卫星教授与杭州市中级人民法院陈志君院长联合主持的最高人民法院 2024 年度司法研究重大课题“规范数据跨境流动问题研究”开题论证会在清华大学圆满举行。



论证会现场

最高人民法院民事审判庭第一庭副庭长杜军代表课题指导单位参会。清华大学法学院院长**周光权**教授、北京大学法学院**王锡铨**教授、中国人民大学法学院**姚辉**教授、中国社会科学院法学研究所**姚佳**教授、中央网信办数据与技术保障中心总工程师

刁毅刚、中国应用法学研究所互联网司法研究中心主任宋建宝、国家计算机网络与信息安全管理中心高级工程师邢潇、浙江省高级人民法院民事审判第四庭庭长徐向红、杭州互联网法院跨境贸易法庭庭长肖芄等专家学者和部分实务专家受邀参加论证。



清华大学法学院申卫星教授

课题组成员浙江省杭州市中级人民法院副院长池海江、杭州国际商事法庭庭长沈励、杭州国际商事法庭法官李洁瑜、贾菁菁、谢银芝，法官助理吴子熙以及清华大学智能法治研究院院长助理刘云、博士后阙梓冰、靳雨露、马平川、曹权之等参加会议。开题论证会由申卫星教授主持。

周光权院长代表清华大学法学院对各位领导和专家学者莅临本次开题论证会表示热烈的欢迎。



清华大学法学院院长周光权教授

池海江副院长代表杭州市中级人民法院提出了本项课题的三个目标，一是服务国家参与全球数据治理的发展战略，推动构建更加开放包容普惠的

国际数据合作的新格局。二是护航数字经济发展，平衡数据流动的效率和安全监管，提供杭州营商环境样本经验。三是推进数字经济时代的涉外法治，立足于自身，凝聚多方的合力，变被动的应对到主动的引领。

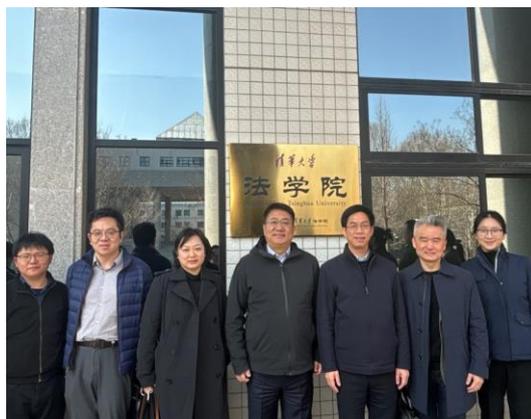
最高人民法院民一庭副庭长杜军代表课题指导单位发表致辞。

在开题汇报环节，杭州国际商事法庭庭长沈励和清华大学智能法治研究院院长助理刘云分别代表杭州中院团队和清华大学团队做了汇报。

随后，王锡铨教授、姚辉教授、姚佳教授、刁毅刚总工程师、邢潇高级工程师、刘金瑞研究员、宋健宝主任、徐向红庭长、徐璟航法官等与会各位领导及专家学者就课题组汇报发言进行了精彩点评，并对课题的研究思路、方向定位、各课题组分工等问题提出了有针对性的建议。

此外，阿里巴巴国际数字商业集团业务总经理顾伟，抖音集团数据及隐私法务负责人田申，美团数据合规总监田喜清，蚂蚁集团法务专家石玉珍等实务专家结合企业实践做了发言，对课题的研究提供了有益的建议。

本次论证会系统梳理了课题攻关的关键路径，课题组将聚焦产学研协同创新，力争产出兼具理论突破与实践效能的成果，为完善数据跨境流动治理体系提供有力支撑。



部分与会人员合影

研讨回顾 | 互联网与数字司法 研讨会在清华大学成功举办

为深入贯彻党的二十届三中全会精神，贯彻落实习近平总书记关于“加快建设数字中国”的重要指示精神，2025年3月15日，由清华大学法学院纠纷解决研究中心主办的“互联网与数字司法”研讨会在清华大学法律图书馆楼紫华报告厅隆重举行。来自国内二十余所高校、期刊编辑部和司法机关的五十余位专家参加本次论坛。

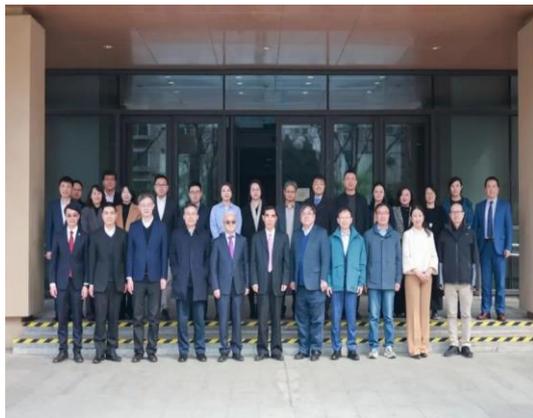
开幕式

中国法学会党组成员、副会长兼秘书长、民事司法法学研究会会长景汉朝同志和清华大学法学院院长周光权教授出席研讨会并致辞。

清华大学法学院党委副书记、纠纷解决研究中心主任陈杭平教授主持开幕式。

景汉朝会长首先对本届研讨会的成功举办表示祝贺。随后，周光权院长代表清华大学法学院向出席的各位领导和来宾表示诚挚欢迎，对研讨会的召开表示热烈祝贺。

开幕式结束后，部分与会嘉宾在法律图书馆楼一层合影留念。



部分与会嘉宾合影

第一单元

第一单元在线诉讼与在线纠纷解决由西南政法大学教授、民事司法法学研究会副会长唐力担任主持人。

中国人民大学法学院教授、民事司法学研

究会副会长肖建国，吉林大学法学院教授张兴美，苏州大学王健法学院副教授吴俊，西南政法大学法学院副教授谷佳杰分别发表了主题报告。

随后，国际关系学院教授、民事司法法学研究会副会长许可，北京大学法学院长聘副教授曹志勋，清华大学法学院长聘副教授任重等嘉宾评议。

第二单元

第二单元数字时代的新兴程序法问题由《国家检察官学院学报》编辑衣小慧担任主持人。

上海交通大学凯原法学院教授、民事司法法学研究会副会长王福华，中南财经政法大学法学院教授袁中华，西南政法大学法学院教授毋爱斌，清华大学法学院博士研究生、纠纷解决研究中心助理研究人员胡家涵分别发表了主题报告。

随后，吉林大学法学院教授李晓倩、中国政法大学民商经济法学院教授刘君博、中南财经政法大学讲师李凯等嘉宾评议。

第三单元

第三单元涉互联网案件的管辖疑难问题由《浙江大学学报（人文社会科学版）》编辑部主任、副编审黄山杉担任主持人。

中国政法大学民商经济法学院教授、民事司法法学研究会秘书长纪格非，北京互联网法院专委孙铭溪，北京航空航天大学法学院教授刘颖，清华大学法学院博士研究生、纠纷解决研究中心助理研究人员潘宇分别发表了主题报告。

随后，复旦大学法学院教授段厚省、最高人民法院立案庭二级高级法官李盛焯、北京市朝阳区人民法院庭长罗曼等嘉宾评议。

总结

互联网与数字司法研讨会闭幕式由陈杭平教授主持，民事司法法学研究会常务副会长、北京大学法学院潘剑锋教授作总结。

互联网与数字司法研讨会至此圆满落幕。

活动回顾 | 北京市检察机关赴中国政法大学数据法治实验室调研交流系列活动顺利开展

为深入贯彻最高人民检察院关于深化数字检察战略的决策部署，全面推进数字化赋能新时代法律监督工作，落实中国政法大学服务全面依法治国的战略部署，加快推进数字检察高层次研究基地建设，北京市人民检察院联合北京市人民检察院第三分院及部分区级人民检察院负责同志，于2023年2月18日至19日赴教育部哲学社会科学实验室——中国政法大学数据法治实验室，围绕数字检察建设主题开展系列调研交流活动。

此次活动旨在深化检校战略合作，共同探索数字检察理论研究与实践创新的融合发展路径。

2月18日，北京市检察院第七检察部主任李显辉、检察官王晓平、李小倩、检察官助理张译文，门头沟区检察院党组成员、副检察长霍丽娜，行政检察办公室主任叶春楼、数字办负责人苏冠恒、检察官助理李晓燕，朝阳区检察院检察官助理张熠凡、海淀区检察院检察官助理贾志杰、丰台检察院检察官助理李昂，清华大学研究员薛宇飞、邹劲坤以及我校教授王立梅、范明志等参与交流。



交流活动现场

在交流活动中，王立梅教授为来访的各位检察院领导同志详细介绍了中国政法大学数据法治实验室的建设历程、发展现状与未来规划，并对实验室最新的研究成果和技术产品进行了讲解和展示。

2月19日上午，北京市检察院第六检察部主任王子涵、检察官张葳、检察官助理王宏堃、科技中

心干部薛天昊，门头沟区检察院党组成员、副检察长霍丽娜、第四检察部副主任冯希、数字办负责人苏冠恒，清华大学教授罗成、邹劲坤以及中国政法大学教授王立梅、范明志等共同参与交流。

2月19日下午，北京市检察院第三分院第九检察部副主任齐迹、彭伟，第三检察部副主任李晓蕾，怀柔区检察院检委会专职委员堵久虎及相关部门30余位同志来我校调研，中国政法大学教授王立梅、范明志等参与交流活动。

检校合作谱新篇，数字检察促发展。交流调研活动圆满完成，中国政法大学数据法治实验室将继续发挥自身在学术研究、技术创新等方面的优势，与检察机关的实践需求紧密结合，汲取检察实务工作的经验，持续产出更多的优质成果，提升检察工作数字化水平，助力检察改革迈上新台阶，推动数字检察理论与实践的协同发展。

活动回顾 | 北京市西城区人民法院赴中国政法大学数据法治实验室调研交流

为深入贯彻落实党的二十届三中全会精神，进一步深化院校合作，推进科研创新与司法深度融合，为高质量司法服务、全面依法治国作出新的贡献，2月21日，北京市西城区人民法院领导同志来到教育部哲学社会科学实验室——中国政法大学数据法治实验室调研交流。北京市西城区人民法院党组书记、院长李经纬及相关同志，中国政法大学副校长、教授时建中，教授王立梅、范明志等共同参与交流。



交流活动现场

交流中，王立梅教授详细介绍了实验室的建设情况与研究成果，并由相关研发团队对实验室最近技术产品进行了讲解和展示。

双方一致认为，应充分发挥院、校合作的功能作用，在学术交流、成果转化、协同培养法律人才等方面加强深度合作，争取打造更多更高质量的合作成果，积极赋能经济社会高质量发展，为助推实现中国式现代化持续注入强劲动能。

本次调研交流在融洽的氛围中迎来尾声，中国政法大学数据法治实验室与西城区人民法院将在未来继续深度共享优质理论与实践教学资源，建立健全理论研究成果转化机制，培育更多高质量合作成果；深化双方交流互动机制，共同推进新时代复合型法治人才联合培养，实现更高水平的数字正义。



交流活动圆满落幕

活动回顾 | 数据法治研究院师生赴杭州人工智能企业调研

为高效服务“数字中国”战略与人工智能法治建设，加强科研人员对于人工智能产业实践现状的把握，实现产学研相结合，把论文写在祖国的大地上，依托教育部哲学社会科学实验室——中国政法大学数据法治实验室杭州互联网法院基地，中国政法大学数据法治研究院组织师生前往杭州人工智能企业开展学习调研。

2025年3月7日，范明志教授率队参观杭州宇树科技有限公司，深入了解人形机器人发展实践情

况；在阿里巴巴、网易参加企业座谈会，与企业代表围绕“企业人工智能产品研发及应用困境”“企业人工智能发展过程中所涉主要法律问题”“企业对人工智能相关规范的意见建议”等进行了深入交流。



阿里巴巴企业座谈会现场

2025年3月8日，王立梅教授率队参观每日互动股份有限公司、杭州安恒信息技术股份有限公司并开展座谈，听取企业关于数据挖掘应用、数据安全、人工智能产品开发的先进理念和前沿实践的介绍，就企业数据开发应用过程中的法律问题进行了讨论。



每日互动股份有限公司座谈会现场

本次调研圆满结束，通过对人工智能发展的实地考察和与人工智能企业的深度对话，调研团队学习并了解了人工智能产业发展一线动态与法律难点痛点。调研团队也将积极整理调研成果，将其融入人工智能立法体系研究、数据流通安全研究等重大课题研究之中。

共话数字法治协同创新——华东政法大学数字法治研究院与安徽大学法学院交流

2025年2月28日，华东政法大学数字法治研究院与安徽大学法学院交流座谈会在华东政法大学松江校区成功举办。

本次座谈会聚焦学术平台建设、人才培养模式、社会合作发展等议题，旨在通过深度交流，推动两校在数字法治领域的资源共享与协同合作。

华东政法大学数字法治研究院副院长张文龙、韩旭至，华东政法大学数字法治研究院教师童云峰、王佳佳、钟浩南、陈超，安徽大学法学院副院长夏庆锋，安徽大学法学院党委副书记鲍励，安徽大学法学院教师张新、张洁慧参加了此次会议。



交流座谈会现场

本次座谈会中，双方就学术研究、师资队伍建设、学科建设、人才培养、社会合作等方面展开了深入交流，形成了加强两院合作的共识，共同书写数字时代法治建设的新篇章。

（技术编辑：林诗敏）

数字法评

论超大型互联网平台的法律规制

此处删除了原文脚注，全文请参见《法律科学（西北政法大学学报）》2025年第1期，转载或引用请注明出处。

作者：丁晓东

摘要：超大型互联网平台的兴起，可能带来市场准入壁垒、自我优待、影响用户权利、决策机制不规范等问题，对平台的常态化监管提出了挑战。超大型互联网平台在具有企业性质的同时，具有市场制造者和准公权力特征。但简单地效仿欧盟《数字市场法》《数字服务法》，将超大型互联网平台作为市场基础设施和对其准公权力属性予以规制的方案也存在不足。事前的竞争中立规制可能导致过度规制与不合理规制，不符合竞争法的一般原理；准公权力规制可能存在形式主义、与平台责任基本原理不协调等问题。对超大型互联网平台进行常态化监管，应区分其在经济、社会、政治和国际领域的不同影响，对经济性影响采取竞争法规制，对社会性影响采取公私法协作的治理型规制，对政治性影响采取符合人民意志的代表性规制，对国际性影响要求平台维护国家利益，承担构建人类命运共同体的责任。

一、引言

近年来，以腾讯、阿里巴巴、字节、百度、京东、脸书(Facebook)、推特(Twitter)、谷歌(Google)、亚马逊(Amazon)为代表的一批超大型互联网平台在中国与美国崛起，成为全球关注的焦点。这些互联网平台企业都有一些共同或类似的特征，例如市场估值体量巨大、用户规模巨大、涉及业务种类广泛。在我国2021年国家市场监管总局颁布的《互联网平台分类分级指南（征求意见稿）》中，超大型互联网平台被界定为“同时具备超大用户规模、超广业务种类、超高经济体量和超强限制能力的平台。其中，超大用户规模，即平台上年度在中国的年活

跃用户不低于5亿；超广业务种类，即平台核心业务至少涉及两类平台业务，该业务涉及网络销售、生活服务、社交娱乐、信息资讯、金融服务、计算应用等六大方面；超高经济体量，即平台上年度市值（估值）不低于10000亿元人民币；超强限制能力，即平台具有超强的限制商户接触消费者（用户）的能力”。本文的论述大致采用这一定义。超大型互联网平台在给人们带来便利的同时，也引发了不少问题与争议，对平台的常态化监管提出了挑战。在商业连接端，超大型互联网平台的崛起带来了市场准入壁垒、自我优待等问题，例如阿里巴巴的二选一问题触发了我国的反垄断执法。在消费者或普通用户连接端，超大型互联网平台对于用户基本权利的影响日益明显，例如有的微信账户被微信算法系统判定为疑似诈骗账号，致使其账号被冻结；在美国，特朗普被脸书和推特封禁。这些问题引发了公众的普遍担忧。鉴于超大型互联网平台的特殊性，我国和欧盟等国家与地区已经提出了对超大型互联网平台进行特殊规制的若干法律与政策。我国的《互联网平台分类分级指南（征求意见稿）》对“超大型互联网平台”在公平竞争、平等治理、开放生态、数据管理等方面设置了特殊责任。在域外，欧盟的《数字服务法》(Digital Services Act, DSA)对“超大型在线平台”(very large online platforms, 简称VLOPS)和“超大型在线搜索引擎”(very large online search engines, 简称VLOSEs)区别规制，^[1]《数字市场法》(Digital Markets Act, 简称DMA)则将符合相应条件的超大型互联网平台界定为“守门人”，要求此类平台承担公平竞争等责任。^[2]目前，我国学界对超大型互联网平台的研究主要集中在特定领域，例如个人信息保护法中的守门人条款、^[3]《数字市场法》与平台反垄断研究等。但既有研究不够体系化，因此有必要对超大型互联网平台的治理进行整体性思考。因为超大型互联网平台带来的法律挑战不仅涉及个人信息保护和市场竞争，而且涉及用户基本权利、超大型互联网平台的公共性与正当程序等多方面。例如，如果市场竞争较为激烈有效，超大型互联网平台的准公权力属性就会被淡化；超

大型互联网平台所涉及的议题越具有公共属性与基本权利属性,该议题就越不应通过市场竞争机制解决,而需要国家通过法律等手段进行规制。那么,如何对超大型互联网平台进行法律规制?为了回应这一问题,本文以我国超大型互联网平台的法律规制问题为落脚点,同时关注域外法律实践与研究,特别是欧盟《数字市场法》与《数字服务法》所提出的规制框架。原因在于,欧盟是目前全球对超大型互联网平台立法最为全面和具有影响力的地区,而近年来域外特别是欧盟的互联网立法又对我国立法具有重要影响。因此,对欧盟相关立法进行研究与反思不仅能够为我们提供知识参照,而且能够为我国立法实践提供重要参考经验。

二、超大型互联网平台带来的法律挑战

超大型互联网平台给社会带来了方方面面的挑战,尤其在市场准入、自我优待、保护用户基本权利、保障平台决策规范性等方面存在诸多问题。

(一) 市场准入

超大型互联网平台对市场准入产生了重大影响。与传统企业不同,超大型互联网平台的核心功能并不在于制造产品,也不限于销售商品,而是基于其强大的信息控制功能,充当了数字经济的信息入口。^[4]即使是线下企业,例如一家餐饮企业,当其无法在线上被搜索到,业务也会大受影响。纯粹线上的企业就更不用说,当线上企业无法接入超大型互联网平台时,此类企业所能接触到的用户就会非常有限。对于超大型互联网平台企业的这种特征,有学者认为,超大型互联网平台企业更接近于工业社会中铁路公司、邮政公司的角色,对于市场准入具有强大的控制力。^[5]超大型互联网平台不仅对市场准入具有控制力,而且能够持续性地掌控这种权力。^[6]平台具有明显的网络效应,包括直接网络效应、间接网络效应和双边网络效应,这类效应使得超大型互联网平台常常能够持续性地占据主导地位。^[7]网络效应的存在,使得平台往往呈现赢者通吃的情形,大型互联网平台一旦占据主导地位,其他平台就很难与之竞争。网络效应会引发锁定效应。^[8]新兴平台想要与超大型互联网平台竞争,需要在

短时间吸引大量用户,但普通用户一旦熟悉了某个平台,就不太愿意切换到新平台。尤其当用户处于“单宿主”状态或只使用同类型的某一平台时,从一个平台切换到另一个平台的动力更小。因为用户要切换到新的平台往往具有很高的沉淀成本,用户一旦进行平台切换,就意味着之前的所有信息积累都付诸东流。而要使大量用户同时从一个平台切换到另一平台特别是初创型平台,这种难度就更大。^[9]

(二) 自我优待

超大型互联网平台带来的另一挑战是自我优待。超大型互联网平台在提供信息搜索与中介服务的同时,自身往往生产内容、销售商品或提供商业服务,并且在这一过程中进行自我优待。^[10]例如,百度搜索在新闻搜索结果中,常常把自己打造的“百家号”新闻置于搜索头条;电商企业在运输商品时无论是阿里还是京东,都会优先选用自家物流体系;亚马逊既是一个第三方服务平台,也会直接参与零售,与第三方商家竞争。^[11]数据与算法的兴起增强了超大型互联网平台自我优待的能力。超大型互联网平台对于数据的收集能力要远强于平台内的一般企业,平台内的一般企业能够收集的数据仅限于其单独一家企业所能获取的数据或平台为其提供的数据,而超大型互联网平台却可以获取成千上万家企业与上亿消费者的数据。2017年,欧盟委员会在对亚马逊的自我优待行为进行调查后,认为亚马逊通过大数据与算法“系统地将自己的比较购物服务置于突出位置”“在搜索结果中贬低竞争对手的‘比较购物’”的行为,违反了欧盟竞争法,并对其处以27亿美元的罚款。^[12]美国联邦贸易委员会主席丽娜·可汗(Lina Kahn)认为亚马逊商城已经成为亚马逊的“特洛伊木马”,亚马逊商城通过收集大量数据与监控第三方商家,帮助亚马逊进行了不合理的自我优待。^[13]

(三) 影响公民基本权利

超大型互联网平台对用户的基本权利也产生了影响。在互联网时代,大量的公共言论表达都依赖于互联网平台,特别是社交网络、搜索资讯类的超大型互联网平台。^[14]一旦这类平台对个人言论进

行封禁，个人参与公共讨论的空间就会被大大压缩。但平台凭借其私法主体的身份，又可以辩称其对言论的管控行为是一种私法自治或私人执法，不构成对言论表达等公民基本权利的侵犯。其中，最为典型的案例是推特（Twitter）和脸书（Facebook）对美国前总统特朗普账号的封禁。在特朗普即将卸任、国会出现骚乱背景下，这两家超大型互联网平台决定，特朗普的账号在两年内都不能在其平台发布信息。这一决定引发了西方对于超大型互联网平台的广泛质疑，很多人虽然不满特朗普的政治倾向与个人风格，但都指出这一决定侵犯了公民的基本权利。欧盟委员会主席冯德莱恩评论称：“无论推特在午夜五分钟后关闭唐纳德·特朗普的账户是多么正确，对言论自由的严重干扰都应该基于法律，而不是公司规则。它应该基于议会和政治家的决定，而不是硅谷管理者的决定。”^[15]超大型互联网平台的影响还涉及社会性与经济性基本权利。超大型互联网平台可以广泛渗透到人们的社会与经济活动中，对于公民的社会性与经济性基本权利产生举足轻重的影响。例如，微信等社交网络账号对于公民的基本社会交往活动已经必不可少，一旦微信账号被封禁，个人就很可能面临“社会性死亡”。近年来，数字人权的概念日益受到重视，一个重要原因是公民的社会与经济权利的实现越来越离不开超大型互联网平台。^[16]

（四）决策机制

与影响公民基本权利相关的是超大型互联网平台的决策机制。超大型互联网平台的决策机制并不像政府决策一样遵循透明性、中立性、程序性原则。即使对于影响公共利益与基本权利的决策，超大型互联网平台一般也将其作为商业问题看待，将其交由技术或商业团队决定。在具体制度创立上，超大型互联网平台并未像公权力机构那样设置全流程的正当程序。在规则制定方面，超大型互联网平台的规则制定更接近于商业决策，而非遵循广泛的用户参与的立法程序；在司法和救济程序方面，超大型互联网平台为用户提供的裁决与救济机制更类似于售后服务或由产品客服帮助用户解决问

题的模式，而非与行政裁决或司法诉讼的程序类似；在执行法律规则方面，超大型互联网平台的决定常常由内部的某个机构或个人作出，而不一定通过公开、公正、透明的程序进行。^[17]超大型互联网平台决策的这些特征，使得有学者将其视为“没有法律性”的决策。^[18]大数据与算法决策的兴起引发了更多超大型互联网平台的决策机制问题。在算法决策程序的设计端，超大型互联网平台引发了众多公共性议题与基本权利问题。例如以效率为唯一考量的外卖平台算法存在引发骑手闯红灯、逆行等，危及骑手的生命安全等问题；以流量为唯一考量的推荐算法可能导致群体极化、低俗信息泛滥等问题。^[19]在权利救济方面，算法自动化决策也引发了众多质疑。^[20]当算法自动化决策对个人权利造成重大影响时，超大型互联网平台一般不提供类似司法或行政程序的救济途径，也不提供人工救济或问题解决方案复核渠道。

三、对超大型互联网平台规制的现有方案及其困境

针对超大型互联网平台兴起带来的法律挑战，现有法律实践与法学研究已经提出了若干方案。以欧盟的《数字市场法》和《数字服务法》为代表的立法对超大型互联网平台进行了针对性规制；学者也从网络中立、基础设施、必要设施、结构分立、基本权利保障、正当程序等角度进行分析。^[21]综合而言，现有方案突出超大型互联网平台的公共性，要求超大型互联网平台承担在商户连接端的竞争中立责任与普通用户连接端的准公权力责任，但其存在的问题与困境同样明显，需要对其进行反思。

（一）对超大型互联网平台规制的现有方案

1. 竞争中立

对于超大型互联网平台带来的市场准入壁垒、自我优待等问题，欧盟的《数字市场法》以竞争中立性为核心进行了系统性回应。针对被认定为“守门人”的超大型互联网平台，《数字市场法》第5条规定了一系列可以直接适用的责任。其中，该条第2款规定，守门人平台不得在未经个人以选择加入^[22]方式同意的情形下合并使用第三方个人数据，例如脸书不能将从其社交网络服务获得的个人数据

与从其他服务（如 Facebook Marketplace）获得的数据相结合。^[23]第3款规定，守门人平台不得禁止第三方在其他平台以较低价格出售相关商品，例如亚马逊不能阻止电子书出版商在其他在线平台或自己的网店上以较低的价格提供电子书。第4款规定，守门人平台不能阻止终端用户与第三方商家进行沟通，例如苹果不能阻止声田（Spotify）通知其 iOS 应用程序用户，告诉他们可以在声田（Spotify）的网站升级为声田付费用户（Spotify Premium）。第5款规定，守门人平台应允许用户访问所有应用程序，例如对于在苹果声田应用程序之外获得订阅的用户，苹果不能阻止此类订阅。第6款规定，守门人平台不能阻止或限制第三方企业或用户与监管当局进行接触。第7款规定，守门人平台不能强制要求商业用户使用某些辅助服务，例如苹果不能以应用程序开发人员将苹果自己的“登录苹果”服务集成到应用程序中为访问其应用程序商店的条件。第8款规定，守门人平台不能捆绑销售其产品或服务，例如谷歌不能要求竞标油管（Youtube）广告的广告商也使用谷歌的广告平台。第9款和第10款规定，守门人平台必须向广告商、出版商和第三方告知其广告每天的实时价格，以保证其价格透明度。

《数字市场法》第6条进一步规定了守门人平台的责任。例如守门人平台不得利用其从第三方商家收集的数据与第三方商家竞争；应当允许用户卸载其预装的应用程序，允许用户更改默认设置；应当允许用户在其操作系统上安装和使用第三方应用程序或应用商店；不得利用排名优待自己的产品；不得限制其用户切换或转移到其他平台；应当允许硬件与软件的互操作性；应当保持广告中介的透明度；应当保障普通用户的数据可携带权；应当保障商业用户的数据访问权；应当向第三方在线搜索提供商提供搜索数据；必须为商业用户的核心平台服务提供公平、合理和非歧视的访问条件；不能让其终止服务变得异常困难或难以行使。该法第6条中的相关条款进一步拓展了《数字市场法》第5条所规定的义务，但同时规定这些条款需要在具体个案中加以明确，这与第5条直接适用的特点相区别。^[24]

我国有关政策文件作了某些类似规定。例如《互联网平台分类分级指南（征求意见稿）》规定，超大型互联网平台经营者“具有规模、数据、技术等优势”，在与平台内经营者开展公平竞争时，无正当理由不得“使用平台内经营者及其用户在使用平台服务时产生或提供的非公开数据”。平台内经营者或用户使用平台服务时，不得“将使用其他关联平台提供的服务作为前提条件”。超大型互联网平台经营者“应当遵守公平和非歧视原则。提供相关产品或服务时，平等对待平台自身（或关联企业）和平台内经营者，不实施自我优待”；应“推动其提供的服务与其他平台经营者提供的服务具有互操作性”。但比起欧盟《数字市场法》的相关规定，我国的政策文件并未规定较为宽泛的责任。^[25]针对超大型互联网平台，不少学者提出了竞争中立的主张。其一，有学者认为，针对超大型互联网平台应当施加类似网络中立的平台中立义务。网络中立要求网络服务提供商被视为类似铁路、电信的公共承运人，对流量传输持中立态度。^[26]这一政策被认为有利于保障用户权利、促进终端用户创新、构建公平竞争秩序。近年来，有学者认为，鉴于互联网平台的影响日益增强，应当将中立原则适用于互联网平台，例如对于搜索引擎的搜索结果，应当保证其搜索结果的中立性，搜索引擎企业不得自我优待。^[27]其二，学术界还借助不同法律领域的概念，主张将超大型互联网平台视为公共设施、必要设施，或者对超大型互联网平台施加“公平、合理和非歧视”（FRAND）原则。这些方案的共同特点是，超大型互联网平台具有显著的反竞争影响，应对其进行竞争中立的事前规制。

2. 准公权力责任

针对超大型互联网平台可能带来的影响公共利益和公民基本权利问题，以《数字服务法》为代表的立法增设了准公权力责任，引入了“超大型在线平台”和“超大型在线搜索引擎”的法律概念，并且规定这类平台应当履行相关义务：例如对非法内容、仇恨言论、侵犯隐私、操纵选举等系统性风险进行分析，并根据已识别的系统风险制定有效的缓解措

施；在公共安全、公共健康等“危机状态”下采取措施加以应对；对遵守《数字服务法》的行为合规性进行独立审计，并建立正式的合规部门；向主管机构提供必要的数据和解释其算法系统的设计、逻辑、功能和测试，以监测其遵守《数字服务法》的情况；建立展示其在线广告内容、针对对象、时长、特征、参数、人数的公共数据库；提供不基于存档系统的推荐系统；提供机器可读的服务条款；以各国官方语言发布服务条款。^[28]欧盟在《数字市场法》以及相关法律中的这些规定对超大型互联网平台施加了前所未有的监控义务。长期以来，欧盟追随美国的步伐，在《电子商务指令》等法律中对平台采取避风港原则，仅要求平台采取合理注意义务。^[29]但随着平台责任特别是超大型互联网平台责任的强化，这一合理注意义务已经在某些领域转变为公共管理责任。^[30]我国的立法并未对超大型互联网平台设置单独的公共管理责任，这主要是因为，我国的法律法规一直注重平台的公共管理责任，因此欧盟对于超大型互联网平台责任的很多规定已经为我国的一般平台责任所吸纳。早在2000年，国务院发布的《互联网信息服务管理办法》即规定，平台的互联网信息服务提供者“不得制作、复制、发布、传播”含有违反宪法法律的违法信息，一旦发现各类违法信息，“应当立即停止传输，保存有关记录，并向国家有关机关报告”。此后，《网络交易管理办法》《广告法》《食品安全法》《电子商务法》《网络安全法》《个人信息保护法》《数据安全法》分别规定了平台在不同领域的监管责任。对于超大型互联网平台，《互联网平台分类分级指南（征求意见稿）》主要是重复已有规定，并对相关规定进行适度升级。

各国法律法规对于平台权力的内部规范化也做了一定规定。例如我国《电子商务法》规定，电子商务平台经营者修改平台服务协议和交易规则应当“在其首页显著位置公开征求意见，采取合理措施确保有关各方能够及时充分表达意见”“不得删除消费者对其平台内销售的商品或者提供的服务的评价”。^[31]在平台权力的规范化方面，整体而言各

国立法主要从消费者保护、个人信息保护、劳动者保护等角度对平台进行规制，并未完全比照对政府公权力的规制标准对平台进行规制，也未要求超大型互联网平台设置类似国家权力的立法规范制定和执行程序。学术领域也发出了对超大型互联网平台权力进行规范的呼声。有学者指出，超大型互联网平台已经成为新的管理者，在言论自由和参与民主文化方面发挥着越来越重要的作用。^[32]尽管平台看上去扮演了消极角色，但其实质上积极策划与引导用户发布内容、对言论表达进行干预与管制，而且，这种干预往往既不透明，又不负责任。^[33]还有学者指出，尽管欧盟《数字服务法》开启了对超大型互联网平台监管的大门，但这种监管仍然对平台的宪制化关注不足；随着算法决策的兴起与平台管理性功能的凸显，超大型互联网平台本身已经成为对公民基本权利的威胁。^[34]为了应对超大型互联网平台的此类权力扩张，学者们提出了引入透明性、中立性、程序性等公权力决策的原则的方案；在制度设计上，则引入公共参与规则制定、建立准司法体制、公开执法决策流程。在实践领域，一些超大型互联网平台也对此进行了探索。例如脸书曾经对其数据治理政策发起过投票，^[35]在言论审查等方面，脸书建立了类似联邦最高法院的委员会。^[36]在有关观点看来，法律应推动此类做法的制度化，以应对平台政府化或公权化带来的挑战。

（二）现有方案的困境

1. 竞争中立的困境

综合分析已有方案，可以发现它们都存在一定的困境。

首先，就竞争中立方案而言，超大型互联网平台虽然存在准入壁垒，但其往往存在跨界竞争；^[37]超大型互联网平台是否存在市场垄断地位，仍然需要进行个案分析。（1）从市场份额的角度看，超大型互联网平台的市场占比的确非常高，但这些平台的跨界竞争非常普遍，例如腾讯不仅有社交网络业务，而且有电商媒介、短视频、在线搜索功能；字节跳动不仅有娱乐与资讯业务，而且在拓展其社交、电商业务；阿里不仅是电商企业，而且试图拓展社

交业务。对于超大型互联网平台而言，其跨界竞争往往要比一般企业更为容易。当平台吸引了足够的海量用户，其业务就可能从社交转向电商和搜索，从搜索转向电商，从资讯转向社交。(2) 如果超大型互联网平台不具有市场力量 (market power)，那么这些平台的市场准入与自我优待就不会成为问题，即便有问题也可能通过市场竞争而消除。^[38] 因为建立开放和公平的平台生态环境，有利于超大型互联网平台吸引海量商家进驻并增强其用户黏性。反之，当超大型互联网平台为了眼前利益而设置进入壁垒或进行自我优待，此类做法就可能伤害其声誉、造成用户流失，最终导致实施自我优待的平台在平台竞争中丧失优势。(3) 超大型互联网平台还面临纵向竞争，即对市场的竞争 (for the market) 而非横向的市场之内的竞争 (within the market)。^[39] 所谓纵向竞争和对市场的竞争，指的是这种竞争是时间性和整体性的。对于铁路、电信、网络等具有天然垄断特征的企业，^[40] 这类企业由于网络效应，往往会形成超大型规模的企业，并且可能在某个时间段占据较大市场份额。但是这类企业未必会长期持续性垄断，先前的垄断企业可能会在激烈的竞争中为后来的企业所替代。对于超大型互联网平台而言，其更新迭代的速度要比传统的铁路、电信等行业更快，因为信息科技与平台经济的发展日新月异，其竞争激烈性与不确定性都要远超传统企业。

其次，竞争中立规则是一种基于普遍规则的事前规制，与反垄断法所秉持的原则存在不少冲突。^[41] 超大型互联网平台所采取的市场准入壁垒与自我优待，在竞争问题上与传统大型企业的垂直整合 (vertical integration) 具有类似性。^[42] 在传统制造业领域，就存在大量大型制造商与零售商通过排他性协议而设置市场壁垒或自我优待的问题。^[43] 对于这类问题，传统反垄断法积累了大量极为复杂的司法案例与学术讨论成果。综合而言，这些司法判决与学术研究在过去几十年里形成的共识是，纵向垄断协议并不一定违法，纵向协议需要在个案中通过合理规则加以判断。^[44] 对于超大型互联网平台而言，其执法更应注重合理规则的运用。相比传统企业，

平台经济具有双边市场效应，即平台一侧的规模效应常常对于平台另一侧市场的发展具有重要意义。因此，即使平台一侧的市场被认定具有市场力量，也可能需要结合平台的另一侧对相关市场进行分析。^[45] 以欧盟《数字市场法》为代表的法律则背离了传统反垄断框架，尤其是其第5条，确立了平台本身违法的事前规制方案。^[46] 从执法的效率上来看，这种做法可以理解，因为反垄断是一种典型的事后个案执法，其执法过程常常历经多年，《数字市场法》采取的基于规则的执法，可以更有效地对可能的违法行为进行执法。但从竞争法的基本特征来看，这种做法却可能造成对市场竞争的过度规制。正如很多学者所言，这种方案在执法中存在过度执法的危险，需要在具体实施过程中加以调整，更多地运用合理规则。^[47]

最后，超大型互联网平台的竞争中立规制还与地缘政治密切相关。^[48] 目前，对超大型互联网平台采取竞争中立最为积极的当属欧盟，而我国与美国则较为审慎。欧盟之所以对超大型互联网平台采取激进的竞争中立规则，主要是因为目前全球超大型互联网平台基本源自中国和美国。尤其是美国的超大型互联网平台企业，完全主导了欧盟的平台市场，而且在多家美国超大型互联网平台跨界竞争背景下，欧盟很难发展出自己本土的超大型互联网平台企业。在这样的背景下，欧盟将超大型互联网平台视为基础设施或关键设施，采取竞争中立立场，就不失为一种次优的方案。这种方案至少可以保证欧盟的中小企业在面对美国的超大型互联网平台竞争时，不用担心遭遇市场进入壁垒与歧视性政策。但对我国而言，竞争不仅发生在超大型互联网平台内部的商家之间，而且发生在超大型互联网平台之间。从地缘政治的角度出发，我国不应简单地效仿欧盟。

2. 准公权力的困境

对超大型互联网平台施加准公权力责任，也存在若干困境。首先这一方案可能导致平台责任法律体系的不协调。目前，各个国家和地区已经建立了较为成熟的平台责任法律体系，这些法律既包括公

共监管责任或禁止在线监控规范，也包括平台对于第三方侵权的共同侵权责任、帮助侵权责任或避风港免责规范。由于各国和不同地区的法律传统与文化背景不同，其制度设计各有不同。^[49]但无论哪种制度设计，目前大多数国家和地区都未区分超大型互联网平台与一般平台的平台责任。^[50]其原因在于，在对平台内的活动进行监管方面，超大型互联网平台和一般平台的区别并不明显。超大型互联网平台的确会带来传播非法内容、侵犯基本权利、危及民主政治、侵害身心健康等风险，但一般平台同样会存在类似风险。由于平台具有网络效应等特征，一般平台所影响的对象同样是海量的：多个一般平台的用户数量累积起来完全可能超过超大型互联网平台。至于对平台内活动的监管能力，超大型互联网平台则与一般平台无异，甚至因为其监控对象更多，监管能力反而可能更弱，不如一般平台。就此而言，对超大型互联网平台施加更多或单独的监管责任，并不符合平台责任的一般法理。

其次，对超大型互联网平台施加单独的公共管理责任，可能与限制平台权力、保障平台内用户权利存在冲突。平台的管理责任越大，平台就越可能进行权力扩张，其所采取的措施也越严厉，进而威胁平台内用户的权利。例如，平台内商户的营业自由权利、言论表达权利、参与社会生活的权利都可能受到平台影响；在平台持续监控的背景下，公民的个人信息将受到平台更多跟踪，平台会对个人信息保护产生影响。^[51]因此，即使是主张强化对超大型互联网平台施加单独责任的欧盟，也认识到这种措施的制定必须考虑对平台施加单独责任与平台内用户权利特别是公民基本权利保护的平衡。以欧盟《数字服务法》为例，其重述（recital）强调，当超大型互联网平台对在线平台和在线搜索引擎采取必要措施以减轻系统性风险时，其采取的措施应具有成比例性（proportional），应“避免对其服务的使用进行不必要的限制，同时适当考虑到对这些基本权利的潜在负面影响”。^[52]

再次，对超大型互联网平台施加类似政府权力的规范化要求，可能导致形式主义的合规，而非真

正提升超大型互联网平台决策的正当性。目前，一些超大型互联网平台已经开始引入一些准公权力制度，以回应争议性问题和难点问题，但这些制度是否真正实现了负责任的治理目标，仍然面临很多质疑。脸书在规则制定中，发起的数据政策投票仅仅吸引了很少的用户参加，拥有10亿多用户的脸书最终仅收到50多万张选票，远远未达到30%用户的投票门槛。^[53]而在特朗普被封禁的案例中，脸书监督委员会的确起到了一定的制衡作用，但这一更多是为脸书的封禁提供了正当化论证。根据脸书监督委员会的意见，对特朗普的封禁本身具有合理性，只不过其期限应当从终身封禁改为两年封禁。^[54]整体而言，脸书监督委员会的成立与运作并没有改变超大型互联网平台的权力运作机制，只不过其权力从原先的决策者转移到了平台的监督委员会。且不说这些监督委员会的成员都是由超大型互联网平台企业挑选，它们存在是否能够保持独立性的问题，即使这些成员能够完全保持独立，由这些委员会对公民的言论表达等核心政治权利进行裁决，也难免面临质疑。在宪法理论上，一直存在法院进行违宪审查的“反多数难题”（counter-majoritarian difficulty），^[55]由类似平台的监督委员会这样的机构对公民基本权利进行审查，其正当性基础更面临挑战。

最后，超大型互联网平台的准公权力责任面临国内政治与地缘政治问题。以美国为例，由于美国国内长期面临着民主党与共和党的两党争议，超大型互联网平台常常涉及两党政治。整体而言，美国的超大型互联网平台在内容管制等方面与民主党或自由派走得相对较近，相对远离共和党和保守主义言论。但另一方面，互联网平台的兴起为保守主义者提供了发声渠道，导致了保守主义势力与传统自由派管制力量的紧张。尤其在2016年以后，随着以特朗普为代表的“非建制派”势力的崛起，美国的超大型互联网平台受到了来自自由派的更大压力，自由派要求对非建制派的“非理性”声音进行更多监管。特朗普的账号被封，也正是在这样的大背景下发生的。但随着特朗普的账号被封，超大型互联网

平台同样受到了来自保守派力量的反制。例如得克萨斯州等州通过了新的法案，要求社交媒体平台不得因为用户的政治倾向而封禁其账号。^[56]

欧盟对超大型互联网平台施加的准公权力责任与欧盟的整体战略密切相关。在21世纪初，欧盟的互联网立法大多不能直接适用于欧盟各成员国。超大型互联网平台对欧盟的影响主要限于经济领域，而各国的经济情况又各不相同，因此由欧盟成员国具体适用平台规则更为合理。但近年来，随着超大型互联网平台不断成为欧盟政治的讨论平台，情况已经和过去大不相同。特别是随着英国脱欧、欧盟成员国内部反对欧盟声音的兴起，欧盟共同体的建构和维系受到了巨大威胁。在这样的背景下，欧盟在过去若干年制定了一系列对平台施加准公权力责任的法律，在《数字服务法》中对超大型互联网平台施加了单独的责任。一方面，这些立法采取了直接规制措施，要求超大型互联网平台采取措施识别非法内容、仇恨言论、侵犯隐私、操纵选举等方面的系统性风险，并采取有效的缓解措施；另一方面，这些立法采取了很多间接规制的方法，例如各国的数字协调员可以授予某些社会组织“可信标记者”的身份，超大型互联网平台对“可信标记者”举报的问题，应当及时采取措施。^[57]通过政府规制与合作规制，欧盟可以通过超大型互联网平台实现对言论的巧妙管制，维护欧盟的政治统一。

四、对超大型互联网平台的功能区分与分类规制

上文分析表明，无论简单地将超大型互联网平台视为竞争中立的市场基础设施还是准公权力主体，都会存在规制困境。究其原因，超大型互联网平台虽然规模体量巨大，但并不必然在所有领域都有同样强大的功能。对超大型互联网平台进行规制，应对其功能进行区分，辨识超大型互联网平台在经济、社会、政治、国际等领域带来的不同影响，对其进行不同的功能性规制。

（一）对经济性影响的竞争法规制

对超大型互联网平台的经济性影响进行规制，应首先诉诸竞争法特别是反垄断法。^[58]正如上文所述，超大型互联网平台的竞争激烈性未必因为其超

大规模而降低，不同的超大型互联网平台所面临的竞争问题各有特殊性。基于这些特征，通过程序与案例对超大型互联网平台的行为进行事后规制，比事前的大规模规制更符合平台经济的特征。^[59]正如霍文坎普（Herbert Hovenkamp）所言，适用于规制的行业往往是那些“拥有共同技术和类似市场关系的企业”，而超大型互联网平台“有不同的输入，销售不同的产品……以不同的方式与客户和不同的第三方交易”，对其适用反垄断规则比适用宽泛的规制规则更加合理。^[60]

首先，反垄断规制方案能够对市场竞争进行更合理的规制，既给予市场主体充分自主性空间，又可避免市场完全自由发展。目前，超大型互联网平台并不缺乏竞争，尤其在我国和美国这样数字经济高度发达的国家，超大型互联网平台的竞争一直非常激烈。而且，如果说超大型互联网平台的竞争不够激烈，那么促进其更为激烈的方法应当是开放这一市场，让更多企业参与竞争，而非将超大型互联网平台本身视为市场，对其施加竞争中立义务。如果将超大型互联网平台本身视为需要保持竞争中立的市场，而非市场中的主体，那么这一做法只会固化超大型互联网平台的地位。尤其对于超大型互联网平台中更强的一方，这类平台将因为竞争中立的政策，地位会变得更加稳固。

其次，竞争性规制能够对超大型互联网平台进行更精准规制，避免认知错误。企业的垄断行为与正常竞争行为之间的边界常常很难辨识，如果仅通过事前的规则制定而对其进行规制，就很可能造成对企业行为的僵化规制。^[61]为了避免认知错误和僵化规制，反垄断法注重利用合理规则（rule of reason）而非规则本身（rules perse）进行规制，即强调利用程序与个案对企业的竞争行为进行辨认，避免认知和执法错误。^[62]而在认知和执法错误中，假阳性（false positive）问题尤其严重。所谓假阳性，指的是本来有利于市场竞争的行为，却被认定为反竞争行为。而假阴性（false negative）则是指本来是反竞争行为，却被认定为是市场竞争行为。反垄断法的经典理论指出，假阳性不仅可能导致过度规制，而

且可能带来规制捕获等问题；假阴性虽然可能导致暂时的规制缺失，但也可能因为垄断利润的存在而吸引更多的市场投资，有利于矫正市场垄断。^[63]对超大型互联网平台进行竞争规制，如果一刀切地采取竞争中立的规制思路，就可能导致大量的假阳性情形的出现。因此，即使是最支持欧盟《数字市场法》的某些学者，也提醒欧盟在对超大型互联网平台的执法中必须保持规制韧性，更多运用传统反垄断中的合理规则或合理标准，而非过度依赖机械规则进行执法。^[64]反垄断法的百年历史证明，对垄断行为进行规制，难以仅仅依赖规则立法而实现精准规制，对竞争行为的精准规制离不开程序制约与司法个案的判断。^[65]

最后，竞争性规制能更有效地保护消费者利益。超大型互联网平台利用数据与算法优势，设置进入壁垒、进行自我优待，并不能一律将其认定为损害消费者福利的行为。例如前文提到的京东优先使用京东物流，就为很多消费者提供了差异化服务。在反垄断法理论上，这类“垂直整合”曾经被认定为必然违法或本身违法，但随着认识的深入，人们越来越认识到其对竞争的促进和对消费者福利的保护作用。例如，有学者指出，“垂直整合”可以有效避免“双重边际化”问题，因为两家未垂直整合的垄断企业可能对消费者征收双重垄断费用，而“垂直整合”的企业却至少可以减少这种双重征费问题。^[66]再如，有学者指出垂直整合可以利用合同为合作企业提供合理激励，避免其他企业的搭便车或钉子户行为，因为在没有垂直整合的情形下，企业之间将广泛采取策略性的“占便宜”行为，以便在谈判中使自身获得最大化利润。^[67]还有学者指出，垂直整合可以减少企业的合作成本，因为在没有垂直整合的情形下，合作企业之间需要花费大量的信息搜寻成本来确定合作对象和合作方式。^[68]有关垂直整合的研究表明，超大型互联网平台设置进入壁垒、自我优待等行为虽然看似具有反竞争效果，但在很多情况下具有减少成本、降低产品或服务价格的作用，因此，对这类行为进行一刀切的事前禁止，反而会损害消费者福利。

（二）对社会性影响的治理型规制

对超大型互联网平台的社会性影响，应对其进行治理型规制。本文所说的社会性影响，指的是超大型互联网平台对公私法交融特征明显，介于国家权力与私人空间领域所产生的影响。针对这一领域，应充分运用已有的倾斜保护性法、平台责任法、风险规制法加以应对。

首先，应对超大型互联网平台的社会性影响适用已有的保护型法或倾斜保护性法。所谓倾斜保护性法律，指的是以“个人（个体集合）—社会—国家”的三方关系拟制法律关系，一方面赋予个体与个体集合以相应权利，另一方面对社会强势主体施加相应义务。^[69]这类法律主要包括个人信息保护法、劳动保护法、消费者保护法等。^[70]随着现代社会社会结构的变化，这类法律已经逐渐成熟。对于超大型互联网平台所产生的社会性问题，也可以通过适用相关法律加以应对。就个体权益保护而言，超大型互联网平台带来的很多问题并无特殊性。例如，超大型互联网平台处理个人信息、雇佣内部员工、销售商品，其所面临的劳动保护、个人信息保护、消费者保护问题并不会比一般平台或非平台企业更多。事实上，超大型互联网平台由于受到的关注较高、现代化程度较强，其对公众权益的保护反而较为规范。就此而言，在个人信息权益、劳动者权益、消费者权益保护领域，应要求超大型互联网平台承担与一般信息处理者、用人单位、商家类似的责任。

其次，应针对超大型互联网平台适用一般平台责任法。在平台内的第三人侵权方面，超大型互联网平台和一般平台关于责任规定的区别也不大，二者都涉及平台的管理义务与合理注意义务。因此，法律可以对超大型互联网平台与一般平台适用一般性的平台责任，合理界定超大型互联网平台的注意义务。自从1996年美国制定《通讯风化法》（Communications Decency Act）230条款以来，各国对于平台内第三方侵权形成了以避风港制度为代表的法律体系，其差别在于各国对第三方侵权所导致的平台责任理解不同。例如美国在整体上认可平台的“善意管理人”角色，其230条款将网络服务

者界定为类似书店或报刊亭这样的传播者，而非类似出版者或发言者的角色，从而免除了互联网平台可能遭受侵权诉讼的风险；《数字千年版权法案》（Digital Millennium Copyright Act）则规定，只要平台履行了一定的义务，就可以豁免平台的相关侵权责任。^[71]欧盟则在 21 世纪初通过了《电子商务指令》，大致追随美国的步伐，但近年来逐渐要求平台承担更多的注意义务。我国将平台界定为需要承担更多责任的社会主体角色，对平台施加了行政法上的注意义务，同时规定未尽注意义务的平台承担侵权法上的相关责任。但无论如何界定平台角色，基于合理注意义务的平台责任法律规定都是规制超大型社会平台的最佳制度工具。^[72]

最后，针对超大型互联网平台带来的规模性与积聚性社会风险，应督促平台履行其社会责任。与一般的社会性问题不同，当超大型互联网平台所影响的公民社会权利具有规模性和积聚性时，超大型互联网平台所带来的社会性影响问题就具有独特性。例如，当超大型外卖平台设置的外卖骑手算法会引起外卖骑手的逆行时，或者当超大型互联网平台关于网约车设置的算法不利于老年人群体时，这类算法就可能带来社会问题；单纯的市场竞争也只会加剧这类问题，将更多的问题转移给社会。由于这类问题会影响海量个体，单纯依靠倾斜性保护法或避风港平台责任法，也难以解决这类问题。在制度设计上，相关特殊规制可以要求超大型互联网平台对此类规模性与积聚性问题进行风险评估和风险控制，并成立相关机构和组织加以应对。^[73]目前，我国《个人信息保护法》第 59 条第 1 款大致采取了这种思路，要求“提供重要互联网平台服务、用户数量巨大、业务类型复杂的个人信息处理者”“按照国家规定建立健全个人信息保护合规制度体系，成立主要由外部成员组成的独立机构对个人信息保护情况进行监督”。不过，该法第 59 条第 2、3 款对于超大型互联网平台规定的其他责任规定，仍然属于上文提到的第三方侵权法律责任。对于该法第 59 条第 2、3 款提到的法律责任，仍然应当结合一般平台责任的基本原理进行分析。

（三）对政治性影响的代表性规制

对超大型互联网平台在内容、言论表达等政治性领域的影响，应进行代表性规制。所谓代表性规制，其规制目的是促进平台的理性讨论、实现人民意志。在言论表达的理论中，人民自治理论就是主流理论之一，因为通过言论的表达，人民才能表达自己意志，并获取充分的信息，参与公共讨论。当然，除了促进人民自治，言论表达也被认为有利于保护思想的自由市场，促进思想的竞争与真理的呈现，有利于实现个体的自治。但整体而言，对超大型互联网平台的政治性影响施加主体性责任，要求超大型互联网平台促进理性的公共讨论、实现对人民意志的代表，更符合超大型互联网平台的特征。

其一，由于拥有庞大的用户数量，超大型互联网平台政治能够产生较大影响力，而超大型互联网平台中的极端言论、仇恨言论与谣言等也成为无法回避的问题。在这样的背景下，就不能将超大型互联网平台视为和普通公民一样的私法主体，或者简单地认为通过保护思想的自由市场可以最终让真理脱颖而出。言论的自由市场在私主体具有大致平等力量、社会存在理性探讨氛围的条件下，才可能有效运转，但在超大型互联网平台成为公共讨论基础设施的背景下，思想的自由市场理论很难有效发挥作用。尤其是在平台内言论呈现两极分化、虚假信息盛行的背景下，言论市场的发展便会出现重重困境。正如桑斯坦教授所言，在网络共和国中，言论的自由市场理论面临巨大困境，基于公共理性与审议民主的理想已经被群体极化言论所替代。^[74]只有在超大型互联网平台建构良性的内容生态与言论机制的基础上，个人才具有自治的空间与可能。总之，对超大型互联网平台施加代表性责任，具有坚实的正当性基础。

其二，超大型互联网平台应具有代表性责任，这已经越来越成为社会共识。超大型互联网平台的政治免责主要体现在美国法律领域。但即使在美国，这一立场在近年来也受到了极大挑战。巴尔金教授指出，数字社会中的言论自由已经越来越取决于数字基础设施，谁控制了数字基础设施，谁就能够掌

握发言权。^[75]即使是一贯认同言论自由的美国保守派力量,也在特朗普被封禁后认识到超大型互联网平台的政治影响力,保守派力量在得克萨斯州等州通过的社交媒体法案,也假定超大型互联网平台已经具有类似公权力的政治影响力。而且,超大型互联网平台的政治免责理论与美国的司法体制有密切关系,在美国《通讯风化法》制定之初,美国国会的本意是希望平台承担更多的善意管理人责任,而不仅是免除平台的相关责任。^[76]相比美国,我国和欧盟都没有对平台采取如此宽泛的免责立场。例如我国2000年出台的《互联网信息服务管理办法》就对可能影响政治领域的一般平台设置了监管责任。因此,我国也不能仿照美国模式,对超大型互联网平台采取放任自由与完全免责的规制立场。对超大型互联网平台进行代表性规制时,应给予其适当的自治空间。超大型互联网平台虽然具有显著的政治性影响,但这种政治性影响毕竟与国家公权力的影响有诸多不同。超大型互联网平台的权力仅限于平台内部或平台涉及的范围,其权力不具有以国家公权力为后盾的强制性。超大型互联网平台具有较强的动力保护平台内用户,毕竟,如果平台内的用户因为受到不公正对待而流失,利益受损最大的还是平台自身。而且,超大型互联网平台的业务、生态、场景、用户类型都各不相同,不同类型的超大型互联网平台往往会制定不同的平台规则,出台平台纠纷解决与救济措施、惩罚与奖励措施。对超大型互联网平台进行代表性规制,并不意味着一定要将规范国家公权力的所有措施都照搬到平台上。当然,法律可以鼓励平台引入正当程序,以实现对超大型互联网平台的合理规制。在规则制定方面,超大型互联网平台不仅可以引入征求意见、听证和协商程序,保证规则的公开、公平、公正,而且可以在其规则制定与决策程序中引入民意代表制度;在纠纷解决与救济措施中,超大型互联网平台可以引入类似人民陪审员、司法程序的制度;在惩罚与奖励措施中,超大型互联网平台可以设置复核程序,为用户提供复议和救济机会。在平台正当程序的制定与实施方面,目前国外超大型互联网平台积累了

较多经验,我国的超大型互联网平台可以在技术手段上借鉴国外超大型互联网平台的相关做法。这种借鉴应当更多基于超大型互联网平台自身的特点,形成符合超大型互联网平台的治理模式。^[77]法律对于超大型互联网平台政治性影响的规制,应当着重强化平台对人民意志的代表性。如果法律对平台正当程序的规制演变为单一性、强制性的措施,则超大型互联网平台可能会因为被过度规制而演变为官僚化机构,丧失其内部治理机制的灵活性。因为对超大型平台的过度规制可能导致其在形式上高度合规、实质上却丧失对人民意志的代表性。

(四) 对国际性影响的共同体规制

超大型互联网平台的规模与体量使其不可避免地具有国际或跨国性影响。^[78]2024年的一项数据表明,脸书的全球月度活跃用户达到了30亿,油管达到25亿,微信达到13亿,TikTok和抖音累计达到23亿。^[79]对于美国的超大型互联网平台企业而言,其用户主体已经不再完全是本国用户。我国的超大型互联网平台企业虽然仍然以本国用户为主,但以字节跳动为代表的企业已经成为国际性企业,这些企业未来不可避免地会大力拓展国际市场,因此,超大型互联网平台虽然不具备领土、人口、政府等传统主权要素,但其对国际治理的影响力已经无法忽视,其对外交流影响已经引起了各国政府的高度关注,例如丹麦政府向美国加州硅谷地区派遣了一名外交官作为“技术大使”。^[80]此外,国外的很多超大型互联网平台企业也将自己定位为超越民族国家的企业,并纷纷提出具有全球化特征的治理政策。例如微软总裁布拉德·史密斯(Brad Smith)认为,科技公司需要共同成为“数字瑞士”,在主权国家间保持中立性。^[81]国外的超大型互联网平台渴望将自身打造成超越本国属地或不具有国别属性、具有国际中立性的企业。对于超大型互联网平台的国际性影响问题,我国应采取既符合我国国家利益又有助于构建人类命运共同体的规制方案。上文提到,美国与欧盟对超大型互联网平台的规制,无论其表面采取了多么中立性的政策,实质都隐含了与其国家或地区利益具有一致性的地缘政治考量。^[82]

例如，欧盟近年来出台了一系列针对超大型互联网平台的规制政策，要求超大型互联网平台在经济上保持竞争中立，在基本权利保护、内容与生态管理方面承担主体责任，这与欧盟自身缺乏本土的超大型互联网平台具有密切关系。而美国由于拥有全球最发达的数字经济，对超大型互联网平台的经济与内容生态方面一直采取自由放任与市场自治的方案，但在涉及国家安全等方面则采取长臂管辖的手段。允许超大型互联网平台采取类似“数字中立”的国际治理方案，有利于扩大美国的超大型互联网平台在全球的影响力。在对超大型互联网平台规制时，我国也应兼顾超大型互联网平台的国内规制与海外发展，在保证超大型互联网平台符合我国和国外主权国家的法律规制要求的同时，引导超大型互联网平台担负构建人类命运共同体的重任，为全球治理贡献中国式现代化的治理方案。

五、结语

超大型互联网平台的兴起带来了一系列问题，例如在连接商业主体端的准入壁垒和自我优待，在连接普通用户端影响用户基本权利，其决策程序缺乏规范性。面对超大型互联网平台带来的挑战，现有的立法与理论提出了若干方案。在竞争政策上，以欧盟《数字市场法》为代表的立法和有关理论采取竞争中立政策，主张对超大型互联网平台进行泛化与事前的中立性规制；以欧盟《数字服务法》为代表的立法和有关理论提出了准公权力的规制路

径。这些立法与理论可以部分解决超大型互联网平台带来的治理挑战，但也存在种种困境。竞争中立的规制路径忽略了超大型互联网平台本身的市场主体地位，在各超大型互联网平台竞争激烈的背景下，完全按照市场基础设施的规制路径对超大型互联网平台进行规制，不仅可能导致过度规制，而且还可能加剧超大型互联网平台的垄断。而对超大型互联网平台的准公权力规制有可能导致平台决策的形式主义，与现有的平台责任体系并不协调。

对超大型互联网平台进行常态化监管，不能仅因为其规模巨大而对其采取特殊规制。为回应超大型互联网平台的挑战，解决已有立法与理论的困境，对超大型互联网平台的规制应当区分超大型互联网平台带来的经济性影响、社会性影响、政治性影响与国际性影响，针对不同类型的影响而进行功能性规制。就经济性影响而言，应对超大型互联网平台适用竞争法特别是反垄断法规制，避免泛化与事前的竞争中立规则带来的种种问题；就社会性影响而言，应采取“个体—社会—国家”三元框架，通过倾斜保护性法、平台责任法与风险规制对其进行公私法融合的治理型规制；就政治性影响而言，应当激励平台采取自治措施，促进超大型互联网平台实现对人民意志的代表；就国际性影响而言，应督促我国的超大型互联网平台维护我国的国家利益，积极参与人类命运共同体的建构。

我国人工智能立法基本问题研究

此处删除了原文脚注，全文请参见《法制与社会发展》2024年第6期，转载或引用请注明出处。

作者：张新宝、魏艳伟

摘要：我国人工智能立法需要解决立法目的、立法技术进路和主要利益关系等方面的基本问题。这一立法应以发展与安全并重为指导思想，以促进研发应用与防范主要风险为二元立法目的，构建具有体系性的发展促进制度，明确赋能增效的正面激励规则和提供减负支持；构建重点突出的风险防范制度，动态科学研判风险、包容审慎规制风险。立法在技术进路上，应以实现体系化立法为基本方向、以优化立法层次为当前主要目标；发挥显现国家法治发展能力的立法特色；适用以搭建框架型秩序为准则的立法技术，增强立法的体系性和协调性。立法在主要利益关系方面，应坚持以人为本的基本立场，建立反歧视、权益保障、数字教育和数字信息获取等方面的规则；应建立与人工智能发展相适应的个人信息处理、知识产权保护等方面的协调规则；应建立并维护主体多元、利益分化、市场开放的人工智能竞争秩序；应在积极开展人工智能治理的国际合作、提升反制水平中，稳步推进人工智能涉外法治。

引言

当前，我国人工智能步入了以大模型开发为主导的发展阶段。在国家战略引领下，我国人工智能产业构建了以应用需求为牵引、立足自主创新的完整技术体系和产业创新生态。^[1]面对全球日益激烈的人工智能治理之争，我国一直高度重视构筑人工智能领域的规则优势，早在2017年《新一代人工智能发展规划》提出的“三步走”的战略目标中就明确了立法步调，^[2]近几年来，国家立法规划和工作计划也持续布局人工智能领域立法。^[3]2024年3月13日，欧洲议会审议通过了全球首部人工智能监管法规《人工智能法》（EU AI Act）。该法案以防范人工智能风险为主要定位，标志着全球人工智能监管新浪潮的到来，也掀起了对人工智能监管路径选择、方案建构的新一轮讨论。

综合来看，当前，我国已初步具备并不断积累人工智能专门立法的一定基础。在治理规则方面，我国已初步形成了以国家政策文件为引领，以网络信息等领域立法为主体，以针对“生成式人工智能服务”“深度合成”“算法推荐”等问题的部门规章、地方性法规和国家标准等为枝干的规则框架，具有一定相关制度上的立法准备。同时，国内学界就是否对人工智能进行专门立法已达成初步共识，涌现了大量对人工智能治理问题（目标、原则和方法等）^[4]和部分对人工智能立法问题（立法定位、法律属性和制度架构等）^[5]的讨论研究，并已出现了两部人工智能立法建议稿，^[6]具有相当的理论储备。

尽管关于人工智能的统一立法呼之欲出，但面对技术控制的科林格里奇困境（Collingridge's Dilemma），^[7]如何让我国的人工智能立法更好地适应技术的动态发展、产业迭代、风险治理的不确定性以及背后复杂的利益关系等，仍需要进一步研究。基于此，本文立足于我国国情和制度特点，对当前人工智能立法在立法目的、立法技术进路以及主要利益关系等方面的基本问题进行研究，提出学术建议供参考。

一、二元立法目的

（一）坚持发展与安全并重的二元立法目的

习近平法治思想指出，既要善于运用发展成果夯实国家安全的实力基础，又要善于运用法治方式塑造有利于经济社会发展的安全环境。^[8]发展和安全是数字经济的根本支柱，^[9]作为辩证的整体，安全是发展的前提，发展是安全的保障。“统筹发展和安全”是我国当前科技法治的重要目的和原则，^[10]对于我国人工智能立法具有根本意义。

我国人工智能立法应当以习近平新时代中国特色社会主义思想特别是习近平法治思想为指导，以统筹发展与安全为基本遵循，不宜以单纯的风险防范为单一的立法目的，而应以促进研发应用与防范主要风险为二元立法目的。首先，在全球人工智能竞争格局下，促进发展与防范风险实为秉要执本的一体两面，发展即最优和最稳定的风险防范路径，风险防范亦是发展的底线要求，二元立法目的是契

合我国人工智能治理需求的价值定位。其次，面对人工智能技术发展和风险样态的高度不确定性，仅凭借单一的风险管制式立法或产业政策激励立法，都无法有效应对颠覆性技术带来的挑战，立法应当在尊重人工智能科技进步、鼓励创新的背景下，通过法律规范的合理预期引导人工智能发展的方向和限度，发展激励和风险治理应当协同互补。最后，我国在人工智能领域，既有技术先发优势，亦有国家制度优势，将促进发展作为人工智能立法的基本目的之一，有利于发挥立法在增进科技治理和产业发展政策的效能、激励科技成果转化、推动关键要素供给方面的体系性与规范性优势；同时，将防范主要风险作为人工智能立法的基本目的之一，是“以人为本”理念下保障公民合法权益的必然要求，既符合法律作为传统风险控制手段的特性，也有利于在非传统风险领域中引导建构相应的动态敏捷治理范式。

（二）“发展”：促进研发应用

1. 构建具有体系性的发展促进制度

作为发展数字经济的主要路径，人工智能创新发展需要建构切合产业特点、回应实践需求的促进制度，其应当具备一定的体系性。第一，促进制度大致体现为“赋能”与“减负”两个方向，即人工智能立法一方面应当规定正面激励人工智能研发和应用的制度，另一方面应当提供包括减少合规成本、适当在税收上给予扶助等在内的减负支持。第二，促进制度应当考虑人工智能产业的分层业态特点以及产业链的结构和价值属性，能够涵盖数据、算力、模型、硬件、应用场景等关键要素和环节，既包括宏观机制上国家机关对人工智能科技资源的供给和合理配置，也包括具体制度上对关联利益主体的权益保护、协调和行为激励。第三，在具体的制度设计上，促进制度应当在吸收国内外科技激励法治有益规则的基础上，基于人工智能科技的特点和治理需求来探索、适用开放性的新制度。

2. 赋能增效激励

具体而言，正面激励措施主要包括：

第一，构建数据、算力、算法和模型等基础要素和技术以及关键软硬件研发等方面的基础设施保障制度和创新发展规则。明确各级政府机关应科学制定人工智能发展规划，建立和完善相关宏观协调机制（如设置专门机关等），^[11]合理配置人工智能科技资源，促进重要科技资源（如公共数据、开源模型等）开放共享，推动产学研深度融合。

第二，专门制定促进人工智能创新与科技成果转化的税收优惠政策和规则。一般而言，包括丰富税收优惠方式、推动税收优惠环节前置、建立风险投资上的税收激励机制、加强对中小型创新企业的税收激励力度等。除此以外，也可以对人工智能公共利益属性明显的特定环节（如安全治理、开源研发）等提供一定的税收优惠激励。^[12]

第三，加大对人工智能领域基础科学研究和应用技术研发方面经费的财政补贴。例如，对特定领域内安全可靠的人工智能应用提供政府采购支持，同时拓宽增加科技投入的渠道和方式，例如允许技术研发机构向社会募集资金，鼓励设置各类科学、创业与创新基金等。

第四，在人才培养与激励层面，建立合理的科技奖励法律制度，提升国家与地方各级政府对科技人员和转化人员的评定机制和激励水平，推动相关科研单位对科技成果转化人员激励措施的规范化，健全科技成果转化奖励方式（如股权奖励）^[13]等；加强人工智能领域高端人才的交流引进，完善人才服务保障机制；明确并保障科技成果的知识产权归属，丰富人工智能科学技术成果转化途径，简化科研单位和科技人员转化科技成果的程序，优化科技成果转化效益的分配方式。

此外，还可以基于特定目的的综合应用上述措施，例如支持应用于公益领域的人工智能的研发，加大对中小型创新企业的激励力度等。同时，应支持引导适应人工智能治理需求和特点的新型机制，包括以技术促进技术发展等，如开发人工智能保险产品，^[14]推进人工智能在政务服务等领域的示范应用，^[15]建设人工智能应用场景联合研发平台，^[16]建立人工智能需求响应平台^[17]等。

3. 提供减负支持

人工智能立法应通过明确相关主体的权利、合理设定相应的义务和责任规则、丰富包容审慎监管工具以及鼓励引导行业自治等方式,降低研发主体等的合规成本。除税收抵免等具体优惠措施之外,减负支持主要体现在:首先,人工智能立法应合理界定规制范围,^[18]明确相关主体的权益、义务和(尤其是研发环节的)相应利益协调规则,减少研发主体在研发过程中不必要的义务门槛。其次,研发应用环节相关主体的义务和责任应当成比例,与其权益和控制能力相称。^[19]最后,善用包容审慎的监管工具。例如,利用监管沙盒制度,通过在开发和投放市场前建立受控的实验和测试环境,双向加强研发应用主体和监管机关对人工智能应用的利益、风险和影响的理解,从而促进人工智能创新。

(三)“安全”:防范主要风险

1. 构建重点突出的风险防范制度

“安全”同样是人工智能立法的重要目的。一般而言,“安全”至少涉及个人利益、公共利益和国家利益等维度的考量,包括国家安全、公共安全(程度上可进一步区分为重大和一般等)、非公共安全等分类。人工智能立法在安全目的上的最大挑战即建构风险治理规则,然而人工智能风险不限于传统可计量的物理风险,其具有高度的不可预见性,故立法不能寄希望于“毕其功于一役”实现对人工智能风险的完整规制,而应构建重点突出的风险防范制度。第一,风险防范制度既要基于“风险”本身的性质出发,考虑风险的发生概率、危害范围和程度等,^[20]也要考虑风险的事前和事后规制效益,合理配置义务和责任规则。第二,应基于人工智能研发和应用的特点,既要明确当前需重点防范的风险,同时也要动态开放地研判、防范新的潜在风险。第三,“安全”目标的实现,并非旨在百分之百地规避风险,而是旨在将风险控制合理的范围内,故风险规制应从单一的具体风险管控,转向促进多元主体协同治理、风险有效分级分类规制、全周期治理和形成有效的可问责机制。

2. 动态科学研判风险

在法律语境中,“风险”一词通常被限制于“科学”证实的范围内,因此,过去法律重点聚焦于健康、环境等领域的“物理风险”,并形成了稳定的调整范式;^[21]但人工智能等数字技术的发展,改变了(或者说延展了)传统“物理风险”的范围、程度甚至样态,如产生更难以控制的公共风险,^[22]且这种变化是动态的。同时,人工智能发展并非简单线性的,其中最复杂的并非没有人类参与的技术,而是深深嵌入相应人类网络的技术,^[23]换言之,人工智能风险存在相当的伦理化趋势。

由此,人工智能立法应明确当前需重点防范的风险,同时设置有利于动态开放识别、防范新风险的规则接口。第一,人工智能立法应当对危害国家安全、公共安全的风险以及违反公序良俗的伦理风险等进行研讨和界定,设置专门的制度进行防范,提升预防风险与化解风险的能力。第二,人工智能立法应当设置预防人工智能风险的通常基准,明确关于人工智能的稳健性和网络安全水平的一般规则 and 基本要求,以及通过后续立法等对人工智能安全的标准化要求,增强系统与应用的安全性及可靠性。第三,基于人工智能与产业发展融合并为高质量发展提供新动能的实践特点与需求,人工智能立法可以设定不同领域或场景下的一般规则或基础风险防范要求,以及为加强对潜在风险的预防能力,对于系统性风险等新的潜在风险,人工智能立法可以留予一定的授权立法口径。

3. 包容审慎规制风险

欧盟《人工智能法》基于风险分类的监管逻辑,根据风险发生危害的可能性和程度,将人工智能的相关对象(包括实践、系统和模型,并以系统为主要规制对象)分为禁止的人工智能实践,高风险的人工智能系统、特定(意图与自然人直接互动的)人工智能系统和其他人工智能系统,以及通用人工智能模型。除禁止具有不可接受的风险的人工智能实践外,欧盟《人工智能法》主要针对高风险的人工智能系统实施上游治理,规定了严格的审查要求以及事前、事中和事后的规制义务等,对高风险的人工智能系统以外的人工智能系统仅规定有限的

合规义务或允许自由开发使用，同时对通用人工智能模型规定了特定的风险控制规则。^[24]当前，国内学界对欧盟风险监管方案不足之处的讨论主要包括：一是认定标准和监管成本过高，^[25]二是针对人工智能系统、通用性大模型的一体化分类不符合人工智能风险治理的特点，^[26]三是整体上风险控制方案不够全面充分且责任部分失衡。^[27]

对人工智能技术风险存在技术主义和制度主义两类认知方式。技术主义视角更侧重于人工智能风险和人的互动过程，主张关注风险于应用中的场景化特征；制度主义视角更关注风险与基于组织的决策、行为之间的内在关联，更偏向于整体上的全面横向监管。^[28]欧盟的风险监管方案明显体现出了制度主义视角下全面横向强制性监管的特征，当前对此风险分级分类方案的批评意见也多基于对此方案效能的质疑或主张风险场景化治理的偏好。相较于欧盟的风险分级分类方案，当前国内专家学者起草的两部人工智能立法建议稿都试图建构更符合我国国情的风险分级分类方案，在分级上主要采用更为宽松的两分思路，^[29]同时，在分类上还考虑对特殊应用场景予以特别规定，^[30]体现了既具备宏观协调的统一规制规则，也考虑重点领域和应用场景的风险规制立场。

总体而言，为打造可审核、可监督、可追溯和可信赖的人工智能技术，我国人工智能立法在风险规制上应当坚持包容审慎的态度：第一，风险治理无法仅依赖于行政监管，而应当以多元主体协同治理为准，构建以政府监管为主导、行业企业自律、社会协同参与的多元治理体系，故除必要的监管规则外，应更多鼓励行业制定更及时和敏捷的自律规范、标准，公开有利于企业自我合规的示范性案例等。第二，科学设置风险分级分类管理规则，动态科学研判风险，明确对重点风险的监管要求，并且通过科技伦理审查、强制性风险评估或管理备案、动态监测预警和响应等机制，强化对风险的动态敏捷监管。第三，遵循人工智能全生命周期治理的逻辑，引导全流程中相关主体的风险管理应对机制的建立，并且针对人工智能应用的特点，加强相关主

体对投入市场后的人工智能应用的监测管理义务。第四，尽管受预防性法治理念影响，相较于事后救济，对数字技术风险的规制更关注事前预防，^[31]但在事前规制机制以外，还应当建立有层次的问责机制，设立专门机关增强监督效能。同时，综合使用软硬法手段，不同人工智能义务主体承担的责任应当与其投放人工智能的目的、其对人工智能的控制能力、人工智能涉及领域等相称，从而合理设置责任和留予适当的责任豁免空间。

二、立法技术进阶

（一）“人工智能法”的立法层次

综合考察当前全球人工智能领域的立法实践，以欧盟为代表的统一监管立法模式，通过更具体系性的规范内容和由专门机构统一监管等方式，实现对人工智能领域的整体规制；而以美国为代表的以创新驱动为基准、主要依靠软性规则引导市场主体行动的模式，则主要依赖较为分散的各类法案实现对人工智能重点场景或相关问题的专门治理。为构筑人工智能发展的制度优势，我国应当在人工智能这一新兴领域实现立法的体系化，而在立法技术上，跨法律部门的领域性立法，需要具有整体性、符合多元治理方向的立法设计。相较于欧盟体量庞大、过细过严的《人工智能法》，当前我国人工智能立法并不追求一次性形成囊括所有人工智能问题的“大而全式”的法律，而应当考虑，如何推动形成立法层次合理的规则框架。

关于我国人工智能领域的立法布局，当前主要有如下五类观点：（1）主张人工智能立法分为两个层次，基础层次为具有公法面向的国家安全、网络安全和个人信息保护等现有涉及人工智能关键要素的立法，第二层次为基础层次之上的人工智能法内容层次。^[32]（2）主张人工智能立法应遵循现有的科技法制框架，形成包含科技市场法、风险管制法和科技政策法在内的专门科技立法层，以及针对应用领域和功能的人工智能具体应用立法。^[33]（3）主张人工智能立法应为包含风险规制、产业促进、技术标准三个层次的领域法，形式上表现为，以基本法（以风险规制为主要内容）为主体，以产业促进

法和技术标准法为分支。^[34] (4) 主张人工智能立法应按照“总—分”式层次，现阶段应先行制定具有统领性、总纲性的人工智能法律总则。^[35] (5) 主张人工智能立法包含产业促进法和风险治理法两组规范类型，前者包括市场法和政策法两个方面，后者包含人工智能科技、人工智能要素和人工智能应用三个基本层次。^[36] 前述观点在人工智能立法基本范畴上差异不大，基本都认同人工智能立法至少应当包含产业促进和风险治理两个方面，但在具体层次或构造上有所不同。若不拘泥于如何划分具体的立法文本，前述建议皆可以为规则的体系化提供一定参考。

目前，我国对于新兴科技问题的治理具有较明显的治理事项分散、专门规则急用先行且层次不高（多为部门规章）的特点，这既是科技立法需面对的适应性和连续性挑战，也是应对技术更新、产业迭代等带来的不确定性时的慎重使然。由此，也释放出现阶段人工智能立法最大的需求，即优化立法层次，统合并协调涉及人工智能要素的已有规范，为人工智能领域的立法体系化提供具有方向性的基本规则，同时厘清人工智能治理的本质逻辑。由此，现阶段拟制定的“人工智能法”^[37]一方面应当具有一定的统一性和专门性，能够明确人工智能法律规范的基本范畴、统合人工智能治理的基本需求，另一方面应结构科学、内容适当，能够为后续立法或进一步细化规则提供指引和充分的调适空间。具体而言，“人工智能法”应当是我国人工智能领域的基本法律，旨在定基调、明方向，仅对立法目的、调整对象、基本原则、重要制度以及一般规则（包含权利、义务和责任）等基础性问题予以明确，具体的细节制度应在时机成熟时、实践检验下通过行政法规、部门规章等规范性文件以及国家标准等确定。

（二）“人工智能法”的立法特色

现阶段，全球人工智能治理处于从软性规则治理转向硬性规则建构的浪潮中。欧盟在成文立法上的积极态度与“领跑”身姿，包含了其对在人工智能领域借由规则制定能力再现数据领域《通用数据保

护条例》的“布鲁塞尔效应”的期待；但鉴于其立法对人工智能技术创新发展的限制程度，现阶段似乎难以实现其旨在通过法律理念、法律制度上的潜在影响形成的超国家法律效应。除此之外，美国、新加坡等国家以及地区尚未出现综合性或全面性的立法文本，仍以政策、文件或软性规则为主。^[38] 就本质而言，立法与否以及如何立法是一国法治发展需求和能力的问题。我国在人工智能技术发展上具有一定优势和影响力，在已有制度基础和理论储备上显现出综合性立法之可行性。人工智能立法在建构治理规则、制度等时，应当融通本国自主知识体系和部分国外经验资源。现阶段拟定的“人工智能法”，可以发挥显现我国当前法治发展能力的立法特色，具体而言，体现为以下三方面：

第一，现阶段拟制定的“人工智能法”，应当在解决深嵌于中国本土社会的人工智能治理问题，体现中国特色的法治理念。发展与安全并重是对中国人工智能治理需求的精准概括。因此，不同于以防范风险为主要目的的强监管立法路径，也不同于以市场理性为主要工具的弱立法路径，我国人工智能立法应当充分发挥本国的制度优势和已有的通过法治激励科技的经验，探索建立和完善具有体系性的发展促进制度。在防范主要风险的问题上，我国人工智能立法亦应充分考虑本土社会语境。例如，在国家安全方面，生成式人工智能领域的技术渗透风险以及现代数字技术和资本的紧密结合，会在生成式人工智能技术的价值预设、传播以及应用过程中给国家意识形态带来安全风险，^[39]立法应当关注构建保障主流意识形态安全的机制。再如，我国在科技应用综合治理思路上有高度的“以人民为中心”的追求，针对大众关切的问题和领域，形成了未成年人互联网特别保护、一键关闭算法推荐服务、深度合成生成内容标识义务等制度。人工智能立法应当继续坚持以解决人民的直接、现实利益问题为实践路径，吸纳、提炼和建构适应本土治理需求的规则和制度。

第二，现阶段拟制定的“人工智能法”，应当在本国产业和技术实践需求、实在法体系与规范的牵

引下,立足于中国自主的法学知识体系,同时适当将域外的法律实践经验作为研判本国问题的一定论据。在中国自主的法学学科体系的自我革命和自我完善过程中,数字法学等新兴“领域法学”学科,具有对应法治实践不同领域的“实用性”,显示出从“部门法学”向“综合法学”发展的转变。^[40]“人工智能法”作为新兴领域立法,在立法背后的知识供给上,同样应定位于领域法学的特点,以问题导向和目标导向为主,回应如何引导人工智能发展和如何因应人工智能冲击的双向挑战,并且适应我国已有的网络治理、个人信息保护、数据安全保护等方面的法律制度。同时,一般认为,法典化、体系化程度较低的部门法(或领域法)往往受比较法的体系约束更弱,即不会特别偏向于已有的成文法文本,而更多功能性地观察动态的法律和实践,与其说依赖形式论据上的借鉴,毋宁说利用域外法治中有用的分析框架。^[41]例如,过去我国在个人信息保护领域,就于防御性的隐私权和支配性的个人信息自决权的传统路径中,建构了适宜本土、平衡个人信息保护和数字经济发展的个人信息保护制度。人工智能立法在规则设计上需要平衡共性和个性之间的关系,即以中国实践经验为基础,通约具有相同特质的认知、判断和行为方式,沉淀和明晰适宜本土的个性规则。^[42]

第三,现阶段拟制定的“人工智能法”,应当具有国际视野、彰显本国理念,释放出规则形成在人工智能治理上的域外效应。就具体规则而言,受限于现实要求、效力层级等因素,当前已有规则针对的仅为在中国境内提供相应服务的情形,^[43]而“人工智能法”应当在相应规定中合理扩大域外管辖范围,^[44]以增强规则的域外效力。此外,释放出我国人工智能立法的域外效应,并非指刻意地推广法律制度和理念,而是以法律制度层面的包容性为基准,^[45]发挥我国在人工智能科技实力、市场体量以及企业影响力等方面的优势,在积极参与国际规则制定的同时,促使国际性大企业等主体改变过去以西方规则为主的合规策略。在人工智能发展的不确定性前,治理规则同样形塑于主权国家间的平等互动。

对于发展人工智能,立法应当坚持以人为本、智能向善的立场,通过推动人工智能能力建设方面的国际合作、加强面向发展中国家的合作与援助等,促进技术和价值观上的相互理解。

(三)“人工智能法”的立法技术

“人工智能法”的立法技术,应既体现对一般意义上构建人工智能领域法律秩序的考量,也包含对具体规则的结构安排、概念选择、语词使用等的斟酌考虑。一般而言,粗放型立法技术有助于快速构建框架型秩序,而精细化立法需要更长期、反复的立法实践,适用于构建更高程度的类型化行为模式。^[46]鉴于人工智能立法的实践需求和技术条件,当前立法处于构建框架型秩序以使人工智能在一定方向和合理限度内发展的阶段。面对人工智能发展的巨大潜力和潜在风险,一方面,应当慎重考虑如何从初期的软性规范过渡到硬性规则,以真正构建人工智能发展的基本秩序;另一方面,此种外部秩序的构建,应当从技术发展不确定性的前提预设出发,旨在提供最基本的制度环境和可预期的信息支撑,^[47]从而为数字社会留予合适的发展空间。框架型立法下规则的修改成本往往会更高,故更需要发展具备动态性和弹性空间的条款。当前人工智能立法的难题同样包含立法技术上的挑战,制定“人工智能法”应当注意以下三方面:

第一,“人工智能法”应当凝练实质法律问题。数字社会发展会产生新的治理需求和模式。过去,与人工智能问题相关的立法实践和研究范式大多集中或定位于数据、算法以及特定应用场景,多利用急快灵的小切口立法;但当前体系化立法的定位意味着,需要在更宏观、统一的视角下建构人工智能治理框架,而非亦步亦趋地回应每一个新兴技术。立法应善于在已有的立法资源中识别、提炼或吸收成熟的原则和规则,同时适当借鉴域外成功经验。

第二,“人工智能法”应当着力于实现有效的规范性指引。当前,人工智能立法的重点在于提供基本的指引和预测,需要明确技术内涵、安全要求以及可以融入法律制度的伦理基础等,立法行文、措辞应当明确、有针对性。在立法的陈述体系中,概

念的一般性与概念特征的融贯性程度正相关。^[48]一方面,人工智能立法中存在法律概念界定上的问题,这一点对建构我国数字法学话语体系亦有重要影响。最基本的问题是,如何基于人工智能的本质属性和核心特征等明确“人工智能”的法律定义?人工智能的法律定义会明确法律规范的适用范围,影响法律秩序的涵摄范畴。例如,欧盟《人工智能法》利用了“系统”“实践”“模型”等属性表述,加之对关键特征(如自主性、适应性等)的描述,^[49]意图在大的法律框架内实现对专用人工智能系统和通用人工智能模型的分别规制。目前在我国,“人工智能”这一词汇的语用驳杂,缺少一致的法律定义。然而,法律定义并非一味追求教义学上的精准,关键在于能确立恰当的概念外延,故需要在内在逻辑、谱系脉络、价值理念和现有立法素材中作有效梳理。法律定义的选择可以形成界分“人工智能法”与关于人工智能相关要素的法律规则的实质性标准。^[50]而对相关(义务)主体的概念选择或建构、定义,亦是如此。^[51]另一方面,对相关主体的权利、义务以及责任的设置应当比例相称,在考虑人工智能发展业态和传统的监管机制之间衔接效率的同时,基于相关主体既是规制对象亦是激励对象的特点,明确不同技术风险类型、强度下的主体义务。

第三,“人工智能法”应当体现立法的体系性和协调性。一方面,立法的体系性意味着,“人工智能法”应当在统合人工智能的研发和应用过程以及各类关键要素等的逻辑下,形成以人工智能治理为核心的规则框架。人工智能领域立法涉及网络安全、数据、算力、算法和实践应用等多个方面,并关系到个人信息、数据、算法、深度合成、生成式人工智能等领域的诸多已有规则,故当前的“人工智能法”应当从人工智能的属性和特征出发,以识别、建立人工智能治理逻辑下的规则为核心,对于跨领域的特性下不可避免地涉及到的仅与人工智能某一要素有关的规则,妥当适用援引的立法技术,在减少法律的不确定性的同时,避免法律规范无用的重复。另一方面,立法的协调性意味着,应考虑人工智能治理实践的特殊需求,尤其是在牵涉到与在先

权益保护规则的协调问题时。例如,当前,对于人工智能数据训练阶段的数据获取问题,刚性适用现有的个人信息保护、知识产权保护等方面的规则,可能会对人工智能的研发应用质量的提升构成法律障碍,且此等障碍亦并非在利益衡量的基础上保护私人权益的最佳方式,故仍应通过建构例外规则或特别规定等方式,协调平衡不同利益主体之间的关系。此外,“人工智能法”作为领域性立法,会横跨传统部门法,而法律规范的横向衔接效率亦是法律融贯性之重要基准。例如,涉及人工智能的部分责任规则可能会体现在其他已有的精细化立法(例如民法、刑法等)以及之后续造的细节性制度中,因此,应尽可能保持法律语言的一致和通顺,降低法律适用成本。

三、主要利益关系与制度设计

(一) 坚持以人为本

“以人为本”是我国对人工智能发展的基本立场,^[52]其应当是贯穿我国人工智能立法始终的价值目标。在过去以软法为人工智能治理主要路径的阶段,以人为本的人工智能(Human-Centric Artificial Intelligence, HAI)是全球通行的人工智能治理原则,亦被表述为人工智能发展的核心伦理原则。其通常包含两方面:一是,人工智能发展的本质目的应当是服务人类、尊重人类尊严和个人自主权;二是,人工智能的运行方式应可由人类适当控制和监督。^[53]其隐含了两条实施路径:一是,人工智能的设计、开发和应用的内部过程应当合乎伦理和法治;二是,应当通过外部的硬性法律规则或软性规范以及相应的审查监督机制等,使人工智能的发展过程可被人理解和控制。

“以人为本”的理念对于人工智能立法基本原则的确立具有重要意义,无论是以权利保护为基准的治理原则,还是以满足应用领域的实质需求为基准的治理原则,^[54]本质上都要求人工智能发展的实质目的是增进人类福祉,都要求人工智能以可持续和环境友好的方式被研发和应用。当前国内学界发布的人工智能立法建议稿在基本原则设计中,大多参考了伦理治理路径下对于建立可信赖人工智能的

原则性要求，如公平公正、公开透明、可解释、人工可控、安全、可问责等。^[55]同时，鉴于人工智能伦理融入法律的路径包含软法化方式以及利用关于共同体伦理的自我规制机制，^[56]“以人为本”作为伦理原则的展现，还会被直接填充入人工智能法，典型如被直接规定为一项原则和关于绿色原则的规定等。^[57]

同样，在个人与自动化（或自主性）机器及其背后的利益主体之间，存在愈发巨大的数字信息、资源和技能上的差异，进而产生公平、非歧视以及弱势群体保护等层面的问题，人工智能立法应关注这种差异和背后潜在的社会风险。当前学界也愈发关注技术、伦理与法律之间的融贯性规则的建构，尤其是凝结内在体系中价值理念的一般原则，应当具备真正的可操作性而非仅停留在价值宣示层面，^[58]即原则的规则化问题。由此，在“以人为本”的理念下，人工智能立法至少还应具备以下三方面的规则设计：

第一，人工智能立法应建构应对算法歧视等长远、隐蔽的伦理风险的规则。相较于人类主观意图造成的显性歧视，人工智能算法等造成的隐性歧视将会产生更大的伦理风险。因此，在确定公平公正的基本原则的基础上，还须设立有效的反歧视机制规则，包括明确针对人工智能算法歧视的审查机制，在风险影响评估等中增强歧视识别基准的可用性，如动态建构差异化的受保护特征清单等，^[59]在后续的细节制度或示范性流程化规范中都应贯穿此价值要求。

第二，人工智能立法应当在切实保障相关主体合法权益的同时，确保人工智能可问责、可救济。充分尊重并保障各群体的合法权益，既包括明确人工智能研发者、运营者等利益主体的合法权益、义务和法律责任，还包括利用有效的救济机制保障人工智能使用者和其他受影响者的合法权益，以及对基于年龄、生理状况和人工智能的特殊社会影响等产生的数字弱势群体的权益进行特别保护，如鼓励、支持适应数字弱势群体接入能力的人工智能产品或服务，规定针对未成年人使用者的防沉迷规则等。

第三，人工智能立法应当回应数字鸿沟下的数字教育和数字信息获取问题，一方面明确国家机关在提升国民数字素养、分享人工智能风险信息和应对方法等方面具有提供服务或作出一定行动的职能，另一方面通过设置合理的信息披露义务（亦称透明度义务），要求具备人工智能技术能力的主体在开发、应用等阶段对受影响者提供必要的信息和说明。当前，已有规范就自动化决策、算法推荐、深度合成、生成式人工智能等问题规定了相应的信息披露义务，主要在于解决服务提供者与使用者之间的信息不对称问题。^[60]人工智能立法应当吸收并进一步补充、完善，建构更具有体系性的信息披露义务规则，既包括特定主体对使用者、社会公众以及监管机关等的合理信息披露义务（将更多体现为硬性规则），也适当考虑人工智能价值链中的相关参与者之间的必要（主要是与风险相关的）信息披露义务。

（二）协调相关权益

人工智能的研发和应用必然涉及多元主体的利益。为发挥立法在人工智能治理领域的积极效用，人工智能立法应协调好多元主体间复杂的利益关系。人工智能立法协调相关主体权益，以促进人工智能的研发和应用、防范人工智能主要风险的二元立法目的以及以人为本的理念为基本指引。面对数据质量会对人工智能的性能和效果产生决定性影响的现实，人工智能立法应协调人工智能研发者、运营者在人工智能数据训练等方面的利益与在先的知识产权、个人信息权益之间的关系，已有的权益保护制度不足以适应人工智能的研发和应用现实中利益主体的需求。人工智能立法应当在保障个人私权免受不当侵蚀的前提下，支持人工智能算法和基础模型等的创新发展，针对当前数据获取等方面的难题，适当建立例外规则或责任豁免规则，建构适应人工智能发展需求的新制度：

第一，建立适应基础模型数据训练和模型发展的个人信息处理制度。促进人工智能发展需要减轻传统个人信息保护领域对个人同意的路径依赖，^[61]如适度放宽个人信息处理的目的限制原则，建立个

人信息处理同意的集中获取规则，强化告知的有用性以适当减轻同意的形式要求，引入新的个人信息处理合法性事由^[62]等，将个人信息保护的重点从收集端的事前限制，适当转移至强化人工智能责任主体合规处理信息、利用数据的环节，如实施强制性个人信息影响评估并进行全周期监管。

第二，建立与人工智能发展相适应的知识产权规则与配套制度。当前人工智能的研发和应用过程中既涉及数据获取阶段使用作品的合法性问题，如在输入端使用他人作品时能否构成合理使用，也涉及后续利用阶段人工智能生成内容的著作权问题，如生成内容的可版权性判断、版权归属，以及当人工智能生成内容与他人作品相同或实质性相似时是否构成侵权。立法可以通过增加“数据挖掘”作为合理使用的特定情形等方式，减少提升人工智能数据训练质量的法律障碍，但此等使用不应当影响对作品的正常使用，不应当损害著作权人的合法权益。同时，应通过相应的技术措施和信息披露等方式降低侵权风险。可以通过建构一定的法定许可（或强制许可）规则并完善相应配套规则，支持利用人工智能生成内容进行科学研究和文化创作活动。

第三，探索建构促进人工智能产业发展的权益分配或利益分享机制。例如，针对高质量数据供给不足问题，探索建立公平公正的人工智能训练数据开放使用机制，保障人工智能领域的要素供给，鼓励相关主体开展大数据与人工智能技术的协同研发、大数据与人工智能产业的应用融合。再如，针对对研发主体的激励不足问题，明确人工智能研发者、运营者等相关主体在人工智能的研发和应用过程中的合法权益，如知识产权、数据财产权益等。又如，构建人工智能生成内容的多方权益共享机制和算法模型流通中的利益分享机制等。

（三）维护竞争秩序

“竞争”是预设了竞争主体的存在、多元化和相互之间的利益冲突和争夺的动态开放过程。只有确保竞争者的多元和市场的开放，竞争的“对抗”特性才会在“知识发现”上形成对竞争者的激励机制，创造一个有可能刺激创造性突破的环境。在集中度高

的市场环境中，纯垄断者往往缺少进行最优水平创新的激励。但如果竞争性市场中的企业能呈现出多元化趋势，那么，即使市场中不可避免地存在规模巨大的企业，此类企业受对创新的激励的程度也会更高。同时，竞争性市场中的创新水平也取决于企业享有创新成果的程度。^[63]因此，为确保人工智能产业生态的良性发展，需要构建主体多元、利益分化、市场开放的竞争秩序，^[64]推动市场主体走向效率和技术进步。

当前，人工智能发展存在潜在的技术垄断风险。整体来看，一方面，人工智能研发的投入成本高，加之专业芯片、算力、大规模数据和专业技术等关键要素多被集中控制于少数科技巨头企业手中，降低资源质量和赋能价值的同时，易形成相关产业的进入壁垒；另一方面，在当前人工智能的“模型—服务”业态下，前端开发的累积优势会通过规模经济和网络效应等进一步辐射至下游应用市场，使优势方在人工智能相关市场中得以巩固或扩大市场力量，进一步加剧市场壁垒、损害竞争。此外，人工智能应用也会带来对竞争秩序的挑战，尤其是算法共谋行为，即经营者利用算法在信息获取、传递、分析以及自动化决策等方面的优势，以更隐蔽的方式达成合意。算法共谋会引发市场失灵等负外部性问题，典型情况如，通过基于高级分析或机器学习技术的定价算法，经营者可以对市场需求、竞争对手的行为以及市场趋势作出快速回应并优化定价，此种动态定价技术在提升决策效率的同时，也强化了经营者之间的相互依赖效率，便于其在市场上形成隐性共谋。垄断行为的长期后果不仅包括价格提高，更包括失去创新。^[65]尽管针对算法带来的新型垄断难题，当前已出现一些专门应对措施，^[66]但在当前的反垄断规制框架下，对此类共谋行为仍然存在认定和归责方面的难题。对于此难题，学界关注到了相关法规应扩大主体认定范围、明确共谋信息交流认定方式、确立算法垄断行为规制标准、形成算法透明度要求规则和专门性监管执法工具等应对方法，^[67]这些都需要人工智能立法在治理规则上先作一般性统筹。

保护良好的人工智能生态系统、维护人工智能市场的竞争秩序应当考虑：第一，在宏观层面制定并完善竞争政策，推动智能要素的基础设施建设和形成数字资源调度利用制度，有效降低市场进入成本。第二，人工智能立法应充分考虑人工智能产业分层业态，形成鼓励公平交易、自由选择的基本竞争原则，对利用人工智能实施的垄断行为、不正当竞争行为作出一定专门性规定，并授权细化规则的制定，在鼓励实施包容审慎监管的同时，善用软性规则加强对企业进行自我审查和合规整改的引导。第三，提高反垄断和反不正当竞争执法水平，综合运用事前、事中及事后规制工具，提升市场监管措施的区分度和颗粒度。第四，探索新的动态监管机制（如监管沙盒），通过适当监管、一定豁免和引导企业自律管理，降低中小型创新企业风险合规的成本，鼓励研发、应用与监管机制上的双向创新。

（四）推进涉外法治

人工智能的机遇、风险和挑战本质上是全球性的，人工智能治理需要（尤其是在基本安全层面）形成全球共识和加强国际合作。在日益复杂的地缘政治背景下，人工智能发展也被赋予了国家间竞争的意义，人工智能技术先发国家具有将技术优势转化为制度权力的机会，当前人工智能国际治理迈向了主权国家战略博弈的新阶段。^[68]人工智能立法应妥善应对国际竞争与合作的内在张力。我国一直积极参与人工智能全球治理，先后发表或参与签署了《全球人工智能治理倡议》《布莱切利宣言》《中法关于人工智能和全球治理的联合声明》《加强人工智能能力建设国际合作决议》等文件，彰显了我国坚持发展以人为本、智能向善的人工智能和相互尊重、平等互利的立场，表明了我国积极参与推动形成具有广泛共识的全球人工智能治理框架和标准规范的态度。^[69]

我国对推动人工智能治理国际合作的立场包括：第一，在人工智能治理框架层面，倡导建立全球范围内的人工智能治理机制，支持在充分尊重各国政策和实践的基础上，形成具有广泛共识的全球人工智能治理框架和标准规范。参与推动确立与人

工智能安全相关的硬性规则；鼓励符合发展需求的各类倡议、原则共识、技术标准指南等软性规则共用共享；推动跨国技术合作，分享人工智能的测试、评估、认证与监管政策实践，确保人工智能技术的安全可控可靠。第二，在人工智能能力建设方面，推动人工智能能力建设方面的国际合作，同时加强面向发展中国家的合作与援助，弥合智能鸿沟和治理差距。第三，在促进基于技术和价值观的相互理解层面，尊重各国在开发和利用人工智能技术方面的权利平等、机会平等、规则平等，反对任何形式的歧视；坚持在相互尊重、平等互利的基础上推动制定数据保护规则，加强各国数据与信息保护政策的互操作性；在人工智能技术、产品和应用的国际合作中，互相遵守对象国的法律法规和适用的国际法，尊重其文化传统和价值理念。

同时，在人工智能治理领域的主权国家战略博弈中，面对不友好国家干涉我国内政、针对我国实体和个人实施单边制裁或其他歧视性的禁止、限制等措施，我国根据实际情况采取相应反制或对等措施。当前“人工智能法”可以对此制定一般性规则，统筹指引后续立法和执法等。一般而言，制度型反制措施包括立法型反制措施、执法型反制措施和司法型反制措施。^[70]在法律和政策框架层面，我国当前已有《反外国制裁法》《出口管制法》以及商务部发布的《不可靠实体清单规定》《阻断外国法律与措施不当域外适用办法》等，并需在实施中提升威慑力，尤其是改变国际性大企业行为的后果参数和合规策略。^[71]同时，在立法型反制措施短时间内无法迅速实施的情况下，应当提升执法型反制措施的效能，在实践中通过适当行使自由裁量权，合理解释法律法规及部门规章，妥当厘定其域外效力，增强中国法域外适用的实效性和威慑力，推动人民法院跨国司法治理权的发挥；^[72]进一步完善反制裁工作协调机制、具体执法程序等方面的相关配套制度。^[73]提升反制能力与水平，防治数字霸权，维护国家安全。

四、结论

面对全球日益激烈的人工智能治理之争，在大规模集中立法浪潮下，如何找到适应中国国情和需求的人工智能立法方案，是亟待明确的重要问题。当前，统一的人工智能规范阙如，而现有规则面对人工智能问题仅能分散、碎片化适用，需专门立法回应社会关切、引导科技治理。在人工智能技术发展具有不确定性的前提预设下，现阶段应优化人工智能立法层次，以推动人工智能领域立法的体系化方向，坚持问题导向和目标导向，先搭建人工智能领域的框架型法律秩序，释放法律规则在提供稳定的制度环境和可预期的信息供给方面的基本效用，为容纳、适应日益智能化和自主化的人工智能应用实践以及后续动态科学立法留予空间。

我国的人工智能立法，应当在推动人工智能创新发展和风险治理深度协同的基础上，形成契合定

位的规则框架。应以发展与安全并重为指导思想，以促进人工智能研发和应用、防范人工智能主要风险为二元立法目的，既规定促进人工智能研发和应用的正面激励制度，亦在简化合规、责任适当豁免等方面为相应主体提供减负支持，并且不囿于一体性的规制方案，建立符合我国国情的风险防范机制。在人工智能立法涉及的主要利益关系上，“以人为本”是人工智能立法应当坚持的基本理念和伦理原则，并且贯穿于涉及伦理治理、私权保障等方面的规则建构中；应协调好人工智能相关主体之间的权益；应构建并维护主体多元、利益分化、市场开放的人工智能竞争秩序；应积极开展国际合作，统筹推进关于人工智能的国内法治和涉外法治。