

为人工智能高质量发展和高水平安全提供法治保障

□ 张凌寒

人工智能是新一轮科技革命和产业变革的重要驱动力量,日益成为全球科技竞争的战略制高点。以习近平同志为核心的党中央高度重视人工智能发展,近年来完善顶层设计、加强工作部署,积极促进互联网、大数据、人工智能和实体经济深度融合,推动我国人工智能综合实力实现整体性、系统性跃升。同时,人工智能发展可能会带来前所未有的风险挑战,需要加强人工智能治理。

习近平总书记在主持二十届中共中央政治局第二十次集体学习时指出:“要把握人工智能发展趋势和规律,加紧制定完善相关法律法规、政策制度、应用规范、伦理准则,构建技术监测、风险预警、应急响应体系,确保人工智能安全、可靠、可控。”依法执政是我们党治国理政的基本方式,法治是中国式现代化的重要保障,既能为促进人工智能健康发展夯实制度基石,也能为应对技术风险、保障国家安全提供重要屏障。党的二十届三中全会《决定》提出:“完善生成式人工智能发展和管理机制”“建立人工智能安全监控制度”。在法治轨道上加强人工智能治理,构建以人为本、智能向善的治理框架,已成为我国抢抓人工智能发展历史性机遇的必然选择。

贯彻落实习近平总书记重要讲话精神和党中央决策部署,推进人工智能治理法治化,更好发挥法治对于人工智能发展的引领、规范和保障作用,才能确保人工智能健康发展。

以良法善治保障人工智能健康发展

党的二十届三中全会《决定》提出:“高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务”“实现高质量发展和高水平安全良性互动”。当前,新一轮科技革命和产业变革深入发展,技术创新进入前所未有的密集活跃期,人工智能、量子技术、生物技术等前沿技术集中涌现,引发链式变革。一如历次科技革命伴生治理体系变革一样,作为引领新一轮科技革命和产业变革的战略性技术,人工智能的创新发展应用在解放和发展社会生产力的同时,必然要求治理体系作出相应变革,以适应社会生产力发展的需要,从而实现在推动高质量发展中提升安全水平、以高质量发展促进高水平安全。这决定了人工智能治理既要保障人类充分享受智能革命成果,又要确保其安全运行。

法治具有根本性、稳定性、可预期性等特点,起到维系生产关系、优化经济结构、稳定社会秩序的作用。推进人工智能治理法治化,应当围绕服务国家重大战略需求,在推动人工智能发展中更好统筹高质量发展和高水平安全,以良法善治保障人工智能健康发展,增强我国在人工智能时代的全球竞争力。

习近平总书记指出,我国人工智能“在基础理论、关键核心技术等方面还存

在短板弱项。要正视差距、加倍努力,全面推进人工智能科技创新、产业发展和赋能应用,完善人工智能监管体制机制,牢牢掌握人工智能发展和治理主动权。”当前,我国人工智能发展水平稳居世界第一梯队,但在基础理论、关键核心技术等方面还存在短板弱项。比如,在技术创新上落后于美国且面临关键核心技术“卡脖子”难题、在产业发展上也存在差距。中国信息通信研究院发布的《全球数字经济白皮书(2024年)》中提到,美国人工智能大模型数量位居全球第一,占比44%,位居第二的中国大模型数量占比为36%。同时,美国高度警惕我国的技术产业追赶,出台了大量封锁、制裁和惩罚性措施。不发展是最大的不安全。推进人工智能治理法治化,要锚定促进人工智能高质量发展目标,牢牢掌握人工智能发展和治理主动权。

当前,人工智能已融入我国经济社会发展的方方面面,正深刻改变人们的生活生活方式,其创新发展在带来前所未有的发展机遇的同时,也对我国政治安全、经济安全、军事安全、文化安全、社会安全等带来一定影响,成为事关高质量发展和高水平安全的重要领域。推进人工智能治理法治化,必须坚持总体国家安全观,将安全发展的理念贯穿全过程各方面,在严守安全红线与底线,把握人工智能发展趋势和规律,充分认识和评估技术产业发展伴生的安全风险基础上,加紧制定完善相关法律法规、政策制度、应用规范、伦理准则,构建技术监测、风险预警、应急响应体系,在事前、事中和事后全周期确保人工智能安全、可靠、可控。

在人工智能治理法治化过程中坚持适应性治理理念

当前,人工智能技术加速迭代,迎来爆发式发展。习近平总书记在考察时强调:“我国数据资源丰富,产业体系完备,市场空间巨大,发展人工智能前景广阔,要加强政策支持和人才培养,努力开发更多安全可靠的优质产品。”加速迭代、爆发式发展,是当前人工智能技术发展的重要特征,这既决定了人工智能治理的对象具有高度不确定性,同时也要求在推动人工智能治理法治化过程中必须坚持适应性治理理念,更好促进我国人工智能高质量发展和高水平安全良性互动。适应性治理要求在高度不确定性形势下作出决策,其要义是根据外部环境的变化调整治理策略,提高系统的适应能力,主要优势在于适用高度复杂社会生态系统。在人工智能治理法治化过程中坚持适应性治理理念,就是要在法治稳定性与新兴技术治理灵活性之间保持平衡,在技术产业发展复杂性和不确定性因素明显增加的情况下,积极应对人工智能发展带来的全方位挑战。

围绕实现人工智能高质量发展和高水平安全良性互动,坚持适应性治理理

念推动人工智能治理法治化,更倾向于采用既有包容性又有激励性的灵活监管。根据技术特性,关注可能的未来发展与功能变化,在确保安全前提下,充分激发经济社会发展的活力和创造性。面对新技术无法完全适应传统法律框架的情况,给予一定的容错空间。比如,当前生成式人工智能蓬勃发展,但其生成的内容也可能出现数据不准、描述失真等事实性错误。在民事责任层面,如果要求其为失实信息承担严格侵权责任,则不符合当下技术发展水平;在行政监管层面,在新技术出现问题时可考虑予以暂缓运行而非禁止措施。可考虑设置人工智能应用“暂停运行”的启动和恢复制度,通过弹性方式避免限制技术发展应用。

坚持适应性治理理念推动人工智能治理法治化,通过建立持续动态监管和事后恢复制度,将技术进步预留发展空间并划定安全底线。人工智能技术发展不断催生新应用、新场景以及新风险,这些风险在人工智能设计和测试阶段可能无法被充分识别和评估,甚至可能超出人类经验与认知范畴。这要求我们正确处理杜风险发生与容纳技术发展未知前景之间的关系。因此,在推动人工智能治理法治化过程中,与设置传统实质性权利义务规范相比,应更加侧重创新优化过程性持续动态监控制度。此外,还应侧重从事前预防转移到最大限度减少损害发生的程度、持续时间并确保事后尽快恢复,如建立应急预案、损害发生后的备份系统以及在人工智能产品和系统中事前设置可以阻断技术的“开关”等。

建立和完善具有适应性的人工智能法律制度体系

习近平总书记指出:“坚持统筹发展和安全,坚持发展和安全并重,实现高质量发展和高水平安全的良性互动,既通过发展提升国家安全实力,又深入推进国家安全思路、体制、手段创新,营造有利于经济社会发展的安全环境,在发展中更多考虑安全因素,努力实现发展和安全的动态平衡”。推动人工智能治理法治化,必须以习近平总书记关于统筹发展和安全的重要论述为科学指引,坚持统筹发展和安全,坚持发展和安全并重,实现高质量发展和高水平安全的良性互动。应当充分认识到,法律是治国之重器,良法是善治之前提。良法善治对人工智能健康发展具有重要促进和赋能作用。建立和完善具有适应性的人工智能法律制度体系,将为促进高质量发展与夯实高水平安全打牢制度基础。

及时响应人工智能高质量发展的制度需求。通过立改废释多种方式解决现有制度不适应人工智能技术产业发展的“时间差”“空白区”问题,从资源要素供给、责任合理划分等方面有针对性地构建完善相关法律法规。比如,高质量训练数据的供给已经成为制约我国人工智

能发展的突出瓶颈。在当前法律框架下,训练数据获取、利用的合法性标准尚不够清晰,存在数据爬取的法律边界模糊、数据交易的法律效力存疑、个人信息数据流通的授权标准不清、版权作品的合法使用界限不明等问题,亟待以明确的制度规范为人工智能技术产业发展提供必需的数据资源与行为指引。又如,人工智能产品与服务的法律责任设置,既需要考虑为社会治理目标划定红线底线,又需要衡量现阶段技术的发展水平。在个案裁判中,还应考虑将人工智能产品与服务提供者的透明度义务履行情况、主动报告与补救情况等作为其法律责任认定的考量因素。

积极推进构建人工智能法律制度体系。人工智能发展将带来法律体系的全方位变革,其范围不仅局限于某一部或某几部专门法律的制定,而是涉及整个法律体系的适应性更新和完善。为此,一方面,要结合人工智能技术产业发展的要素和领域统筹设计法律制度。既关注人工智能相关的要素法,建立健全算力、数据、算法和模型的供给与安全等制度;又完善人工智能相关的领域法,对医疗、教育、金融、司法等代表性领域的人工智能应用作出规范。另一方面,要结合既有立法修法项目进程,在法律体系更新优化中充分考虑人工智能发展的因素。比如,在道路交通安全法、公路法等法律修改过程中,及时对辅助驾驶的合规要求与事故责任认定等予以制度回应;又如,在数字经济立法起草过程中,应充分考虑促进数据资源开发利用、基础模型研发推广、人工智能产业化、传统产业智能化等相关制度设计。

科学安排高位阶综合性的人工智能法律制定进程。高位阶综合性法律历来是法律体系构建的重要标志。“推进人工智能健康发展立法工作”等已列入相关立法计划,可借鉴民法典等的立法经验,基于适应性治理理念,通过灵活的形式载体,以小快灵立法、全面性立法至法典化立法的形式逐步迭代递进。其中,可先行以小快灵立法形式对人工智能治理原则、监管制度、分级分类、法律责任等基础制度和迫切问题予以初步回应,待技术产业发展到一定阶段,法律关系更加稳定明确后,进一步适时统筹出台全面性立法。这既可提高法律制度的敏捷程度,也能够最大限度化解法律滞后与技术创新的矛盾。

当今世界,各国纷纷加快制定完善人工智能相关立法,抢抓全球人工智能治理主导权。人工智能治理法治化的成效深刻影响着经济社会发展的未来走向。推动我国人工智能治理法治化,构建完善人工智能法治体系,优化人工智能法律制度供给,不仅有利于实现人工智能高质量发展和高水平安全的良性互动,也将促进我国在全球人工智能治理中发挥更大作用。

(原载5月16日《人民日报》)

改革是发展的动力。改革越向纵深推进,触及的利益矛盾就越复杂越尖锐,急流险滩也就越多,每前进一步都不容易。习近平总书记强调:“对于胸有成竹的、思虑缜密的,那就要搞顶层设计;对于心里没底的、还不成熟的,就摸着石头过河”。新时代新征程,进一步全面深化改革既要更加注重系统性、整体性、协同性,又要继续鼓励大胆试验、大胆突破,不断破除体制机制障碍,把改革开放引向深入,以改革的办法破解发展难题,释放经济发展潜力,实现经济稳定 and 高质量发展。

早在2013年,习近平总书记在主持十八届中共中央政治局第十一次集体学习时就指出:“我们提出加强顶层设计和摸着石头过河相结合、整体推进和重点突破相促进,这是全面深化改革必须遵循的重要原则,也是历史唯物主义的要求。”我国40多年来的改革之所以能够取得成功,把顶层设计和摸着石头过河相结合是一个重要原因。这也在改革过程中灵活运用历史唯物主义的成果。我们党坚持一切从实际出发,利用矛盾双方的同一性,推动各方面改革有条不紊推进,发展的协调性不断增强,成功实现了公有制经济与非公有制经济、按劳分配与按要素分配、政府与市场、内循环与外循环、自主创新与引进技术等有机结合,创造出1+1>2的效果。改革有力促进了社会生产力大解放,我国经济总量规模稳居全球第二位,2024年国内生产总值首次突破130万亿元;制造业增加值占全球比重约30%、连续10多年位居全球首位;脱贫攻坚取得全面胜利,历史性解决了绝对贫困问题,为全球减贫作出重大贡献;社会建设取得长足进步,建成了世界上规模最大的教育体系、社会保障体系、医疗卫生体系,国民受教育水平和健康水平持续提高;生态文明建设发生历史性、转折性、全局性变化,生态环境显著改善。

总的来看,我国改革取得了举世瞩目的巨大成就,国家实力、人民生活、社会面貌都发生了翻天覆地的巨大变化。前进路上,仍要把改革推向深入,将改革进行到底。党的二十届三中全会擘画了以进一步全面深化改革推进中国式现代化的宏伟蓝图。进一步全面深化改革是一项复杂的系统工程,既要有“设计图”也要有“施工图”,仍然需要坚持加强顶层设计和摸着石头过河相结合。

加强顶层设计,对改革内容进行统筹设计,对改革路径进行整体谋划,才能使各方面改革相互促进、良性互动,形成强大合力。其中,改革目标是顶层设计的核心,是由总体目标和分类目标组成的目标体系,也包括中长期目标和近期目标。应当认识到,目标体系是动态的。只有随着时间推移和条件变化及时作出调整优化,才能构成完整、科学的目标体系。我们党历史上的重大改革决定,就坚持了守正创新、与时俱进,既体现了道不变、志不改的强大定力,又以敢创新、勇攻坚的锐气胆魄,不断提出新的改革目标,引导改革沿着正确方向步步深入。

摸着石头过河,是对我们改革开放策略和方法的形象比喻。实践中,对必须取得突破但一时还不太有把握的改革,就采取试点探索、投石问路的方法,先行试点,鼓励大胆探索,取得经验、看得很准了再推开。中国式现代化是一项前无古人的开创性事业,既有许多未知领域,也会面对难以预料的因素;既需要在实践中大胆探索,又必须慎之又慎。摸着石头过河就是摸规律,改革措施是否可行,通过实践检验才能知道。要针对当前发展中面临的突出问题,抓紧制定实施切实可行的改革方案,努力以改革的办法从根本上破解发展难题。

“大鹏之功,非一羽之轻也;骐骥之速,非一足之力也。”党的二十届三中全会《决定》共提出300多项重要改革举措,都是涉及体制、机制、制度层面的内容。其中有的是对过去改革举措的完善和提升,有的是根据实践需要和试点探索新提出的改革举措。只有紧紧围绕党中央决策部署,更好把加强顶层设计和摸着石头过河结合起来,深入总结各地创新经验,增强改革政策取向一致性,形成责任明确、链条完整、环环相扣的工作机制,同时强化跟踪问效,才能确保改革见到实效。要针对当前发展中面临的突出问题,抓紧制定实施切实可行的改革方案,努力以改革的办法从根本上破解发展难题。

破解有效需求不足这一经济运行中的突出问题。应从加强和改善宏观调控入手,建立鼓励消费、投资、出口增长的长效机制。相关部门应紧紧围绕党中央制定的发展目标,加强宏观政策协调配合,增强宏观政策取向一致性。全面提高规划工作科学化规范化水平,对于完善宏观经济治理体系具有重要意义;货币政策主要负责总供求的动态平衡,对于避免通货膨胀或通货紧缩具有重要作用;财政政策主要负责结构优化,通过财政资金引导资源配置,以政府投资有效带动社会投资。要健全和用好宏观政策取向一致性评估工作机制,强化顶层设计和整体统筹,同时完善部门间有效沟通、协商反馈机制,增强政策合力。

破解农业农村现代化滞后于工业和城市现代化的问题。我国农业农村现代化明显滞后于工业和城市现代化,需要进一步破除城乡二元结构,促进城乡融合发展。展望未来,我国经济发展的最大潜力来自农业和农村,进一步深化农村改革意义重大。党的二十届三中全会《决定》对完善城乡融合发展体制机制作出部署,提出必须统筹新型工业化、新型城镇化和乡村全面振兴,全面提高城乡规划、建设、治理融合水平。《加快建设农业强国规划(2024—2035年)》也提出“促进城乡融合发展,缩小城乡差别”,并作出重要部署。不折不扣落实这些改革部署,将为推进乡村全面振兴创造有利的制度环境。各地区各部门应积极推进相关改革,以改革激发农业农村发展的巨大潜力,为国民经济发展提供新动能。

破除束缚科技创新的思想观念和体制机制障碍。教育、科技、人才是中国式现代化的基础性、战略性支撑。党的二十届三中全会《决定》对深化教育综合改革、深化科技体制改革和深化人才发展体制机制改革都作出了重要部署。只有统筹推进教育科技人才体制机制一体改革,尽快制定各方面实施细则,把这些改革措施落到实处,才能提升国家创新体系整体效能,激发科技创新活力。要充分发挥新型举国体制优势,坚决打赢关键核心技术攻坚战,把科技命脉和发展主动权牢牢掌握在自己手中。以具有自主知识产权的技术推动产业升级,加快推动产业高端化、智能化、绿色化转型,为2035年基本实现社会主义现代化提供科技支撑。

(原载5月20日《人民日报》)

以改革的办法破解发展难题

□ 郑新立

与整体目标保持取向一致性

打好促进经济社会发展的政策“组合拳”

□ 王哲

心有效提振,经济明显回升,在实现去年经济社会发展目标的同时,也为今年经济社会发展奠定了良好基础。又如,近年来我国在推进生态环境治理过程中,坚持打好法治、市场、科技、政策“组合拳”,在法治方面运用依法督察、严格执法、严肃问责等刚性约束手段,在市场方面推进排污权交易、完善全国碳排放权交易市场 and 温室气体自愿减排交易市场,在科技方面加强绿色科技相关理论方法、成因机理、过程路径等方面研究和攻关,在政策方面增强环保政策与财税、投资、价格、产业、监管等政策的协调配合,汇聚了促进绿色低碳发展的政策合力。

打好促进经济社会发展的政策“组合拳”,“组合”是关键。需要认识到,“组合”不是简单随意的拼凑堆积,而是明确战略重点、优先顺序、主攻方向、推进方式,注重各领域关联性、提高各环节耦合度,使各方面政策产生“化学反应”。在政策制定出台过程中,如果缺乏“组合”意识,容易导致“政出多门、九龙治水”现象,不仅每项政策难以达到预期效果,而且不同政策效果还会相互抵消;如果政策之间耦合度不高,可能产生“局部用力、全局不利”问题,难以实现聚焦发力、

协同配合、整体推进。这不但会影响整体政策效果,也会影响经营主体发展预期。过去我们在这方面有过教训,必须深刻汲取、引以为戒。

今年是“十四五”规划收官之年,要在加紧落实规划目标任务的同时,适应形势变化,把握战略重点,科学谋划好“十四五”时期经济社会发展。同时,我国经济正处于高质量发展爬坡过坎的重大关口,经济运行面临日益复杂的国内外环境,经济工作中面临很多两难多难问题,宏观治理围绕就业、稳经济、稳物价、稳外贸发展、促进消费、积极扩大有效投资、营造稳定发展的良好环境等,将对经济形成有力支撑,促进经济平稳健康发展和保持社会大局稳定,也充分体现了

我们党对提高政策协同的认识进一步深化,为形成共促高质量发展的合力明晰了实践路径、提供了科学指引。

把党中央决策部署落到实处,要用系统性的思维、方法和措施,提高政策协同性,释放更大政策效能。一是加强政策目标协同。在谋划制定政策时,要从经济社会发展整体需要出发,统筹长期政策和短期政策、宏观政策和微观政策、存量政策和增量政策,充分考虑政策初衷、目标取向、功能定位,自觉服从全局、服务全局。二是加强政策措施协同。注重系统集成、相互补位,防止各行其是,推动政策效果符合预期。同时,大力规范涉企执法、监管行为,压缩自由裁量空间。三是健全和用好宏观政策取向一致性评估工作机制,把经济政策和非经济政策统一纳入一致性评估,统筹政策制定和执行全过程,提升政策目标、工具、时机、力度、节奏的匹配度。四是进一步完善政策考核评价机制,科学设置有关标准,不合理的要及时调整优化,促进政策从“最初一公里”到“最后一公里”的衔接协同,共同推动经济社会高质量发展。

(原载5月19日《人民日报》)