



人工智能要以人为本智能向善

法治观察

要坚持以人为本，智能向善，引导人工智能朝着有利于人类文明进步的方向发展

郝敏

近日，中国、英国、德国等28个国家在英国的布莱切利庄园签署了《布莱切利宣言》（以下简称《宣言》）。这是全球第一份针对人工智能这一快速新兴技术的国际性声明，旨在管理与新兴人工智能（AI）工具相关的风险。

随着人工智能技术的迅猛发展，人工智能已遍布人们日常生活的许多领域，给人类社会带来前所未有的巨大变革，同时也带来了一系列重大安全风险。全球人工智能治理正面临道德伦理约束向法

律规制新阶段的转变。

我国十分重视人工智能的健康发展。近年来，我国在人工智能治理领域的立法进程与时俱进，成果显著，目前已经初步构建了由网络安全法、数据安全法、个人信息保护法组成的数据规范法律体系，以及《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》等共同组成的生成式人工智能法律规制体系。

其中，《互联网信息服务算法推荐管理规定》对人工智能的生成合成、个性推荐、排序精选、检索过滤、调度决策五类算法予以规制；《互联网信息服务深度合成管理规定》针对深度合成技术生成的虚假信息日益增多，不法分子利用深度合成技术恶意制作违法有害信息或实施诈骗等危害公众利益、国家安全的现实危害与潜在风险，提出了科学化、精细化、体系化的治理要求，划定深度合成服务的底线和红线，推进深度合成技术依法依规有效利用；《生成式人工智能服务管理暂行办法》则高度关注对人工智能生成的内容治理，提出算法合规、训练数据合规、标注标识合规、协议与授权、算法备案、安全评估等一系列要求，进一步丰富了前期

AI监管框架，在很大程度上改善了生成式人工智能无序发展的局面。

作为负责任的科技大国，我国在人工智能治理方面始终具有全球视野和国际情怀，并不断致力于在人工智能全球治理中积极贡献自己的实践经验。今年10月，在第三届“一带一路”国际合作高峰论坛上，我国提出了《全球人工智能治理倡议》（以下简称《倡议》），表明愿同各参与国就全球人工智能治理开展沟通交流，务实合作，共同推动人工智能技术造福全人类。

此次《宣言》亦涵盖了多条《倡议》的重要内容，核心就是坚持以人为本，智能向善，引导人工智能朝着有利于人类文明进步的方向发展，再一次表明我国是参与全球安全治理的推动者和先行者，签署加入《宣言》，有助于我国在全球视角下理解AI潜在的重大安全风险并通过国际合作进一步展开风险防范工作。

首先，《宣言》提出建立具有国际包容性的前沿AI安全科学研究网络。在这一研究网络的支持下，AI风险评估指标和安全测试工具将更加完善和全球化，未来将会出现更多能够共享的评估模型和评估工具，有利于我国结合自身国情提前研

判，在衡量、监测和应对AI潜在风险上更加精确和及时。

其次，《宣言》多次提及AI的透明度问题，要求提高私营行为者的透明度，在合作范围内要加强对防止滥用和控制问题的透明度，这将有效防止个别国家在全球数字化进程中利用数字鸿沟展开AI打击与AI对立，使我国能够在更加安全互信的国际环境中开发、分享和应用开放式人工智能模型。

最后，《宣言》指出，各国在开展合作的同时，应认识到做法可能因国情和适用的法律框架而有所差异。我国人工智能的立法已走在世界前列，不过治理模式仍应当采取审慎的态度，需要兼顾统筹安全利益和发展利益，既不能只作回应型立法，也不能推行过于严苛的监管框架，从而更好促进人工智能技术的迭代与创新。为此，我国应当积极与《宣言》缔约国之间积极开展交流合作，相互借鉴人工智能的数据治理研究的先进立法模式，在有序的法律框架内，实现人工智能技术的创新与进步，保障我国的数据安全与数字经济的发展。

（作者系国际关系学院法学院院长、知识产权与科技安全研究中心主任）

基层调研

林海峰

未成年人教育一直是全社会高度关注的热点问题。当前，随着经济社会发展和文化观念多元化，一些未成年人深受不良思想和不正之风误导从而实施违法犯罪。

以湖北省黄石市为例，近年来，黄石市未成年人违法犯罪呈逐年递增态势，刑事犯罪占比逐年上升、总量较大，人数较多。未成年人违法犯罪表现形式从零散向抱团，从网下向网上、从团伙向组织、从暴力向围困等方式发展，组织未成年人有偿陪侍、强迫卖淫、色情诈骗等违法犯罪增多，总体上呈现高发案、低龄化、快增长、融刑多、反复大、团伙化等特点。

同时，未成年人违法犯罪存在预防难、处罚难、追究难、监管难等情形，这在司法实践和基层治理中表现得尤为突出。建立未成年人专门教育长效机制显得十分必要，且刻不容缓。为此，我们通过社会观察、深度分析，调研实践等方式，积极研究防止未成年人违法犯罪问题的治本之策，创设公办未成年人专门学校，初步探索形成了未成年人专门教育长效机制：

一是纳入教育体系，专办专管。我们将严重不良行为未成年人专门教育作为完善教育体系，深化基层治理的系统性工程来抓，落实全公费投资、全免费教育，坚决破除逐利性办学、合作化经营、托管式管理，确保专门教育始终在党委、政府的主导下，对接完善的司法监督、学校监督、家庭引导、社会帮扶多维共治体系，实现专项问题专治、普遍问题源头治。

二是坚持问题导向，精准施策。专门教育要突出“专”的导向和“矫”的特色。我们从社会诱因、心理导向、家庭环境、教育体系等角度出发，探究未成年人违法犯罪成因，坚持以“立德树人、心理干预、行为矫治、素质提升”的教育宗旨，针对学生的个性特征、兴趣爱好、性格倾向、成长环境等方面，精心设计法治、德育、心理、价值导向、行为认知5个方面14项课程，探索师生结对、警校结对、社会结对、家校共育等多维教育模式，建立警校共建控辍保学协作机制，全方位提升学生自控、自省、自强、自胜能力。

三是建立“三大体系”，长效管治。我们探索构建专门学校教育评价体系，严格送矫未成年人集中办理入学、入学状态评估、在校封闭管理、梯次教学评价、定期评估升班制度。建立思想、心理、行为、习惯、法治、道德、文化、责任、健康等多维度受教成效综合评价体系，实行学时赋分、四方鉴定结业制度。探索构建期满回归跟踪评估体系，设定离校学生半年过渡考察期，建立政法、公安、卫健、关工委、社区、学校、家庭等多方联动机制，跟踪考察期满回归学生的心理状态、身体状态、适应状态、转变效果等方面表现，评价合格的交由社区建立常态监管档案，状态下滑的“回炉再造”。探索构建对口帮扶综治体系，全力做好保留学生学籍、保护学生隐私、协调学生返校，推动建立社会关爱保护协会组织等帮扶工作，帮助学生谋事业、找出路、走正道、踏稳路，营造全社会帮扶关爱未成年人行动氛围。

实践证明，专门学校教育是治理严重不良行为未成年人社会问题的“妙方良药”。目前，黄石启航未成年入专门学校初步解决了中学教不了、家长管不了、公安关不了、司法治不了难题。我们要把教育好、培养好，引导好未成年人成长作为一项长期性、系统性工程来抓，打造兼具公益性、社会性、规范化、一体化特色的专门教育机构，为未成年人成长、成才铺平道路、纠正偏路、避开歧路。

（作者系湖北省黄石市公安局党委委员、副局长）

法治民生

多些便利观众才会更愿看

孔德洪

面对老百姓“看电视难、看电视烦”的痛点，国家广播电视总局近日联合有关单位召开了治理电视“套娃”收费和操作复杂试点工作总结暨全国推广工作部署推进会。会议通报了治理电视“套娃”收费和操作复杂工作进展情况和成效，并对做好下一步全国治理工作提出要求。

相信很多用户在使用电视时都遇到过开机时间过长、频道切换繁琐等情况，还有“套娃式会员”陷阱也让不少用户防不胜防。这些操作让人眼花缭乱，不仅直接影响用户的观看满意度，消耗着观众的信任和耐心，而且还违反了法律的相关规定。

我国广告法明确规定，利用互联网发布、发送广告，不得影响用户正常使用网络。消费者权益保护法也规定了消费者享有知情权、选择权和公平交易权。因此，对于上述乱象，必须予以及时纠偏。为改善这种情况，有关部门部署开展专项整治，明确要求电视供应商依法简化开机流程等，可谓切中痛点，对症下药，也彰显了有关方面保护消费者合法权益，推动电视行业回归健康发展轨道的鲜明态度。

值得欣慰的是，截至目前，全国范围内80%的有线电视终端、85%的IPTV（交互式网络电视）终端已实现开机画面直接播放电视直播频道，电视开机及开机广告时长得到规范，同时免费内容供给逐步增加。这说明专项工作成效显著，但也需要认识到，仍有网友表示“早就不看电视了”。这不禁引人深思，仅仅实现智能电视的“开机看直播”和取消“套路收费”，是否足以挽回那些“出走”的观众呢？

实际上，为了重新吸引观众，我们需要以用户需求和感受为中心，提供更优质的服务、更精彩的内容和更丰富的选择；除了简化操作方式，让观众轻松找到自己想要的节目，还应尊重和保障用户的收视权益，对于愿意为产品和服务付费的用户，要提供确定的、清晰的、有价值保障的服务。

电视不仅是一个商业化的媒介，而且是一个具有广泛影响力和覆盖面的平台，承担着塑造社会共识、引导公众舆论和推动社会进步的责任。这意味着，电视内容提供方在追求经济利益的同时，应该积极履行社会责任，通过提供相当一部分高质量的免费内容，传递社会主义核心价值观，激发观众的积极情绪，并为社会营造正向的氛围。

当前，电视行业正处于转型的关键时期，经不起一再“折腾”。“陷阱”少了，“便利”多了，观众才能“看并快乐着”。期待相关部门和单位强化协调配合，开展常态化协调配合，促进内容付费市场和电视行业依法有序运转，让观众收视获得感不断提升。

法律人语

郑伊可

最高人民检察院有关负责人最近在媒体上公开介绍，检察机关积极推动流失文物追索返还工作，引导侦查机关追捕涉案人员与查清涉案文物去向同步进行。

近年来，我国文物追索返还工作取得显著实效。今年以来有多个国家向我们归还流失文物：5月，美国归还我国两件非法流失的重要石刻文物；8月，瑞士向我们归还了5件文物；10月，在多方密切合作下，漂泊海外百年的7根石柱文物回归圆明园；同月，澳大利亚向我国归还4件流失文物艺术品及1件古生物化石。越来越多的国家主动向我们归还文物，这是我国综合实力不断增强的体现，也让我们看到了更多流失文物回归的可能性。

我国是世界上文物资源最为丰富的国家之一，但也存在着严重的文物流失问题。文物的大量流失，不仅不利于中华文化的传承与发展，而且使我国历史文化的整体性受到损害。让流失文物回家，是守护中华文明灿烂遗产的必然要求，也是中华儿女的共同心愿和应尽使命。

多年来，我国通过执法合作、司法诉讼、协商捐赠、抢救征集等各种方式，持续加大力度追索流失文物。然而，文物追索是一个世界性难题，不仅涉及原属国与所在国，原所有人与博物馆、收藏者、交易商、公众等多方利益关系，而且面临着现有国际公约约束力较弱、无溯及力、实际效用有限以及追索文物数量庞大、线索繁杂、追踪难度大等问题。

有鉴于此，为破解流失文物追索困局，让更多文物安全回家，需要我们重点加强以下两方面的工作：一方面，要完善文物追索法律制度，为文物追索提供充分法治保障。构建立法、执法、司法多层次的治理体系，加强多部门协作，筑牢文物安全底线。

值得关注的是，不久前提请十四届全国人大常委会第六次会议审议的文物保护法修订草案，规定了国务院文物行政主管部门依法会同有关部门对因被盗、非法出境等流失境外的文物开展追索；同时还明确了流失文物追索和国际文物返还合作制度，如规定国家对于因被盗、非法出境等流失境外的文物，保留追回的权利，且该权利不受时效限制。这些规定将有助于防止流失境外的文物因超过诉讼时效而无法追回，也有助于强化相关部门协作配合，形成流失文物追索合力。

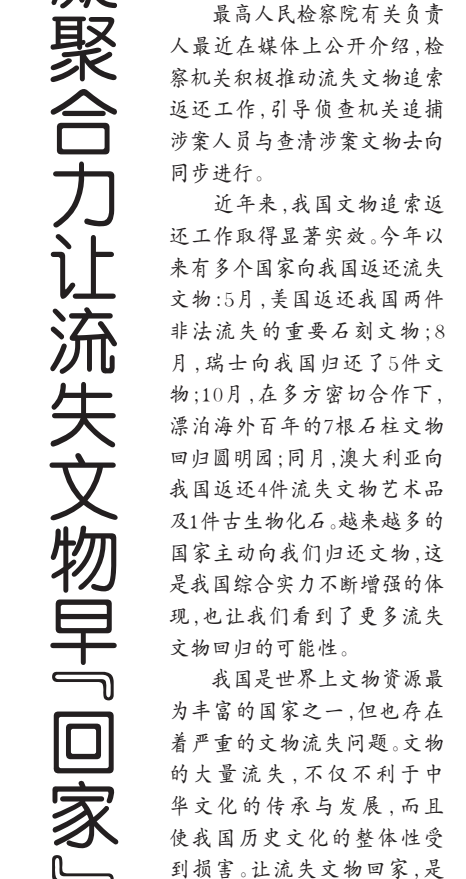
另一方面，要充分发挥现有国际公约的积极作用，有效运用包括多边国际条约、国际法和国际民事诉讼等在内的法律手段，充分发挥政府协商、民间人士参与的积极作用。目前，我国已与多个国家签署双边协议，建立合作机制，主导制定反映文物流失国诉求的《敦煌宣言》，呼吁流失文物应回归原属国，为完善文物返还国际秩序贡献中国方案。未来，我们应当更加积极地参与文物追索返还领域国际规则的制定与完善，同时联合相关国家，完善国际信息传递交换机制，通过建立网络数据库等方式，形成点线面结合的全方位信息互通共享系统，来共同解决流失文物返还问题。

文物承载着中华民族的文化基因，是不可再生、不可替代的中华文明资源。保护好、传承好、利用好老祖宗留下来的这些东西，事关国家利益与民族情感，事关中国文明古国与世界大国的责任担当，对延续历史文脉、建设社会主义文化强国具有重要意义。我们要凝心聚力，完善文物追索法律制度，充分发挥现有国际公约的积极作用，加强全方位立体化保护，齐抓共管、联动共治，严防文物流失，让流失文物“回家”。

（作者单位：北京师范大学法学院）

图说世象

郑伊可



漫画/高岳

据媒体近日报道，湖南省衡阳市一女子为方便横穿马路，竟用钢锯锯开隔离护栏，并将其掰开后通行。有群众发现后向警方举报，目前该女子被当地交警部门依法传唤并罚款500元，同时对损坏的隔离护栏赔偿1100元。

点评：用钢锯锯开的不只是隔离护栏，还有安全之网和法律之弦。如此不顾及公共安全，必须依法惩罚。

文/田荔

导读：国务院近日印发了《关于取消和调整一批罚款事项的决定》（以下简称《决定》），取消调整与企业群众生产生活关系密切的33个罚款事项，引发广泛关注。此次取消和调整罚款事项有何积极意义？将带来哪些变化？该如何落实？本期“声音”版编发两篇专家稿件，与读者一同交流探讨。

杨伟东

这是国务院继去年8月取消和调整一批罚款事项后，再度对罚款事项进行“开刀”，对于进一步优化营商环境和深化法治政府建设具有重要意义。

罚款是一种行政处罚形式，也是典型的行政处罚手段，在维护经济和社会秩序中发挥着重要作用。不过，由于罚款属于经济性处罚，客观上能够增加财政收入，因此可能导致有的行政机关热衷于使用这一手段，进而异化为一些行政机关和行政执法人员谋取利益的工具。实践中，乱罚款、以罚代管、罚款过多、罚款额过高等情况时有发生，恰恰说明调整罚款应当成为整治行政执法领域诸多问题的重点事项。治理罚款问题，既要规范罚款的实施，更要清理和规范罚款的设定。国务院先后两次清理罚款事项，就是试图从源头上解决罚款领域存在的顽疾。

罚款事项的取消调整可以减轻企业的负担，持续优化营商环境。罚款作为财产类行政处罚，是通过增加企业和个人的经济负担方式发挥作用的，过度或过高的罚款，尤其是随意性罚款，不可避免地增加了企业和群众经济上的负担，持续优化营商环境。罚款作为财产类行政处罚，是通过增加企业和个人的经济负担方式发挥作用的，过度或过高的罚款，尤其是随意性罚款，不可避免地增加了企业和群众经济上的负担，持续优化营商环境。

首先，有利于降低经营成本，促进市场创新。罚款虽然虽然具有一定震慑作用，但如果过度依赖“以罚代管”，通过设定过多的罚款方式进行市场监管，就必然会增加企业的经营负担，从而在一定程度上扼杀市场创新活力。此次取消的罚款事项，不仅涉及违反法定权限的、不适应经济社会发展需要的，而且涉及可采取其他方式进行规范管理的，有利于消除“以罚代管”的现象。

其次，有利于确保过罚相当，提升企业和群众的获得感。过罚相当原则是设定和实施行政处罚的核心原则，它要求无过不罚、小过小罚、大过重罚。行政处罚法明确规定，设定和实施行政处罚必须以事实为依据，与违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度相当。可以说，无论是行政处罚的设定还是实施，都应做到过罚相当。此次调整的罚款事项，主要涉及下调罚款

数额，将直接处以罚款调整为逾期不改再罚罚款等方面，是对行政处罚设定的调整，有利于优化法治化营商环境，让企业和群众感受到法律的温暖和公平正义。

《决定》的积极意义是显而易见的，同时也给执法工作带来了新要求。必须认识到，任何一项政策都需要得到有力落实，才能让其发挥出善意和积极效应。因此，有关部门要依法严格落实相关要求，规范执法，并不断提升监管能力。

一是加强事中事后监管，完善监管方法。罚款不是目的，只是维护公共利益和社会秩序的手段之一。对于取消的不适宜罚款的事项，应当运用更加完善到位的事中事后监管措施，来营造良好的市场环境。通过“双随机、一公开”等方式进行事中事后监管，发现经营主体存在不符合规定的行为，督促其及时改正，完善管理制度，依法依规经营。政府监管应随着时代的发展与时俱进，要充分运用数字技术支撑构建新型监管机制，提升监管精准化与智能化水平，以大力消除“以罚代管”。

二是规范监管程序。实施监管不能仅凭“法感”，而是需要有“看得见的程序正义”。程序不

规范罚款权深化法治政府建设

杨伟东

担和心理上的挫败感，破坏了营商环境。取消调整罚款事项，或通过减少罚款事项，或通过调整罚款数额计算方式降低罚款幅度，可以直接降低企业经营成本，能够实质性减少企业的负担。此次取消和调整的罚款事项主要在工业和信息化、教育、住房城乡建设等领域。这些领域与企业、群众生产生活密切相关，社会关注度较高。从优化营商环境的角度说，取消调整罚款有助于提振个人、企业和社会对营商环境的信心。

取消调整罚款事项的积极意义值得关注，而其依据同样值得关注。国务院对于已由行政法规和部门规章设立的罚款予以取消调整，主要分为三种情形：一是现代技术和信息化工具的运用已无必要存在的罚款。如《电信设备进网管理办法》对粘贴伪造的进网许可标志设定的罚款，目前普遍采用电子标签以及网上核验，这使粘贴伪造的进网许可标志的罚款失去了存在的必要性。

二是可以运用其他监管方式替代罚款。如《工程造价咨询企业管理办法》对工程造价咨询企业不及时办理资质证书变更手续规定的罚款。然而，对于企业不及时办理变更手续的行为可以通过近年来推行的“双随机、一公开”等方式进行事中事后监管，发现经营主体存在不符合规定的行为，督促其及时改正，完善管理制度，依法依规经营。政府监管应随着时代的发展与时俱进，要充分运用数字技术支撑构建新型监管机制，提升监管精准化与智能化水平，以大力消除“以罚代管”。

三是规范监管程序。实施监管不能仅凭“法感”，而是需要有“看得见的程序正义”。程序不

仅可以提升监管的科学性与民主性，还能够制约权力滥用，保障监管的公正性。应全面严格落实行政执法公示、执法全过程记录、重大执法决定法制审核制度，依法保障行政相对人陈述、申辩、提出听证申请等权利。建立健全行政执法听证程序规则，细化听证范围和流程，严格落实根据听证笔录作出行政处罚决定的规定。

三是进一步规范行政处罚裁量权基准制定。对于调整的罚款事项，应公正行使裁量权，做到过罚相当，防止畸轻畸重，从而让执法既有力度又有温度。行政处罚裁量权基准是行政机关结合本地区本部门行政管理实际，对具有一定弹性的执法权限、裁量幅度等内容进行细化量化的具体执法尺度和标准，对“执法随意、裁量不公”顽疾能起到立竿见影的效果。有关部门要明确行政处罚裁量权基准制定职责权限，准确规定行政处罚裁量权基准内容，严格行政处罚裁量权基准制定程序，加强行政处罚裁量权基准管理，切实维护公平竞争市场秩序。

行政处罚权是政府运用最为广泛的权力之一，如何确保行政处罚的设定和实施符合过罚相当原则，直接关系到营商环境的优化成效。期待各地部门不折不扣地落实《决定》的要求，不断提升企业和群众的获得感，推动经济社会高质量发展。

（作者系中央财经大学法学院副院长、教授）