



对人工智能系统的定义和适用范围进行明确界定

欧盟《人工智能法案》生效在即

□ 本报记者 王卫

3月17日，法国经济部长勒梅尔表示，应该建立“欧盟人工智能共同体”，以便更好地协调欧盟各国资源，在人工智能领域实现创新。此前的3月13日，欧洲议会全体会议通过《人工智能法案》，标志着欧盟扫清了立法监管人工智能的最后障碍。欧洲媒体预测，法案或将于4月29日获欧盟理事会最终通过，预计6月生效。

将人工智能系统分为四类

据报道，在法国斯特拉斯堡举行的欧洲议会全体会议上，欧洲议会正式投票通过并批准欧盟《人工智能法案》。这也是全球首部人工智能法案。

法案对人工智能系统的定义和适用范围进行了明确界定。人工智能系统是“一种基于机器的系统，设计为以不同程度的自主性运行，在部署后可能表现出适应性，并且为了明确或隐含的目标，从其接收的输入中推断如何生成可影响物理或虚拟环境的输出，如预测、内容、建议或决定”。

法案的适用范围较为广泛，即便企业是欧盟范围外人工智能技术的供应商，但使用其人工智能技术的产品或服务在欧盟范围内，也需要适用法案的相关规定。

法案的主要内容将人工智能系统根据风险评估分为四类，包括不可接受的风险、高风险、有限风险与最小风险。对于不同风险等级，法案采取了不同程度的监管措施。对于不可接受风险的人工智能，法案严厉禁止，并对违反者处以最高达上一财年全球营业额7%或3500万欧元的罚款；对于高风险的人工智能，法案规定了一套完整的全流程风险管理措施；对于有限风险的人工智能，法案要求履行公开透明义务；对于最小风险的人工智能，法案不作干预。其中，针对高风险类别，法案规定了从人工智能上市前到上市后的全流程风险管理措施。

人工智能系统的定义与法案适用范围的明确，对



图为当地时间3月13日，法国斯特拉斯堡，欧洲议会通过《人工智能法案》。 CFP供图

于确保法案的有效实施至关重要。这有助于避免监管盲区，确保所有涉及人工智能的活动都受到法律制约。同时，也为相关企业和研究机构提供明确指导，推动人工智能领域的合规发展。

知情人士称，在欧盟内部，这部《人工智能法案》实际上是要推动欧盟在人工智能方面形成统一的规则与开发方向。同时，法案也试图对当前正在出现的一些新型的智能工具，比如人工智能生成式智能工具，进行规范和监管。

如何监管生成式AI成焦点

《人工智能法案》草案最早由欧盟委员会在2021年4月提出，经过多轮修订和讨论，法案最终获批，作为通用人工智能模型的典型范例，ChatGPT这类生成式人工智能将受到怎样的监管成为关注的焦点。

在欧洲议会通过的法案版本中，仅明确提及“生成式模型”两次，这些系统被纳入所谓的“通用人工智能模型”。

根据这些模型是否存在“系统性风险”，它们可能会受到不同监管。在最初公布的立法草案中，并未对“通用人工智能模型”进行规定，在立法讨论过程中，欧盟立法者增加了对它们的界定和法律规制方式，采用了一种层次化的风险分类方法，将“通用人工智能模型”分为开发许可型、标准型和系统性风险型，分别对应低、中、高三类风险类型。

浙江大学光华法学院博士研究生刘子婧在接受《法治日报》记者采访时称，相比专用人工智能系统而言，生成式人工智能系统具备两个重要特征：一是可以执行不特定任务，二是具有庞大的数据训练集。这与欧盟委员会最初公布立法草案时旨在规范的人工智能系统相区别。首先，生成式人工智能系统并非为了特定语境或者使用条件而建立的，而是具有开放性和易控制性，可以被应用于更广泛的使用场景之中，执行不特定任务。并且，生成式人工智能系统能够输出可以被一般人理解的内容，例如文本、音频或视频，极大地降低了用户的使用门槛。其次，生成式人工智能系统在训练时使用的数据规模之大，远超专用人工智能系统，例如，仅ChatGPT就有海量的训练数据量，训练数据的范围涵盖了互联网中的各类内容，从个人数据到公共文件，从新闻报道到文学、艺术等等。

生成式人工智能的这些特征，挑战了《人工智能法案》所采取的“基于风险”的监管路径。因为，对生成式人工智能而言，风险将取决于终端用户使用系统的方式，而非由系统供应商预先决定，使得基于预设用途进行风险分类的方式将面临失效。

对此，有学者指出，需要调整《人工智能法案》以更好地适应生成式人工智能系统中与不具有预设目的、多用途使用情景和大规模抽取训练数据相关的风险。根据生成式人工智能系统的特点对法案规定的义务进行严格审视和重新校准，充分考虑这些义务如何适用于不同角色（供应商、专业用户和终端用户）间的复杂互动关系。

欧盟《人工智能法案》也提出了一些比较尖锐的问题。

比如对于人工智能领域的应用，究竟在什么范围内既符合科学、经济以及社会的发展，同时又对人的基本权利予以保护。尤其是对人类的一些基本生物特征进行抓取、运用，多大程度上违反了所谓的基本原则和价值观。

立法过程存在不同声音

法律界人士指出，尽管法案中许多条款的正式适用要等到2026年，但对法案中最重要的几个部分，譬如针对高风险系统的合规规则，包括风险管理系统、风险合格评定等比较重要的条款，可以说合规博弈已经在路上。

在欧盟乃至全球范围内，对于欧盟《人工智能法案》一直存在不同声音。法、德等国政府曾觉得人工智能监管规则过严，认为可能会伤害欧洲初创企业。

欧洲科技行业组织“数字欧洲”总干事博内费尔德一达尔曾不无担忧地表示：“我们将为法案付出代价，这意味着我们需要投入更多研究对抗人工智能使用风险的方法，而不是投入技术本身。”

也有观点认为，尽管在立法过程中充满争议，但法案为全球范围内的人工智能治理树立了一个样本，值得各国借鉴和学习。全球顶级律师事务所之一普盛合伙人、人工智能专家史蒂文·弗姆谈及法案时说：“这是一个非常全面的框架，当其他国家寻求制定类似措施时，欧盟可能会享有先发优势。”

除欧盟外，部分国家及国际组织也在尝试保障人工智能创新与安全的平衡。《人工智能法案》最终文本的确认将会加速全球各国的人工智能监管立法。

国际社会认为，人工智能应是以人为本的技术，人工智能应作为人类的工具，最终目的是提高人类福祉。欧盟在人工智能监管方面所采取的措施，体现了其对于科技伦理的深刻认识。随着人工智能技术对生活的渗透越来越强，未来将有越来越多的国家和地区制定与人工智能监管或治理相关的法律法规，人工智能立法势必全面提速。

多重问题交织酿恶果

美国“幽灵枪”监管难有作为

□ 王一同

超过4万人，这是美国2023年死于枪击的人数，更可怕的是，由于没有序列号，无法追踪的“幽灵枪”的存在，被依法禁止购买或拥有枪支的人（不乏重罪犯、受保护令约束的家暴者、精神疾病患者）能够逃避监管得到致命武器，死于其枪下的受害者不计其数。

美国媒体近日报道称，美国执法部门近年查获的“幽灵枪”激增，与之关联的凶杀等各类暴力犯罪数量逐年递增，令美国的枪支暴力顽疾愈加难解。

美国“幽灵枪”泛滥

美国法律允许在家或作坊制作枪支，这让自制枪变得更容易。美联社等媒体报道称，消费者可以在网上花费数百美元轻松买到自制枪套餐。这些自制枪没有序列号，无法追踪，因而被称为“幽灵枪”。

事实上，近年来，没有序列号，无法追踪的“幽灵枪”已经成为美国枪支安全的新问题。“为每个城镇带来枪支安全”组织表示，这类枪已经成为包括白人至上主义者等暴力犯罪者的首选武器。与此同时，“幽灵枪”也是美国各地被依法禁止购买或拥有枪支的人最容易获得的致命武器。美联社3月10日报道称，去年11月，美国俄亥俄州辛辛那提11岁男孩多米尼克·戴维斯在离家不远处突然中弹身亡。枪手使用的枪支在极短的时间内连发22枪，就像机枪一样。该案调查人员称，枪手使用的正是非法改装的“幽灵枪”。

根据美国“枪支暴力档案”网站数据，2023年，美国有4万余人因各类涉枪事件死亡，另有3万余人受伤。而“幽灵枪”的存在无疑进一步恶化了美国枪支暴力问题，使得枪支暴力受害者显著增加。

就连美国警方也公开承认，制作简易、监管困难的“幽灵枪”正成为那些被法律禁止购买枪支的人的“致命武器”。

根据美国司法部公布的数据，2021年美国警方在犯罪现场缴获的“幽灵枪”数量达两支，是2017年的12倍。而在2022年至2024年，这一数字还在以惊人的速度逐年

增加。从地域来看，加州是美国“幽灵枪”暴力事件最为频发的地区之一，当地警方称，近年来在犯罪现场缴获的枪支中，超过一半是“幽灵枪”。

现有法规杯水车薪

近年来，作为一种无需任何执照，也无法追踪，甚至在家就可以自行组装的武器，“幽灵枪”正在挑战美国原本已经非常脆弱的枪支管理法规。

为遏制枪支暴力，2022年4月，美国司法部曾出台新规，对无编号且难以追踪的“幽灵枪”加强监管，内容包括禁止商家不进行背景调查就出售“幽灵枪”套件；将“幽灵枪”套件列为联邦法律认定的武器；要求商家登记已售出的“幽灵枪”等。

为加强追踪，这一规定还要求枪支经销商长期保留购买记录，如果售枪许可到期或停业，须将记录移交给酒精、烟草、火器和爆炸物管理局。上述购买记录以往留存期限为20年，到期后可由经销商销毁。

当时就有分析人士指出，美国枪击有着复杂成因，仅靠出台一些细枝末节的法规恐怕只是杯水车薪。然而，即便是细枝末节的控枪法规，在美国这个拥枪大国也频频遭到挑战。

美国全国步枪协会指责拜登政府的“幽灵枪”规定是“又一个空洞的计划”，目的是取悦“大量枪支管控支持者”，一些共和党人对“幽灵枪”规定提出批评，称美国保护公民持枪权利的宪法第二修正案受到侵害。有反控枪组织表示，将对新规提起诉讼。

果不其然，2023年6月，得克萨斯州的地方法院裁定，美国司法部针对“幽灵枪”的监管规定违法。联邦法律对于武器的定义不包括枪支零部件，从而暂时叫停了该规定。直到两个月后，2023年8月8日，美国联邦最高法院驳回了下级法院针对“幽灵枪”法规的裁决，恢复拜登政府对“幽灵枪”的限制法规。

控枪难有实际突破

目前，“幽灵枪”问题已经引起公共安全和法律监管



图为在纽约市举行的新闻发布会上，纽约市市长埃里克·亚当斯（图中）指出，“幽灵枪”在很大程度上导致了纽约街头的暴力。 CFP供图

方面的担忧。

“幽灵枪”校园枪击案幸存者米娅·特雷塔称，“‘幽灵枪’的设计就是利用法律的漏洞，逾越原本为了保证我们安全的法规。我作为幸存者站在这里，就是为了告诉你们，法律的漏洞像大峡谷一样宽，现有的枪支监管法规远远不够。”

“人们竟然可以在家里制造枪支。这很荒谬！一个人不能通过正常途径买枪，却为何能在家里制造枪支？”特雷塔发出这样的质问。

“幽灵枪”的存在不仅给枪支监管制造了大量漏洞，也让枪支暴力泛滥的美国雪上加霜。然而，面对这样的境况，近年来沉溺于党争的美国政界、法律界对此却并无值得称道的作为。

由于正处于大选年，美国民主、共和两党及两党总统候选人更倾向于将“幽灵枪”话题当作竞选的“噱头”。

总体来看，“幽灵枪”等枪击顽疾，是美国多重问题交织的恶果。控枪进程在旷日持久的争论和不同阵营的撕扯中难有实际突破，美国的枪支暴力顽疾已积重难返。

立法动态

日拟修订《防卫装备转移三原则》

据日本共同社报道，日本执政联盟自民党与公明党近日正式就放宽出口日本同美国和意大利联合开发的下一代隐形战机一事达成共识。鉴于执政联盟达成共识，日本政府计划于3月26日修订限制武器出口的《防卫装备转移三原则》，最快于3月下旬提交内阁会议表决。日本政府辩称，向第三国出口国际共同开发的防卫装备品将逐一写明每个项目，此次限定为下一代战机。同时，武器出口国仅限于与日本签订

《防卫装备品和技术转移协定》的国家，且不会将武器出口至正发生战争的国家。然而，日方这一动向仍然引起国际社会警惕。日本媒体指出，执政联盟上述协议打开了日本向第三国出口武器的大门，标志着日本安保政策将迎来大的转变。去年12月22日，日本政府业已修改《防卫装备转移三原则》及其实施方针，允许日本将其生产并组装的成品武器出口至给予日本“生产许可”的授权国。

新加坡将推新法制止滥用电话卡

据报道，新加坡内政部4月将拟定新法制止滥用电话卡行为。相关部门将设立一站式反诈平台，并加强防诈骗应用的功能，以精准识别诈骗短信，简化举报流程。新加坡内政部长兼律政部长高穆根近日在国会拨款委员会辩论内政部开支预算时，提到各政府机构和合作伙伴严打诈骗案的措施，以及如何加强宣传和立法严惩诈骗犯。据介绍，新加坡内政部接下来将立法惩治滥用电话卡行骗的行

为。该国资讯通信媒体发展局早前已宣布，从4月15日起，每人名下最多只能注册10张后付费（post-paid）电话卡。内政部兼社会及家庭发展部政务部长孙雪玲也提醒，公众要避免掉以轻心，尤其不要以为不会受骗而放下戒心。孙雪玲说，内政部在预防和屏蔽诈骗电话与短信方面已取得良好进展。“我们正在探讨如何用科技更好地侦测骗局，让公众更容易检查和确认诈骗迹象并举报。”

法国民议会计划立法遏制“快时尚”

据法新社报道，法国国民议会3月14日开始审议一个旨在遏制“快时尚”的法律提案，提案包括禁止“快时尚”产品和企业做广告，因为这些产品和企业习惯用市场营销手段促使消费者过度消费。此外，提案要求对“快时尚”作出定义，并认为依据的标准是产品的数量和款式的更新速度。提案还规定，未来将通过一个专门法令，确定达到多大的产量和多快的款式更新速度就可以归入“快时尚”。提

案要求被归为“快时尚”的企业必须通过电子邮件告知消费者自己的产品对环境造成的影响。这一提案由法国执政多数派内的“地平线”党议员雅奥朗提出，此前已经在议会委员会通过，得到各党派的支持。在购买力下降的背景下，廉价、不断更新的“快时尚”服装充斥法国市场，对法国服装业造成冲击，大批服装店倒闭或进入司法重组。

（本报记者 吴琼 整理）

□ 本报记者 韩博

近日，英国内政部爆出丑闻，其庞大的移民数据库出现重大故障，超过76万人的姓名、照片、移民身份信息被混淆，人们无法正常获取身份证明。此次故障给民众的正常生活如申请工作、租赁住房、就医等带来极大不便。英国政府部门信息系统粗放的管理模式和亟待提高的管理水平再次引发民众焦虑和不满。

系统混乱舆论哗然

据英国《卫报》报道，近期泄露的某份内部文件显示，内政部移民局电子信息管理系统出现严重的数据库故障，存储有大量移民信息及与美国移民系统存在长期数据互动的“个人数据平台”（PCDP）出现“不知名技术问题”，内部数据出现丢失、混乱、冗余的情况。

此次故障带来最大的困扰是“身份混淆”问题，如边境官员在进行出入境查验时，输入一个人的护照号码，可能会在屏幕上看到另一个人的姓名、照片或移民身份。此外，在购房、租房、就医等场景中，如移民在合法办理求职、租房或申请获得治疗时，有可能出现个人电子信息档案中存有多个或更多人的简历及生物特征信息，导致个人真实身份无法被证实。

一名难民在登录自己的移民账户时，看到头像处

显示的是陌生人的照片。另一名参与欧盟安置计划的女性难民因移民身份显示错误，始终无法接受正常的工作邀约。还有一名发现自己的移民账户信息变成其他人的女性说：“我感到十分愤怒和无力，我们需要努力证明我是我自己，我们感觉到了挫败，我们的生活不再是我自己的了，这个信息系统让我们失望透顶。”

目前生活在伦敦的尼加拉瓜前橄榄球队运动员戈麦斯也在受波及范围内。他表示，已经给英国内政部打了100多次电话，试图解释清楚自己的身份信息，但无济于事。目前，他无法向雇主证明自己完整真实的个人信息。“不知是怎么回事，系统一直显示我没有资格工作，但是真实情况是我有资格。”他说，“我觉得内政部严重扰乱了我的生活，给我造成了困扰和创伤。”

倡导欧盟公民权利的民间组织“300万”负责人安德烈亚·杜米特拉什目前居住在美国。她向媒体表示：“本届政府正在执行和扩大存在严重缺陷的在线移民系统。内政部篡改我们神圣的个人信息，而我们却要自行

承担后果。”

类似问题层出不穷

造成上述一系列问题的英国内政部移民局“个人数据平台”的数据存储核心是内政部Atlas计算机数据存储系统，共存储了1.77亿人次的签证申请、个人资料和生物识别等信息。目前英国内政部对数据库Atlas的故障原因一直保持沉默，否认存在“系统性”问题。

英国某前首席移民监察员向“新闻网”透露，内政部其实在几年前就收到了Atlas可能出现故障及可能导致严重后果的警告，但直到现在才不得已“刚刚接受”了这些问题。

早在2020年，英国内政部就曾爆出“由于计算机系统出现错误”而未按规定将75万名外国罪犯信息通报给其所属欧盟国家，致使危险的罪犯在欧盟各国政府毫无察觉的情况下顺利回国。英国影子内政大臣阿博特认为“该丑闻使英国作为可信赖伙伴的声誉受到严重质疑”。

移民系统故障令英国内政部疲于应对

超76万人身份混淆 求职就医等受影响

显示的是陌生人的照片。另一名参与欧盟安置计划的女性难民因移民身份显示错误，始终无法接受正常的工作邀约。还有一名发现自己的移民账户信息变成其他人的女性说：“我感到十分愤怒和无力，我们需要努力证明我是我自己，我们感觉到了挫败，我们的生活不再是我自己的了，这个信息系统让我们失望透顶。”

目前生活在伦敦的尼加拉瓜前橄榄球队运动员戈麦斯也在受波及范围内。他表示，已经给英国内政部打了100多次电话，试图解释清楚自己的身份信息，但无济于事。目前，他无法向雇主证明自己完整真实的个人信息。“不知是怎么回事，系统一直显示我没有资格工作，但是真实情况是我有资格。”他说，“我觉得内政部严重扰乱了我的生活，给我造成了困扰和创伤。”

倡导欧盟公民权利的民间组织“300万”负责人安德烈亚·杜米特拉什目前居住在美国。她向媒体表示：“本届政府正在执行和扩大存在严重缺陷的在线移民系统。内政部篡改我们神圣的个人信息，而我们却要自行

承担后果。”

类似问题层出不穷

造成上述一系列问题的英国内政部移民局“个人数据平台”的数据存储核心是内政部Atlas计算机数据存储系统，共存储了1.77亿人次的签证申请、个人资料和生物识别等信息。目前英国内政部对数据库Atlas的故障原因一直保持沉默，否认存在“系统性”问题。

英国某前首席移民监察员向“新闻网”透露，内政部其实在几年前就收到了Atlas可能出现故障及可能导致严重后果的警告，但直到现在才不得已“刚刚接受”了这些问题。

早在2020年，英国内政部就曾爆出“由于计算机系统出现错误”而未按规定将75万名外国罪犯信息通报给其所属欧盟国家，致使危险的罪犯在欧盟各国政府毫无察觉的情况下顺利回国。英国影子内政大臣阿博特认为“该丑闻使英国作为可信赖伙伴的声誉受到严重质疑”。

不单是内政部信息系统多次出现问题，年初英国邮政系统也因长期对电子记账系统漏洞置之罔闻而备受诟病。英国邮局曾于20世纪90年代末引入日本开发的会计软件系统。新系统安装后不久，就有地区邮局负责人反映系统算错账目，但并未引起重视和处理。二十余年间，超过900名英国地区邮局负责人因账目错误问题被控账目作假和欺诈，进而被定罪入狱。但后来该系统被证实的确定在漏洞。这被英国广播公司称作“英国司法史上最大的冤案”。

除英国内政部移民局、邮政局等民事部门信息系统出现问题外，连高度敏感的英国国防部也曾出现信息安全事故。2021年4月，知名网络论坛“战争雷霆”爆出英国高度机密的“挑战者2”型主战坦克的相关参数文件，引发网络热议。此次事件起因是某游戏玩家对游戏中主战坦克参数设定不满，在论坛与网友产生激烈争吵后被英国军方发现并上传。这一事件不禁引发英国民众对军方信息系统是否安全的疑虑。

敦促改变粗放管理

英国政府近十年来十分注重推动数字化建设。英国数字服务局曾于2021年发布《政府数字服务：2021—2024年战略》，该战略计划全面推动政府服务实现数字化、智能化、高效化。

2022年6月，英国政府发布新版《英国数字战略》，明确了英国未来发展的六大支柱：构建世界级的数字基础设施，激发创意和保护知识产权，吸引全球的数字经济人才，为数字化发展提供资金支持，通过数字化提升整个英国的商业与社会服务能力，提高英国在数字经济领域的国际地位。

此次出问题的移民局数据库系统是英国内政部“全面数字化签证和移民系统项目”的一部分。该项目是以《英国移民新规划》为指导，计划通过引入电子数据化系统全面简化签证管理流程，提高治理水平。

英国政府在项目建设之初曾作出评估，新系统将为现代国家的边境管理制定标准，从而巩固英国移民体系在世界中的地位。

但从二十余年前的邮政冤案到今年的移民数据库事故，英国政府信息系统仿佛陷入了“前期有预兆，中期无人睬，后期大损失”的“怪圈”。不少英国民众敦促政府部门改变其粗放的信息系统管理模式，并着重提高管理水平。