



“AI换脸拟声”不当滥用频繁出现 全国人大代表建议加快立法 促进生成式人工智能健康发展规范应用



□ 本报记者 蒲晓磊

“去年‘十一’假期，有网友说，放了7天假，却被‘AI雷军’骂了8天。”全国人大代表，小米集团创始人、董事长兼首席执行官雷军说，当自己想通过法律维权时，却发现对此没有专门的立法，只能以侵犯隐私权、肖像权、名誉权等起诉，而这些都要量化损失，“在网上被骂8天，损失根本没法量化”。

北京互联网法院3月13日在通报建院以来涉网络消费虚假宣传案件审理情况时指出，一些商家利用AI技术假冒公众人物形象制作虚假广告，或利用网红达人进行“种草”营销，并通过算法精准推送，导致消费者容易“踩雷”。

无论是名人还是普通人，在被“AI换脸拟声”行为侵权时，都会感到苦不堪言。

对此，多名全国人大代表建议，加快制定人工智能法，对人工智能法律问题作出全面规定，明确强化技术监管、压实平台责任，加大惩处力度等内容，填补因人工智能技术兴起而形成的各法律之间的空白地带，为促进生成式人工智能健康发展和规范应用提供有力法治保障。

不当滥用带来社会治理风险

近年来，人工智能为社会生活和商业活动带来巨大便利和机遇的同时，也衍生出一系列社会、伦理、安全和法律问题，引发社会公众普遍关注。

陕西警方2024年通报一起案件，某公司财务人员接到经理的视频通话，要求她转账186万元到一个指定账户。因为视频通话中对方的声音、长相和言谈举止都与经理一样，财务人员迅速完成转账。事后当上级领导询问时，财务人员才发现被骗并连忙报警求助，最终保住了其中的156万元。在本案中，犯罪分子就是用人工智能实现了声音和视频画面的深度伪造，以此实施诈骗。

近段时间，有商家在视频切片中通过AI技术更换专家语音和字幕，制作虚假广告，不少消费者上当受骗。

“过去一年，至少有几十个视频冒用我的声音、形象讲述虚假内容，有的连我自己都觉得逼真。”全国人大代表，中国工程院院士张伯礼表示，利用人工智能生成虚假内容的违法犯罪事件越来越多，必须采取有力措施予以遏制。

雷军指出，“AI换脸拟声”不当滥用造成了违法侵权行为频发，易引发侵犯肖像权、隐私权以及诈骗等犯罪行为，甚至造成难以挽回的大规模声誉损害，带来社会治理等风险。AI深度合成技术具有所需素材获取便利、技术使用门槛低、侵权主体及其手段隐蔽性强等特点，给治理带来较大挑战。

相关制度存在一定滞后性

近年来，为促进生成式人工智能健康发展和规范应用，我国持续完善相关制度。

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《人工智能生成内容标识办法》，该办法将于2025年9月1日起施行。在此之前，我国还颁布实施了《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》。

多名全国人大代表认为，相关法规、规章在促进人工智能健康发展方面发挥了重要作用，但由于位阶低、内容分散等原因，不足以充分应对人工智能技术所引发的各类问题。

雷军认为，相关法规、规章的颁布实施，对人工智能立法进行了有益探索。但目前“AI换脸拟声”的有关规定，尚存在效力位阶偏低、内容偏原则且分散、多个部门职责交叉或职权定位有待明晰等不足，导致现阶段针对“AI换脸拟声”造成的侵害，只能依靠基础法律中关于隐私权、肖像权、名誉权等的零散法条进行规制。

全国人大代表，西南政法大学教授付子堂表示，人工智能等技术加速突破，必将深刻改变人们现行的生产生活方式，而目前相关的法律制度存在一定滞后性。例如，生成式人工智能等新兴领域存在规范真空，数据隐私保护、算法责任认定等方面存在法律适用问题，并且在个人数据信息保护、算力治理等方面存在多头管理问题，监管协同性不足。

细化认定标准加大惩处力度

2025年全国人大常委会工作报告指出，要围绕人工智能、数字经济、大数据、自动驾驶、低空经济、航天等新兴领域加强立法研究。

多名全国人大代表建议，加快人工智能立法进程，

有力解决人工智能发展和崛起所导致的各类法律问题，促进生成式人工智能健康发展和规范应用。

“立法层面对于谣言的认定标准和处罚措施还有待细化完善，惩处力度也需要加大，此外AI技术服务提供者的监督责任也需要加强，全力引导技术向善。”全国人大代表，中华全国律师协会副会长万立认为，这些内容在立法时都要有所考虑。

“要着手构建阶梯式法律框架，夯实制度根基，可细分制定人工智能法等专门法律，并完善能与个人信息保护法等上位法相衔接的，对深度合成内容进行有效规范的配套条例。”付子堂说。

雷军建议，探索推出人工智能单行法，提高立法位阶及其效力，在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。

“要规范‘AI换脸拟声’技术的不当利用，有必要要求深度合成服务提供商对人工智能生成的内容进行强制标识，减少恶意滥用。这也有助于厘清责任，对违法犯罪行为追责。”全国人大代表，TCL创始人、董事长李东生说。



全国人大代表建议推进乡村产业促进立法 用法治之力护航乡村全面振兴

□ 本报记者 赵晨熙

2025年是巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接5年过渡期的最后一年。今年的《政府工作报告》提出，要着力抓好“三农”工作，深入推进乡村全面振兴。

乡村振兴，法治同行。多名全国人大代表近日在接受《法治日报》记者采访时，围绕加强农民法治教育、注重乡村医生待遇保障，完善乡村产业振兴法治建设等建言献策，用法治之力护航乡村全面振兴。

加强农民法律知识培训

乡村全面振兴既要“富口袋”也要“富脑袋”。农民是乡村振兴的主体，农民的高素质培育与提升，对实现乡村全面振兴至关重要。

“乡村振兴，关键在人。”全国人大代表，江苏润果农业发展有限公司董事长魏巧在实际工作中感受到，当前农业生产机械化程度越来越高，无人机广泛应用于植保作业，自动化耕种、收获技术等也在不断普及，农业农村正在成为新质生产力发展的沃土。在这一背景下，她认为应多措并举为农民“充电”，进一步加强农民职业教育，通过校企合作、农校培训等方式，提升农民的文化素质和技术水平，培养一批符合现代农业需求、掌握核心技能的“新农人”。

深耕教育领域几十年的全国人大代表，精英集团有限公司董事长兼总裁翟志海一直心系农民教育问题。当前各地针对农民开展了各类教育培训，但他调研发现，农民学习积极性仍然较低，教育培训效果亟待提高。

“法律意识淡薄是当前农民教育中一个不容忽视

的问题。”翟志海发现，由于村民欠缺法律意识，很小的民事纠纷都有可能激化成刑事案件，甚至诱发局部社会事件。

对此，翟志海建议，除常规的农业知识、生产技术等培训外，还应重点加强法律知识培训，注重利用农民喜闻乐见的形式，深入宣传民法典、乡村振兴促进法、农村土地承包法、种子法等与农民生产生活密切相关的法律法规，引导广大农民群众牢固树立法治观念，自觉尊法学法守法用法，为推进乡村全面振兴营造良好法治氛围。

强化乡村医生队伍建设

良好的医疗卫生条件能够提高农民的健康水平，减少因病致贫、因病返贫现象的发生，为乡村振兴提供坚实基础。中共中央、国务院近日发布的《乡村全面振兴规划(2024—2027年)》中，将乡村医疗卫生工作列为乡村振兴的重要组成部分。

自2000年开始，全国人大代表，海南省白沙黎族自治县医疗集团牙叉社区卫生服务中心副主任韦小丽就在家乡白沙黎族自治县七坊镇长龙村担任乡村医生。20多年来，她见证了乡村医疗事业的不断发展——从最初村里没有专门的卫生室、药物资源匮乏，诊疗手段仅有听诊器、体温计、血压计这简单的“三大件”，到如今配备有标准化建设的卫生室、血氧仪、除颤仪、心电图机等各类医疗设备一应俱全，保障了村民在家门口就能治病就医。

“乡村医疗卫生条件虽然有了明显改善，但乡村医生队伍依然是乡村医疗卫生服务体系中的薄弱环节。”韦小丽称，乡村医生往往承担全科医生的工作，不仅对专业性要求高，工作压力也很大，去村民家上

门开展医疗服务是常态。

如何才能培养更多下得去、留得住、用得上的乡村医生，是韦小丽一直思考的问题。她建议，国家要进一步加强乡村卫生医学人才培养，面向基层村医的培训计划要因地制宜，注重在设备条件有限的情况下提高检查诊断效率。同时，希望政策更加支持基层尤其是偏远乡村地区，助力挖掘更多年轻医疗人才，还要切实提高乡村医生工作及生活待遇保障，这样才能让乡村医生更有动力，村民也更有“医”靠。

“乡村医生是农村卫生服务体系的重要基石，是基层群众生命健康的守护者。”全国人大代表，贵州省遵义市汇川区板桥镇副镇长李英在调研中发现当前乡村医生群体还存在队伍不稳定、村级医疗卫生服务能力不强、待遇保障有差距等问题。

对此，李英建议从国家层面制定乡村医生社会保障政策，为乡村医生购买工伤保险和医疗保险等社会保险，切实解决乡村医生后顾之忧。同时，要多措并举提高乡村医生队伍职业化水平，提升村级医疗卫生服务能力，让村民享受更加全面、专业、便捷的医疗服务。

明确乡村产业地位作用

产业振兴是增强农业农村内生发展动力的源泉，是乡村全面振兴的基础和关键。只有实现乡村产业振兴，才能不断完善农业产业链，培育农业产业新业态，进一步拓宽农民增收致富的渠道。

“近年来，以农业农村资源为依托，以农民为主或

联合其他主体在乡(镇)域内兴办的吸纳农村劳动力就业的各类乡村产业茁壮成长。”鲁曼指出，随着乡村振兴的全面推进，现代种养业、农产品加工流通业、乡村特色产业、乡村休闲旅游业、乡村新型服务业、乡村信息产业等各类乡村产业正在快速发展。

乡村产业在安排农民就地就近就业方面发挥了重要的“蓄水池”作用，国务院以及国务院办公厅相继印发了《关于推进农村一二三产业融合发展的指导意见》《关于进一步促进农产品加工业发展的意见》《关于支持返乡下乡人员创业创新促进农村一二三产业融合发展的意见》《关于促进乡村产业振兴的指导意见》等多份重要文件，初步形成了乡村产业政策扶持体系。

不过，鲁曼调研发现，乡村产业在获取财政、金融、土地、人才等政策支持方面仍然较难。同时，农业法、乡村振兴促进法等法律相对比较宽泛，无法精准、有效地促进乡村产业振兴。合伙企业法、个人独资企业法、中小企业促进法等法律也难以体现乡村产业经营主体的特殊性。

“将乡村产业扶持政策上升到法律层面加以调节，有利于确保政策的连续性和稳定性。”鲁曼建议尽快开展乡村产业促进立法的可行性和必要性研究，推进乡村产业促进立法工作，通过法律形式明确乡村产业的地位作用，并加以培育、扶持和规范。

鲁曼认为，乡村产业促进法可以按照总则、现代种养业、农产品加工流通业、乡村特色产业、乡村休闲旅游业、乡村新型服务业、乡村信息产业、质量监管与管理、农村一二三产业融合、服务与保障、法律责任、附则等内容进行系统研究。从立法宗旨上注重促进、引导、保护、规范乡村产业发展，增强针对性和操作性，依法维护各类经营主体的合法权益。

代表风采



全国人大代表李利。

□ 本报记者 朱宁宁
□ 本报通讯员 任 莉文/图

宣讲全国两会精神，身着民族服饰拍摄视频宣传家乡，抽时间接受记者采访……全国人大代表，贵州黔东南苗族侗族自治州晴隆县布依族服饰非遗传承人李利最近着实有点忙。

李利所做的这些事，都围绕着一个主题——以民族服饰为媒，宣传优秀传统文化。

作为一名地道的布依族姑娘，李利始终心系家乡，秉持对布依族文化的热爱。在回乡创立贵州布依族文化发展有限公司后，她不仅成为通过发展民族文创产品带动百姓增收的“领头雁”，更是一名优秀传统文化的传承人、宣传者。

2023年，李利当选十四届全国人大代表。为了宣传布依族文化，当年的全国人大会议，她特意身穿精心赶制的布依族服饰出席。很多人大代表和媒体记者都问，这是哪个民族的服饰，竟然如此漂亮。对于当年的情形，李利至今记忆犹新。

除了展示布依族服饰，那年的全国人大会议上，李利还带来了民族地区群众的心声。原来，在返乡创业过程中，李利发现，一些民族传统技艺面临失传风险，与此同时，很多年轻人对这些民族传统技艺很感兴趣却没有学习渠道。她建议加强对民族地区百姓的就业培训，提高就业技能，提升服务质量，努力使民族文创产品走向更大市场，助力民族手工艺走得更远。

该建议得到了相关部门的重视。2023年全国人大会议结束不久，晴隆县人社局就通过设立专项培训项目，吸引了大批未就业的年轻人前来学习缝纫、刺绣、蜡染、扎染等课程。看到自己的建议受到重视并被采纳，最后还办理得如此好，李利十分兴奋。这也让她对今后的代表履职之路充满信心。在推动、宣传优秀传统文化发展和传承路上，她的脚步也更加坚定。

2024年的全国人大会议上，李利十分关注非遗传承与保护，提出“关于加强非遗展示展览建设 助推文化传承的建议”。在建议中，她呼吁进一步加强非遗展示展览场馆建设，将非遗文化植入有非遗传承元素的景区景点、职业院校等，通过展示展览、课堂学习、名师指导等方式增加游客体验感，吸引更多非遗爱好者，培育更多非遗传承人，更好地保护和传承非遗。

在刚刚闭幕的2025年全国人大会议上，李利提出关于全面加强民族非遗保护，助推民族地区高质量发展的建议，希望国家有关部门重点扶持西部边远贫困民族地区，支持民族地区全面提升非遗系统性保护水平，培育高质量发展新动能。

让非遗走出大山，让民族文化产业做大做强，让优秀传统文化大放异彩，作为一名全国人大代表，李利深感肩上的责任与使命重大。

“我会继续依法履职尽责，积极建言献策，在推动优秀传统文化事业发展的道路上，以实际行动履行人大代表履职为民的庄严承诺。”李利说，让优秀传统文化发展得更好，走得更远，是她一直不变的追求。

助力民族文化大放异彩 全国人大代表李利：

立法更加精确对准发展所需基层所盼民心所向

见证全过程人民民主·探索

□ 李火林

浙江省杭州市人大常委会充分发挥人大在立法工作中的主导作用，自觉把立法工作融入全市改革发展稳定大局，加强立法供给，提高立法质量，让立法更加精确地对准发展所需、基层所盼和民心所向，为打造良法善治的新天堂夯实根基。

2024年，为适应科技创新、产业创新发展趋势和创新主体需求，杭州市人大常委会坚持立法决策与改革发展决策相衔接，积极推进重点领域、新兴领域创制性、先行性立法，助力培育新质生产力产业赛道。

围绕因地制宜发展新质生产力，2024年，杭州市人大常委会制定数据流通交易促进条例，依法规范和保障数据流通交易行为，激发数据产业发展活力，更好发挥数据要素乘数效应，这也是设区的市层面首部关于数据流通交易的地方性法规。制定全国首部数字贸易促进条例，助力举办全球数字贸易博览会和数字贸易强市建设，入选“2024中国数字经济与法治建设十大影响力事件”。

杭州还制定了智能网联车辆测试与应用促进条例，填补相关领域制度空白，为破解车辆智能化、网联化技术发展瓶颈提供制度支撑。制定《杭州城西科创大走廊条例》，对管理体制、科技创新、人才保障、产业发展、区域规划、保障机制等作出明确规定，为促进城西科创大走廊高质量发展，打造具有全球影响力的创新策源地注入法治动力。制定知识产权保护促进条例，加强知识产权保护和管理的法治保障，激发知识产权创新活力，健全杭州国家知识产权保护示范区建设的基础性制度。

地方立法担负着保障宪法法律有效实施，推进经济社会发展的重要职能。近年来，杭州市人大常委会

坚持和完善党委领导、人大主导、政府依托、各方参与的立法工作格局，推进科学立法、民主立法、依法立法。按照党的二十届三中全会“健全人大议事规则和论证、评估、评议、听证制度”的要求，坚持守正创新、与时俱进，积极推进地方性法规立项、立法听证、立法后评估等办法修改，更好地推进开门立法、民主立法。建立全市基层立法联系点指导中心，出台基层立法联系点规范化建设的意见，开发“基层立法联系点”立法小程序，充分发挥好基层立法联系点立法民意直通车作用，2024年收集立法意见建议近3000条。

杭州连续三年在年底开展“老百姓最希望立的地方性法规规章”活动，为制定新一轮立法计划提供参考。去年线上参与投票的市民群众超过17万人次。

2023年全国人大对立法法进行了修改，涉及地方性法规的立法权限部分，新增设区的市可以对“基层治理”事项制定地方性法规，扩大了设区的市的立法权限。

杭州市人大常委会准确把握把握立法法的精神实质，立足市情民意，以有特色、可操作、能落地为追求，积极运用法治思维和法治手段处理矛盾、破解难题，精准发挥法治在城市治理体系和治理能力现代化中的重要作用。

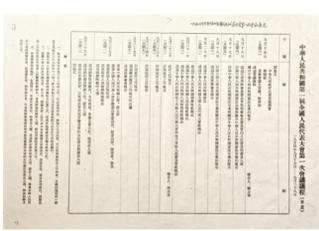
在2024年，杭州市人大常委会制定矛盾纠纷预防与多元化解条例，及时把社会治理的成熟经验上升为法规制度，推动构建具有杭州特色的矛盾纠纷预防和化解机制。顺应房屋使用安全管理“城乡全覆盖”新要求，制定房屋使用安全管理条例，完善城乡房屋安全管理体制机制，巩固自建房安全专项整治成果，以法治力量保障群众居住安全。推进慈善促进条例立法，运用法治方式促进慈善事业高质量发展，进一步擦亮“善城杭州”金名片。

杭州市人大常委会将充分发挥人大职能作用，坚持守正创新、实干争先，深入践行全过程人民民主，推进全民健康、良渚古城遗址世界文化遗产保护管理、创新活力之城等立法工作，助力做好高质量发展和高水平谋划两篇文章，为经济大市挑大梁贡献人大力量。

(作者系浙江省杭州市人大常委会主任、本报记者王春整理)



一届全国人大一次会议的“开法”



一届全国人大一次会议议程草案。

□ 社鑫

《中华人民共和国第一届全国人民代表大会第一次会议议程(草案)》，于1954年9月15日在一届全国人大一次会议预备会议上通过，完整记录了这次会议的议题、日程。

这是全国人民代表大会历史上“第一份”议程，兼具了大会议程、日程和通知的作用。从内容上来说，它详细列出了1954年9月15日至28日一届全国人大一次会议的会议安排，包括开幕式和闭幕式，审议通过中华人民共和国宪法草案，审议通过全国人民代表大会组织法，国务院组织法，人民法院组织法，人民检察院组织法，地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会组织法等5部有关国家机构的基本法律，审议政府工作报告，选举和决定国家机关领导人员等。值得注意的是，该议程还标有四点附注，提示会

议时间、组织形式以及各项议程的表决方式等。

在此之前，毛泽东在《新民主主义论》《论联合政府》《论人民民主专政》等光辉著作中就擘画了人民代表大会制度。可以说，这份会议议程实现了毛泽东关于采用民主集中制，由各级人大确定大政方针并选举政府这一伟大构想，具有开创性和里程碑意义，进而沿革成为全国人大会议议程(尤其是换届会议)的基本格局。

一届全国人大一次会议的召开，标志着全国人大会议制度在继承完善中华苏维埃全国代表大会、陕甘宁边区(三三制)“参议会”、华北临时人民代表大会，中国人民政治协商会议第一次全体会议等会议制度的基础上初步建立起来。主要包括预备会议；通过会议议程；设会议主席团并明确任务；举行开幕式并致开幕词；安排大会发言；会议通过无记名方式投票，明确表决方式；开展提案及其审查工作，举行闭幕会等。

同时，一届全国人大一次会议通过的“五四宪法”和全国人大组织法，对全国人大会议制度作了原则性规定，标志着全国人大会议制度的建立。该会议制度的实际运行，为全国人大的运行和行使职权提供了制度和程序保障。

后来，“八二宪法”和1989年制定的全国人大议事规则对会议的组织召开作出更具具体细致的规定，人大的议事程序逐渐走向规范化、法治化。2021年3月，十三届全国人大四次会议分别对全国人大组织法和全国人大议事规则作了修改，全国人大会议制度和工作制度得到进一步规范完善。(作者单位：全国人大图书馆)