

## 四部门联合发布《人工智能生成合成内容标识办法》 全流程安全管理打造可信赖的人工智能技术

### 新政解读

□ 本报记者 刘欣

利用人工智能“换脸”“拟声”冒充亲友实施诈骗，借助人工智能合成的假视频冒充名医、名人进行虚假宣传，通过人工智能生成谣言后在网上传播……越来越多人工智能生成的信息，充斥在网络中，真假难辨。

近年来，人工智能技术快速发展，为生成合成文字、图片、音频、视频等信息提供了便利工具，海量信息得以快速生成并在网络平台传播，在促进经济社会发展的同时，也产生了生成合成技术滥用、虚假信息传播扩散加剧等问题，引发社会各界的关注。

为了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。

### 推动建立新技术安全体系

《标识办法》重点解决“哪些是生成的”“谁生成的”“从哪里生成的”等问题，推动由生成到传播各环节的全流程安全管理，力争打造可信赖的人工智能技术。

据联合国高级别人工智能咨询机构中方专家、中国政法大学数据法治研究院教授张凌寒介绍，在人工智能生成合成内容的生产环节，服务提供者应对生成合成内容添加标识。服务提供者应对文本、图片、音频、视频、虚拟场景等典型应用场景的生成合成内容添加标识，并在生成合成内容的文件元数据中添加标识，以明确内容属性、服务提供者信息等内容。

### 核心阅读

伴随标识管理与算法备案、安全评估等机制逐步实现有机衔接，生成合成内容标识合规有望成为相关部门开展人工智能监督检查、专项行动的重点关注领域。



在人工智能生成合成内容的传播环节，不同主体应对标识的合规性进行确认。服务提供者在提供生成合成内容下载、复制、导出等服务时，应当确保文件中含有满足要求的正式标识。网络信息内容传播平台应当核验文件元数据中是否含有标识，并采取适当方式在发布内容周边添加显著的提示标识，明确提醒用户。互联网应用程序分发平台在应用程序上架或上线审核时，应核验生成合成内容标识相关材料。

在人工智能生成合成内容的使用环节，用户同样应履行标识义务。服务提供者应当在用户服务协议中

明确说明生成合成内容标识的方法、样式等规范内容，并提示用户仔细阅读并理解相关的标识管理要求，用户向网络信息内容传播平台上传生成合成内容时，应当主动声明并使用平台提供的标识功能进行标识。

国家计算机网络应急技术处理协调中心正高级工程师张震表示，《标识办法》是对《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》的继承和延伸，从人工智能技术特性出发，在生成合成标识这一人工智能安全治理关键上提出了针对性的管理思路，将成为我国建立健全人工智能新技术安全体系的重要推动力。

“《标识办法》进一步明确了人工智能生成合成内容全生命周期履行标识义务的具体要求与主体责任，完善了我国生成式人工智能的治理框架。”张震说。

张震认为，《标识办法》充分彰显了监管理念的与时俱进，从传统的严格监管转向更加灵活的引导与规范，既尊重了技术创新的内在规律，又体现对潜在风险的有效防范。

### 同步发布强制性国家标准

为推动《标识办法》落地实施，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》）同步发布。

国家网信办有关负责人介绍，《标识办法》主要从立法层面提出管理要求，明确生成合成内容制作传播各主体的责任义务，为促进人工智能技术创新发展、对具体实施操作不作要求。《标识标准》以强制性国家标准形式制定实施，主要提出强制执行部分的标识具体实施方式和操作方法，两者同步推出，于2025年9月1日同步实施，以更好地指导相关主体规范开展标识活动。

“《标识标准》作为《标识办法》的补充，明确了生成合成内容标识应当遵循的技术方法，为产业落地提供

了参考依据。”张震说。

在中国电子技术标准化研究院副院长范科峰看来，此次《标识办法》《标识标准》的协同发布，破解了以往治理中管理规范与技术标准衔接不畅的问题，形成了“制度牵引技术落地，技术固化制度要求”的治理闭环。

作为我国人工智能领域首部“办法+强标”组合拳，其创新性体现在三个维度：管理维度明确生成、传播、分发全链条主体责任；监管维度建立审核、监测、追责的闭环机制；技术维度规范显隐标识体系并预留创新空间。范科峰说，“这种三位一体的治理架构，既通过管理机制明确责任边界，又依托监管举措筑牢安全防线，更以技术标准固化治理要求，为人工智能安全治理提供了清晰的实施路径。”

规范人工智能生成合成内容标识的举措还有许多。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，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。

### 全社会凝心聚力协同配合

《标识办法》《标识标准》的发布，标志着我国在人工智能安全治理领域迈出了重要的一步。推动《标识办法》《标识标准》落地的重要性不言而喻。

“考虑到企业需要时间充分理解相关规定和标准规范，有针对性地开展能力建设研发，基于标识技术实施的复杂程度、试点试行的实践经验，设定《标

识办法》和《标识标准》6个月左右的施行过渡期。”国家网信办有关负责人说。

“《标识办法》和《标识标准》的落地离不开全社会的凝心聚力和协同配合。”中国工程院院士、浙江大学教授陈纯说，地方主管部门、高校、科研机构、企业可共同参与，充分利用新媒体、新渠道面向全社会进行大力宣贯，形成标识工作先行先试的多点协同内容治理网络，推动标识工作行稳致远。此外，有必要建立全国性的内容标识公共服务平台，以可视可交互的实际操作形式，配合口头宣贯，促进公众和产业深入理解标识工作。

“可以预见，我国人工智能安全执法将延续重点事项监管，促进产业有序发展的方向。”公安部第三研究所副所长金波认为，伴随标识管理与算法备案、安全评估等机制逐步实现有机衔接，生成合成内容标识合规有望成为相关部门开展人工智能监督检查、专项行动的重点关注领域。在此进程中，一系列深层次问题亟待审慎思考与妥善解决——如何平衡发展与安全、创新与责任、公益与私益等多目标的内在张力，怎样达成不同执法部门、不同层级、不同地域执法的一致性、协调性，又该通过何种路径提升执法的专业化、精细化、智慧化水平，从而培育出安全、开放、公平、符合国情的人工智能产业生态环境。这些都是标识管理中需要深入探究的重要课题。

“此外，‘人的因素’应融入人工智能标识管理的全过程，着重提升公众对于信息内容真实性、来源可追溯性的批判性评估能力，无疑是重中之重。积极培育公众人工智能素养，确保人工智能技术成果普惠共享，这也是应有之义。”金波说。

张凌寒认为，目前的人工智能生成合成内容标识制度主要关注于“是否机器生成”的形式判断，随着标识技术的进步与发展，未来标识制度能够发挥更为丰富的功能，从形式判断逐渐转向“是否足够可靠”的质量判断，进一步促进行业健康发展。

### 慧眼观察

□ 杨向东

我国高度重视人工智能的发展和立法规划。国务院2017年印发的《新一代人工智能发展规划》要求推进社会治理智能化。中共中央、国务院2021年印发的《法治政府建设实施纲要（2021—2025年）》提出要运用人工智能等技术手段提升依法行政水平，优化政府治理流程和方式，大力提升法治政府建设数字化水平。国家互联网信息办公室等多部门2023年印发的《生成式人工智能服务管理暂行办法》，首次规定生成式人工智能是指具有文本、图片、音频、视频等内容生成能力的模型及相关技术。

随着DeepSeek等生成式人工智能的推广，各地政务系统纷纷接入人工智能，“AI公务员”上线，这表明人工智能嵌入数字政府建设，已是时代潮流和智能治理的新模式。对此，行政执法领域必须正面回应新兴技术带来的执法革新与治理智能化，在追求提高执法效能、节约执法资源、提升决策质量的同时，积极应对人工智能对行政执法基本范式的革新与重塑。

一是行政执法场景延展性突破。“非现场行政执法”模式正得到越来越多的应用，诸如人脸识别、无人机巡查等综合执法等。在数字时代，人工智能嵌入行政执法摆脱了过去人力、能力短板，可以实现空间全覆盖、时间连续性、证据完整性。科技赋能的行政执法可以实现自动化行政行为的重大目标，这种执法场景的突破，至少包括了证据收集和分析、案例分析及法律引用、智能辅助决策、非现场执法与非接触执法、预测性执法、执法监督与风险预警、区块链技术应用、智能法律服务、智能综合执法等等，通过人工智能能整合执法资源，使各部门、跨领域的执法活动越来越便捷、高效、精准。可以想象，随着生成式人工智能的迅猛发展，技术迭代，完全替代行政机关开展执法活动的人工智能体将出现，行政执法主体的变化，执法场景将可能是科幻的具化，行政执法的基本范式将会变革。

二是行政执法趋向精准性跃迁。执法精准性一般要求精准认定事实、精准适用法律、精准定位差异。2018年印发的《国务院办公厅关于全面推行行政执法公示制度执法全过程记录制度重大执法决定法制审核制度的指导意见》提出要积极推进人工智能技术在行政执法实践中的运用，研究开发行政执法智能辅助信息系统。2022年印发的《国务院办公厅关于进一步规范行政执法裁量权基准制定和管理工作的意见》明确要求细化执法标准，遏制“任性执法”。人工智能依托强大的数据处理能力，通过自然语言处理和深度学习技术，可以减少人工分析的主观误差，实现全要素智能识别，动态分级管理，靶向精准定位，混合增强决策。当前，很多行政机关将裁量基准转化为算法规则，通过人工智能确保裁量标准统一。例如，交

## 人工智能驱动下的行政执法范式变革

通事故责任认定中，人工智能可依据裁量基准和历史案例快速匹配处罚幅度；环保处罚中，人工智能可根据历史数据动态调整裁量标准，平衡生态保护与企业权益。执法除了精度，还应注意“温度”“力度”，审慎推进靶向精度，严格执法和柔性执法并举，包容审慎与严惩重罚并重，通过人工智能有效推动行政执法从“模糊经验判断”向“科学智能决策”的范式转变。

三是行政执法“全链条”刚性巩固。行政执法是依程序执法，“全链条”是形象地说明执法流程从启动、运行、结束、监督的全覆盖。传统行政执法由于执法机关趋利和人员的主观偏好，会在执法中出现程序瑕疵或违法。通过人工智能可以实现“制度+科技”，全面压缩执法弹性空间。例如，有些执法部门的人工智能量罚系统将裁量基准转化为可计算的参数，输入案件事实后自动生成处罚建议，执法全过程留痕，标准统一，实现了技术刚性，程序不可逆性、责任可溯性，促使行政执法从“弹性约束”转向“刚性约束”。这一变革既符合法治国家对“依法行政”的内在要求，也解决了“同案不同罚”等问题，回应了公众对“程序正义”的期待。当然，通过算法将法律规范转换为不可逆的操作指令和数据闭环，倒逼执法全流程的合法合规运行，确实巩固了制度的刚性约束，强化了机器裁决的主导性。同时，人工智能的发展使人成为裁决辅助或取代，这一变革对行政执法而言，会使人主机辅助的智能执法逐步转向人机共治的智慧执法范式，而非简单的主体替代。

四是行政执法程序治理转型。传统行政程序存在一定的主观性与滞后性弊端，人工智能促使程序从被动响应转向主动适配，能有效整合执法资源，提高执法效能，增强程序约束性。目前，辅助型人工智能在提升规范程序同时，也暴露出一些问题，主要包括程序不平等、程序技术异化、程序性权利虚置、责任机制不明确、救济程序弱化等。例如，某地的智慧城市管理系统误判案件显示，算法偏差、数据污染、设备故障与人工疏忽等原因交织，导致追责困难。人工智能从违法发现到决定执行的全过程数据，虽然确保了程序合法，但是程序的正当性、可问责性、可追溯性、可救济性等问题，还是有些争议。人工智能对行政程序的程序规范革新，虽然实现了一定的程序正义、分配正义，创新了行政执法在社会治理中的参与路径和价值导向，但是技术赋能的行政程序，产生了新的命题“技术性正当程序”，程序价值需要在效率与公正、确定性与灵活性、技术理性与法律价值之间，构建“刚性代码约束”与“柔性程序保留”相协调的新型模式。

人工智能时代，技术革新正在重塑行政执法的基本范式，通过人工智能技术推动执法流程再造、制度创新、规则升级，都需要在法治框架内，坚持以权利保障为前提、透明算法为支撑、法定程序为核心、责任明确为保障的新型执法模式，合理使用人工智能技术应用，实现行政执法的智能化转型，服务于数字政府、法治政府建设。

（作者系上海政法学院副教授，上海市规范性文件备案审查工作研究中心副主任）



近日，山东省枣庄市高新区消防救援大队联合社区志愿者走进社区，通过设立“消防科普教育辨别消防产品真伪”宣传小摊开展消防安全宣传，志愿服务进社区，切实增强辖区居民的消防安全意识和识别“真假”消防产品知识。  
本报通讯员 季龙 摄

## 海南推动实施商事调解组织登记管理办法 打造自由贸易港商事纠纷解决“优选地”

□ 本报记者 邢东伟 翟小功

3月1日，《海南自由贸易港商事调解组织登记管理办法》（以下简称《办法》）正式施行。据了解，这是全国首部专门规范商事调解组织设立登记的政府规章。

商事调解作为多元化解纷的重要方式，在促进社会治理体系和治理能力现代化，提升矛盾纠纷预防化解法治化水平方面地位日益重要。《海南自由贸易港建设总体方案》明确提出，建立多元化商事纠纷解决机制，提供国际商事调解等多种非诉讼纠纷解决方式。

近年来，海南省委、省政府积极探索构建多元化商事纠纷解决机制，明确提出了打造海南自由贸易港国际商事纠纷解决“优选地”工作要求，先后推动出台《海南省多元化纠纷解决条例》（以下简称《条例》）和《海南自由贸易港商事调解规定》（以下简称《规定》），进一步加强商事调解顶层设计，促进海南自由贸易港商事调解行业健康有序发展。

为切实推动《条例》《规定》顺利施行，确保一系列有效化解商事纠纷的创新举措见效落地，构建具有海南自由贸易港特色的商事调解制度，海南省政府在全国率先出台《办法》，旨在规范商事调解组织的设立登记，着力补齐实践中对商事调解组织登记管理抓手不足，商事调解组织设立条件不明确及专业化服务供给薄弱等短板。

“《办法》的贯彻实施有利于坚持好、发展好新时代‘枫桥经验’，强化‘预防为主’理念，弘扬‘以和为贵’文化，提升矛盾纠纷预防化解法治化水平，为海

南自由贸易港顺利封关运作提供坚实的法治保障。”海南省司法厅党委书记、副厅长、新闻发言人王廷忠表示。

据了解，《办法》共24条，立足着力构建具有海南自由贸易港特色的商事调解组织登记管理制度，加强规范监管的同时突出服务支持，就确保创新措施落地，突出服务支持，强化行业自律，加强风险防控等方面进行规定。

原来设立商事调解组织需向民政部门申请登记。海南省人大常委会出台的《规定》变通了《民办非企业单位登记管理暂行条例》相关规定，明确司法部是商事调解组织设立登记的主管部门，创新了商事调解组织的设立路径。为确保创新措施落地见效，《办法》进一步明确在海南自由贸易港内设立的商事调解组织应当向省人民政府司法厅申请登记，细化了申请设立商事调解组织路径，明确了商事调解组织应当具备的条件等内容。

《办法》主要从申请、变更、撤销、注销等程序及管理规则等方面作出明确规定。严格按照《中华人民共和国行政许可法》的相关规定，优化设立登记流程，提升审批效能，大幅节约了设立商事调解组织的时间成本和制度成本，进一步激发商事调解行业发展活力。

为提升商事调解行业依法依规自律管理水平，《办法》明确海南自由贸易港调解行业协会是商事调解组织、商事调解员的行业自律性组织，依法对商事调解组织、商事调解员的执业活动进行监督，制定行业规范，商事调解员名册管理、惩戒规则等

办法，并负责处理对商事调解组织和商事调解员的投诉。

《办法》明确商事调解组织为非营利法人和对商事调解组织加强组织实施年度检查和评价，对在年度检查中被评为不合格的商事调解组织，由所在地的县级人民政府司法行政部门对其法定代表人或者负责人进行警示谈话，责令改正，并对整改情况进行监督，同时设定了商事调解组织终止条款。

王廷忠表示，海南省司法厅将加强与相关部门和机构的协作配合，共同做好宣传引导工作，推动《办法》顺利实施，全力打造海南自由贸易港国际商事纠纷解决“优选地”。与此同时，建立省高院与省司法厅、省商事调解行业协会共同参与的沟通会商机制，适时会商研究解决有关具体问题，请省高院对法院系统规范商事案件委托调解工作及商事调解组织线上入驻人民法院调解平台和线下入驻诉讼服务中心予以支持；加强对省商事调解行业协会的指导和支撑，强化行业自律和规范化建设，推动协会加快制定行业规范、商事调解员名册管理、惩戒规则等配套制度，发挥好商事调解行业自律作用。

“目前国家就境外商事调解设立业务机构方面没有专门的立法，相关监管要求条件还未明确，待相关立法程序、登记机关等明确后，我们将主动加强与司法部做好沟通，积极推动出境外商事调解组织在海南自贸港内申请设立业务机构具体办法，吸引境外商事调解组织落户海南自由贸易港。”王廷忠表示。

## 优化机动车环境监管新规公开征求意见

本报讯 记者张维 为强化机动车环境监管和污染治理，营造公平竞争的市场环境，持续改善空气质量，生态环境部会同最高人民法院、最高人民检察院、国家发展和改革委员会、公安部、财政部、交通运输部、商务部、国家市场监督管理总局等部门编制了《关于进一步优化机动车环境监管的意见（征求意见稿）》（以下简称征求意见稿），近日向社会公开征求意见。

近年来，我国环境空气质量明显改善，人民群众蓝天幸福感、获得感显著增强。当前机动车污染防治对大气质量影响凸显，已成为城市大气污染的重要来源。

征求意见稿提出，试行货车差异化定期排放检验制度，对于35吨以上柴油货车，配置远程排放管理车载终端，并按要求向生态环境主管部门报送相关排放数据，在年度检验周期内车载终端运行正常且稳定达标，省级生态环境部门可以免于当期上线排放检验。对于经依法查实违法排放且被行政处罚的车辆，停止执行上述政策。

同时，将货车抽查纳入日常监管和执法检查计划，依托现有货运通道超限超载检测站、重要交通卡口等，生态环境、公安、交通运输等部门联合开展路路检查。针对重点用车单位、运输公司、港口码头、物流园区等车辆开展检查，重点检查不正常使用污染控制装置、不正常使用尿素、不正常

运行车载排放诊断系统（OBD）、擅自改装污染控制装置、擅自篡改OBD、冒黑烟等“三不两改一黑”问题。

加强高排放车辆遥感筛查溯源，利用遥感监测、黑烟抓拍等技术手段，筛查货车违法排放问题线索。针对筛查发现的排放异常偏高车辆，生态环境部门提醒通知车辆所有人及时维修治理。对于逾期未维修治理的，加大监督检查力度，在年度排放定期检验中重点查验相关问题情况，并溯源车辆相关运输公司（或个人）、相关排放检测机构。

征求意见稿还提出，强化机动车排放检验机构准入管理，统一采用检验检测机构资质认定一般程序。完善机动车排放检验人员技术能力、设备性能指标和软件防篡改等要求，明确资质认定技术评审环节环保专家现场审查要求。建立严重违法机构退出机制，生态环境和市场监管部门统一认定标准，对违法情节严重的依法撤销检验资质，落实汽车排放检验与维护制度，鼓励车辆排放维修工位加装视频，记录车辆维修过程，规范汽车排放维护修理，避免虚假维修。

此外，征求意见稿明确，完善机动车监管法律法规，推动完善机动车排放检验机构环境违法认定情形，明确破坏或不正常使用污染控制装置、使用作弊装置等违法行为责任，研究制定环境污染犯罪司法解释，细化有关机构犯罪情形认定，统一违法犯罪案



案件定性、案件管辖、证据规格等法律适用，相关部门积极为刑事案件办理提供专业支持。对检察公益诉讼案件中检察机关提出专业支持需求的，相关部门应当积极支持。