



法治日报
星期五
2025年4月11日

法治政府

05
专刊

编辑/张维
美编/李晓军
校对/陈维华

LEGAL DAILY

加强法治保障 让泉水“活”起来

多地泉域保护治理取得明显成效

全面推进美丽中国建设

□ 本报记者 刘欣

泉是地下水水位的“晴雨表”，泉域保护治理是地下水管理与保护的重要内容。

近年来，水利部会同有关部门印发实施《华北地区地下水超采综合治理行动方案》《华北地区地下水超采综合治理实施方案（2023—2025年）》《“十四五”重点区域地下水超采综合治理方案》等，全面推进华北地区及十个重点区域地下水超采综合治理工作，华北地区、汾渭谷地、黄淮地区泉水流量增大，泉水位上升、部分泉水复涌，泉域保护治理取得明显成效。

山西太原晋祠、陕西富平温泉水等古泉实现复涌……这背后离不开各地综合施策的努力，更离不开法治保障的加强。

出台泉域保护地方性法规

清澈的泉水咕嘟咕嘟持续翻涌，阳光下的水面波光粼粼，断流多年的晋祠泉再现生机。记者近日在晋祠难老泉泉口附近看到，不少慕名而来的游客前来打卡，还吸引了绘画者前来采风。

20世纪60至80年代，晋祠泉水流量逐步减少，80年代后水量锐减，1994年4月30日彻底断流。断流后其泉口水位仍以每年超过2米的幅度下降，到2008年降至泉口以下27.76米（历史最大埋深）。

据山西省水利厅水文水资源管理处处长张天锋介绍，为推动晋祠泉的保护和修复，山西省水利厅组织市、县两级采取“关、节、补、限、管”（即坚持节水优先的思路，实施地下水关井压采，继续实施生态补水、实施煤矿禁采限采，强化对泉域地下水的监管）综合措施，推动晋祠泉复流工作。

经过不懈努力，2008年晋泉泉域岩溶地下水位开始止跌回升，2023年5月14日晋祠难老泉实现首次出流。

2024年初，山西省水利厅与太原市人民政府再度升级保护力度，联合印发“晋泉十条”（即《晋祠泉复流实施方案》），紧紧围绕“稳定复流”这一目标，明确责任，强化落实，强力推进复流各项保障措施。

核心阅读

近年来，水利部会同有关部门全面推进华北地区及十个重点区域地下水超采综合治理工作，华北地区、汾渭谷地、黄淮地区泉水流量增大，泉水位上升、部分泉水复涌，泉域保护治理取得明显成效。这背后离不开各地综合施策的努力，更离不开法治保障的加强。



截至2025年3月底，晋祠泉监测水位高于泉口出露高程1.22米，创复流以来新高。

山西共有19处著名的岩溶大泉，是华北地区岩溶大泉分布最多的省份，晋祠泉是山西保护岩溶大泉的缩影。

记者在采访中了解到，20世纪80年代山西成立各级水资源管理机构以来，围绕岩溶大泉保护开展了大量工作。其中，在制定泉域保护地方性法规方面，1997年山西出台了《山西省泉域水资源保护条例》，为山西省管理与保护岩溶大泉提供了法律依据。据此，部分地市先后出台了晋祠泉、兰村泉、柳林泉、辛安泉、神头泉、延河泉、三姑泉、古堆泉等泉域水资源保护条例。

张天锋表示，下一步山西将继续修订《山西省泉域水资源保护条例》，配套修订完善岩溶大泉地方性法规，统筹岩溶泉域系统补给、径流和排泄的各个环节，

在断流泉复流，保护措施落实、资金支持、重点保护区调整、带压区采煤、酸性矿坑水治理等方面，完善相应的措施与条款。

制定系统性保泉工作方案

百泉位于河北省邢台市东南部，是我国名泉之一，曾有“环邢皆泉，遍野甘露，平地群泉涌”之记载。

20世纪70年代以来，受降雨量减少、上游水库截流、采矿排水量增大、岩溶水开采量逐年增加等多种因素影响，泉域内岩溶水位持续下降。80年代以来，一处处泉眼相继沉寂。近年得益于“天作美”及“人努力”和国家政策支持等因素，不断有泉水复涌。

据邢台市水务局地下水超采综合治理办公室主任路雷介绍，2024年为实现百泉泉群持续复涌目标，邢台市水务局围绕“太行泉城、美丽邢台”城市品牌发展战略，组织保泉相关部门开会研究，邀请相关专家出谋划策，确立保泉思路，牵头制定了邢台市系统性保泉工作方案，并加快实施开展保泉举措。

记者了解到，去年10月，邢台市结合泉域实际情况，策划并推出了涵盖立法、规划、补源、节水、生态、监测、应急、宣传8大类别20条措施，保障百泉泉群持续复涌。

其中，在立法方面，邢台市提出加强泉水保护法规体系建设，为保护泉水工作提供法律保障。今年3月21日，邢台市十六届人大常委会第三十一次会议表决通过《邢台市百泉泉域水资源保护条例》，标志着邢台市百泉地方立法工作取得重大进展。

在规划上，编制《邢台市百泉泉群保护规划》，明确保护范围和管控方式，确保保护工作有序推进。

围绕生态保护，邢台市通过增加植树造林，扩大植被面积、加强水土保持、调整种植结构，强化水污染防治监控等措施，实施泉域、泉坑的生态建设和保护，促进泉域生态环境持续向好。

泉水复涌，让这座城市焕发新的活力。在百泉鸳鸯公园中央，一泓碧水悠然铺开，碧波如镜美如画。记者在采访中看到，尽管公园部分地区还在施工，仍吸引了不少附近的居民前来游憩。这里泉眼众多，有狗头泉、黑龙潭、甘露泉、瓦罐泉、银沙泉等众多泉水景观。当前，百泉鸳鸯公园以泉、景、人互相交融为理念，打造集泉水观光、文化体验、休闲度假等功能于一体的旅游度假区。邢台市记忆深处的“水乡”重新回到眼前。

灵活运用补源节水等举措

类似泉水复涌的案例还有许多。在北京市门头沟区妙峰山镇陈家庄村村口，陈家庄泉正汩汩往外冒出清澈的泉水。

“泉眼又‘活’过来了，直径都有半米宽呢，周边长满了水草，清澈的泉水咕嘟咕嘟直冒，水流比以前还冲，感觉又回到了40年前泉水旺盛的时候，心里都畅快。”陈家庄村一位村民激动地说。

据北京市水务局水资源处处长宋磊介绍，近年来，

北京市坚持节水优先，提高水资源利用效率。严格实施用水总量、用水效率“双控”，全市各区均建成节水型区。颁布《北京市节水条例》，推动全社会节水，全过程节水、全领域节水，为北京节水工作提供更有力的法治保障。同时，北京市优化水资源配置，加大水源置换力度，坚持系统治理，实施地表—地下协同修复。全市1361个在册泉点中，有水在流量达到880个，断流多年的陈家庄泉等81处泉眼实现复涌，河湖生态环境得到明显改善。

山东省济南市共有泉水1209处，泉水是济南得天独厚的自然与文化资源，是济南的城市名片。

随着城市规模的不断扩大，人口不断增加，城市生产生活用水的需求越来越大，保泉面临的形势也越来越严峻。泉水自20世纪70年代中期以来每年均出现停喷断流现象，2000年前后趵突泉最长停喷时间达926天。

据济南市城乡水务局泉水保护处处长潘炳江介绍，自2003年9月6日趵突泉复涌至今，已持续喷涌21年。趵突泉得以持续奔涌，源于济南市委、市政府多维度的保泉策略，在依法保泉层面，陆续颁布《济南市名泉保护条例》《济南市保持泉水喷涌应急预案》《济南市泉水保护总体规划》，依据不同阶段保泉形势，灵活运用补源、控采、增雨、节水等举措，从法律和制度层面保障泉水正喷喷涌。

水利部有关负责人表示，接下来将强化山水林田湖草沙一体化保护和系统治理，持续开展华北地区、十个重点区域、南水北调受水区等地下水超采治理，巩固拓展北京、河北等深层地下水人工回补试点成效，让越来越多河湖和泉水的水流“活”起来，水质好起来，风光美起来。



慧眼观察

知识产权制度全面保障人工智能健康发展

□ 徐小奔

我国人工智能产业正处于全球第一梯队，其快速发展离不开知识产权制度在技术创新、产业发展、市场规范等方面的支撑作用。促进技术的进步与应用一直是知识产权制度的重要立法目的。从法律依据上看，专利法将“促进科学技术进步和经济社会发展”作为立法目标，著作权法也将“促进社会主义文化和科学事业的发展与繁荣”作为规范目的。从制度理念上看，技术中立思想是知识产权制度调整因新技术应用带来既有利益格局变化时的指导原则。技术中立一般是指技术在发挥功能和作用时遵循自身的原理和机理，并未预设或内置任何价值判断。在知识产权语境下，技术中立表现为当新技术出现时，不能预先将该技术假想为一种侵权工具或非法手段，也就是说在先权利人不能理所当然地将自己的权益延伸至新技术之上，而应当全盘考量新技术与在先权益的关系，以符合知识产权制度目的的方式重塑市场秩序以达至新的利益平衡状态，共同实现社会创新增长。

知识产权制度在促进人工智能健康发展方面，主要从以下三方面持续发力：第一，知识产权制度保障人工智能关键要素。算力、算法与数据是人工智能技术进步的关键要素。在算力与算法层面，我国通过修订《专利审查指南》，解决了涉及算法、大数据等发明专利申请的审查标准问题，强调算法与计算机系统内部结构存在特定技术关联，并明确了提升硬件运算效率或执行效果的技术方案属于专利法所述的技术方案，基本扫清了人工智能关键技术之可专利性障碍，使人工智能技术专利呈现出井喷式增长。截至2023年底，我国人工智能发明专利有效量达到57.8万件，同比增速超过40%，是全球平均增速的1.4倍，显示出我国在人工智能领域的强劲创新活力。未来，可以进一步在规范算法发明专利申请规范，缩短人工智能专利审查时限等方面发力。在数据要素层面，则应加快推进国家层面数据知识产权保护规则的构建，持续优化数据知识产权登记对象、登记程序、登记效率方面的规范，在充分保障数据的知识产权权益的前提下建立数据共享机制。

第二，知识产权制度支撑人工智能核心环节。研发与应用是人工智能产业发展的两大核心环节。在研发环节，模型训练的数据来源合法性问题，以及与应用环节的人工智能服务提供者法律责任问题，始终是阻碍人工智能产业做大做强的法律障碍。在研发环节，使用他人版权作品进行训练时，如果一概要求必须获得实现授权，则海量数据训练的授权成本将成为企业难以承受之重。事实上，数据训练行为本身并不会对版权作品的正常使用产生实质上的影响，因而德国、日本都在其版权法中设置了“文本与数据挖掘的版权例外”规则，为模型训练自由获取版权作品提供了法律保障，美国版权法中也有类似转换性使用的规则为模型训练提供版权抗辩。我国未来也应考虑通过立法设置人工智能模型训练的例外规则，为人工智能技术进步提供法律依据。在部署应用阶段，人工智能服务提供者应当承担怎样的侵权注意义务是理论与实务的难题。2023年7月，国家互联网信息办公室等7部门联合发布了《生成式人工智能服务管理暂行办法》，这是一部具有法律效力的部门规章，具有里程碑意义，为明确我国人工智能服务提供者法律责任提供了框架性的方案。但是，该办法是否能够直接适用于诸如版权侵权等私权纠纷，仍存在法律障碍。此外，互联网发展初期，“避风港规则”为促进产业发展发挥了重要作用。人工智能服务是否也应该适用“避风港规则”，以及民法典中基于网络服务提供者（ISP）与网路内容提供者（ICP）二元划分的注意义务体系在多大程度上可以延伸至人工智能产业，这些问题都需要通过制度创新予以妥适回应。

第三，知识产权制度规范人工智能重要场景。近年来，人工智能治理逐步倾向于场景化治理的务实做法，具体问题具体分析。在人工智能的诸多场景中，与知识产权息息相关的是人工智能生成内容的知识产权客体定性困境。无论是智能创作文艺作品，还是智能创造技术方案，都涉及可版权性与可专利性的法律争议。事实上，人类利用技术工具创新生产方式，不断拓宽创作与创造的概念边界是历史经验的总结，以人工智能生成内容的可版权性为例，无论人工智能的自主表达能力有多强，最终决策权仍然掌握在人类手中。如果说独创性要求体现创作者的个性，而相同提示词又可能生成不同表达的图片，那么被用户“选定”的那幅图片（表达）恰恰体现了用户的个性化审美。正是在这个意义上，“提示词”“选择权”才实现了人机互动过程中人类对人工智能的主导权，也才突出了人类的主体地位。也就是说，赋予人工智能生成内容可版权性

与可专利性不会从根本上颠覆以人类为中心的知识产权制度，反而是人类拓展知识生成方式的一种历史必然。人工智能时代，知识产权制度应当不局限于问题式的、碎片式的解决人工智能发展中的知识产权问题，而应当从技术中立的整体性角度，着眼于人工智能的要素支持、环节保障、场景规范等多层次、全方位为人工智能产业提供系统性的制度供给，促成我国人工智能高质量健康发展。

（作者系中南财经政法大学知识产权学院副教授）

法治政府建设部委答卷

□ 本报记者 张维

推动完成矿产资源法修订，扎实推进不动产登记法、国土空间规划法起草，落实耕地保护和生态保护“长牙齿”硬措施，公开通报80个重大典型问题，集中约谈14个市县主要负责人，全面推行工程建设项目“多测合一”改革，平均压缩项目测绘时间约30%，降低测绘成本约20%……

近日，自然资源部公布的2024年法治政府建设年度报告可谓亮点多多。2024年，自然资源部、国家林草局全面贯彻党的二十大精神 and 二十届二中、三中全会精神，大力推进自然资源法治建设。

完善自然资源管理制度

在自然资源部，主要负责人切实履行法治建设第一责任人职责。

自然资源部党组、国家林草局党组高度重视法治工作，将自然资源法治建设和自然资源管理工作同步谋划、同步部署、同步推进。主要负责同志将自然资源法治建设作为重点任务纳入年度工作要点，多次召开党组会、专题会等研究法治建设重要工作。主要负责同志带队赴有关部门对接协调重要立法工作，部署规范涉企行政检查、督办政务服务重点任务，协调解决法治建设难点问题。

在过去的一年间，自然资源部统筹推进立法，不断完善自然资源管理法律法规制度。大力推动自然资源管理重要法律法规制修订。积极参与生态环境法典编纂，配合做好耕地保护和质量提升法、国家公园法审查审议工作。研究起草矿产资源法实施条例，推动出台古树名木保护条例，研究修改风景名胜条例。配合做好密云水库保护条例、自然保护区条例等制修订工作。

不断健全自然资源管理部门规章体系。出台《城乡规划编制单位资质管理办法》《矿业权人勘查开采信息管理办法》《自然资源行政处罚办法》《自然资源行政复议行政应诉规定》《自然资源部关于第六批修改的部门规章的决定》5部规章。

同时，持续做好自然资源规范性文件管理。认真履行法治审核职责，全年共对150余件规范性文件等开展合法性审查，动态开展规范性文件清理，废止和宣布失效行政规范性文件92件，公布现行有效行政规范性文件目录。

保障法律全面有效实施

2024年，自然资源部依法履职尽责，深入推进自然资源系统依法行政。

不断夯实依法行政制度基础。部署完善自然资源行政处罚裁量基准制度体系，督促全国省级自然资源主管部门出台或更新本地区行政处罚裁量基准，认真落实“双随机、一公开”执法检查制度，印发城乡规划编制单位资质等执法检查要求。改进执法普法，落实耕地保护

自然资源部大力推进自然资源法治建设

统筹推进立法 加强督察执法 优化营商环境

全链条监管制度，切实减轻基层负担。配合完成湿地保护法、黄河保护法执法检查相关工作，保障法律全面有效实施。

加强重点领域督察和执法力度。持续督促地方查办案件，发布违法用地典型案例，毁林毁草典型问题，完善常态化监管违建别墅长效机制，组织开展“护绿”、治理草原超载过牧等专项行动。

深化行政执法与司法联动协作。自然资源部联合司法部印发耕地破坏程度认定鉴定办法，联合公安部等建立涉案活体野生动物移交救护协作机制，配合最高人民法院完善涉及耕地、森林等资源案件审判标准，推动落实与检察机关在土地执法查处领域协作配合机制。

多措并举妥善化解行政争议。全年办理行政复议案件886件，国务院复议裁决案件106件，行政诉讼案件861件，对案件中发现的突出问题，及时指导地方实质性化解矛盾。深入推进信访工作法治化，持续加强自然资源领域信访问题源头治理和突出矛盾化解。

扎实推进审批制度改革

2024年，自然资源部还聚焦提质增效，深入推进优化营商环境。

积极推进“高效办成一件事”落地见效。建设国土空间规划“一张图”实施监管信息系统，指导地方优化涉及空间管理服务。建立健全市政接入工程联合服务和数据共享机制。全面实现不动产登记和纳税“一窗受理，并行办理”。

扎实推进行政审批制度改革。指导地方开展用林用草合并审批，推动建立要素保障协作联动机制，有效提升审批服务效能。进一步规范对外提供涉密测绘成果管理。

认真做好政务公开工作。加强政策文件发布解读，积极回应公众关切，主动接受社会监督，召开新闻发布会21场，通过门户网站处理网上留言近4000条，全年办结政府信息公开申请2429件。

此外，营造法治氛围，不断加强和改进法治宣传教育。大力提升自然资源系统干部法治工作水平，落实领导干部应知应会党内法规和ated 国家法律清单制度，领导干部年度终述职制度和国家工作人员宪法宣誓制度。通过生态文明大讲堂、绿色大讲堂、专题培训班等形式，开展新修订的矿产资源法和生态环境法典编纂等专题辅导讲座。有效落实自然资源领域全民普法责任。利用世界湿地日、全国土地日、全国生态日等重要时间节点，开展有针对性的法治宣传教育。建立自然资源法治宣传矩阵，营造关心自然资源事业、依法保护自然资源的良好社会氛围。

2025年是“十四五”规划收官之年。自然资源部将聚焦在法治轨道上深化改革，建设人与自然和谐共生的现代化，以深化法治自然建设为总抓手，全面提升自然资源管理法治化水平，为中国式现代化贡献自然资源力量提供法治保障。



近日，南京海关所属扬州海关联合杭州宇树科技有限公司探索轮足式机器人在出入境船舶智慧查验领域应用，并首次上船尝试开展相关查验。通过深度融合人工智能与机器人技术，加快推进危化品智能识别系统与检疫处理效能评估体系建设，为实现海关业务流程优化再造、监管作业全面升级提供更多优质方案。图为海关关员在船舶甲板测试“机器狗”机动性和通过性。

本报记者 丁国锋
本报通讯员 李赛
郭彤 摄