

# 修法完善相应规则应对人工智能挑战

访全国人大代表、中国科学院大学知识产权学院院长马一德

## 代表访谈

□ 本报记者 朱宁宁

2025年全国知识产权宣传周活动于4月20日至26日举行,今年的主题是“知识产权与人工智能”。

当前,人工智能技术的迅速发展和应用给知识产权领域带来了诸多挑战,该如何应对一直是各方关注的焦点。

“在人工智能时代,知识产权法律制度体系中有两方面规则亟待完善。”全国人大代表、中国科学院大学知识产权学院院长、教授马一德近日在接受《法治日报》记者采访时指出,关于著作权领域如何回应AI训练与平台责任、专利领域如何细化明确人工智能辅助发明的授权和审查规则,相关法律法规的立法修法进程需加快。

### 人工智能快速发展带来诸多挑战

人工智能的崛起正在改变“人”的创作方式和发明方式,那么,人工智能生成的作品是否受著作权法保护呢?马一德认为,当前人工智能给知识产权保护带来的最大挑战,就是人工智能生成物的知识产权保护问题。

“著作权法保护的是人的创造,因此,机器不可能成为主体,单纯的机器创作不受著作权法保护。”马一德指出,在利用AI进行图像、音乐、文字创作时,如果用户仅输入了简单指令,最终生成的结果多由算法来主导,难以体现人的个性表达,因此并不属于著作权法意义上的作品;如果创作者对AI提示词进行精细化控制,后期人工处理,最终形成了具备独创性的表达,就可能认定为由“人”主导的作品,从而享有著作权。

在专利领域,传统专利制度以“本领域技术人员”的认知能力作为创造性判断基准,这里的“本领域技术人员”是指具备一定知识的自然人技术人员。而目前,AI被



广泛用于技术研发和方案生成,AI辅助发明使得“本领域技术人员”的判断标准发生变化。在马一德看来,这也是人工智能带来的一大挑战,即在AI辅助研发已成常态的今天,是否应纳入AI的参与及其能力?这一问题已经成为制度更新的重要议题。

### 建立合理使用机制规避侵权风险

除此之外,AI生成发明的公开要求是否应包括算法,

训练数据等技术细节,也是引发广泛讨论的热点问题。

“AI之所以‘聪明’,离不开大规模高质量的数据支撑,但这也正是风险所在。”马一德指出,这种风险主要集中在两方面。

首先就是训练数据的版权侵权问题。生成式人工智能模型通常依赖海量的网络文本、图像、音频等素材进行预训练,其中许多内容本身是受到著作权法保护的作品,而未经授权复制行为在法律上就可能构成对著作权的侵犯。由于我国目前的著作权法尚未对AI训练行为

作出特别规制,这种立法空白导致实践中法律适用标准模糊,权利人和技术企业面临极大的不确定性。

其次,AI训练过程中对数据集合的使用,还可能触及反不正当竞争法中的数据抓取和不正当利用问题。

“部分企业通过长期积累形成了特有的、具有经济价值的数据库等,这些数据虽不一定具备独创性,不受著作权法保护,但若他人通过技术手段爬取、系统性搬运用于AI训练,可能构成不正当竞争。”马一德指出,AI训练中对版权但有价值的数据库资源的使用,需要在知识产权与不正当竞争之间建立合理的保护路径,既要保护数据收集的投资,又要避免严格保护限制人工智能发展。

那么该如何应对这些侵权风险呢?

马一德认为,一方面,要在制度构造中建立合理使用机制;另一方面,要基于AI发展需求,建立合理的版权和数据许可使用机制,通过制度设计促进数据流通与交易秩序建设,激发AI产业的创新活力。

### 两方面规则相对迫切需要完善

在马一德看来,目前整体而言仍处于弱人工智能时代,知识产权领域法律所调整的仍然是人与人之间的法律关系。从目前立法进程来看,相对迫切的是要对两方面规则进行完善。

第一个方面是在著作权领域对AI训练与平台责任予以回应。具体来说,就要确立AI训练中的著作权合理使用情形。

“AI的训练过程依赖于对大量受保护作品的复制与处理,尽管该过程并不对外展示结果,也不直接产生商业传播,但也不构成侵权,目前我国法律中没有明确答案。”马一德指出,著作权法虽设有合理使用条款,却并未对AI训练进行特别规制,导致AI企业面临合规成本高、授权难、使用不确定的障碍。因此,应在著作权法实施条例中增设AI训练的“合理使用例外”条款,在不影响作品市

场价值的前提下,允许算法训练对作品进行内部复制和分析处理,以保障人工智能产业的基础发展资源。

人工智能生成物著作权侵权的平台责任亟待完善。随着平台在内容生成中扮演越来越主动的角色,侵权责任分配的传统模式受到挑战,以往互联网平台多为中立的技术服务提供者,可通过“避风港原则”在一定条件下免责。但在AI场景中,平台不仅提供服务,更直接参与生成和传播内容,“这种行为显然更接近直接传播者而非技术中介。”马一德认为,可考虑推动平台监管责任从“消极反应”转向“主动筛查”,要求平台对权利人登记作品采取技术手段进行识别、过滤和限制传播,从而实现事前预防和责任厘清。

第二个亟待完善的规则是在专利领域。马一德认为,人工智能辅助发明的授权和审查规则亟待细化明确,应立足AI应用实践,出台人工智能相关专利审查操作性指引或指令性文件,为一线审查员和申请人提供明确的判断框架,减少制度适用的模糊空间。

他强调,要对“本领域技术人员”的标准进行动态调整。在AI场景下对“本领域技术人员”进行再定义时,或需在审查指南中纳入AI能力水平作为参考,形成更为动态和精细的判断标准。同时,在专利申请文件中,也应强化AI技术披露要求。AI辅助发明中,算法逻辑、训练数据、模型参数等因素对于发明方案的实现起到决定性作用。如果申请人仅披露技术方案的表面结构,而不披露关键AI设计细节,可能使得他人无法“据此实现”,从而违反“充分公开”原则。因此,应在《专利审查指南》中补充AI相关的披露要求,明确说明在申请涉及AI生成方法、优化算法或自动化系统时,需具体说明模型结构、数据使用方式及可复现过程,以便公众获得实质性技术信息。

“总之,人工智能本身并没有成为独立的主体,其仅仅是作为人发明或者创作的辅助工具。这也就意味着,传统知识产权制度并不需要作出实质性改变,而重点在于适应AI使用的特定场景作出微调或者就法律适用标准作出释明。”马一德说。

制图/李晓军

## 让“立法”从人民中来到人民中去 访湖南黄材“1+5”区域协同基层立法联系点

□ 本报记者 阮占江 帅标  
□ 本报通讯员 陈 丹

在湖南省宁乡市黄材镇松溪村的屋场会上,立法信息员、松溪村村干部杨艳娟手里拿着法律读本,逐条讲解新修改的代表法,村民们你一言我一语地讨论着。

“以前觉得立法是‘高大上’的事,现在我们的建议真能写进法律,这才是人民当家作主!”杨艳娟感慨,道出了黄材镇“1+5”区域协同基层立法联系点带来的深刻变革。

这个由1个中心镇和5个协作乡镇构成的民主立法网络,不仅让基层声音直通国家立法机关,更是创造了6条建议被全国人大采纳的全过程人民民主的基层实践样本。

一个基层立法联系点的立法建议,何以如此高质量?其中究竟有何妙招?近日,《法治日报》记者赶赴黄材镇进行探访。

### 构建协同机制

黄材镇坐落宁乡市西部,是著名的炭河里国家考古遗址公园所在地,曾出土过四方羊尊、人面纹方鼎等青铜器具。

2023年,黄材镇被确立为长沙市人大常委会基层立法联系点后,镇人大主席金华在走访中发现,单个乡镇收集立法意见存在覆盖面较窄、专业性不强等问题。

2024年8月,在上级人大指导下,黄材镇联合汤山乡、沙田乡、龙田镇、横市镇和巷子口镇签署“1+5”区域协同协议,构建覆盖6个乡镇、94个村(社区)的立法信息网络。

这种协同机制的创新主要体现在三个维度:组织架构上,形成了“立法联系点+人大代表+司法干部+网格员”的复合型队伍;工作模式上,建立了联席会议、信息互通平台、联合调研等制度;运行机制上,实行了“黄材镇统筹协调年度计划—协同乡镇分工实施—联合形成建议报告”的闭环管理。

“以前各乡镇的立法意见征集工作相对分散,缺乏统筹。现在通过‘1+5’区域协同机制,我们实现了信息共享、资源互补,形成了工作合力。”对此,横市镇党委委员、人大主席陈敏表示。

据悉,这种创新使立法意见征集量,从单个乡镇年均30余条,迅速跃升至区域协同后的近200条,建议采纳率提升4倍。

### 建议直通国家

在2024年代表法修正草案征求意见稿中,“1+5”协同

机制展现出强大效能。立法信息员们带着草案深入田间地头,召开屋场会86场,入户走访1200余家,收集原始意见427条,经专业梳理形成19条立法建议。最终6条建议被十四届全国人大三次会议采纳,实现了从“基层实践”到“国家法律”的跨越式转变。

“一词之变”彰显法治力度。在代表法修正草案中,第四十一条规定“各级人民代表大会可以为本级人民代表大会代表制代表证”。黄材镇基层立法联系点“1+5”协同乡镇龙田镇党委书记、人大主席龚学军提出,将“可以”改为“应当”,以确保每一位代表都能获得代表证,便于执行代表职务。这一建议被采纳,新修改的代表法第四十九条规定“各级人民代表大会应当为本级人民代表大会代表制代表证”。这个看似细微的修改,解决了实践中部分地区代表证发放不到位的问题,仅2025年第一季度,长沙市新当选人大代表持证履职率达100%。

“一级延伸”扩大民主半径。金华提出,要将建议主体从“县级以上人大常委会”延伸至“乡镇人大主席团”,使基层代表履职事迹获得法定宣传渠道,新修改的代表法施行后,宁乡市20个乡镇全部建立代表履职风采专栏。

“乡镇人大代表是基层民主的重要力量,他们的履职事迹同样值得宣传,这次修改让乡镇主席团也有了宣传的职责,体现了对基层代表的重视。”金华说道。

“一个平台”提升履职效能。宁乡市人大代表熊立新提出,建议各级人大常委会要为代表搭建履职和学习平台,提升代表履职能力。这一建议被采纳,新修改的代表法第四十五条规定“县级以上的各级人民代表大会常务委员会可以运用现代信息技术,建立健全代表履职网络平台,为代表依法履职、加强履职学习培训等提供便利和服务”。

“代表履职能力的提升离不开学习和实践。通过搭建网络平台,代表们可以更方便地获取信息、交流经验,这为他们的履职提供了有力支持。”熊立新表示。

“人大代表,就是既要来自人民中来,又要回到人民中去,充分倾听人民群众的真实声音。”宁乡市人大代表、黄材镇崔坪村村干部姜芳提出的“代表在人大会议召开之前,应当通过深入基层、集中调研,面对面与群众交流等形式,了解群众的诉求”,写进了新修改的代表法第十三条第二款:“代表在出席本级人民代表大会会议前,应当通过多种方式听取人民群众的意见和要求。”

“人大代表尤其是基层代表迫切需要系统、专业的培训,不断提高履职能力水平。”宁乡市人大代表,

黄材镇中心卫生院院长徐文提出,各级人大要积极组织代表参加履职学习培训和交流,提高代表履职能力的意见建议。这一建议被采纳,体现在新修改的代表法第四十七条。

### 推动基层治理

“1+5”协同机制的生命力源于其对全过程人民民主的生动诠释。在意见征集环节,94名立法信息员化身“法治翻译官”,将专业法律条文转化为方言短视频、顺口溜等群众易懂的形式;在调研论证阶段,基层法庭、司法所对收集的原始意见进行法治化提炼;在成果转化环节,区域协同形成的联合建议既包含6个乡镇共性诉求,又结合地方实际,提出了具有普遍性、典型性的立法建议。

这种“群众点单、专业烹制、立法上桌”的模式成效显著:机制运行以来,6个乡镇共形成高质量立法建议50多条,推动解决多个基层治理难题,相关区域信访量同比大幅下降。更深远的影响在于法治意识的觉醒,通过每周二“法律宣讲日”,网格员入户解读等方式,群众参与立法讨论的积极性显著提升,2025年第一季度收集的立法意见中,群众自发提出的意见占比不断提高。

“我们联合基层法庭、司法所,将‘法律语言’转换成‘民言民语’,让群众看得懂、听得明白,提出意见。”汤山乡党委委员、人大主席刘伟强介绍,通过发放法治宣传册,开展普法活动等方式,6个乡镇营造了浓厚的法治氛围,提升了群众的法治意识。

“基层立法联系点既是法治建设的‘神经末梢’,更是全过程人民民主的‘一线窗口’。”宁乡市人大常委会主任委员罗桂华表示,站在新的起点,黄材镇基层立法联系点正在谋划“三个升级”:从区域协同向宁乡市联动升级,建立覆盖宁乡市的立法信息网络;从意见征集向参与立法评估升级,探索基层联系点参与法律实施效果评估机制;从线下为主向智慧化升级,开发立法意见大数据分析平台。

从“旁观者”到“参与者”,从“碎片化”到“系统化”,从“纸上谈兵”到“落地生根”;从屋场会的木凳到人民大会堂的议席,从方言土语的建议到庄严的法律条文,黄材镇基层立法联系点的实践证明,民主立法真正扎根基层,人民群众的智慧就能成为法治进步的源头活水。对此,长沙市人大常委会主任委员、常委会法工委主任杨建辉表示,黄材镇这个湘北小镇的创新探索,正在为中国式民主写下生动注脚——在这里,每一个普通人都能成为法治建设的参与者、见证者和受益者。

## 新疆立法加快农田水利发展

本报从乌鲁木齐记者近日从新疆维吾尔自治区人大常委会办公厅召开的记者会上获悉,《新疆维吾尔自治区农田水利条例》(以下简称《条例》)将于5月1日起施行。

《条例》共29条,主要针对机构改革后和实践中的新情况、新问题,从农田水利规划编制、农田水利工程建设 and 运行维护、农田灌溉和排水及其监督管理等方面进行规范,具有较强的可操作性和地方特色。

《条例》对县级以上人民政府,县(市、区)人民政

府,乡镇人民政府在农田水利工作中的职责分别予以明确界定。同时,结合机构改革后的职责划分,规定水行政主管部门负责农田水利管理和监督工作,对干渠、支渠、斗渠、排水工程及其渠系建筑物等农田水利工程履行建设、运行及其监督管理职责;农业农村主管部门负责农田水利工程建设有关工作;发展改革、财政、自然资源、生态环境、林业草原等部门按照职责做好农田水利相关工作。

《条例》规定,应当加强农田水利规划和工程建设,

明确规划编制程序,要求相关部门编制专项规划与农田水利规划相衔接;强化农田水利工程建设管理,规定建设项目应当履行审批程序,执行工程建设管理规定,并按要求进行公示公告,接受社会监督;按照技术标准配备工程设施,规范工程后续管理,落实管护责任。

水利是农业的命脉。近年来,自治区持续加强农田水利设施建设,不断完善灌溉输水工程,为保障粮食安全奠定坚实基础。《条例》的出台,为加快自治区农田水利发展提供了法治保障。

□ 本报记者 王莹

4月15日晚,福建省漳州市举办了2025年就业夜市招聘会(第5场)活动。颇有新意的是,此次招聘会同步搭载由漳州市人力资源和社会保障厅打造的“漳州零工1580”平台,通过“在线应聘”程序开启了“直播带岗”,提供了近千个岗位,吸引了11万余人观看。

今年3月1日起,《福建省人力资源市场条例》(以下简称《条例》)施行。《条例》聚焦就业新形势和民生新需求,明确要求县级以上政府建立覆盖城乡的灵活就业用工平台,通过鼓励建设零工市场,提供零工岗位收集等一系列线上线下服务,保障劳动者多渠道就业。

针对人力资源服务业及其面临的市场环境变化,《条例》共设总则、培育发展、活动规范、服务监管、法律责任、附则6章,为推动人力资源合理流动和优化配置,构建富有福建特色的人力资源市场发展格局带来诸多利好。

### 完善人力资源市场体系

“相当一段时间内,人力资源市场被划分为劳动力市场和人才市场,福建省分别于1998年和2002年制定出台了《福建省劳动力市场管理条例》和《福建省人才市场管理条例》,迄今已颁布施行了20多年。”福建省人大常委会委员、省人大常委会副主任委员郑国华介绍。

近年来,随着福建省统一的人力资源市场日益形成,原有的两个条例难以适应快速发展的新常态,其相关内容与人力资源市场现实脱节的态势日益突出,亟待制定新的法规来规范、统一和优化市场准入、行政许可、后续监管、“放管服”改革方面的问题。

“应该说,制定《条例》已成为提升福建省人力资源市场现代化、法治化建设水平的迫切要求。”郑国华说。

《条例》注重立法决策和改革决策相统一,相衔接,培育和完善统一开放、竞争有序的人力资源市场体系。

“我们在立法中认真贯彻落实中央全面深化改革精神,既充分发挥市场在人力资源配置中的决定性作用,又更好地发挥政府规划和引导作用。”福建省人大常委会委员、省人大常委会法制工作委员会副主任吴黎静介绍。

《条例》落实科教兴国战略、人才强国战略,创新驱动发展战略,规定将人力资源市场建设纳入国民经济和社会发展规划,建立政府宏观调控、市场公平竞争、单位自主用人、个人自主择业、人力资源服务机构诚信服务的人力资源流动配置机制,充分激发人力资源创新创造创业活力。

为贯彻落实教育科技人才体制机制一体改革精神,《条例》规定政府应当科学研判人力资源发展趋势,统筹教育、培训和就业,将就业状况作为办学资源配置、教育质量评估、招生计划安排的重要依据,提高教育供给与人力资源需求的匹配度。

在创新人才评价引进机制方面,《条例》建立健全以创新能力、质量、实效、贡献为导向的人才评价体系,支持在人才评定、岗位评聘等方面赋予用人单位更大自主权,统筹做好重点产业、重要领域和战略性新兴产业、未来产业人才的发现、选拔、培养、引进。

## 福建出台人力资源市场条例 落实就业优先战略 推动闽台融合发展

### 规范生活性服务业健康发展

当前,人力资源服务业及其面临的市场环境发生了很大变化,新业态层出不穷,依托互联网平台就业、零工市场就业等新就业形态也随之涌现。

“我们坚持以问题为导向,积极应对人口老龄化、就业方式多样化,新就业形态发展等新形势新情况,在立法中落实就业优先战略,聚焦保障民生需求,从制度上强化就业促进。”吴黎静说。

《条例》规定,人力资源服务机构为新就业形态劳动者、灵活就业人员,超过法定退休年龄的劳动者等提供专业化服务时,应当就劳动报酬发放、社会保险缴纳以及其他权利义务提出合理化建议,依法保护这些劳动者的合法权益。

从照顾婴幼儿到护理老年人,从帮助双职工解决孩子吃饭难到分担上班族家务劳动,近年来,人民群众对生活性服务业的刚需不断提升,人力资源市场对养老护理、家政服务等生活性服务业人员的需求也不断增大。

“生活性服务业是民生工程、民心工程,也与促进消费、扩大就业紧密相连。”郑国华说,“但从实际情况来看,生活性服务业发展供需矛盾较为突出,有效供给不足,从业者人员主要来源之一的农民工总量增速在下降,职业队伍年龄偏大,职业技能水平偏低,服务也不够规范。”

为此,《条例》规定,县级以上地方人民政府应当培育和发展为家政服务、健康照护、养老服务、托育服务等生活性服务业提供服务的机构,引导用人单位发布相关岗位需求,加强供需对接,为劳动者提供便利就业服务。

### 改革吸引更多台胞来闽圆梦

近年来,福建省在完善落实保障台胞福祉和享受同等待遇的制度政策上,不断加大惠台力度。

吴黎静介绍说,2022年,福建省率先在平潭综合实验区设立了全国首个“福建省(平潭)台胞职业资格一体化服务中心”,面向台胞开展职业资格认可和采信工作,延伸开展考证、培训、就业等服务。

《条例》规定,将在闽就业创业的台湾同胞纳入公共就业服务体系,同等享受政策咨询、职业介绍、创业孵化、职业培训等人力资源服务,落实落细同等待遇。

《条例》明确,建立完善台湾同胞职业资格认可和采信制度,开展闽台职业资格比对,逐步扩大直接认可和采信范围,建立职业资格认可和采信目录,实行动态调整并向社会公布。同时,支持有条件的人力资源服务机构与台湾地区相关行业协会合作,面向台湾地区技能人员开展职业技能等级认定等便捷服务。

吴黎静表示,福建省人大常委会将把“完善台湾同胞职业资格认可和采信制度”列入2025年专题调研项目,持续发挥好地方立法引领保障改革的作用,促使进一步完善两岸融合发展的政策制度体系,从而吸引更多台湾同胞来闽追梦、筑梦、圆梦,助力福建成为台湾同胞来闽就业创业和成长成功的热土。

