破解产业痛点促进技术向善

人工智能地方立法多点开花加速探路

□ 本报记者 蒲晓磊

近日，《苏州市人工智能产业发展和应用促进条例》《广州市人工智能发展促进条例》先后获得通过；

7月，《江苏省人工智能产业发展促进条例（草案）》提请江苏省人大常委会会议初次审议；

10月，《厦门经济特区人工智能产业促进条例（草案）》提请福建省厦门市人大常委会会议二次审议；

……

2022年，广东深圳、上海先行出台人工智能产业促进专项立法。4年来，人工智能立法的地方探索呈现更加密集的推进态势，既有江苏、广东等省级层面的推进，也有多个设区的市在加快立法。

多名全国人大代表在接受《法治日报》记者采访时表示，多地加快人工智能专项立法，推动形成促进发展、改善民生、激励创新、规范应用、优化服务、保障安全的综合性制度框架，有利于破解产业痛点、稳定市场预期，也能为国家立法积累经验，建议在国家层面加快推进人工智能领域的立法，促进人工智能健康稳定发展。



图为近日在人工智能产品应用博览会上，机器人现场展示茶道技艺，吸引参展群众驻足观看。 CFP供图

夯实人工智能发展制度保障

本轮进行人工智能立法的地方，有着相似的背景——在人工智能产业方面，有着较厚的家底和较快的发展速度。

苏州市集聚人工智能产业链上下游相关企业超3100家，构建了覆盖基础层、框架层、模型层、应用层的全产业链条。

广州市人工智能相关企业超2200户，覆盖“基础层—技术层—应用层”全链条，获国家网信办备案的大模型数量位居全国第三。

去年，杭州市的人工智能核心产业营收规模达4600亿元，同比增长23.1%。今年1月至5月，这一数字为2116亿元，同比增长23.4%。

为了促进人工智能高质量发展和高水平应用，加快发展新质生产力，各地普遍选择了“促进型立法”，以夯实人工智能发展的制度保障。

苏州在《苏州市人工智能产业发展和应用促进条例》中，设置了“要素支撑”“产业发展”“应用推广”等多个专章。

《广州市人工智能发展促进条例》明确市级政府的统筹职责，搭建起“政府主导、部门分工、智库支撑”的产业发展治理框架。

《杭州市人工智能产业发展促进条例（草案）》针对产业发展痛点堵点作出规定，比如，针对布局赛道重点不清，提出培育人工智能、视觉智能、具身智能世界级先进制造业集群，布局智能体、智能终端、智能计算等重点赛道和词元经济、太空计算等前沿赛道。

“地方通过立法的形式，能够在智能算力普惠供给、支持敏捷型新型创业组织等领域先行先试，破解当地产业发展瓶颈、部门间协调难度大等困境，实现从‘政策扶持’向‘法治赋能’的跨越。”全国人大代表、中国科学院大学讲席教授马一德说。

多地探索包容审慎监管方式

对于人工智能的安全治理，多地在“管什么、如何管”等问题上形成一定共识，呈现出初步的监管通用框架，并立足地方实际对一些前沿监管问题作出回应。

在安全治理方面，《厦门经济特区人工智能产业促进条例（草案）》明确实施分级分类监管，建立包容审慎、鼓励创新的监管制度，激发人工智能领域创新活力。

《苏州市人工智能产业发展和应用促进条例》设置“安全治理”专章，规定按照国家有关规定对人工智能产品和服务实行分级分类监管，探索沙盒监管、触发式监管等包容审慎监管方式，激发各类主体创新活力，拓展人工智能发展空间。

《江苏省人工智能产业发展促进条例（草案）》在“安全治理”专章中，要求提升人工智能安全治理能力。针对人工智能新技术、新产业、新业态、新模式等实行分类分级监管。

在全国人大代表、四川省律师协会会长李世亮看来，各地在立法时注重平衡风险规制与产业促进，很有必要。

“人工智能立法应具备前瞻性和促进性特征，通过制度设计发挥引领和推动产业高质量发展的作用。既要为创新活动提供必要的保障与激励，也要对人工智能技术及其应用进行有效监管、防范系统性风险。”李世亮说。

立法完善核心领域制度设计

多名全国人大代表表示，地方加快人工智能专项立法，是补齐产业发展短板、激活创新发展动能的关键举措，也有利于探索数据、算力、算法、模型协同治理的有效路径，可以为国家立法积累经验。

全国人大代表、中国会计学会副会长黄世忠认为，制定人工智能综合性立法是促进人工智能健康可持续发展的必然要求，也是应对人工智能潜在风险的重要举措。加快推进相关立法，可以为人工智能的发展提供明确的法律指引和保障，推动人工智能在科技创新、产业发展、应用赋能等方面发挥更大的作用，同时有效防范和化解潜在风险，实现人工智能与经济社会的协调发展，为我国经济社会高质量发展提供有力支撑。

近年来，人工智能发展的速度超出了社会预期，由此产生了安全、伦理、规则等多重层面的法律问题。对此，多名人大代表建议，在立法时要注重安全治理相关方面的内容，从而更好规范引导人工智能的科学有序发展。

全国人大代表，中国社会科学院学部委员、中国历史研究院副院长李国强建议，尽快启动相关立法程序，构建我国统一的人工智能基本法律框架。在立法中明确建立分级监管与配套制度体系，提升立法可操作性。例如，建立风险分级管理机制，对高风险人工智能活动设置更严格的准入、评估和持续监督制度，为低风险创新活动预留合理发展空间；明确算法审查、模型评估和责任追溯机制，切实提高人工智能系统运行的透明度与可问责性等。

全国人大代表，辽宁省大连市人大常委会主任王启尧提出，人工智能立法要完善核心领域制度设计，构建数据、算力、模型、算法等全要素治理规则，建立风险分级监管及监管沙盒机制，健全安全保障、知识产权保护、伦理治理制度，规范技术应用全流程。此外，应健全协同治理的责任与救济体系，设立国家人工智能主管机关形成统筹监管体制，构建政府、企业、社会、技术多元治理格局。

宁夏出台民营经济促进条例

建立民营经济组织参与重大项目建设机制

□ 本报记者 申东

《宁夏回族自治区民营经济促进条例》（以下简称《条例》）近日经自治区十三届人大常委会第二十六次会议表决通过，自2026年11月1日起施行。

《条例》共7章54条，遵循平等对待、公平竞争、同等保护、共同发展的原则，重点围绕公平竞争、要素支持、经营主体培育、服务保障、权益保护等作出制度安排。

数据显示，宁夏全区民营经营主体达85.6万户，民营经济贡献了近50%的地区生产总值、超过50%的税收、60%以上的研发投入、近70%的城镇就业和90%以上的经营主体，成为稳增长、促创新、保就业、惠民生的生力军。自治区党委、政府高度重视民营经济发展，连续三年高规格召开全区民营经济高质量发展暨营商环境全方位提升推进大会，明确提出民营经济“三年发展目标”。《条例》的出台，将这一战略定位上升为法治规范，以法治的稳定性增强发展的确定性，引导广大民营企业深挖潜力、向“新”发展。

自治区人大常委会法制工作委员会副主任王红武介绍，“《条例》在起草时就坚持问题导向，聚焦制约宁夏民营经济发展的堵点难点痛点，设置针对性制度条款。”一方面，通过优化市场环境、政务环境，加强要素供给等综合措施，为民营经济发展提供全方位服务。另一方面，突出权益保护与法治护航，严格规范涉企执法行为，强化对不同所有制经济的平等保护。

《条例》保障公平竞争。严格落实公平竞争审查制度和全国统一的市场准入负面清单制度，明确保障民营经济组织依法平等使用各类生产要素和公共服务资源，制定实施政策措施时平等对待各类经营主体，平等参与公共资源交易活动，并对招标投标、政府采购中的歧视性、限制性行为作出具体规范。

《条例》强化要素支持。明确金融、人力资源、用地、用水、用能、科技及数据等关键要素支持举措，特别是对保障融资权利公平、拓宽融资渠道、合理控制融资成本、优化融资服务等作出规定；支持引导民营经济组织与高等学校、职业学校通过校企合作联合培养人才。

在培育经营主体方面，《条例》对梯次培育、投资促进、创业创新、产学研用、场景应用等作出规定；建立民营经济组织参与重大项目建设机制，推动传统产业提质增效；明确安排政府投资基金和促进民营经济发展专项资金。

在优化服务保障方面，《条例》对建立健全诉求受理机制、政企沟通、政策兑现、信用修复、法律服务、企业破产处置、境外投资经营等机制作出规定；规范涉企行政检查，加强执法人员教育培训。

在保护合法权益方面，《条例》对防范和治理拖欠民营经济组织账款、知识产权保护、强制措施规范、行政执法监督等作出规定；细化法律责任条款，明确国家机关、事业单位、国有企业及其工作人员相关违法情形及相应法律责任，增强制度刚性和权威性。

海南首部中医药领域基础性法规施行

以法治力量擦亮民族医药『金字招牌』

□ 本报记者 赵晨熙 邢东伟

海南省拥有特殊的地理和气候条件，动植物药材资源丰富，素有“天然药库”之称。2026年11月1日起，《海南自由贸易港中医药发展促进条例》（以下简称《条例》）施行，这是海南省首部中医药领域的基础性法规，标志着海南省中医药事业产业发展步入法治化、规范化的新阶段。

海南省人大常委会法制工作委员会相关负责人介绍，《条例》将海南自贸港政策优势与中医药特色优势相结合，以立法创新推动中医药事业高质量发展，进一步优化中医药服务，扩大中医药服务对外开放，为保障人民健康，促进健康海南建设，更好地满足人民群众对中医药多元化健康服务的需求提供了坚实的法治保障。“民族医药是海南自贸港建设中不可或缺的特色资源，要以法治力量擦亮这一‘金字招牌’。”该负责人表示。

强化服务网络体系建设

针灸、推拿、拔罐、刮痧、艾灸……如今，越来越多的人选择中医调理身体，在家门口就能享受到优质的中医药服务是民之所愿。

聚焦满足群众日益增长的中医药健康服务需求正是《条例》的核心内容之一。

县级以上行政区域应当设置规模适宜的中医医疗机构；政府举办的综合医院、妇幼保健机构、有条件的专科医院应当设置中医科室和中药房；社区卫生服务中心、乡镇卫生院应当设置中医综合服务区……为解决基层中医药服务薄弱、人员设备不足等问题，《条例》提出了一系列“硬性要求”，进一步织密了中医药服务网络。

《条例》创设了非中医类别医师、执业护士参与中医药相关服务的路径。规定非中医类别医师参加西医学习中医系统培训并经考核合格的，可以按照规定提供相应的中医药服务。非中医类别医师以及执业护士参加中医药主管部门认可的培训并经考核合格的，可以在临床工作中开展相应的中医适宜技术。

信息技术时代，深化中医药线上线下一体化服务成为《条例》的一大亮点。《条例》鼓励智慧中医院建设，在产学研等领域一体推进数智化创新，在中医诊疗等服务场景中加强现代信息技术和具备医疗器械资质的人工智能设备仪器等运用。

激发民族医药发展活力

海南黎族地区植被资源丰富，生长着大量药用植物，黎族百姓长期在深山中生活，或多或少都懂得一些识别和利用草药的知识。黎族医药是黎族人民历经数千年积累下来的用药经验，在跌打损伤、接骨、中毒等方面有独到疗效，黎族骨伤疗法和黎族蛇伤疗法已入选海南省非物质文化遗产代表性项目。

海南一直高度重视民族医药传承创新发展，为更好激发民族医药发展活力，《条例》单列“民族医药发展促进”一章，明确各级人民政府应当采取措施，挖掘和利用黎苗医药等民族医药的价值和优势，促进民族医药传承创新发展。

为进一步提升民族医药服务可及性，《条例》要求县级以上人民政府及其有关部门应当支持二级以上中医医疗机构及有条件的社区卫生服务中心、乡镇卫生院设置民族医药科室或体验区，传承展示民族医药传统文化。

黎族有语言无文字，黎医黎药传承靠的是世代口口相传，如何让民族医药传统知识“留得住”“活起来”，也是立法中必须思考的一个问题。海南省人大常委会法工委相关负责人介绍，为强化传承创新，《条例》要求县级以上人民政府中医药主管部门应当建立健全黎苗医药等民族医药师承制度，并定期遴选本地区民族医药师承导师和继承人，建立民族医药专家传承工作室。同时，支持民族医药传承人运用数字设备、人工智能等现代技术，记录、整理口传心授的炮制工艺、诊疗技术、经方验方和用药经验等传统知识，建立数字化、影像化传承档案。

近年来，“药食同源”逐渐成为中医药产业发展中不可或缺的力量之一。《条例》要求有关部门应推动将具有传统食用习惯的民族药材品种纳入国家食药物质管理目录，并支持企业依据目录，推动以民族药材为原料的药食同源产品研发、产业化利用和品牌化推广，为民族医药事业高质量发展注入持久动力。

彰显对外开放合作理念

充分释放自贸港开放政策红利，推出一批具有突破性和自贸港辨识度的制度创新成果，更好地满足人民群众对中医药多元化健康服务的需求，是《条例》的一大特色。海南省人大常委会法工委相关负责人介绍，今年上半年，海南省获批国家“中医药入境消费”服务贸易融合发展试点。《条例》将中医药服务贸易纳入自贸港鼓励类产业目录政策上升为法规条款，明确省人民政府商务、中医药主管部门应当落实政策，吸引中医药服务贸易企业在海南自由贸易港登记注册；发挥国家中医药服务出口基地引领作用，推动中医药入境消费服务贸易融合发展，开拓中医药服务贸易国际市场，为中医药服务贸易创新发展提供了稳定的法治预期。

在海南自由贸易港登记注册、符合条件的中医药企业，对含有进口料件的中医药产品进行制造、加工后增值部分达到或超过规定比例的，按照有关规定享受免征进口关税政策；建立协同联办机制，优化中药材审批、报关、查验、放行等流程，提升进口便利化水平；支持依托海南自由贸易港出海综合服务平台，为中医药产品出口企业提供全链条检测认证服务，缩短检测认证周期，降低合规成本……《条例》提出多项举措助力推动中医药企业“引进来”和“走出去”。

记者注意到，《条例》中的很多条款都彰显了深化中医药对外开放合作的理念。比如，《条例》实施中医类别医师和护理人员境外合法职业资格单向认可，明确具备境外合法职业资格的中医类别医师、从事中医药服务的护理人员申请在海南自由贸易港内医疗机构执业的，由省人民政府中医药主管部门会同有关部门进行技能认定。经认定的境外中医药相关卫生专业技术人员，应当在执业范围、服务权限内从事相应的中医药服务。

成都精准立法筑牢城市消防安全屏障

超高层建筑应设置避难层及微型消防站

□ 本报记者 马利民
□ 本报通讯员 孟甜甜

四川成都，一座常住人口超过2100万的城市，高层建筑约4.9万栋，地下空间连建合建情形普遍，电动自行车、电动摩托车约500万辆……城市结构复杂、业态多元、人员流动频繁，消防安全治理面临一系列新挑战。面对这些群众关切、城市治理绕不开的难题，成都市近日修订出台《成都市消防条例》（以下简称《条例》），以地方立法筑牢城市消防安全屏障。

新修订的《条例》经四川省人大常委会会议批准，将于2026年11月9日起施行。

以民生关切为立法突破口

高层建筑和地下空间均存在空间密闭、通道复杂、出入口有限、人员密集等特点，一旦发生火灾，烟气聚集快、疏散难度大、救援困难，加之不少建筑涉及多个产权主体，责任边界模糊，易形成治理盲区，这些场所是消防安全治理的痛点。

因此，在立法之初，成都市人大常委会就从这些群众最关注、最揪心的问题入手，逐一破解难题。针对高层建筑与超高层建筑的不同特点，新修订的《条例》开出负面清单，明确了不同的消防安全管理要求，如高层建筑不得占用竖向管井、避难层，雨棚、户外广告等设施应采用不燃、难燃材料，超高层建筑在满足所有高层建筑的消防安全要求以外，还要按照标准设置避难层及微型消防站，每半年至少开展一次全要素综合演练，并对占用避难层的行为设定了处罚。针对地下空间，则要求合建、连接的不同主体签署消防安全管理协议，明确责任划分，设置有效防火分隔，定期开展联合演练，防止火灾蔓延。

“电动车是老百姓常用的生产生活工具，但其停放与充电一直是困扰基层治理的难题。立法要考虑主管部门的监管执法，更要考虑老百姓的民生需求，不能‘一刀切’。”成都市人大常委会法制工作委员会负责人介绍，在修法过程中，成都市人大常委会召开听证会，听取群众、消防领域专家、基层执法人员的意见，对违法行为、处罚幅度进行审慎研判，作出的制度设计兼顾生产端、建设端、使用端、监管端等全流程管控。

新修订的《条例》坚持疏堵结合，在禁止进楼入户、进入电梯、飞线充电的同时，要求新建建筑及公共场所同步规划建设电动车集中停放充电场所，既有建筑因地制宜增建改造集中停放充电场所。

把好建筑防火第一道关口

建筑防火是消防安全治理的源头，建筑的防火间距、消防车通道、消防车登高操作场地是否合规，直接关系火灾扑救和人员逃生的通畅与否。若在建设工程方案设计阶段未严格执行消防标准，到了施工图审查或消防审验环节再改，往往难度大、成本高。

成都市住房和城乡建设局建设工程消防监督管理处负责人介绍，立法部门非常重视执法一线的意见，在法规中规定规划许可与消防设计审查验收环节，均应当审查防火间距、消防车道、消防车登高操作场地等涉及消防安全的要素，以系统思维实现规划审批与消防审验的前端衔接。他还提到，新修订的《条例》把建设工程消防审验的违法线索发现渠道从住建部门单兵作战，拓展为覆盖消防救援、行业监管、属地督促的协同网络，推动了违法行为早发现、早移交、早查处。

系统衔接城市更新的需求

当前，城市发展正从大规模增量扩张转向存量提质增效，各类既有建筑改造场景越来越多，其中，消防方面的提升改造是重中之重。但是，既有建筑改造中如何进行消防审验、审验依据是什么，目前国家法律尚无明晰的制度指引。2026年6月1日起施行的《成都市城市更新条例》对此作出原则性规定，而此次《成都市消防条例》的修订，实现了制度接力。

新修订的《条例》建立了既有建筑改造的规划许可与消防审验的衔接机制，要求有关部门按照国家规定明确既有建筑改造中无需办理规划许可、直接申请办理消防设计审验手续的情形。同时，新修订的《条例》为既有建筑改造技术合规性的判定提供依据，即既有建筑改造工程应当执行国家现行工程建设消防技术标准，存在空间、结构等客观条件限制的，经依法批准的片区策划方案或国家、四川省制定的消防技术文件，可以作为消防设计、审查的依据。这一规定积极回应了国家城市更新政策，紧密衔接了城市更新法规制度，让城市更新活动推进更顺、安全底线更牢。

《条例》的修订出台，是成都以法治方式破解城市消防安全治理难题的生动实践，更是以人民为中心、守护群众生命安全的庄严承诺。从高层建筑到地下空间，从电动车管理到既有建筑改造，从规划审批到消防审验，一条条制度设计，一项项务实举措，筑牢了城市安全的防火墙，让人民群众在城市生活得更安心、更放心。