

# 为人工智能高质量发展和高水平安全提供法治保障

□张凌寒

人工智能是新一轮科技革命和产业变革的重要驱动力量,日益成为全球科技竞争的战略制高点。以习近平同志为核心的党中央高度重视人工智能发展,近年来完善顶层设计、加强工作部署,积极促进互联网、大数据、人工智能和实体经济深度融合,推动我国人工智能综合实力实现整体性、系统性跃升。同时,人工智能发展可能会带来前所未有的风险挑战,需要加强人工智能治理。

习近平总书记在主持二十届中共中央政治局第二十次集体学习时指出:“要把握人工智能发展趋势和规律,加紧制定完善相关法律法规、政策制度、应用规范、伦理准则,构建技术监测、风险预警、应急响应体系,确保人工智能安全、可靠、可控。”依法执政是我们党治国理政的基本方式,法治是中国式现代化的重要保障,既能为促进人工智能健康发展夯实制度基石,也能为应对技术风险、保障国家安全提供重要屏障。党的二十届三中全会《决定》提出:“完善生成式人工智能发展和管理机制”“建立人工智能安全监管制度”。在法治轨道上加强人工智能治理,构建以人为本、智能向善的治理框架,已成为我国抢抓人工智能发展历史性机遇的必然选择。

贯彻落实习近平总书记重要讲话精神和党中央决策部署,推进人工智能治理法治化,更好发挥法治对于人工智能发展的引领、规范和保障作用,才能确保人工智能健康发展。

## 以良法善治保障人工智能健康发展

党的二十届三中全会《决定》提出:“高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务”“实现高质量发展和高水平安全良性互动”。当前,新一轮科技革命和产业变革深入发展,技术创新进入前所未有的密集活跃期,人工智能、量子技术、生物技术等前沿技术集中涌现,引发链式变革。一如历次科技革命伴生治理体系变革一样,作为引领新一轮科技革命和产业变革的战略性技术,人工智能的创新应用和发展社会生产力的同时,必然要求治理体系作出相应变革,以适应社会生产力发展的需要,从而实现在推动高质量发展中提升安全水平、以高质量发展促进高水平安全。这决定了人工智能治理既要保障人类充分享受智能革命成果,又要确保其安全运行。

法治具有根本性、稳定性、可预期性等特点,起到维系生产关系、优化经济结构、稳定社会秩序的作用。推进人工智能治理法治化,应当围绕服务国家重大战略需求,在推动人工智能发展中更好统筹高质量发展和高水平安全,以良法善治保障人工智能健康发展,增强我国在人工智能时代的全球竞争力。

习近平总书记指出,我国人工智能“在基础理论、关键核心技术等方面还存在短板弱项。要正视差距、加倍努力,全

面推进人工智能科技创新、产业发展和赋能应用,完善人工智能监管体制机制,牢牢掌握人工智能发展和治理主动权。”当前,我国人工智能发展水平稳居世界第一梯队,但在基础理论、关键核心技术等方面还存在短板弱项。比如,在技术创新上落后于美国且面临关键核心技术“卡脖子”难题、在产业发展上也存在差距。中国信息通信研究院发布的《全球数字经济白皮书(2024年)》中提到,美国人工智能大模型数量位居全球第一,占比44%,位居第二的中国大模型数量占比为36%。同时,美国高度警惕我国的技术产业追赶,出台了大量封锁、制裁和惩罚性措施。不发展是最大的不安全。推进人工智能治理法治化,要锚定促进人工智能高质量发展目标,牢牢掌握人工智能发展和治理主动权。

当前,人工智能已融入我国经济社会发展的方方面面,正深刻改变人们的生产生活方式,其创新发展在带来前所未有的发展机遇的同时,也对我国政治安全、经济安全、军事安全、文化安全、社会安全等带来一定影响,成为事关高质量发展和高水平安全的重要领域。推进人工智能治理法治化,必须坚持总体国家安全观,将安全发展的理念贯穿全过程各方面,在严守安全红线与底线,把握人工智能发展趋势和规律,充分认识和评估技术产业发展伴生的安全风险基础上,加紧制定完善相关法律法规、政策制度、应用规范、伦理准则,构建技术监测、风险预警、应急响应体系,在事前、事中和事后全周期确保人工智能安全、可靠、可控。

## 在人工智能治理法治化过程中坚持适应性治理理念

当前,人工智能技术加速迭代,迎来爆发式发展。习近平总书记在考察上海时强调:“我国数据资源丰富,产业体系完备,市场空间巨大,发展人工智能前景广阔,要加强政策支持和人才培养,努力开发更多安全可靠的优质产品。”加速迭代、爆发式发展,是当前人工智能技术发展的重要特征,这既决定了人工智能治理的对象具有高度不确定性,同时也要求在推动人工智能治理法治化过程中必须坚持适应性治理理念,更好促进我国人工智能高质量发展和高水平安全良性互动。适应性治理要求在高度不确定情形下作出决策,其要义是根据外部环境的变化调整治理策略,提高系统的适应能力,主要优势在于适用高度复杂社会生态系统。在人工智能治理法治化过程中坚持适应性治理理念,就是要在法治稳定性与新兴技术治理灵活性之间保持平衡,在技术产业发展复杂性和不确定性因素明显增加的情况下,积极应对人工智能发展带来的全方位挑战。

围绕实现人工智能高质量发展和高水平安全良性互动,坚持适应性治理理念推动人工智能治理法治化,更倾向于采用

既有包容性又有激励性的灵活监管。根据技术特性,关注可能的未来发展与功能变化,在确保安全前提下,充分激发经济社会发展的活力和创造性。面对新技术无法完全适应传统法律框架的情况,给予一定的容错空间。比如,当前生成式人工智能蓬勃发展,但其生成的内容也可能出现数据不准、描述失真等事实性错误。在民事责任层面,如果要求其承担失实信息承担严格侵权责任,则不符合当下技术发展水平;在行政监管层面,在新技术出现问题时可考虑予以暂缓运行而非禁止措施。可考虑设置人工智能应用“暂停运行”的启动和恢复制度,通过弹性方式避免限制技术发展应用。

坚持适应性治理理念推动人工智能治理法治化,通过建立持续动态监管和事后恢复制度,将为技术进步预留发展空间并划定安全底线。人工智能技术发展不断催生新应用、新场景以及新风险,这些风险在人工智能设计和测试阶段可能无法被充分识别和评估,甚至可能超出人类经验与认知范畴。这要求我们正确处理杜绝风险发生与容纳技术发展未知前景之间的关系。因此,在推动人工智能治理法治化过程中,与设置传统实体性权利义务规范相比,应更加侧重创新优化过程性持续动态监管制度。此外,还应侧重从事前预防转移到最大限度减少损害发生的程度、持续时间并确保事后尽快恢复,如建立应急预案、损害发生后的备份系统以及在人工智能产品和系统中事前设置可以阻断技术的“开关”等。

## 建立和完善具有适应性的人工智能法律制度体系

习近平总书记指出:“坚持统筹发展和安全,坚持发展和安全并重,实现高质量发展和高水平安全的良性互动,既通过发展提升国家安全实力,又深入推进国家安全思路、体制、手段创新,营造有利于经济社会发展的安全环境,在发展中更多考虑安全因素,努力实现发展和安全的动态平衡”。推动人工智能治理法治化,必须以习近平总书记关于统筹发展和安全的重要论述为科学指引,坚持统筹发展和安全,坚持发展和安全并重,实现高质量发展和高水平安全的良性互动。应当充分认识到,法律是治国之重器,良法是善治之前提。良法善治对人工智能健康发展具有重要促进和赋能作用。建立和完善具有适应性的人工智能法律制度体系,将为促进高质量发展与夯实高水平安全打牢制度基础。

及时响应人工智能高质量发展的制度需求。通过立改废释多种方式解决现有制度不适应人工智能技术产业发展的“时间差”“空白区”问题,从资源要素供给、责任合理划分等方面有针对性地构建完善相关法律法规制度。比如,高质量训练数据的供给已经成为制约我国人工智能发展的突出瓶颈。在当前法律框架

下,训练数据获取、利用的合法性标准尚不够清晰,存在数据爬取的法律边界模糊、数据交易的法律效力存疑、个人信息数据流通的授权标准不清、版权作品的合法使用界限不明等问题,亟待以明确的制度规范为人工智能技术产业发展提供必需的数据资源与行为指引。又如,人工智能产品与服务的法律责任设置,既需要考虑为社会治理目标划定红线底线,又需要衡量现阶段技术的发展水平。在个案裁判中,还应考虑将人工智能产品与服务提供者的透明度义务履行情况、主动报告与补救情况等作为其法律责任认定的考量因素。

积极推进构建人工智能法律制度体系。人工智能发展将带来法律体系的全方位变革,其范围不仅局限于某一部或某几部专门法律的制定,而是涉及整个法律体系的适应性更新和完善。为此,一方面,要结合人工智能技术产业发展的要素和领域统筹设计法律制度。既关注人工智能相关的要素法,建立健全算力、数据、算法和模型的供给与安全等制度;又完善人工智能相关的领域法,对医疗、教育、金融、司法等代表性领域的人工智能应用作出规范。另一方面,要结合既有立法修法项目进程,在法律体系更新优化中充分考虑人工智能发展的因素。比如,在道路交通安全法、公路法等法律修改过程中,及时对辅助驾驶的合规要求与事故责任认定等予以制度回应;又如,在数字经济立法起草过程中,应充分考虑促进数据资源开发利用、基础模型研发推广、人工智能产业化、传统产业智能化等相关制度设计。

科学安排高位阶综合性的人工智能法律制定进程。高位阶综合性法律历来是法律体系构建的重要标志。“推进人工智能健康发展立法工作”等已列入相关立法计划,可借鉴民法典等的立法经验,基于适应性治理理念,通过灵活的形式载体,以小快灵立法、全面性立法至法典化立法的形式逐步迭代递进。其中,可先行以小快灵立法形式对人工智能治理原则、监管制度、分级分类、法律责任等基础制度和迫切问题予以初步回应,待技术产业发展到一定阶段,法律关系更加稳定明确后,进一步适时统筹出台全面性立法。这既可提高法律制度的敏捷程度,也能够最大限度化解法律滞后与技术创新的矛盾。

当今世界,各国纷纷加快制定完善人工智能相关立法,抢抓全球人工智能治理主导权。人工智能治理法治化的成效深刻影响着经济社会发展的未来走向。推动我国人工智能治理法治化,构建完善人工智能法治体系,优化人工智能法律制度供给,不仅有利于实现人工智能高质量发展和高水平安全的良性互动,也将促进我国在全球人工智能治理中发挥更大作用。

来源:《人民日报》(2025年05月16日 第09版)