

推动人民监督更活跃更有效

□ 王阳亮

民谋幸福。

人民监督是坚持党的领导、与党的自我监督相结合跳出历史周期率的强大动力。在长期执政条件下，各种弱化党的先进性、损害党的纯洁性的因素无时不有，各种违背初心和使命、动摇党的根基的危险无处不在。党面临的“四大考验”“四种危险”将长期存在。公权力的行使如果缺乏来自人民群众的监督，就易滋生官僚主义、形式主义、主观主义等不良作风，助长特权思想、特权现象与腐败问题的发生，侵蚀党的健康肌体，破坏党和人民群众的血肉联系。人民充分行使监督管理国家的民主权利，才能有利于从源头上防止权力滥用、腐败，保持执政党的先进性和代表性。

党的十八大以来，人民监督拓展了线上线下相结合的多样渠道，彰显了全过程人民民主的强大生命力。地方各级党政部门充分利用数字技术，探索内容丰富、形式多样的人民监督新渠道。多地运用“四下基层”制度，吸收“民呼我为”“接诉即办”改革经验，以12345市民服务热线为主渠道，汇集电话、微信、微博、APP等端口，完善群众诉求表达和监督机制，并根据承载人民群众诉求的各类数据，更加精准地改进民生福祉，督促各级干部转变作风，把服务群众、造福群众、引领群众蕴于人民监督的新实践，赋予了新时代人民监督新的动能与活力。

但与此同时，人民监督也面临一些困难和问题。例如，个别领导干部不能正确对待人民监督，错误地认为“接受监督没面子”“不用监督也能经受住考验”，想游离于组织之外、脱离监督。又如，部分群众对监督渠道了解不足，参与监督的意识和能力有待提高；监督信息的传递和处理机制不够完善，处理程序繁琐、反馈不及时等问题影响了群众参与监督的活跃度；监督过程中在一定程度上还存在着信息不对称、监督者权益保护不足等问题，不利于发挥监督的实效。此外，随着互联网的普及，线上监督也面临着新的挑战，如虚假信息的传播、网络暴力等都可能对监督工作的正常开展造成干扰。

民主与监督相辅相成，是社会主义民主政治发展的主线。当前，人民监督的发展应统筹民主与监督、权利与义务的关系，将人民监督的思想贯穿全过程人民民主的各个环节、各类渠道，推动人民监督更活跃更有效。

突出问题导向，明确人民监督的内容和对象。群众对党和政府最直观的感受来自基层党员干部、来自基层社会管理和服务的体验。统筹人民群众参与监督的各方面渠道，应将重点放在涉及基层群众切身利益突出矛盾，特别是就业、教育、医疗、住房等民生政策及干部作风方面。人民监督的内容和对象主要是人民群众关心的事情、发生在群众身边的突出问题，应用好接诉即办、人民建议、基层立法联系点等方面的经验探索，切实保障人民群众的知情权、畅通监督批评的渠道，进而提高行政效能和决策科学化、民主化水平。同时，有效开展监督教育，强化公民的监督意识，提升参与监督的能力和自觉性，提高人民监督的针对性、影响力。

用好数字载体，加强人民监督的常态化机制建设。数字技术在改变社会信息传播的模式和效率，拓展人民群众政治参与的领域，这也会加速社会主体权利意识、参与意识的萌发。一方面，应进一步推动党务、政务以及其他领域的工作重心向社会公开。另一方面，充分利用数字载体和分析技术，融合信访、市民热线、电视问政、领导留言板等传统与新质的群众工作形态，吸收接诉即办改革的经验，建立起系统性、常态化的人民监督机制，形成立体式、全方位、多渠道的监督网络，确保监督无“死角”、无“盲区”、全覆盖。

发挥基层党组织的政治优势，调动城乡群众参与监督的积极性。人民监督用更灵活、更积极、更具包容性的方式发挥人民监督的作用，不仅在于有效地规范权力运行、督促党员干部改进作风，更致力于访民意、察民情、解民忧，解决关乎人民群众切身利益的问题，最广泛地团结凝聚起建设中国式现代化的人民力量。上之为政，得下之情则治，不得下之情则乱。只有不断发展人民监督的各类形式，进行开门决策，让党员领导干部多听听人民群众的意见，向人民学习，深入基层、深入群众，才能找准改革的突破口和发力点，确保改革各项举措、各项工作回应人民期盼，反映人民愿望，使改革发展成果惠及全体人民，保证人民赋予的权力始终用来为人

积极应对医疗人工智能的法律风险

□ 郑志峰

近年来，得益于医疗大数据、深度学习算法的迅猛发展，人工智能与大健康产业正在深度融合，覆盖医疗、医药、医学等各个领域。目前，我国相继批准了肺结节CT影像辅助检测软件、冠脉CT造影图像血管狭窄辅助诊断软件、糖尿病视网膜病变眼底图像辅助诊断软件等多款医疗人工智能产品上市。医疗人工智能依托强大的数据挖掘和深度学习能力，能够自主得出诊断结论和推荐治疗方案，广泛而深刻地影响着医疗决策的过程和结果，并且在速度、精准度方面具有强大优势，能够在相关领域提升诊疗水平、缓解医疗资源紧张的问题。

科技是发展的利器，也可能成为风险的源头。医疗人工智能的发展，为我们呈现了一个美好前景。与此同时，相较于自动驾驶汽车、人脸识别技术等，医疗人工智能直接应用于医疗活动中，与患者的生命健康利益紧密关联，给现行法律法规提出了更大挑战。尤其是医疗损害发生后的法律责任承担以及医疗数据的保护和利用等问题存在较多不明确之处，亟待探讨解决。

第一，医疗数据的治理难题。医疗人工智能的深度学习需要收集并分析海量的、高质量的数据资源。由于医疗数据具有特殊性、隐私性，大规模共享利用难度很大，数据孤岛的现象严重。这导致目前医疗人工智能的数据来源较为有限，常常局限于某个地区的一家或者几家医疗机构，训练数据的质量与数量还无法得到保证，这直接影响医疗人工智能的准确率和实用性。

第二，患者知情同意的保护难题。医疗活动中的检查诊断流程是一套基于现象与结果之间因果关

系的经验演绎，采取的诊断与治疗措施依据的也都是长期反复的临床经验总结。与此不同的是，医疗人工智能的核心是数据和算法，而深度学习算法本质上是一套基于统计学的数学模型，输入层与输出层更多的是基于某种概率相关性而非因果关系，由此会产生黑箱医疗问题。这意味着医疗人工智能可以给出精准的机器判断，却无法解释这些判断是如何作出的。这对于将知情同意规则视为基本原则的医疗领域来说，其中冲突该如何解决值得思考。

第三，医疗事故的责任承担难题。理想的情况下，医疗人工智能每次作出的判断都是正确的，医务人员采纳机器判断不仅不存在医疗过失，而且医疗效果更好。然而，医疗人工智能无法保证百分百安全。实践证明，医疗人工智能误诊或误操作等现象难以避免。面对医疗人工智能作出的判断，医务人员究竟是该坚持自己的判断还是采纳机器判断？如果医务人员接受或者拒绝机器判断，进而让患者受到损害的话，那么该如何认定医务人员的医疗过失？医疗人工智能又是否可以适用产品责任？传统医患关系之间发生纠纷及其责任认定问题在我国以民法典侵权责任编为代表的法律规范中有较为完善的规定，人工智能医疗的介入对现有医疗损害责任承担体系产生了冲击。

面对医疗人工智能带来的上述挑战，需要坚持医疗人工智能的辅助定位，通过加强解释和完善立法，建立医疗人工智能的技术准入标准，完善医疗损害的法律归责制度，平衡好患者、医务人员、医疗机构、技术设计者和生产者的利益与责任，通过配置妥当的法律规则，以安全、可靠、可控的技术产

品，来保障技术与人民群众的健康安全。

分层分类完善医疗数据保护与利用规则。医疗数据的类型非常多样，既有患者的个人数据，如医保数据、病历数据等，也有患者与医疗机构、医疗人工智能企业共同产生的数据，如临床数据、实验数据等。其中，患者产生的医疗数据多涉及患者的隐私，属于敏感个人信息，应当遵守个人信息保护法的规定，其处理必须有特定的目的以及充分的必要性。对于各方共同产生的数据，则可以通过合理的利益分配机制，提高各方共享医疗数据的内生动力，推动医疗数据的长效利用。此外，应当重视技术解决方案，通过匿名化、去标识化、联邦学习等方法，增强医疗数据的利用价值，打破医疗数据的孤岛。

强化患者知情同意权保护。患者知情同意是医疗行为特别是侵入性医疗行为具有正当性的前提。我国民法典第1219条规定：“医务人员在诊疗活动中应当向患者说明病情和医疗措施。需要实施手术、特殊检查、特殊治疗的，医务人员应当及时向患者具体说明医疗风险、替代医疗方案等情况，并取得其明确同意。”患者对医疗人工智能应用充分知情并同意使用，才能使人工智能辅助医疗行为具有正当性。面对医疗人工智能的黑箱属性，确立医务人员的算法解释义务至关重要。这种算法解释义务应当是针对具体决策的解释，而非针对系统功能的解释，并且需要转换为患者易于理解的要素，包括决策依据、数据来源、各要素的权重等。此外，医务人员还应当扩大告知的范围，将医疗人工智能的质量控制指标告知患者，包括诊疗准确率、信息采集准确率、诊疗平均时间、重大并

发症发生率等，尽可能帮助患者了解各方情况。

合理分配医疗事故责任。医疗人员是否存在过失，是认定医疗责任的核心要件之一。根据《最高人民法院关于审理医疗损害责任纠纷案件适用法律若干问题的解释》的有关规定，医务人员诊疗过失的判断除适用当时医疗水平标准外，还需依据法律、行政法规、规章及其他有关诊疗规范，同时综合考虑患者病情的紧急程度、患者个体差异、当地的医疗水平、医疗机构与医务人员资质等因素。这一判断标准被称作“合理医生”标准。一方面，对于医务人员来说，无论医疗人工智能多么智能，其只能是提供辅助诊疗的工具。这意味着医务人员必须要对机器判断进行合理的再判断，否则即存在医疗过失。对此，可以通过“合理医生”标准来加以灵活判断，即医务人员在既有情况下是否尽到一位理性医生应当尽到的注意义务，如是否运用了自己的专业知识进行直接验证，是否考虑了算法成熟度、数据质量等间接因素。另一方面，虽然医疗人工智能常常以软件形式出现，但在满足一定条件时仍然可以适用产品责任。如果医疗人工智能的表现远低于医务人员，如系统频繁漏诊明显的病灶、开出的药方经常违背基本医理，根本起不到应有的辅助作用，那么可以认定其存在产品缺陷，生产者需与医疗机构共同承担产品责任。



依法治国

新兴领域立法要处理好三对关系

□ 宋湘琦

每当新的重大科技成果出现，往往会面对当时的法律制度提出挑战，影响甚至冲击着传统的法律原则。

当前，新兴技术如基因编辑技术、人工智能和大数据等正逐渐融入现代社会的各个领域，为经济和社会的发展提供了前所未有的推动力，也对现代法律秩序及社会伦理带来新的挑战。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》提出，完善立法体制机制，加强重点领域、新兴领域、涉外领域立法，立改废释纂并举，完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系。党的二十届三中全会审议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》强调，统筹立改废释纂，加强重点领域、新兴领域、涉外领域立法，完善合宪性审查、备案审查制度，提高立法质量。结合新兴领域创新性、探索性的特征，我国先后制定出台多部法律法规，为新兴领域创新发展提供了法律基础。加强新兴领域立法，既要坚持立法的一般原则，也要重视不同于传统领域立法工作的特殊之处，处理好以下三对关系。

第一，监管和包容之间的关系。针对新兴领域的治理，有时会出现“一放就乱、一管就死”的情况。不能因市场出现一些问题就立即转向过度监管，也不能以包容的名义放弃必要的审慎监管，而是要在发展中规范，在规范中发展。因此，应当探索建立新兴领域包容审慎监管制度，对新技术新应用新业态按照鼓励创新原则留足发展

空间。

一方面，新兴领域和新兴产业需要政府和社会的重视和扶持，相关法律法规需要体现出对新兴产业的鼓励支持和法治保障，引导其在法治化的轨道上发展壮大，为其营造良好的科技开发、生产制造和营商环境。另一方面，建立更为开放、理性的决策程序，重视立法调研和协商，对可能产生的伦理和法律风险要加强前瞻预防和及时引导，发挥法治促进科学技术发展和抑制科技发展负面效应的作用，防止新兴科学技术的滥用和失控，构建新技术研发应用的制度优势，积极应对新兴领域发展可能带来的风险。针对平台经济的立法，就是监管与包容相结合的典型。近年来，国务院和相关部门出台了一系列推动平台经济规范健康发展的政策法规，聚焦平台经济领域中面临的突出问题，针对平台经济的技术密集、数据密集和资本密集的特征，因势利导，疏堵结合，鼓励发展，配套监管。

第二，刚性和弹性之间的关系。法治作为一种规则之治，刚性是其必备的品质。但是过于严格的约束也可能限制新兴领域的发展，不能简单一刀切，要在尊重事物发展规律的基础上，强调动态协同，保持一定的弹性、开放性。面对新技术、新产业、新业态、新模式，对于尚未发展成熟的内容，可以视情况进行分类分层立法立规。

具体来说，一是针对具体领域具体内容，以示范指导为主，保留创新发展的空间和监管弹性，如制定国家或地方标准、行业公约、技

术指南等。二是解决新技术和新商业模式对传统经济模式的颠覆性创新带来的阵痛和困局，适度引导传统经济产业转型升级。三是从宏观上推动新兴领域整体健康发展，对国家主权、安全和发展利益，各类经营主体和公民的基本权利要坚决维护，以法律的刚性引导经济秩序行稳致远。法律规范中对新技术、新应用、新业态、新模式的规定存在时间差、空白区的，可通过先行先试加以探索。此外，在探索借鉴域外已有的制度经验时，要结合本国国情和地方经济社会发展的实际状况，制定符合现实需要的法律，而不是盲目求新求变。

第三，安全与发展之间的关系。安全是发展的前提，发展是安全的保障。新兴领域立法最大的难题是科技发展的不确定性，立法者无法确定新兴科技的应用后果是否必然和创新初衷一致或背道而驰；无法确定新兴科技的眼下风险是否必然是长远风险；无法确定新兴科技应用于不同人群是否必然产生相同的后果。面对这种高度不确定性，新兴领域立法需要在国家安全、社会安全、个人安全与社会发展之间寻求平衡，以注重发展、兼顾安全为宗旨，回应科技带来的新挑战。

一是充分重视新兴领域发展过程中产生的各类安全问题。新兴科技发展是否存在风险，在现有的科学知识下无法给出确定性答案，这提高了风险识别难度，也为立法带来严峻挑战。例如，具有学习能力的人工智能可以自主决策、自主行动，但也会存在技术风险、安全风险

险和伦理风险；数据采集应用可能侵犯公民权利；算法偏好可能加剧社会偏见或歧视；紧急避险等智能决策可能危及特定人群生命健康；人机交互式产品应用于人类情感体验，可能冲击传统社会关系。因此，要强化风险意识和底线思维，对潜在风险大、可能造成严重不良后果的新技术新应用新业态要严格监管，着力防范化解可能带来的政治安全、意识形态安全、社会秩序安全。二是规范产业发展，保障科技创新活力。创新发展是解决安全问题的基础和关键。应适时制定具有开创性和探索性的法律规定，实现立法与时俱进，引导新技术新应用新业态良性发展。紧跟技术发展和现实需求，面向未来世界科技发展前沿，保证基础性、系统性、前沿性技术研究和技术研发持续推进，强化自主创新成果的制度供给和法治保障，推动科技创新与国家安全“双轮驱动”、协同发力。三是完善数据安全保护。数据的生产、存储和处理都离不开网络，网络安全关系着数据使用秩序的安全。应持续以数据开发利用和产业发展促进数据安全，以数据安全保障数据开发利用和产业发展，通过建立基本的网络和数据安全法律框架，完善数据权益保护制度，规范竞争秩序，营造有利于维护科技安全的法治环境。



议政论法

发展全过程人民民主