

全链条提升人大监督工作质量和水平

□ 袁建辉

对党委和上级人大临时交办的监督任务、需要延期审议的监督议题，以及社会公共突发事件和人民群众反映强烈的热点问题，要及时作出调整或列为年度监督议题，真正做到人大监督议题紧扣中心紧贴民心。

深入开展执法检查和调查研究。情况掌握得实不实，问题找得准不准，建议提得对不对，有没有针对性、可操作性和前瞻性，必须经过深入调研，才能得出结论。围绕年度监督工作计划开展执法检查和调查研究，是做好监督工作的基础环节。目前，少数地方把执法检查 and 调查研究等同于一般性工作检查，“四不两直”运用较少，存在“走马观花”“蜻蜓点水”的现象，剖析问题不够透彻。对此，一方面，综合运用调查方式，坚持全面调查和重点抽查、明查和暗访、线上和线下相结合，灵活运用随机选点、问卷调查、个别暗访、第三方评估等方法，不搞重复调研、扎堆检查，不搞作秀式调研检查，放下架子、俯下身子、多沾泥土，做到带着真情下去、带着实情回来。另一方面，执法检查和调查研究报告要反映真情况、找准真问题，对照检查法定职责是否履行、法律责任是否落实、配套法规标准制定修改是否到位、法律执行效果是否明显，找准影响法律实施的突出问题和症结所在，督促有关方面解决问题、改进工作、完善制度。

清单式条目化提出审议意见。目前，部分人大在审议意见方面，还存在泛泛而谈、重点不够突出的现象，原则性意见偏多、实操性意见偏少；少数地方重答复轻办理、重交办轻实效，办理反馈闭环机制还没有形成。对此，可以通过建立清单机制，以“三张清单”为抓手，提准审议意见，细化“颗粒度”，抓好问题整改。一是列出审议重点清单。审议前列出人大监督需要重点关注的事项，以及人民群众关注的热点难点问题，组织有相关专业背景的常委会组成人员开展专题调研，并安排在分组审议或联组审议作重点发言，以此带动其他组成人员积极参与审议、充分发表意见，使相关问题议得更深、议得更透。二是形成意见交办清单。在充分体现审议情况的基础上，条目化梳理调研检查中发现的薄弱环节、人大代表和人民群众反映强烈的突出问题，尤其是常委会组成人员在审议中反映的问题建议，形成审议意见交办清单，明确责任单位 and 完成时限，视情分部门分类交办落实。三是推行整改落实清单。推动“一府一委两院”及相关部门按照已解决问题、部分解决、未解决问题等不同情况进行处理，实行“挂号”整改、“销号”落实，清单化反馈落实举措。对未解决或者仅解决部分问题的，要紧盯不放，推动审议意见整改落实到位。

构建人大监督成效评估体系。目前，各级人大监督存在评估缺乏体系、不够精准的问题，监督成效一般以定性描述为主，缺乏定量指标来精准化衡量，尚未形成一套整体性评估体系。对此，应着力建立指标体系化、成效可感知、群众广参与的评估机制。一是科学打造指标体系。把监督选题是否精准、调研检查是否深邃、审议发言是否有质量、整改落实是否到位、人民群众是否满意等作为人大监督成效评估的重点内容，构建一套可操作量化的监督成效评估指标体系。二是技术赋能监督评估。充分运用互联网、大数据、人工智能等现代信息技术，开发运用数字应用场景，内嵌监督部门画像、监督预警、智能评估等功能模块，有效提升代表和人民群众参与评估的便捷度、覆盖面，实时掌握社会各方对人大监督工作的意见建议，推动人大监督更好接地气、察民情、聚民智、惠民生。三是发挥人民群众“阅卷人”作用。注重通过座谈交流、走访调研等方式，邀请相关群众参与，鼓励畅所欲言、发表真知灼见，了解掌握人民群众对人大监督成效的真实评价，建立满意度评价回复闭环工作机制，避免“自说自话”，真正让人民群众“说了算”。

紧扣中心紧贴民心精准选题。《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》规定，各级人民代表大会常务委员会每年选择若干关系改革发展稳定大局和群众切身利益、社会普遍关注的重大问题，有计划地安排听取和审议本级人民政府、人民法院和人民检察院的专项工作报告。这对人大监督的选题作出了原则性要求。目前，一些地方人大监督在选题方面还不够精准，“大而全”“多而浅”的问题比较突出，人民群众参与监督议题征集的广度深度还不够。对此，应进一步构建表达畅通、科学筛选、公开透明的精准选题机制。首先，广泛征集选题。按照监督法规定的途径，加强与“一府一委两院”、上下级人大等沟通联系，及时在媒体上发布公告，广泛征集监督选题。其次，认真研究论证。对征集到的意见建议，要认真分析筛选，处理好常规性和紧迫性、数量和质量的关系，真正把党委重视、政府力推、群众关注、人大可为的事项列为监督重点。最后，及时优化调整。坚持计划性与灵活性相统一，

立法为人工智能行业发展系上“保险绳”

□ 王敬礼

人工智能正加速改变着产业、社会和世界，成为当前国际技术竞争与规则竞争的关键领域。今年5月，全国人大常委会公布的2024年度立法工作计划将“人工智能健康发展等方面的立法项目”列入预备审议项目。国务院公布的2024年度立法工作计划中，亦明确“预备提请全国人大常委会审议人工智能法草案”。强化对人工智能的立法保障，既要注重“治当下”，还应兼顾“谋长远”，既要解决人民群众迫切关心的问题，也要从宏观上把握促进和规范的尺度，在法治轨道上促进行业高质量健康发展。

党的十八大以来，党中央高度重视人工智能技术在推动科技跨越式发展、产业优化升级、生产力整体提升等方面的巨大驱动力，不断优化和改善人工智能产业发展的政策环境，按照边发展边规范的思路，不断划定人工智能技术的发展“底线”和安全“红线”。近年来，我国先后制定了《中华人民共和国网络安全法》《网络信息内容生态治理规定》《中华人民共和国数据安全法》《中华人民共和国个人信息保护法》《互联网信息服务算法推荐管理规定》《互联网信息服务深度合成管理规定》等法律法规，促进了人工智能技术推广和人工智能产业发展。2023年4月28日，中共中央政治局会议强调“重视通用人工智能发展，营造创新生态，重视防范风险”。2023年7月，国家网信办等七部门联合公布《生成式人工智能服务管理暂行办法》，与《互联网信息服务算法推荐管理规定》《互联网信息服务深度合成管理规定》协同联动，构成了我国人工智能治理的“三驾马车”。总体来看，我国对人工智能的治理已经形成了独特的规范方式和治理模式，即依托于生成式人工智能服务提供者、算法推荐服务提供者、深度合成服务提供者的权利义务、主体责任渐次展开，并以提供者主体责任为规范主线。但是，伴随着不断出现的新的法律风险和社会治理难题，需要进一步总结生成式人工智能的技术特性、运行规律，以便更加科学地把握人工智能治理的发展规律，并以此为基础建立一套行之有效

的法律制度体系，妥善规范人工智能技术可能带来的风险挑战。

我国人工智能技术在发展中呈现出了如下新的特点：生态复杂化、风险多元化，应用场景特点各异、区分明显，算法规则不足、缺乏透明性，技术周期短、法律规范滞后等。面对这些新特点，传统治理模式出现了应对较为滞后、弹性较为不足等治理挑战，与生成式人工智能的技术特性还有不相匹配之处。目前，我国已经出台了针对生成式人工智能的专门法规，但尚未形成通用立法和治理框架，必须加强前瞻性研究，建立以人工智能专门法为主、相关法律法规为辅的法律规范体系，在重视防范风险的同时，充分重视行业公约、伦理规范等“软法”作用，最终实现人工智能规范与发展的动态平衡。

建立基础模型、专业模型、服务应用模型的分层治理体系

基于所运用的人工智能模型的不同特点和功能，人工智能业态可以进一步细分为基础模型层、专业模型层和服务应用模型层。基础模型是人工智能的基石，为专业模型和服务应用模型提供了生存空间和运行底座。专业模型是在基础模型的支撑下，为满足特定领域、行业或场景需求而开发的在特定领域内通用的模型。服务应用模型面向用户并直接给用户提供服务、解决问题。分层治理体系兼顾了人工智能业态的层次性和规范构建的科学性。我国现行法律法规对人工智能的数据、算法、主体、场景的相关规定较为零散、破碎，系统性、连贯性、协调性还不够强，个别规定存在“内部打架”现象。为改进上述不足，在未来立法中可采取综合治理模式，划分技术、产品与服务三个层次，关注基础模型、专业模型、服务应用等不同层次生产要素要求，通过出台统一、规范的人工智能专门立法，对生成式人工智能全产业、全业态进行综合性监管与规治，通过采用复合性、系统性的治理模式，为我国

抓住人工智能大模型发展窗口提供有力制度支撑和法律保障。

完善以鼓励发展和支持创新为导向的基础模型层法律制度

生成式人工智能基础大模型迭代周期短的特点导致其发展窗口期非常短暂，基础模型作为新型数字基础设施具有高成本、高风险、高收益的显著特点，在法律制度层面应以抢占先机、鼓励发展为导向，大力鼓励基础模型层的技术创新、研发投入，明确其在科技伦理审查、训练数据来源、模型参数可靠、算法安全风险等方面的恰当义务。例如，完善《中华人民共和国著作权法》中的数据挖掘法定许可制度，建立面向人工智能研发的“公共数据池”等新规则，为基础模型研发提供相对自由的制度空间。

完善以审慎包容、分级分类为导向的专业模型层法律制度

第一，对专业模型层的监管应坚持审慎包容的理念。生成式人工智能专业模型主要对基础模型进行适应各专业垂直细分领域的个性化精调，在整个产业链中起到承上启下的作用。对专业模型层的监管应根据专业模型所处行业，引入分类、分行业管理规则，关注关键领域、关键模型，重视专业领域训练数据来源与安全，适时引入新兴监管工具，给新兴技术发展留下试错空间。第二，生成式人工智能专业模型层一般有具体应用场景和垂直行业划分，应将开发者及“模型”本身作为法律规制对象和责任主体，结合专业模型层应用的具体场景“量体裁衣”，区分应用领域、风险级别的差异，采取不同的监管规范策略。第三，专业模型既是基础模型层的商业端用户，又是服务应用层的模型服务提供者，这就要求专业模型开发者不仅应对训练数据的合法性负

责，还要遵循相关行业规范的具体要求，所以在未来进行人工智能立法时，对专业模型层大模型的规定要合理设计兜底条款，强化法律之间衔接配套，争取实现监管的同向发力、协调统一。

完善以风险管理、敏捷治理为导向的服务应用模型层法律制度

服务应用模型层直接面向用户，最容易侵害用户利益，立法的重点是在有效区分已知风险和未知风险等不同风险等级的基础上构建法律与技术相结合的监管工具箱，通过治理手段、治理强度的差异性安排有效控制服务应用层的风险，最大限度保护用户权益。例如，在未来立法中，可按照服务应用模型层对个人基本权利产生威胁的程度，将相关人工智能技术划分为“不可接受风险、高风险、低风险、最小风险”几种等级，并对人工智能技术提出风险管理体系建设、提供高质量数据集、数据处理可追溯、适当人为监督等法定义务，还可规定智能生成内容提示告知、信息披露等差异化监管要求。此外，针对生成式人工智能服务应用层未知的长期风险，可以尝试建立“通知+删除”制度，建立一种弹性的监管框架。同时，注重发挥技术规范、行业标准在人工智能治理中的重要作用，通过政府、行业主管部门等出台的技术政策、技术标准、技术指南等，为各技术参与者在设计、开发和使用人工智能技术的过程中有效识别、评估和处理相关风险提供指引，并在技术专家、平台主体、行业自律组织、用户等社会力量的协同下，共同探索各类场景、功能下生成式人工智能的全行业自律公约、伦理规范。

依法治国

党主动邀请外国记者来延安访问，他们被延安朝气蓬勃、欣欣向荣的景象所吸引感染，通过多种方式向国际社会报道“另一个中国”，向世界呈现一个“热烈的新社会”，不仅粉碎了国内外的舆论封锁，发展壮大了国内外抗日民族统一战线，而且有力塑造了充满生机、积极进取的“红色中国”形象。

中华文明源远流长，中国现代文明迅猛发展，这是我们的自信之基、力量之源。近年来，一些国外视频博主来中国旅游，为中国的发展和安全感震撼，被中国的文化和美食所吸引，他们将所见所闻拍摄成视频在全球社交媒体上传播，用亲身体验的反差感冲破了西方舆论屏障和意识形态隔阂，给很多人带来了关于中国的真实和新鲜认知，改变了对中国的刻板负面印象。中国记协举办“一带一路”记者组织论坛、“走进中国”和“中东欧国家记者看中国”等采访采风活动，邀请境外记者到北京、广东、浙江、上海、重庆等地开展实地采访采风，多角度、宽领域、深层次感知中国发展活力和文化魅力。外媒记者表示，“中国是你只要第一次来，就会有第二次和无数次的地方”。

加快构建中国话语和中国叙事体系，让世界更好“读懂中国”，就要丰富叙事方式，坚持“造船远航”与“借船出海”并举、“主动发声”与“借嘴说话”并行，用国际民众的所观、所感、所言，展示真实、立体、全面的中国，打破西方媒体信息茧

房。让国际朋友多起来，持续拓展国际“朋友圈”，创新拓展“走进中国”活动，邀请更多国际友人、媒体记者来中国采风体验，实地感受中国经济、社会、文化发展成就。让交流平台多起来，持续巩固拓展世界媒体峰会、“一带一路”记者组织论坛、中非媒体合作论坛等国际交流平台，加强媒体交流对话和高层往来，通过征文约稿、稿件互换、合办节目等形式，加大“借船出海”力度。让民间交往多起来，持续推动走出去、请进来便利化，让更多外国友人用更好的旅游体验，感受中国的开放包容、中国式现代化的非凡成就，涌现更多“新时代的斯诺”。

加强人才队伍建设，构筑新时代国际传播人才优势

加快构建中国话语和中国叙事体系，人才是关键。在世界传媒格局变革中抢占先机，必须有一批具有国际眼光、全媒素养、善讲故事的国际传播人才队伍。近年来，我们在国际传播人才培养方面取得明显成效，涌现出了一批较有影响的国际传播工作室，生动鲜活对外讲好中国故事，有力有效开展舆论斗争。中国记协充分发挥行业引领作用，打造“记者之家”大学堂培训平台，打造“金课”体系，开展教育实践，推动新闻从业人员持续提升国际传播能力。但总体来看，精通国际传播的专家型人才、

多语种人才、外籍人才和其他行业领域人才匮乏，媒体从业人员国际视野和专业能力有待拓展提高，国际传播内容策划、传播产品创意制作、全媒体协同运用等能力不足，高素质国际传播人才流动性较大。

加快构建中国话语和中国叙事体系，让世界更好“读懂中国”，就要坚持人才战略不动摇，健全完善人才选拔、培养、使用机制，改革人才评价激励机制，努力培育形成规模宏大、本领超群、锐意创新的国际传播人才队伍。夯实基础培育人才，完善国际传播课程体系，推动学科专业交叉融合，强化马克思主义新闻观教育，培养既了解中国国情又具有全球视野的综合型新闻传播学子。“百花齐放”选育才，既注重招引新闻、外语人才，也注重招引全媒体人才、数字化技术人才，选拔任用熟悉新媒体、擅管理、懂运营的中青年优秀人才，充实到关键岗位，拓宽发展空间。创新体制留住人才，鼓励支持新闻单位推进人事管理制度改革和机制创新，健全全媒体绩效考核，激发创新创造活力。

习近平总书记指出：“我们有本事做好中国的事情，还没有本事讲好中国的故事？我们应该有这个信心！”中国式现代化从根本上扭转了中华民族的历史命运，深刻影响着世界现代化进程，是最动人、最有说服力的中国故事。只要全党上下齐动手、锐意改革谋创新，就一定能够加快构建中国话语和中国叙事体系，让世界更好“读懂中国”。

发展全过程人民民主