



□ 张书铭

“治国之道，首重吏治。”在我国古代，经过历代的传承相继和发展完善，逐渐形成了一套体系完备、运行高效的监察制度。作为开展监察活动的基础，监察制度是国家制度的重要组成部分，对整肃官员队伍、维持吏治清明、维护政治稳定起到了积极的促进作用，其发展、演进中的有益成果蕴含了丰富的治理智慧，是彰显中华法系特殊性的一个重要方面，是我国宝贵的法律文化遗产。

监察机构的专门化与严密化

为保证吏治清廉、纲纪严整，我国古代专门设置监察机构，充分发挥监察官治吏作用。秦统一六国后以“郡县制”取代“分封制”，奠定了中国古代中央集权体制的政治基础，建立的御史制度开创了中央垂直监督的制度先河。《汉书·百官公卿表》记载：“御史大夫，秦官，位上卿，银印青绶，掌副丞相。”御史大夫是御史府的长官，也是最高监察官，但御史府不是独立的监察机关，而是附设在九卿之一的少府衙内。汉朝仍以御史大夫和御史中丞监督百官，但随着东汉初御史中丞发展为专门的监察长官，监察御史府不再隶属于中央行政机构体系，而是成为专门监察官员及其相应行政机构的监察机构。唐代确立“一台三院”制度，以御史台为中央最高监察机构，下设台院、殿院、察院，扩大了监察机构的职权、细化

了工作分工。元代进一步提高监察机关的地位，行御史台的设立构建起覆盖江浙、江西等地的跨区域监督网络。明清时期从中央到地方形成层次分明、系统严整的监察体制。这一时期的监察机构是都察院，与国家最高权力机关、最高军事机关地位相当。设有专职监察员——监察御史，全国十三道监察区每道设置监察御史，在组织系统上监察御史虽然隶属于都察院，但却可以“代天子巡狩”，“大事奏裁，小事立断”。从这一演变历程可以看出，我国古代监察机构从隶属于行政机构，到与行政相分离，形成专门的监察机构，其监察范围扩展到整个官吏群体，深入行政、财经、司法、人事、仪制等各方面，权威性不断提高，保障了监察活动的有序开展和监察效能的发挥。

权威性与流动性结合的监督方式

古代监督制度主要是以垂直监督为主，各代对监察区域进行划分，开展自上而下的巡察，形成了兼具权威性、流动性的监督方式。汉武帝时，将全国分为13个监察区，称州部，各设刺史1人，刺史“掌奉诏察州”，每年秋天出巡，对所属各部“六条问事”。隋朝设置了司隶台作为中央专门对地方巡察的部门，在“掌诸巡察”的司隶台中又设置司隶刺史，根据其“所掌六条”巡察京畿及郡县官吏。唐朝设置了“十道巡按”，即全国设置十

道巡察区，每道设员两名负责巡察所属辖区，每两年轮流一次，以此来监察地方。唐玄宗时又设置了“十五道巡按”，分工更加明确，巡察制度更为完善。唐代御史王思谦曾对唐朝巡察制度作过这样的评论：“御史出使，不能动摇山岳，震慑州县，为不任职。”可见，在唐朝巡察制度具有相当大的警示与震慑作用。宋代，皇帝定期派遣监司出巡，对出巡的时间、随从人员的安排作出制度规定，违反出巡制度的监司官要受到处罚。明清时期推行“巡按御史”，“代天子巡狩”，持“尚方宝剑”纠察百官。御史巡察对预防和治理地方腐败、确保政令执行起到了一定作用。

严格的监察官选任与监督制度

我国古代将监察官称为“治官之官”“风宪之官”“纠劾之官”，其素质的高低直接关系到监察效能的发挥，非刚正廉洁、忠直敢言之人不能担任，诚如宋仁宗所说，“谏官、御史必用忠厚、淳直、通明治体之人”。这种文化传统被吸收到了制度层面。唐代《六察法》将“察德行”置于监察要务之首，规定“访察善恶，必先德行”；清代《钦定台规》明确御史需端品行、重操守，形成道德约束与制度规范相结合的监督体系。我国古代，监察官的选任和监管制度不仅有章可循、有法可依，而且许多行之有效的制度措施具有开创意义。隋唐科举制

度打通了“朝为田舍郎，暮登天子堂”的纵向转身和上升通道，也为监察体系输送了大量的专业人才。唐代科举要求考生“通晓律令，明辨是非”。宋代确立御史“必由帝王亲擢”的原则。明代《考满法》规定御史三年一考，“四格八法”考核标准涵盖德、能、勤、绩多个维度。此外，虽然我国古代对文官群体实行回避制度，但对监察官员而言，其回避的范围比一般文官要广，具体包括职务回避、亲属回避与地籍回避。如宋代规定御史不得从执政推荐的官员中选任，明代要求“大臣之族不得任科道，僚属同族则以下避上”。这种严格的准入和考核机制，培育了素养较高的监察官群体。在对监察官的监督方面，我国古代加强对监察官员的考核，要求他们“访察精审，弹举必当”，如果监察官未能很好地履行监察职责，该弹劾时不弹劾，该谏诤时不谏诤，玩忽职守，则构成失职渎职罪。《唐律疏议·斗讼律》规定：“诸监临主司知所部有犯法，不举劾者，减罪人罪三等。纠弹之官，减二等。”《明代监察御史巡方录》详细记载了几百位巡按御史的考核评语，其中“风裁凛冽”“激浊扬清”等评价出现频次较高，反映了这些制度的实际效果。



治理电信网络诈骗是影响广大群众的获得感、幸福感、安全感的重要问题。今年的最高人民检察院工作报告显示，2024年，我国依法惩治电信网络诈骗犯罪，起诉7.8万人，同比上升53.9%。面对呈高发态势的电信网络诈骗，必须加强处罚力度，彰显对电信网络诈骗犯罪的严正立场。但与此同时，对此类犯罪的事后查处存在证据固定难、跨境取证难、资金追缴难的现实困境。司法实践表明，遏制电信网络诈骗必须坚持打防结合、预防为主，既要强化“严打”的震慑效果，更要筑牢“严防”的治理防线。

遏制电信网络诈骗，先要堵住源头。大量案例表明，一些电信业务经营者、金融机构和支付机构、互联网平台等行业存在的实名制落实不到位、风险监测机制不健全等管理漏洞，为电信网络诈骗提供了可乘之机。加强这些行业治理是防范电信网络诈骗活动的重点。一方面，加强对电话卡、银行卡、互联网账号等管理，将“诈骗工具”管起来。另一方面，强化企业对各类涉诈信息、活动监测处置的责任。银行、支付机构要认真履行反诈职责，建立客户尽职调查制度、依法识别受益所有人，对涉诈异常账户、可疑交易进行监测处置；电信企业要对涉诈异常电话卡等进行监测处置；互联网企业要对涉诈网络账号、涉诈App、网络黑灰产等进行监测处置，履行合理的注意义务，做到早发现、早预警、早处置。

在电信网络诈骗中，犯罪分子常常利用技术来对抗监管。应对这类犯罪，也需要从技术上回应和预防。有关主管部门应统筹负责本行业领域反制技术措施建设，鼓励企业研究开发有关反制技术，提升行业反诈效能和整体水平，及时预警、精准拦截，尽全力封锁电信网络诈骗的传播渠道和资金结算渠道，不断压缩整个电信网络诈骗的生存空间。

法律不仅应主动预防犯罪发生，对已发生的犯罪行为，也需积极预防其升级和再犯，及时为老百姓止损。例如，我国刑法和反电信网络诈骗法已经强化了对该行为的早期干预：现行刑法不仅处罚电信网络诈骗的既遂行为，而且处罚电信网络诈骗的未遂行为，还明确要求处罚电信网络诈骗的预备行为；不仅处罚具有帮助他人

要「严打」更要「严防」

对电信网络诈骗

张慧敏

（上接1版二条）所有由法律、行政法规、国务院决定、地方性法规所设定的市场准入管理措施，以及地方政府规章依法设定的临时性市场准入管理措施，还有全国层面准入类清单目录和产业政策、投资政策、环境政策、国土空间规划等涉及市场准入的内容，都要纳入市场准入负面清单的管理框架。同时，持续清理清单之外违规设立准入许可、违规增设准入条件以及自行制定的准入类清单，禁止在实施特许经营、指定经营、检测认证等过程中违规设置准入障碍。更为重要的是强化清单公开透明，让经营主体的预期更稳、信心更足。市场主体准入负面清单相关事项内容、主管部门等向社会公开，技术标准、许可要求、办理流程、办理时限也都要公开，让广大经营主体更加明确“可以做什么、不能做什么”，从而敢于投资、放心投资。

总体来讲，市场准入负面清单管理模式不仅是“一张清单”本身，也是包括保障各类经营主体在清单之外领域享有平等进入权利的完整制度体系。该制度体系包括市场准入负面清单的制定、发布、调整、实施以及准入后监管、效能评估等多个环节，各环节之间密切相关、相互配合，共同构成了有机整体，从而为营造更加公平、更有活力的市场环境提供了有力保障。

为确保市场准入负面清单是一张有用的“活清单”，对企业而言真正能够管用、好用，市场准入负面清单制度设置了动态调整机制。根据法律法规的“立改废释”、市场化改革的深入推进，尤其是紧密结合全国统一大市场建设进程等情况，及时对市场准入负面清单内容作出修改调整。按照动态调整机制的设计，对市场准入负面清单进行科学、及时、合法的动态修订，持续放宽重点领域市场准入限制，符合国内外经济形势发展变化的客观需要，更好满足各类经营主体期盼诉

求，持续推动市场准入制度改革不断走深走实。从2018年全面实施市场准入负面清单制度以来，我国先后4次对清单进行动态调整。2025年版的事项数量较2018年版缩减约30%，从151项缩减至106项，总体上不断放宽准入门槛，进一步降低市场准入环节的交易成本。

近年来，持续优化“负面清单”管理事项，推动改革红利持续释放。例如，养老、医疗、金融、交通、能源等多个领域一批准入限制得到有效放宽，使得经营主体尤其是民营企业有更大空间去“施展拳脚”、追“新”逐“绿”，从而更好服务美好生活。同时，在对充分竞争或可竞争性领域实施“宽进严管”、大幅减少准入限制的同时，对于涉及国家安全、国民经济命脉和重大生产力布局、战略性资源开发、重大公共利益的关键领域和环节，因时因势依法设定准入限制，确保国家安全与公共利益不受侵害。总之，市场准入负面清单通过依法施策、因类施策、精准施策，既激发了市场创新活力，又有序维护了市场秩序，在市场准入环节推动实现发展与安全的有机统一。

值得关注的是，2025年版修订工作以目标和问题为导向，坚持“定位准确、合法有效、统一规范、能短则短”的原则，在保持2022年版主体框架不变、确保清单稳定性和连续性的基础上，进一步有序放宽市场准入限制，依法依规重点领域准入要求，优化结构层次和相关内容。这次调整中，一些全国性措施或直接删除或部分放开，诸多地方性措施也被取消，有助于推动经营主体进入更多领域，获得更多公平竞争机会。例如，经与主管部门协调一致，在新型电信业务、电视剧制作、药品经营、林木种子进口、公章刻制等领域取消了一批全国性管理措施。又如，推动有关地方放开交通物流、货运代理、货运信息服务、车辆租赁服

务、生产性废旧金属收购等领域设立的地方性管理措施。同时，依据相关法律、行政法规，将无人驾驶航空器运营、电子烟等新型烟草制品生产批发零售等新业态新领域纳入负面清单，并对部分社会民生等领域的管理措施进行完善调整。

强化持续提升市场准入效能的制度保障

当前及未来一段时期，百年变局加速演进，新一轮科技革命和产业变革深入发展，我国发展所面临的外部环境不利影响有所加深。鲜明的时代特征对构建高水平社会主义市场经济体制提出了更高要求，必须进一步释放我国超大规模市场优势，把国内市场这种战略资源用活、用好和用到位。建设和完善全国统一的市场准入负面清单制度体系，作为构建高水平社会主义市场经济体制的重要举措，必须向着更加完备、更加成熟、更加定型的制度创新与改革方向持续发力、久久为功，持续激发广大经营主体特别是民营企业的内生动力和创新活力，为中国经济高质量发展注入更强劲动能。

强化市场准入负面清单制度的系统性和权威性。秉承市场准入制度设计的“初心”，严守负面清单稳定性，强化相关主体责任，进一步有序放宽市场准入限制，依法依规重点领域准入要求，确保市场准入规则的统一性与完备性，才能为各类经营主体投资兴业提供更加广阔的舞台和更加公平的市场竞争环境。进一步完善市场准入负面清单管理制度，关键在于强化规则、政策、措施之间的衔接，例如强化与外商投资准入负面清单和跨境服务贸易负面清单等其他准入规定、登记注册环节以及放宽准入试点措施之间的协同衔接，进一步健全市场准入制度体系。

提炼推广先进经验，督促各部门各地区切实提升市场准入效能和治理水平。各地方须定期自查与全国统一的市场准入负面清单制度不符的规定，形成例行工作机制，严格落实“全国一张清单”管理模式，确保市场准入负面清单管理的严肃性。下一步，要总结梳理自市场准入负面清单制度实施以来，地方推广实施的有效做法和先进经验，依托市场准入效能评估，加大宣传推广力度，提升各地各部门落实全国统一的市场准入制度的能动性 and 执行力，以评促改、以评促建。

着力优化营商环境，健全与市场准入制度相配套的监管体系。加快构建以信用为基础的新型监管机制，做到市场准入管理措施放开与相应事中事后监管政策同步优化、同步落实，切实维护市场公平公正秩序，建立健全破除市场准入壁垒的长效机制。加力优化营商环境，针对痛点和难点持续开展清理整治，切实拓宽投诉举报的渠道、提高投诉处理实效，及时回应各类经营主体和人民群众的诉求和呼声，提升准入和准营环节的服务质量与时效性，从而增强企业和群众的改革获得感，为进一步完善市场准入制度营造良好的社会氛围。

积极引导各类经营主体更加自觉和主动使用市场准入负面清单维护自身合法权益。完善市场准入制度，及时修订和发布新版市场准入负面清单的同时，要引导和鼓励经营主体通过自觉使用新版清单，从而提升清单的权威性和统一性。及时反馈自身在市场准入和准营环节碰到的各类壁垒，参与排查违背统一市场准入制度的行为，从而提升市场准入效能，降低制度性交易成本，促进创新活力和动能充分迸发，推动各类经营主体高质量发展，夯实做强国内大循环的基础，推动我国经济行稳致远。

（作者系国家发展改革委经济研究所副所长、研究员）

（上接1版头条）修改完善《专利审查指南》，发布《人工智能相关发明专利申请指引（试行）》，健全相关审查政策和审查标准，更好满足人工智能领域创新成果保护的现实需要。围绕人工智能与大数据的深度融合，持续开展数据知识产权制度研究，在17个省市开展试点，努力打通数据生产、加工、使用、流通的全周期全链条，让数据合理流动起来、充分利用起来、有效保护起来。下一步，我们将持续开展前沿科技领域知识产权立法探索，加快建立大数据、人工智能等新业态知识产权保护 and 运用规则，研究完善算法、商业方法、人工智能产出物知识产权保护规则，催生更多新技术新产业。以《中华人民共和国专利法》实施40周年为契机，进一步探索人工智能领域的专利保护问题，完善申请主体、保护客体、审查标准，更好地促进人工智能领域的创新发展。加快构建数据知识产权保护规则，制定数据领域的知识产权保护基础制度，搭建全国统一的登记平台，促进数据开发开放和流通使用，为发展人工智能提供更多数字动能。

提高知识产权保护水平，助力人工智能科技创新。近年来，我们聚焦人工智能等重点领域，持续强化知识产权保护，提高创新成果保护的及时性和所授权利的稳定性，护航人工智能领域科技创新。世界知识产权组织报告显示，目前中国已经成为全球人工智能专利的最大拥有国，占比高达61%。下一步，我们将持续加大知识产权保护力度，全面实施知识产权保护体系建设工程，为人工智能高质量发展营造良好创新环境。加大按需审查服务力度，发挥知识产权保护中心、快速维权中心作用，及时保护人工智能领域创新成果。健全知识产权支撑关键核心技术攻关工作体系，做好人工智能领域专利分析预警、专利导航服务，构建重点产业专利池，促进从源头和底层解决“卡脖子”技术难题。深入实施专利转化运用专项行动，推进人工智能产业知识产权强链增效，着力强化相关知识产权战略布局、资源整合和风险防范。推进以企业为主导、以专利为纽带、以产业化为目标的人工智能产学研深度融合，促进人工智能产业自主可控、安全可靠。

强化人工智能技术运用，提升知识产权治理效能。近年来，我们加快人工智能技术运用，推动知识产权工作数字化转型、智能化升级，特别是上线运行专利智能审查和检索系统，将机器翻译、图像识别、自然语言处理等人工智能技术，广泛应用于专利审查各个环节，发明专利审查周期保持世界领先水平。下一步，我们将持续运用人工智能提升知识产权创造质量、审查质效、运用效益、保护效果、管理能力、服务水平，提供更加优质高效的知识产权全链条服务。审查方面，利用我国丰富的应用场景和海量的知识产权数据资源，进一步探索人工智能大模型技术在专利、商标审查中的应用。保护方面，借助人工智能和大数据技术，通过在线识别、实时监测、源头追溯，实现线上线下一体保护，提高保护效果。运用方面，持续通过运用人工智能大模型技术开展高校、科研机构高价值专利筛查，形成可转化的专利资源库，加强与企业的精准对接，做好匹配推送、畅通转化渠道。地理标志保护方面，通过运用人工智能大模型技术，实现产品的溯源管理，让产品的来源可溯、去向可查、责任可究。服务方面，持续开发利用智能在线问答平台，自动回复公众问题，实现“二十四小时不打烊”的在线服务。

深化知识产权国际合作，参与人工智能全球治理。近年来，我们积极开展人工智能方面的知识产权国际合作，大力宣介我国知识产权与人工智能融合发展的治理实践，得到世界知识产权组织和欧美日韩等知识产权主管机构的高度评价。接下来，我们将深度参与人工智能领域全球知识产权治理，支持世界知识产权组织在人工智能知识产权规则制定方面发挥主平台作用。持续深入开展《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）和《数字经济伙伴关系协定》（DEPA）中的知识产权问题研究，推动完善大数据、人工智能领域知识产权国际规则。积极推进中美欧日韩知识产权五局合作等机制下的人工智能发展和治理国际合作，推动人工智能健康发展。加强“一带一路”知识产权与人工智能交流合作，促进相关技术合理流动、规则互联互通，让知识产权和人工智能更好造福各国人民，实现共同发展。

