

让人工智能成为造福全人类的国际公共产品

□ 刘晓敬

习近平主席在致2025世界智能产业博览会的贺信中指出：“人工智能应该是造福全人类的国际公共产品。”这一重要论述深刻阐释了人工智能技术所应秉持的本质属性和终极价值导向，彰显了中国作为负责任大国对推动人工智能全球治理、确保其成果惠及全人类的坚定承诺与历史担当，为全球人工智能治理指明了方向。

将人工智能定位为“造福全人类的国际公共产品”，是基于其技术基本特性、人类共同需求、世界发展大势的深刻判断。一方面，技术特性符合公共产品本质属性。人工智能的基础理论、开源算法、数据资源等关键要素具有非排他性和非竞争性，可实现应用领域全覆盖，从而打破技术访问壁垒，使发达国家与发展中国家都能平等受益于人工智能发展成果。另一方面，技术效能契合全人类共同需求。世界各国都面临经济稳定与包容性增长、气候与环境、公共卫生与防疫、粮食安全、教育公平等领域的共性挑战，人工智能提高效率、分享知识、降低风险、增强韧性的强大能力，使其在提供创新可信、操作可行的解决方案方面具有巨大潜力，为“造福全人类”提供了新路径。此外，技术演进顺应世界发展大势。经济全球化背景下，人类越来越成为你中有我、我中有你的命运共同体。随着人工智能时代的到来，科研范式的革新、算力支撑的强化、应用场景的拓展与前沿探索的深化，推动人工智能朝着更通用、更融合、更自主、更落地的方向发展。未来，它将成为推动全球经济发展的新动能、促进世界交流合作的新桥梁、抵御未知风险隐患的新工具，以及提升全人类共同福祉的新动力。

当前，人工智能在发挥“造福全人类的国际公共产品”作用上遭遇严峻挑战，技术迭代与治理适配错位。技术发展速度远超治理体系的构建，导致监管碎片化、规则冲突以及全球公共利益保障机制缺位，主要体现在以下几个方面。

（上接1版）

坚持系统观念，依法治疆体制机制持续完善。新疆始终把依法治疆摆在更加突出位置，全面推进法治新疆建设、扎实推进治理体系和治理能力现代化、奋力推进新疆社会稳定和长治久安作出全面部署，在法治轨道上推进中国式现代化新疆实践。自治区党委成立全面依法治疆委员会，下设办公室及立法、执法、司法、守法普法、涉外法治协调小组，构建了一套严密高效的工作机制。各地（州、市）、县（市、区）组建依法治地委员会、依法治县委员会，法治建设责任进一步压实。在推进依法治疆过程中，始终把压实责任作为关键抓手，通过构建清晰化、闭环式的责任体系，确保依法治疆各项任务落地见效。将依法治疆纳入各级党委、政府重要议事日程，明确党委主体责任、书记第一责任人职责、班子成员“一岗双责”的责任，形成了“党委领导、政府负责、部门协同、上下联动”的责任链条。

聚焦良法善治，法律规范体系日益健全完备。新疆坚持和完善党委领导、人大主导、政府依托、各方参与的立法工作格局，围绕维护社会稳定、经济高质量发展、乡村振兴、生态文明建设、增进民生福祉制定出台一批地方性法规，形成了具有特色的地方性法规体系。加快推进反恐维稳立法，制定自治区实施反恐怖主义法办法、自治区去极端化条例、自治区矛盾纠纷多元化解条例、自治区禁毒条例等地方性法规；制定自治区流动人口服务和管理办法、自治区公共安全视频信息系统管理办法等政府规章，以法治手段巩固和保障反恐、去极端化工作成果。加快推进民族宗教领域地方立法，制定自治区宗教事务条例，积极引导宗教与社会主义社会相适应。加快推进意识形态领域立法，制定自治区网络安全管理条例、自治区防范和惩治网络传播虚假信息条例，净化网络空间。加快推进惠民立法，制定自治区农村扶贫开发条例、自治区南疆地区普及高中阶段教育条例等法规，不断增强各族群众获得感、幸福感、安全感。

突出效能提升，法治政府建设取

全球数字鸿沟持续加剧，发展失衡亟待破解。研发投入、基础设施、算法、算力、数据、应用能力、产业资本、人才储备等要素是人工智能发展程度的决定性因素。这些关键性资源大多集中于美西方个别国家手中，发展中国家面临研发资金短缺、核心技术人才流失、产业链配套缺失等问题，致使其难以突破人工智能创新发展的技术瓶颈。国际电信联盟数据显示，至2024年底，全球1/3人口尚未接入互联网，高收入国家与最不发达国家能使用互联网的人数在总人口数中占比分别为93%与35%，内陆发展中国家民众触网率仅为39%，可谓千差万别。数字鸿沟加剧，进一步削弱了全球南方国家在全球数字经济中的竞争话语权。

风险分配不公加剧全球治理赤字，全球南方国家面临新挑战。人工智能呈指数级迭代，加之深度学习“黑箱”特性，使其存在巨大的难预测风险。美西方一些国家凭借规则制定权，充分享受技术红利，却将人工智能引发的就业替代、隐私泄露、算法歧视及合规成本高昂等问题转移至全球南方国家承担，导致风险与收益分配严重不公。与此同时，全球南方国家由于技术、资金与人才等多方面限制，不仅难以深度参与全球人工智能治理进程、维护自身权益，还不得不承受系统性风险。技术收益与风险责任的区域性失衡，使众多发展中国家陷入“数字殖民”的隐忧，全球共同发展与治理正义面临严峻考验。

单边壁垒阻碍全球技术共享，开放合作理念遭遇逆流。美西方一些国家将人工智能技术全面纳入大国竞争框架，通过构建规则壁垒、垄断关键数据资源、切断高科技供应链、严格限制科技人才国际交流等手段，实质是推行技术民族主义。这些国家凭借其在算力、数据、规则与人才方面的优势，构建排他性技术壁垒，意图将技术突破及商业化红利集中于私人资本和自身手中。全球南方国家因本土数据存储和开发能力不足，大量潜在价值数据资源难以有效利用，自主可

得积极进展。新疆坚持法定职责必须为、法无授权不可为，着力构建职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府。制度建设得到加强，全面推行行政执法公示、执法全过程记录、重大执法决定法制审核制度，出台自治区规范行政裁量权办法，促进严格规范公正文明执法。简政放权不断深化，持续优化法治化营商环境，大力推进“互联网+政务服务”，在企业注册登记事项实现“最多跑一次”基础上，开通了全程电子化登记系统，实现了“不见面办照”。执法行为更加规范，建立健全政府法律顾问制度，对重大执法决定进行法制审核；健全行政复议案件审理机制，及时纠正违法或不当行政行为。法律服务不断深入，扎实推进公共法律服务体系建设，开通12348新疆法网和12348公共法律服务热线，实现区级、地州市级、县市区级公共法律服务中心全覆盖，乡镇（街道）公共法律服务工作站、村（社区）公共法律服务工作室全覆盖。

着眼共建共治，法治社会建设呈现全方位推进。新疆坚持全民守法理念，严格落实普法责任制，法治理念更加深入人心，社会治理法治化水平不断提升，各族群众的法治意识显著增强。法治宣传教育扎实开展，落实宪法宣誓制度，深入开展“宪法进万家”“中国宪法边疆行”等主题实践活动，在全疆所有村（社区）常态化开展国旗下讲话活动，形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好社会氛围。注重强化领导干部法治思维，建立并落实党委（党组）理论学习中心组学法、国家工作人员网络学法考试、旁听庭审和“一把手”讲法等制度，常态化开展“法治讲堂·逢九必讲”法治培训，在全国首创各级党政领导干部年度述法，带头尊法学法守法用法作用得到充分发挥。

着力固本强基，高素质法治队伍加快建设全面加强。新疆法治队伍建设进入加速推进、全面发展的新阶段，取得了积极成效。政治忠诚更加铸牢，教育引导法治工作者深刻领悟“两个确立”的决定性意义，坚决做到“两个维护”；坚持把理想信念教育置于

控的产业体系培育面临障碍。这种行为违背科技开放包容原则，阻碍世界各国共享智能红利，对全球共同繁荣构成严峻挑战。

面对前所未有的发展机遇和前所未遇的风险挑战，国际社会比以往任何时候都更需要“同球共济”。习近平主席深刻指出，“中国愿同世界各国广泛开展人工智能领域国际合作，加强发展战略、治理规则、技术标准等方面的对接协调，促进智能产业健康蓬勃发展，让智能成果更好惠及各国人民”，为全球人工智能跨越发展鸿沟与治理困境，真正成为“造福全人类的国际公共产品”，指明了清晰的行动路径。

加强发展战略对接协调，构建多元协同的实践体系。面对全球人工智能发展的新形势，迫切需要构建多层次、全方位的战略协同体系。通过建立政府主导、多方参与的常态化对话机制，形成从顶层设计到产业落地的全链条协作网络。重点推进算力基础设施共建、数据资源共享和人才联合培养三大领域的务实合作。共建全球算力网络，实现算力资源的优化配置和高效利用；试点建设非敏感领域数据共享平台，制定统一的数据标准和安全管理规范；实施跨国人才联合培养计划，建立常态化交流机制。同时，通过绘制全球人工智能产业图谱，系统分析各国在基础研究、技术开发、产业应用等环节的优势劣势，明确各国定位与发展重点，推动形成差异化、互补性的发展格局，促进全球人工智能资源高效流动和优化配置，为构建开放包容、互利共赢的全球人工智能发展生态奠定坚实基础。

加强治理规则对接协调，搭建公平包容的实施框架。构建公平包容的全球人工智能治理体系需要多维度的规则协调。构建以联合国为核心的人工智能治理体系，同时依托金砖国家、上合组织等多边平台建立区域治理对话渠道，并鼓励成立全球专家委员会提供专业支持，从而形成多层次治理架构。在此基础上，需健全覆盖人工智能研发、应用、监管全链条的

首要位置，紧抓党的创新理论武装，切实打牢忠诚履职的思想基础。专业能力不断提升，秉持紧贴实战、面向实用的原则，针对执法司法、专业技术、辅助警务等不同岗位人员，分类分层开展系统培训，全面提升政法干警法治素养和依法履职的能力；积极推进政法单位同堂培训，促进执法司法理念的统一，凝聚执法司法共识，队伍结构更趋合理，健全立法、执法、司法部门干部和人才常态化交流机制，持续优化公共法律服务队伍结构，律师队伍业务素质明显提高。职业保障不断完善，严格落实从优待警措施，及时解决政法干警实际困难；不断完善政法职业荣誉制度，加强英模表彰和舆论宣传，凝聚警心、鼓舞斗志。

深入学习贯彻习近平法治思想,努力建设更高水平的法治新疆

全面依法治疆是一个长期过程，需要循序渐进、久久为功，抓住“牵一发而动全身”的重要领域和关键环节持续发力，在做深做细做实上下功夫。

始终坚持党对依法治疆的领导。把党的领导贯彻到法治建设各领域全过程，做到党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法，确保依法治疆各项举措始终沿着中国特色社会主义法治道路方向不偏、目标不移。坚持以习近平法治思想为指导，弘扬法治精神，确保党中央关于全面依法治国的决策部署不折不扣贯彻落实。压实各级党政法治建设第一责任人责任，以“关键少数”带动“绝大多数”，把对法治的尊崇、对法律的敬畏转化为思维方式和实际行动，为推动法治建设提供坚强保障。

树牢依法治疆的人民立场。深入开展法治宣传教育，增强各族群众的法治意识和法律素养，严肃查处群众反映强烈的执法问题，让各族群众在每一个司法案件中感受到公平正义。持续深化法治为民，推动优质法律服务资源向基层特别是南疆倾斜，加快

治理规则。制定全球研发伦理准则明确技术红线，依据应用风险等级实行分类监管，建立跨国监管协作机制确保规则有效执行。此外，还应关注创新治理实施机制，逐步形成约束性规则，建立动态调整机制定期评估修订规则，并通过技术援助和能力建设帮助全球南方国家提升治理水平，确保全球治理规则兼顾不同发展阶段国家的实际需求，实现真正的包容性治理。

加强技术标准对接协调，完善统一互认的操作路径。推进全球人工智能技术标准协调需要系统性的实施路径。积极与主要标准机构密切合作，如国际标准化组织（ISO）与国际电工委员会（IEC）等，构建覆盖全产业链的标准体系，包括基础共性标准、关键技术标准和行业应用标准，并确保与国际现有标准的衔接兼容。支持世界互联网大会人工智能专业委员会等平台，推动形成广泛接受的标准框架。同时，依托联合国相关机构如联合国工业发展组织，并关注区域性多边机制如金砖国家、上合组织在标准互认与合作方面的倡议与实践，共同构建覆盖人工智能全产业链的国际标准体系，推动实现标准互认，减少技术壁垒，为全球人工智能技术创新和产业协同提供坚实可靠的规范依据。不断深化标准互认合作，优先在技术成熟领域实现互认，建立国际认证体系降低企业合规成本，加强标准应用推广和试点示范，特别注重通过技术援助和人员培训支持发展中国家标准能力建设，并建立实施反馈机制为标准修订提供依据，最终形成标准制定、实施、修订的良性循环，推动人工智能真正成为包容、普惠、可持续的“造福全人类的国际公共产品”。

（作者系重庆社会科学院对外学术交流中心主任）



形成覆盖城乡、便捷高效、均等普惠的现代公共法律服务体系。充分发挥法治引领保障作用，充分调动人民的积极性、主动性、创造性，积极投身维护民族团结、促进宗教和谐、建设美丽新疆生动实践，不断厚植党的执政根基。

不断夯实维护稳定的法治之基。深入推进反恐维稳法治化常态化，加强地方立法工作，健全反恐维稳制度体系和工作规定，让反恐维稳工作有章可循、有法可依。保持严打高压态势不动摇，依法精准打击恐怖主义和极端主义违法犯罪活动，保持新疆社会大局持续稳定。严格规范执法，加强执法监督，确保执法主体、程序、实体依法依规。严格落实刑法、反恐怖主义法等法律法规，做到罪刑法定、罪责相适。

持续释放服务高质量发展的法治效能。围绕科技创新、特色产业发 展等加强地方性立法，加快建设同高水平开放相适应的法治体系。进一步转变执法司法理念，全面清理废除妨碍统一市场和公平竞争的规定和做法，落实各项利企惠企制度举措，规范涉企执法司法行为，持续深入开展优化法治化营商环境攻坚突破行动，最大限度释放法治服务效能。加强涉外法治建设，完善涉外法律法规体系和法治实施体系，加大涉外法治人才培养力度，为服务重大战略实施营造有利法治条件。

激发依法治疆的内生动力。全面深化政法领域改革，优化政法机构职能体系，构建协同高效的政法体制机制，落实审判权和执行权分离改革，优化完善现行执行体制机制和管理模式，健全执法监督机制和完整的监督体系，通过改革激发活力、释放效能。牢牢扭住基层基础关键环节，畅通社会组织和各类主体参与治理的制度化渠道，不断健全基层治理体系，坚持和发展新时代“枫桥经验”，扎实开展综治中心规范化建设，提高基层治理法治化水平。加强法治队伍建设，推进力量下沉基层锤炼本领，着力锻造高素质法治队伍。

（作者系新疆维吾尔自治区党委副书记、政法委书记）

近年来，欧盟在灵活就业人员权益保障领域成效显著，通过制度创新实现了灵活就业规模扩张与权益保障的平衡，形成了兼具合规性、包容性与可持续性的保障模式。当前，欧盟灵活就业人员占劳动力市场比重已达18%—25%，涵盖平台零工、自由职业者、自我雇佣手工业者等多元群体，成为欧盟经济活力和经济发展的重要支撑。欧盟灵活就业人员权益保障的经验做法充分回应了灵活就业带来的结构性挑战，也积累了大量可借鉴的经验。

欧盟灵活就业人员数量的显著增长主要源于三个关键因素的综合作用。首先，经济结构转型带来根本性驱动，数字化与全球化进程催生了大量新型灵活就业形态。企业为应对市场变化普遍采用“弹性用工”策略，同时劳动者对工作自主性的需求日益提升，共同推动灵活就业从边缘补充转向主流就业形式。其次，社会生活方式与工作观念发生深刻变革。数字技术的普及使远程办公、混合办公等新型工作模式成为可能，打破了传统工作场所的时空限制。新一代劳动者更加重视工作与生活的平衡，倾向于选择更具自主性的项目制和任务型工作方式，这种就业观念的转变进一步促进了灵活就业规模扩大。最后，经济环境变化产生直接影响。近年来欧盟经济增长动力不足，社会平均工资呈现下降趋势，许多劳动者为维持生计不得不通过平台兼职等方式增加收入。这种主业和副业搭配的就业模式既缓解了家庭经济压力，也客观上推动了灵活就业人口的快速增长。

欧盟在推动灵活就业业发展过程中，面临传统制度体系难以适应新型就业形态的挑战。一方面，“非标准雇佣”特性与传统劳动保障体系存在冲突。部分灵活就业者因身份模糊被排除在最低工资、带薪休假等保障外，社保体系以“稳定收入”为基础设计，导致收入波动大的灵活就业者参保率不足。另一方面，欧盟各成员国在劳动立法和社会保障制度上存在显著差异。这种政策碎片化导致跨境灵活就业者面临权益保障衔接难题。跨境灵活就业者社会福利与劳动权益经常出现保障断层，严重影响了工作的连续性与生活的稳定性。此外，集体权益保障机制存在缺失。传统工会模式与集体谈判制度主要围绕全日制雇员设计，其组织形态和谈判方式难以覆盖高度分散化、个体化的灵活就业群体。这导致该群体缺乏有效的利益代言和议价渠道，难以在薪酬标准、工作条件等核心权益上形成集体合力。

面对这些难题，欧盟从宏观制度设计到微观权益落地，构建了分层分类的保障体系，核心举措包括四方面。

通过立法明确灵活就业者身份与权益边界。欧盟通过构建多层次立法体系，系统性地解决灵活就业者法律身份模糊的问题。在欧盟层面，《透明可预测工作条件指令》确立了基本原则，要求成员国保障非标准就业形态劳动者获得平等权利。成员国层面则采取分类规制模式，如西班牙2021年通过的《骑手法》直接规定外卖平台骑手为雇员，要求平台为其提供社会保险和带薪休假等权益，这是欧洲最早规范平台工作的国家立法之一。

创新适配灵活就业特点的社会保障机制。欧盟各国积极探索适应灵活就业特征的社会保障制度改革，突破传统以稳定雇佣关系为前提的保障模式。德国实施了“迷你工作”制度，允许月收入低于450欧元的工作者自愿参加养老和医疗保险，并享受政府提供的参保补贴。法国为视觉艺术从业者设立了特殊的失业保险计划，通过个人、客户和政府共同缴费的机制解决雇主缴费缺失的问题。

强化平台与用工方的责任约束。在立法层面，欧盟2023年发布的《平台工作指令》确立了“法律推定”原则，规定如果零工工人满足五条标准中的两个，即被推定为雇员，平台必须承担相应的雇主责任。在司法层面，各国法院在多项判决中认定平台与工作者之间存在从属关系，要求平台提供最低工资保障和带薪年假。如法国通过为灵活就业人员制定单独的保险计划，使其能够享受与企业雇员一致的医疗保险待遇，并在病假期间获得每日现金补贴，以此加强权益保障。

完善就业支持与技能提升服务。欧盟将灵活就业者纳入终身职业技能培训体系，通过多种方式支持灵活就业者提升就业能力。如爱尔兰实施的“技能提升路径”项目，重点为低学历成年人提供读写、算数和数字化技能培训，通过技能评估、学习指导和

灵活就业人员权益保障

□ 卢衍诚

技能认证三大关键步骤，提升灵活就业者的基础技能和就业能力。

经过系统性推进，欧盟灵活就业实现“规模与质量双提升”。规模提升体现在灵活就业已成为劳动力市场的重要组成部分；质量提升主要表现在权益保障水平的全面提高。其灵活就业人员权益保障实践具有以下几个方面的启示。

立法先行，细化身份与权益分类。欧盟通过构建欧盟统一立法和成员国特色立法相结合的多层次体系，既确保了基本权益保障的统一性，又兼顾了不同就业形态的特殊性。这种立法模式，为灵活就业者提供了明确的法律身份预期，解决了因身份模糊导致的权益保障缺失问题；通过分类规制的方式，实现了规范性与灵活性的统一，既避免了“一刀切”带来的制度僵化，又防止了因标准缺失导致的保障漏洞。这一实践启示，现代劳动法律体系需要突破传统雇佣关系的局限，建立与多元化就业形态相适应的法律分类体系，为新型劳动关系的规范发展提供制度保障。

社保创新，构建弹性保障体系。欧盟在社会保障制度方面创新实践，通过设计弹性参保机制、个人账户制度等创新方式，逐步破解了灵活就业者因收入不稳定、就业流动性强导致的参保难题。这种创新实践，打破了传统社会保障制度与稳定雇佣关系的刚性绑定，实现了保障范围的全覆盖。同时通过技术性创新，解决了灵活就业者参保的可及性和可持续性问题。这一经验表明，现代社会保障体系需要具备足够的包容性和灵活性，既能确保基本保障的全面覆盖，又能适应多样化就业形态的特点，从而实现保障效能的最大化。

压实责任，强化用工方约束。欧盟通过立法与司法双重途径强化平台责任的实践，凸显了明确用工方责任在权益保障体系中的关键作用。这种做法确保了平台用工规范的确定性，为权益保障提供了执行依据；通过平衡平台与劳动者之间的权益关系，促进了平台经济的规范健康发展。这一经验启示，在新就业形态监管中，需要建立合理的责任分配机制，既要避免过度规制抑制创新活力，又要防止责任缺失导致权益保障落空，从而实现发展与规范的有机统一。

赋能提升，完善就业支持服务。欧盟将灵活就业者纳入终身学习体系的实践，体现了人力资源开发在权益保障中的前瞻性价值。其通过建立个人培训账户、提供技能培训补贴等方式，增强了灵活就业者的就业能力和市场适应性。这一举措，不仅解决了灵活就业者的当期权益保障问题，还通过能力建设提升了其长期就业质量；既增强了劳动者应对市场变化的能力，又为产业转型升级提供了人才支撑。这一经验表明，完善的就业支持体系应当超越被动的权益保障，转向主动的能力建设，通过提升人力资本价值，实现从保障就业到提升就业质量的跨越。

