

在法治轨道上推动数字虚拟人创新发展

□ 陈 兵

数字虚拟人正从技术概念走向广泛的产业应用。从虚拟偶像、数字主播到金融客服、医疗导诊，数字虚拟人已在多个领域落地应用。与此同时，“撞脸”名人、深度伪造诈骗、不当使用逝者形象、诱导未成年人沉迷等乱象时有发生，引发社会广泛关切。

数字虚拟人是利用图形学、数字图像处理或人工智能等技术，借助真人驱动或计算驱动，模拟人类外貌，具备声音、行为、交互能力或性格特征的虚拟数字形象。当前，数字虚拟人已在娱乐、电商、教育等场景中广泛应用，其运行过程涵盖形象建模、数据处理、内容生成、信息传播等多个环节，涉及技术支持者、服务提供者、服务使用者和传播平台等多元主体，法律关系较为复杂，主要在以下方面存在法律风险。

一是人格权益侵害风险。未经授权使用他人肖像、声音或神态习惯制作数字虚拟人，可能侵害自然人的肖像权和声音权。从司法实践看，已有法院明确自然人的的人格权保护及于其虚拟形象，认定未经许可利用AI技术擅自创设、使用自然人虚拟形象可能构成对姓名权、肖像权等人格权的侵害；自然人声音权益的保护范围亦可及于人工智能合成的声音。不当使用逝者形象的问题同样较为突出，未经逝者近亲属同意，利用数字技术生成逝者形象用于商业或娱乐目的，可能侵害逝者近亲属的合法权益。二是数据安全与个人信息保护风险。数字虚拟人的运行依赖海量数据，包括用户交互数据以及所模仿自然人的生物识别信息、行踪信息等敏感个人信息。这些数据在采集、训练和使用过程中，存在被过度收集、泄露或滥用的隐患。尤其在医疗健康、金融客服等场景中，虚拟人获取的用户财务信息和健康数据若保护不力，可能对用户的人身与财产安全造成威胁。数字虚拟人的数据处理链条长、参与主体多，传统的“告知—同意”框架难以有效覆盖，需

要更精细的治理规则。三是内容安全风险。数字虚拟人的生成内容具有高度逼真性和快速传播性，可能被用于生成和传播虚假信息，实施网络诈骗、诽谤等行为，其社会危害可能远超传统虚假信息。在医疗、金融等专业领域使用数字虚拟人开展诊疗咨询、推荐股票，可能对用户产生误导，甚至危害群众生命财产安全。四是特殊群体保护与伦理风险。对未成年人而言，情感交互型虚拟人可能诱发非理性消费和过度情感依赖，干扰其现实社交与人格发展；对老年人而言，数字虚拟人则可能成为新型诈骗工具。

近年来，我国在人工智能治理领域陆续出台《互联网信息服务深度合成管理规定》《生成式人工智能服务管理暂行办法》《人工智能生成合成内容标识办法》等规定，最高人民法院也就涉人工智能纠纷案件发布意见，数字虚拟人治理的制度框架逐步成形。今年4月，《数字虚拟人信息服务管理办法（征求意见稿）》公布，进一步将治理规则向数字虚拟人这一具体场景延伸。如何在法治轨道上规范数字虚拟人的创新发展，已成为社会治理的重要课题。

细化数字虚拟人治理的法律规范。当前，涉数字虚拟人的规范依据分散于网络安全法、数据安全法、个人信息保护法等法律以及多部门部门规章之中，各规范之间的衔接与协同尚有完善空间。《数字虚拟人信息服务管理办法（征求意见稿）》对未经同意使用敏感个人信息建模、逝者形象使用、全程标识等作出了具体规定，将民法典的人格权保护规则在数字虚拟人场景中予以细化。在此基础上，可将散见于不同规范的治理经验进一步整合，使数字虚拟人的人格权益保护、数据治理、内容管控等规则在体系上相互衔接、在适用上协调一致。数字虚拟人的法律地位、生成内容的权利归属、算法决策致害的责任分配等问题，也需在后续的人工智能领域立法进程中逐步予以明

确。与此同时，司法实践也在逐步形成裁判规则。今年9月，最高人民法院发布的《关于依法审理涉人工智能纠纷案件的意见》已就未经同意利用人工智能生成可识别特定自然人的虚拟数字形象、模仿他人声音等行为的侵权认定作出规定。下一步，可通过发布指导性案例进一步统一“可识别性”标准的适用，明确平台通过算法实质参与侵权内容生成时的责任认定规则，使个案裁判中形成的规则更加清晰、稳定。

构建协同高效的监管机制。数字虚拟人产业涉及网信、工信、公安、市场监管等多个部门，服务链条长、参与主体多，监管的有效性有赖于部门之间的信息共享和执法协同。《数字虚拟人信息服务管理办法（征求意见稿）》确立了国家网信部门统筹协调、国务院电信等有关部门依据各自职责负责监督管理的格局，并衔接了算法备案、安全评估等既有监管机制，有利于降低制度运行成本、提升监管效率。在此基础上，可结合数字虚拟人的应用场景、交互深度和影响范围等因素，探索建立风险分级分类的管理方式。对医疗诊断、金融交易等直接关系到生命健康和财产安全的场景，实行更为严格的准入管理和全程监管；对娱乐、普通客服等场景，则在合规指导的基础上为产业创新留出空间。

进一步强化技术合规。在数字虚拟人领域，技术合规是指将法律、行政法规和技术标准对数字虚拟人提出的要求，通过技术方案嵌入服务系统的运行过程，使规范约束在服务提供环节自动发挥作用。在内容标识方面，《数字虚拟人信息服务管理办法（征求意见稿）》要求，自服务开始，服务提供者、服务使用者及提供网络信息内容传播服务的服务提供者应当在展示区域全程持续显示含有“数字人”字样的显著提示标识，并符合国家人工智能生成合成内容标识有关规定。这一要求与《人工智能生成合成内

容标识办法》确立的显式标识与隐式标识相结合的技术方案相衔接，需要在数字虚拟人持续交互的服务场景中进一步细化落实，确保用户在交互过程中能够清晰辨识其技术属性。在未成年人保护方面，《数字虚拟人信息服务管理办法（征求意见稿）》禁止向未成年人提供虚拟亲属、虚拟伴侣等虚拟亲密关系服务，禁止诱导未成年人沉迷，这些要求可以通过用户年龄识别、使用时长限制、内容过滤等技术措施在服务系统中予以落实。在深度伪造防范方面，应推动数字虚拟人检测技术的研发和应用，为识别合成内容提供技术手段，使法律要求通过技术设计在数字虚拟人服务中得到稳定执行。

加强国际规则制定与交流合作。生成式人工智能监管、人工智能伦理规范等新兴议题，是我国涉外法治建设关注的重点内容。数字虚拟人的技术和应用跨越国界，不同国家的规则差异容易导致跨境服务中出现人格权认定、侵权责任分配、数据管辖等方面的冲突。因此，不仅在国内层面需要适应数字虚拟人跨境应用的实际，完善相关规则的域外适用，还需加强各国在规则层面的协调合作。《数字虚拟人信息服务管理办法（征求意见稿）》明确提出积极参与国际规则制定与交流合作。我国在数字虚拟人产业实践和规则探索中积累了一定经验，可依托各类多边平台，将数字虚拟人治理中形成的全程标识、分类管理等经验进行交流合作，同时研究数字虚拟人跨境服务中的人格权保护、数据管辖和侵权责任分配等具体规则衔接问题，为我国数字虚拟人产业的全球化发展营造有利的规则环境。

（作者系南开大学法学院副院长）



（上接1版）从产业创新的路径看，首先，传统产业面广量大，具有规模优势、配套优势和部分领域领先地位。传统产业不是与新质生产力相对的夕阳产业、低端产业的代名词。其传统性指的是满足传统需求，绝不意味着其产业的技术基础是传统的。其技术基础向数字化、智能化和绿色化转型，才能进入现代化产业体系。这是在传统产业领域新质生产力的“质态”向“业态”的转变。这意味着在传统产业领域发展新质生产力的空间很大，不要轻易放弃。

其次，从培育国家产业竞争力考虑，“质态”向“业态”的转化更为重要的是培育未来产业和做强战略性新兴产业。党的二十届三中全会决定对此作出部署：围绕发展以高技术、高效能、高质量为特征的生产力，加强新领域新赛道制度供给，建立未来产业投入增长机制，以国家标准提升引领传统产业优化升级，促进各类先进生产要素向发展新质生产力集聚。

未来产业是处于产业生命周期萌芽阶段的新兴产业，代表着科技创新和新兴产业的发展方向。需要超前部署和培育。现阶段所要关注的未来产业主要包括元宇宙、脑机接口、量子信息、人形机器人、生成式人工智能、生命科学、生物制造、未来显示、未来网络、新型储能等领域。面对未来产业的高不确定性、长投资回报期以及高风险，需要建立未来产业的投入增长机制。

培育壮大战略性新兴产业实际上是未来产业的“变现”。未来产业进入相对成熟阶段，其技术、产品被市场接受并大规模生产就成为当前的战略性新兴产业。战略性新兴产业是以重大技术突破和重大发展需求为基础，对经济社会全局和长远发展具有重大引领带动作用产业。这就是“发展科技含量高、市场竞争力强、带动作用大、经济效益好的战略性新兴产业，把科技创

新真正落到产业发展上”。党的二十大报告确定的战略性新兴产业包括，“构建新一代信息技术、人工智能、生物技术、新能源、新材料、高端装备、绿色环保等一批新的增长引擎”。

再次，由科技质态转化为产业业态实际上有个转换赛道问题。发展新质生产力需要准确识别科技变革趋势、敢于抢占新风口和新赛道，突破对既有产业和成熟技术路线的路径依赖，依靠前沿科技实现“弯道超车”乃至“换道超车”。我国新能源汽车的发展就是典型例证。在传统燃油汽车领域我国车企始终只能处于跟随地位，转换赛道，在电动化、智能化、绿色化汽车新赛道上就快速形成了国际竞争新优势。当前人工智能成为新业态，数字产业化进入人工智能产业化阶段，即“‘人工智能+’科技、产业、消费、民生、治理、全球合作等”。我国数据资源丰富，产业体系完备，应用场景广阔，产业空间巨大。推动人工智能科技创新与产业创新深度融合成为发展新质生产力的新增长点。

最后，由科技质态转为产业新业态需要产业链对接创新链。这就是“要以培育具有核心竞争力的主导产业为主攻方向，围绕产业链部署创新链”。现代产业分工的特点是产品内分工，同一产品的生产环节分布在不同企业，形成产业链供应链。产业创新需要在产业链的各个环节上创新，在产业链的每个阶段上都需要科技和产业创新的融合，包括基础研究与应用研究融合，以解决相关产业链环节的高水平技术供给问题。产业链循环的堵点在于存在技术的“卡脖子”环节。“卡脖子”环节就成为产业创新的主攻方向。同时在产业链的关键环节取得突破性进展，产生具有自主知识产权的关键核心技术，就能促进整个产业链迈上价值链中高端。此外，产业业态的创新不能忽视服务业业态的创新及其作用。

发展新质生产力的创新生态

发展新质生产力的创新本质上是科技创新和产业创新的深度融合。各种科技创新资源是通过一定的生产关系来整合的。无论是科技质态还是产业化的业态都需要吸引和集聚创新要素，打通颠覆性、前沿性科技向新产业转化的堵点和卡点，促进新科技的产业化创新。

首先，在数字经济背景下，数据、算力、算法成为核心生产要素。其中基于算力算法形成的数据成为关键生产要素，需要围绕数据完善生产关系。要对数据产权确权，建立与数字经济相适应的新型财产权制度。建立数据要素市场，促进数据要素的市场准入和共享。充分利用数字经济的平台和技术完善市场经济体制。各种创新要素根据各自的供求状况及对生产力的贡献权重进行优化组合。进一步完善按要素分配的体制机制，促进新质生产力要素的优化组合。

其次，统筹好政府和市场的关系。新质生产力是政府“有形之手”和市场“无形之手”共同培育和驱动形成的。新质生产力既需要政府超前规划引导、科学政策支持，也需要市场机制调节，但需要分清各自作用的界限。政府的作用要有所为有所不为。所谓“有所为”，首先是在创新质态上着力支持基础研究，做好基础研究机构和研发平台的整合，营造大众创业万众创新氛围，构建产学研协同创新平台。其次是在业态创新上，制定并实施支持产业业态创新的产业政策，推动科技成果转化，实现“质态”向“业态”的转化。瞄准下一代科技和产业进行升级改造；实施“腾笼换鸟”策略，腾出空间发展新质产业。工作重心放在优化市场环境、矫正市场失灵、规范竞争秩序等方面。所谓“有所不为”，关键是破解高科技园区“同质化”发展困境。严禁借发展新质生产力之名搞

恶性招商引资、盲目“跟风”上项目、乱“烧钱”等。

就市场作用来说，发展新质生产力主要还是要靠市场作用。公平竞争、产权激励是发展新质生产力的制度动力。除此以外，在科技质态上，风险投资和科技金融投融资早，超前培育战略性新兴产业和未来产业的颠覆性新技术。在产业业态创新上，产业创新及相应的创业投资本身是市场选择的过程。尤其是在产业链上补技术缺口更是市场选择。特别需要注意的相比质态创新阶段的投早投小，在业态创新阶段更为重要的是投硬科技和投长期，相应的需要完善资本市场和金融资本发力，吸引和培育耐心资本。

再次，统筹推进教育科技人才体制机制一体改革。人才是创新的第一要素，也是发展新质生产力的第一要素。教育、科技、人才是形成新质生产力的基础性、战略性支撑。这既是政府的责任，也是市场的责任。着力点在人才链对接创新链。人才链与创新链对接的关键在于培育和打造对战略性新兴产业和未来产业具有洞察力和领导力的人才，突出表现为战略科学家和科技企业家这两方面的人才。形成新质生产力的人才战略关键是加快建设国家战略人才力量，激发知识、技术、人才的市场价值。

最后，重视科技企业家的作用。在创新生态中企业是创新主体，其能动的基础是企业家。在发展新质生产力中企业家要素存在质态跃升。在工业文明时代产生的企业家突出的是其创新精神，进入数字和智能经济时代，企业家只有创新精神是不够的，还需要有科技视野，也就是“创新精神+科技视野”的科技企业家。不同时代领跑创新的企业家也会迭代。创新对企业家的创造性破坏就在于后起的企业家可能换道创新。许多经验表明，创新不在于企业历史，不在于企业规模，而在于企业的创新赛道和企业家的科技视野。小微企业甚至创新者个人都可能在创新中一跃成功。

（作者系南京大学原党委书记）

人民代表大会制度是我国的根本政治制度，人大及其常委会依法履职，是人民当家作主的重要实现形式。作为国家权力机关的重要组成部分，专门委员会与工作委员会都是支撑人大依法履职的重要载体。根据《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》（以下简称《地方组织法》）的规定，省、自治区、直辖市、自治州、设区的市的人民代表大会根据需要，可以设法制委员会、财政经济委员会、教育科学文化卫生委员会等专门委员会。该法同时规定，常务委员会根据工作需要，设立办事机构和法制工作委员会、预算工作委员会、代表工作委员会等工作机构。这里的“工作机构”主要是工作委员会。当前，人大工作专业化、规范化、精细化要求不断提高，准确把握专门委员会与工作委员会的功能定位和职责边界，推动二者协同发挥作用，对于提升地方人大工作质效、坚持好完善好运行好人民代表大会制度，具有重要意义。

自1979年县级以上地方人大设立常务委员会以来，根据《地方组织法》的有关规定，省、市、县各级人大陆续设立专门委员会，各级人大常委会根据工作需要设立工作委员会。经过40多年发展完善，上下贯通、覆盖各级的人大及其常委会工作架构体系逐步形成，推动人民代表大会制度更加成熟、更加定型。从地方实践看，省级层面围绕立法、监督、代表等工作需要，普遍设立相应的专门委员会与工作委员会，基本实现职能衔接、工作贯通。设区的市层面参照省级架构普遍设立相应机构，名称、职能划分总体与省级保持衔接，有的地方结合区域产业特点作出差异化调整。县级层面往往设立法制和监察司法、财政经济、社会建设等专门委员会，以及若干工作委员会。各级专门委员会与工作委员会的具体设置，由各地根据本行政区域的实际需要和工作重点确定。这种设置方式既落实精简集约、精干高效的机构设置要求，又能适应不同层级、不同地方的实际工作需要。

专门委员会与工作委员会同属人大工作运行体系，但在法律地位、人员构成、职能权责上存在差异，是两类定位不同、功能互补的履职主体。第一，从法律地位看，专门委员会是人民代表大会的常设专门工作机构，依法对本级人民代表大会负责，闭会期间接受本级人大常委会领导，依照集体行使职权、少数服从多数的原则议事，具有审议议案、提出议案、开展监督等法定职责，履职行为具有法定性、专业性和经常性。工作委员会是人大常委会的工作机构，隶属于常委会，不直接对本级人民代表大会负责，不独立行使提出议案、审议、表决等议事职权，为人大常委会与专门委员会依法履职提供支撑。第二，从人员配置看，专门委员会组成人员由主任委员、副主任委员、委员组成，由本级人民代表大会主席团提名、经人民代表大会会议表决通过，必须具备本级人大代表身份。工作委员会组成人员由主任会议提名、人大常委会会议表决任免，无代表身份这一硬性要求。各地在实践中因地制宜，有的地方工作委员会仅设主任、副主任，有的地方则参照专门委员会架构配备了委员。第三，从履职权责看，专门委员会法定职权比较明确，主要侧重调查研究、审查审议、建议办理等工作，可以依法向本级人大及其常委会提出相关议案，围绕经济、法治、民生等领域开展专题调研，协助人大常委会行使立法、监督、重大事项决定等职权。工作委员会主要按照人大常委会及主任会议部署要求，承担文稿起草、联络协调、活动组织等服务性工作，重在落实执行、保障支撑，是人大履职落地的重要执行载体。

在地方人大工作实践中，由于专门委员会和工作委员会名称相近、业务存在一定交叉，容易出现职责边界模糊、工作衔接不够顺畅等问题。推动二者工作提质增效，需要加强统筹协调、理顺工作机制，形成各司其职、衔接有序、协同高效的履职格局。

一是厘清分工边界，保证法定职权依法行使。专门委员会的审议权、议案提出权、监督权，是法定职责，具有明确的法定性和程序性要求，必须由专门委员会依法集体行使。工作委员会可以做好服务保障，但不能代替专门委员会作出审议意见、形成议案，这是依法履职的基本要求。各地应当以制度机制固定履职流程、明确权责边界，涉及议案审议、监督报告审查、重大事项论证、议事表决等法定性工作，统一以专门委员会名义开展，召开专门委员会全体会议集体讨论；对调研走访、活动筹备、

协同发挥地方人大专门委员会的作用

□ 袁建辉

联络督办等事务性保障性工作，一般由工作委员会牵头落实。同时，建立年度履职计划制度，分别明确专门委员会议事任务和工作委员会保障事项，从工作源头上保证法定职权依法行使、服务保障到位不缺位。

二是加强信息共享，推动履职链条有效贯通。专门委员会开展审议、提出议案，需要掌握来自基层一线的情况和民意诉求；工作委员会在调研走访、联系代表、服务群众中，能够直接了解经济社会运行中的具体问题和群众的实际困难。二者之间信息渠道畅通，专门委员会的审议才能更加贴近实际、更具针对性，工作委员会的调研成果才能充分发挥作用。可建立常态化联席会议制度，定期召开专门委员会、工作委员会办公会议，统筹重点工作安排、研判重大履职事项、协调难点堵点问题。同时，健全调研成果、民情民意、数据资料共享机制，工作委员会下沉一线收集的基层情况、民意诉求，作为专门委员会审议研判、议案起草的重要依据；专门委员会形成的审议意见、部署要求，及时移交工作委员会细化分解、督促落实，形成完整履职闭环。

三是强化统筹协调，提升整体履职效能。专门委员会与工作委员会虽然职责不同，但共同服务于人大依法履职这个共同目标。随着人大工作任务日益繁重、领域不断拓展，立法、监督、代表等工作对专业化、协同化的要求越来越高，需要树立“一盘棋”理念，加强整体谋划和统筹协调。在年度立法、监督、讨论决定重大事项、代表活动等重点工作谋划阶段，应同步明确专门委员会的审议任务和对应工作委员会的保障职责，做到任务同部署、力量同统筹、过程同推进。对跨领域、跨部门、涉及多个专门委员会或工作委员会的工作任务，可由人大常委会办事机构根据常委会工作要求协调确定牵头部门，明确配合单位和工作时限，推动工作有序开展。同时，健全履职评价机制，对专门委员会重点评价其议事质量和审议意见的针对性、可操作性，对工作委员会重点评价其服务保障水平和协调落实成效，将评价结果作为改进工作和评优评先的重要参考。通过统筹协调、整体联动，把专门委员会的专业审议优势和工作委员会的服务保障优势更好结合起来，形成推动人大工作高质量发展的整体效能。

