

# 让人大监督制度的“牙齿”真正“咬合”

□ 吴 华

党的二十大报告指出，“支持和保证人大及其常委会依法行使立法权、监督权、决定权、任免权，健全人大对行政机关、监察机关、审判机关、检察机关监督制度，维护国家法治统一、尊严、权威”。人大监督是党和国家监督体系的重要组成部分，执法检查是人大监督的法定形式，也是发挥人大监督职能的重要途径。因此，必须更好发挥人大执法检查的作用，通过检查发现法律在实施过程中存在的问题与不足，督促“一府一委两院”改进工作，维护宪法法律权威，推进法治中国建设。

近年来，我国不断健全完善执法检查的组织方式和工作机制，形成了对法律实施情况的“全链条”监督工作流程，在推动改进工作、完善制度、普及法律、促进发展等方面产生了积极效果，取得了良好社会反响。一是推动了有关法律法规正确有效实施，促进其引领、规范、保障作用得到充分体现，人大监督制度的“牙齿”真正“咬合”，法律释放出了应有的威慑力。执法检查围绕重点难点问题，能够督促相关行政、司法部门依法行使职权、落实法律责任，着力推动解决影响法律实施的重大问题。二是营造全社会尊法学法守法用法的良好氛围。执法检查是对法律法规进行宣传普及的过程，本身就是鲜活生动的法治宣传活动，有利于增强全社会的法治观念，推动形成良好的法治环境。三是促进健全完善法律体系，推进科学立法、民主立法、依法立法。执法检查着眼于完善法律体系，能够针对发现的法律法规不完善的问题，加快立、改、废、释、纂，积极推动相关领域法律和配套制度的完善。

同时也要看到，人大执法检查当前还存在监督程序不够完善、委托执法检查程序尚未健全、执法检查督促整改力度不够得力等问题。进一步做好人大执法检查工作，就要坚持问题导向，聚焦上述问题，切实做到正确监督、有效监督、依法监督。

**精选议题，合理确定执法检查项目。**执法检查议题能否对准执法过程中的薄弱环节，能否针对人民群众的急难愁盼问题，直接关系到执法检查的成效，要做到“真发现问题，发现真问题”。在精选议题方面，要突出重点、有的放矢，从实际出发，有针对性地选择法律法规

进行检查，更多选择关系经济社会高质量发展和法律实施中的重大问题，选择与人民群众切身利益密切相关的热点难点问题。要找到“一府一委两院”工作中普遍存在的共性问题。人大常委会在执法检查中不直接处理问题，但可以通过具体问题发现“一府一委两院”在法律法规实施、执行中存在的短板弱项，进而就存在问题进行跟踪监督。执法检查要关注国家机关可能存在的有法不依、执法不严、违法不究，以及执法不作为乱作为等问题，特别是普遍出现或反复出现的问题、体制机制方面的问题，并综合运用听取和审议专项工作报告、询问和质询、特定问题调查等方式进行监督，督促“一府一委两院”提升工作质效，保证法律法规得到更好实施。要严格规范选题程序，通过效果预评估和可行性分析、制定执法检查规划等手段，确保议题选定切实可行、利于操作、取得实效。

**注重检查方法，完善执法检查程序。**人大执法检查不同于法律实施部门的执法检查，不是到相关部门、企业和其他民事主体那里找问题，而是通过执法检查全面了解法律法规在本地的实施情况。一部法律涉及的内容往往比较广泛，执法检查也不可能就法律涉及的所有内容进行检查，必须就法律实施中反映出来的突出问题和重点问题进行检查，这也需要执法检查组对相关法律实施的基本情况有所了解。因此，高质量的执法检查需要扎实的调查研究。调查研究应当采取多种形式，除了听取汇报、召开座谈会、查看资料外，还要结合检查的法律特点，采取个别走访、抽样调查、查看现场等多种方式进行。运用好现代信息设备、大数据平台等信息化手段创新执法检查工

道掌握情况。

**优化执法检查人员构成，充分发挥人大代表作用。**按照监督法的规定，执法检查组的组成人员，从本级人民代表大会常务委员会组成人员以及本级人民代表大会有关专门委员会组成人员中确定，并可以邀请本级人民代表大会代表参加。要充分发挥人大代表作用，坚持公开原则，充分调动人大代表参与执法检查的主动性和积极性。同时强化组织领导，对检查组成人员和工作人员就法律法规和有关知识进行学习培训，学透学深法律法规政策，为执法检查的顺利开展奠定坚实基础。人大代表和常委会组成人员也要主动了解法律法规实施情况，认真研究有关问题，积极准备审议意见，深入分析问题成因，并对法律法规的正确有效实施提出有针对性和可操作性的意见建议。

**重视跟踪督办，增强执法检查的刚性。**只有检查没有督办，执法检查就成了走过场。法律赋予人大对执法检查报告的审议意见落实情况开展跟踪监督的权力，但是对于改进举措的实际效果，目前尚未规定进一步了解和反馈的渠道。应进一步完善对执法检查后续跟踪监督的有关程序，必要时持续跟踪，提出办理要求、明确办理责任、规定办理时限，实地调研整改效果，推动改进工作，使国家权力机关的职能作用更加充分发挥，让人民代表大会制度优势更好转化为国家治理效能。与此同时，执法检查要合理使用刚性监督手段，严格夯实有关部门责任，巩固和深化执法检查的效果。对执法检查报告提出的建议，有关部门需要在规定时间内及时提出整改方案和具体措施，并尽快组织实施。对于敷衍塞责、无故迟延履行、不认真进行整改的单位部门，要适时约谈、督促、追责，确保问题真正解决。此外，还要继续探索完善人大监督公开工作机制，通过人大网站、常委会公报、代表履职网络等平台，及时公布执法检查报告、审议意见和处理情况，推动人大监督、舆论监督与社会监督有机结合。



## 要严守法律底线

□ 周维明



随着现代人工智能技术的发展，尤其是深度学习的爆发式发展，深度合成技术迅速兴起。所谓深度合成技术，是指利用深度学习、虚拟现实等生成合成类算法制作文本、图像、音频、视频、虚拟场景等网络信息的技术。有了这个技术，“眼见”不一定“为实”，“有图”不一定“有真相”。深度合成技术是一把“双刃剑”。一方面，深度合成技术对社会具有正面影响，可以被运用于电影、游戏、广告与教育中，让受众的体验更丰富，让教学更具互动性和趣味性。另一方面，由于其“以假乱真”的特征，深度合成技术不可避免地会带来安全风险，可能侵犯公民权利、危害公共安全。

目前，各国已经意识到了深度合成技术对社会可能带来的潜在危害，对技术进行适当的法律规制已经成为各个国家的共识。在我国，中共中央印发的《法治社会建设实施纲要（2020－2025年）》明确提出，要“制定完善对网络直播、自媒体、知识社区问答等新媒体业态和算法推荐、视频伪造等新技术应用的规范管理办法”。2020年，《网络信息内容生态治理规定》要求网络信息内容服务使用者和网络信息内容生产者、网络信息内容服务平台不得利用深度学习、虚拟现实等新技术新应用从事法律、行政法规禁止的活动。2021年开始实施的民法典人格权编中规定，不论是否出于营利目的，均不得利用信息技术手段伪造他人肖像、声音。2022年，《互联网信息服务算法推荐管理规定》明确要求不得生成合成虚假信息。今年1月10日，我国针对深度合成服务治理的专门性部门规章——《互联网信息服务深度合成管理规定》（以下简称《规定》）正式施行，为互联网信息服务深度合成的规范发展提供了基本遵循和法律依据。但是该《规定》的法律位阶较低，规范力度及规范范围有限，作为行业监管和司法判决的依据力度尚存不足。因此，有必要在顺应深度合成技术快速发展态势、梳理不断涌现的新问题的基础上，将现有的规范进一步整合升级，不断扎牢规制深度合成技术的法制笼子。在这个过程中，应特别重视以下问题。

充分认识深度合成可能带来的破坏性影响。深度合成背后的支撑技术是深度学习。用于深度学习算法的真

实数据或模拟数据越多，合成的深度、合成产品的逼真程度就越高。深度合成产品基本上是由算法自动生成，制作成本和门槛较低，但是其可能带来的破坏性很大。一方面，深度合成技术提供了新型侵权手段，可能损害公民的合法权益。深度合成技术和相关APP极大降低了伪造音视频和文本的成本，可能成为不法分子实施网络犯罪的新工具。如行为人以非法占有为目的，通过深度合成技术制作的虚假音视频冒充被害人的亲友同事等实施诈骗或者勒索，普通公民很难辨别音视频的真实性，极易上当受骗，造成财产损失。另一方面，深度合成技术制造的虚假信息可能威胁社会安定。例如，在互联网平台借助深度合成技术捏造虚假新闻、炮制谣言等行为，将大大增加网络内容监管的复杂性，也可能带来社会信任危机与安全风险。

不同类型的深度合成适用不同的规制手段。《规定》作为我国第一部规制深度合成的专门立法，其中第23条对深度合成技术进行了定义，对使用该技术的情况作了列举，但规制手段仍然比较单一。事实上，文本伪造与视频、声音伪造存在明显不同，应该区别对待：首先，深度合成视频、声音需要大量的训练数据以及专业人员和高成本设备，而文本伪造的生成成本较低，而且视频与声音内容可以根据网络痕迹、生物活性检测和视频图片帧内特征等鉴别真假，但文本内容相对而言更不易被检测或识破。其次，在侵犯个人隐私与知识产权方面，根据视频与声音内容可以具体确定被害人，而文本伪造可以“含沙射影”，因此难以确定具体的被害人；对视频与声音内容，通过比对可以较容易地发现侵犯知识产权的内容，而文本伪造更难检测。最后，就影响力而言，文本在网络内容上的占比以及网民阅读内容中的占比明显高于视频与声音。因此，有必要根据深度合成类型的不同，规定不同程度的规制方法，注重民法、刑法、行政法等协调综合运用。

科学界定滥用深度合成的责任主体。深度合成内容从制作、发布到传播，不是涉及单向度的责任，而是涉及多维度的责任，究竟由哪一方来承担法律责任？是制作者、深度合成服务的提供者，还是传播伪造内容的网络平台？有的服务提供者在其使用条

款中明确指出输出内容的全部权益归属于用户，要求用户承担全部法律责任，这种责任分配是否合理有效？这都是亟待立法回应的问题。根据《网络音视频信息服务管理规定》，网络音视频信息服务提供者基于新技术新应用上线具有媒体属性或者社会动员功能的音视频信息服务，或者调整增设相关功能的，应当按照国家有关规定开展安全评估；网络音视频信息服务提供者应当加强对网络音视频信息服务使用者发布的音视频信息的管理，部署应用违法违规音视频以及非真实音视频鉴别技术；网络音视频信息服务提供者针对深度学习、虚拟现实等的虚假图像、音视频应建立健全辟谣机制等。这样的规定强调了传播平台的法律责任。平台既是新技术、新应用的创造者、受益者，也应该是控制技术风险、引导技术向善的责任承担者。同时我们也要看到，深度合成从制作、发布到传播，是一个链条化的过程，在此链条上的每一方均有可能承担法律责任，但是认定与承担责任的方式应根据其本身属性与行业特征有所区别。对平台而言，既要强调其安全保障、风险防范义务，也要兼顾对新兴科技健康发展的引导，对其法律侵权责任范围界定应当慎重把握范围，不仅着眼于深度合成技术的合法合理合规使用，也应致力于管理好、使用好、发展好深度合成技术及相关服务。

（上接1版）

## 我国现代化产业发展取得了巨大成就

经过多年发展，我国实体经济无论是总量规模还是结构质量，都取得了巨大成就。党的十八大以来，我国实体经济进一步发展壮大，引领支撑经济高质量发展的作用进一步显现。农业基础地位不断夯实，粮食安全根基更加稳固，主要农产品供应充裕，我国粮食总产量连续多年稳定在1.3万亿斤以上。工业稳定经济大盘的作用更加突出，在世界500多种主要工业产品中，220多种工业品产量居世界第一位。制造大国的地位持续凸显，制造业增加值由2012年的16.98万亿元增长到2022年的33.5万亿元，占全球比重从22.5%提高到近30%，连续多年位居全球首位，“中国制造”在全球产业链供应链中的影响力持续攀升。服务业带动经济高质量发展的成效更加明显，行业结构、产业结构、区域结构日趋协调优化。

同时也要看到，我国现代化产

业体系建设仍存在诸多挑战，实体经济发展还存在一些短板和弱项。部分领域协调发展不够，地区之间同质化竞争严重，部分行业附加值不高且长期处于产业链中低端，部分产业关键核心技术仍面临“卡脖子”问题，资本脱实向虚现象仍然存在。以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴，就必须把发展壮大实体经济作为建设现代化产业体系的主攻方向，持续用力、久久为功。

## 加快突破短板，做大做强优势

加快建设以实体经济为支撑的现代化产业体系必须立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局，既要逆势而上，在短板领域加快突破，也要顺势而为，在优势领域做大做强。

一是聚焦制造业高端化、智能化、绿色化发展，塑造传统产业竞争新优势。传统产业并非落后产业，推进传统制造产业升级，把传统制造产业做大做强，事关现代化产业体系建设全局。传统制造业是

我国实体经济的主体，我国传统制造业占制造业比重超过80%，塑造传统制造业产业竞争新优势，对确立我国在国际产业分工体系中的重要地位和保障我国产业安全具有举足轻重影响。以高端化塑造世界先进制造高地新优势，重点实施好产业基础再造和重大技术装备攻关等战略工程，突破一批核心基础零部件、基础元器件、基础材料、关键基础软件和先进基础工艺技术，并在大飞机、工业母机、深海装备、医疗装备、农机装备等重点领域形成一批标志性的重点产品。以智能化塑造国际制造前沿技术研发新优势，强化大数据、人工智能等科技支撑引领作用，聚焦制造业重点产业，围绕要素链、人才链、技术链、产业链构建智能制造系统，开展多场景、全链条、多层次应用示范，培育推广智能制造新模式，并进一步提升供给体系适配性，引领带动产业体系优化升级。以绿色化塑造全球生态工业文明示范新优势，强化资源在生产过程中的高效利用，削减工业固体废弃物和工业废水产生量，打造一批绿色供应链、绿色工厂、绿色园区，着力提

高能源利用效率，构建清洁高效低碳的工业用能结构，将节能降碳增效作为控制制造业温室气体排放的关键措施。

二是聚力高水平科技自立自强，培育一批具有国际竞争力的战略性新兴产业。近年来，伴随国际贸易的不断深入，我国实体经济发展中关键核心技术受制于人的问题日渐突显。要健全关键核心技术攻关新型举国体制，把政府、市场、社会有机结合起来，加快转变政府科技管理职能，推动有效市场和有为政府更好结合，强化企业技术创新主体地位，营造良好创新生态，激发创新主体活力，深入实施科教兴国战略、人才强国战略、创新驱动发展战略，破解关键核心技术创新短板，打造具有国际竞争力的战略性新兴产业。推动形成“策源地+特色集群+集聚区”空间发展格局，支持创新资源富集的中心城市形成以扩散知识技术为主要特征的战略新兴产业策源地，并依托我国主要的城市群，发展知识密集型特色产业集群，努力壮大一批世界级战略性新兴产业发展集聚区。推动形

成“龙头企业+专精特新+中小微”企业合作生态，通过体制机制创新激发市场活力，并加强优质中小企业梯度培育，以市场化方式促进产业集聚，形成特色鲜明、大中小企业协同发展的优势产业集群。推动形成“产业链+创新链+金融链”服务组织平台，突出企业主体地位，加快推进重点领域和关键环节改革，全面提升技术、人才、资金等资源的供给水平，营造有利于战略性新兴产业发展壮大的服务环境。

三是集聚政策红利，建立和完善以实体经济为支撑的现代化产业发展制度体系。建设以实体经济为支撑的现代化产业体系是系统工程，尤其需要政策供给体系化。必须着力破解影响现代化产业体系建设的各领域深层次体制机制障碍，使市场在产业资源配置中起决定性作用，更好发挥政府作用，建立公平竞争政策与产业政策协调保障机制，构建实体经济与科技、金融、人力资源协同发展的现代化产业体系。重视和完善科技创新与实体经济协同的制度体系，健全以企业为主体的产学研一体化创新机制，以制度促转化，改进科技成果利益分

配机制和科研人员激励机制，并进一步推动国家高新区按照发展高科技、培育新产业的方向转型升级，开展区域全面创新改革试验。重视和完善现代金融与实体经济协同的制度体系，进一步加强金融服务科技创新的能力建设，构建全方位、多层次、多渠道的科技金融服务体系，针对薄弱环节、重点领域、民营企业，完善资本市场制度供给，并创新发展直接融资市场，提升实体经济在技术创新基础上增加直接融资的比例。重视和完善人力资源与实体经济协同的制度体系，进一步建立引导机制，深化市场化改革，让社会资本更好地参与到人力资源供给体系中。构建新型人才培养体系，大力培养适应实体经济发展需求的创新人才、管理人才和高技能应用型人才，鼓励优秀人才进入实体经济部门工作，全面提升现代化产业劳动生产率，为加快建设以实体经济为支撑的现代化产业体系提供人才制度保障。

（作者系山东省习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心特约研究员，山东社会科学院党委书记、院长）