

着力提升人大执法检查质效

□ 盛国勇

开展法律法规实施情况的检查（以下简称“执法检查”）是各级人大常委会履行监督职责的重要途径和独特方式。自20世纪90年代以来，人大执法检查在推动重要法律法规有效实施和助推解决有关领域突出问题等方面起到了积极作用。执法检查是人大行使宪法法律赋予的监督权的体现，也是保证法律得到全面有效实施的一把“利剑”。既然是“利剑”，就必须锋利，而不是蜻蜓点水、无关痛痒。当前，人大检查开展的情况与党和人民群众的期待相比、与新时代对人大工作的要求相比，还存在一定的差距，存在“粗、宽、松、软”的问题。进一步提升执法检查质效，需要从“理论”和“实践”两个维度，立足“事前、事中、事后”三个阶段，围绕“为什么要检查、检查什么、怎么样检查、检查后该怎么办”四个方面展开。

围绕“为什么要检查”，提升对执法检查重要性的认识。当前在一些地方，执法检查作为一种监督形式，其性质、地位、作用还没有被充分地认识和接受，这导致一些地方人大在开展执法检查时思路存在偏差，从执法检查方案的制定到具体实施，有的偏重于工作成效，将执法检查等同于专项工作视察或检查，既难以发挥执法检查应有的监督作用，也有悖于执法检查的功能定位。因此，要准确认识到，从位阶来看，执法检查是人民代表大会制度下形成的一种法定监督形式，是代表人民、以最高权力机关的名义所进行的监督，是具有法律效力的监督，也是最具刚性的监督方式。从作用来看，开展执法检查是建设法治国家、法治社会、法治政府的内在要求，是运用法治手段推动党和国家的重大决策部署落地落实的有效路径。从自身来看，人大作为立法机关，通过开展执法检查，可以打通法律法规有效实施“最后一公里”，使所立之法真正发挥应有作用。

围绕“检查什么”，精准聚焦执法检查重点。在“检查什么”方面，一些地方还存在选题不准、重点不突出、标准不统一等问题。例如，有的地方在制订年度工作计划时，未严格按照监督法规定的程序和范围选择议题，也没有深入分析、调查研究和论证评估，选题随

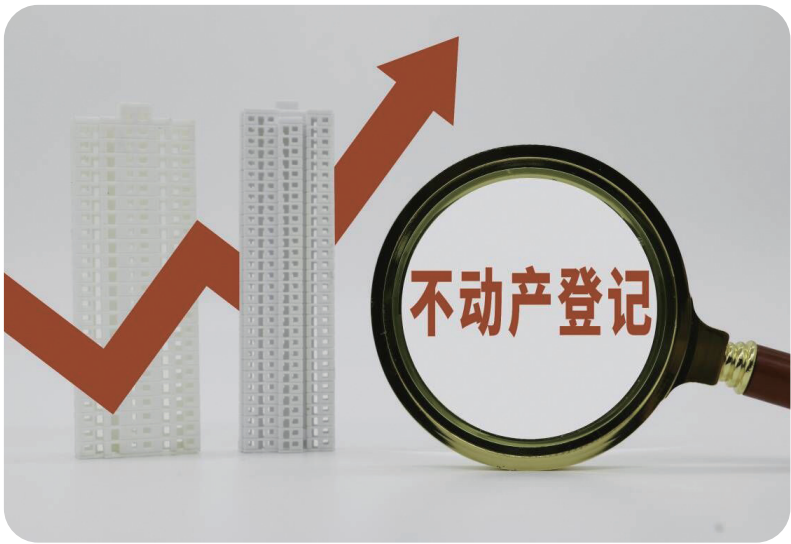
意、脱离实际、针对性不强。又如，个别地方确定议题时，简化或忽略公开征集、接受监督、与“一府一委两院”和上级人大沟通协调等环节。为解决这些问题，在执法检查的选题上，应紧紧围绕党和国家工作大局、紧紧围绕改革发展稳定工作中的热点难点问题、紧紧围绕关系人民群众切身利益的问题。在执法检查的内容上，要突出重点和难点，着眼于前期调查研究发现的问题线索、典型案例和关键掣肘，以及群众反映的较为集中的问题等，深入细致查找法律法规实施中的突出问题和薄弱环节，分析研究问题原因，分门别类形成问题清单，推动有关方面加以研究解决。在执法检查的标准上，要以执法行为的合法性和合理性作为标准，主要包括检查对象是否有不作为、慢作为的情形，是否有乱作为的情形，是否按照法定程序行使职权，是否公正、合理地使用自由裁量权。

围绕“怎么样检查”，拓展执法检查方式方法。在执法检查过程中，一些地方人大不够接地气，公开度和透明度不高，基层群众参与较少；有的不注重宣传报道，人民群众不了解、不知情，造成了检查组和人大常委会的孤军奋战；有个别地方把执法检查等同于一般的工作检查、调研指导，检查“主客”一体、职能错位，变执法检查为“联合执法”。这些都会导致执法检查效果弱化，难以使执法检查真正成为体察民情、反映民意、集中民智的过程。对此，应当树立系统观念，做好“五个结合”。一是人大监督与其他监督相结合，学会借力。借助党内监督、行政监督、监察监督、司法监督、民主监督、舆论监督等取得的成果，通过数字化改革，打通数据链，共享信息库，站在“巨人的肩膀上”开展工作；或者主动对接其他监督，协同开展联合监督，推动执法检查工作往深处走、往实处走，起到事半功倍的效果。二是上级人大执法检查与下级人大执法检查相结合，形成合力。通过上下两（多）级人大常委会协同联动开展执法检查，可以更好整合资源，增强监督力度。三是执法检查 and 人大其他监督方式相结合，提升效果。把听取专项工作报告、专题询问和质询、特定问题调查等监督方式与执法检查相结合，打好人大监督“组合拳”。四是明查和暗访相结合，摸排实情。应多采用“四不两直”方式，多开展“驻点式”“下沉式”检查，采取随机抽样、随机检查、个别暗访等方法，更加客观、深入地反映法律法规实施情况，努力做到执法检查获取的情况与人民群众的切身感受相一致。五是执法检查 and 普法宣传相结合，扩大效应。开展执法检查也是开展普法宣传的好时机和好渠道，而且两者目标一致，应统筹好、谋划好、组织好，更好助推全社会尊法学法守法用法，进一步提升执法检查的社会效应。

围绕“检查后该怎么办”，打造完善的执法检查闭环链条。执法检查结束后，监督工作并没有完结，做好执法检查的“后半篇文章”，对提升执法检查质效仍起着极其重要的作用。如果解决问题不敢动真碰硬，查纠措施不够切实可行得力，会使很多深层次问题不能彻底解决。目前的实践中，“发现问题容易，解决问题难”的情况仍然比较普遍。有的地方整改效果评价和责任追究等跟踪问效机制不健全，压力传导不到位，监督刚性亟待加强；有的地方与“一府一委两院”及相关部门沟通不畅，对审议意见办理重视不够，需多部门协调办理的建议难以落到实处。针对这些问题，一是执法检查报告要“严”。报告的篇幅和内容应当聚焦执法中存在的问题及其原因分析、改进执法工作的建议，充分体现执法检查的严肃性、针对性和有效性。二是听取审议意见要“全”。被检查的主管国家机关应当安排有关负责人到场，全程听取人大常委会委员审议发言，并全面记录审议意见，现场回答委员的提问。三是研究处理情况要“详”。“一府一委两院”对人大常委会委员的审议意见、执法检查报告的研究处理情况，应当针对具体问题（问题清单）逐条答复，内容应当具体、详实，而不是笼统、模糊，防范出现只为完成程序性工作形成“文来文往”的“空转”现象。四是跟踪检查要“紧”。对于执法检查中发现的部分有法不依、执法不严、违法不究、司法不公等突出问题和易复发问题，应当紧盯不放，持续督促“一府一委两院”完善工作机制并加快研究解决，做到一次检查没解决，就检查两次，两次检查还没解决，就检查三次，一直抓到底，力求把法律法规的实施落到实处。

加快推进不动产统一登记立法

□ 柯安娜



不动产是人民群众最重要的财产，不动产登记关系千家万户的重大财产利益和财产安全。不动产登记制度的规范化、法治化，为全国实现不动产统一登记提供了制度保障。根据全国人大常委会2023年度立法工作计划，不动产登记法被列入预备审议的项目之中。今年4月，全国自然资源和不动产确权登记工作会议指出，我国全面实现不动产统一登记，并强调加快推动不动产登记立法。制定一部精准细致的不动产登记法，是进一步巩固不动产统一登记成果的必然要求，有助于推动不动产登记制度法治建设开启新篇章。

不动产统一登记制度的提出和完善由来已久。2007年原物权法规定，国家对不动产实行统一登记制度。统一登记的范围、登记机构和登记办法，由法律、行政法规规定。2013年，《国务院机构改革和职能转变方案》提出整合房屋登记、林地登记、草原登记、土地登记的职责，建立不动产统一登记制度，随后原国土资源部稳步推进不动产登记职能整合。此后，《不动产登记暂行条例》《不动产登记暂行条例实施细则》等进一步推动了不动产统一登记制度的完善进程。目前，我国全面实现不动产统一登记，这对于提高不动产交易效率，更好地保障人民群众的合法权益具有重大作用。但是，随着改革不断深入，产权保护的重要性与行政法规、规章效力层次较低的矛盾日益凸显，立法上在整体性和体系性方面暴露出一些问题，内容上也存在模糊、缺漏、不一致甚至冲突之处；另一方面，按照“放管服”改革要求，不动产统一登记工作面临新形势、新要求，各地深入推进不动产登记信息集成、流程集成或人员集成、压缩登记时间、优化登记服务，形成了很多便民利企的好做法、好经

验，亟待立法总结提炼。制定一部更具权威性、更有针对性的不动产登记法，进一步稳定产权预期、促进市场交易已经势在必行。2022年，自然资源部起草并发布了“不动产登记法（征求意见稿）”，结合该意见稿，进一步推进不动产统一登记立法，以下三个问题需要着重考虑。

立法目的方面，兼顾不动产登记与自然资​​源确权。全面实现不动产统一登记，意味着从城市房屋到农村宅基地、从不动产到自然资源，覆盖所有国土空间，涵盖所有不动产产权，在全国范围内做到登记机构、登记簿册、登记依据和信息平台“四统一”。过去一段时间，我国的自然资源管理存在着自然资源所有者不到位、所有权边界模糊的问题。对此，为了区分自然资源权属，贯彻物权公示原则，我国开展了自然资源统一确权登记。实践中，从2013年党中央首次提出自然资源确权的任务，到2016年部署开展试点，2019年印发《自然资源统一确权登记暂行办法》，再到2022年完成海南热带雨林国家公园等首批重点区域自然资源确权登记，一个归属清晰、权责明

确、监管有效的自然资源资产产权制度已具雏形。自然资源统一确权登记以不动产登记为基础，依据《不动产登记暂行条例》的规定办理登记的，不再重复登记。在立法过程中，将自然资源确权纳入不动产登记法的规范范畴，是维护不动产产权统一登记体系的必然要求，也是健全不动产登记法律制度需要。

保护内容方面，侧重不动产物权保护与个人信息保护。不动产统一登记立法要格外注意对个人信息的保护。根据民法典的规定，自然人的不动产登记信息涉及不动产的面积、楼号、楼层、单元号、门牌号等，属于典型的个人信息，应当受到法律保护。在推进“互联网+政务服务”的背景下，为了保证不动产登记的高效进行、切实保护不动产权利人合法权益，需要信息部门提供强有力的技术支持，打通与税务、统计、金融、审计等多部门间的数据孤岛，并对数据信息进行及时维护和纠错更新。但是在这个过程中要注意个人信息保护，尤其对涉及的个人敏感信息、隐私信息等的保护显得尤为重要。因此，不动产登记法需要对不动产

登记机关、登记主体、利害关系等主体的个人信息保护义务进行明确规定，完善不动产登记档案查询制度，保障公民的个人信息查询权、保密权、更正权，特别是对不动产登记档案和登记信息的查询利用范围和查询手续作出明确规定。

法律责任方面，区分民事赔偿和国家赔偿。一旦不动产登记错误，将对其后的一系列交易行为产生影响，引发诸多纠纷。因此，对不动产登记错误的法律责任进行规定，是不动产登记立法的一项重要内容。“不动产登记法（征求意见稿）”明确了承担法律责任的三类主体：虚假申请方、登记机构方以及第三方。实践中，出现登记错误的情况一般由于以下两方面原因，一方面是申请人采用提供虚假材料、虚假承诺等欺骗手段造成，另一方面是登记机构的工作人员在行使职权过程中因过错造成。其中，因工作人员原因而造成的登记错误应进行民事赔偿还是国家赔偿，当前的法律制度还存在模糊、矛盾之处，而这一性质的认定，直接影响法院在审理案件的法律程序采用、裁判适用的法律依据选择和赔偿标准等的具体认定。因此，在推进不动产登记立法过程中，应当积极回应我国现实，明确不动产登记机构赔偿责任的性质，进一步界定归责原则、确立混合侵权下的登记机构和当事人之间的责任分配，简化受害人权利救济的程序，降低权利救济的难度，更加全面地保护当事人合法权益。



“AI歌手”背后的版权风险

□ 初 萌

在大数据与算法的加持之下，人工智能技术日趋成熟，并催生了以“AI歌手”翻唱为代表的新业态。“AI歌手”运用人工智能技术生成，逼真地还原真人的音色和唱腔，翻唱许多大家耳熟能详的歌曲，而且能够依据用户的个性化需求对选定的歌曲进行翻唱，让粉丝实现随时随地“直接点歌偶像”的心愿，迅速发展为互联网行业新宠。不过，当我们享受“AI歌手”所带来的便利之时，也不应忽视其背后的版权风险。

“AI歌手”需要以现实歌手为蓝本，这是版权之争的起点。从技术层面来看，“AI歌手”翻唱的前提是采集大量高品质的演唱歌曲素材，然后利用机器学习和深度神经网络等技术对这些素材进行分析，提炼出包含歌手声音和演唱风格特征的具体模型。在此基础上，用提炼出的模型与拟演唱的歌曲进行匹配，并将原有的人声替换为训练后的声音模型，进而实现“AI歌手”翻唱歌曲并公开传播的效果。整体来看，“AI歌手”翻唱的技术过程囊括了数据输入、模型训练、歌曲输出与传播三个阶段，而其版权风险在这三个阶段分别有不同的呈现。

在数据输入阶段，为了使训练出的具体模型更为贴近目标歌手的唱腔、音色，输入的数据需

要满足数量和质量两个方面的要求：一方面，只有输入的歌曲在数量上足够大，才能获取足够用以识别歌手风格的信息，从而确保输出模型与歌手真实音色、唱腔高度相似；另一方面，输入的歌曲还必须满足真实性要求，应当是歌手真实演唱过的版本，否则会对数据训练形成干扰，进而影响模型的有效性。从版权的角度来看，这种上传行为的本质即为复制，涉及著作权人、表演者、录音制作者三类版权主体。根据我国著作权法的规定，著作权人、表演者、录音制作者享有复制权；除构成合理使用的情形外，未经授权的复制行为属于侵权行为。因此，要认定“AI歌手”在模型训练过程中对歌曲的复制是否存在侵权，关键在于界定数据输入阶段使用歌曲训练的行为能否构成合理使用。在著作权法规定的合理使用情形中，与AI模型训练中的复制行为相关的主要有三种，一是为个人学习、研究或者欣赏，使用他人已经发表的作品，即“个人的合理使用”；二是为介绍、评论某一作品或者说明某一问题，在作品中适当引用他人已经发表的作品，即“介绍、评论的合理使用”；三是为学校课堂教学或者科学研究，翻译、改编、汇编、播放或者少量复制已经发表的作品，即“教学科研的合理使用”。这三项规定

都有严格的适用条件。且即使被认定为“合理使用”，也应当指明作者姓名，不得影响该作品的正常使用，也不得损害著作权人的合法权益。

在模型训练阶段，与单纯的数据输入不同，训练的产物是体现歌手音色、唱腔、风格的具体模型。目前市场上已有的大部分“AI歌手”模型不仅未获得相应版权人的授权，且其开发目的即在于用被训练歌手的声音演唱其他作品，具有明显的侵权属性。因此，提供此类模型并导致侵权歌曲生成并传播的主体，可能需要承担帮助侵权的法律责任。

在歌曲输出与传播阶段，“AI歌手”的版权风险集中体现为侵犯传播权。由于版权本质上是控制传播的权利，因此对这一阶段的侵权进行规制尤为重要。传播方式有“交互式”与“非交互式”之分，前者以点播为典型样态，后者以直播为典型样态。这一阶段的侵权涉及著作权人、表演者、录音制作者三类主体，其有权主张的权利因传播方式而有所不同。一首歌曲，由于其中集成了词、曲、演奏、录音等多种版权要素，其交互式传播应当获得歌词、曲著作权人，表演者权和录音制作者权权利人信息网络传播权的许可，而非交互式传播应当获得词著作权人、曲著作权人广播权的许可，并向录音制

作者支付报酬。如果未按规定获得许可和支付报酬，那么就可能被认定为侵权行为。

除版权外，“AI歌手”还可能侵犯声音权。民法典规定，“对自然人声音的保护，参照适用肖像权保护的有关规定”。据此，仿冒伪造利用他人声音的行为，都可能给声音主体的人身权益、财产权益造成损害。

因此，针对这一新兴的网络创作形式，应当及时采取有针对性的举措，尽可能帮助其防范法律风险，确保其沿着法治轨道健康成长。一方面，相关部门要细化完善相关规则，明确行为指引。对于这类新型网络产品，要进一步细化监管规则，消除模糊地带，厘清法律法规边界。创作者也要主动学习相关法律法规、版权规则，防范法律风险，避免原本兼具创新意识与艺术价值的作品成了违法侵权的负面案例。另一方面，作为信息内容管理第一责任人的网络平台应落实主体责任，加强版权宣传和主动监管，如果平台上的“AI歌手”涉及侵权行为，要及时发现并予以处理。

