

制度适应与责任重构：人工智能生成内容治理中的政府再赋权

罗贻丹

宁波诺丁汉大学 人文社科学院, 中国·浙江 宁波 315100

摘要：本文针对人工智能生成内容（AIGC）治理中政府边缘化以及制度适应性不够完备的现状进行论述。本文从技术工程、法律规制和协同治理三个方面进行分析后，认为这三种路径虽然在工具供给、规范体系和资源整合上都有各自的着重点，但普遍都不能解决治理主体位阶与制度相适配的重建问题。根据制度适应性理论和治理责任理论，本文提出了“政府再赋权”的研究视角，建立了制度重建、能力重塑、责任机制的三维分析框架。研究认为，制度重构应该通过分级分类监管与组织架构优化来增加制度灵活性，能力重塑应该依托国家治理平台以及复合型人才队伍来加强技术和人力支持，责任机制应该通过权责明晰、合规审计和社会监督来完成责任闭环，该框架既可以提升政府在 AIGC 治理中的主导中心地位与实际落地效果，又可以为数字治理和制度主义的研究构建新的分析框架。

关键词：AIGC 治理；政府再赋权；制度适应性；能力建设；责任机制

Institutional Adaptation and Responsibility Reconstruction: Government Re-Empowerment in the Governance of AI-Generated Content

Luo Yidan

School of Humanities and Social Sciences, University of Nottingham Ningbo, China Zhejiang Ningbo 315100

Abstract: This paper focuses on the challenges of government marginalization and institutional adaptation in the governance of AI-generated content (AIGC). By reviewing three mainstream approaches—technological engineering, legal regulation, and collaborative governance—it highlights that while each contributes to tool provision, normative frameworks, and resource integration, they generally fail to address the reconstruction of governance hierarchy and institutional adaptability. Drawing on institutional adaptation theory and governance responsibility theory, the paper introduces the analytical perspective of "government re-empowerment" and proposes a three-dimensional framework consisting of institutional reconstruction, capacity rebuilding, and responsibility mechanisms. The study argues that institutional reconstruction should enhance institutional flexibility through tiered and classified regulation as well as organizational optimization; capacity rebuilding should rely on national governance platforms and interdisciplinary talent teams to strengthen technical and human resources; responsibility mechanisms should ensure accountability through clear allocation of duties, compliance auditing, and social supervision. This framework not only helps to restore the government's central position and governance effectiveness in AIGC governance but also provides a new theoretical paradigm for research in digital governance and institutionalism.

Keywords: AIGC governance; Government re-empowerment; Institutional adaptation; Capacity building; Responsibility mechanism

0 引言

党的二十届四中全会围绕“推进国家治理体系和治理能力现代化”作出重要部署，明确提出要“健全现代社会治理制度”和“完善科技伦理治理体系”，这为数字时代的技术治理提供了根本遵循。在这一背景下，生成式人工智能（AIGC）技术的快速发展及其引发的深刻变革，成为检验国家治理现代化水平的重要场域。以 ChatGPT、Sora

等国际大模型和文心一言、通义千问等国内大模型为代表的 AIGC 技术，不仅重塑了内容生产与传播的基本范式，更对现有治理体系提出了系统性挑战。

AIGC 技术引发的治理难题具有多维度特征：深度伪造技术滥用对社会信任基础造成冲击，算法偏见对公平正义的原则造成挑战，海量虚假信息自动化的传播对社会治理效能造成考验。这些风险集中体现了技术治理中合法性、

有效性与信任性的三重挑战^[1]，这与党的二十届四中全会强调的“健全社会公平正义法治保障制度”和“构建基层社会治理新格局”的要求深度关联且相互呼应。然而，当前政府在AIGC治理中呈现出明显的“边缘化”^[1]态势：一方面，技术创新由企业主导，平台通过算法规则掌握实质治理权；另一方面，政策供给在速度上不及技术迭代，让政府监管效能有相对弱化情况，这种治理权力结构所产生的失衡，不但会对风险防控呈现的效果有影响，更关系到国家治理体系的现代化进程。

现有研究多聚焦于技术改进、法律规制与协同治理等路径，但大多缺少对政府制度能力重塑的系统性审视，基于四中全会所提的治理现代化要求，本文以“政府再赋权”作为研究视角，从制度适应性理论出发，构建包含制度重构、能力重塑与责任机制三个维度的分析框架，系统探讨政府在AIGC治理中重塑主导地位的路径。

1 文献综述与理论框架

1.1 文献综述

随着生成式人工智能技术快速地发展，人工智能生成内容所引发的风险问题，渐成学术界与政策界共同关注的重要议题，目前研究基本可以归纳为三条主流路径，即技术工程路径、法律规制路径和协同治理路径。这三条路径分别从各自的角度切入AIGC风险治理，给理解与应对相关问题提供了重要的分析方式和政策方案。然而，以制度适应视角加以审视，它普遍的局限在于没有有效地处理治理体系的动态变迁问题，且在实践与理论层面均存在可能导致政府治理角色弱化与权力边缘化的内在缺陷^[2]。

第一，技术工程路径。此路径着重强调用工程化手段应对AIGC所带来的风险，具体体现为内容识别算法的研究开发、数字水印的嵌入和溯源机制的搭建以及防深度伪造检测工具的应用^[3]。例如，能够把不可见水印嵌入生成内容以完成事后鉴别，还能够以算法自动识别并排除潜在的有害内容，这些措施在实践进行当中可有效提高治理效率，也在一定程度上削减了人工审核所造成的高昂费用。

然而，该路径不光碰到技术对抗所具备的攻防博弈和可持续性难题，更有可能造成政府技术依赖和能力空心化现象。过度依赖企业所提供的方案，容易导致政府自身风险识别及干预能力减退，造成“治理即技术管控”思维的固化，忽视制度建构与价值规范，政府就会由于制度性权威和综合能力不足而趋于边缘化。

第二，法律规制路径。该路径着重强调通过完善法律法规和政策体系来对AIGC进行规范化治理^[4]。在国际范

围内，欧盟出台了《人工智能法案》，美国发布了人工智能治理框架草案，均设法通过制度化方案回应AIGC造成的风险^[5]。2023年，中国国家网信办作为牵头单位，制定并发布了《生成式人工智能服务管理暂行办法》，这是首个专门就AIGC制定的规制文件，明晰了服务提供者在数据合规、内容标识还有安全管理等方面的基本义务。

法律规制路径的核心问题在于制度刚性、立法滞后与监管能力落差，导致政府执行力虚化。首先，成文法由于其特性，修订周期长，立法和监管的更新速度往往滞后于AIGC技术迭代速度，使政府陷入“治理上一代技术”的被动^[6]。其次，法律执行依赖监管机构所具备的技术解码能力及资源，缺少专业工具以及人员会造成监督落空、政府权威受损。最后，过于刚性的规制可能抑制创新活力，引发企业管制套利问题，加剧跨界协调难度，削弱政府管控效力。

第三，协同治理路径。该路径强调动员多元主体共同参与，包括政府部门、科技企业、行业协会、专家智库和社会公众等^[7]。其基本逻辑在于，AIGC治理横跨技术、伦理和法律等多个领域，单靠政府难以全面发挥引导和统筹的作用，故而要借助企业的技术优势以及平台自律方式，施展专家的政策咨询作用，同时依靠公众监督与举报渠道，共同构建多元协同的治理格局。

同样的是，协同治理路径常因责任弥散与政府协调权威不足而面临形式化风险，这直接侵蚀了政府的核心统筹者地位^[8]。在理想的协同模型中，政府应扮演元治理者角色，负责规则制定、议程设置与冲突仲裁。然而在实践中，由于缺乏具有约束力的制度化协调机制与清晰的权责划分框架，容易沦为形式化的合作，出现“人人有责而无人负责”的局面。

1.2 制度适应视角下的政府再赋权理论框架

在AIGC技术快速迭代产生的冲击波下，传统治理体系出现“政府边缘化”困境——非权力绝对丧失，而是由于制度的滞后、能力存在不足以及责任不够清晰，使治理效能相对削弱。技术是以月来进行更新，制度调整以年规划，“速度鸿沟”造成算法歧视、深度伪造等风险缺乏约束；技术复杂性与监管资源配置差距制约政府干预；多元共治造成责任弥散，形成责任制的真空。政府的治理效能与公信力受损，亟须从制度适应性角度构建系统性分析框架。

1.2.1 理论基础

制度适应理论是从新制度主义学派衍生的，尤其聚焦

历史制度主义同演化制度主义的理论对话。North 认为, 适应性效率关注的是社会获取知识学问、激发创新、开展各种冒险创造性活动以及解决随时间产生的社会问题和难题的意愿^[1]。他之后进一步点明, 制度的有效性不光由其初始设计的合理性所决定, 更关键的是它适应外部环境发生变化的“动态调节能力”, 一旦技术、市场也或是社会偏好发生大的变化时, 若制度没有做到及时调整, 将会出现“制度滞后”问题, 造成治理绩效降低。为解释制度应对外部变化的机制, 学界提出“制度适应性”概念, 其核心在于“动态契合”(dynamic fit), 即制度安排必须在规范结构、运行逻辑与资源配置等方面, 和外部技术环境以及社会需求维持相对契合, 才可起到有效治理的效用^[2]。在 AIGC 治理实践中, 制度适应性面临严峻挑战。技术迭代的周期已经缩短到数月乃至数周, 而传统法律以及行政规则的制定修订常历时数年, 二者造成了显著的“速度偏离”, 这种制度的滞后造成治理体系有空缺, 当下规则对算法歧视、虚假信息传播之类新型风险应对乏力, 监管部门常因授权不清、专业能力不足而难以有效履职, 形成责任虚置的局面。

治理责任理论得益于公共行政学和政治学对“责任性”的长期研究, 同时于治理理论的发展里持续加深。该观点强调, 在多元主体一同参与的治理网络中, 明确划分责任且有效履职, 是治理有效运行的基础。Bovens 指出, 治理责任不但要搞清楚“谁负责”, 还得形成“如何追责”的制度化方式。若责任确定不清、重叠或缺, 很容易造成治理效率降低与风险扩散^[3]。理论上, 责任不明会引发“集体行动困境”, 即尽管各方都觉察到有风险, 但由于没有明确的职责分配机制, 很容易发生推诿和消极处理。在 AIGC 治理实践中, 这个问题十分显著。做借口回避责任, 用户基于匿名性的情况而难以被追溯, 而政府内部各部门相互之间没有统一的权责划分机制, 这种责任链条不清晰和权责不明, 造成风险不能及时解决, 事后追究责任也难以予落实, 造成治理的“责任无人区”, 这样一种责任缺失情形不仅造成治理体系的可信水平下降, 也使公众对治理机制的信任受损。

1.2.2 理论框架

AIGC 治理中的政府边缘化, 并非指其法定权力的绝对消失, 本质上是制度适应性衰减与治理责任机制失灵双重作用下的结果。在此基础上, 本文引入政府再赋权(re-empowerment)的分析视角。所谓再赋权, 不是单纯意义上的权力回收, 而是指在治理职能弱化或被分散的情境下,

通过制度性与能力性的重构, 重新赋予政府必要的权威与资源^[4]。再赋权的核心内涵是“重构”: 即在治理职能已被广泛分散的情境下, 通过深刻的制度再造与能力升级, 使政府能够在多元共治格局中发挥引领与统筹的作用^[1], 重新赋予政府以必要的规则制定权威、专业技术资源与终极责任担当, 使其能够有效驾驭新兴技术风险。这意味着, 政府必须从滞后被动的“最后守门人”, 转型为敏捷前瞻的“核心主导者”与“协调者”, 其目标是在激励创新与管控风险、包容多元与凝聚共识之间建立新的平衡。

基于上述逻辑, 本文构建了“制度—能力—责任”三维再赋权框架。制度重构是顶层设计, 旨在克服“制度滞后”, 核心从静态合规转向敏捷治理, 通过分层分类规则、监管沙盒及原则性立法与动态标准相结合, 强化制度前瞻性以及适应水平。能力重塑是支撑所在, 旨在弥补“能力赤字”, 要点从依赖外界过渡到内部监管, 通过培养技术方面队伍、打造公共算力与标准数据集合、推进智能监管科技发展, 拓展政府内在能力。责任机制是关键闭环, 旨在终结“责任虚置”, 核心从模糊共担转向精准归责, 按照实际所具备的控制力设计全生命周期责任链条, 构建法律、市场以及社会等多重问责方式, 做到权责相当、问责可查究。

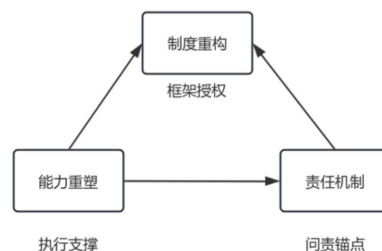


图1 “制度—能力—责任”三维再赋权框架

2 制度适应性不足的表现与成因

尽管各国已经意识到生成式人工智能(AIGC)带来的深刻挑战, 但已有的治理体系于制度适应性方面还有明显缺陷。

2.1 政策供给滞后: 制度设计缺乏前瞻性与系统性

生成式人工智能的爆发式进展与中国政策响应的滞后有显著反差。直至2023年中, 国家网信办方才出台首个专门针对AIGC的规制文件《生成式人工智能服务管理暂行办法》, 确立起“包容审慎”“分类分级监管”等基础准则, 该举措无疑说明中国生成式人工智能治理踏入制度化阶段, 但该文件还是属于“暂行”性质, 没有配套的实施细则以及操作性标准, 制度稳定及持久的情况不乐观。在此之前, 社会上频频出现“AI换脸诈骗”“深度伪造谣言”

等新型事件,治理多凭借传统法律像诈骗罪、诽谤罪作事后的惩治,缺失事前预防和行业相关规范,导致政策跟风险之间有明显的 mismatch^[15]。

即便政策出台,其性质多表现为对既有问题的被动回应,带有较强的问题导向色彩,且缺少整体、战略和系统层面的设计。这种现象不仅使得治理始终处于“补漏洞”的状态,同时在制度执行维度上也有不稳定性 and 间断的状况,很难为产业发展以及风险防控供给长期可期待的规范环境。此形势凸显出典型的“制度反应时差”(institutional response lag)困境,即制度创新的速度远远落后于技术变革的速度。其结果是治理缺乏前瞻性,无法于风险尚处于萌芽初期进行有效遏止,一般会依赖事后的司法惩治与行政处置。

2.2 组织结构碎片:多头管理与协调困境

生成内容治理涉及网络安全、信息传播、刑事打击、产业发展等多个领域,而现有政府组织架构于实践当中表现出明显的碎片化特征^[8]。在中国的治理格局中,网信部门承担网络内容的整体监管,公安机关负责刑事执法与安全保障,工信部门着眼于产业与技术的发展,广电部门着手对视听节目以及传媒秩序进行管理。尽管各部门的职责分工在法律与制度层面较为明确,但于生成式人工智能的场景之下,这些治理界限发生了交叉及断开,各部门常常有“各辖一方”,没有搭建跨部门统筹协调和资源整合机制,最终造成监管标准不匹配、信息壁垒难以消除,存在重复监管所产生的低效,也存在责任缺失造成的真空,治理行动大多数滞后,呈现出“分工清晰而协同不足”的典型困境。

更为突出的问题在于,目前尚无专门针对 AIGC 的权威监管机构,相关职责主要由既有部门兼管。这种安排在短期内维持了政策响应的延续性,但就长期而言,却削弱了治理的专业化和系统性,很可能造成“多头管理、责任分散”的结构性弊端^[16]。与此同时,中央与地方之间的纵向执行链条也存在张力。中央层面密集出台政策、强调治理要求,而地方层面落实的阶段往往有执行打折扣甚至消极观望的表现,部分地方监管机构鉴于匮乏对技术的认识、专业人才以及资源助力,碰到新兴问题的情况下往往持谨慎甚至回避的举措,形成“中央热、地方冷”的格局,进一步削弱了治理政策的落地效能。

从制度层面看,这一现实折射出典型的“制度碎片化”(institutional fragmentation)格局。治理权力被分散在不同部门和不同层级之间,缺乏有效的横向协调与纵向联

动,导致治理体系无法形成整体合力^[17]。在 AIGC 快速发展的当下中,这种碎片化造成制度执行力和政策一致性降低,还束缚了政府在新兴风险治理中的战略主动。

2.3 技术能力短板:监管工具与人才储备不足

跟科技企业相比,政府于技术储备和应用能力普遍有较大差距,这已经变成影响 AIGC 治理效能的重要瓶颈^[18]。

首先,监管工具存在显著不足。面对海量生成内容,传统人工审核跟关键词过滤已然难以达到治理要求,而政府进行自主研发的检测系统在覆盖的范围、精度以及更新速度上均有局限,监管部门经常不得不依靠企业提供的算法接口以及技术支持,以补齐自身技术不足,这种依赖关系的确能助力治理的运转,但造成了政府独立性和主动性的弱化,让政府在关键领域处于被动形势。

其次,专业人才的稀缺进一步加剧了能力不足的困境。当前监管部门中,真正对机器学习、深度合成、算法安全及对抗技术熟知的复合型人才极为有限。这直接导致政府在面对新型生成技术时缺乏足够的理解力与判断力,难以在及时辨认潜在风险并做好精确处置,在技术于短时间内大幅更新迭代的背景下,政府往往陷入“技术听不懂、风险看不清”的被动状态,治理反应难以保持前瞻性。

最后,资源投入的有限性进一步削弱了政府的技术支撑能力。鉴于数字治理预算要于公共安全、社会服务、经济发展等众多领域之间进行分配,用于人工智能治理的专门资金十分稀缺,这种投入短缺直接造成了监管工具更新迭代以及专业队伍培养建设的受限,当深度伪造案件大量出现时,政府一般依靠第三方机构进行技术鉴定,很难自主、快速做好风险处置。

这些问题表明,政府在生成内容治理工作的开展当中逐步陷入“技术依赖型监管”(technology-dependent regulation)的状态,即监管职能过度依附于企业所提供的技术支持。这不仅削弱了治理体系的自主性与独立性,也造成其前瞻性和战略主动程度下滑,从而限制了政府在 AIGC 治理当中的制度韧性与长期治理效能。

2.4 责任链条不清:权责虚置与问责困境

在责任体系层面,生成内容治理尚未建立起完善的权责分担与问责机制,导致治理链条存在明显缺陷^[16]。政府部门之间的责任划分缺乏制度化安排,究竟是由网信部门统一负责,还是由各行业主管部门分工管理,并无明确规定。在实践中,这种模糊性常常导致职能交叉与权责不清,进而引发相互推诿的现象。在政府—企业—社会的关系中,责任界定更为复杂与模糊。平台企业往往以“中立技术提

供者”自居，将合规与审查责任推给用户；用户由于可能匿名操作，身份追溯困难，导致责任落实存在技术与法律障碍；受害者在维权过程中又常因取证难、成本高而难以维护自身权益。多重因素叠加，最终造成了责任真空的局面。

典型案例如 AI 换脸诈骗，犯罪分子利用某类换脸应用实施诈骗，但该应用提供商因缺乏有效的审核机制未被追责。这表明当前责任体系既缺乏有效的事前防控机制，也缺少事后可操作的追责程序，使得责任链条在现实中处于失效状态。即便在企业内部，不同部门（如算法研发、风控合规、法务审查）之间的责任界定也不够清晰，进一步削弱了平台的内部治理效能。

现阶段生成内容治理的责任体系体现出“虚置—模糊—推诿”的三重特征。这种特征不仅导致责任落实停留在形式层面，而且削弱了治理体系的权威性与有效性，难以形成稳定的责任闭环与可持续的治理秩序。

3 政府再赋权的三维路径构建

在多元共治格局中，通过制度创新、能力重塑与责任机制优化，政府重新确立起核心地位与治理权威。其核心要义在于，使政府能够在快速演进的技术环境中具备制度韧性、技术自主性与责任约束力，从而由“被动应对者”转变为“主动引导者”。本文提出应从制度重构、能力重塑和责任机制三条路径展开系统探索，以构建兼具适应性、前瞻性与约束性的生成内容治理体系。

3.1 制度重构：完善分级体系与组织架构

制度重构是政府再赋权的前提条件和制度基石，其核心在于通过规则创新和架构优化，为生成内容治理提供稳定而具有弹性的制度环境。

首先，应建立科学合理的分级分类监管体系^[1]。鉴于生成式人工智能应用场景差异显著、风险程度各不相同，分类分级治理既符合风险治理逻辑，也能够避免制度资源的无效配置。监管部门可依据生成内容的用途、社会影响范围与潜在危害，将 AIGC 应用划分为低风险、一般风险、高风险和不可接受风险等等级，并配套差异化监管措施。对涉及公共安全、政治传播和金融交易的高风险应用，实施最严格的数据合规审查、算法透明评估与内容发布控制；对娱乐、艺术创作等低风险应用，则以鼓励创新为主、辅以必要标识。必须注意的是，分级制度必须具备动态调整机制，以保证治理制度与技术迭代之间的适配。

其次，应优化治理架构，破解组织碎片化带来的协调困境。可考虑在现有行政架构中设立跨部门的生成式人工

智能治理协调机制，或由国务院授权设立专门的信息技术治理委员会，集中负责国家战略制定、部门间协调与政策执行监督^[19]。通过集中权责与资源构建“一站式”治理机制，能够有效避免部门间推诿与监管低效。在此过程中，应明确新机构与现有部门的权责边界，形成清晰职责清单，并通过制度化的纵向协同机制协调中央与地方分工，使政策设计与基层执行形成完整闭环。

最后，应推动平台治理的法治化进程。在 AIGC 高风险场景下，仅依赖平台企业自律不足以保障公共利益，政府应通过立法和政策工具，将平台义务纳入法治轨道，明确其在模型训练、算法运行和内容输出中的合规责任。例如，《生成式人工智能服务管理暂行办法》已经提出训练数据合规与生成内容标识的要求，但仍需通过更为细化的标准与备案制度来确保落实。政府可以要求企业履行算法备案、安全评估与风险报告等义务，并借助技术手段（如算法沙盒审查、溯源数据库比对应）实现“以技术治理技术”，以提升监管效能。

3.2 能力重塑：强化技术支撑与专业队伍

在制度供给之外，政府必须显著提升自身的技术能力与人力储备，才能真正承担起生成内容治理的核心职能。能力重塑不仅是对工具和人才的扩充，更是治理体系在硬实力和软实力双重维度上的战略性重构。

首先，加快建设国家级治理能力平台，集监测预警、数据共享和决策支持于一体，成为政府掌握 AI 运行态势的核心枢纽。通过机器学习与深度检测技术实时扫描和识别 AI 生成内容，例如构建跨平台深度伪造检测引擎，结合多模态比对提升精度^[20]；建立数字水印和内容溯源数据库，追踪合成内容来源。平台还应向社会开放鉴伪工具与数据查询服务，并承担标准制定与风险评估职能，定期发布风险报告和合规测试基准，形成国家层面权威导向。

其次，大力推动专业化人才队伍建设。生成式 AI 治理，需要大批跨学科人才的参与。一方面内部培养，在公务员培训中引入 AI 治理课程，提升监管人员数据科学、算法安全等素养；另一方面外部引进，通过公开招聘吸纳大模型研发经验的高端人才，在重点部门设立首席数据官、首席算法官等岗位。同时推进产学研协同，与高校共建实验室和人才培养项目，优化薪酬体系和晋升通道，防止人才流失，形成稳定梯队。

最后，健全知识共享和协同学习机制。政府内部建立跨部门定期会商与联合培训，共享技术动态、案例经验和执法指引；外部强化与企业、学术机构及国际治理平台互

动,积极参与全球规则讨论与制定。通过纵向学习积累与横向知识网络,保持对技术演进的敏捷反应与战略主动。

3.3 责任机制:明晰权责边界与强化问责

责任机制是确保政府再赋权能够真正落地并发挥实效的关键环节。其核心在于通过清晰的责任划分和有效的问责安排,形成完整的责任闭环,从而避免责任虚置与风险转嫁^[9]。

首先,构建权责清晰的责任链条,确保 AIGC 生命运行周期的每个环节都有对应的负责人。AIGC 服务提供者对模型研发全过程承担主体责任,确保数据合法与算法可控;平台企业承担内容审核与风险防控首要责任,及时处置有害内容;用户需在实名制与守法框架下使用工具,违法追责;开源模型开发者纳入备案与配合调查制度。由此形成全链条责任体系,消除灰色地带。

其次,建立严格合规与问责机制。借鉴金融监管经验,引入监管沙盒和第三方审计,要求平台定期提交合规报告并接受独立评估。对未履行审核义务或放任有害内容传播的企业,依法采取罚款、业务暂停乃至吊销资质等惩戒,并追究管理层失职,提高违法成本。

最后,推动社会监督与协同问责机制完善^[9]。畅通公众举报渠道,提供法律保护与激励;开展媒介素养与识假防骗教育,提升公众应对能力。将社会组织和第三方机构纳入治理体系,承担评估与公开报告职能,形成行业声誉压力与外部透明度。在政府、企业与公众共同作用下实现责任闭环与治理最大化。

4 结论与展望

本文聚焦人工智能生成内容(AIGC)治理中的政府再赋权问题,系统分析了当前治理体系面临的制度供给滞后、组织碎片化、技术短板与责任模糊等适应性困境,并提出了“制度重构—能力重塑—责任机制”三位一体的治理框架。研究表明,生成式 AI 的挑战不仅是外部风险的累积,更是对治理体系结构韧性的深刻考验。政府再赋权的本质并非简单的权力回归,而是治理角色的根本转型:从被动应对、分散管理的局部执行者,转变为主动引导、统筹协调的中枢性力量。这一转变有助于弥合治理真空、提升监管效能,并为数字治理理论提供新视角。通过引入制度主义框架,本文强调 AIGC 治理需兼顾外部多元共治与内部制度能力,拓展了电子政务与算法治理的交叉研究空间。

未来,治理体系必须保持动态适应与持续校正能力。政府再赋权应视为一个持续演进的过程,而非一次性制度

修补,核心在于风险防控与技术创新的灵活平衡。应以审慎包容的态度,持续优化制度、能力与责任三维框架,推动治理体系在规范性、有效性与信任性上形成良性循环。这不仅能为人工智能产业健康发展提供制度空间,也为应对未来更多未知技术挑战积累治理智慧,最终确保 AI 发展符合公共利益与社会长期稳定的目标。

参考文献:

- [1] 魏钰明,贾开,曾润喜等. DeepSeek 突破效应下的人工智能创新发展与治理变革[J]. 电子政务, 2025(03):2-39.DOI:10.16582/j.cnki.dzzw.2025.03.001.
- [2] 丁晓东. 人工智能风险的法律规制——以欧盟《人工智能法》为例[J]. 法律科学(西北政法大学学报), 2024,42(05):3-18.DOI:10.16290/j.cnki.1674-5205.2024.05.005.
- [3] 范如国. 平台技术赋能、公共博弈与复杂适应性治理[J]. 中国社会科学, 2021(12):131-152+202.
- [4] 曹建峰. 迈向负责任 AI: 中国 AI 治理趋势与展望[J]. 上海师范大学学报(哲学社会科学版), 2023,52(04):5-15.DOI:10.13852/J.CNKI.JSHNU.2023.04.001.
- [5] 邓子纲. 人工智能的全球治理与中国的战略选择[J]. 求索, 2020(03):182-187.DOI:10.16059/j.cnki.cn43-1008/c.2020.03.022.
- [6] 李铭轩,文继荣. AIGC 时代网络信息内容的法律治理——以大语言模型为例[J]. 北京理工大学学报(社会科学版), 2023,25(06):83-92.DOI:10.15918/j.jbitss1009-3370.2023.1592.
- [7] ELBEHAIRY F, MORA L, SOE M R. Who are you? Examining the multifaceted innovation roles of municipal governments in AI governance[J]. Technovation, 2025,147:103303-103303.
- [8] 张娟. 生成式 AI 嵌入数字政府建设的审思与展望——基于强人工智能视域[J]. 财经问题研究, 2024(07):36-47.DOI:10.19654/j.cnki.cjwtyj.2024.07.003.
- [9] 高奇琦. 国家数字能力: 数字革命中的国家治理能力建设[J]. 中国社会科学, 2023(01):44-61+205.
- [10] 王哲,薛澜,赵静. 开源创新组织的创新成本演化与动态治理机制[J]. 公共管理评论, 2024,6(04):108-138.
- [11] VESNIC-ALUJEVIC L, NASCIMENTO S, POLYORA A. 2020. Societal and ethical impacts of artificial intelligence: Critical notes on European policy frameworks [J]. Telecommunications Policy, 44(6): 101961.
- [12] 殷杰. 生成式人工智能的主体性问题[J]. 中国社会

科学, 2024(08):124-145+207.

[13] 马骏. 政治问责研究: 新的进展[J]. 公共行政评论, 2009,2(04): 24-26.

[14] 谭海波, 郜颖颖. 政府数字化转型: 本质、逻辑与进路[J]. 学术月刊, 2024,56(07):82-91.DOI:10.19862/j.cnki.xsyk.000892.

[15] QIU, Y. Policing AI-generated crimes: an ethnographic study on anti-cybercrime police in China. Secur J 38, 34 (2025). <https://doi-org-443.webvpn.cueb.edu.cn/10.1057/s41284-025-00491-3>.

[16] 付其运. 人工智能非主体性前提下侵权责任承担机制研究[J]. 法学杂志, 2021,42(04):83-90.DOI:10.16092/j.cnki.1001-618x.2021.04.008.

[17] ULNICANE I, KNIGHT W, LEACH T, et al. 2021. Framing governance for a contested emerging technology: Insights from AI policy[J]. Policy and Society, 40(2): 158-177.

[18] 孟天广. 政府数字化转型的要素、机制与路径——兼论“技术赋能”与“技术赋权”的双向驱动[J]. 治理研究, 2021,37(01):5-14+2. DOI:10.15944/j.cnki.33-1010/d.2021.01.001.

[19] 张洪雷. 生成式人工智能参与数字政府建设的技术跃迁、目标导向与可行路径[J]. 南昌大学学报 (人文

社会科学版), 2023,54(04):100-109. DOI:10.13764/j.cnki.ncds.2023.04.005.

[20] 杜维娜. AIGC 标识义务的检视与定位[J/OL]. 北京理工大学学报 (社会科学版), 1-15[2026-01-14].<https://doi.org/10.15918/j.jbitss1009-3370.2025.0789>.

[21] 道格拉斯·C. 诺思著, 杭行译. 制度、制度变迁与经济绩效[M]. 上海: 格致出版社, 上海三联书店, 上海人民出版社, 2014.95.

[22] 袁建华. 人工智能生成合成内容标识的司法审查规则构建——以“平台判定用户内容系 AI 生成首案”为例[J]. 法律适用, 2025(09):121-135.

[23] 张凌寒. 生成式人工智能的法律定位与分层治理[J]. 现代法学, 2023,45(04):126-141.

[24] 张应语, 孙军, 董绍增. 生成式人工智能治理的范式跃迁与实践路径——从 DeepSeek 说起[J]. 烟台大学学报 (哲学社会科学版), 2025,38(03):127-143.DOI:10.13951/j.cnki.issn1002-3194.2025.0313.01.

[25] 徐伟. 论生成式人工智能服务提供者的法律地位及其责任——以 ChatGPT 为例[J]. 法律科学 (西北政法大学学报), 2023,41(04):69-80.DOI:10.16290/j.cnki.1674-5205.2023.04.013.