

# 医养结合机构运行中人工智能监管的法治实践障碍及应对策略

宋 玲

湖南中医药大学 湖南省长沙市 410208

**摘要:** 随着人口老龄化的加剧,医养结合机构规模持续扩张,监管难题愈发突出。人工智能虽能凭借其独特优势,为机构监管困境寻得转机,但其在应用过程中会产生诸多风险;因此,机构监管显得尤为重要,亟待从法治视角深入研究。通过文献研究发现,法治实践中存在立法基础薄弱、执法举措不规范、司法保障不充足的问题;基于此,需要通过完善立法基础、规范执法举措、充实司法保障,以突破机构传统监管方式的固有困局,保障老年人权益,维护医养结合机构的稳定。

**关键词:** 医养结合机构;人工智能监管;法治实践;老年人权益

## 1. 引言

习近平法治思想指出,既要善于运用发展成果夯实国家安全的实力基础,又要善于运用法治方式塑造有利于经济社会发展的安全环境。<sup>[1]</sup>在医养结合人工智能监管的应用中,医养结合机构是指兼具医疗卫生资质和养老服务能力的医疗机构或养老机构,<sup>[2]</sup>而“人工智能监管”可以拆分为“人工智能”和“监管”两个核心词汇。有外国机构统计显示,关于“人工智能”的定义有50多种<sup>[3]</sup>,而“监管”一词也是整个社会科学领域最富争议、也最容易被误解的概念之一<sup>[4]</sup>。因此,医养结合机构人工智能监管亟待从法治层面进行规范。

当前对于人工智能监管治理的研究成为理论热点,有学者从经济、社会和伦理等多个视角对人工智能引发的风险问题展开研究,但鲜少有从法治层面的风险问题展开研究。基于此,本研究以医养结合机构的规范运营为切入点,运用人工智能技术监管,探讨其在法治层面的实践障碍,并由此提出相对应的策略,进一步保障老年人权益。

## 2. 医养结合机构中人工智能监管的法治实践障碍

### 2.1 立法层面:医养结合机构人工智能监管的立法基础薄弱

#### 2.1.1 人工智能监管的过程规范的立法不足

“我国养老服务机构在依法治理过程中常会出现治‘标’不治‘本’的现象”,这是因为养老机构法治化基础较为薄弱,<sup>[5]</sup>加上人工智能监管的引入,使得该方面的立法更为薄弱。具体表现为:一是医养结合机构人工智能监管的准入标准空白。准入标准包括技术能力、数据管理、服务质

量、人员资质等,立法未明确对其做出强制规定,易出现机构建立时就不合理,难以评估其安全性和有效性,对老年人的健康和权益构成威胁。二是医养结合机构人工智能监管的操作规范缺失。国家出台的《关于促进医养结合服务高质量发展的指导建议》中提到了健康管理、健康监测、健康照护等方面的应用<sup>[6]</sup>,但具体的操作规范和监管措施尚未明确。三是医养结合机构人工智能监管的主体责任认定不明。未明确人工智能系统的开发者、使用者、监管者(政府监管机构和行业协会)的相关责任,导致责任难认定,影响机构的安全。

#### 2.1.2 人工智能监管的给付保障的立法不足

一是医养结合机构人工智能监管的人才资源匮乏。根据《2023人工智能人才洞察报告》可知,随着新岗位的增加,人才供需矛盾进一步加剧。当前,“我国人工智能人才缺口已达500万人次,供需人才比为1:10,结构性矛盾依然突出,人才问题一定程度上制约了我国人工智能领域的创新能力和核心竞争力的提升。”<sup>[7]</sup>二是医养结合机构人工智能监管的资金资源短缺。近年来,经济下行医养结合机构缺乏足够的资金支持,限制了医养结合机构中人工智能技术的研发、培训和监管机构,不仅影响了人工智能技术的有效应用,也削弱了机构对人工智能监管的能力。三是医养结合机构人工智能监管的技术资源落后。一方面,机构的额人工智能监管硬件设备不足,如:高质量的摄像头、传感器等数据采集设备缺乏;另一方面,软件算法滞后,像对老年人异常行为模式的识别、医疗护理操作合规性判断等算法的精准度和效率都不够理想。

2.2 执法层面：医养结合机构人工智能监管的执法举措不规范

### 2.2.1 人工智能监管的执法部门不联合

《中华人民共和国老年人权益保障法》(以下简称“《老年人权益保障法》”)中第四十四条规定民政部为养老机构的法定主管部门,负责养老机构的指导、监督和管理,但由于部门效率低下、安排不合理等,导致问题层出不穷。具体表现为:一是医养结合机构人工智能监管的执法职责模糊。医养结合机构涉及的领域较为复杂,包括医疗、养老、医保等多个方面,涉及的部门有卫生健康部门、民政部门、医保部门等,正是由于这些部门间缺乏明确的职责划分,导致执法的不作为、乱作为现象,影响社会的发展。二是医养结合机构人工智能监管的执法协作不协调。医养结合机构相关的部门间缺乏有效的沟通机制和协作平台,在执法过程中导致各部门之间的协作不顺畅。三是医养结合机构人工智能监管的执法部门壁垒。一方面,部门间信息共享的壁垒;另一方面,监管标准、执法力度的不一致。

### 2.2.2 人工智能监管的执法方式不科学

一是医养结合机构人工智能监管的科技赋能不足。一方面,现有的监管技术手段相对滞后,难以有效应对复杂多变的医养场景。另一方面,相关设备的智能化程度有限,无法实现对医养服务的全方位、实时监控。二是医养结合机构人工智能监管的执法策略不准。首先,执法目标设定不够明确,过于注重形式上的合规检查,而忽视了对服务质量和老年人权益的实质性保障。其次,在风险评估方面存在偏差,未能准确识别出医养服务中人工智能应用的高风险环节,导致监管资源的不合理分配。三是医养结合机构人工智能监管的执法机制薄弱。其一,信息共享机制不完善,不同监管部门之间的数据流通存在障碍,难以形成监管合力。其二,监督反馈渠道不畅,老年人及其家属的意见和建议无法及时传递给执法部门,导致问题得不到及时解决。再者,应急处置机制缺失,在面对突发的人工智能监管问题时,缺乏迅速、有效的应对措施,可能造成严重后果。

2.3 司法层面：医养结合机构人工智能监管的司法保障不充足

### 2.3.1 人工智能监管的司法审判程序欠公正

一是医养结合机构人工智能监管的审判过程不规范。一方面,因为人工智能的决策过程存在“黑箱性”难以清晰

追溯其推理过程,导致审判过程的证据认定难;另一方面,不同地区、不同层级的法律之间存在冲突和矛盾,导致在司法审判中难以确定统一的适用标准。二是医养结合机构人工智能监管的审判易受干扰。其一,社会舆论和公众压力会对审判结果产生影响。其二,行政干预也会干扰司法审判的独立性。政府部门出于各种利益考量,可能对审判过程施加不当影响,使审判结果偏离公正。

### 2.3.2 人工智能监管的司法裁判标准未明确

一是医养结合机构人工智能监管的指导案例库不完善。一方面,案例数量严重不足,难以涵盖各种复杂多样的实际情况。另一方面,已有的案例缺乏系统性和分类整理,查找和使用的便利性较差。不同类型、不同性质的案例混杂在一起,增加了司法人员筛选和比对的难度,降低了案例库的实际指导作用。此外,案例的更新速度缓慢,无法及时反映人工智能技术在医养结合领域的最新发展和变化,导致其对现实司法实践的指导价值大打折扣。二是医养结合机构人工智能监管的司法裁决机制不健全。首先,裁决主体的专业性不足。其次,裁决程序缺乏透明度和公正性。再者,裁决的执行监督机制薄弱。

## 3. 医养结合机构中人工智能监管的应对策略

### 3.1 完善立法基础

#### 3.1.1 健全医养结合机构人工智能监管的过程规范体系

立法部门深入养老服务机构“本”的研究,跟随时代技术的发展,完善对医养结合人工智能监管的立法。

一是加速制定医养结合机构人工智能监管的准入标准,组织跨领域专家团队联合立法部门,依据医疗与养老行业特性及前沿技术规范,明确涵盖技术安全等级、数据隐私保护要求等关键指标的统一准则,杜绝不合规技术混入,为老年人筑牢安全防线。

二是尽快完善医养结合机构人工智能监管的操作规范,细化从设备日常运维、数据交互流程到应急处置预案等全环节细则,通过行业培训、示范机构引领等方式,保障机构规范操作,降低法律风险,提升技术应用效率。

三是着力明晰医养结合机构人工智能监管的责任认定体系,以立法形式精准划分开发者、使用者、监管者等各方权责,构建快速响应的事故调查与追责机制,确保受害者权益及时获偿,重塑法律权威,全方位推动养老服务机构人工智能监管步入法治化正轨。

### 3.1.2 建立医养结合机构人工智能监管的给付保障体系

一是广纳贤才，打破人才瓶颈。一方面，完善《老年人权益保障法》，建立健全养老服务人才培养、使用、评价和激励机制，支持对人才资源的开发利用；另一方面，教育体系应迅速响应，高校及职业院校优化专业设置，开设医养智能交叉学科，定向培养复合型人才；同时与医养机构联合打造实习实训基地，实现学用无缝对接。

二是多元筹资，化解资金困局。政府需加大财政倾斜力度，从养老、医疗专项经费中切块，设立医养结合人工智能专项资金，确保基础研究、设备购置及人员培训经费充足；鼓励金融机构创新产品，推出低息医养智能项目贷款、产业债券，降低机构融资成本。社会层面，引导公益组织、慈善基金设立定向资助项目，开展众筹活动；探索公私合营模式（PPP），吸引企业资本参与医养结合人工智能设施建设与运维，共享运营收益，以资金活水激活技术应用与监管活力。

三是技术赋能，攻克资源短板。一方面，加强产学研深度合作，医养机构与科研院所、科技企业共建联合研发中心，针对监管需求定制新技术、新工具，确保成果及时转化应用。另一方面，行业协会发挥牵头作用，定期组织技术交流峰会、研讨会，促进先进监管技术在机构间快速扩散。

## 3.2 规范执法举措

### 3.2.1 构建医养结合机构人工智能监管的常态化沟通机制

一是要明确职责分工，消除执法模糊地带。由上级政府牵头，组织民政、卫生健康、医保等部门进行联合研讨，依据各部门职能优势与资源配置，以法规形式清晰界定在医养结合机构人工智能监管中的具体执法职责。同时建立交叉执法问题协调小组，专门处理职责边缘模糊不清的执法事项，定期向各部门通报协调结果与典型案例，避免推诿扯皮。

二是要构建协作平台，畅通执法沟通渠道。打造跨部门医养结合机构人工智能监管执法协作平台，整合各部门执法信息资源，实现数据的互通共享。此外，制定协作考核机制，将部门间协作配合的成效纳入部门与个人绩效考核指标，激励各部门积极主动参与协作执法。

三是要打破信息壁垒，统一执法标准尺度。建立统一的医养结合机构人工智能监管信息数据库，涵盖机构运营信息、服务对象数据、执法记录等内容，各部门按照权限分级使用与录入信息，打破部门间信息共享壁垒。同时，由上级主管部门组织各相关部门共同制定统一的医养结合机构监

管标准与执法规范细则，明确执法流程与处罚依据。

### 3.2.2 强化医养结合机构人工智能监管的执法智能决策

一是强化科技支撑，升级监管效能。加大对医养结合机构人工智能监管技术研发投入，积极引入前沿科技成果，提升监管技术手段的先进性与适应性。推广应用高灵敏度传感器、智能监控设备等，构建全方位、多层次的智能监控网络，实现医养服务全流程、实时化数据采集与精准分析，确保监管无死角、无盲区。

二是精准执法定位，优化策略体系。明确以保障老年人权益与提升医养服务质量为核心的执法目标，将服务效果评估纳入执法重点内容。借助大数据与人工智能技术构建科学的风险评估模型，深度分析医养服务中人工智能应用的潜在风险点，依据风险分级确定监管措施，<sup>[8]</sup>据此合理分配监管资源，实施精准靶向监管。

三是健全执法机制，筑牢监管防线。建立统一的医养结合机构监管信息共享平台，打破部门间数据壁垒，实现数据的实时共享与交互，促进跨部门协同监管。然后，拓宽监督反馈渠道，设立专门的投诉热线、网络平台等，方便老年人及其家属反馈问题与意见，建立快速响应机制，确保问题及时处理与反馈。同时，完善应急处置预案，明确应急处置流程、责任部门与人员分工，定期开展应急演练，提升应对突发人工智能监管问题的能力与效率，有效防范与化解重大风险。

## 3.3 充实司法保障

### 3.3.1 夯实医养结合机构人工智能监管的审判程序

一是攻克证据认定难题，统一审判标准。组建跨学科专家委员会，成员涵盖人工智能技术专家、法学学者以及医疗伦理专家等。针对人工智能决策“黑箱性”，专家委员会运用先进技术工具精准确定与监管审判相关的证据要素，并制定出标准化的证据采集与认定流程。同时，由最高司法机关会同立法部门，通过广泛调研、专题研讨以及国际经验借鉴，消除法律条文间的冲突与矛盾，制定专门的《医养结合机构人工智能监管司法审判统一适用法规》。

二是维护审判独立公正，排除外界干扰。建立司法审判信息公开与舆情引导机制，在尊重公众知情权的基础上，及时准确发布案件信息，避免不实信息误导公众舆论，减少社会舆论对审判的不当压力。强化司法机关独立审判的制度保障，明确行政部门与司法机关的权力界限，严禁行政干预

司法行为。对于违规干预审判的行政部门或个人，依法依规严肃问责，以制度刚性捍卫审判独立，确保医养结合人工智能监管案件审判结果的公正性与权威性。

### 3.3.2 统一医养结合机构人工智能监管的裁判依据

一是完善案例库建设，强化司法指引。设立专门案例收集与整理小组，多渠道广泛征集医养结合机构人工智能监管案例，丰富案例储备。按照案件类型、法律争议焦点、人工智能应用场景等多维度进行精细分类与系统整合，构建智能化检索平台，方便司法人员快速精准定位所需案例。同时，建立案例定期评估与更新机制，及时纳入反映行业新动态的案例，淘汰过时案例，确保案例库时效性与实用性。

二是健全裁决机制，保障司法公正。组建跨学科专业裁决团队，成员包括法律专家、人工智能技术专家及医养行业资深人士，提升裁决主体专业性。制定详细且公开透明的裁决程序规则，明确各环节操作流程与时限要求，保障当事人知情权与参与权，引入公众监督与舆论监督。强化裁决执行监督，建立专门监督部门，对裁决执行情况全程跟踪，对拒不执行或执行不力的行为依法严惩，确保裁决权威性。

#### 参考文献：

- [1] 参见《习近平法治思想概论》编写组：《习近平法治思想概论》，高等教育出版社2021年版，第282页。
- [2] 国家卫生健康委办公厅，民政部办公厅国家中医药管理局关于印发医养结合机构管理指南（试行）的通

知 [EB/OL].(2020-09-27)[2024-11-27]. <http://www.natcm.gov.cn/hudongjiaoliu/guanfangweixin/2020-10-23/17694.html?eqid=943fc9c8000e9c3f0000002646eba21>.

[3] 金玲. 全球首部人工智能立法：创新和规范之间的艰难平衡 [J]. 人民论坛, 2022(4):44-47.

[4] 马英娟. 监管的概念：国际视野与中国话语 [J]. 浙江学刊, 2018(4):49-62.

[5] 夏新华, 彭科. 新时代我国养老服务机构法治化反思 [J]. 湖南工业大学学报 (社会科学版), 2020, 25(04):8-16.

[6] 《关于促进医养结合服务高质量发展的指导意见》政策解读 [EQ/OL] (2024-12-12) [2024-12-14] <http://www.nhc.gov.cn/llyks/s7786/202412/72e74efc558d4f93a1b521302855f0b3.shtml>

[7] 夯实人工智能产业发展的人才根基 [EQ/OL] (2024-11-05) [2024-12-03] [views.ce.cn/view//ent/2024\\_11/05/t20241105\\_39192362.shtml](http://views.ce.cn/view//ent/2024_11/05/t20241105_39192362.shtml)

[8] 刘轩, 陈海彬. 人工智能监管：理论、模式与趋势 [J]. 情报理论与实践, 2023, 46(06):17-23+37.

#### 作者简介：

宋玲（2003.08-）女，苗族，湖南省古丈县人，湖南中医药大学本科在读，研究方向：医养结合。

#### 课题基金：

国家级大学生创新创业训练计划项目（S202310541141）