白宫展望美国人工智能的未来

Aron T. Griffith 与 Megan A. Jariwala 博士

中文编译：左涵湄、程锡佩

尽管美国的 AI 立法仍处于起步阶段，但奥巴马、特朗普和拜登政府都曾就美国 AI 的未来应呈现何种面貌表达过看法。特朗普政府围绕 AI 展开的政策沟通，近期最终发布了《人工智能国家政策框架》[1]（以下简称《框架》）。《框架》是 2025 年 12 月发布的行政命令《确保建立人工智能国家政策框架》[2]的延续，并倡导许多相同的优先事项。然而，与上述行政命令不同的是，《框架》包含了明确的国会行动呼吁，讨论了知识产权问题，并提出了促进创新的策略。

框架概述

《框架》概述了七个关键优先事项：

1. 保护儿童并赋能家长

《框架》指示国会为家长和监护人提供工具，使其能够管理子女的数字环境，并就 AI 平台在未成年人隐私保护方面的要求作出设定与确认。国会也被建议不要以联邦法优先的方式来限制各州执行保护儿童的一般适用法律。

2. 捍卫并强化美国社区

《框架》鼓励加快 AI 基础设施开发和 AI 资源利用，同时建议国会防止不利影响，例如居民用电成本上升以及 AI 冒充诈骗。

3. 尊重知识产权并支持创作者

《框架》指出，“政府认为，用受版权保护的材料训练 AI 模型并不违反版权法”，但支持由法院处理该问题。《框架》鼓励国会在任何法院判决的基础上进一步发展，例如，为权利人建立许可框架，防止未经授权使用 AI 生成的复制品，同时保护第一修正案所保障的权利。

4. 防止审查并保护言论自由

《框架》指示国会防止美国政府以党派或意识形态议程为依据，胁迫技术提供商监管内容。《框架》还指示国会为美国民众提供一种途径，以在遭遇政府在 AI 平台上的审查或越权行为时，可以向美国政府寻求救济。

5. 促进创新并确保美国在 AI 领域的主导地位

《框架》坚持联邦政府与 AI 倡议进行协作，建议国会为 AI 应用建立监管沙盒，以 AI 就绪的格式开放联邦数据集，并支持现有监管机构开发并部署行业特定的 AI 应用。《框架》明确建议国会不要设立“任何新的联邦规则制定机构来监管 AI”。

6. 教育美国民众并培养 AI 就绪的劳动力

《框架》建议国会使用非监管方式，将 AI 培训纳入现有的青年发展及技能培训项目，并研究 AI 驱动的劳动力趋势。

7. 建立联邦政策框架，以联邦法优先的方式来取代繁琐的州级 AI 法律

《框架》鼓励制定全国性的 AI 标准，以联邦法优先的方式来取代州级 AI 法律，特别是那些涉及 AI 开发、美国人将 AI 用于合法活动，以及第三方使用 AI 模型实施非法行为的法律。然而，《框架》也指出了尊重联邦制的重要性，特别是在各州保留的传统警察权力、与 AI 基础设施选址相关的州级区划法律、以及各州规范使用 AI 的要求等领域。

基于白宫的其他政策沟通，《框架》对以联邦法优先的方式来取代州立法的强调是意料之中的，《框架》描述其动机在于防止“会阻碍我们国家竞争力的、碎片化的州法规拼凑体”。但是，州法规的碎片化程度究竟如何？这种碎片化又究竟会如何影响国家竞争力呢？

《框架》与州级监管努力之对比

在 2025 年 8 月布鲁金斯学会发表的一篇题为《各州如何应对 AI》[3]的文章中，研究人员发现，在 2025 年立法会议期间，共有 260 项州级 AI 法案被提出，其中 22 项获得通过。尽管所有 50 个州、波多黎各、维尔京群岛和华盛顿特区都提出了与 AI 相关的立法，但很少有州试图通过全面的 AI 治理法案，许多此类法案被放弃或大幅缩小范围[4]。事实上，科罗拉多州的《AI 消费者保护法案》是唯一获得通过的综合法案，但尚未实施。

因此，绝大多数州级立法活动都是针对特定类别的。例如，针对以下议题的立法倡议获得了两党支持：监管非自愿亲密影像（NCII）与儿童性虐待材料（CSAM）、AI 在选举中的使用、生成式 AI 透明度、自动化决策技术（ADMT）与高风险 AI、州政府使用 AI、AI 对就业的影响、以及 AI 系统在医疗决策中的使用等。根据《框架》，只有与监管 NCII、CSAM 以及州政府使用 AI 相关的倡议被明确列为免受联邦法优先适用影响的类别。

尽管倾向左翼和右翼的州所提议的立法类别存在重叠，但在最适宜推行 AI 政策的条件方面，已呈现出一些趋势。在 2026 年布鲁金斯学会一篇题为《为何 AI 政策在某些州兴盛，在另一些州消退》[5]的文章中指出，提出最多 AI 法案的州往往是人口结构更年轻的民主党倾向州（例如内华达州和弗吉尼亚州）和/或由民主党州长领导的高人均收入州（例如马萨诸塞州和康涅狄格州）。同样，没有提出 AI 法案的州往往是选民倾向共和党的州（例如阿肯色州、印第安纳州、密苏里州和怀俄明州）、人口老龄化且人均收入较低的州（例如夏威夷州、缅因州、宾夕法尼亚州和威斯康星州）、和/或由共和党州长领导的人口老龄化州（例如新罕布什尔州和西弗吉尼亚州）。这些趋势总体上反映在个人保护和透明度领域，即共和党基础稳固且经济状况较差的州，相应地个人保护水平较低，透明度要求也较少（或没有）。

鉴于各州在 AI 监管方面采取的方法千差万别，并且通过任何新的 AI 法规都面临巨大的立法惰性，将当前各州的 AI 法规描述为“碎片化的拼凑体”或许是合理的。

《框架》与美国境外监管努力之对比

谈到国家竞争力问题，《框架》指出，州级监管可能会增加创新壁垒并降低数据可得性，从而阻碍美国在 AI 领域的主导地位。《框架》所建议的以联邦法优先的方式取代州级立法，与其对宽泛的联邦层面 AI 监管的警告相辅相成，而对于 AI 系统可能需要任何潜在监管，《框架》将安全方面的考虑作为其动因。

美国的 AI 监管方法可以与欧盟以及中国的监管方法形成对比，这二者通常被视为美国在 AI 主导地位竞赛中的主要竞争对手。欧盟主要通过 2024 年出台的《欧盟 AI 法案》，将 AI 系统分为不同风险类别并附以相应要求，从而对这些系统采取了广泛的监管方法。尽管许多法律专家赞同欧盟以人为本的 AI 监管方法，但也有人担心该监管程度可能会阻碍公司开发和部署 AI（即减缓创新）[6]。中国则采取不同方法，其颁布针对性的 AI 法律，同时推进更广泛的 AI 监管体系。中国的方法似乎试图平衡企业与个人利益，但其成功与否仍有待观察 [7]。

结论

《框架》重申了本届政府对 AI 监管采取的去中心化方法，同时承认国会应采取某些措施来保护个人（尤其是未成年人）免受 AI 系统带来的潜在危害。《框架》的大部分指导都是非监管性的，侧重于国会可以通过哪些方式来支持个人、家庭和公司应对 AI 系统。此外，《框架》的部分内容是反监管的，指示国会避免新设联邦规则制定机构来监管 AI，并以联邦法优先的方式取代某些州级法规（其中一些法规目前已生效）。

从事知识产权领域工作的人员可能会赞赏《框架》中对知识产权和创新的重视，同时也会对处理 AI 相关事宜仍存在的不确定性感到些许失望。具体而言，《框架》采取了“用受版权保护的材料训练 AI 模型不违反版权法”这颇具争议的立场，但又将该问题交由法院处理。鉴于美国目前有 100 多起针对 AI 公司的版权诉讼正在进行[8]，相关不确定性仍然很大。

参考文献

[1] 白宫，《人工智能国家政策框架》（2026 年）

[2] 行政命令，《确保建立人工智能国家政策框架》（2025 年）

[3] Josie Stewart, Nicol Turner Lee, 等，《各州如何处理 AI》，布鲁金斯学会（2025 年）

[4] 全国州立法机构会议，《2025 年人工智能立法》，https://www.ncsl.org/technology-and-communication/artificial-intelligence-2025-legislation （最近访问于 2026 年 4 月 20 日）

[5] Gregory S. Dawson, James S. Denford, 等，《为何 AI 政策在某些州兴盛，在另一些州消退》，布鲁金斯学会（2026 年）

[6] Laurie Harris，《监管人工智能：美国和国际方法及国会的考量》（2025 年）

[7] Yue Zhu 等，《中国面向 AI 开放未来的新兴监管》，《科学》杂志，第 390 卷，132-135 页（2025 年）。DOI:10.1126/science.ady7922

[8] 《针对 AI 公司的最新全球版权诉讼地图》（2026 年 4 月 5 日），《ChatGPT 正在吞噬世界》（2026 年），https://chatgptiseatingtheworld.com/2026/04/05/latest-world-map-of-copyright-suits-v-ai-companies-april-5-2026/ （最近访问于 2026 年 4 月 20 日）