白宮展望美國人工智能的未來

Aron T. Griffith 與 Megan A. Jariwala 博士

中文編譯：左涵湄、程錫佩

儘管美國的 AI 立法仍處於起步階段，但奧巴馬、特朗普和拜登政府都曾就美國 AI 的未來應呈現何種面貌表達過看法。特朗普政府圍繞 AI 展開的政策溝通，近期最終發布了《人工智能國家政策框架》[1]（以下簡稱《框架》）。《框架》是 2025 年 12 月發布的行政命令《確保建立人工智能國家政策框架》[2]的延續，並倡導許多相同的優先事項。然而，與上述行政命令不同的是，《框架》包含了明確的國會行動呼籲，討論了知識產權問題，並提出了促進創新的策略。

框架概述

《框架》概述了七個關鍵優先事項：

1. 保護兒童並賦能家長

《框架》指示國會為家長和監護人提供工具，使其能夠管理子女的數字環境，並就 AI 平台在未成年人隱私保護方面的要求作出設定與確認。國會也被建議不要以聯邦法優先的方式來限制各州執行保護兒童的一般適用法律。

2. 捍衛並強化美國社區

《框架》鼓勵加快 AI 基礎設施開發和 AI 資源利用，同時建議國會防止不利影響，例如居民用電成本上升以及 AI 冒充詐騙。

3. 尊重知識產權並支持創作者

《框架》指出，「政府認為，用受版權保護的材料訓練 AI 模型並不違反版權法」，但支持由法院處理該問題。《框架》鼓勵國會在任何法院判決的基礎上進一步發展，例如，為權利人建立許可框架，防止未經授權使用 AI 生成的複製品，同時保護第一修正案所保障的權利。

4. 防止審查並保護言論自由

《框架》指示國會防止美國政府以黨派或意識形態議程為依據，脅迫技術提供商監管內容。《框架》還指示國會為美國民眾提供一種途徑，以在遭遇政府在 AI 平台上的審查或越權行為時，可以向美國政府尋求救濟。

5. 促進創新並確保美國在 AI 領域的主導地位

《框架》堅持聯邦政府與 AI 倡議進行協作，建議國會為 AI 應用建立監管沙盒，以 AI 就緒的格式開放聯邦數據集，並支持現有監管機構開發並部署行業特定的 AI 應用。《框架》明確建議國會不要設立「任何新的聯邦規則制定機構來監管 AI」。

6. 教育美國民眾並培養 AI 就緒的勞動力

《框架》建議國會使用非監管方式，將 AI 培訓納入現有的青年發展及技能培訓項目，並研究 AI 驅動的勞動力趨勢。

7. 建立聯邦政策框架，以聯邦法優先的方式來取代繁瑣的州級 AI 法律

《框架》鼓勵制定全國性的 AI 標準，以聯邦法優先的方式來取代州級 AI 法律，特別是那些涉及 AI 開發、美國人將 AI 用於合法活動，以及第三方使用 AI 模型實施非法行為的法律。然而，《框架》也指出了尊重聯邦制的重要性，特別是在各州保留的傳統警察權力、與 AI 基礎設施選址相關的州級區劃法律、以及各州規範使用 AI 的要求等領域。

基於白宮的其他政策溝通，《框架》對以聯邦法優先的方式來取代州立法的強調是意料之中的，《框架》描述其動機在於防止「會阻礙我們國家競爭力的、碎片化的州法規拼湊體」。但是，州法規的碎片化程度究竟如何？這種碎片化又究竟會如何影響國家競爭力呢？

《框架》與州級監管努力之對比

在 2025 年 8 月布魯金斯學會發表的一篇題為《各州如何應對 AI》[3]的文章中，研究人員發現，在 2025 年立法會議期間，共有 260 項州級 AI 法案被提出，其中 22 項獲得通過。儘管所有 50 個州、波多黎各、維爾京群島和華盛頓特區都提出了與 AI 相關的立法，但很少有州試圖通過全面的 AI 治理法案，許多此類法案被放棄或大幅縮小範圍[4]。事實上，科羅拉多州的《AI 消費者保護法案》是唯一獲得通過的綜合法案，但尚未實施。

因此，絕大多數州級立法活動都是針對特定類別的。例如，針對以下議題的立法倡議獲得了兩黨支持：監管非自願親密影像（NCII）與兒童性虐待材料（CSAM）、AI 在選舉中的使用、生成式 AI 透明度、自動化決策技術（ADMT）與高風險 AI、州政府使用 AI、AI 對就業的影響、以及 AI 系統在醫療決策中的使用等。根據《框架》，只有與監管 NCII、CSAM 以及州政府使用 AI 相關的倡議被明確列為免受聯邦法優先適用影響的類別。

儘管傾向左翼和右翼的州所提議的立法類別存在重疊，但在最適宜推行 AI 政策的條件方面，已呈現出一些趨勢。在 2026 年布魯金斯學會一篇題為《為何 AI 政策在某些州興盛，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結構更年輕的民主黨傾向州（例如內華達州和弗吉尼亞州）和/或由民主黨州長領導的高人均收入州（例如馬薩諸塞州和康涅狄格州）。同樣，沒有提出 AI 法案的州往往是選民傾向共和黨的州（例如阿肯色州、印第安納州、密蘇裏州和懷俄明州）、人口老齡化且人均收入較低的州（例如夏威夷州、緬因州、賓夕法尼亞州和威斯康星州）、和/或由共和黨州長領導的人口老齡化州（例如新罕布什爾州和西弗吉尼亞州）。這些趨勢總體上反映在個人保護和透明度領域，即共和黨基礎穩固且經濟狀況較差的州，相應地個人保護水平較低，透明度要求也較少（或沒有）。

鑒於各州在 AI 監管方面采取的方法千差萬別，並且通過任何新的 AI 法規都面臨巨大的立法惰性，將當前各州的 AI 法規描述為「碎片化的拼湊體」或許是合理的。

《框架》與美國境外監管努力之對比

談到國家競爭力問題，《框架》指出，州級監管可能會增加創新壁壘並降低數據可得性，從而阻礙美國在 AI 領域的主導地位。《框架》所建議的以聯邦法優先的方式取代州級立法，與其對寬泛的聯邦層面 AI 監管的警告相輔相成，而對於 AI 系統可能需要任何潛在監管，《框架》將安全方面的考慮作為其動因。

美國的 AI 監管方法可以與歐盟以及中國的監管方法形成對比，這二者通常被視為美國在 AI 主導地位競賽中的主要競爭對手。歐盟主要基於 2024 年通過的《歐盟 AI 法案》，將 AI 系統分為不同風險類別並附以相應要求，從而對這些系統採取了廣泛的監管方法。儘管許多法律專家贊同歐盟以人為本的 AI 監管方法，但也有人擔心該監管程度可能會阻礙公司開發和部署 AI（即減緩創新）[6]。中國則採取不同方法，其頒布針對性的 AI 法律，同時推進更廣泛的 AI 監管體系。中國的方法似乎試圖平衡企業與個人利益，但其成功與否仍有待觀察[7]。

結論

《框架》重申了本屆政府對 AI 監管採取的去中心化方法，同時承認國會應採取某些措施來保護個人（尤其是未成年人）免受 AI 系統帶來的潛在危害。《框架》的大部分指導都是非監管性的，側重於國會可以通過哪些方式來支持個人、家庭和公司應對 AI 系統。此外，《框架》的部分內容是反監管的，指示國會避免新設聯邦規則制定機構來監管 AI，並以聯邦法優先的方式取代某些州級法規（其中一些法規目前已生效）。

從事知識產權領域工作的人員可能會讚賞《框架》中對知識產權和創新的重視，同時也會對處理 AI 相關事宜仍存在的不確定性感到些許失望。具體而言，《框架》採取了「用受版權保護的材料訓練 AI 模型不違反版權法」這頗具爭議的立場，但又將該問題交由法院處理。鑒於美國目前有 100 多起針對 AI 公司的版權訴訟正在進行[8]，相關不確定性仍然很大。

參考文獻

[1] 白宮，《人工智能國家政策框架》（2026 年）

[2] 行政命令，《確保建立人工智能國家政策框架》（2025 年）

[3] Josie Stewart, Nicol Turner Lee, 等，《各州如何處理 AI》，布魯金斯學會（2025 年）

[4] 全國州立法機構會議，《2025 年人工智能立法》，https://www.ncsl.org/technology-and-communication/artificial-intelligence-2025-legislation （最近訪問於 2026 年 4 月 20 日）

[5] Gregory S. Dawson, James S. Denford, 等，《為何 AI 政策在某些州興盛，在另一些州消退》，布魯金斯學會（2026 年）

[6] Laurie Harris，《監管人工智能：美國和國際方法及國會的考量》（2025 年）

[7] Yue Zhu 等，《中國面向 AI 開放未來的新興監管》，《科學》雜誌，第 390 卷，132-135 頁（2025 年）。DOI:10.1126/science.ady7922

[8] 《針對 AI 公司的最新全球版權訴訟地圖》（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/ （最近訪問於 2026 年 4 月 20 日）