

# 卡托研究所解析

## 特朗普政府的 AI 政策框架

在生成式人工智能快速突破并加速商业化的背景下，美国国内正面临监管路径选择的分歧。一方面，各州围绕隐私保护、儿童安全和算法责任等议题纷纷推进立法，导致政策碎片化风险上升；另一方面，联邦层面在如何平衡创新与监管之间尚未形成统一立法框架。随着欧盟通过人工智能法案等制度确立较为严格的监管模式之后，全球主要经济体也在加快规则制定步伐。特朗普政府在这一问题上的政治态度已十分清晰，即将人工智能视为国家竞争与安全的核心领域，试图通过构建统一的国家框架、限制州级过度监管并坚持“轻触式”治理路径，在避免抑制创新的同时巩固美国在全球人工智能竞争中的领先地位。在特朗普政府近期发布建立统一国家人工智能框架的正式提案后，卡托研究所研究员凯文·弗雷泽发表评论文章，分别对该框架下的六个重点议题展开了解析。

以下是该文主要内容，供参考！

自本届政府上任首日起，特朗普总统便明确表示，美国要在人工智能领域取得成功，必须制定统一的国家战略。他在上任首日签署的关于人工智能的行政命令要求废除“阻碍美国人工智能创新的现有政策和指令”。《人工智能行动计划》进一步阐明：“人工智能至关重要，绝不能在发展初期就被官僚主义扼杀，无论是在州一级还是联邦一级。”2025年12月，鉴于各界对各州政策碎片化日益加剧的担忧，关于国家政策框架的行政命令将国

家层面的统筹作为优先事项，同时仍允许“各州继续执行现行、普遍适用的法律”。该行政命令还强调了建立立法框架的必要性，以确保人工智能企业能够“在不受繁琐监管束缚的情况下自由创新”。

近日，特朗普政府发布了关于建立统一国家人工智能框架的正式提案。

### **强调采取“轻触式”监管以促进人工智能创新蓬勃发展**

与布莱克本参议员最近提出的立法性人工智能提案不同，该框架并非呼吁制定一项强硬且包罗万象的联邦人工智能法规，而是根据宪法关于联邦与各州之间权力分配的初衷，对监管权限进行划分。人工智能监管往往被视为一种“全有或全无”的命题，这助长了白宫试图侵犯各州警察权这一错误认知。然而，人工智能治理可被视为一个由能源、芯片、基础设施、模型和应用构成的五层蛋糕。根据各层监管对全国范围的影响程度，每层可能需要联邦与州政府以不同的方式共同参与。该框架旨在确保联邦政府在人工智能开发相关问题上发挥主导作用，因为模型的训练、微调和部署“本质上是跨州性质的活动，具有重要的外交政策和国家安全影响”。

该框架向国会提出的指导方针是：“预先阻止那些造成不必要负担的州级人工智能法律，以确保制定一套符合这些建议、负担最轻的国家标准，而非五十套相互矛盾的标准。”话虽如此，国会指示不得干涉旨在“保护儿童、防止欺诈和保护消费者”的州法律，也不得干涉“州分区法律，包括州政府确定人工智能基础设施选址的权限”。

除呼吁采取符合宪法的 AI 治理方法外,该框架还在六个领域提出了若干具体政策建议:

保护儿童并赋予家长权力

守护并加强美国社区

尊重知识产权并支持创作者

防止审查并保护言论自由

促进创新并确保美国在人工智能领域的领先地位

教育美国民众并培养具备人工智能技能的劳动力

珍妮弗·哈德尔斯顿、戴夫·因塞拉以及其间的众多学者,都曾深入探讨过这些人工智能政策领域。随着各方有机会深入研究该框架的具体条款,预计将有更多深入分析。目前,值得重点介绍这些领域中的若干关键方面。

### **保护儿童, 赋予家长权力**

与那些实际上鼓励实验室监控用户、可能给儿童和成人带来更大隐私风险的州法律不同,该框架敦促国会优先制定相关法律,让家长能够主导孩子使用人工智能工具的方式、时间和目的。这种做法的好处在于,关于哪些工具适合孩子的敏感决策权掌握在家长手中,而非联邦政府。每个孩子和每个家庭都是独特的。父母及其他值得信赖的成年人,而非政策制定者,才是最能帮助儿童和青少年以积极方式使用技术并应对危机的群体。

该框架还呼吁制定“商业上合理、保护隐私的年龄验证要求”。正如詹妮弗·哈德尔斯顿所讨论的那样，这一建议可能会给所有用户带来重大的隐私和言论自由问题。正如全球数百名计算机科学家近期联名信所指出的，有理由相信“保护隐私”的年龄验证本身就是自相矛盾的。我们将密切关注国会如何解读并落实该框架的这一方面。

另一项关键建议是，国会应“避免就允许的内容设定模棱两可的标准”。尽管许多人希望人工智能具备“道德感”，但事实是，大多数美国人并不拥有相同的道德观。政府无权在敏感问题上裁定谁是“正确”的，更不应强迫实验室以偏袒部分美国人而非另一些人的方式来训练其模型。

## 守护并强化美国社区

引领人工智能发展是一项全国性的事业。人工智能的成功需要让小镇和小企业共同参与，同时关注其对普通美国人的负面影响。

有几项建议值得重点强调。首先，报告提醒人们，现行法律对人工智能并无例外。从新泽西州到加利福尼亚州的各州总检察长均已认识到，各州现行关于欺诈、歧视和消费者保护的一系列法律，已足以用于惩处不法分子。该框架并未要求起草新法律，而是指示国会考虑“加强现有执法力度，打击针对老年人等弱势群体的、利用人工智能实施的冒充诈骗和欺诈行为”。

其次，该框架正确指出，有效的 AI 政策需要在政府内部具备广泛的技术专长。正因如此，国会应“确保国家安全体系内的相

关机构具备充分的技术能力,以理解前沿 AI 模型的能力及其相关的国家安全考量,并制定计划以缓解潜在风险”。

最后,效仿俄克拉荷马州等州的举措,该框架采纳了减轻企业自备发电监管负担的理念。这将通过赋予企业更大的自主权来生产自有能源,在扩大国家电力供应方面发挥关键作用。这也将使我们能够更好地与中国竞争,因为中国正在加速发展其自身的人工智能基础设施。

### **尊重知识产权并支持创作者**

这一部分的内容主要是在合法创新与维护美国在蓬勃发展的文化经济中的领导地位之间取得平衡。

关于使用受版权保护的数据进行训练是否构成合理使用这一关键问题,特朗普政府基本上采取了回避态度,要求国会不要干预司法对该问题的裁决。正如本文稍后将详细阐述的,这种做法存在缺陷。获取数据对人工智能的创新与研究至关重要。大型实验室已构建起数据护城河,使其能够比新进入者更快地训练新模型。在该问题得到解决之前,人工智能初创企业将难以参与竞争。国会应依据《知识产权条款》中阐述的基本原则,明确指出数据训练属于合理使用。若坐等法院裁决,只会让新企业更难进入这一关键市场。

关于如何在新的 AI 经济中最好地支持和维持创作者权益,该框架要求国会自身发挥一些创造力。它鼓励国会研究“建立授权框架或集体权利体系,使权利人能够集体与 AI 服务提供商协商补偿,同时不承担反垄断责任”。

## 防止审查与保护言论自由

这是篇幅最短但影响深远的章节。然而，特别是在 Anthropic 与国防部发生争端之后，这已成为一个尤为关键的问题。正如卡托研究所的研究报告和法律简报所指出的，此类行为可能引发关于《第一修正案》的重大关切。关于联邦政府如何平衡其特定的采购需求，以及私营企业依据宪法受保护的、开发符合自身价值观和使命的工具的能力，目前正展开一场热议。

密切关注国会如何回应以下两项建议至关重要：

- “国会应防止美国政府胁迫技术提供商（包括人工智能提供商）基于党派或意识形态议程而禁止、强制或更改内容。”

- “国会应为美国民众提供有效途径，使其能够就联邦政府机构在 AI 平台上审查言论或强制规定 AI 平台所提供信息的行为，向联邦政府寻求救济。”

国会将如何解读这些建议，值得关注。鉴于特朗普政府与 Anthropic 公司之间持续的纠纷，以及其高调用联邦通信委员会（FCC）、国土安全部（DHS）和联邦贸易委员会（FTC）来干预私营实体内容管理的行为，这些建议显然暴露了某种虚伪。詹妮弗·哈德尔斯顿（Jennifer Huddleston）和大卫·因塞拉（David Inserra）曾就两党将政府机构作为武器来打压不受欢迎言论这一令人担忧的趋势撰写过大量文章。国会应采取行动，防范政府对言论的胁迫。但特朗普政府是否真的希望这些保护措施具有实际效力，仍有待观察。

## 促进创新并确保美国在人工智能领域的领导地位

正如开篇所述，特朗普政府一直明确表示希望美国成为全球人工智能领域的领导者。为实现这一目标，本节提出几项简单却具有变革性的政策建议。首先，积极利用监管沙盒培育“先试后行”的理念。这种基于证据的迭代治理方式承认，美国人需要通过测试和部署 AI 工具来发现其风险与益处。其次，鉴于前文所述对更多数据的需求，应向创新者和研究人员开放更多联邦数据集。

## 教育美国民众并培养具备 AI 技能的劳动力

最后，本节描绘了一幅未来图景：在人工智能时代，所有美国人都能蓬勃发展。这一未来取决于美国能否切实落实关于改善教育机会和再培训项目的建议。正如作者在国会作证时所言，这是至关重要且迫在眉睫的问题。国会必须抵制复制过去劳动力项目中那种家长式架构的诱惑——那些预先批准的供应商名单、受限的培训券，以及以官僚主义速度而非失业速度运转的、繁文缛节的流程。更好的做法是信任劳动者。塔尔萨市一位失业的车工比华盛顿的计划管理者更清楚自己面临的障碍。正因如此，任何名副其实的 AI 时代劳动力计划都应包含直接、快速且无限制的再就业支持——在数周而非数月内发放适度的补助金，并将问责制与结果而非流程挂钩。国会还应抵制将“AI 就绪”狭隘定义的本能。

目标并非培养出一个由“即时工程师”组成的国家，而是要培养出具备适应能力、基础数字素养和经济缓冲期的劳动者，让他们能够按照自己的方式应对这一时刻。

## 结论

该框架是一个起点，而非最终答案。学者们将持续深入研究这些领域的每个方面——审视细节、指出权衡取舍，并确定国会应在哪些方面进一步推进，又应在哪些方面有所收敛。但总体而言，这种做法表明，本届政府依然坚信：正是那种让美国在互联网时代保持领先地位的“轻触式”监管方式，仍是确保美国在人工智能时代继续保持领导地位的最佳方案。

来源：上海市开放战略研究中心（上海 WTO 事务咨询中心）