

人工智能立法： 欧盟经验与中国路径^{*}

徐 伟 张丽梅

摘 要：人工智能立法事关国家治理与全球治理。我国当前立法面临目标定位不清、体例不健全、监管主体不明、规制路径僵化及管辖范围欠完善等五大问题。借鉴欧盟《人工智能法》的经验并结合国情，提出以下建议：目标定位上，动态平衡“发展与安全”，设定明确的安全底线，以防止“泛安全化”对产业创新的负面影响。立法体例上，采用“总—分”结合的立法模式，以兼顾普适性和特异性。监管主体上，构建中央与地方协同、多元共治的体系，提升监管的效力与响应能力。规制路径上，依据场景动态调整，避免过度或不足管控。管辖范围上，秉持全球视野，制定公平包容规则，推动国际合作，提升我国治理话语权。

关键词：人工智能立法； 人工智能法； 风险分级； 场景化规制； 欧盟经验

作者简介：重庆邮电大学 网络空间安全与信息法学院 特聘教授 重庆 400065

重庆邮电大学 网络法治研究中心 助理研究员 重庆 400065

中图分类号：TP18； D99

文献标识码：A

文章编号：1005 - 4871(2024)06 - 0076 - 18

^{*} 本文系国家社科基金重大课题“健全网络综合治理体系研究”(项目编号 23ZDA086)的研究成果。

一、问题的提出

随着人工智能技术的快速发展,其在经济、社会和文化等领域的广泛应用深刻改变了传统的生产和生活方式。然而,伴随而来的数据隐私、算法透明度及责任归属等问题所蕴含的潜在风险也日益显露。因此,构建科学合理的人工智能立法体系已成为全球的迫切需求。欧盟于2024年通过的《人工智能法》(EU Artificial Intelligence Act)为全球人工智能治理提供了重要参考,其在目标定位、法律框架和实施路径等方面的立法经验值得深入探讨。在此背景下,中国正面临人工智能技术迅猛发展与法律环境日益复杂的双重挑战。如何结合我国的具体国情,借鉴欧盟的立法经验,构建适应时代发展的人工智能法律框架,已成为学界与实践领域关注的热点问题。

当前,学界从立法定位^①、立法模式^②、规制路径^③、归责设计^④等多个维度出发,结合欧盟经验,为人工智能立法研究提供了精细化思考。然而,这种微观层面的研究往往缺乏综合性视角,难以全面反映立法过程中需要考虑的各种影响因素及其关联性。这一局限性不仅影响了结论的深度和广度,还可能导致立法方案在实施时面临现实挑战。因此,本文将采用综合性、整体性的视角,系统性地分析我国人工智能立法中的目标定位、立法体例、监管主体、规制路径及管辖范围等五个核心问题,揭示它们之间的内在联系。而后本文还将体系性地梳理欧盟《人工智能法》的主要内容,辩证评析其优劣,探讨其对我国立法的启示与警示。最后本文将结合我国的实际情况,从上述五个层面提出完善我国人工智能立法的建议,以期构建具备前瞻性和适应性的法律框架。

二、我国人工智能立法的核心问题

我国人工智能立法过程中面临目标定位、立法体例、监管主体、规制路径和管辖范围等方面的多重复杂挑战。首先,在目标定位上,立法者需在安全与发展之间平衡取舍,以实现风险防控与技术创新的协调推进。其次,学界就立法体例在统一

① 周汉华:《论我国人工智能立法的定位》,载《现代法学》,2024年第5期,第17-34页,这里第18页。

② 胡铭、洪涛:《我国人工智能立法的模式选择与制度展开——兼论领域融贯型立法模式》,载《西安交通大学学报(社会科学版)》,2024年第4期,第132-143页,这里第135页。

③ 宋华琳:《人工智能立法中的规制结构设计》,载《华东政法大学学报》,2024年第5期,第6-20页,这里第11页;吴雨辉:《人工智能时代的法律规制基本路径研究》,载《中国软科学》,2021年第8期,第1-7页,这里第2页;王天凡:《人工智能监管的路径选择——欧盟〈人工智能法〉的范式、争议及影响》,载《欧洲研究》,2024年第3期,第1-30页,这里第11页;皮勇:《〈欧盟人工智能法〉中的风险防控机制及对我国的镜鉴》,载《比较法研究》,2024年第4期,第67-85页,这里第84页。

④ 郑志峰:《人工智能应用责任的主体识别与归责设计》,载《法学评论》,2024年第4期,第123-137页,这里第134页。

立法与分散立法之间尚未达成共识,如何兼顾整体性与灵活性仍是难题。再次,在监管主体方面,现行多部门分散监管模式缺乏有效协调机制,易导致职能重叠或出现盲区。复次,在规制路径上,现有的分类分级制度尚不完善,难以全面应对人工智能带来的复杂风险。最后,当前法律在管辖范围上对境外问题回应不足,影响了我国在国际人工智能立法中的话语权。

(一) 目标定位问题

在人工智能时代,技术的不透明性、应用场景的多元化、风险的未知性以及社会影响的复杂性,使得发展与安全之间的冲突愈发显著,成为立法中的首要难题。首先,安全与发展本身具有内在张力:如果安全约束过严,可能抑制创新动力,使得企业和研究机构在技术探索中束手束脚,进而导致技术进步缓慢;而如果安全约束不足,又可能引发系统性风险,造成不可逆转的社会后果。特别是面对人工智能技术的快速迭代与不断演进,立法者面临精准预测风险的困难,这使得在短期内制定全面的应对措施几乎不可能。在这种背景下,立法者需避免对人工智能实施全面限制的“反乌托邦”思维^①。这种思维方式可能导致人工智能发展落入“泛安全化”的陷阱^②,使得技术进步受到压制,企业创新也难以突破现有框架,最终影响国家在全球科技竞争中的地位。反之,若对人工智能发展过度宽容,则可能导致隐患加剧,形成难以逆转的风险,直接威胁到个人、社会乃至国家安全。因此,如何在保障安全的前提下为技术创新留足空间,成为立法者亟须解决的关键问题。这不仅需要立法者对人工智能技术所带来的风险保持清醒的认知,还需在安全与发展之间找到审慎的平衡点,以便为人工智能的未来发展提供一个健康、可持续的政策环境。

(二) 立法体例问题

我国人工智能立法在体例选择上面临统一立法与分散立法的抉择。2023年6月,国务院办公厅印发《国务院2023年度立法工作计划》,明确提出“预备提请全国人大常委会审议人工智能法草案”^③。但是,2023年9月发布的十四届全国人大常委会的立法规划中却没有提及人工智能法^④。2024年5月,国务院办公厅印发《国

^① EU Official, “‘Dystopian’ Fears Shouldn’t Guide AI Regulation”, 2023-08-03, <https://www.pymnts.com/news/artificial-intelligence/2023/european-union-official-dystopian-fears-should-not-guide-ai-regulation>, 访问日期:2024-10-30。

^② 张超、吴白乙:《“泛安全化陷阱”及其跨越》,载《国际展望》,2022年第2期,第19-35页,这里第27页。

^③ 《国务院办公厅关于印发国务院2023年度立法工作计划的通知》,中国政府网,2023-06-06, https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202306/content_6884926.htm, 访问日期:2024-10-31。

^④ 《十四届全国人大常委会立法规划》,中国人大网,2023-09-08, http://www.npc.gov.cn/c2/c30834/202309/t20230908_431613.html, 访问日期:2024-10-31。

务院 2024 年度立法工作计划》^①，“人工智能法草案”再次列入预备提请全国人大常委会审议项目。这种政策变化反映了我国在构建人工智能治理框架上的复杂考量。统一立法的优势在于，通过集中国家资源制定一部系统性的人工智能法，可以构建全面的跨领域治理体系，为人工智能的研发与应用提供清晰、权威的法律框架。然而，“人工智能+”应用场景多元，各领域的风险特征与监管需求差异显著，统一立法可能难以兼顾，从而导致立法缺乏针对性且周期较长，难以应对快速发展的技术需求。相比之下，分散立法更具灵活性，能针对不同场景快速响应实际需求，缓解技术发展与法律稳定性之间的矛盾。然而，这种方式也可能带来法律不统一、标准不一致的问题，削弱法律体系的权威性与协调性。当前，学界对于立法体例的选择仍存争议。部分学者如丁晓东主张采取领域和场景立法模式，先满足实际需求，再考虑统一立法^②；而张凌寒^③、曾雄^④等学者则建议通过统一立法构建全面的治理框架。如何在两者之间找到平衡，仍是我国人工智能立法面临的关键课题。

（三）监管主体问题

人工智能产业的有序发展离不开有效的监管主体。然而，目前我国尚未设立专门的人工智能监管机构，现有职能由国家市场监督管理总局、国家互联网信息办公室、工业和信息化部、科技部、公安部等多个部门分散承担，形成了以行政监管为主的多部门监管格局。该格局存在明显的前瞻性与协同性不足的问题。首先，在行政监管主导的模式下，行政监管主体在技术漏洞和应用风险的掌握程度上，远不及作为人工智能技术创新引领者的科创企业，如果能够以开放共赢的方式将科创企业纳入监管主体中，将有助于消除异质主体间的信息壁垒，帮助监管者了解风险全貌，防止因人工智能风险的复杂性而引起的规制措施滞后。但从利益诉求来看，行政机关负有多重治理目标^⑤，既有促进科技发展和产业变革的经济目标，也有维护国家安全和社会公共利益的政治目标，而科创企业作为理性的经济人，以利润最大化为主要目标，如何在维持市场导向特性与履行自我规制职能之间实现有效平衡，成为亟须解决的核心挑战。其次，从多部门的分散性监管格局来看，各监管部门基于其专业化能力在各自行业领域实行专门监管，履行监督职责，的确在一定程

^① 《国务院办公厅关于印发国务院 2024 年度立法工作计划的通知》，中国政府网，2024-05-06，https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202405/content_6950094.htm，访问日期：2024-10-31。

^② 丁晓东：《全球比较下的我国人工智能立法》，载《比较法研究》，2024 年第 4 期，第 51-66 页，这里第 51 页。

^③ 张凌寒：《中国需要一部怎样的〈人工智能法〉？——中国人工智能立法的基本逻辑与制度架构》，载《法律科学（西北政法大学学报）》，2024 年第 3 期，第 3-17 页，这里第 14 页。

^④ 曾雄、梁正、张辉：《欧盟人工智能的规制路径及其对我国的启示——以〈人工智能法案〉为分析对象》，载《电子政务》，2022 年第 9 期，第 63-72 页，这里第 70 页。

^⑤ 刘岳川：《科技创新的法律规制》，载《华东政法大学学报》，2023 年第 3 期，第 37-46 页，这里第 38 页。

度上解决了专业壁垒的问题。但是,这种九龙治水的模式存在明显的弊端:部门间可能出现监管竞合,各部门为扩大自身职权而重复立法,容易引发监管权争夺;分散的监管结构缺乏协调性,对于复杂、跨领域的监管任务,各部门可能相互推诿,导致协同监管难以有效落实。

(四) 规制路径问题

基于风险的分分类分级管理是各国技术治理中的重要原则,欧盟在人工智能监管方面已将其作为核心手段。我国自2017年起,也在相关法规中确立了这一制度,如《互联网信息服务算法推荐管理规定》《互联网信息服务深度合成管理规定》《生成式人工智能服务管理暂行办法》。事实上,这一分类分级体系仍存在明显缺陷。首先,我国在人工智能领域所采取的分类分级主要是针对算法、深度合成、生成式人工智能等要素领域展开的,呈现出针对性、细节化的特点,对人工智能整体的分类分级缺乏系统性回应,体系性明显不足。随着人工智能技术的不断发展与在关键领域的广泛应用,这种具有针对性、细节化特点的分类分级制度将无法涵盖所有新兴且高风险的人工智能技术或应用领域,影响了整体的监管效力。其次,针对要素领域开展的分类分级规定较为粗略,往往一笔带过。以算法治理为例,尽管基于分类分级的算法备案、算法安全风险评估、算法审计等制度已经初步建立,但由于标准的缺乏,实践中难以规范有序地开展算法分类分级工作,无法真正实现分类施策,导致分类分级流于形式,难以实现分级管控的目标。

(五) 管辖范围问题

我国人工智能法律规范长期以来缺乏对法域外适用的关注,域外效力条款尚未得到重视。例如,《互联网信息服务算法推荐管理规定》《互联网信息服务深度合成管理规定》和《生成式人工智能服务管理暂行办法》等法律规范基于国家主权原则,采用属地管辖标准,将管辖范围限定于我国境内^①。这种做法导致监管覆盖不足,削弱我国在国际上的话语权。一方面,人工智能技术的研发与应用具备跨国特性^②。如果监管仅集中于国内问题而忽视境外情境,将可能导致监管真空,从而无法全面应对外部风险。例如,跨国人工智能企业可能在境外存储和处理我国公民的数据,或利用境外服务器进行算法操作,进而规避国内法律管辖,这会引发数据安全和隐私保护方面的隐患。另一方面,忽视境外问题将削弱我国在国际人工智能立法与治理中的话语权。随着全球人工智能技术迅速发

^① 张新宝、魏艳伟:《我国人工智能立法基本问题研究》,载《法制与社会发展》,2024年第6期,第5-21页,这里第14页。

^② 严驰:《论人工智能标准与法律协同治理体系之构建》,载《北京理工大学学报(社会科学版)》,2024年第6期,第109-121页,这里第112页。

展,各国纷纷制定相应的监管框架与法律标准,以引导技术创新并防控风险。如果我国在立法过程中不重视法律条款的域外适用,可能会在人工智能国际治理规则的制定中处于被动地位,进而影响我国在全球技术竞争中的战略利益与法律主权。

三、欧盟《人工智能法》的经验镜鉴

(一) 欧盟《人工智能法》的主要内容

首先,欧盟《人工智能法》旨在平衡技术创新与公共安全,既促进人工智能产业链的顺利运行,又确保在开发和应用过程中尊重个人基本权利。其次,欧盟采取统一垂直的立法体例,制定专门的人工智能法案,确保法律规范的一致性和有效性。此外,该法案引入了“监管沙盒”机制,通过政府规制与自我规制的有机结合,推动创新与监管的平衡。再次,欧盟基于“风险金字塔”模型将人工智能风险划分为不可接受、高风险、有限风险和最小风险四个类别,并为不同风险级别的系统制定相应的监管规则。高风险系统必须遵循严格的合规要求,而有限和最小风险系统则侧重透明度。最后,欧盟《人工智能法》通过采用经营场所与目标指向的管辖标准,实现人工智能领域的长臂管辖。

1. 立法目标:保障创新与维护安全

与欧盟过往的法律与政策文件保持高度一致性,欧盟《人工智能法》对人工智能的态度总体上可概括为基于“以人为本”的理念^①,在鼓励创新与确保有效规制之间取得平衡,在尊重人权的前提下,确保人工智能技术赢得社会的认可与支持。该法第1条开宗明义地指出其目的是提升内部市场运作效率,促进以人为本、可信赖的人工智能的应用,同时保护健康、安全和基本权利,避免人工智能系统带来的负面影响,同时促进创新。(1)改善市场运作,促进人工智能创新。在欧盟27个成员国中,虽然部分成员国已开始通过立法确保人工智能的可信和安全,但欧盟与各成员国以及欧盟成员国之间的碎片化行动可能会对人工智能的发展构成障碍。为了增强法律适用的确定性,帮助企业在整个欧盟市场实现无缝运营,欧盟立法者致力于通过统一的法律框架,为人工智能产业链中的各方提供明确一致的义务指引,以期提高法律确定性,从而更广泛促进创新。(2)保护个人基本权利,维护公共安全。欧盟《人工智能法》借鉴了其于2019年4月8日制定的《值得信赖的人工智能伦理准则》中(Ethics Guidelines for Trustworthy AI)的伦理原则^②,强调在人工智

^① 卢安文:《生成式人工智能:风险、监管与治理模式探究》,载《重庆邮电大学学报(社会科学版)》, <http://kns.cnki.net/kcms/detail/50.1180.C.20240628.0838.004.html>,访问日期:2024-10-30。

^② Karoline Reinhardt, “Trust and trustworthiness in AI ethics”, *AI and Ethics*, Vol. 3, No. 1, 2023, pp. 735-744, here p. 735.

能系统的开发、投放和使用过程中,必须尊重个人的自由、尊严和安全等基本权利,聚焦于建立“可信赖的人工智能”,以维护公共安全。具体而言,为弥合人工智能系统的专业性与公众理解力之间的“鸿沟”,欧盟《人工智能法》在序言第9条提出了人工智能系统的透明度要求,强调技术创新必须与伦理道德、个人隐私和社会影响保持协调。这不仅加强了现有权利保护和救济措施的有效性,还有效减轻了其在健康、安全、基本权利等方面的可预见风险。另一方面,欧盟《人工智能法》尊重人类主体,致力于保障人的自主和自由。欧盟《人工智能法》在序言第6条指出,人工智能是以人为本的技术,应作为人类的工具,最终目的是提高人类福祉。法律要求在设计人工智能系统时应确保用户在决策过程中拥有足够的自主权,以避免对人工智能的过度依赖。换言之,人在人工智能技术应用中应处于主导地位,当人工智能的决定不符合人类需求时,人类享有否决权。

2. 立法体例:统一规范与垂直立法

2024年8月起正式生效的欧盟《人工智能法》是统一垂直型立法模式的典型代表,具体体现在以下几点:(1)统一基础概念,避免法律适用偏差。自达特茅斯会议以来^①，“人工智能”这一概念一直难以界定。为确保与其他司法管辖区的法律框架有效衔接,并避免法律适用中的偏差,欧盟《人工智能法》对“人工智能系统”的定义与经济合作与发展组织(Organization for Economic Cooperation and Development)保持高度一致。该法第3条第1款将“人工智能系统”定义为“一种基于机器的系统,该系统旨在以不同程度的自主性运行,部署后可能表现出适应性,并且为了明确或隐含的目标,根据收到的输入推断如何生成输出,例如预测、内容、建议或可以影响物理或虚拟环境的决策。”^②从某种角度看,欧盟意在通过这种清晰、明确的AI定义,展现其在AI领域的“布鲁塞尔效应”,并提升其全球影响力。(2)采用长臂管辖,确保法案垂直适用。欧盟《人工智能法》第2条明确规定了管辖范围覆盖人工智能系统产业链上的各个关键主体,包括提供者、部署者、进口商、分销商、制造商、授权代表及受影响者。这种基于“效果主义”的长臂管辖模式使法案的适用范围广泛^③,并具有域外效力。这一模式与《通用数据保护条例》(General Data Protection Regulation,下文简称GDPR)的法律适用原则一致,通过全面监管人

^① 1956年8月,在美国汉诺斯小镇达特茅斯学院,由麦卡锡、明斯基、香农和罗切斯特等人发起的讨论机器智能的会议。参见尼克:《人工智能简史》,北京:人民邮电出版社,2017年版,第6-7页。

^② Official Journal of the European Union, “Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024”, 2024-7-12, <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj>, 访问日期:2024-12-10。

^③ 苏可桢、沈伟:《欧盟人工智能治理方案会产生“布鲁塞尔效应”吗?——基于欧盟〈人工智能法〉的分析》,载《德国研究》,2024年第2期,第66-88页,这里第75页。

工智能系统,最大程度保护欧盟内部市场的统一性和公民权益^①。这种“沾边就管”的方式对在欧盟境内以及向欧盟境内提供人工智能系统的组织产生了重要影响。(3)成立专门机构,实现法案的统一适用。欧盟《人工智能法》设立了多个监管机构,以确保人工智能技术的有效监管和一致适用。首先,法案要求各成员国指定国家主管机构负责监督国内人工智能系统的合规性、确保国家层面的监管与执行。其次,欧盟成立了欧洲人工智能委员会,该机构旨在协调成员国之间的执行与合作,确保政策在整个欧盟范围内的一致性。

3. 监管主体:政府规制与自我规制

传统的政府监管模式通常依赖现有的法律框架进行事后审查,并采取“自上而下”的强制手段对企业进行规训^②。然而,这种以“有风险,再治理”为特点的事后型政府监管往往滞后于技术创新的步伐,无法及时应对迅速发展的人工智能技术带来的潜在风险。与科创企业相比,政府并非技术风险的第一知情者,即使通过强制性的“信息披露义务”,也难以有效缓解异质主体之间的信息不对称问题。在责任状态不确定的环境下,企业通常倾向于“不主动”“不充分”“不准确”地披露信息,以避免因信息披露带来的潜在法律和市场风险。在这种状态下,监管部门难以迅速、准确地掌握技术风险的第一手资料,制定的监管措施也往往滞后于技术发展。为了弥补传统政府监管模式的局限性,欧盟在《人工智能法》中引入了监管沙盒^③,以期打破异质主体之间的信息壁垒,推动监管的协同治理。监管沙盒的引入,为监管机构与科创企业之间搭建了沟通和协作的桥梁,推动了监管模式从传统的政府主导模式向契约的共治模式的转变。在这一模式下,政府由“命令者”转变为“协调者”,科创企业由风险的“被动披露者”转变为风险的“主动暴露者”。监管部门为科创企业的技术研发提供了一个测试“避风港”,科创企业可以在真实环境下对人工智能系统展开实验^④,一旦该系统造成损害,企业凭借行政处罚豁免权可免责。在追求利益最大化的驱动下,科创企业自然做出进入监管沙盒测试风险并予以防范的选择,以减少进入市场后的合规成本。而政府在这一过程中,通过对人工智能技

^① Chris Jay Hoofnagle/Bart van der Sloot/Frederik zuiderveen Borgesius, “The European Union general data protection regulation: what it is and what it means”, *Information & Communications Technology Law*, Vol. 28, No. 1, 2019, pp. 65–98, here p. 84.

^② 房慧颖:《数字经济治理的法治保障:时代之问、理论因应与实践方案》,载《福建师范大学学报(哲学社会科学版)》,2024年第6期,第159–168页,这里第161页。

^③ Jon Truby/Rafael Dean Brown/Imad Antoine Ibrahim et al., “A sandbox approach to regulating high-risk artificial intelligence applications”, *European Journal of Risk Regulation*, Vol. 13, No. 2, 2022, pp. 270–294, here p. 272.

^④ 张广伟:《欧盟人工智能监管沙盒制度的功能、局限及其启示——基于欧盟〈人工智能法〉的解析》,载《德国研究》,2024年第2期,第116–132页,这里第125页。

术运行过程的实时监控,也能在技术发展的初期了解潜在风险,并对现有的监管框架进行动态调整^①,防止技术的过度膨胀或失控。

4. 实施路径:风险分级与精细监管

“基于风险”的规制路径在欧盟并非新概念。从1995年的《数据保护令》(Data Protection Directive)到2016年的GDPR,都体现了这一路径策略。《人工智能法》延续了此进路,将人工智能风险划分为四个等级:不可接受风险、高风险、有限风险和最小风险,并针对不同风险程度制定相应的监管规则^②。这些规则大致分为三类:(1)针对不可接受风险的禁止规则。欧盟《人工智能法》第5条将不可接受风险类人工智能系统划分为绝对禁止和相对禁止两种类型。绝对禁止的系统由操纵系统、剥削系统和社会评分系统构成。操纵系统指利用潜意识、操控或欺骗性技术损害个体自主选择的系统;剥削系统则利用与年龄、残疾、经济状况相关的缺陷扭曲个体行为;社会评分系统根据个人或群体的社会行为推断、预测并评估其人格特征。若人工智能系统属于上述三类之一,将被禁止使用和投入市场。相对禁止的系统则是指在公众区域为执法目的而采用的实时远程生物识别系统,特别是在针对特定犯罪受害者时。使用此类系统前需获得司法或独立行政机关的授权,但在紧急情况下可在没有授权的情况下使用。与前三类禁令不同,该禁令仅禁止“使用”,而不禁止“投入市场”。(2)针对高风险和剩余风险的合规规则。欧盟《人工智能法》第9—15条规定了高风险人工智能系统的合规要求,包括风险管理、数据治理、技术文档等方面。有限风险和最小风险统称为“剩余风险”。有限风险主要指用户在使用人工智能系统时面临的缺乏透明度的风险,其合规义务主要集中在透明度要求上。《人工智能法》对最小风险系统未作具体界定,但对于不可接受风险、高风险和有限风险进行了详细规定。因此,未被归类为上述三种风险的人工智能系统应视为最小风险。需要注意的是,最小风险并不等于无风险,最小风险系统的提供者和部署者应确保其工作人员和授权代表具备足够的人工智能知识,并自愿遵循欧盟人工智能办公室和各成员国制定的行为守则。(3)针对监管沙盒与特殊豁免的豁免条款。为了尽可能地促进创新,欧盟《人工智能法》第57条和序言第24条分别对监管沙盒和特殊豁免进行了规定。监管沙盒本质上是为企业提供一个“安全空间”,以测试创新产品而无需承担通常的监管后

^① Thomas Buocz/Sebastian Pfothhauer/Iris Eisenberger, “Regulatory Sandboxes in the AI Act: Reconciling Innovation and Safety?”, *Law, Innovation and Technology*, Vol. 9, No. 2, 2023, pp. 357–389 here p. 372.

^② 刘子婧:《欧盟〈人工智能法〉:演进、规则与启示》,载《德国研究》,2024年第3期,第101–128页,这里第119页。

果^①。此外,《人工智能法》还规定了四类特殊的豁免,适用于为军事、国防或国家安全开发的系统、专门用于科学研究的系统,以及免费和开源的人工智能系统。

5. 管辖标准:经营场所与目标指向

随着第四次工业革命的加速,人工智能等颠覆性新技术通过创新开辟全新赛道、重构产业格局等路径推动新质生产力的发展,引领新时代的技术革命。当前,全球人工智能产业格局呈现美国独大、中国赶超的局面,而欧盟在人工智能技术研发和应用领域相对滞后。对此,欧盟深感忧虑,担心其他国家凭借先发的技术优势,在全球技术竞争中持续扩张,进而形成技术垄断。这不仅将挤压欧盟本土企业的生存空间,更可能危及欧盟域内的消费者权益。在此背景下,欧盟若屈从市场规律,秉持“放任自流”态度,任凭企业自行竞争,将不可避免地丧失人工智能治理领域的话语权。对此,欧盟放弃了以参与者身份参与竞争的思路,转而选择从规则制定者的角色出发,延续其立法先行的传统,通过制定《人工智能法》以期在人工智能领域复制“布鲁塞尔效应”。具体而言,欧盟借鉴 GDPR 的“长臂管辖”规则,凭借其自身强大的全球市场吸引力,塑造人工智能治理的“游戏规则”,将监管触角延伸至域外,迫使全球科创企业遵守其所制定的《人工智能法》,这不仅为欧盟本土企业的发展提供了基本护栏,也确保了域内消费者权益不受侵犯。一方面,全球科创企业如果想要进入欧盟市场,就必须遵循“经营场所标准”^②,接受欧盟《人工智能法》对其人工智能系统的审视。另一方面,即使境外企业本身并未在欧盟设址,但只要其相关产品或服务进入欧盟市场,也必须遵循突破地理界限的“目标指向标准”^③,否则将丧失欧盟市场。这种进取型的管辖策略使得欧盟将其域内标准向外输出,继而转化为国际标准,对科技巨头形成法律牵制,从而牢牢掌握人工智能治理领域的全球规制主导权,提升其在国际舞台上的地位和影响力。

(二) 欧盟《人工智能法》的辩证评析

欧盟《人工智能法》是全球首部系统性、全面地促进人工智能安全发展的区域性国际法律文件。这部法律不仅为欧盟内部的人工智能产业设定了标准,还在全球范围内产生了深远影响。然而,在实践中,这部法律也暴露出诸多问题。首先,欧盟采取以安全为导向的“强监管”理念可能会反噬人工智能技术的发展空间。其次,欧盟采取统一立法体例以应对技术滞后,注重安全性与一致性,但这种做法可

^① Jonathan McCarthy, “From childish things: the evolving sandbox approach in the EU’s regulation of financial technology”, *Law, Innovation and Technology*, Vol. 15, No. 1, 2023, pp. 1–24 here p. 4.

^② 蒋小红:《欧盟法的域外适用:价值目标、生成路径和自我限制》,载《国际法研究》,2022年第6期,第91–107页,这里第101页。

^③ 季焯、霍俊先:《契合 RCEP 理念的数据保护法域外效力规则的建构》,载《国际贸易》,2023年第12期,第84–92页,这里第88页。

能忽视行业差异,无法实现精准的领域治理。再次,该法律对企业自我规制的依赖可能导致规制俘获。企业在自我规制中受到利益驱动,可能影响监管效果,进而损害公众利益。复次,风险评估标准存在弹性解释空间,可能导致不合理的风险分类和法律实施中的不稳定性。一些技术被一刀切地归为禁止性风险,限制了正常商业活动的开展。最后,欧盟通过市场准入机制扩展法律适用范围,实施“长臂管辖”,这可能导致国际法律冲突,削弱多边主义合作,影响全球人工智能监管的协调性。通过辩证分析欧盟《人工智能法》,我们可以更全面地理解其优势与局限,并为我国人工智能立法提供宝贵的借鉴与反思。

1. 安全防控:阻碍技术创新进程

尽管欧盟《人工智能法》第1条释放出欧盟试图对人工智能的治理由“强监管”转向“发展和监管并重”的信号,但实际上,维持监管与发展的平衡并非易事。相比于促进人工智能产业的发展,基于权利本位的欧盟《人工智能法》在实际监管中,更侧重于对公民基本权利的保护^①,力图通过高标准的立法和严格的监管来确保技术的安全与可信,以实现“布鲁塞尔效应”的防御性目标^②。欧盟之所以采取以安全为导向的“强监管”模式,根本原因在于欧盟的科技产业发展相对滞后,短期内难以在人工智能技术上实现全球领先。为了弥补技术劣势,贯彻“欧盟优先”和“维护欧盟利益”的核心原则,欧盟企图通过严格立法限制域外科技巨头,为本土企业建立护城河。然而,这种以“安全化”为逻辑底色的监管理念也在一定程度上为欧盟人工智能的科技创新与产业升级带来了制约。具体而言,作为理性的经济主体,科创企业在面对欧盟较高的合规成本时,往往会考虑是否应在推广其最新人工智能技术产品的狂飙过程中踩住刹车,转而将投资转向监管环境较为宽松的地区。一旦科创企业选择放弃欧盟市场,欧盟将可能失去全球领先的科技创新资源,从而影响其在全球人工智能领域的竞争力。

2. 统一立法:引发技术发展担忧

在《人工智能法》正式制定之前,欧盟委员会曾提出四种不同程度监管干预的政策选择^③,其中方案二是采取部门性、临时性方法,即采取“分散”的立法体例,通

^① Ainhoa Lasa López, “The systematics of the European Artificial Intelligence Act in the context of the fundamental rights of the Union; the myth of the digital constitutionalism”, *Deusto Journal of Human Rights*, No. 14, 2024, pp. 73–100, here p. 90.

^② Marco Almada/AncaRadu, “The Brussels Side-Effect: How the AI Act Can Reduce the Global Reach of EU Policy”, *German Law Journal*, Vol. 25, 2024, pp. 646–663, here p. 647.

^③ European Commission, “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Laying Down Harmonised Rules on Artificial Intelligence (Artificial Intelligence Act) and Amending Certain Union Legislative Acts”, 2021–04–21, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52021PC0206>, 访问日期:2024–12–15。

过个性化手段,按照人工智能的不同应用场景分门别类地量身定制专门性法规。然而,立法者最终并没有采取“分散”的立法体例,而是选择采用“统一”的立法体例。究其原因,一方面,基于立法目标的考量。与欧盟的其他数字领域立法相同,构建可信赖的人工智能是欧盟《人工智能法》的基本目标之一。在统一规则的制定方面,统一立法具有显著优势。统一的法律框架能够确保整个欧盟市场的法律适用性和一致性,避免不同成员国之间因立法差异而导致的市场分裂,从而更有效地促进人工智能的创新与发展。另一方面,出于现实需求的考量。欧盟立法机构无法像主权国家立法机构一样,快速对各种新型的人工智能应用做出响应,若采取行业或部门的分散立法,则立法的商谈成本畸高,对欧盟而言并不现实。然而,统一立法的局限性也不容忽视。首先,统一立法缺乏针对性。试图用一部《人工智能法》全面规范金融、教育、劳动和通信等多个领域,未能充分考虑不同垂直领域的人工智能系统的风险差异,无法实现场景化的精准治理。其次,统一立法缺乏灵活性。目前人工智能监管尚处于“摸石头过河”的阶段,面对人工智能技术的日新月异,难免存在“出台即过时”的风险。这不仅可能无法达到预期效果,还可能成为妨碍技术创新的枷锁。

3. 企业自治:诱发规制俘获风险

“元规制”指的是针对初级规制的次级规制^①,介于“强制—命令”式的政府规制与“自愿—合意”式的自我规制之间,形成两者的有机统一。欧盟《人工智能法》引入监管沙盒,将自我规制置于政府规制之前,正是元规制的理论实践。欧盟《人工智能法》赋予科创企业在监管沙盒的“安全区”内自行进行初步风险评估的权利,以期得到科创企业就新兴领域的特殊性、针对性与专业性做出的回应,以协商的方式与科创企业凝聚规范性共识,缓解自上而下的科层式治理的弊端。然而,元规制也存在一定的弊端。企业组织通常遵循利益最大化的经济逻辑,容易受到私利的干扰,难以实质性地遵从公共性规制目标,最终导致元规制的预期效果落空。正如孟德斯鸠所言:“一切有权力的人都容易滥用权力。”^②企业可能利用其信息优势,在制定具体合规标准时施加影响,进而规避监管。这种现象可能导致“规制俘获”^③,即企业通过所获得的裁量权,影响监管方向,损害公共利益。为防止科创企业滥用规制地位,应使其他主体参与到对人工智能的监管中,促使规制主体从“二元化”向“多元化”转变,形成制衡各方规制权力的规制空间结构。概言之,政府要

^① Jacco Bomhoff/Anne Meuwese, “The Meta-regulation of Transnational Private Regulation”, *Journal of law and society*, Vol. 38, No. 1, 2011, pp. 138-162, here p. 138.

^② 孟德斯鸠:《论法的精神》,张雁深译,北京:商务印书馆,1961年版,第65页。

^③ 戚聿东、刘健:《人工智能产业的包容审慎监管:理论内涵与实现路径》,载《兰州大学学报(社会科学版)》,2024年第4期,第154-165页,这里第155页。

求科创企业对自身的人工智能系统开展合规评估,但开展合规审计的主体可以是外部第三方专业机构,这就进一步丰富了规制资源的分配模式,形成“政府—企业—社会”的规制框架,通过多元问责的方式,加大对企业的监管力度,防止由“规制俘获”造成的规制失灵。

4. 形式统一:致使风险划分武断

虽然《人工智能法》和 GDPR 均采用了基于风险的规制理念,但两者在实现路径上存在明显差异。GDPR 围绕个人信息的全生命周期设置规则,过程清晰易懂。相比之下,尽管欧盟《人工智能法》将人工智能风险划分为四个等级,但由于作为监管对象的人工智能系统持续升级,呈现出动态演进的趋势特征,静态的风险设定无法与人工智能风险的多样性和情境依赖性有效衔接。此外,欧盟《人工智能法》的风险划分主要集中在关键的信息基础设施和基本人权相关的应用场景,评估其对人类健康、安全及基本权利的影响。然而,这些标准具有较大的弹性解释空间,不同的解释可能导致人工智能风险分级的重大变化,从而影响法律实施的稳定性。例如,法案将“影响个人潜意识或特定弱势群体”归为禁止性风险^①。这类情况在现实中非常普遍,如果严格解读,APP 个性化推荐等潜移默化影响消费者行为的技术,都可能被纳入禁止性风险,这将排除许多正常的商业活动。因此,风险规制应结合具体应用场景^②,而非一刀切地将所有潜意识影响的系统归为禁止性风险。此外,某些人工智能系统,如就业评估和无人驾驶汽车,因涉及重要权利和生命健康,被认定为高风险。但随着应用的普及和基础设施的完善,这些系统的潜在损害概率和严重程度可能显著降低。如果一开始就将其贴上高风险标签并施加限制,未来在风险降低后,这些技术将难以广泛应用。

5. 管辖泛化:违背多边主义诉求

欧盟长期以来通过“市场准入”机制,利用其庞大的消费市场来规制欧盟外的行为,并借此将自身塑造为人工智能治理领域的“规范性力量”。具体来说,任何希望进入欧盟市场的产品或服务必须遵循欧盟法律。《人工智能法》第 2 条延续了 GDPR 的“长臂管辖”规则,扩展了属地和属人原则的适用范围。这意味着,只要人工智能系统进入欧盟市场,或其使用对欧盟境内人员产生影响,法案将适用于包括欧盟外的公共和私人参与者。该法规定了“高标准”的约束内容和处罚,试图将其其他地区的企业排除在欧盟市场之外,这显然反映出保护主义倾向。尽管欧盟声称推动国际标准的形成,以此为其域外适用提供合法性依据,但考虑到人工智能是一

^① 丁晓东:《人工智能风险的法律规制——以欧盟〈人工智能法〉为例》,载《法律科学(西北政法大學學報)》,2024年第5期,第3-18頁,這裡第11頁。

^② 丁晓东:《论算法的法律规制》,载《中国社会科学》,2020年第12期,第138-159頁,這裡第150頁。

个跨国界、跨行业的复杂领域,各国在价值共识、产业发展和技术进步等方面的需求存在显著差异。因此,欧盟过于泛化的管辖范围实际上忽视了全球在人工智能监管方面的多边合作诉求。这一做法可能迫使非欧盟地区的受监管实体被动遵循欧盟法律,进而引发国际法律冲突,并削弱多边主义合作的进程,最终对国际关系和多边体制的稳定产生消极影响。

四、对我国完善人工智能立法的建议

人工智能作为现代科技的重要组成部分,正为新质生产力的发展提供关键驱动力。然而,随着这一技术的迅猛进步,相关的伦理、法律和社会问题日益凸显,这些问题不仅影响了人工智能的广泛应用,还对社会的整体福祉和公平正义构成了严峻挑战。因此,人工智能立法变得尤为重要。在全球范围内,欧盟在人工智能立法方面的实践为各国提供了宝贵的借鉴与启示。我国在人工智能立法时,应考虑吸收欧盟《人工智能法》的成功经验,注意避免出现监管标准过于严格、风险评估机制静态化以及管辖范围过于泛化等问题,以确保立法既能有效管理技术风险,又能促进创新性发展。

(一) 动态平衡安全与发展目标,构建立法的战略导向

立法目标是立法活动的起点,统领着法律的价值取向。具体到中国,软法层面,除我国签署的《布莱切利人工智能安全宣言》外,我国发布的《全球人工智能治理倡议》也明确提出“坚持安全和发展并重的原则”;硬法层面,在涉人工智能的法律规范中,以《生成式人工智能服务管理暂行办法》为例,其第3条明确规定“国家坚持安全和发展并重、促进创新和依法治理相结合的原则”。由此可见,发展与安全并重是对中国人工智能治理需求的精准概括。面对人工智能技术发展和风险样态的高度不确定性,将人工智能法单一地定性为“防控安全风险的安全法”或“鼓励发展创新的促进法”,都无法有效应对颠覆性技术带来的挑战,因此,人工智能立法应坚持“安全与发展相济”的二元立法目的,实现发展激励和风险治理的平衡互补。

然而,这种平衡并非固守中间值,而是动态调整的结果,反映环境和需求的变化。欧盟《人工智能法》对安全的高度重视主要源于其所处的环境背景。与美国和我国相比,欧盟在人工智能技术上处于劣势,更多地作为技术和产品的输入地,形成了“本国公民作为客户,域外公司提供技术和产品”的产业格局。在此背景下,欧盟更关注防御而非技术竞争。而我国的人工智能产业发展现状及产业需求与欧盟截然不同。一方面,与欧盟相比,我国尚不具备足够体量的内部市场。缺乏市场硬支撑的“强监管”模式无法帮助我国对抗超大型境外企业,无益于改变我国在人工智能治理主权争夺中的劣势地位。另一方面,以安全为导向的“强监管”态度与我

国现阶段亟待取得重大技术突破和鼓励产业发展的基调并不相符。相较于美国的领先地位,我国在人工智能领域仍处于追赶阶段,过于严格和排外的“家长式干预”可能会反噬我国人工智能技术的发展空间,降低科技创新的竞争优势。因此,我国的人工智能立法不宜盲目模仿欧盟的安全优先排序,而应走符合中国国情的发展路线,在保障基本安全的前提下,支持深层次创新,给予技术发展足够的空间。一方面,立法应以鼓励产业发展为主,增加产业促进政策,弥补短板,确保法治保障。这不仅是对我国人工智能产业独特地位的最优选择,更是对“有发展才有安全”的回应。另一方面,面对技术发展带来的不确定性,立法应遵循底线思维,确保技术进步不损害社会核心价值、伦理原则和国家安全。

(二) 采用总分结合的立法体例,调适共性与个性需求

在人工智能立法体例的选择上,传统的“统一立法”“分散立法”均不足以应对人工智能的迭代性和场景性,使得法律的规范效果大打折扣。对此,申卫星提出了综合性立法和场景式立法相结合的总分式立法体例^①。具体而言,综合性立法指中央立法机关将人工智能用于不同应用场景所遵循的共性规则进行提炼,制定出有关人工智能的共通性规则;场景式立法则是指地方立法机关有针对性地根据不同应用场景的人工智能分别制定配套性法规,实现精准治理。

鉴于我国人工智能发展的实际情况与现实需求,本文也建议采取统一立法与具体场景分散立法相结合的“总一分”式立法体例。这种体例能够在提供法律框架的统一性和规范性的同时,确保针对特定应用场景的灵活应对。相较于欧盟,我国并不面临成员国各自为政导致法律碎片化和扰乱数字单一市场的困境。作为一个主权统一的国家,我国可以迅速响应不同类型人工智能应用的需求,制定相应的规则,以避免统一立法无法全面适应各种应用场景的弊端。需要指出的是,我国目前正处于人工智能技术的初期发展阶段,且该技术的迭代更新速度较快。因此,在进行统一立法时,应该秉持“工程化”思维,提炼出适用于不同场景的共性规则,为未来的科技变迁留出足够的弹性与衔接空间。在实施分散立法时,应坚持“场景领域为王”的原则,针对各领域的技术特点,制定相应的法规细则,以提高法律的针对性和灵活性。例如,在医疗、金融、交通等行业,各自面临的技术风险与伦理考量有所不同,因此需要特别制定相应的监管措施。这种灵活的立法策略将有助于更有效地应对不断变化的技术环境,确保法律能够及时适应新兴的人工智能应用,保障公众利益和社会安全。

需要注意的是,我国目前已制定了关于数据保护和算法管理的规则,因此,在

^① 申卫星:《面向未来的中国人工智能立法:思路与重点》,载《探索与争鸣》,2024年第10期,第5-8页,这里第6页。

推进“总一分”式人工智能立法时,应妥善处理其与现行相关法律法规的衔接关系。一方面,与《网络安全法》《数据安全法》和《个人信息保护法》这三部基本法律相比,人工智能立法既有与它们的相同点,如均涉及数据处理行为,也有其自身的特殊性,即人工智能立法更侧重于以动态的算法运行为规制对象。换言之,人工智能立法是在这三部法律基础上的进一步延伸。另一方面,《互联网信息服务算法推荐管理规定》《互联网信息服务深度合成管理规定》《生成式人工智能服务管理暂行办法》三个部门规章主要是针对算法、深度合成、生成式人工智能所进行的类别化回应^①,均涉及算法的详细治理规则,因此其重要内容应被统摄到人工智能立法的范畴。

(三) 建立央地协同的监管机制,促进多主体参与共治

谁来监管?是统一监管还是分行业部门监管?这是立法中需要明确的内容。在执行层面,欧盟《人工智能法》通过在联盟层级和成员国层级分别设置相应的监管机构,促进各监管主体的协同增效,以期实现法案的有效推行和一致执行。尽管我国作为一个主权国家,央地关系与欧盟与成员国之间的关系存在着本质的区别,但“联邦—成员国”的协同共治仍对我国具有重要的借鉴意义。

具体而言,在中央政府层面,应设立国家级人工智能主管机关,负责统筹协调人工智能安全及相关监管工作,并对监管活动进行总括式指导。同时,在地方政府层面,应明确不同行业和领域的监管职责,要求不同行业领域的主管部门制定本行业、本领域的人工智能监督管理规范和实施细则,实现分行业、分领域的精准治理。此外,仅依靠政府进行监管显得较为单一,因此必须突出治理主体的多元化,在明确监管目标的基础上,构建“政府—企业—社会”的多元协同治理体系,以发挥各方的合力。具体措施包括:人工智能主管部门应制定随模型能力提升而更加严格的安全标准,并选取应用成熟、制度需求大的行业部门开展监管沙盒试点,切实细化分级分类标准,探索企业合规宽大处理制度;企业作为当前人工智能科技创新最重要的推动力量,需积极参与监管沙盒开展的合规评估,并及时向主管部门反馈评估结果,以增强监管主体与科创企业信息的一致性^②;行业协会则应根据当地人工智能发展的实际情况,制定行业细则和产品标准,同时收集行业问题,向主管部门提供建议和分析报告,协助制定行业标准和管理办法。通过这种协同监管机制,能够有效整合资源,提升人工智能领域的治理能力,构建多元协调、多元参与、协同互动的共治生态圈,促进技术健康发展。

^① 郑飞:《论人工智能法体系化的理论基础》,载《中国政法大学学报》,2024年第6期,第236-250页,这里第240页。

^② 徐伟、何野:《生成式人工智能数据安全风险的治理体系及优化路径——基于38份政策文本的扎根分析》,载《电子政务》,2024年第10期,第42-58页,这里第49页。

(四) 创设灵活性风险分级机制, 践行场景化监管路径

欧盟《人工智能法》采用的风险规制路径为我国立法提供了重要借鉴,但其分级标准因过于强调静态一致性,忽视了同一系统在不同应用场景和任务中可能呈现不同风险水平的问题。如果我国简单模仿欧盟的风险分级机制,而放弃对具体应用场景的情境依赖,可能导致规制过严或过宽的问题。因此,在设计人工智能风险分级机制时,应摒弃对风险统一化的简单效仿,转而采用场景化的规制路径。具体来说,人工智能是一项动态发展的通用技术,其潜在风险与应用场景密切相关,故应将人工智能风险还原到应用场景中,按照不同应用场景的受众度、技术成熟度、事故概率、波及范围以及可能侵害的权益类型和严重性等因素^①,确定适当的风险级别。这样可以确保监管措施灵活地回应不同应用场景中的价值序列差异,避免过度或不足的风险管控。例如,在评估“影响个人潜意识进而操纵行为”的人工智能系统时,应明确区分“交互模式”和“暗黑模式”^②。对于抖音和淘宝的个性化推荐系统,因其采用的是“交互模式”,不应被纳入“禁止性人工智能风险”之列。而那些未征得消费者同意的强制注册或续订行为,则应被归类为“禁止性风险”。再如,针对“自动驾驶系统”,在技术发展初期可将其划为“高风险”,但随着技术进步和基础设施的完善,应该动态将其调整为“低风险”,以避免不必要的监管负担。通过这种灵活的风险分级机制,可以更有效地应对人工智能技术的快速变化,确保法律框架适应不同行业的需求。

(五) 关注人工智能法溢出效应, 增强国际竞争话语权

在全球化迅速发展的背景下,人工智能立法不仅需回应国内治理需求,还需具备全球影响力,以应对跨国人工智能的发展和应用带来的挑战。欧盟《人工智能法》构建了一个在全球范围内具有强大吸引力的法律框架,它不仅规范本土人工智能产业,还间接影响其他地区和国家的立法走向。而纵观我国目前针对人工智能制定的《互联网信息服务算法推荐管理规定》《互联网信息服务深度合成管理规定》《生成式人工智能服务管理暂行办法》等法律规范,受限于效力层级等因素,均将管辖权限制在域内。如果继续沿用这一管辖范围,将导致法律上的重大缺陷和实践中的极大被动。因此,我国的人工智能立法应注重域内规则的域外效力,打造具有世界影响力的立法,而非仅限于一域性立法^③。首先,应制定人工智能立法域外效力规则滥用的构成标准,建立阻断机制,通过法律形式明确我国不接受其他国家借

^① 苏宇:《大型语言模型的法律风险与治理路径》,载《法律科学(西北政法大学学报)》,2024年第1期,第76-88页,这里第86页。

^② Jamie Luguri/Lior Jacob Strahilevitz, “Shining a light on dark patterns”, *Journal of Legal Analysis*, Vol. 13, No. 1, 2021, pp. 43-109, here p. 44.

^③ 邵长茂:《人工智能立法的基本思路》,载《数字法治》,2023年第5期,第1-7页,这里第5页。

助长臂管辖干涉我国主权的行爲。其次,应合理拓宽域外管辖范围,采取“属地原则”“属人原则”“保护原则”相结合的管辖思路,将私法的域外效力与人和空间两个维度相结合。具体而言,人工智能法应明确规定:在境内的涉人工智能活动,均适用我国法律;在境外的涉人工智能活动,影响或可能影响我国国家利益、公共利益以及个人合法权益的,均适用我国法律。最后,在构建人工智能法时,我国应融入“统筹国内与国际治理”的理念,建立符合国内需求且适应国际趋势的规制框架。以开放的姿态参与国际规则的讨论与制定,为解决跨国人工智能问题贡献“中国方案”,增强我国在全球人工智能话语体系中的创新力与影响力。

五、结 语

随着人工智能技术的迅猛发展,国家间的竞争与合作愈加紧密,人工智能立法的必要性和紧迫性日益凸显。党的二十届三中全会明确提出,“加强网络安全体制建设,建立人工智能安全监管制度”^①。我国人工智能立法目标应在发展与安全之间找到平衡,支持技术创新的同时,保障社会安全。立法体例可采用“总一分”模式,以适应多样化应用场景,确保法律灵活有效。同时,我国应建立中央与地方协同的监管体系,并引入多元主体共治,以提升监管效力。动态调整规制路径将有助于应对技术环境的变化,减少风险管理的盲点与过度监管。此外,我国应主动构建公平、包容的国际规则,提升在全球人工智能治理中的话语权与影响力。总之,我国的人工智能立法应在借鉴国际经验的基础上,结合本土实际,形成具有中国特色的法律体系。这不仅关乎国家科技竞争力的提高,也将为全球人工智能的健康发展作出重要贡献。

责任编辑:郑春荣

^① 《中共中央关于进一步全面深化改革推进中国式现代化的决定》,载《人民日报》,2024年7月22日第1版。