

上海科学技术情报研究所
上海市前沿技术发展研究中心
TISC技术与创新支持中心



数字化城市

DIGITAL CITY BRIEFING

2024年
第2期

美国人工智能立法与治理规制聚焦

编者按

随着人工智能（Artificial Intelligence，AI）技术在多个领域的广泛应用，美国的人工智能立法与治理框架逐渐成为全球关注的焦点。美国的多个联邦机构已通过各自职权对 AI 应用进行了规定，涉及隐私保护、公平交易和信息披露等方面；同时，国会也提出了多项法案，旨在推动 AI 技术的创新发展并确保其安全、透明、公正的使用。面对人工智能发展的快速迭代和应用场景的复杂性提升，美国正在探索更为系统和全面的监管机制。未来的监管策略需要在促进创新与保护公共利益之间找到有效的平衡点，这不仅需要更新完善的法律法规，还需要全社会的广泛参与和深入对话。通过概述美国人工智能立法与监管的现状，本期简报希望促进对 AI 规制的发展方向上的深入讨论和思考，推动构建更加公正和安全的 AI 技术应用环境。

目 录

立法进程	4
国际隐私专业协会概述美国人工智能立法现状.....	4
美国正起草新法案，以防止人工智能生成的深度伪造.....	6
美国参议院重提《平台问责制和透明度法案》.....	7
拜登政府发布关于可信人工智能的行政令.....	9
立法评议	17
清华大学人工智能国际治理研究院评述美国人工智能立法.....	12
美国政府发布情况说明书，可信人工智能行政令有效落实.....	18
斯坦福法律学者呼吁关注人工智能的立法挑战.....	20
高赢（GOODWIN）律所预测美国人工智能立法的重点领域.....	22

立法进程

国际隐私专业协会概述美国人工智能立法现状

国际隐私专业协会（IAPP）于 2023 年 11 月更新了报告《美国联邦人工智能治理：法律、政策和战略》（US federal AI governance: Laws, policies and strategies），探讨 ChatGPT 风靡背后美联邦的人工智能治理现状。

随着人工智能进入生活的各个领域，立法者和监管机构正在努力监管这项技术，以了解其全方位的潜在影响。各国已对人工智能采取了不同的方法，都反映了其各自的法律制度、文化和传统。在人工智能法律和政策制定的这些全球发展背景下，美国也形成了联邦人工智能治理政策。白宫、国会和一系列联邦机构，包括联邦贸易委员会、消费者金融保护局和美国国家标准与技术研究院，已提出了一系列与人工智能相关的举措、法律和政策。国际隐私专业协会认为，虽然多年来许多城市和州的人工智能法律也生效，但围绕人工智能的联邦法律和政策对于理解该国独特的国家人工智能战略具有更高的重要性，联邦政府人工智能战略的基础已经建立。

一、白宫的人工智能治理政策

联邦人工智能战略的最早轮廓是在前总统巴拉克·奥巴马（Barack Obama）执政期间勾勒出来的，最直接的是美国国家科学技术委员会（National Science and Technology Council）于 2016 年 10 月发布的一份公开报告《为人工智能的未来做准备》（Preparing for the Future of Artificial Intelligence）。一天后，与该报告一起发布的《国家人工智能研究与发展战略计划》（National Artificial Intelligence Research and Development Strategic Plan）确定了联邦政府资助的人工智能研究的优先领域，并“特别关注行业不太可能解决的领域”。

美国人工智能治理政策的另一个重大发展发生在前总统特朗普于 2019 年 2 月签署第 13859 号行政命令“保持美国在人工智能领域的领导地位”时；第 13859 号行政命令启动了美国人工智能倡议，带来了进一步的指导和技术标准的发布，这些指南和技术标准决定了之后几年美国人工智能法律和政策制定的范围。

拜登执政期间，美国的人工智能治理政策得到了进一步发展。联邦人工智能治理政策的里程碑之一是 2022 年 10 月发布的《人工智能权利法案蓝图》。

该文件由白宫科技政策办公室发布，列出了五项原则，以“指导自动化系统的设计、使用和部署，以在人工智能时代保护美国公众”；去年 2 月，拜登签署了《关于通过联邦政府进一步促进种族平等和支持服务不足社区的行政命令》，“指示联邦机构根除使用新技术（包括人工智能）时的偏见”，保护公众免受算法歧视。

二、国会的人工智能治理政策

政府的审议部门，即国会，以其典型的渐进式方式处理人工智能法律和政策制定。直到 2019 年，立法者对人工智能的大部分注意力都被自动驾驶以及对人工智能在国家安全领域的应用的担忧所吸引。

2021 年 1 月，《2020 年国家人工智能倡议法案》成为法律，这是另一个与人工智能相关的关键立法发展，重点是扩大人工智能研发，并进一步协调国防情报界与民事联邦机构之间的人工智能研发活动。国会也正在修改现有的法律和政策，以应对人工智能在各个领域的日益普及。2023 年 5 月，国会提出议案，计划修订 1971 年的《联邦竞选法》，以提供在政治广告中使用生成式人工智能的透明度和问责制。

截至报告更新前，美国国会还举行了几次关于人工智能的国会听证会。众议院军事委员会网络、信息技术和创新小组委员会和参议院军事网络安全小组委员会于上半年举行多次会议，讨论人工智能和机器学习应用以改善国防部的运作。

三、联邦机构内的人工智能治理政策

报告认为，几乎每个联邦机构都在推进政府内部的人工智能治理战略方面发挥了积极作用，并在一定程度上围绕商业活动发挥了积极作用。NIST 是最早这样做的机构之一，它于 2019 年 8 月发布了“美国在人工智能领域的领导地位：联邦参与开发技术标准和相关工具的计划”，以响应第 13859 号行政命令；该报告确定了人工智能标准的重点领域，并提出了一系列建议，以推进美国国家人工智能标准的发展。

到 2020 年年中，联邦贸易委员会（FTC）开始提供其人工智能治理、监管和执法方法的治理框架，并强调其对私营部门使用生成式人工智能工具的关注。关于公司是否以“有意或无意地引导人们在财务、健康、教育、住房和就业等领域做出有害决策”的方式使用生成式人工智能的问题属于联邦贸易委员会的

管辖范围。近期，教育部教育技术办公室也发布了一份关于人工智能在教育环境中带来的风险和机遇的报告。

其他许多机构也在构建自己的人工智能治理政策，并在部门内创建了以人工智能为重点的办公室。例如，能源部人工智能智能和技术办公室与 NIST 协商制定了人工智能风险管理手册，并于 2022 年 4 月成立了人工智能发展委员会。在商务部，美国专利商标局建立了一个人工智能新兴技术伙伴关系，以审查和更好地了解这些技术在专利和商标审查中的使用及其对知识产权的影响。

四、结论

报告总结，在世界范围内，包括在美国，围绕人工智能治理的最紧迫问题涉及现有法律对新技术的适用性。这一问题涉及重大的法律和技术复杂性。报告引用美国律师协会（American Bar Association）商法分会的解释，“公司、律师和法院有时很难掌握技术概念，并以统一的方式应用现有法律来解决商业纠纷。”

资料来源：

<https://iapp.org/resources/article/us-federal-ai-governance/>

美国正起草新法案，以防止人工智能生成的深度伪造

据世界经济论坛的文章，在线发布的深度伪造视频的主题正在不断扩大。

演员汤姆·克鲁斯（Tom Cruise）的深度伪造在 TikTok 上风靡一时，旨在作为轻松的娱乐。据美国有线电视新闻网（CNN）报道，克鲁斯本人没有采取任何行动将视频下线。

深度伪造（Deepfakes）是使用 AI 创建的内容，它可以用来冒充真人，并且栩栩如生，只有通过计算机才能检测到其伪造的本质。人工智能工具的激增引发了人们对使用深度伪造来破坏声誉、破坏民主选举和损害对真实在线验证信息来源的信任和的严重担忧。世界经济论坛的《2024 年全球风险报告》将错误信息和虚假信息列为未来两年世界面临的头号威胁。

2024 年 2 月，出现了模仿美国总统乔·拜登声音的音频深度伪造。该音频片段被用于针对美国新罕布什尔州民主党选民的自动电话。在伪造的信息中，可以听到拜登声音的人工智能生成版本，敦促人们不要在该州的初选中投票。文章表示，由于美国大选定于 2024 年 11 月举行，拜登很可能会与唐纳德·特朗普

竞争总统职位，美国当局正在起草新的法律，禁止生产和分发冒充个人的深度伪造。

拟议的法律由美国联邦贸易委员会（FTC）提出。美国联邦贸易委员会警告说，先进的技术正在推动用于欺骗毫无戒心的公众的深度伪造大幅增加。虽然这些拟议的法律旨在阻止欺诈行为，但也有覆盖关于冒充政府和商业实体的领域，因此，如果该法案顺利起草，可以为民主及营商环境提供一定的法律支持。

“欺诈者正在使用人工智能工具以令人毛骨悚然的精确度和更广泛的规模冒充个人。随着语音克隆和其他人工智能驱动的骗局的增加，保护美国人免受冒充者欺诈比以往任何时候都更加重要，”FTC 主席 Lina M. Khan 表示，“我们提议的对最终冒充规则的扩展将做到这一点，加强联邦贸易委员会的工具包，以解决冒充个人的人工智能骗局。”

世界经济论坛本年度年会的主题之一就是重建信任。文章认为，深度伪造对公众信任的潜在影响是深远的。当它们被用来歪曲政治家、公民领袖和行业负责人时，它们会侵蚀人们对政府、媒体、司法系统和私营部门的信心；随着

公众对数字内容的真实性越来越怀疑，这种怀疑可能导致公民生活普遍脱离，以及知情公共话语的减少。

世界经济论坛的“数字信任倡议”也希望通过确保技术的开发和使用能够保护和维持社会的期望和价值观来应对这些负面后果。“开放和民主的社会依赖于真实的信息才能发挥作用，”世界经济论坛治理与信任负责人 Daniel Dobrygowski 说。“当新技术被用来加强对真相和民主制度的攻击时，政府、私营部门和公民就需要采取行动，以抵御数字对民主的潜在破坏，”他补充道。

资料来源：

<https://www.weforum.org/agenda/2024/02/ai-deepfakes-legislation-trust/>

美国参议院重提《平台问责制和透明度法案》

根据斯坦福大学网络政策中心的文章，2021 年首次发布草案并于 2022 年正式推出的《平台问责制和透明度法案》（PATA）在人工智能不断发展的背景下于 2023 年被重新引入，但略有变化并得到了新的两党支持。这项由参议员 Chris Coons 发起的立法将创建一个由美国国家科学基金会（NSF）推动的计划，供研究人员请求访问社交媒体公司的某些数据，并要求联邦贸易委员会

(FTC) 为该计划制定隐私和安全协议。

《平台问责和透明度法案》旨在改变这种状况，使研究人员和非营利组织能够基于美国国家科学基金会的批准，向头部的社交媒体公司请求大量数据。

这些数据将受到联邦贸易委员会制定的隐私和安全措施的约束，这将强制公司遵守该计划。

该法案也涉及社交媒体平台的公共透明度要求，包括公众访问广告库和披露“高度传播”或病毒式内容的规定。在线平台被要求解释其推荐和排名算法的工作原理，并提供有关内容审核操作的统计数据。值得关注的是，更新后的法案中删除了一项条款，即撤销有争议的第 230 条关于未能遵守研究人员批准的数据请求的平台的保护措施。

“社交媒体平台塑造了全球数十亿人消费的信息，但我们对它们的运作方式以及它们对我们每个人和社会的影响仍然知之甚少。目前，国会和公众无法验证这些产品是否真的安全或有多安全，”参议员 Chris Coons 在新闻采访中说。

该立法现在有六个共同提案人，包括持续支持该提案的参议员 Bill Cassidy 和 Amy Klobuchar，以及新加入的参议员 John Cornyn、Richard Blumenthal 和

Mitt Romney。“社交媒体平台对我们的国家安全、心理健康和儿童造成了新的威胁，我们必须更好地了解这些公司的运作方式及其对社会的影响，”参议员 Cornyn 说到。《华盛顿邮报》去年披露了该法案的草案，更新后的立法已得到负责的社交媒体委员会、美国心理学会、Mozilla 公司和儿童在线安全组织的支持。

众议员 Lori Trahan 和 Jay Obernolte 在最近给拜登总统的一封信中呼吁开展国际合作，以促进网络社媒的进一步研究。有研究人员认为，算法技术和监管方式都在迅速发展，对民主社会产生了重大影响，跨部门和司法管辖区的利益相关者需要协同一致，更好地了解信息环境并维护民主价值观，而 PATA 法案的重新引入标志着美国正在朝着这个方向取得进展。

资料来源：

<https://cyber.fsi.stanford.edu/news/platform-accountability-and-transparency-act-reintroduced-senate> ;

<https://www.fastcompany.com/90911292/can-a-new-law-help-pry-open-the-black-boxes-of-social-media-giants> ;

<https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/5339>

拜登政府发布关于可信人工智能的行政令

2023年10月30日，拜登政府发布了一项具有里程碑意义的行政令，为了使美国在把握人工智能的前景和管理其风险方面占据先机。该行政令确立了人工智能安全和安保的新标准，保护美国公民的隐私，促进公平和公民权利，维护消费者和工人利益，促进创新和竞争，推动美国在全球的领导地位等等。

作为拜登-哈里斯政府负责任创新综合战略的一部分，该行政令建立在总统之前采取的行动基础之上，包括促使15家领先公司自愿承诺推动安全、可靠和可信的人工智能发展的工作。本期简报摘编该行政令所指示采取的部分行动：

一、确立人工智能安全和安保新标准

作为随着人工智能能力的增长，它对美国人的安全和安保的影响也在增长。通过这项行政命令，总统指示采取有史以来最广泛的行动，以保护美国人免受人工智能系统潜在风险的影响：

要求行业领先的人工智能开发商与美国政府共享其安全测试结果和其他关键信息，根据《国防生产法》要求开发任何对国家安全、国家经济安全或国家公共健康和安全构成严重风险的基础模型的公司，在训练模型时必须通知联邦政

府，并且共享所有红队安全测试的结果；**制定标准、工具和测试，帮助确保人工智能系统安全、可靠和可信**，美国国家标准与技术研究院将制定严格的标准，以确保在公开发布前的安全性，国土安全部把这些标准应用于关键基础设施部，能源部和国土安全部还将应对人工智能系统对关键基础设施的威胁，以及化学、生物、辐射、核和网络安全风险；**通过制定强有力的生物合成筛选新标准，防范利用人工智能设计危险生物材料的风险**，通过对生命科学项目的资助把标准作为其激励机制的部分，确保进行适当的筛选；**通过建立检测人工智能生成内容和认证官方内容的标准和最佳实践，保护美国人免受人工智能欺诈和欺骗**，商务部将制定内容认证和水印指南，明确标注人工智能生成的内容；在拜登-哈里斯政府正在进行的“人工智能网络挑战”（AI Cyber Challenge）的基础上，**建立一个先进的网络安全计划，开发人工智能工具来发现和修复关键软件中的漏洞**，利用人工智能可能改变游戏规则的网络能力，使软件和网络更加安全；**下令由国家安全委员会和白宫办公厅主任制定国家安全备忘录，指导有关人工智能和安全的进一步行动。**

二、保护美国公民隐私

如果没有保障措施，人工智能会进一步威胁美国人的隐私。人工智能不仅能更容易地提取、识别和利用个人数据，还能简化其调取过程。为了更好地保护公民隐私，包括免受人工智能带来的风险，总统呼吁国会**通过两党数据隐私立法**，以保护所有美国人，尤其是儿童的隐私权利。

三、促进平等和公民权利

不负责任地使用人工智能会导致并加深司法、医疗保健和住房领域的歧视、偏见和其他侵权行为。拜登-哈里斯政府已经采取了行动，发布了《人工智能权利法案蓝图》，并发布了一项行政令，指示各机构打击算法歧视，同时执行现有授权，以保护人们的权利和安全。为确保人工智能促进公平和公民权利，该行政令进一步做出了行动指示。

四、为消费者、患者和学生群体提供支持

人工智能能给消费者带来真正的好处，例如让产品质量更高、价格更低以及更为普及。但是，人工智能也会带来伤害、误导或以其他方式损害消费者利益的风险。为了保护消费者，同时确保人工智能能让国民生活变得更好，行政

令指示采取以下行动：**推动人工智能在医疗保健领域的负责任使用**，开发负担得起的救命药物，卫生与公众服务部将制定一项安全计划，接收涉及人工智能的伤害或不安全医疗行为的报告，并采取行动予以补救；**通过创造资源来支持教育工作者部署人工智能教育工具**，如学校的个性化辅导，从而发挥人工智能改变教育的潜力。

五、支持工人

人工智能正在改变美国的工作和工作场所，既带来了提高生产率的希望，也带来了工作场所监控增加、偏见和工作流失的危险。为了降低这些风险，支持工人集体谈判的能力，并投资于所有人都能获得的劳动力培训和发展，行政令要求：**制定相关原则以减少人工智能对工人造成的伤害**，并通过解决工作转移、劳动标准、工作场所公平、健康和安全以及数据收集等问题，最大限度地提高人工智能的边际效益；**编写关于人工智能对劳动力市场潜在影响的报告**，研究并确定加强联邦对面临劳动力中断（包括人工智能）的工人的支持方案。

六、促进创新和竞争

美国在人工智能创新方面已经处于领先地位——去年在美国首次融资的人工智能初创企业比其他七个国家的总和还要多。该行政令拟通过以下行动保持美国在创新竞争方面的领先地位：通过“国家人工智能研究资源”（National AI Research Resource）的试点，促进全美的人工智能研究；为小型开发者和企业家提供技术援助和资源；利用现有授权，通过简化签证标准和流程，扩大在关键领域拥有专业知识的高技能移民和非移民在美国学习、居留和工作的范畴。

七、提升美国在海外的领导力

人工智能的挑战和机遇是全球性的。拜登-哈里斯政府将继续与其他国家合作，支持在全球范围内安全、可靠地部署和使用人工智能。为此，行政令指示：扩大双边、多边和多方利益相关者的参与，就人工智能开展合作；与国际合作伙伴和标准组织共同加快制定和实施人工智能标准；在国外促进安全、负责和权利确认的人工智能开发和部署，以解决全球范围的人工智能挑战。

八、确保政府负责任地有效使用人工智能

人工智能可以帮助政府为美国人民提供更好的服务，可以扩大机构监管、治理和发放福利的能力，还可以降低成本并增强政府系统的安全性。然而，使

用人工智能也可能带来风险，如歧视和不安全的决策。为确保政府负责任地部署人工智能并使联邦人工智能基础设施现代化，总统指示采取以下行动：发布各政府机构使用人工智能的指南；通过更高效的合同签订，帮助各机构更快而有效地获得指定的人工智能产品和服务；加速人工智能专业人才的相关招聘与培训。

资料来源：<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/10/30/fact-sheet-president-biden-issues-executive-order-on-safe-secure-and-trustworthy-artificial-intelligence/>

立法评议

清华大学人工智能国际治理研究院评述美国人工智能立法

回顾 2023 年的人工智能立法，清华大学人工智能国际治理研究院战略与宏观研究项目主任、复旦大学中国研究院副研究员刘典将 2023 年称为是“人工智能监管的‘元年’”。2023 年 8 月，中国出台了《生成式人工智能服务管理暂行办法》；10 月，美国总统拜登发布“关于安全、可靠和值得信赖的人工智能”的行政命令；12 月，欧盟就《人工智能法案》的细节达成一致。虽然缺乏协调并且侧重点不一，但各国对于人工智能监管的体系和网络正在全面形成。

刘典认为，相比起中国和欧盟，美国在人工智能立法层面仍然处于巨大的空白区，尽管各州已经陆续先行出台涉及人工智能影响的法案，但联邦层面仍然缺乏实际性的统一法规。而 2024 年恰巧赶上美国总统大选之年。正如美国拜登总统 2023 年 10 月 30 日发布的行政命令所示，人工智能监管将于 2024 年成为美国的政治和监管焦点，并且要求各种规模的公司承担相应的责任。目前，行政命令仅仅为人工智能监管划定了原则和方向，建议针对生成式人工智能解

决方案区分“红队”，特别是在消费者健康和安​​全、敏感信息隐私（健康、财​​务、身份认证、生物识别等）以及就业等高风险领域。

人工智能立法框架/法案	代表议员	议院	党派	侧重点
SAFE创新	查克·舒默	国会参议院	两党	综合性整体框架
许可框架	理查德·布卢门撒尔	国会参议院	两党	综合性整体框架
蓝丝带委员会/《国家人工智能委员会法案》	刘云平	国会众议院	两党	综合性整体框架
《创造实验人工智能资源法案》	马丁·海因里希	两院	两党	创新研究
《人工智能和生物安全风险评估法案》	埃德·马基	两院	两党	国家安全
《防止自主人工智能进行核发射法案》	埃德·马基	两院	两党	国家安全
《人工智能国家安全法案》	杰伊·奥伯诺特	国会众议院	两党	国家安全
《人工智能标签法案》	布莱恩·夏兹	国会参议院	两党	公民权利
《保护选举免受欺骗性人工智能法案》	埃米·克洛布彻	国会参议院	两党	国内政治

图 1 美国人工智能立法（部分）

资料来源：刘典,《2024 美国人工智能立法展望》

2024 年标志着美国人工智能监管的重要转折点，刘典研究员基于此对已于 2023 年进行提案但计划或已于 2024 年进行讨论的美国人工智能法案进行了梳理与评议。

一、联邦层面人工智能立法框架

1、SAFE 创新——基于价值观的框架和新的立法流程

议员：查克·舒默（纽约州民主党）、马丁·海因里希（民主党）、迈克·朗兹（共和党）和托德·杨（共和党）

所属议院：美国参议院

政党：两党

内容：2023年六月，参议院多数党领袖查克·舒默（纽约州民主党）召集了一个两党工作组，领导制定人工智能立法的新流程，并开设“人工智能洞察论坛”，即与参议员和主要利益相关者举行的闭门会议，旨在在正常的国会委员会程序之外达成共识。在此前提下，舒默提出了一项计划，以提高美国在人工智能开发方面的全球竞争力，同时确保对消费者和工人的适当保护，包括五项基本原则：

安全：通过解决工作岗位流失的威胁，保护国家安全并促进工人的经济安全；问责制：确保人工智能系统透明且负责任，并追究那些宣扬错误信息、存在偏见或侵犯知识产权的人的责任；基石：支持算法和护栏的开发，以保护民主并促进美国的基本价值观，包括自由、公民权利和正义；可解释性：法规应要求人工智能开发人员进行披露，以教育公众有关人工智能系统、数据和内容的信息；创新：法规必须促进美国全球技术领先地位。

2、许可框架

议员：参议院司法隐私、技术小组委员会以及法律主席理查德·布卢门撒尔 (Richard Blumenthal) 和乔什·霍利 (Joshua Hawley)

所属议院：美国参议院

政党：两党

内容：创建一个独立的监督机构来管理开发“复杂的通用人工智能模型”和用于某些“高风险情况”的模型的公司的注册和许可流程；消除人工智能生成内容的第 230 条豁免权。拒绝互联网平台对人工智能生成内容造成的损害享有第 230 条豁免权；加强国家安全保护，包括出口管制、制裁和其他限制，以防止外国对手获得先进的人工智能技术；提高透明度，包括要求人工智能开发者向用户和其他利益相关者披露训练数据和其他关键信息，要求用户在与人工智能系统交互时提供免责声明，以及公开披露不良事件或人工智能系统故障；保护消费者，包括加强对人工智能系统中使用的个人数据的控制，以及严格限制涉及儿童的生成人工智能。

3.众议院蓝丝带委员会 《HR 4223》

议员：刘云平 (Ted Lieu)

所属议院：美国众议院

政党：民主党

内容：建立一个由具有计算机科学或人工智能技术、民间社会、行业和劳动力问题以及政府（包括国家安全）背景的专家组成的两党委员会，以“审查美国当前的人工智能监管方法”，并为基于风险的人工智能监管框架以及实施这些框架所需的结构。该法案得到肯·巴克（Ken Buck）、安娜·埃舒（Anna Eshoo）以及另外 2 名共和党议员和 3 名民主党议员支持。总统和国会领导人将任命该委员会的 20 名成员，每个政党各选出一半成员。一旦委员会的所有成员被任命，委员会将在六个月内发布中期报告，在中期报告后六个月发布最终报告，并在最终报告一年后发布后续报告。

二、联邦层面人工智能立法摘选

除了两党框架之外，许多还提出了其他几项针对目标主题的两党人工智能法案，其中一些法案已通过委员会程序取得进展。特定主题的法案一般分为六大类：（1）提升人工智能研发领导力；（2）维护国家安全；（3）披露；（4）保护选举的公正性；（5）劳动力培训；（6）协调和促进联邦机构人工智能的使

用。

1、《S. 2714 / HR 5077 (创造实验人工智能资源法案)》

提出议员：马丁·海因里希 (Martin Heinrich)、托德·扬 (Todd Young)、科里·布克 (Cory Booker)、迈克·朗兹 (Mike Rounds)、安娜·埃舒 (Anna Eshoo)、迈克尔·麦考尔 (Michael McCaul)、唐·拜尔 (Don Beyer)、杰伊·奥伯诺特 (Jay Obernolte)

所属议院：美国国会两院

政党：两党

内容：建立国家人工智能研究资源 (NAIRR)。NAIRR 将提供软件、数据、工具和服务、测试平台和其他资源，以促进高等教育机构、非营利组织和其他联邦资助接受者的人工智能研究。

2、《S. 2399 / HR 4704 (人工智能和生物安全风险评估法案)》

提出议员：埃德·马基 (Edward Markey)、特德·巴德 (Ted Budd)、安娜·埃舒 (Anna Eshoo)、丹·克伦肖 (Dan Crenshaw)

所属议院：美国国会两院

政党：两党

内容：要求卫生与公众服务部进行风险评估并实施战略，以解决人工智能和其他技术进步对公共卫生和国家安全构成的威胁。

3、《S. 1394 / HR 2894 (防止自主人工智能进行核发射法案)》

提出议员：埃德·马基 (Edward Markey)、伊莉莎白·沃伦 (Elizabeth Warren)、杰夫·默克利 (Jeff Merkley)、伯尼·桑德斯 (Bernie Sanders)、刘云平 (Ted Lieu)、肯·巴克 (Ken Buck)、唐·拜尔 (Don Beyer)、吉姆·麦戈文 (Jim McGovern)

所属议院：美国国会两院

政党：两党

内容：禁止运用联邦资金去使用人工智能或任何自主系统去发射核武器或选择目标（在没有重要的人为管控的情况下）。

4、《HR 1718 (人工智能国家安全法案)》

提出议员：杰伊·奥伯诺特 (Jay Obernolte)、吉米·帕内塔 (Jimmy Panetta)、帕特·瑞恩 (Patrick Ryan)

所属议院：美国众议院

政党：两党

内容：加强国防部运用人工智能自动监测和防御潜在威胁的能力。

5、《S. 2691（人工智能标签法案）》

提出议员：布莱恩·夏兹（Brian Schatz）、约翰·肯尼迪（John Kennedy）

所属议院：美国参议院

政党：两党

内容：要求所有人工智能生成系统包含 "明确而醒目的披露"，以便于用户

确定内容是人工智能生成的。

6、《S. 2770（保护选举免受欺骗性人工智能法案）》

提出议员：埃米·克洛布彻（Amy Klobuchar）、乔什·霍利（Josh

Hawley）、克里斯·孔斯（Chris Coons）、苏珊·柯林斯（Susan Collins）

所属议院：美国参议院

政党：两党

内容：禁止在联邦选举的政治广告中使用欺骗性的人工智能生成内容。

三、州层面人工智能立法摘选

1、《SB 850》（Florida Senate Bill）

提出议员：尼克·迪切利（Nick DiCeglie）

所属议院：佛罗里达州参议院

政党：共和党

内容：通过强制要求对包含人工智能生成内容（无论是部分还是全部）的

政治广告提供免责声明，来解决人们对欺骗性竞选广告日益增长的担忧。

同州同类法案：《HB 919》众议员亚历克斯·里佐 (Alex Rizo)。

2、《HB 757》 (Florida House Bill)

提出议员：亚历克斯·安德拉德 (Alex Andrade)

所属议院：佛罗里达州众议院

政党：共和党

内容：对诽谤法进行多项修改，包括如果人工智能制作或修改的内容导致

观看者相信某个人的某些“高度冒犯性”的虚假信息（规定使用人工智能以某种

方式创建或编辑任何形式媒体的人在某些情况下须承担责任），则允许某人提

起诉讼。

3、《SB 972》 (Florida House Bill)

提出议员：乔·格鲁特斯 (Joe Gruters)

所属议院：佛罗里达州参议院

政党：共和党

内容：在管理服务部内设立人工智能咨询委员会并要求该部门向理事会提供行政支持，监督州机构对人工智能的使用。

4、《Draft Automated Decisionmaking Technology (ADMT) Regulations》

提出机构：加州隐私保护局 (CPPA)

所属地点：加州

政党：无

内容：法规草案要求使用 ADMT 的企业提供使用前通知，告知消费者该企业使用 ADMT 的情况（可以以链接到有关使用 ADMT 的完整风险评估的链接的形式）以及消费者进一步访问的权利信息和选择退出。使用前通知必须随时可用，并以企业与消费者互动的主要方式提供，并且该通知必须以通俗易懂的语言包含以下内容的描述：企业使用 ADMT 的目的；消费者选择退出的权利以及如何选择；消费者的访问权限以及如何应用它们；以及一种简单易用的方法，消费者可以通过该方法获得有关企业 ADMT 使用的更多信息。

四、2024：美国人工智能监管的关键“元年”

刘典研究员文章最后总结，截至目前，尽管大多数州尚未对人工智能进行监管，但包括阿拉巴马州、加利福尼亚州、科罗拉多州、康涅狄格州、伊利诺伊州等 12 个州已经颁布了法律，将人工智能立法研究义务委托给政府或政府组织的实体。工作组、咨询委员会、委员会或理事会等机构的专家集会可能是采取监管行动的第一步。2024 年，可以预见到各州将加速研究人工智能和相关技术，并提交包含涵盖就业、医疗保健、教育和选举等一系列主题的政策建议的报告。

联邦层面，尽管 2023 年并未有针对人工智能的联邦立法措施，但这并不意味着美国在人工智能监管上毫无作为。多个行政部门已经开始着手在各自领域内监管人工智能系统或加强人工智能方面的创新能力。

2023 年 2 月，美国专利商标局 (USPTO) 发出征求意见请求，征求公众对人工智能技术现状以及随着此类技术的进步可能出现的发明权问题的意见。

4 月，四个联邦机构，包括消费者金融保护局、司法部、平等就业机会委员会和联邦贸易委员会发布了一份联合声明，承诺利用现有法律防止人工智能领域的偏见和歧视。

5月，美国国家科学基金会 (NSF) 宣布拨款 1.4 亿美元，成立新的国家人工智能研究所，重点关注六个主要研究领域，包括可信人工智能、网络安全人工智能和“智能气候”应用人工智能。商务部国家人工智能咨询委员会也于5月向拜登提交了第一份报告。

8月，联邦选举委员会发布通知，就是否启动有关竞选广告中人工智能监管的规则制定征求公众意见。同时，考虑到人工智能技术的重大意义，与中国的技术竞争促成了联邦层面的第一份涉及人工智能的法案修改。

7月，参议院以 91 比 6 的投票结果将《对外投资透明度法案》添加为《2024 财年国防授权法案》(NDAA) 的修正案。该法案要求向财政部通报某些涉及人工智能、半导体、量子计算机和其他关键技术的外国投资活动。众议院通过的《国防授权法案》不包括对外投资条款，但一些众议院议员主张对中国企业实施更严格的制裁。尽管存在大选的不确定性因素，但仍可以从当前的态势可以看出，2024 年美国在立法层面将会出现重大进展，不仅是州层面，也是联邦层面。人工智能技术的发展已经走到了重要的十字路口，单纯的“野蛮生

长”所带来的经济和战略意义将会逐渐不及其带来的社会和国际负面影响。

资料来源：

<https://new.qq.com/rain/a/20240111A09K1I00>

美国政府发布情况说明书，可信人工智能行政令有效落实

安理（ALLEN & OVERY）律所合伙人 Daren Orzechowski、Alex Touma 和 Jack Weinert 总结了美国联邦政府为实现拜登总统关于人工智能的里程碑式行政命令中规定的指令方面的进展。自拜登总统发布一项具有里程碑意义的行政命令以来已过去三个月，该行政命令在联邦政府范围内推进了一种协调的治理方式，以实现人工智能的安全和负责任的发展。

安理合伙人专栏称，该行政命令包括有关人工智能的广泛联邦监管原则和优先事项，并指示各种联邦机构颁布技术标准和指南，截止日期从命令发布之日起 90 天到 365 天不等。2024 年 1 月 29 日，拜登政府发布了一份情况说明书，宣称“在实现行政令的任务方面取得了实质性进展，即保护美国人免受人工智能系统的潜在风险，同时促进人工智能及其他领域的创新”。根据该情况说明，该命令中规定的所有 90 天期限均已由各自的联邦机构完成。各机构的主要

成就如下：

-根据《国防生产法》授予的权力，各行业领先的人工智能系统的开发人员

现在必须向商务部报告重要信息，尤其是人工智能安全测试结果；

-美国商务部已出台一项规则草案，要求为外国人工智能训练提供计算能力

的美国云公司报告相关情况；

-九个机构完成了涵盖人工智能在每个关键基础设施部门使用的风险评估；

-国家人工智能研究资源试点项目已启动，旨在将政府、研究人员和教育工

作者与数据和信息联系起来，以推进人工智能研究；

-基础广泛的创新、竞争和更公平地人工智能研究得以促进；

-人工智能人才工作组启动了人工智能人才计划，以加速整个联邦政府的人

工智能专业人员招募，通过大规模的数据科学家招聘计划等方式；

-Educate AI 计划开始资助教育工作者在 K-12 到本科阶段创造高质量、包容

性的 AI 教育机会；

-美国国家科学基金会已为新的区域创新引擎（NSF Engines）提供专注于

推进人工智能的资金资助；

-卫生与公众服务部成立了人工智能工作组，以制定政策，提供清晰的监管

并促进医疗保健领域的人工智能创新。

安理合伙人专栏认为，虽然这些关键成就反映了联邦政府在参与和监督人工智能方面的快速进展，但联邦政府主要仍处于监管人工智能的事实调查和行业咨询阶段。与此同时，安理律所表示他们正在跟踪七十多项与人工智能监管有关的联邦法案；这些联邦法案解决了有害深度伪造的风险、人工智能生成的输出的强制性水印、对人工智能提供者适用第 230 条平台豁免权、保护儿童和其他高风险群体，以及确保人工智能在关键决策过程中使用的透明度。

各州，尤其是加州和纽约州，也正在效仿联邦政府的治理方案，包括：

- 《纽约市自动就业决策工具法》于 2023 年 7 月生效，该法要求希望使用自动就业决策工具的雇主或职业介绍所确保在使用该工具之前进行偏见审计，并向求职者进行各种相关披露；

- 加州州长 Gavin Newsom 于 2023 年 9 月发布了 N-12-23 号行政令，目的在于研究全州人工智能技术的发展、使用和风险，并为州政府内人工智能的评估和部署制定一个深思熟虑和负责任的流程；

- 参议院第 896 号法案（即《人工智能问责法案》）于 2024 年 1 月在加利福

尼亚州提出，以州长 Gavin Newsom 的行政命令 N-12-23 为基础，指导州机构、部门和分支机构在自动化决策技术的审查、采用、管理、治理和监管方面的决策。

专栏文章认为，联邦和州政府对人工智能技术的监管迫在眉睫，引入人工智能监管的平衡方法对于为新技术提供发展所需的空间非常重要；有待观察的是，法规是否能够保护美国人的隐私，促进公平和公民权利，并关注消费者和工人的利益，同时促进创新和竞争，并提升美国在世界范围内的领导地位。

资料来源：

<https://www.allenoverly.com/en-gb/global/blogs/tech-talk/key-ai-actions-in-response-to-president-bidens-landmark-executive-order> ;

<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2024/01/29/fact-sheet-biden-harris-administration-announces-key-ai-actions-following-president-bidens-landmark-executive-order/>

斯坦福法律学者呼吁关注人工智能的立法挑战

随着生成式人工智能使用范围的扩大，大语言模型造成破坏的可能也在增加。斯坦福法学教授马克·莱姆利（Mark Lemley）担心，未来人工智能会就实施恐怖主义行为、毒药或爆炸物的配方或可能破坏声誉或煽动暴力的虚假信息

提供建议。

“我们还没有判例法，”莱姆利说，“运行人工智能的公司并没有做任何刻意的事情。他们不一定知道人工智能会说什么来响应任何给定的提示。那么，谁来负责呢？现在的答案可能是没有人（对此负责）。这是我们想要改变的事实。”

生成式人工智能正在以惊人的速度发展，在成熟的法律领域创造了新的棘手问题，破坏了长期存在的民事责任制度，并超越了必要的法律和监管框架，这些框架可以确保风险得到预测和解释。

为了跟上 ChatGPT 等新型大语言模型的涌现，立法者将需要解决一系列复杂的问题。极为紧迫的问题是，政治家、行政管理人士、法官和律师是否准备好了迎接人工智能引发的剧变？斯坦福大学以人为本的人工智能研究所

(Institute for Human-Centered AI) 高级研究员丹尼尔·何 (Daniel Ho) 认为，“如果政府不了解人工智能，政府就无法治理人工智能。”

当法律界评估如何整合这项新技术时，政府一直在追赶如何应对人工智能革命。、法学教授威廉·本杰明·斯科特 (William Benjamin Scott) 和卢娜·斯科

特 (Luna M. Scott) 和丹尼尔·何表示，公共部门面临的核心挑战之一是缺乏专业知识。很少有人工智能专家选择在公共部门工作。根据最近的一项调查，只有不到 1% 的人工智能博士毕业生在政府部门任职，而选择去人工智能业界工作的比例约为 60%。缺乏合适的人才，以及政府数字基础设施的薄弱，意味着公共部门缺乏制定法律和政策以及有效利用这些工具改善治理的专业知识。

丹尼尔·何还作为国家人工智能咨询委员会 (NAIAC) 的任命成员向白宫提供建议，他担心政策制定者和管理人员缺乏足够的知识，无法将该技术带来的投机风险与具体风险区分开来。

斯坦福大学法学助理教授伊芙琳·杜克 (Evelyn Douek) 对此表示赞同。她说，目前缺乏关于常用人工智能工具如何工作的可用信息，而政府可以使用这些信息来指导其监管方法。公共部门和私营部门之间的信息差距促使斯坦福大学法学院监管、评估和治理实验室 (RegLab) 的一个大型研究团队评估了最近人工智能监管提案的可行性。该团队包括前 SLS 教授兼卡内基国际和平研究院院长 Tino Cuéllar、法学教授科琳·霍尼斯堡 (Colleen Honigsberg) ；丹尼尔·何

总结说，一个重要的步骤是政府收集和调查人工智能系统严重故障或造成伤害的事件，例如生物武器风险。

“如果参考其他的复杂体系，比如汽车和药品市场，政府会建立一个信息数据库，详细说明了导致事故和伤害的因素，”斯坦福计算机科学博士生 Neel Guha 说，他也即将发表的一篇探讨这一主题的论文。NAIAC 于 11 月正式通过了关于在人工智能领域引入这种报告制度的建议。“我们对这些系统的使用方式以及它们可能出现故障的地方的充分了解仍在不断变化，”Guha 说，“不利事件报告系统是更有效治理的必要先决条件。”

虽然最新的人工智能模型需要新的监管工具和框架，但它们也要求立法者重新思考现有的监管工具和框架——当不同的利益相关者经常在独立运作时，如何整合各方的利益也是一个挑战。

“政策制定者可能会提出一些技术上不可能的东西，但工程师可能会提出一个完全非法的技术解决方案，”丹尼尔·何认为，“你需要的是同时了解这两个维度的人。”2022 年，丹尼尔·何和合作者在研究中记录了联邦政府在实施人工智能法律要求方面面临的广泛挑战，他也因此参与了美国参议院就一系列改革的

政策建议工作。这项工作正在推动变革，具有里程碑意义的白宫人工智能行政命令采纳了这些建议，拟议的人工智能领导力实现负责的部署（AI LEAD）法案也将在此基础上进一步编纂建议，例如设立首席人工智能官、机构人工智能治理委员会和机构战略规划。这些要求有助于确保政府能够正确使用和管理该技术。

资料来源：

<https://law.stanford.edu/stanford-lawyer/articles/artificial-intelligence-and-the-law/>

高赢（GOODWIN）律所预测美国人工智能立法的重点领域

高赢（GOODWIN）律师事务所的专栏评论文章表示，公司在开发、部署人工智能技术并与之互动方面的力度比以往任何时候都要大。GOODWIN 正在密切关注任何可能影响在这一尖端领域运营公司的法规。

文章认为，对于在美国经营的公司来说，人工智能监管的前景仍然不太明朗。截至文章发布之前，美国尚未认真考虑制定与欧盟《人工智能法案》类似的法律或任何全面的联邦立法来管理人工智能的使用，也没有任何实质性的州立法（尽管有一些州隐私法可能会延伸到处理某些类型个人数据的人工智能系

统)。

尽管如此，GOODWIN 也关注到了一些初步的、针对特定领域的活动，这些活动提供了一些帮助了解美国联邦政府是如何考虑人工智能、以及未来可能如何管理人工智能的线索。具体来说，国家标准与技术研究院 (NIST)、联邦贸易委员会 (FTC) 和食品药品监督管理局 (FDA) 最近都提供了指导意见。文章梳理评述了这些指导意见。

一、国家标准技术研究所 (NIST)

2023 年 1 月 26 日，美国商务部下属机构 NIST 发布了其人工智能风险管理框架 1.0 (RMF)，作为自愿的、非特定行业的、与用例无关的指南，适用于正在设计、开发、部署或使用人工智能系统的科技公司，以帮助管理人工智能的许多风险。除了风险管理之外，RMF 还寻求促进人工智能系统的可靠和负责任的使用。

作为联邦人工智能标准协调员，NIST 与美国和国际上的政府和行业领导者合作，制定技术标准，以促进人工智能的采用，列举在其网站的“技术人工智能标准”部分。此外，《2021 财年国防授权法》第 5301 条指示 NIST 为可信赖的人

人工智能系统（RMF）制定自愿风险管理框架。尽管 RMF 是自愿的，但它确实为联邦政府在未来任何人工智能监管中可能考虑的考虑因素提供了很好的见解，并且随着它的发展，它最终可能会被采纳为行业标准。我们总结了以下关键方面。

RMF 的关键之一在于，人类通常认为人工智能系统是客观的和高性能的。这种假设可能会无意中对人、社区、组织或更广泛的生态系统（包括环境）造成伤害。提高人工智能系统的可信度有助于降低这种危害的风险。基于此，RMF 将可信度定义为具有七个定义的特征：

安全：提供人工智能系统的实时监控、支持或其他干预，以防止身体或心理伤害，或危及人类生命、健康或财产；安全且具有弹性：采用协议来避免、防范或响应针对 AI 系统的攻击，并承受不利事件；可解释：理解人工智能系统的机制及其输出并正确将其置于上下文中；隐私增强：通过保护匿名性、机密性和控制来保护人类的自主权；公平，管理有害偏见：促进公平和平等，管理系统、计算和统计以及人类认知偏见；负责任和透明：向在人工智能生命周期

各个阶段与之互动的个人提供有关人工智能系统的信息，并维护组织实践和治理以减少潜在危害；有效且可靠：通过持续测试或监控进行演示，以确认 AI 系统按预期运行

RMF 还指出，人工智能系统面临某些独特的风险，譬如：由于人工智能的数据聚合能力，个人数据的使用可能会使人工智能公司受到国家隐私法或其他增强的隐私风险的影响；训练数据集可能受版权保护；数据质量问题（包括不准确、不完整或有偏见的数据）会影响人工智能系统的可信度；对于稳健和可验证的测量方法和指标缺乏共识。

RMF 也概述了在人工智能系统的整个生命周期中用于管理风险的四个关键功能，并将这些核心功能分解为进一步的子类别功能。为此，RMF 的配套手册提出了以下行动项目，以帮助公司实现这些核心职能：地图——收集有关 AI 系统的足够知识，为组织制定设计、开发或部署该系统的决策提供信息；措施——实施测试、评估、验证和确认流程，为管理决策提供信息；治理——发展一种组织文化，将人工智能风险管理纳入其政策和运营中，有效实施，并鼓励问

责任制和多样性、公平性和包容性；管理——监控 AI 系统风险并确定其优先级，并响应风险事件并从中恢复等。

二、联邦贸易委员会 (FTC)

除了 NIST 发布的 RMF 之外，联邦政府内的其他机构最近也提供了一些指导。例如，美国联邦贸易委员会 (FTC) 表示，它可能很快就会加强对使用人工智能的企业的审查。值得注意的是，FTC 最近发布了多篇博客文章，警告企业避免不公平或误导性的做法，包括“控制你的人工智能声明”和“聊天机器人、深度伪造和语音克隆：出售人工智能欺骗”等。

三、美国食品和药物管理局 (FDA) 及结论

对于有兴趣将人工智能技术用于医疗保健相关决策的公司，FDA 也宣布打算将许多人工智能驱动的临床决策支持工具作为设备进行监管。GOODWIN 此前也曾发布评论文章《FDA 发布最终临床决策支持软件指南》用以梳理这一领域的监管要点。

文章最后表示，虽然 NIST、FTC 和 FDA 最近采取的上述详细行动确实提供了一些与未来美国人工智能监管相关的启示，但目前，美国人工智能公司可

以参考的硬性规则依然偏少。最终出现某种形式的监管是不可避免的，但何时会出现是仍众说纷纭。GOODWIN 也表示将继续关注事态发展，并随时发布更新。

资料来源：

https://www.goodwinlaw.com/en/insights/publications/2023/04/04_12-us-artificial-intelligence-regulations



地址：上海市永福路 265 号

邮编：200031

编辑：薛逸飞

责编：曹磊

编审：林鹤

电话：021-64455555

邮件：istis@libnet.sh.cn

网址：www.istis.sh.cn