

# “规制国家”的政策调适：欧盟人工智能治理逻辑<sup>\*</sup>

杨 昭

**内容提要：**欧盟在一体化发展的进程中，逐渐形成了一种以制定和输出规则为核心的治理模式，学界通常称之为“规制国家”。本文回顾了近年来欧盟人工智能治理政策的变化，探讨在这种制度结构下，欧盟如何在保持严格监管的同时，尝试加入更多促进创新的政策，实现一种“规制为主、创新为辅”的策略调整。研究发现，经历伦理、立法和创新三阶段的转变后，欧盟人工智能政策并没有彻底突破“规制国家”，而是表现为欧盟委员会、欧盟理事会、欧洲议会、成员国以及产业界、公民社会等各方行为体在既有制度框架内寻求应变策略的“再平衡”过程。在新的国际竞争环境下，欧盟“规制国家”的治理模式仍面临挑战。

**关键词：**欧盟 人工智能治理 “规制国家” 政策调适

长期以来，欧盟以其强大的规制能力著称，被视为“规制国家”（regulatory state）的典型代表，<sup>①</sup>并在全球范围内塑造了被称为“布鲁塞尔效应”（Brussels Effect）的制度影响力。欧盟在数字领域延续了这一模式，<sup>②</sup>形成了以《一般数据保护条例》为核心、涵盖《数字市场法》（DMA）与《数字服务法》（DSA）的规制体系，在“数字主权”框架下形成了对全球科技巨头的约束能力。这种规制逻辑也延续至人工智能领域，<sup>③</sup>2021年，

\* 感谢匿名评审专家的宝贵意见。本文曾在第二届“区域国别学视野下的欧洲研究”青年学者论坛上宣读，感谢金晶老师及与会专家的建议。感谢复旦大学陈志敏、张骥、姚旭、张亚宁老师的指导。文责自负。

① Giandomenico Majone, “From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance,” *Journal of Public Policy*, Vol.17, No.2, 1997, pp.139-167.

② Anu Bradford, *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, Oxford University Press, 2020, pp.142-155.

③ 邢亚杰、李丹成：《欧盟寻求人工智能监管规则型领导地位：认知与路径》，载《国际问题研究》，2025年第2期，第108-128页。

欧盟开始立法进程,2024年《人工智能法案》(Artificial Intelligence Act, AIA,以下简称“法案”)生效,2025年至2030年分阶段实施,成为全球首个出台人工智能正式立法的地区。然而,随着实施周期的临近,欧盟却面临“布鲁塞尔效应”疲软、企业合规成本过高等方面的质疑和批评。为回应日益突出的治理压力和全球竞争力焦虑,欧盟的政策取向逐渐呈现从“强规制—弱创新”向“弱规制—强创新”转变的趋势。一方面,欧盟委员会主席乌尔苏拉·冯德莱恩(Ursula von der Leyen)和欧委会“技术主权、安全与民主”专员汉娜·维尔库宁(Henna Virkkunen)在2025年巴黎人工智能行动峰会上承诺将简化“繁文缛节”以支持人工智能发展,“以创新友好的方式”实施《人工智能法案》。<sup>①</sup>另一方面,欧盟相继推出“投资人工智能”(Invest AI)倡议,发布《人工智能大陆行动计划》(AI Continent Action Plan),并在“地平线欧洲”和“数字欧洲”等政策框架下,投入资源用于建设数字和人工智能基础设施、提升数据流通性和互操作性、强化人工智能技能培训。这一系列政策表明,欧盟正尝试进行策略性调适,即在维持“规制国家”合法性的同时引入创新导向的政策逻辑,通过政策工具的重组与再平衡,在规制惯性与创新导向之间寻找新的平衡点。

近年来,欧盟的人工智能治理成为学界热点议题,围绕规制和创新关系的研究可分为两类。第一类强调欧盟在人工智能治理中延续了风险分级、伦理规范与权利保障等规制逻辑,突出其“数字宪政主义”<sup>②</sup>式的规范建构能力。这些研究聚焦于《人工智能法案》的风险分类框架、禁令设计及其在国际规范输出中的制度扩张角色,<sup>③</sup>认为欧盟委员会在制度设计逻辑中处于主导地位,成员国间分歧可能造成规则碎片化。<sup>④</sup>还

<sup>①</sup> Mia Hoffmann and Owen J. Daniels, “Out of Balance: What the EU’s Strategy Shift Means for the AI Ecosystem,” Tech Policy Press, 10 March 2025, <https://www.techpolicy.press/out-of-balance-what-the-eus-strategy-shift-means-for-the-ai-ecosystem/>.

<sup>②</sup> Giovanni De Gregorio, “The Rise of Digital Constitutionalism in the European Union,” *International Journal of Constitutional Law*, Vol.19, No.1, 2021, pp.41–70.

<sup>③</sup> 宫云牧:《技术权力视角下的中美人工智能技术竞争》,载《欧洲研究》,2025年第1期,第24–52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;赵娟、常多粉、孟天广:《国内外人工智能治理的发展进路:基于TOPE治理框架的组合分析》,载《北大政治学评论》,2023年第2期,第96–117页;金晶:《欧盟的规则,全球的标准?数据跨境流动监管的“逐顶竞争”》,载《中外法学》,2023年第1期,第46–65页;严少华、杨昭:《欧美人工智能治理模式比较及启示》,载《战略决策研究》,2024年第3期,第41–65页;Anu Bradford, *Digital Empires: The Global Battle to Regulate Technology*, Oxford University Press, 2023; Asress Adimi Gikay, “Risks, Innovation, and Adaptability in the UK’s Incrementalism versus the European Union’s Comprehensive Artificial Intelligence Regulation,” *International Journal of Law and Information Technology*, 2024, DOI: 10.1093/ijlit/eaac013.

<sup>④</sup> Wolf Jürgen Schünemann and Jana Windwehr, “Towards a ‘Gold Standard for the World’? The European General Data Protection Regulation Between Supranational and National Norm Entrepreneurship,” *Journal of European Integration*, Vol.43, No.7, 2021, pp.859–874; Ronit Justo-Hanani, “The Politics of Artificial Intelligence Regulation and Governance Reform in the European Union,” *Policy Sciences*, Vol.55, No.1, 2022, pp.137–159.

有学者尝试从政策形成机制出发,探讨欧盟人工智能监管框架改革的驱动因素,揭示全球经济竞争、制度结构与国内行为体偏好等因素如何共同塑造了欧盟渐进式的规制路径。<sup>①</sup>此类文献展现了欧盟在人工智能治理中“强规制—弱创新”的制度惯性,但随着欧盟政策的演进和变化,其中的动态调整需要补充和讨论。<sup>②</sup>第二类研究转向探讨欧盟在应对全球科技竞争和内部产业能力不足背景下的创新逻辑。这些文献认为欧盟试图突破单一的“规制者”形象,寻求在合法性与竞争力之间的平衡。<sup>③</sup>亦有研究从技术能力与制度结构出发,指出欧盟长期面临规制有余、发展不足的困境,其人工智能产业处于初期阶段,技术依赖强、数据资源薄弱,内部还存在自由流动与规制保护之间的结构性张力。<sup>④</sup>还有研究进一步指出,地缘政治压力与“数字主权”战略推动欧盟在合法性与竞争力之间重新分配政策权重,展现出“弱规制—强创新”的制度演化趋势。<sup>⑤</sup>

在现有研究基础上,本文的出发点是思考欧盟治理模式韧性。欧盟主要依靠规制推动欧洲一体化,<sup>⑥</sup>这一政策取向使其在“规制国家”形成时期的政策路径呈现出明显的“建构逻辑”。然而,在经历欧债危机、新冠疫情、俄乌冲突这些冲击后,欧盟转向“护持逻辑”,其面临的问题已不再是如何制定规则,而是如何凭借有限的资源和权能

① Ronit Justo-Hanani, “The Politics of Artificial Intelligence Regulation and Governance Reform in the European Union,” pp.137–159.

② 孙学峰:《数字技术创新与国际战略竞争》,载《外交评论(外交学院学报)》,2023年第1期,第54–77页;黄郑亮:《欧盟“产业数字化”与中欧数字关系》,载《外交评论(外交学院学报)》,2023年第4期,第129–154页;孙彦红:《欧盟竞争力的未来——新一届欧盟委员会“竞争力指南针”计划评析》,载《欧洲研究》,2025年第3期,第116–136页。

③ Andrea Calderaro and Stella Blumfelde, “Artificial Intelligence and EU Security: The False Promise of Digital Sovereignty,” *European Security*, Vol.31, No.3, 2022, pp.415–434; Raluca Csernatoni, “The EU’s AI Power Play: Between Deregulation and Innovation,” Carnegie Europe, 20 May 2025, <https://carnegieendowment.org/research/2025/05/the-eus-ai-power-play-between-deregulation-and-innovation>; Frederike Kaltheuner et al., “I. Reorienting European AI and Innovation Policy,” *AI Now*, 15 October 2024, <https://ainowinstitute.org/wp-content/uploads/2024/10/I.-Reorienting-European-AI-and-Innovation-Policy-1.pdf>.

④ 鲁传颖:《欧盟人工智能战略与中欧人工智能治理合作前景》,载《当代世界》,2025年第5期,第31–36页;姚旭:《欧盟跨境数据流动治理:平衡自由流动与规制保护》,上海人民出版社2019年版;Dirk Mügge, “EU AI Sovereignty: For Whom, to What End, and to Whose Benefit?” *Journal of European Public Policy*, Vol.31, No.8, 2024, pp.2200–2225.

⑤ 吴桐、刘宏松:《地缘经济转向、数字主权与欧盟人工智能治理》,载《国际安全研究》,2024年第5期,第81–108页;吴桐、刘宏松:《数字主权愿景下的欧盟数字治理改革——修正的历史制度主义视角》,载《欧洲研究》,2024年第2期,第1–35页;宋黎磊、戴淑婷:《科技安全化与泛安全化:欧盟人工智能战略研究》,载《德国研究》,2022年第4期,第47–65页;蔡翠红、张若扬:《“技术主权”和“数字主权”话语下的欧盟数字化转型战略》,载《国际政治研究》,2022年第1期,第9–36页;王天禅:《美欧人工智能治理的分化——基于治理结构、能力势差和战略选择的考察》,载《国际关系研究》,2025年第2期,第107–135页。

⑥ 周弘、[德]贝娅特·科勒—科赫主编:《欧盟治理模式》,社会科学文献出版社2008年版,第1–3、73–75页;[德]贝娅特·科勒—科赫、[德]托马斯·康策尔曼、[德]米歇尔·科诺特:《欧洲一体化与欧盟治理》,顾俊礼等译,中国社会科学出版社2004年版,第143–151页。

维系经济竞争力与制度合法性。人工智能治理正是这一矛盾的集中体现,汇聚了欧盟规制强度、产业能力、政策执行与成员国分化等多重张力,折射出“规制国家”在技术竞争时代的适应困境。因此,研究人工智能治理的政策演变,不仅有助于揭示欧盟“规制国家”的结构性约束与调适逻辑,也有助于评估欧盟治理模式能否在新的全球秩序中维持韧性。具体而言,我们需要回答:欧盟如何在“规制国家”的结构约束下实现政策再平衡。为此,本文聚焦 2016 年至 2025 年间欧盟的人工智能治理,<sup>①</sup>主要关注两个子问题:欧盟如何在延续规制惯性的前提下逐步吸纳创新导向的政策工具?制度张力与政策主体博弈如何共同驱动其治理目标与工具偏好的转向?本文采用过程追踪法(process tracing),结合政策网络分析,系统梳理欧盟委员会、欧洲议会、欧盟理事会、成员国等政府机构发布的正式文件与立场表态,辅以产业界与公民社会利益集团的公开表态。全文共分为五个部分:第一部分提出理论框架,基于“规制国家”的制度逻辑,提炼出影响欧盟政策转向的核心机制;第二部分梳理欧盟人工智能治理中政策重心变化的三个阶段;第三、四部分结合理论分析输出型合法性如何引发政策调适以及政策网络如何进行动态博弈;最后,文章总结讨论欧盟“规制国家”在人工智能领域的适应性与未来挑战。

## 一 “规制国家”与政策调适

欧盟“规制国家”(regulatory state)的研究属于欧洲一体化理论的治理范式分支,旨在揭示欧盟在资源有限的条件下如何通过规制而非再分配路径实现治理。由于缺乏选民授权和财政资源,欧盟的合法性主要建立在政策绩效之上,即“输出型合法性”(output legitimacy),欧盟需要通过明确、专业的规制产出来证明其存在的合理性。<sup>②</sup>然而,当规制成本上升、创新受限时,其合法性基础便受到挑战,因而需要进行政策调整。为分析这一变化过程,本文在“规制国家”框架的基础上引入政策网络理论,以分

<sup>①</sup> 本文选取 2016 年至 2025 年作为分析时段。2016 年,AlphaGo 引发全球对人工智能的治理关注。2022 年,ChatGPT 的问世成为欧盟政策工具转型的关键转折点。2025 年则标志着当下人工智能治理战略全面展开的关键年份。

<sup>②</sup> 本文认为,输出型合法性并非欧盟合法性的唯一来源,但仍是理解欧盟治理逻辑不可或缺的维度。近年来,关于欧盟合法性的讨论主要聚焦于两个方向:其一是欧洲议会地位上升所带来的输入型合法性(input legitimacy)强化;其二是补充过程型合法性(throughput legitimacy),强调治理过程的透明性与问责性。欧洲议会的地位虽然有所提高,但其代表输入型合法性仍受到多重制约,尤其包括成员国政治极化以及极右翼力量的崛起。同时,输出型合法性依然重要,尤其在面对新型治理议题(如人工智能)与突发性挑战(如新冠疫情)时,甚至可以补充输入型与过程型合法性的不足。因此,本文侧重分析输出型合法性的变化如何影响欧盟政策变化。

析欧盟机构、成员国、产业界与公民社会之间的互动博弈,探讨这种博弈如何驱动“规制国家”进行政策调适。

### (一) 欧盟“规制国家”理念的由来

“规制国家”的核心是讨论国家—市场关系,这一概念的兴起与流变同政府治理方式相联系,是政府发挥其经济职能的一种具体体现,核心是讨论国家—市场关系。<sup>①</sup>第二次世界大战后,为尽快恢复经济,西欧和北美国家普遍以“福利国家”(welfare state)的政府形式积极介入经济活动。<sup>②</sup>随着滞胀危机的出现及新自由主义浪潮不断扩展,“规制国家”的讨论应运而生,从对美国内政的分析扩展到比较政治研究,其中就包括对欧洲一体化的分析。

在 20 世纪 60 年代末到 80 年代末这 20 年的时间里,虽然欧洲一体化出现了“空椅危机”这样的政治停滞,但部分领域的经济一体化和社会一体化仍在扩展,比如欧洲共同体出台的法律法规大约有 200 项。<sup>③</sup>针对该阶段规制在欧洲一体化进程中空前重要和繁盛的现象,詹安多梅尼克·马约内(Giandomenico Majone)认为其并不能完全为新功能主义理论所解释,<sup>④</sup>故而引入“规制国家”进行分析<sup>⑤</sup>。

“规制国家”旨在回答两个问题——为什么欧盟委员会作为欧洲一体化首要推动力,致力于推行规制政策;为什么欧盟成员国愿意将规制权力移交至欧盟层面。<sup>⑥</sup>马约内对此的解释与理性选择理论相似。<sup>⑦</sup>从供给层面看,欧共体受到有限财政资源和严格预算约束的双重限制,20 世纪 80 年代,欧盟约有 80% 的预算都分配给了共同农业政策,缺乏充足资源支撑产业政策、能源政策、科研政策、创新政策等领域,只能选择行政成本低廉的规制方式。<sup>⑧</sup>因此,“规制国家”以规制职能为主,相对缺乏分配和再分配职能。<sup>⑨</sup>从需求层面看,成员国和欧洲跨国公司都支持一体化。于成员国而言,

① 戴长征:《规制国家的理论与实践审视》,载《行政论坛》,2024 年第 4 期,第 184—192 页。

② 戴长征:《规制国家的理论与实践审视》,第 184—192 页;Harold Seidman and Robert Scott Gilmour, *Politics, Position, and Power: From the Positive to the Regulatory State*, Oxford University Press, 1986.

③ Giandomenico Majone, “The Rise of the Regulatory State in Europe,” *West European Politics*, Vol.17, No.3, 1994, pp.77–101.

④ Giandomenico Majone, “The European Commission as Regulator,” in Giandomenico Majone, ed., *Regulating Europe*, Routledge, 1996, p.63.

⑤ Giandomenico Majone, “The Rise of the Regulatory State in Europe,” pp.77–101.

⑥ Ibid.

⑦ [英] 罗伯特·鲍德温、[英] 马丁·凯夫、[英] 马丁·洛奇编:《牛津规制手册》,宋华琳等译,上海三联书店 2017 年版,第 74–77 页。

⑧ Giandomenico Majone, “The Rise of the Regulatory State in Europe,” pp.77–101; Giandomenico Majone, “The European Commission as Regulator,” pp.61–81.

⑨ Giandomenico Majone, “From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance,” pp.139–167.



它们希望将本国规制上升为欧洲层面的规制,以减少新规则适应成本。于跨国公司而言,它们更青睐欧洲层面的统一规制以形成单一市场和增强国际谈判能力。<sup>①</sup>可以说,欧盟承接欧共体形成“规制者”根源于其一体化的制度环境,一方面受制于福利国家改革后的预算约束和成员国间的博弈约束;另一方面随着成员国在国内层面推进“去规制”(deregulation),欧盟层面需要通过“再规制”(re-regulation)来克服制度碎片化、建设单一市场。由此,欧盟成为具有特色的“规制国家”。

## (二) 输出型合法性与“规制国家”政策调适

在欧盟的制度结构中,“规制国家”依赖所制定政策的效果来维系治理合法性。正如马约内所指出,欧盟之所以偏好通过独立规制机构、技术性政策与规则制定来推动治理,一方面由于其资金手段有限,难以施行再分配型福利政策;<sup>②</sup>另一方面,也因为其合法性基础主要建立在专家政治中立性、共识协商以及问题解决效能之上<sup>③</sup>。因此,欧盟“规制国家”的权力配置体现为一种“非多数决机构”(non-majoritarian institutions),其核心并非选举授权,而是政策输出的有效性。<sup>④</sup>

弗里茨·沙夫(Fritz W. Scharpf)进一步提出,“输出型合法性”(output legitimacy)是欧盟治理体系可持续运行的关键支柱。不同于以民主参与为导向的“输入型合法性”(input legitimacy),输出型合法性强调制度能否在实践中提供回应社会需求、解决复杂问题的能力。<sup>⑤</sup>对于欧盟而言,其治理架构的合法性基础更多依赖于政策绩效本身。因此,当政策被认为“有效”时,制度路径将呈现稳定和自我强化趋势;相反,一旦政策产出被认为无效甚至造成负面后果,其治理基础便可能遭遇侵蚀,制度激励方向亦随之调整。

这一绩效逻辑在欧盟经济治理中也有体现。雅克·佩克曼斯(Jacques Pelkmans)指出,“欧洲经济一体化主要着眼于规制,而非财政支出”<sup>⑥</sup>。规制的合法性在于其能否以最小成本克服市场失灵,并实现社会净收益。<sup>⑦</sup>如果规制强度超过必要水平,则

① Giandomenico Majone, “The European Commission as Regulator,” pp.61–81.

② Giandomenico Majone, “From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance,” pp.139–167.

③ Giandomenico Majone, “The Rise of Statutory Regulation in Europe,” in Giandomenico Majone, ed., *Regulating Europe*, pp.56–59.

④ Giandomenico Majone, “Regulatory Legitimacy,” in Giandomenico Majone, ed., *Regulating Europe*, pp.285–287.

⑤ Fritz W. Scharpf, *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford University Press, 1999, pp.10–13.

⑥ [荷]雅克·佩克曼斯:《欧洲一体化:方法与经济分析》(第二版),吴弦、陈新译,中国社会科学出版社2006年版,第77页。

⑦ 同上书,第78页。

不再是“市场失灵”,而是“规制失灵”。这种以效率和自由化为导向的经济绩效逻辑,与马约内、沙夫所强调的输出型合法性相辅相成。前者可以衡量欧盟政策产出的效能,后者则提供其政治合法性的制度解释。

从政策演化的视角来看,输出型合法性影响了欧盟制度的稳定与变迁,我们可以据此识别出两类路径:第一类为治理有效路径。当现有规制路径在面对新问题时依然具备回应能力,被受众普遍认定为“有效”时,制度将倾向于延续原有路径,强化既有政策工具和治理逻辑。在这种结构下,“规制国家”仍具有输出型合法性,无需大幅调整政策结构。第二类为治理失效路径。当政策工具难以匹配新兴治理议题的复杂性与技术性,输出型合法性下降,制度则可能面临调整压力。<sup>①</sup> 在技术治理领域,其表现形式可能呈现为规制过度导致技术创新受限,政策目标间张力加剧,或治理结构无法实现内部协调。在这种情况下,合法性依赖政策结构的重新设计,具体表现为工具转换、目标转向,以及议程优先级变化等。

因此,输出型合法性不仅是判断制度结构是否可持续的重要标准,也为解释“规制国家”如何在技术治理转型中实现政策调整提供了理论基础。

### (三)政策网络框架博弈分析

马约内所强调的专家中立性和沙夫所讨论的治理绩效,都隐含了欧盟治理过程中存在多方利益的博弈。<sup>②</sup> 在治理失效时,包括欧盟机构、成员国、专家网络、企业与非政府组织等不同主体往往围绕政策目标与工具选择展开博弈。为分析这种博弈的过程及结果,本文引入政策网络理论(policy network theory),来理解欧盟人工智能治理中多元行动者之间的权力分布和互动逻辑。

政策网络理论认为,制度变迁不仅是结构条件变化的结果,也是多元行动者之间战略博弈与资源交换的产物。在这一理论视角下,政策过程并非自上而下的单向制定,而是由政府部门、私营部门、专家网络与公民社会等在网络中共同协商与调整的互动过程。<sup>③</sup> 政策网络常呈现“嵌套结构”或“中心—边缘结构”,即稳定的核心行动者与流动的边缘行动者共存。<sup>④</sup> 核心与边缘行动者可从三个维度区分,包括成员结构的

<sup>①</sup> Fritz W. Scharpf, *Governing in Europe: Effective and Democratic?* pp.3-5, p.11.

<sup>②</sup> Giandomenico Majone, “The Regulatory State and Its Legitimacy Problems,” *West European Politics*, Vol.22, No.1, 1999, pp.1-24; Fritz W. Scharpf, *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Westview Press, 1997, pp.69-96.

<sup>③</sup> R. A. W. Rhodes, *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press, 1997, pp.29-45.

<sup>④</sup> *Ibid.*, pp.29-45.

稳定性、网络开放程度和资源依赖关系。核心行动者通过规则设定与议程控制形成制度惯性,而边缘行动者则借助信息与合法性资源参与政策修订,二者之间的互动决定了政策变迁的方向和节奏。政策网络理论也常用于欧盟研究。<sup>①</sup> 位于核心层的欧盟委员会和成员国政府构成政策轴心,欧盟委员会设置议程,成员国政府则负责政策具体执行。欧洲议会代表多元社会利益,欧盟理事会代表政府间利益,影响政策制定过程。产业界与公民社会处于政策网络边缘层,尽管缺乏正式决策权,却凭借技术、资本与话语资源参与政策博弈,影响规制节奏与政策议题。这种多层结构形成了以“规制国家”为中心、不断吸纳产业与公民社会输入的政策网络,使欧盟治理在制度上体现出核心主体主导、边缘主体反馈的互动模式。正是在这种多元权力关系中,欧盟人工智能政策的调适逻辑得以展开,规制与创新的双重动力也由此嵌入其政策演化的机制之中。

## 二 欧盟人工智能治理的政策演化阶段

2017—2018 年是欧盟将人工智能纳入治理议程的开端。2017 年 9 月的塔林数字峰会及 10 月的欧洲理事会峰会结论文件,建议关注人工智能,<sup>②</sup>随后在 2018 年 4 月,欧盟委员会发布了题为《为了欧洲的人工智能》(Communication on Artificial Intelligence for Europe)的首份通讯,<sup>③</sup>提出欧盟在该领域的三大政策愿景,构成“欧盟的人工智能战略”(European Strategy for AI)。尽管欧盟初期已经启动了伦理、法律、产业等多重治理议程,但它们并非平行共进,而是在“规制国家”的制度结构之下,经历了以伦理为中心的软规制主导,到以立法为中心的硬规制主导,再到以创新为中心的政策调适。

### (一) 伦理中心阶段:2018—2020 年

2018—2020 年,世界范围内各国、各国际组织都在探索人工智能治理模式,试图将人工智能治理制度化。在此期间,欧盟选择率先制定伦理框架。

<sup>①</sup> John Peterson, “Policy Networks,” IHS Political Science Series Working Paper, No.90, 2003, pp.1-21.

<sup>②</sup> “Tallinn Digital Summit,” European Council, 29 September 2017, <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/eu-council-presidency-meetings/2017/09/29/>; “European Council Meeting (19 October 2017)—Conclusions,” EUCO 14/17, European Council, 19 October 2017, <https://www.consilium.europa.eu/media/21620/19-euco-final-conclusions-en.pdf>.

<sup>③</sup> “Communication from the Commission: Artificial Intelligence for Europe,” COM(2018) 237 final, European Commission, 25 April 2018, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A237%3AFIN>.



在欧洲科学与新技术伦理小组的建议下,<sup>①</sup>欧盟委员会通过设立人工智能高级别专家组(AI HLEG)和引导组建人工智能联盟,确立以伦理为核心的治理框架,塑造公众信任,从而增强政策合法性。首先,欧委会强调可信(trustworthy)和以人为本(human-centric)的发展理念,<sup>②</sup>2019 年 AI HLEG 发布的《可信人工智能伦理指南》(Ethics Guidelines for Trustworthy AI)是该阶段的重要成果。该文件在制定过程中广泛征询了公众意见,并得到欧委会的持续背书。欧委会将专家组任期延长至 2020 年,制定了四份配套文件,从技术标准、政策制定、投资建议等维度将可信人工智能的内涵具体化。同时,欧盟注重其伦理的全球推广,在多份通讯文件中连续强调国际合作目标。<sup>③</sup> 欧盟对外行动署(EEAS)先后设立了全球技术对话小组和以人为本的人工智能国际推广倡议。<sup>④</sup> 欧洲议会在该阶段同样积极推动伦理框架,呼吁人工智能发展应当以保护基本权利为前提。<sup>⑤</sup>

在将伦理议程作为主轴的同时,欧盟也在悄然布局产业工具。2017 年,欧委会通过“地平线 2020”计划启动“人工智能按需”平台,提出加强数字基础设施和互操作性建设,包含数据库、云计算、算法、软件等。2018 年,欧盟还承诺至 2020 年对人工智能增加 15 亿欧元的研发投入,带动公私部门投资总和达到 200 亿欧元。<sup>⑥</sup> 但考虑到欧盟财政在资金动员上的力度有限,欧盟呼吁通过成员国合作实现资金撬动效应。2018 年 9 月设立了欧洲高性能计算联合项目,由项目成员共同出资,预算为 10 亿欧元,欧盟财政负担至少 4.76 亿欧元。<sup>⑦</sup> 同年 12 月,欧委会与成员国共同发布人工智能协调计划,要求成员国在 2019 年年底前出台国家人工智能战略,形成欧洲层面的协同。<sup>⑧</sup>

① “Statement on Artificial Intelligence, Robotics and ‘Autonomous’ Systems,” European Group on Ethics in Science and New Technologies, 9 March 2018, <https://web.archive.org/web/20180311215259/>; [http://ec.europa.eu/research/ege/pdf/ege\\_ai\\_statement\\_2018.pdf](http://ec.europa.eu/research/ege/pdf/ege_ai_statement_2018.pdf).

② Gonalo Carrio, “The EU and Artificial Intelligence: A Human-Centred Perspective,” *European View*, Vol. 17, No.1, 2018, pp.29-36.

③ “Communication from the Commission: Artificial Intelligence for Europe”.

④ “High-Level Expert Group on Artificial Intelligence,” European Commission, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/expert-group-ai>.

⑤ “A Comprehensive European Industrial Policy on Artificial Intelligence and Robotics,” European Parliament, 12 February 2019, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0081\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0081_EN.html).

⑥ Arnold Verbeek and Maria Lundqvist, “Artificial Intelligence, Blockchain and the Future of Europe,” *European Investment Bank*, 1 June 2021, p.5, <https://www.eib.org/en/publications/artificial-intelligence-blockchain-and-the-future-of-europe-report>.

⑦ “Establishing the European High Performance Computing Joint Undertaking,” COUNCIL REGULATION (EU) 2018/1488, Official Journal of the European Union, 8 October 2018, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1488>.

⑧ “Stakeholder Consultation on Guidelines’ First Draft,” European Commission, <https://ec.europa.eu/futurium/en/ethics-guidelines-trustworthy-ai/stakeholder-consultation-guidelines-first-draft.html>.

这一阶段欧盟取得了两大成果:第一,欧盟人工智能治理的制度基础得以建立。人工智能高级别专家组和《可信人工智能伦理指南》为欧盟提供了知识支撑和合法性来源,成为后续政策与立法的基准。第二,软规制与国际推广的结合取得一定成效。通过《可信人工智能评估清单》(Assessment List for Trustworthy AI)和国际合作,欧盟在全球人工智能治理中塑造了伦理领导力。然而,这一阶段的局限也十分明显。其一,伦理议程在制度化过程中受到产业界强烈影响,最终文本弱化了部分“红线”表述;其二,资金与产业支撑不足,欧盟实现了“伦理先行”,但仍然缺少实质性技术优势;其三,软规制工具的执行力有限,公众咨询的参与度和代表性也受到质疑。因此,尽管欧盟已经确立了伦理治理的基础,但这些局限表明,后续仍需通过立法和资源投入,将伦理原则转化为更有力的制度和技术实践。

## (二)立法中心阶段:2020—2024年

2020年至2024年,欧盟以伦理为代表的软规制议程逐渐让位于以法律为代表的硬规制进程。2020年2月,欧委会发布《人工智能白皮书》(White Paper on Artificial Intelligence),明确提出通过卓越(excellence)和信任(trust)双支柱来推动人工智能治理。一方面加强法规约束,保护基本权利与保障技术安全;另一方面提升欧洲研发与产业竞争力。

在规制方面,涵盖立法与伦理,欧盟在已经形成的伦理框架基础上推出了两份与立法相关的公众咨询。<sup>①</sup>根据咨询意见和欧委会工作计划,2021年4月,欧委会发布《人工智能法案》的立法提案,启动立法进程。2024年8月1日,法案正式生效,成为全球首部针对人工智能的综合性法规。在立法过程中,法案的多个核心条款经历反复修订,即使在通过后也仍有争议。其一,人工智能系统(AI System)的界定是《人工智能法案》中最早呈现的立法难点之一。<sup>②</sup>围绕这一基础性概念,欧盟试图在保障安全与基本权利、提供法律确定性与保持技术中立之间达成平衡。<sup>③</sup>最终文本在保持欧委会提案侧重功能性定义的基础上纳入欧盟理事会主张的自主能力、推理能力以及议会

<sup>①</sup> “White Paper on Artificial Intelligence: Public Consultation towards a European Approach for Excellence and Trust,” European Commission, 17 July 2020, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/white-paper-artificial-intelligence-public-consultation-towards-european-approach-excellence-and>; “Artificial Intelligence—Ethical and Legal Requirements,” European Commission, [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12527-Artificial-intelligence-ethical-and-legal-requirements\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12527-Artificial-intelligence-ethical-and-legal-requirements_en).

<sup>②</sup> Michael Veale and Frederik Zuiderveen Borgesius, “Demystifying the Draft EU Artificial Intelligence Act,” *Computer Law Review International*, Vol.22, No.4, 2021, pp.99–112.

<sup>③</sup> Theodore S. Boone, “The Challenge of Defining Artificial Intelligence in the EU AI Act,” *Journal of Data Protection & Privacy*, Vol.6, No.2, 2023, pp.180–195.

强调的社会影响,形成综合性定义框架,同时定义也关注国际适用性,与 2023 年经济合作与发展组织(OECD)更新后的定义高度一致。<sup>①</sup> 但欧洲法学界指出,该定义在数据使用、运行方式与输出结果等方面仍然模糊,建议引入更具判别力的标准。<sup>②</sup> 其二,制度设计逐步体现以成员国执行为主、欧盟协调为辅的层级逻辑。法案在欧盟层面设立了欧洲人工智能委员会(European Artificial Intelligence Board, EAIB)和人工智能办公室(AI Office)。法案要求成员国指定两类机构:一类是国家主管当局(National Competent Authorities)负责市场监督和法案执行;另一类是国家公共当局(National Public Authorities)负责权利保护。允许成员国自行设置机构运行方式,可能会使得未来法案执行碎片化,如西班牙、波兰设立了新的人工智能机构,爱尔兰、德国、荷兰更倚重经济部门发挥作用,芬兰则任命 10 个现有的市场监管机构共同行使职能。<sup>③</sup> 其三,在国家安全与执法边界的谈判中,最终文本规定法案不适用于国家安全领域的活动,对执法场景严格设限但保留应急条款。法案通过后仍受到公民社会组织批评,认为豁免了执法部门在服务于重大公共利益时使用实时远程生物识别系统,削弱了保护力度等。<sup>④</sup> 其四,高风险分类制度(high-risk AI systems)构成核心监管架构,其基本逻辑是以清单列举和风险识别的双重标准确定需重点监管的人工智能系统。<sup>⑤</sup> 最终文本决定在维持双重标准基础上,明确基本权利影响评估(fundamental rights impact assessment, FRIA)适用于部分高敏感领域的部署者,并在一定限制条件下允许欧委会调整附录三所规定的高风险清单。按既定计划,欧委会需在 2026 年 2 月发布详细指南,但目前是否暂缓生效的讨论不断,尤其是前欧洲央行行长德拉吉在 2025 年 9 月也呼吁涵盖关键基础设施和健康领域的高风险系统的相关规定应暂行。<sup>⑥</sup> 其五,立法提案开始未对通用人工智能做出制度回应。三方会谈(trilogue)期间,围绕通用人工智能模

① OECD, "Explanatory Memorandum on the Updated OECD Definitions of an AI System," *OECD Artificial Intelligence Papers*, No.8, 2024, p.4.

② Bernhard Nessler and Christiane Wendehorst, "The Concept of 'AI System' under the New AI Act: Arguing for a Three-Factor Approach," European Law Institute, 11 December 2024, [https://www.europeanlawinstitute.eu/fileadmin/user\\_upload/p\\_eli/Publications/ELI\\_Response\\_on\\_the\\_definition\\_of\\_an\\_AI\\_System.pdf](https://www.europeanlawinstitute.eu/fileadmin/user_upload/p_eli/Publications/ELI_Response_on_the_definition_of_an_AI_System.pdf).

③ "Overview of all AI Act National Implementation Plans," Future of Life Institute, 19 May 2025, <https://artificialintelligenceact.eu/national-implementation-plans/>.

④ Catharina Rudschies and Ingrid Schneider, "The Long and Winding Road to Bans for Artificial Intelligence: From Public Pressure and Regulatory Initiatives to the EU AI Act," *Digital Society*, 2025, DOI: 10.1007/s44206-025-00214-6.

⑤ "Laying down Harmonised Rules on Artificial Intelligence and Amending Regulations," REGULATION (EU) 2024/1689, Official Journal of the European Union, Article 6, pp.53-54.

⑥ "Draghi Calls for Pause to AI Act to Gauge Risks," Euronews, 16 September 2025, <https://www.euronews.com/my-europe/2025/09/16/draghi-calls-for-pause-to-ai-act-to-gauge-risks>.

型的监管路径分歧愈发尖锐,企业界与政府间的互动更加密切,成为推动政策转向的关键力量。最终文本在第五章为通用人工智能模型专设章节,保留开源豁免机制,体现了多元博弈与政治妥协的结果。与此同时,《人工智能法案》并非孤立存在,有一系列法案作为规制人工智能的配套工具包。《产品责任指令》(Product Liability Directive, PLD)就是补充性责任立法,一旦风险发生需要责任立法以确保受到损害的人能够得到适当的补偿。<sup>①</sup>《通用产品安全条例》(General Product Safety Regulation, GPSR)是旨在处理新技术所带来的安全挑战并设立清晰的线上市场应尽义务的法案,其中包括人工智能。<sup>②</sup>

立法阶段的意义在于,欧盟完成了从伦理倡导者向立法先行者的转型,确立了以风险分级为核心的法律架构。其成效在于为成员国和市场提供统一规则,避免碎片化。其局限则在于复杂的合规义务与潜在的执行成本引发企业和部分成员国的不满,虽然欧盟也尝试推出多元化的创新举措,但其更多是对已有政策的延续,且议程优先级不如立法,这为下一阶段的创新转向埋下了伏笔。

### (三)创新中心阶段:2024—2025 年

随着 2024 年《人工智能法案》的最终通过并生效,欧盟人工智能治理进入新的阶段,体现为规制落地与创新调适并行。

一方面,在规制落地阶段,欧盟分阶段推进法案落实,并试图简化规制以降低企业合规负担。为便利法案执行,欧盟委员会陆续发布或计划发布多份配套性指导文件。为加快市场适应,欧委会推出《人工智能公约》(AI Pact)与《通用人工智能行为准则》(GPAI Code of Practice)等自愿性工具,给企业提供合规便利。为回应企业合规负担上升的担忧,欧盟高层也释放了“松绑”信号,如冯德莱恩与维尔库宁强调以“创新友好”方式执行人工智能规则。为此,欧盟人工智能办公室设立法案服务台,并启动高风险人工智能系统与人工智能系统透明度的公众咨询,探索通过技术性调整与互动性机制,优化规制执行路径,旨在降低对创新的不利影响。同时,欧盟还计划简化系列数字法案。根据欧委会年度工作计划,《人工智能责任指令》(AI Liability Directive, AILD)提案在 2025 年 7 月正式确认撤回。欧盟“竞争力指南针”(Competitiveness

<sup>①</sup> Julia Launders, “Beyond the AI Act: The AI Liability Directive & the Product Liability Directive,” 5 March 2024, A&L Goodbody, <https://www.techlaw.ie/2024/03/articles/artificial-intelligence/beyond-the-ai-act-how-the-ai-liability-directive-and-the-product-liability-directive-will-also-shape-the-regulation-of-ai-in-the-eu/>.

<sup>②</sup> Cândido García Molyneux and Anna Oberschelp de Meneses, “Sixteen Changes of the Upcoming EU General Product Safety Regulation,” Conington, 20 January 2023, <https://www.globalpolicywatch.com/2023/01/sixteen-changes-of-the-upcoming-eu-general-product-safety-regulation/>.

Compass) 提出为所有企业减少至少 25% 的行政负担, 为中小企业减少至少 35% 的行政负担。基于此, 9 月, 欧盟启动简化数字法规公众意见征求, 涵盖人工智能、数字、网络规则。<sup>①</sup>

另一方面, 在欧盟换届和冯德莱恩连任背景下, 竞争力与创新成为核心政策关键词。在资金方面, 欧盟的财政投入持续增长, 融资机制也不断完善。2025 年 2 月“投资人工智能”(Invest AI) 倡议的推出体现了欧盟推动财政工具转型的努力, 实现系统性、可持续融资的意图明显。该倡议设定了 2000 亿欧元的动员目标, 采用“分层基金”(layered fund) 结构, 将欧盟预算作为风险规避机制, 吸引成员国和欧洲投资银行参与, 通过财政拨款、股权投资或长期收益分红等手段刺激私营部门投资。<sup>②</sup> 倡议还计划将投资 200 亿欧元建设五座“人工智能超级工厂”(AI Gigafactory) 作为关键环节, 聚焦于芯片、算力、数据中心等战略领域。通过该机制, 欧盟意图突破投资碎片化与技术瓶颈, 构建具有可持续性的战略融资生态系统。除资金支持外, 欧盟还在系统构建人工智能生态环境。在人才方面, 《人工智能大陆行动计划》规定设立欧洲人工智能研究委员会(European AI Research Council), 利用人工智能服务科学, 改进蓝卡指令(Blue Card Directive)、实施“选择欧洲”计划(Choose Europe)吸引非欧盟研究人员。在数据方面, 欧盟强调数据主权, 提出新的数据联盟战略(Data Union Strategy), 并筹备《云与人工智能发展法案》(Cloud and AI Development Act) 以便利数据中心建设。在应用方面, 欧盟出台应用人工智能战略(Apply AI Strategy), 关注医疗、交通、农业等领域, 计划将欧洲数字创新中心升级为人工智能体验中心, 服务中小企业和公共机构。在基础设施方面, 欧盟推进人工智能工厂(AI Factory)建设, 依托欧洲高性能计算联合项目进行建设, 预计至少可以资助 15 家工厂、采购并部署 9 台新型超级计算机, 用以支持生成式人工智能模型的训练与落地。

这一阶段, 欧盟人工智能治理形成规制落地与创新导向的双重逻辑。一方面通过法案配套指南与简化构想, 推动统一市场规则逐步生效; 另一方面在欧委会换届与产业界

<sup>①</sup> “Commission Collects Feedback to Simplify Rules on Data, Cybersecurity and Artificial Intelligence in the Upcoming Digital Omnibus,” European Commission, 16 September 2025, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/commission-collects-feedback-simplify-rules-data-cybersecurity-and-artificial-intelligence-upcoming>.

<sup>②</sup> ComplexDiscovery Staff, “EU Launches InvestAI to Mobilize €200 Billion for AI Development,” ComplexDiscovery, 13 February 2025, <https://complexdiscovery.com/eu-launches-investai-to-mobilize-e200-billion-for-ai-development/>; “Inside InvestAI — Europe’s Ambitious \$20 Billion Plan to Build AI Gigafactories,” RCR Wireless News, 5 May 2025, <https://www.rcrwireless.com/20250505/fundamentals/investai-gigafactories/>; “EU Launches InvestAI Initiative to Mobilise €200 Billion of Investment in Artificial Intelligence,” European Commission, 11 February 2025, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_25\\_467](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_467).



的推动下,将竞争力与创新政策提升至战略高度。人工智能治理由此进入新均衡,即在“规制国家”结构下,保持规制为制度框架奠基,将创新作为议程引领的新核心。

图 1 欧盟人工智能治理的政策演化阶段

	伦理中心阶段				立法中心阶段			创新中心阶段	
产业工具	AI 按需平台	数字欧洲战略 HPC 条例 AI 协调计划	欧盟人工智能 产业技术 欧洲议会报告	欧洲数字未来	修订 HPC 条例 修订 AI 协调计划			创新一揽子 计划 第一批 AI 工厂	投资 AI 倡议 第二批 AI 工厂 AI 大陆计划
法律工具	机器人民事规则 欧洲议会建议			AI 伦理与法律 公众咨询 AI 伦理与法律 欧洲议会报告	AIA 立法提案 民事责任 公众咨询	欧盟理事会 立场文件 AILD 立法	欧洲议会 修正案 AIA 三方会谈	AIA 生效 AI 办公室建立	系列 AIA 指南 AILD 撤销 数字规则简化 公众意见征询
伦理工具		EGE 声明 AI HLEG 成立	AI HLEG 三份成果 EEAS 建立 全球科技小组	AI HLEG 四份配套文件 AI 及相关 技术伦理框架 欧洲议会报告			欧洲委员会 AI 公约		AI 民事责任 欧洲议会报告
综合	塔林数字峰会 欧洲理事会结论	AI 战略 通讯文件	冯德莱恩 第一任期	AI 白皮书		数字时代的 AI 欧洲议会 报告		冯德莱恩 第二任期	
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025

注:图由作者自制。

三 欧盟人工智能治理政策调适的动因

欧盟的输出型合法性体现在能够运用规制建构单一市场并维护其经济活力与竞争力。在人工智能领域,随着技术变革与地缘竞争的加剧,这一合法性结构面临新的张力:一方面,欧盟的规制体系仍能发挥正向作用,如规则的外溢效应与对第三国企业的约束力;另一方面,规制设计滞后、创新激励不足等问题削弱了这一模式的可持续性。这种张力推动欧盟在既有制度结构下展开政策调适,在运用规制工具的同时补充创新工具与协作工具以提升治理能力。

(一) 规制的正向作用

在规制的正向作用层面,发挥“布鲁塞尔效应”和运用规则参与国际竞争是主要表现。

“布鲁塞尔效应”是欧盟倾向于规制的缘由之一,体现了“规制国家”的制度外溢效应。《人工智能法案》希望复制《一般数据保护条例》的成功。在数字领域,欧盟规制国家已经形成明确的“布鲁塞尔效应”,规制标准一经出台便在全球范围内引发众多国家的响应和效仿,例如英国、澳大利亚等在立法中直接融合德国的比例原则和欧盟的效率原则,在文本中纳入法定时限内证据评估以及利益方磋商的方式。<sup>①</sup> 有学者通过对第三国、产业界和欧盟的访谈,发现受访者均承认 GDPR 是“全球黄金标准”,63.1%的第三国受访者证实本国立法显著借鉴 GDPR。<sup>②</sup> “布鲁塞尔效应”也被认为是欧盟推广数字宪政主义的支撑,体现欧盟通过设定高标准单边规则、借助市场力量将其价值观外部化。<sup>③</sup> 在人工智能政策领域,法案中的风险分级正在成为一种全球框架,被巴西<sup>④</sup>、智利<sup>⑤</sup>、加拿大<sup>⑥</sup>等国部分采用或借鉴相似设计。

就产业逻辑而言,与更多依靠自愿遵守和市场力量所产生的“布鲁塞尔效应”不同,欧盟也会主动利用“规制国家”的规制优势对第三国科技企业实施强规制,从而构筑制度性壁垒、保护自身产业并争取地缘竞争优势。换言之,欧盟希望“以规制代创新”参与国际竞争。首先,在维护价值链韧性方面,欧盟通过《数字市场法》和《数字服务法》对包括 Alphabet、Meta、微软等在内的“看门人”平台设定互操作、数据治理与透明度等强制义务。2025 年 4 月,Meta 和苹果公司因违反《数字市场法》规定,分别被罚款 2 亿欧元与 5 亿欧元,展现了欧盟的强力执法意志。同时,《人工智能法案》对美国公司的人工智能模型如 GPT4、Gemini 提出数据溯源、偏见测试与能耗报告等合规要求,迫使 OpenAI、谷歌等企业调整模型训练与服务路径以避免退出欧盟市场。其次,欧盟还利用其制度优势将规制转化为国际谈判筹码。在特朗普第二任期的美欧贸易

---

① Laura Edelson, Inge Graef and Filippo Lancieri, “Access to Data and Algorithms: For an Effective DMA and DSA Implementation,” Centre on Regulation in Europe Report, March 2023, [https://cerre.eu/wp-content/uploads/2023/03/CERRE\\_Access-to-Data-and-Algorithms-DMA-DSA.pdf](https://cerre.eu/wp-content/uploads/2023/03/CERRE_Access-to-Data-and-Algorithms-DMA-DSA.pdf).

② Giulio Vittorio Cervi, “Why and How Does the EU Rule Global Digital Policy: An Empirical Analysis of EU Regulatory Influence in Data Protection Laws,” *Digital Society*, 2022, DOI: 10.1007/s44206-022-00005-3.

③ Jan Czarnocki, “Saving EU Digital Constitutionalism through the Proportionality Principle and a Transatlantic Digital Accord,” *European View*, Vol.20, No.2, 2021, pp.150–156.

④ Beatriz Kira and Laura Schertel Mendes, “Brazil’s Distinct Path in AI Regulation,” *Journal of AI Law and Regulation*, Vol.1, No.2, 2024, pp.240–248.

⑤ White & Case, “Foster Innovation or Mitigate Risk? AI Regulation in Latin America,” 18 November 2024, <https://www.whitecase.com/insight-our-thinking/latin-america-focus-2024-ai-regulation>.

⑥ Aviv Gaon and Yuval Reinfeld, “The Implications of the EU’s New AI Regulation: A Comprehensive Analysis for Canada,” 1 August 2024, <https://ssrn.com/abstract=4986407>.

谈判中,欧盟坚持将数字规则排除在贸易协议之外,<sup>①</sup>强化了其“规则即主权”的理念。再次,欧盟以权利保护为规制目标之一,以维护其合法性。2025年,Meta因“付费或同意”广告策略被裁定侵犯用户权利,再次遭罚2亿欧元,并已暂停部分人工智能功能在欧洲的部署。2025年,德国、意大利等国援引《一般数据保护条例》与《数字服务法》进行合规审查,要求下架中国的DeepSeek,理由为其数据处理机制违反欧盟标准,并可能危及用户隐私安全。这些以公民权利为由的执法旨在增强欧洲民众在数字治理中的话语权,也增强了规制工具的合法性。

## (二)规制的负向作用

在规制具体设计层面,欧盟立法的速度和专业水平无法跟上技术更新迭代的步伐。从法案制定过程来看,在以ChatGPT为代表的生成式人工智能出现后,法案草案因修订被迫推迟发布,体现了规制工具对复杂技术解释不足的弊端。<sup>②</sup>从潜在执行困境来看,欧盟的人工智能治理基础是“基于风险的规制”(risk-based regulation, RBR)。<sup>③</sup>但是RBR存在很多模糊之处,例如高风险领域凭所谓“经验法则”划定、风险种类覆盖不足、忽略技术开发的社会成本等。从法律体系的协调性来看,权利本位的GDPR和风险本位的《人工智能法案》存在逻辑冲突。GDPR以数据输入规制为核心,要求限制数据收集,但是训练生成式人工智能则依赖数据规模和自由流动,两者存在根本矛盾。<sup>④</sup>鉴于此,未来以《人工智能法案》为核心的规制体制的实际效用可能存疑。一方面,如果未来执法过程中风险分类框架难以实施,对人工智能的监管则将继续沿用原有以数据为中心的追责路径,进而导致法案沦为象征性立法。<sup>⑤</sup>另一方面,风险分级的可操作性难题可能使欧盟陷入一种有名无实的全球影响,也就是其他国家或借鉴风险治理的思路,但是不一定照搬欧盟的具体设计,限制了其制度和政策经验的扩散。<sup>⑥</sup>

与对规制的技术性批评相比,更多质疑主要集中在欧盟“规制国家”对创新的促

---

<sup>①</sup> European Commission, “Joint Statement on a United States–European Union Framework on an Agreement on Reciprocal, Fair and Balanced Trade,” 21 August 2025, [https://policy.trade.ec.europa.eu/news/joint-statement-united-states-european-union-framework-agreement-reciprocal-fair-and-balanced-trade-2025-08-21\\_en](https://policy.trade.ec.europa.eu/news/joint-statement-united-states-european-union-framework-agreement-reciprocal-fair-and-balanced-trade-2025-08-21_en).

<sup>②</sup> Josephine Wolff, William Lehr and Christopher S. Yoo, “Lessons from GDPR for AI Policymaking,” *Virginia Journal of Law and Technology*, Vol.27, No.4, 2024, pp.1–18.

<sup>③</sup> Regine Paul, “European Artificial Intelligence ‘Trusted Throughout the World’: Risk-Based Regulation and the Fashioning of a Competitive Common AI Market,” *Regulation and Governance*, Vol.18, No.4, 2024, pp.1065–1082.

<sup>④</sup> Ibid.

<sup>⑤</sup> Ibid.

<sup>⑥</sup> Danielle Allen et al., “A Roadmap for Governing AI: Technology Governance and Power-Sharing Liberalism,” *AI and Ethics*, Vol.5, No.3, 2025, pp.3355–3377.

进效应有限,比如传统产业能否长期主导高技术价值链、规制能否抵消美国和中国的技术优势。从根本层面而言,当前欧盟的竞争力问题的源头是生产能力的短板,而规制政策更多着眼于产品和交换领域,因此无法解决投入和研发不足等生产层面的问题。而且,规制效果能否如欧盟预期也是未知数,比如科技巨头可能更易承担合规成本而挤压中小企业生存空间。<sup>①</sup>就实际情况来看,欧委会的联合研究中心在 2022 年发布报告,指出欧盟的技术优势集中于中间技术(medium-technology)领域且研发强度持续扩大,在 2012—2021 年的十年间,全球前 2500 家强研发企业中,欧盟企业减少 118 家,中国增加 421 家。<sup>②</sup>同时欧盟本土风投生态极为脆弱,A 轮融资后续支持缺口巨大,75%高潜力初创企业被美资收购。<sup>③</sup>瑞典的 Spotify 就是典型案例,该企业被誉为是 2015 年至今十年间欧洲最成功的独角兽公司,但其最终选择在美国纽约而非欧洲上市。<sup>④</sup>从数字到人工智能领域,欧盟的产业力量也相对落后。欧盟数字市场碎片化使中小企业需面对 27 国法规,跨境运营成本增加约 30%,严重阻碍其规模化发展。<sup>⑤</sup>尽管 Dealroom 报告显示欧洲(包括英国)现有 606 家独角兽企业,但欧洲对独角兽规模化转型的支持仍相对薄弱,预估独角兽企业成长期资金缺口将达 3750 亿美元。而且,欧洲独角兽的行业范围以技术应用和服务业为主,按照独角兽数量计算,三大主导行业是企业软件、金融科技和健康科技,缺少技术研发类公司。当前,欧洲原创人工智能模型开发者仅占全球 3%,远低于美国 54% 的占比。<sup>⑥</sup>在福布斯 2025 年 AI 50 排行榜中,只有法国 Mistral AI、Photogram 和德国 DeepL 这三家公司上榜。<sup>⑦</sup>法国 Mistral AI 在 2024 年估值增加到约 60 亿美元,但相比美国 OpenAI、Anthropic 的估值 800 亿美元及 180 亿美元仍有差距。<sup>⑧</sup>

① Patricia Nouveau, "EU Digital Governance Against US Digital Dominance," UCLouvain Saint-Louis Brussels, 1 September 2020, pp.207-234, [https://www.researchgate.net/publication/347949757\\_EU\\_digital\\_governance\\_against\\_US\\_digital\\_dominance#read](https://www.researchgate.net/publication/347949757_EU_digital_governance_against_US_digital_dominance#read).

② Pietro Moncada Paternò Castello and Nicola Grassano, "Where the EU Stands vis-à-vis the USA and China Corporate R&D Intensity Gap and Structural Change," JRC129967, European Commission, 2022, <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC129967>.

③ Patricia Nouveau, "EU Digital Governance Against US Digital Dominance," pp.207-231.

④ Sarah Guemouri et.al, "State of European Tech 24," Atomico, p.37, <https://www.stateofeuropeantech.com/chapters/executive-summary>.

⑤ Pietro Moncada Paternò Castello and Nicola Grassano, "Where the EU Stands vis-à-vis the USA and China Corporate R&D Intensity Gap and Structural Change".

⑥ Irene Bertschek and Achim Wambach, "AI in Europe-Is Regulation the Answer to Being a Laggard?" *The Economists' Voice*, Vol.21, No.2, 2024, pp.379-385.

⑦ Rashi Shrivastava, "Forbes 2025 AI 50 List," *Forbes*, 10 April 2025, <https://www.forbes.com/lists/ai50/>.

⑧ "OpenAI's French Rival Mistral AI Is Now Worth \$6 Billion. That's Still a Fraction of Its Top Competitors," *Quartz*, 7 August 2024, <https://qz.com/openai-mistral-ai-funding-valuation-microsoft-1851535049>.

总体来看,欧盟“规制国家”在人工智能领域仍然有能力塑造全球规则,也能够运用规则监管第三国企业,但在新技术场景下,其政策工具逐渐暴露出适配性下降的问题。在政策绩效面临张力的情境下,“规制国家”正从单一性的制度路径逐步向强化创新激励的方向拓展。

#### 四 欧盟人工智能政策调适的博弈过程及结果

欧盟人工智能治理的制度演进是一场由多元行动者共同参与的博弈过程。欧盟委员会位于核心,通过议程设定与政策调适维护合法性。欧盟理事会及成员国在立法与执行中维护主权与弹性空间,成为规则强度与执行节奏的调控者。欧洲议会的政策立场源于选民偏好,呈现从权利保护转向兼顾创新的变化。产业界凭借资源与跨层级游说能力塑造政策议程,影响执行节奏。公民社会与数据保护机构扮演权利保护的约束性角色。正是在多元行为体的博弈过程中,欧盟人工智能治理逐渐形成了政策工具组合的调适。

##### (一) 欧盟委员会

欧盟委员会是政策网络中的核心行动者。作为拥有立法提案权的主要机构,欧委会在人工智能治理中兼具议程设定、协调和执行功能。而输出型合法性依赖于政策绩效的特点,使其必须在多种政策目标之间不断权衡。欧委会议程优先级变化本身正是“规制国家”政策调适的体现。

在全球尚无成熟治理范式、社会对技术风险关注日益上升的背景下,时任容克委员会选择以软规制方式介入。在这一阶段,欧委会主要的政策目标是将人工智能纳入政策议程,塑造人工智能是值得治理且可治理的社会共识。时任数字单一市场专员安德鲁斯·安西普(Andrus Ansip)、数字经济和社会专员玛利亚·加布里埃尔(Mariya Gabriel)以及研究、科学与创新事务专员卡洛斯·莫达斯(Carlos Moedas)均公开表示,支持欧盟在伦理框架下发展人工智能,强调统一规则和以公众利益为导向的必要性。在冯德莱恩第一任期内,随着人工智能在全球治理中的地位上升、伦理议程逐渐收尾,欧委会的重心开始转向硬规制。冯德莱恩即提出将在百日内推进人工智能领域的立



法。<sup>①</sup> 不过受“绿色协议”(Green Deal)与新冠疫情的影响,欧委会直到 2021 年 4 月才正式提交《人工智能法案》的立法提案,此后三年,立法成为核心议题。这一阶段的欧委会将伦理阶段形成的原则和共识转化为可执行的强制性要求,并在秉持权利保护取向的欧洲议会和秉持主权优先取向的欧盟理事会的博弈中,维护单一市场规则与法律确定性。进入换届周期后,冯德莱恩在连任压力下调整政策优先级。首先,来自欧洲理事会的政治信号强化了创新导向。2023 年,欧洲理事会要求系统评估单一市场,欧委会据此委托前意大利总统恩里科·莱塔(Enrico Letta)撰写报告。同年,冯德莱恩委托前欧洲央行行长马里奥·德拉吉(Mario Draghi)撰写竞争力报告。欧洲理事会与欧盟理事会还在 2024 年 4 月、6 月明确要求在人工智能、量子、生物技术、数字基础设施、供应链安全等领域加强自主能力。<sup>②</sup> 其次,欧洲人民党党团(EPP)把创新、竞争力和深化单一市场写入 2024 年竞选纲领。<sup>③</sup> 冯德莱恩为获得党团支持主动对齐党团叙事,例如在内部会议中强调打破市场壁垒与技术主权。<sup>④</sup> 其三,产业界明确施压。2024 年 2 月,1300 余家企业联合发布《安特卫普宣言》(Antwerp Declaration),呼吁将“欧洲工业协议”纳入 2024—2029 年欧盟战略核心议程,建议下一届委员会简化法律法规,将竞争力影响评估和创新压力测试纳入立法流程。其四,社会层面经济议题升温。2024 年欧洲议会选举时,Focalddata 对欧盟人口最多的五个成员国进行社会调查,结果显示改善经济状况是公众最主要的关切之一。<sup>⑤</sup> 极右翼政党在欧洲议会选举中支持率上升的部分原因正是民众对经济表现和生活成本的不满。<sup>⑥</sup> 成功连任后,冯德莱恩迅速做出调整,其第二任期的施政纲领将竞争力提升至核心地位。<sup>⑦</sup> 汉娜·维尔

① Ursula von der Leyen, “Political Guidelines for the Next European Commission 2019–2024,” p.13, [https://commission.europa.eu/document/download/063d44e9-04ed-4033-acf9-639ecb187e87\\_en?filename=political-guidelines-next-commission\\_en.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/063d44e9-04ed-4033-acf9-639ecb187e87_en?filename=political-guidelines-next-commission_en.pdf).

② “Special Meeting of the European Council (17 and 18 April 2024)—Conclusions,” EUCO 12/24, European Council, 18 April 2024, p.10, <https://www.consilium.europa.eu/media/m5jlwe0p/euco-conclusions-20240417-18-en.pdf>; “Presidency Report on Work towards a New European Competitiveness Deal,” 11450/24, Council of the European Union, 21 June 2024, p.11, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11450-2024-INIT/en/pdf>.

③ “EPP Manifesto 2024,” EPP, <https://www.epp.eu/papers/epp-manifesto-2024>.

④ “Von der Leyen at EPP Congress: ‘Make Europe the Home of Innovation Again’,” EU Insider, 4 May 2025, <https://www.euinsider.eu/news/von-der-leyen-at-epp-congress-make-europe-the-home-of-innovation-again>.

⑤ “Economy, Migration, War Top Voters’ Concerns in EU Election—Survey,” Reuters, 11 June 2024, <https://www.reuters.com/world/europe/economy-migration-war-top-voters-concerns-eu-election-survey-2024-06-10/>.

⑥ Sofia Hernandez Ramones et.al, “How People in 24 Countries Feel about Their Political Parties,” Pew Research Center, 15 September 2025, <https://www.pewresearch.org/short-reads/2025/09/15/how-people-in-24-countries-feel-about-their-political-parties/>.

⑦ Ursula von der Leyen, “Political Guidelines for the Next European Commission 2024–2029,” p.3, [https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648\\_en?filename=Political%20Guidelines%202024-2029\\_EN.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_en?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_EN.pdf).

库宁出任“技术主权、安全与民主”专员,明确将人工智能视为欧盟数字转型与技术主权的关键。<sup>①</sup>

欧委会的行为逻辑是不断进行议程设定与调整——既要呼应欧洲议会、公民社会等代表民众利益的关切,又要遵循欧洲理事会建议、容纳欧盟理事会意见从而协调成员国利益以达成共识,同时需要向产业界展示可预期的合规路径。正因如此,其自身政策议程优先级的位移,本身即“规制国家”政策调适的直观证据,表明欧盟并非放弃规制,而是在规制框架内加入可促进技术发展的治理目标。

## (二) 欧盟理事会与成员国

欧盟理事会和成员国是典型的政府间利益代表者。作为欧盟三大机构之一,欧盟理事会的政府间性质决定了其主要职责在于反映和协调成员国立场。在人工智能领域,《人工智能法案》虽以条例(Regulation)形式出台,对所有成员国具有直接适用性和约束力,但其立法依据源自《欧洲联盟运行条约》第一百一十四条关于内部市场建立与运作的条款,并在特定情形下援引第十六条的数据保护条款,体现人工智能监管属于欧盟与成员国的共享权能。<sup>②</sup> 相较之下,产业发展属于 TFEU 第六条的辅助权能,欧盟只能在支持、协调或补充层面介入,而无法取代成员国在人工智能产业中的主导地位。这一权能结构决定了政府间利益者的行动逻辑:欧盟理事会在立法层面争取规则边界,成员国在执行层面保留主权与弹性,在产业层面则力求最大化本国的技术与经济发展机遇。

在伦理阶段,欧盟理事会和成员国参与有限。进入立法阶段后,其作用显著增强,最具影响力的有三个方面:其一,主权保留条款。欧盟理事会将国家安全与执法视为主权事项,推动在实时远程生物识别等敏感场景下保留应急例外。其二,治理分工重塑。欧委会原先设想依托欧洲人工智能委员会和统一协调数据库进行治理,但经谈判,最终形成欧洲人工智能委员会和人工智能办公室的双层结构,执行权仍主要掌握在成员国手中。其三,通用人工智能监管。法国与捷克推动将通用人工智能纳入立法。但后续法国转为同德国、意大利一道坚决反对,三国主张让大模型企业自我监管、

<sup>①</sup> “Mission Letter,” European Commission, 17 September 2024, p.6, [https://commission.europa.eu/document/download/3b537594-9264-4249-a912-5b102b7b49a3\\_en?filename=Mission+letter+-+VIRKKUNEN.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/3b537594-9264-4249-a912-5b102b7b49a3_en?filename=Mission+letter+-+VIRKKUNEN.pdf); “Hearing of Executive Vice-President-designate Henna Virkkunen,” European Parliament, 12 November 2024, <https://www.euro-parl.europa.eu/news/en/press-room/20241029IPR25054/hearing-of-executive-vice-president-designate-henna-virkkunen>.

<sup>②</sup> “Laying down Harmonised Rules on Artificial Intelligence and Amending Regulations,” p.2.

行业制定标准,而非由欧盟统一施压。<sup>①</sup> 这导致三方会谈一度陷入僵局。根据妥协方案,法案最终引入分级监管体系,规定具有系统性风险的通用人工智能模型需要额外履行风险管理与评估义务且不享受开源豁免,一般模型只需遵守必要时向监管机构提交模型全周期技术记录等义务。

法案进入执行阶段,成员国存在明显的实用主义倾向。一方面,成员国利用现有数字规则管控第三国跨境平台,塑造本国竞争力。例如,意大利数据保护局(Garante)于 2025 年 1 月禁用了 DeepSeek,理由是担忧该平台处理意大利用户的私人数据。类似的,德国数据保护专员 6 月以用户个人数据跨境传输为由要求苹果和谷歌下架 DeepSeek。另一方面,《人工智能法案》落地进入“成员国时间”,各国如何解释和执行法案还在博弈中。例如,爱尔兰长期背负“监管洼地”质疑,外界怀疑其能否有效执行法案。<sup>②</sup> 意大利率先通过国家层面的法案,总体对接欧盟,但引入本地化简化条款,并规定其数字化局(AgID)作为国家通报机构、国家网络安全局(ACN)作为主要监管机构,这种双重执法结构引发欧委会对其独立性不足与市场碎片化的担忧。<sup>③</sup> 同时,在换届过程中,成员国强化竞争力导向。2024 年 5 月,法德发布联合倡议,提出在人工智能、芯片、云计算等领域保证价值链自主控制与规制简化。<sup>④</sup> 亦有智库呼吁以“魏玛三角”加强产业政策协调,弥补欧盟机构产业促进能力疲软的缺陷。

### (三)欧洲议会

欧洲议会的议程设置能力虽有限,但其直接民选的性质赋予其更强的合法性,使其在人工智能治理中更倾向于强调基本权利、社会公平与公共监督等价值取向。正因如此,议会在治理早期主要推动规范框架的确立与立法议程的形成。2017 年,议会即提出机器人及人工智能领域的立法建议,主张尽早建立框架以防范社会风险。2020 年,议会通过决议敦促欧委会推进人工智能立法,强调建立统一规则有助于减少内部

---

① “AI Act: EU Policymakers Nail down Rules on AI Models, but Heads on Law Enforcement,” Euractiv, 7 December 2023, <https://www.euractiv.com/news/ai-act-eu-policymakers-nail-down-rules-on-ai-models-but-heads-on-law-enforcement/>.

② Kris Shrishak, “Will Ireland Be Big Tech’s Lapdog Yet Again?” Tech Policy Press, 26 March 2025, <https://techpolicy.press/will-ireland-be-big-techs-lapdog-yet-again>.

③ AI & Cloud Summit Team, “Italy Pioneers Europe’s First National AI Law amid Regulatory Tensions,” AI & Cloudsummit, 19 September 2025, <https://cloudsummit.eu/blog/italy-pioneers-europe-first-national-ai-law>.

④ “A New Agenda to Boost Competitiveness and Growth in the European Union,” Élysée, 29 May 2024, <https://www.elysee.fr/en/emmanuel-macron/2024/05/29/a-new-agenda-to-boost-competitiveness-and-growth-in-the-european-union>.

市场合规成本。<sup>①</sup> 2022 年人工智能特别委员会(AIDA)的最终报告亦支持尽快立法,旨在同中美竞争全球规则制定的先机。

2021 年立法提案推出后,欧洲议会迅速进入博弈中心。其影响力主要体现在三个方面:其一是人工智能定义之争。议会在内部市场和消费者保护委员会(IMCO)及公民自由、司法与内政委员会(LIBE)的联合审议中主张更为宽泛的定义,还强调需要关注人工智能系统部署后可能出现的社会与个人权利风险。其二是高风险框架和基本权利评估。议会推动扩大高风险分类,提出“重大风险”(significant risk)标准,要求赋予欧委会动态调整附录三所规定的高风险清单的权力。更重要的是,议会引入基本权利影响评估(FRIA),规定公共机构或关键领域部署的高风险系统,必须评估其对基本权利的潜在影响。其三,通用人工智能监管。议会一开始反应滞后,直到 2022 年 9 月才在法律事务委员会(JURI)意见稿中首次提出应纳入通用人工智能监管,建议为开源模型提供责任豁免机制。随着 ChatGPT 3.5 引发社会关注,议会在 2023 年 5 月 IMCO 与 LIBE 联合报告中转向主张对通用人工智能统一设定合规要求,并在 6 月修正案中延续这一立场。

2024 年换届后,议会的政策重心出现变化。一方面,面对多位议员的书面质询,议会要求新一届欧委会在法案执行时避免不必要的负担,加大对创新生态的支持;<sup>②</sup> 另一方面,主权国家欧洲党团(ESN)议员萨拉·克纳福(Sarah Knafo)围绕“技术主权”议题提出主动报告,呼吁建设主权数字基础设施、减少对美依赖。虽然该报告不具约束力,但触发了欧洲人民党党团(EPP)、社会民主进步联盟党团(S&D)、复兴欧洲党团(Renew Europe)与绿党党团(Green/EFA)联合提出修正案。此后,议会在换届后不再仅主张权利导向的规制,而是主动把竞争力与创新纳入自身议程。

议会的转变并不意味着其对人工智能政策具有主导权,其议程推动力集中于立法阶段,而在执行和议程设置上受限于欧委会与成员国。例如以阿克塞尔·沃斯(Axel Voss)为代表的 EPP 议员支持强有力的规制,并力主通过配套的《人工智能责任指令》

---

<sup>①</sup> “Artificial Intelligence in a Digital Age: European Parliament Resolution of 3 May 2022 on Artificial Intelligence in a Digital Age (2020/2266(INI)),” European Parliament, pp.25–27, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0140\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0140_EN.pdf).

<sup>②</sup> “Fears and Regrets Expressed by Gabriele Mazzini about the Artificial Intelligence Act,” European Parliament, 17 September 2024, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-10-2024-001729\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-10-2024-001729_EN.html); “AI Liability Directive,” European Parliament, 26 November 2024, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-10-2024-002654\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-10-2024-002654_EN.html).

(AILD)。<sup>①</sup> 但 AILD 被欧委会撤回,议会虽有抵制,但无力改变。

#### (四)产业界

在欧盟人工智能政策网络中,产业界是典型的外围利益相关方。得益于其灵活性策略和游说能力,产业界成为制度运行中不可忽视的“隐性操盘手”。一方面,产业界可以根据政策重心变化灵活调整参与方式。在伦理阶段,产业界通过制度化参与影响议程设定和规范内容。推动欧委会关注人工智能伦理的“AI4People”非政府组织,本身主要由产业界人士构成,其成员后来大多进入人工智能高级别专家组。专家组的 52 名成员有近半来自谷歌、IBM、SAP、诺基亚、空客等大型企业或行业协会,仅有少数为伦理学者和消费者保护组织代表。受此影响,专家组原拟设立的“红线”被删除,最终文本被软化为原则性陈述。<sup>②</sup> 在立法阶段,产业界紧跟政策争议点,积极发声。围绕通用人工智能监管,商业软件联盟(BSA)等行业协会反对“一刀切”,主张差异化义务,其主张与开放未来(Open Future)、Github 等开源社群类似,共同为开源豁免发声。在创新阶段,产业界的核心目标转向影响实施节奏和降低合规成本。巴黎人工智能行动峰会前夕,60 余家企业共同提出“欧洲人工智能冠军倡议”(EU AI Champions Initiative),呼吁平衡监管和创新,2025 年 7 月,该倡议成员建议在关键义务生效前暂停两年。<sup>③</sup> 虽然欧委会尚无暂停措施,但已于 7 月和 9 月两次回应产业界关切。<sup>④</sup> 除围绕法案执行外,2025 年 3 月还有近百家企业联署致信冯德莱恩和维尔库宁,呼吁欧盟通过公共采购支持主权数字基础设施和建设“欧洲堆栈”(Eurostack),要求部分公共机构的数字采购应来自本地供应商。<sup>⑤</sup>

另一方面,产业界通过游说网络对政策产生直接影响。法国初创企业 Mistral AI 于 2023 年 4 月成立,仅两个月后便同时任欧盟通信、网络、内容和技术总司司长罗伯

---

① Louise Freeman et al., “The Future of the AI Liability Directive,” Covington, 10 March 2025, <https://www.insideglobaltech.com/2025/03/10/the-future-of-the-ai-liability-directive/>.

② Chris Klöver and Alexander Fanta, “No Red Lines: Industry Defuses Ethics Guidelines for Artificial Intelligence,” Algorithm Watch, <https://algorithmwatch.org/en/industry-defuses-ethics-guidelines-for-artificial-intelligence/>.

③ “Launching the ‘EU AI Champions Initiative’ to Unlock Europe’s Full Potential in AI,” General Catalyst, 10 February 2025, <https://www.generalcatalyst.com/stories/euaici>.

④ “EU Sticks with Timeline for AI Rules,” Reuters, 4 July 2025, <https://www.reuters.com/world/europe/artificial-intelligence-rules-go-ahead-no-pause-eu-commission-says-2025-07-04/>.

⑤ “Open Letter: European Industry Calls for Strong Commitment to Sovereign Digital Infrastructure,” EuroStack, 14 March 2025, <https://openfuture.eu/note/european-industry-calls-for-strong-commitment-to-sovereign-digital-infrastructure/>.



托·比奥拉(Roberto Viola)会面,并且积极影响法国政府内部对法案的制定偏好。<sup>①</sup>同期,德国的 Aleph Alpha 在 2023 年 6 月至 11 月就围绕法案走向同相关部门举行了 12 场闭门会议,并向联邦经济和能源部提交政策立场文件,主张排除对基础模型的监管。<sup>②</sup>2024 年 10 月,法国、德国与意大利三国在峰会期间与科技行业代表会晤后采纳了对行业友好的立场,进而影响后续三方会谈走向。<sup>③</sup>除了欧盟内部游说外,美国政府也对欧盟施压。2022 年,拜登政府曾给时任轮值主席国捷克政府致非正式信函,反对给通用人工智能开发者设定一般性义务。特朗普第二任期开始后,美国政府施压频率陡增。2025 年 1 月,特朗普刚上任就在世界经济论坛上公开批评欧盟对美国科技公司的监管过于严苛。<sup>④</sup>随后,巴黎人工智能行动峰会上副总统万斯(James David Vance)直接批评欧盟数字法规冗余。<sup>⑤</sup>2 月 21 日,特朗普发布备忘录,重点关注数字服务税和其他影响美国企业在海外经营的行为,<sup>⑥</sup>和 CCIA 发布“外国不公平数字贸易措施优先事项”高度相似。<sup>⑦</sup>后续措施还包括美国驻欧盟使团致信欧委会反对制定中的《通用人工智能行为准则》,以及特朗普威胁对欧加征数字税、对执行数字规则的欧盟官员施加制裁。尽管如此,美方施压对《人工智能法案》的实际影响力仍有待观察。一方面,其主要注意力放在已明确实施、对美国企业形成合规压力的《数字服务法》《数字市场法》等法案;另一方面,欧盟坚持数字规则不容谈判,在 8 月达成的贸易协

---

① Olivier Petitjean, “AI Act: Le Troublant Lobbying des ‘Champions’ Européens, Mistral AI et Aleph Alpha,” Observatoire des Multinationales, 11 March 2024, <https://multinationales.org/fr/enquetes/intelligence-artificielle-lobbying-et-conflits-d-interets/mistralai-alephalpha-gafam-ai-europe>

② Felix Duffy, “AI Act: Von der KI-Industrie in die Zange Genommen,” Lobby Control, 12 March 2024, <https://www.lobbycontrol.de/macht-der-digitalkonzerne/ai-act-von-der-ki-industrie-in-die-zange-genommen-114508/>. 需要指出的是,在法案制定过程中各版本使用基础模型(foundation model)、通用人工智能模型(general-purpose AI model)等相似概念,但最终采用通用人工智能模型,此时 Aleph Alpha 立场文件对应版本的法案仍使用的是基础模型。

③ “Trojan Horses: How European Startups Teamed up with Big Tech to Gut the AI Act,” Corporate Europe Observatory, 11 March 2024, <https://corporateeurope.org/en/2024/03/trojan-horses-how-european-startups-teamed-big-tech-gut-ai-act>.

④ “Davos 2025 Updates: Trump Addresses WEF as Tariffs and Trade Dominate Discussions,” CNBC, 24 January 2025, <https://www.cnbc.com/2025/01/23/wef-live-blog-whats-going-on-in-davos-on-thursday-january-23-2025.html>.

⑤ “JD Vance Warns Europe to Go Easy on Tech Regulation in Major AI Speech,” POLITICO, 11 February 2025, <https://www.politico.eu/article/vp-jd-vance-calls-europe-row-back-tech-regulation-ai-action-summit/?reg-wall=true>.

⑥ “Defending American Companies and Innovators from Overseas Extortion and Unfair Fines and Penalties,” White House, 21 February 2025, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/02/defending-american-companies-and-innovators-from-overseas-extortion-and-unfair-fines-and-penalties/>.

⑦ “CCIA Priority Unfair Foreign Digital Trade Practices,” CCIA, 20 February 2025, <https://ccianet.org/library/ccia-priority-unfair-foreign-digital-trade-practices/>.

议中不涉及人工智能相关问题。

综合来看,产业界虽然是边缘主体,但可以通过资源优势与多层级游说将自身利益嵌入欧盟政策过程中。产业界的行动不仅反映了企业维护竞争力与合规灵活性的自利逻辑,也揭示了欧盟“规制国家”在全球技术竞争压力下面临的挑战,即规制并非单向强加,而是在被产业界不断稀释、调整与再平衡中实现动态重构。

#### (五) 公民社会和数据保护机构

在欧盟人工智能治理的政策网络中,公民社会和数据保护机构共同构成规范性约束的关键力量。二者在理念上都强调权利保护和规制约束,但在制度定位与行动逻辑上明显不同。公民社会是典型的外部倡议者,其影响依赖舆论与公共倡导;而欧洲数据保护委员会(European Data Protection Board, EDPB)及各国数据保护机构则属于监管体系内部的正式行动者,通过制度竞争参与人工智能治理权的再分配。二者分别代表外部的道义压力与内部的制度性制衡。

自《人工智能法案》开始立法以来,公民社会持续在公众咨询和立法过程中发声。“Access Now”与欧洲数字权利组织(European Digital Rights, EDRi)发起“要保护,不要监控”(Protect Not Surveil)联盟,呼吁扩大不可接受风险的范围,防止技术使用侵害流动人口和弱势群体权益。<sup>①</sup>“Access Now”在2024年3月的声明中进一步要求在公共场所全面禁止实时远程生物识别系统,并指出法案的第六条第三项为开发者提供了规避高风险义务的空间。<sup>②</sup>欧盟国家人权机构网络(ENNHRI)同样建议,将所有可能对基本权利造成严重风险的人工智能系统纳入高风险类别,和欧洲议会修正案方向一致。<sup>③</sup>围绕通用人工智能,未来生命研究所(Future of Life Institute)2022年5月发布公开报告,同月,时任轮值主席国的法国提出将通用人工智能纳入法案。<sup>④</sup>2023年12月,三方会谈关键阶段,EDRi联合70多个民间团体发表致欧盟各机构的公开信,警告不要为同产业界妥协而牺牲权利保护。<sup>⑤</sup>然而,随着换届后欧委会和成员国将政策焦

① “About,” Protect Not Surveil, <https://protectnotsurveil.eu/>.

② “The EU AI Act: A Failure for Human Rights, A Victory for Industry and Law Enforcement,” Access Now, 13 March 2024, <https://www.accessnow.org/press-release/ai-act-failure-for-human-rights-victory-for-industry-and-law-enforcement/>.

③ “Fundamental Rights Protection Must Inform the Classification of High-risk Systems under EU AI Act,” ENNHRI, 10 September 2025, <https://ennhri.org/news-and-blog/fundamental-rights-protection-must-inform-the-classification-of-high-risk-systems-under-eu-ai-act/>.

④ “General Purpose of AI and the AI Act,” Future of Life Institute, May 2022, <https://artificialintelligenceact.eu/wp-content/uploads/2022/05/General-Purpose-AI-and-the-AI-Act.pdf>.

⑤ “NGOs and Experts Warn AI Act Negotiators: Don’t Trade Our Rights!” EDRi, 8 December 2023, <https://edri.org/our-work/ngos-and-experts-warn-ai-act-negotiators-dont-trade-our-rights/>.

点转向竞争力和产业发展,公民社会的权利话语在政治优先级上被边缘化。2025 年 7 月,为应对产业界要求简化甚至暂停《人工智能法案》,EDRi 等组织再次呼吁创新不应以牺牲权利为代价,<sup>①</sup>但其议题能见度远不及产业联盟。

相比之下,EDPB 及成员国的数据保护机构虽然立场上接近公民社会,但其行动逻辑更具制度性。数据保护机构试图利用既有数据保护框架,将监管职能延伸到人工智能领域。EDPB 在 2024 年发表声明,主张数据保护机构应参与高风险人工智能的合规审查、事故报告与基本权利影响评估。<sup>②</sup> 在此背景下,多个成员国的数据保护机构已启动相关措施,例如法国发布了制定人工智能系统开发 GDPR 合规检查清单,荷兰发布监管沙箱提案,西班牙明确其在人工智能方面的职责范围,德国更新人工智能系统合规指引。

公民社会与数据保护机构在欧盟人工智能治理中的影响路径虽不同,却共同体现了“规制国家”体系中的规范性制衡逻辑。前者以动员和倡导方式对政策中心施加外部压力,后者通过制度博弈在体制内部维系监管权威。二者合力维护了欧盟人工智能治理的权利维度,但在产业化与竞争力导向占据主流的背景下,其影响力正在被边缘化。

表 1 三阶段博弈主导力量与政策结果对比

阶段	主导机构	关键议题	多元主体互动	政策结果
伦理中心	欧盟委员会	软规制与公众信任构建	产业界稀释伦理红线,公民社会抗议	形成伦理框架
法律中心	欧盟委员会、欧盟理事会、欧洲议会	立法博弈与通用人工智能监管	三方谈判妥协,成员国争取主权	法案通过但具体条款仍存在争议
创新中心	欧盟委员会、成员国	执行简化与创新激励	产业界施压,欧委会再平衡	强调创新导向的策略性调适

注:表由作者自制。

① “Open Letter: European Commission Must Champion the AI Act amidst Simplification Pressure,” EDRi, 9 July 2025, <https://edri.org/our-work/open-letter-european-commission-must-champion-the-ai-act-amidst-simplification-pressure/>.

② “Statement 3/2024 on Data Protection Authorities’ Role in the Artificial Intelligence Act Framework,” European Data Protection Board, 16 July 2024, [https://www.edpb.europa.eu/system/files/2024-07/edpb\\_statement\\_202403\\_dpasroleaiact\\_en.pdf](https://www.edpb.europa.eu/system/files/2024-07/edpb_statement_202403_dpasroleaiact_en.pdf).

## 五 结语

在欧洲政治与经济一体化的进程中,欧盟逐步形成了“规制国家”的治理模式,但该模式近年来在人工智能领域出现了变化。本文采用过程追踪法和政策网络博弈的分析工具,发现欧盟人工智能治理的政策重心前后历经伦理、立法和创新的转变,而这一系列转变,体现出欧盟“规制国家”面对新兴技术变革时采取的政策调适。需要指出的是,这种调适并非意味着欧盟试图建立新的治理格局并彻底取代既有的“规制国家”,而是表现为多元行为体在既有制度框架内寻求“再平衡”的过程。

这种“再平衡”的过程可从三方面理解。在政策工具层面,欧盟的政策重心转向创新优先是一种现实主义的调整。通过设立“技术主权、安全与民主”专员、发布多份服务于法案执行的配套文件及实施《人工智能大陆行动计划》,欧委会将原本僵化的规制议程重新嵌入经济与竞争力叙事之中。在合法性层面,欧盟侧重短期的合法性修复,试图以技术创新、产业应用与投资增长来应对规制成本上升带来的合法性压力。在外部影响力层面,欧盟能够输出的资源不再仅是严格规制,而是能够提供《通用人工智能行为准则》等自愿性合规机制作为一种可参考的治理工具,这一变化部分改变了先前以设置高规制门槛闻名的欧盟形象。这一系列措施的可持续性取决于欧盟能否在下一阶段真正形成规制与产业工具的协调,从目前看,其仍为策略性调适而非制度性变革。

回到更宏观的视角,人工智能治理的变化不仅是某一政策领域的调整,而是体现了“规制国家”能否在新的竞争环境下维持其生命力,更反映了欧盟能否适应从一体化“建构逻辑”向“护持逻辑”的转变。具体而言,欧盟面临两种选择。如果欧盟选择继续依赖美国技术生态,以独立性换取使用权,则将延续现有的规制主导模式,倚重规制弥补技术能力不足以参与国际竞争。如果欧盟决意追求战略自主和技术主权,则必须在规制框架内发展出更具动员性和资源整合力的产业政策,或者是减少规制对成员国打造“欧洲冠军”企业的限制。二者之间的抉择,决定着欧盟未来的制度走向与全球角色。从学理上看,这一过程表明,“规制国家”在回应治理挑战过程中已不再是静态的制度类型,而是在进行动态调适甚至一定程度的功能重组。未来的研究亦可以进一步探讨这种以调适为导向的制度演变,究竟会带来欧洲一体化的深化,还是促成其分化与碎片化。

(作者简介:杨昭,复旦大学国际关系与公共事务学院博士研究生;责任编辑:张海洋)