

創新與創意如何兼得？變遷中的歐盟 AI 政策與法規

觀察員：林禹瑄

截稿日期：2026/6/30

近兩年來，歐盟頻繁發布新的 AI 法規和政策。2024 年 8 月，歐盟通過全球第一部針對 AI 發展與應用制定的專法《[人工智慧法案](#)》(AI Act)¹，將 AI 系統分為不可接受風險、高風險、有限風險、幾乎無風險等不同風險類別，要求 AI 系統供應者遵循各類別的相應規範。此外，法案也特別為一般大眾越來越廣泛使用的通用 AI 模型制定透明度和著作權相關規定，降低系統性風險。法案採分階段實施，2025 年 2 月，社會評分²、無差別截取臉部影像等不可接受風險的 AI 應用方式遭到禁止；2025 年 8 月，針對通用 AI 模型的規定生效。

由於《人工智慧法案》適用於所有在歐盟營運的 AI 服務，公告後不只美國企業反彈，歐盟企業也憂慮監管過度會限制競爭和創新力³。面對業界壓力，歐盟在 2025 年開始調整對 AI 技術的政策，從嚴格監管轉向鼓勵發展。歐盟執委會 (European Commission) 先是在 4 月啟動「[AI 大陸行動計畫](#)」(AI Continent Action Plan)⁴，以讓歐盟躍升為 AI 領域的全球領導者為目標，提出協助募集 200 億歐元資金興建五座 AI 巨型工廠、設立資料實驗室處理大量高品質資料、促進重要產業的 AI 應用、加強引進並培育 AI 人才等多項強化 AI 產業實力的行動。接著，執委會又在 10 月針對促進產業 AI 應用發布更具體的「[AI 應用策略](#)」(Apply AI Strategy)⁵，投入 10 億歐元推動醫療、能源、交通、製造、文化媒體、公部門等 11 個重要產業的 AI 技術導入，明確鼓勵企業優先選擇 AI 解決方案，提高產業競爭力和歐盟科技自主性。

2025 年 11 月，歐盟執委會進一步提出《人工智慧法案》修正案「Digital Omnibus」⁶，延後法案中高風險 AI 系統合規義務的生效起始日，在 2026 年 6 月獲得歐洲議會投票通過。依據修正案，《人工智慧法案》將延至 2028 年 8 月才會全面實施。

¹ 法案全文：<https://artificialintelligenceact.eu/the-act/>。另有網站提供法案的最新發展與分析：<https://artificialintelligenceact.eu/>

² 社會評分 (social scoring) 係指運用 AI、大數據分析和監控技術，依據個人的社會行為、經濟狀況或特徵為個人評分的系統。人們的日常行為會影響其獲得公共資源或享有權利的資格。

³ 例如布魯塞爾自由大學 (VUB) 發布的官方新聞稿〈布魯塞爾自由大學教授：「比利時企業對歐盟 AI 法案感到憂慮」〉：<https://www.vub.be/en/news/belgian-companies-concerned-about-european-ai-act>

⁴ 計畫全文：<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/ai-continent-action-plan>

⁵ 策略全文：https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:194ae542-a421-11f0-97c8-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF

⁶ 修正案提案內容：<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/digital-omnibus-regulation-proposal>；修法歷程：<https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/package-digital-package/file-digital-omnibus-on-ai>

對於藝文界而言，上述法規和政策仍未能完全解決 AI 引發的爭議。執委會的「AI 應用策略」特別提及歐盟的文化、創意和媒體產業對 AI 的應用不足，但也承認生成式 AI 模型訓練時未經授權使用受著作權保護的內容，以及模型產出內容對文化多樣性、創意和媒體多元性帶來負面影響是限制 AI 應用在該產業普及的主要原因之一。為提高文化、創意和媒體產業對 AI 的使用，歐盟執委會將鼓勵製作 AI 沉浸式和互動式內容、使用多語言 AI 技術即時翻譯媒體報導、運用 AI 建立高度逼真的文化遺址和文物的 3D 數位模型⁷。此外，執委會也將研究 AI 生成內容帶來的法規挑戰，以及如何運用尖端科技預防並降低 AI 生成內容侵權的風險。至於其他與藝文界相關的 AI 行動與方針，都將由預定於 2027 年上半年發布的「文化與創意產業 AI 策略」(AI strategy for the Cultural and Creative Sectors) 給出答案。

「文化創意產業 AI 策略」目前正值內部草擬階段，已有文化團體在近期公開發表了對策略內容的建議。2026 年 5 月，歐洲主要文化組織網路「文化行動歐洲」(Culture Action Europe)⁸和致力於歐洲數位文化遺產保存與推廣的「麥可文化協會」(Michael Culture Association)⁹聯合提出長達 15 頁的建議，列出藝文界最在意的四大重點：以權利為基礎、透明的方式使用 AI，並將人類創意和文化權¹⁰置於策略核心；為 AI 系統的文化資料使用制定公平的報酬和所有權認定架構；加強 AI 素養與倫理教育，協助工作受到 AI 影響的藝文工作者適應新時代；設立文化與創意產業專家小組、委員會等組織參與 AI 發展與政策制定流程，並長期監督策略的落實情況。

與此同時，歐洲議會的文化與教育委員會也正草擬一份題為「AI 時代的文化與創意產業」(Cultural and creative sectors in the age of AI) 的自發報告¹¹，目前正於委員會內表決報告內容¹²。報告負責議員在 2026 年 3 月召開利害關係人會議，邀請相關組織提供意見。其中「歐洲作家理事會」¹³ (European Writers' Council) 特別訴請歐盟政府正視生成式 AI 對藝文工作者生計和權益的影響，點出在過去三年，歐盟前五大市場的譯者工作量減少了三分之一，插畫家則減少了四分之一，且未標示的 AI 生成書籍和未經授

⁷ 關於文化遺址 3D 數位模型的描述未列於「AI 應用策略」正文中，但在後續 2025 年 10 月於歐盟執委會線上論壇「AI 應用聯盟」(Apply AI Alliance) 上發布的專文〈支持歐洲文化與創意產業 (包括媒體) 採用 AI〉中提及：
<https://futurium.ec.europa.eu/en/apply-ai-alliance/news/supporting-ai-adoption-europes-cultural-and-creative-sectors-including-media>

⁸ 組織網站：<https://cultureactioneurope.org/>

⁹ 協會網站：<https://michael-culture.eu/>

¹⁰ 建議中另提及應將文化權利列入歐盟執委會、歐洲議會和歐盟理事會於 2022 年簽署的《數位權利與原則的歐洲宣言》(European Declaration on Digital Rights and Principles)，在數位領域保障文化參與和創造權。

¹¹ 自發報告 (own-initiative report) 是歐洲議會的委員會針對特定政策領域提出決議案動議、向歐盟執委會提出立法建議，或評估現有法規實施成效的報告。

¹² 報告進度追蹤：[https://oeil.europarl.europa.eu/oeil/en/procedure-file?reference=2025/2180\(INI\)](https://oeil.europarl.europa.eu/oeil/en/procedure-file?reference=2025/2180(INI))

¹³ 理事會網站：<https://europeanwriterscouncil.eu/>

權的 AI 翻譯正大量侵蝕市場¹⁴。理事會同時也警示，生成式 AI 的普及會帶來藝文創作多元性限縮、藝文工作者專業能力退化、一般大眾讀寫能力降低的風險，需研擬政策因應。

受到廣泛討論的著作權問題也正受到重新評估。由於《人工智慧法案》採用 2019 年頒布的《數位單一市場著作權指令》(EU Directive on Copyright in the Digital Single Market)¹⁵為著作權法規標準，不足以有效禁止¹⁶通用 AI 模型供應者使用未得到授權的作品訓練模型¹⁷。適逢《數位單一市場著作權指令》訂於 2026 年 6 月進行適用性審查，歐盟執委會從 5 月開始公開徵求公眾意見¹⁸，幾個文化相關組織¹⁹在意見中都提及應更嚴格限制 AI 模型訓練的資料使用權利，未來法條如何修訂值得關注。

¹⁴ 建議全文：https://europeanwriterscouncil.eu/wp-content/uploads/2026/03/CULT-and-AI_20252180INI_contribution-by-EWC-260227-final.pdf

¹⁵ 指令全文：<https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2019/790/oj/eng>

¹⁶ 《人工智慧法案》對著作權的相關規定只有兩條：第一，通用 AI 模型供應者需遵循《數位單一市場著作權指令》中的著作權法，其中規定文字與資料探勘為無需授權的作品使用例外，意即除非著作權所有者明確拒絕，模型供應者都可使用合法取得的創作內容訓練模型。第二，通用 AI 模型供應者需公開足夠詳細的摘要，解釋用於訓練模型的內容。

¹⁷ 關於歐盟現行法規對於在 AI 應用中保障著作權的侷限，可見歐洲議會研究服務局 (European Parliamentary Research Service) 網站上文章〈AI 和著作權：通用 AI 訓練〉：<https://epthinktank.eu/2025/04/28/ai-and-copyright-the-training-of-general%E2%80%91purpose-ai/>

¹⁸ 公告：<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/commission-seeks-views-review-eu-copyright-rules>

¹⁹ 包括新聞媒體歐洲 (News Media Europe)：<https://www.newsmediaeurope.eu/wp-content/uploads/2026/06/News-Media-Europe-Contribution-to-the-Call-for-Evidence-on-Copyright.pdf>、歐洲研究資料庫協會 (LIBER)：<https://libereurope.eu/article/libers-response-call-for-evidence-for-better-copyright-environment-for-european-creativity-innovation/>、捍衛表演者權利的 AEPO-ARTIS：<https://www.aepo-artis.org/aepo-artis-submits-response-to-european-commissions-call-for-evidence/>