附件 2

# 关于《南京市人工智能产业发展和创新应用促进条例（草案）》（征求意见稿）的起草说明

为加快推进人工智能产业发展与创新应用，根据市人大常委会和市人民政府 2026 年度立法计划，历经资料收集梳理、立法调研、意见征集、集中修改文稿等重要环节，形成《南京市人工智能产业发展和创新应用促进条例（草案）》（征求意见稿）（以下简称《条例（草案）》），现将有关情况说明如下：

## 一、立法的必要性

（一）落实国家战略部署的必然要求。人工智能作为新一轮科技革命和产业变革的核心驱动力，正在深刻改变生产方式、生活方式和社会治理模式。国家已将人工智能发展上升为重大国家战略，先后出台《新一代人工智能发展规划》《国务院关于深入实施“人工智能+”行动的意见》等政策文件，明确支持地方探索人工智能立法。南京作为国家人工智能创新应用先导区，亟须通过地方立法，将国家战略转化为本地制度保障，巩固提升我市人工智能产业核心竞争力，建成具有全国影响力的创新策源高地、产业集聚高地、融合应用高地。

（二）推动产业高质量发展的现实需要。当前南京人工

智能产业仍面临核心技术与头部力量相对薄弱、应用场景供给不足、与实体经济融合不够深入等现实问题。现有政策碎片化、临时性强，亟须以专项立法系统构建“科技创新—产业发展—融合应用—要素保障—安全治理”全链条制度体系，稳定市场预期、激发创新活力。

（三）**推进全域融合应用的关键举措**。今年全国两会政府工作报告提出：“打造智能经济新形态，深化拓展‘人工智能+’，促进新一代智能终端和智能体加快推广，推动重点行业领域人工智能商业化规模化应用，培育智能原生新业态新模式...”。人工智能与制造业、农业、政务、医疗、交通、养老等领域深度融合，是数字经济与实体经济协同发展的重要路径。立法统筹推进场景开放、应用示范、生态培育，能充分释放人工智能赋能效应，以智能化推动城市治理现代化、产业高端化、民生服务便捷化。

（四）**统筹发展与安全的法治保障**。人工智能快速迭代带来数据安全、算法歧视、深度合成、伦理风险等新挑战。现有法律法规体系难以全面覆盖新技术、新产业、新业态、新模式带来的新问题。通过立法明确安全治理机制、分级分类监管、沙盒监管等制度，有助于在鼓励创新与防范风险之间实现平衡。

## 二、立法的可行性

（一）**政策基础扎实**。国家、省先后出台人工智能发展规划、产业政策、安全治理规范，为地方立法提供上位法依据与政策指引。南京市已出台系列人工智能发展政策，实践

成熟、可直接转化为法规条款。

（二）**产业基础良好**。南京人工智能产业涵盖基础层、技术层、应用层，形成较为完整的产业链条。紫金山实验室、中国科学院工业人工智能研究所等重大创新平台集聚，具备立法实施的良好产业生态和科研支撑。

（三）**外地经验可鉴**。上海、深圳等地立法促进人工智能产业发展，省工信厅也在起草《江苏省人工智能产业发展促进条例》，为我市《条例》起草提供了有益的参考和借鉴。在起草过程中，我局系统研究了这些先进经验，确保了《条例》起草既立足南京实际，又兼具前瞻性和创新性。

**三、起草过程**

《条例》列入 2026 年市人大常委会立法计划后，我局立即成立《条例》起草专项工作组，组建专家咨询组，启动立法研究、起草工作。起草过程中，与市人大法制委、财经委，市司法局建立常态化对接会商机制，组织多轮征求意见座谈会，书面征求各区、市级部门单位意见，并征询相关专家建议，召开行政相对人、专家论证会，形成《条例（草案）》（征求意见稿），向社会公开征求意见。

**四、主要内容**

《条例（草案）》共七章五十九条，紧扣南京科教资源、产业基础、应用场景优势，以促进产业高质量发展、推动人工智能与经济社会深度融合为核心目标，立足“以人为本、智能向善、创新引领、数据驱动、应用赋能、市场主导、开放共享、安全可控”的发展原则，构建全链条、全要素、全周期

制度体系。

**第一章 总则：**明确立法目的、人工智能定义、适用范围与发展原则，建立市级统筹、部门协同、区域联动的工作机制，确立包容审慎、分级分类监管导向，推动南京都市圈、长三角区域产业协同。

**第二章 科技创新：**聚焦基础研究、技术攻关、平台建设、成果转化，支持前沿理论研究与关键核心技术突破，统筹建设重大科技基础设施、公共服务平台，推行技术总师负责制，完善职务科技成果赋权与转化激励机制，鼓励离岸创新成果落地转化。

**第三章 产业发展：**明确智算芯片、垂类模型、智能体、智能终端等全产业链发展重点，推动软件产业智能化转型；构建“OPC 企业（含 OTC 企业）-科技和创新型中小企业-专精特新中小企业-专精特新‘小巨人’企业”企业梯度培育体系，支持链主企业引领、OPC 企业（含 OTC 企业）创新发展；建设特色产业园区，完善创业容错帮扶机制，加强产业统计监测与对外合作。

**第四章 融合应用：**实施“人工智能+”融合应用工程，推动人工智能在科学研究、制造业、农业、能源、消费、教育、医疗、养老、交通、政务、社会治理等领域深度应用；建立场景开放与需求清单发布机制，支持建设一批市域级综合性重大场景、行业领域集成式场景、高价值小切口场景，政府优先采购安全可靠的人工智能产品，支持首台套装备、首版次软件推广应用。

第五章 要素保障：构建数据、算力、算法、财政、金融、人才、标准、知识产权全要素支撑体系；支持建设人工智能领域高质量基础数据集与行业数据集，统筹算力基础设施建设与东数西算协同布局；支持算法创新与开源生态建设；加大财政投入，组建人工智能基金群，开发特色保险产品；完善人才引育、评价与服务保障，强化知识产权全链条保护。

第六章 安全治理：建立多部门协同、多主体参与的安全治理体系，探索沙盒监管、敏捷治理模式；明确人工智能行为规范，防范算法歧视、数据滥用、深度合成风险；建立算法公平评估制度，维护国家安全、公共利益与个人合法权益。

第七章 附则：规定条例施行日期，完成立法闭环。

**五、特色亮点**

（一）全国首创 OPC 企业（含 OTC 企业）系统性支持制度，构建全球领先的创新创业生态。《条例（草案）》以立法形式为 OPC 企业（含 OTC 企业）提供全要素、全周期的制度保障。通过构建“数据、算力、算法、资金、载体、场景、供应链”七位一体支撑体系，明确要求政府各部门在登记、注销、社保和税款缴纳、政策享受等方面提供便利化服务、重点支持，并创新建立审慎包容执法与信贷评价机制，将国家层面的宏观鼓励转化为可操作的法律安排。

（二）深度融合南京优势产业，精准锚定“冶金中试基地”“医保智能体”等标志性场景。《条例（草案）》明确“管

行业就要管人工智能”,将赋能方向精准锁定本地最具基础的产业领域。在制造业领域，率先提出“高质量建设人工智能应用中试基地（冶金方向）”，直接服务钢铁等传统支柱产业转型升级；在民生领域，专条支持“医保大模型”研发与“医保高频专用智能体”孵化,推动人工智能从辅助诊疗向医保治理纵深延伸。这种“一链一策、一业一策”的精准立法，使场景赋能从泛化鼓励变为定向突破，彰显了鲜明的南京产业辨识度。

（三）**构建“鼓励创新、宽容失败”的温情社会与敏捷治理体系，重塑创业安全网**。《条例（草案）》首创性设立创业失败帮扶机制，明确对因市场风险等客观原因失败的创业者，由政府提供就业服务、创业辅导、社保接续、住房保障等支持措施，并鼓励金融机构建立容错续贷与再扶持机制。同时，将国家倡导的“沙盒监管”细化入规，为创新产品提供限定区域、期限和用户的“安全测试区”。

南京市工业和信息化局

2026 年 4 月 21 日