复 旦 智 库 报 告
FUDAN REPORT SERIES

2026世界人工智能大会
人工智能全球治理
与可持续发展：挑战与应对
论 坛

分化的南方：人工智能治理中的能力差距与路径选择

蔡翠红　管航　著

全球人工智能创新治理中心
复旦大学国际问题研究院

全球人工智能创新治理中心
CENTER FOR GLOBAL AI INNOVATIVE GOVERNANCE

上海市邯郸路220号复旦大学智库楼
邮编：200433
电话：86-21-65641067
邮箱：cgaig@fudan.edu.cn
网址：https://cgaig.fudan.edu.cn

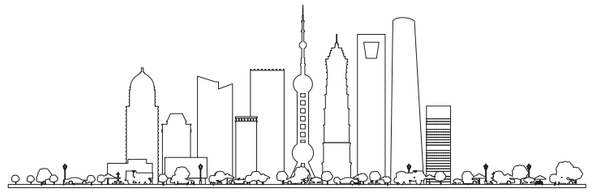
复旦智库报告

分化的南方：人工智能治理中的能力差距与路径选择

蔡翠红　管航

全球人工智能创新治理中心
复旦大学国际问题研究院

2026 年 7 月



更多免费行业报告 并购家 www.ipoipo.net

摘要 分化的南方：人工智能治理中的能力差距和路径选择

当人工智能治理被描述为中美等技术大国间的竞争时，一个根本性的问题往往被遮蔽：占世界人口多数的全球南方国家，在这场轰轰烈烈的制度建构中究竟扮演什么角色？本报告将全球南方视作一个正在被人工智能能力差距重新分层的政治经济空间。不同国家在算力基础设施、创新研发、资本与产业生态、人才技能和制度监管能力上的差异，正在深刻影响其治理取向、政策空间和国际规则参与能力。

本报告构建“能力 - 规范取向”二维矩阵，将全球南方国家区分为四种治理类型。其中，能力维度涵盖技术基础设施、创新研发、资本与产业生态、人才技能和制度监管能力等方面的量化指标，回答一国“能做什么”的问题；规范取向维度则从国家人工智能战略、立法草案、预算安排和国际合作方向中综合判断一国的治理优先级，判断其是将人工智能服务于发展目标、借鉴外部规则实现安全合规、追求技术与规则自主，还是主要通过区域和多边平台嵌入现有制度，从而回答一国“想往哪里走”的问题。两个维度交叉，形成以非盟多数国家为代表的发展优先型、以东盟为代表的规则平衡型、以印度、巴西、阿联酋、沙特为代表的主权塑造型，以及以太平洋岛国和加勒比国家为代表的外部嵌入型四类。

报告指出，全球人工智能治理结构中的四重不对称共同塑造了全球南方的内部分化。南方国家之间，基础设施分布的不对称涉关人工智能能力建设门槛，资本与模型分布的不对称形塑与他者的权力及依赖关系；南方国家之外，技术强国与国际组织规则外溢形态的不对称增加了内部制度适配压力，多边机制影响力的不对称能为南方国家行动提供选择和运作空间，但也会客观上限制其议程设置与行动转化能力。在这些约束下，全球南方难以迅速转变为制度化的“第三极”，其内部能力差距、技术依赖方向和规则偏好过于多元。更现实的趋势是短期内先围绕算力可负担性、开源模型、本地语言数据和公共服务人工智能等具体议题形成松散的议题性协调。

在政策层面，报告建议将全球南方重新纳入人工智能治理的制度源头。国际社会应设立人工智能能力与发展峰会机制、联合建立多边能力建设融资窗口、推动区域监管沙箱和测试工具互认、在外部合作中嵌入“非锁定”合同条款，并对能力薄弱国家推行分阶段治理路径。归根结底，包容性治理的落脚点不只是决策在场，还包括能力供给。让发展中国家出现在文件签署名单上并不困难，但让它们真正拥有评估模型、监管采购、建设数据集和使用算力的能力，才是结构性包容的真正含义。

作者 **蔡翠红** 复旦大学国际问题研究院教授、全球人工智能创新治理中心副主任
管 航 复旦大学国际关系与公共事务学院博士研究生

关键词：全球南方 人工智能治理 能力分化 议题性协调 发展友好型治理

目 录

摘要.....6
第一章 导论：重新理解全球南方在人工智能治理中的位置.....01
第二章 全球人工智能治理结构及其对全球南方的约束.....05
一、 基础设施不对称：算力与芯片决定入场门槛.....05
二、 资本模型不对称：前沿创新的高度集中.....07
三、 规则外溢不对称：多重框架下的适配压力.....09
四、 多边影响不对称：有限施动性的制度通道.....10
五、 结构性后果：四重不对称如何塑造南方分化.....12
第三章 人工智能治理能力与规范取向的二维矩阵.....14
一、 能力维度：从政策文本转向量化指标.....15
二、 取向维度：国家如何定义治理优先级.....17
三、 二维矩阵与四种类型.....17
四、 方法、边界及标准.....18
第四章 全球南方人工智能治理实践的类型分化.....20
一、 发展优先型.....23
二、 规则平衡型.....27
三、 主权塑造型.....30
四、 外部嵌入型.....35
五、 类型比较.....38
第五章 全球南方人工智能治理的未来路径与行动议程.....40
一、 可转化能力：从资源优势到制度影响.....41
二、 能力缺口：结构性约束下的脆弱参与.....42
三、 协调路径：制度化第三极与议题性协调.....42
四、 政策议程：从原则表达转向能力供给.....44
五、 行动顺序：从短期工具到长期制度网络.....46
第六章 结语：把全球南方重新纳入人工智能治理的制度源头.....48

第一章　导论：重新理解全球南方在人工智能治理中的位置

人工智能治理正在从技术监管议题，转变为牵动产业竞争、国家安全、发展融资和国际规则制定的综合性议题。过去几年，围绕基础模型、算力基础设施、芯片供应链、数据跨境流动和安全评估的制度安排迅速密集化，其速度甚至超过了技术本身的扩散。人工智能治理由此不再只是关于技术风险的监管问题，也越来越成为关于能力分布、规则制定和发展机会的结构性问题。

这种制度化竞赛的底层逻辑，是权力的高度集中。斯坦福 2026 年人工智能指数报告勾勒出了一幅极不均衡的图景。美国数据中心数量超过 5400 座，远高于其他经济体，且私营人工智能投资规模继续大幅领先中国；[01] 前沿大语言模型的生产主要由少数大型企业主导。算力、资本和模型三重集中意味着，人工智能治理的权力基础并非均匀分布，拥有这些资源的行为体，天然更容易把技术优势转化为规则影响力。然而，正因为权力高度集中，全球南方在人工智能治理中的位置才更需要被重新讨论。

当前主流叙事习惯将全球人工智能治理书写为一场三方角力，即美国代表创新优先和企业驱动，欧盟代表风险规制和权利保护，中国强调发展与安全的国家协调。这一框架有相当的解释力，却也制造了显著的盲区。它不自觉地把多数发展中国家推到了规则扩散的末端，将其简化为欧盟规则的接受者、美国技术生态的使用者或中国数字合作框架的对象。然而问题在于，全球南方并非沉默的整体，也不是只能被动承接外部规则的制度空白。

事实上，这一议题已进入国际制度核心议程。联合国大会 2024 年 3 月通过第 78/265 号决议，将人工智能治理与可持续发展、数字鸿沟和发展中国家能力建设明确联系起来；[02] 同年 7 月，通过第 78/311 号决议《加强人工智能能力建设国际合作》；[03]2025 年 8 月更决定设立独立国际人工智能科学小组与全球人工智能治理对话。[04]UNESCO 早在 2021 年就通过《人工智能伦理问题建议书》[05]，OECD 也从可信人工智能和包容性增长出发提供了早期的政府间标准 [06]。这些举措表明，发展与能力建设议程已被嵌入大国间议程竞争之中。

但全球性原则并不会自动带来全球性平等。欧盟《人工智能法案》以风险分级和市场准入为核心形成潜在的“布鲁塞尔效应”；美国通过模型企业、云基础设施、芯片出口管制和安全评估标准塑造事实治理；中国则率先通过《全球人工智能治理倡议》为全球人工智能治理提供行动指引，并以数字丝绸之路和开源模型提供另一套合作叙事。[07] 对全球南方而言，这些外部框架既是规则资源，也是选择压力。很多国家并不是在充分能力基础上自由选择治理模式，而是在技术依赖、资本短缺和制度能力不足的约束下作出有限选择。

那么，占世界人口多数的全球南方国家如何在这种不对称结构中分化为不同类型的治理行为体？又如何以自身的立场参与全球人工智能治理？

在回答这两个问题前需要先打破一个认知偏差，即把“全球南方”当作均质概念。同属全球南方，印度、巴西、阿联酋、斐济、加勒比国家面对的能力条件和战略空间天壤之别。印度可以把数字公共基础设施、

01 Stanford University, Human-Centered Artificial Intelligence (HAI), AI Index Report 2026, Stanford, CA, 2026.

02 United Nations General Assembly, Resolution A/RES/78/265, “Seizing the Opportunities of Safe, Secure and Trustworthy Artificial Intelligence Systems for Sustainable Development,” adopted 21 March 2024.

03 United Nations General Assembly, Resolution A/RES/78/311, “Enhancing International Cooperation on Capacity-building of Artificial Intelligence,” adopted 1 July 2024.

04 United Nations General Assembly, Resolution A/RES/79/325, “Terms of reference and modalities for the establishment and functioning of the Independent International Scientific Panel on Artificial Intelligence and the Global Dialogue on Artificial Intelligence Governance,” adopted 26 August 2025.

05 UNESCO, Recommendation on the Ethics of Artificial Intelligence, adopted 23 November 2021.

06 OECD, Recommendation of the Council on Artificial Intelligence, adopted 22 May 2019, updated 2024.

07 中华人民共和国，《全球人工智能治理倡议》，2023 年 10 月。

更多免费行业报告 并购家 www.ipoipo.net

国内市场和多边议程结合起来，提升在全球人工智能议程中的发声能力；巴西可以借 G20 推动发展友好型规则；东盟可以通过软法构造区域缓冲层；非盟可以将人工智能与 2063 年议程联系起来；[08] 而大量小岛屿国家和能力薄弱的经济体则更多依赖 UNESCO 或区域组织提供的规则模板。将这些国家统称为“规则接受者”，会遮蔽南方内部正在发生的能力分化和议程重组。

这种重组的关键是能力差异。人工智能治理能力至少包含五类基础：一是技术基础设施，包括数据中心、算力、芯片、电力与网络覆盖等维度；二是创新研发，包括人工智能相关等论文、专利、本地语言数据集发表、开源生态参与等维度；三是资本与产业生态，包括私营投资、初创企业、应用规模等维度；四是人才与技能，包括研究人员、公共部门技术人才、人工智能技能扩散等维度；五是制度与监管能力，包括国家战略、数据保护法、监管沙箱、区域协调机制等维度。没有这些指标，所谓“治理取向”就容易沦为政策文本比较，无法解释为什么一些国家能塑造规则，另一些只能接受或移植规则。

2026 年人工智能指数报告还指出，国家人工智能战略正在向发展中经济体扩散，但模型生产依然集中在美国和中国。2025 年美国私营人工智能投资达到 2859 亿美元，中国为 124 亿美元，差距仍然悬殊。开源发展虽然让美国和欧洲以外地区的 GitHub 贡献已超过欧洲并接近美国，却尚未根本改变前沿模型和硬件供应链的集中格局。[09] 全球南方的政策议程在扩展，但技术基础和制度能力仍呈梯级分化。

本报告认为，全球南方是一个正在被人工智能能力差距重新分层的政治经济空间。全球南方并非单纯的地理概念，也不是固定的意识形态集团，而是指在全球人工智能价值链、基础设施供给和规则制定中整体处于非核心位置，同时内部能力、需求和外部依赖高度分化的一组国家和地区。一方面，这些国家具备群体共性。多数不控制人工智能价值链核心环节，在国际规则制定中面临结构性弱势。另一方面，内部差异同样显著。有些国家能将市场规模、制度资源与多边平台转化为规则影响力；有些只能通过区域组织放大有限声音；还有一些可能被技术、资本和规则三重锁定。全球南方的人工智能治理因此不是单线条的技术追赶，而是分化、选择和再依附同时展开的复杂过程。

本报告将这一过程概括为“有限但有意义的施动性”。所谓有限，是因为算力集中、资本集中、模型集中和规则外溢构成多重制约；所谓有意义，是因为这些国家并非只能被动接受，而是可以通过四条路径扩大政策空间：议题发展化，将人工智能治理从单纯风险控制转向发展促进；区域集体化，通过非盟、东盟、金砖等机制把分散诉求转为集体议程；规范本土化，将全球原则嵌入本地制度传统和发展阶段；自主规则构建，由中高能力国家尝试提出区别于欧美中的替代框架。

这种分析视角有助于纠正两种常见偏差。第一种是“技术中心主义”，把规则创新主要置于美、欧、中等强技术主体之间，将南方国家视为治理对象而非治理主体。第二种是“南方浪漫主义”，强调发展中国家的发声权，却忽视南方内部能力落差和利益分化。前者低估了南方国家的策略性施动能力，后者高估了南方作为统一阵营的现实可能。本报告试图在二者之间建立更稳健的分析立场：全球南方虽暂未成为人工智能治理的“第三极”，但其中一部分国家和区域组织正在成为议题性协调的推动者。

本报告围绕三个问题展开分析：第一，全球人工智能治理结构中的技术、资本、模型和规则不对称如何具体塑造南方的选择空间？第二，如何用可观察指标判断不同国家的治理能力和规范取向？第三全球南方内部哪些国家可能扩大规则影响力，哪些将面临持续能力约束，以及松散的“议题性协调”是否正在形成？三个问题共同指向一个核心判断，即全球南方既不是整齐的规则接受者，也不是天然一致的政治主体，而是一个正在被人工智能能力差距重新分层的国际政治经济空间。

08 African Union, Agenda 2063: The Africa We Want, adopted January 2015.

09 Stanford University HAI, AI Index Report 2026 (Stanford, CA: Stanford University, 2026).

第二章　全球人工智能治理结构及其对全球南方的约束

理解全球南方的人工智能治理行为，不能从政策文本开始，而应从结构位置入手。人工智能治理表面上讨论的是伦理原则、风险分级、透明度和安全评估，深层却取决于哪些行为体掌握基础设施、生产模型、提供资本并定义市场准入规则。对多数南方国家而言，人工智能治理并非在中性制度空间中展开的技术监管选择，而是在高度不对称的国际政治经济结构中进行的能力建设、规则适配和战略规避。

换言之，全球南方国家面对的首要问题不是是否愿意治理人工智能，而是是否具备治理人工智能的基础能力；不是是否认同某套原则，而是能否在外部规则和技术依赖之间保留足够的政策空间。这种不对称至少体现在四个层面。

一、基础设施不对称：算力与芯片决定入场门槛

人工智能治理的第一道门槛不是法律，而是基础设施。一个国家能否训练、部署和监管人工智能系统，取决于数据中心、云服务、芯片供应、电力系统和网络覆盖。斯坦福 2026 年人工智能指数报告显示，全球人工智能算力自 2022 年以来持续高速扩张，商业数据中心在地理上高度集中于美国，先进人工智能芯片制造则高度依赖台积电等少数节点。数据中心地图网站（Data Center Map）的统计显示，美国拥有 4438 座数据中心，数量约为其他任何国家的 8 倍以上；德国、英国各约 500 余座位居其后；中国约 369 座。整个非洲大陆的数据中心总量仅 260 座，尚不及美国的 6%。这意味着，人工智能能力不仅仅是算法问题，而是由硬件、能源和供应链共同支撑的系统能力。

对全球南方而言，这构成双重压力。其一，多数国家缺乏本土算力和云基础设施，模型部署必须依赖外部云服务和进口芯片。其二，算力基础设施本身需要稳定电力、冷却系统和专业运维，这些条件在许多低收入国家并不充分。IEA 的研究表明，数据中心和人工智能基础设施正在成为电力需求增长的重要来源。[10] 换言之，建不建得起数据中心，可能首先取决于供不供得起电。

数字基础设施差距进一步放大了这一问题。ITU 2024 年数据显示，全球仍有相当规模人口处于离线状态。高收入国家互联网渗透率已达 93%，低收入国家仅约 27%，两者差距达 66 个百分点。[11] 在全球南方内部，差异同样显著：阿联酋、沙特、马来西亚的互联网渗透率均超过 95%，而尼日利亚约 41%、肯尼亚约 35%、卢旺达约 32%。世界银行也指出，数字化收益在国家之间和国家内部高度不均。[12]

因此，人工智能鸿沟并不是传统数字鸿沟之后的新问题，而是传统鸿沟的升级版本：缺少互联网连接的群体无法产生高质量数据，缺少算力的国家无法开发本地模型，缺少技术人才的政府也难以监管外部人工智能系统。三者层层叠加，形成一种基础设施层面的“阶层锁定”。这也解释了为什么许多南方国家更强调发展友好型的人工智能治理。对它们而言，人工智能治理的首要议题往往不是前沿模型的灾难性风险，而是农业预警、公共卫生、教育可及性和数字身份。如果治理框架只从高风险模型监管出发而不处理基础设施问题，就会出现规则先行、能力滞后的结构性错位。

10 International Energy Agency (IEA), Energy and AI (Paris: IEA, 2025); IEA, Electricity 2024: Analysis and Forecast to 2026 (Paris: IEA, 2024).

11 International Telecommunication Union (ITU), Facts and Figures 2024: Measuring Digital Development (Geneva: ITU, 2024).

12 World Bank, Digital Progress and Trends Report 2023 (Washington, DC: World Bank, 2024), https://doi.org/10.1596/978-1-4648-2049-6.

更多免费行业报告 并购家 www.ipoipo.net

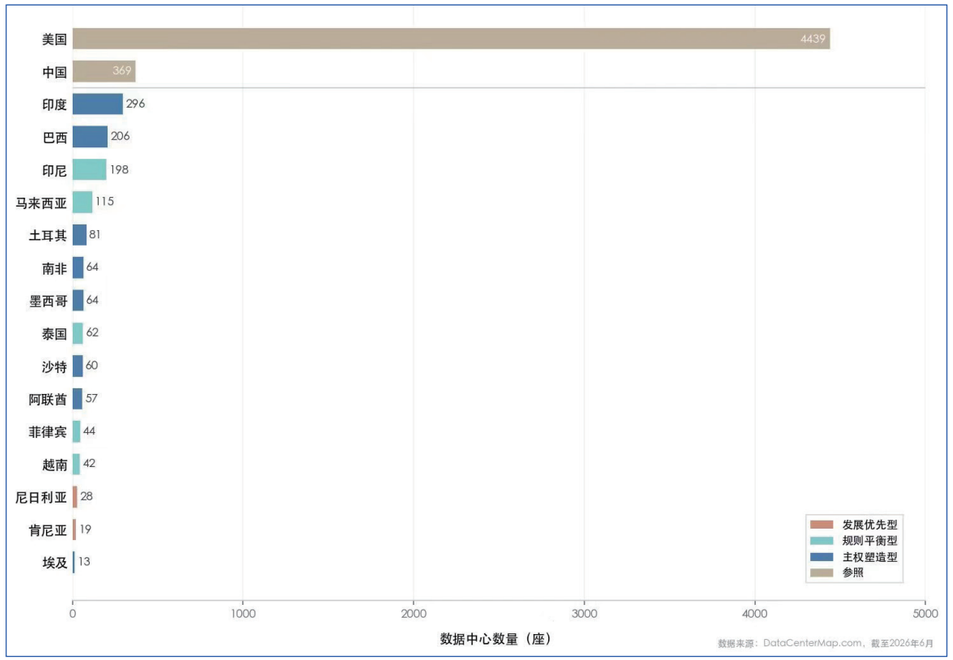


图1 全球南方部分国家数据中心数量对比

二、 资本模型不对称：前沿创新的高度集中

第二重不对称来自资本和模型。人工智能技术扩散迅速，但前沿创新的生产者高度集中。斯坦福 2026 年人工智能指数报告显示，2025 年全球私营人工智能投资达到 3447 亿美元，其中美国占 2859 亿美元，中国 124 亿美元，英国 59 亿美元。2025 年行业部门生产了超过 90% 的重要人工智能模型，美国和中国是最主要的两个生产国，其他代表性国家或地区（韩国、加拿大、法国、香港、英国）合计贡献不足 10 个。资本集中不仅影响企业生长，也影响治理议程，即拥有巨额投资和基础模型企业的国家，更容易把企业安全实践、模型评测方法和合规工具转化为事实标准。

这意味着很多南方国家即便在政策上强调人工智能主权，也很难在短期内形成全栈自主能力。更现实的路径通常有三条：使用外部基础模型进行本地应用开发、通过开源模型和本地数据集适配、或与外部伙伴合作建设算力中心和行业模型。

开源生态正在改变部分能力分布。前沿技术能力较弱的国家可以借助开源工具链、轻量模型和本地语言语料获得一定参与空间。但开源本身亦并非均质概念，南方国家在评估开源机会时需要区分三个层次。第一，权重开放与真正开源的区别。当前被广泛称

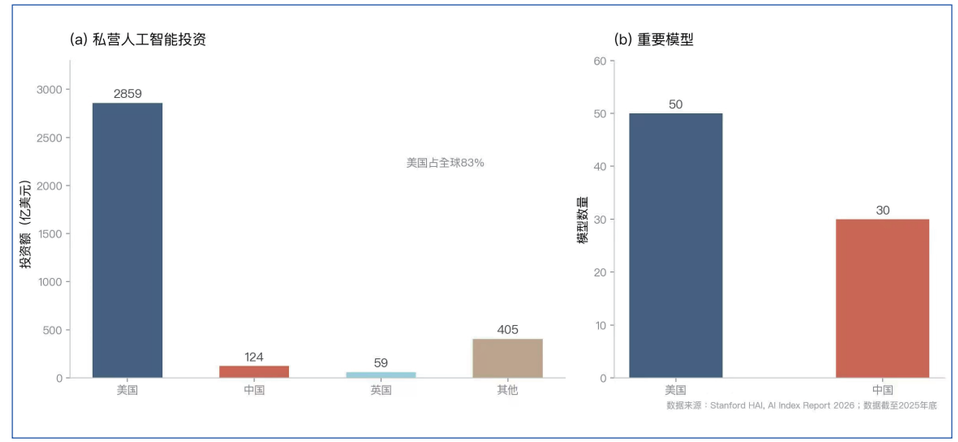


图2 全球私营人工智能投资与重要模型的国别集中度（2025年）

为“开源”的大模型多数只是模型权重可下载，训练数据和技术细节并不公开，南方国家可以部署和微调，却难以独立审计或深度修改核心行为。第二，许可证差异。Llama 采用社区许可证，对月活超过 7 亿用户的商业应用施加限制；DeepSeek 采用 MIT 许可证，商用限制较少；Qwen 的条款取决于具体版本。许可条款决定了技术可用性的实际边界。第三，部署仍需算力。微调和运行“开放”的模型同样需要 GPU 算力和技术团队，“免费下载”绝不等于“免费使用”。

此外，开源窗口本身也存在不平等。训练和微调高质量模型仍需数据、算力和持续资金，本地语言数据集建设需要长期投入，公共部门采购和监管沙箱需要制度能力支撑。UNCTAD 2024 年数字经济报告提示，数字经济的资源消耗和价值链集中可能加剧发展中国家的不平等处境。[13] 因此，开源虽然降低了人工智能模型的应用和实验门槛，但不能自动解决算力、资本和产业生态短缺的硬性约束。也就是说，开源是机会，却不是一劳永逸的万能解决方案。

值得注意的是，资本与模型不对称不仅体现在国家之间，也体现在国家与企业之间。在许多全球南方国家，人工智能生态的实际塑造者并非本国政府，而是跨国科技企业。[14]Google 在加纳阿克拉设立了非洲首个人工智能研究中心，Microsoft 通过 Azure 在南非、肯尼亚和印尼扩建云区域，华为云和阿里云在东南亚、中东和非洲提供算力基

13 United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), Digital Economy Report 2024 (Geneva: UNCTAD, 2024).

14 UNCTAD, Digital Economy Report 2024.

础设施，Grab 和 GoTo 等区域平台在东盟构建了事实上的人工智能应用生态。这些企业带来了技术、资本和就业，但也在数据标准、模型选择和平台架构上形成路径依赖。对南方国家而言，与跨国企业的关系不是简单的接受或拒绝，而是如何在引入技术资源的同时保留数据主权、培育本土能力并避免单一供应商锁定。这一维度在现有治理讨论中往往被国家间框架所遮蔽，但它可能比任何政府间协议都更直接地影响南方国家的人工智能发展路径。

三、规则外溢不对称：多重框架下的适配压力

第三重不对称来自规则外溢。欧盟、美国和中国以不同方式向全球输出治理影响。

欧盟《人工智能法案》确立了风险分级、禁止性人工智能实践、高风险系统合规义务和通用目的人工智能模型义务。[15] 凭借市场规模和监管外溢效应，许多希望进入欧洲市场或接受欧洲发展合作资金的国家会倾向将数据保护和合规要求嵌入本国制度。对制度能力较弱的南方国家而言，欧盟路径的吸引力在于模板清晰、合法性高，风险则在于合规成本可能先于本土创新能力到来。

美国路径更多通过企业生态、行政命令和出口管制形成事实治理。拜登政府 2023 年签署的第 14110 号行政令一度将安全测试、隐私和公平纳入联邦框架 [16]，但该行政令于 2025 年 1 月被特朗普政府撤销，新政策转向反过度监管和算力扩张 [17]。然而，跨届稳定的核心治理工具并未消失，诸如多轮芯片出口管制 [18]、NIST AI 风险管理框架 [19] 和芯片与科学法 [20]，使算力和供应链本身成为治理杠杆。对南方国家而言，美国路径的影响往往不是通过国际条约，而是通过云平台、模型 API、芯片供应和技术标准间接传导。

中国路径强调发展权、安全和国际合作。在国际层面，中国 2023 年在全球主要经济体中率先提出《全球人工智能治理倡议》，为人工智能全球治理提供系统性行动指引，主张以人为本、尊重各国主权；[21]2024 年推动联大第 78/311 号决议和《人工智能能力建设普惠计划》；[22]2025 年提出“成立世界人工智能合作组织”倡议并已进入加紧筹建阶段；[23]2026 年 6 月发布《构建更加公正合理的全球治理体系：中国的理念、倡议与行动》白皮书，将人工智能治理纳入全球治理体系改革的整体框架，明确把《全球人工智能治理倡议》定位为推动完善新疆域治理规则的关键举措。在国内层面，中国已建立包括算法推荐管理 [24]、深度合成管理 [25] 和生成式人工智能暂行办法 [26] 在内的较完整治理工具链，呈现事前备案、事后处罚、内容义务的复合模式。对外传导有三类通道：华为云、阿里云等基础设施供给，DeepSeek、Qwen 等开源模型扩散，以及数字丝绸之路和金砖等全面合作机制。对南方国家而言，中国路径的吸引力在于可负担的基础设施和开源模型供给，但技术依赖、跨境数据规则和大国竞争中的合规压力仍需逐案评估。

值得注意的是，南方国家在这三套路径之间并非简单选边，更常见的做法是组合式适配，比如数据保护法参照欧盟，云和模型服务来自美国企业，数字基础设施接受中国或多边机构支持，伦理原则又借用 UNESCO 框架。[27] 这种拼接策略是务实的，但也意味着制度碎片化的风险，比如不同来源的规则之间未必兼容，而吸纳这种不兼容性最终付出的协调成本将由国内监管机构承担。

四、多边影响不对称：有限施动性的制度通道

尽管结构性不对称十分鲜明，全球南方并非完全没有施动空间。多边平台和区域组织是其最重要的制度通道。

在全球多边层面，联合国近年为人工智能治理的发展维度提供了重要的合法性资源。联合国大会第 78/265 号决议将人工智能治理与可持续发展和能力建设明确联系起来，标志着全球人工智能议程从主要围绕安全与风险的技术框架，向兼顾发展与包容的多元框架扩展。第 78/311 号决议进一步推动加强人工智能能力建设国际合作，而联合国人工智能高级别咨询机构也吸纳了来自

15 European Parliament and Council of the European Union, Regulation (EU) 2024/1689 Laying Down Harmonised Rules on Artificial Intelligence (AI Act), adopted 13 June 2024.

16 The White House, Executive Order 14110, “Safe, Secure, and Trustworthy Development and Use of Artificial Intelligence,” signed 30 October 2023; revoked by Executive Order 14148, “Initial Rescissions of Harmful Executive Orders and Actions,” signed 20 January 2025.

17 The White House, Executive Order 14179, “Removing Barriers to American Leadership in Artificial Intelligence,” signed 23 January 2025.

18 美国商务部工业安全局（BIS），先进计算和半导体制造项目出口管制规则，2022 年 10 月；更新版出口管制规则，2023 年 10 月；Framework for Artificial Intelligence Diffusion 临时最终规则，2025 年 1 月（已于 2025 年 5 月宣布撤销并暂停执行）。

19 National Institute of Standards and Technology (NIST), AI Risk Management Framework 1.0 (Gaithersburg, MD: NIST, 2023); U.S. AI Safety Institute (AISI), established within NIST, November 2023, renamed Center for AI Standards and Innovation (CAISI), June 2025.

20 U.S. Congress, CHIPS and Science Act (Public Law 117-167), signed 9 August 2022.

21 中华人民共和国，《全球人工智能治理倡议》，2023 年 10 月。

22 中华人民共和国，《人工智能能力建设普惠计划》，2024 年 9 月 25 日于纽约联合国总部“人工智能能力建设国际合作高级别会议”期间发布。

23 中华人民共和国，成立世界人工智能合作组织倡议，2025 年 7 月 26 日于上海 2025 世界人工智能大会暨人工智能全球治理高级别会议期间提出，初步考虑总部设在上海。

24 国家互联网信息办公室等，《互联网信息服务算法推荐管理规定》，2022 年 3 月 1 日起施行。

25 国家互联网信息办公室等，《互联网信息服务深度合成管理规定》，2023 年 1 月 10 日起施行。

26 国家互联网信息办公室等，《生成式人工智能服务管理暂行办法》，2023 年 8 月 15 日起施行。

27 UNESCO, Readiness Assessment Methodology for the Ethics of Artificial Intelligence (Paris: UNESCO, 2023).

更多免费行业报告 并购家 www.ipoipo.net

全球南方的声音。这些进展使南方国家得以将人工智能议题与发展融资、技术转移和公共服务创新联系起来，避免人工智能治理被完全限定在少数发达国家关切的安全和竞争框架内。但合法性资源并不自动转化为规则影响力。联合国大会决议属于倡议性质，约束力有待检验；人工智能治理中实质性的技术标准制定多发生在 ISO、IEEE 和 ITU 等专业标准机构，以及出口管制安排和双边技术协议等更封闭的渠道中，全球南方国家在这些平台上的技术参与能力和代表性仍然薄弱。这就形成了一种结构性错位，即南方国家在最具合法性但约束力最弱的平台上声量最大，而在约束力最强但准入门槛最高的平台上影响力最小。

区域组织在弥合这一错位方面扮演了特殊角色。东盟《人工智能治理与伦理指南》采用软法路径，不追求强约束监管，而是将创新促进、风险管理和成员国政策灵活性结合起来，为能力差异显著的成员国提供共同语言和协调框架。其战略价值不仅在于内部协调，更在于为成员国在欧美中规范竞争之间构建区域缓冲层，使单个小国不必在大国框架之间做非此即彼的选择。非盟《非洲大陆人工智能战略》则采用了不同的逻辑，将人工智能治理与《2063 年议程》及教育、卫生、农业等发展优先领域直接联系，使治理议题服务于大陆发展叙事。这两种模式的共同点在于，将单个国家的弱能力转化为集体议程资源，比如东盟通过灵活性实现协调，非盟通过发展叙事实现团结。

除区域组织外，跨区域协调机制也在发挥日益重要的作用。金砖国家合作机制、七十七国集团等平台为全球南方在人工智能治理中提供了额外的参与空间。印度和巴西等国同时活跃于多个平台，包括 G20、金砖、区域组织和联合国体系等，形成了多轨参与的策略模式，使其能够在不同场合根据议题需要灵活组合联盟。然而，这种跨区域协调面临内在张力。能力较强的南方国家可能更关注产业竞争力和全球标准的制定权，而能力薄弱的国家则优先考虑基础设施供给和发展融资。这种优先事项的分歧使得“全球南方”作为统一议价主体的效力受到限制，也使得跨区域协调更多呈现为围绕特定议题的临时联盟，而非稳定的制度化合作。

总之，区域和跨区域集体化都有各自的结构性上限。东盟的软法协调提升了灵活性，却难以替代成员国在国内层面的监管执行，当成员国缺乏技术人才和执行机构时，共同指南无论多灵活，都难以落地为实际治理行为。非盟的大陆战略强化了共同叙事和国际可见度，却要面对成员国在电力、网络、财政和人才上的巨大落差。加勒比共同体和太平洋岛国论坛帮助小国在多边场合争取发展融资和规则可见度，但技术和制度资源更为有限，声音能否被听见取决于议程窗口和外部倡导者的支持。总的来说，集体行动本身需要协调成本和制度投入，而恰恰是那些最需要集体化的国家，往往最缺乏承担这些成本的能力。因此，区域集体化是一种在不对称结构中扩大谈判空间和缓冲外部压力的现实策略，但不应被误读为摆脱结构性依赖的充分条件。

五、结构性后果：四重不对称如何塑造南方分化

上述四重不对称并非各自独立地发生作用，而是通过相互叠加和传导，共同塑造了全球南方的治理分化格局。理解这一分化不能停留于描述结果，而需要追踪不对称结构如何具体地转化为治理行为的差异。

基础设施和资本层面的不对称首先决定了一国在人工智能领域的能力边界，而这一边界直接影响其治理选择的性质。拥有一定算力基础和产业生态的国家，比如印度、巴西、阿联酋等，有条件将人工智能治理定义为产业政策和国际竞争力的议题，在吸引外部技术资源的同时保留战略自主空间。缺乏这些条件的国家则更倾向于将人工智能治理定义为发展援助和能力建设的议题，其政策空间主要表现为争取外部支持、降低准入门槛和嵌入国际机制。换言之，基础设施和资本条件不仅决定了一国“能做什么”，还决定了其如何理解“治理”本身的含义——是主动塑造规则的参与，还是适应外部框架的接受。

规则外溢不对称则将这种能力分化进一步制度化。面对欧盟、美国和中国三套治理路径的同时辐射，不同能力水平的国家采取截然不同的适配策略。制度能力较强的国家可以选择性借鉴多套框架，结合本国条件形成自主组合，比如在数据保护上参照欧盟模式，在产业促进上借鉴中国做法，在技术合作上对接美国企业生态。制度能力较弱的国家则更可能整体移植某一套外部模板，或在多套外部规则的交叉要求下陷入碎片化。关键的区分变量不是一国选择了哪套外部框架，而是它在框架适配过程中保留了多大的自主裁量空间。

多边影响不对称则为上述分化增加了一个额外维度，即便能力和规则适配状况相似的国家，也会因为多边参与能力的不同而走上不同的治理路径。能够在 G20、联合国系统和区域组织中同时发挥作用的国家，可以利用多边平台对冲双边依赖，将本国诉求嵌入集体议程，从而在不对称结构中争取更大的回旋余地。缺乏这种多边参与能力的国家则主要通过双边渠道获取技术和资金，其治理选择在更大程度上取决于主要外部合作伙伴的偏好和条件。

正是这些条件的不同组合，将全球南方分化为本报告后续章节所分析的四种治理类型：基础设施和产业生态较强、且积极参与多边机制的国家倾向于走主权塑造路径；能力中等但制度建设较完善的国家倾向于

在创新与监管之间寻求平衡；将人工智能主要视为发展工具的国家优先推进特定领域的应用；而能力薄弱且高度依赖外部支持的国家则更多被动嵌入外部治理框架。每种类型不是静态标签，而是特定结构条件下的策略选择。

这一分化的深层含义在于，全球南方在人工智能治理中的核心问题不是是否参与，而是以何种能力、通过何种平台、在多大程度上实质性地参与规则形成。单纯发布国家人工智能战略不等于具备治理能力，出席国际会议不等于拥有规则影响力，接入外部技术生态也不等于掌握发展主动权。真正决定南方国家未来位置的，是其能否将发展需求转化为可执行的制度安排，将区域和多边平台转化为谈判基础，将开源生态和应用场景转化为本土技术能力，并在外部规则竞争中保留足够的政策自主性。这些转化能力的差异，正是接下来需要通过系统性的类型分析加以揭示的核心议题。

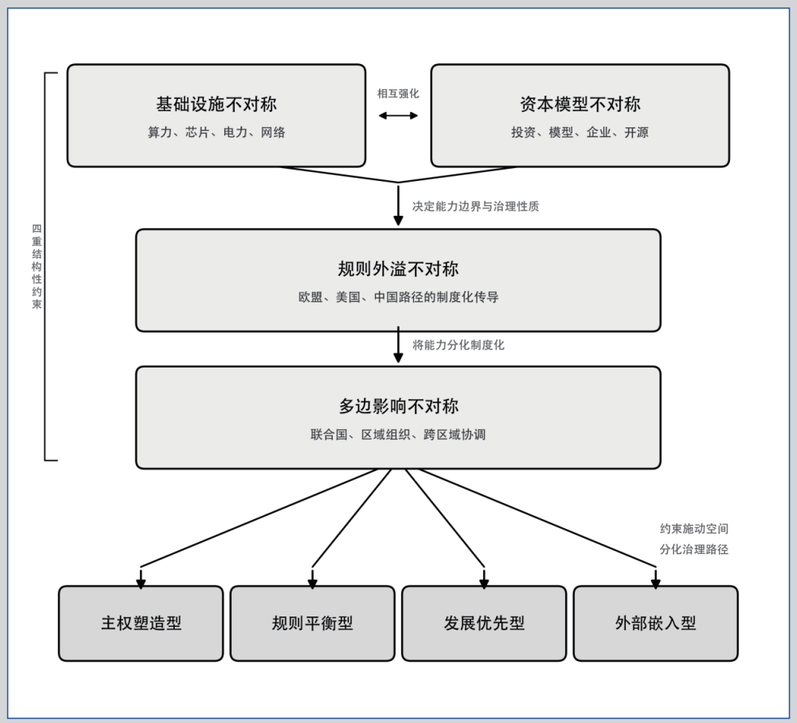


图3 全球人工智能治理的四重不对称结构

第三章 人工智能治理能力与规范取向的二维矩阵

要解释全球南方的分化，仅仅观察国家是否发布了人工智能战略远远不够。人工智能治理中的真实位置取决于两个问题：一国是否具备把人工智能转化为发展、监管和谈判资源的能力？一国在外部规则竞争中选择何种规范方向？前者回答能做什么，后者回答想往哪里走。本报告由此采用“能力 - 规范取向”的二维矩阵，将全球南方区分为四种理想类型。

这一框架的基本假设为，人工智能治理不是单纯的政策偏好问题，而是能力条件与规范选择共同作用的结果。能力不足会限制政策选择空间，取向差异则会影响一国如何使用有限能力、如何嵌入外部规则、以及如何参与区域和多边制度。

更多免费行业报告 并购家 www.ipoipo.net

表1 全球南方人工智能治理类型的二维矩阵

治理取向 \ 能力基础	较弱	中等	中高
发展优先取向	发展优先型：以人工智能服务减贫、农业、教育、卫生和公共服务	发展优先与规则平衡的混合型：开始积累监管工具与区域协调能力	主权塑造型：主要指议程塑造子类，以发展权和公共产品塑造国际议程
区域平衡取向	主要依赖区域组织获得最低限度可见度	规则平衡型：通过软法和区域协调在外部规则之间保持灵活性	区域规则供给者：为周边国家提供工具、标准和能力建设
主权自主取向	多为政策愿景，缺少执行能力	选择性本土化外部规则，局部建设主权云和监管沙箱	主权塑造型：包括议程塑造与枢纽资本两子类，一般自建规则叙事、算力基础设施和多边议程
安全约束取向	外部嵌入型：主要移植欧盟、UNESCO或区域组织规则模板	合规型发展国家：以市场准入和制度合法性换取政策空间	实证较少，一般转化为主权塑造型或区域规则供给者

需要说明的是，表中若干格子代表过渡状态或混合状态。为保持分析简洁，本文将重点讨论四种最具解释力的理想类型：发展优先型、规则平衡型、主权塑造型和外部嵌入型。其他状态主要用于说明国家在不同能力层级和治理取向之间可能发生移动。

之所以选择分类而非排名，是因为排名容易制造虚假的线性等级，仿佛所有国家都在同一条道路上追赶前沿强国。现实远比这复杂。印度、巴西、东盟、非盟和小岛屿国家面对的不是同一种“能力差距”的不同阶段，而是在能力、需求、制度传统和外部依赖上的不同组合。矩阵的价值恰恰在于把这些组合清晰化。因此，本报告并不试图判断哪些全球南方国家“更先进”，而是希望能解释不同国家为何在人工智能治理中采取不同路径。

一、能力维度：从政策文本转向量化指标

人工智能治理能力是一个复合概念，至少涵盖五个维度。

技术基础设施。包括数据中心数量、云服务可得性、高端 GPU 等价算力、芯片进口依赖、电力稳定性和网络覆盖等要素。从测量指标上看，Stanford AI Index 提供前沿人工智能指标，ITU 的互联网和 ICT 发展数据衡量数字接入基础。对许多低收入国家而言，基础设施不足意味着人工智能治理更可能以应用部署和外部模型监管为主，而非前沿模型监管。

创新与研发。包括人工智能论文、专利、重要模型数量、开源项目贡献、本地语言模型和大学研究能力等要素。WIPO 全球创新指数提供跨国可比数据，Stanford AI Index 关于重要模型和开源贡献的统计更适合衡量一国是否进入前沿人工智能生产或开放生态。[28]

资本与产业生态。包括私营人工智能投资、初创企业数量、政府人工智能基金和应用规模等要素。众多研究及经验证据都显示私营人工智能投资高度集中于美国和少数经济体。没有产业生态支撑的人工智能战略往往难以从宣示转化为实践；没有本土市场和企业反馈，政府也难以积累对人工智能系统风险和合规成本的真实认知。

人才与技能。包括人工智能研究人员、ICT 毕业生、STEM 教育基础、公共部门数字人才和人工智能技能渗透率等要素。人才指标之所以至关重要，是因为人工智能治理不是单靠立法就能完成的，算法审计、模型评估、公共采购和监管沙箱都需要懂技术、懂法律又懂产业的复合型人才。

制度与监管能力。包括国家人工智能战略、数据保护法、监管机构、监管沙箱、公共采购规则和区域组织参与等要素。Oxford Insights Government AI Readiness Index 以政府、技术部门和数据基础设施三大支柱评估约 190 个政府的人工智能就绪度，提供了有价值的跨国比较基准。[29]OECD.AI 政策观测站追踪国家人工智能战略。[30] UNESCO 准备度评估强调法律、经济和技术基础设施等维度。

这五类能力并非彼此独立，而是相互支撑。技术基础设施决定一国能否部署和测试模型，创新研发决定其能否参与知识生产，资本与产业生态决定人工智能能否进入真实应用场景，人才与技能决定监管和采购能否落地，制度与监管能力则决定一国能否把技术资源转化为可执行的治理安排。

基于以上五类指标，本报告将能力分为低、中、中高三个层级。之所以不设“高能力”类别，是因为在全球南方内部，几乎没有国家能在算力、芯片、基础模型、资本和全球标准上全面接近美国或中国，使用“高能力”标签反而会模糊南方国家所共同面临的结构

28 World Intellectual Property Organization (WIPO), Global Innovation Index 2024 (Geneva: WIPO, 2024).

29 Oxford Insights, Government AI Readiness Index 2025, corrected ed. (Oxford: Oxford Insights, January 2026).

30 OECD, OECD.AI Policy Observatory, https://oecd.ai.

性约束。换言之，即便印度、巴西、阿联酋、沙特或新加坡在部分指标上表现突出，其能力优势也更多体现为区域性、议题性或部门性优势，而非全栈式人工智能主导能力。

二、取向维度：国家如何定义治理优先级

能力决定政策边界，取向决定治理路线。相同能力水平的国家可能采取截然不同的策略。取向判断不能依赖一两句外交表态，而应从国家人工智能战略、立法草案、预算安排、国际合作对象和区域组织参与中综合观察。

发展优先。将人工智能视为经济增长和公共服务改善工具，政策文本高频出现农业、教育、卫生、减贫和数字政府等议题。非盟人工智能战略将人工智能与非洲发展和繁荣联系起来，是这一取向的典型表达。发展优先并不意味着忽视风险，而是认为对能力基础较弱的国家而言，过早采用高成本合规制度可能压缩创新空间。

安全优先。优先借鉴欧盟风险分级、人权保护和数据保护框架。在部分拉美国家和与欧洲制度联系密切的国家中更常见。优势是提高国际合法性和市场兼容性，劣势是可能把治理重点提前锁定在合规上。

主权自主。建设主权云、国家算力中心、本地语言模型、数据本地化制度和自主人工智能标准。印度、巴西、阿联酋和沙特在不同程度上体现这一取向。主权自主不等于完整技术自给，而是试图减少对单一外部技术生态的依赖，在全球规则竞争中保留议程设置能力。

区域或多边嵌入。通过东盟、非盟、金砖、加勒比共同体和联合国等平台扩大话语权。对能力基础较弱的国家而言，多边嵌入往往是获得可见度和能力支持的主要渠道。这类取向的重点不是单个国家提出完整替代规则，而是通过区域和多边平台把分散诉求转化为更具谈判价值的共同议题。

需要强调的是，治理取向不是固定身份，也不是意识形态标签。一个国家可能在数据保护上采用欧盟式合规框架，在产业政策上强调发展优先，在基础设施上寻求中国或多边机构支持，在多边场合又强调主权和发展权。因此，本报告判断取向时关注的是一国在特定阶段的主导政策逻辑，而非排他性阵营归属。

三、二维矩阵与四种类型

将能力和取向交叉，形成四种理想类型。

发展优先型。低至中等能力与强发展取向。缺少前沿人工智能基础设施，但发展需求强烈，倾向把人工智能治理定义为发展政策的一部分。非盟多数成员国、尼日利亚、肯尼亚、卢旺达、加纳和塞内加尔为代表。

规则平衡型。中等能力与区域协调取向。有一定数字经济基础和制度能力，内部差异较大，倾向通过软法和渐进式治理保持灵活性。东盟整体及新加坡、印尼、马来西亚等构成核心案例。

主权塑造型。中高能力与自主规则取向。拥有较大市场、资本能力或多边议程设置能力，试图提出区别于欧美中的替代叙事。印度、巴西、阿联酋、沙特以及部分议题上的南非属于此类。

外部嵌入型。能力基础较弱与规则接受取向。缺少人工智能产业和监管人才，更多通过欧盟、UNESCO 和区域组织获得规则模板。太平洋岛国、加勒比国家和部分拉美小经济体属于此类。使用“外部嵌入型”而非“被动型”，是为了避免将能力约束道德化。这些国家面临的是结构性限制，而非主观选择上的怠惰。

这四种类型是一种解释工具，相互之间并非封闭类别。其意义在于揭示不同国家为何在同一全球人工智能治理结构下采取不同策略：有的优先争取发展空间，有的通过区域软法平衡外部规则，有的尝试塑造替代性议程，有的则通过外部模板降低治理成本。

四、方法、边界及标准

为避免分类沦为主观判断，本报告采用三步判定法。第一步看能力指标，至少观察技术基础设施、产业资本、人才和制度监管中的两到三类硬指标。第二步看取向指标，判断该国政策文本、预算安排和国际合作是否优先强调发展、合规、主权或区域多边嵌入。第三步交叉比对，并允许国家在不同议题上呈现混合特征。

为减少相邻类型之间的概念漂移，本报告设定如下边界提示，即若已配备常态化监管编制和可执行治理工具，并主导或深度参与区域软法文本，则更贴近规则平衡型；若主权叙事突出但执行资源不足、高度依赖外部模板，则仍归入外部嵌入型。发展优先型与规则平衡型的分界，重在区域协调是否形成可重复的制度产品，如共同指南、互认安排、联合采购等，而非单次会议宣言。

需要强调的是，国家分类不是永久身份，而是某一时期的政策位置。新加坡作为高收入经济体并不完全符合传统全球南方想象，但它在东盟框架中扮演的规范中介角色使其成为理解南方区域治理的重要案例。阿联酋和沙特同样具有高收入和资本优势，但在全球技术分工中仍处于从外部依赖转向区域枢纽的过程中，其代表性偏向“资本驱动型枢纽国家”而非传统南方代表。同样，南非、巴西、印尼等国也

更多免费行业报告 并购家 www.ipoipo.net

可能在不同议题上跨类型。总之，一个国家可以在数据保护上接近欧盟路径，在产业政策上采取发展优先，在多边场合强调南方代表性，在基础设施上又依赖外部企业。这种混合性更符合全球南方人工智能治理的真实特征。

后文案例分析将以三条标准判断国家位置。其一，能力是否可执行。有无基础设施、人才、资本和制度机构支撑人工智能战略。其二，取向是否清晰。是否明确将人工智能治理服务于发展、合规、主权或区域多边目标。其三，施动是否可转化。 能否把国内能力和外部平台转化为规则影响力或发展资源。这一标准有助于区分三种易混淆表象，即发布人工智能战略不等于具备治理能力，参加国际会议不等于拥有规则影响力，且采用外部规则不等于缺少施动空间。反之，形式上采用先进框架但缺少执行机构和人才，治理能力仍然薄弱。

因此，本章旨在建立一个解释框架，用于说明不同全球南方国家为何在人工智能治理中形成差异化路径。

第四章　全球南方人工智能治理实践的类型分化

本章主要讨论全球南方国家如何分化为不同治理类型。分类的目的不是贴标签，而是解释不同能力条件下的策略逻辑。人工智能治理的实际路线往往不是由抽象原则决定的，而是由技术基础、产业资本、制度能力、发展需求和外部规则压力等因素共同塑造。

第三章提出的“能力 - 规范取向”框架，在本章中转化为四类具体实践：发展优先型、规则平衡型、主权塑造型和外部嵌入型。四种类型对应的并非固定国家身份，而是特定时期内国家或区域组织在人工智能治理中的主要政策位置。部分国家可能具有跨类型特征，尤其是在数据保护、产业政策、基础设施合作和多边发声等不同议题上呈现不同取向。

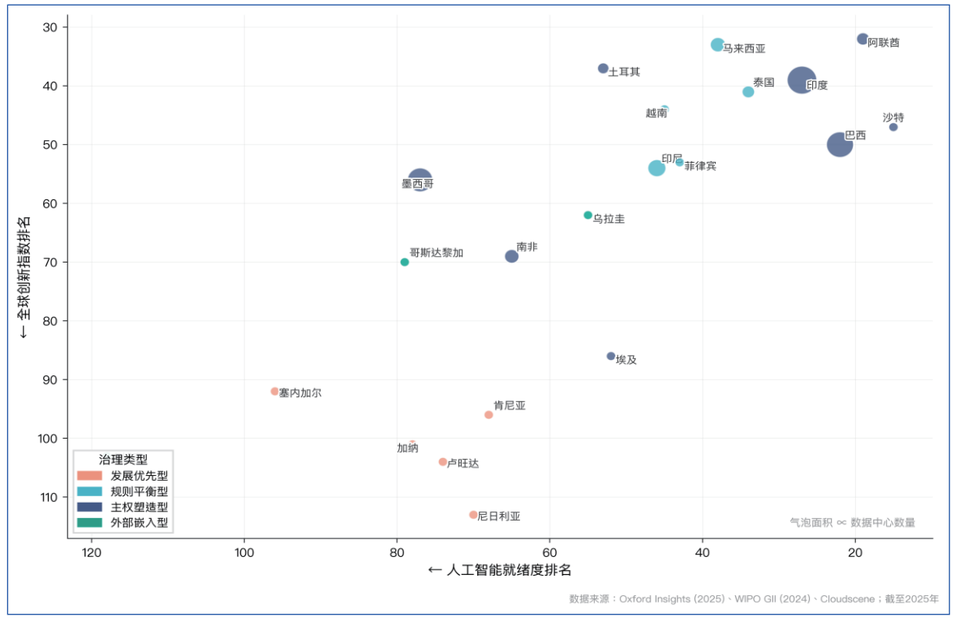


图4 全球南方部分国家人工智能治理能力与类型分布

表2 四种类型的能力基础、主导策略与主要风险

	能力基础	主导策略	主要风险
发展优先型	低至中等能力；数字基础设施和监管人才不足，但发展需求强烈	议题发展化、多边关联化、区域集体化	政策文本多、执行能力弱；人工智能发展可能受算力和资本约束
规则平衡型	中等能力；数字经济增长快，区域组织协调能力较强	规范本土化、区域集体化、软法治理	软法约束力不足；成员国能力差异削弱执行
主权塑造型	中高能力；拥有市场、资本、人才或多边议程资源	自主规则构建、发展叙事、多边议程设置	南方代表性与国家竞争利益之间存在张力
外部嵌入型	能力基础较弱；缺少人工智能产业、监管人才和基础设施	弱本土化、外部规则移植、区域平台借力	技术、资本和规则三重约束；合规成本可能先于创新能力

表 2 概括了四种类型的基本逻辑。发展优先型的核心问题是如何将人工智能转化为发展能力；规则平衡型的核心问题是如何在外部规则竞争中保持区域灵活性；主权塑造型的核心问题是如何把国内市场、资本或多边平台转化为规则影响力；外部嵌入型的核心问题是如何在能力不足条件下避免技术、资本和规则的多重锁定。

为能建立对全球南方主要国家和地区的类型归属和能力基础的直观认知，下表综合 Oxford Insights 政府人工智能就绪度指数 2025 年版（覆盖 195 个经济体）、WIPO 全球创新指数 2024 年版（覆盖 133 个经济体）、ITU 互联网渗透率数据 2024 年版以及数据中心数量统计，对四种类型的代表国家进行能力指标概览。需要说明的是，各指标来源年份略有差异，数据中心数量为多来源估算值，部分国家可能在不同议题上具有跨类型特征。[31] 由于人工智能治理能力同时涉及基础设施、资本、人才、制度和国际平台，单一指标无法完整反映国家能力。本报告因此将多项指标合并使用，以观察不同国家的能力组合和治理位置。

表3 全球南方部分国家和地区人工智能治理类型与能力指标

治理类型	国家/地区	AI就绪度排名	创新指数排名	互联网渗透率	数据中心（座）	国家AI战略（最早）
发展优先型	尼日利亚	70	113	41.21%	28	2025
	肯尼亚	68	96	34.98%	19	2025
	卢旺达	74	104	31.70%	3	2023
	加纳	78	101	72.18%	8	2026
	塞内加尔	96	92	60.12%	7	2023
	非盟其他多数成员国	100+	100+	<50%	<5	部分已发布
规则平衡型	马来西亚	38	33	98.02%	115	2021
	泰国	34	41	90.87%	62	2022
	印尼	46	54	72.78%	198	2020
	越南	45	44	84.15%	42	2021
	菲律宾	43	53	67.26%	44	2021

31 Oxford Insights, Government AI Readiness Index 2025, corrected ed. (January 2026), https://oxfordinsights.com/ai-readiness/government-ai-readiness-index-2025/; WIPO, Global Innovation Index 2024 (Geneva: WIPO, 2024); ITU, Facts and Figures 2024 (Geneva: ITU, 2024). 数据中心数量综合 Cloudscene 及多来源估算。

更多免费行业报告 并购家 www.ipoipo.net

表3 全球南方部分国家和地区人工智能治理类型与能力指标（续上页）

治理类型	国家/地区	AI就绪度排名	创新指数排名	互联网渗透率	数据中心(座)	国家AI战略（最早）
主权塑造型	印度	27	39	64.94%	296	2018
	巴西	22	50	84.46%	214	2021
	阿联酋	19	32	100.00%	57	2019
	沙特	15	47	100.00%	60	2020
	土耳其	53	37	87.31%	81	2021
	埃及	52	86	74.65%	13	2021
	南非	65	69	78.36%	64	2026(草案)
	墨西哥	77	56	83.12%	65	2018
外部嵌入型	哥斯达黎加	79	70	87.17%	12	2024
	乌拉圭	55	62	91.99%	10	2024
	斐济	108		74.71%		
	柬埔寨	118	103	68.48%	10	2025
	太平洋岛国(多数)	120+		30-60%		
	加勒比地区国家(多数)	80-130		50-80%		

数据来源：Oxford Insights (2025)、WIPO (2024)、ITU (2024)、DataCenterMap.com (2026)。

一、发展优先型

发展优先型是全球南方中覆盖面最广的类型。基本画像为技术基础和制度能力有限，但发展需求迫切，因此倾向把人工智能治理定义为发展政策的一部分而非单纯的风险监管。对这类国家而言，人工智能的首要价值不在于训练最前沿的基础模型，而在于能否改善农业生产、公共卫生、教育资源、金融普惠和政府服务。

这一类型的关键在于治理议程受到基础设施和执行能力的强烈约束。发展优先型国家通常已经意识到人工智能的重要性，也开始发布战略、设立工作组或参与区域倡议；真正的瓶颈在于预算、算力、数据、人才和监管机构能否支撑这些政策文本落地。

非盟多数成员国、尼日利亚、肯尼亚、卢旺达、加纳、塞内加尔以及部分最不发达国家属于此类。它们共同面对算力不足、数字基础设施不均、技术人才缺口和监管能力有限等约束，但也拥有不可忽视的优势，包括年轻人口结构、快速扩张的移动互联网市场和大量尚待数字化的公共服务场景。从能力指标看，这些国家在 Oxford Insights 2025 年政府人工智能就绪度指数中普遍排名在 68 至 100 位之间，WIPO 全球创新指数排名多在 90 至 113 位，数据中心数量从 3 座到 28 座不等，凸显了基础设施层面的结构性差距。[32]

这类国家的第一种策略是议题发展化。它们并不否认人工智能存在风险，但反对将人工智能治理窄化为前沿模型安全和高成本合规。对农业经济占比高、公共服务供给不足的国家而言，过早照搬欧盟式强合规框架可能反而压缩本土创新空间。联合国第 78/265 号决议将人工智能系统与可持续发展和能力建设联系起来，实际上为这一策略提供了多边合法性。

第二种策略是多边关联化。发展优先型国家单独改变全球人工智能议程的能力有限，因此会把人工智能治理与更成熟的发展议题相嫁接，譬如数字鸿沟、技术转让、发展融资、语言数据不平等和南南合作等。这一做法的效果是把人工智能从技术专家圈子的议题转化为国际发展政治的议题，使其进入联合国、UNESCO、世界银行和 G20 等更广阔的平台。

第三种策略是区域集体化。非洲国家单独发声时，影响全球人工智能标准制定的能力微乎其微；但通过非盟、Smart Africa 和区域经济共同体，分散的国家诉求可以转化为大陆或次区域议程。[33] 不过，区域集体化的有效性取决于成员国执行能力，比如非盟战略可以提供共同语言，却无法自动弥合成员国之间在电力、财政和人才上的落差。

表4 发展优先型代表国家概览

	核心资源	治理重点	主要约束
尼日利亚	人口规模（超过2.3亿）、创业活力、英语技术社群、数字经济基础	包容性增长、公共服务改善、数字经济与创业生态整合	基础设施和电力不足；互联网渗透率41%；监管执行能力弱
肯尼亚	移动支付生态（M-Pesa）、数字政府基础、区域创新中心	数字经济衔接、人工智能韧性建设（韧性维度全球第18位）	互联网渗透率35%；算力、资本和监管人才不足
卢旺达	C4IR中心（非洲首个）、制度先行优势、国际合作网络	非洲首个人工智能政策、医疗农业教育应用试点	互联网渗透率32%；数据中心仅3座；基础设施约束严峻

32 Oxford Insights, Government AI Readiness Index 2025, corrected ed., January 2026; WIPO, Global Innovation Index 2024; ITU, Facts and Figures 2024.

33 Smart Africa Alliance, https://smartafrica.org.

表4 发展优先型代表国家概览（续上页）

	核心资源	治理重点	主要约束
加　纳	Google非洲人工智能研究中心、百万编码者计划、大学研究基础	十年路线图（2025-2035）、2.5亿美元人工智能开发中心、人才梯队	数据中心仅8座；算力和产业生态薄弱

尼日利亚是发展优先型中较有上升势头的案例。其 2024 年发布的国家人工智能战略草案强调通过人工智能促进包容性增长和公共服务改善，试图将人工智能发展与数字经济、创业生态和监管能力建设整合。[34] 尼日利亚的优势在于超过 2.3 亿人口规模、创业活力和英语技术社群，短板则是基础设施、电力、数据治理和监管执行能力。从指标看，尼日利亚政府人工智能就绪度排名第 70 位，全球创新指数排名第 113 位，得分 17.1，互联网渗透率仅约 41%，境内数据中心 28 座，在非洲排名第二，但建设成本高达每兆瓦约 1500 万美元。这些数据表明，尼日利亚具备一定的数字经济活力和市场潜力，但基础设施和创新能力仍面临显著瓶颈。[35]

肯尼亚则体现了另一种路径。凭借既有的移动支付生态（M-Pesa）、数字政府基础和区域创新中心地位，肯尼亚 2025 年 3 月发布的《国家人工智能战略 2025-2030》与本土数字经济存在更紧密的衔接。[36] 从指标看，肯尼亚政府人工智能就绪度排名第 68 位，高于尼日利亚，全球创新指数排名第 96 位，得分 21.0，且在 2025 年就绪度指数中韧性（Resilience）维度达到全球第 18 位，反映出其制度适应能力的相对优势。但互联网渗透率约 35%、数据中心 19 座，算力、资本和监管人才仍不足以支撑高强度的自主治理。[37]

卢旺达是非洲发展优先型中制度建设最为积极的案例之一。2023 年内阁批准国家人工智能政策，使其成为非洲第一个通过专门人工智能政策的国家。[38]2020 年在达沃斯世界经济论坛期间成立的第四次工业革命中心（C4IR Rwanda）是非洲首个此类机构，承担了政策设计和试点项目的枢纽功能。卢旺达还与盖茨基金会签署 750 万美元的人工智能扩展中心协议，在医疗、农业和教育领域推动人工智能应用。从指标看，卢旺达政府人工智能就绪度排名第 74 位，全球创新指数排名第 104 位，得分 19.7，但值得注意的是，WIPO 将卢旺达列为低收入国家中创新表现最优的“超额表现者”，且在就绪度指数的治理（Governance）维度得分达 78.75 分，在撒哈拉以南非洲居首。然而，互联网渗透率仅约 32%、数据中心仅约 3 座，基础设施约束仍然严峻。[39] 卢旺达的案例表明，制度雄心可以在一定程度上超越基础设施约束，但长期可持续性仍取决于基础能力的跟进。

加纳的路径侧重于人才培育和外部伙伴协作。2026 年 4 月发布的国家人工智能战略（2025-2035）提出十年路线图，包括 2.5 亿美元国家人工智能开发中心投资、2025 年启动的“百万程序员计划”，覆盖全国 16 个行政区的 130 个学习中心，以及到 2035 年培养 1 万名高级人工智能研究人员的目标。[40] 加纳还拥有 Google 在非洲设立的首个人工智能研究中心，位于阿克拉，以及 KNUST 大学的负责任人工智能实验室等研究基础设施。从指标看，加纳政府人工智能就绪度排名第 78 位，全球创新指数排名第 101 位，得分 20.0，互联网渗透率约 72%，在西非属于较高水平，但数据中心仅约 8 座。这些指标反映出加纳在数字接入和人才基础上具有一定优势，但算力和产业生态仍需大幅提升。[41]

塞内加尔的能力基础与前几国相近，就绪度排名第 96 位，创新指数第 92 位，互联网渗透率约 60%。[42] 作为 Smart Africa 联盟的活跃成员，塞内加尔正在起草国家人工智能战略，并将人工智能与数字政务和语言多样性议题联系起来。法语非洲在全球人工智能话语中的能见度显著低于英语非洲，塞内加尔若能在区域层面推动法语人工智能数据集和治理框架建设，将填补一个重要的空白。

两个案例共同说明，发展优先型国家并非缺乏施动性，但其施动更多体现在应用场景和政策试验层面。它们可以通过农业、医疗、教育、数字政务和普惠金融等领域形成真实需求，并将这些需求转化为国际发展合作议题。发展优先型面临的核心风险是政策雄心与执行能力之间的断裂。发布人工智能战略、设立工作组和宣布监管沙箱相对容易，但若缺少预算、数据基础、监管人才和可持续算力，战略容易停留在象征层面。另一个

34 Federal Republic of Nigeria, National Artificial Intelligence Strategy, draft, August 2024.

35 Oxford Insights, Government AI Readiness Index 2025, corrected ed., January 2026; WIPO, Global Innovation Index 2024; ITU, Facts and Figures 2024.

36 Republic of Kenya, National Artificial Intelligence Strategy 2025–2030, March 2025.

37 Oxford Insights, Government AI Readiness Index 2025, corrected ed., January 2026; WIPO, Global Innovation Index 2024; ITU, Facts and Figures 2024.

38 Government of Rwanda, National Artificial Intelligence Policy, approved by Cabinet, 2023.

39 Oxford Insights, Government AI Readiness Index 2025, corrected ed., January 2026; WIPO, Global Innovation Index 2024; ITU, Facts and Figures 2024.

40 Republic of Ghana, National Artificial Intelligence Strategy 2025–2035, April 2026.

41 Oxford Insights, Government AI Readiness Index 2025, corrected ed., January 2026; WIPO, Global Innovation Index 2024; ITU, Facts and Figures 2024.

42 Oxford Insights, Government AI Readiness Index 2025, corrected ed., January 2026; WIPO, Global Innovation Index 2024; ITU, Facts and Figures 2024.

更多免费行业报告 并购家 www.ipoipo.net

更隐蔽的风险是外部依赖被发展叙事掩盖。比如在外部平台企业、云服务商和援助方提供技术方案时，可能会同步嵌入数据标准、采购锁定和治理模板。用一个不完全恰当的比喻，这有些像某些发展援助中“附带条件的贷款”，表面上是能力建设，实际上可能固化技术依赖。

二、规则平衡型

规则平衡型的典型代表是东盟。与发展优先型相比，东盟多数成员国拥有更强的数字经济基础、制造业和服务业应用场景，以及更成熟的区域制度协调传统。但东盟内部差异巨大：新加坡具备高水平监管和国际规则中介能力，印尼、马来西亚、泰国、越南和菲律宾处于快速数字化和制度能力提升阶段，柬埔寨、老挝、缅甸等成员国能力较弱。因此，东盟不可能采用单一强监管路径，而更倾向通过软法保持政策弹性。

从能力指标看，东盟核心成员国的表现跨度极大，这正是软法路径的结构性原因。新加坡就绪度排名全球第 7、创新指数第 4，每十万人口人工智能研究人员达 109.5 人，生成式人工智能用户渗透率 61%，多项指标接近甚至超过部分发达经济体。[43] 马来西亚、泰国、越南和印尼的就绪度排名集中在第 34 至 46 位之间，已具备一定数字经济基础和政策推进能力，其中越南被 WIPO 列为连续 14 年的“超额表现者”，创新产出持续超出收入预期。但柬埔寨就绪度仅第 118 位，数据中心约为 10 座，互联网渗透率约 68%，与新加坡的 68 座数据中心和马来西亚的 98% 渗透率形成鲜明对比。表 3 已列出各国的具体指标，此处需要强调的是，这种内部落差本身就解释了东盟为何只能走软法路径，毕竟任何强制统一的监管框架都可能在最薄弱的成员国处断裂。[44]

规则平衡型的价值在于“缓冲”，它既缓冲外部规则压力，也缓冲成员国内部能力差距。对东盟而言，强制性统一监管框架很难在短期内形成共识，软法和指南更符合区域现实。软法并不意味着治理薄弱，在能力差异较大的区域中，软法可以先建立共同语言、最低共识和可复用工具，再逐步向更具体的监管安排过渡。

在策略层面，规则平衡型国家主要通过三种方式参与人工智能治理。第一种策略是规范本土化。东盟将全球人工智能伦理和责任原则嵌入“东盟方式”，即协商一致、不干涉内政、渐进推进。东盟《人工智能治理与伦理指南》有采用欧盟人工智能法案式的强制风险分级和统一合规义务，而是为企业和政府提供原则性参照，其制度意义不在于强制监管，而在于建立共同语言，使成员国能在不牺牲政策灵活性的条件下参与全球人工智能治理对话。

第二种策略是区域缓冲。身处中美技术竞争和欧盟规则外溢之间，任何单一选边都会付出代价。通过区域人工智能治理框架，东盟对外展示共同立场，对内保留成员国差异，使人工智能治理兼具风险治理工具和区域经济竞争力工具的双重功能。

第三种策略是渐进式制度积累。对成员国能力差异显著的区域组织来说，软法比硬法更容易形成共识，而共识的持续积累本身就是制度能力。新加坡的 AI Verify、东盟数字经济框架协议和区域数据治理指南等工具逐步构成一套可复用的治理基础设施，使规则平衡型的治理能力随时间递增而非一次定型。

表5 规则平衡型代表国家概览

	核心资源	治理重点	主要约束
新加坡	高水平监管能力、AI Verify工具框架、国际规则中介角色	AI for the Public Good、可操作治理工具供给、区域规范塑造	市场规模有限；非前沿模型生产国
马来西亚	220亿美元数字投资、MDEC、115座数据中心	国际框架对标与本土需求平衡、Made by Malaysia愿景	行动计划跨期过渡中；执行效果待验证
泰国	总理级人工智能委员会、UNESCO论坛主办、公众积极态度	东盟人工智能中心目标（2027）、风险分级立法、人才培养（3万人）	基础研发能力与政策雄心存在差距
印度尼西亚	人口规模和市场、198座数据中心、公众积极态度	长期发展规划（2020-2045）、政府服务和产业升级	群岛间基础设施分布不均；监管执行力与目标有距离

新加坡在规则平衡型中扮演规范中介角色。其《国家人工智能战略 2.0》于 2023 年 12 月发布，强调“AI for the Public Good”，并通过 AI Verify 等工具推动可操作的治理实践。[45] 新加坡的独特性在于，它既非能力薄弱的南方国家，也不是前沿人工智能超级大国，而更像一个制度和工具供给者，通过测试框架、政策实验和区域协调，

43 Stanford University HAI, AI Index Report 2026.

44 Oxford Insights, Government AI Readiness Index 2025, corrected ed., January 2026; WIPO, Global Innovation Index 2024; ITU, Facts and Figures 2024.

45 Government of Singapore, National Artificial Intelligence Strategy 2.0, December 2023.

把全球原则转化为东盟可用的治理产品。[46]

马来西亚是东盟内部数字经济发展较快的成员国之一。其国家人工智能路线图（2021-2025）正在向国家人工智能行动计划（2026-2030）过渡，后者由科学技术与创新部主导。[47] 马来西亚数字经济机构（MDEC）2025 年已获批约 220 亿美元的数字投资，其中人工智能和数据中心是主要方向。从指标看，马来西亚政府人工智能就绪度排名第 38 位，全球创新指数排名第 33 位，得分 40.5，互联网渗透率约 98%，境内数据中心约 115 座。[48] 马来西亚的治理定位是在欧盟《人工智能法案》、新加坡 AI Verify、OECD 原则等国际框架和本土需求之间寻找平衡，其行动计划提出与上述框架对标的目标，同时强调“Made by Malaysia”的本土人工智能发展愿景。

泰国近年来在人工智能就绪度上提升显著。其国家人工智能战略与行动计划（2022-2027）由总理亲自担任国家人工智能委员会主席，于 2025 年 5 月召开首次会议，体现出高层推动力度。泰国提出 2027 年成为东盟人工智能中心的目标，并提出在两年内培养 1000 万名人工智能用户、9 万名人工智能专业人员和 5 万名人工智能开发者。在治理方面，泰国正在参照欧盟《人工智能法案》框架起草基于风险分级的人工智能皇家法令。泰国还于 2025 年 6 月主办 UNESCO 第三届全球人工智能伦理论坛。从指标看，泰国政府人工智能就绪度排名第 34 位，在东盟仅次于新加坡，全球创新指数排名第 41 位，得分 36.9，互联网渗透率约 91%，数据中心约 62 座。斯坦福 2025 年人工智能指数报告显示，泰国公众对人工智能的积极态度占比较高，位居全球前列。

越南 2021 年发布的国家人工智能战略（至 2030 年）设定了在 2030 年前进入全球人工智能前 50 名的目标，并计划建设至少 3 个国家大数据和高性能计算中心。[49] 越南在全球创新指数中排名第 44 位，得分 36.2，被 WIPO 列为连续 14 年的“超额表现者”，其创新表现持续超出收入水平预期。互联网渗透率约 84%，数据中心约 42 座。但越南尚未建立专门的人工智能监管框架，治理重心仍偏向促进而非规制。[50]

46 Infocomm Media Development Authority (IMDA), AI Verify: AI Governance Testing Framework, launched 2022.

47 Government of Malaysia, National AI Roadmap 2021–2025; National AI Office, Ministry of Digital, AI Technology Action Plan 2026–2030.

48 Oxford Insights, Government AI Readiness Index 2025, corrected ed., January 2026; WIPO, Global Innovation Index 2024; ITU, Facts and Figures 2024.

49 Government of Vietnam, National Strategy for Research, Development and Application of Artificial Intelligence to 2030, Decision No. 127/QD-TTg, January 2021.

50 Oxford Insights, Government AI Readiness Index 2025, corrected ed., January 2026; WIPO, Global Innovation Index 2024; ITU, Facts and Figures 2024.

印尼的国家人工智能战略（2020-2045）将人工智能与长期发展、政府服务和产业升级联系起来。印尼政府人工智能就绪度排名第 46 位，全球创新指数排名第 54 位，得分 30.6，互联网渗透率约 73%，境内数据中心约 198 座。斯坦福 2025 年人工智能指数报告显示，印尼公众对人工智能的积极态度约占 80%，在斯坦福报告列举的国家中处于最高梯队，仅次于中国。印尼的挑战在于国内数字基础设施在群岛间分布不均，以及监管执行能力与政策目标之间的距离。

菲律宾政府人工智能就绪度排名第 43 位，较前一年提升 13 位，全球创新指数排名第 53 位，得分 31.1。其在 2025 年就绪度指数中政策能力维度得分 84.50 分，反映出较强的政策文件产出能力，但公共部门采用维度仅 69.17 分、韧性维度仅 58.17 分，暴露了执行层面的短板。[51]

这些国家既需要吸收外部规则和技术，也希望避免过早锁定在单一监管模式中。东盟软法恰好为它们提供了低成本的制度参照点。

规则平衡型的优势在于制度弹性。它可以在不牺牲创新空间的情况下回应风险治理需求，也可以在外部大国规则竞争中保持政策余地。规则平衡型的主要风险是协调能力强于执行能力。软法降低共识成本，却可能削弱约束力；区域文件提升国际可见度，却不能替代国内监管机构和技术能力。东盟内部能力落差也可能导致规则落实不均，比如新加坡能把原则转化为可用工具，而能力较弱的成员国可能更多停留在政策表态。尽管如此，规则平衡型仍是全球南方人工智能治理中最值得关注的路径之一，它表明中等能力国家可以不通过硬性对抗，而是通过区域协调和规范本土化来扩大制度空间。

三、主权塑造型

主权塑造型是全球南方内部最具上升潜力、也最具内部复杂性的类型。代表国家包括印度、巴西、阿联酋、沙特、土耳其、埃及、墨西哥以及部分议题上的南非。这些国家有别于能力薄弱的发展型国家，其拥有较大国内市场、资本动员能力、一定技术基础或多边议程设置能力；但也有别于美中，尚未掌握完整的前沿人工智能价值链。主权塑造型的核心因此不是实现完整技术自给，而是在外部依赖不可避免的条件下，最大化规则自主、产业收益和国际影响力。

这一类型需要进一步细分，否则容易把印度、巴西、阿联酋和沙特放入同一篮子，削弱分析精度。它们都强调“主权”，但主权的政策含义并不相同。印度和巴西更侧重

51 Oxford Insights, Government AI Readiness Index 2025, corrected ed., January 2026; WIPO, Global Innovation Index 2024; ITU, Facts and Figures 2024.

更多免费行业报告 并购家 www.ipoipo.net

议程、规则和公共产品，阿联酋和沙特更侧重资本、算力和区域枢纽。前者更接近“议程塑造型”，后者更接近“枢纽资本型”。

其中，议程塑造子类以印度和巴西为代表。它们通过数字公共基础设施、国家人工智能任务、立法框架和 G20 等平台，把人工智能治理与发展、公平和公共产品议题联系起来，代表性更靠近南方多数国家关切的议题。而枢纽资本子类以阿联酋和沙特为代表，依托能源收入、主权财富基金和国家战略机构，试图通过算力中心和国际伙伴关系获得人工智能枢纽地位，行为更接近在大国之间寻找位置的资本驱动型中等强国。两类都强调主权，但主权的含义不同。前者偏规则和议程，后者偏基础设施和产业控制。此外，土耳其、埃及等国家构成介于两者之间的混合路径，兼具议程塑造意愿和区域枢纽雄心，但受制于资本、技术和制度能力的不同约束。

尽管内部路径有别，主权塑造型国家在策略层面呈现三种共性。第一种策略是国内能力平台建设。这类国家普遍通过国家级人工智能任务或投资计划构建能力基座，如印度的 IndiaAI Mission（约合 12.5 亿美元、已部署 38,000 张以上 GPU）、巴西的人工智能计划（约 230 亿雷亚尔）、沙特的 HUMAIN（PIF 于 2025 年 5 月推出的全栈人工智能公司）以及埃及第二版国家人工智能战略（强调主权人工智能和阿拉伯语大语言模型）。这些投入的目标不是短期追赶前沿，而是建立最低限度的自主能力基座，使政府在与外部技术伙伴谈判中拥有更多筹码。第二种策略是多边议程塑造。印度和巴西通过 G20、金砖等平台将”发展友好型人工智能治理”写入全球讨论；阿联酋和沙特通过资本合作和国际峰会主办获得议程可见度；土耳其寻求在欧亚之间的数字桥梁定位。其共同逻辑是将国内能力与国际平台连接起来，使自身从规则接受者转向议题参与者。第三种策略是替代性规则构建。主权塑造型国家试图提出不同于欧美中的治理叙事：印度强调数字公共基础设施路径，巴西在 G20 框架下推动发展与包容维度，阿联酋和沙特以区域算力枢纽为锚点构建自身技术合作网络，埃及提出以本地数据和阿拉伯语模型支撑自主治理。这些叙事的完整度和影响力各不相同，但它们的存在本身就在扩展全球人工智能治理的选项空间。

表6 主权塑造型代表国家概览

	核心资源	治理重点	主要约束
印度	人口规模、数字公共基础设施、软件产业、国家人工智能任务	AI for All、算力民主化、数据平台、包容性和安全可信人工智能	高端芯片和前沿模型仍依赖外部生态；国内监管协调复杂
巴西	G20议程、公共部门数字化、人工智能计划、立法进程	发展友好型人工智能、公共服务、权利保护与创新平衡	产业资本和算力基础弱于大国；立法执行仍待检验
阿联酋	资本、能源、数据中心投资、国家人工智能部长和战略	区域人工智能枢纽、政府服务、人才吸引和国际伙伴关系	技术栈仍依赖外部芯片和模型；地缘政治平衡成本高
沙特阿拉伯	主权资本、Vision 2030、SDAIA、能源和基础设施	数据与人工智能国家战略、公共部门转型、区域领导力	本土人才和创新生态仍需长期建设；治理透明度受关注

印度是主权塑造型中最值得关注的案例。2018 年 NITI Aayog 发布国家人工智能战略，明确将人工智能与包容性增长和公共服务联系起来。2024 年 3 月内阁批准 IndiaAI Mission，预算约合 12.5 亿美元，分五年实施，涵盖国家人工智能算力池、数据平台、创新中心、应用开发、人才培养和安全可信人工智能七大支柱。印度的能力基础在全球南方内部最为全面。就绪度排名第 27 位但属连续 14 年的“超额表现者”，境内数据中心约 296 座，人工智能论文占全球份额约 7.6%，仅次于中国和欧洲。从变化趋势上看，其 2024 年人工智能招聘增长 33.39% 居全球首位，生成式人工智能专利年均增速 56% 为前五名中最高，印度正在从人工智能人才净出口国转变为净吸引国。但这些优势并不均质。互联网渗透率仅约 65%，高端芯片和基础模型仍严重依赖外部供应，资本密度与美中差距悬殊。印度的策略因此具有鲜明的南方叙事色彩，如“Making AI in India”和“Making AI Work for India”等战略试图把人工智能从前沿技术竞赛转化为公共服务和发展能力问题。其施动性不是全面主导，而是为发展中国家提出一套可参照的政策组合，即用数字公共基础设施降低应用门槛，用多边外交扩大议程空间，用市场规模吸引技术合作。

巴西体现了另一种制度塑造路径。其人工智能计划（2024-2028）提出约 230 亿雷亚尔投资计划，强调公共服务、包容性和高性能计算建设。2024 年 12 月获参议院通过、2025 年 3 月送交众议院的 PL 2338/2023 人工智能法案试图建立兼顾权利保护和创新

发展的监管框架。此外，作为 2024 年 G20 主席国，巴西将人工智能治理与数字公共基础设施、平台治理和可持续发展连接起来。从能力指标看，巴西政府人工智能就绪度排名第 22 位，其中治理维度 78.18 分、AI 基础设施维度 65.50 分、发展与扩散维度 46.57 分，全球创新指数排名第 50 位，得分 32.7，互联网渗透率约 84%，境内数据中心约 200 座。2024 年人工智能招聘增长 30.8%，在斯坦福报告统计的国家中位居第二，反映出产业生态的快速扩张。巴西的特点不是追求技术全栈领先，而是通过制度设计和多边议程把发展中国家的关切写入全球讨论。

阿联酋的路径更偏向资本和基础设施。阿联酋 2017 年宣布人工智能战略愿景并任命全球首位人工智能国务部长，2019 年 4 月内阁正式采纳《国家人工智能战略 2031》。[52] 从能力指标看，阿联酋政府人工智能就绪度排名第 19 位，得分约 69.9，全球创新指数排名第 32 位，得分 42.8，互联网渗透率接近 100%，数据中心约 57 座。斯坦福 2026 年人工智能指数报告特别指出，阿联酋 2019 至 2025 年间人工智能人才集中度增长 121%，为全球最高；生成式人工智能用户渗透率达 54%。[53] 阿联酋的优势在于资本充裕、能源供给、国际人才吸引和快速政策执行；局限在于核心芯片、基础模型和部分云技术仍依赖外部伙伴。其“主权”更像是通过国际合作和资本布局塑造区域节点，而非摆脱外部技术体系。[54]

沙特与阿联酋相似，但更紧密嵌入 Vision 2030 国家转型框架。其致力于推动《国家数据与人工智能战略》并发布人工智能伦理原则。从能力指标看，沙特 2025 年政府人工智能就绪度排名第 15 位，得分约 71.6，位列中东北非地区首位，在治理维度排名全球第 7、公共部门采用维度排名全球第 9。全球创新指数排名第 47 位，得分 33.9。据媒体报道，沙特曾筹划最高可达 1000 亿美元的人工智能基础设施项目；官方层面，PIF 于 2025 年 5 月推出 HUMAIN，作为覆盖数据中心、云基础设施、模型和应用的全栈人工智能公司。沙特的施动性来自国家资本和战略集中能力，长期挑战则在于本土人才、研发生态和制度透明度。

土耳其是主权塑造型中兼具欧亚双重面向的案例。其国家人工智能战略（2021-2025）已于 2024 年更新为新一轮行动计划，含 71 项优先行动，并向国会提交了基于风险分级的人工智能法草案。[55] 从能力指标看，土耳其政府人工智能就绪度排名第 53 位，全球创新指数排名第 37 位，得分 39.0，位列上中等收入国家前列，互联网渗透率约 90%，境内数据中心约 81 座。土耳其是 OECD 人工智能原则的签署方，同时寻求作为欧洲、亚洲和中东之间的数字桥梁。Turkcell 与 Google Cloud 签署了 30 亿美元的超大规模云区域合作协议，预计 2028 至 2029 年投入运营，体现了其通过外部合作弥补算力短板的策略。土耳其的目标是到 2025 年培养 5 万名人工智能专业人才。土耳其在立法和基础设施两端同时推进的做法，使其区别于以纯发展为导向的南方国家，但其能否在欧盟规则影响和本土产业需求之间找到可持续平衡，仍有待观察。[56]

埃及是非洲和阿拉伯地区在人工智能治理制度化方面走在前列的国家。2025 年 1 月发布的第二版国家人工智能战略（2025-2030）从第一版的技术采用导向转向“主权人工智能”理念，强调利用本地数据构建自主人工智能工具，并提出开发国家阿拉伯语大语言模型的目标。从能力指标看，埃及 2025 年政府人工智能就绪度排名第 52 位，得分 57.53，在政策能力维度获得满分 100 分，并列全球第 1，在非洲排名首位。全球创新指数排名第 86 位，得分 23.7，与其就绪度排名之间的较大差距反映出政策雄心与创新产出之间的落差。互联网渗透率约 75%，数据中心约 13 座。埃及于 2021 年成为第一个签署 OECD 人工智能原则的阿拉伯和非洲国家，其治理目标包括到 2030 年培养 3 万名人工智能专业人才、孵化 250 家以上人工智能驱动的初创企业、ICT 与人工智能部门对 GDP 贡献达到 7.7%。

墨西哥的人工智能治理进程体现了政策碎片化与立法僵局。自 2018 年发布初步人工智能战略以来，参议院层面提出了 60 余项人工智能相关法案，但至今未有专门立法生效。2024 年 5 月由国家人工智能联盟（ANIA）向参议院提交了国家人工智能议程（2024-2030），得到 UNESCO 和 OECD 技术支持。[57]2025 年 2 月提出的宪法修正案提案拟赋予国会人工智能立法权限，并要求在 180 天内制定人工智能通则法。从能力指标看，墨西哥全球创新指数排名第 56 位，得分 30.4，互联网渗透率约 83%，境内数据中心约 64 座，基础设施层面并不薄弱。

52 Government of the United Arab Emirates, UAE National Artificial Intelligence Strategy 2031, announced October 2017, adopted by UAE Cabinet, April 2019.

53 Stanford University HAI, AI Index Report 2026.

54 Oxford Insights, Government AI Readiness Index 2025, corrected ed., January 2026; WIPO, Global Innovation Index 2024; ITU, Facts and Figures 2024.

55 Republic of Türkiye, National Artificial Intelligence Strategy 2021–2025 (Ankara: Presidency Digital Transformation Office, 2021); updated action plan, 2024.

56 Oxford Insights, Government AI Readiness Index 2025, corrected ed., January 2026; WIPO, Global Innovation Index 2024; ITU, Facts and Figures 2024.

57 Alianza Nacional de Inteligencia Artificial (ANIA), Agenda Nacional de Inteligencia Artificial 2024–2030, presented to Mexican Senate, May 2024.

更多免费行业报告 并购家 www.ipoipo.net

但其在将政策意图转化为可执行制度方面面临较大挑战，60 余项未通过的法案本身就是立法能力与政治协调困难的写照。[58]

南非的人工智能治理进程起步于 2019 年第四次工业革命总统委员会（PC4IR），2022 年 11 月成立南非人工智能研究院。[59]2026 年 4 月发布国家人工智能政策草案，但随即因被发现参考文献中存在人工智能“幻觉”生成的虚假引用而撤回，成为一个颇具警示意义的事件。从能力指标看，南非政府人工智能就绪度排名第 65 位，全球创新指数排名第 69 位，得分 28.3，互联网渗透率约 78%，境内数据中心约 64 座，约占非洲大陆数据中心总量的四分之一，在非洲具有明显的基础设施优势。南非通过 G20 和金砖框架积极参与国际人工智能治理讨论，在非洲人工智能治理中具有区域影响力。其治理挑战在于弥合政策雄心与执行能力之间的差距。草案曾提出设立国家人工智能委员会、伦理委员会、监管机构、申诉专员、安全研究院和人工智能保险超级基金等多个机构，但落实这些设计所需的财政、人才和技术条件尚不充分。[60]

主权塑造型的最大优势是可转化能力较强。它们能够把市场规模、资本、数字基础设施或多边平台转化为规则影响力。主权塑造型的共同风险在于南方代表性与国家竞争利益之间的张力。印度、巴西、阿联酋和沙特都可以在国际场合代表发展中国家提出能力建设和公平准入诉求，但它们同时也是追求自身产业竞争优势和区域影响力的国家。它们可以成为全球南方议题性协调的推动者，却不一定是南方整体利益的代理人。这一区分值得国际观察者和南方国家自身保持清醒。

四、外部嵌入型

外部嵌入型国家通常缺少本土人工智能产业、监管人才、算力基础设施和多边议程资源，因而更多依赖外部规则模板、国际组织工具和区域平台进入人工智能治理。这类国家包括太平洋岛国、加勒比国家、部分中美洲和拉美小经济体，以及一些制度能力较弱的低收入国家。

这一类型的关键特征是“低能力条件下的制度嵌入”。外部嵌入型国家通常没有能力独立设计完整人工智能治理框架，也很难与大型平台企业或云服务商进行对等谈判。

58 Oxford Insights, Government AI Readiness Index 2025, corrected ed., January 2026; WIPO, Global Innovation Index 2024; ITU, Facts and Figures 2024.

59 Republic of South Africa, Presidential Commission on the Fourth Industrial Revolution (PC4IR), Report, 2020; Artificial Intelligence Institute of South Africa (AIISA), established November 2022.

60 Oxford Insights, Government AI Readiness Index 2025, corrected ed., January 2026; WIPO, Global Innovation Index 2024; ITU, Facts and Figures 2024.

采用外部规则模板可以降低制度建设成本，提升国际合法性，并帮助政府尽快建立基本治理框架。问题在于，外部模板若缺少本土化改造，容易带来合规成本、监管空转和政策依赖。

表7 外部嵌入型代表国家概览

	核心资源	治理重点	主要约束
哥斯达黎加	愿景维度高分、拉美第九就绪度、CAF和UNESCO技术合作	国家人工智能战略（2024-2027）、政策方向清晰	数据中心仅12座；算力和产业生态不足
乌拉圭	愿景维度高分、拉美第三就绪度、CAF和UNESCO合作	国家人工智能战略（2024-2030）、制度能力建设	数据中心仅10座；独立技术监管能力有限
斐济	太平洋岛国论坛参与、国家数字战略纳入AI框架目标	灾害预警、气候适应、国家数字战略框架下的AI治理	无独立人工智能战略；极度依赖外部技术方案
柬埔寨	东盟成员身份、数字基础设施扩建中	通过东盟框架参与人工智能治理	国家人工智能战略草案咨询中尚未生效；市场由中日企业驱动

外部嵌入型的第一种策略是规则移植。部分国家会优先采用欧盟、UNESCO 或区域组织提供的数据保护和人工智能治理框架。优势是政策成本较低、合法性较高，但问题在于移植规则不等于拥有执行能力。如果缺少监管机构、技术人才和企业合规生态，高标准规则可能停留在纸面，甚至给本土创新带来额外负担。

哥斯达黎加和乌拉圭提供了有启发性的边界案例。哥斯达黎加 2024 年发布国家人工智能战略（2024-2027），[61] 乌拉圭同年批准国家人工智能战略（2024-2030），[62] 两者都在起草过程中吸收了欧盟、CAF 和 UNESCO 等机构的技术合作。从能力指标看，哥斯达黎加全球创新指数排名第 70 位，得分 28.3，互联网渗透率约 87%，数据中心约 12 座。乌拉圭全球创新指数排名第 62 位，得分 29.1，互联网渗透率约 92%，数据中心约 10 座。两国政策制定能力和方向清晰度并不低于中等能力国家，但数据中心、算力和产业生态的短板意味着它们难以独立实施高强度的技术监管。这说明小国并不必然被动，它们可以通过外部技术合作建立制度

61 Government of Costa Rica, Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial 2024–2027, 2024.

62 Government of Uruguay, Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial 2024–2030, approved 2024.

能力，但规则影响力仍主要来自与外部框架的兼容，而非独立的标准制定。[63]

第二种策略是通过国际法律和伦理框架获得治理入口。欧洲委员会 2024 年通过的《人工智能与人权、民主和法治框架公约》为非欧洲国家提供了制度参照。UNESCO 建议书和准备度评估则为能力薄弱国家提供诊断工具。对小国而言，这些框架的价值不只在于规则内容，更在于政策语言、专家网络和发展合作入口。

第三种策略是区域平台借力。太平洋岛国和加勒比国家很难单独建立完整人工智能治理体系，但可以通过太平洋岛国论坛、CARICOM 和联合国小岛屿发展中国家机制争取支持。这类平台的作用类似最低限度的制度放大器，虽然无法让小国成为规则制定者，却可以防止其被进一步边缘化。

斐济是太平洋岛国中的代表案例。其《国家数字战略 2025-2030》将制定国家人工智能框架纳入后续政策目标，但尚未发布独立的国家人工智能战略。人工智能应用主要集中在灾害预警、气候适应和公共卫生领域，多由联合国机构和区域合作项目提供技术支持。从能力指标看，斐济政府人工智能就绪度排名第 108 位，得分 37.26，互联网渗透率约 75%。斐济在 COP 等气候平台上拥有较强议程设置能力，但在人工智能领域的发声主要依托太平洋岛国论坛。它说明外部嵌入型国家并非全然被动，在自身面临如气候适应等存在突出风险的领域，可以将人工智能应用需求与国际合作议程连接起来。[64]

柬埔寨则体现了东盟内部能力薄弱的成员国如何以外部嵌入方式参与人工智能治理。邮电部已发布并咨询《国家人工智能战略 2025-2030》草案但尚未最终生效，数字基础设施处于扩建期，国内人工智能市场主要由中国和日本企业提供的技术方案驱动。从能力指标看，柬埔寨政府人工智能就绪度排名第 118 位，全球创新指数排名第 103 位，得分 19.9，互联网渗透率约 68%。柬埔寨的案例凸显了当人工智能市场主要由外部企业运营、数据流向和技术标准由供应商决定时，政府监管的可执行空间极为有限的困境。[65]

可以说，外部嵌入型面临三重锁定风险：其一，技术锁定。基础模型、云服务和芯片依赖外部供应商；其二，资本锁定。缺乏本土人工智能投资和创业生态，无法形成持续创新能力；其三，规则锁定。治理框架主要来自外部模板，本土需求难以反向塑造规则。对这些国家而言，现实的政策目标不是短期实现人工智能主权，而是避免在合规、采购和技术合作中形成不可逆依赖。因此，外部嵌入型更需要的是低成本能力建设而非高成本规则移植，包括区域共享监管工具、公共采购指南、开源模型使用规范和基础网络建设，远比精致但难以落地的高标准框架更有实际价值。

外部嵌入型也有有限施动空间。它们可以围绕气候适应、灾害预警、海洋治理、本地语言服务和公共部门应用等具体议题提出需求，并通过区域组织、联合国系统和发展融资机制争取支持。其政策重点应放在“可使用、可维护、可退出”的基础能力上：可使用，意味着技术方案能服务真实公共需求；可维护，意味着本地机构和人才可以持续运营；可退出，意味着合同、数据和系统架构避免单一供应商锁定。

五、类型比较

基于上述四种类型的分析，可以提炼出以下几点比较性观察。

第一，四种类型之间的能力断层是结构性的，而非程度上的渐变。如表 3 所示，主权塑造型和规则平衡型的就绪度排名大致在前 60 位以内，与发展优先型和外部嵌入型之间存在显著落差；互联网渗透率从近 100% 到约 32%，差距跨越了数量级。这意味着四种类型面对的不是同一个治理问题的不同阶段，而是根本不同的治理情境。

第二，每种类型都有其内在优势与核心风险，且优势与风险往往互为表里。发展优先型强调人工智能服务发展，但受制于执行能力，政策雄心与落地之间容易出现断裂；规则平衡型依靠区域协调保持灵活性，但软法的制度约束力有限，协调能力可能强于执行能力；主权塑造型最有能力提出替代性规则叙事，但其南方代表性并不天然成立，国家竞争利益与南方集体诉求之间存在张力；外部嵌入型最需要国际支持，却最容易在技术、资本和规则三个层面被同时锁定。

第三，类型之间并非固定边界，而存在动态演进的可能。发展优先型可以通过区域集体化向规则平衡型演进；规则平衡型如果积累更多标准供给能力，可能成为区域规则输出者；主权塑造型若不能巩固技术基础，也可能退回对外部模型和芯片的深度依赖；外部嵌入型若获得稳定的能力建设支持和区域平台资源，也可能逐步形成有限的本土化治理能力。类型分布不是静态地图，而是全球南方在人工智能时代重新定位自身的动态过程。

第四，类型分化也说明全球南方很难形

63 Oxford Insights, Government AI Readiness Index 2025, corrected ed., January 2026; WIPO, Global Innovation Index 2024; ITU, Facts and Figures 2024.

64 Oxford Insights, Government AI Readiness Index 2025, corrected ed., January 2026; WIPO, Global Innovation Index 2024; ITU, Facts and Figures 2024.

65 Oxford Insights, Government AI Readiness Index 2025, corrected ed., January 2026; WIPO, Global Innovation Index 2024; ITU, Facts and Figures 2024.

更多免费行业报告 并购家 www.ipoipo.net

成统一的人工智能治理阵营。印度、巴西、阿联酋、尼日利亚、东盟和太平洋岛国面对的能力基础和政策优先级差异很大。更可能扩大影响力的是那些能同时调动国内能力和外部平台的国家，尤其是主权塑造型和规则平衡型中的核心国家；较容易受持续约束的是缺少算力、资本和区域组织支撑的小国。这一判断意味着，全球南方人工智能治理合作的关键不在于构建统一阵营，而在于围绕具体议题形成差异化但可协调的行动。

不过，在总结类型划分引发的某些观察和思考时，也必须指出上述分析的置信边界与方法论局限。其一，本报告所覆盖的国家和地区并非穷尽性的。全球南方包含超过 150 个经济体，本报告重点分析了约 22 个国家和地区以及若干区域组织，其余大量国家未被纳入案例讨论，分类结论更适合理解为 " 典型样态 " 而非 " 完整清单 "。其二，各类能力指标的来源年份并不完全一致，Oxford Insights 为 2025 年 版、WIPO 和 ITU 数据则为 2024 年版，数据中心数量来自数据中心地图网站（Data Center Map)2026 年 6 月的数据，部分国家的指标数据存在缺项或统计口径差异，因此能力层级的判定很大程度依赖估算和推测。其三，人工智能技术和政策环境变化迅速，各国的能力和取向并非静态。今天的发展优先型可能在两三年内因产业投资或区域合作而转变立场，今天的主权塑造型也可能因政策中断或外部冲击而开始战略回调。分类反映的是 2025 年前后的政策截面，而非永久“身份”。其四，如前文反复强调的，国家在不同议题上可能呈现跨类型特征，比如同一国家在数据保护上接近欧盟路径，在产业政策上取发展优先，在多边场合强调南方代表性。总之，上述分类的意在揭示主导模式，权衡取舍下纳入了一定经验主义判断并对行为体复杂实践进行了一定的抽象与简化，但这并不意味着对现实的具体性及复杂性的否认。

第五章 分化之后：全球南方人工智能治理的未来路径与行动议程

全球南方在人工智能治理中的未来不取决于能否形成统一阵营，而取决于不同国家能否把有限资源转化为可持续的制度能力。

国际环境正在快速变化。Bletchley 和 Seoul 两次人工智能安全峰会推动了前沿人工智能安全和科学评估议程；[66]G20 里约热内卢领导人宣言强调以负责任、包容和以人为本的方式利用人工智能；[67] 联合国《全球数字契约》把人工智能治理放在数字鸿沟、能力建设和发展中国家参与的框架下；[68] 联大还通过 A/RES/79/325，决定设立人工智能独立国际科学小组和全球人工智能治理对话；中国 2026 年 6 月发布的《构建更加公

66 UK Government, AI Safety Summit, Bletchley Park, 1–2 November 2023; Republic of Korea, AI Seoul Summit, 21–22 May 2024.

67 G20 Brazil Presidency, Rio de Janeiro Leaders' Declaration, November 2024.

68 United Nations, Global Digital Compact, adopted at the Summit of the Future, September 2024.

正合理的全球治理体系》白皮书则进一步将人工智能治理嵌入全球治理体系改革议程，并宣布加紧筹建世界人工智能合作组织。这些进程共同表明，人工智能治理正在形成多中心议程，安全、创新、权利、发展和能力建设同时在场。

在这一背景下，关键挑战不是简单选择美、欧或中国路径，而是在外部规则竞争中保持足够的政策空间。阵营选择不能自动带来技术能力，原则声明也无法替代算力、数据和监管工具。真正具有政策意义的问题，是哪些能力可以被转化为规则影响，哪些缺口会导致脆弱参与，以及哪些协调机制能够把分散诉求转化为可执行议程。

一、可转化能力：从资源优势到制度影响

全球南方内部已经出现若干可转化能力节点。这些能力未必意味着完整技术自主，却可能成为全球南方参与人工智能治理的现实支点。

第一类来自市场规模和数字公共基础设施。印度的优势在于巨大国内市场、数字身份和支付体系、快速扩张的人工智能应用场景，以及在 G20、金砖等多边平台中的议程设置能力。印度未必能够在短期内追平美国和中国的前沿模型能力，但可以将数字公共基础设施经验转化为发展中国家的治理参照。这种能力的关键价值在于把国内制度经验转化为国际公共产品叙事。

第二类来自多边平台和发展议程。巴西的优势在于 G20 主席国经验、数字治理议题积累和全球南方代表性。与资本驱动型人工智能枢纽相比，巴西更容易把人工智能治理同发展、社会包容、劳动保护和公共服务结合起来。其潜在贡献在于推动人工智能治理从前沿安全和市场合规议程，扩展到发展友好型规则议程。

第三类来自区域协调。东盟通过软法、指南和工具包，在欧美中规范竞争之间形成缓冲空间。新加坡提供制度工具和监管中介，印尼、马来西亚、泰国、越南等国提供市场和应用场景。东盟的可转化能力不在于单一成员国的技术领先，而在于将区域差异管理转化为制度协调能力。

第四类来自资本、能源和基础设施投资。阿联酋和沙特依托主权财富基金、能源资源、国家战略机构和国际伙伴关系，正在塑造区域人工智能枢纽角色。它们的优势更接近资本和基础设施动员能力，而非传统意义上的南方发展代表性。这类国家若要增强其南方议程的公共性，需要通过算力合作、开放模型支持、本地人才培养和区域能力共享来证明其外溢价值。

第五类来自区域连接位置。土耳其和埃及可能在欧亚、中东北非和非洲之间扮演治理连接节点。它们在资本、技术和制度能力上仍有短板，但地缘位置、人口规模和区域外交网络使其具备一定桥接作用。这类国家的影响力取决于能否把区域连接优势转化为具体治理工具，如跨境数据合作、公共部门人工智能应用和监管能力培训。

全球南方的市场、资本、区域平台和发展议程等能力一旦与具体政策工具结合，便可能转化为规则影响；若停留在战略叙事或峰会发言层面，则难以改变全球人工智能治理中的结构性不对称。

二、能力缺口：结构性约束下的脆弱参与

另一类国家并非没有发展潜力，但在短中期内面临较强能力约束。小岛屿发展中国家、部分最不发达国家和制度资源有限的小经济体尤其需要被谨慎对待。将其简单描述为被动或能力不足并不准确，因为其在气候适应、灾害预警和公共卫生等领域有真实需求。更准确的说法是，它们的人工智能治理空间高度依赖外部能力供给和区域平台。它们并非没有政策选择，而是选择成本更高、可用工具更少、谈判筹码更有限。

这类国家面临的核心风险是合规成本和技术依赖同时上升。一方面被要求建立复杂的数据保护和风险管理制度，另一方面本土企业和政府仍依赖外部云服务和技术顾问。如果没有配套资金、工具和人才，高标准治理可能转化为行政负担，难以形成真实能力。

能力缺口主要体现在四个方面。第一是基础设施缺口，许多国家缺少稳定电力、数据中心、云服务和可负担算力。第二是数据缺口，本地语言数据、公共部门数据治理和高质量行业数据不足，限制了人工智能在本地场景中的有效应用。第三是人才缺口，政府部门缺少能够评估模型、设计采购合同和执行监管要求的复合型人才。第四是制度缺口，战略文件、伦理原则和国际承诺较容易形成，监管机构、预算安排和执行工具更难持续建设。

能力缺口还会影响外部合作的谈判结构。能力较强的国家可以在不同技术供应商、规则框架和多边平台之间组合选择；能力较弱的国家常常只能接受现成方案。这使能力建设本身成为治理议题。如果能力建设项目只提供软件、硬件或短期培训，接受方在项目结束后仍可能继续依赖外部供应商。更有效的能力建设应当包括本地运维、合同谈判能力、数据治理能力、监管工具和长期预算安排。

三、协调路径：制度化第三极与议题性协调

关于全球南方是否会形成人工智能治理“第三极”，可能需要避免两种过度判断。一方面是过度乐观地认为共同发声就能形成独立阵营，另一方面是过度悲观地认为技术

更多免费行业报告 并购家 www.ipoipo.net

和资本集中已经排除了南方施动空间。更稳妥的判断是，制度化第三极短期难以形成，但议题性协调正在出现。

制度化第三极短期难以形成，原因主要有三点。第一，全球南方内部能力差距过大。印度、巴西、阿联酋、沙特、尼日利亚、斐济和加勒比国家处于完全不同的能力位置。第二，技术依赖方向高度多元。一些国家更依赖美国云服务和模型 API，一些国家更多接受中国数字基础设施和开源模型支持，还有一些国家倾向欧盟规则模板和 UNESCO 框架。第三，治理偏好并不一致。发展优先、规则合规、主权自主和区域嵌入之间存在张力，很难在短期内整合为统一制度路线。

但议题性协调具有现实基础。从国际关系理论看，这种协调模式介于正式联盟和纯粹的临时合作之间，与基欧汉和奈关于复杂相互依赖的分析相呼应，即国际议程由多个非等级化议题构成，行为体会围绕特定议题因利益交集形成联系和策略性协调。它也接近于奈瑞恩所界定的“小多边主义”，即在最小可行的参与者范围内推动具体议题的制度化。全球南方的人工智能议题性协调同时还伴随着“论坛选购”现象：各国根据议题选择最有利的平台发声，比如在 G20 谈算力公平准入、在 UNESCO 谈伦理框架、在金砖谈技术合作。这种灵活的、议题驱动的协调不是建立正式阵营，而是在若干具体议题上形成稳定的联合主张：算力可负担性、数字公共基础设施、开放模型与数据、本地语言数据集、公共服务人工智能和发展友好型监管。联合国《全球数字契约》已经部分制度化了这些议题。比起抽象的阵营政治，这些具体议题更容易形成南方协调。这些议题不要求全球南方形成统一阵营，却可以推动它们在具体制度场景中形成共同主张。

议题性协调可以通过三类平台展开。第一类是全球平台，包括联合国、G20、金砖国家、世界银行、区域开发银行和 UNESCO。这些平台可以将人工智能治理与发展融资、能力建设和数字公共品联系起来。第二类是区域平台，包括非盟、东盟、CARICOM 和太平洋岛国论坛。这些平台可以帮助成员国形成共同需求清单、共享专家网络和区域监管工具。第三类是技术与产业平台，包括开源社区、公共数据平台、监管沙箱和数字公共基础设施合作网络。全球南方的协调空间很可能首先出现在这些低政治敏感度、高发展关联度的领域。

目前已有若干萌芽实例。在算力可负担性议题上，2024 年 G20 巴西主席国期间，G20 数字经济部长宣言强调提升发展中国家的技术能力和数字资源利用能力；印度、巴西、南非三国还共同发布关于数字公共基础设施、人工智能与数据治理的联合公报，强调包容性数字转型和以发展为导向的人工智能治理。在开放模型领域，印度 IndiaAI Mission 通过基础模型与创新中心等支柱推动开源模型的本地化适配与部署。在本地语言数据方面，非盟《大陆人工智能战略》强调建设适合非洲语言、文化和发展语境的数据与模型能力，Masakhane 等非洲研究网络正在推动多语种数据集和基准建设。2024 年金砖喀山宣言将人工智能合作纳入数字治理议程，并鼓励通过金砖未来网络研究院人工智能研究组开展政策交流和能力建设磋商。

这些案例说明，议题性协调的特征是在具体议题上出现可重复的联合主张和初步协调行动。这种路径的优势在于灵活，能够容纳不同能力水平和不同外部合作方向。其主要局限在于多数协调尚停留在声明和工作组层面，尚未转化为资金安排、标准互认或联合采购等可执行机制。从文本协调到制度协调仍有距离，但方向已经明确。

四、政策议程：从原则表达转向能力供给

面向全球南方的人工智能治理政策，核心应从原则宣示转向能力供给。包容性治理的关键不在于扩大会议参与人数，而在于让发展中国家具备评估模型、监管采购、建设数据集、使用算力和参与标准制定的能力。基于前文分析，本报告提出五项政策议程。

第一，设立人工智能能力与发展峰会机制。该机制可与人工智能安全峰会并列，由 G20、金砖、非盟、东盟、CARICOM 轮流承办，议题至少覆盖算力可负担性、本地语言模型与公共服务人工智能。风险治理和安全评估不可或缺，但发展维度不应被视为安全议程的附属。如何让人工智能服务农业、公共卫生和教育？如何避免合规成本压缩本土创新？如何让非英语语言进入模型训练？这些问题应成为全球人工智能治理的核心议程。该机制应避免停留在政治宣言层面，重点形成项目清单、融资安排和能力建设指标。

第二，联合设立人工智能能力建设融资窗口。人工智能能力建设需要稳定资金，单靠短期援助项目难以支撑长期运维。建议由世界银行、区域开发银行、联合国相关机构和有能力的南方国家共同设立融资窗口，支持低收入国家建设公共数据治理、监管沙箱、公共采购标准、本地语言数据集和基础算力安排。核心内容可以包括，每个区域至少一座规模不少于 10000 张高端 GPU 的共享算力中心，对最不发达国家设公益时段门槛价；优先支持开源大模型在低成本硬件上的本地化部署和本地语言数据集建设；提供可复用的人工智能公共采购指南、算法影响评估模板和监管沙箱蓝本；设立“人工智能监管人员驻地培训计划”，目标三年内为每个最不发达国家配备至少 3-5 名经认证的监管技术人员。融资设计应优先支持可维护、可扩展、可退出的项目，避免一次性设备采购造成新的依赖。

第三，在五个领域率先建立区域监管沙箱和测试工具互认。一国试点结果对邻国具有参考效力，降低重复试点成本。五个优先级较高的领域为公共卫生、教育、农业与气候适应、数字身份、跨境支付。同时在区域层面建立联合采购协议，对核心云服务、模型 API 和算力服务展开集体议价，并建立区域专家网络使各国监管机构在算法审计和数据治理方面共享方法论。区域层面的工具互认可以降低单个国家的治理成本，也有助于增强小国面对大型平台企业时的谈判能力。

第四，在外部合作中嵌入“非锁定”合同条款。外部技术合作不应只关注价格和交付速度，还应关注长期依赖风险。政府在采购云服务、模型系统和公共部门人工智能解决方案时，应要求数据可迁移、接口开放、模型说明、源代码或权重访问条件、供应商退出机制、本地人才培训和运维交接安排。在与中、美、欧及其他外部合作方的项目中，至少包含三类可验证条款：其一，开源协议与可核查性。模型权重、训练数据来源和推理 API 条款可由所在国监管机构公开核查；其二，数据本地化与跨境流动规则。存储位置、跨境条件和数据主权在合同中明确；其三，技术转移与长期可维护性。关键运维知识、零部件供应和本地工程师培训写入项目协议，避免建成即依赖。“非锁定”条款应成为全球南方人工智能基础设施合作的基本要求。

第五，对外部嵌入型国家推行分阶段治理路径。能力薄弱国家不宜直接移植高成本、复杂化的监管框架。第一阶段应聚焦基础数据保护、公共采购透明、重点应用场景风险评估和监管人才培训；第二阶段建设监管沙箱、本地语言数据集和区域共享工具；第三阶段再逐步完善高风险系统治理、模型评估和跨境数据合作。分阶段路径能够降低制度建设成本，也能避免高标准框架在低能力环境中变成形式化合规。

在推进上述建议的同时，有三种常见做法应当避免。其一，不应将统一合规框架不加区分地推向所有南方国家。欧盟《人工智能法案》的风险分级体系对拥有成熟监管机构的经济体有效，但对连基础数据保护法都尚未落地的国家而言，高标准合规可能挤占有限的制度资源，使治理变成形式审查而非能力提升。其二，不应把能力建设等同于技术转移。单纯向发展中国家提供硬件或软件，如果不伴随本地人才培养、制度适配和长期运维支持，容易形成“建成即依赖”的循环。真正的能力建设是让接受方在合作结束后仍能独立运行和迭代。其三，不应默认南方国家的治理需求可以被现有框架覆盖。农业预警、公共卫生筛查、多语言教育辅助等场景在前沿模型安全和权利合规的讨论中几乎不被提及，但恰恰是全球南方最迫切的人工智能应用领域。如果治理框架只关注通用目的模型和高风险系统，就会系统性地忽略发展中国家最需要治理指引的场景。[69] 最后，不应把参与国际会议等同于规则影响。发展中国家出现在宣言和合影中，无法自动改变人工智能治理结构。规则影响需要持续的技术能力、制度工具和谈判资源。

表8 全球南方人工智能治理的未来路径

	发展空间	主要约束	政策含义
发展优先型	通过公共服务、农业、卫生、教育和数字政府应用积累治理经验	算力、资本、人才和执行机构不足	优先建设可负担算力、公共数据治理、监管沙箱和区域能力平台
规则平衡型	通过区域软法和规范本土化成为规则缓冲层	软法约束有限，成员国能力差异大	把区域指南转化为测试工具、采购规则和跨境数据合作机制
主权塑造型	通过国内能力和多边平台塑造发展型人工智能议程	前沿模型和硬件依赖仍在；南方代表性存在张力	推动开放模型、算力合作、数字公共基础设施和包容性规则议程
外部嵌入型	通过国际组织和区域平台获得可见度和能力支持	技术、资本和规则依赖较强	避免高成本模板移植，优先获得执行工具、人才培训和集体谈判机制

五、行动顺序：从短期工具到长期制度网络

人工智能能力建设需要明确行动顺序。对于多数全球南方国家，最现实的路径并非同时推进所有议题，而是按照能力积累逻辑分阶段展开。

短期重点应放在共享监管工具、公共采购指南、基础数据保护和监管人才培训。具体包括：建立简化版人工智能风险评估模板，发布公共部门采购人工智能系统的合同指南，培训监管人员识别模型偏见、数据泄露、供应商锁定和安全风险，支持政府部门掌握开源模型的基本使用规范。短期行动的目标是让低能力国家具备最低限度的判断能力和采购能力，避免在人工智能应用扩散早期形成不可逆依赖。

中期重点应转向区域算力安排、本地语言数据集和监管沙箱互认。区域组织可以推动共享计算资源、共同建设本地语言数据集、设立跨国监管专家网络，并在相近应用场景

69 Shin-yi Peng, Ching-Fu Lin, and Thomas Streinz, eds., Artificial Intelligence and International Economic Law: Disruption, Regulation, and Reconfiguration (Cambridge: Cambridge University Press, 2021), https://doi.org/10.1017/9781108954006; Access Now, “Why Human Rights Must Be at the Core of AI Governance,” 24 September 2024, https://www.accessnow.org/human-rights-and-ai-governance/.

更多免费行业报告 并购家 www.ipoipo.net

中推动沙箱测试结果互认。中期机制的目标是把单个国家难以承担的能力建设任务转化为区域公共品。

长期目标是形成支撑发展友好型人工智能治理的制度网络，逐步促使人工智能能力与发展峰会等磋商机制化、区域技术联盟常态化、跨区域监管协调标准形成。长期议程还应推动发展中国家参与模型评估、技术标准、公共数据治理和国际融资规则制定。长期制度网络的意义在于将全球南方的参与从项目式合作提升为规则性参与。

表9 面向全球南方人工智能治理的行动框架

	近期行动	中期机制	需要避免的风险
能力建设	提供监管工具、采购指南、基础培训和开源模型使用规范	建设区域算力安排、本地语言数据集和监管沙箱互认	以原则宣示替代执行能力
区域平台	支持非盟、东盟、CARICOM和太平洋岛国论坛形成共同需求清单	建立共享专家网络、跨境数据合作和联合采购机制	用碎片化双边项目削弱区域协调
规则参与	让发展中国家参与标准讨论和模型评估议程	把能力建设要求嵌入联合国、G20、金砖和区域开发银行机制	将参与简化为会议席位或象征性发言
外部合作	围绕公共服务、农业、卫生、教育和气候适应提供可验证项目	形成可持续资金、人才和技术维护机制	形成新的技术采购锁定或制度依赖

人工智能治理中的南方施动性真实存在，但只有在基础设施、人才、数据和资金安排得到持续支撑时，才可能从文本参与转化为规则影响。全球南方不会作为统一整体成为制度化第三极，但围绕发展、能力建设、开放技术和数字公共基础设施的议题性协调有可能逐步成形。它不会取代美、欧、中的治理路径，却可能促使全球人工智能治理回应一个核心问题：人工智能规则应如何同时服务风险治理与发展机会，使能力不足的国家也能在人工智能时代获得可持续的发展空间？

第六章 结语：把全球南方重新纳入人工智能治理的制度源头

本报告从全球人工智能治理中的结构性不对称出发，分析了全球南方国家在人工智能治理中的能力差距、规范取向和路径选择。报告指出，全球南方内部已经形成明显分化：发展优先型国家强调人工智能服务公共服务、农业、卫生、教育和数字政府；规则平衡型国家和区域组织通过软法、工具包和规范本土化，在外部规则竞争中保留灵活性；主权塑造型国家尝试把国内市场、资本、数字基础设施和多边平台转化为规则影响力；外部嵌入型国家则更多依赖国际组织、区域平台和外部伙伴提供规则模板与能力支持。四种类型并非固定身份，而是动态位置。国家可能随能力变化、外部合作调整和国内条件演化而移动。

报告试图说明，全球南方国家的处境不能简单归纳为规则接受，也不能被过度想象为一个即将形成的统一治理阵营。更准确的判断是，人工智能能力差距正在重塑全球南方内部结构，并推动不同国家走向差异化治理路径。人工智能治理中的全球南方正在获得新的议程空间，但这种空间高度依赖能力、平台和议题选择。能把国内技术基础、产业生态和多边平台连接起来的国家，更可能从规则接受者转向有限施动者；缺少这些条件的国家，则更容易在外部规则、技术供应和资本结构中被动嵌入。

因此，“全球南方”在人工智能治理中不能被当作一个整齐的地缘政治阵营。它既包括印度、巴西这样拥有较强市场和制度能力的国家，也包括大量仍在补齐连接、数据和监管基础的小国。将它们统一描述为被动接受者，会低估其策略性；将其统一描述为新兴第三极，则会高估其协调能力。更有解释力的方式是承认内部差异，分析不同国家如何在能力约束中形成差异化选择。

本报告提出的四种类型正是为了呈现这种差异。发展优先型把治理与发展结合，规则平衡型依托区域软法保持灵活性，主权塑造型尝试提出替代性规则叙事，外部嵌入型通过外部模板获得制度入口。这一区分具有直接的治理意义。当前全球人工智能治理讨论在前沿模型安全与权利合规之间摆动，两者都重要，但如果缺少发展和能力建设维度，治理就可能再次复制既有数字不平等。对许多南方国家而言，更紧迫的问题不是如何监管本国尚未拥有的前沿模型，而是如何获得可负担算力、建设本地语言数据、培养监管人才、规范公共采购，并确保人工智能应用服务基本发展需求。若这些能力条件长期缺位，发展中国家即使参与国际会议和原则文件，也难以真正影响规则方向。

因此，普惠式人工智能治理不应只是在规则制定后邀请南方执行，而应在制度设计的源头就纳入发展需求和能力差距。国际组织、多边开发机构和主要技术国家需要把能力建设制度化，让资金、工具、培训和开放模型与原则讨论同步出现。否则，南方的参与会停留在象征层面，人工智能治理也难以避免成为由少数国家和企业定义、由多数国家被动适配的制度安排。

未来几年，全球南方的人工智能治理影响力将取决于三个变量。一是算力和基础设施能否以更可负担的方式扩散；二是区域组织能否把原则文件转化为共享工具和集体谈判能力；三是主权塑造型国家能否在追求自身竞争优势的同时，为能力薄弱的国家提供具有实际可用性的公共产品，包括开放模型、本地语言数据、监管工具、算力合作和数字公共基础设施。这三个变量将决定议题性协调能否从文本主张走向制度实践。若进展有限，全球南方的人工智能参与仍可能被限定在外部规则适配和象征性协商之中。

归根结底，人工智能治理中的全球南方问题，是对国际秩序包容性的一场检验。人工智能规则究竟服务于已经拥有技术能力的国家，还是也能帮助尚不具备这些能力的国家获得发展机会？全球南方是否只能在既有规则之间选择，还是能够参与定义规则的优先事项？这些问题不会由原则声明自行回答，而取决于全球人工智能治理能否从风险管理扩展到能力分配，从规则输出转向共同建设。只有当能力供给成为治理制度的一部分，全球南方才可能从规则边缘进入制度源头。

更多免费行业报告 并购家 www.ipoipo.net