



亚太安全与海洋研究
Asia-Pacific Security and Maritime Affairs
ISSN 2096-0484, CN 10-1334/D

《亚太安全与海洋研究》网络首发论文

题目： 以联合国为“主渠道”的全球人工智能治理进程:成就、挑战与中国角色
作者： 江天骄，姜珺吉
DOI： 10.19780/j.cnki.ytaq.2026.3.7
收稿日期： 2025-09-08
网络首发日期： 2026-05-14
引用格式： 江天骄，姜珺吉. 以联合国为“主渠道”的全球人工智能治理进程:成就、挑战与中国角色[J/OL]. 亚太安全与海洋研究.
<https://doi.org/10.19780/j.cnki.ytaq.2026.3.7>



网络首发：在编辑部工作流程中，稿件从录用到出版要经历录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿等阶段。录用定稿指内容已经确定，且通过同行评议、主编终审同意刊用的稿件。排版定稿指录用定稿按照期刊特定版式（包括网络呈现版式）排版后的稿件，可暂不确定出版年、卷、期和页码。整期汇编定稿指出版年、卷、期、页码均已确定的印刷或数字出版的整期汇编稿件。录用定稿网络首发稿件内容必须符合《出版管理条例》和《期刊出版管理规定》的有关规定；学术研究成果具有创新性、科学性和先进性，符合编辑部对刊文的录用要求，不存在学术不端行为及其他侵权行为；稿件内容应基本符合国家有关书刊编辑、出版的技术标准，正确使用和统一规范语言文字、符号、数字、外文字母、法定计量单位及地图标注等。为确保录用定稿网络首发的严肃性，录用定稿一经发布，不得修改论文题目、作者、机构名称和学术内容，只可基于编辑规范进行少量文字的修改。

出版确认：纸质期刊编辑部通过与《中国学术期刊（光盘版）》电子杂志社有限公司签约，在《中国学术期刊（网络版）》出版传播平台上创办与纸质期刊内容一致的网络版，以单篇或整期出版形式，在印刷出版之前刊发论文的录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿。因为《中国学术期刊（网络版）》是国家新闻出版广电总局批准的网络连续型出版物（ISSN 2096-4188，CN 11-6037/Z），所以签约期刊的网络版上网络首发论文视为正式出版。

以联合国为“主渠道”的全球人工智能治理进程： 成就、挑战与中国角色

江天骄 姜珺吉

内容提要：当前，全球人工智能治理格局呈现多主体竞合、多议题叠加与多路径交织的复杂局面，碎片化特征显著。联合国作为其中最具潜力发挥中心和纽带作用的治理主体，正通过平台支撑、规范塑造和能力建设等方式打造全球人工智能治理“主渠道”，并已获得各类国际行为体在规范倡议和实践行动两个层面的积极响应。“主渠道”建设如火如荼，但仍面临内生性制约和外源性挑战。推动以联合国为“主渠道”的全球人工智能治理进程有利于形成广泛共识、弥合数字鸿沟、捍卫多边主义。中国应继续发挥理念倡导、行动示范和开源创新作用，支持联合国从优化自身机制、践行差异施策和协调多元主体等方面完善“主渠道”建设，共同谱写智能向善的未来图景。

关键词：联合国 人工智能 全球治理 《全球数字契约》 中国角色

作者简介：江天骄，复旦大学发展研究院副研究员；姜珺吉，复旦大学国际关系与公共事务学院博士生（上海 邮编：200433）

基金项目：国家社科基金一般项目“金砖国家人工智能合作的实现机制及中国策略研究”（编号：25BGJ009）

文献标识码：A **DOI：**10.19780/j.cnki.ytaq.2026.3.7

文章编号：2096-0484（2026）03-0107-18

一、问题缘起与文献综述

人工智能的专业逻辑与技术属性决定了人工智能的有效治理无法依靠单一行为体完成，需要全球范围内多利益攸关方的共同参与。当前，全球人工智能治理格局呈现多主体竞合、多议题叠加与多路径交织的复杂局面，碎片化特征显著，亟须协调和整合多方诉求与主张的整体框架。

联合国是最具普遍性、代表性和权威性的政府间国际组织，尽管因在处理大国间关系问题上表现乏力其有效性受到质疑，但在协调不同国家或区域人工智能治理愿景、为人工智能治理的集体行动提供框架基础方面，仍被寄予厚望。

随着联合国系统加快出台人工智能治理的有关举措,围绕联合国在人工智能治理中的功能与作用的讨论愈加频繁,但专门论述联合国角色的文献仍较少。在综合讨论中,现有研究主要将联合国作为全球人工智能治理图景中的部分进行独立描述,着重提及联合国教科文组织(UNESCO)、国际电信联盟(ITU)、高级别人工智能咨询机构(HLAB-AI)等代表性机构及其举措,同时对联合国的最新动态捕捉较为及时,但在一定程度上忽视了联合国系统中其他机构的治理进展,并鲜少论及联合国与其他主体的治理互动。^①在专门讨论中,有的研究全面分析了联合国在全球人工智能治理中的职责、优势、理念、目标和实践模式,指出联合国通过设立工作组、专门机构和国际论坛,在议程设置中发挥协调性引领作用,并推动全球人工智能治理的规范建设取得初步进展,以治理者和造法者的双重角色作出了突出贡献。^②有的研究侧重从规则治理视角探究联合国的行动,兼论其在伦理治理和技术治理领域的做法。^③在论及联合国与其他治理主体的互动时,有的研究通过讨论多利益攸关方对《为人类治理人工智能》(Governing AI for Humanity)中期报告提出的改进建议,揭示联合国与其他主体的初步互动。^④有的研究则从战略传播视角探析联合国推进人工智能治理理念扩展的路径,总结了联合国在人际传播、数字传播和组织传播层面的经验做法。^⑤综合来看,现有研究缺少对联合国系统治理行动的全面探究、联合国在全球人工智能治理格局中的角色的深入辨析以及与其他治理主体互动关系的系统阐述。

2023年10月,习近平主席提出《全球人工智能治理倡议》,表示积极支持在联合国框架下讨论成立国际人工智能治理机构,协调国际人工智能发展、安全与治理等重大问题。^⑥其后,中国在多个重要场合声明支持联合国在全球人工智能治理中发挥“主渠道”(Main Channel)作用,2024年和2025年世界人工智能大会分别发布的《人工智能全球治理上海宣言》和《人工智能全球治理行动计划》等更是通过官方文件明确了这一主张,对联合国在全球人工智能治理中的角色定位提出关键论断。此举既在现实层面回应了全球人工智能治理碎片

① Lewin Schmitt “Mapping Global AI Governance: A Nascent Regime in a Fragmented Landscape”, *AI and Ethics*, Vol. 2, 2022, pp. 303-314; James Butcher and Irakli Beridze “What is the State of Artificial Intelligence Governance Globally?” *The RUSI Journal*, Vol. 164, Iss. 5-6, 2019, pp. 88-96.

② 参见阎德学 《全球人工智能治理: 联合国的角色》,《国际问题研究》2024年第4期,第120-137页。

③ 参见张凌寒 《联合国框架下的人工智能规则治理》,《数字法治》2025年第1期,第37-43页。

④ 参见钱忆亲 《联合国框架下的全球人工智能治理现状、挑战与展望》,《中国信息安全》2024年第4期,第65页。

⑤ 参见马方方 《联合国框架下人工智能治理理念的战略传播研究》,《当代世界与社会主义》2025年第4期,第152-160页。

⑥ 《全球人工智能治理倡议》,中央网信办网站,2023年10月18日, https://www.cac.gov.cn/2023-10/18/e_1699291032884978.htm [2025-03-09]。

化与竞争性并存的格局，有利于推动构建更加普遍、包容和协调的治理实践，也在理论层面契合中国构建哲学社会科学自主知识体系的取向，为理解当前全球人工智能治理的“弱机制复合体”（Weak Regime Complex）现象与界定联合国在新兴科技治理中的结构性角色提供了新的分析视角。^①

总体来看，尽管联合国在发挥“主渠道”作用方面取得重要进展，但仍存在一定差距，需要进一步的强化与支持。基于此，明晰“主渠道”意涵，厘清联合国打造全球人工智能治理“主渠道”的进展、机遇与挑战，对理解多元主体在全球人工智能治理实践中的互动关系、推动我国在全球人工智能治理中发挥更具建设性的作用，以及提升全球人工智能治理实效，具有重要的理论和现实意义。

二、自我塑造：联合国打造全球人工智能治理“主渠道”

近年来，联合国将新兴科技尤其是人工智能治理作为改革转型的重要契机，针对全球人工智能治理的行动步伐明显加快，举措出台频次显著提升。2025年7月，最新版《联合国人工智能活动》报告发布，涉及53个联合国实体、729个项目，参与实体数量同比增长13%，报告项目数量同比增长79%，^② 联合国正式进入引领全球人工智能治理进程的关键时期。总体来看，联合国主要通过平台支撑、规范塑造与能力建设等方式打造全球人工智能治理“主渠道”。

（一）构建组织性基础，在平台支撑方面发挥凝聚作用

一是在联合国系统内部完善组织架构，革新治理模式。目前，联合国已围绕全球人工智能治理所涉及的“综合”与“专门”事务形成基本的结构性分工。在“综合”事务方面，秘书处（UN Secretariat）、经济及社会理事会（下称经社理事会，ECOSOC）主要负责发布综合性的人工智能治理倡议文本，并履行协调联合国内部机构间合作的职责，具体包括联合国数字和新兴技术办公室（ODET）、科学和技术促进发展委员会（CSTD）、人工智能机构间工作组（IAWG-AI）等部门或内部协调机制。在“专门”事务方面，经社理事会附属机构以及联合国系统的其他实体在各自的职能领域落实专门类别的人工智能治理举措，促进教育、卫生、可持续发展、反恐、军控、性别等具体议题领域人工智能的“向善”应用。

二是在联合国系统外部创设协调机制，拓宽磋商渠道。人工智能治理既需

^① 结合相关外交表述与联合国在人工智能治理中的实际角色，本文认为“主渠道”并非指某一主体在人工智能治理中具有排他性的主导权，而是强调其在碎片化治理格局中承担机制统合、规范对齐与公共保障的结构性作用，并获得其他主体的积极配合与广泛参与。“主渠道”不同于“主导者”的强规制权威，也广于“协调者”的技术性内涵。

^② International Telecommunication Union “United Nations Activities on Artificial Intelligence 2024”, July 2025, https://www.itu.int/dms_pub/itu-s/opb/gen/S-GEN-UNACT-2024-PDF-E.pdf [2025-08-09].

要整体努力,也需要特定垂直领域的重点行动。继2023年10月成立高级别人工智能咨询机构后,2025年8月,联合国大会通过决议宣布组建“人工智能独立国际科学小组”(IISP-AI)和发起“人工智能治理全球对话”机制(GD-AI),旨在评估人工智能的风险、机遇和影响,并开展政策讨论以达成共识。这是联合国团结多利益攸关方,探索构建包容与制度化的多边治理机制的重要进展。此外,联合国系统涉及环境、卫生、工业、教育、劳工、核能等多个领域,每个实体都通过既定的治理架构和协调机制,建立了特定的联系网络和不同的利益攸关方群体,为促进人工智能治理提供了多种途径。^①除“人工智能造福人类”全球峰会、全球人工智能伦理论坛等人工智能领域代表性平台外,联合国系统中其他相关主题的会议或论坛也已将人工智能纳为重要讨论议题,比如网络空间领域的互联网治理论坛(IGF)、信息社会世界峰会论坛(W SIS Forum)等。

(二) 构建规范性基础,在规范塑造方面发挥引领作用

为了更好地发挥新兴科技的巨大潜力及应对其影响,2018年9月,联合国秘书长安东尼奥·古特雷斯(António Guterres)提出“新技术战略”,确定了指导联合国新技术利用的五项原则和四项承诺,是联合国系统有关该专题的首项内部战略。^②起初,联合国关于人工智能治理的倡议主张多整合于数字治理或网络空间治理框架之下。2020年6月,结合数字合作高级别小组(UN Secretary-General's High-level Panel on Digital Cooperation)提交的报告《数字相互依存的时代》,联合国秘书长发布了《数字合作路线图》,“支持在人工智能领域开展合作”是主要行动领域之一。^③随着人工智能技术发展及治理实践的深入,联合国系统出台了一系列专门针对人工智能的规范性文书。根据人工智能机构间工作组协调编写的《联合国系统人工智能治理白皮书》,在联合国系统各实体部署的各种类型的规范性文书中,有50余份文书与人工智能相关,要么直接适用于人工智能,要么应用于道德、数据、网络安全、版权、国际人道法等与人工智能相关联的领域。^④

具体而言,一方面,联合国在集体层面推动达成共识性决议,塑造普遍认知与共同立场。2024年3月,通过《抓住安全、可靠和值得信赖的人工智能系统带

① 《联合国系统人工智能治理白皮书:对联合国系统适用于人工智能治理的机构模式、职能和现有国际规范框架的分析》,联合国网站,2024年8月9日, <https://unsceb.org/sites/default/files/2024-11/UNSystemWhitePaperAIGovernance.pdf> [2025-03-12]。

② United Nations “UN Secretary-General's Strategy on New Technologies”, September 2018, <https://www.un.org/en/newtechnologies/images/pdf/SGs-Strategy-on-New-Technologies.pdf> [2025-03-15]。

③ United Nations “Report of the Secretary-General Roadmap for Digital Cooperation”, June 2020, https://www.un.org/digital-emerging-technologies/sites/www.un.org.techenvoy/files/general/Roadmap_for_Digital_Cooperation_9June.pdf [2025-03-20]。

④ 《联合国系统人工智能治理白皮书:对联合国系统适用于人工智能治理的机构模式、职能和现有国际规范框架的分析》,联合国网站,2024年8月9日, <https://unsceb.org/sites/default/files/2024-11/UNSystemWhitePaperAIGovernance.pdf> [2025-03-15]。

来的机遇，促进可持续发展》决议，鼓励各方在人工智能的发展和应用中，秉持开放、合作、包容和公平的原则，共同推动人工智能技术的可持续发展。^① 7月，通过《加强人工智能能力建设国际合作》决议，旨在通过国际合作和实际行动帮助各国特别是发展中国家加强人工智能能力建设。^② 9月，联合国未来峰会通过了《未来契约》及其附件《全球数字契约》，“加强人工智能国际治理，造福人类”是《全球数字契约》的五大核心目标之一，为未来全球人工智能发展与治理定向领航。^③ 12月，通过了《军事领域的人工智能及其对国际和平与安全的影响》决议，强调须确保在军事领域负责任地应用人工智能，并警示人工智能在军事领域的应用发展可能对国际和平与安全产生影响。^④ 尽管国际社会尚未形成由联合国提出、显著区别于其他主体主张且属于人工智能领域独有的规范，但联合国倡导的“以人为本”“智能向善”“不让任何人掉队”等理念已深入人心。另一方面，联合国在特定领域推动设定专门性规制，引领技术标准与实践规范。联合国在全球人工智能治理实践中灵活兼用“硬法”与“软法”，保持自身应对人工智能治理问题与挑战的权威性与适应性。2024年12月，联合国大会通过了具有法律约束力的《联合国打击网络犯罪公约》，这是目前互联网和数字治理领域唯一的全球性“国际硬法”，为国际合作打击网络犯罪提供了法律框架。^⑤ 依托专业优势，国际电信联盟在智能驾驶、智慧城市等领域出台了一系列技术标准。此外，联合国教科文组织发布的全球首份人工智能伦理规范《人工智能伦理问题建议书》、^⑥ 世界卫生组织（WHO）发布的《卫生领域人工智能的伦理与治理指南》、^⑦ 联合国儿童基金会（UNICEF）发布的《人工智能造福儿童政策指南》^⑧ 等也为其他国际行为体提供了重要的经验借鉴和方向指导。

-
- ① 《抓住安全、可靠和值得信赖的人工智能系统带来的机遇，促进可持续发展》（A/RES/78/265），联合国网站，2024年3月21日，<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n24/087/82/pdf/n2408782.pdf?token=zpuME9tpyj75ZJUG7c&fe=true> [2025-03-20]。
- ② 《加强人工智能能力建设方面的国际合作》（A/RES/78/311），联合国网站，2024年7月1日，<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n24/197/25/pdf/n2419725.pdf> [2025-03-20]。
- ③ 《全球数字契约》（A/RES/79/1-Annex I），联合国网站，2024年9月22日，<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n24/272/21/pdf/n2427221.pdf> [2025-03-18]。
- ④ 《军事领域的人工智能及其对国际和平与安全的影响》（A/RES/79/239），联合国网站，2024年12月24日，<https://docs.un.org/zh/a/res/79/239> [2025-11-08]。
- ⑤ 《联合国大会通过具有里程碑意义的〈打击网络犯罪公约〉》，联合国网站，2024年12月24日，<https://news.un.org/zh/story/2024/12/1134601> [2025-03-22]。
- ⑥ 《人工智能伦理问题建议书》，联合国教科文组织网站，2021年11月24日，https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000381137_chi [2025-03-25]。
- ⑦ 《卫生领域人工智能的伦理与治理指南》，世界卫生组织网站，2021年6月28日，<https://www.who.int/publications/i/item/9789240029200> [2025-03-27]。
- ⑧ 《人工智能造福儿童政策指南》，联合国儿童基金会网站，2021年11月19日，<https://www.unicef.org/innocenti/reports/policy-guidance-ai-children> [2025-03-25]。

(三) 构建功能性基础, 在能力建设方面发挥辐射作用

2024年7月通过的《加强人工智能能力建设国际合作》决议是全球首份聚焦人工智能能力建设的共识性文件, 促请联合国系统加强在人工智能能力建设方面的国际合作。^① 2024年9月, 联合国“高级别人工智能咨询机构”发布最终报告《为人类治理人工智能》, 强调通过统一认知、共同基础和共享惠益推动国际合作, 包含创建人工智能能力发展网络、设立全球人工智能基金等能力建设相关建议, 推动联合国明晰在人工智能能力建设方面的责任使命与实践路径。^②

在具体实践中, 联合国在人工智能能力建设方面发挥多重作用: 一是聚焦基础设施, 夯实发展底座。《全球数字契约》强调有韧性、安全、包容和可互操作的数字公共基础设施(DPI)是包容性数字化转型和创新的关键驱动力, 承诺投资并部署有韧性的数字公共基础设施。^③ 联合国还制定了《通用数字公共基础设施保障框架》, 该框架通过识别风险并提出数字公共基础设施生命周期不同阶段的关键保障措施来确保数字公共基础设施的安全、包容和有效。^④ 二是开展政策评估, 提供治理指南。联合国教科文组织的“人工智能准备情况评估方法”(RAM)和联合国开发计划署(UNDP)的“人工智能全景评估方法”(AILA)分别聚焦于人工智能伦理与能力, 共同为会员国提供全面的诊断评估, 指导它们如何建立和优化人工智能发展规划与治理框架, 推动将原则倡议转化为法规、制度与实务能力。截至目前, 已完成、进行中和待启动“人工智能准备情况评估方法”的国家已有近百个。三是举办科普培训, 赋能重点领域。联合国教科文组织、世界知识产权组织(WIPO)、联合国大学(UNU)、联合国训练研究所(UNITAR)等长期致力于能力建设相关的研究、教育与培训工作。同时, 其他专门机构也积极开展自己专业领域的科普培训。2024年12月, 世界卫生组织学院(WHO Academy)在法国里昂落成, 旨在为卫生专业人员、决策者和世卫组织工作人员提供终身培训, 共享包括人工智能在内的卫生领域研发成果。^⑤

① 《加强人工智能能力建设方面的国际合作》(A/RES/78/311), 联合国网站, 2024年7月1日, <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n24/197/25/pdf/n2419725.pdf> [2025-03-20]。

② 《为人类治理人工智能(最终报告)》, 联合国网站, 2024年9月19日, https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/governing_ai_for_humanity_final_report_zh.pdf [2025-03-20]。

③ 《全球数字契约》(A/RES/79/1-Annex I), 联合国网站, 2024年9月22日, <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n24/272/21/pdf/n2427221.pdf> [2025-03-18]。

④ United Nations “The Universal Digital Public Infrastructure Safeguards Framework: A Guide to Building Safe and Inclusive DPI for Societies”, September 2024, <https://framework-dpi-safeguards.org/framework.pdf> [2025-03-25]。

⑤ World Health Organization “President Macron, WHO Director-General, and Global Health Leaders Inaugurate WHO Academy in Lyon”, December 18, 2024, <https://www.who.int/news/item/18-12-2024-president-macron-who-director-general-and-global-health-leaders-inaugurate-who-academy-in-lyon> [2025-03-20]。

三、外部赋权：国际行为体参与共建全球人工智能治理“主渠道”

国际行为体根据自身诉求、结合自身优势，积极融入联合国人工智能治理进程或与其互动，希望借此参与甚至主导人工智能治理规则的塑造，建设符合自身利益的治理框架。当前，各类行为体主要从规范倡议和实践行动两方面赋能联合国的全球人工智能治理“主渠道”建设。

（一）在规范倡议方面，促进人工智能规范对齐

在全球人工智能治理体系加速构建的背景下，凭借自身合法性与包容性，联合国提出的人工智能治理相关理念、倡议和规范已成为国际社会凝聚治理共识的重要锚点，受到多元主体的高度关注与广泛重视。目前，各类行为体主要通过响应表态、建言献策和规范内化等方式为“主渠道”建设注入动能。

一是响应表态。国际社会总体肯定联合国相关规范性文书的价值。以2024年联合国未来峰会期间发布的关于人工智能治理的两项代表性成果为例，也即《全球数字契约》和《为人类治理人工智能》最终报告，引起广泛关注和讨论。欧盟肯定《为人类治理人工智能》报告的及时性，并赞扬了该报告对抓住人工智能诸多机遇的有关论述，^①且对《全球数字契约》表示欢迎，并称其在弥合数字鸿沟、促进数字和新兴技术全球治理方面迈出重要一步。^②七国集团（G7）数字与技术部长会议联合声明明确欢迎《全球数字契约》，并期待有一个包容透明的多利益攸关方进程，以便落实和跟进契约相关承诺。^③微软（Microsoft）肯定了《全球数字契约》的历史性地位，称“这是联合国所有会员国首次就一项涵盖所有领域的数字技术方案达成一致”。^④谷歌（Google）认可《全球数字契约》对于助力实现可持续发展目标的重要作用，并称契约将可持续发展目标与

① Delegation of the European Union to the United Nations in New York, “EU Statement—Presentation of the UN Secretary-General’s AI Advisory Body Interim Report—Governing AI for Humanity”, January 12, 2024, https://www.eeas.europa.eu/delegations/un-new-york/eu-statement-%E2%80%93-presentation-un-secretary-general%E2%80%99s-ai-advisory-body-interim-report-%E2%80%93-governing-ai_en [2025-04-02].

② Delegation of the European Union to the United Nations in New York, “EU Explanation of Position: UN General Assembly: Pact for the Future”, October 07, 2024, https://www.eeas.europa.eu/delegations/un-new-york/eu-explanation-position-un-general-assembly-pact-future_en [2025-04-05].

③ G7/G20 Documents Database, “G7 Joint Statement—Ministerial Meeting on Technology and Digital”, October 15, 2024, https://g7g20-documents.org/fileadmin/G7G20_documents/2024/G7/Italy/Ministerial%20Meetings/Science%20and%20Technology%20Ministers/1%20Ministers%27%20Language/Final%20G7%20digital%20joint%20ministerial%20statement_20241015.pdf [2025-04-09].

④ Microsoft, “Microsoft at the 79th session of United Nations General Assembly”, September 20, 2024, <https://blogs.microsoft.com/on-the-issues/2024/09/20/microsoft-at-the-79th-session-of-united-nations-general-assembly/> [2025-04-05].

数字化进步联系起来是重要进步。^①

二是建言献策。各类国际行为体高度关注和重视联合国在全球人工智能治理中的角色和动态,或给予前瞻性意见,或提出改善性建议,共同参与联合国相关规范的塑造过程,以期协助联合国明确自身定位、增强治理效能。兰德公司(RAND)发布《人工智能风险的国际科学评估的未来》,建议联合国参照政府间气候变化专门委员会(IPCC)启动定期编写科学报告的程序,鼓励会员国深度参与。^②布鲁金斯学会(Brookings Institution)发布多篇报告专门论述联合国在全球人工智能治理中的角色,主张采取多机构分散治理的方式,并建议联合国专注于能力建设等具有传统优势的特定领域。^③新加坡辛里奇基金会(Hinrich Foundation)发布的《发展有关基础人工智能的国际人工智能治理》报告也表达了类似观点。^④

另外,各类行为体通过牵头提出或联署大会决议、在磋商中提出意见建议等方式参与联合国相关规范的制订与出台。联合国大会通过的前两份人工智能相关决议分别由美国和中国牵头提出,旨在依托联合国框架引领治理共识,体现了对联合国协调全球人工智能治理核心地位的认可。此外,联合国的规范性文书大多经过多轮正式会议与非正式磋商,这是多利益攸关方参与联合国治理进程的重要途径之一。美国“未来社会”(TFS)为联大决议提供了有关避免数据偏见、风险预防、风险监测和影响评估等方面的建议。^⑤世界基准联盟(WBA)在非正式磋商中主张在《全球数字契约》中明确企业的角色与问责,加强企业在推动数字包容和互联互通方面的作用。^⑥ Access Now、万维网基金会

① Google “Google at the 79th United Nations General Assembly”, September 23, 2024, <https://blog.google/outreach-initiatives/public-policy/google-united-nations-general-assembly-2024> [2025-04-05].

② Hadrien Pouget et al., “The Future of International Scientific Assessments of AI’s Risks”, The Rand, September 11, 2024, https://www.rand.org/pubs/external_publications/EP70620.html [2025-04-09].

③ Cameron F. Kerry et al., “Should the UN Govern Global AI?” The Brookings Institution, February 26, 2024, <https://www.brookings.edu/articles/should-the-un-govern-global-ai/> [2025-04-14]; Cameron F. Kerry, “The Good, the Not-so-good, and the Ugly of the UN’s Blueprint for AI”, The Brookings Institution, August 29, 2024, <https://www.brookings.edu/articles/the-good-the-not-so-good-and-the-ugly-of-the-uns-blueprint-for-ai/> [2025-04-14].

④ Joshua P. Meltzer “Developing Global AI Governance for Foundational AI”, The Hinrich Foundation, May 21, 2024, <https://www.hinrichfoundation.com/research/article/tech/developing-global-ai-governance-for-foundational-ai/> [2025-04-15].

⑤ The Future Society, “TFS Feedback Reflected in Historic UN General Assembly Resolution on AI”, March 27, 2024, <https://thefuturesociety.org/tfs-feedback-reflected-in-historic-un-general-assembly-resolution-on-ai/> [2025-04-14].

⑥ World Benchmarking Alliance, “Position Statement: UN Global Digital Compact, Informal Consultations”, May 04, 2023, <https://www.worldbenchmarkingalliance.org/news/position-statement-un-global-digital-compact-informal-consultations/> [2025-04-20].

(W3F)、进步通信协会(APC)等非政府组织在《全球数字契约》磋商期间发布联合简报,呼吁强化人权保护、支持联合国人权事务高级专员办事处(OHCHR)在契约实施中的角色,并就互联网自由、隐私、反审查等条款提出具体修订或实施建议。^① 互联网名称与数字地址分配机构(ICANN)在《全球数字契约》通过后发布立场文件,细致指出文书中尚不明确的相关概念,鼓励数字化实施路线图,明晰后续行动方向。^②

三是规范内化。联合国提出的规范倡议并未止步于文书,而是逐渐被相关国家的战略、地区文书与司法实践所吸收与内化,或转化为一些非国家行为体的自愿性承诺。在国家战略层面,相关文书被作为参考或直接用来形塑相关战略。联合国教科文组织的“人工智能准备情况评估方法”已成为多个国家人工智能能力评估的标准化工具,评估报告直接影响国家战略与立法草案的制订。2025年7月,坦桑尼亚发布人工智能准备情况评估报告,报告多处说明其国家人工智能战略“明确以联合国教科文组织《人工智能伦理问题建议书》为形塑依据或参考框架”。^③ 此外,“人工智能准备情况评估方法”也深刻影响了肯尼亚、柬埔寨、埃及、印度、毛里求斯等国家的相关战略或政策。在地区文书层面,相关文书被嵌入组织声明、贡献文件或作为政策对齐的参照。《非洲数字契约》旨在塑造一个互联互通、富有韧性的非洲,官方介绍称其与《全球数字契约》对标对表,服务于非洲的包容性数字转型与人工智能治理。^④ 《东盟人工智能治理与伦理指南》明确把《人工智能伦理问题建议书》列为国际框架参考来源之一,并将相关伦理原则纳入七项指导原则与实施建议。^⑤ 在司法实践层面,相关文书被直接援引作为司法解释或原则依据。哥伦比亚宪法法院对司法使用生成式人工智能的问题作出裁量,法院裁决援引了《人工智能伦理问题建议书》,并重点推荐了联合国教科文组织的《人工智能与法治全球工具包》,强调

① Access Now, “Civil Society Joint Brief on the UN Global Digital Compact”, July 19, 2024, <https://www.accessnow.org/press-release/civil-society-joint-statement-on-un-global-digital-compact/> [2025-04-15].

② Internet Corporation for Assigned Names and Numbers, “Global Digital Compact Endorsement: ICANN’s Position”, December 19, 2024, <https://www.icann.org/en/blogs/details/global-digital-compact-endorsement-icanns-position-19-12-2024-en> [2025-04-10].

③ United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, “The United Republic of Tanzania—Artificial Intelligence Readiness Assessment Report”, July 08, 2025, <https://tanzania.un.org/sites/default/files/2025-07/National%20AI%20Readiness%20Report.pdf> [2025-08-09].

④ African Union, “African Digital Compact”, July 2024, https://au.int/sites/default/files/documents/44005-doc-AU_Digital_Compact_V4.pdf [2025-04-20].

⑤ Association of Southeast Asian Nations, “ASEAN Guide on AI Governance and Ethics”, February 2024, https://asean.org/wp-content/uploads/2024/02/ASEAN-Guide-on-AI-Governance-and-Ethics-beautified_201223_v2.pdf [2025-03-15].

其“提供了极具价值的要素”，体现了联合国相关规范已进入司法判断。^① 在自愿性承诺层面，相关文书被转化为部分主体的行动指南。2024 年 2 月，在第二届全球人工智能伦理论坛上，全球移动通信系统协会（GSMA）、因尼特集团（IN-NIT）、联想集团、LG 人工智能研究公司（LG AI Research）、微软公司等八家机构与联合国教科文组织签署自愿协议，承诺遵循《人工智能伦理问题建议书》。^②

（二）在实践行动方面，加强人工智能治理合力

各类国际行为体充分发挥自身资源与能力优势，积极融入联合国人工智能治理组织架构、参与或协办联合国框架下的治理活动，或主动发起基于联合国平台的治理合作，为以联合国为“主渠道”的全球人工智能治理进程提供建设性支持，共同推动全球人工智能治理从共识走向行动。

一是融入联合国治理架构，推动协同治理。联合国主张以多利益攸关方协同共治为行动模式，始终强调与会员国、学术界、科学界、私营部门、民间社会、非政府组织等主体协同治理的重要性，创设了诸多合作机制推动主体间的协作共进，获得了各类行为体的积极响应。联合国“高级别人工智能咨询机构”由来自 33 个国家的 39 名成员组成，包括专家学者、科技公司高管、政府官员等，共同为国际社会加强人工智能治理提供支持。联合国教科文组织推动成立人工智能伦理商业理事会，理事会目前由微软和西班牙电信公司（Telefónica）担任共同主席，致力于确保人工智能的开发和应用尊重人权并符合道德标准，并负责设计和应用《人工智能治理问题建议书》中规定的伦理影响评估工具等。

二是参加联合国治理活动，促进包容治理。这是多利益攸关方参与联合国人工智能治理进程最直接和普遍的方式。2025 年 6 月，联合国教科文组织与泰国联合主办第三届全球人工智能伦理论坛，来自 104 个国家的政府官员和专家与会，并宣布成立“人工智能治理实践中心”（AIGPC）。2025 年 7 月，“人工智能造福人类”全球峰会召开，由国际电信联盟与数十个联合国伙伴机构合作举办，并联合瑞士政府共同召集。此次峰会是自创办以来规模最大的一次，共有 1.5 万人注册，150 家企业参展。^③ 2025 年 12 月，国际标准化组织（ISO）、国际电工委员会（IEC）和国际电信联盟在韩国首尔联合举办了“国际人工智能

① United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, “AI in the Courtroom: Colombian Constitutional Court’s Landmark Ruling Cites UNESCO’s AI Tools”, August 16, 2024, <https://www.unesco.org/en/articles/ai-courtroom-colombian-constitutional-courts-landmark-ruling-cites-unesco-s-ai-tools> [2025-04-22].

② United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, “AI Ethics: 8 Global Tech Companies Commit to Apply UNESCO’s Recommendation”, February 05, 2024, <https://www.unesco.org/en/articles/ai-ethics-8-global-tech-companies-commit-apply-unesco-s-recommendation> [2025-04-10].

③ 《2025 年“人工智能造福人类全球峰会”聚焦 AI 治理和标准建设》，新华网，2025 年 7 月 12 日，<https://www.xinhuanet.com/20250712/2b2f2147068240e9b2a84034067e2f2e/c.html> [2025-08-10].

标准峰会”，推动制订负责任、安全和包容的人工智能标准。

三是赋能联合国能力建设，强化普惠治理。2024年9月，中国在联合国“加强人工智能能力建设国际合作高级别会议”上提出《人工智能能力建设普惠计划》，包含“五大愿景”和“十项行动”，^①并与赞比亚共同推动成立“人工智能能力建设国际合作之友小组”，助力缩小全球人工智能发展差距，促进包容平衡的人工智能发展。^②同月，经济合作与发展组织（OECD）与联合国宣布加强全球人工智能治理合作，综合运用经合组织的技术与分析能力以及联合国的全球影响力，聚焦于定期开展基于科学和证据的人工智能风险与机遇评估，帮助各国政府提高应对人工智能机遇与风险的政策质量和时效性。^③在具体实践中，微软依托自身专业和资金优势，联合肯尼亚信息和通信技术部及联合国开发计划署，在位于内罗毕的肯尼亚政府学院建立了非洲数字和人工智能技能中心。^④联合国开发计划署和时任（2024年）七国集团轮值主席国意大利与非洲共同设计和启动聚焦非洲的协作平台“人工智能可持续发展中心”，旨在促进非洲产业化与能力建设。^⑤

四、联合国建设全球人工智能治理“主渠道”的困境与挑战

尽管在推进全球人工智能治理进程方面进行了诸多有益尝试，但囿于自身在机构、机制与议题层面的局限性，不断升级的人工智能技术竞争与规则博弈，以及其他治理机制对其构成的竞争，联合国建设全球人工智能治理“主渠道”的能力与效果面临严峻考验。

-
- ① 《人工智能能力建设普惠计划》，中国外交部网站，2024年9月27日，https://www.mfa.gov.cn/web/wjzbzhd/202409/t20240927_11498463.shtml [2025-03-20]。
 - ② 《人工智能能力建设国际合作之友小组在联合国成立》，中国政府网，2024年12月4日，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202412/content_6990969.htm [2025-03-22]。
 - ③ Organization for Economic Co-operation and Development, “OECD and UN Announce Next Steps in Collaboration on Artificial Intelligence”, September 22, 2024, <https://www.oecd.org/en/about/news/press-releases/2024/09/oecd-and-un-announce-next-steps-in-collaboration-on-artificial-intelligence.html> [2025-04-15]。
 - ④ Microsoft, “The Value of Increasing Public Sector Skills in the Age of AI”, April 07, 2025, <https://news.microsoft.com/source/emea/features/the-value-of-increasing-public-sector-skills-in-the-age-of-ai/> [2025-08-10]。
 - ⑤ The United Nations Development Programme, “The G7 Endorsed AI Hub for Sustainable Development Officially Opens in Rome, Announcing Trailblazing Collaborations to Advance Africa’s Economic Progress”, June 17, 2025, <https://www.undp.org/romecentre/press-releases/g7-endorsed-ai-hub-sustainable-development-officially-opens-rome-announcing-trailblazing-collaborations-advance-africas> [2025-08-10]。

（一）内生性制约

联合国的内在局限性或将限制其人工智能治理效能的发挥，构成“主渠道”建设的内生性制约。

一是治理机构欠缺系统性。当前，联合国的人工智能治理职责分散在不同部门，缺乏整合协调系统内外力量的人工智能治理专职部门。尽管联合国顺应人工智能发展趋势开展了机构协调与改革，新设联合国数字和新兴技术办公室，但组织架构的“叠床架屋”问题仍然存在，造成职能嵌套与权责交叉，加剧了资源共享难打通、内部协调效率低下等问题，甚至可能导致系统内的分散化竞争。

二是治理机制欠缺约束性。目前，联合国系统直接适用于人工智能治理的政策工具多为“软性”约束，以政策指南、伦理规范、自律承诺等非强制性规范为主要形式，从而导致倡议执行落地情况不明确。关于联合国系统具有“硬性”约束的政策工具如何应用于人工智能监管尚无明确方针，比如如何依据《特定常规武器公约》规制武装冲突中致命性自主武器系统（LAWS）的使用，如何依据《消除一切形式种族歧视国际公约》减少人工智能算法的歧视，如何依据《禁止生物武器公约》避免人工智能技术应用于生物武器研制等。

三是治理议题欠缺深刻性。联合国的普遍性、代表性与包容性意味着会员国的多元化与诉求的多样性，协商一致也意味着牺牲对敏感议题的深入探讨。^①比如联大通过的有关决议以及《全球数字契约》较少涉及人工智能军事应用问题，全球对话与科学小组也限于非军事领域。尽管从民用人工智能议题开始建立治理共识更具可操作性，但倘若局限于此，“最低限度”的国际共识或阻碍全球人工智能治理进程的深入与有效。^②

（二）外源性挑战

不断升级的技术竞争与规则博弈，以及国际行为体在联合国框架外的治理探索，显著增加了联合国推进和引领全球人工智能治理的难度，构成“主渠道”建设的外源性挑战。

一是技术竞争浪潮冲击既有治理共识。近年来，人工智能技术呈现多维度爆发式增长。2025年4月，斯坦福大学发布第八版《人工智能指数报告》，指出人工智能正以前所未有的速度融入人类经济社会发展，技术与性能加速突破，产业投资创历史新高，基础设施与算力急速扩张，行业应用创新层出不穷。^③

^① Rishi Iyengar “The U. N. Gets the World to Agree on AI Safety”, Foreign Policy Magazine, March 21, 2024, <https://foreignpolicy.com/2024/03/21/un-ai-regulation-vote-resolution-artificial-intelligence-human-rights/> [2025-04-10].

^② 参见张贵洪、姜珺吉《联合国框架下的全球科技治理：进程、效能与发展方向》，《国际展望》2025年第5期，第31页。

^③ The Stanford Institute for Human-Centered AI “Artificial Intelligence Index Report 2025”, April 07, 2025, https://hai.stanford.edu/assets/files/hai_ai_index_report_2025.pdf [2025-05-10].

2025年初推出的DeepSeek-R1模型就曾引起全球广泛关注，掀起新一轮科技投资热潮。2025年1月，美国宣布启动人工智能基础设施投资计划“星际之门”（Stargate Project），计划在未来四年内投资5000亿美元，建设新的人工智能基础设施。^①11月，特朗普政府推出“创世纪计划”（Genesis Mission），旨在通过人工智能技术系统性重塑科研流程，全面提升人工智能研发应用特别是赋能科学研究的水准，巩固美国全球科技领先地位。^②法国在人工智能行动峰会召开前夕宣布未来几年内法国人工智能领域的投资将达1090亿欧元。值得警惕的是，激烈的技术竞争或使部分主体为抢占技术发展先机，谋求技术发展优势，放松对人工智能的监管，侵蚀国际社会对人工智能安全风险的警惕性。比如，以“规范性力量”著称的欧盟推出“投资人工智能”倡议（Invest AI），发布《人工智能大陆行动计划》（AI Continent Action Plan），明确提出简化人工智能相关法规，在基础设施、数据、产业应用、人才与监管方面进行全面布局，以期提升自身技术竞争力。^③其政策取向正呈现从“强规制—弱创新”向“弱规制—强创新”转变的趋势，意图在规制惯性与创新导向之间寻求策略性调适。^④

二是规则博弈漩涡掣肘多边治理协作。当前，人工智能治理规则博弈不断升级，主权国家加快布局人工智能治理“硬监管”，多边机制持续建立或完善内部协调方案，私营部门通过自发性进程维护和拓展自身利益，从而导致全球人工智能治理体系更趋碎片化。在此背景下，部分国家以意识形态划线，构建排他性“小圈子”，进一步削弱了以联合国为核心的全球人工智能治理合作的势头。首先，美国的单边主义立场对多边治理构成直接冲击。特朗普政府视联合国框架下的集中治理为创新的阻碍和美国价值观传播的壁垒。白宫科技政策办公室主任迈克尔·克拉齐奥斯（Michael Kratsios）在安理会公开辩论会上明确表示“我们坚决反对任何国际机构抱有对人工智能进行集中控制和全球治理的企图。”^⑤美国主张通过技术扩散与标准输出来实现“事实上的主导地位”，即通过推动全球采纳美国产

① OpenAI “Announcing the Stargate Project”, January 21, 2025, <https://openai.com/index/announcing-the-stargate-project/> [2025-05-08].

② The White House of the United States “Launching the Genesis Mission”, November 24, 2025, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/11/launching-the-genesis-mission/> [2025-12-10].

③ European Commission “AI Continent Action Plan”, April 09, 2025, https://digital-skills-jobs.europa.eu/system/files/2025-04/AI_Continent_Action_Plan_COM2025165_xL60HMmdrChE7gEeVGS40RIUug_114523%20%283%29.pdf [2025-05-09].

④ 参见杨昭 《“规制国家”的政策调适：欧盟人工智能治理逻辑》，《欧洲研究》2025年第5期，第53页。

⑤ 参见姜珺吉、张贵洪 《联合国为引领人工智能全球治理再发力》，《世界知识》2025年第22期，第56页；Jared Perla “U. S. Rejects International AI Oversight at U. N. General Assembly”, NBC News, September 27, 2025, <https://www.nbcnews.com/tech/tech-news/us-rejects-international-ai-oversight-un-general-assembly-rcna233478> [2025-11-08].

品、标准与治理模式来确保技术霸权，让“美式人工智能成为全球基准”，以此打造一个“促进共同繁荣与安全的人工智能生态系统。”^① 此举本质是试图通过单边模式形塑全球规则，根本目的是维持战略优势，而非凝聚全球共识。

其次，中美间的理念分歧正在政策层面具象化为迥异的行动路线。特朗普再度执政以来，美国政府密集部署一系列战略举措，加速构建排他性的技术霸权体系。继 2025 年 1 月发布有关消除阻碍美国在人工智能领域发挥领导作用的障碍的行政令后，^② 又于 7 月推出《美国人工智能行动计划》(America's AI Action Plan)，确立了加速人工智能创新、建设人工智能基础设施、领导国际人工智能外交与安全三大支柱。^③ 近期发布的“创世纪计划”更是将这一战略推向新高度，意在通过集聚顶层战略资源确立绝对技术优势。上述举措带有鲜明的“美国优先”导向，本质是通过构筑技术壁垒与输出单边标准，固化其在全球治理格局中的霸权地位。与之形成鲜明对照的是，中国同期发布的《人工智能全球治理行动计划》则致力于将人工智能打造为造福人类的国际公共产品，倡导构建包容、开放、公平与可持续的人工智能未来。^④ 这两份“行动计划”的并置，直观折射出当前全球人工智能治理在“单边霸权护持”与“多边普惠共享”思路上的深刻鸿沟。值得注意的是，碎片化带来的“隔阂”不只发生在北方国家与南方国家之间，美西方国家内部的分歧也已显现。^⑤

三是框架外治理探索考验联合国的比较优势。除参与或对接联合国治理进程外，各行为体也围绕人工智能治理展开了广泛的自主探索。一方面，欧盟在联合国框架外自主构建人工智能规范体系，意图抢占规范制定权。在域内，欧盟率先发布全球首部全面监管人工智能的法律框架《人工智能法案》(AI Act)，

① Laura Caroli and Matt Mande, “What the UN Global Dialogue on AI Governance Reveals About Global Power Shifts”, October 07, 2025, <https://www.csis.org/analysis/what-un-global-dialogue-ai-governance-reveals-about-global-power-shifts> [2025-11-08].

② The White House of the United States, “Removing Barriers to American Leadership in Artificial Intelligence”, January 23, 2025, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/removing-barriers-to-american-leadership-in-artificial-intelligence/> [2025-03-15].

③ The White House of the United States, “America's AI Action Plan”, July 23, 2025, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/07/Americas-AI-Action-Plan.pdf> [2025-08-12].

④ 《人工智能全球治理行动计划（全文）》，中国外交部网站，2025 年 7 月 26 日，https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/202507/t20250726_11677803.shtml [2025-08-09].

⑤ 参见王天禅《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》，《国际关系研究》2025 年第 2 期，第 107—135 页；梁正、王净宇《美、欧人工智能治理的分歧、影响及其对中国的启示》，《湖北社会科学》2024 年第 12 期，第 42—50 页。

期望再现“布鲁塞尔效应”^①。在域外，欧盟在公私部门同步发力，全球首部具有法律约束力的人工智能国际公约《人工智能与人权、民主和法治框架公约》(The Framework Convention on Artificial Intelligence) 已获 18 个国家和组织签署，所推出的自愿性协议《人工智能公约》(AI Pact) 已获谷歌、微软等 220 多家企业等利益攸关方签署。另一方面，经合组织凭借先发优势与认知权威，意图占据治理主导权。经合组织在 2019 年通过了首份政府间人工智能政策指南《人工智能原则》(The OECD AI Principles)，并建立了公共知识库“人工智能政策观察站”(OECD AI Policy Observatory) 和人工智能跨学科专家网络(ONE AI)，旨在促进全球人工智能治理的互操作性。《人工智能原则》其后被二十国集团(G20) 采纳借鉴，影响力拓展至成员体系之外。七国集团将其发起的全球人工智能伙伴关系(GPAI) 秘书处设在经合组织内，之后启动的“广岛人工智能进程”(Hiroshima AI Process) 也以两者的工作为基础。这种混合架构使经合组织被认为具备担任整合碎片化格局的中心角色的认知权威、召集能力，以及规范制定和议程设置影响力。^② 此外，其他区域内治理探索和各式小多边机制也在争夺国际行为体的注意力。联合国的权威性源于会员国的认可与授权，机构职能的行使也依托于会员国的人员、资金和技术等支持。联合国若想充分发挥在全球人工智能治理中的“主渠道”作用，无疑需要会员国特别是技术领先、资金雄厚的会员国的响应与配合。人工智能治理举措的遍地开花有利于孕育“最佳实践”，但也在一定程度上分散了注意力，甚至给联合国带来竞争压力。治理起步更早、协调效率更高、观念利益更为一致的小多边机制，尤其是依托意识形态打造的“技术联盟”，或导致部分会员国对联合国人工智能治理议程表现淡漠，甚至是舍弃。

总体而言，联合国在构建全球人工智能治理“主渠道”的过程中，既面临机构协调、机制约束与议题深化困难等内生性制约，也承受技术竞逐加剧、规则博弈升级及框架外治理扩散带来的外源性挑战。这些因素的相互叠加显著提高了在多边框架下凝聚国际共识、推进协同治理的成本与难度。然而，基于人工智能可能对国际秩序与人类发展产生的深远影响，国际社会对具备普遍代表性与政治合法性的多边治理平台的需求并未减弱，反而增强。尽管难以垄断治

① “布鲁塞尔效应”是指欧盟凭借其庞大的市场规模和严格的监管法规，单方面影响全球商业标准的现象，无须正式要求其他国家采纳。其核心机制在于：跨国公司为进入欧盟市场，不得不遵守其规则（如数据隐私、环保标准），并将这些标准推广至全球业务，从而间接使欧盟标准成为国际通用标准。典型例子包括《通用数据保护条例》(GDPR) 推动全球数据隐私法趋同，以及化学品安全、碳排放等领域的规则外溢。

② Lewin Schmitt “Mapping Global AI Governance: A Nascent Regime in a Fragmented Landscape”, *AI and Ethics*, Vol. 2, 2022, pp. 303-314; Huw Roberts, Emmie Hine, Mariarosaria Taddeo and Luciano Floridi, “Global AI Governance: Barriers and Pathways Forward”, *International Affairs*, Vol. 100, Iss. 3, May 2024, pp. 1275-1286.

理权威，联合国在凝聚最低共识、维系跨机制连贯性及保障发展中国家参与方面仍具有不可替代的作用。如何在这一复杂局面中稳固并强化联合国作为全球人工智能治理“主渠道”的作用，既取决于多边体系内部的制度调适，也有赖于关键会员国的积极投入与建设性引领。其中，中国为增强“主渠道”的韧性与效能，提供了重要的现实支撑。

五、联合国全球人工智能治理“主渠道”中的中国角色

当今世界，和平赤字、发展赤字、安全赤字、治理赤字有增无减。面对变乱交织的国际形势，以联合国为核心的国际体系是人类进步事业的重要保障，以协调合作为基石的多边主义理念是解决全球问题的最佳方案。^①中国正通过理念倡导、行动示范和开源创新等方式，坚定支持并积极推动以联合国为“主渠道”的全球人工智能治理框架构建，不断推动全球人工智能治理提质增效。

一是理念倡导。中国坚持“以人为本、智能向善”的核心理念，并坚持发展与安全并重的原则，这与联合国相关主张高度契合、一脉相承。中国发布的人工智能相关宣言倡议，比如《全球人工智能治理倡议》《人工智能全球治理上海宣言》《人工智能全球治理行动计划》等，均强调以联合国为全球人工智能治理“主渠道”，并蕴含与联合国相近的治理主张。此外，中国积极在双多边外交场合推介联合国理念、响应联合国倡议。2025年7月，金砖国家峰会发布《金砖国家领导人关于人工智能全球治理的声明》，开篇即明确联合国是人工智能全球治理的核心，称“必须依托联合国系统作为充分包容且具有代表性的国际框架推进人工智能国际治理”，并肯定《人工智能伦理问题建议书》的重要意义。^②2025年9月，上海合作组织成员国元首理事会发布《关于进一步深化人工智能国际合作的声明》，强调“在人工智能全球治理领域推动互惠理念，在人工智能国际监管方面始终坚持发展与安全并重”，表示“支持联合国在人工智能决策中的核心作用”，并欢迎联合国大会通过的有关决议。^③

二是行动示范。中国积极推动联合国有关原则倡议落地生效，侧重在联合

① 《王毅在联合国安理会“践行多边主义，改革完善全球治理”高级别会议上的讲话（全文）》，中国外交部网站，2025年2月19日，https://www.mfa.gov.cn/web/wjzbhd/202502/t20250219_11558461.shtml [2025-04-10]。

② 《金砖国家领导人关于人工智能全球治理的声明》，中国外交部网站，2025年7月9日，https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/202507/t20250709_11668022.shtml [2025-08-12]。

③ 《上海合作组织成员国元首理事会关于进一步深化人工智能国际合作的声明》，中国外交部网站，2025年9月2日，https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/202509/t20250902_11700015.shtml [2025-09-10]。

国框架下推进人工智能能力建设，担当人工智能能力建设的积极倡导者、推动者和先行者。2024年7月，联大通过了中方主提的《加强人工智能能力建设国际合作》决议，支持联合国在国际发展合作中发挥核心和协调作用。^①9月，由中国和联合国共同主办的首期人工智能能力建设研讨班在上海举办，至今已举办三期。2025年9月，中国正式提出《“人工智能+”国际合作倡议》，呼吁各国围绕人工智能赋能民生福祉、科技进步、产业应用、文化繁荣、人才培养等五大重点方向积极推进“人工智能+”行动，加强政策交流与务实合作。在具体实践中，中国立足“全球南方”国家实际，以发展为导向、以普惠为宗旨，赋能“全球南方”国家人工智能能力建设。其一，搭建合作平台。中国推动成立中国—金砖国家人工智能发展与合作中心、中国—东盟人工智能创新合作中心，发起“中非数字创新伙伴计划”，构建面向“全球南方”的多层次合作网络。其二，聚焦基础设施。中国着重与“全球南方”国家共建通信网络、数据中心、云设施等数字基础设施，目前华为、腾讯、中国能建等企业已与阿联酋、埃及和巴西等国达成相关合作，中国与“全球南方”国家的数字基础设施合作足迹已深入中东、非洲和南美。其三，拓展应用场景。中国帮助“全球南方”国家在经济发展、公共治理等领域落地人工智能技术，实现传统产业的转型升级，例如中国与巴基斯坦联合共建“中巴人工智能智慧农业实验室”等示范项目。^②

三是开源创新。创新开放是人工智能发展的基因和底色，中国致力于打造人工智能开源生态，践行并引领人工智能技术的包容普惠发展，赋能联合国“主渠道”建设。DeepSeek-R1是中国在人工智能领域实现技术突围和治理示范的标志，以其开源性、低成本、高性能的模式，挑战了由美国OpenAI等巨头主导的人工智能发展路径，为全球人工智能发展提供了新范式，有利于降低技术使用门槛，促进技术普及与创新民主化，尤其是帮助发展中国家和中小企业接入人工智能生态。^③2025年7月，中国—金砖国家人工智能发展与合作中心联合开放原子开源基金会（OpenAtom Foundation）、中国开发者网络（CSDN）、开源中国（OSC）等国内十家头部开源社区发布《国际人工智能开源合作倡议》，提出五大合作方向，鼓励各方以开源为纽带，深化人工智能领域的开源合作，促进全球共建人工智能开源开放生态，体现了中国坚持普及普惠、开放共享和智

① 《加强人工智能能力建设国际合作》（A/RES/78/311），联合国网站，2024年7月1日，<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n24/197/25/pdf/n2419725.pdf> [2025-03-20]。

② 参见蔡佳峻《中国与其他全球南方国家人工智能国际合作的基础、特点与优化建议》，《世界科技研究与发展》2025年第4期，第496页。

③ 参见魏钰明、贾开、曾润喜等《DeepSeek突破效应下的人工智能创新发展与治理变革》，《电子政务》2025年第3期，第2—39页。

能平权，愿同各国共同推动人工智能发展迈上更高水平的意志决心。^① 2025 年 11 月，新一代 AtomGit 平台正式上线，以“开源+AI”一体化平台为核心，致力于打造开放、中立、公益的基础设施，提供覆盖“代码+模型+环境+算力”的全流程服务体系，支持国产算力与深度学习框架。当前，中国已成为全球最大的开源人工智能开发贡献者之一，^② 在技术供给、产业落地、能力下沉与国际话语上产生可观影响。

综合来看，中国在联合国全球人工智能治理“主渠道”中的实际影响力不断增强，既体现在对关键治理文件与议程的文本性贡献，也体现在对联合国治理机制的持续参与及制度性支持。国际社会总体对中国角色持积极评价，联合国系统普遍认可中国在加强联合国作用和促进包容性治理方面的贡献。“全球南方”国家也普遍认同中国通过联合国推动人工智能治理合作和加强能力建设而努力，西方国家及其智库则在肯定合作价值的同时强调保持审慎。以中国在联合国参加全球发展倡议高级别会议时提出的《“人工智能+”国际合作倡议》为例，《倡议》发布后引起美国卡内基国际和平基金会（CEIP）、美联社（AP）和土耳其阿纳多卢通讯社（Anadolu Agency）等智库和媒体的关注与解读。国际社会总体认为，《倡议》对弥合数字鸿沟、促进包容发展以及推动治理创新具有积极影响。中国在人工智能治理领域以联合国为“主渠道”，致力于弥合数字鸿沟、促进多边合作的形象已深入人心。

六、结语

当前国际局势变乱交织，地缘博弈不断加剧。世界越是动荡不安，越应维护联合国的权威和作用。刚刚过去的 2025 年正值联合国成立 80 周年，人类历史进程又来到一个关键节点。联合国以推动全球人工智能治理为革新全球治理、提升自身效能的战略契机，紧密跟进和响应人工智能技术的发展变化，塑造全球人工智能治理“主渠道”。“主渠道”建设在取得可喜进展的同时也面临着内生性制约和外源性挑战。对此，中国应继续发挥理念倡导、行动示范和开源创新作用，并在行动、规范和机制层面持续发力，支持联合国从优化自身机制、践行差异施策和协调多元主体等方面完善“主渠道”建设，携手擘画智能向善的未来图景。

（收稿日期：2025-09-08，责任编辑：李 途）

^① 参见杨冰夷《国际开源合作将打破技术垄断藩篱》，《中国高新技术产业导报》2025 年 8 月 11 日，第 4 版。

^② 参见余南平、栾心蔚《构建链权：人工智能价值链与大国战略竞争》，《外交评论》2025 年第 5 期，第 94 页。