

全球人工智能治理指数 (2026)

——全球南方视角与能力建设

CGAIG 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>

全球人工智能创新治理中心

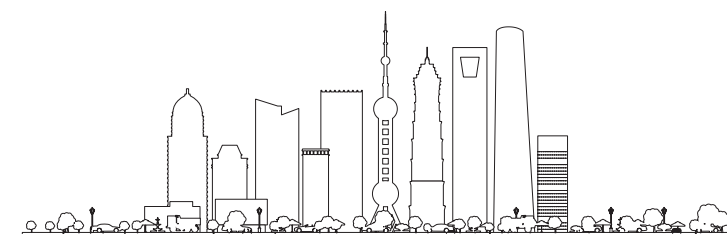
复旦智库报告

全球人工智能治理指数(2026)

——全球南方视角与能力建设

全球人工智能创新治理中心

2026 年 7 月



“人工智能可以是造福人类的国际公共产品。”

——习近平

首席专家	陈志敏	全球人工智能创新治理中心执行主任 复旦大学副校长，教授
核心团队	高奇琦	全球人工智能创新治理中心研究员 复旦大学国际关系与公共事务学院教授
	姚 旭	全球人工智能创新治理中心秘书长 复旦大学发展研究院副研究员
	王中原	复旦大学社会科学高等研究院教授
	王凌翔	复旦大学国家发展与智能治理综合实验室工程师
核心支持	数据分析与可视化	张皓淼
	数据收集	张皓淼 高墨涵 黄逸祺 马泽伟 王艇戈 王 妃 丁秀川 黄逸尘



目 录

一、引言.....	01
（一）AGI的临近与人工智能治理的紧迫性	01
（二）已有评估工具与本报告的定位	02
（三）两个核心理念：平衡性与阶梯性	03
二、指数结构设计与数据来源.....	04
（一）四维框架与中国理念的呼应	04
（二）指标体系与数据来源.....	05
（三）数据归一化方法	07
三、数据展示.....	09
（一）全球格局：梯队分明的总体图景	10
（二）四个维度：全球分布与中美画像	12
（三）维度透视：能力与责任.....	14
（四）四维领先：中国的多维位置	18
（五）单项冠军的分布	20
（六）能力维度：数据与算法.....	21
（七）普惠维度：不同国家优势各异	23
（八）责任维度：负责任的治理	26
（九）持续维度：绿色与社会基础	28
（十）格局透视：象限与区域.....	30
四、结语.....	34

一、引言

（一）AGI的临近与人工智能治理的紧迫性

目前，关于通用人工智能（Artificial General Intelligence, AGI）的讨论，已经成为当前人工智能治理中一个非常关键的问题。一些最为激进的观点，例如 Anthropic 首席执行官达里奥·阿莫迪（Dario Amodei）多次预测，AGI 可能在 2026 年至 2027 年间到来。在业界的讨论中，一些前沿模型，如 Mythos 5 和 Fable 5，已经被部分人视为这种通用智能的先导版本，人们似乎从中隐约看到了 AGI 的影子。

当然，围绕 AGI 还存在一个更具争议的学理问题：迄今为止，AGI 并没有一个准确而公认的定义。换言之，关于 AGI 本身，各方并未达成共识。各方真正存在共识的或

许是另一点：AGI 很可能并不是一个明确的时间点，而是一个渐进展开的过程。但无论如何，AGI 的加速到来，都可能成为未来数
年人工智能治理中的一个核心议题。这就引出了人工智能治理中一个极为关键的紧张关系：AGI 在加速到来，而社会适应的速度却远远跟不上这种加速，二者之间形成了巨大的张力。与此同时，前沿模型的训练需要巨额的算力与资本投入，这使得越来越多的资源向少数头部公司集中。今天，最为集中的资源正掌握在 Anthropic、OpenAI 与谷歌等少数企业手中。换言之，在 AGI 可能快速到来的背景之下，全球人工智能治理正面临着空前的挑战。

因此，今天的人工智能治理，一方面要密切关注 AGI 快速到来这一时代背景；另一

方面，也需要更加深刻地审视全球治理背后更为深层的结构性问题，尤其是全球南方国家在这一进程中所处的更为边缘的位置。能力与资源的高度集中，意味着如果缺乏有意识的制度安排，通用智能时代的红利与话语权，可能进一步向少数发达国家与头部企业倾斜，而广大南方国家则有被进一步边缘化之虞。

（二）已有评估工具与本报告的定位

近年来，国际上已涌现出若干与人工智能相关的评估工具，其中两套指数尤具代表性，也构成了本报告重要的参照与对话对象。

其一是李飞飞教授牵头的斯坦福大学以人为本人工智能研究院（Stanford Institute for Human-Centered Artificial Intelligence, HAI）推出的全球人工智能活力工具（Global AI Vibrancy）。它所回答的核心问题是各国人工智能的综合活跃度，采用研发、负责任的人工智能、经济、教育、多样性、政策与治理、公众舆论、基础设施八个维度、四十余项指标，对三十余个国家进行比较，并汇聚为创新、经济竞争力、政策治理与公众参与等方面。总体而言，这套指数更偏重对技术能力与硬实力的衡量。

其二是曾毅教授团队发布的《全球人工智能治理评估指数（2025 年版）》。它包含发展水平、治理环境、治理工具和治理成

效四大评估方面，评估了四十个国家的基本情况；在方法论上整合了政策文件、科研产出等多元数据，并特别追踪了人工智能风险事件的数据。总体而言，这套指数更像是一套测量治理成熟度的诊断工具。

本报告认为，人工智能全球治理的核心矛盾有三：技术涌现与治理赤字的矛盾、国家主权与全球治理的矛盾、超级权力与全球南方的矛盾。因此，本报告所提出的框架在吸收了上述两套指数各自的长处的基础上，提出了自身的分析框架。具体而言，能力层的算力、算法与数据，对应此前既有报告指数中的基础设施与研发支柱；责任层则与此前报告所关注的治理风险与治理成熟度有较多交集。在这基础之上，本指数提出了自己的原创性贡献，即提出普惠与持续两个维度作为评判 AI 治理水平的重要标准，并将二者作为一级指标加以确立。

这一原创性贡献在于集中体现了一种全球性，特别是重视全球南方的视角。普惠维度下的援助、普及、包容，正是典型的南方国家关切。此前研究尽管设有多样性与负责任的人工智能两个支柱，但其衡量的主要是一国体系内部的多样与合规，并未涉及跨国的再分配与援助，例如对全球南方的援助额和无附加条件度这类指标。另外，此前的包容指标更多是从治理与国际合作的角度切入，其重心仍在治理成熟度与风险韧性，而非援助与可及成本。至于持续这一维度，本

二、指数结构设计与数据来源

报告运用了经典的环保、经济、社会框架来加以刻画。本报告希望在已有成果的基础上，进一步将全球南方国家的视角引入人工智能治理的评估之中。

（三）两个核心理念：平衡性与阶梯性

基于上述定位，本报告体现了两个重要的理念。

第一是平衡性。这里的平衡性首先体现为能力与治理的平衡。治理必须建立在一定的技术能力基础之上。如果没有相应的能力，奢谈治理便会显得十分虚弱。而当一国拥有了相当的人工智能能力之后，又必须更加强调治理，二者不可偏废。平衡性还体现为南北之间的平衡。在当前的人工智能治理格局中，北方国家的话语权明显更强，因此尤其需要强调对南方国家的普惠与包容，以及对南方国家能力建设的支持，唯有如此，才能达致一个更加均衡的全球人工智能治理。

第二是阶梯性。人工智能治理的诸多面向之间，存在着一种内在的阶梯结构，而本报告的四维框架正体现了这样一种治理阶梯。首先，人工智能治理要以能力为基础；在能力的基础之上，需要承担起基本的责任，包括保持开放与确保可信；在能力与责任之上，则需要把这种能力分享给更多国家，让人工智能赋能全世界，普惠的价值由此凸显；最后，人工智能的发展很可能带来资源的消耗、社会问题的加剧以及对经济的冲击，因此可持续便变得愈发重要。能力、责任、普惠、持续——这样一种层层递进的治理阶梯，正是本报告所着力强调的。

正是基于平衡性与阶梯性这两个理念，本报告构建了能力、责任、普惠、持续四维并重的人工智能治理指数，对全球四十个代表性经济体、三十七项三级指标进行系统测度。本报告将基于这一指数的测度结果，呈现全球人工智能治理的总体格局，并在此基础上，重点解读其中所揭示的人工智能治理的中国方案。

人工智能治理指数采用一级、二级、三级三层架构，包含能力、责任、普惠、持续四个一级维度，下设十一个二级指标，再细分为三十七项三级指标。四个一级维度各占总分的四分之一，逐层等权聚合。这一框架的设计，本身就蕴含着对人工智能治理的一种理念。它主张，衡量一国的人工智能治理水平，不能只看其技术能力的高低，更要看其治理是否负责、发展是否普惠、前景是否可持续。

（一）四维框架与中国理念的呼应

四维框架的构建，与中国所倡导的人工智能全球治理理念高度契合。能力维度衡量算力、算法、数据三大要素的发展水平，对应人工智能发展的物质基础；责任维度衡量治理的开放协作与可信可靠，呼应中国所强调的发展与安全并重；普惠维度衡量人工智能红利能否惠及弱势群体、多语言人群与全球南方，正是中国所倡导的智能向善、普惠

共享理念的直接体现；持续维度衡量发展的环境、经济与社会可持续性，与中国所推动的绿色发展、协调发展一脉相承。

反观国际上既有的人工智能评估工具，多偏重技术、经济能力的衡量，对普惠与可持续的关注相对不足。这种侧重，在一定程度上反映了发达国家的视角。其在能力上占据优势，因而也自然倾向于以能力论高下。然而，对于占世界人口绝大多数的全球南方国家而言，人工智能能否普惠可及、能否公平共享，才是更为切身的关切。本指数将普惠维度提升至与能力维度同等的权重，正是试图超越单一的能力本位，建立一个对南方国家更为友好、对全球公平更为关注的评估框架。从这个意义上说，指数框架的设计本身，就内含着一种更具包容性的全球治理观。

特别值得指出的是普惠维度的设立。在全球人工智能能力高度集中于少数国家的背景下，技术红利能否被广泛共享，正成为衡量治理成色的关键尺度。中国长期主张推动人工智能能力建设国际合作，让南方国家用得上、用得起、用得好人工智能技术。例如，DeepSeek 的“出圈”反映了中国的技术突破在某种程度上为整个全球南方获得能力平等提供了机会。本指数将开放权重模型供给、模型多语言能力、对南方国家的数字基建援助等纳入普惠维度，使这一理念有了可量化的观测载体。可以说，该四维框架不仅是一

套评估工具，更是对一种开放、包容、普惠的人工智能发展观的具体呈现。

(二) 指标体系与数据来源

在能力维度，算力以超级计算机数量、托管数据中心数量、GPU 集群算力、南方公有云区域覆盖衡量；算法以开源算法贡献度、基础模型贡献度、AI 论文发表数量、前沿 AI 模型数量衡量；数据以数据规模、IoT 连接数、AI 数据治理政策覆盖度衡量。

在责任维度，开放以国际 AI 治理标准参与度、国际 AI 治理原则与倡议参与度、南方多边倡议主导度、与南方合著 AI 论文衡量；可信以 AI 事故发生数量、AI 治理工具发展程度、AI 政府治理成熟度衡量。

在普惠维度，包容以研究者性别均衡程度、弱势群体 AI 应用包容度、旗舰模型支持语言数量衡量；普及以开放权重模型供给量、许可证开放度、主力模型多语能力、部署成本可及性衡量；援助以对南方融资规模、南方援助无附加条件度、普惠计划履约率衡量。

在持续维度，环保以可再生能源装机量、AI 数据中心低碳能源支撑度、绿色算力发展度衡量；经济以 AI 投资额、AI 专利数量、AI 赋能中小企业与产业创新政策力度衡量；社会以 AI 技能人口数量、公众 AI 信任度、AI 培训项目数量衡量。完整结构见表 1。

表1 人工智能治理指数指标体系

一级	二级	三级指标	数据来源	计算方式
能力	算力	超级计算机数量	TOP500榜单	上榜超算数量，Min-Max归一化
		托管数据中心数量	Data Center Map	数据中心数量，Min-Max归一化
		GPU集群算力	Epoch AI GPU Clusters	集群算力加总，对数变换后Min-Max
		南方公有云区域覆盖	各云厂商官方区域页	各国云厂商覆盖的南方国家数，对数变换后Min-Max
	算法	开源算法贡献度	OECD.AI	开源贡献指数，Min-Max归一化
		基础模型贡献度	Stanford CRFM	基础模型数量与影响力，Min-Max
		AI论文发表数量	OpenAlex	AI相关论文计数，对数变换后Min-Max
		前沿AI模型数量	Epoch AI Notable Models	显著模型计数，对数变换后Min-Max
	数据	数据总规模	IDC Global DataSphere	区域值结合代理变量推算，对数变换后Min-Max
		IoT连接数	IoT Analytics / GSMA	区域值结合工业化代理推算，对数变换后Min-Max
AI数据治理政策覆盖度		OECD.AI Policy Navigator	政策条目覆盖度，Min-Max	
责任	开放	国际AI治理标准参与度	ISO/IEC JTC 1/SC 42	标准参与计数，Min-Max
		国际AI治理原则与倡议参与度	G20/OECD/UNESCO/GPAI等名单	参与计数，Min-Max
		南方多边倡议主导度	UN决议库及倡议文本	涉及南方AI能力建设的主导多边倡议计数，对数变换后Min-Max
		与南方合著AI论文	OpenAlex API	与南方国家合著AI论文数，对数变换后Min-Max
	可信	AI事故发生数量	OECD.AI	事故计数，负向反转并对数变换后Min-Max
		AI治理工具发展程度	《2025年人工智能指数报告》	治理工具指数，Min-Max
		AI政府治理成熟度	Oxford《政府AI就绪指数2025》	治理支柱得分，Min-Max
普惠	包容	研究者性别均衡程度	《2025年人工智能指数报告》	女性研究者占比，Min-Max
		弱势群体AI应用包容度	OECD Going Digital	包容度指数，Min-Max
		旗舰模型支持语言数量	各国旗舰大模型技术文档	支持语言计数，对数变换后Min-Max
	普及	开放权重模型供给量	Epoch AI Notable Models	开放权重模型计数，对数变换后Min-Max
		许可证开放度	Epoch AI（模型可及性）	许可证开放评分，Min-Max
		主力模型多语能力	HuggingFace Models API	多语支持评分，对数变换后Min-Max
		部署成本可及性	OpenRouter Models API	单位推理成本取倒数，Min-Max
	援助	对南方数字基建融资规模	OECD CRS + AidData GCDF	向全球南方提供的通信/数字基础设施融资规模，对数变换后Min-Max
		南方援助无附加条件度	OECD DAC	对南方援助的无附加条件占比，Min-Max
		普惠计划履约率	OECD CRS	对外承诺资金的支付比例，Min-Max
持续	环保	可再生能源装机量	IRENA可再生能源装机统计	装机容量（GW），对数变换后Min-Max
		AI数据中心低碳能源支撑度	OWID/Ember；IEA	低碳能源占比，Min-Max
		绿色算力发展度	Green500榜单	能效比指数，Min-Max
	经济	AI投资额	《2025年人工智能指数报告》	占GDP比重结合GDP绝对化，对数变换后Min-Max
		AI专利数量	OECD SDMX专利库	专利计数，Min-Max
		AI赋能中小企业与产业创新政策力度	OECD.AI Policy Navigator	政策力度评分，Min-Max
	社会	AI技能人口数量	毕马威&墨尔本大学2025报告	AI普及率结合人口绝对化，对数变换后Min-Max
		公众AI信任度	Ipsos 2025 AI Monitor	公众对AI八项态度综合评分，Min-Max
		AI培训项目数量	各国AI培训项目公开统计	项目计数，对数变换后Min-Max

数据来源方面，本指数广泛采用权威公开数据，包括 Epoch AI、OpenAlex、OECD 等人工智能领域标杆性数据库。数据采集的截止时间为 2026 年 5 月。需要说明的是，部分国别数值为估算而非逐国实测；AI 技能人口数量、AI 投资额则由相应比率与人口、经济规模换算得到；对于指标中因各种原因产生的缺失值，本指数统一以 K 近邻插值填补，避免将未被统计误作零值。

（三）数据归一化方法

本指数采用“逐层等权聚合”的方式由三级指标合成最终的综合得分，其核心原则是在每一个聚合层级上，各下级指标对其所属上级指标的贡献权重完全相等。整个聚合过程自下而上分三步完成。

第一步，由三级指标合成二级指标。在数据进入聚合之前，所有三级指标均已完成无量纲化处理，其中右偏指标先经对数变换以压缩量纲差异，负向指标（如 AI 事故发生数量）先作反向处理使其与正向指标方向一致，随后统一采用极值 (Min-Max) 归一化，将各指标缩放至 0 到 1 之间（再乘以 100 呈现为百分制）。在此基础上，每个二级指标的得分，等于其下属全部三级指标归一化得分的简单算术平均值。以“算力”为例，它下设超级计算机数量、托管数据中心数量、GPU 集群算力、公有云区域覆盖四项三级

指标，则算力得分即为这四项归一化得分各取四分之一权重相加；同理，下设三项指标的二级指标（如“数据”“可信”），则每项三级指标各占三分之一。换言之，某一二级指标下无论辖有几项三级指标，各项均分该二级指标的全部权重，不因指标数量多寡或数据来源不同而有所偏重。

第二步，由二级指标合成一级指标。与第一步同理，每个一级维度的得分，等于其下属全部二级指标得分的简单算术平均值。例如“能力”维度下设算力、算法、数据三个二级指标，则能力得分为三者各取三分之一权重相加；“责任”维度下设开放、可信两个二级指标，则二者各占二分之一；“普惠”维度下设包容、普及、援助三项，“持续”维度下设环保、经济、社会三项，均依此类推等权平均。

第三步，由一级指标合成综合得分。能力、责任、普惠、持续四个一级维度各占综合得分的四分之一，即综合得分等于四个一级维度得分的简单算术平均值。

需要特别说明的是，“逐层等权”中的“等权”，指的是同一上级指标下各下级指标之间的权重相等，而非全部三级指标在最终综合得分中所占的权重相等。由于各二级指标下辖的三级指标数量不一、各一级维度下辖的二级指标数量也不尽相同，经过逐层平均后，不同三级指标在综合得分中的实际

隐含权重会有所差异。举例而言：“责任”维度下“开放”与“可信”各占该维度的二分之一，而“开放”下辖四项三级指标、“可信”下辖三项，因此“开放”项下每一个三级指标在责任维度中的隐含权重为八分之一（ $1/2 \times 1/4$ ），“可信”项下每一个三级指标则为六分之一（ $1/2 \times 1/3$ ）。这种设计确

保了每一个二级指标（代表治理的一个具体侧面）和每一个一级维度（代表治理的一个基本支柱）都得到均衡的体现，避免了因某一侧面被拆分为过多细项而在事实上被赋予过高权重，从而使指数能够忠实反映“能力、责任、普惠、持续四维并重”以及“治理阶梯逐层递进”的设计理念。

三、数据展示

本部分以图表为主，系统呈现人工智能治理指数对全球四十个经济体的测度结果。我们依循指数自身的结构，从综合得分到四个一级维度，再到具体的二级、三级指标逐层展开，客观刻画全球人工智能治理的总体格局、梯队分布与各国的差异化特征。在每

一部分的分析之后，我们也将简要点出中国在相应维度上的位置与特点，以见微知著地勾勒中国方案的轮廓。各图表中的得分，除特别说明外，均为经无量纲化处理后缩放至百分制的相对得分。

(一) 全球格局：梯队分明的总体图景

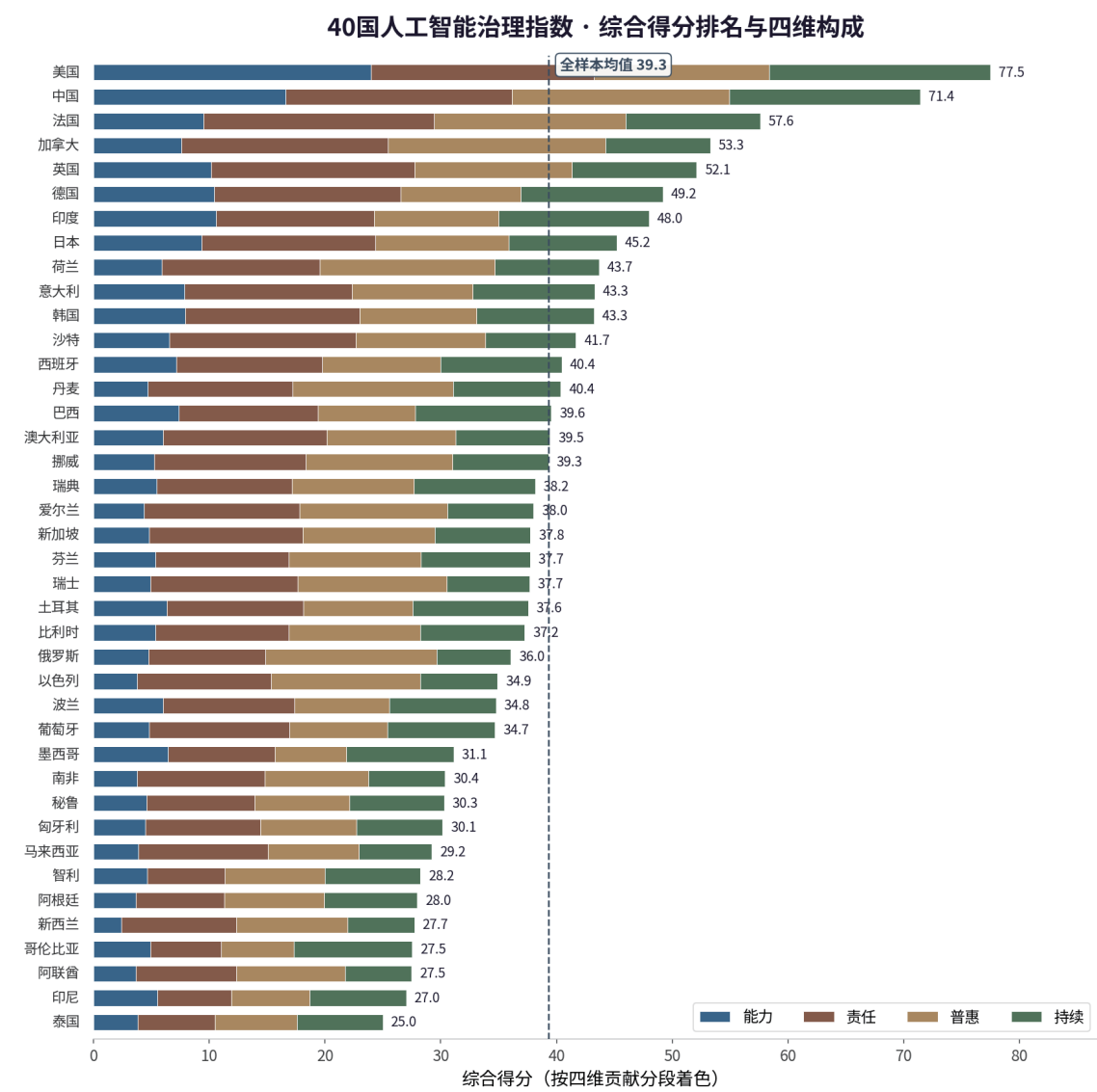


图1 40国综合得分排名与四维构成

综合得分的测度结果显示，全球人工智能治理呈现出梯队分明的格局。美国以 77.5 分位居第一，能力维度的优势（图中蓝色段）构成其领先的主要来源，而中国以 71.4 分位居第二。这两个国家构成指数的第一梯队。其后是一个由若干经济体组成的集团，法国（57.6）、加拿大（53.3）、英国（52.1）、德国（49.2）、印度（48.0）、日本（45.2）

等得分集中于 45 至 58 分区间，它们可以看作是指数的第二梯队。其余国家则多分布于 45 分以下，全样本均值为 39.3 分。图中每个国家的横条按四个维度的贡献分段着色，可清晰看出得分构成的差异：美国的能力段一枝独大，欧洲国家的责任段（赭石色）相对突出，而多数国家的持续段（绿色）较为单薄。

值得注意的是，排名与各国的经济体量并不完全对应。加拿大、荷兰、北欧诸国等中等经济体，凭借在治理质量与普惠实践上的优异表现，位次明显高于其经济规模所对应的位置；而一些人口与经济大国则因能力或治理的短板而位次靠后。这说明，人工智能治理水平是一项独立于经济体量的综合能力，治理的质量、开放的程度与红利共享的

意愿，共同构成各国的竞争力来源。

在这一格局中，中国表现出色，以 71.4 分位居第二，与美国同处第一梯队。从其横条的构成可以看出，中国四个维度的色段较为均衡，没有任何一维明显短缺。这一均衡特征，是后续分析将反复触及的中国方案的底色。

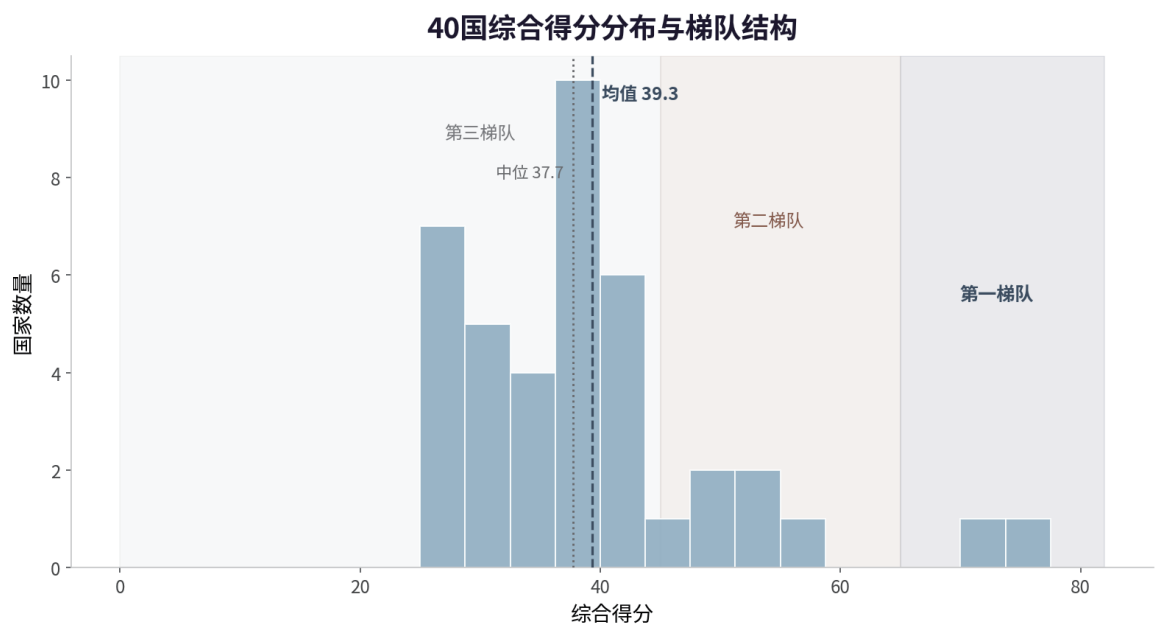


图2 40国综合得分分布与梯队结构

从得分的统计分布看，四十国综合得分呈现明显的右偏与断层特征。全样本均值为 39.3 分，中位数约 37.7 分，多数国家聚集于 30 至 45 分区间，而处于顶端的两个国家以 70 分以上远离主体分布，形成清晰的双峰断层。这一分布形态揭示出两层含义：其一，面向人工智能治理的顶尖水平高度集中于极少数国家，它们与第二梯队之间横亘着明显的差距；其二，第二梯队内部高度密

集，排名的细微变动往往取决于个别维度的此消彼长，这为各国的政策努力提供了现实激励。

位于分布顶端的两个国家，正是美国与中国。中国能够进入这一断层式领先的位置，意味着它不仅是南方国家中的领跑者，更是全球范围内少数几个达到顶尖治理水平的经济体之一。

(二) 四个维度:全球分布与中美画像

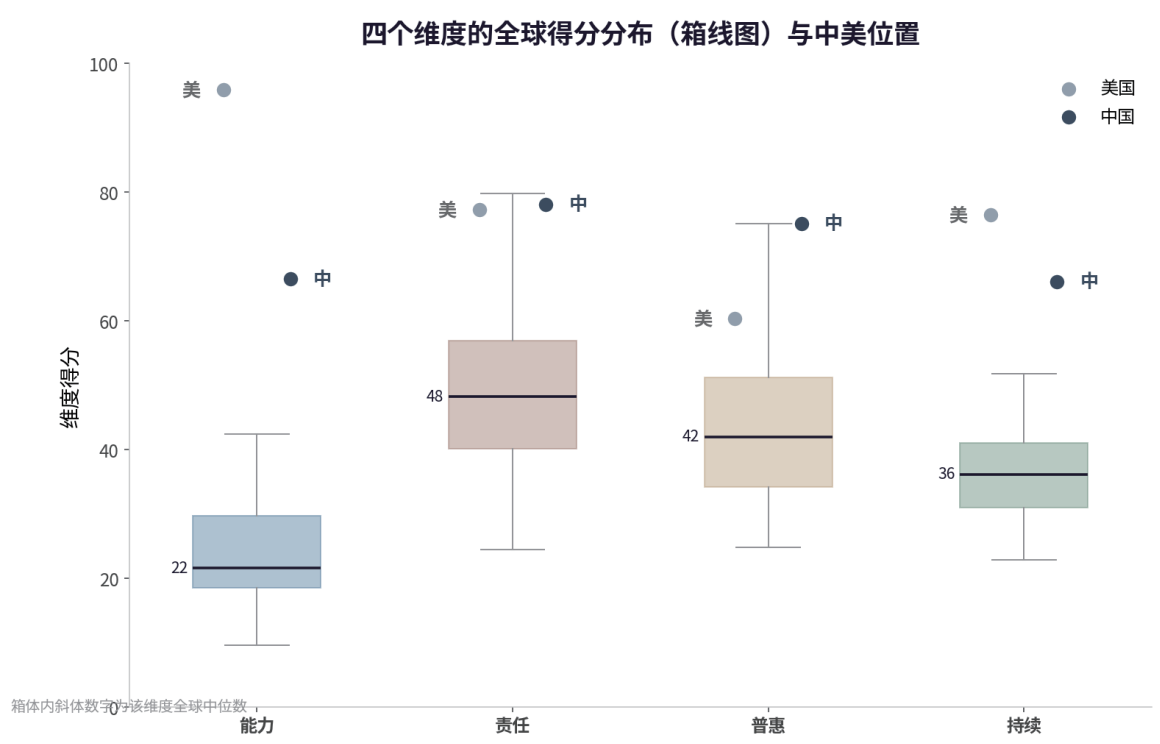


图3 四个维度的全球得分分布与中美位置

人工智能治理指数的四个一级维度，刻画了治理的不同侧面，而各国在这四个维度上的表现差异极大。上方的箱线图展示了四十国在每个维度上的得分分布：能力维度的箱体最长、离散程度最大，且整体中位数最低（约 22 分），说明能力是全球分化最为严重的维度，少数国家遥遥领先，多数国家则处于较低水平；相比之下，责任维度的中位数最高（约 47 分）、分布相对集中，表明负责任的治理正在成为全球较为普遍的追求。普惠与持续维度的整体水平则居于

其间。

图中还叠加标注了中美两国在各维度的位置。可以看到，在能力维度，中美都是远离主体分布的离群点，二者与其余国家拉开了显著差距；而在普惠维度，中国的位置高于美国，居于分布的顶端。这一分布图揭示出一个用排名难以直接呈现的事实：全球人工智能治理的均衡程度因维度而异，而中国在能力维度跻身顶尖、在普惠维度领跑全球的位置，正体现了其四维均衡发展的特征。

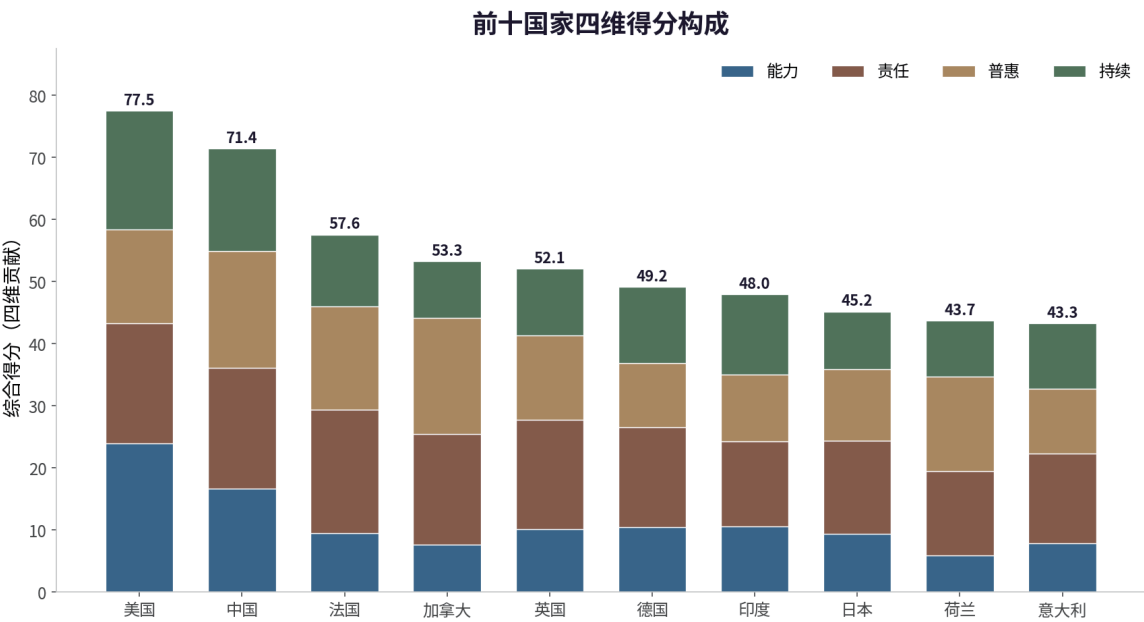


图4 前十国家四维得分构成

将前十国家的四维构成并置，多极格局更为清晰。美国的得分高度依赖能力维度这根蓝色支柱；欧洲国家如法国、英国、德国的责任段（赭石色）相对厚实；加拿大的普惠段（卡其色）颇为突出。各国的优势维度

各不相同，共同构成了全球人工智能治理的多元面貌。在这十个国家中，中国的四色分布最为匀称，是少数几个不依赖单一维度支撑、而靠四维协调取胜的国家之一。

(三) 维度透视:能力与责任

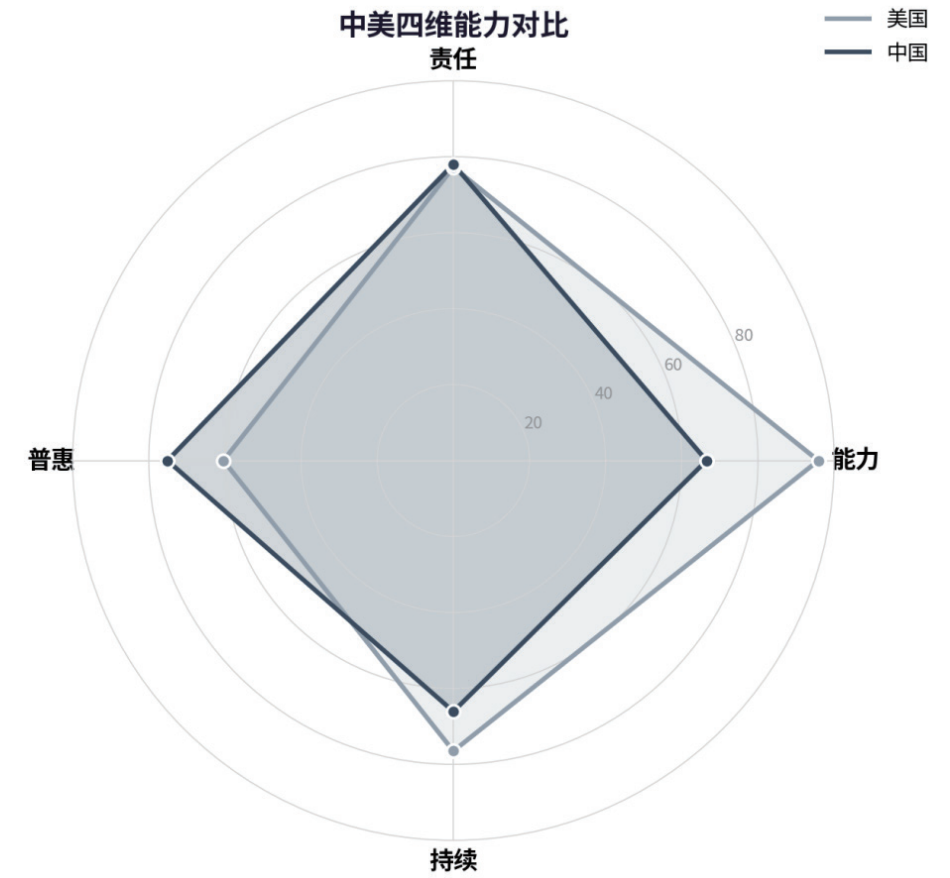


图5 中美四维能力对比

中美四维雷达的对比，直观呈现了两种维度结构。美国的轮廓在能力方向极度外扩（95.9分），却在普惠方向明显内收（60.4分）；中国的轮廓则四个方向较为匀称，并在责任、普惠两个方向超过美国。这一对比

再次印证：综合得分相近或居前的国家，其内部结构可能截然不同。能力的领先与维度的均衡，是两种不同的优势形态。就中国而言，这种四维均衡、普惠突出的结构，是其方案最鲜明的标识。

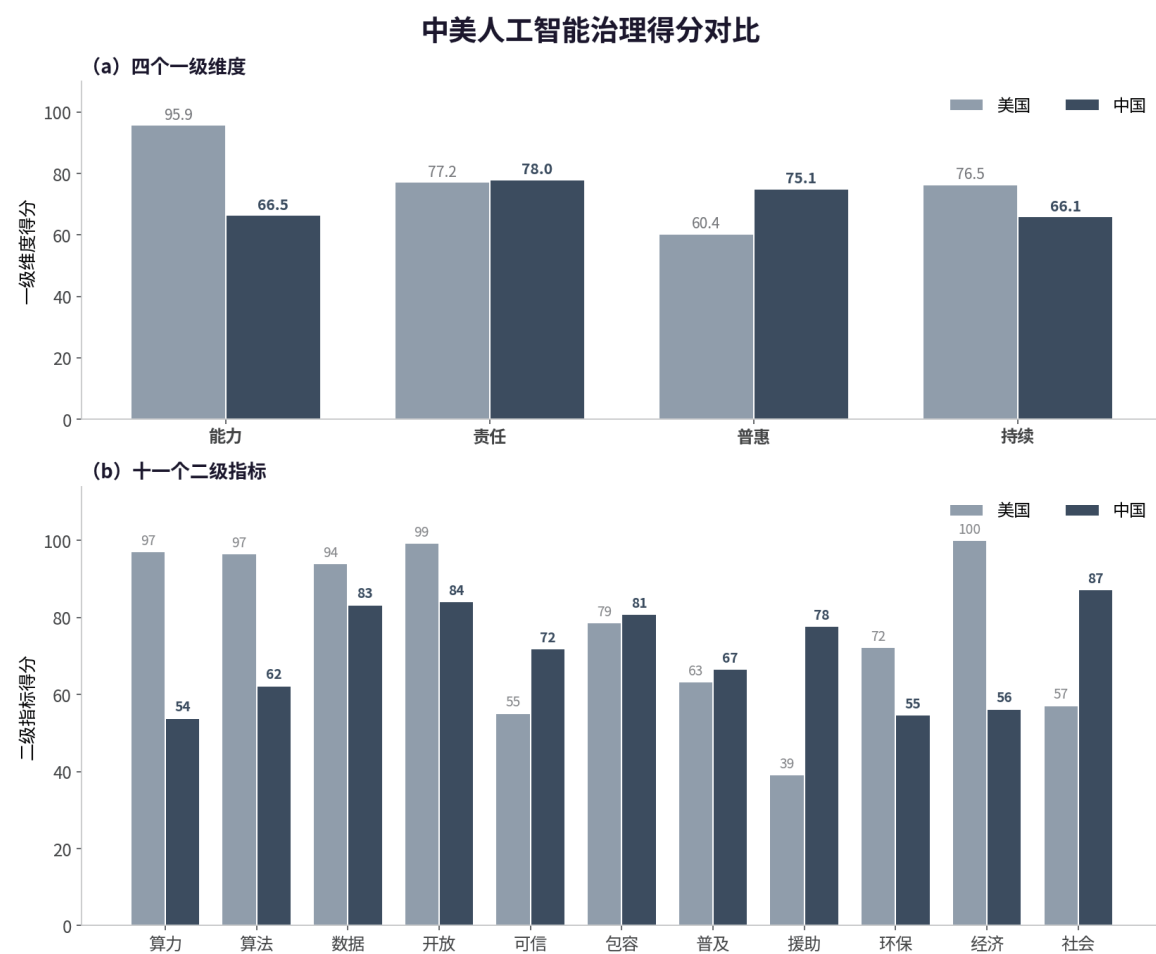


图6 中美人工智能治理得分对比

作为综合得分居前的两个国家，中国与美国提供了两种典型而迥异的画像，上图从一级维度（a）与二级指标（b）两个层面对二者进行了对比。在一级维度上，美国能力维度高达 95.9 分、位居全球第一，但普惠维度仅 60.4 分；中国则四维相对均衡，普惠维度 75.1 分、责任维度 78.0 分均较为突出。在二级指标上，美国于算力、算法、数据、开放、经济等硬实力指标上大幅领先（多在

94 分以上），而中国于可信、包容、援助、社会等偏重治理与普惠的指标上更为靠前。这一对比清晰地揭示了人工智能发展的两种路径：美国以技术与资本的绝对优势领跑，呈现能力主导型结构；中国则以维度的均衡与红利的共享见长，呈现均衡协调型结构。两种路径各有侧重，难言绝对优劣，而中国所代表的均衡、普惠取向，正是其方案的鲜明特色。

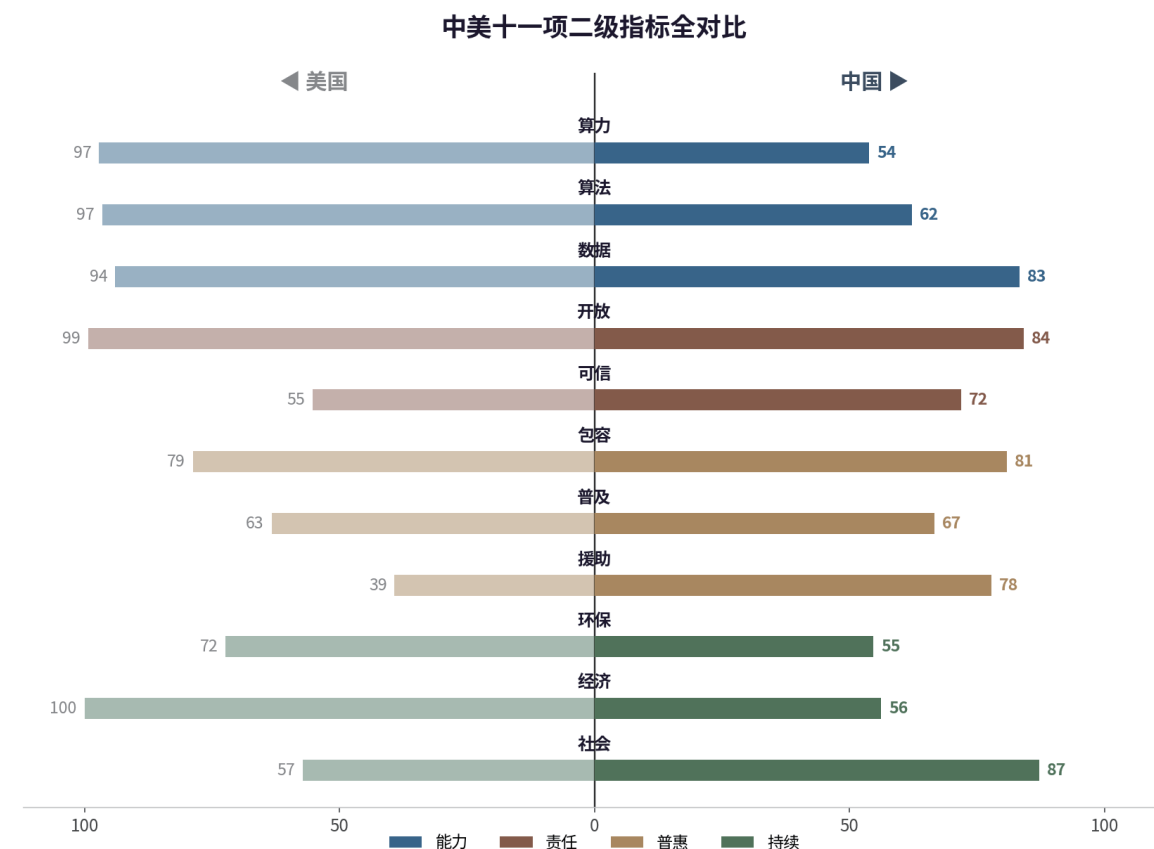


图7 中美十一项二级指标全对比

将中美在十一个二级指标上逐项对比，一对比表明，即便是综合得分最高的两个国家，其优势领域也并不重合，而是各有侧重。美国在算力、算法、经济等硬实力指标上大幅领先（多在 94 分以上）；而在可信、包容、援助、社会等指标上，则是另一些国家更为靠前。这

一对比表明，即便是综合得分最高的两个国家，其优势领域也并不重合，而是各有侧重。中国在可信、包容、援助、社会等偏重治理与普惠的指标上表现突出，与美国偏重硬实力的优势结构恰成互补。

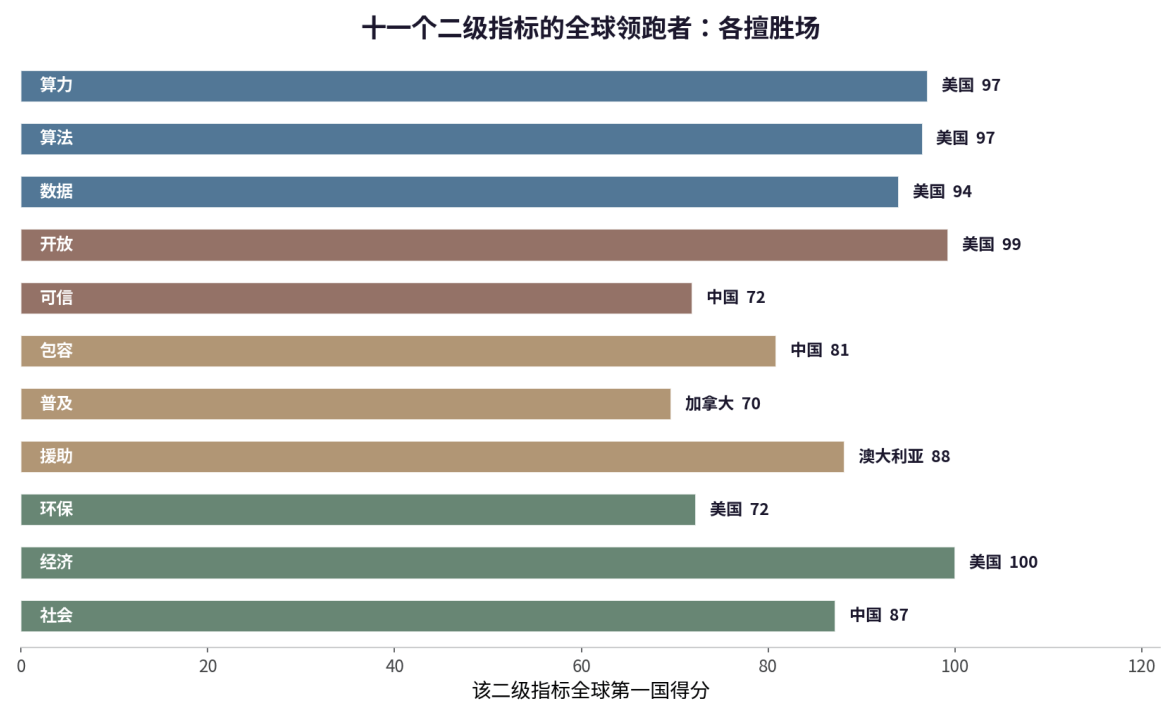


图8 十一个二级指标的全球领跑者

事实上，全球人工智能治理是一幅各擅胜场的多元图景，而非任何单一国家的独角戏。在十一个二级指标中，全球第一分属四个不同国家：美国在算力、算法、数据、开放、环保、经济六项上领跑，体现其全面的硬实力与制度优势；中国在可信、包容、社会三项上位居第一，体现其在治理可靠、红利包容与社会接纳上的优势；加拿大在普及

指标上领先，其开源与多语实践广受认可；澳大利亚则在援助指标上居首，以高质量的对外合作著称。可以看到，尽管美中两国领跑的二级指标数量较多，但全球人工智能的优势领域依然有所分散，不同国家在不同领域各擅其长，全球人工智能治理的进步，有赖于多元主体的共同贡献。

(四) 四维领先：中国的多维位置

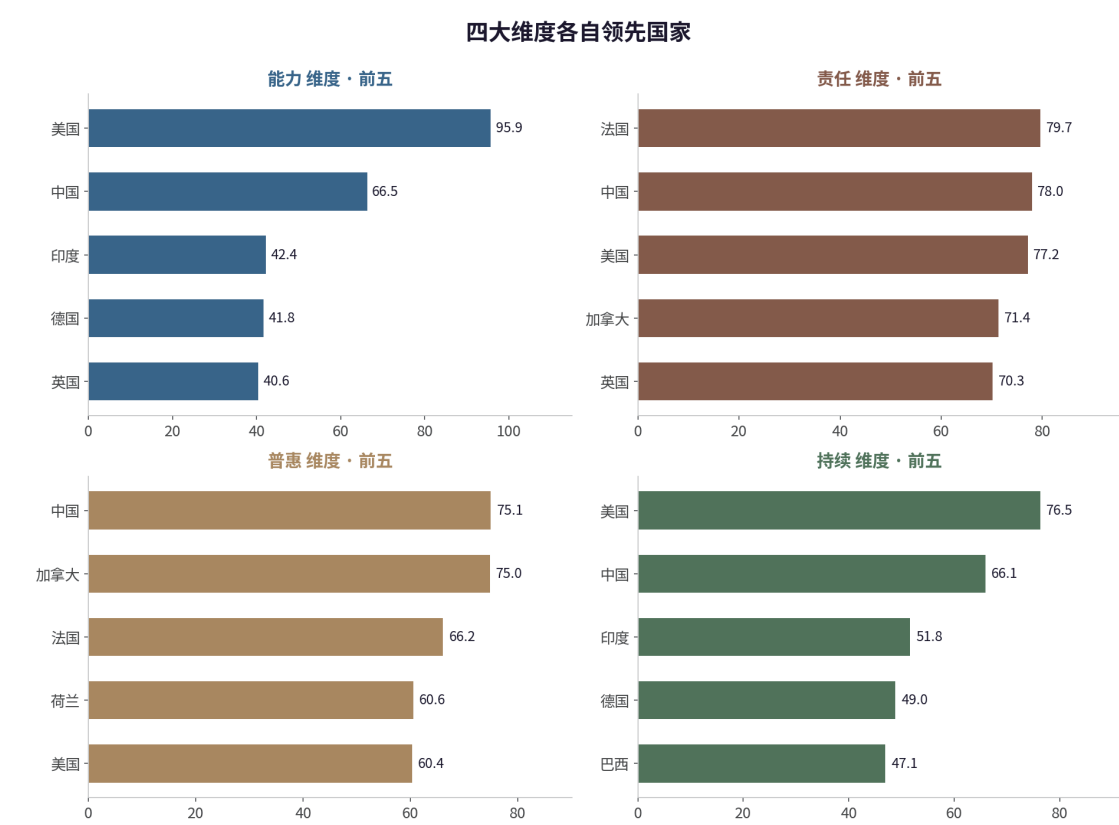


图9 四大维度各自领先国家

分维度考察各自的领跑者，多极格局一目了然。能力维度由美国遥遥领先；责任维度则由法国、美国等并驾齐驱，欧洲国家凭借成熟的治理传统在此集体表现突出；普惠维度由中国与加拿大领跑；持续维度则以美国、中国居前。可以看到，四个维度的榜首

分属不同国家：美国强在能力与持续，欧洲与英联邦国家强在责任，普惠则是中国与加拿大的强项。中国的特点在于，它是少数几个在每一个维度上都位居前列、没有明显短板的国家之一。

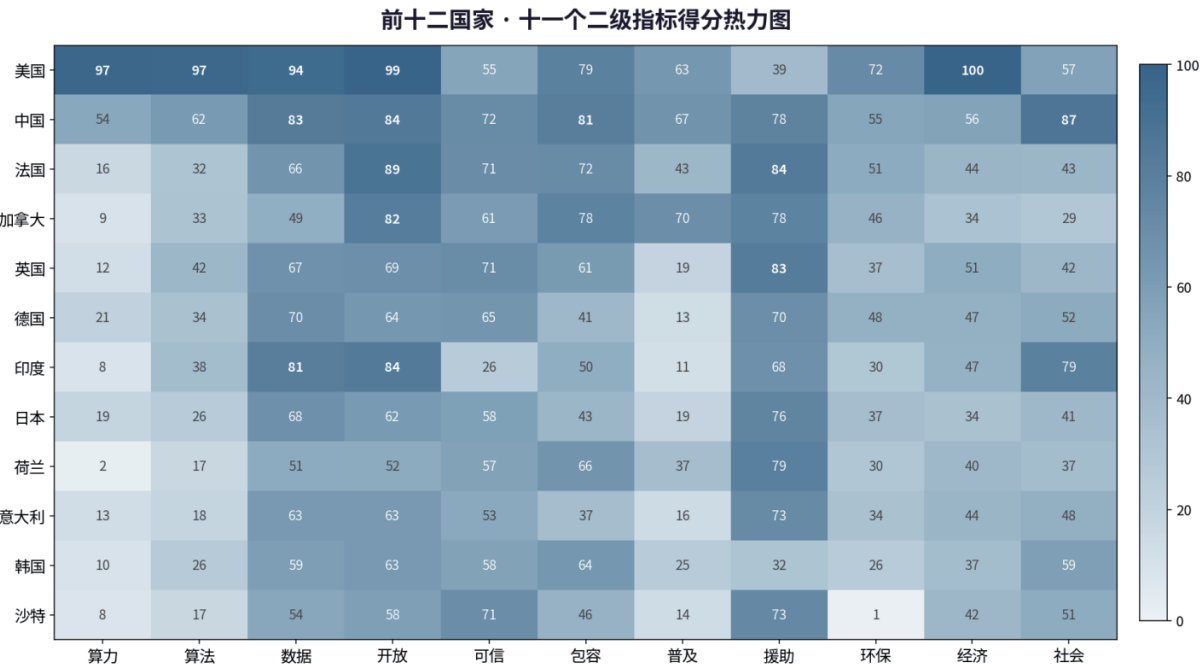


图10 前十二国家十一项二级指标热力图

二级指标热力图呈现了前十二国在各指标上的强弱分布。颜色的深浅直观反映得分高低：美国在算力、算法、数据、开放、经济等指标上颜色最深，欧洲国家在治理相关指标上较深，而各国普遍在某些指标上深、在另一些指标上浅，鲜有全面深色者。这种

斑驳的分布，正是全球人工智能治理优势分散的写照。其中，中国行在数据、可信、包容、援助、社会等多个指标上颜色较深，优势分布相对广泛，是少数几个多数指标都不靠后的国家之一。

(五) 单项冠军的分布

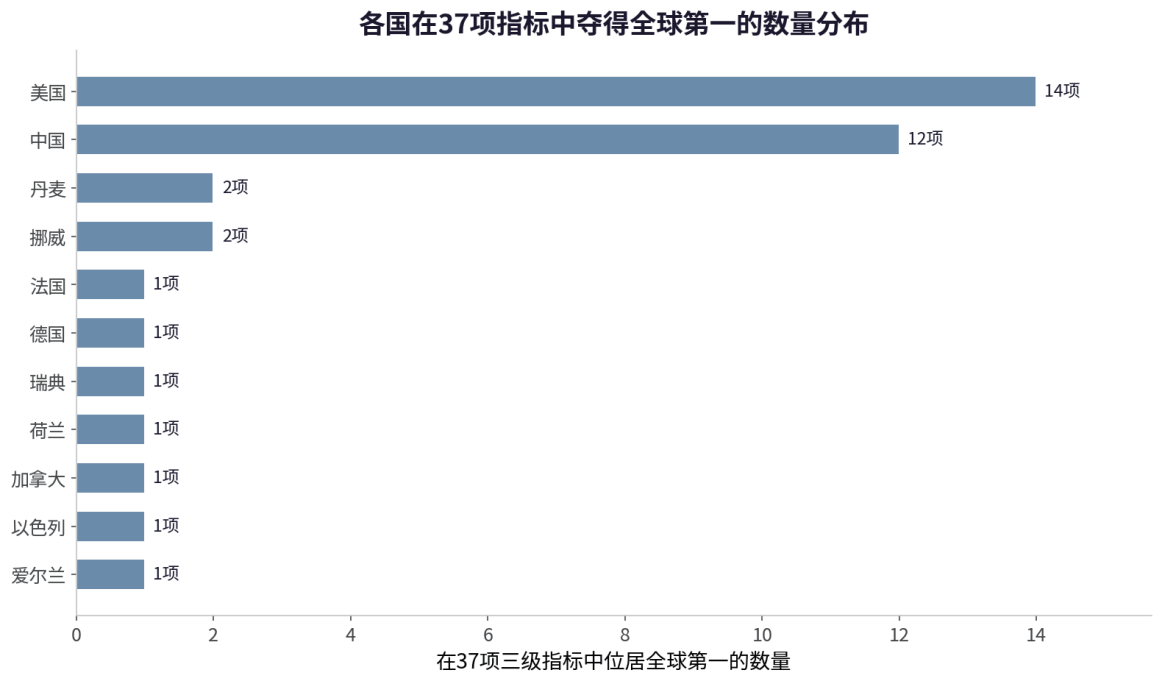


图11 各国在37项指标中夺得全球第一的数量

若将视角进一步下沉到三十七项三级指标，考察每一项指标的全球第一花落谁家，可以更细致地观察各国的优势分布。统计显示，三十七项第一分属十一个国家：美国拥有十四项、位居最多，中国以十二项紧随其后，二者合计占据七成；挪威与丹麦各占两项；爱尔兰、荷兰、加拿大、以色列、法国、瑞典、德国等则各有一项。这一分布表明，尽管美中两国在单项冠军的数量上明显领先，但仍有近三分之一的指标第一花落其他国家，众多中小经济体在各自擅长的细分领

域同样能够位居世界前列。中国拥有的十二项第一，并非集中于某一领域，而是均衡分布于四个维度之中：能力维度有南方公有云覆盖、AI 论文发表、数据规模、IoT 连接数，责任维度有南方多边倡议主导、AI 治理工具，普惠维度有开放权重模型、模型多语能力、对南方融资，持续维度有可再生能源、AI 技能人口、公众信任。这种跨维度的广泛分布，是中国综合得分稳健的重要支撑。

(六)能力维度:数据与算法

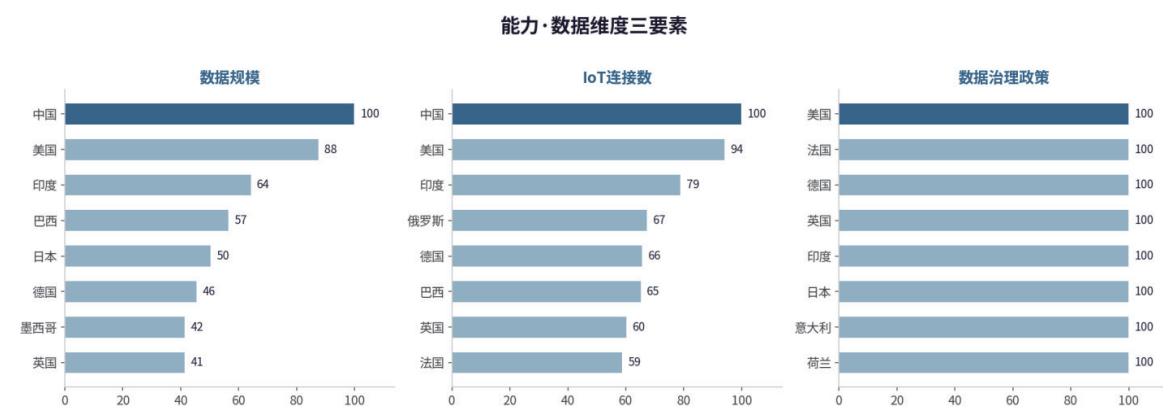


图12 能力·数据维度三要素

能力维度的数据要素，是各国数字基础设施的直接体现。在数据规模与 IoT 连接数两项上，人口众多、数字化活跃的大型经济体占据优势；而在数据治理政策的完备性上，制度建设较早的国家则更为领先。三者共同构成了一国数据要素禀赋的全貌。就中国而言，

其数据规模与 IoT 连接数均居全球首位，坐拥人工智能时代最丰富的数据资源，但在数据治理政策的完备性上仍有提升空间。这是其数据要素的鲜明特点：规模领先而制度尚需健全。

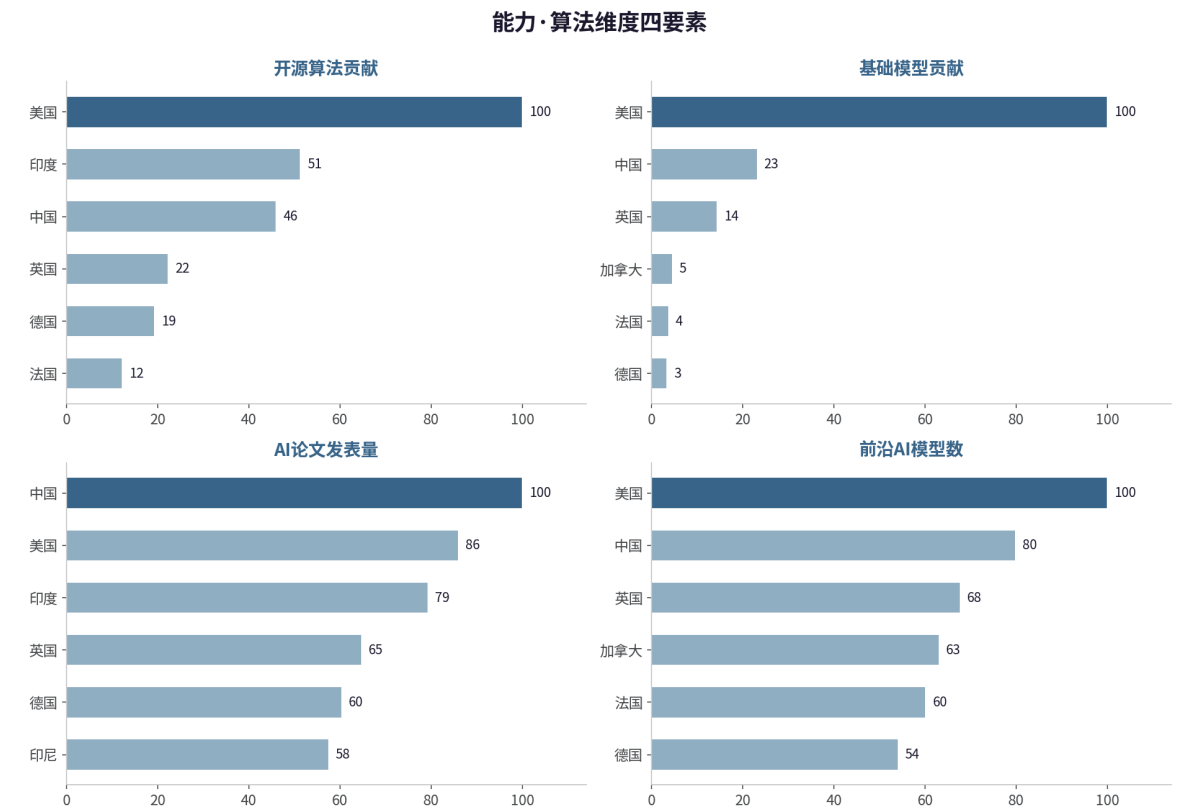


图13 能力·算法维度四要素

算法维度的四个要素，刻画了各国在模型研发上的实力。美国在基础模型贡献度、前沿 AI 模型数量等最尖端的指标上占据领先，体现其在模型范式创新上的优势；而在 AI 论文发表量这一反映研究规模的指标上，则是研究群体庞大的国家更为靠前。中国在

AI 论文发表量上居全球第一，在基础模型贡献度、前沿 AI 模型数量上均位居第二。这表明，在最前沿的模型创新上美国仍占先机，而中国已是全球大模型研发的重要一极，呈现出快速追赶的态势。

(七) 普惠维度:不同国家优势各异

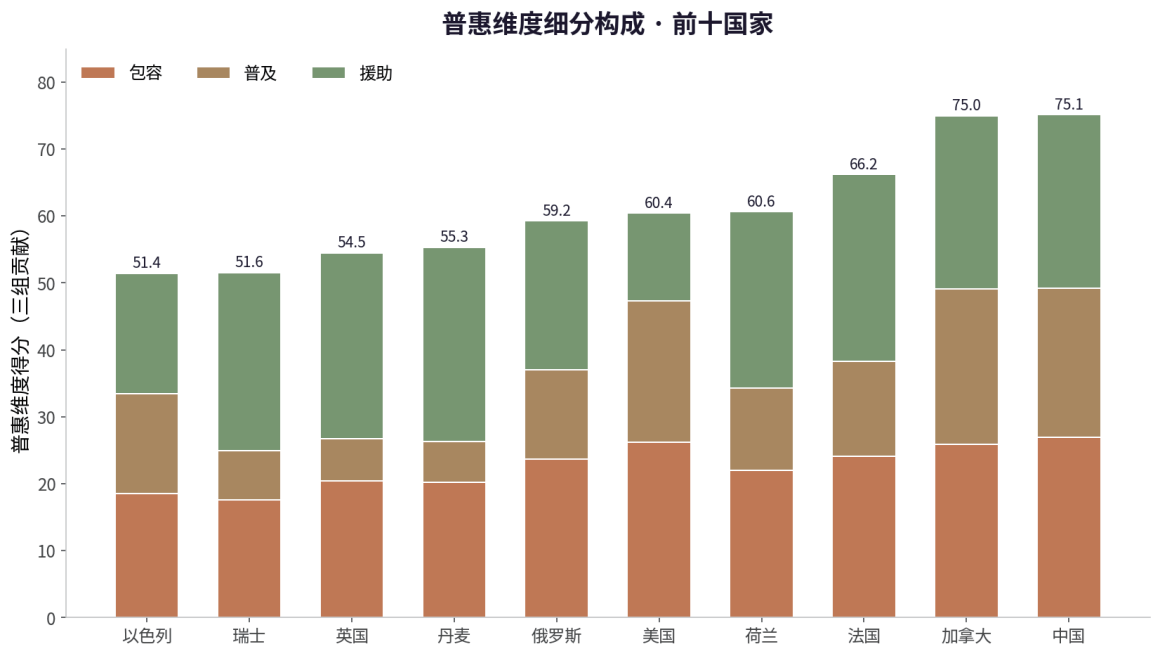


图14 普惠维度细分构成（前十国家）

普惠维度衡量人工智能红利的共享程度，由包容、普及、援助三组构成。从前十国家的细分可见，不同国家的普惠优势来源各异：有的强在包容，有的强在普及的开放与多语能力，有的强在对外援助的规模与质量。加拿大、中国、法国、北欧国家等在这

一维度表现居前。其中，中国以 75.1 分位居普惠维度全球第一，且包容、普及、援助三组均较为均衡，其开放权重模型供给、模型多语能力居全球首位，对南方国家的数字基建融资规模亦领先。普惠维度的这种领先，是中国方案最具全球意义的特色。

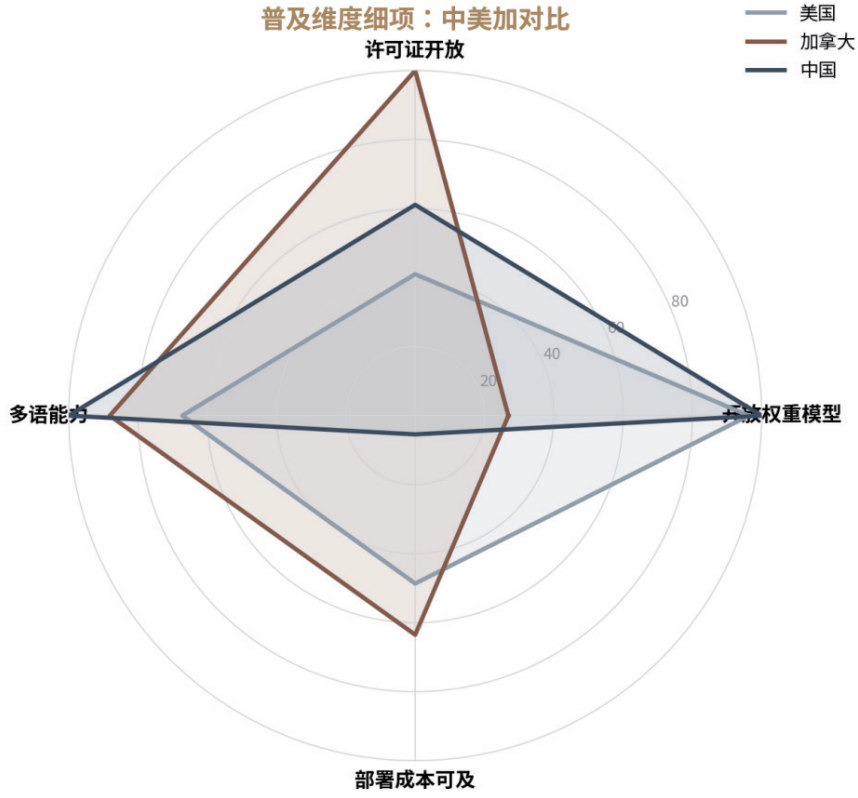


图15 普及维度细项：中美加对比

普及维度衡量人工智能能力的可及程度。以中美加三国为例，加拿大在许可证开放度上表现突出，中国在开放权重模型供给与多语能力上居前，美国则相对靠后。这表明，降低人工智能获取门槛、推动技术普及，

正成为越来越多国家的自觉选择，而不同国家采取了不同的路径。中国以大量高质量开源模型的密集供给与领先的多语能力为特色，代表了技术普及的一种重要路径。

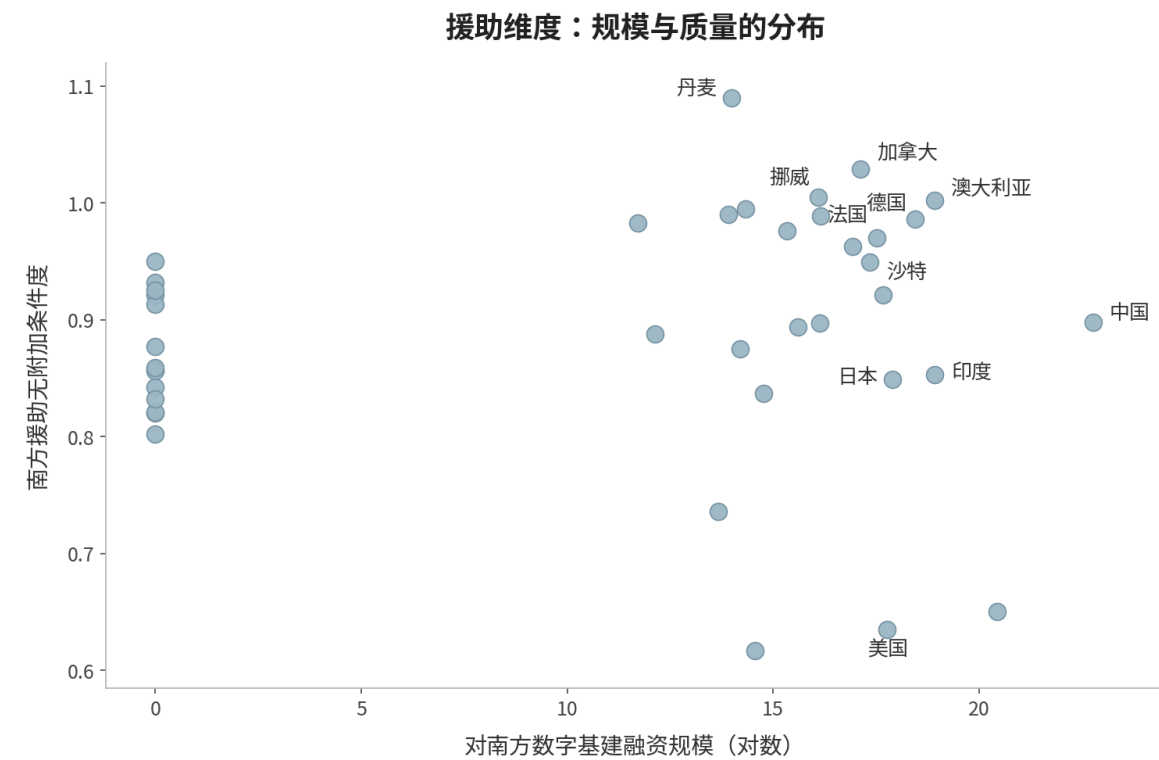


图16 援助的规模与质量

援助维度可从规模与质量两个角度考察。上图横轴为对南方数字基建融资规模，纵轴为南方援助无附加条件度，各国散布其间：有的国家融资规模大，有的国家则以高无附加条件度见长，二者兼具者相对少见。这反映出全球人工智能与数字发展援助的多样格局。其中，中国位于横轴最右端，不仅融资规模居全球首位，且合作以不附加政治条件著称。这种大规模、无附加条件的援助，是中国参与全球南方数字发展合作的鲜明特点。

(八) 责任维度: 负责任的治理

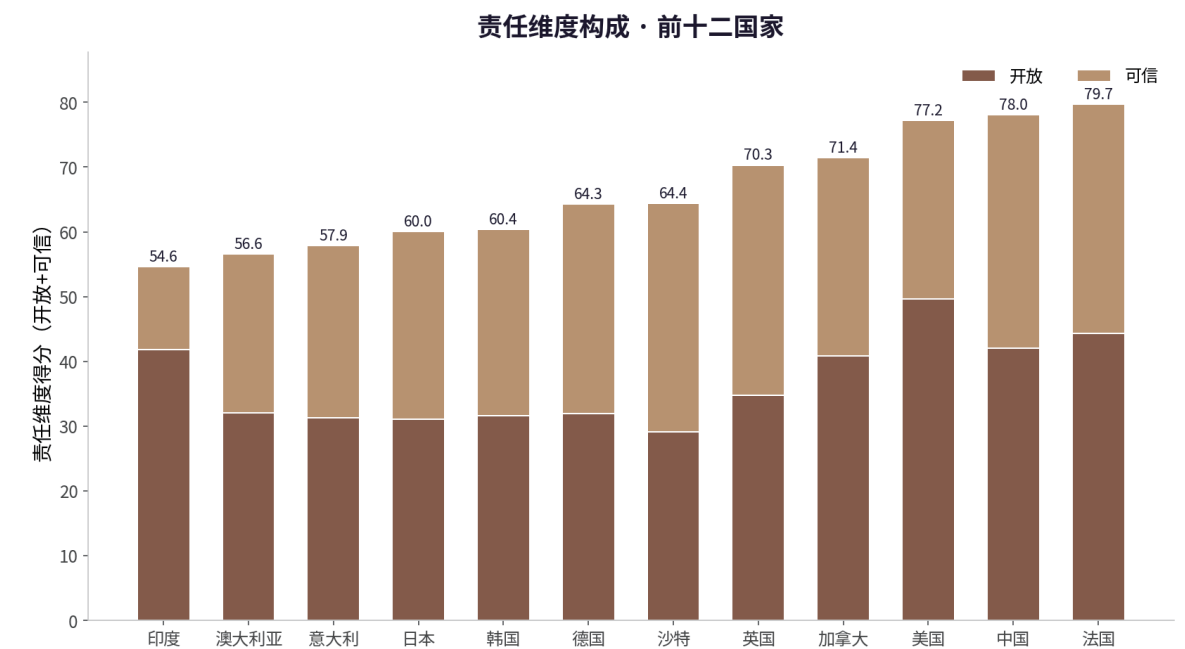


图17 责任维度构成（前十二国家）

责任维度由开放与可信两组构成，是拥有深厚的法治传统，这使其在责任维度形成集体优势。从前十二国的构成可见，法国以 79.7 分位居责任维度全球第一，中国（78.0）、美国（77.2）紧随其后，英国、加拿大、德国等也都名列前茅。欧洲国家在国际治理标准与倡议中长期积极参与，

中国在该维度同样表现突出，位居全球前三，其支撑来自在南方多边倡议中的主导性参与，以及作为全球最早对生成式人工智能实施专门治理的国家之一的制度实践。

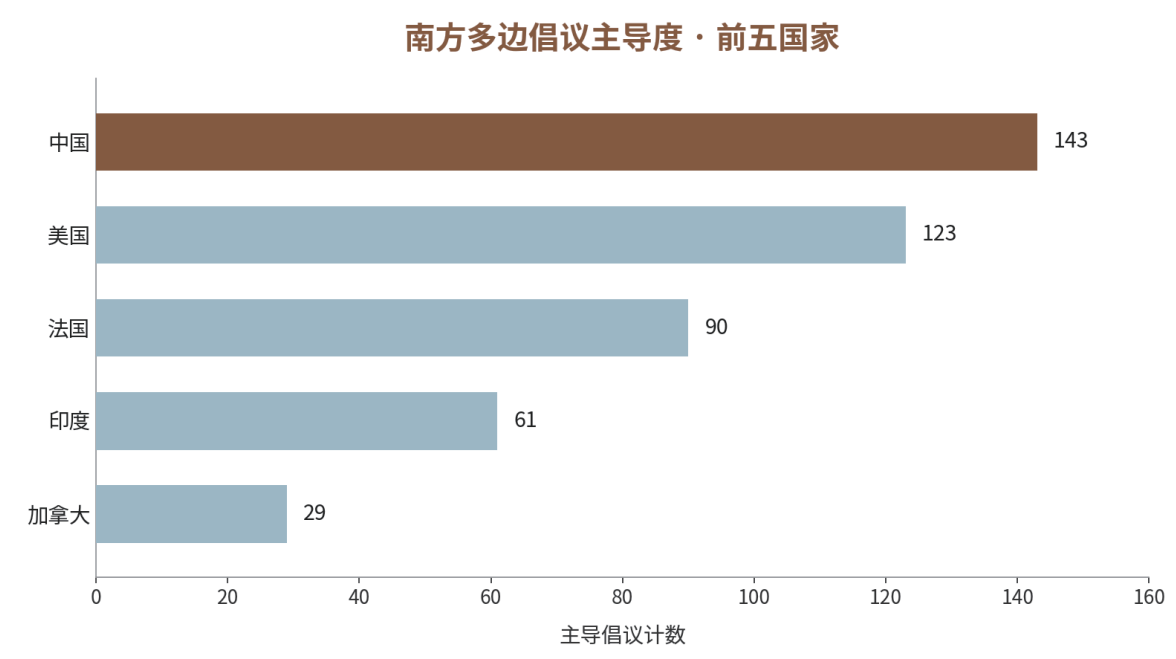


图18 南方多边倡议主导度

南方多边倡议主导度衡量一国在塑造全球人工智能治理规则中的能动性。这一指标上，积极发起面向南方的国际倡议、搭建能力建设合作平台、推动相关多边进程的国家位居前列。南方人工智能治理的多边进程是多方共同推动的：美国、法国等通过发起国际倡议、参与多边治理进程深度介入其中。中国在这一指标上位居全球第一，反映出近年来中国在面向全球南方的人工智能治理舞台上日益主动的角色，即从提出全球人工智能治理倡议，到推动联合国框架下的南方能力建设合作。

(九) 持续维度:绿色与社会基础

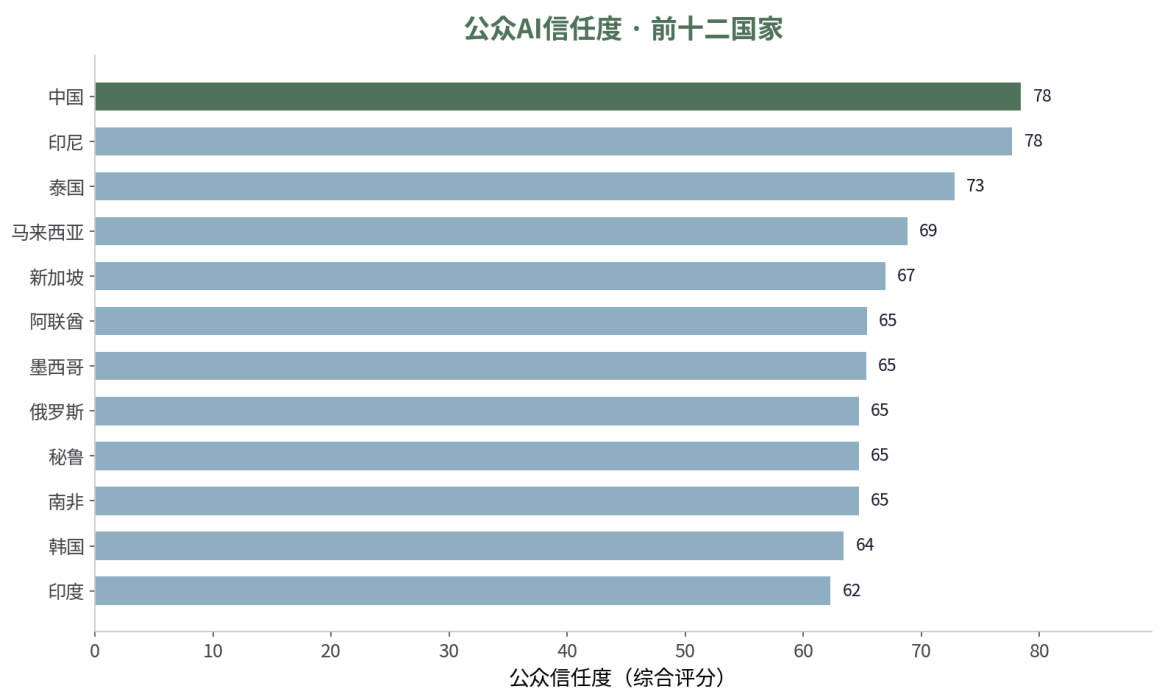


图19 公众AI信任度

公众 AI 信任度反映一国社会对人工智能的接纳程度，是持续维度社会层面的重要指标。测度显示，新兴经济体的公众普遍对人工智能持更为积极的态度，而部分发达国家的公众则相对谨慎。这一反差颇耐人寻味，说明社会对技术变革的接纳度与经济发展水平并不简单正相关。中国公众的信任度位居全球前列，为人工智能的发展提供了坚实的社会民意基础。

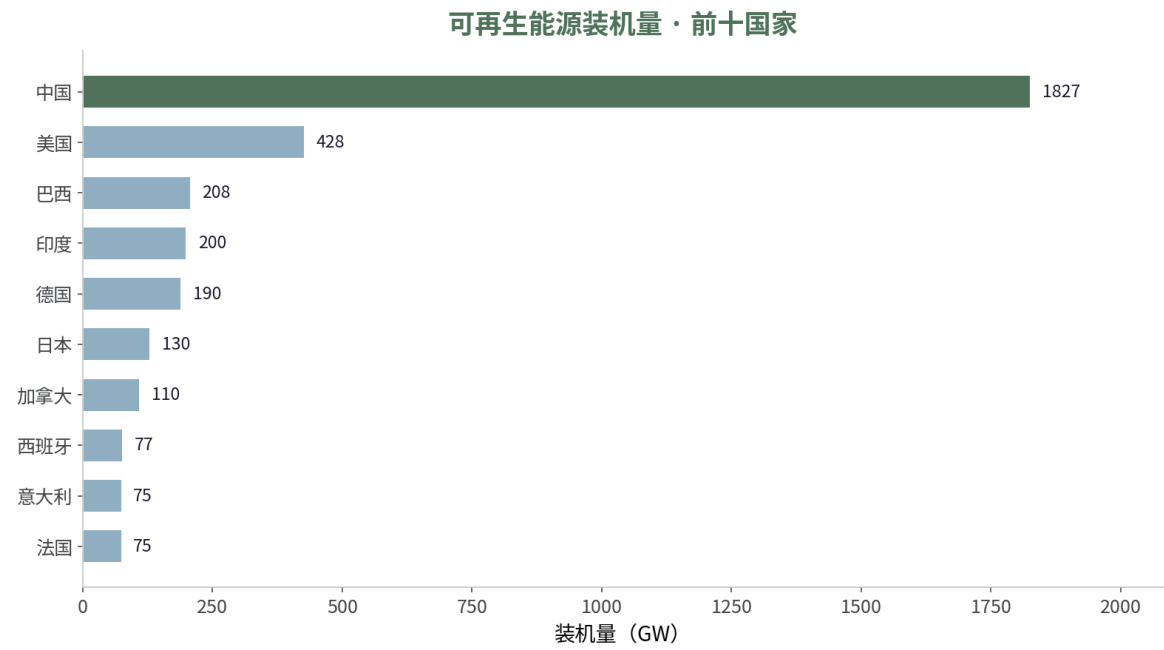


图20 可再生能源装机量

可再生能源装机量是持续维度环保层面的重要支撑，反映一国为人工智能算力清洁化提供清洁能源的潜力。在前沿模型训练能耗快速增长的背景下，清洁能源的供给能力正变得日益关键。装机规模领先的，多为在

新能源领域大力投入的国家。中国的可再生能源装机量高居全球第一，且大幅领先，作为全球最大的风电、光伏装机国，为人工智能的绿色发展提供了坚实的能源基础。

(十) 格局透视:象限与区域

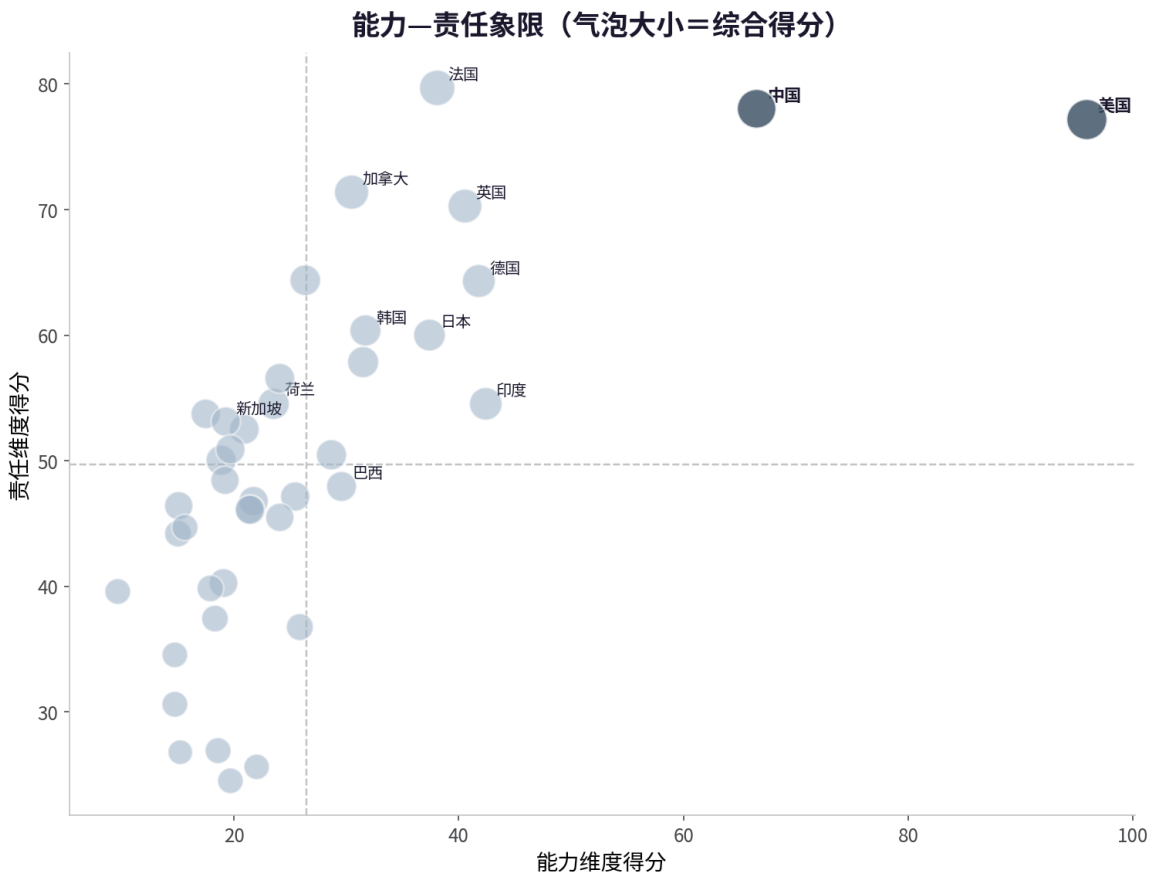


图21 能力—责任象限（气泡大小=综合得分）

能力—责任象限将各国置于两个关键维度构成的坐标中。右上象限（能力强、责任优）是最理想的位置，目前仅有中美两个国家进入，它们既具备相当的技术能力，又拥有较高的治理责任水平。左上象限聚集了法国、加拿大、英国、日本等发达经济体，它们责任维度突出但能力相对有限，是全球治

理规则的主要供给者；左下象限则多为能力与治理仍待提升的新兴经济体。这一分布揭示出全球格局的层次性。在进入右上象限的两个国家中，中国是其中之一，且其责任维度甚至略高于能力维度，呈现出发展与安全并重的均衡取向。

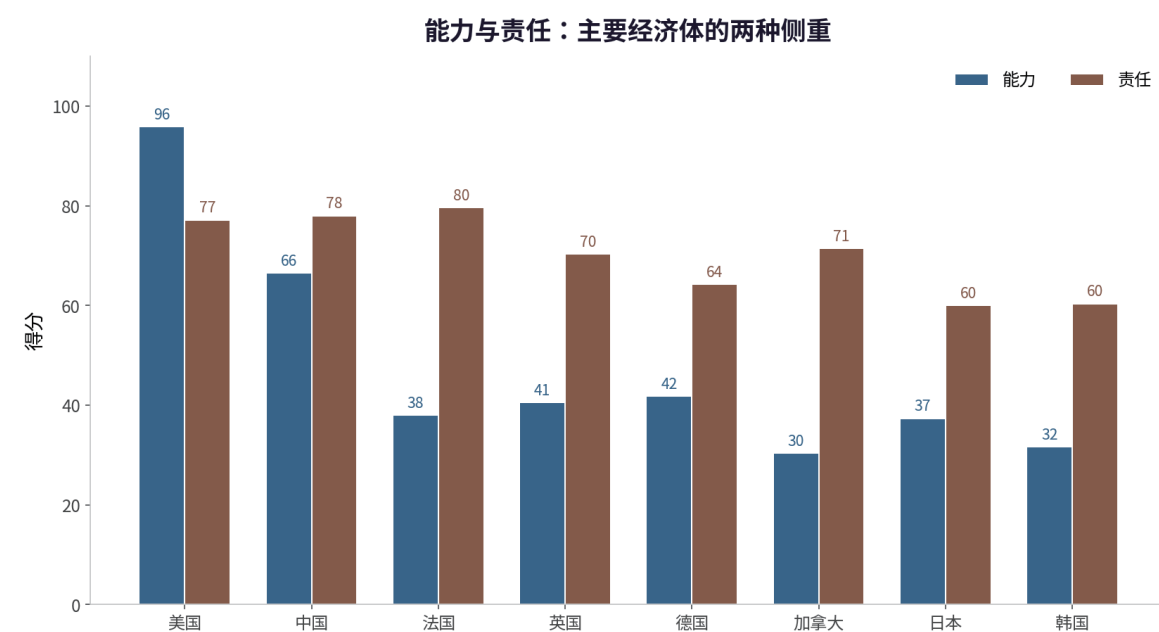


图22 能力与责任：主要经济体的两种侧重

将主要经济体的能力与责任并置对比，不同国家的战略侧重清晰可见。美国的能力远高于其责任，是典型的能力驱动型；法国、英国、加拿大、日本、韩国等则呈现相反特征，其责任维度明显高于能力维度，是治理驱动型。这种差异并无绝对的优劣之分：能力是参与竞争的基础，责任是行稳致远的保障，理想的状态是二者的统一。在这一图景中，中国的能力与责任大体相当，是少数实现了二者相对平衡的国家。这种均衡，正契合本报告所强调的能力与治理不可偏废的理念。

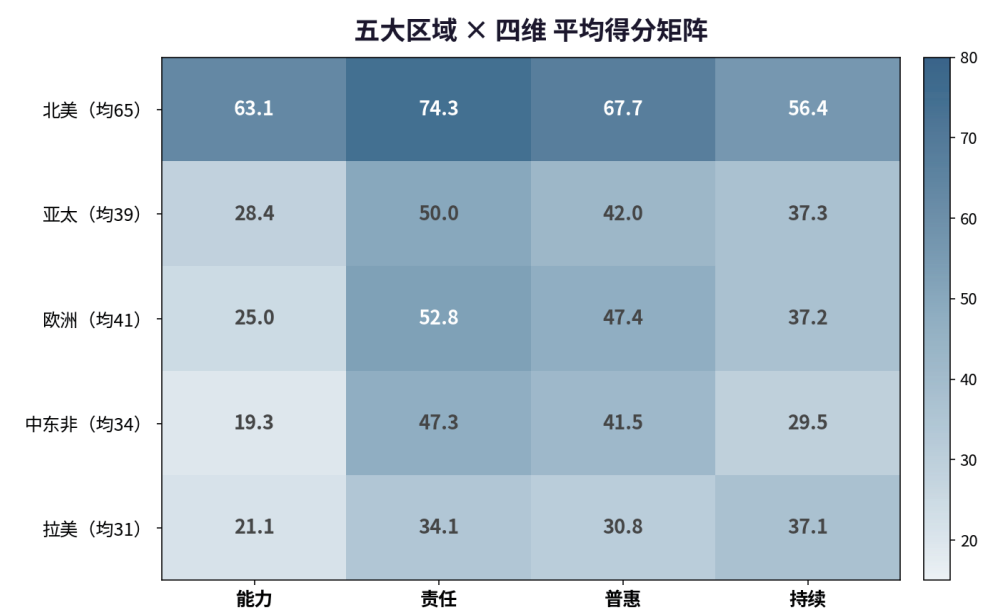


图23 五大区域四维平均得分矩阵

从区域看，五大板块呈现出鲜明的梯度。北美以最高的区域均分位居首位，在四个维度上全面领先。欧洲以责任维度的集体强势为特征，但能力维度相对落后，呈现出有规则、缺巨头的结构。亚太区域内部分化剧烈：一端是少数全维度强国，另一端是能力薄弱的中小经济体。拉美与中东非两大板块则普遍存在能力洼地，是全球数字鸿沟中亟需能力建设支持的地区。区域格局表明，人工智能治理的全球均衡发展仍任重道远。就亚太而言，该区域责任、普惠维度的均分明显高于能力维度，这在很大程度上得益于中国等国的拉动。

四、结语

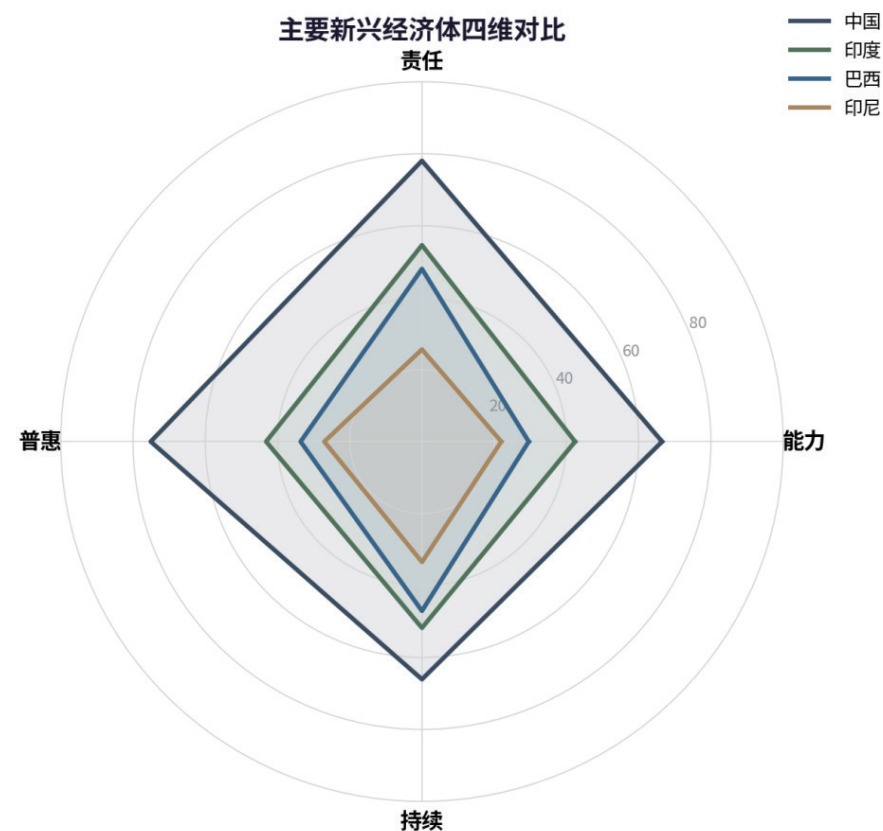


图24 主要新兴经济体四维对比

在新兴经济体之中，各国呈现出不同的发展特征。印度在社会维度表现突出，并在能力维度的论文产出上跻身前列；巴西凭借丰富的清洁能源禀赋，在持续维度有一定亮点；印尼则以高涨的公众热情见长。这些国家代表了新兴经济体探索人工智能发展的不同路径。将中国与它们并置可见，中国的四维轮廓相对更为饱满、均衡，在多个维度上居于前列。这表明，在广大新兴经济体中，中国已率先实现了从追赶者向第一梯队的跨越，其均衡发展、尤其是普惠维度的实践，为其他南方国家提供了一种可资参照的路径。

本报告基于人工智能治理指数，对全球四十个经济体的人工智能治理水平进行了系统测度，呈现出一幅多元而有层次的全球图景。测度结果表明，全球人工智能治理呈现出梯队分明的格局：少数国家在综合得分上形成断层式领先，第二梯队高度密集，广大新兴经济体则在能力维度面临普遍的短板。更重要的是，全球人工智能的优势是高度分散的：不同国家在能力、责任、普惠、持续四个维度上各擅胜场，三十七项指标的单项冠军分属十一个国家，没有任何一国能够全面垄断。这一图景提示我们，全球人工智能治理的进步，有赖于多元主体在各自领域的贡献与彼此之间的协作。

本指数的一个核心特色，在于将普惠与持续提升至与能力、责任同等的地位，从而把全球南方的视角引入了人工智能治理的评估之中。这一框架体现了两个重要理念：一是平衡性，即能力与治理不可偏废、南北之间应当均衡；二是阶梯性，即治理沿着能力、责任、普惠、持续层层递进。正是在这一框架下，红利的共享、发展的可持续等全球人工智能治理中长期被能力竞赛所遮蔽的面向得以凸显。

在这幅全球图景中，中国的位置与特色尤为值得关注。测度显示，中国以 71.4 分稳居全球第二，是少数进入顶尖梯队的经济

体之一，更是其中唯一的发展中大国；中国在四个维度上高度均衡、没有明显短板，并在普惠维度位居全球第一，在三十七项指标中拥有十二项第一。这些数据共同勾勒出一条独具特色的发展路径：以均衡发展超越单一的能力竞赛，以负责任的治理防范风险，以普惠的共享惠及全球。这，正是本报告所揭示的人工智能治理的中国方案。

中国方案的价值，不在于提供一种供他国复制的唯一模板，而在于它以一个发展中

大国的实践表明：人工智能的发展，可以不必以能力的单极垄断为归宿，而能够走向开放、包容、普惠的方向。在全球人工智能能力高度集中、技术鸿沟有扩大之虞的今天，这样一种以均衡和普惠为底色的路径，为构建更加公正合理的全球人工智能治理体系，提供了有益的启示。展望未来，随着通用人工智能的临近，全球协作的紧迫性将与日俱增。唯有以开放超越封闭、以共享替代垄断、以协作化解风险，人工智能才能真正成为全人类共同的福祉。

