

全球数字治理蓝皮书 (2025 年)

中国信息通信研究院

2026年2月

版权声明

本蓝皮书版权属于中国信息通信研究院，并受法律保护。转载、摘编或利用其它方式使用本蓝皮书文字或者观点的，应注明“来源：中国信息通信研究院”。违反上述声明者，本院将追究其相关法律责任。



前 言

当前，国际局势变乱交织，大国竞争愈演愈烈，全球南方加快崛起，新兴技术复杂影响更加突出，全球治理体系面临深刻调整。习近平主席在“上海合作组织+”会议提出“全球治理倡议”，相关概念文件指出，要优先考虑在人工智能、网络空间、外空等治理紧迫性突出、治理赤字较大的领域，以及支持联合国落实《未来契约》等方面加大沟通合作，积极凝聚共识、锁定成果，争取早期收获。

数字领域已成为全球治理最为重要的新兴领域之一。从外部形势看：**一是**新的区域级数据和人才流通枢纽正在形成，数字领域跨境投资强劲增长，数字贸易规模持续扩大，多中心的数字全球化格局开始显现。**二是**数字鸿沟稳步缩小，智能鸿沟成为新兴挑战，发展资源不平衡和经济效应集中成为新的全球性风险。**三是**新兴技术快速迭代带来复杂影响，治理空白显著增加，数字议题间交织更为紧密。**四是**数字领域已成为大国竞争战略方向，技术议题泛安全化、泛政治化倾向加剧，国家间信任赤字增加，全球协调难度持续增大。

从国际机制进展看：**一是联合国主渠道积极应对数字时代挑战。**联合国未来峰会通过《全球数字契约》，推动全球信息通信合作向数字领域拓展，锚定可持续发展目标绘制愿景蓝图。**二是全球南方成为推动全球数字治理体系建设的重要力量。**金砖国家实现历史性扩员，在人工智能、空间资源可持续等多个议题上积极发声；上合、东盟、拉加、中东、中亚区域共识不断凝聚，数字化战略日益清晰。**三是标准组织贡献专业力量，**人工智能、6G、量子信息技术等领域标准研究加快，标准组织间协同加深，为未来规则制定奠定基础。

从议题进展看，当前国际讨论重点围绕《全球数字契约》提出的五大目标展开。围绕**数字连接**，各方关注重心向“普遍有意义的连接”深化发展，统筹考虑连接的可负担性、质量、安全及用户技能等多重因素，提升海缆连接韧性、促进卫星通信和空间资源可持续等成为新兴热点。围绕**扩大数字经济包容**，国际社会积极推动发展中国家、中小企业、弱势群体等公平参与数字全球化进程，但各方在数字技术转让、营造公平开放非歧视数字发展环境等问题上仍有较多分歧。围绕**数据治理**，受人工智能技术发展影响，国际讨论开始关注提升数据质量、促进数据共享、确保数据信息公正、应对数据有关知识产权保护等问题；跨境数据流动问题长期与个人信息保护、公共安全及国家安全等相互交织，面临复杂挑战。围绕**人工智能治理**，联合国创设新的国际合作机制，人工智能能力建设步伐加快，国际安全合作推进有所放缓，产业自愿承诺仍是重要方式。大国政策转向对全球合作进程产生深远影响。围绕**营造安全可靠的数字空间**，联合国成功达成有关打击网络犯罪的国际公约，有力提振合作信心；但各方在信息内容、网络安全等问题上分歧长期存在，面临价值观差异、公私权责划分、跨国平台与国家主权等复杂挑战。

展望未来，**全球数字治理体系面临的不确定、难预料因素增多**。联合国仍是全球治理主渠道但面临转型挑战，大国主导下的全球数字治理理念方案之争或将更加激烈，人工智能将长期成为全球数字治理的关键问题，多元主体参与全球数字治理或将更加活跃。

中国信息通信研究院第五年发布《全球数字治理》相关报告，希望为各界把握全球数字治理动向、深度参与国际合作提供参考。

目 录

一、全球数字治理面临的新形势.....	1
（一）数字全球化持续深化，多中心化趋势开始显现.....	1
（二）数字鸿沟稳步缩小，智能鸿沟成为新兴挑战.....	5
（三）新兴问题加速涌现，治理议题日趋交叉复杂.....	6
（四）大国科技竞争不断升温，国际协调合作难度升级.....	7
二、全球数字治理机制新进展.....	8
（一）《全球数字契约》绘就数字合作新图景.....	9
（二）全球南方成为数字治理体系建设的关键推动者.....	13
（三）标准化技术组织持续贡献专业力量.....	16
三、全球数字治理重点议题新动向.....	20
（一）加强数字连接.....	20
（二）促进数字经济包容发展.....	24
（三）推进国际数据治理.....	28
（四）加快人工智能治理.....	35
（五）营造安全开放的数字空间.....	41
四、展望：在变革中构建全球数字治理新格局.....	42
（一）联合国仍是全球治理主渠道但面临转型挑战.....	43
（二）全球数字治理理念方案之争或将更加激烈.....	44
（三）人工智能或成为塑造全球数字治理的关键问题.....	45
（四）多元主体参与全球数字治理将更为活跃.....	46

图目录

图 1 2018—2024 全球跨境数据流动规模和增速.....	2
图 2 2021—2024 年全球信息通信业绿地投资和跨境并购.....	3
图 3 2014—2024 年全球数字服务贸易规模、增速和占比.....	4
图 4 普遍和有意义的连接框架.....	22
图 5 2018 年至 2024 年联合国系统人工智能相关机构及项目.....	37

表目录

表 1 全球数字治理框架演变.....	10
---------------------	----

全球数字治理是指国际社会各行为体通过协商与合作，为应对数字领域全球性问题而达成的塑造各方行为预期的规范、标准、规则、制度框架和执行机制的进程¹。近年来，随着以人工智能为代表的数字技术加速发展，其复杂影响带来的全球性问题更加突出。全面研判全球数字治理面临的新形势、新特征，是国际社会明确合作重点、凝聚合作共识、推进合作举措的重要前提。

一、全球数字治理面临的新形势

（一）数字全球化持续深化，多中心化趋势开始显现

全球跨境数据流动规模稳步增加，但增速有所放缓。

TeleGeography 数据库显示，截至 2025 年 9 月，全球跨境数据流动规模达 1835Tbps，较 2024 全年规模（1479Tbps）增长了 24%。2020—2024 年全球跨境数据流动规模增长率逐步回落，近五年年均增长率约为 26%，但较 2020 年规模（618Tbps）仍增长了一倍以上（图 1）。新兴区域枢纽开始显现，数据流动趋向多中心化格局。

TeleGeography 专家分析²，全球对美国、欧洲等传统网络枢纽依赖度下降，拉美地区流向美国的国际 IP 流量份额已从 85%降至 74%；除北非外，中非、撒哈拉以南非洲及南非流向欧洲的国际 IP 流量份额均持续下降，南非流向欧洲的份额已降至近 40%。各区域内互联快速增长，亚太地区 62%国际流量留存在本区域内，“新加坡-印尼”

¹ 关于“全球数字治理”概念框架，详见中国信息通信研究院《全球数字治理白皮书（2022 年）》

² Christian, P. (2025, April 15). *Global interconnectivity update: Are we experiencing a global slowdown?* (Nah) [PowerPoint slides].

“巴西-阿根廷”等区域内重要线路国际流量占比持续提升。



来源：Tele Geography

图 1 2018—2024 全球跨境数据流动规模和增速

数字领域跨境投资强势增长，发展中经济体是资金流入重要目的地。联合国贸发会《2025 年全球投资报告》显示，2024 年全球信息业跨境并购额为 1140 亿美元，相比 2023 年的 690 亿美元增长 65%，在服务业跨境并购额中位居第一。2020—2024 年，全球数字领域的绿地投资中，78% 的资金流向了印度、马来西亚、印尼、新加坡等 10 个经济体³。《数字贸易发展与合作报告（2025）》显示，2024 年信息通信业宣布的绿地投资金额达 2110 亿美元，相较于 2023 年 1220 亿美元增长 73%，投资规模在所有行业中排名第二，数据中心和数据处理相关投资成为核心驱动力⁴。数字跨国企业国外资产和销售规模反弹式增长。2024 年代表性数字跨国企业的国外销售收入较

³ 联合国贸发会《2025 年全球投资报告》。

⁴ 国务院发展研究中心对外经济研究部，中国信息通信研究院《数字贸易发展与合作报告（2025）》

2023 年同比增长 7.2%，相比上一年的-7.4%强势反弹；国外资产规模同比增长 3.5%，为近 5 年增速新高（图 2）。



来源：联合国贸发会（UNCTAD）

图 2 2021—2024 年全球信息通信业绿地投资和跨境并购

全球 STEM 和人工智能领域人才流动逆势增长。波士顿咨询顶尖人才追踪报告显示，2024 年 6 月至 2025 年 6 月，全球高技能人才流动速度下降 0.4%，但 STEM 人才流动增长 19%，人工智能人才流动增长 6%⁵。美国仍是全球数字人才的主要汇聚地，但新的全球人才中心正在涌现。2024 年，20%的 STEM 人才和 26%的人工智能专家流向美国，过去三年美国已接纳超 3.2 万名 AI 专家，占据顶尖科技公司近 40%的岗位；2023 年，在美顶尖人工智能研究者 67%为外国公民。随着美国移民政策收紧和研发资金削减，以及法、英、澳、日等加强针对性资金投入和人才吸引政策，全球数字人才的流动将更加多元化。2024 年阿联酋高技能人才流入增加 21%，沙特、

⁵ BCG 顶尖人才追踪报告，<https://www.bcg.com/publications/2025/introducing-the-top-ten-global-talent-hubs>

阿联酋等海湾国家的 STEM 和人工智能人才留存率远高于英国等传统人才中心⁶。

全球数字服务贸易规模持续扩大，非洲增长亮眼。《数字贸易发展与合作报告（2025）》测算数据显示，2024 年全球数字服务贸易规模 4.64 万亿美元，较 2023 年 4.28 万亿美元增长 8.3%，增速与 2023 年基本持平（图 3）。全球数字服务出口仍集中在欧洲、亚洲和北美三大区域，占全球数字服务出口的 94%。欧洲因内部国家间数字服务交易频繁，数字服务出口占全球比重超过一半（53.5%），增速（10.1%）高于全球平均水平（8.3%）⁷。亚洲（6.4%）和北美（6.2%）增速基本持平。非洲绝对规模虽然有限，但以 13.5% 的增速领跑全球，增长潜力巨大⁸。



来源：联合国贸发会（UNCTAD）

图 3 2014—2024 年全球数字服务贸易规模、增速和占比

⁶ 波士顿咨询，Where Will Tomorrow's AI Geniuses Go?

⁷ 国务院发展研究中心对外经济研究部，中国信息通信研究院：《数字贸易发展与合作报告（2025）》

⁸ WTO 数据，2025 年 4 月发布。

（二）数字鸿沟稳步缩小，智能鸿沟成为新兴挑战

低收入国家人群网络接入水平仍然不足。国际电信联盟《2025 年事实与数据》报告显示⁹，2025 年全球估计有 60 亿人使用互联网，占总人口的四分之三。全球 22 亿未接入互联网的人群主要分布在低收入国家，平均接入率仅为 23%。“网络质量”“可负担性”和“数字技能”仍是主要障碍。2025 年，高收入国家已有 84% 的人口被 5G 网络覆盖，而低收入国家的 5G 覆盖率仅为 4%。移动宽带资费平均中位价格由占人均国民总收入的 1.5% 降到 1.4%，但低收入经济体的资费仍是高收入经济体的 22 倍。可负担性仍是无法接入网络的关键瓶颈。低收入国家人群数字素养停留在较低水平，除了基本的沟通与协作技能外，网络应用、内容创建、安全保护等高级技能严重不足，不仅深刻影响个体在数字经济中的就业机会，也阻碍了中小企业利用数字工具提升效率和市场竞争力。

“智能鸿沟”进一步加剧全球不平等。一是人工智能发展要素获取不平衡。人工智能发展所需的算力、数据、模型、人才、资本等要素全球分布较为集中；《全球人工智能竞争力指数报告》显示，美国占据了 45% 以上的全球数据中心，全球 40% 的私人研发投入由仅 100 家公司主导¹⁰。北美、欧洲等发达国家统计系统收集、生产和传播高质量数据的能力较非洲、中亚、拉美等发展中国家能力有

⁹ 国际电联（ITU），《衡量数字发展的事实和数据（2025）》

¹⁰ 国际金融论坛（IFF），《全球人工智能竞争力指数报告》

较大优势¹¹。二是经济价值较为集中。到 2030 年，人工智能技术将为全球经济增加近 20 万亿美元的价值，但拉丁美洲预计仅能获得全球经济效益的 3%，而非洲、大洋洲和除中国以外的亚洲市场合计仅占 8%¹²。三是治理体系有排他失衡风险。发展中国家对人工智能治理抱有巨大热情，但在政策法规、治理方法、技术手段上面临显著短板，导致人工智能伦理和治理框架的制定实质上由少数发达国家和国际组织主导。联合国贸发会《2025 年技术与创新报告》显示，全球只有不到三分之一的发展中国家制定了国家人工智能战略，有 118 个国家几乎完全被排除在人工智能治理讨论之外，其中大多数来自全球南方¹³。

（三）新兴问题加速涌现，治理议题日趋交叉复杂

治理议题随着数字技术的发展而扩展。数字技术本身内涵的丰富性也使其事实上成为“通用技术集合”，并随着技术的不断创新而引发更多的全球性问题，推动全球治理新议题持续涌现。如在网络连接问题上，随着全球商业航天迅猛发展，卫星已成为实现偏远地区短信发送、语音通话及互联网接入的关键补充方式，推动网络连接从“地面覆盖”向“空天一体”延伸，关于无线电频谱与卫星轨道资源公平分配、太空碎片监测等治理议题被逐步纳入全球数字治理核心范畴。再如随着量子信息技术日趋成熟，其对现有加密体

¹¹ 世界银行“数据表现指数”（SPI）

¹² 《人工智能对全球南方来说是坏消息》，《外交政策》2024.12

¹³ 联合国贸发会议（UNCTAD），《2025 年技术与创新报告》

系带来的安全风险也可能加大，为网络安全议题增加新的内涵。

数字技术应用持续深入推动治理议题交叉。数字技术作为一种通用性技术，加速向经济社会各环节渗透，使得传统上本来相互独立的治理议题，都可能因此相互关联而被纳入数字治理范畴。如针对人工智能应用的治理，不仅需要关注算法本身的伦理和技术自身的幻觉问题，还须考虑数据治理以保障个人信息、维护数据公平，保障知识产权；强化竞争监管和劳动保障以维护经济社会运行秩序并促进创新；强化信息内容安全监管、防范技术滥用以保障国家安全。再如数字治理与绿色治理问题协同更加紧密。一方面，5G、物联网、大数据等数字技术有助于能源资源最优利用、助力节能减污降碳；另一方面，全球范围内数据中心建设和人工智能部署对能源需求急剧增大，数字技术自身的绿色发展成为全球关切。治理议题的交织也促使全球多个国际进程间的交叉合作，呈现出更为复杂的协作与竞争局面。

（四）大国科技竞争不断升温，国际协调合作难度升级

数字领域国际竞争更加激烈。随着新一轮科技革命和产业革命加速突破，以数字化、智能化为核心的科技竞争已成为关乎国家综合竞争力与长远发展、构筑未来优势的战略领域。大国科技竞争态势愈发激烈，纷纷不遗余力地加大对人工智能、量子信息技术、生物技术等前沿科技领域的投入力度，力图抢占科技发展的制高点。特朗普政府执政后，美国启动“星际之门”项目，计划投入 5000

亿美元建设人工智能基础设施；发布“人工智能行动计划”，明确以“放松监管—基建扩张—全栈输出”为路径巩固人工智能全球领先地位。欧盟发起“人工智能投资”（InvestAI）倡议，筹集 2000 亿欧元用于 AI 投资，启动《应用人工智能战略》和《科学中的人工智能战略》，加快人工智能应用进程。印度利用其庞大市场和数据优势，积极吸引全球科技巨头投资；法国、日本、韩国等国也通过国家预算和政策，确保自己不在新一轮技术竞争中掉队。对相对竞争优势的追求迫使各方重新审视国际合作带来的潜在收益，在制定治理规则、尤其是可能产生限制性效果的国际规则时更加审慎。

国家安全考虑推高大国合作门槛。数字技术的快速发展使国家安全的边界变得更加模糊，威胁来源更加多样化，同时也为国家提供了新的防御手段和治理工具。国家安全考虑成为各方维护数字主权、技术主权，强化对关键技术控制能力的又一重要动因。与此同时，国家安全泛化风险不断上升，部分国家将数字技术领域的相互依赖异化为战略博弈工具，通过实施针对性、歧视性的出口管制、投资审查政策、阻碍正常科研人员交流、构建排他性技术联盟，人为制造合作壁垒。这些举动进一步加剧了技术领域阵营化与碎片化趋势，严重侵蚀大国间互信基础，导致国际协调与合作难度进一步攀升。

二、全球数字治理机制新进展

面对数字技术迭代和全球治理环境变革带来的复杂挑战，全球各方对数字领域国际合作的需求显著提升，积极推动构建国际性合

作框架，力求破解治理赤字，携手应对数字时代的全球性风险。

（一）《全球数字契约》绘就数字合作新图景

《全球数字契约》为全球数字合作勾勒新的愿景框架和行动指南。2024 年 9 月，联合国未来峰会以《未来契约》附件形式正式通过《全球数字契约》（以下简称“《契约》”）。作为联合国呼吁各国政府携手应对全球深刻变革、重振多边主义的数字领域最新倡议，《契约》围绕全球数字治理提出 5 大目标：弥合数字连接鸿沟、扩大数字经济包容惠益、营造安全可靠数字空间、推进数据治理和加强人工智能国际治理，同时明确实现目标应遵循的 13 项原则和具体承诺，为促进包容、开放、可持续、公平、安全和可靠的数字未来提供了行动指南。《契约》标志着联合国集体行动的又一次重要尝试。2001 年，联合国大会决议举办信息社会世界峰会（World Summit on the Information Society, 以下简称 WSIS），并经过 2003 年日内瓦和 2005 年突尼斯两阶段进程，正式确立了合作框架及成果审议机制，首次系统性构建了全球信息通信合作架构。2015 年，联合国 WSIS 成果落实情况进行审议，并将信息通信技术与可持续发展目标紧密结合。2018 年，联合国秘书长成立数字合作高级别小组，并于次年发布《数字依赖的时代》报告，呼吁加强数字领域国际合作。此后，秘书长先后发布了《数字合作蓝图》和《我们的共同议程》两份重要文件，为《契约》的制定奠定坚实基础。《契约》并非孤立提出的国际构想，而是基于现有框架、积极应对新挑战的又一次重要的集体行动（表 1）。

表 1 全球数字治理框架的演变

信息社会世界峰会行动线	数字合作路线图	全球数字契约
政府和所有利益攸关方在推动信息通信技术促进发展 方面的作用	全球互联互通	弥合所有数字鸿沟，加快实现各项可持续发展目标方面取得进展
信息通信技术基础设施	数字公共产品	为所有人扩大数字经济的包容性和惠益
获取信息和知识	数字包容	
能力建设	数字能力建设	营造尊重、保护和促进人权的包容、开放、安全和可靠的数字空间
建立使用信息通信技术的信心和安全	数字人权	
有利环境	人工智能	推进负责任、公平和可互操作的数据治理办法
信息通信技术应用	数字信任和安全	
文化和语言多样性，身份认同和本地内容	全球数字合作	加强人工智能国际治理，造福人类
媒体（新闻自由、多元化等）		
信息社会的伦理维度		
国际和区域合作		

来源：中国信息通信研究院

《契约》提出了一系列创新概念，推动全球合作从“信息社会”和“网络空间”向“数字治理”拓展。2003 年，全球治理讨论的核心词汇是信息通信技术（ICT）和信息社会，如今则集中于数字技术、经济和社会。《契约》提出了加速数字化转型、鼓励数字创新、促进数字经济发展、加强数字连接以及支持数字知识共享等一系列适应数字时代的新共识。同时，《契约》还吸纳了多个近年来国际社会讨论的新概念，例如提出“可持续发展目标数据和发展数据”，

强调加大对数据统计和监测的投入，以推动科学决策和实现可持续发展；提出“信息完整性”概念，致力于维护网络信息真实可靠；提出“数字空间语言和文化多样性”，强调在人工智能技术发展的背景下，尊重不同语言和文化在数字空间中的平等地位。这些新概念不断丰富全球数字治理的工作方向，充分展现了《契约》的引领性和前瞻性。

《契约》提出设立一系列新的治理机制以促进全球合作协调。

一是成立支持《契约》实施的办公室。根据联合国大会决议¹⁴，2025年1月1日起，前“秘书长技术问题特使办公室”正式成为由经常预算供资的联合国数字和新兴技术办公室（ODET），以协调、推动联合国系统落实《全球数字契约》。二是在科学和技术促进发展委员会内设立一个专门的工作组，为执行公平和可互操作的数据治理安排提出建议。三是积极推动人工智能治理，设立两项新的合作机制，包括成立“人工智能独立国际科学小组”，以提升对人工智能风险的科学理解；举办人工智能治理问题全球对话，促进各方对人工智能治理开展公开、透明和包容的讨论，该对话将分别于2026年在日内瓦举办的人工智能向善峰会期间，以及2027年在纽约举办的科学、技术、创新促进可持续发展目标多利益攸关方论坛期间同步举办¹⁵。

《契约》的影响力关键在于实施。一是充分发挥联合国关键作

¹⁴ 联合国第79届大会决议（A/RES/79/258），<https://docs.un.org/a/res/79/258>

¹⁵ 联合国第79届大会决议（A/RES/79/325），<https://docs.un.org/a/res/79/325>

用，积极调动全系统力量开展实施。《契约》邀请联合国全系统落实行动承诺，并提出由“垂直机构牵头执行+横向审查”的方式，强化对数字领域事务的协调。在执行方面，新成立的联合国数字和新兴技术办公室和联合国专门机构国际电信联盟共同担任《未来契约》数字技术工作组主席，负责总体协调工作；联合国所有实体、机构、基金和方案将在其既有职责范围内开展落地实施；可持续发展目标联合基金数字窗口和多边开发银行为《契约》实施提供融资支持，联合国各区域经济委员会和联合国国家工作队支持在各区域和国家开展工作。在进程审查方面，《契约》采纳信息社会世界峰会（WSIS）和网络空间治理论坛（IGF）经验，由联合国经济及社会理事会在世界各地和国家办公室盘点进展，并以高级别会议的形式开展审查。二是联合国成员国及多利益攸关方是落实《契约》的关键主体。

《契约》的最终有效性仍取决于成员国对框架的遵守及承诺的执行。在《契约》设定的五个目标中，成员国应通过制定本国数字领域的战略、规划、监管法律和政策等方式进行内化。与此同时，自全球数字契约制定之初，便广泛邀请私营部门、技术社群、民间社会网络、学术界等多利益攸关方参与讨论。《契约》针对目标 3“实现包容、开放、安全和可靠”数字空间的承诺，特别呼吁私营部门围绕尊重人权、提升问责制和透明度、保护信息完整性等内容开展工作。成员国与多利益攸关方的集体行动共同决定了数字未来的走向。

（二）全球南方成为数字治理体系建设的关键推动者

世界多极化趋势不可逆转，全球南方群体性崛起，日益成为多极化进程中最具动能的力量。金砖国家实现历史性扩员，已形成 11 个金砖成员国与 10 个伙伴国“11+10”的大金砖合作格局；东盟、非盟、阿盟、上海合作组织等组织在地区和全球事务上的话语权持续扩大。2025 年，南非、巴西、卡塔尔作为东道主，分别举办了二十国集团领导人峰会、联合国气候变化大会、社会发展世界峰会等重要多边会议，更加主动积极地参与全球治理体系改革进程。

金砖国家聚焦创新和绿色发展打造全球南方团结合作主渠道。创新金砖务实成果日益增加。2025 年，金砖国家领导人峰会通过了《金砖国家领导人关于人工智能全球治理的声明》，不仅继续强调联合国核心作用、维护数字主权和发展权、提升代表性、发展导向等发展中国家共同理念，还提出将根据《金砖国家数字经济治理谅解》建立数据治理框架、鼓励开放基础模型、探索知识产权收益补偿成为等创新合作方案。金砖国家通信部长会议达成了《空间资源可持续发展白皮书》，体现了发展中国家应对外空资源快速开发潜在风险的集体努力。中方倡导成立的“中国—金砖国家人工智能发展与合作中心”“金砖国家工业能力中心”“金砖国家数字产业生态合作网络”，将为加快数字领域研发合作、投融资对接、技术普及和应用提供合作平台。**绿色金砖建设加速。**金砖国家领导人宣言多次重申落实《联合国气候变化框架公约》及其《巴黎协定》、恪

守共同但有区别的责任和各自能力原则的重要性，积极采取集体行动，共同应对气候变化影响。2025 年，金砖国家信息通信部长会议将环境可持续列为优先议题之一，围绕循环经济、应急通信、绿色算力、绿色标准、信息通信产业减排等方面开展深入交流，共同向第 30 届联合国气候变化大会贡献成果，体现了各方推动信息通信产业绿色发展、用好信息通信技术应对气候变化的共识。

上海合作组织信息通信合作机制向数字领域全面升级，推动数字“可持续发展”。上海合作组织如今已经成为世界上幅员最广、人口最多的区域合作组织。中国作为上合组织 2024-2025 年轮值主席国，加快在信息通信领域落实“可持续发展年”总目标。一是将“信息通信技术发展部门负责人会议”升级为“上合组织成员国数字和信息通信技术部长会议”，推动合作机制从信息通信向数字领域全面升级。二是通过《上海合作组织成员国数字化转型行动计划》，提出数字化转型政策、数字基础设施建设、数字政府、云计算、中小企业数字化转型、数字技术研发应用、数字技术人才交流 7 项具体行动，明确数字和信息通信领域优先合作方向。三是举办中国—上合组织数字技术合作发展论坛，发布《中国—上海合作组织数字技术工具箱》，依托中国—上合组织大数据合作中心，开展数字技术人才培养，打造上合数字领域务实合作生态。

区域合作组织展现数字合作独特优势，中国参与并推动的地区数字合作涌现蓬勃动力。东盟持续致力于经济一体化和数字化转型，

专注于建立安全和包容的数字生态系统，通过制定区域性的政策指南加强各国治理规则协调，为数字发展营造良好环境奠定基础。2024 年以来，东盟陆续发布《东盟示范合同条款联合指南》《东盟人工智能治理和伦理指南》《东盟数据匿名化指南》《东盟网络空间负责任国家行为规范实施清单》等文件，成立东盟区域计算机应急响应小组。2025 年 10 月，第 26 届东盟经济共同体（AEC）理事会宣布，《数字经济框架协议》已取得实质性进展，有望于 2026 年签署¹⁶。东盟是中国开展数字合作的重要对象，2024 年 10 月，中国和东盟达成《推动建立可持续和包容性的数字生态合作联合声明》，2025 年 10 月，中国—东盟自贸区 3.0 版升级议定书首次纳入数字经济专章，为中国和东盟数字产业合作和治理规则对接提供制度保障。

非洲加快区域数字合作步伐。2024 年，《非洲数字贸易议定书》正式通过，作为发展中国家间首个专门针对数字贸易的协定，其在对标国际高标准数字贸易规则的同时，也为实现公共政策目标与保护国家安全保留了充分的例外空间。《非洲大陆人工智能战略》的通过与全球人工智能非洲峰会的召开，共同表明非洲各方将以促进政策协调、吸引国际资源来协同释放非洲数字应用潜力。随着中非关系整体定位的提升，中国与非洲数字合作持续升级，2024 年宣布共建中非数字技术合作中心，建设 20 个数字示范项目，共同拥抱新一轮科技革命和产业变革。

拉加地区数字议程（eLAC）加速实施。为

¹⁶<https://asean.org/asean-economic-community-council-statement-on-the-substantial-conclusion-of-the-asean-defa-negotiations/>

落实拉加《数字议程》¹⁷，拉加 20 个地区和国家签署了《拉丁美洲和加勒比地区人工智能伦理宣言》，成立人工智能政府间理事会，积极推进区域人工智能治理协调。中国与拉美数字合作持续深化，2025 年，在中拉论坛十周年之际，中拉数字技术合作论坛举办并发布了《中国—拉美和加勒比国家数字技术合作论坛重庆倡议》，重申坚持互联互通的重要性，协同推进以 5G、数据中心为代表的新型基础设施建设，共同推动数字技术在教育、医疗、农业等领域广泛应用，支持推动全球数字治理体系更加具有包容性和代表性。**中东地区依托数字合作组织加快区域数字合作。**2025 年，海湾合作委员会与数字合作组织（DCO）达成联合倡议，将在数据治理、人工智能、数字政府等方面加强联合行动¹⁸。近年来，数字合作组织在促进跨境数据流动互操作、制定示范合同条款、人工智能伦理评估工具、数字经济测算工具等方面为中东地区区域合作提供支持¹⁹。**中亚国家合力创建共享数字生态。**中亚地区以《中亚区域经济合作（CAREC）2030 年数字战略》为基础，在数字支付系统现代化、区域监管标准一体化等领域取得积极进展²⁰。

（三）标准化技术组织持续贡献专业力量

标准化是推动技术创新、促进互操作性、实现技术广泛应用，以及保障安全和可靠使用的关键手段，在全球数字治理中的重要性

¹⁷ <https://conferenciaelac.cepal.org/9/en/documents/digital-agenda-latin-america-and-caribbean-elac2026>

¹⁸ <https://dco.org/media/digital-cooperation-organization-and-gulf-cooperation-council-strengthen-regional-digital-collaboration-with-joint-initiatives-and-executive-program/>

¹⁹ <https://www.businesswire.com/news/home/20250219579673/zh-CN>

²⁰ <https://m.ebrun.com/607146.html>

日益凸显。标准化技术组织工作的稳步推进和互动协同为全球数字治理提供了一种更为灵活和更具适应性的方法。

在全球数字标准化体系中，国际电信联盟（ITU）是联合国负责信息通信事务的专门机构，在无线电频谱和卫星轨道资源管理、信息通信技术的标准化和电信发展领域发挥重要作用。国际标准化组织（ISO）是全球最大的自愿性国际标准制定机构，国际电工委员会（IEC）专注于电气、电子和相关技术领域的国际标准化工作，ISO 和 IEC 共同成立的联合技术委员会（JTC 1）在信息技术领域广泛开展标准化活动。电气电子工程师学会（IEEE）是全球最大的专业技术组织，在电气、电子、计算机科学等领域拥有广泛的影响力，其标准协会（IEEE-SA）制定了众多行业广泛采用的标准。欧洲电信标准化协会（ETSI）、欧洲电工标准化委员会（CENELEC）、欧洲标准化委员会（CEN）推动欧洲信息通信标准制定，但其影响力已超出欧洲区域，成为全球标准发展的重要风向标。此外，万维网联盟（W3C）在 Web 技术标准化、第三代合作伙伴计划（3GPP）在移动通信技术领域的标准化领域均发挥关键作用。

人工智能相关标准化活动蓬勃开展。目前，国际电信联盟标准化部门正在制定和发布的人工智能相关标准已超过 250 项，涉及人工智能在 5G 和未来网络、多媒体创新、评估和改善数字服务质量、提升能源效率中应用等多个领域。同时，通过设立焦点组、与其他专门机构合作等方式，围绕人工智能在数字农业、元宇宙、自然灾

害管理、自动驾驶、医疗卫生中的应用发布技术报告，为未来制定相关标准奠定基础²¹。国际电工委员会和国际标准化组织人工智能联合技术委员会（ISO/IEC JTC 1/SC 42）加快人工智能生态系统标准制定²²，目前已发布人工智能管理体系框架（ISO/IEC 42001）、质量（ISO/IEC 25059）和风险管理（ISO/IEC 23984）等 41 项相关标准²³，打造贯穿基础、技术与管理的标准体系。目前 ISO/IEC 正在基于生成式人工智能与智能体等前沿场景，探索以数据、模型与应用为核心的新兴标准方向，并将可信赖特性作为横贯全生命周期的关键指标。IEEE 对人工智能伦理相关标准化工作起步较早，并以《人工智能设计伦理准则》白皮书为基础开展 P7000 系列标准研制，推动将伦理和价值观嵌入人工智能系统全流程²⁴。

新兴技术领域跨标准化组织协同显著增多。2001 年起，ITU、ISO 和 IEC 共同发起成立世界标准合作组织（WSC），加强和推进标准工作协调，避免组织工作重复。2024 年 3 月，世界标准合作组织发布关于《全球数字契约》的声明，将通过标准支持全球范围内的创新、促进标准兼容和互联互通。ITU、ISO 和 IEC 联合举办国际人工智能标准峰会（International AI Summit）²⁵，成立人工智能和多媒体真实性标准合作组织（AMAS）²⁶，围绕人工智能水印、多

²¹ Report on the implementation of the strategic plan and the activities of the Union for 2024-2025, <https://www.itu.int/md/S25-CL-C-0035/en>

²² <https://jtc1.info/sd-2-history/jtc1-subcommittees/sc-42/>

²³ <https://www.iso.org/committee/6794475.html>

²⁴ <https://www.businesswire.com/news/home/20250710280147/zh-CN>

²⁵ <https://www.iso.org/news/2025/01/world-first-international-ai-standards-summit-announced-in-davos>

²⁶ <https://www.worldstandardscooperation.org/what-we-do/amas/>

媒体真实性和深度合成检测开展标准合作；共同建立“人工智能标准交换数据库”²⁷，促进标准共享和协同。欧洲标准化委员会与欧洲电工标准化委员会第二十一联合技术委员会（CEN/CLC JTC 21）负责统筹制定人工智能标准，其与 ISO 签署合作协议以实现标准一致性²⁸，截止 2025 年 6 月，CEN/CLC JTC 21 发布的 15 项标准中有 12 项采用 ISO 和 IEC 的标准。ITU 与 3GPP 等国际组织长期在移动技术标准制定上保持密切合作，随着 ITU 发布 6G 纲领性文件《IMT 面向 2030 及未来发展的框架和总体目标建议书》，明确 6G 发展目标、趋势、典型场景及能力指标体系，各标准化组织加快开启 6G 技术标准研究工作，共同推动移动技术演进。ISO 还与 IEC 成立了制定量子技术标准的联合技术委员会，确保安全通信和先进的计算解决方案。这些合作体现了在复杂新兴技术领域，整合不同组织优势以提升标准化效率和适用性、确保全球标准一致性的努力。

可持续性在数字领域标准制定过程中被置于更加重要的位置。

数字技术在绿色可持续发展中具有双重作用。一方面，人工智能等技术发展带来大量能源消耗，引发可持续性危机；另一方面数字技术也在赋能其他行业绿色发展中发挥了重要作用。根据研究统计，ICT 产业在全球温室气体排放占比为 1.8%-2.8%，但对全球减排的贡献在 2030 年预计达到 20%²⁹。国际标准化组织将可持续性作为数

²⁷ <https://aiforgood.itu.int/ai-standards-exchange/>

²⁸ <https://www.responsible.ai/news/ai-standards-deep-dive-decoding-different-ai-standards-and-the-eus-approach/>

²⁹ https://unfccc.int/sites/default/files/smarter2030_executive_summary.pdf

字标准制定的重要方向。国际电信联盟在联合国气候变化大会（COP29&COP30）期间举办数字日活动，发起绿色数字化行动计划，并围绕 ICT 赋能气候变化、ICT 产业能源效率、绿色能源、环境影响和循环经济等各方面开展标准化工作，发布评估信息技术解决方案的使用对其他部门温室气体排放影响（L.1480）等重要标准。ISO 根据 2021 年《伦敦宣言》中的气候承诺³⁰，将气候因素纳入数字标准制定的每个阶段；并联合 IEC 对数据中心效能、电子产品和系统的开展标准化工作。

三、全球数字治理重点议题新动向

随着联合国系统加快推动《契约》落实，国际社会关于全球数字治理的讨论日益聚焦于《契约》所确立的五大目标方向。下文将围绕加强数字连接、促进数字经济包容、推进数据治理、加快人工智能治理、营造安全开放的数字空间五大方向，阐述全球数字治理重点议题进展。

（一）加强数字连接

在数字鸿沟表现日益多元化、互联网覆盖率与使用率差异加剧、弥合“最后一公里”难度增大的背景下，弥合数字鸿沟不仅需要持续强化基础设施建设、提升网络接入率，更需要全面解决制约连接的多重因素。与此同时，强化海缆基础设施韧性、推动空间连接也日益成为国际社会的讨论热点。

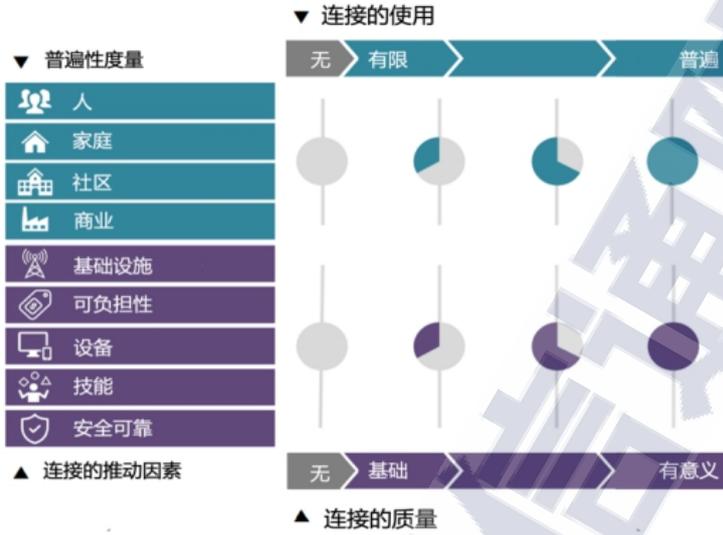
³⁰ <https://www.iso.org/annual-reports/2024>

弥合数字鸿沟范式由普遍接入向“普遍和有意义的连接”转变。

一是由关注连接覆盖范围向聚焦连接和使用质量拓展。“普遍性”关注连接广度，即用户、家庭、社区、企业、学校等多重主体的互联网接入水平；“有意义”关注连接的质量和实际效用，包括资费和终端的可负担性、移动和固定网络质量、使用网络需具备的数字素养与技能、网络安全防护能力等多重因素（图 4）。二是普遍有意义的连接理念逐步纳入地区发展战略，推动概念框架从原则转化为实践。《全球数字契约》承诺将推动“普遍和有意义的连接”纳入国际、区域和国家数字发展战略。目前，《非洲数字契约》《拉丁美洲和加勒比数字议程 2026》已率先将其纳入战略目标，成为区域数字发展优先事项。G20 数字经济工作组、国际电信联盟、欧盟等持续围绕“普遍和有意义连接”的测量方法、数据缺口应对等展开讨论，支持巴西等国家开展实地测量。三是普遍有意义连接开始成为指导数字基础设施领域融资的重要理念。据国际电信联盟预测，到 2030 年实现普遍和有意义互联互通的资金缺口将超过 1.6 万亿美元。联合国第四次发展筹资问题国际会议通过《塞维利亚承诺》³¹，明确写入将加大对普遍有意义数字连接的投资，承诺将加强各国政府、发展金融机构、多边开发银行和相关国际组织以及私营部门行为体之间的国际合作，支持各国开展数字基础设施设计、融资模式构建及影响评估工作。未来，各方将持续探讨如何通过风险分担、

³¹ https://unctad.org/system/files/official-document/tdb_efd9d2_ch.pdf

技术援助等多种途径，引导私营资本积极参与。



来源：《实现普遍和有意义的数字连接：制定 2030 年的基线与目标》

图 4 普遍和有意义的连接框架

全球海缆作为数字连接的基石面临韧性安全新挑战。一是全球海缆正步入新旧更替的关键阶段。根据 TeleGeography 的统计数据，全球范围内已规划或正在运行的海缆数量超过 600 条³²。在人工智能、云服务、网络冗余和韧性需求的驱动下，预计到 2040 年全球海缆总铺设里程将净增 48%，同时约有 85 万公里海缆即将退役³³。近十年来，谷歌、Meta、亚马逊和微软等科技公司已成为海缆建设的主要出资方，并具备独立建设海缆的能力。据 TeleGeography 统计，这些公司主导了大西洋全部新建海缆，并占据了太平洋新建海缆 80% 的投资份额。二是海缆已上升为重要的国家安全议题。美加强相关立法与规则更新，参议院通过国防授权法案要求国防部组建海

³² 中国信息通信研究院《全球海底光缆产业发展研究报告》。

³³ TeleGeographic, The Future of Submarine Cable Maintenance: Trends, Challenges, and Strategies.

缆工作组，联邦通信委员会更新海缆许可规则；日本经产省为海缆技术开发、船队组建、海外业务提供支援；法国将全球海缆建设三巨头之一 ASN 国有化，加强对海缆基础设施的把控。三是提升海缆韧性成为国际社会共同关注。近年来发生多次重大海缆中断事故，严重影响社会经济运行，治理规则缺位推动国际合作机制加速构建。国际电信联盟与国际海缆委员会（International Cable Protection Committee, ICPC）成立国际海缆韧性咨询机构（International Advisory Body for Submarine Cable Resilience），召开首届海缆韧性峰会、通过《阿布贾宣言》，提出一系列合作原则和行动方向，并成立三大工作组重点关注海缆部署和修复、风险检测和互联互通等问题。欧盟委员会发布《加强海缆安全性行动计划》建立区域合作框架；东盟也成立海缆工作组以促进区域成员国合作，维护海缆安全韧性已经成为全球数字治理前沿问题。

卫星互联网迈入发展快车道，维护空间可持续发展成为迫切问题。一是卫星互联网在弥合全球数字鸿沟、赋能经济社会数字化转型上发挥重要作用。卫星互联网解决通信盲区联网、缩小偏远地区数字鸿沟，保障应急救援、公共安全、海洋科考等特定场景的通信畅通。新一代无线电技术在民航、水运、轨道交通及智能网联汽车等领域实现规模化应用，助力低空经济、智慧海洋等新兴产业发展。据世界经济论坛预测，空间经济预计 2035 年达 1.8 万亿美元。二是随着低轨卫星数量显著增加，各方日益重视空间可持续发展理念。

据哈佛大学天体物理学家乔纳森·麦克道尔统计，截至 2025 年 11 月，全球约有 13487 颗在轨活跃卫星，LEO 卫星约占 93%，星链作为全球最大低轨卫星星座，在轨数量已超 8816 颗³⁴。低轨卫星日益拥挤增加碰撞风险，亟需加强空间交通管理协调和太空垃圾治理合作。联合国“空间 2030”议程持续推动空间治理，联合国外层空间事务厅（UNOOSA）、和平利用外层空间委员会（COPUOS）和国际电信联盟加强合作，共同探索制定全球监管框架，应对卫星轨道拥堵、空间碎片增加、频率干扰等新兴风险³⁵。欧盟委员会启动制定《欧盟空间法》，拟通过加大对私营部门的监管解决空间可持续问题。三是发展中国家高度关注卫星互联网可能引发的安全风险。2025 年，金砖国家通信部长会议审议通过了《金砖国家可持续空间互联资源白皮书》，呼吁各国加强监管框架的协调，重点关注数据安全、信息安全和国家安全风险。印度制定了严格的卫星互联网安全规范，其中包括数据本地化、卫星网络地面设施的部分本地化生产、禁止用户连接至海外终端或设施等多项条款，以强化国家安全管理³⁶。未来，各方围绕频率和轨道资源的公平分配、加速卫星互联网覆盖以及维护信息安全和监管权益等问题的讨论将持续深入。

（二）促进数字经济包容发展

数字技术正以前所未有的深度和广度驱动数字经济发展，全面

³⁴ <https://planet4589.org/space/stats/acdec.html>

³⁵ 联合国《未来契约》行动 56，第 84 条。

³⁶ https://news.qq.com/rain/a/20250506A03JSX00?suid=&media_id=

渗透至千行百业。国际社会高度关注数字经济发展对全球经济结构变革、社会公平发展、群体权益保障的影响，积极探讨如何推动数字技术以公平和负担得起的方式更好释放数字经济红利。

发展中国家谋求在数字全球化过程中获得公平发展机遇。联合国贸易和发展会议（UNCTAD）发布《数字经济报告》，认为数字经济呈现市场高度集中和数字化利益分配不均特征，许多发展中国家仍然是数字服务的消费者和信通技术产品的进口国，缺乏在数字经济中创新、生产、增值和出口的能力和机会；以大型数字平台为主导的企业通过掌控数据采集、传输、存储及智能分析等全产业链环节，在全球数据价值链中占据主导地位。UNCTAD 发起了“电子商务惠及所有人”倡议（eTrade for All），旨在提高发展中国家，特别是最不发达国家（LDCs）从数字经济繁荣中获益的能力。该倡议提出电子商务战略、法律和监管框架、贸易便利化和物流、信息和通信技术基础设施、支付解决方案、技能发展以及融资渠道七个支柱，评估和促进发展中国家推动数字化转型和电子商务发展。

数字技术转让和扩散是国际社会关注的焦点。一是向发展中国家转让数字技术的条件是各方争议核心。数字技术转让是促进创新、加快可持续发展、塑造更包容数字经济的关键手段。全球范围内的数字技术转让是互惠互利的过程：技术提供方在知识产权得到良好保护的前提下，通过技术转让获得丰厚的利润回报；技术获取方通过积极引进投资、扩大对产品和服务的开放，推动先进的数字技术

在本国落地使用，服务人民生产生活需要。但是，在数字技术转让的过程中，参与各方对技术转让的条件、市场准入标准、知识产权保护机制完善程度以及国家安全考量等存在不同认识，发展中国家更关注如何在公平、可负担和非歧视性条件下获得技术，乃至享受更多优惠条件和优先权；而发达国家优先考虑知识产权、商业利益和国家安全关切。近年来，发展中国家积极推动世界贸易组织重振技术转让有关讨论，向技术转让工作组（WGTTT）提交多份提案，建议围绕如数字技术在贸易便利化中的作用、《与贸易有关的知识产权协议》对技术转让的影响等具体主题组织讨论，以期增强向发展中国家的技术流动，但受制于各方立场差异，进展仍然缓慢。二是部分国家为确保技术领先阻碍数字技术扩散。美国近年来采取多种手段加强对半导体、人工智能等数字技术扩散的控制，通过扩大、修订各类“清单”，实施严格的芯片出口管制政策，限制先进人工智能模型出口，防范数字技术扩散。

推动中小微企业参与全球数字经济已成为全球共识。一是加快推动中小企业数字化转型。APEC 通过《2023 年亚太经合组织领导人旧金山宣言》，纳入中国关于“小快轻准，大中小企业融通发展”等理念主张³⁷，推动亚太区域中小企业创新发展。G20 轮值主席国南非首次将释放中小微企业潜力设为数字经济工作组优先事项，在《主席声明》中纳入中方提出的“专精特新”等发展理念。UNCTAD

³⁷ <https://www.chinasmc.org.cn/html/mcms/shouye/xinwentongzhi/xinwendt/1726488505007972353.html>

通过“电子商务惠及所有人”倡议积极促进合作，将受益国与合作伙伴和资源联系起来以促进电子商务，为中小微企业参与电子商务提供技术、知识等支持。国际贸易中心（ITC）发布《中小微企业竞争力展望》报告，分析了数字化转型和电子商务在增强中小微企业竞争力方面的作用，并发布 ecomConnect 计划向中小微企业提供电子商务相关培训、资金、软件解决方案等，加速其使用数字技术³⁸。

二是加快推动中小企业融入全球供应链。UNCTAD 持续对发展中国家进行电子商务就绪度评估³⁹，通过系统性的分析和诊断，帮助尼日尔、肯尼亚、秘鲁等 30 余国理解其电子商务发展的现状和潜力，并为制定有效的政策和战略奠定基础。世界互联网大会跨境电子商务工作组起草的《跨境电子商务国际规则体系发展研究报告》⁴⁰，提出数字“单一窗口”机制、推动采取跨境无纸化贸易措施、开展跨境电子商务能力建设等主张，为促进跨境电子商务发展贡献中国方案。UNIDO 开设上海国际智能制造促进中心，通过开展相关培训、设置公共服务平台等，引进智能制造技术，促进发展中国家制造业产业转型升级⁴¹。

数字公共基础设施与数字公共产品成为包容性数字化转型的新方案。一是广泛纳入全球数字发展合作议程。《全球数字契约》将数字公共基础设施和数字公共产品视为包容性数字化转型关键驱动

³⁸ <https://www.intracen.org/our-work/projects/e-solutions>

³⁹ <https://unctad.org/news/5-things-know-about-ctrade-readiness-assessments>

⁴⁰ https://cn.wicinternet.org/static/pdf/跨境电子商务国际规则体系发展研究报告_中文.pdf

⁴¹ https://unido-virtualexhibition.org/wp-content/uploads/2019/10/UNIDO_SIIMPC.pdf

力，承诺将加强有关开发、治理与投融资等国际合作。联合国、世界银行等国际组织，慈善基金会、美欧发展援助机构等多利益攸关方积极活跃，参与或发起“数字公共产品联盟”“数字公共基础设施高影响力倡议”“全球数字公共基础设施峰会”等倡议和活动。二十国集团连续三年将其视为数字经济工作组的优先议程之一，非盟、东盟、欧盟等将其纳入区域数字战略，各区域开发银行、美欧援助机构将其列为数字领域发展合作重点方向。

二是应用部署加速扩散。发展中国家以建设数字身份系统为切入点，非洲约有 20 余个数字身份系统处于规划或试点阶段。与具体行业融合不断深化，在气候与环境保护、智慧城市、农业等细分领域行业应用增多，数字身份由聚焦法定身份认证向物、法人等多主体拓展。

三是高度重视开源开放与互操作。为打破技术垄断和供应商锁定、降低创新和建设门槛与成本，发展中国家探索采用开源系统建设本国公共服务数字系统，赋能经济社会数字化转型，以开发构建模块、开放标准、统一技术标准等方式提升兼容性和互操作性。

四是构建治理规范共同框架。数字公共基础设施治理涉及网络安全、数据安全、个人信息保护等多重问题。联合国开发计划署和技术特使办公室联合发起倡议，组建专家组开发普遍性数字公共基础设施保障措施，二十国集团数字经济轨道围绕更加系统完备的治理框架展开了有益讨论。

（三）推进国际数据治理

数字时代的到来，使得数据从计算机和互联网系统的副产品，

跃升为推动技术应用创新的关键生产要素，人工智能技术的迅猛发展令数据治理重要性更加凸显。一方面，为充分释放数字技术潜力，亟需加快推动数据安全有序开放共享，激活数据要素价值。另一方面，个人信息保护依然是各国政府面临的核心议题，并日益被赋予公共安全、国家安全保护等新要求，对数据流动尤其是跨境流动提出更大挑战。

人工智能技术的快速发展对数据治理提出新的挑战。一是数据开放共享利用不足。根据 Epoch AI 预测，可用于训练大语言模型的公共数据可能在 2026 至 2032 年间消耗殆尽⁴²，但全球各国对数据的开发利用仍然不足，经合组织成员国仅 47% 的高质量公共数据集对外开放⁴³，欧盟境内 80% 的工业数据尚未被使用⁴⁴。二是数据质量不高制约人工智能模型能力和可靠性。数据标注、清洗、加工等环节中准确性、完整性不高可能导致模型输出不可靠结果，而医疗、金融等专业领域数据质量将直接影响其在复杂场景下的应用能力。同时，训练数据中英语数据集占比过高，可能导致模型在文化代表性与公平性上的挑战。三是个人信息保护受到冲击。斯坦福研究显示，多家美国人工智能公司默认使用用户聊天数据训练和改进模型⁴⁵，或修改协议采集用户个人数据和上传内容⁴⁶，导致数据保留期限过

⁴² Will we run out of data? Limits of LLM scaling based on human-generated data,

<https://epoch.ai/blog/will-we-run-out-of-data-limits-of-llm-scaling-based-on-human-generated-data>

⁴³ https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/06/government-at-a-glance-2025_70e14c6c/0efd0bcd-en.pdf

⁴⁴ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/digital-omnibus-regulation-proposal>

⁴⁵ <https://news.stanford.edu/stories/2025/10/ai-chatbot-privacy-concerns-risks-research>

⁴⁶ <https://www.axios.com/2024/11/18/google-ai-gemini-user-data-training>

长、使用未成年人数据、缺乏透明度和问责制等问题，削弱了公众对人工智能公司保护个人数据的信任度⁴⁷。智能体（AI Agent）为实现精准交互与自主决策，往往依赖多维度、实时更新的个人信息数据，这对传统基于“告知—同意”的隐私保护模式提出了显著挑战。在这一过程中，用户往往难以充分理解数据使用的潜在影响，导致个人隐私边界日趋模糊，用户对个人信息的控制权也随之弱化⁴⁸。

四是版权保护面临创作者保护和技术创新两难境地。版权保护不足可能打击创造者积极性、破坏长期创新动力；但过度的版权保护也可能减少人工智能训练可用数据量，增加训练成本。

以治理促进数据共享成为推动创新发展的关键突破口。《全球数字契约》授权联合国科技和促进发展委员会（CSTD）组建各级数据治理多利益攸关方工作组（working group on data governance at all level），拟将协调形成数据治理基本原则、促进数据互操作和数据共享等作为重要工作方向。经合组织（OECD）发布《关于人工智能时代下增强数据获取与共享的建议》，建议全面看待数据价值周期，通过分级分类方式推进数据获取和共享，支持政府建设促进公共数据流通平台等方式实现人工智能系统的数据治理。欧洲数据战略持续推进，《数据法案》于2025年9月正式实施，赋予互联产品（如智能网联汽车、智能健身设备、联网工业机械等）及相关服务的用户对其生成的数据拥有更大的控制权，以促进数据的开放和

⁴⁷ HAI, The 2025 AI Index Report. <https://hai.stanford.edu/ai-index/2025-ai-index-report>

⁴⁸ <https://www.iscas.edu.sg/media/event-highlights/ciis-iseas-joint-symposium-on-china-asean-ai-cooperation/>

共享。欧盟首个特定行业通用数据空间的《欧洲健康数据空间条例》生效，对公民健康数据在欧盟境内的利用和再利用做出了明确规定，以此促进在欧盟境内的健康数据流通，提升医疗保健效率和水平、赋能研究创新等⁴⁹。2025 年 11 月，欧盟委员会发布《数字综合法案（Digital Omnibus Digital Omnibus Regulation Proposal）》⁵⁰，拟整合、简化现有数据治理相关法规，减少企业合规压力，如其提出修改《通用数据保护条例》中个人数据的定义，试图为人工智能公司使用个人数据训练模型提供法律依据⁵¹。中国加快健全数据要素基础制度，发布《关于加快公共数据资源开发利用的意见》，提出深化政务数据共享、有序推动公共数据开放、探索公共数据授权运营等一系列举措，为加快公共数据资源开发利用，充分释放公共数据要素潜能提供系统性的规划与部署。开展首批可信数据空间创新发展试点工作，积极拓展 900 多个应用场景，服务国民经济 32 个行业大类，推动可信数据空间从概念验证迈向实践落地⁵²。

全球个人信息保护制度已基本建立。据研究统计，截止 2024 年底，全球已有 144 个国家颁布个人信息保护有关法律法规，保护全球约 82% 的人口。除欧盟全域受《通用数据保护条例（GDPR）》保护外，非洲 39 个国家（72%）、亚洲 35 个国家（73%）、北美

⁴⁹ https://health.ec.europa.eu/ehealth-digital-health-and-care/european-health-data-space-regulation-chds_en

⁵⁰ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/digital-omnibus-regulation-proposal>

⁵¹ <https://www.reuters.com/sustainability/boards-policy-regulation/eu-ease-ai-privacy-rules-critics-warn-caving-big-tech-trump-2025-11-19/>

⁵² 中国信息通信研究院，《可信数据空间创新发展报告（2025）》

和加勒比 16 个国家（70%）、南美 9 个国家（75%）已颁布了有关法律⁵³，未成年个人信息保护成为工作重点。2025 年 7 月，欧盟委员会正式通过《有关未成年人在线隐私、安全与保障高水平措施指引》⁵⁴，系统性地提出未成年人保护框架，提出将未成年人账户默认为私密账户、禁止账户下载或截取未成年人发布内容等一系列要求。澳大利亚政府责成澳大利亚信息专员办公室起草《儿童在线隐私准则》，将儿童置于个人信息保护中心⁵⁵。马来西亚、印度、韩国等国要求获取和处理未成年人数据需获得父母同意⁵⁶。美国联邦贸易委员会（FTC）发布的《儿童在线隐私保护规则》最终修正案正式生效，扩大儿童信息保护范围，提出更为严格的保护措施。

发展中国家维护数据主权的观念更加明确。在《全球数字契约》磋商过程中，“77 国集团和中国”多次提出“数据主权”的重要性，强调数据是一种宝贵的发展资源，其产生的经济价值必须得到“公平和公正的分享”，特别对跨国科技巨头垄断全球数据、抑制发展中国家本地创新给予高度关切。非盟将数据正义和数据主权置于人工智能战略核心位置，《非盟人工智能大陆战略》明确提出要建立“非洲拥有、非洲托管”的数据基础设施和数据集。南非 2025 年担任 G20 轮值主席国期间，积极倡导“数据公正”概念，呼吁关注全

⁵³ <https://iapp.org/news/a/data-protection-and-privacy-laws-now-in-effect-in-144-countries>

⁵⁴ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/commission-publishes-guidelines-protection-minors>

⁵⁵ <https://iapp.org/news/a/notes-from-the-asia-pacific-region-australia-esafety-commissioner-launches-social-media-age-restrictions-hub>

⁵⁶ <https://www.aoshearman.com/en/insights/ao-shearman-on-data/navigating-consent-emerging-trends-in-childrens-data-privacy-across-apac>

球南方和弱势群体所面临的价值分配不平等、代表性不足、歧视和偏见等问题，并在 G20 数字经济工作组主席声明中提出加强代表性数据集开发，保护语言和文化多样性⁵⁷。

随着数据治理内涵的日益丰富，跨境数据流动议题的复杂性也随之上升。世贸组织电子商务谈判取得积极进展，但跨境数据流动协调仍待推进。经 5 年多谈判，世贸组织于 2024 年 7 月发布《电子商务协定》稳定案文，同年 12 月，中国、欧盟、澳大利亚等 71 个成员确认达成协定，开始履行参与成员的国内法律程序⁵⁸。但由于各方存在显著分歧，有关计算设施本地化、跨境数据流动等关键问题并未纳入协定稳定案文。这些条款不仅需要与公共机构数据获取制度进行有效衔接，还涉及国家数据安全、数据管辖权及商业利益之间的复杂博弈与平衡，仍有待未来继续磋商。美英从国家安全角度发布一系列跨境数据流动监管规则。美国一改长期秉持的“数据跨境自由流动”理念，以“国家安全”为名频频出台限制性政策及规定，建立起全面的跨境数据流动审查制度。据统计，2024 年美国出台相关政策共 13 份⁵⁹。2025 年，依据拜登政府时期签署的第 14117 号行政令，《防止受关注国家或受控主体获取美国敏感个人数据和政府相关数据》及配套规则正式实施，禁止或限制美国主体参与（包括获取、持有、使用、转移、运输、出口或交易）涉及受关注国家及

⁵⁷<https://g7g20-documents.org/database/document/2025-g20-south-africa-sherpa-track-digital-economy-ministers-ministers-language-digital-economy-ministers-chairs-statement>

⁵⁸ https://www.mofcom.gov.cn/xwfb/sjzrzb/art/2025/art_c29af9ef55994b7f8175327b10f133bb.html

⁵⁹ <https://www.jingtian.com/Content/2025/01-03/1451182085.html>

受限制类型数据（包括个人敏感数据和政府数据）的交易。英国政府发布命令⁶⁰，要求出于国家安全需要，有权访问全球用户在 iCloud 中的加密数据，而后改为仅针对英国用户⁶¹。此举引发各方激烈讨论，支持者认为开放加密数据有助于打击恐怖主义和严重犯罪，反对者则警告这种做法将严重削弱用户数据安全，对全球数字经济中的数据流动产生深远影响。中国在完善兼容灵活的跨境数据流动制度方面迈出坚实步伐。2024 年 3 月，中国公布《促进和规范数据跨境流动规定》（以下简称《规定》），《规定》专门就自贸区的数据跨境流动制度增设了“灵活变通的空间”，即通过数据清单的形式在现有数据跨境传输机制上予以“微调”，实现“充分授权”“法定程序”“便捷流动”三类治理要素的有机整合。2024 年 9 月，中国公布《网络数据安全条例》，以行政法规的形式明确、细化了网络数据跨境流动和安全管理，为网络数据处理者向境外提供网络数据提供了清晰指引。如列举了网络数据处理者可以向境外提供个人信息的八种情形，进一步便利相关主体的实践操作。2024 年 11 月，中国在世界互联网大会乌镇峰会上发布《全球跨境数据流动合作倡议》，在中国开展跨境数据流动治理实践的基础上，提出了鼓励建立跨境数据流动负面清单、开展跨境数据流动国际合作、反对数据问题泛安全化等 11 项全球跨境数据流动合作原则。2025 年 9 月，商务部、中央网信办、工业和信息化部等五部门联合印发

⁶⁰ <https://www.bbc.com/news/articles/c740r0m4mzjo>

⁶¹ <https://www.theguardian.com/technology/2025/oct/01/uk-government-apple-data-british-telecoms>

《北京市率先试行世贸组织<电子商务协定>工作方案》，成为首个试行协定的世贸组织成员，标志着中国从“引领规则制定”迈向“引领规则实施”⁶²。

（四）加快人工智能治理

人工智能技术加速迭代，正迎来爆发式发展；人工智能与实体经济深度融合的特征更加明显，已经开始赋能千行百业，渗透到社会生活各方面。同时人工智能带来的风险挑战引发广泛关注，如何准确识别人工智能潜在风险、在发展和安全之间寻求平衡、构筑全球性合作框架，成为当前国际社会最为关心的重大问题。

主要大国谋求平衡监管和创新。美国人工智能监管立场出现转向，以“轻监管、促创新”维持全球人工智能领导地位。特朗普政府执政后废除《安全、可靠、值得信赖的人工智能》行政令，颁布新的《消除美国在人工智能领域领导地位障碍》行政令，主张减少监管并推动创新。推出《大而美法案》，禁止州和地方在 10 年内限制人工智能模型、人工智能系统或自动化决策系统发展，试图以监管松绑换取技术领先优势。发布《人工智能行动计划》⁶³，提出以硬件、软件、模型、应用程序和标准全栈技术出口，建立高粘性的全球人工智能生态。**欧盟采取多种手段力图应对人工智能发展滞后局面。**2025 年 11 月，欧盟委员会“数字综合法案”提出暂缓《人

⁶² https://www.mofcom.gov.cn/xwfb/sjzrzb/art/2025/art_c29af9ef55994b7f8175327b10f133bb.html

⁶³ <https://www.state.gov/translations/chinese/20250724-fact-sheet-president-trump-promotes-the-export-of-american-ai-technologies-chinese>

工智能法》部分条款实施，力图简化人工智能监管规则，为技术创新松绑⁶⁴。发布“人工智能大陆行动计划”“应用人工智能战略”和“科学人工智能战略”⁶⁵，设立欧洲人工智能科学资源中心（RAISE）等，加大对人工智能科研创新和产业应用的全面支持。中国兼顾发展和安全，营造有利创新的发展环境。为适应人工智能“边发展边治理”的内生需求，中国努力探索敏捷治理路径，以“急用先行、精准施策”的治理思路，先后针对推荐算法、深度合成、生成式人工智能、生成合成内容标识发布一系列政策规章，配合既有数字治理相关法律法规，逐渐构建起涵盖顶层设计、法律制度、部门规章和技术标准四方面的监管体系，展现出灵活、高效的治理能力。发布《关于深入实施“人工智能+”行动的意见》，推动人工智能与经济社会各行业各领域广泛深度融合，加快推动形成人机协同、跨界融合、共创分享的智能经济和智能社会新形态。

联合国系统加快人工智能合作步伐。2024 年，联合国大会通过了由中美分别牵头、相互联署的联合国大会决议，明确了全球合作共识、彰显合作信心。联合国各组织机构围绕联合国和平与安全、发展和人权三大支柱，加快军事、工业、医疗、劳工、农业、金融等各个领域工作，推动人工智能促进可持续发展。从 2018 年至 2024 年，联合国系统开展人工智能相关工作的机构数量激增，从 27 个实

⁶⁴<https://www.reuters.com/sustainability/boards-policy-regulation/big-tech-may-win-reprieve-eu-mulls-easing-ai-rules-document-shows-2025-11-07/>

⁶⁵ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/apply-ai>

体增加至 53 个；开展的人工智能项目总数从 140 项增至 729 项，实现五倍以上增长（图 5）。国际电信联盟自 2017 年起连续举办人工智能向善峰会，并于 2024 年起与联合国系统多个组织共同举办人工智能治理日活动，促进了各方在治理、标准化、能力建设等各领域交流，推动人工智能向善由理念走向实践，正日益成为全球最重要的交流论坛和产业盛会之一⁶⁶。



来源：根据《联合国系统人工智能治理白皮书》，中国信息通信研究院统计

图 5 2018 年至 2024 年联合国系统人工智能相关机构及项目数量

国际社会携手应对智能鸿沟。一是深化开源开放合作，降低发展中国家技术应用门槛。开源开放合作为发展中国家提供了一种新的基于开放科学和创新原则的人工智能开发、应用和管理方法。目前，开源人工智能模型能力正在稳步赶上专有模型能力，开源人工智能生态空前繁荣，据统计，Hugging Face Hub 上已有超过 150 万个人工智能模型⁶⁷。联合国自 2023 年起设置“开源周”活动，推动

⁶⁶<https://www.itu.int/publications/en/publication/the-annual-ai-governance-report-2025-steering-the-future-of-ai/en>

⁶⁷ https://www.linuxfoundation.org/hubfs/Research%20Reports/lfr_gosim_2025_070725.pdf?hsLang=en

开源成为数字化转型的关键公共产品；国际电信联盟开源计划办公室发起“面向公共服务的开源生成式人工智能”倡议，帮助全球南方国家在公共服务领域自主部署人工智能。中国在世界人工智能大会发布《国际人工智能开源合作倡议》，鼓励各方以开源为纽带，深化人工智能领域开源合作，携手打造人工智能开源开放生态系统。

二是呼吁加强知识、技术、资金等发展要素的平等获取，加快培育本土人才和创新生态。G20 连续两年将“消除人工智能不平等”列为数字经济工作组优先事项，承诺将在共同商定条件下开展联合研究、自愿技术转让和知识共享。巴黎人工智能行动峰会启动“公共利益人工智能计划”，支持面向发展中国家提供模型开发、开放和透明度、审计、人才、融资和协作方面的技术支持和能力建设项目。

“全球人工智能非洲峰会”于 2025 年 4 月在基加利举行，卢旺达、肯尼亚、埃及、南非等近 50 国元首签署《非洲人工智能宣言》⁶⁸，承诺通过培育从业人员、建立本土开放数据集和模型框架、建设计算基础设施、设立 600 亿美元非洲人工智能基金等举措，充分利用人工智能促进非洲经济和社会发展。

人工智能安全合作步伐放缓。随着全球人工智能竞争加剧，大国间人工智能安全合作有所减弱。巴黎人工智能行动峰会下“安全”议程明显弱化。相比于 2023 年英国人工智能安全峰会、2024 年首尔人工智能峰会聚焦技术滥用、安全保障等问题，巴黎人工智能行

⁶⁸ <https://aixpoafrica.com/africa-declaration-on-artificial-intelligence/>

动峰会转向讨论治理等更广泛议题，就促进人工智能可及性、确保人工智能开放包容安全并值得信赖、为人工智能发展创造条件、加强国际合作等六个优先事项达成共识。包括中国、法国、印度、日本等在内的 61 个国家签署了《发展包容、可持续的人工智能造福人类与地球》宣言，但美英未签署该宣言。七国集团（G7）广岛人工智能进程持续推进，包括谷歌、微软在内的 25 家机构依据《关于开发前沿人工智能系统组织的国际指导原则》和《国际行为准则》提供披露报告。但在 2025 年的 G7 峰会上，各国有意规避“人工智能安全”问题，发布《人工智能促进繁荣声明》，重点强调人工智能带来的机遇，仅对能源挑战有所关注，与往届共识相比未提及深度伪造等具体风险，“安全”一词出现次数为零⁶⁹。人工智能安全研究所成为国际合作中的重要力量。2024 年底，英国、美国、韩国、新加坡等国家和地区纷纷授权成立人工智能安全研究机构，聚焦安全能力评测开展国际联合研究，强化安全立场协调，影响全球人工智能安全合作进程。中国于 2025 年 2 月成立中国人工智能发展与安全研究网络，代表中国同各国人工智能领域研究机构开展交流合作。2025 年 2 月，英国人工智能安全研究所从 AI safety institute 更名为 AI security Institute（AISI），更加聚焦于安全防御问题，重点研究应对人工智能用于开发化学生物武器、实施网络攻击、欺诈等犯罪行为。特朗普政府执政后，美国将人工智能安全研究所更名为“人

⁶⁹ <https://www.secrss.com/articles/82030>

工智能标准与创新中心”，除了开展人工智能安全评测工作外，还将重点评估全球主要人工智能系统的能力和竞争状况，并将防止外国政府对美国人工智能技术进行监管等列入工作方向，服务美国维持全球人工智能领先地位。随着各国在人工智能安全治理立场上的调整，安全研究所间的合作可能面临新的挑战。

人工智能绿色发展成为国际讨论新焦点。随着技术的普及与应用，人工智能对全球能源消耗急剧增长，如何实现绿色发展日益紧迫。斯坦福大学《2025 年人工智能指数报告》⁷⁰指出，根据部分 AI 模型碳排放评估，前沿人工智能模型训练碳排放持续上升。国际能源署（IEA）《能源与人工智能》⁷¹特别报告显示，在过去 5 年，全球数据中心占全球电力消耗量的比例以每年 12% 递增，按照现有速度，预计到 2030 年，全球数据中心的电力需求将增加一倍以上。欧盟将自身定位为人工智能绿色发展领导者，《人工智能法》第 95 条⁷²要求人工智能办公室和成员国鼓励和促进制定自愿行为准则，并将评估和减少人工智能系统对环境可持续的影响列为行为准则目标之一。国际电信联盟发布《人工智能和环境国际标准》报告⁷³，从产品、站点、网络、算法和软件层面，介绍相关标准如何提高人工智能系统环境效率，企业通过使用清洁能源、技术创新等方式，降低碳排放。

⁷⁰ <https://hai.stanford.edu/ai-index/2025-ai-index-report>

⁷¹ <https://www.iea.org/reports/energy-and-ai>

⁷² <https://artificialintelligenceact.eu/article/95/>

⁷³ https://www.itu.int/dms_pub/itu-t/opb/env/T-ENV-ENV-2024-1-PDF-E.pdf

（五）营造安全开放的数字空间

打击网络犯罪国际合作日益深化。联合国框架下网络安全国际规则取得积极进展。2024 年 12 月，联合国大会以一致同意的方式通过了首部具备普遍律法约束力的《联合国打击网络犯罪公约》，旨在加强国际合作，打击网络犯罪并保护社会免受数字威胁。2025 年 10 月 25 日，包括中国在内的 70 多个联合国成员国签署该公约。联合国秘书长古特雷斯表示，这是 20 多年来经谈判达成的首个国际刑事司法条约，这项条约表明多边主义在困难时期取得了成功，反映了会员国加强国际合作以预防和打击网络犯罪的集体意愿。公约将开展全天候合作，为相关合作提供便利条件，为弱势群体免受侵害提供了法律保护，敦促各国制定全面的预防策略，维护网络空间的和平、安全与繁荣。联合国信息安全开放式工作组持续推动负责任国家行为框架发展，讨论现有 11 项自愿性非约束行为规范的深化，以及可能新增的行为规范，并探讨了规范的实施机制，强调加强国际合作，为发展中国家提供能力建设援助，以提升其应对网络威胁的能力。

国际社会聚焦提升“信息完整性”，加强虚假信息、错误信息和仇恨言论治理。“信息完整性”目前尚未有普遍接受的定义。根据联合国发布的《联合国信息完整性全球守则》，其主要指防止对内容进行不当修改或破坏，确保信息的准确性、一致性和可靠性，加强对虚假信息、错误信息和仇恨言论的治理。二十国集团轮值主

席国巴西首次将“信息完整性”列为数字经济部长会议优先议题，要求加强数字平台监管，积极应对虚假和错误信息，在领导人峰会上与联合国教科文组织等合作发起“全球气候变化信息完整性倡议”，应对拖延和破坏气候行动的虚假宣传。⁷⁴联合国教科文组织发布《数字平台治理准则》，提出通过多利益攸关方方法保障表达自由和信息获取权。“信息完整性”议题的讨论重点日渐清晰。从既有成果文本上来看，各方重点关注监管机构的设立与执行、内容审核、平台算法透明度与问责、保护弱势群体、塑造媒体环境、打击外国操纵信息、选举与信息危机、生成式人工智能挑战等问题，认为有力的数字平台治理是维护“信息完整性”的关键。从各国关切来看，发展中国家更关注对气候变化、公共卫生、社会极化等公共利益的影响，尤其高度关心跨国数字平台对本国造成的舆论和信息危害，美欧等发达国家更关心来自国家行为体的虚假信息传播、外国信息操纵和干扰等问题。总体而言，各方就信息安全问题凝聚共识仍有较长距离。

四、展望：在变革中构建全球数字治理新格局

当前，世界百年变局加速演进，国际形势变乱交织，世界多极化、经济全球化、国际关系民主化的时代潮流持续向前。数字领域作为大国竞争的战略前沿与关键场域，受到的影响尤为深刻和复杂，其效应将在未来一段时期逐步显现，全球数字治理体系面临的不确

⁷⁴ <https://www.un.org/zh/climatechange/information-integrity>

定、难预料因素增多。

（一）联合国仍是全球治理主渠道但面临转型挑战

《全球数字契约》实施进程启动，全球数字合作有望加快。作为《契约》优先事项之一，联合国系统各组织正在加快数字领域工作。新成立的数字和新兴技术办公室与国际电信联盟、联合国教科文组织等既有组织机构共同推动契约落实，人工智能国际独立科学小组、全球人工智能治理对话、科技促进发展委员会数据治理工作组等《契约》框架下提出的新机制已陆续启动，其他国际组织正在职权范围内积极考虑数字化带来的影响。根据 2025 年底信息社会世界峰会（WSIS）二十年审议结果，国际电联将承担联合国数字事务机构间协调机制、联合国信息社会小组（UNGIS）秘书处工作，牵头制定联合国落实 WSIS 于《全球数字契约》的联合实施路线图。未来两大国际进程如何协同推进，联合国系统内部能否形成合力、促成更多成果值得期待。

联合国系统改革对数字议程的影响值得关注。受美国大幅削减预算影响，联合国系统出现显著资金缺口，部分组织运作与项目推进受到冲击。联合国已启动“联合国 80 周年倡议”，旨在推动全系统效能提升和流程优化，这可能会引发重新设定优先事项、调整资源分配等重大影响。此外，2026 年，联合国秘书长、国际电信联盟秘书长、世界知识产权组织总干事等多个引领数字工作的国际组织面临负责人的换届竞选。资金和人事的变动将对数字议程推进方向

和实施进度带来不确定性。

（二）全球数字治理理念方案之争或将更加激烈

主要大国将分别引领多边治理进程。2026 年，美国时隔二十年再度担任 G20 主席国，向国际社会传导放松监管、创新优先的政策取向；法国担任 G7 峰会主席国，或持续推广欧盟数字监管模式，强化绿色数字发展；印度担任金砖国家和人工智能峰会主席国，可能继续向全球南方大力输出数字公共基础设施模式，树立领袖形象。中国将第三次担任亚太经合组织（APEC）主席国，将持续推进亚太共同体建设，深化互联互通和包容发展，打造各领域务实合作成果。主要大国将充分利用议程设置优势，分别提出各自的数字治理方案，积极寻求更广泛的国际支持，方案和理念之争恐更加激烈。

全球南方集体性崛起势头仍将持续。近年来，南方群体性崛起，形成多个发展中心，旧的“中心—外围”体系被打破。发展中国家在数字领域立场更加明确，更加重视数字主权和可持续发展，力图以国际合作加快数字基础设施建设、公平获取前沿技术和数据等发展资源，加快数字技能和素养培育，实现普遍有意义的连接和数字经济包容发展。随着未来“大金砖”和“上合大家庭”合作持续拓展深化，东盟、非盟、拉加、阿拉伯区域一体化和数字战略深入推进，将不断为打破发达国家主导叙事、塑造引领全球数字议程积累势能。

（三）人工智能或成为塑造全球数字治理的关键问题

全球人工智能治理可能成为涵盖多重数字治理问题的核心。人工智能治理已超越单点的算法治理范畴，日益成为全球数字治理体系中的核心议题。人工智能技术栈涵盖芯片、数据、模型与应用等多个层级，其治理架构也相应跃升为统领数据安全、平台竞争、跨境流通、网络安全等关键数字治理领域的系统性工程。在此过程中，人工智能相关治理规则的构建，其外溢效应更是延伸至经济社会乃至安全与战略层面。围绕人工智能的国际讨论更是对未来数字发展格局、经济发展动能乃至国际安全态势的塑造，正在很大程度上定义未来整体数字秩序的基本形态。

人工智能治理的碎片化问题仍将是一项长期的挑战。目前，联合国系统、二十国集团、区域组织、国际标准组织以及安全峰会等各类机制正从不同层面积极推动人工智能议题的讨论。这些讨论不仅涉及高层级政治承诺和国际共识的构建，也涵盖根植于产业实践的技术标准、社群生态与治理工具。与此同时，主要经济体正通过立法和政策制定、标准设立、行业自律等多种途径，积极构建本土化的人工智能治理框架。鉴于人工智能风险的复杂性、全局性和不可预知性，当前全球进程难以简单融合，全球人工智能治理体系可能长期呈现碎片化态势。2026 年 7 月，联合国大会批准通过的首届“全球人工智能治理对话”将在日内瓦召开，力图推动联合国系统内部、联合国与其他多边机制，以及政府主导和非政府主导的国际

进程之间的协调与统筹推进。长期来看，构建协同包容、高效运转的全球人工智能治理体系、有效弥合新兴领域的治理赤字仍任重道远。

（四）多元主体参与全球数字治理的将更为活跃

当前，私营部门、智库、技术社群、慈善机构等各类多元主体正凭借其在知识、资本、效率等各方面综合优势，逐步成为全球治理的重要补充力量。科学家群体对新兴技术感知更为密切，对潜在风险意识更加敏锐，其国际声誉对规则塑造具有重大影响力。在人工智能领域，以人工智能安全国际论坛（SAIF）为代表、基于“科学家+捐助支持”的各类非政府组织，正在通过发布共识性文件、定期报告和举办高级别会议等方式影响政策制定者认知。私营部门为了推进新兴技术产业全球化布局，对参与全球关键资源分配、推动监管协调、开展标准协同及产业生态共建具有强烈诉求，并善于利用其产业实力塑造事实规则。如在空间领域，Space X利用其在低轨卫星部署的巨大优势，正式推出太空态势感知和预警平台，可能对未来全球太空交通管理带来深远影响。在全球数字治理规则推进相对滞后的背景下，事实性规则的逐步成型、多元主体的协同联动在全球秩序的实际运行中发挥日益重要的作用。未来，全球数字治理规则构建方式可能进一步依赖政府与多元主体共同参与、协商共治，这对技术和产业落后的广大发展中国家提出更大挑战。

中国信息通信研究院

地址：北京市海淀区花园北路 52 号

邮编：100191

电话：010-62304440

传真：010-62304980

网址：www.caict.ac.cn

