

全球南方人工智能治理困境及其法治制度化解路径

吴霜¹, 李萍²

1 北京理工大学 (珠海), 540129951@qq.com

2 北京理工大学 (珠海), liping@bitzh.edu.cn

摘要: 在人工智能全球治理规则重构的关键期, 全球南方基于“发展优先”与“主权安全并重”的治理逻辑, 正通过制度弹性化设计与国际协作探索差异化治理路径, 形成对北方风险预防范式的规范回应。本文梳理了全球南方在人工智能治理面临的结构性困境, 提出通过“能力适配型国内 AI 法律体系构建—南南区域人工智能规则协调—南北规则互动与制度兼容—参与国际标准与全球规则制定”的法治制度化解路径, 构建全球南方人工智能自主治理体系, 提升集体话语权, 推动“算法正义”“普惠创新”“发展优先”等理念纳入全球人工智能治理规则体系, 实现从规则被动接受者到主动参与者的角色转变, 参与塑造公平包容的全球人工智能治理新秩序。

关键词: 全球南方; 人工智能治理困境; 数字发展权

1 问题的提出: 全球南方人工智能治理困境

1.1 人工智能治理南北鸿沟

全球南方主要指发展中国家和新兴市场国家, 在世界经济和政治中处于相对弱势地位^[1]。首要表现在南北多重智能鸿沟^[2]。国际电联 (ITU) 编制的 2020 年全球网络安全指数报告指出发展中国家和发达国家两极分化, 最不发达国家中仅孟加拉国、贝宁、卢旺达和坦桑尼亚拥有国家层面的网络安全产业, 这是能力发展措施中的一个关键要素^[3]。姚旭等将当前南北方 AI 鸿沟概括为算力鸿沟、数据鸿沟、算法鸿沟、词元鸿沟、应用鸿沟五个方面^[4]。数字鸿沟可能演变为数字殖民主义这一新型结构性支配关系, 奎特指出数字殖民主义表现为外国企业通过数字架构的结构性支配获取权力^[5], 从而破坏当地发展、垄断市场并从全球南方地区榨取收益, 进而形成更广泛的帝国主义控制模式^[6]。尼克和乌利塞斯指出“数据殖民主义揭示了数字时代新的提取性经济形式”^[7]。

1.2 全球南方内部治理能力分化

联合国《2024 年电子政府调查》指出作为全球衡量数字鸿沟状况的指标, 电子政务指数 (EGDI) 平均值显示过去两年内情况得到了显著改善, 然而这一比例的改善主要归功于亚洲地区的进展, 非洲、大洋洲和美洲的数字鸿沟几乎没有或根本没有缩小, 仍有 19 亿人处于数字鸿沟的不利一方^[8]。联合国开发计划署在《下一次大分流: 为何人工智能可能加剧国家间不平等》报告中把国家按人工智能治理成熟度划分为高、中、低能力国家, 中国凭借较强的基础设施和较完备的制度框架位列高能力梯队, 部分起步较早的东盟和拉美国家属于中等能力梯队, 大多数受限于治理能力赤字和基础设施匮乏的发展中国家被归入低能力梯队。报告还指出亚太区域内已分

作者简介: 吴霜, 女, 北京理工大学 (珠海), 博士研究生, 国际法。

李萍, 女, 北京理工大学 (珠海), 助理教授, 国际经济法、WTO 法。

本课题得到 2026 年珠海市哲学社会科学年度规划课题一般课题 [标准必要专利跨境 FRAND 许可争议解决机制研究—以粤港澳大湾区为枢纽的理论、实践与制度路径 (2026NDYB005)] 资助。

化：首都与乡村在网络基础设施上差距悬殊；不同就业群体数字可及性因收入差异明显分化；性别数字鸿沟在接入、控制权与安全保障层面持续存在；大模型资源高度集中于主流语言，本土小语种及低资源语言则长期缺乏训练数据支持^[9]。乌切楚库·阿朱齐奥古提出了人工智能治理成熟度指数（AGMI），从人工智能战略的有无与完备性、数据保护法律框架、行业人工智能应用与试点情况、机构能力、数字基础设施、区域协调参与度 6 个维度将西非国家经济共同体的 15 个成员国分为五级，同时指出这种巨大的成熟度差异是实现区域一体化的主要障碍，但也为“跳跃式发展”提供了可能^[10]。

1.3 全球南方参与全球规制话语权缺失

80 年来，新兴市场国家和发展中国家群体性崛起，全球南方国家数量和人口总数占全世界的 2/3 以上，占世界经济比重超过 40%，已经成为推动世界发展、完善全球治理的关键力量。但当前国际机制中，全球南方代表性严重不足^[11]。经济合作与发展组织（OECD）、国际电联（ITU）、国际标准化组织（ISO）、人工智能全球合作伙伴关系（GPAI）等主流 AI 标准磋商平台长期由发达国家主导议程和专家组席位分配，发达国家凭借充足资源持续输出安全导向型的标准方案，发展中国家被限制在“意见征询”环节，参与核心条文起草不足，全球南方普惠创新、阶梯式立法的发展需求难以落实。

1.4 研究问题与分析框架

算力、数据、算法、人才和应用场景等方面的南北失衡，导致全球南方在人工智能时代面临深度的技术依赖，并在规则制定中处于被动接受的地位。全球南方内部治理能力分化造成的治理立场和制度实践的碎片化进一步限制集体话语权的建构。人工智能技术迭代的“指数级增长”与全球治理规则构建的“渐进式演进”之间的时间差固化南北的不平等格局。在此背景下，全球南方如何合力突破困境、参与国际规则制定、保障数字发展权和数字主权，成为亟待研究的重要课题。本文从全球南方的主体视角出发，突破现有以欧美为中心的分析范式，通过分析全球南方人工智能治理的结构性困境和成因，提出“能力适配型国内 AI 法律体系构建—南南区域人工智能规则协调—南北规则互动与制度兼容—参与国际标准与全球规则制定”四位一体的化解路径。但本研究对全球南方内部异质性解决方案讨论不足，后续会针对单一区域开展实证案例研究，提出更有操作性的建议。

2 全球南方人工智能治理困境归因

2.1 内部治理资源不足

大多数发展中国家在人工智能硬件和基础设施方面的能力有限，阻碍了它们推动人工智能的应用和发展^[12]。当前人工智能应用普及依赖半导体、数据中心、超级计算机等核心基础设施升级，欧美日韩顶级半导体企业成为人工智能热潮的主要受益者。除巴西、中国、印度和俄罗斯联邦外，很少有发展中国家拥有强大的超级计算机或大型数据中心，硬件资源缺口制约导致全球南方对北方产生技术和配套规则依附，数字发展权实质落空。

教育资源、科研环境、薪酬竞争力等方面的差距导致全球南方人工智能技术人才储备不足和人才外流。全球约一半的顶级人工智能研究人员来自中国，其次是 18% 来自美国、12% 来自欧洲^[13]。研发投入方面，高收入国家每年在提升算力上的投资超过 3000 亿美元，而广大发展中国家特别是非洲国家仅占全球数据总容量的不到 1%^[14]。

全球南方还面临配套法律法规缺失、自主标准空白、区域协同机制松散等制度资源缺口及专项治理财政预算、国际融资渠道等财政资源不足的问题。多数南方国家尚未进行人工智能专门立法，区域层面的协作规则多为非约束性框架，尚未形成具有法律约束力的多边条约。同时，由于缺乏成熟的争端解决机制和跨国执法协作经验，南方国家之间在数据合规、算法审计等核心议题

上难以建立起稳固的制度互信。

贾克·奥凯丘武·埃福杜等主张投资于全球南方地区人工智能能力的建设,可以被视为一项国际合作的义务,以及根据《经济、社会、文化权利国际公约》第 2 (1) 条、第 15 (1) (b) 条和第 15 (4) 条逐步实现的职责,而非单纯的补偿性慈善行为。具体可通过资助大学及研究中心、支持研究职位和博士培养项目以及完善国内创新生态系统来实现^[15]。但现有国际人权框架未设置配套监督、追责、履约约束程序,不存在针对拒不履行数字能力建设义务国家的制裁,全球南方人工智能治理资源供给不足和数字发展权落空的状态难以改变。

2.2 域外规范单向外溢

布鲁塞尔效应推动欧盟高风险 AI 强监管范式全球外溢,该套规则以北方高算力、高财政、完善司法体系为实施前提,对发展中国家形成过高的合规门槛;南方国家若照搬北方严苛监管标准,将大幅抬高本土中小企业数字运营成本,限制本土人工智能产业发展;若拒绝适配域外规则,则面临跨境数据流通、国际市场准入双重限制。全球南方立法设计中尚未配套域外法适用阻却机制、数字制裁反制程序,难以对冲欧美长臂管辖。

3 全球南方人工智能治理困境的化解路径

3.1 能力适配型国内 AI 法律体系构建

蔡翠红等指出全球南方在基础设施、资本与模型、监管溢出效应和多边影响力四方面存在不对称性,这从根本上限制了它们的国内政策空间。因此,国内法律构建不能一刀切,必须根据国家的“能力-规范导向”高度差异化推进。具备中高等能力的“主权塑造型”国家有能力构建自主数字公共基础设施和国内治理策略,可以自主制定规则。相反,“外部嵌入型”国家和“发展优先型”国家面临严重的算力和人才缺口,采用过于严苛的域外法律模板会陷入形式主义合规的循环,阻碍本土创新。能力受限国家国内法律构建可以分三阶段推进:第一阶段:司法管辖区应首先聚焦基础数字权利,包括基本数据保护法、公共采购透明度规则以及监管人员培训。第二阶段:国家必须在所有公共部门人工智能采购合同中加入强制性“不锁定”条款。这些法律条款应保障数据可移植性、开放接口、地方当局对算法的审计权,以及严格的技术转让义务,确保外国技术提供者不会造成永久性制度依赖。第三阶段:只有当技术生态系统和执法能力成熟后,这些国家才应推进全面监督机制,例如针对高风险自主系统的严格责任制度^[16]。

3.2 南南区域人工智能规则协调

通过金砖、非盟、东盟、阿盟、拉共体、上合组织等区域合作平台,立足各区域发展现状制定区域一体化 AI 治理路径符合全球南方内部差异化利益诉求。通过区域平台凝聚区域法律共同立场,与全球规则实现双向规范传导符合全球南方国家的集体利益。东盟通过《东盟人工智能治理与伦理指南》等软法工具,建立了全球南方首个共享的区域治理话语体系。依托成熟的区域机制,东盟统一了底线原则、风险评估模板、AI 测评工具,搭建了东盟 AI 安全网络、沙盒互认、人才共享机制。针对区域内不同类型的国家进行了差异化任务分配,“先进型”国家输出监管工具、开展区域培训;“潜力型”国家搭建本土监管体系;“起步型”国家仅落地基础数据保护、公共 AI 采购规则,暂缓高风险 AI 强制合规^[17]。非盟《数字化转型战略 (2024)》明确将人工智能主权列为战略目标,旨在减少对国外基础设施的依赖^[18]。非盟《大陆人工智能战略 (2024)》提出本地优先和区域合作指导原则,希望非盟各成员国、非盟委员会 (AUC)、非盟各机构、区域经济共同体 (RECs)、非洲各机构以及国际组织应开展合作,建设能力,使非洲国家能够自主管理其数据和人工智能,并利用区域倡议和受监管的数据流动,对数据进行妥善治理^[19]。阿拉伯信息通信技术组织 (AICTO) 2021 年 10 月发布了《阿拉伯网络安全愿景》,旨在加强区域网络安全合作^[20],2024 年批准的《阿拉伯网络安全战略》进一步提出将实施制定统一的网络

安全评估框架、制定标准化法律程序/框架等八项举措^[21]。以上实践可总结出南南区域人工智能规则协调得以有效运转的前置条件：一是区域政治互信，成员国间须就数据主权与人工智能治理的基本立场形成最低共识；二是基础数字法律的最低共同标准，包括数据保护、算法问责与公共采购透明度等底线规则；三是常设区域监管机构作为协调载体，负责风险评估模板的统一、沙盒互认与人才共享机制的实际运转。

3.3 南北规则对话与制度兼容

东盟与欧盟于 2023 至 2024 年间发布的《东盟示范合同条款和欧盟合同条款联合指南》详细对比并分析了双方在数据泄露通知、敏感数据保护、数据主体权利、安全保障等核心领域的异同，并为跨国企业提供了操作框架与可选补充条款，以帮助其在数据跨境传输时能同时满足东盟的灵活性基准与欧盟更为严格的《一般数据保护条例》（GDPR）合规要求。此类区域联合规则协调机制证明，通过常态化双边规则磋商、统一对比解读工具、配套冲突调和合同模板，能够搭建稳定的南北规则沟通渠道，降低跨境市场主体双重合规成本，缓释南北治理范式对立带来的制度割裂风险。

3.4 参与国际标准与全球规则制定

全球南方可以通过参与国际标准化组织(ISO)、国际电工委员会(IEC)、电气电子工程师学会(IEEE)及相关论坛的活动，并组建国家对应委员会，确保在标准制定过程中的话语权。通过推动建立技术标准互认和风险共担机制，通过区域或跨区域平台，联合制定适应全球南方需求和能力的技术规范与认证体系，降低合规成本，增强技术自主性，提升集体话语权。通过联合国、WAICO 等包容性平台，推进基于全球南方国家的人工智能治理需求的议题的协调，实现全球南方从规则接受者向规则共同塑造者的战略转型。

4 结语

全球人工智能治理体系的建构是数字时代国家主权内涵的延伸与国际利益分配格局的重新调整，是《联合国宪章》确立的主权平等原则在新兴技术领域的具体适用。2017 年国际电信联盟（ITU）和联合国系统内外各合作伙伴共同组织首届“人工智能造福全球峰会”，倡导利用人工智能推动实现联合国可持续发展目标。2024 年联合国未来峰会进一步提出让数字技术为民众和社会的福祉与进步提供巨大的潜在惠益，真正实现联合国三大支柱可持续发展目标、和平与安全、人权。2026 年世界人工智能合作组织协定的签署落地标志着全球南方共商共建、开放包容的多边合作平台的建立，全球南方的关切逐渐被纳入全球治理体系。习近平总书记指出必须践行真正的多边主义，发挥联合国在全球治理中的核心作用，重视人工智能全球治理碎片化问题，发挥联合国全球人工智能治理对话、国际人工智能科学小组两项机制的作用，进一步凝聚全球共识、分享最佳实践，确保各国权利平等、机会平等、规则平等^[22]。实现数字技术造福全人类的发展目标，实现安全与发展、自主与合作、效率与公平的全球协同，必须打破北方主导规则制定的局面，让真正多元的“南方方案”更多参与国际规则的制定，让制度设计保障技术红利的公平分配，让普惠性技术供给缩小发展赤字，让包容性风险防控缩小安全赤字，让多元化规则构建缩小治理赤字；必须推动构建以人类命运共同体理念为价值引领、以主权平等为基础、以公平正义为核心、以多元共治为路径的普惠包容、权责均衡的全球人工智能治理新秩序^[23]。建设人类命运共同体必须追求国际社会共同利益，厘清国际社会共同价值^[24]。全球南方应锚定以数字发展权、安全权、主权、包容性发展为核心的制度规范，增强治理规则制定话语权，让全球人工智能治理迈向更多元、公正、可持续的发展路径。

参考文献：

- [1] 阿拉伯信息通信技术组织.阿拉伯信息通信技术部长理事会批准由"阿拉伯信息通信技术组织"制定的阿拉伯网络安全战略[EB/OL]. (2024-01-20)[2026-07-28].
<https://www.aicto.org/arab-ict-ministers-council-approves-the-arab-cybersecurity-strategy-elaborated-by-aicto/>.
- [2] 蔡翠红,管航.分化的南方:人工智能治理中的能力差距与路径选择[R/OL].上海:复旦大学全球人工智能创新治理中心, 2026: 7-20[2026-07-23]. <https://cgaig.fudan.edu.cn>.
- [3] 寰宇平.让人工智能成为全球发展的普惠引擎.[N].人民日报,2025-3-21(第 3 版).
- [4] 廖凡.多边主义与国际法治[M].北京:中国社会科学出版社, 2026: 102-116.
- [5] 司伟攀.美国算法治理分析及思考[J]. 行政法学研究, 2024(1): 42-58.
- [6] 苏长和,刘鸿武,闫伟,等.全球治理倡议的逻辑理路、世界意义与实践进路[J/OL].西亚非洲,2026,(01):3-27+159[2025-12-31].<https://link.cnki.net/urlid/11.1150.C.20251230.1653.002>.
- [7] 王惠君.全球治理倡议——中国智慧对世界新贡献[N/OL]. (2025-09-14)[2026-07-23].
https://www.mfa.gov.cn/wjbxw_new/202509/t20250916_11709221.shtml.
- [8] 姚旭,等.全球人工智能治理趋势:《人工智能全球治理行动计划》以来的观察[R].上海:全球人工智能创新治理中心,复旦大学发展研究院,2026: 47-50.
- [9] 殷之光."全球南方"与新型全球化[J].人民论坛·学术前沿,2023,(23):35-49.DOI:10.16619/j.cnki.rmltxsqy.2023.23.004.
- [10] 张建平.世界贸易组织改革与"全球南方"的作用[J].当代世界,2024(1): 30-34.
- [11] 2026 世界人工智能大会组委会. 2026 世界人工智能大会暨人工智能全球治理高级别会议主席声明 [Z/OL].(2026-07-17)[2026-07-22].
<https://global.chinadaily.com.cn/a/202607/18/WS6a5ab88aa310986e2b465f4e.html>
- [12] AFRICAN UNION COMMISSION. African Union digital transformation strategy for Africa (2020 – 2030)[R]. Addis Ababa: African Union Commission,2020.
- [13] AFRICAN UNION. (2024). Continental Artificial Intelligence Strategy [R/OL]. Addis Ababa: African Union Commission. |
https://au.int/sites/default/files/documents/44004-doc-EN-_Continental_AI_Strategy_July_2024.pdf.
- [14] AJUZIEOGU U. Digital sovereignty through regional integration: a framework for AI harmonization in the ECOWAS digital single market[J]. Journal of African Law and Policy, 2025, 12(1): 10-12.
- [15] ARAB INFORMATION AND COMMUNICATION TECHNOLOGY ORGANIZATION. Arab cybersecurity vision[R/OL]. Tunis: AICTO, 2021[2026-07-23].
<https://www.aicto.org/Portals/0/Files/Arab%20Cybersecurity%20Vision.pdf>.
- [16] ASSOCIATION OF SOUTHEAST ASIAN NATIONS. ASEAN responsible AI roadmap (2025-2030)[R/OL]. Jakarta: ASEAN Secretariat, 2025: 6-14[2026-07-23].
<https://asean.org/wp-content/uploads/2025/02/ASEAN-Responsible-AI-Roadmap-Final.docx.pdf>.
- [17] COULDRY N, MEJIAS U A.The costs of connection: how data is colonizing human life and appropriating it for capitalism, Stanford: Stanford University Press, 2019, pp.xi-xv.
- [18] INTERNATIONAL TELECOMMUNICATION UNION. Global cybersecurity index 2020[EB/OL]. Geneva: ITU, 2021[2026-07-23].
https://www.itu.int/dms_pub/itu-d/opb/str/D-STR-GCI.01-2021-PDF-E.pdf.
- [19] KWET M. Digital Colonialism: US empire and the new imperialism in the global south[J]. Race & Class, 2019, 60(4): 3-26.

- [20] MACROPOLO. The global AI talent tracker 2.0[R/OL]. Chicago: The Paulson Institute, 2024, <https://archivemacropolo.org/interactive/digital-projects/the-global-ai-talent-tracker>
- [21] MUDEYI M O O, EFFODUH J O. Tailing AI governance: will third world countries be left behind?[R/OL]. [S.l.]: Osgoode Hall Law School, [2026-07-24]. <https://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/cgi/viewcontent.cgi?article=1110&context=thr>.
- [22] UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. Technology and innovation report 2025: inclusive artificial intelligence for development[R]. Geneva: United Nations, 2025: 21.
- [23] UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS. (2024). United Nations e-government survey 2024: accelerating digital transformation for sustainable development [R/OL]. New York: United Nations, September 2024. <https://desapublications.un.org/publications/un-e-government-survey-2024>.
- [24] UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. The next great divergence: why AI may widen inequality between countries[R/OL]. New York: UNDP, 2025: 100-115[2026-07-23]. <https://www.undp.org/publications/next-great-divergence>.

The Dilemmas of AI Governance in the Global South and Rule-of-law Institutional Solutions

Wu Shuang¹, Li Ping²

1 Beijing Institute of Technology (Zhuhai), 540129951@qq.com

2 Beijing Institute of Technology (Zhuhai), liping@bitzh.edu.cn

Abstract: In 2025, Hong Kong's Specified Products specified products Ordinance and the United States' GENIUS Act ("Guiding and Establishing National Innovation for U.S. specified products Act") came into effect in succession. This marks a shift in global specified products regulation from a "grey area" to an era governed by special-purpose legislation. Both jurisdictions were among the first to legislate for specified products, yet they exhibit pronounced structural differences in core regulatory design features, including the intensity of real-name requirements, asset-reserve standards, and innovation-related exemptions. Hong Kong adopts a full-scale real-name system, requiring an on-chain address to be forcibly linked to a legal identity. Although this approach entails high compliance costs, it yields broader opportunities for diversified reserve holdings and interest-bearing arrangements. The United States, by contrast, implements an entry-point real-name model, requiring customer identity verification (KYC) only at fiat on-ramps and off-ramps, while preserving anonymity in on-chain transfers. It also establishes a three-year sandbox mechanism intended to incentivize innovation. Through comparative legal analysis, this article demonstrates that the two regulatory pathways reflect a fundamental divergence in the functional positioning of specified products: one path treats specified products primarily as compliance-first sovereign instruments, while the other treats them primarily as innovation-first market infrastructure. This institutional bifurcation is driving the global specified products ecosystem toward two parallel tracks — namely, "real-name whitelisted chains" and "limited-anonymity chains". These differences will generate distinct implications for issuers, investors,

regulators, and developers alike. The article further recommends that Hong Kong, within its real-name framework, explore a tiered verification mechanism, and simultaneously advance international coordination under the Financial Action Task Force (FATF) framework.

Keywords: The Global South, Dilemmas of Artificial Intelligence Governance, Digital Right to Development