联合国 A/80/817

大 会

Distr.: General
24 August 2026
Chinese
Original: English

第八十届会议

议程项目 13

联合国经济、社会及有关领域主要大型会议和
首脑会议成果的统筹协调执行及后续行动

发展中国家人工智能能力建设面临的独特挑战

秘书长的报告*

摘要

本报告根据大会第 78/311 号决议提交，大会在该决议中请秘书长向大会第八十届会议报告发展中国家在人工智能能力建设方面面临的独特挑战，并提出应对这些挑战的建议。

* 由于提交单位无法控制的技术原因，本报告在截止日期之后提交会议事务部门处理。

26-12136 (C) 260826 110926

请回收

一. 导言

1. 迫切需要确保所有国家的人工智能能力普遍达到最低标准，同时努力缩小人工智能鸿沟。这样做对于实现《全球数字契约》的宏伟目标以及以不让任何国家落后的方式加快实施《2030 年可持续发展议程》至关重要。本报告基于之前的分析和调查结果，包括人工智能高级别咨询机构 2024 年报告[1] 和秘书长 2025 年关于人工智能能力建设的创新自愿筹资备选方案的报告(A/79/966)中提出的分析和调查结果，后者提出了应对人工智能能力需求和差距这一发展中国家面临的共同挑战的筹资方案。2026 年，这一挑战持续存在，因此需要采取本报告所建议的全球行动。

二. 发展中国家人工智能能力建设面临的独特挑战

2. 虽然所有国家都必须应对快速发展的人工智能技术，但许多发展中国家在人工智能能力建设方面面临额外的独特挑战。一个挑战是他们最初的人工智能能力往往有限。这包括在以下方面的差距：基础人工智能能力，例如在计算、相关能源和连通性供应以及高质量数据方面；数字公共基础设施，例如模型用例库；以及人工智能开发和部署的技能。[2] 还包括在以下方面的差距：对人工智能能力的支持，例如在具有适当问责和补救机制的相关立法、监管和治理框架方面(包括与人权、性别和劳工权利有关的)；公共服务机构有效评估、采购、部署、应用和管理人工智能的能力；[3] 以及参与国际人工智能治理进程的能力。这些差距阻碍了国内人工智能行业和公共部门采用、评估和治理人工智能解决方案的能力的发展。

3. 大多数发展中国家还面临制约因素，这些制约因素阻碍了支持国家优先发展重点的人工智能能力的增长。这些因素可能包括数字化程度有限的语言的数据稀缺、新兴数字经济的数字基础设施有限以及公共和私营部门的人才流失。这些制约因素结合在一起，使得风险调整后的资本回报率过低，无法为当地人工智能能力吸引足够的私人投资或贷款，同时限制了发展中国家与技术提供商的议价能力。这些制约因素还会加剧国家内部现有的不平等，限制谁能够获得人工智能并从中受益。对于可被定性为处于人工智能成熟度较低等级的发展中

[1] 《为人类治理人工智能：最后报告》(联合国出版物，2024 年)。

[2] 例如，2025 年 6 月，高收入国家占全球同地数据中心容量的 77%，但中等偏下收入国家占 5%，低收入国家占不到 0.1%。2023 年，高收入国家三分之二的人拥有基本的数字技能，而中等偏下收入国家只有 21%，低收入国家不到 5%。世界银行集团，《2025 年数字化进展和趋势报告：加强人工智能基础》(2025 年，华盛顿特区)，第十四和十五页。

[3] 2025 年，虽然大约一半的会员国已制定国家人工智能战略，但只有不到 20%的最不发达国家这样做。对斯坦福大学“以人为本”人工智能研究院《人工智能指数报告》的数据分析(2026 年 7 月查阅)。

国家而言，[4] 缺乏足够的资金是一个独特的挑战，限制了当地发展的人工智能能力建设，导致做出选择的参考信息不足、技术消费被动和鸿沟扩大。

4. 采取一致行动利用人工智能的好处同时应对其风险的窗口正在迅速关闭。[5] 核心挑战是在所有国家发展最低水平的人工智能能力，从而加强能动性以促进民众的福祉和尊重民众的基本人权，包括隐私权和清洁、健康和可持续环境的权利，并减少依赖。为了理解该技术、其影响、如何管理该技术以及如何负责任地开发、部署和使用该技术，包括作为其他技术的使能层，各国需要在人工智能能力的所有方面都具有最低水平的、根据国情量身定制的人工智能能力。这种直接的技术接触对各国来说是必要的，以便通过在各国当地环境中的实际应用来体验、试验和利用人工智能技术，从而对机遇、风险和要采取的治理步骤形成清晰的理解。会员国还需要公共部门的机构能力，包括国家以下各级的机构能力，以管理和使用人工智能技术，培育符合国家优先发展重点的当地生态系统，[6] 并提供证据基础，支持通过整个政府部门一体联动的办法进行决策。[7]

5. 联合国系统一直在加大应对力度，包括通过执行大会第 79/325 号决议，[8] 以及通过进行人工智能准备情况评估和建立伙伴关系，在不同领域向会员国提供指导和支持。例子包括以下方面所做的努力：国际电信联盟、联合国开发计划署、联合国教育、科学及文化组织、联合国人口基金、联合国人类住区规划署(人居署)、联合国儿童基金会、联合国工业发展组织，以及联合国秘书处(经济和社会事务部、数字和新兴技术办公室、联合国人权事务高级专员办事处、联合国贸易和发展会议、裁军事务厅和各区域经济委员会)。[9] 这些努力，加上业界、民间社会和学术界的工作，在方案拟订方面的资金达数百万计美元。然而，它们不足以以必要的规模覆盖所有国家，以跟上技术变革的步伐。

---

[4] 秘书长在其 2025 年报告(A/79/966)中指出，能力建设工作及其资金筹措应视各国人工智能成熟度的不同水平而定，并提出了与不同的人工智能能力相对应的人工智能成熟度的五个等级(见方框一)。

[5] 人工智能问题独立国际科学小组的初步报告：对人工智能带来的机遇、风险和影响的询证评估(联合国出版物，2026 年)，第 28 页。

[6] 《2025 年人类发展报告：选择至关重要——人工智能时代的人与可能性》(联合国出版物，2025 年)，第 185 和 186 页。

[7] 《2025 年技术和创新报告：包容性人工智能促进发展》(联合国出版物，2025 年)，第 158 页。

[8] 大会第 79/325 号决议包含了人工智能问题独立国际科学小组和人工智能治理问题全球对话的工作范围及组建和运作方式。大会在该决议中强调指出，小组和对话的工作将有助于改进人工智能方面的能力建设努力和为之提供参考。

[9] 关于联合国系统当前人工智能能力建设活动的完整汇编，可查阅 https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/b_online_reference_document_un_system_aicb_activities.pdf 上的在线参考文件。

6. 目前对人工智能能力建设的资助是分散的，并且地域差距巨大。[10] 在对人工智能基础设施的私人投资每年超过 5 千亿美元的情况下，[11] 一个基于需求、所有利益攸关方积极参与、初期资金承诺在两到四年内达到 30 亿美元的人工智能能力建设全球基金，[12] 可以帮助大规模调动和引导资源，使尚不具备实质性人工智能能力的国家能够进入第一级或第二级。这将是使所有国家能够利用人工智能加速包容性和公平的可持续发展的重大成就。在这方面，一个国家的人工智能需求和能力与其优先发展重点和可持续发展挑战的彻底对应至关重要，以确保所有国家，无论其发展轨迹如何，都能受益于人工智能，以应对其独特的挑战。这一基金应补充现有的联合国和实物捐助机制以及国际伙伴关系，调动额外资源并扩大现有努力，同时推进国家自主战略和可衡量的发展成果。该基金可以在联合国系统之内或之外。这一基金的潜在模式可包括独立的全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金，造福妇女、儿童和青少年全球融资机制，以及 2025 年报告中分析的一些模式。[13]

三. 建议

7. **秘书长建议大会核可设立人工智能能力建设全球基金的必要性，并采取步骤推动设立这一基金，包括在大会第八十一届会议上，参考人工智能高级别咨询机构的建议、秘书长 2025 年报告(A/79/966)以及即将发布的关于这一基金的治理和运作模式的讨论文件(该文件主要基于秘书长召集的与潜在捐助方、利益攸关方和联合国系统的磋商)，制定基金治理和管理的战略目标和模式。**

8. **大会不妨请秘书长定期报告各国的人工智能能力状况，并辅之以可衡量的进展指标，包括对照国家人工智能战略并借鉴联合国系统内的现有方法，直至商定关于人工智能能力需求的适当定期报告安排。**

9. **鼓励会员国提名更多中心加入联合国支持的人工智能能力建设交流与合作中心全球网络。**

---

[10] 有关人工智能能力建设筹资公告分析的在线参考文件，可查阅 https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/a_online_reference_document_financing_announcements.pdf。

[11] 人工智能问题独立国际科学小组的初步报告，第 28 页。

[12] A/79/966，第 40 段；《为人类治理人工智能》，第 46 页。

[13] 见 2025 年报告(A/79/966)的在线参考文件，内容涉及关于现有创新筹资机制及其如何调整以适应中等偏下收入国家的人工智能能力建设的案例研究，可查阅 https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/z5jekq.pdf。