



CENTER FOR GLOBAL AI INNOVATIVE GOVERNANCE

《人工智能能力建设普惠计划》 进展报告

全球人工智能创新治理中心

2026年10月



CENTER FOR GLOBAL AI INNOVATIVE GOVERNANCE

《人工智能能力建设普惠计划》 进展报告

全球人工智能创新治理中心

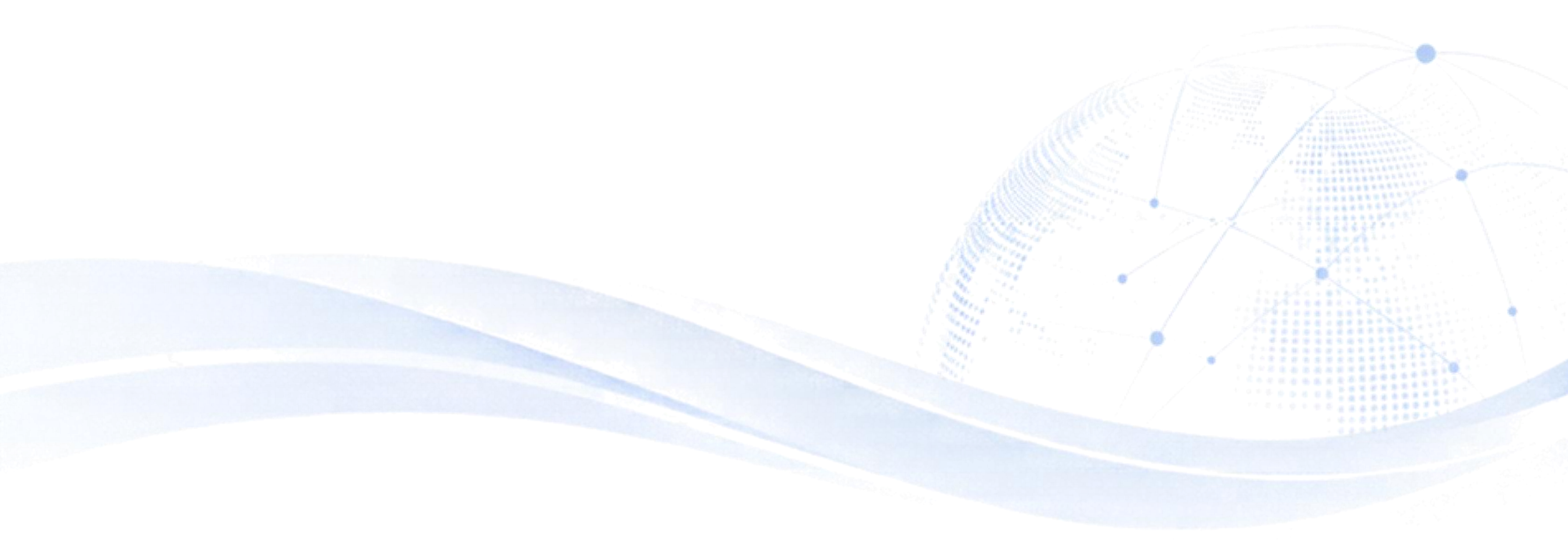
2026年10月

目 录

前言	1
01 智能鸿沟加速演变：普惠能力建设的时代课题	2
（一）行业基础和创新体系薄弱影响“人工智能+”落地	3
（二）素养和人才短板限制技术吸收与再创新	3
（三）数据和语言鸿沟削弱本地知识的可见性	4
（四）安全和治理能力滞后加剧边缘化焦虑	4
02 《人工智能能力建设普惠计划》的提出与转向：从倡议共识到合作机制	5
（一）能力建设成为多边人工智能议程的重要组成部分	5
（二）“之友小组”形成需求表达和伙伴对接的坚实渠道	5
（三）合作内容由短期交流转向多要素能力建设	6
（四）合作伙伴由双边项目向多层次网络拓展	6



03	十大行动：让普惠机会转化为发展能力	7
	（一）积极开展南北合作、南南合作和三方合作	7
	（二）推进模型研发和行业赋能合作	8
	（三）挖掘绿色发展、气候变化和生物多样性合作潜力	9
	（四）搭建国际合作平台，共建开源开放生态	10
	（五）开展中短期教育培训、联合办学和访问交流	10
	（六）加强人力资源援助，实施研修研讨项目	11
	（七）培育公众人工智能素养，保障妇女儿童数字权益	12
	（八）开展语料建设，维护语言和文明多样性	13
	（九）完善数据治理体系，促进数据公平普惠利用	13
	（十）加强战略政策交流，共同提升安全治理能力	14
04	两年实践的经验启示	15
	（一）技术可及是起点，自主发展是目标	15
	（二）需求牵引和共商共建决定项目能否落地	15
	（三）数据、模型、人才和治理必须协同推进	16
	（四）开源开放是实现普惠发展的前提	16
	结束语	17



前言

人工智能正在以前所未有的速度拓展人类认识世界和改造世界的能力，也在重塑全球经济社会形态和发展条件。技术进步降低了部分应用门槛，却没有自动消除国家之间在算力、数据、人才、产业和治理方面的差距。对许多发展中国家而言，人工智能既是加快现代化进程的新机遇，也可能成为加剧数字鸿沟的新变量。

2024年9月，中国提出《人工智能能力建设普惠计划》，围绕促进基础设施联通、推进“人工智能+”行业赋能、加强素养和人才培养、提升数据安全和多样性、确保人工智能安全可靠可控“五大愿景”，提出开展“十大行动”。计划的出发点，是帮助各国特别是全球南方国家平等获得获取、应用、治理人工智能并从中持续受益的能力。

两年来，国际社会对加强人工智能能力建设的需求更加迫切，多边共识逐步形成，合作机制不断完善，开源模型、行业应用、教育培训、语料建设、数据治理和风险治理等领域涌现出一批新实践和新经验。

本报告对《普惠计划》实施两年来的形势、进展、实践进行阶段性回顾，并总结经验、提出展望。

01

智能鸿沟加速演变： 普惠能力建设的时代课题

人工智能技术快速发展，并不意味着各国站在同一起跑线上。世界银行数据显示，高收入国家占据全球77%的托管数据中心容量、87%的人工智能模型和91%的风险投资，非洲大陆数据中心容量不足全球1%，可用于训练人工智能模型的芯片不到1000块。这些趋势表明，技术供给在扩大，但支撑技术研发、部署和持续迭代的资源仍高度集中。

联合国贸发会议《2025年技术和创新报告》进一步指出，不到三分之一的发展中国家制定了人工智能战略，118个国家未能有效参与主要人工智能治理讨论。全球人工智能创新治理中心的《全球人工智能治理指数（2026）——全球南方视角与能力建设》专门提出，在全球人工智能能力高度集中于少数国家的背景下，智能红利能否被广泛共享，正成为衡量治理成色的关键尺度。许多国家并非缺少发展人工智能的意愿，而是面临基础条件薄弱、应用转化困难、人才供给不足、数据代表性有限和治理能力滞后等多重约束。这些国家对被排除在技术进步和规则制定之外的担忧，正在转化为加强能力建设、维护发展自主权的现实诉求。

《普惠计划》提出的促进人工智能和数字基础设施联通、推进“人工智能+”赋能千行百业、加强人工智能素养和人才培养、提升人工智能数据安全和多样性、确保人工智能安全可靠可控等“五大愿景”，既是合作目标，也构成观察当前智能鸿沟的基本框架。

（一）行业基础和创新体系薄弱影响“人工智能+”落地

模型能力只有嵌入真实生产和公共服务流程，才能转化为发展成果。许多发展中国家的农业、医疗、教育、制造、能源和公共治理仍处于数字化转型过程中，业务数据积累不足，设备标准不统一，科研机构、企业和政府部门之间缺少稳定的协作机制。通用模型即使可以获得，也难以直接适应本地语言、法规、产业流程和成本条件。

联合国贸发会议把基础设施、数据和技能列为发展中国家利用人工智能的3个关键支点。任何一个支点缺位，都会使应用止步于短期演示阶段。推进“人工智能+”赋能千行百业，需要从各区域、各国家实际问题出发，把技术适配、流程改造和后续运维纳入同一项目，而非简单移植外部方案。

（二）素养和人才短板限制技术吸收与再创新

人工智能能力建设不仅需要算法工程师，也需要理解技术边界和应用进展的多元背景专业人士。国际电信联盟指出，基础数字技能正在普及，但网络安全、问题解决和数字内容生产等较高阶技能发展较慢。对许多国家而言，高层次人才不足与基础素养薄弱同时存在，人才外流又进一步削弱本地科研、工程和治理能力。

如果培训停留在一次性知识介绍，或者只覆盖少数技术人员，就难以形成可持续的本地能力。加强人工智能素养提升和人才培养，需要建立从公众认知、职业技能到专业研发和治理人才的分层体系，特别关注妇女儿童、残障人士、偏远居民等群体的参与机会，使能力建设真正具有广泛性和包容性。

（三）数据和语言鸿沟削弱本地知识的可见性

数据是训练、评测和改进人工智能系统的重要基础，但全球数据资源的数字化程度、可获得性和代表性并不均衡。全球语言鸿沟正成为人工智能领域面临的重要问题，主流大模型在英语等几种广泛使用语言上的表现明显优于在其他语言上的表现。大量小语种、本土知识文化和发展中国家社会经验，均尚未充分进入前沿模型训练和评测体系。

数据不足与数据安全顾虑往往同时存在。一方面，全球有大量区域的数据标准不一、保存分散、数字化不足；另一方面，跨境使用数据依然面临个人隐私、商业权属和监管政策差异的阻碍。提升数据安全和多样性，需要同步推进标准、语料和评测基准的协同建设，让各国都能参与数据治理并分享数据价值，为人工智能注入燃料。

（四）安全和治理能力滞后加剧边缘化焦虑

随着人工智能发展快速迭代、应用范围持续扩大，测试评估、风险预警和应急处置的重要性更加突出。现阶段的趋势显示，人工智能能力提升速度快于人工智能治理工具的完善速度。对全球各国尤其是全球南方国家而言，应注意统筹好发展和安全之间的关系。

一些发展中国家担心在智能时代继续处于技术采用者、原始数据提供者和规则接受者的位置，既难以获得高附加值收益，也缺少参与全球治理的渠道，反映出全球南方对平等参与、发展自主和规则代表性的诉求。确保人工智能安全可靠可控，必须把发展中国家的能力建设纳入全球治理安排，使安全治理服务发展、保障发展，而不是成为新的技术壁垒。

02

《人工智能能力建设普惠计划》 的提出与转向：从倡议共识到合作机制

《人工智能能力建设普惠计划》实施两年来，国际社会围绕人工智能能力建设形成了更清晰的共识：智能鸿沟不能仅依靠市场扩散自行弥合，需要公共投入、国际合作和制度安排共同发挥作用。中方以联合国为主渠道，推动原则共识逐步转化为合作机制和实践项目。

（一）能力建设成为多边人工智能议程的重要组成部分

2024年7月，第78届联合国大会协商一致通过中国主提的“加强人工智能能力建设国际合作”决议（A/RES/78/311），143个会员国参加联署。决议强调尊重各国自主选择的发展道路，鼓励围绕政策交流、知识共享和能力建设等开展合作。同年9月，联合国未来峰会通过《全球数字契约》，进一步把弥合数字和智能鸿沟、支持发展中国家能力建设纳入全球数字合作议程。

在此背景下，中方发布《人工智能能力建设普惠计划》，以“五大愿景”和“十大行动”把原则性主张转化为具体合作清单，推动能力建设成为实现发展公平、增强发展中国家代表性和发言权、落实可持续发展目标的关键议题。

（二）“之友小组”形成需求表达和伙伴对接的坚实渠道

2024年12月3日，中国和赞比亚在纽约联合国总部共同举办人工智能能力建设国际合作之友小组首次会议，80多个国家和联合国机构代表与会。2026年5月5日，之友小组再次在联合国总部举行专题会议，50多个国家和国际组织的120多位代表参加。中国也在日内瓦举办“人工智能 团结共治”高级别对话会，积极推动能力建设国际合作联大决议后续落实。

两年多来，之友小组通过机制化的专题会议和项目交流了解各方需求，推动政府、国际组织、企业、高校和科研机构建立联系。其价值不仅在于宣介合作倡议，更在于为发展中国家表达基础设施、人才、应用和治理需求提供常态化入口，为后续项目设计形成初步的供需对接机制。

（三）合作内容由短期交流转向多要素能力建设

早期人工智能国际合作较多集中于单一的技术展示、会议交流和短期培训。随着项目深入，越来越多合作开始同时考虑云服务、模型与数据、政策规则认知的融合。这一过程中，应用合作中心和开源社区等不同载体、不同行业解决方案相互衔接，合作对象也从技术人员扩展到政策制定者、知识传播者和行业从业者。

这种变化说明，普惠不是无条件提供单一技术产品，而是帮助合作方形成应用和治理的综合能力。只有把本地机构置于项目全流程框架之中，外部资源才能沉淀为长期能力。

（四）合作伙伴由双边项目向多层次网络拓展

两年来，政府部门、联合国机构、区域组织、企业、高校、科研机构、行业协会和社会组织参与人工智能能力建设国际合作的方式更加多样。双边合作有利于围绕具体国情开展定制化实施，区域平台有利于共享基础设施和解决方案，多边机制则为规则协调、知识汇总和资源动员提供公共空间。

多层次网络正在进一步整合，虽然部分国家仍意图筑高技术壁垒，部分项目之间依然缺少信息互通，还未将需求清单、资金渠道和评估标准形成稳定衔接，但分散行动正逐步转化为可检索、可组合、可持续的合作体系，项目覆盖面和资源使用效率持续提升。

03

十大行动： 让普惠机会转化为发展能力

《普惠计划》提出的“十大行动”，覆盖基础设施、模型与行业应用、绿色发展、合作平台、教育培训、人力资源援助、公众素养、语料建设、数据治理和安全治理，搭建起从技术可及到能力自主的完整链条。两年来的实践表明，中国以多种形式整合资源，最终形成一批可观察、可总结的案例集，有助于进一步推动全球人工智能普惠发展的经验复用和推广。

（一）积极开展南北合作、南南合作和三方合作

人工智能能力建设国际合作需要秉持开放思维，打破地域界限，倡导互利共赢。搭建开放共享的开源生态，可降低人工智能产品的获取与使用成本，让不同人工智能发展水平的国家都能依托开放工具开展本土研发、科研实践与人才培养，助力弥合智能鸿沟。

案例一

FlagOS：为全球用户提供开放、多元、可负担的合作选择

FlagOS是由北京智源人工智能研究院牵头，联合北京大学、清华大学、中科院计算所及十余家芯片厂商等成员单位共同打造的开源统一人工智能系统软件栈。以“一次开发，多芯运行”为目标，支持21家芯片厂商，是全球支持芯片种类最多的人工智能系统软件栈之一，已全部开源开放。FlagOS2.0新增六大领域算子库，算子总数达1454个，构建起全球最大的多芯片算子库。

作为支撑全球开放人工智能计算基础设施的重要技术底座，FlagOS不仅提升模型部署效率，更让全球范围内分散、异构、不同代际的人工智能算力资源重新被组织、被调度、被使用，从而降低人工智能创新和人工智能教育的算力门槛。FlagOS帮助开发者以最低成本完成模型迁移、适配、验证和部署，支持90%以上主流开源大模型的多芯片部署，已成为全球规模最大的开源软件栈之一，全球20万用户使用。

2026年7月，FlagOS因为推动面向发展中国家地区全球人工智能开放计算和教育课程在联合国国际电信联盟主办的AI for Good全球峰会上荣获全球AI for Good优秀案例。

（二）推进模型研发和行业赋能合作

人工智能赋能减贫、医疗、农业、教育、能源和工业制造，需要将基础模型、行业知识、业务流程和本地数据结合起来。两年来，相关合作逐渐从通用模型展示转向具体生产环节，模型研发、系统集成和现场运维的边界更加清晰。

案例二

人工智能大模型助力提升南非铁路运维效能

南非是非洲大陆最早大规模建设铁路网络的国家之一，其铁路系统拥有超过百年的历史。这一曾承载非洲最繁忙客运量的网络，一度因基础设施老化、机车更新缓慢、防护手段传统，安全隐患丛生。中国企业华为携手南非客运铁路局，把中国人工智能解决方案带到非洲大陆。

依托华为大数据与DeepSeek人工智能技术平台，南非客运铁路局正在构建“数字中枢平台—智能运营中心—智慧出行生态”三层能力体系。数字中枢平台为统一数据底座，向上支撑智能运营管理，向外承载智慧出行生态，实现轨道交通从数据到业务、从管理到服务的全面智能升级。智能运营中心通过深度融合列车调度、票务系统、安防监控与应急处置等核心数据，推动运营管理智能化。

人工智能大模型的本地化应用提升了南非铁路系统知识管理的效率，知识检索效率提升超90%，员工日均节省1.5小时无效搜索时间，预计未来运维成本至少可降低30%。

（三）挖掘绿色发展、气候变化和生物多样性合作潜力

清洁能源设施运维、气候风险、自然灾害和生态保护是许多发展中国家的共同挑战，也是人工智能能够较快产生公共价值的领域。相关合作既要推动能源基础设施安全高效运行，也要把卫星和地面观测、预测模型、风险知识、预警发布和应急响应连接起来。

案例三

“妈祖（MAZU）”：以智能预警缩小防灾能力差距

2025年7月26日，中国气象局发布全民早期预警中国方案“妈祖（MAZU）”，向吉布提和蒙古国代表捐赠城市多灾种早期预警智能体，并与埃塞俄比亚、巴基斯坦、所罗门群岛等国开展云端早期预警系统合作。方案根据不同国家需求提供可定制、易部署的工具，并配套培训、访问学者和业务交流。

目前，“妈祖”已在巴基斯坦、吉布提等8个国家落地，50多个国家使用云端版本。为应对2026年8月中尼边境重大泥石流灾害，中国气象局紧急开发“妈祖”尼泊尔定制版并完成交付。两年来，中国气象局累计举办相关培训班19期，共525人。这一实践表明，早期预警能力建设需要把观测、模型、人员、设备维护和响应机制作为一体化任务。

2026年7月，习近平主席在2026世界人工智能大会暨人工智能全球治理高级别会议上宣布，中国将推动气象智能预警方案“妈祖”在30个国家落地应用，守望万家灯火，护佑四海安澜。

（四）搭建国际合作平台，共建开源开放生态

国际合作平台能够汇集政府需求、企业技术、高校科研和金融服务，降低单个国家分别建设全部能力的成本。开源开放社区则为发展中国家的开发者获取模型、工具、数据集和评测方法提供入口，但仍需配套培训和本地化支持。

案例四

世界人工智能合作组织：让人工智能成为国际公共产品

2026年7月16日，世界人工智能合作组织协定签署仪式在上海成功举行，中国外交部长王毅、联合国秘书长古特雷斯以及来自多个国家和国际组织代表出席。中国、巴西、埃塞俄比亚、印度尼西亚、哈萨克斯坦、老挝、马来西亚、巴基斯坦、俄罗斯、南非等29国代表现场签署，成为合作组织创始成员国。此后，文莱、越南、格鲁吉亚、坦桑尼亚等9国签署协定，合作组织创始成员国数量达到38国，是全球人工智能领域首个政府间国际组织。

该组织总部设在上海，遵循《联合国宪章》宗旨，秉持共商共建共享理念，坚持以人为本原则，旨在促进人工智能国际合作和全球治理，确保人工智能朝着有益、安全、公平方向健康有序发展，造福全人类。

（五）开展中短期教育培训、联合办学和访问交流

教育合作既要传授人工智能知识，也要帮助合作方建设课程、师资、实训环境和认证体系。短期培训适合快速了解工具和实践，联合办学、师资培养和校际合作则有助于形成长期人才供给。两种方式需要根据不同国家教育体系和需求衔接设计。

案例五

磐石·科学基础大模型：科学智能培训走向国际

2025年7月，中国科学院正式发布“磐石·科学基础大模型”（简称“磐石”），2026年升级至2.0版本。磐石旨在打破通用人工智能与各领域专业科学能力融合的壁垒，为科学研究提供更加可靠、全面的智能化支撑。磐石构建了800万条高质量科学推理数据，让模型学会基于知识和证据链的推理。

磐石通过“一带一路”国际科学组织联盟“科学大讲堂”项目，面向全球96家成员单位的一线科研人员开展系列学术讲座，内容覆盖磐石使用实操、机器学习、深度学习、大模型基础等核心课程，旨在与全球合作伙伴共同推动开放、共享、平台驱动的生态共建，提升各国科研人员的人工智能素养与科研工具应用能力。

同时，磐石依托联合国教科文组织“远程实验设备访问计划”，面向全球南方国家的科研人员提供人工智能赋能科学研究的专题培训课程。第一期报名人数超400人，磐石团队与联合国教科文组织共同遴选出20位研究方向为化学、生物、物理等自然科学领域的青年科学家开展培训。通过系统的课程教学与实操指导，这些来自发展中国家的青年科学家得以掌握先进的人工智能科研工具与方法，有效促进跨国科研合作与能力建设。

（六）加强人力资源援助，实施研修研讨项目

面向政策制定者、管理人员和专业技术人员的研修项目，是分享发展经验、促进需求识别和建立合作网络的重要方式。系统性、针对性地把政策交流、技术认知和合作需求识别结合起来，有助于参训人员建立跨国联系，并为后续课程合作、政策对话和应用项目形成衔接渠道。

2026年7月，习近平主席在世界人工智能大会暨人工智能全球治理高级别会议上宣布未来五年面向发展中国家提供5000个人工智能专题研修培训名额，进一步支持全球人工智能发展、推进全球人工智能能力建设。

案例六

人工智能能力建设研讨班：持续弥合全球南方国家数智鸿沟

人工智能能力建设研讨班是中国落实“加强人工智能能力建设国际合作”联大决议和《人工智能能力建设普惠计划》的旗舰项目。2024年9月，首期研讨班在上海开班，联合国秘书长古特雷斯出席开班式并致辞。该研讨班由中国外交部主办，迄今共举办四期，分别由清华大学、北京大学、华东师范大学等高校承办，开展专家授课、互动交流、参访调研等多种形式，帮助全球南方国家代表深入了解人工智能技术发展现状及趋势，不断弥合智能鸿沟。

目前，研讨班吸引来自60余国和区域组织超百位政府官员和专家参加，各方反响热烈。研讨班将全球治理、技术发展、行业应用和能力建设置于同一交流框架，为不同国家比较政策路径和提出合作需求提供渠道。

（七）培育公众人工智能素养，保障妇女儿童数字权益

公众素养决定人工智能能否被安全、合理和有效地使用。除基本工具操作外，素养教育还应包括信息真实性判断、个人数据保护、算法偏见识别、儿童网络保护和人工智能使用责任。妇女、儿童和其他弱势群体可能同时面临设备、语言、教育机会和社会规范等障碍，需要在项目设计中设置有针对性的参与和保护安排。

面向弱势群体的素养合作需要把课程供给、设备接入、语言适配、数据保护和权益救济结合起来，并通过学校、社区和公共服务机构扩大覆盖，使人工智能素养成为可以持续获得的基础能力。

案例七

亚太经合组织构建女性友好的人工智能

2026年4月，亚太经合组织“女性友好的人工智能”数字能力建设工作坊在中国国家创新与发展战略研究会举办。来自文莱、加拿大、印尼等十余个亚太经合组织经济体的政府代表、国际组织专家、企业领袖及学术界人士参加。与会嘉宾围绕人工智能领域的性别平等、可信赖产品研发、女性经济赋能等关键议题展开深入研讨，共同见证《亚太经合组织“女性友好的人工智能”工具包（指南）》的发布。工具包以五大核心支柱为根基：以人为本、安全可信赖、包容性、可持续、普惠，并据此提出六大行动步骤：数据到算法的源头治理、安全与隐私保障、女性参与设计、包容性设计、检测与反馈、普惠可及。该工具包旨在为亚太地区技术开发者、企业管理者及政策制定者提供可操作、可推广的行动指引。

2026年7月，亚太经合组织数字周系列活动在中国四川举办，期间中方主办亚太经合组织公民人工智能素养提升行动的新理念和新路径研讨会，围绕“完善人工智能素养普惠教育，助力全民跨越数字鸿沟”“筑牢人工智能素养安全防线，营造安全健康的数字环境”两大议题深入交流研讨，分享有益做法与宝贵经验，共同推进亚太地区人工智能素养建设。

（八）开展语料建设，维护语言和文明多样性

语料建设不仅是收集更多文本，还包括合规授权、质量控制、文化语境标注、本地专家参与和多语言评测。开放基础模型为低资源语言开发提供了新的技术路径，使本地机构可以在通用能力基础上开展持续训练和应用开发。

案例八

老挝语大模型：东盟首个非通用语种大模型

2025年9月，老挝语大模型部署上线，成为东盟首个全面采用中国技术体系的非通用语种大模型。

此系广西开展面向东盟人工智能合作的重点项目。针对老挝语电子语料匮乏，数字基础设施和数字经济基础较弱，双边语言表达、风俗习惯差异大等核心瓶颈问题，广西数据局联合中国—东盟信息港股份有限公司等10家公司共同开展建设，具备老挝语吐字速度快、模型测试能力达到国内外领先水平等多个亮点。

该模型探索出针对东盟非通用语种的低成本、可复制的基础模型技术框架，并应用于越南、泰国、马来西亚等多个东盟国家基础模型研发当中。

（九）完善数据治理体系，促进数据公平普惠利用

发展中国家需要根据本国法律和公共利益决定哪些数据可以开放、哪些数据需要本地保存、哪些数据可以在可信条件下共享，避免在缺少治理能力的情况下被动卷入数据价值链。

案例九

人工智能安全运营中心：智能方案护航东南亚数据安全

2024年10月，中国深信服科技股份有限公司为泰国诗纳卡琳威洛大学构建的“XDR+安全GPT”双擎驱动人工智能安全运营中心启动，原本日均超1万条的告警提示骤降至10条，技术团队只需简单操作就能在30秒内完成对高危事件的研判与遏制。

深信服人工智能安全运营中心能够解决过去对海量告警分析研判低效且对高危事件响应不及时的问题，实现7×24小时云端安全专家值守保障，覆盖“检出—确认—遏制—深度分析调查—防护策略更新”全威胁运营闭环，实现全方位安全保障机制。

该项目已在越南、印度尼西亚、马来西亚、泰国等东南亚多国落地，赢得超5000家用户的信赖。

（十）加强战略政策交流，共同提升安全治理能力

不同国家在发展阶段、监管体系和风险承受能力方面存在差异。政策交流的目的不是复制单一治理模式，而是分享测试、评估、认证、监管和应急处置方法，帮助各国建立与本国应用规模相适应的治理能力，并推动不同制度和技术标准之间增强兼容性。

案例十

金砖国家战略对接：人工智能全球治理国际合作

2025年7月，金砖国家领导人发表关于人工智能全球治理的声明，一致同意制定一系列指导方针，以负责任方式推动人工智能技术开发、部署和应用，助力实现可持续发展和包容性增长。声明提出以联合国为核心推进全球治理，支持新兴市场、发展中国家和全球南方有意义参与，鼓励开展政策交流和对话，并强调在发展与安全之间形成平衡。

这是金砖国家首次在领导人层面就人工智能全球治理发布共识性文件，为金砖国家及其他全球南方国家开展人工智能领域合作提供了重要指导。下一步，金砖国家可在此基础上，依托中国—金砖国家人工智能发展与合作中心等，积极开展人工智能能力建设和务实合作，助力各国人工智能普惠发展。

04 两年实践的经验启示

《人工智能能力建设普惠计划》实施两年来的探索已经显示出一些具有共性的经验，其核心是进一步关注人工智能能力建设与国际公共产品供给机制建设，是把技术认知和落地应用融合起来，把短期项目与长期发展联系起来。

（一）技术可及是起点，自主发展是目标

开源模型、云服务和数字平台降低了使用人工智能的初始门槛，但不能替代本地机构的决策、研发和治理能力。真正的普惠应当使合作方能够逐步形成符合自身需求的应用方案和制度路径。

各国有权基于国情自主选择包括人工智能在内的数智技术发展路径，有权自主选择人工智能产品和服务。多数国家不需要也难以独立建设完整的前沿模型和芯片体系，可以通过开放资源、区域共享和国际合作获得关键能力。

（二）需求牵引和共商共建决定项目能否落地

人工智能项目必须从真实问题出发。基础设施条件、语言文化、行业流程、法律制度和人员结构不同，同一服务方案在不同国家可能产生完全不同的效果。需求调研不能只在项目启动前进行，还应贯穿开发、试点和迭代全过程。

共商共建意味着合作方的政府部门、行业机构、科研人员和最终使用者参与目标设定和方案选择。只有让长期积淀的本地化知识文化，深度融入人工智能应用管理流程，能力建设项目才能避免建而不用、用而难续的循例，真正形成长期运行的服务能力。

（三）数据、模型、人才和治理必须协同推进

人工智能能力建设是一条相互依赖的链条。缺少高质量数据，应用难以理解本地场景；缺少人才，系统无法维护和改进；缺少治理，应用难以获得信任。把这些要素拆分为互不衔接的项目，容易造成资源浪费。

项目设计应明确各要素的最低条件和衔接关系。模型项目应同步建设语料和评测，行业应用应同步改造流程并培训用户，治理合作则应结合具体应用开展风险测试。

（四）开源开放是实现普惠发展的前提

开源开放是缩小智能鸿沟、实现普惠发展的前提。人工智能工具若被少数国家或企业封闭垄断，只会进一步拉大南北差距。只有坚持开放包容、开源共享，推动开放合作，才能降低创新门槛，让开源成果惠及全球南方，使发展权在智能化进程中得到切实保障。

因此，开放合作需要配套的知识框架，这当中包括亟待建设的工具链、测试环境和相关支持。区域平台、高校和企业可以共同提供服务，帮助本地团队把开放资源转化为实际产品和公共服务。

结束语

两年前，《人工智能能力建设普惠计划》回应了一个日益紧迫的问题：当人工智能快速改变发展条件时，如何使各国特别是全球南方不因基础能力不足而被排除在智能未来之外。两年来，能力建设已经从原则倡议逐步走向务实举措。

智能鸿沟并非单一层面的差距，而是产业、人才、数据和治理差距相互叠加的结果。弥合这一鸿沟，也不能依靠一次培训、一套模型或一个项目完成。通过“五大愿景”识别问题，以“十大行动”组织合作，可以帮助发展中国家增强自主、可持续的发展能力。

中国愿同国际社会一道，坚持以人为本、向上向善，发挥世界人工智能合作组织等平台作用，共同提供更多可负担、可持续、可复制的国际公共产品，让人工智能成为增进全人类福祉、推动人类文明进步的强大正能量。



全球人工智能创新治理中心

2026年10月