

2025 第十一届“广东省中学生模拟联合国大会”总决赛

2025 The 11 th Guangdong High School Students

MUN Conference



中文(初中)第四委员会背景文件

Chinese Group NO.4 (Junior High School)

Background Guide

广东省中学生模拟联合国大会组委会



题 目：建立全球数字治理法律框架，在AI时代推进可持续发展

委 员 会：联合国大会

工作语言：中文

参赛组别：第四委员会

建立全球数字治理法律框架，在 AI 时代推进可持续发展

一、背景

随着信息技术的飞速发展，人工智能（Artificial Intelligence, AI）、大数据、云计算、区块链等新兴技术正在深刻改变全球经济社会结构，推动人类社会迈入一个以数据为核心资源的数字时代。AI 的广泛应用不仅促进了医疗、教育、交通、金融等行业的创新发展，也引发了深刻的法律与伦理问题，例如隐私侵犯、算法歧视、数据主权冲突、AI 生成内容的版权归属、深度伪造（deepfake）等。这些问题的跨国性和技术复杂性，迫切需要在全球范围内建立具有广泛共识和法律约束力的数字治理框架。

当前，全球在数字治理领域面临着制度碎片化、标准不统一、法律滞后等问题。一方面，发达国家在技术标准和规则制定中掌握主导权，导致“数字殖民”“技术垄断”等问题加剧；另一方面，发展中国家在技术能力、法律资源和数据话语权方面面临严重劣势，导致全球数字鸿沟进一步扩大。正是在这样的背景下，提出建设一个“统一、公平、透明、包容”的全球数字治理法律框架，已成为维护全球秩序与正义的重要任务。

全球数字治理与联合国可持续发展目标（SDGs）高度契合。首先，**SDG 9**（建设可持续基础设施、促进创新）明确指出要发展数字技术，提升包容性工业化水平。构建数字治理法律框架，有助于为全球数字基础设施提供法治保障。其次，**SDG 10**（减少不平等）强调全球南北国家在技术、信息、数据获取方面的公平性，而包容性的数字治理体系能减少数字垄断，保障发展中国家在数据和技术领域的平等权利。此外，**SDG 16**（和平与公正）主张建设有效、透明、包容的制度，正是当前数字空间最为缺乏的要素。最后，**SDG 17**呼吁加强全球伙伴关系，通过协同治理共同解决全球性问题，这也正是数字法律治理的核心精神。

AI 技术的广泛应用也加剧了国际治理的紧迫性。以 ChatGPT、Midjourney 等生成式 AI 为代表的技术发展，使得虚假信息的传播更加迅速，挑战了民主社会的舆论生态和信息安全。而面部识别、情绪识别、预测性执法等 AI 应用，在没有明确法律边界的前提下，极可能侵犯公民的隐私权与人身自由。缺乏统一法律规则，既容易造成国家之间的“管辖冲突”，也不利于全球技术创新生态的建立。因此，推动全球层面的数字治理立法合作，是防止技术异化、实现技术为善（AI for Good）的根本路径。

建立全球数字治理法律框架，需要在联合国及其下属机构（如联合国互联网治理论坛 IGF、联合国人权理事会、国际电信联盟 ITU）主导下，开展跨区域、多主体、多层次的法律对话和规则磋商。这一框架应包括数据隐私保护标准、AI 算法伦理规范、数字主权与跨境数据流通规则、AI 生成内容的法律责任归属等关键内容，并考虑到各国发展水平差异，设立差异化义务与能力建设支持机制。

因此，全球数字治理的法律框架不仅是 AI 时代治理体系现代化的体现，更是实现人类命运共同体与可持续发展目标的桥梁与工具。在全球技术力量剧烈演变的当下，只有通过法律这一具有约束力与规范性的手段，才能真正实现“共商共建共享”的全球数字秩序，推动人类社会迈向更加和平、公正与可持续的未来。

二、名词解释

1. 全球数字治理（Global Digital Governance）

指规制全球数字技术发展与应用（包括互联网、AI、大数据等）所依赖的规范、制度与标准体系。这一体系的建立旨在管理数字资源、数据流动与在线行为，协调各国政策，发挥制度层面对技术与政治交错的长期影响。

2. 数字主权 (Digital Sovereignty)

又称网络主权、数据主权、技术主权，强调各国对本国数字基础设施、数据、关键技术拥有控制权。从物理层（网络与硬件）、标准层（规范与规则）、数据层（所有权与流通）均需依法掌控。

3. 联合国全球数字契约 (Global Digital Compact, GDC)

是 2024 年《未来公约》 (Pact for the Future) 框架下联合国推动的一项倡议，旨在多利益相关方参与下形成一套开放、安全与可持续的数字治理原则与行动承诺，为 AI 与技术治理提供国际共识与法律依据。

4. 数字治理 (Digital Governance)

指政府、组织与社会整体在数字领域（如网络安全、数据保护、数字服务）作出的政策决策模式，并通过制度设计塑造数字技术的运行方式，确保数字技术服务公共利益。

5. 数字信任 (Digital Trust)

是用户或组织对数字技术、平台和交易在安全、隐私、透明和可靠性上的信任程度。这种信任是数字经济持续发展和跨国合作的基础。

6. 数字信任标签 (Digital Trust Label)

是一种由第三方独立审核机构颁发的认证，用于评估数字服务在数据安全、隐私保护、服务可靠性与公平用户交互上的表现。瑞士数字信任倡议等机构正在推动此类标准，赋予用户选择透明度。

7. 多中心治理 (Polycentric Governance)

由多个自治、重叠的决策中心组成的治理模式，强调政府、私营部门与社区多方协作而非单一权威，适合应对复杂、跨境的数字问题。

8. AI 主权 (AI Sovereignty)

指国家对本国 AI 技术生态拥有控制权，包括数据、训练平台、硬件和算法的构建及部署，旨在保障技术自治与安全，尤其在教育、政府与基础设施应用领域。

9. 网络主权 (Network Sovereignty)

国家通过法律、技术或行政手段，在网络空间内划定边界并实施控制的能力，类似于传统国家主权在现实空间的应用。

10. 技术主权 (Technological Sovereignty)

强调信息通信技术应符合用户所在地区的法律、需求与利益。技术主权通常包括对硬件、软件、数据流动的法律控制，以防止外部依赖，一个重要背景是对大国技术滥用（如“棱镜计划”）的反思。

三、国际行动

在全球数字治理领域，国际合作框架的构建应以联合国为核心，强化规则制定与协调机制。联合国 2023 年提出的《全球数字契约》（Global Digital Compact）草案旨在建立一个包容性、可持续的合作平台，明确涉及数据跨境流动、人工智能伦理、安全隐私保护等关键领域的原则与行动路径。这一契约强调发展中国家的话语权与能力建设，推动数字治理从自上而下转向多利益相关方共同参与。与此同时，联合国系统内多项机制正在强化 AI 治理的法律基础，包括联合国系统白皮书提出的 AI 治理应以联合国宪章为依据，结合人权法和可持续发展目标展开，强调多方共治、透明问责与能力提升，以及联合国高层 AI 咨询机构近期提出设立“全球 AI 标准交换平台”“AI 能力发展网络”和“AI 基金”等建议，进一步充实合作框架的实质内容。

在区域与功能性平台方面，众多机制正展开积极行动。欧盟成立的“国际数字战略”旨在与世界盟友在数字基础设施、数据治理、AI 监管等方面展开合作，以捍卫基于民主价值的全球数字秩序。此外，全球 AI 伙伴关系（GPAI）、数字合作组织（DCO）等多边机构，通过实践协作与政策研究，对数字经济治理和技术标准的协同建设发挥了增量作用。这些平台通过技术论坛、专家组和能力建设项目，为国际法律与标准的落地奠定基础。

四、可持续发展目标的实现

SDG 5-性别平等

在发展中国家中，女性互联网使用率常常远低于男性，数字鸿沟尤为明显。例如，移动电话拥有率的性别差距高达 21%，在最不发达国家中甚至高达 43%

un.org+15en.wikipedia.org+15ey.com+15。在全球数字治理框架中纳入性别视角，推动以技术促进赋权 (Target 5. b)，可以提升女性的数字参与度，实现教育、就业、卫生等领域的性别公正。

SDG 9-工业创新与基础设施

该目标强调构建可持续、强韧、包容的基础设施（包括信息通信基础设施），促进创新与技术升级 en.wikipedia.org。在数字治理中实现全球互联网普及和数据基础设施互联互通（Target 9.c），推动包括 AI、大数据、云计算在内的技术落地，能够加速产业数字化，扶持小微企业参与全球价值链，提升科技研发能力（Target 9.5），真正推动包容型工业创新。

SDG 10- 减少不平等

关系紧密。数字鸿沟和技术垄断正扩大国家与国家之间、社区与社区之间的不平等。建立全球数字治理法律框架，强调“差异化义务”（differentiated responsibilities），保障发展中国家在规则制定与数据利用方面的参与，同时推动资源与技术的有偿或优惠转移，能够增强全球南方国家的数字能力。这与 Target 10.7(为发展中国家增强决策参与度)高度呼应，同时促进经济与社会公平。

SDG 16-和平、公正与强大机构

该目标鼓励建设透明、负责任、包容性的制度（Target 16.6）和代表各方利益的决策结构（Target 16.7），并强调发展中国家在全球治理机构中的参与（Target 16.8）

sdg-digital.org+5en.wikipedia.org+5en.wikipedia.org+5。一个全球法律化的数字治理框架具备约束力和争端解决机制，可有效加强政府、技术平台与用户间的信息透明与问责机制，防止 AI 被滥用，保障公民数字权利。此外，数字治理机制须确保公众信息获取权（Target 16.10），遏制算法不公与“深度伪造”对民主社会的冲击。

SDG 17-伙伴关系促进目标实现

该目标鼓励技术和知识的转移，支持发展中国家科技能力建设。全球数字治理框架强调能力建设机制，例如建立“全球 AI 能力发展网络”“AI 基金”“标准交换平台”等 nature.com+15unglobalcompact.org+15sdg-digital.org+15。这些合作机制将联合国、各国政府、民间组织及私营部门的资源汇聚，为数字治理条约谈判、监管试点实施和技术能力扶持提供制度支撑，实现“共建共享”与互利共赢。

总之，构建全球数字治理法律框架，在技术、法律、伦理和合作层面形成制度闭环，正是实现“人类命运共同体”和“共商共建共享”数字愿景的现实路径。这一机制将通过联结 SDG 5、9、10、16、17 等目标，推动性别平等、基础设施升级、科技普惠、法治透明与全球伙伴协作，从而确保 AI 与数字技术真正服务于全人类的可持续发展。

五、国家立场

中国与 G77—全球南方国家阵营一致，强调“主权优先”“差异化责任”“包容发展”。中国呼吁由联合国主导构建法律化数字治理体系，提倡“数字丝路”框架下标准共享与能力建设。在联合国谈判中，中国主张设立全球 AI 伦理与能力发展平台，通过 G77 和 BRICS 机制促进数字治理共识，并多次强调“健康、安全、有序”的 AI 发展路径。

非洲联盟及非洲国家则关注“数字主权”与权利保障，发布了《非洲互联网权利与自由宣言》，反对外部技术模型强加，加强本土法律与监管机制建设。同时，受益于与中国的“数字丝路”合作，非洲国家在基础设施建设、人才培养与 AI 平台搭建方面获得支持，并参与中国主导的中非网络空间对话。

美国与其梦游普遍主张以创新为驱动力的数字治理，反对过度监管。在近期巴黎 AI 峰会上，美国副总统 Vance 明确指出“过度监管可能扼杀创新”，主张以自由市场为核心并确保“AI 系统免于意识形态偏见”。美国偏爱自愿标准优先，并通过《AI 权利宪章》等举措保障算法透明、避免偏见，同时致力于配合民主价值观国家推动《人工智能框架公约》（Framework Convention on AI），支持民主制度下的数据隐私和人权保护。

欧盟提倡建设规则完备、透明可靠的数字治理体系，已实施《AI 法案》确立风险导向监管，并推动发布《数字服务法》《数字市场法》等监管制度，以防范算法封闭与平台滥用。欧盟强调多边合作，并与美国通过贸易与科技理事会（TTC）协调 AI 标准、供应链安全和监管架构，目前正推动与英国共同签署具法律约束力的 AI 条约，支持《人工智能框架公约》。

G7 在 AI 治理上主张伦理、透明、问责，支持 OECD AI 原则并努力强化其法律可执行性。G7 将 AI 治理提升至全球议程推动与 G20 和其他国家协作，主张能力建设与技术转移，确保发展中国家公正参与。

G20 更具包容性，将 G7 通用规则与广大发展中国家的政策意愿结合，贯彻“差异化义务”原则，促进能力建设，同时兼顾技术创新与社会公平，推动在联合国框架内达成更广泛的全球共识。

东南亚（ASEAN），

各国普遍采取温和灵活的发展导向，强调平衡创新空间与风险治理。区域层面，ASEAN 已发布《AI 治理与伦理指南》（ASEAN Guide on AI Governance and Ethics），参考 OECD、UNESCO 和欧盟标准，并鼓励成员国在国家政策中推广这一框架，以加强跨境协调与可信 AI 发展。新加坡作为先行者，

其“Model AI Governance Framework”具备较高成熟度，而其他国家如泰国、马来西亚则在跟进数字基础设施建设与能力提升。整体来看，东南亚主张通过区域协商、国家自主及与国际标准对接的方式，构建一套务实、渐进的数字治理路径。

中东地区和海湾国家（GCC），

政府层面高度重视 AI 与数字治理的国家战略意义，投入大量资源构建数据中心与 AI 产业集群。如沙特建立“国家数据与 AI 局”（SDAIA），阿联酋设立首席 AI 部长，推动 AI 融入经济转型计划。海湾国家也开始制定伦理 AI 标准与数据治理规则，试图以“信任与安全”为核心打造区域标杆。这些国家倾向建立国家主导的数字治理体系，同时更倾向与美国、欧盟科技进行深度合作，以在保持主权控制的前提下，参与全球治理机制。

拉美地区（Latin America），

整体处于探索与试点阶段，国家如巴西、墨西哥、智利、阿根廷等纷纷推出国家 AI 战略或数据保护法，借鉴 GDPR 与 OECD 原则。例如墨西哥 2018 年发布战略指南，强调治理、监管能力建设与基础设施。区域方面，经济委员会 ECLAC 推动 e-LAC AI 工作组，促进民间与政府对话合作。政策

界对是否复制欧盟严格措施存争议，倾向制定与国家发展阶段相匹配的“智慧型监管”。整个拉美区展现出合作意愿、渐进标准构建与政策本土化的特点。

六、当前挑战及可行解决方法路径

当前全球数字治理所面临的挑战呈现出多层次、多维度的复杂性。首先，“碎片化的法律体系”已成为阻碍全球协作的核心难题。各国在 AI 与数据治理方面采取了不同路径：欧盟实施强监管的风险分级机制，美国倾向于市场驱动与有限自愿标准，而中国则在强调数字主权与国家主导型治理。这种路径差异导致国际规则缺乏互认，跨境数据流动和算法合作难以统一。在 2024 年，有超过 69 个国家提出逾千项涉及 AI、多边治理和网络安全的法规，其种类繁多、适用标准不一，严重削弱法律执行与合作效果。

其次，定义混乱与监管节奏滞后的问题尤为突出。AI 技术迭代速度极快，从生成式 AI 到物联网、自动驾驶，每一次技术突破都对传统监管体系提出挑战。《Regulating Under Uncertainty》报告指出，政策制定者难以跟上技术前进速度，新的 AI 系统上线之后才暴露问题，形成监管“滞后反应”。此外，缺乏统一的 AI 定义也使监管对象难以明确。

例如到底将生成式 AI、传统 AI、广义智能判定为何种法律范畴，仍然没有国际共识。

此外，责任归属模糊、法律争端难以解决。很多国家尚未明确界定 AI 事故、算法偏见或深度伪造的责任主体，是研发者、部署者还是平台运营者？在跨国环境下，算法滥用发生在开发地、训练地、部署地，司法管辖和责任界定极为复杂。这种不确定性不仅降低使用者信任，还使企业担忧责任成本，在跨境合作中踌躇不前。

同时，大国博弈与数字权力不均衡”加剧了合作难度。当前 AI 领域中形成三足鼎立局面：以美国为代表的市场自由主义，美国副总统 JD Vance 反对“过度监管”，称其可能阻碍创新；欧盟则强调以法律约束保护公民权利，如 GDPR、AI 法案等；中国着力推进数字丝路与国家主导机制，强调以主权为基础的治理模式。这种“三区割据”转变为规则之争，也使得联合制定统一条约面临重重阻力。

值得注意的是，市场集中与道德伦理风险日益凸显。AI 力量集中于少数超级企业，大数据算法的不透明、算法歧视、监控滥用、思想操纵等问题频发，很难通过个别国家监管解决。生成式 AI 与深度伪造工具则助长虚假信息传播与政治操纵，扰乱公共领域秩序。此外，部分商业模式走向超出传统监管范畴，例如自主“AI 客服”与自动决策系统，其监管

滞后严重影响公众信任。发达国家拥有技术与制度优势——其 AI 研究、数据中心、监管体系一应俱全，而发展中国家则在基础设施、专业人才、监管意识方面明显滞后。这不仅削弱其参与规则制定的能力，也使其在 AI 应用中更易受风险影响。地方政府和中小企业缺乏合规机制，再加上有限的技术监督资源，造成跨境 AI 管理体系不平衡、不公平。

最后，缺乏有效争端解决与监督机制使国际协议难以落地。多数草案如《全球数字契约》倡议强调包容参与与能力建设，但尚未建立强制执行、争端解决、监测评估等系统化机制。联合国主导的高层咨询机构虽提出试点与规则交换建议，但尚未形成权责明确的执行架构。这种“软法多、硬法少”的现状使平台滥用或国家间冲突难以通过制度化途径解决。

全球数字治理当前面临法律碎片化、监管落后、责任模糊、大国博弈、集中风险、发展不均、执行缺失等系列挑战。这些问题交织叠加，既阻碍 AI 技术的健康发展，也削弱国际社会应对共性数字风险的合力。在新时代构建“人类命运共同体”理念下，唯有通过推动统一标准、强化法律约束、提升能力共建、建立争端机制，才能真正实现全球数字治理的公平、可持续与安全目标。

思考指引

- 在当前多样化的国际法律环境中，怎样才能实现全球数字治理框架的制度化，同时兼顾各国的主权权利与多利益相关体的广泛参与？
- 面对 AI 日新月异的技术发展，如生成式 AI 和深度伪造，我们是否应当采用“前瞻性监管 (adaptive governance)”策略，而不是传统的静态法律机制？
- 在全球标准层面，是否应成立一个国际 AI 组织来统一制定风险分级与合规认证？或应依托现有平台（如 UN、OECD、ITU）发挥协调作用？
- 在推进数字治理体系时，怎样保障发展中国家、弱势群体（妇女、儿童、少数民族）的数字包容性？例如，是否应在《全球数字契约》中纳入能力建设机制？
- 为确保法律具有实效性，应建立怎样的争端解决与监督机制？是否需要“AI 仲裁中心”或“数字法庭”？
- 如何构建“多中心治理 (polycentric governance)”机制，协调政府、私营部门、学界与公民社会的角色与责任
- 在治理结构中，是否应明确纳入“数字权利与人权保障”机制，如儿童在线保护、言论自由与隐私权？
- 对于跨境数据流和云端服务，如何制定差异化规则，既尊重本国数字主权，又不阻碍全球数据循环及资源共享？
- 怎样建立一个定期评估机制（如五年一评），以便根据技

术发展、法律执行情况及时修订数字治理框架？

参考文献

United Nations. (2024, September 22). *Global Digital Compact - United Nations Summit of the Future*. United Nations.

United Nations. (2024). *Pact for the Future - United Nations Summit of the Future*. United Nations.

Swiss Digital Initiative. (2024, May 14). *Updating the Digital Trust Label for AI*. Swiss Digital Initiative.

SGS. (2025, January 22). *Starting the next chapter for the Digital Trust Label*. SGS.

Oxford University Press. (2022). *Global digital data governance: Polycentric perspectives* (C. Aguerre, M. Campbell-Verduyn & J. A. Scholte, Eds.). Routledge.

OECD.AI. (2024, April 23). *Digital Trust Label*.

OECD.AI.

Indiana University - Ostrom Workshop. (n. d.).

Polycentric governance: Teaching tools & methodologies.

Cambridge University Press. (2019). Thiel, A., Blomquist, W. A., & Garrick, D. E. (Eds.). *An introduction to polycentricity and governance.* In *Governing Complexity* (pp. 21 - 44). Cambridge University Press.