

2026-HY-E022
GBR/AII/IND



区域国别研究报告

上海市哲学社会科学规划办公室

2026 年 7 月 15 日

英国人工智能发展现状与治理模式

上海外国语大学上海全球治理与区域国别研究院

上海市企业走出去综合服务平台

《**区域国别研究报告**》是上海市哲学社会科学规划办公室依托上海市各高校和科研院所专业研究力量，紧扣服务企业走出去现实需要，专为“上海市企业走出去综合服务平台”打造的区域国别研究品牌。

《报告》基于学者“在地研究”田野调研、企业出海实务经验以及其他信息，聚焦国别/区域、产业/行业、在地合规运营三类场景，推出三类系列成果。其中，“**国别报告**”系列以对象国政治、经济、社会、文化等内容为研究对象，重点围绕宏观经济形势、营商环境、中资企业经营状况、机遇挑战等维度，解析对象国各领域的发展态势，为企业海外布局提供决策参考；“**行业报告**”系列针对重点产业跨境布局或企业走出去的行业赛道，深入研判对象国的重点行业发展格局；“**合规报告**”系列回应企业海外合规运营实务关切，系统梳理对象国重点领域的监管要点，为企业在地运营提供应对策略参考。

摘要

当前，人工智能（AI）产业发展已进入新阶段，其重心正从生成式 AI 技术转向基础模型研发、算力基础设施建设及主权 AI 能力构建。基础模型作为 AI 产业链的核心环节，其战略地位等同于传统能源及通信基础设施；算力水平已成衡量国家 AI 竞争力的关键指标；主权 AI 概念的形成正在影响全球产业竞争格局。本报告全面分析英国 AI 的发展现状及政府的规划和监管模式，总结英国 AI 行业发展的特点，为出海企业提供参考。

目 录

一、发展现状	1
(一) AI 产业概况	1
(二) 主要企业类型	3
(三) 产业分布区域	5
(四) 国际市场的影响	8
二、政府的规划和监管	11
(一) 规划与主要监管方针	11
(二) 外部投资与政府对人工智能产业扶持	14
三、AI 行业发展特点	17
(一) 监管特点	17
(二) 投资特点	18
(三) 产业特点	19
四、结语	23
附 件	25

一、发展现状

据英国政府 2025 年 1 月发布的《AI 机遇行动计划》及斯坦福大学 HAI 2025 年《全球 AI 活力排名》数据显示，英国仍为全球第三大 AI 市场，但在基础模型研发和算力基础设施方面，正面临来自美国和中国日益加剧的竞争压力。

（一）AI 产业概况

英国的人工智能活动尚无正式的标准行业分类代码，因此在界定 AI 企业范围、明确研究对象时存在一定模糊性。根据 2025 年最新行业调查及《AI 机遇行动计划》数据，英国目前有超过 4,000 家活跃的 AI 产品和服务提供商，其中约 60% 专营 AI 业务，40% 将 AI 作为多元化业务组成部分。根据 2023 年数据测算，英国 AI 产业年收入超过 150 亿英镑，AI 相关从业人员（含兼职）超过 80,000 人。《AI 机遇行动计划》行业分析预计，到 2030 年，AI 应用可为英国经济带来 4,000 亿英镑的额外产出。

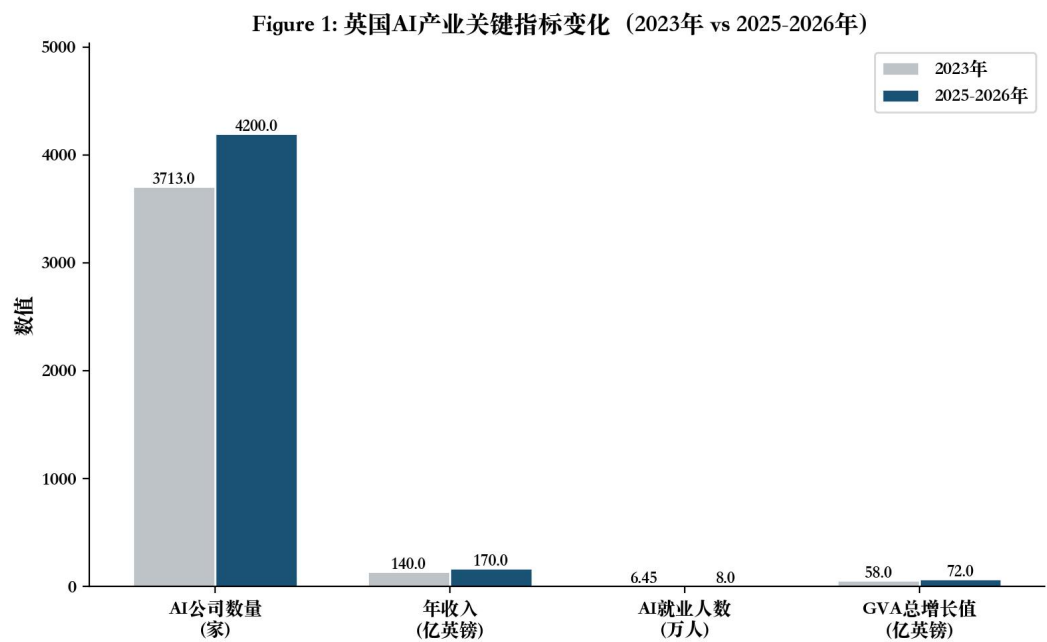


Figure 1: 英国 AI 产业关键指标变化 (2023 年 vs 2025-2026 年)

Source: UK Government AI Sector Study 2023 (DSIT); AI Opportunities

Action Plan 2025 (HM Government); UK Tech News; Beauhurst. 时间

范围：2023-2026。部分数据为基于公开信息的综合估算。

基础模型生态的崛起正在改变英国 AI 产业结构。英国拥有 Google DeepMind 全球总部及 OpenAI、Anthropic、Meta 等主要 AI 实验室的大型办事处，在全球前沿 AI 研发格局中占有重要位置。主权算力建设方面，英国正加快追赶步伐。2025 年《AI 机遇行动计划》提出，到 2030 年将 AI 研究资源（AIRR）扩大至少 20 倍，并设立“AI 增长区”以加速数据中心建设。

从就业结构看，AI 战略与咨询类公司占最高就业比例，约为 28%；其次为计算机视觉和图像处理，约占 22%；基础模型开发与调优约占 15%，为增长最快的 AI 职业类别之一。自然语言处理及大语言模型相关岗位在 2023 至 2025 年间增长较快，反映出基础模型技术的快速渗透。^①

产业分布上，基础模型与生成式 AI（含大语言模型）已成为增速最快的新兴类别，占公司总数约 18%（2023 年此类别尚未单独统计）；计算机视觉和图像处理仍保持最高公司占比，约为 26%；自主系统占比约为 22%；AI 安全与保障占比从 2023 年的 6% 上升至约 12%，反映出全球对 AI 安全治理重视程度的提升。

（二）主要企业类型

英国人工智能市场的企业主要分为三类：

第一，战略基础设施提供商。该类企业数量占比不足 1%，但 AI 活动对英国经济产生的价值相对较高。典型代表包括全球总部位于伦敦的 Google DeepMind、Microsoft、Meta，以及在伦敦设有重要研发办公室的 OpenAI 和 Anthropic。2025 年，中国 AI 公司 DeepSeek 以开源基础模

^① Stanford HAI, “Global AI Vibrancy Ranking 2025”, <https://aiindex.stanford.edu/vibrancy/>.

型参与全球竞争，其模型性能与成本效率对全球 AI 产业格局产生一定影响，间接作用于英国市场竞争环境。同时中国 AI 企业 DeepSeek 以开源模式推动全球 AI 技术普惠，为各国中小企业降低技术应用门槛提供了有力支撑。

第二，人工智能产品开发商。该类企业占比约为 63%，其中近 85% 为小微公司，主要从事医疗及专业服务领域的计算机视觉、图像处理及基于基础模型的应用开发，贡献 AI 行业总增长值约 25%。2025 年以来，产品开发商基于开源基础模型（如 Llama、DeepSeek、Mistral 等）进行垂直领域应用开发的趋势逐步增强，对闭源 API 的依赖有所减少。

第三，人工智能服务提供商。该类企业占比超过三分之一，其中 88% 为小微企业，主要提供跨行业战略与咨询、机器学习服务及 AI 基础设施部署服务，贡献行业总增长值近三分之一。此外，AI 基础设施即服务提供商正在兴起，业务涵盖 GPU 云服务、数据中心托管及算力调度平台等。

2024-2025 年，英国的 AI 公司创造了超过 170 亿英镑的年收入，其中多元化公司占约 65%（约 110 亿英镑），专业 AI 公司占约 35%（约 60 亿英镑）。预计，超过 75,000

名全职人员从事 AI 相关活动，相比 2023 年的 64,500 人增长了约 16%。行业两极分化趋势仍在延续——大公司和微型公司的就业份额持续增加，中型企业则面临基础模型 API 成本上升和开源替代方案快速迭代的双重压力。

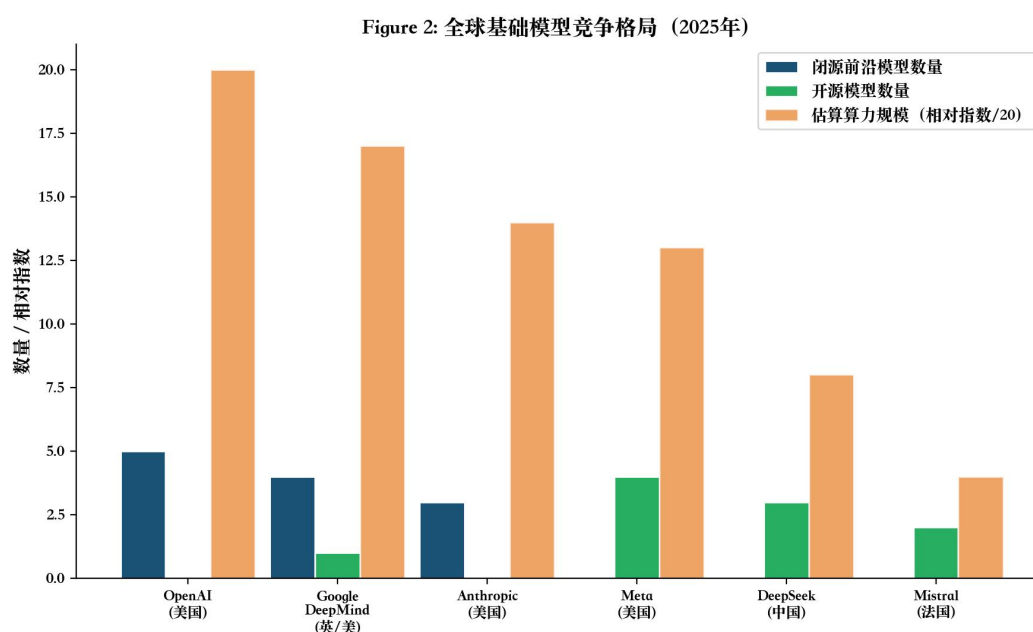


Figure 2: 全球基础模型竞争格局 (2025 年)

Source: Stanford HAI 2025 AI Index Report; Epoch AI; 各公司官方发布信息。时间范围：截至 2025 年上半年。部分数据为基于公开信息的综合估算。

(三) 产业分布区域

英国 AI 公司的地区分布仍以伦敦、英格兰东南部和东部为中心，约 72% 的办公地址位于上述地区。该比例较

2023 年的 73%略有降低，表明政府在推动 AI 产业区域均衡发展方面取得一定进展。AI 公司集中于英格兰南部和东部，与英国金融和专业服务领域的产业基础以及风险投资、私募股权融资的地理集中密切相关。

2025 年，《AI 机遇行动计划》提出设立“AI 增长区”，计划在具备能源容量的地区（如后工业城镇及苏格兰沿海地区）加速建设 AI 数据中心。首批候选地包括 Culham 科学中心，该地拥有充足电力和土地资源。该政策旨在打破 AI 基础设施过度集中于伦敦及东南部的格局，以产业布局带动区域经济振兴，并为英国主权算力能力建设奠定物理基础。^①

AI 投资同样集中于南部地区。2024 年，总部位于伦敦的 AI 公司获得约 10 亿英镑股权投资，占全国总额约 70%；英格兰东南部和东部各自获得约 11%和 8%。黑石集团于 2024 年宣布投资 100 亿英镑，在诺森伯兰郡布莱斯镇建设欧洲最大 AI 数据中心，该项目有望改变英格兰东北部 AI 基础设施格局，预计将创造 4,000 余个就业岗位。

^① HM Government, “AI Opportunities Action Plan”, Section 1.1, Recommendation 4: AI Growth Zones, <https://www.gov.uk/government/publications/ai-opportunities-action-plan/ai-opportunities-action-plan>.

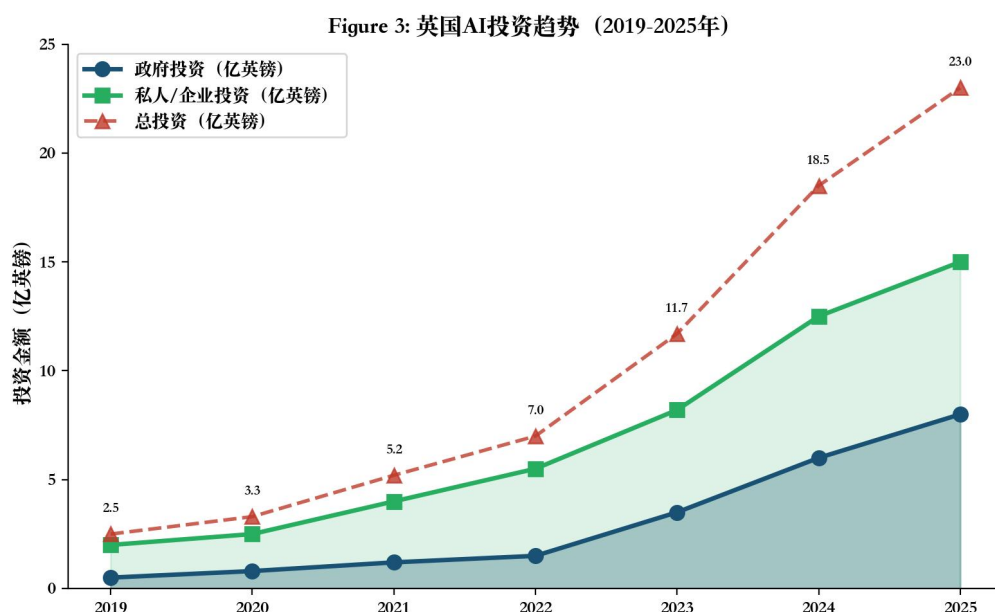


Figure 3: 英国 AI 投资趋势 (2019-2025 年)

Source: UK Government AI Sector Study 2023 (DSIT); AI Opportunities Action Plan 2025 (HM Government); Crunchbase; Beauhurst; Computer Weekly. 时间范围：2019-2025。部分数据为基于公开信息的综合估算。

各地区的 AI 行业侧重点存在差异：伦敦、英格兰东南部和东部在金融服务、研发、营销和娱乐 AI 领域占据优势；其他地区则在汽车、交通、制造、能源、公用事业和农业技术 AI 应用方面更为活跃。这一格局延续了原有的区域分工特征，但 AI 增长区的设立有望为中部和北部地区带来更多 AI 基础设施相关投资和就业机会。

（四）国际市场的影响

2024-2025 年研究显示，约 10% 的公司总部设在海外（约 340 家），较 2023 年的 9% 略有上升。其中，美国企业仍占国际总部公司的最大份额，约为 50%，其次为中国、印度、德国、法国和加拿大。美国公司在英国 AI 领域占据重要地位，占有所有国际总部公司的一半以上，贡献了国际公司创造的全部 AI 相关就业、收入和行业增加值的四分之三以上。

2025 年的全球 AI 竞争格局已发生深刻变化：

全球基础模型竞争呈现“多极化”态势。OpenAI（美国）、Google DeepMind（英国/美国）、Anthropic（美国）等保持闭源前沿优势；Meta（美国）和 DeepSeek（中国）引领开源模型发展；法国 Mistral、阿联酋 TII（Falcon 系列）、韩国 Naver 等区域性参与者也在持续布局。英国在全球 AI 体系中的定位较为特殊——既是 Google DeepMind 全球总部所在地，也是 OpenAI、Anthropic 等美国公司的重要海外研发基地，同时设有独立的 AI 安全治理机构。

DeepSeek 等开源模型对全球 AI 格局产生重要影响。

2024 年底至 2025 年初,DeepSeek 发布 V3 和 R1 系列模型,以较低的训练成本实现了接近 GPT-4o 及 Claude 3.5 的性能表现。据公开信息,V3 单次训练 GPU 算力成本约为 557 万美元,不含前期研发及硬件投入,显著低于同类闭源模型。这一进展引发全球对算力投入产出效率的重新评估。对英国而言,主要体现在三个方面:一是开源模型降低了 AI 应用开发门槛,对英国大量中小型 AI 公司具有积极意义;二是凸显出英国在主权算力和基础模型自主可控方面的短板;三是推动英国政府加快从“AI 创新”向“AI 治理与基础设施”并重的方向转型。^①

英国 AI 产业国际化程度较高,但在吸引大型 AI 基础设施投资方面面临来自欧盟、中东及东南亚的竞争。法国在吸引 AI 数据中心投资方面表现积极,阿联酋和沙特阿拉伯通过主权基金大规模投资 AI 基础设施。英国 AI 安全研究所的国际声誉是该国区别于其他竞争者的重要优势之一。

^① 关于 DeepSeek V3 训练成本的分析,参见多家技术媒体报道及 DeepSeek 官方技术报告。
<https://arxiv.org/abs/2412.19437>。

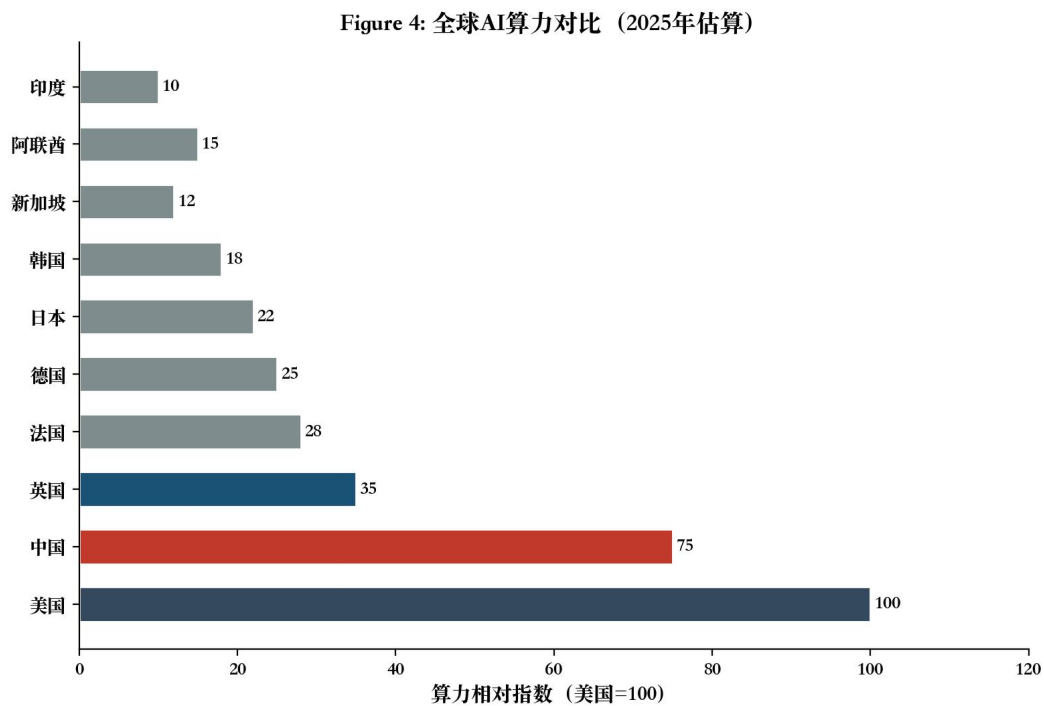


Figure 4: 全球 AI 算力对比 (2025 年估算)

Source: Epoch AI; Stanford HAI AI Index 2025; OECD AI Compute estimates; 各国政府公开 AI 基础设施投资数据。时间范围：2025 年。部分数据为基于公开信息的综合估算。

二、政府的规划和监管

2024 年底至 2026 年初，英国 AI 治理思路经历调整，其战略方向从侧重支持创新的灵活监管，逐步转向同时注重主权 AI 能力建设与安全治理。2025 年 1 月发布的《AI 机遇行动计划》是这一调整的标志性节点。AI 安全研究所的制度化升级、AI 增长区的设立以及主权算力战略的提出，共同构成英国在基础模型与主权 AI 竞争时代的治理框架。

（一）规划与主要监管方针

1. 政府监管治理结构深化

关于 AI 监管方式，英国政府 2023 年发布的白皮书《支持创新的人工智能监管方式》及 2024 年就白皮书咨询反馈所作书面回应均表明，英国不采取横向 AI 监管立法（与欧盟路径不同）的基本立场未发生变化。2025 年《AI 机遇行动计划》的发布标志着监管思路的进一步深化——从纯粹的“基于原则的框架”转向“原则框架+法定要求+独立评估”的三层治理结构。英国 2025 年后的 AI 治理框架呈现以下特征：一是维持现有行业监管机构在其领域内对 AI 开发和使用进行解释和应用的“基于原则的框架”；

二是通过 AI 安全研究所（计划转为独立法定机构）对最强前沿模型进行强制性安全评估；三是通过成立“英国主权 AI”机构（UK Sovereign AI）直接投资和培育本土 AI 能力，确保关键 AI 基础设施的主权可控。^①

2. 数据保护

在数据保护方面，英国政府继续在现行英国《通用数据保护条例》法律框架下开展工作。《AI 机遇行动计划》提出建立“国家数据图书馆”（National Data Library），旨在负责任地开放公共和私营部门数据集以促进 AI 创新。国家数据图书馆将重点关注 5 个以上高影响力公共数据集的开放，战略性收集对 AI 发展至关重要的新数据。政府同时正在改革文本和数据挖掘制度，使其至少与欧盟保持同等竞争力。

3. 知识产权保护

知识产权与 AI 训练之间的平衡仍是英国政策的焦点。2024-2025 年间，关于 AI 训练中使用版权保护材料的争议持续升温。英国政府提出，AI 开发人员应更透明地披露训练所使用的数据（包括受版权保护的数据）。《AI 机

^① HM Government, “AI Opportunities Action Plan”, Section 1.4 on regulation and safety, <https://www.gov.uk/government/publications/ai-opportunities-action-plan/ai-opportunities-action-plan>.

遇行动计划》建议建立“版权清理的英国媒体资产训练数据集”，可通过与国际机构合作进行商业许可。截至 2026 年 5 月，英国仍在推进版权法与 AI 训练的制度改革，预计将在新 AI 法案中包含相关规定。

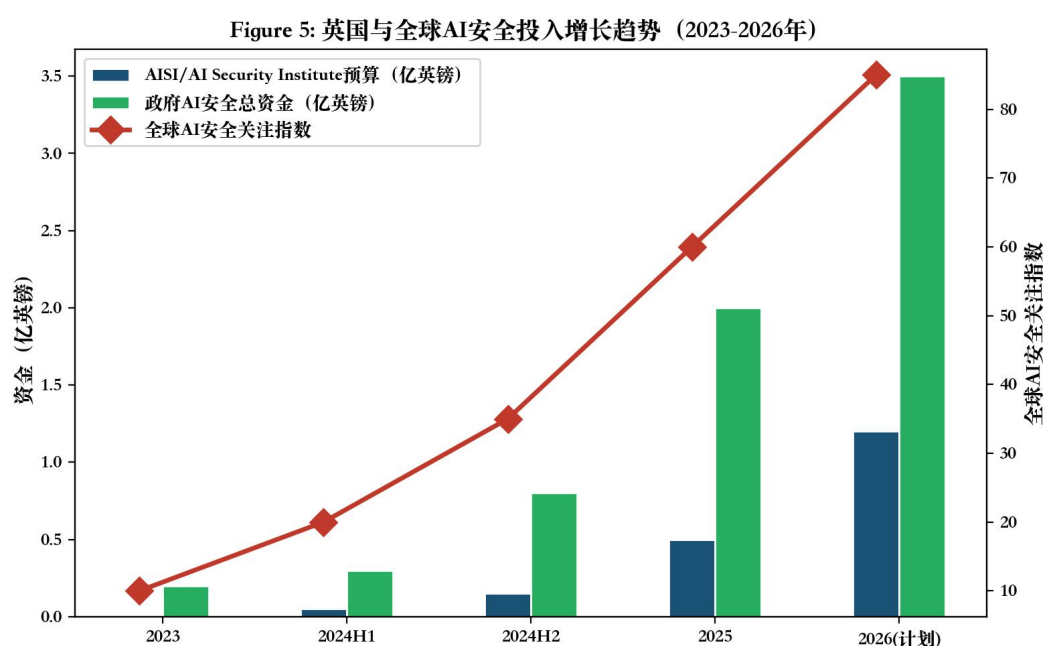


Figure 5: 英国与全球 AI 安全投入增长趋势（2023-2026 年）

Source: UK AI Safety Institute 公开预算信息; UK Government AI Safety funding announcements; International AI Safety Report 2026

(Yoshua Bengio 主持)。时间范围：2023-2026。部分数据为基于公开信息的综合估算。

4. 主权 AI 战略

主权 AI (Sovereign AI) 是 2025 年英国 AI 政策的核心新概念。《AI 机遇行动计划》明确提出英国必须成为“AI 制造者而非 AI 接受者”(AI maker, not an AI taker)。该战略包含三个维度：一是主权算力 (Sovereign Compute)——公共部门拥有和/或分配的 AI 计算资源,用于国家优先事项；二是本土主权 AI 能力——通过“英国主权 AI”部门培育英国 AI 国家冠军企业；三是国际算力合作——与志同道合的伙伴国家建立互惠算力协议,保障英国在算力供应链中的安全地位。^①

(二) 外部投资与政府对人工智能产业扶持

1. 外部投资与企业投资的代表项目

英国诺森伯兰郡布莱斯镇 (Blyth in Northumberland) 即将成为欧洲最大的数据中心所在地,项目投资 100 亿英镑,由美国黑石集团出资、英国政府投资办公室推动,预计为该地区创造 4,000 多个就业岗位。基地已于 2025 年开

^① HM Government, “AI Opportunities Action Plan”, Section 3: Secure our future with homegrown AI,
<https://www.gov.uk/government/publications/ai-opportunities-action-plan/ai-opportunities-action-plan>.

工建设，将为 AI 系统提供数据和系统存储。这是英国吸引大型 AI 基础设施投资的代表性项目。^①

CoreWeave 公司于 2024 年 5 月在伦敦开设欧洲总部，并在伦敦投资 10 亿英镑。2024-2025 年间，CoreWeave 在英国开设了两个数据中心，并计划进一步扩张。此外，Microsoft 于 2024 年 11 月宣布未来两年向英国投资 25 亿英镑用于 AI 基础设施，包括扩建数据中心和 AI 技能培训。

2024 年，Wayve 公司获得 10.5 亿美元 C 轮融资（软银领投，NVIDIA 和 Microsoft 参投），为英国 AI 领域有史以来最大单笔融资，凸显了全球资本对英国 AI 原创技术的信心。

2. 政府投资的代表项目

2023 年 11 月，苏纳克政府承诺为技术和 AI 项目提供 13 亿英镑资金，包括斥资 8 亿英镑在爱丁堡大学打造一台百亿亿次超级计算机，以及 5 亿英镑用于 AI 研究资源（AIRR）。现任工党政府于 2024 年 8 月初搁置了保守党承诺的部分资金，爱丁堡大学超级计算机项目的前景因此存在不确定性。约 3 亿英镑的 AIRR 资金已按计划发放。

^① Computer Weekly, UK government secures £10bn AI datacentre investment, 2024, <https://www.computerweekly.com/news/366612073/UK-government-secures-10bn-AI-datacentre-investment-from-US-firm>.

工党政府目前正持续整合并重新评估 AI 基础设施投资战略，将其纳入《AI 机遇行动计划》的更广泛框架。^①

2024 年 8 月 7 日，政府宣布为 98 个 AI 项目提供 3200 万英镑资金，覆盖 200 多家企业和研究机构，重点围绕减少火车延误、加快 NHS 处方、改善建筑工人培训等应用场景。此外，政府为一试点计划拨款 640 万英镑，旨在帮助中小企业（SMEs）获得 AI 相关技能培训。^②

2024 年 11 月，英国宣布计划建立一个新的 AI 安全实验室（AI Security Lab），初始资金为 822 万英镑，重点开发先进的网络防御工具，提高网络攻击的情报能力。^③

2025 年 1 月，《AI 机遇行动计划》提出了大规模 AI 基础设施投资蓝图，核心内容包括：(a) 到 2030 年将 AIRR 扩大至少 20 倍，以支持多个前沿 AI 模型的训练；(b) 任命拥有自主权的“AIRR 项目主管”战略性分配主权算力；(c) 建立 AI 增长区加速数据中心建设；(d) 与志同道合国家签署国际算力合作协议。这些投资计划需在政府支出审查中确定预算分配。

^① The Guardian, “UK funding for technology and AI projects”, August 2024:
<https://www.theguardian.com/business/article/2024/aug/02/uk-funding-technology-and-ai-projects>

^② UK Government, AI gets £32 million boost, August 2024,
<https://www.gov.uk/government/news/ai-to-reduce-train-delays-speed-up-nhs-prescriptions-and-train-construction-workers-gets-32-million-boost>.

^③ Reuters, Britain, NATO must stay ahead in new AI arms race, November 2024,
<https://www.reuters.com/technology/cybersecurity/britain-nato-must-stay-ahead-new-ai-arms-race-says-uk-minister-2024-11-25/>.

三、AI 行业发展特点

（一）监管特点

英国 AI 监管的核心特点可从“先松后紧、强调灵活”概括为“分层治理、安全优先、主权赋能”三位一体模式。具体表现为：

1. 分层治理结构：英国继续避免欧盟式横向 AI 监管立法，构建了“行业监管机构+独立安全评估+主权投资部门”三层治理结构。AI 安全研究所（计划转为独立法定机构）负责前沿模型安全评估；行业监管机构（CMA、ICO、Ofcom 等）负责各自领域 AI 应用监管；英国主权 AI 部门负责培育本土 AI 能力和基础设施。这一分工明确的治理模式兼顾了灵活性与对关键风险的控制力。

2. 从自愿到法定的过渡：原有以自愿协议为主的模式正向法定监管转变。2025 年推进的 AI 立法预计将使安全测试协议具有法律约束力，标志着英国 AI 监管从“软法”到“硬法”的转折。但英国仍坚持“按比例监管”和“以结果为导向”的方法，避免因过度监管而抑制创新。

3. 主权 AI 概念的制度化：2025 年《AI 机遇行动计划》将“主权 AI”从政策口号落实为具体制度安排——英国

主权 AI 部门、AI 增长区、AIRR 大规模扩展等，意味着英国 AI 治理从“促进创新的守夜人”转向“战略能力的建设者”。这一转型在全球范围内具有前沿性：英国在保持灵活监管优势的同时，开始主动塑造 AI 产业的地理和技术格局。

4. 国际化治理领导力：英国通过举办 AI 安全峰会（布莱切利 2023、首尔 2024、巴黎 2025）和主导编写《国际 AI 安全报告》（2025、2026 年版），确立了全球 AI 治理中独特的“召集者”和“规范塑造者”角色。AI 安全研究所已成为全球 AI 安全评估的标杆，为英国在国际 AI 治理中提供了与其市场规模不相称的影响力。

（二）投资特点

1. 政府战略性再投资计划提上日程：工党政府 2024 年夏天搁置了保守党的 13 亿英镑 AI 投资计划，体现了财政纪律优先的原则。但到 2025 年初，《AI 机遇行动计划》拿出了规模更大、更具战略性的 AI 基础设施投资蓝图——AIRR 扩大 20 倍、设立 AI 增长区、创建英国主权 AI 等。关键区别在于：新计划的资金来源更强调“撬动私人资本”而非单纯依赖政府预算，通过 AI 增长区、简化规

划审批、清洁能源供应等政策工具吸引全球私人投资。

2. 私人与国际资本持续涌入：政府预算的审慎并未影响私人资本对英国 AI 产业的信心。黑石集团 100 亿英镑数据中心投资、CoreWeave 10 亿英镑伦敦扩张、Wayve 10.5 亿美元融资，均说明全球资本对英国 AI 生态系统的长期看好。英国在 AI 安全治理方面的先行者优势（AI Safety Institute 的全球声誉），进一步增强了对追求负责任 AI 的投资者的吸引力。

3. 投资地理格局的渐进调整：AI 增长区政策的推出，表明英国开始主动引导 AI 投资向伦敦以外地区扩散。布莱斯数据中心项目（诺森伯兰郡）和 Culham 科学中心（牛津郡）等案例显示，能源基础设施和土地资源正成为 AI 基础设施选址的关键变量，有望逐步改变 AI 投资高度集中于伦敦和东南部的传统格局。

（三）产业特点

1. 产业集中与逐步扩散并存：AI 公司仍主要集中在伦敦、英格兰东南部和东部，但 AI 增长区政策有望逐步调整这一格局。AI 公司投资也仍集中在以伦敦为中心的南部，但大型数据中心项目已开始向英格兰北部和苏格兰

扩散。

2. 以学带产模式持续强化：伦敦、剑桥、牛津、爱丁堡等地的大学持续为 AI 产业输送人才和创新。《AI 机遇行动计划》进一步提出设立旗舰本硕 AI 奖学金项目（参照罗德奖学金规模），扩大 Turing AI Fellowship，建立内部“猎头”能力以吸引全球顶尖 AI 人才。

3. 从应用层到基础设施层的全栈发展：2025-2026 年英国 AI 产业的突出变化是从以应用和服务为主的结构，向涵盖 AI 基础设施（算力、数据中心）、基础模型研发和应用服务的全栈结构演进。Arm 的芯片 IP、Blackstone 的数据中心投资、AIRR 的扩展计划，构成了英国在 AI 基础设施层的新竞争力。

4. 开源模型的冲击与机遇：DeepSeek 等开源模型的崛起大幅降低了 AI 应用开发门槛，利好英国大量中小型 AI 公司，但也使基础模型层的商业变现面临挑战——小型产品开发商可基于免费开源模型提供服务，减少了对闭源 API 的依赖。英国 AI 产业正形成“头部依赖闭源前沿模型+腰部广泛使用开源模型”的双轨格局。

5. AI 安全产业的增长：随着全球对 AI 安全治理的重视程度提高，AI 安全与保障（AI Safety and Assurance）已

成为英国 AI 产业中增长最快的细分领域之一。英国 AI 安全研究所的领先地位带动了 AI 保证工具、模型评估、安全咨询服务等周边产业的发展。

6. 从“AI 创新国家”向“AI 治理+基础设施国家”的战略转型：这是 2025-2026 年英国 AI 产业发展中最根本的变化。英国不再满足于作为 AI 科研和初创企业的温床，而是有意识地构建完整产业生态：从基础设施（数据中心、算力）到核心能力（基础模型、主权 AI）再到治理框架（安全评估、国际规范），以在全球 AI 竞争中占据不可替代的战略位置。

四、结语

2025 至 2026 年，英国人工智能发展正经历从“AI 创新国家”向“AI 治理+基础设施国家”的战略转型。这一转型体现在三个层面：产业层面，英国 AI 产业正从以应用和服务为主的结构，向涵盖算力基础设施、基础模型研发和应用服务的全栈生态演进，Arm 的芯片 IP、Blackstone 等国际资本的大规模数据中心投资、以及 AI 研究资源（AIRR）的扩展计划，共同构成了英国在 AI 基础设施层的新竞争力；政策层面，英国 AI 治理从“基于原则的框架”升级为“原则框架+法定要求+独立评估”的三层治理结构，AI 安全研究所的全球标杆地位为主权 AI 战略提供了制度支撑；国际层面，英国通过连续举办 AI 安全峰会和主导编写《国际 AI 安全报告》，确立了在全球 AI 治理中独特的“召集者”和“规范塑造者”角色。

值得注意的是，英国的主权 AI 战略并非走向封闭，而是在保持开放合作的同时确保关键能力的自主可控。AI 增长区政策、英国主权 AI 部门的创设、以及对全球顶尖 AI 人才的系统性吸引，体现了英国“以开放促主权、以主权保创新”的独特路径。DeepSeek 等开源模型的崛

起进一步降低了 AI 应用门槛，利好英国大量中小型 AI 企业，但也对闭源基础模型的商业变现提出挑战。展望未来，英国 AI 发展面临的关键议题包括：如何在安全治理与创新激励之间保持动态平衡、如何在大规模基础设施建设中实现区域均衡发展、以及如何在日益激烈的国际竞争格局中维持差异化优势。英国的经验表明，中等规模经济体可以通过治理创新、人才集聚和精准的基础设施投资，在全球 AI 竞争中占据不可替代的战略位置。值得关注的是，中国持续积极参与全球 AI 治理，2026 世界人工智能大会暨人工智能全球治理高级别会议将在上海举办，为推动构建开放包容、安全可靠的全球 AI 治理体系贡献中国智慧。

张诗珩、吴洪艺、胡春春
(上海外国语大学上海全球治理与区域国别研究院)

附 件

（一）英国人工智能监管部门

英国负责监管人工智能(AI)的主要政府部门是科学、创新与技术部（Department for Science, Innovation and Technology, DSIT）。该部门于2023年2月由原商业、能源和工业战略部分拆设立，职责在2024-2025年间明显扩展，尤其在推动AI主权能力和安全治理方面。

除此之外，英国与人工智能监管和政策制定相关的部门和机构列举如下：

1. AI 安全研究所/安全研究院（AI Safety Institute / AI Security Institute）

英国AI安全研究所（下称AISI）成立于2023年AI安全峰会之后，是全球首个由政府设立的前沿AI模型安全评估机构。截至2025年，AISI已发展为拥有超过100名研究人员的重要机构，率先对前沿模型（包括OpenAI GPT-4o、Anthropic Claude 3.5、Google Gemini等）开展了部署前安全评估。2025年，英国政府宣布计划将AISI转为独立于政府的法定机构，以增强其独立性和公信力。2025年2月起，该机构更名为AI Security Institute（AI安

全研究院），职责从模型安全评估扩展至涵盖更广泛国家安全维度的 AI 风险管理。^①

2. 人工智能办公室（Office for Artificial Intelligence, OAI）

人工智能办公室由科学、创新与技术部管理，负责制定国家人工智能战略，推动 AI 技术的安全发展和应用。2025 年，其职能部分并入新设立的“AI 机遇部门”（AI Opportunities Unit）。

3. UK Sovereign AI（英国主权 AI 部门）

该部门根据《AI 机遇行动计划》第 50 项建议设立，旨在通过与私营部门合作，最大化英国在前沿 AI 领域的利益。该部门具备直接投资、创建合资企业、孵化和分拆 AI 公司的能力，是英国应对主权 AI 竞争的核心制度创新。

^②

4. 数字监管论坛（Digital Regulation Cooperation Forum, DRCF）

该论坛由通信办公室（Ofcom）、竞争与市场管理局（CMA）、信息专员办公室（ICO）和金融行为监管局（FCA）

^① UK Government, “AI Safety Institute to become independent statutory body” & 2026 International AI Safety Report: <https://www.gov.uk/government/collections/ai-safety-institute>

^② HM Government, “AI Opportunities Action Plan”, Recommendation 50: UK Sovereign AI unit: <https://www.gov.uk/government/publications/ai-opportunities-action-plan/ai-opportunities-action-plan>

等监管机构组成。2025 年，DRCF 在 AI 监管协调方面的作用有所增强，特别是在 AI 系统跨行业部署的监管一致性方面。

5. 英国竞争与市场管理局（Competition and Markets Authority, CMA）

英国竞争与市场管理局负责确保 AI 市场的公平竞争，防止大企业垄断。2024-2025 年间，CMA 对 AI 基础模型市场的集中度进行了深入审查，对大型科技公司与 AI 初创公司之间的合作关系（如 Microsoft-OpenAI、Amazon-Anthropic 等）开展了竞争影响评估。

6. 信息专员办公室（Information Commissioner's Office, ICO）

该办公室专注于数据隐私和保护，确保 AI 技术符合《通用数据保护条例》（UK GDPR）和其他隐私法规，2024-2025 年持续发布 AI 相关数据保护指南。

7. 人工智能委员会（AI Council）（已于 2023 年 6 月 21 日解散，成员独立进入 DSIT）其部分职能现由 Alan Turing Institute 和 AISI 的科学顾问网络承担。

（二）英国 AI 监管发展历程

英国人工智能发展战略大致可分为以下阶段：第一阶

段（~2021），AI 发展从领域投入迈入国家战略层面，英国政府逐步引入监管框架，但主张暂无部门式监管立法的必要，密集出台战略规划和报告。第二阶段（2021-2023），英国发布专门的《国家人工智能战略》，将监管纳入行动支柱。第三阶段（2023-2025），围绕促进创新的监管导向，发布 AI 监管白皮书，提出跨部门监管原则以弥补场景化监管在一致性方面的不足，推动政府、监管部门与企业之间的协同。第四阶段（2025-2026），进入“主权 AI 治理”阶段，以《AI 机遇行动计划》为纲领，从“促进创新”升级为“主权算力+安全治理+产业培育”三位一体的综合战略，同时推进 AI 立法进程。^①

英国政府近年来在 AI 管控方面的主要法案与政策文件如下：

2021 年 9 月 22 日，英国政府发布《国家人工智能战略》（National AI Strategy），阐述 AI 十年规划。战略提出三个高层目标：(1) 投资并规划 AI 生态系统的长期需求，保持英国作为科学和 AI 超级大国的地位；(2) 支持向 AI 经济转型，确保 AI 惠及所有行业和地区；(3) 确保英国正

^① 前三阶段（2021-2025）为英国政府既有政策框架划分，第四阶段（2025-2026）为本文作者根据最新政策动向所作的分析归纳。

确实施 AI 技术的国内和国际治理，以鼓励创新和投资，保护公众和英国的基本价值观。^①

2022 年 6 月 15 日，英国国防部发布《国防人工智能战略》（Defence Artificial Intelligence Strategy），强调安全、负责任地使用 AI，随后提出六项“跨部门原则”，基于中央协调机制开展跨部门风险识别与评估，支持 AI 部署与应用。^②

2023 年 3 月和 8 月，英国政府发布并更新白皮书《支持创新的人工智能监管方式》（A pro-innovation approach to AI regulation），提出适度、灵活且支持创新的监管框架，明确五项监管原则：安全性、可靠性和稳健性；透明度和可解释性；公平性；问责制与治理；竞争性与补救。^③

2023 年 4 月，英国信息专员办公室发布《生成式人工智能使用指南》，涵盖八大重点领域，包括个人信息处理的合法性基础、数据保护影响测试、透明性责任、安全性保障措施等。

^① UK Government, “National AI Strategy”, September 2021:

<https://www.gov.uk/government/publications/national-ai-strategy>

^② UK Ministry of Defence, “Defence Artificial Intelligence Strategy”, June 2022:

<https://www.gov.uk/government/publications/defence-artificial-intelligence-strategy>

^③ UK Government, “A pro-innovation approach to AI regulation: White Paper”, August 2023:

<https://www.gov.uk/government/publications/ai-regulation-a-pro-innovation-approach/white-paper>

2023 年 4 月 25 日，发布《数字市场、竞争和消费者法案》，拟赋予针对大型科技公司的监管机构法定地位。

2023 年 9 月，英国竞争与市场管理局（CMA）发布 7 项 AI 监管新原则——问责制、可及性、多样性、选择、灵活性、公平交易、透明，以保护消费者和引导市场。

2023 年 11 月，英国政府组织首届人工智能安全峰会（布莱切利庄园），强调通过国际合作应对 AI 风险，发布《布莱切利人工智能安全宣言》，呼吁各国采取有利于创新、适度的治理和监管方法，在 AI 全生命周期考虑安全问题。多国政府和 AI 公司在峰会上签署了允许模型发布前安全测试的协议。^①

2024 年 1 月 28 日，英国中央数字与数据办公室（CDDO）发布《生成式人工智能框架》（Generative AI Framework for HMG），总结 10 大原则，明确在适当阶段进行有意义的人工控制。^②

2024 年 5 月 21 日至 22 日，英国与韩国共同主办“2024 年人工智能首尔峰会”（AI Seoul Summit 2024），发布《首

^① UK Government, “AI Safety Summit 2023 at Bletchley Park”:
<https://www.gov.uk/government/topical-events/ai-safety-summit-2023>

^② CDDO, “Generative AI Framework for HMG”, January 2024:
<https://www.gov.uk/government/publications/generative-ai-framework-for-hmg/generative-ai-framework-for-hmg.html>

尔宣言》、《前沿人工智能安全承诺》（16 家全球 AI 公司签署）和《首尔部长声明》（27 个国家和欧盟同意合作确定 AI 风险阈值）。^①

2024 年 7 月 17 日，国王演讲提出了一套关于 AI 的约束性措施，政府计划制定“适当的立法，对那些致力于开发最强大 AI 模型的人提出要求”。《数字信息和智能数据法案》将随数据法律改革推进，以支持新技术的安全开发和部署。^②

2024 年 7 月 26 日，科学、创新和技术部委托 Matt Clifford 制定“人工智能行动计划”（AI Action Plan），以利用 AI 促进经济增长和改善公共服务。计划评估了英国的基础设施需求、顶尖 AI 人才吸引机制以及公共和私营部门的 AI 采用路径。^③

2024 年 11 月 7 日，科技大臣彼得·凯尔在英国《金融时报》人工智能未来峰会上表示，英国将在 2025 年立法应对 AI 风险，并承诺投资支撑该行业的基础设施建设。政府同时考虑提高 AI 训练模型的透明度，尤其是在使用

^① Access Partnership, “Key Takeaways from the AI Seoul Summit 2024”: <https://accesspartnership.com/key-takeaways-from-the-ai-seoul-summit-2024>

^② UK Government, “The King’s Speech 2024”, July 2024: <https://www.gov.uk/government/speeches/the-kings-speech-2024>

^③ UK Government, AI expert to lead Action Plan, July 2024: <https://www.gov.uk/government/news/ai-expert-to-lead-action-plan-to-ensure-uk-reaps-the-benefits-of-artificial-intelligence>

受版权保护材料方面。凯尔还表示，英国 AI 安全研究所将转为独立于政府的法定机构。^①

2025 年 1 月 13 日，英国政府正式发布《AI 机遇行动计划》（AI Opportunities Action Plan），这是英国 AI 政策史上最全面的战略文件。计划由 Matt Clifford 受 DSIT 委托撰写，提出 50 项具体建议，涵盖三大支柱：(1) 奠定 AI 基础设施基础（算力、数据、人才和监管）；(2) 通过拥抱 AI 改变生活（推动公共和私营部门采用 AI）；(3) 以本土 AI 确保未来（培育英国 AI 国家冠军企业，建立 UK Sovereign AI 部门）。计划提出到 2030 年将 AI 研究资源（AIRR）扩大至少 20 倍，设立 AI 增长区以加速数据中心建设，并创建英国主权 AI 部门。^②

2025 年 2 月，法国巴黎举办 AI 行动峰会（Paris AI Action Summit），作为布莱切利和首尔峰会的延续。峰会聚焦 AI 治理的国际合作、AI 对全球南方的影响以及 AI 安全研究的持续投入。

2025 年春季，英国政府开始推进 AI 立法。根据 2024 年国王演讲中的承诺，新 AI 法案预计将：(a) 使 AI 安全

^① Slashdot/FT, UK Will Legislate Against AI Risks, November 2024:

<https://news.slashdot.org/story/24/11/06/182210/uk-will-legislate-against-ai-risks-in-next-year-pledges-kyle>

^② HM Government, “AI Opportunities Action Plan”, January 2025:

<https://www.gov.uk/government/publications/ai-opportunities-action-plan/ai-opportunities-action-plan>

研究所与主要 AI 开发商的测试协议具有法律约束力；(b) 建立对最强 AI 模型的强制性安全评估制度；(c) 提高训练数据透明度和版权保护要求；(d) 成立独立的 AI 安全研究院（AI Security Institute）作为法定监管机构。截至 2026 年 5 月，该法案仍在议会审议中。

2025 年，英国政府启动首批“AI 增长区”（AI Growth Zones）的遴选和建设，通过简化规划审批和加速清洁能源供应来吸引 AI 数据中心投资，Culham 科学中心被列为首批试点之一。该举措与 AIRR 扩大 20 倍的计划相辅相成，标志着英国从“AI 创新促进者”向“AI 基础设施建设者”的战略转型。

2025 年，英国 AI 安全研究所发布多份前沿模型评估报告，对 OpenAI GPT-4o、Anthropic Claude 3.5 Sonnet、Google Gemini 2.0、Meta Llama 4 等模型进行了安全性评估，并将研究拓展至系统安全（Systemic AI Safety）和社会韧性（Societal Resilience）领域。

2026 年 2 月，第二版《国际 AI 安全报告》（International AI Safety Report 2026）发布，由 Yoshua Bengio 教授主持编写，来自 30 多个国家的 100 多名专家参与。报告聚焦通用 AI 的新兴风险，包括恶意使用、功能失灵、系统性风险三大类别，已提交至 2026 年印度 AI 影响峰会。^①

^① International AI Safety Report 2026, chaired by Prof. Yoshua Bengio, February 2026:
<https://internationalaisafetyreport.org/>



联系地址：淮海中路 622 弄 7 号 308 室

联系电话：021-33165460

联系邮箱：zbzh@sh-popss.gov.cn

本报告为研究团队基于公开信息、行业调研、数据分析及专业研究方法独立编制完成的研究成果，仅供行业研究、学术研讨、决策参考交流使用，不构成任何商业、投资、法律、财税及其他专业实操建议。报告免费获取，未经书面正式授权，任何机构及个人不得擅自转载、复制、篡改、摘抄、传播本报告全部或部分内容。