

# 试析当前网络空间全球治理困境

鲁传颖

**[内容提要]**当前网络空间的全球治理问题日益突出,如何规范国家和非国家行为体的网络行为、分配网络资源和塑造网络权力是其焦点议题。由于各国网络能力、网络权、网络文化等方面存在差异,各国在网络空间治理模式、治理平台及治理路径上也存在重大分歧。全球网络空间治理进程将对中国内外安全与发展战略产生重大影响,中国应积极参与全球网络空间治理进程,尽早完善中国的网络空间战略。

**[关键词]**网络空间 网络安全 网络权

**[作者简介]**鲁传颖,上海国际问题研究院助理研究员,主要从事网络空间治理和网络安全研究。

当前,网络空间治理已成为全球治理领域日益凸显的新议题,不断增长的网络安全、网络犯罪威胁促使各国不得不谋求因应对策,一方面出台网络空间战略报告,提出各自在网络空间“建章立制”方面的策略主张;另一方面搭建各种平台,广泛寻求盟友,试图在议题与议程设置上抢占先机。其中,以中美网络安全工作组、美俄互信措施建设(CBMs)等为代表的大国间双边对话合作机制,以及以东盟地区论坛、欧洲安全合作组织(OSCE)、上合组织为代表的区域组织已就网络治理问题做出诸多努力。与此同时,在联合国专家组的努力下,各国也就联合国宪章适用于网络空间治理方面达成共识。<sup>①</sup> 这些不同层面的突破为今后网络空间全球治理进程的推进奠定了基础。但从总体上看,各国对网络空间本身的属性、网络权力性质、国家行为体和非国家行为体在网络空间中的行为准则、网络资源分配存有不同认知,导致当前关于网络空间治理模式、治理平台及治理路径存在严重分歧,而这背后折射出的则是各国在网络能力、网络权、网络文化上的差异,以及不同行为体在认知理念上的差距。

为主到当前利益分化、竞争加剧的过程。国际网络空间治理问题最初主要集中在全球性的技术、执法合作层面,包括信息技术标准制订、信息基础设施合作、打击网络犯罪等。然而,随着信息革命步伐的加速,网络空间的国际治理重要性提升,内涵不断深化,各国由此产生的矛盾分歧日益彰显。目前在国际网络空间治理领域,虽然各方都认为亟需“建章立制”,却难以回避其间的结构性困境:即存在着网络空间“主权”和“全球公域”两种属性;“政府主导”和“多利益攸关方”两种治理模式;“联合国”和“伦敦进程”两种治理平台等分歧。

第一,当前对网络空间的属性认知上存在“全球公域”与“国家主权”之争。网络空间是由人类创造出来的概念,且其本身有一个不断演进的过程。一方面,技术本身快速演进正在改变人们的观念,WEB2.0、物联网、云计算、大数据在重塑传统社会结构的同时本身也在不断地拓展网络空间的资源与权力;另一方面,在从互联网时代迈向网络空间时代的进程中,网络空间的内涵和外延正在不断扩展,从最初技术层面的概念日益延伸至经济、军事、社会、

与信息革命历经从互联网时代到网络化时代的演进进程同步,网络空间的治理也经历了最初合作

<sup>①</sup> UNODA, “Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security”, June 2013, [http://www.un.org/disarmament/HomePage/ODAPublications/DisarmamentStudySeries/PDF/DSS\\_33.pdf](http://www.un.org/disarmament/HomePage/ODAPublications/DisarmamentStudySeries/PDF/DSS_33.pdf). (上网时间:2013年9月4日)

情报收集乃至主权领域等每一个建立在信息系统和网络系统之上的节点中。因此,目前国际社会对“网络空间”这一概念尚无普遍认可的定义。美国在《网络空间政策评估》中将其定义为包括互联网、电信网络、计算机系统和嵌入式处理器组成的相互依赖的信息基础设施。<sup>①</sup> 美国政府认为,网络空间是由人类创造出来的虚拟空间,具有“全球公域”属性,并将其纳入美国的全球公域战略。但实际上,美国的战略目标是通过在全球公域建立霸权,攫取这些没有明确国家属性空间的资源与权力;同时限制竞争对手进入公共空间,获取政治、经济、军事资源。<sup>②</sup> 另一种观点针锋相对地认为,网络空间建立在信息基础设施之上,存在于国家、社会之间,具有明确的主权属性。主权国家既有促进网络空间发展、维护网络空间稳定、保护网络空间安全的职责,也有依法对网络空间行使管理,打击网络犯罪,保护信息隐私的权力。因此,网络空间不是所谓的“全球公域”,它是国家主权的重要组成部分。<sup>③</sup>

网络空间的两种不同属性认知决定了各国在网络空间全球治理模式、平台、路径上的分歧,这也是国际社会在网络空间全球治理进程中最难达成共识的核心问题之一。目前,这两种观点已有过两次较大交锋。一是在2012年第66届联合国大会上,中国、俄罗斯联合上合组织成员国向联合国提交“信息安全国际行为准则”,遭到以美国为首的西方国家强烈抵制。该文件认为,与互联网有关的公共政策问题的决策权属于各国主权范畴,应尊重各国在网络空间的主权,尊重人权和基本自由,尊重各国历史、文化和社会制度多样性等。<sup>④</sup> 二是在2012年迪拜国际电信联盟大会上,89个信息发展中国家与55个信息发达国家在将“成员国拥有接入国际电信业务的权力和国家对于信息内容的管理权”写入《国际电信规则》问题上出现对立,由于55个信息发达国家联合抵制,该条约没有生效。<sup>⑤</sup>

网络空间的属性之争反映了各国对于网络权力扩张和限制两种截然不同的观点。美国等西方发达国家想借助其在网络空间的的优势,谋求在网络空间建立霸权。而广大发展中国家一方面要维护网络空间的开放、稳定,让网络空间更好地服务于经济发

展、政治稳定、社会进步;另一方面要抵制美国等西方国家借助其在国际网络空间基础设施和信息产业上的优势,以所谓“全球公域”、“信息自由”等为借口将自身的势力扩张到他国的网络空间和主权领域。

第二,当前网络空间全球治理中存在“政府主导型”和“多利益攸关方”(Multi-Stakeholder)两种治理模式之争。<sup>⑥</sup> 前者认为各国政府是网络空间治理的最主要行为体,在网络空间履行国家职能,负责网络空间所依赖的信息基础设施的安全、运营,管理网络空间的信息,并依法打击网络犯罪行为。“多利益攸关方”治理模式认为,网络空间是由一个个行为体组成,既包括国家行为体,也包括公司、非政府组织、学术团体乃至个人用户,政府无法像在现实世界那样管理网络空间,非国家行为体对于网络空间的开放、繁荣、透明具有与国家同等重要的角色。因此,网络空间治理应当建立在所有非政府行为体参与的“多利益攸关方”治理模式之上。

对于这两种治理模式之争,显然前者的可操作性更强,后者的代表性更广泛。目前,主权国家仍是国际关系主要行为体、全球治理的主要推动者和参与者。<sup>⑦</sup> 非国家行为体参与全球治理往往面临能力、权力、资源缺乏等问题,而发展中国家则面临代

① The White House, “Cyberspace Policy Review: Assuring a Trusted and Resilient Information and Communications Infrastructure”, [http://www.whitehouse.gov/assets/documents/Cyberspace\\_Policy\\_Review\\_final.pdf](http://www.whitehouse.gov/assets/documents/Cyberspace_Policy_Review_final.pdf). (上网时间:2012年6月1日)

② Barry R. Posen, “Command of the Commons: The Military Foundation of U. S. Hegemony”, *International Security*, No. 1, Summer 2003, pp. 5-46.

③ CSCAP, “Ensuring a Safer Cyber Security Environment, a Memorandum from the Council for Security Cooperation in the Asia Pacific”, May 2012.

④ 参见中俄等国向66届联大提交的《信息安全国际行为准则》, <http://www.fmprc.gov.cn/chn/pds/ziliao/tytj/t858317.htm>. (上网时间:2012年6月5日)

⑤ BBC, “US and UK Refuse to Sign UN’s Communications Treaty”, December 14, 2012, <http://www.bbc.co.uk/news/technology-20717774>. (上网时间:2013年9月15日)

⑥ 参见 CFR, “Defending an Open, Global, Secure and Resilient Internet”, June 2013, <http://www.cfr.org/cybersecurity/defending-open-global-secure-resilient-internet/p30836>; Jonathan Cave, etc., “Responsibility in the Global Information Society: Towards Multi-stakeholder Governance”, Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2007, [http://www.rand.org/pubs/technical\\_reports/TR472](http://www.rand.org/pubs/technical_reports/TR472). (上网时间:2013年9月15日)

⑦ Bruce Russett & Harvey Starr, *World Politics: The Menu for Choice*, Cengage Learning, January 2012, p. 69.

表性不足的困境。以笔者参与的多个国际研讨会为例,与会非国家行为体主要包括以哈佛大学、麻省理工学院、国际战略研究中心(CSIS)、兰德公司(RAND)、英国查塔姆研究所(Chatham House)等为代表的西方高校和智库,微软、思科、谷歌等主要来自美国的互联网公司,美国国家科学院(National Academy of Sciences)、“全球网络倡议”(Global Network Initiative)、“互联网工程任务组”(IETF)等西方非政府组织代表。因此,很多发展中国家代表质疑所谓的“多利益攸关方”治理的代表性仅代表了以美国为首的西方国家,而广大发展中国家在网络空间的非国家行为体由于缺乏国际行动能力,其声音难以被听到,更不用说参与网络空间的全球治理进程。因此,发展中国家主张为确保网络空间全球治理进程的公平性,应平等看待发展中国家与发达国家的诉求。多数发展中国家代表认为“多利益攸关方”治理模式可以用于在一国之内制定互联网公共政策,主权国家应作为参与网络空间全球治理的进程代表,但需广泛听取和采纳非国家行为体的意见。

“多利益攸关方”支持者认为,政府主导型模式如果成为全球治理标准,就赋予了政府合法监控网络的权力,政府往往会封锁、过滤、阻碍特定信息,损害网络空间的言论自由和人权。此外,政府对于网络空间控制也会阻碍全球经济、金融、贸易的自由流通,甚至会在某些情况下导致网络空间的分裂。根据美国对外关系委员会(CFR)的报告,多数美国跨国企业认为政府对网络的控制会影响企业的日常运作,对商业产生负面影响。<sup>①</sup> 出于不同的社会结构和认知观念,上述两种模式之争将会继续主导今后一段时间网络空间全球治理进程。

第三,上述两种不同的治理模式导致各国在网络空间全球治理平台的选择上存在巨大差异。“政府主导型”治理模式的支持者倾向于在联合国框架内寻求解决方案;“多利益攸关方”治理模式的支持者则主张绕开联合国,建立新的国际网络空间全球治理机制。

多数国家认为,联合国是当前国际关系中最具合法性和权威性的国际组织,诸多全球性议题都是

在联合国框架下通过谈判取得进展的,因而联合国是开展网络空间治理的最佳平台。不仅如此,联合国及其下属的相关机构已经在早期网络空间全球治理的合作当中发挥了重要作用。如联合国下属的国际电信联盟在电信基础设施合作领域,国际刑警组织在打击网络犯罪的跨国行动中都有出色表现。此外,联合国本身也对承担网络空间国际治理工作表现出积极的态度。联合国副秘书长彼德·朗斯基(Peter Laursky)指出,“网络问题是需要大家集体解决的挑战之一,而联合国是一个应对全球挑战的平台,因此作为全球性挑战的网络问题需要由联合国来解决”。<sup>②</sup> 目前,在联合国推动下,网络空间全球治理已经取得了诸多进展,如联合国专家组(GGE)在2013年6月向联大提交了一份关于现有联合国宪章适用于网络空间的报告,该报告取得了广泛共识,推动了网络空间“建章立制”的进程。<sup>③</sup> 此外,联合国专家组秘书处编写的《网络犯罪问题综合研究报告》具有广泛的代表性,被很多国家认为可以作为国际社会合作打击网络犯罪的综合性多边法律文书和示范性条款。<sup>④</sup>

另一种观点认为,网络空间不同于物理世界,其复杂性和深刻性都使得联合国无法胜任其治理的任务。尤其是在网络安全领域,现有的联合国机制无法对迅速发动的网络攻击做出快速反应。因此,在应对有国家支持的高持续性威胁(APT)时,联合国框架下的决策机制和决策过程会延误解决问题的最佳时间。这种观点认为,应当由网络空间的每一个使用者,也就是企业、公民社会和学术团体来共同维护网络空间的秩序,并凸显其非官方性和扁平化架构,在此基础上建立一种自我管制、强调私营部门领

<sup>①</sup> CFR, “Defending an Open, Global, Secure and Resilient Internet”, June 2013, pp. 14–19.

<sup>②</sup> “联合国副秘书长:网络安全是全球挑战 要由联合国来解决”, 2013年6月27日, [http://news.xinhuanet.com/world/2013-06/27/c\\_124922893.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2013-06/27/c_124922893.htm). (上网时间:2013年9月10日)

<sup>③</sup> UNODA, “Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security”, June 2013.

<sup>④</sup> UNODC, “Open-ended Intergovernmental Expert Group to Conduct a Comprehensive Study of the Problem of Cybercrime”, February 2013, <http://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/expert-group-to-conduct-study-cybercrime-feb-2013.html>. (上网时间:2013年9月4日)

导权、自下而上的治理模式。<sup>①</sup> 2011 年美欧开始推动的“伦敦进程”(London Agenda)可谓这一主张的重要实践。在经历过“伦敦会议”、“布达佩斯会议”和“首尔会议”后,该进程已具备一定影响力,并获得部分国家认可。在 2013 年 10 月的首尔网络空间大会上,共有 87 个政府代表团与会,43 位部长级官员发言,初步彰显出其在国际网络空间治理方面的巨大潜力。<sup>②</sup> 然而这种观点目前还只是一种理念,且未提出解决问题的有效方案和路径。此外,发展中国家由于社会信息化发展程度较低,其国内的企业、公民社会、技术团体等非国家行为体并没有能力代替国家应对网络空间的威胁。

这两种观点并非争锋相对,相反在实践中可以互为补充。目前在多方推动下,各国在治理平台选择上已经取得了一定共识,即网络空间全球治理离不开联合国的协调,也不能没有企业、市民社会、技术团体的参与。今后网络空间全球治理的可能趋势是,在联合国框架下通过设立相应的机构和制定相应的规则,把企业、公民社会、技术团体等纳入治理进程,同时充分考虑发达国家和发展中国家在网络能力上的差距,通过机制性安排消除不平等问题。

## 二

社会学大师曼纽尔·卡斯特(Manuel Castells)在其著作《信息社会三部曲》中将网络空间定义为由历史性的社会关系赋予空间形式、功能和社会意义的物质产物,<sup>③</sup>认为网络空间实际上是技术与政治、社会、文化的结合体。网络技术在政治、社会、文化等元素进行改造的同时,这些元素也会对网络技术的使用程度、适用范围、价值属性产生影响。网络空间虽然建立在统一的技术标准之上,但技术由谁掌握、标准由谁确定与各国的网络能力和网络权相关。另外,网络空间的国家和非国家行为体所处的不同政治、社会、文化环境,也产生了网络空间文化“多元论”与“一元论”等不同观念之分。

第一,一国在网络空间的能力大小决定了其对网络空间权力与资源、开放与稳定、发展与繁荣的不同认知,导致其在选择治理模式、治理平台上的不同。网络能力主要包括网络空间技术基础、网络空

间战略规划及参与网络空间全球治理能力等三部分组成。在当前国际网络空间争论中,这一现象主要表现为发达国家与发展中国家的能力差距。

2012 年“世界经济论坛”发布了《全球信息技术报告》,对全球 142 个经济体进行网络就绪度排名(Networked Readiness Index),结果显示发达国家在网络能力上的指标远远高于发展中国家。<sup>④</sup> 这种结果与信息、通信和技术(ICTs)的发展进程有很大关系。历史上,绝大多数信息技术诞生在发达国家,这使其得以垄断网络技术、标准和产业,并将这种技术优势转化为网络空间的权力优势。例如,负责国际域名解析的唯一一台主根服务器被放置于美国境内,还有 12 台根服务器中的 9 台也在美国境内。与此同时,美国的互联网企业几乎垄断了网络空间所有重要的技术产业。如思科在网络设备制造领域、高通在芯片制造领域、微软在操作系统领域、谷歌在搜索引擎领域、脸谱在社交网络领域等都具有垄断性地位。发展中国家则往往缺乏网络技术的研发能力,只能被动接受发达国家企业所提供的服务,并受到发达国家在技术、标准、产业等方面的全方位制约。因此,发展中国家更倾向于让联合国扮演更重要的角色,寻求更为公平的网络空间政策。

因此,在当前网络空间全球治理进程中,加强国家的网络能力建设是最热门的议题之一,主要原因首先在于网络空间中存在“水桶理论”,即网络空间缺乏物理边界,全球网络互联互通,一个国家的网络出了问题往往会影响到整个网络空间的安全、稳定。其次是发展中国家对该议题有强烈的需求。在没有相关国际性法律、法规约束网络空间恶意行为的前提下,各国在网络空间治理上只能依靠自己的能力,特别是在涉及到网络攻击、入侵等有关网络安全问题上,加强本国在技术和管理上的能力是目前最为

<sup>①</sup> CFR, “Defending an Open, Global, Secure and Resilient Internet”, June 2013, p. 12.

<sup>②</sup> 鲁传颖:“发展中国家积极参与网络空间治理”,《中国社会科学报》,2013 年 10 月 21 日,第 1 版。

<sup>③</sup> [美]曼纽尔·卡斯特著,夏铸九、王志弘等译:《网络社会的崛起》,社会科学文献出版社,2003 年,第 504 页。

<sup>④</sup> World Economic Forum, “The Global Information Technology Report 2012: Living in a Hyper-connected World”, [http://www3.weforum.org/docs/Global\\_It\\_Report\\_2012.pdf](http://www3.weforum.org/docs/Global_It_Report_2012.pdf). (上网时间:2013 年 9 月 4 日)

有效的解决方案。最后是发达国家希望通过技术和信息基础设施援助、培训等机制使发展中国家逐步接受西方主导的制度、标准和规范。鉴此,各方都认为加强国家能力建设是当前网络空间全球治理进程中最具有实质性意义的步骤。

第二,一国在网络空间权力的大小客观上导致其在全球治理中倾向不同模式和平台。网络权指国家的网络技术、网络战略及参与网络空间全球治理能力通过与其他政策资源结合而形成的一种新的国际关系权力。网络权主要包括强制性(Compulsory)、制度性(Institutional)、结构性(Structural)和生产性(Productive)等四种不同形态。<sup>①</sup> 与网络空间全球治理相关的网络权主要指前两种。在网络空间,拥有先进互联网技术以及大量全球网络基础设施、积极参与全球治理的国家所拥有的网络权会超过其他国家。

强制性网络权通常体现在网络强国通过使用进攻性网络手段迫使失败一方做出让步或者承担损失。如 2010 年美国在以色列的协助下开发出“震网”病毒(Stuxnet),并使用该病毒感染了伊朗 60% 包括核设施在内的关键基础设施,致其上千台生产浓缩铀的离心机被摧毁,整个核计划被迫延后数年。据《纽约时报》报道,“震网”病毒乃美国政府“奥林匹克计划”的一部分,直接由奥巴马总统下令实施。<sup>②</sup> 由于缺乏相应的国际机构管制,美国的行为并未受到任何指控。因此,在网络空间权力大的国家倾向于权力不受限制;权力小的国家往往无力抵挡强国在网络空间的权力,因此主张网络空间的国家边界,倾向于通过强有力的国际组织和机制来制约强国权力。这是导致网络空间出现主权属性和公域属性分歧的主要原因之一。

另一方面,强制性网络权与全球网络空间的关键基础设施分布有关,目前这些设施特别是洲际光纤和全球节点路由器主要位于美国境内,这使得网络空间最重要的信息资源大多数都流向或者流经美国。近期揭露的“棱镜门”事件展示了美国是如何利用境内的全球信息基础设施和大型企业开展情报收集和监控工作的。美国就像编织了一张张大网,拦截每一个流经美国的信息数据。<sup>③</sup> 美国全国

研究委员会(National Research Council)的计算机科学和通讯专家赫伯特·S·林(Herbert S. Lin)认为,美国现在已经具有监视和收集互联网流量中的大部分数据,并通过大数据技术对这些数据进行情报分析的能力。<sup>④</sup> 不仅如此,美国政府还要求谷歌、雅虎、脸谱等互联网公司进行数据分享,获取私人用户信息。<sup>⑤</sup> 最有争议的是美国甚至对欧盟总部、联合国总部、外国政要统统实施监控。<sup>⑥</sup> 从这些披露的文件材料看,美国上述做法已经违反了网络空间的基本伦理,在全球造成了严重恐慌,给当前网络空间全球治理带来了不和谐因素。这也促使网络空间的弱国寻求在联合国框架下对强国权力予以制约,以保护自身在网络空间的主权和权利不受侵犯。

制度性网络权是指通过控制网络空间某些正式和非正式的机制凌驾于他国之上,或对他国进行制度性惩罚。美国就曾多次利用其掌控的互联网名称与数字地址分配机构 ICANN 和根域名服务器,通过停止对特定域名的解析,使他国在互联网上消失,从而遭受巨大政治、经济损失,甚至出现社会动荡、政权更迭。<sup>⑦</sup> 2001 年美国政府对伊拉克发动战争前曾指令 ICANN 停止对以“.iq”为结尾的伊拉克国家顶级域名的解析服务,使得伊拉克境内的网站全面停止提供服务,给伊拉克造成了严重的社会、政治、经济混乱。此外,美国对于他国的域名还私相授

<sup>①</sup> David J. Betz & Tim Stevens, *Cyberspace and the State: Toward a Strategy and the State*, New York: Routledge, 2011, pp. 42-53.

<sup>②</sup> “Obama Ordered Wave of Cyber-attacks Against Iran”, *New York Times*, June 1, 2012, <http://www.nytimes.com/2012/06/01/world/middleeast/obama-ordered-wave-of-cyberattacks-against-iran.html>. (上网时间:2013年9月4日)

<sup>③</sup> “Prism”, *The Guardian*, June 11, 2013, <http://www.theguardian.com/world/prism>. (上网时间:2013年9月9日)

<sup>④</sup> “How the U. S. Uses Technology To Mine More Data More Quickly”, *New York Times*, June 13, 2013, <http://www.nytimes.com/2013/06/09/us/revelations-give-look-at-spy-agencys-wider-reach.html?pagewanted=all>. (上网时间:2013年9月4日)

<sup>⑤</sup> “NSA Prism Program Taps in to User Data of Apple, Google and Others”, *The Guardian*, June 7, 2013, <http://www.theguardian.com/world/2013/jun/06/us-tech-giants-nsa-data>. (上网时间:2013年9月4日)

<sup>⑥</sup> Spiegel, “Attacks from America: NSA Spied on European Union Offices”, June 29, 2013, <http://www.spiegel.de/international/europe/nsa-spied-on-european-union-offices-a-908590.html>. (上网时间:2013年9月4日)

<sup>⑦</sup> David J. Betz & Tim Stevens, *Cyberspace and the State: Toward a Strategy and the State*, pp. 47-48.

受。在塔利班统治阿富汗时期, ICANN 将以“.af”结尾的域名管理权授予美国认为合法的前流亡政府, 反恐战争之后于 2003 年转交给美国支持的阿富汗过渡政府。对于美国这种行为, 伊拉克和塔利班政府根本无力对抗。<sup>①</sup>

当然, 也应看到, 网络空间的权力结构正经历由发达国家向新兴国家转移的趋势。随着新兴国家信息化程度增加和网民数量的大幅增长, 新兴国家在网络空间的权力也在同步增长, 并开始在一些领域打破美国的垄断。新兴国家通过加大研发投入, 网络技术已有大幅提高, 以华为为代表的设备制造商已经与老牌的思科公司平起平坐。另外, 在以路由器和光缆为代表的信息技术关键基础设施领域, 新兴国家也有了明显进步, 打破了发达国家的垄断。这种趋势一方面为发展中国家参加网络空间全球治理进程争取到了更加平等的地位, 另一方面加速了新的信息技术和基础设施向发展中国家转移的速度, 提高了发展中国家整体信息化水平。<sup>②</sup>

第三, 网络文化是网络空间治理的核心与根本议题之一, 并集中表现于“多元论”和“一元论”两种观点的对立。“多元论”与卡斯特的定义相关, 认为信息社会建立在文化、制度、经济基础之上, 网络空间吸收并反映多元文化, 网络空间的治理目标应当是追求多元文化的和谐共存。“一元论”观点认为, 网络空间应有统一的标准, 当一个行为体进入网络空间, 就应当被视为接受这种标准, 如不同的国家都将自己的文化、制度、经济发展水平等因素纳入网络空间, 就会导致网络空间的开放、透明、繁荣、安全被破坏。<sup>③</sup>

“多元论”观点已被写入“信息社会峰会”2003 年《日内瓦原则宣言》和 2005 年《突尼斯议程》。这两份文件中的相关表述指出, 文化多样性是人类共同遗产, 信息社会应立足和促进文化多样性、传统和信仰的尊重, 并加强不同文化之间的对话。<sup>④</sup>“一元论”观点出现在网络空间的战略地位不断提高、网络空间资源积聚增加和权力分配日益不均衡之时, 主张以所谓“普世”标准治理网络空间, 特别是认为美国在信息自由、网络人权等方面的标准应被视为互联网统一的标准。它试图借助网络空间“建章立

制”的机会把该理念推至全世界, 并促使那些信息化发展程度较低的国家接受这种标准。“一元论”的实质与“全球公域”观点类似, 都是试图借助某种理论, 向他国输出美国的价值观和行为方式, 塑造美国在网络空间的霸权。<sup>⑤</sup>但“一元论”观点忽视了不同国家的社会文化基础, 在网络空间全球治理进程中遇到了很大挑战。实际上这种观点混淆了网络技术标准与社会标准, 曲解了网络本身的开放、多元、透明性质, 试图以所谓的技术标准统一治理标准, 而忽视了网络空间最终是由每一个用户组成、每一个用户都成长在特定的历史文化当中并受其影响这一网络文化特点。

“一元论”与“多元论”的碰撞最终引发了一场重大冲突。2012 年 7 月, 美国影片《穆斯林的无知》的预告片被上传至视频网站优兔 (YouTube), 引来了数以万次计的观看和转发, 并引发了穆斯林世界的强烈抗议。但优兔网站并没有将视频删除, 而是依据相关规定保护所谓的“表达自由”。该事件一方面引发了支持穆斯林的黑客组织对美国富国银行、汇丰银行等多家金融机构实施分布式拒绝服务攻击 (DDoS), 另一方面酿成了美国驻利比亚大使馆被砸, 大使在冲突中被杀害的悲剧。<sup>⑥</sup>支持“多元论”的国家认为, 文化背景和传统的不同是各国互联网公共政策存在差异的重要根源, 网络空间全球治理必须重视各国政策背后的文化因素, 在互相尊重和包容的基础上推进合作。

### 三

中国是网络空间大国, 网民数量世界第一, 是网

① 杨剑:《数字边疆的权力与财富》, 上海人民出版社, 2012 年, 第 208-211 页。

② 杨剑:“新兴大国与国际数字鸿沟的消弭——以中非信息技术合作为例”, 《世界经济研究》, 2013 年, 第 4 期, 第 24-27 页。

③ Hillary Clinton, “Secretary Clinton’s Remarks on Internet Freedom”, December 8, 2011, <http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/texttrans/2011/12/20111209083136su0.3596874.html#axzz2eIWPYN> Ru. (上网时间: 2013 年 9 月 4 日)

④ UNESCO, *Fostering Information and Communication for Development*, CI/INF/2010/RP/1, 2010, pp. 20-26.

⑤ 阚道远:“美国‘网络自由’战略评析”, 《现代国际关系》, 2011 年, 第 8 期, 第 18-20 页。

⑥ Chris Stevens, “US Ambassador to Libya, Killed in Benghazi Attack”, *The Guardian*, September 12, 2012, <http://www.theguardian.com/world/2012/sep/12/chris-stevens-us-ambassador-libya-killed>. (上网时间: 2013 年 9 月 4 日)

络空间全球治理的重要力量之一。在参与网络空间全球治理进程中,中国拥有发展中国家和新兴大国两重身份。一方面,从发展中国家角度出发,中国应支持网络空间的主权属性,坚持主权国家在网络空间的合法权力,主张联合国是主要的治理平台。与此同时,应从参与网络空间治理、加强内部战略协调、增强网络能力建设等三个方面采取有效措施推进中国的网络空间战略。另一方面,从新兴国家身份来看,中国应当加大对信息基础设施落后国家的援助力度,主动承担消减数字鸿沟的国际责任。

首先,中国应制定全方位参与网络空间治理的政策。从全球层面看,当前网络空间有效治理机制的缺失导致的网络霸权威胁到了中国的国家安全和经济安全,中国应积极推动国际合作与对话,参与制订互联网标准与规则,改变在国际标准制定方面的被动局面,积极提升国际话语权,增加本国在未来网络空间新格局中的分量。在地区层面,应进一步加强上合组织成员国在网络空间治理上的务实合作,积极参与东盟地区论坛相关议题的讨论和推进。在双边层面,应积极与主要大国开展合作,通过对话解决在网络空间的矛盾分歧。目前,中国与美国在战略与安全对话框架下设立了中美网络安全工作组,工作组第一次会议就取得了一系列成果,在战略安全层面就制度建设、网络外交、国际规则等问题进行了深入交流,并拟定技术层面加强两国计算机网络应急响应机构之间的合作,执法层面加强打击网络犯罪的执法合作。<sup>①</sup>

其次,随着网络空间内涵和外延的不断深化和扩展,应进一步加强网络空间的战略协调,加强内部协调机制建设,统筹各种资源。当前中国在参与网络空间的全球治理进程上,各个部委和主管部门各自负责对口的机构,缺乏统一的协调机构,如工信部负责参与国际电信联盟的相关技术层面合作;外交部负责全球治理和中美网络安全工作组机制;国新办负责中美互联网论坛;公安部负责联合国关于打击网络犯罪的合作。此外,各层次的网络应急处理合作、技术培训、设备援助都分散在不同的部门和地区。虽然近来各个部门之间的横向沟通正在逐步加强,新的机制也在开始逐步推进,如外交部于 2013

年 6 月设立了网络事务办公室统筹网络外交事务。但总体而言,仍然缺乏国家层面有效的统筹规划和资源整合。

再次,当前网络空间全球治理机制尚待建立,网络空间霸权悄然扩展,在缺乏国际层面有效制约的情况下,必须依靠自身力量维护网络空间的安全与主权。中国必须从自主技术和民族产业发展两个角度同时提升自身力量,加大对于网络技术的研发投入,依靠技术力量降低网络风险。与此同时,要加强对外先进技术和应用的跟踪研究,同步研究安全漏洞检测防御技术,评估并提高网络安全纵深防御能力;鼓励互联网企业发展创新,把用户依赖的互联网应用掌握在自己手里,维护网络空间的独立性和自主性。

最后,积极消弭网络空间发达国家与发展中国家间的数字鸿沟。在这方面,中国作为新兴国家可以发挥更加重要的作用并显示承担国际义务的决心,要积极推动信息技术向发展中国家转移的速度,特别是将自身在信息产业发展、网络战略制定、社会信息化上的相关经验教训与发展中国家分享。<sup>②</sup> 例如,中国与非洲国家的合作中,信息技术合作就占了重要的一块。国际电信联盟副秘书长赵厚麟在 2012 非洲信息通信大会期间表示,非洲电信业的发展离不开与中国的合作。尼日利亚通信委员会公共事务部主任托尼·奥约波称,没有中国的帮助,尼日利亚电信业不可能发展得如此迅速。<sup>③</sup> 中国可在当前已有成果基础上,加大与其他新兴国家以及发展中国家的合作力度,通过技术合作、产业合作提升在网络空间全球治理上的共同认知。○

(责任编辑:吴兴佐)

<sup>①</sup> 外交部:“第五轮中美战略与经济对话框架下战略对话具体成果清单”,2013 年 7 月 12 日, [http://www.mfa.gov.cn/mfa\\_chn/zyxw\\_602251/t1058541.shtml](http://www.mfa.gov.cn/mfa_chn/zyxw_602251/t1058541.shtml)。(上网时间:2013 年 9 月 4 日)

<sup>②</sup> 参见中国现代国际关系研究院:《国际战略与安全形势评估(2012/2013)》,时事出版社,2013 年,第 125-128 页。

<sup>③</sup> “非洲电信业在合作中加速奔跑”,《人民日报》,2012 年 6 月 27 日, <http://media.people.com.cn/n/2012/0627/c40606-18388400.html>。(上网时间:2013 年 9 月 4 日)