

对中国参与网络空间全球治理进程的思考

吴宁

(北京科学技术情报学会, 北京 100010)

摘要: 梳理了当前网络空间国际治理现状, 深入分析了网络空间全球治理面临的困难与挑战, 在充分理解领会中国网络空间国际合作战略的基础上, 提出了参与网络空间国际治理应注重把握的原则, 以及积极引领网络空间国际规则制定、争取更多网络空间话语权和制度性权力可考虑采取的相关举措。

关键词: 网络空间; 全球治理; 网络空间国际规则

中图分类号: D820

文献标识码: A

doi: 10.11959/j.issn.2096-109x.2017.00176

Reflections on China's participation in the global governance of cyberspace

WU Ning

(Beijing Science & Technology Information Society, Beijing 100010, China)

Abstract: The current situation of global governance of cyberspace was combed, and the difficulties and challenges were analyzed deeply. Based on the fully understanding of the Chinese international strategy of cooperation on cyberspace, the principles of participation on global governance of cyberspace, which should be paid attention to, were proposed, as well as the measures on leading the establishment of international rules on cyberspace to strive for discourse right and institutional power.

Key words: cyberspace, global governance, international rules in cyberspace

1 引言

随着人类社会进入互联网时代, 网络资源成为全球公共资源, 网络空间逐步成为世界各国生存和发展的新空间。当前网络空间仍处于秩序构建阶段, 西方国家凭借技术优势在网络空间占据领先地位, 在网络信息技术广泛普及和快速发展的背景下, 发展中国家, 特别是新兴国家开始积极参与网络空间全球治理。2016年9月, 习近平同志在中央政治局集体学习时指出, 当前加强全球治理、推动全球治理体系变革是大势所趋, 要加大对网络等新兴领域规则制定的参与^[1]。截至2016年12月, 中国互联网网民规模已达7.31亿,

相当于欧洲人口总量^[2], 作为名副其实的网络大国, 中国应着重突出人类共同福祉、共同利益, 强化命运共同体理念, 从合作角度推动国际规则制定和国际立法, 体现大国历史责任与担当。

2 网络空间国际治理现状

2.1 美国网络空间国际战略近年出现调整转向

美国凭借技术、资源优势, 一直占据掌握网络空间霸主地位, 并大肆宣扬“互联网自由”, 宣扬“公开、透明和人权”等所谓的普世价值, 意在维护其网络空间既得利益。2013年“棱镜门”事件后, 国际社会纷纷质疑美国主张网络开放和网络自由的真实意图。美国国内舆论也要求限制

情报部门监控网络数据的方式和范围, 强调注重保护个人隐私。国内外压力促使奥巴马政府对美国网络安全战略进行调整。2016年10月1日, 美国商务部正式向互联网名称与数字地址分配机构(ICANN, The Internet Corporation for Assigned Names and Numbers)移交互联网域名管理权, 标志着美国政府单边控制国际互联网关键资源管理权的格局正式结束。近年来, 美国政府还着力缓解与欧洲盟友的关系。2015年9月至2016年12月, 欧美完成“雨伞协议”谈判, 对犯罪调查的数据进行相关保护。2016年6月, 美国与欧盟就新的跨大西洋数据传输协议《欧美“隐私盾”协议》达成一致, 美国政府书面承诺不再对流向美国的欧洲个人信息进行不加鉴别、大规模的监视, 成为双方在网络安全领域上的重要突破。

2.2 发展中国家逐步活跃在网络空间全球治理舞台

随着网络话语权意识的觉醒, 近年来, 以金砖国家和上海合作组织为代表的新兴国家和地区开始密切合作, 积极参与全球网络治理进程。2013年4月, 中国、俄罗斯、印度、巴西等以金砖国家名义向联合国提出《加强国际合作, 打击网络犯罪》的决议草案, 要求进一步加强联合国对网络犯罪问题的研究应对, 体现发展中国家的利益和诉求。2015年1月, 上海组织成员国向联合国大会提交新版《信息安全国际行为准则》, 强化了互联网治理、弥合数字鸿沟等内容, 并新增了网络领域建立信任的措施。2016年10月, 东盟举行网络安全部长级会议, 明确东盟下步制定网络安全合作机制, 致力于推动建立东盟以及全球网络空间行为准则。当前, 发展中国家积极主张各国平等参与互联网治理, 制定网络信息安全国际行为准则, 建立多边、民主和透明的网络空间全球治理体系, 对西方主导的网络空间秩序形成有力制衡。

2.3 联合国在网络空间治理中的作用持续提升

在新兴国家推动下, 联合国自2004年以来已成立了五届信息安全政府专家组, 就网络安全、打击网络犯罪、网络恐怖主义以及开展网络空间国际合作等议题进行专题讨论, 旨在制定网络安

全领域指导性原则和规范。2013年6月, 联合国信息安全政府专家组发布报告, 首次明确了“国家主权和源自主权的国际规范及原则适用于国家进行的信通技术活动, 以及国家在其领土内对信通技术基础设施的管辖权。”^[3]同时, 报告进一步认可了《联合国宪章》在网络空间中的适用性。该报告表明信息发达国家和信息发展中国家在网络空间治理认知理念的兼容性不断提高。2015年7月, 联合国信息安全政府专家组公布了第三份关于网络空间国家行为准则的报告。这份报告在保护网络空间关键基础设施、建立信任措施、国际合作等领域达成了原则性共识。2016年7月, 联合国信息安全政府专家组一致认可《联合国宪章》在网络空间国际规则中的基础地位以及国家主权、和平解决争端等原则适用网络空间。在发展中国家特别是新兴国家的积极推动下, 联合国信息安全政府专家目前已成为网络国际规则制定方面的国际权威机构。

2.4 多利益攸关方治理模式已然形成势头

随着互联网逐步发展成为面向全球的公共基础设施, “互联网的国际治理必须是多边、透明和民主的, 并有政府、私营部门、民间团体和国际组织的充分参与”^[4], 已逐步成为国际共识。2005年, 信息社会世界高峰会议发布《信息社会突尼斯议程》, 明确在各个层面应尽可能采用多利益攸关方模式参与互联网治理, 各国政府、私营部门、民间团体和国际组织等都列入其中, 同时该议程还认为各国政府需要与各利益攸关方协商制定公共政策, 由此成立了联合国互联网治理论坛。该论坛每年邀请各国公私领域决策者针对互联网治理问题进行广泛交流, 现已成为国际上探讨互联网治理政策的重要平台。2015年, 巴西政府与ICANN共同举办“互联网治理的未来——全球多利益相关方会议”, 影响了国际互联网治理变革进程。此后, 针对美国政府2016年移交互联网域名系统管理权, ICANN董事会主席史蒂夫·克罗克指出, 相关举措展示了“多利益攸关方模式的卓越能力”。多利益攸关方模式还得到了世界经济和发展组织、欧洲委员会、国际电信联盟(ITU, International Telecommunication Union)等多个国际组织和多边组织的支持, 目前已成为全球互联

网治理的一种主要选项。

3 网络空间全球治理面临的困难与挑战

3.1 全球网络空间资源配置分布不均衡

20 世纪 90 年代, 互联网为代表的信息通信技术兴起, 少数发达国家凭借自身经济实力和技术优势, 在网络信息资源、信息通信技术以及网络信息传播等方面占有垄断控制地位, 形成了对其他国家极为不平等的状况。根据国际电信联盟数据^[5], 全球互联网用户从 2015 年的 32 亿提升至 2016 年的 35 亿, 互联网普及率达 47.1%, 但仍有半数以上人口没有使用过互联网。发达国家互联网用户普及率超过 80%, 不发达国家和地区的普及率仅为 23.5%。数字鸿沟导致数字霸权, 虽然互联网的开放性让社会各阶层都拥有了话语权, 但数字鸿沟问题使网络话语权仍然掌握在网络信息资源富集者手中。数字霸权又导致了网络空间规则制定的不公平性。在各国参与网络空间全球治理过程中, 某些发达国家依仗自身强势的话语权, 一直在为网络空间全球治理“定调”。

3.2 网络空间军事化威胁网络空间和平稳定

近年来, 西方国家纷纷组建网络战队, 提升网络攻击能力, 打造军事同盟, 美国引领的网络空间军备竞赛已然开始, 对和平利用网络空间构成潜在威胁。2016 年 10 月, 美军 133 支专业化网络任务部队已全部形成初始作战能力, 并已在叙伊战场上投入使用^[6]。美国新任总统特朗普上任后宣称, 网络空间是新型战场, 将优先通过美军网络司令部提升网络防御和进攻能力。北约秘书长多次公开表示, 网络防御已成为北约集体防御的一项重要任务。为谋求网络空间军事行动合法化, 西方加快相关国际立法步伐。北约网络合作防御卓越中心组织西方国际法专家于 2013 年出台《网络战适用的国际法——塔林手册 1.0》, 以武装冲突法为依据, 推出首部“网络空间交战规则”。2017 年, 又推出《网络行动适用的国际法——塔林手册 2.0》, 全面分析了现有国际法如何适用网络战, 并将相关规则由战时拓展至和平时期的网络行动, 试图将其树立成网络空间立法“范本”, 并试图将西方在

现行国际法秩序中的先发和主导优势再次复制到网络空间。

3.3 网络犯罪与网络恐怖主义尚无有效应对措施

黑客和网络犯罪已成为一个全球性问题, 其跨国性、高科技和隐蔽性给各国国家和社会稳定带来了前所未有的挑战。黑客组织常在目标国家以外地区发起网络攻击, 由于各国各地法律不同、针对网络空间的立法进程滞后, 受害方很难对其进行有效打击和处置。2017 年 5 月, 全球 150 多个国家, 约 3.041×10^6 个 IP 地址遭受勒索软件攻击, 凸显了在国际合作打击网络犯罪能力低下的情况下, 全球网络安全陷入的窘境。此外, 恐怖主义势力近年来越来越频繁地使用网络和社交媒体传播恐怖主义、招募人员、散布恐怖信息、施加政治影响, 对国际社会构成新型威胁。虽然国际社会就治理网络恐怖主义已初步达成共识, 但由于各国在国家利益和对恐怖主义的认识上分歧较大, 距离建立网络反恐国际合作治理机制的目标仍有很长距离, 特别是当前西方国家对恐怖主义采取双重标准、与民族宗教问题挂钩等一系列问题, 阻碍和制约了打击网络恐怖主义相关国际规则的制定。

3.4 新兴网络信息技术给网络空间行为规则构建带来挑战

尽管国际社会目前已就网络空间行动适用的国际法展开研究讨论, 但网络信息技术的迅速发展远领先于网络空间行为规则、法律体系的构建进程, 使当前网络空间出现的新情况, 新问题尚无有效解决办法, 网络冲突行为缺乏有效管控, 互联网关键基础设施等未能得到全面保护。例如, 大数据、物联网等技术在驱动新一轮经济增长方面成为重要引擎, 但在数据采集、存储、使用监管, 以及跨境自由流动和本地存储方面的相关制度规范严重不足, 造成当前常见的大规模数据泄露、物联网遭网络攻击事件频发等状况; 再比如以比特币、区块链技术为代表的各种去中心化、自治化、自主化等新技术, 在带来创新红利的同时, 也带来政府执法监管难题, 公民隐私侵权问题, 以及涉洗钱、暴力、恐怖等国家安全问题。目前上述相关问题已成为网络空间国际规则制定中的博弈焦点。

4 中国参与网络空间全球治理的关注点

中国在网络空间规则制定中的主动性和话语权随着自身国力发展壮大而不断提升。2017年3月,中国发布了《网络空间国际合作战略》(简称《合作战略》),系统阐述了参与全球网络治理的目标与主张。为更好地贯彻落实习近平同志关于加大对网络等新兴领域规则制定的参与,根据我国《合作战略》精神,应当把握好以下原则。

4.1 通过倡导主权、平等,与发展中国家形成理念共识

当前虚拟的网络空间同现实世界一样,资源分配不均、发展不平衡,存在霸权主义、强权政治和新干涉主义。“棱镜门”事件等反映出一些国家凭借网络资源和技术领先优势,在网络安全方面搞双重标准,一方面大肆侵犯他国主权,一方面推行所谓“网络自由”。2014年7月,习近平同志在巴西国会《弘扬传统友好共谱合作新篇》的演讲中强调,互联网技术再发展也不能侵犯他国的信息主权,国际社会要本着相互尊重和相互信任的原则,通过积极有效的国际合作,建立多边、民主、透明的全球互联网治理体系,受到国际社会广泛赞誉,特别得到了广大发展中国家支持。当前互联网发展呈“大南移”态势,发展中国家潜力巨大,他们网络主权意识觉醒,要求合理分配互联网基础资源,各国平等参与网络空间国际治理的呼声日益强烈。坚持尊重主权、民主平等的原则,有助于与其形成理念共识,在国际场合与西方国家抗衡。

4.2 坚持对话、合作的原则,与西方国家扩大利益共同点

中国与西方国家存在理念差异,但彼此还有更多共同利益,如打击网络犯罪、网络恐怖主义,加强数字经济合作等。坚持与西方主要国家开展网络对话,加强合作、增进互信、管理控制危机,对形成我国国际秩序影响力和塑造力、增强网络空间博弈主动性具有重要作用。目前,中国已同美国、英国、法国、德国、澳大利亚、日本、韩国等国家广泛开展了网络对话和双多边合作,近年来,习近平同志多次访美,就网络安全问题与

美国政府达成一致,维护了中美网络双边关系的稳定。特朗普政府上任后,习近平同志又与特朗普政府建立了执法及网络安全对话机制,延续了中美平稳关系,对维护网络空间国际秩序稳定做出显著贡献。同时,虽然欧洲国家在网络空间治理理念有很多方面效法美国,但在网络空间发展利用等方面与美国立场并不完全一致。当前中国积极参与了包括伦敦进程在内的由欧洲国家牵头的网络空间国际治理进程,并开展了打击网络犯罪、加强网络能力建设等合作,消除了欧洲国家关于网络空间中国威胁的恐惧,在国际规则制定中缓解了我国的外部压力。

4.3 坚持多边主义模式,遏制网络霸权

网络空间国际治理迄今仍缺乏普遍共识和明确的国际规则。明确影响网络空间国际秩序建立的因素主要是西方国家坚持维护自身利益,导致国际网络规则制定和立法进程艰难。特别是特朗普政府上任后,明确表示把美国利益摆在优先位置,维持美国全球领先与主导地位,未来将可能更多从自身实际利益出发,采取单边行动。习近平同志在第二届世界互联网大会上指出,国际网络空间治理应该坚持多边参与,由大家商量着办,不搞单边主义,不搞一方主导或由几方凑在一起说了算^[7]。积极推动利用联合国等具有广泛影响力的政府间组织的平台,结合国际网络技术组织规范建设方面的经验和能力,有助于通过谈判、磋商等方式,将网络规范形成具有约束力的条约、公约,是建立国际网络规则的正确道路。

4.4 倡导中国方案,引领国际规则制定

习近平同志在第二届、第三届世界互联网大会演讲时提出的网络空间和平共处“四项原则”和构建网络空间命运共同体“五点主张”,以及坚持以人类福祉为根本、坚持网络主权理念的论述,组成了网络空间国际治理中国方案的框架。中国方案既符合全球各国共同利益诉求,又体现了互联互通、共享共治的互联网精神,虽然一些西方国家不愿接受中方主张,但尊重网络主权作为中国方案核心理念已经得到大多数国家的响应和支持,切实影响了网络空间国际秩序。2017年3月,我国颁布的《网络空间国际合作战略》再次明确了积极推进全球互联网治理体系变革的战略

目标和行动计划，其中关于推动数字经济发展和数字红利普惠共享，加强全球信息基础设施建设和保护的做法，集中反映了广大发展中国家的利益和心声，展现了大国的责任与担当。当前，从网络大国走向网络强国已上升为国家战略，“加快提升我国对网络空间的国际话语权和规则制定权”是习近平同志提出的建设网络强国的六大举措之一^[8]，我国应乘势而为，大力传播倡导中国方案，赢得国际社会广泛支持，以更加自信和主动的姿态参与主导网络空间国际秩序构建。

5 中国积极参与网络空间全球治理的重要举措

加强网络空间国际规则的制定首先要加强自身能力建设，掌握先进网络信息技术，为制定标准奠定坚实基础，加强人才储备做好相关研究。用好、用足我国在网络领域作用和地位显著提升的机遇，加强运筹，以制定互联网公约、网络犯罪国际公约等为突破口，多管齐下，加大投入和参与，争取更多网络空间话语权和制度性权力。

5.1 加强自身能力建设，提升规则制定的软硬实力

技术决定标准，标准决定规则，只有技术实力作为支撑，才能确保中国在网络空间国际规则制定方面拥有发言权。经过长期投入与集中攻关，目前我国在网络信息技术等领域已处于世界先进水平，完全有能力在国际舞台上传播推广“中国方案”。新形势下，我国要牢牢把握全球科技发展大势，继续加大对关键技术研发的投入力度，以推进“互联网+”“数字一带一路”等战略为契机，力争突破核心技术，做好推广应用与产业培育，为经济发展和转型升级注入新动力，为提升国家综合实力奠定坚实基础。当前，网络空间“建章立制”尚处起步阶段。要形成完备的国际规则体系还有很长的路要走，这需要人才和智力支持。我国应加强相关理论规范的研究和人才储备，特别是要进一步加强统筹协调，充分调动国内各“利益攸关方”积极性，充分发挥企业、学术界等社群组织在国际社会中的作用，掌握国际规则制定的主动权。

5.2 积极推动联合国框架下的网络空间国际治理体系

联合国作为最具权威和影响力的国际组织，是开展网络空间治理最合理、最具代表性的平台。在联合国框架下，推动国际多边、双边合作，共同治理网络空间已成为国际社会的共识。推动网络空间治理体系建设可以从以下3个方面着手。

1) 积极推动在联合国主导下的国际互联网公约制定。通过制定公约，确认网络空间主权国家的权力，体现发展中国家享有更加公平竞争的数字经济环境、平等参加相关国际机构工作的需要。2) 通过推动联合国框架下具有广泛代表性的国际组织协调全球互联网政策和行动，如联合国下属的国际电信联盟，由于它具备历史悠久、成员基础广泛、拥有基础设施等优势，能够胜任相应的监管职责，在未来全球互联网治理中要发挥应有的作用。3) 积极推动联合国框架下制定打击网络犯罪的多边条约。目前，《网络犯罪公约》归根结底是西方国家牵头制定的地区性公约，加入门槛高、程序复杂，不具有真正的开放性，广大发展中国家没有参与公约制订，不适合作为全球性法律标准。

5.3 通过各类国际组织与合作平台提升影响力与塑造力

围绕“一带一路”建设，拓展我国周边和“一带一路”沿线国家在网络信息技术领域的战略互信和互联互通，在发展数字经济、网络文化建设、弥补数字鸿沟等方面输出最佳中国方案，树立负责任大国的良好形象。利用好金砖国家、上海合作组织等现有制度在信息安全、互联网治理等领域的规范价值和平台作用，特别是在上海合作组织在第69届联合国大会上提交的“信息安全国际行为准则”更新草案基础上，进一步扩大共识范围，争取形成更大的影响力。借助世界互联网大会（乌镇峰会）以及中日韩、东盟地区论坛、博鳌亚洲论坛等系列框架下的网络安全议题活动，深化与各国的网络安全双边或多边对话，拓展网络空间交流合作空间。此外，我国还应积极参与到以ICANN为核心的互联网域名治理体系中，通过与民间社群密切融合，发挥非政府力量的影响力，提升我国域名管理参与度，充分利用

ICANN 框架的游戏规则, 将我国互联网治理理念和价值观输送至该组织决策群体, 有效维护中国网络主权, 并积极引导国际域名治理改革发展进程。

5.4 做好开放环境下应对各类挑战和风险的准备

面对网络空间这个全球公域治理问题, 如何就各国关切的核心问题达成广泛共识, 化解矛盾与争端是当前面临的主要挑战之一。目前各国基于自身利益考虑, 在网络主权、信息主权、信息自由流动等互联网治理核心概念上不可避免地存有很大分歧, 在了解上述差异的同时, 应本着自愿、平等、互利的原则, 寻找各方利益共同点, 通过加强协商、细化规则、分级分类解决矛盾等方式制定规则。另外, 互联网的开放性、包容性客观上让参与互联网治理的主体不再仅局限于政府本身, 如何在政府主导下, 运用好、发挥好民间组织优势, 也是需要面对的重要挑战。可以通过大力扶植国内企业、社群组织、行业及学界团体等, 积极参与在国际社会的数字经济合作、网络技术标准制定、国际法律法规研究等活动, 发挥各方影响力, 配合政府引导国际规则制定朝于我国有利方向发展。有开放就有风险, 网络安全是当前面临的新的综合性挑战。习近平同志指出, 网络安全是整体的、动态的、开放的、相对的和共同的^[9]。在开放的环境下谈治理必须把网络安全作为前提条件, 必须要用国家网络安全观进行全程指导, 在规则博弈中才能够及时发现威胁、有效化解安全风险。

6 结束语

当前网络空间国际规则处于形成期, 同时也是中国参与网络空间全球治理的关键期, 有挑战更有机遇。中国应借助日益增长的国家实力和国际影响力, 积极参与网络空间制度变革进程, 坚持广泛对外合作, 积极建立共识, 主动向外输出中国方案和治理理念, 引领并推动网络空间法制化和治理制度走向深入、不断完善。

参考文献:

- [1] 习近平. 加强合作推动全球治理体系变革共同促进人类和平与发展崇高事业[EB/OL]. http://news.xinhuanet.com/politics/2016-09/28/c_1119641652.htm.
XI J P. Making closer cooperation to pursue reforms to the global governance system and advance the noble cause of peace and development for mankind[EB/OL]. http://news.xinhuanet.com/politics/2016-09/28/c_1119641652.htm.
- [2] 中国互联网网络信息中心. 第39次《中国互联网网络发展状况统计报告》[R]. 2017.
CNNIC. The 39th statistical report on Internet development in China[R]. 2017.
- [3] 联合国信息和电信领域发展政府专家组. 从国际安全的角度来看信息和电信领域的发展[R]. 2013.
Group of Governmental Experts on Developments in the Field of Information and Telecommunications. Developments in the field of information and telecommunications in the context of international security[R]. 2013.
- [4] 信息社会突尼斯议程[C]//信息社会世界高峰会议. 2005.
The Tunis agenda for the information society[C]//World Summit on the Information Society. 2005.
- [5] International Telecommunication Union. Measuring the information Society Report[R]. 2016.
- [6] The New York Times. U.S. cyberattacks target ISIS in a new line of combat[EB/OL]. <http://www.nytimes.com/2016/04/25/us/politics/us-directs-cyberweapons-at-isis-for-first-time.html>.
- [7] 习近平在第二届世界互联网大会开幕式上的讲话[EB/OL]. http://news.xinhuanet.com/politics/2015-12/16/c_1117481089.htm.
XI J P. Speech at the opening ceremony of the second world international conference[EB/OL]. http://news.xinhuanet.com/politics/2015-12/16/c_1117481089.htm.
- [8] 中共中央政治局就实施网络强国战略进行第三十六次集体学习[EB/OL]. http://www.gov.cn/xinwen/2016-10/09/content_5116444.htm.
The Political Bureau of the CPC Central Committee conducted the thirty-sixth collective study on the implementation of the cyber power strategy[EB/OL]. http://www.gov.cn/xinwen/2016-10/09/content_5116444.htm.
- [9] 习近平在网信工作座谈会上的讲话全文发表[EB/OL]. http://news.xinhuanet.com/politics/2016-04/25/c_1118731175.htm.
Speech by Xi Jinping at the forum on cybersecurity and information work[EB/OL]. http://news.xinhuanet.com/politics/2016-04/25/c_1118731175.htm.

作者简介:



吴宁(1971-), 女, 江苏江阴人, 北京科学技术情报学会副研究员, 主要研究方向为网络安全、信息资源。