

# 网络空间治理的制度困境与新兴国家的突破路径<sup>\*</sup>

王明国

**【内容提要】** 网络空间治理是当前全球治理的重要命题之一。但既有网络空间治理机制不仅存在制度设计合法性和代表性不足、机制落实能力有限、机制运作巴尔干化和碎片化等特征，更体现了发达国家与新兴国家的网络治理制度理念的根本性冲突，导致了严重的机制困境和治理失灵，难以有效解决日益凸显的政治关切及公共秩序问题。随着其群体性崛起，新兴国家在网络空间治理的机制建设中的主动性和话语权也不断提升，这不仅包含对传统治理机制的改革，也涉及网络空间治理新型制度框架的构建。需要指出的是，新兴国家参与网络空间治理的制度建设一方面遭到以美国为首的发达国家反对和牵制，另一方面也面临来自新兴国家的内部制约。作为新兴国家的代表，中国应坚持联合国在网络空间治理中的主导地位，推动现有治理机制的有效改革，并与新兴国家合作推动网络空间治理新型制度框架的建构。

**【关键词】** 网络治理 制度困境 新兴国家 机制重构

**【作者简介】** 王明国，上海对外经贸大学国际战略与政策分析研究所副教授

**【中图分类号】** D5

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2015)06-0098-19

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201506007

---

<sup>\*</sup> 感谢《国际展望》匿名评审专家及编辑部的宝贵建议，文中错漏由笔者负责。

网络空间（cyberspace）是人类探索的新边疆。网络空间是指通过运用电子设备和电磁频谱构建的相互依赖网络，凭借信息交流技术产生的全球信息领域。<sup>①</sup> 在网络技术发展和大数据时代背景下，网络空间发展既存在着大量机会，也伴随着危机和挑战。一方面，互联网已成为管理公共利益方面的全球性资源，推动世界各国可持续发展能力的建设进程；另一方面，不平等的互联网治理制度导致治理失灵，使得人类社会面临前所未有的网络安全困境和难题。实现全球网络空间治理与维护网络空间安全，是世界各国面临的重大挑战，也是全球治理领域亟待解决的重要课题。如何推进网络空间法治化和网络空间的“共享共治”是包括新兴国家在内的国际社会共同面临的难题。

当前，网络空间治理的制度困境迫切要求对现有治理机制进行改革。“棱镜门”事件暴露出的网络监听等安全问题，反映出在网络技术迅猛发展的背景下，网络空间的制度与机制等仍然由美国所掌控，网络空间治理机制还远远不能满足国际社会的需求。近年来，随着国际权力结构变迁和新兴国家崛起，新兴国家对网络空间现有机制的参与力度不断加强。一方面，新兴国家通过倚重联合国及其所属机构，阐述观点、表达立场；另一方面，新兴国家试图通过成立全球互联网治理联盟（The Global Internet Governance Alliance）、举办全球互联网大会等方式，通过充分的国际协商进程，实践新的制度模式，推动网络空间建章立制，最终使其从非正式会议制度向政府间国际组织的正式制度方向迈进。

## 一、全球网络空间治理的制度困境

经过 40 年来的网络空间发展历程，全球网络空间治理领域形成了以互联网名称与数字地址分配机构（ICANN）为核心组织的、自下而上、非集中化的治理机制体系。但现有全球网络空间存在着严重的制度困境和治理失灵现象，严重阻碍了网络空间新秩序的形成，具体体现在以下四个方面：

首先，制度设计的合法性与代表性不足。ICANN 作为网络空间的核心治

---

<sup>①</sup> Daniel T. Kuehl, “From Cyberspace to Cyberpower: Defining the Problem,” in Franklin D. Kramer, Stuart Starr, and Larry K. Wentz, eds., *Cyberpower and National Security*, Washington, D.C.: National Defense University Press, 2009, p. 28.

理机制，掌管着互联网关键资源和域名系统的分配。但是，ICANN 在互联网域名系统领域存在着合法性赤字，影响了其在网络空间的权威。西方国家凭借自身的技术优势长期在 ICANN 等组织中占据主导地位，而广大发展中国家被排斥在该机构的决策层之外。基于此，美国学者乔纳森·温伯格（Jonathan Weinberg）认为 ICANN 的合法性风险很高。<sup>①</sup> 瑞士日内瓦国际与发展问题研究所罗克珊娜·拉杜（Roxana Radu）等人对 2012 年国际电信世界大会（World Conference on International Telecommunications, WCIT）召开以来的互联网相关治理机制进行了深入讨论。他们认为，“多利益攸关方”模式存在的合法性、参与性和责任性问题是网络空间全球治理关注的核心，这涉及更大范围的国际体系问题。<sup>②</sup> 实际上，目前全球网络空间治理制度中存在的合法性问题，是不平等的国际体系结构在网络空间的客观反映，同时网络空间还会影响现实国际政治空间。因而，改革西方主导的“多利益攸关方”模式，提高其合法性和问责制，实现 ICANN 等机构的“功能全球化”，已成为克服网络空间制度困境的核心要求。

其次，机制落实能力有限。当前，西方国家与新兴国家围绕网络安全、网络主权等议题存在严重分歧，严重挤压现有治理机制在解决公共秩序问题、推动社会进步等方面发挥作用的空间。几乎所有现行治理机制，无论是传统的以西方为主导的 ICANN、子午线会议（Meridian）、事件响应及安全团队论坛（Forum for Incident Response and Security Teams, FIRST）、东西方共同治理的互联网治理论坛（Internet Governance Forum, IGF），还是新兴国家极力推动的政府间国际组织主导的世界电信发展大会（World Telecommunication Development Conference, WTDC）、国际电信世界大会（WCIT）和信息社会世界峰会十年评估进程（WSIS+10: WSIS Review Process），其有效性、遵守程度和履约能力都有待提高。

第三，机制运作的“巴尔干化”（balkanization）和“碎片化”（fragmentation）特征明显。网络空间的“巴尔干化”是指网络空间分裂为各怀利益动机的众

---

<sup>①</sup> Jonathan Weinberg, “Non-State Actors and Global Informal Governance: The Case of ICANN,” in Thomas Christiansen and Christine Neuhold, eds., *International Handbook on Informal Governance*, UK: Edward Elgar Publishing, 2012, pp. 292-313.

<sup>②</sup> Roxana Radu, Jean-Marie Chenou, and Rolf H. Weber, eds., *The Evolution of Global Internet Governance: Principles and Policies in the Making*, London: Springer, 2014.

多区域；网络空间审查与过滤常态化，“网络边界”在国家间的显现等是“网络巴尔干化”的重要例证。<sup>①</sup> 网络空间治理机制碎片化则是指网络空间和网络安全领域不存在统一性的国际立法和一致性的组织机构。约瑟夫·奈（Joseph S. Nye）从国际制度碎片化的一般理论和“竞争性多边主义”（contested multilateralism）出发，分析了网络空间诸多机制组织的运行现状。网络治理机制的碎片化源于问题结构、权力分配和国内政治因素等考虑，但机制碎片化降低了行为体的准入门槛和交易成本，同时造成议题凝聚力下降。<sup>②</sup>

最后，发达国家与新兴国家在网络空间治理制度理念上的对立与冲突。西方国家坚持网络空间的“多利益攸关方”模式，反对联合国主导的制度模式。西方国家坚持认为“多利益攸关方”模式可以保障网络空间的开放性和活力。但是，随着世界政治力量出现“西降东升”的局面及以金砖国家为代表的新兴国家崛起，后者为了维护在网络空间的利益，推动自身经济发展和能力建设，迫切要求西方国家对现有互联网治理制度进行改革，同时试图对网络安全等缺少治理机制的疆域谋篇布局。

总体而言，现有的网络空间治理机制并不能有效解决日益凸显的政治关切及公共秩序问题，网络空间的总体制度化水平亟待提高。在此背景下，2013年6月发生的“棱镜门”事件既是网络空间治理制度困境的集中反映，同时也是国际社会要求进行制度改革与建设的催化剂。当前，互联网、大数据与云计算已经成为各国追求经济发展、社会进步和文化繁荣的基础，并成为推动世界政治变革的重要因素。与全球互联网技术的迅猛发展相比，国际社会协力治理网络空间的相关机制与组织仍远不能满足需要。因此，作为世界政治中新崛起的重要力量，新兴国家需要认真思考并回应网络空间建章立制这一重要的时代命题。

---

<sup>①</sup> 有关网络空间“巴尔干化”的论述，可参见蔡翠红：《国家—市场—社会互动中网络空间的全球治理》，载《世界经济与政治》2013年第9期，第93-96页。

<sup>②</sup> Joseph S. Nye, “The Regime Complex for Managing Global Cyber Activities,” *Global Commission on Internet Governance Paper Series*, No. 1, May 2014, p. 5, [https://www.cigionline.org/sites/default/files/gcig\\_paper\\_no1.pdf](https://www.cigionline.org/sites/default/files/gcig_paper_no1.pdf). 有关“竞争性多边主义”的论述，参见 Julia C. Morse and Robert O. Keohane, “Contested Multilateralism,” *The Review of International Organizations*, Vol. 9, No. 4, 2014, pp. 385-412.

## 二、新兴国家突破网络空间治理制度困境的观念基础

全球网络空间治理的制度困境源于政治、经济、观念、文化等方面因素。国家在网络空间中的能力大小决定了其在选择治理制度和平台上的差异。<sup>①</sup>从深层次上看,网络空间治理的制度困境源于国际社会在治理理念和价值观上的深刻分歧。网络空间治理是全球治理的重要领域,新兴国家改进网络空间治理制度困境的实践既来源于自身的全球治理观念,也受到全球治理观念的约束。

近年来,新兴国家开始从全球治理舞台的边缘走向中心,总体上采取了一套不同于西方国家的治理理念和实践。以金砖国家为代表的新兴国家通过团结与合作,提升了在世界事务中的整体作用,成为世界秩序变革的一支重要力量。在全球治理中,新兴国家坚持主张世界多极化和国际关系民主化的基本理念和价值观。它们认为全球治理观念是全球合作意识的体现,是长期以来人类文明共同追求的价值观。新兴国家倡导自愿合作、平等协商、不干涉内政的治理观念推动了全球治理价值的多元化。总之,在观念基础上,新兴国家致力于维护国际社会和平秩序与各国合作发展,反对西方中心主义的全球治理价值观。

网络空间凸显的全球性问题是当前全球治理的重要领域,也是人类社会面临的棘手挑战。但网络空间的治理涉及更为复杂的规范体系。美国美利坚大学教授劳拉·德纳迪斯(Laura DeNardis)认为,网络空间治理观念主要表现在如下互动中:言论自由与法律保护目标、知识许可与知识产权保护、媒体自由与国家安全、个人隐私与基于数据搜集的在线商业模式、寻求信息管控的权威机制与公开自由的民主价值。<sup>②</sup>

新兴国家认为,现有的网络空间全球治理制度是对数字鸿沟的固化,使现实国家与社会的不平等得以在虚拟空间中延伸,造成“数字化生存”的难题。同时,由于历史的原因,新兴国家不时表现出对西方国家实施“数字殖

---

<sup>①</sup> 鲁传颖:《试析当前网络空间全球治理困境》,载《现代国际关系》2013年第11期,第52-58页。

<sup>②</sup> Laura DeNardis, *The Global War for Internet Governance*, New Haven: Yale University Press, 2014, p. 16.

民主义”的担忧。具体而言，新兴国家对如何改善网络治理制度困境和治理失灵的价值观念主要体现在制度原则和制度模式选择两个方面。

在制度基本原则和价值规范上，新兴国家坚持制度运作的“国家主权”原则，反对过分渲染“互联网自由”和“开放性”。在新兴国家的努力下，网络空间出现了“再主权化”的呼声。加拿大多伦多大学教授罗纳德·德贝特（Ronald J. Deibert）等人认为，全球互联网治理出现了一种所谓的“规范退化”（norm regression），即由互联网治理退回到传统的基于国家的信息控制模式。在网络空间，国家监管的最基本手段是互联网过滤或监管，以便预防跨越领土边界的在线信息许可。<sup>①</sup>

网络空间的“再主权化”理念有其内在必然性。新兴国家认为，互联网领域已经形成了一种新式帝国主义和“数字殖民主义”，网络空间的获益大多由西方国家或跨国网络巨头获得，南北数字鸿沟和不平等越来越明显。例如，中、俄等国认为网络主权是国家主权原则在网络空间的延伸，是网络空间治理制度运行的重要基石。但美国认为，由于政府间机构的决策速度缓慢将会削弱网络空间的活力、主权国家的主导不能有效反映“多利益攸关方”的主张、主权国家间的互联网监管不可避免地纵容专制政权施行无限制的审查或内容管控等原因，应坚持“互联网自由”原则，反对主权国家对网络空间治理的主导权利。<sup>②</sup>但现有互联网治理也并未如西方国家所言的那样体现了平等、参与公开性及非政府组织监管等民主价值。而新兴国家的主张也反映了国际社会通力协作的必要性，体现了网络空间治理的多元价值规范。

在制度模式上，新兴国家坚持联合国治理模式和国家间组织模式，质疑西方国家鼓吹的“多利益攸关方”模式。新兴国家认为联合国是讨论网络空间的恰当场所，体现了公平和透明。同时，出于“国家主权”既有的权威性和排他性考虑，新兴国家赞同政府间国际组织在网络空间的权威性。但是，美国等发达国家认为如果将互联网治理、网络安全等议题授权给政府间国际

<sup>①</sup> Ronald J. Deibert and Masashi Crete-Nishihata, "Global Governance and the Spread of Cyberspace Controls," *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, Vol. 18, No. 3, 2012, p. 343.

<sup>②</sup> Daniel A. Sepulveda, Christopher Painter, and Scott Busby, "Supporting an Inclusive and Open Internet," *IIP Digital*, The U.S. Department of State, September 26, 2014, <http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/article/2014/09/20140926308929.html#axzz3QHsUvwNN>.

组织，其治理前景将存在不确定性。随着网络设备和恐怖主义结合的可能性明显上升，包括美国在内的众多国家强烈呼吁加强网络主权。即便如此，为了反对国家中心治理模式，西方国家仍强调，网络空间的“国家回归”并非威斯特伐利亚体系下的国家主权回归。例如，英国明确表示，网络空间治理不应依靠缔结多边条约来解决，行为代码（法律）或其他方式有助于改善网络空间安全。至少在短期内，缔结有约束力的多边条约未必能解决网络安全问题。<sup>①</sup>为了更好地宣传“多利益攸关方”模式，以获得更多的舆论支持，美国国务院国际信息局于2014年8月29日制作发布了“互联网属于每一个人”的在线视频，反复宣传基于开放、合作的“多利益攸关方”合作模式，竭力扭曲主权国家对互联网监管与控制的正当权利。<sup>②</sup>

新兴国家特别是中、俄对主权国家和政府间国际组织之外的行为体往往持比较谨慎的态度。网络空间治理中的非国家行为体主要包括国际非政府组织、跨政府网络、跨国社会运动、公私合作伙伴关系、跨国公司及其精英个人等。其中在网络空间治理领域的非政府组织机构包括：互联网数字分配机构（IANA）、各个地区性互联网登记机构、域名注册商和互联网登记机构及ICANN。长期以来，中俄认为，网络主权和数字主权是国家主权原则在网络空间的自然延伸和体现。各国对其境内的互联网基础设施和数据信息依法进行管理、审查或屏蔽等，都是主权行使的表现。在互联网快速发展的背景下，主权原则和管辖权不仅不应该取消或削弱，反而应当坚持和加强。<sup>③</sup>

总之，在网络空间治理中，新兴国家所倡导的价值、理念和规范既反映其自身经济发展和社会稳定等现实利益关切，也体现了发展中国家建立公正、合理的网络新秩序的普遍心声。就此而言，新兴国家需要积极参与网络空间治理的机制建设，以推动其治理主张的具体落实。目前，新兴国家在网络空间领域的建章立制行为既包括以联合国为主导的传统治理制度的改革，也包

---

<sup>①</sup> “Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security,” UN, July 16, 2013, p. 18, [http://www.un.org/disarmament/HomePage/ODAPublications/DisarmamentStudySeries/PDF/DSS\\_33.pdf](http://www.un.org/disarmament/HomePage/ODAPublications/DisarmamentStudySeries/PDF/DSS_33.pdf).

<sup>②</sup> “The Internet Belongs to Everyone,” *IIP Digital*, The U.S. Department of State, August 29, 2014, <http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/video/2014/08/20140829307321.html#axzz3QHsUvwNN>.

<sup>③</sup> 王孔祥：《运用国际法基本原则治理互联网》，载《中国社会科学报》2015年1月16日。

括构建应对网络空间复杂问题的新型制度。

### 三、新兴国家参与联合国主导的制度建设进程

新兴国家正以自身的治理观念为基础，以联合国和国际电信联盟为制度平台，积极推动反映新兴国家利益的“WSIS+10”议程，试图在该领域发挥强有力的影响。新兴国家对互联网及其他网络空间议题的介入完全是通过联合国和国际电信联盟而实现的。

其一，联合国大会。长期以来，联合国大会是新兴国家在信息和互联网领域表达合理关切的论坛场所和治理平台。联合国大会作为讨论国际问题的独特多边论坛，在网络安全、互联网资源分配和关键资源管理等议题中发挥了舆论引领和导向作用。比如，巴西总统迪尔玛·罗塞夫（Dilma Rousseff）于2013年在联合国明确表达了巴西有关电信、网络安全以及互联网治理的政策立场。她认为，“电信和新兴技术不能变成国家间的新战场，为此需要创造条件避免网络空间成为战争武器。联合国应该在规制国家滥用不正当技术的同时，推动互联网成为构建世界民主的社会网络。”<sup>①</sup>

为提升联合国在网络空间治理领域的合法性、影响力与执行力，在新兴国家的推动下，联合国大会在2012—2013年度成立了有关信息安全的联合国政府专家组（UN GGE），就网络安全、打击网络恐怖主义、网络犯罪及国际网络合作等议题举行专题会议，以便为该年度联合国大会提供政策建议。由于新兴国家的推动，联合国信息安全政府专家组已经就国际法基本原则在网络空间的适应和运用问题达成一致。2013年6月24日，联合国政府专家组报告首次指出，“国家主权和源自主权的国际规范和原则适用于国家进行的信息通讯技术活动及国家在其领土内对信息通讯基础设施的管辖权”，并进一步认可“《联合国宪章》在网络空间的适用性”。<sup>②</sup>正是由于新兴国家在网

<sup>①</sup> Jeferson Fued Nacif, “Brazil Policy Statements,” ITU, October 21, 2014, Busan, Republic of Korea, <http://www.itu.int/en plenipotentiary/2014/statements/file/Pages/brazil.aspx>.

<sup>②</sup> “Group of Governmental Experts on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security,” *UN Doc A/68/98*, United Nations General Assembly, June 24, 2013, <http://www.unidir.org/files/medias/pdfs/developments-in-the-field-of-information-and-telecommunications-in-the-context-of-international-security-2012-2013-a-68-98-eng-0-578.pdf>.

络空间的努力，“网络主权”已被联合国成员所广泛认可，为网络空间制度建设奠定了重要的观念基础。

同时，联合国信息安全政府专家组会议还为相关国家在互联网治理领域的合作提供了论坛场所和组织平台。比如，2013年2月，中俄两国在信息安全政府专家组会议上就打击网络犯罪和网络恐怖主义、防止网络军事化进行了密切接触。不过，到目前为止，联合国系统内部仍没有成立单一的负责互联网职责的中心。<sup>①</sup>今后，新兴国家应加强联合国大会在网络空间治理中的引导作用，加强其制度建设，发挥其舆论导向作用。

其二，国际电信联盟。新兴国家对国际电信联盟的参与表现在通过国际电信联盟全权代表大会、世界电信发展大会、国际电信世界大会及世界电信标准化全会（World Telecommunication Standardization Assembly, WTSA）等多种会议机制，试图在互联网领域发挥作用。国际电信联盟全权代表大会是国际电信联盟最高级别的政策权力机构会议，每四年举行一次。2014年10月20日，国际电信联盟第19届全权代表大会在韩国釜山举行，175个国家的约3500名代表出席。大会通过的《釜山倡议》及其相关文件肯定了国际电信联盟在互联网治理中的地位与作用。《釜山倡议》明确规定，“探索国际电信联盟与 ICANN 等相关机构在有关 IP 地址以及未来互联网发展方面更广泛合作的方式和路径，以便增加国际电信联盟在互联网治理中的作用，确保全球共同体的利益最大化。”<sup>②</sup>此前2010年举行的墨西哥瓜达拉哈拉（Guadalajara）国际电信联盟全权代表大会还曾通过决议，要求国际电信联盟加强国际层面的网络安全和信任建设。

世界电信发展大会是国际电信联盟主办的高级别会议，由下属的电信发展局（BDT）每四年组织一次。第六届世界电信发展大会于2014年3月30日至4月10日在阿联酋迪拜举行，共有137个国家的1300多名代表参加会议。大会通过的《迪拜行动计划》是一项全面的一揽子计划，旨在促进信息通讯技术网络及相关应用和服务公平、价格可承受、具有包容性和可持续的

---

<sup>①</sup> 温柏华：《网络空间治理的政治选择》，载《中国信息安全》2013年第9期，第42页。

<sup>②</sup> “Final Acts of the Plenipotentiary Conference,” ITU, Busan, Republic of Korea, 2014, p. 144, <http://www.itu.int/en/plenipotentiary/2014/Documents/final-acts/pp14-final-acts-en.docx>.

发展。<sup>①</sup> 2010年5月24日，在印度海得拉巴（Hyderabad）举行了第五届世界电信发展大会，大会通过的《海德拉巴行动计划》指出，宽带接入电信和信息通讯技术是世界经济、社会和文化共同发展的基础，为此，应该关注宽带安全，推动实现全球发展议程。

得益于中国、俄罗斯和沙特的大力推动，于2012年12月3日至14日举行的国际电信世界大会最终以89比55票通过具有约束力的新《国际电信规则》（International Telecommunication Regulations, ITRs），明确要求成员国确保国际电信网络的安全和稳固。<sup>②</sup> 某种意义上，国际电信世界大会通过修改的《国际电信规则》，显示出其试图在互联网治理领域发挥更大作用的趋势，引起国际社会广泛关注。

此外，2012年11月，世界电信标准化全会在阿联酋迪拜召开，这次会议对网络安全给予了高度关注。会议通过的《国际电信联盟世界电信标准化全会决议》，要求与会者高度关注网络安全，反对垃圾邮件，鼓励成员国建立各自的计算机事件响应小组（CIRT）。<sup>③</sup> 国际电信联盟通过本次把互联网及其相关问题列为信息通讯标准化领域今后予以优先发展的重要领域。

其三，“WSIS+10”进程。当前，新兴国家参与网络空间制度建设进程的一个重要标志是积极推动“WSIS+10”进程，并于2015年召开评估会议。信息社会世界峰会（WSIS）的目标是通过推广信息通讯技术，推动经济发展和社会进步，缩小数字鸿沟，落实联合国千年发展目标。为了更好地把握峰会取得的成效，信息社会世界峰会《突尼斯议程》规定，要求联合国大会在2015年对峰会成果落实情况进行一次全面审议。应新兴国家要求，联合国大会于2006年通过了第60-252号决议，确认了“WSIS+10”议程。之后，联合国经社理事会科学和技术促进发展委员会（CSTD）曾于2010年发布了信息社会世界峰会五年评估报告。<sup>④</sup>

---

<sup>①</sup> 瑞闻：《世界电信发展大会通过〈迪拜行动计划〉》，载《人民邮电报》2010年4月16日，第5版。

<sup>②</sup> “Final Acts of the World Conference on International Telecommunications (WCIT-12),” ITU, p. 6. 下文将对《国际电信规则》修改的具体争论加以讨论。

<sup>③</sup> “Final list of WTSA-12 documents,” ITU, December 2012, Dubai, [www.itu.int/md/T09-WTSA.12-C-0128/en](http://www.itu.int/md/T09-WTSA.12-C-0128/en).

<sup>④</sup> “Implementing WSIS Outcomes: Experience to Date and Prospects for the Future,” CSTD, March 2011, [http://unctad.org/en/Docs/dtlstict2011d3\\_en.pdf](http://unctad.org/en/Docs/dtlstict2011d3_en.pdf).

“WSIS+10”进程首先由联合国教科文组织（UNESCO）和国际电信联盟分别进行自我评估。2013年2月25—27日，教科文组织启动“WSIS+10”十年回顾会议，即“实现知识型社会、和平与可持续发展首次‘WSIS+10’大型活动”；国际电信联盟在2013年发起了为期一年的公开协商进程，并于2014年6月在瑞士日内瓦举行“WSIS+10”高级别会议，核心任务是评估信息社会世界峰会以来国际社会在信息通讯技术领域取得的成绩与存在的问题，规划《日内瓦行动计划》和《突尼斯议程》下的未来发展步骤，以便为2015年召开的信息社会世界峰会十年评估会议做准备，共同建立包容性的信息社会。<sup>①</sup>此外，与评估进程同时进行的是，互联网治理领域的各行为体围绕着信息社会世界峰会中“多利益攸关方”模式的作用与成效，在由CSTD赞助成立的推动合作特设工作组（WGEC）层面展开激烈的讨论。<sup>②</sup>

“WSIS+10”高级别会议达成了两项成果，即《有关落实信息社会世界峰会成果的“WSIS+10”声明》和《2015年后信息社会世界峰会的“WSIS+10”愿景》。需要指出的是，后一份文件在肯定信息社会世界峰会成绩的同时，规划了未来发展方向，即致力于“推动、发展和践行全球性网络安全文化，确保数据和隐私安全，提升许可和贸易水平。此外，还要考虑到各国经济和社会发展水平，尊重新兴社会的发展导向特征。”<sup>③</sup>2010年，联合国大会启动了《2015年后发展议程》（Post-2015 Development Agenda），信息通讯技术和互联网是可持续发展的重要保障。在通往《2015年后发展议程》的过程中，新兴国家推动的“WSIS+10”进程将发挥重要的承上启下作用。

#### 四、新兴国家构建网络空间治理新型制度框架的努力

除了对传统治理机制加以改革外，新兴国家还试图构建应对网络空间问

<sup>①</sup> Richard Hill, “WSIS+10: The Search for Consensus,” *Just Net Coalition*, Karnataka: New Delhi, 2014, p. 16, [http://justnetcoalition.org/sites/default/files/JNC\\_Collection\\_of\\_articles\\_2014-04\\_0.pdf#page=18](http://justnetcoalition.org/sites/default/files/JNC_Collection_of_articles_2014-04_0.pdf#page=18).

<sup>②</sup> Julia Pohle, “Mapping the WSIS+10 Review Process”: *Research Report on the 10-year Review Process of the World Summit on the Information Society*, Vrije Universiteit, Brussels, 2014, p. 14, [http://www.globalmediapolicy.net/sites/default/files/Pohle\\_Report%20WSIS%20B10\\_final.pdf](http://www.globalmediapolicy.net/sites/default/files/Pohle_Report%20WSIS%20B10_final.pdf).

<sup>③</sup> “WSIS +10 Outcome Documents,” ITU, Geneva, June 2014, p. 28, <http://www.itu.int/wsis/implementation/2014/forum/inc/doc/outcome/362828V2E.pdf>.

题的新型机制，这是新兴国家网络治理多元、合作观念的体现。为摆脱美国主导治理机制的束缚，国际社会正尝试构建新的网络空间治理机制。其中，反映新兴国家主导的代表性治理机制主要有：巴西召开的“互联网治理的未来——全球多利益相关方会议”（NETmundial）及之后创办的全球互联网治理联盟，中国创办的首届乌镇世界互联网大会以及新兴国家创办的新兴国家互联网圆桌会议，等等。此外，部分欧洲国家近年来也积极参与网络空间治理机制建设，如爱沙尼亚总统托马斯·伊尔韦斯（Toomas Hendrik Ilves）倡导成立全球互联网合作与治理机制论坛（Panel on Global Internet Cooperation and Governance Mechanisms）、世界经济论坛（WEF）2014年峰会期间成立的由瑞典现任外交大臣、前任首相卡尔·比尔特（Carl Bildt）担任主席的全球互联网治理委员会（Global Commission on Internet Governance）等。

于2014年4月23—24日在巴西圣保罗举行的NETmundial会议又称全球互联网治理大会，由巴西互联网指导委员会（Brazilian Internet Steering Committee）和互联网治理平台“1net”共同主办，来自97个国家的共1480名代表参加了本次会议。会议是在美国商务部宣布将放弃对ICANN控制权的背景下举行的。会议采取委员会模式，以公开和多利益攸关的方式探讨IANA功能全球化与ICANN功能转型等问题，并讨论了后美国时代ICANN和IANA功能透明度与合法性的保障机制。会议认为，ICANN“功能国际化”进程将推动产生一个服务公众利益的全球性组织，这一组织具有明确的履行力、可证实的义务及透明机制。为了顺利实现2015年9月美国移交监管权，ICANN应扩大多利益攸关方的公开参与进程，而IANA功能应保障自下而上、公开和参与的特征，确保互联网安全、稳定和弹性。<sup>①</sup>会议通过了长达12页的成果文件即《全球多利益相关方会议圣保罗声明》。《声明》支持并确认了一系列有助于包容性、多利益攸关、有效性、合法性并不断演进的互联网治理框架的共同原则和重要价值，同时确认互联网在管理公共利益方面是全球性资源，而互联网领域的安全与稳定，有赖于各国和不同利益攸关方协同合作。会议肯定互联网在推动可持续发展、解决贫困方面发挥的重要作用，同时也指出互联网治理制度应该支持发展中国家的能力建设。此外，互联网治理还

---

<sup>①</sup> Ibid, p. 10.

需要尊重、保护和促进文化多样性和语言多样性。<sup>①</sup>

就互联网治理的未来而言，NETmundial 会议推动了互联网治理构建可分配、非中心化和多利益攸关的生态系统，包括不同的组织和论坛场所，确保发挥所有利益攸关方的各自作用和责任。在未来的演进过程中，应该不断加强并提升“多利益攸关方”模式在网络空间治理中的作用。

NETmundial 会议的重要成果是成立全球互联网治理联盟。2015年6月30日，全球互联网治理联盟首次理事会在巴西举行，全球互联网治理联盟由巴西互联网指导委员会、世界经济论坛和 ICANN 共同发起，推动互联网领域政策制定和治理进程。<sup>②</sup> 巴西科学与技术部秘书维尔吉利奥·阿尔梅达（Virgilio Almeida）、阿里巴巴董事局主席马云和 ICANN 首席执行官法迪·谢哈德（Fadi Chehadé）三人共同当选为理事会联合主席。这一结果反映出，以巴、中为代表的新兴国家在全球互联网治理领域的地位与作用日益凸显。近年来，巴西在网络空间制度建设领域态度积极，竭力推动互联网领域的民主治理和制度建设进程。除了2014年举办的 NETmundial 会议外，巴西还于2015年11月举行第十届互联网治理论坛会议。通过一系列会议，巴西成为新兴国家在网络空间的积极参与者，在互联网及其相关治理领域发挥了重要作用。

中国是新兴国家的第一梯队成员，同时也是网络空间的重要参与者和建设者。作为新崛起的互联网大国，2014年11月，中国在浙江省桐乡市成功举办了以“互联互通、共享共治”为主题的首届乌镇世界互联网大会，并推动了大会的制度化，第二届世界互联网大会于2015年10月28—30日再度于乌镇举行。通过这一制度形式，“中国与世界的互联互通，有了一个国际平台，国际互联网的共享共治有了一个中国平台。”<sup>③</sup>

中国试图通过举办世界互联网大会，重塑互联网领域全球治理规则。一方面，这是由中国在互联网领域的地位所决定的，中国已经成为网络空间的大国；另一方面，中国也清醒地认识到，鉴于互联网的独特属性，新兴国家

<sup>①</sup> “NETmundial Multistakeholder Statement,” NETmundial, April 24, 2014, São Paulo, Brazil, pp. 4-7, <http://netmundial.br/wp-content/uploads/2014/04/NETmundial-Multistakeholder-Documents.pdf>.

<sup>②</sup> Angelica Mari, “Brazil Leads Creation of Internet Governance Initiative,” November 10, 2014, <http://www.zdnet.com/article/brazil-leads-creation-of-internet-governance-initiative/>.

<sup>③</sup> 国家互联网信息办公室主编：《趋势：首届世界互联网大会全纪录》，中央编译出版社2015年版，第631页。

在网络空间治理机制安排上的立场存在差异性，需要协调分歧，实现共赢。比如，巴西加大了与 ICANN 的合作力度，倾向“多利益攸关方”模式；印度更关注自身在软件信息领域的商业利益，同时因其不是联合国安理会常任理事国而对联合国的主导地位持怀疑态度。

乌镇世界互联网大会是中央网络安全和信息化领导小组成立后进行的重要会议机制创新，世界互联网大会深深打上网络空间治理中国方案的烙印。中国致力于建立多边、民主、透明的国际互联网治理体系，共同构建和平、安全、开放、合作的网络空间。<sup>①</sup> 在网络威胁不断加深的背景下，中国反对网络霸权，与各国一道积极构建和平共处、互利共赢的网络主权安全新秩序。通过乌镇世界互联网大会，中国在互联网领域的治理理念，如网络空间应该相互尊重、相互信任、共享共治、合作共赢，都受到了国际社会的广泛关注。

总之，新兴国家试图在网络空间治理领域有所作为。但无论是既有制度的改革进程，还是新会议制度的构建进程，都会触动西方国家的网络霸权和利益。因而，处于转型中的网络空间制度建设注定不会一帆风顺。

## 五、新兴国家推动网络空间治理制度建设的内外挑战

新兴国家在网络空间治理制度建设中既拥有难得的机遇，也面临着前所未有的挑战。这种挑战主要来自两个方面，一是有来自以美国为首的发达国家的反对和牵制，二是来自新兴国家的内部因素。

传统强国总体上固守“互联网自由”的治理理念，试图维持现有制度；新兴国家则坚持“国家主权”原则，尝试变革现有制度。双方在有关国际电信世界大会制定的《国际电信规则》上的对立明显反映了彼此的原则分歧。这种对立主要表现在三个方面：一是对表决程序的看法，即是否由先前的“基于一致原则”改为“多数同意原则”；二是对《国际电信规则》第 5 款的修改，即通过将垃圾邮件包括在垃圾电子信息中，使《国际电信规则》的管辖范围可扩展到互联网领域；三是《国际电信规则》的附件，国际电信世界大

---

<sup>①</sup>《共同构建和平、安全、开放、合作的网络空间 建立多边、民主、透明的国际互联网治理体系》，载《人民日报》2014 年 11 月 20 日，第 1 版。

会附件“第 PLEN/3 号决议”既肯定了多利益攸关方在互联网治理中的作用，也强调指出“各国政府在全球互联网治理和确保现有互联网的稳定性、安全性和持续性及其未来发展方面，应平等地发挥作用并履行自身职责。”<sup>①</sup> 经过激烈争论，大会最终通过了包括附件在内的《国际电信规则》，通过了有利于发展中国家的“多数同意原则”，并对第 5 款进行了修改。

由于这次会议触及西方国家有关“互联网自由”的原则底线，导致西方国家的强烈抵触。特别是美国以维护“有力、创新和多利益攸关模式”的互联网为由，反对国际电信联盟扩大其职能领域，致使国际电信世界大会通过的《国际电信规则》签署后迟迟无法生效。奥地利国际事务学院网络安全专家亚历山大·克里姆伯格（Alexander Klimburg）把这次会议称为“互联网雅尔塔”（The Internet Yalta），基于不同政治力量在网络空间的博弈特征，此次会议最终演变为一场战争，成为网络时代新冷战的标志。<sup>②</sup>

新兴国家迫切希望互联网技术运用到经济发展之中，减少失业和贫富差距；为此，它们试图在 2014 年国际电信联盟釜山全权代表大会上推动《国际电信规则》生效。釜山会议有关电信规则的修改程序因此备受关注，成为新兴国家与发达国家较量的重点议题。美国坚持认为应该成立专门的专家工作组对 2012 年之后的电信规则进行评估，否则任何有关规则的修改都不能纳入议事日程。同时，专家工作组应于 2018 年举行的国际电信联盟全权代表大会上提交报告，此后才能讨论下一次国际电信世界大会的议题。<sup>③</sup> 由于只有国际电信世界大会有权修改《国际电信规则》，美国以增设专家工作组的方式，短期内冻结了《国际电信规则》的修改议程。

此外，西方国家的反对立场也体现在“WSIS+10”进程之中。西方国家认为该进程缺乏对未来的清晰判断，缺少对信息社会世界峰会成果及其履行情况的重大修正，也没有发展出有意义的评估手段，只是受到政治因素驱动的

<sup>①</sup> “Final Acts of the World Conference on International Telecommunications (WCIT-12),” ITU, p. 20.

<sup>②</sup> Alexander Klimburg, “The Internet Yalta,” Center for a New American Security Commentary, February 5, 2013, pp. 1-2, [http://mercury.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/169043/ipublication/document\\_singledocument/63c6d4af-956c-4e1a-a45c-90d850d31f7e/en/CNAS\\_WCIT\\_commentary+corrected+\(03.27.13\).pdf](http://mercury.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/169043/ipublication/document_singledocument/63c6d4af-956c-4e1a-a45c-90d850d31f7e/en/CNAS_WCIT_commentary+corrected+(03.27.13).pdf).

<sup>③</sup> “Outcomes from the International Telecommunication Union 2014 Plenipotentiary Conference in Busan, Republic of Korea,” The U.S. State Department, Washington, D.C., November 10, 2014, <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2014/11/233914.htm>.

产物，更多体现了国家主导治理而非多利益攸关方的主导。<sup>①</sup>因而，发达国家极力反对新兴国家在“WSIS+10”进程中提出的“联合国主导”、“网络监管”和“国家主权”原则。发达国家在2015年底召开的信息社会世界峰会上，可能重提“人权”和“贸易自由”口号，试图通过强调人权保护、经贸往来与网络开放度挂钩的方式，回应新兴国家有关“网络主权”和国家主导治理的呼声。这再次印证了全球互联网治理的日益碎片化。

就内部因素而言，新兴国家对网络空间现有治理机制的参与和新型制度的建构立场并不完全一致，影响了其凝聚力和影响力。巴西推动 NETmundial 会议机制，关注自由表达、自由结社、个人隐私、信息许可等“在线人权”（online human rights），会议声明强调反对未经法律允许的监管、搜集和运用私人数据，并且个人有权浏览、分享、创建和散布互联网信息。<sup>②</sup>通过主办一系列会议，巴西在推动网络空间治理方面确实取得了一些预期成效，然而，这对“新兴国家阵营”而言却不一定是件好事。<sup>③</sup>巴西立场逐渐转向欧美国家，导致部分发展中国家的不满。此外，会议还特别关注互联网治理论坛在治理进程中的作用，建议延长互联网治理论坛今后五年的任期。印度、俄罗斯等国均对这些表述持保留态度。

NETmundial 会议最终文件认为，有必要建立新的治理机制和场所，但新机制是对现有治理结构的补充，旨在提升现有网络组织的治理水平。网络安全议题应该是依靠“多利益攸关方”合作实现，而不是仅仅通过单一性组织或结构就能实现。这表明，NETmundial 会议不赞同联合国主导网络空间治理的做法。由于 NETmundial 会议是由巴西主办的，这一表述也表明了原本属于“网络主权支持者阵营”的巴西在互联网治理领域的暧昧态度与摇摆立场。实际上，自2014年以来，巴西与 ICANN 等治理组织之间的关系发生了微妙变化，彼此加强了联系。在此次会议召开后不久，ICANN 董事会主席法迪·切哈德表示，NETmundial 会议的讨论再次确认了对“多利益攸关方”治理模

---

<sup>①</sup> Julia Pohle, “Mapping the WSIS+10 Review Process”: Research Report on the 10-year Review Process of the World Summit on the Information Society, p. 33.

<sup>②</sup> “NETmundial Multistakeholder Statement,” NETmundial, p. 4.

<sup>③</sup> 李艳：《当前国际互联网治理改革新动向探析》，载《现代国际关系》2015年第4期，第44页。

式的支持和渴望。<sup>①</sup>在很大程度上,由于主办方巴西的态度比较温和且从中斡旋,NETmundial会议上新兴国家与发达国家在网络空间问题上的对立并不明显。因而,这次会议的氛围与2012年迪拜国际电信世界大会上的激烈争执形成了较明显的对比。

究其实质,NETmundial会议通过不同行为体互动的方式讨论问题、寻求共识,以“多利益攸关方”模式就网络安全、网络犯罪等领域的司法管辖和法律履行进行国际合作,甚至还触及到主权国家内各行为体对治理的参与和政策制定。这与不少主权国家坚持网络空间国家中心治理的主导思想相去甚远,因而本次会议有意义的成果不多,俄罗斯、印度等国并未在文件上签字。

除了NETmundial会议外,以金砖国家为代表的新兴国家在网络空间治理制度构建的法律问题上也存在分歧。比如,就《布达佩斯网络犯罪公约》而言,新兴国家各自的关注点不同:中俄担心网络空间治理主体的多元化会削弱国家在网络空间的主权。中国对于治理主体的多元化并无异议,但希望国际组织获得更多主导权,即把网络空间的资源分配和政策协调置于一个或多个政府间机构之下,从而为国家在网络安全治理中谋求更大作用。<sup>②</sup>同时,中国认为该条约具有很明显的欧洲中心主义色彩,在适应性方面具有局限性。而巴西、南非等其他金砖国家则担心遵守该条约可能付出的高额成本,尤其会阻碍这些国家推动经济发展、社会进步。

新兴国家内部的分歧不仅反映出维护网络主权和发展经济的两难选择,更反映出在如何对待现有制度组织上的观念差异。在网络空间合作中,新兴国家需要加强协调,妥善处理分歧。事实上,就国家主导模式和“多利益攸关方”模式而言,双方存在着互补的可能。一方面,国家既可以有效应对网络黑客攻击和网络犯罪,也可以在针对更加严重的网络恐怖主义和网络战争等方面发挥主导性作用;另一方面,网络治理有其特殊性,在网络技术层面上,非营利组织、科研机构、公民社会和网民个体同样发挥了补充作用。

总之,新兴国家在推动网络空间制度变革方面面临着内外双重挑战。正

---

<sup>①</sup> “ICANN Releases Roadmap, Timeline for Future Management of Internet,” *PC Tech Magazine*, May 21, 2014, <http://pctechmag.com/2014/05/icann-releases-roadmap-timeline-for-future-management-of-internet/>.

<sup>②</sup> 许嘉、陈志瑞主编:《取舍:美国战略调整与霸权护持》,社会科学文献出版社2014年版,第325页。

如约瑟夫·奈指出的，由于网络空间深受国际政治秩序深刻变迁、技术更新速度加快、各国政治经济利益驱动及社会认知演变等因素的影响，新兴国家推动网络空间建章立制的进程还具有不确定性。<sup>①</sup>就未来而言，发达国家与新兴国家在网络空间全球治理领域的竞争及新兴国家内部的阵营分化，都对网络资源分配、网络安全、网络犯罪和跨境数据流动等产生深远影响。

## 结 束 语

中国是新兴国家的代表，也是网络空间治理的重要参与者。网络安全是全球治理所面临的重要挑战，也是中国亟待解决的重要课题。近年来，随着互联网基础设施不断加强、网络跨国公司发展壮大和网民数量激增，中国的影响力和话语权不断增强，已经成为网络空间治理中名副其实的重要一极。不过，中国至今没有发布网络空间战略，也没有明确的网络空间制度战略，同时相关互联网监管法律也显得较为薄弱。网络空间治理能力是网络强国的重要标志，在网络空间治理进程中贡献中国智慧、提供中国方案刻不容缓。因此，在中国从互联网大国走向互联网强国的进程中，中国应积极参与网络空间制度变革进程，在制度构建顶层设计中需要发出自己的声音，更好地维护自身利益，同时推动网络空间法治化和治理制度的不断完善。

当前是全球网络空间制度建设的关键时期，但相关规则建设还处于探索阶段。2013年6月爆发的“棱镜门”事件，推动了网络空间治理制度建设进程，也为中国网络空间治理制度建设提供了历史性机遇。

首先，中国应坚持联合国在网络空间治理中的主导地位。联合国的权威是现实政治在网络空间的反映，只有坚持《联合国宪章》的宗旨和原则，才能推动建立网络空间新秩序。当前，中国应积极推动信息社会世界峰会十年评估进程，使网络空间全球治理体系朝着有利于发展中国家的方向发展。同时，还应积极在联合国层面推动《信息安全国际行为准则》的落实，在尊重主权和不干涉内政的基础上真正建立起和平、安全、开放、合作的网络空间。

其次，中国应积极推动 ICANN 等西方治理制度进行有效改革，推进其合

---

<sup>①</sup> Joseph S. Nye, "The Regime Complex for Managing Global Cyber Activities," p. 13.

法性、公开性和透明度进程。2014年3月，美国政府表示准备移交互联网域名和地址的监管权，这为中国推动网络空间制度改革提供了难得的契机。当前，网络空间全球治理的重点是推动 IANA 职能监管权移交方案的落实，避免美国以“ICANN 功能国际化和问责制”不足为由，继续延长美国商务部与 ICANN 的合同关系。在此过程中，应特别注意正确处理中国与美国在互联网规则制定和基础资源分配等方面的分歧，在构建中美新型大国关系的整体框架下，妥善处理中美两国的网络空间安全问题。

再次，中国还应利用好金砖国家、上海合作组织等现有制度在信息安全、网络空间治理等领域的规范价值和平台作用。应该看到，新兴国家具有积极参与全球治理的渴望，对全球治理机制的全面参与赋予了前所未有的合法性和公正性，但新兴国家相互间在治理能力和治理意愿等方面也存在较大差异，限制了其整体作用的发挥。通过这些制度平台，可以坚持并维护新兴国家的网络主权和数字主权，确认在国家主权领土范围内对网络空间信息内容施加主权控制的正当性。同时，推动互联网成为发展中国家经济发展、社会进步的有力工具和世界可持续发展的重要保障。

最后，中国应积极推动网络空间新型制度框架建设进程。以乌镇世界互联网大会为标志，中国正积极参与网络空间新型制度框架的构建，正发挥日益突出的作用。未来，中国应继续强化乌镇世界互联网大会的定期化和常态化，并循序渐进地推动其由不具有约束力的非正式论坛逐步转向具有一定组织基础的治理平台。对于全球互联网治理联盟等由新兴国家主导的新型制度框架，中国应在积极参与过程中，加强与新兴国家特别是巴西、印度等国的沟通与合作，协调立场，妥善处理分歧，使其真正成为多边主义的网络空间治理平台，共同推动建立多边、民主、透明的国际互联网治理体系。

[收稿日期：2015-07-10]

[修回日期：2015-09-06]

[责任编辑：樊文光]