

网络主权视域下关于网络空间的善治分析

程胜伟 熊仪明

中共湖北省委党校 湖北 武汉 430000

摘要: 网络空间全球治理经历了技术发展初期、商业化与社会化进程三个阶段的发展演进。基于网络空间主权的治理模式之辩引发了全球网络空间的善治道路的探索,结合公共管理学的善治理论,网络空间全球治理的主体应是合法公正、多主体参与的,治理的目的应是惠及和服务全球的,治理的方式应是契约合作、多中心良性互动的,治理的结果应是多元和谐、最大限度包容的。因此,解决当前网络空间治理在治理模式上、治理环境、治理目标三个维度的问题与现状,是全球网络空间良治善治的必要条件。

关键词: 网络空间治理; 全球网络空间治理; 网络主权; 善治

Analysis of good governance on cyberspace under the View of Network Sovereignty

Shengwei Cheng, Yiming Xiong

The Party School of the CPC Hubei Provincial Party Committee, Hubei, Wuhan 430,000

Abstract: Global governance in cyberspace has experienced three stages in the early stage of technological development and the process of commercialization and socialization. Based on the cyberspace sovereignty of governance model triggered the global cyberspace of good governance exploration, combined with the theory of public management, cyberspace global governance of cyberspace subject should be legal justice, multi-subject participation, the purpose of governance should benefit and service global, governance way should be contract cooperation, multi-center benign interaction, the result of governance should be multiple harmonious, maximum tolerance. Therefore, it is a necessary condition for good governance of global governance model, governance environment and governance objectives.

Key words: Cyberspace governance; Global cyberspace governance; Network sovereignty; Good governance

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央重视互联网、发展互联网、治理互联网。“十四五”规划和2035年远景目标纲要提出:“推动构建网络空间命运共同体。”^[1]构建网络空间命运共同体,是一项重要而紧迫的新课题,特别是在新冠肺炎疫情肆虐全球、俄乌冲突的背景下,网络空间全球治理机制失灵,构建网络空间命运共同体的重大意义进一步凸显。

一、网络空间治理与网络主权

(一) 网络空间治理的发展脉络

从阿帕网、因特网到互联网,从机联网、人联网到物联网,互联网已然全方位渗透进我们所处的生活世界,构筑起极富战略意义的第五空间——网络空间。从最初的互联网能否被治理的疑惑到有域的国家能否治理无域的网络空间的探讨,再到思考如何去治理网络空间的历

史逻辑演进,网络空间治理逐步走向国际化、合作化的路径。全球网络空间治理形成了三个历史发展轨迹:

一是技术发展初期阶段,大致上是指20世纪90年代末之前,早期的网络空间主要是由互联网技术和产业社群等私营部门控制和主导,这一时期互联网工程任务组(IETF)、区域互联网地址注册机构(RIR)等一系列技术组织为典型代表的互联网治理机制相继出现,但这一时期的互联网在整体上未能实现全球性的互联互通,相关技术并不成熟,并未引起政府的高度重视,因此这一时期的网络空间治理是围绕技术议题为导向发展,由非政府组织管理,治理机构与组织比较松散。

二是商业化发展阶段,主要指20世纪90年代末至21世纪初期,互联网技术产业化和商业化快速发展:在1995年,美国政府开始接管互联网数字分配机构

(IANA) 职能, 开启了互联网的商业化进程, 并在1998年建立互联网名称与数字地址分配机构 (ICANN)。2001年12月21日, 联合国大会在国际电联的倡议下决定召开信息社会世界峰会。2003年和2005年联合国召开信息社会世界峰会 (WSIS), 并吸引了众多国际组织、非政府组织、民间团体和私营部门的广泛参与。而后各个层面的诸多互联网治理进程相继开启。这一阶段展开了两个层面的博弈与争夺: “一是当时各国政府与私营部门或者说市民社会技术层面的博弈和斗争; 二是美国与世界上其他大国之间围绕网络控制权展开的博弈。”^[2]

三是社会化进程阶段, 主要指2010年左右至今。这一时期是主流社交媒体的普及和壮大阶段, 包括西方的Facebook、YouTube、Twitter, 另外包括中国在内的其他相关国家的社交媒体, 如Wechat。互联网技术应用的社会性日益凸显的同时也带来了各种社会问题与安全威胁。“棱镜门事件”的出现引发全世界对于美国政府的信任危机, 美国在治理领域的领导力严重受损, 基于此, 2016年10月美国在国际压力下将IANA职能移交给全球互联网多利益相关方社群, 形成了“互联网名称与数字地址分配机构 (ICANN)—公共技术标识符运行机构 (PTI)—Verisign 维护”的三级管理模式^[3], 在形式上打破了美国强势主导的网络空间旧秩序。而随着中俄等网络新兴国家的不断崛起, 新的网络空间秩序的开始慢慢成型。因此现阶段的网络空间全球治理聚焦于网络空间安全治理与网络空间全球秩序的重构, 并进一步凸显在网络空间治理中国家行为体的角色与功能。

(二) 基于“网络主权”的网络空间治理模式之辩

由于政治制度与文化的东西方差异, 伴随着网络信息技术的飞速跃迁, 网络发达国家与新兴国家对于网络空间治理的既定规范与理念产生了激烈的争辩, 目前全球网络空间治理模式表现为“多方主义”与“多边主义”的二元博弈, 新冠疫情、地缘政治冲突加剧全球网络空间的“逆全球化”浪潮, 使得网络空间主权再度成为两大模式的斗争核心与焦点。而这两大模式主要指以美国、欧盟等网络发达国家的多利益攸关方治理模式与以中俄为代表的新兴国家多边治理模式。

1. 以美国、欧盟等网络发达国家的多利益攸关方模式

以美国为首的网络发达国家主张网络空间治理的“多利益攸关方”治理模式。这种模式的治理主体为政府、私营企业和民间团体和学术机构, 主张“网络自由至上”原则, 不预设“中心权威”或“单一的领导者”, 他们各自发挥作用, 强调各个主体之间的包容性和平等

性与透明性, 坚持去中心化、由下至上的进路, 要求所有的决策都应来自受其影响团体的合作与同意。然而“多方利益主义者经常爱用一个借口, 即国家是与其他人拥有平等地位的利益相关者, 可是, 考虑到当前的机构与权利关系, 这个借口是一种危险的幻想。国家, 特别是强国, 可以挑选何时以何种方式介入议程, 而其他群体却做不到”^[4]。因此“多利益攸关方”网络空间治理模式存在着“正当性”和“有效性”不足的问题。“欧盟也和美国一样, 不希望由互联网治理论坛 (IGF) 主导互联网的全球治理, 也即不希望政府主导互联网的治理。”^[5]

2. 新兴国家的以网络空间主权为基础的多边治理模式

随着世界多极化的发展, 以网络主权为基础的多边治理模式得到越来越多的国家的支持与认可。这种多边主义模式主张在联合国框架下由各国政府独立做出决定, 倡导的是“网络主权至上”。“中俄强调政府在‘多利益攸关方’中的地位, 推崇以政府为中心的联合国为主导的政府间国际组织治理模式”^[6]。强调主权国家对于网络空间治理的主导地位, 并积极地探索一种更加包容的治理模式与方案, 通过联合国等国际组织平台, 构建新型的行为准则, 其中中国更加重视网络空间是人类共同的活动空间, 并主张世界各方在共同尊重网络主权基础上构建网络空间命运共同体。印度与巴西倡导多边和透明的网络空间治理, 反对美国的单边治理模式, 加强与各国网络空间的多边和双边的合作。

二、当前全球网络空间治理的现状与挑战

如今, 全球网络空间治理面临诸多问题与挑战, 从最初有域的国家能否治理网络空间的疑问, 到思考如何去治理网络空间, 再到如今由谁以何种方式去治理网络空间以及什么样的方式才能治理好网络空间, 这是一项永恒的课题与难题。网络空间的治理问题也构成了严峻挑战, 主要表现在治理模式、治理环境、治理目标三个维度。

(一) 治理模式上: 网络霸权主义盛行, 治理赤字持续扩大

以美国为首的西方发达国家倡导的多方治理模式, 纷纷利用技术、军事优势, 往往置其他国家的合法和正当利益于不顾来争夺网络空间主导权, 积极加紧网络霸权的实施。2017年特朗普政府先后出台各种“美国优先”的政策, 对网络空间国际治理的推进产生了明显的消极影响。2020年9月8日, 中华人民共和国国务院国务委员王毅在全球数字治理研讨会上发表主旨讲话: “数据

安全风险与日俱增，攸关国家安全、公共利益和个人权利，对全球数字治理构成新的挑战。大量数据频繁跨境流动，从理念、立法、管理机制等方面考验政府的治理能力。各国法律法规标准不一，也在推高全球企业的合规成本。”^[7]可见网络空间霸权主义与网络空间治理理念的差异，其带来的结果造成网络空间治理赤字的不断扩大。

（二）治理环境上：网络生态环境恶化，网络安全亟待保障

当前我们正迎来 Web3.0 时代，但是目前的网络空间的内外环境依然面临许多问题。首先，从网络空间角度来讲，一方面，互联网技术落后、高额的软硬件成本导致缺乏安全防护，已经成为各国网站频繁遭受攻击的主要原因，严重影响了网站的运行质量，也制约了网站未来的发展空间。另一方面，全球恐怖主义形式日益复杂，特别是在新冠疫情期间，“伊斯兰国（ISIS）组织、欧美国内极右翼恐怖主义威胁、‘白人至上’主义组织”等国际恐怖主义与邪教组织等利用监管漏洞大肆传播虚假信息与意识形态，在欧洲招揽大批成员，网络安全受到严重威胁；其次，从治理的角度来看，全球网络空间治理的制度建设环境受到严重挑战，各国的制度建设能力差异较大。因此一方面现有全球网络空间制度与机制既无法适应并有效处理当前的治理问题，也无法快速、有效应对新的治理需求。另一方面既有国际利益格局一时无法转变，相关制度机制的健全与创新也遭受不同程度的阻碍。

（三）治理目标上：网络空间合作缺失，治理目标逐渐偏离

当前在新冠疫情肆虐以及俄乌战争之际，“地缘政治因素在网络空间国际治理中的作用将会急剧扩大，从高级政治领域向低级政治领域扩展，即便是逻辑层的 ICANN 也难以避免地会受到地缘政治因素的影响。”^[8]美国一直以来，纠集北约、五眼联盟和政治组织长期不间断地针对中俄等国家进行全方位的网络舆论抹黑攻势，西方国家以粉饰的“自由和民主”在全球网络空间推行其价值观，网络空间大国博弈态势的加剧、整体缺乏信任合作的氛围，严重阻碍国家间、国际组织间具体领域的合作基础。互联网技术的跃迁与发展让世界变成了地球村，推动了全球网络空间越来越成为“你中有我，我中有你”的命运共同体，网络空间治理的初衷是为促进国际交融、增强国际合作、共享网络空间信息资源，而零和博弈与冷战思维却依然试图延伸至网络空间，使得

治理目标与治理初衷相背离。

三、全球网络空间的善治路径分析

善治就是好的治理，是公共利益最大化的治理过程。公共管理学者陈广胜认为善治体现在治理主体、治理目的、治理方式、治理结果四个方面，即“善者治理、善意治理、善于治理、善态治理”^[9]。结合善治理论，网络空间全球治理的主体应是合法公正、多主体参与的，治理的目的应是惠及和服务全球的，治理的方式应是契约合作、多中心良性互动的，治理的结果应是多元和谐、最大限度包容的。因此，解决当前网络空间在治理模式上、治理环境、治理目标三个维度的问题与现状，是全球网络空间良治善治的必要条件。

（一）融合网络空间新观念，加快凝聚多边共识

网络空间的善治必须要在现有的治理模式对弈中解放出来。一方面，网络发达国家与网络新兴国家需要冲破当前网络空间的“囚徒困境”，探求一种超越当前模式的更加公正、合法的新模式，促进全球互联网治理体系变革。通过加强国家间网络空间战略的沟通交流与互信，可以进一步消解国家间的网络空间安全顾虑，从而逐步形成一种协同治理共同体。另一方面，各国在不断考量自身网络空间治理战略的同时，也必须重视多元主体的有序参与互动、协调，“国际网络空间治理应该坚持多边参与、多方参与”^[10]，以此消除国家间治理理念的分歧，最大限度减少国家间的对立，凝聚共识。反对任何形式的网络霸权主义或单边主义，加快国家间治理理念的战略互信和交融进程。

（二）共建网络空间新秩序，强化制度行为规范

推动在联合国框架下的以网络空间主权为基石的多边治理秩序，各国必须秉承“和平、主权、共治、普惠”的基本准则，共建网络空间的全球法律体系和行为规范。首先要实现全球网络空间的互联互通，加强网络基础设施建设，推动互联网技术的应用创新与合作，缩小和弥合国家间、区域间、群体间的数字鸿沟，实现各个国家共同发展、共同进步。这一项长期性的工作，既需要着眼未来大局，有超前的战略思维；又需要关注眼下实际，有切实的推进行动，两者必须要相辅相成，是需要通过不断凝聚共识、增进互信的基础上的完成的。网络空间不是法外之地，需要公平公正合理的网络国际规则，尊重网络空间主权，坚持以人为本，坚决抵制和制约侵犯主权国家及网民合法权益行为，因此，网络空间的立法必须要从国际法共识的基础上，进行对内与对外立法。

（三）发展网络空间新外交，打造空间共享平台

坚决抵制美国网络空间的霸权外交,坚持以合作共赢为核心、相互尊重网络主权的全新外交关系理念,依托于联合国,打造网络空间协同治理机制平台,擘画网络空间全球治理的美好蓝图。另一方面,坚持技术与制度层面的改革与完善,充分发挥既有共识建立下的国际组织机构的功能与作用,打造名正言顺的国际网络空间共享与治理平台。与此同时,有关机构的理念与制度改革理应与技术的变革是亦步亦趋的。联合国也应通过完善信息社会世界峰会与互联网治理论坛的功能,充分发挥网络空间治理联合国工作组(WGIG)的作用,让不同治理主体在这些网络空间治理的国际平台上,更高效地运转起来,并通过建立平等的协商机制,形成网络空间全球协同治理体制。

参考文献

- [1] 中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要[N].人民日报,2021-03-13.
- [2] 肖杰.当前网络空间国际治理困境与可能出路[J].信息安全与通信密,2019(09):18-21.
- [3] 胡天雄.网络空间主权与网络空间国际秩序构建研究[D].华东政法大学,2018.
- [4] 弥尔顿·L·穆勒.网络与国家:互联网治理的全球政治学.周程等译.上海:上海交通大学出版社,2015:226.
- [5] 朱振华,夏雯.互联网全球治理制度之争及其启示[J].新西部,2019(28):88-89+92.
- [6] 张影强,宋煜,潘斐斐.全球网络空间治理现状及发展趋势[C]//国际经济分析与展望(2016~2017),2017:494-508.
- [7] 《坚守多边主义 倡导公平正义 携手合作共赢》——国际——人民网<http://world.people.com.cn/n1/2020/0908/c1002-31853720.html>
- [8] 习近平.全国网络安全和信息化工作会议[N].人民日报,2018-04-22.