

doi:10.16060/j.cnki.issn2095-8072.2022.02.005

网络空间全球秩序生成与中国贡献^{*}

王滢波¹ 鲁传颖²

(1. 上海社会科学院信息研究所, 上海 200020; 2. 上海国际问题研究院网络空间国际治理研究中心, 上海 200233)

摘要: 网络空间已经成为人类物理空间在虚拟空间中全方位的映射, 两个空间的密切交融加快了网络空间全球秩序的生成。当前网络空间全球秩序生成正在经历从安全主导转向安全与发展并重、治理理念从差异转向差异与兼容并存、治理机制从功能性转向全面覆盖。数字经济、互联网内容、信息通信技术供应链和网络军事安全四个主要领域展示了当前网络空间全球秩序生成的特征和发展趋势。全球网络空间秩序变革让中国获得了平等参与网络空间规则制定的机会, 良好的网信发展基础赋予了将实践转化为国际规则的能力, 中国应抓住机遇, 在网络空间全球秩序构建进程中积极提供“中国方案”, 为构建人类网络空间命运共同体做出贡献。

关键词: 网络空间治理; 全球秩序; 网络安全; 数字经济; 中国方案

中图分类号: F270

文献标识码: A

文章编号: 2095 — 8072(2022)02 — 0065 — 14

网络空间是一个可以无限延展的虚拟空间, 随着新兴技术的不断突破和人类社会生活不断向网络空间迁徙, 网络空间变得复杂且难以认知。构建秩序是网络空间良性发展和增进全人类福祉的关键, 但在很多因素的制约之下, 全球治理进程不时陷入困境。从秩序构建角度看, “不安全困境”、颠覆性技术、“行为体错误认知”等因素放大了参与网络空间秩序构建主要行为体之间的分歧和不信任, 加剧了行为体之间的博弈。要想在秩序构建方面达成更多共识, 需要正确认识和理解网络空间全球秩序进程框架, 从全局性、动态性视角探究网络空间治理的演变和发展趋势。

一、网络空间全球秩序变化的新趋势

从全球治理角度看, 网络空间秩序的演进是阶段性的。主要原因在于网络空间作为虚拟空间, 源自人类在网络技术领域持续不断的发明和创造。互联网是网络空间的基础, 也是网络空间早期的主要形态。在互联网诞生之初, 其治理权归属技术社群, 所关注的核心问题是如何制定规则以建立互联网; 互联网进入商业化应用后, 为了确保互联网的全球安全和有效运转, 一系列非营利性的国际私营机构成为国际互联网治理的主体; 随着互联网在全球迅速普及, 互联网开始融入国家政治、经济和社会发展的方方面面, 政府、企业、非政府组织、公民社会、商业团体等都成为互联网治理的

^{*}基金项目: 本文受系教育部重大课题攻关项目“积极参与全球治理体系改革和建设研究”(项目批准号: 20JZD057)资助。

利益攸关方（郎平，2016）。早期互联网治理的主要对象是互联网关键资源，但随着数字化转型加快，网络安全威胁开始从虚拟网络空间向现实物理世界蔓延扩散，经济社会面临前所未有的安全挑战：一方面，融合发展新领域面临的风险加剧；另一方面，关键信息基础设施的脆弱性增加（中国信息通信研究院，2021）。因此，建立网络空间的全球秩序已经成为当务之急。这种新秩序既要确保互联网本身安全、有效运行，实现全球网络空间的互联互通，又要制定国际规则以抑制与网络有关的冲突升级，维持现实空间的和平与稳定（郎平，2018）。在很长一段时间内，网络安全议题都是网络空间治理的主角，也被广泛认为是网络秩序构建的基础。然而，随着数字技术应用和数字经济的迅速发展，全球数字化转型趋势不断加快，在网络安全的基础上，网络空间秩序的构建开始逐渐从安全拓展到发展等领域，治理理念逐渐从差异转向兼容，治理机制从单一功能性转向全面覆盖，呈现出朝向更加平衡的治理机制体系方向发展的趋势。

（一）全球网络空间治理议题从安全主导转向安全与发展并重

在过去10年中，网络安全议题挤占了国际社会对数字经济发展与合作的关注，安全与发展并重的理念并未得到正确的理解。然而，随着数字经济的迅速发展，加快构建全球数字经济规则被提上日程。由于网络安全与数字经济之间不可分割的关系，建立数字经济规则不可避免地影响和重塑网络安全规则（Chooi Shi Teoh, 2017）。网络安全如何服务于数字经济发展成为新的议题。这一转变给网络空间治理理念带来了新的突破，安全与发展融合成为网络空间治理的变化趋势。网络空间的互联、共享属性决定了安全和发展是网络空间各行为体的共同目标和利益。同时，安全和发展议题又相互制约，任何行为主体都很难在忽视其他行为体利益的情况下获得自身的绝对利益。安全与发展议题的融合，一方面会引发国际社会统筹思考安全与发展问题，从技术、法律、规则等各方面重新思考网络空间全球治理的方向，使安全与发展相互妥协的可能性增加，从而推动形成更加务实的解决方案，帮助国际社会跳出安全困境；另一方面，也会打破导致网络安全困境的藩篱，激发国际社会寻求解决网络安全困境的方案，从多角度为数字经济发展构建良好的安全环境，如建立更加安全的网络架构、数字经济基础设施、行业标准体系等。

由于网络空间国际安全规则的构建过程长期迟滞以及数字经济发展带来治理理念的突破，国际社会对网络空间安全与发展问题的关注程度发生了变化，关注发展的声音在不断扩大。全球网络空间治理的转变主要体现为网络空间全球治理话语叙事和议程设置等方面的变化。联合国、二十国集团（G20）、经合组织（OECD）、东盟地区论坛（ARF）等国际和区域性组织都在关注并积极推动数字经济领域的国际规则建立。2020年，联合国先后发布了《数字路线图》《超越复苏：跳入未来》等多份政策报告，强调全球数字经济发展与合作的重要性，要求联合国加强在网络空间国际规则制定领域的话语权与主导力（UN, 2020）。在联合国秘书长古特雷斯的强力推动下，联合国展示出引领国际社会推动构建全球数字经济治理体系的决心。古特雷斯

力主各方缔结《全球数字契约》，以构建一个更具包容性和网络化的多边主义国际秩序。^①联合国重点推动全球数字经济发展的举措，将会重新排列网络空间全球治理议题的优先顺序，将国际社会的关注点从安全转向发展，从单一的网络安全主导转向网络安全与数字经济发展并重。这一变化不仅会促使越来越多的国家行为体关注数字经济发展问题，也会使建立数字经济国际合作规则体系提上议事日程，推动国际社会对现有网络安全治理机制进行思考。

（二）全球网络空间治理理念从差异转向差异与兼容并存

在过去数年中，美国和欧盟等网络发达国家片面强调“多利益攸关方”模式，强调非国家行为体的主导作用，发展中国家则坚持认为国家依旧是最重要的行为体，联合国应当发挥主导作用。很多的国际性对话因此而陷入困境。随着网络技术和数字经济的发展，国际社会对网络空间属性的认知发生了一定的变化，国际社会逐步意识到，没有任何一方可以主导网络空间治理进程，而网络空间全球治理的治理原则、理念和方式都需要进行相应的调整，以适应形势的发展。各国对网络空间的认知由以往基于不同的政治、经济、文化背景，强调各自的独特性，转向基于网络空间的客观属性和规律，强调不同观点之间的融合，在治理方法和路径上的理念分歧逐渐缩小（王明国，2015；鲁传颖，2016）。对于“多利益攸关方”治理模式，发达国家与发展中国家的认知也逐步统一，认同政府与私营部门、非政府组织根据各自的职能参与网络空间治理（郎平，2018）。

认知差异的缩小，意味着各方对彼此在网络空间中的利益与关切更加了解，而网络发达国家与网络发展中国家在网络空间治理中的博弈也将更为务实，竞争与合作将会同步进行，并以竞争促进合作。当然，这与网络发展中国家加大了对网络空间建章立制的投入，在网络空间治理领域的话语权增长有关。在各方对全球网络空间治理理念逐渐形成共识的大背景下，包括政府和非国家行为体在内的不同治理主体在网络空间治理中的竞争与合作模式将发生重大转变，多层次博弈将成为网络空间治理的“新常态”（鲁传颖，2016）。在治理方式和路径方面，各国将以更为务实和符合自身利益的角度出发制定网络空间治理政策，特别是在处理政企关系、政民关系、民企关系等问题上，各方都意识到应当根据网络空间治理中的不同议题来划分政府与其他行为体的具体职责。

（三）网络空间全球治理机制从单一功能性转向全面覆盖

网络空间全球治理正在从少数几个专业性很强的治理平台扩散到越来越多的综合性治理平台。早期网络空间治理主要是由联合国信息安全政府专家组、联合国打击网络犯罪开放式工作组、信息社会世界峰会（WSIS）、互联网名称与数字地址分配机构（ICANN）等为数不多的专门机构负责规则的制定。这些机构往往针对某一议

^① 秘书长古特雷斯：联合国的未来敢想敢干正逢其时[EB/OL]. [2021-09-10]. <https://news.un.org/zh/story/2021/09/1090772>.

题,具有较强的功能性,各个机构在治理理念、手段和内容上存在很大的差异,相互之间并不融合。随着网络空间数字化转型速度的加快,越来越多的领域存在着秩序生成的挑战(中国信息通信研究院,2021)。因此,越来越多的机构开始参与到网络空间国际规则制定领域,并由此形成了涵盖军控、技术标准制定、国际贸易、数字经济、地区安全合作等几乎全部治理领域的各类治理机制。

既有的治理机制涉猎网络空间治理议题的路径有两种,一是在原机制中新设立网络空间治理议程,二是改变原有治理机制的方向或设立新的替代性机制。例如,G20、世界经济论坛(WEF)等关注经济议题的组织逐渐关注数字经济规则的建构问题。同时,新形势也催生出一些新的组织和平台专注于数字经济、网络安全相关融入性议题。在治理平台不断扩大的情况下,网络空间国际治理议题的普遍化和多元化趋势更加明显。越来越多的行为体对网络空间国际合作的关注带来了更多的治理资源,从而有利于推动治理议题不断专业化,并推动问题的解决。同时,原有的治理机制也将作出调整,参与的行为体和涉及的议题也在不断地扩大。比如,为了弥补联合国信息安全政府专家组代表性和有效性的不足,2018年联合国大会A/RES/73/266决议开启了不限成员名额开放式工作组(Open-ended Working Group, OEWG),该工作组的参与成员来自联合国会员国、产业界、非政府组织和学术界。^①

除此之外,双边和区域层面的治理机制创新也在不断地为网络空间秩序的生成提供新的活力。在区域层面,2020年12月首轮中国—东盟网络事务对话结束后发布共同主席声明,强调了联合国应在凝聚安全方面使用信息技术共识、国际法适用以及制定负责任国家行为规范、规则和原则中发挥领导作用,并指出中国—东盟数字部长会议、打击跨国犯罪部长级会议、东盟地区论坛、东亚峰会、东盟防长扩大会网络安全专家组等机制在中国—东盟网络安全务实合作中发挥的积极作用,双方同意进一步加强网络安全事件应急响应等务实合作,共同提升网络安全能力。^②在双边领域,2021年3月,中国外交部与阿拉伯国家联盟秘书处共同主持召开中阿数据安全视频会议,共同提出数据安全合作倡议,涉及基础设施安全、个人数据保护、跨境数据调取等多个领域。^③

二、领域性网络空间秩序的生成

约瑟夫·奈曾经用机制复合体形容网络空间秩序的构建,认为网络空间是由一系列松散耦合的治理机制组成的治理生态,而非单一的治理机制(Nye, 2014)。结合在全球网络空间秩序生成中的战略地位,本部分聚焦数字经济、互联网内容、ICT供应链安全、网络军事安全的治理进程,分析探讨网络空间全球秩序在这四大领域的生成

① OEWG是联合国主持下的重要独立协商机制,首次会议于2019年12月在纽约召开,100个主权国家和113个机构组织注册参加,是联合国首次就网络威胁与挑战议题召开这种开放式的全球多利益攸关方的会议(鲁传颖,2020)。

② 首轮中国—东盟网络事务对话共同主席声明[EB/OL]. [2020-12-16]. https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/202012/t20201216_9869293.shtml.

③ 中阿数据安全合作倡议[EB/OL]. [2021-03-29]. https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/202103/t20210329_9180823.shtml.

趋势和特点。之所以选择这四大领域,首先是因为这四大议题是网络空间全球治理领域最受关注的议题,与国家安全密切相关。其次,这四大议题分别从经济、政治、科技、军事等维度出发,具有内在的相互联系。国际社会在数字经济领域规则上加强合作的障碍源自对数据安全的担忧,这种担忧的背后源自政治上的相互不信任,缺乏互信与网络军事领域的冲突有密切关联。最后,三个领域的冲突又会将矛头指向网络空间中的基础设施,加剧对ICT供应链完整性的冲击,反之,建立在全球协作基础上的ICT供应链一旦遭到破坏,又会对数字经济、网络政治互信和军事稳定产生重要影响。可以说,未来全球网络空间秩序将从这几大领域更加具体规则的互动中产生,因此,关注现阶段这几大领域的秩序生成过程具有重要意义。

(一) 数字经济领域的网络空间国际秩序

数据作为数字经济时代最核心、最具价值的生产要素,正深刻地改变着人类社会的生产和生活方式。^①数据是数字经济时代的石油,数据的流动是全球数字经济发展的基础。因此,数据不仅仅是新型生产要素,也是各国政府的战略资产,数据安全问题事关国家安全。“斯诺登事件”所揭露出的美国对全球开展大规模数据监听,进一步加剧了各国政府对于数据安全的关注。过去几年,各国政府已从不同角度出发,建立了大量关于个人信息保护、数据安全相关的法律法规,导致数据本地化的趋势愈演愈烈(彭岳,2018),由此也对数据流动和数字经济的全球发展带来了重大影响。

随着数字经济在全球范围的快速发展,数字经济国际规则缺失的问题困扰着国际社会。可喜的是,当前数字经济领域的规则构建正遵循以下路径寻求突破口:首先,数据安全与数字经济发展并重。以往国际社会一味强调数据安全和自由流动议题,如今已开始转向数字贸易规则与数据安全协议相融合的秩序生成模式,即安全与发展并重。其次,国际社会开始以更加务实的方式推动规则制定议程。例如,中国政府所提出的《全球数据安全倡议》对如何加强全球在数据安全领域的合作作出了回应,为未来全球加强在这一领域的合作奠定了基础,也为全球数字经济的持续发展提供了更为坚实的安全保障。^②最后,各方通过现有国际机制开展了数字经济政策协调的进程。例如,2020年11月27日,经济合作与发展组织(OECD)发布《2020年数字经济展望》,构建了“走向数字化综合政策框架”(The Going Digital Integrated Policy Framework),帮助OECD各国制定政策以实现包容性数字化未来(王梦梓,2021)。

此外,双边领域的数字经济规则建构也在逐步展开。例如,新加坡和英国已经开始谈判一项数字经济协议(UKSDEA),谈判的重点是数字商品和服务的出口规则,跨境数据流动和数据保护等。^③未来,双边领域的数字协定或将与多边协定并行,

① 大数据时代的信息安全 [EB/OL]. [2021-08-03]. <http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202108/143b825f6429463d88a9d4beab9d29d3.shtml>.

② 国际社会期待中国助力构建全球治理体系[EB/OL]. [2021-01-04]. <http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202101/c586ff30e1bc41b9b52b9b1a57fd5337.shtml>.

③ “Singapore and the United Kingdom Launch Negotiations on Digital Economy Agreement,” Ministry of Communications and Information of Singapore, June 28, 2021. <https://www.mci.gov.sg/pressroom/news-and-stories/pressroom/2021/6/singapore-and-the-united-kingdom-launch-negotiations-on-digital-economy-agreement>.

共同构成数字经济的全球秩序。与此同时，关于数据跨境的国际贸易规则谈判也拉开了序幕：一方面，世界贸易组织（WTO）框架下关于数据贸易的谈判已经开始，各方在数据跨境问题上都在谋求解决方案；另一方面，跨太平洋伙伴全面进步协定（CPTPP）和区域全面经济伙伴关系协定（RCEP）等区域性自由贸易组织在数据跨境等问题上也已经作出了一些突破，为推动数据跨境流动奠定了基础。

综上所述，国际社会已扭转过去一味强调如何保障国家和私营部门数据安全的惯性，尤其是在云计算、人工智能、区块链等网络新兴技术不断对数据收集、存储和处理过程赋予更高安全要求和商业价值的背景下，国家政府、国际组织和互联网企业等纷纷开始构建数字经济发展规则体系。国际社会已逐渐意识到，推动全球在数据安全领域的合作，构建更加安全、公平的全球数据环境，扫清数字经济发展的机制障碍，是解决数据安全的必由之路，也是促进全球数字经济蓬勃发展的制度基础。

（二）互联网内容领域的国际秩序

相较于传统的网络安全问题，虚假信息行动是2016年美国大选中“黑客干预大选”事件所引发的新议题，也是网络空间秩序在意识形态领域带来的新挑战。在2020年的美国大选中，外国虚假信息行动被看作是最重大的安全风险。而新冠肺炎疫情期间，为了转移国内政治压力，一些西方政客也将中国政府抗击疫情的宣传视为虚假信息行动。随着网络社交媒体平台取代传统传媒成为信息传播的主要载体，网络社交媒体平台上的信息内容发布也顺理成章地成为国际冲突与对抗的新前沿。Google、YouTube、Facebook、Twitter等大型互联网平台一举超越传统媒体在跨国信息传播中的主体地位，成为整合报刊、广播、电视等传统媒体的超级内容传播平台，汇聚了数以亿计的用户群体，形成了巨大的经济、社会和政治影响力。但是，在为底层和草根赋权的同时也不可避免地沦为大国博弈的工具（徐培喜，2020）。因此，内容治理成为全球网络空间秩序生成过程中必不可少的一环，因为内容治理不仅关乎互联网平台对政治、经济的影响程度、范围和方向，也左右着国家行为体在网络空间中的博弈过程。构建全球网络秩序，加强内容治理全球规范的建立，不仅有利于全球网络环境的净化和向善，也有助于减少国家间在网络空间中的矛盾和冲突，避免大国竞争走向更激烈的对抗。

为了应对日益严峻和复杂化的网络空间舆论环境，诸多国家和国际组织都推出了网络内容治理的具体规则，或是提出了网络空间内容治理的理念，以避免虚假信息 etc 成为网络空间不稳定的因素。例如，2021年1月的“冲击国会山”事件后，美国的立法者开始考虑如何平衡言论自由和社交媒体平台对内容监管的责任，并于2021年2月由民主党议员提交了《安全技术法案》（Safe Tech Act），旨在推动大型互联网平台公司对平台上的内容承担更多责任（Bose & Sanders, 2021）。在中国，早在2019年12月国家互联网信息办公室就发布了《网络信息内容生态治理规定》，以建立健全网络综合治理体系，这是全球首例以“网络信息内容生态”作为网络空间治理立

法目标的法规。^①国际方面,第15届互联网治理论坛(IGF)期间,联合国教科文组织和开发计划署于2020年11月举办了一场关于虚假信息时代选举安全的在线研讨会,旨在加强各方在应对选举虚假信息方面的协调行动。^②值得一提的是,在2021年9月举办的世界互联网大会乌镇峰会上,首次开设了“网络谣言共治”论坛,积极回应新冠肺炎疫情背景下虚假信息的全球挑战、虚假新闻网络传播的防范与应对以及网络谣言共治方式等现实问题,集中探讨把握真相传播的“主动权”,扩大谣言治理的“合作圈”。

(三) ICT 供应链领域的国际秩序

信息通信技术(ICT)是网络空间的技术架构基础,网络空间是“构建在信息通信技术基础设施之上的人造空间,用以支撑人们在该空间中开展各类与信息通信技术相关的活动”(方滨兴,2018)。全球化、标准化是ICT发展的大势所趋。在商业领域,出现了面向全球提供产品和服务的平台型互联网企业;在通信标准领域,从2G到5G实现了从多个技术标准共存到唯一全球标准的过程。然而,这一进程被美国政府推动的对华科技脱钩所打破。美国为了追求在供应链上的“绝对优势”,将技术“脱钩”作为打压中国新兴技术领域发展的政策,不仅对中国ICT企业采取了“断供”“停服”等单边制裁措施,还不断通过外交和国家安全手段向盟友国家施压,要求共同采取措施针对中国ICT产品和服务(鲁传颖,2020)。此外,美国还给中国贴上“新技术民族主义”的标签以掩盖其凭借技术先发优势攫取巨额垄断利益的真实目的(孙海泳,2020)。美国单方面推动的所谓脱钩,不仅对华为、中芯国际等企业造成了一定的影响,事实上对全球ICT供应链完整性也造成了更加严重的威胁。加之新冠肺炎疫情的持续影响,ICT供应链的完整性和稳定性成为各国网络治理中亟须解决的重要课题,也成为构建网络空间国际秩序所面临的一大难题。

在此背景下,全球ICT产业政策经历了一系列调整。首先,一些国家和地区开始采取措施应对在ICT供应链上的压力。例如,中国被迫建立自身的ICT供应链体系,欧盟也开始探索建立自身在新兴技术领域的主权,尤其是在芯片供应链上要求达到“自给自足”(Foo Yun Chee, 2021)。欧盟于2021年7月发布的《供应链攻击的威胁态势》报告中,强调了确立包括供应商在内的供应链保护计划的重要性,扩大了供应链安全保护的范围。^③其次,美国拜登政府重新认识了供应链安全的意义,提出“小院高墙”和“再链接”(recouple)策略。在白宫发布的《构建韧性供应链、振兴美国制造及促进广泛增长》报告中提到,竞争对手的不公平贸易行为、企业追求短期利益、政策失误等因素导致了美国国内生产空心化现象,同时,供应链中存在的

① 深度解读《网络信息内容生态治理规定》[EB/OL]. [2020-03-02]. http://www.cac.gov.cn/2020-03/02/c_1584692437514622.htm.

② 协调行动,应对选举过程中的虚假信息[EB/OL]. [2020-11-19]. <https://zh.unesco.org/news/xie-diao-xing-dong-ying-dui-xuan-ju-guo-cheng-zhong-xu-jia-xin-xi>.

③ “Threat Landscape for Supply Chain Attacks”, ENISA, July 29, 2021. <https://www.enisa.europa.eu/publications/threat-landscape-for-supply-chain-attacks/@/download/fullReport>.

脆弱性难以靠美国一家解决。^①最后，全球治理的多边治理机制也不断强调ICT供应链对当前网络空间全球治理的重要意义。例如，联合国裁军研究所在2020年2月发布的《网络时代的供应链安全》（Supply Chain Security in the Cyber Age）报告中提到，供应链安全是与ICT相关的多边规范制定进程中的关键问题之一。^②

不可否认的是，虽然近年来包括各国政府、国际组织和私营机构在内的各类行为体为应对ICT供应链风险采取的举措层出不穷，但是其成效却如一把双刃剑，特别是有些国家政府的强势介入在部分缓解了技术领域风险的同时又赋予其过多的地缘政治考量，负面效应突显（吕晶华，2020）。尽管当前全球ICT供应链面临着分裂的威胁，但其全球化、标准化的发展方向是不会改变的。关键在于，ICT供应链的安全与运转特性，决定了其有效治理很大程度上依赖于国际治理即国际规范的建立（李艳，2020），由此也凸显出合理有效的国际治理在管控供应链安全风险，协调各方行动，构建充分信任关系方面的重要意义。

（四）网络军事安全领域的国际秩序

网络军事安全问题事关战争与和平，不断加快的网络空间军事化进程对构建新的国际秩序、维护世界和平提出了挑战，尤其是在美国率先建成“网络司令部”之后，全球进入了网络空间军事力量建设的快速推进期，国际安全议题与网络空间秩序开始紧密结合。同时，大国在网络军事领域国家责任和采取反措施的争议直接导致了第五届联合国信息安全政府专家组未能达成共识（鲁传颖，2017）。在新规则诞生之前，美国提出了“持续交手”和“前置防御”等概念，强调通过采取竞争行动来获得持续的战术优势、行动优势和战略优势，以此来保护国土安全 and 国家利益（赵子鹏和张静，2021）。此外，为了给网络军事行动创造更大的活动空间和法理依据，以美国为首的西方国家连续抛出所谓“网络空间国际法适用”的立场文件，一方面无视网络空间的独特性而照搬国际法，另一方面又挑选有利于其行动的法律条文反复宣介，把持话语权（唐岚，2021），试图以此重新塑造网络空间的交战规则，定义网络空间秩序。事实上，此举的实质是突破网络主权原则，以网络行动能力界定各国在网络空间秩序中的位置，并将行动触手置于他国的网络空间。如果国际法认可一国可以随意进入他国网络空间开展军事行动，这将会给网络空间稳定带来重大威胁，也将会进一步推动网络空间的全面军事化。

由此，由国际规则缺失带来的网络空间失序状态亟须改变，而当前也已经出现一些秩序建构方面的新趋势，尤其是联合国框架下的固有机制正在发挥新的作用。根据联合国政府专家组（UN GGE）2021年发布的报告，目前具有进攻性网络能力或作战计划的国家已升至53个（Gavrilović，2021），对网络空间和平稳定造成了实质性的

① “Building Resilient Supply Chains, Revitalizing American Manufacturing, and Fostering Broad-Based Growth: 100-Day Reviews under Executive Order 14017,” The White House, 2021. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/06/100-day-supply-chain-review-report.pdf>.

② “Supply Chain Security in the Cyber Age,” United Nations Institute for Disarmament Research, February 15, 2020. <https://www.unidir.org/sites/default/files/2020-02/Supply%20Chain%20Security%20in%20the%20Cyber%20Age%20-%20UNIDIR%20Report.pdf>.

威胁。在此背景下,负责任国家行为准则的建立毫无疑问将推动网络空间安全秩序的形成,维护网络空间战略稳定。而2021年UN GGE报告中也提出了网络空间负责任国家行为准则的具体框架,其中不仅包括前期UN GGE和OEWG提出的建议,还包括各国运用ICT技术在网络空间行动时要遵守的规范和原则。^①该报告从原则上提出了国家行为体在网络空间中采取行动的边界及应遵循的国际规则,不仅为负责任国家行为规范的建构提供了有益指导,还为发展中国家网络安全领域带来了更为公平的外部环境。此外,以美俄为代表的网络军事强国也在军控领域达成了一定的共识。在2021年6月举行的美俄领导人峰会上,拜登总统和普京总统同意开始就网络安全和军备控制进行谈判。^②北约卓越网络合作防卫中心(CCDCOE)发布的《塔林手册2.0》代表了以美国为首的西方国家在网络空间国际规则理论研究方面的最新成果,是非政府性质的网络空间国际法最新规则,也是各国网络空间博弈法治化和规则化态势的体现(陈舒,刘贤刚等,2018)。与《塔林手册1.0》相比,《塔林手册 2.0》的关注范围从网络战争时期扩展至平时时期,主要涵盖低于使用武力或者武装冲突阈值的常见性网络事件。

通过对上述不同领域、不同场景中网络空间秩序生成现状的分析可知,当前全球网络空间秩序的生成还处于早期阶段,秩序的缺失对网络空间的安全与发展带来了严重挑战,但同时,网络空间全球治理议程、功能和机制的转变也正在逐步给这些领域带来积极的效应。面对现实世界中大国博弈日益激烈,网络空间环境持续动荡,国际社会急需构建网络空间全球秩序,以国际规则来约束各国在网络空间的行动,从而避免网络空间的军事化运用,以及军备竞赛、供应链污染、灰色地带行动等情况的发生。未来,这一领域需要国际社会投入更多关注和资源,并加强对这一问题的探讨,以期最终形成共识,建立信任基础。中国作为网络空间领域的大国,更应抓住机遇,积极参与到网络空间全球秩序构建的进程中,致力于形成引导网络空间全球秩序朝着有利于全人类方向发展的中国方案。

三、中国参与网络空间全球秩序构建的机遇与挑战

网络空间全球秩序生成初期,变化是其最重要的特征,这是中国参与全球秩序构建的重要机遇,也是中国对全球秩序构建做出贡献的机会。对中国这样一个拥有10亿网民的全球网络大国而言,积极参与全球网络空间秩序构建,不仅具有重要意义和价值,而且具有客观的现实基础。

首先,全球网络空间秩序变革让中国获得了平等参与网络空间规则制定的机会。西方国家曾经普遍认为,互联网只是一种工具,只要将现有物理空间中的规则沿用到网络空间中即能满足构建全球网络空间秩序的需要。这种观点背后更深层次的意义在于,现有的国际秩序是在西方主导之下建立的,发展中国家参与程度和影响力相对有限。

^① <https://front.un-arm.org/wp-content/uploads/2021/06/final-report-2019-2021-gge-1-advance-copy.pdf>.

^② 美俄峰会分歧大 但同意在网络安全和军控方面采取措施[N]. 路透社中文网, 2021-06-17. <https://cn.reuters.com/article/us-russia-summit-cyber-security-0617-idCNKCS2DT06H>.

因此，持工具论观点的人在一定程度上是希望继续维护西方在全球网络空间秩序中的主导地位。然而，随着数字化转型的加速，网络空间治理越来越复杂，传统的规则难以简单适用于网络空间。客观上，全球力量格局东升西降的趋势进一步明显，发展中国家在网络空间中的实力不断增长，从而为平等参与秩序构建奠定了实力基础。因此，在现有全球秩序的基础上，构建基于网络空间特点的新秩序逐渐成为国际共识。时刻在发生的全球网络空间的秩序变革，客观上也导致了大量的规则真空，需要国际社会加大对网络空间不同领域规则的供给。再加上网络空间的开放性、平等性，使得网络霸权国家垄断秩序构建的情况不复存在，更多的国家，甚至是非国家行为体拥有了参与秩序构建的机遇。

其次，良好的网信发展基础赋予了中国将实践转化为国际规则的能力。尽管网络空间秩序向更多的行为体敞开了大门，但要想在秩序构建中成为主导力量，还需要拥有先进的信息通信技术基础、对网络空间全面的认知、良好的国内治理基础和参与国际制度谈判的能力。从40多年前中国接入互联网，到今天网络强国建设不断加速，中国在网络空间中的能力和实力在不断提升。从技术方面看，中国在5G、人工智能和量子科技等新兴技术领域已经处于全球第一方阵（赵厚麟，2020），在这些领域拥有了一定的技术标准制定权；从产业方面看，中国已经出现了像阿里巴巴、腾讯等国际一流的互联网企业，产业应用创新居于全球前列；从制度层面看，国内网络空间规则也在不断地发展完善，不仅成立了中央和地方网络安全与信息化委员会，发布了《网络安全法》《数据安全法》《个人信息保护法》等法规，而且制定了《国家网络安全战略》《网络空间国际合作战略》等一系列制度体系设计。这些方案代表了中国在网络空间治理中的实践，引起了国际社会的高度重视，其中的一些做法成为很多国家学习和借鉴的对象。此外，中国还是最早参与网络空间国际规则进程的国家之一，提出了构建网络空间命运共同体的目标，参加了包括联合国信息安全政府专家组、联合国打击网络犯罪开放式工作组在内的几乎所有重要的网络空间全球治理机制工作，同时也是主权原则适用于网络空间最大的贡献者；在双边层面和区域层面，中国与美国、欧盟、俄罗斯、东盟地区论坛等多个国家和区域性组织建立了网络安全、数字经济、信息通信技术等领域的对话机制。这不仅有助于双边和区域层面加强合作，而且有助于其中的一些双边成果上升到国际规则的层面。可以说，在网络空间全球秩序生成的进程中，中国拥有积极参与的良好机遇和扎实的现实基础。

当然，也面临着一些挑战，主要体现在三个方面：第一，全球网络空间秩序生成是全方位的，覆盖了军事、意识形态、经济、科技等多个领域，并且这些领域都涉及参与全球层面的秩序构建。相比较美欧等发达国家而言，中国国内相关职能部门所具备的国际视野和参与国际规则塑造的能力还有一定的提升空间。第二，参与全球网络空间秩序构建的行为体不仅仅包括国家行为体，数量众多的非国家行为体的影响力也不可忽视。但是，活跃在全球网络空间规则领域的非国家行为体主要来自西方国家。中国在网信领域尽管拥有大量的企业、研究机构和相关组织，但是因为意识缺乏等原因，在全球网络空间规则制定和秩序形成进程中参与度相对较低。第三，对全球网络

空间秩序研究的成果不多。网络空间全球治理已经成为社会科学领域的显学,国际上相关研究成果非常丰富,政治学、法学、国际法学、国际关系学、哲学、经济学、传播学等多个学科对此都高度重视。相比较而言,中国对于网络空间全球秩序研究的成果远远不能跟上形势的发展,这也成为目前参与度和主导力还不够强的制约因素之一。例如,近年来,国际上涌现了十多本专门研究网络空间全球治理的英文刊物,而中国目前在这一领域还处于“跟跑”阶段。这样的差距还体现在智库政策研究领域。美欧国家智库纷纷把网络空间治理视为重要的研究方向,设置相应的研究机构,而中国目前智库对网络空间国际治理的研究力量虽然正在逐步壮大中,^①但与美欧同行相比仍有一定差距。因此,理论和政策研究的不足也成为制约中国参与全球网络空间秩序构建的障碍之一。

在全球网络空间秩序形成的进程中,变化时时刻刻都在发生,如何利用好扎实的网信发展基础,抓住机遇,迎接挑战,积极参与到网络空间全球秩序构建中,结合中国实践,形成有利于全人类发展的“中国方案”,是中国作为网络空间大国应负的国际责任。

四、参与网络空间全球秩序构建的“中国方案”

中国是全球网络空间秩序生成进程中的重要参与者。在网络空间全球治理的早期,中国政府主张的“网络主权”理念,已经被很多国家接受和践行。习近平总书记提出的构建“网络空间命运共同体”为网络空间全球治理进程设定了目标。随着网络空间全球治理进程从原则、主张转向具体秩序的生成,中国也在结合自身实践,在前文所述四个秩序生成的领域贡献了很多的智慧和方案,初步形成了参与网络空间全球秩序构建的“中国方案”。

第一,促进全球数据实现安全有序的跨境流动。随着世界经济朝着数字化方向转型,国际社会需要共同努力建立具有国际共识、统一框架的方案,来协调数据主权和数据流动需求。中国政府主张在安全有序的前提下,推动数据的跨境流动。鉴于数据安全的复杂性,中国政府在上海、海南、雄安等地设立了多个数据跨境试点,探索数据跨境流动的最佳实践。在全球层面,中国政府提出“全球数据安全倡议”,为各国围绕数据安全和数据合作提供了思路。数据跨境的国际规则应当在各国数据主权的基础之上开展相应的国际谈判和协调。首先,各国要根据自身的不同发展阶段出台相应的数据政策,展现监管弹性,避免数据管辖范畴的不当扩张对他国数据主权的侵犯。其次,在WTO框架下,加快数字贸易谈判,制定一个包括中国、美国、欧盟等主要国家和地区在内的,共同参与的数据跨境流动的国际框架,既为企业发展提供清晰的

^① 2018年7月,由国家互联网信息办公室与教育部联合组织评选的“网络空间国际治理研究基地”在北京举行授牌仪式。清华大学、北京邮电大学、武汉大学、复旦大学、哈尔滨工业大学、北京航空航天大学、浙江大学、中国人民公安大学、东南大学、同济大学10所高校入选第一批基地并派代表参加授牌仪式。该研究基地旨在充分发挥高校在互联网领域的教学研究资源和优势,鼓励高校进一步加强相关领域理论研究、学科建设和人才培养,为开展网络空间国际交流合作、促进全球互联网事业发展贡献力量。

合规指引，又体现全球数据治理和数字经济发展的包容和互信，促进数字经济时代的平等互利。最后，在维护数据安全方面，主要大国之间应加强机制性的交流，避免对对方政策的错误理解而导致政策层面对抗。

第二，避免网络内容领域的意识形态问题影响全球数字科技合作。网络内容治理领域的争议出现了走向意识形态化的趋势，甚至出现了以意识形态为工具来指责和污蔑他国数字技术、产品和企业的现象。这放大了不同政治制度国家之间的意识形态分歧。这一趋势若得不到控制，将会进一步加剧网络空间的分裂。因此，要避免“意识形态”纷争对数字科技和产业竞争的影响。中国坚决反对在网络空间中滥用意识形态工具，在面对网络空间的差异时，各方要防止把网络信息内容传播，网络内容管理制度差异与意识形态问题杂乱无章地联系在一起，避免零和博弈、技术问题政治化、狭隘的技术民族主义等思维模式。中国主张各国应坚持以联合国为主渠道，强调各国在平等的前提下共同制定网络空间国家行为规范，利用联合国的现有机制缓和、规避大国在网络内容领域中的直接对抗，为不同文明在网络空间中和谐共处提供更加有利的环境。

第三，通过促进ICT供应链生态的多样性来维护供应链体系的稳定性。ICT供应链安全是全球网络安全领域的主要关切之一。ICT产业供应链具有鲜明的特点，其产品和服务通过高度分散的全球供应链实现开发、集成和交付。技术的缺陷、市场的垄断和地缘政治交织在一起，使得全球数字安全生态呈现恶化趋势。为了实现全球数字经济的持续发展，必须建立产业界和国家间的信任基础，必要时采取措施阻止全球ICT供应链进一步恶化的趋势。首先，政府要鼓励企业提供更多的产品，打破全球数字产品市场的垄断现象，通过产业合作推动产品的多样性，从而提升供应链的安全性。其次，数字产品提供商要尊重用户权益，不滥用技术和市场优势，主动承担数据安全、个人隐私保护、网络安全的基本责任和义务。最后，国家间要建立互信机制，约束ICT产品的后门设置和漏洞利用等不负责任行为，共同制定客观、公正、透明的ICT产品国际安全标准与认证措施，让企业将精力投入到提高数字技术的安全性，增强社会对数字空间的信心。

第四，通过和平解决争端来避免网络空间军事化。中国一直强调和平利用网络空间，提倡和平解决网络空间中出现的争端，反对网络空间军事化。在美国作为网络空间实力最强大的国家以网络安全为由，不断扩充军备，建立霸权的背景下，中国的主张对于维护网络空间和平更加具有价值。中国主张，各方应通过坦诚沟通，建立冲突调解机制、数据安全的规则体系、供应链安全稳定体系，参与和支持联合国框架下的网络空间国际规则制定。这一方面需要管控大国分歧，加强大国间的网络安全合作与对话，通过相互战略克制保证安全，通过合作不断扩大共同利益（郎平，2020），另一方面需要更加重视国际法在规范网络空间国家行为方面的作用。在这方面，中国主张包括《联合国宪章》在内的国际法都适用于网络空间。网络空间国际法的造法应当基于维护网络空间和平的目的，而不能成为网络霸权国家“合法”开展网络行动的借口。

网络空间秩序生成是一个复杂的研究对象,它不仅覆盖了安全、经济、政治等不同的领域,同时,不同的秩序也身处不同的治理机制当中。尽管在一些领域已有一系列秩序生成的迹象,但最终的秩序是不是稳定的、有韧性的还需持续不断地通过理论与实践的互动加以检验。一方面,网络空间治理需要克服前述的种种挑战,为治理实践提供解释,帮助参与网络空间全球治理的行为体建立正确的认知框架。另一方面,网络空间秩序的实践者要能够捕捉到网络空间全球治理领域在议题、理念和机制方面出现的转变,让政策制定更加符合秩序生成的规律和特点。在网络空间全球秩序正在形成的进程中,抓住机遇,迎接挑战,积极有为,通过理论与实践的互动,不断推动网络空间“人类命运共同体”的发展和完善,是中国为构建人类网络空间命运共同体做出贡献的题中应有之义。

参考文献

- [1] 蔡翠红. 国家-市场-社会互动中网络空间的全球治理[J]. 世界经济与政治, 2013(9):90-112.
- [2] 陈舒, 刘贤刚, 叶润国, 胡影. 《塔林手册2.0》视角下的网络空间国际规则理论的发展[J]. 信息安全与通信保密, 2018(4):45.
- [3] 方滨兴. 定义网络安全[J]. 网络与信息安全学报, 2018(1):2.
- [4] 黄道丽, 胡文华. 全球数据本地化与跨境流动立法规制的基本格局[J]. 信息安全与通信保密, 2019(9):22-28.
- [5] 郎平. 国际互联网治理: 挑战与应对[J]. 国际经济评论, 2016(2):128-130.
- [6] 郎平. 网络空间国际秩序的形成机制[J]. 国际政治科学, 2018(1):27.
- [7] 郎平. 大变局下网络空间治理的大国博弈[J]. 全球传媒学刊, 2020(1):70-85.
- [8] 李艳. 国际规范视角下的ICT供应链安全治理[J]. 信息安全与通信保密, 2020(4):21.
- [9] 吕晶华. ICT供应链安全国际治理制度体系分析[R]. 清华-卡内基全球政策中心, 2020. <https://carnegietsinghua.org/2020/04/20/zh-pub-81586>.
- [10] 鲁传颖. 专家组未能达成共识的原因及其对网空治理的影响[R]. 上海国际问题研究院, 2017. <http://www.siiis.org.cn/Research/Info/4332>.
- [11] 鲁传颖, 杨乐. 论联合国信息安全政府专家组在网络空间规范制定进程中的运作机制[J]. 全球传媒学刊, 2020(1):104-105.
- [12] 鲁传颖. 保守主义思想回归与特朗普政府的网络安全战略调整[J]. 世界经济与政治, 2020(1):72-73.
- [13] 鲁传颖. 多利益攸关方与网络空间全球治理理论[M]. 时事出版社, 2016.
- [14] 鲁传颖. 网络空间治理的力量博弈、理念演变与中国战略[J]. 国际展望, 2016(1):123-125.
- [15] 彭岳. 数据本地化措施的贸易规制问题研究[J]. 环球法律评论, 2018(2):179.
- [16] 沈逸. 后斯诺登时代的全球网络空间治理[J]. 世界经济与政治, 2014(05):144-155.
- [17] 孙海泳. 进攻性技术民族主义与美国对华科技战[J]. 国际展望, 2020(5):55-56.
- [18] 唐岚. 从网络空间军事行动新态势看网络安全的重要性[J]. 人民论坛·学术前沿, 2021(10):97.
- [19] 王梦梓. 全球高层级数字经济政策协调新趋势——经合组织<2020年数字经济展望>解读[J]. 互联网天地, 2021(8): 44.
- [20] 王明国. 全球互联网治理的模式变迁、制度逻辑与重构路径[J]. 世界经济与政治, 2015(3):69-70.
- [21] 项登. 全球网络空间军事化问题评析[J]. 信息安全与通信保密, 2018(1):29.
- [22] 徐培喜. 网络信息内容全球治理: 现状、争议与视角[J]. 中国新闻传播研究, 2020(3): 165-166.
- [23] 赵子鹏, 张静. 美国网络威慑面临困境及对网络空间全球治理的影响[J]. 信息安全与通信保密, 2021(3): 26.
- [24] 赵厚麟. 中国在AI开发研究和应用方面处于世界第一方阵[N]. 新京报, 2020-07-09. <https://m.bjnews>.

- com.cn/detail/159428063115854.html.
- [25] 中国信息通信研究院. 全球数字治理白皮书[R].2021.<http://www.caict.ac.cn/kxyj/qwfb/bps/202012/P020201215465405492157.pdf>.
- [26] Bose, N., and C. Sanders, “U.S. Senators Propose Limiting Liability Shield for Social Media Platforms”, Reuters, February 6, 2021. <https://www.reuters.com/article/us-usa-tech-section-230-idUSKBN2A5233>.
- [27] Chooi Shi Teoh, Ahmad Kamil Mahmood, “National Cyber Security Strategies for Digital Economy”, IEEE, 2017.<https://ieeexplore.ieee.org/document/8002519>.
- [28] Foo Yun Chee, “EU Plans 'Chips Act' to Promote Semiconductor Self-sufficiency”, Reuters, 2021. <https://www.reuters.com/world/europe/tech-is-make-or-break-issue-eu-chief-executive-says-2021-09-15/>.
- [29] Gavrilović, A., “What’s New with Cybersecurity Negotiations? The UN GGE 2021 Report”, Diplo, 2021. <https://www.diplomacy.edu/blog/whats-new-with-cybersecurity-negotiations-the-un-gge-2021-report/>.
- [30] Nye, Joseph S., Jr., “The Regime Complex for Managing Global Cyber Activities”, Global Commission on Internet Governance Paper Series, 2014.<https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/12308565/Nye-GlobalCommission.pdf>.
- [31] UN(United Nations), “Road Map for Digital Cooperation: Implementation of the Recommendations of the High-level Panel on Digital Cooperation”, A/74/821, 29 May 2020. <https://undocs.org/en/A/74/821>.

【作者简介】王滢波：上海社会科学院信息研究所助理研究员，经济学博士。研究方向：数字经济与数据安全治理。

鲁传颖：上海国际问题研究院网络空间国际治理研究中心秘书长，研究员，博导，法学博士。研究方向：网络安全与网络空间全球治理。

The Formation of Global Order in Cyberspace and China's Engagement

WANG Ying-bo¹ & LU Chuan-ying²

(1.Shanghai Academy of Social Sciences, Shanghai, 200020; 2. Shanghai Institutes for International Studies, Shanghai, 200233)

Abstract: Cyberspace has become an all-round mapping of human physical space in virtual space. With the development of digital transformation, the integration of network and physical space is closer, and the generation of global cyberspace order is accelerating. Therefore, the analysis of the process of the construction of global cyberspace order is inseparable from the attention to the process of digital transformation of the global society. First, digital transformation is multi-dimensional, including security, development, culture and other factors, so the focus of the international community will change with the development of the situation; Secondly, digital transformation is multi-process, with multiple actors and governance concepts coexisting, including bottom-up order spontaneously generated by the society and top-down design led by the government. Thirdly, digital transformation is distributed and multi-scene, the generation of network order in different scenes presents different trends and characteristics. Given all these above, the thesis first discusses the changes in the governance agenda, ideas and platforms that the global order in cyberspace is undergoing. Secondly, it presents the characteristics of the current global order in cyberspace from different scenarios. Finally, it explores the influence and countermeasures of the global order in cyberspace from the perspective of China.

Keywords: cyberspace governance; global order; cyber security; digital economic; China's engagement

(责任编辑：吴素梅)