

网络空间命运共同体理念下的全球 互联网治理体系变革

匡文波 方 圆

摘 要 随着当今世界和平赤字、发展赤字、安全赤字加重,以往被寄予克服全球化风险、维护社会稳定发展期望的全球治理体系面临治理失灵的窘境。在当前全球互联网治理体系中,治理主体层面的治理权分配存在合理性争议,治理机制层面的平台代表性、合法性、决策力存在缺陷,治理议题层面的应用层议题日益复杂,使得全球互联网治理难以实现提升全人类福祉的治理初衷。中国提出的“网络空间命运共同体”理念认为,互联网空间中的各类行为体理应成为发展、安全、责任、利益共同体。该理念回应了互联网治理领域的现实困境,并指明互联网环境下人类社会发展的客观趋势,蕴含了丰富的理论内涵与实践价值。在该理念关照下,全球互联网治理体系变革实践应从以下方面进行:在治理主体方面不断提升国家政府参与治理的权重,在治理机制方面进一步拓展对话协商的平台与方式,在治理议题方面修正特定议题的治理理念并拓展议题范围,从而促进全球互联网空间的可持续发展。

关键词 全球互联网治理;人类命运共同体;网络空间命运共同体

中图分类号 G206.2 **文献标识码** A **文章编号** 1672-7320(2023)05-0038-09

基金项目 国家社会科学基金重点项目(20AZD063)

党的二十大报告提出,当今世界和平赤字、发展赤字、安全赤字、治理赤字加重,人类社会面临前所未有的挑战。中国积极参与全球治理体系的改革与建设,推动全球治理朝着更加公平合理的方向发展。

随着互联网应用场景愈发广泛,传统的数据安全、意识形态安全等问题在网络空间映射,同时也出现诸如互联网空间主权界定争议、互联网资源全球分配不均等更复杂的新问题。互联网全球治理不仅要关注当前问题如何解决,还要思考在未来互联网发展中,公平正义怎样维系,因而有必要建立公正、高效的全球互联网治理体系。当前全球互联网治理模式主要存在主权模式与多利益相关方模式之争,前者对国界、国家利益的强调与互联网无边界的现实情况、技术中立的逻辑存在一定冲突,后者的核心机构互联网名称与数字地址分配机构(ICANN)亦被质疑其缺少参与治理的合法性资格、具有虚假的代表性与片面的开放性^[1](P112)。可见,建立科学合理的全球互联网治理模式仍处于讨论阶段。

在2015年12月16日召开的第二届世界互联网大会上,习近平提出共同构建“网络空间命运共同体”的主张,作为“人类命运共同体”理念的自然延伸与典型代表^[2](P69),为全球互联网治理体系变革提供了新思路。本文拟在该理念的关照下,针对当前全球互联网治理体系存在的问题,思考变革面向。

一、文献综述

在全球互联网治理研究领域,当前的治理模式何以形成、是否体现公平正义是研究者较为关注的议题。中国参与全球互联网治理的路径、“网络空间命运共同体”的理论意涵与实践向度也得到较多关注。

（一）全球互联网治理体系的形成演进

全球互联网治理存在不同模式，早期互联网主要应用于科学研究，因而技术专家个人主导规范制定权，后来成立的互联网工程任务组(IETF)、计算机应急响应小组(CERT)等组织均为早期技术治理模式的体现^[3](P52)，其践行“无政府主义”价值理念下的社区自治，对市场力量也相对抵制^[4](P71)。

随着互联网的普及，以“网络空间是独立于现实空间的乌托邦世界”为前提假设的技术社群自治逐渐脱离发展实际。1998年，互联网名称与数字地址分配机构(ICANN)成立，以该机构为核心的网络化治理模式开始形成，因而对全球互联网治理体系的讨论通常绕不开对其性质及运作模式的分析。前人认为该组织的实质是，一个国家政府对一个私营公司具有直接的、形式上不受限的控制权，而这个私营公司又被授予可对全球互联网标识符体系核心产生影响的政策制定权^[5](P72-76)，因此，以其为核心开展全球互联网治理的合法性、公平性受到质疑和挑战。2015年，美国政府放弃对ICANN的监管，但只同意ICANN董事会与全球“多利益攸关方”讨论接管问题，此后，“多利益攸关方主义(multi-stakeholderism)”几乎成为全球互联网治理的同义词^[6](P641)。但近年来研究者的批判性思考显示，当前的多利益攸关方模式非但没有将权力分散给更广泛的参与者，反而强化了从一开始就融入模型的现有权力动态^[6](P642)，该模式不仅没有改变美国在互联网治理领域具有的排他性权威，还在某种程度上延续和强化了霸权^[7](P84)。多数研究者认为，理想的多利益攸关方模式可以平衡各方利益，促进公平正义，只是当前该模式的运行现实未及预期。

与多利益攸关方模式同步发展的还有联合国治理模式与国家中心治理模式，联合国信息社会世界峰会(W SIS)及其设立的互联网治理论坛(IGF)作为前者的主要依托平台，体现出政府间国际组织治理的特点^[3](P56-57)；而网络空间出现的“国家的回归”与“再主权化”趋势^[8](P1)，则集中体现了后者诉求。近年来，中国、俄罗斯、巴西等新兴大国不断强调网络空间主权，倡导政府应主导互联网治理实践。但现实情况如邹军在《全球互联网治理的模式重构、中国机遇与参与路径》中所述，联合国治理模式在以往实践中仍大多停留在讨论层面，而“再主权化”又被引申为对网络空间的监管，与关键性互联网资源关系不大，因而未能撼及多利益攸关方模式的治理垄断。此外，有研究指出，有效治理全球网络空间的模式，应是能平衡国家、市场和社会三者关系的多元、多层合作治理模式^[9](P90)。

（二）全球互联网治理的中国进路

当前全球互联网治理的主导模式并未满足新兴网络大国的利益诉求，因此变革甚至重构原有治理体系成为这些国家的目标。现阶段，中国互联网发展的机会大于威胁，但后者具有相当影响力，总体战略选择可以从防御型战略逐渐过渡到更积极的战略姿态参与全球互联网治理^[10](P7)，具体包括：在观念层面，树立科学的互联网技术观，避免过度政治化倾向^[11](P13)；在参与主体关系上，重点关注多边主义下的政府间国际关系及国内多方参与下的政府引领与民间参与的关系；在参与平台选择上，根据治理议题选择相应平台；在参与方式上，遵循规范倡导和规则推进两种取向^[12](P74-75)。

在多数情况下，中国倡导政府在全球互联网治理中发挥主导作用，但该方案尚未被国际社会普遍接受。比如，上文提到以联合国为依托的IGF只是作为讨论而非决策平台，因而影响力有限。在此现实环境下，各国参与全球互联网治理以非官方形式为主，比如，黄旭在《我国参与全球互联网治理组织的过程和动力分析——以互联网工程任务组为例》中指出，在我国参与IETF这一互联网标准制定机构的进程中，市场较之于政府是更主要的动力来源。张萌萌在《互联网全球治理体系与中国参与的机构路径》中认为，中国应重新在联合国框架下建立更有效的框架，也通过重返ICANN、加大在国际互联网协会(ISOC)和万维网联盟(W3C)的参与，从人员和技术上以非官方形式增加中国成分。相比建立新框架，虽然后者更具操作性，在当前我国参与全球互联网治理的行动中也更为主流，但这种方式顺应的是既有的以少数群体利益为核心的全球互联网治理体系的逻辑，无法从根本上推动治理体系向公平正义变革，因而只能算作权宜之计。

(三) 构建“网络空间命运共同体”

“网络空间命运共同体”是中国提出的全球互联网治理方案,以往研究者主要围绕其内涵及践行路径进行了讨论。蔡翠红从网络空间中人类文明的通融效应、人类利益的弥合效应、网络空间权力的分散效应、网络空间对人类未来的捆绑效应等方面,从学理层面阐释了“网络空间命运共同体”的内在逻辑^[12](P70-72);而其具体内涵则是在价值层面追求全球共融、在内容层面实现互联网各层治理的有机统一,在目标层面追求全球长期共享^[13](P39-41)。相较于对“网络空间命运共同体”的学理思考,研究者对该理念如何践行的讨论更为丰富,包括在实践中应遵循网络主权、共生发展、和平安全、弹性平衡的原则^[14](P161-163),加快网络基础设施建设、推动网络空间共同建设、安全共同维护、提升治理水平等内容^[15](P9-11)。

此外,上文提到的各主体面临的协同治理困境,也源自对该理念的认同困境,比如当前国际社会存在的对“网络空间命运共同体”是新的霸权主义的误读会降低各行为体开展合作的积极性,因而有研究认为践行该理念的同时,也要及时调整传播策略,在“逆全球化”中凸显中国治理理念的价值^[16](P52)。

总体而言,早期有关中国参与全球互联网治理的讨论,多是基于具体问题提出解决方案,而“网络空间命运共同体”作为一个完整的治理理念框架,其于全球互联网治理变革的意义尚未被清晰解读,且对该理念内涵的阐释也常囿于简单重复政策话语的固定模式。因此,有必要对该理念的核心内容与理论逻辑进行梳理,并在此基础上思考变革方向。

二、全球互联网治理中的核心争议及问题

互联网治理是一个由技术标准制定、资源分配、法律安排以及在线访问和信息控制组成的复杂矩阵^[6](P645),标准由谁制定,资源由谁分配,以何种方式分配?法律由谁制定,对何者或何种行为产生约束?在线访问和信息控制规则由谁制定,用于何种场景?这些问题都尚存争议,成为共同构建并遵循一套完善的互联网治理体系的阻碍。具体可以从治理主体、治理机制、治理议题三个方面理解。

(一) 治理主体:治理权分配的合理性争议

在互联网治理实践中出现过技术专家主导、单一或少数国家实质控制下的机构主导、多利益相关方参与治理、联合国框架下的国家主导等模式。其中,以各自利益为出发点参与互联网治理的主体及其互动关系,是这些治理模式存在区别的核心要素。

政府、商业机构、公民社会通常被认为是互联网治理的主要行为体,他们之间的关系有二:不同类型主体间以何种模式共享治理决策权;占主导的治理主体内部如何共享并行行使治理决策权。就前者而言,主权国家相较于商业机构、公民个体或组织,具有更好的国际事务处理能力,但也存在政治逻辑裹挟技术逻辑的可能;商业机构作为当前互联网发展应用的主要推动者,更具技术研发、用户规模等资源优势,但其对经济利益的追求可能本身就是网络空间中各类问题的成因;公民社会因治理能力、技术素养等限制,通常只能以监督的方式发挥较为微弱的作用。后者则与同一类型治理主体内部可能存在的理念冲突有关,以主权国家为例,治理模式争议背后是传统互联网强国维持自身霸权,与新兴国家推行改革、倡导联合国框架下多边治理的观念对立。不同国家内部的互联网治理模式,也让全球互联网治理呈现碎片化格局,比如杜骏飞在《网络社会治理共同体:概念、理论与策略》中总结了主要的三类:以美国为代表的政府管制与行业自律相结合的综合治理模式,欧洲国家以行业自律为中心的民主化治理模式,亚洲国家政府主导的强势管制模式。多元的地方性治理经验可能会成为全球治理共识形成的阻碍。

总的来说,无论是不同类型的治理主体之间,还是同一类型的治理主体内部,都尚未形成合理有效的治理权重分配格局。当然,不同治理主体(政府、企业、技术社团、个人)的行为方式、治理效力有别,因此合理的互联网治理模式并不意味着治理决策权绝对均分,而应基于问题性质决定各主体权重。在同类型治理主体层面,平等参与治理则是基础和必要的,比如各国政府之间、全球商业机构之间、国际组织

之间应具有平等获取资源、参与决策的权利。在当前互联网治理格局中,这一理念尚未充分体现。

(二) 治理机制:代表性、合法性与决策力缺陷

理解全球互联网治理机制要依托当前主要的互联网治理平台,这些平台致力于互联网不同层级(物理层、逻辑层和应用层)的治理,同时平台属性及问题解决方式也形塑了当前全球互联网治理总体格局。通过梳理较有影响力的治理平台发现,非营利性、非政府的国际组织掌握着互联网关键资源分配、系统架构、运行标准制定的主导权,除了个别技术社团的主要参与者为单一的技术专家群体,多数组织倡导在多利益攸关方模式下,吸纳政府、企业、技术专家、学术研究机构等共同参与讨论甚至决策。但如上文所述,当前该模式的实际运行并不如预期,其内部结构通常存在合法性缺陷,比如相较于政府可以合法代表各个国家,治理平台中企业代表的推选则缺乏完善的程序。在目前的治理平台中,美国跨国公司具有明显优势,其合法性是基于公司的市场范围与全球触角^[7](P83)。此外,这些主要的治理平台多是非政府组织,少数政府主导的平台以讨论为主,不具决策能力。可见,目前的全球互联网治理仍是以商业与技术力量为主导的格局,任何国家都可能因互联网领域的商业或技术劣势使自身国家利益受到威胁。

(三) 治理议题:应用层治理议题日益复杂

有研究认为,当前互联网治理制度主要关注的是互联网架构和技术性问题,并不能有效解决出现的政治关切及公共秩序问题^[3](P49)。从全球互联网治理平台关注的议题看,关注物理层、逻辑层议题,如互联网基础设施建设、关键资源分配与技术标准制定的治理平台具有更长的实践历史,也已形成较为稳定的治理模式,而应用层议题出现较晚,且伴随技术的快速更新、人们在互联网平台中行动的增加日益泛化:原有社会问题在互联网空间平行出现、网络行为催生新问题,使得互联网治理的议题范围不断扩展。此外,就全球互联网治理而言,各类议题与国家利益、国际关系嵌套叠加,治理难度更大。相较于上文提到的互联网资源、标准制定等议题主要涉及分配不均衡的问题,应用层涉及多元领域,拥有不同政治制度、经济模式、文化传统的国家对特定问题的理解可能不同,比如在国家安全、意识形态安全、数据隐私的认定与保护方面,就存在因理念差异导致具有普遍适用性的治理规则难以确立的困境。

三、“网络空间命运共同体”理念的主要内容与理论逻辑

党的二十大报告在关于构建“人类命运共同体”的论述中,提到中国积极参与全球治理体系改革与建设的内容。作为其中的重要组成部分,“网络空间命运共同体”既承袭了“人类命运共同体”的核心理念,同时也依据网络空间的特征与发展规律进行了内容拓展,作为我国向国际社会发出倡议并实际参与全球互联网治理体系变革的理念指引。

(一) “网络空间命运共同体”理念的主要内容

“网络空间命运共同体”方案自2015年被提出后,其理念以官方文件的形式具体化,学界从理论层面为其增加注解。就全球互联网治理体系变革而言,该理念试图为各类行为体参与全球互联网治理确立总体目标与基本原则,是涵盖了全球网络空间创新发展、安全稳定、责任共担、利益共享等内容的理念集合。

“网络空间命运共同体”理念倡导全球互联网的创新发展,网络空间中的各行为体是发展共同体。一方面,互联网技术应用为生产生活带来便利和机遇,推动互联网技术普及是社会发展的应有之义。因此,多元主体应通过交流合作,利用各自掌握的资源赋予自身行动能力,共同推动互联网技术的总体创新与发展。另一方面,由于互联网资源分配并不均衡,甚至存在尚未接入互联网的地区和群体,即社会并未完全实现作为互联网本质与核心价值的普遍连接,使得互联网作用于社会总体发展的能力受限。因此,发展共同体的含义,还包括要推进互联网技术、技能在资源匮乏地区或群体中的普及。

“网络空间命运共同体”理念强调网络空间的总体安全稳定,网络空间中各行为体是安全共同体,他们共同面临因技术滥用遭受损失的风险。同现实世界一样,网络空间中危害他者安全的行为缘于个别

行为体对排他性利益的追求,在互联网深度嵌入社会发展的当下,这种威胁甚至上升至国家安全层面。“网络空间命运共同体”理念认为,在普遍连接的网络空间中,各行为体的安全境况客观上相互依存,破坏总体安全稳定的后果将由共同体成员共同承担,因而通过威胁他人安全获得的利益只能是暂时的。因此,面对网络恐怖主义、网络犯罪等安全问题,各行为体应增强信任、共享信息,共同降低安全风险。

“网络空间命运共同体”理念内含构建公正合理的网络空间秩序的要求,网络空间中各行为体是参与构建并维系秩序的责任共同体。政府、国际组织、互联网企业、技术社群、社会组织、公民个人均应在治理过程中发挥作用。该理念同时强调了联合国这一政府间国际组织的主渠道作用,认为网络空间治理应被纳入在解决国际问题、协调国际关系方面具有较长历史的联合国模式。这进一步可理解为:主权国家政府应掌握更多话语权甚至决策权,以改善上文提到的互联网治理领域参与者众多,但平衡各方利益的决策难以形成的困境。在制定网络空间秩序的方式上,平等协商的问题处理机制也应继续沿用。

“网络空间命运共同体”理念为网络空间发展树立起治理成果普惠共享的目标,参与网络空间建设与治理的多元主体是共享发展成果的利益共同体。普惠的价值观是我国践行的发展原则,这在“人类命运共同体”理念下开展的国际交往中已有体现,并延伸至网络空间。基于网络空间的利益共同体是指各行为体共同营造开放包容的网络环境,让不同的地区、组织、群体能够平等享受互联网发展红利,弥合数字鸿沟。共享互联网发展成果,也有助于各行为体进一步开展交流合作,促进互联网技术创新发展。

(二)“网络空间命运共同体”理念的理论逻辑

“网络空间命运共同体”理念的主要内容,是从现实层面阐明全球互联网治理的目标及原则,而该理念的理论逻辑,则解释了其何以成为全球互联网治理体系变革的依据。马克思主义认为,社会属性是人的本质属性,人群共同体是人赖以存在和发展的基本方式。除了血缘、地缘等自然生成的关系形成的自然共同体,还有因安全、财产、契约等功能性关系形成的具有政治意义、利益关系的共同体,后者是影响人类社会整体发展更主要的结构。在全球化时代,人类在客观上成为相互依存的整体,互联网进一步消弭了限制人类交往的地理区隔,涌现出更多元的联结方式,人类社会“一荣俱荣,一损俱损”的特征凸显。但这种相互依存一定程度上只是技术、社会结构演进客观上催生的被动联结,不意味着国家、种族、个体之间关系的确定性,以及主观上对集体的归属感、认同感,集体团结力的同步加深,在应对全球化风险时,主客观之间的张力是导致治理失灵的原因之一。在此背景下,中国提出构建“人类命运共同体”,通过强调共同体中相互尊重、认同、信任等理念,应对各领域因“零和博弈”损害全人类长远利益的现实境况。“人类命运共同体”理念一方面源自中国对马克思主义共同体思想、以“和”为核心的文化基因、国际交往中追求和平的普遍性理念的延续与创新,另一方面也是发展实践中对各国共同发展、建立平等均衡关系、权责共担、增进共同利益的追求^[17](P167)。作为该理念在网络空间的延伸,“网络空间命运共同体”理念亦是依托有关人类社会发​​展规律的理论资源,对互联网发展及其影响作出回应。尽管现实中尚存阻力,但该理念作为全球互联网治理体系变革的方向指引具有合理性与必然性。

当前已经存在的关于互联网发展目标的共识,是客观上推动“网络空间命运共同体”形成的前提。德国社会学家滕尼斯在有关共同体的论述中提到,相较于建立在本质意志上的,基于亲缘、地缘形成的古代共同体,现代社会中人的联结形式在很大程度上并不能实现共同体成员之间真正的相互渴望和深度的彼此认同,他们的关系在本质上是分离的^[18](P117-118)。这种本质上的分离源自他们缺乏任何共同体都应具有的成员之间共同的、具有约束力的思想信念——共识(consensus)——这一将人作为一个整体团结在一起的特殊的社会力量^[19](P95-96)。在滕尼斯提出的三类共同体中,相较于亲缘、地缘共同体,精神共同体可以被理解为人的最高形式的共同体,意味着“人们朝着一致的方向、在相同的意义上纯粹地相互影响、彼此协调”^[19](P87)。在全球网络空间治理中,互联网治理的共同目标是促进互联网发展,利用互联网共同应对风险与挑战,提升全人类福祉。这一认识在各类互联网治理宣言中均有体现,这在某种程度上说明,在互联网治理的发展道路及目标选择上,共识是存在的。

上述共识之所以存在,是因为这一目标符合互联网治理各参与主体的共同利益。马克思主义共同体思想认为共同利益是共同体存在的基础,“真正共同体”追求普遍利益,与“虚假共同体”追求特定群体的特殊利益(甚至将其包装成普遍利益)有别^[20](P61)。当前包括互联网治理在内的各领域都存在因短期利益放弃长期利益,维护特殊利益损害普遍利益的情况,其原因如孔亭在《中华民族共同体与人类命运共同体的关联性——基于共同体理论的分析》一文中提到的,在自然状态或正常情况下,共同体关系难以被感知,只有在共同面临利益受损或危机时刻,才能意识到共同体存在。“网络空间命运共同体”理念所倡导的,是构建维护人类共同利益和普遍利益的“真正共同体”,实现普遍利益与特殊利益的统一。党的二十大报告中“万物并育而不相害,道并行而不相悖”这一蕴含中国传统哲学的发展观也彰显了类似观点,即各行为体应摒弃零和思维,关注共同利益,以获得持久繁荣和安全保障。

“网络空间命运共同体”的形成不仅基于客观存在的前提条件和基础,还需要各参与主体必要的主观行动,即沟通交流。其于共同体形成的重要性,体现在两个方面:从传播作为一种信息传递的角度看,网络空间中的参与主体通过信息交换,可以对彼此之间存在的共同利益进行再确认;而与尚未意识到有共同利益存在的行为体进行的信息交流,则可能唤起其对于共同利益或目标的认识,从而扩大共识形成的范围。此外,传播的终极目的并非只是信息传递。杜威认为共同体形成更本质的机制,是通过传播实践促进共同体“共同经验”的构建,从“关联”意义上创造“主体间”场域,相互了解产生共鸣,直至实现认同^[18](P120)。詹姆斯·凯瑞将传播视作一种社会关系和社会生活得以维系的仪式性活动,意味着网络空间中各参与主体就相关议题展开讨论的行为,甚至是组织这一行为的机制,都可以被视作一种仪式,这种仪式本身也是共同体形成及维系的过程。当前,全球互联网治理趋势包括构建各类平台促进交流,增加彼此交往连接的广度与深度,这一趋势也在客观上促进了共同体形成。

“网络空间命运共同体”理念所坚持的自由平等原则,是上述沟通交流有效继而可持续的保障,是真正的共同体的应有之义。马克思从物质生产角度出发,指出在资本主义剥削性契约关系下形成的只能是“虚幻的共同体”^[21](P26),真正的共同体应是促进个体全面发展的自由人联合。杜威同样认为共同体成员应享有充分表达自己想法、做出自己选择的权利^[22](P11)。然而,在当前全球互联网治理格局中真正的自由平等付之阙如,治理争议背后隐含的是治理主体间权力关系不平衡的本质。发达国家基于其对互联网技术资源的历史积累及自身制定内部规则的能力,巩固既有权力关系,使本就处于弱势位置的发展中国家受到更多限制,比如有别于发达国家的互联网发展模式通常难以得到理解与尊重。可见,在全球互联网治理领域真正的共同体尚未成型。不过,在不对等的权力关系中,处于弱势位置的行为体会表现出变革权力关系的冲动^[23](P155)，“网络空间命运共同体”理念正是中国在积累了一定资源和行动能力后,代表自身及广大发展中国家提出的变革尝试,希望改变该领域不对等的权力关系格局。

综上,“网络空间命运共同体”理念具有充分的现实和理论基础,且构建“网络空间命运共同体”也与全球互联网治理体系的目标一致,因而以该理念为指引推动治理体系变革具有合理性与可行性。

四、全球互联网治理体系的变革面向

“网络空间命运共同体”理念的核心观点及理论依据,为思考全球互联网治理体系变革带来启发。基于以上对当前治理困境及该理念核心内容与理论逻辑的分析,本文认为可以从以下方面展开变革。

(一) 治理主体:提升各国政府的参与权重

在以往互联网治理实践中,政府通常被认为会干扰社区自治,影响自由交往,因而被置于互联网治理边缘(尽管在技术治理组织背后,存在少数国家政府长期干预的事实)。而在近年来快速发展的互联网空间中,由于技术水平差距、规则制定能力悬殊致使国家利益受损的情况昭然可见。基于此,“网络空间命运共同体”理念认为,国家政府作为人民利益最重要的代表者与捍卫者,应在全球互联网治理中发挥主体作用,这与大多数新兴国家态度一致。在中国、俄罗斯、塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦等国提交至联

合国的《信息安全国际行为准则》中也提道:与互联网有关的公共政策问题的决策权是各国的主权。

将互联网治理决策权视作国家主权的一部分,是维护公平正义,践行平等自由最有效的方式之一,因为尊重主权平等与安全是国际社会普遍接受的惯例和原则,这方面有:《威斯特伐利亚和约》确立的平等和主权原则、日内瓦公约确立的国际人道主义精神、联合国宪章明确的四大宗旨和七项原则、万隆会议倡导的和平共处五项原则等^[24](P539)。事实上,现代主权理念也已然在网络空间蔓延,网络主权的内涵与外延是国家主权相同要素的自然延伸与权力衍生,对内具有国家“领网”主权、“网民”主权、“治网”主权,对外具有自卫权、自主权、平等权^[25](P75-78)。政府作为国家主权的行使者、治理者、维护者、代表者^[25](P76),具有治理主体的合法身份。以往全球互联网治理实践对国际组织、跨国集团的依赖程度较高,但恰如郑广永在《论从威斯特伐利亚体系到构建人类命运共同体的必然性》中所说,即使国际组织、跨国集团的作用日渐凸显,一旦离开国家这一主体,一切将无从谈起。

当前,互联网治理不再只是有关技术迭代的单一问题,而是与各领域紧密相连,涉及国家各类核心利益的复合性议题。技术组织、非政府间的各类国际组织缺少集中与协调各国内部资源的能力,多数互联网企业又缺少参与问题治理以促进总体发展的动机,甚至在商业利益驱使下扰乱发展秩序。比如互联网商业公司建造平台之间的“围墙花园”(walled garden),吸引同时控制用户资源,这实际上是互联网普遍连接理念的倒退。因此,以促进社会发展、保障公共利益为目标的政府,参与互联网治理是至关重要的。以网络恐怖主义为例,面对国家政治稳定、社会秩序、经济安全遭遇攻击的风险,相较于其他主体,政府更具协调国内资源,开展国际合作以应对风险的能力。比如政府通过与具有强大的民用数据搜集能力的非国家行为体合作,打击网络恐怖主义。此外,近年来网络安全问题频发进一步凸显网络立法的必要性,而在网络空间国际法治中,国家身份(由各国政府代理)不仅不可避免,还应占据主要地位^[26](P67),因为在国际社会,只有代表各国人民利益的国家政府,才能最大程度地参与平等对话协商,最大限度地保证国际规则的适用范围与约束力。这是政府作为全球互联网治理主体合理性的体现。

概言之,在“网络空间命运共同体”理念下,全球互联网治理体系应更加重视政府的主体作用。在全球互联网治理公共议题的讨论与决策中,不同国家的政府应享有平等地位,而非以互联网技术总体水平之高下,资源之多寡决定话语权。此外,应尊重一个国家内部的网络治理自主权,即各国决定自身互联网发展模式的权力,干涉他国网络治理自主权的行为应被视作侵犯他国网络主权而被抵制。

(二) 治理机制:拓展对话协商的平台与方式

在全球互联网治理领域,阻碍各国平等享有互联网治理权的因素主要有两个:一是国家间短期利益冲突。比如,传统发达国家为维护互联网领域的霸权,倾向于延续既有模式,忽视发展中国家平等参与决策的诉求。二是因为互联网具有开放、联通的技术特性,其发展与全球化进程相辅相成。有研究者发现民族国家与全球风险存在非对称性困境:单个民族国家无能力化解全球风险;民族国家无意参与全球风险治理,回避责任^[27](P49)。这些都成为质疑国家参与全球风险治理的作用和初衷的理由。

“网络空间命运共同体”理念肯定国家在互联网治理中的合法地位,并不意味着其与传统国家本位主义等同,它提倡的是通过构建和完善对话协商机制,保障每个国家享有平等话语权,规避技术弱国在现有全球治理体系中利益受损的风险,从而实现公平。对于治理能力与责任感缺失的困境,该理念认为“网络空间命运共同体”是政府、国际组织、技术社群、民间机构、公民个人等多元主体结成的共同体,政府参与并非是强制其他主体服务于政治议程,更多是保障各主体身份的代表性,行动上平等对话的权利,从而真正实现多边参与,协商制定全球互联网治理规则。一方面,各参与主体可以利用对话协商平台和机制表达自身诉求,他们作为互联网活动的主要参与者,甚至互联网架构的设计者,拥有更为切近的感受和专业的技能,因而他们表达的内容也是互联网革新的依据和资源;另一方面,根据上文对“网络空间命运共同体”理念的逻辑梳理,多元主体参与交流这一行为本身,能进一步巩固共同体关系。

在对话协商平台的具体建设与利用方面,一是对已有的针对互联网特定层级的治理平台进行机制

优化,比如关注逻辑层议题的 ICANN 曾被诟病存在不合理的机制架构和决策惯例,这类治理平台的优化应在保障专业性的基础上,增强参与讨论决策成员身份的代表性,真正反映多利益攸关方诉求。二是创建新的全球互联网治理平台,在交流机制上充分遵循平等协商、共享共治的原则,关注与互联网相关的更广泛领域的议题,世界互联网大会可以看作是这一理念的具体实践。三是在互联网与其他领域深度互嵌的背景下,借助已经发展成熟的政府间交流合作平台,就互联网议题展开合作,或协商制定具有广泛约束力的规则,将互联网治理从讨论推向决策。比如上文提到的《信息安全国际行为准则》就是上海合作组织成员国协商起草后,依托联合国进一步扩大共识的尝试;中国积极参与联合国打击网络犯罪全球性公约谈判,探讨制订网络空间国际反恐公约,也是这一方式的具体实践。

(三) 治理议题:理念与范围的双重修正

治理议题是全球互联网治理体系变革的另一面向,结合当前的治理实践及“网络空间命运共同体”理念倡导的原则,本文认为可以从修正特定议题的治理理念、扩展议题范围两方面开展变革实践。

在既有治理体系中,基础设施层和逻辑层议题的治理主要面临资源分配规则合理性的争议,自身正当利益无法得到保障的行为体具有变革既有规则的意向。然而,变革是循序渐进的过程,他们只能首先通过上文提到的权宜之策,在既有治理体系逻辑下积累自身资源,如积极参与技术创新,通过掌握核心技术获得规则制定的话语权;在此基础上,再结合“网络空间命运共同体”理念中倡导的维护共同利益、平等尊重等理念,逐步改造当前的互联网资源分配与使用规则,使其尽可能符合多元主体的利益。

此外,需要关注的议题范围还应进一步扩大,特别是因互联网技术应用与社会发展引发的关乎人类共同价值的新问题。首先,技术资源扩散与技术能力普及的渐进性,使得“数字鸿沟”持续存在。暂未接入互联网,或因网络覆盖率低、网络速度慢、使用者知识技能不足而无法享受互联网对生产生活带来便利的地区或群体应当得到更多关注,作为利益共同体,他们具有共享发展成果的权利。在2023年信息社会世界峰会(WSIS)论坛中设立的建设信息化无障碍环境的研讨主题,关注的正是如何帮助老年人群体、残障人士、妇女儿童等弱势群体以及偏远地区的人们接入并使用网络的问题。其次,对于已经接入互联网的主体而言,应进一步关注他们在互联网平台中的权益保障议题,比如基础层面的网络安全、个人信息的自主管理权等。此外,在互联网深度影响人类社会发展的当下,那些日常生活中不易察觉的伦理价值风险,比如人工智能应用带来的人机关系改变等,也应成为未来互联网治理关注的重点议题。

参考文献

- [1] 管素叶,谢遥,翟渊明. 全球互联网治理的模式选择与优化——基于对多利益相关方模式的反思. 治理研究, 2019, (3).
- [2] 蔡翠红. 网络空间命运共同体:内在逻辑与践行路径. 人民论坛·学术前沿, 2017, (24).
- [3] 王明国. 全球互联网治理的模式变迁、制度逻辑与重构路径. 世界经济与政治, 2015, (3).
- [4] 陈少威,俞晗之,贾开. 互联网全球治理体系的演进及重构研究. 中国行政管理, 2018, (6).
- [5] 弥尔顿·L·穆勒. 网络与国家:互联网治理的全球政治学. 周程、鲁锐、夏雪等译. 上海:上海交通大学出版社, 2015.
- [6] M. Carr. Power Plays in Global Internet Governance. *Millennium: Journal of International Studies*, 2015, 43(2).
- [7] 邹军. 从个人管理到全球共治:互联网治理的历史变迁与未来趋势. 现代传播(中国传媒大学学报), 2017, (1).
- [8] 刘杨钺,杨一心. 网络空间“再主权化”与国际网络治理的未来. 国际论坛, 2013, 15(6).
- [9] 蔡翠红. 国家—市场—社会互动中网络空间的全球治理. 世界经济与政治, 2013, (9).
- [10] 孟亮. 中国参与全球互联网治理的战略选择——基于战略管理的SWOT分析视角. 领导科学, 2019, (2).
- [11] 刘贞晔,杨天宇. 中国与互联网全球治理体系的变革. 人民论坛·学术前沿, 2016, (4).
- [12] 罗昕,蔡雨婷. 全球互联网治理规则制定的分布格局与中国进路. 现代传播(中国传媒大学学报), 2022, (3).
- [13] 马建青,李琼. 构建网络空间命运共同体:全球互联网治理范式演进和中国路径选择. 毛泽东邓小平理论研究, 2019, (10).
- [14] 王满荣. 网络空间命运共同体的本体理论初探. 浙江学刊, 2022, (6).

- [15] 王钰鑫. 习近平网络空间命运共同体思想的生成、内涵与构建路径. 广西社会科学, 2018, (6).
- [16] 毕晟. 应对“逆全球化”中国全球网络空间治理理念的传播. 中国出版, 2020, (4).
- [17] 张继龙. 国内学界关于人类命运共同体思想研究述评. 社会主义研究, 2016, (6).
- [18] 徐焯. 滕尼斯、涂尔干、杜威的共同体观: 溯源与启示. 贵州社会科学, 2022, (4).
- [19] 斐迪南·滕尼斯. 共同体与社会. 张巍卓译. 北京: 商务印书馆, 2019.
- [20] 叶子鹏, 徐皇冠. 使命与复构: 同心圆理论的马克思主义共同体思想在场——基于中华民族共同体与人类命运共同体的双重维度视角. 理论导刊, 2019, (9).
- [21] 罗浪沙. 论马克思与滕尼斯共同体向现代社会转变的阐释及当代价值. 理论界, 2022, (8).
- [22] 戴妍, 王奕迪. 杜威共同体思想的理论意蕴及教育价值. 教育理论与实践, 2021, 41(1).
- [23] 马骏. 国际关系中的“权力”问题——关系性权力观的视角. 国际政治研究, 2007, (4).
- [24] 习近平谈治国理政: 第2卷. 北京: 外文出版社, 2017.
- [25] 赵宏瑞. 网络主权论. 北京: 九州出版社, 2019.
- [26] 白佳玉, 隋佳欣. 论人类命运共同体理念在网络空间治理中的影响与意义. 学习与探索, 2021, (3).
- [27] 张梧. 人类命运共同体的哲学意蕴及其对威斯特伐利亚体系的三重超越. 贵州社会科学, 2021, (8).

The Reform of the Global Internet Governance System Under The Concept of A Community of Shared Future in Cyberspace

Kuang Wenbo, Fang Yuan (Renmin University of China)

Abstract With the aggravation of the peace, development, and security deficit in today's world, the global governance system that was once entrusted with overcoming the risks of globalization and maintaining social stability and growth faces the dilemma of governance failure. In the current global Internet governance system, the controversies over the reasonability of the allocation of governance rights at the level of governance entities, the deficiencies of representation, legitimacy, and decision-making power of platforms at the level of governance mechanisms, as well as the increasingly complex issues at the level of application, making it difficult for global Internet governance to achieve its original intention of promoting the well-being of all humankind. China's proposed idea of a community with a shared future in cyberspace believes that all behavioral entities should become a community of development, security, responsibility, and interests. This idea, with rich theoretical connotations and practical value, responds to the practical difficulties of Internet governance and points out the objective trend of social development on the Internet. Under the guidance of this idea, the global Internet governance system should be reformed from the following aspects to promote the sustainable development of global cyberspace: enhancing the principal role of national government participation in governance in terms of governance subjects; expanding the platforms and methods for dialogue and consultation considering governance mechanisms; in terms of governance issues, revising the governing ideas and broadening the scope of governing issues.

Key words global Internet governance; a community with a shared future for mankind; a community with a shared future in cyberspace

■ 收稿日期 2023-03-29

■ 作者简介 匡文波, 管理学博士, 中国人民大学新闻学院教授、博士生导师; 北京 100872;
方 圆, 中国人民大学新闻学院博士研究生。

■ 责任编辑 何坤翁