

# 系统性困境与方向选择： 全球网络空间治理的现实与出路分析

蔡翠红 张璐瑶

**【内容提要】**自20世纪90年代互联网实现全球范围内的扩展以来，网络空间的治理进程也在各国政府、非政府组织、技术社群等多利益攸关方的共同努力下不断向前推进。然而近年来，全球网络空间治理进程却逐渐放缓，治理中的“阵营化”“安全化”“碎片化”已经有了共同塑造系统性困境的趋势，暴露了现有的网络空间治理机制与治理现实之间的错位，而这种错位极有可能在未来进一步扩大，带来更为严重的问题。因此，在网络空间治理重新定向的方向选择阶段，中国应该在对现状及其成因进行充分把控的基础上，充当好合作的桥梁、承担起规则制定者的使命并扮演好解决方案提供者的角色，积极推动平等、科学、高效的全球网络空间治理进程，推动多方共建网络空间命运共同体，使各国共同享受网络空间发展和全球化带来的红利。

**【关键词】**网络空间治理；系统性困境；阵营化；安全化；碎片化

2023年11月，第十届世界互联网大会在乌镇召开。习近平主席在向大会发表的视频致辞中指出：互联网日益成为推动发展的新动能、维护安全的新疆域、文明互鉴的新平台。然而，从现实来看，仍面临着发展赤字、安全困境和文明交流受阻等多重障碍，构建网络空间命运共同体既是回答时代课题的必然选择，也是国际社会的共同呼声。<sup>①</sup>为了加快建设网络空间命运共同体，有效应对当前网络空间治理中的挑战，必须要在对当前全球网络空间治理困境进行充分分析的基础上把握方向选择阶段的重要机遇，拆解网络空间治理阵营化、安全化和碎片化的形成机制，才能为世界提交一份满意的答卷。

## 一、全球网络空间治理的“三大趋势”制造治理困境

当前，互联网已经在全球范围内吸纳了超过55亿的用户，占全球人口总数的69%。<sup>②</sup>而伴随着网民人数的快速增长，网络流量和数据也在急速膨胀，网络空间已经真正成为人类活动的新疆域，在人类活动的政治、经济、文化、社会等多个领域增添了一重新的虚拟维度。但从现实中看，全球网络空间治理进程却逐渐放缓：不论是以联合国政府专家组（UNGGE）及联合国信息安全开放式工作组（UNOEWG）为代表的多边进程，还是以巴黎倡议为代表的多方进程，或是中美打击网络犯

罪双边合作进程，都陷入停滞或难以产出实质性成果的窘境。与此同时，网络低烈度冲突、与现实地缘冲突相结合的网络战、网络影响力活动、网络恐怖主义活动等安全风险却进一步突出，急需规范和治理。

由于网络治理领域新复杂议题不断涌现，但全球范围内的治理进程却无法及时跟进，因此当前学界越来越倾向于用“困境”来描述网络空间治理的现状。袁莎提出全球网络空间治理面临严峻挑战，主要表现为发展不平衡、规则不健全与秩序不合理三个方面。<sup>③</sup>郎平则将其描述为“全球性困境”，主要表现为网络攻击的低门槛和跨国性、安全威胁的融合以及数字时代大国竞争的加剧。<sup>④</sup>桂畅旋则从安全形势复杂化、机制进程缓慢化、大国竞争影响治理体制的推进等方面对当前网络空间治理形势进行了解读。<sup>⑤</sup>既有的学术研究都从多个角度对网络空间治理中的困境与挑战进行了分析，并在此基础上提出了相应的解决方案。而在本文的研究视角中，全球网络空间治理走入“困境”实际上是一个动态的、由多个趋势所共同影响的进程。因此，相比于对当前困境的表现和成因进行描述，本文则试图从趋势与发展的角度对当前的网络空间治理走向“系统性困境”的缘由进行解读。总体而言，有三种较为突出的趋势。

首先是网络治理合作层面的“阵营化”。具体而言，阵营化一般指在网络治理中基于共同利益和目标而进行联合的具体行为，这种行为所最终塑造的“小圈子”往往具有明确的营垒，体现着排他性的特征。而从动机上来看，阵营化可以分为两种类型：第一类是功能性的阵营化，主要指在总体共识无法达成的背景下，可以先在具体的功能领域与较容易达成

合作的伙伴先采取措施共同推进治理进程。例如在针对网络犯罪的治理领域，由于对定罪、管辖权、合作执法等方面共识的稀缺性，因此在这一领域就出现了以美欧为主导基于《欧洲委员会网络犯罪公约》（即《布达佩斯公约》）的合作机制、阿拉伯国家基于《阿拉伯国家联盟打击信息技术犯罪公约》进行合作的机制等。<sup>⑥</sup>这些由功能驱动的阵营化可以在短期内为关键领域的网络治理问题提供解决方案，但如果阵营之间长期无法协调，将进一步导致分化的结果。第二类是目的性的阵营化。这类阵营化往往基于更加深层的政治和安全目的，导致治理机制的排他性属性也更加突出。例如，2022年4月28日，美国与其余七国集团成员等传统盟友共同签署的《未来互联网宣言》。这份宣言虽然打着网络自由、联通、互操作性的旗帜，但更加关注的是实现美国自身的经济利益。<sup>⑦</sup>这类机制以价值观和意识形态划界，架空了以联合国为中心的多边进程，建构了西方世界的“小圈子”。而除了以意识形态划界形成的“观念一致国家联盟”（Like-Minded Countries）<sup>⑧</sup>以外，还有“五眼联盟”重构后形成的信息同盟和基于美日、美欧、美英、美韩、美加墨等贸易协定建立的产业同盟。这些不断涌现的小圈子既削弱了联合国等多边平台的功能和效力，同时也将不符合小圈子理念、利益和形象需求的其他国家排除在外，进一步扩展了网络空间治理可能带来的不平等性。

其次是网络治理认知层面的“安全化”。这主要指国家越来越倾向于从国家安全与战略的视角看待网络空间，从而导致网络治理领域的合作基础被削弱。<sup>⑨</sup>一方面，网络与信息 and 智能化技术深度融合，越来越走进国家关键领

域的政治和社会生活中，因此，国家在网络空间中的安全关切显著提升；另一方面，网络空间的脆弱性也在不断增加，网络空间的低烈度冲突频次逐年攀升，威胁网络安全的手段和路径也在不断扩展。从传统的黑客攻击、网络基础设施安全到网络窃密、网络影响力行动，网络安全风险的进一步突出也带来了国家更多的忧虑。结合上述两点原因，网络空间适度的安全化确乎符合一般性逻辑。但是在此基础上，网络空间的泛安全化也在不断深入，在大国竞争背景下，技术标准、信息共享、供应链安全等技术领域的议题正在被赋予更多政治和安全内涵，个别国家滥用国家安全原则，极度扰乱了网络空间的治理秩序。<sup>⑩</sup>例如美国自特朗普政府以来就多次忽视法案的前提条件，强行调用《国际紧急经济权力法》《国家紧急状态法案》等法律，以“对国家安全造成不可接受的风险”为由将中国的数十家网信企业列入实体清单，并进一步对电信设备、网信服务进行审查甚至封禁，违背了国际经济和商业合作的基本原则。

最后是网络治理机制层面的“碎片化”。这是指在国际政治特定领域协调公私规范、条约和组织时不断出现的多样性，导致普遍性机制构建困难。因此，一旦某个领域走入碎片化，就会出现“平行条约”“分别参与”“低度参与(low participation)”的特征。<sup>⑪</sup>在互联网的技术设计中，安全性和联通性本身就是一对矛盾性的议题。有的时候为了保障联通性不得不牺牲安全性，然而，近年来，在网络安全威胁不断凸显的同时，网络空间的联通性也在逐步丧失。2015年世界经济论坛发表白皮书，提出互联网的碎片化已经是一个不容忽视的问题。而由于互联网领域融合了国家、技术社

群、科技企业等多利益攸关方的不同需求和治理主张，因此互联网治理机制走向碎片化的路径也主要有三条：第一是技术的碎片化，主要指由于互联网基础设施中的条件阻碍了系统完全互操作和交换数据包的能力，以及阻碍互联网在所有端点一致运行的能力，例如对域名的解析问题、路由损坏问题以及虚拟专用网络隔离和阻塞等；第二是政治的碎片化，指由于国家之间的政治分歧和政策限制而人为导致互联网的碎片化，例如对互联网进行过度监管、阻碍数据跨境流动等；第三是商业的碎片化，具体指网络服务提供商通过特定的协议和标准以及保护知识产权等目的从而限制网络内容自由流通的现象，例如互连协议的潜在变化、根据其服务所提供的内容而进行有意识的基于地理区位的封锁等。<sup>⑫</sup>

## 二、导致网络空间治理困境的成因及逻辑分析

导致网络空间治理出现“阵营化”“安全化”“碎片化”三大趋势的因素是多样的，可以被归纳为技术类因素、机制类因素和竞争类因素。

技术类因素指互联网在设计、部署和应用时本身具备的特征，这些特征往往构成了网络空间治理困境的客观因素。例如网络的匿名性、虚拟性、互联性本身就造成了网络攻击溯源和网络防御的困难，客观上塑造了人们对网络空间的不安全感，从而推动了安全化的进程；又如网络技术门槛和数字基础设施的可及性扩大了发达国家与发展中国家之间的差距，从而导致技术能力和市场体量差距较大的国家无法进行有效的治理合作，从而为阵营化创造

了条件；此外，IPv4 和 IPv6 的兼容性、域名限制等问题也造成了技术领域的碎片化，从而阻碍了网络空间的联通性与互操作性。<sup>⑬</sup>由此可见，技术类因素是阻碍网络空间治理进程的重要因素，但这些因素往往是潜在的、客观的，可以通过特定的治理手段和治理工具进行有效规制。

机制类因素主要指由于网络空间创设了一重新维度，因此传统的国际治理机构、规则、规范和平台无法轻易迁移到网络空间治理进程中，导致网络空间治理天然缺乏机制性的合作基础和经验。缺乏机制基础进一步加深了网络空间治理的困境。<sup>⑭</sup>对于传统的国际治理机制而言，在处理国际事务时，往往依赖于长期建立的国际合作和协定。然而，网络空间的治理涉及更多的技术细节和更深层的国家安全问题，不同国家的网络战略和利益关切的不同常常导致分歧，使得在网络空间的国际合作更加困难，凸显了前文所述的三大趋势：首先，各国更倾向于与意识形态相近或利益相关的国家形成阵营，共同应对网络威胁，而不是通过传统的国际机制来协调立场，因此阵营化的趋势愈发凸显；其次，由于缺乏合作的机制基础，各国网络安全问题上的合作条件也不充分，国家往往选择单边行动来保护国家网络安全，强化网络边界，这不仅加剧了网络空间的“军备竞赛”，导致国家陷入安全困境中，使得安全化的观念进一步泛化；<sup>⑮</sup>最后，由于机制不足导致的碎片化在网络空间不仅体现在技术标准和政策上，更在于缺乏一个统一的全球性网络治理框架，各国根据自身的国情、文化和法律制度形成了各自不同的网络空间规则和管理方式。<sup>⑯</sup>这些趋势加大了国际间的协调成本，也阻碍了全球范围内的信息流通和技术交流。

竞争类因素具体表现为国际社会中的战略竞争态势和地缘政治形势也投射到了网络空间治理中，进一步削弱了网络空间治理的基础和推进机遇：第一，地缘政治竞争引发了网络空间的阵营化，各国为了维护自身的网络主权和信息安全往往采取对抗性政策，使得原本开放的网络空间被国家利益和政治立场所分割。特别是一些大国，为了在网络空间占据主导地位，不仅采取技术封锁、制裁等措施，还进一步利用其在传统国际关系中通过提供国际公共物品获得的权力在网络空间中袒护自身的利益。<sup>⑰</sup>例如自美国开展对华战略竞争以来，网络领域就属于其重点布局的关键领域。美国不仅通过清单制度、投资审查制度，将中国多家网信企业排除在美国主导的供应链、产业链和创新体系之外，还通过其在国际标准组织和国际电信联盟等组织中的影响力，在国际规范和标准的制定上偏护自身的利益诉求。此类做法加剧了国与国之间的对立和隔阂，网络空间的阵营化现象随之日益严重。第二，信息化时代下国家对安全保障资源的竞争导致网络空间的安全化。在全球信息网络日益紧密的今天，信息安全直接关系到国家安全和社会稳定，各国更加重视网络攻防能力的建设。但在缺乏有效国际协调和信任的情况下，各国往往从最坏的情况做准备，导致网络军备竞赛，网络空间成为各国角力的新战场。第三，国际间的经济技术竞争导致了网络空间的碎片化。由于网络技术的发展和应用涉及巨大的经济利益，各国为了保护自身的科技企业和市场，常常设置技术壁垒和数据保护法规。这不仅阻碍了国际间的技术交流与合作，也使得全球网络空间进一步碎片化，每个碎片都有自己的规则和标准。

要有效应对网络空间治理的挑战，需要国



际社会在技术类因素、机制类因素和竞争类因素这三个层面上采取协调一致的行动，建立更加包容、平衡和有效的网络空间治理环境。

### 三、方向选择阶段与网络空间治理的脱困机遇

在技术类要素、机制类要素和竞争类要素的共同作用下，全球网络空间治理的阵营化、安全化和碎片化趋势进一步凸显，从机制、目标和路径三个方面形成了网络空间治理走向“善治”目标的离心力，如果不及时进行引导，网络空间治理进程将会最终走入多重要素相互联系、叠加、更具结构化与复杂化的系统性困境。为了避免这种情况的出现，有必要对当前的形势进行合理研判。

从宏观结构来看，网络空间治理的理想进程是各主体通过恰当的治理机制，藉由一定的治理手段而实现治理目标的过程。<sup>⑮</sup>其中，治理机制可以是既有的国际和区域合作平台，也可以是针对网络空间治理的需求和特征而新设置的专业化机制。治理手段则既包括软性的国际规范、国际行为模式，也包括硬性的国际规则、国际制度。然而实际上，迈向网络治理目标的进程是一个融合治理机制和治理手段、分为不同阶段的进程。从当前的情况来看，网络空间治理已经进入了关键的方向选择期（图1），如果不及时决策，采取合理有效的治理策略，网络空间治理将会进一步倒向系统性困境。

网络空间治理的“方向选择阶段”具体指：在网络空间治理初步面临阵营化、安全化和碎片化的风险，但尚未制造出不可逆转的治理“离心”后果，且蕴含着向“善治”转向的契机这一阶段。因此，方向选择阶段至关重

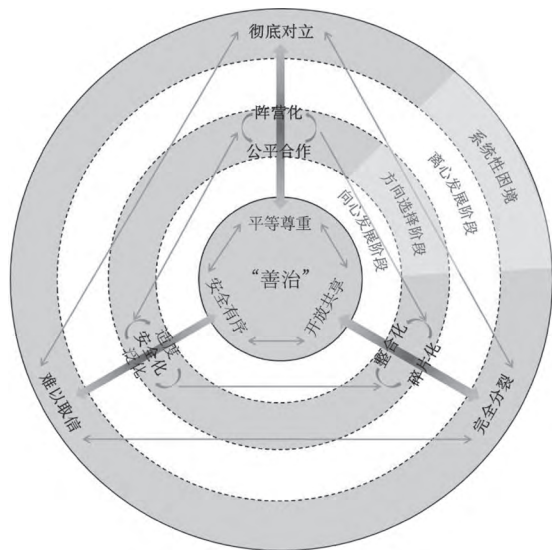


图1 网络空间治理进程的阶段划分与动态趋势示意

要，如果能够顺利抑制进一步倒向对立、分裂的趋势，则能够有效率和低成本地扭转网络空间治理走向困境的趋势，重塑网络空间治理进程的向心力。

方向选择阶段的主要目标是扭转当前导致网络空间治理困境三大趋势的发展方向：控制排他性的阵营化，建立公平性的合作机制；控制碎片化的发展趋势，推动网络空间的整合化和协调发展；控制安全化的程度，将泛化的安全观念转化为适度合理的安全化认知。进而为建设平等尊重、安全有序、开放共享为主要特征的网络空间善治形态、推动网络技术创新发展积蓄能力。<sup>⑯</sup>

然而值得注意的是，这三大趋势往往会产生联系和叠加效应：

首先，网络空间的阵营化与安全化能够相互影响。一方面，正是由于各国往往倾向于以安全化的视角看待网络空间的战略关系，所以在信任赤字的前提下，国家更愿意与传统军事盟友加强联系，并划定共同威胁，从而塑造了网络空间阵营化的基础；另一方面，由于排

他性阵营的存在，人为地塑造了网络空间的对立，使得不同阵营国家之间的威胁感知更加突出，并进一步导致了安全化的加深和泛化。

其次，网络空间的安全化和阵营化也会在一定程度上推动碎片化程度的加深。其中，阵营化主要通过设置小圈子内的共识、规则、协议，并人为架构与其他主体之间的藩篱，从而在政治和商业两个角度推动了碎片化。而安全化，特别是安全的泛化则构成了碎片化的另一个关键动因。由于安全化程度的加深，各主权国家往往会以“国家安全”为由设置限制性和保护性措施，从而也为网络空间的联通性设置了壁垒。

由于这种相互叠加关系的存在，必须以一个整体性的视角思考在方向选择阶段中如何实现“转向”，结合上文中提出的三类要素，其中的策略选择如下：

第一，对于阵营化、碎片化和安全化三者中的单一趋势而言，遵循的总体逻辑是：利用技术类因素、改造机制类因素、管控竞争类因素。技术类因素由于往往是潜在的、客观的，因此在制造治理难题的同时也提供了国际合作的议题和基础。对于这些技术类因素，关键是不要让其成为阻碍治理进程推进的焦点，而应该成为推动合作治理的契机。相比于技术类因素，机制类因素则一般扮演着中介变量或者放大器的角色，虽然也在一定程度上影响着治理进程推进的方向，但往往并不能成为方向的决定性因素，因此只要对其进行一定程度的改造，推进既有机制符合网络空间治理的要求，就可以有效推动网络空间治理进程的转向。而对于竞争类因素而言，这类因素则往往被视为网络空间治理进程放缓甚至停滞的人为阻力，因此也是在方向选择阶段中必须要重点处理的

一类因素。从宏观逻辑上讲，必须有效管控这类竞争性因素，从而避免功能性和区域性合作机制沾染排他性色彩、避免网络安全议题和安全治理手段的泛化、避免由政治和经济商业逻辑带来的不必要的网络碎片化。

第二，对于相互叠加的阵营化与安全化两种趋势而言，要想避免最终走入系统性困境，也需要对其中的技术类、机制类和竞争类因素进行协同改造。首先，在技术类因素上，为了减少阵营化和安全化的重叠影响，国家应倡导开放源代码、透明技术标准以及跨境数据流的合理管理，确保网络技术发展不受过度的政治或军事影响，从而减少阵营之间的技术断裂。同时，建立多边或双边技术交流合作机制，确保技术发展不被滞后和狭隘的政治因素所影响。其次，对机制类因素，可以构建一个更加包容性的网络空间治理机制，以便涵盖更多的国家和地区，防止网络空间治理机制的阵营化。此外，为了提高机制的效率和适应性，也需要持续对现有机制进行改进和调整，确保其与快速发展的网络技术和实践相匹配。最后，在竞争类因素方面，需要各国对网络空间的战略竞争态势进行深入的反思，努力避免将网络空间转化为新的地缘政治竞技场。同时，通过增强国际对话与合作，提高网络空间治理的信任度，以缓和竞争关系，为构建一个和平、开放、合作的网络空间提供坚实的基础。

第三，对于受到安全化和阵营化影响的碎片化趋势而言，则需要在对安全化和阵营化的治理中，时刻兼顾规避碎片化的风险。首先，在安全化治理中，必须确保安全政策和措施不会导致不必要的技术和政策壁垒。例如，各国在制定数据存储和传输政策时，应考虑其对国际数据流的影响，避免采取过度的数据本地化

要求,以保障全球数据流的畅通。同时,应制定统一的、基于风险的网络安全标准,而非基于地域或政治偏见的标准。其次,在对阵营化治理中,国家应努力避免形成封闭的技术和政策阵营的要素和逻辑,而应寻求广泛的国际合作和对话。例如,推动多边技术交流和协作,确保各国可以共享技术进步和最佳实践,从而减少由技术差异引起的碎片化。此外,尽量避免在国际互联网治理交流中采取对立立场,而是通过对话和妥协,寻求共同的解决方案。总之,为了有效应对受到安全化和阵营化影响的碎片化趋势,必须在安全化和阵营化的治理过程中,持续警惕和应对碎片化风险,保证全球网络空间的联通性、一致性和互操作性。只有这样,才能构建一个真正开放、互联互通和安全的全球网络空间。

#### 四、中国在全球网络空间治理“方向选择阶段”的角色与策略

在全球网络空间治理进入重要的“方向选择阶段”之际,中国作为数字经济大国和网络空间的关键参与者,面临诸多挑战,同时也担负着重要的责任。对于中国而言,推动网络空间治理进程的转向、抑制其进一步走向阵营化、碎片化和泛安全化既是中国共建网络空间命运共同体的需要,也是中国关于推动全球治理变革与建设的立场与诉求。在此前提下,中国需要做好如下三种工作:

首先,中国需要充当好合作的桥梁。这意味着中国要进一步推进东西方、发达国家与发展中国家之间的合作,促进双方在网络空间治理上的沟通和交流,助力全球构建更加公正、公平的网络治理体系:在既往的网络空间治理

进程中,中国与不同国家在网络安全治理、技术交流和数字经济合作方面已经建立了丰富的多边合作经验,这些合作经验则成为改造机制类因素的重要平台。例如在中美两国之间曾有打击网络犯罪高级别的对话机制;中欧之间也建立了包括信息技术、电信和信息化对话、中欧网络安全与数字经济专家组等一系列面向发展与协调的合作机制;中俄之间由于在网络空间属性认知及治理主张方面的一致性,也建立了协作推进信息网络空间发展、保障国际信息安全等领域合作的相关协议,并在多边舞台上进行了良好的配合;中国与广大发展中国家更是存在多元化的合作机制,包括中国—东盟网络事务对话、中国—东盟关于建立数字经济合作伙伴的倡议、中阿数据安全合作倡议等。在方向选择阶段中,中国应进一步重启、深化或扩展这些机制,以此为平台积极推动信息和观念的交流,从而为重建网络空间治理的联通性、去安全化、以开放合作取代阵营对立创造条件。

其次,中国需要承担起规则制定者的使命。在全球网络空间治理进入关键的方向选择阶段之际,中国有能力也有必要在规则制定领域发挥更大的作用,从而为促进网络空间治理进程的转向提供更多的机遇。第一,中国网络与数字技术的快速发展为中国进一步在全球网络空间治理中发挥更为关键性的作用提供了强大的后盾。近年来,中国在很多高技术领域已经实现了飞跃式的发展,尤其在5G网络通信、人工智能、区块链等新兴的关键领域都已达到或接近世界先进水平。<sup>②</sup> 这些技术的发展不仅为中国的数字经济带来了巨大的增长空间,而且在网络空间治理方面也为中国赢得了重要的话语权。第二,国内数字市场规模为中



国赢得了更多的筹码。中国已经拥有世界上最大的互联网用户群体，10.67亿的网民规模使中国的网络市场成为全球最具吸引力的市场之一。<sup>②</sup>这样的市场规模，使得中国在网络产品、应用、服务等领域都具有极强的市场驱动力，从而在全球网络空间治理中取得更多的议价权。鉴于其技术和市场地位，中国应该进一步积极参与全球网络空间治理规则的制定，助力重新凝聚起网络空间治理多边合作的共识、减缓部分国家安全威胁认知的烈度，为网络空间治理进程的转向积蓄力量。

最后，中国还应扮演好解决方案提供者的角色。在这一角色的视角中，中国将分享其在网络空间治理、网络安全和技术合作方面的经验和解决方案。一方面，通过这些解决方案，可以针对技术类因素制定有效的治理策略，引领全球网络空间治理的方向，确保其不再继续深陷阵营化、安全化和碎片化的困境。这样的前瞻性策略不仅可以避免当前的问题，还能预防未来可能出现的新问题，从而提前布局，保障网络空间的持续稳定。另一方面，中国提供的解决方案也能帮助缩小网络治理的数字鸿沟。对于许多发展中国家来说，缺乏技术、资金和经验是其参与全球网络空间治理的主要障碍。中国的经验和技能可以为这些国家提供宝贵的参考，帮助其提升网络治理能力，使其在全球网络空间治理中有更为平等的参与权。通过这种方式，中国不仅可以为发展中国家提供技术和资金上的支持，还可以提供策略和经验上的指导，确保全球网络空间治理真正达到公正、公平和有效的目标。

而中国在确认能力、基础和方向的前提下，在关键选择阶段也需要采取一定的具体策略，具体而言，可以在以下三个方面发力：

第一，在建设网络强国思想引领下合作推动技术类因素治理，进一步推进全球信息基础设施建设，加快数字技术发展合作以及网络安全治理合作。一方面，中国的互联网和数字技术发展要聚焦核心技术，加快推进网络信息技术自主创新。习近平总书记强调“我们要掌握我国互联网发展主动权，保障互联网安全、国家安全，就必须突破核心技术这个难题”。<sup>②</sup>另一方面，中国应助力全球数字互联互通水平的提升，并积极参与全球网络技术的标准化工作。中国可以借由“一带一路”合作平台推进5G网络建设，助力发展中国家网络基础设施的发展，从技术层面上实现网络的连续性、一致性和互操作性。只有当全球网络在技术上实现真正的互通时，网络空间的真正价值才能得到释放。

第二，在《关于全球治理变革和建设的中国方案》的指导下创新和改造机制类因素：中国与多个国家有着良好的合作基础，也有着在联合国等多边框架下推进开放式工作组（UNOEWG）负责任国家行为规范建设、倡议并推动联合国网络犯罪政府专家组（UNIEG）发展的经验。因此，在面临机制性因素阻碍网络空间治理进程时，中国提出坚持多边主义，坚守公平正义，统筹发展和安全，深化对话合作，完善全球数字治理体系，构建网络空间命运共同体的宗旨和原则。<sup>③</sup>将这些原则融入支持联合国在全球网络空间治理和规则制定方面发挥主导作用的行动，在联合国框架下推动具有普遍性、公平性和约束性的网络空间治理机制建设，从而针对性解决网络空间的阵营化和安全化难题。

第三，在建设网络空间命运共同体的总体愿景下有效管控竞争类因素：在当前大国战略



竞争态势愈发激烈、国际合作赤字进一步凸显的国际环境下，网络空间因其战略性意义也往往成为大国战略竞争的焦点。中国多次明确表示，网络空间不应成为国家之间对抗的舞台，始终坚持以人类命运共同体的宏观视角思考全人类的解决方案。因此，中国积极履行责任，以安全和发展的具体议程为导向，而不是以特定的国家和战略关系为依凭，反对将互联网作为维护霸权的工具，抵制搞“小圈子”“脱钩断链”，制造网络空间的分裂与对抗的行为。<sup>②</sup>中国应与其他国家一道，积极参与全球网络空间的对话与合作，共同制定网络行为准则，明确哪些行为是可以接受的，哪些是需要受到约束的。通过这种方式，可以降低误解和冲突的风险，进一步使得网络空间成为合作而非对抗的平台。

## 结语

从现实来看，全球网络空间治理确实遭遇了多重挑战。但幸运的是，世界并未陷入一个网络完全分化、各个阵营彼此对立、各方之间信任破裂，以及安全风险急剧上升的无法逆转的困境。此刻，网络空间治理正处在一个机遇与风险交织的方向选择阶段。因此，中国必须敏锐地识别并抓住这其中的机遇，深入分析阵营化、安全化和碎片化这三大趋势背后的驱动因素。在追求建设网络强国、共筑网络空间命运共同体以及推动全球治理议程的大方向下，积极履行作为一个负责任大国的责任与使命，成为网络空间治理的积极参与者、规则制定者和有效方案提供者。这不仅是为了确保网络空间的平等、尊重、安全、有序、开放和共享，更是为了在全球网络空间中构建人类命

运共同体。

基金项目：本文系国家社会科学基金重点项目“总体国家安全观视阈下的数字主权研究”（23AZZ002）阶段性研究成果。

## 【注释】

- ①《习近平主席向2023年世界互联网大会乌镇峰会开幕式发表的视频致辞凝聚共识、指明方向》，中国政府网，2023年11月9日，[https://www.gov.cn/govweb/yaowen/liebiao/202311/content\\_6914261.htm](https://www.gov.cn/govweb/yaowen/liebiao/202311/content_6914261.htm)，访问时间：2023年11月11日。
- ②Internet World Stats, “Internet Growth Statistics”, December 2022, <https://www.internetworldstats.com/emarketing.htm#links>，访问时间：2023年11月5日。
- ③袁莎：《网络空间命运共同体：核心要义与构建路径》，载《国际问题研究》，2023年第2期，第26—41页。
- ④郎平：《网络空间安全治理的全球性困境与中国对策》，载《国家治理》，2022年第22期，第31—35页。
- ⑤桂畅旒：《当前网络空间国际治理现状、主要分歧及影响因素》，载《中国信息安全》，2023年第4期，第68—72页。
- ⑥吴海文、张鹏：《打击网络犯罪国际规则的现状、争议和未来》，载《中国应用法学》，2020年第2期，第187—201页。
- ⑦Alex Engler, “The Declaration for the Future of the Internet is for wavering democracies, not China and Russia”, The Brookings Institution, May 9, 2022, <https://brookings.edu/articles/the-declaration-for-the-future-of-the-internet-is-for-wavering-democracies-not-china-and-russia/>，访问时间：2023年10月23日。
- ⑧鲁传颖、约翰·马勒里：《体制复合体理论视角下的人工智能全球治理进程》，载《国际观察》，2018年第4期，第67—83页。
- ⑨刘杨钺、杨一心：《网络空间“再主权化”与国际网络治理的未来》，载《国际论坛》，2013年第6期，第1—7页。
- ⑩桂畅旒：《当前网络空间国际治理现状、主要分歧及影响因素》，载《中国信息安全》，2023年第4期，第68—72页。
- ⑪Andries F. Hof, Michel G. J. den Elzen and Detlef P. van

- Vuuren, "Environmental Effectiveness and Economic Consequences of Fragmented versus Universal Regimes: What can We Learn from Model Studies", *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, Vol. 9, No. 1, 2009, p. 39.
- ⑫ William J Drake, "Internet Fragmentation: An Overview", World Economic Forum, January 2016, [https://www3.weforum.org/docs/WEF\\_FII\\_Internet\\_Fragmentation\\_An\\_Overview\\_2016.pdf](https://www3.weforum.org/docs/WEF_FII_Internet_Fragmentation_An_Overview_2016.pdf), 访问时间: 2023年10月20日。
- ⑬ [瑞士] 约万·库尔巴里贾:《互联网治理》第七版, 鲁传颖等译, 北京: 清华大学出版社, 2019年, 第49—52页。
- ⑭ Robert Jervis, "The Security Regimes," *International Organization*, 1982, p. 178
- ⑮ 蔡翠红、王天祥:《特朗普政府的网络空间战略》, 载《当代世界》, 2020年第8期, 第26—34页。
- ⑯ Mark Raymond, "Puncturing the Myth of the Internet as a Commons." *Georgetown Journal of International Affairs*, Special Issue, 2013, pp. 5–15.
- ⑰ 黄志雄、应瑶慧:《美国对网络空间国际法的影响及其对中国的启示》, 载《复旦国际关系评论》, 2017年第2期, 第55—77页。
- ⑱ 赵景来:《关于治理理论若干问题讨论综述》, 载《世界经济与政治》, 2002年第3期, 第75—81页。
- ⑲《携手构建网络空间命运共同体》, 中国政府网, 2022年11月07日, [https://www.gov.cn/zhengce/2022-11/07/content\\_5725117.htm](https://www.gov.cn/zhengce/2022-11/07/content_5725117.htm), 访问时间: 2023年10月23日。
- ⑳ 黄颖:《新兴技术视域下的网络空间“碎片化”探究》, 载《国际政治研究》, 2022年第4期, 第95—119页。
- ㉑《中国互联网络发展状况统计报告》, 中国互联网络信息中心(CNNIC), 2022年12月, <http://www.news.cn/tech/20230306/bf79be4e32b548ee9b63120ebf4dcc78/c.html>, 访问时间: 2023年10月23日。
- ㉒《习近平在网信工作座谈会上的讲话全文发表》, 新华网, 2016年4月19日, [https://www.xinhuanet.com/politics/2016-04/25/c\\_1118731175.htm](https://www.xinhuanet.com/politics/2016-04/25/c_1118731175.htm), 访问时间: 2023年10月23日。
- ㉓《关于全球治理变革和建设的中国方案》, 新华网, 2023年9月13日, [http://www.news.cn/world/2023-09/13/c\\_1129861309.htm](http://www.news.cn/world/2023-09/13/c_1129861309.htm), 访问时间: 2023年10月31日。
- ㉔《携手构建网络空间命运共同体》, 中国政府网, 2022年11月07日, [https://www.gov.cn/zhengce/2022-11/07/content\\_5725117.htm](https://www.gov.cn/zhengce/2022-11/07/content_5725117.htm), 访问时间: 2023年10月31日。

(截稿: 2023年11月 责编: 季哲忱)

---

作者简介 蔡翠红, 复旦大学美国研究中心教授、博士生导师

张璐瑶, 复旦大学国际关系与公共事务学院博士研究生

---

## Systemic Predicament and Path Selection: Realities and Solutions for Global Cyberspace Governance

By *Cai Cuibong* (professor and Ph.D. supervisor of the Center for American Studies, Fudan University) & *Zhang Linyao* (Ph.D. candidate at the School of International Relations and Public Affairs, Fudan University) p.25

**Abstract:** Since the wide global application of the Internet in the 1990s, governments, non-governmental organizations, technical communities, and other stakeholders have been working together to continuously promote cyberspace governance. However, in recent years, the pace of global cyberspace governance has gradually slowed down, because “the forming of blocs”, “the imposition of security implications”, and “fragmentation” in governance are leading to systemic difficulties and exposing the mismatch between the existing cyberspace governance mechanisms and the governance realities. It is overwhelmingly likely that such misalignment will be aggravated in the future, causing more serious issues. Thus, when re-choosing the path for cyberspace governance, China should first fully understand the current situation of cyberspace governance and its causes, and then play the role of a bridge for cooperation, a rule-maker, and a solution provider based on such knowledge, actively promoting an equal, scientific, and efficient global cyberspace governance process, encouraging various sides to jointly build a community with a shared future in cyberspace, enabling all countries to collectively enjoy the dividends unleashed by the development of cyberspace and globalization.

**Keywords:** cyberspace governance; systematic predicament; the forming of blocs; the imposition of security implications; fragmentation

## International Cooperation in Artificial Intelligence Governance: Realities, Challenges, and Course

By *Chen Chao* (head and researcher of the Research Department, China Investment Corporation) & *Zhang Xiaoke* (postdoctoral researcher at the Postdoctoral Research Workstation, China Investment Corporation) p.35

**Abstract:** Artificial intelligence (AI) technologies have developed rapidly and have been extensively applied, making global AI governance an important topic in current scientific and technological advancement. Relevant AI governance practices of China, the United States, and the European Union reveal that AI governance subjects and principles are constantly converging, while its legislative processes and legal regulations show differences, which reflect diverse governance concepts. These practices indicate that countries still face many challenges in reaching deeper governance consensus and developing international cooperation frameworks and mechanisms for joint governance, caused by factors including differences in understanding principles, varying degrees of regulations, fragmentation of AI concepts, weakened cooperation willingness due to geopolitical competition, and the “prisoner’s dilemma” brought by security threats. To address the challenges facing current global cooperation, we should first maintain an open and respectful attitude when seeking common values; second, uphold the principle of seeking common ground while reserving differences when promoting cooperation and joint development from different dimensions; third, expand exchanges and dialogs to broader fields so that social organizations can play a proactive role, energetically pushing global AI governance into a new stage.

**Keywords:** artificial intelligence governance; international cooperation framework for joint governance