

国家-市场-社会互动中 网络空间的全球治理*

蔡翠红

【内容提要】 网络空间的发展加深了国家政府、全球市场和全球社会的融合,也推动了网络空间全球治理从“自治论”到“巴尔干化论”的转变。基于全球信息环境的回归、世界政治的竞争逻辑以及网络空间日渐上升的现实挑战性,国家逐步跻身于网络空间的管控和治理。代表各种利益的行为体在国家、市场和社会互动中出现了分化和组合,网络空间出现了不同的阵营分化。作者提出并分析了四种网络空间全球治理的分化组合方式:利益共同体、竞争共同体、身份共同体和风险共同体。网络空间全球治理阵营分化的表面原因在于:一是对目前治理现状的不满,二是基于现状基础上各行为主体对网络空间全球治理的观点分歧,例如对权力布局现状、制度行动者、制度形式和制度延伸性等的争论。而阵营分化和观点分歧最本质的原因则是各行为主体在网络空间权力和利益的较量,即网络空间出现的“权力流散”和利益竞争的结果。作者最后对网络空间全球治理的趋势进行了分析,指出有效治理模式将是能够平衡国家、市场和社会的多元、多层合作治理模式。

【关键词】 网络空间;全球治理;网络巴尔干化;多利益攸关方模式;网络政治

【作者简介】 蔡翠红,复旦大学美国研究中心副教授,国际关系学博士。(上海邮编:200433)

【中图分类号】 D80 TP393.08 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006-9550
(2013)09-0090-23

* 本文系笔者主持的国家社会科学基金项目《21世纪中美关系中的网络政治研究》(项目批准号:12BGJ018)和上海市哲学社会科学规划课题《互联网与政治文化安全研究》(项目批准号:2009BGJ001)的成果之一。衷心感谢《世界经济与政治》杂志匿名评审专家对本文提出的建设性修改意见,同时感谢复旦大学美国研究中心汪晓风老师的相关讨论与支持。本文所有疏漏和不足由笔者承担。

国际电信联盟(ITU)大会的争吵、“棱镜门”的披露、^①国家间黑客攻击的相互指责等似乎都说明了目前全球网络空间(cyberspace)的紧张关系。^②而这种紧张关系又在某种程度上代表了网络空间全球治理的无序或失衡,或者说,几十年前就开始形成的网络空间全球治理现状与新的国际形势的不相匹配。因此,本文拟从网络空间全球治理角度分析网络空间紧张关系的原因,重点分析网络空间全球治理的阵营分化现象、原因和实质。对这些问题的梳理和认识将有助于今后网络空间全球治理的形成,从而有助于缓解国家间在网络空间中的冲突和紧张关系。

一 从“自治论”到“巴尔干化论”

“全球治理”最广为引用的定义是“个人和机构(包括公共机构和私人机构)管理其共同事务的多种方式的总和”。^③网络空间的全球治理则可以认为是“包括网络空间基础设施、标准、法律、社会文化、经济、发展等多方面内容的一个范畴”。^④之所以用“全球治理”取代“治理”是因为网络空间的性质使之超越了任何一个国家和主体可以操纵的能力范围。如何建立一个公平、繁荣并且安全的网络空间已成为一个全球性议题,^⑤网络空间也因此成为全球治理的一个重要对象。

1. 网络空间“自治论”

网络空间全球治理可以说经历了从初期的“自治论”到当前的“巴尔干化论”的演化发展趋势。网络空间的“自治论”所强调的是网络应独立于国家政府管制之外,应由各个不同的网络社区中的“网络公民”自己管理自己,由各种代码规则、软件和硬件实现对网络空间的管理。网络发展的初期,人们相信互联网是“不可控制的”。美国

① “棱镜(prism)”是指美国国家安全和联邦调查局于2007年启动的一个秘密监控项目。由前中央情报局职员爱德华·斯诺登(Edward Snowden)于2013年6月首次披露,据称美国国家安全和联邦调查局可直接进入美国国际网络公司的中心服务器里挖掘数据、收集情报。

② 严格来说,网络空间和互联网是有区别的,互联网属于网络空间的一部分,网络空间的范畴大于互联网。例如,雷达系统、空中交通控制系统、金融系统不属于互联网,但却属于网络空间的一部分。但为了方便起见,本文认为互联网基本等同于网络空间。可参见NCAFP,“Cyberpower and National Security,”*American Foreign Policy Interests*, Vol. 35, No. 1, 2013, p. 48。

③ 亨克·奥弗比克:《作为一个学术概念的全球治理:走向成熟还是衰落?》,载《国外理论动态》,2013年第1期,第23页。

④ Panayotis A. Yannakogeorgos, “Internet Governance and National Security,” *Strategic Studies Quarterly*, Vol. 6, No. 3, 2012, p. 103。

⑤ “团结合作、社会公平、民主和政策有效性”不足是全球性议题产生的原因,也是全球治理需求的深层次动力。参见戴维·赫尔德著,杨娜译:《重构全球治理》,载《南京大学学报》,2011年第2期,第19-28页。

前总统克林顿曾有一个非常著名的比喻:控制互联网就好像是“试图将果子冻钉在墙上”。^①

首先,从词源上来说,网络空间所刻画的图景给了人们这样一种印象:网络空间是一个用户可以将自己的思想倾注进去的虚拟的现实领域,是人们可以借以逃离现实物理世界的空间。^② 这幅图景中描绘的是一个纯净的精确的数理空间,就像三维电脑图画一样。对大多数人而言,网络空间可能仍然是这样的一种抽象印象。

其次,从互联网的核心技术建构来看,传输控制协议/因特网互联协议(TCP/IP协议)也常常被认为是高度去中心化的相对匿名的网络组织方法。这使很多评论家始终认为互联网从来就不应该被国家政府所控制。他们认为,互联网不是建立在一个单一的民族国家基础之上,所以传统形式的国家管制并不适合这个去中心化的、分散的媒介,即使是国际组织也不应该提供任何所谓有意义的方式来规训互联网。^③

最后,从互联网的演化发展来看,这些年互联网的发展的确在很大程度上是通过个人、研究团队以及松散的科学家团体的自愿行动来完成的。这种发展方式提供了一种“大致共识(rough consensus)”基础上的非正式但却很紧密的治理模式。^④ 这也是20世纪70年代以来早期互联网技术结构发展和解决方案的特征。

这种网络独立于政府管控外的“自治论”观点主宰了互联网诞生后的头25年。相当数量的互联网专家至今仍坚持互联网的“纯粹自由与开放”,认为互联网应当是一种非政治的、非营利的、纯技术的存在。直至20世纪90年代,对网络空间的治理重点仍然是互联网技术和标准方面,这似乎将国家排除在网络空间全球治理之外,网络空间某种程度上还是一个能够抵抗国家调控的“开放的公共空间(open commons)”。^⑤ 然而,当前的情况正在发生改变。国家和政府越来越显示出对网络空间及其治理的兴趣。以往主要由用户和私营部门所塑造的网络空间开始逐步受到政府的影响。“网

① Gudrun Wacker, “The Internet and Censorship in China,” in Christopher R. Hughes and Gudrun Wacker, eds., *China and the Internet: Politics of the Digital Leap Forward*, London: Routledge, 2003, p. 58.

② “网络空间”最初由科幻小说家威廉·吉布森提出。参见 William Gibson, *Neuromancer*, New York: Ace Books, 1984.

③ 安德鲁·查德威克著,任孟山译:《互联网政治学:国家、公民与新传播技术》,北京:华夏出版社2010年版,第307页; A. Michael Froomkin, “Habermas@ Discourse.net: Toward a Critical Theory of Cyberspace,” *Harvard Law Review*, Vol. 116, No. 3, 2003, pp. 749-873; David G. Post, “Governing Cyberspace,” *Wayne Law Review*, Vol. 43, No. 1, 1996, pp. 155-171.

④ 安德鲁·查德威克:《互联网政治学:国家、公民与新传播技术》,第307页。

⑤ Ronald J. Deibert and Masashi Crete-Nishihata, “Global Governance and the Spread of Cyberspace Controls,” *Global Governance*, Vol. 18, No. 3, 2012, p. 342.

络巴尔干化(cyber-balkanization)”成为一种可能和趋势。^①

2. “网络巴尔干化论”的浮现

“网络巴尔干化论”是指网络空间分裂为各怀利益动机的繁多子群趋势的观点。^②这种趋势是国家、市场和社会在网络空间互动的结果。虚拟网络边界在不同利益集团间逐步显现,网络空间从一个“开放的公共空间”逐步变为受制约的空间。^③国家借助其主权概念和传统权力正在加强对网络空间的介入;各种市场行为者如网络服务提供商操控着大量人群的网上活动、个人数据等,它们在网络空间承担着保证用户身份识别、维持网络社会秩序等传统国家才有的职能;而网络的全球互联互通和便捷性又导致了某种程度上网络空间“全球社会”的诞生。尽管还不能称之为真正的“社会”,但是各种民间团体的网络空间行动却是不可忽视的网络空间力量。

国家和政府是网络空间全球治理中最明显的利益相关者。网络空间面临着来自国家和政府越来越大的管制压力。通过各种治理论坛、国家间的协商机制以及各国的审查过滤措施,国家和政府逐步加强对网络空间的规范、塑造甚至干涉和权力实施。自由放任和市场导向的网络空间立场逐步让位于国家主导的管控。

网络空间审查和过滤常态化以及“网络边界”在国家间的显现是“网络巴尔干化”的重要例证。曾经被认为是不正常的管控现在几乎成了标准动作。^④如今的现实是,不管是东方还是西方,不管是转型中国家还是成熟的西方民主国家,互联网过滤已经成为了普遍实践。对网络空间的审查和管控已经不仅限于所谓的极权国家,也不再是大众视野之外偷偷摸摸的行为,而是正在形成一种全球常态和规范。尽管许多国家可能仍羞于承认自己采取措施对网络内容进行过滤或对敏感网站查封,但或多或少都在一些模糊的国家安全法律的掩护下对本国网络空间进行管制。

一些国家如今不再羞于公开承认其对网络空间的管控。不仅中国被批评用“网络长城(great firewall)”将其网络使用者同世界隔离开,巴基斯坦等国也建立

^① Marietje Schaake, “Stop Balkanizing the Internet,” *Huff Post*, July 17, 2012, http://www.huffingtonpost.com/marietje-schaake/stop-balkanizing-the-internet_b_1661164.html.

^② “网络巴尔干化”由麻省理工学院教授马歇尔·范·阿尔斯泰和埃里克·布林约尔松在1997年发表的论文《电子社区:是全球村,还是网络巴尔干国家?》中首次提出。参见 Marshall Van Alstyne and Erik Brynjolfsson, “Electronic Communities: Global Village or Cyberbalkans,” March 1997, http://pdf.aminer.org/000/326/255/communication_networks_and_the_rise_of_an_information_elite_do.pdf.

^③ Ronald J. Deibert and Masashi Crete-Nishihata, “Global Governance and the Spread of Cyberspace Controls,” pp. 339–361.

^④ Ronald Deibert, John Palfrey, Rafal Rohozinski and Jonathan Zittrain, eds., *Access Controlled: The Shaping of Power, Rights, and Rule in Cyberspace*, Massachusetts: The MIT Press, 2010, p.4.

了国家防火墙来监控和过滤网上的信息流动。就连发达的西方民主国家(如英国、加拿大等)也有意无意地走向管控之路,对网上的政治内容进行过滤,审查其中的仇恨性语言和种族极端主义内容等。澳大利亚最近也在争议中宣布了全国范围的网络空间过滤计划。^① 甚至是一直在捍卫国外的网络自由运动的美国政府最近也陷入了“棱镜门”事件,政府和私营电信机构合作来进行网络监控的事实已不再是秘密。

从数量上看,2002年实施国家强制性网络过滤的只是少数两三个国家,然而到2007年,在被调查的41个国家中,实施网络过滤的国家已经达到25个。^② 到2012年,这一数据已经上升至30多个国家。^③ 而且更为重要的是,这些国家并不都是威权体制,更不提大部分互联网公司都自觉进行的自我审查。这些都充分表明了这种“网络巴尔干化”的趋势。

3. “网络巴尔干化”的原因

“网络巴尔干化”的最重要推手是各个国家和政府。而国家跻身网络空间管控和治理的原因包括三方面:全球信息环境的回归、世界政治的竞争逻辑以及网络空间日渐上升的现实挑战性。

第一,网络空间从自由的乌托邦到网络边界逐步形成的过程,首先是网络空间的自然发展过程,是全球信息环境的回归。从历史上来看,在互联网诞生之前,全球信息环境的特点就是围绕各自主权范围的管控。因为只要政府存在,它就具有政府性(governmentality)和管制的思维习惯。^④ 而这种“日常监控”也因此成了当代工业社会运行的一个惯例。^⑤ 回顾现代历史上的大多数时期,政府都会对抗各种试图利用新技术争夺其权力和权威的努力。^⑥ 电报、电灯、电话也几乎都是出现在一些历史转型期。互联网的出现也恰逢东欧剧变和苏联解体前的一系列政治动荡。这些都使人们相信

① Ronald Deibert, John Palfrey, Rafal Rohozinski and Jonathan Zittrain, eds., *Access Controlled: The Shaping of Power, Rights, and Rule in Cyberspace*, p. 5.

② Ronald Deibert, John Palfrey, Rafal Rohozinski and Jonathan Zittrain, eds., *Access Controlled: The Shaping of Power, Rights, and Rule in Cyberspace*, p. XV, “Foreword.”

③ Ronald J. Deibert and Masashi Crete-Nishihata, “Global Governance and the Spread of Cyberspace Controls,” p. 339.

④ “政府性”一词由法国哲学家米歇尔·福柯提出,该词首次出现在1978年福柯的《安全、领土与人口》课程系列演讲中。也有“统治性、统治心态、统治术、治理性、治理术”等中文译法。参见米歇尔·福柯著,钱翰、陈晓径译:《安全、领土与人口》,上海:上海人民出版社2010年版。

⑤ David Lyons, *Surveillance Society: Monitoring Everyday Life*, Buckingham: Open University Press, 2001.

⑥ Ronald J. Deibert, *Parchment, Printing and Hypermedia: Communication in World Order Transformation*, New York: Columbia University Press, 1997.

技术具有促进民主化、促进社会和政治改革的力量,^①会弱化国家权威,因此国家需要对之加以限制和管控。

新技术产生之初,要么处于未被管控状态,要么就是受制于旧的可能已经过时的规则。一旦技术逐步成熟、一旦在政治领域开始具备重要性、一旦政府开始具备应对的经验,也就是技术被纳入常规管控之时。互联网一度看上去不可控制,因为它赋予了许多个人和非国家行为体前所未有的力量。但是互联网和其他技术的发展命运一样,无法逃避全球信息环境的历史发展规律和国家的政府性。

第二,国家对网络空间的逐步介入源于世界政治中的竞争逻辑,因为没有一个国家希望在新的地缘政治信息分布图中被击败。世界政治中的竞争逻辑常常会超越并覆盖理性的决策过程。所以,对于网络战争的威胁,各国政府的应对措施并不是相互自我克制,而是积极发展攻击性技术,包括承包给第三方甚至是犯罪组织来承担。这也是国际政治中安全困境时常会发生的原因之一。

网络空间日渐上升的重要性和人们对它越来越高的依赖性使网络空间成为世界政治领域新的竞技场。一方面,网络空间是一种必须拥有的珍贵资源,是可以绕过结构障碍促进经济和社会发展的工具,是进入全球市场的路径。对于硅谷一代人(Silicon Valley generation)而言,互联网曾经是一种公共资源,是要在电脑上登录“进入”后才能接触到的领域和空间。随着如今随身携带的移动终端的普及以及越来越多的交易网络化、在线化,人们几乎无时无刻不在网络空间,网络空间已经成为人们不可分隔的生活、居住和商务环境。另一方面,国家越来越认识到网络空间的战略重要性,网络空间军事化越来越明显。网络在2008年格鲁吉亚战争中的应用、网络间谍的全球频发都佐证了网络空间的战略意义。而国家之间、国家和非国家行为体之间在网络空间的地缘政治竞争更使国家无法忽视这一重要领域。

第三,国家跻身网络空间的管控还源于现实挑战性,这种挑战性一方面是由于现有网络空间治理模式的不足而导致的许多网络安全问题和纠纷,另一方面是源于网络空间对国家威胁的逐步上升。从这两方面看,国家对网络空间全球治理的介入也可以说是迫不得已。

可以说,互联网在诞生初期,发展目标远甚于安全目标,而且其力量也尚未威胁到国家。^②然而,现在网络恐怖主义、色情、网络犯罪等各种网络安全问题的出现都给了

^① Tom Standage, *The Victorian Internet: The Remarkable Story of the Telegraph and the Nineteenth Century's On-line Producers*, New York: Berkeley Books, 1998.

^② NCAFP, "Cyberpower and National Security," p.48.

国家充分的理由来管控网络空间。除此之外,网络空间的传播和组织功能还使许多国家希望通过参与网络空间的治理以达到压制异议分子和反动力量、保护和促进民族认同、加强社会稳定和地域控制、规范网络空间的版权控制等各种目标。

所以说,国家对网络空间治理的参与乃至将来的主导有其充分的理由。针对民族国家在网络空间的地位问题,第一个能找出答案的国家也许就能在 21 世纪中占据网络空间的主导地位。

二 网络空间全球治理的阵营分化

过去的 20 年是网络空间大发展的 20 年。网络空间的发展加深了国家政府、全球市场和全球社会的融合。但是枝茂叶盛之后,目前网络空间开始出现了越来越深的分化和组合。所以,“网络巴尔干化”的后续便是网络空间全球治理中不同的利益、身份和权力的聚合而形成不同的阵营。各方对全球治理的竞争实质是对网络空间秩序中地位的争夺。

国家和政府的介入原因不再赘言。商业和市场主体更在这一轮全球化和网络化的潮流中各显神通。而最早也是最广泛介入网络空间的各种非政府组织、民间团体和社会个人则在网络空间找到了一种全新的社会存在。各种行为主体都希望在网络空间全球治理中找到自己的定位和志同道合者,网络空间也因此开始出现各种阵营分化。从最基本的网络空间行为规范、网络本身的构成基础到网络空间的全球治理机制,各行为主体都有很大的意见分歧,难以达成一致。基于分析的方便,笔者将网络空间全球治理的分化组合方式分为利益共同体、竞争共同体、身份共同体和风险共同体,尽管事实上每一种共同体都有潜在的利益因素存在。虽然这些分类可能有不完全之嫌,但希望能借此反映网络空间全球治理的阵营分化现象。

1. 利益共同体

利益是国际关系乃至人类社会永恒的话题。基于明显的利益分歧,网络空间出现了如下几类分化组合:

第一类利益共同体出现在国家政府和各种非国家行为体之间,其分歧点是国家是否介入网络空间全球治理以及多大程度上应该介入。对国家而言,从自身利益和传统实践出发,其对网络空间治理的介入意愿是必然的。然而,非国家行为体则趋向认为,国家在网络空间的权威应该加以限制。这一类利益共同体又可以分成如下三类:

一是国家和国际组织。以联合国及国际电信联盟等为代表的各类国际组织自然希望这一新兴的网络空间领域能够纳入先前的传统权力范畴。关于国际组织参与网络空间全球治理的理论支撑是亚历山大·汉密尔顿(Alexander Hamilton)式的管理模式。按照汉密尔顿的理论,管理互联网的答案在于要建立一个集中的组织机构,这个组织可以强加给民族国家和网络公民同意的规则,并用以管理和控制网络空间的行为。^①

二是国家和代表市场及技术的各类网络公司与私营部门。在国家政府尽力跻身网络空间的同时,私营部门则力推主权管辖之外的行业资质。一些互联网公司联合推出了全球网络倡议(Global Network Initiative)。基于网络空间目前主要还是由私营部门运行的背景,这些公司认为,行业内自治和自我规范应该成为网络空间全球治理的主要特征。同时,在互联网工程任务组(Internet Engineering Task Force)和区域互联网注册管理机构(Regional Internet Registries)等组织的技术精英看来,无论是网络起源还是当前的治理现状,国家在其中发挥的作用都微乎其微,因此它们认为,要对抗国家对网络空间全球治理的“政治”干预。^② 技术精英与政治家之间的权力争夺由来已久。政治家往往从社会稳定、政治体系良性运行等组织运行角度要求对网络技术的负面影响加以控制,是基于合法性的强化意识形态的治理。而技术精英追求的是一种去意识形态的基于效率的治理,如对互联网使用中降低成本、提高效率、突破时空等目标的追求,并以管制阻碍技术进步为由来抵制政治家的权力对这个领域的渗透。^③

三是国家和代表社会的网络用户与民间团体。后者认为网络空间有助于全球公民社会的产生,认为这是一个相对于主权国家和政府组织之外的国际社会领域。它们推崇超国家的政治认同,旨在将公民身份认同或群体政治认同的视阈延伸到区域或全球。它们还担心国家的超级权威会侵犯公民隐私权,因此主张托马斯·杰斐逊(Thomas Jefferson)式的管理模式。这一模式支持网络空间的自我管理,这些支持自我管理网络的团体要求民族国家把权力交给它们。这些观点吸取了杰斐逊关于限制中央政府权力的思想。杰斐逊认为,应尽可能地将决定权下放到真正具有民主品格的公民手中。^④

① 转引自 David G. Post, “Governing Cyberspace,” pp. 155-171。

② Liv Coleman, “‘We Reject: Kings, Presidents, and Voting’: Internet Community Autonomy in Managing the Growth of the Internet,” *Journal of Information Technology & Politics*, Vol. 10, No. 2, 2013, pp. 171-189。

③ 蔡翠红:《国际关系中的网络政治及其治理困境》,载《世界经济与政治》,2011年第5期,第109页。

④ 转引自 David G. Post, “Governing Cyberspace,” pp. 155-171。

第二类利益共同体出现在美国及其盟国和其他国家之间。为了维护捆绑在一起的安全利益和价值观利益,美国和欧盟等一直是互联网自由的积极倡导者,它们希望维持网络空间全球治理的现有模式。而其他国家则希望打破现状,并对美欧所提出的“互联网自由”不予回应,认为其宣扬的“互联网自由”也仅是维护和拓展其利益的工具。有关网络犯罪的国际协定分歧就是一个典型案例。2004年生效的《网络犯罪公约》(Cyber-crime Convention)规定了相互提供搜查信息和引渡犯人等内容,由于是美欧主导的框架,而且其中网络犯罪的界定基于不同的价值观,因此,中俄等国采取了置之不理的态度,目前其成员仍仅限于欧洲31个国家和美国。

2. 竞争共同体

竞争共同体是一种基于权力的分类。诚然,权力争夺的背后往往也有利益动机。竞争共同体可以分为下述两类:

第一类是美国和其他国家,分歧点是美国是否可以继续掌控互联网。从互联网的源起及当前美国在网络空间的技术优势来看,美国在网络空间的主导地位有一定的合法性。但是,网络空间这些年的发展已经逐步弱化了美国在网络空间的绝对优势,美国所占据的网络空间霸权地位也开始面临挑战。例如,中国、俄罗斯、印度、南非、巴西等国家曾共同反对美国对互联网名称与数字地址分配机构(ICANN)的垄断性控制。

第二类是拉丁文系统和非拉丁文系统之间的竞争,这主要是用户使用习惯和网络内容的竞争。2009年10月30日,ICANN在韩国首尔召开的会议中批准了互联网使用拉丁文以外的域名和网址的提案。这是非拉丁文国家共同努力抗争的结果。也就是说,互联网此后可使用中文、俄文、阿拉伯文、韩文等非拉丁字母文字注册域名。尽管网络安全专家担心使用中文、阿拉伯文、俄文等语言注册域名,将使打击黑客等网络攻击难上加难,但这给了非拉丁文国家公民完全使用本国语言上网的权力,也为今后网络空间可能的进一步分化创造了条件。这些国家都在努力开发自身的网络操作系统,并希冀有朝一日能够完全本土化,从而减少对拉丁文系统的依赖并提升自己的竞争力。

3. 身份共同体

国际社会中存在很多不同的身份组合。同样,网络空间全球治理中也因为身份的不同存在如下三类分化类型:

第一类是发达国家和发展中国家的分化,这是基于发展阶段的不同。在网络空间,这几乎也是先期加入者和后来者的关系。互联网兴起于发达国家,但是网络空间的发展已经使发展中国家的重要性与日俱增。从人口统计来看,网络空间有向南和向

东的人口移动趋势(demographic shift)。^① 所以,占世界陆地面积和总人口70%以上的发展中国家目前正依托各种平台希望争取网络空间更多的平等对话、参与甚至治理权力。

第二类是传统大国和新兴大国群体如金砖国家的分化,这是基于规模和实力的一种诉求。中国、巴西、俄罗斯、印度、南非五国虽然社会制度各异,发展阶段也有所不同,但是它们有一个共同身份,即金砖国家。随着经济实力的逐步增长,这些国家正在借助金砖国家这一平台争取更多的与其实力身份相称的权力,包括在网络空间全球治理中的地位。2012年9月18日,金砖国家互联网圆桌会议在北京举行,这是新兴国家在互联网领域召开的首次政府多边接触,是金砖国家就网络空间问题彼此交流观点、分享经验和做法的新开端。

第三类是基于地理位置的网络空间区域政策协调。各种区域组织正在尝试在区域内的网络空间经验分享与政策协调。上海合作组织、阿拉伯国家联盟、海湾阿拉伯国家合作委员会(简称海湾合作委员会)、东盟、北约还没有就网络空间问题达成一致意见,但是相互协调网络空间的法律、政策和原则是一大趋势。例如,上海合作组织2009年峰会就对信息战争进行了重新定义,即指一国对另一国发起的对政治、经济和信息系统的破坏和攻击,包括可能会影响社会和国家稳定的心理战。^② 为了应对美欧所提的《网络犯罪公约》,2012年中俄等国还提出了上海合作组织版本的“网络犯罪公约”。^③ 2010年北约里斯本峰会后,北约各盟国都承诺将在网络空间上采取联合行动。海湾合作委员会成员国在网络空间的区域政策协调上历时则最长。1997年就开始讨论互联网发展对国家安全与传统的宗教信仰和实践的挑战。在2008年卡塔尔多哈国际论坛上,海湾合作委员会和阿拉伯国家联盟代表讨论了如何协调网络空间的国家安全政策应对,并在小组内签署了《网络安全多哈宣言》,强调网络空间管控相互协调的重要性。^④

① Ronald Deibert and Rafal Rohozinski, *Contesting Cyberspace and the Coming Crisis of Authority*, 2012, pp. 25-27, <http://www.docin.com/p-432720200.html>.

② Tom Gjelten, "Seeing the Internet as an 'Information Weapon'," National Public Radio, September 23, 2010, <http://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=130052701&sc=fb&cc=fp>.

③ Nazli Choucri and Daniel Goldsmith, "Lost in Cyberspace: Harnessing the Internet, International Relations, and Global Security," *Bulletin of the Atomic Scientists*, Vol. 68, No. 2, 2012, p. 72.

④ International Telecommunication Union, "Arab Region Presses for Heightened Cybersecurity: Doha Declaration on Cybersecurity Adopted at ITU Forum," February 21, 2008, http://www.itu.int/newsroom/press_releases/2008/NP01.html; ITU Regional Cybersecurity Forum 2008, "Draft Meeting Report: ITU Regional Workshop on Frameworks for Cybersecurity and Critical Information Infrastructure Protection (CIIP) and Cybersecurity Forensics Workshop, Doha, Qatar, February 18-21, 2008," February 21, 2008, <http://www.itu.int/ITU-D/cyb/events/2008/doha/docs/doha-cybersecurity-forum-report-feb-08.pdf>.

4. 风险共同体

风险共同体的对立面主要是民主制国家和威权制国家,分歧点是严格的互联网过滤和审查制度。在一些特定的条件下,全球风险的发生可以穿越各种不同的边界并创造出想象的共同体。而网络空间的互联互通性更加为这种风险共同体提供了想象的空间。对于一些国家和政府而言,网络空间的最大威胁是对其政权和社会稳定的威胁。所以有共同的社会稳定风险的国家、主张网络空间强管制的国家(如中国、沙特阿拉伯等)可能基于风险意识形成风险共同体,风险是其共同的治理单元。

同时,这些国家对网络空间的强管制取向还源于其传统经验。在这些国家中,国家有政府干涉和国家管控(尤其是对大众传媒和经济)的传统。对于处于北方和西方的更早引入网络空间的国家而言,网络空间往往被理解为不应被政府干涉、应与政府隔离的空间,或者是一个政府最好不要去碰的尚未有答案的神秘事物。但对于南方和东方的那些较晚引入网络空间的国家而言,网络空间具有了更多的安全含义和竞争意义。它们的做法基于以前对信息控制的经验与实践。因此东西方文化的不同使两者采取不同的战略取向,并导致网络空间全球治理的阵营分化加剧。

表 1 网络空间全球治理的阵营分化

分化组合方式	网络空间全球治理的不同阵营	分歧点
利益共同体	国家/政府 vs. 非国家行为体: 1. 国家 vs. 国际组织 2. 国家 vs. 网络公司和私营部门 3. 国家 vs. 网络用户和民间团体	国家是否介入网络空间全球治理以及多大程度上应该介入
	美国及盟国 vs. 其他国家	是否维持网络空间全球治理的现有模式
竞争共同体	美国 vs. 其他国家	美国是否可以继续掌控互联网
	拉丁文系统 vs. 非拉丁文系统	是否可形成完全本土化的网络环境
身份共同体	发达国家 vs. 发展中国家	是否可给发展中国家更多的网络空间平等对话、参与甚至治理权力
	传统大国 vs. 新兴大国(如金砖国家)	新兴大国迅速提升的经济实力是否可带来网络空间相称的权力提升
	网络空间区域政策协调 (如上海合作组织、海湾合作委员会、阿拉伯国家联盟等)	是否可借区域共同体形成一致的网络空间治理政策和方针
风险共同体	民主制国家 vs. 威权制国家	是否可施行严格的互联网过滤和审查制度(基于对政权和社会稳定的威胁风险以及传统经验)

从上面的分析可以看出,似乎网络丛林(cyber jungle)现象在人类这一新活动空间再现。各共同体之间存在着纵横交错的交叉和链接。例如,南非既属于新兴金砖国家,希望和中国等国一起与美国的网络空间霸权进行抗争;但同时,它又与美国一样属于民主制国家和发达国家阵营,因此也是美国的争取对象。

当前网络空间全球格局的形成可以说是网络自然生长的生态环境所造就的。可以看出,凭借实力和网络空间的源起优势,美国正在努力主导一大阵营。美国的盟国(如欧盟、日本、加拿大、澳大利亚等)关于网络空间的主要立场基本和美国一致,美国的下一目标是利用价值观基础将一些大的民主体制国家纳入其阵营,如印度、巴西、印度尼西亚、南非等。然而,其他阵营虽然有许多努力的迹象,但是还没有出现明显的合力,也没有出现有较强号召力的主导者,尽管中国和俄罗斯等国家曾共同向联合国提交过“信息安全国际行为准则”。当前不争的事实是,如何在这一网络丛林中占据一席之地,是每个国家思考的一大重点。

三 从观点分歧表象到权力与利益较量

网络空间全球治理阵营分化的表面原因,似乎是对目前治理现状的不满以及基于现状基础上各行为主体对网络空间全球治理的观点分歧。然而,和所有国际问题一样,网络空间全球治理阵营分化的实质原因还是各行为主体在网络空间权力和利益的较量。

1. 网络空间全球治理的现状

网络空间全球治理包括两个方面:一是网络空间相关问题领域的治理,如安全、经济、文化等;二是网络空间本身的全球治理,如基础设施、编码、规范等。

目前网络空间全球治理的现状可以说是这些年网络空间发展的大致共识基础上的自发安排。具体而言,ICANN负责网络空间的资源分配,即域名和地址系统的协调。这种对资源分配统一管辖的服从是系统有效性的前提。受国际互联网协会(Internet Society)赞助的互联网工程任务组负责网络空间的产业技术标准的制定,该任务组通过“大致共识”的讨论方式以形成明确且精确的技术标准。^①为了更好地协调不同相关主体间关于网络空间的不同标准,2012年五个全球机构共同签订

^① Internet Engineering Task Force, “The IETF Standards Process,” <http://www.ietf.org/about/standards-process.html>.

了一份协议,承诺共同遵守“现代标准范式(the modern paradigm for standards)”^①。它们分别是电气电子工程师协会(Institute of Electrical and Electronics Engineers)、国际互联网协会、万维网联盟(World Wide Web Consortium)、因特网结构委员会(Internet Architecture Board)以及互联网工程任务组。此外,一些国际机构或平台如互联网治理论坛(Internet Governance Forum),则是讨论形成网络空间行为准则的场所。

不同领域的网络空间应用同时要受相应领域的国际组织的指导和协调,例如,联合国贸易和发展会议(UNCTAD)、联合国经济及社会理事会(ECOSOC)协调网络经济发展与国际合作,世界贸易组织(WTO)协调电子商务和国际贸易路径,国际电信联盟协调全球电信规则等。此外,各种不同的国际和区域组织也在讨论网络空间的行为规则,例如,经济合作与发展组织(OECD)2011年通过了经合组织《互联网政策制定原则联合公报》^②。此外,各国的国内法也在网络空间的全球治理中发挥着不可忽视的作用。上述所有这些都构成了当前网络空间全球治理的自发架构。



图1 网络空间全球治理现状架构图^③

① Open Stand, <http://open-stand.org/>.

② OECD, “Communiqué on Principles for Internet Policy-Making,” OECD High Level Meeting, Paris, June 28–29, 2011, <http://www.oecd.org/internet/innovation/48289796.pdf>.

③ 参见 Jonathan Sallet, “International Internet Governance, Innovation & the International Telecommunications Union,” October 1, 2012, p. 15, http://nationalpress.org/images/uploads/programs/Sallet_International_Paper.pdf.

可以看出,网络空间的全球治理包括同时在进行的两条路线:一是公司和技术精英角度的技术层面的治理,可以说这条线是市场和社会两者的融合。目前网络空间运行的基本标准仍然是30多年前生成的,30多年间这些标准(如TCP/IP)基本没有变,也就是说,互联网的基础仍然没有变,从技术角度来说,当前的互联网仍然是30多年前美国国防部高级研究计划局的互联网实验性项目阿帕网(ARPANET)的延伸。^①而当前技术层面的治理也体现了这种实验性的延续。二是政府角度的治理,如通过国内法对网络空间活动进行管制,同时争取其全球治理中的话语权。可以说,目前政府对网络空间的治理也还处于实验性的尝试阶段。网络空间的命运是否会如以前的电话、电报、无线电传输一样还不得而知。政府的目标显然是在网络空间设立各国司法边界,希望传统的社会规范也能应用到其相应的网络空间,并同时希望能在网络空间的全球治理中争得一席之地。

2. 网络空间全球治理分化的主要观点分歧

在上述网络空间全球治理现状基础上,各行为主体和制度行动者的主张各不相同,而主要的分歧点可以概括为如下四点:

第一,是否维持或改革当前网络空间全球治理的权力布局现状的争论。美国和欧盟等主张互联网治理可维持现状,认为目前的治理现状虽然也有一些现实挑战,但总体是有效的。而中国、印度、巴西等国则希望改变现状,因为当前的现状给予了美国以网络空间的特殊霸权(如ICANN),不能体现国际关系的平等性。对此,美国的私营部门则反驳认为,美国根本没有兴趣对网络空间进行管制,因为美国最能得益于网络空间的丛林状态、迷雾(fog)状态和混乱(chaos)状态,^②美国的网络攻击能力和穿透能力都是最强的,混乱状态的网络空间还可以给予美国推广民主的平台。还有观点认为,之所以很多国家认为美国实质上掌握着互联网资源的控制权,是基于其他国家自身政府和电信公司及网络公司之间的紧密联系,事实上美国政府从来没有拥有或运营过电信公司。^③但是这些狡辩无法消除人们心头对ICANN和美国商务部之间协议的怀疑。而最近“棱镜门”风波中所披露的美国政府和几大网络公司的合作更使这些狡辩难以立足。

第二,从制度行动者角度的“多利益攸关方模式(multi-stakeholder governance)”和联合国主导下的治理方案的争论。美欧等国主张网络空间治理的“多利益攸关方

① NCAFP, “Cyberpower and National Security,” p.48.

② NCAFP, “Cyberpower and National Security,” p.54.

③ Panayotis A. Yannakogeorgos, “Internet Governance and National Security,” pp.109-110.

模式”,而中俄等国则主张联合国主导下的治理方式。^①按照多利益攸关方模式,国家和非国家行为体相互合作,对网络空间技术与运行进行管理,如对通讯协议标准化、域名地址等进行管理。多利益攸关方模式的支持方认为,ICANN就是多利益攸关方模式的一个典型代表,因为其中不仅有国家代表,更有各种私营部门和非营利组织的代表。它们认为,利用国际会议和国际组织将网络空间治理置于政府和政府间机构的控制之下的企图对互联网的创新、商务、发展、民主和人权都会带来可怕的后果。^②所以,它们反对联合国(包括其分支机构如国际电信联盟)等国际组织对网络空间的监管。

然而,随着网络的发展,许多国家发现这种多利益攸关方模式名不副实,因为它给美国延续其对网络的控制及未来发展提供了更多机会。美国表面上主张多利益攸关方模式,但是实际上并不愿意改变当前有利于自己的现状。因此,许多国家希望互联网的治理能够纳入到政府间组织和国际法范畴中。2003年信息社会世界高峰会议上,一些发展中国家就一起提议成立一个国际性的互联网组织,并采纳新的互联网条约。^③而俄罗斯、中国、印度等国家则更希望网络空间更多地被纳入联合国的权力范围。^④

也有学者从制度途径和角度认为,美国所倡导的多利益攸关方模式是一种包括非国家行为体的从下至上的多中心的治理方式,而中国主张自上而下的以国家为中心的治理方式。^⑤两大阵营的意见分歧使信息社会世界高峰会议最终决定,请联合国秘书长于2004年成立互联网治理工作组(Working Group on Internet Governance)。2005年的信息社会世界高峰会议上再次出现同样的分歧,因此成立了没有决策权的互联网治理论坛,以提供一个讨论网络空间治理问题的平台。

其实对于多利益攸关方模式本身而言,不同的国家也有不同的看法。例如,俄罗

① Jeremy Malcolm, *Multi-Stakeholder Governance and the Internet Governance Forum*, Perth: Terminus Press, 2008; Milton L. Mueller, *Networks and States: The Global Politics of Internet Governance*, Cambridge and London: The MIT Press, 2010.

② David P. Fidler, "Internet Governance and International Law: The Controversy Concerning Revision of the International Telecommunication Regulations," *Insights*, Vol. 17, No. 6, 2013, p. 2.

③ Wolfgang Kleinwächter, "The History of Internet Governance," *Internet Governance*, October 20, 2009, <http://www.internetsociety.org/history-internet-governance>.

④ Leo Kelion, "US Resists Control of Internet Passing to UN Agency," BBC News, August 3, 2012, <http://www.bbc.co.uk/news/technology-19106420>.

⑤ NCAFP, "Cyberpower and National Security," p. 52.

斯就曾呼吁各成员应在管理互联网方面具有同等的权利。^① 真正的多利益攸关方模式应该包括如下四点因素:不同的经济和社会视角的共存、所有利益攸关方(包括市民社会)的有效代表、^②全球参与(如发展中国家也应是决策过程中的重要参与者)和决策过程的透明性。^③

第三,从制度形式角度的契约(contract)和法规(statute)的争论。这种争论主要源于非国家行为体与国家行为体的出发点的不同。对于网络精英和在网络空间占有实际权力的网络公司而言,它们认为,在经济领域的合同和契约的方式更适合于网络空间的自然生长,有利于网络空间的创新、自由和民主的推进。所以,网络空间全球治理应以互联网产业为基础的自我调控为主。^④ 对于国家行为体而言,其参与网络空间全球治理的方式则主要是强制性的法规,而理由往往是对公共利益的保护。

相关学者认为,一般来说,契约或者合同形式在网络空间治理中更合适,因为它使数字环境的微观管理更加灵活。^⑤ 这也是目前网络空间治理的主要制度形式。但是现在似乎在网络空间全球治理中有越来越多法规出现的迹象,例如,国内立法、国家间的条约(treaties)、协定(pacts)、公约(conventions)以及一些授权立法,如条例(ordinances)和章则(regulations)等。其特点是由国家政府或政府机构单独或一起正式制定的具有法律含义的规定,而其公民或成员并未事先同意。它所指向的是一种等级制的国家主导的权力结构。而相对的契约或者合同形式则需要事先征得各方同意才有约束力,它是网络空间治理的市场导向的体现,是一种扁平化的低强制性的权力结构。网络空间全球治理的法规形式具有许多制约因素,如意识形态的差异等。因此,尽管法规形式和契约形式往往在网络空间全球治理中共存,但是法规形式应处于候补位,应扮演“第二小提琴手”的角色。^⑥ 网络空间全球治理不可能出现超级权威,不仅是现

① David P. Fidler, "Internet Governance and International Law: The Controversy Concerning Revision of the International Telecommunication Regulations," p. 2.

② 前两点被认为是多利益攸关方模式的必要条件。参见 Joe Waz and Phil Weiser, "Internet Governance: The Role of Multistakeholder Organizations," 2012, <http://siliconflatirons.com/documents/publications/report/InternetGovernanceRoleofMSHOrgs.pdf>.

③ 关于目前多利益攸关方模式的问题可参见 Séverine Arsène, "The Impact of China on Global Internet Governance in an Era of Privatized Control," Chinese Internet Research Conference, Los Angeles, United States, 2012, p. 5.

④ Rolf H. Weber and Romana Weber, *Internet of Things: Legal Perspectives*, Berlin and Heidelberg: Springer-Verlag, 2010, p. 127.

⑤ Lee A. Bygrave, "Contract versus Statute in Internet Governance," in Ian Brown, ed., *Research Handbook on Governance of the Internet*, Cheltenham: Edward Elgar, 2012, pp. 1-25.

⑥ Lee A. Bygrave, "Contract versus Statute in Internet Governance," p. 20.

在,将来也不会出现网络空间治理的“大规模正式条约(large-scale formal treaties)”。^①

第四,从制度延伸性角度的全新制度方案和传统空间的制度延伸的争论。这些争论涉及诸多领域和范畴,例如,国际电信联盟大会讨论的新的电信条例是否可延展适用于网络空间,传统的税收政策、划界管制法是否可同样移到网络空间应用等。关于这一点,各不同行为体之间没有形成统一阵营,而是针对不同的制度规范各自有不同的看法。例如,美国认为,国际电信联盟的电信条例不能延展到网络空间使用,因为这将使网络空间受制于政府和政府间机构的控制,使之失去创新性和民主性。但是,针对《武装冲突法》(Laws of Armed Conflict),美国又认为其适用于网络空间。^② 而中国则认为《武装冲突法》不能用于网络空间,认为这一全新领域需要全新的相关条约。俄罗斯也认为,针对网络恐怖主义、网络犯罪以及更广义上的可能引起社会不稳定的网络冲突,应制定全新的国际公约。但是美国坚持认为没必要,因为现有国际条约和公约中都能找到相关内容。^③

从上述争论可以看出,这些分歧似乎已经在国际社会根深蒂固,因此,“巴尔干化”在网络空间的显现以及网络空间全球治理的阵营分化也是必然的。

3. 网络空间全球治理的“权力流散”

网络空间全球治理阵营分化和观点分歧的实质是各行为主体的权力和利益的较量。从权力来看,用哲学家沃尔特·加利(Walter B. Gallie)的表述,网络空间现在已经出现了“威权危机(crisis of authority)”,^④或者用英国国际政治经济学学者苏珊·斯特兰奇(Susan Strange)的说法,网络开始成为“权力流散(diffusion of power)”的重要场所。^⑤ 美国学者约瑟夫·奈(Joseph S. Nye)也指出,全球信息化时代,权力不再由国家独有,国家要和跨国公司、犯罪集团、恐怖组织以及个人等网络行为体共同分享权力。网络领域的权力流散不仅表现在行为体越来越多,而且表现在行为体之间的权力

① Joseph S. Nye, “Power and National Security in Cyberspace,” in Kristin M. Lord and Travis Sharp, eds., *America's Cyber Future: Security and Prosperity in the Information Age*, Volume II, June 2011, p. 19, http://www.cnas.org/files/documents/publications/CNAS_Cyber_Volume%20II_2.pdf.

② Harold Hongju Koh, “International Law in Cyberspace,” USCYBERCOM Inter-Agency Legal Conference, Ft. Meade, MD, September 18, 2012, <http://www.state.gov/s/l/releases/remarks/197924.htm>.

③ NCAFP, “Cyberpower and National Security,” p.54.

④ Walter B. Gallie, “Essentially Contested Concepts,” *Proceedings of the Aristotelian Society*, Vol. 56, 1956, pp. 167-198.

⑤ Susan Strange, *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*, New York: Cambridge University Press, 1996.

差异被缩小。^①

本文则认为,各种网络空间的权力流散体现在不同的行为主体所拥有的不同的网络权力上,包括以下四点:

第一,国际组织和国家间机构拥有的是一种体系性权力(systemic power)。^② 国际组织作为一个体系的存在,它既可以通过制定相关国际机制对网络空间的运行进行规约,同时,它又可以利用体系的排他性或对应的专属性来对体系外及体系内的成员进行协调与制约。网络空间体系性权力的诞生主要源于三个趋势:一是各国在网络空间权力的去中心化;二是国家之间的相互依赖,如网络安全问题等;三是权力本身结构的变化,如网络空间所伴随的软实力重要性的日趋上升。

第二,国家和政府拥有的是一种工具性或结构性权力(instrumental and structural power)。从互联网的起源来看,国家不是行为者,而是一个被动的参与者。但是未来的趋势是国家将作为管理者。虽然从技术方面看,政府是门外汉,特别是网络发展的开始阶段,政府从能力上看似乎可能缺乏治理权威。但是国家在其管辖范围内拥有的主权至高无上性和此观念在公民社会中的根深蒂固,使得国家随时可以动用其国家机器等工具介入网络空间的治理,并借助其自身在国际市场、国际社会中的地位和份额来影响网络空间的全球治理,可以有意识地通过设定议程、操纵国际体系的游戏规则取得对自己更有利的结果。这就是一种工具性或结构性权力。简而言之,结构性权力就是构造国与国之间关系、国家与人民之间关系或国家与公司企业之间关系框架的权力。^③ 尽管按照苏珊·斯特兰奇的观点,结构性权力既可以由国家行使,也可以由国际组织、跨国公司等非国家行为体行使,^④但国家无疑仍是其中最强势的结构性权力拥有者。

第三,代表市场的私营部门和技术精英拥有的是一种元权力(meta-power)。网络空间元权力是指对网络结构中身份、利益和机制的重新配置、构成或重构的权力。^⑤ 技术规范等是网络空间全球治理不可缺少的基础,是元权力的源泉。从国际范围看,网络空间的基础物理设施和技术规范掌控在私营部门手中。也就是说,这种对网络空间构成基础的元权力主要属于私营部门和一些技术精英。大量人群的网上活动、个人

① Joseph S. Nye, Jr., *The Future of Power*, New York: Public Affairs, 2011, pp. 132-139.

② 国际政治中“体系性权力”的正式提出最早出现于:Silviu Brucan, “The Systemic Power,” *Journal of Peace Research*, Vol. 12, No. 1, 1975, pp. 63-70.

③ 苏珊·斯特兰奇著,杨宇光等译:《国家与市场》,上海:上海人民出版社2006年版,第21页。

④ 苏珊·斯特兰奇著,肖宏宇等译:《权力流散:世界经济中的国家与非国家权威》,北京:北京大学出版社2005年版,前言,第5页。

⑤ James N. Rosenau and J. P. Singh, eds., *Information Technologies and Global Politics: The Changing Scope of Power and Governance*, Albany: State University of New York Press, 2002.

数据、社交网络行为等都控制在少数网络服务提供商手里。它们的权力不仅可借用户条款得以实现,而且可以对不满意的内容包括用户档案进行删减,还可以将个人数据卖给第三方,如果实在不满意甚至可以更改用户条款。它们在网络空间承担的作用可能以前都是国家的专属权,如保证用户的身份识别、维持网络社会秩序等。从这一意义上看,拥有众多用户的一些公司如苹果、谷歌等甚至可看做是虚拟的“国家”,^①尽管它们本身也要受其服务器所在国的法律制约。

第四,代表社会的民间团体和个人拥有的是倡议的权力(advocacy power)。全球公民社会是指所有独立于国家和市场的体系和领域,涵盖了所有国家(包括政党)和市场之外的组织和协会。各种私人组织、志愿活动、非营利组织和公民社会组织的兴起改变了国家统治的内外环境,把民族国家之内的许多个人、集团和组织解放出来,成为由多元化力量共同主宰的“全球公民社会”。^②詹姆斯·罗西瑙(James N. Rosenau)认为,工业化时代的权力是建立在一种强制性权威的合法性基础上的,而后工业化时代或者当前的网络时代,权力是基于一种倡议。^③网络空间的全球性、互联互通性、便捷性都使之成为全球公民社会倡议权力的重要来源,也成为网络活动主义(cyber activism)的重要场所。^④这种倡议的权力可以使囊中羞涩的个人或团体借助互联网影响公众意见、筹集资金甚至形成跨地区联盟等。这意味着国家政府对议事日程的控制被削弱,决策自由受到限制,国家到个人的垂直权力结构趋向扁平。

4. 网络空间全球治理的利益分化

网络空间全球治理分化的实质不仅是权力的分散,还是网络空间行为主体的利益分化与竞争。不同行为体在网络空间的利益并不相同:国家和公司利益取向不同,国家的安全利益高于一切,而公司的发展利益高于一切;国家之间有不同价值观,一些国家主张所谓的“互联网自由”,而另一些国家主张“互联网主权”;各公司的利益存在相互竞争关系;属于全球公民社会的各种民间团体和组织也有不同的利益诉求。

这种差异甚至是矛盾无处不在。例如,在国家间网络空间竞争中,印度不仅加快

① Séverine Arsène, “The Impact of China on Global Internet Governance in an Era of Privatized Control,” p. 10.

② 王金良:《全球治理:结构与过程》,载《太平洋学报》,2011年第4期,第48页。

③ James N. Rosenau and J. P. Singh, eds., *Information Technologies and Global Politics: The Changing Scope of Power and Governance*, p. 24.

④ 关于网络活动主义,可参见 Michael D. Ayers and Martha McCaughey, eds., *Cyberactivism: Online Activism in Theory and Practice*, New York: Routledge, 2003; Steven F. Hick and John G. McNutt, *Advocacy, Activism, and the Internet: Community Organization and Social Policy*, Chicago: Lyceum Books, 2002; Michael Dartnell, *Insurgency Online: Web Activism and Global Conflict*, Toronto: University of Toronto Press, 2006; Molly Beutz Land, “Networked Activism,” *Harvard Human Rights Journal*, Vol. 22, No. 1, 2009, pp. 205-244.

了其网络战能力的建设步伐,而且为了应对所谓来自中国的黑客威胁,印度政府采取措施限制来自中国的高科技产品的进口,^①甚至建议立法使爱国性质的黑客行为合法化。^②谷歌公司曾试图将芝加哥大学图书馆资源全部电子化,而由于其他利益相关者的反对(如作者的知识产权等)遭遇了失败。在中美针对网络犯罪的合作中,一些行为在中国看来是威胁政治稳定的网络空间犯罪行为,但在美国看来可能只不过是政治动议。美欧虽然都支持网络空间全球治理的多利益攸关方模式,但二者的具体网络空间策略并不相同。^③

网络空间全球治理的利益分化的典型案例是2012年年底国际电信联盟召开的世界电信大会。作为联合国的一个特殊机构,国际电信联盟是全球电信通讯的权威中心,除了190多个国家会员外,还有数千个企业会员。这次会议的核心争论点包括互联网的监管、互联网自由、网络内容审查、网络空间全球治理等。此外,还有关于垃圾邮件等经济和社会生活领域的争辩。

该会议进行了一场关于网络空间未来的激烈辩论。每一方都从自身利益出发寻求一个不同的结果:谷歌等网络公司认为国际电信联盟没有资格讨论并制定互联网的未来;国际电信联盟希望扩大它在网络空间事务中的权威;欧洲电信机构希望通过改变在网络之间交换信息的规则来获得更多的收益;中国、俄罗斯和印度希望形成政府对网络空间更强有力的控制,希望国际电信联盟获得管理网络空间的更多权限,并削弱美国ICANN等机构的权限;美国和欧洲希望维持现有的模式;还有一小部分国家寻求将互联网同人权联系起来。

因此,并不令人惊奇的是,当最终修改版的《国际电信条例》(International Telecommunication Regulations)表决时,尽管89个国家签署同意,包括许多非洲国家、阿拉伯国家、巴西、中国、印度尼西亚、伊朗和俄罗斯等,但是55个国家拒绝签署,其中包括许多重要西方大国如美国、澳大利亚、欧盟各国、加拿大和日本。^④这一投票结果说明,各行为体的利益冲突使当前网络空间全球治理的问题仍然处于无解状态。

^① Heather Timmons, "India Tells Mobile Firms to Delay Deals for Chinese Telecom Equipment," *New York Times*, April 30, 2010, <http://www.nytimes.com/2010/05/01/business/global/01delhi.html>.

^② Harsimran Singh and Joji Thoms Philip, "Spy Game: India Readies Cyber Army to Hack into Hostile Nations' Computer Systems," *The Economic Times*, August 6, 2010, http://articles.economictimes.indiatimes.com/2010-08-06/news/27590170_1_computer-systems-spy-game-hackers.

^③ Susan Ariel Aaronson, "Internet Governance or Internet Control? How to Safeguard Internet Freedom," Cicero Foundation Great Debate Paper, No.13/01, February 2013, pp.5-6.

^④ "Signatories of the Final Acts: 89," WCIT, Dubai, UAE, December 3-14, 2012, <http://www.itu.int/osg/wcit-12/highlights/signatories.html>.

四 网络空间全球治理的趋势与未来

网络空间的全球治理从“自治论”到“巴尔干化论”的演化,某种程度上是一种历史发展的必然,也是国家、市场和社会在网络空间互动的结果。国家和政府似乎具有了网络空间治理的充分理由,尽管国家之间还有诸多利益和权力分歧。基于这些分歧,网络空间全球治理出现了不同的阵营分化,如利益共同体、竞争共同体、身份共同体和风险共同体。它们的争论是多方面的,包括是否维持或改革当前网络空间全球治理的权力布局现状、从制度行动者角度的多利益攸关方模式和联合国主导下的治理方案的争论、从制度形式角度的契约和法规的争论、从制度延伸性角度的全新制度方案和传统空间的制度延伸的争论等。所有这些分化和分歧都源于网络空间行为主体的利益分化以及不同行为体在网络空间全球治理中的“权力流散”。国际组织和国家间机构拥有的是一种体系性权力,国家和政府拥有的是一种工具性或结构性权力,代表市场的私营部门和技术精英拥有的是一种元权力,而代表社会的民间团体和个人拥有的是倡议的权力。

根据这些分析,本文认为网络空间全球治理具有如下几个趋势:第一,国家在网络空间全球治理中的作用会越来越强。尽管国家在网络空间全球治理中参与的程度、效果、主动性和积极性并不完全一样,但作为治理主体是绝不能缺位的。主权至上理念的牢固以及网络空间全球公民社会尚未开始发展,使未来十年中政府对于网络空间的介入将成为一个热门话题。甚至有人认为,随着网络空间中国家和政府的重要性日益提升,网络结构已经出现从去中心的分散结构逐步向等级体系结构发展,从网络型治理(networked governance)向传统等级型治理(hierarchical governance)发展的趋势。^①虽然有专家对此观点进行了驳斥,但国家在网络空间全球治理中的作用提升将不可避免。国家对网络空间的权力主张将会恶化国家间在网络空间的对立与竞争。

第二,国家和非国家行为体的网络空间治理权争夺将加剧。国家在网络空间全球治理中的介入行为会很自然地招致市场、公民社会和其他国家的反作用力和抵抗。“治理”概念本身就有别于等级制政治统治,它表现为无中心、网络型或并行的原则,这就规定了任何主权国家主导的政治行为不属于“全球治理”的理想模式。全球治理

^① 对这一观点也有学者专门进行了反驳分析,可参见 Milton Mueller, Andreas Schmidt and Brenden Kuerbis, "Internet Security and Networked Governance in International Relations," *International Studies Review*, Vol. 15, No. 1, 2013, pp. 86-104.

的单位并不仅仅是国家和政府,至少还有十个相关术语已经得到人们的认可,如非政府组织、非国家行为体、无主权行为体、议题网络(issue network)、政策协调网(policy network)、社会运动、全球公民社会、跨国联盟、跨国游说团体和知识共同体(epistemic community)。而且网络空间本身的结构与特点已经超越了主权的治理范围。^①从能力上看,政府也不可能单独主导网络空间全球治理。网络空间出现的技术犯罪等也是难以通过外交途径或军事手段解决的问题。还有人提出了网络空间的分层模型,认为网络空间由物理基础(physical foundations)、逻辑秩序(logical layer)、信息层面(information layer)和用户层面(users)组成。^②对于国家管制而言,层级越低,物理性越强,则管制越方便;层级越高,参与者越多,行为主体越分散,则管理和执法越困难。

第三,美国在网络空间的霸权地位将会受到挑战。首先,这是由于美国霸权得到国际社会的认可和接受程度下降。在国际政治中,霸权不仅意味着超强的实力地位,还意味着一种权威,这种权威依赖于霸权“正当性”。从理论上讲,霸权国的正当性主要体现在三个方面:在价值上,霸权国尊重国际社会的共享价值和规范;在程序上,霸权国公开决策,遵守国际法和制度性约束;在结果上,霸权国能够促进全球的安全、稳定和经济发展等。^③然而,近年来美国霸权的正当性在下降。其次,这也是其他网络空间行为体不可忽视的必然结果,因为网络空间行为的低行动成本赋予了它们特殊的“伤害的能力(capacity to harm)”。网络空间是鱼龙混杂的场所,其间私人行为体、公共行为体甚至罪犯等都在一系列的层叠叠翠的规则下各自行动。^④最后,今后更合适的网络空间图景可能就是“贫民窟(favela)”,因为绝大多数的互联网新用户现在都来自发展中国家。^⑤即使没有能力提出适当的网络空间治理政策建议的第三世界国家或“羸弱国家(weak states)”也可能通过所谓的“伤害的能力”影响全球网络环境,^⑥从

① Nazli Choucri, “Introduction: CyberPolitics in International Relations,” *International Political Science Review*, Vol. 21, No. 3, 2000, p. 257.

② Nazli Choucri and David Clark, “Integrating Cyberspace and International Relations: The Co-Evolution Dilemma,” Massachusetts Institute of Technology Political Science Department Working Paper, No. 2012-29, pp. 2-3, http://ecir.mit.edu/images/stories/Clark_WORKSHOP.pdf.

③ 刘丰:《美国霸权与全球治理——美国在全球治理中的角色及其困境》,载《南开学报(哲学社会科学版)》,2012年第3期,第15页。

④ Ronald Deibert and Rafal Rohozinski, “Liberation vs. Control: The Future of Cyberspace,” *Journal of Democracy*, Vol. 24, No. 1, 2010, pp. 43-57.

⑤ Internet World Stats, “World Internet Usage and Population Statistics,” June 30, 2012, <http://www.internetworldstats.com/stats.htm>.

⑥ 此处借用第三世界国家在环境领域全球治理中的“伤害的能力”,参见 Marian A. L. Miller, “Sovereignty Reconfigured, Environmental Regimes and Third World States,” in Karen Liftin, ed., *The Greening of Sovereignty in World Politics*, Cambridge: The MIT Press, 1998.

而对现有治理体系的效力造成负面影响。

第四,网络空间全球治理的有效治理模式将是能够平衡国家、市场和社会的多元、多层合作治理模式。从各个成功进入现代化的国家来看,最需要界定清楚的是国家、市场和社会的关系,也就是尼克拉斯·卢曼(Niklas Luhmann)所提到的政治系统、经济系统和民间组织的关系。^①同样,在网络空间,这三者关系的平衡将是网络空间全球治理的未来趋势。互联网治理的利益相关方有很多,国家/政府、非营利组织、商家、服务提供商、消费者等都在其中。而作为治理主体的制度行动者也同样有很多选择,比如国际组织、主权国家、跨国行为体、次国家行为体、市民社会、行业机构、网络精英等。不同的制度行动者在网络空间的权力和利益的差异使得真正有效的并为各方所接受的网络空间全球治理模式将是能够平衡国家、市场和社会的多元、多层合作治理模式。国家无法脱离市场和社会而存在。市场是国家发展经济的有效载体,而经济是国家实力的根本保障。同时,国家存在于社会并受制于社会。国家、市场、社会的互动在网络空间全球治理中将持续存在。网络空间的全球治理之路将是基于协调而非控制基础上的一个包括国家和非国家行为体的持续的互动过程。

值得指出的是,目前网络空间不同的阵营分化似乎给网络空间全球治理的未来蒙上了一层厚纱。然而,这些问题的集中出现与相互权力和利益的碰撞又是彻底重新审视网络空间全球治理的极好机会。以前仅限于工程师、情报机构和少数国家的少数政策制定者之间的神秘讨论将被拓展至公共政策和大众视野。网络空间利益竞争恶化和“威权危机”出现之时也许就是网络空间全球治理形成的时刻。

[收稿日期:2013 - 07 - 14]

[修回日期:2013 - 08 - 19]

[责任编辑:张淼]

^① Niklas Luhmann, "Globalization or World Society: How to Conceive of Modern Society?" *International Review of Sociology*, Vol. 7, No. 1, 1997, pp. 67-79.