

从全球治理视角 解读互联网治理“多利益相关方”框架*

郎平

[内容提要] 基于全球治理的视角,“多利益相关方”契合了互联网治理的特征和趋势,是当前全球治理的大势所趋。“多利益相关方”不是唯一的解决方案,而是一种普遍意义上的治理路径和方法。在实践中,根据议题的不同,它可以有多种表现形式,各利益相关方依据其行为体特性,发挥不同的作用;“多边主义”作为一种具体的实践形式,与现有的“多利益相关方”实践并不存在对立,而是一种相互补充。我们应理性和客观地看待“多利益相关方”,避免将其简单归类于美国模式,既看到它在普遍意义上积极的一面,也要清醒地认识到它在实践中表现形式的多样化、甚至是看似对立的模式,遵循国家利益做出灵活应对。

[关键词] 互联网治理 网络空间治理 多利益相关方 多边模式 全球治理

[作者简介] 郎平,中国社会科学院世界经济与政治研究所副研究员,主要从事网络空间治理和网络外交研究。

随着信息通信技术的快速发展,互联网在国家经济、政治、社会和安全等各个领域高度渗透,网络空间治理逐渐被提升至国家战略层面,成为当前全球治理的一个热点问题。自2003年联合国召开信息社会世界峰会开始,有关“多利益相关方”(multi-stakeholder)与“多边主义”的模式之争就成为国际社会的斗争焦点,这一分歧在2012年国际电信世界大会提出通过新的国际电信规则时达到顶峰,出现美欧发达国家与中俄等新兴和发展中国家激烈对峙的局面。然而,2015年之后,“多利益相关方”逐渐得到了国际社会大多数国家的认同,并且日渐成为当前国际互联网治理的主流模式和理念。那么,“多利相关方”究竟是一种什么样的模式?应该如何解读和评价?

一、互联网治理与

“多利益相关方”的缘起与历史沿革

互联网的诞生源于美国国防部的一个政府项目。1969年,美国国防部开始建立一个名为 ARPA

的内部网络,解决了异种机网络互联的一系列理论和技术问题;70年代,电子邮件诞生,阿帕网以美国为核心逐渐向盟友国家扩展;1983年,阿帕网采用TCP/IP协议(传输控制协议/互联网协议)作为电脑网络之间传送信息的标准,用于实现不同网络架构、不同操作系统的计算机之间的通信,真正的互联网得以诞生;1986年,美国国家科学基金会(NSF)建立了大学之间互联的骨干网络NSF,取代阿帕网成为互联网的主干网,随后很多大学和研究机构将自己的局域网并入其中;90年代之后,整个网络向公众开放,并且在进入商业化运营模式之后开始在全球迅速普及。

互联网的诞生和普及是依靠众多技术专家的努力才得以实现的,互联网的治理也是从技术标准的制定起步的,因为如果没有统一的协议和标准,互联

* 本文在写作过程中得到了“互联网治理‘多利益相关方’研究”课题组和评审专家的宝贵智力支持,以及《现代国际关系》杂志匿名评审专家的修改建议,受益匪浅,在此一并表示感谢,文中疏漏由作者负责。

网也就失去了其全球开放性的根基。1985年,互联网工程任务组(IETF)成立,这是一个由网络设计师、运营者、服务提供商等参与的非营利性的、开放的民间行业机构,负责互联网架构和运转等技术规范的研发和制定;随后,互联网架构委员会(IAB)、互联网研究专门任务组(IRTF)、互联网协会(ISOC)等I*机构相继成立,成为支撑全球互联网有效运转的重要治理机构。这些机构有一个共同的特征,即都是松散的、自律的、自愿的、全球性、开放性、非营利性的民间机构,任何人都可以注册参加会议,通过讨论形成共识制定技术标准和相关政策。

“多利益相关方”的早期实践是从IETF开始的。20世纪80年代后期,互联网进入一个高速发展的时期,随之而来的工程技术问题也日趋复杂。为了更好地汇聚各方智慧,并对技术问题迅速做出反应,IETF采取了完全不同于同时期相关技术组织的治理模式。IETF向所有人开放,举行公开会议研讨技术问题;每年召开3至4次会议,其规模不断扩大,从1987年的50人扩大到2012年的1200余人,为来自公司企业、研究机构、高校、标准组织的技术人员创造了交流的空间。作为一个庞大而成熟的标准化组织,IETF奉行的信条——“我们反对总统、国王和投票;我们相信协商一致和运行的代码”——集中体现了将政府权威排除在外、没有集中规划、也没有总体设计的自下而上、协商一致的治理模式,在很大程度上确立了早期互联网治理的自由主义精神和文化,为互联网的发展及其在全球的迅速普及奠定了基础。

20世纪90年代,随着互联网与政治、经济、社会的日益融合,私营企业、政府部门以及其他民间机构也成为利益相关方,积极要求参与到互联网治理中去。1998年,ICANN(互联网名称与数字地址分配机构)的成立就是一个各方妥协的结果。作为一个私营的、非营利性国际机构,ICANN的职责是互联网域名系统管理、IP地址分配、协议参数配置以及根服务器系统管理,负责掌管互联网世界的关键资源——“地址簿”。与IETF的治理实践不同,ICANN模式的代表性更广,面向全球的互联网社群,从域名注册商等中小企业到普通的互联网用户,

从技术人员、政府、学术界到民间机构,各相关方都能够参与其中,表达自身的利益诉求;特别是,政府代表也可以在咨询委员会内对董事会的决定提出质疑,但是没有否决的权力,是一种有限度的参与。2016年10月,美国对互联网数字分配机构(IANA)的监管权移交之后,ICANN从程序上得以彻底回归其自下而上、共识驱动的“多利益相关方”模式,而改革之后的权力分配则向赋权的社群加以倾斜,后者有监督和否决董事会决定、批准基本章程修改以及发起社群独立审核程序等多项重大权力。

进入21世纪,信息社会世界峰会(W SIS)正式将“多利益相关方”纳入到国际社会的视野。2003年的日内瓦阶段会议之后,根据《日内瓦原则宣言》的要求,联合国秘书长授权成立了由40个成员组成的互联网治理工作组(WGIG),负责“形成关于互联网治理工作的定义”,“确定与互联网治理有关的公共政策问题”,“推动不同利益相关者群体对各自角色和责任形成共识”。^①2005年,在WGIG的报告中,“多利益相关方”一词首次出现在国际官方文件中,报告11次提到了这个术语,并且确认需要一个“全球的多利益相关方论坛来解决互联网有关的公共政策问题”。随后,在峰会的第二阶段突尼斯议程中,“多利益相关方”一词被继续沿用,并在会议的成果文件《突尼斯议程》中出现了18次之多,特别是拟成立的互联网治理论坛(IGF)继续采用“多利益相关方”的治理模式。

在此后的十余年中,“多利益相关方”几乎等同于互联网治理的同义词,而ICANN在保障全球互联网运行方面的成功治理也令其成为“多利益相关方”的实践典范。但是,对于什么是“多利益相关方”,各方的解读并不一致。互联网协会(ISOC)认为,“多利益相关方”并不是一种单一的模式,也不是唯一的解决方案,而是一系列基本原则,例如包容和透明,共同承担责任,有效的决策和执行,分布式

^① Geneva Plan of Action WSIS-03/GENEVA/DOC/0005, para. 13 b, http://www.itu.int/wsis/documents/doc_multi.asp?lang=en&id=1161/1160. (上网时间:2017年2月5日)

和可互操作的治理合作。^① ICANN 前总裁法迪 2015 年 7 月在美国国会作证时指出,“多利益相关方”的特点是基于自愿的合作(voluntary cooperative efforts),参与群体多元化,并且过程对所有人开放。^② 美国商务部国家电信和信息管理局(NTIA)负责人拉里·施特里克林(Larry Strickling)认为,“多利益相关方”的过程包括了各利益相关方的完全参与,在共识基础上的决策,以及通过开放、透明和问责的方式来运作。^③

由此可见,究竟什么是“多利益相关方”并没有一个放之四海而皆准的标准答案。从最初由技术社群推而广之的一种治理实践,到如今由于美国政府的强力支持而被意识形态和西方化的治理模式,国际社会对于“多利益相关方”的解读也更多带上了具有政治色彩的利益研判。

二、从全球治理的视角理解互联网治理

在讨论互联网治理的模式之前,首先应该明确我们的研究对象——什么是互联网治理。为了更好地在全球化背景下理解互联网治理,我们将分层递进地解析两个概念:什么是治理?它和传统的管制有何不同?什么是全球治理?全球化背景下的互联网治理有何特征?

(一)“治理”的概念辨析。“治理”是一个很古老的政治学概念。在很长一段时期,“治理”一词常常与政府的概念和职能联系在一起,其基本释义主要包括:一是得到管理和统治;二是指理政的成绩;三是治理政务的道理;四是处理或整修(河道)。^④ 重要的转折出现在 20 世纪 90 年代,随着经济全球化的进程的不断推进,治理概念的内涵和外延得到极大的发展,全球化时代的治理概念应运而生。虽然各方对治理的概念界定不同,但普遍的共识是:在全球化时代,政治权威正在向社会扩散,治理体系也正在从政府主导的体系转向多层次治理,乃至没有政府的治理。治理理论的创始人之一詹姆斯·N·罗西瑙认为:治理是通行于规制空隙之间的那些制度安排,或许更重要的是当两个或更多规制出现重叠、冲突时,或者在相互竞争的利益之间需要调解时,才发挥作用的原则、规范、规则和决策程序。^⑤

格里·斯托克指出:“治理的本质在于,它所偏重的统治机制并不依靠政府的权威和制裁……它所要创造的结构和秩序不能从外部强加;它的作用来自于多种处于统治地位的并且互相发生影响的行为体的互动”。^⑥

在治理的各种定义中,目前较为权威的是 1995 年全球治理委员会的表述:治理是或公或私的个人和机构经营管理相同事务的诸多方式的总和;它是使相互冲突或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程;它包括有权迫使人们服从的正式机构和规章制度,以及种种非正式安排。而凡此种均由人民和机构或者同意、或者认为符合他们的利益而授予其权力。^⑦ 根据这个定义,“治理”包含了四个特征:治理不是一套规则条例,也不是一种活动,而是一个过程;治理的建立不以支配为基础,而以调和为基础;治理同时涉及公、私部门;治理并不意味着一种正式制度,而确实有赖于持续的相互作用。

据此可以看出,治理完全不同于传统意义上的统治或管制。其一,治理是指多种行为体围绕共同的目标彼此协调的一种过程,治理的施政主体不局限于政府,而是包含了非政府组织、私营部门、个人等多种行为体。其二,统治和管制的权威主要来自政府,而治理虽然需要权威,但这个权威并不为政府所垄断,它需要政府与非政府组织、公共机构与私人机构之间的密切合作,而非政府行为体的作用和影

^① Internet Society, *Internet Governance: Why the Multistakeholder Approach Works*, <https://www.internetsociety.org/doc/internet-governance-why-multistakeholder-approach-works>. (上网时间:2017年2月8日)

^② “Testimony of Fadi Chehade President and Chief Executive Officer”, <http://docs.house.gov/meetings/IF/IF16/20150708/103711/HHRG-114-IF16-Wstate-ChehadeF-20150708.pdf>. (上网时间:2017年1月20日)

^③ “NTIA Larry Strickling’s Remarks at the Internet Governance Forum USA”, <http://www.expvc.com/2015/07/ntia-larry-stricklings-remarks-at.html>. (上网时间:2017年2月5日)

^④ 《汉典》, <http://www.zdic.net/c/b/150/332730.htm>. (上网时间:2017年2月8日)

^⑤ [美]詹姆斯·N·罗西瑙著,张胜军、刘小林译:《没有政府的治理》,江西人民出版社,2001年,第9页。

^⑥ [英]格里·斯托克:“作为理论的治理:五个论点”,《国际社会科学(中文版)》,1999年,第2期,第19~30页。

^⑦ [瑞典]英瓦尔·卡尔松、[圭]什里达特·兰法尔主编,赵仲强、李正凌译:《天涯成比邻——全球治理委员会的报告》,中国对外翻译出版公司,1995年,第2~9页。

影响力有明显上升。其三,统治或管制的实现途径是一种自上而下的权力作用,通过发号施令、制定和实施政策,对公共事务实行单向的管理;治理则体现为一种扁平化或者网络化的互动关系,政府、非政府组织以及各种私人机构主要通过合作、协商来共同处理公共事务,所以其权力向度是多元化的。

在治理的过程中,政府的作用常常不可或缺,但其作用不再是自上而下地发号施令,而是体现在依靠其强大的动员能力,为共同行动提供服务和公共产品,营造有利于共同行动的大环境。例如,提供制度保障,对私营部门和其他社会力量能否进入以及怎样进入公共事务治理领域进行必要的资格审查和行为规范;制定政策激励,在行政、经济等方面采取相应的奖惩措施,引导和鼓励其他行为体采取共同行动;实现外部约束,做好公共事务治理的“裁判员”,依据相应的法律和规章制度,对其他治理主体的行为进行监督、仲裁甚至惩罚。

(二)全球化时代的互联网治理。作为相伴全球化时代发展起来的互联网,与其他新技术一样,其发展不仅创造了新的生产力,为政治、经济和社会的发展注入了新的动力,也带来了新的问题和挑战,诸如恶意代码和垃圾邮件盛行,网络犯罪和违法行为等。但同时,互联网又具有开放性、全球性、交互性、匿名性和瞬时性等其他新技术无法比拟的特质,如何确保全球互联网的有效运转、保障不同利益主体的权利和明确其义务、推动互联网向前发展,这是在全球治理框架下探讨互联网治理的意义所在。

在互联网发展的早期实践中,互联网治理仅涉及技术层面的网络基础设施,例如域名系统、IP地址和根服务器等,制定规则的主体主要是互联网业界的技术专家和非政府机构。此后,随着互联网日益融入到国家政治经济社会生活的方方面面,关于互联网治理的争论就一直聚焦于政府在互联网治理中的角色问题。2005年,信息社会世界峰会在最终公报中正式提出了“互联网治理”的概念,这一概念随后被联合国互联网治理工作组采用并沿袭至今。根据其定义,互联网治理是指“政府、私营部门和民间团体根据各自的职能,制定并应用影响互联网发展与使用的共同原则、规范、条例、决策流程和纲

领”,^①明确了政府与私营企业及公民社会共同的治理主体地位。

但是,对于“互联网治理”这个概念本身的外延和内涵,学界并没有达成一致的意见。柯巴里加(Jovan Kurbalija)认为,互联网治理至少应涉及基础设施、法律、经济、发展和社会文化五大领域,其治理内容的复杂性意味着,线性的单因果关系或“二选一”的思维方式不适合解决互联网治理问题。^②劳拉·德拉迪斯(Laura DeNardis)则认为,互联网治理的范围不能无限扩大,互联网治理不同于互联网应用研究,关注更加实用的实践架构,还应包括产业政策、国际条约等实践性研究和体系结构研究。^③更重要的是,对于以何种方式来推进互联网治理,始终存在着“技术圈”与“政策圈”^④、“网络化治理”与“国家主导”两种治理模式的对立。米尔顿·穆勒(Milton Mueller)指出,将国家主权与国家不该拥有的全球权力结合起来是极其危险的,而网络化的全球主义治理模式则更具优势。^⑤

与其他全球治理问题相比,互联网治理的特殊性主要表现在其复杂性与多元性。从“治理问题”、“治理主体”以及“治理机制”三个维度观察,这种复杂的多元特性都可以得到展示。互联网治理的议题涵盖了基础设施、法律、经济、发展和社会文化多个领域,从技术层面的标准制定以及域名和地址分配,到个人信息和隐私的保护、数据的流动、知识产权保护,再到网络犯罪、网络恐怖主义、网络攻击和网络战,涉及国家政治经济生活的方方面面。因而,互联网治理的主体和利益相关方也是多元化的,从国家政府、私营机构、民间团体到互联网用户,几乎所有的问题都需要这些主体不同程度上的共同参与。同样,互联网治理的国际机制也包括了国家、区域以及

① UN, *Report of the Working Group on Internet Governance*, 2005, <http://www.wgig.org/docs/WGIGREPORT.pdf>. (上网时间:2017年2月10日)

② [塞尔维亚]Jovan Kurbalija, [英]Eduardo Gelbstein:《互联网治理:问题、角色、分歧》,人民邮电出版社,2005年,第9页。

③ [美]劳拉·德拉迪斯著,覃庆玲、陈慧慧等译:《互联网治理全球博弈》,中国人民大学出版社,2017年,第22~23页。

④ 李艳:“域名——互联网上没有硝烟的战场”,《光明日报》,2017年1月4日。

⑤ [美]弥尔顿·穆勒著,周程等译:《网络与国家:互联网治理的全球政治学》,上海交通大学出版社,2015年,第4页。

全球等多个层面,既有新成立的互联网治理机制,如 ICANN、IGF、WSIS,也有传统的国际机制,例如世贸组织、北约、世界知识产权组织、上合组织等均在各自的框架内增设了与互联网相关的议题,更有一些松散的论坛机制。

其实,互联网治理应该采用什么样的治理模式,不可能有唯一的解决方案,而应遵循全球治理的理念和逻辑。所谓“全球治理”,是指在没有世界政府的情况下,国家和非国家行为体通过谈判协商,为解决各种全球性问题而建立的自我实施性质的国际规则或机制的总和。^① 全球治理强调平等对话,调和冲突利益;全球治理不排斥权力关系,主张通过协调和运用权力赋予制度执行力;就实现形式来看,迄今为止全球治理并没有形成一种确定的组织形态或制度模式,而是在不同层面上,所有相关行为体(包括全球、国家和区域)共同协商形成的一种合作关系,它可能是正式或非正式的制度,也会根据情况采用自上而下或自下而上的制度。与二战后的国际环境不同,当前全球治理的对象更加复杂化,主要表现为安全概念多元化、权力概念多元化、利益多元化和治理多层次化,^②因而全球化时代的治理进程从协商到落实都需要各方相关行为体的共同协作,否则有效的治理根本无法实现。

在全球化的背景下,互联网治理应该坚持平等、民主、合作、责任和规则这五项全球治理的关键原则。平等是互联网治理的基础,政府、私营企业、民间社会、个人都是平等的参与者,享有同等的参与权力;民主是互联网治理的价值理念,规则制定的过程应体现公平和正义的原则;合作是互联网治理实现的主要途径,只有依靠不同国家和不同行为体之间的共同努力才能应对;责任是互联网治理的核心内容,每个行为体都需要承担各自不同的责任;规则是互联网治理的实现手段,制定、完善和创新国际规则或机制是互联网治理目标得以实现的主要途径。“多利益相关方”正是契合了这一点,才成为当今互联网治理的主导方法和框架。

三、“多利益相关方”的解读和评价

“利益相关方”(stakeholders)这一概念并不是

互联网治理的创举,它最早出现在公司治理领域。1984年,美国公司伦理企业研究所所长爱德华·弗里曼出版了《战略管理:利益相关者管理的分析方法》一书,明确提出了“利益相关方”的概念和理论。在这本书中,“利益相关方”被定义为“能够影响一个组织目标的实现,或者受到一个组织实现其目标过程影响的所有个体和群体”。^③ 在公司治理中,利益相关方可以是任何一个影响公司目标完成或受其影响的团体或个人,包括雇员、顾客、供应商、股东、银行、政府,以及能够帮助或损害公司的其他团体;企业管理者不应仅仅关注企业自身利润最大化的单一目标,而应该更多关注企业自身的存在和发展与其他利益相关方利益的共赢。与传统的股东至上主义相比较,该理论认为任何一个公司的发展都离不开各利益相关方的投入或参与,企业追求的是利益相关方的整体利益,而不仅仅是某些主体的利益。

那么,如何解读互联网治理中所谓的“多利益相关方模式”?这里模式的含义是“pattern”,是一种认识论意义上的思维方式,指从生产经验和生活经验中经过抽象和升华提炼出来的核心知识体系,换言之,模式其实就是解决某一类问题的方法论。因此,在普遍意义上,“多利益相关方”是一种路径或方法(approach),而在实践中,它可以有多种表现形式(model)。例如,在技术层面的互联网治理中,“多利益相关方”表现为商业机构主导的自下至上的治理模式,以 IETF 为代表;在关键资源领域,ICANN 的“多利益相关方”模式表现为一种自下而上、基于共识基础上的政府有限参与的治理;在公共政策领域,例如 IGF 平台上,“多利益相关方”模式是政府、私营机构、公民社会共同参与的治理;在安全治理中,例如联合国,“多利益相关方”则突出表现为政府占绝对的主导地位。值得一提的是,虽然 ICANN 版本的“多利益相关方”模式得到了国际社会的普遍认同,但是,它只是“多利益相关方”的一

^① 张宇燕:“构建以合作共赢为核心的新型国际关系——全球治理的中国视角”,《世界经济与政治》,2016年9期,第4~9页。

^② 张宇燕、任琳:“全球治理:一个理论分析框架”,《国际政治科学》,2015年第3期,第1~26页。

^③ 相关内容参见[美]爱德华·弗里曼著,王彦华、梁豪译:《战略管理:利益相关者方法》,上海译文出版社,2006年,第1章“动荡时代的管理”。

种具体实践形式,并不能据此认为,“多利益相关方”等同于 ICANN 模式。

作为一种治理路径,“多利益相关方”的核心要素是不同行为体在平等的基础上共同参与互联网治理,完全契合了互联网治理的多元化和复杂性。但在实践中,“多利益相关方”以何种形式表现出来,或者说,由哪个行为体来主导进程以及通过哪个机制来进行治理,还需要根据治理议题的性质做具体分析。一般来说,它取决于行为体的特性和行为体希望付出的交易成本。

首先,行为体特性决定了由哪个行为体来主导治理进程。不同行为体既有各自专长的领域,也各有鞭长莫及之处。政府的力量在于凭借其政治权威,能够集中整合不同资源并提供必需的公共物品,通过政策、法规、宣传等手段,为治理创建必要的环境和条件,但是在具体政策执行落实、技术创新等方面却必须依靠私营部门、研究机构以及个人的配合;私营企业是互联网发展和技术创新的主要推动力量,在制定技术标准方面有着其他行为体难以企及的优势,但它的优势领域相对有限,如果涉及整体规划和统筹,则离不开政府的支持;互联网技术赋予了非政府行为体“以弱制强”的不对称优势,其发动的黑客攻击甚至会危及互联网的运行和安全。随着互联网治理内容逐渐由技术向经济、发展和政治领域拓展,随着政治性的水平由低至高,政府的主导作用将愈加显著,而其他行为体的参与也不可或缺。

其次,治理机制或平台的选择取决于行为体、特别是政府行为体希望付出的交易成本。从现有的治理机制来看,非政府间平台主要集中在互联网产业的资源管理与分配、标准制定和运行安全,而政府间平台既有联合国框架下的治理机制,也有区域治理机制,既涉及互联网特有规则的制定,也涵盖了传统商业和经济规则在互联网领域的延伸。一般来说,在没有替代机制的情况下,接受现有的治理机制要远比创建新的治理机制更加节约成本;对于相同的治理目标,在具有可替代机制的情况下,机制的属性则是决定行为体交易成本的关键。

简言之,我们可以从两个层面来解读互联网治理的“多利益相关方”。从普遍意义上,作为一种治

理路径或者方法,“多利益相关方”具有足够的灵活性和包容性,能够将互联网治理中政府、私营机构、民间组织等治理主体纳入一个框架中,体现出包容性(inclusiveness)、均衡责任(balanced responsibility)、动态参与(dynamic involvement)和有效实施(effective implementation)等互联网治理的核心原则。在实践中,“多利益相关方”不是唯一的解决方案,而是根据议题的不同以及行为体的特性,表现出不同的形式,特别是在涉及国家安全的时候,它就会表现为以政府为主导的治理模式。

据此,“多利益相关方”与政府为主导的“多边主义”模式相比,两者并不矛盾。首先,从概念来看,虽然我们常常将其统称为模式,但前者是指一种普遍意义上的治理路径和方法,后者则是一种具体的治理表现形式;前者强调了各利益相关方应在平等的基础上共同参与治理的一般原则,后者则强调了在某个政策领域,政府应发挥等级制体系管理的优势,在民主的基础上实现资源和决策的集中,以提升政策制定和实施的效率。角度不同,适用范围不同,将两者进行简单的对立比较是没有意义的。

其次,从实践层面来看,“多利益相关方”是指私营部门、政府、国际组织、公民社会、学术机构等利益相关方之间的平等协作,不存在中央权威,而是一种自下而上的、包容性的、网络化的组织和决策模式;“多边主义”模式则更突出了政府行为体在各利益相关方中的主导地位,这种模式虽然不排斥其他利益相关方的参与,但是其前提仍然是在政府主导之下的多利益相关方的共同参与,因此在决策中更多表现的是政府自上而下的权威等级式管理,政府作为各利益方的代表发布相关政令、制定相关政策。

由此,“多利益相关方”与“多边主义”两种模式在实践中互有长短,各有利弊。前者更加灵活、开放、包容,具有广泛的代表性,更适于需要高度创新性和竞争力的技术和产业发展层面,但由于其网络化的分布式格局,在需要资源集中的高执行力领域会失去效率;而后的优势恰恰体现在其能够有效集中各种资源并快速付诸实施,但在开放性、灵活性和包容性上则相对不足。因此,问题的核心不在于这两种实践孰优孰劣,而在于特定的议题上,哪一种

治理模式更为有效。

考虑到互联网治理内容的多元化和复杂性特性,上述两种治理实践可以互相补充,取长补短。例如在技术层面的互联网治理中,“多利益相关方”模式更为有效;而随着治理内容逐渐由低级政治向高级政治靠拢,政府的作用会逐渐加大,最后在国家安全领域的治理中完全实现多边主义的主导。正如2015年12月联合国“信息社会世界峰会成果落实十年审查进程高级别会议”的成果文件第3条和第50条所指出的:“我们再度重申坚持WSIS自启动以来所坚持的多利益相关方合作与参与的原则和价值观……我们认同政府在与国家安全有关的网络安全事务中的主导作用,同时我们进一步确认所有利益相关方在各自不同的角色以及责任中所发挥的重要作用 and 贡献”。^①

四、几点建议

目前,“多利益相关方”已经成为互联网治理的核心理念,更是全球治理的大势所趋。这一认知已经得到国际社会的普遍认可。但是,也应该看到,“多利益相关方”正在被美国等一些国家利用,它们通过削弱政府作用、边缘化联合国作用、充分发挥其人才软实力的手段,以谋求更大的主导权和利益。因此,我们应客观和理性地评价互联网治理的“多利益相关方”模式,既看到它在普遍意义上积极的一面,也要清醒地认识到它在实践中表现形式的多样化、甚至是看似对立的模式。

首先,应从坚持和发展的辩证视角来看待“多利益相关方”。一方面,作为一种路径的“多利益相关方”,它是中性的,具有普遍的适用性;但另一方面,在实践中,它同样具有“非中性”的特征,对具有不同优势和实力的国家而言,它所能带来的效果和影响是不同的。特别是对于中国这样在互联网发展中处于后来者的新兴国家,积极参与国际互联网治理进程,意味着我们一方面要接受现有的治理体系,另一方面又要谋求改善和应对现有体系中于己不利的部分。这就需要在坚持“多利益相关方”路径的同时,明确我们面临的挑战和机遇,在国家利益的基础上,做出灵活的应对。

其次,针对“多利益相关方”不同的治理实践,应根据各治理机制的特点,确定合理的目标和投入。对于ICANN,其作为一个非政府的治理机构,中国只有顺应现有的治理模式,培育和鼓励我们的非政府行为体扎实地参与到具体的工作中去,才能逐渐掌握更多的话语权,谋求更大的影响力。对于联合国框架下的治理机制,例如UNGGE,政府在加大资源投入的同时,也应考虑到联合国机制本身的特征,不必对短期内达成具有约束力的目标抱有过多期待,而应着眼于立场的碰撞和交流以及长期的引领和示范作用。对于如亚太经合组织、二十国集团、金砖组织等治理机制,同样是探讨数字经济的发展,但是,考虑到机制的代表性、程序正义性、机制化程度等因素的差别,治理的绩效也会有所不同,那么依据交易成本的大小,可以制定不同的参与和应对策略。

最后,应该看到,作为一种治理路径,“多利益相关方”不仅仅适用于互联网的国际治理,更对国内治理提出了更高的要求。在全球化时代,内政与外交的界限日益模糊,对外政策既是内政的延伸,也会反过来对国内的治理形成倒逼机制,推动国内治理理念和实践的改革;同时,国内政策的制定也会产生明显的外溢和扩散效应,不仅会在所在领域带来强烈的国际反响,而且会波及到其他领域的国际影响力和国际形象。因而,在国内相关政策的制定中,一方面不应排斥权力的运用,通过协调和运用权力赋予制度执行力;另一方面,不能再固守政府一家说了算、由上至下的等级式治国理政模式,而应该强调平等对话来调和冲突,在政策制定的酝酿、起草、修改和决策各个环节,听取和吸收多方的意见,进行多方探讨和论证。只有这样,才能顺应全球化时代的特征,提升中国在国际互联网治理中的话语权,引领全球网络空间规则的制定。○

(责任编辑:黄丽梅)

^① The UN General Assembly, “Outcome Document of the High-Level Meeting of the General Assembly on the Overall Review of the Implementation of WSIS Outcomes”, A/70/L.33, December 13, 2015.