

# 论网络空间国际治理的基本原则

徐龙第 郎 平

**摘要:**规则之争是当前网络治理国际博弈的焦点。源于《联合国宪章》的主权、和平、互助等国际关系准则构成了网络治理的基本原则,开放、自由、人权和隐私保护等也是契合网络空间特性的重要原则,它们共同形成了网络空间国际治理的整体框架。同时,在国际实践中,仍需进一步明确这些原则的具体含义,理解其可能的限度,并把握它们的内在特点及其相互关系。这对更好地推动网络空间国际治理具有一定的理论指导意义。

**关键词:** 国际关系准则 网络空间 网络主权 治理 规则

**中图分类号:** D80 **文献标识码:** A **文章编号:** 1005-4812 (2018) 03-0033-48

近年来,网络空间治理成为一个热门话题,各方围绕治理的主体、客体和方式等问题展开了广泛讨论和激烈博弈。<sup>①</sup>各方普遍认为,就像其他领域的治理一样,规则也是网络治理的核心。与此相应,在网络空间国际治理过程中,也要遵循和坚持一定的国际规范、规则或准则。其中,《联合国宪章》、和平共处五项原则以及其他国际法律规范为网络治理提供了基本的规范性框架。

总体上,网络治理国际规则可分为一般性规则和具体规则两个层次,前者包括网络主权、安全等“软规则”,后者是指规范不同类别网络行为的“硬规则”,比如网络犯罪、网络恐怖主义、网络战争等方面的规则。<sup>②</sup>联合国第三届和第四届信息安全政府专家组(GGE)曾就一般性规则达成重要共识。<sup>③</sup>但第五届专家

<sup>①</sup> Laura DeNardis, *The Global War for Internet Governance*, New Haven and London: Yale University Press, 2014, pp.1-24; 鲁传颖:《网络空间治理与多利益攸关方理论》,北京:时事出版社,2016年版,第124-155页。

<sup>②</sup> 徐龙第:“网络空间国际规范:效用、类型与前景”,载《中国信息安全》2018年第2期,第38页。

<sup>③</sup> “Group of Governmental Experts on Developments in the Field of Information and

组(2016-2017年)由于在国际人道主义法、自卫权和反制措施(counter-measures)等问题上的分歧而导致相关问题无果而终。<sup>①</sup>这不仅使专家组本身的何去何从成为问题,<sup>②</sup>也凸显国际社会对国际关系准则和法律规范如何用于网络空间尚存深层次分歧。

因此,本文将尝试阐述一般性规则在用于网络空间时的基本含义及其可能的限度,并将之分为三个方面,分别称为基本规则、基本规则的衍生规则以及符合网络空间特性的特定规则。<sup>③</sup>其中,基本规则包括主权原则、和平原则和互助原则;主权原则的衍生规则包括主权平等原则、互不干涉内政原则,和平原则的衍生规则包括和平解决国际争端原则、不使用威胁或武力原则,互助原则的衍生规则包括合作原则;特定规则包括开放原则、安全原则、共治原则、普惠原则、自由原则、人权原则、隐私原则等。下文首先阐述国际关系基本准则在网络治理中的含义及其难题,然后讨论与网络空间内在属性相匹配的特定原则及其限度,最后提出在运用这些规则时应把握的问题。

## 一、主权原则

主权国家是现代国际关系的主要行为体,主权原则也是现代国际关系的基本原则。作为继陆、海、空之后的又一新空间,网络空间使主权概念得以延伸,网络主权由此诞生。2015年12月16日,习近平主席在第二届世界互联网大会上的讲话中表示,推进全球互联网治理体系变革,应该坚持尊重网络主权原则。<sup>④</sup>这既是中国政府的政策立场,也是对中国网络主权观的明确表述。

Telecommunications in the Context of International Security”, A/68/98, 24 June 2013; “Group of Governmental Experts on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security”, A/70/174, 22 July 2015.

<sup>①</sup> Michele Markoff, “Explanation of Position at the Conclusion of the 2016–2017 UN Group of Governmental Experts (GGE) on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security”, US Department of State, 23 June 2017, <https://usun.state.gov/remarks/7880>

<sup>②</sup> Tim Maurer and Kathryn Taylor, “Outlook on International Cyber Norms: Three Avenues for Future Progress”, March 2, 2018, <https://www.justsecurity.org/53329/outlook-international-cyber-norms-avenues-future-progress/>

<sup>③</sup> 根据《联合国宪章》第二条各项规定,这里的基本规则和衍生规则具有并列性质。为论述简便清晰起见,在此分为基本规则和衍生规则,以避免混乱。在不同语境下,人们习惯上常说国际规范、国际关系准则、网络空间治理规则,具体内涵和效用也不尽相同。这里对规范、规则和准则不作细分,而是尽量依照惯例表达,特此说明。

<sup>④</sup> 习近平表示,“我们应该尊重各国自主选择网络发展道路、网络管理模式、互联网公共政策和平等参与国际网络空间治理的权利,不搞网络霸权,不干涉他国内政,不从事、纵容或支持危害他国国家安全的网络活动。”参见“习近平在第二届世界互联网大会开幕式上的讲话”, [http://news.xinhuanet.com/zgix/2015-12/17/c\\_134925295.htm](http://news.xinhuanet.com/zgix/2015-12/17/c_134925295.htm)

### （一）主权原则的基本内涵

主权是指一个国家在其领土内拥有的最高权力。根据这种权力，国家按照自己的意志决定对内对外政策，处理国内国际一切事务，而不受任何外来干涉。总体上，网络主权包括如下几方面的含义。

1. 国家享有最高的政策制定权。政策制定权是指一国享有制定与网络事务有关的政策的权利。网络政策是一国互联网发展与安全的宏观思路和具体要求，对互联网的有序、持久、健康发展起着保障和指导作用。制定促进互联网发展和维护网络安全之政策的权利是网络主权的基本含义。

网络政策涉及网络事务的各个方面，如设定网络政策与战略目标、建设与保护互联网基础设施、发展网络经济与金融、保护网络隐私、投资网络研发、打击网络犯罪和网络恐怖主义等。各国有权根据本国的网络发展水平、历史传统、文化语言和风俗习惯等，在充分考虑本国广大民众意愿和适当借鉴国际通行做法的基础上，制定本国的网络公共政策和法律。

一国应充分利用网络政策制定权，主动维护网络空间的发展、安全与治理。反之，若一国自身不作为，甚至主动放弃制定网络政策的权利，那么它也会丧失在网络空间的其他主权权利。他国并不能越俎代庖，帮助一国制定网络政策。

2. 国家享有最高的管理管辖权。管理管辖权是指一国享有对其疆域内的涉网事务和活动进行管理和管辖的权利。这是网络主权的核心内容。网络空间是一种观念的建构物，具有全球性、互联性和虚拟性，但其赖以存在的互联网基础设施却具有物理属性，分属各国疆域范围内，受各国行政和法律上的管理和管辖。在此意义上，网络管辖权具有很强的现实意义。

网络管理和管辖的对象涵盖与网络空间有关的所有事物和事务，如互联网基础设施、网络活动、网络内容等。互联网基础设施是各国政府和执法部门重点管理和关注的对象，保护网络基础设施的安全以及打击有关破坏活动已成为各国网络管理的重要任务。网络活动有合法与非法之分，范畴较为广泛，如网络攻击、网络犯罪、网络间谍、网络恐怖主义等。随着恶意网络活动的增加，对内管理网络行为已成为一国的日常工作。网络内容管理既涉及个人、企业和国家信息安全的维护，也涉及对儿童色情、恐怖主义等违法犯罪信息的打击。尽管各国国情不同，理解也有差异，但网络内容正成为网络管理的基本构成。<sup>①</sup>

<sup>①</sup> 北约合作网络防御示范中心（CCD COE）在《塔林手册》中也承认网络管辖权，认为“在不影响承担适用的国际责任的情况下，一国可对在其领土内从事网络活动的个人、位于其领土内的网络基础设施以及符合国际法的域外情形行使管辖权”。Michael N. Schmitt, ed., *Tallinn*

对任何国家来说,管理管辖权都不等于实行“网络闭关锁国”的政策,也不等于在所辖疆域之内恣意妄为。相反,数字化时代的网络管理和管辖更应依法实施,既符合国内法的规定,也参照国际法的惯例,进而增强网络管理管辖权的合法性与权威性,提升网络治理的有效性。<sup>①</sup>

3. 国家享有最高的网络发展权。网络发展权是指一国参与网络空间发展并公平享有由此而来的利益的权利,包括发展网络与信息技术、建设信息基础设施、发展网络经济、培育网络人才等。对任何国家来说,网络发展都是硬道理。今天,互联网的触角已渗入人们日常和社会生活的每个角落。只有网络发展,才有社会进步,才有网络安全。反之,网络不发展和不作为,则意味着不安全、不进步。

网络发展权是一国的天然权利,内生于一国的网络主权,而非外部力量赋予的权利。不过,由于各国互联网发展和起步有先后,它们在互联网发展进程和水平上也有高低差异。对包括中国在内的众多发展中国家来说,网络发展权尤为重要,应用好这项权利,才能促进信息与通信技术进步,推进信息基础设施建设,普及互联网应用及服务,使每个人都能享受互联网发展的红利。

反之,若一国自身不努力,不搞建设,不谋发展,不仅会丧失发展的契机,也会落后于时代的步伐,他国也将爱莫能助。在互联网发展方面,外界的援助终究有限,最终起决定作用的还是内部努力。因此,任何致力于网络发展的国家都应采取切实措施,尽力赶上技术发展的步伐。

4. 国家享有最高的安全维护权。安全维护权是指一国享有维护网络空间安全的权利。这是网络主权的要义所在。没有安全,网络主权也就失去意义;没有主权,网络安全也难以维护。相比网络主权的前几项含义,安全维护权对一国更具实质性意义,难度更大,要求更高。

一般而言,网络安全包括硬件安全、软件安全和信息安全。互联网基础设施、用户终端设备等都属于物理硬件。当前,许多国家都把保护网络基础设施、打击有关破坏活动列为重要事务。软件安全是网络安全的“硬核”,网络不安全恰恰源于软件中各种有意无意的“漏洞”,网络攻防的对象也正是这些漏洞。谁控制

---

*Manual on the International Law Applicable to Cyber Warfare*, Cambridge: Cambridge University Press, 2013, p.27.

<sup>①</sup> 美国国务院两任法律顾问都承认网络管辖权,但强调管辖权的行使并不是“无限”的,而应遵循国际法原则。Harold Hongju Koh, “International Law in Cyberspace: Remarks as Prepared for Delivery by Harold Hongju Koh to the USCYBERCOM Inter-Agency Legal Conference Ft. Meade, MD, Sept. 18, 2012”, *Harvard International Law Journal*, Vol.54, December 2012, pp.13-37; Brian J. Egan, “International Law and Stability in Cyberspace”, in *Berkeley Journal of International Law*, Vol.35, Issue 1, 2017, pp.173-177.

了漏洞，谁就占有了攻防的先机。操作系统的运行安全也与软件安全直接相关。信息安全涉及个人、企业和国家信息的保护、泄露、删除、丢失等，这在今天早已司空见惯，凸显维护信息安全的紧迫性。

此外，应对网络攻击、打击网络犯罪也是网络安全的重要内容；抵御网络入侵、打赢网络战更是各国追逐的目标。网络社交媒体的兴起，为各种社会运动增添活力，西方国家更是借助网络工具在其他国家大搞“颜色革命”，直接威胁他国国家安全。这些都是网络安全的内容。

为实现维护网络安全的目标，一国可以充分行使安全维护权，并据此采取技术、政治、法律、教育甚至是军事上的各种措施。然而，安全维护权并不意味着一国可以为所欲为，更不能牺牲别国安全来获取自身绝对安全。这应成为维护网络空间安全的道德底线。

### （二）衍生原则

主权原则衍生出两个原则：一是主权平等原则，二是不干涉内政原则。

1. 主权平等原则。《联合国宪章》第二条第1款指出，“本组织系基于各会员国主权平等之原则”<sup>①</sup>。主权平等原则是主权原则的自然延伸，意指国家不分大小、强弱、贫富，都是国际社会的平等成员。在国际法面前，各国地位平等，权利平等，国际责任和义务平等。作为当代国际关系的基本准则，主权平等原则适用于国家间关系的各个领域，包括网络空间。

在网络治理中，主权国家及其政府是重要行为体之一，各国主权平等，享有平等地位。一方面，各国在网络空间中应尊重他国的网络主权，包括前述的五项具体权利；另一方面，作为国际社会的平等成员，各国都有权通过国际网络治理机制和平台，平等参与各类网络事务和活动，促进网络空间的持续健康发展。

与此同时，尽管在法律上和理论上各国在网络治理中享有平等地位，但由于各国的信息与通信技术水平、网络实力存在差异，这可能会造成各国之间事实上的不平等。但是，这种实力差距不应妨碍各国在处理网络事务和参与网络治理时在法理上享有的平等地位和平等权利，网络实力强大的国家不应因此而欺凌网络实力较弱的国家，不能无视小国、弱国的平等权利。否则，网络大国将不仅违背主权平等原则，也将有损网络治理进程。

2. 不干涉内政原则。《联合国宪章》第二条第7款表示，“本宪章不得认为授权联合国干涉在本质上属于任何国家国内管辖之事件”。不干涉内政原则也是

<sup>①</sup>《联合国宪章》，<http://www.un.org/zh/sections/un-charter/chapter-i/index.html>

主权原则的延伸,即联合国作为具有普遍权威性的国际组织,对会员国具有约束力,但无权干涉本质上属于会员国的内部事务。同理,会员国之间也不能相互干涉内政。不干涉内政原则既是主权原则的衍生原则,也是国际关系基本准则之一,对规范当代国际关系具有重要意义。

在网络领域,一方面,一国的网络发展、安全和治理属于其主权范围内的事情,各国政府充分享有并应充分行使自己应有的主权权利;另一方面,他国不得以任何理由干涉一国在网络发展、安全和治理方面的内部事务。这既是网络主权原则的内在要求,更是不干涉内政原则的直接要求。

在现实中,一些网络大国出于自身利益和价值追求而利用网络手段干涉他国内政,比如通过互联网搞各种“颜色革命”,造成他国政局混乱,社会动荡。某些网络大国还时常干涉他国网络事务,包括利用自己的模式和标准来批评他国的网络管理模式、发展路径、治理方式等。这些都构成了对他国内政的干涉,违背了不干涉内政的基本原则,损害了网络治理的良性发展。

### (三) 主权原则的国际应用

作为一个概念,网络主权具有抽象性。目前,网络主权在概念上已逐渐被国际社会接受,联合国<sup>①</sup>、北约<sup>②</sup>、美国<sup>③</sup>等国际组织和国家均承认了网络主权原则,成为今后网络治理的重要基础。当然,各国对网络主权的具体内容和内涵仍有不同理解。总体上,西方更多地强调对网络空间的控制权以及公民接入和访问互联网的权利,中国等发展中国家则更为强调发展权、管理管辖权、国际合作权等。这些差异对网络主权原则的广泛适用性构成一定限制。

在实践上,网络主权也面临一些难题。例如,谷歌公司通过卫星等测绘手段对各国的地理、交通、建筑等进行测绘并形成地图,并在互联网上广泛使用,这是否威胁一国地理信息安全?与网络主权有何关联?“永恒之蓝”勒索软件大面积扩散是否侵犯了一国的网络主权?此类问题没有简单明了的答案,均需具体和现实的分析。此外,也有人使用数据主权、数字主权等概念,使主权概念的主体和客体更趋复杂。

<sup>①</sup> “Group of Governmental Experts on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security”, A/68/98, 24 June 2013; “Group of Governmental Experts on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security”, A/70/174, 22 July 2015.

<sup>②</sup> Michael N. Schmitt, ed., *Tallinn Manual on the International Law Applicable to Cyber Warfare*, Cambridge: Cambridge University Press, 2013, pp.25-27.

<sup>③</sup> Harold Hongju Koh, “International Law in Cyberspace: Remarks as Prepared for Delivery by Harold Hongju Koh to the USCYBERCOM Inter-Agency Legal Conference Ft. Meade, MD, Sept. 18, 2012”, in *Harvard International Law Journal*, Vol.54, December 2012, pp.13-37.

## 二、和平原则

和平是人类孜孜以求的目标和梦想，但冲突和战争却与历史常伴。近年来，国家之间的冲突也蔓延至网络空间，使网络和平与稳定蒙上阴影。今后，和平应是网络治理的重要目标和指导原则。

### （一）和平原则的基本内涵

和平既是联合国的宗旨，也是解决国际冲突的方法和原则。《联合国宪章》第一条第1款表示：“联合国之宗旨为：维持国际和平及安全；并为此目的：采取有效集体办法，以防止且消除对于和平之威胁，制止侵略行为或其他对和平之破坏；并以和平方法且依正义及国际法之原则，调整或解决足以破坏和平之国际争端或情势。”这里表明了三层含义：一是联合国的宗旨和目的是为了维护国际和平与安全；二是要消除对和平的威胁；三是以和平方式解决国际争端。这既是对二战教训的深刻总结，也是对未来的殷切希望，把基本目标、威胁来源和解决方式都表述得非常清楚。

信息和通信技术对人类社会的影响巨大，网络空间也从初始的“虚拟空间”日益融入到人类生活的现实空间，两者之间的联系日益紧密，界限日益模糊。迄今，网络空间基本的和平、稳定和秩序得以维持，但当前技术变革的势头不减，网络威胁日益复杂多变，大国博弈持续升温，特别是网络空间军事化趋势强劲发展，对网络空间和平与稳定构成挑战。在此情况下，维护网络空间的基本和平和战略稳定，将成为今后国际社会的重要目标和任务，也是网络治理过程中应坚持和遵循的基本原则。

理论上，网络空间和平包括四个基本含义：一是维护网络信息系统的正常稳定运行；二是各国在网络空间保持正常稳定的国际关系，而非陷于网络冲突、对抗和“战争”之中；三是狭义上网络空间不因各国的军事博弈而陷入混乱和瘫痪；四是和平利用网络空间，使之造福人类社会生活。然而，国家间的网络竞争和冲突很容易造成网络空间的不稳定、非和平状态，比如语言冲突、观念认知冲突、利益冲突和军事冲突等。网络冲突有时也表现为网络差异或网络分歧，它们也都是造成网络空间不稳定、非和平的重要因素。弄清国家之间网络冲突的源头，并对之正确处理和应对，将有助于更加有效地维护网络空间的和平与战略稳定。<sup>①</sup>

<sup>①</sup> 徐龙第：“网络空间安全的基本态势、冲突来源与战略稳定”，载《战略研究》2017年第2期，第6-10页。

## (二) 衍生原则

和平原则也衍生出两个原则：一是和平解决国际争端，二是禁止使用武力。其中，前者是从正向的角度思考和解决国际争端，可称为积极和平原则；后者是从负向的角度思考和解决国际冲突，可称为消极和平原则。

1. 和平解决国际争端。《联合国宪章》第二条第3款表示，“各会员国应以和平方法解决其国际争端，避免危及国际和平、安全及正义。”当然，除以和平方式解决相互之间的争端外，还应以和平方式解决与第三方的争端。而且，无论是哪方面的争端，比如领土争端、贸易争端，也都应以和平方式解决。具体而言，和平方式包括谈判、斡旋、调停和仲裁四种传统方法。其中，前三种就是所谓的外交方法或政治解决，最后一种属于法律方法，即司法解决。当然，司法解决也要经过当事国的同意，也需要通过外交途径进行。<sup>①</sup>反之，非和平方式包括冲突、武力、战争等方法，与和平解决国际争端的原则相悖。为切实维护国际和平、安全和正义，各国均应诉诸和平方式，摒弃非和平方式。

如上所述，各国在网络空间可能存在语言冲突、意识形态冲突、利益冲突等。对于这些冲突和争端，也应以和平方式加以解决，而不应诉诸冲突、武力或战争，否则，将会破坏网络空间和平。

目前，国际社会对网络战争、网络武器或武器化代码仍存争议，特别是在尚未发生网络攻击造成人员伤亡的情况下。而且，与传统或常规武器相比，网络攻击在很大程度上可能减轻而非加重了冲突的暴力性，武器化代码本身并不能像传统武器那样造成暴力性的后果。<sup>②</sup>因此，相比之下，网络武器反而可能具有更大的“和平”性质。这样，以和平方式解决网络争端，更多的是指不能诉诸传统的或常规的暴力性武器和手段，或者说，不能诉诸现实世界的非和平手段予以解决，否则，将违背和平解决国际争端的重要原则。当然，就像“震网”病毒所揭示的那样，武器化代码也能造成物理损害，但又未造成人员伤亡。对于此类情况的和平或非和平性质，可能需要更多的政治判断，并不像常规武器那样一目了然。

2. 禁止使用威胁或武力。《联合国宪章》第二条第4款表示，“各会员国在其国际关系上不得使用威胁或武力，或以与联合国宗旨不符之任何其他方法，侵害任何会员国或国家之领土完整或政治独立。”倘若和平解决国际争端的原则属于正向措施，规定可以做什么，那么互不使用威胁或武力则属于负向的禁止性措

<sup>①</sup> 鲁毅等：《外交学概论》，北京：世界知识出版社，1997年版，第55页。

<sup>②</sup> [英]托马斯·里德著，徐龙第译：《网络战争：不会发生》，北京：人民出版社，2017年版，第13-43页。

施,明确规定不能做什么,即不能使用威胁或武力解决国际冲突和争端。显然,一国对他国以武力相威胁或使用武力,以非和平方式解决争端就是对和平的破坏。

如前所述,鉴于网络武器或武器化代码效用的有限性,这里所说的禁止使用威胁或武力来解决网络争端,在很大程度上仍然是指各国不应诉诸现实世界中的武力或威胁使用武力解决网络冲突和网络争端。当然,网络实力强大的国家可能也会对他国威胁实施网络攻击,进行网络威胁,这也有悖于互不使用威胁或武力的原则。

### (三) 和平原则的国际应用

和平无论是作为国际社会追求的一种目标,还是作为解决国际争端的一种方式,各国都难以公开违背。历史甚至表明,即使在诉诸战争时,当事国也会表示正是为了和平才进行战争的,否则,很容易使自己受到国际道义的拷问,并且在国际法上陷入不利之地。

和平原则的两个衍生原则,即和平解决争端和禁止使用威胁或武力,虽然在法理上也是国际关系的基本准则,但在实践中却一再遭到破坏,因为在国际关系中使用武力解决争端或威胁使用武力的情况并不鲜见。在解决网络冲突时,各国在法律上也应遵循这些基本准则。当然,网络空间自身的特性使武器化代码的暴力性发生了改变,在很多方面都与传统和常规武器有一定差别,不仅网络攻击的成本较小,造成的后果也没有那么严重。这就需要具体分析网络冲突的类型及其应对情况,审慎判断和平原则是否遭到破坏。

## 三、互助原则

理论上,国际关系通常被假设处于无政府状态,自助是各国谋求生存的首要法则。然而,实践上,现代国际体系并非全然处于无政府状态。无论是国际法的存续,还是各种同盟体系的兴起,都在一定程度上减弱了无政府状态,甚至发展出互助合作的国际规范,成为现代国际体系的重要部分。<sup>①</sup>

### (一) 互助原则的基本内涵

在全球化的世界中,无论是解决国内难题,还是应对全球性问题,任何国家都难以独自行事,难以独善其身,而是需要相互协助,相互合作。因此,就像《联合国宪章》第二条第5款所说的那样:“各会员国对于联合国依本宪章规定而采取之行动,应尽力予以协助,联合国对于任何国家正在采取防止或执行行动时,

<sup>①</sup> [英]赫德利·布尔著,张小明译:《无政府社会:世界政治秩序研究》,北京:世界知识出版社,2003年版,第80-183页。

各会员国对该国不得给予协助。”简言之，在一定条件下，互助原则也是国际关系的基本准则之一。

如果说主权原则与和平原则的“原则性”较强，那么互助原则的“实践性”则较强。只有在现实的国际关系实践中，互助原则才能得到更加直观和直接的检验。二战后，无论是在联合国范围内，还是在地区组织内，或者双边关系中，国家之间确实有许多互助行为，促进了有关国家的发展。当然，许多互助行为发生在地区性组织或集团范围内，如北约、欧盟、经互会等，但全球范围内——特别是北方国家和南方国家之间——的差距始终存在，互助的效用不足。

在网络空间中，一方面各国在信息和通信技术发展水平、网络实力等方面存在很大差距，发达国家应帮助发展中国家提升网络发展水平和实力，只有这样，才能让各国共享信息技术带来的好处。另一方面，信息技术快速发展带来的威胁和挑战也超越了传统的国家边界，无论是应对网络犯罪，还是打击网络恐怖主义，或者是应对各式各样的网络攻击和网络威胁，仅凭一国之力往往也难以有效应对。在此情况下，就需要各国互助合作，这样才能维护网络安全。实际上，网络空间互联互通的内在属性，已使互助合作成为各国发展网络关系时的必然选择。

## （二）衍生原则

互助原则的衍生原则，或者说，与互助、协助紧密相连的一个原则就是合作原则。如前所述，在今天的世界上，无论是进行国内发展和建设，还是进行全球治理，都离不开各国之间的密切合作。所涉问题的全球性和跨国性、政府能力的不足、内外问题的联动性，都使得国际合作成为各国必需的一种战略选择。

网络治理是全球治理中的一个新兴领域。互联网的跨国性、连通性以及网络威胁的普遍性和严重性都表明，国际合作是网络治理的内在需求。即使对单个国家来说，要在网络发展中抓住机遇、应对挑战、维护安全，开展国际合作也是成功之本。实际上，不仅对小国、弱国、穷国来说是如此，对大国、强国、富国来说也是如此，因为后者对互联网的依赖程度可能更大，脆弱性也更大，对国际合作的需求也就更大。在网络空间中，没有合作，任何国家可能都会陷于孤掌难鸣的境地，即使是网络实力超群的美国也是如此。

当然，网络空间中的国际合作也具有很强的选择性。例如，美国言必强调与所谓“志同道合”国家的合作，价值偏好明显。中国涉网外交战略的名称就叫“网络空间国际合作战略”，也在很大程度上表明了中国的战略意图和思想导向。在合作的内容上，各国也有很强的选择性。例如，即使是《欧洲委员会网络犯罪公

约》的签约国之间，也不愿意交换网络犯罪的有关信息和情报；即使是在北约内部，网络实力最强的美国和英国，也不愿意和其他成员国分享核心技术。总之，合作也有其限度。

### （三）互助原则的国际应用

第四届联合国信息安全政府专家组（GGE）在其报告中指出，“一个国家应当适当回应另一国因其关键基础设施受到恶意信通技术行为的攻击而提出的援助请求。一个国家还应回应另一国的适当请求，减少从其领土发动的针对该国关键基础设施的恶意通信技术活动，同时考虑到适当尊重主权”<sup>①</sup>。这表明在联合国的一定范围内，至少是在政府专家组的参与国中，已经就在网络空间中进行互助、协助、合作的必要性达成一致，并将成为未来网络治理的重要基础。

实践上，许多信息技术和基础设施落后的国家，不大可能独立开发自成一体的技术体系，而是需要其他国家的支持。在此过程中，双方既有技术合作的需求，也有商业合作的利益，具有一定的互补性，可以实现双赢。与此同时，鉴于在技术水平、历史传统、文化宗教、意识形态等方面的现实差异，各方在合作的对象、范畴和内容上都存在一定的保留，技术先进的一方既不会完全“敞开心扉”，也不会无私奉献。当然，这不利于国际合作的推进，不利于技术进步的分享，不利于网络安全的维护，也不利于网络治理的发展。

## 四、特定规则

与现实世界不同，网络空间有其自身独有的特性。与此相应，除上述基本规则及其衍生规则外，也有一些适合网络空间特点的特定规则，如开放原则、安全原则、共治原则、普惠原则、自由原则、人权原则和隐私原则等。鉴于中国发布的《网络空间国际合作战略》<sup>②</sup>已对共治原则和普惠原则进行了阐述，安全原则也在前文有所阐述，这里重点讨论其他几项原则。

### （一）开放原则

网络空间的开放原则体现在三个方面：一是网络空间的开放属性，二是开放的网络心态，三是开放的网络政策。首先，开放互连是网络空间的根本和内在属性。一方面，网络空间没有明显可见、可标识的物理界限，这是它与现实物理世界的根本不同。当然，也有人主张以接入国际互联网的接口处为一国网络边界的

<sup>①</sup> “Group of Governmental Experts on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security”, A/70/174, 22 July 2015.

<sup>②</sup> 《网络空间国际合作战略》，[http://news.xinhuanet.com/2017-03/01/c\\_1120552767.htm](http://news.xinhuanet.com/2017-03/01/c_1120552767.htm)

标志,但这个接口的存在并不能否定网络空间的公共开放性质;另一方面,与传统的物理世界相比,网络空间使人们更紧密地联系起来,跨越“国境”瞬间完成,既无需常规意义上的护照证件,也无需长途跋涉。物理世界难以匹敌网络空间的这种便利性,而这正是网络空间开放属性的结果和体现。

其次,开放的网络心态是在网络空间中竞争、生存的关键。众所周知,开放系统的生命力强大,创新力活跃,而封闭系统的生命力和创新力则恰恰相反。无论是企业要在网络竞争中壮大,还是国家要在网络博弈中胜出,均需保持开放的网络心态。只有这样,才能跟上信息技术的发展势头,才能保持网络发展、安全和治理的活水源头,才能更好地参与网络治理。反之,封闭的网络心态,包括对新技术形态的无视以及对他者的盲目拒绝,都将毫无益处,并最终使自己陷入“落后挨打”的地步。

最后,开放的网络政策是网络空间开放属性的外在体现。互联网的迅速发展得益于技术社群的开放讨论,得益于技术精英贡献的开源资源。具体到互联网在一国的发展,无疑需要一国政策的支持。就此而言,一国政府的开放姿态和开放政策的落地实施,是其互联网迅速发展、进步的前提。当然,近年越来越多的国家出于国家安全的考虑而加强了对网络空间的管理,这是互联网发展进步的一种必然结果。因为互联网越发展,技术越进步,出现的新问题和新挑战也就越多,对管理和治理的需求也就越大。然而,同样重要的是,管理和治理并非等于封闭,保持开放发展与安全、治理之间的适当平衡仍是一项挑战。

实际上,对管理和治理的需求越高,越是要坚持开放发展的思想和政策底色,以免陷入过度管理和治理的陷阱。无论在技术上,还是在政策和管理上,绝对安全的理念既不可取,也不可能。而且,包括信息技术在内的技术发展往往总是超前于政策和管理举措,各国都应遵循技术发展的这一基本规律,避免政策上的滞后性和封闭性而阻滞技术创新以及可能随之而来的社会发展和进步。实践上,很多国家都支持维护网络空间的开放性,这对技术发展和社会进步大有裨益。今后,在网络治理中,不仅需要加强相互合作,更应继续维护网络空间的开放性,秉持开放的心态和开放的政策,使人们更多地从技术进步中获益。就像中国《网络空间国际合作战略》所言,“国际社会应不断推进互联网领域开放合作,丰富开放内涵,提高开放水平,实现以人为本、面向发展、包容性的信息社会目标”<sup>①</sup>。

<sup>①</sup>《网络空间国际合作战略》, [http://news.xinhuanet.com/2017-03/01/c\\_1120552767.htm](http://news.xinhuanet.com/2017-03/01/c_1120552767.htm)

### （二）自由原则

与开放原则相似，自由原则也有几方面的含义。一是网络空间的信息自由流动。理论上，与传统信息传播媒介不同，互联网使人们获取信息更为容易、便利，成本也更为低廉，甚至是零成本，克服了传统媒介在时间、空间、成本等方面的诸多限制。这之所以成为可能，既源于信息和通信技术的进步，也源于信息在网络空间的自由无障碍流动，使人们无论身在何处，只要连接互联网，就可以畅通无阻地搜索所需的信息。在互联网兴起之初，信息自由流动被视为理所当然，并未成为问题。然而，随着网络安全事件的增多以及各方力量的博弈，特别是随着政府作用和声音的增强以及“防火墙”措施的实施，信息自由流动逐渐成为一个引起争议的问题。总体上，美国等西方国家继续倡导信息自由流动，俄罗斯主张信息安全流动，中国寻求自由和安全的平衡，支持信息自由安全流动。

二是现实世界中法律规定的自由权利在网络空间的延伸。一方面，各国公民都享有合法使用本国基础设施的权利，而互联网作为一国基础设施的组成部分，其公民自然享有合法接入和访问互联网的权利。另一方面，言论自由是各国宪法赋予其公民的重要权利，作为一种新的信息传播媒介，各国公民也享有在网络空间言论自由的合法权利。美国等西方国家大力倡导网络自由，维护公民在网络空间的自由权利。中国同样依法保障人们在网络空间的自由权利，《国家网络安全战略》、《网络空间国际合作战略》均对此予以明确阐述。可以说，各国公民在网络空间的自由权利都有法律上的规定和保障，与此相应，这种自由权利的行使也应在法律规定的框架内运行。

三是自由原则的外溢或工具效用。如前所述，与开放原则不同，自由原则在网络治理中更容易引起争议，甚至成为大国博弈可被利用的工具。例如，美国前国务卿希拉里·克林顿积极开展网络外交，力推“互联网自由”。然而，许多发展中国家担心网络自由成为西方干涉一国内政、侵犯一国主权的幌子，担心西方利用网络手段搞“颜色革命”，破坏一国的安全、稳定和发展。此类现象和事实既解释了由此引发的国际争议，也突出了自由原则在网络空间的限度。

### （三）人权与隐私权保护原则

网络空间扩展了人类生产、消费和生活的空间，也扩展了人的权利与责任的范畴。在网络空间国内治理和国际治理中，维护人的权利都是不可或缺的重要组成部分。在现实世界中，公民权利一般包括生存权、发展权、政治和文化权利等；在网络空间中，通常更为强调接入权、隐私权和表达权等，这也契合网络空间的

现实和特点。中国《国家网络空间安全战略》在提到建设有序网络空间的战略目标时表示,“公众在网络空间的知情权、参与权、表达权、监督权等合法权益得到充分保障,网络空间个人隐私获得有效保护,人权受到充分尊重”<sup>①</sup>。第三届联合国信息安全政府专家组在其报告中表示,各国在努力处理通信技术安全问题的同时,必须尊重《世界人权宣言》和其他国际文书所载的人权和基本自由。<sup>②</sup>因此,保护和保障人权已成为网络治理的重要原则。

个人信息和隐私保护是人权在网络空间的重要体现。近年来,个人信息和隐私泄露成为日益突出的网络安全问题,也因此逐渐提上各国的政治日程,越来越多的国家和国际组织开始关注和制定这方面的法律法规。例如,欧盟自1995年以来就先后出台多项政策文件,如“数据保护指令”“电子隐私指令”,并与美国签署“安全港协议”“隐私盾协议”等,竭力保护个人隐私和数据安全。互联网治理论坛(IGF)、互联网名称与数字地址分配机构(ICANN)等在其组织的有关会议和讨论中,也开始涉及隐私和数据保护问题。<sup>③</sup>中国《网络空间国际合作战略》在“行动计划”中表示,“支持联合国大会及人权理事会有关隐私权保护问题的讨论,推动网络空间确立个人隐私保护原则”<sup>④</sup>。

当然,个人信息和隐私保护目前仍有不少问题。内容上,人们对隐私的认知尚存差异:凡是有关个人的信息都属于隐私,进而应受到保护,还是只有涉及个人敏感信息的内容才属于隐私?实践上,隐私保护的责任划分也需清晰界定,个人、运营商、政府等主体分别应该承担什么样的责任?如何处理个人隐私与国家安全的关系?今后,各国应就尊重和保护网络空间个人隐私的实践和做法进行交流,切实采取措施制止利用网络侵害个人隐私的行为。与此同时,就像网络自由原则一样,也不能把网络人权和隐私保护推向极端,应保持隐私、安全与发展之间的适当平衡,并在法律框架内维护人们的合法权益和隐私信息。

## 五、特点与前景

鉴于国际社会目前对国际关系准则和法律规范在网络空间的适用性尚存分歧,上文尝试厘清这些准则和规范在网络空间国际治理中的基本含义和限度。今

<sup>①</sup> “国家网络空间安全战略”, [http://news.xinhuanet.com/politics/2016-12/27/c\\_1120196479.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2016-12/27/c_1120196479.htm)

<sup>②</sup> “Group of Governmental Experts on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security”, A/68/98, 24 June 2013.

<sup>③</sup> <http://intgovforum.org/cms/>; <https://www.icann.org/>

<sup>④</sup> “网络空间国际合作战略”, [http://news.xinhuanet.com/2017-03/01/c\\_1120552767.htm](http://news.xinhuanet.com/2017-03/01/c_1120552767.htm)

后,在将之用于网络治理实践时,还应把握其如下特点,以更好地维护网络空间的安全、发展和治理。

第一,原则性。上述各项国际规范、原则或准则对网络治理具有指导意义,但它们只是总体性原则,具有较强的原则性和一定的抽象性,并非具体的法律条文和规定,也未必具备应有的约束力和强制力。因此,今后要将之付诸实施,仍需制定具有约束力的网络空间国际条约,才能切实规范和管理各国网络行为。就此而言,国际社会可在现有成果基础上,继续明确各个规范的内涵,凝聚更大国际共识;或者,也可寻求新思路,从具体领域和行为类型着手,探索制定针对金融稳定、网络犯罪、网络战争方面的具体规则,将网络规则的原则性和抽象性具体化,使之具有可操作性和可执行性。<sup>①</sup>

第二,普适性。前述基本规则及其衍生规则源于《联合国宪章》及国际关系基本准则,特定规则与网络空间自身属性密切匹配,均具有较强的普遍适用性,即适用于国际、地区和国家等不同层次。与此同时,由于各个国家、地区和国际组织的情况不同,对这些规范和准则的应用、理解和把握也会有所不同,并造成了履约行为的差异性。理论上,无论一国网络实力强弱,均应予以遵守。实践上,无论是出于理性算计,还是出于本能和常识,各国的网络行为都会参照现有国际法律规范以规避可能的红线,也会巧妙利用其中的漏洞和模糊之处以实现自身利益最大化。简言之,各国的网络行为实际上都受到了国际法律规范的影响。尽管目前尚无普遍性的网络空间国际条约,但这并不等于各国网络行为可以“无法无天”,不受任何现有国际关系准则和法律规范的约束。

第三,平衡性。这主要包括两个方面:一是不同规范、规则或准则之间的平衡。尽管各个选项都很重要,但在现实中不能过于偏重其中的一项而忽视其他,否则可能产生各种负面结果。例如,不能因为重视安全而抑制了开放与发展,也不能因为偏重隐私而不顾其余。实际上,这些选项共同构成了网络治理的立体内容,缺少了其中的任何一项,可能都不完整,有损网络空间的立体治理。二是一项规范、规则或准则自身内部的平衡。

第四,相对性。各个规范、规则或准则对网络治理都有积极意义,但也有其限度。一方面,在实践中不能将之推向极端,否则不仅不利于网络治理,也会有

<sup>①</sup> 徐龙第:“网络空间国际规范:效用、类型与前景”,第39-40页; Tim Maurer and Kathryn Taylor, “Outlook on International Cyber Norms: Three Avenues for Future Progress”, March 2, 2018, <https://www.justsecurity.org/53329/outlook-international-cyber-norms-avenues-future-progress/>

损自身利益。例如,网络主权是网络治理的重要原则,也提上了许多国家的议事日程。然而,主权与发展、安全紧密相连,倘若只注重网络主权,忽视发展、疏于安全,那么就无法享有互联网带来的好处,网络主权的维护也会落空,可谓过犹不及。另一方面,在新的技术和时代场景下,各个规范和准则也需要新的解释和应用,其基本内涵和外延均会发生变化,这是技术进步给政策、法律和规范带来的必然影响,也凸显后者随时代发展而来的相对性。总之,不能将网络规则和规范绝对化,否则,它们可能成为互联网发展的障碍和桎梏。

(作者简介:徐龙第,中国国际问题研究院副研究员,博士,北京,100005;郎平,中国社会科学院世界经济与政治研究所副研究员,博士,北京,100732)

收稿日期:2018年3月

(责任编辑:赵裴)

## Basic Principles of the International Governance on Cyberspace

Xu Longdi Lang Ping

**Abstract:** The struggle over principles has become the focus of the international governance of cyberspace. Such international norms from the UN Charter as sovereignty, peace and mutual assistance constitute the basic principles for cyber governance, while Internet access, freedom, human rights and privacy protection are also significant norms that accord with the attributes of cyberspace. Meanwhile, more efforts are needed to further clarify their meaning and understand their possible limits and mutual links in their application and practice in international relations. This would contribute to better international governance on cyberspace.

**Key words:** Principles; International Governance; Cyberspace; Sovereignty