

网络空间治理机制探索

分析框架与参与路径

李 艳◎著

本书系统地阐述了网络空间治理的内涵与外延发展，创新性地提出一套治理机制分析框架，把握网络空间治理机制发展的脉络、特点及未来趋势，为治理实践的决策者与参与者提供全面的分析视角与有效的分析方法。

时事出版社

网络空间治理机制探索

分析框架与参与路径



李 艳◎著

时事出版社
北京

图书在版编目 (CIP) 数据

网络空间治理机制探索：分析框架与参与路径 / 李艳著。
—北京：时事出版社，2018.5
ISBN 978-7-5195-0166-2

I. ①网… II. ①李… III. ①计算机网络管理—研究
IV. ①TP393.07

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 065320 号

出版发行：时事出版社
地 址：北京市海淀区万寿寺甲 2 号
邮 编：100081
发 行 热 线：(010) 88547590 88547591
读 者 服 务 部：(010) 88547595
传 真：(010) 88547592
电 子 邮 箱：shishichubanshe@sina.com
网 址：www.shishishe.com
印 刷：北京朝阳印刷厂有限责任公司

开本：787 × 1092 1/16 印张：15.25 字数：192 千字

2018 年 5 月第 1 版 2018 年 5 月第 1 次印刷

定 价：80.00 元

(如有印装质量问题，请与本社发行部联系调换)

目 录

绪论	(1)
一、选题背景和意义	(1)
二、文献综述与评述	(7)
三、研究思路、方法及主要创新点	(25)
四、本书的结构安排	(31)
第一章 网络空间治理及机制的概念与理论	(33)
第一节 网络空间治理机制的基本概念	(33)
一、网络空间的概念及界定	(34)
二、网络空间治理	(43)
三、网络空间治理机制	(48)
第二节 全球治理理论视角下的网络空间治理	(50)
一、治理的基本理念	(50)
二、治理的双重目标	(52)
三、治理的多元主体	(53)
四、非传统的治理模式	(54)
五、治理的制度鸿沟	(54)
第三节 国际机制理论视角下的网络空间治理	(55)
一、新现实主义国际机制	(56)
二、新自由主义国际机制	(58)
三、建构主义国际机制	(60)

第四节 网络理论视角下的网络空间治理	(61)
一、社会网络理论与网络空间治理	(62)
二、政策网络理论与网络空间治理	(64)
三、行动者网络理论与网络空间治理	(66)
本章小结	(69)
第二章 网络空间治理机制既有分析框架评述 (72)	
第一节 传统互联网治理机制分析框架	(73)
一、核心要点	(73)
二、主要参与者	(75)
三、四大流程	(76)
四、传统分析框架的评述	(76)
第二节 网络空间治理的“混合”模式	(77)
一、理论假设	(78)
二、五种治理模式	(80)
三、混合模式	(83)
四、混合模式的评述	(84)
第三节 网络空间治理生态系统	(85)
一、基本的治理原则	(87)
二、分散化的治理团体	(87)
三、普遍适用的治理流程	(88)
四、推进者的作用	(89)
五、生态系统分析框架的总体评述	(91)
第四节 网络空间治理的“机制复合体”	(93)
一、并存的多种制度	(95)
二、机制间的不平衡态势	(97)
三、不断演进的机制	(100)
四、机制复合体分析框架的总体评述	(100)

目 录

本章小结	(102)
第三章 网络空间治理机制分析框架 (CGAF)	(105)
第一节 时间轴的建立及意义	(105)
一、时间轴	(106)
二、技术与应用的驱动	(108)
三、认知的驱动	(110)
四、突发事件的驱动	(110)
第二节 分层轴的建立及意义	(112)
一、分层轴	(112)
二、分层的理论基础	(114)
三、分层的实践依据	(115)
第三节 特定节点上的分析要素	(119)
一、特定节点	(119)
二、决策程序	(121)
三、力量格局	(122)
第四节 总体框架的构建与分析	(123)
一、分析框架的整体架构	(124)
二、分析框架的适用性	(127)
三、分析框架的应用案例——ICANN 机制改革 进程的多维度分析	(128)
本章小结	(138)
第四章 CGAF 框架的运用——网络空间治理机制分析 ..	(140)
第一节 基于时间轴的分析：三轮治理浪潮	(140)
一、第一轮治理浪潮	(141)
二、第二轮治理浪潮	(142)
三、第三轮治理浪潮	(144)

第二节 基于分层轴的分析：治理层的动态变化	(149)
一、“治理层”本身的扩展	(149)
二、“治理层”数量的递增	(151)
三、“治理层”的不平衡发展	(152)
第三节 基于特定要素的分析：机制的复杂性	(154)
一、多元的机构设置	(154)
二、不可复制的决策过程	(158)
三、复杂的力量格局	(160)
第四节 基于整体性的分析：现状与趋势	(170)
一、整体机制处在转型初期	(170)
二、网络空间治理机制发展趋势	(175)
本章小结	(181)
第五章 CGAF 分析视角下的中国路径	(183)
第一节 时间轴维度：中国参与治理的历史进程	(183)
一、互联网发展初期（20世纪80年代末—90年代） 的治理实践	(184)
二、中国互联网快速发展期（21世纪头十年） 的治理实践	(185)
三、近年来（2013年至今）的治理实践	(188)
第二节 分层轴维度：中国参与治理的现状与前景	(190)
一、物理层与逻辑层：参与度稳步提升	(190)
二、应用层：取得新一轮先发优势	(193)
三、行为层：具有一定规则主导权	(194)
第三节 特定节点维度：中国参与治理的 优势与不足	(196)
一、主体：主体基础较好，但欠缺有效合力	(196)
二、客体：治理重点突出，但缺乏前瞻性布局	(198)

目 录

三、力量格局：实力不断提升，但面临巨大压力	(200)
第四节 整体性分析维度：中国参与网络空间治理	
机制的路径思考	(210)
一、理念上：在尊重客观规律与基本原则的 基础上，形成系统的治理理念	(210)
二、战略上：在把握大势的基础上，制定与 能力相匹配的战略规划	(214)
三、策略上：在全面参与的基础上，提升 策略的精准性与效力	(215)
本章小结	(219)
结束语	(222)
参考文献	(227)
致谢	(235)

绪 论

一、选题背景和意义

网络空间的发展为人类社会进步带来福祉的同时，“双刃剑”作用亦逐渐体现。日益严重的安全威胁与规则缺失，使国际社会各方充分认识到，网络空间治理机制建设必须跟上形势发展的需要。当前，国际社会围绕网络空间治理机制的理论探讨与实践探索，正掀起新一轮网络空间治理热潮。一方面，既有机制正处改革进程中，以期提高运转效率，适应现实治理需要；另一方面，各种新机制不断涌现，以期弥补治理缺位，应对新技术及新应用带来的新挑战。但由于网络空间治理涉及的主体多元，领域广泛，各种机制相对独立却又彼此关联；特别是随着各国对网络空间战略价值的高度重视，围绕网络空间治理权和话语权的博弈愈演愈烈，整体机制改革与建设进程错综复杂。在此过程中，相较于现实治理需求的迫切性，支撑其有力推进的治理理论与分析框架相对滞后，至今未有一个能够帮助各方全面审视与把握治理机制发展现状与趋势的“全景图”式分析框架。因此，建立一个网络空间治理机制分析框架，对于把握治理发展规律与指导治理实践有着重要的现实意义。

（一）选题背景：新一轮治理浪潮的兴起

纵观互联网发展的整个历史进程，治理的内涵随着互联网阶

段性发展而不断演进。伴随着全球商业化与社会化进程，互联网从最初的“阿帕网”（ARPANET, Advanced Research Projects Agency Network）^① 演变成全球互联网。特别是近年来，随着物联网、大数据、社交媒体、人工智能等新技术的社会化应用，互联网不仅成为全球经济发展的主要引擎，更成为人类社会生活的重要平台，人类社会进一步向信息社会迈进。以“信息时代三部曲”闻名的美国学者卡斯特认为，“空间”的形成、功能和社会意义基于社会行为的发生与社会关系的存续^②。正是从这一意义上，人们对互联网社会应用及影响的理解越来越具有“空间视角”，对所谓互联网治理的理解早已超越狭义的互联网治理（Internet Governance），转向更加全面的网络空间治理（Cyberspace Governance）^③。与此理念与认知转变进程相对应，网络空间治理实践在不同历史阶段，亦围绕不同治理重心，从而呈现出阶段性发展的特点，据此可以将其划分为三个重要历史发展阶段：第一阶段为20世纪90年代，标志性事件是一系列专注于互联网技术维护与标准制定的“I*治理机构”^④的涌现，尤其是美国商务部决定成立互联网名称与数字地址分配机构（ICANN）来负责互联网基础资源的分配与管理。第二阶段是21世纪头十年，标志性事件是2003年、2005年联合国主导下的“信息社会世界峰会”（WSIS）日内瓦、突尼斯阶段会议的召开，随之成立的“联合国互联网治理工作组”（WGIG）和“互联网治理论坛”（IGF）标

① 最初是美国国防部高级研究计划局项目，1968年开始组建，1969年第一期工程投入使用，被称为互联网的雏形。

② [美]曼纽尔·卡斯特：《网络社会的崛起》，北京：社会科学文献出版社，2006年版，第384—387页。

③ 关于相关概念的进一步评析与阐释会在本书的第一章具体展开。

④ 所谓I*机构是指互联网社会应用初期成立的诸如ICANN（互联网名称与数字地址分配机构）、IETF（互联网工程任务组）、IESG（互联网工程指导小组）与IAB（互联网架构委员会）等专注于互联网运转维护与标准制定的国际机构。

志着国际社会从综合治理角度对网络空间展开深入细致的探讨^①。

当前正处第三轮治理热潮，此轮热潮的来临看似具有一定“突发性”，但其实是历史发展的必然方向。在此之前，治理进程始终处于一种缓慢的渐进式改革状态。2013年夏“斯诺登事件”的曝光打破了原有节奏，成为网络空间治理进程推进的重要“触发点”^②。其实，近些年来，国际社会各方早已关注到网络空间进一步发展带来的一系列问题，及其对现有国际秩序的挑战，不断探讨提升治理机制有效性的路径。“斯诺登事件”从某种程度上来说是一剂“催化剂”，使得这些认识与探讨更具现实紧迫性，从而加快了相关议程与实践的推进，反映出国际社会各方力量以此为契机，集中审视现有治理机制存在的问题，并对未来改革方向进行全面探讨的呼声与需要。这也是为什么该事件发生以来，治理领域大事频发。事件曝光初期，传统技术治理机构（I*）共同发布“蒙得维的亚声明”，谴责美国政府实施全球监控行为；ICANN与巴西政府合作共同举办“巴西互联网大会”（Net-Mundial），呼吁改革现有治理机制。紧接着，国际社会各方采取积极行动，以推进ICANN国际化进程，改变美国政府监管互联网基础资源分配与管理机制为切入点，推进该领域的机制改革，最终取得突破，新机制得以确立，确保ICANN从一个向美国政府部门负责的机构转变为接受“国际社会多利益相关体”监管的机构，其运转效果虽有待进一步检验，但这一转变对治理整体机制发展具有深远影响^③。与此同

① 李艳：《国际互联网治理发展的现状、挑战与思路》，选自《网络与治理——中国信息化发展报告2015》第九章，中国信息化发展报告课题组编，电子工业出版社，2015年8月版，第155页。

② 李艳：《浅谈ICANN改革及其影响》，《信息安全与通讯保密》，2016年11月，第24页。

③ 李艳：《ICANN国际化进程对一下部网治理格局的影响及启示》，《中国信息安全》，2016年第10期，第94页。

时，各种层级的治理论坛与会议开启，多边、区域和双边等国际平台均将网络空间治理纳入议程，如 G7、G20。中国亦从 2014 年开始举办“世界互联网大会”（World Internet Conference，WIC，亦称“乌镇大会”），启动“乌镇进程”。在 2015 年 12 月的第二届世界互联网大会上，习近平主席提出了“构建网络空间命运共同体”战略构想以及推进网络空间治理的“四项原则”与“五点主张”。2015 年底，国际社会各方利用 WSIS 十年进程回顾之机，在对过去治理经验教训及当前面临的主要挑战进行总结的基础上，提出了新一轮信息社会十年（2016—2025 年）进程的发展目标。

与实践推进相呼应，国际上越来越多的学术机构与智库加强对网络空间治理的理论与政策研究，对网络空间治理理念、力量格局以及治理机制展开了广泛而深入的探讨。如 2014 年 1 月，由加拿大国际治理创新中心（The Centre for International Governance Innovation，CIGI）和英国皇家国际事务研究所（the Royal Institute of International Affairs，Chatham House）共同促进的全球互联网治理委员会（the Global Commission on Internet Governance，GCIG）成立，广邀全球治理界专业人士就网络空间的基础理论与重要前沿问题展开研究，产生了一定的影响。可以说，在此阶段，相关理论研究与实践推进互相支撑与促进。但时至今日，我们仍不得不正视这样一个现实：此轮治理热潮中，就诸如治理理念、模式与机制等问题，国际社会各方仍存在巨大的分歧甚至是误解，尤其是发达国家与发展中国家在此问题上认识与能力的差异，直接影响了治理实践的推进效果。这些差异固然受各自实力与利益诉求制约，但一些分歧在很大程度上是因为缺乏对基本概念的辨析以及共同认可的分析框架，而这些恰恰是有效讨论与合作推进的基础。对这些问题的研究不足已成为制约网络空间治理整体进程推进的重要因素。

(二) 选题意义：弥补研究不足与满足现实需要

第一，本书具有重要的理论价值。到目前为止，一些国内外学者对于何为“网络空间”、“互联网治理”与“网络空间治理”等基本概念及其之间的内在联系缺乏共识性论述，尤其是对于网络空间治理机制缺乏系统描述与分析框架。“互联网治理”与“网络空间治理”在论述行文中相互替代、随意转换，任何与互联网相关的政策描述均被统称为互联网治理或网络空间治理，这种概念的混乱不符合网络空间治理领域多元且具有一定“异质性”的客观现实。分析框架的缺失更是使得相关探讨混淆不清，话语体系不对接，难以形成有效分析与探讨。现有关于网络空间治理的研究文献中，很多议题的选取其实分属不同的治理层面^①：如对互联网资源的分配与管理权的探讨，属于网络空间治理的技术逻辑层；对有害信息的管理，属于网络空间治理的内容层；对国家主体或非国家主体的行为规范，则属于网络空间治理的行为层。其实不同层面的治理具有不同的治理理念与实践，治理模式与机制建设并不具备“普适性”，如技术层面的治理理念与模式并不能照搬适用于其他层面。但在相关研究中，往往会忽视这一点，不少学者论述多有“由此及彼”的倾向，总是想当然地认为某一层面的治理理念是通行之理念，会不自觉地认为某一层面的治理实践能够被其他层面的治理所“借鉴”甚至是“复制”。另外，现有研究中还有一个缺陷是多属静态分析，即多从现状描述出发，缺乏以发展的眼光对具体问题进行分析，忽视互联网发展进程中，技术、理念、政策乃至一些重大事件可能带来的影响，从而对发展客观规律把握不足，尤其是缺乏对未来发展趋势的前瞻性研究，研究成果的现实适用性与战略性不够。鉴于此，本书

^① 关于网络空间治理的分层理论与实践将在第二、三章详细展开论述。

致力于在对基本概念做出清晰界定的基础上，通过尝试构建动态与静态相结合、分层与系统相结合的分析框架，运用该框架对网络空间治理整体机制进行全景式描述，对重要治理领域进行案例式分析。因此，本书的理论价值具体体现在以下几个方面：其一，在充分梳理已有研究文献的基础上，对网络空间治理涉及的基本概念及其内涵进行合理界定与阐述；其二，在充分借鉴相关机制研究的基础上，博采众长，拾遗补缺，构建网络空间治理机制分析框架；其三，运用分析框架，一是对网络空间治理机制进行全景式描述，分析现有机制的主要特点与发展趋势；二是将其运用于具体治理领域，分析其治理理念、模式与力量格局，即通过案例分析进一步验证框架的适用性。

第二，本书极具现实意义。对网络空间治理分析框架的探讨，对中国有着极其重要的现实指导意义。（1）帮助中国准确把握全球网络空间治理发展脉络。中国作为网络大国，网民数量与网络经济市场体量庞大，但相较于全球网络治理整体进程，特别是相较于美国等西方发达国家，真正参与并发挥作用的时间并不长，仍处在学习与累积经验、参与和熟悉规则阶段。如果能有一个全景式框架，可帮助中国更好理解网络治理的发展规律与实践，为更有效的参与和未来发挥引领作用打下坚实基础。（2）当前无论是从参与度还是影响力而言，中国在网络空间治理机制中的地位，与网络大国的身份不相符，尤其是与网络强国相比较，还存有一定差距。因此，无论是从内部建设网络强国，还是从外部履行大国责任的现实需求来看，均需要中国有效提升网络空间治理参与度甚至能够在一些议题上发挥一定引领作用。运用分析框架对当前治理重点领域以及未来治理热点进行分析，有助于中国进行全方位战略布局与战术部署。（3）习近平总书记在第二届中国世界互联网大会（乌镇大会）的主旨演讲中，明确提出构建“网络空间命运共同体”的战略构想，并通过“四项原则”与

“五点主张”阐述了中国的网络空间治理理念与主张。而落实这些构想、理念与主张需要足够的理论支撑与“实施方案”，一方面是指导具体实践的需要；另一方面亦是推广理论与扩大国际影响力需要。从把握规律到有效参与再到发挥引领作用是中国参与网络空间治理进程的必然路径，正是从这一点出发，本书旨在通过对网络空间治理的界定以及治理机制分析框架的建立，助力体现中国治理理念与主张的网络空间治理理论体系构建。因此，本书最后的落脚点是结合当前网络空间治理形势与未来发展趋势，对中国在网络空间治理机制中的定位及路径选择做出分析与提出思考建议。

二、文献综述与评述^①

在文献综述之前，需要做出几点必要说明：一是关于文献的概念使用问题。在已有的国内外研究中，尤其是 20 世纪 90 年代至 21 世纪头十年，大部分的研究成果习惯性延用“互联网治理”（Internet Governance），同时“互联网全球治理”（Internet Global Governance）与“网络空间治理”（Cyberspace Governance）等表述也出现在学术文章中。在不同语境、平台的具体议题探讨中，这些概念有重合的地方，亦有不同的含义，甚至很多时候，特别是在不同历史时期的学术研究中，即使是表述相同，如均使用“互联网治理”，但相关研究所涉及的内容并不相同，呈现“同词不同义”的现象。但无论如何，这些研究虽切入角度或关注重点不同，但实际上彼此关联，共同构成对后来所谓“网络空间治理”的全面探讨。相关概念的厘清与界定会在第二章节中深入展

^① 李艳：《网络空间治理的学术研究视角及评述》，《网络空间研究》，2017 年第 7 期，第 85 页。在本书的撰写过程中，将此文献梳理部分节选予以发表。

开，因而在此部分文献梳理中，为忠于原文，暂不统一使用“网络空间治理”的概念；二是关于文献的时效问题。本书研究文献主要集中在 20 世纪 90 年代之后，在此之前，属于互联网发展初期，由于商业化与社会化应用还十分有限，治理实践属于“技术圈里的独门绝活儿”，核心是确保互联网架构的稳定与正常运转，远未达到治理的层级与高度。因此，此阶段并未形成系统的有关治理的理论探讨与研究。直到 20 世纪 90 年代末，互联网商业化与社会化进程加快，互联网的社会普及率与应用性得到极大提高，互联网与社会的交互性进一步加强。互联网治理实践开始从单一的技术维护，转变为促进互联网社会应用的综合治理。一些学者开始关注到互联网技术对社会带来的变革性影响以及治理的非技术内涵，如布赖恩 D. 洛德（Brian D. Loader, 1998 年）发表题为《网络空间治理：政治、技术和全球调整》^① 的文章，开始关注到技术对政治的影响、政府在此领域的作为以及治理机制的调整。21 世纪初期，面对逐渐形成并发展的网络空间，为顺应日益增长的治理需求，大量的理论构建与政策研究开始兴起。尤其是在 2003 年、2005 年，联合国主导推动了“信息社会世界峰会”（WSIS）日内瓦、突尼斯进程，有力地促进了学界与政策界对互联网治理问题的关注与研究。自此，相关研究不断发展，并且与治理实践相呼应，其主要研究重心与内容呈现出鲜明的“时代性”。因此，本书的文献综述将以时间发展为脉络，对 20 世纪 90 年代末期至今的相关研究进行梳理与评述；三是关于文献的来源问题。在本部分的文献梳理中，重心主要放在国外文献上，较少涉及国内相关文献。主要原因在于国内的学术研究起步较晚，数量有限，且研究视角较为分散，并没有形成完整的研究体系。

^① [英] 布赖恩 D. 洛德：《网络空间的治理：政治、技术与全球调整》，《哈佛法律与技术杂志》，1998 年冬季版，第 11 期。

因此，为保持文献梳理清晰的脉络，暂不将国内研究相关内容纳入此部分。但这并不表示本书没有吸纳国内学者的研究成果，在本书具体章节的撰写中，会对这些研究有所体现和涉及。事实上，国内研究中不乏一些具有相当学术价值的专著。比较有代表性的如 2006 年在“中国信通学会 2006 年通信发展战略与管理创新学术研讨会”上，闫强、舒华英撰写的《互联网治理的分层模型及其生命周期》^①，是国内较早用分层方法分析互联网治理的文章；北京邮电大学唐守廉教授的《互联网及其治理》^②，对当时互联网治理所涉及到的一些基本议题进行了梳理；蔡翠虹的《信息网络与国际政治》^③、杨剑的《数字边疆的权力与财富》^④ 等专著，对互联网治理中涉及到的重大问题尤其是互联网发展如何影响国际政治进行了深入探讨；何精华在《网络空间的政府治理》^⑤ 中，从政府主体的视角，研究了政府在网络空间秩序构建、安全维护与行政管理等方面的挑战与应对；鲁传颖在《网络空间治理与多利益攸关方理论》^⑥ 中，对网络空间及其治理的概念进行了界定，并以互联网治理模式中的“多利益相关方”为视角，对当前治理中的一些重要领域的治理机制进行了深入的分析。此外，还需要特别说明的一点是，所谓网络空间治理，从实践角度来看，同时在国内和国际，即国家与全球层面展开，但在既有的关

^① 闫强、舒华英：《互联网治理的分层模型及其生命周期》，《通信发展战略与管理创新学术研讨会论文集 2006 年》，wap.cnki.net/baozi-BMYD200511100061.html。（上网时间：2006 年 11 月 16 日）

^② 唐守廉：《互联网及其治理》，北京：北京邮电大学出版社，2008 年版。

^③ 蔡翠虹：《信息网络与国际政治》，上海：学林出版社，2003 年版。

^④ 杨剑：《数字边疆的权力与财富》，上海：上海人民出版社，2012 年版。

^⑤ 何精华：《网络空间的政府治理——电子治理前沿问题研究》，上海：上海社会科学院出版社，2006 年版。

^⑥ 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。