



中国国际战略学会丛书
Chinese Institute for International Strategic Studies

THE SHAPING CYBER NORMS

网络空间 全球治理

国际规则的起源、
分歧及走向

徐培喜 著

Origins, Disputes, and Trends

海外借



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

徐培喜

著

THE SHAPING
CYBER NORMS

网络

全球治理



国际规则的起源、
分歧及走向

Origins, Disputes, and Trends

图书在版编目(CIP)数据

网络空间全球治理：国际规则的起源、分歧及走向 /
徐培喜著. -- 北京：社会科学文献出版社，2018.11
ISBN 978-7-5201-3434-7

I. ①网… II. ①徐… III. ①计算机网络管理-规则-研究 IV. ①TP393.07

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 209905 号

网络空间全球治理：国际规则的起源、分歧及走向

著 者 / 徐培喜

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 祝得彬

责任编辑 / 刘学谦

出 版 / 社会科学文献出版社·当代世界出版分社 (010) 59367004

地址：北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编：100029

网址：www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本：787mm×1092mm 1/16

印 张：11.5 字 数：119 千字

版 次 / 2018 年 11 月第 1 版 2018 年 11 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5201-3434-7

定 价 / 68.00 元

本书如有印装质量问题，请与读者服务中心 (010-59367028) 联系

 版权所有 翻印必究



中国国际战略学会丛书

Chinese Institute For International Strategic Studies

目 录

- 第一章 简介 // 001
- 第二章 UN GGE 成员数量的扩张 // 009
- 第三章 沿用旧法与制定新法 // 013
- 第四章 网络安全漏洞治理 // 027
- 第五章 “动网”与“动武” // 041
- 第六章 网络空间与新战场 // 056
- 第七章 网络间谍活动的行为与目的 // 071
- 第八章 渗透互联网“公共核心”的行为与后果 // 085
- 第九章 维护全球金融系统稳定 // 100
- 第十章 社交媒体与政治稳定 // 114
- 第十一章 人工智能与 LAWS // 130
- 第十二章 网络攻击溯源机制与原则 // 147
- 第十三章 网络威慑论与网络空间命运共同体 // 162
- 第十四章 要点与结论 // 174

第一章 简介

2003年12月10日，当信息社会世界峰会在瑞士日内瓦召开的时候，参加这场会议的各国代表们并没有深刻认识到网络安全问题的复杂性和多面性，不少人甚至认为网络安全可能仅仅是垃圾邮件和网络舆情问题。到了现在，这种认识已完全改变，网络安全已经渗透到社会生活的每个细节，影响政治、经济、军事、外交各个方面，涉及网信、工信、公安、安全等所有部门。

在全球层面，网络空间军事化程度加深，勒索病毒肆虐。在中国国内，网络犯罪成为第一大犯罪类型。关于网络安全议题的国际辩论不断拓展，折射出各种冲突性和复杂性，关乎万亿数字经济规模，影响政治稳定，成为拥有多个论坛、主题、主体及线索的万花筒。

一 四个难以分割的主题

从广义上讲，网络空间国际规则谈判至少包括以下四方面内容。第一方面是网络军控领域的谈判，主要涉及军事和情报部门，侧重关注国际法如何适用于网络空间，第一届至第五届联合国信息安全政府专家组（UN GGE）是典型的谈判论坛。第二方面是网络犯罪治理的全球对话，主要涉及公安和司法部门，关键文本既有欧洲试图推广的《布达佩斯网络犯罪公约》，也有俄罗斯递交的《反信息犯罪合作协议草案》。第三方面是对互联网关键技术资源管控的看法，比如各国对 ICANN 等技术社群的司法管辖权存在争议，有一些激进声音甚至试图重塑互联网名称、数字、参数体系。第四方面是各国在跨境数据流动问题上的主张和实践。各国近些年来都采取了一系列加强网络空间国家管辖权的行动，体现在一系列重要立法和战略文件中，如《网络安全法》（中国）和《欧洲通用数据保护条例》（GDPR）。

本书所关注的网络空间国际规则谈判主要涉及第一方面，即网络军控领域的分歧，但由于这四个类别里的主题相互交织（这也正是互联网本身的特点），所以这个分类具有人为的特点，是为了理解方便而做出的分类，并不是真实世界的反映。在实际操作层面，这些主题根本无法分割。比如，勒索病毒攻击问题既涉及网络军控，也涉及网络犯罪，是一还是二，完全取决于看待问题的角度。又如，网络军控谈判中，有国家推动一些

规则，表示不能干涉、摧毁互联网职能系统，这将第一和第三两方面联系起来。还如，中国网安法和欧洲 GDPR 都涉及数据流通问题，但是实际上，这两部立法在较大程度上又是对斯诺登泄密事件的反应，而斯诺登泄密事件曝光的是美国军事和情报部门的所作所为，所以，第一方面和第四方面息息相关。

具体来说，本书主要记叙了网络空间全球治理中国际规则谈判的起源、分歧及走向，梳理了多个分歧点，涉及沿用旧法与制定新法、网络安全漏洞治理、动网和动武关系、网络空间与新战场、网络间谍活动、互联网基础架构、金融机构和金融数据、社交媒体和政治稳定、人工智能和杀手机器人等多个主题。这主要是实力领先国家和落后国家的谈判。强者不想限制自己的实力，这是谈判无法禁止网络武器、防止军备竞赛的主要原因。同时，由于互联网自身的技术特点和不对称性，强者“高处不胜寒”，反而认为自己极端脆弱，担心无人机被劫持，担心战时指挥系统被攻击，担心金融数据被篡改，担心知识产权被盗窃，这些认识显然是夸大的，但的确有一定的道理，所以网络空间国际规则谈判中诞生了许多看起来荒唐实际上理性的规则话语。

网络空间国际规则谈判既繁荣活跃，又充满挫败感。一方面，这个领域充满活力，各种机制不断诞生，各种倡议层出不穷。塔林、海牙、日内瓦、乌镇、华盛顿、莫斯科、特拉维夫、新德里、新加坡等多个城市成为具有国际影响力的治理话语生产基地。国际规则的表述方式灵活多变，有些倡议已经得到较

大范围的国际认可。另一方面，网络空间国际规则谈判走入深水区，各国各方在关键议题上存在深刻分歧。在各国国内，不同部门和主体之间的观点分歧丝毫不弱于国际分歧。本书试图勾勒不同主题领域内网络空间国际规则谈判的走向。

二 两条既对峙又融合的线索

1998 年是网络空间全球治理的开局之年，非国家行为主体和国家行为主体都为登上世界舞台做好了机制上的准备，这一年诞生了两条线索。第一条线索是 ICANN，是一条理想主义的线索，一条非国家主权的线索，但奇迹般地付诸了实践。总体上，这条线索可以称为互联网治理（Internet Governance）线索，是自下而上的治理实践。互联网社群在这一年自行组织起来，准备了一个模式、一系列共同的原则、一个机制和总体条款，成立了 ICANN 这家非营利机构，负责制定互联网技术政策，开展互联网名称和数字地址的全球治理。ICANN 机制的组成人员并不包括外交官和国会议员，只有商业、学术、技术人士，这种情况在国际关系史上从来没有出现过。

丹麦奥尔胡斯大学教授克莱恩沃彻特（Wolfgang Kleinwachter）认为，在 200 年跨境通信谈判历史上，从来没有出现过这种情况。此前，跨境通信的治理都是以国际条约来实现的，有了互联网之后，孕育出 ICANN 多方治理模式。佐治亚理工学院教授穆勒（Milton Mueller）将互联网社群在 1998 年 7

月召开的雷斯顿会议（Reston meeting）称为“宪法时刻”，将 ICANN 的缔造过程比喻为网络空间宪法的诞生。到了 2016 年 10 月 1 日，ICANN 更是摆脱了美国商务部合同的束缚，互联网关键职能的管理权从美国商务部移交到了全球多利益相关方社群。

1998 年诞生的第二条线索是 UN GGE，是一条现实主义的线索，是典型的国家主权线索，有国家想要利用网络主权作为法律工具更理直气壮地进攻，有国家想要通过网络主权进行防守。总体而言，这条线索可以称为国家安全线索，是自上而下的治理线索。1998 年 9 月 23 日，俄罗斯外交部部长伊万诺夫（Igor Ivanov）向联合国提交信息安全决议草案，名为“安全背景下的信息通信发展”，并在第二年年初获得采纳。俄罗斯呼吁直接制定网络军控条约。美国反对俄罗斯的主张，反对网络军控，希望推动已有国际法在网络空间的适用。美国认为俄罗斯想要借此限制美国在这个崭新领域的实力。美国认为中国也跟俄罗斯持有同样的想法，也想限制美国实力，因为中国认真分析了 1990 年至 1991 年的海湾战争，看到了信息技术革命给美国军力带来的提升。

联合国因此先后五次授权组成政府专家组，讨论信息安全问题：第一届（2004~2005 年）、第二届（2009~2010 年）、第三届（2012~2013 年）、第四届（2014~2015 年）、第五届（2016~2017 年）。第二届、第三届和第四届都达成了共识报告。但是，2017 年 6 月 19 日至 23 日，2016~2017 年第五届专家组最后一场谈判未能达成共识报告。各国只得返回至 2015 年的成

果上，重新思考网络安全国际合作问题。在网络空间威胁日益加剧的背景下，各国政府仍然无法建立全球政策框架，其中的原因引人深思，并且密切关系着网络空间的未来。

如何看待 1998 年延伸出来的这两条网络空间全球治理线索？导致第五届 UN GGE 谈判破裂的根本原因是什么？有哪些主要分歧点？全球网络安全谈判将走向何方？哪些对话平台和议题变得至关重要？网络空间是否已经进入战国时代？各国政府、全球信息产业界、民间力量在网络安全问题上有何重大利益关切？他们引用哪些国际条约和案例来谈判网络空间定规问题？如何建立具有创新意义的全球政策框架和机制？

本书着重分析国家行为主体在建章立制方面的作用。但是，非国家行为主体的影响力无处不在，并且这些新主体的参与程度和方式，将决定国家能否走出传统的敌对框架，这里的希望仍然存在。互联网治理线索和国家安全线索总体上仍然处于对峙的状态，在机制、参与主体、价值理念等方方面面，都是如此，水火不容。但是，由于只有一张互联网，在全球一网、互联互通的背景下，他们必须共同商讨对策，双方也必须都做出一些妥协，未来有可能在溯源等关键主题上获得突破。

也正是从这个角度看，网络空间和解的手段并没有山穷水尽，新的倡议仍在不停涌现，各国、各方仍在寻找新的发力点和发力方式，规则版图分裂割据的局面将持续更长的时间。除了文献分析、现场观察外，本书还采用了深度访谈的方法，面对面采访了 15 位欧美俄政府官员、智库专家及大学教授，结合

文献分析和国内外多场会议讨论，概括了网络空间国际规则谈判的 12 个主要分歧点，并试图阐释正在形成中的一些国际规则。

1. 美国战略与国际问题研究中心（CSIS）高级副总裁刘易斯（James Lewis）；2017 年 1 月 13 日/北京。

2. 维护网络空间稳定全球委员会（GCCS）委员、丹麦奥尔胡斯大学教授克莱恩沃彻特（Wolfgang Kleinwachter）；2017 年 4 月 26 日/赫尔辛基。

3. 法国网络空间战略研究所（Castex Chair of Cyberstrategy）首席研究员多泽特（Frederick Douzet）；2017 年 4 月 28 日/巴黎；2017 年 12 月 4 日/乌镇。

4. 瑞士信息传播技术与和平基金会（ICT4Peace Foundation）主席斯托法彻（Daniel Stauffacher）；2017 年 5 月 1 日/日内瓦；2017 年 12 月 5 日/乌镇。

5. 德国联邦外交办公室网络政策主管、2016~2017 届 UN GGE 主席盖耶（Karsten Geier）；2017 年 5 月 3 日/柏林。

6. 美国佐治亚理工学院（Georgia Institute of Technology）教授穆勒（Milton Mueller）；2017 年 6 月 1 日/亚特兰大。

7. 美国卡内基国际和平基金会（Carnegie Endowment for International Peace）研究员莫若（Tim Maurer）；2017 年 6 月 6 日/华盛顿。

8. 哈佛大学肯尼迪学院（Kennedy School）研究员郝诗蔚（Melissa Hathaway）；2017 年 8 月 23 日/北京。

9. 麻省理工学院科学与人工智能实验室（MIT Computer Science & Artificial Intelligence Laboratory）研究员马勒里（John Mallery）；2017年8月24日/北京；2017年12月4日/乌镇。

10. 芬兰坦佩雷大学（University of Tampere）荣休教授诺顿斯登（Kaarle Nordenstreng）；2017年8月27日/厦门。

11. 美国胡佛研究所（Hoover Institution）高级研究员赫伯特·林（Herbert Lin）；2017年9月14日/北京。

12. 美国耶鲁大学法学院研究员韦伯斯特（Graham Webster）；2017年12月2日/乌镇。

13. 荷兰莱顿大学法学院研究员商罗吉（Rogier Creemers）；2017年12月4日/乌镇。

14. 美国东西方研究所（East West Institute）高级副总裁麦康纳（Bruce McConnell）；2017年12月5日/乌镇。

15. 俄罗斯互联网安全联盟（League of Safe Internet）主席丹尼斯·大卫杜夫（Denis Davydor）；2018年6月7日/莫斯科。

第二章

UN GGE 成员数量的扩张

联合国安理会五个常任理事国（中、美、英、法、俄）均被默认为 UN GGE 成员，自动参与历届谈判，其他国家按照“地区均衡分布”原则（equitable geographical distribution），通过竞争方式参与其中。随着网络安全议题重要性的增加，各国对参与 UN GGE 的兴趣激增，各成员竞争激烈，数量自第四届以来连续扩张。如图 1-1 所示，第一届（2004~2005 年）、第二届（2009~2010 年）和第三届（2012~2013 年）拥有 15 个成员，第四届（2014~2015 年）增长到 20 个成员，第五届（2016~2017 年）进一步增长到 25 个成员。

各国官员和专家对成员国数量的扩张持有不同的看法。有些人认为，成员国数量扩张使谈判更加具有国际代表性，是一件好事，另一些人对此持有负面看法。法国网络空间战略研究

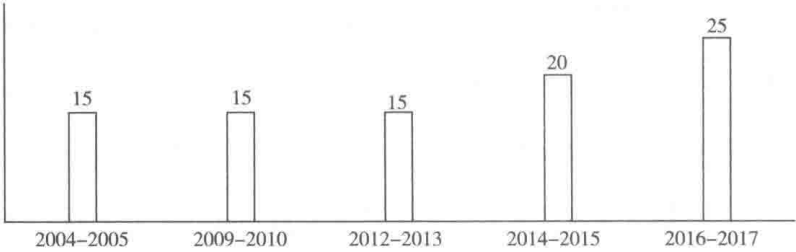


图 1-1 第 1-5 届 UN GGE 成员国数量的扩张

所首席研究员多泽特（Frederick Douzet）认为，更多的人参加讨论，贡献更多的观点，固然重要，但各国在网络成熟度、网络实力等方面存在巨大差异。因此，成员国数量过多，不利于达成共识。^①

信息传播技术与和平基金会主席斯托法彻（Daniel Stauffacher）认为，UN GGE 成员国数量问题非常重要，美国希望限制成员国数量，这样可以控制谈判，提高共识水平，多上干货，少掺水分。他比较能理解美国持有此立场的原因，认为有些成员国并没有吃透 UN GGE 谈判的性质，进而影响谈判的进展。他表示，前三届 15 个成员的数量最为合理。同时，他支持五大常任理事国发挥主导作用，而不喜欢“想法相似国家”（like-minded countries）的提法。^②

德国联邦外交办公室网络政策主管盖耶（Karsten Geier）认为，成员国数量少，有助于促进交流，达成共识。成员国数量

① 个人访谈，采访日期：2017 年 4 月 28 日，采访地点：巴黎。

② 个人访谈，采访日期：2017 年 5 月 1 日，采访地点：日内瓦。

过多，各国一个接一个地陈述立场，当全部陈述完毕的时候，连之前说的内容都忘记了。盖耶认为，最好的办法是大国组成小圈子先讨论，提出观点和建议，然后再在更大的范围里进行讨论，释放全球影响力。^①

美国战略与国际问题研究中心高级副总裁刘易斯（James Lewis）认为，成员国数量问题至关重要，关系到采用何种视角来看待网络空间国际规则。77 国集团国家和不结盟运动国家更多介入 UN GGE 谈判之后，关注从“避免网络空间军备竞赛和网络空间军事化”的角度来看待定规问题，而另外一些国家更关注《武装冲突法》在网络空间的适用性，因此提高了这一届 UN GGE 谈判的难度。^②

荷兰莱顿大学高级研究员迪克（Eneken Tikk）和爱沙尼亚网络空间政策学院学术主任盖图纳（Mika Kerttunen）表示，UN GGE 成员国数量的扩张给会议组织工作带来质量和数量双方面的挑战，25 个成员数量过多，导致会议冗长、拖沓。成员数量增多，损害了专家组的价值和用途。他们比较了 15 个成员和 25 个成员之间的差异。“15 个成员的情况下，专家组是一个可控的环境，主要网络强国可以从容地展开战略对话，不受其他国家的干扰。25 个成员的时候，专家组发生了极大的变化，各国期望大不相同，世界观各不相同，法律关注点差别很大，执行

① 个人访谈，采访日期：2017 年 5 月 3 日，采访地点：柏林。

② <http://www.unidir.org/programmes/emerging-security-issues/annual-cyber-stability-conference/cyber-stability-seminar-2016-taking-security-forward-building-on-the-2015-report-of-the-gge>；会议日期：2016 年 6 月 17 日。

落实方面顾虑重重，难以找到妥协点。”^①

美国国务院网络事务副协调员马尔科夫（Michele Markoff）强烈批评第五届 UN GGE 成员国的构成，认为更多国家参与谈判，导致难以达成共识。马尔科夫指责联合国机制太官僚，表示美国未来不想推动直接以多边方式进行网络空间规则谈判，表示希望从双边开始，然后再上升到联合国层面。^②

中国既关注美俄等大国在谈判中的地位，也重视提升发展中国家的话语权。中国外交部官员表示，中国赞成在联合国框架下建立起一个开放、包容的进程，让更多国家参与到网络空间国际规则制定进程中来。只有在此基础上制定的国际规则才具有普适性和生命力，从而发挥其应有作用。^③

① <http://epi.ee/activity/publications/>；发表日期：2017 年 12 月 17 日。

② 马尔科夫：《第 11 届中美网络安全二轨对话》，会议地点：华盛顿，会议时间：2017 年 16~17 日。

③ 中方代表，2017 年 9 月，新加坡网络安全国际研讨会。