

世界范围内网络主权的主要观点综述

朱诗兵¹, 张学波¹, 王宇¹, 刘韵洁²

(1. 中国人民解放军装备学院, 北京 101416; 2. 中国联合网络通信股份有限公司, 北京 100089)

摘要: 网络空间在给我们生活带来极大便利的同时, 也带来了诸多新的问题和挑战, 网络主权是解决网络空间发展带来的国家利益冲突的基本原则。本文归纳分析了当前世界范围内对网络主权持赞同、反对和认为不重要的三种观点, 并对重要的国际组织和世界主要国家对网络主权的态度进行了综述, 以期达到对网络主权现状的客观认识。

关键词: 网络空间; 国家主权; 网络主权; 多利益攸关方; 信息通信技术活动

中图分类号: C911 **文献标识码:** A

A Review of Major Viewpoints on Cyber Sovereignty around the World

Zhu Shibing¹, Zhang Xuebo¹, Wang Yu¹, Liu Yunjie²

(1. Academy of Equipment of PLA, Beijing 101416, China; 2. China United Network Communications Limited, Beijing 100089, China)

Abstract: As well as bringing great convenience, cyberspace poses new problems and challenges. Cyber sovereignty, in particular, constitutes the basic principle for solving national interest conflicts that arise in the process of cyberspace development. This paper provides a review and an analysis of three typical viewpoints on cyber sovereignty from around the world; namely, advocating for cyber sovereignty, opposing it, or being indifferent to it. We also give an overview of the attitudes of important international organizations and major countries toward cyber sovereignty. Our purpose is to provide an objective description of the cyber sovereignty situation.

Key words: cyberspace; national sovereignty; cyber sovereignty; multiple stakeholders; information communication technology-related activities

一、前言

经过半个世纪的发展, 以互联网、移动互联网为代表的网络在给人们的生产、生活带来极大便利的同时, 也在涉及国家安全、社会稳定、经济发展和公民隐私等方面带来了诸多新的问题和挑战。长

久以来, 互联网一直掌控在美国等发达国家手中, 实行“多利益攸关方”的治理模式。但是, 互联网发展带来的国际利益冲突, 仅仅靠美国和少数几个“利益攸关方”是无法根本解决的, 涉及网络空间的公共政策问题需要有主权国家的参与。中国、俄罗斯等国家率先提出网络主权原则, 核心就是以尊

收稿日期: 2016-10-12; 修回日期: 2016-10-20

作者简介: 朱诗兵, 中国人民解放军装备学院, 教授, 博士生导师, 研究方向为信息网络与安全; E-mail: 13910953181@139.com

基金项目: 中国工程院重大咨询项目“网络空间安全战略研究”(2015-ZD-10)

本刊网址: www.enginsci.cn

重网络主权为基础，构建网络空间国际治理新秩序。对于网络主权的研究，目前国际范围内还没有达成统一的共识，相关国际组织、国家和学者的认识还不尽相同，有的表示支持，有的表示反对，还有的只谈安全不谈主权。有必要对这一现实保持清醒认识和深刻理解，因此对世界范围内网络主权观点进行综述，从而为网络主权的深入研究打下基础。

二、网络主权的典型观点分析

在世界范围内，网络主权观的声音呈现出由弱到强的发展趋势，逐步成为大国间战略博弈的新焦点。通过分析梳理，将与网络主权相关的典型观点分为三类：分别是反对网络主权的观点、支持网络主权的观点和认为网络主权不重要的观点。

（一）反对网络主权的观点分析

反对网络主权的观点主要认为：互联网属于全球公域，网络空间不应该设置主权、也无法设置主权，由国家行使网络主权，其力量是受限的，互联网无需政府来管理等。

首先，互联网属于全球公域观点认为：因全球互联互通从而与物理空间不同，不受任何单一国家的管辖与支配，将之视为公海、太空这类国际公域。在一个没有国界的网络空间中讨论网络主权是没有意义的。典型代表为美国2009年推出的《国家安全战略报告》。这种观点忽略了网络空间中也同样会出现纠纷，出现国家间的利益冲突，出现需要求助于他人、他国的帮助和合作，需要国家间共同来打击犯罪的情况。

其次，“新主权理论”认为政府无权且无法管理网络，强调在网络空间中正在形成一个新的全球性的市民社会，它有着自己的组织形式、价值标准和规则，网络冲突和不法行为有其自身的处理方式^[1]。政府无权对互联网进行治理，网络空间不受主权干涉，将国家形态映射到并无物理边界的领域是有争议的^[2]。代表人物是美国乔治城大学教授David Post和互联网活动家John Perry Barlow。新主权理论完全站在个人角度思考问题，忽略了互联网承载着巨大的国家利益，此时个人利益和国家利益是统一的。假定政府的动机完全是以限制网络发展为目的，认为政府在网络空间没有权力也没有强制

执行的办法。

再次，从信息自由流动角度反对网络主权，认为在网络空间信息应该自由流动，一旦网络主权存在，信息自由流动就会受限于主权国家的法制，因此是不可接受的。典型代表为美国前国务卿希拉里·克林顿，她三次发表“互联网自由”演说，强调互联网自由即公开的形式与不受国家主权约束的信息自由流动是值得大力倡导的价值观^[3,4]。信息自由流动说是西方世界极为推崇的原则，尤其是在人权大于主权的新世界观盛行的今天，西方国家对信息扩散的欲望极为强烈，从而强烈反对国家对网络上的信息加以限制。但是我们又可以看到以美国为首的西方发达国家以维护自身网络安全为目的，出台各类互联网监管法律并研制各种网络监控系统对互联网实施监管，如美国的“爱因斯坦”计划等。

最后，“多利益攸关方”互联网治理模式的支持者认为互联网是建设者的网络，互联网的运行应该由这些建设、运行、管理、使用互联网的相关企业以“利益攸关方”的形式继续掌控国际互联网，而不应该由政府插手干预。这一理论存在的基础是“多利益攸关方”在虚拟空间具有一定的司法裁判权，并且有自己的一套裁判规则。实际上对于网络的匿名行为，特别是对于跳板攻击这类行为，难免会涉及到司法问题，而在一个主权国家内部，不可能产生另外一个司法独立权。通过国际合作对不同的网络运营商通过法律进行监管是可行的，可见非中心化倾向理论实际上是难以存在的。

（二）支持网络主权的观点分析

支持网络主权的观点认为互联网并不是一个特殊的域，网络空间拥有主权，国家可以而且有能力对互联网实施监管，国际武装冲突法适用于网络空间等。

首先，需要肯定网络空间与陆地、海洋、天空、太空类似，并不是一个特殊的域。布朗大学的James Lewis和希腊比雷埃夫斯大学国际和欧洲研究系的Liaropoulos在其文章中都对网络空间是一个特殊域的观点进行了批驳^[5,6]。Liaropoulos指出，网络空间被错误地描述为一个域，超越了物理空间，从而免疫于国家主权和抵抗国际监管。肯定网络空间不是一个特殊的域，进而可以表明网络空间与其他四个域（陆地、海洋、天空和太空）一样是当前

国际体系的一种反映,尽管有其独特的特点,但需要进行国家管理,这就为网络主权的存在打下了坚实的理论基础。

在此基础上,网络空间拥有主权,设置网络规则需要尊重国家主权^[7],应用于网络空间的网络规则是物理世界规则的本质反应,不能完全从人类和社会发展进程中分离出来。国家可以对互联网实施监管^[8],而且国家有能力应对网络空间的挑战^[9],国家有权利根据自身的设想和资源发展网络能力,就像爱沙尼亚所做的,一个国家可以选择广泛地发展它的网络能力和使其能够提供给广大市民,或者像朝鲜一样,能够选择关闭它的网络边界来抵御外来影响^[10]。国家还可以保护其公民的隐私不受国际企业的监视或其他国家的渗透。典型代表包括:哥伦比亚大学法学院教授 Timothy S Wu、芬兰国防大学的 Topi Tuukkanen、美国范德堡大学的 Patrick Schmitz、美国杨百翰大学法学院的 Eric Talbot Jensen 和美国卡内基基金会研究员斯科特·L·马尔科姆森等。2013年北约研究网络战的《塔林手册》第一章中明确指出:主权意味着国家有权控制处于其领土范围内的网络基础设施以及发生在其领土内的网络空间的活动^[11]。

网络主权也是解决国际网络冲突的基础,这已被美国杨百翰大学法学院的 Eric Talbot Jensen 所认可,他指出互联网颠覆了传统的边界观念,认为大多数的规定仍适用于国际武装冲突,但将明确增加一些网络时代的演化版本^[12]。

此外,世界各国对网络空间进行治理管辖的情况都真实存在,如针对互联网治理,许多国家制定了诸如“未成年人保护法”“反垃圾邮件法”“信息或数据保护法”等。美国等许多国家都设置了网络战部队,其职能是以网络空间为战场,这本身就表明国家主权行使到了网络空间中,也就是网络主权被认定的表现。

(三) 网络主权不重要的观点分析

除了对网络主权明确表示支持或反对的观点之外,还存在着认为网络主权不重要的观点。表现在某些国家根据维护自身利益的需要,强调更多的是网络空间的安全,更加注重更好地保护网络基础设施不受攻击、更有效地保护隐私和产权等。如2007

年俄罗斯对爱沙尼亚发起网络攻击,导致爱沙尼亚政府的通信能力受到了极大限制,爱沙尼亚政府认为,对于网络威胁而言,谈国家边界毫无意义,国际合作才是遏制和应对网络攻击的关键。

另外,一些目前无暇顾及的发展中国家,由于受自身网络技术水平和网络发达程度的影响,还未涉及到网络主权的问题。

三、国际组织和世界主要国家对网络主权的态度

(一) 联合国主导的国际机构

从现状上看,联合国目前虽然没有直接使用“网络主权”术语,但承认网络空间的事实主权。从趋势上看,联合国将从维护大多数国家利益的角度,积极推进世界范围内网络主权公约的制定和保护。

2013年6月24日,联合国发布的A/68/98文件,通过了联合国“从国际安全角度看信息和电信领域的发展政府专家组”所形成的决议^[13]。第20条认可了“网络主权”的理念,即“国家主权和源自主权的国际规范和原则适用于国家进行的信息通信技术活动,以及国家在其领土内对通信技术基础设施的管辖权。”2015年7月,20国形成的新的政府专家组在公布的报告A/70/174中第27条重申了上述内容^[14]。

早在2003年12月12日联合国信息社会世界峰会第一阶段会议通过的《日内瓦原则宣言》的第49款第1条明确指出:“与互联网有关的公共政策问题的决策权是各国主权。”此外,2005年第二阶段会议通过的《信息社会突尼斯日程》第35款第1条也都有过类似表述:“我们重申互联网的管理包含技术和公共政策两个方面的问题,并应有所有利益相关方和相关政府间和国际组织的参与。”

事实上,2012年12月,国际电信联盟在迪拜举行会议审议通过了《国际电信规则》,目的是将互联网置于由主权国家主导的国际电信联盟的管辖下,允许国家管理互联网的运行,对互联网实施监管,并建议国际电信联盟能够拥有至少部分互联网地址的分配权。虽然此举遭到美国以及欧洲国家的反对,但国际电信联盟打破传统的一致投票原则,多数投票通过了新决议。

（二）美国

从现状上看，美国对网络主权采取双重标准，一方面从全球霸权的角度主张“全球公域”和“互联网自由”，反对各国的网络主权观点；另一方面从维护本国安全的角度，采取超强的控制、全面的威慑、积极的干涉、广泛的联盟等策略和措施来保障自身的网络主权和安全。从趋势上看，美国将在世界范围内被迫逐步认同网络主权的观点，但采取“取同除异”的态度，试图主导建立对己有利的国际网络主权体系。

美国通过“网络自由”使美国在全球信息空间免受传统主权概念束缚的意图明显，其核心在于扩张美式网络治理理念的应用范围，拓展美国国家利益，是一种网络空间的“圈地运动”。美国政府指责其他国家限制互联网自由的行为，实质上是凭借其超强的信息技术优势、对互联网服务器的控制权优势、巨大的信息产业和市场优势，向世界其他国家推销所谓的“自由”价值观，试图以网络方式进行政治宣传、价值观引导和思想传播，掌控网络空间的管辖权，进而巩固美国在网络领域全球独霸的优势地位。

（三）欧盟等发达国家

从现状上看，欧盟各国一方面总体上服从美国的网络主权基本观点，另一方面又特殊地关注各自国家的网络安全和主权。从趋势上看，欧盟将逐步认同并支持网络主权，但在采取行动上受制于人、力不从心。

欧盟在2012—2013年先后出台了《网络安全国家战略：致力于欧洲各国在网络空间加强安全》和《网络安全战略：一个开发、可靠、安全的网络空间》，表明了其在网络空间安全保障方面的积极态度。另一方面，欧盟曾倡议将ICANN总部设在日内瓦，遭到美国否决后，又要在2003年联合国召开的“信息社会世界峰会”上再次提议“设立由各国政府参与的‘合作模式’一起管理互联网”，也被美国平息。综上，必须看到欧盟由于受到美国的牵制，其行动总是力不从心。

英、法、德等国家的信息化、网络化水平居世界前列，互联网成为其电子政务、电子商务等应用大量普及的基础，并渗透到国家能源、交通、通信、电力、税务等关键基础设施中。这些国家虽然没有

明确提出网络主权的主张，但都相继出台国家网络安全战略，旨在采取各种技术、管理措施来加强网络关键基础设施的保护。

（四）俄罗斯以及新兴发展大国

从现状上看，俄罗斯、巴西等国家和上合组织目前在主张网络主权方面最为积极。从趋势上看，新兴大国（集团）具有较强的网络空间战略利益博弈需求，且具备一定的经济和技术能力，将成为网络主权的积极推动者。

俄罗斯在网络主权方面采取合纵连横的策略，多次在国际上主张由国家在互联网实施监管，通过国际合作的模式联合相关国家来推动网络主权，维护主权行动力强。2014年俄罗斯总统普京在接受拉美及俄罗斯媒体联合采访时表示，当今世界国家间的网络间谍活动是对国家主权的侵犯。俄罗斯多次在国际上主张由国家在互联网实施监管。2012年12月，俄罗斯代表团在迪拜举行的国际电联大会上提出“网络主权”等倡议。

巴西明确支持并积极主张网络主权的观点，强烈谴责在网络中采取监控等电子间谍活动，认为其是对国家主权的侵犯，并努力与中国就网络主权达成战略伙伴关系。

除了俄罗斯和巴西外，对网络主权持积极态度的国家还包括白俄罗斯、巴基斯坦、埃及、沙特阿拉伯等一些发展中国家。

四、结语

综上所述，对于网络主权，以美国为首的西方发达国家为了维护其既得利益，推行网络空间霸权而极力反对；广大发展中国家为了拓展其利益空间，维护其网络安全而积极响应和支持。经过双方在联合国和国际电信联盟的多次交锋，网络主权观点已经被越来越多的国家认可和支持。目前，网络主权已经成为解决网络空间国际利益冲突的基本原则，推行网络主权主张符合绝大多数发展中国家的利益，也符合时代发展的潮流。

参考文献

- [1] 高鸿钧. 清华法制论衡(第四辑)[M]. 北京: 清华大学出版社, 2004.

- Gao H J. Tsinghua Forum of rule of law (fourth) [M]. Beijing: Tsinghua University Press, 2004.
- [2] Post D G. In search of Jefferson's moose: Notes on the state of cyberspace [M]. New York: Oxford University Press, 2009.
- [3] 希拉里·克林顿. 互联网自由[EB/OL]. (2010-01-23) [2016-09-12]. http://www.checkinnews.cn/EditText_view.action?textId=67582. Clinton H R. Speech on internet freedom [EB/OL]. (2010-01-23) [2016-09-12]. http://www.checkinnews.cn/EditText_view.action?textId=67582.
- [4] 希拉里·克林顿. 互联网自由II [EB/OL]. (2011-01-23) [2016-09-12]. <http://blog.renren.com/share/307262991/5137535771>. Clinton H R. Speech on internet freedom II [EB/OL]. (2011-01-23) [2016-09-12]. <http://blog.renren.com/share/307262991/5137535771>.
- [5] Lewis J A. Sovereignty and the role of government in cyberspace [J]. *Brown Journal of World Affairs*, 2010,16(2):55-65.
- [6] Liaropoulos A. Exercising state sovereignty in cyberspace: An internal cyber-order under construction? [C]// Hart D, editor. Proceedings of the 8th international conference on information warfare and security ICIW 2013. Denver, Colorado, USA: Academic Conferences and Publishing International Limited, 2013:136-140.
- [7] Lindsay J R, Cheung T M, Reveron D S. China and cybersecurity: Espionage, strategy, and politics in the digital domain [M]. London: Oxford University Press, 2015.
- [8] Wu T S. Cyberspace sovereignty?—The internet and the international system [J]. *Harvard Journal of Law & Technology*, 1997, 10(3):648-655.
- [9] Tuukkanen T. Sovereignty in the cyber domain [M]// Rantapelkonen J, Salminen M, editors. *The Fog of Cyber Defence*. Helsinki: National Defence University, Department of Leadership and Military Pedagogy, 2013:37-45.
- [10] Jensen E T. Cyber sovereignty: The way ahead [J]. *Texas International Law Journal*, 2014, 50(2):275-304.
- [11] 北约卓越网络合作防卫中心国际专家小组. 塔林网络战国际法手册[M]. 北京: 国防工业出版社, 2016. International Group of Experts at the Invitation of the NATO Cooperative Cyber Defense Centre of Excellence. Tallinn manual on the international law applicable to cyber warfare [M]. Beijing: National Defense Industry Press, 2016.
- [12] Jensen E T. Sovereignty and neutrality in cyber conflict [J]. *Social Science Electronic Publishing*, 2011, 35:815-841.
- [13] 联合国. 从国际安全角度看信息和电信领域的发展政府专家组的报告(项目94临时议程)(A/68/98) [R/OL]. (2013-06-24) [2016-09-10]. <http://www.mofa.go.jp/files/000016407.pdf>. United Nations. Sixty-eighth session, item 94 of the provisional agenda: Group of governmental experts on developments in the field of information and telecommunications in the context of international security (A/68/98) [R/OL]. (2013-06-24) [2016-09-10]. <http://www.mofa.go.jp/files/000016407.pdf>.
- [14] 联合国. 从国际安全角度看信息和电信领域的发展政府专家组的报告(项目93临时议程)(A/70/174) [R/OL]. (2015-07-22) [2016-09-10]. http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/174&referer=/english/&lang=C. United Nations. Seventieth session, item 93 of the provisional agenda: Group of governmental experts on developments in the field of information and telecommunications in the context of international security (A/70/174) [R/OL]. (2015-07-22) [2016-09-10]. http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/174&referer=/english/&lang=C.