

# 网络空间国际治理的机制复杂性及其影响

郎平<sup>1,2</sup>, 陈琪琪<sup>1</sup>

(1. 中国社会科学院大学 国际政治经济学院, 北京 102488;  
2. 中国社会科学院 世界经济与政治研究所, 北京 100732)

**摘要:** 世界之变、时代之变、历史之变加速演进, 技术发展创新推动网络空间与现实空间深度耦合, 国际治理进程进入深水区。网络空间机制复杂性特征明显, 各类行为体的互动塑造了制度间的合作或冲突关系, 并从主体、权力和机制三个维度对网络空间国际治理进程及其未来走势产生重要影响。从主体维度看, 机制复杂性为非国家行为体参与治理提供更多机会, 但限于地缘政治影响, 其参与空间仍受限制, 提出的倡议规范要得到政府间国际组织的接纳还面临很大的挑战, 从而导致整体治理效能不足; 从权力维度看, 新兴国家在借助更多的机制选择获取与自身实力相配的权力时, 通常导向包容性机制的建设, 而大国在建立主导机制或利用“战略不一致”以巩固霸权的过程中往往建立排他性机制, 导致达成统一治理方案的难度加大; 从机制维度看, 机制堆叠和机制“巴尔干化”为相关方参与治理提供更多选择, 但也会导致资源分散, 加剧规则间冲突和集体行动的困境, 影响治理的有效性。在机制复杂性作为网络空间的常态化特征并不断发展的趋势下, 国际社会各方应加强合作以求共识, 兼顾多方利益诉求, 协调不同的治理机制, 推动网络空间国际治理朝着公正合理有效的方向迈进。

**关键词:** 网络空间国际治理; 机制复杂性; 非国家行为体; 大国博弈

中图分类号: D815

文献标识码: A

文章编号: 1009-3060(2023)06-0047-13

21 世纪以来, 互联网在全球层面迅速普及, 与传统政治、经济生活等各领域融合程度不断加深, 推动其治理内容由技术层面逐渐上升至国家战略层面, 形成了多层次、多元化、全方位的国际治理体系。然而, 随着信息技术加速创新融合发展, 虚拟空间与现实空间深度耦合, 特别是世界之变加速演进, 大国力量对比发生深刻变化, 大国竞争聚焦于网络空间, 利益分歧难以弥合, 网络空间国际治理进程也进入了深水区。一方面, 联合国框架下的信息安全政府专家组和信息安全开放式工作组在网络空间国际规则制定方面没有实质性进展, 在构建网络空间负责任国家行为规范这个最核心的问题上仍有诸多难以逾越的障碍; 另一方面, 数字经济成为世界经济发展的新引擎, 大国对于关键数字资源以及数字规则制定主导权的争夺也愈发激烈, 一些国家谋求建立由本国主导的数字生态体系, 诸如 TTC、IPEF 等新的治理机制不断出现。网络空间国际治理进程来到一个重要的十字路口, 其未来走向面临很大的不确定性。

作为全球治理的重要组成部分, 网络空间国际治理也沿袭和承载了全球治理的机制复杂性特征。2014 年, 美国学者约瑟夫·奈提出了网络空间治理的机制复合体理论, 此后十年来, 随着网络空间内涵和外延的不断扩大, 特别是在大国竞争加剧的国际背景下, 网络空间国际治理机制的复杂性持续深化: 同类议题下, 各类行为体推动形成正式或非正式的国际机制, 机制密度的增加以及多元行为体的互动不可避免地对治理产生影响。本文基于已有的机制复杂性理论, 提出网络空间机制复杂性的分析框架, 深入探究机制复杂性对网络空间国际治理的影响路径, 这对我们理解网络空间国际治理进程的未来走向有重要的现实意义。

## 一、已有研究

在世界之变、时代之变、历史之变的国际背景下, 网络空间在战略重要性提升的同时也面临诸多风

收稿日期: 2023-08-11

基金项目: 国家社会科学基金重大项目“网络空间国际规则博弈的中国主张与话语权研究”(20&ZD204)。

作者简介: 郎平, 中国社会科学院大学国际政治经济学院教授, 中国社会科学院世界经济与政治研究所国家安全研究室主任、研究员。

险挑战,网络空间的国际治理愈发引起学界重视,相关研究内容主要分为三类。

第一,从安全与稳定的视角出发,分析网络空间安全困境的成因。鲁传颖从技术层面的网络技术开放性和匿名性带来的溯源难题、商业层面的网络产品和服务的军民两用性以及政治层面的国家与社会应用的广泛性和重要性角度分析网络安全困境,并对不同议题的治理提出针对性建议。<sup>①</sup>刘杨钺认为,技术发展轨迹的不确定性及其导致的结果,使得网络冲突日益频繁且现实破坏性增大,网络攻击手段复杂扩散且暴力受控程度弱化,网络空间行为规范缺少共识以至于难以实现集体安全治理。<sup>②</sup>江天骄认为,网络空间处于“脆弱稳定”状态,而大国利用公共产品的机会主义行径是网络空间面临失序的主要根源。<sup>③</sup>斯特凡娜·塔亚(Stéphane Taillat)指出,技术的匿名性加大了溯源难度,为网络攻击提供可乘之机,而网络攻击可能引发的不利后果需要行为者审慎考虑采取此类行动。<sup>④</sup>安德烈·巴里尼亚(André Barrinha)和托马斯·雷诺(Thomas Renard)表示,在后自由主义秩序中,网络空间在权力、价值观和制度方面的竞争日益激烈,呈现出碎片化和无序化的特征,需要运用传统的外交技能来防止冲突并促进稳定。<sup>⑤</sup>此类研究关注了网络空间安全与稳定面临的困境并进行溯源,但聚焦的议题过于单一,缺少对网络空间治理的整体性分析。

第二,从行为体互动的视角出发,分析行为体的竞合关系对网络空间国际治理演进的影响。蔡翠红认为,在国家、市场和社会的互动过程中,网络空间行为主体之间的利益和权力分歧导致了行为体的阵营化,网络空间治理从“自治论”向“巴尔干化论”演进,有效的治理模式将是能够平衡国家、市场和社会的多元、多层合作治理模式。<sup>⑥</sup>郎平从中美、美俄、中俄以及中欧这四对双边关系来探讨其在网络空间的竞合态势,指出大国之间利益和权力的博弈将为网络空间国际治理带来更大的挑战。<sup>⑦</sup>李艳聚焦中美两国关系,指出中美现实空间结构性矛盾在网络空间映射,带来网络空间“碎片化”风险加大、治理“源动力”不足以及“制度鸿沟”难以有效弥补等治理困境。<sup>⑧</sup>蔡翠红和王天禅同样认为,网络空间中中美俄等国家关系不断受地缘政治、意识形态、国家安全威胁和新兴技术等因素的影响,导致大国博弈和对抗愈发激烈,为网络空间全球治理带来挑战。<sup>⑨</sup>德格特列夫(Denis Degterev)等考察了中美在全球网络空间治理规则制定角色上的竞争,认为中美基于全球网络空间治理的原则建立各自的网络,导致网络空间国际治理形成了新的两极。<sup>⑩</sup>此类研究将动态的行为体关系视为自变量,且主要关注国家之间的互动对治理产生的影响,对非国家行为体的重视不足。

第三,从治理机制的视角出发,根据网络空间的不同议题领域分析相应的治理机制。约瑟夫·奈(Joseph Nye)构建了以深度、宽度、组合体和履约度为核心的机制复合体理论,对网络空间域名解析服务、犯罪、战争、间谍等不同治理议题进行分析,指明网络空间治理由多种机制组成,在可预见的时间内不太可能会出现单一的整体性机制。<sup>⑪</sup>鲁传颖以网络空间治理议题的性质、行为体特征及其所处的社

① 鲁传颖:《网络空间安全困境及治理机制构建》,《现代国际关系》,2018年第11期,第49-55页。

② 刘杨钺:《技术变革与网络空间安全治理:拥抱“不确定的时代”》,《社会科学》,2020年第9期,第41-50页。

③ 江天骄:《全球网络空间的脆弱稳定状态及其成因》,《世界经济与政治》,2022年第2期,第129-154页。

④ Stéphane Taillat, “Disrupt and Restraint: The Evolution of Cyber Conflict and the Implications for Collective Security”, *Contemporary Security Policy*, 2019, 40(3), pp.368-381.

⑤ Barrinha André, Renard Thomas, “Power and Diplomacy in the Post-liberal Cyberspace”, *International Affairs*, 2020, 96(3), pp.749-766.

⑥ 蔡翠红:《国家—市场—社会互动中网络空间的全球治理》,《世界经济与政治》,2013年第9期,第90-112页。

⑦ 郎平:《网络空间国际治理与博弈》,中国社会科学出版社,2022年,第208-224页。

⑧ 李艳:《网络空间国际治理中的国家主体与中美网络关系》,《现代国际关系》,2018年第11期,第41-48页。

⑨ 蔡翠红、王天禅:《新冠疫情下网络空间全球治理的机遇与挑战》,《国际论坛》,2021年第1期,第3-17页。

⑩ D. A. Degterev, M. S. Ramich, D. A. Piskunov, “U.S. & China Approaches to Global Internet Governance: ‘New Bipolarity’ in Terms of ‘the Network Society’”, *International Organisations Research Journal*, 2021, 16(3), pp.7-33.

⑪ Joseph Nye, “The Regime Complex for Managing Global Cyber Activities”, *Global Commission on Internet Governance Paper Series*, 2014(1), pp.5-13.

会环境为基础,探讨网络空间全球治理的机制,强调不同治理议题性质需由不同的行为体主导治理。<sup>①</sup>李艳分别以时间轴和分层轴为横纵坐标,具体分析特定节点的网络空间治理机制,构建了一个系统性分析框架。<sup>②</sup>那朝英、庞中英根据议题特性,将网络空间治理七大核心议题分为私域主权型、公域型、公私兼具型三种,同时提出相应的治理机制。<sup>③</sup>耿召在区分网络空间中技术标准和国际规则的概念的基础上阐述当前网络空间国际规则制定面临的阻碍,提出要以多利益相关方的技术标准构建为参考,增强网络空间国际规则的有效性,推动网络空间国际治理的发展进程。<sup>④</sup>此类研究较为全面地分析了不同议题领域的治理机制,但鲜有涉及治理机制对网络空间国际治理影响的探讨。

上述文献从不同的角度出发对网络空间国际治理进行了较为丰富的研究,但还不足以理解当前网络空间国际治理的复杂现实。安全与稳定的角度聚焦单一的网络空间治理议题;行为体互动的角度侧重动态的行为体关系,尤其是大国之间的互动关系;治理机制的角度主要关注静态的机制或模式;以机制复杂性为视角,可以将行为体互动、机制结合起来,从动静两个维度对网络空间国际治理做出整体性分析。因此,本文以机制复杂性理论为起点,为网络空间国际治理研究提供一个新的分析视角,以便更好地理解网络空间治理的新形势和新特点。

## 二、机制复杂性:复合体的系统效应

机制复杂性(regime complexity)研究起源于国际法领域,由机制复合体理论发展而来。国际环境法学者艾迪·布朗·维丝(Edith Brown Weiss)最早注意到“条约堵塞”<sup>⑤</sup>现象在国际法领域的普遍存在,指出无政府状态下国际社会的法律规则体系呈现出碎片化的状态。此后,在研究有关保护植物遗传资源的多边制度的过程中,卡尔·劳斯迪亚(Kal Raustiala)和戴维·维克多(David Victor)提出了“机制复合体”的概念,即“治理特定问题领域的一系列部分重叠(partially overlapping)且无等级(nonhierarchical)区分的国际机构”,其表现为给定空间内一组基本制度的聚合和重叠,强调制度规则的功能重叠,同时不存在统一的用于解决冲突的等级制度。<sup>⑥</sup>阿曼丁·奥尔西尼(Amandine Orsini)等认为该定义存在模糊性,提出了更加明确化的定义,认为机制复合体中“存在三个或更多的国际制度共同管理相同问题,且成员资格重叠,形成了实质性、规范性或操作性互动,而不管其是否进行有效管理”<sup>⑦</sup>。

随着当代全球治理中机制复合现象日益普遍,机制密度逐渐增加,学者开始使用机制复杂性的概念对此加以概括并展开相关研究。凯伦·奥尔斯特(Karen J. Alter)和索菲·梅尼尔(Sophie Meunier)认为,机制复杂性指“不按等级排列的,存在嵌套(nesting)、部分重叠(overlapping)和平行(parallel)的国际制度”<sup>⑧</sup>。汤姆斯·格林(Thomas Gehring)和本杰明·福德(Benjamin Faude)则认为平行制度可能不

① 鲁传颖:《网络空间治理与多利益攸关方理论》,时事出版社,2016年,第78页。

② 李艳:《网络空间治理机制探索》,时事出版社,2018年,第6页。

③ 那朝英、庞中英:《网络空间全球治理:议题与生态化机制》,《学术界》,2019年第4期,第64页。

④ 耿召:《网络空间技术标准建设及其对国际宏观规则制定的启示》,《国际政治研究》,2021年第6期,第104-131页。

⑤ Edith Brown Weiss, “International Environmental Law: Contemporary Issues and the Emergence of a New World Order”, *Georgetown Law Journal*, 1993, 81(3), p.679.

⑥ Kal Raustiala, David G. Victor, “The Regime Complex for Plant Genetic Resources”, *International Organization*, 2004, 58(2), p.279.

⑦ Amandine Orsini, Jean-Frederic Morin and Oran Young, “Regime Complexes: A Buzz, a Boom, or a Boost for Global Governance?” *Global Governance*, 2013, 19(1), p.29.

⑧ Karen J. Alter, Sophie Meunier, “The Politics of International Regime Complexity”, *Perspectives on Politics*, 2009, 7(1), p.13.



会产生系统影响,将制度之间的功能重叠作为制度复杂性自动发展的前提。<sup>①</sup> 奥尔特和劳斯迪亚认为,机制复杂性反映了治理体系中国际规则密集和机制复合体共存的结果,多个基本制度在国际治理问题上有着重叠的并可能存在彼此竞争的权威主张,其关键特征和驱动力是等级制度的缺位。<sup>②</sup> 因此,机制间相互联系、等级缺位是机制复杂性中不可或缺的分析要素。

上述研究为本文提供了丰富的理论支撑,在批判发展的基础上,网络空间国际治理的机制复杂性可以宽泛界定为“共同治理特定网络空间议题的一系列无等级区分的正式或非正式的制度安排”,该定义提出了符合网络空间治理特性的机制复杂性研究对象和分析路径。从研究对象来看,既有研究多聚焦于由国家创设并由国家和政府间组织实施的正式、合法性机构<sup>③</sup>与多边条约,而网络空间治理工作遍及整个技术标准制定机构、私营部门组织、民间社会团体、国家和国际组织<sup>④</sup>,因此在探究网络空间国际治理的机制复杂性时,本文还纳入了具有影响力的非正式制度,正式制度、非正式制度及两者的互动共同构成了缺乏中央权威统筹协调的网络空间制度治理体系。从分析路径来看,网络空间的制度多样性特征形成了不同于以往的治理结果分析路径。既有研究以成员(membership)和功能(mandate)的重合关系判定制度间形态,进而分析其对治理的影响,其中成员指向成员国,功能包括条约、章程或协议中指定的制度功能和任务。<sup>⑤</sup> 本文中“功能”指机制涉及的议题领域,随着网络空间治理议题的增加,一些机制拓展其职能以参与治理新兴议题,形成功能“外溢”。网络空间多种机制共同参与治理同一议题时,机制之间功能重合,在以国家为成员的政府间组织与条约机构中,可以依据成员是否重合来判定网络空间的制度间形态,而在仅涉及政府机构、私人参与方的其他类型的制度安排中,上述方法无法完全适用。制度间合作或冲突关系影响网络空间治理结果,不同的制度间关系由主导行为体塑造,因此需要在综合考察同一议题领域各类行为体的互动关系的基础上,进一步分析网络空间治理结果。具体而言,非国家行为体与国家行为体的地位之争、国家(尤其是大国)之间的权力之争、行为体推动形成的机制形态分别从主体、权力和机制三个维度影响网络空间国际治理。

在主体维度,非国家行为体与国家行为体的互动关系影响网络空间国际治理。信息时代,传统的国家边界在很大程度上被弱化,由于网络空间的进入门槛较低,多数技术和资源掌握在非国家行为体手中,非国家行为体发挥作用的空间相对较大。国家的属地性也在一定程度上制约了权力的使用,为非国家行为体融入治理体系、参与网络空间国际规则的制定提供契机。在多利益相关方治理的趋势下,掌握专业知识和技能的非国家行为体追求在网络空间国际治理中的话语权和参与度,有助于提出相对于国家行为体而言具有互补性优势的规范倡议。然而,地缘政治因素充斥网络空间,若非国家行为体可以摆脱国家间博弈的干扰,深度参与网络空间国际治理的进程,提出的规范倡议能够与既有的政府间规范相结合并得到推广,将在很大程度上减少网络空间的安全赤字和治理赤字。反之,若非国家行为体提出的规范倡议得不到政府间国际组织的回应,在治理进程中可参与的空间受到抑制,则会导致机制足以应对的网络安全威胁的种类和范围大大缩小,降低网络空间国际治理的效能。因此,网

<sup>①</sup> Thomas Gehring, Benjamin Faude, “A Theory of Emerging Order within Institutional Complexes: How Competition among Regulatory International Institutions Leads to Institutional Adaptation and Division of Labor”, *The Review of International Organizations*, 2014, 9(4), p.474.

<sup>②</sup> Karen J. Alter, Kal Raustiala, “The Rise of International Regime Complexity”, *Annual Review of Law and Social Science*, 2018, 14, p.333.

<sup>③</sup> Mette Eilstrup-Sangiovanni, Oliver Westerwinter, “The Global Governance Complexity Cube: Varieties of Institutional Complexity in Global Governance”, *The Review of International Organizations*, 2022, 17, pp. 233 - 262 .

<sup>④</sup> Andrew Liaropoulos, “Exploring the Complexity of Cyberspace Governance: State Sovereignty, Multi-Stakeholderism, and Power Politics”, *Journal of Information Warfare*, 2016, 15(4), p.23.

<sup>⑤</sup> Andrew I. Yeo, “Overlapping Regionalism in East Asia: Determinants and Potential Effects”, *International Relations of the Asia-Pacific*, 2018, 18 (2), p.166.

络空间国际治理的结果取决于非国家行为体的参与及其提出的规范倡议能否被各国接纳。

在权力维度,新兴国家与大国之间的权力竞争影响网络空间国际治理。在复杂的机制环境中,国际合作根本因果决定因素仍然是权力和利益的分配。<sup>①</sup> 权力“东升西降”的背景下,新兴国家和大国为赢得在网络空间国际治理中的话语权和优势地位而采取一系列策略选择。若新兴国家和大国在利用网络空间现有治理机制或建立新的替代性机制以获取权力的实践中在价值观和利益层面能够彼此协调,合作促成更具包容性的机制,则可以解决共同面临的治理难题,推动网络空间国际治理的整体进程。适度的竞争能够催生机制创新,加速新资源的供应和成本共享。<sup>②</sup> 反之,若新兴国家和大国均以战略竞争为政策导向和实践基调,为赢得更多的权力优势而主导建立排他性机制或利用“战略不一致”(strategic inconsistency)在其他制度构建中故意形成不一致的规则和规范<sup>③</sup>,将催生众多彼此冲突的规则,降低系统一致性,各方就统一的治理方案达成共识的难度加大,无法形成解决治理问题的最佳方式。因此,网络空间国际治理的结果取决于处于权力竞争中的国家能否合作推动构建包容性机制。

在机制维度,机制堆叠和机制“巴尔干化”影响网络空间国际治理。随着机制数量增加,不同机制重复参与治理同一议题,这不仅造成机制间的堆叠,还会导致机制“巴尔干化”,即网络空间被分割为代表不同利益动机的碎片区域。若机制之间能够彼此协调,将为相关各方参与国际治理提供更多选择,提高国际合作的灵活性以及国际问题解决的可能性,分散但彼此协调的机制间互动有助于解决多维治理挑战。反之,在缺乏充分协调的情况下,个别机构可能会出现职能错位。这种错位或源于简单的误判、主导者的过度野心,或源于机制之间的资源竞争<sup>④</sup>,而解决特定问题时必须考虑的规则、程序和参与者越多,治理的交易成本就越高<sup>⑤</sup>,最终将导致资源分散,各方意愿难以集中表达。同时,机制行为体之间在权力范围的竞争、治理目标或共同利益等方面产生分歧时,机制间的规则冲突将尤为激烈<sup>⑥</sup>,不同理念主导的规则间相互竞争,进而影响规范的发展和治理的有效性。因此,网络空间国际治理的结果取决于各类治理机制之间能否彼此协调。

### 三、网络空间机制复杂性的表现

网络空间国际治理的主要议题可以分为三类。首先是互联网治理,在域名、IP地址等基础资源层面确保国际互联网安全有效运行;其次是网络安全治理,应对网络攻击、网络犯罪、隐私保护等各类安全问题,维护国际安全与秩序;再次是数字治理,即在大国竞争背景下数字创新带来的安全和发展利益分配和秩序重塑,其核心是创新和发展问题。在实践中,不同类型的行为体依据自身利益诉求,分别在互联网治理、网络安全治理以及数字治理三大议题领域展开规则博弈,建立相应的治理机制。

互联网治理的主要内容包括为维持互联网正常运转所必需的技术支持和制度安排,以及围绕此类

<sup>①</sup> D. W. Drezner, "The Power and Peril of International Regime Complexity", *Perspectives on Politics*, 2009, 7 (1), p.67.

<sup>②</sup> Karen J. Alter, Kal Raustiala, "The Rise of International Regime Complexity," *Annual Review of Law and Social Science*, 2018, 14, p.333.

<sup>③</sup> Laurence R. Helfer, "Regime Shifting: The TRIPs Agreement and New Dynamics of International Intellectual Property Lawmaking", *Yale Journal of International Law*, 2004, 29(1), p.17.

<sup>④</sup> K. W. Abbott, B. Faude, "Hybrid Institutional Complexes in Global Governance", *The Review of International Organizations*, 2022, 17(2), pp.263 - 291.

<sup>⑤</sup> Mette Eilstrup-Sangiovanni, Oliver Westerwinter, "The Global Governance Complexity Cube: Varieties of Institutional Complexity in Global Governance", *The Review of International Organizations*, 2022, 17, pp. 233 - 262.

<sup>⑥</sup> C. Kreuder-Sonnen, M. Zürn, "After Fragmentation: Norm Collisions, Interface Conflicts and Conflict Management", *Global Constitutionalism*, 2020, 9(2), pp.241 - 267.

制度设计和实践的互联网政策。<sup>①</sup> 关键互联网资源的底层技术要求具有通用性、全球唯一性和特定的等级结构,相应的治理需要有集中协调的治理架构和普遍一致的技术标准,以实现计算设备之间的互操作性。该议题领域的治理机制和模式较为明确且稳定,以多利益相关方治理模式为主,呈现层层递进、有序分工的机制关系,目前已形成包括互联网名称与数字地址分配机构、根区域服务器运营商、域名注册商、电气和电子工程师协会等其他各类实体在内的管理框架。

相比于互联网治理的技术性,网络安全治理和数字治理相关的机制指向基本行为准则和价值规范,具有宏观性和普遍性,在国家间激烈博弈的国际局势下,网络安全和数字治理被赋予战略竞争的内核,同时也是非国家行为体参与治理的重点。如表1所示,网络安全治理和数字治理领域具有典型的机制复杂性特征,同一议题涉及的机制类型多元,除政府间国际组织外,还包括国际非政府组织、国际论坛、双边论坛、多边协定以及私营企业等。

表1 当下主要网络安全与数字治理国际机制一览表

机制类型	机制	议题	
		网络安全治理	数字治理
政府间 国际组织	信息社会世界峰会(W SIS)	√	√
	国际电信联盟(ITU)	√	√
	信息安全政府专家组(UNGGE)	√	
	信息安全开放式工作组(OEWG)	√	
	联合国教科文组织(UNESCO)	√	√
	联合国贸易和发展会议(UNCTAD)		√
	国际刑警组织(INTERPOL)	√	
	北约(NATO)	√	√
	上合组织(SCO)	√	√
	东盟地区论坛(ARF)	√	√
	欧洲安全与合作组织(OSCE)	√	
	世界贸易组织(WTO)	√	√
	世界知识产权组织(WIPO)		√
	世界银行(WB)		√
	国际货币基金组织(IMF)		√
	经济合作与发展组织(OECD)	√	√
	七国集团(G7)	√	√
	二十国集团(G20)		√
	金砖国家(BRICS)	√	√
	亚太经合组织(APEC)	√	√
国际非政府组织	世界互联网大会(WIC)	√	√
	世界经济论坛(WEF)	√	√
	计算机事件响应与安全工作组论坛(FIRST)	√	
	全球网络空间稳定委员会(GCSC)	√	
国际论坛	巴黎和平论坛(Paris Peace Forum)	√	√
	全球多利益相关方互联网治理大会(NETmundial)	√	√
双边论坛	美欧贸易和技术委员会(TTC)	√	√
多边协定	《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)		√
	《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)		√
	《美墨加协定》(USMCA)		√
	《数字经济伙伴关系协定》(DEPA)		√
私营企业	微软(Microsoft)	√	√
	西门子公司(Siemens)	√	√

注:涉及某议题即在其对应的方框内标注“√”。

资料来源:作者整理绘制。

<sup>①</sup> 劳拉·德拉迪斯:《互联网治理全球博弈》,覃庆玲、陈慧慧等译,中国人民大学出版社,2017年,第9页。

在网络安全领域,由于互联网的开放性、联通性,需要多种机制共同参与治理,具体包括:各类政府间国际组织,如信息社会世界峰会、国际电信联盟、“双轨制”、联合国教科文组织、国际刑警组织、北约、上合组织、七国集团、金砖国家、亚太经合组织等;国际非政府组织,如世界互联网大会、世界经济论坛、计算机事件响应与安全工作组论坛、全球网络空间稳定委员会等;法国推动的巴黎和平论坛以及巴西负责的全球多利益相关方互联网治理大会等国际论坛;美欧贸易和技术委员会等双边论坛以及微软、西门子公司等私营企业。各类制度安排共同塑造了网络安全治理领域的机制复杂性。

数字经济的蓬勃发展为人类生产生活方式以及全球经济社会发展注入新的动力,成为科技革命和产业变革背景下各行为体竞争的核心,在数字领域建章立制也成为赢得优势的主要手段。在治理中,政府主导下的国家间合作是主要模式,如以世界贸易组织、世界知识产权组织、世界银行、国际货币基金组织、经济合作与发展组织、七国集团、二十国集团、金砖国家、亚太经合组织等为代表的政府间国际组织。以美欧贸易和技术委员会为代表的新型协调机制和以微软、西门子公司为代表的具有重要影响力的私营企业也在积极参与治理过程。此外,还形成了以《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》《区域全面经济伙伴关系协定》《美墨加协定》《数字经济伙伴关系协定》等为代表的多边贸易协定。

网络空间机制复杂性由多种因素综合作用而成,是客观问题导向与行为体创造或选择的结果。首先,客观问题的出现推动机制复杂性的形成。随着技术的不断发展,当现有机制无法有效应对新发国际问题或解决方案难以令相关方满意时,相应的专门化治理机制就会应运而生,由此形成新旧机制的堆积(accretion)<sup>①</sup>。同时,新技术的发展与应用催生新的治理议题,议题的重要性将引起各类机制的共同关注,且议题之间彼此联结,共同塑造了机制复杂性的局面。其次,行为体推动机制复杂性的形成。就国家行为体而言,一方面,在权力转移的过程中,当在既有国际制度内的权力无法反映国家实力时,国家会对相关机制加以改革;当对现存规则或规范不满时,国家会偏向于建立全新的机构,导致网络空间新旧制度彼此共存。另一方面,利益偏好的差异导致各类国家寻求建立满足自身目标需求的机制,从而带来区域性制度与全球性制度的嵌套、同一议题领域内针对次级议题治理机制间的重叠以及霸权国的制度创建行为。<sup>②</sup>就非国家行为体而言,受多利益相关方理念的影响,为寻求更多的话语权也会积极参与机制的创建和互动过程。值得注意的是,推动网络空间机制复杂性形成的众多因素在未来仍将继续存在并发挥作用,对网络空间的治理进程产生重要影响。

#### 四、网络空间国际治理机制复杂性的影响

网络空间同一议题由多元行为体共同参与治理,机制多样,在以非等级性为主要特征的机制复杂性中,统一的治理结构缺位,其对网络空间国际治理产生的影响从主体、权力和机制三个维度展开。

##### (一)主体维度

机制复杂性为非国家行为体参与网络空间治理进程提供更多机会,但限于地缘政治影响,其参与空间仍然受限,提出的倡议规范要得到政府间国际组织的接纳还面临很大的挑战。

长期以来,国家主导网络空间治理的进程,机制复杂性在某种程度上改变了这种局面,增强了非国家行为体的观念、号召力及组织能力。<sup>③</sup>21世纪,在技术的驱动下,权力正在垂直方向上由国家政

<sup>①</sup> Karen J. Alter, Kal Raustiala, “The Rise of International Regime Complexity”, *Annual Review of Law and Social Science*, 2018, 14, p.333.

<sup>②</sup> Benjamin Faude, “Coordination or Conflict? The Causes and Consequences of Institutional Overlap in a Disaggregated World Order”, *Global Constitutionalism*, 2020, 9(2), pp.268 - 289.

<sup>③</sup> J. Green, G. Auld, “Unbundling the Regime Complex: The Effects of Private Authority”, *Transnational Environmental Law*, 2017, 6(2), pp.259 - 284.



府向非国家行为体转移<sup>①</sup>,世界作为一个网络,不仅由国家组成,还包括从非政府组织到跨国公司的多方参与者<sup>②</sup>,“仅基于主权的传统秩序方法的不足只会随着时间的推移变得更加明显”<sup>③</sup>。在技术赋能的趋势下,凭借专业知识和技术优势,一些非国家行为体获得了更多参与网络空间治理机制商讨和制定的契机,在网络空间治理中正成为重要的治理力量,其影响力有时甚至超越了国家,在某种程度上打破了传统的国际权力结构。欧盟《数字市场法》提出“守门人”概念,切实反映了超级平台在数字时代的地位角色。<sup>④</sup> 欧亚集团总裁伊恩·布雷默(Ian Bremmer)也表明,数字秩序正在迅速崛起并将产生重大影响,其中科技公司,如 Facebook、苹果、谷歌以及阿里巴巴、华为等才是制定规则和施加权力的支配行动者。<sup>⑤</sup>

近年来,非国家行为体在网络空间国际治理中的作用愈发突出,主导推出一系列规范倡议并借助多利益相关方平台参与治理进程,试图作为规范倡导者在外交棋盘上发挥积极作用。<sup>⑥</sup> 2017年微软发布《数字日内瓦公约》以保护互联网公司和公民的利益<sup>⑦</sup>,为落实该倡议,于2018年联合34家科技企业发布《网络安全技术协议》,保护其产品和用户免受网络安全风险,倡议建立网络安全共同体,承担维护网络安全责任<sup>⑧</sup>,并把在网络空间中保护公民视为自己的义务;2018年西门子公司与其他8家信息通信技术企业共同发起《信任宪章》以提升网络信息安全<sup>⑨</sup>;同年,《网络空间信任和安全巴黎倡议》推出9条网络空间行为准则,巴黎倡议社群的运作开启<sup>⑩</sup>,目前已有706个私营公司、390个民间组织、81个主权国家政府以及36个公共部门签署;2019年全球网络空间稳定委员会提出8项规范以促进网络空间稳定<sup>⑪</sup>。非国家行为体提出的规范倡议的绝大部分内容都未曾在政府间讨论中出现,能够对现有安全规范加以补充和改进,推动国际社会更有效地应对与解决各类网络安全威胁。<sup>⑫</sup> 可见,非国家行为体在维护网络空间整体安全中的作用不容小觑。

然而,受地缘政治因素裹挟,非国家行为体实质性参与治理的程度受限。一方面,非国家行为体在网络空间多方治理中的参与空间受到抑制。采用多利益相关方模式的 OEWG 在运行过程中并没

① H. Wang, J.S. Nye, “Power Shifts in the Twenty-First Century”, *Understanding Globalization, Global Gaps, and Power Shifts in the 21st Century*, H. Wang, L. Miao ed., Palgrave Macmillan, 2022, p. 133.

② Anne-Marie Slaughter, “How to Succeed in the Networked World: A Grand Strategy for the Digital Age”, *Foreign Affairs*, 2016, 95(6), p.76.

③ Richard Haass, “World Order 2.0: The Case for Sovereign Obligation”, *Foreign Affairs*, 2017, 96(1), pp. 2-9.

④ “About Digital Markets Act(DMA)”, [https://digital-markets-act.ec.europa.eu/about-dma\\_en](https://digital-markets-act.ec.europa.eu/about-dma_en), 2022-10-12.

⑤ Ian Bremmer, “The Technopolar Moment: How Digital Powers Will Reshape the Global Order”, *Foreign Affairs*, 2021, 100, p.112.

⑥ Louise Mariel Hurel, Luisa Cruz Lobato, “Unpacking Cyber Norms: Private Companies as Norm Entrepreneurs”, *Journal of Cyber Policy*, 2018, 3(1), pp. 61-76.

⑦ Brad Smith, “The Need for a Digital Geneva Convention: Microsoft on the Issues”, <https://blogs.microsoft.com/on-the-issues/2017/02/14/need-digital-geneva-convention/>, 2017-02-14.

⑧ Cybersecurity Tech Accord, “About the Cybersecurity Tech Accord”, <https://cybertechaccord.org/about/>, 2018-04-18.

⑨ 西门子公司等:《信任宪章:迈向安全的数字世界》, <https://assets.new.siemens.com/siemens/assets/api/uuid:31fc1d2dfc1bc1661e632ab684f36fe36fbf0169/cot-dok-chn-narrativ-180209.pdf>, 2018年2月9日。

⑩ Ministère de L'Europe et des Affaires Étrangères, “Paris Call for Trust, Security in Cyberspace”, [https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/paris\\_call\\_cyber\\_cle443433-1.pdf](https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/paris_call_cyber_cle443433-1.pdf), 2018-12-12.

⑪ 全球网络空间稳定委员会:《推进网络稳定》, [https://cyberstability.org/wp-content/uploads/2020/08/GCSC-AdvancingCyberstability\\_CN.pdf](https://cyberstability.org/wp-content/uploads/2020/08/GCSC-AdvancingCyberstability_CN.pdf), 2019年11月。

⑫ 王蕾:《自下而上的规范制定与网络安全国际规范的生成》,《国际安全研究》,2022年第5期,第139页。



有为非政府的利益相关方参与规范讨论提供足够的机制保障<sup>①</sup>,在由各国政府参加的正式讨论会中,互联网企业及非政府组织被排除在外,这意味着只有国家能够塑造核心规范,非国家行为体提出的建议能否成为被认可的规范仍取决于其与国家间的互动关系。2019年以来,Tech Accord 积极在网络空间建立信任措施以及负责任国家行为规范等方面建言献策,但在2022年OEWG 2021—2025进程第一次非正式会议上,参与国就是否在新进程中采用非国家行为体参与的多利益相关方模式产生分歧。<sup>②</sup>最终Tech Accord的申请被驳回,无法参与OEWG第三次实质性会议乃至后续联合国关于网络空间负责任国家行为规范的磋商。作为最具代表性和影响力的非国家行为体,Tech Accord的经历表明,非国家行为体在参与治理的进程中无法摆脱大国博弈的政治影响。另一方面,非国家行为体在相关议题上提出的规范并未得到充分回应。在GCSC推进网络稳定的八条规范倡议中,只有保护“互联网公共核心”一条经荷兰的推动进入OEWG讨论议程,但仍由于国家间的分歧而未能为最终达成的政府间规范成果所接纳。美国认为“互联网公共核心”概念及相应规范主张的开放讨论有可能导向威胁自身利益的局面,反对者指出,该概念未在全球范围内得到普遍支持,同时缺少联合国的官方界定,将其引入OEWG报告会引发多种解释和相互竞争的界定。<sup>③</sup>由于各国未达成一致,OEWG最终报告并未采用“互联网公共核心”的表述,全球网络空间稳定委员会将其融入国际规范的尝试失败。此外,微软发起的《数字日内瓦公约》中关于“各国政府承诺不对民用目标或关键基础设施使用网络攻击”“防止各国囤积软件漏洞”<sup>④</sup>的倡议也并没有得到国家的重视,国家之间的网络攻击和冲突频发,冲击网络空间治理体系的稳定性。

## (二) 权力维度

构建一套符合国家战略利益的治理制度体系是大国在网络空间赢得权力政治游戏的核心所在,新兴国家在借助更多的机制选择获取与自身实力相配的制度性权力时,通常导向包容性机制的建设,而大国在建立主导机制或利用“战略不一致”以巩固霸权的过程中往往建立排他性机制。

当新兴力量对现存规则或体系不满或现有制度不能充分反映其不断上升的权力和地位时,会偏向利用现有机制或建立全新的机制来反映其现在的国际影响力,对多边体系加以调整<sup>⑤</sup>,提高在网络空间国际制度构建中的参与度,结果往往能导向更具包容性的机制建设。首先,利用传统的治理机制争取话语权是新兴国家参与网络空间国际治理机制建设的重要路径。在联合国框架下,OEWG是各方讨论国际法如何适用于网络空间的核心平台,然而各方在国际法适用于网络空间的程度和方式、国际人道法适用、建立新的国际法律体系的必要性等问题上存在诸多分歧,在负责任的国家行为规范上缺乏普遍共识。国家间博弈和地缘政治冲突进一步恶化了这种局面。以美欧为代表的西方国家支持现有国际法适用于网络空间的立场,以求继续维持自身主导的排他性规则体系。为打破旧规则的约束,以中国为代表的新兴国家主张建立新的具有约束力的网络空间国际法制度,重新制定规则以促进包容性协商,保障各国和平使用信息通信技术的权利,合作解决网络攻击、溯源、国际合作等问题。目前有关

<sup>①</sup> Cybersecurity Tech Accord, “Multi-stakeholder Participation at the UN: The Need for Greater Inclusivity in the UN Dialogues on Cybersecurity”, <https://cybertechaccord.org/uploads/prod/2021/11/ParisCall-WG3-Study-FINAL.pdf>, 2021-11.

<sup>②</sup> Digital Watch Observatory, “UN OEWG 2021-2025 — Organisation of Work”, <https://dig.watch/event/un-oweg-2021-2025-2nd-substantive-session/oweg-2021-2025-organisation-of-work>, 2022-03-28.

<sup>③</sup> Alexey Trepykhalin, Veni Markovski, “Country Focus Report: The Netherlands and the ‘Public Core of the Internet’”, <https://www.icann.org/en/system/files/files/ge008-28may21-en.pdf>, 2021-05-28.

<sup>④</sup> Microsoft, “A Digital Geneva Convention to Protect Cyberspace”, <https://query.prod.cms.rt.microsoft.com/cms/api/am/binary/RW67QH>, 2020-08-16.

<sup>⑤</sup> Nele Noesselt, “Contested Global Order(s): Rising Powers and the Re-legitimation of Global Constitutionalization”, *International Journal of Constitutional Law*, 2016, 14(3), pp. 639-656.

规则的制定仍处于博弈之中,新兴国家将继续与西方国家主导的不合理的规则体系相抗衡,以寻求更为有效的网络空间国际治理路径。

其次,建立新型的治理机制是新兴国家反对网络霸权、提高自身影响力的主要方式。斯诺登事件之后,美国对多国公民的大规模监控行径引发全球性网络安全危机。为摆脱美国主导的治理机制的束缚,巴西和中国积极践行新的制度模式以寻找替代方案。巴西召开 NETmundial 并成立全球互联网治理联盟,推动各利益相关方共同参与。中国推动世界互联网大会的制度化建设,提出了构建网络空间命运共同体的中国方案,积极搭建与世界互联互通的国际平台和国际互联网共建共享的中国平台,为世界各国密切联系、增进了解、促进互信发挥积极作用。在网络犯罪治理中,美欧等西方国家致力于将《布达佩斯公约》发展为全球性法律机制,而中俄等新兴国家认为公约存在局限,倡导以联合国为核心制定新的网络犯罪国际公约。第74届联合国大会通过关于“打击为犯罪目的使用信息技术”的决议,并设立打击为犯罪目的使用信息和通信技术公约特委会。尽管相关的国际规则争论仍在延续,如美欧认为新条约的起草“尚未达成共识”,批评新条约将损害人权和基本自由,但制定打击网络犯罪全球性公约的谈判进程已经开启,多数国家支持按联大决议如期完成谈判,为国际社会达成具有权威性和普遍性的公约、合作应对网络犯罪挑战提供助力。

强国为在权力变化中维持优势地位,会转向构建更加便于其主导的国际机制,且有利用“战略不一致”在其他场所中故意形成不一致的规则和规范,其结果通常导致机制的排他性。首先,在构建主导机制方面,美国长期将中国视为战略竞争对手,拉拢并扩大盟友圈以遏制中国崛起,网络空间治理中以价值观和意识形态为导向的集团化倾向明显。拜登政府在“印太经济框架”(IPEF)中植入“自由与开放”的共同价值体系,建立多圈层、多功能的“技术联盟”<sup>①</sup>,试图通过制定数字贸易规则限制创新要素向中国流动,谋求在印太地区的力量优势,塑造有利于美国霸权的战略环境。在隐私保护方面,美国主导并联合加拿大、日本等国,发布全球跨境隐私规则,成立全球跨境隐私规则(CBPR)论坛,推动建立全球数据流动的国际认证体系,定期审议成员的数据保护和隐私标准<sup>②</sup>,试图将CBPR体系转变成全球规则,从而在数字经济国际规则制定中掌握主动。TTC第二次部长级会议审议并宣布了联合工作组关于隐私增强技术的共同项目等成果<sup>③</sup>,双方强化合作以在与中国的竞争中获得优势。美国主导构建的盟伴关系服务于其全球战略,极具排他性和竞争性,此类具有不同利益、实践、文化和管辖范围的异质机构之间的互动比同质单位之间的交流更加困难<sup>④</sup>,势必加剧网络空间的阵营分化,扰乱国际治理进程。

其次,“战略不一致”更多被运用于数字贸易领域。尽管WTO在贸易便利化的部分问题上已达成共识,但在电子传输类商品免征关税议题上尚未达成一致<sup>⑤</sup>,在数据跨境流动、数据本地化、知识产权、个人隐私保护等议题上也未能取得有效进展,各国分歧严重,全球层面具有约束力的统一数字贸易规

<sup>①</sup> The White House,“FACT SHEET: In Asia, President Biden and a Dozen Indo-Pacific Partners Launch the Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity”, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/23/fact-sheet-in-asia-president-biden-and-a-dozen-indo-pacific-partners-launch-the-indo-pacific-economic-framework-for-prosperity/>, 2022-05-23.

<sup>②</sup> U.S. Department of Commerce,“Global Cross-Border Privacy Rules Declaration”, <https://www.commerce.gov/global-cross-border-privacy-rules-declaration>, 2022-04-21.

<sup>③</sup> The White House,“FACT SHEET: U.S.-EU Trade and Technology Council Establishes Economic and Technology Policies & Initiatives”, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/16/fact-sheet-u-s-eu-trade-and-technology-council-establishes-economic-and-technology-policies-initiatives/>, 2022-05-16.

<sup>④</sup> Mette Eilstrup-Sangiovanni, Oliver Westerwinter,“The Global Governance Complexity Cube: Varieties of Institutional Complexity in Global Governance”, *The Review of International Organizations*, 2022, 17, pp. 233-262.

<sup>⑤</sup> 马述忠、沈雨婷:《数字贸易与全球经贸规则重构》,《国际经济评论》,2023年第4期,第122页。

则尚未形成。以此为契机,美国借由“数字自由主义”的口号对外输出规则,拉拢利益相关者构建规则同盟以维护其在数字市场中的权力。为扩展全球利益,美国在《美墨加协定》和《美日数字贸易协定》等自由贸易协定中提出数据高度自由流动、严格的数据非强制本地化、源代码保护、互联网平台免责等立场,塑造高标准的贸易规则,并通过设置“毒丸条款”加强规则对参与方的强制力和约束性。针对数据跨境流动的过高水平开放忽视了对发展中国家利益的保护,同时,严格限制数据本地化威胁他国的政策自主性。<sup>①</sup>美国有意识地将自身利益考量融入机制之中,试图通过“战略不一致”强化在全球数字贸易领域的先发优势,从而推动市场准入、实现本国利益最大化,这导致了更加复杂的竞争态势。此类霸权主义行径忽视了他国的利益关切,减小了统一协议达成的可能,进一步降低规则的总体接受度和有效性,成为推动网络空间国际治理进程中的强大阻力。

### (三) 机制维度

机制密度的增加会形成机制间的多重安排与堆叠状态,同时,不同的偏好和愿景导致的相互竞争的机构论坛的激增<sup>②</sup>,会加速网络空间的“巴尔干化”。机制堆叠和“巴尔干化”改变了行为体相互作用的战略环境,为相关各方参与国际治理提供更多选择,但也会导致资源分散,加剧规则间冲突和集体行动的困境。

机制堆叠和“巴尔干化”为相关方参与网络空间国际治理提供了更多选择,也为破解治理僵局提供了新的路径。联合国框架下,UNGGE 和 OEWG“双轨并行”机制被视为以美国为首的西方国家与以中俄为代表的发展中国家之间分歧的产物,大国在网络空间国际规则制定中的博弈导致全球性的共识和规范缺失。2020年,欧盟主导并联合40个国家建议建立《促进网络空间负责任国家行为行动纲领》(PoA),并将其设为联合国常设机制,以结束“双轨并行”的模式。PoA旨在推动 UNGGE 和 OEWG 已经达成的建议、规范、原则和政治承诺的落实,以工作级别会议和审查会议机制运作,确保充分适应迅速发展的技术领域的需求和威胁应对。2022年,关于 PoA 的决议在联大第一委员会上通过,委员会提议在 OEWG 2021—2025 进程结束后建立一个长期性、包容性和以落实规范为主的对话机制,鼓励多利益相关方参与其中,这意味着以微软为代表的科技企业获得了继续参与网络空间负责任国家行为规范的规则制定的新机遇。PoA 的提出及被采纳,可能会破解大国对抗引发的治理困境,为推动网络空间国际治理进程注入更多动力。

但从机制维度来看,网络空间国际治理仍面临一些困境。一方面,机制堆叠将分散有限的公共资源,降低整体治理效率,阻碍全球性问题的解决。在网络安全治理领域,近年来,联合国安理会对于网络空间安全议题的关注度不断提升。2023年5月25日,安理会举办了以“对关键基础设施进行网络攻击的国家责任与国家回应”为主题的“阿里亚模式”(Arria Formula)会议,作为安理会的非正式机制,该会议不仅对联合国会员国、观察员国开放,还允许民间社会组织等非政府代表参与讨论。中俄等41国代表与会磋商,各方在安理会促进使用信息通信技术的负责任国家行为的作用方面产生分歧。<sup>③</sup>安理会在网络安全领域中的过多参与和已经存在的联合国信息安全开放式工作组等平台相互冲突,不利于各国意见的集中表达,进而导致国家间更难达成共识。在联合国框架之外,国际社会上由不同国家主导的多边机制广泛存在,在缺乏协调机制的情况下,重叠治理机构的激增会危及在一系列重要问题上的合作<sup>④</sup>,导致难以集中资源形成合力,加大在诸多冗余的规制中找到重点并加以协调的难度,阻碍规范的制定进程。欧盟国家官员在受访中表示,所涉行为体的多样性允许就现有问题进行更丰富的对

<sup>①</sup> 张慧智、寇弘扬:《全球数字贸易规则构建的中国方案》,《社会科学战线》,2023年第7期,第37页。

<sup>②</sup> André Barrinha, Thomas Renard, “Power and Diplomacy in the Post-liberal Cyberspace”, *International Affairs*, 2020, 96(3), p.763.

<sup>③</sup> Youtube, “The Responsibility and Responsiveness of States to Cyberattacks on Critical Infrastructure”, <https://www.youtube.com/watch?v=9yX8MiKO32I>, 2023-05-25.

<sup>④</sup> T. Pratt, “Deference and Hierarchy in International Regime Complexes”, *International Organization*, 2018, 72(3), p.562.



话,然而将这种对话转化为具体成果却十分困难<sup>①</sup>,应让特定组织发挥应有作用,筛选出更有效的机制以塑造富有弹性的治理空间。

另一方面,机制“巴尔干化”致使要素机制之间缺乏统一原则的支配,碎片化治理机制在原则规范、制度安排上呈分散状态且彼此冲突,在缺乏协调的情况下,网络空间的紧张关系进一步加剧。在数字贸易领域,诸多双多边协定和条约签订,大量相互重叠和交织的数字贸易条款导致“意大利面碗效应”,规则之间缺乏认同,合作成本增加,全球数字贸易治理的碎片化现象加剧。以 RCEP、USMCA 和 DEPA 的有关规则为例:在数字产品非歧视性待遇方面,RCEP 并未规定相关内容,缔约方拥有更多自主权。USMCA 和 DEPA 则要求各方对“最惠国待遇”和“国民待遇”予以遵守。在跨境数据自由流动方面,RCEP 的约束性较弱,缔约方有权自己决定是否基于公共政策目标而采取不符措施。<sup>②</sup> 而 USMCA 和 DEPA 的强制性突出,DEPA 仅允许有限度的例外,且不包括基本安全利益的例外规定。在数据存储本地化方面,USMCA 并未设置例外情形,RCEP 对此有所说明,DEPA 规定不符措施的实行必须满足特定前提。在数字知识产权方面,RCEP 并未涉及源代码有关条款,USMCA 和 DEPA 强调对此加以保护。在数字产品关税方面,三者均承诺电子传输免关税,但 RCEP 强调“临时性”和“灵活性”,而 USMCA 和 DEPA 则强制执行“永久性”免征关税。区域贸易协定的规则分歧较大,不同区域经济体秉持的不同标准,在路径依赖的成本加持下,势必增加未来多边贸易体制中数字贸易规则谈判的难度<sup>③</sup>,削弱国际合作,导致治理体系陷入困境。

## 五、结 语

网络空间国际治理机制涉及的议题众多,领域广泛,同一议题治理主体和机制多元,在网络安全治理和数字治理领域呈现明显的机制复杂性特征。各类行为体的互动关系塑造了制度间的合作或冲突关系,并从主体、权力和机制三个维度对网络空间国际治理进程及其未来走势产生重要影响。在主体维度,若非国家行为体可以深度参与治理,其提出的规范倡议能够与既有的政府间规范相结合并得到推广,将减少网络空间的安全赤字和治理赤字;反之,则会降低网络空间国际治理的效能。在权力维度,若新兴国家和大国能够在权力转移的过程中合作促成更具包容性的机制,则可以解决共同面临的治理难题;反之,将催生众多彼此冲突的规则,加大达成统一治理方案的难度。在机制维度,若机制之间能够彼此协调,将提高国际问题解决的可能性,并为各方参与国际治理提供更多选择;反之,将导致资源分散,各方意愿难以集中表达,且机制间的规则冲突影响治理的有效性。

就目前的网络空间国际治理而言,现实影响正介于上述不同的结果之间。从主体维度来看,机制复杂性为非国家行为体参与网络空间国际治理进程提供了更多机会,但限于地缘政治影响,其参与空间仍然受到限制,提出的倡议规范要得到政府间国际组织的接纳还面临着很大的挑战。从权力维度来看,新兴国家在借助更多的机制选择获取与自身实力相配的制度性权力时,通常导向包容性机制的建设,而大国在建立主导机制或利用“战略不一致”以巩固霸权的过程中往往建立排他性机制。从机制维度来看,机制密度增加带来的机制堆叠和机制“巴尔干化”为相关各方参与国际治理提供了更多选择,但是也会导致资源的分散,进一步加剧规则间的冲突和集体行动的困境。

在可预见的未来,机制复杂性作为网络空间的常态化特征将持续下去并不断发展,而未来的走

<sup>①</sup> André Barrinha, Thomas Renard, “Power and Diplomacy in the Post-liberal Cyberspace”, *International Affairs*, 2020, 96(3), p.764.

<sup>②</sup> 王蕊、潘怡辰、袁波:《从 CPTPP 与 RCEP 差异看我国应对数字贸易规则竞争的思路》,《国际贸易》,2022 年第 3 期,第 13 页。

<sup>③</sup> 黄家星:《国际数字贸易规则碎片化:现状、成因及应对》,《太平洋学报》,2022 年第 4 期,第 70-82 页。

向取决于非国家行为体被政府间组织接纳的程度、新兴大国与大国合作构建包容性机制的可能性以及机制之间彼此协调的程度。良性的网络空间国际治理的生成,需要国际社会各类行为体的有效联合和彼此协调。在网络空间治理机制复杂性的环境下,有必要就治理理念在各行为体间寻得普遍共识,同时兼顾多方利益诉求,在不同的治理机制之间建立协调机制,提升网络空间治理机制的一致性程度,在此基础上解决网络空间中的安全和发展问题,推动网络空间国际治理朝着公正合理有效的方向迈进。

## The Regime Complexity and Its Impacts on Global Governance in Cyberspace

LANG Ping<sup>1,2</sup>, CHEN Qiqi<sup>1</sup>

(1. School of International Politics and Economics, University of Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 102488, China;

2. Institute of World Economics and Politics, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732, China)

**Abstract:** Changes of the world, of our times, and of the historical trajectory are unfolding at a faster pace, technological development and innovation promote the deep coupling of cyberspace and real space, pushing the global governance process into uncharted waters. The characteristics of regime complexity in cyberspace are evident, where interactions among various actors shape cooperative or conflicting relationships between regimes. The regime complexity, viewed from the dimensions of actors, power, and regimes, significantly influences the global governance process of cyberspace and its future trends. From the perspective of actors, regime complexity provides more opportunities for non-state actors to participate in cyberspace governance. However, due to geopolitical influences, their participation is still constrained, and initiatives proposed by them face significant challenges in gaining acceptance from intergovernmental organizations, resulting in overall governance inefficiency. From the power dimension, emerging nations, when leveraging various regime options to acquire power commensurate with their capabilities, tend to create inclusive regimes. However, major powers, in the process of establishing dominant regimes or using “strategic inconsistency” to consolidate dominance, often create exclusive regimes, increasing the difficulty of reaching unified governance solutions. From the regime dimension, the stacking of regimes and “Balkanization” provide more choices for stakeholders to participate in governance, but can also lead to resource dispersion, exacerbate conflicts between rules, and create dilemmas in collective action, affecting the effectiveness of governance. In the trend of regime complexity becoming a normal feature of cyberspace and continuously evolving, all parties in the international community should strengthen cooperation to seek consensus, balance the demands of multiple interests, enhance coordination among different regimes, and propel global governance in cyberspace towards a direction that is just, fair and effective.

**Key words:** global governance in cyberspace; regime complexity; non-state actors; major country competition

(责任编辑:王晨丽)