

互联网治理的进程、模式争议与未来走向

郑文明

摘要:互联网一经发明就一直伴随着治理,互联网的发展史也是一部互联网治理史。全球互联网治理大致可分为 IETF 技术治理、ICANN 私人治理、联合国参与治理、后 WSIS 与后 WCIT 并存治理四个阶段。互联网的治理史同时也是一部互联网治理模式的变迁史。目前的互联网治理已进入多利益攸关方和多边两种互联网治理模式并存与冲突的时期。两种治理模式在指导原则、治理动机、治理目标、合法性来源、利益攸关者代表、政府角色、治理功能、治理权力、政策制定程序、程序透明度、治理影响等方面均存在较大冲突。两种治理模式之间的根本冲突表现为对“谁拥有互联网治理权力”问题的不同认识上。互联网治理的未来走向应该是在借鉴联合国教科文组织提出的“互联网普遍性”理念和其涵盖的 4 项基本原则的基础上,承认多利益攸关方和多边两种治理模式的底线,促进现有两种治理模式之间的妥协和融合,构建各方都能接受的新型互联网治理模式,即构建多方平等治理模式。为了保障多方平等治理模式的实现,应尽快制定具有国际法效力的《互联网治理国际条约》。

关键词:多利益攸关方治理;多边治理;信息社会世界峰会;互联网治理国际条约

中图分类号:G206 **文献标识码:**A **文章编号:**2096-5443(2020)02-0005-16

项目基金:北京市社会科学基金重点项目(19XCA002)

20 世纪 80 年代,“互联网治理”(Internet Governance)这一概念首次进入人们的视野,主要用以描述互联网核心资源的特定技术管理类型,^[1]90 年代中叶,迅速成为学术界一个极具争议性的概念或流行语。^[2]信息社会世界峰会于 2003 年和 2005 年两阶段会议分别通过的《日内瓦原则宣言》和《信息社会突尼斯议程》都强调,“互联网已发展成为面向公众的全球性设施,其治理应成为信息社会日程的核心议题”。2011 年,互联网治理成为与气候变迁、移民、食品安全同等重要的外交议题。^[3]时至今日,人们对互联网治理问题的关注热度依然不减,美国互联网协会(Internet Society, ISOC)就将互联网治理列为其 2017—2018 年度互联网领域关注的四个核心主题之一。^[4]笔者试图就全球互联网治理的发展历程、模式争议以及未来走向进行研究,以期对中国互联网治理政策的完善提供经验借鉴。

一、全球互联网治理的演进

互联网治理是指“由政府、私营部门和民间团体通过发挥各自的作用制定和应用的,它们秉承统一的原则、规范、规则、决策程序和计划,为互联网确定了演进和使用形式”^[5]。西方学者对于互联网治理进程的研究较为深入,不少互联网治理专家对此都有所触及。Diplo 基金会和日内瓦互联网平台主席 Kurbalija 在 2016 年《互联网治理入门》一书中,按年代顺序梳理了互联网治理领域发生的重大事件。^[3]瑞士洛桑大学学者 Jean-Marie 等在 2014 年《全球互联网治理的演进:正在形成中的原则和政策》一书中,将互联网治理进程分为三个阶段:互联网名称与数字地址分配机构时期、信息社会

世界高峰会议时期以及国际电信世界大会时期。^[6]德国柏林自由大学互联网政治学教授 Hofmann 则将互联网治理进程划分为:1960 年末至 1990 年中叶的技术治理时期、自治时期、多利益攸关方时期。^[2]丹麦奥尔胡斯大学教授 Kleinwächter 将互联网治理划分为:无政府参与时期、互联网治理的制度化时期、互联网名称与数字地址分配机构时期、联合国信息社会世界峰会时期。^[1]

互联网治理大致包括互联网技术的标准化、互联网关键资源的分配和互联网公共政策的制定三个部分,与此相对应的互联网治理主体包括非制度化的私人组织(如 IETF)、制度化的私人组织(如 ICANN)、地区性国际组织(如经济合作与发展组织 OECD)、国际组织(如联合国、ITU)。^[7]互联网一经发明就一直伴随着治理,^[8]互联网的发展史也是一部互联网治理史。在互联网治理进程中,由于参与互联网治理的主体或治理参与者的不同使得互联网治理呈现出阶段性的特征。笔者根据参与互联网治理主体的不同将互联网治理进程划分为四个阶段。

(一)20 世纪 60 年代末至 1998 年 IETF 技术治理时期

1969 年 11 月,美国国防部高级研究计划管理局(Advanced Research Projects Agency)投资建立用于军事用途的阿帕网(ARPAnet)。为了保障阿帕网项目研发工作的顺利进行,研究人员于 1979 年成立了“互联网配置控制委员会”(Internet Configuration Control Board,ICCB),主要负责对互联网协议的设计和部署进行监管,这正是 IETF 的前身。1983 年 ICCB 演变为“互联网咨询委员会”(Internet Advisory Board),1986 年互联网咨询委员会被“互联网活动委员会”(Internet Activities Board,IAB)取代,同年,IAB 创立了 IETF(Internet Engineering Task Force),即“互联网工程任务组”。^[1,8]

互联网 IETF 治理时期是指 20 世纪 60 年代末至 1998 年由 IETF 主导的互联网治理期间(这一时期互联网另一个地位仅次于 IETF 的治理主体为“万维网联盟”,英文为 World Wide Web,即 W3C)。IETF 成为该时期互联网最主要的治理主体原因大致有两个:其一,早期互联网设计的基本理念是实现端到端和去中心化的信息传播,以维护互联网信息传播的安全稳定性,同时可以减少不必要的互联网监管者(如政府这一传统信息传播时代最重要的监管者)的数量。^[2]IETF 的座右铭是:“我们拒绝国王、总统和投票”,我们信奉“大致共识”和“运行的代码”。^[9]其二,作为众多数据网络之一,处于研发阶段的互联网,其商业前景与社会价值并不被看好,互联网发展带来的如数字鸿沟、网络安全、个人隐私等诸多难题,在彼时并没有显现出来,很少引起世界各国政府或国际社会对其进行控制或监管的兴趣,也不可能使其成为各国政府治理的对象。欧洲许多国家就曾经拒绝发展互联网技术,原因是他们更偏爱类似于电话网络的网络体系结构。甚至到 20 世纪 90 年代早期,互联网仍然被来自电话领域的专家们看作是一种学术玩具(academic toy),不久就会从世界上消失。^[2]欧洲各国当时对互联网技术的漠视和美国在互联网领域实行自由市场经济政策,导致了互联网初期监管被交给了工程师社团的局面,^[2]标志互联网 IETF 治理时期的开始。随着 IETF 在 20 世纪 80 年代成为互联网领域最重要的标准化组织,其也成为 1998 年之前最主要的互联网治理主体。

IETF 时期互联网治理具有如下主要特征:

1. 治理主体 IETF 是一个非正式或非制度化的私人组织

传统信息传播技术(如电话)的监管由政府或国际组织(如 ITU)通过国内法或国际法授权进行,与此不同,IETF 既非政府机构,也非国际组织,仅是一个为解决互联网领域技术问题而存在的,由致力于互联网技术工程和进步人员组成的自发型松散群体。^[9]IETF 也不是一个具有独立法律人格的法人组织,它不设立董事会,没有公司章程、财务主管等等;^[10]其也没有固定会员,不收取会费;IETF 对于随意加入本组织的成员资格没有任何要求,加入 IETF 的每个成员都是自愿的,且只代表自己,不代表任何国家或组织。IETF 成员通过工作组邮件列表和每年三次会议参与 IETF 的所有活动,而邮件列表“通常意味着在邮件组成员与列表的管理者之间无需正式的法律与层级关系”^[11]。IETF 的

决策通常是在一种公开透明环境下,经由参与者之间充分交流和相互妥协,采用广泛多数制达成。从国际法的角度来说,IETF 既非国际法层面上的法律实体,其制定的技术标准规范也没有任何法定的约束力。^[12]

2. IETF 治理时期互联网治理的对象为以互联网标准为核心的各种技术问题

互联网之所以能正常运行,原因在于其基于通用的技术标准语言。互联网日常运行需要上百种技术标准的支撑,如 Wi-Fi 标准、用于编码和压缩音频文件的 MP3 格式、用于网页浏览器和服务器的 HTTP 协议、VoIP 协议,以及基础性的 TCP/IP 协议等等。互联网发展的历史显示,早期互联网发展,其安全稳定运行是头等大事。此时,互联网治理面临的核心问题为尽快制定保障互联网安全稳定运行的技术标准,如 IETF 前身 ICCB 的成立就是为了解决互联网协议在设计 and 部署过程中的监管问题。Hofmann 认为,互联网发展的早期阶段,互联网治理等同于技术标准的制定。^[2]穆勒认为,IETF 是一个为技术专家提供沟通场所的私营部门平台,这些专家专注于如何制定技术标准这一界限清晰、范围较窄的问题。^[11]2004 年,ISOC 发布第 3935 号请求评议书(Request for Comments, RFC),将 IETF 的任务归纳为:制作可以影响人们设计、使用和管理互联网方式的高质量的技术与工程文件,使互联网能够更好地运行。这些文件包括各种互联网协议标准、最新实践经验和信息资料。

3. IETF 治理时期互联网治理手段的技术性与自治性

IETF 的治理对象为以互联网标准为核心的各种技术问题,主要由其内部设立各类工作组协作完成。这些工作组根据主题的不同对应于不同的技术领域,如路由、传输和网络安全等。工作组成员通过邮件列表的方式参与各类互联网技术问题的协商,最后制定出各种 RFC。RFC 是系列文档,记录了 IETF 的各类互联网标准。并非所有的 RFC 都成为了互联网标准,但时至今日所有重要的互联网标准都是以 RFC 的形式出现的,如 RFC 791 规定了互联网协议(Internet Protocol),RFC 793 规定了传输控制协议(Transmission Control Protocol),RFC 1034—1035 规定了域名(Domain Name),RFC 1591 规定了域名系统的结构与授权(Domain Name System Structure and Delegation)等。显然,离开了这些互联网协议和技术标准,互联网将无法正常运行。因此,包含着互联网技术规范 RFC 对早期互联网的稳定运行与发展,实际上起到了引导与规范的作用。Kleinwächter 将 RFC 称为一种新类型“法律”^[1],只不过这些新法律都是由 IETF 临时成员采用自下而上的(bottom-up)方式,自发协商制定的技术规范,它们没有法律授权,对其规范的对象也没有任何的法律约束力^[13],体现了其自身的技术性和自治性。

IETF 是制定互联网标准的机构,而这些标准实际上就是实现全球互联网设备间互操作性的协议,是实现全球互联的基础性规则^[8],由此决定了 IETF 在当时互联网治理领域中具有无可替代的权威性和影响力。同时,IETF 在制定互联网标准时使用的诸如开放性、透明性、包容性、自下而上协商一致的方式,对后来的互联网治理主体 ICANN、IGF 等产生了直接影响。IETF 的特征不仅包括其拥有丰富的技术知识、乐于创新,而且包括创立了一种可以替代国家或政府间标准组织的学术结构模式。据此,国际电信联盟将其看作是“后工业时代最成功的(标准化组织)范例之一”^[2]。

(二)1998 年至 2003 年的 ICANN 治理时期

1989 年,英国计算机科学家 Tim Berners-Lee 发明了万维网。万维网的发明使得公众使用互联网变得简单易行,增加了公众使用互联网的可能性,导致互联网用户激增^[2],为互联网的商业化奠定了技术基础,也使得欧美各国政府和企业开始意识到互联网的重要性。当然,万维网的发明也使互联网治理的重心发生了转变:这一发明引发的互联网用户数量激增,使得互联网 IP 地址和域名(domain name)成为稀缺资源。IP 地址、域名以及作为“互联网地址书”(Internet address book)的域名系统(Domain Name System, DNS),这些互联网关键资源的管理开始替代互联网标准管理成为互联网治

理的重点。

ICANN 产生之前, DNS 的早期管理由个人或私人组织实施, 最早由美国南加州大学信息科学研究所 Jon Postel 一人负责。1988 年, 在美国政府的建议和资助下, Postel 成立“互联网号码分配机构”(Internet Assigned Numbers Authority, IANA) 用来管理互联网关键资源。但好景不长, DNS 的管理权随后落入美国商务部手中。1992 年, 美国商务部就曾与网络解决方案(Network Solutions Inc., NSI) 这一私人公司签订合同, 将 .com, .net and .org 这三个通用顶级域名的管理权交给该公司。由此, 围绕 IP 地址和域名的分配, 或者 DNS 的管理问题, Postel 与美国政府发生激烈冲突, 这就是所谓的域名系统之战(DNS war)。^[1,3,14]在本次管理权之争中, Postel 始终反对美国政府干预域名系统的管理, 主张将域名系统管理权交给诸如 ISOC 这样的非政府组织。这一主张在遭到美国政府的强烈反对后, Postel 转向游说国际电信联盟, 主张建立一个由技术组织、私人企业、政府间组织组成的公私合营性质的、采取自下而上政策制定方式的、拥有独立监督机构的互联网治理机构。1996 年夏季, 在 Postel 的领导下, 域名系统管理临时特别委员会(Interim Ad Hoc Committee) 成立。作为应对与妥协, 美国商务部分别出台了“互联网名称和地址管理绿皮书”和“互联网名称和地址管理白皮书”^[15]。在 1998 年 6 月 5 日出台的白皮书中, 美国政府宣布, 建立一个由私营企业性质互联网利益攸关方构成的新型非营利企业来管理互联网名称与地址系统。1998 年 9 月 30 日, 互联网名称与数字地址分配机构(Internet Corporation for Assigned Names and Numbers, ICANN) 这一互联网新型管理机构在美国加利福尼亚州注册成立。^[16]从而开启了 ICANN 治理时代。

ICANN 时期的互联网治理具有如下一些特征:

1. 治理主体 ICANN 的多方参与性、私人性与制度化

ICANN 的多方参与性是指 ICANN 政策制定流程是一种“由企业利益相关者、公民社会、技术社团、学术界、网络终端用户和政府”共同参与的“多利益攸关方模式”。^[17]有学者认为 ICANN 是所有互联网治理组织中多利益攸关方治理模式最强大的支持者。^[18]只不过此时 ICANN 倡导的多利益攸关方治理模式是将主权国家或政府间组织排除在外的。ICANN 的私人性是指 ICANN 属于一家由多利益攸关方共同参与的非营利性私人组织, 主要依照 ICANN 与美国商务部、南加州大学、IANA、IETF 以及与域名注册管理机构签订的合约运行。ICANN 成立期间, 互联网已成为全球性信息传播工具, 其用户已不再局限于美国, 因而管理互联网关键资源的机构应该具有全球代表性, 而排除掉政府和政府间组织参与的私人组织似乎可以满足这一基本要求, 这一观点已成为美国政府、欧盟和互联网专家们的共识, 也在 ICANN 最早公司章程之公司董事会成员构成中得到体现。作为最高决策机构, ICANN 董事会成员包括 9 名来自私人企业和技术社团的代表, 9 名来自互联网用户和公民社会的一般会员代表, 排除了来自政府的代表。政府只能通过 ICANN 内设的“政府咨询委员会”(Governmental Advisory Committee, GAC) 发挥对董事会的非约束力作用。^[1]2018 年 6 月 18 日修订的 ICANN 公司章程第 7 条明确规定, 董事会由 16 名具有表决权的成员和 5 名不具表决权的联络人代表组成, GAC 在 5 名不具表决权成员之列。从民法的角度来看, ICANN 作为私主体, 其经营活动应该享有更多的自主权, 但实际情况并非如此。ICANN 是一家在美国注册的公司, 理应受到美国法律的限制, 美国政府对 ICANN 出台的政策还拥有潜在的否决权。^[19]ICANN 的制度化是指与 IETF 治理的非正式性、非制度化相比, ICANN 是依照法定程序建立的、具有法人性质的私营企业, 因而显得更加制度化。

2. 和 IETF 的治理对象为互联网协议标准不同, ICANN 的治理对象主要涉及关键互联网资源(Critical Internet Resources, CIRs)

CIRs 是虚拟的、互联网特有的、全球唯一资源, 它是全球性的唯一标识符, 需要集中协调。这些唯一标识符包括: 互联网地址, 计算机用这些互联网地址来定位某一个在线的虚拟资源; 数字 IP 地

址,这些数字能唯一识别网络运营商;字母数字形式的域名,人们通过域名能定位特定的网站。^[8] ICANN 的治理对象可以地简单概括为域名系统(DNS),事实上包括以下五个方面内容:IP 地址空间的管理、分配 IP 地址给区域互联网注册机构、顶级域(TLDs)创立与分配、维护根域名服务器、维护 IP 标识符的注册、批准互联网政策。^[20] ICANN 对互联网关键资源的垄断决定了其在互联网治理领域中拥有极其重要的地位。

3. 治理手段的自治性

网络自治是指政府不直接干预网络空间,由网络社团通过自己制定的行为规范、契约法和技术架构以维护网络空间秩序的一种网络治理方式。按照这一解释,ICANN 的治理手段,包括为管理互联网域名系统而制定的技术标准、ICANN 与美国商务部、南加州大学、IANA、IETF 以及与域名注册管理机构签订的合同皆属于这一范围。对于 ICANN 治理手段的自治性,亦有学者提出不同观点。穆勒认为,虽然 ICANN 的管理人员与来自商界和美国政府的支持者们,将其描绘为一种“自下而上”制定政策的非政府机构,但就其上层而言,ICANN 无论是在合约规定还是政治上都需对美国政府负责。^[11] 这实际上等于否认了 ICANN 治理手段自治性。另一名学者指出,ICANN 可以被看作是一家自治机构,但有一个例外——有一个国家(指美国)干预其事务——在这种情况下,将其认定为自治机构是不合适的。^[20]

虽然美国政府在 1998 年《互联网名称和地址管理白皮书》中,明确提出将退出对 ICANN 的管理,仅保留咨询身份,但其仍然通过三份合同实现其对 ICANN 的监管,这三份合同分别是:《IANA 运行合同》《联合项目协议》《美国商务部与威瑞信有限公司合同》。^[11] 2016 年 10 月 1 日,ICANN 和美国商务部国家电信和信息管理局(United States Department of Commerce National Telecommunications and Information Administration, NTIA)之间订立的执行 IANA 职能的合同正式到期,不再延续。^[21] 这一事件至少从形式上意味着美国希望把对互联网域名管理权完全交给 ICANN,这一举措对于 ICANN 和 IANA 接受国际化管理将会产生重大影响。

ICANN 在互联网治理历史上具有非常重要的历史地位。穆勒将其成立看作是互联网治理历史上两个里程碑式的事件之一(另一个是联合国信息社会世界峰会的成立)。^[11] ICANN 创立的通过私营企业,利用技术规范和契约手段,排除政府或政府间组织参与,针对互联网关键资源的治理模式虽然有成功之处,但这种自治模式未能解决诸如其自身合法性(legitimacy)、问责制(accountability)、政府参与等诸多互联网治理核心问题。虽然 ICANN 试图通过不断改革来解决上述难题,但仍然无法平息那些被边缘化的互联网后发国家政府和其他利益攸关方的质疑。许多国家政府批评 ICANN 长期受美国政府控制,呼吁应吸纳更多的国家参与互联网治理的决策。^[1] 随着互联网安全和互联网经济重要性的凸显,人们对于 ICANN 主导的私人企业自治这一互联网治理模式的信心被彻底颠覆。^[6] 2001 年年末,在联合国大会宣布召开信息社会世界峰会之际,ICANN 曾准备放弃该自治模式。^[2]

(三) 2003—2012 年联合国参与的互联网治理时期

在 1998 年 ICANN 成立的同时,联合国的专门机构国际电信联盟(International Telecommunication Union, ITU)在美国明尼阿波里斯市召开国际电信联盟全权代表大会,会议通过一项旨在召开信息社会世界峰会(World Summit on the Information Society, WSIS)的决议。2001 年 12 月 21 日,联合国大会通过第 56/183 号决议,批准召开 WSIS 并指定 ITU 为 WSIS 的领导机构。WSIS 的原定主题是如何将互联网和信息传播技术的福利带给发展中国家,并消除发达国家和发展中国家之间的数字鸿沟。^[22-23] 2003 年 2 月,WSIS 日内瓦会议前期筹备会议之西亚(中东)地区会议在黎巴嫩贝鲁特召开,会后发表的《贝鲁特宣言》第二部分明确提出了互联网治理问题。至突尼斯会议期间,WSIS 已经演变成互联网治理世界峰会。^[22,24] 两阶段会议的最后成果《日内瓦原则宣言》和《信息社会突尼斯议

程》分别在第48条和第29条明确了“互联网已发展成为面向公众的全球性设施,其治理应成为信息社会日程的核心议题”。^[5] WSIS的召开为联合国参与全球互联网治理提供了机会,标志联合国介入全球互联网治理领域的开始。

联合国正式的WSIS包括2003年12月的日内瓦会议和2005年11月的突尼斯会议两个阶段。WSIS时期的互联网治理具有如下特征:

1. 互联网多利益攸关方治理模式正式确立

联合国是由主权国家组成的政府间组织,联合国参与互联网治理等同于政府间组织参与到互联网治理过程中,成员国理应成为互联网治理程序中最重要甚至是唯一的主体,这与传统的互联网治理主体IETF和ICANN有着本质的区别,因为它们或者是个人、个人组成的非正式组织,或者是私人企业。WSIS是由联合国授权ITU组织的会议,理应体现联合国政府间组织的性质,因此,联合国在2001年第56/183号决议中即建议WSIS为政府间组织会议,强调主权国家在互联网治理中的主导作用,当然这一建议是由发展中国家积极推进并促成。同时,为了缓解来自以美国为代表的主张互联网治理应该以私人企业为主体的各国政府的压力,在该决议中增加了“鼓励其他政府间组织、非政府组织、公民社会和私人企业积极参与该峰会的筹备以及大会本身”的内容。两大阵营经过激烈的交锋,最终在两次会后分别通过的《日内瓦原则宣言》第48条和《信息社会突尼斯议程》第29条,确立了多利益攸关方的治理模式,即“互联网的国际管理应是多边、透明和民主的,并有政府、私营部门、民间团体和国际组织等多利益攸关方的全面参与”^[6]。由于在WSIS两次会议期间,与会方在是否维持ICANN管理互联网的现状问题上无法形成共识,于是《日内瓦原则宣言》在第50条确认成立互联网治理工作组(Working Group on Internet Governance,简称WGIG),《信息社会突尼斯议程》在第72条建议成立互联网治理论坛(Internet Governance Forum,简称IGF),在WSIS会议结束后继续就互联网治理问题进行磋商。通常认为,WGIG和IGF为联合国主导下的互联网多利益攸关方模式的实践平台。当然,应当指出的是,上述两份文件在列举互联网治理所涉及的多利益攸关方时,虽然始终把政府排在第一位(在WGIG成员构成上,政府代表也最多),但并没有明确政府在互联网治理中的主导地位,相反,在互联网治理实践中,公民社会和私人企业(ICANN)实际上比政府更重要。^[25]这实际上说明WSIS期间两种治理模式交锋中多利益攸关方治理模式占了上风。

2. 明确互联网治理内容既包括技术问题又包括政策问题

WSIS之前,互联网治理往往被看作仅仅是一个技术问题,并不包括公共政策问题。WSIS两个阶段通过的两份决议,即《日内瓦原则宣言》(第49条)和《信息社会突尼斯议程》(第35条)均承认“互联网的管理包含技术和公共政策两个方面的问题”,并将“涉及互联网的公共政策问题的决策权属”纳入“国家主权”范围,认为“各国拥有权利和责任处理与国际互联网相关的公共政策问题”。

3. 治理手段的非强制性

联合国并不是一个意图管理整个世界日常事务的机构,其制定的规则对其成员国也不具有强制约束力,如《联合国宪章》第10—13条规定了联合国大会仅讨论宪章范围内的问题和事务,并提出非约束力的建议。^[26]同样,WSIS是在联合国框架内,由ITU领导的组织,其制定与发布的《日内瓦原则宣言》和《信息社会突尼斯议程》对成员国仅有建议的作用,并不具有强制约束力。

WSIS日内瓦会议和突尼斯会议因其使互联网治理成为信息社会急需解决的核心问题之一,并创立了多利益攸关方的互联网治理模式,而成为互联网治理历史上具有里程碑式的事件。自此至今,多利益攸关方治理模式已经成为全球互联网治理的主流模式与全球互联网治理政策制定的指导性原则,每一个与互联网治理有关的组织都声称将践行多利益攸关方治理模式。^[6]

除了WSIS外,联合国参与互联网治理还有另外一个重要平台——国际电信联盟世界大会

(World Conference on International Telecommunications, WCIT)。2012年12月,WCIT在阿联酋迪拜召开。大会的主题是修订1988年《国际电信规则》(International Telecommunication Regulations, ITRs),使其能适应20多年来信息通信技术发生的巨大变革,促进信息通信服务的全球互联互通及有效运行。大会期间,ITU秘书长反复强调本届大会将不会讨论互联网相关问题,但实际上在大会收到的1275份来自成员国提交的ITRs修改建议稿中,大部分都直指互联网治理问题,其中,由俄罗斯、阿联酋、中国、沙特阿拉伯等国提交的建议稿最具争议。^[6]该建议稿提议将互联网治理问题纳入会议议程,明确要求ITU扩大对互联网流量、基础设施和互联网治理的管辖权。建议稿特别指出,ITU成员国在制定和实施互联网治理公共政策,包括国际政策时应享有主权。^[27]该建议虽然最终被大会否决,但作为折中,大会将其作为非约束力决议3附在大会最后文件后交由大会讨论。

WCIT时期的互联网治理特征主要体现在WCIT《最后文件》中。第一,WCIT时期互联网治理最显著的特征在于部分国家试图通过该平台实现各国政府在互联网治理中的主导地位。《最后文件》附录3提出,“在国际互联网治理和确保互联网的稳定性、安全性和连贯性以及未来互联网的发展方面,各国政府应平等发挥作用并履行职责。”^[28]第二,ITU试图通过WCIT平台实现将互联网治理问题纳入自己管辖范围的目标,这主要体现在《最后文件》5A对互联网安全和5B对垃圾邮件的规定中。^[28]

对于WCIT时期的互联网治理,Kleinwächter认为,新ITRs意图创造一个“新的”互联网利益攸关方治理体系,以取代现有互联网治理体系。这意味着以倡导政府、私人企业和公民社会同等参与互联网治理为特征(至少从理论上来说)的互联网多利益攸关方治理模式,也许会被以国家为主导的互联网治理模式取代。^[25]Weber等则将WCIT的结果看作是互联网多利益攸关方治理模式遭受的一次挫折。^[6]针对俄罗斯等国家以及ITU的做法,美国表示坚决反对。美国认为,在过去的24年里,在没有联合国干预的情况下,互联网为全球经济和社会发展带来巨大利益。美国政府继续支持多利益攸关方治理模式,认为关涉互联网的政策不能由各国政府,而只能由私人企业和公民社会来制定。^[29]由于美国的反对,144个有投票权的代表中55人未在最后条约中签字,导致本次会议最终未能达成一致性决议。

WCIT明确倡导国家应该在互联网公共政策制定方面发挥主导作用,这似乎标志着一种新的互联网治理模式——多边治理模式——的诞生^[30],从而引发多利益攸关方和多边两种互联网治理模式之间的冲突。Muller认为,2012年的WCIT呈现了古老的电信世界和崭新的互联网世界一次最激烈的冲突^[31],《经济学家》撰文将WCIT带来的两种互联网模式之间的冲突看作是“数字冷战”的开始。^[6,32]

(四)后WSIS和后WCIT并存的互联网治理时期

2012年WCIT之后,全球互联网治理的发展主要表现为如何落实WSIS和WCIT两个会议通过的和互联网治理有关的决议,多利益攸关方和多边两种互联网治理模式之间的冲突继续延续。严格来说,后WSIS互联网治理应包括2005年突尼斯会议至今,受《日内瓦原则宣言》和《信息社会突尼斯议程》影响的所有互联网治理实践。2005年突尼斯会议之后,为了推进互联网治理的进程,联合国多个组织开始介入互联网治理工作,主要有ITU、联合国信息社会小组(United Nations Group on the Information Society)、联合国开发计划署(United Nations Development Programme)、联合国经济与社会事务部(United Nations Department of Economic and Social Affairs)、联合国贸易与发展峰会(United Nations Conference on Trade and Development)、联合国教科文组织(UNESCO)和IGF。IGF无疑是联合国参与互联网治理最重要的组织或平台,当然也是落实WSIS相关决议的平台。IGF由联合国大会授权联合国秘书长于2006年7月在希腊雅典成立,已经历三次授权(2006、2011、2015)运行至今。^[33]全球性的IGF每年召开一次会议,2006年至今共举办了13届,每年都有不同的主题(如2018年的主

题是“信任的互联网”)。对于IGF存在的价值,各方对此褒贬不易。多数学者认为,IGF以及由此演绎出来的许多国家和地区的IGF,是继WSIS两次会议之后利益攸关方之间围绕互联网治理问题,尤其是互联网公共政策问题进行对话,以及让世界各国政府熟悉互联网治理问题最重要的平台。^[34]亦有学者基于IGF做出的决定对于与会各方没有任何约束力,将其看作是“空谈俱乐部”或“纸上谈兵”。^[6,18]

受WSIS的影响,许多国家、互联网组织、国际和多边组织亦在践行多利益攸关方治理理念。如2013年10月,ICANN主席和其他全球互联网技术基础设施协调组织负责人在乌拉圭首都蒙得维的亚举行会议,会议主题是加强全球多利益攸关方互联网合作机制建设。^[35]2014年4月23—24日,巴西在圣保罗召开“互联网治理未来全球多利益攸关方会议”(Global Multistakeholder Meeting on the Future of Internet Governance,简称NETmundial)。本次会议有两项任务:制定互联网治理的原则;勾画互联网治理生态系统未来发展的路线图。会后公布的《NETmundial多利益攸关方声明》重申了互联网治理的多利益攸关方原则,即互联网治理必须建立在民主的多利益攸关方流程之上,确保所有利益攸关方,包括各国政府、私营部门、公民社会、技术社群、学术社群和用户都能秉着负责的态度,有益地参与进来。利益攸关方们各自扮演的角色和所需承担的责任应在讨论话题之下采取灵活的方式加以解释。^[36]NETmundial是继WSIS之后践行互联网多利益攸关方治理模式最重要的平台之一。受WSIS影响践行多利益攸关方治理理念的国际和多边组织包括2008、2011年经济合作与发展组织、2014年被授权从事WSIS+10审查活动的联合国教科文组织、2009年的欧洲委员会、2011年的G8会议、2014年的非洲联盟等。^[37]

与IGF比较,2012年WCIT《最后文件》赋予成员国对互联网治理较多的自由裁量权和几乎未吸纳公民社会的参与,这些建议因可能会引发对WSIS构建起来的多利益攸关方这一主流互联网治理模式的重新解释,^[6]导致其所倡导的互联网多边治理模式受到了更多的批评,对互联网治理进程的影响力也较为有限。2014年11月,ITU在韩国釜山召开全体代表会议,俄罗斯、阿拉伯国家、巴西和印度等国提交建议书要求ITU接管互联网治理事务。但大会通过的最后文件显示(101条决议“基于互联网协议的网络”、102条决议“国际电联在有关互联网和互联网资源管理的国际公共政策问题方面的作用”、130条决议“加强国际电联在树立使用信息通信技术的信心和提高安全性方面的作用”),这些建议几乎全部被否决。显然,ITU釜山会议并没有延续2012年WCIT的会议精神,而是互联网多边治理模式的一次重大挫折。有专家据此认为,2012年WCIT带来的“数字冷战”正在完全解冻,“联合国接管互联网无限期延迟”这一拐点已经来临。^[38]

二、互联网治理进程中的治理模式争议

全球互联网治理进程的考察显示,互联网治理大致经历了从非组织化的技术治理(IETF),到自下而上的私人组织(ICANN)治理,再到联合国介入治理的阶段。这一进程不仅反映了互联网治理参与者越来越多元化、复杂化以及互联网治理越来越制度化的趋势,也体现了互联网治理模式的变迁:IETF阶段呈现的是技术治理模式,ICANN阶段呈现的是自我治理模式,联合国参与阶段呈现的是多利益攸关方和多边两种并存的治理模式。萌芽于WSIS时期,在2012年WCIT期间成为全球互联网治理争议焦点的多利益攸关方和多边两种互联网治理模式之间的冲突,至今仍然是全球互联网治理,甚至全球治理理论与实践需要解决的最核心议题之一。2012年WCIT之后,互联网治理的实践基本上围绕着以美国为代表的多利益攸关方模式的支持者和以俄罗斯、中国为代表的多边模式支持者两大阵营之间,在互联网治理模式选择问题上的对立展开。从互联网治理理论研究来说,laura DeNardis在《互联网治理的全球战争》一书中,从工程师的视角将“多利益攸关方治理和加大政府对互联网控制之间的广泛冲突”当作是未决的互联网治理问题之一。^[8]Dutton则认为,互联网治理已来到必须对多利益攸关方和多边治理模式进行选择的十字路口。^[39]全球互联网治理委员会(Global

Commission on Internet Governance, GCIG) 在 2016 年的报告中,将互联网治理模式的正确选择作为全球互联网治理争议的三大焦点之一^[40],其 2017 年报告则认为,互联网治理争议长期体现在以政府为主导的多边治理模式和以私人企业为主导的多利益攸关方治理模式之间的冲突中。^[41]

(一) 多利益攸关方治理模式

多利益攸关方参与和治理机制大约产生于 20 多年前,但作为一种组织原则和政治实践拥有较长的历史,如诞生于 1919 年的国际劳工组织。^[37]那时的多利益攸关方理念主要用来解决一些国际或跨国界问题,如劳资关系、环境保护、金融、人权和可持续发展等问题。由此可见,多利益攸关方思想并非互联网领域所特有。

有学者认为,“多利益攸关方”(multistakeholder)这一术语来源于“利益攸关者理论”(stakeholder theory)。该理论主要强调,任何一个企业的发展都离不开各种利益攸关者的投入或参与,企业追求的是利益攸关者的整体利益,而不仅仅是某个主体的利益,因而企业管理应综合平衡各个利益攸关者的利益要求。^[42]1984 年,Freeman 在其《战略管理:一种利益攸关者的方法》一书中给利益攸关者下了一个定义,认为利益攸关者是指“在一个组织中会影响组织目标或被组织影响的任何团体或个人”。^[43]该定义从战略管理的角度,提出了一个普遍的利益攸关者概念,不仅将影响企业目标的个人和群体视为利益攸关者,同时还将企业目标实现过程中受其影响的个人和群体也看作利益攸关者,正式将社区、政府、环境保护组织等实体纳入利益攸关者的研究范畴,大大拓展了利益攸关者的内涵。^[44]Calton 等在批评 Freeman 强调企业管理人员在利益攸关者之间相互关系中的主导作用的基础上,指出应该用“多边利益攸关者”(multiple stakeholders)之间的对话来替代享有特权的管理人员的独白。^[43]这或许是“多利益攸关者”这一概念最早的出处。20 世纪 90 年代,该理论被延展至跨国政策制定领域,不久之后,该理论又被应用于全球治理、参与式民主实践中。^[43]亦有学者认为,除了 Freeman 的利益攸关者理论外,互联网领域的多利益攸关方治理理论来源还包括“多头政治”(polyarchy)、“协商民主”(Deliberative democracy)、“公共领域”(public sphere)理论。^[18]

互联网领域的“多利益攸关方”一词最早出现在 2003 年 WSIS《日内瓦行动计划》书中,^[45]该词的出现多少受到了已实行多利益攸关方治理方式的互联网私人企业 ICANN 的影响。^[22]但在 2005 年 WGIG 确立之前,在互联网语境下该词很少出现, WGIG 的确立促进了该词的使用,在自己的两份报告中 WGIG 曾分别 11 次使用该词,并直接促成联合国大会将该词写入 2005 年《信息社会突尼斯议程》(该文件 18 次提及该词)。自此,“多利益攸关方”迅速成为互联网治理领域和政府间组织的流行语,作为一种治理模式被广泛地认为是过往 20 年来最有效的互联网治理模式,几乎成为互联网治理的代名词。^[46]即便如此,多利益攸关方治理模式至今仍缺乏统一的定义,有学者指出,作为一种治理模式,多利益攸关方给人的感觉是相对新颖、令人困惑、完全没有定形的。^[18]有学者从参与主体的角度将其界定为“技术人员、私营部门和民间团队通过自下而上、合意驱动的方式,参与互联网标准的设定、发展和管理”^[47]。有学者从参与主体权力的角度将其界定为“私人企业、国际技术治理机构、政府和民间团队之间权力的持续不断地动态平衡”^[8]。有学者从参与手段的角度把其概括为“所有利益攸关方通过开放、包容和透明的程序,平等参与政策对话的一种手段”^[48]。亦有学者对多利益攸关方治理模式的特征进行了总结,认为其是一个动态概念,核心特征包括:治理主体的包容性、自下而上的决策程序、治理主体参与的平等性、组织的开放性和透明性以及决策的高度一致性。^[49]有学者认为,“正宗的”多利益攸关方治理程序包括利益攸关者驱动、开放、透明和基于共识。^[50]综合学者和互联网治理的实践,笔者认为,互联网多利益攸关方治理模式是指由两类或两类以上既独立又相互依赖的参与互联网治理的群体,通过自下而上、民主、平等、公开透明的程序规则,就互联网技术的标准化、关键资源的分配和公共政策等互联网议题制定互联网规则、原则和政策的方式。

互联网领域适用多利益攸关方治理模式主要由以下原因造成:其一,互联网与生俱来就是一个由多方利益攸关者组成的群体,而互联网治理则是从互联网自身的 DNA 中发展起来的,^[51]决定了互

联网治理离不开多方利益攸关者的共同参与。互联网本质上是全球性的跨国界的“网中网”(network of networks),是由众多相对独立自主且遵守共同网络协议的小型网络相互连接而成。这些成千上万的小型网络由不同的个人或公私组织所拥有,因而,互联网治理不可能由单一的国家、个人或各类组织完成。另外,互联网的研发和进一步扩展是由既独立又相互联系的众多参与者(学者、工程师、电信公司、软件开发者、政府机构、国际组织等)集体完成的,即使它还是大学的一个研究项目的时候也是如此。^[50]有学者指出,互联网并非是一个庞大的不可分割的系统,而是由既独立又相互联系的人工制造物、技术和众多参与者组成的,具有全球性、多层次、去中心和分布式特征的马赛克拼图(mosaic),由此决定互联网治理就是众多参与者围绕各自负责的互联网领域(技术标准的设计、域名的命名、内容的制作等)做出的众多分布式决策的结果。^[39]这些分布式的决策包括维持互联网正常运行和发展的核心原则、规范和价值准则,它们是由众多的利益相关者经过协商制定出来的。

其二,互联网多利益攸关方治理模式是对1648年威斯特伐利亚(Westphalian)条约带来的传统多边主义治理机制的扬弃。1648年,经历了30年战争的欧洲各国签订了威斯特伐利亚条约,划定欧洲各国的国界,承认欧洲各国的独立和主权。从此,国际关系进入了以主权国家为基本行为主体的时代,也就是进入了主权国家成为处理国际问题的主要行为体的传统多边主义治理机制时代。随着互联网的出现并成为一种给全球经济、政治、文化带来前所未有影响的战略资源,互联网治理已被纳入全球政策议程,但互联网具有的全球性或跨国界特征创造了一个没有国界的虚拟公共空间,再加上私人主体已成为互联网发展和治理中的重要要素,使得适用以主权国家为中心、自上而下的传统多边主义治理机制治理互联网变得效率低下或不可能。^[52]

(二) 多边治理模式

和互联网多利益攸关方治理模式不同,互联网多边治理模式是将多边主义理念和机制应用于互联网治理领域的产物。多边主义(multilateralism)有多种含义,但大致包括“主权国家的外交行为取向”意义上的战略性多边主义和“国家之间的互动方式”意义上的制度性多边主义。^[53]学界公认的多边主义定义来自于美国学者John Gerard Ruggie,他将多边主义界定为“依据普遍的行为准则,协调三个或三个以上国家的制度形式”。该定义明确了只有主权国家才是多边主义的基本行为体,协调国家间利益是制度性多边主义的基本功能,寻求国家间合作是多边主义的主要目的。为了使政府间合作制度化和取代国际无政府状态,多边主义作为一种国家间合作的形式被正式创立。多边主义实践萌芽于欧洲1648年威斯特伐利亚条约的签署和1815年维也纳会议,杰出的代表为美国总统威尔逊倡导的国际联盟、罗斯福倡导的联合国,以及国际货币基金组织、世界银行等。^[54]多边主义主要是二战后世界各国处理国际问题应该遵守的基本原则,是维持世界秩序和平与稳定的基石。

互联网多边治理模式是指由三个或三个以上主权国家,为了各自国家利益构建政府间组织,通过自上而下、平等协商合作的方式,就互联网技术的标准化、关键资源的分配和公共政策等互联网议题制定互联网规则、原则和政策的方式。互联网多边治理模式始于WSIS期间,因为此时互联网的商业化和全球化使很多互联网技术后发国家开始意识到了互联网的重要性,纷纷要求干预不受本国控制的互联网经济活动。^[22]作为WSIS的亲历者以及时任WGIG和IGF秘书处主任的Markus Kummer在《WGIG:十周年反思》一书中指出,WSIS原初是一个经典的主权国家政府之间的会议,之后才向其他非主权国家利益攸关方开放。^[22]联合国在2002年第56/183号决议中建议WSIS为政府间组织会议,强调民族国家在互联网治理中的主导作用。^[55]2012年WCIT期间,多边治理模式成为与多利益攸关方这一主流治理模式相抗衡的互联网治理模式。“斯诺登事件”的发生使互联网多边治理模式受到更多国家的重视,甚至作为多利益攸关方治理模式主要支持者的欧盟也认为,为了保护成员国免于美国情报机构的监控,应将制定互联网公共政策的权力纳入国家主权范围之内。^[56]值得一提的是,和互联网多利益攸关方治理模式的自然形成相比,多边治理模式的产生多少带有被动应对的特征,即互联网多边治理模式是在互联网技术后发国家在面对早期美国单边主义互联网治理模式,以

及后期美国与其他发达国家提出多利益攸关方治理模式的情况下被动提出的。

(三) 两种治理模式的根本冲突

互联网多利益攸关方和多边两种治理模式在指导原则、治理动机、治理目标、合法性来源、利益相关者代表、政府角色、治理功能、权力、政策制定程序、程序透明度、治理带来的影响等方面均存在较大冲突。^[39]因篇幅限制,笔者仅就两者之间的根本冲突做一个简要分析。

笔者认为,互联网多利益攸关方和多边两种互联网治理模式的根本冲突表现为互联网治理权力归属问题上的争论。该问题实际上要解决的是谁应该拥有治理互联网的权力,是主权国家及其组成的政府间组织,还是多利益攸关方群体?简单地说,典型的互联网多边治理模式强调互联网治理权力归属于主权国家或政府间组织。该模式在尊重威斯特伐利亚条约中国家主权概念的基础上,强调网络空间的国家主权原则以及解决网络空间无序问题应该以民族国家为中心;主权国家有权力优先保障本国领土内数字财产、信息和互联网关键基础设施的安全;应该在联合国框架内建立以国家为治理主体的政府间合作实体组织以协调处理网络治理议题。^[56]例如,在俄罗斯威斯特伐利亚世界观中,主权国家应该是唯一重要的互联网治理参与者,其他所有参与者(无论他们是个人、公民社会组织或企业)的行为都可以归咎于权力集中的政府。^[57]再如,2016年中国《国家网络空间安全战略》明确提出:“网络空间主权不容侵犯,尊重各国自主选择发展道路、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。”该模式之所以强调确保(主权国家)政府采用科层制的方式对互联网的控制,其背后的动机在于,在互联网领域应该优先保护国家利益而非全球公益。

和拥有成熟的制度性传统的多边治理模式相比,互联网多利益攸关方治理模式至今还没有形成一个具有共识性的、可辨识的组织机构。^[58]但在互联网治理权力归属问题上,多利益攸关方治理模式态度明确:互联网治理权力归属于参与互联网治理的所有利益相关者,包括主权国家和非主权国家主体;包容性和代表性是该治理模式的核心原则;该治理模式不否认主权国家在互联网治理中的作用,政府和其他利益攸关方在互联网治理中分工不同,各司其职,但主体地位平等。^[59]正如穆勒所说,多利益攸关方治理模式应该“将现有的政府间机构向参与者而不是国家开放”;^[11]《信息社会突尼斯议程》第29段也指出:“互联网的国际管理必须是多边的、透明和民主的,并有政府、私营部门、民间团体和国际组织的充分参与”;2018年美国《国家网络战略》同样认为,互联网多利益攸关方治理模式由政府、私人企业、公民社会、学术界和技术社团共同平等参与^[60]。该模式主张应该保障互联网的持续开放、安全和全球互联,使之成为社会与经济发展的手段,背后的动机在于,保障参与互联网活动或其应用中的所有利益攸关者的利益,如跨国公司、非政府组织、互联网用户的利益,而非与国家利益保持一致。

两种互联网治理模式的根本冲突问题,本质上是两种不同互联网治理模式的支持者们争夺全球互联网治理领导权与支配权的问题,体现的是利益、体制、价值观和意识形态的冲突。穆勒就认为,在网络治理的演化过程中,我们也能看到类似的思想、利益、体制上的冲突和竞争。信息与通信的全球变革正在催生一系列它独有的、竞争性的意识形态。^[11]因而,对这两种互联网治理模式之间冲突的平衡显得更加重要,将直接决定互联网的存废和未来发展趋势。

三、全球互联网治理的未来走向

在人类历史上,很少出现一种技术像互联网一样,在短时间内会给全球经济和社会发展带来如此前所未有的变化与影响:互联网用户的数量从2000年的4亿增长到2019的40多亿^[61],增长了将近900%。^[62]另一个不容忽视的事实是,目前全球所有发达经济体都存在着对互联网的多重依赖。世界上使用互联网的人越多,人类对互联网的依赖就越严重,互联网就越容易遭到破坏^[40],未来治理互联网以保障其正常运行与发展就越显重要。

全球互联网治理的未来走向问题实际上等于“未来互联网该如何治理”的问题,这涉及互联网治

理模式的选择问题。目前互联网领域只存在两种重要的可供选择的治理模式:多利益攸关方和多边治理模式。这两种治理模式之间的博弈构成了目前全球互联网治理的基本现状,而未来互联网治理模式的选择则与全球互联网治理目标的设定密切相关。

互联网协会前主席和首席执行官 Brown 曾指出,当今的互联网发展已来到我们必须对此做出选择的十字路口,是选择继续开放互联网让每个人都能从中受益,还是由于洞察了互联网给人类生活带来的负面影响而选择敬而远之。^[63] 此处, Brown 实际上指出了互联网技术的本质,即互联网技术是一把双刃剑,正当行使网络自由和滥用权利并存,网络犯罪、侵权、背德事件就像互联网技术带来的福祉一样成为生活的常态。互联网治理的未来走向就取决于世界各国能否在上述 Brown 提出的问题上达成共识,即通过互联网治理使互联网变得更加开放、安全、包容、可信,各国共同受益,还是为了本国的利益分割它,分而治之,使其变成一个碎片化(fragmentation)和巴尔干化(Balkanization)^[64]的虚拟空间?从全球互联网人数持续增长以及对互联网的高度依赖程度来看,似乎已经达成共识:大多数国家都愿意看到一个更加开放、安全、包容、可信的互联网。例如,2015年11月,联合国教科文组织在第38届大会通过一项名为《连点成线:未来行动选项》(CONNECTing the Dots: Options for Future Action)的决议。该决议由195个成员国签字,承认“互联网普遍性”(Internet Universality)的重要性。互联网普遍性包含了互联网发展立根之本的4项基本原则,分别为:基于人权、开放性、人人都可接入、多利益攸关方参与。^[37] 再如,世界互联网协会将构成互联网基础的特征称为互联网“不变量”(invariants),包括全球性完整覆盖、通用、无需许可地支持创新、人人都可接入、基于互操作性和双方协议、合作等。^[62] 此处的互联网普遍性和互联网不变量都体现了未来互联网治理的目标。大多数主权国家通常也支持这种观点,如中国《国家网络空间安全战略》就提出“共同构建和平、安全、开放、合作、有序的网络空间”。

有了明确的治理目标,下一步就需要选择保障该治理目标顺利实现的治理模式。现有的两种治理模式都有自己的优势,或多或少都存在着某些问题,亦有自己坚守的底线。多利益攸关方模式的优势主要在于能让更多的利益攸关者平等地参与互联网政策的制定,充分体现了互联网治理的广泛民主参与性与包容性,有利于调动各利益攸关者的创新积极性;其不足之处在于缺乏成熟的保障该模式有效实施的理论体系和制度架构,就像穆勒描述的那样,不是所有的政治、经济以及社会争端可以如此轻易地得到解决,只要所有参与者坐在一起商量商量就可以了。^[11] 多利益攸关方治理模式的底线在于保障所有利益攸关者平等参与互联网治理。

相对于多利益攸关方治理模式,互联网多边治理模式无论在理论体系构建,还是在治理制度实践中,都积累了丰富的经验,最重要的是该治理模式中包含的国家中心主义的治理理念以及科层制的权力结构可以确保互联网领域中国家利益的实现;该模式的最大不足之处在于国家中心主义的治理理念会导致互联网的碎片化和巴尔干化。多边治理模式的底线在于互联网领域中的国家主权原则。

互联网治理的未来走向应该是在借鉴联合国教科文组织提出的“互联网普遍性”理念和其涵盖的4项基本原则的基础上,承认多利益攸关方和多边两种治理模式的底线,促进现有两种治理模式之间的妥协和融合,构建各方都能接受的新型互联网治理模式,即构建多方平等治理模式。为了保障多方平等治理模式的实现,应尽快制定具有国际法效力的《互联网治理国际条约》。该条约应包括或反映如下核心内容:

第一,修改《信息社会突尼斯议程》等互联网治理纲领性文件中提出的“多利益攸关方治理模式”为“多方平等治理模式”;重申《信息社会突尼斯议程》第29条的内容,确认互联网这种全球设施的管理包含多边、透明、民主和多方参与进程。

第二,确认“互联网治理需要由各国政府、国际组织、互联网企业、技术社群、民间机构、公民个人等各方参与者共同完成”;明确各国政府、国际组织、互联网企业、技术社群、民间机构、公民个人等各

方参与者在互联网治理过程中的权利(力)义务、参与方式。

第三,保障网络空间国家主权原则。强调处理互联网治理问题各国主权平等,以和平、平等、协商方式解决互联网治理争议。强调政府在互联网公共政策中发挥关键主导作用,但需将自己的行为纳入法律框架内。

第四,明确 ICANN、IANA、IETF、W3C 等互联网组织在互联网治理过程中的权利(力)义务;重新定位 IGF,将其由单纯的讨论互联网治理问题的平台变为讨论并制定互联网治理政策的平台。

第五,明确发展中国家和发达国家一样平等参与互联网治理事务;加强发展中国家互联网治理能力建设。

互联网治理的历史表明,互联网的良性发展离不开先进的互联网治理理念的培育和制度构建,重中之重取决于适当的治理模式的选择。目前,全球互联网治理情势已来到多利益攸关方和多边两种治理模式之间冲突愈演愈烈的十字路口。为了平衡两种互联网治理之间的冲突,促进全球互联网治理朝着更加合理的方向迈进,推动网络空间实现平等尊重、创新发展、开放共享、安全有序的目标,互联网发达和后发国家需要通过平等协商的方式,在相互承认两种治理模式底线的基础上,构建各方都能接受的新型互联网治理模式,即构建多方平等治理模式。

参考文献:

- [1] W. Kleinwächter. The History of Internet Governance // C. Möller, A. Amouroux. *Governing the Internet: Freedom and Regulation in the OSCE Region*. Vienna: OSCE Representative on Freedom of the Media, 2007: 41; 41-64; 44; 43; 46-52; 52; 52.
- [2] J. Hofmann. *Internet Governance: A Regulative Idea in Flux* // R. Kumar, J. Bandamutha. *Internet Governance: An Introduction*. Dehradun: Icfai University Press, 2007: 75; 74-108; 80; 78; 78; 76; 78; 78; 14.
- [3] J. Kurbalija. *An Introduction to Internet Governance* (7th edition). Geneva: DiploFoundation, 2016: 10; 14; 7.
- [4] ISOC (Internet Society). *Key Issues*, 2018. [2018-12-27] <https://www.internetsociety.org/key-issues/>.
- [5] WSIS (World Summit on the Information Society). *The Tunis Agenda for the Information Society*. 2005-11-18. [2018-12-18] <http://www.itu.int/net/wsis/>.
- [6] C. Jean-Marie, R. Roxana, R. H. Weber. *The Evolution of Global Internet Governance: Principles and Policies in the Making*. Berlin: Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2014: 4-15; 7-8; 9; 8-9; 10; 101; 102; 101; 10; 102.
- [7] J. Mathiason, M. Mueller, H. Klein, et al. *Internet Governance: The State of Play*. Internet Governance Project, 2004. [2018-11-12] <https://www.internetgovernance.org/pdf/mainreport-final.pdf>.
- [8] L. DeNardis. *The Global War for Internet Governance*. New Haven: Yale University Press, 2014: 18; 69; 66; 36; 223; 226-227.
- [9] N. T. Oever, K. Moriarty. *The Tao of IETF: A Novice's Guide to the Internet Engineering Task Force*, 2012. [2018-12-25] <https://www.ietf.org/about/participate/tao/>.
- [10] P. Hoffman. *Defining the IETF*. Request for Comments 3233, 2002. [2018-12-28] <https://tools.ietf.org/pdf/bcp58.pdf>.
- [11] 弥尔顿·L·穆勒. *网络与国家: 互联网治理的全球政治学*. 周程, 鲁锐, 夏雪译. 上海: 上海交通大学出版社, 2015: 46; 136; 73; 75; 12-13; 318; 265.
- [12] B. Company. *A Public Law Approach to Internet Standard Setting*. *Goettingen Journal of International Law*, 2016, 7(1): 49-94.
- [13] H. Alvestrand. *A Mission Statement for the IETF*. Request for Comments 3935, 2004. [2018-12-28] <https://tools.ietf.org/pdf/rfc3935.pdf>.
- [14] A. M. Froomkin. *Habermas@ Discourse. Net: Toward a Critical Theory of Cyberspace*. *Harvard Law Review*, 116(3): 749-873.
- [15] S. Schiavetta, K. Komaitis, K. ICANN's Role in Controlling Information on the Internet. *International Review of Law Com-*

- puters & Technology, 2003, 17(3): 267-284.
- [16] Wikipedia. ICANN. [2019-01-12] <https://en.wikipedia.org/wiki/ICANN>.
- [17] ICANN. Bylaws for Internet Cooperation for Assigned Names and Numbers. 2018-06-18. [2019-01-12] <https://www.icann.org/resources/pages/governance/bylaws-en>.
- [18] C. W. Kurre. Participation, Coordination, Agreement. . . Action? Evaluating the Multistakeholder Model in Internet Governance. Degree of Masters of Arts Dissertation, Washington, DC; Georgetown University, 2017; 53; 59; 21-34; 8.
- [19] H. Klein. ICANN and Internet Governance; Leveraging Technical Coordination to Realize Global Public Policy. Information Society, 2002, 18; 193-207.
- [20] V. Zolnercikova. ICANN; Transformation of Approach towards Internet Governance, Masaryk University Journal of Law and Technology, 2017, 11(1): 155-172.
- [21] ICANN. Stewardship of IANA Functions Transitions to Global Internet Community as Contract with U. S. Government Ends, 2016. [2019-01-12] <https://www.icann.org/news/announcement-2016-10-01-en>.
- [22] W. J. Drake. The Working Group on Internet Governance; 10th Anniversary Reflections. Johannesburg; Association for Progressive Communications, 2016; 34; 67-68; 63; 34; 35.
- [23] H. Trinkunas, I. Wallace. Converging on the Future of Global Internet Governance; The United States and Brazil. 2015; 11. [2019-01-13] <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/USBrazil-Global-Internet-Governance-web-final.pdf>.
- [24] D. Souter. Whose Summit? Whose Information Society? Developing Countries and Civil Society at the World Summit on the Information Society. Johannesburg; Association for Progressive Communications, 2007; 22, 57.
- [25] A. Klimburg. The Internet Yalta. Center for a New American Security. 2013-02-05. [2019-01-13] <https://www.cnas.org/publications/reports/the-internet-yalta>.
- [26] T. G. Weiss, S. Daws. The Oxford Handbook on the United Nations. Oxford, UK; Oxford University Press 2007; 58.
- [27] ITU. Russia, UAE, China, Saudi Arabia, Algeria, Sudan, and Egypt; Proposals for the Work of the Conference. Dubai; ITU, 2012.
- [28] ITU. Final Acts of the World Conference on International Telecommunications. Dubai; ITU, 2012.
- [29] L. G. Kruger. Internet Governance and the Domain Name System; Issues for Congress. 2016; 4. [2019-01-14] <https://fas.org/sgp/crs/misc/R42351.pdf>.
- [30] A. Liaropoulos. Exploring the Puzzle of Cyberspace Governance. Paper Presented at the 15th European Conference on Cyber Warfare and Security, 2016-07(7-8). Bundeswehr University, Munich, Germany. [2018-12-05] <http://tinyurl.com/ECCWS2016>.
- [31] M. Mueller. What did the WCIT Really Do? A Review. 2014-03-13. [2019-01-14] <https://www.internetgovernance.org/2014/03/13/what-did-the-wcit-really-do-a-review/>.
- [32] The Economist. A Digital Cold War? 2012-12-14. [2019-01-15] <http://www.economist.com/blogs/babbage/2012/12/internet-regulation>.
- [33] IGF. About the IGF. [2019-01-15] <https://www.intgovforum.org/multilingual/tags/about>.
- [34] IGF. Background Paper, 2015. [2019-01-18] <http://www.intgovforum.org/cms/2015/IGF.24.06.2015.pdf>.
- [35] ICANN. Montevideo Statement on the Future of Internet Cooperation. 2013-10-07. [2019-04-18] <https://www.icann.org/news/announcement-2013-10-07-en>.
- [36] NETmundial. NETmundial Multistakeholder Statement, 2014. [2019-01-18] <http://netmundial.br/wp-content/uploads/2014/04/NETmundial-Multistakeholder-Document.pdf>.
- [37] UNESCO. What if We All Governed the Internet? Advancing Multistakeholder Participation in Internet Governance, 2017; 22; 29-49; 12.
- [38] S. Dickinson. How will Internet Governance Change after the ITU Conference? 2014-11-07. [2019-01-18] <https://www.theguardian.com/technology/2014/nov/07/how-will-internet-governance-change-after-the-itu-conference>.
- [39] W. H. Dutton. Multistakeholder Internet Governance? 2016; 25; 25; 28-31. [2020-01-15] <http://pubdocs.worldbank.org/en/591571452529901419/WDR16-BP-Multistakeholder-Dutton.pdf>.

- [40] The Global Commission on Internet Governance. One Internet, 2016:77;93. [2020-01-15] https://www.cigionline.org/sites/default/files/gcig_final_report_-_with_cover.pdf.
- [41] The Global Commission on Internet Governance. Who Runs the Internet? The Global Multi-Stakeholder Model of Internet Governance, 2017: 2. [2020-01-15] <https://www.cigionline.org/sites/default/files/documents/GCIG%20Volume%202%20WEB.pdf>.
- [42] 贾生华,陈宏辉.利益相关者管理:新经济时代的管理哲学.软科学,2003,1:41.
- [43] J. Hofmann. Multi-stakeholderism in Internet Governance: Putting a Fiction into Practice. Journal of Cyber Policy, 2016 (1)1:29-49.
- [44] 李维安,王世权.利益相关者治理理论研究脉络及其进展探析.外国经济与管理,2007,4:11.
- [45] M. Kummer. Multistakeholder Cooperation: Reflections on the Emergence of a New Phraseology in International Cooperation. 2013-05-14. [2019-03-18] <http://www.internetsociety.org/blog/2013/05/multistakeholder-cooperation-reflections-emergence-new-phraseology-international>.
- [46] M. Carr. Power Plays in Global Internet Governance. Millennium: Journal of International Studies, 2015, 43 (2): 640-659.
- [47] Fighting for Internet Freedom: Dubai and Beyond: Joint Hearing before the Subcommittee on Communications and Technology of the Committee on Energy and Commerce and the Subcommittee on Terrorism, Nonproliferation, and Trade; and the Subcommittee on Africa, Global Health, Global Human Rights, and International Organizations of the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, 2013: 63. [2020-01-15] <https://docs.house.gov/meetings/FA/FA16/20130205/101129/HHRG-113-FA16-20130205-SD001.pdf>.
- [48] J. E. Savage, W. B. McConnell. Exploring Multi-stakeholder Internet Governance, 2015: 4. [2019-04-12] https://www.eastwest.ngo/sites/default/files/Exploring%20Multi-Stakeholder%20Internet%20Governance_0.pdf.
- [49] C. Lerman. Multistakeholderism and Internet Governance: A Gateway to Open Democracy in Latin America? 2015: 6. [2019-04-15] <http://repository.upenn.edu/internetpolicyobservatory/16>.
- [50] L. E. Strickling, J. F. Hill. Multi-stakeholder Internet Governance: Successes and Opportunities. Journal of Cyber Policy, 2017, 2(3): 296-317.
- [51] ISOC (Internet Society). Internet Governance-Why the Multistakeholder Approach Works, 2016-04-26.
- [52] J. Sahel. Multi-stakeholder governance: a necessity and a challenge for global governance in the twenty-first century. Journal of Cyber Policy, 2016, 1(2): 157-175.
- [53] 秦亚青. 多边主义研究: 理论与方法. 世界经济与政治, 2001, 10: 9.
- [54] 吴志成, 朱旭. 新多边主义视野下的全球治理. 南开学报(哲学社会科学版), 2012, 3: 2-3.
- [55] UN. World Summit on the Information Society. A/RES/56/183, 2002-01-31.
- [56] S. M. West. Globalizing Internet Governance: Negotiating Cyberspace Agreements in the Post-Snowden Era. 2014-03-31. [2019-04-18] https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2418762.
- [57] Nathalie Maréchal. Networked Authoritarianism and the Geopolitics of Information: Understanding Russian Internet Policy. Media and Communication, 2017, 5(1): 29-41.
- [58] M. Raymond, L. DeNardis. Multi-stakeholderism: Anatomy of an Inchoate Global Institution. CIGI Paper Series, 2016, 41: 2.
- [59] A Liaropoulos. Exploring the Complexity of Cyberspace Governance: State Sovereignty, Multistakeholderism, and Power Politics. Journal of Information Warfare, 2016, 15(4): 14-26.
- [60] National Cyber Strategy of the United States of America, 2018-09.
- [61] Digital in 2018. [2019-08-07] <https://wearesocial.com/blog/2018/01/global-digital-report-2018>.
- [62] ISOC (Internet Society). Consolidation in the Internet Economy. Internet Society Global Internet Report, 2019: 13.
- [63] K. Brown. The Internet Is at a Crossroads; We Have a Choice to Make. 2017-12-14. [2019-04-17] <https://www.internetsociety.org/blog/2017/12/the-internet-is-at-a-crossroads/>.
- [64] M. Mueller. Will the Internet Fragment? Sovereignty, Globalization, and Cyberspace. Malden, US: Polity Press, 2017: 1.

The Evolution, Model Debate and Way Forward in Global Internet Governance

Zheng Wenming (Capital University of Economics and Business of China)

Abstract: The Internet governance has existed since 1969. The evolutionary history of internet is the one of internet governance. This study divides the process of the global internet governance into about four phases: IETF's involvement in internet governance, ICANN's involvement in internet governance, UN's involvement in Internet governance, post-WSIS and post-WCIT internet governance. The history of Internet governance is the one of evolution of Internet governance model. The current Internet governance has entered a period of coexistence and conflict between multi-stakeholder model and multilateral one. There are a number of conflicts between the multi-stakeholder model and multilateral one in guiding principles, guiding assumption(s), legitimacy sources, representation of stakeholders, role of governments, key governance function, authority, policy making process, transparency of process, standard setting, major constituency, implications and other aspects. The critical conflicts between the two governance models is manifested in different under standings of who has the power to govern the Internet. In order to make the future of Internet governance better, we should draw lessons from the concept of "Internet universality" proposed by UNESCO and the four basic principles it covers, respect the bottom line of multi-stakeholder and multilateral governance models, realize the compromise and integration of the existing two governance models, and build a new Internet governance model acceptable to all actors, namely, multiple participation in internet governance model on equal footing. For the purpose of ensuring the realization of this goal, an International Treaty on Internet Governance with the validity of international law should be formulated as soon as possible.

Key Words: multistakeholder model of Internet governance; multilateral model of Internet governance; World Summit of Information Society; International Treaty on Internet Governance

■收稿日期:2019-04-19

■作者单位:郑文明,首都经济贸易大学文化与传播学院;北京 100070

■责任编辑:汪晓清