

第一章

基本概念

尽管互联网治理是处理数字世界的核心问题,但是治理不能采用二进制的逻辑来处理对或错、好或坏。相反,互联网治理在意义和认知上需要有很多细微的差别和不同的层次。需要使用模拟方法,包括选项、交易和妥协的连续体。

本书不会提供关于互联网治理议题的明确的声明。它的目标是为分析、讨论和解决治理中的重要问题提供一个实用的框架。

互联网治理的争议始于它的定义。这不是简单的咬文嚼字。对互联网治理定义的方式反映了不同的观点、方法和政策利益。通常来说,通信专家从技术基础设施发展的棱镜来看待互联网治理;计算机专家聚焦不同标准和应用的发展,如可扩展标记语言(XML)和JAVA;人权活动家从自由表达、隐私和其他基本人权的角度看待互联网治理;律师关注司法和争端解决;全世界的政客则聚焦于同他们的选民相关的议题,如技术乐观主义(更多电脑=更好的教育)和威胁(网络安全、网络犯罪、儿童保护);外交官主要关注治理进程和国家利益保护。在互联网治理领域不同专业的潜在分歧列表还可以继续扩展。

一、互联网治理意味着什么？

信息社会世界峰会(WSIS)^①在工作层面对“互联网治理”做了以下定义：“互联网治理指的是，国家、私营部门和公民社会从各自角色出发，对互联网中共同原则、标准、规范、决策步骤和规划的发展及应用，这一过程同时影响了互联网的演进及其使用。”^②然而这种宽泛的定义并没有解决应当对“互联网”和“治理”这两个关键词分别解读的问题。

大写和小写开头的互联网(Internet/internet)及其在外交上的意义：

回到 2003 年，《经济学人》杂志开始使用小写的 i 代替一直以来的大写 I，随后其他杂志开始跟进，如美联社和《纽约时报》。这项编辑政策的改变源自于互联网已经成为日常的物品，不必再因其独特性而大写。与电报、电话、收音机、电视机及其他过去的发明一样，互联网这一词也发生了首字母大小写改变这一变化。

① The UN General Assembly Resolution 56/183 (21 December 2001) endorsed the holding of the World Summit on the Information Society (WSIS) in two phases. The first phase took place in Geneva from 10 to 12 December 2003 and the second phase took place in Tunis, from 16 to 18 November 2005. The objective of the first phase was to develop and foster a clear statement of political will and to take concrete steps to establish the foundations for an information society for all, reflecting all the different interests at stake. More than 19 000 participants from 174 countries attended the summit and related events. Source: <http://www.itu.int/wsis/basic/about.html> [accessed 28 September 2016].

② The WGIG definition follows the pattern of frequently used definitions in the regime theory. The founder of regime theory, Stephen D. Krasner, notes: “Regimes can be defined as sets of implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors’ expectations converge in a given area of international relations. Principles are beliefs of fact, causation, and rectitude. Norms are standards of behaviour defined in terms of rights and obligations. Rules are specific prescriptions or proscriptions for action. Decision-making procedures are pre-vailing practices for making and implementing collective choice.” Krasner S (1983) Introduction, in *International Regimes*, Krasner SD (ed.), Cornell University Press; Ithaca, NY, USA.

国际电信联盟(ITU)的安塔利亚大会(2006年11月)对使用大写还是小写首字母来表达互联网这个词进行了讨论。当ITU对互联网治理中开始使用小写而不是大写的首字母来表达互联网进行决议时,引入了一个政治问题。美国大使与国际通信和信息政策协调员戴维·格罗斯(David Gross)对下面内容表达了关注:使用小写字母可能会向外界传递一个信号,ITU将会像对待其他其所管理的国际通信系统一样来对待互联网。有人将其外交信号解读为ITU意图在互联网治理中发挥更加主导性的作用。^①

1. 互联网

作为术语的“互联网”并没有覆盖现有全球数字发展的所有方面。另外两个术语——信息社会和信息通信技术通常被认为更有综合性。它们的含义超越了互联网领域,如移动电话。然而,由于全球通信快速转向使用IP协议作为主要通信技术标准,加剧了使用术语互联网的争论。已经无处不在的互联网继续以极快的速度扩张,不仅是在用户数量上,也在它能提供的服务上。OTT服务,如网络电话(VoIP)或者互联网协议电视(IPTV),现在越来越流行,并被视为传统服务(如电话、电视)的竞争对手。

2. 治理

关于互联网治理的辩论中,分歧从治理的概念及其不同的解读中就开始了。有一种解读认为,治理等同于政府(governance = government)。早期WSIS的进程中,很多国家的代表就有这种最初的理解,导致将互联网治理解读为政府的事情,并应当在政府间得到处理,同时限制非国家行为体等其他参与方。

^① Shannon V (2006) What's in an 'i'? International Herald Tribune, 3 December 2006. Available at <http://www.nytimes.com/2006/12/03/technology/03iht-btitu.3755510.html> [accessed 28 September 2016].

当看到某些国际组织使用“治理”这一概念的方式时,我们会更加困惑。例如,“良好的治理”这个概念曾经被世界银行用来促进国家的改革,包括增加透明度、减少腐败和增加行政效率。在这种语境下,治理概念直接与政府的核心功能相关。

这些解读与更广泛意义上的“治理”概念相冲突,它包括任何机构对事务的治理,如非政府组织的。这是互联网社群所接受的概念,因为这种解读方式所描述的就是互联网早期被治理的方式。

在将治理翻译成其他语言时术语学上的困惑也进一步复杂化了。在西班牙语中,这个概念主要是指公共活动或者政府,法语也是这么解释的。葡萄牙语中类似的意思也是指公共部门和政府。

二、互联网治理的演进

1. 早期的互联网治理(1970—1994 年)

互联网是作为政府项目开始的。在 20 世纪 60 年代后期,美国政府资助了高级研究计划署网络(ARPAnet)。建设这个网络的目的是促进数字资源在不同的电脑间的分享。70 年代中期,随着传输控制协议和互联网协议(TCP/IP)的发明,阿帕网演进到我们今天所知的互联网。

互联网的关键原则是它的分发属性。数据包可以通过网络中的不同路径进行传播,从而避免了传统的障碍和控制机制。这项技术原则与互联网早期的管理方式有一致性。1986 年建立的互联网任务工程组(IETF)通过基于合作驱动与共识的决策过程让未来的互联网发展,让大量的个体都能参与进来。互联网没有中央政府、没有中央计划、没有宏观设计。

这让很多人认为互联网的独特性可以为现代政治带来新的选择。美国网络自由主义政治活动家约翰·佩里·巴罗(John Perry Barlow)在他著名的《网络空间独立宣言》中写道:“互联网本质上是超国家、反对主权的,你们

的国家主权不适用于我们,我们自己来解决问题。”^①

2. 域名系统战争(1994—1998 年)

随着政府和私营部门意识到全球网络的重要性,这种去中心化的互联网治理方法很快开始改变。1994 年,管理互联网关键基础设施的美国国家科学基金会决定将域名系统(DNS)的管理转包给美国私营公司网络方案公司(Network Solutions Inc.)。但是这未能被互联网社群所接受,并导致了所谓的 DNS 战争。

这场战争带来了新的参与者:国际组织和民族国家。1998 年,互联网名称与数字地址分配机构(ICANN)的成立结束了这场战争。根据与美国政府签订的合同,该组织成为主要互联网技术资源的协调方。ICANN 随后成为许多互联网治理辩论的焦点。

3. 信息社会世界峰会(2003—2005 年)

在日内瓦(2003 年)和突尼斯(2005 年)举行的 WSIS 峰会正式将互联网治理问题提上了外交议程。在一些筹备委员会和地区会议之前,日内瓦阶段的峰会焦点相当广泛,与会者提出了一系列与信息通信技术有关的问题。事实上,在第一次筹备和举办地区会议期间,“互联网治理”一词并没有被使用。^②直到 2003 年 2 月的西亚地区会议上,“互联网治理”才被引入信息社会世界峰会。在日内瓦峰会之后,它成为信息社会世界峰会谈判的关键问题。

在长时间的谈判和最后的商讨后,2003 年 WSIS 日内瓦首脑会议商定建立互联网治理工作组(WGIG),该工作组为在突尼斯举行的第二次 WSIS 会议(2005 年 11 月)谈判准备了一份基础性报告。^③ WSIS 突尼斯议程详细阐

① Barlow JP (1996) A declaration of the independence of cyberspace. Available at <https://www.eff.org/cyberspace-independence> [accessed 28 September 2016].

② For the evolution of the use of the word ‘Internet’ in the preparation for the WSIS Summit, refer to Diplo Foundation (2003) The Emerging Language of ICT Diplomacy-Key Words. Available at <https://www.diplomacy.edu/IGFlanguage/2004research> [accessed 3 August 2014].

③ Working Group on Internet Governance (2005) Report. Available at <http://www.wgig.org/docs/WGIGREPORT.pdf> [accessed 10 October 2016].

述了互联网治理问题,包括通过 WGIG 提出的定义、列出互联网治理议题、建立互联网治理论坛(IGF)。IGF 是联合国秘书长召集的多利益攸关方机构,并作为讨论与互联网治理关键要素相关的公共政策问题的重要空间。^①

4. 2006 年的发展

突尼斯峰会后,2006 年的互联网治理辩论有三个主要的事件。

首先是现有的谅解备忘录(MoU)到期。另外,ICANN 和美国商务部签订了一份新的谅解备忘录。有些人希望这次事件能改变 ICANN 和美国政府之间的关系,前者将成为一种新型的国际组织。然而,新的 MoU 虽然缩减了 ICANN 和美国政府之间的亲密关系程度,但也没有增加 ICANN 最终实现国际化的可能性。

第二项重要事件是在希腊雅典召开了互联网治理论坛(IGF)。从很多方面来说,它是作为互联网治理中多边外交实验的第一个论坛。它是真正的多利益攸关方,国家、企业、学术、技术社群以及公民社会等所有的行为体都能够平等参与。它的主要活动和研讨会还有一个有趣的组织形式,即由记者来主持讨论,因此 IGF 不同于通常的联合国式会议。然而,一些批评者声称,IGF 只是一个清谈馆,在最终文件或行动计划等方面不能产生实际的结果。

第三个主要事件是 2006 年 11 月在土耳其安塔利亚举行的国际电联全权代表大会。哈玛德·图雷(Hamadoun Toure)博士当选国际电联新任秘书长,他宣布将更加重视网络安全和发展援助。业内人士普遍预期他将在国际电联的互联网治理中引入新模式。

5. 2007 年的发展

2007 年,ICANN 的讨论集中于.×××域名(针对成人资料),并且重新开启关于众多治理问题的辩论,包括 ICANN 是否应仅处理技术问题,还是同

^① World Summit on the Information Society (2005) Tunis Agenda for the Information Society. Available at <http://www.itu.int/net/wsis/docs2/tunis/off/6rev1.html> [accessed 10 October 2016].

时处理与公共政策相关的问题。^① 美国和其他国家政府在这方面的干预进一步提出了政府如何参与 ICANN 审议的问题。11 月在巴西里约热内卢举行的第二届 IGF 会议上,主要的发展是将关键互联网资源(域名和号码)增加到 IGF 的议程上。

6. 2008 年的发展

2008 年,奥巴马(Barack Obama)当选为美国总统,对互联网治理以及其他政策领域持续产生影响。在总统竞选期间,奥巴马频繁地使用互联网和 Web 2.0 工具。有人甚至认为这是他成功的原因之一。他的许多顾问来自互联网行业,包括谷歌的 CEO。在他的技术意识之外,奥巴马总统对多边主义的支持也不可避免地对 ICANN 国际化和互联网治理机制发展的讨论产生了影响。

2008 年,网络中立成为最重要的互联网治理问题之一。^② 它主要在美国两个主要的对立阵营之间进行讨论,并由于在美国总统竞选中被奥巴马总统支持而引起关注。网络中立理念主要由所谓的互联网行业支持,包括谷歌、脸书和雅虎等公司。违反网络中立而导致的互联网架构的变化可能危及它们的业务。与之相对的一方是电信公司,如 Verizon 和 AT&T,互联网服务提供商(ISP)和多媒体产业。出于不同的原因,这些行业希望看到在互联网上的数据包传输存在差别。

另一个重要的发展是脸书和社交网络的快速成长。当谈到互联网治理时,Web 2.0 工具使用的增加使社交媒体平台上的隐私和数据保护问题逐渐得到重视。

7. 2009 年的发展

2009 年第一季度,华盛顿决策圈的人试图弄明白奥巴马总统互联网相关

^① In June 2010, ICANN approved the . × × × top level domain for adult material.

^② For more on network neutrality, watch our explanatory video at <https://www.youtube.com/watch?v=R-uMbZFjVU> [accessed 3 October 2016].

政策的影响和未来方向。奥巴马对互联网相关关键职位的人士任命没有让人感到惊讶。他们跟随总统支持开放互联网。他的团队还根据竞选活动期间做出的承诺,推动实现网络中立的原则。

2009 年的亮点是 ICANN 与美国商务部签订了“义务确认书”,目的是让 ICANN 成为一个更加独立的组织。这一举措进一步解决了美国对 ICANN 进行监管的问题,但它也开启了许多新的议题,例如 ICANN 的国际地位和对 ICANN 活动的进一步监督。“义务确认书”提供了一些准则,但留下了许多问题需要在今后几年加以解决。

2009 年 11 月,第四届 IGF 在埃及的沙姆沙伊赫举行,由于 2010 年要对互联网治理论坛的使命进行评估,所以会议主题是“互联网治理论坛的未来”。在其提交的材料中,利益相关方对 IGF 的未来发表了广泛的意见。虽然他们大多数支持继续开展互联网治理论坛,但对于互联网治理论坛未来的结构的意见存在重大分歧。中国和许多发展中国家认为,IGF 应当强化联合国系统的地位,这将意味着更加突出政府的作用。美国 and 大多数发达国家、私营部门和公民社会则支持保留现有的 IGF 模型。

8. 2010 年的发展

2010 年的主要关注点是快速发展的社交媒体对互联网治理的影响,包括如何保护脸书等社交媒体平台用户的隐私。2010 年,互联网地缘政治的主要发展是美国国务卿希拉里·克林顿关于互联网言论自由的演讲,特别是针对中国的部分。^① 谷歌和中国政府在限制访问谷歌搜索的结果问题上产生了冲突。这场冲突导致谷歌在中国的搜索业务关闭。

在 ICANN 世界中有两个重要的发展:(1)首次引入了阿拉伯语和中文作为非 ASCII 码的顶级域名。通过解决拉丁文以外的其他脚本中顶级域名的可用性问题,ICANN 降低了互联网 DNS 解体的风险。(2)ICANN 对. ×

^① Clinton H (2010) Remarks on Internet freedom. Available at <http://www.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2010/01/135519.htm> [accessed 3 October 2016].

××域(针对成人资料)的批准。有了这一决定, ICANN 执行了互联网公共政策高度相关的决定, 正式跨越了过去的管理界限。以前, ICANN 曾试图仅存在于技术决策领域, 至少正式的情况下是这样的。

IGF 审查进程于 2010 年开始, 联合国科学和技术促进发展委员会(CSTD)通过了关于继续开展 IGF 的决议, 该决议建议继续实施 5 年, 并且在组织和结构上只进行了微小的调整。2010 年 7 月, 联合国经济及社会理事会(ECOSOC)批准了这项决议, 联合国大会(UNGA)在秋季最终决定继续开展联网治理论坛。

9. 2011 年的发展

2011 年的主要发展是互联网治理在全球政治议程上的兴起。互联网治理与其他的全球性问题, 如气候变化、移民和粮食安全的相关性更加接近了。互联网发展带来的政治相关性后果之一, 是互联网治理问题的国家参与从技术部门(IT、电信)逐渐转向政治部门(外交、内阁)。此外, 主要的全球媒体(例如经济学人、国际先驱论坛、半岛电视台、BBC)比以往任何时候都更加关注互联网治理的发展。

互联网治理受到了“阿拉伯之春”的影响。虽然各方对于互联网对“阿拉伯之春”现象的影响有着截然不同的看法, 但有一个结果是肯定的: 社交媒体现在被认为是现代政治生活中可以发挥重要作用的工具之一。在很多方面, 互联网及其治理已经成为世界的“政治雷达”。

1 月 27 日, 埃及当局切断了互联网, 以图停止政治抗议。这是政府命令关闭全国互联网的第一起案例。以前, 即使在有军事冲突的情况下(前南斯拉夫、伊拉克), 互联网通信也从未完全中断过。

希拉里·克林顿在 2010 年 2 月发表的演讲中所提出的关于互联网言论自由的倡议在 2011 年得到加速。关于这一主题举行了两次主要会议: “维也纳人权与互联网大会”和“海牙互联网与自由大会”。

2011 年, ICANN 继续在下列主要领域推动发展:

- 实施管理改革。

- 为引入新的通用顶级域名(gTLD)进行最终的政策准备。
- 寻找一位新 CEO。

2011 年其他值得关注的是经济合作与发展组织(OECD)、欧洲理事会(CoE)、欧盟、巴西和其他行为体提出了大量的互联网治理原则。这些原则被视为全球互联网宣言的未来前言或可作为互联网治理发展框架的起点文件。

10. 2012 年的发展

2012 年的议程中有两个重大事件,并将对未来几年有重要影响,分别是 ICANN 领导层更替,以及国际电联“国际电信规则”(ITRs)的修订。

通过引入新 gTLD, ICANN 在过去一年中取得了重大发展。尽管注册程序上存在一些问题(软件故障、对策略流程的争议),但仍然收到了超过 1900 个新 gTLD 申请并进入了评估流程,这将最终决定哪些 gTLD 在 2014 年将会被引入根。此外,新总裁法迪·切哈德(Fadi Chehadé)引入新方法来指导 ICANN 多利益攸关方政策流程实施。在 ICANN 第 45 届会议上对公民社会的发言中,他概括了 ICANN 的一些重大进步,包括负责任的多利益攸关方主义的进展,并且做到了坦率承认问题、积极倾听建议、热心指导问题、协商寻求妥协等。

世界国际电信大会(WCIT)于 2012 年 12 月在迪拜召开,会议自 1988 年以来首次对“国际电信规则”进行修订。它是全年的焦点,引起了人们对新法规对互联网未来影响的关注和辩论。历经两周精疲力竭的会议后,谈判陷入了僵局:与会者未能就修正案达成共识,辩论延至以后的会议当中。主要的争议点是关于促进 ITU 在互联网治理中作用的非约束性决议,该决议将参与国分为两个部分:一方是西方国家,它们赞成目前的多利益攸关方模式;而作为另一方的中国、俄罗斯和阿拉伯等支持决议的国家倾向于政府间模式。

其他显著的发展来自于知识产权(IPR)领域,互联网用户被动员起来抗议并设法阻止美国国内实行的《停止在线盗版法》(SOPA)和在国际上实行的《反假冒贸易协定》(ACTA)等法规,这些法规的实施可能会对用户的合法权

利产生影响。

11. 2013 年的发展

全球数字政策的主要发展是斯诺登对美国国家安全局(NSA)和其他机构开展的各种网络监听项目的揭秘。斯诺登的揭秘使全球公众对如何治理互联网开始感兴趣,主要焦点是隐私权和数据保护权问题。

许多国家领导人在联合国大会期间讨论了保护隐私的问题。联合国大会决议启动一项关于在线隐私的新政策进程。在 2014 年联合国人权理事会 (UNHRC)上进一步讨论了这个问题。

2013 年 10 月,巴西总统迪尔马·罗塞夫(Dilma Rousseff)和 ICANN 总裁法迪·切哈德(Fadi Chehadé)发起了 NETmundial 进程。互联网治理成为许多学术会议和世界各地智库研究活动的焦点。

12. 2014 年的发展

2014 年的发展始于美国总统奥巴马关于美国国家安全局网络监听的演讲。他反复使用“网络攻击”一词,并将网络安全置于安全议程的前列(高于恐怖主义)。

3 月 14 日,美国商务部国家电信和信息管理局(NTIA)宣布公告,计划将其对关键域名功能的管理职能移交给全球多利益攸关方社群。NTIA 监督互联网号码分配机构(IANA)的职能,包括维护其他关键参数中全球 IP 地址和域名的注册。NTIA 还授权对根区文件(全球互联网地址簿)进行改变,从而保持安全停止机制。该公告引发了方案的长期磋商和汇总,这个原定于 2015 年 9 月完成的任务延长了近一年。同时,旨在汇总 ICANN 内部问责机制的流程也启动了。

三个讨论平台开始出现,其中与 ICANN 相关的有两个:

- ICANN 发起的/1net(在线)平台,用于连接各个社群,并将讨论摘要提供给其他论坛,特别是给 NETmundial 进程。NETmundial 会议[由/1net 和巴西互联网指导委员会(CGL.br)联合举办]于 4 月 23 日和 24 日在圣保罗举行。它产生了 NETmundial 多利益攸关方声明,

包含一套互联网治理原则,以及未来互联网治理生态系统发展的路线图。

- 全球互联网合作和治理机制高级别小组(GICGM)是由阳光之乡的安纳伯格庄园协助,通过 ICANN 与世界经济论坛(WEF)的合作而成立的。小组编写了一份题为“建立一个合作的、去中心化的互联网治理生态系统”的报告,其中提出了一系列关于促进合作和去中心化的互联网治理生态系统的建议。
- 全球互联网治理委员会,由加拿大国际治理创新中心和英国查塔姆研究所共同发起,旨在提升对互联网治理未来的战略愿景。

5月3日,欧盟法院(CJEU)引入了“被遗忘权”,该法院裁定,当个体请求移除与其姓名相关的“过时”“过多”或“不相关”的搜索链接时,谷歌必须删除这些链接。

13. 2015年的发展

在这一年中,IANA 管理权移交和 ICANN 问责制一直是焦点,因为该流程已延至2016年9月。互联网安全问题仍在议程之中,包括对安全问题和相关政策回应的关注。联合国国际安全背景下的信息和电信发展领域政府专家组(UN GGE)在2013年早些时候认定现存国际法适用于各国信息通信技术领域后,又在禁止攻击关键基础设施或计算机应急响应小组(CERT),和协助其他国家调查其领土内的网络攻击和网络犯罪等规范上达成共识。

7月,作为可持续发展目标(SDGs)进程的一部分,联合国建立了一个新的技术推动机制^①,其中包括在联合国下设立一个跨部门的科学、技术和创新任务小组、一个多利益攸关方论坛和一个新的在线“映射”平台。经人权委员会讨论后,其在隐私权机制方面达成共识,并于7月3日任命了第一位隐私

^① Refer to paragraph 123 of the Addis Ababa Action Agenda, adopted at the Third International Conference on Financing for Development, held between 13 and 16 July 2015. Available at http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/AAAA_Outcome.pdf [accessed 10 October 2016].

问题特别报告员(Joseph Cannataci 教授)。

夏季,WSIS 10 年审议进程开始,最终于 12 月举行了关于全面审议信息社会世界峰会成果实施情况的联大高级别会议。其中通过的成果文件将 IGF 的使命延长了十年,并突出了未来十年的发展方向,重申了 2005 年突尼斯议程中利益攸关者的角色和责任。

在 ICANN 社群内,IANA 监管权移交提案和 ICANN 问责制提案的制定工作还在继续。

14. 2016 年的发展

2016 年开始的两个报告提出了一个根本问题:我们如何最大限度地利用互联网带来的机会并最小化风险?世界银行的《2016 年世界发展报告:数字红利》^①认为互联网不会自动为社会带来利益,而是需要政策、教育和其他的方面来确保互联网对社会产生积极影响。世界经济论坛(WEF)发布了一份关于互联网碎片化的警示报告(以技术、政府和商业的碎片化形式),概述了全球互联网存在的风险。^②

苹果和美国联邦调查局(FBI)之间的争论成为整个 2016 年中好几个月的头条新闻。法院签署命令要求苹果协助联邦调查局破解一个属于恐怖分子的苹果手机,该恐怖分子于 2015 年 12 月在加利福尼亚州圣贝纳迪诺杀死了 14 个人,但苹果公司拒绝帮助 FBI 解锁该手机。辩论带来了数字领域安全和人权平衡的老问题。加密、隐私和安全问题在这一年中仍然是焦点。

2016 年 6 月,全球互联网治理委员会发布了名为《一个互联网》的报告,向政策制定者、私营企业、技术社群和其他利益攸关方提出了一系列关于维持互联网健康的建议。它解决诸如以下问题:促进一个安全、开放和稳定的

^① World Bank (2016) World Development Report 2016: Digital Dividends. Available at <http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2016> [accessed 3 October 2016].

^② Drake W et al. (2016) Internet Fragmentation: An Overview. Available at http://www3.weforum.org/docs/WEF_FII_Internet_Fragmentation_An_Overview_2016.pdf [accessed 3 October 2016].

互联网;确保数字公民的人权;确定私营部门的责任;保护互联网核心基础设施的稳定性和韧性;改善多利益攸关方互联网治理。^①

在 ICANN 方面,2016 年上半年的焦点是向美国政府提交了 IANA 监管权移交和 ICANN 问责制提案。在审查这两个提案后,NTIA 在 2016 年 8 月确认它们符合 2014 年 3 月公布的标准。因此,ICANN 推进了实施这两个提案的规定,特别是创建了“移交后的 IANA”(PTI)作为 ICANN 的附属机构,负责接管 IANA 职能的执行,以及通过在 ICANN 章程中纳入一些条款,赋予社群更多权力,监管 ICANN(工作人员和董事会)对自己行动负责。10 月 1 日,美国政府和 ICANN 之间的 IANA 职能合同到期,IANA 职能的监督权得以过渡到全球互联网社群。

前缀: e-、virtual、cyber、digital、net

前缀 e-、virtual、cyber、digital、net 用于描述各种 ICT / 互联网发展。通常,它们可互换使用。每个前缀都是在描述互联网现象。然而,我们倾向于将这些前缀用在电子商务、网络犯罪和安全、数字化发展鸿沟,以及虚拟货币(如比特币)等领域。这些前缀的使用模式已经开始出现。在我们的日常语言中,前缀 e-、virtual、cyber、digital、net 的选择是随意的,在互联网政策中,前缀的使用已经开始具有更多的意义和相关性。

让我们快速看看这些术语的词源以及它们在互联网政策中的使用方式。“cyber”的词源可以追溯到“治理”的古希腊语含义,它首先出现于诺伯特·维纳(Norbert Wiener)的一本关于信息驱动治理的书——《控制论(Cybernetics)》^②。1984 年,威廉姆·吉布森(William Gibson)在科幻小

① Global Commission on Internet Governance (2016) One Internet. Available at <https://www.our-internet.org/report> [accessed 3 October 2016].

② Wiener N (1948) Cybernetics; Or Control and Communication in the Animal and the Machine. Paris; Hermann & Cie, Cambridge, MA; Technology Press, and New York; John Wiley & Son.

说《Neuromancer》中创造了“网络空间”(cyberspace)一词^①。前缀 cyber 使用的增长伴随着互联网的发展。在 20 世纪 90 年代末,几乎任何与互联网相关的事情都用到“cyber”:网络社区、网络法律、网络性、网络犯罪、网络文化、网络……如果你在互联网上命名任何东西,都可以使用“cyber”。在 21 世纪初,网络逐渐从更广泛的使用中消失,只有在安全术语中仍然存在。

网络(cyber)一词被用来命名 2001 年欧洲委员会《网络犯罪公约》,到现在为止该公约仍然是互联网安全领域唯一的国际条约。另外还有美国的网络空间战略、国际电联的全球网络安全议程、北大西洋条约组织(NATO)网络防御政策以及爱沙尼亚的卓越网络防御中心等。

《数字朋克》的作者和《连线》杂志的专栏作家布鲁斯·斯特林这样说:

我想我知道为什么军方称之为“cyber”——这是因为“网络空间”这一表达所包含的“战斗空间”的隐喻使得某些承包商更容易获得五角大楼的资助。如果你使用“网络、电线、管子和电缆”等替代范式来称呼“网络空间”,那么这些国家安全局早在 50 年前都有了,军队也插不上话。^②

“E”是“electronic”的缩写。作为对早期互联网商业化的描述,它通过对电子商务的命名获得了重要地位。在欧盟的里斯本议程(2000 年)中,e 是最常用的前缀。e 也是 WSIS 宣言中的主要前缀(2003 年,日内瓦;2005 年,突尼斯)。WSIS 后续落实的重点包括电子政务、电子商务、电子学习、电子医疗、电子就业、电子农业和电子科学等在内的行动计划。然而,e 不再像以前那样被广泛使用,甚至欧盟最近也开始避免使用 e 的前缀。

① Gibson W (1984) Neuromancer. New York: Ace Books.

② Newitz A (2013) The bizarre evolution of the word ‘cyber’. Available at <http://io9.gizmodo.com/today-cyber-means-war-but-back-in-the-1990s-it-mean-1325671487> [accessed 3 October 2016].

今天,欧盟正在实施数字单一市场战略。^① Digital(数字)是指“1”和“0”,它们是整个互联网世界的基础。归根结底,所有软件程序都从它们开始。过去,digital 在发展领域主要用来代表数字鸿沟,但在近几年,“digital”已经开始征服互联网语言,它很可能仍然会是主要的互联网语言前缀。欧盟委员会主席让-克洛德·容克尔在欧洲议会的首次演讲中使用了10次“digital”前缀,提出了他5年任期的政策计划。除了欧盟之外,英国也有着数字外交,越来越多处理数字问题的专家出现在外交使团当中。

Virtual(虚拟)一词涉及互联网不可触及的性质。虚拟引入了既不可触及又有可能不存在的模糊感。虚拟现实可以是不可触及的现实(不能被触及的东西)和不存在的现实(虚假现实)。学术界和互联网先驱使用虚拟来突出互联网的新颖性,想要表达“一个勇敢的新世界”的出现。然而,由于其含义含糊,虚拟一词很少出现在政策语言和国际文件中。

今天,关于主导前缀的战争逐渐停战。每个前缀都有了自己的领域,没有一个前缀可以全方面覆盖。例如,“网络(cyber)”主要出现在20世纪90年代末。今天,在安全问题上“网络(cyber)”保持其主导地位。e仍然是商业的首选前缀。“数字(digital)”已经被政府部门广泛使用。“虚拟(virtual)”这一前缀在事实上已被抛弃。

三、互联网治理深度学习工具包

只有在对立面也是深刻的真理时,真理才会被深刻地接受。如果对立面是明显的荒谬时,与之对应的只能是琐事。

尼尔斯·玻尔(Niels Bohr),原子物理学家(1885—1962)

^① European Commission (2015) A Digital Single Market Strategy for Europe. Available at <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0192> [accessed 11 October 2016].

互联网治理深度学习工具包是一套用于开发和理解政策论证的工具。工具包的核心是一个参考框架,其中包括对因果关系、推理模式、价值观、术语和行话的认知。这个参考框架确定了具体问题的框架以及采取的行动。

在许多情况下,共同参考框架受具体专业文化(同一专业的成员共享的知识和行为模式,例如外交官、学者、软件开发专业文化)的影响。这种框架的存在通常有助于促进更好的沟通和理解。它也可以用于保护产业领域以防外界的影响。引用美国语言学家杰弗瑞·米拉(Jeffrey Mirel)的话:“所有专业语言都是行话。”^①

互联网治理制度是复杂的,因为它涉及许多问题,包括行为体、机制、程序和文书。受荷兰艺术家 MC Escher 的启发,用图 1-1 展示与互联网治理相关的一些矛盾的观点。

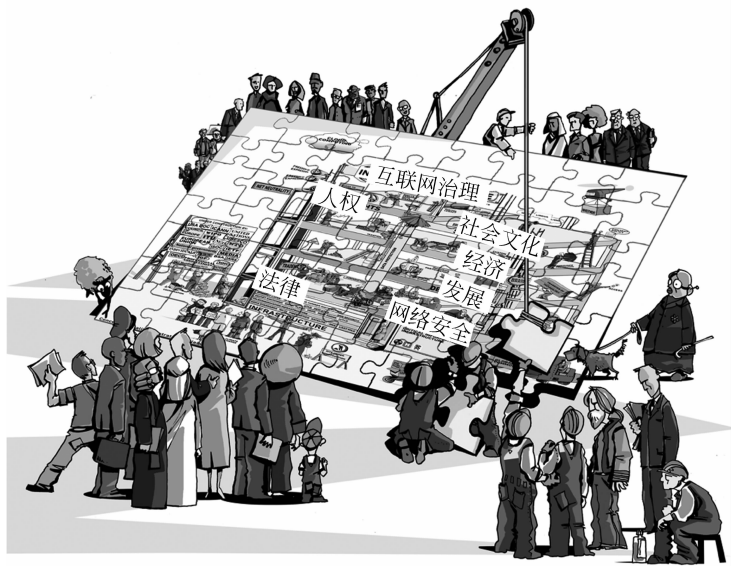


图 1-1 互联网治理拼图

^① Cited in Helfand D (2001) Edpseak is in a class by itself. Los Angeles Times, 16 August. Available at <http://articles.latimes.com/2001/aug/16/news/mn-34814> [accessed 3 October 2016].

该工具包反映了互联网治理的本质,即所谓的邪恶的政策领域,这是由将政策发展的原因归结为一个具体原因时会遇到的困难所决定的。在许多情况下,每个问题都是另一个问题的症状,有时会造成恶性循环。某些认知方法,如线性、单因果理论和非此即彼思维,在互联网治理领域的实用性非常有限。互联网治理太复杂,无法用融合的、非矛盾的和一致性的方式来处理。灵活性、开放性和不可预期性对互联网来说可能更加有益。^①

像互联网治理进程一样,工具包也在不断变化。方法、模式及类比的出现和消失取决于它们在政策进程中与政策的相关性。互联网治理工具包支持互联网治理辩论中的具体政策叙述。

四、政策措施

互联网治理深度学习工具包的第一部分描述了支持主要互联网治理行为体立场的一些政策方法。这些政策方法也解释了谈判立场和政策辩论的框架。

1. 狭义和广义的方法

狭义的方法侧重于互联网基础设施(DNS, IP 地址和根服务器)以及 ICANN 作为这一领域关键参与者的地位。根据广义的方法,互联网治理谈判应超越基础设施问题,解决法律、经济、发展和社会文化问题。后一种方法在 WGIG 报告和“信息社会突尼斯议程”中得到采用,它也被用作 IGF 架构的基本原则。

然而,有一种倾向认为网络安全和电子商务是互联网治理的两个单独政

^① This section could not have been completed without discussion with Aldo Matteucci, Diplo's senior fellow, whose contrarian views on modern governance issues are a constant reality check in Diplo's teaching and research activities.

策领域。例如,2015年 WSIS +10 审查文件^①把互联网治理和网络安全放在不同的章节中。制定数字政策的辩论远不只是简单的学术争论。如果问题在政策孤岛(例如安全、人权、电子商务)中进行处理,这可能会影响到互联网政策问题的有效性,因为这些问题的性质是多学科的。许多行为体,从政府到国际组织和私营部门,都面临着如何超越孤岛,以广泛和多学科的方式解决互联网政策议题的问题。

2. 技术和政策一致性

互联网治理进程面临的一个重大挑战是如何处理技术和政策方面的问题,因为很难对两者进行明确区分。技术解决方案不是中性的。最终,每个技术解决方案都会促进某些利益,赋予某些群体权力,并在一定程度上影响社会、政治和经济生活。长期以来,对互联网而言,技术和政策是由早期互联网技术社群这一社会团体进行治理的。

随着互联网的发展和新的互联网治理行为体(主要是私营部门和政府)的出现,互联网技术社群难以继续将技术和政策问题放在一个领域进行处理。随后的改革,包括创建 ICANN,都试图重新建立技术和政策方面之间的一致性。这个问题仍然是开放的,正如预期那样,已经是未来有关互联网治理辩论中的一个有争议的主题。

3. “旧真实”和“新网络”方法

几乎每个互联网治理问题都有两种方法(见图 1-2)。“旧真实”的方法认为,互联网没有在治理领域引入新的东西。从治理的角度来看,互联网只是另一个新的设备,与作为其前身的电报、电话和收音机没有区别。例如,在法律讨论中,这种方法认为现有的法律适用于互联网,只要进行微小的调整即可。在经济领域,这种方法认为,普通商业和电子商务之间没有区别。因此,

^① United Nations General Assembly (2015) Resolution A/70/125. Outcome document of the high-level meeting of the General Assembly on the overall review of the implementation of the outcomes of the World Summit on the Information Society. Available at <http://workspace.un-pan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN95735.pdf> [accessed 10 October 2016].

没有必要对电子商务给予特殊的法律待遇。

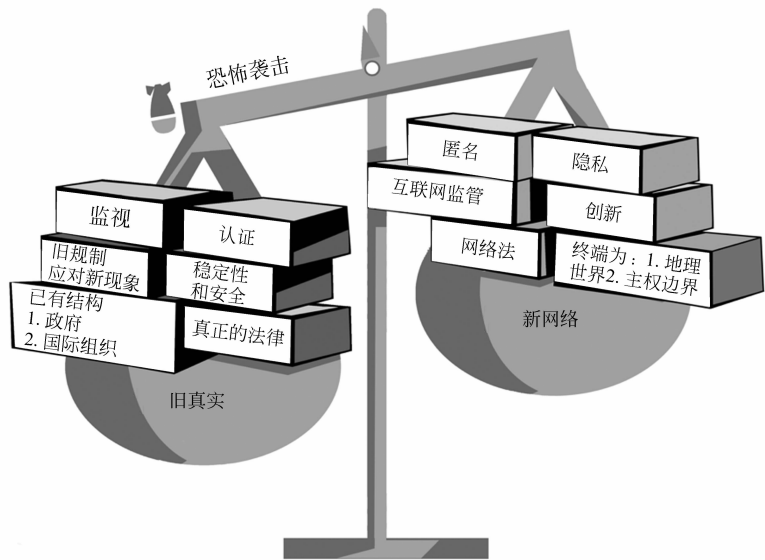


图 1-2 互联网治理范式

“新网络”的方法认为，互联网与以前的所有通信系统都有本质上的差别。这种方法的主要前提是，物理世界的社会和政治现实是由地缘上分裂的主权国家疆域所定义的，互联网已经设法将这些联系起来了。网络空间不同于真实空间，需要不同的治理形式。北约在其 2016 年华沙峰会上作出的决定支持网络空间是一个新的和不同的空间，除了陆地、海洋和天空外，网络空间被宣布为第四个军事行动领域。^①

在法律领域，网络学派认为，关于管辖权、犯罪和合同的现行法律不能适用于互联网，因此必须制定新的法律。越来越多的“旧真实”的方法在监管工作和政策领域变得越来越突出。UN GGE 重申了现有国际法适用于各国信息通信技术领域的观点。此外，许多联合国人权公约接受了线下人权在线适

^① NATO (2016) Warsaw Summit Communiqué. Available at http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm [accessed 10 October 2016].