

全球治理

从全球治理的角度看拉美地区 网络空间治理及中拉合作

赵重阳

内容提要：网络空间全球治理是全球治理的新兴领域，在治理主体、治理主导权和治理复杂性等问题上都不同于传统的全球治理议题。由于这些特性，网络空间全球治理进程一直发展缓慢，在治理主导权、治理理念和治理议题等方面存在较大分歧。拉美国家一直积极推进网络空间全球治理进程，参与各种全球和地区性的治理机制，提出地区关切的议题，对国内网络治理的重视程度也不断增强，目的是提高该地区在网络治理进程中的话语权、网络治理能力和治理水平。中国与拉美国家在这一治理领域既有共同之处也存在分歧。双方在网络空间全球治理体系中面临相似的处境，对于治理进程的路径和目标立场相近，并都寻求通过提出治理主张等方式提升自身的影响力和话语权。同时，中拉双方在网络主权和网络治理模式等议题上存在分歧。对此，中拉应就网络空间全球治理理念、秩序和规则等议题加强沟通、扩大共识，加强在各相关多边治理机制内和各层级治理主体间的交流与合作，同时加强双边务实合作。

关键词：全球治理 网络空间 网络安全 网络治理合作
中拉关系

作者简介：赵重阳，中国社会科学院拉丁美洲研究所国际关系研究室助理研究员。

中图分类号：K14 文献标识码：A

文章编号：1002 - 6649 (2020) 06 - 0048 - 14

从严格意义上说，自互联网开始形成以来，便产生了一个新的社会空间，即网络空间（Cyberspace）。随着经济全球化和社会信息化的快速发展，网络空间早已与人类社会的生产、生活全面融合，在极大地推进人类社会发展的同时，也带来了许多新的治理问题和挑战。由于网络空间对人类社会和国家安全的全方位深刻影响，对网络空间进行全球治理的必要性和紧迫性日益突出，使网络空间治理成为全球治理议程中的新兴领域。

拉丁美洲和加勒比国家属于网络发展中国家，一直积极参与网络空间的全球治理进程，并取得了较显著的成就。中国与拉美国家应加强在相关议题上的沟通与合作，在提高网络空间建设和治理能力的同时，推进建立更加公正、公平、公开的网络空间全球治理秩序。

一 网络空间全球治理现状

网络空间主要是由各种组成网络的设备和基础设施、保障网络运行的技术、标准和规范，以及在网络中产生、传输、加工、存储和应用的信息及数据构成。除此之外，各种监督、管理、运行和使用网络的行为体，以及现实社会映射到网络中的文化、认知和观点等与网络虚拟社会的交互都是网络空间得以存在和发展的不可或缺的要素。

随着全球化的发展和信息技术的广泛应用，网络空间不断快速扩张，对全球社会的政治、经济、文化乃至军事、安全等各个领域的影响也越来越深刻，被视为继陆、海、空、天之后新兴的“第五空间”，成为“信息传播的新渠道”“生产生活的新空间”“经济发展的新引擎”“文化繁荣的新载体”“社会生活的新平台”“交流合作的新纽带”以及“国家主权的新疆域”^①。网络空间与现实空间的高度互动和融合正在全面改变人们的生产生活方式，极大地促进经济社会繁荣进步的同时也带来了各种新的治理问题和挑战，使得网络空间治理成为一个新兴的全球治理议题。由于网络空间是在互联网的基础上发展衍生出来的，因此互联网治理成为网络空间全球治理的基础和核心。除此之外，确保网络基础设施的运转和安全、建立网络空间治理秩序、确立网络空间行为规范等均属网络空间全球治理的内容。

^① 中国国家互联网信息办公室：《国家网络空间安全战略》，载《中国信息安全》，2017年第1期，第27页。

（一）网络空间全球治理的特点

网络空间治理是全球治理中的新兴领域，在治理主体、治理的主导权以及治理的复杂性等方面都与其他传统的全球治理议题有所不同。

1. 关于治理的主体。全球治理是由不同行为体建构起来的一个全球性、变动复杂的主体格局^①，其主体具有多层次、多中心性的特点，但传统的全球治理领域始终强调主权国家和政府间国际组织的作用，认为他们是国际治理的主体。而网络问题的复杂性和综合性使网络治理的主体更加多元，包括主权国家、非国家行为体、私营部门乃至个人用户在内的所有“利益相关方”都是治理进程中不可或缺的主体。在一些领域，比如互联网治理领域，则一直由非政府组织和私营企业等非政府行为体扮演着主要角色。

2. 关于治理的主导权。传统的全球治理领域多以联合国和其他政府间国际组织为主要治理平台，而网络空间治理的主导权则实际上长期处于以美国为主的西方国家的控制之下。美国是互联网的发源地，在互联网治理领域具有得天独厚的技术、设施和规则优势。例如，负责分配和管理域名、自治域号码、协议和根服务器等互联网核心资源和关键基础设施的互联网名称与数字地址分配机构（ICANN）就曾长期与美国政府有合约关系，可以说是替美国政府管理网络资源的“承包商”^②。虽然美国迫于国际压力在2016年结束了对该机构的管辖，但一直掌握着互联网核心技术和关键资源的主导权。

3. 关于治理的复杂性。传统全球治理领域的议题多涉及某个相对“专门”的领域，如环境、金融等，所涉及的治理议题“同质性”较强，较易于找到相通之处。而网络空间的全球性、开放性、高度共享性、即时性、匿名性和互操作性等特点，以及网络虚拟世界与现实物理世界的交互性，使其成为集政治、经济、文化以及军事、安全利益于一体的战略性空间，治理层次更加多元，治理议题的“异质性”更加突出，治理的困难程度、复杂性和敏感性也更甚于其他领域。例如，仅就治理层次的多元性而言，网络空间治理既包括对互联网等的技术层面的治理，也包括对在网络中流动的信息和数据的治理，还包括对监管、控制和使用网络空间的所有行为体行为规范的治理，涉及从政府到个人，从政治、经济、军事、文化到专业技术等各领域的各个层面。

^① 李艳著：《网络空间治理机制探索：分析框架与参与路径》，北京：时事出版社，2018年，第53页。

^② 刘静主编：《网络强国助推器——网络空间国际合作共建》，北京：知识产权出版社，2018年，第137页。

（二）当前网络空间全球治理面临的问题

正因为具有以上特性，网络空间全球治理进程一直发展缓慢，至今收效甚微。其面临的主要问题和障碍如下。

1. 关于治理主导权之争。正如前文所述，全球网络空间事实上置于美国一国的监控之下，广大发展中国家不但只能被动地接受由美国等西方国家制订的技术和标准，就连国家的网络安全都受到美国的管制。为了改变这种不对等、不平等的网络空间治理体系，广大发展中国家强烈要求将网络空间全球治理进程置于联合国的框架内进行，由国际电信联盟等政府间组织进行领导；要求提升发展中国家参与治理的渠道和影响力。而美国则反对联合国的主导地位，反对将互联网名称与数字地址分配机构交由联合国托管。

2. 关于治理理念的争论。由于美国等网络发达国家在当前网络空间治理秩序中占据主导地位，因此它们主张网络空间为“全球公域”，宣扬“互联网自由”，认为国家不应当在网络空间中行使主权。而大多数发展中国家都主张对网络实行一定的监管，强调国家的网络主权。网络空间虽然具有虚拟性和无国界性等特征，但是网络技术的主体、设施及后果却与现实世界密不可分，无法脱离具体国家而存在。因此，网络空间活动依然具有国家主权属性，是国家利益的新维度。

3. 关于治理议题的分歧。由于发达国家和发展中国家在网络空间建设和治理领域存在的巨大差距，双方对于网络空间治理议题的关注点也有很大分歧。美国等西方发达国家更注重网络知识产权保护、网络攻击等网络安全问题以及所谓网络人权、网络自由等问题。而发展中国家则更关注网络关键资源的分配、网络知识产权获取、网络接入能力及成本、数字鸿沟和发展等问题。

二 网络空间全球治理进程中的拉美

拉丁美洲和加勒比地区是全球第四大移动通信市场，互联网用户增长率是全球最快的^①，有大约一半的人口在使用互联网。随着以互联网为基础的网络空间与社会生活的融合越来越紧密，一些典型的拉美社会问题也借由各种

^① IDB, OAS, “Cybersecurity: Are We Ready in Latin America and the Caribbean?”, 2016, p. ix, p. XI
<https://publications.iadb.org/publications/english/document>. [2019-09-01]

信息技术延伸至网络空间，影响了社会的发展，并催生了许多治理问题。为此，拉美国家一直十分重视并积极参与网络空间全球治理。

（一）拉美地区国家参与网络空间全球治理的主要举措

1. 积极参与全球性网络空间治理进程。拉美国家积极支持并参加联合国框架内的全球网络空间治理机制，如“信息社会世界峰会”（WSIS）和“互联网治理论坛”（IGF）等。为此，拉美国家分别于2003年和2005年举办信息社会世界峰会地区预备会议，并于2008年开始每年举行互联网治理论坛地区筹备会议（LACIGF），以便更好地在这些全球治理机制中表明拉美国家的立场、提出拉美国家优先关注的议题。拉美国家还多次承办互联网治理论坛。如巴西分别于2007年和2015年承办了第二届和第十届互联网治理论坛会议；墨西哥于2016年承办了第十一届互联网治理论坛会议。2013年“棱镜门”事件被曝光后，全球负责协调互联网技术基础设施与技术标准化的国际组织领导人在乌拉圭首都蒙得维的亚举行会议，会议发表的声明中号召加快互联网名称与数字地址分配机构和互联网号码分配机构（IANA）的国际化进程。巴西则于2014年4月举办了“全球互联网治理大会”（NETMundial），呼吁改变现有互联网治理秩序，并发表了《全球互联网多利益相关方圣保罗声明》。

2. 积极推进地区性网络空间治理进程。区域治理是全球治理的重要组成部分，加强地区治理建设也可以推动全球治理制度的发展^①。加强美洲和拉美地区的网络治理一直是拉美网络空间治理的重要组成部分。

第一，参与美洲国家组织框架内的区域性网络治理进程。美洲国家组织自20世纪90年代末就开始了有关网络治理方面的合作，特别是网络安全和网络犯罪方面的合作，并通过了一系列决议和战略规划，如《制订应对网络安全威胁的美洲战略的决议》（2003年）、《美洲应对网络安全威胁综合战略》（2004年）、《加强美洲在网络安全和反恐怖主义方面的半球合作与发展的决议》（2016年）和《建立促进网络空间合作与信任措施工作组的决议》（2017年）等。该组织内负责相关合作的主要机构包括美洲反恐怖主义委员会（CICTE）、美洲电信委员会（CITEL）和美洲司法部长或总检察长会议网络犯罪政府专家组。其中美洲反恐怖主义委员会是该组织推进网络治理的核心机构，主要负责制定该组织在网络安全治理等方面的政策和战略，明确需要应对的网络安全问题和挑战，并通过研讨会、培训、经验交流等方式协调并加

^① 卢静：《当前全球治理的制度困境及其改革》，载《外交评论》，2014年第1期，第121页。

强成员国间合作。美洲电信委员会的职责是增强美洲信息系统和网络的所有参与方的风险意识，制订快速应对网络事件所造成安全风险的必要措施，建立保护关键信息基础设施的网络安全文化。网络犯罪政府专家组成立于1999年，负责制定相关治理领域的美洲法律文书和示范立法，促进各成员国间的信息和经验交流，加强在预防、调查和起诉网络犯罪方面的国际合作，加强该组织成员国之间以及与相关国际组织和机制的合作等。

第二，加强拉美地区的网络治理合作。由于网络空间的深化和扩张给拉美各国带来的影响不断加深，拉美国家对网络治理的关注程度也不断增强，在理解当前网络治理面临的挑战、创立地区性讨论平台和确定地区优先事项等方面取得了很大进展。首先是制定并实施地区信息社会行动计划。早在2000年，联合国拉美经委会就在巴西举行拉美国家“信息社会的地区对话”，通过了《弗洛里亚诺波利宣言》，明确了信息技术在未来经济社会发展中的轴心地位，决定拉美国家共同制订和实施获取及使用信息技术的行动计划和方案^①。自2005年起，拉美国家开始实施“拉美地区信息社会行动计划”（eLAC Action Plans），并阶段性制定行动计划所要达到的目标。该计划是一项政府间战略，旨在通过发展信息和通信技术（ICT）促进该地区经济发展和社会包容。2005年以后，拉美国家又分别在2008年、2010年、2015年和2018年制订和发布了四个阶段性行动计划。其次是定期举办地区互联网治理论坛。自2008年举办了拉美地区的互联网治理论坛地区筹备会议后，这一会议便被机制化，成为每年举办一次的拉美地区性互联网治理论坛。从2008年至2019年8月，该论坛已经在不同国家举行了12次会议。论坛致力于向拉美地区各相关方通报联合国互联网治理论坛的进展情况，将互联网治理论坛全球议程的讨论地区化，拓宽拉美社会对互联网治理主题、参与者、机构和流程的了解，加深拉美地区对互联网治理影响的理解，并建立地区性互联网治理议程。此外，拉美地区还有其他类似的地区性论坛或倡议机制。截至2018年3月，拉美地区共有约17个地区性或次地区性互联网治理论坛，还有约10个国家或地区层级的青年互联网治理论坛^②。

3. 各国对网络空间治理的重视程度不断增强。联合国信息社会世界峰会

^① CEPAL, “La Nueva Revolución Digital: La Revolución Digital de la Internet del Consumo a la Internet de al Producción”, Santiago, Chile, julio de 2018, p. 7.

^② Carolina Aguerre, et al., “Mapping National Internet Governance Initiatives in Latin America”, the Internet Policy Observatory at the Annenberg School, University of Pennsylvania, April 2018, p. 3.

2005年第二阶段峰会达成的《信息社会突尼斯议程》鼓励“在国家、区域和国际层面推进利益相关方的参与进程，以便就扩大和普及互联网开展讨论和协作，使其成为支持实现包括《千年发展目标》在内的达成国际共识的发展目的和目标的手段。”^① 拉美国家积极响应这一主张，在参与全球和地区层面网络治理合作的同时，不断推进本国的网络治理进程。首先是加强各国的互联网监管和立法。至2014年，33个拉美国家中已有25个建立了独立的互联网监管机构，有21个制定了针对网络犯罪的相关立法，有17个制定了国家宽带发展计划；拉美地区55%的国家制定了保护网络消费者的立法，49%的国家制定了有关隐私和保护个人数据的立法^②。其次是举办国家层级的网络治理论坛。2011年，巴西举办了首次全国性的网络治理论坛，并成为首个举办国家网络治理论坛的拉美国家。随后，墨西哥于2013年举办了该国首次网络治理会议（即“墨西哥对话”），并于2016年举办了正式的国家互联网治理论坛。到目前为止，巴西、阿根廷、玻利维亚、哥伦比亚、哥斯达黎加、多米尼加、厄瓜多尔、危地马拉、巴拿马、巴拉圭、委内瑞拉、秘鲁、乌拉圭等国都建立了国家互联网治理论坛或倡议等相关机制。据统计，至2018年3月，拉美国家共举办了70余次国家层级的互联网治理论坛及其他相关活动^③。

（二）拉美地区国家重点关注的网络空间治理议题

1. 在全球治理层面，拉美国家与广大发展中国家一样，反对美国对网络空间全球治理体系的控制，认为治理秩序应该更加民主，特别是应该提高发展中国家的参与度；应该将包括拉美国家在内的发展中国家关注的议题纳入全球互联网治理问题的讨论中；应该加强各国各领域的创新参与，以实现一种包容性的、多方参与的治理机制，最终建立公平、公正、安全的网络空间秩序。

2. 在地区治理层面，美洲国家组织关注的治理议题在美洲地区范围内很具有代表性，而绝大部分拉美国家都是美洲国家组织的成员。从该组织历次通过的决议和发表的与网络空间治理相关的报告来看，网络安全问题是其网

^① WSIS Executive Secretariat, “Resolutions Adopted by the Summit (Tunis Phase), Report of the Tunis Phase of the World Summit on the Information Society”, 15 February 2006, para. 80.

^② CEPAL, “La Nueva Revolución Digital: La Revolución Digital de la Internet del Consumo a la Internet de la Producción”, Santiago, Chile, julio de 2018, p. 75, p. 77, p. 91, p. 94, p. 96.

^③ Carolina Aguerre, et al., “Mapping National Internet Governance Initiatives in Latin America”, the Internet Policy Observatory at the Annenberg School, University of Pennsylvania, April 2018, p. 3.

络治理的核心议题，包括制订网络安全战略，制订和实施安全标准，制订和完善与网络安全有关的法律法规，加强对关键基础设施和关键信息系统的保护，防止和打击网络攻击、网络犯罪及网络恐怖主义，建立观测和预警网络以及形成网络安全文化等。在拉美地区范围内，每年举行一次的拉美地区互联网治理论坛负责确定该地区最关注的网络治理议题。从该论坛历年的会议议程来看，该地区国家最关注的网络治理议题主要集中在网络接入权、关键互联网资源、网络安全、网络的开放性与隐私权等方面。2012年以来，其关注的议题又陆续增加了网络中立性、网络立法、网络治理与经济发展、知识产权保护与获取、数字经济、数字鸿沟，以及人工智能等。

3. 在国家治理的层面，从目前来看，虽然拉美各国情况不同，关注的重点有所偏差，但有几个议题得到了各国的共同关注。首先是互联网基础设施和数字鸿沟问题，这是整个拉美地区都非常关注的，也是地区各国优先讨论的议题；其次是网络安全、监控和网络人权问题，大多数国家层级的互联网治理论坛都涉及这一议题，2013年“棱镜门”事件曝光后拉美国家对网络安全议题的关注度进一步提高；再次是数字经济问题，秘鲁、巴拿马、阿根廷以及特立尼达和多巴哥等国近年来对这一议题进行了较多的讨论；最后是关于“元治理”（meta-governance）的问题，很多国家级论坛对这一议题进行了辩论，就网络治理过程中各利益相关方的互动规则和机制进行反思。

（三）拉美地区在网络空间治理中面临的问题和挑战

1. 在全球网络空间治理进程中仍缺乏话语权。虽然拉美国家一直十分重视并积极参与网络空间全球治理进程，但不可否认的是，当前拉美国家的网络空间建设水平和治理能力仍然落后于发达国家，与广大发展中国家一样受制于以美国为主导的全球网络空间治理秩序，在各核心互联网治理机制中缺乏话语权，在设备、技术、制度和标准等方面都受制于现有体制。

2. 网络空间治理能力仍整体不足。仅以网络安全治理为例，虽然有些国家制定了与网络监管相关的法规，但从整体而言拉美国家仍然普遍缺乏网络安全方面的政策、立法和公共意识。根据美洲发展银行和美洲国家组织2016年共同发布的一份报告，该地区4/5的国家没有网络安全战略或保护关键基础设施的计划，2/3的国家没有网络安全指挥中心或网络安全控制机制。拉美各国民众对网络安全问题的认知程度较低，绝大多数企业都缺乏应对网络风

险的意识和能力。据统计,该地区每年因网络犯罪造成的损失近900亿美元^①。此外,尽管近些年来各国也开始制定有关网络安全和网络犯罪的政策及法律,但其执行力度和完善速度远远落后于网络犯罪分子的进化速度。

3. 拉美国家网络治理机制有待进一步完善。首先,各层级的网络治理合作倡议难以转化为实际的政府政策。例如,各国的互联网治理论坛往往一年只举行一次会议,没有专设机构和人员在休会期间继续推进进程,也没有对论坛成果进行评估的标准和机制,因而难以对国家的互联网政策产生直接影响。其次,多数国家网络治理论坛或倡议缺乏资源和连续性。在大多数情况下,拉美国家的网络治理论坛或倡议主要依靠的是志愿性工作,不仅举办会议的难度非常大,而且在闭会期间几乎没有工作能力。最后,参与治理论坛和倡议的人员及团体形成了紧密的专家群体,这虽然促进了参与者的一致性、认同感和共同使命,但却存在“精英化”和“封闭化”的倾向。这些都导致一些拉美国家的网络治理论坛参与率呈下降趋势。

三 中拉网络空间治理合作

自2012年底以来,中国提出并倡导“构建人类命运共同体”的理念,得到世界各国的关注和越来越多的欢迎,并被写入联合国有关决议。2015年11月,习近平主席在第二届世界互联网大会开幕式上的讲话中提出,各国应共同构建网络空间命运共同体。2019年10月,世界互联网大会组委会发布《携手构建网络空间命运共同体》的概念性文件,倡议国际社会携手合作,把网络空间建设成造福全人类的发展共同体、安全共同体、责任共同体和利益共同体。由此可见,网络空间命运共同体是人类命运共同体的重要组成部分。

中拉关系是中国和拉美国家各自对外关系的重要战略支点,构建中拉命运共同体不仅推动中拉关系迈上新的台阶,也是构建人类命运共同体不可或缺的重要组成部分。2014年7月,习近平主席在中国与拉美和加勒比国家领导人会晤会议上的主旨讲话中首次提及“构建携手共进的命运共同体”,受到拉美国家的欢迎。2016年,中国政府发布《中国对拉美和加勒比政策文件》,明确提出“推动中拉全面合作伙伴关系再上新台阶,成为携手发展的命运共

^① IDB, OAS, “Cybersecurity: Are We Ready in Latin America and the Caribbean?”, 2016. <https://publications.iadb.org/publications/english/document>. [2019-09-01]

同体”，受到拉美国家的高度关注和赞赏。文件将网络安全列为加强中拉国际协作的五大领域之一，提出“中国政府愿同拉美和加勒比国家一道，本着和平、主权、共治、普惠原则，合作构建和平、安全、开放、合作的网络空间，建立多边、民主、透明的互联网治理体系，推动在联合国框架下制定各方普遍接受的网络空间国际行为准则和打击网络犯罪的国际法律文书。反对利用网络从事破坏一国政治、经济和社会稳定的行为”^①。可以看出，中拉网络治理合作不仅将成为未来中拉合作的重点领域，也将成为双方共同参与全球治理进程的重要合作领域。

（一）中拉网络空间治理合作的基础

1. 双方在全球网络空间治理体系中面临相似的处境。目前，联合国中只有20%的成员国参与了网络空间全球治理，而广大发展中国家基本上属于沉默者或跟随者^②。中国和拉美国家都属于发展中国家，在网络基础设施建设、技术创新、规则制定和治理理念等方面都受制于当前的全球治理体系，这主要体现在如下三个方面。一是当前的全球互联网核心技术和关键资源实际都由美国掌握，互联网空间的规则制定权和话语权也被美国等发达国家所控制。世界顶级的互联网巨头基本都诞生在美国，掌控着世界上绝大部分电脑操作系统、手机操作系统、网络搜索引擎和社交软件。这使得美国等极少数发达国家可以通过对互联网企业的掌控、对新网络交往方式的发明来维持自己在网络空间中的规则制定权。二是美国等西方发达国家在网络文化中也居于主导地位，例如BBC、CNN、《纽约时报》等媒体巨头为全球互联网提供和生产绝大部分的新闻内容，主导全球大部分地区的舆论导向，传播西方国家的价值观和行为方式。可以说，西方的文明标准正在决定着互联网中哪些价值观是有意义的，哪些价值观被排除在互联网空间之外，获得了一种基础性的网络权力^③。三是美国等西方国家通过网络空间秩序的控制不仅侵害了发展中国家基本的发展权力，更使其国家安全受到威胁。中国是世界上受到网络攻击最多的国家之一。根据统计，2018年对中国境内主机和网站实施网络攻击的境外IP有63.4%来自美国，加拿大等国次之^④。

^① 《中国对拉美和加勒比政策文件》，载《人民日报》2016年11月25日第10版。

^② 刘静主编：《网络强国助推器——网络空间国际合作共建》，北京：知识产权出版社，2018年，第190页。

^③ 黄相怀等著：《互联网治理的中国经验》，北京：中国人民大学出版社，2017年，第234页。

^④ 中国国家计算机网络应急技术处理协调中心：《2018年我国互联网网络安全态势综述》，中国网信网，2019年4月。http://www.cac.gov.cn/1124379080_15554834432651n.pdf。[2019-09-01]

这些国家还通过网络优势，在网络上传播有关中国人权、宗教乃至信息管制等方面的错误和误导性信息，抹黑中国，制造所谓“中国网络威胁”，使中国国家形象受到损害。拉美国家虽然在价值观等方面与西方一致，却同样受到危害。2013年发生的“棱镜门”事件披露，包括巴西、墨西哥、阿根廷、哥伦比亚和委内瑞拉等国在内的拉美国家领导人的通信信息以及这些国家的政治、军事、能源和反恐等信息都受到美国的监控。

2. 双方对于全球网络空间治理进程的路径和目标立场相近。首先，中国和拉美国家都认为应该充分发挥联合国在网络空间治理中的主导地位和作用，应该在联合国框架内开展网络空间国际规则制定的机制性对话，反对美国等西方国家单方面控制互联网治理体系，反对网络霸权，反对网络攻击和大规模监控，反对狭隘、封闭的小集团主义。其次，双方都认为网络空间治理进程应该增强发展中国家的代表性和话语权，充分顾及发展中国家的发展和安​​全等利益，以建立公正正义的网络空间秩序，维护网络空间的安全、稳定与繁荣。最后，中国和拉美国家都认为应该加强全球网络基础设施建设，反对设备和技术垄断，降低接入互联网的成本，提高发展中国家互联网普及率和民众应用互联网的能力；对于域名、IP地址及根服务器等互联网核心关键资源的管理应当在全球范围内进行协调，这种协调应当合法化，并确定管理这些资源的最佳全球做法，不允许只有某一个国家享有决定权。

3. 双方都积极参与全球网络空间治理进程。为了应对以上不利处境和挑战，推进全球互联网治理体系变革，中国和拉美国家都积极参与全球网络空间治理进程，要求更加重视发展中国家网络空间发展面临的问题以及对网络治理进程的诉求。此外，双方都积极组织 and 筹办各种全球性网络空间治理活动，以提高自身的影响力。例如，中国自2014年开始举办世界互联网大会，至2019年10月已经举行了六届，为国际互联网共享共治搭建了中国平台。目前，这一机制已经成为世界性互联网年度盛会，被国外专家称为国际互联网治理领域的三大会议之一^①。巴西、墨西哥都举办过联合国互联网治理论坛(IGF)。“棱镜门”事件后，巴西还于2014年4月举办了全球互联网治理大会，呼吁改革现有互联网治理机制。

4. 双方都积极提出关于网络空间全球治理的主张，以提升影响力和话语

^① 刘静主编：《网络强国助推器——网络空间国际合作共建》，北京：知识产权出版社，2018年，第190页。另外两大会议是联合国信息社会世界峰会和互联网治理论坛。

权。例如，2015年12月，习近平主席在参加第二届世界互联网大会开幕式的发言中提出构建网络空间命运共同体的理念，并提出推进全球互联网治理体系变革的“四项原则”和构建网络空间命运共同体的“五点主张”，为全球网络空间治理提出中国方案。2019年10月，第六届世界互联网大会组委会发布《携手构建网络空间命运共同体》的概念性文件，对“构建网络空间命运共同体”理念的时代背景、基本原则、实践路径和治理架构进行全面阐释。拉美国家除了通过发布地区信息社会行动计划、举行信息社会世界峰会和全球互联网治理论坛地区筹备会议等方式在国际相关机制中发出更强的地区声音外，巴西等地区大国也提出了有关网络治理的主张和提议。如2011年12月，巴西与印度、南非在联合国共同提出建立“联合国互联网相关政策委员会”，提议各国政府在互联网政策制定中加强合作和发挥决策作用，私营部门、民间团体等利益相关方可组成咨询委员会提供建议。“棱镜门”事件后，巴西和德国于2013年10月共同要求联合国大会通过促进互联网隐私权保护的决议，呼吁所有国家保证网络及其他电子通信用户的隐私权。同年11月，巴西又和德国共同向联合国人权事务委员会提交了一份有关保护公民隐私和人权的决议草案。

（二）中拉在网络空间治理问题上的差异性

虽然中国与拉美国家在网络空间全球治理的路径和目标等问题上立场相近，但由于双方在文化观念和行为习惯等方面差异较大，因此在网络治理的理念等方面也存在分歧，主要体现在网络主权和网络治理模式两个方面。

1. 关于网络主权问题。中国强调尊重网络主权，认为“网络主权是国家主权在网络空间的自然延伸……各国有权根据本国国情，借鉴国际经验，制定有关网络空间的公共政策和法律法规。^①”拉美国家虽然不反对“网络主权”，但相对而言更强调网络自由，如网络言论自由权等，反对政府对网络行为进行监管。

2. 关于网络治理模式。中国主张以政府为主导、多方参与、多边共治的网络空间治理模式，中国“支持加强包括各国政府、国际组织、互联网企业、技术社群、民间机构、公民个人等各利益攸关方的沟通与合作”，但

^① 世界互联网大会组委会：《携手构建网络空间命运共同体》，世界互联网大会官网，2019年10月16日。https://2019.wicwuzhen.cn/web19/release/release/201910/t20191016_11198729.shtml。[2019-12-01]

是“各利益攸关方应在上述治理模式中发挥与自身角色相匹配的作用，政府应在互联网治理特别是公共政策和安全中发挥关键主导作用”。^①而拉美国家则认同和主张“多利益相关方”治理模式，认为网络空间治理中的各利益相关方应该平等地参与治理，政府不应当在其中发挥过于重要的作用，主张“弱政府、强社会”的治理理念，强调自下而上的治理方式。拉美地区互联网治理论坛就多次强调并采取这种自下而上的方式形成最后的会议文件。

（三）中拉加强网络空间治理合作的路径

正如上文所述，中国与拉美国家同属网络发展中国家，在网络空间全球治理议题上面临相似的境遇，具有相似的诉求。因此，双方应当加强在相关领域的合作和沟通，增强治理能力，维护自身网络安全和发展利益。

1. 加强有关网络空间全球治理理念等议题的沟通。当前，中国与拉美国家对于网络空间全球治理的路径和目标立场相近，但在网络主权和网络治理模式等治理理念上有所分歧。事实上，不论提倡哪种理念，双方均认为各利益方都是网络空间治理不可或缺的主体，而网络安全问题对国家主权构成的挑战越来越突出。因此，中拉应就网络主权、治理模式等问题加强沟通，对各自主张的内涵、区别、在网络治理领域的实践等进行定义和辨析，寻求形成更大的共识。

2. 加强在全球各多边治理机制内的合作。网络空间全球治理虽然是一个新兴的全球治理领域，但已经成为最受关注的领域之一。除联合国框架内的合作机制外，20国集团、金砖国家机制等全球性多边机制以及一些地区组织等都将网络治理及与之相关的物联网、数字经济、人工智能等议题作为重要议题加以讨论并进行合作。中国与拉美国家应当加强在这些机制内的沟通与合作，同时积极参与由对方主导的网络治理机制，在更多层级和更多层面就网络治理发表主张。此外，当前 ICANN 等互联网核心管理机制仍主要由美国等西方国家的人员和机构把控，多代表西方国家及其企业的利益。中国和拉美国家也应当扩大并加强在这些机制内的参与度和沟通交流，共同为发展中国家的利益发声。

^① 中国外交部、中国国家互联网信息办公室：《网络空间国际合作战略》，载《人民日报》2017年3月2日第17版。

3. 加强各层级治理主体间的交流与合作。由于网络问题的复杂性和综合性，国家与非国家行为体，尤其是私营部门甚至个人用户都是治理不可或缺的主体和利益相关方。例如，作为网络空间治理的核心，大多数互联网治理职能都不是由政府作为主体实施的，而是通过多方利益主体参与制度设计和组织机构创建更新来实现的；大多数互联网治理规则也都是由私营企业和非政府机构制定的^①。在拉美地区，专业人员、相关研究领域的学者和智库以及私营部门一直是其网络空间治理机制的主要组织和参与者，对于拉美网络空间治理议程和议题设计、准则和规范制定等起着重要作用。因此，除了国家层级的沟通与合作外，中拉双方还应加强其他各层级治理主体间的交流与合作。

4. 加强双边务实合作，提高网络空间建设和治理能力。以互联网为核心的网络空间已经融入人类社会生活的方方面面，网络空间建设程度和治理能力对于国家和地区的经济的发展以及社会的进步和发展均具有深刻影响。中拉可将网络治理合作融入务实合作进程，通过产业部门和企业等层级间的合作，加强在网络物理基础设施建设及保护、关键信息基础设施建设及维护、技术创新、数字经济、智慧城市乃至打击网络犯罪等各领域的合作，以提高网络建设和治理能力，助推双方经济和社会发展。

(责任编辑 徐 睿)

^① [美] 劳拉·德拉迪斯著，覃庆龄、陈慧慧等译：《互联网治理全球博弈》，北京：中国人民大学出版社，2017年，第14页。