



移动互联网治理挑战与话语权提升

鲁传颖

(上海国际问题研究院, 上海 200233)

[摘要] 移动互联网是网络空间的重要组成部分, 随着网络空间治理不断深化, 对移动互联网治理的必要性进一步凸显。本文针对移动互联网治理议题, 尝试从议题、内容、理念、方法方面进行探讨, 展现治理议题的内涵和逻辑, 并就提升中国在国际网络空间治理中的话语权提出建议。

[关键词] 移动互联网; 国际治理; 话语权

[中图分类号] F270

[文献标识码] A

[文章编号] 1009-8054(2017)11-0080-08

0 引言

2016年, 移动互联网继续在全球范围内保持快速发展, 超越固定互联网成为最主要的互联网接入方式。移动终端功能不断提升, 加深了用户对于互联网的依赖, 加速了信息社会对于用户的生产、生活, 以及思维方式的渗透度。移动互联网让网络空间更加有包容性, 让互联网的覆盖范围从城市的中心走向边远地区, 成本降低, 使用更加便捷, 让原本被排除在网络之外的老人、青少年、文化程度低的弱势群体成为网络空间新成员。移动互联网的发展推动

网络空间的行为体的多元化, 所带来的思维方式和行为模式越来越复杂。特别是在当前网络空间处于新旧秩序转变时期, 这种多元化发展的趋势在造福人类的同时, 也将原来桌面互联网时代的负面行为复制到移动互联网当中, 带来了更加复杂的数据跨境、跨境执法合作, 以及各种形式的网络犯罪、恐怖主义、非法宗教等治理问题。

1 移动互联网治理与行为体责任

移动互联网治理与传统的网络空间治理有很大的共性, 但又有其自身的特点。从共性上来说, 传统网络空间和移动互联网治理都涉及

到其所依赖的信息基础设施、内容服务提供商（平台）和用户等三个方面。从差异性上来说，相比较传统网络空间的开放性，移动互联网的生态系统相对封闭，移动互联网治理更强调平台治理和对移动终端设备上所产生和使用的个人信息的安全保护。目前，政府、社会 and 平台对移动互联网这项新的治理议题，并没有统一的认知。笔者认为，加强移动互联网治理，首先要厘清政府、平台和用户之间的关系，分析各自在治理中的作用。治理的规则需在不同行为体之间的互动进程中产生。另一方面，移动互联网还涉及到跨国界的治理。国际治理带来了新的治理议题，并且对各国政府在网络空间的角色和定位产生一定的影响。

平台治理是移动互联网治理的核心，涉及到操作系统和大型应用两个方面。操作系统主要是以安卓和苹果 iOS 系统为代表的手机操作系统及其应用市场的生态治理，大型应用则是类似脸谱和推特等平台型应用，它们开始在自己的应用中兼容和扩展其他应用程序，发挥着和操作系统相似的生态系统作用。¹ 作为生态的构建者，苹果和谷歌两大互联网公司提供了生态中的秩序。平台从某种程度上取代了政府的角色，充当公共秩序的建立者和维护者。但是与政府作为公共利益维护者的身份不同，企业还要将商业利益作为最基本的考虑，当商业利益与公共利益之间发生冲突时，无法确保平台会将公共利益放在第一位。政府是移动互联网治理的最终负责人，但平台的治理涉及到海量的数据处理和实时的信息更新，需要巨大的技术能力、人力资源和资金投入，使得政府缺乏直

接管理平台的能力。平台承担了主要的具体治理事务。政府的职能通过立法、政策、标准进行间接的管理、监督和规范引导。用户是移动互联网的主体，虽然因其数量众多、社会效应大，但是在治理中却处于弱势地位，只能依靠舆论等力量对平台进行监督，维护自身的正当利益。因此，移动互联网空间责任主要可以分为平台责任、政府责任和国际社会责任三部分。

平台责任。国际移动互联网治理（mobile internet governance）与国际互联网治理（internet governance）之间存在本质性差异。由于移动互联网应用使用和访问无需直接经过传统的域名、IP 寻址和解析，所有的活动主要是在操作系统的内部进行运转，因此，它和国际互联网的服务器/客户机模式有重要区别。传统国际互联网治理主要是以互联网域名与地址分配机构（ICANN）和互联网任务工程组（IETF）等互联网社群的一系列国际性非政府组织实施的，治理内容主要是围绕着 IP 地址分配、域名注册与管理 and DNS 解析展开，更加注重互联网关键资源的分配和协调。而移动互联网治理更主要是内容安全问题，以及其引发的有关伦理、法律和政策问题。比如由于平台与用户之间并非处于一个司法管辖区域内，特别是涉及到跨国界的用户时，就会产生到底依据平台所在国的法律还是用户所在国法律的问题。从主体上看，平台的运营者提供着移动互联网生态的秩序。平台是一个封闭的生态，其自我治理的主要依据是内部的章程和办法，并参照国家的法律标准。但是由于移动互联网的发展速度远远快于法律、法规的制定程度，因此，平台很多情况



下是在缺乏法律、法规作为指导的情况下的自我治理。这一方面给了平台非常大的自主权利，另一方面，当政府开始制定法律、法规时，平台因其已经在治理中占据的重要作用，会拥有较大的话语权。

政府责任。移动互联网的安全事关国家安全和用户个人信息安全，政府的地位和作用愈发不可或缺。各国政府从战略、政策、法规层面加强对移动互联网的治理。美国仅在2016年一年就出台了多部相关的法律和标准体系，规范移动互联网领域的安全问题。中国作为移动互联网大国，也高度重视移动互联网的安全问题，通过治理进一步促进移动互联网健康有序发展。但我国政府在加强移动互联网治理时，面临着与大型互联网公司相比能力不对等、与发达国家相比实力不对称等问题。不仅如此，政府在治理时往往会面临大型平台的抵制和发达国家的指责，同时用户有时也会不理解。如近年来我国在颁布的《反恐怖法》、《银行业应用安全可控信息技术推进指南(2014-2015年度)》，简称(317)号文》进程中就曾遇到美国等国和一些大型互联网公司的反对。政府破题的关键是要从政策、法律和宣传等多个视角来加强自己博弈的能力，避免陷入到舆论的漩涡当中。如法律、法规制定出台的前、中、后都要投入一定的精力与外国政府、行业之间进行沟通，并且加强舆论的宣传和增加制定过程的透明度。《网络安全法》制定和出台的过程相对之前颁布的一些法律法规，在政策和宣传的角度投入了更多的精力，与各方保持了密切的沟通，因此，虽然其内容更多、更复杂，但遇到的阻力则相

对较小。

国际社会责任。虽然平台在治理中扮演了重要的角色，但互联网的全球属性决定了各国政府无法仅仅通过自身的努力来应对移动互联网的安全挑战。国际社会需要提供相应的公共产品，包括基本的秩序、跨国的协调和国际性合作。近年来，国际社会虽然没有将移动互联网单独作为治理的主要议题，但是在主要的治理机制中，都涉及到了移动互联网的相关内容，包括关键信息基础设施的安全、个人信息安全保护、文化多样性等内容。无论是在官方主导的联合国信息安全政府专家组机制，还是在非官方主导的“伦敦进程”等机制中²，移动互联网治理都是不可或缺的内容。由于国际社会网络空间治理进程还处于起步阶段，各方的立场和观念存在较大的差异，因此关于移动互联网治理的议题并未能取得足够的重视。随着移动互联网发展加速和渗透度的增强，相关的治理将会成为重要的议题。

2 移动互联网全球治理理念探索

由于各国和各方在治理理念、治理平台和治理路径上的分歧，网络空间全球治理陷入了一定的困境。国际社会在开展移动互联网治理时应避免陷入到同样的陷阱当中，特别是要避免陷入到二元对立的矛盾当中。应当采取更加包容的姿态，综合考虑各方的关切，探索一种更加平衡、多元、包容的治理理念。充分考虑网络自由与国家安全、公共安全之间的平衡，平台企业发展与对个人信息安全的保护，互联网的开放、自由、交互操作与当地的法律、政

策之间的协调。这就要求采取一种更符合当前互联网发展的治理理念，站在构建网络空间新秩序的大背景之上考虑移动互联网的治理。

第一，互联网发展的阶段与网络空间新秩序。互联网发展历经了技术、商业、政治和安全四个具有阶段性特征的不同时期。第一个阶段是技术的互联网，是互联网发展的早期阶段，包括各种技术标准的制定；第二个是商业化的互联网，微软、甲骨文等互联网企业开始认识到互联网的商业价值和经济利益，互联网由此开始经历了一个大规模商业化时期；第三个时期是政治化的互联网，以“谷歌退出中国”“阿拉伯之春”等事件为标志，对应着希拉里·克林顿担任美国国务卿的时期。希拉里的卸任和棱镜门事件的发酵则将互联网带入了安全的互联网阶段。前两个阶段分别依靠技术和商业力量来提供基本的秩序，而到了政治的互联网阶段，网络空间的秩序是由西方国家所主导；但棱镜门事件揭开了美国的虚伪面具，分化了西方国家统一的阵营，同时也打破了西方国家所构建的互联网秩序。安全互联网阶段带来了一段时间网络空间的“失序”，当前网络空间新旧两种秩序转换的时期，各方在秩序如何构建上存在不同的看法。³

第二，新旧两种秩序的转换。从威斯特伐利亚体系到雅尔塔体系，传统的国际安全秩序往往来源于大国协调。冷战之后的国际秩序来自于霸权国对提供的公共产品，即所谓“霸权稳定论”。从互联网发展的阶段来看，通过“大国协调”和“霸权稳定”来构建网络空间秩序已宣告失败。特别在移动互联网时代，网络空

间秩序更加多元，涉及到的行为体更广泛，因此需要更加复杂的制度性安排，能够将多元的思想理念和利益包容到新的秩序之中。另一方面，在安全的互联网阶段，不断爆发的网络安全事件驱使网络空间进入了以主权为基础的秩序构建阶段。当网络安全上升为国家安全，并成为社会安全、经济安全、政治安全的连接点时，原有的秩序不再适用，需要国家承担更多的责任。新旧秩序的转换对于两种秩序的提供者而言都是一个不断互动的过程，并不是要求互联网企业放弃自己的责任，而是要适应新的角色，即如何与政府进行互动。

第三，自由与平等、多方和多边、标准与包容之间的融合。中国国家主席习近平在第二届世界互联网大会上提出的构建人类“网络空间命运共同体”和推动互联网治理体系变革的“四项原则”和“五点主张”对此提供了解决方案。他提出网络空间发展的最终目标是每一个国家、每一个网民都能够受益于网络空间的发展。命运共同体建立在“四项原则”和“五点主张”基础之上，为构建网络空间新秩序提出了一种新的视角。2017年3月1日，中国外交部与国家互联网信息办公室共同发布《网络空间国际合作战略》，将中国围绕网络空间治理与合作的主张进一步细化。互联网发展的四个阶段的秩序并不是简单的相互取代，它是在融入了更多的因素之后所表现出的新特点，并且通常能够向下兼容。短暂“失序”之后，新的秩序一定会建立，并且会在调整的基础上吸纳之前的秩序。原有的秩序是建立在互联网自由、多利益相关方和标准化的互操作基础之上，它为互



联网的发展奠定了基础，同时也带来了安全、不平等、数字鸿沟等一系列的问题。在各种网络安全事件的推动下，平等参与、多边参与、包容思想成为网络空间发展新的需求。

3 移动互联网治理的国际议题

移动互联网治理围绕着平台而展开，有影响力、用户数量众多的平台都是面向全球提供服务的，并且集中在少数的发达国家。⁴一方面，平台需要有统一的云计算中心，而数据的本地化和数据跨境流动问题带来了安全和司法管辖相关的数据主权问题；另一方面，当涉及到网络犯罪、网络攻击和网络恐怖主义调查时，跨境的执法活动需要多个国家之间的合作，而由于社交媒体、网络媒体的重要性不断增加，不同的国家之间在信息自由流动和内容安全上存在不同的认知，如何进行合作也成为了移动互联网国际治理的重要内容。

第一，数据跨境流动。移动互联网发展最大的威胁是安全的挑战，当现有的技术和政策无法应对安全挑战时，很多政府开始要求互联网企业对数据本地化存储，以此来规避数据流出国境之后的安全问题。但是这带来的问题是企业成本的增加，限制了数据的流动性同时也降低了数据的价值。各国政府对此也是采取了不同的态度。欧盟出台的《通用数据保护条例》主要是从个人信息安全保护出发，要求数据的接收国必须具备相应的数据保护能力才能够接受欧盟用户的数据。俄罗斯则对数据本地化有更加严格的要求，领英（LinkedIn）因为未在俄罗斯建设数据中心开展数据本地化存储而被政

府依法关闭。其他如中国的《网络安全法》也规定对关键基础设施运营者在中国境内运营中收集和产生的个人信息和重要数据应当在境内存储。因业务需要确需向境外传输的，应当进行安全评估。不同的政策与各国所面临的安全形势息息相关，同时也给互联网企业的运营带来了不同程度的影响。

第二，跨境执法合作。移动互联网的快速发展给各种网络犯罪、网络空间恐怖主义和极端宗教传播带来了新的空间，各国的法律法规和国际规则滞后，进一步恶化了网络空间治理形势。犯罪分子、恐怖主义分子和极端宗教的传播者根据移动互联网的特点，不断采取更有针对性的方式和手段来从事非法活动，给网络空间的安全与和平带来了极大挑战。由“棱镜门”所折射出的大规模数据监听，以及政府发起的网络攻击等威胁的存在，增加了国家间不信任的程度，损害了各国政府之间在网络安全执法层面的合作基础，因而给各种形式的网络犯罪留下了空间。目前，国际社会也在通过各种形式，努力增加在治理方面的合作。在全球层面主要是由25个国家代表组成的“联合国信息安全政府专家组”在讨论负责任国家行为准则、国际法在网络空间中的适用性和建立信任措施等方面的内容；在区域层面，欧盟出台的《布达佩斯网络犯罪公约》也试图在网络执法合作方面提供一种探索；双边层面的合作也越来越多。如中美就打击网络商业窃密达成的协议，以及每年举办的网络执法合作部长级对话合作机制都是体现。中方由公安部牵头，美方由司法部、国土安全部牵头，双方每年举行两次机制性的

对话。围绕着打击网络犯罪相关的有害信息共享、打击网络商业窃密、预防和打击网络犯罪、以及打击网络恐怖主义等执法层面开展了富有成效的对话机制。这一网络执法合作机制，不仅稳定了中美网络关系，同时也压缩了网络犯罪分子的生存空间，维护了网络空间的和平、安定。随后双方也将这一合作机制推广到与其他国家的双边执法合作中，分别签署了中英、美韩网络执法合作机制。

虽然国际社会在执法合作层面取得了一定进展，但总体而言，全球层面的合作还处于达成原则和共识的阶段，尚未形成有约束力的国际性条约，区域层面和双边层面的合作能够在一定程度上提高打击网络犯罪效果，但网络的跨国界限制了其发挥更大作用。

第三，内容安全审查。移动互联网中流动的数据背后是承载着各种意义的价值判断，治理的问题也表现在意识形态和伦理的冲突。一直以来，美国和西方试图推行一种以自由为导向，去政府化的互联网治理方式，这种治理方式随着越来越多的非西方国家接入互联网，特别是随着移动互联网发展，非西方国家的用户数量远远超出西方国家之时，冲突就开始体现。多数政府普遍对互联网内容采取不同程度的管理或审查措施。例如信仰伊斯兰教的国家普遍对不符合伊斯兰教教义的内容进行管理。这种线上的冲突往往还会引发现实社会的冲突，2012年一部美国电影《穆斯林的无知》在社交网站上引起了巨大的争议，被认为是对穆斯林和伊斯兰教的侮辱。很多穆斯林向该社交网站提出抗议，要求网站删除这部带有侮辱和

歧视穆斯林性质的影片。但社交网站以保护“言论自由”为名，拒绝将该影片从网站上删除。此后，很多穆斯林和同情穆斯林的黑客在网络上发起了一场针对美国金融企业和能源机构的大规模网络攻击。另一方面，由于传说美国驻利比亚大使馆要播放此片，在利比亚引发了一场大规模的骚乱，愤怒的人们冲入美国大使馆，导致驻利比亚大使在骚乱中被杀害。这就涉及到自由与秩序的核心问题，网络自由并非绝对的自由，网络空间也不可能在无序中发展。不同的国家、民族、宗教背景对于自由与秩序的认知程度存在差异，强行用一种价值观来统一网络空间只会引起更多的冲突。

此外，信息爆炸产生的“反理性、反传统、反道德、反主流”的内容与主流道德观念之间的冲突。网络空间的虚拟性、匿名性和跨国性助长了很多极端的言论，这些言论的制造者以“网络自由”为名，拒不接受现实社会的法律、道德的约束。法律的缺失、执法的困难和跨国合作的难度使得政府对于极端言论难以做到实时管理，很多内容管理的举措往往会引发争议，进一步助长了极端言论在网络空间中的流行。近年来不断涌现的网络恐怖主义、网络极端主义思潮就是借道“网络自由”，利用网络空间中存在各种加密技术手段摆脱政府的监控，从而得以在网络空间中传播和动员。

4 在移动互联网国际治理中提升中国话语权

移动互联网国际治理已经成为网络空间治理的重要内容，国际社会需要有针对性地就相



关的治理议题进行讨论，为移动互联网的全球发展提供保障。对中国来说，要想提高在移动互联网国际治理中的话语权，首先是建立在强大的产业、行业基础之上。近年来，我国在移动互联网领域国际化方面取得了长足的发展，这成为我国参与治理的底气和基础。特别是在当前网络空间新旧两种秩序转换，国际社会面临安全和秩序的需求日益增加的情况下，中国的参与尤为重要，需要与各国携手合作，共同为移动互联网的发展和治理提供公共产品。

国际话语权是建立在议程设置、规则制定权的基础之上。国际话语权看似是一种权力，但这种权力却不同于发号施令的“硬权力”，本质上更偏向于“软权力”，是一种通过具有特定价值观念和合法性的话语对听众产生影响力。虽然看似软，但实际上却入脑入心，产生深远的影响。哈佛大学教授约瑟夫·奈提出的软实力，以及希拉里·克林顿在担任美国国务卿时提出的“巧实力”外交战略，都是试图通过提升国际话语权来提高美国国际政治的影响力。

提升中国在移动互联网领域的话语权，应从内部战略调整做起，以更加积极主动的方式参与到国际治理的进程中。首先，需要有一个明确的长期战略调整。我国的国际地位决定了在过去很长一段时间都是采取“韬光养晦”的战略，作为这一战略的惯性思维，在国际舞台上往往不愿说、不会说。要提升我国在网络空间的国际话语权就应当在各种国际网络论坛中主动说，而且要好好说。在这点上来说，我国还缺乏大量能够在国际互联网治理论坛中担任主要角色的专家学者和政府官员。目前国际互

联网治理的话语权主要是在美国手上，主要体现在美国代表在各大治理机制和平台上的活跃程度和影响力。人才不足是提升在移动互联网治理领域话语权的短板，需要政府和学术界、产业界各方的共同努力，加快国际化人才培养的力度和速度。

其次，提升话语权不仅是态度的转变，还需要强大的议程设置能力作为支撑。通常国内组织的国际会议更加重视会议的硬件投入，很少在议题设计和讨论形式上花同样的功夫，往往很难产生我们想要的结果。除了世界互联网大会之外，国内有关移动互联网治理的会议基本上还停留在国内会议的水平，缺乏举办大型国际会议的能力和意愿。弥补主场外交的缺失，积极主办各种类型的国际互联网治理论坛是提升话语权的重要途径。

再次，在国际上提出的治理方案立意要高。要让对方感觉是在为对方好，而不是将自己的观点强加给对方。比如很多人在谈要制定网络空间治理的“中国方案”，立意就不如中国制定的网络空间治理“世界方案”高。从语言到方案都要有国际关怀，体现对发展中国家和不发达国际利益的照顾，当然就会更受人尊重，也更容易被接受。

最后，需要有公众和民间力量的广泛参与。互联网治理是多方和多边的共同参与，除了政府积极主导之外，民间和企业的参与是关键，也容易与国际社会进行对接。因此，提升在网络空间的国际话语权，需要激发中国的企业、科研机构 and 公众积极参与国际性论坛的热情。

注释：

1. 官建文，唐胜宏，“正在形成的移动互联网生态系统”，《中国移动互联网发展报告 2015》，北京：社会科学文献出版社，第 21-22 页。
2. 伦敦进程（London Process）：2001 年在伦敦举行了国际上第一次以网络安全和网络空间治理为主题的大规模会议。参会代表都承认开放和充满活力的互联网是经济增长和社会进步的巨大推动力，应有效应对网络安全和网络犯罪威胁，但在如何处理网络自由和政府管制之间的矛盾上，各国存在深层次的价值观和意识形态分歧。此次会议开启了讨论网络空间治理的伦敦进程，为随后在布达佩斯和首尔的会议设置了议题。具体情况可见黄志雄著《2011 年“伦敦进程”与网络安全国际立法的未来走向》一文，《法学评论（双月刊）》，2013 年第 4 期。
3. 鲁传颖著，《网络空间治理与多利益攸关方

理论》，北京：时事出版社 2016 年版，第 51 页。

4. 魏亮，田慧荣，“移动互联网时代的信息安全问题与应对策略”，《中国移动互联网发展报告 2015》，北京：社会科学文献出版社，第 77 页。

参考文献：

- [1] 北约卓越网络合作防卫中心国际专家小组. 塔林网络战国际法手册 [M]. 2016.
- [2] 方兴东, 胡怀亮. 网络强国: 中美网络空间大博弈 [M]. 北京: 电子工业出版社, 2014.
- [3] 段祥伟. 因特网治理的国际冲突与合作研究 [M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2015.

作者简介：

鲁传颖，法学博士，上海国际问题研究院副研究员，主要从事网络安全与网络空间治理相关研究。✉

Mobile Internet Brings Challenges to Cyberspace Governance and Chances to Discourse Power Enhancement

LU Chuan-ying

(Shanghai Institutes International Studies, Shanghai 200233, China)

[Abstract] As a critical part of the cyberspace, the enhancement of mobile internet governance becomes important and urgent. This article register itself to discuss the topics of mobile internet governance such as the issues, principles and approaches, clarifying the concepts and logics about mobile internet governance, and to raise suggestions to strengthen China's discourse power in mobile internet governance arena.

[Keywords] mobile internet; international governance; discourse power