

全球数字治理：发展、困境与中国角色^{*}

□ 戚 凯 周祉含

〔提 要〕伴随着全球数字技术与数字经济的加速发展，国际社会面临的风险与挑战也在不断增加，全球数字治理已成为全球治理的前沿议题与重点工作。在经历了早期纯科技性质的协调之后，国际社会先后在数字基础设施建设、数字经济框架、数字税改革、区域性数字合作等领域取得了若干成就。中国在这个过程中积极引领和参与相关工作，作出了一系列重要贡献。不过，受国际局势复杂多变的影响，全球数字治理在基础、规则、方式、主体和客体等五个层面均面临诸多挑战。中国对当前的全球数字治理困境有客观理性的认识，始终坚持在根本理念、制度平台、科技创新、前沿应对等层面发力，不断为全球数字治理提供新的实践成果与理论指引。

〔关键词〕全球数字治理、人类命运共同体、数字经济、中国外交

〔作者简介〕戚凯，中国政法大学全球化与全球问题研究所副教授

周祉含，中国政法大学国际教育学院讲师

〔中图分类号〕D815

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2022) 6 期 0047-18

当前，互联网、大数据、云计算等数字技术加速创新，数字经济蓬勃发

^{*} 本文是国家社会科学基金重点项目“中美科技竞争背景下美国对华数字产业遏制动向及反制策略研究”（项目编号：22AGJ007）的阶段性成果。感谢《国际问题研究》匿名审稿专家提出的宝贵意见，文中可能的错漏由作者负责。

展，数字化日益融入全球发展的各领域全过程，数字全球化趋势明显。然而，风险与发展如影随形，尤其是新冠肺炎疫情暴发以来，实体线下活动受到影响，数字领域的无序扩张进一步加剧，涉及各国政府、数字企业、跨国组织、公民个人等多元主体的数字难题层出不穷，有关数字主权、数字福利、数字壁垒、数字安全乃至数字战争的新问题、新挑战大量出现。

在此背景下，国际社会开展并加强全球数字治理已经成为时代的必然要求。全球数字治理已成为全球治理的前沿与关键内容，也是全球治理转型与升级的迫切任务。中国是全球治理实践的重要参与者，更是全球数字发展的主要力量之一。中国高度重视、积极参与全球数字治理，在其中扮演了重要角色，作出了巨大贡献，并且正在进一步发挥中国智慧，提出中国方案，助力破解全球数字治理困境。

一、全球数字治理的关键要素

数字化发展是当前人类社会政治、经济与文化等诸领域发展的主要特征与前进方向，数字议题天然具备跨国性、复杂性、全球性色彩，^[1]因此全球数字治理自然也就是全球治理在数字领域的延伸与体现。全球数字治理包含基础、规则、方式、主体和客体五个关键要素，其具体体现是：

第一，全球数字技术与数字经济的迅速发展是开展全球数字治理的根本物质基础与前提。近三十年来，半导体、计算机、互联网、光纤通信、移动通信不断实现大规模商业应用及革新升级，信息技术的发展深刻影响了人类社会的生产与生活方式。当前，人类所处的信息科技时代正在向更加先进与具体化的数字阶段演进，数字科技、数字产业、数字经济、数字生活正处于蓬勃发展的时期：2020年全球范围内产业数字化占数字经济比重达到84.4%；2021年全球47个国家数字经济增加值规模达到38.1万亿美元，同比名义增长15.6%，占GDP比重为45%；2021年底，全球上网人口达到49亿，大约占全球人口的63%；到2023年，数字经济产值将占全球GDP的62%；至

[1] 薛晓源、刘兴华：《数字全球化、数字风险与全球数字治理》，《东北亚论坛》2022年第3期，第3-11页。

2035年，全球数字科技所发掘的数据量将达到47ZB，^[1]人类正加速进入数字时代。没有数字全球化的现存事实与继续迅猛发展，全球数字治理就无从谈起。

第二，全球数字治理需要更加具体的基础原则。詹姆斯·罗西瑙（James N. Rosenau）专门指出，治理是规则体系，只有被多数人接受，或者至少是被它所影响的最有权势的人接受时，才能够产生效果。^[2]全球数字治理是全球治理的一部分，因此当然适用全球治理的根本性共同原则，即大小国家主权一律平等，以自愿合作方式参与治理，参与过程中要确保共商、共建与共享。与此同时，全球数字治理又亟需一些更加具体的基础原则，包括数字空间的国际主权平等与安全应该得到实质性的尊重与保障，跨国数字基础设施的技术中立地位必须得到确立，数据标准因国而异的严重分歧必须得到弥合，跨境数据流动的基础性规则共识必须尽快建立等。

第三，推进全球数字治理需要既有路径与创新方法相结合。一方面，世界各国需要就普遍面临的数字风险与挑战进行充分沟通，寻找各方关切的公约数，努力形成有约束力的国际公约及施程序，建立起共商、共建、共享的国际合作制度及运转平台。另一方面，要与时俱进，充分发掘数字技术本身的优势与潜力，力争实现全球数字治理手段的现代化、智能化。譬如，基于区块链与大数据技术，可以在全球化背景下高效地建立起国际数字经济领域信息统计与交换制度，提升相关数据的可信度与入库效率，减少重复工作，使得国际社会可以高效、精准、联动打击数字金融欺诈、网络洗钱等违法行为；基于数字虚拟空间与人工智能技术，可以在线下会议之外建立跨时区、跨语种的沟通渠道，极大减轻全球数字治理相关国际组织工作人员的长途旅行负担，提升沟通效率，同时也能减少碳足迹，更好贯彻绿色发展理念；基于量子计算与通讯技术，可以搭建高度安全可信、防窃听、防间谍的跨国

[1] ZB为字节计量单位，1ZB=10¹²GB。上述数据参见《全球数字经济白皮书（2022年）发布 数字经济为世界经济增添新动能》，中国工信产业网，2022年7月30日，https://www.cnii.com.cn/rmydb/202207/t20220730_400751.html；《2022移动互联网蓝皮书：2021年底全球“网民”数量达到49亿》，人民网，2022年6月29日，<http://finance.people.com.cn/n1/2022/0629/c1004-32460894.html>；《2020年我国数字经济规模位居世界第二，增速全球第一》，商务部网站，2021年8月6日，<http://xkj.mofcom.gov.cn/article/mysz/myszhd/202108/20210803184332.shtml>；中国信息通信研究院：《大数据白皮书（2020年）》，2020年12月，https://pdf.dfcfw.com/pdf/H3_AP202012311445567246_1.pdf，第1页。

[2] James N. Rosenau and Ernst Otto Czempiel, eds., *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992, p.4.

政府间数字治理通讯平台，将国际合作中最关键的国家安全与保密风险降至最低。这些创新手段也可以应用于全球治理其他子领域，实现全球治理手段全方位的升级。

第四，各国政府、政府间国际组织、非政府组织、产业巨头、科研机构等都是全球数字治理的重要主体，其中政府依然是核心力量。尽管一些学者早期提出的全球治理思想强调去国家化，但随着实践的演进，国际社会普遍认识到离开民族国家与政府的参与去推进全球治理是不现实的。^[1]当前，在数字治理领域，各国政府很显然掌控最高权力，它们负责制定数字贸易规则、数字监管法规、数字外交政策等。不过，跨国数字企业巨头的力量也不容忽视，它们在全球数字领域中拥有巨大的技术性权力，并且直接控制数据、算法、服务器等数字资源本身，全球数字治理需要它们的深度参与。近年来，脸书、谷歌等跨国数字企业巨头侵权丑闻不断，显示出它们对一国内部经济社会活动的掌控力可能会超越当地政府，继而给政治安全、社会安全带来跨国挑战，^[2]这就使得跨国数字企业巨头在某种情境下又是全球数字治理的客体。

第五，全球数字发展过程中面临的诸多挑战与困难是全球数字治理的客体。在这当中，国际社会对如下重点领域的棘手挑战尤为关切：其一，全球数字发展依然极不平衡，西方发达国家与广大亚非拉国家存在巨大的数字鸿沟；其二，数据不安全问题极为严峻，个人信息遭滥用、产业级网络攻击、个别霸权国家开展数据窃取与攻击等重大安全风险层出不穷；^[3]其三，数字企业跨国监管与征税难度加大，跨国数字企业巨头掌控大量数据资源与计算

[1] 高奇琦：《国家参与全球治理的理论及指数化》，《社会科学》2015年第1期，第5-7页。

[2] Fernando Filgueiras and Virgilio Almeida, *Governance for the Digital World: Neither More State nor More Market*, Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan, 2021, p.2.

[3] 中美两国作为世界上最重要的数字经济体，所面临的数据安全挑战最为严重，近年来两国产业级数据攻击事件频发。美国是数据黑客行动的主要受害者，但同时也是对华开展数据侵害的主要行动者。譬如2021年上半年以来广受关注的Colonial Pipeline、JBS、Kaseya等工业平台级网络勒索案均发生于美国，参见美国司法部与国土安全部联合设立的新网站<https://www.cisa.gov/stopransomware>；同时，美国及其北约盟国屡屡对华发动网络攻击，中国政府对此予以强烈谴责，参见《外交部发言人回应西北工业大学遭美国网络攻击》，新华网，2022年9月5日，http://www.news.cn/2022-09/05/c_1128978360.htm；《外交部：中方再次强烈要求美国及其盟友停止针对中国的网络攻击》，新华网，2021年7月20日，http://www.xinhuanet.com/world/2021-07/20/c_1127675665.htm。

能力，政府监管不易，^[1]营业地分布广泛，营业方式多样化，导致税基侵蚀和利润转移问题突出；^[2]其四，数字虚拟空间违法犯罪与道德问题突出，网络极端暴力、恐怖主义与数字化洗钱、种族主义等痼疾对全球公共安全造成了巨大的威胁，^[3]但由于数字虚拟空间具有跨国跨境、主体多元、议题繁杂等特点，监管与惩治面临明显的协调困难。

总的来看，尽管全球数字治理仍在发展与变化之中，但大致轮廓已经能够确定：全球数字治理是以各国政府、政府间国际组织为主导，非政府组织、产业巨头、科研机构等各类主体共同参与，为解决人类社会数字发展过程中各类挑战（特别是发展差距、利益冲突、公共安全等难题）而开展的各种行动的集合；它是一个动态发展的结构确立的过程，其中主权平等、共商共建共享是治理根本原则，建章立制是重要抓手，解决各种数字挑战是核心内容，促进人类社会共同的数字福祉是根本归宿。

二、全球数字治理的发展与中国贡献

全球数字治理与人类数字化发展的进程紧密相关，最早可以回溯到20世纪90年代前后。近年来，世界主要大国与政府间国际组织均高度重视全球数字治理，中国作为世界上最重要的数字发展力量之一，也付出大量努力，向国际社会作出应有的贡献。

（一）全球数字治理的成就

20世纪90年代前后，即美国率先提出“信息高速公路计划”之际，互联网在全球范围内迅速拓展。在这样的背景之下，包括联合国机构在内的一些群体或组织开始寻求在相关领域的技术协调与治理推进。总的来看，这些早期治理尝试多有不足，或者是基本上保留着“技术至上”的纯粹特征，较少关注人类数字发展过程中面临的政治、经济、社会道德等问题的挑战；或

[1] 刘晗：《平台权力的发生学——网络社会的再中心化机制》，《文化纵横》2021年第1期，第31-39页。

[2] 白彦锋、湛雨潇：《欧盟税改与国际税收发展新出路——针对互联网巨头跨国避税问题的分析》，《公共财政研究》2018年第2期，第5页。

[3] Michael Chertoff, "A Public Policy Perspective of the Dark Web," *Journal of Cyber Policy*, Vol.2, No.1, 2017, pp.6-38.

者是以年会清谈的形式开展，对具体的挑战与解决办法难以触及，缺乏真正的建章立制成果。

近十年来，随着数字科技突飞猛进，5G高速移动通信、云计算、人工智能、大数据科技等实现大规模民用化、产业化，对人类社会的生产生活产生巨大重构效应。尤其是新冠肺炎疫情全球大流行以来，数字全球化取得了更加显著的发展，但数字风险与挑战也更加明显，引起了全球广泛关注。在此背景下，全球数字治理的重要意义更加凸显，相关治理实践也取得了较大进展。

第一，主要大国与政府间国际组织积极布局全球数字治理。与早期仅有科技类群体或组织关注全球数字技术协调的情况相比，近年来美国、中国、欧盟、东盟、经济合作与发展组织、世界贸易组织、二十国集团、七国集团、金砖国家等主要大国与政府间国际组织均把参与乃至引领全球数字治理视为重要方略。2021年3月，欧盟发布《2030数字指南针：欧洲数字十年之路》，在人才培养、数字基础设施建设、企业与公共服务数字化等方面确立了十年目标，并宣称将以此确立欧洲全球数字领袖的地位，强调建立国际数字伙伴关系，加强互联互通。^[1]美国拜登政府上台以来，强化所谓“价值观外交”，积极拉拢西方世界盟友，致力于推进美国主导的数字科技标准，一方面与欧盟共同建立聚焦数字科技领域的“贸易和技术委员会”，^[2]另一方面在“印太经济框架”中专设数字经济框架，加强对印太区域的数字规则渗透。^[3]除此之外，经合组织、二十国集团、七国集团等都是推动数字治理的重要发力者，包括数字监管、区块链与加密货币、电子商务、人工智能在内的众多数字议题都是它们的常设主题，^[4]数字经济部长会议等已经成为二十国集团年度峰

[1] European Commission, “2030 Digital Compass: the European Way for the Digital Decade,” March 9, 2021, <https://eufordigital.eu/library/2030-digital-compass-the-european-way-for-the-digital-decade/>.

[2] European Commission, “EU-US Trade and Technology Council: Commission Launches Consultation Platform for Stakeholder’s Involvement to Shape Transatlantic Cooperation,” October 18, 2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_21_5308/IP_21_5308_EN.pdf.

[3] Andreyka Natalegawa and Gregory B. Poling, “The Indo-Pacific Economic Framework & Digital Trade in Southeast Asia,” May 2022, <https://www.csis.org/analysis/indo-pacific-economic-framework-and-digital-trade-southeast-asia>.

[4] Gary Clyde Hufbauer and Megan Hogan, “Digital Agreements: What’s Covered, What’s Possible,” October 2021, <https://www.piie.com/publications/policy-briefs/digital-agreements-whats-covered-whats-possible>.

会的重点内容之一。

第二，数字经济概念得到广泛接受。数字经济是国际社会数字发展的最主要载体，推动数字经济增长，继而拉动其他经济部门乃至全社会的增长，也是世界各国高度关注数字发展的最根本原因之一。2014年亚太经合组织峰会期间，“互联网经济”的概念首次被引入亚太经合组织框架，峰会通过了《促进互联网经济合作倡议》；2016年二十国集团领导人第11次峰会首次将“数字经济”列为二十国集团创新增长蓝图中的一项重要议题。^[1]这些举措在全球范围内引起广泛关注，此后，诸多大国或国际组织纷纷推出与数字经济相关的文件、宣言、框架或工作组计划。直至今日，数字经济已经成为联合国大会、贸易和发展会议、经济和社会事务部、教科文组织、国际电信联盟等各类联合国重要场合或机构的关键议题，其概念与意义已获得国际社会的广泛认可，这为各国发展数字经济提供了鲜明指向。此外，对数字经济的进一步概念化、分类化与测算研究等也都在积极推进中。^[2]美国与经合组织对数字经济核算的研究具有一定的权威性与影响力，核算方法相对比较成熟，包括中国在内的许多国家，一方面在积极完善自己的统计方法与方案，另一方面也利用国际官方统计协会年会等重要场合，加强相互学习与借鉴。^[3]因此，国际社会在未来有可能较快地实现对数字经济分类与测算的统一化目标。

第三，全球数字税改革实现重要突破。随着数字科技发展、产业勃兴与平台崛起，跨国数字企业巨头利用生产经营活动以线上为主的优势，实施了大量而隐蔽的利润转移行为，使得世界各国的数字发展收益被少数跨国数字企业巨头侵占，公共利益受到了极大的损害。实现更加合理而公平的数字税征收，成为国际社会推进全球数字治理的重要任务。2017年，二十国集团委托经合组织通过“税基侵蚀与利润转移”（BEPS）包容性框架开展应对经济

[1] 国务院新闻办公室：《携手构建网络空间命运共同体》，新华网，2022年11月7日，http://www.news.cn/politics/2022-11/07/c_1129107067.htm。

[2] 参见 Rumana Bukht and Richard Heeks, “Defining, Conceptualising and Measuring the Digital Economy,” *Development Informatics working paper* 68, 2017, pp.1-24; Yuliia Chaliuk, “The Digital Economy in a Global Environment,” *AD ALTA-Journal of Interdisciplinary Research*, No.1, 2021, pp.143-148。

[3] 参见刘晓雪：《国际上数字经济的界定与核算》，《中国统计》2021年第4期，第74-75页；刘伟、许宪春、熊泽泉：《数字经济分类的国际进展与中国探索》，《财贸经济》2021年第7期，第32-48页。

数字化税收挑战共识性解决方案的研究。2019年，经合组织提出了“双支柱”方案，至2021年10月，国际社会达成了里程碑式的成果：140个框架成员中，136个司法管辖区共同发布了应对经济数字化税收挑战“双支柱”方案的声明，^[1]使得国际社会在数字时代迎来了百年来最重要的国际税收规则改革，数字税治理翻开了新篇章。

第四，各类区域性数字合作框架逐步诞生。如前所述，欧盟、东盟、亚太经合组织等政府间国际组织都在积极布局数字治理，考虑到地缘政治经济的背景因素，它们的主要努力方向都是各类区域性数字合作框架。2021年10月，美国彼得森国际经济研究所发布报告统计了若干数字协定的情况，包括《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》第14章、《美墨加协定》第19章、《美日数字贸易协定》、《新澳自由贸易协定》第14章、《区域全面经济伙伴关系协定》第12章及新加坡、新西兰、智利之间达成的《数字经济伙伴关系协定》。报告还对正在谈判中的“印太协定”充满期待，这一协定由澳大利亚主导，包含澳大利亚、新加坡、日本、韩国、加拿大、新西兰、智利7国，并正在积极邀请美国加入。^[2]总体来看，这些协定都具有很强的区域性，特别是亚太区域相关成果最多，这也反映了该区域较高的数字发展水平。

（二）中国对全球数字治理发展的重要贡献

中国始终秉持共商共建共享的全球治理观，积极参与全球治理。习近平总书记在中国共产党第二十次全国代表大会报告中专门指出，十年来，中国展现负责任大国担当，积极参与全球治理体系改革和建设，赢得广泛国际赞誉。^[3]在全球数字治理不断发展的进程中，中国作为世界上规模最大、发展最快的数字大国之一，积极引领，敢于担当，作出了一系列重大而具体的贡献。

第一，积极参与全球数字基础设施建设，努力弥合数字发展鸿沟，促进数字发展公平。数字基础设施是世界各国各地区发展数字产业、利用数字经

济提升本国本地区发展水平与民众福祉的根本前提。在相当长的一段时期，广大亚非拉发展中国家网络通信设施奇缺，却又无力负担西方国家昂贵的设备购买与服务费用，因此成为信息孤岛。近年来，中国一些数字设备设施企业，逐步打造出较为强大的产业规模与高品质的服务质量，走向广大发展中国家，以优质低价的产品与完善的运维服务，帮助这些国家的数字基础设施实现了跨越式发展，从落后的有线网络、2G通信时代直接跨入智能移动设备、4/5G移动网络的数字新时代，极大提高了它们的数字便捷性，也打开了它们通往全球经济发展的大门。^[1]数字产业化与产业数字化是数字经济的重点领域，也是世界各国，特别是欠发达国家提升产业规模、劳动生产率、整体经济水平的关键步骤。中国数字企业在世界各地开展了各种各样的投资、运营、改造升级业务，譬如在东南亚设立智能物流仓储港，在南非建设非洲首个5G智能矿山，在阿富汗帮助当地农户将产品引入全球电商平台。^[2]

第二，以高度责任感引领性与创造性地促成数字经济倡议、数字税改革等全球数字治理重大成果。数字经济概念与内容规范的里程碑式落实，要归功于中国作出的开创性努力。2016年二十国集团杭州峰会召开之前，中国本着开放、透明、包容的精神与各成员方密切协作，在半年的时间内组织召开了各类多双边国际视频会议及面对面会议共计30多场，通过千余封邮件往来，征求了十几轮意见，最终形成了成果文件《二十国集团数字经济发展与合作倡议》并在峰会上获得共同签署，使其成为全球首个由多国领导人共同签署的数字经济政策文件，受到各成员方的普遍欢迎和高度赞赏。^[3]另外，全球数字税“双支柱”方案的成功落地，也离不开中国的深度参与和坚定支持。2017年起，经合组织开始加速研究解决方案，中国全程深度参与多边方案的设计与谈判，推动形成符合处于不同发展阶段经济体利益诉求的多边解决方案。同时，中国作为全球第一大贸易国与第二大经济体，始终坚定认同解决经济数字化税收挑战的最佳路径是通过多边谈判达成广泛共识，在数字税谈

[1] 《G20/OECD包容性框架136个辖区就应对经济数字化税收挑战“双支柱”方案达成共识》，国家税务总局网站，2021年10月9日，<http://www.chinatax.gov.cn/chinatax/n810219/n810724/c5169582/content.html>。

[2] Gary Clyde Hufbauer and Megan Hogan, “Digital Agreements: What’s Covered, What’s Possible”。

[3] 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，人民出版社2022年版，第13页。

[1] The Council on Foreign Relations, “Assessing China’s Digital Silk Road Initiative,” December 2020, <https://www.cfr.org/china-digital-silk-road/>。

[2] 作者综合人民网、新华社、环球网等权威资讯平台报道。

[3] 《G20杭州峰会通过〈G20数字经济发展与合作倡议〉为世界经济创新发展注入新动力》，国家互联网信息办公室网站，2016年9月29日，http://www.cac.gov.cn/2016-09/29/c_1119648535.htm。

判过程中发挥了重要的模范生效应。^[1]除此之外，中国积极申请加入《数字经济伙伴关系协定》，在全球数字治理领域也产生了重大影响。该协定由新加坡、智利、新西兰于2020年6月共同签署，2021年1月生效，它对国际数字经济活动和交流提出了比较全面的规则安排，同时又较为灵活，是近年来全球数字治理领域难得的普遍性成果。^[2]然而，由于发起国为中小型国家，西方主要国家均未表现出参与兴趣，该协定还缺乏较大的影响力。2021年10月，习近平主席宣布中国申请加入该协定，^[3]在国际社会引起重要反响，对于提振这一治理成果在全世界范围内的影响力与生命力产生巨大的促进作用。

第三，积极创建和参与区域性数字合作框架。多年来，中国在亚太、中东、东南亚、中东欧、中亚、金砖国家等区域范围内，实现了诸多数字合作成果。亚太经合组织之所以能在2014年峰会上成功通过《促进互联网经济合作倡议》，中国作为东道国发挥了领导作用。^[4]2017年，中国与埃及、沙特阿拉伯、阿联酋等国共同发起《“一带一路”数字经济国际合作倡议》；2020年7月，中阿合作论坛部长级会议又决定加强双方在互联网和数字经济发展领域的合作与互鉴；2021年3月，中国外交部同阿拉伯国家联盟秘书处召开中阿数据安全会议，宣布共同发表《中阿数据安全合作倡议》，阿拉伯国家成为全球范围内首个与中国共同发表数据安全倡议的地区。^[5]2020年11月，第23次中国—东盟领导人会议发表《中国—东盟关于建立数字经济合作伙伴关系的倡议》。^[6]2021年6月，中国启动中国—中东欧国家电子商务合作对话机制。^[7]2022年6月，“中国+中亚五国”外长第3次会晤通过《“中

国+中亚五国”数据安全合作倡议》。2022年6月，金砖国家领导人第14次会晤通过了《金砖国家数字经济伙伴关系框架》。

三、全球数字治理的现实困境与中国智慧

近年来国际局势风云变幻，和平赤字、发展赤字、安全赤字、治理赤字加重，人类社会面临前所未有的挑战，这也给全球数字治理造成了巨大的负面影响。在这样的困难时期，中国坚持走和平发展道路，积极发展全球伙伴关系，推动构建新型国际关系和人类命运共同体，以中国智慧为全球数字治理突破僵局指明方向。

（一）当前全球数字治理面临的现实困境

全球数字治理取得的上述阶段性成果，离不开中国、新西兰、智利、东盟、阿盟、中东欧国家、中亚五国等负责的国际社会成员的努力与贡献，但也要冷静认识到，全球数字治理面临着严重的现实困境。当前，百年未有之大变局加速演进，世界进入新的动荡变革期，和平更加脆弱，发展更加不均衡，信任赤字剧增，国际形势的不确定性与不稳定性明显上升，霸权主义、单边主义、保护主义、排外主义等在一些国家明显抬头，使得全球政治、经济与社会秩序出现明显混乱，新冠肺炎疫情全球大流行更是放大了上述不确定、不稳定因素。在这样的时代大背景下，全球数字治理从根本原则到具体领域协商，都面临着更严峻的挑战。

第一，治理所需的物质基础仍然薄弱，数字发展鸿沟难以弥合。当前，数字发展呈现出极大的不均衡与两极化特征。在国家内部层面，普遍存在因城乡、族群、受教育水平差异而导致的数字贫困问题；从全球层面来看，国与国之间的数字发展鸿沟问题更为严重，出现了明显的分层断代现象，特别是广大亚非拉地区的欠发达国家极度缺乏数字发展所必需的物质基础。联合国贸易和发展会议2022年4月的一份报告披露，新冠肺炎疫情暴发以来，全球各地的电子商务活动都出现了增长，但数字基础设施严重不足仍然是发展中国家面临的重大挑战，全球仍然没有连通互联网的29亿人口中，有96%生

[1] 孙红梅：《“双支柱”方案将启全球税收治理新篇章》，《经济参考报》2021年10月12日，第8版。

[2] Ministry of Trade and Industry, Singapore, “Digital Economy Partnership Agreement,” June 12, 2020, <https://www.mti.gov.sg/Trade/Digital-Economy-Agreements/The-Digital-Economy-Partnership-Agreement>.

[3] 《习近平在二十国集团领导人第十六次峰会第一阶段会议上的讲话》，中国政府网，2021年10月30日，http://www.gov.cn/xinwen/2021-10/30/content_5647892.htm。

[4] 冯雪珺等：《把握科技创新机遇 共促数字经济合作》，《人民日报》2021年8月2日，第6版。

[5] 和音：《开启全球数字治理新篇章》，《人民日报》2021年3月30日，第3版。

[6] 《中国—东盟合作事实与数据：1991—2021》，外交部网站，2021年12月31日，https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbxw_673019/202201/t20220105_10479078.shtml。

[7] 俞懿春等：《为全球数字治理贡献中国智慧》，《人民日报》2022年1月9日，第3版。

活在发展中国家；^[1] 联合国教科文组织与国际电信联盟2020年4月也曾指出，新冠肺炎疫情驱动了远程在线学习，但全球大约有5600万学生生活在没有移动网络服务的地方，其中几乎一半生活在撒哈拉以南非洲，该区域89%的学生家中没有电脑，82%的学生无法上网。^[2] 尽管以中国华为、中兴为代表的电信设备企业多年来为发展中国家的数字基础设施建设事业作出了令人瞩目的贡献，但全球数字鸿沟的背后是根深蒂固的发展差距，短期内几无弥合的可能。^[3]

第二，治理原则理念对抗趋紧，个别国家霸权主义立场强硬。当前全球数字治理中尚不存在获得广泛认可的权威共识理念，弥合分歧、寻求共识也正是全球数字治理的根本目标之一。然而，在根深蒂固的冷战思维和政治偏见的影响下，以美国为首的一些西方国家将各种全球治理问题与大国竞争联系起来，对中国等非西方国家施加压力，^[4] 给全球数字治理的理念争鸣与选择打上政治化、阶层化的烙印，严厉打压非西方的数字治理理念与提议，并不断推进建立数字霸权，实行数字霸凌。它们的主要做法包括：强烈抵触对数字空间既有制度的改革；给西方世界与新兴经济体的数字发展差异强行贴上“民主与独裁、自由与专制、人权与侵权”的意识形态对立标签；全面加强针对新兴经济体数字产业的隔离与挤压行动，等等。^[5]

第三，治理方式选择争议严重，治理碎片化风险上升。由于各国数字发展水平极不均衡，治理理念各有侧重，使得国际社会对于开展全球数字治理的方式选择存在严重的分歧对立。譬如美国力主尽可能的数字自由流动，以充分发挥美国的既有优势；^[6] 欧盟则主要关注推进个人信息保护与数据安全

问题，特别强调以立法形式确立国家对跨国数字企业巨头的至高统治权，希望树立欧盟权威典范，成为全球数字治理的标杆与被模仿对象；^[1] 俄罗斯则高度重视“主权互联网”问题，是当前全球范围内坚持数字空间内贯彻主权原则最为坚决和彻底的国家之一；^[2] 此外，欧美跨国数字企业巨头一直在推动建设所谓“去政府化”的跨国协调机构，声称要维护“言论自由权利”，减少国际关系与国家内政对自身全球数字业务发展的负面影响。^[3]

在这样的情况下，超越地区合作层面的全球性数字治理几乎处于全面停顿状态。联合国框架内的信息社会世界峰会与互联网治理论坛虽然仍在定期召开，但无论是在总体原则思路还是具体阶段性成果上，都乏善可陈，每届会议都只能重复一些空洞的、带有理想主义色彩的宣传口号。治理机制设计也是碎片化严重，譬如美国高度重视推广数字领域的美国标准、建设美国数字霸权，因此在经合组织、北约、美加墨三国贸易协定、“印太经济框架”、英美自贸协定、美洲峰会等全球或地区治理平台中都塞入数字贸易或数字合作相关条款，但这些机制设想却又基本停留于政治表态层面，且遭到盟友们多种质疑与反对。^[4]

第四，治理主体过于分散，矛盾冲突明显。在国家（国家联盟）间博弈层面，尤其是美国与欧盟都流露出了强烈的主导欲望，且相互对冲迹象明显。美国有心利用仍然保有的世界头号大国地位，力推美式数字发展标准，以期成为全球数字治理的执牛耳者。而欧盟则认为自身内部没有超级垄断性质的跨国数字企业巨头，因而主导全球数字治理更具有中立性权威，同时自视在公民权利保护等领域具有道德高地优势，因此也有心成为全球数字治理的唯一领导者。二者根本目的矛盾明显，且在经合组织、七国集团、北约等各种国际组织中利益与矛盾交叉重叠，这就使得美欧双方对全球数字治理主导权

[1] United Nations Conference on Trade and Development, "Recovering from COVID-19 in an Increasingly Digital Economy: Implications for Sustainable Development," April 27-29, 2022, https://unctad.org/system/files/official-document/tdb_ede5d2_en.pdf, p. 7.

[2] UNESCO, "Startling Digital Divides in Distance Learning Emerge," April 21, 2020, <https://en.unesco.org/news/startling-digital-divides-distance-learning-emerge>.

[3] Najeh Aissaoui, "The Digital Divide: a Literature Review and Some Directions for Future Research in Light of COVID-19," *Global Knowledge, Memory and Communication*, February 2021.

[4] 戚凯：《美国“长臂管辖”与全球经济治理》，《东北亚论坛》2022年第4期，第68-72页。

[5] 参见 U.S. Department of State, "The Clean Network," <https://2017-2021.state.gov/the-clean-network/index.html>.

[6] 蔡翠红、王远志：《全球数据治理：挑战与应对》，《国际问题研究》2020年第6期，第45页。

[1] 薛岩、赵柯：《欧盟数字治理：理念、实践与影响》，《和平与发展》2022年第1期，第95-99页。

[2] 封帅：《主权原则及其竞争者：数字空间的秩序建构与演化逻辑》，《俄罗斯东中亚研究》2022年第4期，第114页。

[3] John S. Davis II et al., *Stateless Attribution: Toward International Accountability in Cyberspace*, Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2017, p. 26.

[4] 王晓文、马梦娟：《美国对华数字竞争战略：驱动因素、实现路径与影响限度》，《国际论坛》2022年第1期，第94-96页。

的争夺更加复杂。

除此之外，全球数字治理与防核扩散、公共卫生、减贫援助等其他治理领域的情况大有不同。多年来，全球治理，特别是与社会经济相关的治理合作，往往只需要各国政府、国际组织与专业性技术力量参与，而全球数字治理却牵涉政府、数字企业、消费者个人、非政府利益团体等各个类型的主体，各方主体都有自己独特的权力与首要利益关切。相比于政府在其他治理领域天然的强势地位，全球数字发展有着更复杂的权力相互依赖结构：跨国数字企业巨头的“私权力”膨胀明显，政府对此往往无法忍受，倾向于选择强化监管；^[1]但政府又依赖本国的跨国数字企业巨头参与国际竞争，加强本国经济权力；^[2]数字行业广大的消费者虽然名义上处于弱势地位，但由于数字行业同质性极高，服务更换成本更低，因此消费者所掌握的消费端权力也成为参与全球数字治理博弈的重要筹码。^[3]

第五，待治理难题纷繁，盲点空白不断增加。由于治理参与方众多，所处的行业与境况差异极大，各方利益出发点不同，所关注的治理难题也各不相同。对各国政府而言，它们主要关注确立全球数字发展的基本权力秩序、合作与竞争原则、减少数字安全威胁等根本问题。譬如，西方国家更强调当前数字空间可能存在的恐怖主义、洗钱、黑客勒索等重大威胁，也关注本国的数字企业巨头通过跨国经营、注册离岸企业公然避税逃税的问题。对数字企业，特别是跨国数字企业巨头而言，它们往往更关注寻求破除传统属地主义管辖原则，提出数据无法跨境自由流动极大影响了全球数字行业的更好发展，尤其影响数字欠发达国家享受更好的数字福利。对普通消费者而言，个人隐私与数据遭到企业滥用以及黑客盗窃行动，是其最关注的问题。另外，数字科技迭代演变迅猛，各种新发明、新应用层出不穷，使得新挑战、新风险也随时出现，频繁突破传统国家法律法规所能规范管理的范围，治理的盲

[1] 周辉：《技术、平台与信息：网络空间中私权力的崛起》，《网络信息法学研究》2017年第2期，第96-99页。

[2] 戚凯、朱思思：《国家安全视域下的大国技术竞争——以美国对华为政策为例》，《外交评论》2021年第6期，第104-105页。

[3] 陈兵：《人工智能场景下消费者保护理路反思与重构》，《上海财经大学学报》2019年第4期，第142-145页。

点空白不断增加。譬如元宇宙概念被热炒以来，数字虚拟工作场所的劳资纠纷、员工虚拟化身的身份性质与合法权益保障等新议题，都完全超出了现有法律的规定范畴，属于暂难界定的空白领域。^[1]

（二）为破解全球数字治理困境贡献中国智慧

中国对全球治理的坚定支持态度是一以贯之的。以习近平同志为核心的党中央对我国参与引领全球治理体系改革作出顶层设计和战略谋划，坚定维护以联合国为核心的国际体系，在全球治理领域作出一系列重要理论创新和实践创新，展现负责任大国担当。这些伟大功绩同样体现在全球数字治理领域当中，为破解全球数字治理困境贡献大量的中国智慧、中国方案与中国力量，为推进国际社会数字安全与发展作出重大贡献。

第一，以人类命运共同体理念、全球发展倡议、全球安全倡议筑牢全球数字治理的根本原则基础。2015年9月联合国成立70周年系列峰会上，习近平主席全面论述了打造人类命运共同体的主要内涵，指出人类命运共同体关照的是人类的根本共同利益。^[2]2021年9月第76届联大会议上，习近平主席提出全球发展倡议，推动发展问题回归国际核心议程，发出了实现共同发展繁荣的时代强音。^[3]2022年4月博鳌亚洲论坛年会开幕式上，习近平主席明确提出了促进世界安危与共的全球安全倡议，回答了“世界需要什么样的安全理念、各国怎样实现共同安全”的时代课题。^[4]这些重要的战略思想为全球数字治理的健康发展指明了方向。具体来看，要破解数字全球化的时代进程给人类社会带来的诸多挑战，归根结底需要从发展和安全的角度出发：于前者而言，数字技术与经济的发展既包括一国发展、区域发展、全球发展三个层次，也包括经济效益、社会福利、环境保护等多个领域的和谐共进；于后者而言，既有高政治意义层面的数字主权安全、情报信息安全、军事网

[1] 戚凯：《西方国家对数字虚拟空间扩张管辖的动向及挑战》，2022年9月24—25日，香港中文大学（深圳）人文社科学院“新时代下的数字经济发展与治理”研讨会发言报告。

[2] 刘建飞：《人类命运共同体的形态、基本特征与核心要义》，《国际问题研究》2020年第1期，第31页。

[3] 《习近平出席第七十六届联合国大会一般性辩论并发表重要讲话》，《人民日报》2021年9月22日，第1版。

[4] 吴晓丹、张伟鹏：《全球安全倡议：内涵、意义与实践》，《国际问题研究》2022年第4期，第53页。

络安全等，也有低政治意义上的数字科技安全、数字产业安全、网络舆情安全等。全球数字治理的最高目标是增进全人类的数字福祉，以数字技术与经济发展带动人类社会各方面的可持续发展；最低目标则是保证国际社会在数字领域享有共同、综合、合作、可持续的安全。任何一个国家，特别是大国，如果在参与全球数字治理的过程中固守霸权护持、“零和博弈”、“绝对安全”的观点，必然会成为阻滞乃至摧毁治理成果的逆流。^[1]

第二，始终坚持共商共建共享、平等开放的治理合作精神。尽管中国自身的数字发展成就以及参与全球数字治理的多边合作成果屡屡遭到美国等西方国家的污蔑与打压，但中国始终本着相互尊重、相互信任的原则，积极搭建各类治理对话平台，广泛邀请全球数字治理的各领域、各层级主体展开深度包容的对话。2014年，中国在浙江乌镇召开了首次世界互联网大会；2018年，在上海引领创办了世界人工智能大会；2020年，在深圳举办了首届中国国际数字经济大会；2022年，在北京举办了全球数字经济大会。全球政商学研等各界人士广泛参与了上述活动，并对数字经济、数字政府、数字伦理、数字媒介、数字规则、数据流动等议题进行了深入探讨。^[2]特别是世界互联网大会永久落户乌镇，成为国际社会重要的数字治理对话平台。它所提出的推进全球互联网体系变革的“四项原则”与构建网络空间命运共同体的“五点主张”，具有重要的普遍指导意义。

第三，高度重视创新与发展对推进全球数字治理的前提性意义。“发展是硬道理”，人类社会普遍的数字发展水平是开展全球数字治理的根本物质基础与前提。全球数字鸿沟不缩减，广大发展中国家的数字基础设施建设不追赶，真正公平公正公开的全球数字治理就无从谈起。人类社会的发展经验证明，创新是解决全球性问题的关键工具，也是人类社会进步的根本动力，许多棘手的物质、认知与制度障碍，最终要依靠科技的进步去破除。中国对

[1] 既往事实证明，安全困境、修昔底德陷阱、霸权稳定等西方安全理念的零和博弈特征明显，极不利于全球和平、稳定与发展；共同、综合、合作、可持续的安全观，有利于国际社会破解安全难题、走出安全困境。参见王功、刘军：《全球安全倡议的核心要义、理论创新与世界意义》，《国际问题研究》2022年第3期；《落实全球安全倡议，促进世界安危与共》，《人民日报》2022年4月23日，第1版。

[2] 资料来源为世界互联网大会、世界人工智能大会等官方网站。

此有深刻认识，因此一直大力支持数字科技与产业的发展创新，依靠其创造更多的社会财富，积累更多的数字原材料，为解决数字发展难题与困境提供重要物质与科技保障。中国政府高度重视发展数字经济，已经将其上升为国家战略。近年来，中国政府、科研行业、企业界共同携手，在5G通信、物联网、云计算、大数据、人工智能、区块链等数字领域均取得了重大的科研进展与商业化落地成果。

第四，在数字金融与数据安全等关键领域率先建章立制。数字产业绕不开金融运行与融资发展问题，数字经济在全球取得重大发展以来，一些金融投机势力借机炒作互联网概念，大肆发行各类所谓“数字代币”，对全球金融秩序稳定造成严重冲击。一些国家视其为洪水猛兽，还有一些国家听之任之，中国则采取了鼓励创新、先行先试、严密监管的理性政策，取得了良好的效果。与此同时，中国政府也在积极研究试行法定数字货币，在顶层设计、标准制定、安全防范、功能研发等领域走在全球各国的最前列。^[1]

第五，提出《全球数据安全倡议》与“构建更加紧密的网络空间命运共同体”的中国主张。近年来，跨境数据安全问题频发，各国深感挑战重大，全球数字治理僵局与数据安全困境也颇有关联。2020年9月，中国在“抓住数字机遇，共谋合作发展”全球数字治理研讨会上正式发布《全球数据安全倡议》，提出客观看待数据安全、反对数据窃取、防范信息隐私侵害、尊重数据管辖权等8大原则。^[2]这一倡议得到全球许多国家，特别是广大发展中国家的热烈赞赏。^[3]2020年11月，习近平主席在二十国集团领导人第十五次峰会第一阶段会议上专门指出，中方愿以《全球数据安全倡议》为基础，同各方探讨并制定全球数字治理规则。^[4]2022年11月，国务院新闻办公室发布《携手构建网络空间命运共同体》白皮书，在第4章专门提出“构建更

[1] 巴曙松、姚舜达：《央行数字货币体系构建对金融系统的影响》，《金融论坛》2021年第4期，第5-8页。

[2] 《全球数据安全倡议（全文）》，中国政府网，2020年9月8日，http://www.gov.cn/xinwen/2020-09/08/content_5541579.htm。

[3] 《国际社会点赞中国〈全球数据安全倡议〉》，国务院新闻办公室网站，2020年9月11日，<http://www.scio.gov.cn/37259/Document/1687026/1687026.htm>。

[4] 《习近平在二十国集团领导人第十五次峰会第一阶段会议上的讲话》，新华网，2020年11月21日，http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-11/21/c_1126770364.htm。

加紧密的网络空间命运共同体”，包括尊重网络主权、营造开放数字发展环境、加强国际合作、促进数据开发利用、共建网上美好精神家园等10项内容，全面而系统地阐述了中国对人类数字发展的期许与实践路径，庄严强调了互联网的发展成果要惠及全人类的高尚目标。^[1]

四、结语

人类社会迅速步入数字时代，既有历史发展的必然性，也有一定的意外性，因此数字科技、产业与经济的发展超出既往认知，出现挑战与风险是不可避免的。在人类命运休戚与共的时代背景之下，加强合作交流、推动治理是应对数字风险挑战的必由之路。

一段时间以来，国际社会成员，特别是数字大国与政府间国际组织为推进全球数字治理发展进行了各种各样的努力，也取得了一些成就。然而，值得关注与警惕的是，以美国为首的西方国家盲目狭隘地将新兴经济体在数字领域的迅速发展视为对自己的必然威胁，将广大发展中国家促进全球数字领域公平公正发展的合理诉求视为对自身霸权的挑战，对全球数字治理横加阻碍破坏，导致其陷入严重困境。这种自私自利又短视的做法，既影响其自身的数字发展，更严重损害了整个国际社会的共同利益。

中国对全球数字治理实现良治与善治的目标是深刻认同的，对当前的治理困境既有客观理性的认识，也从未在主观上放弃。中国始终在根本理念、制度平台、科技创新、前沿应对等层面持续发力，为全球数字治理提供新的实践成果与理论设计。未来，中国将继续同世界各国一道，为构建更加公平合理、开放包容、安全稳定、富有生机活力的数字发展新局面，解决人类共同面临的数字难题贡献更多的中国智慧、中国方案、中国力量，为全球数字治理作出更大贡献。

【完稿日期：2022-11-8】

【责任编辑：肖莹莹】

[1] 国务院新闻办公室：《携手构建网络空间命运共同体》。