

网络主权：理论与实践（2.0 版）

武汉大学
中国现代国际关系研究院
上海社会科学院
联合发起

中国社会科学院
清华大学
复旦大学
南京大学
对外经贸大学
中国网络空间安全协会
联署发布

纵观世界文明史，国家主权的含义因时而变、不断丰富。人类先后经历了农业革命、工业革命、信息革命，每一次产业技术革命，都给国家主权的内涵外延带来巨大而深刻的影响。农业时代，人类活动空间主要集中在陆地，国家主权的重点在于捍卫领土完整。工业时代，人类活动空间从陆地拓展到了海洋、天空，国家主权的范围也随之延伸扩展。进入信息时代，网络空间与人类活动的现实空间高度融合，成为了现代国家的新疆域、全球治理的新领域，网络主权由此而生。

主权国家是开展网络空间活动、维护网络空间秩序的关键行为体。《联合国宪章》确立的主权平等原则是当代国际关系的基本准则，覆盖国与国交往各个领域，其原则和精神也适用于网络空间。实践中，各国都将国家主权延伸适用于网络空间，但对在网络空间行使主权的理念和具体做法仍存在不同认识。为推动全球互联网治理朝着更加公正合理的方向迈进，构建网络空间命运共同体，国际社会应坚持以人类共同福祉为根本，秉持网络主权理念，平等协商、求同存异、积极实践。

一、网络主权的涵义

（一）网络主权的权利维度

网络主权是国家主权在网络空间的自然延伸，是一国基

于国家主权对本国境内的网络设施、网络主体、网络行为及相关网络数据和信息等所享有的最高权和对外独立权。具体而言，主要包括以下权利：

1. 独立权

主权国家有权自主选择网络发展道路、治理模式和公共政策，不受任何外来干涉。

2. 平等权

按照《联合国宪章》的主权平等原则，主权国家有权平等参与网络空间国际治理，共同制定国际规则。

3. 管辖权

立法规制权。主权国家为保障国家安全、社会公共利益，保护公民、法人和其他组织的合法权益，有权对本国境内的网络设施、网络主体、网络行为及相关网络数据和信息等制定法律法规。

行政管理权。主权国家为维护良好的网络空间秩序，有权依法对本国境内的网络设施、网络主体、网络行为及相关网络数据和信息等加以管理。

司法管辖权。主权国家有权依法对本国境内的网络设施、网络主体、网络行为及相关网络数据和信息进行司法管辖。

主权国家有权基于公认的国际法原则，对本国境外与本国具有真实充分联系的特定网络行为，以及与之相关的网络设施、网络主体等行使必要且合理的属人管辖权、保护性管辖权和普遍性管辖权。为顺利实施此类管辖权，主权国家可

以本着克制、礼让和对等的精神，寻求相关国家和地区的协助。

4. 防卫权

主权国家有权开展本国的网络安全能力建设，并有权在《联合国宪章》框架下采取合法合理措施，维护本国在网络空间的正当权益不受外来侵犯。

（二）网络主权的义务维度

无论在物理世界还是网络空间，主权都意味着权利和义务的统一。各国在网络空间的互联互通和相互依存，更要求各国在享有网络主权所衍生权利的同时，应遵守国际法基本原则和一般规则，切实履行国际法所规定的相关义务。

第一，不侵犯他国。各国未经许可不得进入另一国关键网络基础设施，或进入与另一国主权安全和发展利益有密切联系的网络系统，不得实施网络监控、窃密或破坏活动。

第二，不干涉他国内政。各国不得干涉其他国家在网络空间享有的生存、安全与发展的权利，不得干涉其他国家维护其自身网络秩序、安全 and 发展的权利。

第三，审慎预防义务。各国不得蓄意允许其领土，或在政府控制下的领土或网络设施、网络数据和信息，被用于实施损害他国国家安全和利益的网络活动。

第四，保障义务。各国负有义务保障其管辖范围内相关网络主体的合法权益，也有义务在保障网络空间秩序、安全 and 发展的同时，促进网络空间开放与自由。

二、网络主权的体现

国家主权行为延伸至网络空间，并通过网络设施与运行、网络数据与信息、社会与人三个范畴的国家活动使网络主权得到体现。

（一）通过网络设施与运行范畴的国家活动体现。包括：国家管理和利用境内网络基础设施，以支持信息传播的系统应用、数据和协议；国家维护境内网络基础设施和系统安全，避免非法干扰或入侵；国家参与网络基础设施与系统治理、发展和利用的国际合作。

（二）通过网络数据与信息范畴的国家活动体现。包括：国家对境内网络信息传播实施保护、管理与指导，限制侵犯合法权益或损害社会利益的信息传播；国家遏制境外组织在本国境内捏造、歪曲或散播威胁社会安全的网络信息内容；国家参与数据跨境流动、信息治理和网络信息产业发展的国际协调与合作；保护合法网络数据与信息不被侵害；保护涉及国家秘密的网络数据与信息不被窃取或破坏。

（三）通过社会与人范畴的国家活动体现。社会与人是指与网络空间相互影响的社会环境与社会主体。包括：国家自主管理本国社会变迁与网络空间的互动，培育与网络发展相适应的网络主体与社会环境；维护本国独立自主的互联网治理体制，平等参与完善互联网治理模式的国际合作；维护和发展网络空间国际法治精神，防范民粹主义与孤立主义等妨碍和破坏网络空间国际法治发展的行径。

网络主权体现的三个范畴环环相扣，反映了网络主权活动的系统性与完整性，尊重网络主权有利于促进网络空间的有序合作，维护网络空间的和谐稳定，推动网络空间的可持续发展。

三、行使网络主权的基本原则

（一）平等原则

《联合国宪章》提出的主权平等原则，是各国行使网络主权时应遵循的首要原则。主权国家无论大小、强弱、贫富，在法律上是平等的，都有权平等参与网络空间国际事务，也有权受到他国的平等对待，更有义务平等对待他国。

（二）公正原则

各国应坚持网络空间的公平正义，推动互联网治理体系向公正合理的方向发展，使其反映世界大多数国家的意愿和利益，尤其是要维护好广大发展中国家的正当权益，确保网络空间的发展由各国人民共同掌握。各国不应滥用自身在网络领域的设施、技术、系统、数据优势地位，对他国行使网络主权进行干涉，或推行网络霸权、网络孤立等不公正行为。

（三）合作原则

网络空间具有全球性，任何国家都难以仅凭一己之力实现对网络空间的有效治理。基于《联合国宪章》所提倡的“善意合作”原则，各国应尊重他国的国际法主体地位，秉持共商、共建、共享的理念，坚持多边参与、多方参与，打造多

领域、多层次、全方位的治理体系，致力于维护网络空间的安全与发展。

（四）和平原则

网络空间互联互通，各国利益深度交融。各国应遵守《联合国宪章》的宗旨与原则，和平利用互联网，以和平方式解决网络空间争端。各国应采取有效措施，防范利用信息通信技术从事破坏和平的行动，防止网络空间军备竞赛，预防并打击网络犯罪与网络恐怖主义，维护网络空间的和平与安全。

（五）法治原则

各国应推进网络空间国际治理法治化，共同维护国际法的权威性，反对双重标准。各国应完善国内立法，依法行使网络主权，对内保护本国公民、法人和其他组织在网络空间的合法权利，对外尊重他国网络主权，遵守国际规则和国际法原则，不得利用网络干涉他国内政，不得从事、纵容或支持损害他国国家安全和利益的网络活动。

四、网络主权的实践进程

（一）许多重要的国际文件已经确认了国家主权原则适用于网络空间。

2003 年，联合国信息社会世界峰会通过的《日内瓦原则宣言》就提出“互联网公共政策的决策权是各国的主权”；该峰会 2005 年通过的《突尼斯议程》强调各国政府在峰会进程中的关键作用和责任。

2011 年和 2015 年，中俄等国在《信息安全国际行为准

则》中，提出“重申与互联网有关的公共政策问题的决策权是各国的主权”。

2013 年和 2015 年，联合国信息安全政府专家组在其报告中指出“国家主权和在主权基础上衍生的国际规范及原则适用于国家进行的信息通信技术活动”“国家主权原则是增强国家运用信息通信技术安全性的根基”。

2015 年，二十国集团领导人《安塔利亚峰会公报》中指出：“确认国际法，特别是《联合国宪章》，适用于国家行为和信息通信技术运用，并承诺所有国家应当遵守进一步确认自愿和非约束性的在使用信息通信技术方面的负责任国家行为准则”。

2016 年，金砖国家领导人《果阿宣言》重申：“在公认的包括《联合国宪章》在内的国际法原则的基础上，通过国际和地区合作，使用和开发信息通信技术。这些原则包括政治独立、领土完整、国家主权平等、以和平手段解决争端、不干涉别国内政、尊重人权和基本自由及隐私等。这对于维护和平、安全与开放的网络空间至关重要。”

（二）世界各国也在纷纷通过立法、行政、司法等实践活动行使网络主权。

在倡导和践行网络主权原则方面，中国在 2015 年第二届世界互联网大会上提出，尊重网络主权是推进全球互联网治理体系变革的一项重要原则；2016 年通过《网络安全法》，将“维护网络空间主权”作为网络空间立法的根本宗旨；2016

年发布《国家网络空间安全战略》，提出“国家主权拓展延伸到网络空间”，并将网络空间主权作为国家主权的重要组成部分；2017 年发布《网络空间国际合作战略》，将主权原则列为网络空间国际合作的基本原则之一，并将“维护主权与安全”作为参与网络空间国际合作的首要战略目标；中国还在联合国信息安全政府专家组和开放式工作组、亚非法律协商组织等多边平台明确主张主权原则适用于网络空间。

在探索互联网发展道路和网络管理模式方面，越南 2018 年出台《网络安全法》明确将“相互尊重独立、主权、领土完整、互不干涉内政、平等互利”作为网络安全合作的基本原则，并详细列举了各种网络禁止行为，包括歪曲历史、破坏民族团结、触犯宗教等侵犯国家主权、利益、安全的行为。欧盟于 2020 年 2 月提出“技术主权”，强化欧盟对网络空间的科技、规则和价值的控制力和主导权。

在保护本国网络免受威胁、干扰、攻击和破坏方面，俄罗斯于 2019 年 5 月出台《稳定俄网法案》(Stable Runet Act)，旨在确保俄罗斯互联网资源的自主性与可靠性，在无法连接国外服务器情况下仍能保障俄罗斯网络正常运行。

在保障本国公民在网络空间权益方面，欧盟于 2018 年 5 月实施《通用数据保护条例》，对个人数据的跨境流动予以严格管制，并通过个人数据处理活动的域外管辖权拓展其主权边界。

五、网络主权的展望

当前，网络空间的发展给传统政治、经济和社会治理结构带来巨大挑战，而网络空间国际法和各国相关法律法规尚不完备，还不足以应对网络空间日益增多的治理需求。网络主权原则的提出，进一步明确了各类主体的权益，有助于规范政府、政党、国际组织、私营部门、研究团体、社会组织、公民个人等的网络空间行为，促进国家在主权平等、互不侵犯的基础上开展有效的国际合作，为有效应对各类网络安全挑战、建立和维护网络空间良好秩序发挥重要作用。

一是防范和抵制网络霸权。尊重网络主权，就是要尊重各国自主选择网络空间发展道路、治理模式和平等参与网络空间国际治理的权利。任何国家都不应搞网络霸权，不应利用网络干涉他国内政，不应从事、纵容或支持危害他国国家安全的网络活动，不应侵害他国信息基础设施。一些国家将本国利益凌驾于他国利益及国际社会共同利益之上，不履行国际法所规定的相关义务，推行长臂管辖、奉行单边主义、构建贸易壁垒，损害他国的正当权益和网络主权，国际社会应共同防范抵制并制定相应制裁措施。

二是建立更具包容性的国际协调与合作框架。网络主权的本质在于各国相互尊重、平等相待、开放包容。倡导和实践网络主权，并不意味着各国在网络空间各行其是、以邻为壑。各国在网络空间行使主权的实践必然会存在多样性，这种多样性将会长期存在。如何在尊重各国主权的基础上，平衡各国主权权利与义务之间的关系，共享数字时代的发展红

利，维护网络空间的和平与稳定，是国际社会共同面对的新命题。

三是合理把握网络主权原则的适用边界。作为一个以信息技术为基础搭建的人造空间，网络空间具有多维度、多领域、多主体的特征，打破了传统意义上的地理边界，以属地管辖为主、属人管辖为辅的主权行使方式在网络空间也受到较大的冲击。例如，网络空间的内涵和外延仍然在快速延伸和拓展，主权原则在网络空间的行使需要不断适应新情况新变化，某些权力仍在国家行为体与非国家行为体或机构之间转移、调整、适应。面对潜力巨大的数字时代，网络主权的有效维护与准确行使是国际社会共同面对的新命题，需要各方在实践中共同探索。

倡导与实践网络主权，并不否认各国政府之外的其他主体在网络空间治理中的作用，并不否定网络空间的互联互通性、必要秩序基础上的信息自由流动性和创新性，也绝不意味着封闭或割裂网络空间，而是要在国家主权基础上构建公正合理的网络空间国际秩序，共同构建网络空间命运共同体。希望各国在联合国框架下，加强沟通，平等协商，求同存异，协调立场，在维护国家网络主权的基础上，制定普遍接受的网络空间国际规则和国家行为准则，凝聚广泛共识，贡献智慧力量，共同构建和平、安全、开放、合作、有序的网络空间。