



数字经济与新治理

数字时代均衡治理的新需求与新框架

沈逸

【摘要】当前人类社会正处于数字化的阶段，各类行为体在面临技术和应用迭代发展的同时，也持续形成了探索均衡治理新模式的深层需求。数字化将成为可持续发展的深层动力，以主权为核心的国家安全核心利益需求将得到数字化的有力支撑，而个体对隐私的合理关切与有效保障，也将成为规范治理实践的共识性边界。

【关键词】数字治理 隐私 均衡治理 网络空间命运共同体

【中图分类号】D63 【文献标识码】A

21世纪以来，信息技术的应用使传统意义上现实世界与虚拟世界的边界日趋模糊，两者相互渗透、相互影响，推动构建了一个日趋具有数字化特征的全新世界。数字世界的核心特征，是万物的数字化，而在此过程中，伴随信息采集能力的高速拓展，信息搜集、存储和处理成本的持续下降，以及数字化信息深度处理后创造价值能力的显著提升，如何在数字化的世界中构建一个均衡的框架，从而在数字化时代的发展、安全及隐私之间，达成有效的均衡？值得探讨。

信息技术革命进入数字化阶段，催生均衡治理新需求

从信息技术革命发展的一般进程来看，大致可以发现其遵循信息化、网络化、数字化三个阶段，而当前我们正处于数字化阶段。数字化阶段的核心特征，是数据的资源化，以及在全球范围内聚焦数据资源的有效管辖与规制，探索并建立相应的运营方式与模式。从全球范围来看，进入数字化阶段之后，各类行为体在面临技术和应用迭代发展的同时，也持续形成了探索均衡治理新模式的深层需求。

数字化阶段的核心特征，是海量数据在网络空间的



集聚。当网络基础设施全面铺开，网络终端日趋普及之后，在网络空间集聚的数据，逐渐成为数字化世界的核心资源，对其重要性的认识，已经日趋成为各方的共识，作为数字化世界中的“石油”，对数据的有效使用，成为推进数字化发展的核心焦点。与工业时代围绕石油资源展开的竞争不同，不同类型的行为体，如国家、公司、政府间国际组织、具备跨国行动能力的非政府组织以及个体，均能够以不同形式，通过自上而下、自下而上两种途径，对网络空间的数据产生不同方式的影响。从信息技术的角度出发，掌握技术创新和商业应用相对比较优势的大型企业，以亚马逊、谷歌、脸书、微软、阿里和腾讯等为代表，在全球宽带网络的数据传输以及深度挖掘和使用中，占据着显著的优势。

与此同时，从治理的角度出发，伴随着信息基础设施的应用以及战略性数据资源日趋显著地与主权国家的政治、经济、社会等诸方面深度嵌套，作为最重要治理主体的主权国家，对信息技术革命战略意涵的认识不断深化，开始以“追赶”的方式，加快完善治理体系。在进入数字化阶段之后，基于对数据资源战略意义和价值的深刻认知，主权国家凭借在制度和政策领域的行动优势，在全球范围内用单一国家自主行动、国家间跨国协调以及全球多边协商等多种方式，着力完善相应的治理

体系，并在此过程中展开了激烈的竞争和较量，以确保自身的绝对收益，或者是相对收益。在价值和认知层面，主要以网络终端用户形式出现的个体，尝试将注意力更多的投射到获取便利，以及谋求更加完善的以隐私保护为核心特征的个性化价值诉求等方面，并着力通过各种自下而上的方式，对国家行为体和企业行为体的行为构建有效的均衡和规制机制。从治理涉及的议题框架来看，经过 20 年的实践，可持续发展、主权国家安全以及个人隐私，逐渐成为数字化背景下，指向战略性数据资源的国家治理实践所聚焦的三个核心议题。探索具有可实现性的均衡的新治理框架，成为各方关注的焦点。

新形势催生了数字化的全新实践，平衡治理与隐私保护的需求日益凸显

全球范围内围绕数据资源的治理机制，大致形成了三种具有代表性的实践。一是以美国为主要代表的，单边主义的霸权模式。聚焦于数据运用所带来的绩效，以及通过在网络空间构建对战略性数据资源的单边控制来保障自身在国际体系中的支配性地位。在遭遇到显著的全球性挑战之前，美国主导下的霸权秩序，以“互联网自由”为核心理念，少数占据压倒性优势地位的企业，用最低的合规成本，实现经济效益最大化，霸权国则尝试在全球网络空间构建以非对称的“长臂管辖”，与主权单向度扩张为主要标志的秩序结构。个人隐私的保障置于效率与霸权秩序之下，主要通过国内司法管辖及其跨国运用有效保障和实现。

二是以欧盟为主要标志的，聚焦个人价值保护为核心的治理模式。欧盟出台的《通用数据保护条例》开创了在网络空间实施个人隐私数据保障为核心的强势治理体系的先例。通过挖掘数据获取经济发展绩效的发展需求、国家保障网络空间安全的主权需求以及服从和服务于个人隐私数据保障的价值需求。从已有的实践看，通过构建规范，甚至是严苛的制度性保障架构，借助强势的司法管辖条款，这种模式可以在其有效的实践范围内，显著对冲信息技术的野蛮生长模式，部分缓解对个人隐私遭遇深度挖掘和不当运用的焦虑和恐慌。但其个人隐

私数据保护，本质上是以西方普世价值观为基准，在实践中构建和形成的规制体系，客观上继续强化了对数字经济发展的实质性牵制作用，显著提升的合规成本，压制了数字技术在商业和治理两个领域的有效运用。

三是以中国为典型代表的，尊重网络空间主权平等原则为核心的网络空间命运共同体模式。这种模式的核心特征，是尝试将传统国际法以及在联合国框架下被证明行之有效的多边主义，引入全球网络空间的治理实践，从而确保在包括数据资源管辖和规制等核心问题上，技术与治理能力存在显著差异的国家行为体，能够在尊重主权平等原则下，实质性地参与到治理体系建设与完善的过程中，而无需担心在自身核心价值与享受数字技术带来的福利之间，做出艰难的选择。从实践上来说，对主权平等原则的尊重，事实上可以有效对冲主权国家对自身核心利益暴露在风险下的担心，继而为推动全球网络空间治理的务实发展、良性转型，作出更大的贡献。

2016 年至 2019 年，上述已经成型的模式遭遇了两个比较显著的冲击：第一个冲击来自 2016 年美国总统选举，以及同期欧盟主要国家选举中出现的某些特殊现象。这些现象以所谓“剑桥分析”公司不当运用数据行径的被披露为典型，传统意义上自觉或者不自觉弱化国家主权在网络空间治理中地位和作用的西方国家，在其核心的政治安全遭遇某些可以被界定为威胁的风险或者是不确定性威胁的时候，作出了超乎人们预期的激烈反应。强势的推进主权对网络空间数据以及信息跨境流动的管辖，强化对用户个性化数据的隐私保障等，成为某种新的共有知识和共同认知。第二个冲击来自原先事实上作为全球网络空间有效公共物品核心供应枢纽的美国，美国从多边主义立场上决定性的后退，在“重振国威”旗下的单边主义实践，事实上让全球网络空间的治理秩序面临更加严峻的挑战。在遭遇到事实上的威胁之后，西方国家更多倾向于构建某种新的架构。这种架构更加清晰可见、更加公开。在指导原则上，美方对单边“长臂管辖”的偏好，以及通过与可信任的核心盟友实施更加紧密的互动需求，最终冲击和挑战了美国自冷战以后标榜的，西方国家以及行为体在全球网络空间治理秩序的议题领域，呈现出了有效供给能力不足的特征。



2020年新冠肺炎疫情在冲击原有的全球化进程,以及挑战原有的治理体系和机制的同时,也提出了对建设性的可选方案的强烈需求。如何发挥数字技术作用,应对和处置疫情危机,成为全球数字治理遭遇的全新挑战。从已有的技术发展和应用场景来看,通过对移动互联网终端中存储的用户数字轨迹的追踪,结合人工智能与大数据技术发展出来的深度挖掘与处理能力,可以在传染病防治的“三板斧”,即识别感染源、切断传播路径以及保护易感人群等方面作出极为独特的贡献。这对阻断社区传播、预防输入等,提供了极为有效的助力。但这种助力,从实践看,并非由技术本身自动产生,而是必须与特定的结构化的治理体系相结合。毫无疑问,在此过程中,广泛搜集且事实上处于某种分散化存储状态的个人信息,迅速堆积在很可能事实上缺乏必要或者有效防护能力的散布的数据节点内,如何及时构建和完善对这些可做多种不同用途的数据资源的防护体系,成为必须要解决的新问题。

公开资料显示,以欧盟为主要代表的国家和地区,形成了以尊重用户个人隐私数据为核心关切的应用方案设计偏好,进而在此基础上,探索了一系列以去中心化的强隐私保护为核心特征的数据采集和挖掘方案,并形成了相应的治理体系。在欧盟的实践中,移动互联网终端自身具有的蓝牙能力,以及通过软件发送的无个人隐私信息的随机数字编码,构建了某种半闭合的追踪体系。对于已经通过医疗方案确诊的病例,可以间接对其潜在密接者进行关注,但是否能够成功将其纳入治疗体系,则取决于密接者自己的配合度,因为必须由密接者根据移动终端接获的信息,来自主决定是否进入医疗体系进行治疗。这套方案对个人隐私提供了近乎完美的强力保护,除非个人主动确认,否则系统本身并不具备操作意义上的传染源监控与密接者识别的可能。


世界迫切需要均衡治理的新框架

海量数据为人类社会的治理体系和治理能力提供了空前的拓展机遇,也带来了远超想象的风险和挑战。最终的实践毫无疑问充满了不确定性,但是可以肯定的一

点是,唯有确立兼顾发展、安全与隐私三方要求的创新的治理体系,人类社会才能迎来一个更加美好的明天。

特别需要指出的是,今天的数字化发展,产生于一个更加宏大的历史进程的背景下。这个背景就是通常所定义的全球化,或者说是经济全球化的进程。在新冠肺炎疫情暴发之前,科学技术催生的生产力发展,与生产关系以及特定生产方式所支撑的上层建筑,其具体表现形式,即既存的国际体系之间,已经表现出了非常明显的紧张关系,所谓“反全球化”浪潮的出现和扩散,则可以看作是这种紧张关系的某种具体表现。无论是信息技术革命,抑或是新冠肺炎疫情,都从不同角度、以不同方式,扮演着推动全球化进程持续走向下一个全新阶段的重要角色。探索均衡治理新框架的实践,也正是在这个更加宏大的背景下全面展开的。

由这个背景所决定的结果之一,就是面对数字化进程中的典型挑战,即持续提升的数据采集和深度处理能力,对个人隐私及国家安全所构成的威胁,乃至挑战和冲击,都无法通过后退或者消极拒绝乃至彻底隔离的方式来加以解决。可实现的解决方案,一定是在动态发展的过程中,以可持续的自我超越,在发展、安全和隐私三者之间达成符合特定时空环境下特定主体政治—经济—社会结构特征的新治理模式。在这种模式中,数字化将成为可持续发展的深层动力,以主权为核心的国家安全核心利益需求将得到数字化的有力支撑,而个体对隐私的合理关切与有效保障,也将成为规范治理实践的共识性边界。

基于人类社会在面对具有跃迁特性的技术变革时的一般经验,人们可以确认,对这种新框架的探索注定会通过不同的道路,以不同的方式展开。就已经展开的实践,以及能够客观评价的实践而言,向中国倡导的人类命运共同体方向而努力,建立基于尊重主权平等原则为基础,着眼于推进落实联合国倡导的可持续发展进程,以客观务实的态度寻求在可接受成本内有效保障个体隐私合理关切的治理模式,在全球范围内有理由成为最值得尝试和努力的方向之一。 

(作者为复旦大学网络空间国际治理研究基地主任、教授)

责编/银冰瑶 美编/杨玲玲