

全球数字治理赤字：表现、成因 与中国的应对^{*}

蔡翠红 李煜华

【内容摘要】 随着数字技术与数字经济的高速发展，当前全球数字治理体系远不能满足国际社会对全球数字治理的需求，全球数字治理赤字已然显现。全球数字治理赤字集中体现在两方面：一是器物、制度及理念等治理基础的供给赤字，主要表现为全球数字鸿沟进一步拉大、制度建设缺失严重、主导理念严重滞后；二是治理运作中的效果赤字，主要表现为数字霸权主义、数字保护主义和数字帝国主义。全球数字治理赤字的形成来自治理环境、治理主体和治理对象的共同作用。面对严峻的全球数字治理赤字，中国挺膺担当，通过深化数字基础设施、数字贸易和数字人才合作来提升全球互联互通水平和弥合全球数字鸿沟；通过主动创设治理机制、先行探索治理规范以及积极参与国际数字规则对接来提升全球数字制度建设水平；通过倡导共商共建共享的全球治理观，推动数字命运共同体的构建，在全球数字治理理念方面贡献中国智慧。

【关键词】 全球数字治理 治理赤字 数字善治 数字命运共同体

【作者简介】 蔡翠红，复旦大学美国研究中心教授（上海 邮编：200433）；李煜华，复旦大学国际关系与公共事务学院硕士研究生（上海 邮编：200433）

【中图分类号】 D822 D5 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2024)02-0065-20

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202402004

^{*} 本文系国家社科基金重点项目“总体国家安全观视阈下的数字主权研究”（23AZZ002）的阶段性研究成果。

全球数字治理是全球治理的一个新兴领域，随着数字技术的进步以及数字化成为当前全球化的主要驱动力，数字经济飞速发展，同时诸多数字风险及危机也备受关注，全球数字治理成为全球治理日益紧迫的重要议程。然而，当前全球数字治理存在非常严重的赤字，全球数字治理赤字不仅会扩大数字不平衡、恶化数字风险、延阻数字经济发展，而且可能会外溢到其他领域引发更为深远的全球性问题。全球数字治理赤字何以产生、怎样表现以及中国应如何应对，已经成为亟待研究的重要问题。

一、全球数字治理及其赤字：概念与内涵

治理赤字是当前全球治理面临的重大挑战。2017 年 5 月，习近平主席在“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式上指出，和平赤字、发展赤字、治理赤字，是摆在全人类面前的严峻挑战。^①“赤字”本是一个表示财政上入不敷出的经济学概念，将其运用到全球治理中，形象描绘了当前全球性问题增加而全球治理体系、规则和能力不能有效应对的状态。^②至于全球数字治理赤字，则是这一问题在全球数字治理领域的集中体现。尽管治理赤字在诸多领域广泛存在，但对比传统的全球治理而言，全球数字治理有其自身特点，有必要对其定义和内涵做出更清晰的界定。

全球数字治理可以被理解为全球治理在数字领域的应用和延伸，是数字活动与治理关系的反映。学界目前对于“全球数字治理”的定义尚有争议。一种定义侧重于对全球数字问题的解决，比如中国信息通信研究院在其发布的《全球数字治理白皮书（2023 年）》中，将全球数字治理定义为“各方为解决数字领域全球性问题而达成的塑造各方行为预期的规范、规则、标准、程序及执行机制的过程”。^③另一种定义范畴更广，将为更好实现数字经济

① 习近平：《携手推进“一带一路”建设——在“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式上的演讲》，新华网，2017年5月14日，http://www.xinhuanet.com/world/2017-05/14/c_129604310.htm?eqid=f741dfa20008c79f0000000464704f52。

② 张程：《治理赤字的思想根源及化解之道》，《红旗文稿》2017年第17期，第32页。

③ 中国信息通信研究院：《全球数字治理白皮书（2023年）》，2023年12月，<http://www.caict.ac.cn/kxj/qwfb/pps/202401/P020240103389490640356.pdf>。

效益进行的合作也囊括其中，比如贾开和陈少威认为，不仅数字化转型的经济效益需要全球合作，日益增长的社会和政治挑战也需要全球利益相关方共同应对，这两者都推动了全球数字治理的出现。^①

结合上述观点，本文认为全球数字治理可被定义为：在数字全球化的背景下，相关各方在数字技术的发展、应用及其规范以及数字经济的合作与促进等方面，通过协调立场而达成的制度、规则与规范及其运行的过程。全球数字治理涉及信息网络、数据主权、跨境数据流动、新兴技术治理等诸多议题，需要政府、国际组织、企业、民间团体等多种主体参与。全球数字治理的基本目标是防范化解全球性数字风险、解决全球性数字问题，以维护国家的数字利益与安全以及国际社会的基本数字秩序。其最终目标是建立一个开放、有序、公平、高效、普惠、非霸权性、非歧视性的数字世界，在维护国家的数字利益与安全的同时，增进全球数字福祉，达成全球数字善治。

现有的关于全球数字治理的研究还处于相对初步的阶段。第一类研究从较宏观的全球数字治理出发对其特点或进展进行追踪，比如保建云等学者对数字全球化及其伴生的数字风险进行了初步考察，^② 张郁安梳理了二十国集团（G20）、经济合作与发展组织（OECD）等国际组织参与全球数字治理的态势。^③ 第二类研究聚焦于全球数字治理的某个子领域，比如王璐瑶等学者对当前全球数字经济治理的现状与中国的参与对策进行了分析，^④ 王金波等学者从规则本身出发以及各国围绕其展开博弈的态势进行探讨。^⑤ 第三类

① Jia Kai and Shaowei Chen, "Global Digital Governance: Paradigm Shift and an Analytical Framework," *Global Public Policy and Governance*, Vol. 2, No. 3, 2022, p. 284.

② 保建云：《百年变局下的全球数字治理变革及数字风险治理》，《人民论坛》2023年第12期，第42—47页；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—18页。

③ 张郁安：《部分国际组织参与全球数字治理研究》，《中国信息安全》2021年第11期，第62—65页；

④ 王璐瑶、万淑贞、葛顺奇：《全球数字经济治理挑战及中国的参与路径》，《国际贸易》2020年第5期，第21—27页；陈伟光、钟列炆：《全球数字经济治理：要素构成、机制分析与难点突破》，《国际经济评论》2022年第2期，第60—87页。

⑤ 王金波、郑伟：《全球数字治理规则的重构与中国因应》，《国际贸易》2022年第8期，第4—14页；谢琳灿：《全球数字治理规则博弈的最新形势》，《中国经贸导刊》2022年第10期，第39—42页；孟令浩：《全球数字治理规则的发展趋向及中国方案》，《学习与实践》2023年第3期，第33—41页。

研究则将全球数字治理与传统国际政治领域结合起来，比如姚璐和何佳丽研究了全球数字治理对国家安全的多重影响。^① 现有研究对全球数字治理的内涵以及总体上的全球数字治理缺乏关注，也没有专门针对全球数字治理赤字这一现象进行分析。因此，本文旨在厘清全球数字治理的概念基础上全面分析全球数字治理赤字的表现及其成因，并结合中国的应对实践探讨中国对全球数字治理作出的贡献。

二、全球数字治理赤字的主要表现

当前全球数字治理赤字主要体现在静态的整体性的治理基础的供给赤字以及动态的实际运作层面的效果赤字。

（一）治理基础的供给赤字

“欲筑室者，先治其基”，^② 全球治理的顺利开展必须依托相对全面充实的治理基础。然而，当前全球数字治理的治理基础存在严重的供给赤字。需要说明的是，供给赤字作为一种整体性表现，并非仅指数量不足导致的绝对供给赤字，还包括由于分配不均或供给竞争产生的相对供给赤字。

治理基础含义丰富，为了方便分析，本文将全球数字治理的治理基础分为器物、制度以及理念三个类型来展开讨论，这三类即使不能完全覆盖，也在相当程度上足以代表全球数字治理最主要的治理基础。三者并非相互孤立、泾渭分明，而是相互关联、相互影响，应对三者及其之间的相互作用进行综合考察。

第一，器物基础：全球数字鸿沟进一步拉大。全球数字治理的器物基础既包括有形的物品，如网络带宽等数字基础设施的建设及其互联互通，又包括创建器物所涉及的各类条件，如必要的资金、技术与人才资源。当前全球数字治理的器物基础存在着巨大的供应缺口与分配失衡问题，集中表现为全球数字鸿沟的进一步扩大。

① 姚璐、何佳丽：《全球数字治理在国家安全中的多重作用》，《现代国际关系》2021年第9期，第28—35页。

② 苏辙：《苏辙集：新论中》，中华书局1990年版，第350页。

数字鸿沟这一概念最早源于 1995 年美国商务部下属的国家电信和信息管理局（NTIA）的调查报告，而后引起国际社会的广泛关注。^① 根据 OECD 的定义，数字鸿沟主要指的是不同社会经济水平的个人、家庭、企业和地理区域之间在获取信息和通信技术的机会以及使用互联网方面的差距。^② 全球数字鸿沟主要表现为全球层面不同国家和地区之间的数字差距，这一差距曾一度被寄希望于通过落后国家或地区的经济发展逐步得以消弭，^③ 但现实情况是全球数字鸿沟不仅未得到有效弥合，反而越拉越大。

根据国际电信联盟（ITU）的统计数据，截至 2022 年底，全球互联网的使用率才达到 66%，其中欧美国家的互联网使用率均达到 80% 以上，非洲却只有 40%。^④ 与 2015 年相比，2022 年最不发达国家的用户带宽水平与世界平均水平之间的差距从 45 千比特/秒扩大到 195 千比特/秒。^⑤ 在移动网络覆盖上，一些发达国家在 5G 网络上快速发展的同时，阿拉伯国家和非洲国家还有相当一部分人口只能接入 3G 甚至 2G 网络。^⑥

以上还仅仅是硬件方面的差距，要想真正弥合数字鸿沟，可负担的资费和设备、必要的数字技能和素养、安全可持续的使用环境等条件都需要考虑在内。随着数字化深度嵌入社会生活以及数字经济的蓬勃发展，数字鸿沟已经从传统的“第一道沟”（即“接入鸿沟”）和“第二道沟”（即“使用鸿沟”）进一步发展到“第三道沟”（指“产出鸿沟”或“红利鸿沟”）。^⑦ 数

① 参见美国国家电信和信息管理局（NTIA）1995—2000 年发布的 4 份报告，<https://www.ntia.gov/report>。

② *Understanding the Digital Divide*, Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), 2001, p. 5.

③ Jan A.G.M. van Dijk, “Digital Divide Research, Achievements and Shortcomings,” *Poetics*, Vol. 34, No. 4, 2006, p. 222.

④ *Measuring Digital Development: Facts and Figures 2022*, International Telecommunication Union (ITU), 2023, p. 1.

⑤ *Ibid.*, p. 12.

⑥ *Ibid.*, pp. 19-20. 其中移动网络覆盖率是指被相关网络覆盖的居民的比例，而不论其是否使用该服务，因此实际差距会更大。

⑦ 关于“第三道沟”的研究，参见邱泽奇等：《从数字鸿沟到红利差异——互联网资本的视角》，《中国社会科学》2016年第10期，第93—115页；田刚元、陈富良：《经济全球化中的数字鸿沟治理：形成逻辑、现实困境与中国路径》，《理论月刊》2022年第2期，第88—94页；董君、洪兴建：《数字鸿沟的内涵、影响因素与测度》，《中国统计》2019年第12期，第71—73页。

字网络越发达，其对社会与经济不平等的投射效应与放大效应也就越明显，进而造成发展赤字与治理赤字的相互强化。

第二，制度基础：供给缺失与供给竞争共存。治理并不是一种等级制或权威性的命令，而是一种引导机制。^① 对于全球治理而言，这一引导机制的载体便是国际制度。全球数字治理的制度基础赤字是由供给缺失与主体间供给竞争共同作用产生，主要包括如下几个方面。

一是在领域覆盖层面，新兴数字议题相关的制度迟迟未能建立，无法适配现实的需要。当前的数字治理制度，主要还是依托于以联合国（UN）、二十国集团、亚太经合组织（APEC）为代表的国际多边治理机构，比如二十国集团自 2016 年杭州峰会后每年都会发布有关数字治理的成果文件，亚太经合组织下属的数字经济指导组推动建立了跨境隐私规则（CBPRs）。但是，当前仍缺乏单独的数字治理组织，制度推进不仅迟滞，而且可能受到非专业性的影响。

二是在制度构成层面存在着硬法严重缺失的情况。在国际法上，诸如宣言、倡议等不具备法律约束力但又具有一定法律效果的国际文件，通常被称为国际软法。^② 当前全球层面的数字治理规则主要由《突尼斯议程》和《塔林手册》之类的软法性文件构成。而软法性文件既没有得到国际社会普遍的认可，也无强制执行力，因而缺乏在全球范围内展开协调以及有效约束行为体的能力。正如约瑟夫·奈所言，“现在重要的问题不是是否需要更多的规范，而是如何实施这些规范，以及它们是否、何时会改变国家行为。”^③

三是在区域间缺乏全球性的数字治理机制，制度建设呈现严重碎片化。以数字贸易治理领域为例，由于各方均希望推行有利于本方的制度，于是纷纷与利益相近的国家建立区域性或双边的机制。然而，不同的数字贸易协定存在大量的相互抵触与排斥的情况，一国如果长期执行双边或区域性的数字

① James N. Rosenau, “Governance, Order, and Change in World Politics,” in James N. Rosenau and Ernst-Otto Czempiel, eds., *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992, pp. 7-8.

② 王铁崖：《国际法》，法律出版社1995年版，第332页。

③ Joseph S. Nye, Jr. “The End of Cyber-Anarchy? How to Build a New Digital Order,” *Foreign Affairs*, Vol. 101, No. 1, 2022, p. 38.

贸易治理规则，并据此进行国内政策和法律的调整，很容易形成具有该区域特征的制度，进而难以与域外经济体谈判以建立全球多边数字贸易治理体系。^① 碎片化的制度只能为特定国家或地区的数字治理提供保障，但从长远看削弱了各国建立更广泛的全球性制度的意愿。

第三，理念基础：主导理念的滞后。全球数字治理的理念基础主要是指国际社会就全球数字治理的路径、方法、组织方式所提出的思想、观念与知识体系。相比器物与制度，理念基础是无形的，也是更深层次的，不仅影响治理主体对前两者的供给，还会影响其合理性与均衡性。理念基础不存在绝对意义的“缺失”，理念基础赤字指的是缺乏与时俱进的具有统领性与包容性的能切实解决问题的理念，也即主导治理理念的严重滞后。正如秦亚青所指出的，如果全球治理陷入过往的治理模式及其背后的治理理念而无法更新，就无法解决当今面对的重大问题。^② 概括而言，当前全球数字治理理念滞后主要表现在如下几个方面。

首先，霸权治理理念阴魂不散。传统的西方国际关系理论大都强调霸权国提供了治理所需的公共产品、建立了国际秩序。由此形成的霸权治理理念，突出由霸权国主导全球治理的“正当性”与“优越性”，默认等级制的治理秩序和“中心—边缘”的治理格局，将其视为无政府状态下全球治理的最优解。然而，要解决当今的全球性数字问题，绝非单凭霸权国和大国就可以做到。例如，网络恐怖主义、网络病毒之类的问题，如果没有多元各方的协力合作，即使霸权国重拳出击，这些问题又可能在世界其他应对措施相对薄弱的国家和地区死灰复燃或是滋生发展，更不用说霸权国本身可能凭借这种霸权地位破坏数字治理秩序。

其次，无政府治理理念大行其道。全球治理的出现主要针对国家或国际治理的失灵，因此其自问世以来就被打上了“去政府化”的烙印。尽管在长期的发展实践中，尤其是经历了 2008 年国际金融危机、新冠疫情等全球治

^① Won-Mog Choi, “Defragmenting Fragmented Rules of Origin of RTAs: A Building Block to Global Free Trade,” *Journal of International Economic Law*, Vol. 13, No. 1, 2010, pp. 111-138.

^② 秦亚青：《全球治理失灵与秩序理念的重建》，《世界经济与政治》2013年第4期，第7页。

理的现实危机之后，国际社会开始重新认识并强调政府主体的作用，但不同于传统的全球治理领域，互联网非中心式的分布结构、普遍的匿名制以及区块链等新兴数字技术及其应用，使得数字空间天然成为滋生无政府主义的温床，进而衍生出网络无政府主义。^① 无政府治理理念使得本应发挥主导作用的政府主体在全球数字治理中处处受到掣肘，难以施展拳脚。

（二）治理运作的效果赤字

以上从治理基础角度对全球数字治理赤字进行了相对静态和深层的考察，除此以外，全球数字治理的实际运作层面还存在严重的效果赤字。这种效果赤字一方面是由于治理基础不足，另一方面也是治理过程中诸多因素共同作用的结果，主要表现在如下几个方面。

第一，排他性发展与数字霸权主义。国家在技术发展中希望取得领先是一种普遍的心态与政策目标，为实现这种目标一般有两种政策选择：自强与排他。自强即通过加大资源投入、优化研发体系等手段来强化本国的技术发展与创新；而排他则通过压制甚至破坏其他国家的技术发展与创新从而获得优势，这种行为往往会恶化国家间关系甚至破坏国际秩序，由数字技术领先国家实施的排他政策就表现为数字霸权主义。美国是互联网技术的发源地，长期掌握关键网络资源的控制权与产业链核心环节的主导权，本应发挥示范作用并承担治理责任，但随着中国等新兴国家的发展，出于对被赶超的恐惧以及对霸权的护持心理，美国利用自己的数字技术与产业优势推行数字霸权主义，竭力打压新兴国家的数字技术与产业，其中对中国的打压尤为突出，主要手段包括以下几个方面。

一是技术封锁与出口禁令。利用技术和产品的进出口管控维护自身的技术霸权，是美国数字霸权主义最直接的体现。例如，2022年10月，美国出台了禁止美国 and 任何采用美国相关技术的国家向中国出售高端芯片及芯片

^① 网络无政府主义秉持传统无政府主义的基本理念，强调虚拟空间的独立性，反对来自政府或其他集团的包括法律的和技术的管制。参见陶文昭：《网络无政府主义及其治理》，《探索》2005年第1期，第48—51页；刘力波：《网络无政府主义对我国意识形态安全的威胁及我们的应对》，《马克思主义研究》2019年第2期，第99—107页；Giorel Curran and Morgan Gibson, “WikiLeaks, Anarchism and Technologies of Dissent,” *Antipode*, Vol. 45, No. 2, 2013, pp.294-314.

制造设备的禁令，就是希望借此遏制中国的高新数字技术发展。二是经济制裁与司法干预。除了直接的技术管控与封锁，美国历来惯用经济制裁的方法打压对手，或是借助国内法来对其他国家实体或个人进行长臂管辖，2018年美国制裁中兴事件以及2019年美国正式向加拿大提出引渡孟晚舟，都是典型例证。^①三是利用联盟政治建立数字藩篱。美国通过煽动“技术专制国家”（techno-autocracies）和“技术民主国家”（techno-democracies）的意识形态对立，拉拢甚至强迫盟友站队，围绕出口管制、投资审查等建立排他性的技术联盟，希望把冷战时期的阵营对抗重现在数字全球化的当下。除此以外，广泛的网络窃密、网络攻击都被美国用作维护其数字霸权的手段。

第二，过度安全化与数字保护主义。安全化是指一种“威胁”的话语建构行为，一个问题被安全化即表明其可以被运用超出政治程序正常限度的举措优先处理。^②数字安全本是各国的合理关切与全球数字治理的应有之义，但少数国家滥用安全概念，强化数字安全的内涵与外延，通过制造或夸大威胁，造成数字问题过度安全化。在这种安全化语境下，很容易催生数字保护主义。一些学者将数字全球化视为完全自由的全球数字流动，将所有数据本地化或数据监管的行为均视为数字保护主义，这是一种偏激的理解。^③本文认为，数字保护主义是出于保护本国企业或增强本国企业竞争力的目的，在跨境数据流动、数字技术交流、数字服务贸易等方面设置壁垒或非必要限制措施。

当前的数字保护主义主要有两种呈现形式。第一种与前文所述的数字霸权主义息息相关，实质上是美西方国家对其他国家进行打压乃至封锁的一种借口和手段。近年来，美国针对中国出台了一系列技术封锁与市场禁令，都是打着所谓“保护美国国家安全”的幌子。这种名为“保护”实为“遏制”的数字保护主义，由零和思维和相对收益思维主导，充斥着浓郁的霸权色彩。

① 蔡翠红：《大变局时代的技术霸权与“超级权力”悖论》，《人民论坛·学术前沿》2019年第14期，第19—22页。

② [英]巴里·布赞、[丹]奥利·维夫：《地区安全复合体与国际安全结构》，潘忠岐等译，上海人民出版社2010年版，第32—33页。

③ Susan Lund and James Manyika, “Defending Digital Globalization: Let the Data Flow,” *Foreign Affairs*, April 20, 2017, <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2017-04-20/defending-digital-globalization>.

第二种数字保护主义则更多是一种防御性的措施，主要见于一些发展中国家为了应对外来威胁而设置的数字壁垒。

第三，数据殖民化与数字帝国主义。如果说数字霸权主义和数字保护主义主要还是国际政治层面主权国家的关系问题，那么数字帝国主义则是更广泛、更隐蔽、更具欺骗性的国际秩序深层危机，通过数据殖民化伸向了当今数字世界的每一个人。在数字时代，数据像过去的土地、金钱一样，数据平台就成为帝国主义垄断的新载体。^① 各大数字平台通过占有源代码、服务器、用户数据等生产资料，最大限度将全球用户集中在自己的平台上，掠夺全球数字财富，形成了数据殖民，这种数据殖民不再局限于宗主国和殖民地之间，而是扩展到所有社会成员和社会关系中。^②

如同资本主义早期的圈地运动，各大数字平台凭借自己的技术实力开拓市场以吸纳用户。同时，数字平台通过鼓励用户“自由”分享信息，用户无意间变成了“自愿被操控”的数据资本扩张工具，更遑论其面临的个人隐私泄露等风险。值得警惕的是，当前以谷歌、亚马逊、脸书、苹果和微软（即“GAFAM”五家企业）为代表的美国数字巨头，集中拥有和控制了全球数字生态系统的三个核心支柱，即软件、硬件和网络连接。^③ 由此，各大数字平台话语权几乎完全被数字帝国主义国家掌握，服务于其意识形态扩张。近年来，美国屡屡利用互联网在其他国家煽动“颜色革命”就佐证了这一点。

三、全球数字治理赤字的成因

在对全球数字治理赤字的主要表现进行梳理的基础上，本文将针对赤字产生及恶化的原因，从治理环境、治理主体以及治理对象三个层面进行全方位考察。

① 郑冬芳、刘凯田：《数字帝国主义是如何搞垄断的？》，《历史评论》2022年第6期，第57页。

② 李梅敬：《资本逻辑下的“数据殖民”风险及数字中国建设》，《理论月刊》2021年第10期，第63页。

③ 迈克尔·奎特：《数字殖民主义：美帝国与全球南方的新帝国主义》，顾海燕译，《国外理论动态》2022年第3期，第113页。

（一）治理环境层面

治理环境主要指全球治理开展的国际战略环境（主要包括国际战略格局与国际战略形势）以及国际社会总体上对全球治理的认可度与支持度。当前全球数字治理的治理环境主要面临大国战略竞争持续升温与逆全球化思潮甚嚣尘上两大挑战。

第一，大国在数字领域的战略竞争持续升温。大国战略竞争不同于一般的国家竞争，对其他国家的行为乃至地区和全球局势都会产生冲击。^① 对全球治理来说，大国之间的互信与合作极为关键，历史上全球治理推进较为顺畅的时期，往往也是主要大国间关系相对稳定的时期。冷战结束后，大国战略竞争曾一度趋于缓和，各类全球治理议题纷纷兴起。然而进入 21 世纪以后，短暂沉寂的大国竞争再度回归，集中表现在美国挑起并不断渲染和强化对华竞争。^② 大国战略竞争的重新回归，对全球数字治理环境造成极大冲击。

一方面，数字领域成为大国战略竞争尤其是中美竞争的重点领域。美国出于霸权护持的战略焦虑把世界带回大国竞争时代，将中国等国家视为战略竞争对手，以零和思维处理国家间关系。^③ 在此背景下美国强化对华打压力度，并将数字领域作为重点领域。特朗普政府对华为、中兴等中国企业进行制裁，拜登执政后也基本延续了特朗普政府的对华政策，在数字领域的政策更是有过之而无不及，通过构建技术联盟的“小院”以及关键领域的“高墙”等多重措施对中国进行打压。美国的数字霸权主义正是在这一背景下滋长泛滥。另一方面，这种大国竞争直接影响全球数字治理成效。中美两国在全球数字发展上具有举足轻重的作用，根据中国信息通信研究院发布的《全球数字经济白皮书（2023 年）》，美国和中国的数字经济规模连续多年占据世界前两位。^④ 诸多亟待大国合作应对的数字问题缺少中美的协调与合作将寸

① 吴心伯：《论中美战略竞争》，《世界经济与政治》2020年第5期，第101页。

② 门洪华、李次园：《国际关系中的大国竞争：一项战略研究议程》，《当代亚太》2021年第6期，第5页。

③ 秦亚青：《美国对华战略转变与中美关系走向》，《人民论坛·学术前沿》2021年第15期，第63—66页。

④ 中国信息通信研究院：《全球数字经济白皮书（2023年）》，2023年12月，第18页，<http://www.caict.ac.cn/kxyj/qwfb/pps/202401/P020240109492552259509.pdf>。

步难行。中美关系的下滑，对全球数字治理的发展无疑是一种重挫。同时，大国竞争加剧使得整个国际战略环境趋于紧张，也在一定程度上助推了许多国家的安全化倾向以及保护主义政策，进一步阻碍了全球数字交流合作。

第二，逆全球化思潮进一步恶化了全球数字治理环境。全球治理与全球化相伴相生，只有国际社会普遍认可全球化、支持全球化的环境，才能支撑良好的全球治理。但近年来逆全球化思潮甚嚣尘上，使全球数字治理的治理环境进一步恶化。逆全球化与冷战后初期加速推进的全球化进程背道而驰，是对地方和国家层面的重新赋权。^① 随着全球化进程中的各类全球性问题的不断出现，部分国家民众对全球化的质疑也层出不穷，由此催生了此起彼伏的逆全球化思潮。

全球化出现问题，并不代表全球化应当被抛弃，恰恰相反，各国更应该坚持国际合作，协力解决全球性问题，维护和复兴全球化。本轮逆全球化思潮的兴起是随着全球化的深入，一些发达国家在全球化中不对称受益的能力变弱，同时由于全球化中资源分配不均造成严重的阶层分化，底层民众对现有的全球化以及建制派精英极为不满，由此催生了民粹主义与逆全球化。但是，一方面，这些国家此前的不对称受益本就是国际经济结构不平等的体现，是难以持续的；另一方面，这些国家内部体制的拖沓低效、非理性的过度福利才是导致这种不对称受益优势下降的主因。然而，出于选举政治的考虑，政客们纷纷将国内问题归咎于中国等新兴国家的兴起以及全球化本身，进而导致极端政治势力不断壮大。逆全球化思潮非但没有被有效遏制，反而被付诸政策实践，愈演愈烈。这样的治理环境严重侵蚀了全球化的根基，破坏了国际社会长期积累的共识与规范，使全球数字治理面临重重困难。

（二）治理主体层面

治理主体是全球治理过程中最具能动性和统领性的因素，良好的全球治理不仅需要多元主体广泛、积极参与，而且需要其承担相应的治理责任。全球数字治理中非国家行为体的双刃剑属性，加之各治理主体间数字权力的严重不平衡，共同成为全球数字治理赤字形成的重要原因。

^① 郑春荣：《欧盟逆全球化思潮涌动的原因与表现》，《国际展望》2017年第1期，第35—36页。

第一，数字时代的权力流散与非国家主体的两面性。在冷战后的全球化进程中，权力从民族国家日益向跨国公司、国际组织等非国家行为体进行流散。^① 治理主体多元化既是权力流散造成的客观结果，也是全球治理的价值指向。由于数字技术和数字平台的市场化以及网络的去中心化与开放性赋权，相比传统全球治理领域，全球数字治理中的非国家主体扮演着更为重要的角色，但其兼具治理主体与治理对象的两面性，又对全球数字治理造成了很大的挑战。

一方面，不可否认的是，在面对新兴技术治理、网络舆情治理等问题时，主权国家往往力不从心甚至后知后觉，作为国家主体的补充，全球数字治理的确需要包括数字企业、网络社群等非国家主体的深度参与。但另一方面，许多非国家主体本身也属于全球数字治理的治理对象，正如苏珊·斯特兰奇（Susan Strange）所指出的，在全球政治经济变化的新背景下，除了国家与国家的权力博弈、企业与企业的市场份额博弈，还有国家与企业之间基于资源与生产的博弈。^② 典型的例子是一些掌控海量数据资源或是尖端数字技术的跨国数字巨头，政府对其进行跨国监管难度极高，导致严重的税基侵蚀与利润转移问题。除此之外，许多非政府组织或跨国公司打着“世界公民”的旗号，有意无意地充当了国家竞争的工具。比如，2015年美国参议院通过了《网络安全信息共享法案》，允许私营企业将其用户信息与国土安全部共享。^③ 据《纽约时报》报道，2018年2月6日，苹果公司就根据美国司法部的要求向其提供了与109份电子邮件地址和电话号码相关的用户信息，而这仅仅是苹果公司当时平均每周收到美国执法部门发出的250多份数据信息请求的一部分。^④ 非国家主体的两面性无疑加剧了全球数字治理的混乱。

① See Susan Strange, *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*, New York: Cambridge University Press, 1996.

② John M. Stopford and Susan Strange, *Rival States, Rival Firms: Competition For World Market Shares*, Cambridge: Cambridge University Press, 1991, pp.19-23.

③ *Cybersecurity Information Sharing Act of 2015*, Cybersecurity and Infrastructure Security Agency(CISA), October 2015, <https://www.cisa.gov/sites/default/files/publications/Cybersecurity%2520Information%2520Sharing%2520Act%2520of%25202015.pdf>.

④ Jack Nicas, Daisuke Wakabayashi, and Katie Benner, “In Leak Investigation, Tech Giants are Caught between Courts and Customers,” *New York Times*, June 11, 2019, <https://www.nytimes.com/2021/06/11/technology/apple-google-leak-investigation-data-requests.html>.

第二，治理主体间数字权力的非对称与竞争性。无论是不断加剧的数字鸿沟，还是大国数字竞争的剑拔弩张，无论是制度改革的不延宕，还是治理理念的长期滞后，背后都折射出治理主体间数字权力分配结构失衡的问题。这种数字权力的非对称性首先造成治理主体的参与赤字。从国家层面看，许多数字技术落后、数字资源不足的发展中国家很难有效参与全球数字治理，其意愿和声音也很难得到重视；从社会层面看，网络社群、非政府间组织由于受到能力、合法性的制约对全球公共事务的影响也十分有限。严重的主体参与赤字，不仅会加剧治理基础的供给赤字，而且会破坏制度基础的合法性与代表性。同时，数字权力的非对称性也是数字霸权主义的基础。

数字权力的竞争性也是诸多乱象的根源。一方面，如上所述，数字权力的影响之大本身就催生了各国围绕其展开竞争的意愿；另一方面，规模效应和“卡脖子效应”（chokepoint effect）则加剧了这种竞争的零和性质。规模效应在数字领域体现为数字技术以及数字产业的领先优势一旦形成，会由于成本分摊以及市场份额的网络效应形成数字技术的正向刺激发展以及对数字产业的垄断，^① 也就是形成赢者通吃、强者愈强的效果。当前美国都受益于数字技术的领先优势和数字企业在全世界范围内的垄断地位。^② 而“卡脖子效应”是指数字先发国家利用关键技术标准的制定权或话语优势，将针对对象从产业链体系中排除或限制其发展能力。这又使领先国家获得了一种支配性权力，使后发国家追赶的难度成倍增加。基于此，围绕数字权力的争夺很容易引发数字领域权力政治的回归，冲击全球数字治理秩序。

（三）治理对象层面

全球数字治理赤字如此严重，固然有前述的治理主体的诸多问题，但还应该认识到，相对于传统全球治理领域，数字治理的对象本身有其特殊性与复杂性。

第一，数字治理边界的流动性与模糊性。全球数字治理边界的流动性，

^① 网络效应，即“梅特卡夫效应”，由乔治·吉尔德（George Gilder）于1993年提出，其基本原理是：一个网络的价值等于该网络内的节点数的平方，而且该网络的价值与联网的用户数的平方成正比。

^② Henry Farrell and Abraham L. Newman, “Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion,” *International Security*, Vol. 44, No. 1, 2019, pp.42-79.

一方面体现在治理行为是跨越国界的，需要世界各国、各治理主体的通力合作；另一方面则体现在治理客体跨越地理边界的特性，数字贸易流通、数据的产生、应用及存储都不局限在一国范围之内。实物流动在某一时段有其依托的地理界限，数字活动则是在短时间甚至是瞬时完成的，与之形成鲜明对比的却是跨国协调的程序繁琐与效率低下。^① 以前文提及的国际合作打击跨国网络犯罪为例，从对接各方信息、掌握犯罪团伙犯罪事实到实施抓捕，十分耗时耗力，而在这一过程中犯罪行为还在数据流动中不断进行，甚至通过虚拟货币交易实现赃款转移。适用于传统治理领域的组织方式与行为逻辑，面对流动的治理客体，显得力不从心。

数字治理边界的流动性还很容易引发各国间管辖权的争端和执法权的冲突，进而导致数字治理边界的模糊。设想一个场景：A国的数字企业在B国运营，B国民众在使用A国数字企业的应用程序时产生了大量的个人数据，这一数据又存储在C国的服务器上，这些数据究竟归谁所有且由谁管理？这无疑是一个相当棘手的问题。全球治理最需要明晰的是规则，但是数字治理边界本身的模糊性又让规则的明晰变得非常困难。同时，数字技术与国际安全、国家治理以及大众生活的深度互嵌，使得其面临的风险也来自四面八方，对其的治理涉及不同主体、不同领域、不同部门，统筹与协调难度可想而知。

第二，数字治理议题的复杂性与易变性。数字治理议题的复杂性主要来源于新兴技术的高度不确定性，关于数字技术奇点的讨论就是这种不确定性的体现。20世纪50年代，美国计算机科学家冯·诺依曼(John von Neumann)首次把奇点与技术发展关联起来。^② 美国哲学家雷·库兹韦尔(Ray Kurzweil)认为人工智能可以全面超越人类智能，而且超越的速度远超人们的预期。自此之后，技术奇点仿佛一把悬在人类头上的达摩克利斯之剑，这种未知催生和扩大了国际社会对数字技术未来发展可能性的恐惧。2022年底由OpenAI

① 蔡翠红：《数字治理的概念辨析与善治逻辑》，《中国社会科学报》2022年10月13日。

② 朱彦明：《奇点理论：技术“复魅”世界？——批判地阅读库兹韦尔的〈奇点临近〉》，《科学技术哲学研究》2020年第6期，第83页。

研发的 ChatGPT 问世，又引发了人们对于奇点临近的热议。尽管技术奇点更多是一种非科学的猜想，但没有哪个国家愿意承受被甩在后面的难以估量的后果。根植于潜在的“数字威胁想象”，数字技术的泛政治化与安全化自然成为许多国家的选择。

全球数字治理议题的易变性是指数字技术的发展进阶以及数字产业的更新换代非常频繁，留给治理主体的应对时间极为紧迫。以 ChatGPT 为例，作为被普遍认可的巨大技术创新，围绕其对社会伦理是否以及会带来何种冲击、是否会让生产力获得颠覆性突破乃至在何种程度上可以改变国际政治等一系列问题，同时出现在各国面前，并亟待国际社会来解决。与这种爆发式的问题相比，人们对新事物的认知过程又遵循客观的规律，短期内对其进行准确评估几乎是不可能完成的，更遑论对其治理，因为治理还需要在全球层面进行广泛协调以达成一定共识。治理需求的出现远快于治理机制的落实和治理能力的提升，这是全球数字治理客观上的一大难题。

四、应对全球数字治理赤字的中国贡献

作为世界上最大的发展中国家，中国近年来在全球数字治理中的作用也明显提升，在器物层面、制度层面、理念层面全方位填补全球数字治理基础的缺失。同时，面对当前不公正、不平等的国际数字治理秩序，中国始终为维护发展中国家的数字利益发声，努力推动全球数字治理架构不断完善。

（一）推动建设“数字丝绸之路”，多措并举弥合数字鸿沟

面对巨大的全球数字鸿沟，中国充分体现自己的大国担当，通过推动建设“数字丝绸之路”、加强与发展中国家在数字技术和数字经济方面的合作等，为应对数字治理赤字作出积极贡献。

2017 年 5 月 14 日，习近平主席在“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式上提出要建设 21 世纪的“数字丝绸之路”。^① 几年来，中国以高度务实

^① 参见《习近平出席“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式并发表主旨演讲》，新华网，2017年5月14日，http://www.xinhuanet.com/world/2017-05/14/c_129604307.htm。

的精神积极实践，让“数字丝绸之路”硕果累累。截至2022年底，中国已与17个国家签署“数字丝绸之路”合作谅解备忘录，与23个国家建立“丝路电商”双边合作机制，^①“中非数字创新伙伴计划”等多边合作计划也顺利推进。通过“数字丝绸之路”的开展，中国利用自身优势，为相关国家的数字技术发展和数字化经济转型创造新机遇。

除了在数字基础设施领域加大国际合作外，中国还大力通过数字经贸合作来推动全球数字经济发展，推进包括中国—东盟智慧城市合作、中国—中东欧数字经济合作，拓展与东盟、欧盟的数字经济合作伙伴关系。^②此外，中国还加强与发展中国家数字技术的交流合作，为发展中国家提供数字人才资源和数字技术支持。^③以非洲为例，根据《中非合作2035年愿景》首个三年规划，中国将通过“能力建设工程”“未来非洲——中非职业教育合作计划”以及设立“鲁班工坊”等举措，助力非洲数字人才培养和数字化经济转型。^④除官方层面的合作外，中国的民营企业也积极参与到这一进程中，比如华为在非洲多国开设“华为学院”，开设数字化技能培训课程。^⑤从数字基础设施投资和技术援助，到数字贸易的合作与数字人才的培养，中国竭力让自己的发展惠及世界，积极推动全球数字鸿沟的弥合。

（二）主动创设治理机制与平台，推动治理规则创新完善

面对当前全球数字治理在制度层面的重大缺失，中国积极作为，通过创建治理平台、创设治理机制和创新治理规则，有效弥补了全球数字治理的制度缺失。

第一，中国主动创建治理平台，创设治理机制。世界互联网大会就是中国为世界提供的重要公共产品，2014年11月19日，第一届世界互联网大会

① 赵玉宏：《缩小“数字鸿沟” 加快“数字丝绸之路”建设》，《光明日报》2024年1月4日，第14版。

② 《国务院关于印发“十四五”数字经济发展规划的通知》，中国政府网，2022年1月12日，https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-01/12/content_5667817.htm?eqid=a56f0383001d02bf000000364945b1a。

③ 袁伟华、耿文建：《全球数字治理挑战、制度竞争与中国方案》，《贵州省党校学报》2023年第1期，第95页。

④ 刘春吾：《数字援助与非洲数字化人才建设》，中国社会科学网，2023年1月12日，https://cssn.cn/jjx/jjx_jjxp/202301/t20230112_5579576.shtml。

⑤ 同上。

在浙江乌镇举行，截至目前已连续举办了 10 届，2022 年世界互联网大会正式转型为国际组织。10 年来，中国高度重视互联网大会这一平台的作用，不断深化和扩展议题，在推动数字经济发展、数字技术创新、数字规则制定方面都作出了重要贡献。除此以外，近年来中国还主动举办了全球数字经济大会、世界人工智能大会等，议题涉及数字治理、数字经济、人工智能等诸多领域，不断为全球搭建数字问题治理与数字合作与交流的桥梁和舞台。

第二，中国还积极参与国际数字规则的制定与对接。中国历来重视保护数据安全，2020 年 9 月，中国发布《全球数据安全倡议》，该倡议聚焦关键基础设施保护、跨境数据存储与流动等重大问题，就各行为主体在数据安全领域的行为规范提出了建设性方案。^① 自倡议提出以来，已经得到国际社会的广泛认可，尤其是与广大发展中国家产生共鸣，并先后在此基础上达成《中阿数据安全合作倡议》《“中国+中亚五国”数据安全合作倡议》。

第三，在许多新兴数字治理领域的规范建立上，中国也走在世界的前列。目前，人工智能技术的发展突飞猛进，同时技术突破带来的风险也值得关注。例如，作为生成式人工智能技术的典型代表，ChatGPT 在技术上的持续突破在全球范围内引发强烈关注，但其也可能造成传播虚假信息、侵害个人信息权益等风险，如何对其进行合理有效的监管和规范成为当务之急。基于此，中国迅速行动，在广泛征集社会意见的基础上，国家互联网信息办公室等七部门于 2023 年 7 月联合发布了《生成式人工智能服务管理暂行办法》，^② 这是一个全面监管生成式人工智能的立法文件，在统筹人工智能发展和安全以及推动人工智能创新向善上，为世界提供了经验和可供借鉴的样板。

（三）贡献中国智慧，推动构建数字命运共同体

面对当前全球数字治理理念长期由西方主导、严重滞后于治理需要的现实问题，中国从宏观构架到微观实践，提出了包括共商共建共享的全球治理观和推动构建数字命运共同体等在内的一整套治理理念，为应对全球数字治

① 《中方提出〈全球数据安全倡议〉》外交部网站，2020 年 9 月 8 日，https://www.mfa.gov.cn/web/wjzbzd/202009/t20200908_361481.shtml。

② 《生成式人工智能服务管理暂行办法》，中国政府网，2023 年 7 月 10 日，https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202307/content_6891752.htm。

理的理念赤字贡献了中国智慧。

党的二十大报告指出，“中国积极参与全球治理体系改革和建设，践行共商共建共享的全球治理观。”^①“共商”强调参与全球数字治理的主体之间应该相互尊重、民主协商，使全球数字治理尽可能多地兼顾各方利益，而非由某个或某些国家说了算。“共建”强调各治理主体要充分发挥各自的比较优势和潜能，为全球数字问题的解决与全球数字福祉的增进而通力合作。中国一贯坚持大小国家一律平等，这是实现全球数字善治不可或缺的一环，大国不能肆意妄为，而应承担大国责任；小国不能随波逐流，而应积极主动参与治理。同时，非国家行为体也应承担相应的责任，在各国政府的合理引导下积极参与、作出贡献。最后，“共享”强调全球数字治理的成果要惠及更多的民众，尤其是发展中国家的民众，决不能让数字鸿沟转化为发展鸿沟，也决不能让数字秩序演变为强国剥削弱国的“中心—边缘”结构，要让数字领域的发展成果造福全人类。

数字命运共同体是人类命运共同体理念在数字领域的重要延伸，这既是中国对当前数字世界现状与性质的界定与描述，即数字全球化时代各国在客观上形成了“你中有我、我中有你”的利益共同体，也是对未来数字世界的一种美好愿景，即人类应携手并进，共同应对全球数字挑战并消弭全球数字鸿沟，在数字领域构建人类命运共同体。数字命运共同体并非“损人利己”式的排他性联盟，也非文化殖民主义“千篇一律”的同化器，并不追求统一的发展范式，而是高度关注和尊重各国的特殊国情与发展背景，是一种普遍性与特殊性相统一的理念。

在数字命运共同体的指引下和共商共建共享的全球治理观的基础上，中国还进一步提出了《中国关于全球数字治理有关问题的立场》，聚焦于当前全球数字治理中最迫切的问题，反映了广大发展中国家的心声，同时积极推进数字治理理念的实践。除此之外，中国对当前危害全球数字治理的霸权主义、保护主义等行径也进行了有力批驳，为全球数字治理的有序推进贡献了中国智慧和力量。

^① 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62页。

结 束 语

在数字化高速发展的今天，全球数字治理绝非一个孤立的治理领域。全球数字善治的实现，不仅有利于全球数字治理这一领域的发展，而且也会对全球经济治理、全球安全治理等诸多领域产生积极影响，具有深远意义。反之，如果全球数字治理赤字不能有效改善，将严重影响和制约其他领域治理的开展与深化。可见，积极应对全球数字治理赤字具有极其重要的意义。

作为当今世界最大的发展中国家，同时也是世界网络大国和数字经济大国，中国在全球数字治理中扮演着重要的角色。为了应对全球数字治理赤字，一方面，中国在器物层面、制度层面、理念层面不断作出贡献；另一方面，中国还坚决反对和抵制美国等西方发达国家推行数字霸权的做法，代表着最广大发展中国家的发展利益，不断推动现有治理机制向公平、合理的方向发展，朝着实现全球数字善治和构建数字命运共同体的目标迈进。

[责任编辑：樊文光]