

主权含义的历史演变及其在网络时代面临的挑战

储建国¹ 童东亮²

【内容摘要】 从历史演变的视角看，主权可以区分为四层含义：最高决定权、最终所有权、主权性权力和主权性能力。其中，最高决定权和最终所有权分别是主权的本质性和根源性含义，属于主权的核⼼部分；而主权性权力和主权性能力分别是主权的法律性和治理性含义，属于主权的外围部分。进入网络时代后，主权面临着多重挑战。最高决定权和最终所有权面临的挑战是网络共产主义与网络自由主义的想象，主权性权力和主权性能力则面临技术封建主义与网络霸权主义的挑战。在应对这种挑战的实践探索方面，中国道路是在坚定维护网络主权的同时，通过主权性权力的合作与主权性能力的拓展，推动构建网络空间命运共同体。中国智慧可以实现从“对立思维”到“共生思维”的转变，并在实践中发挥时代性的引领作用。

【关键词】 主权 历史演变 网络时代 网络主权 网络空间命运共同体

【作者】 1 储建国，大连海事大学公共管理与人文学院院长、教授；
2 童东亮，大连海事大学马克思主义学院博士研究生。（辽宁大连 116026）

【基金项目】 中央高校基本科研业务费人文社科重大培育项目(0172570304)

关于主权的学术争议经久不衰，其最核心的问题在于主权是否“可分”的性质和如何“演化”的趋势。关于前者，一直没有定论，但实践中渐渐出现了主权“外围”的“可分性”潮流。关于后者，则有一种定论，那就是主权会随着国家的消亡而消亡，最后，人类进入一个没有国家主权的理想社会，但实践中出现了某种强化主权的潮流。在网络时代，这两种潮流又呈现出新的特征和张力。网络世界一方面重新唤起人们对于未来理想社会的热情，这种热情对国家主权起着进一步消解的作用；另一方面人们又不得不面对冷酷的网络现实，从而凸显了国家主权的重要性，并撕扯着国家主权的不同部分。本文试图从历史的角度对主权含义作进一步澄清，从中提炼出主权的



四个层次，以更好地理解其是否“可分”的性质及其演化的特征；进而分析网络时代主权所面临的多重挑战；最后探讨如何处理好维护网络主权与构建网络空间命运共同体之间的关系。

历史维度下主权的四层含义

“主权”概念出现于近代欧洲，其含义随着历史发展而不断变化。到目前为止，主权大体出现了四个层次的含义，即最高决定权、最终所有权、主权性权力和主权性能力。它们分别反映了主权的本质性、根源性、法律性和治理性特征。

（一）最高决定权

“主权”概念在早期指的是“最高决定权”。这个界定一般要追溯到让·博丹，他将主权定义为一个国家拥有的绝对、永恒且不可分割的权力。^①理解这个权力的性质，我们还需要追溯到欧洲中世纪。自公元三世纪开始，罗马法学家乌尔比安就定义了法律之上的最高世俗权力，也就是君主的权力。尽管君主权力也受法律限制，但那是皇帝本人的道德选择，不是法律强制。正如塞维鲁斯和安东尼努斯皇帝所说，“我们不受法律约束，但我们根据法律生活”。^②皇帝可以自愿遵守以前的法律，但他有权将其废除，这就是法律之上的最高决定权。博丹的主权定义便是由此而来，而且进一步明确了其绝对、永恒和不可分割的性质。

这种表述实际上是将国家的独立性从中世纪“无国家的法”当中拯救出来，而博丹的“主权”论则是让国家获得这种独立性的转折性思想。然而，博丹的转变并不彻底，主权的“绝对性”并不绝对。他仍然继承了中世纪的传统，认为拥有主权的君主受神法和自然法的约束，违反神法和自然法的君主实为僭主，人们有理由推翻他。主权的“绝对性”是相对于人法而言的。博丹批评马基雅维利剥离自然法，抽空了国家权力的道德基础，更不像后来的霍布斯那样否定自然法的有效性。^③相对于后两位来说，博丹不那么“现代”的保守特征反而为后世关于主权有限性的进一步发展开了小门。在“不可分割性”这一点上，博丹则是坚定的，也为后世的国家属性提供了广受认可的基础，它让国家在保持独立性的同时，获得一种整体性。如果主权能够分成两个或若干个最高权力，在博丹看来，那会与其定义本身相矛盾。

博丹之所以定义出这种最高决定权，主要还是出于要在某个确定的“区域”形成一种稳定秩序的考虑。有了这种最高决定权，就可以将现实中的各种权力统一起来，让某个区域不至于因为不同权力的冲突而陷入无序状态。“主权”概念的出现伴随着某种“空间性”特征。同时，它倾向于让世俗社会中占统治地位的阶级以及代表这种阶级的个人掌握这种权力，它在现实中又具有鲜明的“统治性”特征。因此，最高决定权是主权的本质性含义。

（二）最终所有权

博丹之后，关于主权本身的性质，没有太多的讨论，人们的兴趣转向主权的根源和运用。

主权究竟根源于何处？“主权源于人民”是中世纪继承下来的古希腊罗马观念。古希腊的“人民权力”被伯利克里解释为政权在人民手中。古罗马的“共和国”被西塞罗解释为“国家是人民的事业”。《查士丁尼法典》记载：人民是最高统治者，罗马皇帝的最高统治权来自全体人民的委派。中世纪进一步发展了“人民同意”观念，“事关众人之事必须获得众人同意”在基督教世界广为人知。

因此，博丹之后的近代欧洲政治思想家在这个问题上的贡献并不在于提出“主权源于人民”

① Jean Bodin, *Les Six Livres de la République*, Paris: Jacques du Puys, 1576, p.125.

② 优士丁尼主编：《法学阶梯》（第3版），徐国栋译，北京：商务印书馆，2021年，第315页。

③ 郭逸豪：《博丹主权概念的公法属性及其中世纪基础——再论“君主不受法律约束”》，《清华法学》2024年第4期。



或“主权在民”的论断，而在于以不同方式论证主权如何从人民那里产生出来。在“自然状态+契约”的共同思想基础上，分别出现了不同的论证方式。

其一是霍布斯式的通过契约使人民放弃主权。他认为当自然状态中的每个人同意由一个人来代表他们时，就制造了一个新的人格，“承当这一人格的人就称为主权者，并被说成是具有主权，其余的每一个人都是他的臣民”。^①霍布斯以这种契约方式消除了“人民”概念。^②

其二是洛克式的通过契约使人民保留主权。他认为自然状态中的个人订立了两次契约，一次是组成社会的契约，一次是建立某种形式的政府的契约，但二者很难分开。^③这种二元契约过程清晰地表明主权来源于人民，而且人民可以收回授予出去的主权，或者说，那种作为“最终所有权”的主权保留在人民手中。

其三是卢梭式的通过契约使人民行使主权。他认为自然状态中的人“要寻找出一种结合的形式，使它能以全部共同的力量来卫护和保障每个结合者的人身和财富，并且由于这一结合而使每一个与全体相联合的个人又只不过是在服从自己本人，并且仍然像以往一样地自由”。^④这一由全体个人的结合所形成的公共人格，就是被称作主权者的人民，就是国家本身。他认为主权是绝对、不可分割、不可让渡的，它经过契约产生后，就永远在结为集体的人民手中，而且人民可以直接行使主权，而不是像洛克那样只是保留主权。这实际上是将“最高决定权”与“最终所有权”结合在一起。这种思想对后世产生了深远的影响。马克思将卢梭抽象的整体的人民性拉回到现实的阶级的人民性，并在生产力与生产关系的矛盾运动中揭示人民性在时空上的扩展，从而帮助人们理解真正的人民主权是国家消亡后“社会的民主制”。^⑤马克思关于国家状态的人民主权和国家消亡状态的人民主权的区分，对于理解网络时代的主权观念具有重要的启发意义。

（三）主权性权力

博丹确立了一个不可分割的“主权”概念，但他关于治权与管辖权的表述仍为后世留下了思考主权可分与不可分的话题：现实中那些可分的权力究竟属于什么性质的权力？

近代欧洲在形成人民主权观念的同时，逐渐发展出立法权、行政权、司法权等政治权力。关于这些权力的性质，有两种倾向。一种是将这些权力视为主权本身，如洛克就将立法权视为主权，孟德斯鸠则倾向于将立法权、行政权和司法权都视为主权权力，从而反对不可分的主权概念。另一种则将这些权力视为主权的派生性权力，而不是主权本身，如卢梭认为那种反映公意的立法权才是作为最高决定权的主权，其他的立法权属于主权的派生权力，其与行政权、司法权一起构成“治权”。卢梭认为，“主权既然不外是公意的运用，所以就永远不能转让”；“同样理由，主权也是不可分割的”。^⑥他批评一些人“把主权者弄成是一个支离破碎拼凑起来的怪物”。^⑦卢梭认为它们只不过是执行公意的权力，是主权派生的权力，与人民所始终拥有的最高决定权不一样，这种派生的权力是可分的。卢梭论证的这种“治权”，可以理解为“主权性权力”，它们是由主权派生出来的，而不是主权本身。

随着时代的发展，这种“主权性权力”越来越丰富，越来越“人民化”和“国际化”。就国内政治而言，中国是这个潮流的引领者。《中华人民共和国宪法》规定一切权力属于人民，立法、行政、司法、检察机关都冠以“人民”字样。就国际政治而言，与主权相关的权力越来越国际化。一方面，很多国家为了主权不受侵害，扩大了与主权相关的权力范围，除了传统的立法权、行政权、司法权之外，还提出了经济主权、文化主权、网络主权等概念；另一方面，随着国际体系的发展，

① 霍布斯：《利维坦》，黎思复、黎廷弼译，北京：商务印书馆，1985年，第132页。

② 周冠宇、韩潮：《论霍布斯的建国契约》，《政治思想史》2024年第2期。

③ Frederick Pollock, "Hobbes and Locke: The Social Contract in English Political Philosophy," *Journal of the Society of Comparative Legislation*, vol.9, no.1, 1908, pp.107-112.

④⑥⑦ 卢梭：《社会契约论》，何兆武译，北京：商务印书馆，1980年，第23页，第35、36页，第37页。

⑤ 《马克思恩格斯全集》第3卷，北京：人民出版社，2002年，第585页。

国家权力越来越呈现出相互依赖、相互合作、相互受限的趋势。如果这些权力之和构成主权的话，主权不可分割性在事实上就变得不可能。因此，比较合适的策略是将卢梭所认为的“主权派生的权力”称为“主权性权力”，属于不同于“最高决定权”的“治理权力”。它们既与主权相关，又不是主权本身，其强弱关联着主权的强弱，但主权的核心部分（最高决定权）和基础部分（最终所有权）是不可分的。这种区分更加适合于网络时代的主权思维。

这种“主权性权力”在国际法领域，又常常表达为“主权性权利”，它既包括“国家”对某些特定领域（如领土、海域、空域、网络等）享有管辖权的资格，又包括对某些特定资源（如海洋资源、空间资源、网络资源等）进行开发利用的资格。二者都是“主权性权力”在国际法领域的“权利性”或“资格性”的表达。

需要强调的是，法律上的“权力”不同于实践中的“权力”。一方面，实践中的“权力”常常是实际的“力量”或“影响力”的表达，它可以独立于法律而运行。在“主权性权力”由法律规定的前提下，实践中“主权性权力”的运行效果也因地因时差别很大。这就需要引入用来描述和比较这种效果差别的治理性概念，也就是“主权性能力”。

（四）主权性能力

很多时候，当我们说一个国家的主权受到损害时，往往是说某些主权性权力不能有效地行使，或者由于国外的干扰因素，或者由于国内的限制因素。譬如说发展中国家的“数字主权”问题，主要是由于发达国家和跨国公司的技术霸权以及国内的技术落后导致国家的数字管理权力无法得到有效的发挥，换言之，这是“能力”的不足导致“权力”的失效。很多描述主权受损的情况并非法律意义上的权力受损，而是实践中权力运行效果不佳，其实质就是主权性能力不足。

现实中的主权性能力包括结构性能力、意志性能力和行动性能力三个方面。

所谓结构性能力，指的是一国在某种政治—经济—文化结构中所获得的能力空间。譬如说在某种地缘政治结构中，处于两个大国之间的小国，其法律意义上的主权性权力是完整的，但其主权性能力所发挥的空间比较狭小，往往不得不采取依赖一个大国或者在两个大国之间谨慎平衡的策略。在这两种情况下，小国独立自主的能力都处于被削弱的状态，这主要是客观结构导致的结果。又譬如说，在全球经济结构中，新兴市场国家发展经济的主权性能力受到很大的限制，经济增长的成果容易被收割，而且长期处于产业链的低端。还譬如说，在国际话语结构中，处于弱势地位的国家试图表达自己的各种权益，但理论性、规则性、表达性的话语权被控制在强势国家手中，其利益辩护的结构性空间就被大大压缩。

所谓意志性能力，指的是一个国家维护主权的决心强弱。在相同的结构性环境下，不同的国家维护主权的决心不一样。譬如说，一些国家因为某种经济上的诱惑而减弱维护网络主权安全的决心。就全球来说，在经济文化领域，比较广泛地存在维护主权的决心不大、意愿不足的情况。不过，也存在相反的情况，尤其是在文化领域，近些年来，越来越多的非西方国家出现了复兴传统信仰以维护文化主权的强烈意愿。

所谓行动性能力，指的是一个国家为了维护主权而在国内外采取各种行动措施的能力。这是主权性能力的核心方面，主要涉及一个国家的政治行动能力，包括内政与外交方面的行动能力。不少国家表现出了维护主权的强烈意愿，但缺乏采取有力行动的能力，尤其是持续性和系统性行动的能力。

上述三种能力分别表达了主权性能力的客观性、主观性和行动性三个维度。“最高决定权”



和“最终所有权”分别反映了主权的“本质性”和“根源性”含义，尽管最终都会随着国家的消亡而消亡，但具有较长时期的历史稳定性。“主权性权力”主要反映了主权的“法律性”含义，具有一定时空的实践稳定性。“主权性能力”主要反映了主权的“治理性”含义，具有一定时空的实践变化性。需要强调的是，“法律性”和“治理性”之间有密切的关联，在现今时代的主权实践中，“治理性”通常以“法律性”为前提，而“法律性”又需要在“治理性”中得以体现。

网络时代国家主权面临的挑战

20世纪90年代，以现代信息网络技术为核心的信息革命兴起，带来了互联网在全球的普及，标志着人类进入了网络时代。网络时代的到来，塑造了一个具有全新性质的网络空间，其“开放性、虚拟性、交互性和‘脱域性’，在不断地改变着国家的权力结构和行使方式，并对传统国家主权模式形成了巨大挑战”。^①

（一）最高决定权和最终所有权面临的挑战

网络时代激发了人们对于网络空间主权的本质性和根源性的想象，这种想象主要分为两种：其一是网络共产主义，其二是网络自由主义。

加拿大学者尼克·迪尔-维斯福特从网络空间资本主义的发展进程中看到了共产主义的新趋势，提出了“自治论马克思主义”，并描绘了网络时代共产主义的虚拟图景。他认为，“网络空间资本主义”的发展加快了网络资源的私有化，进而催生了“网络无产阶级”，他们是推翻网络资本主义的潜在政治主体。^②在此基础上，迪尔-维斯福特提出了一种新的共产主义方案，这种方案对“资本数字化”“劳动非物质化”进行了理论反思，认为“‘非物质劳动’是反抗全球资本的关键组成部分”，强调作为“非物质劳动”对象化的“网络无产阶级”是激活共产主义的真正潜在力量。^③这意味着一种跨越国家主权边界的网络领域最高决定权和最终所有权落到了一种新的“人民”身上。这种网络共产主义既反对网络空间的最高决定权归于国家，又反对最终所有权归于国家背后的资产阶级。

网络自由主义思想在某种程度上是自由主义理论在网络空间的延伸与演化，核心是将“个体自由”运用于网络空间，认为网络空间的最高决定权和最终所有权都落在“个人”身上。

约翰·佩里·巴洛被称为网络自由主义的“精神教父”，其主要观点就是“网络空间不属于任何主权国家”，而在于我们每一个自由个体。1996年，他发表网络自由主义的“纲领性文献”——《网络空间独立宣言》。他在宣言中向各国政府喊话：“你们声称拥有的主权，在我们这里不适用。我们不承认你们的权威……网络空间不在你们的疆域之内。”^④在其看来，网络空间没有物理边界，公民在网络疆域拥有数字自由权，有权决定自己的事务，任何国家试图用“现实世界的法律”管制网络，都是对“数字公民自由”的侵犯。这种思想否定了国家形态的“最高决定权”和“最终所有权”。

劳伦斯·莱斯格则是“代码即法律”的理论奠基者，他用法学与技术交叉视角重构了网络自由主义的理论框架。他提出网络空间的“规则”并非仅由政府法律决定，更由技术代码（如算法、加密技术、平台架构）决定。他认为网络自由主义的核心不是“反对所有规则”，而是让代码服务于自由，而非控制。为了平衡网络自由与秩序，他提出网络空间治理的四大要素：法律、准则、

① 郑智航：《网络社会中传统主权模式的消解与重构》，《国家检察官学院学报》2018年第5期。

② 尼克·迪尔-维斯福特：《赛博无产阶级：数字旋风中的全球劳动》，燕连福、赵莹等译，南京：江苏人民出版社，2020年，第182页。

③ 巩永丹：《数字资本主义时代共产主义何以可能——当代西方左翼共产主义理论的困局及破解》，《马克思主义与现实》2024年第2期。

④ John Perry Barlow, "A Declaration of the Independence of Cyberspace," <https://declaration-project.org/?p=228>, Feb.8, 1996.

市场和架构(代码)。^①这种思想同样否定了国家形态的“最高决定权”。

网络共产主义与网络自由主义在反对资本和政治权力对网络空间的控制上有共同的特征,但网络共产主义从新型的阶级矛盾中看出未来社会的新图景和新的实践路径,其思维在某种程度上是马克思主义“人民主权”在网络领域的延伸。网络共产主义意味着在网络领域将国家形态的人民主权扩展到“天下形态”的人民主权,从而挑战了前网络时代的“最高决定权”和“最终所有权”。网络自由主义只着眼于“个人自由”,也否定了国家形态的“最高决定权”和“最终所有权”,但其未来社会方案并没有“天下形态”的人民主权观念。

(二) 主权性权力和主权性能力面临的挑战

根据前网络时代的主权观,国家对其领域内的人和事拥有排他性的主权性权力。然而,在网络时代,各国在其领域内所享有的主权性权力,与企业尤其是跨国企业以及其他国家的主权性权力产生了日益强烈的冲突。

网络行为的跨境性导致立法权、司法权、行政权等主权性权力的冲突。其一,立法权冲突。数据巨头已成为事实上的“规则制定者”。随着信息技术的迭代升级,诸如谷歌、苹果、亚马逊、腾讯、阿里巴巴等科技企业,借助用户协议、社区准则、内容审核政策以及算法,制定了适用于数十亿用户在线行为的“准法律”规范。这些规则的制定方式、透明度以及公平性,主权国家通常难以实施干预,从而对立法权带来了一定的冲击。其二,司法权冲突。跨境式数据存储给各国政府带来司法权上的争议,使得国家间存在司法冲突,网络强国的“长臂管辖”与网络弱国的司法权存在严重冲突。例如,技术强国利用国内法律跨境获取数据,直接穿透他国司法壁垒,将本国主权凌驾于他国主权之上。其三,行政权冲突。与司法权相比,网络空间的行政权冲突更加普遍。各国如果不建立网络屏障,网络空间的跨境性会让各国行政权的边界难以划分。各国如果建立网络屏障,那又会产生网络互联不畅,导致互联网分裂,形成信息化孤岛,牺牲网络治理的目标。其四,国家治理权被稀释。当国民在外国社交平台上开展活动,并接受其司法管辖时,国家的部分社会治理权事实上被“外包”或“让渡”给外国公司。与此同时,大型科技公司在网络平台上行使着一种具有私人性与全球性的“网络治理权”。它们可以进行账号封禁、争议仲裁、冻结资产等相关事宜,国家治理权(主权性权力)因此被稀释。

主权性权力面临的冲击与挑战,实际反映了主权性能力的不足。一方面,国家面临新兴科技企业的挑战,而缺乏维护主权的能力;另一方面,占据新兴技术制高点的网络霸权国家压制了其他国家维护主权的能力。

第一种挑战常被称为技术封建主义的挑战。它是网络时代资本主义生产关系与技术结合的产物,其核心在于少数科技巨头通过控制网络基础设施和技术,形成类似于封建领主的权力结构。这一概念由法国经济学家塞德里克·迪朗等学者提出,旨在揭示“数字化的技术封建领主日益奢靡,不断从用户和附庸产业中掠夺租金”的现象。^②它主要包括四个方面的内容:数字领主与附庸关系的形成;数据垄断与数字地租的剥削;算法控制与超经济强制;社会结构的封建化重构。技术封建主义总体上带来“技术权力凌驾于政治权力”的现象,使得国家维护主权的能力大大下降,同时导致公民的主权性权利也大大受损,可以说这是网络资本主义的封建化、返祖化。

第二种挑战常被称为网络霸权主义的挑战。这主要指的是拥有网络技术优势的国家(主要是美国)将技术霸权、经济霸权、政治霸权结合起来,对全球网络空间进行支配,获取干涉和剥夺其他国家、组织和个人的网络权利,获得支配性利益。譬如说美国凭借互联网起源于自身的优势,

^① 劳伦斯·莱斯格:《代码2.0:网络空间中的法律》,李旭、沈伟伟译,北京:清华大学出版社,2009年,第243页。

^② 塞德里克·迪朗:《技术封建主义》,陈荣钢译,北京:中国人民大学出版社,2024年,第24页。

拥有世界互联网的管理权。目前,支撑全球互联网运营的13个根服务器、域名体系和IP地址等均由美国商务部授权的互联网域名与号码分配机构(ICANN)统一管理。通过这些管理,美国实际上掌握着全球互联网的主动脉。由于掌握核心技术,美国有关企业在信息技术研发和信息产品制造过程中,就根据政府意图事先做好了日后对全球进行信息控制和制裁的准备。美国将网络技术优势转化为网络空间全球治理权力优势,大搞网络霸凌,强化网络威慑,无视他国法律和国际规则。这通常被认为是他国主权尤其是网络领域的主权受到了侵害,但实际上是技术落后导致主权性能力不足,从而带来主权性权力受到损害的表现。

维护网络主权与构建网络空间命运共同体的辩证平衡

在应对网络时代国家主权所面临挑战的过程中,一方面,大多数国家纷纷采取法律和治理上的行动,强化国家主权在网络领域的运用;另一方面,也针对网络时代新特点,突破传统主权观念的限制,通过国际社会的合作,朝着形成更理想的全球网络社会而共同努力。这两种努力分别体现在中国政府关于维护网络主权和构建网络空间命运共同体的双重实践当中。

网络主权概念由美国网络法学者吴修铭(Timothy S. Wu)率先提出。1997年,吴修铭在《网络空间主权?——因特网与国际体系》一文中使用了“网络空间主权”这一用语。^①这一概念提出后,西方理论界对其态度经历了从抗拒到有条件接受的转变过程。

中国研究网络主权的代表性人物方滨兴院士在《网络空间主权研究》一文中提出了网络空间主权的体系和理念。^②文章论证了网络主权的客观存在,认为网络空间主权包括网络空间独立权、网络空间平等权、网络空间自卫权与网络空间管辖权,并分析了网络空间主权的四个基本要素,即领网、虚拟角色、数据和活动规则。前四项权力其实反映了网络空间“主权性权力”的法律要求,后四项要素则反映了网络空间“主权性能力”的构成内容。

就实践层面而言,各国政府很早就感受到了国家主权在网络空间所受到的挑战,他们积极推动《联合国宪章》的主权原则在网络领域的运用。

2003年,联合国信息社会世界峰会通过的《日内瓦原则宣言》提出“互联网公共政策的决策权是各国的主权”。^③这是从主权本质性含义的角度将网络领域的“最高决定权”赋予国家,而不是其他行为体。2015年,联合国第七十届大会通过了联合国信息安全政府专家组所作的《关于从国际安全的角度看信息和电信领域的发展政府专家组的报告》,强调了《联合国宪章》和主权原则适用于网络空间的重要性。至此,《联合国宪章》和上述两份文件成为网络空间主权适用的依据,国际共治和网络主权的原则成为联合国网络空间治理的主基调。^④

联合国有关文件不仅明确了关于网络主权的本质性含义,即“最高决定权”的归属,同时也明确了主权的人民性根源和宗旨。在关于“主权性权力”层面,根据前述联合国有关文件,它的内容主要包括四个方面:自主选择权、平等参与权、管辖权和防卫权。^⑤

有了关于“主权性权力”在国际法层面的依据,并非意味着每个国家都拥有了维护网络主权的“主权性能力”。这一方面需要各个国家将这些“主权性权力”通过国内法加以确定,另一方面要通过一系列治理措施提升网络空间的“主权性能力”。

一些国家和国际组织纷纷在立法和治理方面采取措施,维护自身的网络主权。2019年5月,俄罗斯总统普京签署《主权互联网法》,为互联网流量经由政府控制的基础路由器传输确立了法

① Timothy S. Wu, "Cyberspace Sovereignty? - The Internet and the International System," *Harvard Journal of Law & Technology*, vol. 10, no. 3, 1997, pp.647-666.

② 方滨兴、邹鹏、朱诗兵:《网络空间主权研究》,《中国工程科学》2016年第6期。

③ 程乐:《网络“空间”隐喻的国际法映射、困境与突破》,《政法论丛》2025年第3期。

④ 赵宏瑞、李树明:《网络空间国际治理:现状、预判、应对》,《广西社会科学》2021年第11期。

⑤ 王淑敏:《全球数字鸿沟弥合:国际法何去何从》,《政法论丛》2021年第6期。

理依据,使非常时期的“断网”合法化。欧盟则在强化网络安全的同时,高度重视在数字、数据和人工智能方面的自主性。2020年2月,欧盟委员会接连发布《欧洲数字主权》《人工智能白皮书》《欧洲数据战略》等文件,重点强化欧盟在人工智能、大数据、5G等前沿技术及其应用的发展和规范方面的独立自主能力。

中国是网络主权原则的积极倡导者、维护者和促进者。2015年12月,在第二届世界互联网大会开幕式上,习近平主席指出,推进全球互联网治理体系变革,应该坚持尊重网络主权等四原则。他强调,“《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,其原则和精神也应该适用于网络空间。我们应该尊重各国自主选择网络发展道路、网络管理模式、互联网公共政策和平等参与国际网络空间治理的权利,不搞网络霸权,不干涉他国内政,不从事、纵容或支持危害他国国家安全的网络活动”。他同时提出了“网络空间命运共同体”的概念,认为“网络空间是人类共同的活动空间,网络空间前途命运应由世界各国共同掌握。各国应该加强沟通、扩大共识、深化合作,共同构建网络空间命运共同体”。^①

中国的主张是在深刻认识人类社会发展和国家发展规律的基础上妥善应对网络时代的挑战,反映了理想和现实之间辩证平衡的思维。这种辩证平衡不是简单的调和,而是在充分认识网络空间现实特性的基础上,通过网络实践主体的积极作为,推动网络世界不断通往理想的境界。

这种主张是中国传统的“天下一国家”思维在网络领域的创新性发展。一个无边的网络空间对应着无边的天下,而一个个有界的网络领域对应着有界的国家。正如古代现实中的天下无法自成理想秩序,如今现实中的网络空间也无法自成理想秩序。网络理想主义者的主张碰到技术封建主义和网络霸权主义的现实,只能成为梦幻般的空想。然而,正如古代国家是实现天下理想的载体一样,现实的国家也是实现网络理想的载体。

但并非任何现实类型的国家都是通往网络理想的载体,只有那种主动承载未来理想社会的国家才是通往网络理想的载体。中国古代的天下理想经过马克思主义的创造性转化,借由共产主义的理想才能真正地实现通往未来的创新性发展。也只有这样的国家才是网络现实与网络理想之间的合适载体。在维护网络主权的同时,努力构建网络空间命运共同体,让世界各国从技术封建主义、网络霸权主义等现实中看到未来网络理想的希望,又不至于像一些网络理想主义者那样让这种理想流于空想。其根本途径是在强化网络领域“主权性权力”和“主权性能力”的同时,推动国家形态的主权朝着中国化的马克思主义所设想的“天下形态”的主权方向发展。

处理维护网络主权与构建网络空间命运共同体的关系,核心是处理好网络空间的最高决定权与最终所有权之间的关系,处理好网络治理的主权性权力与主权性能力之间的关系。在这方面,当今中国贡献了自己的智慧和经验。

首先,中国政府深刻认识到网络空间的最高决定权与最终所有权之间的关系。网络主权的核心是国家的最高决定权,它是构建网络空间命运共同体的“基石”。网络主权在某种程度上是国家的最高决定权在网络空间的延伸,它是各国参与全球网络治理、融入网络空间命运共同体的“入场资格”。若忽视这种最高决定权,共同体将沦为“霸权主导的工具”或“无序的混乱场域”,因此,国家在网络领域的最高决定权是构建网络空间命运共同体的前提,而非障碍。同时,正如国家主权终归是人民主权,网络空间的最终所有权也终归属于人民。无论是提升互联网接入水平、推进信息基础设施建设,还是提升网络运营与服务水平,都是为了人民更好地拥有、治理和享用网络,实现更理想的网络生存、生产与生活。

^① 习近平:《在第二届世界互联网大会开幕式上的讲话》,《人民日报》2015年12月17日,第2版。



其次，中国政府深刻认识到网络治理的主权性权力与主权性能力之间的关系。网络治理的主权性权力主要是针对法律层面而言的，主权国家拥有对网络治理的立法、行政和司法权力。这是网络主权在网络治理中的法律体现。在构建网络空间命运共同体的过程中，主权国家之间要就网络治理的立法、行政和司法权力进行沟通与协调。各国政府与人民共同参与一个无边的网络治理，需要一个共同的法律框架。除了现有国际文件规定的规则外，各主权国家还需要进行法律层面的合作，以保证网络治理的一致性和协调性。

主权性能力是在法律层面明确主权性权力的基础上对网络空间进行治理的一种能力，在内容上主要体现为行政治理和技术治理能力。在维护网络主权和构建网络空间命运共同体的过程中，这种主权性能力反映出“多边性”“共生性”和“共赢性”的特征。其一，从“单边治理”到“多边共治”。在传统网络治理中，个别国家以“网络霸权”推行单边规则（如“清洁网络计划”“数字服务法案”的域外适用），本质是对他国主权的侵犯；而网络空间命运共同体主张“共商共建共享”，各国在尊重彼此主权的基础上，通过联合国、上海合作组织等多边平台协商规则（如《全球数据安全倡议》），使主权实践更具“合法性”与“有效性”。其二，从“安全对抗”到“安全共生”。网络攻击、网络恐怖主义、数据泄露等威胁具有“无国界性”，单一国家的“筑墙”式防御（如技术脱钩、阵营对立）无法根本解决问题；网络空间命运共同体倡导“共同安全观”，通过主权国家间的技术合作（如漏洞共享）、执法协作（如跨境网络犯罪打击），将“个体安全”融入“集体安全”，使主权的“安全保障权”更具“现实性”。其三，从“发展垄断”到“发展共赢”。数字经济时代，技术垄断（如芯片、操作系统）、规则霸权（如数字税、数据本地化歧视）导致“数字鸿沟”扩大，发展中国家的网络主权（尤其是发展自主权）被边缘化；网络空间命运共同体则推动“数字普惠”，通过技术转移（如5G合作）、能力建设（如数字技术培训），帮助发展中国家提升网络主权能力，实现“共同发展”，这正是“发展权”的延伸与升华。

在实践路径方面，中国智慧就是强化主权性权力的合作和主权性能力的拓展。尤其是在主权性能力的拓展方面，中国政府针对主权性能力的结构性差距，增强提升主权性能力的意愿，重点强调主权性能力的行动维度，在提升自身的主权性能力的同时，实现主权性合作能力的发展。

在网络主权与网络空间命运共同体的关系上，中国智慧可以实现从“对立思维”到“共生思维”的转变。它是处理网络理想与现实关系的辩证思维，可以较好地处理网络空间的个体权利与集体利益、国家主权与天下秩序之间的关系。它们之间并非“零和博弈”，而是“共生共荣”的关系，没有主权的命运共同体是“空中楼阁”，没有命运共同体的主权则是“孤立脆弱的主权”。

结语

在“主权”思想和实践发展的历史长河中，我们现在可以比较清晰地划分前网络时代和网络时代。前网络时代形成了主权的四层含义，即最高决定权、最终所有权、主权性权力和主权性能力，这些含义在中西方都有各自的传统。这种传统在网络时代可以得到进一步的创新性发展：一方面通过最高决定权与最终所有权的结合，搭建起现实网络空间与理想网络空间之间的桥梁，在新的条件下复兴传统的“天下一国家”理想；另一方面则通过主权性权力的合作和主权性能力的拓展，以中国的智慧和经验实现维护网络主权与构建网络空间命运共同体之间的协调。

编辑 杜运泉