

# 网络犯罪全球治理的现实 挑战及应对之策

陈洁<sup>1</sup>, 曾磊<sup>2</sup>

(1. 甘肃政法大学 公安分院, 甘肃 兰州 730070; 2. 甘肃政法大学 法学院, 甘肃 兰州 730070)

**摘要:**进入新世纪以来,网络犯罪全球治理被各国所重视,在传统安全与非传统安全困境交织、政治安全与经济安全威胁加剧、新科技革命潜在风险激增的背景下,如何在网络犯罪治理层面有效强化国际社会的协同合作,避免全球治理机制失灵,增强全球治理体系抵御外来风险的能力尤为重要。在网络空间诸多安全问题中,网络犯罪的肆虐与快速蔓延对各国造成严重威胁,仅仅依靠传统的国家治理机制已经远远不能满足惩治网络犯罪的实际需要,因此国际社会迫切需要加强国际合作,有效协调现有的合作机制,构建起全新的惩治网络犯罪全球协同治理机制。在治理路径的选择上,重视发挥联合国在网络犯罪全球治理中的基础性作用是惩治网络犯罪与保护本国政治经济健康发展的重要基础,坚持“网络主权”作为网络犯罪全球治理的指导理念,主张区域治理向全球治理有序发展作为网络犯罪全球治理的最终方向。

**关键词:**网络犯罪;全球治理;国际合作;现实困境;治理路径

**中图分类号:**D815.5 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2021)04-0048-11

网络的出现消除了因为自然或者历史原因所造成的国家间自然资源与信息资源的不均衡分配,打破了传统贸易累积起来的优势红利,为新兴经济体国家和广大发展中国家参与市场竞争、共享发展成果提供了平等的机会<sup>[1]</sup>。它不仅加速了信息的分享速度、便捷了人民的生活方式,还在更大程度上影响和改变了人们的思维观念和行为模式<sup>[2]</sup>。但是,网络技术的发展也使得网络犯罪问题呈现出跨国性特征,其突出表现为对社会内部与外部的和谐秩序产生了巨大的冲击。

然而,目前现有的法律规制手段和学理研究大多侧重于各国国内法的治理措施,没能有效反映出网络犯罪全球化的特征。虽然各国已逐渐意识到全球协作才是应对网络犯罪的核心要义,但国际社会在网络犯罪全球治理的基本原则、合作理念、治理方式、核心关切上所持意见分歧较大,造成了网络犯罪全球治理的运行机制与国际法规则呈区域化、碎片化的演进趋势,因而如何构建全球协作的网络犯罪治理体系已然成为一个全新的课题<sup>[3]</sup>。本文顺应网络犯罪全球治理的时代背景,坚持以“网络主权”作为网络犯罪全球治理的指导理念,主张区域治理向全球治理有序过渡作为网络犯罪全球治理的发展方向,在治理路径上重视发挥联合国在网络犯罪全球治理的

**收稿日期:**2021-01-30

**作者简介:**陈洁,法学博士,甘肃政法大学公安分院,副教授。

**基金项目:**甘肃政法大学“习近平法治思想与马克思主义法学理论发展”校级专项项目(GZF2020XZX08),项目负责人:曾磊;甘肃省高等学校创新能力提升项目“‘一带一路’沿线国家网络犯罪合作治理研究”(2020A-090),项目负责人:曾磊;甘肃省检察理论研究课题“惩治与预防网络犯罪疑难问题研究”(2021-3-17-3),项目负责人:曾磊。

基础性协调作用,以期探索符合客观规律的网络犯罪治理路径。

## 一、网络犯罪全球治理的国际语境

网络时代的兴起与网络空间的逐渐形成给政治、经济和文化的发展提供了全新的路径和思路,为世界繁荣和社会进步创造出新的机遇,但它也引发了前所未遇的风险,这对我们现已存在的社会管理模式和法律制度提出了新的挑战<sup>[4]</sup>。网络犯罪作为信息世界次生的主要风险,其造成的危害后果是全方位的。随着网络技术普及进程的加快,可以预见未来世界各国所面临的网络安全威胁的风险也会随之加大,而构建有效统一的惩治网络犯罪的国际合作机制则成为时代所需。

### (一)网络犯罪的跨国性是网络犯罪国际治理的根源所在

经历了由传统社会模式向网络时代的跨越,各国的政治经济结构重心也逐渐从单纯的物质资源向信息化的知识领域转变,在互联网诞生至今的短短几十年间,网络空间的发展就经历了一个跨越式蜕变,从早期的单一式信息、数据交互媒介发展成全球高度依赖的以技术为主要支撑的公共资源体系<sup>[5]</sup>。这种网络技术与社会资源体系还呈现出不断深度融合的趋势,使得网络空间蕴含的社会价值与社会利益快速增长,网络空间也将不断丰富其概念的内涵和外延,以传统空间与网络空间并行的二元社会结构模式成为今后社会发展的新模式<sup>[6]</sup>。

当前全球面临的各类安全威胁中,非传统安全威胁所占比重逐渐增大,特别当网络技术与社会发展融合程度加深之后,网络技术的脆弱性所引发的网络安全威胁成为非传统安全的重要内容<sup>[7]</sup>。此外,网络空间并非专属某一主权国家单独享有的主权领域,基于网络技术带来的互联互通,网络空间俨然已经成为人类社会的公共活动空间,网络犯罪行为也因为这种全球互联的网络系统而天然地具有跨国性和全球性的色彩。国际社会亦开始意识到网络空间安全关乎世界各国的安全与稳定,维护网络安全事关人类社会的共同利益,仅仅依靠单一国家单打独斗来应对网络犯罪活动显然不太现实。面对复杂多变的网络犯罪活动,各个国家都难以独善其身,只有携手合作,构建全球性的网络犯罪治理机制才能共同惩治和防范网络犯罪活动,因此建立维护网络空间安全的协同机制几乎成为国际社会的共识。在2017年12月召开的第四届世界互联网大会中专门设立了“打击网络犯罪国际合作”的主题论坛,旨在促进国际社会对该问题的重视与合作,为相关国际进程增加动力,推动构建网络空间命运共同体。

### (二)“网络主权”与“网络自由”之争是网络犯罪国际治理的矛盾焦点

网络空间中的两大阵营主要是以美、欧为代表的西方传统强国与中、俄为代表的新兴经济体国家。所谓两大阵营在网络空间的对峙并不是事实上的结盟状态,而是因为彼此在社会意识形态、法制传统和文化观念上的理念差异是自然形成的,这种理念分歧突出反映为“网络主权”和“网络自由”的争议。网络空间虽然从表面上看各国都有公平利用和发展的权利,但现实情况是各国的网络发展水平和适用状况却因为各国经济发展水平和网络技术能力的差异性表现出极大的差距。最终,导致各国在网络空间的控制力和利益分配上极不平衡,各国并不都享有平等的自由权,两种不同理念的矛盾之争也成为网络犯罪国际治理有效性大打折扣的症结所在。

从网络犯罪治理的现有机制和规则来看,以美国为代表的老牌网络强国从技术优势入手,以技术规则捆绑法律规则的方式影响着网络犯罪治理规则的产生与发展,他们在网络创新、网络教育、网络普及率上具有明显优势。而且欧美国家网络产业链也十分完备,他们可以利用其在网络技术上的话语权影响和把控网络犯罪治理的规则来制定主导权。可以说,从一开始欧美国家就处于网络技术的优势地位,受到经济、技术、历史等因素的制约,发达国家和发展中国家在网络空

间领域的数字鸿沟已经形成,并且还表现出愈演愈烈之势,在短期内也无法弥合<sup>[8]</sup>。在网络技术对社会进步驱动效应显著增强的大背景下,欧美发达国家通过其建立的网络技术优势已经占据了网络空间的支配性地位,这种优势地位也为其自身带来了巨大的发展利益。他们自然希望延续这种以技术优势奠定的话语权体系,不愿对网络空间设置以法律规则为主导的国家治理形式,并企图继续在网络空间领域扩大自身的影响力和统治力。

美国为了在全世界范围内推行其“网络自由”的核心价值观和政治主张,于2011年出台了本国的《网络空间国际战略》,其中“网络自由”便是该战略的核心指导思想。这个概念的核心要素在于通过对全球网络空间信息流动环境的重新塑造,意图将全球网络空间技术和最新的网络应用作为实现美国外交政策的新工具、新手段<sup>[9]</sup>。而“网络主权”概念正式被新兴经济体国家提出是在第66届联合国代表大会上,由中国和俄罗斯联合向联大递交《信息安全国际行为准则》(草案)。该草案特别强调“网络主权”是各国解决网络空间国际事务的基本原则,对于网络空间治理规则的制定及网络公共政策的协调都是各国主权项下的事务,既是各主权国家的权利也是义务。包括中国、俄罗斯在内的广大新兴经济体国家都明确支持网络空间中各国拥有“网络主权”,充分理解和强调“网络主权”对于网络空间全球治理和惩治网络犯罪的基础性作用。对于“网络主权”和“网络自由”的不同意见与观点已经成了西方发达国家与新兴经济体国家在网络空间领域的主要分歧,也是可能影响未来惩治网络犯罪国际合作走向的风向标<sup>[10]</sup>。

### (三) 构建“网络命运共同体”是网络犯罪全球治理的必由之路

随着网络的普及程度加深,网络犯罪从出现至今,其带来的社会危害性也愈发凸显,从而引发世界的高度关注,各国为应对日益严峻的网络犯罪问题,采取了包括科技手段、法律手段、各部门联动配合等在内的多种措施。但是鉴于网络全球联通的特性,此类轻松跨越国境的特殊犯罪类别实为各国惩治网络犯罪增加了不少难度,为了实现对网络犯罪问题有效惩治、持续施压的目的,加强各国间的协作便成为国际社会共同惩治网络犯罪的最佳选择。

随着全球化进程的不断深入和网络社会的逐渐形成,互联网技术在世界各国的政治、经济、军事以及个人日常生活、工作中的作用越来越重要,网络技术依靠其快速、自由、灵活、便捷的优势在为全球增速带来动力的同时,也为犯罪分子实施新型犯罪活动提供了全新的条件<sup>[11]</sup>。快速发展的网络信息技术使得网络犯罪的构成要素呈现出进一步异化的发展态势,犯罪的实施能够借助更新、更为复杂的网络技术手段,而变幻莫测的信息化运作模式也使其呈现出空前的隐蔽性和跨国性,进而使人类命运共同体面临更为广泛、更为深刻的侵害风险。

网络空间互联互通,各国在网络空间休戚与共,没有哪个国家在面对网络犯罪和网络恐怖主义挑战时可以独善其身,也没有哪个国家能够独自承担起应对全球性挑战的责任。2015年12月16日,习近平总书记在第二届世界互联网大会现场发表主旨演讲,向全世界发出了共同“构建网络空间命运共同体”的倡议,并提出了推进全球互联网治理体系变革的“四项原则”和构建网络空间命运共同体的“五点主张”<sup>①</sup>,其核心内容体现在各国应积极参与构建“网络空间命运共同体”,努力推进相关领域全球治理和规则的制定,各国政府作为国际和国内安全的主要维护者,需要承担惩治网络犯罪及国际合作的主要责任。同时网络空间也是一个开放的、由各利益攸关方共同参与的全球公域,网络犯罪问题具有高度的前沿性、复杂性,网络犯罪全球治理需要充分发挥各国政府、司法机构、执法机关及政府间或非政府间国际组织,甚至民间团体和个人等各利益攸关方的作用,形成有效合力,才能构建起全方位的惩治网络犯罪的全球新格局。

<sup>①</sup> 2015年12月16日,中国国家主席习近平亲临第二届世界互联网大会现场并发表主旨演讲,首次提出“努力构建网络空间命运共同体”。王春晖. 中国:努力构建网络空间命运共同体[N]. 2019-10-31(2).

## 二、网络犯罪全球治理面临的现实困境

从目前网络技术的发展速度和全球范围内网络犯罪发展的表现形态与特征可以预测,今后网络犯罪的内涵和外延都会呈现出持续扩大的趋势<sup>[12]</sup>,有效预防和惩治网络犯罪便成为世界各国亟待解决的现实课题。网络犯罪的内在复杂化发展趋势、全球治理机制的逆全球化以及国际法规则的碎片化都为网络犯罪的全球治理带来重重困难。

### (一)网络犯罪全球治理面临网络犯罪复杂化程度加深的现实困境

网络犯罪与传统犯罪类型相比,其辐射范围、犯罪手段、犯罪主体都呈现出新的变化,凸显出辐射范围更广、犯罪手段更新、犯罪主体结构更复杂的新特征,犯罪模式也向专业化、链条化、产业化布局演变,主要表现在以下几个方面:

1. 传统犯罪的网络化现象更加明显 网络犯罪产生初期主要表现为针对计算机网络本身的犯罪行为,集中于电信、金融领域,如非法侵入计算机信息系统、破坏计算机信息系统等。而对于传统犯罪领域则较少涉及,但是随着网络对于整个社会发展的辐射效应越来越强,网络犯罪对经济发展的影响程度越来越高,犯罪领域的界限也在逐渐被打破和模糊化,传统犯罪渐进式的网格化程度加深,网络恐怖主义、网络色情犯罪等传统犯罪的网络化趋势明显<sup>[13]</sup>。

2. 网络犯罪的手段和形式呈现出复杂化、多样化的表现形态 犯罪分子借用网络技术实施网络犯罪的手段不再局限于传统的犯罪手段和实施方式,而是采取更加新颖的欺骗方式和技术手段实现犯罪目的。网络技术的发展给人类社会带来了新的法律与伦理的冲击,衍生出新的犯罪类型。此外,由于世界各国惩治网络犯罪的合作化程度加深,防范网络犯罪的技术措施也在日益增强,惩治网络犯罪的立法水平逐步完善,这也导致网络犯罪分子在与反网络犯罪对抗的过程中进一步提高其实施犯罪的技术手段,更新其犯罪策略和采用更加隐蔽的犯罪形式<sup>[14]</sup>。

3. 网络犯罪的利益链条向专业化趋势拓展 现阶段,在网络空间中的犯罪行为打破了时空的束缚,使得犯罪意图的联系更加便捷,也更具隐蔽性,具有合理分工的专业化、产业化的网络犯罪集团逐渐兴起。在集团内部分工明确,从网络技术的研发与更新、规避法律制裁的专业团队到网络犯罪收益的洗钱机构一应俱全,可谓形成了以利益链条为主线的专业化发展模式<sup>[15]</sup>,在全球一体化背景下这种利益链条式的专业发展模式也成为网络犯罪模式演进的潮流趋势。

4. 犯罪主体结构呈现复杂化趋势 网络出现之初,因为网络技术的复杂性和专业性,往往需要具备专业知识技能才能运用网络技术实现其主要功能,因此早期的网络犯罪主要体现为:由具备专业网络技能的网络黑客从事的入侵计算机信息系统或破坏网络信息系统安全的犯罪,各国在刑法中主要规制的犯罪主体也多为自然人,但是当网络操作日益简便化和集成化之后,就使得网络的受众群体从之前的专业技术人员向普通大众转型,网络的使用主体从公用机构及企业向全社会过渡<sup>[16]</sup>。

### (二)网络犯罪全球治理面临治理机制逆全球化的趋势

网络犯罪问题一经出现,就受到国际社会的高度关注,全球性、区域性国际组织都开始对网络犯罪问题进行系统研究,并建立起不同类型的专家工作组或对话机制为应对网络犯罪提供法律和技术支持。但根据《网络犯罪综合研究报告》中的相关调研数据显示,发达国家与发展中国家之间在惩治网络犯罪能力水平建设方面存在很大差距。这和他们在经济发展水平、法制文明程度及网络技术水平方面存在明显的差距有密切关系,同时欠发达国家在网络专业技术人员和网络技术装备上仍有巨大缺口<sup>[17]</sup>,这都导致发达国家与发展中国家对于网络治理的参与度与积极性不同。很多网络欠发达国家更关注网络资源的公平分配,而非网络犯罪的打击与治理,这种

理念上的差异也必然导致网络犯罪全球治理机制呈现出逆全球化现象。

在区域组织方面,欧盟在 20 世纪 90 年代就开始了网络安全立法工作,先后颁布了《计算机程序法律保护令》和《资料库法律保护指令》等与计算机网络有关的法律文件,从而确立了其在网络安全、网络犯罪规则制定方面的国际话语权和影响力<sup>[18]</sup>。2002 年,欧盟又通过了《关于在网络安全和信息安全领域的一个共同方法和具体行动》的决议,进一步彰显了欧盟作为一个整体共同应对网络犯罪与构建网络安全区域联盟的决心。随着斯诺登事件的持续发酵和区域内网络犯罪活动数量的不断增长,欧盟进一步加强了其网络安全立法的速度,并在总体上提出了要构建一个“公开、自由和安全”的网络空间,并将其视为今后一个时期的网络安全长期战略。同时,为了保障欧盟成员国能有效应对日益严峻的网络犯罪行为,由欧盟委员会发起成立的“欧洲打击网络犯罪中心”于 2013 年 1 月 11 日正式成立。该中心主要是为了加强欧盟成员在应对网络犯罪时能够及时交换信息情报,建立健全欧盟系统化的网络犯罪预警机制,重点惩治有组织的网络犯罪活动。此外,其他区域性组织也就网络安全和网络犯罪提出了各自的解决策略,经济合作与发展组织于 2002 年发布了《信息安全指南》,北大西洋公约组织于 2008 年建立网络防御快速反应中心,二十国集团于 2009 年在伦敦峰会上倡议加快构建惩治网络犯罪国际合作的机制建设,坚决取缔和惩治拒绝披露犯罪相关信息的“避风港”。广大发展中国家和新兴经济体国家,作为网络犯罪的主要受害国,也逐渐意识到加强区域协作应对网络犯罪对各自国家政治与经济安全的重大意义,例如在中国的倡议下,亚非法律协商组织设立“网络空间国际法工作组”,并就惩治网络犯罪国际合作等问题展开深入探讨。2017 年,上海合作组织领导人峰会通过的《阿斯塔纳宣言》与金砖国家领导人峰会通过的《厦门宣言》均强调要加强区域协调与配合,推动在联合国框架下制定惩治网络犯罪的国际性公约。

可以看出,由于在一定区域范围内的国家往往具有相似的经济、文化和技术等背景,在面临相似的挑战和威胁时,也具有相似的利益和目标,这也使得网络犯罪治理难以在全球范围内有效展开时,各区域性组织主动寻求构建区域性治理机制,网络犯罪治理呈现出逆全球化趋势。

### (三) 网络犯罪全球治理面临法律规则碎片化的现状

为了协调网络犯罪日益严峻的现实困境,在现有全球治理机制失灵的背景之下,区域性国际组织和域内国家开始整合协调区域合作治理网络犯罪的有效方式,相继签署和出台了一系列双边、多边法律文件<sup>[19]</sup>。其中有代表性的包括:《欧洲委员会网络犯罪公约》、非洲联盟《网络安全法律框架公约草案》《阿拉伯国家打击信息技术犯罪问题公约》等区域性惩治网络犯罪公约协定。这些区域性公约协定在治理网络犯罪过程中发挥了一定的积极作用,但鉴于网络犯罪全球性的天然属性,这些区域性协定只关注本区域内网络犯罪的特殊表现形态,协定之间缺乏衔接协调,在全球适用性上不具有现实的可操作性,这种区域治理法律规则碎片化趋势为今后国际合作治理网络犯罪带来了现实障碍。

目前最具影响力的有关网络犯罪的区域性国际公约就是欧洲委员会牵头制定的《欧洲委员会网络犯罪公约》,该公约不仅对国际社会合作惩治网络犯罪起到了积极的推动作用,也对各主权国家的网络犯罪立法起到了重要的参考和指导作用。欧洲委员会在 20 世纪 80 年代就开始针对惩治网络犯罪国际合作问题开展研究,该公约最终于 2001 年 11 月 23 日获得欧洲理事会通过,并向其成员国和观察员国开放签署<sup>[20]</sup>。该公约的主要目标是在缔约方之间建立惩治网络犯罪的共同刑事政策,以期获得惩治网络犯罪一致的全球法律体系和国际协助。该公约分为四章,共计 48 个条文,对术语的使用、国家层面上的措施、国际合作等打击网络犯罪的具体适用问题做了较为全面的规定。尽管其作为世界上第一部有关网络犯罪的国际性协定具有很强的现实意

义,但是因为其自身带有浓重的区域性色彩和公约内容的局限性,自问世以来国际社会对它的质疑和挑战就从未停止。首先,《欧洲委员会网络犯罪公约》的内容主要体现发达国家的利益诉求。从公约制定的背景看,该公约是由欧美国家发起制定的一部体现区域核心利益的网络犯罪公约,自然整个公约的核心内容主要体现制定国的价值追求和利益主张。其次,该公约的加入程序复杂,对欧洲委员会域外国家加入公约设置了诸多障碍。公约规定非欧洲委员会的成员国可以被邀请加入公约,但这取决于欧洲委员会的多数同意以及其他公约成员国的一致同意,加入程序复杂且耗时,而且带有相当程度的不确定性,增加了其他域外国家加入公约的难度。最后,公约的实体内容与程序性规定缺乏时代特征与统筹协调的安排。公约在实体法规则中没有体现开放性和前瞻性,包含的内容大都只体现发达国家关注的实体罪名,对于网络恐怖主义、网络赌博等在全球蔓延的网络犯罪类型缺乏关注,在网络犯罪的管辖权、电子证据的跨境收集方面的规定也遭到网络新兴国家的反对。总的来看,以《欧洲委员会网络犯罪公约》为代表的区域性协定无法满足惩治网络犯罪的现实需求,甚至反而加深了网络犯罪全球治理法律规则碎片化的程度<sup>[21]</sup>。

### 三、网络犯罪全球治理的现实基础

#### (一) 共同利益是网络犯罪全球治理机制的内在动因

共同利益是国际关系中的一种存在形态,它是指国家间具有的共同性、相互性、共享性和互补性的一种利益关系,它强调的是国家间利益的可协调性<sup>[22]</sup>。正是因为这种利益具有互补性,国家间才可能做到互惠互利、公平合作,通过自身内部政策的调整来实现双赢的结果。在无政府状态的国际社会中,因为缺乏一个中央权威,各国间的相互依赖程度逐渐增强,经济全球化和一体化进程就是很好的例子,这种相互依赖的关系客观上维持了国际秩序的相对稳定。在气候变化、环境污染、国际冲突与难民问题、跨境有组织犯罪等领域表现得更为突出。基于网络空间的互联互通特性,各国若不联手应对、合作治理,那么网络犯罪问题就无法得到根本解决。

国际合作是各国为了应对共同的网络安全风险,在国内机制失灵时协调各国国内法律和政策的基础上形成的一种全球治理手段<sup>[23]</sup>。它在吸收西方国际合作理论的基础上,将国家能力、合作意愿和国际社会行为力作为国际合作的基本要素,突出国际社会的共同利益对于网络犯罪全球治理机制形成的重要意义。继而要使这种国际合作关系能够在广度和深度上都能发挥最大作用,就需要构建一系列被各国共同接受的原则、规则、程序等合作制度体系,其中共同利益是合作的基础性要素。新自由制度主义认为共同利益是促进国际合作的现实源泉,当国家间的共同利益足够重要之时合作便能够自然发生,同时这种共同利益有且只有通过国际合作才能实现<sup>[24]</sup>。

网络空间领域的拓展演变成网络社会和现实社会并存的“双层社会”模式,网络空间也已成为人类活动的“第二空间”,国家间因网络的互联互通联系得更加紧密,对网络空间法益的侵犯亦是对全人类共同利益的侵犯<sup>[25]</sup>。首先,对于共同利益国际社会应该用发展的眼光看待,重全局观,同时应该秉承同仇敌忾的气魄和精神面对困难和分歧,力争在各方都可接受的框架内达成网络空间全球治理的统一行动;其次,这种共同利益在各国间形成了一种相互渗透制约的利害关系,这就意味着当一方利益受损时,其他各方可能也要承担相应代价,这和我倡导的全球命运共同体有异曲同工之意,实属休戚与共的新型合作关系;最后,这种基于共同利益下的自愿合作关系,更容易形成一种情感认同和国家的责任担当,也更有利于培育共同的合作理念,从而不断拓展合作领域和深化合作内容。

#### (二) 网络犯罪全球治理的国际需求日益凸显

随着网络信息时代的来临,各国面临的法律风险也在发生着巨大变化,我们受到的犯罪威胁

不仅仅是单纯包含网络因素的传统犯罪,也不单是具有跨国性质的普通犯罪,而是兼具两种属性的信息化跨国网络犯罪。这种全新的犯罪形态较之于传统的网络犯罪和跨国犯罪而言具有更大的社会危害性和治理难度,国家治理机制和区域性治理机制在网络犯罪治理方面都产生了结构性失灵的境况,网络犯罪全球治理的国际需求日益凸显。

信息化跨国犯罪的特殊性与其他犯罪相比突出表现在“质”和“量”两个方面。“质”表现在:第一,通过网络空间这个强大的传输媒介,所有的传统犯罪都可以轻松演变为国际性犯罪,网络通过其技术性特质扩大了犯罪分子的犯罪领域,使得原本属于地域性犯罪的传统犯罪形态也开始具有跨国犯罪的属性。例如借助网络平台原本属于典型地域性犯罪的赌博行为可以轻松插上跨国性犯罪的翅膀,另外,在现实社会危害性较小的侮辱诽谤行为通过网络空间能够产生更为严重的负面效应。第二,通过网络渠道使得传统犯罪的危害程度和治理难度都大大增强。以传统的恐怖主义犯罪、金融犯罪和毒品犯罪等为例,运用网络技术使得此类犯罪的组织形式和行为方式都发生了巨大变化,不但犯罪手段更加多样化、犯罪后果的危害性也显著增强,而且犯罪分子还能轻松利用网络技术来掩盖和毁灭犯罪证据、躲避法律的制裁。第三,网络犯罪的规模化、系统化发展趋势显著增强,我国网民数量居世界第一,同时也是受到网络攻击和网络犯罪影响最严重的国家之一。仅2012年,中国境内的计算机被境外操控的数量就达到1420万台之多,同时,网络犯罪的规模化、系统化作案方式也使得各国遭受了重大的经济损失,在最新一轮的全球网络犯罪统计中,网络犯罪分子从世界各地60多家银行中盗走了约6000万欧元的犯罪所得<sup>[26]</sup>。

信息化跨国犯罪“量”表现为:其一,借助网络信息技术,网络犯罪的数量猛增。网络加强了犯罪分子之间的联系程度与犯罪意图的沟通程度,增强了犯罪手段的隐蔽性,使得犯罪分子躲避法律制裁的可能性显著提升,导致跨国网络犯罪的整体数量呈井喷上升的态势,传统犯罪的网格化和跨国化、网络犯罪的跨国化、跨国犯罪的网格化等多种犯罪形态相互交织,刺激了信息化跨国犯罪数量的急剧增长;二是网络犯罪的复杂程度显著提升,借助网络技术手段的加入,传统犯罪方式完成了自身组织形态的重组以及犯罪手段的升级换代,犯罪分子可以通过网络技术加强彼此之间的犯意联系与犯罪行为的隐蔽性,即使不在同一犯罪地点也可以实现共同的网络犯罪行为,大大加深了各国对于网络犯罪活动的侦查与治理难度<sup>[27]</sup>。总之,借助网络信息技术,传统的犯罪形态从初期的跨越两个国家发展为跨越全球,成为真正意义上的全球性犯罪形态。

### (三)网络犯罪全球治理具有一定的实践基础

1990年,在古巴首都哈瓦那召开的第八届预防与惩治犯罪大会上,联合国大会通过了一项关于计算机犯罪的立法决议。之后在该决议的基础上,1994年又发布了有关《预防和控制计算机有关犯罪的手册》,这被看作是联合国在惩治网络犯罪问题上的早期行动。2000年,联合国大会又通过了一项针对网络信息技术犯罪的新决议——第55/63号决议,在该决议中联合国大会提出了一系列预防网络信息技术犯罪的新措施。2001年,联合国大会通过了针对非法滥用网络信息技术的刑事犯罪行为第56/121号决议,与55/63号决议不同,该份决议是在参照国际社会已有的惩治网络犯罪的机制和手段的基础上形成的。该决议首先认可了第55/63号决议中有关加强国际合作在惩治网络犯罪中的价值,并要求各成员国在今后惩治网络犯罪的行动中仍然重视国际合作的作用。该决议还呼吁各成员国在制定与惩治网络犯罪有关的本国法律、政策时,在具体的司法实践中应当充分考量包括预防犯罪和刑事司法委员会在内的其他国际性或区域性组织现有的法律文件和相关成果,以便能够在国际社会更好地实现惩治网络犯罪的法律与政策的协调。2004年,联合国成立了一个专门应对垃圾邮件、网络犯罪和与网络有关问题的工作组,强调联合国对持续发酵和日益严峻的网络犯罪所带来的全球性威胁保持一贯的关切,并号召全球

共同应对以解决这一世界性问题。

第 11 届联合国预防犯罪和刑事司法大会于 2005 年在曼谷召开,此次大会的主题是“协作与反应:预防犯罪和统一司法标准的战略联盟”,会上通过了《曼谷宣言》,宣言突出强调了惩治网络犯罪国际合作的重要性<sup>[28]</sup>。之后的每届大会都有专门针对网络犯罪全球治理的议题供各参会国讨论。2012 年,联合国第 67 届大会通过了联合国预防犯罪和刑事司法大会的第 67/189 号决议,其核心内容是加强联合国预防犯罪和刑事司法方案,特别提及加强各国惩治网络犯罪的技术合作能力。决议同时提及不限成员名额的政府间专家组就全面研究网络犯罪问题已开展相关工作。近几年,联合国网络犯罪问题政府间专家组在网络犯罪问题研讨中发挥着日益突出的作用,政府间专家组有关《网络犯罪的综合研究报告草案》顺利完成,之后专家组定期召开会议对该报告草案讨论完善。2018 年 4 月和 2019 年 3 月,专家组分别召开了第四次和第五次会议,就网络犯罪在“实体罪名”“电子证据”“执法与调查”等领域展开讨论。2019 年 12 月,第 74 届联大通过第 74/247 号决议,正式在联合国框架下开启打击网络犯罪全球性公约的谈判进程。通过联合国专门机构的介入与协调,有关网络犯罪的议题讨论不断深入,也为各国弥合分歧、加强协作,最终实现网络犯罪全球治理奠定了基础。

#### 四、网络犯罪全球治理的路径选择

在全球信息化时代,网络技术对各国的国家安全、经济发展、个体利益关系重大,基于互联互通的网络属性,各国无法依靠自身力量应对网络犯罪问题<sup>[29]</sup>。各国应当胸怀“网络空间命运共同体”意识,积极推进网络犯罪全球治理的规则制定,在网络犯罪全球治理中重视发挥联合国的基础性作用,在合作打击网络犯罪时充分尊重“网络主权”基本理念,以区域治理向全球治理有序迈进作为全球治理的基本路径选择。

##### (一)发挥联合国在网络犯罪全球治理的基础性作用

网络空间参与主体众多,不仅包括主权国家、国际组织等公权力主体,还包括私营企业、网络服务提供者、网络用户等其他利益攸关方。这种开放性网络空间导致网络犯罪问题往往涉及面广、利益关系复杂,因此需要充分发挥各方力量,有效协调,形成有效合力,才能构建起全方位的网络犯罪全球共治的新格局<sup>[30]</sup>。

国家司法治理模式在应对传统犯罪时具有成熟、高效、机制完备等优势,通过立法、司法、执法的相互配合能够实现对犯罪活动的有效打击。但面对网络犯罪活动,各国实践已经证明单一的国家治理模式已出现网络犯罪治理的制度性失灵,网络犯罪的全球性特征要求国际社会的合作共治才能克服国家治理的局限与不足,从而不断优化网络犯罪全球治理的现有方案<sup>[31]</sup>。

联合国作为全球最大的政府间国际政治组织,会员国众多且拥有相对成熟和完善的组织制度,是协商制定惩治网络犯罪全球性公约的理想机构,各成员国可以利用该平台实现预防与惩治网络犯罪与保护本国经济的双重目标。多边主义全球治理观认为应对全球性公共危机首先应建立起一个广泛参与的对话协作平台,利用该平台积极组织主权国家、国际组织和其他国际机制形成紧密的合作网络体系<sup>[32]</sup>。联合国成立的宗旨就是为了维护国际和平与安全,加强各国的友好关系,实现国际合作、管控分歧、从而协调各方行动。与国家治理中的政府管理模式不同,依据国际法基本原则,各主权国家在国际社会一律平等,不存在超越国家主权之上的超级政府,为了防止因超级政府缺失所导致的国际社会无秩序状态,就需要强调联合国在全球治理中的核心统筹作用,这样能够有效弥合和管控国家间的分歧,促成国家间的合作。在全球事务的统筹和协调职能上,联合国毫无疑问仍是最佳的平台和场所,应该发挥核心作用<sup>[33]</sup>。

跨国犯罪自产生之日起,就受到联合国的高度关注,联合国毒品和犯罪问题办公室(UNODC)、联合国预防犯罪与刑事司法委员(CCPCJ)等联合国内设专门机构重点关注跨国犯罪问题,近年来多次组织专家小组和国际论坛讨论网络犯罪全球治理的相关问题。联合国因其特有的国际组织体系机制,在各种国际组织网络体系中居于中心地位,在当今人类社会组织体系化发展的背景下,更加突显体制优势。因此,建立起以联合国为核心的网络犯罪治理体系,可以有效整合现有网络犯罪治理机制,充分利用联合国框架下的各类协调与应对机制,提升网络犯罪治理的实际效果,同时加强国家间合作的互信与参与的主动性。

## (二)坚持“网络主权”作为网络犯罪全球治理的指导理念

国家主权观念是近代国际政治和国际关系发展的产物,这一概念自诞生之际其内涵和外延就处于不断变化和发展之中,从初期传统的领土、领海到领空,现在又逐渐扩展至网络空间,随着新生事物的出现,国家主权的概念势必将不断充实和完善。“网络主权”与国家主权在内涵与本质上具有同一性,可被视为国家主权在网络空间外延的自然延伸,是随着国家和人类活动疆域的拓展而在国家主权概念上的新阐释与新发展。但因为网络空间与传统主权疆域相比具有无形性、规则不确定性等特殊表现形式,因此“网络主权”也具有自身的特殊属性。“网络主权”是国家主权在网络时代的体现,这既是各国在网络空间有效实施管理的理论依据,同时也是各国在网络空间应当承担的国家责任,需要各国加强对网络空间的监督与治理。在网络技术对全球影响力的规模和程度都急剧增加的背景下,世界各国因其代表的核心利益不同,西方发达国家想凭借其在网络空间的技术优势来操控网络空间治理的话语权,这是对其他新兴发展中国家网络发展权的不当干预,因此我国从国家主权的构成要素与网络技术发展的规律出发,适时提出“网络主权”的概念,符合各国的共同利益。

习近平总书记于2014年7月16日在巴西国会发表了题为《弘扬传统友好共谱合作新篇》的主旨演讲,在演讲中首次正式提出了“信息主权”的概念以及“多边、民主、透明”的国际互联网治理体系的理念<sup>[34]</sup>。“信息主权”强调国家主权的外延在新时期有了新的发展,国家主权从传统的物理空间向虚拟的网络空间拓宽延展,是国家主权在内容上的新突破,继政治、经济、环境和文化主权后增加了新的内容,其核心内容是突出国家对于网络信息数据享有控制、管理等一系列权利。在学理和法理两个层面,我国学者也对“网络主权”相关内容进行了分析讨论。学理上,我国学者从“领网主权”这一概念入手,将网络空间的管辖权看作与传统国家主权包含的领土、领空、领海等区域一样,认为其应该被纳入一国国家主权管辖范围之内,具体来讲“领网主权”的内容包括网络基础设施的物理存在及其储存、传输的网络信息数据<sup>[35]</sup>。我国于2017年实施的《网络安全法》可看作是我国在网络安全治理方面的基本法,该法体系完备,对我国网络治理具有基础性指导作用,其中最引人注目的特点就是以专条专款的形式明确提出了“网络主权”的概念,强调了我国维护国家“网络主权”的决心和勇气。《网络安全法》第1条提纲挈领地表明该法制定的目的就是为了保障网络安全,维护网络空间主权,而且这一基本立法思想也成为贯穿该法全文的原则主线,凸显了“网络主权”原则在该法中的地位及在维护国家网络安全方面的重要法理支撑。

“网络主权”为各国平等参与网络规则制定、网络国际事务共商共建、网络犯罪全球治理奠定了法理基础,为在网络空间开展更全面的国际合作扫清了制度障碍,符合全球各国的共同利益。

## (三)主张区域治理向全球治理有序发展作为网络犯罪全球治理的最终方向

虽然网络犯罪的治理问题从总体上看是一个全球性问题,但是现阶段因为不同区域经济发展阶段有所差别,各国的网络技术能力建设发展现状也呈现出明显的差异性,故单一的全球性网络犯罪治理在短时间内并非唯一有效手段,亦不具有良好的可控性和现实性。而从目前来看区

域性网络空间治理的参与国家具有更多的利益一致性,相对于全球性网络犯罪治理方式而言在实现具体目标、减少分歧、管控矛盾方面具有更明显的优势<sup>[36]</sup>。

与全球性的国际合作相比,区域合作由于同一区域范围内的国家往往具有相似的历史、文化和语言等,在面临相似的挑战和威胁时,也具有相似的利益和目标,故区域治理在一定范围内更加贴近相关国家的利益。另外,区域性国际组织现有的各种机制本就可以协调区域内各方的矛盾和利益诉求,同时因为域内各国较之其他地区存在较为频繁的经济、政治、文化交流,客观上也为实现合作提供了信任的基础。因此,现阶段区域性合作机制对于网络犯罪的治理具有相对成熟的适用性。区域合作制定的对策,不论是具有法律强制效力的区域性公约还是不具有法律效力的框架性协议抑或是宣言、建议等,都更加立足于区域内各国的实际情况和合作的实际效果,因此这些法律文件在实施过程中也更加具有可操作性。

区域治理对网络犯罪的打击在现阶段发挥了重要作用,但网络在全球范围内的互联互通及无国界性,使得网络犯罪问题往往越过一国国界和区域边界,在世界范围内肆虐并造成网络安全危机。受到威胁的对象包括主权国家、国际组织、公司、个人等在内的众多利益攸关方,且因为存在司法管辖权、跨境取证等司法与执法的现实困境,依靠区域内国家、区域性组织和区域性公约协定无法充分有效解决日益严峻的网络犯罪问题,这种碎片化的治理模式也削弱了网络犯罪全球治理的实际作用。即使以《欧洲委员会网络犯罪公约》为代表的区域性治理规则已经发挥了一定的作用,但其本质仍是一种以区域集团利益为导向的治理模式,难以体现域外国家的利益诉求,这也是网络犯罪全球治理机制失灵所面临的最大挑战,故网络犯罪全球治理效能的最大化客观上需要一个代表最广泛国家利益的机制设计,从平台保障到规则制定都彰显全球性特质。因此,网络犯罪有效应对需要建立一个以联合国为主导、由联合国专门机构和其他附属机构参与的合作机制,有针对性地整合联合国框架下已经有的网络犯罪事务协调和管理机构,制定全球性打击网络犯罪公约,使得这些机构可以更加有效地开展惩治网络犯罪的全球协调与安排工作,这是网络犯罪治理的发展方向。

## 五、结 语

网络犯罪问题不仅仅对各国的国家安全、经济发展及个体权益造成严重影响,还对网络空间的和平、有序和健康发展产生巨大的冲击。尽管如此,国际社会目前仍缺乏一套全球性的统一规则体系来应对网络犯罪问题,现有的区域性网络犯罪法律文件也呈现出碎片化趋势,如果没有全球性的解决方案,网络犯罪活动将成为影响世界经济发展与国际社会稳定的不利因素。因此,如何加强国际合作以惩治网络犯罪问题已经引起世界各国的高度关注,以合作共赢和全球命运共同体理念为指导的全球治理模式是实现预防与惩治网络犯罪、保护本国政治经济健康发展的重要途径,坚持以“网络主权”作为网络犯罪全球治理的指导理念,主张区域治理向全球治理有序发展乃是应对网络犯罪的正确路径。

### 参考文献:

- [1] ROSENZWEIG P. The international governance framework for cybersecurity[J]. Canada-United States Law Journal, 2012(2): 405-432.
- [2] 邓国良, 邓定远. 网络安全与网络犯罪[M]. 北京: 法律出版社, 2015: 70.
- [3] 吴沈括. 中国打击网络犯罪的实践与国际合作[J]. 信息安全与通信保密, 2018(1): 23-28.
- [4] 乌尔里希·齐白. 全球风险社会与信息社会中的刑法[M]. 周遵友, 江溯, 译. 北京: 中国法制出版社, 2012: 273.
- [5] 曼纽尔·卡斯特. 网络社会的崛起[M]. 夏铸九, 王志弘, 译. 北京: 社会科学文献出版社, 2001: 431-432.
- [6] 于志刚. 双层社会中传统刑法的适用空间——以两高网络诽谤解释的发布为背景[J]. 法学, 2013(10): 102-110.

- [7] RABOIN B. Corresponding evolution; international law and the emergence of cyberwarfare[J]. Journal of the national association of administrative law judiciary, 2011(2):603-668.
- [8] 蒂莫西·鲁克. 虚拟世界中严峻的物质现实[M]. 上海:上海三联书店, 2003:45.
- [9] 沈逸. 美国国家网络安全战略的演进及实践[J]. 美国研究, 2013(3):30-50.
- [10] 王孔祥. 网络安全的国际合作机制探析[J]. 国际论坛, 2013(5):1-7.
- [11] 吴沈括. 网络犯罪治理视野下的国际合作[N]. 检察日报, 2017-12-14(3).
- [12] VERTE-OLTEANU A. Evolution of the criminal legal frameworks for preventing and combating cybercrime[J]. Journal of Eastern-European criminal law, 2014(1):84-96.
- [13] 刘守芬. 技术制衡下的网络刑事法研究[M]. 北京:北京大学出版社, 2006:3.
- [14] 季境, 张志超. 新型网络犯罪问题研究[M]. 北京:中国检察出版社, 2012:288.
- [15] SALES N A. Regulating cyber security[J]. Northwestern university lawreview, 2013(4):1503-1567.
- [16] 于志刚, 于冲. 网络犯罪的裁判经验与学理思辨[M]. 北京:中国法制出版社, 2013:298-300.
- [17] MIQUELSON-WEISMANN M F. The convention on cybercrime; a harmonized implementation of international penal law; what prospects for procedural due process? [J]. Journal of computer & information law, 2015(3):329-361.
- [18] 俞正梁. 区域化、区域政治与区域治理[J]. 国际观察, 2001(6):1-3.
- [19] 李彦. 网络犯罪国际法律机制建构的困境与路径设计[J]. 云南民族大学学报(哲学社会科学版), 2019(6):135-144.
- [20] 于志刚. 信息化跨国犯罪时代与《网络犯罪公约》的中国取舍——兼论网络犯罪刑事管辖权的理念重塑和规则重建[J]. 法学论坛, 2013(2):94-104.
- [21] 李彦. 网络犯罪国际法律规则制定与中国方案研究[J]. 中国社会科学院研究生院学报, 2020(3):92-101.
- [22] BALDWIN D. Neorealism and neoliberalism; the contemporary debate[M]. New York; Columbia University Press, 1993:265-292.
- [23] 吴艳君. 新自由制度主义:国际制度与国际合作的理论基石[J]. 湖北社会科学, 2005(6):130-132.
- [24] 罗伯特·基欧汉. 霸权之后:世界政治经济中的合作与纷争[M]. 苏长和, 信强, 何曜, 译. 上海:上海人民出版社, 2006:99-100.
- [25] 大卫·A. 鲍德温. 新现实主义和新自由主义[M]. 杭州:浙江人民出版社 2001:261-262.
- [26] 张显龙. 全球视野下的中国信息安全战略[M]. 北京:清华大学出版社, 2013:3.
- [27] 于志刚, 于冲. 网络犯罪的罪名体系与发展思路[M]. 北京:中国法制出版社, 2013:2.
- [28] Bangkok Declaration; synergies and responses; strategic alliances in crime prevention and criminal justice [EB/OL]. (2005-04-07)[2021-02-15]. [http://www.unodc.org/pdf/crime/congress11/Bangkok\\_Declaration.pdf](http://www.unodc.org/pdf/crime/congress11/Bangkok_Declaration.pdf).
- [29] DOUGHERTY J E, PFALTZGRAFF R L. Contending theories of international relations; a comprehensive survey [M]. 5th ed. Beijing: Peking University Press, 2004:120-124.
- [30] NYE J S. Understanding international conflicts; an introduction to theory and history [M]. 7th ed. New York: Pearson Press, 2008:280.
- [31] BACIVAROV L C. A regional strategy for cybersecurity[J]. International journal of information security and cybercrime, 2015(1):5-11.
- [32] 刘小林. 全球治理理论的价值观研究[J]. 世界经济与政治论坛, 2007(3):107-112.
- [33] 俞可平. 全球治理引论[J]. 马克思主义与现实, 2002(1):30-43.
- [34] 习近平. 弘扬传统友好 共谱合作新篇——在巴西国会的演讲[N]. 人民日报, 2014-07-18(3).
- [35] 王东. 打好信息主权保卫战[N]. 中国社会科学报, 2014-09-26(7).
- [36] HOLLIS D B, FINNEMORE M. Constructing norms for global cybersecurity[J]. The American journal of international law, 2016(3):425-479.

责任编辑 高阿蕊

网 址: <http://xbbjb.swu.edu.cn>