



## 从国际安全角度看信息和电信领域的发展不限成员名额工作组

### 实务报告草稿(预稿)\*

#### A. 引言

1. 75年前,联合国成立。尽管此后世界经历了巨大变革,但联合国的宗旨和永恒的理想仍然具有根本的现实意义。在承诺增进对人权及基本自由之尊重、促成全球人民经济及社会之进展,并为维护尊重国际法创造环境的同时,各国决心齐心协力,确保国际和平与安全。

2. 信息和通信技术(信通技术)的发展对联合国工作的所有三大支柱都有影响:和平与安全、人权、可持续发展。信通技术和全球互联互通一直在推动人类进步和发展,改变社会和经济,并扩大合作机会,谋求人类的共同利益。

3. 在数字环境中,必须建立并维护信任和安全,其迫切性从未如此显然。数字领域出现的不良趋势会破坏国际安全与稳定,拖累经济增长和可持续发展,阻碍充分享有人权和基本自由。这些趋势包括越来越多地利用信通技术作恶。

4. 全球当前的健康危机彰显信通技术的重要惠益和我们对它们的依赖,包括提供必不可少的政府服务、传达重要的公共安全信息、开发创新解决方案以确保业务连续性、加速研究、通过虚拟手段帮助维持社会凝聚力。在此充满不确定性的时刻,国家以及私营部门、科学家和其他行为体利用数字技术使个人和社会保持联系和健康。与此同时,2019冠状病毒病大流行表明,在社会承受巨大压力之时,恶意活动试图利用薄弱之处的风险和后果,并且突出表明必须弥合数字鸿沟,在每个社会和每个部门建设复原力,坚持以人为中心的方针。

\* 本文件未经正式编辑印发。



5. 由于信通技术可被用于不符合维护国际和平、稳定与安全目标的目的，大会认识到，<sup>1</sup> 信通技术的传播和利用事关整个全球社会的利益，广泛的国际合作将最终产生最有效的对策。

6. 有鉴于此，根据大会第 73/27 号决议设立的从国际安全角度看信息和电信领域的发展不限成员名额工作组(不限成员名额工作组)是推动审议这一重要问题的良机。该工作组提供了一个包容各方的平台，使所有国家都能参与信通技术的国际安全层面工作、表达观点并扩大合作。联合国会员国的积极参与和各种其他相关利益攸关方投入其中表明国际社会对人人享有和平、安全的信通技术环境有着共同的愿望和集体利益，而且决心合作实现这一目标。

7. 不限成员名额工作组是为了营造开放、安全、稳定、无障碍、和平的信通技术环境而开展国际合作的最新里程碑。2003 年以来，已六次成立政府专家组，研究信息安全领域的现有和潜在威胁以及合作应对这些威胁的可能措施。<sup>2</sup> 这些专家组在三份(2010 年、2013 年和 2015 年)<sup>3</sup> 具有递进性质的协商一致报告中，重申国际法，尤其是《联合国宪章》，对信通技术环境中维护和平与稳定是适用和不可或缺的。专家组还建议了 11 条自愿、不具约束力的国家负责任行为规范，并认识到今后可制定更多规范。此外，专家组建议了建立信任、建设能力和开展合作的具体措施。在大会第 70/237 号决议中，会员国一致同意将政府专家组 2015 年报告作为使用信通技术的指南，从而巩固信通技术使用方面的负责任国家行为初步框架。

8. 在此基础上，工作组就这一具有全球意义的主题寻求联合国所有会员国的共识和互谅。工作组在讨论中遵循包容和透明原则，旨在建立共识，从而促进和维持信任。工作组按照其任务规定，讨论了信息安全领域的现有和潜在威胁以及合作应对这些威胁的可能措施；进一步制定国家负责任行为的规则、规范和原则；国际法如何适用于国家使用信通技术的问题；建立信任措施；能力建设；在联合国主持下定期开展广泛参与的机构对话的可能性。

9. 维护国际和平与安全是国家的责任，但所有利益攸关方都有责任以不危及和平与安全的方式使用信通技术。由于信通技术的国际安全层面横跨多个领域和学科，因此来自政府间组织、区域组织、民间社会、私营部门、学术界和技术界的代表使工作组得益于各人所具备的专长、知识和经验。2019 年 12 月，工作组举行了为期三天的非正式协商会议。与会国与众多其他利益攸关方之间进行了内容丰富的讨论。<sup>4</sup> 此外，这些利益攸关方通过书面材料和与工作组开展非正式交流

<sup>1</sup> 例如见 A/RES/53/70，序言部分第 6 段。

<sup>2</sup> A/RES/58/32、A/RES/60/45、A/RES/66/24、A/RES/68/243、A/RES/70/237、A/RES/73/266。

<sup>3</sup> A/65/201、A/68/98\*和 A/70/174。

<sup>4</sup> 见“从国际安全角度看信息和电信领域的发展问题不限成员名额工作组闭会期间非正式协商会议主席摘要”，可查阅 <https://www.un.org/disarmament/open-ended-working-group/>。

的方式，提出具体提议和良好做法范例。一些代表团还主动开展多利益攸关方协商，以有助于向工作组建言献策。

10. 考虑到国家和区域的不同情况、能力和优先事项，工作组认识到，各国在数字领域既有各自的也有共同的责任。工作组承认，数字技术的惠益分布不均；缩小数字鸿沟，包括让更多的人获取信通技术和实现连通，依然是国际社会的当务之急。

11. 工作组欢迎众多女代表参加会议，并欢迎在讨论中突出反映性别观点。工作组强调缩小“性别数字鸿沟”的重要性，并强调在从国际安全角度对使用信通技术的有关问题作出决策的过程中，务必促进妇女的有效和切实参与，发挥她们的领导作用。

12. 工作组认识到，联合国其他机构和论坛对数字技术各方面进行的专门讨论既重要又互补。那些议题包括可持续发展、人权(包括数据保护和隐私、表达自由和信息自由)、数字合作、互联网治理、网络犯罪和利用互联网为恐怖主义目的服务等方面的事项。

13. 工作组强调，其任务构成的各个要素相互关联，相辅相成，共同促进一个开放、安全、稳定、无障碍、和平的信通技术环境。国际法为国家行动提供框架，规范则进一步界定所期望的负责任国家行为。建立信任和能力的措施可强化遵守国际法行为，鼓励落实规范，提供国家间加强合作的机会，并使每个国家都能从信通技术中获益，为社会和经济造福。

14. 鉴于这些协同效应，本报告下文各节相辅相成，互为表里。以下各节(B-G)均首先反映工作组实质性讨论期间发表的意见，之后是达成一致的内容和提出的具体建议。

## B. 现有和潜在威胁

15. 与会国在工作组讨论中提出了各种不同的现有和潜在威胁，突出表明各国对来自数字领域的威胁或许看法不同。工作组包容各方的组成形式使各国有机会深入了解其他国家如何看待信通技术环境下的行动和行为，并倾听其他国家认为最大的威胁和风险是什么。

### 讨论

16. 一些国家对违背维护国际和平与安全的宗旨为军事目的开发或使用信通技术表示关切。一些国家对信通技术环境的特点或许鼓励采取单方面措施而非通过和平手段解决争端表示关切。此外还有国家关切囤积漏洞以及缺乏透明度和明确的披露程序、利用有害的隐藏功能、全球信通技术供应链的诚信以及确保数据安全的问题。一些国家担心信通技术可被用来干涉内政，包括通过信息行动和造谣运动等手段进行干涉。与会国提出的一个具体关切问题是信通技术业务越来越追求自动化和自主性，并关切可能导致连通削弱或中断、意外上报或殃及第三方的影响。一些国家还指出，私营部门的责任不明确本身也是令人关切的问题。

17. 与会国强调，促进负责任国家行为的措施仍应该不依赖于技术，特别指出令人关切的不是技术本身，而是滥用技术。与会国认识到，技术进步和新的应用虽然可能提供发展机会，但也可能扩大攻击面，放大信通技术环境中的薄弱之处，或被利用从事新的恶意活动。在这方面，与会国重点指出具体的技术趋势和发展，包括机器学习和量子计算方面的进展；互联设备无处不在(“物联网”)；通过分布式分类账和云计算存储和访问数据的新方式；大数据和数字化个人数据的扩张。

## 结论

18. 与会国一致表示越来越关切恶意利用信通技术对维护国际和平与安全造成的影响，进而对人权和发展造成的影响。信通技术方面的有害事件越来越频繁、精准和巧妙，而且不断演变和多样化。连通的增加和对信通技术的依赖会带来意想不到的风险，使社会更容易遭受恶意信通技术活动的影响。尽管信通技术给人类带来宝贵的惠益，但恶意利用会产生重大而且深远的负面影响。

19. 与会国一致认为，国家和非国家行为体包括代理人恶意使用信通技术的事件持续增加。这种趋势令人不安。一些非国家行为体已经展现出原本只有国家才具备的信通技术能力。与会国表示关切将这种能力用于恐怖主义或犯罪目的的可能性。

20. 与会国还一致认为，国家以不符合其对《宪章》的承诺(即彼此以善邻之道和和睦相处)和国际法规定的其他义务的方式使用信通技术都有损国家之间的信任和稳定，会增加错觉风险，并增加未来国家间冲突的可能性。

21. 与会国一致认为，用于向公众提供医疗设施、能源、水、交通运输和环卫等基本服务的关键基础设施和关键信息基础设施遭受攻击会造成严重的人道主义后果。同样真实存在而且越来越令人关切的问题是攻击关键基础设施和关键信息基础设施，从而破坏人们对政治进程和选举进程、公共机构的信任和信心，或影响金融体系。这类基础设施或许由私营部门拥有、管理或运营，或许与另一个国家共享或联网，或许跨国运营。因此，为了保护这类基础设施的健全完整、正常运作和可供使用，国家之间或公私之间或许必须开展合作。

22. 与会国还一致认为，使用信通技术扰乱、破坏或摧毁关键基础设施和关键信息基础设施不仅对安全构成威胁，而且对经济发展和生计构成威胁，最终威胁个人安全和福祉。

23. 与会国一致认为，由于所有国家都越来越依赖数字技术，因此对发现、防范或应对恶意信通技术的活动缺乏认识和足够的力量构成挑战。正如当前全球卫生紧急情况期间有目共睹的：已有脆弱性在危机之时会进一步放大。

24. 与会国一致认为，各国的能力、信通技术的安全性和复原力、基础设施和发展程度不一，所受的威胁或许不同。威胁对不同的群体和实体也可能产生不同的影响，包括对青年人、老年人、妇女和男子、弱势群体、特定职业、中小型企业和其他人的影响。

25. 鉴于数字威胁情况日益令人担忧，同时认识到没有哪个国家能够免遭这些威胁的影响，与会国一致认为迫切需要落实并进一步制定合作措施，应对这种威胁。

与会者申明，尽可能共同行动并包容各方地采取行动将取得更有效、更深远的成绩。在这方面，与会国还强调酌情进一步加强与民间社会、私营部门、学术界和技术界合作的宝贵价值。

## C. 国际法

26. 为有助于在国际法如何适用于国家使用信通技术的问题上形成共识，与会国根据专家组的任务规定，就国际法(法律、条约和习惯国际法的一般原则)如何适用于信通技术的国际安全层面交换了意见。

### 讨论

27. 与会国在专家组讨论中回顾，国际法，尤其是整个《联合国宪章》，对维护和平与稳定以及促进开放、安全、稳定、无障碍、和平的信通技术环境是适用和不可或缺的。与此同时，各国重点指出需要进一步了解国际法如何适用于国家使用信通技术的问题。

28. 与会国在讨论中重点指出的《联合国宪章》具体原则包括国家主权；主权平等；以不危及国际和平与安全的方式，通过和平手段解决国际争端；在国际关系中不对任何国家的领土完整或政治独立使用武力或以武力相威胁，或采用不符合联合国宗旨的任何其他方式；尊重人权和基本自由；不干涉他国内政。<sup>5</sup>

29. 与会国回顾，国际法是国家间关系稳定并可预测的基础。特别是，国际人道法降低武装冲突中平民和民用物体以及战斗人员面临的风险和潜在伤害。与此同时，与会国强调，国际人道法既不鼓励军事化，也不将任何领域诉诸冲突的行为合法化。

30. 与会国还指出，根据习惯国际法，国家对国际不法行为的责任也包括其使用信通技术在内。与会国回顾国家不得利用代理人使用信通技术实施国际不法行为，并应努力确保按照国家指示或在国家控制下行动的非国家行为体不利用其领土实施此类行为。与会国还指出，国家对其拥有或控制的实体负有责任。

31. 与会国回顾，表明一项信通技术活动从一国领土或信通技术基础设施发起或以其他方式产生，本身可能不足以将该活动归于该国，对国家提出的组织和实施不法行为的指控应得到证实。

32. 一些国家认为，现有国际法，加上反映各国共识的自愿、不具约束力的规范，目前就足以解决国家使用信通技术的问题。还有国家提议，应该重点努力通过制定补充指导意见，使各国就如何适用已经商定的规范框架达成共识，并通过所有国家加强执行工作而付诸实施。与此同时，一些国家认为，由于构成威胁的环境迅速演变，而且风险严重，因此需要有一个国际商定的具有法律约束力的信通技术框架。还有国家表示，这种具有约束力的框架可望在全球范围更有效地履行承诺，并为追究行为体的行为责任奠定更坚实的基础。

<sup>5</sup> A/RES/73/27，序言部分第 16 段。

33. 与会国重点指出，虽然现有国际法没有具体提及从国际安全的角度使用信通技术的问题，但国际法可逐步发展，包括通过法律确信和国家实践发展。会上提到今后在执行规范的同时制定具有约束力的措施与之相配合的可能性。此外，与会国提出政治承诺是前进之路。

34. 与会国回顾国际法、特别是《联合国宪章》适用于使用信通技术的问题，同时重点指出一些关于国际法如何适用于使用信通技术的问题有待明确澄清。这些问题包括某种与信通技术有关的活动可能被其他国家视为是使用或威胁使用武力(《宪章》第二条第四款)，或可能使一国有理由援引其自卫之自然权利(《宪章》第五十一条)。这些问题还包括人道原则、必要性原则、相称原则、区别原则和预防原则等国际人道法原则如何适用于信通技术业务的有关问题。在这方面，一些国家指出，需要以审慎态度讨论国际人道法适用于国家使用信通技术的问题。

35. 此外，就前进道路而言，与会国提议，要澄清问题和进一步形成共识，关键的第一步是各国在如何适用国际法的问题上加强交流和深入讨论。与会国指出，这种交流本身就可以成为建立信任的重要措施。与会国还提出了自愿分享本国对国际法问题看法的几种方式，包括利用秘书长关于从国际安全角度看信息和电信领域的发展的年度报告，或调查各国在适用国际法方面的做法。与会国还重点指出了区域和其他安排围绕如何适用国际法的问题交流看法和形成共识所取得的进展。

36. 从维护和平和预防冲突的角度看，与会国指出，还可进一步注重通过和平手段解决争端，不使用武力或以武力相威胁。在这方面，与会国回顾预防与和平解决争端的现有机构、机制和手段。一些国家表示，在联合国主持下，通过交流良好做法，铭记尊重国家主权的原則，在技术层面对信通技术事件来源形成一个普遍接受的共同办法和认识可望加强问责制和提高透明度，并可有助于支持恶意行为的受害者进行法律追索。

## 结论和建议

37. 按照设立工作组的大会第 73/27 号决议，与会国申明，国际法，尤其是《联合国宪章》，对维护和平与稳定以及促进开放、安全、稳定、无障碍、和平的信通技术环境是适用和不可或缺的。各国还一致认为，需要就国际法如何适用于国家使用信通技术的问题进一步达成共识。

38. 与会国还重申，必须通过谈判、调查、调解、和解、仲裁、司法解决以及诉诸区域机构或安排等和平方式解决争端。

39. 与会国一致认为，为了促进在国际法如何适用于国家使用信通技术这一问题上达成共识，可以鼓励各国就此问题交流看法，并确定需要进一步深入讨论的国际法具体专题。

40. 为了让所有国家在国际法如何适用于各国使用信通技术的问题上形成自己的理解，并促使国际社会内部建立共识，与会国一致认为，非常需要以客观中立的方式作出更大努力，建设国际法、国家立法和政策方面的能力。

### 工作组建议：

41. 各国继续自愿向秘书长通报本国在如何从国际安全角度看国际法适用于国家使用信通技术问题上的观点和做法，以便在秘书长关于从国际安全角度看信息和电信领域的发展的年度报告中提供。
42. 各国自愿向联合国裁军研究所的网络政策门户网站提交本国在国际法如何适用于国家使用信通技术问题上的观点和做法。
43. 凡有能力做到的国家继续按照本报告第 85 段所载原则，支持以客观中立的方式作出更大努力，建设国际法、国家立法和政策方面的能力，使所有国家都能在国际法如何适用于各国使用信通技术的问题上形成自己的理解，并促使国际社会内部建立共识。
44. 各国继续开展多边讨论，以利在如何从国际安全角度看国际法适用于国家使用信通技术的问题上达成共识，并审议这方面的进一步举措。

### D. 负责任国家行为的规则、规范和原则

45. 自愿、不具约束力的负责任国家行为规范在提高可预测性和降低错觉风险方面发挥重要作用，因此有助于预防冲突。与会国强调指出，这种规范反映国际社会的期望，并对国家使用信通技术方面的行为制定了标准。

### 讨论

46. 与会国在工作组讨论中回顾，自愿、不具约束力的负责任国家行为规范应被视为符合国际法以及联合国的宗旨和原则，包括维护国际和平与安全及促进人权的宗旨和原则。与会国还注意到 1965 年大会题为“关于各国内政不容干涉及其独立与主权之保护宣言”第 2131(XX)号决议。
47. 与会国回顾，协商一致通过的第 70/237 号决议促请会员国将政府专家组 2015 年报告作为使用信通技术的指南。该报告包括 11 条自愿、不具约束力的国家负责任行为规范。一些国家特别指出，这 11 条商定规范构成工作组工作的基础，而一些国家还回顾大会第 73/27 号决议包括一套总共 13 条国家负责任行为规则、规范和原则。与会国认识到，根据本国优先事项和能力逐步落实自愿性质的规范是各国的特权。
48. 与会国强调指出需要提高对现有规范的认识，并在今后制定新规范的同时支持落实现有规范。与会国特别指出，需要就如何落实规范的问题提供指导。在这方面，与会国呼吁交流和传播落实规范的良好做法和经验教训，并提出了协助落实工作的各种合作办法，例如由国家制定路线图，以及交流经验教训和良好做法的自愿调查。
49. 与会国认识到，规范可帮助在信通技术环境中防止冲突，并有助于和平利用和充分实现信通技术，以增强全球的社会和经济发展。与会国重点指出，按规范行事不应对国际合作和转让技术造成不当限制，也不应阻碍为和平目的进行创新

以及各国在公平和非歧视环境中发展经济。与会国还强调指出规范、建立信任和建设能力之间的相互联系，并特别指出需要将性别观点纳入规范执行工作。

50. 与会国在讨论中，提出了进一步完善现有规范的建议，重申必须保护关键基础设施，其中应包括医疗和保健设施。与会国还提请注意务必合作保护跨界或跨辖区的关键基础设施，并且务必确保因特网的普及和健全。与会国回顾大会题为“创建全球网络安全文化以及评估各国保护重要信息基础设施的努力”的第64/211号决议。<sup>6</sup>此外，与会国还提议进一步确保信通技术供应链的诚信，对于在信通技术产品中创建有害隐藏功能表示关切，指出一旦发现重大漏洞就有责任通知用户。

51. 除上段所述外，与会国在工作组就进一步完善现有规范、执行指南和制定新规范的问题提出的书面建议清单已编入一份非正式文件，并将在网上提供。<sup>7</sup>

52. 与会国还注意到2015年提出的信息安全国际行为守则提案。<sup>8</sup>

53. 与会国认识到，在落实规范的问题上，需要鼓励和支持区域进一步努力，并与私营部门和技术界等其他利益攸关方合作。例如，可以为确保可持续努力建设能力而建立这种伙伴关系，以克服执行能力方面的差异。可以吁请各国采取必要步骤开展外联与合作，确保包括公私部门和民间社会在内的各种利益攸关方履行其在使用信通技术方面的责任。

## 结论和建议

54. 与会国一致认为，规范并不取代或改变国家根据国际法承担的约束性义务，而是提供额外的具体指导，说明构成国家在使用信通技术方面的负责任行为是什么。

55. 与会国一致认为，2019冠状病毒病大流行突出表明必须将保护医疗基础设施，包括医疗服务和设施，纳入针对关键基础设施的规范。

56. 与会国一致认为，必须支持并进一步努力在全球、区域和国家各级落实规范。

57. 鉴于信通技术的独特属性，与会国重申，考虑到工作组会上的规范提议，今后可以继续制定更多规范。与会国还一致认为，进一步制定规范和落实现有规范彼此并不排斥，而可同时进行。

## 工作组建议：

58. 各国自愿调查本国为执行规范所做的努力，并继续向秘书长通报这些国家调查，以便在秘书长关于从国际安全角度看信息和电信领域的发展的年度报告中提供这些信息。与会国还请联合国秘书处汇编这些调查信息，以支持能力建设努力。

<sup>6</sup> 本决议附件是国家保护重要信息基础设施努力自愿自我评估工具。

<sup>7</sup> <https://www.un.org/disarmament/open-ended-working-group/>。

<sup>8</sup> A/69/723，在A/70/174第12段中提到。



59. 各国与有关组织包括联合国合作，进一步制定关于落实负责任国家行为规范的自愿指南，并在国家、区域、区域间和全球各级广为传播这一自愿指南。鼓励能够为制定和传播这种指南提供专门知识或资源的国家这样做。

60. 各国酌情考虑到第 70/237 号决议和第 73/27 号决议以及第 51 段提到的本届工作组会议与会国提议非正式文件，继续在多边一级审议和讨论从国际安全角度看各国在使用信通技术方面的负责任行为的国际规则、规范和原则，包括其执行情况。

## E. 建立信任措施

61. 建立信任措施包含透明、合作和稳定措施，有助于预防冲突，避免错觉和误解，并为缓解紧张局势提供一种“安全阀”。这类措施是国际合作的一种具体体现。建立信任措施如果有必要的资源、能力以及各方的参与，可以加强信通技术的整体安全、复原力及和平使用。建立信任机制还能够支持落实负责任的国家行为规范，因为这些措施可以增进信任，并确保各国在使用信通技术时更有清晰度、可预测性和稳定性。建立信任措施还能与负责任国家行为框架的其他支柱一起推进在各国之间形成共识，从而有助于更和平的国际环境。

62. 由于建立信任措施是循序渐进自愿采用的，因此可以就涉及共同利益的共同目标建立沟通、构筑桥梁并启动合作，从而成为克服国家间不信任的第一步。因此，建立信任措施可能为今后扩大和建立更多或更结构化的安排和协议奠定基础。

## 讨论

63. 与会国在工作组讨论中指出，专家组协商一致报告中建议的建立信任措施依然具有现实意义。与会国强调指出了几项需要优先关注的措施，例如就以下问题进行定期对话和自愿交流信息：已有和新出现的威胁，国家政策或理论，国家对国际法如何适用于国家使用信通技术的看法，各国界定关键基础设施的方式及对信通技术相关事件进行分类的方式。交流数字取证方法和调查恶意网络事件方面的良好做法既可加强合作也可建设能力。与会国还重点指出对概念和术语达成共识的益处，认为这是进一步开展国际合作和建立信任的切实步骤。其他此类措施包括制定关于实施建立信任措施的指导方针、对外交官的培训、就建立和运用安全危机沟通渠道的经验教训进行交流、人员交流、政策层面情景演练以及计算机应急小组或计算机安全事故响应小组之间在技术层面的行动演练。其他对各国意图和承诺建立信任和信心的途径是国家透明度措施，例如自愿分享对执行情况调查作出的回复或发布遵守负责任国家行为框架的国家宣言。

64. 与会国考虑到区域机构在建立和维护联络点网络方面的经验，并借鉴现有网络，讨论了建立联络点全球中央名录的可行性。与此同时，与会国指出，这种名录的安全及其运作模式对其发挥实际效益至关重要，避免各种安排出现重叠或过于琐碎同样至关重要。与会国还强调了定期在联络点网络之间进行演练的益处，因为这有助于保持预备状态和反应能力，并确保联络点名录不断更新。

65. 由于建立信任措施可在双边、区域或多边各级制定，因此与会国还讨论了在联合国主持下建立一个全球建立信任措施资料库的裨益和可行性，目的是分享有关建立信任措施执行工作的政策、良好做法、经验和评估意见，并鼓励同行学习和对能力建设进行投资。这种资料库还能协助各国确定更多适合其国情和区域实情的建立信任措施，并为其他地方的调整适用提供潜在模式。与会国指出，任何新的全球资料库都不应与现有安排重叠，而且运作模式还需要进一步讨论。

66. 与会国还提请注意包括民间社会、私营部门、学术界和技术界在内的其他行为体在促进国家、区域和全球各级建立使用信通技术的信任和信心方面的作用和责任。与会国注意到各种多利益攸关方倡议。这些倡议通过制定原则和作出承诺，已经建立起新的交流、协作和合作网络。同样，针对特定部门或领域的倡议显示，人们已日益认识到其他行为体的作用和责任，并认识到其他行为体可以通过自愿承诺、专业守则和标准为信通技术安全作出的独特贡献。

### 结论和建议

67. 与会国一致认为，不限成员名额工作组内的对话本身就是一种建立信任措施，因为对话促进就威胁和脆弱性方面的看法、国家和其他行为体的负责任行为及良好做法公开透明地交流意见，从而最终支持集体制定和实施国家使用信通技术负责任行为框架。

68. 此外，与会国一致认为，联合国在制定和支持实施全球建立信任措施方面具有至关重要的作用。每一份政府专家组协商一致报告都建议了切实的建立信任措施。除了针对信通技术的这些建议外，大会在第 43/78(H)号协商一致决议中核可了联合国裁军审议委员会制定的建立信任措施指导方针，其中概述了建立信任措施的宝贵原则、目标和特点，可供制定针对信息和通信技术的新措施时考虑。

69. 与会国依据各自在信任和既有关系方面的重要资产，一致认为区域和次区域组织已作出重大努力，制定建立信任措施，使之适应具体情况和优先事项，提高认识，并在成员之间交流信息。此外，进行区域、跨区域和组织间交流能够构建新的协作、合作和相互学习的渠道。由于并非所有国家都是区域组织的成员，而且并非所有区域组织都已具备建立信任措施，因此与会国指出，这种措施只是补充联合国和其他组织促进建立信任措施的工作。

70. 与会国依据在工作组会上分享的经验教训和做法，一致认为，为了确保建立信任措施达到预期目标，必须预先建立国家和区域机制和结构，并建设诸如国家计算机应急小组等适当的资源和能力。

71. 与会国一致认为，建立国家联络点这一具体措施本身就是建立信任措施，而且也是落实其他许多建立信任措施的先决条件，在危机时刻具有宝贵价值。与会国可能会发现，设立联络点对外交、政策、法律和技术交流以及报告和处理事件等诸多方面也很有助益。

### 工作组建议：

72. 各国继续自愿向秘书长通报看法和评估意见，以便在秘书长关于从国际安全角度看信通技术领域的发展年度报告中提供，并补充说明双边、区域或多边各级建立信任措施方面的经验教训和良好做法。

73. 各国自愿确定并考虑适合其具体情况的建立信任措施，同时与其他国家合作执行这些措施。

74. 作为一项建立信任措施，各国公开重申承诺在使用信通技术时遵循政府专家组 2015 年报告。<sup>9</sup>

75. 各国自愿实施透明度措施，酌情以自我选定的形式和论坛分享相关信息和经验教训，包括通过联合国裁军研究所的网络政策门户网站分享。

76. 尚未采取相关行动的国家考虑各自不同的能力，除其他外指定技术、政策和外交层面的国家联络点，并鼓励各国继续考虑在全球一级建立此类联络点名录的模式。

77. 各国考虑各区域具体情况和相关组织结构上的差异，探讨定期就建立信任措施跨区域交流经验教训和良好做法的机制。

78. 各国继续考虑双边、区域和多边层面的建立信任措施，并鼓励提供开展建立信任措施的合作机会。

### F. 能力建设

79. 国际社会能否预防或减轻恶意信通技术活动影响取决于每个国家作准备和进行应对的能力。能力建设有助于发展技能、开发人力资源、制定政策和建设机构，从而提高各国的复原力和安全程度，使之能够充分享受数字技术的惠益。能力建设是国际合作的一个重要方面，也是捐助国和受援国的自愿行为，对促进遵守国际法和执行负责任的国家行为规范、支持落实建立信任措施发挥着重要的支持作用。在一个相互依存的数字化世界里，能力建设的惠益不仅限于初始受惠国，而且有助于为所有各方建立一个更安全、更稳定的信通技术环境。

### 讨论

80. 与会国在工作组讨论中强调能力建设可以发挥重要功能，使所有国家和其他相关行为体增强权能，充分参与关于负责任国家行为框架的国际讨论，同时也有助于实现《2030 年可持续发展议程》等共同承诺。<sup>10</sup> 在这方面，与会国强调指出需要为能力建设方案分配足够的财政和人力资源。

<sup>9</sup> A/70/174，另提及 A/RES/70/237。

<sup>10</sup> 相关可持续发展目标和具体目标的例子包括但不限于以下各项：大幅提升信息和通信技术的普及度(9.C)；加强在科学、技术和创新领域的南北、南南、三方区域合作和国际合作，加强获取渠道(17.6)；加强国际社会对开展高效的、有针对性的能力建设活动的支持力度(17.9)。

81. 与会国重点指出国际组织、区域和次区域机构、民间社会、私营部门、学术界和专门技术机构等其他行为体在信通技术相关能力建设方面开展的重要工作，并鼓励思考如何促进这些努力相互协调、可持续、卓有成效并减少重叠的问题。

82. 联合国可以发挥重要作用，支持各国提高对能力建设的关注度，并利用联合国的召集力，支持更好地协调积极参与能力建设的各种行为体。与会国提议，可以利用联合国、其专门机构和广大国际社会中原有的平台加强既有的协调工作。可以利用这些平台分享各国对能力建设要求的看法，鼓励分享受援国和援助方的经验教训，并方便获取有关能力建设和技术援助方案的信息。这些平台还可支持筹集资源，或协助将现有资源与要求提供能力建设支持和技术援助的请求挂钩。与会国认为，在联合国主持下制定全球网络能力建设议程可有助于确保各项能力建设相关工作更加协调一致，并认为自愿的自我评估调查有助于各国认定并安排其能力建设需求的轻重缓急或提供支持的能力。

83. 与会国回顾，国家对维护安全、有保障和可信任的信通技术环境负有首要责任，但同时也强调必须采用多利益攸关方办法进行能力建设，以弥合社会所有相关部门的技术和政策差距。与会国特别指出，让地方民间社会、技术界、学术机构和私营部门行为体参与其中并与之结成伙伴关系的方式以及通过建立专家名册和中心可以加强能力建设的可持续性。在这方面，与会国还强调，采用跨部门、全盘统筹和多学科的能力建设方式可有助于国家保障信通技术安全，包括为此加强国家协调机构，在相关利益攸关方参与下评估方案的有效性。这种办法可能还有助于应对新兴技术带来的挑战。

84. 与会国呼吁注意“性别数字鸿沟”并敦促在国家和国际两级采取具体措施(包括收集按性别分列的数据)，解决性别平等以及妇女切实参与关于信通技术和国际安全的国际讨论和能力建设方案的问题。与会国对促进妇女参与多边信通技术安全讨论的方案表示赞赏，并强调指出需要加强这一专题与联合国妇女、和平与安全议程之间的关联。

85. 与会国指出，有许多障碍损害或降低能力建设的成效，重点指出在认定和完成各项能力建设工作时协调不力及缺乏互补是重大问题。与会国还提出一些实际关切问题，涉及对能力建设需求的认定、对能力建设援助请求的及时回应以及能力建设活动的设计、交付、可持续性和便于参与，而且缺乏衡量这种活动影响力的具体指标。在许多情况下，人力、财力和技术资源不足阻碍缩小数字鸿沟的能力建设和进展。能力建设一旦实现，一些国家便面临如何在竞争激烈的信通技术专业市场上留住人才的挑战。与会国提到，难以获得与信通技术安全有关的技术也是一个问题。

## 结论和建议

86. 确保开放、安全、稳定、无障碍、和平的信通技术环境是一项共同但有区别的责任，要求各国开展有效合作，以降低对国际和平与安全的风险。能力建设是这种合作的关键要素。与会国在考虑并进一步探讨被广泛接受的原则后一致认为，从国际安全角度看国家使用信通技术方面的能力建设应遵循以下原则：

## 进程和目的

- 能力建设应是一个可持续的进程，由不同行为体开展和为不同行为体开展的具体活动组成。
- 具体活动应该有明确的目的并注重成果，同时有利于实现开放、安全、稳定、无障碍、和平的信通技术环境这一共同目标。
- 能力建设活动应该是以证据为依据、政治上中立、透明、问责、不设条件。
- 能力建设应以充分尊重国家主权原则的方式进行。
- 可能需要为获取相关技术提供便利。

## 伙伴关系

- 能力建设应该以相互信任为基础，以需求为导向，符合各国认定的需求和优先事项，并在充分承认国家自主权的情况下开展。能力建设的合作伙伴应自愿参与这项工作。
- 由于能力建设活动应根据具体需要和具体情况量身定做，因此所有各方都是积极合作伙伴，负有共同但有区别的责任，包括在能力建设活动的设计、执行、监测和评价方面进行协作。
- 所有合作伙伴都应保护和尊重国家政策和计划的保密性。

## 人民

- 能力建设工作应尊重人权和基本自由，敏感并包容对待性别问题，具有普遍性、非歧视。
- 应确保敏感信息的机密性。

87. 与会国一致认为，能力建设既是一项共同责任，也是一项对等互惠的工作，即所谓的“双向通道”，期间参与者相互学习，所有各方都因全球信通技术安全的普遍改善而受益。此外，与会国回顾南南合作、南北合作、三边合作和以区域为重点的合作所具有的价值。

88. 与会国一致认为，能力建设可有助于各方进一步理解并处理由于缺乏信通技术安全、国家层面技术能力和政策能力之间协调不力加之不平等和数字鸿沟等相关挑战而产生的系统性风险和其他风险。与会国认为，旨在使各国能够认定和保护国家关键基础设施并合作保护关键信息基础设施的能力建设工作特别重要。国家、区域和国际各级的信息共享和协调可使能力建设活动更有效、更具战略性，更符合国家的优先事项。

89. 除技术技能、机构建设与合作机制外，与会国一致认为迫切需要在外交、法律、政策、立法和监管等一系列领域积累专门知识。在这方面，与会国强调发展外交能力参与国际和政府间进程的重要性。

90. 与会国回顾需要对能力建设采取具体、注重行动的方式。与会国一致认为，此类具体措施可包括在政策和技术两个层面提供支持，如制定国家网络安全战略，提供取得相关技术的机会，支持计算机应急小组或计算机安全事件响应小组以及设立专门的培训和针对特定需要的课程，包括“培训员培训”方案和专业认证。与会国还确认建立英才中心和其他机制交流法律和行政方面的良好做法等信息可带来的惠益。

#### 工作组建议：

91. 各国在国际安全领域开展信通技术方面的能力建设工作时遵循第 86 段所载的各项原则。

92. 各国继续自愿向秘书长通报其关于从国际安全角度看信通技术领域的发展和看法和评估意见，并补充说明能力建设方案和举措方面的经验教训和良好做法。

93. 鼓励各国和其他有能力做到的行为体为能力建设提供财政、实物或技术援助，并进一步促进能力建设工作的协调和资源配置，包括相关组织与联合国之间的协调。

94. 各国继续考虑多边层面的能力建设，包括交流意见、信息和良好做法。

#### G. 定期机构对话

95. 大会第 73/27 号决议所设不限成员名额工作组首次在联合国主持下提供了一个专门而且向所有国家开放的对话平台，讨论从国际安全角度看信通技术的发展问题。

96. 正如本报告前几节所述，工作组的目标是通过实质性交流致力于达成所有国家之间的共识。除此之外，工作组还促进建立了外交网络，并增进了与会者之间的信任。非政府利益攸关方的广泛参与表明，众多行为体随时准备利用其专门知识支持各国实现其确保开放、安全、稳定、无障碍、和平的信通技术环境这一目标。工作组的讨论肯定了在联合国主持下就信通技术的使用问题进行经常和结构化讨论的重要性。专家组协商一致的报告也确认了这一点。

#### 讨论

97. 与会国在工作组讨论中回顾大会第 73/27 号决议为工作组规定的任务，即研究建立定期机构对话的可能性，并确认工作组在这方面的评估和建议将是其工作的核心成果。

98. 与会国对何种目标应成为今后定期机构对话的优先事项以及何种定期对话形式能够最有力地促进这些目标表达了各种不同的意见。一些国家表示希望定期对话优先关注已作承诺和建议的落实问题，包括制定支持和监测落实工作的指导方针；协调和加强能力建设成效；认定和交流良好做法。另一些国家则表示希望定期对话优先关注进一步深化已作出的承诺，并作出进一步的承诺，包括谈判达成具有法律约束力的文书以及支持该文书的体制结构。

99. 一些与会国就制定《行动纲领》推进网络空间负责任国家行为提出了具体建议，以期建立一个联合国常设论坛，审议从国际安全角度看国家使用信通技术的

问题。与会国提议，该《行动纲领》将构成各国对商定建议、规范和原则所作的政治承诺；定期召开注重落实问题的会议；加强各国间的合作和能力建设；定期召开评审会议。此外，该《行动纲领》提议还设想广泛参与和协商。

100. 与会国还表示希望国际社会最终回到一开始就建立在协商一致和全球支持基础上的单一进程，以确保集体对该进程的主人翁感。在这方面，与会国指出，提议的不同对话形式并非一定相互排斥，认为不同的形式可以互补，或可以合并在一起，以便体现每种形式各自的特点，减少重复努力。与会国提议，工作组可以制定一份路线图，确定优先主题和议题，并确定今后定期机构对话的时间表。

101 此外，与会国还指出，有必要进一步考虑未来对话的时长和可持续性、对话应该是审议性的还是注重行动的问题、何时安排、可能的地点以及预算方面的考虑因素。

102. 联合国对信通技术发展和国际安全的审议注重其国际和平、稳定和预防冲突层面，因此在大会第一委员会内审议。其他联合国机构也有授权审议其他问题(包括恐怖主义、犯罪、发展和人权，以及互联网治理)的数字层面。与会国表示，加强这些论坛与第一委员会所设进程之间的交流可有助于强化协同作用并增进一致性，同时要尊重每个机构的专家性质或特定任务。

103. 与会国承认国家在本国和国际安全方面的独特作用和责任，但同时强调其他行为体的负责任行为对实现开放、安全、无障碍、和平的信通技术环境可作出重要贡献。增强多利益攸关方的合作和伙伴关系可有助于建立一个更有复原力和更安全的信通技术环境。

## 结论和建议

104. 与会国一致认为，鉴于对信通技术日益依赖，并鉴于滥用信通技术造成巨大威胁，迫切需要增进共识，建立信任并加强国际合作。

105. 与会国一致认为，定期对话有助于实现在信通技术环境下加强国际和平、稳定和预防冲突的共同目标。

106. 鉴于各国对国家安全、公共安全和法治负有主要责任，与会国一致认为定期进行政府间对话十分重要，并强调指出必须确定在未来进程中让其他利益攸关方群体参与的适当机制。

107. 与会国一致认为，通过第一委员会建立的定期机构对话仍应注重国际和平与安全，从而不至于与注重恐怖主义、犯罪、发展、人权和互联网治理等其他问题所涉数字层面的联合国现有任务、努力和活动发生重叠。<sup>11</sup>

<sup>11</sup> 见不限成员名额工作组主席发表的背景文件，“联合国系统行为体、进程和活动对工作组所关注的信通技术问题的初步概述，按主题分列”，2019年12月，<https://unoda-web.s3.amazonaws.com/wp-content/uploads/2020/01/background-paper-on-existing-un-bodies-processes-related-to-mandate.pdf>。

108. 与会国一致认为，今后关于从国际安全角度看信通技术方面国际合作的对话除其他外，还应提高认识，建立信任和信心，并鼓励进一步研究和讨论尚未达成共识的领域。

109. 与会国一致认为，在联合国主持下进行的定期机构对话应是一个有具体目标而且着重行动的进程，建立在以往成果的基础上、包容各方、透明、以达成共识为导向、以成果为基础。

110. 与会国审议本报告 B 至 F 节所述任务规定的实质性问题后，建议在每一节下针对信通技术威胁和促进开放、安全、稳定、无障碍、和平的信通技术环境这一目标，列出具体行动和合作措施清单。与会国还一致认为，有必要开展进一步对话，包括各国就国际法如何适用于信通技术的问题交流意见或良好做法；规范的执行及其今后的进一步发展；并制定和执行建立信任和能力建设措施。

#### **工作组建议：**

111. 各国今后在联合国主持下定期进行机构对话的任何过程中，考虑本报告的结论和建议。

112. 各国制定一项方案，继续推进大会有关决议、特别是第 70/237 号决议所述信通技术使用方面的已有一致意见和承诺以及本工作组的结论和建议。这类讨论将在联合国大会第一委员会进行，作为推进网络空间负责任国家行为的《行动纲领》。

113. 各国继续积极参加联合国主持下的定期机构对话。

114. 有能力做到的国家应考虑设立或支持赞助方案和其他机制，以确保广泛参与上述联合国进程。

#### **H. 最后意见**

115. 不限成员名额工作组为所有国家提供了一个历史性机会，使其能够在联合国主持下，就涉及信通技术和国际安全的事项进行有重点而又持续的讨论。除了本报告体现的许多达成一致的领域外，工作组还通过其包容各方和透明的讨论，成为在国家之间建立信任、信心和增进理解的宝贵措施，并帮助建立了一个由各国专家组成的全球外交网络。所有代表团的积极和广泛参与显示了各国决心在这一对所有各方都至关重要的问题上继续共同努力。

116. 工作组的正式、非正式和虚拟会议都有一个特点，就是各国之间而且与民间社会、私营部门、学术界和技术界开展实质性互动交流。各国和其他利益攸关方在工作组所有工作中表现出矢志不渝的决心，即使在一些会议已过渡到虚拟形式的情况下参与仍有增无减。这无可辩驳地表明，工作组所审议的议题日益具有普遍的现实意义，而且表明各方日益认识到迫切需要采取集体行动应对恶意使用信通技术对国际安全构成的威胁。



117. 工作组显示了国际社会的集体决心，决意继续携手创建一个开放、安全、稳定、无障碍、和平、造福所有国家和人民的信通技术环境。与会国在工作组的整个审议过程中，强调构成任务的每个要素都相互联系，存在协同作用：自愿、不具约束力的规范强化和补充国际法规定的现有义务。这两个要素界定了从国际安全角度看国家使用信通技术这一问题上的行为期望。因此，这两个要素也有助于增加各国之间的透明度和合作，从而促进建立信任，降低冲突风险。反过来，能力建设是所有国家能为加强全球稳定和安全作出贡献的使能因素。这些要素结合在一起共同构成应对信通技术领域现有和潜在威胁的合作措施全球框架。定期机构对话将促进各国之间形成共识、交流执行方面的经验教训和良好做法、建立信任和提高能力，从而为这一框架的进一步发展和发挥作用提供机会。

---