



Distr.: General  
18 April 2023  
Chinese  
Original: English/French/Russian/  
Spanish

第七十八届会议

暂定项目表\*\* 项目 97

从国际安全角度看信息和电信领域的发展

推进从国际安全角度使用信息和通信技术的负责任国家行为的  
行动纲领

秘书长的报告

摘要

本报告综述了会员国依照大会第 77/37 号决议所提交答复的要点，但不影响其各自立场。本报告汇总了各国对制定行动纲领的范围、结构、原则、内容、筹备工作和方式的想法，以推进从国际安全角度使用信息和通信技术的负责任国家行为。

\* 由于技术原因于 2023 年 10 月 16 日重发。

\*\* A/78/50。



## 目录

	页次
一. 导言 .....	4
二. 背景 .....	4
三. 范围、结构和原则 .....	6
四. 制定工作的内容、筹备和方式.....	7
五. 职能 .....	9
六. 后续机制和落实 .....	10
七. 秘书长的意见和结论 .....	11
附件	
收到的答复 .....	13
阿尔巴尼亚 .....	13
澳大利亚 .....	14
奥地利 .....	17
比利时 .....	18
加拿大 .....	20
智利 .....	24
哥伦比亚 .....	25
古巴 .....	27
捷克 .....	28
丹麦 .....	31
厄瓜多尔 .....	32
埃及 .....	33
萨尔瓦多 .....	36
爱沙尼亚 .....	39
芬兰 .....	41
法国 .....	44
德国 .....	48
意大利 .....	51

---

日本 .....	53
拉脱维亚 .....	55
摩纳哥 .....	57
荷兰王国 .....	58
新西兰 .....	61
北马其顿 .....	62
挪威 .....	63
巴基斯坦 .....	64
菲律宾 .....	65
罗马尼亚 .....	66
俄罗斯联邦 .....	67
新加坡 .....	68
斯洛文尼亚 .....	69
瑞典 .....	70
瑞士 .....	72
土耳其 .....	74
乌克兰 .....	75
大不列颠及北爱尔兰联合王国 .....	76
美利坚合众国 .....	78

## 一. 引言

1. 根据大会第 77/37 号决议执行部分第 3 段的规定，大会请秘书长就推进从国际安全角度使用信息和通信技术的负责任国家行为的行动纲领的范围、结构和内容以及制定行动纲领的筹备工作和方式征求会员国的意见，包括在一次国际会议上征求意见，同时考虑到大会第 76/19 号决议、政府专家组 2010 年、<sup>1</sup> 2013 年、<sup>2</sup> 2015 年<sup>3</sup> 和 2021 年<sup>4</sup> 共识报告、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 2021 年报告、<sup>5</sup> 2021-2025 年信息和通信技术安全及使用安全问题不限成员名额工作组第一次年度进展报告、<sup>6</sup> 会员国在 2021-2025 年不限成员名额工作组框架内和根据大会第 77/37 号决议第 4 段举行的区域协商会议提交的意见和建议，并根据这些意见向大会第七十八届会议提交一份报告，供会员国在 2021-2025 年不限成员名额工作组会议上进一步讨论。本报告根据这一要求提交。

2. 2022 年 12 月 14 日，秘书处裁军事务厅向所有会员国分发一份普通照会，其中提请注意大会第 77/37 号决议第 3 段，并征求它们对此事的意见。随后通过 2023 年 3 月 3 日普通照会，通知延长提交意见的截止日期。截至 2023 年 4 月 14 日收到的意见抄录于本报告附件。在该日期之后收到的意见已登载在裁军事务厅“Meetings Place”网站。<sup>7</sup>

3. 本报告第三、第四、第五和第六节综述了会员国所提交答复的要点，但不影响其各自立场。第七节载述了秘书长的意见和结论。

## 二. 背景

4. 大会第 77/37 号决议欢迎关于制定一项联合国推进从国际安全角度使用信息和通信技术的负责任国家行为的提案。通过同一决议，大会强调行动纲领提案与目前的 2021-2025 年信息和通信技术安全及使用安全问题不限成员名额工作组的工作具有互补性，并重申在联合国主持下今后进行定期机构对话的机制应是一个有具体目标而且注重行动的进程，建立在以往成果的基础上、包容各方、透明、以达成共识为导向并以成果为基础。

---

<sup>1</sup> A/65/201。

<sup>2</sup> A/68/98。

<sup>3</sup> A/70/174。

<sup>4</sup> A/76/135。

<sup>5</sup> A/75/816。

<sup>6</sup> A/77/275。

<sup>7</sup> 见 <https://meetings.unoda.org/ga-cl/general-assembly-first-committee-seventy-eighth-session-2023>。

5. 大会第 77/37 号决议将行动纲领描述为一个包容各方和注重行动的常设机制，具有若干职能，其中包括：

(a) 讨论现有和潜在威胁；

(b) 支持各国的能力和努力，以履行和推动以负责任国家行为框架为指导作出的承诺，其中包括关于将国际法适用于各国使用信息和通信技术的方面的自愿、不具约束力的规范、建立信任和能力建设措施；

(c) 讨论并酌情进一步发展这一框架；

(d) 促进与相关利益攸关方的接触与合作；

(e) 定期审查在落实行动纲领方面取得的进展以及行动纲领今后的工作。

6. 2020 年 12 月，一组提案国在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主持下首次提出行动纲领提案，并于 2019 年至 2021 年以“定期机构对话”为主题举行会议。<sup>8</sup> 会上分享了一份关于行动纲领组织方面的概念说明以及一份供纳入不限成员名额工作组最后报告的案文建议(见下表)。<sup>9</sup>

7. 该行动纲领提案在 2020 年 12 月首次提出后，在随后的政府间进程中进行了讨论。各国同意在 2021-2025 年信息和通信技术安全及使用安全问题不限成员名额工作组的主持下继续探讨这一提案。在议程项目“定期机构对话”下进行讨论期间，许多国家就行动纲领提出了各种提案和想法。

#### 与行动纲领提案有关的协商一致用语

文号	文件题目	段/节号
<a href="#">A/75/816</a>	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的报告	第 77 段
<a href="#">A/77/275</a>	2021-2025 年信息和通信技术安全及使用安全问题不限成员名额工作组的报告，附件：工作组关于议程项目 5 的讨论进度报告	G 节，第 18(b) 段 G 节，“建议采取的后续步骤”，第 2 段

<sup>8</sup> 阿根廷、加拿大、哥伦比亚、厄瓜多尔、埃及、萨尔瓦多、加蓬、格鲁吉亚、冰岛、日本、黎巴嫩、黑山、摩洛哥、北马其顿、挪威、大韩民国、摩尔多瓦共和国、新加坡、阿拉伯联合酋长国、大不列颠及北爱尔兰联合王国和欧洲联盟及欧洲联盟成员国(奥地利、比利时、保加利亚、克罗地亚、塞浦路斯、捷克、丹麦、爱沙尼亚、法国、芬兰、德国、希腊、匈牙利、爱尔兰、意大利、拉脱维亚、立陶宛、卢森堡、马耳他、荷兰、波兰、葡萄牙、罗马尼亚、斯洛伐克、斯洛文尼亚、西班牙和瑞典)。

<sup>9</sup> 见 <https://front.un-arm.org/wp-content/uploads/2020/12/sponsors-oewg-concept-note-final-12-2-2020.pdf>。

### 三. 范围、结构和原则

#### 范围

8. 许多国家在提交的材料中强调了确保信息和通信技术环境的和平、安全和稳定的重要性，并指出，专门讨论各国在国际安全范围内使用信息和通信技术问题的任何定期机构对话的总体目的都是促进实现这一目标。在第一委员会主持下对行动纲领提案进行了讨论，许多国家强调，行动纲领的范围应集中于通过维持一个开放、稳定、安全、可及、和平的信息和通信技术环境维护国际和平与安全。一些国家指出，行动纲领可为网络安全举措提供一个总体框架。在此范围内，一些国家还提到了合作、稳定和适应能力等具体目标。一些国家强调了行动纲领在预防冲突以及促进为和平目的使用信息和通信技术方面的作用。

9. 许多国家指出，行动纲领的首要目标应是支持切实落实关于使用信息和通信技术方面负责任国家行为的框架，大会在 2021 年 4 月 28 日第 75/564 号决定中以协商一致方式核可该框架。一些国家表示，这一框架是“不断发展和累积的”，并指出，行动纲领应规定该框架的未来发展，特别是在网络空间可能出现新的威胁与挑战的情况下。在提到该框架时，一些国家将其内容描述为在负责任国家行为、将国际法适用于国家使用信息和通信技术、建立信任措施和能力建设方面的综合规范。

10. 关于规范性框架的落实，一些国家强调，包括财政和技术援助在内的能力建设应成为行动纲领范围内的一个基本组成部分，能力建设还应支持各国拥有履行其承诺的能力。一些国家指出，行动纲领应加强与其他相关努力的协同增效作用，包括与数字发展有关的努力。

11. 有一种观点认为，关于信息和通信技术安全的定期机构对话机制应包括拟订一项具有法律约束力的文书，以此补充相关国际法并切实应对日益严重的威胁。在这方面，至于一项具有政治约束力的行动纲领是否有助于对规范性框架的执行情况进行问责，一些国家对此表示怀疑。还有一种观点认为，如果没有具有法律约束力的条款，行动纲领可能不利于在未来达成具有法律约束力的文书。有人提及关于在 2021-2025 年信息和通信技术安全及使用安全问题不限成员名额工作组范围内举行定期机构对话的其他建议，包括制定一项《联合国确保国际信息安全公约》。

#### 结构

12. 各国指出，在联合国主持下讨论在国际安全范围内国家使用信息和通信技术的问题至关重要。在这方面，各方普遍认为，任何关于今后举行定期机构对话的讨论都必须在联合国范围内进行。一些国家指出，第一委员会是推进这些讨论的最适当论坛。

13. 若干国家呼吁，行动纲领应采用由大会商定的一项政治宣言的形式，其内容除其他外可以：(a) 如之前商定的共识报告和决议所声明的那样，重申各国对负

责任国家行为框架的承诺；(b) 设立一个常设体制机制，以推动框架的实施，酌情进一步发展框架，并促进相关领域的多利益攸关方合作。

#### 原则

14. 许多国家回顾了从国际安全的角度看信息和电信领域的发展不限成员名额工作组的结论，即今后的定期机构对话应在以往成果的基础上，通过有具体目标、注重行动的进程进行，这一进程应包容各方、透明、以达成共识为导向和并以成果为基础。许多国家在提交的材料中强调，这些原则应成为行动纲领的基础。

15. 许多国家强调，以协商一致方式作出决策至关重要。一些国家特别指出，行动纲领必须以协商一致方式就实质性问题作出决定。一些国家强调，必须在协商一致的基础上作出此类决定，以便能够通过行动纲领框架更新规范框架。在这方面，一些国家支持适用灵活性和适应性原则，以使框架能够应对未来的新挑战。

16. 各国在提交的材料中提出的其他原则包括常设、中立性、合法性、可持续性、渐进性、连续性和稳定性。关于常设，一些国家指出，行动纲领结构的常设将提供体制稳定性，并节省大会在谈判新任务方面投入的时间和资源。

17. 许多国家认为，多利益攸关方的参与是拟订行动纲领的一项重要原则。若干国家回顾，虽然通过谈判取得成果和作出决定是各国的专属权利，而与相关利益攸关方(包括区域和次区域组织、民间社会、私营部门和学术界)进行交流是很有价值的。这些国家呼吁采取包容各方的参与方式。有一种观点认为，应保持行动纲领的政府间性质。其他方面指出，应与区域和次区域组织开展协作，包括利用其专门知识，以避免重复。

18. 一些国家指出，必须创造有利环境，以缩小数字鸿沟，包括性别数字鸿沟。呼吁促进妇女在与信息和通信技术安全相关的决策进程中切实参与并发挥领导作用。

## 四. 制定工作的内容、筹备和方式

#### 内容

19. 在提交的材料中，各国从不同角度考虑到可以促进、完善和落实各国在国际安全范围内使用信息和通信技术方面的共识和合作措施的内容。

20. 各国就纳入行动纲领的具体内容提出一系列建议，包括旨在有效落实规范性框架的行动和承诺。提出的一系列建议包括：在核可和促进符合行动纲领的能力建设目标的活动方面采用一种“标签制度”；制定提交国际援助请求的程序；建立一个研究金方案；设立一个跨区域伙伴关系机制和专项信托基金。关于以上最后一个建议，一些国家回顾了联合国在军备控制领域的现有机制所提供的例子，例如联合国支持军备管制合作信托基金和拯救生命实体基金。各国注意到其他现有供资结构(如世界银行网络安全多捐助方信托基金)以及区域和次区域两级的供资结构。

## 筹备工作

21. 各国回顾了 2021-2025 年信息和通信技术安全及使用安全问题不限成员名额工作组的重要性及其在支持关于拟订任何未来定期机构对话的讨论方面的关键作用。许多国家强调了不限成员名额工作组在进一步拟订行动纲领提案方面的重要作用。一些国家强调，只有在不限成员名额工作组的任务结束之后才应开始制定行动纲领，而且行动纲领的制定应在不限成员名额工作组的支持下以协商一致方式作出决定。

22. 一些国家对设立平行轨道表示关切，因为这个做法将过度占用有限资源，给各代表团、特别是发展中国家的小型代表团带来困难。在这方面，一些国家指出，对行动纲领提案的进一步讨论应完全在不限成员名额工作组内进行，这是考虑到工作组的包容性和协商一致决策，为审议各国的所有提案给予适当的任务授权。一种观点认为，行动纲领不应预判各国就日后在联合国内部设立一个信息和通信技术安全问题机构对话机制作出决定，并认为行动纲领提案以及所有其他国家提案必须在不限成员名额工作组内、根据大会第 75/240 号决议所载任务进行讨论。

23. 一些国家指出，各国在不限成员名额工作组主持下就行动纲领提出的意见和建议以及秘书长根据第 77/37 号决议提交的本报告应成为制定行动纲领的范围、结构和内容的基础。在这方面，许多国家呼吁在不限成员名额工作组会议上进一步专门讨论行动纲领提案的拟订问题，包括在 2024 年和 2025 年举行的专门会议上，并有可能召开更多的闭会期间会议。

## 制定方式

24. 许多国家回顾，第 77/37 号决议提到可能举行一次国际会议，支持制定行动纲领。一些国家欢迎在 2025 年本届不限成员名额工作组结束工作后召开这样一次会议。一个建议是，在不限成员名额工作组 2025 年最后一届会议之后立即召开国际会议，并从 2026 年开始举行关于行动纲领的定期后续会议。有一种观点认为，国际会议应不迟于 2024 年 8 月召开。有人指出，举行国际会议的决定将取决于会员国对是否有必要举行这样一次会议的看法和评估，本报告支持作出这样一个决定。

25. 各国在提交的材料中考虑了国际会议的作用，包括在 2021-2025 年信息和通信技术安全及使用安全问题不限成员名额工作组主持下所开展筹备工作的基础上通过一项行动纲领创始文件。一些国家还呼吁国际会议允许利益攸关方参与，并至少在协商一致基础上就实质性问题作出决定。

26. 一些国家支持行动纲领采用可以由国际会议通过的一项政治宣言的形式，随后由大会核可。



## 五. 职能

27. 各国在提交的材料中确定了在未来行动纲领范围内的各种职能和活动，包括与交流信息有关的职能和活动，例如，就现有和潜在威胁以及如何应对这些威胁交流信息；计算机应急响应小组之间的实际演练和交流；关于国际法、能力建设和建立信任措施的讨论。

28. 一些国家提到，行动纲领需要查明现有规范框架中的差距，并审议可采取行动的建议，以支持执行工作。有一种观点认为，在应对差距和挑战时，各国可以考虑制定新的规范、规则和原则以及规定具有法律约束力的义务，以推动落实商定框架。

29. 在国际法领域，一些国家指出，行动纲领可提供一个包容各方的框架，以进一步讨论国际法对各国使用信息和通信技术的适用性，并加深对这一专题的共识，包括通过一个专门工作流程。在这方面，一些国家鼓励就国际法如何适用于网络空间提出国家立场。

30. 关于信息交流、包括国家经验交流，一个建议是，各国进行自我评估，以便分享良好做法。在这方面，一些国家指出了对执行进展情况进行自愿评估的现有工具，如联合国裁军研究所网络政策门户网站上提供的联合国关于各国在国际安全范围内负责地使用信息和通信技术的建议执行情况国别调查。<sup>10</sup>

31. 许多国家强调，能力建设应是行动纲领的一项核心职能。一些国家回顾了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的报告中商定的能力建设共识规范。

32. 一些国家指出，利用区域组织、联合国裁军研究所和其他多利益攸关方的现有努力，例如通过全球网络专门知识论坛开展的努力，具有重要意义。强调了利益攸关方参与能力建设领域的重要性，并指出了使需求与资源相匹配的可能性。一个国家建议设立一个切实可行的机制，通过有四个步骤组成的循环促进能力建设：(a) 确立一整套能力建设领域；(b) 对需求进行自我评估；(c) 将需求与资源相匹配；(d) 形成一个反馈循环。

33. 着重指出了行动纲领在建立信任和信心方面的作用，包括通过具体的建立信任措施。在这方面，一些国家回顾了 2021-2025 年信息和通信技术安全及使用安全问题不限成员名额工作组关于建立政府间全球联络点名录的决定，该名录可在制定更多建立信任措施方面发挥作用。

34. 一些国家回顾了灵活性和适应性原则，指出了行动纲领在促进就现有和潜在威胁以及如何应对这些威胁达成共识方面的作用。一些国家指出，必须就这些事项、包括就脆弱性和保护关键基础设施(例如在卫生保健和医疗服务方面)交流信

<sup>10</sup> <https://nationalcybersurvey.cyberpolicyportal.org/>。

息。此外，在审议新出现的威胁时，一些国家指出，行动纲领应允许在协商一致的基础上酌情进一步发展这一框架。

## 六. 后续机制和落实

35. 许多国家在提交的材料中考虑了行动纲领后续机制的形式、频率和重点。许多国家支持举行正式会议，讨论行动纲领框架的落实和沿革。一些代表团支持举行年度会议，另一些代表团则指出可以每两年举行一次会议。其他国家表示，此类会议的频率可以灵活。关于地点问题，一些国家支持在纽约举行后续会议，少数国家指出了在日内瓦等其他地点举行会议的可能性。许多国家强调，在这些后续会议上必须以协商一致方式作出所有决定，而且必须利用正式后续会议来审议执行工作。

36. 一些国家考虑了举行审查会议的可能性。关于频率的建议从每三年或每四至六年一次不等。一些国家表示，审查会议将是根据新出现的威胁考虑调整行动纲领框架的适当论坛。一些国家还指出，审议大会将作为一个确定过渡时期优先事项和工作流程的机制，包括制定工作方案的可能性。

37. 为支持闭会期间的工作，一些国家呼吁建立技术工作流程、特定专题工作组和其他形式的闭会期间协商会议。在这方面，一些国家强调，应在包括审议大会在内的全体后续会议上作出关于设立此类工作组的决定。有一种观点认为，技术工作组可以混合或虚拟形式召开会议，以使专家能够最广泛地参与。就可能设立的工作组的重点专题提出建议，其中包括：国际法的适用性；落实负责任国家行为的具体规范以及拟订新的规范、规则和原则，包括酌情拟订具有法律约束力的义务或文书。还有一个建议是，各工作组可讨论保护关键基础设施等专题。

38. 许多国家指出，自愿报告机制很有价值，能够支持行动纲领的落实和相关的能力建设工作。一些国家回顾，联合国关于各国在国际安全范围内负责任地使用信息和通信技术的建议执行情况国别调查可以作为这方面的一个相关工具。一些国家表示有兴趣讨论制定一个标准化报告模板。有人建议采用调查格式进行年度报告，该格式应经协商一致商定、方便用户并通过在线平台进行。一些国家指出，这种自愿报告可有助于确定执行工作的优先事项和查明能力建设需求。

39. 一些国家指出，裁军事务厅将是担任行动纲领秘书处的最适当实体。一些国家指出，联合国裁军研究所在支持落实行动纲领方面可发挥作用，包括通过相关研究活动发挥作用。

40. 在考虑行动纲领的后续落实和执行机制时，许多国家指出，允许民间社会、私营部门、学术界和技术界等非政府利益攸关方参与非常重要，并呼吁为它们的参与制定具体方式。一些国家提到，利益攸关方能够出席行动纲领的后续会议并以书面和口头形式发表意见。一些国家提到了利益攸关方参与方式的具体实例，包括在老龄问题不限成员名额工作组、拟订一项打击为犯罪目的使用信息和通信技术的全面国际公约特设委员会和《禁止或限制使用某些可被认为具有过分伤害力或滥杀滥伤作用的常规武器公约》缔约国致命自主武器系统领域新兴技术问题

政府专家组的框架范围内商定的方式。有一种观点认为，为2021-2025年信息和通信技术安全及使用安全问题不限成员名额工作组商定的方式应构成与行动纲领有关的参与方式的基础。

## 七. 秘书长的意见和结论

41. 至关重要的是，要有一个和平、稳定、安全的信息通信技术环境，使人权和基本自由得到尊重和保护。国际社会在实现这一目标方面面临非同寻常的挑战。在过去几十年中，恶意使用信息和通信技术在规模、范围和频率上都大幅增加。人们广泛认识到，除了非国家行为体恶意使用信息和通信技术之外，一些国家正在为军事目的发展信息和通信技术能力。加强信息和通信技术环境的安全和安保的紧迫性倍增，这包括加强对平民的保护，使其免受恶意活动之害。已有的充分记录显示，恶意使用信息和通信技术事件冲击了向公众提供服务并对社会(包括对能源和医疗保健部门)的运作至关重要的基础设施。

42. 信息和通信技术环境不是一个无法无天的地方。法治既存在于数字领域，也存在于物质世界。各国申明，国际法、特别是《联合国宪章》适用于国家对信息和通信技术的使用。由于过去二十年来在大会主持下开展的专门工作，所有国家都同意在使用信息和通信技术时遵循负责任国家行为方面的具体规范。这一规范性框架的基础是普遍确认国际法的适用性以及建立信任和能力建设的承诺，它是通过国际合作建立一个开放、安全、稳定、可及、和平的信息和通信技术环境的一个重要里程碑。这一进展来之不易，必须作为今后这一领域所有多边工作的基线。

43. 在这样的时代，我们必须认识到，制定维护信息和通信技术环境的和平与安全的共同规范、规则和原则以及加倍努力地予以实施具有至关重要的作用。非常欢迎审议各种建议，以制定注重行动的机制，推动实施普遍认可的负责任国家行为规范性框架，并支持各国建设实施该框架的能力。在这方面，坚定地在此之前共识协议和大会所取得进展的基础上，以包容各方和透明的方式审议行动纲领提案，是一项值得努力的工作。

44. 各国继续重申，在联合国主持下定期开展机构对话有助于实现在信息和通信技术环境中加强国际和平、稳定和预防冲突的共同目标。各国得出的结论是，鉴于恶意使用信息和通信技术所造成的威胁范围很广，迫切需要加强共识、建立信任和加强国际合作。各国还得出结论认为，关于这些事项的这种定期机构对话应包容各方、透明、以共识为导向和注重成果。鉴于信息和通信技术的动态性质和迅速变化的数字环境，灵活性和适应性也仍然是需要考虑的重要因素。

45. 尽管迄今已取得的进展值得称赞，但我们必须保持警惕，确保这一领域的多边协定在面临新的威胁和挑战时能够发挥作用。应该从这个角度来看待就联合国促进信息和通信技术环境的和平与安全机制提出的所有建议。

46. 各方普遍认为，协商一致决策和包容性尤其是这一领域定期机构对话的关键要素。关于信息和通信技术安全的多边讨论必须保持协商一致的性质。为确保最

大程度的包容性，各国必须注意各代表团、特别是发展中国家较小规模代表团的关切，即在同一问题上采取并行轨道会造成负担过重，消耗有限的资源。此外，鉴于信息和通信技术的独特性质以及非政府利益攸关方在支持实施商定规范方面的特殊作用，包容性还必须扩大到相关利益攸关方的适当参与和贡献，同时铭记国家在决策方面的专属权利。

47. 就行动纲领以及各国提出的所有其他建议而言，协商和达成一致的进程将是决定行动纲领获得接受的程度并进而决定其实施和长期成功的重要因素。在这方面，鉴于其作用以及具有普遍性和以共识为基础的特点，2021-2025 年信息和通信技术安全及使用安全问题不限成员名额工作组在继续从实质和程序上详细阐述和分析可能制定的行动纲领框架方面仍然是最适当的论坛。各方普遍认为，不限成员名额工作组应在就该提案开展进一步工作方面发挥关键作用，其目前的任务定于 2025 年结束，这将有助于就该提案开展更多交流。

48. 虽然所有国家认为有必要在联合国主持下开展定期机构对话，但并非所有国家都认为行动纲领提案是能够达到这一目的的唯一或最适当的机制。因此，建议各国在 2021-2025 年信息和通信技术安全及使用安全问题不限成员名额工作组的主持下，继续讨论行动纲领提案的可能范围、结构、原则、内容、职能和后续机制，同时借鉴在本报告中表达的意见，并考虑到裁军事务厅根据大会第 77/37 号决议组织的区域和次区域协商。还应考虑程序问题，包括所需预算。除了在议程项目“定期机构对话”下进行讨论外，还可以在 2024 年和 2025 年召开一次关于行动纲领提案的专门闭会期间会议，以确保听取所有立场。在审议行动纲领提案时，各国必须继续努力达成共识。联合国全体会员国的积极参与对于其取得成功至关重要。

## 附件

### 收到的答复

#### 阿尔巴尼亚

[原件：英文]

[2023 年 4 月 14 日]

阿尔巴尼亚政府根据大会第 77/37 号决议，为落实框架和建设抵御能力向秘书长关于行动纲领的报告提交的资料

首先，阿尔巴尼亚认为，联合国在成功维护网络空间的和平与稳定方面应该拥有一个有效工具，因此，阿尔巴尼亚表示完全支持制定一项行动纲领。

阿尔巴尼亚政府认识到国际合作与协作对于有效应对网络安全挑战的重要性。在这方面，我们认为，行动纲领将为网络安全方面的国际合作和对话提供一个框架，包括交流最佳做法、制定和落实现有规范和原则以及加强实力和能力。

在技术进步对国际和平与安全产生巨大影响、国家或非国家行为体滥用的可能性显著增加的时候，行动纲领作为一个常设机制可以在为网络空间带来抵御能力和稳定方面发挥重要作用。

阿尔巴尼亚致力于支持制定行动纲领并积极参与其工作。因此，我们将表达我们对行动纲领如何可以有助于框架执行工作的期望，并支持各国根据 5 项关键原则建设抵御能力的能力和努力：

- **促进最佳做法交流：**我们期望行动纲领将为各国提供一个平台，用以分享前在落实该框架方面的经验和最佳做法。这可以有助于各国相互学习、确定良好做法并在其网络安全生态系统中落实这些良好做法。
- **支持能力建设：**行动纲领应支持各国建设应对网络威胁和网络攻击的能力。这可以包括培训计划、技术援助和其他形式的支持，以帮助各国提高预防、发现和应对网络事件的能力。
- **促进和鼓励实施现有国际法和网络空间负责任国家行为规范：**行动纲领应促进落实网络空间负责任国家行为方面的商定规范和原则，为此开展后续行动和定期讨论。这有助于就网络空间中哪些行为是可以或不可以接受的达成共识，从而有助于防止网络冲突和促进稳定。
- **鼓励信息共享：**行动纲领应鼓励各国分享有关网络威胁和攻击的信息，包括危害指标、恶意软件样本和其他技术信息。这有助于更好地了解情况，使各国能够更有效地应对网络事件。
- **促进合作和包容：**行动纲领应促进各国、私营部门、学术界和非政府行为体之间的合作，以建设抵御网络威胁的能力。这可以包括采取各种举措，促进采用最佳做法和标准、开展联合演习和模拟以及其他形式的合作，受益于每个行为体拥有的专门知识和资源。

总之，我们的期望是，行动纲领作为今后定期机构对话的论坛，将为各国交流最佳做法、建设能力、制定规范和原则、分享信息、促进合作和包容提供一个宝贵平台。行动纲领从而将有助于加强各国抵御网络威胁的能力，并有助于实现维护网络空间和平与稳定的总体目标。

我们重申阿尔巴尼亚的坚定立场，那就是支持建立一个全球性、开放、自由、稳定、安全的网络空间——国际法、包括尊重人权和基本自由在网络空间中完全适用，并支持社会、政治和经济发展。

我们认为，多边努力对于会员国之间继续开展对话以及对于制定行动纲领的方式非常重要。我们打算与其他会员国一道继续努力，巩固支持这一提案的共识，并推动在 2021-2025 年信息和通信技术安全及使用安全问题不限成员名额工作组于 2025 年结束工作时制定行动纲领。

## 澳大利亚

[原件：英文]  
[2023 年 4 月 12 日]

澳大利亚欢迎有机会响应大会第 77/37 号决议的邀请，就推进从国际安全角度使用信息和通信技术的负责任国家行为的行动纲领的范围、结构和内容以及制定该行动纲领的筹备工作和方式发表意见。这份文件是在澳大利亚提交 2021-2025 年信息和通信技术安全及使用安全问题不限成员名额工作组的研究论文<sup>1</sup>的基础上提交的。

澳大利亚支持在第一委员会主持下建立一个单一、常设、灵活、包容、透明和注重行动的机制，以讨论、落实和推进大会以协商一致方式商定并重申的网络空间负责任国家行为框架。该框架包括国际法、规范和建立信任措施，并以协调一致的能力建设作为支撑。行动纲领应提供一个论坛，使所有 193 个会员国能够定期和持续地进行有实质意义的讨论并采取行动。行动纲领应当能够扩大、调整和发展——它应当支持现有商定框架的落实，并在出现新的威胁和挑战时，可以通过协商一致方式进一步发展该框架。

## 范围

各国认识到，“迫切需要继续增进共识，建立信任并加强国际合作”，并认识到“探索专门用于对商定规范和规则的执行情况采取后续行动以及制定更多规范和规则的机制的效用”（见 A/75/816）。

在第一委员会的主持下，行动纲领的范围本身应侧重于网络空间中可能影响国际和平、安全或稳定的现有和新出现威胁，并应侧重于应对这些威胁的措施。

<sup>1</sup> 可查阅 <https://front.un-arm.org/wp-content/uploads/2020/12/australian-research-paper-revised-december-2020-version-2-owwg-regular-institutional-dialogue.pdf>。

行动纲领的总体目标应该是通过促进和维护一个开放、安全、稳定、可及、和平、可互操作的网络空间，为维护国际和平与安全作出贡献。

## 任务

就行动纲领的范围而言，其关键是明确和有效的任务。这项任务必须以商定框架为基础，并为行动纲领提供适当的灵活性，以便在该框架的基础上进一步发展。

为此，行动纲领的任务应提供一个明确的基础，以促进、完善和落实共识和合作措施，应对在国际安全范围内当前和新出现的网络威胁，包括国际法如何适用于网络空间的国家行为、负责任国家行为的非约束性规范、建立国家间信任和信心的措施以及为实施该框架进行有针对性的协调能力建设。这项任务应包括一个对是否有必要采取其他行动进行评估的定期机会，以应对迅速变化的网络环境。

## 结构和内容

### 政治宣言

行动纲领可以一项政治宣言为基础，阐明各国的承诺，并设立一个可由大会决议核可的机制。政治宣言应：

- 核可并重申各国对该框架的政治承诺(包括在网络空间适用现有国际法)，在政府专家组的历次报告<sup>2</sup> 和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的报告<sup>3</sup> 中均已就此达成一致；
- 在政府专家小组和不限成员名额工作组报告所载威胁评估的基础上，回顾与恶意使用信息和通信技术(信通技术)有关的现有和新出现的国际安全威胁；
- 建立一个常设体制机制，以推动落实本框架(包括支持各国建立这方面的能力)和相关方式；
- 酌情考虑到进一步发展和更新框架，以便在大会以协商一致方式核可2021-2025年信息和通信技术安全及使用安全问题不限成员名额工作组、政府专家小组或其他联合国进程的报告，或在行动纲领审查会议上以协商一致方式核可报告的情况下，纳入协商一致的原则、建议和承诺；
- 根据国际社会同意讨论和处理的问题，确定行动纲领的重点工作领域；
- 明确促进和鼓励在相关领域与多利益攸关方社区的相关成员接触。

澳大利亚提议，各国可在行动纲领第一次审查会议的一次高级别活动上申明对政治宣言的承诺。《宣言》还应能够通过协商一致加以更新，并确定下一轮会议的议程。此外，澳大利亚认识到工作组在建立未来机制方面的关键作用，建议工

<sup>2</sup> 见 A/65/201、A/68/98、A/70/174 和 A/76/135。

<sup>3</sup> A/AC.290/2021/CRP.2。

工作组在讨论、制定、谈判和通过关于行动纲领的政治宣言方面发挥作用，并指出任何政治宣言都应得到所有国家的一致同意。

### 年度会议、审查会议和技术会议

澳大利亚对在行动纲领方面可能召开会议的频率和类型持灵活态度。例如，行动纲领可举行年度正式会议，对全年召开的技术工作流程的工作进行核对。可以每隔几年(例如每隔三年或四年)举行一次审查会议，审查和更新政治宣言以及由此产生的承诺和行动。年度正式会议可决定设立工作组或制定工作流程，以重点处理通过行动纲领推进的紧迫问题，并以协商一致方式通过决定和建议。这项工作应以技术工作流程开展的工作为基础，这些工作流程应具有包容性，鼓励专家参与，并专门处理政治宣言中提出的具体问题。作为起点，行动纲领的第一个周期或会议可以包括各种专题，例如框架保护关键基础设施免受恶意网络活动影响、保护医疗保健和医疗服务免受恶意网络活动影响或将国际法应用于恶意网络活动类型的假设示例等随着技术进步，各种威胁也在不断演变和扩散，执行方面的挑战依然存在，因此，行动纲领应提供在面对这种变化时提高灵活性的手段。

关于议事规则，澳大利亚重申，行动纲领应要求以协商一致方式商定所有问题(包括报告、建议和宣言)。

### 执行工作

为确保在行动纲领方面开展的活动以证据为基础，以数据为驱动力，行动纲领应强调支持执行工作，包括通过具体、有针对性、协调一致的能力建设。应在行动纲领中明确阐述专项能力建设措施。为促进基于需求和证据基础的针对性能力建设，行动纲领可鼓励会员国利用标准化的报告机制，即联合国关于各国在国际安全范围内负责任地使用信息和通信技术的建议执行情况国别调查(可查阅<https://nationalcybersurvey.cyberpolicyportal.org/>)，定期调查和自我报告其框架执行情况(例如，每三年一次，或以与审查会议周期保持一致的其他方式)。我们还建议行动纲领考虑到与相关利益攸关方进行定期磋商。

### 筹备工作和制定

工作组在行动纲领的拟订和筹备工作中发挥关键作用。行动纲领应建立在过去六届政府专家组以及首届和本届工作组经过艰苦努力取得的共识和累积讨论的基础上。一个常设机制代表着联合国网络架构的下一个阶段或沿革，这个架构建立在之前工作的基础上，并保证这些问题在今后得到应有的关注和重视。行动纲领应在本届工作组完成工作后才开始。

### 结论

总之，澳大利亚强调，行动纲领应具有明确的任务授权、以商定框架为基础并重申这一框架；在实质性(因为可以协商一致方式进一步发展框架)和程序性两个方面保持灵活性；提交自愿报告和通过能力建设落实框架，以此支持落实工作；包容各方，因为关于国际安全问题的决定仍然是各国的特权，而讨论和工作组则向多利益攸关方开放。



我们期待着继续与秘书长、裁军事务厅和会员国合作，制定一项有效、灵活和包容各方的行动纲领。

## 奥地利

[原件：英文]

[2023年4月13日]

奥地利坚决支持制定一项行动纲领，以推进从国际安全角度使用信息和通信技术(信通技术)的负责任国家行为。根据大会第 77/37 号决议第 3 段，奥地利希望强调以下几点对于行动纲领的范围、结构和内容的重要性：

1. 作为第一委员会的一个机制，行动纲领的范围应当是与在国际和平与安全范围内使用信息和通信技术有关的事项。其总体目标是在尊重国际法和人权的基础上，通过维护开放、稳定、安全、可及、和平的信通技术环境，为维护国际和平与安全作出贡献。我们认为，制定一项行动纲领并将此作为一个常设机制，将是实现这一目标的最适当手段。
2. 行动纲领的工作核心应当是，通过为国家执行工作提供并定期更新一套可采取行动的建议，落实负责任国家行为框架。随着技术的进一步发展，行动纲领应酌情通过进一步发展框架，或通过支持各国调整其应对新威胁和挑战的措施，随时应对新出现的威胁和挑战。
3. 行动纲领的一个关键优先事项应当是支持与落实框架有关的能力建设(包括通过寻求利用现有努力和举措)，并加强这一领域的多利益攸关方合作以及其他相关举措的协调。
4. 此外，行动纲领还应推动就落实框架的具体方面(某个具体规范或专题，例如建立国家计算机应急小组或保护关键基础设施)开展交流。还可以与其他组织(如国际电信联盟、世界银行集团或网络安全多捐助方信托基金)共同举办定期简报会，以考虑到在其任务范围内开展的活动。
5. 在强调各国维护国际和平与安全的首要责任及其在行动纲领中的核心作用的同时，与民间社会、私营部门、学术界和技术界的合作对于各国履行其在该框架范围内所作承诺至关重要。因此，行动纲领会议的议事方式应使所有相关利益攸关方能够出席正式会议、发言和提出意见和建议，这与第一委员会其他进程的情况一样，在这些进程中，它们的专门知识是有用的，例如在《特定常规武器公约》致命自主武器系统专家会议。
6. 奥地利强调各国对网络空间负责任国家行为框架作出政治承诺的重要性，还强调行动纲领应以一份政治文件为基础，重申从国际安全角度促进网络空间负责任国家行为政府专家组和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 2021 年最后报告所载的规范性框架。

## 比利时

[原件：英文]  
[2023年4月14日]

继大会第 77/37 号决议、2022 年 12 月 14 日“ODA/2023-001/信通技术安全行动纲领”号来文以及将最后期限延长至 2023 年 4 月 14 日之后，比利时谨就推进从国际安全角度使用信息和通信技术的负责任国家行为的行动纲领分享其观点。

比利时愿分享以下内容：

### 1. 基本原理

自 2003 年以来，一系列工作组整合了一个在使用信息和通信技术方面负责任国家行为框架(“成果”)，该框架得到了大会第 70/237 号和第 76/19 号协商一致决议的认可，并在各种文件(包括工作组文件)中予以重申。还讨论了开展“定期机构对话”的问题。关于规范性框架，有人指出，这一框架是累积和不断变化的：随着时间的推移，可以制定新的规范。

行动纲领的附加值在于提供一个常设和包容各方的体制机制，以支持和后续跟踪商定规范的落实。行动纲领应该是一个注重行动的机制。

### 2. 范围和目标

行动纲领的范围将是与在国际安全范围内使用信息和通信技术(信通技术)有关的事项(第一委员会机制)。行动纲领的总体目标是，促进维护国际和平与安全，维护一个开放、稳定、安全、可及、和平的信通技术环境。因此，行动纲领的具体目标是促进合作、稳定和全球抵御能力。

行动纲领应基于几项关键原则：

(a) 行动纲领应提供一个处理网络问题的常设体制结构，网络问题现已成为第一委员会下的一个既定项目；

(b) 行动纲领应明确重申，负责任国家行为的既定框架将作为今后工作的基础，例如，通过一份创始政治文件，回顾该框架的相关性；

(c) 行动纲领应提供一个使各国能够广泛参与的灵活结构，并有可能在出现新的挑战时随时加以处理。例如，行动纲领可每年或每半年一次举行向所有国家开放的全体会议，并根据技术工作组在闭会期间的工作(其中一些可以在纽约举行，另一些在日内瓦举行)作出决定(例如，关于落实或进一步制定规范的决定)。全体会议将能够决定设立负责处理新问题的新的工作组；

(d) 行动纲领应考虑到在协商一致基础上更新框架的可能性，例如通过定期举行全体会议/审查会议，这些会议可重新审查框架，并酌情决定进一步发展框架(这些审查会议的工作可由专门工作组在闭会期间和在全体会议上筹备)；

(e) 行动纲领应大力强调对执行工作的支持, 包括通过定期自愿报告此类工作, 这将使人们能够摸清最紧迫的需求和挑战, 以滚动方式更新可采取行动的建议, 以指导各国的执行工作, 并支持能力建设活动;

(f) 行动纲领应确保, 在行动纲领范围内对能力建设的支持与第一委员会的任务有关、与框架的执行工作有关并考虑到这一领域的现有举措。可以探讨如何与其他场所(如国际电信联盟)开展的能力建设活动进行协调, 同时铭记每个论坛需要在其自身任务范围内采取行动;

(g) 行动纲领应确保对各国和利益攸关方社区的包容性。关于利益攸关方, 行动纲领应明确重申, 各国在国际安全问题上负有首要责任(因此应保留决策权), 但其方式应允许利益攸关方出席正式会议、发言和提交书面意见。

### 3. 法律依据和运作

(a) 可从《武器贸易条约》、1997年《关于禁止使用、储存、生产和转让杀伤人员地雷及销毁此种地雷的公约》和《集束弹药公约》的结构中找到体制框架的灵感。

(b) 行动纲领可基于一份政治文件, 该文件将重申各国对负责任国家行为框架的政治承诺, 正如相关报告和决议所声明的那样。

(c) 这样一份文件将建立一个常设体制机制, 以期:

(一) 审查和推动这一框架的执行工作(包括支持各国设置方面的能力): 行动纲领将特别鼓励定期自愿报告国家执行工作, 为此建立各自的报告制度或促进现有机制(例如, 联合国关于各国在国际安全范围内负责任地使用信息和通信技术的建议执行情况国别调查)。这种报告将作为确定规范实施领域的优先事项和规划能力建设方面的需求的基础。行动纲领年度会议将就国家执行工作提出可采取行动的建议。可以制定工作组来支持这些努力。

(二) 支持有针对性的能力建设工作, 以应对各国在落实框架方面确定的需求和挑战。行动纲领还应旨在酌情促进最佳做法交流和专门知识转让。行动纲领应寻求与多利益攸关方在这一领域开展合作。行动纲领还将寻求借力于现有的努力和倡议。可以建立一个标签系统, 以认可符合目标的活动。可以邀请其他组织发表意见(例如国际电信联盟和世界银行网络安全多捐助方信托基金)。

(三) 酌情进一步发展该框架, 以应对新的威胁并进一步加强网络空间的安全。这种发展可以通过年度会议和/或行动纲领审查会议来进行, 这样可以在协商一致的基础上通过新的规范。

(四) 促进相关领域的多方合作: 现已证实, (酌情)加强与民间社会、私营部门、学术界和技术界的合作是很有价值的。行动纲领应起草使利益攸关方能够出席正式会议、发言和发表意见的各种模式。《特定常规武器公约》就有这

样一个模式。《关于禁止使用、储存、生产和转让杀伤人员地雷的公约》和《集束弹药公约》中也有其他例子。

体制结构如下：

(a) 定期会议：这些会议可以每年举行一次(或任何最佳周期)。这些会议可以：(一) 讨论现有和新出现的威胁；(二) 审议规范、规则和原则的执行情况；(三) 进一步讨论国际法如何适用于信息和通信技术的使用，并发现潜在漏洞；(四) 讨论建立信任措施的执行情况；(五) 也在自愿报告的基础上，确定能力建设的优先事项；(六) 确定需要采取的进一步行动，并确定闭会期间会议的工作方案。年度会议可以协商一致方式决定建立技术工作流程，向所有国家和相关利益攸关方开放，侧重于具体项目。将鼓励技术和法律专家参加。

(b) 闭会期间会议：这些会议将推进年度会议商定的工作方案。可根据年度会议确定的优先事项和工作领域，将其工作安排在侧重于具体项目的技术工作流程中。

(c) 审查会议：这些会议可每四年(或按另一周期)举行一次，以审议是否应更新框架，并酌情进一步发展框架。可以建立一个专门工作流程，以深化关于国际法如何适用于信通技术使用的讨论，并评估框架中是否存在可能需要进一步发展的差距。

#### 4. 筹备工作和制定

(a) 筹备：在第 77/37 号决议的基础上，可以通过闭会期间会议和不限成员名额工作组在 2024 年和 2025 年举行的专门会议组织行动纲领的拟订工作。

(b) 制定：大会第 77/37 号决议指出，召开一次“国际会议”是制定行动纲领的一种选项(例如，关于小武器和轻武器的行动纲领就是这样做的)。如果各国决定，可以在 2021-2025 年不限成员名额工作组所做筹备工作的基础上，于 2025 年召开这样一次国际会议，通过行动纲领的创始文件。

(c) 这次国际会议应当在协商一致的基础上作出决定，至少在实质性问题作出决定。它应规定相关利益攸关方的参与。

### 加拿大

[原件：英文]  
[2023 年 4 月 14 日]

### 背景

近年来，数字领域出现了可能破坏国际安全与稳定的负面趋势。这些趋势包括越来越多地将信息和通信技术(信通技术)用于恶意目的。

因此，必须应对这些潜在的威胁，为此建立一个常设机制，以便在信通技术环境中建立和维持国际和平、安全、合作和信任，特别是通过一个关于网络问题的行动纲领。

行动纲领可以成为一个关键促进因素，作为一个常设和包容各方的场所，联合国会员国可以在其中具体讨论并进一步阐述对促进和平、保护负责任行为的成果和避免网络空间冲突的共同承诺。加拿大对行动纲领的支持还意味着在社会和经济转型以及扩大信通技术环境中的合作机会方面的进一步发展。

加拿大特别强调，任何新的常设机制都不是为了与以前的机制或现有机制竞争，而是表示在联合国网络问题讨论方面出现的下一步沿革，在迄今已有的讨论和协议的基础上再接再厉。

加拿大回顾其对之前的从国际安全角度促进网络空间负责任国家行为政府专家组 2021 年共识报告、特别是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的报告的支持，其中建议各国考虑关于推进实际工作以履行我们的现有承诺的建议。

加拿大还回顾 2021-2025 年信息和通信技术安全及使用安全问题不限成员名额工作组的任务中的实质内容，并回顾大会第 73/27 号决议，其中欢迎 2010 年、2013 年和 2015 年从国际安全角度看信息和电信领域的发展政府专家组卓有成效的工作，认为这些工作具有现实意义，所形成的指导性成果文件可以构成行动纲领的基础。

## 目标

制定一项联合国网络问题行动纲领，以推进从国际安全角度使用信息和通信技术的负责任国家行为，将以下列方式支持实现各国的目标：

- 允许政府专家组和工作组继续开展以前的协商一致工作，以审议、落实和推动网络空间中负责任国家行为，并在这项工作的基础上再接再厉。
- 确保利益攸关方真正参与。
- 在各国对国际安全事务负有首要责任的第一委员会主持下，建立一个单一、专门、常设的网络问题论坛，这一论坛将不需要重复迭代。
- 确保这是一个包容各方的机构，兼顾所有联合国会员国的利益。
- 提供一个注重行动的论坛，讨论在网络空间落实负责任国家行为，寻求推动建立信任和促进能力建设，以加强国家落实负责任行为规范和国际法的能力。
- 通过高级别会议和/或政治宣言，讨论各国在国内提高对网络安全问题的政治认识的必要性。
- 提供一个论坛，持续讨论框架的未来及其在面对新兴技术和威胁时的不断发展。

## 范围和任务

作为一个稳定的常设机制，行动纲领将为各国提供灵活性，既可以维持现有框架，又可以随着框架的演变进一步发展，以应对新出现的威胁和未来威胁。

关于威胁，行动纲领可以提供平台，不仅可以查明潜在威胁，而且可以商定解决办法，并采取措施减轻这些风险。

行动纲领还可以在目前为落实规范框架所做工作的基础上(例如 11 项已商定并经大会核可的政府专家组规范)更进一步，为此利用联合国裁军研究所(裁研所)关于各国在国际安全范围内负责任地使用信息和通信技术的建议执行情况国别调查以及新加坡和裁军事务厅的规范执行情况核对表。例如，一个早期优先事项可以是鼓励各国以国家身份对其所认为的关键基础设施作出界定，这是上一份政府专家小组共识报告中的一个重点领域。

此外，相关利益攸关方全面参与行动纲领可有助于在执行规范方面取得进展，并通过促进或协助定期自我报告的方式向各国提供支持。鉴于落实规范将是一个持续过程，行动纲领可以现有的执行情况调查为基础，以便于各国衡量进展情况。

虽然规范是国际网络安全框架的一部分，但更好地理解国际法如何适用于网络空间同样重要。鉴于在国际法的适用问题上共识或理解有限，行动纲领可以鼓励各国阐明其对国际法的立场。可以收集、传播和讨论这些立场，以便在这一领域建立进一步共识。

行动纲领可以巩固其作为一种具有合作性质、多利益攸关方参与模式的作用，以有助于促进利益攸关方的参与，而利益攸关方又可向国家和区域一级的执行工作提供协助。让相关利益攸关方参与一个专门论坛将赋予其合法性，并可以形成一个反映生活现实和应对真正威胁的文书。

行动纲领可通过与区域组织的合作建立区域接触，以促进协调一致的举措。裁军事务厅应通过利用现有资源和自愿捐款，继续与非洲联盟、欧洲联盟、美洲国家组织、欧洲安全与合作组织、太平洋岛屿论坛和东南亚国家联盟区域论坛等相关区域组织协作，开展进一步的系列磋商。在 2025 年确立行动纲领时及之后，这些举措将使这些组织的会员国能够就新出现的威胁、规范、最佳做法、国际法的应用、能力建设和建立信任措施交流看法。

行动纲领将提供一个常设机制，负责管理和不断完善政策和技术层面的联络点名录。该名录目前正在由工作组最后定稿，最终还可以扩大，以在自愿基础上纳入其他利益攸关方的联系信息，以便在网络事件发生时支持更快速地进行危机管理。

行动纲领应利用现有的能力建设和技术援助投资，将此作为落实上述目标的基本要素，并促进各国间合作。这将使其成为信通技术安全领域的一项总体建立信任措施。

行动纲领以各国自己确定的需求为基础，将作为一个召集平台，使能力建设需求与资源相匹配。为能力建设提供具体支助将有助于提高国家落实商定规范、规则和原则的能力。作为一项职能，行动纲领还可以整合现有工具，供各国和利益攸关方分享相关的能力建设建议，如裁研所网络政策门户网站。

作为一个注重行动的机制，行动纲领可以通过全球网络专家论坛或裁研所，与正在进行的其他能力建设努力合作并借力于这些努力。这些集体努力将有助于各国阐明和接受所需的能力建设。

## 结构

正如加拿大在上一份关于行动纲领的文件<sup>4</sup>中所述，可以从其他行动纲领的制定以及从关于如何使行动纲领成为一个协商和包容各方进程的一些建议中吸取重要的经验教训。加拿大认为，在制定一项联合国行动纲领时，应按照以下方式进行架构和拟订。

必须指出，行动纲领在完成制定后，将不会作为一个条约进程，而是作为一个鼓励在促进网络空间中负责任国家行为方面开展自愿合作的政治机制——旨在通过一致同意发挥作用。

裁军事务厅可以担任国际会议的秘书处，也可以担任行动纲领秘书处。除筹备年度会议和审查会议外，该厅还将负责管理全球联络点名录。

应每两年定期审查行动纲领的执行进展情况以及该纲领今后工作的优先事项。这样做是为了跟上网络发展的速度。

作为一个常设进程，行动纲领不应仅仅侧重于编写报告和成果文件，而是必须展示持续和可衡量的进展。一个网络问题行动纲领可以通过夯实承诺和引入或利用现有的报告或审查机制，消除现有规范和实际做法之间目前的问责漏洞。至关重要的是，要通过利用报告所载的信息或通过提供讨论报告的机会(例如在规定举行的会议上)，为报告做法提供激励措施。

每年至少应举行两次专题会议，以重点关注那些有助于推动合作的领域和提出网络问题。

拟设立的工作组可讨论新出现的威胁、规范和最佳做法、国际法的适用、能力建设、建立信任措施。

这些工作组的代表可至少每年举行一次会议，跟踪行动纲领的执行进展情况，并根据需要进行重新调整。这些会议应着眼于产生一份载有结论的成果文件，这些结论如获得一致同意，对行动纲领的所有参与方都具有政治约束力(但不具有法律约束力)。

关于实质性问题的决定应以协商一致方式通过。

## 建议采取的后续步骤

应提交载有向大会提出的建议的秘书长报告，以便大会第七十八届会议就行动纲领的结构和内容以及制定行动纲领的筹备工作作出决定。

---

<sup>4</sup> 可查阅 <https://documents.unoda.org/wp-content/uploads/2022/07/OEWG-Portal-Cover-Letter-Submission-Cyber-PoA-Research-paper.pdf>。

应最迟在 2024 年 8 月召开一次国际会议。国际会议应包括相关国际和区域组织，以及相关非政府组织、民间社会组织、学术机构、私营部门和技术界。

国际会议的目的不是重复工作组的工作。相反，国际会议将具体侧重于一项行动纲领的制定方式及其实质内容，包括最后确定和通过一项政治宣言。这项宣言将按照大会第 77/37 号决议授权制定的行动纲领的范围，详细阐述行动纲领的关键内容、今后工作的方案以及行动纲领工作的一系列优先事项。

行动纲领在 2021-2025 年工作组结束之前不会开始开会，如果以协商一致方式就工作组的最后报告达成一致，则将在其工作中考虑到该报告。在制定行动纲领后，就行动纲领举行的会议也将考虑到 A/65/201、A/68/98、A/70/174、A/75/816 和 A/76/135 号文件中所载的共识报告、工作组 2023 年年度进展报告以及今后的任何年度进展报告。

## 方式

鉴于网络安全领域的性质以及关键网络基础设施和服务的分散所有权，利益相关者将在落实网络问题行动方案方面发挥重要作用。

将与裁军事务厅协商，拟定并提交一份其他相关非政府组织、民间社会组织、学术机构和私营部门代表名单，包括在网络安全领域具有专门知识的代表名单，以考虑哪些人可以参加筹备会议、国际会议和行动纲领届会。

行动纲领的利益攸关方参与方式应借鉴拟订一项关于打击为犯罪目的使用信息和通信技术行为的全面国际公约特设委员会的方式，以便民间社会、私营部门和其他相关利益攸关方能够尽最大可能广泛参与。

行动纲领应努力做到对性别问题有敏感认识和包容各方，而且作为一项未来文书，应想方设法加强对国际网络和平与安全采取以人为本的办法。

## 智利

[原件：英文]

[2023 年 4 月 14 日]

## 范围

行动纲领的范围将是与在国际安全范围内使用信息和通信技术(信通技术)有关的事项。行动纲领旨在通过可采取行动的建设和加强对有针对性的能力建设的支持，推动在使用信息和通信技术方面的负责任国家行为，加强网络领域的国际安全和稳定。

行动纲领尤其应力求做到：(a) 在减少紧张局势、防止冲突和促进为和平目的使用信通技术方面实现合作，为此以合作方式应对网络威胁，以及在国家之间和与相关利益攸关方进行包容对话；(b) 通过支持落实并酌情进一步发展基于国际法(包括国际人道法和人权)的负责任国家行为框架、负责任国家行为规范、建立信任措施和能力建设，促进网络空间的稳定。



行动纲领应支持与落实框架有关的能力建设活动，同时考虑到并借鉴这一领域的现有举措。从这个意义上说，行动纲领应既包括国家，也包括非政府利益攸关方。

### 结构和内容

行动纲领可基于一份政治文件，该文件将回顾与恶意使用信通技术有关的现有和新出现的国际安全威胁，特别是在政府专家小组和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的各份报告所载威胁评估的基础上，并重申各国对政府专家组历次报告和工作组 2021 年报告中商定的负责任国家行为框架的承诺，2021-2025 年信息和通信技术安全及使用安全问题不限成员名额工作组的第一份年度进展报告以及现工作组的未来共识成果文件将进一步充实为这个不断积累和发展的框架。该政治文件还将建立一个常设机构机制，以推动这一框架的落实(包括支持各国建设这方面的能力)，酌情进一步发展该框架，并促进相关领域的多利益攸关方合作。

行动纲领可每年举行正式会议(包括审查会议)，技术工作组在闭会期间举行会议(技术工作组将包容各方，使所有希望参与的国家能够广泛参与)。年度会议将根据专门处理具体问题的技术工作组在闭会期间开展的工作，以协商一致方式通过决定和建议。行动纲领将鼓励自愿报告国家执行工作，行动纲领会议将能够通过并定期更新在国家执行工作方面可采取行动的建议。行动纲领将支持与落实该框架有关的能力建设，并寻求加强这一领域的多利益攸关方合作以及与其他相关举措的协调。

### 制定行动纲领的筹备工作和方式

关于制定行动纲领的筹备工作和方式，应在 2024 年和 2025 年举办闭会期间会议和工作组专门会议，以继续拟订行动纲领不同方面的内容。可以在 2025 年或 2026 年召开一次国际会议，在已完成筹备工作的基础上(包括工作组的筹备工作)通过行动纲领创始文件。该国际会议应允许有关利益攸关方参加。

### 哥伦比亚

[原件：西班牙文]

[2023 年 4 月 14 日]

谨提及大会题为“推进从国际安全角度使用信息和通信技术的负责任国家行为的行动纲领”的第 77/37 号决议。根据上述决议第 3 段，哥伦比亚对行动纲领的范围、结构和内容的看法如下。

### 范围

根据大会第 77/37 号决议，该行动纲领的目的是制定一个联合国推进从国际安全角度使用信息和通信技术的负责任国家行为的行动纲领。

该行动纲领将属自愿性质，并以各国的政治承诺为基础。行动纲领的特点是：

- (a) 常设：无限期，但设有定期审查机制；
- (b) 包容各方：将确保所有国家和相关多利益攸关方的参与；
- (c) 透明：将支持落实和加强建立信任措施，并允许各国报告其有关行动；
- (d) 灵活：其内容和落实行动可以更新，同时铭记网络空间不断变化的性质以及日益增加的威胁和挑战；
- (e) 注重行动：将有助于确定和执行旨在促进国家、区域和全球各级负责任行为的行动。

## 内容

行动纲领可以将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的建议和政府专家组以前的工作合并在一份文件中，这些建议和工作都是联合国商定和核可的。

在这方面，行动纲领应有有助于推动和巩固这些论坛已经开展的工作，其中应列出在使用信通技术方面负责任国家行为框架方面的行动(每项行动都应符合负责任行为规范)。

行动纲领中述及的问题将以大会第 75/240 号决议中规定的无限成员名额工作组处理的主题和大会第 77/37 号决议的规定为基础。鉴于网络空间具有不断发展变化的性质，尤其要监测遵守商定规范、规则和原则的情况，并允许制定未来的监管框架。

此外，行动纲领必须包括能力建设活动，以协助各国努力应对信通技术领域现有和新出现的挑战。这一点很重要，因为对于使各国能够在网络空间采取负责任行为和应对已查明的挑战而言，能力建设以及为此提供的援助和合作至关重要。关于这两个方面，行动纲领应具有足够灵活性，以便在其内容中纳入随着其发展而确定的问题。

为了有效落实行动纲领，还应下设一个后续落实机制，以检视成就和挑战。这一机制还将作为一个平台，用于分享在国家和区域两级在应用方面的最佳做法和建议。因此，该机制无疑将在能力建设与合作方面发挥关键作用，而能力建设与合作必须是行动纲领的基本支柱。

## 结构

在结构方面，在行动纲领中可以阐述连贯一致和妥善协调的国家、区域和全球一级行动。执行国家规定最为重要，因为这些规定决定了一个国家如何有效地适当适用负责任行为规范，并应对恶意使用信息和通信技术所产生的潜在威胁。

可以编写年度报告，以此监测国家一级行动以及执行方面的成就和挑战。最好采取一种调查形式，这将有助于各国完成调查，并便于以简单、实用和及时的方式将信息系统化和分析信息。

为了在国家和区域两级制定行动纲领中所包含的行动，可以对能力建设需求、供应、共同挑战和良好做法进行分析，以便行动纲领能够应对参与国面临的多种现实情况。

行动纲领可与建立全球联络点名录方面的能力建设行动计划相结合并规定采取后续行动，从而产生协同增效作用，避免工作重复。

在组织运作方面，将根据行动纲领建立一个审查和后续机制，各国将据此举行定期会议，审查该纲领及其执行情况(包括成就和挑战)，并在必要时更新和调整其内容。

作为行动纲领的一部分，会员国可以组成技术工作组，讨论行动纲领将处理的问题和推进行动纲领执行工作的措施。这样，该文书将以建设性机构对话为指导，同时保持可操作性和注重行动。

民间社会和各利益攸关方可以咨询身份参加技术工作组，分享其宝贵的知识和不同观点。民间社会在能力建设、查明现有和潜在威胁方面以及当然在实际应用信通技术使用的负责任行为规范方面发挥根本作用。

考虑到行动纲领将以不限成员名额工作组的工作以及政府专家组的报告为基础，定于 2025 年举行的工作组届会是进一步发展其内容的理想多边场所。

## 古巴

[原件：西班牙文]

[2023 年 3 月 24 日]

信息和通信技术(信通技术)的发展正在对社会所有领域产生越来越大的影响。

滥用信通技术和媒体平台，包括社交媒体和无线电广播，会带来重大风险。这些风险包括：利用这些平台进行干预，通过宣扬仇恨言论、煽动暴力、颠覆、破坏稳定、传播虚假消息和出于政治目的歪曲现实；网络攻击扩散；网络空间日益军事化。

我们反对利用信通技术将网络空间变成军事行动场所，反对在这方面使惩罚性、单方面使用武力合法化的企图，其中包括实施单方面胁迫性措施、甚至军事行动。

作为网络安全领域国际关系的一项基本原则，我国提倡各国共同合作，防止和应对个人、组织和国家秘密和非法地使用他国信通技术系统的行为，并防止网络空间成为军事行动场所。

大会需要毫不拖延地通过一项具有法律约束力的国际文书，以此补充相关国际法，填补网络安全领域的重大法律漏洞，并能够通过国际合作有效应对我们面临的日益严重的挑战和威胁。

然而，我们认为，就制定一项推进从国际安全角度使用信息和通信技术的负责任国家行为的行动纲领的建议而言，无论其用意多么良好，只要是仅仅侧重不

具约束力的承诺，就会产生有害影响，进一步降低通过具有法律约束力的义务的可能性，而古巴认为，这正是在确保网络空间国家负责任行为方面的唯一真正有效途径。

2021-2025 年信息和通信技术安全及使用安全问题不限成员名额工作组的任务包括审查各国的提案。任何网络安全倡议、包括行动纲领都应在该论坛上讨论。

该工作组有责任在会员国协商一致决定的基础上，就最适当的未来行动方案提出建议。我们不支持建立平行、重复或替代机制，而是支持建立由不限成员名额工作组的工作所产生的机制。

需要各国在不限成员名额工作组中进一步讨论关于制定一项行动纲领的建议。不应预判不限成员名额工作组的讨论结果以及工作组将向大会提交的建议。

我们坚决支持确保在国际安全范围内使用信通技术的负责任国家行为的目标，但我们不支持建立与不限成员名额工作组平行或取而代之的机制。我们有责任适当利用我们所掌握的有限财政资源，避免平行进程和会议大量增加的情况，因为这将随之带来确保参与的困难，特别影响到规模最小的代表团(即发展中国家的代表团)。

不限成员名额工作组就信通技术的安全和使用进行定期机构对话的作用应得到尊重和维护。我们主张继续以这种方式开展工作，以便能够产生所有国家一致同意的结果。

关于其范围，不能达成共识的内容不得列入，因为这将危及今后取得的任何成果。

一项可能形成的行动纲领应包括促进国际合作的实际措施，这是发展中国家的优先事项。我们反对强加那些阻碍援助、合作和技术转让的单方面胁迫性措施。

我们要提请注意区域组织参与制定这一倡议的情况。虽然我们承认区域组织可以作出贡献，但我们无法接受那些不代表一个区域所有国家的排他性区域组织所提出的建议。这一进程的政府间性质必须仍然是最为重要的考虑。

## 捷克

[原件：英文]

[2023 年 4 月 14 日]

捷克赞赏在第一委员会内就网络安全问题进行的讨论。捷克特别重视工作组和政府专家组在这一领域取得的进展，二者旨在促进加强一个稳定与和平的信息和通信技术(信通技术)环境，从而促进国际和平与安全。作为工作组和政府专家组工作的一部分，确定了各国在国际安全范围内需要解决的一系列信通技术问题。

根据我们对政府专家小组和工作组迄今所开展工作的分析，我们认为，拟议行动纲领是一种适当方式，可藉此系统地讨论在国际范围内使用信通技术的问题，并有效地继续我们以政府专家小组和工作组的形式开始的工作。此外，一个常设和

包容各方的联合国机构将使国际社会能够制定更雄心勃勃的目标，支持在世界范围内实施这些目标，并定期监测其进展情况。因此，捷克支持制定行动纲领的建议，并且是行动纲领的主要共同提案国之一。

在这方面，我们愿就行动纲领的范围、结构和内容提出以下几点意见：

### 稳定性

我们认为，行动纲领将为有关信通技术的国际辩论带来制度上的稳定性。行动纲领将是一个常设体制框架，为联合国范围内所有与网络有关的辩论奠定基础。

- 这样，就可以避免定期反复讨论是否建立一个专门负责信通技术使用问题的新工作组。
- 与此同时，过去由于政府专家小组和工作组平行存在这一不幸情况而出现的信通技术讨论两极分化和支离破碎的危险也将消除。

### 包容性及公私合作

国家对国际安全负有主要责任。只有国家才能作出决定。因此，行动纲领应向所有国家开放。行动纲领框架内的决定应当以协商一致为基础。

此外，捷克支持将行动纲领的讨论也向利益攸关方开放。应允许利益攸关方参与行动纲领工作组的工作，进行发言并提交书面意见。

- 让私营部门、学术界和民间社会参与可在威胁评估、规范执行工作(包括衡量进展情况)等方面获得宝贵的专门知识。
- 私营部门也可以为网络能力建设作出贡献。

### 落实规范性框架

捷克认为，各国应优先落实现有规范性框架(经协商一致通过的大会第 76/19 号决议核可)，而不是以新的文书取而代之。因此，行动纲领应着力于支持现行国际法和负责任国家行为规范的落实。

然而，鉴于信通技术的独特性，今后可能有必要制定新的规范。因此，行动纲领应成为一项具有灵活性的文书，既能应对现有规范的落实，也能应对今后可能制定新规范。

### 加深对国际法如何适用于网络空间的认知

规范只是各国需要遵守的国际网络安全框架的一部分。正如政府专家小组和第一届工作组的最后报告以及本届工作组的年度进展报告所指出的，国际法对于维护信通技术环境的和平、安全和稳定是适用的，也是必不可少的。因此，行动纲领应以此为基础，并可作为一个进一步就国际法如何适用于网络空间达成共识的平台。

- 行动纲领应鼓励各国就国际法如何适用于网络空间提出自己的立场，并在这一领域建立共识。

- 行动纲领还可以利用这一领域现有的多利益攸关方进程，组织关于具体专题的讨论，将此作为其任务的一部分，这可以有助于理论框架的实际应用。

### 支持网络能力建设

对捷克来说，网络能力建设是一个主要优先事项，因为它有助于提高我们在全球对恶意网络活动的集体抵御能力。换句话说，我们认识到网络能力建设在全球发展中的重要作用，因此也使所有国家能够有效参与各种全球论坛关于网络安全的技术和政策讨论。

- 行动纲领将成为就网络能力建设交流意见和想法的重要平台，并将促进支持各国落实规范性框架的相关活动。
- 行动纲领将通过协调捐助方努力和摸清受援国需求，构建网络能力建设倡议。
- 行动纲领的制定还让我们有可能探讨建立一个专门的多捐助方基金，该基金可以支持专门促进负责任国家行为框架的活动。
- 可以探讨如何与国际电信联盟等其他场所开展的网络能力建设活动进行协调。

### 结构

关于具体方式，捷克赞成在闭会期间举行年度或两年一次的全体会议和专门技术工作组会议的想法。

- 某一工作组的设立和终止完全属于各国的权限。设立或终止工作组的决定将在全体会议上以协商一致方式作出。
- 工作组将向所有会员国和利益攸关方开放。
- 为不同问题设立的工作组将不平行开会，以确保广泛的参与和接触。
- 工作组须提交进度报告。
- 工作组不必只在纽约举行会议，也可根据具体专题在日内瓦等地举行会议。

### 制定工作

最后但并非最不重要的是，我们要强调，行动纲领决不会重复目前的 2021-2025 年信息和通信技术安全及使用问题不限成员名额工作组的工作。

- 行动纲领将在目前的工作组于 2025 年结束后制定，并将继续以工作组的工作为基础。

- 各国将在现工作组范围内牵头讨论行动纲领的最后形式，包括所有必要方式。应在 2024 年和 2025 年举行工作组专门会议，继续拟订行动纲领不同方面的内容，包括其创始文件。
- 关于行动纲领本身的制定，捷克认为，大会在关于制定行动纲领的第 77/37 号决议中指出了一个可采取行动的方式，即通过一次国际会议，并假定该会议将通过工作组编写的创始文件。

## 丹麦

[原件：英文]

[2023 年 4 月 13 日]

自 2003 年以来，多个联合国工作组讨论了就信息和通信技术(信通技术)和国际安全问题建立“定期机构对话”的问题。

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也明确指出，这一机构对话应侧重于支持规范性框架的落实。工作组的结论是，未来的机构间对话应是“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、以达成共识为导向并以成果为基础”。<sup>5</sup>

行动纲领将提供一个常设体制机制，以跟踪商定规范的执行情况，提出并定期更新建议，支持或促进相关的能力建设项目。与此同时，行动纲领将具有灵活性，允许酌情进一步发展框架。

行动纲领的范围将是与在国际安全范围内使用信通技术有关的问题。主要目标是通过维护一个开放、自由、稳定、安全、可及、和平的信通技术环境，为国际和平与安全作出贡献。

行动纲领可以一份政治文件为基础，该文件将：

- (a) 重申各国对负责任国家行为框架的承诺；
- (b) 建立一个常设机构机制，以推动该框架的落实，并在相关情况下寻求多利益攸关方合作。

行动纲领可每年举行一次正式会议，并允许技术工作组在闭会期间举行会议。

年度会议将在专门处理具体问题的技术工作组在闭会期间所开展工作的基础上，以协商一致方式通过决定和建议。

行动纲领将允许各国通过新的或现有机制，自愿报告本国落实负责任国家行为框架的情况，以确定落实规范的优先事项。

在行动纲领会议上，将有可能通过和更新关于国家执行工作的建议。可以设立工作组，以推动落实框架具体方面的内容。

<sup>5</sup> A/75/816，第 74 段。

行动纲领将支持与落实该框架有关的能力建设，并寻求加强多利益攸关方合作以及与其他相关举措的协调。

工作组强调了与民间社会、私营部门、学术界、技术界等利益攸关方合作的价值，并得出结论认为，利益攸关方本身“有责任以不危及和平与安全的方式使用信通技术”。<sup>6</sup> 私营部门利益攸关方也为能力建设做出贡献，与利益攸关方的合作对于各国履行其根据框架所做承诺至关重要。

因此，行动纲领和工作组举行会议的方式应使利益攸关方能够出席正式会议、发言并提供宝贵意见。

关于制定行动纲领的筹备工作和制定，应在 2024 年和 2025 年举办闭会期间会议和 2021-2025 年信息和通信技术安全及使用安全问题不限成员名额工作组专门会议，以继续阐述行动纲领不同方面的内容。

此外，大会第 77/37 号决议中包括为了制定行动纲领举行一次国际会议的选项。可以在 2025 年或 2026 年召开一次会议，在迄今所做筹备工作(包括在工作组范围内)的基础上，通过行动纲领创始文件。应允许相关利益攸关方参加这次会议。

## 厄瓜多尔

[原件：西班牙文]

[2023 年 4 月 14 日]

厄瓜多尔重视并支持专家组和不限成员名额工作组的建议和结论，这些建议和结论也反映在大会关于从国际安全的角度看信息和通信技术安全及使用安全的各项决议中。

厄瓜多尔认为，应该建立定期机构对话，以应对在国际安全范围内使用信息和通信技术(信通技术)的相关问题，而且这种对话应该注重行动、包容各方、透明和注重成果，并以专家组和工作组先前关于这一专题的讨论为基础。

在这方面，厄瓜多尔认为，制定一项行动纲领将提供一个常设体制机制，以便对现有自愿规范的执行情况采取后续行动。这将有助于：提供和定期更新关于负责任国家行为的相关建议；促进相关的国际合作项目、能力建设和建立信任措施；研究制定新的规范以及就该主题酌情制定具有法律约束力的文书。

同样，厄瓜多尔认为，2021-2025 年信息和通信技术安全及使用安全问题不限成员名额工作组可以成为进一步审议和制定行动纲领的主要论坛，以期在今后制定该行动纲领。

有了这一行动纲领，我们可以寻求通过维护一个有利于弥合数字鸿沟和性别鸿沟的开放、稳定、安全、可及、和平的数字环境，为维护国际和平与安全作出

<sup>6</sup> 同上，第 10 段。



贡献，并寻求采取措施，通过各国之间以及与相关利益攸关方的开展对话和建立共识，应对网络空间新出现的威胁和挑战。

厄瓜多尔坚信，各国对维护国际和平与安全负有首要责任，因此，各国必须通过对成果文件的决策和谈判负起责任，继续在行动纲领范围内发挥核心作用。然而，厄瓜多尔重视并鼓励民间社会、私营部门、学术界和技术界酌情参与这些审议并提出意见。这些行为体在确保信通技术的使用不危及全球和平与安全方面发挥根本作用。

就后续机制而言，应在年度会议上持续审查行动纲领。在这些会议上还可以设立新的技术工作组，以应对新出现的问题或新的优先事项。

我们重视为确立负责任行为所业已开展的工作；我们不是从零开始。与此同时，我们认为行动纲领本身并不是目的，而是一个里程碑，它将促进在建立更强有力的国际网络安全架构方面取得进一步进展。

## 埃及

[原件：英文]

[2023 年 4 月 11 日]

### 一. 引言

1. 各会员国与国际社会一样，日益关切恶意使用信息和通信技术(信通技术)的现象泛滥，以及一些国家过度发展信通技术能力，其目的不符合国际法和维护国际稳定与安全的目标，可能对其他国家基础设施的完整性产生不利影响，损害其民用和军事领域的安全。
2. 联合国通过 2010 年、2013 年、2015 年和 2021 年关于从国际安全角度看信息和电信领域发展政府专家组的评估和建议，以及从国际安全角度看信息和电信领域发展不限成员名额工作组的评估和建议，已经在应对这些关切方面取得进展，<sup>7</sup> 从而经这些进程进行阐述，在使用信息和通信技术方面负责任国家行为方面制定了一个累积和不断发展的框架。
3. 已促请会员国在使用信通技术时以政府专家组 2010 年、2013 年、2015 年和 2021 年的报告以及工作组 2021 年的报告为指导，此外，这一商定框架强调指出，国际法、特别是《联合国宪章》对于维护和平与稳定以及对于促进开放、安全、稳定、可及、和平的信通技术环境是适用而又必不可少的。
4. 使用信通技术方面负责任国家行为的现有规范、规则和原则框架可以减少对国际和平、安全和稳定的风险，但不限制或禁止在其他方面符合国际法的行动。
5. 拟议行动纲领旨在由大会以协商一致方式核可的既有成果和现有框架为基础。

<sup>7</sup> 见 A/65/201、A/68/98、A/70/174、A/75/816 和 A/76/135。

6. 拟议行动纲领绝不会损害正在目前的 2021-2025 年信息和通信技术安全及使用安全问题不限成员名额工作组的审议工作，因为行动纲领将在工作组于 2025 年完成任务后制定。此外，这将避免任何重复努力或建立平行轨道。它将是联合国主持下的一站式服务，从国际安全角度处理与信息 and 电信领域的发展动态有关的问题，并通过侧重于以注重行动的方式后续跟踪框架落实情况，推进使用信通技术方面的负责任国家行为。

## 二. 行动纲领的目标和范围

7. 作为一个定期机构对话平台，使所有国家都能参与一个常设、包容各方、透明、注重行动、注重成果和以达成共识为导向的进程，该进程通过后续跟踪框架执行情况、找出差距、量身打造能力建设方案以及促进国际合作和透明度，在现有框架基础上更进一步。

8. 在联合国主持下作为一个注重行动的平台发挥作用，以期：

(a) 通过审查会员国自愿提交的国家执行情况报告，定期评估会员国落实商定框架的情况，这些报告可以采用商定的统一报告模板。

(b) 查明会员国在落实框架方面存在的差距和面临的各种挑战，推动提出应对这些挑战的相关可行建议，包括通过新的规范、规则和原则以及具有法律约束力的义务，从而推动落实商定框架。

(c) 采取实际步骤促进国际合作，定期评估是否需要为应对当前和新出现的挑战而采取其他行动，同时考虑到迅速变化的信通技术环境。

(d) 制定具体指导意见，支持会员国落实商定规范、规则和原则。

(e) 就可在国家、区域和国际各级实施的最佳做法(包括立法和行政框架以及为保护关键基础设施而采取的措施)交流信息。

(f) 通过一个专门的全球名录，促进国家联络点之间的直接沟通(这可受益于或依赖于信通技术安全使用名录的建立(如果各国决定这么做))。

(g) 为各国创建一个门户网站，其中包含促进国家协调中心之间沟通的模块，包括事件报告、文件库和援助图(印度网络门户的建议)模块。此外，该门户网站将酌情允许与相关利益攸关方接触，以分享其相关立场和建议。

(h) 根据受援国自身的需求评估并按照 A/76/135 号文件所载的能力建设原则，为能力建设提供具体支持。可以设想在行动纲领下建立一个专门供资机制，包括可能依靠现有工具或新工具，例如世界银行网络安全多捐助方信托基金。

(i) 防止因使用信通技术而产生的冲突，并寻求以和平手段解决相关争端。

(j) 促进为和平目的使用信通技术。

(k) 酌情与其他相关区域倡议进行协调。

### 三. 行动纲领的制定

9. 会员国在目前的行动纲领建议工作组和秘书长根据大会第 77/380 号决议提交的报告的框架范围内提出的意见和建议, 以及工作组报告中可能提出的相关建议, 应成为制定行动纲领的范围、结构和模式的基础。

10. 各国应继续积极参加根据大会第 75/240 号决议设立的现行工作组, 以期就报告、包括就制定行动纲领的建议达成协商一致。

11. 应在当前工作组的范围内进一步拟订和形成行动纲领, 其方式应避免任何重复工作或建立相互竞争的进程, 并在联合国内部处理信通技术的国际安全方面保持协商一致的精神。

12. 行动纲领将在当前工作组于 2025 年完成任务后, 在包容、透明协商和筹备的基础上, 通过一项协商一致的大会决议制定。召开一次关于制定行动纲领的专门会议的选项取决于会员国的意见和秘书长就是否认为有必要召开这样一次会议所作的评估。会员国可在当前工作组范围内商定, 通过一项可由大会决议认可的政治宣言制定行动纲领(包括所建议的制定行动纲领的方式)。

### 四. 结构和可能的方式

#### 定期会议

13. 行动纲领应每六年举行一次审查会议, 重点如下:

(a) 审视和回顾行动纲领的执行情况, 确定今后几年行动的主要优先事项, 并通过一项以后会议的工作方案;

(b) 审议是否应在协商一致的基础上制定其他规范、规则、原则或有约束力的义务, 以更新框架。

14. 行动纲领应每两年一次定期召开会议, 以落实审查会议通过的工作方案, 并通过审查会员国的定期国家执行情况报告, 跟踪会员国落实商定规范、规则和原则的情况。

15. 每届会议主席应在每次审查会议之前召开筹备协商会议, 对每两年一次会议进行后续跟踪。

16. 行动纲领可以协商一致方式决定举行闭会期间会议或设立非正式工作组, 重点讨论具体的相关问题, 包括国际法的适用性和拟订新的规范、规则和原则, 以及酌情拟订具有法律约束力的义务或文书。

#### 报告

17. 根据该行动纲领, 将鼓励会员国自愿每两年轮流提交国家执行情况报告, 每三个周期(每六年)至少提交一份报告。这一进程可以联合国关于各国在国际安全范围内负责任地使用信息和通信技术的建议执行情况示范国别调查为指导。会员国也不妨在其国家执行情况报告中包括一节, 在其中阐述本国在能力建设领域的优先事项和需求。

18. 每两年一次会议和审查会议应以协商一致方式通过一份最后报告，包括一份提交第一委员会下届会议审议和核可的成果文件。

#### 作出决定

19. 行动纲领应以协商一致方式通过关于实质性问题的决定。

#### 秘书处

20. 裁军事务厅应为行动纲领提供秘书处服务。

#### 利益攸关方参与

21. 行动纲领是一个政府间进程，其谈判和决策是会员国的专属特权。

22. 行动纲领将致力于以系统、持续和实质性的方式与相关利益攸关方接触。

23. 根据第 1996/31 号决议，具有经济及社会理事会咨商地位的有关非政府组织应知会秘书处，表示有兴趣参加行动纲领的工作。

24. 与行动纲领的范围和宗旨相关并符合条件的其他有关非政府组织也应知会秘书处它们有意参加，并为此提交资料，说明该组织的宗旨、方案和活动中在与行动纲领范围相关的方面。因此，将在无异议的基础上邀请这些组织作为观察员参加行动纲领的正式会议。

25. 经认证的利益攸关方将能够出席行动纲领的正式会议，在专门举行的利益攸关方会议上作口头发言并提交书面意见。鼓励会员国铭记包容精神，审慎利用无异议机制。

26. 如果对某一非政府组织提出异议，提出异议的会员国将向行动纲领会议的主席说明其异议，并在自愿基础上向工作组主席说明其异议的一般依据。主席将根据任何会员国的请求，与其分享所收到的任何信息。

27. 主席将在闭会期间举办与利益攸关方的非正式协商会议。

28. 行动纲领可促进与相关区域和次区域倡议的协调一致，包括通过可能让这些倡议参与并作出贡献。

#### 萨尔瓦多

[原件：西班牙文]

[2023 年 4 月 15 日]

#### 导言

人们越来越感兴趣地注意到，联合国大多数会员国日益重视网络空间动向。必须在国际法和《联合国宪章》所规定的国家责任和权利的背景下看待这一问题。<sup>8</sup>

<sup>8</sup> 见 A/68/98，第 19 段。

对信息和通信技术(信通技术)的日益依赖以及在网络空间所能发展的能力可能影响他国内政，严重威胁和平与安全。

联合国所有会员国都必须认识到，网络空间的动向影响到建设和维护国际和平与安全的进程。这一认知将使各国为应对挑战、克服障碍、把握机遇做好更充分的准备。

联合国关于这一问题的工作已经进行了大约 25 年，并且不断演变和累积，因此，今后的进展必须以政府专家组以及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<sup>9</sup> 和 2021-2025 年信息和通信技术安全及使用安全问题不限成员名额工作组<sup>10</sup> 的报告所提出的共识成果为基础，同时不影响任期将于 2025 年结束的该工作组所达成的成果。

2010 年、2013 年、2015 年和 2021 年政府专家组报告<sup>11</sup> 为网络空间负责任国家行为规范、规则和原则框架奠定了基础。

推进讨论、形成共识将使各国在作出政治承诺的基础上加强对基于共识的规则的遵守，同时继续推进法律发展的下一个自然阶段，即制定具有法律约束力的规范，规范国家的网络空间行为。

## 目标和范围

### 总体目标和范围

应巩固行动纲领，使之成为注重行动的定期机制，通过维护一个开放、稳定、安全、无障碍、负担得起及和平的信通技术环境，从国际安全角度监测信通技术发展。有关实质性事项的决定应在协商一致的基础上作出，与整个进程中所形成的做法保持一致。

### 具体目标和范围

行动纲领应成为一个体制框架，能够满足国际社会在国际合作和援助方面的迫切需要，包括以更优惠的条件提供财政和技术援助，以支持和促进国家、区域和国际各级与信息安全领域威胁有关的各项努力。

行动纲领应增进对现有网络空间负责任国家行为框架执行工作的共识，该框架的基础是国际法的适用性、实际和潜在的新威胁、网络空间建立信任措施以及能力建设。

行动纲领应创造有利环境，进一步缩小数字鸿沟，特别是性别数字鸿沟，建立数字复原力，并坚持以人为本的做法。<sup>12</sup>

<sup>9</sup> 见 A/75/816。

<sup>10</sup> 见大会第 75/240 号决议，任务期限延至 2025 年。

<sup>11</sup> 分别见 A/65/201、A/68/98、A/70/174 和 A/76/135。

<sup>12</sup> 大会第 77/37 号决议。

## 结构

行动纲领可基于大会核可的政策文件，目标是创建一个常设体制机制。应计划提供资源和技术知识，以促进执行行动纲领。

为支持该机制的运作，联合国裁军事务厅应担任其秘书处。

## 制定工作

秘书长根据大会第 77/37 号决议提交的报告中所汇总的会员国的国家意见和贡献<sup>13</sup> 以及 2021-2025 年信息和通信技术安全及使用安全问题不限成员名额工作组的协商一致成果，应作为确定行动纲领范围、结构和内容的基础。

积极参与不限成员名额工作组(2021-2025 年)的定期机构对话可以产生投入，为制定行动纲领提供参考，这些投入经工作组协商一致决定后可作为工作组成果予以核可。

该进程需要有防止重复工作的远见。

此外，与会员国进行广泛的非正式协商，可以为那些没有提交国家意见的国家提供另一个论坛，使它们能就制定行动纲领阐述各自想法、优先事项和关心的问题，从而提供更多投入。

建立联络点，使各国能够就与执行有关的事项开展联络，有助于行动纲领的运作。联络点建成后，可以考虑与作为不限成员名额工作组(2021-2025 年)建立信任措施的一部分的全球联络点名录倡议实现协同增效。

不妨考虑在行动纲领制定四年后召开一次审查进展和执行情况的国际会议的可能性。

缔约国应每年召开两次会议，审议行动纲领在国家、区域和国际各级的执行情况。不过，重点应放在审查实际措施的执行情况上，以避免重新谈判以宣示为目的的经常性文书。行动纲领应以加强能力为基础，有一个切实的侧重点。

可以考虑在闭会期间召集工作组，评估具体领域的进展情况。

可以考虑建立持续的网络安全提高认识方案，作为行动纲领的一个交叉目标。

## 会议频率

为了推进执行行动纲领，核查所规定行动的遵守情况，不妨：

- 每两年召开一次有实际重点的缔约国审查会议。
- 根据第一次审查大会的结果，每四年召开一次缔约国审查大会。

上述建议是为了让各代表团在两届会议之间有足够的时间进行准备，同时考虑到与国际安全有关的其他现有进程，不使议程负担过重。应在晚些时候进行分

<sup>13</sup> 同上，第 3 段。

析，决定会议周期的起始年份，以确保这些会议不与其他已获授权的裁军和国际安全进程相重叠。

后续会议的主要目标应是酌情更新根据行动纲领正在采取的国家 and 区域实际执行措施。

### 向行动纲领报告

将在行动纲领下鼓励自愿报告；此类报告可基于现有机制，如联合国裁军研究所的网络空间负责任国家行为条例执行情况调查。

在选择额外的报告工具时，应考虑到避免“报告疲劳”的需要，并应设法与其他现有工具实现互补。

以协商一致方式商定的新报告工具应方便用户，并可通过在线平台访问，以便所有代表团都能创建报告，从中生成评估行动纲领目标执行进展所需的数据，并制定办法，满足信通技术环境中新出现的需求。

### 其他利益攸关方的参与

由于各国对维护国际和平与安全负有首要责任，谈判进程将保持政府间性质。

然而，鉴于互联网基础设施的私营性质以及其他相关组织在技术进步的设计和发展中所发挥的作用，必须吸收民间社会、非政府组织、学术界和产业界的贡献。这种贡献应通过行动纲领下的一个清晰明确的机制作出，该机制应以协商一致方式商定，并考虑到所有会员国对其他利益攸关方参与条件的看法。

## 爱沙尼亚

[原件：英文]

[2023 年 4 月 14 日]

按照大会第 77/37 号决议的规定，爱沙尼亚谨提交关于行动纲领的国家立场

在当前具有挑战性的地缘政治环境中，在国际安全背景下使用信息和通信技术(信通技术)方面的威胁继续加剧并发生显著演变。使用信通技术方面的威胁日益增加，导致与经济社会发展负面影响有关的挑战日益增多，并对国内和国际稳定产生影响。这些影响仍然是多边讨论的重点，政府专家组和工作组的工作就说明了这一点。爱沙尼亚愿就以行动纲领的形式建立定期机构对话发表以下看法。我们认为，行动纲领将为继续开展讨论提供有益工具，推进在使用信通技术方面的负责任国家行为，从而帮助缓解紧张局势、防止冲突、促进和平利用信通技术。

1. 行动纲领应以既有成果和负责任国家行为框架为基础，重点关注国家在国际和平与安全背景下使用信通技术的问题。爱沙尼亚认为，使用信通技术的方式必须符合维护国际稳定与安全的目标，符合商定成果和负责任国家行为框架。我们强调，会员国在使用信通技术时应遵循政府专家组 2010 年、2013 年、2015 年和 2021 年的报告以及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 2021 年的报告。行动纲领机制应建立在这些前提之上，并以维护一个开放、

稳定、安全、无障碍及和平的信通技术环境为目标。爱沙尼亚认为，一些现有或拟议的倡议，如全球联络点名录，将为行动纲领形式的有效运作提供有益支持。

2. **行动纲领应采取中立形式，提供体制稳定性。**从一个小国的角度来看，与关于国家使用信通技术的讨论有关的进一步进程必须做到明确和体制稳定。因此，爱沙尼亚主张在本届 2021-2025 年信息和通信技术安全及使用安全问题不限成员名额工作组任期结束后，建立一个单一常设机构来推进工作组的讨论。我们支持在考虑到所有会员国的意见的情况下，进一步讨论行动纲领的结构、制定方式和时间表，将其作为推进在使用信通技术方面的负责任国家行为的机制。爱沙尼亚支持大会第 77/37 号决议中提出的通过国际会议制定行动纲领的备选办法。我们还要强调，行动纲领机制应建立在协商一致原则的基础上。爱沙尼亚认为，拟议的行动纲领框架将使大会不必再每两年、三年或四年就建立新的网络进程进行辩论。我们希望，行动纲领框架将被会员国视为有用、中立的框架，无需设置平行进程。

3. **行动纲领应提供一个整体框架，以包容的方式推进工作组任内提出的各种议题。**我们欢迎会员国越来越有兴趣为工作组会议上正在进行的辩论中所关注的各种议题作出贡献。工作组当前的讨论是实质性的，各会员国在讨论中提出了一系列想法。我们认为，行动纲领框架可以为会员国提出与信通技术及国际和平与安全有关的问题提供一个“首选”场所。因此，行动纲领可以为提出和更详细地分析这些想法提供一个整体框架。行动纲领还应包括明确、透明的方式，让多利益攸关方群体实质性参与，以便从他们的专长和知识中进一步获益。

4. **行动纲领在形式上应允许进行重点讨论。**爱沙尼亚建议，行动纲领机制的内容可以基于重点讨论，例如，可以在向所有感兴趣的参与者开放的工作组中进行重点讨论，讨论主题包括但不限于威胁、能力建设、建立信任、规范和国际法。另一个选择是将这些工作组的重点放在保护关键基础设施等更具专题性的议题上。随着越来越多的会员国反映其观点，并且考虑到威胁形势不断演变，行动纲领将为继续进行这些讨论提供一种更为灵活但重点突出的形式。同样，我们要强调，行动纲领框架的设计还应考虑到小国能力有限所带来的挑战，因此应建立在对预计工作量的合理预期之上。在这方面，我们支持召开年度会议，广泛讨论国家使用信通技术的问题，并辅之以更有侧重点的工作组。

5. **行动纲领应为讨论国际法提供一个包容性框架。**爱沙尼亚欢迎就国际法及其如何适用于国家使用信通技术的问题开展越来越积极和实质性的讨论。国际法目前正在演变，增进对现有规则如何适用的理解，形成共同看法，更详细地分析任何可能的差距，将使会员国受益。行动纲领将为继续开展这些讨论提供一个包容的场所。

6. **行动纲领应注重行动，重点关注能力建设。**执行商定的负责任国家行为框架应成为今后讨论的一个组成部分。为此可以采取务实、透明的摸底调查办法，并对能力建设需求和请求作出回应。行动纲领应以协调有序和互为补充的方式评估现有的能力建设举措。例如，行动纲领的设计应注意到现有的摸底工作和资源，如 Cybil 门户网站和针对欧洲联盟成员国网络能力建设项目的 CyberNet 摸底调查。



## 芬兰

[原件：英文]  
[2023年4月13日]

### 一. 导言：行动纲领的总理由

芬兰与许多会员国一样，对威胁国际和平与安全的恶意和有害网络行动感到关切。

芬兰欢迎往届和本届工作组和政府专家组所取得的进展，它们提出了重要的评估意见和建议，特别是确认了国际法对网络空间的适用性并拟定了在使用信息和通信技术方面的负责任国家行为框架，大会第 70/237 和 76/19 号决议以协商一致方式核可了这些评估意见和建议。

正如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的最后报告指出，会员国“得出结论认为，在联合国主持下今后进行定期机构对话的机制，应是一个有具体目标而且注重行动的进程，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”。<sup>14</sup> 各国还强调“探索专门用于对商定规范的执行情况采取后续行动的机制的效用”。<sup>15</sup> 因此，行动纲领应着力支持执行现有的在使用信通技术方面的负责任国家行为规范框架，并采取后续行动。

同时，各国还指出，规范框架具有“累积和演变”性质，随着时间的推移，如果发现现有框架中存在任何差距，可以制定更多的规范。芬兰认为没有必要就这一专题制定一项新的具有约束力的国际文书。不过，行动纲领在支持执行现有商定框架的同时，应允许进一步发展该框架的可能性，特别是在可能出现新的威胁和挑战的情况下。

综上，制定行动纲领将为执行现有框架提供一个常设体制机制，提供并定期更新一套可执行建议，支持或促进相关的能力建设项目。同时，行动纲领将具备灵活性，以便酌情进一步发展框架。

### 二. 范围和目标

行动纲领的总体目标是通过维护一个开放、稳定、安全、无障碍及和平的信通技术环境，为维护国际和平与安全作出贡献。

为此，行动纲领尤其应力求实现下列目标：

- 合作：通过合作应对网络威胁，以及在各国之间和与民间社会、私营部门、学术界和技术界等相关利益攸关方开展包容性对话，缓减紧张局势，预防冲突，促进为和平目的使用信通技术。

<sup>14</sup> 见 A/75/816，第 74 段。

<sup>15</sup> 同上，第 73 段。

- 稳定：通过支持执行并酌情进一步发展基于国际法(包括国际人道法和人权)、负责任国家行为规范、建立信任措施和能力建设的负责任国家行为框架，促进网络空间的稳定。
- 韧性：促进缩小数字鸿沟，特别是性别数字鸿沟，并加强全球在执行负责任国家行为框架方面的韧性。

### 三. 结构和内容

行动纲领将作为开展定期机构对话的常设平台，让所有国家和相关多利益攸关方都参与其中，并将通过共识驱动的进程，以透明和注重成果的方式运作。

制定行动纲领可以重申会员国对负责任国家行为框架的政治承诺，为促进执行该框架提供一个平台，在必要时进一步发展该框架，并促进多利益攸关方合作。

行动纲领的结构可以借鉴《武器贸易条约》等其他相关实例，每年举行一次会议，审查在闭会期间开会的技术工作组的工作。

年度会议将在专门处理具体问题(如具体规范和这些规范的实施工作，以及关于国际法如何适用于信通技术使用的讨论)的技术工作组的闭会期间工作的基础上，以协商一致方式通过决定和建议。

行动纲领及其技术工作组将具有包容性，使所有希望加入的国家能够广泛参与。将鼓励有关政府专家参与。相关利益攸关方的参与也是可能的，并受到鼓励(参与方式见下文)。

行动纲领年度会议可以设立新的技术工作组，处理新出现的问题或新的优先事项。

#### 推进执行框架

行动纲领将鼓励各国自愿报告执行工作，建立自己的报告制度或促进现有机制，包括促进联合国裁军研究所的联合国关于各国在国际安全背景下负责任地使用信通技术的建议执行情况国别调查。这种报告将为确定规范执行领域的优先事项提供依据，摸清能力建设需求。

行动纲领可通过并定期更新关于国家执行工作的可执行建议。

行动纲领将支持与执行框架有关的能力建设工作，设法加强这一领域的多利益攸关方合作以及与其他相关举措的协调。此外，行动纲领将发挥平台作用，用于交流能力建设支助方面的经验教训，支持调动资源，匹配现有资源与能力建设援助需求。

行动纲领还应为加强现有行为体、进程和机制之间的互补性提供机会，包括在国际和区域两级，并应与相关组织的相关代表进行重点讨论。

## 酌情发展框架

年度会议或审查大会可酌情在协商一致的基础上通过新的规范。

## 多利益攸关方参与

“各国负有维护国际和平与安全的首要责任”，<sup>16</sup> 因此在行动纲领中具有核心和决策作用。

与此同时，进一步加强与民间社会、私营部门、学术界和技术界的合作，对于推动网络空间负责任国家行为至关重要。往届工作组一再强调加强多利益攸关方合作，<sup>17</sup> 这既是因为与这些利益攸关方合作对于各国履行其在框架下的承诺至关重要，也是因为利益攸关方本身“有责任以不危及和平与安全的方式使用信通技术”。<sup>18</sup> 多利益攸关方也可为能力建设作出贡献。

因此，行动纲领会议和工作组的议事方式应使利益攸关方能够出席正式会议、发言和提供投入，正如第一委员会其他进程的情况一样，在这些进程中，它们的专门知识被证明是有用的，例如在《特定常规武器公约》致命自主武器系统专家会议。

## 四. 制定行动纲领的筹备工作和方式

### 筹备工作

工作组和政府专家组的最后报告建议进一步阐述行动纲领，包括在 2021-2025 年信息和通信技术安全及使用安全问题不限成员名额工作组的进程中进一步阐述。本届工作组的年度进展报告也呼吁重点讨论行动纲领。

大会第 77/37 号决议还预见，秘书长关于行动纲领的报告应提交大会，并作为工作组内进一步讨论的基础。

因此，应在 2024 年和 2025 年组织工作组闭会期间会议和专门会议，以便继续阐述行动纲领的各个方面，起草其创始文件等。

### 制定工作

大会第 77/37 号决议指出，“国际会议”是制定行动纲领的一个备选办法，例如，《从各个方面防止、打击和消除小武器和轻武器非法贸易的行动纲领》就是通过这种方式制定的。

可在 2025 年或 2026 年召开这样一次国际会议，以便在筹备工作、包括工作组所做筹备工作的基础上，通过行动纲领的创始文件。

这次国际会议应允许经认证的相关利益攸关方以与大会第 75/282 号决议所通过方式相近的方式参会。

<sup>16</sup> 同上，第 10 段。

<sup>17</sup> 同上，第 22 段。

<sup>18</sup> 同上，第 10 段。

## 法国

[原件：法文]  
[2023年4月12日]

### 一. 引言

20多年来，各国都认识到，信息和通信技术(信通技术)推动人类进步和发展，但它也可能被用于违背维护国际稳定与安全目标的目的。

自2003年以来，大会第一委员会设立了一系列工作组，这些工作组致力于在数字环境中维护国际和平、安全与稳定。为此，它们整合了在使用信通技术方面的负责任国家行为框架，大会多项决议以协商一致方式核可了该框架。<sup>19</sup>

各工作组还讨论了建立“定期机构对话”的问题，以解决与在国际安全背景下使用信通技术有关的问题。

工作组强调，此类对话应尤其注重支持框架执行工作。特别是，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(2019-2021年)得出结论认为，今后的定期机构对话“应是一个有具体目标而且注重行动的进程，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”。<sup>20</sup> 各国还强调“探索专门用于对商定规范和规则的执行情况采取后续行动的机制的效用”。<sup>21</sup>

各国指出，该框架具有累积性和演变性，可以随着时间的推移制定更多规范。各国还指出了今后酌情制定更多具有约束力的义务的可能性。<sup>22</sup> 今后的定期机构对话必须支持执行现有的商定框架，但也要允许今后可能的进一步发展，特别是针对新出现的挑战和威胁。

在这方面，制定一项行动纲领将为第一委员会提供一个常设体制机制，以监测商定框架的执行情况，并在必要时进一步发展该框架。

---

<sup>19</sup> 见大会第70/237和76/19号决议。

<sup>20</sup> A/75/816，附件一，第74段。

<sup>21</sup> A/75/816，附件一，第73段。

<sup>22</sup> 大会第76/19号决议，序言部分第十段。

## 二. 范围和目标

作为第一委员会的一项机制，行动纲领将处理与在国际安全背景下使用信通技术有关的问题。其总体目标是通过维护一个开放、安全、稳定、无障碍及和平的数字环境，为维护国际和平与安全作出贡献。

为此，行动纲领的目标应当是：

- 合作：通过合作应对网络威胁，以及在各国之间和与利益攸关方开展包容性对话，缓减紧张局势，预防冲突，促进和平利用信通技术。
- 稳定：通过支持执行并酌情进一步发展基于国际法(包括国际人道法和人权法)、负责任国家行为规范、建立信任措施和能力建设的负责任国家行为框架，促进网络空间的稳定。
- 韧性：通过执行负责任国家行为框架，促进弥合数字鸿沟，加强全球韧性。

## 三. 结构和内容

### 组织结构

行动纲领可基于一份政策文件，该政策文件除其他外将：

(a) 重申各国对相关决议和报告<sup>23</sup>中确认的负责任国家行为框架的政治承诺。这一创始承诺将考虑到2021-2025年信息和通信技术安全及使用安全问题不限成员名额工作组通过的共识成果，例如可能建立一个全球政府间联络点目录，可能建立一个全球合作门户网站或建立威胁登记册的想法。未来的行动纲领必须以这些共识成果为基础；<sup>24</sup>

(b) 建立一个常设体制机制，旨在：(一) 促进执行框架，包括为各国开展相关的能力建设；(二) 酌情进一步发展框架；(三) 鼓励多利益攸关方在相关领域开展合作。

作为一项常设机制，行动纲领可基于以下组织结构：

定期会议，可每年举行一次(法国愿意在考虑到各国能力以及行动纲领紧跟数字领域发展需要的情况下，进一步讨论此类会议的最佳周期)。在这些会议上可以：(a) 讨论现有的和新出现的威胁；(b) 审议规范、规则和原则的执行情况；(c) 继续讨论国际法如何适用于信通技术使用问题，确定潜在的差距；(d) 讨论建立信任措施的实施情况；(e) 确定能力建设优先事项，包括在自愿报告的基础上予以确定；(f) 确定今后要采取的行动，确定闭会期间会议的工作方案。可在年度

<sup>23</sup> 包括大会第 76/19 号决议、政府专家组 2010 年、2013 年、2015 年和 2021 年共识报告、不限成员名额工作组(2019-2021 年)2021 年报告和 2021-2025 年不限成员名额工作组第一次进度报告。应当铭记，本届工作组今后的共识成果将丰富这一不断累积和演变的框架。

<sup>24</sup> 见大会第 77/37 号决议，序言部分第二段。

会议上就建立技术工作流程作出协商一致决定，这些工作流程将向所有国家和利益攸关方开放，旨在解决具体问题(见下文)。技术和法律专家的参与将受到鼓励。

闭会期间会议将推进年度会议上商定的工作方案。这些会议可根据年度会议确定的优先事项和工作领域，围绕具体工作流程进行安排。

可以举行审查大会，例如每四年举行一次，审议是否应更新框架，并酌情进一步发展框架(见下文)。可以建立一个专门的工作流程，以深入讨论国际法如何适用于信通技术使用问题，并评估框架中是否存在可能需要进一步发展框架的差距。

## 内容

### (a) 促进执行框架

在行动纲领下，将鼓励自愿报告为执行框架而采取的国家措施，办法是建立专门的报告制度或促进现有机制(如联合国裁军研究所的国家执行情况示范调查或提交秘书长的国家报告)。这种报告将有助于确定框架执行方面的优先事项，评估能力建设需求。

可在行动纲领年度会议上通过和定期更新关于国家执行工作的可执行建议。根据上述组织结构，可在行动纲领年度会议上建立技术工作流程，以推动对框架执行方面的具体问题的讨论。

例如，可在年度会议上确定框架执行方面的专题优先事项(实施某项特定规范或建立信任措施、数字产品和服务安全、保护关键基础设施等)。为了进一步讨论此类优先事项，可在年度会议上设立一个专门的工作流程。该工作流程下的工作将在行动纲领的闭会期间会议上进行，任何结论都将提交给下一次年度会议。

行动纲领将支持与执行框架有关的能力建设举措，并将有助于加强这一领域的多利益攸关方合作以及与其他相关举措的协调。

- 各国不妨考虑在今后的行动纲领下设立一个自愿基金，为旨在促进负责任国家行为框架的某些活动提供资金。该基金可仿效联合国支持军备管制合作信托基金。<sup>25</sup> 该工具所资助的举措或项目应符合职权范围，这些职权范围可在行动纲领的第一次会议上确定(促进遵守框架，遵守不限成员名额工作组(2019-2021年)最后报告中商定的能力建设指导原则等)。
- 行动纲领还将用于发挥现有努力和举措的效力。行动纲领会议和能力建设技术工作组闭会期间会议将使各国能够讨论能力建设的优先事项(考虑到根据自愿报告所确定的需求)，并使利益攸关方能够提出相关倡议。不妨在行动纲领下建立“核证”制度，以便核可和促进符合行动纲领目标的活动。

<sup>25</sup> <https://disarmament.unoda.org/unscar/>。

- 其他组织(如国际电信联盟或世界银行网络安全多捐助方信托基金)的代表可在行动纲领会议上通报情况,以确保不同实体采取的能力建设措施(各自在任务规定和职权范围内行事)互为协调和补充。

#### (b) 发展框架

为了应对新的挑战,可以在定期会议或审查会议上,在协商一致的基础上对框架进行必要的更新(例如通过新的规范)。

#### (c) 多利益攸关方参与

考虑到“各国对维护国际和平与安全负有首要责任”,<sup>26</sup>而且各国必须在第一委员会的所有进程中保持其核心作用(包括专属决策权),法国支持在未来行动纲领的范围内加强与利益攸关方的对话与合作。

- 对成果文件的决策和谈判仍将是各国的专属特权。
- 但在这方面,第一委员会各相关工作组一再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。<sup>27</sup>与这些行为体的合作对于各国履行其在负责任行为框架下的承诺至关重要。此外,这些利益攸关方本身“有责任以不危及和平与安全的方式使用信通技术”。<sup>28</sup>私营行为体还可以为讨论带来宝贵的专门知识,并为能力建设作出贡献。
- 因此,行动纲领会议的组织安排应使利益攸关方能够参加正式会议、发言和提供投入,正如第一委员会其他进程的情况一样,在这些进程中,它们的专门知识是有用的,例如在根据《禁止或限制使用某些可被认为具有过分伤害力或滥杀滥伤作用的常规武器公约》召集的致命自主武器系统领域新兴技术问题政府专家组。<sup>29</sup>这种安排允许多利益攸关方在正式场合进行对话,从而有利于提高进程的透明度。
- 为确保这些会议的包容性,应鼓励和支持各区域集团的利益攸关方参与,包括为此实施具体的赞助方案。

### 四. 制定行动纲领的方式和筹备工作

#### 筹备工作

法国支持 2021-2025 年不限成员名额工作组继续进行有重点的专门讨论,以进一步发展行动纲领,并就制定工作寻求共识。

<sup>26</sup> A/75/816, 附件一, 第 10 段。

<sup>27</sup> A/75/816, 附件一, 第 22 段。

<sup>28</sup> A/75/816, 附件一, 第 10 段。

<sup>29</sup> 见《禁止或限制使用某些可被认为具有过分伤害力或滥杀滥伤作用的常规武器公约》议事规则(2016年在公约缔约国第五次审议大会的框架内通过)第 49 条。

不限成员名额工作组(2019-2021 年)和从国际安全角度促进网络空间负责任国家行为政府专家组在其最后报告中建议进一步发展行动纲领，包括通过 2021-2025 年不限成员名额工作组。2021-2025 年不限成员名额工作组也在其 2022 年进度报告中呼吁就行动纲领进行有重点的讨论。

大会第 77/37 号决议规定，秘书长关于行动纲领的报告将提交给大会，并将作为 2021-2025 年不限成员名额工作组开展进一步讨论的基础。许多国家坚持认为，不限成员名额工作组应是发展行动纲领的主要论坛，以期在未来制定行动纲领。

因此，2021-2025 年不限成员名额工作组的闭会期间会议和专门会议应于 2024 年和 2025 年举行，以进一步发展行动纲领的各个方面，起草创始文件。

### 制定工作

法国赞成继续讨论可能制定行动纲领的确切方式，包括召开专门会议的备选办法。

大会第 77/37 号决议提到召开一次“国际会议”，作为制定行动纲领的一个备选办法(正如《从各个方面防止、打击和消除小武器和轻武器非法贸易的行动纲领》所采用的做法)。如果各国决定这样做，可在 2021-2025 年不限成员名额工作组所做筹备工作的基础上，于 2025 年召开这样一次国际会议，通过行动纲领的创始文件。

该国际会议应在协商一致的基础上作出决定，至少在实质性问题。应允许相关利益攸方参加(可对它们进行认证，方式类似于大会第 75/282 号决议规定的拟订一项关于打击为犯罪目的使用信息和通信技术行为的全面国际公约特设委员会参会者的认证方式)。

之后大会可以通过一项欢迎会议成果的决议，并就召开新设立的行动纲领的首次会议作出决定。

### 德国

[原件：英文]  
[2023 年 3 月 31 日]

#### A. 行动纲领的基本原则

德国支持制定一项行动纲领，作为注重行动、包容各方的常设论坛，以便在第一委员会内就信息和通信技术的安全及使用安全问题进行定期机构对话。行动纲领应是本届 2021-2025 年信息和通信技术安全及使用安全问题不限成员名额工作组的唯一后续机制，并在工作组完成任务后开始运作，以落实工作组的成果。

需要避免平行进程或双重结构，这将超出许多国家切实参与的能力。为了准备顺利过渡，各国需要在工作组内继续讨论行动纲领的范围、结构和内容，以期



就行动纲领的实质内容和方式达成共识，所有会员国应在与 2025 年工作组最后一届会议连续举行的专门会议上核可行动纲领。

行动纲领的总目的是促进各国就执行在使用信息和通信技术(信通技术)方面的负责任国家行为框架开展对话与合作，从而为网络空间的国际和平与安全作出贡献。为此需要：

- 根据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 2021 年最后报告中商定的规范开展网络能力建设，发挥与其他论坛机制的协同增效作用。
- 实施建立信任措施，包括有效利用今后的全球联络点名录。
- 在国际、区域间和区域各级交流最佳做法。
- 相关利益攸关方切实参与。

此外，行动纲领应成为推进经常性项目的常设平台，促进讨论现有和新出现的威胁以及国际法(包括国际人道法和人权)如何适用于各国使用信通技术的问题。在行动纲领范围内，有可能进一步发展网络空间负责任国家行为的国际框架，以适应和应对随时间演变的新威胁。

行动纲领应为工作组目前正在拟订的其他网络安全机制，如印度建议的网络门户和肯尼亚建议的网络储存库，提供总体体制框架。

行动纲领的总目标、具体目标和基本原则应以大会商定的政治宣言的形式确定。该宣言应得到第一委员会决议的补充，说明行动纲领的任务、结构和方式。政治宣言和第一委员会决议都应基于上述将于 2025 年举行的专门会议的成果。

## B. 行动纲领的任务、结构和方式

在吸取以往和现有文书的经验教训的基础上，行动纲领的任务设计应确保各国有效、包容和透明地参与，并允许衡量负责任国家行为框架的执行进展情况，包括通过自愿报告机制，如联合国裁军研究所(裁研所)的联合国关于各国在国际安全背景下负责任地使用信通技术的建议执行情况国别调查。国家之间以及与区域组织和非国家行为体的能力建设与合作，对于处理国家执行工作滞后领域的问题至关重要。

行动纲领的结构和方式应包括：

- (a) 将在纽约总部举行的年度会议：
  - (一) 审查和衡量框架和规定任务的执行进展情况；
  - (二) 讨论框架的潜在演变，包括进一步增进对国际法在网络空间的适用的共同理解；
  - (三) 通过关于具体专题的决定；

(四) 就信通技术的使用对国际和平与安全造成的当前和新出现的威胁交流信息；

(五) 进一步拟订网络能力建设措施；

(六) 在考虑到威胁形势的变化并遵循行动纲领是一项灵活机制的认识的情况下，根据会员国的需要，考虑以渐进方式进一步发展行动纲领的可能性；

(b) 根据本届工作组将建立的全球联络点名录，实施和进一步拟订建立信任措施。该目录除了本身是一项建立信任措施外，还应为实施其他建立信任措施提供基础，其总体目标是减少网络空间中的误解和冲突风险。通过促进实施专门的建立信任措施，特别是注重沟通(尤其是危机时期沟通)、同行交流、最佳做法分享、透明度措施、与私营部门的合作或联合桌面演练，该目录将成为行动纲领的一个中心支柱，聚焦落实现有框架；

(c) 裁军事务厅担任行动纲领秘书处。除了筹备年度会议和审查大会外，裁军厅还将负责管理全球联络点名录和其他建立信任措施；

(d) 裁研所向各国提供相关的监测和审查工具(如规范执行情况核对表)，并开展与执行框架有关的研究活动；

(e) 在闭会期间举行更多技术工作流程会议的可能性。专门的技术工作流程除其他外，可侧重于推进网络能力建设、建立信任措施、国际法的适用以及当前和不断演变的威胁等专题。对工作流程的参与应当是自愿的，向所有国家开放，并保持区域平衡。工作流程的数量和设置，包括利益攸关方的参与和会议频率，应考虑到各国切实参与的能力，并应在年度会议上以协商一致方式决定。

(f) 每四年举行一次审查大会，以便根据网络空间的动态演变以及国际和平与安全面临的相关风险，对行动纲领进行可能的调整。

虽然各国将保留在行动纲领范围内谈判结果和作出决定的专属权利，但应加强与非政府利益攸关方(多边和区域组织、民间社会、私营部门和学术界)的交流，提供包容各方、切实参与的机会，其方式应与拟订一项关于打击为犯罪目的使用信息和通信技术行为的全面国际公约特设委员会类似(会员国对利益攸关方参与的任何否决都应公开说明理由；是否排除利益攸关方将通过投票决定)。这包括有权在年度会议、审查大会和闭会期间额外召开的技术工作流程会议上发言和提交书面意见。此外，混合参与办法将增加审议的包容性。

特别是在建立信任措施和能力建设方面，应利用区域和次区域两级或其他论坛的现有举措和结构，实现协同增效(例如与区域组织、世界银行网络安全多捐助方信托基金和全球网络专门知识论坛)。

联合国其他论坛的现有供资机制，如军控领域的拯救生命实体基金或联合国支持军备管制合作信托基金，可以为建立一个以培训和分享最佳做法的形式支持网络能力建设工作的机制提供有益指导。此外，可以设想实施一个研究金方案，促进发展中国家代表团的广泛资本代表性。

可以建立一个自愿的跨区域“伙伴关系制度”，将框架执行能力强的国家与能力较弱的的一个或多个国家配对。这种机制将加强各国之间的合作，促进对话和最佳做法交流，提高各国全面执行规范的能力。在这方面，欧洲安全与合作组织“采取建立信任措施”的做法可作为参考模型。

## 意大利

[原件：英文]

[2023年4月14日]

### A. 导言、动机、范围和目标

意大利是多边主义的坚定支持者，也是联合国进程和在第一委员会内就信息和通信技术的安全及使用安全问题进行定期机构对话的坚定倡导者。

2010年、2013年、2015年和2021年政府专家组以及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的工作确立了国际框架，意大利承诺在采取网络空间立场时尊重这一框架。该框架也推动塑造了意大利的国家网络架构。意大利致力于在国家与国际两级继续推动这一框架。

按照这一愿景，意大利积极参加本届2021-2025年信息和通信技术安全及使用安全问题不限成员名额工作组(该工作组将于2025年结束工作)，并支持制定一项行动纲领，作为确保进行有效定期机构对话的最佳手段，从而推动进一步落实框架和本届工作组的成果。

行动纲领应是全球一级，特别是联合国范围内处理网络安全问题的单一常设结构/平台/机制/论坛。国家、区域和全球各级的能力不足构成挑战，行动纲领应支持各国努力执行规范框架，并提供能力建设，帮助弥合数字鸿沟。

随着数字化程度的加深，网络空间不稳定的可能性也在增加。工作组的任务即将结束，现在是开始讨论制定行动纲领的时候了，为的是确保2025年以后以更有条理和可预测的方式继续讨论。

### B. 进程

应避免工作重复，因此，关于行动纲领的目的、目标、原则、结构、任务、方式和内容的讨论应在本届工作组的定期机构对话中进行。应在即将发布的年度进展报告中提及行动纲领，并应尽早开始讨论2024年和2025年的工作方案。

秘书长的报告对这一进程至关重要，如有必要，应允许各国有更多时间作出贡献。还可以考虑到2025年每年通过技术性决议来记录年度进展，并应在2025年通过一项由大会商定的政治宣言。在本届工作组结束后，可于2025年召开一次专门会议，以推进行动纲领的制定，并为政治宣言奠定基础。

### C. 原则、结构和内容

为使上述努力取得成功，并且考虑到信息和通信技术(信通技术)的演变速度，行动纲领需要具备足够的灵活性，能够适应未来。这一特点应反映在对其机制审查的频率上，以及可以建立和(或)终止的闭会期间技术工作流程的数量上。

工作组已成功地让联合国全体会员国注意到了信通技术使用问题。有鉴于此，包容性应当成为行动纲领各项活动的基石，既要考虑到所有国家的能力，也要确保非政府实体参与辩论。就前者而言，应鼓励跨区域配对、分组和参与各种工作流程，使之成为行动纲领的决定性特征之一。虽然行动纲领决策进程的政府间性质毋庸置疑，但民间社会和私营部门是网络空间的重要参与者，也是一切定期机构对话取得成功的关键因素。目前的工作组安排不够理想，应积极探索如何提高多利益攸关方协商的深度和频率，包括考虑到其他进程的经验教训。

在过往和当前机制和进程的成功基础上再接再厉，将是使行动纲领胜任使命的关键。裁军事务厅应担任行动纲领秘书处，继续开展出色工作。联合国裁军研究所也应得到类似的赞誉。裁研所应继续在行动纲领范围内提供投入，不仅是以研究机构的身分，而且在将其方法用于分析、监测和审查能力方面也应提供投入。

区域组织在网络安全领域开展的工作至关重要。这一点在当前建立全球联络点名录的努力中日益突显，该目录是加强国家间合作的首个支持性步骤。应认真考虑行动纲领与区域和次区域组织之间的合作，以加快对一些专题的讨论，从而有更多时间深入探讨其他紧迫问题。应全面探索各项机制，避免重复区域一级已经进行的讨论和作出的决定，以便使行动纲领尽可能注重行动。

各国和利益攸关方之间协商的定期性和可预测性也是行动纲领取得成功的关键因素。要确保做到这一点，办法是：(a) 在纽约举行年度会议，讨论框架的执行情况和可能的演变，以及技术工作流程的工作；(b) 每四年举行一次审查大会，重点评估行动纲领的执行情况，并视情况审查行动纲领(地点可选在日内瓦)；(c) 成立技术/专题工作流程，将以更定期/频繁的方式举行会议，工作流程将以协商一致方式决定。在这种形式下，讨论也可以在不同的地理位置和(或)以混合形式进行，只要这些活动生成的建议至少每年在全体会议上得到确认。技术工作流程应主要侧重于落实既有成果。

两年期工作方案势必有助于了解要处理的活动和专题。工作方案应与主席关于上一年开展的活动的报告一并提交年度会议批准。行动纲领主席的任期应为三年，可延长一年。为确保工作的连续性和平稳的过渡安排，与下任主席的任期最好有六个月的重叠。

应在行动纲领内继续推进工作组当前的各项活动(现有和潜在威胁；国际法；负责任国家行为的规则、规范和原则；建立信任措施；能力建设)，最初应侧重于执行过去一致商定的活动。鉴于技术发展的速度及其影响，需要特别关注各种威胁。可以设想增加一个工作流程，专门针对关于国家框架执行工作的自愿同行审议机制。目前的报告机制/义务也可以保留，以便在中长期内建立更有效、更省时

的制度。最后，关于国际法如何适用于网络空间的讨论至关重要，有助于增进各国的理解、影响各国的网络空间行为、增加相互合作的可能性。

网络能力建设支助应构成行动纲领最突出的特点之一，应根据请求并根据 A/76/135 号文件所述原则提供支助。行动纲领可以吸收目前正在制定的任何倡议，只要它们有助于促进对网络能力建设提议的分析，不重复现有的努力，有助于消除冲突并防止“挑选平台”。应借鉴欧洲联盟等区域组织和(或)世界银行网络安全多捐助方信托基金或全球网络专门知识论坛等专门机构提供的现有工具的经验，探索专门的供资机制。

就不同工作流程和活动的参与而言，应促进确保地域平衡和跨区域合作的机制。一个此类机制可以是设置前提条件，要求必须“同步”加入工作流程，即一个会员国的参与请求必须与来自不同地理区域的另一个会员国联合提交。此外，与此相对的，应探索建立调解支助机制，协助会员国解决好截然相反的立场。这种机制可以由联合国提供，也可以通过建立一个由有意愿和有能力的会员国组成的库/名册来提供。这项举措可成为建立信任措施工作流程的一项附带成果。

## 日本

[原件：英文]

[2023 年 4 月 14 日]

### 1. 导言

日本支持制定一项推进网络空间负责任国家行为的行动纲领。日本认为，行动纲领是我们继续讨论网络空间负责任国家行为的适当论坛。行动纲领作为注重行动的框架，应发挥平台作用，鼓励分享最佳做法和查明各国面临的具体挑战，从而支持各国努力执行商定的负责任国家行为规范和原则。

行动纲领应是本届 2021-2025 年信息和通信技术安全及使用安全问题不限成员名额工作组的唯一后续机制，并在工作组完成任务后开始运作，以落实工作组的成果。行动纲领将在本届工作组任期结束后制定，不会实行双轨制。

日本愿为讨论作出尽可能大的贡献，同时铭记行动纲领有望成为国际商定规范和原则的一种实际执行形式。

### 2. 范围/目标

行动纲领的目的是推动维护和平与稳定以及促进一个开放、安全、稳定、无障碍及和平的信息和通信技术环境。

为此，行动纲领尤其应力求实现下列目标：

- (a) 提出建议，指导各国努力执行负责任国家行为规范和原则；
- (b) 鼓励自愿报告国家做法，以确定每个会员国的需求和挑战；
- (c) 应受援国的请求，协助开展针对需求和挑战的能力建设；

(d) 具有包容性，确保会员国和多利益攸关方广泛参与。

此外，行动纲领应成为推进经常性项目的常设平台，促进讨论现有和新出现的威胁、建立信任措施拟订事宜以及现行国际法如何适用于网络空间的问题。

### 3. 结构和内容

#### (a) 推动实施框架的结构

在确定行动纲领的范围、结构和内容时，可以参照《从各个方面防止、打击和消除小武器和轻武器非法贸易的行动纲领》的工作。《小武器行动纲领》规定了国家、区域和国际各级的具体措施。然后，各国就本国法律和体制发展以及其他做法提交自愿报告，并举行年度审查会议。

就网络问题方面的行动纲领而言，自愿报告应包括一份核对表，列明每个国家执行规范的情况，例如每个国家或区域制定保护关键基础设施的政策、法律和准则的情况，以及事件应对情况。如果每个会员国还能具体说明并列需要何种能力建设，那将是有意义的。这项工作应有助于提供一个支持各国执行规范的框架。

行动纲领的结构和方式应包括在联合国举行年度会议。行动纲领年度会议可通过并定期更新关于国家执行工作的可执行建议。例如，年度会议可确定框架执行方面的专题优先事项，如执行特定规范、现有和新出现的威胁、保护关键基础设施等。

为支持就这一专题进行进一步交流，年度会议可决定建立一个专门的工作流程，在行动纲领年度会议的闭会期间会议上进行，并将结论提交给下一次年度会议。

即将由本届工作组建立的全球联络点目录将成为行动纲领的一个组成部分，推动实施和进一步拟订建立信任措施。

#### (b) 能力建设

行动纲领将支持与执行框架有关的能力建设工作，确保多利益攸关方参与。

行动纲领有必要查明会员国在执行框架方面的能力差距，并利用现有的能力建设举措来弥补这些差距。

在行动纲领会议期间，可由其他组织(如东南亚国家联盟-日本网络安全能力建设中心、国际电信联盟和世界银行网络安全多捐助方信托基金合作)的代表通报情况，以确保各机构开展的能力建设活动互为协调和补充。

行动纲领应发挥其作为联合国主持下的平台的作用，以便协同和利用其他区域组织当前正在开展的努力，而不是独自开展能力建设方案。

### (c) 国际法和规范

2021年5月，日本提交并公布了日本政府关于适用于网络行动的国际法的基本立场，重申现行国际法，包括整部《联合国宪章》适用于网络行动。日本阐述了本国目前对现行国际法如何适用于网络行动的立场，重点阐述了本国对最重要和最基本事项的看法。日本依然希望各国政府宣布对适用于网络行动的国际法的基本立场，以及在国际和国内法院和法庭适用国际法，从而加深国际社会对国际法如何适用于行动纲领所述网络行动的共识。

行动纲领还将鼓励自愿报告国家执行工作，建立本国报告制度或促进现有机制(如联合国裁军研究所的联合国关于各国在国际安全背景下负责任地使用信通技术的建议执行情况国别调查或提交秘书长的国家报告)。这种报告将为确定框架执行方面的优先事项提供依据，摸清能力建设需求。

行动纲领年度会议可以讨论如何增进对国际法在网络空间的适用的理解。还可以创建一个专门的工作流程，推动就现行国际法如何适用于网络行动进行交流。

#### 4. 制定行动纲领的筹备工作和方式

日本支持在工作组内进一步进行有重点的讨论，以便进一步阐述行动纲领。

### 拉脱维亚

[原件：英文]

[2023年4月14日]

自2003年以来的很长一段时间里，在使用信息和通信技术(信通技术)方面的负责任国家行为框架一直被列入第一委员会的议程，并在数个工作组中进行了讨论，这突出表明了负责任地使用信通技术对于维护国际稳定与安全日益重要。作为以连贯和长期的方式推进在使用信通技术方面的负责任国家行为的一种手段，拟议制定一项行动纲领。大会关于行动纲领(一个常设、包容和注重行动的机制)的第77/37号决议得到各国的广泛支持。因此，应进一步讨论行动纲领的范围、结构和内容以及制定行动纲领的筹备工作和方式。

行动纲领的制定工作将在联合国内建立首个重点关注在国际安全背景下负责任地使用信通技术的常设体制机制。这将确保体制稳定性和对相关问题的定期对话，同时防止可能出现的进程碎片化。应将所有精力和资源集中于加强各国之间的合作和信任，而不是每隔几年就讨论一个新机制的模式。

在联合国主持下建立“定期机构对话”并非新想法，第一委员会以前也曾讨论过，例如，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的最后报告就指出了这一点。<sup>30</sup> 工作组得出结论认为，今后进行定期机构对话的机制应是“一个有具体目标而且注重行动的进程，建立在以往成果的基础上、包容各

<sup>30</sup> 见 A/75/816。

方、透明、以达成共识为导向并以成果为基础”。<sup>31</sup> 正如大会第 77/37 号决议所指出，行动纲领将“考虑到”2021-2025 年信息和通信技术安全及使用安全问题不限成员名额工作组“通过的协商一致成果”。<sup>32</sup>

### 行动纲领的范围

行动纲领将成为第一委员会内的常设体制机制和各国参与的平台。行动纲领的范围将是与在国际安全背景下使用信通技术有关的事项。其总体目标将是促进加强国际和平与安全，促进预防冲突。

各国之间以及与相关利益攸关方的协调和对话有助于防止冲突，减少误解，推进在使用信通技术方面的负责任国家行为。由于网络领域没有边界且不断演变，因此对话是应对现有和潜在网络威胁和挑战的重要因素。

通过支持执行并酌情进一步发展<sup>33</sup> 基于国际法(包括国际人道法和人权)、负责任国家行为规范、建立信任措施和能力建设的负责任国家行为框架，将促进网络空间的稳定和安全。

为推动执行负责任国家行为框架，行动纲领将支持相关能力建设活动。有必要推动能力建设方面的集体工作，与需要援助的国家分享我们的经验和最佳做法，帮助它们建立或加强网络防御，从而提高全球抵御网络威胁的能力。

### 行动纲领的结构和内容

行动纲领作为一项常设体制机制，将推动执行并酌情进一步发展负责任国家行为框架。为了实现这些目标，行动纲领应支持相关能力建设活动，鼓励与利益攸关方进行对话。

行动纲领可以举行正式的年度会议，在这些会议之间，可在技术工作组内安排工作，专门处理与推进在使用信通技术方面的负责任国家行为有关的具体问题。例如，一个技术工作组可致力于进一步增进对国际法如何适用于信通技术使用的理解。技术工作组在闭会期间编写的建议将由年度会议通过。

这些技术工作组的设立和终止将由年度会议决定。技术工作组将具有包容性，向所有希望加入的国家开放，并应努力确保各国专家能够以线下或线上方式(混合形式)参与。在决定技术工作组的最初数目、技术工作组增设事宜和会议频率时，应考虑到所有国家的能力和资源。这些技术工作组编写的建议应代表尽可能多的国家的意见、利益和关切。

将鼓励与利益攸关方——民间社会、私营部门、学术界和技术界——进行协调和对话，因为它们在不断演变的网络领域的专门知识是宝贵的，它们的投入对

<sup>31</sup> 同上，第 74 段。

<sup>32</sup> 大会第 77/37 号决议，第 2 段。

<sup>33</sup> 大会第 76/19 号决议，序言部分第 10 段。



于推进负责任的国家行为是有意义的，而且利益攸关方本身“有责任以不危及和平与安全的方式使用信通技术”。<sup>34</sup>

### 制定行动纲领的筹备工作和方式

我们认为，大会已经赋予了着手制定行动纲领的有力授权。需要进一步集中讨论行动纲领的范围、结构和内容以及制定行动纲领的筹备工作和方式。这些讨论应主要在 2021-2025 年信息和通信技术安全及使用安全问题不限成员名额工作组内进行，正如工作组<sup>35</sup> 和从国际安全角度促进网络空间负责任国家行为政府专家组<sup>36</sup> 的最后报告中所建议的那样。因此，2021-2025 年信息和通信技术安全及使用安全问题不限成员名额工作组在余下的闭会期间会议和正式会议上应拨出足够的时间专门讨论行动纲领。根据大会第 77/37 号决议提交的国家意见应作为进一步讨论行动纲领发展事宜的基础。

大会第 77/37 号决议指出，召开一次国际会议<sup>37</sup> 是各国就制定行动纲领交换意见的一种备选办法。可在 2025 年或 2026 年召开一次国际会议，在工作组的工作和协商一致的决定的基础上，通过行动纲领的创始文件。

### 摩纳哥

[原件：法文]

[2023 年 4 月 14 日]

摩纳哥公国认为，关于如何减少恶意使用信息和通信技术(信通技术)对国际安全造成的不稳定、升级和破坏的风险的讨论，必须在一个单一的常设体制结构内继续进行。该体制结构将向大会第一委员会报告。

网络空间恶意活动的增加，包括对关键国家基础设施的攻击的增加，需要定期开展持续对话与合作。一项推进从国际安全角度使用信通技术的负责任国家行为的行动纲领将是这方面的适当平台。其优势在于能够在短期、中期和长期进行例行交流，并通过避免在大会内讨论工作组设立事宜及其任务和交付成果，确保提高其行动效率。

行动纲领需要具备一定的灵活性，确保成员能够在这个技术发展特别迅速的领域对新出现的挑战作出反应。它还必须允许有关各方在向行动纲领全体机构报告之前就关心的问题特别讨论。

为了在迄今所做工作的基础上再接再厉并避免重复，行动纲领必须考虑到过去 20 多年来在联合国主持下由各政府专家组和工作组开展的工作。因此，摩纳

<sup>34</sup> 见 A/75/816，第 10 段。

<sup>35</sup> 同上，第 77 段。

<sup>36</sup> 见 A/76/135，第 97 段。

<sup>37</sup> 大会第 77/37 号决议，第 3 段。

哥认为，必须将负责任国家行为框架作为这方面的基础。行动纲领必须是动态的，允许在协商一致基础上对框架进行必要的更新和进一步发展。

此外，鉴于私营部门开展的活动的重要性(私营部门在世界各地拥有和运营众多信通技术)以及民间社会组织在这些问题上的专门知识和能力，摩纳哥政府认为，让所有利益攸关方参与行动纲领只有好处。虽然国家应保留对决策进程的专属责任，但各国可以从各种非国家实体的贡献和经验中受益。这将促进与非国家实体的合作，包括防止恶意工具的开发和改善该部门的安全，并将有助于执行负责任国家行为框架。

行动纲领必须注重行动，即侧重于执行负责任国家行为标准。自愿提交执行情况报告尤其有助于查明挑战和考虑应对举措。此外，在国家、区域和国际各级交流良好做法将有助于指导各国的行动。

因此，一项注重行动的行动纲领将促进国际合作、加强各国能力，这些对于这一领域至关重要。需要促进现有的各项倡议，加强彼此间的协调。

最后，制定建立信任措施、加强国际合作对于行动纲领的有效实施也至关重要。应鼓励所有此类举措，包括联络点名录和有关增进这些领域专门交流的各种提议。

## 荷兰王国

[原件：英文]

[2023年4月14日]

### 导言

国家和非国家行为体恶意使用信息和通信技术(信通技术)对国际安全与稳定、经济和社会发展以及个人安全和福祉构成的风险日益增加，荷兰对此继续深感关切。另据指出，世界日益互联互通，而各国在信通技术安全方面能力水平不同，可能导致脆弱性增加。

为了应对这些挑战，各国通过一系列政府间进程开展工作，制定了关于从国际安全角度使用信通技术负责任国家行为的不断演变的累积框架。大会通过各份协商一致的决议，一再认可了这一框架。

为了在这些成就的基础上进一步推进，荷兰强调有必要在目前根据大会第75/240号决议设立的2021-2025年信息和通信技术安全及使用安全问题不限成员名额工作组结束工作后，建立定期的机构对话。为此，荷兰支持关于制定推进从国际安全角度使用信通技术负责任国家行为的未来行动纲领的倡议，大会第77/37号决议对这项倡议表示欢迎。

本文件根据该决议第3段的规定，载有荷兰对行动纲领的理想范围、结构和内容以及筹备工作和制定方式的意见。荷兰特别提出了一项关于如何在行动纲领范围内促进能力建设的务实机制。

## 范围和目标

荷兰重申大会第 77/37 号决议第 1 段，认为行动纲领的主要范围应是：(a) 支持各国的能力和努力，以负责任国家行为框架为指导，履行和推进各项承诺；(b) 在协商一致基础上讨论并酌情进一步发展这一框架。行动纲领在继续注重关于国际和平与安全的事项的同时，还应加强与网络犯罪、互联互通、网络能力建设 and 数字发展等其他领域相关工作的协同增效。

## 结构

荷兰同意，行动纲领应当是一个包容各方、透明、以达成共识为导向、以成果为基础的进程。行动纲领的任务可以源自一份创始文件，这份文件申明各国以网络空间负责任国家行为框架为指导的政治承诺，并制定一项机制进一步落实框架所定目标。

行动纲领应包容各方，开放供所有会员国、常驻观察员、政府间组织和其他组织以及专门机构参加。此外，尽管各国对维护国际和平与安全负有首要责任，但行动纲领还应允许私营部门、学术界和民间社会等相关非政府利益攸关方切实参与，包括在正式场合参与。

行动纲领的结构可包括定期举行会议，以协商一致方式通过决定和建议，以及由技术工作组开展工作，这些技术工作组开放供相关利益攸关方参与，专门处理具体问题，包括开展一项关于新技术和新兴技术如何影响网络空间国际和平与安全的研究。

## 内容

在行动纲领范围内促进能力建设将加强并精简国际合作，以便推动在全世界执行这项规范框架。行动纲领还可就更广泛的网络相关问题(如互联互通、打击网络犯罪乃至更大范围的弥合数字鸿沟工作)与现有能力建设资源协同增效。

荷兰提议采取一项务实机制，在行动纲领范围内促进能力建设。这项提案依托一个四步走的周期：(1) 拟订一套行动纲领能力建设领域；(2) 自我评估，确定需求；(3) 按需匹配资源；(4) 建立反馈循环。

### 第 1 步：制定一套行动纲领“能力建设领域”

在行动纲领范畴内，各国可共同拟订一套得到行动纲领认可、有助于执行负责任国家行为框架的“能力建设领域”。在确定《从各个方面防止、打击和消除小武器和轻武器非法贸易的行动纲领》下的援助领域过程中也采取了类似做法。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和从国际安全角度促进网络空间负责任国家行为政府专家组的共识报告提供了丰富的实际执行指导，能力建设领域将以这些指导为基础，并将定期审查，与时俱进。这些能力建设领域将提供一个共同框架，从而将协商一致成果转化为关键基础设施保护、事件应对、政策和战略、计算机应急小组等领域的切实行动。能力建设领域还应能灵活变通，确保能够根据各国国情和优先事项加以调整。在确定能力建设领域时，各国可以借鉴联合国裁军研究所(裁研所)采取基于威胁的方法开展的解读网

络能力需求方面工作，以及新加坡与裁军事务厅推出的规范实施清单，并借鉴其他利益攸关方开发的工具，如牛津大学开发的国家网络安全能力成熟度模型。

#### 第 2 步：自我评估，确定需求

根据能力建设领域和配套工具，各国可自愿开展自我评估，确定本国在合作和能力建设方面的需求和差距。这将确保由国家主导，并确保采取以需求为基础的办法开展能力建设。裁研所关于联合国从国际安全角度就各国负责任使用信通技术的建议执行情况国别调查是进行此类自我评估时可资参考的工具。然后，各国可以选择比如在技术工作组中分享其行动纲领自我评估结果。

#### 第 3 步：按需匹配资源

下一步，行动纲领将提供一个召集平台，以便为已确定的能力建设需求匹配相应资源。行动纲领将发挥枢纽作用，使能力建设提供方能够与寻找能力建设资源的国家开展交流，弥合已查明的能力建设领域差距。将鼓励能力建设提供方提供专门用于能力建设领域的资源，从而帮助调集更多资源用于具有共同目的的能力建设活动。秘书处可通过维持一份能力建设需求与可用资源在线概览，为各国提供支持。这份概览将整合现有工具(如全球网络专门知识论坛 Cybil 门户网站)以及工作组中若干会员国提议的其他也许可供整合的联合国门户网站或资料库。概览应易于查阅，还可帮助各国找到国际安全相关领域(例如网络犯罪、数字化发展、连通性等)的网络能力建设可用资源，包括区域组织、国际电信联盟、国际刑警组织、联合国毒品和犯罪问题办公室和全球网络专门知识论坛等开展的能力建设工作。

能力建设工作是行动纲领框架的组成部分，应根据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商定的能力建设原则进行。

#### 第 4 步：建立反馈循环

在确定了能力建设需求、成功匹配需求与资源、并已着手开展能力建设工作之后，行动纲领平台将推动建立反馈循环，用于报告进展情况、分享最佳做法并确定可以进一步制定规范框架的领域。

#### 制定行动纲领的筹备工作和方式

大会第 77/37 号决议为制定行动纲领提供了初步路线图。荷兰回顾工作组和政府专家组最后报告所载、关于可在 2021-2025 年信息和通信技术安全及使用安全问题不限成员名额工作组中进一步拟订行动纲领的建议，欢迎在工作组内进一步讨论行动纲领的范围、结构和内容，并欢迎大会第 77/37 号决议第 2 段，其中指出，“行动纲领应考虑到 2021-2025 年不限成员名额工作组通过的协商一致成果”。在这方面，荷兰将鼓励工作组进一步举行闭会期间会议和专门会议，继续细化行动纲领。荷兰还欢迎大会在第 77/37 号决议中要求裁军事务厅秘书处召开一系列区域协商会议，交流对行动纲领的看法。

2025 年，在工作组结束工作后，荷兰设想举行一次向非政府利益攸关方开放的国际会议，在包括工作组等开展的筹备工作的基础上通过创始文件。

## 新西兰

[原件：英文]

[2023年4月12日]

1. 20多年来，网络安全一直是各国在联合国主持下讨论的一个议题。相继成立的工作组——政府专家组和不限成员名额工作组——就从国际安全角度看网络安全相关问题进行了定期交流。

2. 这些工作组取得了重要的奠基式成果，这些成果通过建立一个网络空间负责任国家行为框架，共同促进了国际安全与稳定，该框架已得到大会认可，并以四大支柱为基础：

- 国际法：所有会员国都同意，国际法适用于网络空间国家行为。
- 和平时期网络负责任国家行为规范。
- 支持透明度、可预测性和稳定性的建立信任措施。
- 旨在确保所有国家都能降低日益互联互通带来的伴随风险、同时仍能从中受益的能力建设措施。

3. 新西兰奥特亚罗瓦认为，现在是时候在这一基础上继续推进，在联合国建立常设、定期和机构性网络安全对话。作为大会第 77/37 号决议的提案国，我们支持当前就制定网络安全行动纲领开展讨论，并支持进一步拟订行动纲领的范围、结构、内容、筹备工作和方式，包括在 2021-2025 年信息和通信技术安全及使用安全问题不限成员名额工作组定期机构对话议程项目下开展讨论。

4. 我们设想在经大会第 77/37 号决议通过的提案的基础上制定一项行动纲领，在当前 2021-2025 年工作组结束后成为联合国网络安全讨论的“永久场所”。根据那项提案，我们支持制定具备以下特点的行动纲领：

(a) 充当 2025 年后联合国网络安全讨论的常设机制，确保可预测性和机构稳定性。开展谈判商定常设机制的形式，从长远来看也可提高效率。目前各届工作组重新审议和商定工作方式需要进行冗长、反复的谈判，占用了重要的实质性讨论时间；

(b) 立足于经商定的网络空间负责任国家行为框架，包括立足于国际法，确保行动纲领依托历届政府专家组和工作组的奠基式工作并在此基础上进一步推进，从而促进网络负责任国家行为；

(c) 包容多利益攸关方参与，其中包括(对网络空间的国际和平与安全负有责任的)政府、企业、民间社会、技术专家、学术界和其他组织，推动建设自由、开放、安全和可互操作的互联网。新西兰奥特亚罗瓦对纳入非政府利益攸关方(以发言和提交书面报告等形式)参与讨论的方式表示支持，这些讨论包括任何正式和非正式会议以及审查会议；

(d) 注重行动，包括注重负责任国家行为框架的执行工作，并注重推动支持各国执行框架以及执行问责和监测机制的能力建设措施；

(e) 可灵活调整，应对新兴技术和新威胁。

## 北马其顿

[原件：英文]

[2023年4月14日]

### 北马其顿共和国政府根据大会第 77/37 号决议就秘书长关于执行框架和提高韧性行动纲领的报告提交的材料

讨论行动纲领所涉原则对于加强我们应对挑战、确保网络空间安全的能力至关重要。

我们认为，区域合作与全球合作可以大大提升国家行为体在加强应对能力时的速度和实效。

北马其顿和类似国家缺乏防御标准和资源，个人、企业和组织极易受到网络威胁。因此，行动纲领应搭建统一的常设体制结构解决网络相关问题。这项结构应有清晰、界定分明的任务规定和充足的资源，从而得以应对不断变化的威胁局面。

为加强协调，还应考虑开展组织间合作，包括正在处理自身网络安全事项所涉结构问题的各机构之间开展跨区域协作，这可以为进一步交流经验增加价值，建立可应对所有新出现挑战的统一战线。

为促进在这方面的广泛参与，行动纲领必须搭建一个可以按需调整的灵活框架。为此可考虑每年或每半年举行一次行动纲领全体会议，向所有国家政府开放，各国政府将参考各专门工作组在闭会期间的工作拟定决策。

这些全体会议还可利用各国和相关利益攸关方的知识设立专责小组。

虽然负责任国家行为的既定框架应作为行动纲领各项工作的基础，但也应留有必要空间视需要修订框架，途径之一是定期举行全体会议或审查会议，各国可在会上重新评估框架，并在认为必要时改善框架。为确保这些审查取得实效，专门工作组可在闭会期间向全体会议通报情况。

行动纲领的一大主要优先事项应当是为纲领执行工作提供大力支持。可通过由参与国自愿报告执行工作的形式提供此类支持，自愿报告将有助于确定最紧迫的需求和挑战。

行动纲领还应持续提供最新的切实建议，指导各国执行框架。此外，行动纲领还应为能力建设活动提供支持，从而进一步促进执行实效。

我们认为，行动纲领应该是全面的，适合每个国家。然而挑战之一是不同国家的需求和能力水平可能差异很大。因此，行动纲领必须具备足够的灵活度，照

顾到这些差异，并能调整适应每个国家的具体需求和国情。这将有助于确保执行工作在各种情况下都可行并取得实效。

行动纲领必须优先考虑包容性，不仅包容参与国，而且包容利益攸关方社区。关于利益攸关方，行动纲领应申明，各国对国际安全相关事项负有主要责任，因此各国保留决策权。然而，行动纲领还应提供各种方式，让所有利益攸关方都能出席正式会议、发言和提交书面材料。这种做法承认各国在国际安全事务中发挥核心作用，同时确保考虑到所有有关各方的声音和观点。

## 挪威

[原件：英文]

[2023年4月14日]

挪威支持制定一项行动纲领推进从国际安全角度使用信息和通信技术(信通技术)的负责任国家行为。大会第 77/37 号决议对提议制定这项行动纲领表示欢迎，挪威是这项决议的提案国。

挪威认为，制定一项行动纲领提供了最佳途径，借以推进联合国关于网络安全和网络空间负责任国家行为的讨论和工作。我们认为，这项行动纲领应成为联合国处理网络安全问题的常设结构。这将提供稳定架构，让我们可以在这个架构下聚焦于注重行动的各项活动和切实进展，并继续开展关于规范的讨论。2010年、2013年、2015年和2021年政府专家组以及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经过多年讨论，达成了负责任国家行为共识框架，行动纲领应重申这项框架并在框架基础上继续推进。行动纲领应包容各方、透明、以达成共识为导向、注重行动并以成果为基础。

我们应该在联合国建立既可开展定期对话、又可执行信通技术使用方面负责任行为规范框架的单一结构。行动纲领应在2021-2025年信息和通信技术安全及使用安全问题不限成员名额工作组于2025年结束任务时制定完毕。

既然已就规范框架达成共识，现在还应配套开展注重行动的执行工作和能力建设。行动纲领可促进能力建设活动，从而支持各国执行规范框架。在行动纲领范围内，会员国和相关利益攸关方可以开展有的放矢的讨论、圆桌会议和情况通报，各国可自愿报告执行工作，查明需求并交流知识、最佳做法和专长。行动纲领可提供更好的契机，在各国努力维护自由、开放和安全的网络空间的过程中提供有针对性的援助。行动纲领应顾及欧洲安全与合作组织等相关组织和其他区域组织内现有的网络安全举措与合作。

行动纲领的组织方式应允许在重点领域和实际工作方面留出灵活调整的空间。这将使各国能够应对新威胁和新兴技术。行动纲领应既注重执行各项规范、也注重继续讨论如何进一步发展规范框架。行动纲领的结构框架应在必要和适当时通过定期会议或审查会议加以定期审查。

行动纲领必须包容各方。所有会员国必须都能够参加。此外，非政府行为体和其他利益攸关方在维护自由、开放和安全的网络空间方面发挥着重要作用，我

们需要得到它们的广泛参与。与私营部门、学术界和非政府组织进行定期磋商，将为讨论和实际工作带来必要的专门知识和资源。将利益攸关方包括在内并不对国家在国际安全中的作用构成挑战。

挪威认为，应在 2021-2025 年信息和通信技术安全及使用安全问题不限成员名额工作组这一形式内分配足够时间，以便详细讨论这项未来行动纲领的任务、方式和实现事宜。工作组应举行一次专门会议讨论行动纲领。

## 巴基斯坦

[原件：英文]

[2023 年 3 月 22 日]

巴基斯坦在包括行动纲领在内的定期机构对话问题上保持一贯的明确立场。我们建议，在制定今后用于讨论信息和通信技术(信通技术)的平台时应考虑的关键原则必须包括包容性、透明度、以共识为导向的决策、多利益攸关方参与、全球协作和可持续性。巴基斯坦认为，这项未来的机构对话还必须在其任务中纳入能力建设、规范建立以及国际法在网络空间适用情况等议题，包括讨论制定一项具有法律约束力的文书，规范网络空间的国家行为。此外，我们认为，这种对话应在联合国主持下进行。

在此必须强调，现阶段没有必要设立任何与当前 2021-2025 年信息和通信技术安全及使用安全问题不限成员名额工作组平行的结构。巴基斯坦坚信，现有工作组就是最适当的论坛，就包括行动纲领在内的任何未来平台的职权范围和任务领域开展所有讨论。

巴基斯坦之所以决定对关于行动纲领的决议投弃权票，原因是我们认为，在现有工作组于 2025 年结束工作后建立的任何机制或结构都必须建立在可持续的基础上，并通过协商一致的进程加以制定。因此，现有工作组为此类讨论提供了理想平台。我们主张对行动纲领采取合作和包容各方的做法，这将确保其实效和长期可持续性。

除此之外，我们宣布提交一份文件，详细阐明巴基斯坦对于在网络空间包括全球网络安全其他方面适用国际法的立场。这份文件可查阅 [https://docs-library.unoda.org/Open-Ended\\_Working\\_Group\\_on\\_Information\\_and\\_Communication\\_Technologies\\_-\\_\\_\(2021\)/UNODA.pdf](https://docs-library.unoda.org/Open-Ended_Working_Group_on_Information_and_Communication_Technologies_-__(2021)/UNODA.pdf)。



## 菲律宾

[原件：英文]

[2023 年 4 月 10 日]

鉴于信息和通信技术(信通技术)在国际和平与安全背景下不断演变，因此现在比以往任何时候都更需要开展定期机构对话，以推动为所有会员国设立常设论坛。

菲律宾认为，制定一项行动纲领促进从国际安全角度使用信通技术方面负责任国家行为可带来惠益。然而菲律宾认为，应由 2021-2025 年信息和通信技术安全及使用安全问题不限成员名额工作组决定创建常设定期机构对话一事。因此，菲律宾不得不对大会题为“推进从国际安全角度使用信息和通信技术的负责任国家行为的行动纲领”的第 77/37 号决议投弃权票。

菲律宾认为，工作组的任务包容各方、透明且以共识为导向，因此工作组是最适合讨论行动纲领范围、结构和内容的平台。根据工作组以协商一致方式通过的第一份年度进展报告，工作组决定召开闭会期间会议，以推动和深化关于具体提案的讨论，包括关于就信息和通信技术的安全及使用安全问题建立常设定期机构对话的提案。这些会议搭建了平台，让会员国可在此举行包容各方的对话，并就今后的定期机构对话凝聚共识。

因此，菲律宾重申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 2021 年共识成果文件第 74 段所载的原则，即“在联合国主持下今后进行定期机构对话的机制，应是一个有具体目标而且注重行动的进程，建立在以往成果的基础上，包容各方、透明、以达成共识为导向并以成果为基础。”

除了这些核心原则外，菲律宾坚持认为，今后的任何对话都应考虑到缩小性别数字鸿沟的重要性，促进妇女在决策过程中切实、有意义地参与并发挥领导作用，而且这些对话应对性别问题有敏感认识。

菲律宾还重申工作组在 2021 年报告第 73 段中得出的结论，即今后的对话除其他外应提高认识，建立信任和信心，并鼓励就尚未达成共识的领域开展进一步研究和讨论。菲律宾还与各国一道，认识到探索专门用于对商定规范和规则执行情况采取后续行动以及制定更多规范和规则的机制能带来效用。

因此，菲律宾支持今后定期开展机构对话，推动从国际安全角度使用信通技术方面的负责任国家行为，这些对话除其他外还将：

- 提供能力建设方案，使各国能够发展技能、人力资源、政策和机构，从而促进各国真正参与国际安全角度下的信通技术讨论，并提高各国消除关键基础设施脆弱问题的能力。能力建设方案应立足于所有会员国在工作组成果文件(A/75/816)中一致商定的原则，这份文件讨论了流程和宗旨、伙伴关系和人员，包括将能力建设纳入《2030 年可持续发展议程》。

- 方便人们了解现有和潜在威胁以及如何应对这些威胁。
- 提供具体步骤，指导如何执行负责任国家行为的现有规则和规范，并针对有关信通技术的不断变化的威胁进一步讨论其他潜在规范，从而推动建立更加透明和可预测的网络空间并维护这一领域的和平。
- 加深对国际法适用情况的理解，如果仍然存在差距，则推动核心小组讨论如何解决这一问题，例如，可能针对信通技术环境的特点制定一项规范性文件或具有法律约束力的文书。
- 提供实用指南供各国使用，从而协助各国针对国际和平与安全相关事项在信通技术领域推动信息共享、桌面演练和协调。

菲律宾认为，今后关于从国际安全角度看信通技术的定期机构对话应由 2021-2025 年信息和通信技术安全及使用安全问题不限成员名额工作组决定，而不应与当前的工作组平行启动或召开。就这一重要事项开展多轨讨论将对小型代表团的参与产生不利影响，应予避免，除非工作组以协商一致方式另有决定。关于未来对话的讨论还应顾及工作组 2021 年和 2025 年成果文件、工作组年度进展报告以及政府专家组 2010 年、2013 年、2015 年和 2021 年的报告。

## 罗马尼亚

[原件：英文]

[2023 年 4 月 14 日]

根据此前关于建立“定期机构对话”应对从国际安全角度使用信息和通信技术(信通技术)所涉问题的的工作，制定一项行动纲领将为第一委员会提供体制化常设机制，通过提供成套可执行的建议并支持或促进相关能力建设项目，后续落实商定规范的实施工作。罗马尼亚认为，迫切需要这样一项包容各方、注重行动的常设机制。

行动纲领的范围应涉及从国际安全角度使用信通技术。行动纲领的目标应该是：全面遵守网络空间负责任国家行为准则，维护开放、稳定、安全、无障碍、和平的信通技术环境，从而促进维护国际和平与安全。

行动纲领可特别着眼于加强合作、促进网络空间稳定并提高韧性。在这方面，通过在各各国之间以及与相关利益攸关方开展包容性对话可以实现很多目标，其中包括：缓和紧张局势；预防冲突；促进对网络威胁采取合作办法；支持执行负责任国家行为框架，这项框架建立在包括国际人道法和人权法在内的国际法、负责任国家行为规范、建立信心措施和能力建设的基础上。

行动纲领政治文件的基础应是各国重申致力于制定负责任国家行为框架，建立一个常设体制机制推动执行这一框架，并酌情促进多利益攸关方参与。

根据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和政府专家组的报告中关于拟订行动纲领的建议，包括在 2021-2025 年信息和通信技术安全及使用安全问题不限成员名额工作组进程中提出的建议，并根据大会第

77/37 号决议中涉及秘书长关于行动纲领的报告的规定，应在 2024 年和 2025 年安排工作组闭会期间会议和专门会议，以便继续细化行动纲领的不同方面。

罗马尼亚认为，根据大会第 77/37 号决议提出的备选办法，应尽早召开一次旨在制定行动纲领的会议。

## 俄罗斯联邦

[原件：俄文]

[2023 年 4 月 12 日]

根据大会第 77/37 号决议第 3 段，俄罗斯联邦谨此提交对推进从国际安全角度使用信息和通信技术负责任国家行为的行动纲领的意见。

我们认为，2021-2025 年信息和通信技术安全及使用安全问题不限成员名额工作组是联合国第一个、也是唯一一个包容各方、开放、透明和真正民主的国际信息安全谈判机制。协商一致原则允许所有国家影响决策进程，没有例外。工作组已在实践中证明其实效和重要性。

谈判进程有必要根据工作组的经验不断演变。俄罗斯联邦在这方面的详细建议载于关于定期机构对话的概念文件(已于 2023 年 3 月 6 日至 10 日在纽约举行的工作组第四届会议期间提交)。

行动纲领不应就联合国内关于国际信息安全的未来谈判机制的决定作出预判。根据大会第 75/240 号决议规定的工作组任务，这项倡议应与其他国家提案一道，在工作组中讨论。到 2025 年为止还有三年时间，足以就采取何种形式取代目前工作组发展出共同看法。

就内容而言，行动纲领仍不完善，目的也不明确。工作组的讨论表明，即便是行动纲领的支持者也未就行动纲领的主要内容采取共同立场，尤其是在决策程序方面。

目前这个样子的行动纲领倡议不能声称是联合国内关于国际信息安全的独立、包容各方的谈判机制。这项倡议对工作组而言毫无增加价值，只是重复了工作组任务的关键领域(大会第 75/240 和 77/37 号决议，第 1 段)。与此同时，行动纲领的议程范围比现有工作组的议程范围窄得多，仅限于讨论工作组和政府专家组的现有建议以及各国为执行这些建议所作的努力。

能力建设是推进行动纲领的重点，也是工作组任务的一个方面。工作组制定了一份能力建设活动普遍原则清单(工作组 2021 年报告)，目前正根据大会第 77/36 号决议，就各国在这一领域的具体需求和要求以及满足这些需求和要求的各项机制包括供资机制交换意见。

此外，行动纲领起草人为了赋予行动纲领切实意义，照搬已在工作组内开始讨论的各国提案。这包括创建一份联络人名录和一个关于国际信息安全的联合国常设在线门户。无论纲领是否启动，(一旦各国达成共识)这些举措都将得到执行。

重要的是不要忘了，西方国家为行动纲领赋予了非常特定的政治含义，并公开宣扬这层含义，借此刁难俄罗斯。他们在毫无根据的情况下指控我国在包括对乌克兰特别军事行动中恶意开展网络活动，借以说明有必要启动这项纲领(值得一提的是，这类论点由法国驻欧洲安全与合作组织代表提出)。这种反俄信息不能作为各国就国际信息安全问题进行建设性接触的基础。这种信息有违《联合国宪章》的精神，特别是关于各国间平等及友好关系的《宪章》第一条。有鉴于此，可以料想，西方国家将根据美国鼓吹的“基于规则的秩序”理念，利用行动纲领强加对己有利的不具约束力的规则和标准，而不是以国际法为准绳。

俄罗斯联邦认为，只有将现有的负责任行为自愿规则经一项具有普遍法律约束力的文件编纂成条文后，才能谈论各国对遵守这些规则的责任。越来越多国家发言赞成在联合国建立一项关于国际信息安全的国际法律制度。无论工作组结束时确定采用何种磋商形式，其目的都应是拟订一项适当的国际文书。

在这方面，俄罗斯在工作组第四届会议上提交了一项关于缔结确保国际信息安全联合国公约的构想。我们的倡议着眼于切实开展关于这项议题的长期讨论。这项倡议植根于《联合国宪章》的宗旨和普遍公认的原则，这些宗旨和原则团结了国际社会，共同维护国际和平与安全。这项倡议借鉴了大会关于从国际安全角度看信息和电信领域的发展的历年决议以及 2021 年工作组和 2010 年、2013 年、2015 年和 2021 年政府专家组的共识报告的建议，还考虑到了第一工作组主席摘要中概述的各国倡议。这样一项公约应包括多项机制，用以监测缔约国的条款执行工作、修改条款和通过补充条款、就文书执行情况交换意见以及平息并和平解决争端。

我们相信，工作组是讨论这项倡议和其他国家在信息和通信技术安全领域所提倡的最适宜的论坛。工作组为绝大多数会员国的利益服务，因此不应被行动纲领所取代。纲领中各国认为有用的内容可以纳入现有机制或纳入未来机制。

## 新加坡

[原件：英文]

[2023 年 4 月 14 日]

新加坡高度重视迄今为止就行动纲领提案所通过的协商一致措辞。这些共识决定是进一步审议行动纲领的良好基础。为此，各工作组此前各份共识报告中的以下内容仍然很重要：

- 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的报告指出，各国注意到关于促进在信息和通信技术(信通技术)方面负责任国家行为的各种建议，这些建议除其他外将支持各国履行其在信通技术使用方面的承诺尤其是《行动纲领》的能力。在审议这些建议时，应让各国得以在联合国平等参与审议，从而确保所有国家的关切和利益得到顾及。在这方面，应进一步拟订行动纲领，包括在根据大会第 75/240 号决

议设立的 2021-2025 年信息和通信技术安全及使用安全问题不限成员名额工作组框架内加以拟订。<sup>38</sup>

- 2021-2025 年信息和通信技术安全及使用安全问题不限成员名额工作组在第一份年度进展报告中指出，工作组建议各国在第四和第五届会议上继续在工作组框架内进行重点讨论，进一步拟订行动纲领，探讨是否有可能将其设立为一项机制，推动信通技术使用方面的负责任国家行为，这除其他外将增强各国在使用信通技术方面履行承诺的能力。在这些会议上，各国还将重点讨论行动纲领与工作组之间的关系以及行动纲领的范围、内容和结构。<sup>39</sup>

由于当前会员国正在工作组框架内开展关于进一步拟订行动纲领的重点讨论，并结合对今后的定期机构对话机制的商讨，新加坡认为，这项机制必须得到普遍参与、包容各方、透明、基于共识、注重行动，并且是单轨机制。这项机制的范围、结构和内容依托的基本原则如下：

- 完全在协商一致的基础上建立并运作，从而维护国际社会在前几届政府专家组和工作组会议期间达成的来之不易的脆弱共识。
- 锐意在历届政府专家组和工作组工作奠定的基础上再接再厉。
- 目标是增强在使用信通技术领域负责任国家行为的不断演变的累积框架，并加强奠定这一框架的协商一致精神。

## 斯洛文尼亚

[原件：英文]

[2023 年 4 月 13 日]

斯洛文尼亚认为，关于信息和通信技术(信通技术)安全的行动纲领是确保网络空间和平与稳定的重要工具。这项行动纲领还应成为确保网络空间今后发展既开放又稳定的有效手段。

行动纲领还可在第一委员会搭建常设结构处理网络相关问题，并可向大会提交实质性可交付成果，供大会通过并核准。行动纲领的常设结构将提供机制稳定性，并可使大会不必讨论设立不限成员名额工作组的问题，因为这些工作组顾名思义设有时限。无论如何，行动纲领可与联合国其他相关进程(如第 75/240 号决议所设 2021-2025 年信息和通信技术安全及使用安全问题不限成员名额工作组)以相互补充、相互协调的方式一道开展工作。

斯洛文尼亚坚决支持采取透明和包容各方的多利益攸关方办法原则，并支持国家和非国家行为体参与行动纲领的各项工作。

<sup>38</sup> 见 A/75/816。

<sup>39</sup> 见 A/77/275。

斯洛文尼亚主张，各国应开展自愿自我评估，并随时准备分享最佳做法。行动纲领应支持能力建设和信息共享，目标是使所有国家推动并执行网络空间负责任行为框架。能力建设的关键领域应包括事件应对、政策和战略制定、计算机应急小组发展、必要网络基础设施和规范框架建设等。行动纲领还应具有足够的灵活性，让各国能够应对新威胁，并在必要时进一步发展规范框架。

## 瑞典

[原件：英文]  
[2023年4月14日]

### 导言

第一委员会整合了关于在使用信息和通信技术(信通技术)方面负责任国家行为的框架，该框架已得到大会协商一致的决议认可。<sup>40</sup> 在该框架范围内，已就建立定期机构对话、应对从国际安全角度与信通技术使用相关问题开展讨论。据强调，这种对话应重点关注为规范框架的实施工作提供支持。值得一提的是，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得出结论认为，今后的任何定期机构对话都应“是一个有具体目标而且注重行动的进程，建立在以往成果的基础上、包容各方、透明、以达成共识为导向并以成果为基础”。<sup>41</sup> 在这方面，制定一项行动纲领将搭建起常设的体制机制，得以对商定框架的执行情况采取后续行动，同时留出空间视需要进一步发展框架。

### 内容

行动纲领可建立在一份政治文件的基础上，这份文件应尤其(a)重申各国在相关报告和决议中申明的对负责任国家行为框架的基本政治承诺，<sup>42</sup> 该框架将顾及工作组通过的协商一致结果，以及(b)建立常设体制机制，以便(一)推动执行该框架，包括为此协助提升各国能力，(二)酌情进一步发展本框架，(三)促进相关领域的多利益攸关方合作。

瑞典指出，推动框架执行工作涉及许多方面。我们赞同欧洲联盟的意见以及法国于2023年3月向工作组提出的提案。为了进一步推动讨论，我们提交的材料着重谈到采用多利益攸关方办法的重要意义、信通技术私营部门的作用以及促进公私伙伴关系的必要性。

<sup>40</sup> 见大会第70/237和76/19号决议。

<sup>41</sup> 见A/75/816，第74段。

<sup>42</sup> 这些报告和决议包括大会第76/19号决议、政府专家组2010年、2013年、2015年和2021年共识报告、不限成员名额工作组2021年报告(A/75/816)以及2021-2025年信息和通信技术安全及使用安全问题不限成员名额工作组第一次年度进展报告(A/77/275)，同时铭记当前工作组今后的协商一致成果将充实这一不断演变的累积框架。

## 多利益攸关方参与

鉴于各国对维护国际和平与安全负有首要责任，<sup>43</sup> 行动纲领应努力加强多利益攸关方的参与与合作，以利建立开放、自由、全球性、稳定和安全的网络空间。

今天，各国政府可能难以具备充分理解和应对本国面临的日益增多的网络相关问题所需的手段和能力。各国政府日益依靠与私营部门和其他非政府行为体开展协同合作，应对威胁和挑战以及由此产生的公共政策需求与关切。与此同时，第一委员会有关工作组一再强调，应酌情进一步加强与民间社会、私营部门、学术界和技术界的协作，<sup>44</sup> 这既是因为与这些利益攸关方开展合作对于各国履行其在框架下的承诺至关重要，也因为利益攸关方本身“有责任以不危及和平与安全的方式使用信通技术”。<sup>45</sup> 私营利益攸关方也可以为讨论带来宝贵的专门知识，并为能力建设作出贡献。数字时代的安全不能仅靠各国实现，多利益攸关方办法必须一直是开展合作时的基本要素。

## 信通技术私营部门在维护和促进人权方面的作用

信通技术部门常常被视为表达自由和人权的盟友。电话和蜂窝技术连通了人与人、企业与企业；因特网为人与企业打开了一个信息、教育和娱乐的新世界，得以在里面开展交流、辩论、争论、讨论、磋商并找到解决办法。私营部门提供了构成互联网主干的各项技术。

信通技术私营部门非常多样化，包括硬件(如传输塔、仪器和设备、服务器、电缆和其他基础设施)提供方以及软件与数字服务提供方，其中包括搭建起因特网架构的众多技术与标准。这种多样性造成难以对这个部门进行概括总结，也难以仅注重某一组问题。与其他行业一样，来自世界各地的企业都活跃在信通技术部门，这使得以地域为重点的战略效率较低，需要采取多边办法。

国家尊重人权的义务还包括有义务保护个人和群体的人权免遭包括工商企业在内的第三方侵害。国家履行人权义务意味着各国必须采取积极行动，促进享有基本人权(《工商企业与人权指导原则》，原则 1)。用户和民间社会的期望与企业对自身责任的理解之间可能总是会有差距。有必要在政治上和行业内部就这项工作达成更大共识。

## 多利益攸关方举措是前进的方向

为应对挑战，政府和信通技术企业需要得到以国际公认标准、规范和原则为基础的良好指导。瑞典将继续推动打造开放、自由、全球性、稳定和安全的网络空间，在这个空间中，人权、基本自由和法治得到充分落实，为我们自由民主社会的社会福祉、经济增长、繁荣与完整性提供支持。因此，各国政府将在共同努力、联合处理棘手问题的过程中得到裨益。行动纲领机制应成为各国与世界各区

<sup>43</sup> 见 A/75/816，第 10 段。

<sup>44</sup> 同上，第 22 段。

<sup>45</sup> 同上，第 10 段。

域包括私营部门在内的多方利益攸关方接触的平台。缔结伙伴关系一道合作可以带来宝贵投入。

瑞典支持采取以规范、规则、程序和做法为基础的办法。然而，此类机制在变动不居的形势下难以建立。过度监管可能不符合现有和新出现的安全威胁，可能减缓或削弱创新，并降低私营部门参与的动力。过度监管还可能不符合其他义务和责任，包括那些旨在尽量减少对公众伤害的义务和责任。行动纲领机制必须努力与私营部门就网络安全和韧性所涉问题开展接触。在这方面，缔结公私伙伴关系以及与多利益攸关方接触应以透明和问责等关键原则为基础，特别是在为解决具体公共政策问题而缔结这些伙伴关系并开展接触时。

### 保持势头，筹备 2025 年召开一次国际会议

瑞典支持 2021-2025 年信息和通信技术安全及使用安全问题不限成员名额工作组开展更多重点讨论，以便进一步拟订行动纲领，并为制定行动纲领努力达成共识。应在 2024 年和 2025 年组织工作组闭会期间会议和专门会议，从而继续拟订行动纲领的不同方面并起草纲领创始文件等。

瑞典支持进一步讨论可能制定一项行动纲领的确切方式，包括可在 2025 年举行一次专门国际会议，根据已完成的筹备工作、包括在工作组进行的筹备工作，通过行动纲领创始文件(如大会第 77/37 号决议所述)。行动纲领应规定，(采用类似大会第 75/282 号决议通过的方式获得核证的)相关利益攸关方可以参与。

## 瑞士

[原件：英文]  
[2023 年 4 月 14 日]

### 一. 导言

1. 20 多年来，各国一直在联合国层面讨论国家使用信息和通信技术(信通技术)对国际和平与安全的现有和潜在威胁以及如何应对这些威胁。这些讨论以各种设有时限的形式进行，逐步取得了相当大的进展。2010 年、2013 年、2015 年和 2021 年政府专家组的协商一致建议、2021 年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的协商一致建议以及 2021-2025 年信息和通信技术安全及使用安全问题不限成员名额工作组 2022 年共识报告拟订并巩固了关于网络负责任国家行为的不断演变的累积框架。网络空间负责任国家行为框架包括国际法在网络空间的适用情况、负责任国家行为自愿规范、建立信任措施和能力建设。
2. 会员国通过大会第 70/237 和 76/19 号决议，一致同意以政府专家组 2015 年和 2021 年报告以及工作组 2021 年报告为指导使用信通技术，这些报告概述了框架并确认了所谓的成果。
3. 拟议的行动纲领以这一商定框架和成果为坚实基础。



## 二. 行动纲领的范围和目标

4. 这项行动纲领将有助于实现开放、自由、和平和安全的网络空间这一共同目标。它将为联合国层面的定期机构对话搭建常设结构，以支持会员国在本国努力执行并运作网络空间负责任国家行为框架。
5. 这项行动纲领将注重行动、包容各方、透明，以达成共识为导向并以成果为基础。
6. 行动纲领的核心内容之一是其注重行动的本质属性。行动纲领将协助各国根据自身需求开展合作和能力建设活动，并为交流知识、最佳做法和专门知识提供一个常设平台，从而有助于建立和加强信任和透明度。
7. 行动纲领还应具有足够的灵活度，使各国能够应对未来的威胁。为此，行动纲领应定期召集各国对框架开展审查，并酌情在协商一致的基础上进一步发展框架。

## 三. 结构和内容

8. 行动纲领将每年举行一次正式会议。将邀请各国在自愿基础上评估本国在执行该框架方面的进展和挑战。这可以通过建立纲领自身的报告制度来实现，或通过推动现有机制(如关于联合国从国际安全角度就各国负责任使用信通技术的建议执行情况国别调查)来实现。<sup>46</sup> 在这些评估的基础上，可以确定具体需求、已汲取的成功经验、挑战和优先领域。会员国可在年度正式会议上以协商一致的方式通过决定和建议。会员国还可在年度正式会议上以协商一致方式设立技术工作组。
9. 在行动纲领年度正式会议上成立的技术工作组可在闭会期间举行会议。这些会议的结论和建议将提供给年度正式会议参考。技术工作组将侧重于年度会议确定的优先领域。这些技术领域可包括通过制定切实指导并交流最佳做法来实施具体的自愿规范；推动讨论国际法如何适用于网络空间并就此凝聚共识；提出具体的能力建设需求；提供具体支持。
10. 还应考虑与区域组织以及国际电信联盟等相关国际机构定期交流，以分享最佳做法，并支持与相关国际和区域举措开展协调。在已经有此类交流的领域，行动纲领应酌情借鉴相应的经验和结构。
11. 定期(例如每 4 至 6 年)举行一次审查会议，酌情更新行动纲领。
12. 在行动纲领范围内的所有决定都应采取协商一致方式作出。
13. 国家对维护国际和平与安全，包括在网络空间维护和平与安全负有首要责任。但同时，国家并不是实现这一目标过程中涉及的唯一行为体。在网络空间尤其如此，因为网络空间的大部分基础设施属私人行为体所有且由其运营。多利益攸关方在网络空间运作中发挥着不可或缺的作用，并有着国家不具备的宝贵见解和专门知识。来自民间社会、私营部门、学术界和技术界的行为体也可发挥各自

<sup>46</sup> 可查阅 <https://nationalcybersurvey.cyberpolicyportal.org/>。

作用并作出贡献，特别是为各国履行其在网络空间负责任行为框架下的承诺提供支持。此外，多利益攸关方的专门知识对能力建设也很重要。各国必须利用这些知识，并从大量丰富想法中获益。

14. 在行动纲领范围内进行决策和谈判仍应是会员国的特权。此外，行动纲领应允许广大多利益攸关方群体有意义地参与年度正式会议、审查会议和技术工作组会议并作出贡献。因此，行动纲领会议和工作组的议事方式应允许利益攸关方出席正式和非正式会议、作发言并提供口头和(或)书面投入，供会员国审议。

#### 四. 制定行动纲领的筹备工作和方式

15. 从国际安全角度促进网络空间负责任国家行为政府专家组和工作组 2021 年报告均建议，应进一步拟订行动纲领，包括在 2021-2025 年信息和通信技术安全及使用安全问题不限成员名额工作组的进程中拟订。因此，在当前工作组进程内应举行关于行动纲领的专门会议。这些会议的成果应反映在工作组相应的年度进展报告中。

16. 此外，应举行闭会期间多利益攸关方磋商，收集多利益攸关方对行动纲领及其制定工作的意见和建议。

17. 行动纲领的制定工作应立足于大会在已完成(包括在工作组中完成)的筹备工作的基础上作出的一项决定/决议。会员国不妨举行一次联合国专门会议来制定行动纲领。

18. 行动纲领应在工作组结束后开始实施。

#### 土耳其

[原件：英文]

[2023 年 3 月 14 日]

- 开展研究，减少各国在网络安全以及确定采取何种方法时的成熟程度差异。
- 使用国际电信联盟全球网络安全指数所用的标准，该指数已被接受成为确定各国网络安全成熟程度的重要指标，用于为确定发展中国家潜在增长领域提供重要预测。
- 衡量计算机应急小组在觉察和干预方面的成熟程度，从而确定当前形势并提高应急小组能力。
- 在根据国际法和规范调整国内规则规范的过程中，增加会员国之间的意见交流。
- 鼓励国家事件应对小组之间开展合作。
- 建立应急通信渠道和平台，使会员国能够共享资源和信息。
- 分享最佳做法和经验，从而更好地理解规则、规范和原则。

- 组织国际演习，提高各国针对网络事件的韧性和应对能力。
- 研究国家监管办法用于新兴技术的安全，并为成员编写国际指南。
- 就如何缩小各国网络能力建设需求之间的差距提出建议。
- 对区域在建设必要能力方面的进展情况开展摸底。
- 开展各项活动，提高打击网络犯罪的工作人员的专业知识水平。
- 纳入关于制定、测试和执行地方和国际突发事件应急计划的建议。

## 乌克兰

[原件：英文]

[2023年4月14日]

制定具体的联合措施应对与信息通信技术(信通技术)的使用有关的威胁，将有助于促进网络空间负责任国家行为。

在信通技术环境中维护国际和平、安全、合作和信任至关重要，特别是因为当前一些国家正在为军事目的发展信通技术能力，且国家和非国家行为体恶意使用信通技术的事件继续增加。

行动纲领应处理与信通技术使用领域恶意活动增加有关的挑战和威胁，这些活动影响关键的信息基础设施、向民众提供基本服务的基础设施、保障因特网普遍可用或完整所需的技术基础设施以及保健部门。

与行动纲领有关的任何活动、项目和举措应避免与在欧洲安全与合作组织信通技术使用方面建立信任工作组框架内正在执行的活动、项目和举措重复。

乌克兰支持以协商一致方式通过 2021-2025 年信息和通信技术安全及使用安全问题不限成员名额工作组第一次年度进展报告(A/77/275)，以期有助于进一步拟订行动纲领，包括在工作组进程内这样做。

行动纲领不妨决定每年召开一次或两次国家会议，而审查会议则可每 4 年或 5 年举行一次。行动纲领可举行闭会期间会议，并设立工作组，重点讨论具体议程项目。

关于制定行动纲领的国际会议可于 2025 年工作组任务期满后召开。

行动纲领可设想是否有可能就各国执行规则、规范和原则的工作提出报告，并定期召开工作会议，重点讨论这些规则、规范和原则的执行情况。

行动纲领可讨论会员国在信通技术使用安全领域开展合作的重要性，包括通过建立平台，交流关于脆弱性和未记录软件功能和攻击模式的信息，以及软件和库安全评估结果，以防供应链攻击。

行动纲领可设想建立一项流程提交国际援助请求。《从各个方面防止、打击和消除小武器和轻武器非法贸易的行动纲领》中有相关机制。

## 大不列颠及北爱尔兰联合王国

[原件：英文]  
[2023 年 4 月 14 日]

### 导言

1. 在过去 30 年中，会员国制定了关于从国际安全角度使用信息和通信技术方面负责任国家行为框架，并得到大会历次决议(第 70/237 和 76/19 号决议及其他决议)核可。
2. 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得出结论认为，今后任何定期机构对话都应“是一个有具体目标而且注重行动的进程，建立在以往成果的基础上、包容各方、透明、以达成共识为导向并以成果为基础”。<sup>47</sup>
3. 2022 年，大会经表决，在第 77/37 号决议中欢迎关于推进从国际安全角度使用信通技术的负责任国家行为的行动纲领提案。联合王国坚决支持制定行动纲领，作为讨论网络空间国际和平与安全的包容各方和注重行动的常设机制。
4. 制定这项行动纲领时还应特别注重：

(a) **包容性。**行动纲领应由所有会员国集思广益制定，并开放供所有会员国参与。纲领采用的各种方式应允许非政府利益攸关方有意义地参与。将行动纲领作为目前 2021-2025 年信息和通信技术安全及使用安全问题不限成员名额工作组的唯一继承机制，将有助于各国有效分配资源参与。

(b) **合法性。**会员国已商定从国际安全角度使用信息和通信技术(信通技术)方面负责任国家行为框架。这应该是我们的起点。行动纲领在支持各国执行这一共识框架、进一步澄清现有国际法如何适用于网络空间方面发挥明确作用。

(c) **灵活性。**注重商定框架的执行工作有助于找出差距，以便进一步细化框架。因此，行动纲领的结构应足够灵活，使其能够应对随着时间推移而发现的差距，并因应新出现的威胁等进一步发展这项不断演变的框架。

### 范围和目标

5. 行动纲领的总体目标应当是通过维护自由、开放、和平和安全的网络空间，促进国际和平与安全。为此应促进会员国之间就信息和通信技术的安全及使用安全问题进行对话与合作，并支持框架的执行和发展。
6. 行动纲领应是目前工作组讨论信息和通信技术安全及使用安全的唯一后续机制。这样，行动纲领就可以：
  - 提供机遇讨论网络威胁并分享有关信息(例如在年度会议和重点工作流程中开展讨论、审议关于威胁的新机制如印度提议的门户网站等)。

<sup>47</sup> 见 A/75/816，第 74 段。

- 提供手段，支持各国确定提高框架执行绩效所需的能力领域(例如：为此开展自愿报告；盘点联合国各机构开展的现有能力建设活动；动员包括区域组织、民间社会和私营部门在内的非政府利益攸关方积极参与；与世界银行网络安全多捐助方信托基金和其他机构开展合作)。
- 提供包容各方的进程，借以细化框架，例如通过一项工作流程审议国际法如何适用于网络空间)。
- 为制定更多建立信任措施奠定基础(例如，目前工作组正在建立联络人名录这一常设机制，可在此基础上加以推进；讨论可采取何种进一步措施从与联合国网络空间国际和平与安全常设论坛的联系中受益)。

## 结构和内容

### 政治宣言

7. 行动纲领应经由在一次高级别会议或国际会议上发表的在政治层面商定的政治宣言来启动。这项宣言应以框架为基础，其中应包括如下商定内容：采取行动推动履行网络空间负责任国家行为的承诺；澄清国际法如何适用于网络空间；行动纲领的商定范围和方式。

8. 政治层面的协议将为各国提供机遇，在框架演变的当前阶段公开、清晰地重申其承诺，有助于各国在本国体制内获得政治支持。

9. 能力建设是框架的重要组成部分，应通过这项政治宣言凸显能力建设的价值。宣言应顾及工作组关于能力建设的原则以及其他联合国机构和非联合国机构的工作，包括全球网络专门知识论坛德里公报中提出的能力建设原则。

### 年度会议

10. 行动纲领应每年举行一次正式会议，会议上可以：

- 讨论和交流有关新威胁和正在出现的威胁的信息。
- 审查框架执行情况，包括在自愿报告的基础上开展审查。
- 分享能力建设机会，确保相关利益攸关方作情况介绍。
- 阐述对框架包括对国际法适用情况的理解。
- 审议有关具体工作流程的建议(可通过年度会议建立这些工作流程)。

### 审查会议

11. 行动纲领应每四年举行一次审查会议。由于网络空间对国际和平与安全的威胁不断变化和演变，这些审查会议将对行动纲领进行评估和调整。

### 自愿报告

12. 执行框架和支持能力建设已被确定为行动纲领的重要优先事项。自愿报告将为这项工作提供支持。现有调查(如联合国裁军研究所关于联合国从国际安全角

度就各国负责任使用信通技术的建议执行情况国别调查)和不断发展的机制(如新加坡提议的规范核对表)奠定了通过行动纲领采取连贯办法的潜在基础。

#### 多利益攸关方的参与

13. 会员国应享有在行动纲领范围内就成果开展谈判并作出决定的专属权利。然而，非政府利益攸关方提供宝贵观点。他们往往是最先受到网络事件影响的群体，也是采取对策时的关键环节。他们还可以在提供能力建设方面发挥更大作用。因此，非政府利益攸关方应能够有意义地参加所有行动纲领会议，包括作出书面和口头发言。利益攸关方的参与应包容各方并体现多样性，还应鼓励区域参与。核证利益攸关方时应透明，由所有国家就核证作出最后决定，包括在无法达成共识时通过表决作出决定。

#### 筹备工作和模式

14. 工作组应在进一步细化行动纲领方面发挥重要作用。考虑到各代表团面临的资源限制，应在本工作组的正式和非正式会议上拨出专门时间讨论并进一步细化行动纲领。鉴于这项任务具有重要意义，可能有必要召开专门的闭会期间会议。

15. 同时，不应妨碍会员国在其他会议上拟订提案并提交工作组和大会审议。

### 美利坚合众国

[原件：英文]

[2023年4月14日]

#### 导言

联合国会员国承认，信息和通信技术(信通技术)有可能被用于有违维护国际和平与稳定目标的目的。多年来，各国在联合国主持下齐聚一堂，讨论并处理这一问题。各国经协商一致，肯定了政府专家组和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的报告，从而围绕关于信通技术使用问题负责任国家行为的框架凝聚了共识。这个旨在加强国际稳定的框架由以下内容构成：接受相关国际法包括《联合国宪章》；一套不具约束力的规范；建立信任措施。

虽然这个框架在全球得到支持，但框架要取得成功，取决于各国遵守并执行框架内容。正如 2015 年从国际安全角度看信息和电信领域的发展政府专家组的共识报告所述，各国此前曾申明，有必要在联合国主持下建立有广泛参与的定期机构对话。<sup>48</sup> 工作组在这项努力的基础上继续推进，一直重申各国有必要为今后的机构对话建立一项机制。<sup>49</sup>

2021 年工作组共识报告建议，未来的联合国网络问题机制应包容各方、透明、以达成共识为导向并以成果为基础。行动纲领提供了此类机制，并为各国创造机遇，在联合国建立一个常设但灵活的机制，以便推动框架工作，从而加强网络空

<sup>48</sup> 见 A/70/174，第 18 段。

<sup>49</sup> 见 A/75/816，第 70-74 段。

间的和平与安全，防止使用信通技术造成冲突和对平民的伤害。行动纲领还应当是一个注重行动的常设机制，会员国可以通过这项机制执行并推进共识框架。

#### 行动纲领的范围

大会第 77/37 号决议回顾了 2010 年、2013 年、2015 年和 2021 年政府专家组的评估和建议、2021 年工作组的评估和建议以及 2021-2025 年信息和通信技术的安全及使用安全问题不限成员名额工作组第一次年度进展报告，特别是“这些进程拟订的关于在使用信息和通信技术方面负责任国家行为不断演变的累积框架”，吁请会员国以这些报告和框架为指导。<sup>50</sup> 这一框架得到这些报告的支撑，是行动纲领的基础。

会员国应确定行动纲领的方向，并随时间推移修订纲领，同时始终优先注重框架的实际执行工作以及专门用于执行框架的能力建设工作。行动纲领具有常设性质，这可使其成为各国在开展这些工作时的一项持久资源。

行动纲领作为常设机制，还应能灵活调整应对未来威胁，并可敏捷评估各国不断变化的需求以及应对这些威胁的最佳做法。各国还应能够在行动纲领范围内审议共识框架是否应随时间推移而演变以及如何演变。

非国家利益攸关方应成为行动纲领进程的有机组成部分。行动纲领的参与方式必须尽可能包容各利益攸关方，以便充分利用这些利益攸关方的专门知识。

#### 制定一项行动纲领

各国在制定一项未来行动纲领并拟订行动纲领内容时，首要目标应是设计一个架构，方便各国执行共识框架，促进各国在信通技术安全及使用安全方面的合作，并随着会员国不断发展共识而逐步改善框架。

为便利迅速制定行动纲领，应在 2025 年待工作组结束后召开一次国际会议<sup>51</sup> 启动行动纲领。这次会议的成果文件可包括一项政治宣言，这些成果文件应构成行动纲领的实质性基础，并述及行动纲领机制的方式和议事规则。行动纲领定期会议应于 2026 年开始举行。

由于行动纲领的拟议任务是处理信通技术使用的和平与安全层面，因此应在第一委员会下制定这项行动纲领。裁军事务厅应顺理成章成为这一未来机制的秘书处。行动纲领应尽可能在现有预算资源范围内运作。

#### 结构

行动纲领应每年召开一次由各国参加的会议，与会代表将在会上决定技术小组或非正式工作组将讨论的专题或重点问题领域，这些小组或工作组将按照在年度会议上确定或经由国际会议成果文件确定的频率举行会议。裁军事务厅或联合

<sup>50</sup> 见大会第 77/37 号决议，序言部分第 10 和 11 段。

<sup>51</sup> 见大会第 77/37 号决议，第 3 段。

国裁军研究所可提供简报概述各国提交的调查报告，这些会议也将为各国提供机会，就下列问题交换意见：

- 执行框架的国家经验和最佳做法
- 相关能力建设需求和资源
- 新出现的问题和威胁，包括行动纲领应如何加以应对。

除了已设立的技术小组或工作组的年度会议和定期会议外，行动纲领可每三年或四年召开一次审查会议，在会上重申行动纲领的成果，并审议是否有必要修改行动纲领的内容或结构。定期审查行动纲领基本文件将使各国能够根据情况变化灵活调整行动纲领。

这项行动纲领将在 2025 年会议结束后于 2026 年启动。此后每一年，第一委员会将通过一项决议或决定确认行动纲领年度会议的协商一致成果，其中包括关于今后会议时间和地点的建议。每次召开审查会议，第一委员会还将确认审查会议成果。

#### 能力建设

鉴于各国在发展网络知识和技能方面出于各个不同阶段，联合国已认识到能力建设对于各国在信通技术领域开展合作和建立信任至关重要。<sup>52</sup> 联合国可发挥关键作用，与积极参与相关网络问题能力建设的多利益攸关方行为体开展协调，突出介绍这一系列行为体，并按照会员国指示执行具体能力建设方案。

行动纲领的主要能力建设职能应与各国在国家一级执行框架的工作直接挂钩。行动纲领还应促进专门讨论各国为执行框架需要何种能力建设，从而确保行动框架的工作契合各国不同的具体需求。换言之，行动纲领应旨在提高国际社会对网络能力建设重要性的认识，从而为框架提供支持，同时还提供指导和最佳做法，供各国在地方/国家一级制定指导方针和最佳做法执行框架时参考。

美国认识到，许多国家仍然不了解框架是什么以及为何重要。许多国家还缺乏着手实施该框架所需的基本的国家一级网络安全能力，包括需要在国内制定支持性规范并采取建立信任措施等。目前有一系列联合国和非联合国实体在国家网络安全政策和战略、网络事件管理和重要基础设施保护、国内网络犯罪立法、网络安全文化和网络安全标准等领域拥有专门知识。行动纲领不应重复或取代现有的此类努力。所有这些努力都加强了各国的国家安全态势，最终使该框架得以执行，但这些努力均不属行动纲领的任务范围。

#### 多利益攸关方的参与

各国应保留在行动纲领范围内的专属决策权。然而，包括民间社会、学术界和私营部门在内的非政府利益攸关方在多边论坛中发挥积极作用，为正式讨论带

<sup>52</sup> 同上，序言部分第 20 段。



来专门知识，并为能力建设作出贡献。这些团体应有机会作为观察员积极参加行动纲领，但无表决权。

为了使行动纲领尽可能广泛地纳入相关利益攸关方，用于反对利益攸关方参与的模式应该透明，并以现有的黄金标准模式为基础。例如，各国可以参考借鉴老龄问题不限成员名额工作组。老龄问题工作组的模式为会员国提供了反对某个组织参与的机会，但需要进行表决，确定是否应将遭到反对的组织排除在外。在第一轮中没有会员国反对的组织自动获准参加正式会议。<sup>53</sup>

关于多利益攸关方参与正式会议的模式，拟订一项关于打击为犯罪目的使用信息和通信技术行为的全面国际公约特设委员会的经验可资参考。该委员会的模式允许多方利益攸关方参与，包括：

- 出席任何公开正式会议。
- 视可用时间情况，在会员国讨论结束时就每个实质性议程项目作口头发言。鉴于会议可用时间有限，多利益攸关方可考虑以平衡和透明的方式，结合公平地域代表性、性别均等和多利益攸关方多样性，在他们自己当中挑选发言人。
- 提交有字数限制的书面材料。这些提交的材料以原文张贴在特设委员会网站上。<sup>54</sup>

行动纲领还可考虑如何利用区域一级现有的专门知识和手头工作。允许这些实体作为利益攸关方参与行动纲领的讨论，将有助于联合国层面的工作更好地与区域工作相结合，并顾及具体的区域挑战和情况。

#### 筹备工作

美国认识到，制定一项行动纲领将需要会员国作出重大努力。应继续就行动纲领开展专门讨论，包括在当前工作组内讨论，以便在当前工作组于 2025 年结束工作后顺利启动行动纲领。

<sup>53</sup> 如 [A/AC.278/2011/2](#) 号文件 F 节所述。

<sup>54</sup> 见 [A/AC.291/6](#)，第 3 段。