

国际政治

全球网络治理机制 演变、冲突与前景

刘杨钺

[摘要] 随着互联网技术及其应用的迅速推广,如何管理互联网已经成为全球治理新的课题。本文回顾了网络治理机制从最初的个人管理方式,到美国主导下的互联网名称与数字地址分配机构,再到相继出现的世界信息社会峰会和互联网治理论坛等新机制的发展历程,并指出全球网络治理在主体间、机制间和规范间存在的三大主要矛盾。这些矛盾导致了网络治理机制在有效性和合法性上存在不足,认识和理解这些矛盾所在有助于推动网络治理向更平衡、合理的方向发展。

[关键词] 网络治理;全球治理;核心网络资源

[中图分类号] D51 [文献标识码] A [文章编号] 1008-1755(2012)01-0014-19

从国际体系层面上看,冷战的结束打破了两大阵营相互对峙并隔离的僵持局面,继而为全球化的进一步发展扫清了重要的结构性障碍。全球化的高速步伐不仅增强了主权国家间,以及国家与非国家行为体之间的互动,也在这些互动过程中带来了许多跨国界、超主权的全球性问题。无论是气候变化、环境污染、金融风险等非传统安全议题,还是诸如冲突预防、国际军备控制等传统安全热点,都需要处在无政府状态下的国际行为体的共同协作来解决。这种协作与解决的过程,或者更准确地说“在(超越国家的)主权权威缺失的情况下对各种跨国界关系的管理”,^[1]构成了全球治理的核心内容。

信息技术与互联网络的迅速发展,无疑为全球治理提供了新的领域。在互联网诞生之初,人们普遍认为网络的无边界、去中心化、匿名性等诸多特性客观上注定其无法受到国家等权力主体的管控。而对许多非政府组织、维权人士和政治活动家而言,网络对言论及表达自由的推动作用则成为网络不应受到控制的道德理由。然而,互联网络的应用与普及一方面促进了公民社会的发展,另一方面也带来了各种社会、政治与安全问题的同时,^[2]如何管理互联网、谁来管理互联网等问题开始成为各国政府和相关社会团体的重要

议题。从国际层面上看,全球网络治理为国际行为体间的合作与纷争提供了新的舞台。

本文将考察全球网络治理机制的发展历程,在此基础上探讨这一机制存在的主要问题及其发展前景。在互联网日趋重要的当今社会,了解这一机制的现状和缺陷有助于中国更好地参与网络治理机制的管理与改革,也有助于推动全球化时代下国际治理的理论发展。

网络治理机制的演变:

从“阿帕网”到互联网治理论坛

作为上世纪最具影响力的技术成就之一,网络诞生于“冷战的黑暗时代”。^[3]前苏联1957年成功发射的“斯普尼克”号卫星给五角大楼的决策者们带来了前所未有的压力,也直接催生了美国国防部下属“国防高级研究计划局”(DARPA)的成立。其首要职责是确保美国在军事技术竞争中保持领先地位。^[4]互联网的雏形,“高级研究计划局网络”(简称“阿帕网”ARPANET)正是该局承担的主要项目之一,其研究目的在于连接军方各部门和机构的计算机系统以实现效率最大化。在1969年建立之初,能够接入“阿帕网”的仅仅是那些国防部下属的或关联的研究人员和机构,而负责管理这

一网络的也仅有少数几位相关科研人员,因此安全与管制问题并未列入“阿帕网”管理者的主要考虑范围。用罗杰斯的话来说,“不管是有意还是无意,其(研究)结果便是这种能够建立人与人、机构与机构间直接或间接联系的去中心化的通信技术。”^[5]自80年代起,随着一系列技术标准——如超文本传送协议(HTTP)以及传输控制协议和网络协议(TCP/IP)——的创立与推行,网络开始走向商业化与民用化,而1989年伯纳斯李发明的“万维网”(WWW)更进一步奠定了现代互联网的根基并助其首先在美欧等发达国家推广。

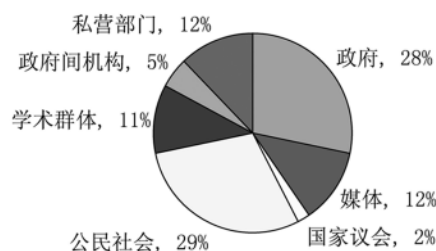
互联网的推广同时也带来了如何管理、谁来管理等新的问题。在马蒂亚森看来,网络的管理主要体现在三个方面:(1)技术标准,即采取什么样的连接协议、软件程序和数据格式等;(2)资源分配,即如何调配与管理网络的各种资源要素,如域名和IP地址等;(3)公共政策,即包括人员与机构在内的制定相关网络政策的本质、方式和程序等。^[6]这些问题在网络发展的早期并不突出,因为当时的网络很大程度上只是美国机构间的内部网络,各种相关技术标准大多由美国的科学家与技术人员完成。而在资源分配上,直到1998年,数字地址与域名地址的分派分别由互联网数字分配机构(IANA)和一家由美国国家科学基金指定的公司全权负责,前者由美国南加州大学的普斯特尔教授监管。正如库克尔指出的那样,“在其大部分发展历史中,网络都处在伍德斯托克时代的美国工程师与学者的管理之下。”^[7]

然而,这种美国垄断式的管理方式很快招致包括各国政府、非政府组织甚至个人网络用户等在内的相关行为体的广泛批评。在其著述中,穆勒描述了1998年来自各国各行业人员聚集在弗吉尼亚探讨网络管理问题的情景,该会议的“宏伟”目标是要“建立网络域名与地址分配的全球治理机构,以及建立这一机构的模式、共同准则、组织结构和总体章程。”^[8]最终的结果是互联网名称与数字地址分配机构(ICANN)的建立,它作为非盈利性的国际组织,通过设立董事会和若干咨询委员会等方式,在形式上实现了网络治理的国际化并吸收各个利益相关方参与管理。但从本质上看,这一机构仍然处于美国的高度监管之下:它是依照加利福尼亚州的法律设立,并仅仅向美国商务部负责;不仅如此,在其最初的10名董事会成员中有5人来自美国,即使到2007年21名董事中仍有7人是美国公民。^[9]因此,美国在设立ICANN时强调的逐步退出网络管理的承诺并未实现,而2001年上台的小布什政府

所推行的单边主义外交政策更增强了互联网络应当不受单边政府行为控制的普遍共识。鉴于此以及ICANN存在的其他诸多治理问题,在国际电信联盟(ITU)及其成员国的推动下,世界信息社会峰会(W SIS)于2003年在瑞士日内瓦召开,以深入广泛地讨论全球网络治理的改革与发展。此次峰会尽管未能就网络治理达成一致,但却建立了联合国网络治理工作组(WGIG)以继续研究如何推动网络治理的变革。更为重要的是,它首次清晰界定了网络治理的定义,即“由政府、私营部门和公民社会共同推动与应用的,关于互联网络发展和使用的共有原则、规范、准则和决策程序。”^[10]网络治理工作组于2004—2005年间共进行了四次会谈,其核心结果是建议成立一个国际性的会议机制,即互联网治理论坛(IGF)。

作为隶属联合国名下的国际机制,互联网治理论坛却显示出诸多前所未有的特征。首先,它实质上建立并遵循了多边主义的治理框架。此前在网络治理的定义中,“政府、私营部门和公民社会”共同构成网络治理的利益相关方已经成为解决网络治理问题的共识,而全球范围内的共同参与也被视为有效推动国际治理机制发展的重要标志。当第一届互联网治理论坛于2006年在雅典召开前,会议秘书处首先商议建立了47人组成的多边成员建议组(MAG)。这些成员具有广泛的地区代表性:来自西欧、北美和大洋洲的成员占总数的39%,非洲17%,亚太地区22%,东欧地区11%,拉美与加勒比地区也占到11%。^[11]而首届与会的逾1200名代表中,政府成员有28%,公民社会的代表为29%,私营部门与媒体代表各占12%,技术与学术群体占11%,另有7%的成员分别来自国家议会与政府间机构(见下图)。^[12]其次是其来源经费的多样性。例如,

首届互联网治理论坛成员分布



论坛秘书处的日常管理经费来自于瑞士、挪威、荷兰和英国等政府以及ICANN和西门子等非政府行为体的共同资助;会议议程中具体的讨论会则由议题的发起组织和感兴趣的利益相关方共同承担。此外,互联网

治理论坛在具体议题上也体现出复杂性与多样性。2007年的第二届互联网治理论坛在巴西里约热内卢举行,其讨论所涉及的问题领域包括网络的开放性、表达自由、网络发展与能力建设、网络的接入性、核心网络资源分配、网络治理多样化和网络安全等。这一方面体现出网络治理本身的复杂程度,另一方面却也体现出互联网治理论坛在网络全球治理上的核心机制地位。在马蒂亚森教授看来,互联网治理论坛代表着(各方)达成国际协议的一种全新模式,这一模式超越了主导着上个世纪的威斯特伐利亚模式。^[13]如果互联网治理论坛取得成功,它便为解决其他全球性问题(如全球气候变化)提供了范例;但如果这一论坛最终宣告失效,全球治理能够超越国家主体的观念则会遭受挫折。

然而,后一种情形似乎正越来越接近。虽然一年一度的互联网治理论坛树立了多边主体共同协商的典范,也为国际社会利益相关方提供了各抒己见并推进共识的机制化平台,但其始终未能在具体问题上形成一致的、有效的解决方案,也并未改变在美国主导下的ICANN等机构对互联网资源的垄断现状。鉴于此,一些国家,包括中国政府在内,^[14]已经明确表示当互联网治理论坛的第一个五年规划期结束(2011年)后,不会继续支持这一论坛的开展。因而,尽管国际社会在如何管理互联网上进行了各种尝试,特别是在网络治理机制上作出了重要努力,这些机制的成效却并不理想。那么,有哪些深层次的矛盾制约着网络全球治理的发展?

全球网络治理的内在矛盾

由于始终存在的国际社会无政府状态和难以调和的国家间、非国家行为体间的利益冲突,任何国际机制都不可避免地具有这样或那样的矛盾,而认识与解决这些矛盾正是推动国际机制不断成熟发展的重要环节。对于网络治理机制来说,其内在矛盾主要表现在三个方面,即主体间矛盾、机制间矛盾和规范间矛盾。

1. 主体间矛盾

所谓主体间矛盾,是关乎谁是网络治理中的主要行为体的重要问题。如前所述,在网络发展的初期,美国本土的工程师、科学家和技术人员几乎排外地垄断着互联网的运转和管理,这无疑为随后个人、团体、企业等诸多非国家行为体涉足网络治理提供了早期的

实践基础。在很长一段时期内,国家这个传统的政治、社会、经济管理单位,却在全球网络治理中难以立足。且不说早期的互联网数字分配机构(IANA)几乎是由普斯特教授一人全权负责,随后成立的互联网名称与数字地址分配机构(ICANN)也只为政府代表设立了政府咨询委员会(GAC),这一委员会与其他诸多委员会并行于ICANN的董事会之下,只具备咨询和建议的功能。而作为ICANN的核心权力机构,其董事会2007年的21名成员中,仅有拉脱维亚驻联合国大使一人代表政府咨询委员会。这就意味着国家作为国际社会主要行为体的地位在网络治理机制上被大大降低了。另一方面,互联网技术的一些根本特性(例如匿名性、去中心化等)也似乎削弱了国家行为体的作用。甚至有人认为,“通过建立起无缝的、无边界也无法约束的全球经济区域,互联网使民族国家这个概念受到严重挑战。”^[15]根据波齐的观察,“当代社会的发展似乎对国家的制度认同提出了许多严肃的挑战。然而同时,国家,即使是自由主义民主国家,也从制度上日益增加国家活动的数量和范围。”^[16]这一观察恰好反映了互联网治理上的主体间矛盾。随着网络在国家经济社会发展中的功能日益显著,在军事现代化和国家软实力建设上的作用也日渐突出,各国对互联网重要性的认识与日俱增。在国内层面上,各国都普遍加强了对互联网的立法和监管工作。相关法律法规的出台、实名制的推广、对不良网页的屏蔽、以及领导人主动利用网络与民众交流等举措,无不反映出国家权威的回归,以及互联网诞生初期流行的“网络不可控制”的神话的破灭。在国际层面上,主权国家,特别是发展中国家,日益表现出对现有网络治理机制的不满,并加大了要求增强国家代表性的呼吁。例如,在世界信息社会峰会(WSSIS)的第二次筹备会上,巴西提出:“互连网络已发展成为重要的国际公共产品,其治理应当成为信息社会峰会议程的核心课题。在关乎网络空间结构与运行的所有决策机构和决策过程中,发展中国家应当享有全面的参与权。”^[17]而在关键资源分配上,各国政府也要求享有更大的自主权力。互联网名称与数字地址分配机构(ICANN)逐步将国家域名注册和管理权、以及非英文(如中文和阿拉伯文)域名管理权交由相关国家,便是这一努力的重要结果。在回顾网络治理机制发展后,雷泽纳也指出了国家仍具有的重要地位:“即使国家选择让非国家行为者占据(网络)治理的先导,他们也将通过干预(机制)来达到他们想要的目的。”^[18]然而网络治理倾向于非国家行为体的机制安排,却让国家所希

望的干预变得困难重重。因此主体间矛盾便突出表现为网络权利归谁所有。中国政府在《中国互联网状况》白皮书中提出的“网络主权”概念,可被视为民族国家在主体间矛盾上立场的一个缩影。

与非国家/国家行为体矛盾并行的,还有发达国家与发展中国家之间的矛盾。作为互联网技术的诞生地,美国始终掌握着“制网权”。^[19]在13个支撑互联网运转的根服务器中,有10个设立在美国,而其他三个则分别设在荷兰、瑞典和日本;^[20]而ICANN,如前所述,是依照加利福尼亚州的法律成立,并仅向美国商务部负责。这种权力分配上的巨大差异无疑进一步加剧了网络治理上的主体矛盾。在此意义上,无论是中国对互联网自主技术标准的追求和应用,^[21]还是非英语国家对以本国文字为基础的域名的管理权争夺,都是互联网治理主体矛盾在发达国家与发展中国家关系上的显现。

2. 机制间矛盾

除了治理主体上的矛盾,全球网络治理在机制设置与管辖上也存在矛盾。尽管网络治理的重要功能——域名与地址的分配——是由ICANN独立实现,但其他许多机构也具有与互联网相关的职能范围,这为权责的划分与机制间的协调带来了困境。作为非正式机构,互联网工程任务组(IETF)负责监管网络技术研发过程;国际电信联盟(ITU)作为联合国下统管电信领域的机构,在标准设定、统计数据收集和相关研究等方面直接或间接地影响着网络治理;互联网软件系统联盟(ISC)管理着一个全球服务器,并发布网络域名服务器协议的相关软件;而联合国教科文组织(UNESCO)的章程中也规定了其职责包括推动“以文字和图像为基础的思想的自由流动”和“保存、提高与推广知识”,这些职责也在很大程度上涉及网络的信息传播。^[22]在德里塞尔看来,虽然这些机构都致力于调和或是减少机构间迥异的网络治理规则和规范,但其努力事实上在全球范围导致了更强烈的争议和分歧。^[23]例如,在ICANN尚未建立之前,就如何改革不合理的域名注册与管理体制,来自两百多个政府间和非政府组织的代表在国际电信联盟(ITU)总部签署了“通用顶级域名谅解备忘录”(gTLD-MoU)。根据这份协议,国际电信联盟将管理和注册所有的域名注册商,域名注册商将基于开放与平等原则分布在世界各地,而世界知识产权组织(WIPO)则负责管理域名注册过程中的争端及解决机制。然而该协议最终被美国否决,取而

代之的便是非营利机构ICANN的成立。这一新的机制带来了更大的争议,联合国推动建立的世界信息社会峰会(W SIS)和互联网治理论坛(IGF)都旨在改革甚至终止ICANN的运转,并将关键网络资源交由联合国相关机构重新分配。因此,在缺乏统一有效的网络管理实体的现状下,诸多国际机制间的功能重合与利益纠葛成为了阻碍互联网治理发展的第二大内在矛盾。

3. 规范间矛盾

克拉斯纳将规范定义为以权利和义务为体现的行为标准。^[24]因此网络治理的规范便是那些与网络相关的行为主体的权利与义务的表达方式。在这一点上,网络治理的各个利益相关方之间也存在严重分歧。以西方特别是美国为主的许多国家和非国家行为体主张网络治理践行新自由主义准则,即推行网络的自由化和市场化。例如,长期参与国际网络治理机制的穆勒等人提出了全球网络治理一系列规范,包括:“保留网络治理的技术模式”,即保持网络的开放性和可接入性;“网络技术的共同标准不应演变为过度管理(网络)私有市场的基础”;“网络集中化管制的方面要尽可能实现(权力)分散与限制”;“多边主体的管制方式应当维持并使之合法化”。而类似“互联网主要由私有网络构成”和“互联网是无边界的”的认知,则构成了这些规范所依赖的主要事实基础。^[25]然而,这些规范和原则并未得到国际社会的一致认可。特别是发展中国家,他们往往将互联网视为重要的国际公共产品而不是可以私有化的私营物品。许多发展中国家在经济发展上也并没有完全采取新自由主义所提倡的道路,而是或多或少地通过国家这个强有力的机制引导经济增长与资源分配。这些规范上的差异不可避免地导致各个国际行为体对互联网及其管理方式的认知产生分歧。例如,在第二届互联网治理论坛举办前的协商会议上,拉美与加勒比地区国家集团(GRULAC)代表发展中国家指出:“核心网络资源与网络治理的国际化等原则,应被视为与接入性、开放性、安全性和多样性等原则同等重要。”即使在发达国家之间,关于网络治理的规范也存在不同的声音。例如,在涉及网络消费者隐私的问题上,美国采取的是亲商业的规管方式,在与消费者相关的网络交易和数据保护上只设置了有限的法律保障,而主要依赖非正式的自我规制;相比之下,欧盟国家更加强调公民权利与社会保护,因此早在1995年便通过了一项数据保护条令,要求在获取或公布个人信息前必须得到个人的主动认可。美国与欧盟采取的不

同治理规范,在与网络有关的税收、诽谤和攻击性言论等方面都有所体现。^[26]

综上所述,互联网治理的内在矛盾,主要存在于主体间、机制间和规范间三个方面。这些矛盾并非彼此独立、相互分割的,而是具有紧密的内在联系和相互影响。国家行为体与非国家行为体的主体之争影响着网络治理机制的建设和取舍,也影响着治理规范上的差异和分歧,反之亦然。而这些矛盾的核心,则在于互联网本身的复杂性质,也在于各国以及团体和个人在如何认识互联网及其技术上存在不同的视角、不同的出发点和不同的价值理念。

互联网管理的未来

随着网络技术及其应用的日益普及,网络治理自上世纪90年代以来逐渐成为全球治理的新的课题。其经历了机制的更替与变革(比如从IANA到ICANN),经历了机制的扩大与改革(如ICANN结构的完善),也经历了新机制的建立与发展(如WSIS和IGF等)。然而,这些机制都存在着有效性与合法性不足的困境,ICANN不仅被视为美国维持其网络霸权的重要工具,其过度偏向非政府行为体的结构设置也使其从一诞生起便从未远离争议和不满。旨在改革甚至解体ICANN等不合理机制的世界信息社会峰会(WSIS)和互联网治理论坛(IGF)等新兴机制虽不断成长和发展,但其一方面很难协调不同国家、不同行为体之间的利益矛盾,另一方面由于缺乏约束性手段,即使其参与者达成某些意向也很难付诸实施。议程设定便成为这些松散的新兴机制的主要功能。本文分析了阻碍全球网络治理机制发展的主要问题,即主体间矛盾、机制间矛盾和规范间矛盾。这些矛盾根源于互联网技术本身的模糊性质以及对其性质的不同理解。多边行为主体的治理范式,一方面是这种模糊性质的具体表现,另一方面则反过来加深了不同立场之间的矛盾和分歧。

从目前趋势看,国家行为体将在全球网络治理中扮演愈加重要的角色,这突出表现在ICANN对非英文域名管理权的妥协上。国家行为体的回归可以看作是祖恩所说的国际治理结构“去国家化”及其导致的国际机制合法性不足^[27]的一种必然结果,而这将导致多边行为主体主导的现有网络治理机制的进一步分化。如何解决网络治理机制的困境,关键在于如何在矛盾的

主体、机制和规范之间找到行之有效的平衡点,并作出与这种平衡相对应的机制安排。从这个意义上看,ICANN和IGF等正式或非正式的治理机制在组织结构上已很难满足实现平衡的要求。中国在2005年突尼斯世界信息社会峰会上提出网络治理应遵循“政府主导,多边参与,民主决策和透明有效”的基本原则,^[28]这无疑是推动实现全球网络治理走向平衡的重要努力,但如何将这种理念转化为具体的机制安排仍有待探索。

[注释]

- [1] Lawrence Finkelstein, "What Is Global Governance?" *Global Governance*, No. 1, 1995, pp. 367-372.
- [2] Lev Grossman, "Time's Person of the Year: You", *Time*, December 13, 2006.
- [3] Roy Rosenzweig, "Wizards, Bureaucrats, Warriors, and Hackers: Writing the History of the Internet", *The American Historical Review*, Vol. 103, No. 5, 1998, pp. 1530-1552.
- [4] Madeline Carr, "The Political History of the Internet: A Theoretical Approach to the Implications for US Power", Paper presented at ISA Conference, 2009, New York.
- [5] Jayne Rodgers, *Spatializing International Politics: Analysing Activism on the Internet*, London: Routledge, 2003.
- [6] [9] [11] John Mathiason, *Internet Governance: the New Frontier of Global Institutions*, Oxon: Routledge, 2009.
- [7] [20] Kenneth Cukier, "Who Will Control the Internet?" *Foreign Affairs*, Vol. 48, No. 6, 2005.
- [8] Milton Mueller, *Ruling the Root: Internet Governance and the Taming of Cyberspace*, Cambridge, Mass: MIT Press, 2002.
- [10] Tunis Agenda for the Information Society, paragraph 34, available at <http://www.itu.int/wsis/docs2/tunis/off/6rev1.html>, retrieved on July 13, 2011.
- [12] Internet Governance Forum, "IGF Athens Meeting Participation by Stakeholder Group", available at http://www.intgovforum.org/Athens_stats_stakeholder.php, retrieved on July 13, 2011.
- [13] John Mathiason, *Internet Governance: the New Frontier of Global Institutions*, p. 149.
- [14] Rebecca MacKinnon, "China isn't happy with the IGF", 2009, <http://rconversation.blogs.com/rconversation/2009/11/china-isnt-happy-with-the-igf.html>, retrieved on October 10, 2011.
- [15] John Perry Barlow, "Thinking Locally, Acting Globally", *Time*, January 15, 1996, p. 76.
- [16] [美] 贾恩弗朗哥·波齐:《国家:本质、发展与前景》[M], 陈尧译,上海世纪出版集团,2007年版,第193页。

- [17] Quoted from John Mathiason, *Internet Governance: the New Frontier of Global Institutions*, p. 104.
- [18] Daniel Drezner, "The Global Governance of the Internet: Bringing the State Back In", *Political Science Quarterly*, Vol. 119, No. 3, 2004, pp. 477-498.
- [19] 刘杨钺:《警惕美国的网络“华盛顿共识”》[N],《学习时报》2010年10月18日。
- [21] Richard Suttmeier et al., "Standards of Power? Technology, Institutions, and Politics in the Development of China's National Standards Strategy", *National Bureau of Asian Research Special Report*, 2006.
- [22] P. M. Napoli, "From Conference Themes to Foundation Principles of Global Internet Governance: An Assessment of the 2007 Internet Governance Forum", Paper presented at the annual meeting of the NCA 94th Annual Convention, San Diego, CA.
- [23] David Drissel, "Internet Governance in a Multipolar World: Challenging American Hegemony", *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 19, No. 1, 2006, pp. 105-120.
- [24] Steven D. Krasner, "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables", in Steven D. Krasner, ed., *International Regimes*, Ithaca: Cornell University Press, 1983.
- [25] Milton Mueller et al., "The Internet and Global Governance: Principles and Norms for a New Regime", *Global Governance*, No. 13, 2007, pp. 237-254.
- [27] Michael Zürn, "Global Governance and Legitimacy Problems", *Government and Opposition*, Vo. 39, No. 2, 2004, pp. 260-287.
- [28] Quoted from the Statement by Chinese Vice Premier Huang Ju at the Second Phase of WSIS, 16-18 November, 2005, Tunis Transcript of the statement is available at <http://www.itu.int/wsis/tunis/statements/docs/g-china/1.pdf>, retrieved on July 20, 2011.

作者简介:刘杨钺,香港城市大学亚洲与国际学系 2009 级博士研究生。

收稿日期:2011-11-03

修改日期:2011-11-21

CONTENTS

International Politics

1 An Analysis of America's "Pragmatic Engagement" Policy towards Myanmar *by Shi Aiguo*

To a certain extent, American "Pragmatic Engagement" policy towards Myanmar is the result of adjustment of American global strategy, the natural choice of America's "Back to Southeast Asia" strategy, and the response to Myanmar's changing situation in recent years. The policy is a supplement to America's long-term policy of isolation and sanction, and it is also a parallel emphasis on engagement and sanction in a more flexible and elastic way. The core of the policy is soft pressure and all-around influence and penetration. In terms of operation, America adopts such measures as engagement with all ranks of Burmese, attaching great importance to international cooperation and coordination, setting high value on public diplomacy and foreign aid, keeping and updating pressure and sanction. China should be prepared for the rainy day, changing the target of policy implementation and the unitary way of operation, examining and enriching the policy to Myanmar.

8 The Dilemma and Cause of the Principle of International Seabed CHM *by Zhou Yong*

In the 1970s, the United Nations General Assembly declared that the international seabed area and its resources are the "common heritage of mankind(CHM)". The international seabed regime was then negotiated accordingly and incorporated into the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea. However, the principle of CHM was weakened thereafter and now it is in dilemma. There are three main factors for this situation. First, the international seabed activities and the work of the International Seabed Bureau are under the control of a few developed countries; second, neo-liberalism dominates international economic concepts; third, the international community has shifted its concerns from mineral resources to marine biodiversity.

14 Global Internet Governance Regime: Evolution, Conflict and Prospect *by Liu Yangyue*

As Internet technology and its application grow exponentially, how to manage the Internet system becomes a new task for global governance. This paper reviews the development trajectory of Internet governance regime which started from personal management in the early days, to US-dominated ICANN, and to WSIS and IGF that emerged successively. It points out that three major conflicts exist in terms of entities, mechanisms and norms in global Internet governance. These conflicts have hampered Internet governance regime in its effectiveness and legitimacy. This study seeks to better understand these conflicts and explore ways toward a more balanced and rational Internet governance regime.

International Relations

20 TPP and Noda Administration's Foreign Policy *by Du Xiaojun*

This paper describes TPP as one kind of balancing measure that the U. S. uses against China. There are two voices about TPP in Japan. Proponents represented by Keidanren are insisting that joining TPP is the only way to enhance the economic competitiveness of Japan and to raise the standard of living of the Japanese. On the other hand, oppositions known as agricultural groups point to the danger of the destruction of agriculture which has been protected by Japanese government and food security accompanying the TPP joining process. But Noda Cabinet is following U. S. 's pace of "returning to Asia" and joining the TPP negotiation in spite of the fact that there are many dissenting voices. Japan has been balancing China and will continue to balance China with various means including TPP.