

数字时代不干涉原则的新趋向及其因应

黄志雄^{*}

内容提要 数字时代的到来,催生了不干涉原则的深刻转变,并使原本被认为正走向式微的这一原则成为国际规则博弈的焦点。当前,围绕数字领域不干涉原则的国际博弈呈现出从非西方国家“单向推动”转变为东西方国家“双向竞争”态势,其适用范围、适用门槛和价值取向也正在经历深刻重塑。数字时代背景下干涉对象和干涉手段迭代升级等因素引发的上述转变,在应对数字领域风险挑战和寻求就不干涉原则达成更大共识等方面具有积极意义,但同时也蕴含着西方国家通过该原则的选择性强化和双重标准对非西方国家施加不对等限制的风险。我国应高度重视由此带来的机遇和挑战,通过与其他国家加强协作、推出更有针对性的话语表达,推动数字时代不干涉原则更加全面、平衡的适用和发展。

关键词 不干涉原则 主权原则 网络安全 规则博弈

目 次

- 一、引言
- 二、数字时代不干涉原则的演进
- 三、不干涉原则新趋向的法理分析
- 四、不干涉原则的中国立场分析及实践路径
- 五、结语

^{*} 武汉大学国际法研究所教授。本文系 2020 年度国家社科基金重大项目“网络空间国际规则博弈的中国主张与话语权研究”(项目批准号: 20&ZD204) 的阶段成果。

一、引言

作为国家主权原则的衍生物,不干涉原则在国际法上有着不言而喻的重要性。由于禁止干涉日益被视为“每一个国家的主权、领土完整和政治独立的必然结果”^①,国际法上对这一问题的重视不断加大。但与此同时,不干涉原则也被认为是“国际法研究中最含糊不清和最富有争议的一个领域”^②,因而尽管不干涉原则作为一项国际法原则的存在得到了普遍认可,但该原则在实践中却屡屡遭到漠视甚至被公然违反。一些西方学者甚至认为,不干涉原则是一项难以界定、难以区分合法行为和非法行为、难以确定非法干涉的存在并提供救济手段的“软法”。^③

数智技术的飞速发展,不仅使不干涉原则所保护的各国“内政”迅速延伸至数字领域相关事务(如一国监管有害网络信息、发展本国数字产业并开展相关国际合作的主权权力),同时使这一技术本身也成为干涉他国内政的利器(如利用社交媒体并借助人工智能技术发布破坏他国政治稳定的虚假信息)。不干涉原则从此前因其争议性、模糊性和东西方分化而在现代国际法体系内实际作用有限、相对边缘的处境,迅速上升为一个备受关注、在大国网络空间规则博弈中处于中心地位的法律问题。在此背景下,不干涉原则自2010年以来开始呈现出若干深刻转变,即在数智化已深度嵌入国家间干涉对象和干涉手段的背景下,不干涉原则在适用范围、适用门槛和价值取向等方面正在经历深刻重塑。

数字时代不干涉原则的重塑,提出了一系列值得深入思考的新问题:这一重塑经历了怎样的演进历程,其主要表征是什么,应如何认识这一重塑背后的法理基础和潜在影响并加以有效因应等。归根结底,就是要探究数字时代应如何更好地捍卫、弘扬不干涉原则的核心价值和应有之义,防止该原则的宗旨从“扶弱抑强”异化为“助强凌弱”。与传统上对不干涉原则的高度重视相比,我国对该原则新趋向的相关理论研究和实践塑造较为薄弱。本文试图对这一重要问题加以正本清源,澄清学理和实践层面的模糊乃至偏颇之处,提出有针对性的立场主张,推动不干涉原则更加全面、平衡的发展。

二、数字时代不干涉原则的演进

不干涉原则在国际法上由来已久,最早可追溯到瑞士学者瓦特爾在1758年出版的《万国公法》一书中对这一原则的系统阐述。^④在这一原则的长期发展中,存在着种种悖

① [英]詹宁斯、瓦茨修订:《奥本海国际法》(第1卷第1分册),王铁崖等译,中国大百科全书出版社1995年版,第313-314页。

② 陈一峰:《论当代国际法上的不干涉原则》,北京大学出版社2013年版,第1页。

③ See Louis Henkin, *International Law: Politics and Values*, Kluwer Law International, 1995, p.110.

④ See Emer de Vattel, *The Law of Nations, Or, Principles of the Law of Nature, Applied to the Conduct and Affairs of Nations and Sovereigns*, reprinted by Liberty Fund Inc., 2008, p.96.

论和矛盾。数字时代不干涉原则的演进,既承袭了该原则若干内在的矛盾性,又凸显了这一原则在数字时代的变革和重塑,并由此蕴含着新的矛盾性。

(一) 不干涉原则的内在矛盾性

1. 实力结构衍生的矛盾性

在各国大小、强弱、政治经济制度等方面存在较大差异的国际社会,不干涉原则一方面代表着各国应彼此尊重各自平等与独立的公理,另一方面又因其意图“保护弱者、限制强者”而在实践中易受到强权的影响,因而需要在二者之间维持艰难的平衡。事实上,尽管不干涉原则形式上已得到大小各国的普遍认可,但不同国家对该原则的态度实则泾渭分明。正如路易斯·亨金所说:“所有国家都坚持不干涉的规范,但它其实是弱国和小国所偏好的规范,该规范有助于表达它们的平等地位,并保障它们的独立和自主。”^⑤作为干涉政策的积极推行者和长期受益者,西方国家往往通过对这一原则的内涵加以限制性解释,特别是主张该原则仅禁止那些门槛相对较高的胁迫性干涉,以及不断提出包括人道主义干涉在内的各种干涉理由,极力抵制、弱化甚至公然破坏这一原则。^⑥广大非西方国家基于对西方大国干涉其内政的担忧,历来积极推动对不干涉原则更为宽泛、明确的界定和严格遵守,^⑦但却对西方国家片面削弱和违反该原则的行为缺乏有效制约手段。

2. 时代发展带来的矛盾性

作为一项在传统共处法时代确立、主要强调各国对其内外事务行使排他性权威的经典规范,不干涉原则在各国相互依存关系不断增强、国际法不断迈向合作法的背景下,能否以及如何与时俱进不断受到质疑。^⑧根据国际法院1986年“尼加拉瓜诉美国军事和准军事活动案”(以下简称“尼加拉瓜案”)判决,不干涉原则所保护的內政主要是指一国不受国际法约束而可以自由决定的“保留领域”。^⑨而按照一种颇为流行的观点,在各国相互依存关系不断增强的背景下,除了国际法的调整范围扩大带来各国“保留领域”的相对缩小之外,国际人权法的发展、“人道主义干涉”思潮的盛行以及“保护的责任”的发展等因素,都将导致国家不受国际法约束可以自由决定的事项趋于减少;“冷战”结束以来,认为不干涉原则日益受到侵蚀、走向式微甚至已经过时的观点在西方更是大行其道。^⑩

可见,不干涉原则的各种矛盾性内在相互交织,共同制约着这一原则在国际事务中的应有作用。这些矛盾性构成理解数字时代不干涉原则演变的重要背景。

^⑤ Louis Henkin, *supra* note 3, 110.

^⑥ 参见前注①,詹宁斯、瓦茨书,第318-321页。

^⑦ See Yasuaki Onuma, *International Law in a Transcivilizational world*, Cambridge University Press, 2017, p.96.

^⑧ 关于共处法与合作法的概念,参见李浩培:《国际法的概念和渊源》,贵州人民出版社1994年版,第27页。

^⑨ 国际法院在该判决中指出,“一项被禁止的干涉必须……是对每一国家根据国家主权原则被允许自由决定的事项的干涉”;除其他外,此类事项包括“选择一种政治、经济、社会、文化制度以及制定外交政策”。See *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States)*, Merit, Judgment, ICJ Reports 1986, para.205.

^⑩ See Jeffrey S. Morton, *The Evolution of Core Legal Principles*, in Sanford R. Silverburg (ed.), *International Law: Contemporary Issues and Future Developments*, Westview Press, 2011, p.572.

（二）不干涉原则的立场演进

以互联网、人工智能等为代表的数智技术的迅猛发展,使人类社会进入数字时代,不干涉原则的转变也随之成为一个重要议题。具体而言,由于各自实力地位以及利益和关切的差异,东西方国家集中提出相关主张的时间先后有所差异,也产生了不同的影响。

1. 非西方国家:2016年前率先探索

进入21世纪,美国等西方国家逐渐形成了一套鼓吹“互联网自由”、反对其他国家监管互联网的战略,并积极通过社交媒体煽动西亚和北非“颜色革命”、干涉他国内政和推动政权更迭。^⑪面对这些国家一方面打压削弱他国数字领域政策自主权,另一方面运用数智技术威胁他国政治安全和社会稳定的“双重干涉政策”带来的现实威胁,以中国、俄罗斯等为代表的非西方国家率先倡导不干涉原则的延伸适用。特别是在国际社会就现实世界已有国际法原则和规则适用于数字领域达成共识^⑫的基础上,中俄等国推动联合国信息安全政府专家组在2015年7月通过的一份报告中确认,“各国在使用信息通信技术时,除其他国际法原则外,还必须遵守国家主权、主权平等、以和平手段解决争端和不干涉其他国家内政的原则”^⑬。

中俄等国还围绕不干涉原则在数字领域的适用问题提出了各自主张。习近平总书记指出:“我们应该尊重各国自主选择网络发展道路、网络管理模式、互联网公共政策和平等参与国际网络空间治理的权利,不搞网络霸权,不干涉他国内政,不从事、纵容或支持危害他国国家安全的网络活动。”^⑭中俄等国向联合国提交的《信息安全国际行为准则》呼吁:“所有自愿遵守该准则的国家承诺:……(三)不利用信息通信技术和信息通信网络干涉他国内政,破坏他国政治、经济和社会稳定。”^⑮上述主张的核心内容是运用不干涉原则规制针对他国数字领域主权(如自主选择网络发展道路等权利)实施的干涉,以及通过数智技术对他国实施的干涉。

由此不难看出,伴随东西方国家之间干涉和反干涉政策从现实世界向数字领域的延伸,围绕不干涉原则由来已久的公理与强权之争也必然会投射到这一领域。正因为如此,这一阶段不干涉原则适用的态势与该原则此前的际遇如出一辙——其积极倡导者和推动者主要是中俄等非西方国家,而致力于通过“互联网自由”等借口干涉他国内政的西

⑪ 参见沈逸:《美国互联网自由战略的实践与阶段性评估——以2016年美国总统选举与俄罗斯黑客攻击为例》,载《信息安全与通信保密》2017年第4期,第8页。

⑫ See Report of the Group of Governmental Experts on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security, 24 June 2013, A/68/98, p.8-9.

⑬ Report of the Group of Governmental Experts on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security, 22 July 2015, A/70/174, p.12. 联合国信息安全政府专家组最早设立于2004年,由中国、俄罗斯、美国、英国等15个国家(后扩大到25个国家)的代表组成,具有广泛的国际代表性,在2021年第七届专家组终结并完成其使命前,在网络空间国际法规则的制定中发挥过重要作用。

⑭ 习近平:《在第二届世界互联网大会开幕式上的讲话》(2015年12月16日),载中共中央党史和文献研究院编:《习近平关于网络强国论述摘编》,中央文献出版社2021年版,第153页。

⑮ Letter dated 9 January 2015 from the Permanent Representatives of China, Kazakhstan, Kyrgyzstan, the Russian Federation, Tajikistan and Uzbekistan to the United Nations addressed to the Secretary-General, 13 January 2015, A/69/723, p.4-6.

方大国则对这一议题并不热衷,反而不断指责和抹黑相关国家试图通过不干涉原则加强数字领域的“威权式”管制。^{①⑥}

2. 西方国家: 2016年以来的显著转变

2016年美国第58届总统选举期间,所谓“美国大选遭受网络干涉”事件引发了广泛关注。在此背景下,美国等西方国家日益将目光投向不干涉原则,以此作为应对上述冲击的主要法律工具。如,时任美国国务院法律顾问布莱恩·伊根2016年11月发表的《国际法与网络空间的稳定》演讲(以下简称“伊根演讲”)、英国司法大臣杰里米·怀特2018年5月发表的《21世纪的网络与国际法》演讲(以下简称“怀特演讲”)以及澳大利亚、法国、荷兰、德国等国在宣示本国关于网络空间国际法的立场时,都重点结合网络干涉选举问题对不干涉原则的适用进行了阐述。^{①⑦}事实上,“伊根演讲”至今,西方国家先后发表的32份网络空间国际法立场声明中,均涉及不干涉原则适用于数字领域的相关具体主张;在这些立场声明的所涉主题中,不干涉原则俨然成为关注度最高的头号热点话题。^{①⑧}西方国家对不干涉原则的密切关注,也同样在西方主流学术刊物和学术博客、论文集刊载的大量相关论文以及各种智库倡议中得到体现。

由此可见,2016年以来有关数字领域不干涉原则适用的讨论开始发生显著转变,西方国家一改对不干涉原则的冷漠态度,并以“干涉选举”问题为重点,紧锣密鼓地推动有关数字领域不干涉原则的讨论,从而使围绕不干涉原则的国际博弈从以往主要由非西方国家“单向推动”,开始转向东西方国家“双向竞争”。这一“双向竞争”态势,成为贯穿数字时代不干涉原则适用的一条重要主线。

(三) 不干涉原则适用的演变

进入数字时代,数智技术对国家治理和国际关系的深刻影响,使得不干涉原则在适用范围、适用门槛和价值取向等方面开始出现深刻转变。东西方国家围绕不干涉原则“双向竞争”的新态势,使这一转变呈现出较以往更为错综复杂的格局。

1. 适用范围

不干涉原则是对一国根据国际法可以自由决定事项不受他国干涉的全面保障。因而,“任何国家或国家集团均无权以任何理由直接或间接干涉任何其他国家之内政或外交事务。因此,武装干涉以及对国家人格或其政治、经济及文化要素之一切其他形式之干预或试图威胁,均系违反国际法”^{①⑨}。数智技术的发展重塑了人类社会、经济、政治的方

^{①⑥} See Brian Egan, *International Law and Stability in Cyberspace*, Berkeley Journal of International Law, Vol.35:169, p.175 (2017).

^{①⑦} See Brian Egan, *supra* note 16, 179; Jeremy Wright, *Cyber and International Law in the 21st Century*, at <https://www.gov.uk/government/speeches/cyber-and-international-law-in-the-21st-century> (Last visited on May 25, 2026).

^{①⑧} See International Cyber Law: Interactive Toolkit, at https://cyberlaw.ccdcoe.org/wiki/Main_Page (Last visited on May 25, 2026).

^{①⑨} UN General Assembly, *Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nations*, A/RES/2625(XXV).

面面,推动了相关事务(包括但不限于各国在这一领域的发展道路、管理模式、公共政策制定以及平等参与该领域国际治理和交往的权利等)迅速成为各国“内政或外交事务”中一个极为重要的新领域。^{②0}与此同时,数智技术也成为对他国进行的“一切其他形式之干预”中一种颇为便捷有效的干涉形式或手段。中俄等国在《信息安全国际行为准则》中对“不利用信息通信技术和信息通信网络干涉他国内政,破坏他国政治、经济和社会稳定”的强调,以及西方国家对网络干涉选举问题的关注,均反映了这一趋向。也就是说,当代不干涉原则的适用范围,正在经历干涉对象和干涉手段向数字领域的双重拓展。

但值得注意的是,近年来西方围绕不干涉原则的阐释,不仅几乎都选择性忽略了他国数字相关事务作为干涉对象的问题,而且对于运用数智技术手段进行的干涉,也日益从宽泛的干涉“内政”向通过网络手段干涉选举等特定场景聚焦。如,时任英国司法大臣苏拉·布雷弗曼在2022年5月发表的《未来前沿的国际法》演讲(以下简称“布雷弗曼演讲”)中,具体阐述了将构成受禁止干涉的“四个最重要部门”,包括通过秘密网络行动限制或阻止提供基本医疗服务、限制或阻止提供基本能源供应、干涉一国管理其国内经济或提供关键国内金融服务的自由、干涉民主选举进程。^{②1}上述转变的原因在于,这些场景被认为是西方在数字领域最为脆弱、最容易受到外国网络行动干涉的领域。^{②2}但是,着眼于网络干涉选举等特定场景对不干涉原则进行“选择性强化”,是一种有着很大片面性和危害性的双重标准行径。

2. 适用门槛

按照西方长期以来的主流观点,不干涉原则仅仅禁止那些具有明显胁迫性的干涉行为,即“只有达到特定烈度的行为才有可能构成‘胁迫’,也只有那些意在造成目标国政策改变的行为才会违反不干涉原则”^{②3}。尽管不少非西方国家试图将对他国特定政策的言辞批评等干涉行为纳入该原则规制范围,但典型的传统干涉行为的确往往较明显地体现出针对他国政策选择的胁迫性(如威胁使用武力或封锁禁运)。国际法院适用不干涉原

^{②0} 正如习近平总书记所指出的:“网络安全牵一发而动全身,深刻影响政治、经济、文化、社会、军事等各领域安全。没有网络安全就没有国家安全,就没有经济社会稳定运行,广大人民群众利益也难以得到保障。”参见习近平:《在全国网络安全和信息化工作会议上的讲话》(2018年4月20日),载前注^{①4},中共中央党史和文献研究院编书,第97-98页。

^{②1} See Suella Braverman, *International Law in Future Frontiers*, at <https://www.gov.uk/government/speeches/international-law-in-future-frontiers> (Last visited on May 31, 2026). 爱沙尼亚也强调,对选举等国家民主进程以及军事、安全或关键基础设施系统等一国保留领域采取网络行动,可能构成受禁止的干涉。See *Official Compendium of Voluntary National Contributions on the Subject of How International Law Applies to the Use of Information and Communications Technologies by States Submitted by Participating Governmental Experts in the Group of Governmental Experts on Advancing Responsible State Behaviour in Cyberspace in the Context of International Security Established Pursuant to General Assembly Resolution 73/266* (hereinafter “Official Compendium”), 13 July 2021, UN Doc.A/76/136, 25.

^{②2} See Jack Kenny, *Advanced Artificial Intelligence Techniques and the Principle of Non-intervention in the Context of Electoral Interference: A Challenge to the “Demanding” Element of Coercion?*, In Fabio Cristiano et al. (eds.), *Artificial Intelligence and International Conflict in Cyberspace*, Routledge, 2023, p.223.

^{②3} Maziar Jamnejad & Michael Wood, *The Principle of Non-intervention*, *Leiden Journal of International Law*, Vol.22:345, p.348 (2009).

则的经典案例——1986年“尼加拉瓜案”，也在很大程度上体现了这一特点。^{②④}然而，数智技术的发展催生了一系列以“弱胁迫性”、主要针对公众认知施加软性影响力为特点的“信息行动”或“影响力行动”，包括通过网络入侵获取非公开信息并加以披露，以及出于特定干扰目的发布煽动性虚假网络信息等。^{②⑤}不过，基于西方国家以往对不干涉原则的限制性解释，这类干涉行为难以通过该原则得到有效规制。^{②⑥}

为了破解这一问题、确保在网络干涉选举等场景下不被自缚手脚，西方国家随后开始大力推动对不干涉原则的重新塑造。通过放宽对干涉行为“胁迫性”的解释扩大该原则的适用范围成为近年来西方新的主流观点。如，“怀特演讲”强调胁迫行为对目标国“选择自由”的影响，认为不干涉原则的目的在于“确保所有国家在作为国家主权核心的政府事务（如选择本国政治、社会、经济和文化制度的自由）方面不受外部胁迫性干涉”。^{②⑦}这种认识通过单纯聚焦于对行为后果的分析，淡化了对行为烈度的考察。而“布雷弗曼演讲”不仅忽视对行为烈度的考察，还对行为后果进行了从剥夺“选择自由”到剥夺“控制自由”的进一步扩大解释，提出“如果干涉他国事务（是胁迫性的）并剥夺了一国对国家主权原则允许其自由决定事项的控制自由，它就是非法的”。^{②⑧}一些学者甚至主张，现有的干涉概念过于依赖对“胁迫”的认定，数字时代的不干涉原则应当放弃这一传统要件。^{②⑨}这些主张的共同特点和目标，都是消除“胁迫”这一西方运用不干涉原则约束数字领域相关干涉行为的关键法律障碍。它表明，至少就数字领域的典型干涉行为而言，以往片面坚持不干涉原则胁迫性要求的西方国家态度也发生了明显转变，从而为降低该原则适用门槛消除了一个重要障碍。^{③⑩}

3. 价值取向

传统上，不干涉原则强调“每一国均有选择其政治、经济、社会及文化制度之不可移让之权利”^{③①}，在不同政治制度和意识形态之间体现了较为明显的价值中立，这也正是该原则保障各国基于本国国情自由选择其政治、社会制度的必然要求。基于这一逻辑，该原则的保护范围主要是根据各国选举制度当选的政府及其官员对国家主权的行使，而通

^{②④} 国际法院强调，判断某一行为是否违反不干涉原则的一个关键因素，是认定该行为是否具有胁迫性：“当干涉在使用胁迫的方法时就会构成不法行为……胁迫这一要件……界定了受禁止的干涉并构成其本质”。See *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States)*, *supra* note 9, para.205.

^{②⑤} 参见韦欣好：《适用不干涉原则规制信息行动的法律问题及中国因应》，载《武大国际法评论》2025年第6期，第117页。

^{②⑥} See Jens D. Ohlin, *Did Cyber Interference in the 2016 Election Violate International Law?*, *Texas Law Review*, Vol.95:1579, p.1580 (2017); Ido Kilovaty, *Doxfare: Politically Motivated Leaks and the Future of the Norm on Non-Intervention in the Era of Weaponized Information*, *Harvard National Security Journal*, Vol.9:146, p.168-169 (2018).

^{②⑦} See Jeremy Wright, *supra* note 17.

^{②⑧} See Suella Braverman, *supra* note 21.

^{②⑨} See Ido Kilovaty, *supra* note 26, 151-152.

^{③⑩} 需要看到的是，数字领域的某些干涉行为也可能具有与传统干涉相当的烈度和胁迫性，如2019年委内瑞拉电网受网络攻击事件。参见安天研究院、广东省电力系统网络安全企业重点实验室：《委内瑞拉大规模停电事件的初步分析与思考启示》，载《信息安全与通信保密》2019年第5期，第28-39页。

^{③①} UN General Assembly, *supra* note 19.

常并不包括作为社会成员的选民及其选举偏好。^{③②}但2016年以来,为论证将不干涉原则适用于针对选民决策过程的低烈度信息行动的必要性,西方国家极力强调西式民主价值观对其政治和社会制度选择的重要性,力图将特定民主价值观嵌入不干涉原则。

尼古拉斯·查戈里亚斯提出,对不干涉原则的重新评估需要将该原则与“人民真正自由地选择自己的政治和经济制度的权利”即自决原则结合起来,只有当政府的权力来源(包括选举)是自由的,其权威和自由才能真正保持自由。^{③③}“布雷弗曼演讲”也循着同样的思路,大谈“依托民众信任的进程进行自由与公开的选举”对“民主国家”政治制度的重要性,进而强调“他国胁迫性地干涉自由和公平选举进程的秘密网络行动,将构成受禁止的干涉”。^{③④}据此,不干涉原则的价值取向将会发生根本改变,并成为一项着力反对所谓“威权”和维护西式民主政体的原则,一国对另一国选举等事务产生影响的同一行为是否违反不干涉原则,也将在很大程度上取决于相关国家是否奉行了西式民主制度——西方国家的民主进程受到影响将构成受禁止的干涉,而西方“民主国家”对没有实行西式“自由与公开选举”的非西方国家进行干涉则是合法的。尽管目前这仅仅是西方国家的片面主张,但它有可能对不干涉原则的未来适用产生不可忽视的影响。

简言之,伴随着近年来人类社会的数智化进程,不干涉原则在适用范围、适用门槛和价值取向等方面出现了较为明显的转变。尤其值得注意的是,围绕这一原则从非西方国家“单向推动”到东西方国家“双向竞争”的博弈态势,为数字领域不干涉原则的转变增加了新的复杂因素。

三、不干涉原则新趋向的法理分析

不干涉原则的新趋向根源于数字时代国际交往和博弈的发展给国际关系带来的新因素、新挑战。这一转变从现实依据来看有其必然性,从法理基础来看也有其合理性,并有可能为各国基于互不干涉这一公理推进全球数字治理合作带来新机遇。但与此同时,当前不干涉原则的适用也存在理论层面的明显偏颇和实践中的显著失衡,致使该原则更为紧迫地面临强权政治和双重标准所带来的挑战。

(一) 不干涉原则新趋向的推动因素

数智技术和数智化进程给国际关系带来的新因素和新挑战,成为近年来不干涉原则新趋向的重要推动因素。

^{③②} See Lukas Willmer, *Does Digitalization Reshape the Principle of Non-Intervention?*, German Law Journal, Vol.24:508, p.517-518 (2023).

^{③③} See Nicholas Tsagourias, *Electoral Cyber Interference, Self-Determination and the Principle of Non-Intervention in Cyberspace*, in Dennis Broeders & Bibi van den Berg (eds.), *Governing Cyberspace: Behaviour, Power and Diplomacy*, Rowman & Littlefield, 2020, p.57.

^{③④} See Suella Braverman, *supra* note 21.

1. 干涉对象和干涉手段的“迭代升级”

在数字时代,数字化和智能化技术的运用、治理和相关政策制定,对于各国的主权、安全和发展利益有着重大影响,并由此带来了各国内政和外交事务向数字领域延伸。如,随着互联网的普及和网络空间安全威胁的不断增长,对互联网有害信息和内容进行监管已成为各国基于主权而享有的一项重要权力,但一些西方国家在“互联网自由”的幌子下,屡屡对中国和其他非西方国家的互联网监管政策进行粗暴干涉。^⑤这凸显了当代干涉对象向数字领域的拓展。与此同时,数智技术也越来越频繁地成为对他国进行干涉的重要手段,包括对其他国家发动破坏性网络攻击、窃取并曝光敏感信息、发布煽动性虚假信息,开源人工智能技术的普及尤其加剧了这类行为的普遍性和有效性。^⑥数字时代干涉对象和干涉手段的演变,使数字领域成为当今世界干涉与反干涉的“前沿阵地”,这成为不干涉原则适用新趋向的直接推动因素。

2. 数字领域互联互通带来的“玻璃房困境”

随着各国对网络和数智技术的依赖性不断加大,内嵌于数智技术的各种风险和脆弱性不断暴露,各国常常因此而陷入所谓的“玻璃房困境”,即所有国家都发现自己居住在“玻璃房”内,各自手持可以砸碎其他国家“玻璃房”的“石头”,但同时也担心自己的“玻璃房”被来自其他国家的“石头”砸碎。^⑦相比传统干涉往往更鲜明地体现出单向度的强权政治特质(大国干涉小国、强国干涉弱国),^⑧数字领域国家间相互干涉和影响的态势更趋复杂。对美国等西方大国来说,数字领域的先发优势事实上使它们相对其他国家的优势(包括干涉他国内政的能力和意愿)扩大了,2019年委内瑞拉电网受网络攻击事件就表明了这一点。与此同时,它们也面临更多的风险和弱点。但不可否认的是,一国越是依赖数智技术,就越容易在数字领域受到来自外部的影响乃至威胁。在此情况下,包括那些有着更强大技术能力和综合实力的国家在内,越来越多的国家开始对不干涉这一“扶弱抑强”的原则有了更大需求。

3. 数智化低烈度行动盛行导致的“规制转向”

与早先国际网络安全讨论中更受关注的“网络战”问题不同的是,无论是2016年“美国大选遭受网络干涉”事件还是新冠疫情期间美国国防部炮制散布关于中国疫苗虚假信息行动^⑨,都凸显了数智化低烈度行动因其显著优势而日益盛行:这类行动易于施行、成本不高且更加难以被察觉,并可降低引发严重报复的可能性,因而为有关国家提供了既可削弱对手又可避免大规模毁灭性网络攻击可能带来的战略和法律成本的重要选

^⑤ 参见黄志雄:《互联网监管的“道路之争”及其规则意蕴》,载《法学评论》2019年第5期,第133-134页。

^⑥ See Jack Kenny, *supra* note 22, 223-224.

^⑦ See Kubo Macak, *On the Shelf, but Close at Hand: The Contribution of Non-State Initiatives to International Cyber Law*, ASIL Unbound, Vol.113:81, p.82-83 (2019).

^⑧ 参见李伯军:《不干涉内政原则研究——国际法与国际关系分析》,湘潭大学出版社2010年版,第31页。

^⑨ 参见《外交部:美国操控社媒散布虚假信息是一贯做法 中方坚决反对》,载央视网, <https://news.cctv.com/2024/06/17/ARTICVq2bQFXV6sJAnk3CfD1240617.shtml>, 2026年6月18日访问。

项。^{④①}即便对于原本善于且惯于使用这类低烈度行动的美国及其盟国来说,由于数智技术准入门槛的降低,它们不再处于单方面干涉其他国家而不受他国干涉的地位。因此,它们同样迫切需要在主要针对“网络战”等高烈度行动的禁止使用武力及行使自卫权等法律制度之外,寻找新的政策工具加以应对。而在主权原则和不干涉原则这两项最重要的候选标准中,^{④②}对于非西方国家来说,不干涉原则本来就是配合主权原则直接约束数字领域干涉行为的当然之选;对于西方国家来说,鉴于其对利用主权原则来规制低烈度行动并不热衷等原因,对按照西方传统观点也“并不完美”的不干涉原则进行改造,同样成为这些国家无可避免的政策选项。^{④③}就西方特别是那些试图“架空”和虚化主权原则的“网络主权规则属性否定论者”而言,对不干涉原则进行重新塑造在很大程度上可以对否定主权规则属性留下的法律空白进行“补位”。^{④④}

总之,在数字时代干涉对象和干涉手段更新、数智安全风险加大、数字领域安全关切重点转向等多重因素的推动下,不干涉原则的转变势在必行。但是,这一转变中的东西方国家呈现“双向竞争”新态势,特别是西方国家对该原则的选择性强化和双重标准立场,加大了这一转变的争议性、复杂性和挑战性。

(二) 不干涉原则新趋向的国际法分析

不干涉原则的发展历史已经表明,国家间干涉的手段和场景是多种多样的。1970年联合国大会通过的《关于各国依联合国宪章建立友好关系及合作之国际法原则之宣言》(以下简称《国际法原则宣言》)对各种干涉手段和场景进行了全面禁止。^{④⑤}但一些西方大国极力限制不干涉原则的适用范围,试图为其对外干涉提供更大的行动自由。不干涉原则逐渐随着各国的内政外交事务和干涉手段展现出数智化的演变,与联合国信息安全政府专家组2015年报告中关于各国在使用信息通信技术时应遵守不干涉其他国家内政等原则的国际共识完全相符。

从西方国家的角度来看,它们出于自身关切而积极争夺数字领域不干涉原则适用的主导权,特别是“用心良苦”地对干涉行为的“胁迫性”进行扩大解释,试图增加其应对措施的正当性和合理性。然而,从包括中国在内的大多数非西方国家的实践来看,这些国家也往往并不对胁迫性干涉和非胁迫性干涉加以严格区分。《国际法原则宣言》在对各种干涉行为进行全面禁止的同时指出:“任何国家均不得使用或鼓励使用经济、政治或任何其他种措施胁迫另一国家,以取得该国主权权利行使上之屈从,并自该国获取任何种类之利益。”^{④⑥}目前来看,无法得出该宣言将特定程度的胁迫作为违反不干涉原则之要

^{④①} See Sean Watts, *Low-Intensity Cyber Operations and the Principle of Non-Intervention*, in Jens Ohlin et al. (eds.), *Cyberwar: Law and Ethics for Virtual Conflicts*, Oxford University Press, 2015, p.250.

^{④②} See Michael N. Schmitt & Liis Vihul, *Respect for Sovereignty in Cyberspace*, *Texas Law Review*, Vol.95:1639, p.1642 (2017).

^{④③} Marco Roscini, *International Law and the Principle of Non-Intervention: History, Theory, and Interactions with Other Principles*, Oxford University Press, p.379-380.

^{④④} See Michael N. Schmitt & Liis Vihul, *supra* note 40, 1668-1669; Suella Braverman, *supra* note 21.

^{④⑤} See UN General Assembly, *supra* note 19.

^{④⑥} UN General Assembly, *supra* note 19.

件的结论。因此,鉴于这类胁迫程度较低的信息行动对一国选举等内部事务可能产生的危害,在数字时代对不干涉原则加以必要的扩展适用不应成为一个不可克服的障碍。

当然,在东西方国家“双向竞争”的博弈态势下,不干涉原则适用的新趋向在法理上仍存在诸多争议性、矛盾性和不确定性。就西方国家而言,其核心主张已形成以这些国家为中心的逻辑闭环:通过对胁迫概念的扩张性解释使不干涉原则得以适用于西方所关切的低烈度网络干涉;通过对干涉大选等特定场景的聚焦确保这一原则的强化不会产生对西方国家不利的外溢效应;通过民主价值观的嵌入使西方基于双重标准对不干涉原则的重塑俨然占据了道义制高点。对于上述主张的偏颇之处,必须加以警惕。

首先,就西方推动不干涉原则从宽泛的干涉“内政”向通过网络手段干涉选举等特定场景聚焦而言,这明显背离了《国际法原则宣言》所体现的应对各种干涉手段和场景进行全面禁止的精神。根据这一精神,对他国内政的干涉无论是否通过网络手段实施、是否与选举等特定场景相关,都理应受到不干涉原则的约束。事实上,美国等西方国家在现实世界和数字领域长期奉行恃强凌弱的干涉政策,包括但不限于对他国自主选择网络发展道路、网络管理模式、互联网公共政策和平等参与国际网络空间治理的权利进行干涉和施压,从事、纵容或支持危害他国国家安全的网络活动等。显然,西方国家并未对其所惯于推行的干涉行为有所反思,也不希望这些行为受到不干涉原则的任何约束,因而才执意通过对不干涉原则适用场景的限定实现对该原则的选择性强化。

其次,西方对不干涉原则进行重新塑造(特别是对干涉行为“胁迫”性质进行宽泛解释)的一个重要目标,是为了通过扩大不干涉原则的适用范围填补否定主权原则规则属性留下的法律空白,但这本质上是意图对主权原则和不干涉原则的法律内涵进行缺乏国际法依据的改造。主权原则和不干涉原则是两项有着内在关联但又各有其独立性的原则。“互不干涉可说是国家主权平等题中应有之义。一个国家干涉别国主权范围的事项,就是不尊重别国的主权,……”^{④6} 2021年,中国政府向联合国信息安全开放式工作组提交的《中方关于网络主权的立场》,在阐释“网络主权的义务维度”时,将“不干涉他国内政”列为各国在享有网络主权所衍生权利时应遵守的四项义务之一,这也反映了主权原则和不干涉原则既紧密关联又相对独立的关系。^{④7} 因此,否定主权原则的规则属性不仅在理论上是偏颇的,其片面扩大本国在网络空间行动自由的倾向在实践中也十分有害,并将导致对我国所倡导的网络主权原则的“架空”和虚化,进而对国家主权这一国际法基石性原则产生严重冲击。

最后,西方意图将西式民主价值观作为判断干涉行为合法性的重要依据,这本质上可以说是一种新版“人道主义干涉”,既背离了不干涉原则力求保障各国选择其政治社会制度的自由这一初衷,也是对国际法平等、统一适用要求的极大破坏。就前者而言,

^{④6} 周鲠生:《国际法》(上),商务印书馆1976年版,第188页。

^{④7} 参见中国外交部:《中方关于网络主权的立场》,载联合国裁军事务厅官网, <https://documents.unoda.org/wp-content/uploads/2021/12/Chinese-Position-Paper-on-the-Application-of-the-Principle-of-Sovereignty-CHN.pdf>, 2026年6月5日访问。

《国际法原则宣言》指出:“每一国均有选择其政治、经济、社会及文化制度之不可移让之权利,不受他国任何形式之干涉”^{④8}。这表明,奉行不同意识形态、政治制度的国家平等交往、互不干涉,正是不干涉原则的必然要求。就后者而言,国际关系法治化要求“推动各方在国际关系中遵守国际法和公认的国际关系基本原则,用统一适用的规则来明是非、促和平、谋发展”^{④9}。然而,西方国家对待国际法往往“对人不对己,合则用,不合则弃之如敝履”,这种双重标准的做法是构建公平正义国际秩序的重要障碍,^{⑤0}也正在促使西方“以规则为基础的国际秩序”加快走向瓦解^{⑤1}。

(三) 不干涉原则新趋向的潜在影响

不干涉原则的新趋向,特别是2016年以来西方国家积极推动对该原则的重新塑造,既有可能为这一原则的健康发展带来机遇,也提出了不容忽视的挑战。

1. 重要机遇

从机遇来看,围绕不干涉原则的国际博弈从主要由非西方国家“单向推动”转变为东西方国家“双向竞争”,有可能使东西方国家第一次在该问题的讨论中进入“同一频道”,从而为非西方国家推动这一原则的平衡适用、更加有效地回应不同国家的关切提供重要契机。

国际法作为协调各国之间利益的重要手段,其有效运行的一个必要条件是各国间不仅存在各种差异和矛盾,同时也不乏某些共同的国家利益。^{⑤2}不干涉原则此前长期难以有效施行,一个简单的解释就是东西方国家之间在这一问题上“冷暖不均”、立场分化,缺乏必要的共同利益。事实上,尽管2016年以来对不干涉原则进行重新塑造的推动很大程度来自西方国家,但数智技术给各国带来的挑战有着很大的共同性,通过对话与合作进一步澄清这一原则的客观需求也是共同的。由于各国在数字领域都存在更大脆弱性和更多风险,即便是美国这样实力雄厚、惯于干涉他国内政的国家,也产生了运用该原则防范他国通过网络手段干涉内政的迫切需求。显然,通过该原则的平衡适用有效回应不同国家的关切,将给各国真正带来互利和双赢的结局。

具体而言,对包括中国在内的非西方国家来说,西方在数字领域不干涉原则语境下关于对胁迫概念进行扩充性解释等放宽该原则适用范围的相关主张,完全可以加以利用并类推适用到干涉手段和干涉对象涉及数字领域的所有各种干涉,乃至“溢出”到数字

^{④8} UN General Assembly, *supra* note 19.

^{④9} 习近平:《弘扬和平共处五项原则 建设合作共赢美好世界——在和平共处五项原则发表60周年纪念大会上的讲话》(2014年6月28日),载《人民日报》2014年6月29日,第2版。

^{⑤0} 参见韩逸畴:《国际法适用中的双重标准问题研究》,载《交大法学》2024年第6期,第62、69页。

^{⑤1} 加拿大总理马克·卡尼在2026年1月达沃斯论坛的演讲中指出,“以规则为基础的国际秩序”已经终结,而这一秩序本来就并非“全然属实”,因为“我们知道,最强者会在方便时为自己豁免。我们知道,贸易规则的执行是不对称的。我们也知道,国际法的适用严格程度往往取决于被指控者或受害者究竟是谁”。See Mark Carney, *Prime Minister's Mark Carney address at the Davos World Economic Forum*, at <https://www.chcnnews.org/articles/carneydavospeech.pdf> (Last visited on May 25, 2026).

^{⑤2} 参见梁西主编、曾令良修订主编:《国际法》(第3版),武汉大学出版社2011年版,第7页。

领域之外的传统干涉,以此从法理和实践层面打破西方在数字领域对不干涉原则的选择性强化,从根本上改变这一原则法律内涵模糊、对来自西方大国的干涉风险难以有效规制的状况,进而更好地维护本国在数字领域的主权、安全和发展利益。而对西方国家来说,一项适用范围更为清晰明确、能够更好地得到各国接受和遵行的不干涉原则,无疑有助于约束包括低烈度信息行动在内的各种安全威胁、走出“玻璃房困境”,有效维护数字领域的安全与稳定。

2. 艰巨挑战

西方对不干涉原则关注度的上升和在干涉行为胁迫性等问题上的立场调整,无法掩盖这些国家与非西方国家之间存在的、仍然较大的诉求差异和利益冲突,并有可能在双方综合实力和话语能力存在一定差距的背景下,对该原则的未来发展带来新的重大挑战。以西方国家推动不干涉原则向干涉选举等特定场景聚焦为例,鉴于西方此前一再炒作和抹黑非西方国家在这些场景下发动恶意网络行动,其“约束对手、保护自身”的用意昭然若揭。资料显示,至少自2018年美国中期选举以来,中国就逐渐成为美国和其他西方国家在利用网络手段“干涉选举”等方面的主要炒作对象之一,捕风捉影的无端指责不绝于耳。^③而从西方推动对干涉行为“胁迫”性质的宽泛解释来看,这固然对于纠正西方国家以往对不干涉原则适用范围的狭隘界定有着积极意义,但其危险因素也不应被忽视。西方国家的相关主张,显然并未对非西方国家有关将非胁迫性干涉纳入该原则适用范围的关切加以回应,也无意放弃通过公开指责、外交施压等所谓“非胁迫性”方式对其他国家的内政加以干涉。

简言之,在西方国家基于其在现实世界和数字领域更加强大的综合实力,并不愿意使自身的干涉行为受到任何限制的背景下,这些国家推动对不干涉原则的选择性强化,只会使非西方国家因此而不对等地受到更多无端指控和法律限制,而西方作为肆意干涉他国内政的“惯犯”却未真正受到有效制约、反而获得更多保护,从而导致不干涉原则“扶弱抑强”的宗旨被异化为“助强凌弱”,最终使此前在维持公理与强权的平衡上已经举步维艰的不干涉原则在数字时代走向更大的失衡。

数字领域不干涉原则适用的另一个潜在影响是:由于迅猛发展的数智技术对人类社会影响和塑造的广度、深度都远超以往,在不干涉原则被重新塑造的过程中,要围绕这一原则的内涵和适用方式形成新的国际共识日益困难,该原则很可能在较长时间内处于较以往更为模糊、有着更大不确定性的状态。西方国家对不干涉原则适用范围和适用门槛等问题的不同主张,表明即便在大力推动重塑该原则的不同西方国家乃至同一国家内部,要就数字时代这一原则的内涵达成共识也绝非易事。与此同时,当前大国地缘政治博弈以及整个国际法体系所面临的冲击和挑战,必将进一步加大各国围绕不干涉原则求同存异的难度。

^③ 参见《所谓“中国干预美国选举”纯属无中生有》,载新华网, <https://www.xinhuanet.com/20240409/1320760e6d9648e985ad8431d059dd4e/c.html>, 2026年5月27日访问;《2025年3月25日外交部发言人郭嘉昆主持例行记者会》,载中国外交部官网, https://www.fmprc.gov.cn/fyrbt_673021/jzhsl_673025/index_1.shtml, 2026年5月27日访问。

总之,尽管不干涉原则将干涉对象和干涉手段涉及数字领域的行为纳入其适用范围势在必行,但这也给该原则的适用带来了新的复杂性和不确定性。特别是2016年以来西方国家的相关主张,归根结底都意在继续将强权凌驾于公理之上,凭借其数字领域实力和话语权的优势地位维护自身利益,从而为不干涉原则催生了新的矛盾性,并对广大非西方国家围绕不干涉原则的相关立场构成严峻挑战。

四、不干涉原则的中国立场分析及实践路径

我国长期奉行独立自主、互不干涉的外交政策,对于数字时代不干涉原则的健康发展和有效适用有着不言而喻的重大利益。以往,正是我国和其他非西方国家一道,共同推动了不干涉原则作为国际法基本原则的确立和发展,以期对西方大国的各种干涉行径加以约束。今天,面对不干涉原则适用的复杂态势特别是西方在数字领域以“受害者”自居并谋求对该原则的重新塑造,我国迫切需要以更加积极有为的姿态参与不干涉原则适用的话语权与制度演进博弈,推动该原则的适用迈向一个更加平衡发展的新阶段。

(一) 我国对不干涉原则的总体立场

各国互不干涉内政是我国长期倡导和践行的国家间关系基本准则之一。《中华人民共和国宪法》序言庄严宣示:“中国坚持独立自主的对外政策,坚持互相尊重主权和领土完整、互不侵犯、互不干涉内政、平等互利、和平共处的五项原则……”2011年9月,国务院新闻办公室发表《中国的和平发展》白皮书,明确指出“中国人民坚持自己选择的社会制度和发展道路,不允许外部势力干涉中国内政”,同时强调中国“尊重各国人民自主选择社会制度和发展道路的权利,不干涉别国内部事务,反对霸权主义和强权政治”。^④2024年6月,习近平总书记强调,“要尊重各国不同的历史文化传统和发展阶段,尊重彼此的核心利益和重大关切,尊重各国人民自主选择的发展道路和制度模式。要共同维护好不干涉别国内政这一‘黄金法则’,共同反对把自己的意志强加于人,反对搞阵营对抗和各种‘小圈子’,反对强迫别国选边站队”^⑤。上述立场清晰阐述了不干涉原则的核心要义,也是我国长期外交实践的真实写照,得到了其他国家的高度肯定。

针对21世纪以来西方国家在数字领域大力推行各种干涉政策,并由此使我国在维护本国互联网发展道路、防范境外虚假网络宣传乃至恶意攻击引发的政权安全和社会稳定风险等方面均面临严峻挑战,我国较早积极倡导将不干涉原则适用于数字领域、推动该原则在数字领域的延伸适用。

(二) 我国因应不干涉原则新趋向的实践路径

尽管近年来西方国家借助其雄厚实力和话语优势已在数字领域产生不可忽视的影

^④ 参见国务院新闻办公室:《中国的和平发展》(2011年9月),载《人民日报》2011年9月7日,第14版。

^⑤ 习近平:《构建人类命运共同体理念是对和平共处五项原则最好的传承、弘扬、升华》(2024年6月28日),载《习近平谈治国理政》(第5卷),外文出版社2025年版,第393-394页。

响,^{⑤6} 但不干涉原则的演进并没有尘埃落定。因此,我国应与其他非西方国家团结合作,以《国际法原则宣言》和其他有关不干涉原则的传统立场为基础,以坚定维护不干涉原则的全面、平衡适用为总体方向,与时俱进地丰富和发展不干涉原则适用的相关主张。

1. 加强与其他非西方国家的立场协调与共同发声

近年来不干涉原则适用的新态势,特别是西方国家对这一原则的高度关注和重新塑造,使我国和其他非西方国家面临新的共同挑战,既需避免由于该原则被选择性强化而转变为这一原则的规制对象和潜在受害者,更不应坐视原本用于“扶弱抑强”的不干涉原则被用于“助强凌弱”。

还应看到,非西方国家面临的另一挑战是:这些国家除了原本就在国际法话语能力方面存在不足外,数智技术的飞速发展和数字时代的到来进一步提高了各国参与塑造相关国际规则的门槛,面临数智鸿沟的国家可能在数字领域规则博弈中进一步被边缘化。^{⑤7} 如,除了2021年《中方关于网络主权的立场》、2021年巴西国家立场文件和2024年《非洲共同立场》等少数例外,^{⑤8} 非西方国家基本未就此提出更加具体、明确和有针对性的立场表达。这与西方国家自2016年以来通过各种官方、学术和智库渠道对不干涉原则的密集研讨、辩论和塑造形成鲜明对比。由于这一时期通过国家立场声明等方式对不干涉原则加以阐释的几乎都是西方国家,一位学者甚至认为,“这场辩论几乎完全是西方国家内部的辩论”^{⑤9}。

因此,我国与其他非西方国家开展立场协调与共同发声的必要性和紧迫性都在增强。在立场协调方面,应当认识到:数字时代的潜在干涉手段、干涉方式和干涉对象都在发生变化,不干涉原则的内涵和具体适用也势必不断演进发展;与此同时,《国际法原则宣言》等国际法律文件所确立的不干涉原则的宗旨和基本目标并没有过时,仍应加以坚持和弘扬。在共同发声方面,55个非洲联盟成员国共同推出的《非洲共同立场》,为相对弱小国家的非西方国家参与塑造数字时代国际法提供了一个成功样本。我国应深入研究这一共同立场的宝贵经验,积极面向其他非西方国家开展能力建设,研究探索就包括不干涉原则在内的数字领域重大国际法主题共同推出立场文件的可能性。

^{⑤6} 这主要表现为:西方国家在官方和非官方层面围绕网络空间不干涉原则表达的立场主张,俨然已经成为国际上的主流观点,而且2021年巴西国家立场文件和2024年《国际法适用于网络空间信息通信技术使用的非洲共同立场》(以下简称“《非洲共同立场》”)等为数不多的非西方立场表达也在不同程度上受到了西方主张的影响,如强调胁迫构成受禁止干涉行为的要件、没有或至少未突出强调除使用网络手段之外的网络空间干涉行为。See Official Compendium, *supra* note 21, 19; African Union, *Common African Position on the Application of International Law to the Use of Information and Communication Technologies in Cyberspace* (hereinafter “Common African Position”), PSC/PR/COMM.1196(2024), paras.29-32.

^{⑤7} See Dana Burchardt, *Does Digitalization Change International Law Structurally?*, German Law Journal, Vol.24:438, 446 (2023).

^{⑤8} 参见前注^{④7},《中方关于网络主权的立场》,第2-3页; Official Compendium, *supra* note 21, 19; Common African Position, *supra* note 56, para.29.

^{⑤9} Lukas Willmer, *supra* note 32, 513.

2. 坚持推动对各种数智和非数智手段所实施干涉的全面禁止

近年来,西方国家对数字领域不干涉原则适用的相关探讨和关注,几乎完全选择性地局限于干涉选举等少数场景而刻意回避了其他干涉手段和场景,因而是一种对该原则的片面曲解,意在加强对本国网络安全威胁进行防护的同时,最大限度地维护其自身的行动自由。事实上,一些非西方国家的立场声明对这一问题已有所注意。如,《非洲共同立场》指出:“禁止干涉适用于一国为干涉其内部或对外事项而使用的任何手段,包括军事、政治、经济或任何其他手段,以及信息手段。”^⑩实践中,美国为维持其全球科技和经济霸权地位而滥用国家力量打击他国数字产业发展,包括以断绝情报共享为由威胁德国等盟友禁用中国技术,以停售 F-35 战斗机等胁迫阿联酋拆除华为 5G 设备。^⑪上述措施尽管不涉及数智干涉措施的使用,但仍构成对中国自主发展高科技数字产业这一内政的干涉,同时也构成对相关国家(包括中国)在数字领域自主开展交往合作这一权利的非法干涉。又如,2021 年,长期受美国国会和白宫资助、有“第二中情局”之称的美国国家民主基金会通过在社交网络中捏造传播假新闻,引发社会混乱并煽动古巴民众颠覆政权。^⑫这种一国控制下非政府组织进行的干涉,同样构成对不干涉原则的违反。

为避免在这一问题上落入西方话语陷阱,我国应明确主张:干涉手段和干涉对象涉及数字领域的干涉行为,均应同等地受不干涉原则的约束。换言之,该原则不仅约束使用数智技术或信息手段对他国内政或外交事务进行的干涉,还约束使用传统政治、经济、军事等非网络手段对他国数字领域内政或外交事务自主权的各种干涉;不仅包括对他国选举等少数场景的干涉,还包括对选举之外的其他各种场景的干涉(如通过社交媒体煽动他国内乱)。同时,根据《国际法原则宣言》有关“任何国家或国家集团均无权以任何理由直接或间接干涉……”的表述,一国无论是由该国国家机关直接进行的干涉,还是通过该国控制下的非政府组织等团体进行的间接干涉,都应受到禁止。^⑬上述立场完全符合《国际法原则宣言》对各种干涉手段和场景的全面禁止,也能够更好地反映当前非西方国家在数字领域面临的干涉风险。

3. 明确主张对各种胁迫性和非胁迫性干涉的一体约束

出于对不干涉原则的疏远,几乎所有西方国家和大多数西方学者都长期主张,只有达到较高门槛的胁迫性干涉才会受到不干涉原则的约束,非胁迫性的干预(特别是针对另一国政策的劝说、无论是否属实的舆论宣传等)则不受不干涉原则禁止。^⑭在数智化

^⑩ Common African Position, *supra* note 56, para.29.

^⑪ 参见桂畅旒:《2019 年国际网络空间发展与治理态势》,载《中国信息安全》2020 年第 1 期;丁隆、张菡文:《“中东四方机制”成不了反华联盟》,载《环球时报》2021 年 10 月 28 日,第 14 版。

^⑫ 参见中国外交部:《关于美国国家民主基金会的一些事实清单》(2022 年 5 月 7 日),载中国外交部官网, https://www.fmprc.gov.cn/gjhdq_676201/gj_676203/bmz_679954/1206_680528/xgxw_680534/202205/t20220507_10683088.shtml, 2022 年 6 月 8 日访问。

^⑬ 《非洲共同立场》指出:“该规则既禁止法律上和事实上的国家机关的直接干涉,也禁止国家指示、指挥或控制的个人或团体的间接干涉。” Common African Position, *supra* note 56, para.29.

^⑭ 干涉“是指一个国家对另一个国家的事务的胁迫或专断的干预,旨在对该另一个国家强加某种行为或后果”。参见前注①,詹宁斯、瓦茨书,第 314 页。

语境下,近年来西方国家普遍支持对胁迫概念进行扩充性解释,尽管这一调整是以在新的环境下维护西方国家自身利益为出发点,但客观上有助于重新认识干涉行为的胁迫性问题。

对此,无论在现实世界还是数字领域,我国应当明确主张:胁迫是干涉行为的典型场景之一,但不是必备要件;违反不干涉原则最重要的要求是针对一国的行为意在“取得该国主权权利行使上之屈从,并自该国获取任何种类之利益”^{⑥5},符合这一要求的胁迫性干涉和非胁迫性干涉都应当受到不干涉原则的一体约束。鉴于近年来西方对胁迫概念的扩充性解释使胁迫性和非胁迫性干涉的区分已经日渐模糊,但西方国家基本上尚未直接认可将非胁迫性行为纳入不干涉原则约束范围,我国可采取“两条腿走路”的策略:一方面,应支持对“胁迫”进行更为宽泛的解释,以此对传统上西方国家为限制不干涉原则适用范围而主导的狭义解释进行纠偏;另一方面,应坚定主张即便是那些通常认为不具有胁迫性的行为(如带有较强施压性质的无端指责、针对不同意识形态国家进行虚假和恶意宣传等),也完全可能违反不干涉原则。未来,应当在不干涉原则语境下加强对胁迫和非胁迫性干涉等问题的探讨,进一步丰富其内涵。

4. 合理澄清不干涉原则和主权原则的关系

主权原则和不干涉原则在数字领域的适用,在二者关系上产生了较以往更为明显的“灰色地带”。^{⑥6}特别是对数字领域不干涉原则适用门槛更为宽泛的解释,可能会带来这两项原则的界限相对模糊化。按照对“胁迫”概念的扩充性解释,受禁止的干涉行为的确往会导致“布雷弗曼演讲”所说的“剥夺一国对国家主权原则允许其自由决定的事项的控制自由”^{⑥7},但无论在学理还是实践层面,都不能因此而将这两项原则混为一谈,甚至通过刻意虚化和否定主权原则,以不干涉原则取而代之。

《国际法原则宣言》及其他权威国际文件都表明,不干涉原则的核心在于不对他国主权意志或自主权施加非法限制。我国应反对通过对不干涉原则的重新塑造来取代主权原则,在此基础上需对数字领域主权原则与不干涉原则的关系加以必要澄清。根据《中方关于网络主权的立场》,“不干涉他国内政”义务被解释为“各国不得干涉其他国家在网络空间享有的生存、安全与发展的权利;不得支持纵容分裂势力通过网络危害他国领土完整、国家安全和社会稳定”^{⑥8}。网络主权义务维度下的另一项“不侵犯他国”义务则被解释为“各国未经许可不得进入另一国网络基础设施,或入侵另一国管辖范围内的网络系统,不得实施网络监控、窃密或破坏活动”^{⑥9}。一般而言,后一类行为应属于典型的侵犯他国主权的行爲,可能并不构成对不干涉原则的违反;但如果特定网络攻击意图

^{⑥5} UN General Assembly, *supra* note 19.

^{⑥6} 美国学者迈克尔·施密特较早系统探讨了现有国际法适用于网络空间时产生的“灰色地带”问题。See Michael Schmitt, *Grey Zones in the International Law of Cyberspace*, *The Yale Journal of International Law Online*, Vol.42:1, p.1-21 (2017).

^{⑥7} Suella Braverman, *supra* note 21.

^{⑥8} 前注④7,《中方关于网络主权的立场》,第3页。

^{⑥9} 前注④7,《中方关于网络主权的立场》,第3页。

造成他国政治、经济和社会层面的不稳定,则还将同时构成非法干涉内政。鉴于不干涉和主权原则关系的重要性和复杂性,有必要加以进一步深入研究,并适时推出一份与其他非西方国家共同倡议的《数字领域主权与不干涉原则宣言》,对这两项重要国际法原则在数字领域的适用及其相互关系加以澄清。

5. 坚决反对在不干涉原则适用问题上推行“双重标准”

从推动不干涉原则的选择性强化、试图以此对非西方国家进行不对等限制,到试图将西式民主价值观嵌入不干涉原则、把是否奉行西式民主制度作为判断干涉合法性的重要标准,再到抛出“数字威权主义”叙事、组建“互联网未来联盟”等举措,试图在民主、自由和人权等幌子下推行其精心包装的新版“人道主义干涉”,奉行双重标准是西方国家在不干涉原则适用问题上的一个本质特征。

我国应对上述各种干涉行径的双重标准本质加以宣示,并旗帜鲜明地予以坚决反对。《国际法原则宣言》关于“每一国均有选择其政治、经济、社会及文化制度之不可移让之权利,不受他国任何形式之干涉”^⑩的阐述表明,基于意识形态和社会制度在不干涉原则问题上推行双重标准,将严重损害乃至根本否定他国选择其政治、经济、社会及文化制度的权利。数字时代不干涉原则的全面、平衡适用,首先要求在尊重各国主权的基础上推动这一原则的平等适用,从而真正发挥该原则在维护数字领域安全方面的重要作用。

归根结底,各国基于其主权而有权在不受外部胁迫的情况下自主作出决定,这是不干涉原则所保护的核心价值,该原则应当保护相对弱小国家的自主性不受到强者的主导,保障有着不同意识形态和政治制度的各国得以共存。^⑪不干涉原则的历史和现实都表明,一些长期奉行霸权和干涉政策的西方国家是这一原则面临的最大变数和潜在最大威胁。我国如何与其他非西方国家一道,通过推出更有针对性的国际话语表达和诉求,共同实现数字时代不干涉原则适用的再平衡,仍然是一项长期而艰巨的任务。

五、结 语

不干涉原则适用的新趋向不仅是国际规则博弈的一个突出事例,也为认识数智化背景下国际法的转型提供了有益视角。进入数字时代,不干涉原则并没有像很多研究者所断言的那样逐渐受到侵蚀并日益走向式微,而是进入数字领域国际规则博弈的“舞台中央”。究其原因,数智化已经以前所未有的广度和深度嵌入到国家间的干涉对象和干涉手段之中,数字领域的互联互通大大降低了国家之间相互影响和干涉的门槛,更多国家感受到需要通过不干涉原则获得更强有力的保护。这足以表明,不干涉原则并没有过时,它在国际关系及国际法上仍有着巨大的现实意义和强大的生命力。

^⑩ UN General Assembly, *supra* note 19.

^⑪ See Marko Milanovic, *Revisting Coercion as an Element of Prohibited Intervention in International Law*, *American Journal of International Law*, Vol. 117:601, p.621 (2023).

当前的东西方“双向竞争”态势,特别是西方对该原则的重新塑造表明:一方面,围绕不干涉原则由来已久的东西方分化在数字领域得到延续;另一方面,历史上主要用于制约西方国家干涉行径的不干涉原则,开始呈现出被西方利用其优势地位反向制约非西方国家的势头,从而为该原则增加了新的悖论和矛盾性。但必须看到,无论是历史上还是今天,不干涉原则致力于“扶弱抑强”、以公理限制强权的目标和使命没有改变。对于曾饱受外来干涉之苦的中国和其他非西方国家而言,面对该原则走向进一步失衡的风险,亟需根据自身利益和诉求推动这一原则的全面、平衡适用,打赢数字领域不干涉原则适用保卫战。随着当今世界强权和干涉更趋盛行、多边主义来到新的十字路口,一个历久弥新、但更值得深思的问题是:人类社会究竟需要什么样的国际关系与国际秩序。在此背景下,以数字领域与现实世界相互交织、双向联动为视角,对于不干涉原则这一“黄金法则”在未来国际秩序中应有的地位和作用加以深入探索,是坚定维护以联合国为核心的国际体系、以国际法为基础的国际秩序、以联合国宪章宗旨和原则为基础的国际关系基本准则的应有之义。

Abstract: The advent of the digital era is driving the profound evolution of the non-intervention principle, and this once-declining principle has gradually become a focal point of international rule games. Currently, international competition over this principle has shifted from one-way promotion by non-Western countries to two-way rivalry between Western and Eastern countries. The principle's scope of application, application thresholds, and value orientation are also undergoing principle reshaping. Driven by factors such as the upgrading of interference targets and methods in the digital era, this reshaping brings positive implications for addressing relevant security risks and building broader consensus on the principle. Nevertheless, it also entails risks. By selectively enforcing the principle and adopting double standards, Western countries may impose unequal restrictions on non-Western nations. China should attach great importance to the opportunities and challenges ahead. By strengthening coordination with other countries and putting forward more targeted narratives, we can advance a more comprehensive and balanced application and development of the non-intervention principle.

(责任编辑:强梅梅)