



第六十八届会议

临时议程** 项目 94

从国际安全的角度来看信息和电信领域的发展

从国际安全的角度来看信息和电信领域发展政府专家组

秘书长的说明

秘书长谨随函转递从国际安全的角度来看信息和电信领域发展政府专家组的报告。该专家组是根据大会第 66/24 号决议第 4 段设立的。

* 由于技术原因于 2013 年 7 月 30 日重新印发。

** A/68/150。



从国际安全的角度来看信息和电信领域发展的政府专家组的报告

摘要

信息和通信技术(信通技术)改变了国际安全环境。虽然此类技术带来了巨大的经济和社会利益,但也可用于不符合国际和平与安全的目的。最近几年,信通技术被用于犯罪和其他破坏活动的情形显著增加。信通技术的恶意使用很容易隐藏,要追查到某一特定的犯罪人可能有困难,而且实施者往往逍遥法外。这就创造了有利于以日益尖端的方式利用信通技术的环境。

会员国多次申明必须采取合作行动,消除恶意使用信通技术所造成的威胁。为减少风险和加强安全,务必要开展国际合作。国际一级的合作要取得进一步进展,就需要采取行动,促进建立一个和平、安全、开放和合作的信通技术环境。可以加强稳定和安全的合作措施包括规范、增加透明度的自愿措施、各国之间的信心和信任,以及能力建设措施。各国必须牵头作出这些努力,但私营部门和民间社会的适当参与会促进开展有效合作。

2013年政府专家组认识到这一挑战的全面性,考虑到现有和潜在的威胁,并借鉴2010年从国际安全的角度来看信息和电信领域发展政府专家组报告(A/65/201)所载建议,在本报告中提出促进国家利用信通技术方面和平与稳定的建议。

报告承认,源于现行国际法的准则是否适用于国家利用信通技术的情形?这一问题对于减少对国际和平、安全与稳定的风险而言至关重要。报告建议进行进一步研究,促进就此类准则如何适用于国家行为和国家利用信通技术的情形达成共同认识。鉴于信通技术的独特属性,报告也指出,今后可以制定额外的准则。

报告列出了小组关于国际法(特别是《联合国宪章》)是否适用于各国使用信通技术问题的结论。专家组还得出结论认为,由国家主权产生的国际准则和原则适用于国家开展与信息通信技术有关的活动;各国必须就归咎于它们的国际不法行为履行国际义务。报告载有关于建立信任、透明度和信任的自愿措施以及国际合作增进信通技术安全能力建设(特别是在发展中国家)的建议。专家组认为,在联合国主持下就这些问题开展定期机构对话,以及其他论坛开展定期对话,将推动此类措施。会员国应当积极审议本报告,并评估它们可以如何处理其中所载建议,以便进一步加以发展和执行。

目录

	页次
秘书长的前言	4
送文函	5
一. 导言	6
二. 开展合作创造和平、安全、有弹性和开放的信通技术环境	7
三. 关于国家负责任行为的规范、规则和原则的建议	8
四. 关于建立信任措施和交流情况的建议	8
五. 关于能力建设措施的建议	9
六. 结论	10
附件	11

秘书长的前言

信息和通信技术(信通技术)融入了日常生活的结构之中。虽然所有国家都赞赏信通技术的巨大利益,但也普遍认识到滥用给国际和平与安全所带来的风险。

本报告载有由来自 15 个国家的专家组成的政府专家组提出的建议;专家组的目的是研究国家、其代理者或非国家行为者利用信通技术而在该领域造成的现有和潜在的威胁。它借鉴了前一专家组在 2010 年提出的建议(见 A/65/201),其内容包括需要就准则、增加信任的途径和能力建设措施进一步作出努力。

报告重点强调《联合国宪章》和国际法的中心地位以及各国履行责任的重要性;对此,我表示赞赏。上述建议指出,信通技术安全的出路,在于扎根于现有的国际法律和谅解框架之内;此类国际法律和谅解,规范着各国间的关系,为国际和平与安全奠定基础。

正如专家组所称,在促进会员国就使用信通技术方面的安全问题进行对话,以及在此领域进一步开展国际合作方面,联合国发挥着重要作用。

我感谢专家组主席和专家们所做的辛勤工作。本报告为今后加强使用信通技术方面的安全与稳定奠定了坚实基础。我赞许本报告向大会提出的建议;在全球尽量减少信通技术所涉风险并优化该技术价值的努力中,这是重大步骤。

送文函

2013 年 6 月 7 日

谨此提交从国际安全的角度来看信息和电信领域的发展政府专家组的报告。专家组是根据大会第 66/24 号决议第 4 段在 2012 年设立的。作为专家组组长，我很高兴地告诉你，就报告达成了协商一致。

在题为“从国际安全的角度来看信息和电信领域的发展”的该决议中，大会要求按公平地域分配于 2012 年设立一个政府专家组，继续研究信息安全领域的现存威胁和潜在威胁及为对付这些威胁可能采取的合作措施，包括涉及信息空间的国家负责任行为的规则、细则和原则及建立信任措施，以及旨在加强全球信息和电信系统安全的概念。该决议要求该专家组考虑到上一个专家组的报告 (A/65/201) 所载评估和建议。该决议还请秘书长向大会第六十八届会议提交关于这一研究结果的报告。

按照该决议的规定，任命了来自 15 个国家的专家：阿根廷、澳大利亚、白俄罗斯、加拿大、中国、埃及、爱沙尼亚、法国、德国、印度、印度尼西亚、日本、俄罗斯联邦、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国。专家名单载列于附件。

政府专家组从国际安全的角度来看信息和电信领域的发展进行了全面深入的意见交流。专家组举行了三次会议：第一次会议，2012 年 8 月 6 日至 10 日在联合国总部；第二次会议，2013 年 1 月 14 日至 18 日在日内瓦；第三次会议，2013 年 6 月 3 日至 7 日在联合国总部。

专家组希望对联合国裁军研究所的投入表示赞赏。该研究所担任了专家组的顾问，其代表是 James Lewis, Kerstin Vignard(第二、三次会议)和 Ben Baseley-Walker(第一次会议)。专家组还希望对担任专家组秘书的秘书处裁军事务厅 Ewen Buchanan 及协助专家组的秘书处其他官员表示感谢。

专家组组长

德博拉·斯托克斯(签名)

一. 引言

1. 信息和通信技术(信通技术)的利用改变了国际安全环境。这些技术带来巨大的经济和社会福利；它们也可用于不符合国际和平与安全的目的。最近几年，信通技术被用于犯罪及进行破坏活动的情况有了明显增加。

2. 就减少风险和加强安全而言，开展国际合作极其重要。出于这一原因，大会第 66/24 号决议请秘书长在政府专家组协助下，继续研究为消除现有威胁和潜在威胁可以采取的合作措施，并就此向大会第六十八届会议提交报告。本报告借鉴了一个前政府专家组的报告(A/65/201)；该专家组审查了这一主题、并提出建议供今后工作参考。

3. 2010 年报告建议各国之间就涉及国家使用信通技术的准则开展进一步对话，以降低集体风险，保护重要的国家和国际基础设施。报告呼吁采取建立信任、稳定和减少风险的措施，包括各国就信通技术在冲突中的使用、关于国家立法的情况交流、信通技术安全战略、政策、技术和最佳做法等方面交流意见。报告强调那些在处理信通技术安全方面可能需要援助的国家建设能力的重要性，并提出进一步努力拟订共同术语和定义。

4. 自 2010 年以来，若干双边、区域和多边倡议突出表明，人们越来越重视加强信通技术的安全和使用，减少对公共安全风险的威胁，增进国家安全，并加强全球稳定。促进把信通技术用于和平目的，并防止因使用信通技术而出现冲突，这符合所有国家的利益。人们对于各种规范、细则和适用于各国使用信通技术的原则以及建立信任的自愿措施达成共同理解，可以在推动和平与安全方面发挥重要作用。虽然国际社会应对对国际和平与安全之挑战的工作处于早期阶段，但就负责任的国家行为方面的规范、细则和原则而言，可以指明一系列措施，以便进一步加以审议。

威胁、风险和脆弱性

5. 信通技术属于两用技术，可以为善，也可以为恶。任何信通技术装置都可以是滥用的来源和目标。信通技术的恶意使用很容易隐藏，要追查到某一特定的犯罪人可能有困难，于是，实施者即可采取日益高超的利用手段，而且往往逍遥法外。全球信通技术网络的连通性加剧了这一问题。全球连通性、脆弱技术和匿名性——这些方面合在一起，方便了某些人利用信通技术从事破坏性活动。

6. 对个人、企业、国家基础设施和政府的威胁已经变得更加严峻，造成的事件也更具有破坏力。此类威胁的来源包括国家和非国家行为者。此外，个人、团体或组织(包括犯罪组织)可以作为各国采取恶意信通技术行动方面的代理人。国家或非国家行为者具有发展和传播尖端恶意工具和技术(如僵尸网络)的潜力，可能

进一步增加错怪人的风险和非本意的升级。人们对于使用信通技术方面可接受的国家行为缺乏共同理解，这样，国际和平与安全面临的风险就更大。

7. 恐怖团体利用信通技术来沟通、收集信息、招募、组织、规划和协调攻击行动；宣传其思想和行动；以及募捐。如果此类团体获得攻击工具，就能开展破坏性的信通技术活动。

8. 各国感到关切的是，把有害的隐蔽功能嵌入信通技术，即可影响信通技术的安全、可靠使用，影响信通技术产品和服务供应链，削弱商业信任，并破坏国家安全。

9. 重大基础设施和产业控制系统更多地使用信通技术，在遭受破坏方面就形成了新的可能性。移动通信设备、网络服务、社交网络和云计算服务使用量剧增，安全方面的挑战也更大。

10. 不同国家之间保障信通技术安全的能力不一，使得一个相互关联的世界更加脆弱。恶意行为者钻网络的空子，哪儿的网络他都钻。各国在有关使用信通技术的法律、条例和做法方面存在差距，上述脆弱性就更为严重了。

二. 开展合作创造和平、安全、有弹性和开放的信通技术环境

11. 会员国一再申明，必须对恶意使用信通技术造成的威胁采取合作行动。要在国际层面推进合作，就必须采取一系列行动，促进创造和平、安全、开放和合作的信通技术环境。应考虑采取能够加强国际和平、稳定与安全的合作措施，包括就相关国际法和所衍生的国家负责任行为的规范、规则或原则的适用达成共同理解。

12. 虽然各国必须带头应对这些挑战，但私营部门和民间社会的适当参与有利于开展有效合作。

13. 联合国应在促进会员国之间对话方面发挥主导作用，以便就信通技术安全及其使用达成共同理解，鼓励开展区域努力，促进建立信任和透明措施，支持能力建设，并推广最佳做法。

14. 除了在联合国系统开展的工作，以下国际组织和区域实体正在作出宝贵努力：非洲联盟、东南亚国家联盟(东盟)区域论坛、亚太经济合作论坛、欧洲委员会、西非国家经济共同体(西非经共体)、欧洲联盟、阿拉伯国家联盟、美洲国家组织(美洲组织)、欧洲安全与合作组织(欧安组织)和上海合作组织。今后就安全使用信通技术进行的工作应考虑到这些努力。

15. 从国际安全角度看信息和电信领域发展政府专家组认识到这项挑战的综合性，考虑到当前和潜在的威胁、风险和脆弱性，根据其2010年7月报告(A/65/201)所载的评估和建议，建议采取以下措施。

三. 关于国家负责任行为的规范、规则和原则的建议

16. 关于国家使用信通技术的现有国际法所衍生规范的适用是降低对国际和平、安全和稳定风险的一项必要措施。必须进一步研究关于这些规范如何适用国家行为和各国使用信通技术的共同理解。鉴于信通技术的独特性，可随着时间的推移拟订更多规范。

17. 专家组审议了会员国针对大会第 64/25、65/41 和 66/24 号决议中的邀请及第 55/63、56/121、57/239、58/199 和 64/211 号决议中所载的其他措施，就从国际安全角度看信息和电信领域的发展提出的看法和评估意见。

18. 专家组注意到，秘书长应中国、俄罗斯邦联、塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦常驻代表的请求分发了信息安全国际行为准则(见 A/66/359, 附件)。哈萨克斯坦和吉尔吉斯斯坦随后成为其共同提案国。

19. 国际法、特别是《联合国宪章》适用于各国使用信通技术，对维持和平与稳定及促进创造开放、安全、和平和无障碍信通技术环境至关重要。

20. 国家主权和源自主权的国际规范和原则适用于国家进行的信通技术活动，以及国家在其领土内对信通技术基础设施的管辖权。

21. 各国在努力处理信通技术安全问题的同时，必须尊重《世界人权宣言》和其他国际文书所载的人权和基本自由。

22. 各国应在打击犯罪或恐怖分子使用信通技术方面加强合作，酌情协调法律办法，并加强各自执法和检察机关的实际协作。

23. 各国必须履行对应归咎他们的国际不法行为的国际义务，而且不得使用代理人实施此类行为。各国应设法确保其领土不被非国家行为体用于非法使用信通技术。

24. 各国应鼓励私营部门和民间社会在加强信通技术使用安全方面发挥适当作用，包括信通技术产品和服务供应链的安全。

25. 会员国应考虑如何以最佳方式进行合作，执行上述负责任行为准则和原则，同时考虑到私营部门和民间社会组织可能发挥的作用。这些规范和原则补充了联合国和区域集团的工作，是进一步努力建立信心和信任的基础。

四. 关于建立信任措施和交流情况的建议

26. 自愿建立信任措施可促进各国间的信任和保证，有助于通过提高可预见性和减少误解降低冲突风险。这些措施可极大推动处理各国对国家使用信通技术的关

切，也能够成为加强国际安全的重大步骤。各国应考虑制订切实可行的建立信任措施，以帮助提高透明度和可预见性，加强合作，包括：

(a) 自愿交流关于国家战略和政策、最佳做法、决策过程、有关国家组织及改善国际合作措施的意见和和信息。这些信息的范围由提供国确定，可在区域集团以双边方式或在其他国际论坛进行交流；

(b) 建立双边、区域和多边建立信任协商框架，这可能需要举行讲习班、讨论会，和各项活动，以努力完善国家进行的讨论：如何防止国家使用信通技术造成的破坏性事件？这些就以下问题事件可能会如何发展？可以如何加以管理？

(c) 加强各国间关于信通技术安全事件的信息分享，包括更有效地利用现有渠道或开发适当的新渠道及建立适当机制，以接收、收集、分析和分享与信通技术事件有关的信息，及时采取应对、恢复和减缓行动。各国应考虑交换国家联络单位信息，以扩大和改善现有危机管理的沟通渠道，支持建立预警机制；

(d) 国家计算机应急小组在其内部并在其他论坛进行信息和通信双边交流，以支持在政治和政策层面开展对话；

(e) 加强合作，应对可能影响到信通技术或重要基础设施的事件，这些设施依赖由信通技术支持的工业控制系统。这包括各国打击非国家行动体破坏活动的准则和最佳做法；

(f) 加强执法合作机制，减少在其他方面可能被误解为敌对国家行动的事件，这样做会改善国际安全。

27. 这些初步建立信任的努力可以提供实际经验，并有效指导今后的工作。各国应鼓励和扩大在双边和多边层面取得进展，包括非洲联盟、东盟区域论坛、欧洲联盟、阿拉伯国家联盟、美洲组织、欧安组织和上海合作组织等区域集团。各国应在这些努力的基础上再接再厉，促进各项措施的互补性，促进推广最佳实践，同时兼顾国家和地区之间的差异。

28. 虽然各国必须带头制订建立信任措施，但它们的工作将因私营部门和民间社会的适当参与而受益。

29. 鉴于信通技术发展步伐和威胁范围，专家组认为有必要增强关于负责任国家行为的共同理解，以加强实际合作。在这方面，专家组建议在联合国主持下定期举行广泛参与的对话，并通过双边、区域和多边论坛及其他国际组织进行定期对话。

五. 关于能力建设措施的建议

30. 能力建设对有效进行全球合作努力至关重要，以确保信通技术安全及其使用。一些国家在努力开展以下工作的过程中可能需要援助：加强关键信通技术基础设施安全；发展技能并拟订适当立法、战略和监管框架，以履行职责；弥合信通技术安全及其使用方面的鸿沟。

31. 在此方面，在各国与联合国等国际组织合作的同时，私营部门应考虑如何以最佳方式提供技术和其他援助，在需要援助的国家、特别是发展中国家进行信通技术安全及其使用方面的能力建设。

32. 根据联合国先前的决议和报告(包括大会关于能力建设的第 64/211 号决议)，各国应考虑采取以下措施：

(a) 支持双边、区域、多边和国际能力建设努力，确保使用信通技术和相关基础设施；加强国家法律框架、执法能力和战略；打击为犯罪和恐怖主义目的使用信通技术；协助确定和推广最佳做法；

(b) 建立和加强应对事件的能力，包括计算机应急小组，并加强这些小组之间的合作；

(c) 支持开发和利用关于信通技术安全的电子学习、培训和提高认识，帮助跨越数字鸿沟，并协助发展中国家了解最新的国际政策动态；

(d) 日益增进合作并转让知识和技术，以管理信通技术安全事件，特别是针对发展中国家；

(e) 鼓励研究机构和大学进一步分析和研究与信通技术安全有关的事项。鉴于联合国有关研究和训练机构具有支持联合国会员国和国际社会的特定任务，各国应考虑如何让此类机构在这方面发挥作用。

33. 专家组确认，通过能力建设等方式在确保使用信通技术方面取得进展也将有助于实现千年发展目标 8，即“建立促进发展的全球伙伴关系”。

六. 结论

34. 在各国使用信通技术的国际安全方面，进展将是重复渐进式的。这一重复方式非常必要，因为变化形成了技术环境，信通技术新用户持续增加。本报告所载建议借鉴了以往工作。这些建议的实施和完善将有助于加深所有利益攸关方之间的信任。专家组建议会员国积极审议本报告，并评估它们可以如何进一步发展和实施这些建议。

附件

从国际安全角度看信息和电信领域发展政府专家组成员名单

阿根廷

外交和宗教事务部能源和技术股协调员

Alfredo Morelli 大使

澳大利亚

外交贸易部首席助理秘书长

Deborah Stokes 女士

白俄罗斯

外交部国际安全和军控司司长

Vladimir N. Gerasimovich 先生

加拿大

外交和国际贸易部政策规划司司长

Michael Walma 先生

中国

外交部军控司处长

王磊先生(第一和第二届会议)

外交部军控司参赞

董志华女士(第三届会议)

埃及

通信和信息技术部长网络安全高级顾问

Sherif Hashem 博士

爱沙尼亚

爱沙尼亚信息技术学院代理院长

Linnar Viik 先生

法国

外交部副秘书长兼网络事务协调员

Jean-François Blarel 先生

德国

联邦外交部常规武器控制与建立信任和安全措施司司长

Detlev Wolter 先生

印度

对外事务部电子政务与信息技术司联合秘书兼司长

Harsh K. Jain 先生

印度尼西亚

外交部国际安全与裁军司司长

Febrian A. Ruddyard 先生(第一届会议)

印西尼亚常驻联合国代表团公使衔参赞

Andy Rachmianto 先生(第三届会议)

日本

外务省国际反恐对策和有组织犯罪对策协力兼网络政策担当大使

筱冢保(第一届会议)

外务省国际反恐对策和有组织犯罪对策协力兼网络政策担当大使

今井治(第二和第三届会议)

俄罗斯联邦

外交部无任所大使，负责信通技术使用方面政治事务的特别协调员

Andrey V. Krutskikh

大不列颠及北爱尔兰联合王国

内阁办公厅网络安全和信息保障办公室国际安全处助理处长

Nicholas Haycock 先生

美利坚合众国

美国国务院国务卿办公室网络问题副协调员

Michele G. Markoff 女士
