

# 國際廣生

## GLOBAL REVIEW

(双月刊)2019年5/6月 第3期 总第60期

2019年5月15日出版

### 目 次

- 1 中国外交 70 年专家谈（之一）  
——大战略大环境大国关系  
上海国际问题研究院  
中国外交 70 年课题组
- 21 网络空间的崛起与战略稳定  
周宏仁
- 35 网络空间国际规则制定  
——共识与分歧  
龙 坤 朱启超
- 55 科技全球化的潮流与逆流  
——兼论中国应对科技全球化的历程与对策  
冯昭奎
- 78 特朗普政府对华科技战略及其影响与应对  
孙海泳
- 98 论新时期中美关系的重构与前途  
夏立平 董珊珊
- 118 特朗普与英美特殊关系的嬗变  
徐瑞珂
- 138 太平洋联盟与中国的经贸关系  
——回顾与展望  
黄放放
- 156 英文摘要

# 國際展望

## GLOBAL REVIEW

---

Vol. 11 No. 3 May/June 2019

Published on May 15, 2019

---

### Contents

- 1 Grand Strategy, General Environment, and Great Power Relations—Chinese Diplomacy at Seventy: Review and Outlook (Part One)  
*SIIS Study Group*
- 21 On Strategic Stability in Cyberspace  
*ZHOU Hongren*
- 35 Rule-making for Cyberspace: Consensus and Discord  
*LONG Kun and ZHU Qichao*
- 55 Globalization of Science and Technology: China's Choice and Response  
*FENG Zhaokui*
- 78 U.S. Technology Strategy toward China: Development, Impact, and Countermeasures  
*SUN Haiyong*
- 98 Reconfiguring the China-U.S. Relationship in a New Era  
*XIA Liping and DONG Shanshan*
- 118 The Trump Shock to the Anglo-American Special Relationship  
*XU Ruike*
- 138 Economic and Trade Relations between the Pacific Alliance and China: Review and Prospects  
*HUANG Fangfang*
- 156 Abstracts

Inside Back Cover: Call for Papers and Subscription Information.

# 中国外交 70 年专家谈（之一）

——大战略大环境大国关系

上海国际问题研究院中国外交 70 年课题组<sup>①</sup>

**【内容摘要】** 自 2019 年 1 月以来，为了对新中国成立 70 年来的中国外交进行深入研究，上海国际问题研究院中国外交 70 年课题组牵头组织了十场专题研讨会，邀请国际问题研究界的百位学者围绕相关问题展开讨论。研讨范围涵盖中国外交的时代与背景、经验与启示、实践与政策、大国外交、区域与国别外交、领域外交、周边外交、中等国家关系等方面。从本期起，本刊将选编部分专家观点，连续刊发中国外交 70 年专家谈。本期主要选编国际环境、国际战略以及大国外交内容。有关专家认为，在世界进入转型过渡期的重要时刻，我们必须按照国际形势演变规律研究中国外交的特点及其正在经历的转变。在主观意愿与客观情势相吻合时，中美关系就能健康发展，相反则会背离健康发展轨道；中美两国目前所面对的是前所未有的变局，正在酝酿和萌发一个新的时代，我们所处的正是时代转型期。中日同为世界大国，随着中国不断走近世界政治舞台中央，强化大国间关系的协调合作共赢显得十分重要。应增加中欧合作的新增长点，坚持以多边主义和规则为基础的全球治理，在欧盟相对衰弱和中国发展与崛起之际，主动做好顶层设计，引导中欧关系健康发展。中俄关系富有正能量，前景广阔，构建新型中俄关系是新时代的需要。

**【关键词】** 中国外交 70 年 国际环境 外交理念 大国关系 时代转型期

**【作者简介】** 中国外交 70 年课题组，课题组长为上海国际问题研究院杨洁勉研究员，应邀参加人员包括国际问题研究界众多专家（上海 邮编：200233）

---

<sup>①</sup> 按照相关报告在文中出现的顺序，本辑“专家谈”的报告人为王健、郭树勇、胡礼忠、武心波、丁纯、冯绍雷、潘大渭、冯玉军、汪宁。选编时主要基于专家提供的报告提纲，部分报告参照的是速记稿。依行文需要，编者对有关标题进行了必要调整。

【中图分类号】 D82

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2019)03-0001-20

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201903001

值此中华人民共和国成立 70 周年之际，课题组和有关专家立足 70 年外交发展，着眼今后，从国际环境、中国外交理念转变、大国关系等角度对有关问题进行了深入探讨。专家认为，中国国际环境的变化，主要集中在政治、经贸、金融、新一轮技术革命等方面；在世界政治转型过渡期，中国外交理念与任务也正在经历若干方面的转变；70 年来的中美、中日、中欧、中俄关系也都不乏经验与启示，大国关系的未来发展需要深入研究并积极推进。

## 一、中国外交的国际环境和外交理念

报告人王健研究员从政治、经贸、金融、新一轮技术革命等方面对中国国际环境的变化进行了论述。郭树勇教授则对世界政治转型过渡期中国外交的六大理念转变进行了分析。

### （一）中国外交面临的国际环境变化<sup>①</sup>

国际环境的变化，主要集中在政治、经贸、金融、新一轮技术革命方面。

第一，国际政治环境演变。自从进入 21 世纪第二个十年以来，全球政治环境的一个重大变化就是传统安全议题重新占据主导地位，突出表现为中美崛起大国与守成大国之间的所谓“修昔底德陷阱”。2017 年以来，美国多份战略报告明确将中国定位为“战略竞争对手”和“修正主义者”。美国副总统彭斯、国务卿蓬佩奥先后指责中国是与美国争夺世界领袖地位的“坏人”（bad actor）。而美国退出《中导条约》，其战略意图主要也是为了遏制中国。同时，退约后美国将在关岛等西太平洋地区基地部署新的中程导弹，对中国的安全利益构成直接威胁。今后中国或将被要求与美俄缔结新的军控

---

<sup>①</sup> 报告人：王健，上海社会科学院国际问题研究所研究员，所长。

条约。另外一个重大变化是，各国极端民族主义和民粹主义势力上升，并有可能在未来一段时期影响欧洲、美洲和其他地区一些国家的政局。若民粹主义领导人上台，很有可能采取类似于特朗普式的政策，推行保护主义和单边主义，加剧国际形势的复杂化。从未来 5—10 年走向来看，国际政治将继续呈现竞争与合作并存态势，但竞争特别是大国竞争将显著加剧。虽然中美在朝核、反恐等议题上存在合作空间，而中国与金砖国家、与欧盟和日本在某些议题上也存在共同抵制美国一些不合理要求的合作空间，但除非出现类似于“9·11”恐怖袭击事件这样的重大事件，否则中美竞争仍将日益突出。

第二，国际经贸环境变化。当前全球经济正处于重要转折关头。一方面，世界经济正从 2008 年的国际金融危机中逐步复苏；另一方面，因主要经济体对全球化的看法存在重大分歧，给当前国际经济秩序及全球经济带来巨大不确定性。我们必须看到，收入不平衡加剧使全球化遭遇严峻挑战。日益凸显的资本配置全球化和国际责任国内化（福利、就业等）的矛盾导致一些发达国家大量产业外移、失业加剧，引发政治民粹主义和经济民族主义。全球化正进入再平衡过程，但对于如何再平衡，主要经济体之间却分歧巨大。美国强调“美国优先”，指责以中国为代表的新兴国家利用现有规则，以不公平竞争手段获取巨大竞争优势，并以此为借口企图重构国际经济体系，改革以 WTO 等为代表的多边贸易体系。在其新近达成的自由贸易协议中，加入货币政策、数字贸易等新条款，特别是“非市场经济体”条款限制其他成员方自由选择自贸协定伙伴的经济自主权，以此最大可能挤压中国经济发展空间。短期内美国似乎并不打算回归多边贸易体制，而是致力于双边 FTA 谈判，以最大限度发挥其主导优势，逐步构建更大范围内的 FTA 轴心国地位。

在这一形势下，有若干方面特别值得关注。一是中美贸易摩擦虽暂时休兵，但中美经贸关系将长期处于不稳定状态，并进一步向“投资战”“科技战”“金融战”发展，甚至存在向外交、军事、安全等领域泛化的趋势。二是 WTO 改革迫在眉睫。三是须充分做好中美经济特别是科技局部“脱钩”的最坏打算。四是在推进区域全面经济伙伴关系（RCEP）的同时，中国存在加入“全面与进步跨太平洋伙伴关系”（CPTPP）的可能性。此外，“一

带一路”倡议可将改善区域内贸易综合环境作为区域合作的新动力。五是预计 2030 年新兴经济体在全球经济格局中比重将上升至 50%，吸引全球投资比重将超过 60%。这一趋势与美国“再工业化”结合，可能导致全球产业链布局调整。因受劳动力等成本因素和新一轮技术革命影响，制造业将同时出现向低成本发展中国家和发达国家转移的现象，这意味着在高端和低端制造业领域，中国将同时面临与发达国家和发展中国家竞争的局面。六是随着信息技术发展，全球服务业可贸易性将大大增强，跨境服务需求进一步扩大。中国应通过电子商务等新贸易形态领域的发展，抓住“弯道超车”机遇。

第三，国际金融环境变化。首先，出于维护美元霸主地位的考虑，美国可能会将挑战美元地位的国家列为“汇率操纵国”。目前中国正在通过“一带一路”建设推动原材料人民币定价、人民币结算、货币互换，进一步推进人民币国际化。与此同时，中国正大力推进上海等国际金融中心多元化发展，这与美国利益有一定冲突，不排除未来美国与中国发生金融摩擦的可能。其次，随着通货膨胀等得到较稳妥控制，发达经济体可能加快货币政策正常化步伐，进而可能导致全球银根突然收紧。对新兴市场经济韧性和政策可信度的担忧，或将引发国际投资者全球避险情绪上升和资本外流加剧。由此形成的风险叠加效应，或将加大全球金融风险特别是新兴国家的金融脆弱性。再次，发达经济体内部金融脆弱性也在上升。这具体表现为非金融部门杠杆水平较高且仍在不断上升、信贷发放标准持续恶化、一些主要市场资产价格过高等问题，若应对不当，可能引发新一轮全球经济危机。最后，以区块链为底层技术的加密货币的诞生对以美元为核心的牙买加体系将产生深刻影响，其在法定货币体系外创造的大量流动性，不仅影响各国央行货币政策效率，其暴涨暴跌特性也易形成泡沫，更为跨国监管带来极大技术挑战。

第四，新一轮技术革命的影响。这主要表现在应用创新领域，而非科学革命。数字经济、人工智能等的应用，对于人口基数庞大、交易数据丰富、传统设备缺乏的国家形成有利机遇，如中国在市场规模、改造成本、应用前景等方面具备“后发优势”。美国为确保技术领先优势，一方面对其核心技术加以更严格控制，另一方面加大基础投入以在生物医学等领域实现新的科

技革命。但美国正陷入泰勒·考恩（Tyler Cowen）所指出的“科技高原下的经济困境”，其推动科技革命的动力有所减弱。因此，未来5—10年，美国会将全面遏制中国科技发展作为确保其领先优势的重要战略目标，以迫使中国改变所谓“强制技术转让”“网络窃取”等不正当竞争方式作为主要打击手段。与此同时，美国自身对投资、产品和技术出口甚至留学项目将进行更具针对性的限制。此外，为确保技术不通过第三国间接转移至中国，美国正与盟友打造共同封锁技术的网络，在外国投资审查上实施更严格限制。

## （二）世界政治转型过渡期中国外交的六大理念转变<sup>①</sup>

2018年上半年，中央外事工作会议召开，提出了国际形势处于世界政治转型过渡期的重要判断。这要求我们认真研究过渡期国际关系和新时代中国外交的特点。中国外交的理念与任务正在经历六个方面的转变。

第一，从守势外交为主向以攻势外交为主调整。一是经济走出去、文化走出去、法律走出去等已成为不争的现实，也是不可逆转的潮流。二是中国要主动履行国际责任，已是确切不疑的集体认同。三是守成大国与新兴大国进行短兵相接、有攻有守的角力成为常态，无论是守还是攻都必须研究攻势外交，以争取外交的主动性。大国外交的危机管理功能在加强，攻防转化谈判的功能在加强，多领域联动外交的能力也在加强。

第二，从全方位外交向全领域外交转型演变。一是中国的国家利益与其他利益已经全球化。二是中国日益走近世界舞台中央，由于复合相互依赖、共同脆弱性等特点，全球治理具有全领域性、普遍联系性的特点，这要求对所有的世界事务都不能回避，中国实际上将发挥全球治理体系变革的一定的引领作用。三是“一带一路”建设的范围不断扩大，国际社会的期待也在增加，对台斗争等国内斗争的国际联动也在扩大，现实要求我们必须研究全球事务的各个领域，提高办外交的全局意识和多领域综合协调能力。

第三，从硬实力外交为主向软实力硬实力兼顾的形式转向。一是长期以来以经济建设为中心，导致我们比较擅长于运用经济手段解决外交问题。二是大国外交的可持续发展要求我们必须重视软实力外交，中国文化面临着外

---

<sup>①</sup> 报告人：郭树勇，上海外国语大学国际关系与公共事务学院教授，院长。

向性危机，新一轮的“中国威胁论”“文明孤立论”“中国例外论”等思潮不断上涨，只有加强软实力外交，特别是运用法治思维、规则思维来开展软实力建设，全球治理体系变革才会有坚实的社会支持。三是当前美国等国的软实力在走下坡路，一方面给了我们更多机遇来提升软实力，另一方面也有挑战，我们需要不断发掘更多的政治、文化与制度资源，走一条符合国际社会规范与需求，得到广大发展中国家拥护的软实力路线。当然，难题也来了，过去只有人家搞价值观外交，现在我们搞不搞？搞怎样的价值观外交？

第四，从以首脑外交为主导向以首脑外交为主导的同时又更多依靠人民外交和职业外交转变。这里的首脑外交是指以首脑外交为主导的政府外交，包括中共中央、外交部、全国人大、全国政协等组织的外交。这里的人民外交包括民间外交、中外人文交流、智库交流、出入境旅游等。这里的职业外交，是指以外交外事为本职工作的人员的外交活动。首脑外交是大多数国家的第一选项，随着中国走近世界舞台的中央，以及我国的国情等特点，首脑外交无疑具有至关重要的作用，但是，人民外交与职业外交的需求也在不断增大。主要理由，一是没有专业外交的支持，首脑外交可能缺乏足够的智力支持、信息支持、方案支持。专业外交关键要提出有独立判断、专业水准、职业精神的外交方案。二是人民外交是软实力外交的主体，国际社会越来越多地通过民间外交来认识中国的未来，国际形象也要依靠人民交往来巩固。

第五，从双边为主、多边为辅向双边多边并举转换。首先，中国作为准全球性大国，担负着越来越多的全球治理责任与使命，多边外交是常态，双边外交是手段，提高创制、改制、多边对话的能力，这意味着要投入更大的外交资源，要有更多的国内行政体制机制改革做保障。其次，从体系参与型外交向体系变革引领型外交转变。过去是体系参与外交，现在要通过体系变革引领，进入了中级和高级的多边外交。再次，即使是双边外交，也要从配合多边外交的角度予以推进。

第六，外交政策从稳中有变向变中有稳转变。由于世界政治转型过渡期的不确定性是常态，外交的任务、形态和主体等处于多元变化中，这要求在加强党对外交的领导，加大中央统筹协调，坚持原则性的同时，防止政策在

操作层面上的僵化，着力扩大外交的灵活性和外交政策调整的常态化。这种政策调整是指中观和微观层面的调整，而不是指战略层面调整。这要求适当地赋予非核心国家利益领域外事、地方外事、民间外交、中外人文交流中各类行为主体更多的自主权，以激发外交工作的积极性和灵活性，也为中央统筹提供活力、选项和回旋空间。

综上所述，砥砺前行 70 年，在当前的过渡期，中国外交的转变对于国家治理现代化和经济社会发展提出了较高的要求，对于外交规划、执行、协调和外交人才培养等都提出了新课题，任重而道远。这将是新时代中国外交的重大探索，我们应保持耐心，宽容失败，不懈努力，积极作为。

## 二、中国和美日欧关系的再思考

报告人胡礼忠教授认为，中美两国只有顺应时代的大趋势，处于转型期的两国关系才有可能沿着健康的道路向前发展。武心波教授认为，中日关系 70 年发展带来了重要经验和重要启示，包括加强顶层设计，坚持战略引领，也包括增信释疑，合作共赢。丁纯教授认为，未来需加强和欧盟的合作，主动做好顶层设计，引导中欧关系，并处理好中欧关系中的中国与欧盟、中国与欧盟成员国、中国与欧洲次区域合作的三层关系。

### （一）审视 70 年来的中美关系，需要就“势”论“事”<sup>①</sup>

主观意愿与客观情势吻合，中美关系就能健康发展，相反中美关系就会背离健康发展的轨道。70 年来，客观情势发生了三次大变化，中美关系也相应经历了三次演变。

第一个时段是 1949—1978 年。那个时代的基本特征是延续了二战后的战争与革命，国际关系沿着两条主线展开，一条是东方和西方两大阵营的对抗，另一条是第三世界的国家独立、民族解放和人民革命。在这样的客观情势下，中国的对外方针包括对美方针经历了从“一边倒”到“两个拳头打人”再到“一条线、一大片”的演变。对于这段历史，如果从就“势”论“事”

---

<sup>①</sup> 报告人：胡礼忠，上海外国语大学国际关系与公共事务学院教授。

的角度观察，我们会发现，一些不该存在争议的问题至今却仍在争执不下，一些不该忽视的现象又反而被忽视了。争执不下的是建国初期的“一边倒”，无论是美国还是中国，都有人认为中美之间除了对抗还有其他选项，只是失去了机遇。但客观情势却是，在东西方两大阵营对抗的态势下，美国将中国定性为“红色中国”，中国则视美国为“美帝国主义”，“一边倒”只能是没有选择的选择。不该忽视却被忽视了的是，从20世纪50年代后期到60年代后期，国际关系出现相对平淡相对平和的态势，两大阵营之内美国与苏联、美国与西欧、中国与苏联、中国与西欧的关系都发生了微妙的变化，两大阵营之外以不结盟运动为代表的新兴力量空前活跃，中美关系也出现过松动的迹象，但中国在实践中却没有适时地探索不结盟，反而站到了意识形态对抗的最前线，既反帝又反修，失去了顺势而为调整对外关系包括对美关系的时机。同样不该忽视却被忽视的还有，在坚持革命的同时中国还特别注意避免战争，在中美力量悬殊的态势下，中国审时度势，除了坚持斗争还力争“和平为上”，在三个方向面临美国军事威胁的情势下，朝鲜战争没有将战火蔓延到中国境内，越南战争中国没有再以志愿军的名义直接参战，两次台海危机也没有让美国永久分离海峡两岸的图谋得逞。

第二个时段是1978—2016年。基本特征是邓小平所揭示的和平与发展，中国审时度势始终坚持以和平推进发展以发展保障和平，对美关系则被视为争取和平推进发展的重中之重。对于这一时期的中美关系已有很多讨论，但有关评估却出现了两个极端，中国方面强调较多的是这一时期是中美关系的蜜月期，美国方面则一再嚷嚷吃亏了。我们这些伴随着中美关系一路走来的人都有切身的感受，蜜月期我们所感受到的不只是甜蜜，还有各种各样的酸甜苦辣，两国关系时而急转直下时而又峰回路转，始终没有一帆风顺过。导致这种状态的基本原因，是中美之间自始至终存在着众多深刻而又难以弥合的差异和分歧。但是，两国之间尽管不停地磕磕碰碰，却始终斗而不破，这是两国之间拥有广泛而又巨大的共同利益所导致的。在这个进程中，不管是中国还是美国都没有吃亏，都从中分享了巨大的安全利益和经济利益。如果就“势”论“事”的话，既存在着广泛的利益又存在着巨大的分歧所导致

的合作和冲突并存，是这一时期中美关系的基本情势，其结果是中美两国前所未有地走到了一起，再也无法被人为地分开了。

特朗普上台将中美关系带入了第三个时期。在这之前人们对中美新型大国关系充满了期许，但很快两国关系就陷入了被许多人称之为前所未有的困境——空前的结构性危机。有人将这一结构性危机归之为中美关系的态势发生了前所未有的变化，用崛起大国和守成大国之间的争斗来解读中美关系中的种种问题，这虽然不无道理，但我总觉得这个视角仍显狭隘。如果把中美关系放到一个更为广阔背景下就“势”论“事”，我更强调中国和美国目前所面对的是一个前所未有的变局，更倾向于人类社会在经历了蒙昧的蛮荒时代、艰辛的农耕时代和辉煌的工业时代后，正在酝酿和萌发一个新的时代，而我们所处的正是这个时代的转型期。

转型期的显著特征是新旧并存，一方面旧的问题经过长期积淀空前凸显，另一方面新的元素如雨后春笋般在生长。“这是最好的时代，也是最坏的时代”——这曾是狄更斯对于人类社会从农耕社会向工业社会转型时的一种描述，也被习近平主席用来表述当今的世界。林林总总的旧问题，既是旧时代的产物，又是旧方式所无法应对的。而日益生长的那些新元素，则既是旧时代的掘墓人，又是新时代的催生婆。新旧并存的同时是新陈代谢，新陈代谢不会一帆风顺，但却是任何力量所无法阻挡的。无论是长期积淀的旧问题，还是新元素催生的新问题，都只有通过新陈代谢才能化解。

如果就时代转型这个大势来考量中美关系的话，我们目前所面临的正是转型期的阵痛，中美关系的困境也只能通过新陈代谢来逐渐化解。将中美关系放到转型期这个大背景下去认知和应对，需要更多考量三个方面的关系。

一是个体与整体的关系。转型期世界的基本矛盾是以主权国家为单位的国际联系与超越主权国家的全球联系之间的矛盾，从消极的方面看，全球性问题的凸显依靠个体已无法解决。从积极的方面看，全球联系导致个体与个体之间越来越相互依存，转型期的世界在维持个体的独特性和主体性的同时，越来越需要考量整体的共生性和协调性。

二是异与同的关系。“和而不同”已经不合时宜。首先，这是一个被误

读了的命题，正确的解读应该是“和”而不“同”，而不是“和”而“不同”，与“和”相对应的是“同”而不是“不同”。其次，在转型期的特定时段，不同或许会凸显，但新陈代谢所导致的更多是趋同。求同存异仍有必要，但为了避免长期存在的“不同”恶化两国关系，中美双方都需要在新陈代谢的进程中求同化异。

三是零和与中和的关系。高度的相互依存决定了零和游戏既不能解决中美之间的种种问题，也不会令任何一方从中得益。取而代之的只能是中和，所谓“中”就是不偏不倚，所谓“和”就是恰到好处，既不“过”也不“不及”，中和就是要通过平等协商相互妥协，谋求中美双方的共同利益。

审时度势，因势利导，中美双方只有顺应时代转型的大趋势，处于转型期的两国关系才有可能沿着健康的道路向前发展。

## （二）对日外交 70 年的经验与启示<sup>①</sup>

在实践上，中日关系过去 70 年经历了三个时期。首先是改善期（第一个 30 年：1949—1978 年）。1949 年新中国成立后的对日工作总方针总政策，是在毛泽东主席领导下，按照抗日战争开始时就确定的“把广大日本人民和少数军国主义者区分开来”的指导方针，结合战后新情况而制定的。进入 70 年代，随着中美关系发生重大调整，中日邦交迅速正常化，《中日和平友好条约》的签订，为中国的改革开放营造了良好的外部环境。其次是发展期（第二个 30 年：1978—2008 年）。1978 年，中国改革开放的大门正式开启。日本全面参与到这一伟大的历史进程中来，并在其中扮演了不可或缺的重要角色，发挥了积极的作用。没有前 30 年对日外交的积极成效和重大突破，就没有改革开放的顺利推进和真正成功。再次是调整期（十年战略调整，2008—2018 年）。2008 年雷曼兄弟公司倒闭，世界经济陷入大萧条和大危机，世界形势骤变；2010 年中日 GDP 逆转，日本对中国的崛起心理准备不足，中日关系出现剧烈震荡，进入了长达十年的战略大调整期。在经历了近十年的“冰冻期”之后，2018 年，两国关系开始峰回路转，重建战略互惠关系，回归正常发展轨道，步入新时代。

---

<sup>①</sup> 报告人：武心波，上海外国语大学国际关系与公共事务学院教授，中国学研究所所长。

中日关系 70 年发展带来了若干重要经验。第一，四个政治文件是压舱石。习近平主席指出，中日的“四个政治文件”是两国关系的压舱石，应该坚持遵守。日本只有信守中日双边政治文件和“村山谈话”等历届政府的承诺，才能同亚洲邻国发展面向未来的友好关系。第二，首脑外交是保障。积极开展首脑外交，是推动中日关系迅速发展和化解危机的重要路径。第三，思想引领是方向。积极打造观念性公共产品，用思想来引领中日关系未来发展方向，意义重大。第四，经济合作是平台。中日开展经济合作具有很大的互补性和广阔的发展前景，不仅可以造福于中日两国，而且也有利于亚洲与世界的繁荣与发展。第五，民间外交是基础。民间外交是中国对日外交的基础，20 世纪 50 年代在“民间先行，以民促官”思想的指导下，中日民间外交从无到有，从小到大地开展起来，通过两国人民的交往推动了国家关系的正常化和稳定化。

中日关系的发展具有重要启示。第一，顶层设计，战略引领。将中日关系放到全球的框架内，从战略的高度进行顶层设计，主动引领，具有重要意义。第二，高层沟通，增信释疑。随着中日关系进入新时代，面对积累下的各种老问题和不断产生的新问题，加强高层沟通，增信释疑显得尤为重要。第三，守住底线，保持一贯。中国 70 年对日外交，给人以最大的启示，就是具有很强的一贯性和连续性，遵守四个基本政治文件就是守住底线不动摇。今后，中日还会签署第五个政治文件，这将不断地完善与夯实基础。第四，大国协调，合作共赢。中日同为世界大国，随着中国不断走近世界政治舞台中央，强化大国间关系的协调合作共赢显得十分重要。第五，与邻为善，民心相通。中日两国具有深厚的历史文化渊源，为进一步疏通两国间的民心，需要积极开展人文交流，为中日关系的长远发展打下坚实基础。

### （三）中欧关系发展的经验与启示<sup>①</sup>

70 年来，中欧关系获得了长足发展。在政治上，中欧双边关系已经从建设性伙伴关系、经历全面伙伴关系，发展到了全面战略伙伴关系阶段。在经贸领域，目前中国是欧盟的第二大贸易伙伴，欧盟是中国最大的贸易伙伴。

---

<sup>①</sup> 报告人：丁纯，复旦大学欧洲问题研究中心教授，主任。

欧盟对华投资流量保持增长，中国对欧投资近年来同样也在快速增长。“一带一路”框架下中欧双边合作也已成为新亮点。同时，欧盟是中国最大的技术来源地。中欧双方合作领域遍及政治、安全、防务、贸易投资、互联互通、财政金融、科研创新、新兴产业以及社会人文等各领域。

当然，中欧关系发展也存在若干需要解决的问题。一方面，在政治领域，欧盟和某些成员国不时就人权、南海、涉台、涉藏、涉疆、网络安全等问题对华发难。同时欧盟对“16+1”中国与中东欧合作颇有微词，对中国发展的战略意图也存在冷战思维下的不解和疑惑。另一方面，在经济领域，欧盟不承认中国的完全市场经济地位，在处理对华经贸纠纷时不公正地滥用反倾销、反补贴等贸易救济举措，对外资设立额外的审核机制，阻碍中国对欧投资，推行“中国除外战略”。同时，欧盟抱怨中国存在市场准入限制、知识产权保护不足、政府采购、国有企业缺乏竞争中性、强制转让技术等问题。

中欧关系70年发展具有自身特点，并给予我们诸多经验和启示。第一，中欧合作基础是互惠共赢，双方没有根本的战略和地缘冲突。第二，中欧关系的发展，与各自自身各阶段政治、经济和社会发展状况相适应。第三，经贸关系是中欧双边关系的压舱石和稳定器。第四，中欧间存在着特殊的双层（中国—欧盟、中国和欧盟成员国）、三层（中国和欧盟次区域）的互动与接触架构。第五，中欧关系均长期受到各自与美国、苏联以及后来的俄罗斯等第三方关系的严重制约和影响。第六，双方的矛盾冲突具有长期性和持续性，但是相互依存关系亦愈发紧密。第七，中欧双边关系是竞争与合作共存、我们应求同存异、适度斗争、斗而不破。

对于未来加强与欧盟合作，有多方面工作需要开展。第一，中国应努力做好欧盟的工作，这对平衡美国对我的压力和战略遏制大有裨益。欧盟是中国在坚持多边主义、支持全球化、改善全球治理，坚持规则为基础的国际关系等方面的合作对象。中欧是维护国际和平、推动经济社会发展、推进改革和开展文明交流的四大伙伴。在新境遇下，中欧具有相当众多的一致诉求。第二，应强化中欧合作，做到润物无声、潜移默化。在目前欧洲面临内忧外患之际，需顾及对方对于发展阶段的优越感、软实力的自豪感，避免直接让

其在中美间选边站队。第三，应扩大双方合作的新增长点，坚持以多边主义和规则为基础的全球治理，积极推进全球化和新技术革命等。第四，在欧盟相对衰弱和中国发展与崛起之际，应主动做好顶层设计，引导中欧关系发展，努力为我实现民族复兴创造条件。第五，积极处理好中欧关系中的中国与欧盟、中国与欧盟成员国、中国与欧洲次区域合作三层关系。

### 三、中俄关系 70 年

报告人冯绍雷教授认为，处理好相邻大国关系是国家发展的重要保障，中俄关系对双边合作、地区关系构建、未来世界秩序构建等都有十分重要的影响。潘大渭研究员认为，中俄两国战略合作关系的“压舱石”作用具有现实的战略价值和意义。冯玉军教授认为，经过了 400 年的风雨之后，中俄关系真正找到了发展的定位和原则，这是从双方关系长期发展总结出的有益历史经验。汪宁教授认为，构建新型中俄关系是新时代的需要。

#### （一）处理好相邻大国关系是国家发展的重要保障<sup>①</sup>

中俄之间的直接交往有数百年的历史，中俄关系的历史不仅对于双边关系发展，而且对于地区关系构建，对于未来世界秩序的构建，都有十分深刻的影响和启示。

第一，历史的回顾及其价值。最近世界秩序问题成为讨论热点，一般来说，至少有三种和我们关系非常密切的国际秩序。第一种是西欧式的，以市民社会为基础的民主国家体系和国际秩序，第二种是以东亚朝贡体制为基础的亚洲国际秩序。那么在亚洲和欧洲之间的一大片地区、欧亚地区，曾经是什么情况呢？有一个现象是最近十多年来大家越来越关注的，即蒙元帝国在 13 世纪崛起之后，长达几个世纪在这个地区的统治和影响。元帝国在中原存在了 90 多年，但是在欧亚地区却存在了 250 年以上。1689 年的《尼布楚条约》是中国历史上第一次以类似于民族国家方式签订的平等条约，那么它的意义何在呢？哪一种体制曾经给国际社会，给大国间关系带来和平，就有

---

<sup>①</sup> 报告人：冯绍雷，华东师范大学俄罗斯研究中心教授，主任。

必要引起我们的关注并对其进行研究。《尼布楚条约》签订之后，将近 200 年的时间里，中俄两个大帝国相对保持着和平。一直到 19 世纪下半叶中国衰落，200 年谈何容易？

很多年来一直有这样的理论，认为和平只能存在于民主国家之间。虽然这么多年从事国际问题研究的经验显示，民主一定程度上为和平创造了条件，这是事实，但是也不尽然。《尼布楚条约》尽管已经过去很久了，但是它表明在帝国之间如果处理得好，会有长期和平的可能性，而且中俄这两个帝国如果从 1689 年这个背景来看，还不是一般的帝国，它们都具有中央集权的帝国特性，比如说彼得大帝，康熙皇帝。我们今天讲《尼布楚条约》，讲蒙元帝国的问题，里面有很多东西值得我们深思。对于《尼布楚条约》，在中俄建交 70 周年的时候，重新回顾这段历史，着眼点当然不是重回帝国，也不是回到帝国式的奴役和霸占领土上，而是为了研究在那么困难的条件下如何能够实现和平。

第二，中国的国际地位。二战结束之后到新中国的成立，又是一个值得关注的时期。雅尔塔体制形成之后（也包括早在德黑兰会议之前的魁北克会议），中国实际上一直被作为一个重要大国看待。中国是中美英苏四国普遍安全宣言的成员国，更是开罗会议的参与者。开罗宣言等规定了中国应该从侵略者手中收回领土等一系列主权，这里我要说的是：一方面，罗斯福总统认为《开罗宣言》使得中国将重新获得广袤而富饶的领土，从而变为一个强大的在东方起支配作用的强国，这就解决了中国应有一切机会成为一个大国的问题；另一方面，罗斯福（也包括其后的杜鲁门），在给蒋介石戴上了一顶四强首脑的桂冠之后，劝蒋介石出让大连港、中东路，以及所谓的承认蒙古现状。到 1945 年 4 月罗斯福过世之后，斯大林与宋子文谈判时所提出的方案，已经不是承认蒙古现状，而是直截了当要求中国承认蒙古独立了。中国虽然取得了大国的桂冠，雅尔塔会议却背着中国进行交易，这是我们在回忆雅尔塔体制，强调它的历史作用的时候，不可忘却的历史。在解放战争爆发，内战开始之后，中国是否还有可能中立呢？尽管我们没法让历史倒转，但是我个人觉得可能性不大。也就是说不是西方就是苏联，迫使中国做出选

择。最后中国做出了向苏联一边倒的选择。后来，新中国成立，但是中国还无法完全独立自主。一方面在苏联的帮助之下，建立了最初的工业体系，另一方面也得到了一定的安全保障，最终才取得了比较充分的独立自主地位。

第三，中苏分裂。中苏分裂和有关国际共运争议的历史非常复杂。一方面，中国抵制了大国霸权，站稳了脚跟；另一方面，我们把当时在苏联和东欧出现的改革，全面称之为修正主义，这样一种判断实际上深深地影响了我们自己的国内进程。当然，即使是在 20 世纪 60 年代后半期至 70 年代初期的条件下，我们在对外战略上还是做了重要的选择，即通过“大三角”的平衡，调整了对外关系。

第四，中俄关系发展的启示。一是处理好相邻大国关系是国家发展的重要保障，普京多次说过，疆界问题解决了，国内就可以安心建设。他对日本人说，你们看为什么我们能和中国达成边界协定，为什么我们和你们谈不成呢？二是要超越意识形态和不同政治制度之间的关系，这对发展相互合作很重要。三是关键要自力更生、独立自主地开展国际合作。要多元国际化，向国际先进治理经验学习。这两个方面如何平衡，说到底是特殊性和普遍性之间的关系，我觉得直到今天还没能得出结论。四是对有复杂交往历史的邻国或者大国，我们如何培育起一种理性认知？我们发展中俄关系，恐怕主要不是为了对抗美国。当然在承受地缘政治压力的时候，有些合作，背靠背是需要的。中俄双方有必要共同努力，通过发展双边关系，推进现代化建设，建设安宁、安全、自主、独立、公平的国际新秩序。

## （二）携手合作，相向而行<sup>①</sup>

中俄关系是非常重要的关系，三分之二世纪以来，中俄两国经过不同的发展阶段，现在处于睦邻友好关系稳定的时期。回顾和研讨中俄建交 70 年的宗旨，就是如何处理好与这个北方邻国的关系，使两国关系能稳定地向睦邻友好的方向不断推进，造福于两国人民，为我国的经济社会发展营造良好的外部环境，推动建立更加公正合理的国际秩序。

第一，中俄（中苏）关系曾经有过教训。首先，20 世纪 50 年代中苏两

---

<sup>①</sup> 报告人：潘大渭，上海社会科学院俄罗斯研究中心研究员，主任。

国形成友好关系，意识形态是主要因素，这反映了当时世界两大阵营中国际格局和历史的特点。中苏两国关系由结盟进入到对峙关系，今天也不必去探究谁是谁非，因为在《邓小平文选》中已经有答案了。但是我们可以看到有一个非常重要的教训，就是意识形态永远无法涵盖国家利益、国家实力、民族尊严等，这是第一个教训。其次，中苏两国如果和睦相处，对两国都有利；如果关系不和的话，对两国都不会带来好处。所以曾经有过一件非常奇妙的事情，1969年珍宝岛一打，打完以后两个国家都开始想要改善关系。1969年9月份，柯西金利用到越南参加胡志明葬礼的机会，到北京和周恩来总理会谈，要解决两国之间的问题。

第二，中俄（中苏）关系结束过去开辟未来。1989年以后，两国关系进入到和平睦邻友好和稳固发展的时期。邓小平会见戈尔巴乔夫时，发表了非常重要的讲话，明确要结束过去，开辟未来。1991年12月25日苏联解体，第二天中国政府即宣布承认俄罗斯联邦政府，承认俄罗斯联邦为苏联所有国际权利和义务的合法继承者。28年来中俄两国关系已经发展到“全面战略协作伙伴关系”新阶段。中俄边界曾是长期困扰两国关系发展的历史遗留问题，边界问题的解决是两国关系发展中具有里程碑意义的大事，为两国关系长期稳定发展，构建新型国家关系奠定了基础，也为国际社会解决边界问题提供了理论和实践的借鉴。十八大以来，两国坚持平等相待、相互尊重和合作、互利共赢的原则，坚持把对方作为本国外交优先方向，使两国关系在原有的基础上得到进一步提升。

中俄两国保持高层密切往来，体现了两国关系发展的高度和特点。一是两国元首保持每年平均五次会晤的频率，共同引领和规划两国关系发展。二是面对复杂多变的国际形势，两国相互协作，共同推动国际和地区热点问题的政治解决进程，致力于完善全球治理体系。三是中俄两国利用各自的优势，通过“一带一路”和欧亚联盟努力推进欧亚地区一体化进程。四是在高度政治互信基础上，两国经济合作的体量、形式、领域和层次不断提升，双方致力于推进两国经济利益向深度交融方向发展。通过这些努力，中俄两国实现了政治、安全、军事、经济、科技、人文等各领域的全面合作。

第三，中俄关系 70 年的经验。首先，独立自主外交是建立在国家经济基础之上的。改革开放以来综合国力的增强是中国在世界舞台上游刃有余地贯彻自己的外交方针，在处理国际问题时坚持自己的立场和提出全球治理方案的基本前提和重要条件。中国改革开放聚集的能量是推进 20 世纪 80 年代末以来中俄关系不断深入发展不可或缺的重要因素。

其次，在中俄关系发展凝聚了两国高层的智力和政治智慧。中俄关系在发展过程中，并非一帆风顺，因为这两个国家都是大国，各有各的诉求。中俄两国又是文化基因完全不同的国家，怎么可能把它搞成一样的？最明显的一个例子，“9·11”恐怖袭击事件之后，俄罗斯想调整和美国的关系，对华关系则有所淡化，这是非常明显的。但是随后在格鲁吉亚等一些国家发生“颜色革命”，现实使俄罗斯看到自己与西方的矛盾是调和不了的。时任国家主席胡锦涛参加俄罗斯二战胜利 60 周年纪念活动，是非常重要的节点，再次确定中俄两国之间要进一步推进双边关系的发展。

再次，中俄两国是重要邻国。正如习近平主席所说，“行要好伴，住要好邻。”<sup>①</sup>在不到 30 年的时间内，中俄两国关系能从友好国家发展到全面战略协作伙伴关系国家，得益于双方理性、务实定位两国关系，摆脱意识形态的影响，寻求两国现实利益和战略利益的交汇点，遵循合作、互利、共赢的原则，根据两国国情和各自优势推进两国关系发展。

最后，在当前国际格局面临深刻的变动和重组、极端民族主义和右翼势力抬头的严峻形势下，中俄两国战略合作关系的“压舱石”作用依然具有现实的战略价值和意义。中俄两国历史、文化、民族意识、传统习俗各不相同，在合作中出现不协调乃至矛盾在所难免。但是，中俄两国互为最大邻国，这是无法改变的事实与合作的基本出发点。中俄两国已经形成具有自己内在规律和特点的合作基础，只要站在战略高度，继续增强两国政治互信，中俄关系一定能不断造福于两国人民，为维护地区及世界和平发挥重要作用。

---

<sup>①</sup> 中新社莫斯科 2017 年 7 月 5 日电：《习近平的“莫斯科时间”：中俄元首外交热度有多高》，中国新闻网，2017 年 7 月 5 日，<http://www.chinanews.com/gn/2017/07-05/8269887.shtml>。

### （三）中俄关系发展的经验和成就<sup>①</sup>

现在有一个很流行的说法，就是目前的中俄关系是历史上的最好时期，这个问题怎么理解？如果是从紧密程度上来讲，我觉得还不是最好的时期，因为20世纪50年代中苏是相互承担军事义务的盟友关系，我们现在并没有结盟。那为什么又说是最好的时期呢？这是因为经过了400年的风雨之后，中俄关系终于找到了正确的定位和原则，那就是睦邻友好，永不为敌，不结盟、不对抗、不针对第三方，这是中俄关系发展的“黄金定律”。如果遵守这个定律，中俄关系就能健康稳定；如果背离这些原则，中俄关系就有可能出现问题。这是我们通过400年的风风雨雨总结出的宝贵历史经验。

在政治上，中俄双方不仅解决了领土边界问题，而且签署了《中俄睦邻友好条约》，为中俄关系长期健康发展奠定了基础。双方在重大核心利益上也相互支持。虽然中俄两国没有共同的意识形态，但是在治国理政模式上相互借鉴，拥有了很多共同点。这恰恰成为中俄两国日益走近的非常重要的内生促进因素。而对于美国干预两个国家内部事务以及在国际事务中的“霸权行径”的共同厌恶，成为中俄关系日益走近的重要外部因素。

在安全上，中俄两国的军事力量出现了前所未有的接近。双方相互不视为威胁，在边界地区实现了裁军与军事信任，曾经高度紧张的边界地区成为和平合作的边界。只有这样，我们才能集中力量搞建设，如果没有中苏关系的缓和，没有中俄关系这么多年的良好发展，我们是不可能搞改革开放和全力推进经济社会发展的。在安全领域，双方还搭建了一系列合作平台，联合军演，军事技术合作也日益深化，而且从原来的单向流动、即俄罗斯单向向中国出口武器装备、技术，演变成了双向的流动。中俄在上海合作组织框架内也与其他成员国开展了紧密的多边安全合作。

在经济上，2018年中俄双边贸易额突破1000亿美元。到2017年底，中国对俄罗斯的投资存量也达到了138.7亿美元。与此同时，双方在“一带一路”对接，地方合作、大项目上的合作也如火如荼。但是，我们也要看到经济方面的问题，由于受市场容量、创新能力、发展潜力、规则限制以及西

---

<sup>①</sup> 报告人：冯玉军，复旦大学国际问题研究院教授，副院长。

方制裁等一系列因素的影响，中俄经济关系发展的潜力比较有限。更为重要的是，由于俄罗斯并未充分深入地融入世界经济一体化之中，所以到目前为止中俄经济合作还基本上是传统的贸易关系，而没有形成中国与美国、欧洲、日本等发达国家那样的全产业链合作。这是制约中俄经贸关系发展的一个非常关键的因素。

在国际协作方面，两国在联合国特别是安理会的协作非常紧密。在上合组织、中俄印、金砖机制等合作机制中，双方合作也非常紧密。包括在叙利亚、委内瑞拉、朝核问题上，双方都有深度合作。

中俄关系也面临一系列重要挑战，我把它总结为四点。一是两国综合国力落差及其产生的复杂影响。二是两国外交谋略能力的不对称性。三是中俄两国在双边关系中付出成本和获得收益的不平衡问题。四是怎样处理中美俄关系。中国要跳出传统三角关系的思维框架，充分运用自身的实力、影响特别是智慧，主动引导和塑造中美、中俄关系平行良性发展，实现中美俄关系的良性互动。

#### （四）构建新型中俄关系是新时代的需要<sup>①</sup>

中俄关系作为新型大国关系，正处在构建的过程中。这种关系富有正能量，前景广阔。天时地利人和是两国关系的鲜明特点。构建新型中俄关系是新时代的迫切需要。

中俄关系的发展具有若干有利因素。一是顶层设计准确定向。“中俄关系处于历史最好时期”，这是两国领导人的共同定位。普京多次强调两国关系处于空前的高度，认为俄中关系已经达到前所未有的高水平，是当今世界大国之间相互协作的典范。习近平主席也同样给予非常高的评价。顶层设计已经为两个国家未来关系的发展确定了方向。在当今国际关系中，大国关系像中俄关系这样做到如此互惠互利、公平公正的，在近十年中基本没有。

二是战略对接准确，这就是“一带一路”的对接。2015年中俄签署关于“丝绸之路经济带”建设和“欧亚经济联盟”建设的联合声明，明确提出双方努力将“丝绸之路经济带”建设和“欧亚经济联盟”建设对接，加强区

---

<sup>①</sup> 报告人：汪宁，上海外国语大学俄罗斯研究中心教授，主任。

域经济一体化，维护地区和平与发展。双方通过正式文件的形式，把有关的对接固定下来，意义非常重大。这为中俄两个大国关系的未来发展，做出了明确的方向规划。

三是法规机制保障精准。这是中俄关系充满光明前景的鲜明特征，在当代国际关系中树立了典范。中俄关系经过 70 年发展，已经形成了一整套完整的机制，其中最重要的是《中俄睦邻友好合作条约》，它是新世纪指导中俄关系健康稳定发展的纲领性文件。从国家层面的总理级、部长级会晤，到经贸、安全、人文、媒体合作等，双方互动几乎涵盖所有层面，为两国关系的正常发展提供了全面保障。这一条约签署以后，中俄两国永做好邻居、好伙伴、好朋友的意愿和决心，用法律的形式固定下来，彻底抛弃了那种不是结盟就是对抗的冷战思维。双边关系以互信求安全，以互利求合作。

最后一点也非常重要，就是青年人对两国关系充满希望，青年是两国关系健康发展的未来。我每天在校园中，看到说俄语的人越来越多。因为俄罗斯的学生不仅是来学汉语的，还有学国际关系的，学中国学、外交学的。以前都是中国派出大批留学生到俄罗斯学习，毛主席说世界是你们的，也是我们的，但是归根到底是你们的，这话是在莫斯科大学讲的，听众主要是中国留学生。当时 1 000 多名赴苏联学习的青年学子，后来在国家建设和两国关系发展等方面做出了非常杰出的贡献。今天倒过来了，俄罗斯派出这么多学生到中国来学习，这对中俄关系将来的发展，肯定会起到巨大的推动作用。从 2019 年开始，俄罗斯把汉语作为继英语、德语、法语和西班牙语之后第五种高考外语语种。2019 年，俄罗斯有 1.7 万多名中学生在学汉语，其中 3 000 名高年级学生。俄罗斯官方预测，2019 年国家统一考试中将有数百名毕业生通过汉语科目考试。这些数据证明，俄罗斯社会对中国的认知正在发生变化。诸多类似的例子说明，两国关系长期持续发展的青年基础进而社会基础正在不断扩大，中俄关系也将因此而获得更持续的推动和发展。

[责任编辑：孙震海]

# 网络空间的崛起与战略稳定\*

周宏仁

**【内容摘要】** 如何构建网络空间秩序及应对网络空间对国际体系现存秩序的颠覆性挑战，是网络空间给国际社会带来的双重挑战。当前面临的首要问题是维护网络空间的战略稳定。“网络空间国际治理”和“维护网络空间战略稳定”正在发展成为全球战略专家共同关注的新兴科学和研究领域之一。战略稳定包括稳态、脆弱稳态和不稳态三种状态，这三种状态以及状态之间的转变是研究网络空间战略稳定的主要落脚点。对网络空间战略稳定要从生命周期的角度去研究其从稳定、脆弱稳定到不稳定的全过程。这将为研究网络空间秩序提供新视角，也可形成更加理性的决策。网络空间国际治理是对网络空间战略稳定的生命周期进行管理，避免不稳定状态，形成稳定状态的国际制度保障。在此机制中，国际规范和相关法律是网络空间国际治理中规范国家行为的重要方面。人们的知识框架和理论体系对于开展维护全球网络空间战略稳定的学术研究具有积极作用。各相关国家在形成共同语言的基础上，可以围绕共同关心的领域开展有效的对话和共同研究，从而影响各国网络空间战略的制定，进而形成有利于维护网络空间战略稳定的国际秩序。

**【关键词】** 网络空间 战略稳定 国际治理 国际秩序 网络规范

**【作者简介】** 周宏仁，国家信息化专家咨询委员会常务副主任（北京 邮编：100125）

**【中图分类号】** TP393.07 D815 **【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2019)03-0021-14

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201903002

---

\* 本文最初是作者 2018 年 12 月 5 日在“国家信息化专家咨询委员会网络空间国际治理研究中心成立会暨第一届网络空间战略稳定学术研讨会”上的报告，后经修改形成此文。

2012年5月美国政府发表的《网络空间国际战略》(International Strategy for Cyberspace)引起了国际社会对网络空间(Cyberspace)的广泛关注。网络空间已经成为科学研究的新边疆。网络空间作为一个新空间,正在对人类社会的生产、生活和思维方式产生颠覆性影响。伴随着人类文明的进步和发展,网络空间将越来越发达,重要性也将不断上升,因此网络空间研究的意义深远。与此同时,新的学科伴随着数字时代、信息时代、网络时代、智能时代而生,如网络政治学、网络经济学、网络社会学、网络文化学、网络法学、网络国防学、网络空间治理等。社会的需求决定了网络空间衍生出的相关研究都将发展成为专门的学科,仅研究物理空间远远不够。在这一趋势下,如何理解网络空间、网络空间与物理空间的关系以及网络空间中的秩序构建,将会成为研究基础的重中之重。

## 一、网络空间的崛起

网络空间是人类创造的虚拟空间,与物理空间相比,其不仅克服了物理空间在时间和地理上的局限,还伴随技术的发展不断加大对物理世界的改造和融合。网络空间从技术、制度和文明的不同角度给人类社会带来了新的思考,也增加了不同领域、不同学科就网络空间达成共识的难度。例如,美国国防部最早提出网络空间是“第五空间”的概念,但是“第五空间”概念在逻辑上并不成立。实际上,人类社会只有两个空间,一个是物理空间,一个是网络空间,陆、海、空、天四个空间都包含在物理空间中,而且这四个空间都会映射到网络空间。因此,在研究网络空间相关议题时,有必要对网络空间的概念、基本属性以及演进过程进行探讨。

### (一) 网络空间概念辨析

“Cyberspace”一词的中文定义在国内学术界还存在一定争论。按照美国比较权威的传统词典和美国传统科学词典,“Cyberspace”是指进行在线通信的计算机网络、电子媒介的总称。在美国国防部发布的军事相关术语的辞典中,“Cyberspace”是指数字信息可以经由计算机网络进行通信的想象

中的环境。《牛津大词典》和《网络大词典》直到近期才专门设立了“Cyberspace”的词条。“Cyber”是指计算机或者计算机网络，因此，“Cyberspace”是指计算机空间或者计算机网络空间。它具有一种空间概念，是基于互联网技术的一种新空间，是技术、行为体和活动共同组成的空间。

社会科学对于网络空间是从数字世界对物理空间的映射的角度来进行理解的，在技术基础上增加了行为体、行动以及制度和规范等人类在物理空间中的范式，使得网络空间成为一种内涵丰富的新空间。人类在物理空间的政治、经济、社会、文化、军事、科技活动都被映射到网络空间中，映射在信息化的过程中完成，而且随着信息化的发展，物理空间在网络空间的映射会越来越丰富、全面。这种映射是同态映射而非同构映射，换言之，它不是一对一的。映射是一种持续性的活动，随着网络空间的扩大和数据的丰富，网络空间正在以各种不同的形态和方法反过来影响和控制物理空间的运行（见图1）。在现代社会，映射的手段主要依靠计算机、信息系统、数据通信网络等技术，反馈则利用大数据、商务智能、人工智能和计算科学等各种科学技术手段。一方面，随着信息化的不断发展，网络空间愈发庞大和复杂，物理空间的活动也越来越多地映射到网络空间中。反之，对网络空间中大量数据和信息的应用，也在逐渐改造和优化物理空间。网络空间是认识和改造物理空间的一种工具。

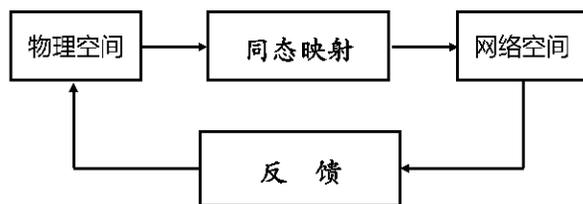


图1 网络空间与物理空间的互动关系

资料来源：作者自制。

## （二）网络空间的演进

技术的进步和迭代推动了网络空间的诞生。网络空间在技术上经历了通信网络、信息网络和计算网络三个发展阶段，并将向智能物理空间继续演进发展。技术的迭代使网络功能产生了重大突破，形成了对技术、应用和社会等更广泛的颠覆性影响。

第一个阶段是通信网络阶段。网络最初是一种通信工具，但是经过 20 多年的发展，网络的功能发生了异化和扩展，从通信的网络变成信息的网络，现在正走向计算的网路。作为通信的网络，互联网是从美军的 ARPA 网（Advanced Research Project Agency）发展和演变而来，发明网络最初的目的是为了创造一种新的通信工具，为美军在核战争条件下原有的通信网络被完全摧毁的情况下，保存一个计算机之间进行数据通信的渠道，解决战时的通信和指挥问题。但是，ARPA 网还不是现代意义上的互联网，而是一个计算机主机之间的联网。ARPA 网一分为二之后，转为民用的部分逐渐发展成为计算机网络之间互联的一个新的网络（Internetworking），后来称之为互联网（The Internet）。显然，互联网发明的初衷是作为一种新的传输媒介，即实现计算机之间和计算机网络之间的数据通信。<sup>①</sup>

第二阶段可以被定义为信息的网络。比作为一种传播媒介更重要的是，互联网经过不断发展和演变，已经成为一个具有强大计算能力和信息处理功能的计算机系统。网络不仅具有传播数据和信息的功能，而且还有信息处理功能。网络的核心不在于通信线路，而在于节点，即节点上的计算机和计算机系统。计算机日益强大的计算功能，使网络的概念发生了质的变化，网络不再只是一个传播媒介而已，而是一个具有强大的运算能力和信息处理功能的超级计算机系统。网络所容纳的不仅是人类社会的信息流，而且是人流、物流、资金流等，它们都以数字化数据的形式流动并存储其中。互联网成为人类最大的信息资源库。网络不仅传播数据和信息，而且可以直接处理各种业务活动。例如，购物、金融、社交、政务、教学、医疗甚至情报和战争行为等，都可以直接在网上完成。这在人类历史上从未有过，也是互联网出现

---

<sup>①</sup> Janet Abbate, *Inventing the Internet*, Cambridge: MIT Press, 1999, p. 2.

之前完全不可想象的事情。

人类的一切活动，离不开人流、物流、资金流、信息流。互联网特别是移动互联网，不仅革命性地改变了人类信息沟通、传播和广播（一对多）的方式，而且极大地提高了信息传播的泛在性、实时性和有效性。由于人流、物流、资金流都深受信息流的影响和控制，互联网也因而根本改变了人类社会的运行方式，提高了劳动生产率、有效性和效率。由于以互联网为主体的网络集合体同时具有传播媒介和信息处理功能，“互联网”已经在本质上发生了异化，不仅支持各行各业的业务运行、业务管理，而且支持科研、设计、生产、教育等人类的各种生产和生活活动，成为新时代生产工具和先进生产力的象征，同时，也带来深刻的生产关系和社会组织形态的变革。这就是“互联网+”发展的结果。

第三阶段可以称之为计算的网络。信息化的发展进入了一个全新时代，“大智物云”成为新一代信息化的四大技术基础。四大技术的发展，正在重构全球一体化的“计算”架构体系以及基于“云计算+雾计算+边缘计算+终端”的全球网络结构。<sup>①</sup>网络、数据、计算、智能将无所不在。信息系统的构造正在从大系统和超巨系统演变为一个全球一体化的超巨系统。由人工智能驱动的世界是一个无比巨大的系统。该系统具有两个基本特征，一是信息化走向社会化，构造了一个全球化的社会大系统，实现全球人、机（计算机）、物的互联互通，这与以前的信息化总是围绕一个单位、一个部门、一个地域展开截然不同。另一个特征则是信息化走向分子化，即全球任何一个具有互联互通价值的人、机、物，都需要实现数据（信息）感知、智能计算、自动识别和联网的功能。这样，要构造这个人工智能驱动的世界，就需要依托于上述四项具有鲜明时代特征的新兴技术，即“大智物云”。<sup>②</sup>这其中，全球物联网（简称全联网）扮演着极为重要的角色，现阶段其对经济社会发展的重要性可能远大于人工智能。

未来，网络空间将向智能物理空间（cyber-physical space）演变。网络

---

<sup>①</sup> 周宏仁：《培育数字企业 加快数字转型》，《经济日报》2018年12月6日，第16版。

<sup>②</sup> 同上。

空间的发展最终会形成一个智能的物理空间。全球信息化向高端的发展，其核心使命就是在大大小小的物理系统中引入计算机系统，并把它们接入到未来的全球计算机网络（全联网）中，使它们具有不同程度的智能化。这样，通过不断的同态映射和反馈，网络空间与物理空间紧密联系，不断交换信息，最终会成为一个整体，形成一个智能物理空间。

## 二、网络空间与战略稳定

网络空间的崛起给国际社会带来了双重挑战，一是如何构建网络空间秩序，二是如何应对网络空间对国际秩序的颠覆性挑战。随着网络空间的战略重要性与日俱增，网络实力构成国家实力的一个重要组成部分，网络空间成为第二次世界大战后大国战略竞争的一个新的制高点。网络空间国际治理也相应成为全球治理的优先议题和重点领域之一。当前网络空间国际治理面临的最重要问题就是维护网络空间的战略稳定。因为没有网络空间的战略稳定，就没有网络空间的和平与发展，物理空间的战略稳定也会受到极大威胁，并最终损害全球的和平与发展。

### （一）网络空间战略稳定面临的挑战

网络空间战略地位的提升凸显了在该领域构建秩序的重要性，国际社会的努力受到了大国战略竞争、治理机制缺失和网络安全困境的阻碍，并对网络空间的和平与发展带来消极影响。另外，由于网络空间与物理空间的融合正在走向智能物理空间，因此，网络空间战略稳定的内涵不仅是网络空间中的战略稳定，还包括对国际体系战略稳定和对核战略稳定的影响。网络空间战略稳定涉及三个方面：一是网络空间对物理空间的颠覆性影响对国际体系战略稳定的削弱，二是网络空间在快速演进过程中安全问题导致的大国战略竞争对其自身稳定的影响，三是网络安全对大国在核领域战略稳定的冲击。应对这些问题进而实现网络空间的战略稳定对于网络空间的和平与发展具有重要意义，这是当前网络空间国际治理和大国战略博弈的重要方面。

第一，现有的国际体系越来越难以适应网络空间的发展，新旧秩序转换

进程中国际体系的战略稳定受到冲击。国际安全体系、经济体系、政治体系、传播体系以及科技体系等战后建立的制度体系正面临深刻转型，包括各国政府、企业、行业在内的国际社会并未对秩序转型的方向、影响达成共识，应对国际体系的战略不稳定以及建立适应网络时代的战略稳定成为新的挑战。

第二，网络空间自身的战略稳定受到不断加剧的网络安全困境的挑战，越来越多关系国计民生的关键基础设施成为网络空间的重要组成部分。能源、交通、卫生、金融等十几个行业数以万计的关键基础设施面临越来越大的网络安全风险，成为各国政府面临的严峻挑战。网络空间的战略稳定不仅事关各国的国家安全、国土安全，也对网络空间的秩序构建产生重要影响。网络空间超级大国强调自主防御、先发制人，形成网络威慑，其实施进攻性网络战略时，不仅相应的国际合作难以顺利开展，而且在发展领域的合作也会受到网络安全领域信任缺失的负面影响。

第三，网络空间对核战略稳定的影响。随着网络空间与物理空间不断交融，网络对战略稳定带来了新的影响。一是信息技术可以大幅度提升核武器系统的发射与预警能力，但同时也增加了核武器的指挥与控制系统被网络攻击的风险。二是网络武器很适合用于先发制人的首轮打击，摧毁敌方对现状的感知能力，这对稳定性的破坏较大，容易引起危机升级。三是传统的核战略稳定建立在对整体形势的清晰了解，且敌对双方有良好沟通的基础之上，而隐蔽与欺骗是网络攻击的主要特征，这与战略稳定原则是背道而驰的。

## （二）网络空间战略稳定的内涵

战略稳定包括稳态、脆弱稳态和不稳态三种状态，这三种状态以及状态之间的转变是研究网络空间战略稳定的主要落脚点。首先是稳态，这是和平时期的状态。稳定状态可以理解为大国网络实力平衡、冲突与治理机制平衡、网络空间安全与发展平衡，其中大国实力平衡是基础，治理机制是保障，安全发展是结果。在评估网络空间大国实力的分布时，网络安全实力成为一种新的挑战。在经典的战略稳定领域，核武器作为指标性要素，可以通过多种指标进行衡量，并在此基础上评估国家的实力分布。网络武器是基于代码编制的程序，对于其破坏程度难以进行测量，导致国际社会对各国的网络实力

难以达成统一认识。一般认为，美国拥有领先其他国家的网络实力，这主要是基于“震网”对伊朗核设施的攻击案例，以及美军在网络作战领域的大规模投入得出的印象。但这种印象难以被量化，如从军控谈判视角来探讨对网络武器的削减或者控制，就会面临如何去评估各国的网络武器库，如何测量网络武器的攻击能力，如何削减网络武器以及确保真正销毁网络武器等一系列现实问题。这些问题在现有的技术条件和治理机制下几乎无法解决，这给维护网络空间战略稳定带来了客观挑战。

其次是不稳态，也就是战争和冲突状态。由于缺乏真正的大规模网络战争实践，对于什么是网络战争以及其影响尚有很大理解差异。例如，有学者认为不存在所谓的网络战，因为战争作为一种状态，一旦发生，网络和其他攻击手段将会同时走向战场。其主要观点是指很难有完全局限在网络空间中的战争。因此，对应网络空间战略的意义，不稳定的内涵，一是指对网络空间中关键基础设施进行攻击引发的冲突和战争，二是指旨在破坏核、太空以及其他战略性武器的指挥与控制系统的网络攻击引发的冲突和战争，三是对全球经济、能源、交通等关键基础设施实施攻击引发的不稳定。

最后是脆弱稳态，它是稳态和不稳态之间转换的过渡状态。当前网络空间的战略稳定可描述为脆弱稳定的状态。这种状态维持了网络空间的总体均衡与和平，但是各种网络攻击不断，大国之间不断加强网络军备，并且缺乏相应的网络安全国际治理机制。在这种情况下，突发危机很容易导致冲突升级，从而使脆弱稳定转变为不稳定。目前的脆弱稳定状态主要是由于大国对于网络冲突和战略所引发的后果还存在认知不确定性，网络攻击的外溢效应有可能会对自身造成更严重的伤害，这使得大国不得不极为谨慎地开展网络攻击行动。例如，美国国家安全局武器库中的“永恒之蓝”被黑客组织泄露并开发了“想哭”（wanna cry）病毒，对包括美国在内的全球造成了严重的网络安全威胁。在应对网络威胁时，美国目前更多采取的是跨域威慑和跨域制裁，以经济和外交手段来应对国家间的网络攻击，以避免网络冲突升级。

在这三种状态中，各国面临重要的战略选择。对网络空间战略稳定的研究不仅要聚焦如何维护战略稳定，更重要的是从不稳定发生的生命周期的角

度去研究从稳定、脆弱稳定到不稳定的全过程。从生命周期的角度来看待战略稳定，为研究网络空间秩序提供了新的视角，也能够帮助国家更加理性地进行决策。在通常情况下，国家面临着两种网络空间战略决策，一方面，对应上述三种不同状态，从战略竞争角度采取对应策略，国家在稳定状态下要进行备战，构建防御能力和防御体系。在脆弱稳定状态下，国家要应对低烈度的网络冲突和对抗，通过谈判和建立信任措施对危机进行管控，避免危机引发战争。在不稳定状态下，国家的目标是要赢得战争。另一方面，国家还需要从治理的视角制定相应的国际合作策略，探索在稳定状态下如何避免战争，在战争状态下要减少或者控制战争带来的伤害，在恢复到稳定状态之后则要重建秩序和维护和平。

### 三、网络空间战略稳定的技术能力要素和分布

影响网络空间战略稳定的主要行为体是国家，而决定国家行为的是其掌握的战略技术能力，这些能力能够直接影响网络空间的战略稳定。结合网络空间战略稳定的内涵，可以将核与太空、战略型常规武装力量、网络能力、新兴科技等四种技术能力视为能够影响网络空间战略稳定的技术能力要素。这些技术能力要素能够通过多种形式影响网络空间的战略稳定，同时，技术能力要素在国家间的分布决定了网络空间战略稳定的状态。

#### （一）影响网络空间战略稳定的四种技术能力要素

第一，核能力与太空能力始终是最重要的战略威慑力量。核武器与太空武器对任何破坏全球战略稳定的行为形成战略威慑，也对网络空间的稳定具有非常重要的影响。

第二，战略型常规武装的能力，即陆、海、空战略型武装力量，这些武器可以摧毁网络空间的基础设施，因而也成为战略稳定的因素。例如，可以摧毁敌方的网络枢纽、计算机系统、海底光缆等。

第三，网络空间的能力。当核、太空以及常规武装能力高度依赖网络技术的时候，它的脆弱性变得非常明显。通过网络行动可以实现对这些能力的

有效破坏。例如，核指挥控制系统、太空通信系统都高度依赖网络设施，通过网络行动可以进行控制和破坏。

第四，新技术的国防应用能力。新技术可以实现对其他三种能力的改造和提升，特别是以人工智能为代表的新技术将会重构三大能力的结构和平衡。新技术的突破会从根本上改变其他三个领域的技术力量对比。如量子信息技术一旦成熟，将彻底改变当前信息通信加密和解密的基础，获得更为强大的计算能力，使拥有量子信息技术的国家拥有根本性战略优势。

## （二）战略技术能力要素的分布

上述四大技术能力要素在国家间的分布是测量和评估网络空间战略稳定的重要指标，任何一方面遭到破坏，都极有可能导致全球网络空间的稳定出现失衡状况。

第一，战略技术能力要素分布决定了网络空间的稳定状态。首先，战略技术能力要素在国家间的均衡分布最有可能实现网络空间的稳定。这种情况类似于核领域的战略稳定，大国之间能在战略上达成平衡，是因为各自具有一定的相互摧毁能力和第二次打击能力。因此，大国对自己的进攻性行为会极为谨慎，形成相应的国际治理机制的意愿也会比较强烈。其次，战略技术能力要素垄断，即单个国家或集团在四大战略技术能力要素上具有绝对优势的情况会导致网络空间的脆弱稳定。美国在全球网络空间中处于超强和独霸地位，力量不平衡特征凸显，因此这种战略稳定的状态实际上有可能遭到破坏。<sup>①</sup>再次，战略技术能力要素的扩散最有可能引发网络空间的战略不稳定。网络与核领域最大的区别在于技术门槛相对较低，不仅国家甚至恐怖主义集团和有组织犯罪集团都有可能拥有网络武器并发起攻击。如何对网络武器和网络能力的扩散加强防范，是维护网络空间战略稳定中极为紧迫的任务。

第二，能力要素的评估难度较大容易引起误判。战略技术要素能力的分布并非一目了然，传统军控领域的核查、测量手段和制度在网络领域难以简单应用。首先是技术要素评估难。网络空间和新兴技术武器作为四大战略技术要素中的主要变量，具有虚拟性、动态性和交叉性特点，使得对技术的评

---

<sup>①</sup> 国内学者通过研究网络空间竞争态势，对全世界十个国家进行了比较，其中美国的绝对优势非常明显，预计在未来15—20年内没有国家能够超越美国。

估存在很大困难。其次是能力评估难。各国对战略技术要素的使用能力也存在很大差异。一是网络作为一个新兴领域，各国政府的政策都存在不同程度的不透明，二是各国政府在网络能力建设领域本身就存在持续变化和调整，这些都增加了外界对其能力进行评估的难度。再次是行为评估难。网络攻击归困难的挑战带来了两个问题，一是增加了网络行为的追责难度，在大量的网络攻击案例中，极少有政府会主动承认自己的行为，行为体通过否认自己的行为来逃避惩罚是网络安全领域的普遍做法。二是信号的判断不明确，对网络攻击的动机和所要达到的目标是警告、升级还是报复等难以判定。曾经有报道，在索尼影业事件发生后，美国曾经对朝鲜的网络采取了断网措施，但这种报复是否存在，以及报复是否被对方发现并且理解也存在疑问。在多数情况下，美国采取跨域制裁的方式来应对网络攻击，如对对手进行司法起诉、外交施压和经济制裁等，而非直接通过网络手段进行报复。这种跨域制裁效果并不明显，由于没有解决网络攻击行为的责任追究机制，反而会使本方受到对手的对等报复，因而降低了制裁的有效性。

#### 四、网络空间战略稳定的国际治理

加强网络空间国际治理，需要对网络空间战略稳定的生命周期进行管理，避免不稳定状态，形成稳定状态的国际制度保障。网络空间战略稳定的国际治理机制由三个层次组成，一是国内层面的网络安全保障能力，如关键基础设施保障；二是网络空间大国之间的军备控制和危机管理能力；三是国际层面的国际规范、国际法律。

第一，关键基础设施是国计民生高度依赖的交通、能源、电力、金融等行业稳定运行的基础，也是保障网络空间战略稳定的基础。国家承担着保护关键基础设施这一重任。是否具有保护关键基础设施的能力，对于国家建立客观的网络安全认知，并采取理性的网络行为具有重要作用。当国家缺乏应有能力时，会产生不安全感，并促使其采取更加激进的行动，误判和危机升级的可能性都大大增加。网络空间安全困境增加了国家保护关键基础设施的

难度。由于漏洞广泛地存在于关键基础设施的信息系统之中，并且这些基础设施分散在数量众多且不同的行业和企业中，政府对其进行保护的成本高压强大。例如，美国将其关键基础设施划分为 17 类。若对这些关键基础设施进行全面保护，则需耗费巨大的人力、物力、财力，特别是很多关键基础设施的运营者是企业，企业不仅资源有限，而且往往也不愿意向外界透露自己遭到网络攻击的信息。在这种情况下，对于攻击者而言，攻击目标的广泛性和保护的非全面性都提供了大量的攻击机会。同时，网络的匿名性导致“敌明我暗”的网络空间存在方式更增加了主动防御的难度。<sup>①</sup>

第二，军备控制和危机的管控能力，特别是涉及大国之间的网络军备和危机管控能力。虽然网络空间与物理空间存在较大差异，但是国家追求自身利益的基本动机是一致的。在网络空间军备竞赛中，处于优势地位的大国通常希望处于劣势地位的国家不发展网络空间武器，但是处于劣势的国家希望通过发展进攻与防御性的网络武器，争取讨价还价的资本，因此形成了网络空间的军备竞赛。这种竞赛对国家的经济发展是否有利，答案并不一定是绝对肯定的，过度的军备竞赛会伤害国家的经济社会发展。网络空间的军备控制也不能提供物理空间中核军备控制提供的那种保证。如果国际社会明确某国没有制造核武器的计划，那么其他国家就不必过于紧张，至少在未来的数年中，不用担心会因为该国的核武器问题而陷入危机。网络武器则不同，因为几乎所有的网络攻击武器都不是可见的，而且许多网络武器可以从黑市上轻易获得，这就大幅增加了网络军备控制的难度。

危机管理也越来越成为影响网络空间大国关系稳定的重要因素。网络空间中的危机产生时间和过程具有不可预测性。因为某国若要有效进行网络打击，其准备工作往往不为他人所发现，从而难以产生反映一国准备攻击他国的确凿证据。而当他国受到攻击时，危机迅速发生且很可能防不胜防。在这种情形下，如何应对危机以及根据危机的等级决定相应的预案也十分关键。核武器与太空武器领域的网络安全危机管控尤为重要，对网络空间的稳定具有非常重要的影响。核武器与太空武器拥有巨大的威慑力量。网络武器的扩

---

<sup>①</sup> 鲁传颖：《网络空间安全困境及治理机制构建》，《现代国际关系》2018 年第 11 期，第 50 页。

散和匿名性大幅增加了核武器与太空武器面临的网络安全风险。任何对他国核设施与太空设施的网络攻击，都会引起该国的过度反应，从而导致冲突升级，严重破坏战略平衡的态势。因此，加强危机管理具有重要意义。

第三，网络规范和国际法是网络空间国际治理中规范国家行为的重要手段。网络规范是对网络空间中负责任国家行为的一种集体期待，这种期待有助于网络空间的和平、稳定、发展和繁荣。2015年的联合国信息安全政府专家组报告强调了网络规范对于促进和平利用通信技术进而推动全球社会与经济发展的重要作用，提出各国不应蓄意允许他人利用本国领土使用通信技术实施国际不法行为，一国应适当回应另一国因其关键基础设施受到恶意通信技术行为的攻击而提出的援助请求等。<sup>①</sup> 鉴于网络武器扩散对网络空间战略稳定的危害，还应将加强网络武器管控作为网络规范的重要内容。在网络空间中，拥有先进武器的国家希望将武器控制在小范围。网络战一旦发生，如何避免先进武器进一步向其他方向转化成为至关重要的问题，而且网络空间的战争往往并非在网络空间而是在物理空间中结束。如果要禁止网络武器，就需要将武器的概念进行最大程度的延伸，超出日常假设的范围。进行网络攻击的必要条件可以分为两部分，对于攻击目标及其漏洞的背景知识，以及将这些知识转化为进攻手段，在采用这些手段的时候可以避开安全检测。在通常情况下，做到前者更困难，但知识本身并不是通常意义上的武器。武器化（weaponization）通常是最简单的部分，一旦发现漏洞，可以有多种方法将这一发现武器化。换句话说，网络武器的查实很困难，对网络武器进行控制也同样困难，因此对网络空间的武器扩散管控也需引起高度重视。

国际法比规范具有更高的法律效力，对国家行为的约束力也更强。2015年的信息安全政府专家组报告认真研究了国际法如何适用于通信技术，明确了主权平等、以和平手段解决国际争端、不对任何国家的领土完整或政治独立进行武力威胁或使用武力、不干涉他国内政的《联合国宪章》基本原则适用于网络安全问题等重要立场。<sup>②</sup> 但是，国际社会在这一问题上还存在较大

---

<sup>①</sup> 鲁传颖：《新形势下如何进一步在联合国框架下加强国际网络安全治理》，《中国信息安全》2018年第2期，第36页。

<sup>②</sup> 鲁传颖：《新形势下如何进一步在联合国框架下加强国际网络安全治理》，第36页。

分歧，特别是关于网络空间自卫权问题的争执，成为阻碍专家组达成共识的直接原因。美国坚持认为应当赋予国家在网络空间中的自卫权，俄罗斯官方代表安德鲁·克鲁斯基赫（Andrey Krutskikh）则强调，“自卫权、反措施等概念本质上是网络强国追求不平等安全的思想，将会推动网络空间军事化，赋予国家在网络空间行使自卫权将会对现有的国际安全架构如安理会造成冲击。”<sup>①</sup>显然，认识的分歧会导致主张的不同。

## 结 束 语

习近平主席指出：“网络空间是人类共同的活动空间，网络空间前途命运应由世界各国共同掌握。各国应该加强沟通、扩大共识、深化合作，共同构建网络空间命运共同体。”<sup>②</sup>在这一背景下，“网络空间国际治理”和“维护网络空间战略稳定”正发展成为一个全球战略学者和专家共同关注的、新兴的科学和学术研究领域之一。中国学者积极倡导并推动全球相关学者的参与和共同研究，对于建立维护全球网络空间战略稳定的学术领域、知识框架和理论体系具有积极意义。在形成共识的基础上，国际社会可围绕共同关心的问题开展有效的对话和共同研究，可以促进网络空间大国之间的对话与交流、减少战略猜疑和对战略意图的误判，可以影响各国网络空间的战略制定与和平发展，进而从各方面形成有利于维护网络空间战略稳定的国际秩序。

[责任编辑：石晨霞]

---

<sup>①</sup> Andrey Krutskikh, “Response of the Special Representative of the President of the Russian Federation for International Cooperation on Information Security Andrey Krutskikh to TASS' Question Concerning the State of International Dialogue in This Sphere,” June 29, 2017, [http://www.mid.ru/en/foreign\\_policy/news/-/asset\\_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2804288](http://www.mid.ru/en/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2804288).

<sup>②</sup> 《习近平就共同构建网络空间命运共同体提出5点主张》，新华网，2015年12月16日，[http://www.xinhuanet.com/world/2015-12/16/c\\_128536396.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2015-12/16/c_128536396.htm)。

# 网络空间国际规则制定\*

——共识与分歧

龙 坤 朱启超

**【内容摘要】** 当前，由于网络霸权、阵营分化、平台碎片化等问题的存在，网络空间国际规则制定进程难以实质性推进。北约“网络合作防御卓越中心”组织编撰的《塔林手册》和中国、俄罗斯等签署的《信息安全国际行为准则》是目前在网络安全国际规则制定领域最具影响力的两份跨国文件。前者很大程度上反映了西方主导的网络规则制定倾向，而后者则代表着发展中国家群体的利益和诉求。因此，这两份文件中的立场和观点一定程度上代表着目前网络空间国际规则制定中的共识与分歧。有鉴于此，本文对这两份文件各自新旧版本的异同进行比较，并结合相关国家的网络空间战略，分析目前网络空间国际规则制定中存在的主要共识和分歧。为提升在网络空间国际规则制定中的影响力，中国需要更加重视国际软法对于规则的塑造作用，更加积极主动地参与网络空间国际规则制定，并探索国际协调的可能性。

**【关键词】** 网络空间 国际规则 塔林手册 信息安全国际行为准则

**【作者简介】** 龙坤，国防科技大学文理学院研究生、国防科技战略研究智库实习研究员（长沙 邮编：410073）；朱启超，国防科技大学前沿交叉学科学院、国防科技战略研究智库研究员（长沙 邮编：410073）

**【中图分类号】** TP393.07 D815 **【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2019)03-0035-20

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201903003

---

\* 本文是国家社科基金课题《跨域安全与跨域威慑机理研究》（14BGJ028）的延伸成果之一，曾在武汉大学法学院2018年6月举办的“塔林手册2.0版”研讨会上宣读并获优秀论文奖，感谢黄志雄教授和其他与会专家对本文的指导，文中错漏由笔者负责。

从历史上看,网络空间经历了从“自由放任”到“国内规制”再到“全球治理”三个阶段的过程。随着跨国网络犯罪、数字鸿沟等问题不断出现,网络空间越来越呼唤有效的国际规则进行规范。当前,各国尤其是主要大国围绕网络空间全球治理特别是国际规则制定正在展开激烈博弈,希望通过抢先制定国际规则和构建网络空间秩序来争夺网络空间博弈的主导权。网络空间国际规则是指各国通过多边机制建立的在网络空间的行为规范,通常包括具有法律约束力的条约和其他国际法渊源,以及在外交协定中涉及的、可作为行为参考但不具有法律约束力的国际规范。<sup>①</sup>迄今为止,网络空间国际规则制定领域已经取得了一些令人瞩目的进展<sup>②</sup>,但也存在网络霸权、阵营分野、平台碎片化以及约束力不足等问题<sup>③</sup>。

中国政府也高度重视网络空间国际规则的制定。习近平主席多次强调“大国网络安全博弈,不单是技术博弈,还是理念博弈、话语权博弈”<sup>④</sup>,要“加快提升我国对网络空间的国际话语权和规则制定权”<sup>⑤</sup>。国家“十三五”规划中也明确提出,要“积极参与网络、深海、极地、空天等领域国际规则制定”<sup>⑥</sup>。2016年12月27日,国家互联网信息办公室发布《国家网络空间安全战略》,明确“强化网络空间国际合作,推动制定各方普遍接受的网络空间国际规则、网络空间反恐公约”<sup>⑦</sup>。2017年3月1日,外交部和国家互联网信息办公室共同发布《网络空间国际合作战略》,主张“在联合国框架下制定各国普遍接受的网络空间国际规则和国家行为规范,确立国家

---

① 转引自方芳、杨剑:《网络空间国际规则:问题、态势与中国角色》,《厦门大学学报(哲学社会科学版)》2018年第1期,第22页。

② 具有代表性的成果有联合国信息安全政府专家组2013年通过的共识性文件,英国政府发起的“伦敦进程”,中俄等上合组织国家向联合国递交的《信息安全国际行为准则》,以及北约国家牵头制定的《塔林手册》等。

③ 方芳、杨剑:《网络空间国际规则:问题、态势与中国角色》,第22—32页。

④ 《习近平总书记在网络安全和信息化工作座谈会上的讲话》,国家互联网信息办公室网站,2016年4月25日,[http://www.cac.gov.cn/2016-04/25/c\\_1118731366.htm](http://www.cac.gov.cn/2016-04/25/c_1118731366.htm)。

⑤ 《中共中央政治局就实施网络强国战略进行第三十六次集体学习》,中国政府网,2016年10月9日,[http://www.gov.cn/xinwen/2016-10/09/content\\_5116444.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2016-10/09/content_5116444.htm)。

⑥ 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》,新华网,2016年3月17日,[http://www.xinhuanet.com/politics/2016lh/2016-03/17/c\\_1118366322.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2016lh/2016-03/17/c_1118366322.htm)。

⑦ 国家互联网信息办公室:《国家网络空间安全战略》,2016年12月27日,[http://www.cac.gov.cn/2016-12/27/c\\_1120195926.htm](http://www.cac.gov.cn/2016-12/27/c_1120195926.htm)。

及各行为体在网络空间应遵循的基本准则。”<sup>①</sup>

从学术研究来看，目前国内外学界从国际法和全球治理角度对网络空间国际规则制定的方法、进展、障碍、发展态势等相关问题已开展广泛讨论和研究。<sup>②</sup> 对于网络空间国际规则制定领域的两份代表性跨国文件——《塔林手册》和《信息安全国际行为准则》（以下简称《行为准则》），也有学者对其进行了单独的考察。<sup>③</sup> 但是，目前还没有研究者从比较分析的角度对这两份文件进行深入研究。有鉴于此，本文拟从网络空间国际规则制定的历史背景出发，以这两份代表性跨国文件为切入点，比较其主要内容、变化和特点，厘清其中的主要共识与分歧，为中国未来进一步参与网络空间的国际规则制定和全球治理提供参考和建议。

## 一、《塔林手册》和《行为准则》的主要内容与特点

作为网络空间国际规则制定领域北约国家和中俄等发展中国家两大阵营分别发布的两份标志性文件，《塔林手册》和《行为准则》的主要内容、新旧版本的变化和特点可概述和分析如下。

### （一）《塔林手册》的主要内容

2008年5月，北约部分成员国在爱沙尼亚首都塔林建立“网络合作防

① 国家互联网信息办公室：《网络空间国际合作战略》，2017年3月1日，[http://www.cac.gov.cn/2017-03/01/c\\_1120552617.htm](http://www.cac.gov.cn/2017-03/01/c_1120552617.htm)。

② 这类研究主要有檀有志：《网络空间全球治理：国际情势与中国路径》，《世界经济与政治》2013年第12期，第25—42页；郭丰等：《全球互联网规则制定的演进与中国策略选择》，《厦门大学学报（哲学社会科学版）》2018年第1期，第33—43页；方芳、杨剑：《网络空间国际规则：问题、态势与中国角色》，第22—32页；黄志雄：《网络空间国际规则制定的新趋向——基于〈塔林手册2.0版〉的考察》，《厦门大学学报（哲学社会科学版）》2018年第1期，第1—11页；何志鹏、都青：《从自由到治理：海洋法对国际网络规则的启示》，《厦门大学学报（哲学社会科学版）》2018年第1期，第12—21页。

③ 王孔祥：《评〈国际法适用于网络战的塔林手册〉》，《现代国际关系》2015年第5期，第56—60页；陈舒等：《〈塔林手册2.0〉视角下的网络空间国际规则理论的发展》，《信息安全与通信保密》2018年第4期，第45—52页；钟颖：《论网络空间安全规则制定——以〈信息安全国际行为准则〉（草案）为切入点》，《法制博览》2017年第8期，第68—69页；苏金远：《〈信息安全国际行为准则〉草案简评》，《中国信息安全》2013年第8期，第88—92页。鉴于发展中国家目前并没有与《塔林手册》同等分量的充实文本，本研究最终选取了最能代表其利益诉求和观点的《信息安全国际行为准则》进行比较。

御卓越中心”（NATO Cooperative Cyber Defense Center of Excellence, CCD COE），旨在为北约成员国提供网络防御能力建设、教育培训以及网络科学研究等领域的专业智力支持。之后，其他一些国家也逐渐加入了进来。<sup>①</sup> 2009年，该中心启动了由美国海军战争学院教授迈克尔·施密特（Michael Schmitt）担任主任、20名专家构成国际专家组的“塔林手册进程”项目，聚焦网络安全领域国际规范尤其是现行武装冲突法如何适用于网络军事冲突问题的研究。2013年3月，剑桥大学出版社出版了此次项目成果——《塔林手册：适用于网络战的国际法》（Tallinn Manual on the International Law Applicable to Cyber Warfare）（以下简称“塔林 1.0”）。<sup>②</sup> 2017年2月，《网络行动国际法：塔林手册 2.0 版》（Tallinn Manual 2.0 on the International Law Applicable to Cyber Operations，以下简称“塔林 2.0”）付梓。<sup>③</sup>

比较《塔林手册》新旧两个版本，主要有以下几点变化。

一是标题内涵扩展。“塔林 1.0”的标题为《适用于网络战的国际法塔林手册》。“塔林 2.0”的标题为《适用于网络行动的国际法塔林手册 2.0 版》。十分明显，“塔林 2.0”将“网络战”一词换成了“网络行动”，新增了和平时期网络空间的一整套国际规则，实现了战争时期与平时时期网络空间国际规则的全覆盖。

二是编撰人员构成更加国际化。“塔林 1.0”的编撰人员共 47 名，其中法律专家有 20 人（全部来自美国、加拿大等西方国家），总编辑迈克尔·施

---

① 2008年5月14日，爱沙尼亚、德国、意大利、拉脱维亚、立陶宛、斯洛伐克、西班牙7国在塔林签署谅解备忘录；2010年6月23日，匈牙利加入；2011年11月16日，波兰和美国加入；2012年4月5日，芬兰加入；2014年5月8日，奥地利加入；2014年6月3日，捷克、法国、英国加入；2015年11月3日，希腊、芬兰、土耳其加入；2015年7月1日，瑞典宣布加入；2017年9月29日，挪威宣布加入；2018年1月12日，日本宣布将加入。2018年6月18日，罗马尼亚宣布将于2019年加入该组织。参见北约“网络合作防御卓越中心”（CCD COE）官网：<https://ccdcoe.org/>。

② Michael Schmitt ed., *Tallinn Manual on the International Law Applicable to Cyber Warfare*, Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

③ Michael Schmitt ed., *Tallinn Manual 2.0 on the International Law Applicable to Cyber Operations*, Cambridge: Cambridge University Press, 2017. 目前，国内已有《塔林手册》1.0和2.0版的中文版，参见北约卓越网络合作防卫中心国际专家小组编，朱莉欣等译：《塔林网络战国际法手册》，国防工业出版社，2016年版；北约网络合作卓越中心特邀国际专家组编：《网络行动国际法：塔林手册 2.0 版》，黄志雄等译，社会科学文献出版社，2018年版。

密特系美国海战学院国际法系教授。与之相较，“塔林 2.0”的编撰人员近 100 人。值得注意的是，此次专家组吸纳了 3 位非西方专家，包括中国的黄志雄教授以及泰国和白俄罗斯的两位专家。当然，国际专家组的人员构成看似更加国际化，但主体仍来自西方国家，西方主导的色彩依然浓厚。

三是具体内容有所完善。“塔林 1.0”的内容包括国际网络安全法、网络武装冲突法两部分，总计 7 章、95 条规则及相应评注，近 300 页。与之相比，“塔林 2.0”的篇幅和内容都有很大程度的扩展，分为一般国际法与网络空间、国际法特别制度与网络空间、国际和平安全与网络活动以及网络武装冲突法四部分，总计 20 章、154 条规则及相应评注，有 600 多页。

总的来看，塔林手册是一份网络空间国际法领域的重量级学术文件，是西方国家抢占先机、在网络领域塑造国际规则的重要成果，体现了鲜明的西方国家立场以及浓厚的西方主导色彩。

## （二）《行为准则》的主要内容

随着最新信息和电信技术的开发和应用，其被用于危害国际稳定与安全的风 险也 逐 渐 增 大。在 此 背 景 下，中 国、俄 罗 斯、塔 吉 克 斯 坦 和 乌 兹 别 克 斯 坦 四 国 于 2011 年 向 第 66 届 联 合 国 大 会 联 名 提 交 了 第 一 份 《信 息 安 全 国 际 行 为 准 则》（以下简称“准则 1.0”），旨在加强国际合作应对信息安全领域的共同挑战。该准则提出了网络信息领域的一系列基本原则，涵盖政治、军事、经济、社会、文化、技术等各领域。随后，吉尔吉斯斯坦和哈萨克斯坦加入成为共同提案国。这份提案后来作为大会文件（A/66/359）分发，<sup>①</sup> 在国际社会中引起了较大反响。2015 年，该准则在综合各方意见后得以进一步修改完善，推出新版《信息安全国际行为准则》（以下简称“准则 2.0”），并提交第 69 届联合国大会。新版准则共包含序言、目标与适用范围、行为准则三大部分，共计 13 条准则。

经过比较，“准则 2.0”的主要变化有以下几点。

一是更加注重弥合数字鸿沟、网络能力建设内容。第（十三）条准则中提到“为发展中国家提升信息安全能力建设水平提供资金和技术援助，以弥

<sup>①</sup> 2011 年版《信息安全国际行为准则》（A/66/359），第 1—3 页。

合数字鸿沟，全面落实‘千年发展目标’。”

二是新增了网络领域建立信任措施。准则提到，“各国应制订务实的建立信任措施，以帮助提高可预测性和减少误解，从而减少发生冲突的风险。”

三是删除了原有“不扩散信息武器及相关技术”这一内容。对比新旧准则，“准则 2.0”中没有了“准则 1.0”中强调的“不扩散信息武器及相关技术”这一表述，也是一个很大的变化。<sup>①</sup>

### （三）特点分析

《塔林手册》和《行为准则》既有共同点，也存在显著差异，深刻体现了以美国为首的西方国家与中俄牵头的新兴发展中国家之间的阵营分割。具体而言，共同点在于这两份文件都是在网络安全问题日益突出的背景下出台，没有法律约束力，且都形成了各自的新版本，对于影响网络空间国际规则制定具有重要意义。同时，这两份文件也存在显著差异。

一是参与国家不同。《行为准则》代表了中俄等新兴发展中国家在网络空间全球治理领域的立场和关切，但目前参与的国家数量相对较少，只有中俄以及中亚四国，显得势单力薄。而《塔林手册》则体现了西方主导下的网络空间规则体系，涉及 20 多个北约国家以及多个非北约国家。

二是发布平台不同。《行为准则》是在联合国框架下发布的声明性文件，而《塔林手册》则是北约下属机构集体研究并通过剑桥大学出版社这一学术机构发布的。

三是性质和内容不同。《行为准则》属于几个国家签署的网络行为准则，内容较为简略，只有短短的几页。而《塔林手册》的两个版本是一份探索国际法适用于网络行动的多国专家集体研究成果，是国际法领域的“软法”，内容十分丰富，长达几百页。<sup>②</sup>

四是影响力不同。《行为准则》由于参与国家相对较少，内容简略，且西方国家长期在国际规则制定和舆论领域占据主导优势，因此这份《准则》

---

① 2015 年版《信息安全国际行为准则》（A/69/723），第 5 页。

② 具体而言，“塔林 1.0”为 216 页，“塔林 2.0”为 640 页，“准则 1.0”为 3 页，“准则 2.0”为 5 页。此处的页数均指原版，即《塔林手册》的英文原版和《信息安全国际行为准则》的中文原版。

的影响力相对较小。而《塔林手册》着眼于现有具有习惯法地位的“实然法”，详细阐述了现有规则如何适用于网络空间，受到了全世界的广泛关注，具有相当大的影响力。

## 二、网络空间国际规则制定中的基本共识

通过比较分析，“塔林 2.0”与“准则 2.0”这两份文件的基本共识可总结为以下几个方面。

### （一）基本承认主权原则在网络空间的适用性

目前，主权原则已经成为国际关系和国际法领域的基本原则，将主权原则适用于网络空间就意味着国家对于本国的网络基础设施、人员和活动具有管辖权，外国无权干涉，这一点在两份文件中都得到了一定程度的认可。

“准则 2.0”明确指出，“与互联网有关的公共政策问题的决策权是各国的主权，对于与互联网有关的国际公共政策问题，各国拥有权利并负有责任。”“准则 2.0”还明确提出，“各国负有责任和权利依法保护本国信息空间及关键信息基础设施免受威胁、干扰和攻击破坏。”这就从对内主权的至高无上性上规定了国家对于本国网络空间的管辖权。此外，“准则 2.0”还提出主权国家要“努力确保信息技术产品和服务供应链的安全，防止他国利用自身资源、关键设施、核心技术、通信技术产品和服务、信息网络及其他优势，削弱接受上述行为准则国家对信息技术产品和服务的自主控制权，或威胁其政治、经济和社会安全。”<sup>①</sup>这又从对外政策的独立性上规定了主权原则在网络空间的适用性。

在网络主权方面，“塔林 2.0”首先从总体上确认国家主权原则适用于网络空间的各个层面和领域，包括物理层（硬件和其他基础设施）、逻辑层（保障数据在物理层进行交换的应用、数据和协议）以及社会层（参与网络活动的个体和团体）。主权国家对主权管辖范围内这三个层面所涉及的物体、人员和活动具有主权管辖的权力，即属人、属地和社会属性。一方面，由于

---

<sup>①</sup> 2015 年版《信息安全国际行为准则》，第 3—5 页。

网络空间的跨国、虚拟和共享性质，各国不能直接对其本身行使主权；另一方面，一国将境内的网络设施连接到网络空间不可视为放弃主权，在不违背国际义务的前提下国家拥有“断网权”。此外，该手册还从对内主权和对外主权两个维度具体阐述了网络主权的内涵。在对内主权方面，“塔林 2.0”的规则 2 明确“一国在遵守国际法义务的前提下，对其境内的网络基础设施、网络从业人员以及网络活动本身享有主权威”，可以采取任何必要和合适的措施行使监管权、保护权、立法权和执法权。在对外主权方面，“塔林 2.0”的规则 3 明确强调“一国在其对外关系中可自由开展网络活动，除非对其有约束力的国际法规则做出相反规定。”具体而言，一国可在不违反国际法的条件下自由决定是否加入特定的网络条约体系，以及自由从事其他境外网络活动。与此同时，该手册强调“一国不得从事侵犯他国主权的网络行动”。各国义务尊重他国的国际法人格、领土完整和政治独立，忠实履行义务，不得“侵犯他国主权、干涉他国内政以及使用武力”。再者，手册对主权豁免做出了明确规定，指出“一国针对位于享有主权豁免平台上的网络基础设施的干涉行为，不论该平台处于何处，均构成对主权的侵犯。”<sup>①</sup>

总体来看，《塔林手册》和《行为准则》都承认国家主权在网络空间的适用性，网络主权原则在国际上已基本形成共识。当然在具体的适用范围上仍存在一定分歧，这将在下文详细阐述。

## （二）使用和平而非武力手段解决网络领域国际争端

以和平方式解决国际争端是联合国宗旨和原则的体现，在网络争端解决领域，这一原则也同样适用。“准则 2.0”在第（一）条中指出，所有自愿遵守该准则的国家承诺“遵守《联合国宪章》和公认的国际关系基本原则与准则”。第（二）条中提到“不利用信息通信技术和信息通信网络实施有悖于维护国际和平与安全目标的活动。”最后的第（十三）条中也提出“在涉及上述行为准则的活动时产生的任何争端，都以和平方式解决，不得使用武力或以武力相威胁。”<sup>②</sup>这就规定了以和平方式解决网络领域国际争端的方

---

<sup>①</sup> Michael Schmitt ed., *Tallinn Manual 2.0 on the International Law Applicable to Cyber Operations*, pp. 1-29.

<sup>②</sup> 2015 年版《信息安全国际行为准则》，第 5 页。

式。这一点在《塔林手册》中也得到明确阐述。

“塔林 2.0”第三章“国际和平安全与网络活动”第 65 条规则指出，“国家必须尽力以和平手段解决威胁国际和平与安全的网络活动引起的国际争端。如果国家试图解决未威胁国际和平与安全的网络活动国际争端，也必须以和平方式进行。”<sup>①</sup> 关于和平解决网络活动引起的国际争端的方法，主要包括谈判、调查、调停、仲裁等。该手册还强调国家应当秉承善意解决国际争端，这意味着一国不得以采取拖延战术、拒绝提供证据、虐待证人等方式妨碍争端的解决。<sup>②</sup> 总之，两份文件都认可使用和平手段解决网络国际争端这一原则。

### （三）强调网络空间的相对权利与自由

“准则 2.0”第（四）条中明确提到，“人们在线时也必须享有离线时享有的相同权利和义务。充分尊重信息空间的权利和自由，包括寻找、获得、传播信息的权利和自由。”这代表着中、俄等国对于保护个人在网络空间的权利和自由形成了基本共识。但与此同时，该准则也强调权利与义务的辩证关系，即没有绝对的自由，指出网络空间权利的形式带有特殊的义务和责任，因此需要受到一定限制，要建立在“尊重他人的权利或名誉，保障国家安全、公共秩序、公共卫生或道德”的基础上。

“塔林 2.0”在“特殊领域的国际法”中的“国际人权法”一章中指出，“国际人权法（无论存在于习惯法还是协定法）适用于与网络有关的活动”，个人在“线下”享有的诸多国际人权在“线上”也要予以保护。个人在网络空间享受政治、经济、文化等同其他领域一样的所有国际人权，一个国家必须尊重个人在网络活动领域的国际人权并保护个人人权不受第三方侵犯。

值得注意的是，该手册中还着重强调言论自由权（分为表达自由和观点自由）、隐私权以及正当程序权。以言论自由为例，国际专家组认为言论自由是指“通过口头、书面、艺术等形式自由搜索、接收以及传播信息和想法

---

<sup>①</sup> Michael Schmitt ed., *Tallinn Manual 2.0 on the International Law Applicable to Cyber Operations*, p. 303.

<sup>②</sup> 北约网络合作卓越中心特邀国际专家组编：《网络行动国际法：塔林手册 2.0 版》，第 314—315 页。

的权利。”<sup>①</sup> 将言论自由原则适用于网络空间，表现为通过网上论坛、聊天室、社交媒体以及其他网站表达言论的自由。关于网络空间的“匿名权”和“被遗忘权”，国际专家组内部存在争议。与此同时，该手册也指出这些权利并非绝对，要受到为达到正当目的所必需的、非歧视性的且经法律授权的限制。这些正当目的包括保护他人权利和名誉、维护国家安全、公共秩序等，同时必须满足三个条件，即明确的法律授权、促进国际法承认的合法目标以及对实现该目标的必要性。比如，限制网络“儿童色情和儿童剥削”的言论自由就是必要的。为了打击恐怖主义，一国可以在不侵犯隐私权的情况下对特定的线上通信进行监控。

总的来看，两份文件都认识到了网络空间权利和自由的重要性，也提出在一些情况下（比如维护国家安全和公共道德）需要进行一些限制。

#### （四）加强打击网络犯罪、网络恐怖主义等领域国际合作

网络犯罪和网络恐怖主义是传统犯罪手段在网络空间的延伸，网络世界特有的虚拟性、瞬时性、跨国性、溯源难等特点使得这类犯罪具有更大的复杂性，给国家打击这类犯罪带来了更大难度，也为国际合作开辟了新的领域。

“准则 2.0”第（四）条明确指出，要合作打击利用信息通信技术和网络从事犯罪和恐怖活动，或传播宣扬恐怖主义、分裂主义、极端主义以及煽动民族、种族和宗教敌意的行为。”“准则 2.0”第（十二）条明确强调，要加强双边、区域和国际合作，推动联合国在促进制定信息安全国际法律规范、和平解决相关争端、促进各国合作等方面发挥重要作用，并加强相关国际组织之间的协调。此外，“准则 2.0”还呼吁各国应制定务实的信任措施，以帮助提高可预测性和减少误解，减少发生冲突的危险。<sup>②</sup> 不难看出，《行为准则》十分倡导加强在网络安全领域的国际和区域合作。另一方面，“塔林 2.0”第 13 条规则是专门关于“国际执法合作”的内容，指出“尽管国家并无义务在网络犯罪的调查和起诉中进行国际合作，但这种合作或许可以通过可实行的条约或其他国际法义务来实现。”换言之，现行国际习惯法并没有

---

<sup>①</sup> Michael Schmitt ed., *Tallinn Manual 2.0 on the International Law Applicable to Cyber Operations*, p. 187.

<sup>②</sup> 2015 年版《信息安全国际行为准则》，第 5 页。

规定国家有义务在处理国内刑事案件方面进行合作，但国家间可以签订双边条约或履行其他国际法义务，以加强网络犯罪领域的相关合作，促进案件的调查和侦破。在这里，网络犯罪的主要内涵有两种。一种是完全通过网络手段进行的犯罪（比如恶意黑客攻击），另一种是通过网络手段促进或实现的传统犯罪（如利用网络协助恐怖袭击完成）。“塔林 2.0”还指出，欧洲委员会《网络犯罪公约》（Convention on Cybercrime）、《阿拉伯国家联盟打击信息技术犯罪公约》（Arab Convention on Combating Information Technology Offences）以及很多反恐怖主义国际公约都强调了在打击网络犯罪和恐怖主义活动时进行通力合作的必要性。<sup>①</sup> 这表明制定两份文件的国家对这一问题基本形成了共识。

### 三、网络空间国际规则制定中的主要分歧

虽然《塔林手册》与《行为准则》这两份文件体现出很多共同理念，但在网络空间国际规则制定中依然存在着诸多分歧。通过比较分析这两份文件，结合相关国家的网络空间战略，可总结出至少以下四个方面分歧。<sup>②</sup>

#### （一）网络主权中是否包含数据主权

两份文件虽然都很大程度上承认国家主权在网络空间的适用性，但是在具体适用的领域上还是存在着明显分歧，数据主权就是其中的一个重大争论点。“塔林 2.0”中开篇的第一章就聚焦主权的网络适用问题，其中第 2 条规则（对内主权）提到，少数国际专家组成员认为，主权国家能对其政府或国民在境外存储或传输的数据行使主权，包括应有的管辖权。<sup>③</sup> 但大部分专

---

<sup>①</sup> Michael Schmitt ed., *Tallinn Manual 2.0 on the International Law Applicable to Cyber Operations*, pp. 75-78.

<sup>②</sup> 考虑到《塔林手册》和《行为准则》都推出了各自新版本，本文主要基于新版文件分析二者之间的分歧所在。此外，鉴于两份文件的体量差异（一份是详细的法律文件，一份是简略的行为准则），一些问题在一份文件中出现而在另一份文件中没有提及，但是在相关国家（如中、美、俄）的网络安全战略和政策文件中能找到相关主张。因此，本文在分析时会将这些因素考虑进去。

<sup>③</sup> 这里的少数国际专家组成员就是中国等少数非西方国家专家的意见，这一点笔者曾在《塔林手册 2.0》学术研讨会期间向参与该手册编写工作的唯一中国专家黄志雄教授请教，并得到了佐证。

家不赞同这种观点，认为网络空间中的数据不属于主权范畴，因为数据的虚拟性和共享性决定了其与网络基础设施和人员等物理实体的根本差异。除非是在国际法特别规定的情况下（比如数据存储在于境外的军舰等特定对象时），国家才能对境外的数据行使管辖权。在某些情况下，国家可以对国外的本国数据行使“立法管辖权”（prescriptive jurisdiction）。<sup>①</sup>但这些情况很有限，且立法管辖权与主权的权力限度相差甚远。

《行为准则》中虽没有直接提及数据主权这一概念，但数据主权是作为准则主要起草国的中国大力提倡的。中国《国家网络空间安全战略》中明确将“尊重和维护网络空间主权”作为基本原则之一，强调“保护本国信息系统和信息资源免受侵入、干扰、攻击和破坏”。<sup>②</sup>虽然中国官方文件中目前还没有出现数据主权一词，但中国政府更倾向于依法对网络空间的数据信息进行监管，国内也有很多学者在积极提倡这一概念。

概括来看，中国学者普遍主张的数据主权可以理解为一国对本国的数据及本国国民的境外数据拥有所有权、控制权、管辖权和使用权，具体体现为对内的最高数据管控权和对外的数据处理权。<sup>③</sup>而多数西方专家对数据主权这一概念普遍持质疑或否定态度，认为网络主权只涵盖一国境内的网络基础设施、活动和活动者，不包括数据主权，政府不能干预公民产生的数据。<sup>④</sup>因此，在网络空间国际规则制定中，数据主权这一问题尚存在较大分歧。

## （二）国家遭受网络攻击时是否应采取反制措施

“塔林 2.0”中关于国家遭受网络攻击时的反制措施（countermeasures）的规定是一个特别值得注意的部分。“塔林 2.0”在第一部分“一般国际法与网络空间”的第四章第二节中专门阐述了“国家的反制措施与危急情况”

---

① Michael Schmitt ed., *Tallinn Manual 2.0 on the International Law Applicable to Cyber Operations*, p. 15.

② 国家互联网信息办公室：《国家网络空间安全战略》。

③ 杜雁芸：《大数据时代国家数据主权问题研究》，《国际观察》2016年第3期，第7页。关于其他中国学者对于数据主权的研究，可参见蔡翠红：《云时代数据主权概念及其运用前景》，《现代国际关系》2013年第12期，第58—65页；孙南翔，张晓君：《论数据主权——基于虚拟空间博弈与合作的考察》，《太平洋学报》2015年第2期，第63—71页。

④ 参见：《塔林手册 2.0 第一次有了中国专家的声音，九个问题让你认识它——专访黄志雄》，上观新闻，2017年2月20日，<https://www.jfdaily.com/news/detail?id=45198>。

这一问题，用了 7 条规则近 40 页的篇幅对反制措施的概念、原则、目的、限制等内容进行了具体论述。首先，反制措施是指一方在国际武装冲突中针对违反武装冲突外的法律制度的不法行为而采取的措施。其次，一个受到外来网络攻击的国家在紧急情况下可以采取反制措施，这个反制措施可以是网络手段也可以是其他手段。再次，强调反制措施的目的仅在于促使责任国遵守其对受害国所承担的法律义务，即促使责任国停止不法行为或不作为，不能以惩罚和报复作为反制措施的目的，且要考虑防止冲突升级。<sup>①</sup> 国际法院和仲裁法庭都承认在国际法条件下采取反制措施的合法性。

与此同时，“塔林 2.0”还特别强调国家可援引“危急情况”（*plea of necessity*），采取行动应对使其基本利益招致严重和迫切危险时的行为。需要特别注意的是，这项规定里的“基本利益”（*essential interest*）在国际法上的含义存在模糊性，具有较大的解读空间。同样的，“严重且迫切的危险”（*grave and imminent peril*）这一表述也存在很大的不确定性，容易被过度解读。此外，“塔林 2.0”还强调，在网络事件的确切性质或来源尚不明晰的情况下，可以采取危机情况下的网络措施。比如，假如一国的关键基础设施遭受来源不明的重大网络攻击，这个国家就能以正当理由采取反侵入措施。

需要特别指出的是，“塔林 2.0”中对于反制措施的相关规定存在着对危急情况这一原本高门槛的例外性规定进行过度解释的倾向，很可能增大美国等西方国家在应对外部网络威胁时的自由裁量权，变成为其使用网络攻击和其他军事手段进行对外干涉披上合法外衣的手段。因此，中国学者对此持质疑态度，<sup>②</sup> 这也构成了网络空间国际规则制定中的一个显著分歧。

### （三）国际互联网管理机制和模式的分歧

目前，在国际互联网治理的机制和模式这一问题上，不同国家阵营主张的方案不一。中俄等国共同推出的“准则 2.0”第（八）条指出，“各国政府应平等发挥作用并履行职责，以推动建立多边、透明和民主的互联网国际

---

<sup>①</sup> Michael Schmitt ed., *Tallinn Manual 2.0 on the International Law Applicable to Cyber Operations*, p. 111.

<sup>②</sup> 例如，黄志雄教授就对这一问题提出了质疑，认为采取反制措施的合理性和法律基础值得怀疑，参见黄志雄：《网络空间国际规则制定的新趋向——基于〈塔林手册 2.0 版〉的考察》，第 7 页。

管理体制，确保资源的公平分配，方便所有人的接入，并确保互联网的稳定安全运行。”<sup>①</sup>这句话强调，国际互联网治理应当遵守多边、透明和民主的原则，充分发挥政府的作用，并暗含着目前的互联网国际管理机制仍处于很不公平的状态，个别国家占据着国际互联网的绝大部分资源和管理权这层含义。很长一段时间以来，美国商务部下辖的互联网数字与名称分配机构（ICANN）主导着国际互联网的资源管理权，而美国政府一定程度上对这个机构拥有实际的控制权。在国际社会的压力下，2014年3月，美国国家电信和信息局宣布放弃对该机构的监督权。但是，美国要求ICANN移交方案必须坚持“多利益攸关方模式”（multi-stakeholder model），这种模式的三大核心利益攸关方是政府、私人部门和公民社会，强调治理机制的公开透明、自下而上以及技术社群的集体身份，不设立参与门槛，超越国家和利益的局限。美国极力推崇“多利益攸关方”治理模式，本质上是为了限制其“敌对”政府介入全球互联网治理。<sup>②</sup>除此之外，美方还要求不将这项权力移交给联合国，这与中俄等国倾向于依托联合国等多边机构制定网络空间国际规则的主张存在明显分歧。<sup>③</sup>中国主张互联网治理应该采取“多边模式”，在联合国等多边框架下管理互联网资源，突出政府的关键作用，并建议将原来ICANN的职责转交给主管国际电信事务的联合国机构国际电信联盟。<sup>④</sup>

总体而言，以中俄为代表的广大新兴与发展中国家承认互联网治理应当考虑不同利益攸关方的作用，但反对一些国家基于自身利益对“多利益攸关方模式”进行片面解读，更反对以此为名限制政府发挥应有作用。不难看出，

---

① 2015年版《信息安全国际行为准则》，第5页。

② 关于“多利益攸关方模式”的深入研究，可参见邹军：《全球互联网治理的新趋势及启示——解析‘多利益攸关方’模式》，《现代传播》2015年第11期，第53—57页；邹军：《全球互联网治理的模式重构、中国机遇和参与路径》，《南京师范大学学报（社会科学版）》2015年第3期，第60页；鲁传颖：《网络空间治理与多利益攸关方理论》，时事出版社2016年版，第34页。

③ 参见大西洋安全组织（AOS）：《俄罗斯网络空间战略》，2012年4月14日，<http://www.aofs.org/wp-content/uploads/2012/04/120414-Russias-Cyber-Strategy-translation.pdf>；国家互联网信息办公室：《国家网络空间安全战略》。

④ 方兴东：《中美网络治理主张的分歧及其对策研究》，《新疆师范大学学报（哲学社会科学版）》，2015年第5期，第64—72页。对这一问题的深入论述，还可参见郭丰等：《全球互联网规则制定的演进与中国策略选择》，第33—43页。

这两大阵营之间的分歧实质上是出于各自利益诉求的互联网治理机制守成派与改革派之争。可以预见，围绕这一问题的分歧和博弈仍将长期存在。

#### （四）是否推动弥合发达国家与发展中国家的数字鸿沟

“准则 2.0”第（十一）条中明确提及“为发展中国家提升信息能力建设水平提供资金和技术援助，以弥合‘数字鸿沟’，全面落实‘千年发展计划’。”<sup>①</sup>这体现了中国和俄罗斯等国家在国际互联网领域缩小发达国家与发展中国家之间差距的诉求和努力，尤其是对国际互联网 IP 地址和顶级域名分配领域严重不均衡等现状的强烈不满。虽然美国也认识到“在国家层面提升发展中国家的网络安全具有现实和长远利益”，但是并未承诺弥合数字鸿沟，更没有采取帮助发展中国家提升网络信息能力建设的实质性举措，而是更多地聚焦于美国自身的国家利益层面。<sup>②</sup>自特朗普上任以来，美国的国家安全战略出现了很大的调整，<sup>③</sup>特朗普政府将“美国优先”奉为执政的核心理念，强调美国的国家利益至上，在“美国优先”理念的指导下，美国在网络领域排斥或回避弥合发达国家与发展中国家数字鸿沟的议题也就不足为奇。相反，在全球化和多边主义面临挫折的情况下，中国积极倡导多边主义和人类命运共同体理念，不断扩大对外开放，坚持推进网络空间人类命运共同体建设。中国在《网络空间国际合作战略》中明确强调要建设数字丝绸之路，促进数字经济发展和数字红利普惠共享，加大对发展中国家在网络能力建设上的资金和技术援助，帮助其抓住数字机遇，弥合与发达国家间的“数字鸿沟”。<sup>④</sup>这体现了中国的大国责任担当，与美国形成了鲜明对比。这一点也明显体现了网络空间国际规则制定中存在的分歧。

除了以上四点分歧外，网络空间国际规则制定领域当然还存在着其他许多分歧和问题。例如，是将现有国际法直接适用于网络空间还是制定除现有国际法之外的网络空间专属法律？网络空间的管辖权应该遵循属人管辖、属

---

① 2015 年版《信息安全国际行为准则》，第 5 页。

② White House, “International Strategy for Cyber Space,” May 2011, [https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/rss\\_viewer/internationalstrategy\\_cyberspace.pdf](https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/rss_viewer/internationalstrategy_cyberspace.pdf).

③ 关于特朗普政府国家安全战略调整的深入分析，可参见朱启超、龙坤：《试论后九一一时代美国国家安全战略的调整》，《美国研究》2018 年第 3 期，第 78—98 页。

④ 国家互联网信息办公室：《国家网络空间安全战略》。

地管辖还是最密切联系原则管辖？网络空间冲突究竟应该如何确定责任主体以及进行合理有效追责？囿于篇幅限制，且已有学者指出这些分歧，<sup>①</sup> 本文在这些问题上不再赘述。

#### 四、中国进一步参与网络空间国际规则制定的策略选择

基于以上分析，为进一步推动网络空间国际规则制定领域的实质性进展和更好地维护本国及其他发展中国家的利益诉求，中国下一步可考虑实施以下举措和策略。

##### （一）重视学术法典等软法对于网络空间国际规则制定的塑造作用

目前，中国已成为网络空间的一个核心利益攸关方，但在网络空间国际规则制定领域的国际地位与本国国家利益需求仍很不相称，这明显关系到中国在网络空间国际秩序中的地位和权利。这种差距尤其体现在中俄等发展中国家的原则性表述与西方国家长达几百页的学术法典之间的巨大反差上。<sup>②</sup> 应当看到，《塔林手册》虽然只是一个非官方的学术性成果，对于主权国家并没有法律约束力。但是，在当前国际网络规则几乎空白的现状下，它较为详尽地阐述了战时和平时网络空间国际法规则，对未来的网络空间全球治理和国际规则制定具有重要的引导和示范价值。世界各国、各界（包括国际司法机构）在遇到网络行动相关法律问题时，很可能就会参照、引用其中的观点和表述，久而久之国际上就可能形成习惯和规范，成为“软法”或“示范法”，这是最需要警惕的地方。例如，2016年美国大选中，民主党总部邮箱遭受不明攻击，美国政府就参考了“塔林 2.0”初稿相关内容，对俄罗斯和朝鲜（其声称的攻击来源国）采取了反制措施。<sup>③</sup> 换言之，在目前网络

---

① 李娜：《网络空间国际法的完善策略》，人民论坛，2018年9月10日，<http://www.rmlt.com.cn/2018/0910/527981.shtml?from=singlemessage>。

② 笔者在进行此项研究之前，曾遍寻在网络空间国际规则领域能与《塔林手册》相对应的中国等发展中国家的文件，遗憾的是并没有找到，只有《网络安全国际行为准则》在国际上代表了发展中国家在网络空间领域的集体声音。因此，笔者只能选取这份相对具有代表性的文件进行比较分析。虽然存在一些不相称，但从另一个角度而言，这恰恰充分显现出包括中国在内的发展中国家在网络空间国际规则制定领域与西方国家相比存在的差距。

③ 黄志雄：《〈塔林手册 2.0 版〉：影响与启示》，《中国信息安全》2018年第3期，

空间国际规则缺位的情况下，这类由西方专家主导撰写的“学者学说”虽不具有法律效力，但却很可能显现出“专家造法”的作用，成为有关国家处理网络问题的参考指南。<sup>①</sup>

从另一个角度看，西方国家利用软法塑造国际规则抢占先机的做法也值得我们学习借鉴。中国应当正视目前在国际规则制定领域中与西方国家存在的差距，以更加强烈的忧患意识和更加主动的姿态积极参与到网络空间国际规则制定这一进程中去，在“硬法”难以推进的现实下更加重视通过召开国际会议、发表宣言、学术手册等手段塑造“软法”。尤为重要的是，需要在《行为准则》的基础上制定配套的国际规范文件，推出更加符合中国和广大发展中国家利益的类似于《塔林手册》的充实文本，<sup>②</sup> 涵盖从平时到战时的一系列网络行动中的具体规则，弥补现有的缺失。此外，也要充分发挥学者这一群体的作用，在国际舞台上发出网络空间国际规则制定领域的中国声音，为相关问题解决贡献中国方案。

## （二）探索与发达国家在主要分歧方面相互协调的可能性

如前所述，网络空间国际规则制定领域目前呈现出以北约为代表的西方国家推出的《塔林手册》和中俄牵头制定的《行为准则》壁垒相当分明的图景，两者存在着诸多分歧，距离达成网络空间国际公约还任重道远。应当看到，这两份文件是这个过程中的初步尝试和标志性成果，未来的网络空间国际规则制定免不了会参考这两份文件，而其中的分歧就会成为绕不开的主要探讨议题。网络空间是全球公域，不能成为地缘政治博弈和军事斗争的新战场，而应成为人类安全福祉的新领域。为此，一方面，包括中国等在内的发展中国家需要强化在取得共识领域的合作，例如联合开展打击网络犯罪和网络恐怖主义，通过谈判、调停、仲裁等和平方式解决网络领域的冲突等。另一方面，也要加深与美国等西方国家阵营的沟通，在求同存异的基础上探索

---

第 85 页。

① 黄志雄：《网络空间国际规则制定的新趋向——基于〈塔林手册 2.0 版〉的考察》，第 6—7 页。

② 例如，在武汉大学法学院举办的“塔林手册 2.0 版”学术研讨会期间，一些与会学者就提出了由国家资助、组织相关领域专家在网络安全国际法领域编写一份更加符合中国国家利益和发展中国家诉求的网络空间国际规则的设想，可称作“珞珈手册”。

增同化异的可能性。

具体而言,针对数据主权方面的分歧,要进一步界定清晰数据主权的内涵。数据主权符合我国的网络政策现实和国家利益需要,是网络主权在数据领域的合理延伸,中国可以考虑将这一概念写进官方文件中。但如前所述,目前西方国家普遍对这一概念不太认可,很大程度上是因为担心中国利用这一概念强化对网络空间和相关数据的管理、控制和使用。对此,中国学者要进一步在界定数据主权内涵和消除误解上下功夫,尤其是要阐述放弃对于数据的管辖权可能带来的不利影响,同时保护公民应有的数据权利和隐私。在反制措施方面,要深入研究遭受网络攻击采取反制措施的必要性和适当性,进一步界定清晰采取反制行动的标准和界限,同时坚决反对滥用反制措施,在制定规则时尤其要避免一些国家以采取反制措施为名行霸权攻击之实。在互联网管理模式方面,一方面要继续坚持联合国框架下的多边管理模式,另一方面也要考虑到网络空间“利益攸关方”在其中日益发挥的作用,尝试推动这两种模式的融合与创新,即“政府主导、多方参与”模型的构建与实施。在弥合数字鸿沟方面,可以通过整合发展中国家力量形成国际舆论等方法,推动美国等西方国家加大对于发展中国家的技术援助力度,促进互联网带来的数字红利普惠共享,防止网络领域两极分化和数字霸权的产生,推动构建网络空间人类命运共同体。

### (三) 加大网络空间国际规则制定领域的智库建设和人才培养力度

随着自由主义国际关系的不断发展,国际规则和规范对于维护世界和平与发展的作用越来越明显,全球治理这一概念也得到了越来越多的重视。当前,包括网络空间在内的众多新兴领域都已逐渐开启全球治理进程,无疑需要更多的智力支持。而中国在网络空间国际规则制定领域中的影响力还不够,需要加大智力储备和政策支持力度。

一是推动网络空间国际规则制定的智库建设。据笔者了解,目前国内一些单位已经十分关注网络空间国际规则这一新兴领域。例如,武汉大学法学院国际法研究所就将推进网络空间国际法研究作为重点,业已召开国家社科基金重大项目“中国参与网络空间国际规则制定研究”课题开题会暨网络主

权研讨会，聚集了这一领域的诸多专家学者及政府部门相关人员参与。<sup>①</sup>但整体来看，国内在该领域的研究力量还偏弱，且比较分散。下一步，建议我国要更加重视网络空间国际规则制定领域的研究，建立和整合该领域的智库资源，加强在网络空间领域学界、政界、产业界等的互动交流，形成优势互补机制和研究行动合力，切实提升我国在该领域的国际话语权。

二是加大网络空间国际规则制定领域人才培养力度。网络空间国际规则制定领域不仅需要国际法专业人才，也需要国际关系学、网络安全、军事学等多专业人才的共同参与。以《塔林手册》的编订为例，这一过程就涉及多国的国际法专家和相关技术人员，而我国仅有一位专家参与，这不能不令人反思。有鉴于此，我国应当加快这些领域的人才培养进程，使更多的专家能参与到网络空间国际规则制定这一重大的时代进程中去，发出更多代表中国国家利益的声音，提出网络空间治理的中国方案。此外，还要加快培育拥有国际关系和国际法等领域专业知识、熟知网络信息技术基本原理等的复合型人才，为中国深度参与网络空间国际规则制定提供坚实的人才支撑。

三是推动网络空间国际规则制定与人工智能全球治理进程相协调。当前，人工智能正在快速发展和应用，人工智能全球治理逐渐提上了议程，<sup>②</sup>其与网络空间的相互渗透和影响的趋势愈加明显，对现有国际法也带来了很大挑战。例如，人工智能可用于网络空间的自主攻击和防御，或使网络冲突在虚拟领域以人类难以企及的微秒速度进行，网络也使数据、算法等人工智能的支撑要素能够更便捷地进行复制、传输和扩散。尤为突出的是，人工智能还有望催生致命性自主武器系统（Lethal Autonomous Weapons Systems, LAWS），对国际安全和现有国际人道法构成很大冲击。有鉴于此，需要统筹这两大领域的智力资源，协同推进网络空间国际规则制定和日益重要的人工智能全球治理进程，增强我国在新兴领域国际规则制定中的影响力。

---

① 《网络空间治理国际法研讨会在我校举行》，武汉大学新闻网，2016年9月28日，<http://news.whu.edu.cn/info/1002/46905.htm>。

② 关于人工智能全球治理的相关研究可参见鲁传颖、[美]约翰·马勒里：《体制复合体理论视角下的人工智能全球治理进程》，《国际观察》2018年第4期，第67—83页；陈伟光、袁静：《人工智能全球治理：基于治理主体、结构和机制的分析》，《国际观察》2018年第4期，第23—37页。

## 结 束 语

网络空间是人类创造的新疆域，网络空间国际规则制定目前尚处于起步阶段，短期内国际社会还很难达成诸如《联合国海洋法公约》《外层空间条约》<sup>①</sup>等国际公约。《塔林手册》和《行为准则》这两份文件均属于部分国家参与的跨国性文件，不具有国际社会的广泛共识，也没有法律约束力。但是，这两份文件是国际社会在这一领域迈出的重要步伐，对于未来的网络空间全球治理和国际规则制定具有重要的铺垫和引导意义。经过前述比较分析可见，目前网络空间国际规则制定领域存在着以美国为代表的西方国家以及以中俄为代表的新兴和发展中国家群体壁垒分明的图景，二者在基本网络主权、和平解决网络冲突、网络空间相对自由与权利、加强打击网络犯罪国际合作等方面形成了一些基本共识，但是在数据主权、反制措施、国际互联网管理机制、弥合数字鸿沟等方面依然存在着诸多分歧。

网络空间国际地位是大国地位的重要支撑，建设网络强国需要强大的网络空间国际规则话语权。目前，中国在网络空间国际规则制定领域的话语权仍显薄弱，迫切需要推进相关工作，切实提升在该领域的影响力。

[责任编辑：樊文光]

---

<sup>①</sup> 全称为《关于各国探索和利用包括月球和其他天体的外层空间活动所应遵守原则的条约》。

# 科技全球化的潮流与逆流

——兼论中国应对科技全球化的历程与对策

冯昭奎

**【内容摘要】** 科学无国界。自 17 世纪 70 年代科学期刊诞生和发展以来，通过在科学期刊上发表论文的方式，各国科学家的研究成果由此向世界传播，不同国家科学家之间的互相交流合作日益增加；现在的互联网极大地克服了地理间隔对科学思想成果传播的迟滞作用，加速了科学全球化的发展。然而，技术有国界。这不仅意味着国家领土的边界，更意味着国家利益的边界，尤其是核心技术跨国流动往往影响到相关国家的政治、安全乃至战略利益，从而引发围绕跨国技术转移的国家利益博弈。随着人类面对的各种共同挑战日趋尖锐，世界各国开展国际科技合作取长补短的需求日益迫切，技术全球化潮流冲破各种藩篱继续发展。但现实的科技全球化既有主流又有逆流：从“巴统组织”到“瓦森纳协议”，大规模技术禁运给科技全球化“添堵”；从盎格鲁撒克逊五国的“技术协同计划”到“五眼联盟”，排他性技术集团肢解科技全球化；2018 年以来美国进一步加紧对中国科技的围堵，超级大国对民营企业华为公司的不对称“战争”正在进行，然而科技全球化逆流必定不敌主流，华为在这场所谓“战争”中胜出的趋势日趋明显，当然这也有赖于我们应对挑战的智慧与对策。

**【关键词】** 科学 技术 全球化 逆全球化 科技全球化

**【作者简介】** 冯昭奎，中国社会科学院荣誉学部委员、日本研究所研究员（北京 邮编：100007）

**【中图分类号】** G301 D815 **【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2019)03-0055-23

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201903004

科学技术是人类共同财富。科学主要是和未知领域打交道，提高对客观世界的认识，解决思想理论与基础研究问题；技术的任务则是把科学成果转化为解决生产与生活等人类社会实际问题的手段。“科学无国界”<sup>①</sup>、无专利，科学全球化是顺理成章的必然趋势。“技术（“科技”<sup>②</sup>）有国界”<sup>③</sup>、有专利，技术全球化是经济全球化的必然要求，这是因为随着经济全球化推动生产要素在全球范围内的优化配置，作为最重要生产要素之一的技术发展理所当然地也日益形成全球化态势。反过来，技术全球化又在更深层次上推动了世界向全球化方向迈进。

科学与技术既有区别更有联系，特别是在19世纪下半叶以后两者的联系日益密切，科学向技术转化的速度日益加快，因此，科学全球化与技术全球化必然存在着日趋密切的相互联系和促进关系。自20世纪下半叶以来，信息技术的突破特别是互联网的普及，有力地促进了全球科学思想和科技资源的跨国界流动，加速了科学技术成果的全球传播。

## 一、“科学无国界”是决定科学全球化的根本逻辑

马克思指出，科学劳动“部分地以今人的协作为条件，部分地又以对前人劳动的利用为条件。”<sup>④</sup>在20世纪以前，科学家的研究多为独自进行。

---

① 法国科学家巴斯德曾说：“科学无国界，但科学家有祖国。”不过所谓“科学无国界”并非绝对的，正如麦乔治·邦迪所指出：“1939年以前，物理研究与政治毫不相干，物理学是人类智能与自然竞赛的‘纯’科学，其目的不是改造世界，而是认识世界。”（麦乔治·邦迪著、褚广友等译：《美国核战略》，世界知识出版社1991年版，第8页）。然而，自从核裂变现象被发现和人工利用核裂变得以实现，物理学帮助人类掌握核能和核武器之后，物理研究与政治结成了特殊的密切关系，拜核物理学发展所赐，在二战期间体现科技改变战争进程的最重要事例莫过于原子弹的研制与实战使用。

② 在19世纪下半叶以后，科学向技术转化的速度日益加快，一部分科学与技术逐渐趋于“一体化”，日益相互融合而成一个有机整体：“科技”。对“科技”（不是“科学+技术”）这个表述提得最多的是中国学者，而将科学与技术分开来的概念则深深地植根于西方文化中。在西方历史上，科学是贵族的“专利”，而技术则是工匠的本分（冯昭奎：《科技革命与世界》，社会科学文献出版社2018年版，第13页）。

③ 美国总统的半导体顾问曾说：“半导体芯片上虽然没有印国旗，但芯片是有国籍的！”引自紫光董事长赵伟国：《有本事就做好 做不好就让路》，澎湃新闻网，2017年8月15日，[https://www.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_1763374](https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1763374)。

④ 《马克思恩格斯全集》第25卷，人民出版社1974年版，第120页。

但是，这里说的“独自进行”并非没有合作，而是与前人的“合作”，即“以对前人劳动的利用为条件”。牛顿曾说过，“我所以有这样的成就，是因为我站在巨人们的肩膀上”，这意味着牛顿的研究以对伽利略、开普勒等前人劳动的利用为条件；而在揭示人类利用核能可能性的德国科学家奥托·哈恩的场合，就是以对爱因斯坦、卢瑟福、查德威克、费米等各国科学家的前人劳动的利用为条件，这意味着近代以来的“科学劳动”都不是在孤立状态中进行，而是在合作状态中进行的。随着科学继续向前发展，科学家与“今人”的合作越来越多，通过相互合作和学习，实现合作者之间的知识共享。随着科学合作的发展，科学家的合作对象越来越不局限于本国，从而导致国际科学合作的范围逐渐扩大，日趋全球化。

从印刷机应用早期开始，科学一直依赖出版业来推进知识发展。在 17 世纪，由于印刷技术落后，论文或著作的印刷需经历漫长过程，致使科学家的研究成果不时遭到剽窃，科学成果创造者的优先权无法得到保障，如早期的牛顿对研究成果出版就心存戒备，有些科学家甚至用密码记录其证明过程和实验数据。1677 年起，历史上最初的科学期刊相继出现，随着为科学家提供公开发表平台的科学期刊的增多，“形成了科学家积极公开研究成果以换取向他人提供新知识的荣誉性产权的氛围”，促使科学家“心甘情愿地发表新研究成果，而不是对研究成果保密或只进行有限范围的交流”。<sup>①</sup> 长期以来，科学发展的最直接成果就是科学家在各国科学期刊上发表的论文，它有效地促进了科学研究成果的全球共享。美国学者董毓骁（音译，Yuxiao Dong）等通过解析 1900 年至 2015 年间发表的包含 8 900 万篇数字化论文的大型学术数据集<sup>②</sup>，发现“1900 年至 2015 年间科学出版物的出版量每 12 年翻一番，显示科学思想成果的指数式增长”，虽然每位科学家都有他们各自的祖国，但他们的研究成果一经发表，就可能超越国界传播到世界，成为人类共同的精神财富。与此同时，董毓骁等人的研究还展示了 1900 年至 2015

---

① 参见任定成、柯遵科编：《西方科学史研究》，科学出版社 2013 年版，第 80—84 页。

② 该数据集包括超过 8 900 万份出版物，7.95 亿个引用，以及 1900—2015 年间的 12.3 亿个合作关系，作者称该项研究是迄今对学术数据所进行的最大规模和最长跨度的分析。

年间国际科技合作日趋发展和扩大的轨迹，“现代科学家不再是在 20 世纪初常见的那样短视和自我参照，而是倾向于在更广和更远的地方寻找参考文献与合作者”，尤其是电报电话、跨大西洋电话线、卫星通信、跨大西洋光纤电缆、互联网（1988 年向非军事用途开放）等一系列通信技术的发展有力地促进了全球科学思想的流动，世界各国的“科学变得更加开放和更广泛地分享”，在 116 年间国际合作（合著论文）增长了 25 倍，国际引用增长了 7 倍。“从 1975 年开始，为了解决复杂的研究问题，开始组建成员达千上万人的大型协作团队，这在很大程度上得益于电子通信的发展。”<sup>①</sup>

从董毓骁等人研究的 116 年，可大致看出近 100 年间欧美等发达国家的科技论文产出一直占绝对优势，特别是在 20 世纪初，爱因斯坦创立了相对论，德国物理学家海森堡、玻恩、英国物理学家狄拉克、奥地利物理学家薛定谔等人共同创立了量子力学，这两项成就重建了现代物理学，让人类对自然与宇宙的认识比牛顿时代上了一个新台阶。相对论和量子力学等科学理论的突破带来了二战以来应用科技的极大繁荣。

## 二、“技术有国界”导致跨国技术交流成为十分复杂的过程

或许可以认为，“纯技术”也是“无国界”的，比如“磨刀不误砍柴功”的“磨刀功”，英国人“磨刀”与美国人“磨刀”很可能有细节区别，也很可能没有区别（即“没有国界”）。然而，随着“科技”向生产力转化和科技产业化速度的加快，“技术<sup>②</sup>有国界”日益成为人们实际行为的准则。

在国际技术转移的语境下，“技术”（或者“科技”）不仅仅是一件工具或机器，而是各种关系（包括社会关系和国家关系）的“集成”：技术被应用于商品和服务生产，必然与经济和市场有关；技术需要人来掌握，其所能发挥的作用取决于掌握它的人，因此技术必然与国民文化素质和勤劳精神

---

<sup>①</sup> Benjamin F. Jones, Stefan Wuchty, and Brian Uzzi, “Multi-University Research Teams: Shifting Impact, Geography, and Stratification in Science,” *Science*, Vol. 322, November 2008, pp. 1259-1262.

<sup>②</sup> 为叙述方便，本文在很多场合以“技术”一词取代“科技”，当然，文中的“技术”多指“从科学转化而来的技术”、即“科技”。

有关；技术是智力活动的成果，必然与知识产权有关；技术和“占有”有关，那些占有技术的人往往控制着它，而控制技术的目的既可能是为了经济利益也可能是为了政治与安全利益。显然，以上涉及的经济、市场、国民素质、知识产权、技术占有、政治与安全利益等都是“有国界的”，这意味着，所谓“技术有国界”中的“国界”不仅意味着国家领土的边界，更意味着国家利益的边界。对一般技术来说，“利益的边界”主要是经济利益的边界，技术的跨国流动关系到相关国家和企业的利益得失；对于重要技术、核心技术来说，“利益的边界”则关系到国家的政治、安全等“超经济利益”，核心技术的跨国流动往往影响到相关国家的政治、安全乃至战略利益，导致相关国家政府插手干预，从而形成围绕跨国技术交流的激烈而复杂的国家利益纠缠和博弈。因此，跨国技术转移既是合作的过程，也必然伴随着技术先进国与后进国之间围绕专利、技术转让和保护知识产权等问题的激烈斗争。

技术在地理空间上和专业领域间的发展不平衡，是决定技术转移方向的内在依据。1776年在英国发生了“第一次工业革命”、特别是1830年蒸汽机车与铁道组成的运输系统的出现，对促进工业技术在欧洲的传播起到了重要作用，接着工业技术跨洋过海传到北美，促使欧美各国迅速走上了工业化道路。欧美国家抓住工业革命和科技革命机遇，率先实现工业化而成为“发达国家”；一部分未能抓住用好、甚至完全错失工业革命和科技革命机遇的国家则成为尚在工业化途中的“发展中国家”或尚未走上工业化道路的“欠发达国家”。在20世纪初期，美、英、德三国成为全球科学技术的中坚力量，形成“三足鼎立”的局面。经过两次世界大战，远离战场的美国一跃成为世界科技中心，并成为技术全球化的主要推动力量。20世纪70—90年代以来，计算机和互联网的普及有力地促进了科技全球化的发展，这两种技术最初都是为了军事目的而在美国开发出来的。二战是计算机的助产婆，冷战是互联网的助产婆。其后，计算机和互联网代表的信息技术革命以民用技术为主战场，以市场竞争为主引擎，以民间企业为主角色，开启了科技全球化的新局面。进入21世纪以来，随着以中国为首的一批新兴国家迅速崛起，技术全球化潮流逐渐趋向多元化。

对于现代技术和生产力的发展来说，国家这个单位太小，某些产业技术和生产力发展至少需以地区为舞台，某些产业技术和生产力发展则需以世界为舞台。这就是技术国际化、全球化的根本动力。

### 三、中国如何错失科技全球化的机遇

从15世纪开始，中国科技发展迅速被欧洲超越。在数千年封建专制统治下，中国未能形成发生工业和科技革命所需的革新、创造、敢冒风险的社会制度和文化氛围，最高统治者更多考虑的是如何保江山稳社稷，将主要精力放在对内统治和维护至高无上的统治者利益上，为此而大力实行愚民政策，致使民众思想被禁锢，言论无自由，这样的状态只能使中国一再错失工业革命与科技革命的机遇。“落后就要挨打”，经过第一次和第二次鸦片战争、甲午战争、八国联军侵华等一系列战争，以及由于随之而签署的《南京条约》等一系列不平等条约，中国完全沦入半殖民地半封建社会的深渊。正如习近平主席所说：“科技兴则民族兴，科技强则国家强。”<sup>①</sup>“16世纪以来，世界发生了多次科技革命，每一次都深刻影响了世界力量格局。从某种意义上说，科技实力决定着世界政治经济力量对比的变化，也决定着各国各民族的前途命运。”<sup>②</sup>“近代以来，中国屡屡被经济总量远不如我们的国家打败，为什么？其实，不是输在经济规模上，而是输在科技落后上。”<sup>③</sup>

当然，新中国成立后的一个时期，在苏联的帮助下，中国的科技发展曾有过较大突破。1949年新中国成立后，苏联对于中国实施的“156项工程”提供了巨大援助，在1957—1958年期间苏联还向中国交付了几种导弹、飞机等军事装备的实物样品及技术资料，派出近千名技术专家来华，并调派了

---

① 《习近平主持中央政治局第九次集体学习》，新华网，2013年10月1日，<http://politics.people.com.cn/n/2013/1001/c1024-23094554.html>。

② 《在中国科学院第十七次院士大会、中国工程院第十二次院士大会上的讲话》（2014年6月9日），人民出版社单行本，第3页。

③ 习近平：《在参加全国政协十二届一次会议科协、科技界委员联组讨论时的讲话》（2013年3月4日），引自人民网，2017年6月22日，<http://theory.people.com.cn/n1/2017/0622/c148980-29355177.html>。

一个导弹营来华作发射示范，传授发射技术。在核技术方面，苏联实施的援助项目包括实验性反应堆和回旋加速器的设计，与中方合作进行铀矿普查勘探、浓缩铀、后处理钚、弹头设计生产及导弹技术研发。但是，1960年7月苏联政府突然单方面决定召回全部专家，废除了257个科学技术合作项目，带走了全部图纸、计划和资料，并停止供给中国建设急需的重要设备，还拒绝向中国提供其所承诺的原子弹教学模型。苏联中断援助使中国核工业发展和尖端武器开发遭遇重大困难。<sup>①</sup>

然而，中国科学家和工程师发扬自力更生精神，克服了苏联中止援助造成的困难，自1960年至1970年，先后成功发射了第一枚仿制的近程导弹，爆炸了第一颗原子弹和第一颗氢弹，发射了第一颗人造地球卫星。除了中国依靠自力更生成功开发了“两弹一星”外，还有万吨水压机、人工合成胰岛素和杂交水稻等众多优秀科技成果。

但是，尽管“成就也有一些，总的来说没有多大发展。”<sup>②</sup>在20世纪70年代末，“世界经济快速发展，科技进步日新月异，而……十年动乱导致我国经济濒临崩溃的边缘……党内外强烈要求纠正‘文化大革命’的错误，使党和国家从危难中重新奋起。邓小平同志指出：‘如果现在再不实行改革，我们的现代化事业和社会主义事业就会被葬送’。”<sup>③</sup>显然，我国科技和教育事业遭到文革的严重破坏，使中国在先后错失第一次工业革命和第一次科技革命<sup>④</sup>机遇后，再次面临错失第二次科技革命<sup>⑤</sup>机遇的危险。

#### 四、中国如何抓住科技全球化机遇

随着第二次科技革命兴起，科技全球化在20世纪八九十年代加速发展，一批跨国公司充当了科技全球化的主要动力和先锋，它们通过在全球配置生

① 冯昭奎：《科技革命与世界》，社会科学文献出版社2018年版，第84—85页。

② 《邓小平文选》第三卷，人民出版社1993年版，第90页。

③ 习近平：《在庆祝改革开放40周年大会上的讲话》，人民网，2018年12月18日，<http://politics.people.com.cn/n1/2018/1218/c1001-30473936.html>。

④ 冯昭奎：《科技革命与世界》，社会科学文献出版社2018年版，第13—17页。

⑤ 同上，第19页。

产基地、营销服务乃至研发基地，推动全球产业链形成，这意味着一大批跨国公司推动自身“全球化”的努力，由此形成了科技全球化高潮。而70年代末中国对外“开放”的一个主要方面就是向技术先进的“西方国家”开放，正如邓小平所指出的：“所谓开放，是指大量吸收外国资金和技术来加速我国的四个现代化建设……我们除了吸收国际资金、先进技术外，还要学习国际上的管理经验。”<sup>①</sup> 邓小平上述讲话高度概括了中国抓住科技全球化机遇的谦虚、务实、积极进取的态度和方针。对改革开放以来我国如何抓住用好科技全球化机遇的具体情况可以进行如下归纳。

### （一）积极吸收国外先进技术

改革开放以来，我国积极扩大与西方发达国家的商品贸易，使中国对外贸易从1978年的206亿美元增加到2017年的4.1万亿美元。<sup>②</sup> 由于很多商品实际上是“物化的技术”，可以通过商品反求技术，因此，与发达国家的商品贸易特别是高技术产品贸易，有力促进了这些国家的对华技术转移。

另一方面，我国还从发达国家引进了很多先进技术。从外国引进的技术都是国外已经研发成熟的技术，“直接拿来”要比自己从头研发风险小，成本低，速度快，加之新中国成立以来我国已建立的工业化基础尚十分薄弱，十年浩劫又进一步导致科技人才严重不足，因此，在改革开放早期的技术引进多为直接从发达国家购买立即可用的生产线和成套设备。其后，随着引进技术的经验积累，我国越来越把引进专利与自主开发结合起来，进而依靠自己的力量开发出比引进技术更廉价、更适用的“国产技术”。

其实，引进技术是加快科技发展速度的一个很好选项，即使发达国家也依然重视技术引进，人们大可不必为了强调“自主创新”，就产生不再需要引进技术的想法。从2011年至2016年，中国仍然有五成以上科技产品来自美国（27%）、日本（17%）和德国（11%）。<sup>③</sup> 很多技术虽然耗费时日也

---

① 中共中央文献研究室编：《邓小平年谱（1975—1997）》上册，中央文献出版社2004年版，第514页。

② China's Economic Development in 40 Years, *China Daily*, <http://www.chinadaily.com.cn/business/chinaecoachievement40years/index.html>.

③ Jeongmin Seong and Jonathan Woetzel, "Opinion: Could China Turn Inward?" *Caixin*, December 27, 2018, <https://www.caixinglobal.com/2018-12-27/opinion-could-china-turn-inward-101363943.html>.

能自主开发出来，但为了加快实用化产业化，在急需引进的时候仍宜采取引进方式。比如当前我国就急需从日本引进氢燃料电池汽车技术、大型物流仓储设施建造技术等，特别是氢燃料电池的发电热效率可达 65%—85%，寿命可以达到 10 年，具有“真正的零排放、燃料补给快、市场前景广阔”等优势，明显优于普通电池电动汽车，目前我国燃料电池汽车产业链虽已初步建立，但在质子交换膜、高速电机等核心材料和关键部件方面还依赖进口，氢气的生产、运输、储存和分配方面仍有很多难题有待解决，与日、美、德等国相比技术差距很大，<sup>①</sup> 不宜拘泥于完全依靠“自主开发”，与其花费大量投资分散地搞“遍地开花”的低水平竞争（现在氢燃料电池汽车已在上海、郑州、张家口、佛山、云浮、十堰等多地实现商业化运营），不如鼓励龙头企业通过技术引进集中力量加强氢燃料电池关键技术攻关，推动燃料电池基础设施建设。“时间就是金钱”，可以预料，通过技术引进争取到的时间，其价值很可能大大超过为引进花掉的资金，还可望避免锂电池等电动车大量普及后产生废旧电池越积越多，导致大量废弃电池污染环境等难题，<sup>②</sup> 总之，我国发展电动汽车战略应是以锂电池等电动汽车为过渡，尽早发展氢燃料汽车，据预测，“水氢燃料汽车”将可能在 2025 年达到实用化水平。<sup>③</sup>

## （二）大规模导入日美欧等发达国家企业的直接投资。

启动改革开放的中国，正面临发达国家的跨国公司为了追求廉价劳动力、原材料产地和产品市场而纷纷通过直接投资向国外转移生产基地的潮流，与国际贸易即生产过程“成果”（商品、服务等）的跨国转移不同，对外国直接投资是生产过程本身的跨国转移，其推动技术全球化的作用远大于贸易的作用。改革开放以来，外国企业对华直接投资从 1983 年的 9.2 亿美

---

<sup>①</sup> 世界上很多国家都在加紧对氢燃料电池和汽车的开发，例如 2017 年日本丰田年销售氢燃料电池汽车已达 2 400 辆。中国工程院院士衣宝廉认为，我国的优势是有大量的廉价副产氢。目前全国副产氢近千万吨，主要来自焦炉煤气、合成氨、甲醇、氯碱等化工行业，考虑到我国拥有大量而廉价的“氢”资源，从资源角度也应该尽快发展氢燃料电池电动汽车。参见《氢燃料电池汽车发展迎来新机遇》，新华网，2017 年 11 月 13 日，[http://news.xinhuanet.com/tech/2017-11/13/c\\_1121944099.htm](http://news.xinhuanet.com/tech/2017-11/13/c_1121944099.htm)。

<sup>②</sup> 详见冯昭奎：《科技革命与世界》，第 288 页。

<sup>③</sup> 2018 年 11 月在上海举行的首届中国国际进口博览会上，日本丰田公司以“未来的一天”为主题，带来了包括氢燃料电池乘用车 MIRAI、氢燃料电池大巴 SORA 等新能源汽车。

元飙升至2017年的1310亿美元，<sup>①</sup>截至2015年，中国有48.1万家外国企业（是2000年的两倍多），中国出口产品约40%是由中外合资企业或外国独资公司生产的。<sup>②</sup>

据分析，在产业机械、电机、运输机械等产业领域，技术出口额在直接投资额中所占的比例接近一半。这说明直接投资是技术转移的重要载体。通过兴办中外合资、合作企业而实现的技术交流，在很大程度上是通过中外企业交换中间产品和生产资料而实现的，由于合资、合作企业设在中国，为了在中国进行生产，就需要从外国进口中国还不能制造或制造不好的中间产品和生产资料，同时，外国企业在本国进行生产，也需要从中国进口中国能制造而且比在本国制造更便宜的中间产品和生产资料，以便提高产品竞争力。这样，通过交换技术含量与水平不同的中间产品和生产资料，实现了外国先进技术向中国的转移。<sup>③</sup>随着跨国公司在中国的发展，中国日益成为跨国公司全球产业链中的重要结点，尤其是2001年中国正式加入WTO以来，越来越多的跨国公司把中国作为研发设计基地，至2014年，跨国公司已经在华设立了约1800个研发中心。<sup>④</sup>

### （三）大批派遣出国留学，积极开展国际科技交流合作

1978年6月，邓小平睿智地决定扩大派遣留学生，并强调“要成千成万地派，不是只派十个八个”，“主要搞自然科学”，从此掀起了中国对外派遣留学生的热潮。<sup>⑤</sup>十年浩劫使中国的科技和教育事业遭受重创，出国留学人员被寄予了学习、带回发达国家先进科技与管理经验、缓解国内高端人才断档危机、推动中国现代化进程的殷切希望。

此后一段时期，赴美日欧留学生学成归国比例较低，出现了“人才外流”的担忧，但随着我国经济科技不断发展，归国人员占留学生总人数的比例不

---

① “China's Economic Development in 40 Years,” *China Daily*.

② Seong and Woetzel, “Opinion: Could China Turn Inward?” *Caixin*.

③ 参见冯昭奎：《21世纪的日本 战略的贫困》，中国社会科学出版社（社科学文库）2013年版，第326页。

④ 杨志勇、杨建永：《跨国公司在华研发中心的新变化》，《对外经贸实务》2014年第12期，第38—40页。

⑤ 《1978年邓小平作出扩大派遣留学生重要战略决策》，中国教育新闻网，2009年9月29日，[http://www.jyb.cn/world/cg1x/200909/t20090929\\_314106.html](http://www.jyb.cn/world/cg1x/200909/t20090929_314106.html)。

断提高，逐渐形成“人才外流”和“人才回流”相互衔接的“人才环流”趋势。从1978年至今，已有400多万中国学生出国留学，其中回国人数在2018年已达265万，有媒体称2013年以来回国人才激增的现象是“一个民族史上罕见的人才回流潮”。<sup>①</sup>另一方面，很多没有回国的海外学子也通过各种渠道和方式为祖国科技发展做贡献，1997年党的十五大报告第一次把“（在国外）为国服务”与“回国服务”提到同等高度。<sup>②</sup>

与此同时，我国科技人员积极参加国际科学交流、学术组织和学术会议等活动，积极参与一批前沿的国际大科学计划和工程，如人类基因组计划、“伽利略”计划、国际热核实验反应堆计划、人类蛋白质组计划、全球对地观测系统等，取得了重大突破，为提升我国科学水平、在更深层次参与全球科学合作发挥了重要作用。<sup>③</sup>

科学论文的质量和数量代表了科学研究的水平。我国科学家经过深耕厚植与艰苦拼搏，在科学产出水平方面实现较大跨越，科学论文数量和被引用量迅速扩大，基础研究取得一批在世界上叫得响、数得着的重大成果。基本科学指标数据库(Essential Science Indicators, ESI)论文被引用数据显示，2017年中国科学论文被引用次数已超过德国和英国，上升到世界第二位。<sup>④</sup>

我国与各国科研机构、大学、民间企业开展科技人员面对面交流活动收获颇丰。特别是在利用日本政府对华经济援助(ODA)期间，大批日本技术专家深入我国基础设施建设、生态环境改善等科技发展第一线，培训技术人员和操作人员，提供技术转移所需器材，对日本先进技术向中国转移起到了重要作用。实践证明科技人才跨国流动是先进技术扩散的关键，很多新技术知识和诀窍是通过专家学者“人与人之间”的直接交流而得到转移的。

---

① 《海归梦，中国梦——中国最大留学人才“归国潮”启示录》，新华网，2017年11月6日，[http://www.xinhuanet.com/politics/2017-11/06/c\\_1121912162.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2017-11/06/c_1121912162.htm)。

② 参见《江泽民在中国共产党第十五次全国代表大会上的报告》，人民网，1997年9月12日，<https://wenku.baidu.com/view/cc1c45ee4afe04a1b071de56.html>。

③ 程如烟：《30年来中国国际科技合作战略和政策演变》，《中国科技论坛》，2018年第7期，第7—11页。

④ 国家统计局：《科技进步日新月异 创新驱动成效突出——改革开放40年经济社会发展成就系列报告之十五》，国家统计局网站，2018年9月12日，[http://www.stats.gov.cn/tjc/ztfx/ggkf40n/201809/t20180912\\_1622413.html](http://www.stats.gov.cn/tjc/ztfx/ggkf40n/201809/t20180912_1622413.html)。

## 五、科技全球化的逆流与挑战

科学与技术的全球化是人们长期追求的理想，这个理想日渐转化为现实，这个现实就是当今的“科技全球化”。显然，现实的科技全球化远非科技全球化的“理想境界”，现实的科技全球化既有合作又有摩擦，既是机遇又是挑战，既有主流又有逆流，既有进步又有倒退，总的趋势是进大于退，机遇大于挑战。从二战结束至今，美国等西方国家与全球化进程背道而驰的逆科技全球化、技术禁运等沉渣不时泛起，形成了对科技全球化的严重挑战。

（一）从“巴统组织”到“瓦森纳协议”，大规模技术禁运给科技全球化“添堵”

1949年至1950年，为遏制社会主义阵营，美国和西欧一些国家联合成立了“对共产党国家出口管制统筹委员会”（简称“巴统”），限制成员国向社会主义国家出口战略物资和高技术。新中国诞生不久就被列入“巴统”技术禁运对象。由于美国所列的禁运清单太长，涉及范围太广（比如小型空调器是典型的民品，但因当年苏军用在坦克中，就成了所谓“军事技术”），西方国家之间围绕军民两用技术转移问题经常产生分歧，美国一贯主张从严掌握，西德、日本、法国等则认为对一部分军民两用技术的转移应与政治考量分开，在战后数十年里，“巴统”作为一个“内部存在分歧的不完善的机构”一直维持到冷战结束。<sup>①</sup>

冷战结束后，美国在1996年与数十个国家签署了《瓦森纳协定》，该协定又将中国列在“受严格控制国家”之列，其宗旨是力图在可能转用于军事或“影响国家安全”的技术领域围堵、封锁和孤立中国。目前加入该协定的成员国已扩大到美、日、英、俄等40个国家（没有以色列）。尽管美国主导的《瓦森纳协定》等给中国利用国际科技合作发展产业技术、特别是军事技术造成了一定困难，但这些困难并未能阻挡中国尖端科技与军事技术的发展。例如，虽然美国千方百计地防止中国接触隐身战机技术，中国却独立

---

<sup>①</sup> “Multilateral Export Control Policy: The Coordinating Committee (CoCom),” Princeton University, <https://www.princeton.edu/~ota/disk3/1979/7918/791810.PDF>.

自主研发出了世界上唯一一款带鸭翼的隐身超音速巡航战机歼 20；美国不让中国武器搭载 GPS，欧洲利用伽利略系统“忽悠”中国 20 亿元，<sup>①</sup> 结果中国独立完成了精度更高的北斗导航系统。美国拼凑《瓦森纳协定》等围堵中国，绝不可能挡住中国发展尖端科技的前进步伐。

（二）从“技术协同计划”到“五眼联盟”，排他性技术集团对科技全球化的肢解

受到苏联发射第一颗人造卫星的冲击，美英于 1957 年创立了“技术协作计划”（The Technical Cooperation Program, TTCP），其任务是尽量避免成员国在军事科技领域重复投资，降低成本，增强军事能力。TTCP 创立后，加拿大立即表示参加不包括原子能的军事技术研究开发小组委员会，其后澳大利亚、新西兰先后加入了 TTCP，<sup>②</sup> 形成了由 5 个盎格鲁撒克逊国家结成的技术联盟，5 国各出一名军事技术研发负责人组成“代表会议”，在战略层次上策划、监督 5 国的研究开发合作。<sup>③</sup> 2006—2009 年，TTCP 已发展成为世界上规模最大、最广泛的军事科技协作组织，五个加盟国建立了 11 个 TTCP 小组、170 个关联组织、450 座研究设施，直接参与的科学家和工程师达 1 200 人。包括航空航天系统集团，化学、生物和放射防御组，常规武器技术小组，指挥、控制、通信和信息系统组，电子战系统组，人力资源和绩效小组，联合系统与分析小组，陆地系统集团，海事系统集团，材料与加工技术集团，传感器集团。<sup>④</sup> 显然，这不是一般的技术合作组织，而是仅限于盎格鲁撒克逊“血统”国家之间的军事技术合作集团。

盎格鲁撒克逊五国结成长期共享机密情报的“五眼联盟”，它们还参与以下活动：“ABCN 军队（澳、英、加及新西兰军队）”，“空天互操作”委员会，澳、加、新、英与美国海军的 C4 组织，<sup>⑤</sup> 综合通信电子板（通信电子）等。<sup>⑥</sup> 这种由五个特定国家组成的严格排外的大规模军事技术合作与

① 《为什么西方不敢制裁中国？并且越封锁越强大》，军事微资讯，2017 年 8 月 26 日，引自 <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1585118950848083499&wfr=spider&for=pc>。

② 松村昌广：「軍事技術覇権と日本の防衛」，芦書房 2008 年版，第 156—182 页。

③ 同上。

④ 同上。

⑤ See AUSCANNZUKUS website.

⑥ See CCEB website.

情报组织显然是对科技全球化的一种“肢解”。

（三）2018 年以来美国从资本、技术、人员等方面全面加紧对华围堵

在资本方面，美国政府多次否决中国企业针对美国企业的收购案件。

2018 年美国发布 301 报告称，“风险投资公司已与技术扩散联系在一起……中国风险投资公司在美投资在向中国进行技术转移中发挥了重要作用。美国不仅要加强对先进技术出口的管控，接下来要进一步加强对中国风险投资对美国高科技初创企业投资的限制。”<sup>①</sup>

在技术方面，美国各部门纷纷对中国构筑科技壁垒，2018 年 11 月，美商务部增列 14 项“新兴技术”作为出口管控对象。在航天技术领域，美国国会议员弗兰克·沃尔夫（Frank Wolf）起草“沃尔夫条款”，禁止美之间开展任何与美国航天局有关的联合科研活动，甚至禁止美国航天局所有设施接待中国官方访问者。在被美国总统半导体咨询委员会称为“生死攸关的工业”的集成电路、通信技术领域，该委员会认为，“中国的半导体崛起对美国已经构成了‘威胁’”，建议政府对相关产业加以限制。<sup>②</sup> 美国甚至要求半导体技术先进国家……韩国和日本等在该领域对中国“严防死守”。

在人才方面，中美科研人员往来正面临越来越多的障碍，美国多所大学中断了与中国院校的合作关系，其国务院也取消了多位中国研究人员的访美签证。2015 年联邦调查局称经济（技术）间谍案比上年增加了 53%，诬称涉案人员多为中国公民。<sup>③</sup> 出于“来自中国的几乎所有学生都是间谍”<sup>④</sup> 的疑心，特朗普政府有意加强对到美国入学的中国留学生进行背景审查，审查内容甚至包括学生的通话记录、在中美社群网站的个人账户等。

（四）美对华对抗性科技竞争波谲云诡，甚至延伸到政治和军事领域

中美科技竞争成为中美经贸摩擦的核心问题，而在中美对抗性科技竞争

---

① 《美国发布最新 301 调查报告：指控中国 VC 承担技术转移角色》，芯智讯，2018 年 11 月 2 日，引自 36 氪传媒网站，<https://36kr.com/p/5163290.html>。

② 美国总统科学技术咨询委员会：《确保美国半导体的领导地位》，观察者网，2017 年 1 月 17 日，[https://www.guancha.cn/meiguo/2017\\_01\\_17\\_389798.shtml](https://www.guancha.cn/meiguo/2017_01_17_389798.shtml)。

③ Gina Chon, “FBI Blames China for 53% Spy Case Surge,” *Financial Times*, July 23, 2015, <https://www.ft.com/content/525d73a4-3170-11e5-8873-775ba7c2ea3d>。

④ Elizabeth Redden, “Gauging China’s ‘Influence and Interference’ in U.S. Higher Ed,” *Inside Higher Ed*, September 12, 2018, <https://www.insidehighered.com/news/2018/09/12/wilson-center-releases-study-chinas-influence-and-interference-us-higher-ed>。

中，目前首当其冲的是中美围绕 5G 技术的对抗性竞争。

为了打压已在 5G 领域处于全球领先地位的华为公司，特朗普强行给华为公司贴上政治标签，声称该公司是在中国政府要求下工作的，他们的设备可用来监视美国及西方国家，构成了严重的安全风险。<sup>①</sup> 美国的“精英们”甚至声称“世界正处在一场新的军事竞赛中……在最强大的武器……核武器除外……都是由网络控制的时代里，任何主导 5G 技术的国家都将在 21 世纪大部分时间里获得经济、情报和军事优势……与中国的战争不仅关乎贸易，还是一场保护世界主要民主国家和北约主要成员国国家安全的战斗。”<sup>②</sup> 这意味着美国已经把对华为的竞争视为一场“战争”。

一场超级大国美国对一家民营企业华为公司的不对称“战争”正在进行。那么，谁将在这场“战争”中胜出？是美国，还是华为？可以相信，公道自在人心，正义终将到来，目前处在风口浪尖上的华为公司必将在这场“战争”中胜出。学者沈才彬认为有三点理由支持华为胜出。首先，至今没有证据证明华为产品存在安全风险；其次，美国出于政治目的强迫欧日各国将华为排除在竞标之外违背了市场原则；再次，美国“排除华为”事与愿违地给华为带来了巨大的“免费广告”效应。因此，最终结果很可能是违背市场原则的“排除华为”行为本身被市场所“排除”。<sup>③</sup>

众所周知，5G 传输速度比 4G 快 100 倍，能大幅降低数据传输时延，能支持自动驾驶和物联网背后的技术需要，今后 5—10 年，5G 的普及将给人类生活带来颠覆性变化，到 2035 年，全球 5G 服务的经济产值估计将高达 12.3 万亿美元。<sup>④</sup> 5G 还具有潜在军事用途，例如，“（1 毫秒时延的）5G+ 人工智能”可帮助军方操控“察打一体无人机群”（一种集实时侦察和实时

---

① “Trump Wants to Ban US companies from Using Chinese Telecom Equipment,” *New York Post*, December 27, 2018, <https://nypost.com/2018/12/27/trump-wants-to-ban-us-companies-from-using-chinese-telecom-equipment/>.

② David E. Sanger, et al., “In 5G Race With China, U.S. Pushes Allies to Fight Huawei,” *New York Times*, January 26, <https://www.nytimes.com/2019/01/26/us/politics/huawei-china-us-5g>.

③ 沈才彬：「ファーウェイ排除」の勝者はファーウェイか、時事通信社コメントライナー，2019 年 3 月 11 日。

④ 经济参考报：《高通：2035 年 5G 将创造逾 12 万亿美元产值》，新华网，2017 年 3 月 1 日，[http://www.xinhuanet.com/tech/2017-03/01/c\\_1120547279.htm](http://www.xinhuanet.com/tech/2017-03/01/c_1120547279.htm)。

打击能力于一体的大规模无人机群)。<sup>①</sup> 可以认为,中美 5G 及人工智能竞争关系双方国运,任何一方都不可能“拱手相让”。然而竞争再激烈,仍然是商业和市场竞争,不应变成对一家民营企业的政治追杀。目前华为在全球拥有众多零部件供应商,在华为 92 家核心供应商名单中,美国有 33 家供应商排名第一。<sup>②</sup> 美国政府对此显然很清楚,但他们依然不惜“伤敌一千自损八百”,不依不饶地采取针对华为的敌对行为,其主要原因在于 5G 技术实际市场应用可望在今后 4—5 年全面铺开,形势十分紧迫,而华为 5G 产品的高技术、高质量和低价格构成了对美国公司的威胁,甚至被认为威胁到美国的“国际安全”和技术霸权,因此美国追杀华为的真正目的并非出于对“安全风险”的担心,而是出于政治原因,即维护其技术霸权的需要。

美国“排除华为”违背了市场原则,还到处施压别国不要采用华为技术产品,这种无理要求遭到被施压国乃至盟国的抵制,例如英、德等多个欧洲国家并未接受美国打压华为的要求。英国政府称它能化解在 5G 网络中使用华为设备的风险,这个结论沉重打击了美国说服盟国把华为挡在高速电信系统门外的努力,德国正寻求与中国签订政府间“无间谍协议”,作为让华为进入德国 5G 市场的条件,尤其是德国电信公司的文件说得更具体:华为已成为该地区电话公司的领先供应商,这些公司正准备在 5G 上投入数十亿欧元来应对激增的数据需求,并支持各种利润丰厚的潜在应用,如自动驾驶汽车、智能家电和联网工厂等,为此德国电信已在数千个无线塔上安装了华为系统,华为的技术也是德国电信公司云产品的支柱。德国电信公司在其内部评估中表示,“5G 网络必须建立在现有 4G 基础设施之上,而欧洲现有 4G 基础设施已广泛依赖于华为设备,如果华为被彻底禁止,公司被迫拆掉所有设备,那将使该行业损失数十亿欧元。”<sup>③</sup>

---

① “What Will a 5G Mobile Phone be Capable of?” *Church of God News*, January 10, 2019, <https://www.cogwriter.com/news/prophecy/what-will-a-5g-mobile-phone-be-capable-of-and-russia-n-patriarch-warns-antichrist-will-control-humans-through-gadgets/>.

② 《华为 92 家核心供应商名单出炉》,中国电子网,2018 年 12 月 5 日, <http://www.21ic.com/news/rf/201812/855575.htm>。

③ Patrick Donahue, Stefan Nicola and Brian Parkin, “Deutsche Telekom Warns Huawei Ban Would Hurt Europe 5G,” *Yahoo News*, January 29, 2019, <https://finance.yahoo.com/news/deutsche-telekom-warns-huawei-ban-080337788.html>.

在 2003 年以前，华为并非世界著名公司，然而在 2003—2004 年发生思科诉讼案<sup>①</sup>以后，华为的受欢迎程度迅速飙升，特别是 2018 年发生“孟晚舟事件”以来，华为经常成为世界领先的大众媒体的头条新闻，例如 2019 年 2 月 27 日《华尔街日报》以一整版介绍华为的优势，并提到截至 2 月初华为总计拥有 1 529 项 5G 标准必要专利，比其他任何公司都多。这种世界规模的“免费广告”效应正是由美国非理性地“排除华为”而不断放大的。

鉴于以上事实和理由，作为超级大国的美国很可能在同一家民营企业的“战争”中落败。

捷克斯洛伐克著名作家伏契克曾有名言：“人们啊，我爱你们，但你们要警惕啊！”当今中美科技竞争十分激烈复杂，情节跌宕起伏，有人甚至担心紧张局势的持续将导致双方发生军事对抗的可能性增加，<sup>②</sup>或者引起中美之间昂贵的、破坏性的对峙和相互封闭，或者导致两国科技交流和知识产权纠纷被夸张地推升到国家安全和间谍暗战的层面。我们不能不警惕中美科技摩擦背后的两国政治制度与意识形态的“刚性对立”可能导致出现“科技冷战”与“军事热战”的双重风险。

当然，那种将今天的科技竞争与冷战联系起来的所谓“新冷战”观点，忽视了当今中美关系与二战后互相隔离的美苏关系很不相同的事实，<sup>③</sup>中美两国利益已高度融合，在此背景下中美经贸摩擦有很大的周旋、对话与妥协的空间。2019 年 2 月特朗普在推特上说：“我希望美国尽可能快地发展 5G，甚至 6G 技术<sup>④</sup>……我希望美国公司能通过竞争去获胜，而不是靠封杀当下

---

① 2003 年初美国思科公司向得克萨斯州东区法院起诉华为 21 项专利侵权、不正当竞争和盗窃商业机密等罪行，然而经过 1 年零 9 个月的法庭斗争，法院没有承认思科的大部分起诉事实，最终双方在 2004 年 10 月达成和解。

② Abigail Grace, “China and America May Be Forging a New Economic Order,” *Atlantic*, September 20, 2018 <https://www.theatlantic.com/international/archive/2018/09/china-trade-war-trump/570880/>.

③ Graham Webster, “The US and China Aren’t In a ‘cold war,’ So Stop Calling It That,” *MIT Technology Review*, December 19, 2018, <https://www.technologyreview.com/s/612602/the-us-and-china-arent-in-a-cold-war-so-stop-calling-it-that/>.

④ 6G 还没有定义，但有专家预计 6G 无线连接的速度可能比 5G 快 1000 倍，6G 需要在我们社会的各个地方分布和嵌入微型小型蜂窝天线。从国际电信联盟研究 6G 工作组的名称“网络 2030”可以令人感到要使 6G 成型还有很长的路要走。参见 Brian Fung: Trump says he wants ‘5G, and even 6G’ wireless tech, February 21, 2019, <https://www.washingtonpost.com/technology/2019/02/21/trump-says-he-wants-g-even-g-wireless-tech-what-is-g/>.

更先进的技术。”<sup>①</sup> 特朗普这段话或可能显示其仇视华为的立场有所软化，与此同时我们也不能盲目乐观，必须看到华为 5G 领先还不能表明取得了“决定性胜利”，华为还需要为零部件跨国供应链中断的最坏情况做准备，还需要面对西方媒体抹黑华为宣传所造成的“负广告效应”对“正广告效应”的抵消，而美国不仅对英、德等抵制华为“立场有问题”的国家继续施压，<sup>②</sup> 还可能打压华为的海底电缆业务（其重要性不亚于 5G），并准备在“5G 后”或 6G 技术领域反败为胜。

## 六、科技全球化不会被逆转，逆流必定不敌主流

科学技术是人类共同财富。可以坚信科技全球化潮流势不可挡，当前以“科技竞争政治化”为特点的反科技全球化逆流必定不敌科技全球化主流，其理由主要有两点。

### （一）科学全球化借助网络化加速发展

科学着眼于未来，技术着眼于现在；科学追求知识，技术追求对科学成果的实际应用。某种金属材料的超导特性早在一百多年前就已被发现，然而，必须将这种金属材料的“临界温度”降到接近绝对零度的 4K，<sup>③</sup> 才可能显现奇特的超导特性。一百多年来，科学家通过百折不挠的理论与实证研究，将某些特殊材料显现超导特性的“临界温度”逐步提高到液氮的临界温度，而液氮已经是不太昂贵的工业产品，从而实现了超导技术的实用化和产业化。超导技术发展是证明很多重大技术来源于很久以前、例如数十年以前的科学发现或研究成果的一个生动例子，它说明科学家的研究往往起始于对未知的探索或意想不到的发现，在早期阶段甚至没有任何目标设定或应用期

---

① 《特朗普称美国要尽快发展 5G：凭竞争取胜而不靠封杀》，PF 技术社区网站，2019 年 2 月 22 日，<https://rf.eefocus.com/article/id-333689>。

② 例如 2019 年 3 月美国驻德大使警告说，如果柏林方面允许华为参与建设其 5G 网络，将缩减与德国间谍机构间的情报共享，而德国正需要依靠美国的情报打击恐怖主义。参见：胡亚慧：《这次真急了 美国说服盟友失败后开始搞威胁 第一个拿德国开刀》，转引自搜狐网，2019 年 3 月 12 日，[http://www.sohu.com/a/300676120\\_125484?block=news&index](http://www.sohu.com/a/300676120_125484?block=news&index)。

③ 绝对零度（absolute zero）是热力学的最低温度，绝对零度是仅存于理论的下限值，其热力学温标写成 K，等于摄氏温标零下 273.15 度。

待。随着经年累月的科研活动日趋深入，“科学”才逐渐显露出它的潜在应用价值，进而转化为具体“技术”。进入 20 世纪下半叶，“科学”转化为“技术”的速度加快，导致各国进一步认识到科学研究、基础研究乃至基础教育的重要性，竞相加强对基础研究和教育的投入，从而导致全球科学产出的加速增长和科学全球化的进一步发展。

在“前网络化时代”，科学全球化远未覆盖全球。比如发达国家和发展中国家的科学家可能都在寻求某个相同的发现和法则，然而在“前网络化时代”，与西方科学家可迅速读到最新论文乃至“预印本（preprint）”<sup>①</sup>相比，发展中国家的科学家只能在图书馆里查到别人在一年甚至几年前发表的成果，当他们将自己对已发表论文做出的反应和研究成果通过普通邮件花费数月时间投寄给国际学术期刊时，往往成了“明日黄花”。“科学本质上就是全世界科学家的‘对话’，在‘前网络化时代’，对话双方发言的间隔时间平均为 12 个月，这 12 个月延时对科学思想流通形成了巨大阻力。”<sup>②</sup>

在网络化时代，从发达国家到发展中国家的科学家不再需要等待一年以上才能读到本学科的最新论文，后者几乎可以和前者同时读到最新发表的论文，并且如果他们要进行回应，也可以迅速发到网上，而不必再等待数月，这意味着大批发展中国家的科学家不再置身于科学全球化潮流之外。

科学知识犹如浩瀚的海洋，科学知识的已知领域在扩大，科学面临的未知领域同样也在扩大，这激发各国科学家更加勤奋努力，重大科学发现一个接一个，永不间断，因此尽快交流理论和实验进展就成了各国科学家们的迫切需求，互联网帮助全世界科学家解决了这个“时间滞后”问题，从而大大促进了科学全球化的发展。

## （二）世界各国开展国际科技交流合作的需求日益迫切

---

① 预印本是作者向少数选定的同事传播作品的非审查预览。如果你不在“圈子”里，你就不知道这些信息，不得不等待它出现在正式出版物中，而圈内的人则可以事先进入，而且即使你在圈子里，但身居发展中国家，那也需要时间通过海运邮件接收预印本。参见：Ramamurti Shankar, “Globalization and Science: One Physicist’s View”, <https://www.bbvaopenmind.com/en/articles/globalization-and-science-one-physicists-view/>。

② 《互联网将如何改变科学的未来》，果壳网，2012 年 7 月 6 日，<https://www.guokr.com/article/265867/>。

首先，为了应对人类共同面临的挑战，如气候变化、粮食安全、能源安全、网络安全、流行疾病、核聚变能开发（核聚变能不仅取之不尽，而且不会污染环境）等课题，急需各国科技界进一步开展广泛而深入的交流与合作。

其次，世界上任何国家都不可能所有科技领域全面领先，都会有各自的短板。这里可以简单举出几个各国科技之长的例子。例一，美国是世界首屈一指的“科技强国”，20世纪的几乎每一个新技术产业，比如飞机、电视机、电冰箱、洗衣机、电子计算机、空调、激光器、光纤、计算机操作软件、互联网、半导体芯片、移动电话、太阳能电池、机器人等都来自美国的原创，<sup>①</sup>这意味着美国人的“创新不仅仅是指某项发明，更应指能投入实际应用的发明”<sup>②</sup>。由于美国的原创驱动力强，“美国科技的真实水平可能比外界所认为的‘美国水平’还要领先40年”<sup>③</sup>。例二，中国是制造业“技术大国”，在诸如高铁与港珠澳大桥等基础设施建设技术、电子支付技术等领域领先于世界。截至2016年，中国的电子支付规模是美国的11倍，大于法、德、日、英等国的总和。例三，荷兰的阿斯麦公司（ASML）正在生产全球最先进的极紫外光光刻机（EUV）（芯片生产的最关键设备）。例四，环境恶劣的以色列依靠创新建成了利用滴灌和智能技术的高度发达的农业，其某些武器装备技术也很突出。例五，德国是欧洲制造业第一强国，新近推出了国家级《人工智能战略》和《国家工业战略2030》，其众多产业和大型企业集团都具有全球影响力。例六，韩国能制造先进的机器人、汽车、船舶等，2018年韩国造船业赢得了全球61艘高附加值大型液化天然气船订单的近100%，赢得了全球超大型原油运输船订单的87%。<sup>④</sup>例七，日本的机器人、汽车制造、电子商品零部件等技术领先世界。村田制作所和东芝存储公司是华为的智能手机零部件的重要供应商，就是有力佐证。日本半导体硅晶圆厂

---

① 战略家书苑：《中国依赖美国的根本不是什么经济和贸易，而是发展的原创驱动力》，华商网，2018年12月11日，<http://bbs.hsw.cn/read-htm-tid-20022535.html>。

② 详见[美]哈罗德·埃文斯、盖尔·巴克兰、戴维·列菲著，倪波等译：《他们创造了美国——从蒸汽机到搜索引擎 美国两个世纪以来最著名的53位创新者》，中信出版社2013年版，“引言：美国的创新天赋”。

③ Most High Tech Countries, <https://www.thetoptens.com/high-tech-countries/>。

④ 中国船舶报：《2018年韩国造船业接单重回世界第一》2019年1月7日，转引自航运界网站，[http://www.ship.sh/news\\_detail.php?nid=33072](http://www.ship.sh/news_detail.php?nid=33072)。

商供货量占全球硅晶圆市场一半以上，尤其是 200—300 毫米的大尺寸硅片占全球市场的 70% 以上。<sup>①</sup> 众所周知，各行各业技术发展其实都立足于基础性材料，发明了半导体晶体管和集成电路的美国却是“半导体材料技术弱国”。<sup>②</sup> 以上事实表明，世界各国通过国际交流合作相互取长补短的迫切需要成为推动技术全球化的根本动力之一。

## 结 束 语

山雨欲来风满楼。2018 年以来，美国等西方国家的一些媒体渲染说：“世界或裂变为两大科技阵营，分别由美国和中国主导……在一个以华盛顿和北京之间日益增长的地缘政治竞争为标志的世界中，美国盟友将越来越多地面临两者之间的明确选择。”<sup>③</sup> “美国推动‘非中国’的 5G 部署最终可能产生两个政治分歧的技术影响范围。欧洲如何最好地驾驭之，必须成为 2019 年欧洲战略辩论的核心。”<sup>④</sup> 从以上议论可看出，特朗普政府蛮横地掀起反科技全球化的逆流，其目的就是分化、肢解和阻挡科技全球化潮流。

然而，必须看到，互联网发展增强了科技全球化动力，拓宽了科技全球化渠道，加大了对全球科技力量的集聚作用，并引起科技全球化本身的深刻变革。在新一轮科技革命推动下，在大多数国家关系层面，在各国科学家、民间企业、科技人才的相互交往层面，科技全球化潮流更加汹涌而强劲。美国给科技全球化造成的混乱、分裂、肢解绝不可能阻挡科技全球化这一主流。我们要不畏浮云遮望眼，紧紧抓住、用好科技全球化机遇，要防止中美关系“全面敌对化”，防止中美科技竞争“军备竞赛化”。处在工业化和现代化途中的中国没必要花费力气与美国对抗，占全球经济近 40% 的中美两国“和

<sup>①</sup> 参见：《全球十大硅晶圆生产厂商排名》，“360doc 个人图书馆”网站，2018 年 5 月 25 日，[http://www.360doc.com/content/18/0525/17/36743738\\_756983364.shtml](http://www.360doc.com/content/18/0525/17/36743738_756983364.shtml)。

<sup>②</sup> 这一段有少数内容和数据引自：Most High Tech Countries，<https://www.thetoptens.com/high-tech-countries/>。

<sup>③</sup> Erik Brattberg and Philippe Le Corre, “Huawei and Europe’s 5G Conundrum,” *National Interest*, December 27, 2018, <https://nationalinterest.org/feature/huawei-and-europe%E2%80%99s-5g-conundrum-39972?page=0%2C1>。

<sup>④</sup> Ibid.

则两利而且利世界，斗则俱伤而且伤世界”，我们既要坚持核心利益和底线，又要为了国家利益乃至维护人类命运共同体，在非核心和局部利益上做些必要调整以实现中美“和则两利而且利世界”的目标。

我们要实事求是地评估我国科技发展水平，不要讳言自己的短板，谦虚地向技术先进国家学习，要努力发展同欧、日、韩等科技先进国家的关系，防止出现美国拉拢其他发达国家乃至一批“穷国”共同对付中国的局面，应客观评估日本作为世界第二科技大国的地位，进一步加强与日本的科技合作，努力扩大与欧洲各国的科技合作，要防止欧、日成为美国对我进行科技围堵的两环，争取欧、日成为中国科技发展的重要合作伙伴。我们要尽最大努力防止树敌和增敌。

需要指出，《瓦森纳协定》成员国远非铁板一块，特别是特朗普上台后它们之间的矛盾和分歧有所扩大，这为我国开展广泛的国际科技合作提供了机会，我们可以利用“瓦森纳协定”成员国之间围绕军民两用技术如何界定的分歧，或者成员国政府的政治考虑与该国民间企业追求利润考虑的差异，或者成员国中央与地方间的技术转移政策差异（例如针对特朗普政府围堵中国科技发展的错误政策，美国一些州的官员认为“修桥远比竖起篱笆好”），或者中立国或中间商绕过“瓦森纳协定”的有关规定等，通过各种渠道继续从发达国家获取先进技术。欧、日、以色列等在很多科技领域具有独到专长和优势，对于这些国家来说，应认识到先进技术就像香甜美味的苹果，如果不趁其还新鲜的时候转移给需求方，其价值就会很快贬值过时。如同李克强总理在2015年访欧时所说：“高技术贸易仍然是中欧贸易的一块‘短板’，如果欧盟对华出口管制放松一小点，中国从欧进口就能增长一大截。”<sup>①</sup>

当今很多先进技术都具有“军民两用性”，比如工业机器人是典型的民用技术，但也含有“敏感技术”或“尖端技术”。2016年，美的集团收购德国机器人制造商库卡公司，就说明美国构筑针对中国的高技术封锁远远做不到“天衣无缝”，特别在互联网时代更是如此。马云提倡的“全球电子商务平台”（eWTP），支持美国及世界各国中小企业进入全球市场，将有助

---

<sup>①</sup> 李克强：《携手开创中欧关系新局面——在中欧工商峰会上的主旨演讲》（2015年6月29日），新华网，[http://www.xinhuanet.com/world/2015-06/30/c\\_1115760599.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2015-06/30/c_1115760599.htm)。

于打破美国技术壁垒，因为日美欧韩等国的中小企业是先进技术的“宝库”。

要充分利用网络情报推动科技发展。为了国家安全，我们当然要对互联网实施严格管理，同时，对于科技人员通过互联网最大限度从全球范围获取有关科技的信息也应积极支持。因为，情报是科技人员的粮食，让“马儿吃够草”，是为了让“马儿跑得快”，这是推动我国科技发展密切跟踪国际前沿的重要助推器。

此外，还要善于开拓科技成果的应用市场，在国内和世界各地积极寻找应用科技成果的机会，比如 2019 年 1 月沙特计划在 2030 年前筹资 1.6 万亿里亚尔（约 2.88 万亿元人民币）实施基础设施建设和能源、采矿等工业项目，以减少对石油的高度依赖……到时沙特可能与多方签署 70 个价值超过 2 000 亿里亚尔（约 3 594.7 亿元人民币）的投资项目合同，外国私人企业的投资将占大部分。<sup>①</sup> 我们应该关注世界各国的类似计划，从中发掘出应用我国科技成果的各种机会。

[责任编辑：孙震海]

---

<sup>①</sup> 《沙特欲 10 年间引万亿元发展建设 减少对石油依赖》，中国新闻网，2019 年 1 月 28 日，<https://finance.sina.com.cn/stock/usstock/c/2019-01-28/doc-ihrfqzka1654191.shtml>。

# 特朗普政府对华科技战略 及其影响与应对

孙海泳

**【内容摘要】** 基于对中国国内政策与科技创新进程发展态势的疑虑，特朗普政府已深度调整其对华科技战略。这一调整主要是基于其对中国自主创新进程在安全、秩序和经济领域对美国所产生的所谓负外部性的认知。目前，美国政界对中国高科技产业发展对美国负面影响的认知总体上存在共识，战略研究界的主流认知亦与政界趋同，而商界则相对更关注中国的政策动向、美国政府对华战略对其商业利益的影响。特朗普政府对华科技战略主要包含在相关的安全、经贸投资及外交等领域的政策中，其发展动向凸显了“全政府对华战略”的基调，并折射出美国政商学各界对中美科技关系的认知。特朗普政府的对华科技战略在美国打压中国高科技企业的过程中得到充分体现。这一战略将冲击中美政治与安全关系的稳定基础，削弱中美在全球产业链中的合作关系，并将对中美在全球技术治理等领域的合作前景产生负面影响。对此，中国需继续深化改革开放，构建更具吸引力的营商环境；需管控中美战略竞争，并强化双边沟通与协作；需拓展国际科技产业合作，并扩大中美在技术治理领域的合作空间。

**【关键词】** 美国对华战略 中美科技关系 美国对华科技战略

**【作者简介】** 孙海泳，上海国际问题研究院美洲研究中心、比较政治与公共政策研究所副研究员（上海 邮编：200233）

**【中图分类号】** G301 D871.20 **【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2019)03-0078-20

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201903005

自特朗普政府执政以来，美国逐渐强化其将中国视为竞争对手的战略倾向，当前美国政府对华科技战略的发展既是这一战略倾向的具体诠释，也在相当程度上强化了这一战略倾向。此外，美国官方及战略界总体上将中国科技产业政策以及自主创新的发展态势视为对美国的技术主导地位、国家安全等方面的威胁。目前，广义的美国政府对华科技战略所涵盖的政策领域主要包括在与科技及相关产业政策有关的国土安全、对外贸易与技术产品出口管制、外资、外交及国际教育交流等政策领域。这一战略将对中美关系产生诸多负面影响。面对特朗普政府对华科技战略所带来的挑战，中方需相应调整国内政策、管控双边竞争，并进一步拓展科技产业国际合作以及开辟、扩大中美在全球技术治理领域的合作空间。

## 一、特朗普政府对华科技战略的认知基础

从宏观层面来看，新兴国家的技术进步会影响国际关系中的权力分配。其创新活动可能会对主导国家产生外部性。<sup>①</sup> 当前，美中权力竞争正在新兴技术等领域展开。<sup>②</sup> 实际上，早在 2006 年中国政府制定《中长期科学技术发展纲要》等科技政策之后，中美在此领域的争议即现端倪。随着中国自主创新进程的发展，特别是由于《中国制造 2025》等聚焦技术前沿的自主创新与产业政策的出台，以及中美在价值观、地缘战略等方面的分歧难以弥合并呈现逐渐扩大的趋势，美国政府通过其政策文件、重要政治人物的讲话等方式（如特朗普总统在不同场合、推特上喋喋不休的指责），抨击中国的自主创新政策及其对美国产生的安全、秩序及经济负外部性。与此同时，虽然

---

<sup>①</sup> 美国圣母大学学者安德鲁·肯尼迪（Andrew B. Kennedy）等指出，新兴国家的创新活动可能会对主导国家产生安全外部性（externalities）与秩序外部性。一方面，新兴国家获得具有军事用途的商业技术可能使之与主导国家产生明显的紧张关系，由此对主导国家产生安全负外部性；另一方面，主导国家希望凭借其技术主导地位维持能使之榨取利润的制度，但崛起国家却希望以尽可能低的成本引进技术。因此，崛起国家获取外国技术的行为在某种程度上与主导国家维护的秩序相矛盾，由此产生秩序负外部性。参见：Andrew B. Kennedy and Darren J. Lim, “The Innovation Imperative: Technology and US–China Rivalry in The Twenty-first Century,” *International Affairs*, Vol. 94, No. 3, May 2018, pp. 558-559.

<sup>②</sup> “Is this the Beginning of a New Cold War?” Asia Society Policy Institute, December 11, 2018, <https://asiasociety.org/policy-institute/beginning-new-cold-war>.

部分美国主要智库及高校的战略研究人士在中美贸易争端问题上与政府的立场存在一定程度差异,但在美国对华科技战略方面的立场与其政府大体保持一致。值得注意的是,美国企业界人士往往直接从经济角度看待政府的对华科技战略,既希望通过对华投资和贸易获利,又深感在华经营空间与收益受限,故其往往乐见政府对华科技施压。

### (一) 美国对中国自主创新进程的安全负外部性认知

中美科技及相关产业的发展水平经历了从严重不对称到差距逐渐缩小的过程。随着中国产业政策及自主创新进程的推进,美方认为其面临的安全挑战上升。特别是自2016年以来,中国在空间技术、信息技术等领域取得显著进步,美国的技术优势因此受到削弱,而美国经济实力的相对下降动摇了“美国治下的和平”,也改变了中美在东亚地区的地缘政治平衡。<sup>①</sup> 由此,中国的科技创新态势成为影响美国对华安全政策的重要因素。

特朗普政府于2017年12月发布的其执政后首份《国家安全战略报告》(National Security Strategy)已经将中国明示为“战略竞争对手”,而美国国防部发布的2019年度《国家情报战略报告》(National Intelligence Strategy)则延续了这一判断,认为中俄等国正越来越多地利用技术进步对美国构成新的威胁,特别是在新兴的颠覆性技术领域。<sup>②</sup> 在这种形势下,中美竞争的核心在于塑造世界经济结构和对前沿技术的掌控,特朗普政府已经将中国的主要产业规划视为对美国的安全挑战。<sup>③</sup> 2018年10月初,彭斯(Mike Pence)副总统在哈德逊研究所(Hudson Institute)的演讲可以视为特朗普政府系统性的对华政策宣言,其中对中国的科技产业政策着墨颇多。彭斯声称,中国通过《中国制造2025》意欲控制世界90%的最先进产业,并通过使用“窃取”的技术,大规模地铸犁为剑。<sup>④</sup> 彭斯的观点可以认为是美国政界对中国

---

<sup>①</sup> Christopher Layne, “The US–Chinese Power Shift and the End of the Pax Americana,” *International Affairs*, Vol. 94, No. 1, January 2018, pp. 96-97.

<sup>②</sup> Jim Garamone, “New Strategy Encourages Innovation, Better Intel Sharing,” U.S. Department of Defense, January 23, 2019, <https://dod.defense.gov/News/Article/Article/1738902/new-strategy-encourages-innovation-better-intel-sharing/>.

<sup>③</sup> “Is this the Beginning of a New Cold War?” Asia Society Policy Institute, December 11, 2018, <https://asiasociety.org/policy-institute/beginning-new-cold-war>.

<sup>④</sup> “Vice President Mike Pence’s Remarks on the Administration’s Policy Towards China,” White House, October 4, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice>

自主创新进程的典型认知。

特别是在网络通信、人工智能、新材料等技术存在广泛的军民两用领域，率先取得关键技术突破的国家有可能掌握非对称军事优势。中国已在量子技术、人工智能等新兴技术领域取得较显著的技术突破，并在诸多技术领域推动军民融合发展。据此，美国官方认为，中国等国家正出于军事目的对人工智能进行大量投入，这可能冲击美国的优势，国防部须协同盟友和伙伴，采用人工智能来保持美国的战略地位，以在未来的战场上取胜。<sup>①</sup> 美国战略界甚至将人工智能技术竞争形容为堪比冷战时期美苏太空竞赛的新的全球军备竞赛<sup>②</sup>，并认为科技进步的力量会使得中国在周边地区拥有相对于美国更强大的军事地位，从而导致美中力量平衡可能接近临界点<sup>③</sup>。而且在除了核武器以外最强大的武器都受控于网络的时代，由于中国企业在 5G 网络技术领域的实力地位日益上升，白宫已形成一种零和思维，即这场军备竞赛只有一个赢家，输家必遭淘汰。<sup>④</sup>

## （二）美国对中国自主创新进程的秩序负外部性认知

进入 21 世纪第二个十年以来，中美两国在价值观、地缘战略、国际秩序等方面的诉求和主张的差异进一步上升。经济危机的影响以及国内政治生态的变迁使得美国对中国在价值观、经济与金融等领域国际影响力的拓展趋势极为敏感。美国政府认为其对华政策曾长期基于一种信念，即支持中国崛起并融入后冷战时代的国际秩序可能会推动中国的自由化进程，但是中国却意图塑造与美国的价值观和利益相对立的世界格局，寻求取代美国在印太地

---

-president-pence-administrations-policy-toward-china/.

① “Statement by Dana Deasy (DoD Chief Information Officer) before the Subcommittee on Emerging Threats and Capabilities for the House Armed Services Committee,” White House, Dec. 11, 2018, <https://docs.house.gov/meetings/AS/AS26/20181211/108795/HHRG-115-AS26-Wstate-DeasyD-20181211.pdf>.

② Colin Clark, “Our Artificial Intelligence ‘Sputnik Moment’ is Now: Eric Schmidt & Bob Work,” *Breaking Defense*, November 1, 2017, <https://breakingdefense.com/2017/11/our-artificial-intelligence-sputnik-moment-is-now-eric-schmidt-bob-work/>.

③ Peter Beinart, “America Needs an Entirely New Foreign Policy for the Trump Age,” *Atlantic*, September 16, 2018, <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2018/09/shield-of-the-republic-a-democratic-foreign-policy-for-the-trump-age/570010/>.

④ David E. Sanger, Julian E. Barnes, Raymond Zhong and Marc Santora, “U.S. Scrambles to Outrun China in New Arms Race,” *New York Times*, January 27, 2019, p. A1.

区的地位，并根据中国的利益重塑地区秩序。<sup>①</sup> 这类论断在特朗普总统、彭斯副总统等美国政界人士的讲话中多有体现。彭斯认为，在美国技术的帮助下，中国的监控范围越来越广，侵入性也越来越强；并认为中国政府还计划将触角伸向更广阔的世界，等等。<sup>②</sup> 由此，美国政府基于对技术进步——综合国力增强——地缘影响力上升这一公式的推导，认为中国在高科技领域的进步将会动摇迄今为止一直由美国主导的地区乃至全球秩序，而这是美国所不愿意看到的。

在此背景下，美方认为，中国在科技产业规划体制等制度性因素方面不仅有损美方的安全与经济利益，还成为中国拓展国际影响力的重要依托。一方面，美国认为中国的产业政策、技术转让政策与发达国家主导的国际商业秩序相抵牾。在特朗普总统及其政府和国会中充斥着这样的观点，而战略界亦总体持相似观点。特朗普声称，《中国制造 2025》等产业政策损害了美国 and 世界各国企业的利益；中国强迫技术转让、要求低价获取外企技术、出于战略目的在国家指导下获取美国敏感技术以及所谓通过“网络盗窃”获取技术等手段是不可接受的。<sup>③</sup> 同时，美国各界往往缺乏依据地发布、讨论各种版本的中国“窃取”美国知识产权的行为以及因此造成的美国经济损失情况，或以极少数企业、人员的违规个案来影射甚至认定违规行为与中国的创新政策之间存在关联。究其实质，美方意欲通过在国际社会营造中国“窃取”外国技术的舆论氛围，在经济伦理与商业道德层面将中国归入另册，企图借此为对中国采取相关制裁措施或增加博弈筹码找到具有一定国际认可度的冠冕堂皇的借口。另一方面，在国际政治秩序领域，美国政府与战略界认为中国可能借助国内市场规模提升前沿技术的应用范围，并借此向他国输出中国的管理模式乃至价值观。例如，美国战略界正渲染中国在人工智能领域的

---

① White House, “National Security Strategy of the United States of America,” December 2017, p.25, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905-2.pdf>.

② “Vice President Mike Pence’s Remarks on the Administration’s Policy Towards China,” White House, October 4, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-administrations-policy-toward-china/>.

③ “President Donald J. Trump is Confronting China’s Unfair Trade Policies,” White House, May 29, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-confronting-chinas-unfair-trade-policies/>.

发展潜力，并据此警惕这一因素对国际经济秩序的外溢效应。由于中国已超越美国成为创建、复制和存储数据最多的国家，美国战略界据此认为中国政府借此优势正在将网络监管和审查的做法向海外输出。<sup>①</sup> 而且美国官方、战略界以及主流媒体的论调均着力强调甚至刻意夸大中国产业政策的潜在影响，并认为中国通过实施技术民族主义，正重塑竞争环境并加速西方主导的世界秩序的衰落。<sup>②</sup>

### （三）美国对中国自主创新进程的经济负外部性认知

美方主要基于零和思维来看待中国技术进步对中美双边经济关系的影响，并据此判断中国自主创新与产业升级对美国的国际产业地位的负面影响。2008 年后的全球经济增长需要创造新产业来取代正在消失的产业，在此背景下，就业是西方和非西方大国之间政治稳定的关键议题，在一定程度上也体现了就业领域的零和竞争态势。<sup>③</sup> 随着全球价值链延伸以及自主创新的深入，中国在部分高科技领域的竞争力逐渐上升。例如，全球 262 家“独角兽”企业（估值超过 10 亿美元的初创企业）有三分之一属于中国，中国已占全球电子商务规模的 40% 以上。<sup>④</sup> 中国在前沿技术领域的发展，将有助于提升其在全球产业链中的获益份额，并改变全球产业链中涉及高科技产业的高薪资岗位的就业版图。

在此背景下，基于相对经济收益、就业版图演变等因素的考量，美国政界及部分战略界人士对中国自主创新进程对美国潜在的负面经济效应保持警惕。特朗普认为，中国产业政策的目标是主导新兴高科技产业，声称这些产业将推动中国未来的经济增长，但会损害美国和其他许多国家的经济增长。<sup>⑤</sup> 知识产权密集型行业是美国增加就业与促进从业人员收入增长的基

---

① Sintia Radu, “Which Country Owns Data?” *U.S. News*, February. 14, 2019, <https://www.usnews.com/news/best-countries/articles/2019-02-14/china-overtook-the-us-and-will-hold-the-largest-share-of-worlds-data-at-least-by-2025>.

② Daniel Araya, “Who Will Lead in The Age Of Artificial Intelligence?” *Forbes*, Jan.1, 2019, <https://www.forbes.com/sites/danielaraya/2019/01/01/who-will-lead-in-the-age-of-artificial-intelligence/#3e9546776f95>.

③ Steven Weber, “Data, Development, and Growth,” *Business and Politics*, Vol 19, No. 3, 2017, p. 401.

④ Chas W. Freeman Jr., “The United States and China: Game of Superpowers,” *Washington Journal of Modern China*, Spring 2018, pp. 37-39.

⑤ “Statement by the President Regarding Trade with China,” White House, June 15, 2018,

石。而在美国国内，就业议题已成为塑造国内政治生态的重要动力，并且增加就业已成为特朗普政府屡屡自夸和取悦选民的政绩，其自然不会低估中国自主创新与产业升级对美国产业发展与就业市场的可能影响。因此，特朗普在不同场合热衷于推销其“中国抢夺美国工作论”，并在发起对华贸易争端的过程中，将所谓的中国“窃取”知识产权与保护美国就业相联系。<sup>①</sup>

另一方面，美国商界也对其在中美经济合作进程中的相对收益表示关切或不满。自改革开放以来，以“市场换技术”是中国促进产业升级的重要途径。随着中国加大对自主创新战略投入，部分美资企业一方面借助中国市场获得可观的投资回报，另一方面却通过商会、游说团体等渠道加大对本国政府的游说力度，抱怨中国的所谓“强制性”技术转让等政策。正如加州大学圣地亚哥分校 21 世纪中国中心主任谢淑丽（Susan Shirk）所言，美国对华战略日益强硬的一个主要原因是商界对中国确实产生了反感，政府对国家安全的担忧完全主导了对华战略的制定进程，而商界没有抵制。前白宫官员、现供职于布鲁金斯学会的瑞安·哈斯（Ryan Hass）亦称，尽管许多美国企业界人士不同意特朗普政府的对华贸易政策，但其希望政府在市场准入等问题上对中国采取强硬态度，并试图利用特朗普的破坏本能为己谋利。<sup>②</sup>而特朗普政府的对华强硬政策在某种程度上亦反映和迎合了相当一部分从事对华投资等业务的商界人士的诉求。

总体而言，美国政界对中国的政治走向以及高科技产业发展对美国的负面影响认知存在共识。同时，美国智库和高校的战略研究人士的主流认知亦与政界趋同，美国诸多知名媒体的报道立场与观点也可以反映这一特征。值得注意的是，美国与中美经济交流相关的商界团体与人士中则鲜有在政治与意识形态领域咄咄逼人的对华强硬派，其更关注中国政策动向、美国政府对华战略走向对其商业利益的影响。

---

<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-president-regarding-trade-china/>.

① “President Donald J. Trump is Confronting China’s Unfair Trade Policies,” <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-confronting-chinas-unfair-trade-policies/>.

② Demetri Sevastopulo, “Why Trump’s America is Rethinking Engagement with China,” *Financial Times*, January 15, 2019, <https://www.ft.com/content/f882b7c2-1339-11e9-a581-4ff78404524e>.

## 二、特朗普政府对华科技战略的布局特征

特朗普政府的对华科技产业战略体现了其“全政府”对华战略倾向。这一特征亦在对中国高科技企业的打压过程中得以充分体现。

### （一）在战略与政策层面凸显“全政府”对华战略倾向

相比其他领域，美国对华科技产业战略的调整更为充分地体现了特朗普政府所倡导的“全政府对华战略”（a whole-of-government strategy on China）倾向。在经过执政初期的酝酿之后，《2019 财年国防授权法案》（National Defense Authorization Act 2019）要求国防部制定“全政府对华战略”。该法案体现了国会的立场，显示了国会希望特朗普政府出台全方位的对华战略，其实质是试图构筑政府各部门一致的对华政策组合，并强化白宫在制定对华战略中的主导地位。该法案亦显示，对“中国威胁”的界定以及在此基础上形成的安全导向，已成为美国对华政治、经济和外交政策与措施的主要驱动因素。这一战略倾向在对华科技产业战略领域得到日益充分的体现，并折射了美国政界、战略界在对华科技战略领域的认知倾向。

由于美国政府中未设立科技部，所有的联邦机构都介入各类科技政策的实施，加之科技与相关产业政策涉及范围较广，因此美国政府的诸多行政部门与机构、立法机构乃至司法部门的政策、措施均不同程度地对中美科技产业合作关系发挥着影响。目前，对中美科技与产业合作关系具有重要影响的机构和部门主要包括美国国会、总统幕僚机构、联邦政府部门等。首先，美国国会，特别是与安全、情报、经济相关的委员会的有关立法进程及其形成的最终法案，对政府部门出台的涉华科技与产业政策、措施具有直接影响，并塑造着美国对华科技战略的发展走向。其次，总统幕僚机构，如科技政策办公室（Office of Science and Technology Policy, OSTP）等，为总统提供涉及科技政策的建议，传达总统的科技政策和科技计划，保持政府与科技界的伙伴关系，等等。再次，联邦政府部门<sup>①</sup>以及联邦政府下属的部分独立机

---

<sup>①</sup> 这些政府部门主要包括：一是国务院，国务卿在科学政策领域的观点对政策基调及

构和委员会<sup>①</sup>具体贯彻执行涉及对华科技产业议题的国会法案和总统的行政命令。与此同时，美国司法系统介入涉华科技经济案件的审理等过程。因此，就政府机构、部门的介入范围与程度而言，特朗普政府的对华科技战略具有明显的“全政府战略”色彩。

第一，从白宫、国会到政府的商务部、国务院等部门，通过立法、外交施压等方式，试图削弱中国自主创新的体制优势。特朗普政府已通过挑起贸易争端等方式将中国的自主创新政策作为主要的攻击标靶，企图迫使中方放弃或大幅改变政府制定的自主创新等政策。事实上，在美国历史上，政府的扩张和技术创新的升级呈现共生关系，即政府依靠技术来履行其日益增长的职能，而技术发展依赖于政府支持。<sup>②</sup>美方无视政府支持科技创新是西方主要国家所普遍采取的政策，刻意放大中国与西方国家因体制差异而导致的政府产业政策所包含的具体措施的差异，并先入为主地将中国产业规划所设定的目标简化为必将呈现的事实，从而为打击中国的自主创新进程制造借口。不容忽视的是，中国在前沿技术领域属于后发国家，相对于西方国家的科技类企业，中国同类企业的总体实力仍较为薄弱，如非借助政府制定的具有较大支持力度的产业规划，则至少在初始阶段难以突破西方国家业已构建、固化的产业壁垒与科技屏障，相应地亦难以获得公平的市场地位。

第二，在国会立法的推动下，美国外资审查、出口管制等机构通过扩大和强化监管范围与程度，加大对中国获得美国先进技术的商业交易途径的阻

---

实施具有关键影响。国务院主要通过其制定和实施的对外政策与措施在科技产业政策中发挥作用。具体而言，国务院管理对外科技合作事务；通过签证监管外国人进入美国学术机构的途径；管理与国外签订的技术许可协议，以及执行军用相关产品的出口管制。二是国防部，其对联邦科技政策的导向具有重要影响；国防部也是联邦政府中最大的研发资助者；其制定的安全与科技战略、规划通过定位中美关系等方式，对中美科技产业关系具有重要影响。三是商务部，其主要通过制定和执行对华贸易政策，以及参与双边贸易谈判等方式影响双边科技产业合作关系；四是教育部，其执行美国的国际教育政策并参与国际科技合作事务，等等。

① 相关独立机构及委员会主要包括：财政部下属的外资审查委员会（CFIUS），其通过调整投资法规，影响中国企业对美国科技企业的投资进程；工业安全局（BIS），其职责主要是执行出口管制政策，在美国对华出口管制领域发挥重要作用；联邦调查局（FBI），其在涉及科技问题的相关执法业务中发挥重要作用。

② Mehnaaz Momen, *The Paradox of Citizenship in American Politics: Identity and Reality*, New York: Palgrave Macmillan, 2018, p. 193.

隔力度。基于相关技术的军民两用特征及其对美国国家安全的影响，美国官方屡次阻止中国企业投资其半导体等高科技产业。这一态势在奥巴马政府时期已趋明显。特朗普执政以来，以强化国家安全为导向，大幅度改革外国投资委员会（Committee on Foreign Investment in the United States, CFIUS）的审查机制。2018年8月，作为《2019财年国防授权法案》附件的《外国投资风险评估现代化法案》（Foreign Investment Risk Review Modernization Act, FIRRMA）生效。该法案对中国企业在美通过少数股权等方式投资高科技产业实施更为严苛的审查与限制措施，将导致中国企业在这一领域的投资空间全面受限。另一方面，在供应链层面，美国政府逐渐全方位强化出口管制体系。一是2018年制定《出口控制法案》（Export Control Reform Act of 2018, ECRA），进一步强化对华技术产品出口管制。二是美国商务部工业和安全局（Bureau of Industry and Security, BIS）于2018年11月中旬制定了针对最新的14大类关键技术与产品的出口管制框架，其内容明确针对中国的高科技产业规划，而且其管制范围的扩大也意味着中国企业在美国设立的研发分支机构所产生的创新技术成果亦在管控之列。三是加大出口管制执法力度，并将其与打击中国企业从事的所谓技术“窃取”等违规问题相结合。

第三，美国国防部、国务院、教育部、国土安全部、司法部等部门已经采取诸多协同措施，限制中国利用美国的前沿科技教育与研发资源。美方已经以国家安全为由，有针对性地限制、监控中国赴美科技人员交流。其2017年发布的《国家安全战略报告》已经强调将评估签证程序，以减少非传统型情报收集者的经济间谍行为，并考虑限制特定国家的留学生进入美国，以确保美国的知识产权不被转移到竞争者手中。<sup>①</sup>此后，美国国务院逐渐收缩特定专业的中国留学生和访学人员的签证审批渠道，并缩减旅美华人学者进入重点实验室的工作机会。此后，机器人、航空等高科技制造专业的中国学生赴美国名校就读的机会大幅减少。同时，美方还加强了对旅美中国人才计划所涉及的学者的监控与滋扰。由此，已持续多年的中美科技交流关系受到显著冲击。

---

<sup>①</sup> White House, “National Security Strategy of the United States of America,” December 2017, p. 22.

## （二）打压中国高科技企业成为美国对华科技战略的重要着力点

中国高科技企业的国际市场空间决定了其可持续发展能力以及中国在国际科技产业体系中的地位。自 21 世纪初以来，中国的通信、互联网、无人机等产业领域的高科技企业开始在国际市场崭露头角并逐渐发展壮大。早在奥巴马政府时期，美国也曾对华为、中兴等企业在美国市场拓展业务设限。2012 年 10 月，美国国会情报委员会公布其调查报告，认为华为与中兴对美国电信设备市场的影响会损害美国的核心安全利益，建议禁止涉及两家公司的并购活动，并要求美国网络提供商或系统开发商另外寻找供应商。特朗普执政以来，美国政府开始大范围、深入运用政治、经济、司法乃至外交等措施，打压中国战略性高科技企业，这一倾向在通信信息产业领域最为明显。这主要是由于中国网络通信企业的国际竞争力日益增强，涉及 5G 无线网络制高点的国际竞争已经进入关键时期，而且中国对芯片等美国制造的核心零部件依赖度较高。美国政府对高科技企业的限制、打压主要有两个着力点：一方面，通过具有针对性的国内立法为中国企业布设日益严密的法规限制网络，卡住中国高科技企业对外技术及核心零部件依存度高且在短期内难以改变的“命门”，为进一步精准执法构筑基础；另一方面，借助国内立法与执法活动的示范效应，辅之以多双边政治运作，协调他国压缩中国企业的国际生存空间。

第一，美国政府以安全为由，全面限制华为等中国高科技企业在美国的市场空间。《2019 年国防授权法案》的第 889 节规定禁止政府机构及其承包商通过采购、延长或续签合同等方式，使用包括华为、中兴、海能达通信公司（Hytera）、海康威视（Hikvision）与大华技术公司（Dahua）这 5 家中国企业以及这些企业的任何子公司或关联公司提供的电信及视频监控服务或设备。<sup>①</sup> 虽然该法亦设置了相关豁免条款，但条件极为苛刻。这些企业均为中国在网络通信产业领域的全球领先企业，美国限制其核心业务在美国的市场拓展，将不同程度地阻滞这些企业全球影响力的上升。不仅如此，美

---

<sup>①</sup> 参见：“H.R.5515 - John S. McCain National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019,” U.S. Congress, <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/5515/text#toc-H4350A53097BD46409287451A50C4F397>。

国政府还不断延伸、细化对中国高科技企业的业务限制范围。2019年2月，两党11名参议员以存在潜在的网络安全隐患为由，敦促美国国土安全部和能源部阻止华为提供太阳能逆变器。<sup>①</sup>这一类似将华为阻隔在美国电信网络之外的立法措施，是意欲采取发散式的限制措施，将华为等中国企业渐具优势的新兴业务亦排挤出美国市场。

第二，美国政府以中国高科技企业违反出口管制等法规为由，以截断这些企业的核心供应链为威胁，间接增加其在对华博弈中的战略筹码，并伺机对这些企业予以严厉制裁。特朗普政府挑起双边贸易争端之后，2018年4月，美国商务部重提中兴违反《出口管理条例》（Export Administration Regulations, EAR），发布禁令，禁止中兴购买美国核心零部件，并最终对中兴实施严厉制裁。其后，美国商务部又于2018年10月以同样的方式，以侵犯美国企业知识产权为由，宣布将芯片企业——福建晋华列入美国限制产品、软件和技术出口的《出口管理条例》“实体名单”。而美国对华为违反美国出口管制法律的指责一直处于发酵之中，使得华为一直面临美方对其施加出口管制禁令的风险。当前，美国国会的相关立法活动显示其针对中国高科技企业的监管与惩罚措施将更为严格。正处于立法进程的《电信出口禁令执行法案》（H.R.7255:TDOEA），对于违反美国出口管制或制裁法律的华为、中兴等中国企业及其辅助分支机构，规定将根据对这些公司的禁令进行处罚。<sup>②</sup>这一禁令以一种近乎不留死角的方式对中国重点网络通信企业的供应链安全笼罩上浓重的阴影。一旦美国政府对华为实施上述惩罚，则其正常的运营将因关键零部件的获取渠道受阻而面临困境。这一法案的提出，显示

---

① Diane Bartz and Jeffrey Benkoe, “U.S. Senators Press for Huawei to be Excluded from Solar Power Market,” Reuters, February 25, 2019, <https://www.reuters.com/article/us-usa-huawei-congress/u-s-senators-press-for-huawei-to-be-excluded-from-solar-power-market-idUSKCN1QE1YY>.

②该法案所规定的代表性的处罚措施包括：这些公司及其代表、继承人、受让人、董事、高级管理人员、雇员、代表或代理人不得直接或间接地以任何方式，参与涉及美国出口法规管辖的任何商品、软件或技术的出口交易；任何人不得代表这些公司从事《出口管理条例》所涉及的产品出口或再出口；任何人不得帮助这些公司通过收购方式拥有、控制任何受到《出口管理条例》管辖的美国出口物品，等等。参见：“H.R.7255 - Telecommunications Denial Order Enforcement Act,” The Congress, December 11, 2018, pp. 2-3, <https://www.congress.gov/115/bills/hr7255/BILLS-115hr7255ih.pdf>。

了两院及两党的议员对在中国国内信息化建设和参与国际网络通信产业竞争中发挥关键作用的龙头企业的打压决心。

第三，以压缩华为的国际市场空间为目标，以外交手段协调、游说甚至逼迫盟国及伙伴国放弃与中国高科技企业的合作，并通过跨国司法协同，定点制裁这些中国企业的高管。目前，这一措施在美国“围堵”华为的过程中得以充分体现。美国已在实施一场全球行动，以阻止华为和其他中国公司参与5G网络建设工程。2018年7月，“五眼联盟”（Five Eyes）成员国在加拿大举行的年度会议上决定联合阻止华为在西方国家建立新网络，<sup>①</sup>这在很大程度上是受到了美国政府游说、警告与施压的影响，此后，美国的多个盟国或伙伴国政府要求国内运营商拒绝华为参与其国内的5G网络建设工程。随着特朗普政府国际协调力度的加大，华为等中国高科技企业在美国的主要盟国与伙伴国的市场开拓与维持前景将面临更多挑战和不确定性。值得注意的是，在对华为联合围堵的进程中，美方还进一步以司法手段直接定点打击中国高科技企业的高管。2018年12月初，华为高管在加拿大被非法拘押事件标志着美方对中国高科技企业的打压方式升级，亦显示了特朗普政府对中国高科技企业制裁的新特征，这一商业问题政治化的举措，体现了特朗普较其前任更具进攻性。

### 三、特朗普政府对华科技战略对中美关系的影响

美国朝野将中国产业政策与科技创新活动视为对美国安全利益、美国主导下的国际秩序以及美国在全球价值链分工中保有较高相对收益的一种威胁。但这一综合性对华科技战略不仅无益于全面实现其既定目标，反而将对中美关系及全球稳定产生负面影响。

#### （一）美方政策对中美安全关系的影响

美国调整对华科技与产业战略，通过政治力量割裂由全球市场力量推动形成的科技产业链，将会削弱中美在全球产业链中的合作关系，降低双边关

---

<sup>①</sup> Sanger et al., “U.S. Scrambles to Outrun China in New Arms Race.”

系中经济合作的“压舱石”作用，并由此增强双边关系的不确定性。值得注意的是，由于美国民众正面临自美国内战以来前所未有的两极分化，国内政治功能的失调正成为国家安全问题。而美国对华科技与产业政策中安全与政治因素的不断上升，会进一步强化中美之间的竞争关系，并由此侵蚀中美关系稳定的基础。特别是特朗普政府为迎合公众舆论，以及在对华科技政策领域呼吁两党的支持，更易倾向采取咄咄逼人的对华政策。在尖锐的两党对立环境中，这将加剧中美关系的紧张程度，增加爆发危机的风险，而且两党的严重对立又会增加危机爆发时政府决策失灵或应对失当的可能性，由此导致双边摩擦与冲突风险的上升。

不容忽视的是，美国对中国在科技前沿领域进步的渲染已成为其加大国防研发支出和高科技军备建设的重要借口，通过塑造与强化新的“假想敌”威胁，特朗普政府进一步强化在人工智能等新技术领域的军备发展，这将对全球战略稳定造成负面影响。2019年2月，特朗普宣布启动“美国人工智能倡议”（American AI Initiative）。国防部随后也发布了《国防部人工智能战略》（DoD AI Strategy）概要。特朗普关于人工智能的行政命令表示，与中国和其他国家开展竞争以维持美国在人工智能领域的领导地位是一项优先任务。<sup>①</sup>由此可见，特朗普政府针对中国，以过度“安全化”的视角来看待新兴科技，并通过夸大中国在前沿技术领域对美国的威胁，作为发起新型军备竞赛的借口，这将对地区与全球稳定构成新的威胁。

## （二）美国政策对中美经济与科技产业合作关系的影响

虽然美国的相关举措在短期内会在一定程度上阻碍中国企业的技术进步及国际化发展的步伐，但从长期来看，其霸凌行径会激发中国自主创新的动力，并由此逐渐降低美国对华科技压制的影响。与此同时，美国通过加强出口管制及限制中国高新技术产品市场空间等方式压制中国企业的技术创新和发展空间，将削弱中美在新兴科技产业领域的互利合作空间。

一方面，美国对华科技战略的实施会通过产业链转移等方式影响中国企

---

<sup>①</sup> Robert O. Work et al., “White House AI Executive Order and DoD AI Strategy,” Center for a New American Security, February 13, 2019, <https://www.cnas.org/publications/commentary/white-house-ai-executive-order-and-dod-ai-strategy>.

业及中国国内经济发展，同时也会对美国企业的成本与质量控制、市场拓展等造成负面影响。中国输美高科技产品中的相当部分由美国在华企业生产。在对华高科技产品贸易中，美国企业实际上是为降低成本和增强竞争力而进口中国劳动力；如果特朗普政府把反对将生产环节外包到中国的政治运动转化为其实际政策，相关美国企业的竞争力可能会下降，这最终会损害美国领先的制造业。<sup>①</sup>

另一方面，中美两国在部分新兴科技领域拥有他国无法复制的独特优势，包括先进的研究水平、强大的投资能力、丰富的数据、支持性政策环境、竞争激烈的创新生态系统等。美国强化对华技术出口管制将会降低部分中国高科技企业在美设立研发分支机构的动力，还会制约中美两国企业与机构在高科技产业领域的合作进程。尽管这在一定程度上是美国的对华强硬派所乐见的前景，但这将迟滞相关技术领域的创新进程，并有损中美在新兴科技研发领域的互利合作前景。由此，特朗普政府的对华科技战略及相关政策措施会妨碍双方在更具平衡性、稳定性的经济关系的基础上拓展互惠互利的科技产业合作空间。

### （三）美国政策对中美在全球技术治理领域合作前景的影响

当前，与颠覆性技术快速发展相关的国际规范亟待制定与完善，以防范或消减技术进步这一双刃剑对全球可持续发展及战略稳定的负面影响，但特朗普政府的对华科技战略及其逆全球化与“美国优先”的战略倾向，将可能导致全球技术治理和相关专门领域的治理受到削弱与迟滞。

一方面，塑造前沿科技研究的价值导向，使研究结果符合人类共同利益，是中美等大国的共同责任，但美国政府的“全政府”对华科技与产业战略，通过削弱互信、强化对立等方式，将制约双方在科技领域的合作进程，并将对全球科技治理的发展前景产生负面影响。新科技革命的发展前景存在巨大不确定性，未知远大于已知，先进技术在使用时会存在局限性，甚至可能产生与预期目标相反的结果；新科技革命既可能使世界“加速”变得更美好，

---

<sup>①</sup> Dong Jung Kim, “Trading with the Enemy? The Futility of US Commercial Countermeasures Against the Chinese Challenge,” *Pacific Review*, Vol. 30, No. 3, 2017, pp. 298-300.

也可能使世界“加速”变得更糟。<sup>①</sup>特别是在人工智能发展领域存在诸多不确定性。首先，由于人工智能技术对于领先国家的军力和经济影响力提升具有重要意义，各国和企业为在人工智能技术竞争中获得领先地位，可能相对忽视安全与可靠性，这将加大商业和军事部门由人工智能造成事故的可能性。<sup>②</sup>其次，基于人工智能的自主操作型攻击性武器会降低参战门槛，其不可预见的致命错误可能引发更血腥的冲突，但当前国际法对此类可能前景的适用性和覆盖面不足。因此，需对致命自主武器系统制定国际条约，进行预防性禁止或控制。再次，强人工智能等技术的发展对人类社会的影响更具不确定性，相关前沿技术研发的目标设定与应用等方面的偏差可能对人类社会产生难以挽回的危害。为应对这一前景，国际社会需携手推进科技领域的全球治理，以制定和完善相关技术发展的伦理规范与应用规则。中美两国在这一领域深化合作，不仅有助于保持双边战略关系的稳定，而且有助于两国协力推动相关科技领域的全球治理，确保前沿技术的发展方向符合人类福祉。

另一方面，前沿技术在一些具体领域的应用与扩散，将会增加非传统安全风险，而特朗普政府的战略“内视”倾向及其对华科技政策的发展趋势不利于全球合作应对此类挑战。例如，基于人工智能技术升级发展的无人机行业具有广阔的发展空间，越来越多的国家将以更低的价格获得无人机，这也使得恐怖组织或犯罪集团更易获得与借助无人机实施行动。作为无人机研发、生产、出口的两个最主要国家，中美最具条件来率先引领国际无人机管制制度的构建或重组，这对于国际安全治理具有重要的现实意义。<sup>③</sup>鉴于相关非传统安全风险的发展趋势，如果美国政府进一步强化对华科技战略的竞争性与其敌对性，将削弱双边合作的互信基础，并将对国际社会应对新兴非传统安全风险的合作进程形成阻碍。

---

① 冯昭奎：《论新科技革命对国际竞争关系的影响》，《国际展望》2018年第5期，第8页。

② 参见：Michael C. Horowitz et al., “Strategic Competition in an Era of Artificial Intelligence,” Center for a New American Security, July 2018, p. 9, <https://www.cnas.org/publications/reports/strategic-competition-in-an-era-of-artificial-intelligence>.

③ Bei-Er Cheok, “Rivals in Arms: Sino-U.S. Cooperation, Problems, and Solutions and Their Impact on the International UAV Industry,” *Indiana Journal of Global Legal Studies*, Vol. 25, No. 2, 2018, p. 753.

#### 四、应对美国对华科技战略的主要路径

根据美国对华总体战略的发展趋势，其对华科技产业战略与相关政策措施难以在短期内改变，甚至有可能进一步向不利于双边关系稳定的方向发展。为此，中国需在尊重市场规律的前提下，通过加强自主创新，降低对部分关键零部件的进口依赖程度；在应对美国科技战略施压方面，中国需进一步推进国内改革开放进程，并拓展中美在双边与多边框架中的合作空间。

##### （一）稳步推进国内改革进程并以此缓解中国面临的战略压力

目前，在推动新一轮开放的进程中，中国正逐渐完善相关涉外经济法规。2019年3月全国人大通过并将于2020年生效的《外商投资法》，为中国进一步改革开放创造了新动能。未来一段时期，需以该法及其他相关法律、规章的出台为契机，针对各外资来源国政界人士更为务实的特点，切实改善营商环境，增强中国市场对国内外高科技企业的吸引力，并借以对冲美国对华科技战略的负面效应。

第一，需坚持中国特色和国际规则相衔接的原则，进一步改革和切实执行相关法律、规章，系统推进新的改革进程。一是在为《外商投资法》制定相关实施细则的过程中，需广泛征求外资企业的意见与建议。二是在实际操作中，切实保障外资企业通过公平竞争参与政府采购活动。三是须切实保障外资企业在技术转让等领域的合法权益，应充分发挥、优化各类技术转让平台的作用，强化市场化机制对技术转让的促进作用。在此基础上，通过政策优惠等方式，吸引外资企业来华单独或合作设立研发中心，以此降低美国政府对华技术出口管制的负面影响，并借以强化中外企业在新兴科技研发领域的深度合作关系。

第二，可探索由行业协会主导制定相关产业发展规划，以规避他国对所谓的中国“政府主导”科技产业规划的指责。在产业规划中，宜侧重在企业研发等相关领域予以间接支持，而非在产品销售等市场环节予以直接补贴，以此为国内外企业营造更具活力的市场竞争环境，并切实提升公共资金对科

技发展的支持效应。

第三，中国需进一步构建和完善政府与外资企业的沟通机制。一方面，需在各行政层级建立和完善外资企业投诉工作机制，并就办结期限等具体细节予以明确规定。另一方面，各级政府和行业协会宜加大与在华美资企业、商会的沟通，并探索将这一沟通形式机制化，进而推广至与其他外资企业的沟通领域。通过倾听并认真落实其提出的合理意见，不仅能增强对外资企业的吸引力并维护和强化中美在全球产业链中的合作关系，还有助于减少美资企业向美国政府部门、机构“告状”以及在国会开展对华不利的游说活动。

## （二）管控中美战略竞争并强化双边沟通协调

由于中美在科技产业领域的竞争从属于中美战略竞争，为防范美国对华科技施压的进一步强化，中国需切实管控中美双边战略竞争，改善对中国发展模式与理念的国际推介方式，并需在双边关系领域构筑与强化立体化的沟通合作路径，确保中美关系总体稳定。

第一，继续拓展中美高层交往活动，防止美国对华科技战略的竞争性甚至敌对性进一步上升。需通过与美国政府高层及国会人士的交流，改善其对中国发展方向的认知。与此同时，需以经贸等议题为主要切入点，充分发挥元首外交对保持中美双边关系稳定的战略引领作用，力争降低美国对华科技战略的实施强度，进而推动中美之间形成以互补合作、良性竞争、稳定发展为主要特征的科技产业合作关系。

第二，进一步改善和强化中国各省市与美国州、地方政府的科技产业合作交流。可鼓励中国各省市利用既有的友好省州等地方合作机制，探讨和拓展在科技产业领域的合作议程；可探索并推动组建市场化运作的专业服务机构，为两国地方政府、中小企业提供科技产业合作领域的市场信息以及中介服务。通过拓展地方科技产业合作空间，切实降低美国对华科技战略对中美科技产业合作关系的负面影响，并通过不断创造新的收益，努力纠正美国的这一战略倾向。

第三，通过拓展中美两国科技企业第三方市场合作，不断培育与扩大中美在科技产业合作领域的共同利益。在推动包括非洲在内的发展中国家摆脱

“数字鸿沟”方面，中美存在较大的合作空间。2015年，美国国务院启动全球互联互通倡议（GCI），其理念是包括政府、私营部门、民间社会、多边开发银行和国际组织在内的所有利益攸关方为扩大互联互通发挥作用。<sup>①</sup>目前，正处于美国国会立法进程的《数字鸿沟法案》（H.R. 1359: Digital GAP Act）提出加强国际合作，增加对互联网基础设施的公私投资。<sup>②</sup> 这为两国在数字基础设施建设领域的合作创造了契机，而且两国在此领域具有极强的互补性，因此可探索两国企业、机构在发展中国家开展数字互通的互利合作，为中美科技产业关系的稳定创造新的有利条件。

### （三）拓展诸边、多边领域的科技产业与技术治理合作空间

特朗普政府对华科技战略的施压态势，不仅冲击了中国与诸多国家的科技产业合作，而且对全球技术治理等国际合作进程形成制约。对此，中国政府需进一步强化与欧盟等经济体在科技产业合作领域的共同利益，并拓展与美国等国在全球技术治理等领域的合作空间。

第一，需进一步扩大中国与欧盟在科技产业领域的共同利益，并探索与新兴经济体构建新工业革命伙伴关系的可行路径。一方面，虽然欧盟在对华贸易投资政策方面与美国存在一定共识，但是在对华科技产业关系领域，欧盟与中国存在较大互利合作空间，其政策倾向与美国仍存在较为明显的差异。例如，在网络通信产业领域，由于包括德国在内的多个欧盟国家的运营商已采用华为等中国企业的设备，如果这些国家在制裁中国企业方面对美国亦步亦趋，则会承受巨大的经济损失，并将阻碍其网络通信系统的升级进程以及损害其企业的国际竞争力。因此，迄今为止，美国意欲协同欧盟制裁华为等中国企业仍然面临较大阻力。有鉴于此，中国需加强与欧盟在科技产业政策领域的政策沟通，并推动在欧运营的中国科技企业进一步主动配合东道国政府的合规与安全监督，回应诸多欧盟国家对中国企业的安全关切，借此保持与扩大中欧科技产业合作空间。另一方面，中国需加强与部分新兴经济

---

<sup>①</sup> “The Global Connect Initiative: Accelerating Entrepreneurship and Economic Opportunity by Expanding Internet Access Globally,” U.S. Department of State, January 13, 2017, <https://www.state.gov/e/eb/rls/rpts/othr/266985.htm>.

<sup>②</sup> “H.R. 1359: Digital GAP Act,” The U.S. Congress, February 26, 2019, <https://www.govtrack.us/congress/bills/116/hr1359/text>.

体在高科技产业领域的沟通协调，推动各国在新兴科技领域的国际性反垄断、反霸权方面形成共识，并以此作为构建新工业革命伙伴关系的重要基点。

第二，中美需在人工智能等新兴科技领域国际标准及规范文件制定方面进行有效合作，以缓解双方在科技领域的战略紧张关系。特别是在人工智能技术领域，中国拥有丰富的应用场景，而美国拥有领先的技术，两国在这一领域具有很强的互补性。一是可借助 2018 年 9 月在沪设立的全球高校人工智能学术联盟这一平台，重点推动中美大学间的合作交流，并不断汇集、带动其他国家的高校与机构共同推动人工智能技术研究，进而探索制定相关国际标准。二是可尝试构建中美专家组交流渠道并使之机制化，定期交换意见，并探讨相关标准及文件的规范性。三是可在民间交流的基础上，探索两国在联合国等多边平台的合作，并共同促进全球性机制、规范的建构。通过新兴科技领域合作网络的构建，为中美科技合作关系稳定发展营造良好氛围。

第三，可拓展中美在应对新型非传统安全风险领域的合作关系。针对恐怖分子今后利用基于人工智能强化功能的无人机来实施攻击的可能性，可探索与美方协同构建或重组国际无人机管制制度。目前，国际社会已有呼声欲将致命自主武器系统列入 1983 年生效的联合国《特定常规武器公约》（Convention on Certain Conventional Weapons, CCW）所禁止的武器清单。<sup>①</sup>在当前国际恐怖主义势力借助新兴技术强化其活动效能与影响的态势下，中美需尝试就此开辟双边沟通与合作渠道，亦可在联合国、G20 或地区合作组织等合作平台协同推动这一领域的国际合作，进而探索制定适应新形势的相关技术产品国际管控制度。

[责任编辑：陈鸿斌]

---

<sup>①</sup> Samuel Gibbs, "Elon Musk Leads 116 Experts Calling for Outright Ban of Killer Robots," *Guardian*, August 20, 2017, <https://www.theguardian.com/technology/2017/aug/20/elon-musk-killer-robots-experts-outright-ban-lethal-autonomous-weapons-war>.

# 论新时期中美关系的重构与前途\*

夏立平 董珊珊

**【内容摘要】** 自1979年中美建交以来，两国关系第三次走到十字路口。特朗普政府放弃冷战结束后美国历届政府对中国实行的“接触”政策，转向与中国进行“战略竞争”，但也不排除与中国进行选择合作。“中美战略竞争背景下的有选择合作”成为中美关系新常态，两国既竞争又合作的关系将长期存在。特朗普政府的政策将使中美两国在高科技领域合作、两军交流和学者学生交流等方面走向部分脱钩。中美关系进入新阶段的主要原因包括中美两国之间在国际体系中的结构性矛盾，经济全球化的负面影响，中美战略文化的巨大差异。中美战略竞争和博弈的主要领域和特征包括：双方经贸摩擦将长期化，在安全领域既竞争又合作将常态化，在台湾问题上的博弈可能增多，在人权问题上的争议对两国关系的负面影响上升。但是，中美关系的三根支柱决定了两国不会陷入像美苏之间那样的“冷战”，也不会完全脱钩。在新时期，中美关系面临重构过程，需要稳步推进并最终实现以协调、合作、稳定为基调的中美关系。

**【关键词】** 新时期 中美关系 经济贸易摩擦 特朗普政府

**【作者简介】** 夏立平，同济大学国际与公共事务研究院院长，政治与国际关系学院教授（上海 邮编：200092）；董珊珊，清华大学公共管理学院博士研究生（北京 邮编：100084）

**【中图分类号】** D822.371.2 F125.571.2 **【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2019)03-0098-20

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201903006

---

\* 本文是国家社科基金重点项目“构建新型大国关系的理论建构与方略选择”（14AZD060）和2018年上海高校智库内涵建设项目“扩大中美共同的朋友圈方略和路线图与上海对策研究”（2018[210]）的研究成果。

当前，“世界处于百年未有之大变局”<sup>①</sup>。在特朗普政府将中国视为“战略竞争者”并挑起中美贸易摩擦之后，中美关系进入一个新阶段，遭遇自中美建交以来前所未有的困境。中美关系正在重构，向何处去是中美两国人民和世界各国都关心的问题。在这种形势下，习近平主席指出：“推进以协调、合作、稳定为基调的中美关系，让两国关系发展更好造福两国人民和各国人民”<sup>②</sup>，为中美关系的重构指明了方向。

## 一、世界转型过渡期中美关系面临的挑战

当前，世界进入新时期。这一新时期的最重要表现是世界处于百年未有之大变局，开始了一个转型过渡期。世界经济和政治的重心正在由大西洋两岸向“印太地区”转移。随着一批新兴大国的崛起，世界多极化趋势加速推进，西方国家主导的国际体系正处于转型之中。经济全球化在推动世界经济发展的同时，其负面影响促使一些国家内部民粹主义上升。以人工智能和信息技术为代表的第四次科技革命迅猛发展，双刃剑效应凸显，既促进人类社会生产生活方式的转变，也使国家安全潜伏着异化突变的风险。大国之间高科技竞争日趋激烈。对此，习近平主席指出：“我们要深入分析世界转型过渡期国际形势的演变规律，准确把握历史交汇期我国外部环境的基本特征，统筹谋划和推进对外工作。”<sup>③</sup>

世界转型过渡期这一背景是促使中美关系进入新阶段的外部条件，中美两国及中美关系的内在特性是双方关系发生变化的内因。

### （一）中美关系在国际体系中存在结构性矛盾

当前，美国是国际体系中的霸权国家，中国是国际体系中的新兴大国。主导大国和上升大国之间的关系构成国际体系中的结构性矛盾。

美国有些人担心中国将挑战其国际体系中的主导地位，千方百计试图

---

① 《努力开创中国特色大国外交新局面——习近平在中央外事工作会议上讲话》，《人民日报》2018年6月24日，第1版。

② 《习近平同美国总统特朗普通电话》，《人民日报》2018年12月30日，第1版。

③ 《努力开创中国特色大国外交新局面——习近平在中央外事工作会议上讲话》。

阻遏中国的崛起。因此在这一阶段，中美之间存在陷入“修昔底德陷阱”（Thucydides' trap）的危险。“修昔底德陷阱”概念是古希腊历史学家修昔底德最早提出的，他在《伯罗奔尼撒战争史》一书中认为：“使战争不可避免的真正原因是雅典势力的增长和因而引起斯巴达的恐惧。”<sup>①</sup>

中国的崛起是一个长期的进程，在本阶段中美之间的结构性矛盾尤其尖锐。艾利森认为：“快速崛起的中国必将冲击美国主导的国际秩序。在这一过程中，新兴大国中国和守成大国美国极有可能爆发战争。”<sup>②</sup> 特别是在中国实力逐渐接近美国甚至超越美国的阶段，在国际体系中存在一个中美权力转移的进程。一般来说，国际体系中上升的或处于第二位的大国 GDP 达到主导大国的 60%—120%时，是主导大国可能倾力打压，从而可能导致双方对抗甚至冲突的最危险时期。20 世纪 70 年代苏联 GDP 总量达到美国的约 56%（苏联自己的统计数字是 60%），美苏争夺激烈。20 世纪 90 年代，日本 GDP 达到美国的约 70%，美国对日本压力加大。2017 年，中国国内生产总值约为 131 760 亿美元，<sup>③</sup> 美国 GDP 为 193 868 亿美元，<sup>④</sup> 中国 GDP 总量达到美国的约 68%。美国有些人不愿意看到其在世界上的权力逐渐转移到中国手中，因此要千方百计阻止中国超越美国。在这种情况下，中美之间形成了战略竞争。如果处理不好，中美之间有可能发生对抗甚至冲突。

## （二）经济全球化带来的负面影响

冷战结束后，经济全球化再次启动，迅速发展，推动了世界经济的快速增长。但是，经济全球化也带来一些负面影响。其中包括许多国家国内贫富差距拉大，一些发达国家的中产阶级没有从经济增长中获得明显经济利益。

对美国来说，经济全球化使资本向世界上最能获利的地方和产业进行配置，因此美国一些产业和公司加大了向其他国家包括中国的投资，美国制造

---

① 修昔底德：《伯罗奔尼撒战争史》，商务印书馆 2013 年版，第 20 页。

② Graham Allison, *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?* Boston: Houghton Mifflin Harcourt, May 2017, p. 162.

③ 根据国家统计局数据折算，参见：《国家数据 2017》，2018 年 1 月 18 日，<http://data.stats.gov.cn/search.htm?s=2017%E5%B9%B4%E4%B8%AD%E5%9B%BDGDP>。

④ Bureau of Economic Analysis of the United States Department of Commerce, *Gross Domestic Product 2017 of the United States*, January 26, 2018, <http://www.bea.gov/data/gdp/gross-domestic-product>.

业逐步空心化。这使美国许多产业工人和农业人口多年来的实际生活水平没有提高，有的人甚至丢掉工作。麦肯锡全球研究院的研究报告显示，2010年，美国制造业增加值占全球比重被中国超越，此后退居第二制造大国。与20年前相比，美国的制造业企业和工厂已经减少了约25%，约三分之一的就业随着制造业的衰退而消失。<sup>①</sup> 这些美国人对此感到不满，希望改变，因此在2016年美国大选中把选票投给特朗普，使其当选美国总统。而特朗普上台后，将美国经济中的一些问题归咎于包括中国在内的与美国有较大贸易顺差的国家。用对中国等国发动贸易战的方法，企图促使投资在其他国家的美国制造业回归美国，并削减美国的贸易逆差。

### （三）中美战略文化有着巨大差异

中美战略文化有很大的差异性，这种战略文化的差异是战略竞争成为中美关系新常态的主要原因之一，也是中美进行沟通和建立互信的主要障碍。

第一，中国战略文化在政治哲学层次上从古代以来一直强调“和而不同”和“天下大同”。向往“人人相亲，人人平等，天下为公”的理想社会。追求“天地人和”，即天人和谐、人际和谐、身心和谐，提出“协和万邦”和“四海之内皆兄弟”等友善思维。以互爱互利的原则来处理人与人、国与国之间的关系，实现天下大同。习近平主席提出的“人类命运共同体”理念正是上述传统文化的体现和传承。而美国战略文化有很强的“丛林法则”思维，崇拜弱肉强食、物竞天择、优胜劣汰的规律法则。特朗普总统在2017年12月推出的《美国国家安全战略报告》中，提出“大国竞争”的概念，将中国和俄罗斯作为“战略竞争者”。这实际上是一种“丛林法则”思维。

第二，中国战略文化在古代就十分重视“和合”外交思想。墨子讲“兼爱”“非攻”“止战”“天下兼相爱则治，交相恶则乱”，反对一切不正义的战争，倡导和平。中国强调同舟共济，本意是同坐一条船，一起渡河。比喻利害相同，团结互助，同心协力，战胜困难。中国主张“合作共赢”，世界各国要交流而不是交战；要对话而不是对抗；要相爱而不是相恶，应当和

---

<sup>①</sup> Sree Ramaswamy, James Manyika, Gary Pinkus, Katy George, Jonathan Law, Tony Gambell, and Andrea Serafino, *Making it in America: Revitalizing US Manufacturing*, McKinsey Global Institute, November 2017, <https://www.mckinsey.com/featured-insights/americas/making-it-in-america-revitalizing-us-manufacturing>.

平友好相处。而美国战略文化有很强的“零和游戏”思维，特朗普政府在2017年12月出台的《美国国家安全战略报告》中，提出“美国优先”(America First)的国家安全战略，实际上体现的是一种“零和游戏”思维。

第三，从国家的战略文化来说，自宋代以来，中国的国家战略就是以防御为主。中国自1978年改革开放以来，奉行独立自主的和平外交政策和防御性国防政策。而美国在第二次世界大战结束成为超级大国后，特别是在冷战结束后，将全球看作它的势力范围，利用它在欧洲、亚太、美洲、中东等地区构建的同盟体系、军事基地体系以及前沿部署的美军，维护其主导地位，打压一切竞争对手，并消除对其可能的挑战和威胁。

美国战略文化在政治哲学层次上也有一些理想主义成分。例如，早期移民美洲大陆的清教徒律师约翰·温斯罗普(John Winthrop)称，“我们应该成为山巅之城。全人类的眼睛都在注视我们。”<sup>①</sup>美国第三任总统、《独立宣言》的主要起草人托马斯·杰弗逊(Thomas Jefferson)认为，“我们是全人类的代表”<sup>②</sup>。但正如英国历史学家阿诺德·约瑟夫·汤因比(Arnold Joseph Toynbee)所指出的：“不同文明的相遇有一个不幸的定律，就是最没有价值的东西会最大化地被吸收，最有价值的东西反而被最大化地拒绝。”<sup>③</sup>这一定律也适用于中美在战略文化上的差异性。美国一些精英人士和特朗普政府主要官员没能理解甚至拒绝承认中国战略文化中的精华。

#### (四) 美国两党在对华态度上形成一些共识

近年来，美国共和党与民主党在对华态度上逐渐形成一些非常负面的共识。首先，美国过去支持中国崛起及融入战后国际秩序，希望中国发生美国所期待的改变，“与美国有着更加广阔的事业”。然而，中国在国内的一些做法和“在国外的咄咄逼人态度，却使得这一政策以及接触中国的主张

---

① John Winthrop, “A Model of Christian Charity,” in Anne Hacht, ed., *Literary Themes for Students: The American Dream*, Detroit: Gale, 2007, pp. 359-370.

② Paul Leicester Ford, ed., “The Writings of Thomas Jefferson”, New York: G.P. Putnam’s Sons, 1892-1899, p.158-159, quoted in Robert W. Tucker and David C. Hendrickson, *Empire of Liberty: The Statecraft of Thomas Jefferson*, New York: Oxford University Press, 1990, p. 11.

③ [英]阿诺德·约瑟夫·汤因比：《历史研究》(A Study of History)，郭小凌、王皖强译，上海人民出版社2010年版，第635页。

失去了信誉”<sup>①</sup>。其次，认为中国历史上的“朝贡体系”实际上是一种“国际等级制度”和“天无二日”的文化。“不是中国给其他国家下跪，就是其他国家给中国下跪。这种制度和文化的将使中美之间的关系难以调和。”<sup>②</sup>再次，认为中国在一些重大问题上欺骗美国。例如，指称中国关于降低关税、开放和“不将南海军事化”的承诺并没有兑现。由此认定中国在很多问题上不可信。<sup>③</sup>最后，认为中国政府对国有企业给予大量补贴，使这些企业在国际竞争中取得优势地位，导致美国企业在这种不平等竞争中处于劣势。<sup>④</sup>

这些负面共识导致美国一些精英对对华政策产生挫败感和对美国利益认知发生重大变化。接触已不再被他们认可为对华政策的首选。因此，美国共和与民主两党 2018 年在国会通过了一系列法案，企图制约中国。包括《2018 年对等进入西藏旅行法案》(Reciprocal Access to Tibet Act of 2018)、《2018 年亚洲再保证倡议法案》(Asia Reassurance Initiative Act of 2018)等。

## 二、中美关系将进入激烈博弈期

从总体来说，美国两党关于中国的负面共识还未完全落实到政策层面。但从短期（5 年）至中期（20 年）来说，中美关系将处于激烈博弈期。

### （一）中美关系新常态

新时期，中美关系出现新常态。两国过去的常态是合作中存在竞争，现在是在竞争中寻求某些合作。

第一，中美战略竞争背景下的有选择合作。特朗普政府 2017 年 12 月出台《美国国家安全战略》报告，将中国作为第一位的“战略竞争者”（strategic competitor），认为中国和俄罗斯是“企图构建与美国价值观和利益对立的世界”的“修正主义国家”，甚至提出中国是“经济侵略者”。<sup>⑤</sup>虽然该报

---

① Interview with Scott Kennedy during the Workshop on Engagement or Disengagement? The Future of Sino-U.S. Relations held in Beijing on December 9, 2018.

② Ibid.

③ Ibid.

④ Ibid.

⑤ White House, “National Security Strategy of the United States”, December, 2017, p. 25, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

告宣称“美国试图继续与中国合作”，但又指出“美国将从实力地位寻求与竞争者合作的领域”。<sup>①</sup> 2018年1月30日，特朗普在国会发表国情咨文时宣称中国和俄罗斯是美国的“对手”（rival）<sup>②</sup>。中美实际上是正面和负面都有的对手，显现出既竞争又合作的两重性。这些表明特朗普政府放弃冷战结束后美国历届政府对中国实行的“接触”政策，转向与中国进行“战略竞争”，但并不排除与中国进行有选择的合作。

特朗普政府挑起对华贸易摩擦，标志着与中国进行“战略竞争”的开始。当前特朗普政府挑起的贸易摩擦，是一场新型贸易摩擦。特朗普政府对华贸易摩擦的第一个目标是消除美国对华贸易的巨额逆差，迫使中国按照特朗普的要求开放市场和调整经济结构。在这一点上这场贸易摩擦与历史上的贸易战有相似之处。这场贸易摩擦与以往的不同之处，在于其主要目标是制约中国这个国际体系上升大国的发展步伐，去除中国对美国的经济和技术领先地位进行挑战的能力。中国经济的迅速发展，特别是高新技术产业的快速追赶，令美国感到不安，于是运用“301条款”等手段，以中国强制美国企业转移技术等为借口，通过限制中国高新技术产品进出口以及中国对美投资等方式对“中国制造2025”进行狙击，以打压中国的发展。

特朗普政府挑起对华贸易摩擦以制定有利于美国的贸易新规则为着眼点。它在这场贸易战中以中国拒绝公平贸易、“窃取”美国知识产权等为借口，违反世界贸易组织准则对中国商品提高关税，甚至滥用“国家安全”对中国企业在美正常投资和经营活动制造种种障碍和限制。这些做法实际上是要根据自身利益和需要来制定对美国单方面有利的国际贸易新规则。其主要目的不仅要消除中国对美国的贸易顺差，而且要去掉中国对美国主导和领先地位进行挑战的能力。

第二，进入战略相持阶段的中美摩擦和竞争。当前，中美进入战略竞争的相持阶段，两国既竞争又合作，这种竞合关系将持续较长一个时期。从特

---

<sup>①</sup> White House, “National Security Strategy of the United States”, December, 2017, p. 25, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

<sup>②</sup> President Donald J. Trump, “State of the Union Address” to the U.S. Congress, January 30, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trumps-state-union-address/>.

朗普政府挑起对华经贸摩擦至 2018 年 12 月 1 日阿根廷布宜诺斯艾利斯 G20 峰会期间举行的“习特会”就中美经贸问题达成共识，是中美经贸摩擦的第一回合。在这个回合中，特朗普政府多次出手对中国输美产品大规模加征关税，中国也多次进行报复。双方互动频频，但中国最终打破了特朗普关于贸易战的“速胜论”或“易胜论”。

中美经贸摩擦第二回合是从 2018 年 12 月 1 日至 2019 年 5 月，两国谈判团队进行贸易磋商。该磋商的目的是朝着取消所有加征关税的方向努力达成互利双赢的具体协议。中方已经表示，愿意根据中国新一轮改革开放的进程以及国内市场和人民的需要，开放市场，扩大进口，推动缓解中美经贸领域相关问题。双方达成互利双赢的具体协议是中方对美方采取相关积极行动的基础和前提。双方应共同努力，推动双边经贸关系尽快回到正常轨道，实现合作共赢。<sup>①</sup>

中美经贸摩擦只是两国战略竞争长期相持阶段的一个组成部分，其他部分还包括国家安全、南海、台海、人权等方面。中美战略竞争特别表现在高科技领域。美国想方设法阻止华为及其 5G 技术在美国和世界其他国家的应用和发展就是一个例子。

第三，中美关系存在走向“半脱钩”的可能性。中美两国的相互依存已经达到相当高的水平，主要是在经济和安全两大领域。如果美国完全切断中美之间的交流与合作，其自身利益也会遭受重大损失。而且因为中美自 1979 年建交至今 40 年以来，已经不只是两个政府之间的交流，两个社会已形成全面交流。这已成为中美关系最深厚的基础。这是两国之间尽管有分歧、有摩擦，但基于共同利益的合作始终成为两国关系主流的主要原因之一。

但美国的少数“鹰派”人物现在企图将中美关系完全“脱钩”，以便达到他们孤立中国，将中国拖入“新冷战”的目的。特朗普政府采取一些措施切断中美之间的高科技交流与合作，并在中国学者和学生赴美交流学习的签证等方面制造障碍。2018 年 5 月 24 日，美国宣布取消邀请中国参加“环太平洋演习”。2018 年 12 月 1 日，中国科技领军企业华为的首席财务官孟晚

---

<sup>①</sup> 《国务委员兼外交部长王毅向中外媒体介绍中美元首会晤情况》，外交部网站，2018 年 12 月 2 日，[https://www.mfa.gov.cn/web/wjdt\\_674879/wjbxw\\_674885/t1618091.shtml](https://www.mfa.gov.cn/web/wjdt_674879/wjbxw_674885/t1618091.shtml)。

舟在加拿大转机时被美、加联手非法拘捕，美国企图将她引渡到美国受审。美国这一行动的目标是想借打击华为来打击中国整个高科技产业，从而维护其全球科技霸权。特朗普政府的这些行动将使中美关系走向部分脱钩，这主要集中在高科技领域合作、两军交流和学者学生交流等方面。

## （二）中美战略竞争和博弈的主要领域

在当前和今后一段时间，中美之间虽然在某些领域还有合作，但战略竞争和博弈将处于比较激烈的阶段，主要表现在以下三个领域。

第一，中美经贸摩擦将长期化。中美贸易摩擦现在进入第二回合。中方正在做出重大努力，力争达成对双方都有利的贸易协议。美国一些谈判官员也在朝该方向努力。但被视为特朗普政府鹰派人物的美国国家贸易委员会主席彼得·纳瓦罗（Peter Navarro）宣称，除非“北京准备全面改革其贸易和工业做法”，否则两国“很难”达成长期协议。<sup>①</sup>他说，美国不会接受“不彻底的措施”，中国必须回应美方所有关注事项，双方才可达成协议。这些关切包括强制技术转让、网络间谍活动、政府主导的投资以及关税和非关税壁垒等。纳瓦罗认为，“中国制造 2025”倡议要让中国发展为人工智能和第五代无线通信等领域的领先者，这表明中国的战略是在未来垄断这些工业领域。他说：“中国基本上是在追赶我们的技术，盗窃日本、美国和欧洲的未来。”纳瓦罗提及了一个研究小组列出 53 个“中国经济侵略”的例子，包括“将国有企业合并为国家顶尖企业”“向发展中国家提供有债务陷阱的融资”和“以低于成本的价格在国外市场倾销商品”等项目。纳瓦罗说：“实际上，这一切违反了世界贸易组织的规则……如果我们要进行有成果的谈判，中国必须解决所有问题。”<sup>②</sup>这给中美达成贸易协议设置了障碍。

特朗普和纳瓦罗都认为，现在是美国经济发展强劲的阶段，吹嘘美对华经贸摩擦“只对中国有杀伤力，对美国损失不大或所受影响可忽略不计”<sup>③</sup>。

---

① 李月霞：《纳瓦罗：除非中国贸工政策有重大调整，美中“很难”达成长期贸易协议》，《联合早报》，2018年12月23日，<http://www.zaobao.com/special/report/politic/sino-us/story20181223-9180431>。

② 同上。

③ 邓聿文：《美中贸易战会不会在年底休战》，英国《金融时报》，2018年10月29日。

而无论从理论还是以往经贸摩擦的实情看，挑起经贸摩擦都是损人不利己的。对华经贸摩擦降低了美国商界对美国经济的信心，对美国股市产生负面影响，甚至可能触发金融危机。而且，中国具有巨大的国内市场以及可以开发的潜在国际市场，美国市场对中国商品也有较大的需求。因此中美很可能在近期达成贸易协议。

即使在中美就解决经贸摩擦达成初步协议后，美国方面也可能挑起新的麻烦。但到 2019 年底或 2020 年美国大选前，特朗普为了竞选连任将不得不与中国就关税方面的经贸摩擦达成协议。因为到那时，美国普通选民将会感觉到特朗普对中国出口商品提高关税的负面影响，以及中国对特朗普政府挑起经贸摩擦进行关税报复的影响，在 2020 年美国大选中通过选票表达他们对特朗普政府对华贸易政策的不满。

中美经贸摩擦的第三回合将是双方围绕 WTO 改革进行博弈。这一博弈将更为复杂和影响深刻。中国既要维护重大利益，又应全力与其他国家合作力争达成改革 WTO 的协议，防止 WTO 被抛弃或在国际经济体系中被边缘化。中国也应通过 WTO 的改革倒逼国内的经济改革和行政改革，促使中国的改革开放上一个新的台阶。

值得警惕的是，中国现在持有近 1.2 万亿美元的美国国债。特朗普政府既担心中国大量抛售美国国债，又不希望中国大量持有美国国债。因此，特朗普政府的这场经贸摩擦今后或扩大到汇率和金融领域，通过金融手段来“薅中国的羊毛”。2018 年 4 月，美国财政部负责国际事务的助理部长希思·塔尔伯特（Heath Tarbert）表示，美国政府正在评估针对中国投资启动《国际紧急状态经济权力法案》（International Emergency Economic Powers Act）的可能性，并已在财政部设立专门的办公室。<sup>①</sup> 根据这部 1977 年通过的美国国内法，在“美国国家安全保障和经济利益遭受重大威胁”时，美国政府可冻结、没收外国持有的美国资产，<sup>②</sup> 即在非常时期美国政府可据此法

---

① 《美国财政部考虑使用紧急法案限制中资投资美敏感技术》，《腾讯科技》，2018 年 4 月 20 日，<http://tech.qq.com/a/20180420/010397.htm>。

② International Emergency Economic Powers Act, passed by the United States 95th Congressional Session and signed by President Jimmy Carter on December 28, 1977, [https://en.wikipedia.org/wiki/International\\_Emergency\\_Economic\\_Powers\\_Act](https://en.wikipedia.org/wiki/International_Emergency_Economic_Powers_Act).

冻结中国持有的美国国债，甚至在极端状况下，一笔勾销美国对中国的欠债。

第二，中美两国在安全领域既竞争又合作将常态化。双方在安全领域的战略竞争和博弈主要表现在军力发展、太空、网络和南海等方面。美国对中国国防现代化快速发展的担心与日俱增。特朗普政府2017年12月出台的《美国国家安全战略》报告提出，“中国正在建立世界上仅次于美国的实力最强大、资金最充裕的军事力量。它的核武库不仅不断增长，而且呈现多样化趋势。中国军事现代化和经济增长在一定程度上利用了美国的技术创新。”<sup>①</sup>2018年11月，美国国会下属的国防战略委员会发布《为共同防御做好准备》（Providing for the Common Defense）报告，认为俄罗斯与中国对美国安全构成最大威胁，美国现在面对“战略竞争对手”中国与俄罗斯的挑战，美军优势弱化已达“危险程度”，必须采取果断措施“重建美军优势”。<sup>②</sup>时任美国国防部副部长帕特里克·沙纳汉（Patrick Shanahan）2018年12月9日指出，五角大楼2019年将重点发展远程精确打击火力、高超音速武器、导弹防御、太空军和网络力量等。<sup>③</sup>

特朗普政府2017年11月推出“印太战略”（the Indo-Pacific Strategy），继续将南海作为制约中国的抓手。美军在南海进行“航行自由行动”在部分时间段频次升高，在大部分时间中在南海保持一个航母编队巡航，派战略轰炸机飞越南海演练，宣示“飞越自由”，企图在南海建立“议题联盟”（Topic-focused Coalition），鼓励其他域外大国军事插手南海，持续进行“航行自由行动”，使得南海紧张局势难以消除。

第三，中美在台湾问题上的博弈可能增多。特朗普当选总统之初存有把“一个中国”政策作为与中国谈判筹码的企图。但在各方面因素影响下，2017年2月9日，特朗普在与中国国家主席习近平首次通电话时表示，“美国政

---

① White House, *National Security Strategy of the United States*, December, 2017, pp. 38, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

② National Defense Strategy Commission, “Providing for the Common Defense: The Assessments and Recommendations of the National Defense Strategy Commission,” November 13, 2018, <http://www.usip.org/sites/default/files/2018-11/providing-for-the-common-defense.pdf>.

③ Patrick Shanahan, “US Deputy Defense Secretary: A Look at Missiles, Space and Cyber in Next Year’s National Strategy”, *Defense News*, December 9, 2018, <https://www.defensenews.com/outlook/2018/12/10/us-deputy-defense-secretary-a-look-at-missiles-space-and-cyber-in-next-years-national-strategy/>.

府坚持奉行一个中国政策”。<sup>①</sup>而在特朗普政府推出“印太战略”后，其将台湾问题作为制约中国的抓手，“一个中国”政策存在空心化的倾向，甚至会以台湾问题作为制约中国或在经贸及朝核问题上向中国施压的手段。2018年1月22日，由美国众议院议员泰德·约霍（Ted Juho）提出、众议院外委会主席艾利奥特·恩格尔（Eliot Engel）联署支持的旨在使我国台湾地区进入世卫组织的法案在众议院再次获得通过。该法案要求美国国务卿研究相关策略帮助台湾地区重获世卫组织观察员的资格，并重新参加世界卫生大会。特朗普政府还对促进美台签署自由贸易协议（FTA）有兴趣。台湾当局企图让美国协助台湾加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（Comprehensive and Progressive Trans-Pacific Partnership, CPTPP）。2018年3月16日，特朗普签署《与台湾交往法》（Taiwan Travel Act），使之成为正式的法律。该法案允许美台高级军政官员互访。<sup>②</sup>美军印太总部2018年秘密派遣现役将领赴台参与“汉光35号”指挥所演习。美国国会下属的“美中经济与安全审查委员会”（US-China Economic and Security Review Committee, USCC）2018年11月发表年度报告称，台湾作为美国在印太地区的重要盟友，并不具备在美中之间左右逢源的条件，而必须在“亲美”或“亲中”之间做出选择，并建议美行政部门以此检视台湾当局领导人候选者的政见立场。该报告甚至威胁台湾地区必须完全与中国大陆切割，以免影响美对台军售。<sup>③</sup>2018年12月4日和12日，美国国会参众两院分别以全票赞同通过《亚洲再保证倡议法案》（Asian Reassurance Initiative Act）。该法案旨在提供美国亚太政策架构，强化美国在印太地区的领导地位。该法案通过每年授权拨款15亿美元，来进一步加强美国在亚太地区的存在感，以确保一个自由开放的印太地区和以规则为基础的秩序。它包括了军事和经济参与，目的是在海上与网络安全、防扩散、航行自由等方面，与东盟和其他安全“伙伴”加强合作。该

---

① 《习近平同美国总统特朗普通电话》，《人民日报》2017年2月10日，第1版。

② 夏立平：《构建新型国际关系视角下的中美关系》，《美国研究》2018年第2期，第12页。

③ US-China Economic and Security Review Committee, “USCC 2018 Annual Report to Congress,” November 2018, [https://www.uscc.gov/sites/default/files/annual\\_reports/2018%20Annual%20Report%20to%20Congress.pdf](https://www.uscc.gov/sites/default/files/annual_reports/2018%20Annual%20Report%20to%20Congress.pdf).

法案规定，“美国总统应常态化性提供符合台湾需求之防御物资，以因应来自中华人民共和国既有及未来可能之威胁，包括支持台湾发展与整合具机动性、耐存活性，且具成本效益之不对称战力。”此法案还规定，美国总统应依据《与台湾交往法》鼓励美国高阶官员访台。2018 年 12 月 31 日，特朗普签署了《亚洲再保证倡议法案》。美国以台湾为“筹码”制约中国，但必须要考虑到中国始终将台湾问题作为核心国家利益，为了维护“一个中国”原则，中国将不惜一切代价。因此尽管美国国防部和国务院一些鹰派官员对提升美台关系蠢蠢欲动，但特朗普总统有时不得不在台湾问题上有所节制。

### 三、新时期中美关系重构的支柱

在美苏冷战时期，中美关系只有一根支柱，就是共同对付苏联霸权主义。冷战结束后初期，中美关系转变为两根支柱，即经济和安全。当前，人文交流已经成为中美关系的第三根支柱。现在有些人认为中美要走向“新冷战”，甚至有人提出中美“新冷战”已经开始。中美关系的这三根支柱决定了两国不会陷入美苏之间的那种“冷战”，也不会完全脱钩，并将促进中美关系朝着协调、合作、稳定的方向发展。

#### （一）经济相互依存和中国改革开放是中美关系的第一根支柱

经贸关系曾经是中美关系的“压舱石”和“推进器”。虽然在特朗普政府挑起对华贸易战后，中美经贸关系的“压舱石”和“推进器”地位受到很大挑战，但仍是中美关系的支柱之一。2015 年中国成为美国最大的贸易伙伴，美国是中国第二大贸易伙伴。

自中国加入世贸组织以来，美国对华出口增长显著。2018 年 5 月，美中贸易全国委员会发布《美国对华出口贸易概况》报告，认为对华出口贸易对于美国经济增长至关重要，美国对华商品出口量持续超越对世界其他地区商品出口增长量。在过去的十年中，美国出口到中国的商品增长率达 86%，而对其他地区的出口增长率仅为 21%。中国已经成为美国商品和服务贸易出口的第三大市场，对中国的出口贸易为美国提供了 100 万个就业岗位。2017

年美国对华出口额超过 1 270 亿美元，为美国历史最高，增长了 140 亿美元，其增长速度是对世界其他地区商品出口增长率的两倍之多。对华服务贸易出口意义重大，是美国服务贸易出口增长的重要推动力。2016 年，美国出口到中国的服务贸易额增长了 12%，首次超过 500 亿美元，贸易额总计 520 多亿美元，仅略低于当年对加拿大的服务贸易出口额，而出口到世界其他地区的服务贸易额却缩减了 0.6 个百分点。2007—2016 年，美国对中国的服务贸易出口增长率超过 300%，而对世界其他地区的出口增长率约为 50%。美国对华出口仍有巨大的增长空间。<sup>①</sup>

据中国商务部统计，2018 年，中美两国货物贸易超过 6 300 亿美元，双向投资累计超过 2 400 亿美元。<sup>②</sup> 虽然美方贸易逆差较大，但主要是因为美国禁止对华出口高科技产品和美元作为国际储备货币的优势地位。经过双方共同努力，是完全可以大幅度缩小美国对华贸易逆差的。

中国改革开放是与中美建立外交关系几乎同时的。1979 年 1 月邓小平访美既极大促进了中美关系的发展，也极大促进了中国的改革开放。中国的改革开放与中美关系的发展是相辅相成、相互促进的。中国的改革开放促进了中美关系的发展，中美关系的发展又促进了中国的改革开放。中国的改革开放和美国支持中国发展及融入战后国际体系实际上已经成为中美关系支柱的组成部分。

## （二）共同的安全利益和形成战略稳定关系是中美关系的第二根支柱

中美两国都是联合国安理会常任理事国，对整个世界的和平、安全、稳定、发展负有重大责任。中美都面临许多安全挑战，在许多安全事务中存在并行不悖的利益或共同利益。

安全可以分为传统安全和非传统安全。传统安全领域主要指军事安全。中美在这一领域存在许多并行不悖的安全利益。例如，在朝鲜半岛问题上，中国在有两大目标：半岛无核化与半岛和平稳定。因此中国严格执行了联合

---

<sup>①</sup> US-China Business Council, “2018 State Exports Report,” April 2018, [https://www.uschina.org/sites/default/files/final\\_uscbc\\_state\\_report\\_2018.pdf](https://www.uschina.org/sites/default/files/final_uscbc_state_report_2018.pdf).

<sup>②</sup> 《商务部首次公布中美 2018 年贸易数据》，《人民日报》2019 年 1 月 18 日，第 2 版。

国安理会的对朝制裁决议。美国的目标是既要解除朝鲜核武器，也不希望爆发大规模战争。中国在促朝弃核方面与美国进行了良好的合作。

中美也共同面临着各种非传统安全威胁。两国只有合作才能够共同应对这些非传统安全挑战。例如，在阿富汗问题上，中国为了防止恐怖主义从阿富汗边境蔓延到中国，并保护在阿富汗的投资等经济活动，积极在阿富汗劝和促谈。美国国防部 2018 年提交国会的一份报告显示，随着巴基斯坦与中国、俄罗斯和伊朗就寻求谈判解决阿富汗问题进行磋商，美国也承认这三个国家可在结束阿富汗冲突方面发挥关键作用。<sup>①</sup> 中国将训练一个阿富汗山地旅，这支部队将在与中国接壤的阿富汗瓦罕走廊参与巡逻，以防止恐怖组织或极端组织武装分子通过瓦罕走廊过境对中国安全构成威胁。<sup>②</sup> 中国还帮助训练了一部分阿富汗警察，以帮助阿富汗加强治安。这些都有利于美国实现在阿富汗的反恐目标。

中美在安全方面的合作还应该包括形成两国战略稳定关系。这种战略稳定关系包括两国在核武器和网络安全方面形成相互威慑。

### （三）两国社会之间的人文交流是中美关系的第三根支柱

中美两国刚建交时，主要是两国政府之间的交流。经过 40 年的发展，中美已经形成两国社会之间的全面人文交流，成为中美关系最深厚的基础。

从中美建交至今，中国与美国缔结友好城市的总数达到 273 对，有力促进了两国城市之间的交流与合作。中国在美留学生增长很快。根据国际教育研究所《2017 年美国门户开放报告》，在美留学的外国学生群体中数量最多的是中国学生。2016—2017 学年共有 1 078 822 名国际学生就读于美国高等教育机构，中国是第一大生源来源国，达 350 755 人，比 2015—2016 年增长 6.8%，约占在美国留学生总数的 32.5%。<sup>③</sup>

美国华人华侨在当地经济、政治、文化、社会、教育、科技等领域发挥越来越重要的作用，也成为中美交往的桥梁。根据 2018 年 5 月美国联邦政府

---

① 《美国五角大楼承认：中国、俄罗斯和伊朗是阿富汗和谈的主要参与者》，《环球时报》，2018 年 12 月 26 日，第 9 版。

② 同上。

③ 《2017 美国门户开放（Open Door）报告数据详解》，新东方网，2017 年 11 月 14 日，<http://goabroad.xdf.cn/201711/10727334.html>。

公布的人口普查数据，截至 2017 年，亚裔美国人已达 2 141.92 万人，其中华裔最多，超过 508 万人，首次突破 500 万大关。他们由于长期生活在美国，较为熟悉美国民众和社会的具体情况，能更好地融入美国社会。

中美关系中的这三个重要支柱是两国关系一定能走出风风雨雨，终究会好起来的主要保障因素。

#### 四、新时期重构中美关系的方略

中美关系已经不可能回到过去。在新时期，中美关系面临重构的过程。这一过程就是要努力推进并朝着最终实现以协调、合作、稳定为基调的双边关系的方向发展。

自 1979 年建交以来，中美关系三次走到十字路口。其中，前两次中美关系走出十字路口后都使中美关系得以进一步改善。

中美关系第一次走到十字路口是在 1989 年春夏之后，以美国为首的西方国家对中国进行制裁，中美关系降到低点。1992 年邓小平发表南方谈话，中国加快改革开放步伐。同时，遵循邓小平提出的“冷静观察、稳住阵脚、沉着应付、韬光养晦、善于守拙、决不当头、有所作为”等对外关系指导方针，改善了中美关系，不仅打破了西方国家的制裁，而且使中美关系走出十字路口，促使克林顿政府对华实施“接触”政策。

中美关系第二次走到十字路口，是 2001 年中美“撞机”事件之后，两国关系降到冰点。“9·11”恐怖袭击事件后，美国将反恐作为其国家安全战略的最优先事项，为中国延长战略机遇期提供了有利的外部环境。中国通过加入世界贸易组织、全方位对外开放等策略形成倒逼机制，加大了国内改革和对外开放的力度，加快了国内经济和中美经贸关系的发展。中美关系再次走出十字路口。小布什政府和奥巴马政府对华实施“合作与竞争”并用的“两面下注”政策。

现在，自两国建交以来，中美关系第三次走到了十字路口。中美关系第一次和第二次走到十字路口是因为单纯的国内事件或双边关系事件。第三次

走到十字路口的原因比前两次要复杂得多，首先，中美两国社会制度、价值观、历史文化背景不同是深层原因；其次，中美两国核心国家利益不同是现实原因；再次，中美两国在国际体系中客观上的老大和老二地位是结构原因。促中美关系第三次走出十字路口是重构中美关系第一阶段的目标。为了实现这一目标，中国应该采取以下对策。

### （一）进一步加快中国改革开放的步伐

中美关系前两次走出十字路口，都是中国采取了进一步改革开放的政策，从而推动了中美关系稳定发展。这一次中国也应该将坏事变好事，利用中美经贸摩擦形成的对中国改革开放的倒逼机制，通过进一步深化改革开放来消解特朗普政府挑起的经贸摩擦。中国只有改变自己，才能改变世界。习近平强调：“总结改革开放的伟大成就和宝贵经验，动员全党全国各族人民在新时代继续把改革开放推向前进，为实现‘两个一百年’奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦不懈奋斗。”<sup>①</sup>中美关系与中国改革开放有着密切的关系，2018年是中国改革开放40周年和《中美建交公报》发表40周年，中美关系与中国改革开放是同时开启并同步推进的。因此，中国新一轮深化改革、扩大开放有利于推动中美关系在新的起点上再出发。

应正视“改革赤字”，加快改革步伐。特别是在为企业创造公平竞争的营商环境、推进国有企业改革、加强知识产权保护、提升国家对国有企业补贴的透明度、减少国家对国有企业的补贴等方面尤应如此。改变“大进大出”的经济模式，侧重提升在养老、教育和医疗等领域的社会保障能力和政府的资金投入，以加强社会托底并增强民众的消费信心，同时发展国内消费市场。应加快发展高新技术特别是国家现代化急需的高新技术，为科技成果尽快转化为生产力建立有效机制。必须既推进金融开放和人民币国际化，又加强保证金融和人民币稳定的机制和措施。同时，中国有必要进行与经济改革相匹配的政治体制改革，进一步加强依法治国，大力推行社会主义法治建设。

中国只有把自己的事情办好，实现两个一百年奋斗目标和中华民族伟大复兴，完成现代化的宏伟蓝图，才能真正有实力实现以协调、合作、稳定为基

---

<sup>①</sup> 《习近平在庆祝改革开放40周年大会上的讲话》，《人民日报》2018年12月19日，第1版。

调的中美关系。美国哈佛大学教授约瑟夫·奈指出：“以美元汇率计算，中国当前的经济规模约等于三分之二个美国。许多经济学家都认为中国将超越美国成为世界第一经济大国，这一刻到来的具体时间从 2030 年到 2050 年皆有可能。”美国前财政部长劳伦斯·萨默斯（Lawrence H. Summers）提出了美国未来对外政策的关键性问题：“到 2050 年，美国经济规模只有世界头号经济体的一半……美国能否想象这样的未来？美国政治领导人能否面对这样的现实，使关于世界未来面貌的磋商变得可能？”中国通过进一步改革开放，经济实力和科技实力大幅超过美国，并与美国保持稳定关系，将促使美国在世界事务中更多地与中国进行合作和协调。

## （二）在中美两国之间建立有效的协调机制和分歧管控机制

构建不冲突不对抗、相互尊重、合作共赢的中美关系仍是未来双方努力的目标。中美两国自建交以来已经形成许多对话沟通机制，包括首脑互访、首脑热线、战略对话、议会交流、军事热线、海上军事安全磋商等。这些机制特别是战略对话和军事交流机制，在关键时刻能起到管控分歧、避免误判甚至化解危机的重要作用。

习近平主席与特朗普总统 2017 年 4 月在美国佛罗里达州海湖庄园举行会晤时，决定将奥巴马政府时期的中美经济与战略对话机制转化为外交安全对话、全面经济对话、执法及网络安全对话、社会和人文对话四个高级别对话合作机制。尽管 2018 年中美在这四个高级别对话合作机制中只举行了第二轮中美外交安全对话，但双方在此次对话中互释善意，共同表达了合作意愿，“就各自战略意图进行了深入沟通……同意按照两国元首确定的方向和原则，在相互尊重基础上管控分歧，在互利互惠基础上拓展合作，共同推进以协调与合作为基调的中美关系。”<sup>①</sup> 这一对话机制为避免中美新“冷战”发挥了一定积极作用。

目前，中美在建立军事互信措施方面已经取得一些进展。1998 年 6 月，中美两国政府决定不将各自控制下的战略核武器瞄准对方。这是中美之间在

---

<sup>①</sup> 《第二轮中美外交安全对话在美国华盛顿举行》，外交部网站，2018 年 11 月 10 日，<https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1611997.shtml>。

核武器方面达成的第一项双边信任措施协议。<sup>①</sup> 2014年两国签署了《建立重大军事行动相互通报信任措施机制谅解备忘录》和《海空相遇安全行为准则谅解备忘录》。建立这两个互信机制是双方加强对彼此战略意图了解、增强战略互信和管控危机、预防风险的重要措施。中美两国有必要进一步建立和健全双方战略沟通机制和危机管控机制，从而有助于双方减少误解、防止误判、管控分歧，以及避免和化解危机。

中国应该做好充分准备应对中美关系新常态的长期性和复杂性。面临特朗普政府在经贸、限制高技术交流、WTO等国际机制改革、金融、南海、台湾问题上的施压，中方应在谋局已定后谋势，综合施策，妥善应对。

（三）强化省州交流、民间交流和智库交流，加强与美国国会、地方政府和智库的交流

中国已经成为美国各州的重要出口市场。在从2008年至2017年的十年间，美国的大多数州都经历了对华商品出口额的显著增长。在这段时间内，有49个州增加了对中国的商品出口，其中有17个州经历了自2008年以来出口额的三位数增长。在2007年至2016年的十年间，美国各州的服务贸易出口均是三位数的增长率，有31个州的增长率超过300%。对于美国大多数州来说，中国位列商品及服务贸易出口市场的前五名。2017年中国是美国五个州的最大的商品出口市场，同时也是46个州商品出口的前五大市场。在服务贸易出口方面，2016年中国是18个州的最大的出口市场，并且是全美50个州的前五大出口市场之一。越来越多的州每年向中国出口至少价值10亿美元的商品或服务。<sup>②</sup> 中国应该通过强化对美国各州的工作，使两国地方政府之间的交流和民间交流上一个新台阶。

同时，通过与各州的交往能够影响这些州选举出来的国会参议员和众议员。可以在邀请美国国会议员访华的同时，通过中方智库等邀请美国国会议员助手访华。中方在这些交流中，应谦虚谨慎，实事求是向美方介绍中国经

---

① 夏立平：《中美共同构筑通向未来的桥梁——中美首脑北京会晤的意义和影响》，《国际展望》1998年第14期，第3页。

② US-China Business Council, “2018 State Exports Report,” April 2018, [https://www.uschina.org/sites/default/files/final\\_uscbc\\_state\\_report\\_2018.pdf](https://www.uschina.org/sites/default/files/final_uscbc_state_report_2018.pdf).

济和社会发展情况，使他们了解中国仍是发展中国家的事实。

## 结 束 语

根据唯物辩证法的否定之否定规律，如果说中美建交至 2017 年是中美关系的肯定阶段，那么 2018 年之后一段时期将是中美关系的否定阶段，而实现以协调、合作、稳定为基调的中美关系将完成中美关系重构的过程，进入否定之否定阶段。中美关系稳定并向健康方向发展是中国实现现代化的重要外部条件之一。中美关系的重构是中美关系的再出发。只要中国保持谦虚谨慎和战略定力，发挥战略智慧，中美“新冷战”是可以避免的。中美两国人民都是务实的，都希望中美两国关系稳定。美国在 20 世纪 50 年代前期，曾掀起以“麦卡锡主义”（McCarthyism）为代表的反共和排外运动，涉及美国政治、教育和文化等领域，但美国社会的务实文化和美国民众的良知使美国最终抛弃了“麦卡锡主义”。从长期（未来 30 年）来说，两国实力将更加平衡，双方将“共同演进”，中国将通过进一步的改革开放改变自己，实现现代化，美国也必须改变自己不适应新时期的心态和结构。两国将经历一个否定之否定的过程，逐步构建起不冲突不对抗、相互尊重、合作共赢的新型大国关系。

[责任编辑：樊文光]

# 特朗普与英美特殊关系的嬗变

徐瑞珂

**【内容摘要】** 随着特朗普上台执政，英美特殊关系进入了特朗普时期。特朗普执政对英美特殊关系有何影响，特朗普主义又在哪些层面削弱了英美特殊关系，是否会危及这种关系，这些问题是本文探讨的主要内容。事实上，自二战结束以来，英美特殊关系得以维系的三大因素分别是高度的身份认同感、持久互惠合作以及高度制度化的安全合作机制。高度的身份认同感有利于促进英美对共同利益和共同威胁的认知，可以巩固两国之间的战略信任；持久互惠合作有利于促进英美重视彼此的战略价值，促进两国之间的团结；高度制度化的安全合作机制有利于促进英美两国形成良好的合作习惯，强化对彼此的相互依赖。由于特雷莎·梅政府的“全球英国”外交理念与特朗普主义格格不入，以及特朗普破坏了以英美共同的自由主义价值观为基础的移民政策，双方共同的身份认知受到了一定冲击。此外，由于英美两国在全球治理上的利益分歧以及英国在后脱欧时代战略价值的下降，英美互惠合作关系将遭到削弱。尽管如此，高度制度化的英美情报合作、核合作和军事合作在特朗普时期依然密切，维护了英美特殊关系。中国需清醒认识英美特殊关系将继续成为英国对华政策的重要影响因素，这一因素将制约中英两国在安全领域合作的广度和深度。

**【关键词】** 特朗普主义 全球英国 英国脱欧 英美安全合作

**【作者简介】** 徐瑞珂，北京外国语大学英语学院英国研究中心讲师（北京 邮编：100089）

**【中图分类号】** D856.12 **【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2019)03-0118-20

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201903007

随着二战后美国霸权的确立以及英国的衰落，美国逐渐在英美特殊关系中占据主导地位，英国则处于从属地位。由于美国总统对英美特殊关系存在不可小觑的影响力，英国历任首相大都热衷于同美国新上任的总统尽快建立亲密合作关系，特雷莎·梅首相亦不例外。梅在特朗普上任仅一周后便应邀访美，成为特朗普就任总统后首位访问白宫的外国领导人。在与梅的首次联合记者会上，特朗普公开表示继续支持英美特殊关系。<sup>①</sup> 英美特殊关系始于二战期间，成熟于冷战时代，迄今已经存续 70 多年。特朗普对英美特殊关系的认可和拥护延续了自二战以来绝大多数美国总统所遵循的传统。

对英美两国而言，“特殊关系”一词并非仅是空洞的外交辞令。在过去 70 多年中，英美特殊关系虽有所削弱，但依旧可以称得上名副其实，并一直延续到特朗普时期。对英美特殊关系而言，特朗普时期是一个不同寻常且充满挑战的时期。自特朗普于 2017 年 1 月入主白宫以来，其不羁善变的政治个性及其外交政策深刻影响着英美特殊关系，使这种关系一波三折，机遇与挑战并存，震荡中亦有转圜余地。本文将着重探讨特朗普就任以来英美特殊关系有哪些新的变化，特朗普主义在哪些层面削弱了英美特殊关系，是否会使英美特殊关系面临生存危机等问题。

## 一、维系英美特殊关系的主要因素

1946 年 3 月，丘吉尔在“铁幕演说”中首次使用“特殊关系”这一概念来界定英美关系，此后这一概念一直被英美两国沿用至今。英美特殊关系的正式形成可追溯至二战期间。丘吉尔与罗斯福的亲密关系被视为英美特殊关系的象征。英美两国在反法西斯战争中的同心协力和史无前例的军事合作为英美特殊关系的形成奠定了基础。英美特殊关系经历了二战、冷战并在后冷战时代继续活跃于世界政治舞台。英美特殊关系的维系主要得益于三大因素，即共同的身份认知、持久互惠合作以及高度制度化的安全合作。

---

<sup>①</sup> Demetri Sevastopulo and George Parker, “Trump Hands May Promise of ‘Stronger’ Special Relationship,” *Financial Times*, January 28, 2017, <https://www.ft.com/content/2c509c50-e4ba-11e6-9645-c9357a75844a>.

### （一）英美自由主义价值观与高度的身份认同感

身份决定对利益和威胁的认知，而身份认同则促进两国对共同利益和共同威胁的认知。身份认同还可以促进国家之间的战略信任，成为国家间合作的润滑剂。英美两国存在着高度的身份认同感。在英语圈内，相比于加拿大、澳大利亚和新西兰，美国与英国的身份认同感最强，历史渊源最深。

英美两国共同价值观的核心是自由主义，它主要体现在两国对自由、民主和法治的共同认知上。<sup>①</sup> 自由主要指以个人主义为基础的政治自由和经济自由，其中政治自由强调保护人权和公民政治权利，经济自由则强调市场经济和自由贸易。民主和法治是维护政治自由和经济自由不可或缺的两大制度性保障。需要指出的是，英美共同的自由主义价值观并不是“与生俱来”的。在19世纪末以前，英美两国在价值观层面并非彼此深深认同。在美国眼中，英国更像是一个由贵族占主导地位、奉行殖民主义的专制君主国家，与美国的民主格格不入。<sup>②</sup> 而同一时期的英国则认为美国是一个粗俗、未开化的国家，并对美国的奴隶制深恶痛绝。<sup>③</sup> 随着19世纪中后期英美两国发生的政治和社会变革，双方开始在价值观上越来越相互认同，由此在19世纪末期形成了象征两国高度身份认同感的盎格鲁—撒克逊主义（Anglo-Saxonism），英美两国也实现了大和解（Great Rapprochement）。<sup>④</sup> 而进入当代以后，英美两国视彼此为彰显盎格鲁—撒克逊传统的自由民主国家，对自由主义价值观持有强烈的认同感。这使英美两国的政治精英和公众彼此都形成了高度的身份认同感。

---

① David Reynolds, "Rethinking Anglo-American Relations," *International Affairs*, Vol. 65, No. 1, 1988, p. 100.

② Edward P. Crapol, *America for Americans: Economic Nationalism and Anglophobia in the Late Nineteenth Century*, Westport: Greenwood Press, 1973, p. 4.

③ Kathleen Burk, *Old World, New World: Great Britain and America from the Beginning*, London: Little Brown, 2007, p. 278.

④ 《1832年改革法案》扩大了英国的选民基础，加速了英国的民主化进程，也促使美国将英国视为一个民主国家。与此同时，在美国内战中奴隶制被废除，消除了影响英国对美国看法的一大负面因素。在19世纪末，英美两国在政治价值观上的共识已经明显大于分歧，英美两国关系由此出现大和解。自此，盎格鲁—撒克逊主义成为英美共同政治价值观的主流意识。参见 Charles Souter Campbell, *From Revolution to Rapprochement: The United States and Great Britain, 1783-1900*, New York: Wiley, 1974, p. 203; Srdjan Vucetic, *The Anglosphere: A Genealogy of a Racialized Identity in International Relations*, Palo Alto: Stanford University Press, 2011, p. 24.

高度的身份认同感对英美特殊关系的维系大有裨益。第一，它使英美两国对何为共同利益达成了更多共识。第二，它促进了两国对共同安全威胁的认知。应对共同安全威胁一直是促进英美团结的重要动力，每当英美两国协力应对共同安全威胁之时，英美特殊关系便会更为亲密。第三，它促进了英美之间的战略信任，有利于两国化解分歧或求同存异。由于高度的战略信任，英美两国分歧更像是“家庭内部纠纷”（family spats），容易弥合。<sup>①</sup>

## （二）英美共同利益与持久互惠合作

英美两国高度的身份认同感并不意味着双方在交往中不再注重对自身利益的追求和考量。毕竟，英美关系虽然特殊，但从本质上而言仍是主权国家之间的关系。主权国家在对外关系中追求自身利益，英美两国亦不例外。从利益的角度而言，英美特殊关系之所以能够长久维系，主要是得益于英美两国都能从其特殊关系中持续获得巨大利益。

英美互惠合作关系主要体现在两个方面。首先，英美之间一直存在共同利益，利益契合远大于利益分歧。这是英美互惠合作关系长期存在的前提。如果英美之间不再存在共同利益或者利益分歧超过了利益契合，那么互惠合作关系将很快分崩离析。其次，英美两国都有追求和捍卫共同利益的实力和合作意愿。拥有共同利益的两国并不必然形成互惠合作关系，共同利益的存在为两国创造了互惠合作的愿景，但要实现这一愿景，还需要双方都要有实力和合作意愿。实力越强大，合作意愿越强烈，对彼此的战略价值也就越大。只有对彼此都有战略价值，英美互惠合作关系才能得以维系。

70多年来，美国一直是英国最大的战略资产（strategic asset）。<sup>②</sup> 英国能从美国那里持续获得巨大战略利益，美国在英国外交战略中的地位无可替

---

<sup>①</sup> Robert Hendershot, *Family Spats: Perception, Illusion and Sentimentality in the Anglo-American Special Relationship, 1950-1976*, Dudweiler Landstr: VDM Publishing, 2008.

<sup>②</sup> 关于联盟关系的讨论，战略资产与战略负担（strategic liability）是一组常用的概念。如果盟友 A 能够推动盟友 B 实现其外交政策目标，促进其国家利益，那么盟友 A 对盟友 B 而言便是战略资产，反之则是战略负担。参见 Robert Satloff and Chas Freeman, *Israel: Asset or Liability? A Debate on the Value of the U.S.-Israel Relationship*, Washington, DC: Washington Institute for Near East Policy, 2010, <https://www.washingtoninstitute.org/uploads/Documents/pubs/SatloffDebate.pdf>; Ruike Xu and Wyn Rees, “Comparing the Anglo-American and Israeli-American Special Relationships in the Obama Era: An Alliance Persistence Perspective,” *Journal of Strategic Studies*, Vol. 41, No. 4, 2018.

代。通过两次世界大战，英美两国完成了世界霸权的和平转移。<sup>①</sup> 自二战结束以来，英国再也无法成为能够主宰世界的一流大国。随着大英帝国光环在冷战期间的逐渐褪去，英国不得不调整自己的外交定位，以适应英国衰落的现实。英国实力无法再与美苏比肩，但其大国雄心犹在。对怀有大国雄心的英国而言，最佳战略选择是保持与美国的特殊关系，以维护其大国地位，实现英国衰落的软着陆。正是由于美国的扶持，英国才得以成为世界二流大国中的佼佼者，在国际事务中发挥着超出其自身实力的影响力。

英国虽然衰落，但还远未沦为美国可有可无的盟友的地步。美国也持续从与英国的合作中获得战略利益。英国依然是美国为数不多的具有全球视野和全球军事投射能力的盟友之一。<sup>②</sup> 从1945年到2016年，英美两国最大的共同利益是维护二战后缔造的“自由国际秩序”<sup>③</sup>。英国一直是美国所青睐的捍卫“自由国际秩序”的得力盟友，它不仅是帮助美国赢得冷战胜利的最大功臣，而且是协助美国在后冷战时代打击恐怖主义、应对核扩散以及俄罗斯地缘政治威胁的最积极和最有力的支持者之一。英国虽然在应对中国崛起上并未对美国亦步亦趋，但是在维护以规则为基础的“自由国际秩序”上依然与美国拥有根本的共同利益。与美国一样，英国也致力于在中国崛起的背景下维护“自由国际秩序”。

### （三）英美相互依赖与制度化的安全合作

制度化的联盟更容易维系，这是因为制度化对联盟具有黏合作用，维持现有制度的边际成本往往比创建新制度的成本更低，从而使联盟成员对现有制度产生路径依赖，不会轻易“改弦易辙”。<sup>④</sup> 合作关系的制度化有利于加

---

<sup>①</sup> Feng Yongping, “The Peaceful Transition of Power from the UK to the US,” *Chinese Journal of International Politics*, Vol. 1, No. 1, 2006, pp. 83-108.

<sup>②</sup> 冯存万：《构建全球新角色：退欧框架下的英国外交评析》，《国际论坛》2018年第4期，第38页。

<sup>③</sup> “自由国际秩序”是西方学术语境下的概念，指自二战结束以来的国际秩序，以美国为主导的西方国家是缔造这一国际秩序的核心力量，主要反映了西方国家的价值观和利益。以英美为代表的西方国家因而称之为“自由国际秩序”。中国政府和学术界对“自由国际秩序”这一概念并不认可，一般用“现行国际秩序”来指代自二战结束以来的国际秩序。由于本文讨论的是英美两国对国际秩序的态度，因而沿用“自由国际秩序”这一概念。

<sup>④</sup> Helga Haftendorn, Robert Keohane, and Celeste Wallender, *Imperfect Unions: Security Institutions over Time and Space*, Oxford: Oxford University Press, 1999, p. 30.

强国家之间的相互依赖，固化国家之间的合作习惯，并提升国家之间的战略信任。英美特殊关系是一个高度制度化的联盟。英美两国在情报、核武器和军事领域已经形成了高度制度化的合作关系。正是由于高度制度化，英美两国仍在情报、核武器和军事领域拥有强劲的合作动力，从而成为后冷战时代维系英美特殊关系的三大稳固支柱之一。<sup>①</sup>

衡量高度制度化是否促进了英美特殊关系主要从两个方面考察：第一，原有的合作机制是否仍可以促进英美两国的情报、核武器和军事合作；第二，英美两国领导人是否仍然重视这些合作机制。

1946年3月，英美两国签署情报协定（UKUSA Agreement），后来的“五眼联盟”（Five Eyes）由此开始萌动。英国政府通讯总部（GCHQ）与美国国家安全局（NSA）在信息情报领域的合作依然是英美情报合作的典范。由于在信息情报领域70多年的密切合作，英美两国政府之间互不监听对方已然成为双方情报机构所遵循的惯例。这也彰显了英美之间高度的信任，没有必要利用情报机构监听对方。与之相比，美国的其他一些重要盟友却被美国情报机构长期监听。比如，2015年斯诺登曝光的一系列机密情报揭露了NSA对法国、德国和以色列的长期监听，引起轩然大波。<sup>②</sup>

以1958年《英美共同防卫协定》（UK-US Mutual Defence Agreement）和1963年《英美北极星军售协定》（US-UK Polaris Sales Agreement）为基石，英美两国的日常核合作在2016年仍然按部就班地进行。英美两国在2014

---

① 大多数英美学者认为维系英美特殊关系的三大支柱是情报合作、核武器合作和军事领域的合作，主要是因为英美两国在这三个领域的密切合作最能彰显其双边关系的特殊性。参见 David Reynolds, “Rethinking Anglo-American Relations,” *International Affairs*, Vol. 65, No. 1, 1989; John Baylis, *Anglo-American Relations since 1939: The Enduring Alliance*, Manchester: Manchester University Press, 1997; Wolfgang Krieger, “The British-American Intelligence Alliance: Very Special Indeed,” in Ursula Lehmkuhl and Gustav Schmidt, eds., *From Enmity to Friendship: Anglo-American Relations in the 19th and 20th Century*, Augsburg: Wissner-Verlag, 2005; William Wallace and Christopher Phillips, “Reassessing the Special Relationship,” *International Affairs*, Vol. 85, No. 2, 2009.

② Kim Willsher, “Obama Calls Hollande to Promise NSA is No Longer Spying on French President,” *Guardian*, June 24, 2015, <https://www.theguardian.com/us-news/2015/jul/08/nsa-tapped-german-chancellery-decades-wikileaks-claims-merkel>; Glenn Greenwald and Andrew Fishman, “Netanyahu’s Spying Denials Contradicted by Secret NSA Documents,” *Intercept*, March 25, 2015, <https://firstlook.org/theintercept/2015/03/25/netanyahus-spying-denialdirectly-contradicted-secret-nsa-documents/>.

年续签了《英美共同防卫协定》，使该协定的有效期延长至 2024 年。基于该协定，英美两国成立了 17 个联合工作小组，在涉及核武器的各个领域进行细致分工合作，其合作的密切程度在世界上无出其右，英国依然是世界上分享美国核机密最多的国家。<sup>①</sup> 此外，根据 1963 年北极星军售协定，英国在 2016 年继续租用美国最先进的三叉戟 II D5 潜射导弹（Trident II (D5)）来作为英国核弹的运载系统。<sup>②</sup>

英美制度化的军事合作源远流长。1941 年 12 月 22 日—1942 年 1 月 14 日，英美两国举行阿卡迪亚会议，会议协调了两国在反法西斯侵略中的战略以及合作的具体方式。为加强两国的军事合作和统一指挥作战，英美两国成立了联合参谋长委员会、盟军联合司令部、军需品分配委员会等机构。自二战以来，英美军事合作的制度化日益提升。除了北约这一多边安全合作机制之外，英美两国也建立了一系列军事合作和交流机制。英美海、陆、空三军日常军事交流十分密切，定期互派军事人员，定期举行联合军事演习，并定期互派军官授课。<sup>③</sup>

综上所述，英美特殊关系之所以能够长久维系，主要得益于英美之间的共同身份认知、长期互惠合作和高度制度化的安全合作机制。下文将从这三个层面深入探讨特朗普上台以来英美特殊关系受到的影响。

## 二、特朗普政府对英美身份认同的影响

共同的血缘纽带、宗教传统、语言、文化和自由主义价值观是促进英美两国高度身份认同感的主要因素。特朗普的上台无法改变英美两国之间共同的血缘纽带、宗教传统、语言和文化，但却能在政府层面通过政策输出对英

---

① Ruike Xu, *Alliance Persistence within the Anglo-American Special Relationship: The Post-Cold War Era*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2017, p. 126.

② 1982 年，美国同意向英国提供比北极星导弹更先进的三叉戟 II D5 潜射导弹，并依据 1963 年北极星军售协议给予英国同等程度支持。因而 1963 年北极星军售协议依然有效，只是把原先的“北极星导弹”变为“三叉戟 II D5 潜射导弹”，协议条款基本保持不变。

③ Office of the Press Secretary, “Joint Fact Sheet: U.S. and UK Defense Cooperation,” White House, March 14, 2012, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2012/03/14/joint-fact-sheet-us-and-uk-defense-cooperation>.

美共同的自由主义价值观施加影响。特朗普主义<sup>①</sup>背离了英美共同的自由主义价值观，从而在一定程度上削弱了英美之间的身份认同感。

#### （一）特雷莎·梅政府与特朗普政府对彼此的认同感降低

上任伊始，特朗普便下令把丘吉尔的半身塑像重新放置在白宫椭圆形办公室内，表现出对维系与英国特殊关系的热情期待。<sup>②</sup>但是，由于梅与特朗普在外交理念上存在重大差异，梅特组合难以形成类似于撒切尔与里根那样的融洽关系，二者关系呈现高开低走的态势，英美两国政府的关系也呈现貌合神离之势。

自2016年7月接任英国首相之后，梅便将“全球英国”（Global Britain）作为其首要外交理念，力图让脱欧后的英国继续在国际事务中扮演大国角色。“全球英国”理念的核心是国际主义，其主要特征是开放、包容和积极外向。<sup>③</sup>在“全球英国”理念指导下，梅政府的主要外交政策取向表现在以下几个方面：第一，支持自由贸易，反对贸易保护主义；第二，捍卫以规则为基础的国际秩序（rules-based international order），支持多边主义国际机制，并利用国际机制提高英国的国际影响力；<sup>④</sup>第三，积极参与国际热点问题的解决，发挥英国的建设性作用。

特朗普主义与“全球英国”理念格格不入。特朗普主义的核心是“美国优先”，是典型的现实主义理念。在其首份《国家安全战略报告》中，特朗普政府把其外交政策理念界定为“有原则的现实主义”（principled realism），

① “特朗普主义”（Trumpism or Trump Doctrine）是指特朗普的政治理念和政策偏好，这一概念最早出现于特朗普宣布参与2016年美国大选，之后成为媒体和学界关注的一个热点。尽管目前尚未出现对“特朗普主义”概念的统一界定，但媒体和学界均认为“特朗普主义”有如下几个特征：政治上的民粹主义和本土主义；经济上的重商主义；外交上的现实主义。参见吕虹和孙西辉：《“结构性矛盾”与“特朗普主义”——特朗普政府“印太战略”的双重动因》，《世界经济与政治论坛》2018年第6期；Danny Toma, *America First: Understanding the Trump Doctrine*, Washington: Regnery Publishing, 2018; Gideon Rachman, “The Trump Doctrine—Coherent, Radical, and Wrong,” *Financial Times*, July 16, 2018, <https://www.ft.com/content/6c9db010-88d1-11e8-b18d-0181731a0340>.

② David Millward, “Donald Trump Returns Winston Churchill’s Bust to the Oval Office,” *Telegraph*, January 21, 2017, <https://www.telegraph.co.uk/news/2017/01/21/donald-trump-returns-winston-churchills-bust-oval-office/>.

③ Foreign Affairs Committee, *Global Britain: UK-US Relations*, London: House of Commons, March 2018, p. 5.

④ *Ibid.*, pp. 7-9.

其实质是打着“美国优先”旗号的特朗普主义。<sup>①</sup>简而言之，“美国优先”就是将美国国家利益放在最优先位置，有利于美国利益的就坚决支持，有损于美国利益的就坚决反对，不顾忌是敌是友，不顾忌是否有违美国传统价值观，不顾忌是否有违国际规范。特朗普主义以结果为导向，为达到目的，可以不惜使用一切手段。特朗普主义的具体外交政策表现为实施贸易保护主义，破坏自由贸易规则；漠视多边国际机制，单边主义大行其道；固守右翼民粹主义，仇视外来移民尤其是穆斯林移民。

“全球英国”理念与特朗普主义产生碰撞与摩擦的根源主要在于梅政府与特朗普政府对当前国际秩序的迥异态度。梅政府积极支持以规则为基础的“自由国际秩序”，继续维护多边国际机制。特朗普政府则对当前的国际秩序颇有微词，意图凭借美国实力重塑国际秩序，并屡屡破坏多边国际机制。这使得梅政府与特朗普政府难以长期维系融洽关系，英美关系不断面临考验，一波三折。自2017年1月以来，梅政府在处理与特朗普政府的关系上颇为伤神、费力。无论是在政府双边关系上还是在对待全球治理问题上，梅政府与特朗普政府都产生了诸多分歧，使英美外交关系屡遭考验。梅与特朗普也未能形成良好的个人关系，与布莱尔/小布什组合以及卡梅伦/奥巴马组合相差甚远，更无法与撒切尔/里根组合比肩。

## （二）英国公众对特朗普及美国的认同感降低

特朗普的上台并未影响美国公众对英国的积极看法。在特朗普时期，大多数美国人对英国一如既往地持积极看法。根据盖洛普2018年2月的民意调查结果，89%的美国人对其持好感，仅次于美国公众对加拿大94%的好感度。<sup>②</sup>但是，特朗普的上台却极大地影响了英国公众对美国及美国总统的看法。由于特朗普采取一系列背离英美自由主义价值观的政策，尤其是移民政策，大多数英国人对其持反感态度。例如，特朗普政府针对穆斯林群体的旅行禁令是践踏人权的典型案例，这种做法违背了人人有权受到平等保护的

---

<sup>①</sup> White House, *National Security Strategy of the United States of America*, December 18, 2017, p. 1.

<sup>②</sup> Megan Brennan, “Americans Like Canada Most, North Korea Least,” Gallup News, February 28, 2018, <https://news.gallup.com/poll/228293/americans-canada-north-korea-least.aspx>.

宪政精神。<sup>①</sup> 特朗普的旅行禁令在 2017 年 2 月引发了英国至少 12 个城市数万人参加的游行示威活动。<sup>②</sup>

根据皮尤研究中心的民意调查, 2017 年, 只有 50% 的英国人对美国有好感, 22% 的英国人对特朗普有好感, 创下自 2005 年以来英国公众对美国及其总统好感度的新低。<sup>③</sup> 根据英国舆观调查网 (YouGov) 2018 年 1 月的民意调查, 70% 的英国人对特朗普持反感态度, 认为特朗普是一个糟糕且平庸的总统, 只有 11% 的英国人对特朗普持欣赏态度, 认为特朗普是一个伟大的总统。<sup>④</sup> 英国公众对特朗普的反感具体体现在对特朗普访英一事的态度上。梅在 2017 年 1 月底对特朗普的访英邀请在英国国内引起巨大争议。超过 185 万英国人在 2017 年 2 月向议会请愿反对特朗普访英, 31 万英国人则针锋相对, 向议会请愿支持特朗普访英。<sup>⑤</sup> 根据英国舆观调查网 2018 年 1 月的民意调查, 45% 的英国人支持特朗普访英, 39% 的英国人则表示反对。<sup>⑥</sup> 迫于英国公众普遍的反对情绪, 特朗普不得不取消了 2018 年 2 月对英国的工作访问, 并未能如期参加美国驻英国新大使馆的启用典礼。<sup>⑦</sup> 最终, 特朗普在 2018 年 7 月对英国进行国事访问, 其间引发数万英国民众的大规模抗

---

① United Nations Human Rights Office of the High Commission, "US Travel Ban: 'New Policy Breaches Washington's Human Rights Obligations'—UN Experts," February 1, 2017, <https://ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21136&LangID=E>.

② Niamh McIntyre, "Thousands March on London after Week of Global Protests against Trump's Travel Ban," *Independent*, February 4, 2017, <https://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/protest-president-donald-trump-travel-ban-muslim-theresa-may-london-jakarta-philippines-a7562566.html>.

③ Pew Research Center, "The UK's Opinion of the United States and Confidence in the U.S. President," <http://www.pewglobal.org/database/indicator/6/country/231/>.

④ 有 70% 的英国人对特朗普表示反感, 其中 36% 的人认为英国政府应该与特朗普划清界限, 34% 的英国人鉴于英美特殊关系的重要性认为英国政府应该尝试与特朗普进行合作。参见 Chris Curtis, "Plurality of Britons Once More Support a Trump State Visit," YouGov Poll, February 6, 2018, <https://yougov.co.uk/news/2018/02/06/plurality-britons-once-again-support-trump-state-v/>.

⑤ Abigail FrymannRouch, "Trump's Planned UK State Visit Divides Brits," *DW*, February 19, 2017, <http://www.dw.com/en/trumps-planned-uk-state-visit-divides-brits/a-37579136>.

⑥ Joe Easton, "More Brits Now Favor Trump Visiting the U.K., Poll Says," *Bloomberg*, February 7, 2018, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-02-06/more-brits-favor-trump-visit-if-nhs-swipe-hasn-t-put-them-off>.

⑦ Heather Stewart and David Smith, "Donald Trump Cancels London Visit amid Protest Fears," *Guardian*, January 12, 2018, <https://www.theguardian.com/us-news/2018/jan/12/donald-trump-visit-to-london-called-off-amid-fears-of-mass-protests>.

议，那时英国民众的反特朗普情绪依旧居高不下。

### 三、特朗普政府对英美互惠合作关系的影响

特朗普执政后，英美互惠合作关系受到一定程度削弱，具体表现在以下方面：英美在全球治理上的利益分歧凸显，共同利益减少；英美特殊关系进一步失衡，英国硬实力的持续下降以及美国战略重心的继续东移导致英国对美国的战略价值下降，而英国受到脱欧的影响对美国的需求感则明显上升。

#### （一）梅政府与特朗普政府在全球治理上的利益分歧

在特朗普执政后，美国这个曾经的“自由国际秩序”的关键缔造者和守护者愈益成为“自由国际秩序”的最大破坏者。特朗普的战略轻率和任性正在侵蚀“自由国际秩序”的主要特质。特朗普的单边主义行动背离了多边主义规则，其以反全球化和贸易保护主义为特征的经济政策则有违自由贸易，破坏了“自由国际秩序”的开放性原则。与之相对，梅政府依然致力于维护“自由国际秩序”。这些分歧使英美两国在全球治理上的利益分化日益明显。

在全球安全治理上，梅政府与特朗普政府在一些重要的全球安全议题上的分歧难以弥合。比较突出的例子是耶路撒冷问题和伊朗核协议问题。英美双方在这两个问题上有着难以调和的立场，双方外交裂痕明显。梅政府一向明确反对特朗普政府单边承认耶路撒冷为以色列的首都，并拒绝效仿美国将大使馆从特拉维夫迁往耶路撒冷。<sup>①</sup> 在伊朗核协议问题上，梅政府与特朗普政府亦矛盾重重。在特朗普政府于2018年5月8日宣布退出伊朗核协议后，梅政府公开反对特朗普退出该协议。一方面，英国联合欧盟、法国、德国、中国、俄罗斯和伊朗签署协议，同意由欧盟牵头建立与伊朗进行石油结算的支付系统，以减轻美国经济制裁对伊朗的冲击。<sup>②</sup> 另一方面，在特朗普政府

---

<sup>①</sup> Samuel Osborne, “UN Votes 14-1 to Condemn Donald Trump's Jerusalem Decision, as US Vetoes Resolution,” *Independent*, December 19, 2017, <https://www.independent.co.uk/news/world/americas/us-politics/un-donald-trump-jerusalem-israel-capital-resolution-veto-us-nikki-haley-a8117741.html>.

<sup>②</sup> European Union External Action, “Iran Deal: EU and Partners Set Up Mechanism to Protect Legitimate Business with Iran,” September 25, 2018, <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/51066/iran-deal-eu-and-partners-set-mechanism-protect-legitimate-business>

于 2018 年 11 月对伊朗实行石油禁令后，梅政府不顾美国反对，继续支持英国与伊朗的经贸往来，并鼓励英国企业抓住时机扩大在伊朗的市场。<sup>①</sup>

在全球经济治理上，梅政府与特朗普政府形同陌路。梅政府积极参与全球经济治理，支持以 WTO 为代表的多边贸易体系，反对贸易保护主义。2018 年 6 月 5 日，英国正式申请加入世界贸易组织的政府采购协议，这有利于英国在脱欧后继续与其他国家保持贸易合作关系。可以预见，脱欧之后，英国将会继续捍卫 WTO 框架下的多边贸易体系。强调美国优先的特朗普政府认为多边主义的全球经济治理损害了美国的经济利益，因而推行了一系列明显带有逆全球化特征的单边主义经济政策。<sup>②</sup> 特朗普政府无视 WTO 贸易规则，试图让美国在贸易争端上摆脱 WTO 规则的约束。2018 年 9 月，特朗普甚至宣称如果 WTO 不能让美国满意，其将退出 WTO。<sup>③</sup> 除了不再热情支持 WTO 外，特朗普政府对新兴多边贸易机制也大多避而远之。特朗普上任之初便签署行政命令退出《跨太平洋伙伴关系协定》（TPP），并随后冻结了与欧盟的《跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定》（TTIP）的谈判。梅政府则认为新兴多边贸易机制对英国是机遇，英国寻求加入 TPP，并有望成为第一个加入 TPP 的非亚太国家。<sup>④</sup>

在全球气候治理上，梅政府与特朗普政府分歧加大，具体体现在两者对《巴黎协定》的态度上。卡梅伦政府与奥巴马政府曾经在全球气候治理上通力合作，是《巴黎协定》的积极参与者和推动者。该协定于 2015 年 12 月达成，由此奠定了 2020 年后全球气候治理的法律和制度基础，在全球气候治理历史上具有里程碑意义。<sup>⑤</sup> 但是，特朗普在 2017 年 6 月 1 日宣布单方面

---

s-iran\_en.

① UK Government, “Doing Business in Iran: Trade and Export Guide,” November 5, 2018, <https://www.gov.uk/government/publications/doing-business-with-iran/frequently-asked-questions-on-doing-business-with-iran>.

② 宋国友：《中国、美国与全球经济治理》，《社会科学》2018 年第 8 期，第 29 页。

③ Edward Helmore, “Trump: US Will Quit World Trade Organization unless It ‘Shapes Up,’” *Guardian*, August 31, 2018, <https://www.theguardian.com/us-news/2018/aug/30/trump-world-trade-organization-tariffs-stock-market>.

④ Justin McCurry, “UK Welcome to Join Pacific Trade Pact after Brexit, Says Japanese PM,” *Guardian*, October 8, 2018, <https://www.theguardian.com/politics/2018/oct/08/uk-welcome-to-join-pacific-trade-pact-after-brexit-says-japanese-pm>.

⑤ 李慧明：《〈巴黎协定〉与全球气候治理体系的转型》，《国际展望》2016 年第 2

退出《巴黎协定》的决定让英美在全球气候治理上的合作蒙上了阴影，梅政府对此大失所望。<sup>①</sup> 在2017年9月联合国大会的演讲中，梅公开批评美国退出《巴黎协定》的行为危及全球和平与安全。<sup>②</sup> 为了支持《巴黎协定》，梅政府继续推进其前任提出的国际气候融资计划，<sup>③</sup> 筹建专项基金1.4亿英镑以帮助世界上最贫困的地区应对气候变化，并在2018年9月举办了“零排放车辆峰会”（Zero Emission Vehicle Summit）以鼓励发展绿色汽车、新电池和低碳技术。<sup>④</sup>

## （二）英美两国在互惠合作上进一步失衡

在特朗普时期，英国对美国的战略价值进一步下降，使英美两国的互惠合作关系进一步失衡。即将脱欧的英国对美国的战略需求提升，但其在满足美国战略需求上却显得更为力不从心。英国对美国的战略价值在特朗普时期

---

期，第2页。

① 梅政府与特朗普政府在《巴黎协定》上的分歧体现了英国和美国在全球气候治理问题上经济利益的差异。英国倾向于采取自上而下的具有法律约束力的管制型治理模式，而美国倾向于以市场规则为基础的自下而上的治理模式。英国是世界上最早提出低碳经济的国家，在低碳技术和市场管理方面具有重要的经济利益，且英国的碳排放量较小，其国内自20世纪80年代以来实施的“煤改气”政策使温室气体排放显著下降，因此英国在气候变化问题上的立场和政策比较积极；而美国的排放量较大，短期内实施减排政策对其经济的影响比较大，特朗普退出《巴黎协定》总体上是出于国内政治和经济利益的考虑，短期内可以刺激美国传统制造业的复苏。参见 Loren R. Cass, “The Indispensable Awkward Partner: the United Kingdom in European Climate Policy,” in Paul G. Harris, ed., *Europe and Global Climate Change: Politics, Foreign Policy and Regional Cooperation*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2007, pp. 63-86; 冯帅：《特朗普时期美国气候政策转变与中美气候外交出路》，《东北亚论坛》2018年第5期；张莉：《美国气候变化政策演变特征和奥巴马政府气候变化政策走向》，《国际展望》2011年第1期。

② Heather Stewart, “Theresa May Speaks Out against Trump Climate Change Stance at UN,” *Guardian*, September 20, 2017, <https://www.theguardian.com/politics/2017/sep/20/theresa-may-speaks-out-against-trump-climate-change-stance-at-un>.

③ 卡梅伦政府在2015年9月推出了国际气候融资计划，承诺在2016—2021年期间投入至少58亿英镑以发展清洁能源，并帮助发展中国家增强应对气候变化的能力。参见 Ben Riley-Smith, “Cameron Pledges £6bn to Fight Global Climate Change,” *Telegraph*, September 28, 2015, <https://www.telegraph.co.uk/news/politics/11895154/Cameron-pledges-6bn-to-fight-global-climate-change.html>.

④ UK Government, “2018 UK Climate Finance Results,” July 2018, p. 1, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/721993/2018-UK-Climate-Finance-Results.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/721993/2018-UK-Climate-Finance-Results.pdf); UK Government, “PM Announces New Measures to Tackle Effects and Causes of Climate Change,” December 12, 2017, <https://www.gov.uk/government/news/pm-announces-new-measures-to-tackle-effects-and-causes-of-climate-change>; “May’s £106m Drive to Push Green Vehicles,” BBC News, September 11, 2018, <https://www.bbc.com/news/business-45482456>.

之所以减弱，主要是基于两个原因。

第一，英国的军事实力持续下降，使其越来越难以担当起美国最得力军事盟友的角色。英国军事实力的下降主要体现在保守党政府对现役军人数量和防务开支的削减上。在 2010—2018 年保守党执政期间，英国现役军人数量下降了约 19%，从 19.8 万人缩减至 16.1 万人。<sup>①</sup> 另外，在防务开支方面，与 2010—2011 年度相比，2014—2015 年度英国实际防务开支下降了 8%。<sup>②</sup> 梅政府曾筹划进一步削减现役军人数量和防务开支，但由于此举遭到三军将领和大批保守党议员的强烈反对，梅政府不得不在 2018 年 1 月宣布暂停削减军费和军力的计划。<sup>③</sup> 尽管如此，此前卡梅伦政府对军力和军费的削减已经给当前英国的军事行动带来了负面影响，其中最具代表性的是 2018 年 4 月 14 日英国参与联合打击叙利亚的军事行动。在此次军事行动中，英国的表现逊色于法国，难以称得上是美国最得力的军事盟友。<sup>④</sup>

第二，英美特殊关系对国际格局的影响力下降。自就任总统以来，特朗普进一步把美国的战略重心转移至亚太地区。其“印太”战略是奥巴马“亚太再平衡”战略的升级版，制衡中国崛起成为特朗普政府的核心外交目标。特朗普政府在其首份《国家安全战略报告》中第一次正式抛出“印太”战略，并正式将中国列为美国的战略竞争对手。“印太”战略的三大支柱分别是美

---

① Ted R. Bromund, "Britain's Military Should be Growing. It's not," *Weekly Standard*, April 27, 2018, <https://www.weeklystandard.com/ted-r-bromund/damn-busted>.

② Malcolm Chalmers, "The 2015 SDSR in Context: From Boom to Bust—And Back Again?" *RUSI Journal*, Vol. 161, No. 1, 2016, p. 6.

③ Joe Watts, "UK Military Cuts Shelved until after New Defence Spending Review," *Independent*, January 23, 2018, <https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/uk-military-cuts-defence-spending-review-government-national-security-council-nsc-theresa-army-a8174856.html>.

④ 由于进行了一系列军费削减，英国只能使用服役将近 40 年的旋风战斗机（Tornado GR4 jets）向叙利亚发射导弹，而且英国没有在负责护卫旋风战斗机的台风战斗机（Typhoons）上安装弹道导弹发射装置。此外，参与此次军事行动的英国 45 型邓肯号驱逐舰（Type 45 Destroyer HMS Duncan）也没有安装弹道导弹发射装置，使其无法发射弹道导弹。与英国相比，法国的军事装备更为精良。法国派出最先进的疾风战斗机（Rafale jets）向叙利亚发射导弹，并由配备了空对空导弹的幻影 2000 战斗机（Mirage 2000s）中队护卫。另外，法国军队也利用朗格多克驱逐舰（Languedoc）向叙利亚发射了弹道导弹。参见 Chloe Kerr, "Syria Bombing: UK Defence Cuts Forced Britain to Take Backseat to France in Airstrikes," *Express*, April 16, 2018, <https://www.express.co.uk/news/world/946771/syria-bombing-uk-military-cuts-syria-attack-missiles-british-army-france-macron>.

日同盟、美印关系和美日印澳四国集团机制。<sup>①</sup> 因此，特朗普在上台后进一步强化了与日、印、澳的关系，而英国则受到了特朗普政府的相对冷落。对特朗普政府而言，英美特殊关系在其“印太”战略中的重要性下降，英国不再是美国应对由中国崛起所引起的国际格局重新洗牌的关键盟友。

#### 四、特朗普政府对英美情报、核武器以及军事合作的影响

在特朗普时期，英美两国在情报、核武器和军事合作上的安全合作机制并未受到削弱。原先的合作机制能够继续推进英美双方在上述领域的合作，两国仍然可以用这些旧机制来应对新问题和新的挑战。因此，在特朗普时期，英美两国在上述合作领域继续保持着密切合作关系。

##### （一）特朗普政府与英美制度化的情报合作

自特朗普在 2016 年美国大选中胜出以来，美国情报部门一直怀疑俄罗斯利用网络攻击手段干预本届美国总统大选。因此，在特朗普时期，应对俄罗斯的网络安全威胁成为英美情报合作的重点。网络安全威胁主要涉及信息情报领域，因而一直专注于信息情报合作的英国 GCHQ 和美国 NSA 在应对网络安全威胁上进一步深化了合作关系。

2018 年 3 月，英国 GCHQ 主管弗莱明（Jeremy Fleming）、英国联合部队司令部司令德弗雷尔（Christopher Deverell）与时任美国 NSA 主管罗杰斯（Mike Rogers）举行了战略评估会议，并发表联合声明，声称将进一步加强 GCHQ 与 NSA 在应对网络安全威胁上的合作。<sup>②</sup> 这是 GCHQ 与 NSA 史上首次公开发表联合声明，彰显了双方一如既往的亲密合作关系。

值得一提的是，英美情报合作关系在 2017 年 5 月经历了一次短暂的小风波，原因在于美国情报部门把英国警方分享的曼彻斯特恐怖袭击案嫌疑人的细节泄露给美国媒体，使英国警方对恐怖袭击案的调查陷入被动。英国警

---

<sup>①</sup> 刘胜湘、辛田：《均势制衡与特朗普政府“印太”战略论析》，《当代亚太》2018 年第 3 期，第 54 页。

<sup>②</sup> GCHQ, “The National Security Agency—An Enduring and Vital Partnership,” March 26, 2018, <https://www.gchq.gov.uk/news-article/joint-statement>.

方于是在 2017 年 5 月 25 日短暂中止了与美国情报部门的情报分享，暂停时间不到 24 小时。为了不影响英美两国情报合作关系的大局，英国主要情报机构军情六处（MI6）、军情五处（MI5）和 GCHQ 并未中止与美国的情报分享。<sup>①</sup> 在当天的北约峰会上，梅向特朗普严肃通报了此次情报泄露事件，特朗普对此极为重视，下令严查此事。在得到美国方面新的保证后，英国警方在 25 日当天又恢复了与美国情报部门的情报分享。<sup>②</sup> 为了表示美国的诚意，时任美国国务卿蒂勒森在 5 月 26 日又专程赴英道歉，坦言美国对此次情报泄露事件负全面责任。<sup>③</sup> 这次情报风波也从侧面彰显了特朗普政府对英美情报合作的高度重视。

## （二）特朗普政府与英美制度化的核合作

自特朗普上台以来，英美核合作并未受到任何负面影响。《英美共同防卫协定》在 2014 年续签 10 年，延长至 2024 年。这意味着在特朗普的整个任期内，英美核合作将会照常进行。2018 年 9 月，英美举行核圆桌会议（Nuclear Round Table），旨在进一步促进英美在核研究和防止核扩散方面的合作。此次核圆桌会议的一个重大成果是英国国家核试验室（National Nuclear Laboratory）与美国橡树岭国家实验室（Oak Ridge National Laboratory）就核能源研究达成合作协议。<sup>④</sup>

根据 1963 年的《北极星军售协定》，英国可以在特朗普时期继续租用美国三叉戟 II D5 潜射导弹作为英国核武器的运载系统。目前只有美国和英国海军可以使用三叉戟 II D5 潜射导弹，这足以证明英美核合作关系的特殊性。2015 年 11 月，美国海军着手将三叉戟 II D5 潜射导弹的服役期延长至

<sup>①</sup> Ewen MacAskill, "UK Police End Suspension of Intelligence Sharing with US," *Guardian*, May 25, 2017, <https://www.theguardian.com/uk-news/2017/may/25/uk-police-end-suspension-of-intelligence-sharing-with-us>.

<sup>②</sup> Max Greenwood, "UK Resumes Intelligence-sharing with US: Reports," *Hill*, May 25, 2017, <http://thehill.com/policy/national-security/335232-uk-resumes-sharing-intelligence-information-with-us-report>.

<sup>③</sup> Will Worley, "US Takes Full Responsibility for Manchester Attack Intelligence Leaks, Rex Tillerson Says," *Independent*, May 26, 2017, <https://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/rex-tillerson-us-manchester-attack-intelligence-leaks-uk-snap-visit-secretary-of-state-photos-salman-a7757746.html>.

<sup>④</sup> "UK and USA Enhance Nuclear Research Cooperation," *World Nuclear News*, September 14, 2018, <http://www.world-nuclear-news.org/Articles/UK-and-USA-enhance-nuclear-research-cooperation..>

2042年。<sup>①</sup> 2016年7月，英国议会以472票对117票的压倒性优势通过了梅政府提出的更新和升级英国三叉戟核项目的提案。根据该提案，英国将在未来35年投入310亿英镑（另加10亿英镑应急费用）重新建造4艘可装备三叉戟潜射导弹的新一代核潜艇。<sup>②</sup> 这意味着至少在2042年以前，英国仍将租用美国三叉戟II D5潜射导弹，英美紧密的核合作将会持续下去。

### （三）特朗普与英美制度化的军事合作

特朗普政府重新重视北约对英美特殊关系是一个积极因素，有利于维护英美两国在北约框架下的安全合作。尽管特朗普依然对欧盟大多数成员防务开支不足GDP的2%颇有微词，但由于俄美关系不断恶化，特朗普逐渐意识到北约的重要价值，不再认为北约是一个过时的军事联盟。在2017年12月发布的《国家安全战略报告》中，特朗普政府明确承认北约对维护美国安全的重要性，并重申对北约的安全承诺。<sup>③</sup> 2017年英国防务开支为552亿美元（占英国GDP的2.12%），依然是仅次于美国的第二大军费开支国。<sup>④</sup>

除了北约这一多边安全机制，英美两国之间的双边军事合作机制也对两国的军事合作关系的维系发挥积极作用。其一，由于1950年《大使协议》<sup>⑤</sup>持续生效，目前在英国依然驻扎着8700名美军官兵。美国还计划向其位于英国的莱肯希思空军基地（RAF Lakenheath）增派军人，预计将在2020年增加两个F-35飞行中队。<sup>⑥</sup> 其二，由于2012年《英美防务贸易合作条约》继续生效，英美两国继续在武器研发上密切合作，提高了英美武器系统的互

---

① “Latest Upgrades to Keep US Trident Ballistic Missiles Operational by 2042,” Sputnik, November 11, 2015, <https://sputniknews.com/military/201511111029900765-trident-ballistic-missiles/>; Kingston Reif, “U.S. Nuclear Modernization Programs,” Arms Control Association, March 2018, <https://www.armscontrol.org/print/4693>.

② Ross Kaniuk, “Theresa Wins Nukes War: MPs Vote to Renew £31billion Subs,” *Daily Star*, July 18, 2016, <https://www.nytimes.com/2016/07/19/world/europe/theresa-may-britain-nuclear-weapons.html>.

③ White House, *National Security Strategy of the United States of America*, December 2017, p. 48.

④ Martin Banks, “Results Are In: Here's How Much NATO Allies Spent on Defence in 2017,” *Defence News*, March 15, 2018, <https://www.defensenews.com/global/europe/2018/03/15/results-are-in-heres-how-much-nato-allies-spent-on-defense-in-2017/>.

⑤ Jonathan Colman, “The 1950 ‘Ambassador’s Agreement’ on USAF Bases in the UK and British Fears of US Atomic Unilateralism,” *Journal of Strategic Studies*, Vol. 30, No.2, pp. 285-307.

⑥ Derek E. Mix, “The United Kingdom: Background, Brexit, and Relations with the United States,” *Congressional Research Service*, March 12, 2018, p. 15.

用性（interoperability），有利于英美军队在战场上联合作战。<sup>①</sup>其三，由于非正式的合作传统，英国在美国本土的军事司令部中拥有大约 750 名军事参谋，其对美国军事战略制定的影响力高于美国其他任何盟友。尤其是大约有 50 名英国军事参谋在位于美国佛罗里达州的美国中央司令部长驻，参与制定美国对中东和中亚的军事战略，这对促进英美两国在中东和中亚的军事合作发挥着不可小觑的作用。<sup>②</sup>其四，英美两国军队定期举行联合军事演习和日常军事交流，比如红旗军演和克米特·罗斯福演讲（Kermit Roosevelt Lecture）。英国皇家空军和美国空军自 1975 年以来每年都会联合举行红旗军演，自特朗普上台以来，红旗军演也未中断。<sup>③</sup>克米特·罗斯福演讲系列始于 1947 年，由英国和美国的高级军事将领分别到对方的军事学院发表演讲，每年举办一次，在特朗普执政后亦是如此，这项活动的主要目的是巩固英美两国军事合作关系。<sup>④</sup>

## 结 束 语

特朗普讲究实力至上，淡化意识形态的重要性，这让实力衰退的英国在维护与美国的特殊关系上面临更大的压力和挑战。相较于此前的卡梅伦政府，梅政府在处理英美特殊关系上更加疲于应对。一方面，梅政府在脱欧公投后更加倚重美国，因而不得不小心翼翼地处理与特朗普政府的关系，竭力避免英美关系的恶化。另一方面，在重大原则问题上，迫于英国公众、议会

---

① Defence Committee, *UK/US Defence Trade Cooperation Treaty*, London: House of Commons, December, 2007, p. 27.

② Wyn Rees and Lance Davies, “The Anglo-American Military Relationship: Institutional Rules, Practices and Narratives,” *Contemporary Security Policy*, March 1, 2019, p. 11.

③ Nicole Bauke, “Largest Red Flag Exercise to Date Begins in Nevada,” *Air Force Times*, January 25, 2018, <https://www.airforcetimes.com/news/your-air-force/2018/01/25/largest-red-flag-exercise-to-date-begins-in-nevada/>.

④ 2018 年 3 月 7 日，英国陆军中将帕特里克·桑德斯（Patrick Sanders）在美国陆军战争学院发表了第 72 届克米特·罗斯福演讲。同年 6 月 15 日，美国陆军四星上将斯蒂芬·汤森德（Stephen Townsend）在英国智库皇家联合研究所（RUSI）发表了第 72 届克米特·罗斯福演讲。参见 Curt Keester, “Kermit Roosevelt Lecturer Discusses the UK-US Relationship,” *US Army War College*, March 9, 2018, <https://www.armywarcollege.edu/news/article/1108>. RUSI, “General Stephen Townsend to Deliver the Annual Kermit Roosevelt Lecture 2018,” June 15, 2018, <https://rusi.org/event/general-stephen-townsend-deliver-annual-kermit-roosevelt-lecture-2018>.

以及反对党的压力，梅政府在不根本损害英美特殊关系的前提下，也旗帜鲜明地与特朗普政府划清界限，公开反对特朗普政府的一些外交举措。

梅政府与特朗普政府有着极为相似的反俄立场，视俄罗斯为共同安全威胁，因而两者针对俄罗斯的合作依然默契。在俄罗斯前双面间谍毒杀案问题上，特朗普政府对梅政府给予鼎力支持，美国是驱逐俄罗斯外交官人数最多的国家。<sup>①</sup> 在叙利亚化学武器问题上，梅政府与特朗普政府通力合作，与俄罗斯针锋相对，在联合国安理会联合抵制俄罗斯。<sup>②</sup> 在《中导条约》问题上，梅政府坚决支持特朗普政府退出《中导条约》，指责俄罗斯率先违反该条约，认为美国的退出合情合理。<sup>③</sup>

除了与特朗普政府步调一致反对俄罗斯，梅政府也试图通过积极参与亚太事务，提升对美国的战略价值。梅政府对亚太事务的积极参与主要体现在两个方面，一方面，梅政府继续推进与中国经贸关系的升级，扩大与中国在“一带一路”上的合作，并在亚投行事务中继续扮演积极角色；<sup>④</sup> 另一方面，梅政府紧随特朗普政府，积极推动与印度和日本的安全合作，<sup>⑤</sup> 并在南海问

---

① Jeremy Diamond, Allie Malloy, and Angela Dewan, “Trump Expelling 60 Russian Diplomats in Wake of UK Nerve Agent Attack,” CNN, March 26, 2018, <https://edition.cnn.com/2018/03/26/politics/us-expel-russian-diplomats/index.html>.

② “Security Council Fails to Adopt Three Resolutions on Chemical Weapons Use in Syria,” UN News, April 10, 2018, <https://news.un.org/en/story/2018/04/1006991>.

③ Peter Stubbley, “UK Stands ‘Absolutely Resolute’ with the US after Trump Pulls Out of Russia Nuclear Weapons Treaty,” *Independent*, October 21, 2018, <https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/uk-us-trump-russia-nuclear-weapons-treaty-withdraw-putin-inf-a8594301.html>.

④ 中英两国在 2017 年 12 月决定建立首期 10 亿美元的中英双边投资基金，英国前首相卡梅伦为该基金的英方负责人。此外，英国在 2017 年 12 月正式承诺向亚投行“项目准备特别基金”捐款 5000 万美元，这是继中国和韩国之后第三个向亚投行特别基金捐款的国家。参见 Nicola Slawson, “David Cameron to Lead £750m UK-China Investment Initiative,” *Guardian*, December 16, 2017, <https://www.theguardian.com/politics/2017/dec/16/david-cameron-to-lead-750m-uk-china-investment-initiative>; Chinese Embassy to the UK, “Policy Outcomes of the 9th China-UK Economic and Financial Dialogue,” December 16, 2017, <http://www.chinese-embassy.org.uk/eng/zywl/t1520081.htm>.

⑤ 2018 年 4 月，借参加印度主办的国际防务展之际，英国与印度决定拓展防务合作关系，加强两国在防务设备研发上的合作；2018 年 10 月，英日两国军队在日本本土举行了史上首次军事演习。参见 UK Government, “UK Seeking ‘Two-way Street’ on Defence Cooperation with India,” April 10, 2018, <https://www.gov.uk/government/news/uk-seeking-two-way-street-on-defence-cooperation-with-india>; Christopher Woody, “Japan and the UK are Teaming Up for the First Time to Gain an Edge on China,” *Business Insider*, October 3, 2018, <https://www.businessinsider.com/japan-and-uk-joint-exercises-for-first-time-to-gain-an-edge-on-china-2018-10>.

题上与美国保持一致。2019年1月，英美海军首次在南海地区举行为期6天的联合军事演习，公开向中国示威。<sup>①</sup>

以中国为代表的新兴国家的崛起、俄罗斯与西方的地缘政治竞争以及其他一些威胁的此起彼伏，对“自由国际秩序”造成了所谓前所未有的挑战，英美两国对此有共同的危机感，这是促使双方继续维系特殊关系的外部环境。更为重要的是，英美两国继续在情报、核武器以及军事领域一如既往地开展密切合作，使英美特殊关系得以经受住特朗普主义的冲击。可以预见，英美特殊关系还会在特朗普执政的剩余时间里遭遇挫折，但并不会在特朗普时期终结。英美特殊关系将会继续成为英国对华政策的一个“紧箍咒”，制约中英两国在安全领域合作的广度和深度。但是，鉴于英国一向务实灵活的外交传统，它不会完全追随美国的对华战略。在不伤及英美特殊关系根基的前提下，英国政府将会尽其所能扩大与中国在各领域的密切合作，借力中国崛起以保持英国的全球影响力。因而中英两国合作空间依然巨大，中国一方面应该清醒认识到英美特殊关系对中英关系的制约作用，另一方面则应尽可能利用好中英“黄金时代”这一机遇，稳步推进中英务实合作，继续发展双方的友好关系。

[责任编辑：石晨霞]

---

<sup>①</sup> Jesse Johnson, “U.S. and British Navies Conduct First Joint Military Exercises in Disputed South China Sea,” *Japan Times*, January 16, 2019, <https://www.japantimes.co.jp/news/2019/01/16/asia-pacific/u-s-british-navies-conduct-first-joint-military-exercises-disputed-south-china-sea/#.XH5w4NMzaUk>.

# 太平洋联盟与中国的经贸关系

## ——回顾与展望

黄放放

**【内容摘要】** 太平洋联盟是当前拉美地区最具活力的次区域合作组织。自太平洋联盟成立以来，其与中国在商业和文化领域开展了广泛而深入的合作，促进了双方经贸关系的迅速发展，为拉美地区一体化和跨地区合作注入了新动力。太平洋联盟与中国经贸关系的快速发展主要有三个原因，一是战略上的相向而行为双方经贸合作提供了良好的政策支持，二是经济上的优势互补为双方经贸合作奠定了坚实的物质基础，三是发展上的理念契合为双方经贸合作塑造了关键的价值共识。太平洋联盟和中国经贸关系的发展主要受到三方面的制约，一是太平洋联盟一体化发展势头的可持续性问题的，二是双方经贸关系中的不平衡问题，三是美国等第三方因素可能带来的负面影响。对中国来说，要进一步推进与太平洋联盟的经贸关系持续稳定发展，至少应从三个方面着力：第一，继续支持太平洋联盟一体化，并积极对接其面向亚太的机制拓展进程；第二，探索确立中国与太平洋联盟经贸合作的新增长点，逐步改善经贸关系中的不平衡状况；第三，加强人才培养和文化交流，特别是在文化产业领域深化经贸合作。

**【关键词】** 太平洋联盟 地区一体化 经贸关系发展

**【作者简介】** 黄放放，上海外国语大学国际关系与公共事务学院博士研究生、上海国际问题研究院美洲研究中心助理研究员（上海 邮编：200233）

**【中图分类号】** F116 **【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2019)03-0138-18

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201903008

当前,在逆全球化思潮呈抬头之势,相关国际行为大幅度增加的大背景下,拉美一体化发展总体疲软,但太平洋联盟(Alianza del Pacífico)却逆势起航,取得了引人瞩目的成就。<sup>①</sup>

自中国—拉共体论坛(中拉论坛)启动以来,中国以构建中拉命运共同体为目标,同拉美国家在各方面开展了富有成效的合作,推动中拉全面合作伙伴关系再上新台阶。作为中拉整体合作的重要组成部分,中国与包括太平洋联盟在内的拉美次区域组织同样开展了广泛的交流与对话。

关于太平洋联盟与中国的经贸关系,学术界保持着持续关注,相关研究成果体现出两个特点。一是较为偏重于分析太平洋联盟的四个成员国(秘鲁、智利、哥伦比亚和墨西哥)同中国之间的双边经贸关系,而较少将太平洋联盟作为一个整体加以研究。一般而言,一体化组织并不等于其成员国的简单相加,因此不能忽略太平洋联盟在经贸关系中的整体影响力。二是缺少横向比较。除中国之外,美国、欧盟等重要经济体亦同太平洋联盟存在经贸往来,只有通过比较,才能对太平洋联盟与中国的经贸关系有更加全面的认识。有鉴于此,本文将重新审视太平洋联盟和中国的经贸关系,探究其取得的成就、存在的问题以及面临的挑战,并在此基础上对未来双方经贸关系的发展提出一些思考和建议。

## 一、太平洋联盟与中国经贸关系取得的成就

太平洋联盟成立不久就同中国在商业和文化领域开展了广泛的合作,有效推进了双方经贸关系的发展。在商业领域,太平洋联盟通过举办论坛、建立联合商会、加强地方合作等方式,开展了许多富有成效的活动。2013—2018年,太平洋联盟四国驻中国大使馆先后在北京、广州、重庆、南京等多地联

---

<sup>①</sup> 太平洋联盟是由秘鲁、智利、哥伦比亚和墨西哥四国于2011年4月28日组建的拉美次区域合作组织。目前,太平洋联盟已是拉美地区重要的经济体,其总人口逾2.2亿,GDP总量约占整个拉美和加勒比地区的38%,而贸易额占拉美和加勒比地区的一半。该组织奉行自由市场经济,对内致力于一体化整合,对外实行开放的地区主义(open regionalism)。太平洋联盟在短短数年就取得了耀眼的成绩,在拉美地区表现非常活跃,该组织迄今已成功举办了13届首脑峰会。参见太平洋联盟官方网站:<https://alianzapacifico.net/que-es-la-alianza/>。

合举办了七场投资和贸易促进论坛，向中国企业界推出涉及农业、制造业、基础设施建设、能源和矿业领域的投资项目，为中国企业了解太平洋联盟起到了积极作用。在 2013 年 11 月举行的第七届中拉企业家高峰会上，智利、哥伦比亚、墨西哥和秘鲁四国商会成立了“中国—太平洋联盟联合商会”，旨在促进联盟成员国同中国在人员交往、物流服务和投资等方面的机制性交流与合作。2014 年，太平洋联盟举行了成员国创业创新论坛和第二届大型圆桌商贸会，共同参加中国国际食品饮料展等商贸活动。此外，2013—2016 年，太平洋联盟还把重心投向中国发展迅速的沿海地区和西部重要城市，先后在广州、重庆和成都举办投资贸易论坛，推进与中国的地方经贸交流。在文化领域，太平洋联盟积极开展民间外交，向中国民众推介文化和旅游产品。2015 年 11 月，太平洋联盟在上海举办电影展，并免费向中国影迷开放，吸引了许多中国民众参与。在太平洋联盟经济合作协议框架下，联盟内旅游推广机构已积极开展工作，旨在为行业内商业伙伴创造合作契机，促进共同发展。2015 年 10 月，太平洋联盟首次在澳门举办旅游推介会，并于 2016 年和 2017 年分别在北京、上海、广州和香港多次举办旅游路演，与中国旅游业界代表会见面谈，以此在中国扩大太平洋联盟四国的旅游市场。

通过开展上述丰富多彩的活动，太平洋联盟的整体优势在其同中国的经贸关系中得到了体现。2011—2017 年，太平洋联盟与中国的双边货物贸易额从 855 亿美元上升到 1 149 亿美元，升幅超过 1/3。在太平洋联盟成立以前，中国和智利、哥伦比亚、墨西哥和秘鲁四国的货物贸易总额占中国对拉美和加勒比地区货物贸易额之比从未超过 40%，而太平洋联盟成立后，这一比例逐年增长，自 2014 年起每年都超过 40%，并曾在 2016 年达到了 46%。<sup>①</sup>

自 2011 年太平洋联盟成立以来，在大多数年份，太平洋联盟与中国的贸易增速明显高于拉美和加勒比地区的平均水平，也显著高于拉美另一个重要的次区域组织——南方共同市场（简称“南共市”）。太平洋联盟和中国的贸易额增速仅在 2017 年低于南共市和拉美加勒比的平均值，但这主要是因为随着 2015—2016 年大宗商品价格下跌，中国对南共市和拉美加勒比总

---

<sup>①</sup> 联合国商品贸易统计数据库（UN Comtrade）。

体贸易额下降幅度较大，从而导致其贸易额基数较低（见图1）。

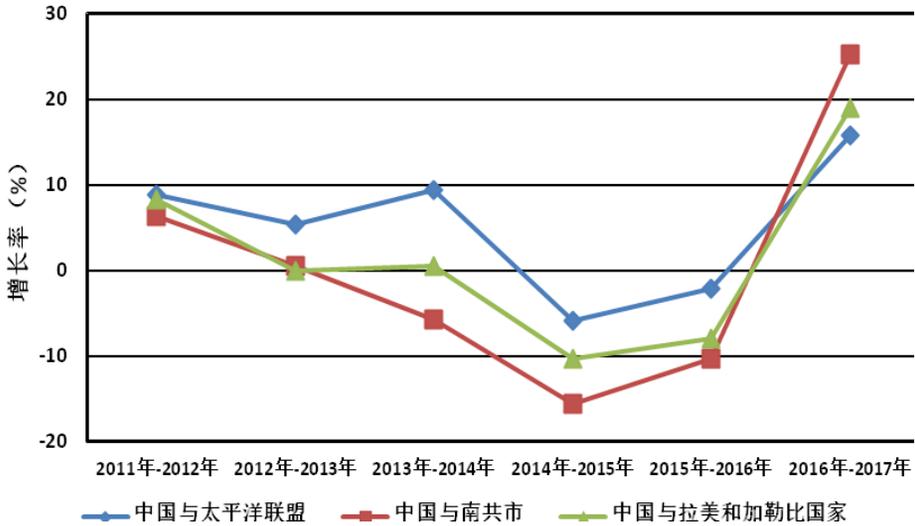


图1 中国同太平洋联盟、南共市及拉美和加勒比国家货物贸易额增速比较

资料来源：联合国商品贸易统计数据库（UN Comtrade）。

南共市同中国的货物贸易额一度曾是拉美次区域合作组织中最高的。2012年，太平洋联盟与中国的货物贸易额仅相当于中国同南共市货物贸易额的72%，但到2017年已达98%，并曾在2015年实现了超越。鉴于南共市的经济总量大于太平洋联盟，这更加凸显出太平洋联盟和中国的贸易关系已经相当密切。

尽管太平洋联盟四个成员国同美国和欧盟也保持着密切的经贸往来，但太平洋联盟和中国的货物贸易额的增速要快于其同美国和欧盟的货物贸易增速。即便在2014—2016年，太平洋联盟和中、美、欧三个经济体的货物贸易额都有所下降，但相对而言，其同中国的贸易额降幅最小，为7.87%，而同美国和欧盟的降幅则分别为8.31%和13.49%（见图2）。<sup>①</sup>

<sup>①</sup> 联合国商品贸易统计数据库（UN Comtrade）。

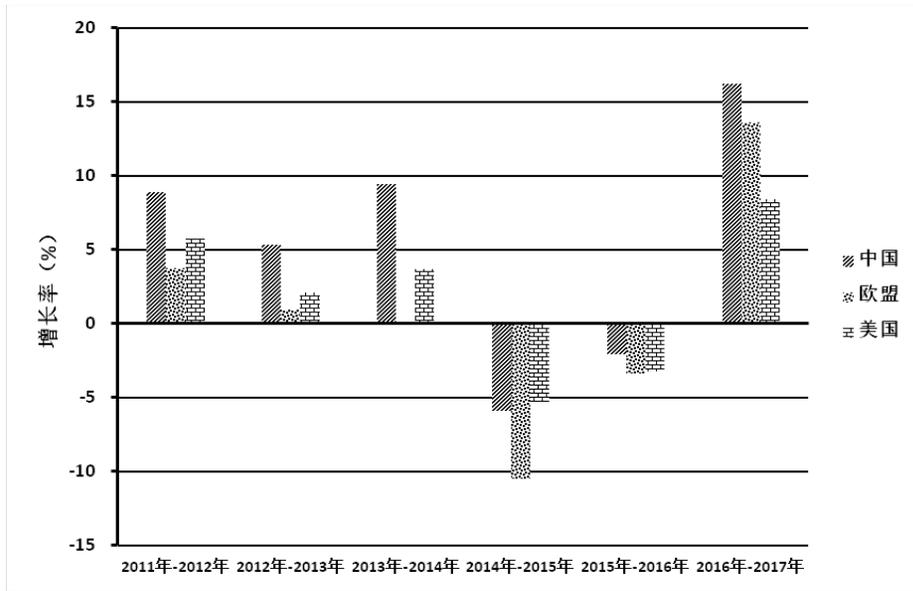


图 2 太平洋联盟同中国、美国和欧盟的货物贸易额增速比较

资料来源：联合国商品贸易统计数据库（UN Comtrade）。

太平洋联盟与中国的经贸关系之所以能够实现如此快速的发展，既有各自国内政治环境和经济发展的需要，也是双方合作共赢的结果，总的来说有以下三个主要原因。

第一，战略上的相向而行为太平洋联盟与中国的经贸合作提供了良好的政策支持。太平洋联盟成立的动机和初衷之一就是与中国开展经贸合作，这为双方经贸关系的飞速发展创造了前提条件。早在太平洋联盟建立之初，四个创始成员国就把中国视为未来重要的合作伙伴。太平洋联盟的前身是“拉美太平洋之弧论坛”（Foro del Arco del Pacífico Latinoamericano），该论坛的创立正是为了应对地区合作整合所面临的变化与困境，希望通过建立一个国际商业网络深化同太平洋经济体之间的联系。<sup>①</sup> 论坛成员国注意到，随着 2004 年中国成为美洲国家组织观察员国并在 2009 年加入美洲开发银行，中

<sup>①</sup> 2007 年，秘鲁总统阿兰·加西亚倡议创建了“拉美太平洋之弧论坛”，由哥伦比亚、哥斯达黎加、智利、厄瓜多尔、萨尔瓦多、洪都拉斯、尼加拉瓜和墨西哥组成。参见 José Briceno Ruiz, “La Iniciativa del Arco del Pacífico Latinoamericano. Un nuevo actor en el escenario de la integración regional,” *Nueva Sociedad*, No. 228, julio-agosto 2010, p. 52。

国在拉美的存在感正日益提升，因而，预计中国将取代日本成为拉美地区最重要的东亚合作伙伴。<sup>①</sup> 在此背景下，论坛成员国调整了对外战略，将中国视为其对外政策的优先方向。<sup>②</sup> 为了实现上述目的，论坛成员国意识到，“拉美太平洋之弧论坛”必须进一步整合提升。在 2010 年 8 月“拉美太平洋之弧论坛”上，秘鲁总统首先提出建立“深度一体化区”的倡议，并于同年 12 月，在伊比利亚美洲国家首脑会议上，与智利、哥伦比亚和墨西哥就组建“深度一体化区域组织”达成共识。<sup>③</sup> 2011 年 4 月，由秘鲁总统阿兰·加西亚倡议，其与智利总统塞瓦斯蒂安·皮涅拉、哥伦比亚总统胡安·曼努埃尔·桑托斯和墨西哥总统费尔佩·卡尔德龙在秘鲁首都利马举行会晤，一致通过《利马宣言》，宣布太平洋联盟成立。《利马宣言》明确指出，四国在“拉美太平洋之弧论坛”框架内建立太平洋联盟，旨在通过加强政治和经济联系，形成深度一体化区域。由此可见，太平洋联盟其实是“拉美太平洋之弧论坛”的升级版，强调继续加强一体化程度，同时确定了对外合作的重心和目标，即成为一个面向世界尤其是面向亚太的平台。<sup>④</sup>

太平洋联盟成立后，进一步明确了其加强同中国合作的政策，将“面向亚太地区”写入了《太平洋联盟框架协议》。<sup>⑤</sup> 为了表达加强同中国合作的意愿，太平洋联盟成员国的领导人频繁访问中国。<sup>⑥</sup> 通过这些访问，太平洋联盟成员国与中国建立了更加紧密的政治关系。秘鲁、墨西哥、智利先后于 2013 年 4 月、2013 年 6 月、2016 年 11 月与中国建立了全面战略伙伴关系，并以此作为引领，拓展和深化各领域合作。

进入 21 世纪后，中拉关系驶入快车道，到 2010 年，中国已经超越美国

① Osvaldo Rosales and Mikio Kuwayama, “China and Latin America and the Caribbean: Building a Strategic Economic and Trade Relationship,” *ECLAC*, April 2012, pp.75-76.

② Eduardo Velosa Porras, *China y la Alianza del Pacífico: los limitantes de los roles en el proceso de construcción mutua*, Alianza del Pacífico: Mitos y Realidades, 2014, p. 404.

③ 李仁方：《从市场共享到产业融合：中国与太平洋联盟的经贸合作》，《西南科技大学学报（哲学社会科学版）》2016 年第 3 期，第 2 页。

④ Eduardo Velosa Porras, *China y la Alianza del Pacífico: los limitantes de los roles en el proceso de construcción mutua*, p. 404.

⑤ 参见《太平洋联盟框架协议》第三条第一款。

⑥ 太平洋联盟成立后，墨西哥总统曾于 2014 年、2016 年和 2017 年三次访华；秘鲁总统曾于 2013 年、2014 年和 2016 年三次访华；智利总统曾于 2014 年和 2017 年访华，其中 2017 年访华是应邀参加“一带一路”国际合作高峰论坛；哥伦比亚总统曾于 2012 年访华。

成为拉美地区最大的贸易伙伴。对中国来说，拉美在中国外交战略中的地位在 2013 年后得到了进一步提升。<sup>①</sup> 2016 年 11 月，中国政府发布了第二份《中国对拉美和加勒比政策文件》，提出“要以中拉论坛为主要平台推进中国与拉美和加勒比整体合作，并加强同地区有关次区域组织和多边金融机构的对话合作，打造全面均衡的中拉整体合作网络”。2017 年 5 月，在第一届“一带一路”国际合作高峰论坛上，中国邀请智利和阿根廷两国参会，并在论坛公报中明确指出，“一带一路”倡议对拉美开放。2018 年 1 月，中拉论坛第二届部长级会议又发表了《“一带一路”特别声明》，确认了拉美和加勒比国家是海上丝绸之路的自然延伸和“一带一路”国际合作不可或缺的参与方。由此可见，太平洋联盟与中国经贸关系的迅速发展，很大程度上顺应了中拉合作全面向前推进之势。

第二，经济上的优势互补为太平洋联盟和中国的经贸合作奠定了坚实物质基础。作为工业大国，中国相对太平洋联盟在制造业上具有较为明显的比较优势。太平洋联盟四国矿产资源丰富，其中，智利和秘鲁两国的矿产资源尤其丰富。<sup>②</sup> 这种资源禀赋的差异在双方贸易结构中得到了充分体现。2017 年，中国对太平洋联盟出口最多的货物是电器和电子产品，在 99 种货物种类中占 9.12%；除墨西哥之外，中国从太平洋联盟进口最多的还是矿石类货物，例如，从智利进口的铜和铜制品占中国进口该类货物总额的 39.62%，从哥伦比亚进口的矿物燃料占该类货物进口总额的 87.18%，从秘鲁进口的矿石和矿渣占该类货物进口总额的 76.86%。<sup>③</sup> 中国和太平洋联盟在国际分工体系中所处的不同位置也促进了双方的经济互补。中国对太平洋联盟的出口产品以中间产品和制成品为主，初级产品极少；而太平洋联盟向中国主要出口初级产品和中间产品，制成品占比非常小。<sup>④</sup> 由此可见，中国和太平洋

---

① 江时学：《构建中国与拉美命运共同体路径思考》，《国际问题研究》2018 年第 2 期，第 31 页。

② 智利的铜储量、产量和出口量均为世界第一；秘鲁的银、铜、铅、金储量分别位居世界第一、第三、第四、第六。

③ 联合国商品贸易统计数据库（UN Comtrade）。

④ 根据 RIETI-TID 数据库计算所得，2011—2016 年，中国对太平洋联盟出口的中间产品和制成品占比每年都超过 99%；太平洋联盟向中国出口的初级产品和中间产品占比从未低于 87%。2017 年和 2018 年的数据尚未公布，但根据趋势可以估计应该不会有太大的偏差。

联盟可以国际分工为基础，以全球价值链为导向，以货物贸易带动服务贸易和投资，实现双方产业融合。<sup>①</sup> 正如中国前驻哥伦比亚大使汪晓源指出，“太平洋联盟四国经济充满活力，市场机制比较健全，开放程度较高，与中国经济互补性强，双方开展经贸务实合作可谓适逢其时、前景广阔。”<sup>②</sup>

第三，发展上的理念契合为太平洋联盟和中国的经贸合作塑造了关键的价值共识。有学者认为，太平洋联盟是一般的次区域一体化组织，并称其为“南方共同市场的太平洋版本”<sup>③</sup>。其实这一说法并不准确，因为太平洋联盟与其他拉美地区一体化组织区别很大，它不仅致力于在四个创始成员国之间实现货物、服务、资本和人员的自由流动，而且积极探索与其他区域特别是亚太地区建立更紧密的联系。相比较而言，拉美另外两个重要的次区域组织南方共同市场和美洲玻利瓦尔联盟在开放度上远不如太平洋联盟。在拉美国家长期奉行“进口替代”以保护国内产业的背景下，太平洋联盟奉行的开放的地区主义在拉美独树一帜。

虽然地区化和全球化并不矛盾，但地区主义往往隐含着一种封闭性，表现为对区域外国家一定程度的歧视，如在关税同盟中，区域外国家无法享受成员国的关税优惠。针对地区主义的封闭性，在 20 世纪 80 年代，由日本时任外相大来佐武郎领导的“环太平洋合作研究小组”在《环太平洋合作构想最后报告》中首次提出了“开放的地区主义”，强调在实现区域内经贸自由化的过程中，建立一种非排他性的架构。此后，“开放的地区主义”被亚太经合组织所接受并在其实践中得到了体现。<sup>④</sup>

拉美地区对于开放的地区主义并不陌生，20 世纪 90 年代就有拉美学者将该理念引入拉美一体化实践中，用以强调拉美一体化正从过去的进口替代

① 参见李仁方：《从市场共享到产业融合：中国与太平洋联盟的经贸合作》，第 8 页。

② 《驻哥伦比亚大使汪晓源出席哥伦比亚 EAFIT 大学拉美“太平洋联盟”专题研讨会》，2015 年 8 月 24 日，外交部网站，[https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gjhdqzz\\_681964/tpylm\\_683648/zwbd\\_683668/t1290878.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/tpylm_683648/zwbd_683668/t1290878.shtml)。

③ Raúl Bernal-Meza, “Alianza del Pacífico versus ALBA y MERCOSUR: Entre el desafío de la convergencia y el riesgo de la fragmentación de Sudamérica,” *PESQUISA & DEBATE*, Vol. 26, No. 1, 2015, pp. 1-34.

④ 韩爱勇：《开放的地区主义：中国地区合作的新路径》，《教学与研究》2017 年第 6 期，第 43 页。

型战略向出口导向型战略转变。<sup>①</sup> 太平洋联盟将开放的地区主义理念写入其宪章性文件《太平洋联盟框架协议》，并将其奉为组织宗旨。像这样明确支持开放的地区主义理念在诸多拉美一体化组织中尚属首例。由于《太平洋联盟框架协议》比较笼统，仅表达了各国的政治意愿，2014年2月，在哥伦比亚卡塔纳赫举行的第八届太平洋联盟首脑峰会上，四个成员国又签署了《太平洋联盟框架协议附加议定书》（以下简称《附加议定书》），将开放的地区主义理念落到了实处。该《附加议定书》要求太平洋联盟成员国取消它们之间92%的货物和服务贸易关税，剩余8%也将逐渐实现减免。太平洋联盟各国自签署条约至今都经历过政府交替，但新政府上台后都能继续坚持一个开放自由的货物和金融市场，推行务实的对外政策，加强与亚太国家乃至世界的经贸关系，顺应全球化的发展大势。

值得一提的是，太平洋联盟始终采取务实有效的方法推进经贸自由化。太平洋联盟各成员国在开展谈判时，摒弃了“一揽子承诺”方式，采取成熟一项推进一项的办法，使成果更容易达成。<sup>②</sup> 因此，太平洋联盟首先就现有的贸易和投资协商内容中具有普遍共识性的内容予以承诺，对诸如服务和政府采购自由化等争议较大的领域则暂时搁置。与南共市或安第斯共同体不同，太平洋联盟不采用统一贸易政策和共同的外部关税，避免一体化倡议变得复杂和僵化；该联盟也不急于制定下一代贸易规则，而是聚焦于当下可行的计划，按步骤逐步开放市场。

正因为实行了务实开放的市场经济政策，太平洋联盟目前已成为拉美最具吸引力和活力的经济一体化组织，其所有成员国都是拉美经济全方位开放的典型。太平洋联盟成员国经济发展水平及开放度均高于其他拉美国家，从世界银行2018年发布的“各国营商便利指数”（Ease of Doing Business Index）来看，太平洋联盟成员国在拉美国家中均位居前列。<sup>③</sup> 在美国传统基金会

---

① 王晓德：《“开放的地区主义”与拉美经济一体化》，《国际问题研究》2000年第5期，第54页。

② 在世贸组织中采用的“一揽子承诺”方式被应用于自由贸易区谈判中。在这种方法下，各国商定“一揽子方案”，不能选择性地签署协议的某些部分。这种方式限制了自由贸易区的进展，因为所有谈判方必须就一整套条款达成一致。

③ 世界银行发布的各国营商便利指数：<http://www.doingbusiness.org/en/rankings>。

(The Heritage Foundation) 的全球经济自由度指数中, 这四个国家的经济自由度也明显高于其他拉美国家。传统基金会发布的“2019 年全球经济自由度指数”(2019 Index of Economic Freedom) 显示, 智利是拉美地区经济自由度最高的国家, 世界排名第 18 位, 秘鲁、哥伦比亚和墨西哥紧随其后, 分列第 45、49 和 66 位。<sup>①</sup> 此外, 在金融领域, 太平洋联盟四国还建立了一体化的跨国交易市场——拉美联合交易所 (Mercado Integrado Latinoamericano, MILA), 使太平洋联盟通过技术手段实现市场整合, 有效发展成员国经济及资本市场。<sup>②</sup>

太平洋联盟所秉持的开放的地区主义和务实的发展理念, 恰恰与中国对外开放基本国策相契合。中国之所以能够实现经济高速发展, 与对外开放战略密不可分。自改革开放以来, 中国积极同世界各国开展经贸往来, 取得了丰硕的成果。随着实力的提升, 中国不仅成为资本输入大国, 也成为资本输出大国。继续实行积极主动的开放政策, 支持开放、透明、包容、非歧视性的多边贸易体系将是中国未来始终坚持的理念, 这正好与太平洋联盟所追求的开放性理念相一致。

## 二、太平洋联盟与中国经贸关系存在的问题与挑战

尽管太平洋联盟与中国之间的经贸关系总体向好, 但是其发展仍然受到许多因素的制约, 概括起来主要有以下三点。

第一, 太平洋联盟自身的一体化进程将直接影响今后中国和太平洋联盟经贸关系的发展。一旦太平洋联盟自身发展停滞不前, 即使其四个成员国仍然可以同中国在双边层面上保持经贸往来, 但太平洋联盟在推进经贸合作中的整体优势将难以维持。

二战后, 拉美地区诞生了许多次区域一体化组织, 其发展起伏较大, 由盛转衰的例子也屡见不鲜。比如, 安第斯共同体在初创时被外界寄予厚望,

---

① 美国传统基金会发布的全球经济自由度指数: <https://www.heritage.org/index/ranking>。

② 参见廖士光:《拉美联合交易所 (MILA) 研究》, 上海证券交易所 2014 年第 16 号报告, <http://www.sse.com.cn/aboutus/research/research/c/3996087.pdf>。

但受种种因素制约,其之后的发展逐渐失去了往日的活力。<sup>①</sup>又如,美洲玻利瓦尔联盟从2004年建立到2009年,在短短5年内召开的各类领导人会议高达15次,但随着拉美地区政治生态的变化,目前其发展陷入了困境。<sup>②</sup>

从目前来看,太平洋联盟是一个充满活力、蓬勃发展的组织,但未来能否根据内外环境的变化及时进行适应性调整对其仍然是一个挑战。首先,太平洋联盟面临深度一体化的考验。太平洋联盟成员国之间虽然就削减关税达成了一致,但由于它们之间在联盟成立之前早已存在双边自由贸易协议,因此对92%的货物和服务贸易采取零关税严格地说算不上项非常了不起的成就。<sup>③</sup>如何实现深度一体化才是太平洋联盟未来发展面临的真正的考验。事实上,太平洋联盟在金融一体化、人员自由流动、投资规则的统一上还有很多潜力有待挖掘,而这些领域的发展会直接影响到其经济活力和对包括中国在内的域外国家的吸引力。其次,太平洋联盟还未经受过经济危机的考验。历次拉美经济危机都对其区域一体化组织造成很大冲击。太平洋联盟自2011年成立至今,拉美地区未经历重大经济危机,四个成员国的经济发展基本上顺风顺水,但如果拉美地区再次爆发经济危机,太平洋联盟究竟能否保持团结,继续坚持多边主义和自由贸易将是一大挑战。最后,拉美地区政治生态环境的不稳定是一个突出现象,左右翼政府轮替的钟摆效应以及外交政策大幅度变动都对次区域一体化进程影响显著。太平洋联盟所秉持的开放的地区主义和经济自由主义往往更易为政治上偏右的政府所欢迎,但如果成员国中出现左翼政府执政的情况,太平洋联盟的发展就可能受到影响。区域一体化理论认为,政治精英之间价值的契合度越高,则一体化进程向纵深发展的机会就越大。<sup>④</sup>鉴于首脑峰会推动太平洋联盟一体化发展发挥着不可替代的

---

① See William P. Avery and James D. Cochrane, "Innovation in Latin American Regionalism: The Andean Common Market," *International Organization*, Vol. 27, No. 2, 1973, pp. 181-223; 张凡:《安第斯集团步履维艰》,《世界知识》1997年第15期,第8—9页。

② 李慧:《论政治生态的变迁对拉美一体化进程的影响——以美洲玻利瓦尔联盟和太平洋联盟为例》,《西南科技大学学报(哲学社会科学版)》2017年第5期,第13—16页。

③ Jason Marczak y Samuel George, "La Alianza del Pacífico 2.0: Próximos Pasos Para la Integración," Atlantic Council, 2016, p. 4.

④ See James E. Dougherty and Robert L. Pfaltzgraff, Jr., *Contending Theories of International Relations: A Comprehensive Survey (5th Edition)*, New York: Addison Wesley Longman, 2001, p. 517.

作用，因此政治精英的价值契合度对太平洋联盟未来发展同样重要。截至2018年底，太平洋联盟四国都是偏右的政党执政，因此政治精英之间的价值契合度较高，随着墨西哥偏左翼的国家复兴运动党执政，关于其是否会继续像上届政府一样大力支持太平洋联盟的一体化进程还有待观察。<sup>①</sup>

第二，太平洋联盟和中国经贸关系中存在的结构性问题今后也会对前者的发展产生影响。尽管太平洋联盟与中国的经贸关系总体上日益密切，但双方经贸结构失衡问题依然比较突出，贸易摩擦和投资争端时有发生。自太平洋联盟成立以来，其与中国的贸易一直存在巨大逆差，2015年贸易逆差曾一度超过210亿美元。四国中只有智利和秘鲁与中国的贸易保持着低水平顺差状态，而墨西哥和哥伦比亚与中国的贸易一直是逆差，特别是墨西哥，在许多年份其对中国的出口额还不到进口额的1/3。<sup>②</sup>因此，墨西哥和哥伦比亚近年来频繁对中国产品发起各种形式的反倾销调查（见图3）。<sup>③</sup>

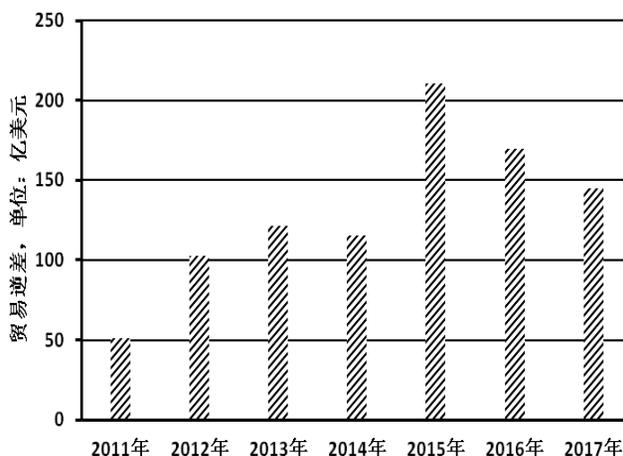


图3 太平洋联盟对中国的贸易逆差

资料来源：联合国商品贸易统计数据库（UN Comtrade）。

① Ana Maria Palacio, “The Pacific Alliance Recent Moves in Uncertain Time,” Pacific Alliance Blog, July 23, 2018, <http://pacificallianceblog.com/the-pacific-alliance-recent-moves-in-uncertain-times>.

② 联合国商品贸易统计数据库（UN Comtrade）。

③ 参见商务部贸易救济调查局网站, <http://gpj.mofcom.gov.cn/article/cx/>。

太平洋联盟和中国的贸易往来虽然存在很大的互补性，但其贸易结构基本上还是太平洋联盟出口原材料，中国出口工业制成品。除了墨西哥以外，太平洋联盟成员国对中国出口的货物品种单一，多集中于矿石和能源类产品，这就使出口容易受大宗商品价格的波动而震荡起伏。此外，这种不平衡的贸易结构还面临两个问题：一方面，中国经济发展进入了新常态，对原材料的需求在未来几年可能会有所减少；另一方面，随着内外经济环境的变化，中国部分制造业已经开始向越南等东南亚国家转移。因此，太平洋联盟和中国的经贸合作亟须找到新的增长点。

太平洋联盟与中国相互直接投资仍然较少，投资的行业分布相对集中，中小型企业发挥的作用十分有限，投资争议也时有发生。中国和太平洋联盟在投资上的不对称性也十分明显。2006年，智利、哥伦比亚、墨西哥、秘鲁四国对中国直接投资总额超过中国对四国的投资总额，但自2007年起，中国对四国的投资超越四国对中国的投资，且差距逐步扩大。从投资的行业分布来看，中国对太平洋联盟四国的投资产业领域相对集中，主要投向资源开采业、服务业、制造业、基础设施建设。从投资主体看，国有企业是中国对太平洋联盟直接投资的主要参与者，中小型民营企业的作用未能得到充分发挥。以资源开采业和基础设施建设领域为例，该行业对企业资金规模要求相对较高，而中国有能力在海外实现矿产收购的企业大多为大型国有企业。

第三，美国因素可能会干扰太平洋联盟与中国经贸关系的进一步发展。客观地看，尽管太平洋联盟与中国的经贸关系发展势头良好，但美国基于其地理位置和经济总量上的优势，在今后很长一段时期内仍将是太平洋联盟最重要的经贸伙伴。2017年，太平洋联盟和美国的货物贸易额为5821亿美元，是其与中国贸易额的5倍。<sup>①</sup> 在太平洋联盟四国中，不同于智利和秘鲁的亚太取向，墨西哥和哥伦比亚具有北美取向，与美国的经贸关系非常紧密。<sup>②</sup> 当然，太平洋联盟和美国之间紧密的经贸关系本身并不会干扰其与中国的经贸关系，然而，美国向来视拉美为自家“后院”，一直对中拉关系发展心存芥

---

① 联合国商品贸易统计数据库（UN Comtrade）。

② 张凡：《拉美区域合作和一体化的国别基础、互补与竞争》，《拉丁美洲研究》2017年第5期，第107页。

蒂。<sup>①</sup>近年来，面对中拉关系蓬勃发展，美国加大舆论攻势，污蔑中国在拉美采取“掠夺性经济活动”，抹黑中国对拉美发展的贡献。以中国和巴拿马关系为例，在中国和巴拿马建交后，双方关系快速发展，这立即引起了美国的警惕。美国国务卿蓬佩奥在接受巴拿马媒体采访时，就对中国在巴拿马的经贸活动提出非议，“提醒”巴拿马在接受中国投资时要“睁大眼睛”。尽管拉美绝大多数国家对美国的企图有较为清醒的认识，并能独立自主地判断中拉关系发展对自身的利弊得失，但出于不想得罪美国的心态，有些拉美国家不得不与中国保持一定距离，这对太平洋联盟和中国的关系将造成不利影响。比如，美国在最新达成的《美墨加贸易协定》中加入了“毒丸条款”，限制成员国与非市场经济国家签订自由贸易协定，为中国与太平洋联盟中的重要成员墨西哥之间的经贸关系设置了规则上的障碍。根据该条款，墨西哥是否与中国签订自由贸易协定、欲通过自由贸易协定实现什么目标、谈判文本草案、拟签署文本理论上都要提交美国政府审查。<sup>②</sup>

### 三、深化太平洋联盟与中国经贸关系的思考与建议

尽管太平洋联盟与中国的经贸关系面临一些问题和挑战，但这些都不可克服的。当前，中拉合作整体正处于新的机遇期，这为太平洋联盟加强同中国全面经贸合作提供了良好氛围和土壤。中国与太平洋联盟各成员国都有积极推进合作的意愿，双方的发展需求和共同的“对外开放”发展理念使得两者未来合作前景光明。

对于中国来说，要想进一步推进与太平洋联盟的经贸关系持续稳定向前发展，至少要从以下三个方面着力。

第一，中国应继续支持太平洋联盟一体化进程，并积极对接其面向亚太的机制拓展进程。首先，中国2013年7月被接纳为太平洋联盟的观察员国，如何利用和发挥好观察员国的身份，助力太平洋联盟一体化进程是值得思考

---

<sup>①</sup> 江时学：《构建中国与拉美命运共同体路径思考》，第36页。

<sup>②</sup> 王鹏：《美墨加贸易协定：又一次针对中国的降维打击？》，观察者网，2018年10月2日，[https://www.guancha.cn/wangpeng/2018\\_10\\_03\\_474201\\_s.shtml](https://www.guancha.cn/wangpeng/2018_10_03_474201_s.shtml)。

的问题。目前,中国驻太平洋联盟四个成员国的大使轮流参与太平洋联盟同观察员国的部长级对话会,这是中国与太平洋联盟对话的主要方式。虽然部长级对话会非常重要,但这种形式略显单一,中国如果能够主动同太平洋联盟建立更多的沟通渠道将有助于中国积极参与太平洋联盟一体化进程。其次,从地缘政治上看,太平洋联盟中的墨西哥与其他三国都不接壤,这在一定程度上将影响一体化发展,因此将中美洲地区国家(如巴拿马)发展为正式成员是太平洋联盟的长期战略之一,此举将使太平洋联盟成员间的地理连接更加紧密。<sup>①</sup> 鉴于中国与巴拿马之间的双边关系正处于快速上升期,如中国能在发展中巴关系的同时,支持太平洋联盟一体化进程,则是两全其美的事情。最后,中国可积极寻求成为太平洋联盟候选联系国,并以此身份开启同太平洋联盟的贸易谈判,这不仅与太平洋联盟所追求的面向亚太的目标相一致,也符合中国的长期利益。

当前,全球贸易和投资规则进入了重要的调整阶段,旧的规则日益不适应世界经济的发展,而新的规则尚未建立起来。在太平洋联盟中,智利、墨西哥和秘鲁都是全面与进步跨太平洋伙伴关系协定(CPTPP)的成员,哥伦比亚也正在寻求加入CPTPP,而且,太平洋联盟的贸易和投资规则在很多方面与CPTPP相容程度较高。鉴于中国在短期内不会加入CPTPP,若中国能先与太平洋联盟开启贸易谈判则有助于为适应、参与并制定新一代贸易和投资规则做好准备。

第二,中国应探索确立与太平洋联盟经贸合作的新增长点,逐渐改善经贸关系中的不平衡状况。首先,对外开放是中国长期坚持的一项基本国策。目前,中国同智利的自贸区已经实现了升级,同秘鲁的自贸区升级谈判也正在向前推进,在可见的将来,中国对太平洋联盟的开放力度总体上将日益加强。值得一提的是,在首届中国国际进口博览会上,中国向全世界表达了进一步对外开放的决心,特别强调了中国将单方面扩大进口,让世界各国都能在巨大的中国市场中获利。随着中国进一步开放国内市场,逐渐扩大进口,提升贸易便利化程度,降低投资准入门槛,太平洋联盟也将因此享受到中国

---

<sup>①</sup> 2012年3月,巴拿马总统参与了第三届太平洋联盟首脑峰会,在会上表示将加快同联盟成员国商签自贸协定,以尽快“入盟”。

对外开放给世界带来的红利，因此双方经贸合作中的不平衡状况有望在一定程度上缓解。其次，中国同太平洋联盟可共同在商业法律服务、娱乐服务、交通运输、旅游教育等服务贸易领域培育新的合作增长点。以旅游业为例，2018年，中国公民出境旅游人次再创新高，接近1.5亿人次。<sup>①</sup>因此，对于世界各国来说，中国是其旅游产品的巨大市场。太平洋联盟国家旅游资源极为丰富，每年接收游客逾5500万人次。近几年来，太平洋联盟通过在中国开展的三次旅游路演活动，开拓了中国的旅游市场，中国公民赴太平洋联盟四国旅游的人数逐年上升。事实上，中国与太平洋联盟在旅游市场的合作还有巨大潜力，如果中国和联盟国家加强互联互通，加大各国旅游资源的国际推广和媒体宣传，互相提供旅游方面的便利，太平洋联盟四国的跨境旅游产业完全可能实现飞跃式发展。再次，中国还可以通过加强与太平洋联盟在电子商务领域的合作，发挥太平洋联盟中小企业的力量。太平洋联盟特别重视电子商务，并在其《附加议定书》第13章中制定了相关规则，以促进小微企业参与国际贸易体系。目前，中国和太平洋联盟双方都认识到了中小企业的的作用。在太平洋联盟第11届峰会上，智利总统特别强调了中小企业的的作用；中国也号召“大众创业，万众创新”，强调中小企业的的作用。中小企业的贸易和投资意愿一旦被激发出来，将夯实中国和太平洋联盟经贸合作的基础，增加双方合作的可持续性跟稳定性。有鉴于此，中国和太平洋联盟在电子商务领域的合作不仅能带动双方数字经济的发展，也能为两国的小微企业合作提供平台。最后，中国加强对太平洋联盟基础设施的投资将对双方经贸关系的发展起到重要作用。美洲开发银行的有关研究显示，太平洋联盟四国的基础设施总体上供给不足、质量不佳、分布不均，严重阻碍其出口的增长，若太平洋联盟国家内部的运输成本下降，则将极大促进其出口的增长，特别是制造业产品的出口。<sup>②</sup>基础设施建设是中国的强项，如果中国和太平洋联

---

① 《2018年中国公民出境旅游人次近1.5亿》，新华网，2019年2月13日，[http://www.xinhuanet.com/politics/2019-02/13/c\\_1124110923.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2019-02/13/c_1124110923.htm)。

② 据美洲开发银行研究计算，若交通运输成本下降1%，则智利、哥伦比亚、墨西哥和秘鲁的货物贸易出口额将分别增加4.5%、2.6%、1.3%和4.2%，而制造业产品出口额将分别增加6.6%、3.4%、1.3%和4.7%，Danielken Molina, “Infrastructure and Export Performance in the Pacific Alliance,” IDB, 2016, pp. 23-24。

盟能在充分研究论证的基础上，加强在该领域的合作，将产生双赢的效果，不仅有助于拉动中国投资的增长，还能增加太平洋联盟的出口，从而缓解双方的贸易赤字问题。

第三，双方应加强人才培养和文化交流，特别是加强在文化产业领域的经贸合作。目前，中国与拉美商人交往和企业合作中存在巨大的语言和文化障碍。大多数中国商人和普通民众对于拉美了解不多，对太平洋联盟了解得更少，这大大增加了双方合作的成本。同样，太平洋联盟国家的普通民众对中国也缺乏全面、深入的了解，因而容易受到西方媒体对中国片面宣传的影响。为此，要以 2016 年发布的中国对拉美和加勒比政策文件中的文化交流合作模式为总体指导，加强中国与太平洋联盟的人文与教育合作，以此产生积极效应。此外，中国和太平洋联盟的四个成员国都是《保护和促进文化表现形式多样性公约》（简称《文化多样性公约》）的缔约方。该公约第 12 条要求缔约方致力于加强双边、区域和国际合作，创造有利于促进文化表现形式多样性的条件；第 14 条要求缔约方为发展而合作，加强发展中国家的文化产业。鉴于在当前的双边和区域贸易协定的制定过程中，将《文化多样性公约》中关于文化产品待遇的问题纳入谈判范围的做法已不乏先例，<sup>①</sup> 中国和太平洋联盟可以在今后的经贸谈判中，本着加强南南合作的精神，以促进文化多样性和加强双方文化产业发展为目的，将推动文化产品的贸易作为重要议题之一，争取有所突破并助力双方关系发展。

## 结 束 语

自 2008 年国际金融危机爆发以来，全球经贸秩序变化迅速，但是十多年时间过去了，全球经济秩序的发展形势依然不明朗，仍旧存在巨大的不确定性。无论是多边、区域还是双边经贸规则都面临着巨大的改革压力。面对这种不确定性，有些国家选择采取保护主义政策，通过关税和非关税壁垒限

---

<sup>①</sup> 参见石静霞：《区域贸易协定（RTAs）中的文化条款研究：基于自由贸易与文化多样性角度》，《经贸法律论坛》2018 年第 1 期，第 78—96 页。

制从外国的进口，对外国投资进行更加严格的安全审查，而有些国家则继续采取对外开放政策，更加积极地与外国开展经贸合作。<sup>①</sup>从长期来看，经济全球化是大势所趋，进一步开放合作才是促进全球经济发展的有效手段。正如习近平主席在首届中国国际进口博览会开幕式上的演讲所指出：“回顾历史，开放合作是增强国际经贸活力的重要动力。立足当今，开放合作是推动全球经济稳定复苏的现实要求。放眼未来，开放合作是促进人类社会不断进步的时代要求。”<sup>②</sup>

从这个意义来说，太平洋联盟和中国都选择了正确的发展方向，双方当前所需要做的，就是坚持开放合作，相向而行，逐步解决双方经贸关系中存在的障碍和问题，促进经贸合作进一步发展。尽管仅从统计数字来看，太平洋联盟与中国的经贸合作可能在整个世界经济中微不足道，但是数字并不能完全反映双方经贸合作的现实。若双方合作能够继续稳步发展，将是对中拉整体合作的巨大贡献，也可以为南南合作和跨区域合作提供经验，特别是在当前重要的历史节点，双方经贸关系中所体现出的合作共赢精神本身将成为跨地区合作的重要成果。

[责任编辑：杨立]

---

① 参见郑宇：《开放还是保护——国家如何应对经济危机》，《世界经济与政治》2018年第12期，第134—155页。

② 习近平：《共建创新包容的开放型世界经济——在首届中国国际进口博览会开幕式上的主旨演讲》，商务部网站，2018年11月5日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjlj/201811/20181102803212.shtml>。

# ABSTRACTS

## **Grand Strategy, General Environment, and Great Power Relations— Chinese Diplomacy at Seventy: Review and Outlook (Part One)**

*SIIS Study Group*

**ABSTRACT:** Beginning in January 2019, the Shanghai Institutes for International Studies—where this journal is published—has convened ten seminars marking the seventieth anniversary of PRC’s founding and its diplomacy. Following each seminar a concluding report is released dealing with a certain subject in China’s diplomacy, such as theory, practice, context, strategy, neighborhood, and so on. In this first report, foreign policy experts conduct a survey of China’s strategic environment and the characteristics of great power diplomacy. It argues that in an era of great transformation and transition, China’s diplomacy vis-à-vis other great powers has to conform to the grand trends of the times and take full advantage of strategic opportunities. Either with America, Japan, Russia, or Europe, only an cooperative posture and positive-sum mentality can generate productive relationships and help maintain world stability. For an emerging modern power moving closer to the center of the world stage, multilateralism-oriented great power cooperation in rules-based global governance will lay the foundations for a better world featuring peace, prosperity, and progress.

**KEYWORDS:** China’s diplomacy, international environment, doctrine, great power relations, transition

## **On Strategic Stability in Cyberspace**

*ZHOU Hongren*

**ABSTRACT:** Building a sustainable cyber order compatible with the current international order is the biggest challenge facing international society as the

strategic importance of cyber security increases. Maintaining strategic stability is of utmost importance as consensus among great powers over acceptable cyber behavior rarely exist. International cyber governance and cyber strategic stability maintenance have become two of the emerging scientific fields in international studies. Cyberspace is either stable, delicately stable, or unstable, the three states of strategic stability. Cyber stability is better studied from a cyclic perspective with the aim of designing robust institutions against instability. International norms, rules, and regulations are essential standards for cyber conduct. Frameworks of human knowledge and scientific theories are also helpful with respect to academic research on cyber strategic stability. An international order conducive to cyber strategic stability can only be built after effective dialogues and joint studies based on shared interests which shape individual countries' cyber strategies.

**KEYWORDS:** cyberspace, strategic stability, international governance, international order, cyber norms

## **Rule-making for Cyberspace: Consensus and Discord**

*LONG Kun and ZHU Qichao*

**ABSTRACT:** Due to problems like cyber hegemony, ideological division, and platform fragmentation, the process of formulating international rules for cyberspace has been halted. Tallinn Manual compiled by NATO and the International Code of Conduct for Information Security jointly proposed by China, Russia, and some Central Asian countries, are currently the most influential documents in the field of international cyber rules. Tallinn Manual generally reflects the attitudes of the Western countries toward cyberspace while the ICCIS largely represents the perspectives of developing countries. This essay examines the old and new versions of these two important documents, and analyzes the major consensus and differences in the field of international rule-making for cyberspace. In order to increase its influence in the field of international rule-making for cyberspace, China needs to put more emphasis on

shaping the international cyberspace rules by means of soft law, explore the possibility of coordinating with Western countries in bridging major differences, and facilitate people-to-people exchanges with respect to cyber rule-making.

**KEYWORDS:** cyberspace, international norms, Tallinn Manual, International Code of Conduct for Information Security

## **Globalization of Science and Technology: China's Choice and Response**

*FENG Zhaokui*

**ABSTRACT:** Science knows no national boundaries. Since the inception and growth of academic journals beginning in the 1770s, research findings by scientists from various countries have been disseminated in the form of academic papers in a vast range of publications, facilitating academic exchanges and cooperation among countries. As one of the most revolutionary human inventions, the Internet has further broken down the geographic barriers impeding the spread of science on a worldwide scale. However, technology is confined within national borders and influenced by national interests. The spread of core technology has a huge impact on national political, security, and strategic interests, and transnational transfer of technology is often the object of international competition. As common challenges facing humanity have become increasingly acute, the need for deeper international technology cooperation and exchange are more urgent than ever before. The tide of technology globalization is breaking down various national barriers. Historically technology embargo has been an instrument for Western countries to limit the transfer of advanced technology to the third world especially those deemed hostile to Western interests, from the Coordinating Committee for Multilateral Export Controls to its successor the Wassenaar Arrangement, and from the Anglo-American Technical Cooperation Program to the Five Eyes Alliance. These exclusive Western blocs have been the biggest impediments to the globalization of technology. Recently, targeting Huawei in an asymmetric technology war in which a superpower is

trying to strangle a privately-owned Chinese company, the Trump administration is intensifying the effort to curb China's technology development. Amid the unstoppable tide of technology globalization, Huawei will outlast the current U.S. presidency, and the growth of China's high-tech industry will depend on Chinese wisdom and appropriate policies.

**KEYWORDS:** science, technology, globalization, de-globalization

## **U.S. Technology Strategy toward China: Development, Impact, and Countermeasures**

*SUN Haiyong*

**ABSTRACT:** The Trump administration has significantly changed U.S. technology strategy toward China in line with the development of China's national capacity and U.S. domestic politics. This change is based on the perception that China's technological industry and its innovation policy will generate negative externalities detrimental to U.S. interests with respect to security, international order, and economy. On the whole, there is a consensus in the U.S. political circle on the negative impact of China's high-tech industry growth. The predominant perception among strategists is similar to that of the political circle, while the business community pays more attention to China's policy trend and the impact of the U.S. government's China policy on its business interests. The development of the Trump administration's technology strategy toward China, which is manifested in the current security, economic, trade, investment, and foreign policies, highlights a "whole-of-government" approach. The strategy has been on full display in the U.S. government's crackdown on Chinese high-tech companies. The Trump administration's technology strategy will undermine the stable foundation of Sino-U.S. political and security relations, bilateral cooperation in the global industrial chain, and global technology governance. In this context, China should deepen reform and build a more attractive business environment. At the same time, China needs to alleviate Sino-U.S. strategic competition and strengthen bilateral communication and coordination. In addition, China needs to

expand Sino-U.S. cooperation in the technology industry and global technology governance.

**KEYWORDS:** U.S. China policy, Sino-U.S. technology relations, science and technology policy

## **Reconfiguring the China-U.S. Relationship in a New Era**

*XIA Liping and DONG Shanshan*

**ABSTRACT:** Since the establishment of diplomatic relations between the two countries in 1979, China-U.S. relations have come to a crossroads for the third time. The Trump administration has abandoned the policy of "engagement" with China adopted by successive U.S. administrations after the end of the Cold War and turned to "strategic competition" with China, but has not ruled out selective cooperation with China. "Selective cooperation in the context of strategic competition between China and the United States" has become the new normal in China-U.S. relations. And the relationship of competition and cooperation between the two countries will last for a long time. The Trump administration's policies will lead to a partial decoupling of China-U.S. relations in high-tech cooperation, military-to-military exchanges, and academic and student exchanges. The main reasons for the new stage of China-U.S. relations include the structural contradictions in the international system, the negative impact of economic globalization, and the huge differences between the strategic cultures of China and the United States. The main areas of strategic competition between China and the United States include: the economic and trade frictions between the two sides will be prolonged; the competition and cooperation in the security field will be normalized; tensions over the Taiwan issue may intensify; and the disputes on human rights issues will have a negative impact on the bilateral relationship. However, the three pillars of China-U.S. relations determine that the two countries will not fall into the new Cold War, nor will they completely decouple from each other. In a new era, China-U.S. relations are facing a process of reconfiguration, which requires steady progress and the eventual realization of

China-U.S. relations based on coordination, cooperation, and stability.

**KEYWORDS:** new era, China-U.S. relations, trade dispute, Trump administration

## **The Trump Shock to the Anglo-American Special Relationship**

*XU Ruike*

**ABSTRACT:** There have been three key factors contributing to the long-lasting Anglo-American special relationship, which are as follows: the strong sense of common identity, the long-term reciprocal cooperation, and the highly institutionalized security cooperation mechanisms. The strong sense of common identity facilitates America and Britain's recognition of common interests and common threat, and also helps consolidate strategic trust. The long-term reciprocal cooperation promotes both sides' appreciation of the other's strategic values and thereby contributes to their solidarity. The highly institutionalized security cooperation mechanisms facilitate the formation of good habits of cooperation within the US-UK security relationship and solidify interdependence between the two countries. Given recurrent collisions between the "Global Britain" concept and the Trumpism and Trump's controversial immigration policies, the Anglo-American common identity has been damaged. There have been more conflicting interests between the May government and the Trump administration in areas of global governance. Combined with the UK's diminishing strategic values to the United States in the post-Brexit era, the Anglo-American reciprocal cooperative relationship has thus been weakened to some degree. Nevertheless, the highly institutionalized Anglo-American intelligence, nuclear, and military relationships have remained as intimate as before, thereby helping maintain the Anglo-American special relationship. China should be clearly aware of the fact that the Anglo-American special relationship will continue to exert constraints on the UK's China policy, making it difficult for China and the UK to broaden and deepen their security cooperation.

**KEYWORDS:** Trump doctrine, Global Britain, Brexit, Anglo-American security cooperation

## **Economic and Trade Relations between the Pacific Alliance and China: Review and Prospects**

*HUANG Fangfang*

**ABSTRACT:** Since its inception the Pacific Alliance has conducted extensive commercial and cultural exchanges with China, which has promoted the rapid development of bilateral trade relations and injected new impetus into regional integration and cross-regional cooperation. There are three main reasons for the rapid development of trade relations between the Pacific Alliance and China: first, the convergence of strategic interests provides good policy support for economic cooperation; second, economic complementarities provide the material basis; third, development-oriented cooperation serves as a value basis. There are still some problems in the economic relationship between the Pacific Alliance and China, such as the trajectory of the integration of the Pacific Alliance itself, the imbalance in the economic and trade relations between the Pacific Alliance and China, and the negative influence of third-party factors such as the United States. For China, to further promote the sustained and stable development of its economic and trade relations with the Pacific Alliance, efforts should be made in at least three aspects: first, to keep on supporting the integration of the Pacific Alliance and actively participate in its integration process; second, to explore new areas of development in economic and trade cooperation with the Pacific Alliance and gradually change the trade imbalances; third, to increase personnel training and cultural exchanges, especially strengthen economic and trade cooperation in the field of cultural industry.

**KEYWORDS:** Pacific Alliance, regional integration, development of economic and trade relations