

知识产权保护与美国的技术霸权*

王金强

【内容摘要】 技术霸权是指技术发达国家通过其在技术领域的优势地位建立的一种与他国间的不对称关系。为将国内的知识产权保护标准上升为国际规则，美国在建立和完善国内知识产权保护体系的同时，先后通过联合国教科文组织、世界知识产权组织和世界贸易组织将知识产权保护纳入国际制度体系中，美国设定的知识产权保护标准被成员方通过一揽子方式全盘接受，美国的单边利益诉求成为所有国家共同遵守的国际规范。可以说，知识产权保护标准的全球化进程也是知识产权保护的美国化进程。美国知识产权保护的全球化为其强制其他国家履行美国的知识产权保护标准提供了极大便利。当前，美国无视其他国家经济发展水平和技术创新能力的差异，借知识产权保护之名行技术霸权之实，不仅将知识产权问题全面导入经贸关系，还通过单边措施对中国经济发展实施技术遏制。基于美国技术霸权政策的发展趋势和未来走向，中国应全面评估当前贸易摩擦对经济发展的影响。除了要夯实国内知识产权保护的制度基础、进一步增强自主知识产权创新能力外，还需要最大程度降低技术霸权给中国国内经济发展和全球经济治理带来的负面影响。

【关键词】 知识产权保护 美国技术霸权 贸易摩擦

【作者简介】 王金强，上海对外经贸大学国际关系学系副教授（上海 邮编：201620）

【中图分类号】 D913 F75 D815 **文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2019)04-0115-20

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201904007

* 本文得到国家社科基金课题“中国主导构造价值链推进国际产能合作的动力、路径与对策研究”（17BGJ025）的支持和资助。

技术霸权是指技术发达国家利用其在技术领域中的优势地位与他国建立的一种不对称关系。在国际关系中，技术水平日益成为决定一个国家国际地位的重要标志。为保持技术领先地位，技术霸权国对可能威胁其技术优势地位的国家或地区进行技术遏制。这样，那些被社会承认最先获得了某项技术或有“权”占有某项技术及控制技术转移或传送途径的行为体，就被赋予了某种结构性权力。^①只不过与其他权力来源相比，技术霸权的影响更具有隐蔽性，也更容易被忽视和低估。

对美国而言，知识产权保护不仅是美国的国内经济政策，更是维护技术霸权地位的重要工具。虽然美国在全球经济中的竞争力有所下降，但美国是国际上不少核心产业、核心技术和知名品牌的发源地。美国在知识产权保护意识、标准制定、保护能力等方面具有得天独厚的优势。所以，美国在立法上竭力将其国内知识产权保护标准上升为国际规则，在实践上对新兴经济体的高新技术产业进行垄断和限制。与贸易及投资的全球化趋势相违背，特朗普政府对华知识产权保护政策的进一步强化，对双边关系乃至世界经济和全球产业链深度融合产生的负面影响日益明显。

一、美国知识产权制度的发展及对国际制度的早期参与

知识产权的出现是知识在经济发展中的地位与作用不断提高的标志。技术进步和技术创新是经济增长的源泉，也深刻改变了世界经济发展的格局。作为一种无形资本，技术已经融入全球价值链的每一个环节中。正因为如此，知识产权的保护水平往往与一个国家的经济发展水平紧密相关。

（一）美国是最早重视知识产权保护的国家之一

美国的缔造者在1789年宪法中设置了“专属权”（Exclusive Right）条款。美国宪法第一条第8款强调，“保障作家和发明家对其著作和发明在限定期限内的专属权”^②。在此基础上，美国在1790年颁布了世界上第一部

^① [英]苏珊·斯特兰奇：《国家与市场》，上海人民出版社2012年版，第26页。

^② US Constitution, Article I, Section 8, Clause 8, April 2018, <https://www.archives.gov/founding-docs/constitution>.

现代意义的专利法和版权法，以促进科学和实用技术的进步。1836年美国《专利法》颁布并实施后，专利局也得以建立，专利制度作为一项财产权制度在法律中正式确立。此后，包括专利和版权在内的知识产权保护成为美国政治和经济领域的重要组成部分。

工业革命加快了美国知识产权保护制度化的步伐，并最终完成了知识产权保护从“特权”向“法权”的过渡。^①“爱迪生发明传奇”的出现成为美国完善知识产权保护体系的重要转折点。1868年，爱迪生获得美国第一项专利授权。此后的60多年里，爱迪生除了获得美国1093项专利授权外，还在世界其他34个国家共获得了1239项专利许可。^②技术进步和专利发明成为支撑美国经济迅速崛起的力量。正因为如此，美国的知识产权政策开始领先于全球，成为各国知识产权保护的重要参考标准。也正是从这一时期开始，知识产权问题成为美国对外经贸关系的一个重要内容。

（二）美国不断强化知识产权保护

20世纪70年代，始于发达国家的经济衰退席卷全球，贸易保护主义抬头。在此背景下，1979年，美国总统卡特将知识产权战略作为一项国家发展战略正式提出，其实质是利用美国长期积累的技术成果，在新一轮技术革命的推动下巩固知识产权优势，继续保持美国在全球经济中的技术优势地位。这一战略提出后，美国对原有的知识产权政策进行了大幅度改革。首先，美国不断强化国内知识产权保护的广度和深度，对本国《专利法》《著作权法》《商标法》等传统知识产权法律体系进行大幅度修改。无论是在保护范围还是在保护力度上，知识产权政策的保护功能都得到空前强化。^③其次，美国还加强了创新成果转化方面的立法，促进了政府与知识产业界的密切合作。美国先后出台《拜杜法案》（Bayh-Dole Act）（1980年）、《联邦技

① 刘银良：《国际知识产权政治问题研究》，知识产权出版社2014年版，第16—17页。

② See: Edison's Patent, December 2018, <http://edison.rutgers.edu/patents.htm>.

③ 查克拉巴蒂案（Diamond v. Chakrabarty）是这一时期美国拓展知识产权保护领域的最具有代表性的案件。1980年，美国联邦最高法院的判决扩大了生物基因方面的可申请专利主题，清除了基因技术可以获得专利授权的法律障碍。参见：Daniel J. Keveles, “Ananda Chakrabarty Wins a Patent: Biotechnology, Law and Society, 1972-1980,” *Historical Studies in the Physical and Biological Science*, Vol. 25, No. 1, 1994, pp. 111-136.

术转移法》(Federal Technology Transfer Act)(1986年)、《美国发明人保护法》(American Inventors Protection Act)(1999年)和《技术转让商业化法案》(Technology Transfer Commercialization Act)(2000年)等。这些法案为高校、研究机构和实验室在专利申请、技术转移、创办高新技术企业等方面产学研合作活动的开展排除了政策障碍。1980年,美国国会通过的《拜杜法案》是最具有里程碑意义的法案。这一法案允许大学、非营利性组织和小企业保留联邦政府资助的发明所有权和市场,并允许联邦机构向企业授予联邦政府技术资助的独家许可。^①在美国的刺激下,专利制度在发达国家不断得到强化和完善,这被看作知识资本主义时代来临的重要标志。再次,确立了以联邦巡回上诉法院为核心的专利司法制度。1980年美国最高法院一改此前长期坚持的“反垄断、反专利”保守立场,认为垄断正是知识产权保护的结果。美国于1982年10月1日通过了《联邦法院改进法案》(Federal Court Improvement Act),设置了联邦巡回上诉法院(United States Court of Appeal of Federal Circuit, USCAFC)。作为专门负责处理专利上诉案件的全国性、专门性上诉法院,该法院将专利上诉案件的管辖权统一起来,提高了专利审判标准的一致性,从而确立了统一的联邦专利司法制度,大大减少了由于不同法院审理而造成的司法冲突。^②

(三) 美国早期参与国际知识产权保护制度建设的进程

第一,国内知识产权保护体系的建立和完善是美国构建其域外国际知识产权保护制度的基础。美国知识产权制度的形成与发展,在很大程度上扭转了其知识产权弱保护的局,强化知识产权保护的思想在社会和司法实践中都得到了很好践行。最为突出的表现是20世纪80年代以来美国法院在处理专利纠纷案件时使用反垄断与不正当竞争的频率明显降低,取而代之的是整个专利制度体系自身稳定性的提高和对创新者提供制度保护功能的强化。在国内产权保护制度的影响下,美国技术专利的申请数量迅速上升,与之相关

^① United States General Accounting Office, *Technology Transfer: Administration of the Bayh-Dole Act by Research Universities*, Report to Congressional Committees, May 7, 1998, <https://eric.ed.gov/contentdelivery/servlet/ERICServlet?accno=ED421050>.

^② United States Court of Appeal of Federal Circuit, *Court Jurisdiction*, May 2019, <http://www.cafc.uscourts.gov/the-court/court-jurisdiction>.

的商业技术公司也如雨后春笋般涌现。知识产权保护领域的扩展不仅有利于保护美国在技术领域的“先行优势”（first-mover advantage），^①而且还加快了技术创新成果向高新技术产业的转化。

第二，美国曾经谋求借助联合国或世界知识产权组织等平台达到其保护知识产权的目的。如前所述，国内知识产权保护领域的进步加快了美国参与国际知识产权保护制度的进程。国际知识产权保护体系原本主要是以欧洲国家主导的《巴黎公约》^②为主要内容。受到与欧洲切割的“门罗主义”影响，美国并未参加《巴黎公约》草案的讨论和正式文本的签署，这导致美国长期游离于国际知识产权保护体系之外。二战后，随着美国知识产权保护制度的完善，其对融入国际知识产权保护体系的兴趣日渐浓厚，对欧洲主导国际知识产权保护体系的现状日益不满。在内外有别的版权法限制下，美国选择支持联合国教科文组织推动制定新的《世界版权公约》（Universal Copyright Convention, UCC）。在美国的努力下，该公约于1952年签署，它显示了美国鼓励本国发明者和公司在外国申请专利和维护技术竞争力的决心。从保护强度来看，这一公约属于美国版权法和此前通过的《伯尔尼公约》^③的折中，为作者提供的版权保护要弱于《伯尔尼公约》，然而却是美国实施国际版权保护策略、构建国际知识产权保护体系的开端。此后，联合国教科文组织成为美国参与知识产权保护的主要国际平台。

二战后的民族独立运动打乱了美国进一步融入国际知识产权保护体系的既定路径。随着发展中国家的纷纷独立，已有的知识产权保护制度无法满足发展中国家经济发展的需求，对国际知识产权体系进行变革的呼声日益高

① Robert Keohane, "Governance in a Partially Globalized World," *American Political Science Review*, Vol. 95, No. 1, 2001, pp. 1-13.

② 1883年3月20日，欧洲主要国家在巴黎签订《保护工业产权巴黎公约》（Paris Convention on the Protection of Industrial Property），适用于最广义的工业产权，包括专利、商标、工业品外观设计、服务商标、厂商名称（工商业用以开展活动的名称）、地理标志（产地标记和原产地名称）以及制止不正当竞争等。《巴黎公约》与后来签订的《马德里协定》和《伯尔尼公约》形成了以保护知识产权为目的的国际制度的初步框架。

③ 1891年，国际社会签订了《伯尔尼保护文学和艺术作品公约》（Berne Convention for the Protection of Literary and Artistic Works），简称《伯尔尼公约》。该公约主要涉及对文学和艺术作品及其作者权利的保护。参见：WIPO, *Berne Convention for the Protection of Literary and Artistic Works*, January 2019, <http://www.wipo.int/treaties/en/ip/berne/index.html>。

涨。同时，美国认识到，已生效的《巴黎公约》并未制定统一的产权保护标准，具体保护措施仍以各成员国内立法为基础，再加上战争和各成员国之间的利益矛盾等因素，国际社会没有形成统一的国际组织来负责《巴黎公约》的贯彻和落实。1967 年 7 月 14 日，世界知识产权组织（World Intellectual Property Organization, WIPO）的成立为美国参与国际知识产权保护体系提供了新的平台。美国认为这一组织可以促进各国和相关知识产权组织间的协调与合作，以利于在全球范围内形成一个相对平衡、能够为各国所接受的国际知识产权制度，这既有助于经济发展，又能够兼顾私人利益，保障公共利益。从此，美国将国际知识产权保护的重心由联合国教科文组织转移至世界知识产权组织。1970 年 4 月 26 日，世界知识产权组织开始正式运行，美国在其中的地位迅速提高，该组织也成为美国参与国际知识产权事务的主导型国际组织。从那时起，世界知识产权有了统一的国际组织来协调和管理，统一的“知识产权”概念也开始逐步被广泛使用。

从专利局的设立到 WIPO 的成立，美国对全球知识产权保护制度的早期参与反映了其当时构建世界知识产权保护制度的构想与决心。

二、国际知识产权制度的发展与美国技术霸权的确立

在全球化大背景下，作为最重要的一种生产要素，技术的创新、转化和跨国转移对全球财富的生产和分配产生了深远影响，这使得知识产权保护从传统的国内问题演变成影响国家间关系的全球性议题。

世界知识产权组织正式运行后，美国与该组织的关系经历了一段蜜月期。但是不久之后，美国发现 WIPO 的运行机制并不符合美国的知识产权利益。由于世界知识产权组织隶属于联合国，它往往成为发达国家和发展中国家利益角逐的政治舞台。发展中国家占据世界知识产权组织投票权的大多数，他们往往关注与自身利益相关的发展、减贫和公共健康议题。双方经常在知识产权保护议题上陷入长时间的消耗性争论，美国甚至一度处于“被隔

离”状态，^①这与美国强化知识产权国际保护的利益诉求不符。此外，世界知识产权组织经常对相关的知识产权规则做出一些有利于发展中国家的让步。美国所希望的知识产权国际化进程几乎没有实质性的进展。在美国看来，世界知识产权组织缺少相应的强制性争端解决机制，因而没有执行力，无法满足美国高水平知识产权国际保护的需求。

（一）在关贸总协定的贸易谈判中推动美国主张的知识产权保护

20世纪80年代关税与贸易总协定（GATT）发起的贸易谈判是美国强化国际知识产权保护的转折点。美国认为，与之前的联合国教科文组织和世界知识产权组织不同，GATT不受联合国运行机制和规则的约束，谈判的主动权掌握在发达国家手中。为说服当时的欧洲、日本和加拿大等国支持自己的主张，美国在前几轮回合谈判中极力渲染知识产权与国际贸易的关系，强调不尊重知识产权就是破坏国际贸易体系的构建。^②为此，美国刚成立不久的“国际知识产权联盟”（International Intellectual Property Alliance, IIPA）^③联合发达国家的跨国公司纷纷向欧日等发达国家政府发起游说活动。为争取在乌拉圭回合中把知识产权纳入贸易谈判议程，美国在1986年成立了“知识产权委员会”（Intellectual Property Commission, IPC），包括辉瑞、杜邦、通用和孟山都在内的13家国际知名跨国公司都是这一组织的成员。该组织成立的宗旨就是在乌拉圭回合谈判中促成国际知识产权协议的达成。^④1986年，“知识产权委员会”先后与英国、德国、法国的工业协会组织就解决知识产权保护问题达成共识。乌拉圭回合谈判正式启动后，“知识产权委员会”的代表，以及美国、欧洲和日本的电器、汽车制造业和制药业等多家跨国公司首席执行官于1988年6月就“GATT关于知识产权条款的基本框架”（Basic Framework of GATT Provisions on intellectual Property）发表联合声明，这一

^① Peter Drahos and Braithwaite John, *Information Feudalism: Who Owns the Knowledge Economy?* London: Earthscan Publications Ltd., 2002, p. 111.

^② Ibid., pp. 90-91.

^③ 国际知识产权联盟也称为“美国国际知识产权联盟”，成立于1984年，是美国版权产业的一个民间组织，成员包括美国商业软件联盟（BSA）、娱乐软件联盟（ESA），美国电影协会（MPAA）和美国唱片工业协会（RIAA），是美国知识产业利益集团的联合体，宗旨是在全球范围内通过不断强化知识产权保护来获得更大的收益。

^④ Peter Drahos and Braithwaite John, *Information Feudalism: Who Owns the Knowledge Economy?* London: Earthscan Publications Ltd., 2002, p. 118.

声明奠定了日后乌拉圭回合知识产权谈判的主基调。^①

第一，软硬兼施，将反映自身利益的知识产权保护标准纳入关贸总协定贸易谈判。在乌拉圭回合谈判中，美国既争取了欧洲、日本和加拿大等多方的强力支持，又各个击破，成功分化了印度、巴西等拒绝接受知识产权议题的发展中国家。美国在谈判中软硬兼施，一方面，通过“关税普遍优惠制”（Generalized System of Preference, GSP）拉拢反对者印度，^②并承诺在农业和纺织业方面让步以换取发展中国家在知识产权保护方面的妥协；另一方面，知识产权委员会（IPC）建议对那些违背美国意愿国家的输美产品征收高额关税以示报复。为此，美国政府不惜将国内法运用于国际贸易领域中。1988年，美国国会通过了《综合贸易与竞争法》（Omnibus Trade and Competitiveness Act），这一法案的第1303条对知识产权的国际保护进行了专门限定，其核心是强制其他国家接受美国的知识产权保护标准，这就是著名的“特别301条款”。在乌拉圭回合谈判中，美国通过国内立法对巴西等国家侵犯知识产权的行为进行了贸易惩罚，这对强化美国技术保护标准在国际范围内的应用发挥了警示作用。^③在“大棒加胡萝卜”政策的强势进攻和美国国内知识产权保护组织的游说下，美国政府最终将反映自身利益的知识产权保护标准纳入乌拉圭回合谈判之中。

第二，推动通过《与贸易相关的知识产权协定》（TRIPs）。乌拉圭回合谈判对国际知识产权制度建构的最重要影响就是《与贸易相关的知识产权协定》的通过。美国利用发展中国家在知识产权保护中的弱势地位，将加强知识产权保护的国内标准上升为国际规范。这一协议明确了国际知识产权保护的范围、内容和期限，知识产权保护全球化时代正式来临。之所以说TRIPs的新规则更符合美国的知识产权保护利益，主要是因为该协议对知识产权保护推行“一刀切”的模式，统一的标准适用于所有国家和地区。为最

^① Alan Oxley, “The Achievements of the GATT Uruguay Round,” *A Journal of Policy Analysis and Reform*, Vol. 1, No. 1, 1994, pp. 45-53.

^② [澳]彼得·达沃豪斯、约翰·布雷思韦特著：《信息封建主义》，知识产权出版社2005年版，第100页。

^③ Surendra J. Patel, “Intellectual Property Rights in the Uruguay Round: A Disaster for the South?” *Economic and Political Weekly*, Vol. 24, No. 18, 1989, pp. 978-993.

大程度削弱其他国家决定国内知识产权保护水平的自主性，TRIPs 设定了一个知识产权保护的最高标准，^① 该标准的设置压缩了世界贸易组织（WTO）成员国依据自身国情制定知识产权法的空间。1995 年 WTO 正式成立，TRIPs 的运作也转由 WTO 进行管理。这样，美国保护知识产权的利益诉求就成为所有国家共同遵守的国际规范，国际知识产权制度得以正式确立。美国知识产权保护的全球化赋予美国利用其在知识产权保护中的先发优势，不断对国际知识产权保护规则的变革和与知识产权相关的经济结构调整发号施令的权利，也为美国利用它在知识产权中的优势地位强制其他国家执行美国的保护标准提供了极大的便利。在世界贸易组织成立后的 10 年内，与知识产权相关的诉讼案件有 34 件，美国作为原告的总数案件就达 17 件。^② 被美国起诉的对象不仅包括印度、巴西、中国、阿根廷等发展中国家，也包括日本、欧盟、加拿大等发达经济体。

（二）美国试图拓展知识产权保护的“新疆域”

第一，发展中国家的抵制使得美国需要新的手段和平台。与美国提高国际知识产权保护标准的要求相反，一些签署 TRIPs 的发展中国家逐渐从知识产权保护中“觉醒过来”。随着美国承诺的 2000 年 1 月 1 日发达国家知识产权保护过渡期的结束，^③ 发展中国家日益认识到知识产权保护的最低标准给自己带来的不利影响，宣称“发达国家先行制定一套知识产权保护规则，然后强加给发展中国家的日子一去不复返了。”^④ 此后，发展中国家纷纷要求美国等发达国家改变原有的知识产权保护政策。在此后的多哈回合谈判中，发展中国家屡次提出“弱化知识产权保护”的主张，美国加强知识产权保护的提议屡次被发展中国家的反向议题所打断。^⑤

① WTO, *Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, PART II*, https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/27-trips_01_e.htm.

② WTO, *Dispute Settlement-Disputes by Agreement*, <http://www.wto.org>.

③ Office of the United States Trade Representative, *2018 Special 301 Report*, March 2018, p.34, <https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Reports/2018%20Special%20301.pdf>.

④ Sunil Kanwar, “Intellectual Property Protection and Technology Licensing: The Case of Developing Countries,” *Journal of Law & Economics*, Vol. 55, No. 3, 2012, pp. 539-564.

⑤ Carlos M. Correa, “Bilateralism in Intellectual Property: Defeating the WTO System for Access to Medicines,” *Journal of International Law*, Vol. 36, No. 1, 2004, pp.79-94.

在世贸组织多边机制受挫后，美国开始探索知识产权保护的新疆界。^① 美国认为，盗版技术的升级特别是网络侵权的出现为低成本高效率复制知识产品的“搭便车”行为提供了极大的便利。^② 打击盗版和网络侵权，成为21世纪技术发达国家的一个共同利益诉求。2007年，美国贸易谈判代表宣称美国将寻求推进《反假冒贸易协议》(The anti-counterfeiting trade agreement, ACTA)谈判，认为这一协议将会“建立一个全新的、更高的知识产权保护标准”^③。接受乌拉圭回合谈判的教训，该协定谈判不仅拒绝了有代表性的发展中国家的参与，而且整个谈判过程和内容对外严格保密。直到2010年11月，这一谈判的主要参与方才对外公布了最终草案文本。美国政府对谈判结果给予高度评价，认为该协议的签署“将是21世纪有效打击假冒和盗版行为的样板”^④。由此观之，《反假冒贸易协议》实际上是以美国为首的发达国家为发展中国家“规定”知识产权保护新标准的过程。

然而事与愿违，2012年7月，欧洲议会投票否决了《反假冒贸易协议》。美国设想的联合欧洲构建新的知识产权保护标准的传统路径一时难以奏效，不得不重新设计知识产权保护的制度框架。经过一段时间的考虑，美国将目光聚焦在这一时期蓬勃发展的区域性自由贸易协定上。

第二，美国借助 TPP 谈判，试图对知识产权保护进行新的推动。与 WTO 多边谈判相比，区域或双边自由贸易协定都有不同程度加强知识产权保护的趋势。其中，最有影响力的是由亚太经济合作组织 (APEC) 成员国中的新西兰、新加坡、智利和文莱四国发起的跨太平洋伙伴关系协定 (Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP) 谈判。^⑤ 2009年，时任美国总统奥巴马宣布正式加入 TPP 谈判。在美国的带动下，澳大利亚、秘鲁、越南和日本先后加入这一谈判。^⑥ 2015年10月5日，参与谈判的12个国家在美国亚特兰大举

① 刘银良：《国际知识产权政治问题研究》，知识产权出版社2014年版，第48页。

② 雷朝霞：《论知识霸权及其应对》，中国社会科学出版社2017年版，第68页。

③ 刘银良：《国际知识产权政治问题研究》，第51页。

④ Office of the United States Trade Representative, Anti-Counterfeiting Trade Agreement (ACTA), October 2011, <https://ustr.gov/acta>.

⑤ Office of the United States Trade Representative, *The Trans-Pacific Partnership: Leveling the Playing Field for American Workers & American Businesses*, June 2018, <https://ustr.gov/tpp/>.

⑥ 全毅：《TPP对东亚区域经济合作的影响：中美对话语权的争夺》，《亚太经济》2012年第5期，第12—18页。

行的部长级会议上就自由贸易、投资和知识产权、劳工环保标准等广泛领域达成了基本协议。

跨太平洋伙伴关系协定被参与方界定为国际知识产权保护规则的最高标准，这种高标准主要体现在对传统规则的改进上。首先，在争端解决机制的改革上。TPP 协定将北美自由贸易协定的投资者—国家争端解决机制（Investor-State Dispute Settlement, ISDS）引入谈判议程。^① 其次，在知识产权范围的扩展上，TPP 协议中的知识产权包括专利、商标、版权、工业设计、地理标识、商业秘密以及其他形式的知识产权；TPP 对用于商业目的的商标假冒和版权侵犯等行为涉及的刑事程序和惩罚措施都进行了具体规定。^② 再次，为确保 TPP 缔约方而不是非缔约方成为协定的主要受益者，TPP 将知识产权保护的程度与缔约方是否有资格享受 TPP 的优惠关税相挂钩。^③ 这些知识产权保护标准的改进提高了发展中国家和发达国家分享全球科技进步成果的门槛，强化了美国在全球价值链体系中的优势地位。

上述发展过程表明，在美国的主导下，知识产权保护制度不断在立法和执法两个层面向纵、横两个方向发展。这与世贸组织所设定的知识产权制度原则、规则及平衡不同发展水平国家知识产权利益的目标相悖，体现了美国利用技术霸权固化其技术优势地位的利益诉求。

三、技术霸权与特朗普对华知识产权政策的新特征与实质

与此前的金融摩擦不同，知识产权保护成为特朗普政府维护自身优势地位的有力手段。为兑现保护美国就业和“美国优先”^④ 的承诺，打着逆全球化旗帜上台的特朗普对知识产权的保护开始从区域层面转向双边层面，在知识产权保护政策的执行上表现出严重的单边主义甚至冒险主义倾向。^⑤ 这一

① New Zealand Foreign Affairs and Trade, Trans-Pacific Partnership Text, Article 28, 2015, <http://www.tpp.mfat.govt.nz/text>.

② Ibid.

③ Ibid.

④ Mark Dunbar, “‘America First’ All Over Again?” *Humanist*, Vol. 79, No. 3, 2019, pp. 16-20.

⑤ 李巍、张玉环：《“特朗普经济学”与中美经贸关系》，《现代国际关系》2017 年

调整将对现有的国际贸易结构和国际知识产权保护制度产生重大影响。

鉴于美国是中国的重要贸易伙伴，加上贸易结构的不平衡，中国一度在美国知识产权保护不力国家名单中高居榜首。自特朗普上台以来，认为美国在国际贸易中的优势地位不断受到威胁，并认为美国对华贸易赤字呈持续增长态势就是最突出的表现。据中国商务部统计，2018 年中国对美国出口 4784.2 亿美元，同比增长 11.3%，^① 在特朗普看来，中国对知识产权保护的弱化是美国贸易结构失衡的根源之所在。^② 这就决定了中国将会是特朗普知识产权政策针对的重点对象。

（一）知识产权议题被全面导入特朗普的对华贸易保护政策中

中美知识产权争端产生于 20 世纪 80 年代。当然，在那个时期，由于美国在计算机、芯片、网络技术和生物制药等高新技术产业中地位遥遥领先，所以没有任何国家可以撼动美国的技术优势地位。但是随着中国经济的快速发展以及智能信息技术能力的持续提升，中美之间的科技水平差距不断缩小。根据 WIPO 公布的国际专利申请数据（见表 1），2015 年，中国国际专利申请量为 31 031 件，占全球专利申请数量的 13.7%，相当于欧洲专利申请数量的总和。2017 年，中国超过欧洲成为 WIPO 国际专利申请数量的第二大国。到 2018 年，中国专利申请的数量达到 53 345 件，同比增长 9.1%，这与美国 0.9% 的负增长形成了鲜明对比。^③ 美国认为，中国技术水平的跃升源于美国政府长期对中国低水平技术保护现状的容忍。中国在工业化进程中低成本复制和模仿美国的技术，并与美国同类产品在国际市场上展开竞争，最终削弱了美国企业的市场竞争力。受中美专利数量增长趋势影响，中国的潜在技术优势产品成为美国对华贸易保护的新对象。特朗普在竞选中既已宣称要对所有输美商品加征 45% 的关税。^④ 2018 年 1 月 23 日，特朗普签

第 2 期，第 8 页。

① 《2018 年中美贸易投资简况》，参考商务部网站：<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/dxfw/nbgz/201905/20190502859509.shtml>。

② Office of the United States Trade Representative, 2018 Special 301 Report, pp.38-46.

③ WIPO, *Who Filed the Most PCT Patent Applications in 2018?* 2018, https://www.wipo.int/export/sites/www/ipstats/en/docs/infographic_pct_2018.pdf.

④ Colin Campbell, "Donald Trump: Let's Slap a 45% Tariff on Chinese Imports," Yahoo, January 7, 2016, <https://finance.yahoo.com/news/trump-lets-slap-45-tariff-172005776.html>.

发涉及进口晶体硅光伏电池和大型洗衣机的两份总统声明，^①对从中国进口的光伏产品、大型洗衣机征收“保障措施关税”。然而到了4月4日，特朗普突然宣布将关税征收的对象转向中国的技术出口产品，涉及美国从中国进口的航空、航天、信息和通信技术产品，美对华高技术进口限制正式拉开帷幕。^②同年6月，美国宣布将对500亿美元的高技术输美商品加征25%的关税。2019年5月9日，特朗普政府宣布将价值2000亿美元的中国产品的关税上调至25%，^③这是迄今为止美国对华发起的最大规模的技术产品关税加征措施，征税清单扩展到中国的大部分技术密集型行业，如航空航天设备、高铁装备、新一代信息技术、农机设备、数控机床和工业机器人、生物医药和医疗器械、新能源和新材料等。这样，以高技术产品限制为核心的大规模双边贸易战进入一个高潮期。^④

表1 中美专利申请数量对比（2016—2018年）

	2016年		2017年		2018年	
	总量	增长率 (%)	总量	增长率 (%)	总量	增长率 (%)
美国	56 595	-0.9	56 624	0.1	51 614	-0.9
中国	45 239	2.7	48 882	8.1	53 345	9.1

数据来源：根据世界知识产权组织年度报告整理。

由此可见，与此前的反倾销、反补贴经贸摩擦不同，特朗普政府对华贸易保护的对象超越传统制造业，着力打击对美国构成潜在竞争性威胁的优势

① 《促进积极调整同进口晶体硅光伏电池竞争的总统声明》和《促进积极调整同大型洗衣机竞争的总统声明》。

② 关志雄：《中美经济摩擦进入新阶段：矛盾焦点从贸易失衡转向技术转移》，《国际经济评论》2018年第4期，第36页。

③ 《商务部新闻发言人就美方正式实施加征关税发表谈话》，商务部网站，<http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ag/201905/20190502861691.shtml>。

④ 刘威：《中美贸易摩擦中的高技术限制之“谜”》，《东北亚论坛》2019年第2期，第83页。

产品。特朗普借保护知识产权之名行“技术霸权”之实，这也是特朗普政府重建美国优势地位的出发点和落脚点。

（二）知识产权保护战略的“安全化”趋向凸显

中美经贸关系的“安全化”问题由来已久。为避免其他国家通过经贸合作低成本获得美国核心技术，美国不仅通过贸易出口管制限制本国核心技术外流或扩散至目标国家，还通过投资安全审查限制其他国家的市场主体对美国技术行业的跨国并购。在中国的对外影响力迅速上升和中美两国的安全认知存在明显错位的背景下，特朗普政府对安全的关注越来越体现在与技术产权保护相关的贸易和投资领域中。美国政府声称，美国对中国知识产权保护不力的纵容不可避免会威胁美国的国家安全。一是就知识产权本身而言，美国认为中国公司存在专利、商标的盗版和商业秘密的窃取等不正当行为，破坏了美国技术在创新和创造方面的竞争优势。二是就人身安全而言，美国认为中国企业的侵权假冒行为危害公众人身安全，例如半导体、汽车零部件、服装和鞋类、玩具以及药品等假冒产品都存在健康和安全风险。三是就经济安全而言，美国认为中国成为一些关键性技术商品的生产基地，这不仅会影响美国关键技术在全球范围的优先地位，还会影响到直接或间接依赖知识密集型产业的大约4500万个美国就业岗位。四是就国家安全而言，美国认为假冒和盗版产品的进出口贸易助长了有组织的跨境犯罪行为和恐怖活动，威胁着美国的国内政治秩序。五是就网络安全而言，美国认为中国在高科技特别是智能产业的发展会威胁美国的网络信息安全。^①这种知识产权“安全化”的趋势越来越体现在高新技术领域和投资、贸易领域，极大压缩了中美两国的经贸合作空间。

在这次中美贸易争端中，特朗普把与技术有关的经贸问题置于威胁“国家安全”的地位，特别针对中国企业强化了技术安全审查的范围和力度。在WIPO发布的数据中，华为公司成为2017和2018年专利申请数量最多的企业，中兴公司也稳居前十大专利申请企业之列。^②美国认为华为、中兴等企

^① Office of the United States Trade Representative, *2018 Special 301 Report*, p. 12, <https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Reports/2018%20Special%20301.pdf>.

^② WIPO, *Who Filed the Most PCT Patent Applications in 2018?*, https://www.wipo.int/export/sites/www/ipstats/en/docs/infographic_pct_2018.pdf.

业借助政府的支持存在大量安全威胁行为。特朗普上台以来，中美投资协定谈判迟迟未能重启，在很大程度上就是因为特朗普政府过度关注中国企业参与市场竞争的所谓安全性因素，而缺乏从自身内在结构上寻求解决贸易问题的诚意。2018年7月26日，美国《2018年外国投资风险评估现代化法案》（Foreign Investment Risk Review Modernization Act of 2018, FIRRMA）经特朗普总统签署正式生效。该法案强化了与技术产权相关的投资审查程序，严格限制外来企业利用投资并购转移美国的核心知识产权。^①从新法案对知识产权的保护态度来看，特朗普政府有意限制中国投资者对美国关键技术和高新产业进行投资收购的趋势日益明显。

（三）美国逐渐转向依靠国内法处置中美知识产权争议

在主权体系下，国内利益与国际制度间的矛盾经常导致霸权国政策偏好的转移。对于霸权国而言，工具性是国际制度的意义所在。以WTO为代表的国际知识产权保护制度是在美国的主导下建立起来的，一旦这一制度的未来发展脱离美国的控制，美国就会通过借助国内立法实施影响和改变知识产权保护政策的发展轨道。在霸权国认为自身的实力受到外部挑战的背景下，这种逻辑会表现得愈发明显。在世界贸易组织框架下，中美之间的知识产权政策差异、法律分歧完全可以交由国际贸易争端机制来裁决。但美国认为世界贸易组织早已背离美国确立这一制度的初衷。2017年8月14日，特朗普签署行政备忘录，单方面授权贸易代表莱特希泽对所谓的“中国贸易行为”进行审查，特朗普要求莱特希泽考虑调查中国的知识产权法律体系，尤其是所谓强迫美国在华企业进行技术转移的问题。^②为对华贸易制裁寻找合理依据，2018年1月18日，莱特希泽宣布美国正式对中国发起“301调查”。同年4月，贸易代表办公室公布美国年度“特别301报告”，这一报告对包括中国在内的贸易伙伴的知识产权保护和执法状况进行了审查和评估，中国再次在美国优先观察者名单（Priority Watch List）中高居榜首，而且报告就

^① The Foreign Investment Risk Review Modernization Act of 2018, May 2019, <https://home.treasury.gov/policy-issues/international/the-committee-on-foreign-investment-in-the-united-states-cfius>.

^② 王金强：《特朗普政府对华贸易保护的新态势及其影响分析》，《国别和区域研究》2018年第1期，第10—18页。

商业秘密、假冒产品的生产、内销和出口、电子商务市场中的盗版、强制性技术转让和信息披露等对中国的知识产权保护进行了无端指责。^① 从报告内容分析，特朗普政府对中国的知识产权保护不力的批评主要集中在使用所有权限制、强制性技术转让、不公平地系统投资和未经授权的商业入侵及盗窃等方面。可以说，“特别 301 报告”是特朗普政府对华正式采取贸易保护措施前的单边步骤。

“特别 301 报告”成为特朗普对华输美产品加征关税的“合理依据”。几乎在“特别 301 报告”出台的同一时间，2018 年 4 月 3 日，美国宣布对 301 调查项下的 1 300 个税号，价值 500 多亿美元的技术商品加征关税。5 日，这一数字上升到 1 000 亿美元。关税加征行为标志着特朗普政府由国际经贸规则转向通过以“301 特别条款”和“337 条款”为代表的单边知识产权保护条款来解决双边知识产权摩擦。美国之所以抛开 WTO 框架下的解决机制，采取“301 条款”这样的单边制裁措施，是认为 WTO 框架并没有尽到促使中国完全遵守和履行入世承诺的责任。

从特朗普的对华知识产权政策来看，其对华经贸政策呈现明显的“内向性”特征。美国对华贸易保护的实质是依据自身利益诉求促使其他国家执行美国的知识产权标准，从而固化其在国际技术领域的优势地位。美国的对华知识产权政策看上去是贸易保护，实际是以高新产业为核心的技术遏制措施。虽然不排除个别中国企业侵犯美国知识产权的可能性，但特朗普政府大肆渲染中国的知识产权“窃取”行为，并罗列了种种不实数据，其欲借“技术霸权”为对华政治施压寻找借口的目的不言自明。

四、美国技术霸权的影响与前景分析

知识产权保护政策是美国技术霸权的重要体现，它反映的是权力的不对称性。国际关系中的权力绝非是一种单一的实力，更重要的是特指一种“影响、支配关系”^②。以科学技术为代表的知识结构是权力的重要来源之一，

^① Office of the United States Trade Representative, *2018 Special 301 Report*, p. 44.

^② 王金强：《大宗商品定价中的美元霸权分析》，《社会科学》2018 年第 5 期，第 12

处于技术优势地位的一方使用权力，意味着其拥有一种用来影响其他行为体的能力。^① 美国的上述知识产权政策就是美国利用这种技术优势地位不断强化其知识产权保护标准的过程。从美国国内知识产权保护体系的完善到多边知识产权标准的设定，再到抛弃世贸组织知识产权标准转向以“301 特别条款”和“337 条款”为主导的单边保护措施，国际知识产权保护的发展轨迹正是知识产权保护的美国化进程。这种无视其他国家经济发展水平和技术能力差异，要求所有国家执行统一知识产权保护标准的做法正是技术霸权的典型表现。

美国对知识产权保护的强化将会对世界经济及全球价值链的重新布局产生深远影响。当下知识经济的产生使得技术的生产、传播和应用超越了国界，技术的自由流动是实现全球经济良性平衡发展的重要推动力，也成为决定世界经济竞争的根本性因素。不但商品技术附加值的高低已成为决定商品价值的重要因素，而且技术专利本身也已作为独立商品进入国际贸易领域。但在美国技术霸权的影响下，知识产权保护标准成为国际贸易中的合法性技术壁垒。特朗普政府以知识产权为手段固化美国在世界竞争中的优势，从而在世界经济体系中构建了一条技术落后国家难以逾越的鸿沟。在全球价值链分工体系中，技术霸权强化知识产权保护在产业利益分配中的地位缩小了发展中国家从低附加值环节向价值链高端转移的机会。发展中国家在技术领域的从属地位决定了它们只能在不对称性相互依赖中充当“依附者”的角色。这种技术依附关系的发展将加剧世界经济下行风险，不利于全球价值链的深入发展与融合。

（一）美国技术霸权行为对中国产生的负面影响

从中美经贸关系的发展趋势来看，知识产权问题上的竞争和冲突将会在很大程度上决定中美关系的发展走向，这种走向的负面效果将会在很长时间内不断得以显现。

第一，美国技术霸权的新动向恶化了中国企业海外发展的市场环境，不

—25 页。

^① Bruce Russett, *World Politics: The Menu for Choice*, Beijing: Peking University Press, 2003, p.98.

利于中国跨国企业的发展和壮大。从硬件方面来看，中国的计算机、光纤光缆、5G、芯片、电路板、电容电阻以及半导体等产业将成为美国对华技术遏制的主要领域。那些被美国重点针对的中国企业，例如华为、中兴等通讯领域的龙头企业面临的市场环境将日趋严峻。2018 年，华为在美国的多份合作协议被美国政府单方面终止或取消。例如，华为迅速打开美国手机市场的计划随着同美国最大电信运营商美国电话电报公司（American Telephone & Telegraph Company, AT&T）合作的终止而停步。同一时间，美国零售业巨头百思买停止了对华为手机的销售。中兴在美国的通信市场环境也进一步恶化，关键元器件的禁售无疑是雪上加霜。其他高度依赖美国市场的智能通信品牌如酷派和 TCL 也受美国政策的影响出现波动。可以说，美国的技术遏制政策对中国高新技术产业的国际化发展战略是一个致命打击。

与硬件方面相比，知识产权保护对软件方面的影响与措施之间存在一定的时差。但随着时间的推移，美国的知识产权政策对中国软件业发展的负面影响也将会进一步显现。虽然美国企业授权许可的软件仍可继续使用，但不排除美国会在服务贸易及知识产权领域采取新的措施，限制中国使用、更新来自美国企业的各种工业软件与应用系统。一旦美国将对华技术遏制领域由硬件领域扩展至软件行业，中国企业的生存环境将会更加严峻。

第二，美国技术霸权及对华知识产权政策的发展压缩了中国在全球产业链中的发展空间，不利于中国产业布局的升级换代。党的十九大报告指出，创新是引领发展的第一动力，是建设现代化经济体系的战略支撑。^① 作为一种无形资本，技术已融入全球价值链生产的每一个环节中，是实现经济长期稳定和转变经济增长方式的根本途径。2017 年，WIPO 对全球智能手机和太阳能电池板等产业的全球价值链进行研究后指出，全球销售的制成品近 1/3 的价值源于技术等无形资本的附加值。^② 从世界经济体系的演变来看，技术是新兴经济体快速增长的关键所在。为此，中国长期通过扩大开放深入

① 习近平：《决胜全面建成小康社会，夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》，人民出版社 2017 年版，第 31 页。

② WIPO, *World Intellectual Property Report 2017 – Intangible Capital in Global Value Chains*, 2017, <http://www.wipo.int/publications/en/details.jsp?id=4225>.

参与全球高科技产业链的发展体系，不断加大对引进技术消化吸收的力度，力争在较短时期内降低成本，缩小与发达国家的技术差距。但是，美国的技术霸权与知识产权保护政策隔断了中国借鉴—模仿—消化—创新的发展路径，不仅对中国科技产品提高关税、限制中国技术企业对美投资，还通过知识产权调查和某些关键芯片和元器件的贸易禁售打压中国高科技企业。这种技术遏制政策企图将中国的技术水平锁定在制造业的低端环节，^① 进而不断挤压中国在国际市场中的技术发展空间。可以预见，全球产业链的高参与度与低附加值的困境将继续成为制约中国经济发展的外部瓶颈。

第三，美国的对华技术遏制政策会引发其他的国家的示范协同效应，中国遭受的国际政治压力不容小视。作为当代实力最为雄厚的发达国家，美国具有影响甚至操控其他国家外交政策的能力。在美国政府眼中，中国是其最大的市场竞争对手，美国不断想方设法对中国进行战略围堵和外交遏制。除了单边技术遏制外，美国还不断与其他国家就对中国发起联合贸易攻势开展政治协调，再加上美国在中国侵权方面的夸张指控，欧日等经济体与中国开展经贸技术合作的动力不断减弱。可以预见，中国未来与其他国家开展经济合作的空间将会因为受到美国技术霸权政策的影响而缩小。

（二）因势利导，应对挑战

鉴于以上技术霸权政策对全球特别是中国经济发展的影响，中国应该因势利导，从短期和长期两个层面积极应对美国挑起的技术纷争，最大程度化解“技术霸权”给国内经济发展和全球经济治理带来的不利影响。

第一，就短期发展来看，目前特朗普的知识产权政策不会在短期内对中国的经济发展造成根本性冲击，但随着中美经贸摩擦的持续发酵，消极影响将不断显现，我需要在应对贸易摩擦短期挑战的基础上，启动自主的备份技术，并稳定来自日本、韩国和中国台湾方向的供应渠道。同时，中国应该探寻缓和中美经贸摩擦的各种可能手段。中美经贸结构的失衡绝不是凭美国单方面的技术遏制措施和加征关税的手段就可以顺利解决的。中国在坚守自身国家利益的前提下，当然也会用好政治沟通和经济对话的各种可能渠道，尝

^① 唐未兵、傅元海、王展祥：《技术创新、技术引进与经济增长方式转变》，《经济研究》2014年第7期，第31—42。

试从战略高度降低这次贸易摩擦的影响范围和程度。

第二，就长期趋势来看，美国对华技术遏制是中美经贸关系发展到一定阶段的产物。中国要深刻认识到大国间的技术竞争是社会认可的创新知识与技术之争，是国际公认的知识产权竞争。从这个意义上说，技术创新发展驱动已经转变为知识产权驱动。中国需要借此时机加强国内知识产权保护的制度基础，进一步增强自主知识产权能力和创新能力，这对于中国科技水平的提升将是一次历史机遇。除此之外，中国需推动企业加快前沿技术研发和薄弱环节突破，争取在高速光电芯片等领域占领技术高地和实现必要替代。

第三，作为最大的发展中国家，中国还需要通过加强与其他国家的经济合作，共同抵制美国的技术霸权行为。中国并非特朗普政府极端贸易保护政策的唯一受害者，中国需要会同世界其他支持经济全球化的国家和组织共同应对美国的单边行为。其中，印度、墨西哥、土耳其等国家是中国应该团结的对象。随着“一带一路”国际合作范围的扩大，中国应该积极加强与沿线国家的机制化合作，通过与第三方合作^①，将中国的产能优势、金融实力和相对成熟的技术与广大发展中国家的发展需求实现有效对接，为中国企业寻找可能的替代性贸易伙伴。这不仅可以有效缓解美国技术霸权行为对中国经济发展的负面影响，而且也有利于中国在有关地区的产业合作和贸易增长，实现与更多国家的双赢和多赢。

[责任编辑：杨立]

^① 2015 年 6 月，中国政府同法国政府正式发表《中法关于第三方市场合作的联合声明》，首次提出了“第三方市场合作”概念。