



上海國際問題研究院
SHANGHAI INSTITUTES FOR INTERNATIONAL STUDIES

竞争但不失控

共建中美网络安全新议程

课题组负责人

陈东晓

鲁传颖

2021年2月

关于我们

上海国际问题研究院（原名上海国际问题研究所）成立于1960年，是隶属于上海市人民政府的高级研究机构和国际知名智库。我院作为外交部政策研究重点合作单位，始终致力于服务国家总体外交和上海地方外事。我院的主要目标和任务是：通过对当代国际政治、经济、外交、安全的全方位研究，发挥咨政建言、理论创新、国际交流和舆论引领职能。

我院下设六个研究所（全球治理研究所、外交政策研究所、世界经济研究所、国际战略研究所、比较政治和公共政策研究所、台港澳研究所）、六个研究中心（美洲研究中心、亚太研究中心、俄罗斯中亚研究中心、西亚非洲研究中心、欧洲研究中心、海洋与极地研究中心）和六个非建制研究平台（上海民间外交研究基地、中国特色大国外交理论与实践研究中心、世界政党与政治研究中心、中国与南亚合作研究中心、“一带一路”与上海研究中心和网络空间国际治理研究中心）。

此外，我院还是二十国集团（G20）框架下智库20（T20）的中方成员单位，是美国“理事会之理事会”（Council of Councils）的成员单位，还是上海国际战略研究会和上海市国际关系学会的机构会员。我院与华师大共同设有博士后工作站，与上海财经大学共同设有上海国际组织与全球治理研究院。

我院出版物包括：中文刊物《国际展望》（双月刊）、英文刊物《China Quarterly of International Strategic Studies》（季刊）以及不定期研究报告。

上海国际问题研究院课题组 2021

© 版权属于上海国际问题研究院

联系方式：上海市徐汇区田林路195弄15号

联系电话：021-54614900 | www.siiis.org.cn

课题组成员

课题组负责人

陈东晓 上海国际问题研究院院长

鲁传颖 上海国际问题研究院网络空间国际治理研究中心秘书长，研究员

课题组成员

许蔓舒 上海国际问题研究院网络空间国际治理研究中心研究员

孙海泳 上海国际问题研究院比较政治与公共政策研究所副研究员

蒋旭栋 上海国际问题研究院博士后

李 艳 中国现代国际关系研究院科技与网络安全所副所长

杨 帆 厦门大学网络空间国际法研究中心副主任

朱莉欣 西安交通大学科教院网络安全法治研究所执行所长

西安交通大学苏州信息安全法学所副所长，研究员

王天禅 复旦大学国际关系与公共事务学院博士生

维护战略稳定 增进共同福祉

自 2012 年以来，网络安全就一直占据着中美关系议程的重要位置。网络安全不仅得到了两国元首的高度重视，两国政府也建立了多个对话渠道来试图管理双方在网络安全领域中存在的分歧和矛盾。历经近十年的发展，中美两国围绕网络安全问题互动的内涵在不断扩展，挑战也不断增加。

中美作为网络空间中的两个大国，尽管存在一定的利益分歧，但在很大程度上面临着共同的网络安全挑战。但是，2020 年以来，受技术竞争、地缘政治以及新冠疫情全球蔓延的多重影响，网络空间全球治理的碎片化、阵营化、意识形态化不断加剧，前景不容乐观。

我们认为，增进对话，管控分歧，加强合作，维护网络空间稳定和共同发展符合中美双方共同的利益，也应该成为拜登政府执政后中美在网络领域互动的主要方式和目标。鉴于此，上海国际问题研究院在网络空间国际治理研究中心团队的牵头下，联合了国内网络研究领域重要机构的学者组成项目组，研判拜登政府的网络安全政策及其走势，分析其对中美在网络空间和数字领域互动的影响，并就如何推动中美两国在网络空间维护战略稳定和共同发展提出政策建议。

报告分析指出，拜登政府将适度回归奥巴马时期的“治网”方略，尤其将强化美国网络空间和数字领域的政策顶层设计和部门间的统筹协调，强调网络空间和数字领域的“国家安全”，并将着力通过公私合作、同盟协作、多边外交等方式来维护和提高美国网络空间和数字领域的治理能力。

报告同时分析认为，尽管拜登政府将部分调整特朗普时期的网络空间政策，但其对华政策，包括对华网络空间和数字领域的政策将以继承性为主，尤其将继承前任对华“遏压”的政策遗产。这种政策态势将对中美关系，包括两国未来在网络空间和数

字领域的互动产生复杂影响。中美两国将继续在网络数字科技领域展开高强度竞争，围绕全球网络空间规则制定的竞争和斗争将会愈发激烈。此外，美方高调凸显所谓中美意识形态领域的对立，势必严重掣肘两国今后在推进网络关系稳定方面的努力。

为此，报告以推动中美在网络空间战略稳定、增进两国在网络空间和数字领域的发展利益为目的，提出若干政策清单。一是重启（resume）对话协商机制。尤其在数字经济、数据跨境流动、打击网络犯罪、规范网络空间国家行为等涉及两国共同关切和利益的领域，双方需恢复并加强沟通对话机制。二是重建（rebuild）网络空间的军事信任措施。包括重建和强化一系列的危机预防、管控、降低风险沟通和信任建设机制。三是重申（reassure）国际法对网络空间和数字领域治理的规范价值。通过共同发展、协调“共存导向的国际法”及“合作导向的国际法”的实践和运用，明确危机情形的法律规范，推动共同关切和共同利益领域的国际法建设。四是重修（revitalize）中美数字经济合作的议程。包括将抗疫合作列入中美数字贸易的合作清单，组建“中美数字卫生产业联盟”，共建电子商务新规则，围绕数字基建构建中美共赢互利格局等。五是重塑（reshape）中美网信科技竞合新态势。中美应该加强在新兴科技产业领域合作的高层对话，重点推动关乎人类生存福祉的技术合作，共同探索、确定网信科技国际合作同国家安全关系的合理边界。

报告的作者长期从事中美网络安全问题研究，他们所提出的问题反映了当前中美在网络领域所面临的主要挑战。我们相信，本报告所提出的建议对于拜登政府时期管理中在网络空间和数字领域的竞争，拓展合作空间、增进网络和数字领域的互信建设，实现中美在网络空间的战略稳定和共同发展目标具有重要的参考意义。



2021年2月3日

竞争但不失控：共建中美网络安全新议程

自 2012 年中美两国元首在安纳伯格庄园首次探讨网络安全问题以来，网络安全就成为了影响中美关系的重要领域。从奥巴马政府到特朗普政府，中美网络安全问题的内涵在不断扩张，影响也一直在提升。双方在网络安全领域的互动开创了多个“前所未有”，对两国国家安全，政治安全、经济安全和社会稳定带来了重大影响。奥巴马时期，中美围绕网络安全问题建立了多个对话渠道，在一定程度上对于双边关系的稳定起到了重要作用。在两国元首的指示下建立的“打击网络犯罪高级别对话机制”取得了重要的成果，获得国际社会的广泛赞誉。特朗普政府执政初期，双方围绕着网络安全与执法问题开展首轮对话，但是，随着中美贸易争端的蔓延，双方官方层面的对话机制陷入暂停状态。与此同时，美方不断通过单边方式，在网络安全领域对华开展打压。不仅多次起诉中国的相关机构和个人，并且对华为、字节跳动和微信等企业开展了多轮制裁举措。这严重影响了双方在网络安全领域建立的互信，并且引起了网络安全的泛国家安全化，加剧了双方在网络安全、数字经济等多个领域的对抗。

课题组认为，拜登政府执政后将继续高度重视网络安全问题，由于网络安全问题与国家安全高度关联，拜登政府不会对特朗普政府的网络安全问题作出剧烈的调整。中美网络空间竞争主基调不会发生本质变化，但相较于特朗普政府，双方在网络空间的总体会有所“回暖”。根据中美双方政府当下释放的信号，除却承认竞争面之外，仍有合作的意愿与空间。中方一直强调合作的大门随时敞开，而美方也提出任何时候都应确保“美中竞争不会危及全球稳定”，此基调同样适用于网络领域。拜登政府会更加理性和全面地看待网络安全问题，并恢复双方在网络安全问题上的对话，构建“竞争但不失控”的中美网络关系。因此，本报告从网络空间治理、网络军事稳定、网络空间国际与国内法律协调以及数字贸易和数字科技竞争等多个层次对拜登政府时期中

美在网络领域的互动提出了一系列建议。希望双方能够以此为基础，开展对话合作，切实稳定双边网络关系。

一、拜登政府网络政策展望

特朗普任期内“轻视”网络安全的做法已招致各界人士的不满，加之 2020 年底 SolarWinds 供应链攻击事件的发生促使美国各界集体反思前任政府的网络安全政策，并在一定程度上向拜登政府施压，要求作出改变。^①无论是迫于改革特朗普时期网络安全政策不到位的压力，还是遵循从政的职业惯性和经验路径，拜登政府都将适度回归奥巴马时期的“治网”方略，并从以下四方面重塑美国网络安全政策的主体框架。

首先，加强顶层设计，统领国内外网络安全事务。特朗普政府于 2018 年取消白宫网络安全事务协调员一职后，遭到包括国会两党和网络专家的一致批评，被称为“网络安全政策的一大倒退”。^②各界要求增强网络安全在国家安全事务中的比重，恢复网络安全事务协调员的呼声贯穿特朗普任期始终。在 2021 财年《国防授权法案》中，纳入了网络空间日光浴委员会提出的设立网络安全总监的要求，或将成为拜登政府在网络安全事务上的首要举措。^③总监将协调应对国内外网络安全事务，直接向总统汇报并提供应对建议，这将显著提升网络安全事务在联邦事务中的优先位置和重要性。

第二，加大“公私合作”的步伐，整合国内资源。2020 年民主党政策纲领中强调“与私营部门合作，保护个人数据和关键基础设施”。^④拜登也提出将利用民主党与科技企业亲近的天然优势，扭转特朗普政府时期私营企业对于政府的回避和远离，拉

^① Caitlin Chin, "After the SolarWinds hack, the Biden administration must address Russian cybersecurity threats", Brookings Institution, January 11, 2021, <https://www.brookings.edu/blog/techtank/2021/01/11/after-the-solarwinds-hack-the-biden-administration-must-address-russian-cybersecurity-threats/>.

^② Tim Starks, "Dems Launch bid to undo White House Cybersecurity coordinator elimination", *Politico*, May 18, 2018, <https://www.politico.com/newsletters/morning-cybersecurity/2018/05/18/dems-launch-bid-to-undo-white-house-cybersecurity-coordinator-elimination-222934>.

^③ 张腾军：《特朗普政府网络安全政策调整特点分析》，《国际观察》2018 年第 3 期，第 64-79 页。

^④ 2020 Platform Committee, "2020 Democratic Party Platform", July 27, 2020, p.81, <https://www.demconvention.com/wp-content/uploads/2020/08/2020-07-31-Democratic-Party-Platform-For-Distribution.pdf>.

拢科技巨头，加强公私网络安全合作，包括强化关键基础设施保护，加强威胁情报共享，投资高新技术，甚至是制衡对手，重塑美国公私联盟。^①拜登政府的国内网络政策将回归“主流”，即在美国互联网企业的发展利益与国家安全战略利益之间寻求最大公约数。^②

第三，修复同盟关系，强化网络空间伙伴关系建设。特朗普政府在“美国优先”理念指导下的外交政策使美国在二战后建立的盟友体系遭受重创。^③而身为传统政治精英的拜登具有丰富的外交经验，在竞选期间就多次提出要修复盟友关系，将联合盟友作为其外交的重中之重，网络外交更是其重要抓手。^④在此背景下，拜登将加强与欧盟和北约国家在具体网络议题的立场协商，并通过更为平等和互利的方式要求盟友采取一致行动。^⑤国务卿提名人选安东尼·布林肯也公开表示，互联网议题将成为重振美国外交的重要核心，^⑥在数字贸易、网络空间使用武力、网络犯罪国际规则制定等方面加大与盟友的协调。

第四，推进多边主义，重新掌握网络空间国际治理领导权。拜登在竞选期间曾公开表态，“将促进各国就负责任地使用新型数字工具达成国际协议共识”，而且会“重新振作起来建立全面的网络规范，保护民用基础设施，推动美国成为鼓励其他国家在网络空间采用负责任的国家行为原则的领导者。”^⑦拜登领导下的美国政府将陆续回归国际机制和国际组织，并通过各种多边手段重塑其领导力，例如通过世界贸易组织、

^① Joe Biden, “Statement by President-elect Joe Biden on Cybersecurity”, *Press Release*, December 17, 2020, <https://buildbackbetter.gov/press-releases/statement-by-president-elect-joe-biden-on-cybersecurity/>.

^② Samuel J. Palmisano and Kiersten E. Todt, “A cybersecurity agenda for the Biden administration”, *Fortune*, December 9, 2020, <https://fortune.com/2020/12/09/cybersecurity-agenda-defense-biden-administration/>.

^③ 田旭：《特朗普执政以来美国联盟政策的调整》，《国际经济评论》2019年第6期，第110页。

^④ 2020 Platform Committee, “2020 Democratic Party Platform”, July 27, 2020, p.57; and

Evelyn Cheng, “Biden’s pick for foreign policy head affirms a push to get allies on board with U.S. policy on China”, *CNBC*, November 24, 2020,

<https://www.cnn.com/2020/11/24/bidens-blinken-pick-implies-changes-for-us-foreign-policy-on-china.html>.

^⑤ Lauren Zabierek and Julia Voo, “The Case for Increased Transatlantic Cooperation on Artificial Intelligence”, *Belfer Center for Science and International Affairs*, August 2020, <https://www.belfercenter.org/publication/case-increased-transatlantic-cooperation-artificial-intelligence>.

^⑥ Natasha Bertrand, “Blinken pledges ‘humility and confidence’ as secretary of State,” *Politico*, January 19, 2021, <https://www.politico.com/news/2021/01/19/blinken-secretary-of-state-460257>.

^⑦ Zaker, “绕过特朗普？解读拜登的网络安全战略”，2020年8月26日，<http://www.myzaker.com/article/5f45dd5d8e9f09362822a38e/?f=xiaomi>.

经合组织解决争端，并通过制定规则来对竞争者施压。^①

二、拜登政府网络政策对中美网络关系的影响

中美网络关系在特朗普任内受到贸易战、科技封锁和新冠疫情等诸多因素的挑战，呈现出高度竞争甚至是对抗的态势。拜登政府上台后，一方面，民主党对华政策总体上会有一些程度的改变，^②这会对双方网络领域的对话议程产生影响。另一方面，中美网络安全问题是美国国内政治中两党拥有最大共识的领域之一。因此，特朗普政府的政策举措也将一定程度上会得以延续。^③

首先，意识形态领域的冲突和对抗将成为两国网络关系稳定的巨大掣肘。基于民主党传统的价值观念，拜登政府在所谓“自由、开放、民主、人权”等领域对我国治网政策的指责会进一步加剧。同时，特朗普政府时期民主党人提出的所谓“数字威权主义”^④将继续成为新政府打压中国互联网企业的说辞，阻碍中国互联网企业的海外经营活动。另外，拜登政府将延续特朗普时期的“价值观同盟”策略，推动形成符合美国利益且具有排他性的技术版图，加速中美高科技“脱钩”的步伐。此外，拜登政府或将加大对“一带一路”沿线国家的“价值观输出”，提高我国推进“数字丝绸之路”倡议的成本。

其次，美国将重新塑造在网络空间国际治理领域的领导力，中美全球网络空间规则主导权之争将会愈发激烈。^⑤拜登政府较前任更为重视美国在国际机制与国际组织

^① 2020 Platform Committee, “2020 Democratic Party Platform”, July 27, 2020, p.85.

<https://www.demconvention.com/wp-content/uploads/2020/08/2020-07-31-Democratic-Party-Platform-For-Distribution.pdf>

^② 时殷弘：《近昔与未来：总统竞选期间与之后的美国对华态势》，《亚太安全与海洋研究》2021年第1期，第7页。

^③ 倪峰等：《拜登时期中美关系前瞻》，《国际经济评论》2021年第1期，第103-104页。

<http://kns.cnki.net/kcms/detail/11.3799.f.20210119.1028.012.html>

^④ Erol Yayboke and Samuel Brannen, “Promote and Build: A Strategic Approach to Digital Authoritarianism”, Center for Strategic and International Studies, October 15, 2020,

<https://www.csis.org/analysis/promote-and-build-strategic-approach-digital-authoritarianism>; and

Aidan Powers-Riggs, “Covid-19 is Proving a Boon for Digital Authoritarianism,”

Center for Strategic and International Studies, August 17, 2020,

<https://www.csis.org/blogs/new-perspectives-asia/covid-19-proving-boon-digital-authoritarianism>.

^⑤ 木子衿：《网络空间渐成全球政治博弈新“角斗场”》，《信息安全与通信保密》2015年第10期，第30-41页。

内的主导地位，^①其上台后将为美国网络外交机构重新赋能，推动美国在网络空间国际合作领域发挥引领作用，从而削弱中国在网络空间国际治理中的影响力。此外，特朗普政府开启的“全球人工智能伙伴关系”和“人工智能防务伙伴关系”等以“志同道合”国家为基础的多边进程或将得到延续，这些颇具排他性的多边机制将作为美国在人工智能领域确保战略优势与领导权的工具，对中美在技术领域的合作造成更多不确定性。

第三，拜登政府强调美国在网络空间的“国家安全与经济繁荣”，以确保在面对中国等竞争对手时的优势地位。鉴于新政府与特朗普政府在网络空间发展与安全方面的共同认知，“美国制造”、经济安全与国家安全仍将是未来四年美国网络政策的出发点和立足点，旨在从安全逻辑出发稳固美国在国际政治版图中的地位，抵御由中国等战略对手造成的安全压力。在经济领域，拜登政府则将通过国内立法和国际规则两条路径来对中国的信息和通信技术（ICT）产业发展持续施压，确保美国企业的竞争优势。

三、推进中美在网络空间合作的思路和路径

（一）中美应恢复和建立多层次的网络对话机制

虽然地缘政治对网络空间的影响日益加深，中美竞争加剧，但在诸多“涉网”国际事务的处理上，诸如发展数字经贸、促进数据跨境流动、打击网络犯罪、规范网络空间国家行为等重要议题，双方的合作不仅事涉各自核心利益关切，更关系网络空间良性发展。^②与此同时，即使是竞争加剧，双方也不愿危及网络空间的根本稳定，因而在管控中美网络风险、以及共同应对重要网络安全威胁等方面，中美必然存在合作的空间。^③再加上民主党具有重视国际机制建设与规则制定的传统，特朗普时期相关“涉

^① 2020 Platform Committee, "2020 Democratic Party Platform", July 27, 2020, <https://www.demconvention.com/wp-content/uploads/2020/08/2020-07-31-Democratic-Party-Platform-For-Distribution.pdf>

^② 蔡翠红：《网络地缘政治：中美关系分析的新视角》，《国际政治研究》2018年第1期，第40页。

^③ 陈东晓：《拜登执政后如何重建可持续和富有韧性的中美关系》，中美印象网，2020年12月23日，<http://m.uscnpm.org/wap/article.aspx?d=99&id=23807>。

网”国际治理进程陷入“停滞”的局面会有所改观。鉴于此，双方均应抓住机会，在中美政府对话机制的大框架下，就共同关注的网络空间国际治理事务进行沟通，具体从以下四个方面创造更多的合作机会。

第一，中美双方可适时全面恢复与重启相关对话机制，尤其是政府间高层对话机制。除却原有的网络安全议题外，可加强议程设置，重点多从发展的角度进行方向性牵引，着重拓展数字经济、数据流动、新技术应用等问题的沟通与合作。

第二，中美双方可共同推进联合国框架下相关机制的进一步完善。虽然联合国框架存在各种问题，但不可否认，其合法性与权威性无可替代。中美作为联合国常任理事国，有责任帮助联合国不断完善相关机制，提升其在网络空间国际治理中的影响力，使其成为规范网络空间国家行为的坚实平台。

第三，中美双方可就重大全球性网络安全风险搭建共同应对平台。随着新技术与应用的不断更迭，尤其是 AI 与物联网等的快速发展，网络空间潜在的重大安全甚至是系统性风险也随之上升。中美作为网络大国，应就这些风险的信息分享、前瞻研判与共同应对建立相应的合作机制。

第四，中美应本着开放多元的态度，鼓励与“多利益相关方”间的交流与合作。网络空间发展特性决定，即使是中美两国，亦不能单靠政府之力解决所有“涉网”议题，必须为各相关方之间的交流与合作提供良好的环境，避免政治化与安全泛化给相关方合作带来不必要的阻滞。

（二）构建中美网络空间军事互信

网络空间战略稳定在很大程度上取决于战略对手在网络空间以何种方式竞争。要想使战略对手在网络空间实现良性竞争，互信是重要基石。^①网络的匿名、跨境、低门槛等技术特性与固有的战略信任缺失交织在一起，网络空间的互信建立面临更多挑战。

^① 许蔓舒：《促进网络空间战略稳定的思考》，《信息安全与通信保密》2019年第7期，第6页。

①尤其是军事领域的互信缺失严重，互疑甚至是误判极易“擦枪走火”，严重威胁网络空间稳定。为此，**构建中美军事互信，促进网络空间战略稳定应成为下阶段双方网络交流与合作重点。**

首先，以应急处置为牵引，建立多元化的中美网络安全危机沟通渠道。鉴于美西方国家已将平时建立的危机沟通渠道作为重要的网络互信措施之一，建议由中央网信办与美国土安全部建立包括军方在内的多方参与的热线机制——设置联络人、联络电话或联络邮箱，作为发生重大网络安全事件时的高级别直接沟通渠道。该热线机制既可作为现有机制的补充，让中美网络安全交流渠道保持多元，有利于防止误判。另外，还可考虑以战略透明为重点，建立新的中美网络安全“一轨”对话渠道。

第二，以危机管理为核心，重启两军对话机制。预防冲突符合中美共同利益，双方应共同保持战略克制，防止第三方国家、组织或个人利用网络技术挑起事端，制造中美冲突和摩擦。中美双方可在2014年两军签署的《关于建立重大军事行动相互通报信任措施的谅解备忘录》和《关于海空相遇安全行为准则的谅解备忘录》的基础上，研究增加“网络安全危机通报”和“网络空间安全行为准则”的附件。对网络军事对抗场景中的具体交手规则（例如对网络冲突场景中特定行为模式之含义和意图的解读），双方可以通过谈判缔结特别双边协定，参照1972年美苏《防止海上事件协定》的形式和内容，构建相对稳定的行为预期，定期进行高层交流与联合复盘，从而能在一个较长的时期内对网络冲突升级进行有效管控。

第三，聚焦新技术的军事应用，缓解安全困境。网络信息技术军事化应用快速更新推广且势不可挡，对传统作战领域、太空领域、核领域产生深远影响，并成为影响战略稳定的重要因素。②中美军事研究机构可开展联合研究和建立军事学术交流机制，聚焦网络技术引入的战略风险，重点关注包括无人机、人工智能、脑科学等新技术在

① 鲁传颖：《网络空间大国关系面临的安全困境、错误知觉和路径选择——以中欧网络合作为例》，《欧洲研究》2019年第2期，第120-121页。

② 周宏仁：《网络空间的崛起与战略稳定》，《国际展望》2019年第3期，第21-34页。

作战领域的使用可能带来的安全风险，共同防范技术扩散和恶意使用引发的人道主义灾难，降低新兴技术引发的安全困境。

（三）发展和协调国际法在网络空间中的实践

在中美网络空间战略博弈的大局中，国际法策略选择亦是一个重要的维度。作为“无政府状态”国际社会中的初级法律形态，国际法虽然无法划定国际法律系统与国际政治系统的界限，但通过其内生的规范性，仍然可以影响战略对手采取国家行为的成本计算和决策判断。因此，中美可善加利用国际法工具，有效促进中美网络博弈的战略稳定。

首先，中美可共同发展“共存国际法”的实践，明确危机情形的法律规范。对关乎两国根本利益与核心关切的网络安全议题，如核指挥控制与通信系统的网络安全，双方可在多边场合或以联合声明的方式，呼吁构建以禁止性义务为主的国际法强规范，明确法律判断标准和国家责任的形式，为此类危机事件的防范塑造明确的观念共识和规则指引。对影响两国网络行动决策但短期不易取得共识的关键法律问题，例如区分网络攻击烈度的法律标准以及针对网络攻击行使自卫权的法律条件，双方可以通过对话机制加强沟通，同时对本国立场进行系统综述并予公布，作为国际法实践之直观证据，亦能增进透明度和互信。

第二，中美可协调“合作国际法”的运用，开展实质性的法律合作。对于双方存在共享利益的网络议题，例如国际性关键基础设施网络安全维护、网络空间漏洞治理、打击跨国网络犯罪等，中美可强化反映双方共性的规范创制，构筑更深广的国际法合作空间。对于双方虽有利益纠缠但存在较大分配分歧的网络议题，例如关键信息技术的标准制定、供应链网络安全风险管控、数据跨境流动和安全保护的平衡等，中美可以考虑探索达成若干底线规则，通过例如限制对国家安全口实的过渡泛化和滥用、增加特定程序性要求等，对单边措施的程度和范围进行规则约束，为双方形成更广泛开放的合作保留空间。

第三，推动双方国内立法，制定互相承认的技术安全规范、贸易守则和安全标准。

以尊重他国主权、司法管辖权和对数据的安全管理权为导向，推动对两国互联网企业的互信和监管，通过执行共同承认的安全标准或可信标准而实现互信。尤其是对于某些议题的细节事项，例如漏洞治理国际合作中的漏洞信息出口共享管制、打击网络犯罪国际合作中的跨境电子取证等，在达成某种程度的妥协基础上，双方的国内立法需要有配套安排。

（四）推动数字贸易成为中美合作的新增量

经贸合作是中美关系的压舱石。拜登政府执政后，应着手修复并推动两国经贸合作朝着更加互利共赢的方向发展。其中，数字经贸合作可成为中美经贸合作的新增量，同时也是推动两国关系进一步向前发展的新引擎。

第一，将抗疫合作列入中美数字贸易的合作清单。拜登政府与中国在抗击疫情、维护全球公共卫生治理上有共同利益。拜登曾明确表示，他将带领美国重返世界卫生组织（WHO），抗击疫情将成为拜登政府的首要任务。因此，可借美国政权交接之际，以联合抗击疫情为抓手让经贸合作助力公共卫生。通过组建“中美数字卫生产业联盟”的方式，鼓励中美生物、卫生企业合作，借助电子商务平台，在通关、备案、物流等方面提供数据支持，利用数字技术减少交易成本，增加效益，放大中美经贸与卫生合作的乘数效应。

第二，借鉴美欧成熟模式，便利中美数据流动。当前，中美因数据安全问题龃龉不绝，已严重威胁中美经贸合作的稳定发展。因此，中美在达成双边数据流动协议尚有难度的背景下，可先行借鉴美欧间的数据《标准格式条款（SCC）》，稳定双方企业层面的交流。即使中美之间因政治问题再生齟齬，也可借此《标准格式条款》来维系双方民间正常合作。

第三，立足世贸组织平台，中美共建电子商务新规则。鉴于拜登政府可能加速推动WTO电子商务规则谈判，并且美日欧三方事实上已组建规则制定的“攻守同盟”，以

期达成符合其利益的高标准贸易规则。这对中国在电子商务谈判中推动“中国方案”构成严峻挑战。^①对此，中国应立足 WTO 平台，以维护广大发展中国家的发展权为核心，在增强多边数字贸易体制包容性的同时，积极同美方就此问题开展双边谈判。

第四，围绕数字基建，构建中美共赢互利格局。随着数字经济的快速发展，拜登政府将更加注重地区盟友与伙伴国的力量，提升“数字伙伴关系”，并加大以“智慧城市”为名的对外数字基建投资。虽然对中国提出的“数字丝绸之路”建设形成阻力，但中方可采取更加包容的心态，以合作竞争的心态来应对。中美双方都不可能包揽全部的数字基建项目，一个大工程必然包含许多子项目的合作机会，中方在关注大项目的同时，也要寻找小的合作机会，适时地参与到美方数字基建的子项目中，构建共赢互利格局。

（五）积极构建中美在科技产业领域的良性竞争

自 2018 年以来，中美两国在科技产业领域竞争关系的恶化，正在向两国关系中的其他领域外溢，并与双方在地缘政治等领域的分歧与博弈叠加联动，从而对地区安全、全球经济与政治稳定造成负面冲击。^②在此形势下，未来一段时期，中美需要构建一种有利于管控分歧、促进两国互利共赢，且有助于全球经济复苏、增长的良性竞争关系。

首先，加强中美在新兴科技产业领域合作的高层对话。随着新一轮科技革命催生与扩大诸多新兴产业，中美在新兴科技产业领域存在宽广的合作空间。以人工智能、大数据等产业发展为例，美国在此领域拥有深厚的技术储备，而中国拥有丰富的数据与应用场景。两国企业在此领域扩大合作，有助于互利共赢。为此，可在中美高层级对话中，就出口管制、科技产业投资制度、企业合规等问题进行磋商，努力消除对双方企业不利的政治限制。

其次，重点推动关乎人类生存福祉的中美技术合作。第一，对于两国共同关切的气候变化问题，需扩大合作空间。无论是在气候变化的监测与评估技术领域，还是碳

^① 徐程锦：《WTO 电子商务规则谈判与中国的应对方案》，《国际经济评论》2020 年第 3 期，第 57 页。

^② 韦宗友：《中美战略竞争、美国“地位焦虑”与特朗普对华战略调整》，《美国研究》2018 年第 32 期，第 51-74 页。

减排与碳捕获等应对技术领域，中美均存在广阔的合作空间与共同利益。对此，需扩大中美在此领域的沟通并建立相关机制。第二，在新冠疫情仍肆虐全球的形势下，中美需拓展在疾控领域的交流与合作空间，例如尝试扩大在疫苗研发与改进等领域的合作，以强化对疫情的控制，并为将来防范与妥善应对此类风险创造有利条件。第三，可探索与拓展中美在太空科技领域的合作议程，并以此为基础构建更多国家参与的国际太空合作联合体，以充分发挥各国优势与合力，共同谋求全人类的福祉。

最后，稳步推进中美在全球科技治理领域的合作。在全球科技治理领域，中美存在着共同的国际责任与较大的合作空间。对于美国重点关注的网络通信设施等数字基础设施的安全性问题，中美可尝试构建相关的治理议程。^①具体而言，可针对数字基础设施所面临的安全风险，探索、创建具有权威性和技术能力的监督、核查与认定机构。在此过程中，可汇集相关国家、国际性专业组织以及相关企业等行为体的代表，建立国际性的网络通信安全监督机构，对于供应商所提供设备的安全性予以监督。由此，回应各国对数字基础设施安全性问题的关切，并有助于消减中美在科技产业领域的紧张关系。

^①孙海泳：《美国对华科技施压与中外数字基础设施合作》，《现代国际关系》2020年第1期，第41-49页。

参考文献

1. Karahan S, Wu H, Armistead L. “Evolution of US Cybersecurity Strategy”[C]//*ICCWS 2019 14th International Conference on Cyber Warfare and Security: ICCWS 2019*. Academic Conferences and publishing limited, 2019: 168.
2. Qian X. “Cyberspace security and US-China relations”[C]//*Proceedings of the 2019 International Conference on Artificial Intelligence and Computer Science*. 2019: 709-712.
3. Schneider J. “A Strategic Cyber No-First-Use Policy? Addressing the US Cyber Strategy Problem”[J]. *The Washington Quarterly*, 2020, 43(2): 159-175.
4. Hoffman W. “Is Cyber Strategy Possible?”[J]. *The Washington Quarterly*, 2019, 42(1): 131-152.
5. Boylan B M, McBeath J, Wang B. “US—China Relations: Nationalism, the trade war, and COVID-19”[J]. *Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences*, 2020: 1-18.
6. Zaidi S M S, Saud A. “Future of US-China Relations: Conflict, Competition or Cooperation?”[J]. *Asian Social Science*, 2020, 16(7): p1.
7. Beckley M. “The End of the Affair: US—China Relations Under Trump”[M]//*The Trump Doctrine and the Emerging International System*. Palgrave Macmillan, Cham, 2020: 227-245.
8. Klimburg A, Faesen L. “A Balance of Power in Cyberspace”[J]. *Governing Cyberspace*, 2020: 145.
9. Consolati J J. “Understanding Structures of Cyber Competition in an Era of Major Power Rivalry”[R]. *Lawrence Livermore National Lab.(LLNL)*, Livermore, CA (United States), 2020.
10. Ma W. “The Digital War: How China's Tech Power Shapes the Future of AI, Blockchain and Cyberspace”[M]. *John Wiley & Sons*, 2020.
11. 江天骄. 中美网络空间博弈与战略稳定[J]. 信息安全与通信保密, 2020(09): 11-17.
12. 鲁传颖. 中美科技竞争的历史逻辑与未来展望[J]. 中国信息安全, 2020(08): 70-73.
13. 李峥. 美国推动中美科技“脱钩”的深层动因及长期趋势[J]. 现代国际关系, 2020(01): 33-40+32+60.
14. 王守都. 关于中美网络空间战略稳定的讨论——基于特朗普时期美国国内网络安全与治理领域政治因素变量分析[J]. 信息安全与通信保密, 2019(11): 46-59.
15. 张腾军. 特朗普政府网络安全政策调整特点分析[J]. 国际观察, 2018(03): 64-79.
16. 蔡翠红. 网络地缘政治: 中美关系分析的新视角[J]. 国际政治研究, 2018, 39(01): 9-37+5.
17. 张舒, 刘洪梅. 中美网络信息安全政策比较与评估[J]. 信息安全与通信保密, 2017(05): 68-79.
18. 鲁传颖. 网络空间全球治理与多利益攸关方的理论与实践探索[D]. 华东师范大学, 2016.
19. 汪晓风. 美国网络安全战略调整与中美新型大国关系的构建[J]. 现代国际关系, 2015(06): 17-24+63.
20. 郎平. 全球网络空间规则制定的合作与博弈[J]. 国际展望, 2014(06): 138-152+158.
21. 蔡翠红. 网络空间的中美关系: 竞争、冲突与合作[J]. 美国研究, 2012, 26(03): 107-121+5.
22. 奕文莉. 中美在网络空间的分歧与合作路径[J]. 现代国际关系, 2012(07): 28-33.
23. 斯图瓦特·帕特里克, 杨文静. 全球治理改革与美国的领导地位[J]. 现代国际关系, 2010(03): 54-62.
24. 时殷弘. 美国权势、中国崛起与世界秩序[J]. 国际问题研究, 2007(03): 28-32+38.

Taskforce on Cybersecurity Studies

© 2021 by Shanghai Institutes for International Studies. All rights reserved.

195-15 Tianlin Road, Xuhui,

Shanghai, P.R.China

021-54614900|www.siis.org.cn