

“自由”与“不自由”：高科技 跨国公司的政治化与国家化^{*}

郝诗楠

【内容摘要】 由于高科技或新技术本身具有一定的公共产品特性，并且决定着一个国家的综合国力，因此高科技的发展与一国内部政治及国家间竞争的关联度逐渐加大。一方面，企业利益进一步与国家利益重合，高科技跨国公司在开展跨国业务时愈发受到母国与东道国“政治正确”的规制；另一方面，在逆全球化背景下，国家对技术的理解形成了较为明确的技术主权观念，高科技跨国公司与母国之间的“捆绑”由此亦愈发明显。在此背景下，随着西方排他性技术同盟的形成，非西方的高科技跨国企业遭受打压的态势在中短期内并不会缓解，国家间、企业间的技术合作将极大受阻，全球技术进步的成本和门槛也将因此显著提升，最终影响人类的整体利益。对中国而言，一方面，要继续扩大开放，坚持技术多边主义，积极推动跨国技术合作；另一方面，仍需凸显技术进步过程中的国家角色，建构国家引导下的以高科技跨国企业为主体的技术创新体系，最终实现关键核心技术的自主可控。

【关键词】 自由主义 高科技跨国公司 政治化 国家化 技术主权

【作者简介】 郝诗楠，上海外国语大学国际关系与公共事务学院副教授（上海 邮编：200083）

【中图分类号】 F74 D815 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2021)03-0119-16

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202103007

^{*} 本文系上海市哲学社会科学规划青年课题(2017EZZ001)的阶段性成果。感谢陈兆源、袁超、叶成城等对本文的评论和修改建议，并感谢匿名审稿人的建设性修改意见。

在自由主义理论家眼中，作为自由贸易以及跨境流动的先锋，跨国公司（multinational corporations）的重要性凸显。甚至在某些情况下，跨国公司的“无国界”“去国家化”或“去政治化”的特质能够超越国家层面，在未来多中心或多主体的全球治理机制中担当重要角色。然而，随着以中美竞争为主线的大国竞争格局逐步显现，跨国公司（不论其母国是发达国家还是发展中国家）在东道国（不论其是发达国家还是发展中国家）的经营行为也逐渐变得“不自由”。其中，高科技跨国公司受到的掣肘尤为明显。本文从先进技术的发展与国家间竞争的关联度切入，探讨高科技跨国公司企业利益与国家利益重合的机制，并以此探讨这类跨国公司（再）政治化与（再）国家化背后的动因、对中国的影响以及未来的应对策略。

在行文逻辑上，首先，对既有文献进行回顾，梳理自由主义理论对跨国公司角色的两大假定，并基于现实的进展对这些假定进行反思。其次，基于先进技术的特质，探讨高科技跨国公司（再）政治化的内涵，即在国内层面的“政企互赖”及其在国际层面引发的“国家间互忧”。再次，提出技术主权观念的出现及全球传播对高科技跨国公司（再）国家化形象的塑造。而这种观念的出现不仅会推动企业和政府公共关系战略的调整，同时还会促使各国对来自外国的高科技跨国公司进行规制、限制甚至是打压，而这类行为在自由主义理论中是不合法的。最后，对相关问题的理论意义与现实影响进行简要阐述，并在此基础上提出中国的应对思路。

一、跨国公司：理论上的“自由”与实践中的“不自由”

冷战结束前后是自由主义或新自由主义思潮不断抢占智识上主导地位的时期。在这一时期，特别是在冷战结束之后，一种乐观的情绪弥漫全球。不少学者认为，此时军事问题已然失去了讨论的意义。与之相反，经济问题的重要性陡然上升。因此，长久以来在国际关系中对高级政治（high politics）与低级政治（low politics）的划分也失去了意义。经济不再是无足轻重或必须从属于政治的因素。相反，自由主义的理论家们则认为国与国在经济上的

互相依赖反而是实现政治和平至少是国际合作的可靠动力。

自由主义在本体论上是一种社会本位的理论，它通过贬低国家和暴力的作用从而提倡社会中心论的多元主义范式。在国际层面，自由主义理论则表现出一种对国家中心论的排斥，进而更加强调国际行为体的多元化。因此，跨国公司作为多元国际行为体的一员也被自由主义者们赋予了很高的地位。从 20 世纪 70 年代末开始的经济全球化进程也的确推动了跨国公司的发展。根据联合国的统计数据，到 20 世纪 90 年代，美国境内跨国公司的产值已经占到其出口额的 80% 以及进口额的一半以上；而当时世界贸易中的 30% 以上都发生在跨国公司内部的各生产部门之间。^①

（一）“自由”的跨国公司

上述跨国公司主导的国际经济趋势的出现让自由主义者迅速获得了相对于现实主义者的“胜利”。有学者指出，正是新自由主义经济思想的胜利，让多数国家对原本充满敌意的基于跨国公司直接投资的态度发生了变化。^② 具体而言，在新自由主义理论家的视野中，跨国公司因具有两大反映“自由”或“流动”的特质从而获得了独特性甚至是某种优势，并以此建构出了一种跨国公司的“自由”形象。这种理论上的“自由”表现在两个方面。

第一，跨国公司是“去国家化”的。作为横跨多“国”的跨国公司，其总部与各类业务所在地可以分离，而其投资行为与资金来源也不仅限于一地，因此跨国公司对于国家的边界并不敏感。伦敦商学院教授斯多普福德（John Stopford）指出，跨国公司并不总是其母国的附庸，很多企业没有把国家利益放在首位，它们关注业务本身而非业务所在地，^③ 也不依赖于某一个国家的政府政策。^④ 也有学者提出，跨国公司就其本身的实力而言早已超越了国家，例如其内部贸易可以取代国家间贸易，一些跨国公司还具备了以

① [澳]约瑟夫·A·凯米莱里、吉米·福尔克：《主权的终结？——日趋缩小和碎片化的世界政治》，李东燕译，浙江人民出版社 2001 年版，第 89 页。

② [加]罗伯特·奥布莱恩、[澳]马克·威廉姆斯：《国际政治经济学》，张发林译，中国人民大学出版社 2016 年版，第 162 页。

③ John Full Stopford, “Multinational Corporations,” *Foreign Policy*, No. 113 (Winter), 1998, pp. 10197-10204.

④ [加]罗伯特·奥布莱恩、[澳]马克·威廉姆斯：《国际政治经济学》，第 163 页。

非暴力的方式侵犯某些国家的能力，比如在冷战时期一些美国跨国公司在中情局对东道国政权颠覆计划中充当了“帮凶”。因而从这个意义上来说，跨国公司可以与国家并列成为塑造全球秩序的力量，它们反过来还会向各国争取“去监管化”的政策措施，这也在知识界引发了很多关于国家主权是否被架空以及威斯特伐利亚体系何去何从的讨论。^① 总之，跨国公司是一种“无国籍的世界公民”。作为“流动”或“自由”的体现，跨国公司在去监管化与自由化贸易的条件下，可以将资金和技术在全球范围内进行转移，从而提高欠发达国家的经济水平，最终实现全球的“趋同”（convergence）。^②

第二，跨国公司是“去政治化”的。在自由主义者看来，对国家边界敏感度较低的跨国公司追求的首要目标是利润，其行为遵循利润最大化原则，因此跨国公司常常有意或无意地掩盖自己的政治立场，避免卷入本地或国家间政治冲突，以同时在各东道国和母国之间赚取利益。换言之，只遵循利润最大化原则的跨国公司不存在“政治忠诚”的问题，它既可以帮助母国实现一定的目标，也可以反过来规避母国的法律、法规或其他限制，还可以在东道国赚取利润。例如，斯多普福德就以日本为例指出，跨国公司也可反过来“掏空”（hollow-out）母国的经济；^③ 又如，洛克希德公司（Lockheed Martin Space Systems Company）无视美国海外反腐败法的相关规定在欧洲和日本对当地官员进行贿赂；^④ 还有一些在受到母国制裁的东道国经营的跨国公司还会帮助东道国规避母国的制裁。

在隐含自由主义观念的治理理论中，“治理”与“统治”之间的差异即在于政府是否处于管理公共事务的核心，而所谓“治理”就是多元共治的代名词。作为其在国际层面的变体，各种版本的全球治理理论也都能得出类似的观点。学者们同意，在本就“无政府”的国际社会中更容易且更需要除国

① 参见 Stephen D. Krasner, “Sovereignty: An Institutional Perspective,” *Comparative Political Studies*, Vol. 21, No. 1, 1988, pp. 66-94; 樊永明：《西方国际政治经济学》，上海人民出版社 2001 年版，第 98 页。

② James Crotty, Gerald Epstein, and Patricia Kelly, “Multinational Corps in Neo-Liberal Regime,” in Dean Baker, Gerald Epstein and Robert Pollin eds., *Globalization and Progressive Economic Policy*, Cambridge: Cambridge University Press, 1998, pp.1-25.

③ John Full Stopford, “Multinational Corporations” pp. 10197-10204.

④ 参见[法]阿里·拉伊迪：《隐秘战争：美国长臂管辖如何成为经济战的新武器》，法意译，中信出版集团 2019 年版，第 7—10 页。

家之外的其他主体的“自觉”互动来建立新的全球秩序，即在“没有政府的治理”（governance without government）状态下的“多中心世界”。^①正是在这样的秩序中，跨国公司无疑是治理的“蛛网”模型中除国家之外的又一个可信赖的主体。

自由主义理论家们乐观地认为全球治理的重心最终会转移到超国家层次，而在这个层次上跨国公司将获得与在国家层次中的企业或公司相同的地位，最终形成超越国家的独立跨国力量甚至成为国家的“竞争者”（见表1）。在新自由主义理论中，企业无疑比国家或政府更具有价值上的优先性；而在国际层面，跨国公司更是推动国际关系理论从国家间政治（inter-state politics）范式转向世界政治（world politics）范式的重要动力。^②

表1 全球治理网络的构成

	私人部门	政府部门	第三部门
超国家层次	跨国公司	政府间组织	非政府组织
国家层次	公司	中央政府	非营利组织
次国家层次	地方	地方政府	地方

资料来源：笔者自制。

（二）“不自由”的跨国公司

逆全球化浪潮冲击了自由主义对跨国公司的理论假定，让跨国公司与政治或国家无涉的“神话”不攻自破。换言之，跨国公司不能再忽视或假装忽视自己与政治的联结，而是被迫或主动地卷入国内以及国家间的政治争论甚至冲突。于是，包括对跨国公司“特质”判断在内的新自由主义理论所提出的一系列假设并非不言自明的“定理”，最多只是一种结果或因变量，即它

① [美]詹姆斯·N·罗西瑙主编：《没有政府的治理》，张胜军、刘小林译，江西人民出版社2001年版，第324—329页。

② Joseph S. Nye and Robert O. Keohane, “Transnational Relations and World Politics: An Introduction,” *International Organization*, Vol. 25, No. 3, 1971, pp. 329-349.

会随着一些因素的变化而变化。其中，地缘政治竞争之下的现实主义逻辑复兴很容易瞬间消解自由主义。而在这种情境下，真正“去国家化”且“去政治化”的“自由”跨国公司是否可能存在是值得商榷的。

自2018年以来，大国之间尤其是中国和美国之间在经济、金融、贸易与科技等方面的冲突愈发激烈。在不断加剧的大国间竞争中，跨国公司一方面已经无法忽略各国对于“政治正确”定义规范的差异而轻松“骑墙”，另一方面跨国公司在寻求利润之前必须先进行“政治站队”。具体而言，跨国公司的（再）政治化主要表现为以下三个方面。

第一，跨国公司的高层愈发政治家化，有意地对与经营无关的公共议题进行表态。杜克大学的查特吉（Aaron Chatterji）教授和哈佛大学的托福尔（Michael Toffel）教授自2015年就开始关注所谓“首席执行官行动主义”（CEO activism）的问题。所谓“首席执行官行动主义”指的是企业高管对与自己经营事务无关的公共事务公开表达自己的立场，做出道德或价值判断，甚至运用经济力量干预政治过程。^①当然，在查特吉和托福尔所分析的案例中，公共事务主要指的是国内事务。然而，一些跨国公司的领导人也日渐乐于对他国的社会政治事务品头论足。比如，时任美国职业篮球协会（NBA）休斯顿火箭队的总经理莫雷（Daryl Morey）曾就我国香港地区的暴力乱港事件发表不当言论引发舆论哗然，而之后NBA总裁萧华（Adam Silver）甚至在一定程度上还表达了对莫雷言论的支持。这对于长期宣称重视中国市场和收益的NBA来说十分罕见。又如，2014年乌克兰危机爆发后，美国就乌克兰危机制裁俄罗斯，此后维珍集团创始人理查德·布兰森（Richard Branson）发起了一个呼吁俄罗斯与西方和平解决乌克兰危机的倡议。据悉，该倡议也得到了包括联合利华等大型跨国公司高层的响应。

第二，“政治正确”愈发成为跨国公司经营过程中难以回避的问题。尽管许多跨国公司在内部有相对完整的政府关系战略，但一般而言，跨国公司在与其母国社会政治制度不同的东道国经营的时候大多会选择顺从式的低调经营策略。实证结果也显示，与新帝国主义和新重商主义假设跨国公司与

^① Aaron K. Chatterji and Michael W. Toffel, “The New CEO Activists,” *Harvard Business Review*, Vol. 96, No. 1, January/February 2018, pp. 78-89.

东道国政府之间是一种对抗性关系相反，跨国公司和东道国政府间的关系越来越趋于友好与合作。^① 一些跨国公司也会选择尽量淡化与母国的政治联系，^② 并避免同时公开触碰东道国的“政治正确”类议题。然而，当母国与东道国间的冲突加剧时，双方都会正式或非正式、直接或间接地要求属于本国以及在本国内经营的跨国公司进行关于“政治正确”的表态或“站队”。特别是当下西方各国政府对外国企业政治审查加剧的情况下，以往跨国公司模糊自身政治立场的做法已难以为继。例如，2021年3月，在部分西方国家无端指责中国新疆政策的背景下，瑞士“良好棉花发展协会”（Better Cotton Initiative, BCI）纠集多个西方服装业跨国公司宣布禁用产于新疆的棉花。

第三，在更为极端的状态下，当跨国公司的某一个或多个东道国与母国发生高烈度冲突时，一些特定类型的跨国公司就很容易被深度卷入。在这种情况下，再政治化与再国家化构成了一体两面的关系。当跨国公司卷入政治纷争尤其是地缘政治冲突时，便无法再依靠自身来解决问题，只有向母国求援。例如，中国政府一般会及时对在外国受到打压的中国跨国公司予以声援。简言之，正是跨国公司的再政治化进一步引发了跨国公司的再国家化。如果说再政治化主要表现在跨国公司在母国与东道国相互冲突的政治立场中回旋，那么再国家化则更多地与跨国公司的母国相关，表现为跨国公司再度强化与其母国的政治关联。就过程而言，再国家化是再政治化达到极致（即遭遇极度打压且无法抉择之时）的自然反应。

下文主要聚焦于高科技跨国公司，讨论其政治化与国家化的表现、原因与影响。之所以着重考察高科技跨国公司的（再）政治化与（再）国家化，是因为这些公司核心业务所涉及的高科技、先进技术或新技术本身所具有的特质。这使得该类跨国公司在逆全球化浪潮中对于政治、民族国家以及国家间关系更为敏感，进而可以被视为后自由主义时代跨国公司的政治化与国家化的极端案例。

^① 冼国明、李诚邦：《跨国公司与东道国政府关系之研究》，《南开学报（哲学社会科学版）》2004年第5期，第11—18页。

^② 魏江、赵齐禹：《规制合法性溢出和企业政治战略——基于华为公司的案例研究》，《科学学研究》2019年第4期，第651—663页。

二、政企互赖、国家间互忧与高科技跨国公司的政治化

我们认为,包括新技术在内的先进技术所具备的公共产品特质使得高科技跨国公司的利益与其母国国家利益深度捆绑,进而在国家层面形成了“政企互赖”的基本结构。而在国际层面,高科技跨国公司的经营行为又很容易引发国家之间的相互“担忧”,这种忧虑甚至焦虑在自由主义国际规则不断消解且高度不确定的时代激发了国家自我保护的倾向,产生了较为明显的技术主权观念,最终使各国在战略与政策上都试图限制技术和知识的流动性或公共性,而这曾是新自由主义理论兴盛时代学界追捧的核心假定之一。

(一) 国家层面:“政企互赖”

高科技跨国公司的特质很大程度上与高科技或先进技术本身的特点紧密相联。相较于普通研发过程,先进技术研发过程的风险较高,前期投入成本巨大,一些先进技术的基础设施建设具有网络化的倾向,因此很容易呈现出“自然垄断”的色彩,进而将纯粹的民间资本和民营机构排除在外。因此,自由主义者关于各类非国家行为体在技术发展时代能够拥有与国家大致相等获益机会的假定或许是错误的。原因在于先进技术在很大程度上具备了公共产品的特质,因而其在研发过程中对国家介入的需求是很高的。首先,从结果上来看,先进技术或新技术还具有多用途性,至少是两用性。除了可以用于民生、经济领域之外,还能够提升国家的军事投射能力,同时还能在一定程度上通过高科技产品或品牌的全球营销提升国家的软实力。因此从这个意义上来说,先进技术也具备了战略性。从历史上来看,大国的崛起并取得世界领导权的关键也在于对前沿技术的掌握。换言之,科技优势不仅是霸权合法性的核心,而且也日益成为大国博弈与冲突的核心;与此同时,这种观念越来越得到各国社会及普通民众的认可。^①其次,一些技术发达的大国早已开始通过某种形式的“举国体制”推动先进技术的研发。例如,美国的先

^① 蔡翠红:《科技本位主义的潮流与动因》,《人民论坛》2019年第35期,第40—43页。

进技术计划（Advanced Technology Program, ATP）就是 20 世纪 90 年代克林顿政府时期由其商务部牵头的国家主导型技术研发计划，其资助的项目分布在先进材料及化学、信息技术、电子通信与生物技术四个领域。截至 2007 年该计划完成，ATP 共支持了 824 个项目，资助总额达 24 亿美元，直接和间接参与机构 1 581 家，是实现美国技术发展战略转型的一项重要计划。^①此外，美国政府还帮助组织“半导体制造技术战略联盟”（Semiconductor Manufacturing Technology, SEMATECH），并提供了 5 亿美元的初始资金。^②还有学者指出 ATP 与中国早先推行的多项国家科技计划以及“中国制造 2025”计划在实质上颇为相似。^③比较研究也显示，技术发展依赖于相当的市场规模，而不论是国际市场还是国内市场，都依靠国家力量来维持，而这种政府主导市场的规模直接决定了技术创新与发展的可持续性。^④

市场内部可以在一定程度上实现“去国家化”，但不论是国内统一市场还是国际市场，其本身的创造与维护却是不折不扣的国家行为。高科技跨国公司尽管是先进技术研发的主体，但其本身的成长和业务的发展高度受益于母国对于这类企业的态度和政策取向。此外，当我们将东道国引入讨论之后，这种政企之间的相互依赖又呈现一种三方互动关系。一方面，母国政府一般都有意识地对本国的高科技跨国公司进行分类管理，并在一定程度上以国家的需求来指导企业的经营行为，导致国家利益与企业利益深度绑定甚至重叠一致，同时国家也逐渐发展出一整套策略和监管技术来驯服这类企业；另一方面，高科技跨国公司也需要东道国政府在工程建设、海外研发、销售等方面的支持，因此也尽量避免触碰涉及东道国国家利益的领域，以维持与东道国政府之间良好的关系。而在这样的背景下，跨国公司的技术人员与企业家即使不是来自体制内的，也是与各国政府或各类公共机构过从甚密的“公共

① 陶蕊、翟启江：《美国先进技术计划评估实践的特点与启示》，《世界科技研究与发展》2018 年第 6 期，第 549—558 页。

② 刘遵义：《共赢：中美贸易战及未来经济关系》，时报出版（台北）2019 年版，第 166 页。

③ 封凯栋：《中美冲突：国际经济层级体系的裂变》，《文化纵横》2020 年第 5 期，第 16—29 页、第 158 页。

④ 黄琪轩：《技术大国起落的历史透视——政府主导的市场规模与技术进步》，《上海交通大学学报（哲学社会科学版）》2013 年第 2 期，第 17—28 页。

人物”，他们自觉或不自觉地就会涉足企业经营之外的公共领域。

（二）国际层面：“国家间互忧”

从国际层面看，以往，包括跨国公司在内的非国家行为体的母国多为发达国家，这也被认为是当前全球治理机制不平衡的主要表现之一。有学者指出，“不同国家的非国家行为体在全球治理各领域的作用也存在很大差别，发达国家占主导地位，发展中国家的非国家行为体较少。整体而言，发达国家的跨国公司、NGO 等在全球各议题领域中占据话语主导权。”^① 然而，随着经济全球化的深化、各国内部财富的积累与西方对资本需求的增加，跨国公司已经不是发达国家的专利。以高科技跨国公司为例，母国位于发展中国家的企业近十年来发展迅速，像中国、印度以及墨西哥等国家在电信、半导体、计算机、互联网以及航空航天等领域中具有全球影响力的企业体量不断壮大。其中，中国的华为公司早在 2011 年就已成为全球第一大电信设备制造商，而中国互联网经济的发展速度也非常迅猛。

在先前的民族国家—跨国公司的关系网络中，一般是发展中国家作为东道国较为担忧那些母国为发达国家的高科技企业在进入本国之后，不仅会造成垄断破坏发展的自主性，而且会引发技术与数据安全方面的风险。比如 2010 年发生在中国的“谷歌事件”就反映了这种担忧。近年来，以发展中国家为母国的高科技跨国公司在自主技术创新方面的表现也愈发亮眼。例如，印度的塔塔电信（Tata Communications）早前就成功进入了电信业极为发达的日本，并在新加坡建立了数据中心；而在新一代通信技术方面，包括中国、印度、越南在内的发展中国家的高科技企业都在一定程度上自主研发出了 5G 通信设备，其中印度信实吉奥通信公司（Reliance Jio Infocomm）更是宣称其 5G 技术已具有全球供应与布局的能力。但是需要承认的是，像中国这类发展中国家的科技实力在短期内还无法超越以美国为首的西方世界。即使如此，另一种反向的担忧还是随之出现。有一些观点认为，发展中国家的高科技跨国公司的发展将打破西方的技术垄断，实现技术发展路径与标准的多元化，最终将修正原本相对扭曲的全球供应链。

^① 张蛟龙：《参与全球治理：中国跨国公司的角色》，《国际关系研究》2017 年第 2 期，第 127—139 页。

如上所述，高科技本身日益与国家的实力和权力紧密相联，先进技术仅通过改变国家战争、军事实力的主要构成，进而就能够改变战争的形态，甚至最终可以改变全球秩序。因此，技术发展多元化的意义并不只在于技术垄断者的转移，其更意味着全球性的权力分散化程度的上升。例如，全球统一的技术标准和规则原本是西方发达国家控制发展中国家的重要手段，而如今发展中国家及其企业在重塑技术规则方面也提出了诸多诉求，引发了传统规则制定者的焦虑。除此之外，以美国为首的西方国家正试图对全球产业链实施“去中国化”战略。这些焦虑、担忧甚至是敌视，最终指向全球经济主导权问题，^①而这种经济主导权对于世界格局的影响也不容小觑。正如一些学者所指出，“中国本土技术的发展，加上现代制造业产品周期的加快，意味着在未来几年中国的跨国公司将在高附加值行业与西方跨国公司展开越来越多的竞争，并进而取代它们。随着这些逐渐成为现实，中国对西方金融业和服务业的依赖将同时下降。在这个意义上，中国将挑战美国和欧洲对世界经济的领导地位。当这种情况发生时……一个能够保证开放贸易的单一大国将由此消失。”^②

经济主导权在某种意义上也是政治主导权。当前，世界新一轮科技革命和产业变革刚刚起步，各国是否能够抢占先机决定了未来世界经济的发展方向与全球权力格局的形态。尽管在此过程中，高科技企业是重要的主体之一，但这并不意味着新一轮科技革命和产业变革是纯粹的市场行为。目前，中国在人工智能、大数据与5G领域已经积累了与美国竞争的技术能力。像华为这样的高科技跨国公司在应用技术以及部分基础技术层面的领先地位事实上也代表着中国的技术实力，这的确引发了美国对其科技优势与话语权乃至领导权旁落的担忧。因此，美国不断通过取消中国跨国公司在各类技术类协会中的会员资格、强制资本转移以及直接制裁等手段，最终形成了对中国高科技跨国公司全面打压的态势。^③美国甚至还通过其主导的联盟体系、多边

① 魏南枝：《新技术革命、经济全球化与国家能力分化》，《中央社会主义学院学报》2020年第1期，第64—71页。

② William Jefferies, “China’s Challenge to the West: Possibility and Reality,” *International Critical Thought*, Vol. 7, No. 1, 2017, pp. 46–47.

③ 封凯栋：《中美冲突：国际经济层级体系的裂变》，第16—29页、第158页。

合作机制与对话平台，构建了美、欧之间对华技术打压的“统一战线”。^①

总而言之，高科技跨国公司的发展、经营与竞争在这个时代具有了政治意义，其在本质上又具有结构性根源，即跨国公司与国家间的地缘政治竞争存在联动，似乎也不会因为各国的政府更替而发生改变。

三、技术主权观念与高科技跨国公司国家化

高科技跨国公司（再）政治化的另一个侧面是（再）国家化。在逆全球化与大国间竞争前景模糊的高度不确定时代，各国都在以某种方式从全球化进程中“撤回”，转而重新强调民族国家本位与主权的重要性。这在一定程度上也是对自由主义理论的实质性否定，因为自由主义理论在本体论上是轻视主权国家或国家主权的。在这个背景下，特别是当母国与东道国之间的鸿沟愈发拉大甚至陷入冲突时，高科技跨国公司就会受到来自两个方向的“双重挤压”（sandwiched），从而不得不重新寻求通过与母国的政治关联得到保护。然而，这种不得已的“选边站队”行为也意味着高科技跨国公司在东道国的经营风险会逐渐升高，甚至会成为后者内部民族主义者们的攻击对象。总体而言，高科技跨国公司的跨国性正逐渐弱化，国家化成为一种战略选择。而在这一过程中，不论是对母国还是东道国来说，民族国家技术主权或科技主权观念的形成是塑造这一现象的重要基础。技术主权是指民族国家在技术的选择、运用与开发等方面追求不依赖他国的自主性。从这个意义上来说，技术主权观念脱胎于“技术民族主义”（Techno-Nationalism），是与传统主权理论、经济民族主义、政治现实主义与技术决定论等理论或观念相互作用的结果，并与新自由主义全球化理论指导下的“技术全球主义”相对立，^②同时技术主权观念也反映出在全球保护主义的实践中既有自由主义国际秩序不断被挑战的现状。

^① 包括通过“五眼联盟”等机制在“统一战线”中纳入澳大利亚、新西兰等国家。具体参见孙海泳：《论美国对华“科技战”中的联盟策略：以美欧对华科技施压为例》，《国际观察》2020年第5期，第134—156页。

^② 孙海泳：《进攻性技术民族主义与美国对华科技战》，《国际展望》2020年第5期，第46—64页。

第一，技术主权观念形成于高科技的“安全化”（securitization）。技术主权观念的背后无疑反映出国与国尤其是大国之间政治竞争背景下的“国家安全焦虑”。尽管西方国家大都将强调技术主权的原因定位为“意识形态之争”，即“自由民主阵营”对“非自由民主国家”所谓“数字威权主义”（digital authoritarianism）的反制。但事实上，技术主权背后的技术多元化以及建立于其上的国家权力安全焦虑才是更深层次的因素。正如前文所述，在大国竞争的背景下，以往被认为中性的先进技术知识变得愈发非中性，各国都开始重新公开强调技术发展的地缘政治意义，并将先进技术的发展赋予更重要的意义进而与国家安全紧密挂钩。换言之，技术主权的张力与冲突绝非源于政体（regime），而是源于民族国家（nation-state）。

第二，技术主权观念现已扩散至全球范围。从历史发展来看，技术主权观念原本是发展中国家抵制发达国家技术霸权与技术殖民的工具，它曾对很多后发国家研发自主知识产权的工业科技产品有着积极意义。而在当时，西方国家作为自由主义理论的倡导者，笃信技术知识的自由流动能带来大量好处，因此强迫后发国家开放技术市场。然而，随着大国间地缘竞争程度加剧，技术主权观念也已在包括发达国家在内的全球范围内被普遍接受。例如，2020年以来在乌尔苏拉·冯德莱恩（Ursula von der Leyen）领导下的欧盟委员会在多份文件中明确提出“经济与技术主权”的概念，强调欧洲要在与美国、中国的竞争中保持技术自主，并拥有自主的“战略性技术”，自主掌控数据信息，并且能够主导国际技术标准和管制规则体系的构建；^①与之类似，特朗普政府时期的美国国务卿蓬佩奥所提出的由清洁运营商（clean carrier）、清洁应用商店（clean store）、清洁应用程序（clean apps）、清洁云端（clean cloud）和清洁电缆（clean cable）五大部分组成的所谓“清洁网络”（Clean Network）计划也是这种技术主权观念的反映。当然，“清洁网络”计划并不排斥美国的其他西方盟友，其针对的目标事实上是中国，但是其主要目的依旧是维护美国的全球网络霸权。^②

① 忻华：《欧洲经济主权与技术主权的战略内涵分析》，《欧洲研究》2020年第4期，第1—30页。

② 戴丽娜、郑乐锋：《美国“清洁网络”计划评析》，《现代国际关系》2021年第1

第三，在技术主权观念扩散之下，各国在政策上试图限制技术知识的流动性或公共性的做法具有了一定的合法性。过去，在新自由主义理论兴盛的时代，技术知识与信息的自由流动曾是全球化的核心假定之一，即技术不仅可以资本化（capitalization），而且可以自由贸易。先进技术的发展会对国家对内、对外主权形成制约；^①而在诸如人工智能、云计算与机器学习等新技术不断发展的当下，又有学者警告那些拥有新技术的高科技企业可以基于其所掌握的“超级权力”挑战国家的监管，进而影响传统意义上的主权。^②

但是，在技术主权观念扩散的当下，这种预测或警告在国家监管冲动膨胀面前似乎被边缘化了。由于先进技术或新技术不再是普通的商品，高科技跨国公司也就不再是普通的跨国公司。正如上文所述，在“政企互赖”的背景下，母国已经发展出了一套政治、法律与行政框架，强化了对这类跨国公司的监管与限制，并且提出了各类版本的技术自主方案与计划。而在高科技跨国公司与母国利益的这种捆绑愈发明显的情况下，跨国公司在东道国的经营行为也相应地具备了国家行为的意味。因此其与东道国有意或是无意的冲突风险也在不断上升。例如，在香港发生的暴力乱港事件中，苹果公司在中国内地以外的应用商店中坚持上线一款可以显示警察实时位置的地图APP，以帮助暴乱分子躲避警察逮捕，成了暴乱分子的帮凶。苹果公司这种暗中支持行为与其“一贯立场”相吻合；^③与之类似，推特（Twitter）、脸书（Facebook）这样的新技术公司在香港“修例风波”中的所作所为也反映出其与美国政府之间的互动关系，甚至展现出相当的地缘政治能力；^④而中国的字节跳动、腾讯等新技术跨国公司在遭到美国政府的无理制裁时，也转而通过东道国内的多种方式形成舆论压力以反击美国政府的霸道行径。

期，第55—62页。

① [澳]约瑟夫·A. 凯米莱里、吉米·福尔克：《主权的终结？——日趋缩小和碎片化的世界政治》，第164—165页。

② 樊鹏等：《新技术革命与国家治理现代化》，中国社会科学出版社2020年版，第3—9页。

③ 苹果公司的网站始终将中国（内地）、香港与台湾等地并列，这体现的是其“一贯立场”。参见支振锋等：《中国，一点都不能少：跨国公司遵守“一个中国”原则状况观察》，中国社会科学出版社2020年版，第107—109页。

④ 魏南枝：《新技术革命、经济全球化与国家能力分化》，第64—71页。

四、余 论

对于高科技跨国公司来说，由于先进技术本身具有一定的公共产品特性，并且能够同时决定国家的硬实力与软实力，因此高科技的发展、国内政治与国家间竞争的关联度也逐渐加大。大国间的竞争也由此与高科技跨国公司的命运深度联动。在逆全球化时代背景下，一般的跨国公司尚且面临政治化与国家化的选择，高科技跨国公司更是难以摆脱这种双重转向的命运。

从理论上讲，高科技跨国公司的政治化与国家化促使研究者在拨开自由主义理论的迷雾后，再度看到了复杂的国际互动中民族国家的角色。可以说，现实的变化在理论层面上投射出一种钟摆现象：在全球化高歌猛进的时代，世界范围内都曾经笃信新自由主义理论的正确性，鼓吹资本、人力与技术 在自由贸易条件下的流动对于人类福祉的重要意义；然而，在全球化受挫的当下，人们可能又会转向现实主义理论，强调跨国公司与国家权力之间的财富—权力联结。^①事实上，国际关系的理论无法独立于国际现实而存在，因此应避免对某种理论的教条化应用。

从实际影响看，高科技跨国公司政治化与国家化的双重转向阻碍了全球技术合作和进步，提高了技术进步的门槛，消解了原本由技术发展、扩散所带来的跨国、跨境便利性，最终会影响人类社会的整体福利。当然，高科技跨国公司在掌握新技术的前提下的确会带来诸如政府监管、国家治理甚至是国家安全等方面的挑战，特别是对于治理能力较弱的国家来说这些挑战将转化为实实在在的风险。但是，最优的应对路径应当是各国相互合作并共同建构新的监管框架，实现对高科技跨国公司行为的协同监管，促进共同的技术进步，而不是让各国与本国的高科技跨国公司一道形成一个个相互独立且对峙的“国家—企业”堡垒。

对中国而言，应当在战略上坚持技术多边主义，重点是尽可能积极探索

^① 参见[美]罗伯特·吉尔平：《国际关系政治经济学》，杨宇光等译，上海人民出版社2011年版，第223—226页；[英]苏珊·斯特兰奇：《国家与市场》，杨宇光译，上海人民出版社2006年版，第19—24页。

与美国及其西方盟友合作制定技术竞争的约束性规则，但在美欧反应不甚积极的当下更应及时转向与其他地区相关国家合作，例如在与韩国保持良好关系的基础上拓展中国企业与韩国具有全球影响力的高科技企业在半导体、芯片研发方面的合作。此外，应当继续保持战略定力，在扩大开放的基础上继续通过“以市场换技术”的方式实现国家间技术合作以及高科技跨国企业之间的技术合作，消除政治化带来的不利影响。

当然，就中短期趋势而言，世界各主要大国对技术主权观念的强调在短期内无法逆转。由于美国等国家的推波助澜，各国内部对于技术供应链自主化、本土化的呼声不断高涨，在国际上也出现了如上文讨论的一些排他性技术同盟的雏形。尽管供应链的收缩可能会造成相关高科技产品生产、研发成本大幅上涨，但是在可预见的将来，各国对于本国高科技跨国企业的控制以及对相关外国企业的打压只会有增无减。其中，美国不会任由其在全球高科技领域的主导地位旁落，会继续保持对中国的技术发展和高科技跨国公司的投资限制甚至是“断供”。当然，拜登政府可能不会延续特朗普时代对华“全面脱钩”的主张，但会通过诸如构筑小院高墙等手段在核心技术领域对中国及其相关跨国企业实施更严厉的打压。

因此，中国在强调技术多边主义与扩大开放的同时，也可以将推进核心技术自主可控作为另一个必要的战略选择，其关键在于突出国家角色，即建构与完善国家引导下的以高科技跨国企业为主体的技术创新体系。一是在政策层面帮助高科技跨国企业加速从境内外吸收相关人才，一方面可以出台新的政策吸引海外华人技术专家以多样化和更具灵活性的方式回国服务；另一方面可以继续通过“惠台”政策加大对我国台湾地区高科技人才尤其是芯片工程师的吸引力度。二是为高科技跨国企业实施技术进步精准突破提供条件，比如可通过政策与资金引导相关企业对可能获得颠覆性技术突破的相关领域（如新一代通信技术、芯片等）实施有针对性的重点研发攻关，同时避免对尚不成熟、缺乏基础且前景不明的所谓“先进技术”盲目投入，力争获得积极成效。

[责任编辑：樊文光]