

拜登政府对华网络空间政策与中国应对^[1]

凌胜利

【内容提要】拜登政府执政以来，为了保持美国的网络空间技术优势和掌握其规则制定权，在网络空间领域仍对中国持强硬态度。拜登政府的对华网络空间政策具体举措，包括增强技术能力、强化供应链安全、炒作中国网络威胁、强化联盟关系、制定国际网络规则五个方面。拜登政府此举主要基于四方面考量：将中国视为最为强劲的竞争对手；重视网络安全；以网络空间合作为抓手修复联盟关系；重视国际制度领导权，谋求掌握制定网络空间国际规则的权力。拜登政府的对华网络空间政策，将会增加中美网络空间“技术脱钩”风险，也会导致中美战略竞争难以缓解，致使美国的盟国在网络空间领域的战略选择更加困难，进而影响全球网络空间治理。因此，中国需要在增强自身网络空间实力的基础上，化解美国在国际上的对华联合施压，缓解中美在网络空间领域的竞争，破解美国对华网络空间的污名化，增强中国在网络空间治理方面的话语权。

【关键词】网络空间 网络安全 网络竞争 中美关系 拜登政府

【作者简介】凌胜利，外交学院国际安全研究中心主任。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2022)01-0038-20

[1] 本文系国家社科基金项目“百年大变局下中国外交能力建设”（项目编号：21BGJ071）的阶段性成果。

拜登政府执政以来，基本上延续特朗普政府的对华强硬政策，其在网络空间领域对华施压态势依旧明显。由于网络空间对于国家实力具有重要影响，其目前已成为中美战略博弈的重要议题之一。拜登政府的网络空间政策具有很强的对华针对性，不仅在技术层面加强封锁，还在规则制定层面谋求排斥中国。其对华网络空间政策给中国带来较大负面影响，对此进行探讨很有必要。

一、拜登政府对华网络空间政策的主要举措

网络空间作为“第五疆域”，是当前高科技的重要领域，也已成为美国对华战略竞争的重要组成部分。拜登政府在网络空间领域对中国仍持强硬态度，要力保其网络空间技术优势和掌握相关规则制定权，具体举措包含增强技术能力、强化供应链安全、炒作中国网络威胁、强化盟友关系和制定国际网络规则五个方面。

一是增加网络空间技术研发投入强化对华优势。拜登政府认为近年美国的网络科技优势不断丧失，主要是政府的投入有限，而中国等竞争对手的相关投入却不断增加。2021年1月，跨党派智库新美国安全中心（Center for a New American Security, CNAS）发布《掌舵：应对中国挑战的国家技术战略》报告，称近年来中国不断加大科技研发投入，支出总额预计将在2025年超过美国。中国在5G领域的竞争优势应给美国决策者敲响警钟，未来中美技术竞争将更趋激烈。为此，美国政府需要以统一的国家技术战略为指导，打破科技发展障碍，加快技术发展速度，以赢得竞争主动权。^[1]

因此，拜登政府将增加投资视为增强对华网络空间技术优势的重要路径，采取了一系列举措。2021年3月初发布的《国家安全战略临时指南》提出，美国将建设21世纪数字基础设施，包括高覆盖的高速互联网和安全5G网

[1] “U.S. National Technology Strategy,” CNAS, January 20, 2021, <https://www.cnas.org/u-s-national-technology-strategy>.

络,政府将重点投入资金予以保证。^[1]3月10日,美国国会表决通过了《2021美国救援计划法案》,其中10亿美元用于建立“技术现代化基金”,6.5亿美元用于网络安全和基础设施安全,2亿美元用于改善数字服务。^[2]3月31日,拜登在宾夕法尼州匹兹堡发表演讲,公布了“美国就业计划”,该计划涉及总投资逾2万亿美元,将在未来8年中投放,主要投向大规模基建和经济复苏计划,以刺激就业;其中的1800亿美元用于升级实验室和发展新技术,500亿美元用于半导体。^[3]此外,拜登政府还在8月举行的网络安全会议上要求企业增加投入以促进网络安全,谷歌、微软等公司都承诺未来将投入大量资金来加强网络安全。^[4]拜登政府并专门召开半导体供应链CEO峰会,共同商讨如何提高半导体供应链的透明度、增强半导体生产能力,以及通过基础设施投资和加强供应链弹性来确保美国在关键技术领域保持全球领先地位。^[5]总之,美国计划通过不断增加投入来支持科研研发,以增强相对中国的网络空间技术优势。

二是以维护美国供应链安全为由,加快中美网络空间“技术脱钩”。拜

[1] “Interim National Security Strategy Guidance,” The White House, March 3, 2021, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>.

[2] “American Rescue Plan Act of 2021,” U.S. Congress, March 11, 2021, <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/1319?q=%7B%22search%22%3A%5B%22hr+1319%22%5D%7D&s=1&r=1>.

[3] “FACT SHEET: The American Jobs Plan,” The White House, March 31, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/31/fact-sheet-the-american-jobs-plan/>.

[4] “FACT SHEET: Biden Administration and Private Sector Leaders Announce Ambitious Initiatives to Bolster the Nation's Cybersecurity,” The White House, August 25, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/08/25/fact-sheet-biden-administration-and-private-sector-leaders-announce-ambitious-initiatives-to-bolster-the-nations-cybersecurity/>.

[5] “Readout of White House CEO Summit on Semiconductor and Supply Chain Resilience,” The White House, April 12, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/04/12/readout-of-white-house-ceo-summit-on-semiconductor-and-supply-chain-resilience/>.

登政府的对华技术脱钩主要采用“小院高墙”和“选择性脱钩”的竞争策略。在保障网络安全方面，拜登政府特别重视关键基础设施和供应链安全，主要采取提高市场准入标准、提升技术以及增强与盟友的合作三种方式来增强网络安全。^[1]

2021年内，拜登政府加紧对中国高科技领域的打压。2月24日，拜登总统签署《美国供应链行政令》，意图加强美国供应链的弹性、多样性以及安全性，振兴和重建国内制造能力，促进经济繁荣和国家安全。该行政令强调，“富有弹性的美国供应链将重振和重建国内制造能力，保持美国在研发方面的竞争优势，并创造高薪就业机会”，并要求在一年内完成对包括通讯科技在内的六大生产供应链的风险评估。^[2]5月12日，拜登又签署了《改善国家网络安全的行政命令》，要求对涉及国家安全的特定技术和研究领域进行严密管控，对联邦政府采购代理商开展供应链审查，并提出与盟国合作共同打造具有弹性的供应链。这标志着拜登政府网络安全政策的初步成熟与体系化。^[3]

在具体行动方面，拜登政府频频对中国采取强硬举措。3—6月间，拜登政府单方面修改了以前批准的出口许可证条件，进一步限制向华为等中国企业出口^[4]；4月，美国商务部宣布对7家中国超级计算机实体实行制裁^[5]；5月，

[1] “Remarks by President Biden at Signing of an Executive Order on Supply Chains,” The White House, February 24, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/24/remarks-by-president-biden-at-signing-of-an-executive-order-on-supply-chains/>.

[2] “Executive Order on America's Supply Chains,” The White House, February 24, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/02/24/executive-order-on-americas-supply-chains/>.

[3] 肖杰：《2021年上半年美国拜登政府网络安全政策分析》，载《中国信息安全》2021年第6期，第81页。

[4] Karen Freifeld, “Biden administration adds new limits on Huawei's suppliers,” Reuters, March 12, 2021, <https://www.reuters.com/article/us-usa-huawei-tech-idUSKBN2B3336>.

[5] “U.S. blacklists seven Chinese supercomputer groups,” BBC News, April 9, 2021, <https://www.bbc.com/news/business-56685136>.

拜登宣布延长前总统特朗普 2019 年签署的行政命令，继续禁止美国企业使用那些存在国家安全风险企业所生产的电讯设备^[1]；6 月，拜登以“应对中国军工企业威胁”为由签署行政命令，将包括华为、中芯国际等 59 家中企列入投资“黑名单”，禁止美国实体与名单所列公司进行投资交易。^[2]目前，在美国对中国进行管制的 600 多家实体当中，涉及通信、半导体、人工智能等相关科技产业实体达上百家，以此逼迫中美网络空间技术脱钩。

三是渲染中国的网络安全威胁，对中国进行“污名化”。拜登政府试图通过意识形态来加强国内外动员，不断渲染中国的网络安全威胁，具有鲜明的技术民族主义特点。在总统竞选期间，拜登就将网络技术和自由民主等价值观挂钩，明确指出“美国需要做更多的工作来确保 5G 等技术被用来促进更大范围的民主和共同繁荣，而不是限制国内外的自由和机会”。^[3]拜登政府认为中国代表着“数字威权主义”和“数字专制主义”，并在各种场合渲染中国的网络安全威胁，如拜登在国家情报总监办公室发表演讲时数次强调“中国在网络空间中日益增长的威胁”^[4]。在官方文件中，美国也屡屡提及中国的网络安全威胁。在《国家安全战略临时指南》中，拜登政府声称民主国家正在遭受“围困”，网络空间正在遭受虚假信息、勒索软件、

[1] Todd Shields, “Biden Extends Trump-Era Executive Order Used to Ban Huawei,” Bloomberg News, May 12, 2021, <https://news.bloomberglaw.com/tech-and-telecom-law/biden-extends-trump-era-executive-order-used-to-ban-huawei>.

[2] “FACT SHEET: Executive Order Addressing the Threat from Securities Investments that Finance Certain Companies of the People's Republic of China,” The White House, June 3, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/03/fact-sheet-executive-order-addressing-the-threat-from-securities-investments-that-finance-certain-companies-of-the-peoples-republic-of-china/>.

[3] Joe Biden, “Why America Must Lead Again?” Foreign Affairs, January 23, 2020, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-01-23/why-america-must-lead-again>.

[4] “Remarks by President Biden at the Office of the Director of National Intelligence,” The White House, June 27, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/07/27/remarks-by-president-biden-at-the-office-of-the-director-of-national-intelligence/>.

选举干扰等多方面的挑战。4月在《网络外交法案 2021》^[1]中，美国国会列举的所谓“中国威胁”包括：提出可用来“煽动恐怖主义、分裂主义、极端主义和各种族裔、种族、宗教仇恨”的国际信息安全行为准则；以美国及其盟国为目标的网络间谍行为等。^[2]同时，美国国家情报局局长艾薇儿·海因斯（Avril Haines）与情报共同体领导人合作，向国会提交的非机密年度报告《2021 年度威胁评估》指出，美国最担心“中国等国利用网络行动窃取信息、影响人口和破坏工业，包括关键的物理和数字基础设施”，同时这些国家“为网络犯罪分子提供安全避难所或从他们的活动中获益”，“推进军队使用网络”，“利用数字工具来监督其公民、控制言论自由、审查和操纵信息”，“开展针对境外公民的网络入侵”等。^[3]

在拜登政府发布的《关于保护美国人的敏感数据不受外国敌对势力侵害的行政令》（2021 年 6 月 9 日签署）中，白宫指示美商务部“对与外国对手有关联的软件应用进行安全评估，并酌情采取行动”，并特别指出“评估对象涉及中国等外国对手设计、研发、制造或供应，并可能对美国 and 美国人构成‘不应有或不可接受’风险的软件应用”。^[4]

此外，拜登政府还大肆炒作“中国黑客”话题，指责中国发布“虚假信息”、

[1] 该法案曾在 2019 年初被提出并获众议院口头通过，但后因参议院无后续行动而中止立法。拜登政府上台后，在此基础上重新提出《网络外交法案 2021》，并积极推动其立法进程。

[2] “Cyber Diplomacy Act of 2021,” U.S. Congress, April 22, 2021, <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/housebill/1251?q=%7B%22search%22%3A%3A%22HR+1251++Cyber+Diplomacy+Act+of+2021%22%5D%7D&s=2&r=1>.

[3] “Annual Threat Assessment of the US Intelligence Community,” Office of the Director of National Intelligence, April 9, 2021, <https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/assessments/ATA-2021-Unclassified-Report.pdf>.

[4] “Executive Order on Protecting Americans’ Sensitive Data from Foreign Adversaries,” The White House, June 9, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/06/09/executive-order-on-protecting-americans-sensitive-data-from-foreign-adversaries/>.

进行“信息操控”等^[1]，塑造“中国网络安全威胁”。如7月19日，美国联合英国、挪威、加拿大、新西兰、欧盟等同时就网络安全问题发表声明，指责中国对美国和其他国家进行系统性网络攻击。^[2]拜登政府对中国网络安全的指责显然是缺乏根据的，是对中国的“污名化”行为。拜登政府还宣称要对网络攻击进行反制，警告“中俄等国对美国的网络攻击有可能引发一场真正的战争”。^[3]除此之外，以“司法途径”控诉中国对美国网络安全进行的“攻击”^[4]，也是拜登政府渲染中国网络安全威胁的重要方式。

四是重视与盟国的协调，推动对华联合施压。拜登政府高度重视联盟关系，将加强新技术领域合作视为修复和加强联盟关系的重要抓手。在网络空间领域，拜登政府不断推动盟国在技术研发、市场、国际规则等领域的展开合作，试图编织对华技术封锁的国际网络。在2021年3月举行的美日澳印四国视频峰会，以及6月举办的G7峰会、北约峰会、美欧峰会等重要国际场合，美国都极力推动盟国对中国进行共同施压，炒作中国的网络空

[1] Scott W. Harold, “Chinese Disinformation Efforts on Social Media,” https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR4373z3.html. Erika Kinetz, “Army of fake fans boosts China’s messaging on Twitter,” May 29, 2021, <https://apnews.com/article/asia-pacific-china-europe-middle-east-government-and-politics-62b13895aa6665ae4d887dcc8d196dfc>.

[2] “The United States, Joined by Allies and Partners, Attributes Malicious Cyber Activity and Irresponsible State Behavior to the People’s Republic of China,” The White House, July 19, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/07/19/the-united-states-joined-by-allies-and-partners-attributes-malicious-cyber-activity-and-irresponsible-state-behavior-to-the-peoples-republic-of-china/>.

[3] “Remarks by President Biden at the Office of the Director of National Intelligence,” The White House, June 27, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/07/27/remarks-by-president-biden-at-the-office-of-the-director-of-national-intelligence/>.

[4] “Press Gaggle by Press Secretary Jen Psaki and National Security Advisor Jake Sullivan En Route Suffolk, England,” The White House, June 9, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2021/06/09/press-gaggle-by-press-secretary-jen-psaki-and-national-security-advisor-jake-sullivan-en-route-suffolk-england/>.

间威胁，呼吁采取共同行动。^[1]

在美日澳印峰会上，拜登呼吁四国在网络空间等新技术领域加强联合。会后，四国还建立了关键和新兴技术工作组，意在加强技术标准制定方面的协调，并促进四国在电信部署、设备供应商多样化、关键技术供应链对话等方面的合作。

在七国集团峰会上，领导人发表共同声明，表示将在数字技术领域展开合作，包括签署《七国集团数字技术标准合作框架》《数据自由流动与信任合作路线图》《七国集团电子可转移记录合作框架》等协议，采取措施进一步改善网络安全、确保供应链安全、深化数字竞争和支持数字市场的创新等。^[2]作为对抗中国数字基建的主要手段，七国集团还推出了名为“重建更美好世界”（B3W）的全球基建计划，在数字基础设施等领域充分调动私营部门进行协调，并由各自的金融机构进行催化性投资。^[3]

在北约峰会上，各国一致认为要“作为一个联盟来共同应对因中国日益增长的影响力和外交政策而带来的挑战”，呼吁中国“履行国际承诺，按照大国的作用在空间、网络和海洋领域采取负责任的行动”。^[4]在与北约就网络安全发表的联合声明中，白宫还提及了北约应对来自中国的“网络安全威胁”所具备的重要价值：一是通过增强北约各国内部的信息共享以指控中国的

[1] “Quad Leaders’ Joint Statement: ‘The Spirit of the Quad’ ,” The White House, March 12, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/12/quad-leaders-joint-statement-the-spirit-of-the-quad/>.

[2] “Carbis Bay G7 Summit Communique: Our Shared Agenda for Global Action to Build Back Better,” June 11, 2021, <https://www.g7uk.org/wp-content/uploads/2021/06/Carbis-Bay-G7-Summit-Communique-PDF-430KB-25-pages-3-1.pdf>.

[3] “FACT SHEET: President Biden and G7 Leaders Launch Build Back Better World (B3W) Partnership,” The White House, June 12, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/12/fact-sheet-president-biden-and-g7-leaders-launch-build-back-better-world-b3w-partnership/>.

[4] “Brussels Summit Communiqué,” NATO, June 14, 2021, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_185000.htm.

“违法行为”；二是限制中国增强自身网络安全的能力。^[1]

在美欧峰会上，美欧领导人宣称要“在共同的民主价值观基础上，在新技术的开发和部署方面进行合作，并鼓励兼容的标准和法规”，其主要措施包括成立美欧贸易和技术理事会(TTC)，建立美欧联合技术竞争政策对话，共同努力确保安全、可靠和可信的跨境数据流等。^[2]

拜登政府还继续推进特朗普时期的“清洁网络计划”，使许多国家与中国在网络空间领域的合作都不同程度地受到了影响，如德国、意大利等国政府都限制甚至取消了与华为等中国企业的合作。美国与盟国在技术研发领域还不断加强政府和企业之间的合作，设立了技术工作小组，通过政治手段将中国企业置于非公平竞争环境。

五是极力削弱中国在网络空间的国际影响，谋求国际网络规则制定与治理的领导权。拜登政府高度重视美国的国际制度领导权，强调要由美国领导网络空间的规则制定。因此，网络空间的规则之争也成为中美竞争的重要议题之一。

2020年9月，中国发起《全球数据安全倡议》，提出各国要全面客观看待数据安全问题，反对利用信息技术破坏他国关键性基础设施或窃取重要数据，呼吁共同构建和平、安全、开放、合作、有序的网络空间命运共同体。^[3]这一倡议为全球网络空间安全保障提供了中国方案。但对中国提出的各项国际网络空间治理理念和方案，美国始终是基于竞争的视角进行看待，谋求通过制定全球网络规则，限制中国在该领域影响力的提升。在《国家安全战略临时指南》中，拜登政府强调，“在网络问题上，美方将与盟友

[1] “Press Gaggle by Press Secretary Jen Psaki and National Security Advisor Jake Sullivan En Route Brussels, Belgium,” The White House, June 13, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2021/06/13/press-gaggle-by-press-secretary-jen-psaki-and-national-security-advisor-jake-sullivan-en-route-brussels-belgium/>.

[2] “U.S.-EU Summit Statement: Towards a Renewed Transatlantic Partnership,” The White House, June 15, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/15/u-s-eu-summit-statement/>.

[3] 《全球数据安全倡议(全文)》，新华网，2020年9月8日，http://www.xinhuanet.com/world/2020-09/08/c_1126466972.htm。

一道，维护现有全球网络空间规范，并制定新的规则”。^[1]在3月提交国会的《2021年贸易政策议程》中，拜登政府提出将“推动建立基于民主价值观的数字经济国际规则”。^[2]与此同时，还将“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国家行为原则的领导者”。^[3]此外，拜登政府还试图推动制定网络空间国际法框架，以实现美国战略目标与国家利益的最大化，如倡导将《塔林手册》制定的网络战规则作为国际法规范、支持将《网络犯罪公约》作为打击网络犯罪的国际法文本等等。^[4]

此外，拜登政府还在顶尖的科学机构和国际组织中加强美国领导地位，以削弱中国在国际组织中的影响力。目前，拜登政府不遗余力地削弱中国在国际电信联盟、世界知识产权组织、国际标准化组织等机构中的影响力^[5]，对冲中国在国际规则和标准制定方面的努力，并通过拉拢盟国来建立新兴技术领域的标准体系，力将中国边缘化甚至排除在外，谋求在网络空间对中国的制度规锁。

二、拜登政府对华网络空间政策考量

拜登政府上台以来，高度重视网络空间问题，对华采取了较为强硬的

[1] “Interim National Security Strategy Guidance,” The White House, March 3, 2021, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>.

[2] “Fact Sheet: 2021 Trade Agenda and 2020 Annual Report,” Office of the United States Trade Representative, March 1, 2021, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/fact-sheets/2021/march/fact-sheet-2021-trade-agenda-and-2020-annual-report>.

[3] 桂畅旒：《拜登政府网络安全政策基础、取向与制约因素》，载《中国信息安全》2021年第2期，第88-90页。

[4] 邢瑞利：《拜登政府网络安全战略的调整与中国应对》，载《中国矿业大学学报（社会科学版）》，2021年9月15日，<http://kns.cnki.net/kcms/detail/32.1593.c.20210914.1743.002.html>。

[5] 王天禅：《美国拜登政府网络空间国际战略动向及其影响》，载《中国信息安全》2021年第6期，第74页。

网络空间政策，主要有以下几个方面政策考量。

一是将中国视为最为强劲的战略竞争对手，力保美国在新兴科技领域的优势。中美关系自特朗普政府执政后发生了深刻变化，两国的战略竞争显著增强。^[1]疫情暴发以来，中美关系进一步恶化，两国竞争领域有所增加，竞争强度更加激烈。拜登政府将中国定位为美国面临的“最为严峻的竞争对手”，强调竞争是中美关系的本质，宣称要从所谓“实力地位”出发，运用竞争、对抗、合作三种政策手段处理对华关系^[2]，其中更是以竞争为主要基调。在中美战略竞争中，拜登政府特别重视美国在新兴技术领域保持优势，将其视为维护霸权的重要手段。国务卿布林肯（Antony Blinken）在其首次外交政策演讲中提到，将“确保美国在技术上的领先地位”作为八大优先事项之一。^[3]2021年1月15日，拜登在提名科学顾问时，强调为了与中国这样的对手开展竞争，美国只有具有同步的能力，方能在未来保持优势地位。^[4] 综上所述，拜登政府对华网络空间战略服务于美国对华战略，基于对华战略竞争的基调，维持在新兴技术领域的技术优势促使美国采取强硬的对华网络空间战略。

二是重视美国的网络空间安全，并将其视为中美竞争的重要领域。近年来，美国网络安全日益凸显。“太阳风事件”（Solar Winds）的持续发酵、“微软 Exchange 邮件系统入侵事件”、美国最大燃油管道遭网络攻击导致多州进入紧急状态^[5]，种种事态都暴露了美国网络安全的短板，凸显网络安全

[1] R. Bush, R. Hass, “The China Debate is Here to Stay,” March 4, 2019, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2019/03/04/the-china-debate-is-here-to-stay/>.

[2] 赵明昊：《拜登执政与美国对华战略竞争走向》，载《和平与发展》2021年第3期，第14-36页。

[3] Antony Blinken, “A Foreign Policy for the American People,” U.S. Department of State, March 3, 2021, <https://www.state.gov/a-foreign-policy-for-the-american-people/>.

[4] “A Letter to Dr. Eric S. Lander, the President’s Science Advisor and nominee as Director of the Office of Science and Technology Policy,” The White House, January 20, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/01/20/a-letter-to-dr-eric-s-lander-the-presidents-science-advisor-and-nominee-as-director-of-the-office-of-science-and-technology-policy/>.

[5] 2021年5月初，美国最大燃油管道运营商遭网络攻击后，拜登政府宣布10多个州进入紧急状态。

的重要性。这也促使拜登政府需要对网络安全领域更加关注，保障网络安全成为美国战略部署的重要组成部分。^[1]

拜登政府之所以如此重视网络安全，其原因之一还在于将中国视为重要威胁来源，不断进行打压。拜登本人曾在公开场合表示，就网络安全问题而言，中国是美国潜在的竞争对手，并特别警告“对美国的网络攻击有可能引发一场真正的战争”。^[2]2021年2月初，白宫新闻发言人普萨基（Jen Psaki）明确表示，拜登政府将继续努力保护美国电信网络不受“不可信供应商”威胁，并点名指责华为。^[3]无论是推进中美信息产业脱钩，还是刻意打压中国互联网企业，拜登政府都将其归因于防范来自中国的网络安全威胁，并不断进行炒作，为其国内外战略动员造势。拜登政府对中国高科技领域的打压从未放松过，其对于特朗普政府签署的对于中国高科技企业、高等院校、政府官员和科研人员的各种制裁基本上照单全收，甚至是变本加厉。总之，拜登以中国网络安全威胁为由，一方面在网络安全领域对华污名化，另一方面也借此造势，强化美国网络安全。

三是以网络空间合作为抓手修复联盟关系。拜登上台后，特别重视联盟关系的修复，网络空间合作成为其修复联盟关系的重要抓手，强调“联盟的网络安全是各盟国网络安全的基础”^[4]。在美日澳印四国首脑峰会、美

[1] “Interim National Security Strategic Guidance,” The White House, March 3, 2020, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>.

[2] “Remarks by President Biden at the Office of the Director of National Intelligence,” The White House, July 27, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/07/27/remarks-by-president-biden-at-the-office-of-the-director-of-national-intelligence/>.

[3] “Press Briefing by Press Secretary Jen Psaki, Special Presidential Envoy for Climate John Kerry, and National Climate Advisor Gina McCarthy,” The White House, January 27, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2021/01/27/press-briefing-by-press-secretary-jen-psaki-special-presidential-envoy-for-climate-john-kerry-and-national-climate-advisor-gina-mccarthy-january-27-2021/>.

[4] “Press Gaggle by Press Secretary Jen Psaki and National Security Advisor Jake Sullivan En Route Brussels, Belgium,” The White House, June 13, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2021/06/13/press-gaggle-by-press-secretary-jen-psaki-and-national-security-advisor-jake-sullivan-en-route-brussels-belgium/>.

欧首脑峰会、北约峰会等重要场合，美国都极力推动与盟国在网络空间等新兴技术领域的合作。针对各盟国的特点，美国与其的合作方向亦有所侧重：在与欧洲盟国的合作中，强调共同制定网络空间的国际规范与标准；在同日韩的合作中，则强调半导体的供应链安全；“五眼联盟”侧重于情报安全及网络犯罪打击；^[1]而与加拿大则强调信息共享。通过与盟国协作，拜登政府试图在网络空间技术和网络空间治理方面对中国进行全面打压：一方面是通过贸易限制和技术管制，使得中国的网络空间技术发展被孤立；另一方面，则是推进所谓基于价值观的网络空间治理，将中国在网络空间治理中边缘化。

四是重视国际制度领导权，谋求掌握制定网络空间国际规则的权力。相比于特朗普政府而言，拜登政府更加注重美国的国际领导地位，强调多边主义，重视国际规则的制定。对于网络空间的国际规则，早在竞选期间，拜登就公开表态“将促进各国就负责任地使用新型数字工具达成国际协议”，而且会“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国家行为原则的领导者”。拜登政府执政后，也非常重视网络空间领域的国际规则制定。2021年3月，一项名为《促进美国在5G领域的国际领导地位法案》的提案提交众议院审议。提案认为，维持高标准的电信和网络空间安全符合美国的国家安全利益，美国及其盟国和伙伴应保持合作，参与并领导国际标准制定机构。提案建议设立一个技术援助工作组来加强美国在国际标准制定机构中的领导力。^[2]7月19日，众议院通过了该法案，指示美国商务部国家电信和信息管理局采取行动，以促进美国在通信标准制定机构中的领导地位。^[3]正如《国家安全战略临

[1] 凌胜利、王彦飞：《“五眼联盟”转型：内容、原因与影响》，载《太平洋学报》2021年第4期，第27—38页。

[2] “H.R.1934 - Promoting United States International Leadership in 5G Act of 2021,” U.S. Congress, https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/1934?_cf_chl_jschl_tk__=pmd_Ofc21EGvETIIZZ7YK9xaZZtgctevC3Cc2cwArjlbHv0-1635158995-0-gqNtZGzNAnujcnBszQq9.

[3] “H.R.3003 - Promoting United States Wireless Leadership Act of 2021,” U.S. “H.R.3003 - Promoting United States Wireless Leadership Act of 2021,” U.S. Congress, <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/3003/text?r=10&s=1>.

时指南》所强调，美国要与盟友一道，维护现有全球网络空间规范，并制定新的规则。^[1]同时，美国重视网络空间国际规则，也有“防止中国抢占国际标准制定先机”的意图。^[2]

三、拜登政府对华网络空间政策的影响

拜登政府对华网络空间政策的强硬，将会增加中美“技术脱钩”的风险，也会导致中美战略竞争难以缓解，致使美国盟国在网络空间的战略选择更加困难，进而影响全球网络空间治理。

一是中美网络空间领域“技术脱钩”的风险增加。拜登政府在网络空间领域对华态度强硬，不仅没有放弃特朗普政府时期对中国网络空间技术所采取的禁令、制裁等负面做法，甚至变本加厉，导致中美之间在网络空间的企业合作、科技交流和人才往来受到极大的限制。值得注意的是，拜登政府在网络空间领域对中国的限制更多呈现“小院高墙”的特点，谋求对中国技术限制的精准打击，其结果势必会加剧中美网络空间领域的技术脱钩。拜登政府执政后，一方面，在不断增强自身供应链安全保障能力的同时，持续强化盟友关系，企图通过与盟友合作，建立统一的供应链体系，对中国进行围剿，使得中国的网络空间技术和产品逐渐被排挤出美国及其盟国；另一方面，积极推动政企合作，通过提供资金、技术支持并制定相应的法律，将严厉的对华网络空间政策落实到企业层面，进而增强了对华网络空间封锁的密度。长此以往，中国与美西方国家在网络空间领域的合作将受到极大冲击，中美在网络空间“技术脱钩”的风险会显著增加。

[1] “Interim National Security Strategic Guidance,” The White House, March 3, 2020, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>.

[2] Martijn Rasser and Megan Lamberth, “Taking the Helm: A National Technology Strategy to Meet the China Challenge,” Center for New America Security, January 13, 2021, <https://www.cnas.org/publications/reports/taking-the-helm-a-national-technology-strategy-to-meet-the-china-challenge>.

二是网络空间竞争外溢导致中美战略竞争难以缓解。拜登政府上台初期即公开表示，中美战略竞争可能会出现“极端的竞争”（extreme competition）情况^[1]，并鼓励和拉拢盟国与中国进行“长期的战略性竞争”（long-term strategic competition）。^[2]鉴于网络空间领域对于国家实力至关重要的影响，美国对于网络空间领域高度关注，且秉持“零和竞争”态度。由于网络空间的敏感性和匿名性，对于网络攻击溯源存在技术难度，两国在管控网络空间竞争的具体行为准则还未形成充分共识，使得网络空间领域的竞争短时期内难以解决。值得注意的是，拜登政府的对华网络空间政策存在议题扩大的趋势，将网络空间议题与其他议题诸如人权、意识形态等问题关联，不断对中国进行污名化，炒作中国数字威权主义，使得中美网络空间的竞争日趋激烈。目前，中美网络安全竞争还使双方在政策导向上出现了“泛网络安全化”的倾向，开始以网络安全风险为由审查双方在政治、经济、科技、人文领域的合作。^[3]在大国地缘政治竞争的背景下，网络空间领域的竞争会外溢到中美政治、经济、安全等其他领域。^[4]这将导致中美战略竞争难以缓解。

三是美国盟国在中美之间的选择困境增强。拜登政府的对华网络空间政策更加注重联盟合作和公私合作，试图编织最为严密的对华网络空间技术封锁网络。相较于特朗普政府而言，拜登政府在网络空间的对华技术封锁与打压更加注重与盟国和伙伴的多边协调，在技术贸易、技术研发和技

[1] “Joe Biden: Expect ‘Extreme Competition’ Between US and China,” BBC, February 7, 2021, <https://www.bbc.co.uk/news/av/world-us-canada-55974668>.

[2] “Remarks by President Biden at the 2021 Virtual Munich Security Conference,” The White House, February 19, 2021, Remarks by President Biden at the 2021 Virtual Munich Security Conference | The White House.

[3] 鲁传颖：《中美关系中的网络安全困境及其影响》，载《现代国际关系》2019年第11期，第18—20页。

[4] Patricia M. Kim, “Enhancing US–China Strategic Stability in an Era of Strategic Competition—U.S. and Chinese Perspectives,” United States Institute of Peace, April 26, 2021, <https://www.usip.org/publications/2021/04/enhancing-us-china-strategic-stability-era-strategic-competition>.

术标准等方面都加强协调，使得美国的盟国更深度地卷入中美网络空间竞争之中。不过，美国盟国在网络空间领域的对华政策上存在温差，同时亦有其自身的利益诉求和战略自主性要求，且一些盟国在网络空间领域在中国拥有较大的市场和广泛的合作空间，这就使得他们在中美之间面临着更加严重的选择困境。如欧盟国家明确表达了自身的战略自主性态度，对美国基本是有限追随，对美国在网络空间领域对中国的严厉批评也并不完全认同。^[1]2021年3月9日，欧盟委员会发布《2030年数字指南针：数字十年的欧洲之路》计划，旨在提升欧洲企业和公共服务的数字化程度，提高欧洲技术发展的独立性。^[2]这实际上再次表明了欧盟在网络空间领域的“战略自主”态度，对于美国的“联欧制华”有所怀疑。而亚洲的日韩等盟国在网络空间领域与中国联系密切，这势必会影响日韩等国在网络空间领域对中国的态度。显然，由于网络空间兼具经济与安全属性，并非完全是“零和博弈”性质，因而美国的盟国难以完全追随其对华网络空间的遏制政策，这也在一定程度上加剧了美国盟国在网络空间领域的选择困境。此外，还需注意到美国盟国对于网络空间技术垄断的担忧，他们同样恐惧美国的网络技术和平台的“垄断”，如谷歌、推特等，完全追随美国将会使其网络空间战略自主性丧失。

四是全球网络空间治理的难度加大。长期以来，全球网络空间治理由于规范不健全、技术鸿沟、大国分歧等因素的影响，治理困难，甚至存在一定程度的治理真空。中美结构性矛盾在网络空间的映射成为双方合作的桎梏。美国是既有网络空间国际治理体系的前驱者与守成者，更是受益者，一直致力于在网络空间维护自己的绝对优势与主导权，而将网络空间实力与综合国力不断提升的中国视为在网络空间的竞争者与对手，是实施遏制

[1]《拜登访欧秀“回归”欧洲盟友有疑虑》，新华网，2021年6月16日，http://www.xinhuanet.com/2021-06/16/c_1127568466.htm。

[2]“Europe's Digital Decade: digital targets for 2030,” European Commission, March 9, 2021, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/europes-digital-decade-digital-targets-2030_en#international-partnerships-for-the-digital-decade.

的主要对象。^[1]不同于中方所提倡的“网络空间命运共同体”，美方更注重与其盟国所共同制定的网络空间规则能否在国际社会生效，谋求美国主导的国际网络空间治理。鉴于美国制定的网络空间技术规则存在诸多不公正不合理的情况且意识形态色彩浓厚，中俄和其他国家也将合作推动相关领域国际规则的制定。这也会导致全球网络空间治理更加困难，网络空间技术带来混乱的风险也会有所增加。

四、关于中国对策的思考

面对拜登政府在网络空间领域的对华强硬政策，中国需要在增强自身网络空间实力的基础上，化解美国的联合施压，缓解美国的网络竞争，破解美国的网络污名化，增强自身在网络空间治理上的话语权。

一是夯实内功，推动中国网络空间产业持续发展。从当前中美竞争态势来看，美国政府在网络空间领域对中国施压和竞争的基本态势在短时期内将难以改变。两国在网络空间领域的竞争具有长期性，如何破解“卡脖子”等技术难题至关重要。中国自身网络空间实力是与美国长期博弈的基础。对此，一是要增加资金投入。面对美国政府对网络空间产业投入的加大，中国要继续大力支持网络空间产业的发展，扶植有潜力的企业取得长足发展。二是重视人才培养，从高校招生、企业孵化、重大攻关等多层次加强网络空间人才培养，将人才培养视为中美网络空间博弈的关键环节。三是加强官产学研之间的联动，构建促进网络空间领域发展的长效机制。

二是拉打结合化解美国联合盟国的共同施压。基于自身实力相对衰弱的现实，为了弥补美国霸权目标与霸权能力之间的差距，美国会更加注重对联盟关系的利用。在网络空间领域，美国不断联合盟国对华共同施压，但这并不意味着美国的联盟体系就是铁板一块。美国与欧洲国家在网络治

[1] 李艳：《网络空间国际治理中的国家主体与中美网络关系》，载《现代国际关系》2018年第11期，第44-46页。

理方面本身存在不少分歧，他们进行联合的同时也需要考虑到如何管控分歧。^[1]中国可以通过区别对待、拉打结合的方式，尽可能分化美国在网络空间的对华联合施压。一是通过利益捆绑的方式，增加美国盟国参与技术封锁的成本，削弱其追随美国对华网络空间政策的动力。二是对美国及其盟国进入中国市场设置不同的条件，凸显美国与其盟国的利益分歧。三是揭露美国对盟国的监听和技术垄断，促进中国与他们的网络空间合作。

三是促进企业层面合作，弱化美国对华网络空间技术封锁的密度。拜登政府的对华网络空间政策特别注重企业层面的合作，在更加具体的层面加强对中国的技术封锁。因此，美国对华网络空间的技术封锁有赖于企业层面的合作。不过，美国及其盟国在网络空间领域的企业在中国存在不少利益，与中国企业之间也合作颇多。虽然这些企业与中国企业之间也不乏竞争，但利益关系错综复杂，一味地进行技术封锁只会让他们增加经营成本、逐渐丧失中国市场。中国政府可以通过鼓励企业间的自主合作，积极支持中外企业之间的相互投资和技术研发，利用美国及其盟国对于企业管理的差异，弱化技术封锁的密度。

四是增加中美网络空间合作来缓解中美网络空间竞争。拜登政府对华政策以竞争为基调，实行合作、竞争、冲突的三分法，在对华极限施压的同时也要管控竞争。在网络空间领域，拜登政府尽管不断对华施加压力，但也有与中国进行合作的需求。其一是中美在维护国际网络安全、打击黑客和网络犯罪等方面存在共同需求，可以开展一些合作，促进各自的网络安全。其二是加强中美两国网络经济合作。“十四五”期间，中国拟投入3.5万亿元建设5G网络、人工智能、数据中心、工业互联网等在内的新型数字基础设施。^[2]这对于美国企业而言是重要的机遇，可以吸引美国企业的参与，

[1] “US and EU tech strategy aren't as aligned as you think,” Brookings Institution, May 11, 2021, <https://www.brookings.edu/techstream/us-and-eu-tech-strategy-arent-as-aligned-as-you-think/>.

[2] 季宇绮：《拜登政府时期中美数字经济与网络安全合作展望》，载《中国信息安全》2021年第2期，第96页。

实现两国网络空间的务实合作。与此同时，美国的新基建也将形成广阔的市场，中国企业也可以参与其中，实现两国网络经济的合作共赢。在跨境数据管理、电子商务等诸多网络经济领域，中美之间也存在合作空间。其三是恢复或新建中美两国在网络空间的对话机制，避免网络空间竞争失控。美方虽然不愿重启此前的对话机制，但并未彻底关闭对话的大门。网络空间领域缺乏沟通将会加剧中美之间的敌意，增加战略误判的可能性，对此需要通过对话增进了解，加强网络冲突预防与危机管控。

五是通过话语塑造和加强国际传播来破解美国在网络空间的对华污名化。拜登政府对华网络政策具有浓厚的意识形态色彩，刻意将中国塑造为“网络威权主义”或“数字专政”，不断在网络空间对华污名化，并以此作为美国国内外政治动员的工具。对此，中国一是要以事实为依据，加强话语塑造，在国际道义方面争取话语权，反对网络空间技术垄断和霸权主义。二是要做好防范网络意识形态渗透，维护网络主权。意识形态通过网络传播的影响力不容忽视，已经在某些国家和地区造成了动荡，中国对此要提高警惕。三是要加强国际传播能力建设，推动中国网络空间话语权的增强。通过与广大发展中国家的合作，中国在推进全球网络治理方面也不乏“志同道合者”，要尽可能构建强大的国际网络空间统一阵线，反抗美国的网络空间霸权。

六是积极参与网络空间领域的国际规则制定。美国的对华网络空间政策涉及技术研发、技术标准等多个领域，可谓软硬兼施，对此需要多手应对。面对美国不断纠集盟国试图谋取网络空间领域的国际规则制定主导权，中国也应以技术发展为实力基础，不断联合其他国家，促进更加公正合理的网络空间国际规则制定。面对美国不断加强国内立法、国际规则制定来开展网络空间竞争，中国应该更加重视网络空间的法律与规则制定，以更好维护我国网络空间的权益。美国力图将其意识形态和价值观体现在全球网络空间治理理念中，倡导所谓“自由、安全、可互操作”的互联网^[1]，这与广大发展中

[1] 李恒阳：《拜登政府网络安全政策调整及对华博弈》，载《中国信息安全》2021年第2期，第86页。

国家的“网络主权”诉求存在分歧。中国与印度、俄罗斯等网络新兴大国存在共同利益，都强调尊重网络主权原则，捍卫国家网络主权的独立性以及政府主导的网络空间治理模式。中国应该更加重视和积极参与网络空间领域的国际规则制定，减少在网络空间领域被美国制度规锁的可能性。

总之，拜登政府执政以来，很大程度上延续了特朗普政府的对华强硬态度，导致中美在网络安全、网络经济、网络主权、网络治理等多个方面都存在竞争。不过拜登政府的网络空间政策也面临着不少的限制，无论是联盟合作还是政企合作抑或是企业之间的合作，都难以完全形成铁板一块。鉴于中美两国在网络空间领域竞争与合作共存的特性，促进中美网络空间的战略稳定也很有必要，在维护网络安全和促进网络经济等方面也不乏合作可能。中国在网络空间领域也要积极争取以实力求合作，以合作化竞争，减少中美网络空间竞争对于中美关系的负面影响，推动中美关系稳定发展。

【收稿日期：2021-11-02】

【修回日期：2021-12-25】

（责任编辑：邢嫣）