

中美网络安全领域博弈机理分析及未来展望

王翔

【摘要】在中美关系各领域，网络空间问题在极短时间具有了极其重要的意义。近年来中美网络安全博弈烈度与频度大幅上升，增加了中美关系的不稳定性。本文回顾了中美近年来的历次网络安全博弈事件，指出网络安全问题已成为中美关系中的高风险问题和全领域影响因素，网络安全问题呼唤中美合作共同制定网络空间行为准则。展望中美网络安全关系的未来，本文认为，中美互联网领域实力与战略导致陷入“囚徒困境”的可能性增加，中美联手管控网络安全博弈、防止损害中美关系大局迫在眉睫，中美加强网络安全领域合作是必要性和可能性兼备的必然选择。

【关键词】中美关系；网络安全；安全困境

【作者简介】王翔，国务院发展研究中心国际技术经济研究所研究员

Analysis of The Game Mechanism in The Field of Network Security between China and the US and The Prospect of The Future

By Wang Xiang

【Abstract】 In the field of Sino-US relations, the network space plays a very important role during a very short period of time. In recent years, the intensity and frequency of Chinese and American network security game has increased significantly, which has increased the instability of Sino-US relations. This paper reviews the network security game events between China and the US in recent years, and points out that network security has become a high risk problem in the relationship between China and the US and it has become the factors affecting the whole area. Network security issues need cooperation between China and the US to develop guidelines for the conduct of Cyberspace. As regards the prospect of Sino-US cyber security

relations in the future, this paper argues that the strength and strategy in the Internet field of China and the US lead to the likelihood that China and the US fall into the “prisoner’s dilemma”. China and the US have to control the network security game to prevent damage to the overall situation of Sino-US relations; this is very urgent. Strengthening the network security fields of cooperation between China and the US is an inevitable choice both in terms of necessity and possibility.

【Key Words】 Sino-US relations, Cyper Security, Security Dilemma

【Author】 Research Fellow, Institute of International Technology and Economy, The Development Research Center of the State Council of China.

近年来，在中美关系的各个领域，网络安全问题在短短几年时间内具有了极其重要的意义。2010-2015年，是中美网络安全博弈烈度与频度大幅上升的五年。通过回顾五年来中美网络安全博弈，笔者试图探寻其内在机理，展望中美网络安全关系的未来，进而探讨构建“网络空间命运共同体”的可能路径，希望两国能避免因网络安全问题而陷入“修昔底德陷阱”，重蹈新兴大国与守成大国之间必然发生大战的覆辙，切实走出一条符合中美两国和两国人民利益、有利于世界和平发展的新路。

一 中美网络安全博弈事件回顾

博弈兼具赌博和对弈之义，博弈意味着一种高强度、高烈度的竞争^①，当然这并不排除博弈过程中也可能产生合作因素。一般情况下，在博弈中所包含的竞争与合作这对矛盾中，竞争往往是这对矛盾的主要方面。近年来，中美在多个领域围绕网络安全问题展开了反复博弈，就主要体现了博弈中的竞争方面。中美在网络安全问题上频繁交手，进一步增强了中美关系的不稳定性。

（一）意识形态领域博弈

2010年1月，正值“谷歌事件”如火如荼之际，美国国务卿希拉里发表第一次“互联网自由”讲话，首次将“自由接入互联网，不受限制地接触各类信息”等概括为“互联网自由(internet freedom)”，并与罗斯福提出的著名的“四大自由”并列，称运用信息技术服务于美国外交，在全球范围推广互联网自由是“21世纪的治国方略”，表示“美国以后将把不受限制的互联网访问作为外交政策的首要任务”。希拉里批评中国对网络信息进行管制，并呼吁中国对谷歌及其他美国公司受到的网络攻击展开彻底调查。2011年2月，正值“阿拉伯之春”席卷西亚北非之际，希拉里发表第二次“互联网自由”讲话，公开支持埃及民众利用Twitter组织起来上街，批评包括中国在内的国家限制互联网。两次演讲后中国官方和主流媒体都予以反驳。针对互联网领域日益严峻的意识形态威胁，中国“十八大”后开始从顶层设计上着手予以完善和应对。2013年11月十八届三中全会提出，“健全

^① [美] 麦凯恩 (Mc Cain, R. A.): 《博弈论: 战略分析入门》，原毅军等译，北京: 机械工业出版社 2006 年版，第 2 页。

坚持正确舆论导向的体制机制。健全基础管理、内容管理、行业管理以及网络违法犯罪防范和打击等工作联动机制，健全网络突发事件处置机制，形成正面引导和依法管理相结合的网络舆论工作格局”，“加大依法管理网络力度，加快完善互联网管理领导体制，确保国家网络和信息安全”。2014年2月，中央网络安全和信息化领导小组成立，习近平总书记亲任组长，办公室设在国家网信办。2014年8月，国务院授权重新组建的国家互联网信息办公室负责全国互联网信息内容管理工作，并负责监督管理执法。

（二）安全监管领域博弈

在安全监管领域，中美博弈的典型案例分析包括“谷歌事件”和“华为事件”。Google进入中国后，一度与中国监管部门达成了艰难的、有限的默契^①。但2009年12月，Google内网遭受疑似来自中国官方的黑客入侵，不久Google宣布停止在中国过滤搜索结果，并将搜索服务由中国内地转至香港。之后中国政府封杀了中国大陆地区普通网民对Google的访问。2011年2月，华为公司收购3Leaf公司被美国外商投资委员会否决。2012年10月，美国众议院发布了一份针对中兴、华为的报告，指控两家公司在美国的生产经营以及产品威胁到美国通信安全和国家安全。该报告不仅建议美国政府禁止这两家公司获得美国敏感系统的接入权，禁止中兴华为收购美国资产，而且还建议政府和企业避免使用其生产的设备。报告一经发布，立即遭到中方的强烈反对。两次事件，中美双方都是隔空喊话、各说各话，最终以一种“鸡同鸭讲”的无奈结局收场。

（三）外交领域博弈

中美微软网络安全开展的外交博弈主要围绕“中国黑客威胁论”展开。美国历来认为中国政府是美国屡遭网络攻击的幕后黑手。奥巴马在2013年3月公开表示，中国政府资助了针对美国企业和基础设施的网络攻击行为。2013年5月，美国国防部首次在年度中国军力报告中指控中国政府和军方策划了针对美国的网络攻击和世界各地的电脑网络系统入侵事件。2014年5月，美国司法部宣布起诉5名中国军官，指控他们通过网络窃取美国公司的商业机密，这是美国政府首次公开控告外国政府公务人员针对美国公司实施网络黑客犯罪。针对美国的指

^① 参见 Steven Levy, “In The Plex: How Google Thinks, Works and Shapes Our Lives”第六章有关内容, Simon & Schuster, 2011.

控，中国针锋相对，由网信办下属的中国互联网新闻研究中心发布了《美国全球监听行动纪录》^①，这是中国官方第一次确认美国监听中国的事实。2015年5月，美国人事管理局称其人事档案数据库遭黑客攻击，约400万现任或离任政府雇员的个人信息“可能已经外泄”。美国将中国列为主要的嫌疑对象。中国外交部门对此依然予以否认。

（四）国际贸易领域博弈

近年来，以世贸组织、国际标准化组织等国际组织为主要平台，中美两国就中国的多项网络安全政策、技术和标准进行了博弈。在围绕 WAPI (Wireless LAN Authentication and Privacy Infrastructure) 标准的博弈中，美国国务院、商务部及英特尔、博通等美国公司对中国 WAPI 标准强烈抵制，一度迫使中国延期推行该标准。在国际标准化组织 ISO，双方也围绕 WAPI 标准展开了数年的激烈交锋，最终 ISO 接受 WAPI 与 Wi-Fi 一起成为独立标准。在围绕信息安全产品认证的博弈中，中国一度要求列入强制认证目录内的 13 类信息安全产品，未获得认证的不得出厂、销售、进口或在其他经营活动中使用，这意味着信息安全产品认证将成为市场准入措施强制实施。此事引起美、欧、日等多个国家和地区政府和企业抗议。最终美国等国迫使中国将该制度的强制实施推迟，并限定在政府采购范围内。在围绕信息安全等级保护制度的博弈中，中国曾要求第三级以上信息系统应使用本国生产的自主信息安全产品，美方则对此表示反对。美方认为，根据世贸组织的国家安全例外条款，中国实施的强制性要求只能适用于军队和涉密的信息系统，而重点行业则属于商用系统，不能认定是国家安全范畴。最终美国迫使中国将信息安全等级保护制度限定于军队和涉密的信息系统，而将重点行业排除在外^②。

（五）研究领域博弈

美国企业和研究机构对中国网络攻击行为的调查也在一定程度上推动了中美网络安全博弈升级。近年来一系列第三方研究报告的发布，数次引起中美之间在网络安全方面的激烈争论。

^①新华社：《互联网新闻研究中心发布美国全球监听行动纪录（全文）》，人民网，<http://finance.people.com.cn/n/2014/0526/c1004-25067152-4.html>，上网时间：2015年11月26日。

^②左晓栋：“近年中美网络安全贸易纠纷回顾及其对网络安全审查制度的启示”，《中国信息安全》，2014年第8期，第69页。

2012年3月,美中经济与安全评估委员会发布了委托诺思罗普·格鲁曼公司完成的《占领信息高地:中国计算机网络作战及网络间谍能力》报告。该报告认为,中国人民解放军开始转向更广泛、更综合的“信息对抗”战略,力求将计算机网络对抗(CNO)电子战、心理战、武力打击、欺骗等各种信息战要素集中于单一的指挥权,以更好地协调攻防任务,确保它们能互相支持。在研发方面,中国政府通过项目资助的形式对IT企业、民间高校和军事院校开展的CNO研究予以大力支持^①。

2013年2月,美国曼迪安特公司发布的《高级持续威胁:揭密中国从事网络间谍活动的单位》报告,揭露了一个名为中国人民解放军61398部队的网络间谍机构,在自2006年以来的6年多时间内先后攻击入侵了美国和其他西方国家至少141家公司及机构的网络系统,窃取了数百万亿字节的商业机密数据。该报告的发布在世界舆论界引起了轩然大波。对此,中国国防部回应称,中国军队从未支持过任何黑客活动。

2014年10月,以诺瓦塔公司为首,包括微软、思科、火眼在内的美国10家著名网络安全公司组成的美国网络安全联盟发布报告称,61398部队已不再先进,如今代表中国黑客顶尖水平的是一个名为“Axiom”的小组。该报告的发表距离中美领导人在北京APEC峰会见面只有不到两周的时间,时间节点十分敏感。报告称,“Axiom”黑客小组是一个更大网络间谍组织的分支机构,“不受干扰地从事黑客行动已经6年多”,并称中国情报机构是“Axiom”的幕后主使。对此,中国官方继续予以否认。

二中美网络安全领域博弈的内在原因

中美两国在网络安全领域冲突不断,其直接原因在于缺乏信任。据美国兰德公司报告的说法,由于没有共同认可的行为规则,中国将美国视为利用规则谋私利的“伪善者”,美国则把中国看作崇尚权力、轻视规则的“怀疑论者”^②。本文

^①中科院信息化工作网:《美国报告分析中国计算机网络作战及间谍能力》, http://www.ecas.cn/xxkw/kbcd/201115_86924/ml/xxhexyyy/glxh/201204/t20120417_3557256.html, 上网时间:2015年11月23日。

^②张明:《中美共商网络空间国际规则》,《光明日报》,2016年5月9日第12版。

认为,这种不信任的根源来自三个方面:

(一) 中美对于“互联网自由”的认识存在意识形态分歧。

美国政府对互联网自由的问题非常重视。美国国务卿希拉里分别于2010年1月和2011年2月发表了“互联网自由”演说,美国政府于2011年5月出台了《网络空间国际战略》。美国认为,各国政府应该保障网络空间的基本自由和信息流通自由不受阻碍。美国批评中国搞“技术过滤和网络审查”属于过度管制,并称中国“分隔互联网上经济、政治和社会活动的做法最终将付出经济代价”。中国认为,网络空间应坚持主权原则、信息自由流动与安全流动相统筹的原则,信息网络不应成为干涉别国内政的新工具。例如,人民网在反驳希拉里2010年的互联网自由演讲时就明确反对将互联网自由“看作是一种普遍使用的价值观念”,而是主张“其具有明显的地域性特征”,认为各国政府有权利“通过特别法律或者专门法律对言论自由、出版自由重新界定”^①。

(二) 中美对“网络安全”侧重点的理解不同导致监管措施差异与冲突。

在表面上看,中美两国重视和维护各自网络安全的举措有相似之处,但两国法律及政策背后的出发点却大相径庭。美国学者高德曼(Zachary K. Goldman)、孔杰荣(Jerome A. Cohen)分析了“网络安全”一词在两国语境下的不同含义。在美国,网络安全主要是指如何防止侵入关键的网络基础设施以及私营部门信息系统;而在中国,网络安全本质上是以国家为中心,防范利用网络威胁国家政权^②。由于中美对“网络安全”侧重点理解的上述差异,双方在这一领域的法律、法规、政策着力点都有显著区别。

在美国,网络安全法规致力于防止未经授权侵入电脑系统和窃取信息的行为,旨在改善公民和企业的网络安全状况;而网络监管法规所关注的则是为了执法或情报目的对某些信息获取行为的授权,旨在是授权政府基于某些特殊需要在服务于公共利益并接受监督的前提下获得互联网数据。尽管多少有所重叠,但二者的差异很明显:“网络安全”主要涉及对私权的保护,“网络监管”则主要涉及对公权的限制。例如,前文所述的美国司法部起诉中国军官事件中,美方的理由就是

^① 搜狐网,“希拉里互联网自由演讲有些口不择言”,<http://news.sohu.com/20100205/n270086317.shtml>,上网时间:2015年11月25日。

^② FT中文网,“被中美彼此误读的网络安全”,<http://www.ftchinese.com/story/001063310?full=y>,上网时间:2015年11月22日。

中国军官窃取了美国钢铁集团、美国铝业、美国太阳能世界公司、美国阿勒格尼技术公司等企业的商业机密。

中国官方一般不区分“网络安全”和“网络监管”这两个概念。以新出炉的《网络安全法(草案)》^①为例,该草案对政府获取网络数据、采取限制措施等的的能力(既美方通常认为的“网络监管”)给予了强化,而对个人隐私和企业权利的保护(既美方通常认为的“网络安全”)给予了弱化。另外,草案对于联合国“信息社会世界首脑会议”一直倡议并在各国普遍推行的网络安全公私合作、网络安全国际合作等问题均未涉及。

(三)中美国情与国家利益诉求差异导致双方在网络主权问题的观点上存在分歧。

网络空间是一个典型的非领土空间,发达国家和发达国家对此往往奉行不同的行为准则。发达国家一般强调“先占者主权”原则,认为国家在此类非领土空间中的行动自由与国家实力直接相关,强调“行动自由”,认为应尽可能少的限制国家行动。发展中国家一般强调“人类共同财产”原则,认为应该为后发国家保留一定的资源份额,使暂时不具备实力开发特定资源的国家也能享受互联网作为人类共同财产所带来的福利和收益^②。在这一大背景下,中美由于国情与国家利益诉求的差异,对网络主权问题的观点也存在严重分歧。

作为互联网的发源地和大型互联网企业云集的互联网大国,美国主张不受任何限制的网络自由,积极谋求通过互联网途径引导他国的公民社会发展,以此来影响该国的政治生态与决策议程。2011年5月发布的《网络空间国际战略》,阐述了美国“在日益与网络相联的世界如何建立繁荣、增进安全和保护开放”^③。这是美国政府针对全球互联网推出的首份国际战略与政策报告,其内容与目标已从美国自身的网络空间扩展到全球网络空间。它是美国第一次针对网络空间制定全盘计划,目的是“使网络空间有一个开放、可共同使用、安全和可靠的未来”。分析认为,美国将运用外交,并辅之以其他手段,通过国与国之间、地区与地区

^① 中国人大网,网络安全法(草案)全文,
http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/lfgz/flca/2015-07/06/content_1940614.htm。上网时间:2016年10月22日。

^② 惠志斌、唐涛:《中国网络空间安全发展报告(2015)》,北京:社会科学文献出版社2015年版,第277页。

^③ U.S.White House,“International Strategy for Cyberspace:Prosperity,Security,and Openness in a Networked World,”May 2011.

之间以及国际组织等双边和多边方式，宣传与推进美全球互联网战略，设置有关国际互联网发展、治理、自由与安全的全球议题，掌握全球互联网发展与安全标准及规制的主导权^①。

作为网络空间的一个后起之秀，中国一直对敌对势力利用互联网进行和平演变十分警惕，认为自己的首要任务是保护国家主权和安全，在互联网领域也不例外。因此中国政府认为境内互联网理当属于一国主权管辖范围之内，主张依据本国法律法规进行管理。基于这些认识，中国制定了一系列互联网内容发布和管理的政策，设置了内容审查及防火墙系统，对非法及敏感信息进行过滤，并限制访问一些外国网站。美国认为这实质上损害了美国在网络空间自由行动的权利。

三 网络安全问题对中美关系的影响：强化博弈中蕴含合作契机

本文认为，以2010年希拉里发表“互联网自由”讲话和“谷歌事件”为标志，中美网络安全领域博弈事件发生的频率明显上升、烈度显著加强，可以将2010年定义为中美网络安全博弈“元年”。2010年以来，中美在网络安全问题上的博弈强化了中美关系各领域的竞争；但同时，博弈的背后也蕴含着合作的契机。

（一）网络安全问题已成为中美关系中的高风险问题和全领域影响因素

从近年来中美网络安全博弈的案例可见，中美网络安全博弈呈现出高烈度、高频度、高突发性和低可控性的特征，每次都中美关系产生显著影响。从中美关系的全局来看，网络安全问题已不是一个单纯的技术问题，其对中美关系的影响已超越了网络空间的边界，扩展到中美关系政治、经贸、军事等各个领域。

在政治方面，网络安全领域的博弈使中美意识形态和价值观的分歧更加凸显，网络空间成为意识形态较量的新战场。美国强调不受限制的互联网自由，试图通过互联网途径影响中国社会舆论，使中国相信其社会政治稳定受到威胁；而中国强调互联网管理主权，使美国认为中国是破坏网络空间自由和全球可连通性的搅局者。

在经贸方面，中美双方都担忧对方互联网企业在本国的经营活动可能危及国

^①新华网，《美国发布网络空间国际战略的背后》http://news.xinhuanet.com/world/2011-05/23/c_121445217.htm，上网时间：2015年11月24日。

家安全而加以市场准入限制,中美双方都相信对方政府或企业或政企合谋窃取本国的国家秘密或商业秘密,使本国蒙受政治经济损失。经贸关系一向被喻为中美关系的“压舱石”和“稳定器”。近年来,中美经贸关系的互补性有所下降,而竞争性有所上升。网络安全领域的博弈增加了中美在经贸领域发生摩擦的机率,一定程度上削弱了经贸关系在中美关系中的“稳定器”作用。

在军事方面,中美都在认真考虑网络空间发生冲突甚至战争的可能性,着力发展网络空间攻防能力。军事关系是中美关系中最敏感和最脆弱的环节。随着“9·11”事件后美国国土安全防御体系日益完善,美国本土遭受大规模攻击的可能性已经很小,而近年来美国网络空间防御漏洞频现、各种危机事件应接不暇,网络威胁已经超过恐怖主义和大规模杀伤性武器扩散,被美国情报界列为国家安全威胁之首^①。中美网络安全领域的博弈增多,已经引发各界关于中美可能陷入网络空间安全困境、引发网络军备竞赛的严重担忧。

总之,网络安全问题最初常常被学界和舆论界视为中美关系中的一个非传统安全问题,而现在看来,该问题已经对政治、经贸、军事等中美关系传统问题产生越来越多的全面影响。网络安全问题已超越其他非传统安全问题,成为双方事实上的重大战略利益关切。尽管网络安全问题在中美关系中的位置尚不如台湾、西藏、人权等传统问题,但网络安全事件的高烈度、高频度、高突发性、低可控性的特征,以及其对各个传统安全问题的全面影响,使其成为中美关系中的高风险问题和全领域影响因素。管控网络安全领域博弈,对中美关系的稳定和发展具有重大意义。

(二) 网络安全问题呼唤中美合作共同制定网络空间行为准则

首先,网络空间的开放共享特征使中美合作具备可能性基础。互联网本质上具有共享和开放的特征,各种行为主体在网络空间的发展并不是零和博弈,大数据、云计算、人工智能等技术的发展都已表明,开放共享、互联互通对参与各方都有利。按照梅特卡夫定律,网络的价值与网络使用者数量的平方成正比。由此可见,互联网具有极强的正外部性和正反馈性,每一个接入互联网的主体在自身受益的同时也使其他主体受益。而人类近代史上那些同样极具革命性的发明(如

^①U.S.Intelligence Community,Worldwide Threat Assessment of the U.S.Intelligence Community,Apr.18,2013,available at:<http://www.intelligence.senate.gov/130312/clapper.pdf>,p.1

蒸汽机、电力、核能)均不具备这样的特征。这一特征为中美深化网络空间的合作提供了可能性基础。2015年9月中美元首达成的一系列网络安全新共识也表明,中美政府在这点上表现出了共同的认知和合作的意愿,并且已经付诸行动。因此,无论是从客观上网络空间的特性看,还是从中美的主观认知看,中美之间的协调与合作都成为必需与可能。展望未来,随着互联网由PC互联网时代发展到移动互联网时代并向人工智能时代过渡,网络空间越来越超越单纯的虚拟空间,而是与人们的生产生活融为一体,其开放共享特征将进一步传导至实体空间,中美在网络安全问题上的合作基础将更加牢固。

其次,网络安全问题的全球性使中美合作具备必要性基础。早在上世纪末,罗伯特·基欧汉和小约瑟夫·奈就极有预见性地指出,信息革命极大地扩展了社会联系渠道,使国际体系更接近于复合相互依赖^①。近年来,处理全球复杂公共事务问题的协同治理与网络治理也已成为公共管理领域新的热点问题。正如习近平主席在2015年世界互联网大会上指出的,“网络安全是全球性挑战,没有哪个国家能够置身事外、独善其身”,这使各国“共同构建网络空间命运共同体”成为可能。从美国自身利益出发,网络安全方面的国际合作可以有效分担政策成本,减少其控制全球网络空间在主权和道义上面临的阻力;从中国自身利益出发,网络安全方面的国际合作可以让中国更深入地参与国际游戏规则的制定,从根本上维护网络主权。另外,各国社会之间的多渠道联系作为复合相互依赖的特征之一,在网络安全领域反映为互联网企业、个人和国际组织等非国家行为体的跨国联系与深度合作。这不仅推动了国家间相互依赖的发生和深化,而且也成为权力结构和国家利益的塑造者。中美互联网产业你中有我、我中有你,利益相关方必定会采取相应的措施影响两国外交政策,形成某种看不见的跨国性的利益共存结构,从而使中美在网络安全问题上加强合作具备更好的基础。

第三,中美网络安全关系虽然仍存在不对称性,但是现有的相互依赖程度已经足以让双方都很难承担关系破裂的代价。互联网的发展尽管在各国之间并不均衡,但总体上还是让参与其中的国家都能受益,对中美这样的大国而言更是如此。中美谁也不愿意卷入一场网络安全领域的世界大战。表面上看,发动网络战争成

^①Robert O. Keohane, Joseph S. Nye, Jr., "Power and Interdependence in the Information Age," *Foreign Affairs*, Vol. 77 Issue 5, Sept./Oct. 1998, p. 82.

本不高，只要编个程序、动动鼠标就可以完成。但是，大国并不能像黑客或恐怖分子那样不顾后果地考虑问题。例如，小约瑟夫·奈就曾指出，虽然美国前国防部长帕内塔曾警告说“黑客有能力关闭美国大部分地区的电网”，但是“经济关联可以改变中国等大国的成本收益思考，因为袭击美国电网可能导致中国经济受损的后果”^①。从战略上看，当前世界各国间的经济联系日益紧密，大数据、云计算、物联网等技术和应用的发展和普及，不仅使虚拟世界和实体世界的界限日益模糊，也使得以互联网为基础的数字经济对各国经济的重要性日益上升。不管是处于经济复苏中的美国，还是新常态下迫切需要经济新动能的中国，各国都在积极应对新一轮经济变革带来的挑战，纷纷鼓励信息技术变革和应用模式创新，发展数字经济已成为世界各国抢占未来发展制高点的战略选择。可以预见，无论对于中国还是美国而言，发动网络战的经济成本都十分高昂并且还将继续上升。

四中美网络安全关系未来展望：管控博弈、加强合作迫在眉睫

如前文所述，尽管中美网络安全博弈中蕴含着合作因素，但这并不意味着必然产生事实上的合作。合作行动不仅需要合作因素的存在，还需要博弈的参与者有意识地进行主观选择并通过不断较量斗争才能达成。展望未来，在全球化和信息化日益深度发展的今天，无论是中国还是美国，都应理性、辩证地看待各国特别是大国间复合相互依赖日益加深这一现实。如何避免中美关系因网络安全博弈而陷入“修昔底德陷阱”，将考验两国在新形势下的战略思维与智慧。

（一）中美互联网领域实力与战略导致陷入“囚徒困境”的可能性增加

对美国而言，网络空间无国界的特征，将给其带来新的权力来源。以“Facebook”和“Twitter”为代表的网络媒体具有与权力结盟的天然可能：一方面，信息越充分自由流动，对这些公司越有利，而国界则是这种流动的最大障碍；另一方面，借助这些公共外交新工具，国家将获得与他国民众直接联络进而塑造和影响其认知的机会，实际上使一国权力跨越了国家边界。因而，政府与网络媒体的合作将为双方提供扩大全球影响的双赢机会，而美国在这方面显然拥有天时

^① 小约瑟夫·奈：“网络战争能否被遏制？”，世界经济论坛，<https://cn.weforum.org/agenda/2015/12/205>，上网时间：2016年4月2日。

地利人和的巨大优势。借助其在互联网领域的优势地位，美国已逐渐发展并初步完善了一套以互联网自由为核心概念、以控制和塑造为基本特征的进攻型互联网自由战略^①。

对中国而言，在经历了三十余年的经济高速增长后，与美国经济总量的差距已日渐缩小。特别是中国互联网产业近年来迅猛发展，大有与美国分庭抗礼之势。更值得注意的是，国家间关系在很大程度上受议程设置的影响。各国都争相选择本国资源优势最强的领域展开互动，围绕议程的设置斗争实际上是一个权力转化效率最大化的过程^②。这个过程常常打破传统的国家实力的强弱对比。尽管美国在综合国力以及互联网领域实力对比中仍有优势，但中国国情的特殊性和中国互联网的相对封闭性，可以使中国在互联网的某个子领域（例如网络安全）获得局部的权力强化。中国在网络攻防领域的实力迅速增强，有可能使中国具备击中美国“阿喀琉斯之踵”的能力，从而使中国具备与互联网第一大国美国讨价还价的条件。

同时，国际关系议程的设置也是一个有效整合国内资源的过程，国内资源的整合效率在很大程度上决定了国家在国际上进行博弈的能力。近年来，中国领导人高度重视互联网管理，管理体制不断完善，一系列法律法规相继出台。2013年11月的十八届三中全会上，习近平总书记指出，“面对互联网技术和应用飞速发展，现行管理体制存在明显弊端，多头管理、职能交叉、权责不一、效率不高。同时，随着互联网媒体属性越来越强，网上媒体管理和产业管理远远跟不上形势发展变化”。2014年2月，中央网络安全和信息化领导小组成立，习近平总书记亲任组长。2014年8月，国务院授权重新组建的网信办负责全国互联网信息内容管理工作，并负责监督管理执法。2015年7月颁布的《国家安全法》首次明确提出“维护国家网络空间主权、安全和发展利益”。2016年4月，习近平总书记在网络安全和信息化工作座谈会上发表讲话，强调“增强网络安全防御能力和威慑能力”^③。2016年10月，前文所述的《网络安全法》三审稿提交全国人大常委会审议。总之，近年来中国政府整合互联网领域资源的能力得到显著提升，进

^①沈逸：《应对进攻型互联网自由战略的挑战——析中美在全球信息空间的竞争与合作》，《世界经济与政治》，2012年第2期，第78页。

^②余万里：《中美相互依赖的结构——理论分析的框架》，《复旦国际关系评论》2008年第1期，第170页。

^③新华网，习近平在网络安全和信息化工作座谈会上的讲话，

http://news.xinhuanet.com/zgjx/2016-04/26/c_135312437.htm，上网时间：2016年10月25日。

而使中国在该领域的博弈能力得到加强。如果该能力被不恰当地使用，有可能成为中美网络安全博弈的催化剂。

总之，美国在互联网领域的优势地位、进攻型的互联网自由战略，中国在网络安全领域可能的非对称优势和日益增强的整合互联网资源的能力，将使双方手中的“武器”都日益强大。如果缺乏必要的沟通机制，很可能让双方陷入日益缺乏互信的恶性循环，陷入“囚徒困境”，从而引发网络安全领域军备竞赛。

（二）中美联手管控网络安全博弈、防止损害中美关系大局迫在眉睫

历次中美关系危机事件给中美关系带来严重负面影响，网络安全问题不应重蹈这一覆辙。回顾改革开放以来中美关系的历史，由于中国外交领域“左”的错误思潮影响得到清除，80年代中美关系曾度过一段蜜月期。但是由于众所周知的原因，这一黄金时代在1989年戛然而止，之后美国开始对中国实施全面制裁。90年代，中美关系走向高度不稳定的时期。在经历了“银河号”事件、贸易与人权挂钩事件、黄海对峙事件和台海危机后，1997年至1998年，中美终于重启久违的高层互访，但1999年南联盟炸馆事件、2001年中美撞机事件一次次让两国关系跌至冰点。“9·11”事件后中美关系一度走近，之后中美关系继续低水平震荡。

近年来，中美网络安全领域冲突与分歧不断，越来越成为横亘在“新型大国关系”构想面前的一条深深鸿沟。网络安全问题如果得不到管控，很可能产生与历次危机事件类似甚至更加恶劣的影响，阻碍中美“新型大国关系”关系的发展。美国起诉中国军官事件导致中方中止了中美网络安全工作组的活动，而美国政府人事档案泄露事件也一度导致中美“麻杆打狼两头害怕”式的高度紧张。

所谓“瓜田不纳履，李下不正冠”，中美合作管控威胁，需要严防某些不顾大局的政府部门或者狂妄自大的民间黑客引起莫名其妙的烈性冲突，也应尽可能避免欲加之罪的指责和空洞乏力的辩解。2015年12月初，郭声琨国务委员出席首次中美打击网络犯罪及相关事项高级别联合对话，双方确认“入侵美国联邦人事管理局电脑系统系个人犯罪行为”^①，并达成了《中美打击网络犯罪及相关事项指导原则》，双方承诺共同打击网络恐怖主义和商业窃密等网络犯罪行为。相

^① 环球网，《中美高级别联合对话：美人事局被“黑”是刑事案件》，<http://world.huanqiu.com/exclusive/2015-12/8092887.html>，上网时间：2016年1月20日。

信这将给中美联手管控网络安全领域风险开一个好头。

（三）中美元首网络安全领域新共识打开中美合作之门

对中美双方而言，网络安全问题都是一个非传统安全威胁，双方的传统科层机构对此都有一定程度的不适应。网络安全涉及外交、军事、安全、科技等多个部门，统筹协调工作显得尤为重要。“不畏浮云遮望眼，只缘身在最高层”，只有双方主要领导人的重视和推动，才能促进双方真正意义上的合作。

2013年以来，中美网络安全关系备受瞩目，在中美高层关系中的重要性也不断提升。2015年9月，习近平主席携百度、阿里巴巴、腾讯等中国企业代表团访美，在中美互联网论坛上发表讲话，并会见微软、苹果、亚马逊等美国企业高管。中美企业在此次访问期间达成了一系列重要合作成果，中美官方也达成广泛共识。中美双方郑重承诺，“共同继续制定和推动国际社会网络空间合适的国家行为准则”。在双方达成的49项主要共识和成果中，涉及网络空间的就有6项^①。

“东隅已逝，桑榆非晚”，相信此次中美元首之间达成的网络安全共识是中美网络关系触底反弹的开始。尽管共识并非协议，但沟通是一切合作的前提。因为国家间合作的失败“主要是国际行为体在相互交往中的欺骗行为以及各方对于对方欺骗行为的担心^②”。“及时给予回应”、“同意提供合作”、“适当提供调查现状及结果”以及“高级别联合对话机制”，这些共识对于改善中美网络安全关系中的相互不信任，改变中美各说各话、鸡同鸭讲的现状将起到积极作用。

2016年6月，郭声琨国务委员在北京与美国司法部和国土安全部代表共同开启了第二次中美打击网络犯罪及相关事项高级别联合对话，从桌面推演、热线机制、网络保护等方面落实两国元首会晤的共识和首次对话的成果^③。2016年8月，公安部副部长陈智敏通过热线电话，分别与美国国土安全部副部长斯波尔丁、美国司法部助理部长帮办斯沃茨和美国联邦调查局代表进行通话，宣布中美打击网络犯罪及相关事项高级别联合对话联络热线正式启用^④。

^① 网易新闻，《中美达成49项共识和成果》，<http://news.163.com/15/0927/00/B4FT4TJT00014AED.html>，上网时间：2016年1月20日。

^② 秦亚青，《国际制度与国际合作——反思新自由制度主义》，《外交学院学报》，1998年第1期，第42页。

^③ 中央网信办网站，第二次中美打击网络犯罪及相关事项高级别联合对话取得七项成果，http://www.cac.gov.cn/2016-06/15/c_1119050375.htm，上网时间：2016年10月25日。

^④ 中央人民政府网站，中美打击网络犯罪及相关事项高级别联合对话联络热线开通，http://www.gov.cn/xinwen/2016-08/27/content_5102847.htm，上网时间：2016年10月25日。

（四）中美企业技术与人才交流将为中美网络安全合作添砖加瓦

当前，虽然国家行为体在国际关系中仍占据主体地位，但是互联网从很多方面削弱了国家的力量和权力。“通讯科技传播所带来的最重要的影响，将是借助这个力量如何将权力重新从国家和现行体制分配出去，转移到个人手上”^①。一方面，个人、跨国公司和国际非政府组织直接受益于信息和交易成本的降低，其战略和行动协调能力显著加强。另一方面，与国家庞大僵化的科层制机构相比，分散化、扁平化、网格化的趋势使非国家行为体可以获得更丰富多样的信息资源、更灵活有效的行动能力，以及更多参与国际互动的机会。简而言之，互联网增强了非国家行为体的非对称优势，而在非国家行为体中，跨国公司借助其强大的资金、技术实力以及全球市场，将在国际关系中发挥越来越重要的作用。

中美是全球最大的两个经济体，也是互联网产业最发达的两个国家，全球市值最高的10家互联网公司均来自中美两国；中美还是全球创新创业最活跃的地区，美国人民的创新精神历来为人称道，而中国政府也在大力倡导创新创业，各种创新创业的技术、理念和团队层出不穷。近年来，以互联网企业为先锋，中美两国在互联网领域开展了广泛的技术合作和人才交流。在2015年9月习近平主席访美期间，两国互联网企业就频频“抢镜”，短短几天内合作捷报频传，一时传为佳话。

当前，中美两国互联网企业的合作早已不局限于贸易层面、投资层面，而是进入到了深层次战略合作这一高级阶段，客观上对中美网络安全领域的合作起到了推动作用。例如，2014年12月百度和Uber签署战略合作协议，双方将在技术创新、开拓国际化市场、拓展中国O2O服务三方面展开合作，这是中美顶级互联网企业之间首次达成深度战略合作。再如，微软的Windows操作系统在中国长期受到盗版和篡改引发的安全问题困扰，这既给用户带来了安全风险，也损害了微软的商业声誉。2015年9月的中美互联网论坛上，习近平主席提出“打造中美合作的亮点，让网络空间更好造福两国人民和世界人民”。话音刚落，微软与百度就宣布达成战略合作，百度将为中国用户提供安全、纯净、免费的Windows 10下载升级服务，同时百度取代微软“必应(Bing)搜索”成为中国市场上Windows

^①Alec Ross, "How Connective Tech Boosts Political Change", CNN, June 20, 2012, <http://www.cnn.com/2012/06/20/opinion/opinion-alec-ross-tech-politics/index.html>

10 浏览器的默认主页和搜索引擎^①。

中美企业在人才和研发方面的交流，也对中美双方加深了解、互通有无起到了促进作用。设在北京的微软亚洲研究院已成为微软在美国本土以外最大的基础研究机构，中国互联网企业如百度、华为、腾讯、乐视等也都在美国建立了研究院。两国的优秀人才已经出现了双向流动的趋势，这对中美网络安全领域的技术交流必将起到推动作用。中美互联网企业在技术创新上共同的执着追求，将为中美两国官方和民间的多层次交流与合作提供新的动力。

五结语

历史上新兴大国与守成大国之间的关系问题，是国际关系领域的热门问题。一些中美学者常常借用《伯罗奔尼撒战争史》中关于“修昔底德陷阱”的论断，认定中美必将重蹈大国争霸的覆辙。本文认为，历史不会简单重复，“全球化 3.0 时代”已经与历史上历次列强争霸的背景大大不同。各国间经济相互依赖加深、面临的共同威胁增多，“求和平、谋发展、盼稳定、促合作是时代的主旋律”；并且，“中美两国在经济和社会发展方面的相互依存程度，也远远超过历史上相互争霸的国家”^②。在这种环境下，中美之间“零和博弈”不但有损各自的长远利益，也不利于亚太的和平与发展。

在未来一段时间内，网络安全问题导致中美两国相互不信任和激烈竞争的状态将会持续，但中美加强网络安全领域合作、推动两国关系迈向新台阶是完全必要和可能的。要实现习主席提出的“互联互通、共享共治，构建网络空间命运共同体”的主张，需要各利益攸关方的广泛参与，特别是需要中美这样举足轻重的主要大国达成一致。中美需在理念、利益、战略等各方面扩大共识，共同确立有关网络空间国际秩序的基本原则，促进和平利用国际网络空间的行为准则制定。

中国不必带着阴谋论的有色眼镜，认为美国的各项政策都是在针对自己；美

^① 新浪网，《百度微软达成战略合作 Windows10 采用百度搜索引擎》，

<http://news.sina.com.cn/o/2015-09-25/doc-ifxiehns3238586.shtml>，上网时间：2015年12月28日。

^② 王缉思、仵胜奇：《破解大国冲突的历史宿命——关于中美构建新型大国关系的思考》，《北京论坛（2013）文明的和谐与共同繁荣——回顾与展望：“构建新型大国关系：机遇与挑战”分论坛一论文及摘要集》，2013年11月。

国也应当意识到，中国所争取的合理利益并非都是排他性的，而是作为一个迅速发展的大国应有的正当利益和空间。作为差异巨大且具有一定程度先天不信任的两个大国，中美在海、空、天、网等各领域的相互试探甚至摩擦将继续存在。但正如习主席“宽广的太平洋足够容纳中美两个大国”的论断，比太平洋还要宽广的网络空间也容得下中美携手起舞。当然，再完美的理论、再庄严的承诺也无法代替实际行动。如何用行动增强战略互信、管控战略风险、避免战略误判，需要两国政府、企业和人民的共同努力。