

美国主要智库对中美网络安全问题的认知分析

文/霍淑红

随着网络技术发展,遭受网络攻击的风险也随之增加。网络攻击可能导致重要的信息和技术的泄露,有可能与情报、军事活动关系密切,也可能与金融贸易高度相关。网络安全已成为事关国家安全的大事。当前至少有一半以上的国家已经制定了网络安全相关的政策和法规。网络安全也成为中美关系中无法回避的重要议题,不仅成为两国政府高度重视的问题,也变成了智库研究的焦点。美国智库通过研究报告发布、评论发表、研讨会召集和国会听证会参与等多种方式,就中美网络安全问题表达自己的看法,不断提升自己对美国网络安全政策的影响力。因此,就美国智库关于网络安全问题的研究成果进行系统分析,将对美国外交政策的研究发挥重要的作用。

样本的选择及理论起点

(一) 样本选择的依据

本文将布鲁金斯学会、卡内基国际和平研究院、战略与国际问题研究中心、传统基金会、兰德公司、威尔逊中心、美国进步中心、彼得森国际经济研究所这八大智库作为研究样本。这些智库是美国主流智库的一个缩影,非常具有代表性。在目前最具权威的宾夕法尼亚大学“智库研究项目”研究编写的《全球智库报告》中,这八大智库从2017—2019年连续3年均位于美国顶级智库榜单的突出位次。其中,彼得森国际经济研究所位居全球最佳国际经济类智库的榜首;战略与国际问题研究中心和兰德公司位于国防和国家安全类智库榜单的前三甲;布鲁金斯学会不仅是全球最具影响力的智库,更是在全球最佳外交政策和国际事务类智库中位居榜首。从政治倾向看,这八大智库包含了三种不同的立场。传统基金会的政治色彩最浓,是最大的保守派智库;战略与国际问题研究中心带有一定的保守主义色彩;兰德公司保持中间偏右的立场;美国进步中心是自由派智库的代表;布鲁金斯学会的立场中间偏左;卡内基国际和平研究院、威尔逊中心、彼得森国际经济研究所基本保持中立。

从研究内容看,这八大智库都从事网络安全议题的专项研究,都把中国问题看作是一个重要议题。战略与国际问题研究中心从2003年开始涉足网络安全的研究,

是最早介入网络安全研究的智库。布鲁金斯学会从2010年开始陆续有网络安全的研究成果推出,把网络安全和网络间谍威胁作为关键性议题。彼得森国际经济研究所从国际经济政策的角度分析相关网络政策和网络攻击。威尔逊中心以网络安全为重点研究议题,设立数字未来(The Digital Futures Project)及科学和技术创新(Science and Technology Innovation Program)两大全球项目。卡内基国际和平研究院重点关注金融部门的网络安全问题。兰德公司重点关注中美网络安全问题,并发表了大量有影响力的研究成果。这八大智库从不同角度就中美网络安全议题的研究成果进行推理和论证,并依据各自结论提出了不同的外交政策建议。

(二) 问题研究的理论起点

传统的国际关系研究以国家为主要研究对象,视国家为完全理性的行为体,认为国家偏好以及由偏好所引起的利益诉求决定国家的行为逻辑。经济福利和安全利益是影响国家间关系的两大重要因素。经济相互依存以及对经济福利的高度关注促使国家合作,这符合新自由主义的逻辑;当国家把安全利益放在首位时,两国关系被现实主义者描述成为权力斗争,国家间必然被竞争甚至冲突充满。事实上,经济的相互依存并非必然促进合作,对国家安全关注并非一定导致冲突。这种以国家为中心的研究方法忽视了市民社会的维度。国家偏好选择不完全是国家的行为,还与社会力量密切相关。国家关系的发展是国家和社会互动的最终结果在国际层面的反映。这就是说国家和社会之间存在有机联系,市民社会自觉不自觉地根据国家的议程调整自己的活动。反过来,国家的议程在很大程度上被市民社会的宣传所塑造。按照此逻辑,本文认为葛兰西笔下的“完全国家”是国际关系的真正本体。“完全国家”是由市民社会和政治国家一起构成的。每个社会集团都会同时造出一个或多个知识分子阶层,这些“有机知识分子”既与特定社会历史集团保持紧密联系,又与群众紧密相连并教育和启蒙大众。国家与社会本质上是互嵌的,两者的偏好可能相同,也可能有所差异,但是本质上都是服务于国家利益的。国家与社会相互塑造,社会推动国家成为社会需要的国家;国家规制社会成为国家需要的社会。

美国智库与政府的现实关系也印证了这一点。作为

市民社会的组成部分,美国智库的作用主要体现在三个方面。一是提供政策分析,美国政府将实施什么样的政策很难提前获知,美国智库通过与他们联系紧密的政治家、学者、专家和记者,可以获得一些有用的信息。二是美国智库有关政策研究是相对透明的,它们发布的研究成果内容翔实,为美国外交政策的走向提供了佐证。三是提出实际的政策建议,智库是社会和政府之间的中介,它可以将学术研究转化为可利用的知识,从而产生实际的政策建议。从总体上看,智库凭借自身拥有的知识权威,向上影响政府决策,向下传播主流意识形态,塑造民众对国家的认同。反过来,政府的政策导向也会框定或者影响智库的立场,二者在互动中力图维护美国现有的优势地位。冷战时期,美国主要智库关注研究中国问题,积极参与中美关系的改善。但随着中国经济的发展,美国主要智库则联手酝酿“中国威胁论”,成为中美关系发展中的障碍制造者。随着网络安全成为困扰中美关系的热点问题之一,美国主要智库倡议将维护信息安全、维护网络基础设施安全、防止网络攻击和入侵作为美国外交政策的主要任务。

美国智库对中美网络安全认知的转变过程

2010年前后,美国媒体和情报部门频繁抱怨中国对美国实施网络攻击,中美网络安全问题迅速升温并受到美国智库的高度关注。围绕网络安全问题,美国主要智库陆续发表自己的看法,并向政府提供政策建议。

(一)金融危机后美国主要智库对中美网络安全的认知:赞同合作与主张竞争并存

金融危机发生后,美国主要智库针对中美网络安全发布了大量的研究成果。有的智库赞同合作,有的智库主张竞争。布鲁金斯学会和美国进步中心认为中美在网络安全领域有合作必要和合作空间。这主要是因为中美双方都可以从互联网的稳定运行中大大受益,因此,中美需要联合制定网络安全共同规范。然而,战略与国际问题研究中心和兰德公司认为,中美网络安全合作存在难度,美国需要采取以实力求和平的威慑战略,而非以平等协商的方法去推动中美网络合作。传统基金会则不赞同中美合作,甚至把中国定位为敌对国家,认为美国要防止敌对国家的渗透。

(二)特朗普任职初期美国主要智库对中美网络安全认知:竞争态势增强

特朗普担任美国总统初期,在“美国优先”口号和民粹主义弥散的政治气氛下,美国主要智库大多认为中美在网络安全上的竞争态势增强。中国政府发表的涵盖了从软件到路由器、交换机和防火墙等各种产品的近300项与网络安全相关的新国家标准,增加了美国公司在中国的经营难度,也给美国主导的网络安全标准带来挑战。只有卡内

基国际和平研究院和彼得森国际经济研究所仍旧坚持中美应该在网络安全领域保持合作。卡内基国际和平研究院的观点主要是基于具有破坏性的网络攻击对全球金融体系构成了前所未有的威胁,所以中美在保护金融稳定方面具有共同利益。彼得森国际经济研究所则认为所有信息技术供应商都已嵌入全球化的供应链条中,以国籍为由,针对一两家公司如华为采取措施,这对美国的安全没有任何帮助。

(三)当前美国智库对中美网络安全认知:担忧和摇摆

随着中美贸易摩擦的持续发酵以及美国宣布华为禁令后,美国主要智库对网络安全的态度又发生了微妙的转变。一方面,它们主张美国在网络空间实施威慑战略,以防止中国利用网络空间破坏美国在地区和全球的影响力。兰德公司的蒂莫西·希思(Timothy R.Heath)明确表示,即使美国没有确凿的证据证明中国政府主导了间谍活动,但是基于安全和经济理由考虑,限制中国电信公司参与美国国内网络建设是非常有必要的。战略与国际问题研究中心还反对华为5G设备被任何一个欧洲国家采用,认为一旦有一个欧洲国家采用华为的5G设备,就会有其他欧洲国家效仿之。另一方面,美国主要智库也意识到一味排斥中国并非是件好事。它们担心中美贸易摩擦波及美国产业链的方方面面,导致美国的经济利益受损,也担心特朗普政府的一系列针对中国的措施无法达到预期的效用。布鲁金斯学会提出美国可以采取很多替代战略,而不是一味地遏制中国。卡内基国际和平研究院认为,吸纳更多的国家(包括中国)参与,将使得制定网络安全的规则更有意义。

总之,美国主要智库分别从经济、安全、技术以及政策等多个层面解释中美网络安全问题。它们普遍认为中国网络技术和政策对美国是一种威胁,且中美网络合作空间是缩小的,但是随着中美关系的持续变动,尤其是中美贸易摩擦引发的一系列问题,美国主要智库担忧中美关系恶化会对美国的网络安全产生更为不利的影响。

美国主要智库对中美网络安全认知转变的特点

信息技术的发展可以引发国家间冲突,也可以为潜在的国家间合作创造机会。美国主要智库对中美网络安全的认知并非固定不变,而是适时调整的。不管美国智库在中美网络安全问题上的立场强硬还是温和,发生什么样的转变,它们的认知逻辑都是以维护美国利益为基调的。

(一)美国主要智库对中美网络安全认知与美国政府立场吻合

从美国主要智库研究中美网络安全的成果看,它们的论据采纳了美国政府部门及其情报机构的数据,其观点带

有很强的官方色彩。2010年前后,五角大楼、美国中央情报局、美国商务部、国土安全部、美国贸易代表办公室等率先以报告发布和媒体报道的方式,表达了中国实力增长会对美国国家安全产生威胁的观点。美国主要智库紧随其后,与美国政府有关部门一道大力渲染中国威胁论。在美国主要智库看来,中国制定的信息技术发展计划,不管是过去的还是现在的,都是为了挑战美国的优势地位。20世纪80年代启动的863计划,20世纪90年代的973计划,再到2016年的中长期科技计划都是如此。

(二) 美国主要智库认为中国网络技术给美国带来了经济和安全风险

在美国主要智库看来,中国网络技术的进步源于国外技术,窃取了美国知识产权。中国获得技术的主要途径是强迫在华投资的跨国公司转让技术,而非自主创新。这种说法完全没有考虑中国知识产权保护正在改善而不是恶化的趋势。甚至有的智库认为,即使非法的技术转移可以得到遏制,西方技术还可以通过其他途径流入中国。彼得森国际经济研究所就持这样的观点。因此,设法遏制中国从国外获得先进技术变得非常迫切,也成为使中美关系紧张的因素之一。

(三) 美国大部分主要智库认为网络安全与军事发展息息相关

中美关于网络安全的分歧已经不再是一个理论问题,而是非常严峻的现实问题。美国主要智库认为中国网络技术进步已经在经济、军事等多个领域体现出来,并在某种程度上放大了中国对美国网络安全的威胁。它们尤其担心中国把网络技术用于发展军事力量,呼吁美国要采取防范和威慑等方式限制中国网络空间能力提升,以应对中国军事实力提升给美国带来的安全威胁。特朗普政府所推行的强硬的网络安全政策不仅与保守派智库的立场实现了合流,也与和民主党关系密切的美国进步中心、意识形态倾向不是特别显著的兰德公司以及美国战略与国际问题研究中心的立场基本一致。

中美网络安全领域面临的前景

网络技术推动国家在经济、政治、军事等多个领域作出变革。这些变革将在一定程度上影响世界政治的未来。美国政府的决策受美国主要智库构筑的知识环境的影响。在政策制定过程中,美国政府是倾向于安全利益还是经济利益,直接决定着中美关系的基本走向。

(一) 网络安全内嵌于经济全球化:中美合作成为必然

从全球主义理念出发,中美应是网络安全领域的合作者。全球主义承认世界是相互依存的,它存在的本意是

促进全球经济的共同发展和相互联系,但是高歌猛进的全球化却并没有让全球主义更加盛行,反而削弱了它的影响力。然而,抛弃全球主义并不可取。当今,各国IT公司的供应链条也已经全球化,构建网络空间国际规则体系需要各国的共同支持。中美任何一个国家的反对或抵制都无法形成国际性规则。中国和美国作为全球最大的两个经济体,它们的合作将使世界受益。当前,威尔逊中心、彼得森国际经济研究所和卡内基国际和平研究院等没有明确意识形态倾向的智库还未完全偏离全球主义的轨道。当美国政府与智库互动中最终选择的对外政策注重经济福利时,网络安全的考量可能会从完全从属和服务于国家军事、政治安全的束缚下解放出来,国家便可能在经济利益和国家安全之间寻找平衡点,重新调整相互间的关系。目前,中美贸易摩擦引发的一系列负面经济后果已经促使智库反思原先的立场,主要智库立场的转变传达给政府后,中美之间把潜在合作变成现实的可能性仍存在。

(二) 将网络安全置于国家安全的高度:中美冲突成为一种可能

站在国家主义的立场,中国被美国视为国家网络安全领域的竞争者。根据国家主义理论的解释,政府的对外经济政策需要考虑经济活动与国家安全之间的关系,信息技术进步会在各个领域带来变革,增添新的国家安全内容。信息技术与军事、政治等的高度融合使得中美网络安全问题一开始就无法摆脱安全和军事因素的影响。传统基金会和战略与国际问题研究中心作为保守主义的代表,奉行国家主义的对外政策。它们认为中国信息技术的发展不仅会威胁到美国国家安全,而且会在军事领域提升中国的信息化竞争能力。特朗普政府看似关注美国与中国的巨额贸易逆差,实则将保护美国技术列为优先事项,并试图削弱中国已经取得的优势。其实质是通过重塑中美经济流向,服务于国家的安全利益。

结论

随着信息技术给国际经济和安全环境带来的变化,中美对经济利益和国家安全之间平衡和妥协的程度决定着两国关系的发展方向。这种改变不会自然而然地产生,需要通过改变美国主要智库的认知,进而去影响政府和国会的行为。在当前环境下,要想让美国政府重新审视中美网络安全问题以及中美关系,我们积极与美国主要智库加强接触和交流就显得尤为重要。当美国智库和政府不再完全以服务于国家安全为中心,愿意重新选择以经济福利为重心的对外政策时,中美两国的合作将重新回归。^⑤

(作者系山西大学政治与公共管理学院副教授;摘自《智库理论与实践》2020年第5期)