



在网络空间 与中国达成共识

内容摘要

Scott Warren Harold、Martin C. Libicki、Astrid Stuth Cevallos 合著

本文专为兰德国内研究与发展项目撰写
已核准，可公开发行；不限定发行范围

This is a Chinese translation (simplified characters) of the summary of *Getting to Yes with China in Cyberspace*.

有关本出版物的更多信息，请查询 www.rand.org/t/RR1335
也可访问兰德公司的中文网站：www.rand.org/zh-hans.html

兰德公司出版，加州圣莫尼卡
版权所有 © 2016 兰德公司
RAND® 是兰德公司的注册商标。

有限的平面和电子媒体发行权

本文件和文中所含商标受法律保护。本作品的知识产权归兰德公司所有，不得用于商业用途。未经授权，严禁在网络上发布本作品。本文件仅允许个人复制使用，但不得擅自修改和删节。未经许可，不得复制或以其他方式将兰德公司的任何研究文献用于商业用途。有关翻印和链接授权的信息，请查询 www.rand.org/pubs/permissions。

兰德公司是一家解决公共政策挑战的研究机构，旨在协助推进全球社区的安全、卫生与繁荣事业。兰德公司致力于公共利益，属于非营利性、无党派组织。

兰德公司的出版物未必代表其研究客户和赞助商的观点。

赞助兰德公司
欢迎通过下列网址提供可免税的慈善捐赠
www.rand.org/giving/contribute

www.rand.org

内容摘要

自 1949 年中华人民共和国成立以来，中美关系一直充满实质性的冲突、对抗和战略互疑。到 2015 年年中，美国不少权威的中国问题专家指出，中美双边关系急剧恶化，形容为全面较量也不为过；美国分析师现在呼吁对华制定新的大战略，制衡中国日渐崛起的力量。同样，越来越多的中国观察家似乎认为，中美双边关系反映这两个世界上最强大的国家之间正在“暗自较量”。¹

令人遗憾的是，网络空间同样笼罩在这种日益紧张的氛围中；事实上，网络空间已成为最具争议的较量领域之一。据悉，该领域的紧张局势是导致两国关系全面恶化的主要原因之一。美方对中方网络空间活动的不满，对其关于中方的总体看法起着重要作用，而中方对美方网络空间活动的忧虑，对其关于美方的总体看法却并无太大影响，这也许解释了为何双方迄今无法就此问题保持对话。中美双方于 2013 年针对网络空间问题举行了正式的双边对话，但自从美方起诉五名解放军军官涉嫌从事网络间谍活动后，中方于 2014 年

1 沈大伟，“应对来自中国的冲突”，《华盛顿季刊》，第 34 期，第 1 号，2001 年冬季，第 7-27 页；Jane Perlez，“中国军方强硬表示美国是威胁”，《纽约时报》，2013 年 10 月 31 日；Edward Wong，“中国大校的强硬观点渗入主流”，《纽约时报》，2015 年 10 月 3 日。

中断了对话。虽然双边网络工作组这种解决方案似乎已被放弃，但在 2015 年夏季的双边战略与经济对话中，双方就网络空间问题展开了磋商，而且 2015 年 9 月在华盛顿举行的习 - 奥峰会的成果清单中，关于推动解决这一问题的初步共识占据显要位置。不过，两国在网络空间的关系仍存在诸多实质性问题。由于缺乏一套完善的规范和程序来调解引起麻烦的活动和制定网络空间规则，该问题将继续对双边关系、地区和平与稳定及全球秩序构成重大风险。

在美方看来，主要存在三个问题。首先，美方抱怨最多是，中方三番五次侵入美国企业的网络，窃取受知识产权和专利保护的商业情报。第二个问题是中方越来越多地通过网络渗透美方系统，从事涉及国家安全的传统间谍活动。例如，2015 年中，美国联邦人事管理办公室遭黑客侵入，可能企图获取庞大的美国公民 [并且可能连同其中国的联系人] 数据库，以便进行招募或勒索。美方关注的第三个问题是，中方有可能在危机爆发时发动网络攻击，致使美国的关键基础设施瘫痪。另外，美中各自发动网络战和冲突升级的风险不甚明朗。

中国方面谴责美方有关黑客活动的指控，声称其本身才是美方网络攻击的受害者。中国官方和评论员抱怨美国当局限制华为和中兴等中国电信企业进入美国市场。中方评论人士还谴责美方资助规避互联网审查的技术，主张当局有权控制个人在本国境内可访问的信息（所谓的“网络主权”概念）。此外，中国观察家对美国的网络“霸权”大肆抨击，称许多路由器和服务器、以及用于支持中国互联网骨干网络的软件，均由美国公司制作和 / 或控制。

鉴于上述意见分歧，在中方放弃与美方就网络安全问题开展正式对话之后，几个迫切的政策问题引起了我们的注意，本报告由此诞生。美中两国能否就网络空间的规范和规则回归至有意义的正式磋商？如果可以，两国能否就网络空间的规则达成共识？哪些可行的途径可以让双方达成有效的网络空间协议？另外，双方在哪些领域最有可能达成一致，有什么筹码可以交换？在思考如何管理美中网络空间关系所面临的关键挑战时，我们开展了广泛的研究，并基于相关成果编撰了本报告。对于美中网络空间关系的公共政策讨论，本报告主要带来三方面的启示。

第一、本报告为读者简要概括了问题，将大量文献的相关研究提炼出关键要素。

第二、本报告介绍了中美两国政府、军队、智库和学术界权威的网络政策专家在受访时提出的见解，通过一种从未使用过的研究方法，让读者直接倾听中美双方顶尖的智囊人物对于两国关系的剖析。

第三、本报告提出了一组新颖的结论，并建议：为了使中方同意预期的网络空间规范，美方或需要两手准备，一方面通过提高中方拒绝磋商网络安全规范的代价，促使中方回到并留在谈判桌上；另一方面，给予相应的激励。

我们认为，尽管美国总统奥巴马与中国主席习近平在2015年9月会晤时已明确达成一致，美中双方在网络空间问题上可能仍存在较大的分歧，除非双方展开正式谈判并达成全面、切实的一揽子协议，对相关术语、指标、证明标准和规范做出详细的规定。关键是，中美两国对网络空间的发展和彼此的要求持有截然不同的观点。两国对于相关规范的作用

用以及国家强制执行这些规范的合法性也存在分歧。这并不表示双方没可能达成一致。中方可能会屈从美方的愿望，作为缓解美国压力的一种方式，但这些协议是不是中方避免制裁的缓兵之计（这可能解释了 2015 年 9 月意外达成的网络协议）就不得而知了。我们认为，要达成持久协议，就必须要求中方承诺改变其在网络空间的行为并加以贯彻履行。这固然有难度、甚至不大现实，但并不表示毫无可能。下面的研究成果总结解释了这些结论的由来。

对于网络安全问题的相关规范、权力以及国家的角色和利益，中美双方有着截然不同的理解。通过阐述双方各自的理解，为了解两国的立场奠定了基础。为此，我们假定了两种理想类型。一种是“红色威吓”，从中国的实践中引申而出。另一种是“蓝色威吓”，从美国的实践中引申而出。实施红色威吓的国家认为规范反映了基本的权力平衡和国家利益，国家之间的权力关系是主要的，而国家行为是否符合规范是次要的。实施蓝色威吓的国家认为规范更类似于共同认可的中立规则和界限，为国际体系中所有主体的共同利益服务；指导行为的规范更加重要，而国家之间的权力关系与确保执行规范的必要性关系不大。

美中两国分属于上述两种理想类型，因而表现迥异。举个例子，美国试图惩罚朝鲜攻击索尼影视娱乐公司的行为，由此向所有国家发出一个信号——网络攻击行为必须受到惩罚，即一项推定的规范。中国不愿就这次网络攻击对朝鲜采取行动，部分是因为相对于与这个难缠的邻邦的复杂关系，这次侵入事件不过是小事一桩。如果美方认为中方的行为是犬儒主义（在权力面前规则是可以妥协的），而中方认为美方

的行为非常虚伪（利用规则掩饰权力），发生误会的可能性就会变大。

欲了解有什么途径可以让美中通过顺利协商将两国的网络关系稳定下来，首先要探知双方在网络空间的基本问题及其对这些问题的看法。两国在网络安全问题上积怨颇深，先从中国说起，包括侵入美国能源部实验室、政府机构、军事研究院所和防务企业，以及持续侵入各种公司的网络，特别是媒体公司和在华经营业务的公司。中方的抱怨往往较为笼统：重点是美国在网络空间的霸权主义，主要表现为美国软件公司大行其道，支配互联网路由和治理机制。美国侵入中国系统的行为很少被公开讨论，这个问题在美国国家安全局承包商前雇员爱德华·斯诺登的指控中重点提及。中国官员也对美方的控诉大为光火：美方控诉的问题不仅是中方侵入美国网络，还有中国当局压制网络自由。本报告借鉴了我们对相关的西方二手文献的回顾，对中国网络安全文章的分析，以及过去尝试通过战略与国际研究中心、中国现代国际关系研究院及官方美中网络工作组的“二轨”对话推进网络安全的结果。

此外，2015年5月，我们对中国受访者和参与对话的高层人士进行了一系列访谈。某些情况下，我们直接汇报所听到的内容。另一些情况下，我们使用相关材料考虑备选的谈判方式（例如，双边与多边，同步与非同步）和姿态。主要的观察意见如下。

中方坚决拒绝在解放军军官受到起诉的情况下进行正式谈判——但非正式的会谈可以接受，而且许多受访者接受可行的变通办法。一位参与对话的高层人士甚至表示，“中国不

希望因为某个问题妨碍到双方更广泛的关系。”² 这意味着，对于中方拒绝谈判，可能存在一种变通的解决办法。由此解释了为何习近平主席在 2015 年 9 月的首脑会议期间提出接受由美国制定网络空间规范。

受访的中方人员甚至不否认（即使是形式上的）中方从事网络间谍活动，特别是以经济利益为动机的网络间谍活动。

中方受访者认为，美国已经把网络空间军事化——他们决心避免在这一场所谓的较量中被远远抛下，不过对此表示遗憾。

中方人员认为，网络安全对话更多是一种平息美国怨气的方式，不大可能达成任何具体的目标。相比之下，美方更强调通过此类对话来解决网络安全问题。

中方似乎没有拟定交易的具体要求——就连要美方减少网络间谍活动的要求也没有，作为其停止大量以经济利益为动机的网络间谍活动（更不用说所有类型的网络间谍活动）的条件。因此，很难预见此类网络间谍活动被归入网络交易的范畴。

中方人员不接受美国关于一个国家有权依据《武装冲突法》单方面应对网络攻击的主张。

我们提出一种设想：两国公开放弃彼此攻击关键的基础设施。对于这一提议，双方的接受度较高，即使其附带条件是双方必须同时放弃针对此类目标的网络间谍活动。问题的症结在于归因判断。美方自信能够察觉中方的作弊行为，并希望制定某种程序，让中方不得不承认被发现的作弊行为并承担相应后果（不仅仅是声誉受损）。而中方认为其不能察觉美方的作弊行为，并担心有关协议可能使中国处于相应的劣势。因此，美中要正经达成任何协议，需要找出双方都可

2 对参与对话的中方高层人士的访谈，北京，2015 年 5 月。

以信赖的途径，以及 / 或设法提升中方对自身归因判断能力的信心。这是一项异常艰巨的挑战，但只要双方同意精诚合作，也并非毫无希望。如果美中两国确实走这条路，我们提出了一些关于如何推进事态发展的初步想法。然而，尚不清楚中国是否希望在该问题上达成共识——即通过订立共同认可和尊重的网络空间规范真正解决问题，抑或只想摆脱问题。如果这种评估是正确的，那么，美方近期就网络空间问题与中方协商的协议，将不大可能给中方的网络空间行为带来持久的变化。