

塑造大国竞争的工具

——拜登政府科技联盟战略

尹楠楠 刘国柱

内容提要 拜登政府上台后,根据国际政治的现状对美国的科技战略进行了必要调整。在否定全面科技脱钩合理性和有效性的基础上,拜登政府强调联盟体系和选择性脱钩在未来美国科技战略中的基础性地位,并试图在此基础上锻造大国竞争的新工具——科技联盟战略。拜登政府构想中的科技联盟试图在选择性脱钩的基础上,促进联盟成员国在技术转让评估、投资筛选程序和技术标准制定等方面的全方位协调,同时,致力于为联盟提供建立在民主价值和经济利益双重基础上的牢固战略共识。但是,拜登政府的科技联盟最终成型仍需克服并妥善解决一系列关键问题,例如,联盟内部议程设置主导权的争夺,联盟有效性与成员代表性和战略正当性之间的逻辑悖论,以及拜登政府科技战略本身的连续性和制度化程度等。

关键词 地区与国别政治 美国 拜登政府 科技联盟 大国竞争 选择性脱钩 制度困境

* 尹楠楠:浙江大学人文学院美国研究中心博士研究生。(邮编:310063);刘国柱:浙江大学人文学院美国研究中心教授。(邮编:310063)

** 本文为国家高端智库重大研究方向课题(项目批准号:2020GDZK02)的阶段性研究成果。感谢《国际政治研究》匿名评审专家的意见和建议,文责自负。

科技进步有望重塑全球地缘政治经济格局并深刻影响国际社会发展进程,已经成为国际社会的广泛共识:占据科技创新制高点的国际政治行为体能够根据自己的利益和偏好塑造新技术的发展进程和使用方式。在中美大国竞争背景下,科技竞争本身被同时赋予包括地缘政治经济博弈、意识形态对立和制度优越性等在内的多重政治意涵,成为杂糅多维度、跨领域的复杂议题的集合体。诚然,拜登政府对华科技战略尚未完全成型,诸多政策议程仍在激烈地审议和制定过程中,但宏观战略脉络已然明晰。以《过渡性国家安全战略指导方针》为标志,拜登政府明确指出“美国必须再次投资以保持科学技术优势,并再次发挥领导作用,与合作伙伴和盟友共同确立新的规则和实践……以扩大我们的集体优势”。^①

由此,拜登政府在本基本沿袭特朗普政府对华科技强硬路线的基础上,试图通过组建某种形式的“科技联盟”以重新确立美国科技优势的同时,最大限度地干扰和遏制中国正常的科技发展进程和潜力。截至目前,“科技联盟战略”概念已经正式出现在诸如布鲁金斯学会(Brookings Institution)、新美国安全中心(Center for a New American Security)、大西洋委员会(Atlantic Council)等美国权威智库的研究报告,以及刊载在《外交事务》的文章中。同时,诸如“选择性脱钩”“投资筛选”“标准制定权”等科技联盟的核心内容已然频繁地出现在拜登政府的官方战略文本及其核心幕僚的著述之中。此外,一些两党重量级议员联合提出的法案如《民主科技伙伴法案》(Democracy Technology Partnership Act),以及2021年4月14日在参议院外交委员会以压倒性优势(21:1)通过的《2021战略竞争法案》(Strategic Competition Act of 2021)均强调盟友与合作伙伴的重要性。可以预见,未来科技联盟战略极有可能成为拜登政府对华科技攻势的重要武器之一,对逐渐成形的科技联盟战略的系统化研究无疑具有重要的现实价值。

本文通过分析拜登总统发布的系列演讲及官方战略文本、拜登政府核心幕僚公开发表的文章及演讲,并结合与民主党关系密切的美国智库的研究报告等,试图回答以下问题:相较于特朗普政府,拜登政府对华科技战略中的制度连续性和创新性主要体现在哪些方面?拜登政府及美国战略界构想中的科

^① Joseph Biden, “Interim National Security Strategic Guidance,” The White House, March 3, 2021, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>, 2021-05-04.

技联盟的理念基础和制度性保障包括哪些内容？以及科技联盟战略构想的最终成型需要克服哪些逻辑悖论和现实问题？

一、拜登政府对华科技战略中的制度惯性及策略调整

为确保美国在全球科技领域的绝对优势地位，新任拜登政府在基本延续特朗普政府对华强硬和技术封锁的总体科技战略框架的基础上，摒弃前任政府基于单边主义的全面脱钩策略，转而强调建立在多边主义基础上的联盟体系和选择性脱钩策略，在确保对华技术遏制和封锁有效性的同时，试图全面重塑美国的全球影响力和领导者角色。拜登政府反复重申联盟和关键伙伴在美国国家安全战略中的基础性作用，并试图在此基础上锻造属于拜登政府大国竞争的新工具——科技联盟。

（一）总体延续特朗普政府时期的整体战略规划和政治话语模式

拜登政府基本延续特朗普政府时期对华科技战略的强硬路线和战略进攻态势。拜登总统在其履职后的首份外交政策演讲中，明确将中国界定为“最严峻”的竞争对手，以及对“安全和民主价值观的挑战”。^①同时，在拜登政府公布的《过渡性国家安全战略指导方针》中频繁提及中国，认为中国是“唯一有能力将其经济、外交、军事和技术力量结合起来，对稳定和开放的国际体系造成持续性挑战的竞争对手”。^②基于上述认识，美国两大政党围绕着科技发展问题达成高度共识：中美科技竞争的结果将重塑全球地缘政治经济格局以及国际社会的规范、规则和制度，并将直接影响和决定着未来美国的权力优势和国家安全。两党战略共识的标志性事件是23名共和党人联名致信拜登总统，敦促其最大限度地建立联盟以遏制“中国对科技威权主义的愿景并保护美国的经济和安全利益”，^③以及代表着所谓“真正的两党共识”的《2021 战略竞争法案》。

^① Joseph Biden, “Remarks by President Biden on America’s Place in the World,” The White House, February 4, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>, 2021-05-04.

^② Joseph Biden, “Interim National Security Strategic Guidance.”

^③ Joe Gould, “23 Republicans Urge Biden to Work with Allies on Tech to Combat China,” *Defense News*, January 28, 2021, <https://www.defensenews.com/congress/2021/01/28/23-republicans-urge-biden-to-work-with-allies-on-tech-to-combat-china/>, 2021-05-04.

拜登政府对华战略重要智囊、美国国防部审查对华战略工作组负责人、国防部特别助理伊利·拉特纳(Ely Ratner)指出,中美之间的紧张关系既不是间歇性衰退,也非周期性低谷,更不是特朗普政府激进策略导致的,“中美之间的紧张关系是结构性的,并在国际政治的核心领域(安全、经济、技术、意识形态)不断深化”。^① 简言之,拜登政府认识到,中美科技竞争和博弈是大国竞争的必然结果和前沿阵地,获取地缘政治经济利益和相对竞争优势始终是美国对华科技战略的核心考量和重要目标。

拜登政府赋予中美科技竞争浓郁的意识形态色彩和制度优越性意涵,强调以人权问题为切入点,试图塑造所谓“科技民主国家”(techno-democracies)和“科技专制国家”(techno-autocracies)间的对垒。拜登总统在其竞选纲领中就曾指出世界范围内存在着所谓技术民主和技术专制国家的区别,并强调美国必须以“民主峰会”应对“科技独裁”。^② 不仅如此,拜登政府还基本沿用特朗普政府时期的政治话语模式,一方面,从国家安全层面切入,指出中国政府综合利用各种合法和非法手段从美国窃取并转移关键技术来夯实自身的科技基础,同时,通过出口补贴等非自由市场竞争手段展开恶性低价竞争,严重破坏国际市场的自由秩序,通过将具有信息收集功能和存在严重安全风险的5G设备嵌入全球信息通讯基础设施和供应链中,继而对美国国家安全和经济利益造成严峻挑战;另一方面,从价值体系层面着手,使用典型的美式话语体系,指出中国的外交政策试图寻求破坏和取代美国主导的亚洲秩序,并通过人工智能等新兴技术侵犯人权以及“向全世界出口审查和监视技术以获得战略优势”。^③ 正如新美国安全中心研究报告中强调,技术民主和技术专制国家间竞争的本质和结果,“将在很大程度上决定支撑和平、繁荣和自由的国际秩序能否持续,中国在科技领域的持续发展和竞争优势将会直接威胁到自由民主的

① Ely Ratner, “Blunting China’s Illiberal Order: The Vital Role of Congress in U. S. Strategic Competition with China,” Center for a New American Security, January 29, 2019, https://s3.us-east-1.amazonaws.com/files.cnas.org/documents/Ratner-Testimony-SASC-1.29.19_open.pdf?mtime=20190128170409&focal=none, 2021-05-04.

② David Ignatius, “Biden’s Ambitious Plan to Push Back Against Techno-Autocracies,” *The Washington Post*, February 12, 2021.

③ Andrew Imbrie, et al., “Agile Alliances: How the United States and Its Allies Can Deliver a Democratic Way of AI,” *Center for Security and Emerging Technology*, February, 2020, <https://cset.georgetown.edu/research/agile-alliances/>, 2021-05-04.

价值观和生活方式”。^①

(二) 基于科学化的风险评估作为对华科技战略的新起点

拜登政府对华科技战略的决策依据逐渐回归客观理性,强调科学化风险评估在科技政策制定过程中的基础性作用。布鲁金斯学会发布的研究报告认为,特朗普政府时期的科技战略充斥着浓郁的“技术乐观主义”情绪,认为科技发展对国家安全和社会治理产生的负面效应能够通过技术进步本身加以妥善解决,同时倾向于以“政治性考量”压制客观事实和技术理性,认为可以通过遏制和封锁中国技术获取从而固化美国的科技优势。^② 因此,“新兴技术发展过程中诸多不可控的安全风险被不合理地排除在技术治理的维度和框架之外”,^③取而代之的是基于虚拟场景和政治性考量对中国科技发展进程和影响进行评估和研判,必然会得出偏颇甚至完全错误的判断和结论。以《关于通过科学诚信和循证决策恢复对政府信任的总统备忘录》为标志,拜登政府明确表示,基于科学化风险评估的理性决策将在其未来的科技战略决策中发挥基础性和决定性作用。^④ 正如美国国家安全顾问杰克·沙利文(Jake Sullivan)在《外交事务》杂志撰文强调,“无论未来中国如何变化,美国的战略都应该持久和连续,而不是依赖于中国发展轨迹的假设……要以有利于美国利益和价值的条件下与中国保持清醒共处的稳定状态”,^⑤而稳定且持久性战略制定的起点或者基础就是对国际政治客观事实的谨慎、冷静和科学化的评估。诚然,在拜登政府的科技政策实践中虽然重视科学评估的重要作用,但是,政治性考量仍然占据着非常重要的位置。即便如此,拜登政府将科学理性决策的政治姿

^① Julie Smith, et al., “Charting a Transatlantic Course to Address China,” Center for a New American Security, October 20, 2020, <https://www.gmfus.org/publications/charting-transatlantic-course-address-china>, 2021-05-04.

^② Alexander H. Montgomery and Amy J. Nelson, “The Rise of the Futurists: The Perils of Predicting with Futurethink,” The Brookings Institution, December 1, 2020, <https://www.brookings.edu/research/the-rise-of-the-futurists-the-perils-of-predicting-with-futurethink/>, 2021-05-04.

^③ 尹楠楠、刘国柱:《美国新兴技术治理的理念与实践》,《国际展望》2021年第2期,第118页。

^④ Joseph Biden, “Memorandum on Restoring Trust in Government Through Scientific Integrity and Evidence-Based Policymaking,” The White House, January 27, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/27/memorandum-on-restoring-trust-in-government-through-scientific-integrity-and-evidence-based-policy-making/>, 2021-05-04.

^⑤ Kurt M. Campbell and Jake Sullivan, “Competition without Catastrophe: How America Can Both Challenge and Coexist with China,” *Foreign Affairs*, Vol.98, No.5, 2019, pp. 96-110.

态作为对特朗普政府“反智主义”的回应,对于改善拜登政府的外在形象和政治声誉而言仍然具有重要价值。

拜登政府对华科技战略的科学化评估主要表现在以下方面:(1) 彻底否定“全面脱钩”的合理性和有效性。拜登政府高层及美国战略界已经充分意识到,与中国全面脱钩策略既不现实又不经济:一方面,以全面技术封锁寻求绝对安全的全面脱钩策略,对美国外向型的社会、经济和创新生态系统来说不仅是不现实的,更是破坏性的,不仅会导致高额的经济成本和机会成本,而且最终会使美国变得更加脆弱和不安全;^①另一方面,美国公司仍然希望进入广阔的中国市场以获取经济利润,并持续接触到为其进步做出卓越贡献的中国移民和研究人员。^② (2) 美国在科技领域(特别是新兴技术)拥有绝对优势地位的事实,是拜登政府对华科技战略制定的起点和前提。拜登政府致力于破除和遏制特朗普政府时期笼罩美国的战略焦虑情绪和激进技术民族主义态势,强调未来美国及其盟友在科技创新的关键驱动力方面仍将保持主导地位,并且“在某些情况下,这种主导地位是不可逾越的”。^③ 正如美国乔治城大学(Georgetown University)安全与新兴技术研究中心(CSET)主任海伦·托纳(Helen Toner)指出,“支持美国竞争的政策应该基于对美国相对优势地位的冷静评估,而不是对中国科技发展的简单恐惧”。^④ 美国加州大学圣迭戈分校教授谢淑丽(Susan Shirk)领衔撰写的《迎接中国挑战:美国科技竞争新战略》研究报告中指出,“即便是在中国快速发展的人工智能领域,美国仍然是人工智能领域的全球领导者,中国目前仅在人脸识别等特定领域领先于美国”。^⑤ (3) 全面审查科技战略中“不正当政治干预”以恢复政府的科学诚信。拜登政

① Susan Shirk, et al., “How Can the U. S. Maintain Global Leadership in Science and Technology?” *ChinaFile*, November 18, 2020, <https://www.chinafile.com/conversation/how-can-us-maintain-global-leadership-science-and-technology>, 2021-05-04.

② Jeffrey Bader, “Meeting the China Challenge: A Strategic Competition, Not an Enemy,” The Brookings Institution, November 16, 2020, <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/11/Jeffrey-Bader.pdf>, 2021-05-04.

③ Daniel Kliman, et al., “Forging an Alliance Innovation Base,” Center for a New American Security, March 29, 2020, <https://s3.us-east-1.amazonaws.com/files.cnas.org/documents/CNAS-Report-Alliance-Innovation-Base-Final.pdf?mtime=20200329174909&.focal=none>, 2021-05-04.

④ Susan Shirk, et al., “How Can the U. S. Maintain Global Leadership in Science and Technology?”

⑤ Working Group on Science and Technology in U. S.-China Relations, “Meeting the China Challenge: A New American Strategy for Technology Competition,” *Center on U. S.-China Relations*, November 16, 2020, https://asiasociety.org/sites/default/files/inline-files/report_meeting-the-china-challenge_2020.pdf, 2021-05-04.

府上台后,迅速推出“恢复政府信任计划”,明确指出要彻底审查特朗普政府科技政策中“不正当政治干预”,主张通过恢复科学诚信和科学化决策为政府科技战略的制定提供独立、客观、科学的决策依据。不仅如此,拜登总统还主张对新兴技术展开更为严格的技术审查,通过任命社会学家阿隆德拉·尼尔森(Alondra Nelson)为白宫科学技术办公室“科学与社会事务”副主任,重视技术发展对美国国家安全和经济社会的负面影响,以对抗并削减特朗普政府时期的技术民族主义和泛安全化倾向。^①

(三) 重塑内部竞争力和外部联盟体系是对华科技战略的双重支撑

拜登政府强调“整理好自己屋子”及提升美国科技创新实力和综合竞争力,是美国赢得中美大国科技竞争的重要基础。历史与现实反复证明,国际政治本质就是不断追求权力和实力的过程,美国国家安全战略始终都是建立在强大且稳固的综合实力基础上,这种国家安全战略传统在结构性大国竞争的背景下得到全面确认和强化。《民主党政治纲领 2020》中明确指出,有效解决美国面临的内部问题是美国再次发挥全球领导力的前提和基础,“健康的民主、公正的社会和包容的经济,是美国在海外发挥有效领导作用的必要先决条件”。^② 重塑内部竞争力的理念在拜登总统及其核心幕僚的讲话和论著中得到全面确认:在《过渡性国家安全战略指导方针》中,拜登总统指出要实现美国国家安全战略目标,“取决于一个核心战略主张:美国必须恢复其持久优势,以便美国能够基于强大的实力地位迎接今天的挑战”,由此“捍卫和培育美国力量的根本来源,包括我们的人民、经济、国防和国内民主”,将成为美国国家安全战略的最优先事项。沙利文在和平研究所(United States Institute of Peace)举行的“2021年交接接力棒”研讨会上更是毫不避讳地指出,美国现阶段的工作重点在于“整理好自家屋子”以重塑美国的硬实力,只有拥有匹配的实力地位,美国才能够在有效应对同中国大国竞争的同时,妥善处理包括气候危机、核扩散、网络攻击等其他影响美国价值观和生活方式的重大跨国挑战。换言之,拜登政府有理由相信美国的相对衰落以及在诸多领域面临的挑战和困境更多地

^① 刘国柱:《特朗普政府技术民族主义论析》,《美国研究》2020年第4期,第45—67页。

^② 2020 Platform Committee, “2020 Democratic Party Platform,” July 27, 2020, <https://www.dem-convention.com/wp-content/uploads/2020/08/2020-07-31-Democratic-Party-Platform-For-Distribution.pdf>, 2021-05-04.

应归咎于美国自身的政策失误,而非中国的恶性竞争或者破坏性行为。信息技术与创新基金会(ITIF)同样预测,未来拜登政府的科技和创新政策可能会更加注重内部建设,将重点放在“让政府成为一个更积极的合作伙伴,以便和产业界共同促进创新,同时扮演更为严格的技术产业监管者角色”。^① 由此,拜登总统签署了1.9万亿美元的《新冠纾困救助法案》,应对疫情对美国的冲击并重启美国经济,以恢复和夯实美国国家安全的经济基础;拜登政府承诺加大对“研究和开发、基础计算机和国内先进制造业”等领域的联邦投资,以确保美国的科技创新优势;拜登政府致力于缓解贫富差距、社会极化、种族歧视等内部社会问题以“振兴美国国内民主”,并将之视为美国“自由、繁荣、和平和尊严的关键”。^②

拜登总统强调重塑美国的联盟和伙伴关系体系是美国国家安全的重要基石。拜登总统在慕尼黑安全会议上强调,“美国将修复联盟体系……联盟体系是美国最大的财富,以外交手段领导意味着美国将再次与盟国和关键伙伴并肩作战”。^③ 《民主党政治纲领 2020》中也明确指出,“盟友增加了美国的影响力、扩展了美国的影响范围、减轻了美国的负担、推进了美国的共同利益和优先事项,从而为美国提供较之于竞争对手无可匹敌的巨大战略优势”。^④ 联盟体系在拜登时期国家安全战略中的重要性,在《过渡性国家安全战略指导方针》中得到全面阐述和确认:“加强和支持我们的盟友,与志同道合的伙伴合作,并集中我们的集体力量,以促进共同的利益和阻止共同的威胁”,“与志同道合的民主国家一起发展和捍卫可信赖的关键供应链和技术基础设施”。^⑤ 拜登政府同样认识到数字时代深刻且复杂变化的国际政治现实,要求美国必须探索出全新的联盟道路,以新的方式把志同道合的国家和有影响力的非国家行为体聚合在一起,以实现联盟体系的现代化。美国国家安全委员会印度洋—太平洋事务协调员库尔特·坎贝尔(Kurt Campbell)认为,“美国建立的伙

① Robert D. Atkinson, et al., “President-Elect Biden’s Agenda on Technology and Innovation Policy.” Information Technology and Innovation Foundation, November 7, 2020, http://www2.itif.org/2020-biden-tech-innovation-policy.pdf?_ga=2.268257288.780126504.1615549505-1194272644.1612406651,2021-05-04.

② Working Group on Science and Technology in U. S.-China Relations, “Meeting the China Challenge: A New American Strategy for Technology Competition.”

③ Joseph Biden, “Remarks by President Biden on America’s Place in the World.”

④ 2020 Platform Committee, “2020 Democratic Party Platform.”

⑤ Joseph Biden, “Interim National Security Strategic Guidance.”

伴关系需要灵活和创新,美国不应该致力于构建涵盖多个问题的庞大联盟,而应该寻求构建针对个别问题的专门化机构”。^① 拉特纳同时强调,面对中国科技专制对全球民主价值观和生活方式的挑战,美国单方面的防御措施是无效的,“这既因为中国的规模经济,也因为中国可以轻松地其他发达经济体获取关键技术”。^②

就此,组建“科技联盟”无疑是现阶段拜登政府对华科技战略的最优选项。特别是拉特纳领导下的新美国安全中心已经对科技联盟的可行性、必要性,以及组织架构等方面进行了系统化的研究。与此同时,美国多家重量级智库也纷纷为构建科技联盟建言献策:主张创建“Tech-10”或者“Tech-12”联盟,^③以对抗中国的数字专制,维护西方国家的科技领先地位,并强调由自由民主国家塑造新兴技术的国际规则、规范和标准。^④ 不仅如此,在美国人工智能国家安全委员会(NSCAI)发布的最终报告中,明确提出“美国应该领导一个新兴技术联盟,并建立一个多边人工智能研究所,以提高美国作为全球新兴技术研究中心的地位”。^⑤ 最为重要的是,在代表两党共识的《2021 战略竞争法》中,美国智库提出的构建科技联盟的核心理念和关键举措赫然出现在战略文本之中。^⑥

二、科技联盟的理念基础与制度保障

美国政府和战略界构想中的民主科技联盟,应该以“小院高墙”原则指导

① Kurt M. Campbell and Rush Doshi, “How America Can Shore Up Asian Order: A Strategy for Restoring Balance and Legitimacy,” *Foreign Affairs*, January 12, 2021, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-01-12/how-america-can-shore-asian-order>, 2021-05-04.

② Ely Ratner, et al., “Rising to the China Challenge: Renewing American Competitiveness in the Indo-Pacific,” Center for a New American Security, January 28, 2020, <https://s3.us-east-1.amazonaws.com/files.cnas.org/documents/CNAS-Report-NDAA-final-6.pdf?mtime=20200116130752&focal=none>, 2021-05-04.

③ T-10 联盟,包括美国、法国、德国、日本、英国、澳大利亚、加拿大、韩国、芬兰和瑞典;T-12 联盟,就是在 T-10 联盟成员国的基础上增加印度和以色列。

④ Steven Feldstein, “How Should Democracies Confront China’s Digital Rise? Weighing the Merits of a T-10 Alliance,” Council on Foreign Relations, November 30, 2020, <https://www.cfr.org/blog/how-should-democracies-confront-chinas-digital-rise-weighing-merits-t-10-alliance>, 2021-05-04.

⑤ National Security Commission on Artificial Intelligence, “Final Report,” March 1, 2021, <https://www.nscai.gov/wp-content/uploads/2021/03/Full-Report-Digital-1.pdf>, 2021-05-04.

⑥ Robert Menendez and Jim Risch, “S. 1169 - Strategic Competition Act of 2021,” Senate-Foreign Relations, April 21, 2021, <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/1169/text>, 2021-05-04.

下的选择性脱钩策略作为联盟的理念基础；积极促成联盟成员间在技术转让评估、投资筛选程序和技术标准制定等方面的妥善协调作为联盟的制度核心；同时，确保建立在安全关切和经济利益双重基础上的稳固战略共识作为联盟的重要保障。

（一）“小院高墙”原则指导下的选择性脱钩策略拟作为联盟的理念基础

科技合作收益与科技转移风险之间的权衡，始终是美国对华科技战略的核心关切。特朗普政府秉持“国家安全经济学”思维理念，偏执地强调所谓非法技术转移和技术间谍活动对美国国家安全和经济利益的挑战和风险，因此，采取“全面脱钩”策略，单方面展开对华的全面技术封锁和遏制。拜登政府高层基本摒弃特朗普政府的全面脱钩策略，美国战略界也掀起全面反思和评估特朗普对华科技战略的热潮。美国战略界充分意识到，美国开放性和外向型的科技创新生态系统很大程度上依赖与外国研究人员以及外国研究机构间的合作关系，限制研究合作（特别是其他国家可能处于前沿的科技领域）可能会无意中限制美国自身对先进技术的获取，将顶尖的科技人才转移到第三国，并加剧国内的仇外心理和种族歧视，^①“作为一个开放的社会，美国不应该寻求这种竞争，更不可能赢得这种竞争的胜利”。^② 拜登政府和美国战略界正致力于制定最大限度地平衡兼顾国际科技研发合作和技术转移风险的对华科技战略，即在最大限度地扩展美国创新生态系统开放性的同时，也能够有效地保护美国的知识产权、研究完整性和国家安全。基于上述认识和评估，“小院高墙”理念指导下的选择性脱钩策略必将成为未来拜登政府对华科技战略的不二之选。

“小院高墙”战略构想最初是由新美国研究中心高级研究员萨姆·萨克斯（Samm Sacks）于2018年首次提出的，而后得到包括沙利文、拉特纳、谢淑丽、美国商会、新美国研究中心等在内的政府要员、知名学者和权威智库的支持、完善和细化：“小院”内是与美国国家安全和核心竞争力直接相关的特定技术或者研究领域，需要构筑“高墙”加以保护，而“小院”之外的其他高科技领域则

^① Stephanie Segal and Dylan Gerstel, “Research Collaboration in an Era of Strategic Competition,” Center for Strategic and International Studies, September 17, 2019, https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/190925_Segal%26Gerstel_ResearchCollaboration.pdf, 2021-05-04.

^② Jeffrey Bader, “Meeting the China Challenge: A Strategic Competition, Not an Enemy.”

可以重新对华开放与合作。早在2019年,沙利文就在《外交事务》杂志撰文主张“有选择地”加强对国家安全有重大影响的“两用技术的投资和贸易限制”,而非彻底截断同中国的科技合作。由荣鼎集团(Rhodium Group)总裁荣大晔(Daniel H. Rosen)领衔的美国商会(U. S. Chamber of Commerce)发布的研究报告中,同样指出过于严格和宽泛的技术合作限制可能会削弱美国的整体生产力、创造力和竞争力,最终可能会威胁到美国国家安全。^① 谷歌前任首席执行官(CEO)埃里克·施密特(Eric Schmidt)领导的“中国战略组”(CSG)发布的《非对称竞争:应对中国科技竞争的战略》研究报告,更是试图为拜登政府筛选“小院”内的核心技术领域提供分析框架:(1)“卡脖子”(choke point)技术:该单项技术的失败是否会导致更大经济领域的失败;(2)重要“竞争护城河”(competitive moats):在该特定领域的领先能否为美国提供强大的防御优势;(3)战争安全风险:该技术在特殊情况下是否会对美国国家安全构成直接威胁;(4)增速技术:该技术能否提高美国整体创新速度。^② 由此,为增强对华技术封锁的有效性,美国及其盟友需要在某种形式的科技联盟框架内采取针对性、协调性和敏捷的反应:科技联盟的最终目标不应该是限制中国获得所有技术,而是集中力量对抗所谓中国的非法技术获取方式并保护和维持民主集团在核心领域的技术优势。在此过程中,“美国及其盟友应该评估美国和盟国经济安全的潜在风险、美国和盟国公司抵御潜在报复性行为和市场份额损失的承受能力,以及遵循保护自由民主价值观和维护技术民主国家持久竞争力的规则”。^③

(二) 围绕技术转让、投资筛选和标准制定的妥善协调是联盟的制度核心

促成联盟成员间在技术转让、投资筛选和标准制定等方面的妥善协调,是

^① U. S. Chamber of Commerce, “Understanding U. S. -China Decoupling: Macro Trends and Industry Impacts,” February 17, 2021, https://www.uschamber.com/sites/default/files/024001_us_china_decoupling_report_fin.pdf, 2021-05-04.

^② Eric Schmidt, “Asymmetric Competition: A Strategy for China & Technology Actionable Insights for American Leadership,” China Strategy Group, Fall, 2020, <https://assets.documentcloud.org/documents/20463382/final-memo-china-strategy-group-axios-1.pdf>, 2021-05-04.

^③ Andrew Imbrie and Ryan Fedasiuk, “Untangling the Web: Why the US Needs Allies to Defend Against Chinese Technology Transfer,” The Brookings Institution, April 27, 2020, https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/04/FP_20200427_chinese_technology_transfer_imbrie_fedasiuk.pdf, 2021-05-04.

确保科技联盟有效性的重要制度基础。需要在多边基础上与志同道合的伙伴合作,以优先协调科技领域的监管方法,并采取协调一致行动作为对中国行为共同关切的回应,而协调行动的重点主要集中在技术转让评估、投资筛选程序制定和技术使用标准等三大方面。^① 技术转让评估的核心在于数据的经验累积:通过科学严谨的数据收集和分析,提高科技联盟成员国及其公众对中国非法强制性技术转移行为的“客观理性”认识,继而致力于在成员国之间培育、塑造和固化“中国威胁论”的错误知觉,从而有助于提升科技联盟对华技术封锁的协调性、实效性和持续性。为此,美国应该优先致力于同德国、英国、日本、加拿大、法国和澳大利亚展开合作,“在可靠的数据收集和分析的支持下,建立一个关于技术转让的经验知识库”。^②

联盟成员间在投资筛选程序方面的全面协调是决定联盟实际效能的关键因素:科技联盟成员国应致力于全面协调投资筛选程序,通过制定评估风险的数据驱动标准,界定并澄清对美国及其盟国供应链构成安全风险的对华科技交易行为。^③ 协调投资筛选程序的核心步骤在于,成员国之间就“小院”内的核心技术和知识领域的范围界定,以及对华技术出口管制标准达成共识,防止中国从美国以外的其他发达经济体获取相关技术或知识,避免美国因单方面对华技术限制行为而陷入窘迫境地。美国战略界强调,美国需要在协调投资筛选程序方面持续发挥领导作用,但同时也重视与盟友及合作伙伴间的协作,认为科技联盟是美国发挥科技领导力的最佳场所,“能够共享情报信息和实践经验,并形成与威慑政策工具、供应链安全、关键基础设施、两用技术的投资许可以及其他相关主题的共享视角和规范”。^④

加强技术规范 and 标准方面的国际引领和多边接触是科技联盟的重要关切。通过组建科技联盟塑造支撑自由民主价值观的技术标准、规则和规范,从而遏制所谓的技术专制和民主倒退,同时,有效避免由“中国和俄罗斯编写数

① Robert Menendez and Jim Risch, “S. 1169 - Strategic Competition Act of 2021.”

② Andrew Imbrie and Ryan Fedasiuk, “Untangling the Web: Why the US Needs Allies to Defend Against Chinese Technology Transfer.”

③ Andrew Imbrie, et al., “Agile Alliances: How the United States and Its Allies Can Deliver a Democratic Way of AI.”

④ Anja Manuel, et al., “Compete, Contest and Collaborate: How to Win the Technology Race with China,” Stanford Freeman Spogli Institute for International Studies, October 17, 2019, https://fsi-live.s3.us-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/manuel_et_al_china_tech_race_101619_final_updated_0.pdf, 2021-05-04.

字时代竞争规则”的前景。^① 科技联盟还能够为新兴技术的使用和推广建立一套共享的安全操作规范,从而在未来将“民主价值标准”嵌入并转化为“国际标准”奠定基础,继而使得民主国家集团重获全球技术竞争的主动权。“民主国家在使用新兴技术的同时,推广符合自由民主的技术规范和价值观念……更为重要的是有助于协调对全球秩序主要威胁的统一反应。”^②在美国人工智能国家安全委员会(NSCAI)2021年发布的最终报告中强调美国应建立良好的国际技术秩序,“美国必须与盟友和伙伴携手合作,促进新兴技术的使用,以加强民主规范和价值观,协调政策和投资,以推动数字基础设施和技术的全球采用,捍卫国际技术标准的完整性”。^③

(三) 建立在安全关切和经济利益双重基础上的共识是联盟的制度保障

科技联盟成员国之间的战略共识不能仅停留在民主价值层面,更应该有充分的经济利益基础和稳定持久的制度性保障。“美国的对华战略必须满足其主要盟友和伙伴更广泛的政治和经济需求,而不是假设盟友和伙伴们会出于善意选择对中国采取共同且相互协调的战略立场。”^④日本、澳大利亚、加拿大、英国及部分欧盟成员国,受到其在国际政治结构中的实力地位、历史文化传统、制度理念偏好等多重因素的制约,导致其对中国崛起、知识传播和技术转移等问题过度焦虑并产生战略误判,为美国推动组建科技联盟创造重要的战略共识和联盟基础:2019年,日本经济产业省宣布重新审查日本的学术指导方针,通过制定管理条例限制与外国科学家的合作,以防止日本大学内两用技术的泄露;^⑤澳大利亚教育部同样宣布成立特别工作组,以更好地保护澳大利

^① Joseph Biden, “Why America Must Lead Again: Rescuing U. S. Foreign Policy After Trump,” *Foreign Affairs*, Vol.99, No.2, 2020, pp. 64-76.

^② Nicholas Burns, et al., “Stronger Together: A Strategy to Revitalize Transatlantic Power,” Harvard Kennedy School Belfer Center for Science and International Affairs, December 2, 2020, <https://www.belfercenter.org/sites/default/files/2020-12/Transatlantic/StrongerTogether.pdf>, 2021-05-04.

^③ National Security Commission on Artificial Intelligence, “Final Report.”

^④ Anonymous, “The Longer Telegram: Toward a New American China Strategy,” Atlantic Council, January 28, 2021, <https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2021/01/The-Longer-Telegram-Toward-A-New-American-China-Strategy.pdf>, 2021-05-04.

^⑤ Kyodo, “Japan Drafting Guidelines to Stop Technology Leaks from Universities Working with Foreign Firms,” *The Japantimes*, April 24, 2019.

亚的大学免受外国干涉；^①加拿大国家情报局甚至早在2018年就警告说，有外国势力正在窃取加拿大的科学研究成果，并定期与大学管理者会面讨论如何规制相关安全风险，^②上述国家将矛头直指所谓的中国非法技术转移。在中美结构性大国竞争及美国全力推动之下，实际上在国际社会间已经形成“技术民主”与“技术专制”对垒的叙事模式，使得所谓的科技民主国家集团对中国崛起和科技进步对自由民主价值观、生活方式、技术前景的威胁和挑战等问题达成基本共识。但是，美国战略界同样清楚地认识到，不同国家对中国崛起的敏感程度和对国家利益界定的差异等，都将直接决定其对中国进行技术封锁的主观意愿和政策强度，仅仅建立在民主价值共识基础上的科技联盟将是异常脆弱和不稳定的。

归根结底，联盟管理实际上是在紧迫和持久的优先事项及利益之间的平衡行为。^③科技联盟正常运行和效能发挥的关键在于其提供可信的替代方案，“它必须提供切实的理由让各成员国放弃成本更低、速度更快、监管更具灵活性的中国企业的产品和服务”。^④换言之，美国必须保证参与美国主导下的科技联盟的实际收益，能够部分或者完全抵消科技联盟因为限制对华技术出口和放弃中国市场将承担的机会成本。由此，美国政府和战略界共同呼吁：首先，设计全新的数字发展战略，使得开放的数字生态系统在促进美国生产力发展、科技创新能力提升和创造就业机会等方面发挥积极作用，从而增强美国作为科技联盟领袖的影响力和可信度；^⑤其次，通过适当的限制、投资筛选和有关

① Dan Tehan, "Establishment of a University Foreign Interference Taskforce," Australian Government Department of Education, Skills and Employment, August 28, 2019, <https://www.dese.gov.au/un-categorised/announcements/establishment-university-foreign-interference-taskforce>, 2021-05-04.

② Nathan Vanderklippe, "Foreign Espionage of Canadian Research a Risk to 'National Interests,' CSIS Warns," *The Globe and Mail*, October 30, 2018, <https://www.theglobeandmail.com/world/article-foreign-espionage-of-canadian-research-a-risk-to-national-interests/>, 2021-05-04.

③ Emma Bates, et al., "Global Security Forum 2020: A New Era for U. S. Alliances," Center for Strategic and International Studies, December 14, 2020, https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/201211_Bates_Global_Security_Forum_2020.pdf, 2021-05-04.

④ Siddharth Mohandas, et al., "Designing a U. S. Digital Development Strategy," Center for a New American Security, September 10, 2020, <https://s3.us-east-1.amazonaws.com/files.cnas.org/documents/CNAS-Report-HTI-Designing-a-U.S.-Digital-Development-Strategy-Sept-2020-final.pdf?mtime=20200909150134&focal=none>, 2021-05-04.

⑤ American Leadership Initiative, "A Global Digital Strategy for America: A Roadmap to Build Back a More Inclusive Economy, Protect Democracy and Meet the China Challenge," February 18, 2021, <https://static1.squarespace.com/static/5c9904eaeefc7f03f980b72a/t/602d9f278f32a15e1a43a13d/1613602600595/ALI+GDPA++Full+Report+Rev++02.17.21.pdf>, 2021-05-04.

技术转让的适当措施,与科技联盟成员国充分协调关于使用和控制新兴和基础技术的相关政策,在此基础上将更多的技术出口到科技联盟成员国;最后,拜登政府强调致力于减少美国的技术壁垒,增强与盟国和伙伴合作研究和共同开发关键技术的激励措施。^①

三、科技联盟的逻辑困境及其制度限度

美国战略界构想中的科技联盟虽然具备一定程度的战略共识和制度基础,但是,该战略构想的最终成型仍需有效克服并解决以下问题:解决由于战略利益异质化导致的优先事项差异,及其衍生而来的联盟议程设置主导权的争夺问题;美国必须妥善解决联盟有效性与成员代表性和战略正当性之间的逻辑悖论,避免最终陷入尴尬的道德困境;拜登政府必须在有效克服国内科技发展优先事项分歧的同时,重塑其对国际主义战略和联盟体系持续支持的制度性承诺及其对华科技战略的有效性和连续性等问题。

(一) 主导权之争:全球领导者与战略自主权之间的结构性矛盾

无论是拜登政府倚重的同盟体系,还是美国战略界构想的科技联盟中,欧洲国家都是其中最重要的组成部分。“如果华盛顿想要保持对北京的竞争优势,就必须拥抱和加强其庞大的联盟和伙伴关系,尤其是欧洲”,^②美国和欧洲国家在文化传统、个人权利、民主原则等价值观念方面的趋同,使得两者成为应对技术快速变革以及数字治理挑战等方面的天然伙伴。前文述及,美国战略界构想中的科技联盟试图在国际社会中塑造和固化“科技民主”与“科技专制”间矛盾对立、不可调和的话语叙事。同时,更加强调科技联盟本身作为替代方案能够产生实际价值以抵消对中国进行技术封锁和放弃中国市场而导致的机会成本,其本质就是试图打造中国数字丝绸之路的替代方案。由此,不难发现科技联盟的实质仍然是基于传统的大国地缘政治竞争理念和战略考量:通过塑造以美国为绝对核心的科技联盟以确保其青睐的科技政策议程和大国竞争战略能够得到最大限度的支持。但是,在中美大国竞争日趋结构性的背

^① Robert Menendez and Jim Risch, “S. 1169 - Strategic Competition Act of 2021.”

^② Julie Smith, et al., “Charting a Transatlantic Course to Address China,” Center for a New American Security, October 20, 2020, <https://www.gmfus.org/file/30017/download>, 2021-05-04.

景下,科技联盟的组建将使得欧洲国家战略对冲的空间和余地逐渐缩小,甚至需要被迫在两者之间进行非此即彼的单项选择,而这与欧盟追求的“开放的战略自主权”深刻冲突。

美国和欧盟围绕着科技联盟主导权的争夺,将有可能成为限制联盟效能发挥的结构性因素。为了更好地把握住数字时代的发展机遇,欧洲国家倾向于将大多数的数字问题赋予或者让渡给欧盟,通过共同协调以确保和维护欧洲国家普遍珍视的“数字主权”。而美国战略界构想中的科技联盟仅包括欧盟的核心成员国,欧盟本身则被定位为重要但不具备投票权的参与者,这本身就透漏出美国战略界缺少对欧洲现实情况的客观认知。虽然无法量化评估,但是,特朗普政府利用经济压力和威胁试图塑造盟友和伙伴外交政策的行为,无疑践踏了跨大西洋伙伴关系的政策红线。^① 拜登政府必须要认识到的新现实是,现在的欧盟试图寻求与美国建立一种更为平衡和平等的跨大西洋伙伴关系,“欧洲人应该向美国展示我们在哪里需要参与以及如何参与,而不是简单地等待华盛顿的暗示”,欧盟积极寻求通过国际合作维护欧洲公民的利益和关切以证明欧盟的价值,主要包括确保欧洲的经济主权、领导全球卫生健康、应对气候变化以及塑造数字时代未来等。因此,“欧洲需要投资于其经济主权并建立强大的防御性工具,以保护自己免受潜在的损害并鼓励充分考虑到欧洲利益的跨大西洋合作方式”。^② 上述战略关切集中且直观地体现为欧盟强调的“开放的战略自主权”:一方面,作为一种政策选择,即面对数字时代的挑战,欧盟需要更多而不是更少的全球合作,欧盟坚定对自由开放和公平贸易的承诺以及对运行良好、多元化且可持续的全球价值链和供应链的重视;另一方面,更是一种决策者心态,即强调欧盟有能力做出独立的战略判断和选择,并通过领导和参与塑造其周围的世界以反映其战略利益和价值观念。^③

美国主导的科技联盟与欧盟围绕着主导权的争夺,具体表现在议程设置方面的深刻分歧。数字经济时代所有的国家都在竞争相对的地缘政治经济优

^① Kristin Archick, et al., “Transatlantic Relations: U. S. Interests and Key Issues,” *Congressional Research Service*, April 27, 2020, <https://fas.org/sgp/crs/row/R45745.pdf>, 2021-05-04.

^② Susi Dennison, et al., “Second Acts: How Europe Can Renew the Transatlantic Partnership,” *European Council on Foreign Relations*, November 17, 2020, <https://ecfr.eu/article/second-acts-how-europe-can-renew-the-transatlantic-partnership/>, 2021-05-04.

^③ “Trade Policy Review-An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy,” *European Commission*, February 18, 2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/qanda_21_645/QANDA_21_645_EN.pdf, 2021-05-04.

势,美国和欧盟同样如此,特别是“在人工智能时代,各国围绕着各自青睐的技术愿景得到最广泛的支持而相互竞争”。^① 隐藏在科技议程设置分歧背后的更深层次矛盾是科技发展权益之争,这使得美国和欧洲国家“貌合神离”:美国政府批评欧洲国家没有关注到技术与自由民主的风险、人工智能的共同目标、数据保护或攻击性网络武器的正确使用和限制之间的联系,而是把更多的时间花在税收、监管差异、反垄断和标准制定上。^② 而欧洲方面则指责美国采取的限制性行动,指出美国利用科技安全名义,禁止欧洲企业与中国合作但是却对美国企业提供额外豁免权,意在限制欧洲供应商开拓中国市场的步伐,从而有效减轻美国企业的竞争负担。欧洲国家及欧盟的最终目标是寻求中美之间的战略平衡,以保持足够的独立性和自主权。而特朗普政府启动对华“芯片封锁”引起世界范围内科技领域的剧烈动荡,迫使欧盟不得不重新审视自身在全球半导体及其他科技领域产业链中的角色和地位。在此背景下,欧盟委员会于2020年12月7日组织召开欧盟17国电信部长(大臣)视频会议并发表了《欧洲处理器和半导体科技计划联合声明》,宣布欧盟将在未来两三年内投入1450亿欧元用于半导体产业,“确保欧洲的技术主权和竞争力,以及应对关键的环境和社会挑战及新兴大众市场的能力,加强欧洲开发下一代处理器和半导体的能力”,以全面提升欧盟在全球半导体产业中的话语权和自主性。^③

(二) 制度性困境:联盟有效性、代表性与正当性之间的逻辑悖论

严格限制联盟规模及确保议程设置高度集中,是科技联盟实际效能发挥的根本性制度保障,但随之而来的则是组建科技联盟战略动因的深刻悖论和道德困境。毋庸置疑,确保科技联盟对华技术遏制和封锁的实效性将是拜登政府筛选联盟成员和确定政策议程的核心出发点。科技联盟的实际效能取决于联盟体系本身的稳定性、强制力和制度化,从而有效促进联盟内部的情报共享、强化安全伙伴关系以及阻止中国从联盟成员国获取关键技术或相关知识。据此推断,科技联盟关注的重点领域将主要集中在保护专有技术和确保知识

^① Andrew Imbrie, et al., “Agile Alliances: How the United States and Its Allies Can Deliver a Democratic Way of AI.”

^② Nicholas Burns, et al., “Stronger Together: A Strategy to Revitalize Transatlantic Power.”

^③ The Ministers of Telecommunications, “Declaration: A European Initiative on Processors and Semiconductor Technologies.” December 9, 2020, https://www.eusemiconductors.eu/sites/default/files/uploads/20201209_EuropeanInitiativeonProcessorsandsemiconductortechnologies.pdf, 2021-05-04.

集体垄断(如半导体制造)、创建共同的出口管制框架(协调技术转移和投资筛选标准),以及限制中国5G设备嵌入全球信息通信基础设施和产业供应链。由此,科技联盟的正当性是建立在赤裸裸的国家安全利益和大国战略竞争的话语叙事基础上,最大限度地为美国政府的对外政策谋求国内支持的同时,还能够获得推行科技联盟所必需的战略资源和政策合法性。与此同时,也能够最大限度地凝聚联盟共识,为成员国限制对华技术出口并承担高额机会成本提供国内政策合法性。但是,“高度精英化”和“意识形态化”的科技联盟必然会导致美国陷入深刻的道德困境:一方面,由掌握先进技术的“T-10”或“T-12”国家组成的“精英俱乐部”不仅排除了中国和俄罗斯等所谓的技术专制国家,同时,也将印度尼西亚、巴西和肯尼亚等诸多“摇摆国家”排除在外。因此,“矛盾的结果是,在‘T-10’或‘T-12’成员配置下,未来数字竞争的主战场——如东南亚、非洲和拉丁美洲——仍将代表性不足”。^① 不仅如此,赤裸裸的大国战略竞争和地缘政治经济考量,必将致使被排除在“T-10”或“T-12”集团以外的国家不得不认真考虑以下发展前景:未来国际社会将沦为技术领导者独享的乐土,在科技研发、获取和竞争中落后的国家将逐渐被国际社会边缘化,由科技革命和殖民体系演化而来的“中心—边缘”世界体系将得到全面强化,任何试图挑战中心国家科技优势的行为或行为体都会迎来“中心集团”的集体制裁。^② 由此“发展中国家往往会形成以下叙事,即美国更愿意利用发展中国家对抗中国,而不是推行发展中国家青睐的目标和优先事项”。^③

为有效避免陷入上述道德困境和尴尬局面,美国可以选择扩大科技联盟成员国的规模,将更多的国家行为体甚至非国家行为体纳入到联盟框架内,同时,提升联盟议程的广泛性,使之符合更广泛的民主价值理念和标准。但是,联盟如果以推进技术民主规范为主要目标,那么,联盟的主要关切应该在于技术标准和使用规范等方面,合理的政策议程应该包括反对中国和俄罗斯等国家对外兜售专制技术,以及确保技术标准和使用方式符合民主价值观念。基于上述论述的合理推论:虽然需要科技联盟对中国等崛起中的技术专制国家

① Steven Feldstein, “How Should Democracies Confront China’s Digital Rise? Weighing the Merits of a T-10 Alliance.”

② 孙伟平:《关于人工智能的价值反思》,《哲学研究》2017年第10期,第121—123页;封帅:《人工智能时代的国际关系:走向变革且不平等的世界》,《外交评论》2018年第1期,第128—129页。

③ Siddharth Mohandas, et al., “Designing a U. S. Digital Development Strategy.”

进行遏制,但联盟的首要目标不应该是采取针对性措施打压中国,联盟的关注点应该是主动采取明智的措施以提高民主国家自身科技领域的竞争力、生产力和创造力,以建立和塑造一个植根于自由开放市场、符合民主价值观的有益的技术未来。^① 但是,联盟成员的开放性及其议程设置的广泛性将直接挑战科技联盟的有效性:不同的联盟成员国将带来截然不同甚至相互对立的技术观和价值观,过于宽泛的议程设置可能会分散联盟内有限的资源并导致无法确定联盟的优先事项,“除非政策制定者将联盟的使命局限于一系列核心问题上,否则联盟本身的价值都是值得怀疑的”。^②

(三) 美国科技战略困境:拜登政府科技战略的可信度、有效性和连续性

美国作为科技联盟领导者的可信度可能受到广泛质疑。特朗普政府时期的单边主义策略及广泛的“退群”行为,使得美国作为全球领导者的合法性和可信度大打折扣。拜登政府虽然高调宣布美国将重拾国际主义战略,强调联盟体系在国家安全战略中的基础性作用,以重振美国的全球领导力和影响力。但是,正如沙利文指出的,“两三年内可能无法彻底改变盟友对美国的看法,美国必须放低姿态保持谦逊,耐心稳健地赢得盟友的信任,从而提升美国在国际社会中的地位 and 领导力”。新美国安全中心的研究报告同样指出,“美国从国际安全中退出,为北京创造了空间,让国际机构屈服并推进北京的优先事项和价值观。美国退出国际安全机构的行为让欧洲(以及其他地区)的诸多国家质疑美国作为共同事业伙伴的长期承诺的可靠性”。^③ 不仅如此,对于潜在的合作伙伴而言,即便拜登政府及其国际主义战略值得信赖,但美国的政党体制及国内泛滥的民粹主义和技术民族主义情绪就显然值得怀疑。加之特朗普再次活跃在美国政坛,以及民主党政府未来持续执政前景的不确定性,都使得美国作为可信赖的合作伙伴角色受到广泛质疑。

拜登政府的科技战略本身存在严重问题。一方面,拜登政府强调基于深度科技合作的科技联盟,这将要求美国在科技联盟领域投入大量的资源以确

① Martijn Rasser, et al., “Common Code: An Alliance Framework for Democratic Technology Policy.”

② Steven Feldstein, “How Should Democracies Confront China’s Digital Rise? Weighing the Merits of a T-10 Alliance.”

③ Julie Smith, et al., “Charting a Transatlantic Course to Address China.”

保联盟的可信度和有效性；另一方面，拜登总统及其核心幕僚都显然更加重视美国自身科技生态系统的发展和完善，主张加大联邦资金投入和支持力度。基于拜登政府发布的《过渡性国家安全战略指导方针》，“整理好自己的屋子”将是未来拜登政府科技战略的核心关切。同时，美国国会“中国特别工作组”下设的中美科技关系专家小组发布的政策报告更是明确指出：作为对中国科技挑战的积极回应，是美国自身的政策错误，而不是中国的破坏性行为，造成了美国科技力量的根本性削弱。^①由此，多家美国权威智库要求联邦政府将用于研发的联邦资金至少提升到1976年以来的历史平均水平，即占国内生产总值(GDP)的1%，而地方政府、大学和私人研发资金总额占国内生产总值的3%。无论是加强外部科技合作还是内部科技研发，都需要美国政府维持巨额且持续的战略资源投入。在美国国内经济持续下行，以及民粹主义和技术民族主义盛行的双重背景下，在外部科技合作领域投入大量资源的行为可能导致拜登政府陷入战略反噬。不仅如此，美国两党之间虽然在遏制中国科技发展方面达成战略共识，但支撑美国国内科技政策的战略共识却似乎正在逐渐瓦解：共和党和民主党之间就修改互联网平台的中间责任保护、社交媒体网络是否对保守派评论员存在偏见、谷歌和YouTube等平台是否形成非法垄断等问题上发生严重冲突，“如果美国不能首先解决内部矛盾，并在一系列有争议的问题上更清晰地表明美国的立场和政策方向，美国就不可能令人信服地领导一个民主的科技议程”，^②且缺乏清晰明确的国内科技政策议程，“阻碍了美国发展其倡导的反映开放、透明和民主价值观的数字全球治理模式的能力”。^③

结 语

概言之，虽然拜登政府的对华科技战略尚未完全成型，诸多重要的政策议程仍在审议和制定过程中，但是，组建某种形式的科技联盟干扰和遏制中国正

^① Working Group on Science and Technology in U. S.-China Relations, “Meeting the China Challenge: A New American Strategy for Technology Competition.”

^② Steven Feldstein, “How Should Democracies Confront China’s Digital Rise? Weighing the Merits of a T-10 Alliance.”

^③ American Leadership Initiative, “A Global Digital Strategy for America: A Roadmap to Build Back a More Inclusive Economy, Protect Democracy and Meet the China Challenge.”

常的科技发展进程和潜力,基本上已经成为拜登政府明确的对华科技战略方向。虽然科技联盟战略目前仅正式出现在美国权威智库的研究报告中,但是诸如“选择性脱钩”“投资筛选”“标准制定”等科技联盟的核心内容已然出现在拜登政府的官方战略文本及其核心幕僚的讲话和著述之中。通过对上述研究报告、战略文本及著述的细致分析,能够基本勾勒出拜登政府和美国战略界构想中的科技联盟的宏观架构:科技联盟以“小院高墙”原则指导下的选择性脱钩策略作为理念基础,以成员间在技术转让、投资筛选和标准制定的妥善协调作为制度核心,以建立在民主价值和经济利益双重基础上的共识作为制度保障。由此,不难发现,构想中的科技联盟的本质是通过将科技发展问题安全化和意识形态化来组建“科技精英俱乐部”,确保以美国为绝对核心的所谓民主集团的集体竞争优势。但科技联盟的最终成型及效能发挥,仍需着力克服因美国追求绝对主导权与欧盟强调战略自主权而导致的结构性矛盾,妥善解决科技联盟本身有效性、代表性和正当性之间的关系,以避免最终陷入尴尬的制度和道德困境。更为重要的是,在国内民粹主义和技术民族主义的背景下,拜登政府面临着保持对科技联盟承诺的可信度和制度连续性问题。尽管存在上述诸多困难和挑战,但以美国为核心的科技联盟的最终建立必将严重干扰中国正常的科技发展进程,因此,国内学界和战略界需要对科技联盟战略议题高度重视。