

# 美国亚太同盟体系中的 网络安全合作<sup>\*</sup>

蔡翠红 李 娟

**【内容提要】** 冷战后,美国在不同契机下选择性地强化亚太同盟,以应对快速变化的亚太形势、维持美国在该地区的领导地位。随着网络空间的战略价值的凸显,美国为了增强网络安全、掌控网络空间主导权并全方位遏制中国崛起,大力提升网络在国家安全中的地位并将网络纳入亚太同盟的合作范围,使网络成为美国亚太同盟合作的新兴领域。美国与亚太盟国在共享网络情报与信息、加强网络空间军事化协作、塑造网络安全环境、协调以自由与安全为核心的互联网政策等方面进行网络安全合作。美国强化与亚太同盟的网络安全合作是亚太再平衡战略的自然延伸,也是其网络空间国际战略的一部分。对亚太各盟友而言,动荡的地区安全局势、遏制中国崛起以及争夺地区主导权等多种利益诉求驱动它们与美国加强网络合作。同时,同盟义务认知与国家利益诉求上的偏差、美国对盟国的监听以及特朗普政策的不确定性也在一定程度上削弱了美国亚太同盟在网络安全上的合作基础。美国在亚太同盟体系中的网络安全合作对中国的网络和国家安全产生了一系列负面影响,应予以积极应对。

**【关键词】** 网络空间;网络安全合作;美国亚太同盟;亚太再平衡

**【作者简介】** 蔡翠红,复旦大学美国研究中心教授;李娟,复旦大学国际关系与公共事务学院研究生。(上海 邮编:200433)

**【中图分类号】** D815.5 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006-9550(2018)06-0051-27

<sup>\*</sup> 本文为教育部国别与区域研究课题“美国与网络空间全球治理研究”的成果。感谢《世界经济与政治》杂志匿名审稿人提出的宝贵修改意见,文中错漏由笔者负责。

## 一 引言

美国一直把亚太地区视作重要国家利益所在,亚太地区的战略价值在亚太再平衡战略和中国力量快速增长的大背景下愈发凸显。美国在巩固、深化亚太同盟体系时,<sup>①</sup>把网络空间纳入合作领域。美日、美韩和美澳都存在不同程度的网络安全合作,并且逐渐深化。自2013年起,美日每年都会举行网络对话,交换网络合作建议,健全应对网络威胁与严重网络事件、信息共享以及关键基础设施保护等方面的合作机制,协调网络政策。美韩也在传统同盟体系中注入网络安全合作。2016年3月,美国与韩国公开了双边网络合作的内容,涉及协调网络安全政策、共同开发应对网络攻击的技术、交流和共享全球网络威胁情报等方面,<sup>②</sup>并且建立了网络合作小组和特别小组等机制。<sup>③</sup>此外,网络空间也一直是美澳间的重要合作领域。2011年9月,美澳双方一致同意将网络战纳入共同防御条约。<sup>④</sup>在此基础上,美澳还在继续强化战略伙伴关系,它们通过加强网络合作、惩治网络犯罪和建立网络对话的形式进一步协调网络政策,并已经在应对网络犯罪、加强信息共享、建立网上行为规范等方面达成共识。<sup>⑤</sup>同时,随着网络攻击、网络数据泄露、网络犯罪等网络安全问题的凸显,美国还在不断升级与亚太盟国的网络合作水平,把网络与军事、情报等议题结合在一起,正逐步构建其亚太同盟的集体网络防御体系。

美国与亚太盟友的网络安全合作及其集体网络防御体系对全球网络空间的良性发展造成了一定的影响,也对中国的网络安全形成了一定压力。研究美国亚太同盟体系中的网络安全合作有着重要意义,这不仅有利于清晰了解美国及其亚太盟国的行为动机,也有利于中国加强网络安全建设、制定相应网络政策并有效应对网络空间中的

① 冷战后美国的亚太同盟体系趋于扩大是中国学者的共识。吴心伯在《奥巴马政府与亚太地区秩序》一文中认为,美国通过构建“美国+盟友+伙伴”的关系网络来巩固亚太秩序。其中不仅包含美日、美韩和美澳传统同盟关系,也包括美日韩、美日澳、美日印三边对话。此外,“盟友+伙伴”关系网络也是美国亚太秩序的一部分,美国在原有基础上还增强了与越南和菲律宾的联系。本文分析的是美国与传统亚太盟友的关系,即日本、韩国和澳大利亚。参见吴心伯《奥巴马政府与亚太地区秩序》,载《世界经济与政治》2013年第8期,第54—67页。

② 李恒阳《美国网络安全面临的新挑战及应对策略》,载《美国研究》2016年第4期,第114页。

③ “Joint Communiqué of the 48th U.S.-ROK Security Consultative Meeting,” October 2016, <https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/USROKSecurityJointCommunique2016.pdf>, 访问时间:2018年5月5日。

④ “U.S.-Australia Ministerial Consultations 2011 Joint Statement on Cyberspace,” September 2011, <https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2011/09/172490.htm>, 访问时间:2018年5月5日。

⑤ Tobias Feakin, Liam Nevill and Zoe Hawkins, “The Australia-U.S. Cyber Security Dialogue,” March 2017, [https://s3-ap-southeast-2.amazonaws.com/ad-aspi/import/SR101\\_Australia\\_US\\_dialogue.pdf?rpxz0ToeGXw5jQ7VFC1MKxXKljy3F7Wk](https://s3-ap-southeast-2.amazonaws.com/ad-aspi/import/SR101_Australia_US_dialogue.pdf?rpxz0ToeGXw5jQ7VFC1MKxXKljy3F7Wk), 访问时间:2018年5月5日。

挑战。基于这些目标,本文将首先梳理美国亚太同盟网络安全合作的内容,然后分析网络安全合作被纳入亚太同盟体系的动因,最后整体评估美国亚太同盟网络安全合作的特点和局限性。

## 二 美国亚太同盟网络安全合作的多面布局

网络空间已经成为影响国家安全的重要因素,也是美国实现国家安全目标的重要政策领域。美国在重视自身网络能力建设的同时,也把网络空间纳入与亚太盟国的合作范围,并着手亚太地区的网络安全合作布局。奥巴马政府在2011年4月颁布《网络空间可信身份国家战略》,<sup>①</sup>同年5月颁布《网络空间国际战略》,<sup>②</sup>提出了美国对网络空间的整体构想,并明确表示要加强与盟友在网络领域的全面合作。美国与亚太盟友的网络安全合作领域广泛,包括应对网络攻击、打击网络犯罪、保护关键信息基础设施以及信息共享等。美国在亚太同盟体系中的网络安全合作可分为情报、军事及网络安全环境等方面,体现在共享网络情报与信息、加强攻防一体的网络空间军事化协作、塑造安全的网络环境和平衡网络自由与网络安全政策等议题上。

### (一) 延续冷战机制的网络情报与信息共享

关于网络情报有两种理解:一种是指与网络空间相关的情报,包括网络空间技术和应用、可资利用的网络漏洞或构成威胁的网络风险等;另一种是指从网络空间或者经由网络途径获取的情报,指的是情报来源和获取手段。本文所说的网络情报合作是指美国与亚太盟国的情报机构通过互联网获取、处理情报的活动。为了提高网络情报的搜集能力,它们又必然要高度关注网络技术的应用与发展。为此,美国延续了冷战时期的情报共享机制,并先后同澳大利亚和日本就共享网络情报达成共识,而韩国在这一共享过程中也发挥了重要作用。

#### 1. “五眼联盟”的情报共享

情报联盟内部的资源共享、信息交流与技术合作是美国情报机构获取网络情报的重要渠道,而在情报联盟中最为著名的当属“五只眼(Five Eyes)”,又称“五眼联盟”。“五只眼”情报联盟始于第二次世界大战时美英在破译日本海军通信密码、应对日德海军的合作,1948年后加拿大、澳大利亚和新西兰也陆续加入。随着网络技术的蓬勃

<sup>①</sup> “National Strategy for Trusted Identities in Cyberspace,” April 2011, <https://www.nist.gov/sites/default/files/documents/2016/12/08/nsticstrategy.pdf>, 访问时间:2018年5月9日。

<sup>②</sup> “International Strategy for Cyberspace,” May 2011, [https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/rss\\_viewer/international\\_strategy\\_for\\_cyberspace.pdf](https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/rss_viewer/international_strategy_for_cyberspace.pdf), 访问时间:2018年5月9日。

发展。五国逐渐将网络、卫星、光纤等信号情报作为收集重点,在驻他国使领馆建立监听站广泛监听,并利用特种设备直接截取通信数据包和网络信号。

“五只眼”情报联盟内部有明确的分工合作,澳大利亚作为美国的亚太盟友在美国构建的覆盖全球的情报监控网络中发挥着重要作用。据爱德华·斯诺登(Edward Snowden)曝光的材料,澳大利亚至少有4个机构在帮助美国搜集情报。位于松树谷的美澳联合防务基地在美国一项代号为“X-Keyscore”的情报收集计划中发挥着重要作用。此外隶属澳大利亚信号局的三个接收站也参与了“X-Keyscore”的情报收集计划,它们分别是达尔文附近的肖尔湾(Shoal Bay)接收站、杰拉尔顿的澳大利亚防务卫星通信站(Australian Defence Satellite Communications Facility)以及堪培拉郊外的澳大利亚皇家海军哈曼通信站(Communications Station HMAS Harman)。<sup>①</sup>澳大利亚还计划在哈曼通信站建设一个高水平的数据存储库以支撑当前的情报收集活动。除此之外,据被封杀的美国国家安全局官员威廉·宾尼(William Binney)爆料,澳大利亚政府还参加了旨在获取、分析互联网信息的“细线(Thin Thread)”项目以及后续的“开拓者(Trailblazer)”“动荡(Turbulence)”和“交通偷窃”(Traffichief)项目。<sup>②</sup>

在美国建立全球网络情报监测体系的过程中,韩国作为其亚太盟国也起到了重要的协助作用。韩国是“五眼联盟”在亚洲重要的信息拦截据点,韩国国家情报院与美、澳的情报机构也一直保持着密切合作。韩国在美澳铺设亚洲海底通信电缆上发挥了重要作用,此后“五眼联盟”可以通过铺设在釜山附近的海底电缆获取大量中国的通信信息。目前,“五只眼”情报系统共拥有120多颗卫星,能够获取90%以上的全球互联网数据信息,为美国在全球范围内开展行动提供了强有力的情报支撑。<sup>③</sup>网络情报共享是美国亚太网络安全合作的重要内容,美日在2017年5月签署了关于网络信息共享的协议,计划通过美国国土安全部的自动指示器共享平台共享信息,以强化网络合作关系、应对网络威胁。<sup>④</sup>

### 2. 美国与亚太盟国的网络情报合作

美国与日、韩、澳等亚太盟友的网络情报合作主要体现在网络情报监测和共享机

<sup>①</sup> 《斯诺登揭露称全澳有4所机构为美国间谍网做贡献》,http://www.chinanews.com/gj/2013/07-09/5021529.shtml,访问时间:2018年5月7日。

<sup>②</sup> 《斯诺登最新消息:爆料“五眼”情报联盟由加拿大澳大利亚新西兰英国美国组成》,http://www.guanchan.com/america/2013\_07\_09\_156824.shtml,访问时间:2018年5月9日。

<sup>③</sup> 陈登峰《黑暗中的“五只眼”》,载《科学24小时》2015年第7期,第66页。

<sup>④</sup> “Bridging the Gap: U.S.-Japan Take an Important Step in Cyber Information Sharing,” https://www.look-ingglasscyber.com/blog/threat-intelligence-insights/bridging-gap-u-s-japan-take-important-step-cyber-information-sharing/,访问时间:2017年12月10日。

制上。为了能够从网络空间高效地获取和处理信息保障美国国家安全,美国军方一直把国内其他政府部门、私营企业以及海外盟友视作重要的合作对象。在美国亚太同盟体系中,信息共享一直是美日双边协定中的重要部分。2007年两国签署了《军事情报保护协定》<sup>①</sup>,这使得美日之间的情报合作得到强化。为了进一步升级美日情报合作体系,美国国防部部长查尔斯·哈格尔(Charles Hagel)于2013年4月会晤了到访的日本防卫大臣小野寺五典(Dnoderu Itsunori),在联合记者会上哈格尔宣布两国将成立工作组,深化在情报、监控与侦察领域的合作。<sup>②</sup>美韩情报合作则始于1987年签订的《军事情报保护协定》,其奠定了双边情报共享的基础。<sup>③</sup>随着冷战后国际环境的变化和朝鲜核问题的凸显,美韩在2011年签署了《军事情报交流协议》,为及时交流、分享有关朝鲜的军事情报建立了军事情报统合处理体系。<sup>④</sup>为了在情报获取中充分发挥网络的重要作用、推进美日韩三国的情报合作,在2014年5月的三国防长对话中,三国决定全面推进签署情报共享谅解备忘录。此外,为了支撑三边网络情报合作,美国向日韩转让了部分情报技术与设备。美国在日本部署了两套X波段预警雷达系统,在韩国部署了配备该雷达的“萨德”反导系统,此举在日韩间建立起完善的网络情报侦测和监控系统。<sup>⑤</sup>

澳大利亚是美国亚太战略的“南锚”,在网络情报合作中发挥着重要作用。美国在澳大利亚境内设有10多处针对亚太地区的远程情报站。澳大利亚情报专家德斯·鲍尔(Des Ball)在2013年表示,澳大利亚一直利用监测站替美国监测亚太地区。另外据媒体披露,澳大利亚的驻外使馆已成为美国间谍活动的大本营,后者利用代号为“特等舱”的情报监测系统窃听并截获亚太地区的重要通信记录和相关数据信息。<sup>⑥</sup>

## (二) 攻防一体的网络空间军事化协作

军事力量是维护国家安全最直接、最重要的手段,在美国加强亚太同盟网络安全合作的过程中,网络空间逐渐成为部署和发展军事力量的场所,网络空间显示出军事化的趋势。美国先后于2002年、2008年和2010年成立海军、空军和陆军网络司令部,美国国防部早在2014年的《四年防务评估报告》中就提出要成立133个网络任务

① 陈岳《韩日签订〈军事情报保护协定〉,美日韩军事一体化深度前推》,载《世界知识》2016年第24期,第46—47页。

② 《美日防长举行会晤 成立工作组深化情报侦察合作》,http://www.chinanews.com/gj/2013/04-30/4777244.shtml,访问时间:2018年5月7日。

③ 赵世兴《美日韩情报合作:进展与困顿》,载《解放军报》2016年8月26日。

④ 赵世兴《美日韩情报合作:进展与困顿》,载《解放军报》2016年8月26日。

⑤ 赵世兴《美日韩情报合作:进展与困顿》,载《解放军报》2016年8月26日。

⑥ 《“特等舱”曝光:美澳联手监听亚太》,载《解放日报》2013年11月4日。

分队。<sup>①</sup> 2018年5月,美国网络司令部的官员表示该司令部下属的133个任务部队已全部具备全面作战能力,掌握了保卫网络空间安全的能力。<sup>②</sup> 在提升自身网络军事能力的同时,美国也与亚太盟国加强了在网络空间的军事化协作,不仅以信息技术改进军队训练,还把网络空间纳入同盟作战体系。

### 1. 以信息技术手段进行联合军事训练与演习

为了检验网络部队的实战能力并对他国形成有效的网络威慑,美国与盟国及其他合作伙伴进行了一系列网络军事演习。参与美国网络联合军演的国家逐步从“网络风暴 I”演习中的“五眼联盟”扩展到“网络风暴 III”演习中的12个伙伴国家。与此同时,网络军事演习的范围与层次也不断深入,并得到了美国亚太盟友的切实支持。

亚太盟友是美国“网络风暴(CyberStorm)”系列演习的重要参与者。该系列演习是美国国土安全部主持的最高层级的国家网络行动,其通过美国各级联邦政府、州政府、私营企业与盟国、伙伴国的共同参与检验各方应对网络事件的响应流程,以强化网络安全并提升信息共享能力。2006年2月,美国与英国、澳大利亚和加拿大等国进行了“网络风暴 I”演习,模拟了网络空间遭受多次网络攻击时所需要的应急政策与通信方法。2008年3月,美国国土安全部举行了“网络风暴 II”演习,其规模与难度相较于第一次都有所增加。同年,韩国开始参加美国国防部组织的网络防御研讨会,利用虚拟服务器进行模拟演习,以增强遭受网络攻击时的防御能力。2010年9月,日本、澳大利亚等12国参加了由美国举行的“网络风暴 III”演习,其以“部分关键基础设施遭受大型网络攻击”为情景模拟了1500多起复杂的网络攻击,全面检验了各国网络部队的协调力、感知力和反击力。2011年秋季的“网络风暴 IV”演习则检验了美国联邦政府、州政府、私营企业和盟国的网络安全能力。2016年3月,美国国土安全部开始筹备“网络风暴 V”演习,以测试美国应对严重网络事故的能力。2018年4月10日,美国国土安全部举行了“网络风暴 VI”演习,模拟了关键基础设施遭受大规模网络攻击的情景,以提升共享信息并及时应对威胁的能力。<sup>③</sup>

除此以外,美国还积极与亚太盟友开展双边网络攻防演习。2013年11月,美日

<sup>①</sup> “Quadrennial Defense Review 2014,” [http://archive.defense.gov/pubs/2014\\_Quadrennial\\_Defense\\_Review.pdf](http://archive.defense.gov/pubs/2014_Quadrennial_Defense_Review.pdf), 访问时间:2018年5月6日。

<sup>②</sup> “Cyber Mission Force Achieves Full Operation Capability,” May 17, 2018, <https://www.defense.gov/News/Article/Article/1524747/cyber-mission-force-achieves-full-operational-capability/>, 访问时间:2018年5月21日。

<sup>③</sup> 美国“网络风暴”系列演习内容来自美国国土安全部, <https://www.dhs.gov/cyber-storm>, 访问时间:2018年5月5日。

在北海道举行了联合军演,首次进行了反网络攻击训练。<sup>①</sup>该训练的情景要求是命令美军的网络专家和日本陆上自卫队共同应对感染美日战斗指挥系统的网络病毒。日本于2014年斥资1.4亿美元成立了网络防卫部队,以应对网络攻击并与美军展开联合演习。<sup>②</sup>美韩在2010年8月的例行年度演习中进行了以电脑模拟为主的军事演练。<sup>③</sup>2011年9月,美澳在共同防御条约中增加了网络领域的共同防御条款。<sup>④</sup>通过各类网络攻击演习,美军检验了网络作为实战武器的作战效果,提高了美军及其盟友在遭遇网络攻击时的迅速反应能力。通过把网络攻防纳入与盟国的联合军演,美国也确立了自身在网络空间中军事协作的领导地位。

## 2. 将网络空间纳入同盟作战体系

通过将网络空间纳入同盟作战体系,美国既提高了盟国的网络能力,又增强了网络空间的集体安全。2011年7月,美国国防部公布了首份《网络空间行动战略》,把网络空间称为与陆地、海洋、天空和外太空并列的作战领域,<sup>⑤</sup>这也是首次将网络空间定义为美国军事活动的活动空间。此外,报告还称将加强与北约盟友和其他伙伴在网络空间的合作,构建集体网络防御(collective cyber defense)。为了切实加强网络防御能力,美国于2014年在网络司令部旗下成立了专门的防御作战部门——国防部信息网络联合总部(Joint Force Headquarters Department of Defense Information Network)。该部门在2018年1月就已经具备了全面作战能力,能够为美军提供全球防御、控制和指挥功能。<sup>⑥</sup>

根据美国与日本、澳大利亚等国签署的网络合作条约,在缔约国的网络遭到破坏的情况下,其可以使用盟国的网络发起网络攻击。<sup>⑦</sup>从战略协商到出台具体政策,美日一直在强化网络领域的军事合作。2013年10月3日,美日签署了加强网络空间军

① 《美日北海道联合军演首次进行反网络攻击训练》,http://www.chinanews.com/mil/2013/12-04/5578819.shtml,访问时间:2018年5月6日。

② Emma Chanlett-Avery and Ian E. Rinehart, "The U.S.-Japan Alliance," February 2016, p.27, https://fas.org/sgp/crs/row/RL33740.pdf,访问时间:2018年5月5日。

③ 《美韩“乙支自由卫士”联合军演拉开帷幕》,http://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2010/08/100816\_us\_skorea\_ulchi,访问时间:2018年5月6日。

④ "U.S.-Australia Ministerial Consultations 2011 Joint Statement on Cyberspace," September 2011, https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2011/09/172490.htm,访问时间:2018年5月9日。

⑤ "Department of Defense Strategy for Operating in Cyberspace," July 2011, https://csrc.nist.gov/CSRC/media/Projects/ISPAB/documents/DOD-Strategy-for-Operating-in-Cyberspace.pdf,访问时间:2018年5月6日。

⑥ "DoD's Network Defense Headquarters Achieves Full Operational Capability," January 2018, https://www.defense.gov/News/Article/Article/1429130/dods-network-defense-headquarters-achieves-full-operational-capability/,访问时间:2018年5月21日。

⑦ 李恒阳《美国网络军事战略探析》,载《国际政治研究》2015年第1期,第123页。

事协作的协议,其规定的合作范围包括情报收集、信息安全、监控侦查、设备使用、扩展威慑、人员培训和军事演习等。<sup>①</sup> 2015年4月公布的新版《美日防卫合作指针》把网络列为新的战略合作领域,主张打造能够应对网络威胁的现代化同盟关系。<sup>②</sup> 2015年11月美国战略与国际问题研究中心(CSIS)发布了《美日网络安全合作》报告,指出美日仍然需要在6个领域加强合作,其中包括定义和落实网络空间的集体防御。<sup>③</sup> 美韩也在不断升级网络安全的双边合作水平,以应对来自朝鲜的网络攻击。随着网络空间的不断军事化,该领域中的合作已成为美韩应对朝鲜威胁的立足点。此外,在2011年9月的美澳部长级对话中,双方表示将把网络防御纳入共同防御协定,<sup>④</sup>这也是美国第一次把网络战正式列入双边安全条约。

### (三) 塑造整体安全的网络安全环境

安全的网络环境是美国有效利用网络的重要条件,网络安全的内涵在于减少网络空间的环境风险、防范因各种网络活动产生的威胁、有效应对网络攻击、实现网络空间的整体安全。网络空间的整体安全是指关键信息基础设施、核心网络系统以及重要网络数据的综合安全。网络空间是连接全球的共享空间,美国在通过增强自身能力维护网络安全的同时也主张国际合作,以获取更多国家在应对网络攻击、制定网络空间规则、保护关键信息基础设施、增强网络空间治理等方面的支持。

#### 1. 强化关键信息基础设施建设与数据信息保护

强化关键信息基础设施建设与数据信息保护是保护网络空间整体安全的重要环节。2013年年初,美国总统奥巴马签署了题为《改进关键基础设施网络安全》的13636号行政令,<sup>⑤</sup>将关键基础设施的保护与网络安全紧密地联系起来。2015年6月,美国国会通过了《美国自由法案》,要求电信运营商承担搜集和留存电话数据的责任,而政府机构在必要时则可按规定程序予以利用。日本与澳大利亚等国随后也在政府内建立了网络安全中心,以保护重要基础设施免遭网络攻击、提升网络空间的整体

<sup>①</sup> Karen Parrish, "U.S., Japan Agree to Expand Security, Defense Cooperation," October 2013, [https://www.army.mil/article/112661/us\\_japan\\_agree\\_to\\_expand\\_security\\_defense\\_cooperation](https://www.army.mil/article/112661/us_japan_agree_to_expand_security_defense_cooperation), 访问时间:2017年12月10日。

<sup>②</sup> "The Guidelines for Japan-U.S. Defense Cooperation," April 2015, [http://www.mod.go.jp/e/d\\_act/anpo/shishin\\_20150427e.html](http://www.mod.go.jp/e/d_act/anpo/shishin_20150427e.html), 访问时间:2018年5月7日。

<sup>③</sup> James Andrew Lewis, "U.S.-Japan Cooperation in Cybersecurity," November 2015, [https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy\\_files/files/publication/151105\\_Lewis\\_USJapanCyber\\_Web.pdf](https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/publication/151105_Lewis_USJapanCyber_Web.pdf), 访问时间:2018年5月7日。

<sup>④</sup> "U.S.-Australia Ministerial Consultations 2011 Joint Statement on Cyberspace," September 2011, <https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2011/09/172490.htm>, 访问时间:2018年5月9日。

<sup>⑤</sup> "Cybersecurity: Executive Order 13636," February 12, 2013, <https://obamawhitehouse.archives.gov/node/298406>, 访问时间:2018年5月8日。

安全。在美国的呼吁倡导下,日本在2013年发布了《创建最尖端的IT战略》,明确了大数据保护的国家政策。<sup>①</sup> 澳大利亚也于2015年通过了《电信法修正案》,以法律的形式对数据留存做出规定。<sup>②</sup>

美日在2015年发表共同声明,就信息共享、应对重大网络事件、保护关键信息基础设施等达成共识。2017年10月27日,美国和日本正式签订协议,该协议规定将在两国间建设一条名为“木星”的海底光缆,总长度约1.4万公里,横跨整个太平洋。<sup>③</sup> 这提升了美日互联网的互联速度,增强了网络的整体稳定性,也加强了美日在关键信息基础设施建设方面的合作。2015年11月,日韩发表联合声明,宣布两国将加强在网络和太空领域的合作,强化重点基础设施的安全建设。<sup>④</sup> 除此之外,在美澳网络安全合作中,关键基础设施特别是数字控制系统的保护和建设也是合作的重要着力点。<sup>⑤</sup>

## 2. 保障网络空间的整体安全

美国主要通过两种途径增强亚太同盟体系应对网络攻击的能力、保障网络空间的整体安全,一是通过立法手段给予网络合作法律保障,二是在双边网络安全对话中达成政策共识。

首先,为了有效应对网络攻击,美国与亚太盟国相继颁布官方政策文件、加强网络空间立法。奥巴马政府在2011年的《网络空间国际战略》中全面阐述了美国对网络空间的总体规划,提倡加强应对网络攻击的国际合作,保障网络空间安全。在美国的影响和带动下,其亚太盟友纷纷成立了网络安全协调机构,统筹政府各部门的网络安全事务,以应对网络攻击和增强国家网络安全。日本先后发布了《网络安全合作国际战略》和《网络安全基本法》,设立了内阁官房长官领导的网络安全战略本部。<sup>⑥</sup> 后者的职责是协调政府各部门的网络安全对策、应对网络攻击。韩国也相继颁布了《国家网络安全管理规规定》《信息通信网络的利用促进与信息保护等相关法》《国家网络安

① 何波《如何保障“互联网+”时代网络数据安全?》, [http://www.cnii.com.cn/informatization/2016-03/07/content\\_1701228.htm](http://www.cnii.com.cn/informatization/2016-03/07/content_1701228.htm), 访问时间:2018年5月8日。

② “Telecommunications(Interception and Access)Amendment(Data Retention)Act 2015,” No.39, 2015, <https://www.legislation.gov.au/Details/C2015A00039>, 访问时间:2018年5月30日。

③ 《每秒6小时高清视频美日最快海底光缆开建:横跨1.4万公里》, <https://www.cnbeta.com/articles/tech/665533.htm>, 访问时间:2018年3月12日。

④ 《日韩联合声明:两国将加强在太空和网络安全上面的合作,加强重点基础设施的安全建设》, <http://www.cnforex.com/news/html/2015/11/2/0a7a7c1c40d19248f2e49b38e5af32e4.html>, 访问时间:2018年5月9日。

⑤ 《美澳签署网络安全协议》,载《通信管理与技术》2012年第3期,第28页。

⑥ 「内閣サイバーセキュリティセンター」, <http://www.nisc.go.jp/index.html>, 访问时间:2018年5月5日。

综合对策》等政策、法律文件以增强网络安全。<sup>①</sup> 2016年12月27日,韩国还进一步通过了《国家网络安全法案》,成立了国家网络安全委员会,以提升应对网络攻击的能力。<sup>②</sup> 澳大利亚则于2016年公布了《澳大利亚网络安全战略》。<sup>③</sup>

自2013年起,美日每年都会举行网络对话,探讨发展态势,协调网络政策。新田裕子(Nitta Yoko)在讨论日本国际网络安全合作战略时,提出日本应当在网络问题上加强国际合作,通过信息共享来应对网络威胁。<sup>④</sup> 2013年5月,美日两国举行了网络安全全方位对话,双方均认为网络攻击造成的重要基础设施瘫痪对国家安全构成了严重威胁,两国应携手应对网络攻击。<sup>⑤</sup> 2016年,第四次美日网络对话在信息交流与共享、提升网络能力建设、打击网络犯罪与加强网络空间军事合作等方面达成共识。<sup>⑥</sup> 2017年7月21日,第五次美日网络对话重申了双方在网络空间进行合作的立场。<sup>⑦</sup> 韩国也针对来自朝鲜的潜在黑客攻击与美国进行了多次政策协调。在2012年的美韩“2+2”会谈上,两国要求朝鲜停止对卫星定位系统的骚扰与网络攻击。<sup>⑧</sup> 2018年2月,美国国防部作战试验与评估办公室表示,美韩正在提升进攻性网络能力,以有效应对网络攻击、保障网络安全。为了共同应对网络攻击,美澳则将网络战列入共同防御条约。2014年6月,澳大利亚总理托尼·阿博特(Tony Abbott)访问美国,双方就在亚太地区加强防务合作达成共识,表示要加强在网络、太空等新领域的合作,其中包括网络防御合作和共同应对网络安全事件。<sup>⑨</sup>

① 《韩国:数十部法律保护用户权益》,载《光明日报》2012年12月27日。

② 《韩拟设国家网络安全委员会统筹应对网络攻击》,http://news.cri.cn/20161227/d5055597-bf09-a160-f0c0-5185853b9e12.html,访问时间:2018年5月8日。

③ “Australia’s Cyber Security Strategy,” 2016, https://www.pmc.gov.au/sites/default/files/publications/australias-cyber-security-strategy.pdf,访问时间:2018年5月9日。

④ Yoko Nitta, “Japan’s Approach Towards International Strategy on Cyber Security Cooperation,” September 2013, http://cybersummit.infosites/cybersummit.infoHiles/Japan\_edited%20V2.pdf-FINAL.pdf,访问时间:2017年9月4日。

⑤ 《日美首次网络安全对话今举行 合作应对网络攻击》,http://news.cntv.cn/2013/05/09/AR-TI1368079510418422.shtml,访问时间:2018年5月8日。

⑥ “The Fourth Annual U.S.-Japan Cyber Dialogue,” September 2016, http://www.pacom.mil/Media/News/News-Article-View/Article/945940/the-fourth-annual-us-japan-cyber-dialogue/,访问时间:2018年5月10日。

⑦ “The 5th Japan-U.S. Cyber Dialogue,” July 2017, https://www.mofa.go.jp/press/release/press3e\_000115.html,访问时间:2018年5月10日。

⑧ 《韩美警告朝鲜“如继续进行挑衅,将进行惩罚”》,http://news.cntv.cn/20120615/107462.shtml,访问时间:2018年5月8日。

⑨ 《美澳敲定军力态势协议 将在亚太加强防务合作》,http://www.chinanews.com/gj/2014/06-13/6275772.shtml,访问时间:2018年5月9日。

#### (四) 平衡网络自由与网络安全政策

美国高度强调网络空间对于国家安全的重要性,其在与亚太盟友的合作过程中充分注重网络政策间的协调一致。自由与安全的网络空间是美国国家利益最大化的保障,因此美国在亚太同盟体系内的网络安全政策协调也是以平衡国际互联网的自由与安全为立足点。美国与亚太盟友的网络政策协调主要表现在共同推动互联网自由和应对恐怖主义等网络威胁。

##### 1. 共同推动互联网自由

网络自由是美国网络空间国际战略的重要目标。美国把网络自由整合到对外政策的整体框架中,通过在国际上推动网络自由以树立在网络治理中的良好形象,通过推广美国价值观来实现国家利益。在2011年5月出台的《网络空间国际战略》中,网络自由是被反复强调的重要内容。“美国鼓励全世界人民通过数字媒体表达观点、分享信息、监督选举、揭露腐败、组织政治和社会运动……当网络世界面临威胁和入侵时,美国高度重视以下原则,即言论和结社自由、珍视个人隐私和信息的自由流动。”<sup>①</sup>美国企业研究所(American Enterprise Institute)在2016年的一份报告中也提出美国网络空间政策的最重要目标就是通过网络在全球范围内推广自由、繁荣与安全的理念,以确保美国国家利益的实现。<sup>②</sup>

就网络自由而言,亚太同盟体系是美国推行网络空间国际战略的重要平台。2015年9月,日本推出了新版《网络安全战略》,其总体目标是“在网络空间中,人们可以不受时间和地点的约束自由发表言论、共享信息以及分享感受。这是自由主义社会和民主主义的基础。”<sup>③</sup>在美澳网络合作中也一直在着重强调网络自由。在2016年4月,澳大利亚颁布了《澳大利亚网络安全战略》,该战略表示澳政府将会与国际伙伴一起为建设一个开放、自由、安全的网络空间而努力,直面网络安全威胁,为全球经济发展提供一个自由的网络环境。<sup>④</sup>

##### 2. 应对恐怖主义等网络威胁

网络技术的发展提高了信息交流的效率、降低了信息传播的成本,但与此同时,网

<sup>①</sup> “The International Strategy for Cyberspace,” 2011, [https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/rss\\_viewer/international\\_strategy\\_for\\_cyberspace.pdf](https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/rss_viewer/international_strategy_for_cyberspace.pdf), 访问时间:2017年10月20日。

<sup>②</sup> Jeffrey A. Eisenach, Claude Barfield, James K. Glassman, Mario Loyola and Shane Tews, “An American Strategy for Cyberspace,” June 2016, <https://www.thefreelibrary.com/An+American+strategy+for+cyberspace%3A+advancing+freedom%2C+security%2C+and...-a0458713060>, 访问时间:2018年5月10日。

<sup>③</sup> 「サイバーセキュリティ戦略」, <http://www.nisc.go.jp/active/kihon/pdf/cs-senyaku-kakugikettei.pdf>, 访问时间:2017年10月27日。

<sup>④</sup> “Australia’s Cyber Security Strategy,” <https://cybersecuritystrategy.pmc.gov.au/assets/img/PMC-Cyber-Strategy.pdf>, 访问时间:2018年5月5日。

络空间也产生了网络犯罪、网络攻击、网络诈骗等诸多威胁。例如 恐怖分子会利用网络搜索和发布恐怖信息、利用恐怖组织网站以及社交网络账号进行宣传和招募、通过电子邮件以及手机应用软件传播恐怖组织的刊物和信件甚至是计划和组织恐怖活动。<sup>①</sup> 美国是信息产业大国,又深受恐怖主义威胁,因此就打击恐怖主义协调网络政策就成为美国维护自身国家安全的重要内容。美国非常清楚只有通过国际合作的方式才能消除网络空间中的恐怖主义、保障网络安全,而最有效的国际合作就是盟友间的网络政策协调。

在合作应对网络恐怖主义方面,美日和美澳间存在广泛的外交协调,并通过强制性措施保障政策的具体实施。美韩之间也于2017年4月25日在首尔重启了时隔4年的反恐政策协商会议,充分讨论了多个增进两国反恐合作的议题。<sup>②</sup> 2013年10月,美日两国签署了联合打击网络恐怖分子的协议,确定就打击黑客攻击和网络恐怖分子举行联合演习,并建立定期磋商机制。<sup>③</sup> 为了进一步加强网络空间的反恐合作,改善美日间网络合作局限于信息分享的现状,美日两国着力于共同培养网络反恐方面的专业人才。为此,日本专门派遣自卫官到美国学习网络反恐课程,以提升应对网络攻击的能力。<sup>④</sup> 2017年6月,美澳举行了“2+2”部长级会晤,两国就打击恐怖主义达成一致。美国国务卿雷克斯·蒂勒森(Rex Tillerson)强调美澳两国需要在反恐上长期合作,打击暴力极端主义、阻止外国恐怖分子流窜并削弱其网络宣传。<sup>⑤</sup>

### 三 美国亚太同盟网络安全合作的双向动因

美国在加强自身网络能力建设的同时也注重网络领域的国际合作,尤其是与亚太盟友间的合作。美国在亚太同盟体系中注入网络因素、强化网络安全合作的动机在于实现自身的国家利益,是美国亚太再平衡战略的自然延伸,是强化国际网络合作的重要部分,是美国保障国家安全的重要基础。与此同时,各亚太盟国积极配合美国的网

<sup>①</sup> 蔡翠红、马明月《以“伊斯兰国”为例解析网络恐怖活动机制》,载《当代世界与社会主义》,2017年第1期,第149页。

<sup>②</sup> “News Report from Ministry of Foreign Affairs of South Korea,” [http://www.mofa.go.kr/www/wpge/m\\_3991/contents.do](http://www.mofa.go.kr/www/wpge/m_3991/contents.do), 访问时间:2018年5月5日。

<sup>③</sup> 《美日两国签署打击网络恐怖主义合作协议》, [http://sputniknews.cn/radiovr.com.cn/news/2013\\_10\\_03/245167182/](http://sputniknews.cn/radiovr.com.cn/news/2013_10_03/245167182/), 访问时间:2018年3月20日。

<sup>④</sup> 《日本或将向美国派自卫官 学习共同应对网络攻击》, <http://www.chinanews.com/gj/2013/09-24/5315178.shtml>, 访问时间:2018年5月5日。

<sup>⑤</sup> “Joint Statement AUSMIN 2017,” June 5, 2017, <http://dfat.gov.au/geo/united-states-of-america/ausmin/Pages/joint-statement-ausmin-2017.aspx>, 访问时间:2018年5月6日。

络合作布局也是它们面对现实环境的必然选择。中国的崛起、美国对中国的遏制以及由此引发的亚太地区的动荡不安使得日本、韩国和澳大利亚等国向美国靠拢,加强与美国的网络合作以维护本国的战略地位,并争夺亚太地区的主导权。

### (一) 美国的战略考量

美国与亚太同盟的网络安全合作是基于美国自身的战略考量,其既是美国亚太再平衡战略的利益延伸,也是美国网络空间国际战略的重要组成部分。同盟体系是美国推进亚太战略的基础,加强同盟合作是美国推行各类政策的必然选择,网络空间这一新兴领域自然也要被纳入美国亚太战略和同盟体系的整体框架。此外,美国网络空间的全球战略也是其全球安全战略的一部分。出于多重战略考量,美国高度注重与亚太盟国的网络安全合作。

#### 1. 美国亚太再平衡战略背景下的利益延伸

加强与亚太盟友的网络安全合作是美国亚太再平衡战略的重要环节,而网络空间中的安全合作也会强化现有的同盟关系。亚太地区对美国的经济与战略利益而言至关重要,亚洲广阔的市场、强大的经济实力与潜力被美国视为其自身经济复苏和繁荣的重要保障。奥巴马执政后提出了亚太再平衡战略,力图深度参与亚太发展进程,通过经济、安全、外交等多种方式来加强与盟友的合作,以达到削弱中国不断增长的影响力、维护美国主导地位的目的。加强与亚太盟友的合作是美国推行亚太再平衡战略的核心要素和必然选择。美国的亚太同盟体系有如下核心目标:威慑对美国盟友的进攻、防止战争;维护地区稳定;寻求与盟友“组队”,将其拉入美国的政治轨道;维护美国在亚太地区的军事存在;鼓励民主的扩散,传播美国价值观。<sup>①</sup>中国的崛起和美国的相对衰落引发了亚太地区战略秩序的变动,这使得美国希望通过加强与亚太盟友的合作来保持和扩大自身的战略优势。亚太同盟体系也因此成为美国塑造亚太地区秩序的工具。

网络空间是美国与亚太盟国合作的新领域,是美国在亚太再平衡战略背景下的利益延伸。由于非传统安全挑战的不断升级、网络重要性的凸显以及网络威胁的不断增强,美国在强化亚太同盟关系时加大了网络合作的力度。网络空间对于美国推进亚太再平衡战略具有重要意义。网络技术的发展改变了国家的安全环境和战争形态,加强了自由开放的国际市场和网络技术本身的战略价值,这使得网络空间成为影响国家综合实力和国家安全的重要因素。除了网络安全合作以外,网络资源和技术对于美国及其亚太盟国

<sup>①</sup> 中国现代国际关系研究院《太平洋足够宽广:亚太格局与跨太秩序》,北京:时事出版社2016年版,第44页。

的政治、经济和军事合作也具有显著的增幅效应。由于网络合作相较于扩充军备、增强军事力量来说更具兼容性,这对于美国实现其亚太战略目标起到了双重保障的作用。美国在亚太的网络安全合作布局是美国推进亚太再平衡战略的组成部分,是一项保障美国领导地位的柔性战略,是维护网络空间利益、掌控网络发展主导权的重要步骤。

### 2. 美国网络空间国际战略中的亚太合作

加强与亚太盟友的网络安全合作也是美国网络空间国际战略的组成部分。美国一直高度重视网络空间对于确保国家安全、实现国家利益的重要作用。2011年5月,美国正式出台了首份网络战略报告《网络空间国际战略》,将网络与美国的国际政策目标紧密联系在一起,提出要建立一个“开放、互通、安全、可靠”的全球网络空间。其中国际合作是贯穿所有领域的主线,报告强调加强与盟国的国际合作以威慑潜在网络威胁、维护网络空间的集体安全。<sup>①</sup>美国国防部于2015年4月发布的网络战略文件中也强调了国际合作,该战略设定的目标之一就是重视网络防御与攻击、建立牢固的国际伙伴关系。<sup>②</sup>

美国在网络空间国际战略的部署上有着细致的安排,亚太网络安全合作是该战略的重要组成部分,鲜明地体现了美国谋求亚太地区网络主导权的意图。美国企业研究所在题为《美国网络空间战略》的研究报告中称,美国的全球网络战略主要关注以下方面的内容,即网络自由与人权、国际贸易与电子商务、网络犯罪与执法以及关键基础设施与网络防御。该报告将网络空间视为推行美式价值观和实现国家利益的重要渠道。<sup>③</sup>美国战略与国际研究中心发表的《美日网络安全合作》研究报告也指出,美国和日本正在越来越多地遭受来自中国的网络攻击,应该全面强化网络合作以应对中国的“威胁”。<sup>④</sup>2017年的美澳网络对话就在亚太地区加强网络合作、打击网络犯罪、建立网络空间的行为规范等内容达成一致。<sup>⑤</sup>在美韩首脑会晤及“2+2”会谈中,双方确认

<sup>①</sup> “International Strategy for Cyberspace,” 2011, [https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/rss\\_viewer/international\\_strategy\\_for\\_cyberspace.pdf](https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/rss_viewer/international_strategy_for_cyberspace.pdf), 访问时间:2018年5月8日。

<sup>②</sup> “The Department of Defense Cyber Strategy,” April 2015, [https://www.defense.gov/Portals/1/features/2015/0415\\_cyber-strategy/Final\\_2015\\_DoD\\_CYBER\\_STRATEGY\\_for\\_web.pdf](https://www.defense.gov/Portals/1/features/2015/0415_cyber-strategy/Final_2015_DoD_CYBER_STRATEGY_for_web.pdf), 访问时间:2018年5月8日。

<sup>③</sup> Jeffrey A. Eisenach, Claude Barfield, James K. Glassman, Mario Loyola and Shane Tews, “An American Strategy for Cyberspace,” June 2016, <https://www.thefreelibrary.com/An+American+strategy+for+cyberspace%3a+advancing+freedom%2c+security%2c+and...-a0458713060>, 访问时间:2018年5月11日。

<sup>④</sup> James Andrew Lewis, “U.S.-Japan Cooperation in Cybersecurity,” November 2015, [https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy\\_files/files/publication/151105\\_Lewis\\_USJapanCyber\\_Web.pdf](https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/publication/151105_Lewis_USJapanCyber_Web.pdf), 访问时间:2018年5月11日。

<sup>⑤</sup> Jacqueline Kelleher, “Australia and US to Hold Annual Australia-US Cyber Security Dialogue and Enhance Capacity Building Efforts in Asia-Pacific,” <https://www.opengovasia.com/articles/6921-australia-and-us-to-hold-annual-australia-us-cyber-security-dialogue-and-enhance-capacity-building-efforts-in-asia-pacific>, 访问时间:2018年5月8日。

了要加强双边网络安全合作以应对来自朝鲜的威胁。为了增强在网络空间的话语权及其合法性,美国还把网络自由原则作为重要内容融入与亚太盟友的网络合作。在美国的鼓励和倡导下,日本、韩国和澳大利亚纷纷将网络自由原则纳入网络政策,并支持美国的网络外交。盟友的支持是美国成功推行其网络空间国际战略的重要基石,美国的亚太网络安全合作是其网络空间国际战略的重要环节,也是其全球安全战略的重要内容。

## (二) 盟国的利益驱动

在美国与亚太盟国的网络安全合作中,盟国的积极配合是其顺利进行的关键。面对动荡的地区安全局势、中国的崛起以及亚太主导权争夺等一系列问题,美国的亚太盟国从自身的国家利益出发,积极配合美国的亚太网络安全政策、加强网络安全合作,以保障国家安全并实现国家利益。

### 1. 动荡的地区安全局势

契合美国亚太盟国各自的利益诉求是美国能够顺利推进网络安全合作的关键因素,动荡的地区安全局势则是其重要背景。近年来亚太地区的一系列热点问题逐渐升温,给美国在亚太推进网络安全合作提供了良好的契机,这也是亚太盟国与美国全面加强网络合作的最重要推动因素。其中,尽管最近朝鲜半岛安全局势有所缓和,但是长期以来朝核危机都是影响东北亚地区稳定的重大问题。为了有效应对朝鲜的核威胁,美韩两国不断拓展军事合作,以先进的信息技术增强协同作战能力,频繁举行联合军事演习。在2010年8月16日的联合军演中,美韩大量采用了电脑模拟的演习形式。2016年3月,美韩在“关键决心”演习中同样通过计算机模拟和验证了作战方案,再通过随后的“鹞鹰”演习实兵验证。<sup>①</sup>此外,运用网络武器攻击朝鲜军队的指挥系统也是美韩军演的重要模拟内容。美韩不断把网络信息技术融入军事合作,提高了对朝作战能力。同时,为了应对朝鲜的网络攻击,美韩也在不断加强网络安全合作。2016年3月,美韩明确了网络合作的三个方面,即共同开发网络防御技术、进一步分享全球网络威胁信息和加强网络安全政策对接。<sup>②</sup>

南海问题则是澳大利亚、日本与美国加强安全合作的重要因素,南海问题的核心是中国与其他声索国之间的领土主权与海洋权益之争。美国、日本和澳大利亚等域外国家的介入使得南海问题复杂化、国际化。在2011年南海问题不断升温之际,美日澳在南海附近海域进行联合军事演习,包括海上通信等内容。2012年5月,日本外相玄

<sup>①</sup> 姜明辰《美韩网络安全制度化合作及发展态势》载《亚太安全与海洋研究》2017年第2期,第18页。

<sup>②</sup> 李恒阳《美国网络安全面临的新挑战及应对策略》载《美国研究》2016年第4期,第114页。

叶光一郎(Gemba Koichiro)与澳大利亚外交部长鲍勃·卡尔(Bob Carr)举行会谈,双方签署了情报保护协定以确保两国安全合作中的情报信息安全。<sup>①</sup>南海问题为美国推进亚太再平衡战略、主导亚太地区的发展方向提供了战略机遇。对日本和澳大利亚来说,南海则具有非常重要的战略价值。南海地区的稳定是澳大利亚和日本实现其国家利益的重要前提,与美国共同进行海上通信等相关军事演习不仅增强了澳日两国的网络通信技术,而且提升了它们在该地区的话语权,进而扩大了它们在东南亚的影响力。

此外,中日两国在东海的海域划界、油气资源开发以及钓鱼岛主权争端也是日美合作的重要地区安全背景。紧密依靠美国、不断强化与美国的军事合作是日本就东海争端向中国施压的重要手段,其试图以此牵制中国、争夺地区主导权。2015年美日修订了《美日防卫合作指针》,<sup>②</sup>使得美日安全与防务合作具有了全球属性,拓宽了美日安全合作的领域,涉及从传统的海陆空、反导和反潜到网络和太空领域作战协调,意在打造出无所不包的联合作战体系。此外,美日在联合演习、信息交流、情报共享中的合作使得日本成为美国推进亚太再平衡的重要支柱,也使得日本成为导致亚太地区不稳定的重要因素。

### 2. 遏制中国崛起

应对中国崛起是美国亚太同盟体系在网络安全领域进行全方位合作的重要动机。冷战后美国亚太联盟体系的重要任务就是确保中国的发展不会影响美国的全球霸主地位,并帮助美国强势介入亚太事务以应对中国的崛起。<sup>③</sup>对于日本、澳大利亚和韩国来说,中国的快速崛起会带来以下挑战:第一,挑战它们既有的战略利益。由于一系列历史问题,中国与周边国家还有很多领土争端尚未解决。中国与日本在钓鱼岛主权归属上存在争端,与南海诸国在南海的海洋权益上也存在争端。以南海问题为例,澳大利亚一直将南太平洋视为自身的势力范围,其认为中国在南海的主张会威胁自身海上贸易通道及国家战略安全。2017年年底,澳大利亚阻止华为在悉尼和所罗门群岛之间铺设海底光缆,并积极抵制对中国在其“后院”日益增强的影响力。<sup>④</sup>第二,冲击现有的亚太秩序。不少亚太国家认为中国正以促进经济增长、提供经济援助为名扩大在亚太事务中的话语权,意在争夺亚太地区的主导权。它们认为中国是亚太现有秩序

<sup>①</sup> 《日澳签订安保情报保护协定》, <http://world.people.com.cn/GB/17919402.html>, 访问时间:2018年5月8日。

<sup>②</sup> “The Guidelines for Japan-U.S. Defense Cooperation,” April 2015, p.27, [http://www.mod.go.jp/e/d\\_act/anpo/](http://www.mod.go.jp/e/d_act/anpo/), 访问时间:2017年10月10日。

<sup>③</sup> 张国帅《冷战后美国亚太联盟体系研究》,北京:时事出版社2016年版,第185—201页。

<sup>④</sup> 《澳大利亚将阻挠华为海底光缆项目》, <http://www.ftchinese.com/story/001075700?full=y>, 访问时间:2018年3月10日。

的潜在挑战者,其行为不利于亚太地区的和平与稳定。第三,把中国视作异质性国家。中国与西方国家拥有不同的政治制度、文化传统、宗教信仰和生活习俗,因此经常被看作异质性国家。享有共同或类似价值观的国家通常认为异质性国家会破坏现有秩序,是地区和平的不稳定因素,应当共同加以对抗。日本就认为中国是挑战现行地区秩序的异质性国家,应该积极制衡。<sup>①</sup>此外,美国、日本等国均把中国视作假想敌,认为自身遭受的网络攻击大多来自中国,而且意在破坏其指挥和控制系统。因此,它们主张全方位加强合作以应对中国崛起所带来的影响。<sup>②</sup>

在就中国的崛起达成了一定共识的基础上,日本、澳大利亚和韩国都意图借助美国来抵消中国日渐上升的地区影响力,因此均选择充分利用美国推行亚太再平衡的战略机遇,强化与美国的同盟合作,并在亚太地区的大国博弈中积极配合美国、遏制中国。在政策上,它们与美国保持基调一致。日本、澳大利亚等国在官方政策文件中都把中国崛起称为亚太地区的不稳定因素。<sup>③</sup>在军事上,它们强化与美国的双边军事合作,频繁进行联合军事演习。在美国的推动和支持下,把网络信息技术融入武器装备升级和联合军演,用计算机大量模拟场景,并把对敌方指挥系统的网络攻击作为重要演练内容。在外交上,它们加入美国主导的网络自由阵营,批评中国的网络审查和其他互联网管理政策,把网络外交作为向中国施压的工具。

### 3. 争夺地区主导权

争夺地区主导权是美国的亚太盟国与其在网络安全上保持密切合作的另一利益驱动因素。21世纪以来,亚太地区新兴大国群体性崛起的趋势越来越清晰。日本、澳大利亚和中国纷纷提出了宏大的国家发展战略。日本在二战后实现了经济的飞速发展,成为名副其实的经济大国。在雄厚的经济实力的基础上,日本提出要成为政治大国的战略目标,作为受人尊敬的正常国家并在亚太事务中发挥重要作用。然而自改革开放以来,中国经济实现了快速增长,地区话语权显著提升。中国的崛起改变了亚太地区的力量格局,改变了近代以来日本的亚洲“优等生”的地位。长期以来,亚洲的地缘政治与经济重心集中在东亚滨海地带。随着实力的迅速增长,中国海陆兼备的独特

<sup>①</sup> 蔡亮《“范式均势”视阈下安倍内阁对中国崛起的认知与应对》,载《日本学刊》2017年第4期,第49页。

<sup>②</sup> James Andrew Lewis, “U.S.-Japan Cooperation in Cybersecurity,” November 2015, p.28, [https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy\\_files/files/publication/151105\\_Lewis\\_USJapanCyber\\_Web.pdf](https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/publication/151105_Lewis_USJapanCyber_Web.pdf), 访问时间:2018年5月8日。

<sup>③</sup> 详见蔡亮《“范式均势”视阈下安倍内阁对中国崛起的认知与应对》,载《日本学刊》2017年第4期,第43—63页。“2016 Defence White Paper,” <http://www.defence.gov.au/WhitePaper/Docs/2016-Defence-White-Paper.pdf>, 访问时间:2018年5月8日。

发展优势开始重塑亚洲的地缘政治与经济格局,冲击了日本头号亚洲强国的地位。<sup>①</sup>面对中国带来的冲击,日本欲借日美同盟在网络、太空等领域的战略合作扩大政治影响力。自安倍晋三再次执政以来,日本的防卫预算实现了六年的连续增长。2018年的防卫预算达到5.19万亿日元,创下战后防卫预算的最高纪录。<sup>②</sup>此外,据《东京新闻》报道,日本政府还决定在防卫省和自卫队内设立新部门,统一指挥太空、网络 and 电子战部队。<sup>③</sup>日本增强与美国的网络合作意在实现政治与安全领域的突破,借日美同盟提升在亚太的影响力,进而谋求亚太秩序的主导权。

澳大利亚是南太平洋最具影响力的国家,与亚洲关系密切。2007年陆克文(Kevin Rudd)出任澳大利亚总理,提出了“富有创造力的中等强国外交(creative middle power diplomacy)”的理念,<sup>④</sup>将亚太地区作为澳大利亚开展多边外交、构建国际机制的起点,在亚太地区发挥更大的影响力。中等强国的自我认知使得澳大利亚把美澳同盟视为最重要的安全保障。强化美澳同盟不仅是澳大利亚配合美国推进亚太战略的需要,也是澳大利亚发挥中等强国作用的关键,因此加强与美国的同盟关系是澳大利亚历届政府的共识。澳大利亚在2017年的对外政策白皮书中明确提到美澳同盟是澳大利亚印太政策的中心,需要加强两国的同盟合作。<sup>⑤</sup>只有美国在该地区保持强有力的政治、经济和安全参与,该地区才能如澳方所希望的那样保持安全与稳定。因此,澳大利亚积极配合美国推进亚太战略,把同盟合作拓展到网络、太空和导弹防御等领域。其中,应对网络威胁、加强情报信息共享和强化网络部队建设等方面的合作正日益深化。

美国在亚太同盟体系中的网络安全合作得以不断深化是美国与亚太盟国利益诉求相互契合的结果。美国想借此保持在亚太地区的霸权地位、主导网络空间的发展,亚太盟国则想通过加强与美国的网络合作应对地区内不断升温的热点问题、平衡并遏制中国逐渐上升的影响力。

① 吴心伯《论亚太大变局》载《世界经济与政治》2017年第6期,第40页。

② 《日本通过新财年预算案 防卫预算额达5.19万亿日元》,http://military.people.com.cn/n1/2018/0301/c1011-29841070.html,访问时间:2018年5月8日。

③ 《日本新设太空和网络司令部:网络部队或扩大10倍》,http://www.xinhuanet.com/mil/2017-12/20/c\_129770991.htm,访问时间:2017年10月10日。

④ 胡欣《“澳大利亚梦”:做“印一太”地区的中等强国》载《世界知识》2013年第12期,第32—34页。

⑤ “2017 Foreign Policy White Paper,” https://www.fpwhitepaper.gov.au/foreign-policy-white-paper,访问时间:2018年5月8日。

## 四 美国亚太同盟网络安全合作的整体评估

美国在亚太同盟体系中的网络安全合作是自身战略思维的必然导向,而亚太盟国对其的支持则是源于各自利益的驱使。美国主导了与亚太同盟的网络安全合作,其在整体布局的基础上选择性地与不同盟友进行不同层次的合作。在合作过程中,美国对盟国的网络监听、盟国对中国崛起的利益认知差异以及特朗普政府的不确定性都在一定程度上削弱了合作的基础,这也对美国试图主导的国际网络安全合作造成了一定影响。

### (一) 美国亚太同盟网络安全合作的特点

美国亚太同盟网络安全合作是以美国为领导核心、以亚太盟国的积极配合为重要支撑的合作体系。这一方面是由美国强大的经济实力和网络技术所决定的,另一方面也是由于美国的亚太盟友之间互信程度较低。在亚太同盟网络安全合作的过程中,美国对盟友具有高度的选择性。美日合作在总体上发挥着基石作用,美韩合作则仅局限于应对朝鲜的网络攻击,而中国因素在美澳合作中发挥着重要作用。美国在亚太同盟体系中的网络安全合作包含军事、情报、整体网络安全等多方面,布局呈现出整体性特征,最终目的是要保障网络空间的安全并谋求在其中的霸权地位。具体而言,美国亚太同盟网络安全合作的布局有三大特点。

#### 1. 不可动摇的美国领导地位

美国在亚太网络安全合作的布局中居于关键位置,领导地位不可动摇。美国以强劲的经济实力为物质保障,在网络技术、资源和人才方面遥遥领先,拥有无可比拟的优势。此外,美国的亚太盟国由于相互之间的历史和领土问题而存在一定隔阂,政治互信较低。美国为了确保亚太再平衡战略的推进,只得居中调和。在双边同盟的发展过程中,日本、韩国和澳大利亚已经对美国形成了一种稳定的依附模式,在短期内难以改变。这些内外部因素巩固了美国的领导地位。

网络能力支撑着美国在亚太同盟网络合作中的领导地位,其充分体现在美国遥遥领先的网络科技公司、网络人才以及现行的网络标准上。网络高科技公司是网络技术的发明者,也是网络资源的具体操作者,是网络技术的主体。美国拥有数量众多的网络高科技公司,它们掌握着多项核心技术,是全球性的垄断企业。根据2017年1月的统计数据,微软操作系统的全球占有率达91.41%。<sup>①</sup>据Synergy Research 2016年第二

<sup>①</sup> 《微软继续领跑 PC 操作系统市场 Win10 占有率突破 25%》, <http://www.c114.com.cn/news/213/a992509.html>, 访问时间: 2018年5月9日。

季度的数据显示,思科公司生产的路由器占全球交换路由器市场总份额的53%。<sup>①</sup>谷歌在网络浏览器市场堪称霸主。<sup>②</sup>脸书和推特更是当前网络社交媒体的主力军,对塑造网络空间话语权、传播美式价值观而言具有不可替代的作用。此外,当前全球共有13台顶级域名服务器,美国境内就设有10台。大量的网络人才也是美国网络技术得以长期维持领先地位的重要因素。据统计,美国高新技术产业的人才是传统制造业的三至四倍,<sup>③</sup>这些人大多集中在与网络技术相关的产业。美国在注重培养本国高科技人才的同时,还通过高薪酬、降低技术移民标准、广建科研基地等措施吸引全球其他国家的网络人才。长期以来,美国还十分注重网络技术的标准化,以加强对互联网的掌控,现行的多项网络技术标准实质上是美国标准。美国在多方面的绝对优势使其在与盟国的网络安全合作中居于主导地位。

### 2. 高度选择性的同盟协作

美国在向亚太战略东移的过程中,与亚太盟国的网络合作具有高度选择性。美日同盟在美国亚太同盟体系中始终发挥着基石作用,两国不断拓展网络合作的范围与深度,力求实现全领域合作。美韩网络安全合作专注于应对朝鲜的网络攻击,且两国的网络军事演习也把攻击朝鲜军事指挥系统作为重要内容。而随着亚太地区战略价值的凸显,美国开始强化美澳同盟。中国因素是美澳合作的重要基础,其重点是在网络情报共享以及海上网络通信等方面加强合作。

冷战结束后,美日同盟随着美国战略的调整而不断深化。从1996年美日同盟的再定义到九一一事件后在反恐问题上的合作,再到2015年修改《美日防卫合作指针》,双方不断调整同盟框架以适应亚太力量格局的快速变化。此外,“美日+1”的合作模式是美国在亚太扩展战略合作框架的重要方式。美日同盟的合作范围从最初的军事合作拓展到政治、经济、网络和太空等领域,实现了全面合作。2013年5月,美国国家科学基金会与日本国家信息与通信研究院在华盛顿签署备忘录,规定合作研发新一代网络技术。<sup>④</sup>2015年11月,美国战略与国际问题研究中心发布的《美日网络安全

---

① 《思科占全球交换路由器53%市场份额》, <http://www.techweb.com.cn/data/2016-09-18/2394677.shtml>, 访问时间:2018年5月9日。

② 《Chrome市场占有率无敌了!》, <http://news.zol.com.cn/625/6257614.html>, 访问时间:2018年5月9日。

③ 舒菲《美国网络权力及其在对外政策中的运用》,南京:南京大学2013年硕士学位论文,第25页。

④ 《日美机构将合作研发新网络技术 力争掌握主导权》, <http://www.chinanews.com/gj/2013/05-30/4872916.shtml>, 访问时间:2018年5月8日。

合作》报告也强调要继续推进双边网络合作以适应技术变革。<sup>①</sup> 在美国的亚太同盟体系中,朝鲜核问题是美韩同盟关系的黏合剂,也对美日韩的三边合作起到了催化作用。加强与亚太盟国的网络安全合作虽然是美国亚太再平衡战略的固有部分,但也与朝鲜的对外网络攻击有密切关系。后一点在美韩网络安全合作中体现得最为明显,对其的担忧也贯穿于美日韩三国的联合网络防御演练之中。

澳大利亚在美国的亚太同盟体系中具有重要地位,与日本并称为“南北双锚”,是美国在亚太南部的重要战略支点。澳大利亚的地理位置、国防能力与设施租借扩大了美国的战略纵深,提升了南亚与印度洋的战略重要性。近年来,中国崛起成为美澳关系不断强化的催化剂。美澳持续强化军事合作,在联合军演之外还利用达尔文基地共同部署两国军队,针对中国的意图十分明显。<sup>②</sup> 此外,美澳还把网络空间纳入同盟协定。宽带全球卫星通信系统的应用显著提升了澳大利亚的军事通信能力,这间接强化了美澳军事同盟。美国与亚太盟国的合作具有结果导向性和选择性。这不仅是为了美国自身利益的最大化,也是因为其亚太盟国在国家利益上的分歧,特别是对日本的不信任感。在特定议题上的选择性合作有助于美国灵活处理亚太事务、掌控发展态势。

### 3. 整体性的网络合作布局

美国在亚太的网络安全合作布局具有整体性,其从最初的军事合作扩展到当前的对外政策协调、情报共享以及塑造网络空间的整体安全,几乎无所不包。近年来,亚太地区力量格局的对比发生了迅速变化,互联网技术的勃兴则加速了这一进程。美日高度注重网络安全议题,从最初的经济领域逐渐向国家安全领域扩展。当前的美日网络合作极具安全色彩,协商合作的内容逐步深化,网络对话也实现了常态化。<sup>③</sup> 网络安全合作在美韩同盟中占据重要地位,是美韩相互沟通的核心渠道。美韩合作以通过国家制度凝聚基本共识为着力点,然后通过军事领域的进一步深化合作来最终实现整体国家层面的力量凝聚。<sup>④</sup> 美澳两国之所以将网络安全纳入合作范围,是为了应对和打击潜在对手。<sup>⑤</sup>

<sup>①</sup> James Andrew Lewis, "U.S.-Japan Cooperation in Cybersecurity," November 2015, [https://esis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy\\_files/files/publication/151105\\_Lewis\\_USJapanCyber\\_Web.pdf](https://esis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/publication/151105_Lewis_USJapanCyber_Web.pdf), 访问时间:2018年5月8日。

<sup>②</sup> 喻常森《21世纪美澳同盟再定义:从联合反恐到应对中国崛起》,载《当代亚太》,2016年第4期,第82页。

<sup>③</sup> 张景全、程鹏翔《美日同盟新空域:网络及太空合作》,载《东北亚论坛》,2015年第1期,第86页。

<sup>④</sup> 姜明辰《美韩网络安全制度化合作及发展态势》,载《亚太安全与海洋研究》,2017年第2期,第18页。

<sup>⑤</sup> 岳小颖《网络安全与澳美同盟》,载《美国研究》,2013年第3期,第56页。

增强网络军事能力是美国亚太网络安全合作布局的核心。美国把网络融入与盟国的军事合作,着力提升网络空间中的集体威慑能力,打造信息化的同盟关系。在军事合作中运用网络技术这一导向始终贯穿在美国与盟国的各类联合军演之中。例如利用电脑模拟三维的虚拟世界、建立虚拟军事演习系统,这样可以用较小成本在较短时间内进行规模宏大的战略级演习。通过模拟事先准备的多种预案还可以发现并解决实战中可能会遇到的问题,这能够显著提高联合作战的效能。美国也把模拟网络攻击纳入联合军演,意在增强美国与亚太盟国的网络防御能力。网络情报上的密切合作也能为军事行动的有效开展提供信息基础,有助于网络防御能力的建设。美国与亚太盟国建立的情报共享机制既提高了情报信息的准确性,也增强了美国与盟国的情报获取能力。

美国在亚太的网络安全合作以网络军事能力建设为核心,以网络情报合作为重要支撑,依靠网络政策协调塑造在网络议题上的国际话语权。盟国在网络政策上与自身的一致性是美国进行网络安全合作布局的重要条件。在网络空间传播西方价值观、塑造有利于美国的话语优势是美国网络外交的重要目标,其能够为美国顺利推进网络安全合作提供舆论环境。网络空间的整体安全也是美国网络合作布局的重要保障。此外,互联网技术的发展也催生了以网络为平台的经济形态,网络经济也被纳入与盟国的合作机制。美国在亚太的网络安全合作是军事、情报与保障网络空间整体安全的有机集合,其最终目的是增强网络安全、取得网络空间中的霸权地位。

### (二) 美国亚太同盟网络安全合作的局限性

美国亚太同盟体系中的网络安全合作布局也存在一定的局限性。斯诺登事件揭露了美国长期监听亚太盟国的事实,增强了亚太盟国对美国的不信任感,削弱了美国亚太网络安全合作的基础。此外,美国在亚太同盟体系中的网络安全合作的成效还受到以下因素的制约:一方面,日本、韩国和澳大利亚对中国的崛起还存在不同的认知,对“中国威胁”的性质和程度难以达成高度共识;另一方面,美国的政治生态也限制了这一网络合作的进一步深化发展。当前,特朗普政府在政策上具有高度不确定性,他上台后不仅对奥巴马政府的网络政策多有舍弃,而且对待亚太盟友具有相对随意性。这些因素在不同程度上冲击了美国亚太同盟网络安全合作的基础。

#### 1. 合作与冲突并存

在美国与亚太盟国的网络安全合作中,共识是主流,但也存在矛盾和冲突。例如,美澳在网络情报共享方面存在密切合作,但是美国却长期监听日本、韩国等盟国,这导致彼此之间的不信任感增强。据报道,美澳两国在澳大利亚松树谷建立了联合军事设

施,这被称为“澳大利亚的51区”。这一设施由美澳共同运作,主要用于收集他国的卫星情报,其是“五只眼”情报联盟全球监视计划的重要组成部分。随着美澳情报合作的深化,松树谷基地的监听功能越来越多,监听范围日益扩大。<sup>①</sup>该基地部署的花托天线是多用途先进准抛物面的多波束天线,每一条天线最多能拦截35颗卫星的通信波束。松树谷基地所部署的天线数量已经能大幅度增加通信卫星的覆盖面,使其监听范围几乎可以跨越半个地球。这一设施不仅对战略敌手而且对其他盟国及伙伴国也存在长期监听。

2013年6月,斯诺登曝光美国国家安全局对除英国、澳大利亚、加拿大和新西兰之外的所有国家均施行了“棱镜(prism)”监听项目。据韩国《中央日报》报道,约有30名美国国家安全局职员伪装成美驻韩大使馆员工和驻韩美军在韩国境内从事监听活动。<sup>②</sup>他们的主要任务是监听朴槿惠总统及青瓦台核心官员、国防部部长、联合参谋长等的通信内容,获取的情报则用于两国外交交涉。对此,韩国曾两次通过外交渠道要求美国做出详细解释。日本也在美国的监听范围之内。据维基解密公开的多份文件显示,美国国家安全局对日本政要和银行、天然气、石油化工等大型企业的通信监听最早可追溯至安倍晋三首次出任总理大臣时。<sup>③</sup>美国通过窃听安倍晋三召开的机密会议掌握了日本在贸易、气候和核议题上的政策动向,并将获取的部分情报与英国、澳大利亚、加拿大和新西兰共享。<sup>④</sup>日本是美国在亚太的重要盟友,双边合作范围也最为广泛。虽然日本并未对此做出强烈反应,但通过此类监听可看出美国与亚太盟国之间仍然存在一定程度上的不信任,美国与亚太同盟的网络安全合作具备合作与冲突并存的特点。

## 2. 盟国对中国崛起的认知差异

中国已成为在亚太地区的大国,综合国力的快速增长使得中国成为美国及其亚太盟国在制定对外政策时的重要考虑因素,也是美国亚太网络安全合作的主要针对目标。美国之所以推进亚太再平衡战略并且把网络安全合作纳入亚太同盟体系,很大一部分原因就在于试图全方位地遏制中国崛起,抵消中国在亚太地区的影响力增长,维

<sup>①</sup> 《澳大利亚情报站监听半个地球 协助美国收集信息》, <http://mil.huanqiu.com/world/2015-06/6571548.html>, 访问时间: 2018年3月8日。

<sup>②</sup> 《美国安局被曝以驻韩美军基地为据点 收集韩总统等的情报》, <http://news.cri.cn/gb/42071/2013/11/08/5752s4314933.htm>, 访问时间: 2017年12月10日。

<sup>③</sup> 《美国大哥“任性”窃听 日本也是从了》, <http://world.people.com.cn/n/2015/0804/c157278-27407068.html>, 访问时间: 2018年3月8日。

<sup>④</sup> 《美国大哥“任性”窃听 日本也是从了》, <http://world.people.com.cn/n/2015/0804/c157278-27407068.html>, 访问时间: 2018年3月8日。

持美国在该地区的领导地位。然而对于中国的快速崛起,澳大利亚、韩国等盟国与美国的认知仍然存在差异,因而在利益诉求上并不一致,亚太盟国对于同盟义务的看法也与美国存在偏差。

2013年至2016年,中国对世界经济增长的平均贡献率达30%左右,超过美国、欧元区和日本贡献率的总和,有力地推动了世界经济增长。<sup>①</sup>2017年中国经济对世界经济增长的贡献率在34%左右,成为世界经济增长的主要动力。<sup>②</sup>中国经济已与亚太各国的经济紧密联系在一起,中国是包括澳大利亚、韩国在内的亚太地区绝大多数国家的最大贸易伙伴,这种经济上的密切联系使得美国的亚太盟国在外交政策上处于某种两难困境。美澳同盟源于1951年缔结的《澳新美安全条约》,在此后的半个世纪中,澳大利亚都将澳美同盟视为国家安全的基石。但是另一方面,中澳经贸往来也十分密切。中国已经连续7年成为澳大利亚的最大贸易伙伴,2016年中澳双边贸易额达到1552亿美元,占澳大利亚外贸总额的23.1%。<sup>③</sup>澳大利亚已经处于安全上依靠美国、经济上依赖中国的“二元”状态。这使得澳大利亚的外交政策不可能一边倒地倾向美国,其在追随美国政策的同时也需要注重发展与中国的关系。尽管美澳就加强网络安全合作达成了协议、发表了共同声明,但是澳大利亚仍然会依据其自身国家利益坚持政策自主性。

中国是韩国的最大贸易伙伴,中韩经贸往来十分密切。同时鉴于中国在朝鲜问题上的作用,韩国不会与中国完全对立。美韩同盟被韩国视作国家安全的重要保障,但是这一判断是以朝鲜的核能力对韩国的国家安全构成威胁为前提。当朝鲜半岛局势缓和时,韩国又会更多地追求多边外交、谋求半岛统一的战略目标。此外,在美韩网络安全合作中,最主要的内容是应对朝鲜的网络攻击,确保韩国的网络与整体国家安全。因此,韩国对于中国崛起的威胁认知与美国存在一定偏差。美国在亚太同盟体系中的网络安全合作是要遏制中国崛起,然而澳大利亚、韩国对于中国崛起存在不同于美国的认知和利益诉求,这就限制了美国在亚太的网络安全合作,削弱了其基础。

### 3. 特朗普政府的不确定性

奥巴马政府与美国的亚太盟国在网络领域的安全合作取得了突飞猛进的进展,在

<sup>①</sup> 《2017年中国经济对世界经济增长的贡献率34%左右》,http://finance.people.com.cn/GB/n1/2018/0413/c1004-29923340.html,访问时间:2018年5月8日。

<sup>②</sup> 《2017年中国经济对世界经济增长的贡献率34%左右》,http://finance.people.com.cn/GB/n1/2018/0413/c1004-29923340.html,访问时间:2018年5月8日。

<sup>③</sup> 数据参见“Composition of Trade Australia 2016,”http://dfat.gov.au/about-us/publications/Documents/cot-cy-2016.pdf,访问时间:2017年12月21日。

网络情报合作、网络空间军事化协作、网络安全环境塑造和网络政策协调等方面初见成效,形成了良好的合作机制。但是自特朗普执政以来,其对外政策的不确定性使得美国在亚太地区的网络安全合作受到一定影响,在某种程度上已成为美国进一步推动亚太网络安全合作的阻碍。特朗普执政以来舍弃了奥巴马政府的诸多政策。在网络安全方面,特朗普政府虽然还未形成明确的政策方针,仍可从其总体对外政策中寻得端倪。特朗普虽然不再提及奥巴马政府倡导的亚太再平衡战略,但是从2017年8月的美日“2+2”会谈中可以看出,遏制中国、倚重盟友仍是特朗普亚太政策的核心。<sup>①</sup>加强网络合作、提升网络安全是特朗普在网络议题上的政策目标,网络安全也是特朗普政府与日本安全合作的重点。但是与历届政府相比,特朗普执政以来的美国外交政策、对待盟友的态度以及国内政策等都具有较强的变动性,这给美国在亚太的网络安全布局增添了相当的不确定性。

首先,特朗普独特的外交风格引起了盟国的担忧。特朗普经常随意、不考虑后果地在推特上发表言论。中美一直在亚太地区进行战略博弈,特朗普经常在推特上随便质疑、责难中国,这不仅加剧了中美间的紧张态势,也增加了盟国对特朗普对华政策和整体亚太政策的担忧。其次,特朗普对待盟国的态度让后者感到怀疑。2017年年初,因为围绕难民安置协议的分歧,特朗普在推特上怒斥澳大利亚,并草率地挂断了与澳大利亚总理马尔科姆·特恩布尔(Malcolm Turnbull)的电话。这引发了澳大利亚国内对特朗普的批评,两国关系也陷入尴尬。此外,特朗普在竞选期间就对日本的经贸、安保政策提出了强烈批评,指责日本抢走了美国人的就业机会、日本是汇率操纵国。美日同盟在特朗普当政期间也迈入了新阶段,不确定性增多。最后,特朗普对亚洲的重视程度值得怀疑。特朗普在“美国优先”的方针下,率先退出被称为美国亚太战略布局核心的跨太平洋伙伴关系协定(TPP),盟国也因此担心美国对亚太地区的重视已经有所降低。澳大利亚国立大学的休·怀特(Hugh White)就认为特朗普“美国优先”的政策表明美国对保持亚太地区的领导地位不感兴趣,只会关注直接影响美国利益的亚太事务,比如朝鲜核问题以及与中国贸易纠纷。<sup>②</sup>此外,特朗普上任后将首访地点选在了中东,希望借此稳定中东局势、安抚中东盟友。这一举动增加了美国亚太盟国对美国是否会继续在亚太地区发挥影响力和维持主导权的忧虑。

<sup>①</sup> “Japan-U.S. Security Consultative Committee(2+2)”, August 2017, <http://www.mofa.go.jp/region/n-a-america/us/security/sec/index.html>, 访问时间:2018年4月8日。

<sup>②</sup> Hugh White, “Without America: Australia in the New Asia,” *Quarterly Essay*, November 2017, pp.1-81.

## 五 结论

随着网络空间的国家安全价值日益凸显,美国逐步将网络视作实现国家安全目标的重要渠道,把网络纳入与亚太盟国的合作范围,并着手亚太同盟体系中的网络安全合作布局。美国与亚太盟国的网络安全合作包括共享网络情报与信息、加强网络空间军事化协作、塑造整体安全的网络环境以及协调以网络自由与网络安全为主要原则的网络政策等。美国延续了冷战期间的情报共享机制,通过“五眼联盟”共享网络情报,加强了与亚太盟国间的网络情报的交流共享。增强网络攻击与防御的一体化合作是美国推进亚太同盟网络安全合作的重要内容,亚太盟国通过参与美国“网络风暴”系列军事演习强化了网络空间的军事能力与协同。美国与亚太盟国共同推进网络自由等网络政策,并就打击网络恐怖主义进行了政策协调。保护网络空间的整体安全是美国亚太同盟网络安全合作的重要目的,是网络安全合作的出发点。

强化亚太同盟的网络安全合作是美国亚太再平衡战略的自然延伸,美国在延续传统同盟合作关系的基础上,将其发展为自身网络空间国际战略的一部分,同时这也是美国全球安全战略的重要内容。对亚太各盟国而言,基于应对动荡的地区安全局势、遏制中国崛起以及争夺地区主导权等利益驱动因素,与美国的网络安全合作也有利可图。美国亚太同盟网络安全合作并不是平等的体系,而是以美国的核心领导作用为基础、以亚太盟国的积极配合为支撑的不平等体系。因此,美国的亚太同盟网络安全合作具有高度选择性。同时,这些网络安全合作又具有整体性特征,即合作内容会从军事和情报领域逐渐扩展到外交政策协调以及网络空间的整体安全等方面。通过全方位的网络合作,美国试图掌控网络空间的话语权,辅之以强大的网络实力以进一步谋求和稳固网络空间的霸主地位。当然,日本、韩国和澳大利亚等美国传统盟国在同盟义务与国家利益诉求上与美国的认知仍然存在一定偏差,同时美国对亚太盟国的监听、特朗普政府亚太政策的不确定性也限制了美国在亚太地区的网络安全合作。

美国与亚太同盟的网络安全合作的根本目的是在掌控网络主导权的同时全方位地遏制中国崛起,维持自身在亚太地区的领导地位。在此过程中,美国在亚太的网络安全合作布局对中国的网络和国家安全产生了一系列负面影响。安全上,中国成为美国亚太同盟的重点监控对象。根据斯诺登在2013年向媒体提供的机密文件显示,美

国国家安全局在日本至少设立了三个秘密监控站。<sup>①</sup> 这些监控站用于监控亚太地区,同时美国还向日本提供了名为“X-keyscore”的大规模监控系统,用于收集、检索电子邮件和通话记录。有分析称,美日此举的重点目标之一就是监控处于该地区的中国。<sup>②</sup> 政治上,美国及其亚太盟国炒作网络自由原则,在多种场合公开抨击中国,给中国带来了一定的政治压力。军事上,美国在亚太地区的网络安全合作引发了全球网络军备竞赛浪潮,主要大国都在着力提升自身网络攻防能力。作为网络大国,网络安全是中国的重要安全利益,加强网络安全能力建设顺理成章。但是这在中国崛起的背景下被美国肆意歪曲,后者不断渲染“中国网络威胁论”,试图破坏中国增强网络安全的舆论环境。

尽管美国在亚太同盟体系中的网络安全合作给中国的网络发展带来了一系列消极影响,但中国与美国、韩国、日本和澳大利亚在打击网络犯罪、保护网络知识产权、携手应对网络恐怖主义威胁等方面仍存在很多共同利益,合作共赢仍然是网络空间的主题。中国在积极应对美国亚太同盟体系中的网络安全合作布局的同时,应该从技术、立法及国际合作等多角度提升网络能力,积极寻求网络合作议题,拓宽与美国及其亚太盟国的合作范围,努力构建网络空间命运共同体的方向努力奋斗。

(截稿:2018年5月 责任编辑:肖河)

<sup>①</sup> 《斯诺登再曝猛料:日美秘密合作监控亚太各国60多年》,http://www.jiemian.com/article/1276161.html,访问时间:2018年5月8日。

<sup>②</sup> 《斯诺登机密文件部分内容被公开:美日秘密联合监控60余年》,http://m.news.cctv.com/2017/04/28/ARTICKhU04glpi8euKVzpbxA170428.shtml,访问时间:2018年3月30日。

**【Key Words】** leadership , authority , Franco-German cooperation , German diplomacy , the European Union

**【Author】** Xiong Wei , Professor of Diplomacy , China Foreign Affairs University.

**The U.S. Cyber Security Cooperation with Asia Pacific Allies and Its Evaluation**  
**Cai Cuihong Li Juan ( 51)**

**【Abstract】** After the Cold War , the United States has been strengthening its Asia Pacific alliance to cope with the rapidly changing situation in the Asia Pacific region and maintain its leadership in the region. With the prominence of the strategic value of cyberspace , in order to strengthen the cybersecurity , maintain the cyberspace dominance and contain the rise of China , the United States is integrating cyberspace into the cooperation with the Asia Pacific allies through collaboration in cyber intelligence , strengthening the military cooperation in cyberspace , shaping cybersecurity environment , coordinating the cyber policy based on Internet freedom and security. The U.S. strengthening cybersecurity cooperation with the Asia Pacific allies is a natural extension of the “Asia Pacific rebalancing” strategy and a part of its international strategy for cyberspace. For the Asia Pacific allies , a variety of interests , such as dealing with the turbulent regional security situation , the rise of China and the competition for regional dominance , have become the driving forces for their cooperation with the United States. At the same time , the deviation of the allies’ obligation and the appeal of the national interest , the monitoring of the allies by the United States and the uncertainty of Trump’s policy have weakened the basis of the cooperation between the United States and its Asia Pacific allies to some extent. The U.S. tactics of strengthening cyber cooperation with the Asia Pacific allies have a series of negative effects on China’s cybersecurity and national security , and therefore should be actively dealt with.

**【Key Words】** cyberspace , cybersecurity cooperation , Asia-Pacific alliance , rebalances in Asia-Pacific

**【Authors】** Cai Cuihong , Professor at Center for American Studies , Fudan University; Li Juan , Graduate Student of School of International Relations and Public Affairs , Fudan University.