

“美国优先”与特朗普政府网络战略的重构

汪晓风

(复旦大学 美国研究中心, 上海 200433)

【摘要】“美国优先”反映了美国与世界关系的深刻变化,这种深刻变化源于冷战后全球化、多极化和信息化趋势带来的新挑战,以及美国试图将这些新挑战纳入现行国际体系的受挫。网络战略是特朗普政府以实力原则重塑美国与世界关系大战略的一部分,包括在应对外部力量通过网络干预美国政治方面建立新的规则,在增强网络空间作战能力和加强网络空间威慑方面取得突破,在推动网络空间国际合作时力求美国收益最大化,以及对网络外交和网络情报的政策目标和运行机制进行较大幅度的调整。由于将“美国优先”作为对外政策指导方针的执政理念蕴含内在矛盾,美国政府进一步推进网络战略也面临更为复杂的国际环境,能否实现国家利益需求和网络空间特性的有效融合,将是特朗普政府未来要面对的重要挑战。

【关键词】特朗普政府 美国优先 网络战略

竞选期间,特朗普提出“美国优先”对外政策,作为其“使美国再次伟大”构想的核心内容之一。执政以后,特朗普将“美国优先”理念融入其内政外交各项政策,调整多边责任与承诺,其网络战略也在此理念指导下进行重构。特朗普政府将网络空间国际事务和对外政策聚集在国家和经济繁荣上,通过推出国家网络战略、加强维护关键基础设施和网络安全、将网络司令部升级为独立联合作战司令部、增强网络空间全球攻防能力和威慑力量、改善政府与互联网企业合作关系等一系列重要举措,对网络战略进行全面重构。本文试图探讨在美国与世界关系深刻变化的背景下,“美国优先”与特朗普政府网络战略的逻辑关联,并分析该战略对重塑美国与世界关系的影响。

一、“美国优先”:美国与世界关系的深刻变化

在美国历史上,“美国优先”作为政治口号多次被提出。特朗普适时察觉现时代美国与世界关系的深

刻变化,选择“美国优先”为竞选口号,并在当选后将之作为执政理念,以应对这种变化带来的新挑战。

(一) 历史镜像

“美国优先”一词的渊源可以追溯到美国立国之初,华盛顿在其告别演说中告诫美国民众应尽量避免介入欧洲大陆的大国纷争,“如果我们卷入欧洲事务,与他们的政治兴衰人为地联系在一起,或与他们友好而结成同盟,或与他们敌对而产生冲突,都是不明智的”。^①华盛顿的箴言影响深远,每当外部世界发生重大变化,即会被用以提醒跃跃欲试者三思而行。

第一次世界大战爆发之初,美国公众普遍反对卷入冲突,总统伍德罗·威尔逊以“美国优先”宣示中立立场。威尔逊认为,作为国际领导者,美国应蓄积资源,待交战各方陷入困局时再出来收拾局面。^②

1920年总统选举期间,沃伦·哈丁以“美国优先”回应公众对回归一战前平静生活的期待,承诺改变积极干预的对外政策。哈丁解释道,美国此时不能

【作者简介】汪晓风,复旦大学美国研究中心副研究员。

① “Washington’s Farewell Address to the People of the United States,” Matthew Spalding, Patrick J. Garrity, *A Sacred Union of Citizens: George Washington’s Farewell Address and the American Character* (Rowman and Littlefield, January 1998) 186.

② Eric Rauchway, “How America First Got Its Nationalistic Edge,” *The Atlantic*, May 6, 2016, <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2016/05/william-randolph-hearst-gave-america-first-its-nationalist-edge/481497/>, 访问时间:2019年4月15日。

为人类提供什么有效服务,除非能够证明美国有能力促进各强国的协调与合作。^①

第二次世界大战爆发后,秉持不干涉理念的政治力量聚集起来,成立“美国优先委员会”,重申美国民族主义和国际孤立主义,反对美国以任何形式卷入纷争,指责罗斯福政府试图对战争施加影响,也反对向正在抵抗德国入侵的欧洲国家提供援助。^②

“美国优先”历次作为政治口号出现都处于美国与世界关系发生重大变化之际,其政策指向往往带有鲜明的孤立主义色彩。然而美国的孤立主义从不意味着与世界体系隔离,而是追求以尽量小的风险和成本,适时介入国际事务以获取长期战略利益。无论是威尔逊的十四点计划,还是罗斯福与丘吉尔的《大西洋宪章》声明,都表明他们的“美国优先”实质上是美国推行全球扩张和争夺国际领导权选择时机。

2016年总统大选期间,特朗普以“美国优先”作为其“让美国再次伟大”构想的核心,意在引起公众期待,激发社会共鸣,进而获取选民支持。2016年3月,特朗普接受《纽约时报》电话采访,首次确认其外交政策的核心是“美国优先”,当被问及如何回应盟友和对手的不信任并试图从美国的控制下脱离时,特朗普强调“我不是孤立主义者,但我主张美国优先,我喜欢这个说法,我就是美国优先主义者。”^③2016年5月,特朗普在华盛顿五月花酒店的演讲中承诺:一旦当选,“美国优先”将成为其执政压倒一切的主旋律,同时讥讽全球主义是假歌曲。^④

当选总统后,特朗普将“美国优先”确立为其执政理念,统领内政外交,其就业、减税、贸易、移民、能源等施政重点均冠以“美国优先”名号。2017年6月,

特朗普执政半年之际,白宫发布声明称特朗普及其团队全力为这个国家的公民服务,保护他们的安全,恢复他们的工作,并且在所有方面都把“美国优先”放在首位。^⑤2017年12月,特朗普政府推出第一份国家安全战略报告,强调“美国优先”是该战略的基本信念,也是确保美国世界领导地位的基础,并将重新树立国内和世界对美国的信心。^⑥

(二) 现实基础

美国主导构建了现行国际体系的基本架构,包括以联合国为基础的多边政治和外交机制,以世界贸易组织为核心的多边贸易体制,以国际货币基金组织和世界银行为核心的国际金融体系,加上以北约和美日、美韩等多边与双边同盟为基础的集体军事安全机制。长期以来,这些机构和机制既为世界各国提供了合作机会和安全保障,其运行规则也大致符合美国国家利益。美国还将其自由、民主的价值理念和经济政治体制塑造成理想的发展模式。长期以来,这些经济、政治、军事和价值体制为美国和世界关系的稳定和平衡提供了基础。

冷战结束后,以金砖国家为代表的一批新兴工业化国家取得了远超西方发达国家平均水平的经济发展。根据国际货币基金组织的数据,从1997年至2017年,国内生产总值前15名的国家经济规模增长平均约为215%,西方国家中仅有澳大利亚一国达到均值以上,为225%,美国的增长仅为125%,中国则增长1168%。^⑦美国在全球经济中所占比重也从超过三分之一降至不足四分之一,经济总量占比下降的直接后果是世界和其他国家依赖美国的程度下降,这

① James Brown Scott, “President Harding’s Foreign Policy,” *The American Journal of International Law* 15.3 (July 1921): 41.

② Krishnadev Calamur, “A Short History of ‘America First’: The Phrase Used by President Trump Has Been Linked to Anti-Semitism during World War II,” *The Atlantic*, January 21, 2017, <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2017/01/trump-america-first/514037/>, 访问时间:2019年4月15日。

③ David E. Sanger, “Donald Trump Expounds on His Foreign Policy Views,” *New York Times*, March 27, 2016, <https://www.nytimes.com/2016/03/27/us/politics/donald-trump-transcript.html>, 访问时间:2019年4月15日。

④ Robert Costa and Philip Rucker, “Donald Trump to meet with Henry Kissinger, GOP’s foreign-policy eminence,” May 16, 2016, <https://www.washingtonpost.com/news/post-politics/wp/2016/05/16/donald-trump-to-meet-with-henry-kissinger-gops-foreign-policy-eminence-2>, 访问时间:2019年4月15日。

⑤ U. S. White House, “President Donald J. Trump’s Six Months of America First,” July 20, 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trumps-six-months-america-first/>, 访问时间:2019年4月15日。

⑥ U. S. White House, “A New National Security Strategy for a New Era,” December 18, 2017, <https://www.whitehouse.gov/articles/new-national-security-strategy-new-era/>, 访问时间:2019年4月15日。

⑦ International Monetary Fund, “World Economic Outlook Databases 2018,” February 2018, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2018/02/weodata/weoselgr.aspx>, 访问时间:2019年4月15日。

也意味着美国可能无法聚集足够资源应对新的挑战。

国际恐怖主义是冷战后国际社会面临的主要威胁。美国试图将应对和打击国际恐怖主义纳入既有多边安全机制和军事同盟体系,在联合国框架下推动反恐国际合作,强化北约和双边同盟应对恐怖主义的功能。然而美国发动的反恐战争未能从联合国和北约等得到足够的支持,甚至一些反恐政策和反恐行动受到了来自联合国机制和盟友体系的诸多质疑和掣肘。美国不得不承担了十余年两场反恐战争的主要成本,在伊拉克和阿富汗投入数十万军队和数万亿美元,不仅背负了沉重的经济负担,还削弱了对同盟体系的领导能力。

随着全球社会信息化加速演进,源于网络空间的风险和威胁成为国际社会面临的又一全球性公共问题,全面而深刻地改变了美国与世界的关系。五十年前,美国国防部支持缔造了互联网,二十多年前克林顿政府将互联网商业化并推广至全世界,迄今美国企业仍提供着大多数支持互联网运行的软件、协议、技术和应用,支撑网络空间的核心资源和关键系统仍然受制于美国的行政或司法管辖。但美国政府对整个互联网的控制力和影响力也在逐步下降。奥巴马政府意图以互联网自由、网络空间开放、志同道合伙伴关系为基础构建网络空间全球治理,也没有得到现行国际体系的积极响应。

上述变化足以显示美国愈加难以从现行国际体系中得到超额收益,甚至得不到必要的支持(至少美国学术界和决策层已经逐渐达成这一共识)。一些美国人认为,当美国全力应付对其构成首要安全威胁的全球恐怖主义和网络安全挑战时,这些机构和机制不但不帮助美国,反而成为一些国家和势力用来对抗和削弱美国领导地位的平台。在特朗普看来,现行国际体系已成为一些国家利用美国创造的机遇为自身牟利的工具,或是利用美国的开放市场和民主体制损害美国利益的场所。他直言不讳地抱怨道“我们本是个大块头,但我们没有被聪明地领导,成了愚蠢的大块头,被所有人系统性地利用和欺负。”^①

新的世界格局已对美国的领导地位形成多方位挑战,也削弱了西方国家作为一个整体对世界局势的

控制能力。“美国优先”折射出近年来美国社会中上下蔓延的焦虑感和受挫感,美国已无力继续领导世界,也不应在现行国际规则的束缚下继续沉沦,尽管大多数国际规则是美国一度大力推行的。那么,美国应当思考是否继续维系该体系,能否在这一体系和规则下重新获得领导地位,或是应当推动建立新的国际体系,使其更符合美国的利益,解决美国面临的迫切问题。

特朗普政府相继退出或威胁退出一些重要的国际组织或国际协定,如退出联合国人权理事会、联合国教科文组织,退出巴黎气候变化协定,退出美俄中导条约,重新修订北美自由贸易协定和美韩自由贸易协定等等,即可视为对上述变化的一种反应。而如何利用美国仍存的资源和优势,重构支撑国际体系运行的规则和机制,重塑美国与世界的关系,以及对于带来诸多新挑战的网络空间,如何将“美国优先”理念融入处理网络空间国际事务和对外政策的过程,就成为特朗普政府规划国家安全战略和网络战略的重点。

二、特朗普政府对网络空间形势的判断

网络空间与国际体系关联愈加紧密,大数据、云计算、物联网、人工智能推进网络空间不断升级换代,网络大国实力此消彼长,网络空间治理国际阵营分化重组,网络空间国际规则谈判进展缓慢,美国与数字世界的关系也在发生深刻变化,这些都使特朗普政府面临更为复杂的网络态势。

(一) 网络空间的新挑战

网络空间作为一个新型战略空间和经济社会运行平台,与经济、政治、社会、军事等各领域的发展日益融合,加速了世界社会的信息化进程,同时也带来各种风险和威胁。从国家层面来看,私营部门、社会团体和个人不断获得网络赋能,削弱或转移了政府对社会的影响和控制,政府部门也积极探索利用数据和网络技术,提升管控网络空间和治理公共事务的能力。同时,社会运行日益依赖信息网络、关键系统和重要数据的稳定与安全,加强网络安全保障已成为政府部门的首要职责。从全球层面上看,网络空间权力

^① David E. Sanger, “Donald Trump Expounds on His Foreign Policy Views,” *New York Times*, March 27, 2016, <https://www.nytimes.com/2016/03/27/us/politics/donald-trump-transcript.html>, 访问时间:2019年4月15日。

结构呈现分散化趋势,网络空间大国的博弈进一步加深,关键信息基础设施与核心技术控制、数字经济竞争和数字贸易壁垒、跨国网络犯罪和网络恐怖主义、商业网络窃密和网络揭秘、网络虚假信息制造和传播、网络军事化和网络军备扩散等已成为全球性公共问题,不断冲击现行国际体系。即便是首屈一指的网络大国,美国也无法凭一己之力,独立应对数字世界纷繁复杂的挑战。一些力量或行为体试图以非对称手段,经由网络空间或针对网络空间进行攻击和破坏,威胁美国国家利益和国家安全。

研究机构和智库关注网络空间持续上升的风险和威胁,建议特朗普政府采取应对措施。2017年1月,美国战略与国际研究中心发布报告《从感知到行动:第45任总统的网络安全议程》,列举美国政府维护网络安全面临的三大难题:一是美国高度依赖本质上十分脆弱的网络技术和应用;二是针对网络空间跨国行动的执法非常困难,一些国家拒绝与美国合作起诉被控实施网络犯罪活动的本国嫌疑人;三是一些国家不愿放弃网络间谍活动或网络攻击行动带来的政治、经济或军事上的潜在收益。报告据此认为,尽管政府部门、运营企业和社会公众对网络安全的关注度持续快速增长,但美国仍然处于危险之中。^①

国会尤其关注需要在立法和政策层面采取行动的迫切议题。政府更迭之际,国会密集召开听证会,以恰当评估形势,推动立法进程,促使政府制定可行政策。以参议院军事委员会为例,自2015年1月至2019年4月,五年来举行涉及网络议题的听证会达35次之多,按年度分别为5、5、10、9、6次,显示国会网络议题愈加重视,关注的内容也更加具体和深入,如国防工业基地制定网络安全政策和落实网络安全责任、军事部门在保护中期选举中的网络行动、加密与国家网络安全的挑战、网络司令部的升级和能力建设,等等。^②

公众担忧网络空间冲击美国民主体制。2016年大选期间,黑客大举入侵各地选举系统,窃取并曝光

内部信息。希拉里及其竞选经理波德斯坦的邮件密码被骗取,民主党全国委员会网络系统被侵入,希拉里团队竞选策略和竞选活动往来邮件被维基揭秘披露后广为传播。网络传播虚假信息也成为干预选举的重要手段,如编造希拉里变童、克林顿基金会得到敌对力量支持等等。虚假信息的制造者既有偏好特定候选人或政党的个人,也有有组织的政治团体;既有美国国内的力量,也有来自国外的力量。社交媒体对选举过程的影响如此之大,令民众对笃信不已的美国民主政治制度能否继续运行都产生了怀疑。

网络空间全球治理主导权的争夺日趋激烈。奥巴马政府支持“多利益攸关方”治理模式,提出建立网络空间“志同道合”的国际合作伙伴关系,^③然而斯诺登揭秘美国情报机构长期、大规模和系统性监控互联网流量和国际通信内容,这对于正在谋划主导网络空间全球治理的美国不啻迎头重击。随着更多美国情报部门实施网络监控的项目被揭露,美国再难继续扮演网络空间秩序维护者和领导者的角色,因为“信任已经不复存在,相互提防成为共识”。与此同时,一些国家积极探索互联网治理的不同模式,得到越来越多的国际认可和支持,如欧盟在个人数据保护和打击网络犯罪方面取得成效,美国也不得不加入欧洲首倡的数据保护规范和网络犯罪公约。对于如何治理互联网信息传播,已有很多国家倾向于采取严格管控的中国模式,而非放任自由的美国模式。^④

(二) 网络战略的优先关注

一项综合的网络战略涉及美国如何从国家安全战略高度认识网络空间的形势变化,识别美国当前和未来数年亟需面对的重大风险和威胁,以及如何整合资源、规划团队、设定目标,对包括上述挑战在内的广泛议题作出回应。奥巴马政府已经搭建了网络战略的基本框架,设定了网络经济、网络外交、网络军事、网络情报及网络安全等战略方向,赋予联邦政府职能部门和专门机构相应职责,以及跨越多个部门和涉及

① Sheldon Whitehouse, Michael McCaul, etc., "From Awareness to Action: A Cybersecurity Agenda for the 45th President," *CSIS*, January 2017, <https://www.csis.org/analysis/awareness-action>, 访问时间:2019年4月15日。

② 相关数据和资料参见美国国会参议院军事委员会网站 <https://www.armed-services.senate.gov/hearings>, 访问时间:2019年4月15日。

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

④ Lulu Yilun Chen, Yoolim Lee, "The U. S. Is Losing a Major Front to China in the New Cold War," *Bloomberg*, April 14, 2019, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-04-14/china-wins-allies-for-web-vision-in-ideological-battle-with-u-s>, 访问时间:2019年4月15日。

多个层级的协调体系。作为继任者,特朗普并不试图颠覆该框架,而是希望在“美国优先”理念的指引下,确立优先关注的议题,设定切实可行的目标。

对特朗普政府而言,无论是兑现竞选承诺,还是解决紧迫问题,或是重塑美国与世界的关系,都是围绕安全 and 经济两大主题展开的。2017年特朗普政府首份国家安全战略已经明确国家安全和经济繁荣是其优先关注,相较于奥巴马政府两份国家安全战略列出安全、繁荣、价值观和国际秩序四大持久国家利益,可谓大大简化。同样,特朗普政府网络战略也紧扣保障国家安全和促进经济繁荣,特朗普在国家网络战略序言中点明,“保护美国的国家安全,促进美国人民的繁荣是我的首要任务。确保网络空间安全是美国国家安全和人民繁荣的根本”。^①这就将网络安全与国土安全、经济繁荣等相提并论,一并纳入美国至关重要的国家利益。

战略与国际研究中心的报告为特朗普政府网络战略预备了三个政策目标:创造一个安全稳定的网络环境、支持持续的网络经济增长、维护个人权利和国家安全。为达成上述目标,需要确立两个政策重点:一是创建和实施跨部门的全面合作,二是整合联邦政府职能部门和机构的网络安全职责。^②曾担任奥巴马政府白宫网络事务协调官的迈克尔·丹尼尔主张以网络生态系统构建国家网络战略,建议提升网络安全在整个网络生态系统中的层级,整合网络能力和外交与国家安全政策工具,以及改善网络安全事件应急响应能力。前网络司令部司令基思·亚历山大强调能力建设的重要性,建议从根本上重新思考国家网络防御架构,重新思考政府和私营机构的作用和责任,为网络防御合作寻求新的共同点,还应加强培养专业人员,为政企合作提供技术保障。

特朗普政府国家网络战略报告充分回应了智库学者和前任官员的建议,报告的核心内容是网络战略四大支柱及相应目标:支柱之一是保护美国人民、国土和生活方式,目标是管理网络安全风险,提高国家

信息和信息系统的安全和韧性;支柱之二是促进美国繁荣,目标是维持美国在科技生态系统与网络空间发展中的影响力,使其成为经济增长和创新的开放引擎;支柱之三是以实力维护和平,目标是识别、反击、破坏、降低和阻止网络空间中破坏稳定和违背国家利益的行为,同时保持美国在网络空间的优势;支柱之四是提升美国影响力,目标是维护互联网的长期开放性、可操作性、安全性和可靠性。^③这四大支柱和目标仍然是围绕特朗普政府优先关注的经济增长和国家安全两大主题而设定的。

三、网络战略的重构与政策实施

基于“美国优先”理念和对网络空间新挑战的判断,白宫制定了《国家网络战略》,并在该战略指引下推出国防部《网络战略》和国土安全部《网络安全战略》,这些战略文件构成特朗普政府网络战略的基本框架。

(一) 理念转变和战略规划

首先,确立了网络战略独立支柱的地位。研究者往往将美国国家安全战略称为大战略,由相互关联的服务于国家总体目标的政治、经济、军事等领域的资源和能力构成。^④网络战略是从属于大战略、与军事和外交等战略手段相互融合并日趋独立运行、保护并拓展国家利益和价值观的一种资源和手段。在美国战略体系中,经济、外交、军事和情报构成了大战略的主要领域,其他事务一般处于次要地位。此前小布什政府和奥巴马政府也都制定了国家层面的《保护网络空间国家安全战略》和《网络空间国际战略》,前者主要关注关键信息基础设施保护,后者侧重应对网络挑战国际合作议题。而特朗普政府的《国家网络战略》则全面规划网络空间涉及维护国家安全和经济繁荣的目标和行动,确立了网络战略作为国家大战略独立支柱的地位。

其次,设定有限的战略目标并确保执行。奥巴马政府《网络空间国际战略》制定了全面、宏大的战略目

① U. S. White House, “National Cyber Strategy of the United States of America,” September 2018.

② Sheldon Whitehouse, Michael McCaul, etc., “From Awareness to Action: A Cybersecurity Agenda for the 45th President,” CSIS, January 2017, <https://www.csis.org/analysis/awareness-action>, 访问时间:2019年4月15日。

③ U. S. White House, “National Cyber Strategy of the United States of America,” September 2018.

④ Paul Kennedy, ed., *Grand Strategies in War and Peace* (Yale University Press, 1991) 5.

标,涵盖经济、国防、执法和外交等多个领域,但回顾政策执行,一些要点如开展网络援助、保障互联网自由、加强执法合作、推进国际规则等要么流于形式,要么求而不得。特朗普政府网络战略聚焦经济繁荣和国家安全两大方向,国防部和国土安全部的网络战略文件也按照挑战、目标、行动计划统一格式,相对有限的目标设定提升了付诸实施的几率。

第三 摆脱国际规则和政治正确的束缚。这符合特朗普较少顾忌规则约束的执政风格。目标导向的网络战略需要综合运用各种政策工具。奥巴马政府已经确定既可以动用网络手段应对常规攻击,也可以使用常规手段应对网络攻击,但对何时及如何反击较为谨慎。公布《国家网络战略》之前,特朗普签署了一项行政命令,撤销奥巴马政府为实施攻击性网络行动附加的严格限制,从而大大放宽了对敌使用攻击性网络武器的约束条件。^①另一个突破是提升网络空间主动防御,国防部网络战略采用了一个防御前置的术语,即在攻击源头部署防御设施,或提前摧毁攻击者所使用的工具、平台或路径,这意味着对国外目标预先进行攻击,在奥巴马政府时期军方没有获得采取这种行动的授权。

第四 削弱对手威胁美国的意愿和能力。作为重要战略手段,网络威慑寻求在攻击源头消除网络安全威胁。对跨国网络攻击和恶意网络活动实施威慑,要解决如何准确归因溯源、如何对攻击者采取行动等问题,而一旦跨国网络攻击得到政府指使、纵容或庇护,则威慑往往无法奏效。特朗普政府试图改变网络威慑的目标和方式,国家安全事务助理约翰·博尔顿指出,“我们需要改变政策,不是因为我们希望在网络空间进行更多的进攻行动,而是为了建立有效的威慑结构,让对手明白对我们采取行动的成本比预料的要

高”。前国土安全与反恐助理托马斯·博塞特也认为网络报复不会产生任何威慑作用,反而鼓励对手研发更先进的攻防手段,应以网络之外的国家力量来惩罚恶行。^②这意味着特朗普政府认为网络报复并非首选,而更倾向于在现实世界直接进行报复,不论这种报复是否会产生难以预料的后果,但确实体现了特朗普政府寻求直接而可见的政策后果的思路。

特朗普就任之前就承诺尽快制定保护网络空间安全的战略,但在2017年5月签署了一份加强保护网络安全的13800号总统行政命令之后,迟至2018年9月才推出《国家网络战略》。加上2018年5月国土安全部《网络安全战略》、9月国防部《网络战略》、12月国防部《云战略》,这样特朗普政府网络战略在2018年期间大致成型。

第13800号总统行政命令旨在加强联邦网络和关键基础设施网络安全,强化机构负责人网络安全责任,要求各部门制定重大网络安全应对计划。^③国土安全部《网络安全战略》提出风险识别、降低脆弱性、减少威胁、减轻后果和实现网络安全五大支柱,规划未来五年完善网络安全保障,减少全局性、系统性网络风险,提升网络防御综合能力。《国家网络战略》全面阐述网络战略四大支柱及相应目标和优先行动,重点在促进网络经济繁荣、优化防御网络风险能力、增强网络威慑有效性、预防打击恶意网络活动等。国防部《网络战略》认为美国在网络空间面临大国长期战略竞争的威胁,需通过提高网络空间作战能力,预防性打击恶意网络活动,加强跨部门、政企及国际合作以应对。^④国防部《云战略》认为及时获取数据和实时处理数据的能力是确保作战任务成功的关键,云将为作战人员提供数据支持,保持美军在战场上的技术优势。^⑤

上述战略文件构成了美国白宫和国防、外交、情

① Dustin Volz, "White House Confirms It Has Relaxed Rules on U. S. Use of Cyberweapons," *The Wall Street Journal*, September 20, 2018, <https://www.wsj.com/articles/white-house-confirms-it-has-relaxed-rules-on-u-s-use-of-cyber-weapons-1537476729>, 访问时间:2019年4月15日。

② Tom Bossert, "Speech at Intelligence & National Security Summit 2017," September 6, 2017, <https://www.insaonline.org/wp-content/uploads/2017/09/Summit-2017-Transcript-Tom-Bossert-6Sept2017.pdf>, 访问时间:2019年4月20日。

③ U. S. White House, "Presidential Executive Order on Strengthening the Cybersecurity of Federal Networks and Critical Infrastructure," May 11, 2017, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-executive-order-strengthening-cybersecurity-federal-networks-critical-infrastructure/>, 访问时间:2019年4月15日。

④ U. S. Department of Defense, "Cyber Strategy," September 18, 2018, https://media.defense.gov/2018/sep/18/2002041658/-1/-1/1/cyber_strategy_summary_final.pdf, 访问时间:2019年4月15日。

⑤ U. S. Department of Defense, "Cloud Strategy," December 2018, <https://media.defense.gov/2019/feb/04/2002085866/-1/-1/1/dod-cloud-strategy.pdf>, 访问时间:2019年4月15日。

报、国土安全等职能部门实施网络战略和规划网络政策的依据,也为促进跨部门合作、政企合作和国际合作提供了指引。

(二) 职能调整和政策实施

为了保证网络战略得以实施,在联邦层面形成了“1+4+2”的政策执行框架,即白宫统领,国防部、国土安全部、国务院和国家情报总监办公室履行核心职能,财政部和司法部提供政策工具,按照各自职能范围独立或联合执行网络经济、网络外交、网络军事、网络情报和网络安全政策。

网络经济政策的重点是促进就业、数字贸易和应对商业网络窃密。“美国优先”的核心是经济增长和国家安全,强调经济安全也是国家安全,经济安全的核心是贸易和就业,促进就业和经济增长也就成为特朗普政府网络经济的落脚点。白宫设立了美国创新办公室,由特朗普的女婿库什纳负责。2017年2月,该办公室召集多家主要网络公司负责人座谈,商讨如何通过互联网及相关产业的发展,带来就业增加和经济增长。贸易是特朗普政府促进经济增长的重点,一方面通过强势贸易冲突的政策手段,打破现有多边国际经贸体制的约束,建立以美国为中心、由美国与其他国家重新磋商的双边自由贸易协议为框架的新架构。^①另一方面将数字贸易规则纳入谈判议程,致力于消除数字贸易壁垒,扩展美国企业在国际数字贸易市场的运营空间。此外,特朗普政府认定商业网络窃密构成重大威胁,削弱了企业竞争力,致使就业流失,进而削弱美国经济增长,因而将矛头针对外国政府和具体案例,通过外交施压、司法起诉及贸易制裁等措施扭转不利局面。

网络外交政策的重点是推动网络空间国际规则的构建。特朗普政府强调建立“以规则为基础的国际秩序”,推行美国主张的网络空间国际规则就成为网络外交的使命。网络外交强调通过构建开放的网络空间,对外传播美国价值观,以潜移默化的方式干预其他国家的社会舆论和政治进程。奥巴马政特别重

视利用互联网拓展公共外交,希拉里任国务卿期间,国务院每年投入数百万至数千万美元,支持研发突破网络审查的技术。国会众议院外交委员会曾举办听证会,探讨如何继续推动网络空间开放,如何支持研发和推广能绕过网络监管的技术和软件。但传播自由与民主价值观已非特朗普政府的关注重点,“本届政府外交政策的信念是,我们在安全与繁荣上与其他国家接触越多,就越能改进这些国家的人权状况,历史证明美国所到之处都留下了自由的足迹”。^②遵循这一思路,美国国务院对网络外交投入大幅降低,国际信息署和国际广播机构的一些网络项目被要求取消或降低预算,推动网络开放和网络自由的行动也逐渐被边缘化。

网络军事政策的重点是提升网络作战能力。2017年8月,特朗普下令把网络司令部升级为联合作战司令部,以专注于网络作战行动,并指示国防部长寻求网络司令部与国家安全局脱离的步骤,美军因此获得独立网络作战能力,并从国家安全局拿回网络空间指挥作战的主动权。这一方面是为了增强军队网络攻防能力,应对来自不同方向多样化的网络威胁,回应网络空间重要性和脆弱性同步增长的现实。另一方面也是为了争取更多国防预算,建设强有力的网络部队,既可以缓解公众对网络威胁的担忧,也更容易得到国会支持。从国际军事发展趋势来看,网络空间已经成为大国竞争的新领域,各国军方将网络作战能力当作未来军力发展的重点,美军当然要牢牢把控住这一新高地的领先优势。特朗普政府还积极推动联盟体系的网络军事合作。2018年9月,北约秘书长斯托尔滕贝格称,一旦成员国遭遇外来网络攻击,将等同于受到军事攻击,北约可启用宪章第五条款。2019年4月,美日安全磋商委员会确认特定状况下的网络攻击构成美日安保条约第五条所指的武装攻击,美国将采取行动,提供协防义务。^③

网络情报政策的目标和策略进行了较大调整。经历棱镜计划曝光、中央情报局网络武器失窃等事件

① 辛翠玲《特朗普政府经贸战略探析“美国优先”的国际贸易新秩序》,《当代美国评论》2018年第3期。

② 美国前国务卿蒂勒森2017年6月14日在众议院外交事务委员会听证会上的声明,见<http://docs.house.gov/meetings/fa/fa00/20170614/106115/hhrg-115-fa00-wstate-tillersonr-20170614.pdf>,访问时间:2019年4月15日。

③ Michael R. Pompeo, “Remarks at a Joint Press Availability for the U. S. -Japan 2 + 2 Ministerial,” April 19, 2019, <https://www.state.gov/secretary/remarks/2019/04/291254.htm>, 访问时间:2019年4月15日。

的冲击,网络情报运行受到国内外越来越多的压力,各情报机构也放低姿态,尽量让这一敏感工作回归隐秘。特朗普并不特别关注情报工作,但国外情报对于外交与国家安全的决策支持依然不可或缺,网络情报的地位仍然不断提升。2019年2月至5月,正值下一代移动网络5G开始部署应用之际,国务卿迈克·蓬佩奥展开了对欧洲、日本、拉美等地区的游说,指称中国电信企业协助政府获取情报,将对各国网络和数据安全构成威胁,希望各国不要采购中国电信企业的产品。蓬佩奥曾任中央情报局局长,非常清楚电信基础设施对于获取通话和网络数据的重要性,一旦下一代移动通信基础设施由中国企业部署实施,美国将在目标国家失去获取网络情报的便利。可见,蓬佩奥强调的是网络安全,真正意图则还包含维持美国情报机构在全球网络空间的行动自由。

四、“美国优先”网络战略的影响

尽管特朗普政府意图以“美国优先”统领其内政外交各领域的政策,但就概念本身而言,“美国优先”执政理念和战略目标的内在逻辑并非总是一致,甚至在根本上是有矛盾的,因而“美国优先”指引下的网络战略也存在推行不顺畅的问题。

(一) 近期效果

首先,网络空间紧张态势有所缓解。特朗普执政以来,针对美国政府、私营部门和公众设施的大规模网络攻击确实有所缓解,重大网络安全事件的发生频率有所降低。除2017年5月特朗普执政之初,席卷全球的大规模勒索病毒感染事件之外,而用于制造该勒索病毒的微软视窗桌面操作系统的漏洞及利用该漏洞进行攻击的工具,是由于2016年5月奥巴马政府期间国家安全局网络武器库被黑客组织攻破而造成的外泄。此外,通过网络窃取美国企业和研究机构商业机密和技术专利的活动也相对减少,这是与特朗普政府展示了阻止相关威胁的坚决姿态不无关系,包括动用经济制裁和司法审判的政策工具,对已经归因溯源的案例采取单边行动,以及宣称将不惜使用一切

必要的手段,使用“黑回去”网络攻击和军事手段回击外来网络攻击,以及通过外交途径施压一些国家加强对网络窃密活动的管控,这些措施一定程度上加强了网络威慑的可信度和有效性。

其次,网络恐怖主义势头受到抑制。特朗普政府将击退伊斯兰国和其他极端伊斯兰恐怖组织作为国家安全优先事务,通过发动持续的积极的联合军事行动、加强与国际伙伴的合作以切断恐怖组织的资金供应、扩大恐怖组织活动的情报共享范围,以及发动针对网络恐怖主义的网络战,破坏和切断伊斯兰国的宣传和招募活动。^①多管齐下的打击收到了成效,特朗普政府针对伊斯兰国在伊拉克和叙利亚的据点进行持续军事打击,一步一步压缩伊斯兰国的活动空间,至2019年3月美国支持的“叙利亚民主军”宣布攻下叙利亚代尔祖尔省的巴古兹村,伊斯兰国的活动据点已被全部清除。与此同时,特朗普政府鼓励美国互联网企业执行其服务条款和社区标准,禁止将其平台用于恐怖主义目的,主要互联网企业给予积极回应,于2018年发起反恐怖主义全球互联网论坛,协助打击网络恐怖主义活动。据2019年3月白宫情况简报,脸书在用户标记之前删除了超过99%的伊斯兰国和基地组织的内容,在发布后一分钟内阻止了余下大部分内容,优兔声称在得到10个评论之前删除与恐怖主义相关视频的比例从一年前的8%上升到近50%。^②

第三,数字贸易规则谈判取得进展。特朗普政府积极推动数字经济以促进就业和经济增长,认为各国数字贸易壁垒的形成和发展限制了美国企业全球运营数字产品和服务,不利于全球数字贸易自由化,也损害了数字经济的未来前景。在商务部和贸易代表办公室等行政部门的积极推动下,在美墨加自由贸易协定、美韩自由贸易协定和美日自由贸易协定谈判中,美国力主构建更为便利的数字贸易环境,维持电子商务零关税,限制扩大如数据本地化等数字贸易保护政策的实施范围,削减阻止跨境数据自由流动的数字贸易壁垒,等等,这些主张在已达成的自由贸易协定中大致得到落实,美国立法机构和安全部门要求在

① U. S. White House, “President Donald J. Trump Is Protecting the United States from Terrorism,” October 4, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-protecting-america-terrorism/>, 访问时间:2019年4月15日。

② U. S. White House, “Winning the War Against Terrorist Messaging,” March 1, 2019, <https://www.whitehouse.gov/articles/winning-war-terrorist-messaging/>, 访问时间:2019年4月20日。

数字贸易相关谈判中加入包含政治和价值观因素的规则也得以体现。

此外,网络司令部升格并独立运行,网络部队作战能力提升,网络经济促进就业和经济增长,同盟体系网络安全合作有所加强,都可以视作特朗普政府网络战略实施以来取得的一些短期成效。2019年2月,白宫总结本届政府两年执政业绩时,强调特朗普加强了国家网络防御,将网络司令部升格为独立联合作战司令部,这是特朗普为重建军队并捍卫美国全球利益的重要成就之一。^①

(二) 长期影响

特朗普政府重构网络战略是落实“美国优先”对外政策、应对数字世界新挑战、重塑美国与世界关系的重要步骤,不仅影响网络空间国际规则制定和全球治理的发展,也将在国际贸易、国际安全等领域产生长期和深远影响。

首先,破坏网络空间战略稳定。特朗普政府秉持“美国优先”执政理念,由此推行的网络战略也不可避免具有单边、非共赢和排他性特点。特朗普政府对体现现行国际体系核心价值的多边机制表现出不满和不屑,在处理涉及本国自身国家安全和经济繁荣的网络空间国际事务和对外政策时,频频采取单边行动,在处理双边关系中的网络议题时动辄以经济制裁施压,或以国内法为依据实施长臂管辖,凭借美国的实力地位和资源优势,短期内确实能够获得符合自身利益的结果,特别是在一些个案上面。但随着这一战略持续实施,将在越来越多议题上引发矛盾和冲突,随着分歧增多和矛盾积累,其他国家将不得不采取针对性的反制措施,从而破坏网络空间的战略稳定。

其次,推动网络空间军事化和军备竞赛。网络空间非军事化是国际社会的普遍期待,美国政府也清楚一个和平与繁荣的网络空间对美国及世界的重要性。2014年3月,时任美国国防部部长的查克·哈格尔言辞凿凿地宣称美国不谋求将网络空间军事化,称国防部将对政府网络之外的网络行动保持克制,并向其他主要网络大国喊话,要求他们也不要采取推动网络空间军事化的政策。而特朗普要求美军再次伟大,

要求更快提升网络作战能力,现在美国国防部考虑的重点已不再是能否网络空间军事化的问题,而是如何确保网络空间作战能力的绝对优势,以及如何增强网络部队的实战能力。升格网络司令部为独立的联合作战司令部并扩大作战范围,更增加了国际社会对于网络空间军事化不可避免和网络军备竞赛加剧的担忧。

第三,加剧网络空间大国竞争和冲突。特朗普政府的国家安全战略和国家网络战略均将俄罗斯和中国列为挑战美国领导地位、威胁美国国家安全的战略对手。这种消极的战略定位不可避免地引发网络空间的大国竞争和冲突。中美处理网络空间国际事务和对外关系的立场、利益诉求和政策主张存在差异和分歧并不意外,理性看待存在的分歧以及管控可能的冲突是处理中美关系的正确选择。而特朗普政府意图限制和围堵中国,特别在一些可能挑战美国优势的新技术领域。“中美之间实力的转移是双边关系中最大的不稳定因素。对美国而言,中国的崛起和美国的相对衰落,以及权力的转移必然伴随着冲突,这种宿命论令美国产生了焦虑感,这种焦虑可能使美国对中国日益增长的实力和影响做出过激反应。在这种情况下,在合作与竞争共存的领域,竞争的态势可能加强,并超过合作的态势,使中美关系出现更多的紧张”。^② 特朗普政府干预中国互联网企业在美运营、指责中国政府支持商业网络窃密、阻止其盟友伙伴采购和部署中国企业提供的5G网络设备等,即是特朗普政府因中美之间的实力转移而产生的焦虑感和消极预期的体现。

第四,迟滞网络空间全球治理进程。特朗普政府对网络空间全球治理议程的参与热情和期待均有较大程度的降低,且阻挠不符合美国政策主张和利益诉求的国际进程。2017年6月联合国信息安全政府专家组未就网络空间行为规范形成共识文件,主要原因是美国代表极力要求在共识文件中加入其他国家代表反对的可通过经济制裁、军事行动等手段回应网络攻击的文字表述,这正是特朗普政府网络战略的核心

① U. S. Whitehouse, “The Historic Results of President Donald J. Trump’s First Two Years in Office,” January 20, 2019, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/the-historic-results-of-president-donald-j-trumps-first-two-years-in-office/>, 访问时间:2019年4月15日。

② 吴心伯《中国对中美关系的展望》,载沈大伟主编《纠缠的大国:中美关系的未来》,北京:新华出版社,2015年,第271页。

内容之一。2018年11月在法国巴黎举行的互联网治理论坛上,特朗普政府派出一个低级别代表团与会,也未在旨在增进网络空间信任、安全和稳定的《网络空间信任和安全巴黎倡议》文件上签字。这些网络空间全球治理进程受阻,与特朗普政府对网络空间全球治理所持消极态度有着直接关系。

五、结 语

特朗普宣称他的战略是“有原则的现实主义”,即正视全球竞争的现实,坚持推进美国价值的原则。^①显然,特朗普不是甘于沉沦的那一类美国人,在美国与世界关系发生深刻变革的时代,特朗普发现并激发了潜藏于美国社会中的另一种国民性格,即现实主义的权力争夺和对自身利益的专注,这种诉求将超越美国百余年来因国力不断上升而形成的优越感和使命感。特朗普政府意图以“美国优先”重构现行的国际贸易体系和安全架构,以美国一己利益为据建立网络

空间国际规则,当美国经济优势、联盟体系控制力、价值观吸引力都逐渐消减的情况下,实现这一战略目标的前景并不乐观。

“美国优先”的单边主义内核难以有效组织应对全球性、跨国性和普遍性的网络环境风险和网络活动威胁,难以兼容网络空间发展的共享性需求,也难以从根本上解决网络空间的全球性公共问题。特朗普上任之初,华盛顿邮报的一篇评论认为特朗普政府“美国优先”对外政策将导致“美国孤单”。^②不论是美国国内政治发展,还是国际社会运行,都不会长期受限于这一本质上已经落后于时代的政治口号。在内外压力之下,特朗普政府试图充实“美国优先”的政策内涵,并根据时势变化进行修正,亦不排除“美国优先”与实际政策运行逐渐脱离,蜕化为一个单纯的政治口号的前景。特朗普政府或将逐渐接受华盛顿的政治文化,从而将其对外政策的重点大致恢复到安全、经济和价值观相对平衡的状态。

America First and the Reconstruction of Trump Administration's National Cyber Strategy

Wang Xiaofeng

(Center for American Studies, Fudan University, Shanghai 200433, China)

Abstract “America First” reflects the profound changes in the relationship between the U. S. and the world. These changes stem from the new challenges brought about globalization, multi-polarization and informationization in the post-Cold War age, and the frustration when U. S. attempts to incorporate these new challenges into the current international system. The national cyber strategy is part of the Trump administration's grand strategy to reshape the relationship between the U. S. and the world on the principle of strength, including the establishment of new rules in dealing with external intervening in U. S. politics via cyberspace, the attempt of enhancing cyber combat capabilities and strengthening cyber deterrence, the expansion of U. S. national interests in promoting international cooperation in cyberspace, and the adjustments to the policy objectives and operational mechanisms of cyber diplomacy and cyber intelligence. Since the ruling idea of “America First” as the guiding principle of foreign policy contains inherent contradictions, the U. S. government will face a more complicated international environment when promotes its national cyber strategy. Whether it can realize the effective integration of national interest needs and cyberspace characteristics will be an important challenge that the Trump administration will face.

Keywords: Trump Administration; cyber strategy; America First

[责任编辑 刘 慧]

① U. S. White House, “A New National Security Strategy for a New Era,” December 18, 2017, <https://www.whitehouse.gov/articles/new-national-security-strategy-new-era/>, 访问时间:2019年4月15日。

② Brian Klaas, “America First is becoming America Alone,” *Washington Post*, June 28, 2017. <https://www.washingtonpost.com/news/democracy-post/wp/2017/06/28/america-first-is-becoming-america-alone/>, 访问时间:2019年4月15日。