中美网络空间战略比较:目标、手段与模式*

蔡翠红

[内容提要] 网络空间战略竞争已经成为中美关系最重要的内容之一。从战略目标来看,由于中美经济社会发展都高度依赖于网络基础设施,因而两国网络空间战略的对内目标有相容之处,但由于中美对核心网络安全利益的不同界定,两国网络空间战略在对外目标方面存在较大差异。从战略手段来看,美国的网络安全战略是"以实力保安全"的典型代表,而中国的网络空间战略则可以理解为"以治理谋安全"。从战略模式来看,对美国而言,控制、威慑、干涉、合作四种模式都被赋予一定重要性,从而组成了其先发制人的网络空间战略,而中国采取的是以合作模式为主的网络空间稳定渐进战略。

[关 键 词] 中美关系 网络空间战略 网络安全 网络威慑

DOI:10.16502/j.cnki.11-3404/d.2019.01.005

当前,网络空间战略竞争已经成为中美关系最重要的内容之一。中美网络空间战略竞争并不是简单的对互联网技术与网络空间主导权的争夺,而是基于各自国情和战略环境作出不同战略选择的体现。中美网络空间战略有相容之处,如共同应对网络犯罪、网络恐怖主义以及维持一个安全和有序的网络空间秩序的需求,两国之间可以开展一定的网络空间合作,但不可否认的是,中美网络空间战略在许多方面都存在着竞争、矛盾甚至冲突,二者在目标、手段和模式上都存在一定的差异。

一、中美网络空间战略目标的一致与冲突

国家在网络空间的战略利益与诉求可以分为对内目标和对外目标。对内目标主要是积极维护信息网络关键基础设施及相关重要系统的安全,从而维护在网络空间的国家利益。中美两国经济社会发展在很大程度上都依赖网络基础设施,基

* 本文系 2018 年度国家社会科学基金项目"构建全球互联网治理体系研究"(项目编号:18BGJ022)的阶段性成果。

础设施的安全和网络空间的整体稳定是两国共同的网络空间战略目标，加强安全、打击网络犯罪和网络恐怖主义、防止突发危机是两国的共同利益和目标，也是二者的相容共通之处。当然，中美网络空间战略的对内目标也不是完全相同的。例如，在网络安全方面，中美都非常重视对基础设施和网络数据的保护，中国也制定了许多相关的法律条文来保证数据本身的传输和储存的安全，但中国更注重网络安全在促进社会安全与稳定方面发挥作用，更关注网络信息自由流动所造成的社会安全和政治安全问题。①

但两国网络空间战略的对外目标则不尽相同。对美国而言，网络空间战略的对外目标是借助对互联网技术、资源及规则的把控，维持并提升美国在网络空间的实力和优势地位，建立以美国为主导的网络空间联盟和伙伴关系。② 也就是说，美国网络空间战略是为了在网络空间维持美国的霸权地位和主导优势。所以，随着近年来中国在网络空间实力的增长，美国已将中国视为维持网络霸权的最大障碍。

而对中国而言，网络空间战略对内目标的重要性要远胜于对外目标。与美国不同，中国网络安全战略的目标就是保障国家安全和利益，力图通过提高网络空间的治理能力来保障网络空间的稳定和网络活动的安全有效，③既不寻求霸权地位，也不干涉他国内政；在实现对内目标的同时，以和平的、渐进的方式，量力而行地参与网络空间的国际治理和规则制定，改进现有的国际网络空间治理框架。有学者认为，中国的网络战略目标更多是“国家中心导向”（a more state - centric orientation）④，希望利用互联网推动国家建设和社会发展的同时，将其负面影响降至最低。具体来说，中国的网络安全利益在三个方面受到威胁：一是社会与政治稳定受到的威胁。互联网源于西方，它具有传播西方价值观念的潜在功能，网络在“颜色革命”中的作用就是明证。中国的网络空间战略利益要服从于中国的总体经济、社会和政治安全，维护社会和政治稳定可以视为当前中国网络空间战略的核心利益。二是关键信息基础设施和网络系统安全受制于人的威胁。网络核心技术受制于人、关键信息基础设施受控于人的问题已经成为中国国家网络安全的软肋，保障信息基础设施和关系到国计民生的重要信息系统的安全是网络安全工作的重点。⑤ 三是面临网络信息和数据安全与国际网络安全博弈。从国家安全层面来看，信息数据的获取能力一定程度上意味着国家安全能力和防御威慑能力；从经济层面来看，信息和数据安全也和国家经济竞争力相关；从外交层面来看，围绕数据安全和网络安全的资源、标准和治理规则的制定也是大国博弈的重要方面。

结合特朗普的《国家安全战略报告》、《加强联邦政府网络与关键基础设施网络安全》的行政令、《国家网络战略》及美国国土安全部发布的《网络安全战略》，可以将美国的核心网络安全利益归纳为以下四个方面：一是以应对关键基础设施的系统性风险为主的美国本土安全。美国政府将保障美国的信息网络关键基础设施免受网络攻击视为至关重要的国家利益。二是以维护商业技术机密为核心的经济和数据安全。2017 年的《国家安全战略报告》首次明确强调数据安全的重要性，提出美国将重点保护网络数据，包括静止的和传输中的数据；美国将采取措施阻止通过网络窃取知识产权、专利技术和早期创意的行为，减少外国竞争者通过不公平竞争获利的机会。⑥ 三是以提升网络攻防能力为核心的竞争优势。美国希望通过网络威慑等先发制人的战略谋求在网络空间的优势和领导地位。⑦ 2011 年美国国防部发布的首份《网络空间行动战略报告》就体现了对网络攻防能力的高度重视。⑧ 2017 年的《国家安全战

① 薄澄宇《网络安全与中美关系》中共中央党校博士论文 2015 年 6 月第 88 页。

② 陈侠《美国对华网络空间战略研究》外交学院博士论文 2015 年 6 月第 42 页。

③ 张伶、徐纬地《中美网络安全关系中的威胁、风险与机遇》，载于《中国信息安全》2015 年第 9 期。

④ Michael D. Swaine, “Chinese Views on Cybersecurity in Foreign Relations”, in *China Leadership Monitor*, No. 42, 2013, p. 4.

⑤ 周琪、汪晓风《网络安全与中美新型大国关系》，载于《当代世界》2013 年第 11 期。

⑥ *National Security Strategy of the United States of America*, December 2017, see from https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf.

⑦ 蔡翠红《美国网络空间先发制人战略的构建及其影响》，载于《国际问题研究》2014 年第 1 期。

⑧ *Department of Defense Strategy for Operating in Cyberspace*, July 14, 2011, see from https://en.wikipedia.org/wiki/U.S._Department_of_Defense_Strategy_for_Operating_in_Cyberspace.

略报告》再次重申要将威慑理论应用到网络空间。四是通过拓展网络空间行动自由提升美国的影响力。美国一直致力于通过强大的技术能力寻求在网络空间的行动自由,并使其制度化。如通过棱镜项目对世界各国进行大规模的监听和数据窃取,资助那些能够突破目标国网络防线的软件开发项目,批评中国的网络空间监管政策等。

中美网络空间战略目标的差异源于两国对网络空间威胁的不同认知。中国当前正处于社会转型期与改革深水区,政治安全和社会稳定成为中国总体国家安全的首要关切。因此,在中国看来,在对外目标实现方面,中国的威胁主要来自一些西方大国利用信息技术优势对中国网络空间发展的妨碍和压制,借助网络输出西方的价值观念和意识形态,支持反华势力对中国进行危害性网络动员,并利用网络抹黑中国意识形态以及社会制度等。在对内目标实现方面,中国当前所面临的最大网络安全问题是网络整体的不安全性。中国绝大多数与网络相关的芯片设备、操作系统、应用软件均是美国企业生产的产品;同时,中美两国在网络空间综合实力上严重失衡,美国不仅保持着巨大的网络空间技术优势,主导着网络空间治理的规则和话语权,而且国家分裂主义和国外文化入侵的威胁也相对很小。因此,美国网络空间战略对内目标主要是防范网络犯罪、网络恐怖主义等对关键基础设施的破坏及对网络数据安全的威胁,对外则力图维护网络霸权。这些都造就了中美网络空间战略的矛盾与冲突。

二、中美网络空间战略手段的不同重心

有学者将网络安全战略分为“以实力保安全”和“以治理谋安全”两种不同的战略选择。[①] 同样,实现网络空间总体战略目标的路径或手段也可以参照这样的分类,前者强调国家自身的实力和能力,倾向于追求在某一领域的绝对优势和主导地位,后者将网络空间的安全与稳定看做一个整体,希望通过维系整体安全来保障不同实力的国家都能免受来自网络空间的安全威胁,享受网络空间发展带来的收益。在实际应用中,两种途径往往都会被运用,但是不同的国家有不同的倾向性。美国的网络安全战略是“以实力保安全”的典型代表,而中国与俄罗斯等国在联合国框架内提出的网络安全行为准则文件是“以治理谋安全”的初步体现。[②]

(一)美国主要网络空间战略手段

第一,控制网络核心资源和主导运行规则。美国一直致力于保持其在网络空间的主导权和控制权,维持对网络空间关键资源事实上的垄断控制,确保网络空间的运行规则符合美国的国家利益。负责互联网地址分配、根服务器运行的互联网名称与数字地址分配机构(ICANN)名义上是一个非政府、非营利性的组织,但其管理权限在2016年以前一直由美国商务部授权。2016年10月,美国国家电信和信息管理局(NTIA)虽然宣布将互联网域名管理权移交至ICANN,但作为在加州注册并接受美国法律监管的机构,美国对它的主导权一目了然。目前的互联网是基于最初的阿帕网发展起来的,所有的标准和规则可以说都是在美国主导下形成的。虽然很多国家都在尝试发展本土化的互联网技术,甚至尝试开发自己的局域网,但鉴于当前互联网的发展已经相当成熟且经济社会事务很大程度上已经对互联网产生了依赖,另起炉灶的难度非常大。因此,各国只能接受在美国主导下形成的既有运行规则。

第二,强化关键基础设施网络安全。网络空间实力既包括攻击能力,更包括防御能力。美国高度重视加强关键基础设施网络安全。在2018财年预算中,美国联邦政府投入15亿美元用于保护联邦网络和关键基础设施免受攻击。[③] 特朗普于2017年5月签署的13800号《加强联邦政府网络与关键基础设施网络安全》行政令,突出强调要保护联邦政府网络、关键基础设施网络和国家整体网络安全。[④] 此外,美国还采取各种措施严防国外信息安全相关产品威胁。例如,强制政府

① 沈逸《以实力保安全,还是以治理谋安全?——两种网络安全战略与中国的战略选择》,载于《外交评论》2013年第3期。

② 沈逸《以实力保安全,还是以治理谋安全?——两种网络安全战略与中国的战略选择》,载于《外交评论》2013年第3期。

③ *National Defense Authorization Act for Fiscal Year* 2018, see from https://www.govtrack.us/congress/bills/115/hr2810.

④ *Presidential Executive Order on Strengthening the Cybersecurity of Federal Networks and Critical Infrastructure*, May 11, 2017, see from https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-executive-order-strengthening-cybersecurity-federal-networks-critical-infrastructure/.

机构卸载国外可疑软件，阻挠外资并购本国信息安全企业。国土安全部代理部长于 2017 年 9 月发布《约束操作指令》，要求联邦机构在指定期限内全面梳理其信息系统内使用的卡巴斯基产品，并制定详细的清除与停用计划。①

第三，保持网络空间综合实力优势。美国的综合实力优势不仅体现为网络安全防御能力，而且体现为超强的网络空间进攻能力和威慑能力以及支撑这些能力的技术基础。重视进攻性网络能力建设是特朗普政府网络安全政策的鲜明特点。② 特朗普政府强调，要重点培养进攻性网络能力，建立先进的网络进攻系统，形成强有力的且不容置疑的网络反击能力。③ 特朗普的 13800 号总统行政令中专门提到了建立国家网络安全综合能力、将威慑能力提升作为保障国家网络安全的重要内容，并要求美国国务卿、国防部长、国土安全部长等联合提交关于通过网络威慑使美国免受网络攻击破坏的国家性战略报告。13800 号总统行政令还专门强调，提高国家网络安全综合能力不仅包括网络威慑，还包括人才培养和技术开发。④ 2017 年 9 月通过的美国《2018 财年国防授权法案》则要求清晰定义网络空间的“作战威慑”，并将这一战略威慑覆盖到网络空间、太空和电子信息等领域。⑤ 除了强调进攻性网络威慑战略外，特朗普政府还从调整网络作战机构和扩充网络作战部队规模方面提高美国网络空间威慑能力。原先隶属于美军战略司令部的网络司令部被升级为美军第十个联合作战司令部（2018 年 5 月已完成升级），与美国中央司令部等作战司令部平级，以增强国家网络安全防御能力。⑥ 美国不仅拥有硬件制造、软件设计和应用开发等核心领域里的技术优势，近年来又加大了对云计算、大数据、人工智能等未来网络发展重点领域的投资。

第四，促进政企紧密合作。政企合作是美国网络空间战略的关键依托和重要保障。政企合作对于美国而言有多方面的意义：一是有利于共同抵御网络安全威胁。美国企业不仅参与了国家关键信息基础设施和通信系统的建设，而且绝大多数相关应用服务也由私营部门构建和运营，因此，基础设施、政府系统、军方系统、民用系统等网络安全都离不开互联网企业的合作与支持。二是有利于参与并引领技术创新。企业是网络空间创新和发展的最重要的推动力，美国硅谷集中了众多的信息网络公司，他们为美国在网络空间技术方面保持领先地位和持续创新能力提供了大量支持。三是有利于支持政府的战略行动。美国有着庞大的网络产业复合体，以网络防务承包商为例，它提供包括网络信息监控、网络武器开发、参与网络军事行动、网络防御、网络军事培训、支援和战略战术咨询等产品和服务。⑦ 美国政府还可以通过其庞大的互联网公司群体，掌握全球互联网用户的信息和数据，因而不仅可以对本国民众进行监控，还可以对全球网络用户进行监控。

第五，在国际上打造联盟和伙伴体系。美国一直致力于在国际上打造联盟和伙伴关系，并将网络空间合作内容整合进去，以提高其网络空间主导能力。除联合同盟国进行大规模的“网络风暴”演习外，美国还格外注重在网络空间发展与同盟国的双边关系。在欧洲，美国将网络战纳入北约作战体系，双方同意将网络空间等同于海陆空的行动领域加以保护。⑧ 在东亚，美国将网络问题纳入美日同盟、美韩同盟、美澳同盟。⑨ 在南亚，美国强化与东盟的网络关系，尤其致力于推进美印网络合作。美印于 2015 年 8 月发布联合公告，双方拟打造网络安全方面的合作伙伴关系，并就能力建设、技术研发、打击网络犯罪及网络治理

---

① 《美国政府下封杀令：90 天内清除所有卡巴斯基产品》，参见凤凰网 http://wemedia.ifeng.com/29762175/wemedia.shtml。

② 刘权《特朗普安全主张及其启示》，载于《网络安全和信息化》2017 年第 6 期。

③ 王超《特朗普政府执政初期美国网络安全政策新趋势和启示》，载于《网络空间安全》2017 年第 10—11 期。

④ *Presidential Executive Order on Strengthening the Cybersecurity of Federal Networks and Critical Infrastructure*, May 11, 2017, see from https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-executive-order-strengthening-cybersecurity-federal-networks-critical-infrastructure/.

⑤ *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2018*, see from https://www.govtrack.us/congress/bills/115/hr2810.

⑥ “Cyber Command Elevated to Combatant Command”, May 4, 2018, see from https://www.military.com/defensetech/2018/05/04/cyber-command-elevated-combatant-command.html.

⑦ 刘建伟《美国网络防务私营化：征象、动因与影响》，载于《美国问题研究》2015 年第 1 期。

⑧ NATO, “Cyber Defence”, see from http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_78170.htm.

⑨ 蔡翠红《网络地缘政治：中美关系分析的新视角》，载于《国际政治研究》2018 年第 1 期。

等方面展开具体合作。① 通过这些双边或多边联盟，美国不仅希望形成网络安全共同防御体系来抗衡战略竞争对手，而且希望借此推动制定符合美国利益的网络空间国际规则，从而继续占据网络空间主导权。

（二）中国主要网络空间战略手段

与美国的“以实力求安全”的网络空间战略不同，中国网络空间战略可以认为是“以治理求安全”。鉴于中国所处的社会转型阶段特征和总体战略环境，中国在网络空间的核心利益是保障网络环境的稳定和网络活动的可控，从而保障国家安全和维护社会公共利益。中国网络安全战略的主要手段可以概括为以下几点：

第一，强调国家信息主权和网络主权。2016年12月国家互联网信息办公室发布的《国家网络空间安全战略》以及2017年3月外交部和国家互联网信息办公室共同发布的《网络空间国际合作战略》都重点提出了主权原则，这也是最能体现中国特色的一项原则。《国家网络空间安全战略》的第一项原则就是“尊重维护网络空间主权”，并明确提出“网络空间主权不容侵犯”。“国家间应该相互尊重自主选择网络发展道路、网络管理模式、互联网公共政策和平等参与国际网络空间治理的权利，不搞网络霸权，不干涉他国内政，不从事、纵容或支持危害他国国家安全的网络活动。”②这也是《联合国宪章》确立的主权平等原则在网络空间的运用。而《网络空间国际合作战略》所列的六个战略目标中的第一条就是维护主权与安全，“中国致力于维护网络空间和平安全，以及在国家主权基础上构建公正合理的网络空间国际秩序，并积极推动和巩固在此方面的国际共识。”③由此可见，主权原则对于中国网络空间战略具有核心指导意义。

第二，强调网络内容治理和网络结构治理并重。受新自由主义思潮影响，西方所强调的网络治理重点一般是指网络空间结构治理和维护网络数据安全，而中国在关注网络基础设施等结构安全的同时，更关注网络中的信息安全。中国目前正处于社会转型期，缓解矛盾和维持稳定成为中国实现崛起的关键因素，同时中国还面临国内外敌对势力利用信息网络危害国家政治安全的挑战。《国家网络空间安全战略》所列出的第一项挑战便是“网络渗透危害政治安全”，并明确指出要“防范、制止和依法惩治任何利用网络进行叛国、分裂国家、煽动叛乱、颠覆或者煽动颠覆人民民主专政政权的行为；防范、制止和依法惩治利用网络进行窃取、泄露国家秘密等危害国家安全的行为；防范、制止和依法惩治境外势力利用网络进行渗透、破坏、颠覆、分裂活动”。④ 关键信息基础设施关系国家安全、国计民生，也是中国网络空间战略的核心。《国家网络空间安全战略》第三项战略任务为“保护关键信息基础设施”，提出应“采取一切必要措施保护关键信息基础设施及其重要数据不受攻击破坏”。⑤

第三，逐步建立中国特色的网络安全治理架构。中国特色的网络安全治理架构是“法律规范、行政监管、行业自律、技术保障、公众监督、社会教育相结合的网络治理体系”⑥。在中国，网络空间管理的主体是政府部门和机构，相关管理部门必须从维护公共利益和国家安全的角度出发，对网络空间事务进行管理和维护，要在公众的监督下进行行业自查，同时，互联网企业应对在其运营和管理的网络交流平台上发布和传播的信息负责。2016年底通过的《中华人民共和国网络安全法》明确了国家网信部门在网络安全和相关监管方面的统筹协调作用，明确了运营企业在网络实名、信息发布、信息传播、数据存储等方面的法律责任。⑦《国家网络空间安全战略》也指出，关键信息基础设施保护是“政府、企业和全社会的共同责任，主管、运营单位和组织要按照法律法规、制度标准的要求，采取必要措施保障关键信息基础设施安全，逐步实现先评估后使用”⑧。

第四，加强自主互联网技术与产业发展。互

① The White House，“Joint Statement：2015 United States－India Cyber Dialogue”，August 14，2015，see from https://www.whitehouse.gov/the－press－office/2015/08/14/joint－statement－2015－united－states－india－cyber－dialogue，2016－08－20.
② 《国家网络空间安全战略》，载于《中国信息安全》2017年第1期。
③ 《网络空间国际合作战略》，载于2017年3月2日《人民日报》。
④ 《国家网络空间安全战略》，载于《中国信息安全》2017年第1期。
⑤ 《国家网络空间安全战略》，载于《中国信息安全》2017年第1期。
⑥ 《国家网络空间安全战略》，载于《中国信息安全》2017年第1期。
⑦ 《中华人民共和国网络安全法》，参见国家互联网信息办公室网站 http://www.cac.gov.cn/2016－11/07/c_1119867116.htm。
⑧ 《国家网络空间安全战略》，载于《中国信息安全》2017年第1期。

联网技术对加快国民经济发展、加速社会信息化以及国防军事信息化具有重要作用，良好的产业发展模式也是中国网络安全和信息化建设的目标之一。所以，中国一方面大力推进“互联网 +”行动计划，推动云计算、大数据、物联网及移动互联网等与传统行业结合，并促进新的产业模式和社会生态的健康发展；另一方面，高度重视技术创新领域的产学研用相结合的多主体配合机制，进一步完善国家网络安全技术支撑体系，培育有利于人才发展和创新创业的生态环境，例如实施网络安全人才工程，加强网络安全学科专业建设，打造一流网络安全学院和创新园区等。

第五，构建国家间合作及和平发展的国际治理环境。开展国际合作、寻求国际共识、创造和平发展的国际治理环境，一直是中国网络空间战略的重要目标。《网络空间国际合作战略》指出，“中国致力于与国际社会各方建立广泛的合作伙伴关系，积极拓展与其他国家的网络事务对话机制，广泛开展双边网络外交政策交流和务实合作”，不仅与有关国家继续举行双边互联网论坛，而且积极“推动深化上合组织、金砖国家网络安全务实合作。促进东盟地区论坛网络安全进程平衡发展。积极推动和支持亚信会议、中非合作论坛、中阿合作论坛、中拉论坛、亚非法律协商组织等区域组织开展网络安全合作。推进亚太经合组织、二十国集团等组织在互联网和数字经济等领域合作的倡议。探讨与其他地区组织在网络领域的交流对话”。① 《国家网络空间安全战略》也强调，“在相互尊重、相互信任的基础上，加强国际网络空间对话合作，推动互联网全球治理体系变革。”②同时，中国支持联合国在制定国际规则及深化网络空间国际合作方面发挥主导作用。

三、中美网络空间战略模式的不同侧重

国家网络空间战略的核心是对网络空间利益的维护和围绕网络空间权力的争夺。在实际战略施行中，各国围绕网络空间权力的博弈主要表现为控制、威慑、干涉和合作四种模式。③ 中美网络空间战略对不同模式有不同侧重。

第一种是控制模式。“控制”也可称为“主导”，是国际政治权力争夺的最高级别策略。当前，互联网已经成为人类社会的一种生存方式，信息成为一国重要的软实力，是可以使硬实力倍增的力量。控制模式的采纳与否，不仅取决于当事国的意愿，更取决于其实力和地位。

争夺网络空间的主导地位并通过控制网络空间来控制世界一直是美国的战略思维导向，中国作为网络空间的后来者和既有网络空间规则的跟随者，没有意愿也没有能力采取控制模式。美国作为互联网的源起国，在以下方面拥有采取控制模式的优势：一是制定网络运行规则。目前通用的国际互联网仍然是基于阿帕网的原型并在美国军方所推荐采用的 TCP/IP 协议基础上发展并延用至今的，因而大部分网络空间规则，包括网络的架构与协议，都源自美国。二是控制互联网运行的基础设施。如前所述，美国虽然于 2016 年 10 月将互联网域名管理权正式移交给 ICANN，表面上结束了对互联网核心资源近 20 年的单边控制，但 ICANN 仍须服从美国相关法律，也就是说，美国的控制方式只是从行政管辖变为司法管辖。三是在网络硬件和软件技术方面绝对领先。目前，世界上与网络相关的大部分软硬件设备均出自美国，如计算机芯片、网络交换机、操作系统、数据库、应用软件等。四是大力投资并试图垄断新技术、新标准的研发与制定，如云计算、大数据、人工智能等。在这一点上，美国政府非常重视和企业合作，这些新技术在支撑政务活动、增强社会服务能力、辅助商业决策等方面产生了初步成效。

第二种是威慑模式。网络威慑有两种：一种是从技术角度将网络威慑视为阻止网络恶意活动的技术部署，即“拒止型威慑”（deterrence by denial）；另一种是从军事安全角度将网络威慑视为利用网络武器使对方网络系统瘫痪，从而克敌制胜的一种军事行动，即“惩罚型威慑”（deterrence by punishment）。凭借强大的技术力量和网络攻防能力，美国是世界上对威慑模式运用得最为娴熟的国家，其中，威慑宣言和武力宣示是两种最常用的公开威慑手段。从奥巴马政府开始，美国的网络威慑政策进入了快速推进期。

① 《网络空间国际合作战略》，载于 2017 年 3 月 2 日《人民日报》。
② 《国家网络空间安全战略》，载于《中国信息安全》2017 年第 1 期。
③ 刘勃然、黄凤志《网络空间国际政治权力博弈问题探析》，载于《社会主义研究》2012 年第 3 期。

2011 年发布的美国《网络空间国际战略》指出，“必要时，可像应对其他任何威胁那样应对网络空间的敌对行动。”这就是说，可以将网络攻击视作军事行为，此威慑宣言表明美国网络安全战略重点从战略防御转向战略威慑。武力宣示是美国网络威慑政策的另一显著特点。美国国防部 2018 年 5 月宣称，美军 133 支网络任务部队已经具备完全作战能力。① 同时，美军网络司令部的升级也进一步提升了美国网络空间行动能力。为了应对网络威慑，中国被迫采取了一定措施，在增强自身防御能力的同时加强网络空间威慑能力的建设。党的十八大报告特别指出，“高度关注海洋、太空、网络空间安全，积极运筹和平时期军事力量运用。”②党的十九大报告也指出，应“加快军事智能化发展，提高基于网络信息体系的联合作战能力、全域作战能力”③。这说明中国也开始重视网络空间威慑能力的建设，但还谈不上应用网络空间战略的威慑模式。

第三种是干涉模式。传统上，干涉是指影响其他主权国家内部事务的外部行为，可能仅仅表现为一次讲话、一次广播，也可以是经济援助、派遣军事顾问、支持反对派、封锁、有限军事行动及军事入侵。据此，网络空间的干涉模式分为直接干涉和间接干涉。④ 直接干涉行为表现为对他国互联网政策进行指责和批评；间接干涉是通过网络等媒介舆论，煽风点火，传递负面信息，影响他国对外政策的制定，从而间接达到干涉他国内政的目的。在网络空间战略的干涉模式上，美国和中国是典型的干涉和被干涉的关系。美国等西方国家经常批评中国根据自己国情所制定的网络监管政策，中国的网络舆论中则充斥着美国意识形态影响扩张的痕迹。⑤ 但中国在网络空间战略方面同样坚持互不干涉内政原则。

第四种是合作模式。权力的维系不是孤立的，而是相互依赖的，网络空间尤其如此，许多网络空间的威胁都是跨越国界的，如病毒的全球传播、网络恐怖主义的日渐普遍等，都需要各国通力合作才能有效应对。在合作模式的运用上，中美无疑都在努力推进。但是，中美对于这一模式的运用也是有区别的。美国网络空间战略的合作模式主要体现为和盟友的合作。例如，美国不断升级与亚太盟国的网络合作水平，把网络与军事、情报等结合在一起，逐步构建亚太同盟集体网络防御体系。美日自 2013 年起每年都会举行网络对话，协调网络政策，探讨网络合作。美韩于 2016 年 3 月明确表明了关于共同应对网络攻击、交流共享网络威胁情报等方面的合作态度，双方还建立了网络合作小组等机制以强化网络合作。⑥ 美澳也于 2011 年 9 月一致同意在双方共同防御条约中加入网络战内容。⑦ 但是，美国与盟友的网络合作并不是对称的，美国凭借其遥遥领先的网络技术、网络资源、专业人才素质等，在合作中处于主导地位，起关键作用。同美国与盟国共同构筑网络安全防御体系相比，中国在网络安全上奉行的是“结伴而不结盟”的政策。结盟思想体现的是军事对抗的传统安全观，而结伴思想则是立足于和平发展的新安全观。中国的网络空间战略合作主要通过与其他发展中国家和新兴经济体的平等合作进行，并在金砖国家、东盟、上合组织等平台尝试各种网络安全合作。同时，中国也积极与美国等发达国家商讨双边网络空间合作。从全球层面看，中国也积极参与各种全球性和跨地区性网络安全会议和活动，并主动搭建各种国际合作平台，如世界互联网大会等。

诚然，基于网络空间权力博弈的复杂性，各国所采取的网络空间战略模式不可能是单一的，往

---

① “Cyber Mission Force Achieves Full Operational Capability”, May 17, 2018, see from https://dod.defense.gov/News/Article/Article/1524747/cyber-mission-force-achieves-full-operational-capability/.

② 《胡锦涛在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》，参见人民网 http://cpc.people.com.cn/n/2012/1118/c64094-19612151-9.html。

③ 《习近平在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，参见人民网 http://cpc.people.com.cn/n1/2017/1028/c64094-29613660.html。

④ 刘勃然、黄凤志《网络空间国际政治权力博弈问题探析》，载于《社会主义研究》2012 年第 3 期。

⑤ 蔡翠红《网络政治化与美国意识形态扩张》，载于《美国问题研究》2015 年特辑。

⑥ See U.S. Department of Defense and Ministry of National Defense of Republic of Korea, “Joint Communiqué of the 48th U.S.-ROK Security Consultative Meeting”, October 20, 2016, see from https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/USROKSecurityJointCommunique2016.pdf.

⑦ “U.S.-Australia Ministerial Consultations 2011 Joint Statement on Cyberspace”, September 15, 2011, see from https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2011/09/172490.htm.

往是多种模式的组合。对美国而言，四种模式都很重要，从而构成了其先发制人的网络空间战略。2015 年 7 月美国发布的《国家军事战略》明确指出，“作为互联网的发源地，美国对领导网络化的世界，具有特殊的责任。”① 美国的网络空间战略目标不仅是保持或扩大其网络空间实力霸权，而且还包括主导制定网络空间国际规则、推进网络外交，从而维护美国领导下的世界秩序。鉴于美国强大的网络实力，其他各国倾向于网络空间的“跟随战略”，以维护国家利益。对中国而言，维护安全和促进发展是最重要的任务，因此，中国对外强调国家信息主权、网络主权，积极防止侵害，对内则强调网络信息流动监管，力图保持国内社会稳定，同时以积极参与者、建设者的身份融入现有体系，量力而行地对现有体制进行逐渐变革，主要采取以合作模式为主的网络空间稳定渐进战略。

四、结论

由于中美社会经济发展都深深依赖网络，中美网络空间战略的对内目标有一定相容之处，即都致力于营造一个有序稳定的网络空间环境。在对外目标方面，二者则存在较大差异：美国的网络空间战略是为了维持美国在网络空间的霸权和主导优势；而中国的网络空间战略则是在优先保障对内目标的同时，以和平、渐进的方式，量力而行地参与网络空间的国际治理，目的仍然是保障国家安全和国家的发展利益。中美网络空间战略的差异主要源自两国对核心网络安全利益和威胁的不同认知。虽然两者都对关键信息基础设施安全高度重视，但是中国首要关注的是与自身社会转型相关的政治安全和社会稳定威胁，其次是网络整体的安全性威胁；而美国主要防范的是对其网络霸权的威胁。随着中国网络空间力量的不断上升，中美之间的网络空间博弈将日渐加剧。

在不同的网络空间战略目标指引下，中美网络空间战略手段和模式都不尽相同。为了维持其网络霸权，美国综合了控制、威慑、干涉、合作等多种网络空间战略模式，采取先发制人的“以实力保安全”的战略手段，具体措施不仅包括控制网络核心资源和主导运行规则，而且还包括通过推进国内政企合作和国际联盟伙伴关系，加强网络空间的攻防实力优势。而鉴于所处的社会转型阶段特征和总体战略环境，中国采取的是以合作模式为主的网络空间渐进稳定战略，战略手段可以理解为以治理谋安全，具体战略措施则包括在网络主权原则指引下对网络治理对象、治理架构、治理能力基础以及治理国际环境的建设。

中美网络空间战略的一致与冲突塑造了中美网络空间关系。然而，互联网是人类的共同家园，网络安全的“水桶理论”也使得任何国家都难独善其身。中美关系的本质是互利共赢，维护和发展开放、稳定和安全的网络空间，符合中美两国共同利益，中美应积极推动两国在网络空间战略理念、利益和政策上形成契合点。中美在网络空间开展合作，不仅有利于拓展两国共同利益，更事关国际网络空间治理进程。作为在国际治理中不可或缺的大国，中美两国有责任加强合作，确保网络空间成为人类社会繁荣发展的推进器，而不是诱发矛盾和冲突的新源头。因此，中美应加强网络空间领域的互信与合作，共同推动网络空间互联互通、共享共治，共同构建网络空间命运共同体，从而为更加美好的人类未来发展助力。

〔作者单位〕 复旦大学美国研究中心。

〔责任编辑：文慈〕

① *National Military Strategy of the Unites States of America 2015*, June 2015, see from http://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Publications/2015_National_Military_Strategy.pdf.