

中美数字经济二轨对话

共识备忘录

2020年12月2日~4日

Zoom会议

美中关系全国委员会联合国家创新与发展战略研究会、伏羲智库、观潮论坛一起，于华盛顿时间2020年12月2-3日（北京时间3-4日）通过Zoom平台，召开了第三次中美数字经济二轨对话线上会议。本次对话汇集了来自学界、智库和产业界的中美专家，以非官方、闭门会议形式，深入探讨了两国所共同关注的数字经济议题：1. 中美数字经济关系的关键问题；2. 全球供应链与核心技术/半导体。（与会者名单见附件）

在为期两天的对话中，双方积极探寻如何定义两国在数字经济领域共同面临的问题，以及两国政府如何通过促进一项共同议程，在一系列棘手问题上，取得进展。本文件是对这些讨论和建议的提炼。

第一部分

中美数字经济领域的基本互动原则：双方努力的长远目标

作为两个数字经济领先大国，中美长期目标上有相当程度的重叠。两国都追求、向往并致力于建设和维护一个全球互联网；支持开放的全球技术供应链；确保数据的可信自由流动；保障技术公司、资本和企业家的公平竞争环境；容许技术公司在全球范围内的经营和创新。

同时，在渴望开放和全球化之时，两国需要解决数字革命、先进的大容量移动通信系统及人工智能所带来的国家安全方面的合理关切。为保护这些关切而采取的行动将以特定方式对数字经济产生影响：限制外国公司为基础设施提供设备或服务的能力；限制数据传输；出于国家安全原因拒绝某些国家获得敏感的受控技术；及限制或中断产品供应链。

我们希望本次二轨对话，以及这份文件，能帮助两国建立互信的基础，以应对与数字经济相关的许多关切。

第二部分

当前的趋势和挑战

我们认识到，在当前局势下，种种趋势正将中美带向与上述原则和愿望相左的结果。我们注意到中美两国政府在数字经济领域正在采取以下行动：

- 对跨国公司的限制加剧，对总部设在另一国家的公司开展正常业务活动能力施加越来越多制约措施。

- 使用越来越宽泛的国家安全定义，限制为两国运营的企业提供技术。
- 对数据流动的限制，包括数据本地化规则、不清晰的数据分类、以及隐私规则。
- 对科研合作的限制，例如限制与其他国家科学家共享研究数据，限制外国学生和科学家进入本国大学与研究中心。
- 对本土技术公司的倾向性政策，通过标准、补贴、投资审查、国家和地方采购程序、安全审查、非关税措施等手段，给与本国技术公司优于国外同行的待遇。
- 在确定关键问题(如侵犯知识产权、强迫技术转让、网络盗窃知识产权)的标准和适当的救济措施方面一直存在分歧。
- 针对另一国关键基础设施和知识产权的复杂网络间谍活动仍然存在。

尽管两国都有各自正当的国家安全利益，而且往往趋于一致，但从两国根本利益不同的基点出发，分歧依旧存在，包括对国家安全的定义和范围界定。不同的经济体制、政治制度和发展阶段，决定了各自国家行动做法的差异，也决定了对另一国家行为的反对必要存在。例如：

- 中国拥有对大多数科技产品而言全球第一或第二大市场，而美国公司则控制着诸如逻辑半导体、半导体制造器材等多项先进核心技术。
- 中国政府反对美国政府基于数字经济以外的议题，包括人权关切，在数字经济领域采取的限制行动。
- 美国政府反对中国在本国市场和海外市场采取偏袒中国公司的行动，反对中国国家安全法、中国国家情报法和数据安全法（草案）中对数字经济有影响条款的域外适用。

由于各自国的关注点、目标和发展水平并不对称，简单化的追求“对等法则”并不能真正化解问题。一味强调“对等”很可能会集聚性、追加性的引发限制效应，形成恶性循环，不可避免地导致中美数字经济进一步离散/脱钩，随之而来的是经营成本被迫增加、消费者选择被迫减少、政治摩擦增加、创新力与创造力削弱等负面影响。因此，我们需要针对每个国家的独特关切，制定对双方都公平的协议。

第三部分

数字经济合作的基础：本次对话中发现的潜在协同领域

尽管近来出现种种负因动量，但此次对话中，参与者发现两国存在一些潜在一致性诉求，以及可以延伸发展的协同领域。双方认为，通过在这些领域达成明确共识及协定，可以起到为双方提供一个正向初始值、推进力的撬动作用，有助于推动解决其他更多困难事项。下文列出了这些潜在协同领域，以及如何有效利用好这些一致点来达成具体共识及协定的建议。

1. **数字经济领域国家安全利益的定义与边界。** 数字经济触及许多能够影响一国国家安全的事务。但重要的是严密界定这些关切，以免负面影响全球数字经济的发展和增长。可以先从界定哪些技术基础设施、数据和供应链与国家安全有关，哪些无关的分界线开始。国家安全关切不能成为推进其他贸易和产业政策目标的“兜底”事项。从长远来看，我们的目标是让与国家安全相关的限制只涉及全球数字经济的极小部分。可以通过建立一个联合工作组来实施这一协同，工作组对数字经济中的国家安全定义进行辩论、澄清和沟通，使两国都了解对方的“红线”在哪里。

2. **启动恢复科学合作，支持保障科学研究的自由。**可以在共同感兴趣的领域重新开展科学合作，包括中美团队之间科学数据依照专业规范自由流动，并重申支持全球科学社区。可以通过以下方式实施这一协作：确定几个高优先级的合作领域（如新冠病毒 COVID-19 疫苗的研制和部署、启动一个数字健康科学项目共同抗击疫情）；并与由两国人员组成的科学工作组分享这些数据。
3. **关键技术领域产业透明度。**寻找一种渠道，互通政府/与政府有关的商业行为者(如政府出资的私募基金)在数字经济中提供的补贴情况：建议通过世界贸易组织(WTO)和政府/相关部门间半导体会议(GAMS)等多边及行业多方机制，报告半导体行业的工业补贴情况，中国亟早加入并支持 WTO 的政府采购协议框架：在解决特定技术部门的补贴问题方面，已经有了一些完善、公认的框架。
4. **开放规范的数据流。**在中国产生的数据永远到不了美国，或美国产生的数据也始终去不到中国的情况下，双方的公司与组织无法持续繁荣发展。中美两国是全球数据跨境流动最多的国家。双方可以在国际最佳实践的基础上，在适当保障隐私和国家安全的前提下，就政府和私营企业的数据共享协议达成一致。实施这一协同的做法可以包括：就数据型态的分类、根据分类共享数据的规则、明确界定什么是关键基础设施，限制政府对数据的域外访问，以及取消数据本地化总括性要求展开联合工作。一个需要考虑的具体协议是允许中国互联网公司继续进入美国市场，以换取取消对在中国运营的美国控制的云提供商的合资/本地所有权要求。
5. **启动网络空间治理合作。**网络空间的挑战和威胁具有全球性，网络攻击、网络犯罪、病毒与漏洞日益增长，对包括中美在内的所有国家都会带来危害。当前，网络空间治理规则上不同国家和地区存在分歧，呈现分裂化、碎片化趋向，不利于应对这一共同挑战。可在不涉及国家安全的领域，例如安全标准、技术标准、漏洞分享平台方面放开限制，非歧视的支持双方产业界、学术界代表参与相关标准组织，例如事件响应和安全团队论坛(FIRST)，加强交流沟通和信息共享，进而协商共建国际标准。
6. **界定与半导体有关的贸易及国家安全问题。**两国政府应认识到全球半导体价值链的重要性，除了小范围、正当的国家安全理由之外，不要采取广泛的半导体脱钩政策（包括供应链本地化及限制性贸易手段）。我们可以在半导体产业中寻求新方法，在为了国家安全而限制一组特定的、定义明确的、敏感的两用技术的出口，与出于经济政策考虑而限制广泛技术类别的所有出口之间取得平衡。可以通过建议两国政府保持半导体供应链的稳定，并促进相关领域的贸易发展，考虑创建一套与正当的、具体的国家安全关切（如军事或敏感的两用技术以及最终用户）相关的，以范围收窄、更精确且灵活的出口管制制度，放宽对仅用于民用最终用途（如移动 5G 芯片组）的商业半导体流动的限制来实现这一新安排。在可能的情况下，可更多地利用现场、亲自、实时监测，而非广泛及静态的限制，来确保货物不被转用于不适当的最终用途。在半导体经贸政策方面，两国政府应采取措施，按照世贸组织(WTO)和政府/当局间半导体会议(GAMS)(或其他相关协议)的规定，提高有关产业补贴和采购支持的信息透明化。此外，两国政府应同意避免扭曲市场的工业补贴。
7. **知识产权。**双方制定新的、更完善的知识产权保护措施，加大对侵犯知识产权行为的处罚力度，建立快速解决联合争端的加速机制。可以考虑建立一个美中知识产权联合仲裁庭来实施这一新安排，两国公司都可以向该仲裁庭提出纠纷协调诉求。
8. **规则成为共同接触的核心。**在各个协同领域，可以开始界定两国及其各自公司在数字经济中互动的联合规则。帮助企业领导人了解他们在中美两国都有哪些商业机会。这种安排的一个具体表现可以是共同公布美国外国投资委员会(CFIUS)和中国对外商投资监管相关部门，如国家市场监督管理总局(SAMR)，批准或拒绝跨境投资和并购的标准。

如何起步/路线图：构建一个共同积极参与的框架

现在是时候推动两国关系积极向前发展，而不再是一味重申双方分歧；是时候对那些具有高度契合点议题，进行艰难讨论，从中找出具体的可以相互认同的领域。我们需要在很短的时间内，建立起信任、并形成良性势头，以应对和解决更多有挑战的问题。

因此，我们建议两国政府恢复直接对话协商机制（“一轨”对话），进程如下：

1. 进行“短期”谈判，就受监管的数据流动、科学合作、投资审批规则，以及修改出口管制要求，以减少对仅供民用最终用户使用的商用半导体销售的限制（加上相应的现场监测和执法）等一致问题达成一两项对等/互惠协议，为更大规模的谈判建立势头和信任。
2. 就一体化的、单一的、全球性的半导体产业进行“长期”谈判。只有对国家安全（基于对数字经济领域国家安全利益的严密界定）必要时，才使用出口控制制裁，行业补贴透明并符合世贸组织相关要求。
3. 就明确界定国家安全制裁和限制标准进行“长期”谈判，包括更完善的争端解决机制、执行和缓解措施。
4. 就数据安全和网络安全进行“长期”谈判，逆转泛化安全议题的趋势，在定义和建立相关全球标准方面密切合作。

这些工作组应利用技术和行业专家，并利用模拟来了解某项协议对技术和市场发展所产生的影响。双方应澄清这些工作组如何在每个国家复杂的内部治理程序中获得足够授权。

二轨对话机制可以继续为政府间讨论提供有益的建议、见解和分析。二轨对话应与一轨对话平行展开。

因此，我们建议在各个领域成立常设二轨数字经济工作分组（以及学界、政策、产业界和技术平台），涉及领域如下：

- 商业和科学领域的治理。
- 全球技术基础设施与供应链安全。
- 国家安全利益及其与数字经济的关系，包括合理限制。
- 支持数字经济的产业政策，包括补贴、采购规则和许可协议。
- 知识产权评估、执法和监督机制。

消除路障：尚未达成一致的领域及认识到执法的必要性

- **认识到存在“以后再谈”的话题。**双方都明白，有些争议因为触及核心利益，没有立即解决的途径。这些问题包括：美国主要互联网平台企业（不受限制地公开进入中国互联网市场；向军事最终用户转让敏感的国家安全控制技术；中国通信企业不受限制地获取美国来源的技术。我们建议先把这些问题放在一边，寻找短期一致的领域。
- **执法。**我们意识到，双方政府都有许多塑造数字经济的杠杆。即便双方就旨在避免破坏数字经济的规则达成一致，政府也可以使用其他手段来颠覆这些规则的初衷。双方真正担心的是，哪怕已经定义并合法遵守约定的规则，也可能无法达到双方约定的结果。因此，我们认识到有必要设计执法机制，以追踪合规情况，并在出现这种颠覆行动时推动惩罚和对话。

结论

作为世界上最大的两个经济体，美国和中国在数字经济发展中的风险和机遇都是最大的。两国也将对世界其他使用中美产生的数字经济解决方案的国家产生极大影响。两国有责任就合作与竞争并存的相处方式达成一致，构建可以造福全人类的数字经济。

美方参会者

丹尼斯·布莱尔	北卡罗来纳大学教堂山分校和平，战争与国防系纳诺特杰出访问教授
毛拉·卡连多	首席隐私官，安達保險高级副总裁
迈克尔·切尔托夫	切尔托夫集团联合创始人兼执行主席
吉米·古德里奇	半导体行业协会全球政策副总裁
罗伯·戈登	董事总经理，现任美国和中国贸易事务首席英特尔首席倡导者，目前位于华盛顿
梅利莎·海瑟薇	海瑟薇全球战略有限公司主席
欧伦斯	美中关系全国委员会会长
帕梅拉·帕斯曼	美国战略与国际问题研究中心经济计划高级研究员
马修·斯彭斯	亚利桑那州立大学雷鸟管理学院总统顾问兼实践教授
唐睿思	领先自动驾驶公司 Velodyne LIDAR 的董事会成员、清华大学访问教授和布鲁金斯学会非常任高级研究员
保罗·特里奥罗	欧亚集团全球技术实践主管
魏光明	新美国基金会数字中国项目主编和中国数字经济研究员

中方参会者

陈小工	原中央外办副主任，空军中将（退役）
于洪军	原中央对外联络部副部长
郝叶力	将军（退役）观潮网络空间论坛主席，国家创新与发展战略研究会副会长
高新民	中国互联网协会副理事长
吕本富	中国科学院大学经管学院教授，国家创新与发展战略研究会副理事长
冯炜	国家创新与发展战略研究会副会长
李晓东	伏羲智库理事长，教授，清华大学互联网治理研究中心主任
刘亚东	科技部科技日报社原总编辑、南开大学新闻传播学院院长
徐志伟	中国科学院计算技术研究所研究员

王志乐	新世纪跨国公司研究中心创始人、商务部原研究员
王鹏	中国电子信息产业发展研究院副院长
支振峰	中国社会科学院法学研究所研究员
王滨	海康威视副总裁
乔思远	信息安全博士，奇安信集团担任高级战略研究员
文珠穆	网络与信息安全博士，801 网络空间安全研究院执行院长
谢永江	北京邮电大学互联网治理与法律研究中心执行主任
王世江	中国电子信息产业发展研究院集成电路产业研究所所长, 中国半导体行业协会副秘书长