

## 中美数字经济二轨对话

### 共识备忘录

2021年11月17日~18日

Zoom会议

美中关系全国委员会与国家创新与发展战略研究会主办的“2021年中美数字经济二轨对话”第四次会议，于华盛顿时间2021年11月17-18日（北京时间2021年18-19日）通过Zoom平台线上召开。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、闭门会议的形式，深入探讨了两国共同关注的数字经济议题。（与会者名单见附件）

在为期两天的讨论中，双方推进了记录在2020年12月《共识备忘录》中的上一次对话所取得的成果。2021年11月的会议聚焦于两国在数字经济领域共同关注的两个关键领域和机会——半导体和企业软件。与会者一致认为，中美关系正处于前所未有的拐点，两国必须采取一致行动使数字经济的发展造福两国和两国人民，进而造福世界。这份文件列出了双方可向各自政府提出的建议。

#### 全球数字经济的重要性

数字经济的崛起从根本上改变了美国、中国以及世界的经济和社会生活。数字经济如今对中美经济增长、就业机会创造、科技领导力和国家安全至关重要。当前，全球技术和数字服务领域的业务强劲且不断扩张。中美两国之间的贸易持续增长，包括软件、半导体和知识产权在内的数字技术进入中国，电话、个人电脑和服务器产品从中国出口到全球，美国的数字技术产品在中国也很普遍。

与会者认识到，一个全球化、相互关联的数字经济符合两国的最佳利益。正如开放的货物贸易推动了包括中国在内的许多国家的发展一样，包括半导体、互联网、数据和云服务在内的技术全球化对亚太地区和世界都有巨大的好处。作为数字经济的推动者和受益者，中美两国在半导体和软件领域各具优势。这在很大程度上是两国长期目标和合作领域的交叉点。中美新一轮数字经济创新合作将为加快全球数字化进程提供机遇。此外，两国在维护全球数字经济价值、供应链的稳定以及建设一个开放和标准的数字生态系统方面发挥着重要作用。

#### 当前数字经济脱钩所面临的风险与危害

然而，中美两国政府近期的行动以及长期政策导向和举措都有进一步加速全球数字经济“脱钩”的风险。当前，由于双方战略互信基础受损，双方均有安全担忧，导致中美技术交流受阻，市场限制增多，投资审查趋严，供应链协作更为脆弱，正在使全球数字经济市场碎片化。这些脱钩现象已经给中美数字经济产业造成明显损害，推高了企业的运营成本，同时冲击了全球数字经济合作秩序。

对话双方在会议中提出的具体政策和关切包括：

中方提出：

- 美国继续通过泛化国家安全概念限制中国企业获得美国技术，将整个半导体产业与关乎国家安全的军事应用和人权等问题捆绑，通过推出排斥性法案，对非敏感领域半导体产品实行出口限制。
- 美国正在增加产业补贴，着力扶持本土供应链，并正在加快与全球盟友间进行整合布局，使相关供应链建设呈现出“去中国化”倾向。
- 美国政府继续扩大出口管制清单，这给供应链带来了巨大的不确定性，破坏全球化进程。中国企业被迫寻求供应多元化。
- 美国政府近期通过的一些法案似乎将中国视为外敌，禁止中国数字企业访问美国公民的敏感个人数据。这似乎与美国所强调的数据跨境自由流动的立场不一致。
- 美国针对中国企业的政策和提案，给中国软件公司（包括云服务和人工智能公司）带来了巨大的声誉成本，使其更难在美国运营。
- 美国应进一步阐明美国外国投资委员会(CFIUS)对中国投资进行国家安全审查的标准和规则。美国似乎在继续收紧对中国投资的审查标准和规则，特别是在涉及个人数据的领域。

美方提出：

- 在中国的互联网和云计算市场中，中国公司占主导地位，美国公司明显占少数，而世界其他地区则恰恰相反。中国推行的政策越来越强调和激励“自力更生”和“安全可控”的供应链，以及确保政府能够监管，并一定程度限制某些类型的跨境数据流动。
- 中国采取了国家层面上的技术自力更生政策，似乎通过追求一个自给自足的工业生态体系来实现。考虑到行业供应链的复杂性，这将是一项非常困难和长期的政策行动，其结果也不明。但如果不加以约束，这一行动有可能导致两个独立半导体供应链的形成，并导致全球半导体市场的大规模“脱钩”，给这个行业带来巨大的未知后果。
- 中国政府通过政府补贴、鼓励风险资本投资和本地采购等方式，寻求减少中国企业对美国技术的依赖。如果不加以控制，持续的政府补贴和对中国企业获取美国技术的限制将改变半导体生态系统的市场主导性，恶化数字经济领域的战略互信。
- 美国云服务企业只能通过其中国合作伙伴获得在中国运营的许可证，它们还被要求只能从中国的电信运营商处购买本地光纤服务，且无法以美国品牌运营。这使得这些美国企业与中国本地企业竞争的难度大大增加。
- 中国最近颁布的《数据安全法》和《个人信息保护法》等新法律正在实施阶段。这些法律的实施和执行方式仍存在不确定性，给在中国开展业务的美国数字企业带来了额外的负担。
- 中国政府使用各种方法，从本地采购要求、许可证要求、政府补贴，到其他形式的压力，为美国和其他跨国公司在华创造不公平的竞争环境。这些方法还可能鼓励美国企业在监管和政治压力的推动下进行技术转移和数据本地化。

与会者认识到数字经济发展的分道扬镳，即中国企业仅由中国人领导，仅使用中国开发的技术，仅在中国制造，仅向中国及关系密切国消费者销售；美国企业仅由美国人领导，仅使用美国开发的技术，仅在美国制造，仅向美国及其盟国消费者销售。这将对中美以及世界上依赖全球供应链的国家的经济产生极其不利的影响。这不仅会阻碍中国和美国公司进入对方国家的市场，错失其他增长机会，而且还会阻碍人员的共享和互利的研发过程。未来的十年内，这些好处都可能价值数百亿美元。

如果不及时解决，当前趋势可能致使全球数字经济的灾难性分裂，导致系统、投资和人力资本的大规模重复。这或导致全球互联网、供应链、市场、技术标准的严重分裂，迫使各国在不同、相互冲突的标准和产品中进行选择。

## 前进之路：对话的必要性

当前的双边关系对这一领域的发展造成严峻挑战。随着两国之间对立面日渐扩大，敌性判断、安全指责、政策壁垒高频出现。事实上，在数字经济领域，中美两国也是“合则两利，分则两害”。在数字经济中未能形成统一的市场，将是相对于朝着互操作性，开放市场，减少数据、技术和劳动力自由流动障碍的稳步前进方向的一种倒退。在我们的二轨对话中，双方都认识到当前从政府政策角度入手，即建议北京方面消除美国关键科技公司在中国的市场准入障碍，并建议华盛顿方面考虑收窄对关键供应链所采取的国家安全相关的限制范围，在当前低信任度的环境下，于政治上是艰难的。要意识到这些问题将不可避免地成为双边关系的障碍，打破当前困局的关键，是双方需要在各自政治体系中创造性地引导政策、立法和行政措施。

要想取得实质性进展，就必须把中美数字经济领域合作列入下一次双边高级别会谈议程，重启内阁/部长一级的一轨对话，增加数字经济议题，建设性制定中美数字经济合作的框架。目前的做法，包括偶尔召开内阁会议，交谈合作，以及在各自国内媒体上猛烈抨击对方，已经成为一条死胡同，几乎没有机会取得进展，更何谈成功。

双方负责数字经济政策和决策的关键各方都应参与这些一轨讨论和中美数字经济合作框架研究。例如，涉及云服务市场准入的许可问题，有几个关键的中国政府部门需要参与：工业和信息化部、国家发展和改革委员会、国家互联网信息办公室，以及公安部和国家安全部。美国方面，有关出口控制政策的讨论至少需要商务部、国务院、能源部和国防部的参与。这样的讨论应建立在先前长期的双边接触的基础之上。

在一轨对话中应该被考虑纳入讨论的关键领域包括：

- 鼓励两国内阁级官员在一系列关键问题上进行双边接触，为两国之间的合作创造有利气氛。
- **确定两国如何能够就明确和透明的国家安全定义达成一致**，从而限制被归类为“国家安全风险”的行业和应用类型，并就此对其活动进行某些限制。成功解决这一问题并达成有约束力的协议将使绝大多数市场不受限，并减少因双方政府更迭而产生的新限制。在关键的数字经济领域，我们认为有两种同步推进的具体实现方法：
  - 应无差异的减轻或取消对中国企业用于生产手机（含 5G）、平板电脑和电视等与国家安全无关的消费电子产品的半导体出口限制，为确保其符合出口管制要求而采取任何核查措施，都须按照两国商务部门协商的协议来制定和执行。此外，在国家安全担忧更明显存在的情况下，两国政府应该考虑为有关公司提供解决和/或减轻这些担忧的机制。
  - 应减少或取消在中国运营的全球云服务提供商现在必须遵守的合资企业要求、过量许可规定和本地化要求。与数据共享和保护相关的国家安全要求，应通过在每个市场的相关当局之间的联合讨论中所制定的合规机制来处理。
- **建立机制，限制关税等单方面武断施加的贸易限制**，为互利的贸易与合作创造有利条件。
- 随着新一代开源软件和云服务重塑软件市场，**决定两国该如何追求一个同等开放的市场，共同维护开源社区的自主性和协议规则**，且需符合两国商定的国家安全方法，促进两国企业、高校和研究机构之间的合作和知识流动，并为未来十年不断增长的市场做出有针对性的制度安排。
- 鉴于跨境数据流动对维护和优化全球业务运营的重要性日益增加，**建立机制避免限制数据的自由流动**，特别是对业务运营至关重要但不太涉及隐私和国家安全的数据。这可以包括进行一项关于跨国界数据流动的研究，明确每个国家认为敏感且重要、因此要受政府控制的数据，目的是尽快允许不属于这类数据的其他数据自由流动。对于中国，可以考虑先在中国境内的自贸区/自贸港（如北京数字贸易港）进行试点，探索两国数据跨境流通模式。
- **使两国关于数字经济的法律法规符合国际协议中围绕数据问题所制定的高标准和最佳实践**，这些国际协议包括《数字经济伙伴关系协定》(DEPA)、《跨太平洋伙伴关系全面进步协定》(CPTPP)。
- **限制或最小化妨碍其他国家公司在各自国内市场开展业务的国内规定**。应该纳入讨论的领域有：数据本地化规则、本地合作伙伴要求、在国内证券市场上市的限制，以及取消与国家安全相关的技术系统必须本地采购的要求。

为使对话长期有效,此类一轨对话需要两国领导人保持开放、可行的心态,尊重彼此的需求和担忧,愿意在适当的时候做出让步,并期待建立互信。

## 二轨层面的平行努力

双方团队都意识到,一轨对话可以而且应该受益于二轨对话的持续努力,这一努力有助于建立一个现实可行的路线图,帮助两国的决策者权衡某些政策行动的利弊,以及了解这些政策将如何在数字经济领域为建立更稳定的美中关系做出贡献。这些讨论可以澄清关键问题,并尽可能避免意识形态压力所带来的限制。特别是在过去两年中,这种压力不断增加。

## 结论

目前中美之间的僵局有可能永久阻碍跨国公司在美国、中国和全球范围内公平竞争的能力。这一结果将给两国在国家安全、经济安全、和商业上带来严重后果,并将更广泛地延伸到世界上的其他国家。尽管可能产生极其严重的后果,两国政府还在继续强调姿态,而不是寻找现实、可行的方式来缓解紧张局势,并确定对话的新渠道,以达成长期的适当妥协和可证实的结果。

全球数字经济至关重要,这种状况不可能无限期地持续下去。两国必须在最高级别进行对话,以解决当前的局势,并建立规则来指导和开发造福全人类的技术。许多团体,包括本次二轨对话,都可以为此助一臂之力。

## 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
- 邱令智** Vista Equity Partners 高级顾问
- 阿美·德赛** Vista Equity Partners 创始人、董事长兼首席执行官罗伯特·史密斯的幕僚长
- 吉米·古德里奇** 半导体行业协会全球政策副总裁
- 罗伯·戈登** 英特尔公司高级政策总监兼管理顾问
- 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** APCO Worldwide 纽约公司董事长兼董事总经理
- 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 Integrated Insights Limited 主席和布鲁金斯学会非居民高级研究员
- 诸葛波龙 奥尔布赖特石桥集团中国高级副总裁兼技术政策主管
- 魏光明 斯坦福大学网络政策中心研究学者
- 娜欧米·威尔逊 信息技术工业理事会亚洲政策副总裁

## 中方参会者

---

- 陈小工 原中央外办副主任
- 郝叶力 中国电子商会专家委员
- 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会长
- 冯炜 国家创新与发展战略研究会副会长
- 高新民 中国互联网协会顾问
- 张立 中国电子信息产业发展研究院院长、中国半导体行业协会常务副理事长兼秘书长
- 张小燕 中国电子信息产业发展研究院副院长
- 魏少军 中国半导体行业协会副理事长、世界半导体理事会中国 JSTC 主席
- 陈南翔 长江存储科技有限责任公司执行董事长、紫光集团联席总裁
- 屠新泉 对外经济贸易大学中国 WTO 研究院院长、教授、博士生导师
- 王世江 中国半导体行业协会副秘书长
- 刘松 平凯星辰（北京）科技有限公司副总裁
- 张鹏 北京字节跳动科技有限公司公共事务部战略总监、科技法律政策高级专家
- 蒲松涛 赛迪智库信息化与软件产业研究所副所长
- 张海燕 中华商标协会人才与教育专业委员会执行主任、中国知识产权研究会常务理事
- 文珠穆 801 网络空间安全研究院执行院长