



中美数字经济二轨对话

共识备忘录

2022年12月和2023年2月

Zoom会议

中美绿色基金牵头的中方团队和美中关系全国委员会牵头的美方团队于2022年12月19日和2023年2月13日（北京时间2022年12月20日和2023年2月14日）通过Zoom线上会议召开了第五次数字经济二轨对话。对话汇集来自学术界、智库和产业界的中美专家，就两国关注的数字经济问题进行了非官方、非公开、深入和坦诚的讨论。（参会人员名单见下文）。

双方关注数据，企业服务和半导体领域问题。双方团队同意虽然中美现阶段处于激烈竞争态势，但在数字经济领域仍有合作空间。本文件罗列了双方可以向各自政府提出的建议。

中美关系现状

双方承认目前中美两国的双边关系使合作非常困难，且脱钩趋势加速发展。双方团队承认这种趋势的出现是多个因素共同作用的结果：

- 1、两国正处在日益激烈的竞争中。**美国不再将中国视为合作伙伴，而是唯一有能力和意愿挑战美国地位的对手，美国认为今后10年是该战略竞争的关键时期。另一方面，美方关注到中国一些媒体公开讨论“东升西降”，认为21世纪将是“中国的世纪”。这些观点和言论正在相互刺激两国间的对立情绪。就目前而言，考虑到来自美国等西方国家的技术封锁正在加剧，中国只会强化其实现技术自给自足和独立的努力，也会追求在许多重要高科技领域取得领先地位。美国也会强化产业和贸易政策以保护其在重要技术和经济行业的领先地位。两国都力求在这场日益激烈的竞争中继续强化通过一系列政府政策来获得各自的优势。
- 2、技术冲突和脱钩的态势与受到抑制的商业联系会继续存在。**尽管这种竞争趋势不断加剧，但两国贸易目前仍处于较高水平，双方企业都在努力找到在对方国家和其他国际市场的商业机会。但面对整体竞争的加剧，先前商定的标准、执行机制和多边机构，如世界贸易组织(WTO)功能已逐渐弱化，难以保护两国间正常的贸易关系。中美两国均在持续追求有利于本国产业的发展，并持续进行限制与反限制的博弈角力，从中长期看可能造成两国间持续的市场、产业和技术脱钩。
- 3、信息和通信技术 (ICT) 以及泛数字经济目前是中美战略博弈的最前沿。**突出表现在两国均在技术领域寻求控制与反制：美国陆续出台新的出口管制措施针对中国实体，并联合相关国家共同对中方企业施加限制；而另一方面，中国正考虑限制其战略和优势技术（如太阳能技术）出口，并进一步强调供应链和技术独立，以谋求产业链和技术链安全。部分政策将导致外国公司被排除在供应链之外。美方认为，中国政府在明显违反国际出口管制或存在数据收集问题的不当做法的情况下仍为其企业辩护；中方则认为，美国扭曲市场竞争原则，在关键技术领域推行针对中国的单边封锁、制裁和脱钩断链，是在将贸易科技合作政治化、武器化。

4、脱钩风险和损害。两国均有各自的国家安全担忧，这导致两国政府在制定市场准入、数据传输和技术转让中设置一些壁垒障碍。然而，理解脱钩中存在的国家安全风险至关重要：

- 脱钩将减少两国间商业、学术和个人交流互动，而这些互动对抵御不信任和减少怀疑是有益的；
- 脱钩将弱化全球和两国国内的经济增长。

这将导致两国的产能过剩和过度投资，额外的支出成本最终将由两国消费者买单。

同时也应看到，全球主要经济体持续向数字化发展转型，两国需要在增进战略互信的基础上，有序整合各自优势，创造更大的合作面，努力实现合作共赢。

达成的原则

对话参与者就以下两个领域的一般性原则达成一致。

总体方针

在采取各国政府认为对本国国家安全和经济安全必要的措施的同时，两国应该同意共同目标是在透明、商定和可执行的国际商业行为规定的基础上，建立互利的开放市场。双方认识到，考虑到目前复杂的政治环境，短期内围绕这一共同愿景设定过高目标注定难以达成并实施，因此，我们建议两国同意在具体领域开展小规模合作以证明互利合作的可行性和实用性。此外，我们建议在包括数字经济，以及绿色能源、医疗保健和食品安全等等有利于中美和其他国家人民福祉的新兴领域开展合作咨询。

在数据和金融服务领域

- 1、中美两国需要在数据处理和共享方面找到共同的概念和语言系统，并及时讨论法律和政策方针的异同，以防止形成两套相互难以理解和互不相容的系统，避免让两国公司遵守两套不同的法律法规要求。两国应保障商业组织在遵守所在国法律的基础上，基于经营需要向境外提供数据的便利和自由。
- 2、促进中美跨境金融服务符合两国的利益，应在世贸规则和市场机制框架内加强沟通与合作。美方尤其关注，目前美企在华某些领域市场准入方面仍存在障碍和困难，中国应履行加入世贸组织的义务，进一步开放金融市场，采取互惠措施，让更多的外国投资者能在公平的竞争环境下投入运营。
- 3、明确的标准和可执行的法规和程序是数据跨国自由流动的前提，两国需要鼓励在制度层面基于国际标准指定数据跨境流动的制度规则，以利于双方间数据的自由流动。
- 4、除了传统的金融服务和数据跨境传输以外，应当探讨金融科技、数字资产等前沿领域的合作，也可以利用香港特别行政区和内地的自由贸易港、自由贸易区特殊区域政策来寻找中美金融领域合作的中间地带。
- 5、应鼓励数字隐私技术在医疗、生物技术、环保等领域的探索与合作。通过互认的标准使敏感个人信息保持匿名化并不可恢复，两国参与者可以在合作的同时解决安全问题。

在半导体领域

- 1、半导体已经成为现代全球经济不可或缺的组成部分，这在很大程度上得益于美国为代表的科技创新和中国庞大且蓬勃发展的市场。已有的相关发展成果来之不易，应当珍惜和维护。
- 2、从目前的全球产业和技术链分布看，任何国家都难以在整个半导体供应链上自给自足，通过维护半导体行业独特的全球价值链实现该产业可持续发展是业界的广泛共识。中国庞大的市场，从电动汽车到消费类智能手机等多种需求，是全球工业和半导体产业增长的重要驱动力。中美两国在非敏感领域加强合作是必要的，有利于促进行业对下一代技术及其应用的投资。
- 3、世界各国政府越来越重视其半导体供应链的安全和韧性，这对全球半导体行业开放合作是一个现实挑战。美国的担心是，无限制地向中国出口某些半导体技术会削弱自身军事和战略科技竞争优势。美国在半导体和国家安全方面的优先事项包括：(1) 通过对与高性能计算相关的战略性先进逻辑和内存芯片及其相关制造的出口控制，保持美国的军事比较优势，从而减少中国的军事或双重用途芯片的发展潜力，以及(2) 拒绝向已知侵犯人权和参与中国军民融合计划的公司提供芯片。中国的担心是，对美国半导体技术的依赖将危及产业和技术发展。中国

对国家安全的优先考虑是，在供应被切断的情况下，国产芯片可以满足多数部门的刚性需求。鉴此，中美应讨论在半导体领域与国家安全有关的明确“道路规则”。各国政府从自身角度出发看待国家安全并产生定义上的理解差距是正常的，但可以推动进展。例如，目前不受任何现有国际制度管控的非敏感商业芯片不应被视为构成国家安全风险。此外，如果美国政府的担忧之一是先进半导体技术被用于军事用途，那么两国应探索先进制程芯片最终用途监控的可信和建设性执行机制。美方同时认为中国政府应该考虑修改相关的安全法规条款，明确中国公司有权决定不按政府要求从事包括协助情报机构和军民融合的项目运作。

4、虽然类似于此次的二轨对话非常重要，但一轨层面的积极沟通对于澄清彼此战略目标和避免误传至关重要。今后亟须重建一轨层面的沟通。如果无法进行，也需要尽快在一点五轨建立对话机制。

对双方政府的建议

双方对话团队根据讨论向两国政府提出以下建议：

在数据和金融服务领域

1、目前，北京数字贸易试验区、上海和浙江自由贸易试验区、海南自由贸易港均制订了数据跨境传输方案。我们建议中美双方可在此基础上，重点针对跨境电商、跨境支付、供应链管理、服务外包等典型应用场景，探索安全规范和可信的数据跨境流动模式。目前，商业企业间跨界合作的成功案例，包括硬件和软件的销售与投资，展示了在当前环境下的合作可行性。

2、各国数据跨境流动立法主要基于三重目标：一是从个人视角出发，追求数据隐私权的保护；二是从产业视角出发，促进企业之间非敏感数据的跨境流动以保障企业商业利益；三是从国家视角出发，通过维护数据主权和安全来保障国家安全和利益。我们建议两国尽量协调其国内法规，避免在数字经济领域进一步脱钩。

3、数据跨境传输涉及伦理/隐私和安全、技术保障、市场交易等多种制约因素，不同国家和地区关注重点不同。我们建议两国尽早从这些多重制约因素中寻找交集，对数据及其跨境流动的定义和范畴达成共识，推进建立以可信和事实为基础的互利互惠的数据跨境规则等制度安排，防止因国别设限，以保障和促进企业数据跨境双向有序流动。

4、环境和医学研究是数据探索的安全研究领域，具有较大合作空间。我们建议两国尝试通过“匿名化”、隐私保护计算（如支持加密数据的安全计算）等技术手段，在隐私和数据安全的基础上开展试点合作，并在此基础上逐步扩大合作。

在半导体领域

1、维护健康的半导体产业生态对加快全球经济复苏意义重大，中美双边半导体贸易投资潜力尚未释放。我们建议美方允许中方在非敏感领域（如手机【包括5G】、PAD、电视等最终用途可被严格核实为民用的芯片使用）迅速增加贸易机会，同时中方也允许美国公司有更多机会以独资方式进入地方市场。

2、鉴于民用可验证的电子消费产品的商业技术在一般情况下不受出口管制，我们建议美国政府依据客观公正的标准和流程，定期对列入实体清单公司的安全隐患进行评估排查，根据相关美国法律和监管程序及时将不涉安全隐患的公司移出清单。作为上述建议的一部分，美方提议两国政府学习PCOAB经验（特别在中国实地查看财务记录、查看工厂并确定事实上有保障措施，法律程序可以信任），通过达成核查协议以及实地审查，帮助将可移出清单的公司及时纳入可信半导体企业或产品“白名单”。

3、在短期内，中国和美国不太可能同意不对高性能半导体和用于战略威慑等敏感领域的相关技术进行限制。因此，我们建议两国政府讨论如何通过划分半导体技术的战略与非战略形式和应用来允许更大的合作空间。两国政府必须接受这样一个现实，即今天的军事硬件设备中使用的许多标准商品半导体和技术可以军民两用且应用广泛，因此应尽可能避免对这种非敏感、非控制出口的商品半导体施加限制。此外，两国还应探索在不涉及安全风险的半导体和人工智能应用领域进行合作的方法，如气候变化模拟和生命科学研究等。

4、商业创新和一个健康的全球半导体生态系统将推动下一代的技术突破。因此，我们建议两国立法机关和决策机构在实施可能对全球半导体行业产生重大影响的政策和法规之前应征求私营部门的意见。

5、鉴于美方对相关产品如高性能GPU军民两用的担忧，我们建议考虑开展一项试点计划，允许部分中国企业在提交健全的最终用户验证和审核报告后将此类芯片用于生命科学等民用项目。此类计划有助于树立信任信心，在部分范围内建立联合审查机制以允许出口高性能半导体产品和技术。

未来合作领域

鉴于目前两国之间的信任处于过去以来的极低点，两国政府应找到改善沟通的方法以规避未来的误解。两国的利益在许多领域是一致的。与会者建议，两国政府应设法在绿色能源、医疗保健和食品安全三个关键领域发展建立互信措施和合作，以促进两国之间的进一步理解和合作。在每一个领域，都有一些特定议题适合中美合作，可以通过私营部门的努力或政府倡议来解决。两国政府应为这种合作建立护栏，以及经常审查这种努力。我们希望两国政府将认识到在这些问题上进行合作的紧迫性，并迅速采取行动来应对这些全球挑战。

中方参会者

徐林	北京绿色金融基金会理事长；美中绿色基金主席；原国家发改委发展规划司、财政司司长
陈小工	原中央外办副主任
郝叶力	原国家创新与发展战略研究会副会长、观潮网络空间论坛主席
张立	中国电子信息产业研究院院长、中国半导体行业协会常务副理事长兼秘书长
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会长
高新民	中国互联网协会顾问
王俊杰	中国半导体行业协会执行秘书长
蔡一茂	北京大学集成电路学院院长
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
王春晖	浙江大学网络空间安全学院教授；中国行为法学会网络与数据法治研究部主任
刘松	平凯星辰（北京）科技有限公司副总裁
陈道富	中国国务院发展研究中心金融研究所副所长
文珠穆	801网络空间安全研究院执行院长

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	Chubb首席隐私官、高级副总裁
邱令智	Vista Equity Partners 高级顾问
阿美·德赛	Vista Equity Partners 幕僚长
吉米·古德里奇	半导体工业协会全球政策副总裁
罗伯·戈登	英特尔管理高级政策总监和管理律师
梅利莎·海瑟薇	海瑟薇全球战略有限公司主席

安雅·曼纽尔	Rice, Hadley, Gates & Manuel, LLC联合创始人兼合伙人
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	巴克莱银行董事总经理兼风险投资银行业务主管
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、布鲁金斯学会非常任高级研究员
保罗·特里奥罗	Albright Stonebridge Group 中国高级副总裁兼技术政策负责人
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

