



## 中美数字经济二轨对话

### 共识备忘录

2023年12月  
中国，苏州

中美关系全国委员会和中美绿色基金于2023年12月9日至10日在中国苏州举行了第六次数字经济二轨对话。此次对话汇集中美两国前官员以及来自学术界、智库和产业界的中美专家，就共同关注的数字经济问题进行了非官方、非公开、深入坦诚的讨论。（两国参会人员名单见下文）。

双方讨论了人工智能、数据和金融服务以及半导体等问题，并分别为两国政府提出关键建议。

### 中美数字经济现状

---

中美是全球数字经济规模最大的两个国家，美国在基础技术水平和原始创新能力方面处于领先地位，中国则在应用场景及商业流程创新上具有自身优势，两国的互利合作潜力巨大，应该成为联合推动全球经济发展的伙伴及重要驱动力。

但是，互信基础的日渐薄弱，使两国都把国家安全置于优先考虑，并日益将经济安全等同于国家安全。随着美国不断推出限制性立法和制裁政令，中国被迫在越来越多的领域推进技术自主进程。其结果是，中美两国都在努力加强本国在半导体、人工智能和其他相关信息和通信技术（ICT）领域的自主能力，希望在这些相同的ICT领域减少对彼此的依赖。

从安全角度看，追求更高程度技术自给自足的政策收益会越来越小，从经济角度看也不切实际，而且还会给行业及公司带来巨大的附带损害。中美两国决策者有责任减少政策的不确定性，提供清晰透明的监管，并找到既不威胁国家安全也不威胁经济安全的中美产业合作领域和合作模式。

### 人工智能

---

人工智能（AI）将为中美两国的经济和社会效益带来巨大希望。潜在的合作领域包括制定监管框架，以规范某些人工智能驱动的应用，包括先进或“前沿”的人工智能模型所带来的风险，以及在相对非敏感领域的新模型和应用方面分享创新成果。

两国企业都在快速开发新的模型和算法，这可能在未来引发政策和监管问题。与欧盟通过《通用数据保护条例》和新近通过的《欧盟人工智能法》所采取的自上而下的全面监管环境相比，中美两国应在鼓励人工智能创新发展与围绕人工智能现有及未来相关风险制定新的监管框架之间取得平衡。这种方法将促进创造力和可持续创新，避免过度监管类似于人工智能这种在两国都还处于早期发展阶段的技术。例如，一般而言，大多数中国公司和政府官员都赞成将一些人工智能模型开源，而在美国，处于基础模型开发前沿的公司与越来越多认为模型开源能带来巨大益处（包括人工智能安全方面）的公司之间的分歧越来越大。尽管开源和专有方法都有各自的优劣，但在当前阶段，我们认为，最好避免做出会禁止或要求新模型开源的硬性政策选择。

对中美合作最有利且少有争议的领域是那些国家安全敏感性低、社会效益高的领域。医疗保健、食品和农业、气候变化，科学研究以及非关键的企业对企业应用，如软件编码、销售定位、员工招聘、金融服务和预测性维护，都是很有前景的领域。（虽然新冠大流行病表明，这些领域可能会变得政治敏感，但为了共同利益，仍应开展双边合作）。

作为 2023 年开始的制定国际标准和规范框架的初步努力的一部分，两国都参加了英国人工智能安全峰会，即“布莱切利园进程”，并于 2023 年 11 月签署了具有里程碑意义的《布莱切利宣言》。中国发起的全球人工智能治理倡议于 2023 年 10 月发布，与《布莱切利宣言》强调的“以人为本”基本一致。双方一致认为，在全球南部国家发现和促进人工智能应用的益处应是这些进程的重要组成部分。

同时，2023 年 11 月，拜登总统和习近平主席同意就人工智能问题开展一轨讨论。具体细节，如领导层、私营部门的作用以及议程的全部范围，尚未公开。本对话的成员一致认为，在 2024 年 5 月由韩国以虚拟形式主办的下一届人工智能安全峰会之前，中美就此开展一轨对话将是非常有价值的。除了这类官方接触之外，人工智能开发者还在私营部门磋商和二轨会议中进行重要讨论。

中方认为要使中美两国在人工智能领域的合作取得最为丰硕的成果，还需要就一些关键的邻近问题达成协议，例如处理跨境数据流以获取训练模型所需的大型数据集，以及对训练大型模型所需的先进图形处理器（GPU）的出口限制范围，这些 GPU 目前只能由总部设在美国的公司提供。此外，由于讨论人工智能问题所用到的术语，许多都是新的，在中美两国有着不同的定义，甚至在中英文中用法也不一致，因而对这些术语取得共同的理解也很重要。

## 建议：

1. 两国的语言学家和主题专家应合作，针对与人工智能相关的一些关键和不断演变的术语，创建一份中英文词汇表，并定期更新。对例如“生成式人工智能”和“前沿人工智能”等基本术语，应尽可能一致使用，以反映两国对如何使用这些术语的共同理解。
2. 在中美两国政府官员、学者和企业专家之间建立 1.5 轨磋商和谈判进程，其中包括相关部委和私营企业代表。1.5 轨进程应促进安全协议和技术准则，并从全球合作的角度探索人工智能的应用。它还应与布莱切利进程和欧盟人工智能法案的内容等其他当前全球努力保持一致，并为其提供信息或与之保持一致。
3. 作为 1.5 轨磋商的一部分，两国应分享人工智能监管的最佳实践和方法。对于中方，这应包括制定关于生成式人工智能的法规与人工智能应用相关的标准，如水印；对于美方，应包括对前沿 AI 模型开发进程的通报。双方还应考虑讨论基于风险的方法来监管前沿模型的开源。这些讨论也将有助于作为布莱切利进程一部分的更广泛的国际参与。
4. 在一轨进程中，两国应确定“白名单”或“绿色通道”，中美公司可在此范围内合作开发可在两国共同使用的模型、算法和应用程序。
  - a. 这一努力应从医疗保健、气候变化和非敏感商业应用领域开始。
  - b. 两国应就允许的数据流范围（规模、安全性、匿名化）达成一致，以形成公共数据的共享机制。
  - c. 避免基于国家安全为由的人工智能芯片（GPU）出口限制。
  - d. 两国应就“人工智能模型审查”程序达成一致，以确保模型不会带来不可接受的安全、经济或社会风险。
  - e. 两国还应与主导开发生成式人工智能的私营部门合作，在七国集团广岛进程和白宫自愿承诺已在开展类似努力的基础之上，就行为准则达成一致。
5. 监测已批准合作的进展情况，以便调整政策和确定新的共识领域。

## 数据和金融服务领域

---

美国和中国都实施或考虑过以国家安全为由，限制数据在两国间流通的政策。但是，双方一致认为，在国家安全、个人隐私和关键信息基础设施考虑之外，有一些领域有望缓解数据流动。与人工智能类似，中美之间最有利于缓解数据流动的领域包括医疗保健（匿名化后）、气候变化研究与减缓、经济与金融数据，以及与跨境商业服务相关的其他普通数据等。

双方一致认为，一个现实的目标是在对等、明确和透明的标准基础上，*在中美之间实现合理、合情的数据流动*。对于需要特殊处理的数据，如涉及国家安全和个人信息的数据，两国应协商和明确共同认可的标准。

### 建议：

1. 美中两国或许可以利用美中两国最近成立的 商业问题工作组，以制定新的 “合理、合情和透明的数据跨境流动” 监管框架为目的，建立一轨谈判。
  - a. 在这些谈判中，两国应对数据转移到境外的监管制定清晰透明的标准，并对必须存储在本地的数据进行清晰透明的定义。
  - b. 这些谈判应为不涉及国家安全和个人数据的领域建立 “白名单” 或 “绿色通道”，如医疗保健、气候变化和商业运营的某些方面。这些领域的的数据，只要不涉及国家安全和个人信息，不应限制数据流动。
2. 两国应确立一项原则，即未被指定为敏感或限制的数据应保持开放性，不限制跨境转移，但对于 “敏感或限制” 的数据范围可建立有关目录或清单。
3. 两国可组成专家组，探讨共建可信的、可互操作的数据流通技术架构，以支持上述数据合 规共享。
4. 鉴于企业在中国经营面临的实际问题，参与本次对话的美方团队认为，中国应停止对外国商务人士的出境禁令和出境拘留，特别是当他们在 中国使用公开数据进行市场调研时。这将有助于加强数字经济安保体系的安全性。

## 半导体领域

---

美国限制向中国出口某些用于高性能计算和人工智能应用的尖端半导体，以及限制出口制造先进节点半导体的关键工具的政策仍在制定中。第二轮限制措施于 2023 年 10 月发布，行业合作伙伴仍在应对诸多政策影响。两国半导体行业对美国打算实施的限制远远超出拜登政府制定的 “小院高墙” 政策的关切与日俱增。尽管存在这种摩擦，但在非限制类产品方面，中国对美国半导体的进口依然强劲，而且是一个互利领域。

两国政府之间的对话首先需要透明度。美方团队认为，美国的半导体政策信息，大都可以从 chips.gov 网站上获得，但关于中国半导体政策的目标、内容或决策过程的公开信息却相对较少。中方团队认为，信息的不对称有多方面因素，与互信缺失和持续加码的制裁直接相关。两国政府都须提高其半导体政策的透明度，因为没有透明度，富有成果的对话就无从谈起。

### 建议：

1. 中美应重启半导体一轨对话，双方透明地分享各自的政策目标和工具，*基于经济和技术现实达成合理的相互依赖*目标。双方须认识到，在当前的法律和政策制约下，中国独立开发和规模化替代美国导体技术面临巨大挑战和风险，代价可观。美国公司也很难在不付出经济代价的情况下退出中国市场。两国应避免陷入以牙还牙的限制螺旋，不再进一步扰乱半导体及相关行业，如电动汽车电池，的供应链。
2. 中美应继续就双方关注的更广泛的非半导体具体问题进行讨论。例如，中方担心美国数字经济政策的范围和严格程度不断扩大，美方担心中国的军民融合倡议使美国出口的技术转向军事终端用途。鉴于军民融合经常被用作美国实施出口和投资相关管制的理由，全面而细致地讨论军民融合在中国的含义对两国都有好处。

3. 中美应鼓励与国家安全无关的消费电子、绿色能源、医疗等领域的芯片自由贸易，放松对非军事用途学术研究领域科研设备的出口限制，支持在这些领域加强合作。两国也应鼓励行业与企业间加强交流和对话，推动中美科技界和产业界探索更好的合作机制。
4. 鉴于美国最近担心中国在成熟制程半导体领域的产能过剩可能会对行业供应链造成不利影响，并削弱西方生产商地位，两国应考虑围绕中国在这一领域的产能问题展开讨论。

## 结论

---

合作开发一系列相互关联的先进复杂技术已成为全球经济的主要驱动力，为中美在医疗保健、气候变化减缓、商业发展等领域的合作提供了巨大机遇。鉴于两国企业目前在开发人工智能技术和应用方面处于全球领先地位，两国应讨论如何在以下两者间取得最佳平衡：一方面允许人工智能行业发展，同时也要建立国家和全球框架以降低该技术当前和未来的风险。

与此同时，越来越多的人担心，围绕新技术——尤其是先进或“前沿”人工智能——的发展制定具有约束力和可执行的监管框架的全球努力一旦缺乏协调，可能会带来巨大的政治、金融和社会风险及机会成本。因此，作为世界上最大的两个经济体，中美两国必须共同努力，确保以知情、协作和以人为本的方式进行此类开发和监管。为此，两国政府应建立定期工作会议，共同推进这些关键问题的解决，并对本协议中概述的建议作出相应回应。

## 中方参会者

---

徐林	中美绿色基金管理有限公司董事长，北京绿色金融协会理事长（中方团长）
郝叶力	中国电子商会专家委员，中科院管理学院博士
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	国家信息化专家咨询委员会委员、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双聘教授、中国行为法学会网络与数据法学研究部主任
乔思远	信息安全博士、奇安信集团高级战略研究员
王世江	中国光伏行业协会秘书长
刘松	平凯星辰（北京）科技有限公司副总裁
文珠穆	801 网络空间安全研究院执行院长、全球数字经济联盟（D50）副秘书长

## 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问教授（美方团长）
邱令智	维斯塔权益合伙人 (Vista Equity Partners) 执行委员会高级顾问
欧伦斯	美中关系全国委员会会长
马修·斯彭斯	巴克莱银行风险投资银行业务董事总经理兼全球主管
克里斯托弗·托马斯	综合洞察有限公司董事长、布鲁金斯学会非常驻高级研究员
保罗·特里奥罗	奥尔布赖特石桥集团 (Denton Global Advisors-Albright Stonebridge Group) 中国区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