



中美数字经济二轨对话 共识备忘录

2025年10月
中国，北京

美中关系全国委员会和中美绿色基金于2025年10月28日至31日在中国北京举行了第八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）。

双方回顾了全球数字经济的现状，包括两国政府在过去一年内采取的行动，并就半导体、人工智能、5G和6G技术展开讨论，同时探讨了加强政府间数字经济事务沟通的建议。参会人员为此提出了重要建议，详见本《共识备忘录》。

2024年12月以来的新动向

双方一致认为，自2024年10月上一轮对话以来，中美两国在数字经济领域的关系呈现出一种复杂且快速演变的态势，体现出相互依存、竞争、合作与博弈交织并存的特征。

美国方面，特朗普政府总体延续了拜登政府在数字经济领域的政策，例如继续对电动汽车征收高额关税，从而有效阻断中国电动汽车进入美国市场，并限制向中国出口部分特定的人工智能先进半导体。此外，在2025年上半年，特朗普政府持续将中国企业列入实体清单，提高中国输美商品的整体关税，并发布《美国人工智能行动计划》以强调美国在人工智能领域的科技主导地位。特朗普政府还推动达成协议，允许TikTok继续在美国市场运营，该协议在本次对话之后达成。与此同时，特朗普政府还推出新的产业政策，例如取得关键战略领域国家级龙头企业的部分股权，包括半导体巨头英特尔和稀土矿业公司MP Materials，并对英伟达H200级人工智能对华芯片销售征收“芯片税”，体现出政府在战略产业中更积极的角色转变。

尽管美国政府尚未公布发展其整体数字经济的正式计划，中国方面则持续推进一系列宏观指导文件和政策，以推动北京对未来关键技术产业发展的数字经济愿景。2025年8月发布的《国务院关于深入实施“人工智能+”行动的意见》提出六项“关键行动”和八项“重点扶持措施”，凸显中国对数字经济发展的重视，中国的产业规划者普遍将其视为未来经济增长的重要动力。同时，中国针对出口至美国及其他国家的部分稀土矿物及相关产品（如磁体）建立了较为全面的许可证制度。北京在2025年陆续推出的稀土出口方案被中国与参会者描述为对美国限制向中国出口先进人工智能半导体及半导体制造设备的对等措施。

然而，双方在过去一年出台的措施在执行过程中困难重重，有时甚至令人难以从战略目标和动因角度加以评估。比如，政府层面未必能充分了解中美企业间错综复杂的商业与供应链关系，从而

出现展现“强硬姿态”的情况，而这种做法在许多情况下已对正常的企业商业合作或推动国内产品消费造成显著干扰。同时，这种强硬姿态也可被视为在两国政府谈判中获取筹码的一种手段。为此，双方在对话中均认识到，鉴于执法复杂性及关键供应链联系的持久存在，两国政府应当共同努力，以降低在两国经营的企业以及受这些措施影响的第三国市场所面临的不确定性。

综合而言，中美双方在三个方面达成共识。

- 一是政策负面影响的共同认知：双方均承认关税、出口管制等措施对彼此经济造成不利影响，如美方意识到稀土管制会影响美国半导体和军工产业，而中方也认可稀土反制可能导致自身市场份额流失，双方均认为完全脱钩将是“不可承受”。
- 二是数字经济与 AI 的重要性认同。中美双方均将数字经济和 AI 视为未来经济核心竞争力，美国推出“美国人工智能行动计划”，中国实施“AI+行动”，且双方均意识到 AI 领域存在人类共同面对的瓶颈与风险，单国无法解决，存在合作空间。
- 三是通过谈判降温的博弈逻辑的共识。在关税、稀土/磁体、实体清单及市场准入等领域，双方均认为，由高层专家参与的双边谈判仍是一个潜在途径，可在维护各自重要国家利益的同时，发挥合作所带来的益处。

值得注意和欣慰的是，对话期间两国正处于谈判之中，特朗普总统与习近平主席在对话最后一日于韩国举行了会晤。两国元首同意推迟实施双方此前宣布的多项重大措施以便进一步谈判，争取就涵盖一系列数字经济相关议题的初步协议达成一致。

建议：

- 尽管存在重大分歧，两国仍应继续就共同关切的关键领域展开讨论，包括人工智能安全合作、工业人工智能部署、数据治理与隐私保护，以及气候融资与可再生能源等议题，以推动在国家安全相关关注较低、且在解决重大全球性议题中仍高度相关的领域开展协作。
- 优化物项管制与安全合作：建立“民用-军用”物项分类管控机制，对国家安全相关关注进行严格界定，从而避免“泛安全化”，简化民用物项审批流程，实现如稀土、半导体民用领域快速通关，并考虑利用技术手段追溯供应链，降低监管成本。

半导体

双方一致认为，美国对先进人工智能芯片的限制很可能持续下去，但相关政策也可能进行调整允许部分非最前沿的人工智能芯片出口。这些限制最初阻碍了中国人工智能模型的开发，但中国领先的人工智能企业借助政府支持，通过加速国内创新和研发、动员资本投入，并部署性能不断提升的国产加速器作出回应。与会者强调，当前先进算力能力发展的制约因素已不再是制程节点，而是物理层面的限制，包括热密度、能源供给、散热能力以及材料条件。这些限制同时对美国“规模优先”的通用人工智能（AGI）工厂模式，以及中国“普及优先”的边缘智能模式构成挑战。这两种模式在结构上存在差异，但在功能和发展逻辑上可能具有一定的互补性。

建议：

- 认识到两国将继续投资本国产业，此类举措应让市场和技术驱动商业决策，避免创造过剩产能导致竞争对手被挤出市场，并在尊重全球知识产权的同时营造良好的知识产权环境。
- 两国应将其政策方向从对先进半导体及半导体制造设备的整体性限制，转向对不涉及国家安全用途的芯片实施评估与许可管理。稀土和磁体问题可单独处理，但应在类似的制度框架下推进。为此，两国应建立联合技术联络机制，明确国家安全相关出口许可标准以及实体清单除名程序的适用范围，并建立将企业和技术从管制清单中移除的程序，加强合规性。
- 两国应探索在美国开展联合项目的机遇，并使拥有领先技术的中国企业参与其中。一个例子是中国制造的储能电池，既用于电网储能，也为美国的人工智能数据中心供电。另一个例子是开展试点项目，允许中国机器人企业在美国工厂部署自动化系统。
- 两国应推动恢复并深化学术与技术交流。建议美方放宽中国半导体、AI 领域学者的会议签证审批，避免“无理由拒签”，恢复基础研究的重要交流。建立技术对话机制，以支持中美高校与科研机构联合研究，共享技术数据，推动全球技术标准协同。

人工智能

双方一致认为，两国在人工智能模型开发方面正采取多种途径包括采用开源/开放权重模型，以及企业继续专注于专有模型的开发。不同方法或许能加速开发出有益于两国的实用人工智能平台和应用，尤其是在不涉及国家安全的领域，例如医疗。此外，双方一致认为，尽管对人工智能企业投入了大量资金，但这些投资的未来回报尚不明确。随着人工智能模型持续发展及技术部署推进，能源需求将成为两国面临的主要制约因素。

两国及国际层面正同步制定人工智能模型安全标准，但仍需进一步发展“最小可行治理框架”，以确保在更广泛地部署人工智能模型驱动的应用程序时建立信任。与会者强调两国对“安全”一词的理解存在差异，中文中的“安全”（既可指 security，也可指 safety）无法完全对应美国所指的“人工智能安全”。在美国语境中，人工智能安全术语更侧重于化学、生物、放射性和核（CBRN）风险、网络行动及失控场景。鉴于中美两国聚集了全球绝大多数顶尖的人工智能企业，两国联合制定标准（例如在安全护栏等方面）越多越好。此外，双方一致承认全球及国内安全框架正在形成，但相较于统一标准，评估方法的互操作性或许才是更切合实际的近期目标。

双方一致认为，人工智能模型的部署将重塑劳动力市场，影响两国特定经济领域的就业状况。两国需要进一步研究这些影响并制定缓解政策。此外，开源与合成数据的是未来人工智能发展的重要方向，双方均关注开源/开放权重人工智能模型的全球影响，包括中国开源模型在行业基准测试中的可比表现，以及美国内部围绕相关监管争议。合成数据可缓解高质量数据短缺，适用于机器人、自动驾驶等场景，需双方共同研究合成数据的风险与规范。关注教育中 AI 的合理利用，AI 是教育工具，核心是平衡“工具效率”与“能力培养”，避免极端化即禁止或无节制使用。

建议：

- 随着人工智能模型与平台的能力加速向通用人工智能（AGI）或超级人工智能（ASI）的概念迈进，两国应就先进人工智能的使用规范达成共识，例如双方应同意不对对方的人工智能数据中心或关键基础设施实施网络攻击。
- 两国应共同支持全球 AI 峰会，例如“布莱切利公园倡议”（Bletchley Park initiative）框架下的相关会议，并合作推动“最小可行全球治理框架”。在联合国框架及其他多边平台下，两国应共同推动 AI 安全红线倡议，并邀请英、加、新加坡等国参与“AI 极端风险”讨论。
- 双方应加倍努力在人工智能安全理念上寻求共识，并启动有关人工智能安全的双边对话，着重于互操作性评估和测试方法。双方团队一致认为，鉴于人工智能能力发展迅速，两国有一定紧迫性尽快就双边讨论框架达成一致共识。
- 两国应在医疗健康、生物技术、绿色科技等非国家安全敏感领域应用场景开展潜在的人工智能模型联合研究。
- 两国应建立不受双边压力影响的高层对话机制，由顶尖实验室和人工智能安全专家组成，共同探讨人工智能“失控风险”情景。鉴于人工智能领域发展迅速，特别是智能体的快速发展，此类对话尤为重要。
- 两国应就高质量数据集在人工智能模型中的作用启动对话，共同研究数据集的版权与产权界定规则，探索合成数据在大模型中的应用合作，共同推进高质量数据集建设并考虑在该领域开展联合研究项目。

5G 与 6G 无线系统

5G 系统已在美国和中国广泛部署。中国开发了性能更优的“5G-A”系统，并在部分地区投入使用。两国目前仍未开发出大量能够充分利用 5G 系统优势应用。由于两国基于安全考虑在 5G 系统方面实施的限制，两国的无线通信基础设施部署正逐步走向分离。这种分离给未来 6G 系统共同标准的制定带来了风险。

建议：

- 两国应继续致力于制定共同的 6G 标准。此类标准将为持续往来中美两国开展业务的个人和企业创造更高的效率，惠及那些同时采用中西方无线系统设备的国家，并促进两国间无线系统销售的增长。
- 两国应确保 6G 系统包含技术保障措施和安全标准，防止无线系统供应商外泄数据或降低系统性能的行为。
- 两国应建立常态化技术交流机制，建议中美定期开展 5G-A/6G 技术双边对话，分享网络部署经验，在非敏感领域（如绿色能耗技术、消费级 6G 终端研发）开展联合项目，同时通过二轨对话提前储备 6G 政策共识，为一轨谈判提供“技术菜单”，避免因地缘政治导致标准割裂。

潜在的数字经济一软对话

对话双方一致认为，鉴于相关技术发展迅速以及监管机构需要及时跟进并建立必要的规范与安全护栏，以确保这些先进技术能够持续推动未来经济增长，当前中美两国在数字经济领域的官方接触不足、不稳定且受政治因素制约。尽管过去曾有过更顺畅的沟通与共识达成，但两国当前的政治环境限制了系统的、持续的互动。此外，当前数字经济议题——包括半导体、人工智能和投资——所具有的竞争性，使得过去行之有效的合作模式难以沿用。

因此双方认为，二轨对话变得愈发不可或缺，往往成为就日益复杂、且在双边官方接触中未能得到充分讨论的议题开展实质性交流的唯一有效平台。与会者一致认为，应强化此类渠道，并在 2026 年将其正式与未来一轨对话正式衔接，以利用两国领导人在釜山峰会期间形成的缓和势头，并推动 2026 年持续开展高层接触。

建议：

- 维持并进一步提升现有二轨对话的水平，为推进至一轨半乃至一轨对话奠定基础。
- 鉴于人工智能议题对两国的重要性日益上升，可考虑从现有的中美数字经济二轨对话中分离出人工智能专项讨论，聚焦人工智能的商业部署、模型与平台的互操作性，以及人工智能安全与信任领域的商业最佳实践。
- 加强对话机制设计，主张纳入 AI 企业、运营商等主体，避免仅政府间对话脱离行业快速发展实际需求，并避免引入新的供应链约束和复杂性。
- 在与政府相关部门协作的基础上，在国家安全相关的考量敏感度较低的领域，尽可能启动或重启一轨对话，并探讨具体合作机遇，例如人工智能模型在医疗健康、生物技术和绿色能源中的应用。
- 应着力确保对话连续性、联络窗口以及问题解决框架不受两国政治周期更迭和行政体系变更的影响。鉴于两国技术发展速度之快，以及两国在全球供应链和创新生态体系中的关键作用，这一点尤为重要。

结论

中美双边关系中持续存在的困难与分歧，正不断给数字经济及相关供应链带来相当大的不确定性，进而导致显著的成本低效和重复劳动，削弱了将全球最具活力的技术惠及两国民众的潜在效益。未能就全球标准和一般贸易规则达成共识，正推动科技领域脱钩趋势加剧而非缓和，这将损害本可互利共赢、惠及全球科技供应链的科技合作进程。总体而言，中美两国数字经济专家认为，在若干领域仍有可能达成共识，而受短期政治压力制约的政府官员迄今尚未能在这些领域制定出切实可行的解决方案。为避免极端“脱钩割裂”、探索协作共赢路径的关键尝试，而“建立信任”正是破解当前困局的核心枢纽与首要前提。

近期的一些进展，例如对话期间在釜山达成的相关共识，应为两国提供一定的缓冲空间，使双方能够重新审视既有政策路径，并在确保未来经济增长所需的关键领域探索新的合作空间，同时继续应对合理的国家安全关切。与此同时，缩小国家安全关切的范围也至关重要，因为双方逐步摆

脱对相关产业领域的“泛安全化”，有助于减少由此造成的供应链重大扰动，并降低两国以及多个第三国企业所面临的成本和风险。

中美两国继续就数字经济议题开展高层对话具有重要意义。对话应立足于深厚的行业专业知识和最前沿的技术认知。在人工智能时代，技术变革的速度不断加快，各国政府需要确保能够通过适当的政策支持与监管护栏及时跟进，既促进持续创新，也防范新兴风险。作为全球两大人工智能强国，中美两国在妥善应对这些问题方面负有特殊责任，应避免采取进一步扰乱创新生态系统并增加风险的政策路径。为此，可通过在政府代表团中增派更多技术专家，并通过政府领导人做出承诺，寻找惠及两国的合作领域来实现这一目标。

中方参会者

徐林	北京绿色金融协会理事长，中美绿色基金主席（中方团长）
龚克	中国工程院中国新一代人工智能发展战略研究院执行主任
郝叶力	中国电子商会专家委员，中科院管理学院博士
彭李辉	中国电子商会副会长兼秘书长
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
徐培喜	中国传媒大学传播学部全球互联网治理研究中心教授、主任
李炜	上海硅产业集团执行副总裁，上海新昇及新傲科技董事长、SEMI 中国材料委员会主席、中国半导体行业协会（CSIA）副会长、IC MTIA 副会长
曲强	中国科学院深圳先进技术研究院研究员，中国科学院大学教授、博士生导师，中国科学院特聘研究岗位
张为志	浙江大学哲学学院创新创业教育中心导师，浙大城市学院城市体验研究中心研究员，中国电子商会专家委员
肖茜	人工智能国际治理研究院副院长，清华大学战略与安全研究中心副主任
梁正	清华大学公共管理学院教授、人工智能治理研究中心主任、人工智能国际治理研究院副院长
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
王红梅	兴业银行独立董事、南航数智科技有限公司董事、社科院 MBA 特邀教授

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（美方团长）
邱令智	维斯塔（Vista Equity Partners）执行委员会高级顾问
康瑞恩	Edgerunner Ventures 创始人
杨西·莫尔纳	安达保险集团（Chubb）副总裁；安达保险国际政府事务与公共政策高级副总裁
欧伦斯	美中关系全国委员会会长
诸葛泊龙	合伙人，中国科技及全球人工智能政策负责人，Albright Stonebridge Group
魏光明	斯坦福大学国际安全与合作中心研究学者
娜欧米·威尔逊	信息技术工业理事会（ITI）亚洲及全球贸易政策高级副总裁