

美国网络霸权战略持续面临自我溃败的困境

文 | 复旦大学网络空间国际治理研究基地主任 沈逸教授

新冠病毒引发的疫情，在持续挑战和考验全球治理的有效性。伴随新冠疫情的发展，网络空间的秩序和治理，也不断展现自己的特殊价值：对美国的政要而言，在全球网络空间维持压倒性的优势地位，意味着可以毫无顾忌地运用自身在信息传播和发送的优势地位，将国内矛盾、治理失败与最高领导人的决策失误转嫁给其他国家，并引领犯下同样错误的其他国家，以信息优势篡改事实，混淆黑白，颠倒是非；对以中国为代表的负责任的国家来说，全球网络空间的良性秩序，是抗击疫情所不可或缺的关键组成部分，维持全球网络空间的秩序不被霸权国家扭曲和支配，因此具有了特殊的战略意义。从这个意义上来看，抗击新冠疫情的实践，与全球网络空间的治理秩序和结构，重合在了一起，也彰显了未来全球治理的一个显著特征，即一种跨越传统线上-线下，虚拟-现实两分的融合性的数字治理，正日趋清晰的露出了自己的面貌。

要在一个持续数字化的世界中实现有效的治理，首要的任务，就是防范和避免传统国际关系中的霸权秩序，延伸和扩展到网络空间，因为这种秩序的内生逻辑，与全球网络空间的核心需求，天然存在某种紧张的关系。自20世纪90年代冷战结束以来，试图在网络空间复制和护持霸权秩序的美国，正持续不断的面临自我溃败的困境。对这种困境的深入理解，将有助于人们在推进全球网络空间治理秩序良性变革的过程中，形成更好的参照。

美国网络霸权战略源于国家安全战略的内生冲动

20世纪90年代，当苏联内部因为治理能力的系统性挫败，导致苏东阵营出现某种显著地连锁反

应时，美国认为自己把握到了一个历史性的机遇窗口。老布什政府将其看作为“美国主导下的世界新秩序”的重大战略机遇。在学界，1998年，有学者概括提出了冷战后的世界中，美国可能执行的四种不同版本的大战略，分别是新孤立主义、选择性介入、合作安全以及美国至上（美国霸权战略），但是从现在的回顾可以发现，这些战略在讨论的过程中，与其说是探讨新时期的战略创新，不如说是尝试归纳和巩固美国在冷战时期战略争霸的经验，并试图将复制乃至套用到冷战后的新世界之中。尽管在20世纪90年代，到21世纪最初10年，确实进入了某种事实上由美国主导下的单极体系，但以结构现实主义大师肯尼斯沃尔兹为代表的，相对比较明智，且对国际体系演进基本历史规律有全面认识的学者，都已经注意到了这样一个问题：从人类历史发展的一般过程来看，单一国家占据国际体系压倒性优势的态势，通常并不持久；占据优势的霸权国家，面临的最大矛盾，并非来自外部的冲击和挑战，而是如何均衡自身资源、能力、意图三者之间的关系，继而在此基础上，制定明智的战略，且有效的加以执行；此外，审慎，即避免对自身资源的滥用，避免造成战略透支，或者形成广义的威胁认知，引发某种事实上的软制衡，也普遍的为明智的研究者所关注。

但是，从实践的角度看，一个极具讽刺意义的现象是，伴随着苏联解体，美国获得压倒性优势之后，美国的国家安全战略制定，在较短的时间内，就重新滑入了有限能力与无限意图的困境之中；更重要的是，由于国内政治-经济-社会结构的规定，霸权收益和成本的内部分配，也重新陷入了加速两极分化的传统路径。

美国自身是互联网的发源地，在通信信息技术

领域具有显著地先发优势；但是这种优势，在走出实验室，进入产业，成为经济的组成部分之后，与其说促成了美国经济结构的转型，不如说被美国既有的结构所吸纳，并在催生其旧有的结构性缺陷的过程中，发挥了至关重要的作用。金融服务行业具备压倒性优势的美国经济结构，促使美国形成了实验室创新领衔，制造和商业应用外移，消费类商业模式创新滞后的特殊格局；而具备后发优势的国家，以中国为代表，则凭借相对成功的产业实践，实现了某种程度上的超越，实质性的缩小了与美国在经济总体体量，商业应用模式，以及标志性先进产业领域等三个方面的差距。这种差距的缩小，在美国产生的影响和刺激，直接导致了美国在网络空间战略制定的过程中，更加倾向于一种复制和护持美国既有优势的霸权战略，而非选择一种体现信息技术内生需求的开放性的合作战略。

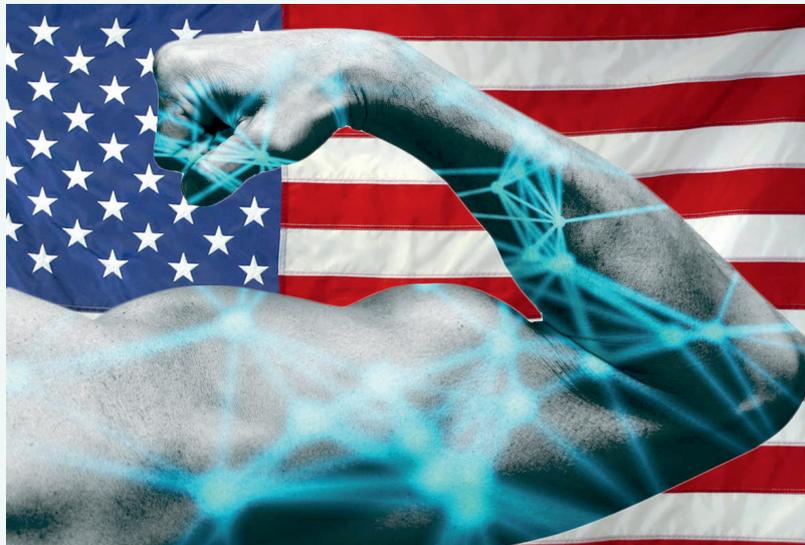
美国网络霸权战略的高速成长与急速转向

从历史上看，美国曾经形成过“内部争议止于两洋”的默契，或者说传统，即内部政治过程中的争议，尽量避免或者说最小限度的影响美国的对外战略，以此确保在四年一度总统选举的政治制度设计的基础上，最大可能的维持美国国家战略的连续性。冷战时期，因为存在一个单一，明确，稳定，显著的外部威胁，这种实践总体来看是比较成功的。冷战结束之后，高速变化的美国与世界，直接冲击和挑战了这种默契。在各方的努力和尝试下，以网络安全而言，克林顿、小布什、奥巴马三任政府，表现出了某种意义上的连续性：

从理念上看，克林顿政府启动的信息高速公路战略，以及美国的数字经济发展实践，在小布什政府时期得到了比较有效的延续，尽管宣称采取的是“除了克林顿什么都行”（Anything But Clinton，缩写 ABC）战略，但小布什不但继续谋求推进美国的信息产业发展，而且形成了保障美国网络空间的国家战略，将网络空间定义为美国维持正常运行所不可缺少的神经系统，并将其安全上升到了国家战

略的高度；尽管对小布什政府内诸多政策进行比较大的调整，但奥巴马政府基本全盘接受和认可了小布什政府第二任期后半段开始的国家网络安全战略转型，小布什政府启动的全面网络安全倡议，规划设置的网络沙皇职位即总统网络安全事务顾问，以及对美国网络安全战略的态势评估结果，确实都被奥巴马政府继承，并予以相应的完善和发展。客观上来说，至奥巴马政府第二任期，美国的国家网络安全战略，在决策架构，机制，权责分配，目标设定，战略规划，政策制定诸多领域，均达到了某种完善和均衡的状态。虽然存在天然的逻辑张力，但要真的持续维持运行下去，还确实会对全球网络空间治理的秩序演化，产生更加重要的实质性影响。

但值得玩味，或者说，认真思考的是，这个过程最终发生了关键性的断裂，而这种断裂的源头，则是来自网络之外的美国国内政治过程。两党政治的发展和实践，以远超人们想象的速度，在奥巴马政府第二任期末段，进入到了急剧撕裂的阶段。客观而坦率地说，这种撕裂，虽然有政治人物和党派的个性化因素在内起到了增加不确定性的作用，但是整体看，还是结构性，本质上来说，还是美国对外战略行为的效果对国内政治 - 经济 - 社会生态



结构的溢出，以及反向作用。最直观也是最关键的结果，就是2016年总统选举后特朗普的胜出，以及胜出之后，对美国国家网络安全战略某种颠覆性的重构。这种重构具有某种高度的不确定性和随意性：从小布什政府时期开始的架构，直接就给消除了，总统网络安全事务顾问这个职位就干脆给取消了，对网络空间安全战略的决策过程控制下沉到了内阁部委一级；曾经极为活跃的美国国务院网络事务协调员办公室，行政降级，人员基本上淘换了大半，直接后果之一是美国新版的网络空间国际战略跳票；在关键基础设施相关产业的问题上，虽然看起来死盯住中国的高科技领军企业不放，但真正能够影响被戏谑的称为“懂王”的决策的，从各种已有的公开资料看，更多的是一些被称为“知名不具”（someone unnamed）的编外人员，甚至有美方的公开报道指向这些编外的多疑似是“煲电话粥”的高尔夫球友。

这种急速转型的结果，就是美国网络霸权的实践，迅速地具有了某种军事化主导的特征：以国防部框架下的网络司令部为事实上的主导，对美国国家网络安全的利益设定，以及全球网络空间治理秩序的实践，迅速地曾经具有的显著地美国主导下的合作性制度主义选项，转为类似新孤立主义和美国至上霸权战略的混合型战略实践。与现有的合作性国际机制切割，设置并实践绝对自我中心的单向的利益标准，没有任何掩饰的追求所谓美国及其盟友在网络空间的单向的行动自由，并试图压缩所谓战略对手的行动自由。

美国网络霸权面临自我溃败的困境

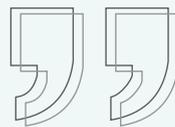
英文里面有 self-defeating 的概念，本文中用来表达的自我溃败的含义。所谓的困境在于，无论是理论，亦或者是实践，都显示冷战结束后，如果曾经有段时间，美国的霸权战略，无论是网上还是线下，确实取得过一些进展的话，那么促成其取得进展的核心要素，就是在制度以及道义层面，所具有的优势；亦或者，更加直白地说，就是在某个时间

节点上，美国的霸权战略，以某种不自觉的方式，与那个时间点上历史前行的方向，与生产力发展的内生需求，达成某种的一致。但作为自发的结果就是，最终美国延续自身的战略惯性，又在国内政治过程偶发性因素的影响，必然的偏离了正确的方向。

所谓的自我溃败，首先表现在，2016年以来，新一任美国政府的决定毁伤了美国霸权的制度与道义优势，亦即约瑟夫·奈等学者时常提及的美国软实力的制度与道义基础。从实践看，美国霸权在冷战后最显著的优势，确实并非其强制力，而是其一定程度上的吸引力。这种吸引力源自对硬实力使用的自我约束，如在对外干涉问题上曾经有过的“鲍威尔六原则”，又如在全球网络空间治理议题中曾经以美国主导下的制度性合作所重新阐释和建构的“多利益相关方”原则。这里的微妙均衡在于，通过对美国自身实力的谨慎使用，对自身行为的有限约束，交换以对美国主导下全球治理游戏规则接受，从正面直接硬性挑战这种规则的成本，在实践中近似是无法承受的。

但伴随阿桑奇、斯诺登等一系列事件的冲击，伴随以美国互联网自由战略实践事实上的挫败乃至反噬，以及最终到了本届美国政府用行动从美国主导下的制度性合作立场上决定性的后撤乃至彻底的转向，美国自己，而非美国认定的所谓战略对手或者是挑战者，彻底的刨掉了这种理想化的道义优势。后续美国及时重新回到制度性合作的轨道上来，人们的疑虑，与负面记忆，也将带来结构性的限制。

第二个自我溃败的表现，是美国尝试挑战美国网络空间霸权的事实性的基础，即基于效率最大化而形成的全球产业分工与布局。冷战结束之后，所谓冷战红利的消费，使得一种事实上符合效率最大化的产业分工布局，在全球形成了，信息通讯技术领域，尤其如此。美国具备的技术创新禀赋，导致了其占据产业链的最上游，并且在最终利润的分配过程中，事实上拿到了大头。当然，这部分，是通过企业间利益分配的方式完成；需要指出的是，这需要在所有进入产业链的国家内部，进行第二次的



妥善的理解这种压力背后的深层机制，把握主要的矛盾，以及主要矛盾的主要方面，迎难而上，敢于胜利，将是中国在维护自身国家网络安全，积极推进信息化进程，推动全球网络空间治理秩序良性变革等问题上首先需要解决的问题。



分配，以均衡全球化成本和收益在国内不同人群之间的分配方式。美国采取了新自由主义倡导的放任方式，导致的结果是内部的收益和成本的非均衡分配，削弱了国内支持这种全球分工的民意基础；美国国内的竞争性政治过程又将日益集聚的不同群体的不满情绪转化为了选举结果；这种结果产生的决策群体，对中美之间力量对比，在贸易平衡和5G产业分工两个最具视觉吸引力的指标上，用最情绪化的方式，做出了看似符合短期理性需求，实则在中长期产生堪称致命负面影响的方式，做出了一系列的决策。这种决策的真实后果，除了短期的直接刺激和压力，在中长期，破除了在产业链分工上的基础信任，挤压乃至迫使各方寻求替代性的技术和产业能力，而这种能力，最终的结果，就是在中长期内，相对稳健且决定性的消除美国的禀赋优势。

第三个自我溃败的表现，就是国内政治氛围形成了战略上的棘轮效应，压缩了进行灵活战略调整的空间，降低了美国战略应该具有的弹性。明智的战略研究者，对中美关系以及大国战略博弈的一般规律有认知的研究者，都会意识到进行灵活应对与调整的必然需求。但是在美国国内极化的竞争性政治过程面前，这种调整事实上在短期内变得不可能。而随着时间的延续，最可能出现的结果，很可能就是美方自己最不希望看见的结果，等美国开始能够调整相应错误的决策时，原先享有的比较优势，可能已经大幅度的磨损；对美国的认知，也已经产生了某种普遍且难以逆转的负面变化；这不仅压缩了战略调整的空间，也对美国最终希望护持的目标，即美国的霸权，产生了难以逆转的实质性的负面影响。这个趋势，以及可能的后果，

事实上对一些相对理性务实的观察者来说，已经不难看到。也正因为如此，一个看似戏谑的所谓“川建国”的呢称，已经在中美双方的舆论场产生了超过预期的传播效果。

要继续做好霸权变迁导致的颠簸与磨合期

从中美关系的整体态势看，美国霸权的这种自我溃败的困境，短期内的直接效果，就是战略关系的颠簸与磨合。从历史角度看，具有讽刺意义的直接结果，就是当下美国所有试图护持乃至强化美国霸权，尤其是网络霸权的举措，事实上都在加速这个自我溃败的进程。这是一个总体前行的趋势，不以具体个案的具体结果为转移。

当然，从中国角度来说，需要做好的准备，与其说体现在具体的技术、产业和实践层面，不如说更多地体现在战略意志、认知和心理层面：趋于自我溃败的霸权，会通过短期内下意识的护持行动，在意志、心理和认知层面形成大量的压力，这种压力，结合客观上短期乃至可见的将来，事实上存在的技术和能力领域的差距，会对直接面对的行为体，产生重大的意志和认知领域的压力。

妥善的理解这种压力背后的深层机制，把握主要的矛盾，以及主要矛盾的主要方面，迎难而上，敢于胜利，将是中国在维护自身国家网络安全，积极推进信息化进程，推动全球网络空间治理秩序良性变革等问题上首先需要解决的问题。而在成功通过这个短期内最主要的考验之后，历史就会进入一个新的篇章，以网络空间命运共同体为核心特征的新篇章。a

(本栏责编：李鑫)