

美国盟国对中国智能监控技术的 政策选择^{*}

陈根锋 孙学峰

内容提要：为了维持和扩大自身的数字技术优势，近年来，美国采取了多种措施打压中国企业的技术能力和全球影响力。不过，在这一过程中，美国盟国对中国数字技术的态度呈现较为明显的差异。对此，既有研究主要关注5G等领域，对智能监控领域的竞争则关注较少，而有关5G等领域的研究发现无法完全适用于智能监控领域。文章的研究表明，在智能监控技术领域，有关中国对其政权安全影响的认知是造成美国盟国政策差异的核心因素。具体而言，认为中国的政策和行动不利于其政权安全的国家更可能采取限制使用的政策；认为中国的支持和合作有助于其维护政权稳定的国家更可能采取欢迎使用的政策；认为中国的政策和行动对其政权安全没有实质影响的国家则更可能采取默许使用的政策。上述发现揭示了美国打压中国数字技术的全球影响及其作用条件和机制，一定程度上深化了数字时代大国战略竞争的理论认识，同时对中国数字技术企业拓展国际合作具有一定的启发。

关键词：美国盟国 中国智能监控 威胁认知 数字时代 大国战略竞争

作者简介：陈根锋，清华大学国际关系学系2022级博士生；

孙学峰，清华大学国际关系研究院教授

^{*} 本文受到清华大学自主科研计划（项目号：2021THZWJC36）的资助。感谢清华大学国际关系学系李彬教授，以及新加坡国立大学亚洲研究所岛津直子（Naoko Shimazu）教授和蒂姆·邦内尔（Tim Bunnell）教授对本文写作的支持和帮助。同时感谢《当代亚太》编辑部约请的匿名评审专家提出的修改意见和建议，文责自负。

《当代亚太》2022年第3期，第26~57页。

Journal of Contemporary Asia-Pacific Studies (Bimonthly)

一、导 论

近年来，数字技术催生了数字经济的蓬勃发展^①并逐步融入社会管理的诸多领域，不断推动人类社会的数字化转型。例如，在城市数字化转型过程中，数字技术已广泛应用于态势感知、风险预警等领域。作为数字技术应用的重要环节，智能监控（Intelligent Video Surveillance）可利用计算机视觉、模式识别和机器学习等相关技术，对原始视频图像进行算法分析，进而理解监控场景内容，并对异常行为进行自动预警。^② 数据显示，2019年，全球视频监控市场规模已达236亿美元，预计到2025年将增至440亿美元。^③

在这一过程中，中国智能监控企业发展迅猛并逐步走向全球市场。根据创投研究机构的统计数据，2017年，中国公司就摄像头和视频监控申请的专利数量为530项，是美国公司申请数量的五倍多。^④ 2014~2018年，国际电信联盟收到了大量中国公司有关人脸识别技术标准的建议并采纳了半数以上。^⑤ 凭借过硬的技术能力和成本控制，2019年，中国公司的智能监控技术已在63个国家或地区得到了应用，而使用美国公司设备的国家或地区只有32个。^⑥

① 《中国数字经济发展白皮书（2020年）》，中国信息通信研究院，2020年7月，第2页，<http://www.caict.ac.cn/kxyj/qwfb/bps/202007/P020200703318256637020.pdf>。

② 黄凯奇等：《智能视频监控技术综述》，载《计算机学报》2015年第6期，第1095页。

③ Thomas Alsop, “Video Surveillance Camera Market Size Worldwide 2019-2025”, Statista, July 24, 2020, <https://www.statista.com/statistics/477917/video-surveillance-equipment-market-worldwide/>。

④ Paul Mozur, “Inside China’s Dystopian Dreams”, The New York Times, July 8, 2018, <https://www.nytimes.com/2018/07/08/business/china-surveillance-technology.html>。

⑤ Anna Gross, Madhumita Murgia and Yuan Yang, “Chinese Tech Groups Shaping UN Facial Recognition Standards”, Financial Times, December 1, 2019, <https://www.ft.com/content/c3555a3c-0d3e-11ea-b2d6-9bf4d1957a67>; “Office of the Secretary General of ITU”, January 1, 2019, <https://www.itu.int/en/osg/Pages/default.aspx>。

⑥ Steven Feldstein, “The Global Expansion of AI Surveillance”, Carnegie Endowment for International Peace, September 17, 2019, <https://carnegieendowment.org/2019/09/17/global-expansion-f-ai-surveillance-pub-79847>。根据其他机构的评估，中国海康威视等公司的全球销售范围更广，参见 John Honovich and Charles Rollet, “Critiquing Carnegie’s AI Surveillance Paper”, IPVM, September 25, 2019, <https://ipvm.com/reports/carnegie>。

□ 当代亚太

很长一段时间里，中国智能监控企业的全球商业合作进展较为顺利。但随着中美战略竞争的加剧，自2018年起，美国开始打压中国的智能监控企业及其相关产品。当年5月24日，美国众议院通过2019年度《国防授权法案》，禁止联邦政府、政府承包商以及赠款和贷款接受者购买来自中国的海能达通信、海康威视或大华公司（包括其子公司或附属公司）生产的视频监控和电信设备。^①事实上，此前四个月，美军伦纳德伍德堡基地（Fort Leonard Wood）就已移除了海康威视的五台监控摄像头。^②2019年8月7日，美国联邦总务署、国防部以及国家航空航天局宣布，遵照《国防授权法案》规定，拟从8月13日起，禁止美国联邦机构购买或使用海康威视视频监控设备。^③同年10月，美国将28家中国公司及实体列入制裁实体清单，其中包括海康威视等生产智能监控设备的企业。^④

美国禁止政府及相关部门使用中国智能监控设备后，其盟国对相关议题的关注度大大提升，但具体政策存在着较为明显的差异（见表1）。部分国家紧跟美国步伐，明确限制政府部门使用中国企业的智能监控产品。例如，2018年9月，澳大利亚政府明确要求拆除国内军事设施中所有海康威视的监控摄像头。^⑤再如，2020年5月，立陶宛调整此前政策，转而限制中国企业

① John S. McCain National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019, The U. S. Government Publishing Office, 2018, Section 889.

② Max Greenwood, “US Army Base Removes Chinese-made Surveillance Cameras”, The Hill, January 12, 2018, <https://thehill.com/policy/defense/368710-us-army-base-removes-chinese-made-surveillance-cameras>.

③ “Federal Acquisition Regulation: Prohibition on Contracting for Certain Telecommunications and Video Surveillance Services or Equipment”, US Department of Defense, General Services Administration and National Aeronautics and Space Administration, National Archives, August 13, 2019, <https://www.federalregister.gov/documents/2019/08/13/2019-17201/federal-acquisition-regulation-prohibition-n-contracting-for-certain-telecommunications-and-video>.

④ Kara Frederick, “The Razor’s Edge: Liberalizing the Digital Surveillance Ecosystem”, Center for a New American Security, September 3, 2020, <https://www.cnas.org/publications/reports/the-razors-edge-liberalizing-the-digital-surveillance-ecosystem>.

⑤ Dylan Welch and Kyle Taylor, “Chinese Video Surveillance Network Used by the Australian Government”, ABC News, September 12, 2018, <https://www.abc.net.au/news/2018-09-12/chinese-video-surveillance-network-used-by-australian-government/10212600>.

美国盟国对中国智能监控技术的政策选择 □

的智能监控设备。部分国家政府则明确表态欢迎中国的智能监控企业及其产品。例如，2017年5月，匈牙利外交部部长西雅尔多（Peter Szijjarto）在会见大华公司董事长时，肯定了大华对匈牙利的贡献。^①此后，大华在匈牙利开设了欧洲供应中心。大部分国家则采取了默许使用的政策，即政府并未公开发表限制或欢迎中国企业的智能监控产品，相关中国企业在这些国家的商业运作依然能够顺利进行。例如，2020年3月，大华和海康威视成功进入波兰，客户包括公共管理和安全部队等政府机构。^②

表1 美国盟国对华智能监控设备立场分布（2018年6月至今）

政策立场	国家
限制使用	澳大利亚、立陶宛（2020年5月之后）、英国（2021年3月之后）
欢迎使用	菲律宾、泰国、希腊、匈牙利
默许使用	阿尔巴尼亚、爱沙尼亚、保加利亚、北马其顿、比利时、冰岛、波兰、丹麦、德国、法国、韩国、荷兰、黑山、克罗地亚、捷克、拉脱维亚、立陶宛（至2020年5月）、卢森堡、罗马尼亚、加拿大、挪威、葡萄牙、日本、斯洛文尼亚、斯洛伐克、土耳其、西班牙、新加坡、新西兰、意大利、英国（至2021年3月）

说明：本文涉及美国盟国包括其北约盟国和东亚盟国（包括提供军事基地的新加坡）。美国盟国政策取向的具体测量方法是：（1）限制使用：官方明确表示中央政府部门不能使用中国企业的智能监控设备，或者中央政府公开表示对相关中国产品进行审查；（2）欢迎使用：官方表态欢迎中国智能监控产品或者两国官方达成合作项目；（3）默许使用：官方对中国企业的智能监控产品没有限制也未表示欢迎，中国企业在这些国家的商业运作正常进行

资料来源：作者根据相关资料自制

美国盟国的选择为何存在显著差异？为什么部分国家的政策在不同时期发生了明显变化？为此，本文将集中关注美国盟国对中国智能监控技术政策

① “Hungarian Foreign Minister Meets Dahua Chairman of the Board”, Security World Market, June 2, 2017, <https://www.securityworldmarket.com/int/Newsarchive/hungarian-foreign-minister-met-with-dahua-chairman-f-the-board>.

② Łukasz Sarek, “5G and the Internet of Things: Chinese Companies’ Inroads into ‘Digital Poland’”, Sinopsis, March 1, 2020, <https://sinopsis.cz/en/sarek-5g-iot/>.

□ 当代亚太

存在差异的核心原因，揭示中等强度数字技术竞争领域^①美国盟国的政策选择机制，以拓展大国数字技术竞争的研究范围，推动数字时代大国战略竞争的理论积累。

二、既有解释及不足

围绕相关国家对中国智能监控技术的政策选择，既有研究主要从经济技术优势、跨国公司风险和政治安全考量三个方面进行了分析。这些解释通常从产品特点或相关国家的对外政策入手，关注特定企业产品或事件，但尚未形成较为系统且说服力较强的解释框架。

（一）经济技术视角

这类观点认为，从性价比角度看，中国企业的智能监控设备价格较低，产品质量却比较过硬，因此能够吸引众多全球客户。例如，日本分销商就表示，选择海康威视的主要原因在于其性价比优势，即故障率低且价格很有竞争力。^② 相关市场调查报告则显示，海康威视的显著优势是价格较低，^③ 并由此成为欧洲最为畅销的智能监控设备。^④ 而中国设备价格更具竞争力的原

① 本文将5G技术确定为高强度竞争领域，其主要表现为美国不但自身全面禁止使用华为5G技术和设备，而且公开敦促/动员其盟国针对华为5G采取相同政策，而在智能监控领域，美国自身虽对中国相关企业的技术和设备进行限制，但并未公开对其盟国进行广泛动员，因此，本文将这一领域限定为中等强度竞争领域。参见 Krystal Hu and Jeffrey Dastin, “Exclusive: Amazon Turns to Chinese Firm on U.S. Blacklist to Meet Thermal Camera Needs”, Reuters, April 29, 2020, https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-amazon-com-cameras/exclusive-amazon-turns-to-chinese-firm-n-u-s-blacklist-to-meet-thermal-camera-needs-idUSKBN22B1AL?utm_source=Twitter&utm_medium=Social.

② William Pao, “Japanese Distributor has High Hopes for Hikvision”, Asmag, July 13, 2015, <https://www.asmag.com/showpost/29978.aspx>.

③ “Hikvision Favorability Statistics 2021”, IPVM, March 24, 2021, <https://ipvm.com/reports/hikvision-fav-21>。例如，英国政府采购文件显示，海康威视定价为1310美元的监控系统，德国博世的定价则近4000美元。参见 Ryan Gallagher, “Cameras Linked to Chinese Government Stir Alarm in U.K. Parliament”, The Intercept, April 9, 2019, <https://theintercept.com/2019/04/09/hikvision-cameras-uk-parliament/>。

④ Dan Strumpf *et al.*, “Surveillance Cameras Made by China are Hanging all over the U.S.”, The Wall Street Journal, November 12, 2017, <https://www.wsj.com/articles/surveillance-cameras-made-by-china-are-hanging-all-ver-the-u-s-1510513949>.

因则在于在成本控制等方面更胜一筹。^① 研究发现, 尽管中美企业都参与了马来西亚的智慧城市建设, 但是中国企业凭借着更具吸引力的定价令美国公司逐步退出了该国市场。^②

也有分析强调, 灵活的合作方式促进了中国企业与相关国家的合作。例如, 有分析认为, 中国企业与厄瓜多尔等国家采取石油换监控设备的方式, 较好地弥合了双方的需求分歧, 推动了合作的顺利进行。^③ 此外, 中国进出口银行等机构为发展中国家与中国企业合作的智能监控项目提供资金支持, 也使得中国企业能在相关国家快速占领市场。^④

除经济因素外, 不少分析强调中国公司过硬的技术能力是吸引全球客户和投资者的关键。^⑤ 不过, 也有分析认为, 中国公司的硬件虽在很大程度上可以与美国产品相提并论, 但在交互性等软件方面却落后于美国产品, 这使得美国公司的相关产品更具有竞争优势。^⑥ 例如, 思科公司 (Cisco) 等美国企业强大的软硬件实力推动了其与越南的多项合作。^⑦

总体而言, 经济技术视角强调, 性价比优势是影响相关国家选择中国设备的核心因素。这一思路确实具有一定的说服力, 尤其适用于解释发展中国

① Federica Russo, "Virus Crisis will Open Doors to Huawei 5G in Europe", *Asia Times*, April 30, 2020, <https://asiatimes.com/2020/04/virus-crisis-will-open-doors-to-huawei-5g-in-europe/>.

② Katherine Atha *et al.*, "China's Smart Cities Development", SOS International LLC, January, 2020, p. 105, https://www.uscc.gov/sites/default/files/2020-04/China_Smart_Cities_Development.pdf; Ty Joplin, "China's Newest Export? Policing Dissidents", *Al Bawaba*, May 31, 2018, <https://www.albawaba.com/news/china%E2%80%99s-newest-global-export-policing-dissidents-1139230>.

③ Paul Mozur, "Made in China, Exported to the World: The Surveillance State", *The New York Times*, April 24, 2019, <https://www.nytimes.com/2019/04/24/technology/ecuador-surveillance-cameras-police-government.html>.

④ Katherine Atha *et al.*, "China's Smart Cities Development", p. 105; Ty Joplin, "China's Newest Export? Policing Dissidents".

⑤ Louise Lucas and Emily Feng, "Inside China's Surveillance State", *Financial Times*, July 19, 2018, <https://www.ft.com/content/2182eebe-8a17-11e8-bf9e-8771d5404543>; Lauly Li, Coco Liu and Cheng Ting-Fang, "China's Sharp Eyes Offer Chance to Take Surveillance Industry Global", *Nikkei Asia*, June 5, 2019, <https://asia.nikkei.com/Business/China-tech/China-s-sharp-eyes-ffer-chance-to-take-surveillance-industry-global>.

⑥ Katherine Atha *et al.*, "China's Smart Cities Development", p. 105; Ty Joplin, "China's Newest Export? Policing Dissidents".

⑦ 李峻睿:《美国越南数字经济合作渐行渐近, 中国企业如何应对?》, 澎湃新闻, 2020年6月17日, https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_7878567.

□ 当代亚太

家的政策选择。但是，经济技术优势无法解释在中国产品同样具有性价比优势的情况下，一些国家（如澳大利亚等）仍然采取限制中国智能监控技术的政策。对于英国和立陶宛等国的政策由默许使用转为限制使用，经济技术优势的解释更缺乏说服力，因为在此过程中，中国智能监控设备的价格和技术水平并未发生明显变化。

（二）跨国企业视角

这类研究重点关注国家层面的制度或政策因素对企业跨国经营的影响。从静态角度出发，相关研究发现，国家之间的制度差异会阻碍企业的跨国经营。为此，科斯托娃（Tatiana Kostova）等学者曾提出“制度距离”（institutional distance）概念，以解释东道国与跨国公司母国之间的政治、经济和社会差异给相关企业融入东道国构成的挑战。^① 具体而言，制度距离越大，政治阻碍越强，企业在东道国遭受的质疑也越大，因而也会遭到更多的审查和限制。^② 国有企业或有政府背景的企业更容易被认定为具有战略意图，从而遭遇更大挫折。^③ 不过，制度距离解释面临的重大挑战在于，对于中国企业的智能监控技术，政治制度和价值观相近的国家却采取了明显不同的政策。例如，澳

① Tatiana Kostova and Srilata Zaheer, “Organizational Legitimacy under Conditions of Complexity: The Case of the Multinational Enterprise”, *The Academy of Management Review*, Vol. 24, No. 1, 1999, p. 64.

② Xu Dean and Oded Shenkar, “Institutional Distance and the Multinational Enterprise”, *The Academy of Management Review*, Vol. 27, No. 4, 2002, pp. 608-618; Xu Dean et al., “The Effect of Regulatory and Normative Distances on MNE Ownership and Expatriate Strategies”, *MIR: Management International Review*, Vol. 44, No. 3, 2004, pp. 285-307; 严若森、钱晶晶：《中国企业国际化背景下的制度距离文献计量分析》，载《管理学报》2016年第3期，第465~470页。在文化分类的基础上，科古特等学者提出了“文化距离”解释，即“一国文化价值观与他国文化价值观的差异程度”会导致企业做出不同的战略选择。参见 Bruce Kogut and Harbir Singh, “The Effect of National Culture on the Choice of Entry Mode”, *Journal of International Business Studies*, Vol. 19, No. 3, 1988, p. 427.

③ Rui Huaichuan and George S. Yip, “Foreign Acquisitions by Chinese Firms: A Strategic Intent Perspective”, *Journal of World Business*, Vol. 43, Issue 2, 2008, p. 224; Carl Henrik Knutsen et al., “Does State Ownership Matter? Institutions’ Effect on Foreign Direct Investment Revisited”, *Business and Politics*, Vol. 13, No. 1, 2011, p. 26; 陈兆源、田野、韩冬临：《中国不同所有制企业对外直接投资的区位选择——一种交易成本的视角》，载《世界经济与政治》2018年第6期，第129页。不过也有学者认为，制度距离和是否为企业并非投资受阻的显著影响因素，双边政治关系才是核心原因，参见王碧君、肖河：《哪些中国对外直接投资更容易遭受政治阻力？》，载《世界经济与政治》2017年第4期，第125页。

大利亚采取了限制使用政策，日本等国则采取了默许使用政策，而英国则经历了从默许使用到限制使用政策的转变。

对此，有学者从动态角度出发认为，制度距离与企业性质并非投资受阻的显著影响因素，双边政治关系才是核心原因，^① 尤其是在权力转移过程中，如果跨国公司母国与东道国处于战略竞争状态，东道国会动用国家力量“校正”市场逻辑，采取政治手段限制来自竞争对手的跨国公司，以维持自身的战略竞争优势。^② 当东道国比较优势受到威胁时，无论跨国公司母国是发展中国家还是发达国家，都会受到东道国政府的限制，即使发展中国家的跨国公司希望借助“后发优势”，快速学习、掌握先进技术，也会引发东道国政府因担心本国先进技术流失而产生的戒备。^③ 就中国智能监控领域而言，这一解释思路可以较好地说明美国的限制和打压政策，同时也可以解释部分国家因美国的政策增加了与中国数字技术企业合作的不确定性而选择了替代产品。^④ 不过，这一思路也无法完整解释美国盟国选择的差异性，尤其无法解释

① Sheena Chestnut Greitens, “China’s Surveillance State at Home & Abroad: Challenges for U. S. Policy”, working paper for the Penn Project on the Future of U. S. -China Relations, 2020, p. 8, https://cpb-us-w2.wpmucdn.com/web.sas.upenn.edu/dist/b/732/files/2020/10/Sheena-Greitens_Chinas-Surveillance-State-at-Home-Abroad_Final.pdf; 王碧珺、肖河：《哪些中国对外直接投资更容易遭受政治阻力？》，第125页。

② 黄河：《中国企业跨国经营的政治风险：基于案例与对策的分析》，载《国际展望》2014年第3期，第68~87页；黄琪轩：《世界技术变迁的国际政治经济学——大国权力竞争如何引发了技术革命》，载《世界政治研究》2018年第1期，第88~111页；李滨、陈怡：《高科技产业竞争的国际政治经济学分析》，载《世界经济与政治》2019年第3期，第135~154页；于永达、林玮、张晴：《科技竞争形式的“修昔底德陷阱”——中美经贸摩擦的正名与应对》，载《和平与发展》2019年第6期，第19~38页；任琳、黄宇韬：《技术与霸权兴衰的关系——国家与市场逻辑的博弈》，载《世界经济与政治》2020年第5期，第131~153页。有关利用相互依赖“武器化”的最新讨论，参见 Daniel W. Drezner, Henry Farrell and Abraham L. Newman, *The Uses and Abuses of Weaponized Interdependence*, Washington, D. C.: Brookings Institution Press, 2021。

③ Rustam Lalkaka, “Is the United States Losing Technological Influence in the Developing Countries?”, *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 500, 1988, pp. 33-50.

④ 赵明昊：《美国对数字丝绸之路的认知与应对》，载《国际问题研究》2020年第4期，第60页；姜志达、王睿：《中国—东盟数字一带一路合作的进展及挑战》，载《太平洋学报》2020年第9期，第86~88页；Sheena Chestnut Greitens, “Dealing with Global Demand for China’s Surveillance Exports”, in Tarun Chhabra et al., eds., *Assessing China’s Growing Role in the World*, Washington, D. C.: Brookings Institution Press, 2021, p. 187; Jane Lanhee Lee and Ju-min Park, “South Korea’s Hanwha Likely to Win from Surveillance Rivals’ Blacklisting: Industry Experts”, Reuters, October 8, 2019, <https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-china-hanwha-idUSKBN1WN0B5>.

□ 当代亚太

双边关系水平相近的国家为何采取明显不同的政策，例如，澳大利亚采取了限制使用政策，日本等国则采取了默许使用政策，北约国家的选择也不尽相同。

（三）政治安全视角

这一视角主要关注数字技术合作可能带来的安全风险，并在此基础上解释相关国家对智能监控技术的政策选择。具体而言，此类解释包括两个主要思路。一是关注数据流动与存储风险的影响。例如，美国对外关系委员会的研究报告认为，数字丝绸之路使得中国企业可以深入相关国家的市场，并借此收集沿线国家的重要数据。^① 对此，西方有分析认为，中国企业的数字收集不但会强化自身的竞争优势，而且导致相关国家开始担心智能监控设备的安全风险（主要涉及政府信息泄露、搜集生物识别数据引发社会不安等），^② 从而加剧这些国家对智能监控产品的疑虑。不过，也有学者指出，正因为中国的数据法规涉及范围较小且不过分推广数据本地化，所以对一些国家才更具吸引力。^③

二是关注智能监控对政治体制的影响。例如，有分析认为，部分国家担心中国的智能监控技术会对其意识形态和价值观产生冲击。^④ 尤其是涉疆问

① Stewart M. Patrick and Guest Blogger, “Belt and Router: China Aims for Tighter Internet Controls with Digital Silk Road”, Council on Foreign Relations, July 2, 2018, <https://www.cfr.org/blog/belt-and-router-china-aims-tighter-internet-controls-digital-silk-road>; Rachel Brown, “Beijing’s Silk Road Goes Digital”, Council on Foreign Relations, June 6, 2017, <https://www.cfr.org/blog/beijings-silk-road-goes-digital>.

② Lauren Maranto, “Who Benefits from China’s Cybersecurity Laws?”, CSIS, January 25, 2020, <https://www.csis.org/blogs/new-perspectives-asia/who-benefits-chinas-cybersecurity-laws>; Joel Gehrke, “It Improves Targeting: Americans under Threat from Chinese Facial Recognition Systems, Rubio Warns”, Washington Examiner, August 27, 2019, <https://www.washingtonexaminer.com/policy/defense-national-security/chinas-verseas-smart-city-surveillance-empire-could-trap-americans-lawmakers-warn>.

③ James A. Lewis, “Artificial Intelligence and China’s Unstoppable Global Rise: A Skeptical Look”, in Nicholas D. Wright eds., *AI, China, Russia, and the Global Order: Technological, Political, Global, and Creative Perspectives*, Maxwell AFB: Air University Press, 2019, p. 101.

④ Richard Fontaine and Kara Frederick, “The Autocrat’s New Tool Kit”, The Wall Street Journal, March 15, 2019, <https://www.wsj.com/articles/the-autocrats-new-tool-kit-11552662637>; Ross Andersen, “The Panopticon is Already Here”, The Atlantic, September, 2020, <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2020/09/china-ai-surveillance/614197/>; Chris Daw, “Watch Out: Everything We Do and Say Can Now be Monitored and Stored for Future Reference”, The Spectator, July 6, 2019, <https://www.spectator.co.uk/2019/07/chinas-surveillance-technology-is-terrifying-and-n-show-in-london/amp/>.

题出现后，一些国家的官员对中国智能监控技术的担心进一步加剧。^① 澳大利亚一些学者因此建议其政府不应采用中国的智能监控技术。^② 还有学者认为，一些国家担心智能监控技术的扩散有助于中国输出政治模式，^③ 因此不愿接受中国的智能监控设备。与此同时，一些国家则认为智能监控有助于其维护社会稳定。^④ 有分析发现，智能监控有助于应对犯罪，有效提升公共安全，同时降低了政府大规模持续动员的压力。^⑤ 因此，一些犯罪率较高的国家更愿意采用相关技术。如果已经使用中国技术，贸然更换也可能带来较高风险。^⑥

概括而言，政治安全解释聚焦于数字技术产品的特性及其安全风险，对部分美国盟国的限制使用政策具有较强说服力，但依旧无法解释安全风险相似情况下美国盟国政策的明显差异。例如，尽管澳大利亚等少数国家限制了中国的智能监控产品，但包括日本等在内的大部分美国盟国选择了默许使用

① Louise Lucas and Emily Feng, “Inside China’s Surveillance State”; Charlie Campbell, “‘The Entire System is Designed to Suppress Us.’ What the Chinese Surveillance State Means for the Rest of the World”, *The New York Times*, November 21, 2019, <https://time.com/5735411/china-surveillance-privacy-issues>.

② Dahlia Pterson, “Foreign Technology and the Surveillance State”, in William C. Hannas and Didi Kirsten Tatlow eds., *China’s Quest for Foreign Technology: Beyond Espionage*, New York: Routledge, 2020, pp. 241-257.

③ Sheena Chestnut Greitens, “Surveillance, Security, and Liberal Democracy in the Post-COVID World”, *International Organization*, Vol. 74, No. S1, 2020, p. 178.

④ Andrew Nagemson and Kong Meta, “Cambodia’s Digital Surveillance Serves to Silence the Opposition and Suppress Criticism of the Government”, *South China Morning Post*, October 19, 2010, <https://www.scmp.com/magazines/post-magazine/long-reads/article/3033508/cambodias-digital-surveillance-serves-silence>.

⑤ Myat Pyae Pho, “Huawei to Supply Mandalay’s Safe City Project with Security Cameras, Equipment”, *The Irrawaddy*, May 9, 2019, <https://www.irrawaddy.com/news/burma/huawei-supply-mandalays-safe-city-project-cameras-security-equipment.html>; Cassandra Garrison, “Safe Like China; in Argentina, ZTE Finds Eager Buyer for Surveillance Tech”, *Reuters*, July 5, 2019, <https://www.reuters.com/article/us-argentina-china-zte-insight-idUSKCN1U00ZG>; “Chinese Technology Brings Falling Crime Rate to Ecuador”, *Xinhua*, January 19, 2018, http://www.xinhuanet.com/english/2018-01/19/c_136908255.htm.

⑥ Thomas Brewster, “Thousands of Banned Chinese Surveillance Cameras are Watching over America”, *Forbes*, August 21, 2019, <https://www.forbes.com/sites/thomasbrewster/2019/08/21/2000-banned-chinese-surveillance-cameras-keep-watch-ver-us-government-sites/?sh=4a0f2cfc7f65>.

□ 当代亚太

政策，部分盟国（如菲律宾和泰国）则公开表示欢迎中国的智能监控产品。因此，影响美国盟国政策选择的核心因素还有待加以进一步挖掘和明确。

还需指出的是，有关美国盟国华为 5G 政策的既有解释也难以完全适用于这些国家对中国智能监控技术的政策态度。例如，马骥提出，美国压力与华为公司在当地的嵌入水平可以解释美国盟国对华为 5G 态度的差异，^①但在智能监控技术领域，美国并未像针对华为 5G 一样向盟国公开施压。笔者此前的研究发现，盟国对政权威胁的认知与是否认可中美国际秩序取向是影响美国盟国政策的关键因素。^②但是，这一框架难以解释一些“委婉禁止”华为 5G 的国家（如日本），对中国的智能监控产品却采取了默许使用政策。

综合看来，既有研究关注的经济技术优势、跨国企业风险与政治安全考量，能够部分解释美国盟国对中国智能监控技术的政策选择，但都难以有效解释美国盟国的政策差异，特别是同一盟国政策的前后变化。在三类解释中，政治安全视角具有较大启发性，但是目前的研究通常聚焦于监控技术本身的政治影响，没有考察相关影响产生的政治条件，而本文将在既有研究的基础上，集中关注美国盟国对华智能监控技术政策形成的政治逻辑，进而建立更为清晰合理的解释框架。

三、政治安全认知与美国盟国的政策选择

数字时代的个体越来越依赖于数字技术构成的网络接收信息和汲取资源。^③在这一过程中，以信息和算法驱动的数字技术可以不断记录海量信息，数据由此逐渐成为经济、社会发展的核心驱动要素以及国家综合国力竞争的

① 马骥：《中美竞争背景下华为 5G 国际拓展的政治风险分析》，载《当代亚太》2020 年第 1 期，第 18 页。

② 孙学峰、张希坤：《美国盟国华为 5G 政策的政治逻辑》，载《世界经济与政治》2021 年第 6 期，第 114 页。

③ 董青岭：《大数据与机器学习：复杂社会的政治分析》，时事出版社 2018 年版，第 149 页。

关键所在。^① 本文关注的智能监控设备一方面可以提升社会管理水平，另一方面也会直接识别与储存公民的关键身份信息，其中，大量敏感信息一旦为竞争对手所获取，将会给一国政府和社会带来潜在风险，包括领导人遭受胁迫、社会稳定遭遇挑战、在国际谈判中被迫让步等。^②

因此，在引进其他国家智能监控设备的过程中，国家一方面十分重视相应技术和设备自身的安全水平，另一方面更为关注技术设备提供企业所在国对本国可能构成的威胁，以更好地评估对方是否会利用可能的数据和技术优势对其构成威胁。从当前数字技术与军事技术的融合水平来看，一国的数字技术和数据优势可能尚难以对其他国家构成严重的军事威胁，^③ 但也足以对其国内政治运行和社会稳定形成较为严重的威胁。^④ 因此，如果一国认为数字技术来源国已影响到其国内政治和社会稳定，特别是危及政权安全，那么，这些国家必然会对相关数字技术合作施加限制，以阻止威胁升级，防范潜在风险。^⑤ 正如沃尔特（Stephen M. Walt）所言，传统地缘政治的物理空间依然不可或缺，因此，一国政府不会容忍国家安全与政治权威遭遇新兴技术和科技巨头的挑战。^⑥

① Joseph S. Nye, *Power in a Global Information Age: From Realism to Globalization*, New York: Routledge, 2004, p. 75; Kenneth Cukier and Viktor Mayer-Schoenberger, “The Rise of Big Data: How It’s Changing the Way We Think about the World”, *Foreign Affairs*, Vol. 92, No. 3, 2013, p. 28; Yan Xuotong, “Bipolar Rivalry in the Early Digital Age”, *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 13, Issue 3, Autumn 2020, p. 323; 蔡翠红：《国际关系中的大数据变革及其挑战》，载《世界经济与政治》2014年第5期，第129~133页。

② 例如，2021年，曾任英国卫生部部长的汉考克（Matt Hancock）因其办公室监控画面泄露，导致丑闻曝光，被迫宣布辞职。Martin Evans, “Camera that Caught Matt Hancock should have been Pointing in Opposite Direction”, *The Telegraph*, June 28, 2021, <https://www.telegraph.co.uk/politics/2021/06/28/camera-caught-matt-hancock-should-have-pointing-pposite-direction/>。

③ 罗易焯、李彬：《人工智能军事应用竞争中的先行者优势与竞争烈度》，载《国际政治科学》2022年第3期，即将出版。

④ “Rethinking Data Centers as Resilient, Sustainable Facilities”, *Data Centre Dynamics*, October 8, 2021, <https://buildings.honeywell.com/content/dam/hbtbt/en/documents/downloads/data-centers-report.pdf>; 阙天舒、王子玥：《数字经济时代的全球数据安全治理与中国策略》，载《国际安全研究》2022年第1期，第133页。

⑤ 孙学峰、张希坤：《美国盟国华为5G政策的政治逻辑》，第115~118页。

⑥ Stephen M. Walt, “Big Tech Won’t Remake the Global Order”, *Foreign Policy*, November 8, 2021, <https://foreignpolicy.com/2021/11/08/big-tech-wont-remake-the-global-rder/>。

□ 当代亚太

政治安全聚焦国家的组织稳定性，其核心关切是针对国家主权的非军事威胁。^① 而政治安全的核心是政权安全，主要涉及现任领导人的执政地位与国家核心政治制度的稳定。^② 有鉴于此，尽管实际上相关威胁并不存在或者没有达到决策者认知的严重程度，但决策者一旦形成相关认知，就会直接影响其政策选择^③。就政权安全认知的类型划分，主要包括三种情形：一是认为特定国家的政策和行动不利于自身政权安全，如现任领导人认为其执政地位受到了威胁和挑战等；二是认为特定国家的政策和行动有助于巩固自身政权安全，如现任领导人认为其执政地位的巩固受益于与特定国家的密切合作；三是认为特定国家的政策和行动对本国的政权安全状态并无实质性影响。

表 2 美国盟国有关中国对其政权安全影响的认知

认知	国家	判断依据示例
不利	澳大利亚、立陶宛、英国	2017年12月，澳大利亚时任总理特恩布尔（Malcolm Bligh Turnbull）指责中国正“干预”澳大利亚政治，批评中国尝试“秘密地”介入澳国内事务，抨击工党议员山姆·达斯特阿里（Sam Dastyari）接受“中国政治捐款” [*]
有利	菲律宾、泰国、希腊、匈牙利	2016年10月，菲律宾总统杜特尔特（Rodrigo Duterte）公开表示：“我们愿意同中方开展合作，希望中方帮助建设我们的国家和经济……只有中国才会帮助我们。” ^{**} 2018年11月，杜特尔特表示：“中国对菲律宾的支持及援助……是诚心诚意的。” ^{***}

① Barry Buzan, “New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century”, *International Affairs*, Vol. 67, No. 3, 1991, pp. 431-451; Barry Buzan et al., *Security: A New Framework for Analysis*, London: Lynne Rienner, 1998, pp. 141-142.

② 相关讨论参见孙学峰、张希坤：《美国盟国华为 5G 政策的政治逻辑》，第 116~118 页；关于领导人执政地位与政权安全的讨论，参见 Scott Wolford and Emily Hencken Ritter, “National Leaders, Political Security, and the Formation of Military Coalitions”, *International Studies Quarterly*, Vol. 60, Issue 3, 2016, pp. 540-542；另外，利兹等人提出，当领导人执政地位遭到削弱时，更不愿遵守国际承诺，参见 Brett Ashley Leeds et al., “Interests, Institutions, and the Reliability of International Commitments”, *American Journal of Political Science*, Vol. 53, Issue 2, 2009, p. 475.

③ 威胁感知的来源可以分为主观与客观两类。客观因素包括物质实力、制度文化等，参见 J. David Singer, “Threat-perception and the Armament-tension Dilemma”, *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 2, No. 1, 1958, p. 94; Barbara Farnham, “The Theory of Democratic Peace and Threat Perception”, *International Studies Quarterly*, Vol. 47, No. 3, 2003, pp. 395-413。主观因素则包括

美国盟国对中国智能监控技术的政策选择 □

无实质影响	其他欧洲和东亚盟国	未出现上述两类公开表态
-------	-----------	-------------

说明：本文仅关注美国盟国的行政当局和领导人的认知和判断，具体测量方法是：（1）是否认为其国内政治制度运行受到中国影响或中国的支持有助于现任领导人执政，考察行政当局或领导人的公开表态；（2）现任领导人执政地位是否受到影响，考察其国内媒体公开报道中提到的领导人认知

资料来源：* Ben Blanchard, “China Complains to Australia over Turnbull Comments on Interference”, Reuters, December 8, 2017, <https://www.reuters.com/article/us-china-australia-idUSKBN1E218S>;

** 杨柯、杨天沐、马峥：《专访菲律宾总统杜特尔特：“只有中国才会帮助我们”》，新华网，2016年10月17日，http://www.xinhuanet.com/world/2016-10/17/c_1119731700.htm;

*** 袁梦晨、郑昕：《专访：习近平主席到访将把菲中关系提升到全新高度——访菲律宾总统杜特尔特》，新华网，2018年11月18日，http://www.xinhuanet.com/world/2018-11/18/c_1123730621.htm;

有关通过官方文件、媒体报道等文本测量威胁感知的国际关系文献，参见 Mark L. Haas, *The Ideological Origins of Great Power Politics, 1789-1989*, Ithaca: Cornell University Press, 2018, p. 35; Peter Trubowitz and Watanabe Kohei, “The Geopolitical Threat Index: A Text-Based Computational Approach to Identifying Foreign Threats”, *International Studies Quarterly*, Vol. 65, Issue 3, 2021, pp. 853-857; Brian C. Rathbun and Caleb Pomeroy, “See No Evil, Speak No Evil? Morality, Evolutionary Psychology, and the Nature of International Relations”, *International Organization*, 2021, pp. 17-22

针对中国的智能监控技术合作，美国盟国的政权安全认知差异将直接塑造其不同的政策选择（见图1）。首先，如果美国盟国认为中国的对外政策和行动不利于其政权安全，相关国家更可能采取“限制使用”的政策，即出台政策禁止其政府部门使用或开始审查中国的智能监控设备，^①以向中国发出相应信号，同时防范可能的风险。具体的影响机制包括两类：一是朝野就中

（接上页注③）

社会建构与个体心理等，参见 Dean G. Pruitt, “Definition of the Situation as a Determinant of International Action”, in Herbert C. Kelman ed., *International Behavior: A Social-Psychological Analysis*, New York: Holt, Rinehart and Winston, 1965, pp. 399-407; 罗伯特·杰维斯：《国际政治中的知觉与错误知觉》，秦亚青译，上海人民出版社2015年版，第127~234页。有关国内政治压力、领导人选举、连任期望对政权安全威胁的认知的研究，参见 Charles Lockhart, *The Efficacy of Threats in International Interaction Strategies*, Beverly Hills: Sage Publications, 1973, pp. 44-45; Benjamin Fordham, “The Politics of Threat Perception and the Use of Force: A Political Economy Model of U. S. Uses of Force, 1949-1994”, *International Studies Quarterly*, Vol. 42, No. 3, 1998, p. 584; Alastair Smith, “Diversionary Foreign Policy in Democratic Systems”, *International Studies Quarterly*, Vol. 40, No. 1, 1996, p. 150; Alexandre Debs and H. E. Goemans, “Regime Type, the Fate of Leaders, and War”, *American Political Science Review*, Vol. 104, No. 3, 2010, p. 442.

① 如果一国对相关中国企业做出一定的投资限制，但其政府部门依然使用中国设备，则不归入限制使用，涉及的国家包括加拿大、丹麦和挪威。参见 Zane Schwartz, “Canadian Military Won’t Block Chinese Surveillance Cameras Banned by U. S.”, *The Logic*, February 19, 2020, <https://the.logic.co/news/canadian-military-wont-block-chinese-surveillance-cameras-banned-by-u-s/>; Christain Wenande, “Chinese Equipment Poses Espionage Concern for Danish Navy”, *The Post*, August 5, 2020, <https://cphpost.dk/?p=117282>; Gregers Møller, “47 Cameras from Controversial Chinese Technology Company Monitor Citizens in Danish City”, *Scandasia*, November 29, 2021, <https://scandasia.com/47-cameras-from-controversial-chinese-technology-company-monitor-citizens-in-danish-city/>.

□ 当代亚太

国的潜在影响达成共识，进而采取限制使用政策；二是相关国家反对党或执政党内部反对派持续强化中国构成“威胁”的认知，向执政党或现任领导人不断施压，促使其通过限制使用政策给中国发出明确信号。面对不断上升的内部压力，现任领导人不得不支持限制政策，以维系自身和所在党派的执政地位。此外，对于部分美国盟国而言，还希望通过限制政策向美国发出其主动对抗中国的信号，进而寻求美国更多的支持，帮助其化解外部挑战。需要说明的是，由于智能监控设备应用广泛，加之其不属于美国对华高度竞争的领域，因此，这类国家将对中国的智能监控设备采取限制而非禁止的政策，即明确要求政府部门不能使用中国企业的智能监控设备。

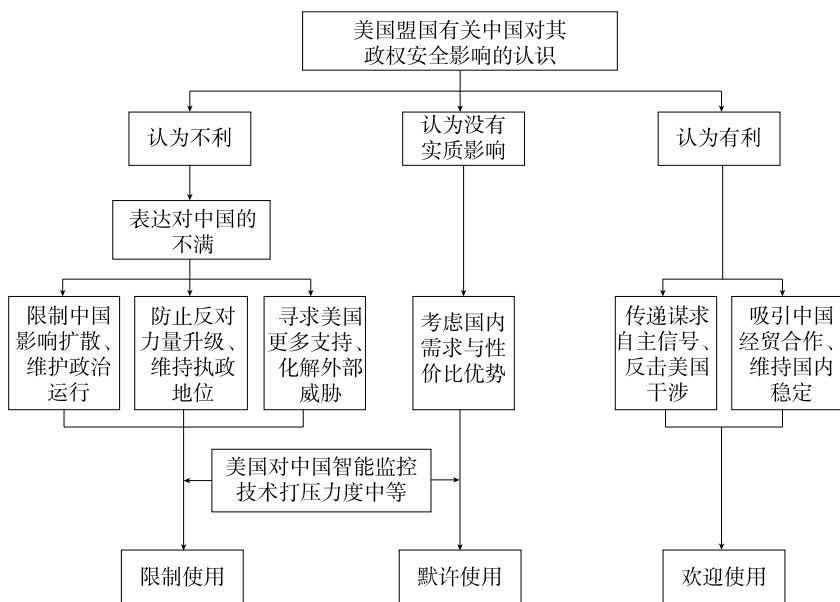


图 1 解释框架

资料来源：笔者自制

其次，如果美国盟国认为与中国合作有利于巩固其政权安全，则更可能采取“欢迎使用”的政策，即政府表态欢迎中国的智能监控产品或与中国达成了官方合作项目。相应的影响机制也包括两个方面：一是相关国家希望通过吸引中国投资或深化与中国的经贸合作，提振国内经济，促进社会发展。而智能监控技术领域的合作不仅有助于其经济社会发展，而且可以深化与中

国的整体合作关系，这些国家因此选择了欢迎使用的政策。二是相关国家领导人认为，美国的政策和行动对其执政地位和国内稳定构成了挑战，希望通过公开欢迎美国禁用的中国智能监控产品向美国传递谋求自主的信号，推动美国调整相关政策，以更好地维护国内稳定和执政地位。需要说明的是，采取“欢迎使用”政策的国家中，也会存在针对中国智能监控设备的不同声音。不过，在执政党或现任领导人的强力支持下，反对声音通常可以很快平息，并不会影响中国智能监控企业正常的商业运作。

最后，如果美国盟国认为中国的对外政策和行动并未影响其政权安全（即没有损害其政权安全也无须争取中国支持巩固其政权安全），加之美国在智能监控技术领域并未向盟国公开施压，因此，这些国家通常会采取“默许使用”的政策，即一国官方未公开表态限制或欢迎，但该国政府和社会机构均使用了中国的智能监控设备。这些国家的政府或社会机构选择中国产品主要源于实际需求和产品性价比，特别是对于有明显需求的美国盟国而言更是如此。例如，2021年东京奥运会的召开强化了日本对中国智能监控产品的需求。不过，考虑到美国采用了禁用政策，这些国家通常不会公开表示欢迎中国的智能监控设备，以维持与美国的高水平合作。

值得注意的是，采取“默许使用”政策的美国部分盟国（如日本等）对华为5G的政策却是委婉禁止，即官方虽未公开禁用华为5G，但该国电信企业实际上都选择了禁用。造成这一差异的主要原因在于，这些国家始终难以接受中国的国际秩序取向。面对美国的强力施压，相关国家自然更倾向于配合美国，同时也要尽量平衡与中国的双边关系，因此选择了委婉禁止。当美国对特定的中国数字技术打压维持在中等强度（即本国禁用但没有公开呼吁盟国禁用）时，这些国家要配合美国的压力显著下降，于是，自身需求和产品性价比就成为其制定政策时更为关键的影响因素。这些发现可以帮助我们更好地理解美国打压力度影响其盟国政策选择的作用条件和逻辑机制。

四、案例分析

本部分主要关注五个美国盟国的政策选择，完成七个案例分析。欢迎使用的案例选择了菲律宾，主要原因在于，杜特尔特执政期间，菲律宾主动推进与

□ 当代亚太

中国的合作，同时借此多次表达对美国干涉其内政的不满，有助于我们检验理论解释部分提出的相应逻辑机制。默许使用的案例选择了日本，原因在于作为美国最为重要的盟国之一，日本没有追随美国的政策，可以更好地检验本文的核心变量以及美国打压力度不同的影响及其逻辑机制。过去五年间，立陶宛和英国的政策选择都经历了从默许使用到限制使用的变化。考察两国政策的前后变化（四个案例），不但可以增加默许使用的检验案例，而且有助于控制相关干扰因素，增强案例检验的可靠性，尤其是有关限制使用案例检验的可靠性。此外，立陶宛和英国限制使用的案例可以分别检验理论部分提出的不同逻辑机制（寻求美国支持化解外部威胁以及维持现任领导人的执政地位）。限制使用的案例选择了澳大利亚，其原因在于2017年以来，澳大利亚对中国对其政权安全影响的认知一直较为负面，而且是唯一一个始终坚持限制使用政策的国家。

（一）菲律宾：欢迎使用

2009~2016年，中菲关系受南海问题影响处于低谷。杜特尔特就任菲律宾总统后，放弃了前任总统的对华对抗政策，同时积极寻求中国支持，以巩固其国内执政地位。2018年11月，杜特尔特接受专访时特别提及中国在反恐、禁毒等领域给予菲律宾的支持，并强调“不同于别的国家，中国对菲律宾的支持及援助不附带任何条件，是诚心诚意的”。^① 不难发现，在向中国表达谢意的同时，杜特尔特也表达了对美国借禁毒等问题干涉菲律宾内政的不满。^②

① 袁梦晨、郑昕：《专访：习近平主席到访将把菲中关系提升到全新高度——访菲律宾总统杜特尔特》。

② 针对美国等一些西方国家对菲律宾人权方面的指责，菲律宾政府多次进行回击。例如，2016年，杜特尔特直接指出，美国不支持盟友的重大决策，严重干涉了菲律宾内政，参见“Speech of President Rodrigo Duterte during the Meeting with the Filipino Community in Singapore, The Max Pavilion and Hall 9”, Presidential Communications Operations Office of the Philippines, December 16, 2016, <https://pcoo.gov.ph/dec-16-2016-speech-f-president-rodrigo-duterte-during-the-meeting-with-the-filipino-community-in-singapore-the-max-pavilion-and-hall-9/>。2018年，菲律宾外交部部长卡耶塔诺（Alan Cayetano）专门发表声明反对涉禁毒等菲国内事务，强调该国内政“无须其他国家的指导”。参见“Philippines Slams U.S. Human Rights Report, Defending Anti-Drug War”, Xinhua English News, April 21, 2018, http://www.xinhuanet.com/english/2018-04/21/c_137127239.htm。

美国盟国对中国智能监控技术的政策选择 □

在认可中国对其巩固执政地位积极作用的背景下，杜特尔特政府积极推动与中国的数字技术合作。^① 在智能监控领域，2018年11月，菲律宾与中国发布《联合声明》，决定加速推动“平安菲律宾”一期等项目并签署了商务合同，中标单位是中国通信建设集团有限公司（CITCC）。^② 项目协议总额约200亿菲律宾比索，将为马尼拉、杜特尔特家乡达沃（Davao）以及马里基纳（Marikina）等城市提供1.2万套中国企业的智能监控设备。^③

不过，这一合作遭到了菲部分议员的质疑。参议院议长雷克托（Tempore Ralph Recto）指出，中国国有公司承担项目，而设备来自华为，如果允许相关设备进入政府，会不会构成安全威胁。^④ 为此，菲内政和地方政府部部长阿诺（Eduardo M. Año）专门做了详细解释，表示公众不必担心项目数据泄露，因为监控摄像头中不会存储对国家安全不利的机密数据或信息。^⑤ 对此，雷克托并不认可，认为虽然国家安全顾问已向“平安菲律宾”项目承包商颁发了安全证书，但事态发展还是带来了相当大的安全风险。^⑥ 在此背景下，2019年2月，菲律宾参议院否决了视频监控项目的拨款计划，并启动了国家安全风险相关调查。^⑦

① 除了坚持使用华为5G技术之外，2020年，菲律宾组建了新的合资电信公司——迪托公司（Dito Telecommunity），以支持其建设移动网络并在菲律宾军队基地安装通信设备，中国电信持有其40%的股份。参见 Elyssa Lopez, “Philippines Gives China-backed Telecom Firm Green Light to Build Cell Towers on Military Bases”, South China Morning Post, September 14, 2020, <https://www.scmp.com/week-asia/economics/article/3101316/philippines-gives-china-backed-telecom-firm-green-light-build>.

② 《中华人民共和国与菲律宾共和国联合声明（全文）》，新华社马尼拉11月21日电。

③ “DILG: Safe Philippines Project will Improve Police Response Time, Deter and Reduce Crime”, The Department of the Interior and Local Government, Philippines, October 17, 2017, <https://dilg.gov.ph/news/DILG-Safe-Philippines-project-will-improve-police-response-time-deter-and-reduce-crime/NC-2018-1376>.

④ Camille Elemia, “Senators Sound Alarm over China-Funded DILG Surveillance Project”, Rappler, December 13, 2018, <https://www.rappler.com/nation/dilg-china-telecom-affiliate-partnership-video-surveillance-system-philippines>.

⑤ “DILG: Safe Philippines Project will Improve Police Response Time, Deter and Reduce Crime”.

⑥ “Recto Seeks Senate Probe into DILG’s China-funded CCTV Project”, Rappler, January 17, 2019, <https://www.rappler.com/nation/recto-seeks-senate-probe-dilg-china-funded-cctv-project>.

⑦ Bernadette D. Nicolas, “Duterte Vetoes Budget Restriction on Funding”, Business Mirror, May 6, 2019, <https://businessmirror.com.ph/2019/05/06/duterte-vetoes-budget-restriction-n-funding>.

□ 当代亚太

三个月后，杜特尔特所在党派在国会中期选举中获胜并掌控了参众两院，项目推进随之出现了转机。杜特尔特在国会表示，不得不直接否决限制公共视频监控和通信系统大额支付的议案，因为其限制了总统作为对外政策首席设计师的权力。^① 2019年11月，项目试点在马里基纳正式启动。阿诺表示，项目将升级菲律宾国家警察的911应急系统，并将改善公共安全证据收集，提升灾害预防响应能力。^② 内政和地方政府部副部长兼发言人马拉亚（Jonathan Malaya）则表达了对中国投资的欢迎。^③ 2021年1月，菲律宾财政部副部长约文（Mark Dennis Joven）表示，正与中国就项目第一阶段的资金进行谈判，总价值3.77亿美元的贷款协议将很快签署。按照项目计划，第一阶段将为马尼拉大都会和达沃的18个地方政府单位建设综合运营指挥中心和远程备份数据中心。^④

（二）日本：默许使用

2010年之后，日本对华政策的对抗性明显增强，中日双边关系下滑至较低水平。不过，日本采取对抗政策的主要原因在于双边的领土领海纠纷，以及地区/国际秩序取向的分歧，而非形成了中国对其政权安全构成“威胁”的认知。中日领土问题主要集中体现在钓鱼岛的主权归属上。在《2018年外交蓝皮书》中，日本政府认为，中国的主张不符合现行国际秩序，并在海上、东海和南海领空单方面改变现状，而这些行动都可能直接影响日本的安全。^⑤ 在地区和国际秩序问题上，日本追随美国，批评中国没有遵守所谓的“以规则为基础的国际秩序”。例如，2021年3月，美日“2+2”会谈之后发表的公报中指出，中国的行为与“以规则为基础的国际秩序”不一致，对美

① Bernadette D. Nicolas, “Duterte Vetoes Budget Restriction on Funding”, *Business Mirror*, May 6, 2019, <https://businessmirror.com.ph/2019/05/06/duterte-vetoes-budget-restriction-n-funding>.

② Christopher Lloyd Caliwan, “DILG Launches ‘Safe PH Project’ in Marikina”, *Philippine News Agency*, November 22, 2019, <https://www.pna.gov.ph/articles/1086797>.

③ Loreben Tuquero, “Año Says China-funded Safe Philippines Project will be ‘All-Filipino’”, *Rappler*, November 22, 2019, <https://www.rappler.com/nation/ano-china-funded-safe-philippines-project-all-filipino>.

④ Mayvelin U. Caraballoand, “PH Hopes for More China Funds for Projects, Grants”, *The Manila Times*, January 13, 2021, <https://www.manilatimes.net/2021/01/13/business/business-top/ph-hopes-for-more-china-funds-for-projects-grants/827133>.

⑤ *Diplomatic Bluebook 2018*, Ministry of Foreign Affairs of Japan, Tokyo: Ministry of Foreign Affairs, 2018, p. 194.

日同盟和国际社会构成了“挑战”。^①

在此背景下，日本对与中国的数字技术合作采取了相对务实的态度。尽管对华为 5G 采取了“委婉禁止”的政策，但在 2019 年第十五届北京—东京论坛的分论坛期间，围绕科技创新及数字经济领域的合作前景，日方还是表示，今后两国可以在数字经济的人工智能等底层技术和商业模式领域开展合作。^② 与此同时，中日数字贸易规模也不断扩大。据统计，2010 年到 2019 年，中日跨境数字订购贸易和跨境数字交付贸易从 21.43 亿美元增长至 244.36 亿美元，整体贸易规模扩大了 10 余倍，数字贸易在双边贸易中的占比也从 0.67% 增长至 6.87%。^③

在智能监控领域，随着美国采取禁用政策，日本国会也曾有过集中讨论。2019 年 3 月 8 日，在日本第 198 届国会内阁委员会的讨论中，自民党议员中山则弘（Norihiko Nakayama）提出质疑，认为日本的私营部门安装了大量监控摄像头，很多产品的核心技术来自华为，信息泄露是需要关注的问题，并建议使用日本本土品牌。^④ 3 月 28 日，在被问及美国对海康威视等中国企业发布禁令的影响时，日本政府官员表示，“这并不意味着排除个别国家和个别公司，而是在处理供应链风险时，进行综合评估并为风险做好准备”。^⑤ 在众议院的后续讨论中，有日本议员认为美国的禁令不仅会影响美国公司，还会影响与美国政府和企业有业务往来的日本公司。^⑥ 对此，有日本政府官员则认为，“在不强制执行对中国智能监控禁令的阶段很难把握具体影响”。^⑦ 上述言论表明，日本政府事实上采取了默许使用中国智能监控产品的政策。

① “Joint Statement of the U. S.-Japan Security Consultative Committee (2+2)”, Ministry of Foreign Affairs of Japan, March 16, 2021, https://www.mofa.go.jp/na/st/page3e_001112.html. 详细分析参见孙学峰、张希坤：《美国盟国华为 5G 政策的政治逻辑》，第 125~128 页。

② 吴琼静：《“北京—东京”论坛探讨中日数字经济合作前景》，中国网，2019 年 10 月 27 日，http://news.china.com.cn/txt/2019-10/27/content_75344544.htm。

③ 王爱华、王艳真：《中日跨境数字贸易规模测度分析》，载《现代日本经济》2021 年第 1 期，第 52 页。

④ 日本衆議院，“第 198 回国会 内閣委員会 第 4 号”，March 18, 2019, https://www.shugiin.go.jp/Internet/itdb_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku/000219820190308004.htm。

⑤ 日本衆議院，“第 198 回国会 安全保障委員会 第 5 号”，March 28, 2019, https://www.shugiin.go.jp/Internet/itdb_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku/001519820190328005.htm。

⑥ 日本衆議院，“第 198 回国会 経済産業委員会 第 6 号”，April 10, 2019, https://www.shugiin.go.jp/Internet/itdb_kaigiroku.nsf/html/aigiroku/009819820190410006.htm。

⑦ Ibid.

□ 当代亚太

在默许使用的政策背景下，日本政府和社会机构在选择中国产品时主要考虑其现实需求和产品性能。就现实需求而言，东京奥运会的安保工作需要采购大量智能监控设备。^① 2016年，东京奥组委首席执行官武藤敏郎（Toshio Muto）表示，东京奥运会要吸取里约奥运会筹备的经验教训，务必把安全放在第一位。^② 2017年，日本国土交通省宣布，作为2020年东京夏季奥运会安全措施的一部分，将在若干机场安装新的视频监控摄像头。^③ 2019年，东日本铁路公司提出，要在2020年奥运会之前安装约2.2万个安全摄像头。^④ 就产品性能而言，中国智能监控产品也得到了日本社会的认同。例如，有日本媒体认为，日本已具备了自行设计考虑隐私的监控操作系统，但同中国的监控摄像头相比，技术上仍然存在差距。^⑤

需要指出的是，日本社会对智能监控设备的态度也对日本政府采取默许使用政策发挥了一定作用。首先，日本民众对智能监控引发的隐私权争论一直持比较中立的态度。尽管2005年日本修改了个人信息保护法案，但是执法部门并不受相关隐私法规的约束。据报道，日本警方正在测试的面部识别系统可将嫌疑人照片与社交媒体和智能监控摄像头图像匹配起来。^⑥ 其次，日本社会和执法部门较为认可智能监控的积极作用。2019年，政府官员在日本国会表示，在警方看来，监控摄像头对反恐发挥了积极作用。日本政府正在加强与相

① Joe Jackson, "Security Giants Earn Huge Windfalls with Olympics", Al Jazeera America, February 23, 2016, <http://america.aljazeera.com/articles/2016/2/23/security-companies-profit-surveillance.html>.

② Andrew Mckirdy, "2020 Tokyo Olympics CEO Weighs in on Security, Differences with Rio", The Japan Times, April 4, 2016, <https://www.japantimes.co.jp/news/2016/04/04/national/2020-tokyo-lympics-ceo-weighs-security-differences-rio/>.

③ "Japan to Install New Surveillance Cameras at Airports ahead of 2020 Olympics", Agencia EFE, April 3, 2017, <https://www.efe.com/efe/english/sports/japan-to-install-new-surveillance-cameras-at-airports-ahead-f-2020-lympics/50000266-3226913>.

④ Jessica Davis, "Tokyo to Install 22000 Security Cameras on Metro in Advance of 2020 Olympics", Security Today, March 12, 2019, <https://securitytoday.com/articles/2019/03/12/tokyo-to-install-22000-security-cameras-on-metro-in-advance-of-2020-olympics.aspx?admgarea=ht.networkcenteric&m=1>.

⑤ Makino Takefum, "監視カメラ大国、中国の「スカイネット」の普及により、日本ではエンジニアの貢献が重要に", Geekroid, June 25, 2020, <https://mynavi-agent.jp/it/geekroid/2020/06/post-242.html>.

⑥ Alessandro Mascellino, "Police in Japan Reveal Use of Facial Biometrics in Criminal Probes", Biometric Update, September 16, 2021, <https://www.biometricupdate.com/202009/police-in-japan-reveal-use-f-facial-biometrics-in-criminal-probes>.

美方的合作，以确保恐怖袭击发生时可以快速使用智能监控图像。^① 日本媒体也认为，日本警察厅确认的刑事案件数量连续 17 年下降，主要归功于各地广泛安装了安全摄像头。^② 在这一过程中，日本地方政府也愿意为安装智能监控设备提供补贴，导致近年来相关设备数量猛增，已成为警方调查取证的重要支撑。^③

（三）立陶宛：从默许使用到限制使用

2019 年之前，立陶宛与中国的关系一直处于正常状态并在经贸领域开展了较为深入的合作。例如，2017 年 11 月，两国正式签署合作谅解备忘录，立陶宛正式成为“一带一路”倡议合作国。在数字技术领域，立陶宛也展现了较强的合作意愿。2018 年 8 月，时任总统格里布斯凯特（Dalia Grybauskaitė）公开表示，立陶宛对在创新、科学和前沿技术方面与中国合作很感兴趣，愿与中国在开发信息通信产品方面展开合作。^④ 在此背景下，海康威视、大华等中国智能监控企业在立陶宛的发展也较为顺利。根据立陶宛官方 2020 年发布的统计数据，其国内 57 家机构已选用了来自海康威视或大华的智能监控设备。^⑤

不过，随着中国在立影响力的增强，立陶宛官方的担忧逐步加深。^⑥ 2019 年 7 月，新当选的总统瑙塞达（Gitanas Nauseda）认为，中国对克莱佩达港的投资可能损害立陶宛乃至整个欧洲的国家安全，因此公开反对仓促

① 日本众议院，“第 198 回国会 内閣委員会 第 4 号”。

② “Expansion of Security Cameras behind Drop in Japan Crime Figures”, Inquirer News, July 29, 2019, <https://newsinfo.inquirer.net/1147464/expansion-f-security-cameras-behind-drop-in-japan-crime-figures>.

③ Murata Hiroko, “State Surveillance: How Much is too Much?”, NHK, March 5, 2019, <https://www3.nhk.or.jp/nhkworld/en/news/backstories/387/>.

④ 郭明芳：《专访：中国首届进博会向世界发出了致力于对外开放和全球贸易的强烈讯息——访立陶宛总统达利娅·格里布斯凯特》，新华网，2018 年 10 月 29 日，http://www.xinhuanet.com/world/2018-10/29/c_1123630715.htm。

⑤ NCSC under MND, “Assessment of Cyber Security of Video Surveillance Cameras Supplied in Lithuania Analysis of Hikvision and Dahua Product Samples”, June 9, 2020, p.1, https://www.nksc.lt/doc/en/analysis/2020_06_09_Hikvision-Dahua.pdf.

⑥ 张艳璐：《小国对外战略的逻辑与偏好分析：以波罗的海三国为例——兼论波罗的海三国对华关系和政策的演变》，载《俄罗斯东欧中亚研究》2019 年第 5 期，第 64 页。

□ 当代亚太

推动项目完成。^① 2020年版的《国家威胁评估》则将中国定义为“安全威胁”，认为中国追求技术优势和渗透性投资活动增加了其他国家的脆弱性，并加剧了关键基础设施失控的风险。^②

立陶宛政府的担心和疑虑逐步波及中国的智能监控产品。2020年2月初，立陶宛国家广播电视台（LRT）调查小组发布报告，对立陶宛边防部队、警察和移民部门以及国家领导人汽车上仍使用中国智能监控表示“担忧”。^③ 报告发布三个月后，立陶宛国家网络安全中心启动了对中国智能监控设备的安全评估。^④ 针对报告指出的中国相关设备的安全“漏洞”，时任总理斯克维尔内利斯（Saulius Skvernelis）表示，可能需要修改和调整允许购买此类摄像头的相关法律。^⑤

2020年10月，立此前的反对党祖国联盟—立陶宛基督教民主党赢得议会选举，成为议会第一大党并组成新政府。新政府的执政理念特别强化了源自苏联时期的反共价值观，更加主动地寻求美国支持，同时与俄罗斯等国的关系日趋紧张，并较为严重地影响到了其对中国的政策取向。^⑥ 2021年5月，新任外交部部长兰茨贝吉斯（Gabrielius Landsbergis）指责中国分裂欧盟，并借此宣布退出中国—中东欧“17+1”合作机制，同时大力呼吁欧盟

① Saulius Jakucionis, “Chinese Investment into Klaipeda Port a ‘Concern’ for National Security, President Says”, LRT, July 29, 2019, <https://www.lrt.lt/en/news-in-english/19/1083021/chinese-investment-into-klaipeda-port-a-concern-for-national-security-president-says>.

② *National Threat Assessment 2020*, Second Investigation Department Under the Ministry of National Defence, Republic of Lithuania, Vilnius; The General Affairs Department of the Ministry of National Defence of Lithuania, 2020, p. 7.

③ Mindaugas Aušra, “Chinese Cameras Banned in US Monitor Lithuanian Leaders-LRT Investigation”, LRT, February 6, 2020, <https://www.lrt.lt/en/news-in-english/19/1139300/chinese-cameras-banned-in-us-monitor-lithuanian-leaders-lrt-investigation>.

④ “Security Risks Identified in Hikvision and Dahua Video Surveillance Cameras”, Ministry of National Defence Republic of Lithuania, May 27, 2020, https://kam.lt/en/news_1098/current_issues/security_risks_identified_following_the_assessment_of_hikvision_and_dahua_video_surveillance_cameras.html?_cf_chl_jschl_tk__=pmd_04d2486ce7e90ee13baf549b17a16fc9b959f75b-1626969346-0-gqNtZGzNArjcnBszQii.

⑤ Ignas Jacauskas *et al.*, “Gaizauskas; Nesaugios Kamos Turi Buti Ismontuotos, Jei Spragu Pasalinti Neimanoma”, LRT, May 27, 2020, <https://www.lrt.lt/naujienos/lietuvoje/2/1182562/gaizauskas-nesaugios-kamos-turi-buti-ismontuotos-jei-spragu-pasalinti-neimanoma>.

⑥ Denis Kishinevsky, “Why Little Lithuania is Taking on Mighty China”, Carnegie Endowment for International Peace, November 29, 2021, <https://carnegiemoscow.org/commentary/85873>.

成员国与中国进行切割，一致应对中国。^①

受价值观外交的影响，^② 为了表达对中国的不满，进而获取美国的支持，立陶宛新政府对中国的智能监控产品采取了进一步限制措施。据当地媒体报道，因需处理数据保护问题，立陶宛第二大城市考纳斯（Kaunas）的 234 台海康威视摄像头到 2021 年 7 月依然无法使用，而按照计划，这些设备一年前就应投入使用。立陶宛国家数据保护监察局法律部顾问瓦尔丘克（Margarita Valciuke）证实，对于海康威视的这些监控设备，该部门一直没有发放许可。^③ 立陶宛对中国智能监控产品的限制也从中国方面得到了印证。2021 年 5 月，中国驻立陶宛大使申知非就中立关系接受《波罗的海时报》专访时表示，同方威视、海康威视、大华等公司的正常商业活动受到了严重干扰。某些立陶宛政客和媒体认为，上述中国企业“威胁”立陶宛的国家安全，一些中国公司甚至被迫解除公开招标所获得的合同。^④

（四）英国：从默许使用到限制使用

21 世纪的前 20 年，中英关系发展较为顺利，双方还建立了“面向 21 世纪的全球全面战略伙伴关系”。^⑤ 在欧美大国中，英国是第一个发行人民币主权债券的国家，也是第一个与中国共同发布科技创新合作战略的国家。得益于两国的友好关系以及英国强烈的国内需求，海康威视等中国智能监控企业逐步打开了英国市场。2018 年，海康威视英国分公司与鹰眼网络（Eagle

① Stuart Lau, “Lithuania Pulls out of China’s ‘17+1’ Bloc in Eastern Europe”, Politico, May 21, 2021, <https://www.politico.eu/article/lithuania-pulls-ut-china-17-1-bloc-eastern-central-europe-foreign-minister-gabrieliuss-landsbergis/>.

② 相关讨论参见 Finbarr Bermingham, “Keeping Big Brothers at Bay: Why Lithuania is Taking on China”, South China Morning Post, December 1, 2021, <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3157869/keeping-big-brothers-bay-why-lithuania-taking-china>; Linas Eriksonas, “Lithuania External Relations Briefing: An Outlook of Lithuania’s Value-based Foreign Policy”, China-CEE Institute, February 9, 2021, https://china-cee.eu/wp-content/uploads/2021/02/2021er01_Lithuania.pdf; 杨博文：《立陶宛力推冒进外交，到底为哪般？》，载《世界知识》2021 年第 16 期，第 46 页。

③ “Žiniasklaida: Kaune Sumontuotos Kinijos Gamintojo Vaizdo Stebėjimo Kameros vis Dar Neveikia”, LRT, July 16, 2021, <https://www.lrt.lt/naujienos/verslas/4/1452000/ziniasklaida-kaune-sumontuotos-vaizdo-stebejimo-kameros-vis-dar-neveikia>.

④ 《驻立陶宛大使申知非就中立关系接受波罗的海时报专访》，中国驻立陶宛大使馆网站，2021 年 7 月 21 日，<https://www.fmprc.gov.cn/ce/celt/chn/sgxw/t1893990.htm>。

⑤ 《中英关于构建面向 21 世纪全球全面战略伙伴关系的联合宣言》，新华网，2015 年 10 月 22 日，http://news.xinhuanet.com/world/2015-10/22/c_1116911370.htm。

□ 当代亚太

Eye Networks) 宣布建立技术合作伙伴关系, 并开始为英国客户提供云视频监控解决方案。^① 当年, 威尔士警方开始在 17 个城镇安装中国制造的智能监控设备; 在北爱尔兰, 300 多辆公交车安装了海康威视的监控设备; 在英格兰, 根据 2019 年公开发布的信息, 当时伦敦议会已购买并部署了海康威视或大华的智能监控设备。^② 此外, 中国公司的智能监控设备还覆盖了英多个地区的医院、学校和商业中心。^③

2019 年前后, 英国国内舆论陆续出现了质疑中国智能监控设备的声音并逐渐增强。2019 年 2 月 7 日, 在上议院辩论中, 英国前海军司令韦斯特 (Alan West) 质询内阁是否担心海康威视以及其他监控设备会收集并传递数据。^④ 4 月, 英国工党议员李 (Karen Lee) 向媒体表示, 她已敦促英国政府考虑抵制海康威视产品, 尤其是用于公共建筑的产品。^⑤ 期间, 这些舆论还将智能监控设备与中国的人权状况联系起来, 以引起立法者的警觉。^⑥

不过, 面对这些质疑, 英国政府并未过多回应, 也没有出台相应举措限制中国的监控设备。例如, 对于议员要求对海康威视“侵犯人权”进行调查, 英国当局并未回应。^⑦ 2019 年 4 月, 中英双方还共同发布了《第七届中英互联网圆桌会议成果文件》, 在数字经济、网络安全、数据和人工智能等领域达成了多项合作共识。^⑧ 英国内政部也依然允许海康威视参加在英国国

① “Hikvision and Eagle Eye Technology Partnership Announced”, Eagle Eye Networks, June 6, 2018, <https://www.een.com/blog/hikvision-uk-and-eagle-eye-networks-announce-preferred-technology-partnership/>.

② Avi Asher-Schapiro, “Half London Councils Found Using Chinese Surveillance Tech Linked to Uyghur Abuses”, The Global and Mail, February 18, 2021, <https://www.theglobeandmail.com/world/article-half-london-councils-found-using-chinese-surveillance-tech-linked-to/>.

③ Ryan Gallagher, “Cameras Linked to Chinese Government Stir Alarm in U. K. Parliament”.

④ “Cyber Threats-Hansard”, UK Parliament, October 18, 2018, <https://hansard.parliament.uk/Lords/2018-10-18/debates/A56749A0-AC64-481E-87C1-70D9C7BCD456/CyberThreats>.

⑤ Ryan Gallagher, “Cameras Linked to Chinese Government Stir Alarm in U. K. Parliament”.

⑥ Avi Asher-Schapiro, “Half London Councils Found Using Chinese Surveillance Tech Linked to Uyghur Abuses”, The Global and Mail, February 18, 2021, <https://www.theglobeandmail.com/world/article-half-london-councils-found-using-chinese-surveillance-tech-linked-to/>.

⑦ Charles Rollet, “9 UK MPs Call out Hikvision over Human Rights Violations”, IPVM, March 26, 2019, <https://ipvm.com/reports/uk-mp-9>.

⑧ 《第七届中英互联网圆桌会议成果文件 (全文)》, 中国国家互联网信息办公室网站, 2019 年 4 月 19 日, http://www.cac.gov.cn/2019-04/11/c_1124353137.htm.

内举办的安全和警务交易会。^①

进入 2020 年，涉港问题对英国国内政治的影响逐步显现。执政的保守党部分议员开始通过组建“中国研究小组”（China Research Group）等方式，推动对华采取更为强硬的路线。自由保守派议员格林（Damian Green）与其他 14 名保守党资深人士联合致信时任首相约翰逊（Boris Johnson），呼吁“重新思考和重置”与中国的关系。前保守党领袖史密斯（Iain Duncan Smith）也表示，现在必须停止对中国的“荒谬”（ridiculous）政策。^② 保守党前主席戴维斯（David Michael Davis）敦促政府阻止中国收购英国一家图形芯片制造商。^③

反对派的压力对约翰逊的执政地位逐步形成了较为严峻的挑战。^④ 为此，约翰逊政府开始调整对华政策，以缓解其执政地位面临的挑战。2020 年 4 月，时任英国外长拉布（Dominic Rennie Raab）表示，与中国的关系不可能再遵循以往的模式。^⑤ 英国的政策调整很快波及与中国的数字技术合作领域，

① Stephanie Kirchgaessner, “Chinese Cameras Blacklisted by US Being Used in UK School Toilets”, The Guardian, September 21, 2020, <https://www.theguardian.com/world/2020/sep/21/chinese-spy-tech-firm-linked-ughur-abuses-increases-uk-presence>; “Britain Slammed for Inviting Chinese Surveillance Giant Hikvision to Security Fair”, South China Morning Post, February 18, 2020, <https://www.scmp.com/news/world/europe/article/3051056/britain-slammed-inviting-chinese-surveillance-giant-hikvision>.

② Gerrard Kaonga, “Iain Duncan Smith Warns ‘Ridiculous Addiction’ to China Must End after COVID-19 Cover-up”, Express, April 28, 2020, <https://www.express.co.uk/news/uk/1274963/Iain-Duncan-smith-China-coronavirus-news-latest-update-response>.

③ Guy Faulconbridge, “UK Urged to Stop China Taking Control of Imagination Tech: Lawmaker”, Reuters, April 14, 2020, <https://www.reuters.com/article/us-china-britain-imaginationtechnologies/uk-urged-to-stop-china-taking-control-f-imagination-tech-lawmaker-idUSKCN21W1FW>.

④ Adam Payne, “Boris Johnson is under Pressure from His Own Party to Reset the UK’s Relationship with China after Beijing ‘Consistently Lied’ about the Coronavirus Pandemic”, Business Insider India, April 25, 2020, <https://www.businessinsider.in/politics/world/news/boris-johnson-is-under-pressure-from-his-wn-party-to-reset-the-uks-relationship-with-china-after-beijing-consistently-lied-about-the-coronavirus-pandemic/articleshow/75373443.cms>; 例如，在 2020 年 3 月英国下议院关于华为 5G 的提案中，包括前保守党领袖史密斯在内的 38 名保守党议员投票中反对约翰逊政府，为其敲响了警钟。参见 Dan Sabbagh, “Government Majority Cut as Almost 40 Tories Rebel over Huawei”, The Guardian, March 10, 2020, <https://www.theguardian.com/politics/2020/mar/10/government-wins-huawei-vote-despite-tory-rebellion>.

⑤ Kitty Donaldson and Joe Mayes, “No ‘Business as Usual’ with China after Covid-19, U. K. Says”, Bloomberg, April 16, 2020, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-04-16/no-business-as-usual-with-china-after-coronavirus-u-k-says>.

□ 当代亚太

最为典型的例子就是英国政府发布禁令，要求其境内的电信供应商从2021年开始不得在英国的5G网络中安装华为设备，已安装的华为5G设备必须在2027年之前拆除。^① 智能监控领域的行动也随之逐步展开。2020年12月，富时罗素表示，因美国对中国监控公司实施制裁，决定将海康威视从富时中国A50指数中剔除。^② 与此同时，英国议会开始审查与海康威视的摄像头设备合同，到2021年年底，接受采购审查或安全的合同金额达数十万英镑。^③

2021年3月，英国政府公布《竞争时代的全球英国》白皮书，认为中国具有不同的价值观，对英国及盟友形成挑战，^④ 英国将对来自中国的贸易和投资保持开放，但也会保护自己免受不利影响。^⑤ 不过，报告发布后，部分保守党议员仍然指责约翰逊的中国政策不够强硬。^⑥ 为了更好地弥合党内分歧，维护执政地位，约翰逊政府对中国的智能监控设备采取了进一步的限制措施。当月，英国情报机构开始推动限制地方当局使用包括面部识别在内的中国智能监控技术。^⑦ 在这一过程中，达德利（Dudley）都市区议会决定将在2021年年底进行全面的采购审查，借此考虑替代中国智能监控产品的选择。

① “Huawei to be Removed from UK 5G Networks by 2027”, Government of UK, July 14, 2020, <https://www.gov.uk/government/news/huawei-to-be-removed-from-uk-5g-networks-by-2027>.

② Samuel Shen and Tom Westbrook, “FTSE Russell to Remove SMIC and Hikvision from China Indexes”, Reuters, December 22, 2020, <https://www.reuters.com/article/us-china-ftse-blacklist-idUSKBN28W101>.

③ Mutaz Ahmed, “Councils to Review CCTV Contracts with Chinese Firm Amid Human Rights Concerns”, The Telegraph, June 19, 2021, <https://www.telegraph.co.uk/news/2021/06/19/councils-review-cctv-contracts-chinese-firm-amid-human-rights/>.

④ “Global Britain in a Competitive Age: The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy”, Government of UK, July 2021, 2021, <https://www.gov.uk/government/publications/global-britain-in-a-competitive-age-the-integrated-review-f-security-defence-development-and-foreign-policy/global-britain-in-a-competitive-age-the-integrated-review-f-security-defence-development-and-foreign-policy>.

⑤ “Global Britain in a Competitive Age: The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy”.

⑥ Henry Ridgwell, “UK Aims to Counter China ‘Threat’ in Major Defense Review”, VOA, March 17, 2021, https://www.voanews.com/a/europe_uk-aims-counter-china-threat-major-defense-review/6203431.html.

⑦ “UK Spy Agencies Push for Curbs on Chinese ‘Smart Cities’ Technology”, Financial Times, March 18, 2021, <https://www.ft.com/content/47c9b28b-8247-4984-9398-dc78ff62b424>.

北沃里克郡（North Warwickshire）自治市议会则表示，正在考虑采取专家的建议，以确保与海康威视相关的技术不会对公众构成“风险”。^①

2021年6月，时任英国卫生部部长汉考克（Matt Hancock）监控画面泄露。调查人员发现，拍摄汉考克画面的摄像头为中国制造，并可能已安装四年。对此，保守党的中国研究小组表示，海康威视摄像头正在包括政府部门、国会议员办公室和上下议院在内的敏感地点使用，而使用这些摄像头肯定存在安全风险。^②因此，呼吁对来自中国的智能监控技术进行审查，以评估安全风险。^③6月29日，在关于部长办公室通讯安全的上议院辩论中，韦斯特再次表达了对海康威视的“安全性”的担忧。对此，内阁办公室部长特鲁（Nicholas True）回应称，确实存在安全漏洞，正在政府安全小组支持下进行调查。^④一个月之后，英国议会外交事务委员会（FAC）发布报告，要求政府禁止英国公司与海康威视以及其他与涉疆问题有关的企业开展业务。^⑤2022年4月，英国卫生部正式决定禁止购买海康威视摄像头。^⑥

（五）澳大利亚：限制使用

2016年以来，中澳双边关系持续走低。在这一过程中，澳大利亚对来自中国的政权安全威胁认知愈加趋于负面。例如，2017年11月，在回应“来自中国的政治捐款”等报道时，时任总理特恩布尔（Malcolm Turnbull）指

① Mutaz Ahmed, “Councils to Review CCTV Contracts with Chinese Firm Amid Human Rights Concerns”.

② Martin Evans, “Camera that Caught Matt Hancock should have been Pointing in Opposite Direction”, The Telegraph, June 28, 2021, <https://www.telegraph.co.uk/politics/2021/06/28/camera-caught-matt-hancock-should-have-pointing-pposite-direction/>.

③ “Security Sweeps of Whitehall Offices Ordered after Hancock CCTV Leak”, Financial Times, June 28, 2021, <https://www.ft.com/content/61a0ff14-d2d4-408c-a4d1-d02ee0222778>.

④ “Lord West of Spithead-Debates”, UK Cabinet Office, June 29, 2021, <https://www.parliament.parliament.co.uk/lord/lord-west-f-spithead/dept-debates/cabinet-ffice>.

⑤ “Never Again: The UK’s Responsibility to Act on Atrocities in Xinjiang and Beyond Second Report of Session 2021-22 Report, Together with Formal Minutes Relating to the Report”, House of Commons, Foreign Affairs Committee, UK, July 8, 2021, <https://committees.parliament.uk/publications/6624/documents/71430/default/>.

⑥ James Titcomb, “Health Department Bans Chinese Cameras that Caught Matt Hancock’s Affair”, The Telegraph, April 16, 2022, <https://www.telegraph.co.uk/business/2022/04/16/health-department-bans-chinese-cameras-caught-matt-hancocks/>.

□ 当代亚太

责中国正“干预”澳大利亚政治，批评中国尝试“秘密地”介入澳国内事务。^① 2020年6月，时任总理莫里森（Scott Morrison）在谈及中国留学生问题时首次使用“胁迫”（coercion）一词，表示“永远不会为了应对胁迫而改变价值观”。^② 与此同时，澳大利亚推出了一系列针对中国影响的立法和行政措施，^③ 并于2018年5月正式禁止华为和中兴参与澳大利亚5G网络建设。^④

在智能监控领域，美国发布相关禁令后，澳大利亚议会与媒体中出现了反对中国数字企业相关设备的声浪。2018年9月，众议员扎皮亚（Tony Zappia）在众议院发起动议时指出，海康威视和大华摄像头与中国政府关系密切，在世界其他地方进行了“间谍活动”。^⑤ 澳大利亚广播公司则花费数周时间排查政府采购记录以及政府大楼中的海康威视和大华摄像头，并发布了相关报告，认为从联邦政府机构到地区议会仍在使用中国的智能监控设备，其中还包括位于阿德莱德的爱丁堡皇家空军基地，而这一基地是澳大利亚最为机密的军事设施之一。^⑥

① Caitlyn Gribbin, “Malcolm Turnbull Declares He will ‘Stand up’ for Australia in Response to China’s Criticism”, ABC News, December 9, 2017, <https://www.abc.net.au/news/2017-12-09/malcolm-turnbull-says-he-will-stand-up-for-australia/9243274>.

② Stephanie Dalzell, “Scott Morrison Says Australia won’t Respond to Chinese ‘Coercion’ over Warning about Universities”, ABC News, June 11, 2020, <https://www.abc.net.au/news/2020-06-11/australia-morrison-china-respond-coercion-n-universities/12342924>. 不过，澳大利亚前总理基廷（Paul John Keating）指出，实际上，中国从未对澳大利亚构成“威胁”，甚至从未暗示过会采取军事手段上的“威胁”。参见 Paul Keating, “Morrison is Making an Enemy of China-and Labor is Helping Him”, The Sydney Morning Herald, September 22, 2021, <https://www.smh.com.au/world/asia/morrison-is-making-an-enemy-f-china-and-labor-is-helping-him-20210921-p58tek.html>.

③ 主要包括《国家安全立法修正案》《间谍和外国干涉法》（Espionage and Foreign Interference Bill）、《外国影响透明度计划法》（Foreign Influence Transparency Scheme Bill）和《关键基础设施安全法》（Security of Critical Infrastructure Act 2018）等。

④ Peter Hartcher, “Huawei? No Way! Why Australia Banned the World’s Biggest Telecoms Firm”, The Sydney Morning Herald, May 21, 2021, <https://www.smh.com.au/national/huawei-no-way-why-australia-banned-the-world-s-biggest-telecoms-firm-20210503-p57oc9.html>.

⑤ “Hansard-House of Representatives 17/09/2018”, Parliament of Australia, September 17, 2018, https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Hansard/Hansard_Display?bid=chamber/hansard/b8101fb1-edde-4753-a50e-1709934db485/&sid=0061.

⑥ Dylan Welch and Kyle Taylor, “Chinese Video Surveillance Network Used by the Australian Government”, ABC News, September 12, 2018, <https://www.abc.net.au/news/2018-09-12/chinese-video-surveillance-network-used-by-australian-government/10212600>.

美国盟国对中国智能监控技术的政策选择 □

面对上述声浪和压力，澳大利亚政府立即进行了回应并采取限制措施，特别是有关澳大利亚军事基地使用中国智能监控设备的报道发酵后，澳大利亚国防部立即表示，珀斯和阿德莱德两个基地的海康威视摄像头已于2018年拆除，其他基地均未发现海康威视摄像头。同时，澳大利亚国防部特别强调，澳大利亚国防产业在任何情况下都不会使用来自中国的智能监控摄像头。^① 2020年1月，南澳大利亚州卫生部表示，出于安全和技术考虑，其终止了与海康威视的合作关系，因为该州公民的福利、安全和隐私是重中之重，政府绝不会把人民置于“危险”之中。^② 对此，澳大利亚的政策分析人士此前也表达了担忧，认为澳大利亚地方政府和企业与海康威视等中国公司合作的挑战之一是这些公司不能“独立于中国政府”。^③

与此同时，澳大利亚官方还将中国的数字智能监控设备与维护其政治制度运行联系起来。^④ 例如，在2018年讨论面部识别技术时，澳大利亚议会情报与安全联合委员会认为，监控技术不仅可用于犯罪调查，还可以用于社会控制，澳大利亚不能走中国的道路，引入面部识别技术必须符合澳大利亚的政治价值观。^⑤ 2019年，澳大利亚官方还批评参与中国数字监控研究项目的

① Dylan Welch and Kyle Taylor, “Chinese Video Surveillance Network Used by the Australian Government”, ABC News, September 12, 2018, <https://www.abc.net.au/news/2018-09-12/chinese-video-surveillance-network-used-by-australian-government/10212600>.

② Charlotte Karp, “The Chinese CCTV Cameras the Government is Refusing to Take down Despite Spying Fears”, Daily Mail Online, January 21, 2020, <https://www.dailymail.co.uk/news/article-7910409/The-Chinese-CCTV-cameras-government-REFUSING-despite-spying-fears.html>.

③ Danielle Cave *et al.*, “Mapping more of China’s Tech Giants: AI and Surveillance”, Australian Strategic Policy Institute, November 2019, <https://www.aspi.org.au/report/mapping-more-chinas-tech-giants>.

④ Elise Thomas, “Should Australia be Partnering with the Chinese Tech Giants Designing a Surveillance State?”, ABC News, May 3, 2019, <https://www.abc.net.au/news/2019-05-03/xinjiang-china-surveillance-company-partnership-with-aus-unis/11074122>.

⑤ “Hansard Display-Committeon 17/08/2018”, Parliament of Australia, August 17, 2018, https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Hansard/Hansard_Display?bid=committees/commjnt/f3c745bf-4c77-4777-b3a9-f3ca60f42290/&.sid=0001.

□ 当代亚太

两位澳学者违背了澳大利亚的政治价值观。^①

澳大利亚政府的限制措施对其学术机构与中国企业的合作也产生了消极影响。作为提供智能监控产品的中国企业之一，中国电子科技集团公司（CETC）曾于2015年与悉尼科技大学（UTS）建立联合研究中心，并于2017至2018年期间合作开展了公共安全视频检索项目的联合研究。^②不过，2018年后，面对政府政策的转向和公众舆论的质疑，悉尼科技大学对与中电科技的合作伙伴关系进行了内部审查，并最终建议停止监控项目的相关合作。^③

五、结 论

随着人类社会加速进入数字时代，以数字技术为代表的高新技术竞争已成为大国综合国力竞争的核心所在。为维持和扩大数字技术优势，美国近年来采取多种措施打压、限制中国企业的数字技术能力和全球影响力。在这一过程中，美国盟国对中国数字技术的态度差异逐渐成为相关研究和分析的重点。不过，既有研究大多关注5G技术等美国采取高强度对抗举措的领域，而对美国对抗举措和给盟国施加压力处于中等水平的智能监控技术领域几乎没有关注。

本文的研究表明，美国盟国有关中国对其政权安全影响的认知是造成其对中国智能监控技术政策差异的核心因素。具体而言，认为中国的政策和行动不利于其政权安全的国家更可能采取限制使用政策，以向中国表达不满，

① Sophie McNeill *et al.*, “UTS, Curtin Unis Announce Reviews over Links to Surveillance Tech Used by Chinese Government”, ABC News, July 16, 2019, www.abc.net.au/news/2019-07-16/australian-unis-to-review-links-to-chinese-surveillance-tech/11309598; Ben Packham, “UQ Researcher Probed over AI Uighur Surveil”, The Australian, August 26, 2019, <http://www.theaustralian.com.au/nation/politics/uq-researcher-probed-ver-ai-uighur-surveil/news-story/33a6ae6b304c6363d2a4be6a22bc4887>; Alex Joske, “The Company with Aussie Roots that’s Helping Build China’s Surveillance State”, The Strategist, August 26, 2019, www.aspistrategist.org.au/the-company-with-aussie-roots-thats-helping-build-chinas-surveillance-state/.

② Danielle Cave *et al.*, “Mapping China’s Tech Giants”, Australian Strategic Policy Institute, April 18, 2019, <https://www.aspi.org.au/report/mapping-chinas-tech-giants>.

③ “UTS CETC Review”, University of Technology Sydney, September 13, 2019, <http://www.uts.edu.au/news/media-contacts/uts-cetc-review>.

并借此巩固现任领导人或党派的执政地位或确保本国政治的平稳运行，前者的典型案例是 2020 年春季之后的英国和立陶宛，而后者的典型案例则是澳大利亚；认为中国的支持和合作有助于其维护政权稳定的国家则更可能采取欢迎使用的政策，以深化与中国的合作，推动自身经济和社会发展并进一步巩固执政地位，或者通过深化与中国的合作，向美国传达其干涉相关盟国内部事务的不满，这方面典型的案例是菲律宾；认为中国的政策和行动对其政权安全没有实质影响的国家将更可能采取默许使用政策，一方面，这些国家的政府不会明确表示限制或欢迎中国企业的智能监控设备，另一方面，会根据现实需求和性价比选择中国产品，典型案例是日本。

日本委婉禁止华为 5G 与默许使用中国企业智能监控技术的政策差异也有助于我们更加准确地理解美国压力对其盟国对华数字技术政策的影响。具体而言，在美国高度关切并施加高强度压力的领域（如 5G），即便日本并未形成有关中国不利于国内稳定的认知，同时还要考虑平衡与中国的关系，但日本也不得不顾及美国的影响以及自身与中国在国际层面的竞争，从而选择委婉禁止的政策。而在美国高度关切但压力处于中等水平的领域（如智能监控技术），只要日本并未形成中国不利于其国内稳定的认知，其就会采取默许使用的政策。当然，智能监控设备应用场景广泛也是这类国家采取默许政策的影响因素。事实上，美国压力处于中等水平加之应用场景广泛也是澳大利亚等国针对中国企业智能监控设备采取限制使用（政府机构不得使用）而非全面禁止政策的影响因素。

上述发现有助于我们更为清晰地把握美国对华数字技术打压处于中等强度背景下，美国盟国对中国数字技术政策形成过程中的核心影响因素和逻辑机制，拓展了大国数字技术竞争的研究范围，一定程度上深化了数字时代大国战略竞争的理论认识，为推动数字时代国际关系理论的发展做了初步尝试。与此同时，学理认识的深化也在一定程度上有助于中国数字技术企业在充满不确定性的国际环境中不断优化全球发展战略。

the oceans. Furthermore, it is critical that in the digital maritime era that we avoid further extending the tragedy represented by logics emphasizing “the strong becoming stronger, and the weak being further weakened.” The proposal of the concept of the maritime community of shared future aims to direct humanity beyond the era of modern commercialization and industrialization of the ocean, towards an era of ecology and digital civilization. In this era, new types of global maritime governance are to be based principles of consultation, co-creation and mutual sharing of benefits, and in this way, a just and reasonable global maritime order may emerge. Building a maritime community with shared humanity means addressing maritime disputes which emerged during the industrial era, addressing the issue of maritime hegemony, and achieving the establishment of a concept of ecological civilization based on unity between humankind and the sea. This will further the response to new challenges emerging in the digital era related to the “digital ocean.”

Key Words: Maritime Community of Shared Future; 21st Century Maritime Silk Road; “unity between humanity and the sea”; Blue Partnership Relations

About the Author: Vice President, The Academy of Xi Jinping Thought on Socialism with Chinese Characteristics for a New Era; Researcher, Contemporary Political Party Studies Platform (CPPS); Professor, School of International Studies, and Director, Center for Research on the European Union at Renmin University of China

The Policy Choices of US Allies regarding Chinese Intelligent Video Surveillance Technology

Chen Genfeng and Sun Xuefeng

Abstract: In recent years, the United States has adopted measures to

constrain the technological capacities and global reach of Chinese companies in efforts to maintain and further expand its competitive advantage in digital technology. In doing so, the US has witnessed its allies' strikingly different attitudes towards Chinese digital technology. The existing research on these developments has mainly focused on 5G technology. This article, however, broadens its purview through demonstrating that an explanation of the policy differences among US allies in regard to intelligent video surveillance technology hinges on a state's perceptions of the threat that China represents to its political security. Specifically, countries which perceive China's policies and behaviour as not conducive to their regime security are those most likely to adopt restrictive policies; whereas countries which regard support from and cooperation with China as beneficial to their regime security are more inclined to adopt welcoming and open policies towards Chinese technology. Meanwhile, countries which see neither Chinese policies nor actions as a threat to their regime security are also likely to adopt policies that are acceptant of such technology from China. These findings highlight the global impact of America's moves to contain Chinese digital technology, along with the conditions and the mechanisms whereby such measures are effective. The article thus deepens to a certain extent the theoretical understanding of strategic competition among great powers in the digital age, while providing certain insights for Chinese ICT companies as they continue to further overseas expansion and cooperation.

Key Words: US Allies; Chinese Intelligent Video Surveillance; Threat Perception; Digital Era; Great Power Strategic Competition

About the Authors: Chen Genfeng is a 2022 PhD Student in the Department of International Relations at Tsinghua University; Sun Xuefeng is a Professor in the Institute of International Relations, Tsinghua University