

大国竞争中的知识产权安全化及中国的政策选择

蒋启蒙 朱雪忠

摘要 世界政治格局下大国竞争关系的转变促使知识产权以新型非传统安全的形式进入国家安全议程。在安全化理论下,知识产权安全是一种话语建构行为,知识产权安全化是通过话语策略将知识产权问题建构为国家生存威胁的过程,涉及知识产权信息流动、知识产权权利转移和知识产权产品交易三类安全威胁行为。知识产权安全化始于知识产权与军事安全的融合,并随经济全球化与科技革命进程进入非传统安全领域,主要表现为大国经济竞争中的知识产权保护与大国科技竞争中的技术封锁问题。知识产权安全化机制包括在特定语境下塑造大国间知识产权敌对关系的身份话语建构,以及利用话语策略修饰知识产权风险的威胁话语建构。在当前中美竞争主导的大国竞争格局下,中国既应推进新型国际关系,及时解构美国知识产权安全威胁的话语策略,还需以发展与安全兼顾原则、宽严相济理念为指导,制定面向世界的中国知识产权安全政策。

关键词 大国竞争 安全化理论 知识产权安全化 话语建构
国家安全 中美关系

随着国际政治局势变革与大国竞争冲突升级,知识产权逐渐被世界主要

* 蒋启蒙,同济大学上海国际知识产权学院博士研究生;朱雪忠,同济大学上海国际知识产权学院教授(上海200092)。

** 本文为国家社会科学基金重大项目“国家重大科技产业项目知识产权安全风险监测预警与防控体系”(项目编号:19ZDA102)的阶段性成果。感谢同济大学李滨教授和《外交评论》编辑部在本文修改过程中提供的指导与帮助。

国家或地区纳入非传统安全议程。2021年4月,美国出台《2021战略竞争法案》,将“知识产权盗窃”(Intellectual Property Theft)视为安全威胁,并拟通过建立知识产权盗窃清单实施经济制裁。^①随后,美国专利商标局前局长撰文呼吁应将知识产权作为国家优先事项纳入美国国家安全战略。^②欧盟自2019年以来连续通过《外国直接投资审查框架条例》《知识产权行动计划》等法规,呼吁成员国建立或强化外国投资筛选机制,防范外资通过并购获取欧盟关键知识产权,从而威胁欧洲经济与科技安全。在亚太地区,中国颁布了《“十四五”国家知识产权保护和运用规划》,要求完善维护国家安全的知识产权政策,制定关键核心技术知识产权保护规则、知识产权对外转让规则等。^③日本则出台了《经济安全保障推进法》,强调禁止公开涉及敏感技术的专利信息以维护国家经济安全。^④可见,制定知识产权安全政策已成为世界主要国家或地区应对知识产权领域国家安全威胁的重要方式。

定义知识产权安全是制定知识产权安全政策的前提。现有文献呈现两类研究态势:第一,基于公共管理路径体系化诠释知识产权安全内涵、定位及功能,识别知识产权安全风险并强调构建知识产权安全治理体系;^⑤第二,从法学视角分论知识产权安全例外规则、强制技术转让、限制技术出口、知识产权跨国并购、商业秘密盗窃等国家安全议题。^⑥上述研究存在如下欠缺:首先,未能从国际关系视角厘清知识产权与国家安全的关系,因而泛化了知

^① U. S. Senate Committee on Foreign Relations, *Strategic Competition Act of 2021*, Washington, D. C., 2021, pp 674-678.

^② Andre Iancu and David J. Kappos, “U. S. Intellectual Property is Critical to National Security”, July 12, 2021, <https://www.csis.org/analysis/us-intellectual-property-critical-national-security>.

^③ 《国务院关于印发“十四五”国家知识产权保护和运用规划的通知》,中国政府网,2021年10月28日, http://www.gov.cn/zhengce/content/2021-10/28/content_5647274.htm.

^④ American Chamber of Commerce in Japan, “Act on Promotion of Ensuring Security by Taking Economic Measures in an Integrated Manner”, May 11, 2022, <https://static1.squarespace.com/static/5eb491d611335c743fef24ce/t/627dec876ba75369ad752dc6/1652419721341/Economic+Security+Law+translation+-+Full+text.pdf>.

^⑤ 朱雪忠、代志在:《总体国家安全观下的知识产权安全治理体系研究》,《知识产权》,2021年第8期,第32—42页;刘鑫、毛昊:《知识产权国家安全治理:制度逻辑与体系建构》,《科学学研究》,2022年1月26日;胡成、朱雪忠、代志在:《国家知识产权安全情报体系构建研究》,《情报杂志》,2022年第2期,第35—42页;陈燕、孙全亮:《知识产权对产业安全的影响及作用路径研究》,《知识产权》,2022年第3期,第75—100页。

^⑥ 何华:《知识产权保护的安全例外研究——由〈TRIPs协定〉第73条展开》,《中外法学》,2019年第3期,第41—56页;马忠法:《我国改革开放以来技术转让法律制度的反思》,《东方方法学》,2019年第2期,第41—56页;沈伟:《中美贸易摩擦中的法律战——从不可靠实体清单制度到阻断办法》,《比较法研究》,2021年第1期,第180—200页;胡宏雁:《跨国并购中的国家安全审查问题及应对——知识产权的利益考量视角》,《北方法学》,2020年第6期,第116—122页。Debra Halbert, “Intellectual Property Theft and National Security: Agendas and Assumptions”, *Information Society*, Vol 32, No 4, 2016, pp 256-268.

知识产权安全内涵；其次，缺乏对知识产权安全化的过程性解释，削弱了知识产权安全研究的理论性。基于此，本文拟聚焦“安全”，将知识产权安全溯源于政治学下的非传统安全研究范式，参照哥本哈根学派的安全化理论以构造知识产权安全理论，并尝试厘清知识产权安全内涵及安全化机制。随后，本研究将关注大国竞争背景下知识产权被安全化主体及受众以话语方式共同建构为国家安全威胁的历史进程，同时以中美竞争关系为叙事主线，重点分析美国将知识产权纳入经济与科技安全议程的行为逻辑，为中国应对美国知识产权安全政策并制定中国知识产权安全政策提供启示。

一、知识产权安全的理论构建

（一）安全化理论的提出及发展

冷战以降，国际安全研究逐渐从传统军事领域扩展至社会、经济等非传统安全领域。^① 基于对安全的认识论差异，非传统安全研究发展为以常规建构主义、批判建构主义为代表的美国路径，以及以哥本哈根学派、批判安全研究为代表的欧洲路径。其中，哥本哈根学派因提出安全化理论而成为非传统安全研究的主流。^②

哥本哈根学派的安全化理论是在综合国际关系、语言学、政治学等相关理论核心观点的基础上提出的。在这一理论中，安全的概念已从传统客观威胁论或主观恐惧论转向话语安全，安全被定义为一种言语行为和自我指涉的实践。^③ 进而，哥本哈根学派将奥斯丁的言语行为理论作为安全的话语分析工具，以“言外行为”解释安全话语的实践意义，^④ 即安全通过话语表达而完成安全行为。^⑤ 斯密特的政治学观点则为揭示安全化机制提供了启示。一

^① Barry Buzan and Lene Hansen, *The Evolution of International Security Studies*, Cambridge University Press, 2009, p. 12.

^② 朱宁：《安全与非安全化——哥本哈根学派安全研究》，《世界经济与政治》，2003年第10期，第21页。

^③ Lene Hansen, “The Politics of Securitization and the Muhammad Cartoon Crisis: A Post-Structuralist Perspective”, *Security Dialogue*, Vol. 42, No. 4/5, 2011, p. 359.

^④ 奥斯丁把言语行为分为三类：第一，言内行为（以言表事），即说话者通过语言表达某种思想的行为；第二，言外行为（以言行事），即说话者通过语言表达以实现某种意图或目的的行为；第三，言后行为（以言取效），即说话者通过语言表达以产生某种效果的行为。Holger Stritzzel, *Security in Translation*, Palgrave Macmillan, 2014, pp. 20-21.

^⑤ Ole Wæver, “Aberystwyth, Paris, Copenhagen: New ‘Schools’ in Security Theory and Their Origins Between Core and Periphery”, Paper Presented to the Annual Meeting of the International Studies Association, Montreal, Canada, March 17-20, 2004, p. 13.

方面，斯密特主张政治应以敌我关系为划分标准，一个议题的政治化程度取决于敌我关系的对抗程度，激化敌我矛盾可能使公共议题极端政治化。^① 安全化理论的提出者把敌我关系对抗最激烈的议题纳入安全议程，并称之为威胁国家生存的“存在性威胁”，即“若不解决该问题，任何其他问题都变得无足轻重”。^② 因此，哥本哈根学派认为，当任何问题紧迫到必须被提出并被接受为一种存在性威胁时，该问题就已安全化。^③ 另一方面，斯密特的主权国家决定论将极端政治冲突视为无法通过正常规则解决的例外政治，要求赋予决策者打破正常秩序的特殊权力以应对冲突。^④ 安全化理论在吸收这一思想后指出，当一个问题被建构为存在性威胁后，安全化主体可获得一种超出一般规则的特殊权力以采取非常措施应对威胁。^⑤

综上，安全化理论下的“安全”被视为一种话语行为，是基于对存在性威胁的认知与判定而产生的“政治选择”与“社会建构”，^⑥ 安全化则是公共问题从“非政治化”到“政治化”再到“安全化”的过程。^⑦ 在此进程中，安全化主体通过话语行为将公共问题建构为存在性威胁而提出，经受众认同后实现安全化。此时，公共问题从一般政治领域进入安全领域，安全化主体有权声称采取特殊措施以消除威胁。

在成为非传统安全研究的主流范式后，安全化理论进一步发展为安全化政治学派与安全化社会学派两大路径。政治学派认为安全化是一种“建构性的、非因果性的理论”，^⑧ 致力于修正传统安全化理论，将语境、社会条件、受众等要素纳入理论框架，强调安全化行为主体与受众的主体间性，^⑨ 同时还主张深化安全化理论中的后结构主义思想，加强安全话语分析的过程与方法，发展后结构主义安全化理论。^⑩ 社会学派则对原理论进行了颠覆式改造，

① 卡尔·施米特：《政治的概念》，刘宗坤等译，上海人民出版社，2015年，第138—139页。

② 巴瑞·布赞等：《新安全论》，朱宁译，浙江人民出版社，2003年，第33页。

③ Ole Wæver, “Politics, Security, Theory”, *Security Dialogue*, Vol 42, No 4-5, 2011, p. 469.

④ Michael C. Williams, “Words, Images, Enemies: Securitization and International Politics”, *International Studies Quarterly*, Vol 47, No 4, 2003, pp. 516-517.

⑤ 巴瑞·布赞等：《新安全论》，第29—30页。

⑥ 余潇枫、谢贵平：《“选择性”再建构：安全化理论的新拓展》，《世界经济与政治》，2015年第9期，第105—106页。

⑦ 安全化理论认为，公共问题的安全化过程经历了从非政治化（国家没有参与处理）通过政治化（事件成为国家政策的一部分，要求政府做出决策、动用资源分配或其他形式的公共治理体制），到被安全化（这些问题作为“存在性”威胁被提出，需要采取紧急措施，且能证明这些措施虽超出政治程序正常限度但仍然不为失当）。参见巴瑞·布赞等：《新安全论》，第32—33页。

⑧ Barry Buzan and Lene Hansen, *The Evolution of International Security Studies*, p. 215.

⑨ 巴瑞·布赞等：《新安全论》，第44—46页。

⑩ Lene Hansen, “The Politics of Securitization and the Muhammad Cartoon Crisis: A Post-Structuralist Perspective”, pp. 361-363.

从实用主义立场出发,认为安全化并非纯粹的话语机制,而是安全主体与受众在内外部环境影响下的互动过程与结果,^①强调安全话语与结果的外在因果关系。^②对此,安全化政治学派与社会学派的分野主要在于安全概念在认识论上的对立,前者坚持话语机制的建构主义观,后者则转向实用主义。选择以何种认识论展开安全化理论研究则主要取决于研究者自身的需求。^③

(二) 知识产权安全理论内涵

知识产权安全理论是介于安全化理论与知识产权应用之间的中层理论,其受安全化理论指导并指涉知识产权实践。在阐释理论思路之前,先回答构建知识产权安全理论的必要性、知识产权安全元理论选择、知识产权安全理论的认识论立场三个基本问题。

首先,提出知识产权安全理论是中国应对当前大国竞争格局之所需。在近期国际经贸摩擦加剧、科技脱钩加速的推动下,知识产权问题被前所未有的塑造为尖锐的国际冲突。美国宣称中国存在“知识产权盗窃”、“强制技术转让”等行为,危害其国家安全,于是对华发起贸易制裁与技术封锁,从而对中国经济与科技安全构成威胁。中国解决这一危机的关键在于,需厘清知识产权问题被美国建构为国家安全威胁的话语机制,解构美国知识产权安全话语,进而建构中国知识产权安全政策。因此,当下亟需一种既能对话国际安全研究主流理论、又可应用于中国知识产权安全实践的中层理论。其次,以安全化理论作为元理论的原因在于,相比其他学派,哥本哈根学派所提倡的话语安全有助于解释当代大国竞争中知识产权以话语形式安全化的逻辑,同时,安全化理论提供的言语分析机制也提高了构建知识产权安全理论的可操作性。最后,本文选择安全化政治学派为理论基础,秉持建构主义认识论立场,关注知识产权安全的话语建构机制而淡化言语行为与结果间的因果关系。

对此,根据安全化理论,对知识产权安全可定义为将知识产权问题建构为国家生存威胁的言语行为。知识产权安全化则指,当知识产权问题被建构为国家生存威胁而提出并被接受后,安全化主体采取特殊措施应对此威胁的过程。知识产权安全理论需识别知识产权安全的指涉对象、分析层次与领域、存在性威胁、安全化主体、安全化措施等关键要素,诠释谁的安全、谁

^① Thierry Balzacq, “The Three Faces of Securitization: Political Agency, Audience and Context”, *European Journal of International Relations*, Vol 11, No 2, 2005, p 172.

^② Thierry Balzacq, “Constructivism and Securitization Studies”, in Myriam Dunn Cavelty and Victor Mauer, eds, *The Routledge Handbook of Security Studies*, Routledge, 2009, pp 63-66.

^③ Lene Hansen, “The Politics of Securitization and the Muhammad Cartoon Crisis: A Post-Structuralist Perspective”, p 367.

或什么威胁安全、谁保障安全及如何保障安全等问题。^①

第一，知识产权安全的指涉对象是国家，知识产权安全关注的是国家层次的安全问题。承续现实主义的国家中心论和分析层次，哥本哈根学派将安全研究划分为个人、国家与国际三个层次，其中，国家一般位于安全研究的中心并被视为主要的指涉对象。^② 作为具有地域性特征的知识产权所建构的存在性威胁亦自然指涉国家。第二，知识产权领域提供了一种新的安全分析视角，研究者可将与知识产权相关的安全问题从军事、经济、社会等传统领域分离并整合为知识产权安全议题。将知识产权独立于一般的非传统安全领域的逻辑在于，领域是安全研究中的分析视角，新领域的识别与提出是经验选择的结果，研究者或安全化主体可在实践中将常用的安全话语确定为分析领域。^③ 作为一种惯常的表达，研究者既可将知识产权作为新的分析视角而使一般安全领域的知识产权问题聚合为知识产权领域的专属议题，也可仍在传统军事、经济等安全领域继续分析知识产权问题。第三，分析视角的差异使知识产权领域形成了区别于一般安全领域的特定存在性威胁。知识产权领域的存在性威胁是指，针对国家这一指涉对象，安全化主体以话语方式建构的与知识产权行为相关的国家生存威胁。在建构存在性威胁时，安全化主体需充分利用话语策略刻画出作为国家生存威胁的知识产权问题的紧迫性与重要性，以获得普通公众或权力精英等受众的理解与认同。^④ 换言之，作为存在性威胁的知识产权安全是安全化主体与受众共同话语建构的结果。第四，知识产权安全化主体既是安全行为的施动者，也是安全政策的执行者，应处于权威地位并掌握社会资源，主要包括政府、政治领导人、政治说客及压力集团等。^⑤ 这有助于其所提出的知识产权议题为受众接受，有能力在该议题被纳入安全议程后应对威胁。

二、知识产权安全的历史演进

知识产权安全的历史演进涉及传统安全时期知识产权与军事利益的融

^① Barry Buzan and Lene Hansen, *The Evolution of International Security Studies*, pp. 12-14.

^② 巴里·布赞：《人、国家与恐惧——后冷战时代的国际安全研究议程》，闫健等译，中央编译出版社，2009年，第33页。

^③ Mathias Albert and Barry Buzan, "Securitization, Sectors and Functional Differentiation", *Security Dialogue*, Vol 42, No 4-5, 2011, pp. 414, 420.

^④ Juha A. Vuori, "Illocutionary Logic and Strands of Securitization: Applying the Theory of Securitization to the Study of Non-Democratic Political Orders", *European Journal of International Relations*, Vol 14, No 1, 2008, p. 72.

^⑤ Barry Buzan and Lene Hansen, *The Evolution of International Security Studies*, p. 214.

合，以及非传统安全时期知识产权向经济或科技安全的发展。厘清知识产权安全的历史进程，有助于解释知识产权问题是在何种社会背景下如何被建构为国家安全威胁的。

（一）知识产权与军事安全的融合

“战争与革命”是20世纪70年代末之前的时代主题，当时世界各国主要关注国家军事安全，旨在预防军事入侵、保证国土完整及政权稳定。^① 知识产权因大国军事竞争冲突升级而被纳入国家安全议程：第一，专利制度秉承的“公开换保护”基本原则与战时国家安全信息保密需求相冲突；第二，知识产权强调的私权属性观念与政府维持战时国家利益需求相冲突。

1. 专利保密制度建立及强化

以公开换保护是专利制度运行的基本前提，但在战时紧急状态时，披露涉及军事武器相关的专利信息将威胁国家生存。因此，一些国家政府将战时与国家安全相关的专利信息披露行为建构为军事安全威胁，通过建立专利保密制度这一特殊规则防止军事信息泄露。

1854—1856年克里米亚战争的爆发促使英国授予世界首例保密专利。1855年8月，发明人麦金托什向英国专利局提交了一份名为“用于战争的易燃材料相关改进”的专利申请，其说明书记载了一种战争攻击用途的煤焦油，使用者可在俄国港口周围水域喷洒并点燃煤焦油以制造黑色烟雾驱赶敌人。^② 英国陆军部认为该发明可助英军轰炸俄国港口而获得胜利，但如披露其发明将会使法国、德国获得武器信息。对此，陆军部要求专利局延迟专利授权以阻止军事机密泄露，专利局采纳该建议并将该专利推迟至战后授权公开。因此，通过延迟授权暂时阻止军事专利信息被披露成为一种战时专利申请的特殊措施。^③ 1858年4月，军火商阿姆斯特朗向英国专利局提交了一件“用于大口径火炮或海军舰炮的膛线装置”专利申请，英国战争部意识到该发明对提升英军实力的重要性，认为公开其发明信息将威胁英国的世界军事地位。^④ 英国总检察长、战争大臣等主张，为防止有关战争武器与弹药的发明信息被披露而损害军事利益，应颁布《战争弹药法案》，以保密措施阻止

① 钟开斌：《中国国家安全观的历史演进与战略选择》，《中国软科学》，2018年第10期，第26页。

② Thomas H. O'Dell, *Inventions and Official Secrecy: A History of Secret Patents in the United Kingdom*, Clarendon Press, 1994, pp. 8-9.

③ 欧宁等：《知识产权与国防秘密》，清华大学出版社，2020年，第3页。

④ Thomas H. O'Dell, *Inventions and Official Secrecy: A History of Secret Patents in the United Kingdom*, p. 21.

专利公开。^①至此，军事发明信息披露问题正式被英国政府建构为知识产权安全威胁。保密专利兼具知识产权与国家安全信息的双重属性，专利保密制度成为区别于一般专利申请制度的特殊安全政策，政府为维护自身军事利益，可通过限制专利信息公开来阻止涉及国家安全的技术机密泄露。^②

两次世界大战推动战时军事大国建立了专利保密制度。一战期间，出于国防考虑，美国在《1917年对敌贸易法》中引入了专利保密规则，^③通过限制公开军事发明信息来防范军事机密泄露。^④与此类似，苏俄政权在战时共产主义时期将涉及国家利益的专利收归国有，^⑤并在苏联政府成立后于1924年建立了专利保密制度。^⑥二战时期，原子能技术的问世促使各国采取更严格的专利保密制度。为保证战时军事安全，苏联将专利保密范围扩至民用领域，并于1941年修改专利法时规定专利授权可不以公开发明信息为条件，同时将非法披露专利保密信息的行为定性为间谍罪。^⑦美国则在1940—1942年间先后三次修法提高专利保密强度，至1945年战争结束前，美国颁布了近11200件保密专利，主要涉及雷达与电子设备、合成材料、核武器等军事技术。^⑧以核武器为例，美国对“曼哈顿计划”涉及铀矿开采至原子弹制造全过程的数千件发明专利颁布了保密令，^⑨而核武器的出现也成为战后美国继续施行专利保密制度的主要原因。冷战伊始，为应对苏联军事威胁和朝鲜战争，美国颁布了《1951年发明保密法》，将发明保密令有效期从战时延伸至国家紧急状态乃至平时时期，其理由是非战时的发明信息披露仍可能被敌国利用而威胁军事安全，因此有必要建立半永久的专利保密制度。

① U. K. Parliament, “Patent for Inventions (Munitions of War) Bill”, May 21, 1859, <https://api.parliament.uk/historic-hansard/commons/1859/mar/21/leave-first-reading>.

② Katherine C. Epstein, “Intellectual Property and National Security: The Case of the Hardcastle Superheater, 1905-1927”, *History and Technology*, Vol 34, No 2, 2018, p. 128.

③ U. S. Congress, *Trading with the Enemy Act of 1917*, Washington, D. C., 1917.

④ Gary L. Hausken, “The Value of a Secret: Compensation for Imposition of Secrecy Orders under the Invention Secrecy Act”, *Military Law Review*, Vol 119, 1988, p. 204.

⑤ Bernie R. Burrus, “The Soviet Law of Inventions and Copyright”, *Fordham Law Review*, Vol 30, 1961, p. 694.

⑥ John A. Martens, “Secrecy in the USSR and German Democratic Republic Patent Systems”, 2021, p. 17, https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/74323/ssoar-2021-martens-Secrecy_in_the_USSR_and.pdf?sequence=1&isAllowed=y&lnkname=ssoar-2021-martens-Secrecy_in_the_USSR_and.pdf.

⑦ *Ibid.*, pp. 18-19.

⑧ Daniel P. Gross, “The Consequences of Invention Secrecy: Evidence from the USPTO Patent Secrecy Program in World War II”, National Bureau of Economic Research, No. w25545, 2019, pp. 1-6.

⑨ U. S. Department of Energy, *List of US Patents Related to the Manhattan Project*, Washington, D. C., 2017; Alex Wellerstein, “Patenting the Bomb: Nuclear Weapons, Intellectual Property, and Technological Control”, *Isis*, Vol 99, No 1, 2008, p. 58.

2. 敌国知识产权保管与没收

两次世界大战期间，敌对国间的相互贸易管制致使部分参战国的关键产业面临进口短缺问题，同时，敌对国中的技术先发国能够凭借其知识产权竞争优势控制后发国工业的正常运行，令后发国关键产业供应链断裂危机不断加剧。在这一极端政治环境影响下，后发国倾向于采取安全政策以限制先发国知识产权权利的行使。

20世纪初，德国长期主导着全球有机合成化学产业的发展，并在美国布局了大量知识产权，致使美国长期依赖从德国进口关键技术产品。一战爆发后，德国对敌国或中立国分别实施不同程度的贸易管制，美国化工业因对外贸易限制与对内缺乏自主知识产权而遭遇断供危机。对此，美国试图将该风险纳入国家安全议程，强制保管德国在美知识产权，并许可美国本土企业使用以维护美国产业安全。一方面，美国在国内不断制造反德情绪，将德国在美工商业实体塑造成战时为敌国提供战争援助的“间谍中心”或“煽动窝点”；^①另一方面，美国声称德国在美关键产业的知识产权布局属于经济渗透，将导致战时美国关键产业易受敌国控制并威胁美国军事安全。^②通过上述话语表达，美国成功将德国塑造为军事敌对关系中的“他者”，并将其在美知识产权布局行为建构为对美军事威胁。基于此，美国政府宣称，应在战时紧急状态下打破传统的敌国公民私有财产不可侵犯的国际法规则，暂时保管敌国实体的知识产权，防止战时敌国通过限制知识产权行使而威胁美国军事安全。随后，美国在《1917年对敌贸易法案》中制定了敌国知识产权保管规则，主张设立外国人财产管理办公室（Office of Alien Property Custodian, APC）暂时保管敌国知识产权。在保管期间，APC可向美国实体强制许可与军事利益相关的专利，待战争结束后再将权利返还专利权人并支付许可费。

然而，随着美国对德敌意加深，两国敌我对抗关系越发激烈，德国在美知识产权布局行为被进一步安全化。美国政府先后两次修改规则，授予APC直接没收与出售敌国知识产权的权力。对此，APC先后在一战期间没收了德国、奥匈帝国等同盟国以及比利时、法国等敌占区在美约1.2万件知识产权，^③

^① Alien Property Custodian, *A Detailed Report by the Alien Property Custodian of All Proceedings Had by Him under the Trading with the Enemy Act during the Calendar Year 1918 and to the Close of Business on February 15, 1919*, Washington, D. C., 1919, p. 14.

^② Howland H. Sargeant and Henrietta L. Creamer, "Enemy Patents", *Law & Contemporary Problems*, Vol. 11, 1945, p. 92.

^③ Alien Property Custodian, *A Detailed Report by the Alien Property Custodian of All Proceedings Had by Him under the Trading with the Enemy Act during the Calendar Year 1918 and to the Close of Business on February 15, 1919*, p. 7; Howland H. Sargeant and Henrietta L. Creamer, "Enemy Patents", p. 93.

在二战期间，又没收了德国、意大利、日本等轴心国约 5 万件专利、400 件商标及 20 万件版权。^① 通过实施敌国知识产权保管或没收制度，美国成为战时最大的知识产权持有国，助力其在战后建立完整的工业体系。

3. 国际出口管制行为的兴起

随着冷战时期国际政治敌对关系的重塑，技术出口行为被纳入知识产权安全议程。冷战初期，苏联在东欧的军事存在和朝鲜战争的爆发促成了以美苏为代表的东西方军事竞争格局，防止军事战略物资与技术进入苏联及其盟国成为西方国家的重要安全任务。以美国为首的西方阵营将与军事相关的知识产权国际转移行为纳入安全议程，通过对军事战略物资与技术实施国际联合禁运遏制东方阵营发展军事实力。一方面，美国颁布《1949 年出口管制法》，要求对影响军事安全的战略物资与技术实施出口管制，另一方面，在国际上成立出口控制统筹委员会，制定国际联合禁运政策以防止原子能技术、军事武器及战略稀有物资向东方阵营转移。^② 以原子能技术为例，美国认为曼哈顿工程时期所采用的专利保密措施并非冷战期间阻止核扩散的高效方式，故而要求对与原子能技术相关的关键原料、设备及产品施加严格出口管制，专利保密制度则主要发挥维持既有核武器技术信息保密状态之功能。^③

冷战进入缓和时期后，东西方阵营军事对抗程度减弱，相互间国际经贸往来日渐频繁，军民两用技术的兴起促使美国将出口管制政策的重心从纯粹的军事武器禁运拓展为限制两用技术转让。^④ 申言之，美国政府构建了军事武器管制与军民两用物品管制相结合的出口管制体系。一方面，美国于 1976 年先后颁布《武器出口管制法》与《国际武器贸易条例》，优化了军事技术管制内容，加强对设计类、制造类、测试类两用高技术的出口管制，并将已失去军事意义的技术排除在管制清单之外。^⑤ 另一方面，美国在《1979 年出口管制法》中正式将限制高新技术转让作为一项基本国策，^⑥ 并由商务部据此制定《出口管理条例》，对军民两用产品与技术实施具体出口管制。

① Michael White, "Patents for Victory: Disseminating Enemy Technical Information during World War II", *Science & Technology Libraries*, Vol 22, No 1-2, 2001, p. 7.

② 吕文栋等：《美国对华高技术出口管制与中国应对策略研究》，《科学决策》，2020 年第 8 期，第 8 页。

③ Alex Wellerstein, "Patenting the Bomb: Nuclear Weapons, Intellectual Property, and Technological Control", pp. 83, 87.

④ 崔丕：《美国经济遏制战略与高新技术转让限制》，《历史研究》，2000 年第 1 期，第 138 页。

⑤ Defense Science Board Task Force, "An Analysis of Export Control of Advanced Technology", 1976, <https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA022029.pdf>.

⑥ 崔丕：《美国经济遏制战略与高新技术转让限制》，第 142 页。

（二）知识产权向非传统安全发展

20世纪70年代末，国际冷战局势渐趋稳定，经济全球化浪潮掀起，国际社会开始关注非传统安全问题，知识产权亦融入经济或科技安全。

第一，经济全球化推动知识产权规则与国际经贸体系挂钩。受益于第三次工业革命，美欧日等发达国家或地区成为全球技术市场的主导者，发达国家为维护在国际分工体系中的领导地位，需要建立严格的国际知识产权保护制度以扶持高科技产业发展。^①1994年，美国以发起贸易制裁相威胁，推动发达国家与发展中国家在世界贸易组织体系下缔结《与贸易有关的知识产权协定》（简称TRIPs协定），旨在全球市场建立统一的高水平国际知识产权保护规则，标志着知识产权从智力创造领域迈向国际经贸领域。^②自此，知识产权与国际贸易规则融合并进入经济安全议程，其主要表现为两类安全威胁：发展中国家的低经济发展水平难以适应知识产权国际保护高标准，发达国家认为发展中国家的低知识产权保护水平威胁其经济利益。

第二，新一轮科技革命与产业变革加剧大国间科技竞争。伴随经济全球化影响，频繁的国际科技合作逐渐缩短了大国间的技术距离，而新兴技术的发展为技术后发国提供了技术赶超的机会窗口。为维持全球科技主导权，先发国将知识产权问题纳入科技安全议程，旨在通过限制科技信息流动或技术贸易等方式封锁后发国的先进知识产权获取渠道。后发国则将技术封锁引发的关键产业技术锁定风险视为安全威胁，进而踏上自主知识产权寻觅之道。

综上，知识产权已从传统军事安全威胁发展为国际经济或科技竞争中的关键议题。为进一步分析大国经济或科技竞争背景下的知识产权安全化机制，下文将主要以中美竞争为叙事主线，详叙美国将知识产权问题纳入经济或科技安全议程的话语过程。

三、大国经济竞争中的知识产权安全化

大国经济竞争中的知识产权安全化以大国竞合关系为背景，因各国知识产权保护水平差异所致，呈现为国际经贸过程中的知识产权争端与市场准入、知识产权壁垒与经济渗透、知识产权盗窃与网络间谍等各类经济安全

^① 李滨、陈怡：《高科技产业竞争的国际政治经济学分析》，《世界经济与政治》，2019年第3期，第143—144页。

^② 吴汉东：《国际变革大势与中国发展大局中的知识产权制度》，《法学研究》，2009年第2期，第3页。

威胁。

(一) 知识产权争端与市场准入

发达国家将国际贸易过程中发展中国家低知识产权保护水平问题视为经济安全威胁。中国在改革开放后至入世期间，为获得国际贸易的市场准入资格，逐步在世界知识产权组织与世界贸易组织两大框架下构建适于本土经济发展水平的现代知识产权制度。美国则根据中美关系变化，以中国知识产权保护水平低威胁其经济发展为由，制造知识产权争端，采用报复性关税制裁、限制高技术转让等特殊政策限制中国经济发展。

改革开放初期的中美建交推动中国主动建立符合本土经济发展水平的现代知识产权制度。1979年阿富汗战争爆发，世界进入新冷战格局，为遏制苏联发展，美国与中国建交并放宽对华技术出口管制政策。^①在中美经济合作中，中方为吸引国际投资、引进先进技术，^②主动制定知识产权相关法律并加入世界知识产权组织下的多个国际公约。^③同时，为保证知识产权制度与国内经济发展水平相符，防范过高知识产权保护水平威胁国家经济利益，中国在进行制度设计时刻意与国际知识产权保护标准保持一定差距，^④但这也为随后美国将中国知识产权保护水平问题纳入经济安全议题提供了理由。

冷战结束后，美苏对峙的世界政治格局解体，大国竞争关系发生变化。经济全球化与改革开放推动中国经济快速发展，中美经济逐渐出现贸易失衡现象。受冷战思维影响，美国开始将中国塑造为潜在竞争对手，“中国威胁论”开始登上美国政治舞台。^⑤根据美国商务部的统计数据，自1983年以

① 黄琪轩：《大国战略竞争与美国对华技术政策变迁》，《外交评论》，2020年第3期，第104—106页。

② 曹文泽、王迁：《中国知识产权法制四十年：历程、特征与展望》，《法学》，2018年第11期，第7页。

③ 中国在参考各国知识产权制度及相关国际公约的基础上，从1979年开始先后制定了《商标法》（1982）、《专利法》（1984）、《著作权法》（1990），中国还于1980年6月4日加入世界知识产权组织，1985年加入《保护工业产权巴黎公约》，1989年加入《商标注册国际马德里协定》，1992年加入《保护文学艺术作品伯尔尼公约》。

④ 例如，在制定1984年《专利法》时认为，中国作为发展中国家对专利制度运行缺乏经验，应谨慎对待专利法保护，相比于世界主要国家与国际公约，立法者做出对发明专利仅授予15年保护期，对食品药品和化学品不提供保护等相对保守的立法举措。高卢麟：《中国专利四十年》，载刘春田主编：《中国知识产权四十年》，知识产权出版社，2019年，第195页；马一德：《改革开放四十年专利事业得失总结——中国距离技术创新的自由市场还有多远》，载刘春田主编：《中国知识产权四十年》，第211页。

⑤ 吴飞：《流动的中国国家形象：“中国威胁论”的缘起与演变》，《南京社会科学》，2015年第9期，第7—8页。

来,中美贸易逆差不断扩大,至1996年已近400亿美元。^①这一问题被美国视为国家经济威胁而安全化,同时,囿于美国把中国知识产权侵权视为贸易失衡的原因之一,故而知识产权问题也一并被纳入经济安全议程。^②在知识产权安全化过程中,美国认为中国存在严重的知识产权保护不力问题,包括未对药品与化学品、商业秘密提供法律保护,未对美国作品提供著作权保护,以及存在大量知识产权侵权现象而对美国产业造成重大损失。^③对此,美国分别于1991年、1994年、1996年三次通过“特别301调查”挑起中美知识产权争端,对中国知识产权立法、执法以及市场准入等问题发难,拟以报复性关税制裁政策迫使中国通过修法提高知识产权保护水平,维护美国在华知识产权利益并扩大在华市场准入。至此,知识产权问题被美国政府作为维护国际贸易优势的工具而纳入经济安全议程。

与此同时,随着中美关系转冷并呈竞争与合作并存状态,美方担心放宽高技术转让限制将使中国获得大量关键技术,从而威胁美国经济竞争优势,因此不断调整对华高技术出口管制政策,减少知识产权国际转移,并加大高技术产品贸易限制,^④此外,还重构国际出口管制体系,主导制定《关于常规武器与两用产品和技术出口控制的瓦瑟纳尔协定》,强化对华高技术出口的国际管制。这一行为进一步扩大了中美贸易逆差,并为下一轮中美知识产权争端埋下伏笔。

(二) 知识产权壁垒与经济渗透

发展中国家因经济发展水平所限难以适应知识产权国际保护高标准,在国际贸易过程中容易遭遇知识产权壁垒与经济渗透。2001年中国正式加入WTO,其因消除国际贸易关税壁垒而获得国际经济竞争优势,同时,由于中国所遵守的WTO体系下的TRIPs协定是由发达国家主导制定的,知识产权保护标准远超发展中国家的科技、经济与社会发展阶段,导致通过法律移植及本土化所形成的中国知识产权制度未能有效适应国内经济发展水平,即中国产业多处于全球价值链中低端环节并呈劳动密集型特征,社会公众的知识产权意识淡薄,知识产权制度激励与保护本土创新的功能无法有效发挥。与之相对应,高水平知识产权制度更有利于保护来自发达国家与跨国企业的智

^① 国务院新闻办公室:《关于中美贸易平衡问题》,1997年3月, http://www.gov.cn/zwggk/2005-05/26/content_1033.htm。

^② 潘亚玲:《安全化与冷战后美国对华战略演变》,复旦大学出版社,2016年,第216—221页。

^③ United States Trade Representative, *1991 Special 301 Report*, Washington, D. C. April 26, 1991, p. 2.

^④ 居新平:《欧美对华高技术出口管制研究(1949—2015)》,中西书局,2016年,第61页。

力成果和商业竞争优势，并成为其设置知识产权壁垒与经济渗透的制度工具。

第一，发达国家通过设置知识产权壁垒限制中国企业的海外市场准入资格。入世初期，中国企业主要利用成本领先战略在海外市场获得竞争优势，欧美国家则将其视为产业经济威胁而实施特殊贸易保护措施。例如，在2001年温州打火机事件中，温州打火机行业因通过低成本竞争占领欧洲市场而被欧盟视为经济威胁，欧盟在欧洲打火机协会的游说与压力下效仿美国制定了《儿童安全法案》，强制要求从中国进口的低价打火机加装儿童安全锁，但当时安全锁专利主要由欧美国家控制，加锁行为直接导致温州打火机行业失去价格优势而被排挤出欧洲市场。^①与此类似，美国为贯彻“美国优先”的贸易保护主义思想、防止发展中国家崛起对其构成经济威胁，长期以知识产权侵权为由对中国、南非等发展中国家跨国企业实施“337调查”。例如，自2002年起，中国成为接受美国“337调查”最多的国家，美国每年“337调查”案件中涉华案件长期占其全球案件总量的30%—40%左右。^②

第二，跨国企业利用知识产权竞争优势进行经济渗透并控制中国市场，将中国关键产业锁定在价值链低端。经济全球化导致各国经济相互依赖程度提高，跨国企业利用知识产权制度与中国对外开放政策快速占领中国市场并获得垄断利润。尽管中国也因此受益并发展为制造大国，但未能完全实现通过技术引进提升本土创新质量之目的，反而在跨国企业知识产权竞争行为影响下被长期锁定在全球价值链的中低端。

上述知识产权竞争行为具体包括几个方面。其一，加强在华关键产业专利布局以控制中国核心技术市场。在中国入世后，跨国企业利用知识产权先发经验在中国关键产业进行专利布局以强化对华关键产业的控制。以电子核心产业为例，2001—2008年间，跨国企业在中国进行大量专利布局，中国本土产业对外技术依赖度高达43%，^③产业安全处于风险状态，本土企业因核

^① 周勤、田珊珊：《技术性贸易壁垒、质量管制和产业成长——基于欧盟CR法案对温州打火机行业影响的案例分析》，《产业经济研究》，2010年第3期，第1—2页。

^② 朱雪忠、徐晨倩：《大国竞争下的美国涉华337调查与中国应对之策》，《科学学研究》，2021年第5期，第806—807页。

^③ 产业技术对外依存度=外国申请人在华发明专利授权数/中国发明专利授权总数，具体检索过程如下：使用IncoPat数据库，申请日选择2001—2008年，地域范围选择中国发明专利授权，技术领域选择电子核心产业（IPC分类号来源于《战略性新兴产业分类与国际专利分类参照关系表（2021）》），检索结果发现，中国共有436867件发明专利授权，其中申请人为外国人的发明占43.01%，具体包括日本（99822件/22.85%）、美国（30006件/6.87%）、韩国（26046件/5.96%）、德国（10225件/2.34%）等。参见徐辉鸿：《产业安全中的知识产权风险要素分析》，《南京工业大学学报》（社会科学版），2013年第1期，第18页。

心技术无法自主可控而受制于人。其二，利用专利联营垄断技术发展并排除市场竞争。跨国公司通过专利交叉许可方式组成专利联盟，向中国本土企业收取高额专利许可费以扼制中国产业向全球价值链高端攀升。例如，在2003年DVD专利收费事件中，跨国DVD巨头组建3C与6C专利池，以专利侵权诉讼为威胁向中国本土DVD企业多次收取高额专利许可费，导致中国本土企业沦为跨国公司代工厂，DVD产业近乎夭折。其三，通过外资并购围剿中国自主品牌。跨国公司通过海外并购对中国各行业龙头企业实施“斩首”，^①在获得本土企业控制权与受让驰名或著名商标后，借助被并购企业平台推出新品牌以快速占领中国市场，限制被并购企业商标使用，导致中国自主品牌大量流失，国内诸多行业被境外资本控制并沦为代工地。^②例如，“美加净”、“活力28”、“小护士”、“乐百氏”、“天府可乐”、“北冰洋”等知名商标均在跨国企业的“消灭式品牌并购”策略影响下被长期雪藏并逐渐失去竞争力。

值得注意的是，尽管当时中国已意识到外国实体的知识产权行为对本国产业经济造成威胁，但未能及时将其纳入安全议程。这一原因在于，虽然中国通过法律移植实现了知识产权制度本土化，但因长期缺乏知识产权文化基础与制度环境，^③中国企业与公众对知识产权的认知处于被动接受状态，全社会难以形成知识产权制度共识，因而外国实体的知识产权竞争行为无法在国家层面被安全化主体与受众共同建构为存在性威胁。直至2008年《国家知识产权战略纲要》实施以后，中国全社会才逐渐意识到知识产权对国家经济发展与安全的重要性。

（三）知识产权盗窃与网络间谍

金融危机与互联网浪潮的双重冲击促使美国将发生在中国的知识产权侵权行为纳入经济安全议程。2007年国际金融危机爆发导致美国经济衰退与失业率激增，美国认为对于该现象中国在国际经贸过程中存在的知识产权侵权行为难辞其咎，并拟多次对华实施贸易制裁措施。2001年“9·11”事件发生后，美国经济出现衰退与失业率激增现象，因而重振美国经济并维持全球领导地位才成为2010年《国家安全战略》的重点任务。^④为此，美国通过强化“中国威胁论”论调以塑造中美经济竞争关系，并开始长期将中国知识产

^① 张金清、吴有红：《外资并购对我国经济安全的潜在威胁分析》，《复旦学报》（社会科学版），2010年第2期，第3页。

^② 李勇军：《外资收购我国驰名商标的立法缺失及其完善——以“可口可乐并购汇源案”为例》，《法学》，2008年第12期，第104—106页。

^③ Mike W. Peng, et al., “An Institution-Based View of Global IPR History”, *Journal of International Business Studies*, Vol 48, No 7, 2017, p. 895.

^④ The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington, D. C., May 2010, pp. 1-2.

权侵权视为威胁美国经济安全的主要原因之一，对所谓中国知识产权侵权行为进行安全化的话语建构。

首先，美国将“知识产权侵权”话语以夸张修辞方式刻画为“知识产权盗窃”。这一方面有利于将专业术语转化为通俗表达，降低社会公众对知识产权侵权的认知难度，另一方面，通过模糊知识产权民事侵权与刑事犯罪的界线，加深社会公众对知识产权侵权行为严重性的认识，帮助美国公众认识到知识产权侵权对经济安全的危害性。同时，美国政府通过夸大事实、挪用数据等方式升级中国知识产权侵权事态。例如，美国在2012年专门成立知识产权盗窃委员会重点关注中国“知识产权盗窃”，该委员会2017年发布的报告指出，“每年美国在假冒商品、盗版软件和窃取商业秘密三方面的经济损失在2250亿至6000亿美元之间”。^①这一妄断随后被美国政府或媒体选择性引用且虚构为“中国每年盗窃美国知识产权6000亿美元”并大肆宣传，中国“知识产权盗窃”遂逐渐成为美国社会共识。最后，美国政府还将中美贸易逆差结果主要归因于中国“知识产权盗窃”，指出美国经济安全威胁源于中国“知识产权盗窃”行为，并为诉诸国际贸易制裁提供支持。

美国网络安全问题推动了商业秘密盗窃安全化。奥巴马政府在上台后，开始将网络安全问题视为美国最严重的经济与军事安全挑战。^②为加强网络安全的监管与控制，美国以保护信息资产为名，将中国“商业秘密盗窃”纳入国家安全议程。^③其一，通过政府机构报告论证网络环境下的商业秘密盗窃对国家经济安全造成重大威胁。例如，2008年美国战略与国际研究中心发布报告指出，网络环境下的数字化知识产权容易被竞争对手盗窃从而削弱美国的经济与技术实力。^④2009年，美国政府报告估计数据盗窃将造成约1万亿美元的知识产权损失，联邦政府必须考虑国家安全与知识产权保护。^⑤2011年，美国《网络空间国际战略》指出，网络空间为盗窃者提供新的盗窃渠道，助其从美国企业、大学及政府机构获取大量信息并造成数十亿美元经

^① The Commission on the Theft of American Intellectual Property, “Update to the IP Commission Report”, February 2017, p 12, https://www.nbr.org/wp-content/uploads/pdfs/publications/IP_Commission_Report_Update.pdf.

^② The White House, *The Comprehensive National Cybersecurity Initiative*, Washington, D. C., January 2008, p 1.

^③ The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington, D. C., December 2017, p 256.

^④ Center For Strategic and International Studies, “Securing Cyberspace for the 44th Presidency”, December 8, 2008, p 11, https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/media/csis/pubs/081208_securingcyberspace_44.pdf.

^⑤ Cybersecurity & Infrastructure Security Agency, “Cyberspace Policy Review”, 2009, pp 2, 31, <https://irp.fas.org/eprint/cyber-review.pdf>.

济损失。^①其二，通过话语修辞策略提高商业秘密盗窃对经济威胁的紧迫性。一方面，美国政府文件将商业秘密盗窃与网络黑客入侵、网络犯罪等行为并列，^② 隐喻商业秘密盗窃事态的严重性；另一方面，模糊商业秘密概念，将国家军事机密、政府机密等信息等纳入商业秘密范畴，并用“工业间谍”、“经济间谍”等话语进行夸张描述。^③其三，将中国塑造为最大的商业秘密盗窃国，强化中国“网络安全威胁者”身份，例如，美国媒体将与中国相关的商业秘密盗窃案称为“史上最大规模财富转移”，^④ 同时在政府文件中公布大量与“中国政府或机构有关”的窃取商业秘密案件，^⑤ 暗示中国是世界上最大的商业秘密盗窃国且对美国造成重大经济损失。

最终，当成功将商业秘密盗窃纳入国家安全议程后，美国出台了《减少美国商业秘密战略》并作为行动框架，将商业秘密保护上升至国家战略层面，随后通过外交、立法、执法等途径，阻止来自中国的“网络间谍”行为以维护美国经济安全。^⑥在立法上，美国先后颁布《2012 商业秘密盗窃澄清法》《2012 外国经济间谍惩罚加重法》《2016 保护商业秘密法》等民刑制度以应对中国威胁。在执法上，美国还针对中国科学家、华裔科学家等群体不断提起商业秘密盗窃罪、经济间谍罪等刑事指控，包括华裔教授陈刚案、郝小星案、天津大学教授张浩案等，甚至还于 2018 年启动为期三年的“中国行动计划”，以非传统情报收集者入侵美国大学或实验室并窃取知识产权为由，对中国在美学者或研究人员实施刑事逮捕。^⑦

四、大国科技竞争中的知识产权安全化

随着近年来中国科技快速发展，“中国威胁论”的论调开始从经济、文

① The White House, *International Strategy for Cyberspace*, Washington, D. C., May 2011, p. 17.

② *Ibid.*, p. 4.

③ Debora Halbert, “Intellectual Property Theft and National Security: Agendas and Assumptions”, p. 258.

④ Von Team Globdef, “DOD Needs Industry’s Help to Catch Cyber Attacks Commander Says”, March 27, 2012, <https://www.globaldefence.net/archiv/defence-news/dod-needs-industrys-help-to-catch-cyber-attacks-commander-says>.

⑤ Office of the National Counterintelligence Executive, “Report to Congress on Foreign Economic Collection and Industrial Espionage, 2009-2011”, October 2011, p. 5, <https://www.hsdl.org/?abstract&did=720057>.

⑥ The White House, *Administration Strategy on Mitigating the Theft of U. S. Trade Secrets*, Washington, D. C., February 2013.

⑦ U. S. Department of Justice, *Information about the Department of Justice’s China Initiative and a Compilation of China-related Prosecutions since 2018*, Washington, D. C., November 19, 2021.

化、社会扩散至科技领域。^① 美国在 2017 年《国家安全战略》中明确将经济安全纳入美国国家安全议程，把中国塑造为全面挑战美国实力并破坏其安全与繁荣的竞争对手与繁荣的竞争对手，^② 同时，鉴于知识产权与科技创新的紧密联系，中国的科技创新行为也被美国渲染为威胁世界技术和知识产权的“经济侵略”。^③ 不仅如此，美国以中国威胁其全球技术与创新领导地位为由挑起新一轮经贸冲突，其核心是围绕高科技产业的中美技术竞争。^④ 初期美国以中国“知识产权盗窃”、“网络间谍”、“强制技术转让”等安全威胁为由实施贸易制裁，随后发展至以技术出口管制、技术投资限制为主的技术封锁。美国将上述知识产权行为安全化的根本目的在于，通过维持在华知识产权竞争优势、限制中国对外获取先进知识产权渠道，来维持中国关键产业与世界领先技术的差距，将中国关键技术锁定于产业链低端环节或次优技术之上。鉴于前文已详述“知识产权盗窃”与“网络间谍”两类安全威胁，下文将重点关注其他三类知识产权行为的安全化过程。

（一）强制技术转让与歧视性许可

美国将中国允许跨国企业以技术出资方式设立合资企业的政策妄称为“强制技术转让”与“歧视性许可”，使其进入美国国家安全议程，希望阻止中国通过外国直接投资政策获取美国关键技术类知识产权。具体而言，美方认为，中国的市场准入规则导致中国企业通过“强制技术转让”行为不正当地获取美国企业的关键技术，剥夺美国企业对技术投资的经济回报，影响其对后续创新的激励效应，进而威胁美国在全球的创新与竞争优势。^⑤

对此，自 2012 年起，美国贸易代表办公室（Office of the United States Trade Representative，简称 USTR）首次在《特别 301 报告》中提出强制技术转让议题，将贸易伙伴针对美国跨国企业制定的“以技术转让作为市场准入条件”和“优先使用本国知识产权”两类政策认定为扭曲贸易的“强制技术

① 孟献丽：《“中国威胁论”批判》，《马克思主义研究》，2021 年第 3 期，第 113—114 页。

② The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, December 2017, p. 2.

③ The White House, *How China's Economic Aggression Threatens the Technologies and Intellectual Property of the United States and the World*, Washington, D. C., June 2018, pp. 1-3.

④ Li Wei, “Towards Economic Decoupling? Mapping Chinese Discourse on the China-US Trade War”, *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 12, No. 4, 2019, pp. 530-531. 李滨、陈怡：《高科技产业竞争的国际政治经济学分析》，第 136 页。

⑤ United States Trade Representative, *Findings of the Investigation into China's Acts, Politics, and Practices Related to Technology Transfer, Intellectual Property, and Innovation under Section 301 of the Trade Act of 1974*, Washington, D. C., March 22, 2018, pp. 19-61.

转让”行为，但报告中并未指明中国的“安全威胁制造者”身份。^①随后，USTR在逐年的《特别301报告》中不断强化对强制技术转让与歧视性许可的安全威胁话语建构，并加强对中国“安全威胁制造者”的身份塑造。申言之，USTR在2013—2014年公布的报告中将强制技术转让刻画为外国势力破坏美国优势的主要方式，同时为加强公众对强制技术转让威胁的社会认同，还将商业秘密盗窃纳入广义的强制技术转让范畴，借助商业秘密盗窃的安全化进程暗示中国的“安全威胁制造者”身份。^②在2015—2017年三次报告中，USTR进一步将“强制技术转让”与“市场准入堡垒”、“阻碍外国投资”、“损害当地制造商、分销商与零售商利益”等负面话语表达相关联，明确指出中国存在强制技术转让与歧视性许可行为。^③2017年8月，美国政府正式对所谓中国存在的强制技术转让与歧视性技术许可行为提出质疑，认为上述行为将抑制美国技术出口、提高工人失业率、扩大中美贸易逆差，进而要求USTR调查上述安全威胁并通过征求公众意见及举行公开听证会等方式，促使美国政府与社会公众将所谓中国强制技术转让与歧视性许可行为共同建构为国家安全威胁。^④2018年3月，USTR正式确认中国存在所谓强制技术转让与歧视性技术许可政策，并拟通过关税制裁与WTO争端解决机制予以特别应对。^⑤

针对美国宣称中国强制技术转让威胁经济安全的问题，中国在WTO争端解决会议上先是厘清美国将强制技术转让建构为安全威胁的话语逻辑，即美国政府直接引用美国企业将中国允许外资以技术出资设立合资企业的政策视为强制技术转让的表达，苛责中国存在强制技术转让政策及行为。随后，中方进一步澄清了美国对中国市场准入政策的误解，强调中国不存在强制技

① United States Trade Representative, *2012 Special 301 Report*, Washington, D. C., April 2012, pp. 17-18.

② United States Trade Representative, *2013 Special 301 Report*, Washington, D. C., May 2013, p. 14; United States Trade Representative, *2014 Special 301 Report*, Washington, D. C., April 2014, pp. 16-17.

③ United States Trade Representative, *2015 Special 301 Report*, Washington, D. C., April 2015, pp. 21-22; United States Trade Representative, *2016 Special 301 Report*, Washington, D. C., April 2016, p. 21; United States Trade Representative, *2017 Special 301 Report*, Washington, D. C., April 2017, p. 18.

④ United States Trade Representative, *Initiation of Section 301 Investigation; Hearing; and Request of Public Comments; China's Acts, Policies, and Practices Related to Technology Transfer, Intellectual Property and Innovation*, Washington, D. C., August 2017.

⑤ United States Trade Representative, *Findings of the Investigation into China's Acts, Policies, and Practices Related to Technology Transfer, Intellectual Property, and Innovation under Section 301 of the Trade Act of 1974*, pp. 19, 48.

术转让政策。^①同时，为消除国际负面影响，中国还主动在新制定的《外商投资法》中明确规定政府不得利用行政手段强制技术转让。

（二）跨国技术投资与并购限制

除限制中国通过外国直接投资获取关键知识产权外，美国还将中国以对外技术投资与并购方式获得美国知识产权的行为视为经济安全威胁。2015年，美国宣称中国政府利用《中国制造2025》等创新政策，指导其国有企业规模化投资或并购美国关键企业以获取核心技术。美国外国投资委员会统计认为，2016—2017年间中国对美关键技术企业的并购案达38件，中国已成为在美关键技术投资与并购的最大来源国。^②美国政府认为此举极大削弱了美国的科技竞争优势，遂将中国对美关键企业的技术投资与并购行为纳入国家安全议程，予以特殊应对。

第一，将中国对外技术投资政策视为由政府驱动的战略举措，并使用“不合理的”、“不公平或不公正的”、“非互惠的”等话语将中国塑造为不公平贸易国。USTR提出，中国企业在美技术密集型产业的投资与并购是在中国政府政策推动下的非市场化行动，中国政府有权控制国有企业在美投资对象与策略，此举导致美国市场出现不公平竞争现象。第二，强化中国对外技术投资政策对美国国家安全的危害性描述。一方面，美国将中国技术投资与并购行为定性为“非法技术转让”以纳入广义强制技术转让范畴，借助中国“强制技术转让”的安全化进程渲染该行为对美国经济安全的威胁；另一方面，由于所并购技术多属于新兴技术或基础技术等军民两用领域，美国有意强调中国技术投资或并购行为与增强其国家军事实力的联系，宣称中国知识产权跨国并购行为还将对美国军事安全造成威胁。第三，将美国塑造为不公平政策的受害者以加剧中美关系对立。美国认为，中国的战略性技术投资与并购行为会对美国工业造成巨大负担，威胁美国关键技术产业发展而使美国失去工业竞争力，削弱美国企业创新能力并损害全球公共福利，抬高美国知识产权价值而扰乱市场定价。^③

将中国对外技术投资与并购纳入美国国家安全议程，经征求公众意见与

^① 常驻世界贸易组织代表团：《中国驳斥美国关于技术转让的指责——张向晨大使在世贸组织争端解决机构会议上的发言》，2018年5月28日，<http://wto.mofcom.gov.cn/article/xwfb/201805/20180502749664.shtml>。

^② Committee on Foreign Investment in the United States, *Annual Report to Congress CY2016 and CY2017*, Washington, D. C., November 2019, pp. 31-32.

^③ United States Trade Representative, *Findings of the Investigation into China's Acts, Politics, and Practices Related to Technology Transfer, Intellectual Property, and Innovation under Section 301 of the Trade Act of 1974*, pp. 147-152.

听证会等程序而在政府与公众之间形成合意。在此安全化的前提下，美国颁布《2018 外国投资风险审查现代化法》以强化对美国新兴技术与基础技术的国家安全审查，实现限制中国在美关键科技领域投资的政策目标。例如，近期美国就通过“长臂管辖”禁止中资私募公司智路资本收购韩国在美上市的半导体公司 Magnachip。即使已完成技术并购，美国外国投资委员会仍可要求取消并购交易。在北京中长石基信息技术公司收购美国信息服务企业 StayNtouch 案、昆仑万维收购美国社交平台 Grindr 案中，美国政府均以国家安全为由要求中国企业在一定期限内完全转让所收购的美企股份。受美国政策影响，欧洲地区也逐渐将中国的对外技术投资与并购行为视为经济或科技威胁，英德法等国相继通过立法或修法等方式扩大政府对外商直接投资的审查与监管范围。

（三）限制技术出口与实体清单

在颁布《2018 外国投资风险审查现代化法》的同时，美国还出台了《2018 出口管制改革法》，以期通过限制企业技术投资与国际技术出口管制并举的方式彻底阻止向中国转移涉及国家安全的关键技术。该法一方面填补了美国《1979 年出口管制法》失效导致的长期法律空缺，另一方面也为《出口管理条例》提供永久性上位法依据。相比于旧法以维护国家军事安全为目标，《2018 出口管制改革法》将国家安全内涵扩展至经济安全领域，旨在通过维持美国在科技领域的领导地位以保护美国国家安全。据此，美国技术出口管制范围明确从传统军事技术或军民两用技术扩大至商用技术，特别强调限制涉及美国国家安全的新兴技术与基础技术的出口、再出口及国内转移，标志着美国出口管制政策完全从军事安全政策发展为对军民两用技术或商用技术进行管制的经济安全政策。^①

然而，在关键技术出口行为的安全化进程中，美国政府与公众难以对新兴技术与基础技术的管制范围达成社会共识。2018 年 11 月，美国商务部工业安全局（Bureau of Industry and Security，简称 BIS）在向公众征求新兴技术管制清单的意见时，对照《中国制造 2025》所记载的技术领域将生物技术、人工智能等十四类新兴技术纳入管制范畴。来自美国工业界和科技界的反对声音认为，新兴技术管制范围的不确定性将影响美国科研活动并削弱企业竞争力，呼吁将新兴技术仅限制在军事领域以减少对科学合作与国际贸易的负

^① Cindy Whang, “Undermining the Consensus-Building and List-Based Standards in Export Controls: What the US Export Controls Act Means to the Global Export Control Regime”, *Journal of International Economic Law*, Vol 22, No 4, 2019, p 593.

面影响。^① 由于政府和公众难以对威胁国家安全的新兴技术范围完全达成共识，BIS只能以个案形式陆续将部分已形成合意的新兴技术纳入管制清单。与之类似，2020年8月，BIS向公众征求基础技术管制范围的意见时，工业界代表也认为过多的基础技术出口限制会影响美国产业发展并导致科技落后，强调为维持产业发展与正常贸易秩序，应仅对军事相关基础技术予以精准管控。^② 分析上述争议可以发现，在美国将限制技术出口行为从传统国家军事安全领域扩张至经济或科技领域的过程中，由于政府与公众在新兴技术或基础技术的管制范围上存在较大利益分歧，故而其安全化进程面临一定阻力。

在扩大技术出口管制范围的同时，美国政府还进一步利用实体清单制度对中国重要科技企业施行技术封锁。申言之，自2018年8月起，BIS陆续以美国国家安全或外交利益为由将中国科技企业纳入实体清单制裁范围，任何向被制裁的中国企业出口管制范围内的产品或技术的申请将被推定为拒绝，这导致中国科技企业面临更具针对性的技术管制。例如，2019年5月，美国总统以外国对手威胁美国信息通信技术与服务为由签署行政令，禁止美国企业购买华为电信产品与服务，并以损害国家安全为由将华为及其68家关联公司列入实体清单，以期彻底排除其参与美国技术市场竞争。^③

综观美国知识产权安全化进程，美国一方面在国际市场上通过限制中国技术投资与并购、限制技术出口等技术封锁政策阻断中国获取先进知识产权的渠道，另一方面，还在中国市场利用技术领先优势对核心技术领域进行大量专利布局，强化知识产权壁垒，阻碍中国企业技术创新，以期将中国企业长期锁定于产业链低端或次优技术，难以与世界先进企业形成竞争。

面对美国的知识产权安全化行动，中国在意识到知识产权安全的重要性后，开始将知识产权问题纳入国家安全议程。首先，中国以“科技霸凌”、“霸权主义”、“极限施压”、“胁迫”等语词揭示美国在全球科技领域的威胁制造者身份。进而，阐述中国当前关键技术领域和核心产业依赖技术进口、缺乏核心自主知识产权的现状，揭示美国通过技术封锁精准打压中国高科技产业、加剧中美科技竞争对立的行为。最后，强调美国技术封锁对中国经济

^① 公众意见详见 <https://www.regulations.gov/docket/BIS-2018-0024/comments>，笔者对232份公众意见进行了整理与阅读。

^② 公众意见详见 <https://www.regulations.gov/docket/BIS-2020-0029/comments>，笔者对60份公众意见进行了整理与阅读。

^③ 戚凯、朱思思：《国家安全视域下的大国技术竞争——以美国对华政策为例》，《外交评论》，2021年第6期，第113页。

与科技安全所造成的关键产业供应链局部断裂、核心技术低端与被动锁定等威胁的严重性与紧迫性，呼吁加强对事关国家安全核心技术的自主研发并维持技术体系自主可控。在将美国对华知识产权安全化行为成功建构为中国国家安全威胁之后，中国一方面先后制定《知识产权对外转让有关工作办法（试行）》《不可靠实体清单规定》《出口管制法》等安全政策以反制美国，另一方面也尝试通过健全关键核心技术攻关新型举国体制、建立“揭榜挂帅”新型科研组织模式正面突破美国技术封锁。

五、中国的知识产权安全政策选择

大国竞争关系的变化影响知识产权安全化中敌对关系的转换，世界经济与科技发展促成不同知识产权安全威胁的建构与解构。面对当前知识产权安全化的国际趋势，中国不仅应审慎应对美国对华知识产权安全政策，更需制定面向世界的中国知识产权安全政策。

（一）美国知识产权安全政策应对

针对美国知识产权安全政策的制定过程，中国应聚焦知识产权安全理论，解构美国对华知识产权安全化的威胁话语和身份话语。首先，在威胁话语方面，中国应在美国知识产权安全威胁提出时关注威胁话语的修辞逻辑及策略，澄清其对中国知识产权行为的歪曲与误解，及时阻止美国知识产权安全政策制定前的安全化行为。同时，还应通过学者发声、媒体宣传等方式消除美国知识产权安全错误话语对中国造成的负面国际影响。例如，在强制技术转让问题上，美国自2012年开始就将中国市场准入制度歪曲为强制技术转让，但当时中国政府主要作出“不会将技术转让作为市场准入的前提条件”的承诺性回应，^①并未重视对美国知识产权威胁话语的解构工作。直至2018年美国正式将强制技术转让纳入安全化议程后，中国才被迫在WTO争端解决会议上解构并澄清美国将强制技术转让塑造为安全威胁的话语逻辑以及对中国的误解，但此时中国已在国际投资领域被长期冠以“强制技术转让”污名。中国还应在美国知识产权安全政策制定过程中积极发声，以降低美国公众对知识产权安全化的社会认同。成功的知识产权安全化强调安全主体与受众须对安全威胁形成社会共识，中国在面对美国对华知识产权安全政

^① 商务部：《陈德铭就所谓“强制性技术转让”等问题接受采访》，2012年2月9日，http://www.gov.cn/gzdt/2012-02/09/content_2062548.htm。

策提案时，可加强引导组织或个人通过征求公众意见或听证会等正式渠道，指出知识产权安全政策对其本土经济与科技发展的威胁，降低美国公众对知识产权安全化的认同度，削弱制定对华知识产权安全政策的正当性。

其次，在身份话语方面，中国需持续推进建设新型国际关系以缓解中美在知识产权领域的紧张对立。在美国知识产权安全化进程中，美国因恐惧失去全球领先地位而试图给中国贴上“威胁者”的标签，这一关系的形成源于美国长期歪曲与抹黑中国和平崛起所形成的“中国威胁论”论调。美国将中国塑造为“威胁”、“危险”、“不可信”、“挑战美国主导地位”的威胁者身份，^① 导致中国成为知识产权安全威胁的“他者”。对此，中国仍需持续在国际社会呼吁塑造合作共赢的新型国际关系，破除西方国家的二元敌对思维方式并削弱“中国威胁论”的身份话语论调。事实上，中美关系也并非绝对的竞争态势，双方仍期望在部分经济与科技领域保持合作。例如，近期美国对华科技政策逐渐从全面科技脱钩转向“小院高墙”式的局部脱钩策略，目的就在于维持中美间部分科技合作。^②

（二）中国知识产权安全政策制定

中国应建立面向世界的国家知识产权安全政策，其具体涉及政策制定前的知识产权安全话语建构和政策制定中的基本原则确立两个方面。

第一，中国知识产权安全话语建构应坚持“统筹发展与安全兼顾”的国家安全观，谨慎展开中国知识产权安全化进程。促进经济与科技发展是知识产权制度的关键，中国知识产权安全化进程作为区别于一般政治议题的特殊行为，既需防范本应纳入国家安全议程的知识产权问题被忽视而损害国家利益，也应警惕本无须纳入安全化的知识产权问题被安全化或过度安全化以致知识产权制度失灵。对此，应将安全化理论中的存在性威胁概念作为中国知识产权安全政策制定的判断基准，关注拟建构的知识产权威胁对国家安全影响的真实性与紧迫性，回答“若不解决这类知识产权问题，是否其他的威胁都变得无关紧要”这一关键问题。对真实且紧迫的知识产权国家安全问题制定安全政策，而对于真实且不紧迫或非真实存在的知识产权问题则应谨慎安全化。例如，中国并未把国际知识产权侵权行为视为存在性威胁，而是通过寻求知识产权国际合作执法等常规途径解决。与之相比，西方国家对华联合技术封锁行为则应被纳入知识产权安全议程，其原因在于，技术封锁将导致

^① 施旭、郭海婷：《学术话语与国家安全——西方安全研究是如何制造“中国威胁论”的》，《学术界》，2017年第5期，第72页。

^② 黄日涵、高恩泽：《“小院高墙”：拜登政府的科技竞争战略》，《外交评论》，2022年第2期，第134页。

中国关键技术无法自主可控而威胁国家经济与科技安全。

第二，在制定中国知识产权安全政策时应秉持宽严相济理念，关注安全语境变化引起的中国知识产权安全政策调整。安全话语建构须以特定语境为基础，大国竞争关系与社会情境的转变将会使知识产权安全中的敌我关系发生变化，以致未安全化议题安全化或已安全化议题去安全化。例如，中国当前实施的知识产权对外转让政策、限制技术出口政策、实体清单政策等应随中国与世界其他大国竞争和合作关系的变化而调整，既应继续严格防范关键领域核心技术出口威胁国家安全，又可适当放宽部分已无关国家安全的技术出口，避免因过度管制而影响国际科技与经贸合作。

结 语

本文将知识产权安全回溯于国际安全研究范式之中并构建知识产权安全理论，梳理分析知识产权安全概念以及知识产权安全化的过程机制，为应对外国尤其是美国的知识产权安全政策、制定中国的知识产权安全政策提出对策和思考。

知识产权安全的本质是一种将竞争国的知识产权行为建构为本国军事、经济或科技安全威胁的话语行为，知识产权安全化是知识产权信息流动、知识产权权利转移与知识产权产品交易等风险行为被政府与公众共同建构为国家安全威胁的过程。知识产权安全的外延则通过知识产权安全化机制中的身份话语建构与威胁话语建构两个环节不断扩展。在知识产权安全化的历史进程中，知识产权因与国防利益冲突而融入军事安全议程，并随经济全球化和科技革命进入非传统安全范畴。非传统安全领域下的知识产权安全政策本质上属于国际贸易管制政策，在大国经济竞争中知识产权安全政策事关国际贸易中的知识产权保护，在大国科技竞争中知识产权安全政策事关国际技术贸易管制。

鉴往知今，近期美国对华制定的“小院高墙”式技术封锁政策以及俄乌冲突下俄罗斯免除向“不友好国家”支付专利赔偿费政策，均在知识产权安全化的历史进程中有迹可循。解构美国对华知识产权安全话语机制，有助于中国更好地应对美国知识产权安全威胁，同时，中国还必须在坚持统筹发展与安全兼顾原则、宽严相济理念的支撑下，制定面向世界的国家知识产权安全政策，审慎对待中国知识产权安全化进程。

（责任编辑：杨嘉宜）

the pursuit of ultimate values toward the community with a shared future for mankind. It is believed that dialogue among civilizations could mitigate the tension caused by the competition between great powers and the return of geopolitics and contribute wisdom and strength to a multilateral governance system of unity in diversity.

Key words: multilateralism, civilizational politics, dialogue among civilizations, UNESCO, global governance

Securitization of Intellectual Property and China's Policy Choices in the Context of Great—Power Competition

JIANG Qimeng ZHU Xuezhong

Abstract: Changes in the competition between great powers in the global political environment has put intellectual property (IP) on the national security agenda of countries, as part of nontraditional security. IP security is a discursive construction under securitization theory. Such a discursive construction regards IP issues as threats to national existence. The IP securitization process contains three security threats: the flow of intellectual information, the transfer of IP rights, and the transaction of the tangible form of IP. IP securitization started with its convergence with military security, and then moved towards nontraditional security following the economic globalization process and the technological revolution. In this process, the IP protection and the technology blockade in the economic competition and the technological competition, respectively, between great powers has been revealed. The mechanisms to securitize IP involve the identity discursive construction of the adversarial IP relationship between great powers and the threat discursive construction based on discourse strategies, which can embellish IP risks. In the context of the China—US centered great—power competition, China shall deconstruct the discourse strategy of the US in regard to IP security threats and advocate a new type of international relations. In addition, a global Chinese IP security policy, balancing the development and security dimension, combining leniency with rigidity, shall be under way.

Key words: great power competition, securitization theory, securitization of intellectual property, discursive construction, national security, China—US relations

(译审:李福建)