
德国智库动态

四川外国语大学德国研究中心

第三期 2022 年 11 月

本期主要内容

 外交政策数字化战略——国际经验与国家能力

外交政策数字化战略——

国际经验与国家能力

数字化转型与新技术的出现让对外政策的决策者在外交、经济和军事语境中面临巨大的挑战。国际政策越来越多的与数字化和新技术咬合在一起。政治场域中的传统领域不断扩大和改变，新的领域不断增加。这越来越紧迫地促使德国的对外政策行动者建立在相关方面的行动能力，并为加强德国和欧盟的数字主权做出贡献。其它国家的外交部门已经公布了自己的技术和数字战略，并已开始对其组织和人员结构做出相应的调整。德国的对外政策也可从中推导出可能的想法。

对外政治越来越多地受到技术和数字化的影响，这在带来机会的同时也会产生某些风险。因此，加强在该领域的外交行动能力变得愈加迫切。在这一过程中，相应的挑战同时存在于行动场域、工具和结构多个层面。在行动场域方面，首先必须明确，技术政策始终是对外政策的一部分，因为互联网、数据传输和价值链具有全球性的结构。无论从政治、经济方面，还是军事方面来看，技术创新普遍被认为对于各国的竞争力越来越具有决定性作用。这种动态关系在中国和美国两大地缘政治大国之间的冲突中扮演着重要角色，两个大国之间的冲突越来越多地表现为对技术优势的争夺。

普遍趋势与新的行动者

基于数字技术的转化能力及其越来越明显的“双重用途”，甚至“通用”的特性，鉴于数字化和创新对所有社会领域的渗透能力，经济、安全以及民主治理和人权问题之间的界限变得越来越模糊。因此，政府内的不同部门有必要更加紧密的协调起来。而这不仅会导致决策中可能存在的目标冲突（如，对于是否该将来自于中国供应商的 5G 部件嵌入自己的移动通讯基础设施中的争论），还会造成风险，让国有行动者尝试通过“经济胁迫”的手段来达到某些政治目的。正是在这种复杂的情况中，对外部门必须找到自己扮演的角色，不断地对其重新定义，并有效地提出自己的附加价值。

并且，在国家层面的新行动者的潜在力量也迫使对外部门需要重新确立自己

的身份。例如，全球的技术进步主要由私有经济所推动，特别是由来自美国的，在市场和数据能力上都很强大的科技企业（谷歌、苹果、脸书、亚马逊、微软），以及中国的互联网企业（百度、阿里巴巴、腾讯）所推动。这些企业已经成为在对外政策上具有其决定性作用的行动者。它们在经济、安全和人权问题上拥有影响力，同时它们也是地缘政治上的实力保障者。

因此，要处理的总问题是，以德国和欧盟的利益来看，数字空间和技术创新的作用可以得到怎样的建构并使之法律化。正是由于在国际层面目前还缺少有效的管理，对外部门和国际组织所要面对的任务是，找到新的形式，以及研究并制定相应的标准和规则。为此，它们必须超越已有的网络外交的行动领域，不局限在处理数字领域的法律化以及通过国家或非国家背景的网络攻击而不断提高的威胁等问题层面。

此外，对外部门还面对制度化的压力，它们要在理论上研究数字技术的发展问题，评估其对国际政治的影响，并且为此建立制度化结构。与之相应的推动力一方面来自于政府内部，另一反面要借助国际组织和其他国家的对外部门的力量。国际组织和欧盟已经制定了指导方针，并为该问题的重点建立了新的行动模式。在联合国方面，通过了数字合作全球路线图，在跨大西洋关系框架内，建立了欧盟-美国贸易和技术委员会（TTC），此外，在欧盟层面还建立了数字外交网络。各对外部门也分别公布了自己的数字和技术战略。此外，欧洲对外事务部以及一些对外部门还在扩大自己的组织和人员能力。例如，欧洲对外事务部就建立了一个负责网络互联和数字转化的部门。美国国务院设立了网络空间和数字政策局，印度对外部门建立了新兴与战略性技术部门，瑞士的联邦对外事务部设立了专门的数字化部门。

在工具层面，数字化实现了越来越具有创新性的内部和外部通讯与互联模式。在阿拉伯之春事件中，创造了“数字外交”这一概念，用以描述新的信息和通讯技术如何被用于实现外交目标。进一步来说，这个概念描述了社交媒体管道如何被用以达到公共外交的目的，也就是说，如何利用社交媒体来提前对自己国家的公共形象与名誉进行操控。在这个语境下也可以说是“国家品牌”（Nation Branding 或“自拍式外交”（Selfie Diplomacy）。

然而随着发展，对于数字外交的理解也在扩大范围。如今有众多因素都可归

属到这一范畴。例如，在知识和信息管理方面的技术运用，或在领事服务的数字化过程中产生的因素；在各外交部门之内或之间的交流中对于虚拟合作工具的使用；以及在早期危机识别或在国际谈判中用于帮助决策的人工智能和大数据。各外交部门越来越迫切地感受到，应该适当调整自己的角色，以抓住相应的机会和同时产生的危机管理。

瑞士、丹麦和澳大利亚的策略

最近，一些国家的外交部门提出了明确的战略，用以应对数字空间和技术创新对于国际政治越来越高的重要性。其中包括瑞士在 2020 年 11 月制定的《2021-2024 数字外交战略》，丹麦在 2021 年 2 月制定的《2021-2023 丹麦技术外交战略》，以及澳大利亚在 2021 年年初制定的《国际网络和关键技术管理战略》。但这三个战略主要涉及的是行动领域，因此，关于各外交部门的结构性定位以及数字化工具在这些战略中被置于了较为边缘的位置。其它一些国家，如法国、荷兰或英国也已经公布了数字化与技术方面的对外政策战略。但这些战略的内容或是聚焦于狭窄的主题，或已是几年前的老内容。

瑞士、丹麦与澳大利亚制定的战略的共同点是，它们的指导方针或目标大部分都以三个领域为主导，也就是经济、民主、安全三个领域。经济领域涉及的是值得信赖的跨境数据空间（这尤其表现在瑞士的战略中）、数字贸易和公平的市场条件，以及有利于可持续和发展政策目标的技术使用。在民主与价值导向方面，三个国家的战略都共同聚焦在数字空间中的人权保护、在使用人工智能这类技术系统时的道德标准，以及全球化背景下对于民主的自我主张。而安全方面主要涉及的是已经建立的互联网安全和互联网外交的领域，以及对抗假情报方面。

这些涉及的领域有一部分彼此重叠。例如，在瑞士的战略中，计划建设的“瑞士云”(Swiss Cloud)，既服务于经济政策方面，也服务于数据保护法的相关方面。同时，三国的战略都各自偏向一定的重点。例如，丹麦的文件始终聚焦于技术工业。瑞士想要加强日内瓦作为国际组织在数字领域的地位。而澳大利亚的战略特别指向技术与地缘政治之间的相互关系。

三个国家示范性的指明了，如何建立并扩大结构组织，以恰当地处理相关的问题领域。例如，丹麦外交部在 2017 年设立了全球第一个技术大使（Tech

Ambassador) 职位。借此, 将主要得以更好地与美国大型数字企业进行对话。配合新的职位产生的是新设立的丹麦技术大使办公室。该办公室有约 12 位工作人员, 并且在哥本哈根之外的硅谷和北京都拥有代表处。瑞士在公布其战略后, 就着手设立了一个新的数字化部门。在澳大利亚的外交部门则设立了互联网问题和关键技术大使的职位, 其隶属于国际安全、人道主义与领事事务小组。这个职位的拥有者同时是每季度召开一次的整体型政府, 国际网络与安全技术工作组 (Whole-of-Government International Cyber and Critical Technology Engagement Group) 的主席, 有 9 个政府机构都属于这个工作组的范畴。

然而值得注意的是, 尤其是瑞士和澳大利亚的文件, 严格来说并非具有战略性目标, 它们更多仅作为一种指导方针, 在相关领域为个别对外政策提供依据。以瑞士为例, 这些文件是在对外部门进行结构性基础建设之前, 对于发布某个战略的可能性解释。而澳大利亚的文件至少还包含一个名单, 上面显示了哪些对外部门之外的政府部门以及代理处在个别目标的实现上负有责任。丹麦的战略包含 21 条《关键行动指示》(Key Performance Indicators), 但它们的具体实施方式存在差别。

基本上来说, 三个国家的战略都尝试尽可能广泛地描述技术/数字化与对外政策这个复杂的课题。国际网络安全以及网络政策在这里被看做数字外交政策或技术外交政策的一部分。正是这种整体性思考非常重要。因为其一, 网络安全会促成人们对于数字技术与数字转化过程的信任; 其二, 在有关网络规范的国际争论中, 西方民主国家与其它国家由于各自的立场而处于相互对立的状态, 这种情况也发生在网络外交之外的其它领域, 例如, 人工智能伦理或者监控技术。数字技术涉及领域的广泛性也导致, 所有战略都指向政府部门间合作的必要性。这一观点尤其被澳大利亚政府通过结构性改革措施所证明。

对于德国外交政策的可能建议

在外交部, 对于涉及领域广泛的数字战略在上一个立法会议任期内就已开始了起草过程。而直到今天还没有形成公开的文件。其它一些联邦部门在自己的管辖范围内已经发布了数字和网络领域的战略。其中包括德国联邦经济合作与发展部在 2019 年制定的数字战略。此外还有德国联邦内政部在 2021 年发布的一些

涉及范围更加广泛的网络安全战略。德国联邦内政部的文件恰恰证明了，各部门间的合作与对于措施、立场和目标的实施是绝对必要的。如果外交部要重新开始战略计划的制定，那么基于涉及领域的复杂性，其显然也必须要与其它部门进行协调。沿着以上三个国家在它们的战略中所勾勒出的问题领域的思路，可以清楚地看到，除了作为联邦层面的外交部，研究、内政、司法、国防与经济部门也要以这样或那样的形式参与进来，或者至少必须要进行共同商议。

虽然以上三个提到的战略主要集中在行动场域，然而，这些从根本上还是与结构和手段方面的问题无法割裂开来观察。为了让技术方面的行动场域在对外政策中有效且持续的发挥作用，在对外部门内部就必须设置相应的结构和实施工具。换句话说：只有那些自主地将数字化思想进行内化并做实际转化的国家，才可能在对外交往中让人可信地代表和实现自己的利益。在这方面，爱沙尼亚就是一个例子。这个小国拥有一个数字化问题行政部门，并因此可以在国际问题小组和相关能力建设项目方面自主地提出有关数字和网络领域的提案。

为了使数字和技术问题得以在对外政策语境下得到处理，对外部门内部的结构就必须得到调节。一方面这需要有相关任务的专家组；另一方面个别小组和部门之间，以及政府内部的跨部门之间的工作方式要做调整。这些革新从行动领域的庞杂性来看是必不可少的。其中包括网络外交；地缘政治与技术之间日益增长的交互关系；技术在发展语境中使用及其对人道主义援助的意义。在各对外部门内部制定战略性发展政策是必要的，借此可以应对对外政策和数字化之间日益扩大的交集范围，并且数字化工具的不断增多也得以被利用。

范例：专家组的建立

数字化问题日益增长的重要性以及与此相关的手段，还应该反映在各对外部门的扩建和继续建设上。例如，澳大利亚在 2017 年就开设了一个“网络事物课程班”，其提供了有关在相关领域中国家的基本立场的学习内容，并且此课程对所有政府部门开放。如何为技术/数字化与对外政策这一涉及范围广泛的相关课题找到类似的计划，是值得思考的。

外交人员必须深刻认识到，相关的问题不构成一个独立的领域，而是表现在各种不同的语境当中。这些问题广泛存在于，双边和多边关系，冲突预防、稳定

和安全政策，人权与经济等领域中。一定要避免的是，一些专门聚焦于“地缘技术”或网络空间的具体部门被其它部门看做某种内部技术部门的情况发生。为此，必须在专员培训和进修培训中向接受培训者指出，数字转化存在于几乎所有区域语境中，并且在经济、安全或发展政策中已成为一个重要的因素，其既会带来机遇，也存在着风险。课程的强度与详细程度要视必要程度与人员和专业条件而定。此外，还可以讨论将外交人员——像英国体系那样——暂时调拨到技术部门工作的可能性。

此外，尤其在使用数字工具的过程中需要专精于数据分析和人工智能应用等领域的专业人员。这对于政府部门来说是一个挑战，因为它们固定的工作轨道和相对于自由经济来说较低的收入，对于那些从技术部门横向进入的人员来说常常不具有吸引力。而且这类专家也非常稀缺。就德国的情况而言，外交部可以学习联邦国防部和其他的国家部门的经验，也可以向其他国家的政府部门学习，了解关于技术领域人员召集方面现有措施的优缺点。或者可以开辟一条人员召集的新路径，例如，雇佣在系统之外的专业人员。必须普遍检验，政府部门、私营经济与市民社会之间如何能够创造更多的透明性。为此，同样重要的是创造部门内部的跨领域能力，从而一方面得以引入技术专家团队，另一方面得以协调外交政策和政府行政方面的知识。在这方面外交部可以以数据池项目的经验为基础，该项目服务于危机早期识别、冲突分析和战略前瞻。

此外，德国政府的对外代表处也可以更好且更加有战略性地为技术与地缘政治这一复合课题做出贡献。德国的大使馆和领事处可以提供所驻国家在技术发展与强项方面的信息。借此，外交部可以在联邦政府之内实现重要的功能。在那些遴选出来的，对于专业领域具有较大重要性的驻外代表处中——布鲁塞尔、新德里、巴黎、北京、旧金山、首尔、新加坡、华盛顿等——应该设置技术官员以及专员的职位。此外还可以考虑让在遴选出来的驻地的外交部提供支持，以加强经济、研究、科学与外交方面的交流。