

# 中美竞争背景下华为 5G 国际拓展的政治风险分析<sup>\*</sup>

马 骞

**内容提要：**随着中国企业“走出去”的步伐加快，企业因政治风险而利益受损的事件时有发生。近来，由于中美竞争升级，华为在 5G 国际市场拓展的过程中，遭遇了美国联合盟友对其进行封锁的政治风险。然而，美国盟国在接收到美国要求禁用华为的指令后，却对华为 5G 表现出了禁用、倾向禁用、部分禁用、倾向不禁用或不禁用四种不同的态度。为解释美国盟国的差异性政策，文章引入联盟压力和跨国公司本地嵌入水平两个变量，构建了一个国际政治经济学的解释框架。其中，联盟压力框定了国家决策范围，跨国公司本地嵌入水平则关系到国家对企业投资项目的成本与收益核算，以及对企业行为的安全认知，进而影响着国家与企业合作的意愿。当前，美国对华为 5G 的封锁行动并未取得预期效果，美国盟友特别是其欧洲盟友中仍有许多国家倾向于使用华为 5G 设备，这离不开华为在欧洲国家的多年耕耘，也离不开政治风险发生后华为采取的一系列积极应对措施。然而，中美两国在经济和技术领域展开的竞争却并未停止，未来中国政府与企业仍需警惕来自美国的预防性打压，并加快自主研发的步伐，及早摆脱对西方国家的技术依赖。

**关键词：**华为 5G 国际拓展 政治风险 联盟压力 跨国公司本地嵌入水平

**作者简介：**马骞，南开大学周恩来政府管理学院 2017 级博士研究生

近年来，海外利益在中国国家利益结构中的地位迅速上升，已经成为影响中国与其他国家互动关系的一个重要因素，如何加强海外利益保护已成为

---

<sup>\*</sup> 感谢刘丰、贺凯和张发林老师在论文写作过程中给予的帮助，同时也感谢《当代亚太》匿名评审专家提出的宝贵意见。文中错漏由笔者负责。

当前学界的一项战略性现实课题。<sup>①</sup> 特别是对于大批“走出去”的中国企业来说，由于海外经营时间较短、经验不足，再加上与东道国在意识形态、制度水平、文化习俗等方面存在的差异，导致企业因政治风险而利益受损的案件频频发生。<sup>②</sup>

在众多投身海外的中国企业中，华为投资控股有限公司（以下简称“华为”）是其中的佼佼者。华为于 2017 年起成为“世界 500 强”中的百强企业，并多年坚持将 10% 以上的年收入用于研发以提升科技创新水平，<sup>③</sup> 堪称中国企业的典范。然而，近来华为在全球拓展第五代移动通信网络（以下简称“5G”）业务的过程中，美国及其部分盟国却以“威胁国家安全”为由，与其中止 5G 合作或禁止其参与 5G 竞标。上述政治风险为何会发生？在美国的压力下，为何有部分国家选择禁用华为，但有部分国家仍坚持与华为合作？为了解答这两个问题，本文将回顾华为 5G 国际市场拓展以及主要国家的态度，并在此基础上构建一个国际政治经济学的解释框架。

## 一、华为 5G 国际拓展的政治风险及其成因

### （一）华为 5G 国际拓展的政治风险

鉴于 5G 或可对整个行业 and 世界经济产生颠覆性的影响，<sup>④</sup> 从 2009 年起，华为便开始投身于 5G 的研发工作。时至今日，华为的 5G 技术水平已经远超国际电信联盟制定的技术标准，并且是目前行业内唯一能够提供包括商用 5G 客户终端设备（CPE）在内的端到端产品与解决方案的厂商，技术成熟度比同行至少领先 12~18 个月。同时，以 5G 为主的运营商业务为华为带来的收入逐年攀升，已经占据了其全部销售收入近半的份额。<sup>⑤</sup> 可见，无

---

<sup>①</sup> 习近平：《警惕“黑天鹅” 防范“灰犀牛”》，载《人民日报》（海外版）2019 年 1 月 22 日，第 1 版。

<sup>②</sup> 2013 年以来，中国在 66 个“一带一路”沿线国家宣布投资的 1674 个基础设施项目中，有 234 个项目受阻。参见金奇：《“一带一路”项目为何大量受阻？》，《金融时报》中文网，2018 年 7 月 13 日，<http://www.ftchinese.com/story/001078461/unreg?archive>。

<sup>③</sup> 具体数据可参见《华为投资控股有限公司 2018 年年度报告》，华为官方网站，<https://www.huawei.com/cn/press-events/annual-report/2018>。

<sup>④</sup> 根据业界知名咨询公司埃信华迈（IHS Markit）对未来 5G 影响的评估，可以预计，到 2035 年，仅 5G 价值链本身即可创造出 3.5 万亿美元的营业额，同时，5G 还将产出价值高达 12.3 万亿美元的商品和服务，并支持多达 2200 万个工作岗位。参见《5G 经济：5G 技术将如何影响全球经济》，新华网，2017 年 2 月 24 日，[http://www.xinhuanet.com/tech/2017-02/24/c\\_1120525306.htm](http://www.xinhuanet.com/tech/2017-02/24/c_1120525306.htm)。

<sup>⑤</sup> 高先瑞：《5G 已来》，载《赢赢》第 30 期，第 1 页。

论是基于技术发展前景还是企业经济利益，5G 都将成为未来华为全球业务布局的重中之重。截至 2019 年 2 月底，华为已经同全球 182 家运营商进行了 5G 测试，签订了 30 多个 5G 商用合同，并已将 4.5 万个 5G 基站发往世界各地。<sup>①</sup> 多年来，华为在国际市场拓展的过程中，始终保持着技术、质量与价格的优势，具有极强的市场竞争力，当前美国及其部分盟国对华为 5G 的干预与禁用，已经成为华为进一步发展的严重障碍。

2018 年 7 月，“五眼联盟”（Five Eyes）<sup>②</sup> 在加拿大举行年度会议，华为 5G 成为会议讨论的首要议程。会后，五国立即对华为展开了“密集封锁”，不仅致力于将华为从本国 5G 合作名单中剔除，还决议共同阻止华为在其他西方国家建设 5G。<sup>③</sup> 2018 年 8 月，美国总统唐纳德·特朗普（Donald Trump）签署了美国《2019 财年国防授权法案》，其中第 889 条禁止所有美国政府机构从华为购买设备和服务。随后，美国又加紧向其盟友施压，以网络安全风险为由敦促盟国停止采购华为设备、禁用华为建设 5G，这场封锁华为的行动迅速由美国扩展到其联盟体系。然而，在接收到禁用华为 5G 的联盟指令后，联盟成员国的态度却出现了较大分歧（见表 1）。

从表 1 中可以看出，目前已禁用或倾向禁用华为 5G 的美国盟国主要集中在亚太地区，与之相比，尽管欧洲大国同样身为美国的重要盟友，也同样遭遇美国的游说和施压，但对华为 5G 的态度却更倾向于部分禁用或不禁用。进一步分析表 1 之后，可以发现两点现实困惑：其一，同样面对美国的施压，为何美国的亚太盟友比欧洲盟友更明确地表现出追随行为？其二，为何在欧洲地区，仅欧洲五大电信运营商<sup>④</sup>所在国，就对华为 5G 表现出三种不同的态度，即在核心网中禁用、倾向不禁用以及接纳支持？在此基础上，本文应当进一步归纳与总结的是：美国在联盟体系内发出禁用华为 5G 的指令

<sup>①</sup> 参见《华为投资控股有限公司 2018 年年度报告》。

<sup>②</sup> “五眼联盟”的历史可追溯到第二次世界大战时同盟国发布的《大西洋宪章》。它是一个在英美协定下组成的国际情报分享团体，成员包括澳大利亚、加拿大、新西兰、英国和美国五国。

<sup>③</sup> Chris Uhlmann and Angus Grigg, “Secret Meeting Led to the International Effort to Stop China’s Cyber Espionage”, *Financial Review*, December 13, 2018, <https://www.afr.com/world/asia/secret-meeting-led-to-the-international-effort-to-stop-chinas-cyber-espionage-20181213-h192ky>.

<sup>④</sup> 根据国际知名通信媒体 Total Telecom 发布的历年“全球电信运营商排名”得出，欧洲五大电信运营商为 Vodafone（英国）、Deutsche Telekom（德国）、Orange（法国）、Telecom Italia（意大利）、Telefonica（西班牙）。

后，造成各盟国态度不一，政治风险程度不同的因果机制是怎样的？

表 1 美国及其主要盟友对待华为 5G 的态度（截至 2019 年 12 月 1 日）

	国家	政府对华为参与本国 5G 建设的表态
禁用	美国	禁止美国政府和承包商使用华为产品，禁止华为参与 5G 建设
	澳大利亚	禁止华为参与澳大利亚 5G 建设项目招标
	新西兰	禁止运营商使用华为设备建设 5G 的申请，表示不会承认运营商已与华为签订的 5G 协议
	日本	禁止采购对国家安全构成风险的电信设备，已选择了华为以外的 5G 供应商，并拆除了原有华为 4G 设备
	捷克	禁止华为参与 5G 建设，并要求政府官员停止使用华为手机，拆除已有华为网络设备
倾向禁用	加拿大	政府未发布明确禁令，但已斥资与诺基亚展开 5G 研究
	韩国	政府未发布明确禁令，但三大运营商中已有两家明确排除华为
	波兰	政府未发布明确禁令，但已与美国签署 5G 合作协议拟排除华为
	丹麦	政府未发布明确禁令，但已选用爱立信建设 5G 网络
	挪威	政府称因担忧安全问题，可能将华为排除在 5G 建设之外
部分禁用	英国	政府曾批准华为有限参与 5G，后由于政局变化，新政府未公布决定，但多家运营商已在 5G 核心网之外使用华为设备
	法国	政府不会干涉运营商自主选择设备，华为可以参与 5G 竞标，但即使中标，也无法访问部分数据
	意大利	政府曾否认禁用华为，后由于政局变化，新政府拟使用“黄金权力”审查华为，并对已采购的华为 5G 设备提出了“条件和要求”
	荷兰	政府尚未公布对华为的安全评估结果，但最大运营商已与华为合作部分 5G 业务，核心网建设将选择西方公司
	巴林	政府称将在 5G 商用网络中部分使用华为技术
倾向不禁用或不禁用	德国	政府没有计划阻止华为参与 5G，但华为需要符合安全和技术要求才可参与竞标，最终决定仍需与运营商磋商
	匈牙利	政府认为没有证据表明华为存在安全威胁，并称若有更多国家使用华为设备，将在未来 5G 建设中一同采用
	西班牙	已选择华为作为核心供应商，开通首个商用 5G 网络
	葡萄牙	已与华为展开 5G 合作，并将在里斯本建设华为 5G 服务中心
	土耳其	已与华为共同建设面向 5G 演进的全云化核心网项目
	菲律宾	政府认为华为不存在安全问题，主要运营商已与华为完成 5G 测试，并计划采用华为技术推出 5G 服务
	泰国	政府认为华为不存在安全问题，已与华为合作建立了东南亚市场首个 5G 测试平台

资料来源：作者根据华为官方声明、相关国家政府文件，以及《华尔街日报》《金融时报》《泰晤士报》等西方主流媒体的相关报导整理得出。参见 <https://www.huawei.com/cn/press-events/news>; <https://wall-street.com/>; <http://m.ftchinese.com/>; <https://www.thetimes.co.uk/>

## （二）政治风险成因的既有研究视角

随着海外利益保护的重要性不断提升，国际关系、国际经济与贸易以及企业管理等领域的学者均对政治风险的成因进行了不同程度的探讨，本文将既有研究成果归纳为是从这三种视角——国家间关系、跨国公司与东道国关系以及企业属性行和技术特征——讨论得出的。下文将结合华为案例，对这些研究成果进行简单梳理，并在批评与借鉴的基础上确定本文的分析视角。

### 1. 基于国家间关系的分析视角

21世纪以来，随着经济全球化的不断发展和跨国公司力量的壮大，学者们对政治风险的研究重点开始从东道国的直接和极端政治风险（如战争、政变、政府没收征用企业资产等），向非极端政治风险（如第三国干预、恐怖主义、民族主义和文化差异等）转变。<sup>①</sup> 在探讨政治风险发生的原因时，东道国的环境也不再被视为决定性因素，跨国公司母国环境、国际关系和全球整体环境等都被纳入考察范围之内。<sup>②</sup> 近年来，特别是由于东道国与跨国公司母国、甚至第三国的政治、经济、安全关系发生变化，进而影响跨国公司海外经营与利益的案例时有发生。华为遭遇的政治风险，也正是在中美两国经贸关系紧张、科技角逐不断升级的背景之下发生的。

现有成果对中美竞争主要有三种看法：第一，经济潜力是中美竞争的核心。当前中美之间的结构性矛盾尚未表现为对国际领导权的竞争，而是体现在争夺世界头号经济强国的较量上。现阶段美国主要担忧的是中国经济实力不断累积，进而在军事安全和经济发展模式上形成挑战美国的物质能力，因此中美竞争和美国对华体系压力将主要存在于经济领域。<sup>③</sup> 第二，技术优势是中美竞争的核心。国家在国际生产分工体系中的地位，决定了国家在国际财富与权力分配中的地位，而技术优势则是当今国际生产分工体系中的核心

---

<sup>①</sup> Mark Fitzpatrick, "The Definition and Assessment of Political Risk in International Business: A Review of Literature", *Academy of Management Review*, Vol. 8, No. 2, 1983, pp. 249-254; Wenlee Ting, "Multinational Risk Assessment and Management: Strategies for Investment and Marketing Decisions", *The International Executive*, Vol. 20, No. 2, 1988, pp. 31-33.

<sup>②</sup> Simon Jeffrey, "Political Risk Assessment: Past Trends and Future Prospects", *Columbia Journal of World Business*, Vol. 17, No. 3, 1982, pp. 62-71.

<sup>③</sup> 高程：《中美竞争视角下对“稳定发展中美关系”的再审视》，载《战略决策研究》2018年第2期，第14~25页；高程：《中美竞争与“一带一路”阶段属性和目标》，载《世界经济与政治》2019年第4期，第58~78页。

要素。美国作为现有国际生产分工体系中的主导国，为了维护自身技术垄断的优势地位，势必会阻挠后发国家发展可能引领世界经济和技术潮流的产品。<sup>①</sup> 第三，高科技产业是中美竞争的核心。全球化时代大国间竞争已经发生了本质变化，从如何防止战争开始转向如何确保产业安全。这是因为一旦某国具有竞争优势的高端产业被他国超越，将导致该国整个国民经济出现结构性危机。<sup>②</sup> 中国高科技产业因此成为美国的重点打压目标。

无论是从经济、技术还是从产业角度来解读近期的中美竞争，都反映出中国经济、技术发展以及产业升级确已对美国的固有优势造成了冲击。尤其是 5G 不仅能够产出巨大的经济效益，更可能成为引领下一代技术革命的核心产品，因此可以说，华为在 5G 领域掌握的部分先机严重触动了美国的敏感神经。在国际无线标准化机构 3GPP（第三代合作伙伴计划）的 RAN1（无线物理层）87 次会议上，华为凭借 Polar 方案从两大竞争对手（美国高通主导的 LDPC 码和法国主推的 Turbo 2.0 方案）中胜出，使 Polar 码被确定为 5G eMBB（增强移动宽带）场景的控制信道编码方案。2018 年，美国无线通信和互联网协会（CTIA）发布的《全球 5G 竞争》报告称，在推出下一代超高速无线技术方面，中国准备最为充分，韩国第二，美国第三。<sup>③</sup> 对于长期占据全球科技尖端位置的美国来说，其认为，中国和华为在通信科技领域的快速发展已经威胁到了美国对 5G 的主导权，令美国更难以接受的是，一家非西方企业将要为未来的数字技术制定工业标准。因此，特朗普政府将中美在 5G 领域的竞争定性为“新军备竞赛”，认为谁控制了 5G，谁就能在情报、经济和军事上领先他国，并且这是一场零和博弈，只可能存在一个赢家。<sup>④</sup> 中美竞争加剧，以及主导美国的零和思维模式成为华为 5G 遭到美国禁用和打压的原因之一，也成为本文研究的重要背景。然而，从国家间关系

---

<sup>①</sup> 黄琪轩：《技术大国起落的历史透视——政府主导的市场规模与技术进步》，载《上海交通大学学报》（哲学社会科学版）2013 年第 2 期，第 17~27 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：《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。

<sup>②</sup> 雷少华：《超越地缘政治——产业政策与大国竞争》，载《世界经济与政治》2019 年第 5 期，第 131~154 页。

<sup>③</sup> 吴明洲、蔡淑敏：《美调查华为，或忧 5G 竞争落后中国》，载《国际金融报》2018 年 4 月 30 日，第 2 版。

<sup>④</sup> David E. Sanger, Julian E. Barnes, Raymond Zhong and Marc Santora, "America Pushes Allies to Fight Huawei in New Arms Race with China", *The New York Times*, January 26, 2019.

变化的角度却无法更进一步地解释这一现象，即为何其他国家在与中国或美国互动关系并无明显变化的情况下，仍然做出禁用华为的决定？

## 2. 基于跨国公司与东道国关系的分析视角

20世纪90年代以来，制度理论的发展为跨国公司与政治风险的研究提供了新的视角，其核心观点是，强调企业在海外生存和发展的“游戏规则”之一是必须适应东道国的制度环境。既有研究成果普遍认为，跨国公司母国与东道国之间存在天然的制度距离，即国家在管制、规范和认知三个制度维度上的差异，这成了引发政治风险的重要因素。<sup>①</sup>为了测量制度距离，学者们开发了二分法、三支柱、四象限、四维度以及九维度等多个量表，<sup>②</sup>并发现母国与东道国之间制度距离越大，跨国公司的经营环境越复杂，外来者劣势就越突出，遭遇政治风险的可能性也就越大。这种效应在发展中国家和发达国家之间表现得格外明显。<sup>③</sup>

目前，宣布禁用华为5G的国家主要集中在西方发达资本主义国家，对于在中国土生土长的华为来说，无论是企业管理制度、经营理念还是行为模式，的确与这些国家固有的法律制度、文化观念以及社会规范存在较大的差异，这使得华为与西方企业相比具有更强的外来者劣势。因此，当美国告知盟友华为可能会留有“后门”而从事威胁国家安全活动时，制度距离带来的鸿沟使华为难以在短时间内获得东道国政府、通信运营商以及民众的信任与支持。在这样的情况下，部分国家政府和运营商便会选择将华为排除在5G建设名单之外，转而选择与诺基亚、爱立信等制度距离较小的企业合作。

制度距离理论从国际经济贸易与企业管理的角度出发，对政治风险中的两大主体——跨国公司和东道国政府——的行为做出了简洁、可量化的分

---

<sup>①</sup> Tatiana Kostova, *Success of the Transnational Transfer of Organizational Practices Within Multinational Companies*, Minnesota: University of Minnesota, 1996; Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

<sup>②</sup> 关于制度距离量表的总结与评价，参见陈怀超、范建红：《制度距离构成维度的厘定和量表开发》，载《管理评论》2014年第9期，第69~77页。

<sup>③</sup> 参见张红娟、周常宝、孙为政、张丽：《制度落差、社会资本与跨国公司海外子公司合法性》，载《管理学报》2015年第7期，第969~975页；Tatiana Kostova and Srilata Zaheer, “Organizational Legitimacy under Conditions of Complexity: The Case of the Multinational Enterprise”, *Academy of Management Review*, Vol. 24, No. 1, 1999, pp. 64-81; Dean Xu, Yigang Pan and Paul W. Beamish, “The Effect of Regulatory and Normative Distance on MNE Ownership and Expatriate Strategies”, *Management and International Review*, Vol. 44, No. 3, 2004, pp. 285-307.

析。然而，现有成果大多将制度距离视为常量，以此研究跨国公司在投资前和进入东道国市场时规避政治风险的最佳策略，对企业投资后的项目管理与国际化运营关注不够。<sup>①</sup> 这导致跨国公司母国与东道国之间的制度距离被固化，难以解释为何与中国制度距离差距较大且彼此相近的欧洲国家，会出现不同的政策反应，也无法说明为何相比欧洲国家，与中国制度距离较小的日本反而更加果断地禁用华为。

### 3. 基于企业属性和技术特征的分析视角

企业所有制类型、行业性质等固有属性本身就可能为跨国公司带来海外政治风险。在东道国政府看来，国有企业受母国政治议程影响较多，可能在海外投资活动中夹带非经济性动机，意在汲取东道国的能源、尖端技术或施加地缘影响。<sup>②</sup> 同时，国有企业享有的政府财政补贴、低息贷款等经济和政策支持，对其他企业形成了不正当竞争的压力，可能引起东道国市场规制震荡。<sup>③</sup> 因此，国有企业往往更容易成为东道国政府干预和抵制的对象。此外，电子通信等行业的跨国公司由于技术和设备铺设范围广、渗透性强，可能获取涉及国家安全的信息和情报，这种行业特点使得电信类企业在很多国家都成了接受审查率最高的外资行业。<sup>④</sup> 除企业属性外，5G 的技术特征也使这一项目容易被政治化和安全化。与 3G、4G 网络相比，5G 核心网的权限正在扩大，出现了访问控制、数据路由等更为敏感的功能。与此同时，5G 架构下边缘网与核心网的界限逐渐模糊，其速度和时延需要将更多数据通过网络

---

<sup>①</sup> 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461~470页。

<sup>②</sup> 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108~130页；Carl Henrik Knutsen, Asmund Rygh and Helge Hveem, “Dose State Ownership Matter? Institutions’ Effect on Foreign Direct Investment Revisited”, *Business and Politics*, Vol. 13, No. 1, 2011, pp. 1-31; Bates Gill and James Reilly, “The Tenuous Hold of China Inc. in Africa”, *Washington Quarterly*, Vol. 30, No. 3, 2007, pp. 37-52.

<sup>③</sup> 王碧珺、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106~128页；James A. Caporaso, “Dependence, Dependency, and Power in the Global System: A Structure and Behavioral Analysis”, *International Organization*, Vol. 32, No. 1, 1978, pp. 13-43.

<sup>④</sup> 以美国为例，美国外国投资委员会（CFIUS）最近一次发布的年度报告显示，2009~2015年间，受到审查的计算机和电子行业相关外来投资高达151起，约占全部受审查交易量770起的20%，并且这一数字呈现逐年上升的趋势。参见美国外国投资委员会（CFIUS）年度报告，<https://www.treasury.gov/resource-center/international/foreign-investment/pages/cfius-reports.aspx>。



边缘设备而非中央服务器中转，这种变化使得此前部分国家在部署网络设施时，在边缘网与核心网选用不同供应商以保障网络安全的策略变得难以实现。<sup>①</sup>

具体到华为 5G 事件中，尽管华为属于民营企业性质，但却仍被一些国家视为“国有企业”，出现这种情况的原因是：其一，华为创始人任正非在 1974 年曾以基建工程兵的身份应征入伍，其职位相当于技术副团级（无军衔）。这样的经历被部分国家认为华为与中国政府和军方存在密切关系，很有可能为中国政府的情报需求和间谍活动提供便利。其二，华为的发展受益于国家采购基金、国有政策性银行补贴融资，以及国家对其研究的资助，这在一些国家眼中同样成为华为具有国有背景的证据。<sup>②</sup> 因此，基于对华为企业所有制类型的误解，以及华为本身高度敏感的行业性质，美国、英国、澳大利亚等国此前已多次以威胁国家安全为由，或是阻止华为的收并购活动，或是在华为参与招标时区别性地设置严苛的条件。<sup>③</sup> 然而，从现实情况来看，美国的盟国对华为企业属性和 5G 技术特点的认知并未出现明显差异，因此，从企业属性与技术特征两方面虽然可以更全面地理解政治风险，但却不足以解释多国政府的不同态度。

以上三种研究分别从宏观、中观与微观的视角分析了政治风险产生的原因，既涉及国际关系、国际经济与贸易、企业管理等多个学科的理论，也兼顾跨国公司、母国、东道国等行为主体，特别是对于中美互动关系的把握，成为本文后续研究的起点。然而，既有成果至少存在三点不足：第一，研究对象大多是在特定国家或地区因政治风险而利益受损的跨国公司，所得结论也往往将政治风险与国家政治环境、地区局势关联在一起。像华为 5G 这样基于企业层次的技术与活动而引发的多国联合封锁，并且各国政治风险程度不同的案例并不多见。第二，学者们对政治风险的状态基本保持着发生—未发生的二元判断，导致三种分析视角都着力于寻找政治风险发生的动因，而

---

<sup>①</sup> 戴维·邦德、金奇：《5G 安全顾虑威胁华为国际业务》，《金融时报》中文网，2018 年 12 月 3 日，<http://www.ftchinese.com/story/001080497>。

<sup>②</sup> “A Transactional Risk Profile of Huawei”，RWR Advisory Group，February 13，2018。

<sup>③</sup> 典型事例包括：2005 年华为收购马可尼公司，以及 2011 年竞标伦敦地铁网络建设，均被英国政府以“威胁国家安全”为由否决；2007 年和 2008 年华为两次收购 3Com 公司，以及 2011 年收购 3Leaf 公司，均被美国政府以“威胁国家安全”为由否决；2012 年澳大利亚以“威胁国家安全”为由禁止华为参与国家宽带网络建设。

忽视了政治风险还有可能在某些因素的作用下增强、减弱或是消解。第三，以上三种视角彼此相对独立并缺乏相互借鉴，未能全面把握跨国公司与政治风险的互动关系。这主要体现在，国际关系学者更注重跨国公司承载国家海外利益的政治作用而非经济能动性，<sup>①</sup> 从而将跨国公司视为风险的被动承受者，缺乏对企业行为触发、抵御甚至扭转政治风险的关注。国际经济贸易及企业管理的学者则往往将跨国公司定义为单纯的经济行为体，而忽视了跨国公司海外经营与其母国以及国际关系之间的密切联系。这些不足都使得华为 5G 案例中的现实困惑只能得到部分的理论解释，因此需要我们跨越研究层次、融合多元视角，构建一个更为完整而严谨的分析框架。

## 二、联盟压力、跨国公司本地嵌入水平与政治风险

经过研究回顾后可知，政治风险是在国家与跨国公司两个行为体的互动过程中产生的，国际环境、制度距离和企业属性都可能触发政治风险。但本文不仅希望发掘导致华为 5G 遭遇政治阻碍的因素，更致力于探寻美国联盟体系内各国政治风险程度分化的原因，因此还需进一步借鉴国际关系理论与国际政治经济学的有益成果。

### （一）理论框架

当前国际政治经济学主要存在以体系为中心、以国家为中心和以社会为中心的三种研究路径。<sup>②</sup> 这三种路径认为，影响国家对外经济政策的决定性因素分别是国家在世界经济体系中的位置、国家政治制度和行政结构以及社会群体的利益偏好。<sup>③</sup> 由于本文属于解释性研究，研究重点不在于检验或发展理论，因此更倾向于打破范式之间的壁垒，筛选不同层次上最具解释力的

---

<sup>①</sup> Biao Zhang, “State Transformation Goes Nuclear: Chinese National Nuclear Companies’ Expansion into Europe”, *Third World Quarterly*, Vol. 40, No. 8, 2019, pp. 1459-1478.

<sup>②</sup> 李巍：《体系·社会·国家——美国对外经济政策的三种研究路径》，载《国际观察》2008年第1期，第74~76页。

<sup>③</sup> G. John Ikenberry, David A. Lake and Michael Mastanduno, “Introduction: Approaches to Explaining American Foreign Economic Policy”, *International Organization*, Vol. 42, No. 1, 1988, pp. 1-14; Peter Katzenstein, “International Relations and Domestic Structures: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States”, *International Organization*, Vol. 29, No. 4, 1976, pp. 1-45; 王正毅：《构建一个国际政治经济学的知识框架——基于四种“关联性”的分析》，载《世界经济与政治》2009年第2期，第6~12页。

变量。此外，本文还从新古典现实主义<sup>①</sup>中获得了启发，认为只有将体系层次与单元层次的要素结合起来，才能解释不同国家在应对相似国际环境时，对华为 5G 表现出的不同意图、目标与偏好。<sup>②</sup> 基于上述理论逻辑和对华为 5G 事件的现实考察，本文在如下演绎推理过程中构建起一个解释框架。

首先，应当准确把握华为 5G 遇阻的实质，这决定了美国的盟友在决策时面对的体系环境。仅从以贸易投资的角度来看，东道国投资监管部门对外资进行监管与安全审查，是一项非常普遍的行为，美国早在 1975 年就设立了外国投资委员会（CFIUS），即使是一些来自英国、法国等盟国的涉及关键设施和技术投资也需要经过 CFIUS 的安全审查。<sup>③</sup> 虽然此前美国政府也曾多次拒绝华为的收并购活动，但如此大规模地联合盟友围堵华为尚属首次，使得华为 5G 事件突破了中美两国贸易争端的范畴。因此，有学者从国际安全和大国竞争的视角指出，全球化时代的大国竞争已经从军事、经济领域向技术领域扩展，同时无政府体系仍驱使大国最大化地扩充相对权力以获取安全，而安全取决于国家军事实力，军事实力则取决于经济实力和尖端科技水平。<sup>④</sup> 如此看来，华为事件更像是一场守成大国美国与新兴大国中国为争夺 5G 领导权而展开的竞争，美国的目的是阻止中国在先进技术领域赶超自身，从而实现绝对安全，完成霸权护持。

在这一背景下，美国盟友所面临的体系环境实际上是相似的：美国虽然将中国视为“霸权挑战国”，但中国仅仅在 5G 等少数领域威胁到美国的领导权，在其他很多技术领域与美国仍存在较大差距，更不必说在经济与军事领域全面超越美国。因此，中国的 5G 优势并未动摇国际体系的基本结构，对美国盟友来说，美国仍然是国际体系中唯一的超级大国，有能力为联盟提供可靠的安全产品，盟国自身与中国也并不存在类似新兴大国与守成大国之间的结构性冲突。

其次，通过厘清美国封锁华为 5G 的策略与行动，可以明确影响其盟国

---

<sup>①</sup> 关于新古典现实主义主要观点和代表性研究的述评，参见陈志瑞、刘丰：《国际体系、国内政治与外交政策理论——新古典现实主义的建构与经验拓展》，载《外交评论》2014 年第 3 期，第 111~128 页。

<sup>②</sup> 刘丰、陈志瑞：《东亚国家应对中国崛起的战略选择：一种新古典现实主义的解释》，载《当代亚太》2015 年第 4 期，第 15 页。

<sup>③</sup> 王碧珺：《中美直接投资：挑战与破局》，载《国际经济评论》2013 年第 5 期，第 112 页。

<sup>④</sup> 雷少华：《超越地缘政治——产业政策与大国竞争》，载《世界经济与政治》2019 年第 5 期，第 134 页。

决策的外部因素。从目前来看，美国对华为的封锁主要是依托其已有的联盟体系来进行的，<sup>①</sup>并未与他国组建新的经济或技术联盟，涉及的盟国主要包括美国领导下的多边军事联盟北大西洋公约组织（以下简称“北约”）的主要成员国，在亚太地区与美国保持双边联盟关系的澳大利亚、日本、韩国、泰国和菲律宾，以及美国、英国、澳大利亚、新西兰和加拿大组成的“五眼联盟”情报系统。上述联盟组建的初衷无疑是为了应对共同的军事安全威胁，然而在苏联解体后，美国主导的联盟体系非但没有随着外部威胁的减弱而瓦解，反而在不断地扩大势力范围。<sup>②</sup>这很大程度上是因为冷战后美国多次根据国际环境变化调整了联盟战略目标，如打击恐怖主义、防止核扩散、应对非传统安全威胁等，从而拓展和泛化了其联盟体系存续的使命。对美国而言，其联盟体系不仅可以充当美国实现霸权护持、制衡竞争对手的工具，<sup>③</sup>还能够敦促盟友在除军事安全以外的更广泛议题上支持美国的决策，采取美国所期望的政策和行动以服从美国的整体战略需要。<sup>④</sup>

华为一事也是如此。在 5G 与军事安全不存在直接关联的情况下，美国便需要构建出一个共同的外部安全威胁，以此来增强联盟凝聚力。<sup>⑤</sup>2018 年年底，美国向盟国发送了一份简报，指出华为曾私自收集用户隐私、窃取商业机密，并可能协助中国政府获取情报或攻击网络。美国声称，一旦有盟友使用华为 5G 设备，将会威胁到整个联盟体系的通信和军事情报安全，进而发出了要求各国联合抵制华为 5G 的联盟指令。<sup>⑥</sup>然而，盟国在收到指令后，除澳大利亚、日本、新西兰明确表示追随外，其他国家或是不愿做出决定，或是表示无法完全禁用。

---

① 下文提到的美国联盟虽然是各自独立而非统一的联盟，但美国政府通常将它们描述和规划为一个覆盖全球的联盟网络，因此，在学术研究中可将其整体视为一个以美国为中心的联盟体系。

② Robert B. McCalla, “NATO’s Persistence after the Cold War”, *International Organization*, Vol. 50, No. 3, 1996, p. 450.

③ Barry R. Posen and Andrew L. Ross, “Competing Visions for U. S. Grand Strategy”, *International Security*, Vol. 21, No. 3, 1996-1997, pp. 5-53.

④ 刘丰：《美国的联盟管理及其对中国的影响》，载《外交评论》2014 年第 6 期，第 94 页。

⑤ 一般认为，单极体系下的霸权联盟因外部威胁的弱化，联盟凝聚力也会随之减弱。但当外部威胁增强时，联盟凝聚力将会提高。参见 Patricia A. Weitsman, *Dangerous Alliance: Proponents of Peace, Weapons of War*, Stanford: Stanford University Press, 2004, pp. 17-29.

⑥ Julian E. Barnes, “Administration Readies Order to Keep China out of Wireless Networks”, *The New York Times*, February 12, 2019, <https://www.nytimes.com/2019/02/12/us/politics/trump-china-wireless-networks.html>.

由于联盟反馈并不理想，美国便开始在多种场合渲染华为的安全威胁，并游说盟国政府与运营商，表示未来可能为禁用华为 5G 的国家提供财政援助。<sup>①</sup> 在使用言语说服与正面诱导激励成效不显著的情况下，美国对盟友发出警告称，使用华为将破坏联盟集体安全，并威胁对不服从指令的国家采取惩罚措施。例如，2019 年 5 月，美国国务卿迈克·蓬佩奥（Mike Pompeo）在英国演讲时称，如果英国使用华为建设 5G，此举将会损害美英情报联盟；之后又在访问德国时威胁道，批准华为参与 5G 建设的国家，将可能被关闭情报访问入口。<sup>②</sup>

虽然美国极力将华为 5G 与联盟共同安全利益联系起来，但始终没有确凿证据支持其论断，大部分盟国也不认为使用华为技术会对本国的生存与安全构成实质威胁。因此，在安全威胁并不明确和紧迫的情况下，制衡威胁无法为联盟合作提供充足动力，<sup>③</sup> 大多数成员国更倾向于追求本国国家利益，根据禁用华为的成本和收益进行决策。从目前来看，在华为 5G 受阻后，中国政府主要是批评美国肆意炮制和散播华为 5G 的安全威胁，反对泛化国家安全概念而滥用国家力量打压特定中国企业。相关声明大多仅针对美国，并没有对追随美国的盟国过分指责或发出威胁的外交信号，日本、澳大利亚禁用华为 5G 后，其与中国的双边关系也未出现明显波动。<sup>④</sup> 由此可以判断，影响美国盟友成本和收益的外部力量主要来自于美国而非中国，即追随美国可能在建设 5G 时获得财政援助、增强与美国的联盟凝聚力；违背美国指令则可能无法获取部分情报信息、损害与美国的安全和技术合作等，这成为美国盟友决策时面临的“联盟压力”。

最后，国家是目标导向型的理性行为体，在制定政策时，是以实现整体

---

<sup>①</sup> Stu Woo and Kate O’Keeffe, “Washington Asks Allies to Drop Huawei”, *The Wall Street Journal*, November 23, 2018, <https://www.wsj.com/articles/washington-asks-allies-to-drop-huawei-1542965105>.

<sup>②</sup> Julian E. Barnes and Adam Satariano, “U.S Campaign to Ban Huawei Overseas Stumbles as Allies Resist”, *The New York Times*, March 17, 2019, <https://www.nytimes.com/2019/03/17/us/politics/huawei-ban.html>; David Brunnstrom, “Pompeo Tells Germany: Use Huawei and Lose Access to Our Data”, *Reuters*, May 31, 2019, <https://www.reuters.com/article/us-usa-germany/pompeo-to-germany-use-huawei-and-lose-access-to-our-data-idUSKCN1T10HH>.

<sup>③</sup> 宋伟：《联盟的起源：理性主义研究新进展》，载《国际安全研究》2013 年第 6 期，第 8~9 页。

<sup>④</sup> 中国政府的相关声明可参见外交部发言人表态，[https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt\\_674879/fyrbt\\_674889/](https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/)；中澳、中日关系可参考清华大学国际关系研究院发布的《中国与大国关系数据库》（截至 2019 年 5 月），[http://www.imir.tsinghua.edu.cn/publish/iis/7522/2019/20190828113805424878128/20190828113805424878128\\_.html](http://www.imir.tsinghua.edu.cn/publish/iis/7522/2019/20190828113805424878128/20190828113805424878128_.html)。

国家利益为目标的。<sup>①</sup> 绝大多数国家对于 5G 的利益诉求都是在保证通信安全的情况下，以更短的时间、更低的价格获得更优质的技术设备。因此，暂且抛开美国对盟友施加的压力不谈，仅从国内层次来看，国家对华为 5G 项目的评估主要有两方面，一是对使用华为建设 5G 的成本核算，包括技术水平与时间、价格成本；二是对华为的安全认知，即华为 5G 的安全风险是否可控、是否会威胁国家安全。

客观来讲，与其他供应商相比，华为 5G 在技术与价格方面的优势是毋庸置疑的。华为目前的 5G 相关专利数量居世界第一，技术成熟度至少领先其他国家 12 个月，并在实际运行中具有速度快、多连接、低时延的三大技术优势。<sup>②</sup> 同时，在保证质量的前提下，华为 5G 设备的报价大约要比主要竞争对手爱立信、诺基亚低 20%~30%。此外，由于 5G 需要建立在 4G 设备的基础上，导致国家原有通信网络的建设情况也将影响各国政府对华为 5G 的总体成本核算结果。这体现在如果一国在 4G 中就已使用华为设备，那么沿用华为建设 5G 就能够节省设备升级成本与测试时间，禁用华为则不得不拆除原有华为 4G 设备，并承担更换设备的额外费用以及 12~18 个月的测试时间。<sup>③</sup> 因此，一国此前与华为的合作越密切，使用华为的技术和设备越多，禁用华为 5G 的时间与价格成本也就越高。

另外，华为与东道国的合作时间与程度还将影响国家对华为 5G 的安全认知。一般来说，跨国公司进入东道国市场后，将会开启对该国政治、经济和社会制度规范的学习过程，并且企业制度学习的时间越长，其行为决策越能够与东道国政府和社会的行为偏好保持一致。这将帮助企业获取合法性地位，进而赢得政府和公众对其活动的信任和认同，促使东道国政府在评估企业项目时，更多地考虑企业表现而非其母国或企业属性。<sup>④</sup> 为了全面考察华

---

<sup>①</sup> David A. Lake, "The State and American Trade Strategy in the Pre-Hegemonic Era", *International Organization*, Vol. 42, No. 1, 1988, pp. 34-58.

<sup>②</sup> 杨俊峰：《中国智造的创新传奇》，载《人民日报》（海外版）2019 年 8 月 20 日，第 5 版。

<sup>③</sup> Gwénaëlle Barzic, "Europe's 5G to Cost \$62 Billion More if Chinese Vendors Banned; Telcos", *Reuters*, June 7, 2019, <https://www.reuters.com/article/us-huawei-europe-gsma-idUSKCN1T80Y>.

<sup>④</sup> Mark C. Suchman, "Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches", *Academy of Management Review*, Vol. 20, No. 3, 1995, pp. 571-610; Witold J. Henisz and Bennet A. Zelner, "Legitimacy, Interest Group Pressures, and Change in Emergent Institutions: The Case of Foreign Investors and Host Country Government", *Academy of Management Review*, Vol. 30, No. 2, 2005, pp. 361-382.

为与美国主要盟友的合作情况，本文拟在单元层次引入“跨国公司本地嵌入水平”这一变量，并认为跨国公司本地嵌入水平越高，在已有合作基础上推进5G的时间与价格成本越低；同时，企业与东道国政府和社会的交流联系也越密切，越有可能缓解东道国的安全担忧。

至此，本文通过从国际体系到美国联盟体系，再到盟友国内层次的理论推演后发现，在华为5G问题上，美国盟友面临的国际体系环境是相似的，即体系中不存在明确的威胁与紧迫的安全压力，它们也不具有与中国争夺5G领导权的战略意图。<sup>①</sup>因此，可以基本剔除国际体系因素对盟国决策的影响。本文认为，美国盟国对华为5G的态度是由国家外部和内部两个层次上的变量决定的。外部力量主要来自于联盟体系内主导国美国对成员国施加的压力，盟国实际承受的联盟压力越高，国家决策范围越小，越倾向于禁用华为。同时，在国内层面，跨国公司本地嵌入水平的高低将会影响国家对华为5G的成本测算与安全认知，进而影响国家决策，即跨国公司嵌入水平越高，国家越倾向于接受华为。为进一步解释具体国家对华为5G的政策，还需要在对联盟压力与跨国公司本地嵌入水平两个自变量进行操作化的基础上，对二者取值进行匹配与组合。

## （二）联盟压力的操作化

在华为事件中，可将联盟压力描述为美国为了让盟友与自己一同禁用华为5G，通过说服、诱导与强迫等途径对盟国施加的压力。在既有的研究中，影响联盟压力水平的变量主要有以下三个：一是国际体系结构。鉴于从多极到两极再到单极体系下，联盟安全困境依次降低，<sup>②</sup>单极体系下的联盟大多无需面临迫在眉睫的安全生存挑战，因此成员国追随主导国的动力更多地表现为保障和扩展本国利益，而非对抗威胁。<sup>③</sup>这将极大地疏解主导国对成员国施加的压力，在非军事安全问题上更是如此。二是盟国的威胁认知。除了联盟共同安全威胁外，联盟内部分国家还会因地区安全压力或权力格局变化而感到外部威胁水平增强。这些国家为了遏制对手或获取更多的安全保护，

---

<sup>①</sup> Lin Hongyu, “Five Eyes Countries should Follow National Interests Rather than US Opinions”, *Global Times*, February 28, 2019, <http://www.globaltimes.cn/content/1140521.shtml>.

<sup>②</sup> Stephen M. Walt, “Alliances in a Unipolar World”, *World Politics*, Vol. 61, No. 1, 2009, pp. 98-99.

<sup>③</sup> Randall L. Schweller, “Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In”, *International Security*, Vol. 19, No. 1, 1994, p. 74.

有时甚至会选择牺牲部分国家自主性和福利而采取与主导国一致的政策行动，因此它们对联盟关系恶化的风险也格外敏感。<sup>①</sup> 三是联盟内部关系。在非对称联盟中，实力不对等导致成员国对主导国必然存在着一定的依附关系，但因各国对主导国的依附程度并不相同，体现出的联盟关系也存在差别。有学者指出，美国与多边联盟北约盟友的关系更类似于平等伙伴，而与亚太双边盟友的关系则明显带有支配与从属的关系特征。<sup>②</sup> 一般认为，联盟关系越不对等，主导国约束和管理成员国的能力越强，<sup>③</sup> 成员国感受到的联盟压力也就越大。

结合已有变量以及美国封锁华为的实际行动可以发现，各国在华为 5G 问题上的利益分歧加剧了美国协调盟友政策的难度，在这种情况下，美国更急于获得联盟中地区大国的支持，特别是国土中设有美国军事基地且又与华为合作密切的盟国，如英国、德国、意大利等，相比之下，暂时无暇对中小盟国加紧施压或频繁与其讨价还价。另外，盟国威胁认知越高，对美国依附性越强时，与美国的联盟凝聚力会呈现强化的趋势。因此，可通过联盟凝聚力的变化趋势来考察这两个变量。

具体来说，盟国所感受到的联盟压力由国家相对实力及其与美国的联盟凝聚力变化趋势来决定。一方面，联盟中相对实力较强的国家往往在地区事务上具有更大的影响力，如英国、法国和德国。如果它们能够追随美国，那么既可以迅速壮大封锁华为的力量，又可以吸引或迫使地区中小国家加入其中。因此，这些国家必然成为美国重点游说与施压的对象，其感受到的联盟压力自然也较大。另一方面，联盟凝聚力指的是联盟成员国在目标、战略和战术上达成一致，以及针对要达成的目标所表现出的协调行动的能力。<sup>④</sup> 从

---

<sup>①</sup> James D. Morrow, "Alliances and Asymmetry: An Alternative to the Capability Aggregation Model of Alliances", *American Journal of Political Science*, Vol. 35, No. 4, 1991, pp. 904-933; 凌胜利:《联盟管理:概念、机制与议题》,载《社会科学》2018年第10期,第17~18页。

<sup>②</sup> Christopher Hemmer and Peter J. Katzenstein, "Why is There No NATO in Asia? Collective Identity, Regionalism, and the Origins of Multilateralism", *International Organization*, Vol. 56, No. 3, 2002, pp. 575-607.

<sup>③</sup> 刘雪莲、李家成:《冷战后美韩同盟不断强化的深层动因解析》,载《吉林大学社会科学学报》2010年第6期,第60~62页。

<sup>④</sup> Ole R. Holsti, P. Terrence Hopmann and John D. Sullivan, *Unity and Disintegration in International Alliances*, New York: John Wiley and Sons, 1973, p. 16.



近期美国盟国的态度与实际行为可以观测出,<sup>①</sup>一些国家近期与美国的联盟凝聚力呈现强化趋势,这一方面可能是盟国因外部威胁增强而主动寻求加强与美国的安全合作,另一方面也可能是作为联盟主导国的美国因自身战略需要或为约束盟国的离心倾向,而加大了对这些国家的管控力度。<sup>②</sup>但无论动因如何,联盟凝聚力的强化意味着成员国与美国在安全、情报等方面的合作更为紧密,一旦拒绝美国的指令也将带来更高的成本与风险,因此这部分国家面临的联盟压力同样较大。

综合以上两个因素,可将美国盟友承受的联盟压力划分为三个程度:(1)高强度压力(相对实力强、与美国联盟凝聚力强化的国家);(2)中等强度压力(相对实力强、与美国联盟凝聚力弱化或无明显变化以及相对实力弱、联盟凝聚力强化的国家);(3)低强度压力(相对实力弱、联盟凝聚力弱化或无明显变化的国家)。不同程度的联盟压力框定了理性国家的决策范围:<sup>③</sup>在高强度联盟压力下,国家的决策范围与博弈空间被大大地压缩,追随美国将成为大多数国家的战略选择,虽然少数国家可能会因自身利益而调整与美国决策一致性的程度,但很难对联盟指令采取完全逃避或拒绝的政策;在中、低强度压力下,国家的决策范围与博弈空间相对较大,成员国的行为也将出现明显分化,可能会对美国做出追随、犹豫、反抗等不同的政策反应。因此,国家最终会对华为5G做出何种决策,还要考虑单元层次的变量,因为这一变量将会对联盟指令起到增强、传导或抑制的作用。<sup>④</sup>

### (三) 跨国公司本地嵌入水平的操作化

很长时间以来,学者们在考察东道国政府与跨国公司的关系时,大多都

---

<sup>①</sup> 态度层面可以考察成员国与美国对外在威胁的认知和目标是否一致,行为层面可以观察成员国与美国战略行为的匹配程度,如联盟承诺、内部合作机制和具体安全合作表现等方面,参见李泽:《战略行为匹配程度与美国亚太联盟凝聚力》,载《世界经济与政治》2019年第1期,第132~133页。

<sup>②</sup> 黄凤志、刘勃然:《美韩同盟强化与中国的战略应对》,载《国际论坛》2013年第2期,第31页。

<sup>③</sup> 肯尼思·沃尔兹(Kenneth Waltz)指出,体系结构塑造和推动着国家行为,它鼓励国家做一些事情,抑制国家做另一些事情,国家可能因某些符合结构压力的行为获得奖赏,反之可能会受到惩罚。在华为案例中,来自联盟体系的压力同样可以起到类似结构压力的作用。参见Kenneth Waltz,“Reflections on Theory of International Politics: A Response to My Critics”, in Robert O. Keohane, ed., *Neorealism and Its Critics*, New York: Columbia University Press, 1986, p. 343; Kenneth Waltz, “Evaluating Theories”, *American Political Science Review*, Vol. 91, No. 4, 1997, p. 915.

<sup>④</sup> 刘丰、左希迎:《新古典现实主义:一个独立的研究纲领?》,载《外交评论》2009年第4期,第136页。

将跨国公司的嵌入活动视为沉没成本 (sunk cost)，认为从企业将实体设施投入到东道国的那一刻起，跨国公司与东道国政府的议价能力就开始下降。同时，随着时间的推移，企业初入东道国时的资金、技术以及管理优势也将逐渐减弱，甚至被本土企业吸收、取代，这使得跨国公司影响政府政策的能力有所减弱，政治风险发生的可能性升高。<sup>①</sup> 然而，这一推断更适用于那些投资于固定资产密集行业（如基础设施建设、采掘业等）的技术溢出型跨国公司。对于高新技术企业来说，在知识产权保护制度越来越严格的情况下，技术扩散可以得到抑制，跨国公司的相对实力反而可能因东道国对企业技术依赖的加深而增强。<sup>②</sup> 华为 5G 的海外经历恰恰也能为这种观点提供事实佐证。通信设备的软硬件体系非常庞杂，各种终端的测量行为、指标以及源代码都属于知识产权保护的范围，东道国政府和企业很难掌握其核心技术，华为的竞争力也不会因与东道国合作频繁而降低。因此，本文在讨论华为 5G 事件时，认为跨国公司本地嵌入水平越高，政治风险越趋于缓和是适当的。

跨国公司本地嵌入水平指的是，跨国公司以直接投资的方式进入东道国以来，与当地政府、市场以及社会公众建立起的各种正式与非正式的联系，以及这些联系的紧密程度。<sup>③</sup> 从宏观上看，跨国公司在不同片区的销售收入能够最直观地反映企业在当地的经营情况。除此之外，还可在微观层面通过以下四个维度来衡量跨国公司本地嵌入水平：一是跨国公司与东道国政府、本土企业以及高校等社会机构的合作情况，包括合作时间、项目数量等；二是研发机构、风险控制中心、物流中心等海外机构的分布情况。以设立海外研发机构为例，华为考虑的首要因素是目标国是否为重要海外市场，同时还会考虑当地是否具有技术优势、人才优势、特殊区位优势以及产业链配套优

---

<sup>①</sup> Thomas A. Poynter, "Managing Government Intervention: A Strategy for Defending the Subsidiary", *Columbia Journal of World Business*, Vol. 21, No. 4, 1986, pp. 55-65; Jean Boddewyn, "Early US Business-School Literature (1960-1975) on International Business-Government Relations: Its Twenty-First-Century Relevance", in Robert Grosse ed., *International Business-Government Relations in the 21<sup>st</sup> Century*, New York: Columbia University Press, 2005, pp. 25-48.

<sup>②</sup> Ian Bremmer, "Gathering Storm: America and China in 2020", *World Affairs*, Vol. 173, No. 2, 2010, pp. 57-73.

<sup>③</sup> Aino Halinen and Jan-Åke Törnroos, "The Role of Embeddedness in the Evolution of Business Networks", *Scandinavian Journal of Management*, Vol. 14, No. 3, 1998, pp. 187-205.

势等；<sup>①</sup> 三是企业社会责任履行情况。跨国公司为更好地融入东道国社会，往往会打造一个企业社会责任旗舰项目。<sup>②</sup> 如华为致力于普及通信知识和培养技术人才的“未来种子”计划，通过考察这一项目可以较好地了解华为在各国的社会责任履行情况；四是企业参与4G建设的情况。这是基于5G与4G高度关联的特征，特别需要在华为5G事件中考察的一项指标。

### 三、华为5G在美国主要盟国遭遇的政治风险分析

由于美国封锁华为5G所联合的盟友众多，几乎涉及其联盟体系内的所有国家。因此，本文拟选取其中几个“关键”并且“态度明确”的国家来分析联盟压力和华为本地嵌入水平对国家政策的影响。需要说明的是，所谓“关键”国家，指的是美国联盟体系中实力较强，同时还是华为重要合作伙伴的国家。而“态度明确”并不仅限于政府表态和政策，在一些未正式表态的国家中，也可以从运营商与华为5G的实际合作情况中侧面观察国家态度。<sup>③</sup> 基于上述条件，本文选取的国家包括以美国为主导的“五眼联盟”中的四国（英国、澳大利亚、加拿大、新西兰），亚洲地区大国日本，华为的东南亚市场总部泰国，北约盟友中欧洲五大电信运营商的所在国（除英国外的德国、法国、意大利和西班牙），以及华为中东欧—北欧地区总部波兰。

#### （一）美国主要盟国面临的联盟压力

首先，英国、加拿大、澳大利亚和新西兰既是与美国存在大量军事安全合作，并且文化价值观念高度一致的传统盟友，又是需要与美国实现情报互联互通的“五眼联盟”成员。四国相对实力较强，在地区事务上具有一定的影响力，不仅一直与美国保持紧密的联盟关系，其“五眼联盟”成员国的身份更使四国在华为事件中处于分外关键的位置。相对实力强、联盟凝聚力强的特征决定了其感受到的联盟压力最强、国家决策范围最小。

其次，美国在亚洲地区的盟友可分为两种，一是相对实力较强的日本，

---

<sup>①</sup> 柳卸林、吴晟、朱丽：《华为的海外研发活动发展及全球研发网络分析》，载《科学学研究》2017年第6期，第836页。

<sup>②</sup> Archie B. Carroll, “A Three-Dimensional Conceptual Model of Corporate Social Performance”, *Academy of Management Review*, Vol. 4, No. 4, 1979, p. 503.

<sup>③</sup> 例如，新西兰政府虽未明确禁用华为，但运营商使用华为5G的申请都会被退回，而使用诺基亚、爱立信的申请则会被批准。

二是相对实力较弱的泰国。近年来，在美国推行“重返亚太”“亚太再平衡”“印太”战略的大背景下，美国与亚洲盟友的联盟凝聚力整体上得到了强化，其中美日联盟具有核心地位，2015年修改后的《美日防卫合作指针》更体现了美日合作无缝对接的趋势。虽然美国允许日本在地区和全球事务中发挥更多作用，但日本却牺牲了一定的政策自主性，加深了自身对美国的附属结构关系。<sup>①</sup>与日本相比，泰国对待中国崛起的态度更为温和，但仍表示支持美国的亚太战略，积极强化美泰联盟关系。<sup>②</sup>因此，在华为 5G 一事上，相对实力较强、与美国联盟凝聚力强化的日本应处于高强度联盟压力之下；而相对实力较弱、与美国联盟凝聚力强化的泰国则处于中等强度联盟压力之下，因而保有了一定的决策自主性。

最后，相较于亚太地区，在特朗普“重双边、弱多边”的外交倾向影响下，北约多边联盟仍然重要，但联盟凝聚力却稍显松动。特朗普上台后相继退出了《巴黎协定》《中导条约》、伊核协议等国际条约，又对欧盟加征高额关税，挑起美欧贸易战，致使美国与欧洲盟友在经贸、气候、核问题等方面的裂痕不断加深。对于身处经济与安全双重压力下的欧洲国家来说，美国上述举措显然未能分担其压力反而是在火上浇油，这些分歧加大了美国与欧洲盟友之间的离心力，使得欧洲各国开始以更为务实的态度审视与美国的联盟关系，不再对美国的政策亦步亦趋。从目前看来，欧洲国家更倾向于同美国在反恐、人权等利益交叉地带保持合作，而在华为问题上则要求更多的战略自主性。<sup>③</sup>尽管如此，法国、德国作为实力较强的区域大国，感受的联盟压力仍然比其他欧洲国家更强。此外，意大利综合实力虽然不及法国和德国，但地理位置和军事意义却十分重要，由于美国及其盟国军事基地的大部分通信仍需要通过商用网络进行，因此美国对意大利禁用华为 5G 的要求也十分迫切。综合考虑欧洲各国的相对实力及其与美国联盟凝聚力的变化趋势后可以看出，法国、德国和意大利应处于中等强度联盟压力之中，西班牙、波兰等国则可归为低强度压力范围内（见表 2）。

---

① 左希迎：《承诺难题与美国亚太联盟转型》，载《当代亚太》2015年第3期，第9页。

② 周方银：《美国亚太同盟体系与中国的应对》，载《世界经济与政治》2013年第11期，第5～13页。

③ 任琳、郑海琦：《国际政治经济学视野下的欧洲与世界》，载《国际经济评论》2018年第3期，第94～96页。

表 2 美国主要盟国面临的联盟压力

	“五眼联盟”盟国	亚洲盟国		欧洲盟国	
	英国、澳大利亚、加拿大、新西兰	日本	泰国	法国、德国、意大利	西班牙、波兰
相对实力	强	强	弱	强	弱
联盟凝聚力变化趋势	强化	强化	强化	弱化	弱化
联盟压力	高	高	中	中	低

资料来源：作者自制

## （二）华为在美国主要盟国的嵌入水平——基于华为 2013~2018 年年报的分析

自 2009 年起，华为开始研发 5G 技术，到 2013 年共投资 5G 技术研究超 6 亿美元。<sup>①</sup> 2014 年 10 月，华为首次提出 4.5G 概念，并着手在全球部署 4.5G 网络，开展 5G 建设的准备工作。2015 年 6 月，国际电信联盟（ITU）确定了 5G 的名称、愿景和时间表等内容，3GPP 随之开始展开 5G 标准化工作。2017 年至今是华为正式投资 5G 产品开发，并与各国通信商签订商用合同的阶段，也是在此时，美国开始联合盟友封锁华为 5G。

下文将以华为最近六年（即 2013 年 5G 技术研发初步完成到 2018 年技术成熟和产品推广阶段）企业年度报告和企业社会责任报告为依据，从华为的销售收入分布、与东道国合作情况、海外机构设置情况以及企业社会责任活动等方面衡量华为在各国的嵌入水平。从整体上看，华为的海外业务主要包括运营商业务、企业业务和消费者业务三个领域。其中，运营商业务带来的销售收入最多，<sup>②</sup> 近六年来分别占据 70%、67%、59%、56%、49%、40% 的市场份额，属于华为的核心业务。<sup>③</sup> 从销售收入的区位分布来看，华为将海外业务划分为欧洲中东非洲、亚太、美洲以及其他四个片区。在华为销售收入整体逐年上涨的情况下，欧洲中东非洲片区的销售收入始终占据

<sup>①</sup> “5G is ON”，华为官方网站，<https://carrier.huawei.com/cn/spotlight/5g>。

<sup>②</sup> 2018 年，消费者业务在华为全年销售收入中的比重为 45.1%，首次超过占 40.8% 的运营商业务，但将近六年的销售收入作为总体来看，运营商业务的收入是最多的。参见《华为投资控股有限公司 2018 年年度报告》。

<sup>③</sup> 数据来自于华为 2013~2018 年企业年度报告，华为官方网站，<https://www.huawei.com/cn/press-events/annual-report>。

50%以上的份额，远高于亚太地区（见图 1）。<sup>①</sup>

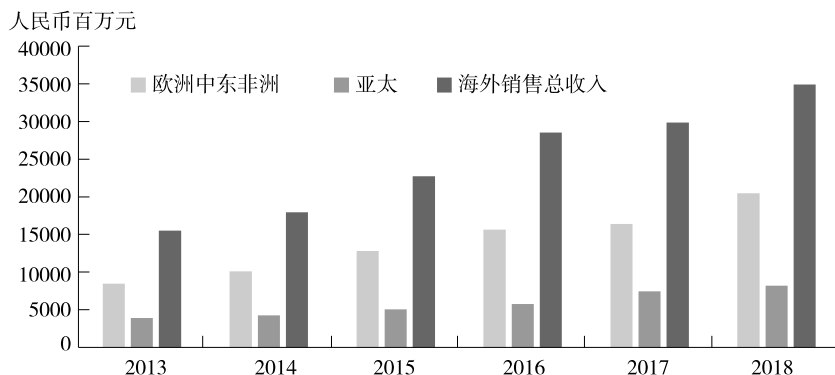


图 1 2013 年~2018 年华为在欧洲中东非洲和亚太地区的销售收入

图 1 直观展现了华为在欧洲中东非洲和亚太两个片区的销售收入情况，但仍需对华为在美国主要盟国的具体经营活动进行更深入细致的分析（见表 3 和表 4）。

表 3 华为近六年在美国主要盟国的业务情况一览表

		高强度联盟压力				
		欧洲国家	亚太国家			
		英国	澳大利亚	加拿大	新西兰	日本
与东道国合作次数		20~25	0~5	0~5	0~5	0~5
海外机构设立情况		①研发中心 ②全球财务风险控制中心 ③安全认证中心 ④5G 创新中心		研发中心		研发中心
未来种子项目	开始年份	2011 年	2013 年	2015 年	2013 年	2015 年
	参与人数	≥130	≈37	不详	≈17	≈50
是否参与 4G 建设		√	√	√	√	√

<sup>①</sup> 数据来自于华为 2013~2018 年企业年度报告，华为官方网站，<https://www.huawei.com/cn/press-events/annual-report>。

表 4 华为近六年在美国主要盟国的业务情况一览表

	中等强度联盟压力				低强度联盟压力		
	亚太国家	欧洲国家			欧洲国家		
	泰国	法国	德国	意大利	西班牙	波兰	
与东道国合作次数	15~20	10~15	30~35	10~15	30~35	0~5	
海外机构设立情况	①东南亚总部 ②云数据中心	研发中心	①研发中心 ②欧洲总部 ③信息安全实验室	研发中心	研发中心	①研发中心 ②中东欧—北欧总部	
未来种子项目	开始年份	2008年	2011年	2013年	2013年	2013年	2014年
	参与人数	≥120	≥90	≥40	≥35	≈60	≈45
是否参与 4G 建设	√	√	√	√	√	√	

资料来源：表 3 和表 4 中涉及的业务数据均来源于华为官方网站发布的 2013~2018 年企业年度报告及可持续发展报告，其中包括 2006~2012 年的部分数据

注：由于企业年报和可持续发展报告通常仅列出该年度的重要项目或代表性事件，故表中的统计结果可能存在疏漏

表 3 和表 4 简要统计了 2013~2018 年年间华为在美国主要盟国的业务情况。从表中的数据来看，华为对所有国家的 4G 建设都有所参与，差异主要集中在与东道国合作次数、海外机构设置以及企业社会责任活动三方面。结合图 2 与表 3 和表 4，可对华为在各国的嵌入水平进行如下总结：（1）华为在欧洲的嵌入水平整体明显高于亚太国家；（2）在亚太国家中，华为嵌入水平最高的国家是泰国，其他国家均为低水平；（3）在欧洲国家中，华为嵌入水平最高的国家是英国、德国和西班牙，最低的是波兰，法国和意大利处于中等嵌入水平。

### （三）联盟压力与跨国公司嵌入水平影响下的政治风险

在联盟压力与跨国公司本地嵌入水平的共同作用下，各国对华为 5G 表现出不同的态度。首先，在高强度联盟压力下，除英国外，其他四国均为亚太国家。无论从华为整体的业务分布，还是与各国的实际合作情况来看，华为在澳大利亚、加拿大、新西兰和日本四国的嵌入水平都处于较低水平，较高的联盟压力经过较低的跨国公司嵌入水平传导时反而得到了强化，这进一步促使四国追随美国禁用或倾向禁用华为。与四国不同，即使与欧洲国家相比，华为在英国的嵌入水平也属于较高水平，这在一定程度上抑制了联盟压力。因此，2019 年 4 月，时任英国首相的特蕾莎·梅（Theresa May）曾批准华为在英国 5G 建设中扮演“有限角色”。虽然之后因政局变化，英国政府推迟了有关华为 5G 的决定，但多家运营商已在事实上在非核心网中开始使用华为设备推出的 5G 服务。

其次，在中等强度联盟压力下，国家拥有了较大的决策空间，可能出现部分禁用或不禁用华为 5G 的情况。具体而言，在表 3 和表 4 的所有亚太国家中，华为在泰国的嵌入水平最高，再加上泰国一直以来都不愿牺牲中泰关系来保全美泰联盟，因此更希望与华为继续保持 5G 合作。在欧洲国家中，对于法国和意大利来说，中等强度的联盟压力经过中等水平的跨国公司本地嵌入水平传导后，并未发生明显变化，两国既不需迫于压力追随美国，也无法完全搁置对华为的安全顾虑。在这种情况下，两国政府给予了运营商一定的自主选择权，无意完全禁用华为，而是通过加强安全监管审查或管控核心网的方式，降低安全风险。此外，德国虽处于中等强度联盟压力下，但却遭到了美国的多番施压。此前北约欧洲盟军最高司令、美军欧洲司令又对德国发出了严厉警告，称若德国使用华为 5G，将会中断与德军的通讯。<sup>①</sup> 因此，尽管华为在德国的嵌入水平很高，但德国却不得不推迟决定，仅表示不会排除包括华为在内的任何供应商。

最后，在低强度联盟压力下，外部环境的约束力降低，各国更倾向于按照 5G 项目的成本和收益来选择供应商，导致跨国公司本地嵌入水平对国家决策的影响也更加突出。对西班牙来说，通过与华为的多次合作，政府已对华为有较高的安全信任度，相信使用华为 5G 也能够节省更多的时间与价格成本。相比之下，华为在波兰的经营活动对当地政府安全认知与成本测算的影响则不明显，这也许是因为身处俄罗斯安全压力下的波兰更倾向于追随美国，以换取美国的军事庇护。因此，尽管联盟压力相似，但华为在西班牙和波兰两国嵌入水平的明显差距，致使联盟指令向着不同方向发生了偏离，出现了西班牙支持而波兰倾向禁用华为 5G 的现象（见表 5）。

在上文综合分析美国盟友的联盟压力、跨国公司嵌入水平以及政治风险后，本文总结如下：第一，联盟压力约束了国家决策的范围。在联盟压力高的情况下，跨国公司嵌入水平的作用有限，国家完全接受华为几乎是不可能的。只有当联盟压力处于中低水平时，国家才可能拒绝联盟主导国转而支持华为。随着联盟压力对国家的束缚力降低，跨国公司本地嵌入水平变更联盟指令的能力逐渐增强，在联盟压力最低，特别是当跨国公司利益与东道国国家利益趋同时，跨国公司本地嵌入水平甚至可以直接决定国家的政策走向。<sup>②</sup>

---

<sup>①</sup> Agence France Presse, “If Berlin Picks Chinese Firm for 5G, NATO will not Communicate: US General”, *The Business Times*, March 14, 2019, <https://www.businesstimes.com.sg/government-economy/if-berlin-picks-huawei-for-5g-nato-will-not-communicate-us-general>.

<sup>②</sup> Peter B. Evans, “Declining Hegemony and Assertive Industrialization: U. S. -Brazil Conflicts in the Computer Industry”, *International Organization*, Vol. 42, No. 2, 1989, pp. 210-211.



表 5 联盟压力与跨国公司本地嵌入水平影响下的政治风险

			联盟压力		
			高	中	低
跨国公司 本地嵌入水平	高	政治风险	3	1~2	1
		国家态度	英国：部分禁用	泰国：不禁用 德国：倾向不禁用	西班牙：不禁用
	中	政治风险		3	
		国家态度		法国：部分禁用 意大利：部分禁用	
	低	政治风险	4~5		4
		国家态度	加拿大：倾向禁用 澳大利亚、新西兰、 日本：禁用		波兰：倾向禁用

资料来源：作者自制

注：表中数字代表政治风险的严重程度，其中“1”表示最低，“5”表示最高

第二，在国家决策过程中，跨国公司本地嵌入水平除了直接影响国家成本—收益之外，对国家安全认知的塑造更为重要。以英国和澳大利亚为例，因华为嵌入水平不同，两国对华为 5G 安全风险的认识是截然不同的。早在 2010 年，华为就与英国建立起了网络安全合作与沟通机制，5G 事件发生后，华为更是积极提交源代码供英国安全部门审查。英国国家网络安全中心（NCSC）的调查称，从未发现任何中国政府利用华为进行恶意网络活动或华为技术设备存在“后门”的证据，并表示如果政府决定让华为参与 5G 建设，NCSC 有信心可以管控华为可能带来的任何风险。<sup>①</sup> 相比之下，澳大利亚在 2012 年便曾以“威胁国家安全”为由禁止华为参与国家宽带网络的竞标，不断阻挠华为的嵌入活动。澳大利亚政府在 2018 年 8 月向运营商发布的 5G 安全指南中提出，没有发现任何能够降低华为 5G 安全风险的技术措施，因此直接拒绝对华为进行安全评估，将华为排除在 5G 建设之外。

第三，应当承认的是，国家在决定是否禁用华为 5G 时，还存在着许多其他方面的影响因素，如与中国的关系、地区安全威胁、本国政府与市场的关系、国内运营商态度、党派分歧等等。特别是当联盟压力和跨国公司本地嵌入水平都处于较低水平时，这些因素的作用可能更大，但这往往反映的是

<sup>①</sup> 戴维·邦德：《英国网络安全主管称华为风险可控》，《金融时报》中文网，2019 年 2 月 21 日，<http://www.ftchinese.com/story/001081553?full=y&archive>。

个别国家的利益偏好或政治形态，缺少普遍解释力。

## 四、结 语

当今世界信息技术革命正在加快推进数字化进程，技术迅速从生活向生产领域扩散，成为国家经济增长的核心驱动力。在此背景下，美国“工业互联网”和“先进制造业伙伴计划”、日本“机器人新战略”、德国“工业 4.0”、“中国制造 2025”等战略和倡议纷纷出台，世界大国无一不将发展尖端技术视为塑造后危机时代国际竞争优势的重要抓手。当前中国正处于由国际生产分工体系中低端向高端领域转型升级的关键阶段，并将不可避免地冲击既有全球经济、技术和生产分工体系领导者美国的优势与垄断地位。与此同时，“走出去”的中国企业作为国家科技创新的重要主体和海外利益的承载者，开始与美国大型企业展开越来越多的正面竞争，华为目前已经成为 5G 的领导者，而美国却没有一家企业能够在 5G 领域与其匹敌。<sup>①</sup> 面对这种情况，零和思维占据主导的美国政府将中美 5G 竞争定性为“新军备竞赛”，并不惜动用国家力量、联合盟友围剿华为。然而，由于国际体系中的安全压力相对缓解，美国盟友与美国在非军事安全问题上保持政策一致的动力明显不足，因此美国各盟国对华为 5G 表现出了复杂多样的态度。

长久以来，许多学者将跨国公司在东道国的嵌入活动视为沉没成本，认为随着嵌入水平提高，企业议价能力将会降低，进而导致更高的政治风险。然而从现实来看，在高新技术企业跨国投资日益活跃的今天，应对这一论断加以修正。正如近来华为事件展示的那样，一些跨国公司本地嵌入水平高的国家反而更倾向于接纳华为 5G，并未出现政治风险升级的情况。目前来看，虽然美国未能收获联盟集体封锁华为的预期效果，但中美 5G 竞争却远未停止，美国已经开始通过限制本国企业向华为供应关键元件等手段来抑制华为在全球的崛起。在未来中国经济和技术不断发展的过程中，类似华为 5G 的遭遇恐会再度上演，并且随着中美两国实力差距日渐缩小，美方施压的力度只会越来越大。因此，中国政府及企业务必要认清这一情势，高度警惕来自美国的干预与打压，同时还应坚持自主创新的原则，把握研发核心环节的主动权，并加强政治风险防范工作，增强抵御和化解危机的能力，从而切实维护国家政治经济安全。

---

<sup>①</sup> Paul Triolo, “China is not A Technology Superpower. Stop Treating it Like One”, *Supchina*, October 1, 2019, <https://supchina.com/2019/10/01/china-is-not-a-technology-superpower-stop-treating-it-like-one/>.