

当前全球形势演变与前瞻
Review and Outlook for the Change of
Global Situation

(2020-2021) (总第一期)

主编单位：中国人民大学国家发展与战略研究院

承编单位：人大国发院世情研究中心

2021年1月

主 编：岳晓勇

统 稿：朱 丹

顾 问：（按汉语拼音姓氏首字母顺序）

陈小工、傅 莹、黄仁伟、金灿荣、刘 青、刘元春、刘在波、马振

岗、毛振华、阎学通、时殷弘、陶文昭、王缉思、王莉丽、许勤华、

严金明、杨光斌、杨瑞龙、岳晓勇

目 录

前 言.....	1
第一篇 当前全球形势演变若干问题与前瞻.....	3
第二篇 世界经济总体形势趋向和特点.....	31
第三篇 后疫情时代的国际安全形势.....	58
第四篇 新冠疫情以来的俄罗斯经济、政治与外交.....	77
第五篇 大选后美国内政走向及其对华政策调整.....	92
第六篇 区域全面经济伙伴关系协定的生效与亚太经合组织机制内 能源合作.....	105
第七篇 当前国际货币体系的现状、根本问题与未来变革.....	125
第八篇 发达国家收紧高科技领域外资流入对我中国技术进步的影 响.....	139
第九篇 抓住疫情之下中国错峰发展的时间窗口.....	155
第十篇 碳中和共识与全球新政治经济竞争格局.....	163
第十一篇 加强公共外交的几点思考.....	177
第十二篇 新媒体在构建公共外交优势中的独特作用.....	193
附 录 全球新冠疫情形势概览.....	203
英文目录及摘要.....	214
致 谢.....	238
人大国发院简介.....	241
世情研究中心简介.....	242

主 编：

岳晓勇

撰稿人：

第一篇：岳晓勇 李 巍

第二篇：刘晓光

第三篇：左希迎 檀淑君

第四篇：刘 旭 闫 榕

第五篇：刁大明

第六篇：许勤华 袁 淼

第七篇：王晋斌

第八篇：刘 青 王俊力

第九篇：毛振华

第十篇：刘 旭

第十一篇：岳晓勇

第十二篇：朱 丹

前 言

刘元春

很高兴看到中国人民大学国家发展与战略研究院世情研究中心发表首个年度《当前全球形势演变与前瞻·2020-2021》报告。新时期新阶段认真做好这样的国际形势综合分析有着重要的意义，对此表示真诚祝贺。

一年来，新冠肺炎病毒疫情肆虐，与世界百年大变局相互交织，给人类生存、安全和发展都带来巨大冲击。正如党的十九届五中全会所指出的，和平与发展仍然是时代主题，中国发展仍然处于重要战略机遇期，人类命运共同体理念深入人心；同时国际环境日趋复杂，机遇和挑战都有新的变化，世界进入动荡变化期，单边主义、保护主义、霸权主义严重威胁着世界和平与发展。放眼全球，经济全球化遭遇逆流，国际社会稳定面临前所罕见的大挑战，国际关系面临前所未有的大调整，世界和一些地区形势的复杂性、不确定性和不可测因素增多，人类社会的和平发展合作所要破解的新题、难题和风险也随之增多。

面对这种复杂局势，在党中央的英明领导下，全党全国各族人民共同奋斗，中国成为疫情大流行下率先取得战胜疫情阶段性成果并成为唯一实现经济正增长的大国，正迈入全面建设社会主义现代化国家新征程。立足当下，放眼未来，我们国家转向高质量发展新阶段，继

续发展韧性强劲，具有多方面优势与条件，同时发展不平衡不充分问题突出，重点领域关键环节改革任务艰巨，需要更多的时间和空间推进国家发展的结构调整和能力升级，中华民族的伟大复兴需要我们的长期努力。这都要求我国各界投入更多力量，深刻认识和把握外部环境的变化，抓住和创造机遇，化解危机，趋利避害，增强主动。

不断推进和深化国际形势与问题领域的学术与政策研究，是人大国发院作为国家高端智库光荣和分内的任务，是每一个世界政治和国际关系学者、专家的使命和责任。人大国发院世情研究中心牵头，会同人大及其国发院各方，积极肩负起这种使命和责任，在习近平新时代中国特色社会主义思想指引下，坚持实事求是和科学求索，认真开展相关工作，加强与校内外和国内外交流，推进与有关部委和大学合作，在专题和领域性研究基础上，撰写和组织汇编了这一个年度性报告，提出一些开创性的观点和建议，是一个有益的努力和尝试，值得肯定。借此机会，也衷心希望人大国发院及其世情研究中心继续努力，聚焦国家和时代的需要，在未来岁月取得更大更多成绩。

2021 年元月

当前全球形势演变若干问题与前瞻

岳晓勇 李巍^①

摘要：近年特别是 2020 年新冠病毒肺炎大流行以来，全球形势演变主要受六大因素影响：疫情与世界性衰退给全球经济产业与各国发展带来巨大不确定性和新的风险：逆全球化与推进全球化的主客观力量相互交织对冲、美欧亚等发达地区一系列长期积累的内部矛盾综合发酵、中国等新兴力量在新旧挑战中进一步崛起、国际规制和治理调整多边主义和单边主义较量发展、科技竞争更加激烈。这促使百年大变局深入发展，多极化加强，大国竞争因素与合作需求同步发展。要注意形势的不变与变：世界和平发展的时代主题没变；中国抓好重要机遇期并坚持和平发展道路的基本方针没变；单边主义、保护主义、强权政治与民粹主义、逆全球化势力混杂，加上西方一些势力长期形成的制度与心态上自负与调整焦虑综合症，加大冲击国际关系稳定与合作；跨国公域性问题如气候环境、公共卫生、能源资源以及战略与区域安全和治理困境更突出影响人类社会生存发展。中国成为疫情下

^① 岳晓勇，中国人民大学国家发展与战略研究院高级研究员、世情研究中心主任，中国前驻卡塔尔、约旦和爱尔兰大使。李巍，中国人民大学国家发展与战略研究院研究员、中国人民大学国际关系学教授。

Dr. Yue Xiaoyong, Senior Research Fellow and Director for Global Study Center of the National Academy of Development and Strategy (NADS), Remin University of China (RUC); former Chinese Ambassador to Qatar, Jordan and Ireland. Li Wei, Research Fellow of the NADS of the RUC and Professor of International Relations in the RUC.

唯一实现经济正增长的主要经济体，新兴力量进一步崛起，有利于我国开启全面建设社会主义现代化国家新征程。美国开启“拜登时代”，着力实力修复，力图保持美世界主导地位，把中俄视为主要战略对手；同时在内外多种因素影响下，面对多极化发展现实，放出对话和理性信息。可见未来世界战略安全结构和国际秩序的不确定因素增多。我国坚持走中国特色的社会主义道路，促进国际合作共赢，具有制度、改革开放、市场与和平发展优势，应对挑战能力增强；也需要不断破解一系列国家现代化建设中的难题，面临对标新的国际规制升级和外部战略性调整的正面压力，需要更加勇于开拓和积累经验。

可见未来，国家对外战略要在习近平外交思想指引下，贯彻新发展理念，构建新发展格局，创造性维护好外部环境。这包括加强底线思维，捍卫核心利益，加强统筹国家安全、发展和舆论，确保不发生影响国家现代化征程的内外系统性风险；全面推进中国特色大国外交，持续构建新型国际关系，突出共建人类命运共同体与合作共赢理念，提升开放合作水平，加强参与全球治理变革，深化公共外交，讲好中国故事；促进贸易与投资自由化进程，加强塑造 3+1 经济格局，高质量建设一带一路，深耕周边，加强伙伴关系网，推动“十四五”时期高质量发展，保障全面建设社会主义现代化国家开好局，起好步。打造中国外交升级版。

关键词：全球形势；世界格局；中美关系；3+1 经济格局；一带一路；东南亚；公共外交

一、世界形势变化主要趋向

新冠病毒肺炎疫情冲击下，全球形势与力量关系结构演变加速。其变化至少受六大因素影响：疫情与世界性衰退给人类社会生存和发展方式带来巨大不确定性和新的风险；全球化的逆反与推进力量交织对冲；美欧亚等发达地区民粹、贫富差距、种族移民、政治认同和体制一系列积弊矛盾综合发酵；中国等新兴力量在困难和挑战中进一步崛起；国际治理调整中多边主义和单边主义较量发展；科技竞争更加激烈。这一演变中，大国关系变化最为瞩目，其中的中美关系变化最为突出，牵动一系列国际关系变化，竞争因素与合作需要同时发展，促使百年大变局持续深化。要注意变中有不变，世界和平与发展的主潮没变；中国要抓好重要机遇期并坚持和平发展道路的基本方针没变；单边主义、保护主义、强权政治与逆全球化势力混杂，加上西方制度、政策与自负心态的调整焦虑综合症，更强烈冲击国际关系稳定与合作；全球跨国公域性问题如气候环境、公共卫生以及战略与区域安全和治理困境更突出影响人类社会生存发展。国际力量及其能力出现新的消长与分布，治理严重缺项。

这种形势给世界和平发展合作仍带来希望，也造成前所未有的冲击。中国成为疫情下唯一实现经济正增长的主要经济体，新兴力量进一步崛起，有利于中国坚持和平发展道路和开启全面建设社会主义现代化现

代化国家新征程。世界进入动荡变革的新时期，各国对加强团结合作的认识更为深刻，人类命运共同体的理念有更多认同^①。要看到，变化层次也不尽一样，国际安全战略格局变化相对缓慢，基本维持冷战后美俄核战略平衡下的美国综合实力独大，围绕防扩散、应对传统非传统威胁和新的战略安全保障能力高地的争夺与合作需要同步发展；政治格局变化相对更快，维系五常框架，中俄美三角影响增大，新兴力量发展，美中俄欧日以及二十国集团为代表的新兴发展成员等的关系出现调整；经济格局变化最快最大，多极化更加显性，中美欧鼎力之势基本成形。美国影响力特别是世界领导的“信誉”受损，全球化逆变因素增多，形势的不稳定和不确定性增加：

一是美国的“世界领导作用焦虑”和国际战略与内外政策“调整焦虑”综合症发展，欲保持主导地位的挑战增多。美国对外政策调整进入拜登时期。特朗普政府把中国视为主要战略对手和“竞争合作”对象，实施一系列激烈打压，在国际上造成混乱；美国自身受疫情、经济衰退和乱政冲击，国际影响力受损。拜登团队发出回归多边、包容与理性的信息，强调对话，抓盟友合作，就职第一天连发包括重返气候公约和世界卫生组织等十七道行政命令，以示兑现竞选承诺、缓解国际政治紧张和拆除特朗普乱政，拟提出 1.9 万亿新开支计划，突出抗疫和恢复经济。其更长期如何做，还要观察。元月 6 日国会山遭大规模暴力冲击，民主党以涉嫌“煽动叛乱”发起历史上首次对在任总统的二度弹劾，而特朗普拒不参加拜登总统就职典礼，国内政治

^① 参见王毅：“王毅国务委员兼外长就 2020 年国际形势和外交工作接受新华社和中央广播电视总台联合采访”，2021 年 1 月 2 日，外交部官网，www.fmprc.gov.cn/web/wjbzhd/t1844078.shtml。

分裂深刻，执政之路不会平坦。舆论多认为，美国战略上由奥巴马政府肇始的对华战略转向与调整，拜登政府将继承其框架，策略会有所不同；中美关系的变化正成为影响未来世界格局和秩序演变的最突出地缘政治议题。

二是欧亚等地区不少国家是美国的安全和防务盟友或制度相近，受美政策调整影响或自身需要，也不同程度调整对外政策与策略。但多数国家希望维护自主和独立，普遍主张多边主义，反对强权政治。有的国家在美压力下立场和做法出现摇摆，有的观望。欧盟以及以金砖国家和 G20 发展中成员为代表的新兴力量继续发展，成为影响全球形势和议事日程的重要力量。

三是全球化遭受挫折，治理挑战突显。全球性、非地缘性和人类共同性挑战进一步发展，如疫情大流行、移民和难民泛滥、气候环境恶化、传统非传统安全交织、科技竞争激烈以及贫富差距和发展鸿沟拉大等，呼唤和平发展平等合作，也加剧生存竞争，还导致西方各种新老保守和激进思潮泛滥，政治集团进一步裂变，生存与发展竞争也更加激烈；对外政策调整乱象和不稳增多。发展中国家利益被进一步忽视。看好中国发展并希望共同用好合作机遇的国家仍是多数；各国安全感下降，对加强国际治理的呼声更高。

四是全球经济仍然蕴藏自由开放合作的内在力量。近些年美国保护主义、单边主义和强权政治发展，经济全球化遭到不少挫折。但许多国家仍希望推进自由开放的全球贸易投资，经济产业合作上迈出重大步子，比如日欧签署全面经济伙伴关系协议，英国和欧盟签署自由

贸易协议，CPTPP 签署并生效，《区域全面经济伙伴关系协议》（RECP）正式签署，《中欧全面投资协定》（CIA）完成谈判。这都给世界经济发展和各方推进全球经济秩序升级提供重要动力和规制参照系。

值得提及的是，世界力量对比，主要是中国经济总量和增长对美国与欧盟迅速接近并有超越之势，其他新兴大国也有追赶态势；美国对欧日的优势并未减少，而是有增加；十多年来，在世界经济总量不断增加情况下，美国国内生产总值占世界比率保持在 21%到 25%之间，呈增势；国家财富总量明显增长，在疫情之前达 88 万亿美元以上，约 15 年前的 2 倍，是第二富裕国家的 4 倍。美国国内的不满有政策、人口和制度性问题，但很重要的是财富与机会的分配，贫富差距拉得太大；全球化的好处多为新兴大资本和华尔街的富人拿走，促使利益阶层严重分化，矛盾激化，无望蔓延，争夺生存与发展机会，成为国内政治变化的主线^①。

纵观之，中国仍然处在新的重要战略机遇期。这种机遇的国际政经基础，与我国加入世界贸易组织之后 2000 年到 2020 年战略机遇期有共同点，也有不重要不同之处。共同点是，世界多极化趋势继续发展、世界战略安全力量基本平衡以及要求各国保持和平发展趋势的普遍呼声都仍然存在；主要大国并不面临紧迫全面大战危险；和平发展合作共赢仍是国际社会普遍要求。新的挑战仍然很大，我国有大量国内发展和民生问题要解决，对外需要积累经验和资源，可见未来主要精力仍将在国内。这一局面没有根本改变，也是我国继续坚持和平发

^① 参见钟舒婷等译，（美）伯尼·桑德斯著：《我们的革命》，江苏凤凰文艺出版，2018 年，第 179 至 182 页。Bernard Sanders, *Our Revolution*, St. Martin's Press, 2016.

展道路、推进改革开放的前提之一。

不同点是：我国国际地位和影响力进一步提高，中国以及东亚地区成为美国战略关注重点，我国发展的风险和机会同步增大，如何用好外部机遇与资源本身的挑战增多；与此同时，中国自身实力和主动创造机遇能力也在上升，对我国在国际上行动和治理能力要求空前和快速提高。国际舆论认为世界正出现“领导力空档期”，我国如何掌握内外两个大局投入的平衡，也有新的挑战。作为居二望一的世界第二大经济体，中国的机遇更多要靠中国与世界伙伴与友邦的共创共护共享、甚至通过与对手竞争合作去争取。这是改革开放和中国近代以来从没有过的情况，是大变局里最需要深化认识和把握的战略性问题。我国外部环境变化主要特点是：

（一）美国对国际局势的影响力在减小，但综合实力仍然是最大的。一方面，美国受疫情和经济衰退打击，长期积累社会矛盾综合发作：国内政治分裂和对立加剧，种族矛盾恶化，贫富收入差别拉大，中产阶级压缩，内外政策面临深刻调整，国际影响力受到削弱。另一方面，美国的综合实力仍然是最大的，将竭力维系其世界地位。这都会在对华关系上继续反映出来并影响其他国家，特别是盟国。近些年来美对华战略竞争和对手的意识增强，全球战略重点更多转向印太，加强制造中国威胁论，诋毁中国的制度、政策和成就，在中美关系方面明显升高了压力。然而中美关系的多面性、既有巨大合作机会又有竞争还有差异和文化不同的基本生态，使中美关系与冷战以及近现代国际社会的传统大国关系都有许多不同，很多方面没有可比性。中国

一贯自强厚德，奉行独立自主的和平外交方针，长期坚持维护世界和平、促进共同发展，在国际社会主持正义，讲究公正平等与共赢，得到广泛赞誉和支持。中国市场吸引力巨大，世界伙伴关系建设不断发展，对霸权主义和强权政治的牵制作用增长；我国强调坚持以联合国为核心以国际法为基础的国际秩序，做促进和平发展合作的国际秩序建设者、维护者，坚持在此基础上与各国一起加强国际关系民主化，倡导新的安全观、合作观和义利观，各国携手建立人类命运共同体，这些对新形势下如何正确推进普遍接受的全球治理、维护国际安全与稳定，都产生很积极的影响。这也都会影响中美关系的走向。

近些年特别是大选年来美国国内政策辩论表明，其对华消极态度，主要原因在于当政者及其代表的势力从国内政治需要和集团利益，对中国认识出现严重偏差，大肆制造中国威胁论，甚至刻意树敌。其中有面对中国兴旺而产生的政策调整焦虑、长期形成的族群优越、傲慢心态，冷战以来以“胜利者”自居的自负心态，没有及时看到和解决自身的问题，在疫情和经济衰退面前欲把美种种政策失误和社会矛盾向国外推卸责任，转移注意力；一些产业资本通过代理人借“国家安全”搞保护主义。深层次上在西方“丛林法则”和“生存竞争”观念影响下，以零和眼光看待新兴力量和中国的兴盛，要维护赢者通吃、支配世界的“霸权超额利润”，甚至把对华关系“国内政治化”，对理性主张打棍子、戴帽子，给国际正常交往与合作产生很消极影响。

（二）欧洲与中国关系发展中的合作需要和消极杂音交织，发展合作仍是主流。 欧盟仍是国际事务和世界格局变化中重要的一极。欧

洲近些年接连面对英国脱欧和疫情困境，挑战不少；既希望维持与美国大西洋联盟，寻求在地区和全球既得利益，又希望发展欧洲自主合作，反对单边主义，对美国特朗普势力对欧洲的打压很反感，重视与中国的关系发展。2020年以来中欧保持积极的高层对话，推进抗疫纾困合作，亮点很多，同时也有一些势力突出双方分歧，干涉中国内政，理应受到批评；但发展合作的主流明显，双方按期实现结束投资协定谈判，这给中欧排除干扰，保持和加强合作增加了信心。中欧领导人2020年底视频对话中，中方表示中欧作为全球两大力量、两大市场、两大文明，应当积极作为，做世界和平进步的合作建设者。欧方强调，投资协定结束谈判再次向世界表明，尽管欧中存在一些分歧，但都愿加强对话深化合作，支持多边主义，一个强有力的欧中关系有益于解决世界面临的全球性挑战^①。双方关系发展互有需要，有基础，也会保持基本稳定。

（三）传统安全问题继续影响全球稳定和发展，非传统安全问题影响明显增大。不少地区例如西亚、北非和中亚，仍然受到传统安全问题的困扰，在民族、宗教、领土等历史遗留与新产生的冲突上纠结。亚非拉发展中国家继续面对贫困等一系列发展问题。同时以大数据、人工智能、生命科学和气候环境、新能源和公共卫生等新领域为中心的新的科技创新革命和产业竞争，正从结构上冲击现有国际格局与安全、政治与经济秩序，影响国际多边日程，也影响发展和发达国家的共同发展；发达地区在科技与产业创新上，是否出现近期还是中长期

^① 参见报道，“习近平同德国、法国、欧盟领导人举行视频会晤，中欧领导人共同宣布如期完成中欧投资协定谈判”，2020年12月30日，外交部官网 www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1843503.shtml。

突破，形成独占的科技高地或游戏玩法改变者，不确定性和紧迫性交织，竞争激烈化。从全球公共福祉和共同挑战所涉义务责任角度，非传统安全问题也将长期纠缠国际社会，成为发展中国家也关注的重要问题，气候环境和公共卫生问题突显，既将是着眼消除其危害的全球性的突出共同挑战，也正刺激新的经济增长点及新产能的带动的出现，带来的竞争合作。

（四）以金砖国家为代表的新兴力量的影响继续上升。受疫情冲击，国际社会相互团结互助需要和一些国家自顾倾向同时发展，各国对今后自身产业和对外经济关系如何调整和布局，加强了新的思考，中国对外贸易在疫情背景下不仅围绕抗疫领域，其他许多产业和需求领域也都逆势增长，既表明各国与中国合作需要继续扩大，也证明中国自身产业发展的内在潜力。俄国的地区和世界影响力继续发展，在中国国际战略中的地位也在上升，中俄关系已经并将继续得到强化。美国出于其全球战略的调整，加强在新兴国家中扩大影响。我国周边、发展中国家以及发达中小国家总体愿意与中国加强合作，应继续是我国要扩大重视的国际合作力量。其多数将继续反对单边主义、保护主义和强权政治，不愿意在美国挑起的所谓大国竞争中做选择。

二、全球经济版图出现“美欧中加日本”新格局

世界多极化发展中，作为基础的经济力量结构，美国、欧盟、中国+日本的“3+1”经济体格局趋于明朗。美欧中三方在经济规模上已几成鼎立之势。2019年世界主要经济体GDP占全球比重里，美国占比24%，维系老大地位；欧盟占比约为18%，依然发挥“规范性力量”

的作用；中国赶超势头不减，占比 16%，未来 2-3 年里有望超越欧盟，10-15 年里可望超过美国。中美欧合占世界经济比重 58%，任何一方都难以在全球经济治理中排开他方。

这个格局中，美国在继续推进其新的贸易规则全球布局 and 战略调配政策架构。欧洲加强融合欧盟，促进规制建设，开拓全球。中国进入发展的新阶段，稳中求进地以双循环战略为框架，集中精力抓高质量发展，扩大和深化全方位的开放，拓展与发展中和周边国家的合作。三方构成世界经济主干，日本弱一些，但加强了政策运作，在东亚具有与国际接轨的规制优势，其灵活发展同三方联系取得成效。第一，特朗普政府退出跨太平洋伙伴关系协定（TPP）后，日本显示灵活，转而促进“全面与进步跨太平洋伙伴关系协定”（CPTPP）进程，搁置其关于知识产权、投资争端解决机制等严苛条款，体现出主动性和牵引力，这将影响未来国际自贸谈判进程“CPTPP+”方式，英国已表示愿意加入。第二，日欧签署经济伙伴协议，意味着日欧的市场与规则全面对接，扩大了双方的影响力。第三，日本对促成 RCEP 成功发挥了重要作用。2018 年以来，日本加强在发达和发展中国家间担任“桥梁”，在 RCEP 谈判最后阶段发挥引领作用。从 2017 年特朗普政府正式退出跨太平洋伙伴关系协定（TPP）起，以 TPP、RCEP 和中日韩自贸区三大 FTA 为支柱的亚太自由贸易格局开始新的变化。日本的这些变化，中国市场与发展现实和潜在机会，以及积极的周边外交，都在发挥不可忽视的影响。

随着 RCEP 谈判的结束、TPP 出现向 CPTPP 转变的趋向和中日韩

自贸区的推进，亚太地区 FTA 竞争形势趋于缓和。2009-2016 年，TPP 与 RCEP 之间的竞争主要围绕“对贸易伙伴的争取”和“贸易规则的较量”两个方面：TPP 主导国对于韩国等潜在伙伴加紧拉拢，而 RCEP 与中日韩自贸区努力维持成员国之间的凝聚力，以抗衡 TPP 对区域内伙伴国的分化。美国原本是亚太 FTA 竞争棋局里的主角，特朗普政府退出 TPP 改变了形势。与 2017 年以前的情况不同，当前 CPTPP 有关设想与 RCEP、中日韩自贸区在制定规则方面不存在激烈的较量：CPTPP 与 TPP 更高的自由化要求是不一样的；RCEP 在自由化水平较低，更注意符合实际和渐进性；中日韩自贸区在规制和标准上对 RCEP 有补充作用。

三大 FTA 在争取伙伴国方面的冲突有所弱化。在美国退出亚太 FTA 竞争后，日本坚持作为三大 FTA 共有成员国的位置，泰国、印度尼西亚为代表的 RCEP 成员国，以及作为 RCEP 与中日韩自贸区共同成员的中国和韩国都对加入 CPTPP 持态积极，这都明显减少三大 FTA 之间的竞争因素。从 CPTPP、RCEP 和中日韩自贸区的成员结构和权力分布来看，日本在亚太自贸格局中的地位得到增强。日本是唯一同为三大 FTA 成员的国家，它在主导成立 CPTPP 同时，对 RCEP 和中日韩自贸区并不排斥。近期英日之间的自由贸易谈判启动，英方再次宣布计划加入 CPTPP，日本支持。国际经济体系呈现出“3+1”的全新格局，对进入 2021 年以后未来的世界范围里区域性、全球性经济多边规则发展有重要先导性影响，构成新时期中国参与国际治理的外部环境一个较有利的态势，也有助于中国在未来的国际战略运筹中，把大国关

系与大周边两大考虑进一步有机联接起来。

三、世界力量格局变化里的中美欧关系前瞻

随着美国拜登政府上台后中美关系的进一步调整，美国会推进“团结盟友”以加强应对“中国竞争”。以美俄核战略安全架构为重心的世界核战略平衡继续维持，美新政府表示“俄罗斯是威胁”。中俄新时代全面战略协作伙伴关系日益加强，中俄战略合作着眼未来，关注维护世界和平和多边主义、促进共同发展，没有止境，没有禁区，没有上限。这些年来特朗普势力加强推动形成包括日本、印度和澳大利亚等的印太联合，在国际上继续搞集团政治和单边主义，给欧亚以至全球形势增加了动荡和复杂性。新形势下的中俄美三角仍将基本保持传统框架，在世界力量结构中发挥战略性作用，同时中美欧三方关系的战略和国际政治经济影响都有进一步的突显。

首先，这一三角关系经济架构已比较成型。经济权重上，美欧中三方各自的经济体量巨大，遥遥领先于其他经济体，三方互有合作需要，又相互自主。经贸互动上，三大经济体贸易量、投资存量以及流量都很大，相互依存度和互补性高，竞争性也在增加。政策目标上，逐步国际化的人民币与美元、欧元正在形成竞争关系，客观上有利于世界经济和金融稳定。美国对华发动关税和科技战，美欧收紧对华投资；美欧经济关系也出现裂痕；任何一方政策变化都将对美欧中三角造成冲击。全球力量关系看，三方都具有举足轻重的话语权和号召力。任何重大全球性提议，没有三方共同支持将很难成功。

第二，三大力量关系不平衡。中美欧在具体贸易、投资、金融领

域中的三角关系存在样式差异。在贸易领域，三方流量相当，相互拥有举足轻重的影响；在投资领域，美欧之间的流量远超中欧和中美，美欧经济治理体制同质性更强，投资互信深厚；在金融领域，人民币在国际流通范围、开放程度等方面同美元和欧元仍有巨大差距，美元的世界货币地位仍然难以动摇。

第三，共同利益与分歧交织。美欧相互为最重要安全盟国，制度相通，同时利益和需要有差异，国际政治诉求上，双方单边主义与多边主义之争明显。欧洲和欧盟长期以来明确反对在国际事务中搞单边主义，强调借重多方力量，看重中国市场与发展机遇。中国与欧盟关系近些年持续发展，双方都表示愿意继续加强合作。同时双方存在制度文化差异，经济竞争面增大，今后关系发展将以合作为主，前景良好，但合作竞争交织。中欧投资协定谈判是中欧关系新发展的又一例证，也对中美欧关系有重要影响。在 2012 年中欧商讨双边投资协定时，美欧和中美也分别在投资 and 贸易谈判的互动。虽然德国力挺在奥巴马卸任前达成《跨大西洋贸易与伙伴关系协定》(TTIP)，但美欧内部的反对声音和双方在应对风险和管理市场的制度差异使得 TTIP 谈判自 2016 年起逐渐搁浅，特朗普的上台继续搁置这一谈判。中国一直以来高举和平发展、合作共赢旗帜，积极发展平等互利的中欧关系，得到欧盟正面回应，双方都为自身赢得主动。中欧双方从全局高度处置投资协定的谈判，共同排除障碍，领先于欧美和中美，实现了中欧握手，历史性地改变了中美欧三边传统互动方式。

同时在三方关系发展中，矛盾和差异依然存在并也在演化，需要有效应对。美国新政府 2021 年上台，已表示要强化盟友关系，甚至共同应对中国挑战。双方是否在关税减让、经济制裁、WTO 等多边机制改革问题上对华施压，把意识形态和价值观引入对外关系，搞强权政治和干涉别国内政，甚至在国际社会制造中国威胁论和国际社会分裂，是值得注意的。

英国脱欧也将继续冲击欧洲联合进程，增加了欧盟对外关系的不确定性。目前英与欧盟虽然在 2020 年底达成过渡期后的贸易等安排的协议，但双方关系完全理顺还需较长时间，其对欧盟发展的信心、心理和经济综合性打击都将成为影响欧盟发展的长期问题；英国能否以全球其他合作进行脱欧替代，有待观察，其对外贸易谈判地位减弱是肯定的。东盟已取代欧盟成为中国第一大贸易伙伴，在 2021 年这一趋向还会加强。德国作为欧盟领导者的角色和意识都更突显，这在 2020 年后期德国担任欧盟轮值主席国时表现突出，今后这一趋向还会发展。欧盟南部和中东部成员在加强思考新的形势下如何更好借重欧盟内外积极因素应对疫情冲击下的挑战和发展，欧盟内部关系面临新的变化。

另外，欧洲的安全和发展焦虑仍在发展。欧盟舆论对中欧关系发展中，在科技和产业发展、特别是高新技术和产业领域的竞争性以及所谓安全保障等问题的消极议论增多，这有外部强权政治的干扰，也有欧洲自身变化因素。近些年中欧贸易量不断增加而欧盟成员内部贸易量下降，欧盟成员发展差距有所扩大，疫情下区内发展不平衡问题

将更突出，对外保护主义和民粹势力可能张大。近期欧盟及成员陆续出台外资安全审查法案和政策，抬高了外国资本流入欧洲的门槛。根据英国安永会计师事务所的统计，2019年中企在欧洲并购金额仅为205.3亿美元，同比大幅下降57.1%。中国国企在欧直接投资比例下滑，2019年在欧洲投资比例已降至11%。中国对欧投资布局也有变化，一些企业感到政策风险增加，在英、法、德等的投资大幅下降，在北欧投资比重上升。

欧洲在华的产业撤离问题也值得注意。疫情影响下全球总需求收缩，产业链和价值链面临冲击，供给侧出现巨大改变。欧洲“去工业化”产业布局中产品研发能力低、吸引高薪技术投资的能力弱等缺陷暴露无遗，这些都源自欧洲长期以来过度强调市场导向、反对国家干预和政府刺激。欧洲意识到，强大的工业能力对于欧盟经济持续增长和保持国际地位至关重要，部分欧洲国家正酝酿以财政补贴加强支持制造业回归，纠正“去工业化”的不良后果，加强产业链的自主能力。欧洲“再工业化”进程将加速，这对中欧关系势必也会产生影响。

面对变化，中国政府的政策是清晰的：希望中欧始终把握合作的主流。2021年是中国和欧盟建交46周年，双方长期关系发展显示，虽然国际风云变幻，但都能够保持合作的主导面。近些年更是展现出与进俱进的能力。其中最重要的经验教训是，中欧合作远大于竞争，共识远大于分歧，今后关系的发展也将是战略伙伴而不是制度性对手。中方近来的官方表态已强调，双方应加强共同推动合作，促进世界多极化、经济全球化和国际关系民主化，为国际社会提供更多的稳

定性和信心。中国政府和舆论总体都支持欧洲一体化进程和欧洲自主发展，乐见欧盟在国际事务中发挥更大作用，积极以平等共赢合作，促进欧盟自身的发展建设。在国际关系领域，中国政府也愿与欧盟一起，促进团结，而不是服务于集团政治，超越差异，促进共同发展。在经贸和投资领域，中欧全面投资协定谈判的完成，仍需要欧盟各成员国审批后才正式签署生效。中方在双边对话中公开表示愿同欧盟积极促进协定的落地，并以此为契机，加强在疫情防控、经济恢复、气候环境和公共卫生等更广泛领域的对话与合作。

综合来看，中美欧三角在世界力量关系结构变化中的影响在增大。中国和新兴力量的崛起，加大美国和欧洲国家一些势力的“发展焦虑”和“国际战略调整焦虑”。国际环境变化也使欧洲更关注安全和全局稳定问题，欧美的考虑不尽一样，美国谋求更低成本的修护其世界主导地位；欧盟加紧促进内部团结，维系作为世界一极地位。各方因素来看，欧洲无论欧盟内或外，从生存和发展着眼，都更重视中国的巨大发展机会价值、全球力量平衡作用和多边秩序主张，中欧没有直接地缘利害矛盾，双方合作的需要将继续发展，其在中美欧三角关系中也进一步发挥越来越重要的作用。可以预料，只要中欧双方都秉持相互尊重，不以牺牲第三国利益来发展其他双边关系，对国际格局稳定以及和平发展合作大势，就将继续产生总体正面的影响。

四、美国向自由主义国际秩序观有限回调

美国当选总统拜登表示，他将带领美国重塑自由主义国际秩序，为维护美国世界主导地位，在国际秩序观上发出和缓、回调和理性信

号。这包括促进国际对话、把美国放回谈判桌首位、加强盟友和伙伴合作、回归多边主义和全球议题的合作等。美新政府能兑现多少以及如何去做，国际社会也在观察^①。拜登政府推动国家修复与重振的基础并不好，国内政治高度分裂，财政困难，社会矛盾发展，在国际上的信誉也受到其单边主义的很大破坏，恢复需要时间。

第一，美国产业、收入与财富分配的分化很严重。在地域上，五大湖区域的衰败将成为美国经济地理的长期趋势。美国经济重心除了东北部的纽约、新泽西州和波士顿等尚保持竞争力之外，其他地区产业正加速向南部和加州一带转移。美国贫富差距进一步拉大，中产阶级萎缩。这成为民粹和保护主义崛起的温床。

第二，“大融炉”作用大幅减弱。激进自由势力持续推进社会多元和开放，与传统保守力量对立加重，相当多中层和温和自由派也产生不满。激进势力在一些地方形成新的政治正确和舆论叙事，包括社会平等形式化，强调要有收入和社会地位的数量体现；社会自由化，推动性别就业任职和待遇形式上的绝对平等，与欧洲同类政治力量相呼应，热衷一些边缘性现象出现走入社会主流的“轰动突破”，例如同性恋人士担任高级官员和地方首长，进入企业界高层、联邦议员甚至国家元首。这一趋势也正促使美传统保守力量以宗教、肤色和身份认同等加速聚集，越来越大地冲击美国生活方式中的“大融炉”文化与实践。

第三，社会保障网弱化和向上流动板结。社会领域建设长期缺少

^① 参见[英]《经济学家》杂志2020年10月3-9日期封面专文，第16到19页；“The Pragmatist--Briefing, Joe Biden's economic plans”, *The Economist*, Oct. 3rd, 2020, p6-19.

新的建设和改善，造成社会保障和安全感弱化，焦躁情绪弥漫。教育和医疗制度积弊多，使美国成为发达国家总财富最多，人均收入居前列，但普惠的公共教育和公共医疗最差，高等教育和医疗费用最高的国家。从克林顿到奥巴马的医疗和医保改革都不成功，特朗普更是直接摧毁现有医疗卫生改革，力保美放任型自由市场经济和低成本、隐形低工资社会结构的制度基础与理念。这成为以桑德斯、沃伦为代表的美国新社会主义、进步主义思潮兴起的重要原因。

第四，政治分裂严重，理性的政策辩论和形成体制被破坏。特朗普势力的当选实际上是继佩罗第三势力和茶党兴起的延续，是社会分化分裂和矛盾深化的产物，今后出现新的民粹政治人物上台的可能性不能排除，在今后的选举中出现更为激烈的政治大战。地域上美国的政治版图也在变化。例如，以威斯康辛州、密歇根州和宾夕法尼亚州为代表的铁锈地带在 2020 年民主党胜选中发挥关键作用，今后也会产生重要政策影响。这股力量支持保护主义，反对自由贸易。这个地带广义上包括了宾夕法尼亚、俄亥俄、密歇根、印第安纳、威斯康星、伊利诺伊、明尼苏达和艾奥瓦等州，其中选举人团票较多的宾夕法尼亚、伊利诺伊、俄亥俄、密歇根四州政治影响力与日俱增，主要会涉及贸易、产业、环境气候、能源和人权政策，政策分野不再局限传统大或小政府、多或少收税等问题，而是有更多交织，保守中有自由趋向，自由中有保守要求，对传统上比较宽松的移民、贸易等都将更加收紧，策略有所不同；对价值观问题的共识较强；在美国国际义务和领导作用问题上要求减少成本。经济诉求上，铁锈州支持更好的福利和

对富人增税，加强保护主义，支持制造业回流。

美国的国内问题处理不好，会影响其对外调整。拜登上台后，修正特朗普的单边主义和“退群”做法的动作很快，但内政困难会使其不得不更多内顾，上任时的三把火有多大持续力，还要看。特朗普在大选中获得 7400 万张选票，在今后国内政治中会有长期影响；疫情应对是当务之急，经济恢复与就业等也不能等。美国将继续举“世界领导”的旗，不仅是自身难以放弃，其盟国也希望美重新“国际主义”一些，以维护西方整体利益，这都将对下一步国际形势产生影响，也影响其对华关系，可能有以下趋向：

——对话恢复性启动。拜登长期担任联邦国会参议员，任副总统八年，是美国当代历任总统中少见了解国际事务和对华关系的政治人物。拜登已表示中国不是威胁，是竞争对手；在气候变化公共卫生和全球稳定与安全等大问题上，需要与中国对话。

——务实交流与合作恢复性增加。中美经贸谈判机制有可能维持。具体如何接续还要看。新的政府走中间路线可能性较大，谋求实惠，加强规制。美国对华科技压制的长期战略考虑会加强，在理论和研发的领域，美的限制进一步完善和规制化。

——世界主导作用恢复性回归。中美关系在整个世界格局变化中的地位继续上升，但也绝非美外交的全部。俄欧日以及其他新兴力量、地区大国都将在国际重大力量结构变化中发挥多极和多元作用，以联合国为中心的多边组织以及 20 国集团等新的重要国家协调多边机制影响也会回升。美将会锚定“西方”或“联盟”来规制其他力量，加

大对中俄防范，同时大量全球性和地区问题将牵扯美不少精力。

五、东南亚的战略地位上升

随着全球抗疫纾困和恢复经济的推进，地缘经济生态也将发生新的变化。较集中表现为不同程度调整多年来一直在推进的全球化商业和产业活动。原来甚至现存更多着眼全球产业链考虑的商业与产业活动，转向区域和国家内，建立国家主权更易控制的经济布局，一些相应规制调整也随之出现。这既是一种经济活动适应自然和客观情况变化的合理调整，也涉及对世界经济自由化进程战略和对策思想的变化。无论哪一个方向，对中国来说，东盟为中心的东南亚周边地区重要性更加重要了：

第一，东盟已成为中国的最大贸易伙伴。东盟十国从2020年1-2月首次超越欧盟、美国成为我国最大贸易对象，在2020年前6个月中与我国月度贸易额稳步上升，稳居中国贸易伙伴首位。在全球贸易和经济均严重下挫情况下，中国与东盟国家贸易不降反升的关键原因是中国政策及时调整，产生积极“软推动”作用，双方都利用地缘经济相邻的优势，多年促进贸易和商业活动便利化，形成一系列“硬设施”支持。2019年10月中国-东盟自由贸易协定（CAFTA）升级版全面生效，多数商品的低关税与进出口便利化的红利进一步释放；双方在陆海运输渠道与设施上加强投入，对航空运输体系的依赖较低，跨国货物流动受疫情冲击较小。

第二，中国长期坚持和平发展道路和与各国共建命运共同体的方针，赢得地区国家的普遍肯定与高度赞赏，也为中国与东盟地区关系

稳定发展建立了良好基础，这一趋向将在新的时期继续为双方合作的加强发挥积极作用。由于世界性大国关系调整变化和力量消长，东南亚地区作为中国和东北亚重要合作伙伴，也正成为大国竞争主战场之一。美国多年来保持对东南亚的战略性投入，政策倾斜近年来保持增势。奥巴马政府启动战略转向，特朗普政府时期强化战略重点转向亚太。尽管美在 2017 年退出跨太平洋伙伴关系协定（TPP），但又提出“印太”战略构想，在南海加强遏制行动，与一些其他地区国家等强化安全合作。拜登政府班子多次表示东亚地区的重要性，将重视东南亚这一“区域杠杆”。这些趋向对今后该地区形势的发展变化将产生重要影响。

这一变化将促使该地区地缘政治和地缘经济问题进一步交织，中国和东盟双方都面临新的机遇，形势发展总体是对双方都是有利的，同时双方都更愿意加强共同应对新挑战的能力，这包括世界大格局新调整下，应对更复杂的外部与内部新议题，涉及生产链布局的变化，地区政治安全对话的加强，防范误判和动荡危机，加强团结和多层次交流与合作等，以维护以联合国为核心的多边主义国际秩序以及国际公认的国际法基本原则而努力，维护和平、安全、稳定与合作的国际和地区环境，也维护地区的共同发展机会。

双方关系发展趋势总体是良好的。长期以来，以东盟为中心的东南亚地区各国就是中国的友好近邻。中国与东盟合作启动以来，到现在 2021 年回顾起来，已成为世界上最成功、最具活力的地区合作典范。中国与东盟关系一直就在开拓和创新中前进。中国是第一个加入

《东南亚友好合作条约》、第一个同东盟建立战略伙伴关系的大国，也是第一个同东盟建立自贸区的世界主要经济体。2020年，双方第一次互为第一大贸易伙伴，并共同成功推动签署区域全面经济伙伴关系协定，建立了世界上人口最多、经济规模最大、最具发展潜力的自由贸易区。这是一个历史性的突破，为双方关系在未来全面发展打下了坚实的基础，也是一个新的更高的起点。面对2020年以来的疫情冲击，中国和东盟的关系经受住了考验，展示了其内在生命力。双方守望相助，互相支持，率先开展抗疫合作，带动了东亚，成为全球抗疫纾困合作的示范地区并走在了促进世界经济复苏的前列。

2021年是中国和东盟建立对话关系30周年，双方关系发展面临很多新的机会。中国政府已明确表示，愿意同东盟各国一道，充实战略伙伴关系内涵，共同开创地区和平、发展、合作的新时代。这将包括但肯定不限于一系列新的努力，例如双方将继续合力战胜疫情，加强联防联控和疫苗合作，提升公共卫生合作水平和应对危机的能力；全力推动地区复苏进程，继续加强便利化合作，推动RCEP尽快生效，促进新业态和新产业发展，促进“一带一路”高质量发展，共同努力在中国进博会等促进中外贸易平台领域加强合作；坚持推进可持续发展，落实好《中国-东盟战略伙伴关系2030年愿景》，加强气候变化、减贫防灾和环境保护合作，加强人文交流，推进蓝色经济伙伴有体系建设。同时双方也将共同努力，推进好产业链的调整建设与维护以及基础建设合作，坚持平等互利和地区长期可持续发展，让这些领域成

为双方新时期建设的合作共赢的典范^①。

六、中国的挑战与机遇

对中国当代国际战略和对外关系的分析，常会发现案例方法比较好。要看中国长期以来坚持和平发展道路和与世界各国共同促进合作共赢的实际成功和成效，以这些事实，而不是像一些西方国家的一些人那样，从主观甚至偏见傲慢出发，以陈旧的冷战、强权政治和势力范围等殖民和霸权支配控制的叙事，来看待今天在合作共赢中新兴力量崛起、多极化和全球化发展下的世界形势与力量格局变化。依此来看，当前国际政治格局变化方面，主要是单边多边主义的较量与选择，经济方面主要是规制的较量，两者相互影响，但都是可以而且应该通过平等对话与沟通、加强合作来应对或解决的。同时，对一时解决不了的问题，中方主张积极以相互尊重、求同存异的态度来共同管理和处置好。

新一代国际经贸规则主要是奥巴马政府时期围绕 TPP 谈判、TTIP 谈判和 TISA 谈判所逐渐孕育而成的，凸显全方位覆盖、多元化领域、高质量高标准的特点，以及对知识产权保护、数字贸易、竞争政策和国有企业等变革趋势。在特朗普时期，虽然国际经贸规则的升级谈判陷入停滞，但美日欧经贸部长政策对话一直保持，拜登政府已表达愿进一步推动的意向。我国加强国际多边主义的努力中，对单边主义、保护主义和强权政治保持高度警惕；在国际合作中，突出平等参与和包容，强调互利共赢，还要根据我国国情，坚持改革开放，坚定双循

^① 参见王毅国务委员兼外长有关讲话，2021年1月2日，“王毅：而立之年的中国-东盟关系更加成熟自信”，外交部网站，www.fmprc.gov.cn/web/wjbzhd/t1844072.shtml。

环方式，充分发挥我国市场和改革开放的优势，对摩擦与分歧从容应对，积极趋利避害：

首先，在今后国际经济关系中，将更多听到要求对等的提法，发达国家会在经贸谈判尽力打掉中国等作为发展中国家的“特殊和差别待遇”要求。第二，尽管中国已成为世界第一制造业大国并正在向强国迈进，但在高端制造业还处弱势。第三，中国在数字贸易和互联网开放领域的行业监管标准同国际标准存在差距。第四，外部特别是西方普遍对中国的国企竞争中性问题持怀疑态度。然而中国的优势也在增长：

——**超大市场容量带来“规模红利”**。自 2009 年以来，中国稳居世界第二大进口国的地位。随着脱贫攻坚的成功，公众生活水平提升，消费潜力更多释放。中国的“双循环”方针也将为全球企业分享中国机遇创造新的利好，助力世界经济发展。

——**配套齐全的产业环境带来“产业红利”**。中国是世界上唯一拥有全产业链的国家，工业增加值保持世界第一，世界各国支柱产业很难从产业链上绕开中国。此外，中国已在 ICT 产业和数字经济方面取得一定优势。特斯拉落户上海突显出中国这一优势，在上海生产能够帮助特斯拉降低 20%-30% 的成本。

——**世界一流的基建能力带来“基建红利”**。随着改革开放以来的经济高增长，以巨额高效的财政投入和日新月异的技术发展为支撑，中国基础设施建设规模与质量正在显著扩大与提升。现阶段，中国在交通运输、供水供电和信息通讯等各个领域的基建都取得较大成

效，这对中国的对外经济合作产生积极的外溢作用。

——丰富的、高质量的人才资源带来“人才红利”。中国加强培养科技创新人才，弥补高技术人才缺口，为经济和产业升级提供人才保障。同时，中国还加快向国际组织输出管理人才，对全球治理作出贡献。

因此，从发展角度看，中国在全球力量格局变化中的影响力继续增强。中国改革开放已取得历史性成就，合作共赢成为中国与各国共同发展的新名片，实现中华民族伟大复兴前景可期。这将是世界和平与共同发展力量的增大，也是大国关系格局的积极变化。在可见未来我国宜坚定按中央部署，维护好我国和平发展的外部环境。这包括要加强底线思维，捍卫核心利益，加强统筹，确保不发生影响国家现代化征程的内外系统性风险；高举构建人类命运共同体与合作共赢的旗帜，推进多极化发展，促进全球化的积极趋势，稳中求进地处理好大国关系，加强我国主动地位，促进中国与各经济伙伴的双边和区域自由化进程，加强塑造 3+1 经济格局；深入经营周边，团结亚非拉和中小发达国家，加强伙伴合作关系，高质量建设“一带一路”和进博会，保障十四五规划开好局，起好步。

促进中美建设性对话。中美关系现阶段既处在十字路口，也出现希望之窗。中国官方已明确表示将坚持捍卫中国正当权利和利益，维护世界和平与共同发展的机会，希望美方重拾理性，两国关系重回合作主流。综观长期以来中国政府对美政策轨迹，可发现中方保持明显的连续性，中美发展以协调、合作、稳定为基调的双边关系对双方和

世界有利。

加强参与国际共同治理。中国作为对国际和平安全与稳定高度负责的大国，可以平等合作，进一步主动促进国际治理的改革，包括提出建议，加强维护全球化健康发展和促进人类发展问题日程。增强对双边和区域自由贸易的投入。加强同金砖国家的协调与合作，与世界发达和发展中国家一起，维护多边主义。进一步强化“3+1”合作，促进更大范围的协调。落实好中欧全面投资协定谈判的成果。借助RCEP的达成，推动中日韩自贸区谈判在2021年取得突破。加强对东盟的合作投入。2020年上半年中国对东盟的投资占中国对“一带一路”沿线国家投资的76.7%，东南亚有可能成为我国“双循环”的重要汇合地带。挖掘澜湄合作潜力，加强与新加坡的合作，将中新关系作为检验中国高水平开放的参照系。

加强全球伙伴合作关系。双边和地区方式同时推进，用好上合、中非、中阿合作论坛、中拉合作机制、“17+1合作”等平台，深耕地区方式，促进亚投行、金砖开发银行等与各国的平等互利合作。

加强科技创新和产业发展上的国际交流与合作。打造高质量创新支持基金，提升冒风险和抗风险能力，加速体制机制创新。非传统安全和以大数据、人工智能、生命科学和气候环境、新能源和公共卫生等新领域为中心的新的科技创新革命和新产业发展竞争，将继续影响现有国际格局与秩序变化，中国双循环战略要增加相关部署，突显我国继续扩大和深化开放态势和市场与发展魅力，用好疫情下国际形势变化带来的线上和数据技术运用新机遇。

实现“一带一路”和进博会等高质量推进。强化统筹，加强体制机制和政策供给。注意解决新问题，促进相关融资投资建设运营等规制的调整升级。提高气候和环境议题在我国发展和对外战略中的地位。中国提出实现碳中和等目标起到良好的全球牵引效应，要以此为契机促进各项目标，推进气候环境和能源科技与产业进步，多种技术并举，推动中国绿色科技走出去。把气候环境问题与国家现代化发展要求更好融合，维护发展与环境长远安全。

全面加强公共外交，把外部舆论环境问题放到国家外部安全、发展环境问题同等地位上考虑，让世界更好了解、理解、支持中国的发展。坚持国际关系中不搞意识形态对抗，同时加大对公共外交和媒体沟通的投入，促进我国现代化征程中发展、安全和舆论相互支撑，做好国际交流与发声。加强智库和媒体建设，把对外发声的基点，放在我国自主媒体建设上，同时加强与世界各国媒体和公共外交的交流。

（完）

世界经济总体形势趋向和特点

刘晓光^①

摘要：疫情改变了世界经济走势，全球处于“高债务、高风险、负增长、负利率”的危险边缘，达到一个新的拐点，且正在艰难地寻找一个新的脆弱平衡点。在中短期内，随着疫情逐步消退、经济全面重启，世界经济的运行逻辑将发生重大转变，并对中国外需和双循环新发展格局产生多元复杂影响。对于世界经济形势应保持审慎乐观，特别是对于明年外部环境的复杂化和多元化影响要保持清醒认识。从中长期来看，世界百年未有之大变局全面步入加速期。世界经济长期停滞进一步持续，各国还没有找到强劲增长的方法，同时疫情又加剧了多种传统问题的恶化。虽然中国的增长势头远

① 刘晓光，中国人民大学国发院副教授、研究员，中国政府债务研究中心主任、经济研究所所长助理，北京大学经济学博士，纽约大学、芝加哥大学访问学者，中国金融四十人青年论坛成员。入选第九批“北京市优秀青年人才”，荣获教育部科研优秀成果二等奖、刘诗白经济学奖等荣誉。曾任国际货币基金组织兼职经济学家、亚洲开发银行项目顾问。主要研究方向为宏观金融，在《中国社会科学》《经济研究》《Global Food Security》《China Economic Review》等中英文权威期刊发表论文数十篇，在《光明日报》《经济日报》等发表评论文章十余篇，多篇政策报告获得党和国家领导人批示。

Liu Xiaoguang is an associate professor at the National Academy of Development and Strategy of Renmin University of China, the director of the China Government Debt Research Center, assistant director of the Institute of Economic Research, and member of the China finance 40 Youth Forum. He was selected into the ninth batch of “Outstanding Young Talents in Beijing”, and won the second prize of excellent scientific research achievements of the Ministry of Education, Liu Shibai Economics Award and other honors. He graduated from Peking University with a doctorate in Economics, and also a visiting scholar of New York University and University of Chicago. He was a part-time economist of the International Monetary Fund and a project consultant of the Asian Development Bank. His main research interest is macro-finance. He has published dozens of papers in *China Social Sciences*, *Economic Research*, *Global Food Security*, *China Economic Review* and other authoritative Chinese and English journals, and more than ten review articles in *Guangming Daily* and *Economic Daily*.

超美国，但美国的发展势头也远超欧洲核心国家和日本，欧、美、日之间并非是“铁板一块”。在世界经济衰退与格局的变化中，新一轮大国冲突的新周期已全面开启，中美博弈开始步入从不对称向对称转变的关键期。适应逆全球化和后疫情时代的特征，需要在传统发展观念的基础上更加强调内生动力和安全的维度。

关键词：新冠疫情；世界经济；中美关系；大国博弈

一、引言：疫情改变了世界经济走势

2020年新冠肺炎疫情导致的全球大流行和大封锁是“超级黑天鹅”事件，成为导致世界经济急剧下滑和深度衰退的核心原因，中美贸易冲突反而没有按照年前预期的那样成为影响中国 and 世界经济走势的核心因素。

1. 疫情改变了世界经济走势，世界经济已经达到一个新的拐点，而且正在艰难地寻找一个新的脆弱平衡点。2008年全球金融危机是一个拐点，拐点以后全球经济和贸易增速开始持续放缓，这次疫情之后会进一步放缓。放缓的一个原因在于，2008年以后全球经济进入了一个政府债务高企的时代，导致各国的宏观政策都已经受到了限制，如果不是因为这次疫情的话，各国都正走在去杠杆的道路上。但是因为疫情，各国再次抛出了超级宽松的财政和货币政策。结果就是，未来很多国家的政策空间会变得极其狭窄。这是对疫后世界经济形势的第一个新判断，即世界经济将进入真正的高债务时代，这将是一个

无法再降杠杆的时代，除非进行大面积债务重组。

2. 大国竞合关系及其对经济格局的影响，相较疫前更加复杂。

2008年在应对全球金融危机的时候，世界主要国家还是合作的，包括G20框架的升级和中国力量的加入。这次在疫情之前其实中美之间就已经开始较量，疫情以后，这种博弈可能还会涉及到更多的国家。这必将会对世界经济从疫情中的修复以及到未来十年的发展形成较大影响。其中的核心仍是中美关系，中国与美国可能进入走向“新竞合”还是“新冷战”的关键期。我们认为，中美关系受到中美实力对比的影响，但这个影响是个“倒U型”关系，目前正在接近顶点的左侧，所以关系极度紧张。但如果我们能够在这时期抵制住美国的遏制，实现中高速稳定增长，那么，美国将被迫改变现有全面遏制策略，转向“新竞合”。

3. 疫情之后，可能进入到一个技术进步高度不确定性的时代。

技术进步的一个不确定性在于，金融危机以后，中国技术研发在增加，发达国家在减少，但相互之间还是合作的。然而，疫情以后，很多国家都会从原来在产业链上的技术合作，转为想要自己独立研发，进入非合作或者说不完全合作的研发模式。另一个技术不确定性，在后疫情时代，特别是大国博弈加重以后，会不会有些国家对于技术伦理的限制发生反转，比如说生物技术，伦理限制可能会发生局部变化。

4. 疫情本身长期化对世界经济带来新挑战。

目前看全球疫情持续时间可能不止一年，会不会有的国家就真的复苏不起来了，或者说虽然能够勉强复苏，但再也无法实现强劲增长了。这是相对视角，讲的

是未来五年的一个大趋势，可能还是会深受疫情的影响。

5. 全球低迷中我国实际 GDP 等核心宏观经济指标大面积转正，标志着我国疫情阻击战和经济保卫战的策略和工具组合是成功的，为世界经济复苏提供了模板。10 月以来欧美疫情的反弹和 4 季度经济反弹面临的压力进一步说明中国抗疫战略的正确性。几大国际机构关于 2020 年世界经济增长的预测为 4.1%-4.5% 的负增长，关于 2020 年中国经济的预测则为增长 1.7%-3.0%，中国占世界经济的比重将大幅提高 1 个百分点。按照目前的预测，中国也将是全球主要经济体中唯一实现正增长的经济体。中国外资外贸的逆势上扬更说明市场的力量依然强大，中国制造的战略地位不容小视，去全球化和围剿中国并非线性变化。

6. 疫情阻击战、经济保卫战、脱贫攻坚战的三重胜利，既显示了中国制度优势和经济体系与产业链的弹性与韧性，也为我国战略深化和战略转型提供了契机。中国疫情与世界疫情的不同步、中国产业链与世界产业链重启的不同步，使中国供应链产业链的优势得到了充分发挥，它为世界各国提供了疫情物资和宅经济的供给基础，保证了中国外需不仅没有随着世界贸易的崩溃而崩溃，反而逆势出现超预期反弹，为中国内循环的重启和经济整体复苏提供了强大支撑。

7. 疫后中国与美国 GDP 比重的快速上升有利于改变疫前不对称博弈的属性，率先复苏具有战略意义。疫情前后，我国与美国之间的博弈格局发生战略性变化，中美之间的博弈将会从严重不对称向相对对称的方向大踏步地改善。由于今年中国经济会正增长 2-2.5%，而

美国经济可能会负增长 5.5%左右，中美之间的增速差在过去几十年中第一次达到接近 8 个百分点，这将导致中国 GDP 与美国 GDP 的比值由 2019 年的 66% 上升到 2020 年的 74.1%，而不是此前预测的 68.4%。换句话说，中美 GDP 体量对比将由“2/3”段位提升到“3/4”段位。重要的是，中国已经取得疫前防控胜利并实现经济 V 型复苏，而美国仍处于疫情第三轮高峰冲击之中，这种相对变化趋势在未来几年内可能还会进一步延续。

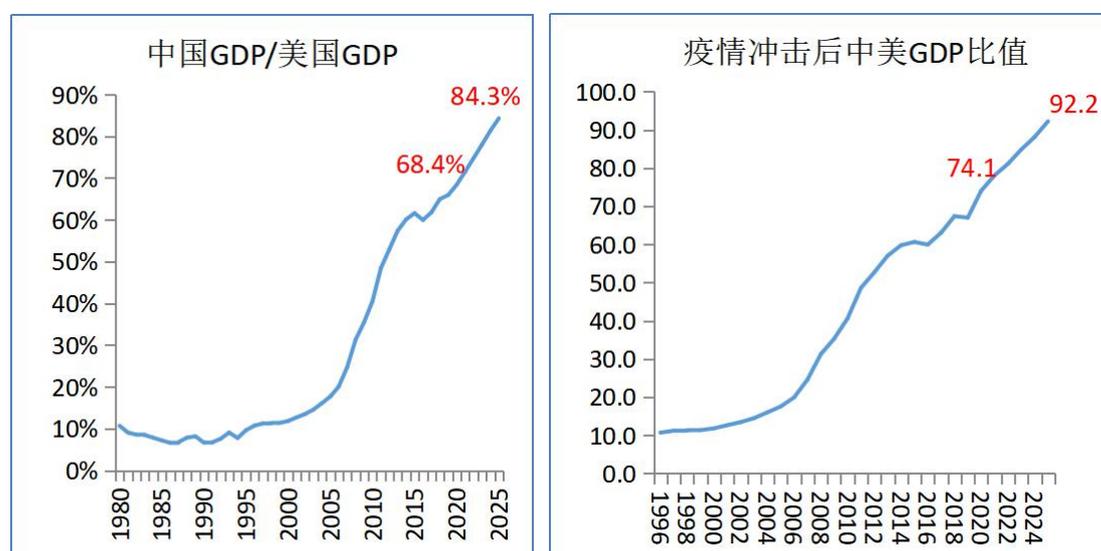


图 1 疫情冲击前（左图）和疫情冲击后（右图）关于中美 GDP 比值的预测

8. 成功应对国际大循环的全面停摆，是对我国产业链供应链的一次大检阅，也是对国内大循环与国际大循环联动关系的一次危机演练。在这个演练过程中，我们认识到必须进行战略性的调整，中外疫情及经济恢复的不同步也为我们立足国内大循环构建双循环新发展格局创造了一个战略时点。在“百年未有之大变局”加速期、世界经济调整动荡期、我国两个百年目标衔接的关键期和深化改革调整的攻坚期，我们要抓住在世界经济低迷状况下赢得正增长所提供的宝贵窗

口期，坚定下一步工作的基本基调，加快推动双循环新发展格局与传统战略的对接。

二、2021 年世界经济形势研判及对策建议

(一) 2021 年世界经济形势及其对我国的影响将发生重大转变

2021 年，乐观情形下，随着全球疫情逐步消退、经济全面重启，世界经济的运行逻辑将发生重大转变，并对中国外需和双循环新发展格局产生多元化影响。

1. 疫苗研制的成功及其广泛运用将在大概率上决定 2021 年全球疫情将得到逐步控制，从而保证全球经济将得到稳步复苏，但这种复苏将使中国宏观经济的外部环境复杂化。一是世界防疫物资需求和宅经济需求将逐步下降；二是疫情得到控制后，各国供应能力将逐步恢复，世界各国的供求缺口将快速收窄；三是疫情后，各国产业链安全问题将上升到前所未有的高度，逆全球化问题将进一步恶化；四是即使拜登政府上台，中美贸易冲突和贸易协定实施情况将重返议事日程，成为政治关注的核心；五是各国不同步的复苏带来不同步的政策退出，将导致世界经济秩序更加复杂。

2. 在疫情好转、经济复苏与基数效应的三重作用下，2021 年世界经济各类同比参数将全面走高，但水平值仅是回到 2019 年。新冠肺炎疫情对 2020 年世界经济运行产生了巨大负面冲击，导致世界经济和国际贸易出现深度衰退，由此产生了低基数效应。根据全球几大主要国际机构的最新预测，2020 年世界经济将出现 4.4%-5.1% 的负增长，全球货物贸易出口将下降 8.0%，全球货物和服务贸易出口将下

降 10.2%，跌幅超过 2008-2009 年国际金融危机时期。如果 2020 年底至 2021 年初全球疫情得到有效控制，2021 年世界经济复苏动力将显著增强。在低基数的作用下，2021 年世界经济将出现 4.6%-5.2% 的正增长，全球货物贸易出口将增长 7.9%，全球货物和服务贸易出口将增长 8.0%。2021 年世界经济增幅与 2020 年的跌幅大体相当，2021 年国际贸易的增幅略低于 2020 年的跌幅，意味着 2021 年的世界产出水平、国际贸易水平将基本回到 2019 年的水平。

3. 新冠肺炎疫情仍然存在重大不确定性，近期疫情的恶化、病毒的变异可能推迟世界经济复苏节奏，并加剧世界局势的不确定性。进入 4 季度以来，全球疫情形势再度恶化，特别是欧美疫情极度恶化，迎来新一轮更加严重的疫情高峰。截至 12 月 16 日，美国单日新增确诊病例达到 25 万例，欧洲五国（英国、德国、法国、意大利、西班牙）单日新增确诊病例为 10 万例，日新增确诊病例连续 2 个月保持在 10 万左右的高水平（详见专栏 1）。随着全球疫情防控期再度延长，世界经济复苏节奏可能推迟，几大国际机构在 10 月初刚刚上调的增长预测面临再度下调的风险。截至目前，由于疫情风险和疫情防控措施升级，欧元区服务业 PMI 已经再度跌入紧缩区间，11 月份大幅回落至 41.3，重回深度紧缩状态，这意味着欧元区第 4 季度经济增长将出现较大幅度下跌，2021 年经济实际运行状况也将低于原有预期。

4. 财政救助与刺激政策使得全球政府债务风险上升，财政扩张空间收窄。为应对新冠肺炎疫情冲击，2020 年世界各国纷纷出台对冲性的宏观政策，宏观政策体现了“大冲击、大应对”的特点。相比前

几年，2020 年政府赤字规模将达到历史新高。依据 IMF 提供的数据，2020 年发达经济体财政赤字占 GDP 的比例高达 12.7%，新兴市场和中等收入经济体、低收入发展中国家的财政赤字占 GDP 的比例也均达到 10.7%。从政府债务存量来看，2020 年新冠肺炎疫情带来的财政援助和刺激政策，使得发达经济体政府债务/GDP 的比例和新兴经济体政府债务/GDP 双双将达到历史新高。按照 IMF 的预测，2020 年发达经济体政府债务/GDP 将达到 123.9%，2021 年将达到 124.7%，达到 1880 年以来的历史最高点，超过二战末的历史最高点，即 1946 年的 124.1%；新兴市场经济体 2020 年政府债务/GDP 也将达到 62.5%，2021 年达到 65.3%，创历史新高。

5. 全球处于低利率水平周期，进一步降息空间趋零。从政策性利率来看，全球主要发达经济体政策性利率已降至历史极低水平。目前，美国已降为 0.125%、日本为-0.1%、欧元区为 0.0%，英国为 0.1%，2021 年已不存在下降空间。相比之下，中国央行的政策性利率水平为 3.85%，明显高于重要发达经济体的政策性利率水平，中国央行应该是目前全球重要经济体中唯一保持货币政策常态化的央行，也是保有货币政策空间最充足的央行。从市场利率来看，目前美国国债收益率已处于历史低水平，意味着全球无风险利率水平处于极低水平。根据 2020 年 11 月 5 日数据，1 年期、3 年期、5 年期、10 年期美国国债收益分别只有 0.12%、0.18%、0.33%、0.79%。另据统计，目前全球名义利率为负的债券规模已经达到 17 万亿美元（根据巴克莱银行最新统计）；实际利率为负（名义利率减去通胀预期）的国债规模已

经达到 31 万亿美元（根据摩根斯丹利最新统计）。

6. 国际金融风险上扬，面临“高债务-低利率”的脆弱平衡。2021 年全球债务尤其是政府债务还会继续膨胀，低利率成本使得债务的滚动管理成为可能，但另一方面，政府债务的滚动管理也使得低利率成本成为必须，构成脆弱平衡。从全球金融市场来看，虽然在超级宽松政策刺激下，全球金融市场资产价格得到了超级修复，国际金融市场暂时没有重现 3 月份的金融大动荡，但资产价格的上涨与实体经济的修复存在不对称性。2021 年是否会由于重大突发事件引起市场风险利率的突然上升或者超常规政策退出过程中政策利率的回升，而触发债务风险，仍然存在高度的不确定性。随着近期美欧疫情风险的升级，金融市场 VIX 波动指数再次上扬，10 月末一度达到 40.3，远高于年初的 12.3。

7. 国际大宗商品价格处于历史低位，相对有利于中国经济复苏。由于世界经济总需求疲软，尤其是投资的低迷，全球生产性物价水平处于低位。从全球大宗商品价格指数来看，依据 IMF 的数据，2020 年处于阶段性的低位，价格指数为 105，未来两年也只有轻微的上涨，达到 114 和 116，低于 2019 年的水平。大宗商品价格的稳定对于中国经济复苏提供了较为有利的环境。从 CPI 指数来看，依据 IMF 的数据，2020 年发达经济通胀率预计为 0.8%，2021 年和 2022 年回升至 1.6%左右；2020 年新兴市场和发展中经济体的通胀率为 5.0%，2021 年和 2022 年持续回落至 4.7%和 4.3%。

8. 2021 年中美贸易冲突和贸易协定执行情况将重返议事日程。

2020年1月，中美双方签署了作为第一阶段协议的《中华人民共和国政府和美利坚合众国政府经济贸易协议》，为2020年全年中美经贸缓和奠定了基础，大幅降低了中美贸易战短期进一步升级的风险，有效提升了市场信心。但是，在新冠肺炎疫情的冲击下，中国完全落实进口承诺的压力增大。根据第一阶段协议，中方承诺，以2017年自美进口1549亿美元为基准，2020-2021年扩大自美进口2000亿美元；其中，2020和2021年分别扩大767和1233亿美元，达到2316和2782亿美元。从协议实施后的贸易数据来看，2020年前10个月，中国从美国进口额为1039亿美元，仅完成了全年目标值的44.9%，预计本年进口承诺无法完全落实（详见专栏2）。这无疑增加了2021年中美贸易关系的不确定性，以及2021年中国完成进口承诺的压力。随着疫情形势扭转，中美贸易冲突可能再次成为左右中国经济和世界经济的重要因素。

专栏 1：世界疫情形势具有高度不确定性，推迟经济复苏节奏

近期的疫情恶化可能推迟世界经济复苏节奏，并加剧世界的不确定性。进入10月以来，全球疫情形势再度恶化，迎来“第三波”更加严重的疫情高峰。截至12月16日，全球当日新增确诊病例达到73万例，是7月份疫情高峰期的3倍多，全球累计确诊病例已经达到7500万例，比7月中旬增加了3倍多。全球疫情防控期再度延长，4季度全球经济恐将出现更大幅度的下滑，几大国际机构在10月初刚刚上调的全球经济增长预期也将面临下调的风险。

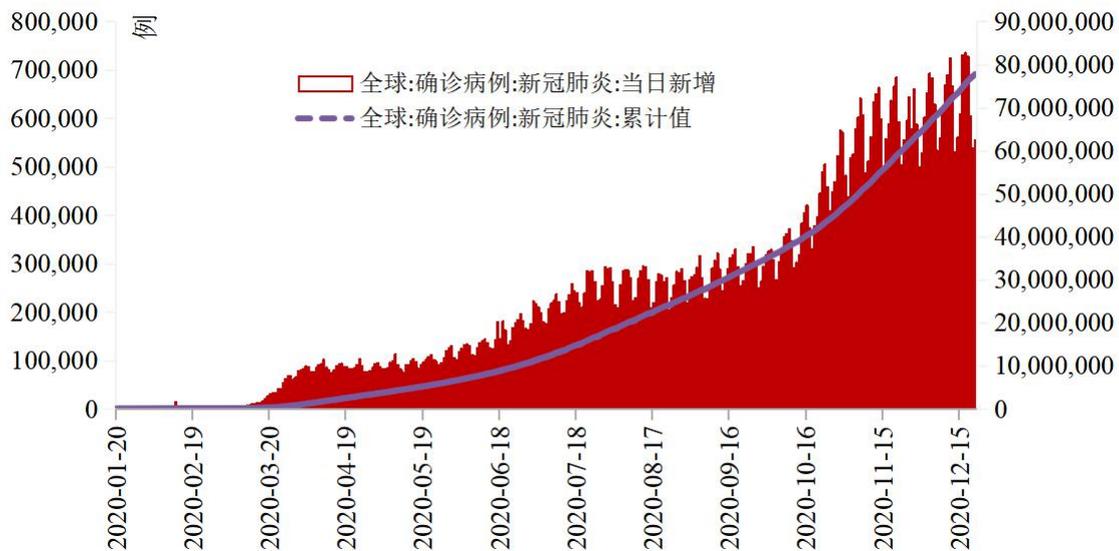


图 2 全球迎来第二波疫情高峰

特别是欧洲和美国疫情形势急剧恶化，深陷疫情二次、三次暴发的泥潭，其自年中放松管制以来所出现的一波脆弱的经济恢复正面临夭折的风险。从每日新增确诊病例看，美国继 4 月中旬、7 月中旬的两轮疫情高峰后，于 10 月中旬迎来了第三轮更大的疫情高峰；欧洲继 4 月中旬的第一轮疫情高峰后，经过近半年的酝酿反弹，于 10 月中旬迎来第二轮“超级疫情高峰”。截至 12 月 16 日，美国单日新增确诊病例达到 25 万例，欧洲五国（英国、德国、法国、意大利、西班牙）单日新增确诊病例超过 10 万例。

更令人沮丧的是，在疫苗研发接近成功的情况下，新冠病毒在英国发生了变异。英国总理约翰逊表示，变异后的病毒感染性高出 70%，不确定致死率会不会更高。英国政府首席科学顾问帕特里克·瓦兰斯表示，这种新变种不仅发展迅速，在传播能力方面有所提高，而且正在成为主要变种，就传播能力而言，新变种已经击败了新冠病毒的其他变种。这无疑加剧了 2021 年全球疫情形势的不确定性，提高了长

期存在的可能性，也降低了今后几年的世界经济增长预期。

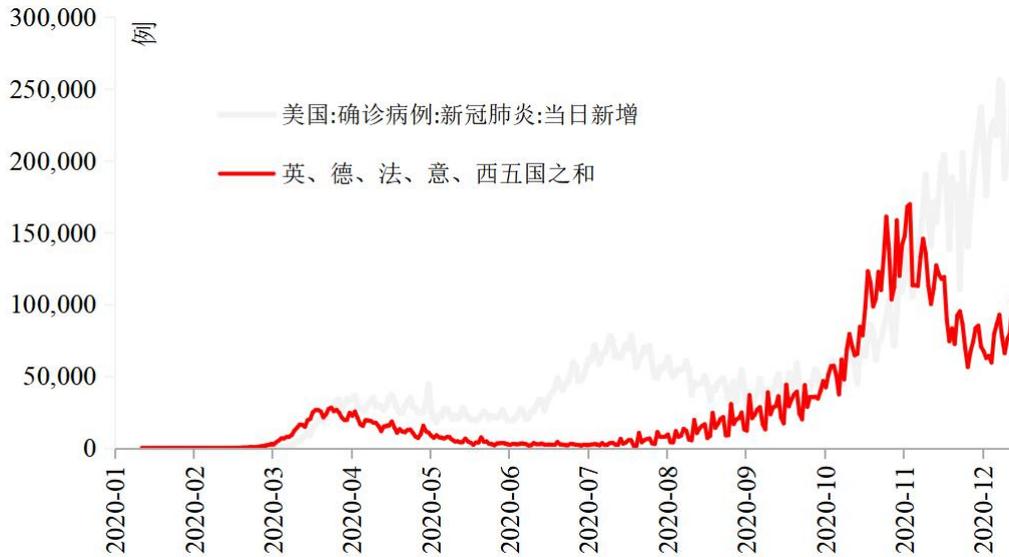


图3 欧洲和美国疫情急剧恶化

截至目前，由于欧洲10月以来的疫情风险升级，11月的疫情防控“封锁”措施升级，欧元区服务业PMI已经再度跌入紧缩区间，今年4季度及明年经济增长都将低于原有预期。10月末，德国和法国双双宣布全国将“封城”，11月份，欧元区服务业PMI指数持续大幅回落至41.3，重回深度紧缩状态，这意味着欧元区第四季度经济增长将出现较大幅度下跌，经济复苏进一步延迟。

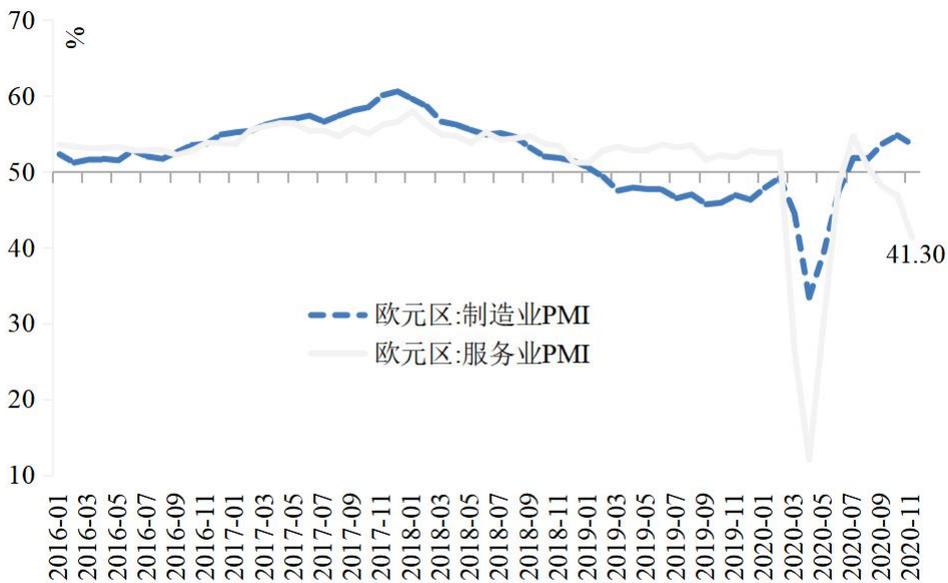


图 4 欧元区服务业 PMI 再现疲软态势

从全球经济增长历史预测的变化来看，新冠疫情不仅起到了加速剂的作用，同时也引发了结构性变化，加剧了原有的深层次问题。随着疫情持续期的延长，全球经济增长复苏的节奏也会后移，经济衰退的深度不断加深。不仅如此，在疫后重建过程中，由于各国内顾倾向的加剧，未来可能还会面临逆全球化、价值链产业链重构的挑战，这些都会对未来世界复苏带来压力。

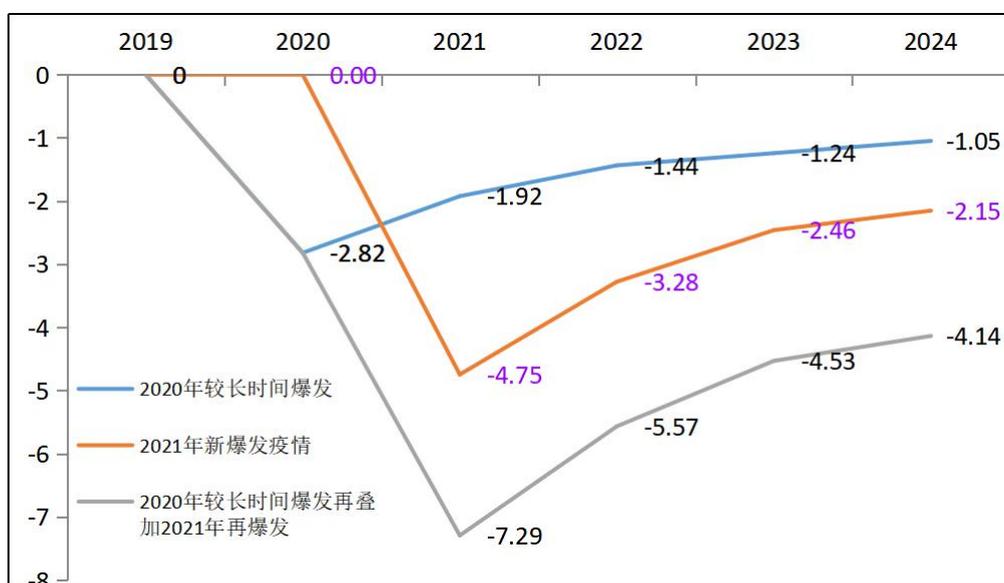


图 5 全球经济增长预期受到疫情持续期的巨大影响

专栏 2：中美贸易冲突和贸易协定实施情况将重返议事日程。

2020 年 1 月，经过 13 轮、20 余次的谈判，中美双方在华盛顿签署了作为第一阶段协议的《中华人民共和国政府和美利坚合众国政府经济贸易协议》。第一阶段协议签订，为 2020 年全年中美经贸缓和奠定基础，大幅降低了中美贸易战短期进一步升级的风险，有效提升了市场信心。但是，在新冠肺炎疫情的冲击下，第一阶段协议中的中方进口承诺无法完全落实，这无疑增加了 2021 年中美贸易关系的不确

定性，以及 2021 年中国完成进口承诺的压力。随着疫情形势扭转，中美贸易冲突可能再次成为左右中国经济和世界经济的重要因素。

(1) “结构性问题”落实情况。2019 年 11 月，国务院下发《关于进一步做好利用外资工作的意见》，要求 2020 年取消证券公司、基金管理公司、期货公司、寿险公司外资持股比例不超过 51% 的限制。同时，中国正在放开外资投资内地证券市场的额度，新冠疫情并未影响中国在扩大金融市场开放上的努力，债市、股市等外资流入明显增多。在知识产权保护方面，最高人民法院于 2020 年 4 月 21 日发布《关于全面加强知识产权司法保护的意見》，国家知识产权局于 2020 年 4 月 22 日发布贯彻落实《关于强化知识产权保护的意見》的推进计划，中国知识产权保护环境正在改善。

(2) 扩大进口落实情况。按照《协议》，中方承诺 2020-2021 年扩大自美进口 2000 亿美元，以 2017 年进口为基准规模，2020 和 2021 年采购总金额分别扩大 767 和 1233 亿美元。由于《协议》签订后，新冠肺炎疫情在世界范围内暴发，冲击整个世界贸易格局，中国完全落实采购方面的承诺压力增大。根据彼德森国际经济研究所发布的数据，总结出 2020 年前三季度货物贸易进口落实情况。由于中方统计和美方统计存在差异，为全面说明协议执行情况，我们分别展示了中国进口金额和美国出口金额。根据协议，中国在 2020 年应从美进口协议覆盖的三类商品（农产品、制成品、能源产品）1731 亿美元，经季节调整后，前三季度应完成 1249 亿美元，按照中方统计，2020 年 1 至 9 月，中国三类商品从美进口 659 亿美元，完成进度为 52.8%。

从美国出口角度，2020年三类商品对华出口额应为1590亿美元，经季节调整后，前三季度应完成1090亿美元，而按照美方统计，前三季度实际对华出口588亿美元，完成进度为53.9%。

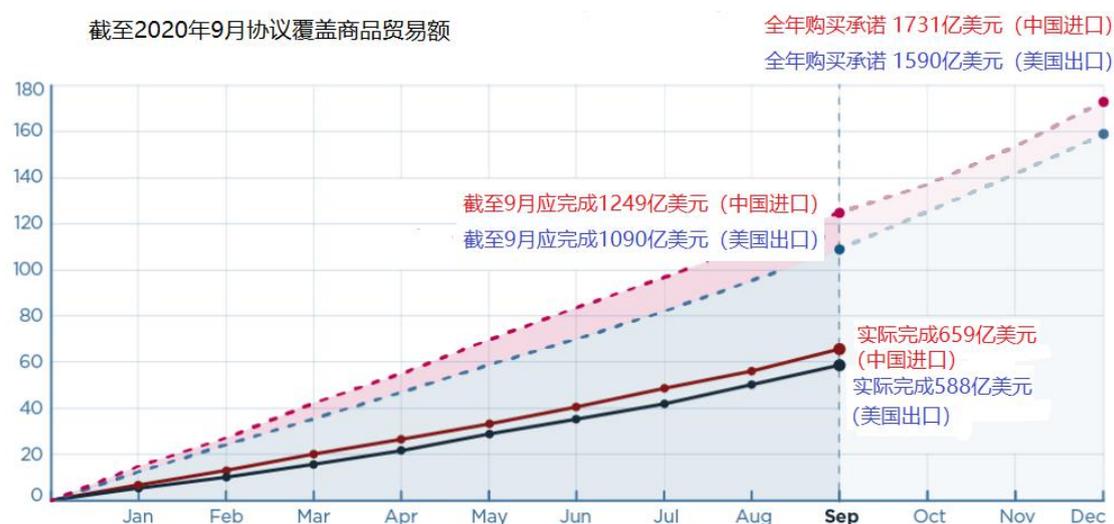


图6 扩大进口落实的总体情况

对于协议覆盖的农产品，中国承诺2020年在2017年的基础上增加125亿美元的采购，这意味着2020年的目标是366亿美元（中国进口）或334亿美元（美国出口）。到2020年9月，中国进口协议覆盖的农产品为129亿美元，而今年前三季度的目标是250亿美元。同一时期，美国出口的农产品为127亿美元，而今年前三季度的目标是194亿美元。因此，2020年前三季度，按照中国进口额统计，中国的采购进度为52%；按照美国出口统计，采购进度完成了66%。

对于协议覆盖的制成品，中国承诺在2020年比2017年的水平增加329亿美元的采购，这意味着中国在2020年的目标是1112亿美元（中国进口）或994亿美元（美国出口）。截至2020年9月，中国进口协议涵盖的制成品为477亿美元，而今年前三季度的目标是827亿美元。在同一时期，美国出口的相关制成品为402亿美元，而今年前

第三季度的目标是 723 亿美元。因此，2020 年前三季度，按照中国进口额统计，中国的采购进度为 58%；按照美国出口统计，采购进度完成了 56%。

对于协议覆盖的能源产品，中国承诺在 2020 年比 2017 年增加 185 亿美元的采购额，这意味着中国在 2020 年的目标是 253 亿美元（中国进口）或 261 亿美元（美国出口）。截至 2020 年 9 月，中国进口协议覆盖的能源产品为 53 亿美元，而今年前三季度的目标是 154 亿美元。同期，美国能源产品出口额为 59 亿美元，而今年前三季度的目标是 161 亿美元。因此，到 2020 年前 9 个月，按照中国进口额统计，中国的采购进度为 34%；按照美国出口统计，采购进度完成了 37%。

对于协议未覆盖的产品，截至 2020 年 9 月，中国从美国进口 255 亿美元，比 2017 年同期下降 26%。按照美方出口统计，2020 年前三季度美国对华出口 220 亿美元，比 2017 年同期下降 33 亿美元，降幅为 13%。

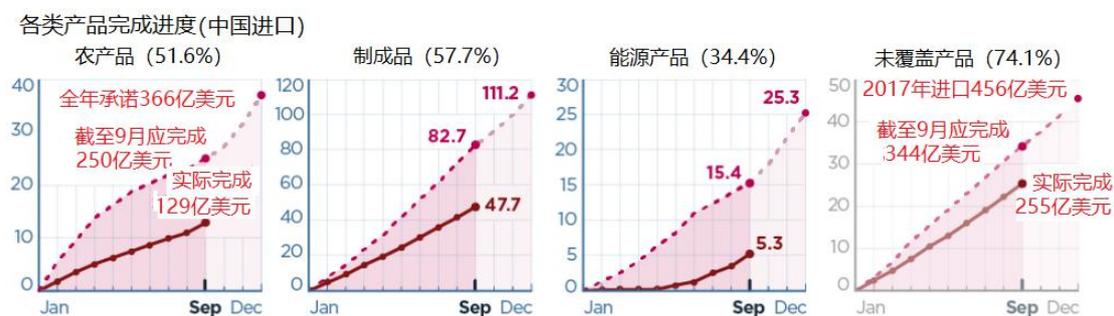


图 7 各类商品完成进度（中国进口）



图 8 各类商品完成进度（美国出口）

因此，2021 年中美关系绝非坦途，需要提前做好各种应对。未来中美经贸协议将继续执行，新总统就任后可能会重启磋商、对协议微调，但全面推翻协议的可能性不大。然而，双方在贸易、科技、金融等其他领域的摩擦会更加频繁。需要警惕美方对中国特定行业、重点企业和关键个人进行局部、定点的科技和金融制裁，中国需在关键技术和金融结算领域提早布局、从容应对。

（二）2021 年政策建议

1. 对于世界经济形势保持审慎乐观，特别是对于 2021 年外部环境的复杂化和多元化影响保持清醒认识。2020-2021 年世界经济运行逻辑及其对我国双循环的影响具有独特性，需要全面认识外部环境变化给中国经济总量和结构带来的新规律和新现象，2020 年外部环境影响中国经济运行的逻辑将在 2021 年反转地、非对称地得到体现。对此，一方面要高度关注“全球疫情得到控制-经济全面恢复-政策逐步退出-新战略全面启动”的逻辑，另一方面还必须关注“欧美疫情新不确定性、国际政治新不确定性、政策退出风险、战略转换成本”等新问题。

2. 充分认识 2021 年世界经济形势与我国出口表现的背离，作为

确定超常规政策退出时点和方式的考虑因素之一。2020年中国出口没有延续2019年回缓的态势，反而在疫情的冲击下出现逆势上扬，全年出口增速预计达到2.4%（美元标价），贸易顺差增长19.9%，对GDP增长的贡献度大幅度上扬，成为2020年超越预期的事件之一。2021年虽然全球疫情和经济形势将较2020年明显好转，然而外部环境的复杂化对于我国出口和双循环格局的影响将有新的表现。全球复苏不同步带来的政策不确定性、美国新政府的政策转向、中美贸易冲突的重新加剧、全球供应链的重构、“去中国化”的抬头以及地域政治的复杂性，都可能使2021年中国经济面临的外部压力上扬。近期世界经济形势好转与中国出口增速回落并存将是大概率事件。预计2021年中国出口增长0.6%，增幅较2020年下降1.8个百分点，贸易顺差增长13.6%，增幅较2020年下降6.3个百分点。

3. 对于中美贸易冲突重返议事日程，需提前做好各种应对。

（1）第一阶段中美经贸协议大概率将继续执行，新总统就任后可能会重启磋商、对协议微调，但全面推翻协议的可能性不大。然而，未来中美关系绝非坦途，双方在科技、金融等其他领域的摩擦会更加频繁。需要警惕美方对中国特定行业、重点企业和关键个人进行局部、定点的科技和金融制裁，中方需在关键技术和金融结算领域提早布局、从容应对。

（2）对于2021年如何执行中美经贸协议需要进行前瞻性研究，做好重启磋商准备，特别是对于2020年未完成的进口部分是到期取消还是延至2021年继续完成。因为按照原有协议，2020-2021年共

需要自美进口 5098 亿美元，考虑到今年前 10 个月仅执行了 1039 亿美元，意味着 2020 年最后 2 个月和 2021 年需要合计自美进口 4059 亿美元，执行难度极大。

4. 高度关注国际金融风险和主权债务风险，提前筑牢防火墙。目前全球资产价格的上涨与实体经济的修复存在高度不对称性，处于“高债务-低利率”的脆弱平衡，2021 年，无论是超常规货币政策退出导致政策性利率的回升，还是重大突发事件引起市场风险利率的突然上扬，都可能成为债务危机触发机制，引起国际金融市场动荡。中国应该提前筑牢防火墙，对外经济政策应当采取保守主义的策略，以稳固中国经济复苏的基础。从稳定金融市场的角度看，应该未雨绸缪，为应对人民币汇率和资本账户异常流动做好准备。从金融市场对外开放的角度，需要以内部经济稳定作为基本出发点，以汇率的基本稳定作为应对明年外部波动风险的核心，汇率调整和资本项目开放的改革都必须服从这个目标。

5. 应对外部风险挑战，需要加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。在各种战略准备中，以扩大内需为战略基点，提前稳住内部经济循环基本盘是应对外部冲击和大国竞争的核心基础，不断巩固内部产业链的竞争力和畅通性是我们立于不败之地的关键，在国际贸易摩擦高峰期到来之前，全面扩充国内市场需求，快速促进市场循环的常态化，是当前窗口期的必然之举。在总体政策定位上，2021 年依然需要保持相对宽松的政策，在超常规纾困政策退出的同时，利用常规性扩张政策填补政策力量下滑的空缺，

进而回归“六稳”培育国民经济循环的内生动力。

三、世界百年未有之大变局全面步入加速期及其应对举措

（一）世界百年未有之大变局全面步入加速期

十九届五中全会指出，当前和今后一个时期，我国发展仍然处于重要战略机遇期，但机遇和挑战都有新的发展变化。系统梳理国际金融危机以来的世界经济格局，特别是疫情暴发以来的最新形势变化，我们发现以下重要特征事实：

1. 世界经济长期停滞进一步持续，各国还没有找到强劲增长的方法，同时疫情又加剧了多种传统问题的恶化。各国结构性问题和世界结构性问题将持续发酵，全球增速持续低迷必定带来全球利益分配模式的持续变化，并带来各国内部冲突和世界格局变化，大国博弈将持续掀起新浪潮，全球动能加速弱化。人口老年化、收入不平等、技术进步、高债务、公共品缺失、治理体系恶化、民粹主义、贸易保护主义、地缘政治等九大问题持续恶化。疫情加剧各种传统问题的恶化，并带来基础性、结构性和趋势性的变化，深度衰退和复苏中枢的后移使世界在结构加速调整中充满不确定性。

2. 全球技术进步的增长拉动作用持续放缓。技术进步对于世界经济增长的作用在下降，新一轮的产业革命仍在等待，索洛悖论再次出现——TFP 增速在技术进步最好的区域大幅度下降。2007-2017 年，美国 TFP 累计增长 4.3%，相比 1997-2007 年的 9.7%、1987-1997 年的 7.7%均显著下降；2007-2017 年，英国 TFP 累计增长-1.7%，相比 1997-2007 年的 11.3%、1987-1997 年的 6.2%均显著下降；2007-2017

年，德国 TFP 累计增长 5.3%，相比 1997-2007 年的 7.1%、1987-1997 年的 24.6% 也均显著下降；日本也是如此，2007-2017 年，日本 TFP 累计仅增长 2.4%，实际上下滑趋势出现得更早，自 1997 年以来就一直处于低迷状态。

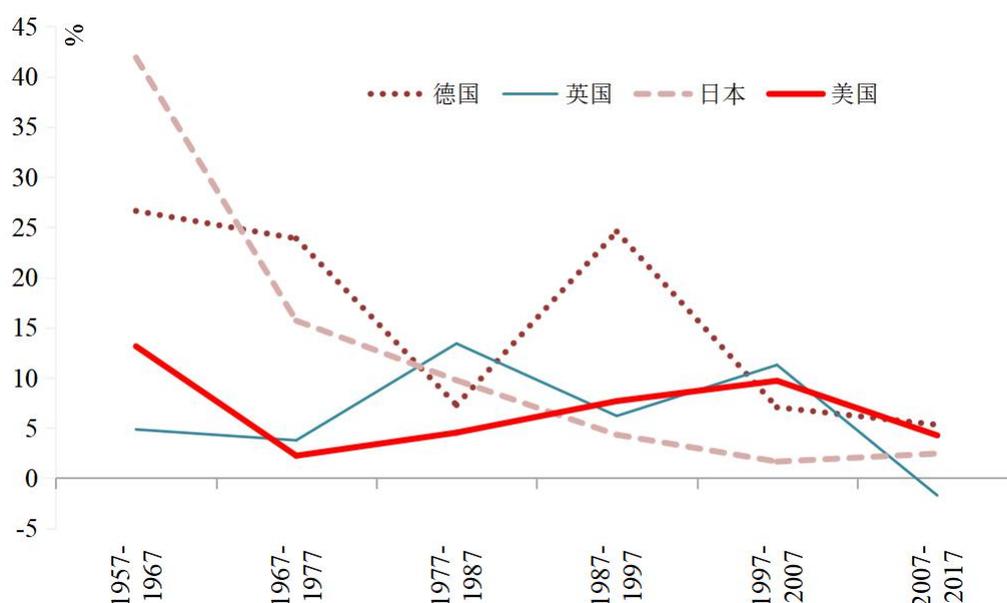


图 9 科技前沿国家的 TFP 增长幅度（以十年为周期）

3. 近 20 年来，虽然中国的增长势头远超美国，但美国的发展势头也远超欧洲核心国家和日本，欧、美、日之间并非是“铁板一块”。近 20 年来，无论是从经济增速来看，还是从技术效率（以 TFP 衡量）来看，欧洲和日本相对美国的追赶都比之前大幅放缓，说明美国的发展与欧洲、日本的发展的密切关系下降，国家核心利益未必完全一致。

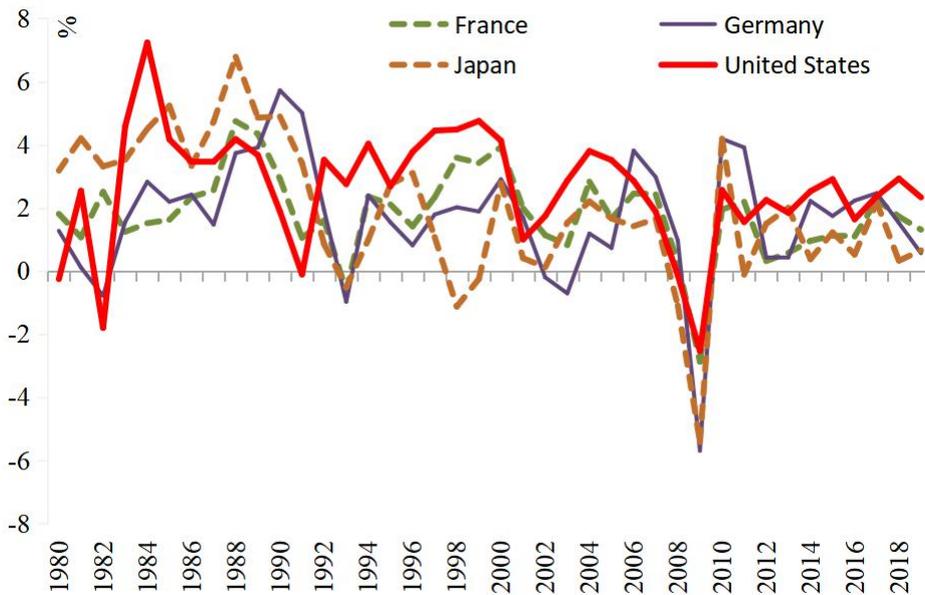


图 10 欧洲和日本相对美国的经济追赶落后

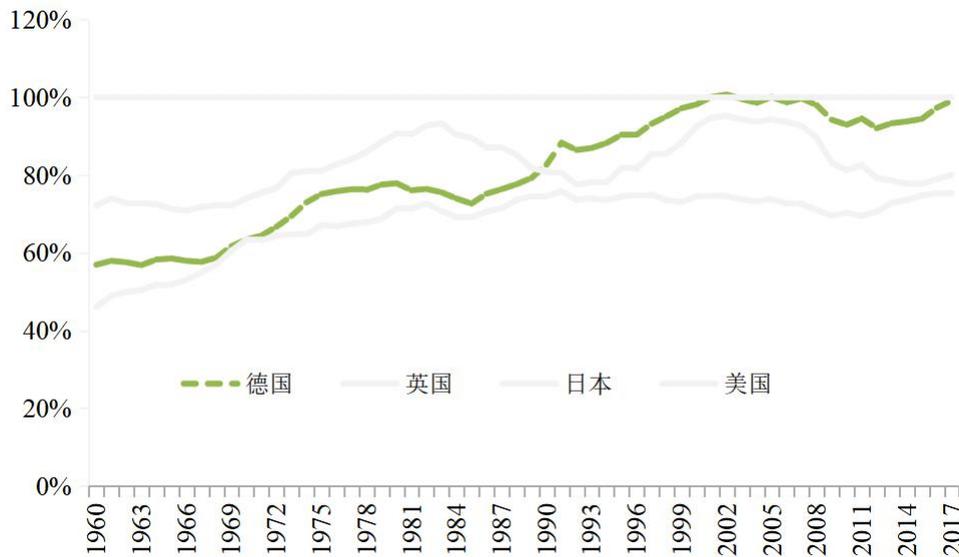


图 11 欧洲和日本相对美国的技术追赶落后

4. 在世界经济衰退与格局的变化中，新一轮大国冲突的新周期已全面开启，但中美博弈开始步入从不对称向对称转变的关键期。“十四五”时期是国际力量加速重构期，国际格局发生深刻变化，中国要在群雄并起中突围实现社会主义现代化。首先，国际力量的对比将出现深刻变化，特别是亚太地区的地位将进一步提升，而中国在亚太地区的地位将出现全面上扬的结构性的变化。在未来五年，这种变化将会

改变目前大国博弈的不对称格局，未来五年也可能是大国博弈激化的一个窗口期，因而未来国际形势的不确定性、不稳定性和复杂性可能会更为强烈。因此，五中全会公报也反复谈到国际力量对比深刻调整、国际环境日趋复杂的问题。其次，后疫情时期，国际治理体系正处于加速解构过程，且又难以在短期之内得到恢复，国际治理能力正处于加速耗散的过程当中。展望未来，多边主义的力量可能有所削减，而区域主义或将持续上扬。因此，未来五年是百年未有之大变局中的加速重构期，是世界经济动荡的一个关键期。在这个时候，中国更要保持战略定力，做好自己的事情，以双循环新发展格局作为我们的战略新基点。

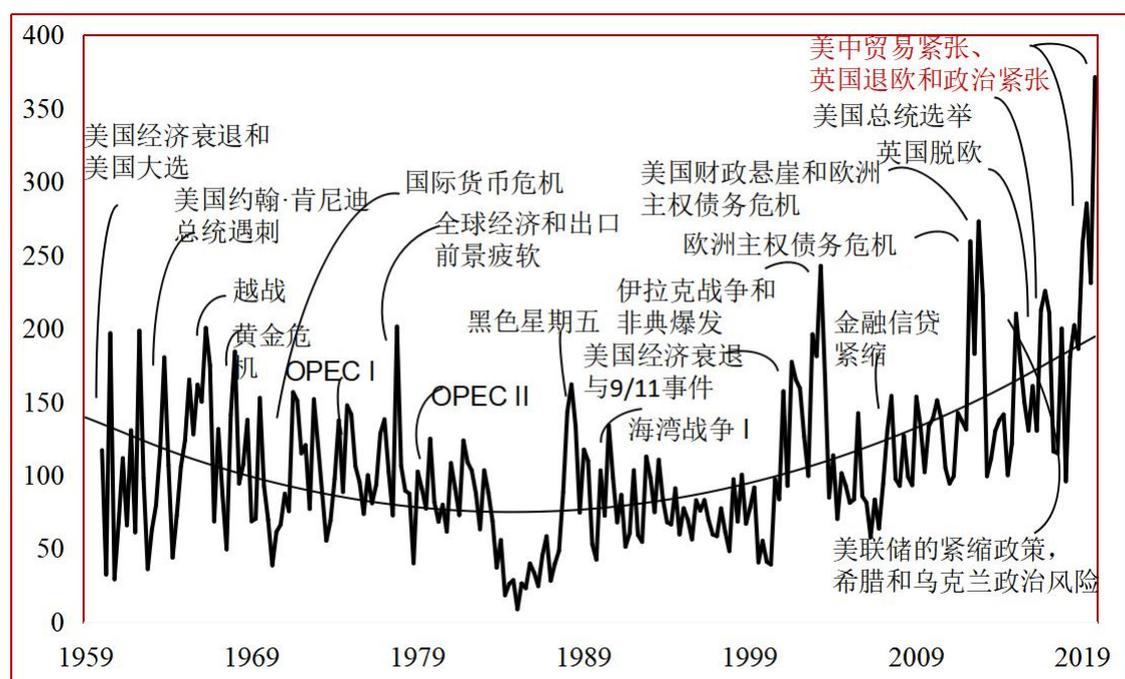


图 12 世界不确定性指数(WUI) (1959Q1-2019Q4)

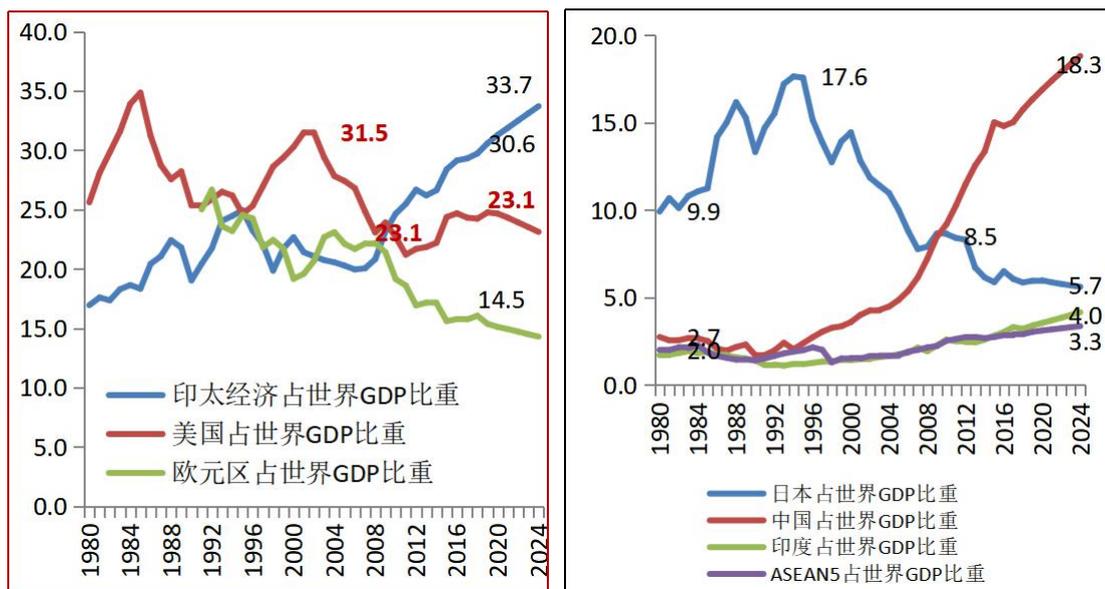


图 13 世界经济板块格局变化

如果按照购买力平价（PPP）法计算，2017 年我国 GDP 规模已经位居全球第一。根据世界银行 2020 年 5 月发布的 2017 年国际比较项目（ICP）最终结果，按 PPP 法计算，我国 2017 年 GDP 为 19.6 万亿美元，位居世界第 1 位，比美国高 0.5%，占世界经济总量的 16.4%，占亚太区的 50.8%。2017 年人均 GDP 为 14150 美元，位居世界第 90 位，相当于世界平均水平的 85.3%，美国的 23.6%。

如果按照汇率法计算，未来 5 年将是中国稳步跨越中等收入的关键期，未来 15 年是中国在规模上赶超美国的关键期。十九届五中全会提出了到二〇三五年基本实现社会主义现代化远景目标：“我国经济实力、科技实力、综合国力将大幅跃升，经济总量和城乡居民人均收入将再迈上新的大台阶”。所谓迈上新的大台阶，无论是按照 2025 年跨越中等收入陷阱的标准，还是按照 2035 年规模达到美国的标准，对未来一段时期的经济增速要求都不低。

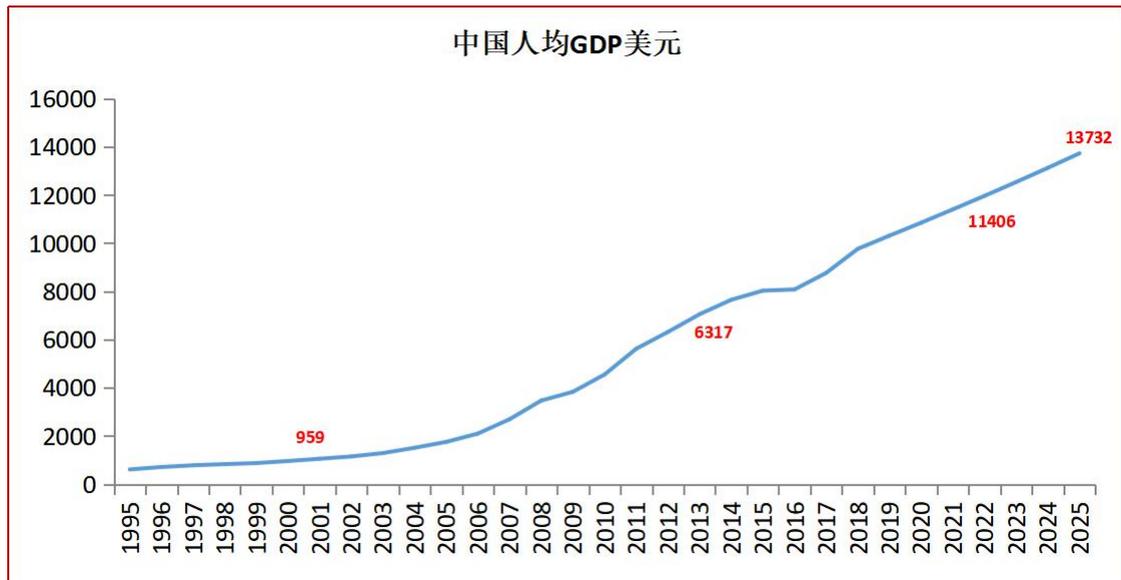


图 14 十四五期间我国人均 GDP 稳步迈上高收入经济体门槛值

表 1 标准 2：未来 15 年中国超过美国的 GDP 规模

	2019 年 GDP (万亿美元)	年均增速 (%)	2030 年 GDP (万亿美元)	年均增 速 (%)	2035 年 GDP (万亿美元)
美国(可能性 1)	21.22	3.5	30.98	3.0	35.91
美国(可能性 2)	21.22	3.0	29.37	2.5	33.23
美国(可能性 3)	21.22	2.5	27.84	2.0	30.74
中国(可能性 1)	14.36	6.0	27.26	5.0	36.48
中国(可能性 2)	14.36	5.0	24.56	5.0	31.35
中国(可能性 3)	14.36	5.0	24.56	4.0	29.88

(二) 中长期应对举措

适应逆全球化和后疫情时代的特征，需要在传统发展观念的基础上更加强调内生动力和安全的维度。特别是对于中美之间的博弈，如何克服目前这种不对称博弈所带来的冲击、如何能够全面突破来自美国的封锁和战略遏制，这在未来五年是一个核心关键点。在这个关键点上，一方面要在创新方面取得实质性突破，特别是要在关键技术、

核心技术领域取得全面突破；另一方面要通过高水平开放来打造新的竞争平台，形成新的竞争力。十四五期间，需要构建“以内促外”的新竞争力，加快形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。外贸依然是中国经济发展非常重要的一环，也是整个经济全面升级、全面提质的核心动力源之一。但是，我们必须看到，未来5年，有可能是逆全球化、单边主义、孤立主义、民粹主义全面兴起的时代。中国作为全球第二大经济体，不能过度依赖以外需作为拉动经济增长的主要动力，核心动力源要有所调整，需要更加注重培养国内大循环的内生动力。

统筹发展与安全，处理好发展和安全的关系，让我国的基本盘更坚实、更具弹性和韧性，确保不发生影响现代化进程的系统性风险。安全是发展的前提，发展是安全的保障。全会把安全发展贯彻到发展各领域和全过程，明确提出把科技自立自强作为国家发展的战略支撑，把扩大内需作为战略基点。在经济方面的集中体现有三点：一是对于关键技术、核心技术要进行自我发展、自我研究，要突破目前卡脖子的问题；二是加快构建双循环新发展格局，以国内大循环为主体，牢牢抓住国内需求作为出发点和落脚点来进行相应的战略布局；三是我们也更加重视考虑防范一些极端现象的出现。“十四五”时期之所以要更加强调安全的维度，很重要的一点在于，我国正在经历百年未有之大变局的加速期，以及全球经济格局的重构期。在这种变化过程中，必然存在大量的风险和挑战。因此，大国经济发展必须要把安全问题上升到一个新的高度，对于扩大开放过程中的安全性，对于国际

风险的把控能力，必须要与经济发 展的规模、速度相匹配。

构建更高水平开放型经济新体制。在全球贸易环境仍具有极大不确定性的背景下，我们不仅仅要强调对外开放的效率、规模、速度，还要强调开放的安全，要有新的安全观。这个安全观要求我们在外贸的结构和产业布局上要有新的举措。首先，在关键技术、关键零部件的生产方面，必须要在国内进行布局，而不能简单、持续地依赖欧美发达国家。其次，我国的各类产业要在全球进行布局，而不能简单依托于欧美的需求。我们必须要依托“一带一路”倡议，依托高质量共建，开辟新的市场和增长极，要在畅通国内大循环、技术提升、管理提升的基础上，打造我们新的竞争力。因此，开放型经济新体制的竞争力，不是来源于“以外促外”、“两头在外”，而是来源于国内经济大循环的产业，来源于创新能力的提升，来源于资源配置能力和效率的提升。（完）

后疫情时代的国际安全形势

左希迎 檀淑君^①

摘要：新冠疫情全球大爆发，全球公共卫生治理面临着严重危机，国际安全格局也正在经历前所未有的巨变：大国战略竞争愈演愈烈，地区冲突和地区战争出现新态势，国际军控体系濒临崩溃，非传统安全问题值得引起重视。在这一轮国际安全格局的转变中，权力政治和地缘政治形势愈加凸显，意识形态斗争和联盟政治也成为显著特征。未来一段时期，国际安全形势将受到科技革命的深刻影响，技术变革将进一步改变大国之间的战争形态。与此同时，中美权力正在加速转移，两国受到新冠疫情的影响，对立和冲突进一步加剧。此外，恐怖主义的持续发酵、公共卫生安全对世界的严重冲击以及大国之间的新冠疫苗竞赛，使得非传统安全问题成为影响大国政治的重要因素。

关键词：新冠疫情；战略竞争；国际安全；非传统安全

当前，我国正处于中华民族伟大复兴战略全局与世界百年未有之大变局的历史性交汇时期，两个大局相互作用、相互激荡。突如其来的新冠疫情对这两个大局都产生了深远的影响：一方面，新冠疫情在

^① 左希迎，中国人民大学国际关系学院副教授；檀淑君，中国人民大学国际关系学院博士生。

全球范围内的快速发展，使得此次疫情演变为全人类面临的共同挑战，没有国家得以独善其身。另一方面，新冠病毒扩散后衍生的多重危机，对现行的国际格局产生巨大冲击，国际秩序正在经历深刻变革，世界百年未有之大变局呈现出高度的复杂性与不确定性。

世界各国在后疫情时代如何快速恢复国内生产生活是一个重大课题，如何应对国际形势的变革同样是亟须深思的重要问题。维护国家安全是各国的利益关切所在，因而需要准确把握后疫情时代的国际安全形势。梳理过去一年国际安全形势的重大变化，展望未来国际安全格局的发展趋势，有利于我国应对当前面临的外部挑战，也可以为国内改革和开放指明方向。

一、新冠疫情爆发后的国际安全形势

新冠疫情的全球大流行产生了深远的影响，此次疫情的爆发是第二次世界大战以来人类面临的重大危机。亨利·基辛格就认为，新冠病毒的流行将永远改变世界秩序，成为世界历史进程的分水岭，它引发的政治和经济动荡可能持续数代之久。^①对于新冠病毒的全球大流行对国际安全局势产生了哪些冲击？以下四类突出现象值得关注。

（一）大国战略竞争加剧

新冠疫情爆发后迅速演变为一场全球性的公共卫生危机，然而，疫情并未推动大国团结协作，反而导致了更加激烈的战略竞争。

首先，疫情引爆中美舆论战和叙事战，两国在意识形态和政治体

^① Henry A. Kissinger, "The Coronavirus Pandemic Will Forever Alter the World Order," *The Wall Street Journal*, April 3, 2020, <https://www.wsj.com/articles/the-coronavirus-pandemic-will-forever-alter-the-world-order-11585953005>

制上的竞争愈加凸显。特朗普就任美国总统后，美国将中国界定为战略竞争对手。新冠疫情在武汉爆发后，对中国疫情的污名化成为特朗普打压中国的一张牌，他多次在公开发言中将“新冠病毒”称为“中国病毒”，指责中国为全球疫情扩散的源头，对新冠疫情的爆发负有重要责任。此外，美国媒体对中国疫情的不实报道及“东亚病夫”等侮辱性词汇，导致中美两国在舆论上陷入针锋相对的局面。随着美国国内疫情恶化，中美两国不同的防疫理念和抗疫模式，也使得中美之间在政治体制和意识形态等方面的分歧更加明显。叙事战愈演愈烈，进一步损害了中美关系良性发展的社会基础与舆论氛围。

其次，中印关系因边界冲突而急剧下行。新冠疫情爆发以来，印度国内疫情失控，经济发展出现断崖式下滑，为转移国内矛盾，印度领导人选择了更强势对华政策，在边界屡屡挑起事端。具体而言，新冠疫情发生后，中印公共卫生合作局限于外交辞令，未取得任何实质性进展。2020年4月开始，印度在中印边界西段不断寻衅滋事，印度的挑衅行为导致洞朗危机以来中印两国达成的合作共识趋于瓦解。加勒万河谷冲突和班公湖对峙事件，不仅造成了严重人员伤亡，也破坏了两国维护边界稳定的一系列协定。中印之间的互信基础遭到严重侵蚀，未来双方在冲突中出现局部擦枪走火的风险大幅上升。

再次，美俄军事角力频繁，不断强化的战略威胁导致美俄关系紧张。过去一年，美俄两国之间的战略威慑巡航更为频繁。^①据塔斯社

^① Nancy A. Youssef, “Russian Fighter Planes Confronted U.S Bomber Over Black Sea,” *The Wall Street Journal*, August 31, 2020, <https://www.wsj.com/articles/russian-fighter-planes-confronted-u-s-bomber-over-black-sea-11598914876>

报道，2020年5月29日，美军两架B-1B战略轰炸机在多国战斗机的护航下穿越欧洲大陆，在黑海上空进行模拟攻击训练。俄罗斯空军立即出动苏-27P与苏-30SM战斗机升空拦截进行目视距离监视。^①美国直扑黑海的针对性行动使得俄罗斯采取了多项反制措施，并放弃疫情初期有关暂停国内大型军事演习的决定。同年6月10日，北美防空司令部发表声明称，美军F-22战斗机于阿拉斯加海岸拦截两组俄罗斯轰炸机编队，其中一架轰炸机距美国领空仅八英里，为近期以来最为接近美国领土限制的一次空中拦截。^②在此以后，美俄双方的空中对峙和互相拦截的频率大幅增加，^③美俄之间的战略对抗呈现螺旋上升的态势。

（二）战争形态发生变化

过去一段时间，战争的形态正在经历两大重要变化。一方面，大国注意力从非常规战争转移到大国之间的常规战争。囿于高昂的战争成本和核武器扩散的风险，尽管大规模战争爆发的概率仍然不高，但是美国已经对大国战争严肃对待。美军近年来的战争态势评估聚焦于中国和俄罗斯，并再次将常规战争置于战略部署的优先地位，要求重

^① “Russian Fighter Jets Scrambled to Intercept US Bombers Over Black Sea,” *TASS Russian News Agency*, May 29, 2020, <https://tass.com/defense/1161885>

^② Ed Adamczyk, “Russian Aircraft Intercepted 8 Miles From U.S. Airspace Near Alaska,” *UPI*, June 10, 2020, <https://www.upi.com/Defense-News/2020/06/10/Russian-aircraft-intercepted-8-miles-from-US-airspace-near-Alaska/6531591807883/>

^③ “Russian Fighters Scrambled to Intercept US Bombers Over Baltic Sea,” *Sputnik News*, June 15, 2020, <https://sputniknews.com/world/202006151079622295-russian-fighters-scrambled-to-intercept-us-bombers-over-baltic-sea/>; “US Scrambles Fighters to Escort Russia’s Strategic Bombers, Russian MoD Says,” *Sputnik News*, June 17, 2020, <https://sputniknews.com/world/202006171079637933-us-scrambles-fighters-to-escort-russias-strategic-bombers-russian-mod-says/>

新重视大规模战斗的行动准备和训练，尤其要改进水面力量、重振海上控制能力。^①在大国竞争加剧的背景下，美国正在为将来可能爆发的高强度军事对抗做准备，同时积极推进“灰色地带”战略，谋求在战略竞争中的非对称优势。美国旨在增强自身灵活性的战略行为，意味着大国军事对抗的形态在性质上既不属于非常规战争，也区别于大国常规战争，这种冲突在光谱上更为接近常规战争与非常规战争的中间形态。另一方面，在大国竞争时代，非常规战争仍然是国际社会中的主要战争形态，^②并在某种程度上凸显出独特的战略意义。（1）即使大国之间的战略博弈日趋激烈，爆发大规模军事冲突的概率依旧很低。因此，战争与和平之间的“灰色地带”及大国之外的边缘地区成为大国角逐的重心，这一特性将大幅增加非常规战争的频率。（2）代理人战争成为大国实现政治目的不可缺少的政策选项。大国之间在特定议题或局部地区的冲突，使得大国可以通过支持地区代理人的方式，以较低成本实现自身的政治利益。从阿富汗到伊拉克、从乌克兰到叙利亚，非常规战争已经沦为大国博弈的政治工具。

（三）国际军控体系趋于崩溃

在“美国优先”的原则下，特朗普政府接连“退群”，其单边行为正在逐步摧毁战后建立起来的军控体系，这为全球战略稳定增添了诸多不确定性。目前，限制导弹防御的《反弹道导弹条约》已经废止，

^① U.S. Department of the Army, *Field Manual 3-0: Operations*, Washington, D.C., October 2017, <https://www.army.mil/standto/archive/2017/10/10/>; U.S. Naval Surface Forces, *Surface Force Strategy: Return to Control*, January 9, 2017, https://www.public.navy.mil/surfor/Documents/Surface_Forces_Strategy.pdf

^② Charles T. Cleveland and Daniel Egel, *The American Way of Irregular War: An Analytical Memoir*, Santa Monica, CA: Rand Cooperation, 2020. <https://www.rand.org/pubs/perspectives/PEA301-1.html#download>

美国又以俄罗斯违反条约为名接连退出《中导条约》及《开放天空条约》，并在美俄延长《新削减战略武器条约》问题上，逼迫中国加入军控谈判以阻碍续约谈判进程和推动军控谈判多边化发展，美国的行为加剧了国际安全的紧张形势。

其一，美国的频繁退约导致军备控制的道义基础遭到削弱，国际社会中的核扩散业已扩大：朝鲜核问题难以解决、半岛和平进程陷于停滞；美国退出伊朗核协议后，伊朗已分阶段陆续中止履行伊核协议的部分条款，逐步放开伊朗国内对浓缩铀技术的限制。

其二，军控协议的失效，使得大国间新一轮的军备竞赛趋于激烈。冷战期间，在谈判达成的一系列使军事升级得到控制的政治协议和条约的框架下，苏联和美国曾在很长时间内得以避免核战争。如果军控协议的谈判情况进一步恶化，美俄之间的直接对抗将加剧。2020年6月，普京正式签署批准《俄联邦在核威慑领域国家政策基础》文件，文件强调俄罗斯奉行防御性核威慑，但明确在俄罗斯收到俄领土或俄联盟领土将遭到弹道导弹攻击情报、遭受常规武器侵略并威胁到俄罗斯的存在及核反击能力等四种非常危险的紧急情况下可以使用核武器。^①俄罗斯核威慑政策的出台，外界普遍认为是对美国官员威胁重启核试验行为的有力回应，也是美俄大国核军备竞赛的又一开端。

（四）非传统安全问题突出

新冠疫情是近百年来人类经历的影响范围最广的全球性流行病，

^① Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, *Basic Principles of State Policy of the Russian Federation on Nuclear Deterrence*, Moscow, June 8, 2020, https://www.mid.ru/en/foreign_policy/international_safety/disarmament/-/asset_publisher/rp0fiUBmANaH/content/id/4152094

促使各国重新认识非传统安全威胁。各国重新意识到非传统安全问题的凸显，尤其是新冠疫情对国际社会造成的重大负面影响。

首先，新冠疫情对人类社会的严重威胁，使国际社会意识到公共卫生安全的重要性。霍普金斯的实时数据显示，当前全球累计新冠确诊病例已近一亿，逾 200 万人死亡。^①联合国秘书长古特雷斯在发言中表示，“新冠疫情的蔓延是第二次世界大战以来人类面临的最大危机，冠状病毒将对世界上的每个人都构成严重威胁。”^②这场没有硝烟的战争，让各国清醒地认识到公共卫生安全对人类生产生活的严重危害，谁也无法在这场危机中独善其身。

其次，疫情期间的经济损失难以估量，全球经济格局或将重新布局。疫情的迅速发展以及各国为遏制疫情而采取的封闭措施，对全球经济的稳步增长和金融市场的稳定产生了严重冲击。国家层面上，世界主要大国国内的经济形势都受到显著影响。2020 年 3 月，短短十天内美股经历四次熔断。与此同时，国际原油价格暴跌，俄罗斯、沙特等主要产油国家备受打击。此外，东亚国家停工停产全面抗疫的实际损失也较为惨重。世界银行的报告指出，由于新冠疫情的影响全球可能发生自二战以来最为严重的衰退，2020 年全球经济将萎缩 5.2% 并经历 1870 年以来经济体人均产出最大幅度的下降。^③国际层面上，

^① “COVID-19 Dashboard by the Center for Systems Science and Engineering (CSSE) at John Hopkins,” <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>

^② “Coronavirus the Worst Global Crisis Since WWI, Says UN Chief Guterres,” Straits Times, April 1, 2020, <https://www.straitstimes.com/world/united-states/coronavirus-the-worst-global-crisis-since-wwii-says-un-chief-guterres>

^③ World Bank, Global Economic Prospect, June 2020, <https://www.worldbank.org/en/publication/global-economic-prospects>

全球产业链暂时脱节国际循环受阻。疫情对各国经济的打击进一步催生了国家经济的“内卷”，各国期望建立起自身独立的产业链，贸易保护主义的抬头使得全球经济的“逆全球化”态势得到深化。

二、当前国际安全格局的特点

当前，新冠疫情仍在蔓延和反复，猛烈冲击着国际社会的稳定和发展。在疫情的冲击下，此前国际安全领域逐步积累的各种矛盾正在加速反应：国家围绕资源展开的竞争更加激烈，尤其是大国关系重归权力政治逻辑；疫情的扩散使各国间的矛盾再次浮出水面，地缘政治形势更为动荡；意识形态的对立更为严重，政治逻辑主导大国对外行为；美国进一步加强联盟合作，以强化对中俄等新兴崛起力量的制衡。上述变化的纵深发展与叠加效应正在催生一场国际格局与世界秩序的重大变革。

（一）大国关系重归权力政治逻辑

疫情以来，大国围绕地位和资源的竞争更为激烈，各国之间的矛盾和摩擦日趋尖锐。大国矛盾的激化主要有两方面的原因。

其一，特朗普治下美国外交重心的调整，导致其它国家被迫加入权力斗争。特朗普政府时期，大国战略竞争取代恐怖主义成为美国对外事务的优先方向。^①在此基础上，即使在国内疫情最为黑暗的时期，美国也并未减少对中俄等“战略竞争对手”的打压。面对美国在经济、政治、军事和高科技领域的挑衅，其它国家不得被迫以权力政治的方式应对挑战。此外，“美国优先”政策下美国政府无视国际规则的

^① The White House, National Security Strategy of the United States of America, Washington, D. C. , December 18, 2017.

行为，大大削弱了战后国际制度的法律基础和规范效力。美国公信力的下降及国际通行制度、规范的失灵，唤起了国家的危机意识，增添了国际社会对不确定性的担忧，原本较为宽松的发展环境已被打破。

其二，疫情对全球生产的冲击，使得物质资源越发稀缺。整体经济形势的下行，激化了国家自扫门前雪的自利行为。面对陡然紧缺的抗疫资源，保护主义的势力不断壮大，依靠全球生产和超长供应链的经济体系正在发生巨大转变，加剧了国家之间脱钩，一个更加碎片化的世界逐步浮现。

（二）地缘政治风险不断攀升

疫情的爆发严重扰乱了全球所有国家的发展节奏，对国家的有效治理和社会的稳定发展都形成了严峻的挑战，国家内部局势的不稳定使得地缘政治形势更为复杂，新的地缘政治格局正在加速重构。

首先，伊朗国内形势的动荡及美伊矛盾的升级诱发中东地区的紧张局势。国际油价的暴跌及疫情在伊朗国内迅速扩散的情形对神权政体的稳定造成严重威胁。与此同时，美国和以色列以此为契机加大对伊朗的打击力度，接连对伊朗国内重要人物发起“定点清除计划”。伊朗国内三号人物苏莱曼尼和著名核物理学家法赫里扎德的遇刺激起了伊朗国内强烈的民族情绪，作为回击，伊朗数次发起对美军基地及美国驻伊大使馆的炮火袭击，并扬言要在苏莱曼尼遇袭一周年之际发动更大规模的报复行为。目前来看，美以联合围堵“什叶派新月地带扩张”的暴力行为，正在激起伊朗阵营更为强硬的态度。美伊之间非常规冲突的频繁发生，导致各方行为体的活动更加难以预测，地区

冲突和各方误判的风险大幅攀升。^①

其次，疫情流行期间欧盟国家各自为政的姿态，暴露出欧盟内部严重的信任危机。意大利爆发严重疫情后向欧盟求助，欧盟及其成员国却坐视不理，最终只有千里之外的中国施以援手。瑞士采购的防疫物资频遭截留，欧盟国家之间因抢夺物资爆发外交纠纷，申根区国家纷纷封闭门户以图自保。面对新冠疫情，欧盟国家出现了扎紧篱笆、抢夺紧缺物资的行为，一时让所谓的欧洲团结成为空言，英国脱欧更是进一步扩大了欧盟内部的裂缝。

最后，亚洲主要国家之间却保持了相对良好的合作态势。疫情初期中日韩三国的相互声援，使这一地区在外部风险攀升的情形下得以维持内部稳定态势。RCEP 协定的签署，意味着以东亚为核心的全球最大的自贸区正式建立。对比来看，疫情后“东升西落”的大趋势，正在酝酿一个全新的地缘政治格局。

（三）意识形态斗争渐趋复杂

中美意识形态对抗愈演愈烈，经济已难以发挥压舱石的作用，大国行为出现政治逻辑取代经济逻辑的趋势。新冠疫情爆发以来，中美两国出现了政治体制之争，并陷入激烈的叙事之战。在疫情初期，美国对中国全民抗疫的行为大加指责，“威权政府”、“举国体制”、“剥夺自由”等意识形态色彩浓厚的词汇成为美国抹黑中国抗疫成果的关键词。在疫情演变为全球大流行后，面对国内糟糕的疫情形势，特朗普试图通过颠倒黑白的叙事方式继续攻击中国，以转嫁国内的治理危

^① John Gray, “Why This Crisis is a Turning Point,” *New Statesman*, April 1, 2020, <https://www.newstatesman.com/international/2020/04/why-crisis-turning-point-history>

机。美国政府及媒体将新冠病毒表述为“中国病毒”，污蔑中国为全球疫情扩散的源头，并鼓动国际社会向中国索赔追责。作为回击，中国在舆论上针锋相对，详细阐述中美两种体制在疫情期间的优劣表现，积极向国际社会介绍中国抗疫的成功经验，指责美国“自由民主”的体制神话已经破灭，两国的意识形态冲突呈现出逐渐上升的态势。

此外，美国在对华政策上秉持冷战思维，攻击中国共产党。疫情之前，蓬佩奥就已开始使用“中国共产党”来指代中国政府。疫情爆发后，蓬佩奥更加不遗余力地强调中国共产党与“自由世界”的对立。2020年6月的涉华演讲中，蓬佩奥表示“保护自由不受中国共产党侵害，这是时代赋予美国的使命。”^①除此之外，蓬佩奥对台湾、香港等中国内政问题的描述都将中国塑造为“邪恶政权”和“独裁国家”。

（四）盟友成为大国政治博弈工具

长期以来，盟友一直是美国外交政策的基石。特朗普时期，美国试图在经贸、技术、安全领域及南海等具体议题上拉拢盟友一致对华，然而特朗普对美国利益的绝对追求导致美国与盟友之间龃龉不断。拜登政府将重新重视盟友，他表示新任政府将采取措施复兴美国的联盟体系并重塑美国的领导力，建立起包括美国盟友与合作伙伴的统一战线以应对来自中俄的挑战。^②美国寻求竞争优势的联盟基础主要有以下四个方面：

^① Michael R. Pompeo, “Communist China and the Free World’s Future,” Yorba Linda, California, July 23, 2020, <https://www.state.gov/communist-china-and-the-free-worlds-future/>

^② Joseph R. Biden, “Why America Must Lead Again? Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump”, Foreign Affairs, June 23, 2020, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-01-23/why-america-must-lead-again>

其一，美国亚太联盟体系。在中国快速崛起的大背景下，美国更为重视亚太盟友国家的战略作用。特朗普任期内的安全报告数次强调与亚太盟友国家及合作伙伴的良好关系，拜登胜选后立即对传统亚太盟友进行了安抚。拜登向日本首相菅义伟明确表示《美日安保条约》第五条适用于钓鱼岛，并向文在寅承诺保护韩国不受朝鲜核威胁。^①

其二，北大西洋公约组织。2019年以来，北约在美国的影响下对华威胁认知逐步凸显。2019年12月伦敦峰会，北约的联合声明首次正式提及中国“挑战”，会议还批准拟定一份如何应对中国的行动计划。^②2020年12月，北约发布的重大战略报告中，更是将中国的力量与影响力称为“对开放、民主社会的严重挑战。”^③这标志着北约正在转型，并成为美国制衡中国崛起的重要工具。

其三，五眼联盟。特朗普政府将遏制中国高科技发展作为重要战略目标，五眼联盟成为美国对华实施遏制政策的重要抓手。五眼联盟国家在华为5G、香港问题等议题上的亲密合作，意味着在美国的运作下五眼联盟正在从情报共享组织走向“反华急先锋”。

其四，“美日印澳”四国机制。四国机制是印太战略的核心机制，在美国全面收紧对华政策的背景下，“四国机制”进一步成型。2020年11月，中印边境地区发生军事对峙之际，美日印澳四国在孟加拉

① Simon Denyer and Eva Dou, “Biden Vows to Defend U.S. Allies as China Asserts Power in Asia,” The Washington Post, November 12, 2020, https://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/biden-china-japan-korea-allies/2020/11/12/6cf6e212-24af-11eb-9c4a-0dc6242c4814_story.html

② North Atlantic Treaty Organization, London Declaration, December 4, 2019, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_171584.htm

③ North Atlantic Treaty Organization, *NATO 2030*, December 1, 2020, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf

湾启动“马拉巴尔 2020”联合军事演习，“四国机制”在军事上推进实质性合作。有些国家甚至试图推动“四国机制”发展成为“亚洲小北约”，以强力遏制中国的全面崛起。

三、未来国际安全的发展趋势

可预见的将来，国际安全局势将受到新技术变革、大国对抗与非传统安全的重大影响，并呈现出一些新的特点。未来的国际安全局势将更加动荡，国际安全秩序面临重大变革。

（一）新技术将进一步深度塑造国际安全形势

当前，在大国战略竞争的推动下，第四次科技革命加速到来，人工智能、大数据和机器人等新技术的变革正在加速，并进一步带动武器装备的革新。新时代的技术变革与武器革新将重塑未来战争形态，并对未来的国际安全形势产生深度的影响。

其一，大国竞争时代，技术领域本身成为国际安全领域的重要内容。当前，信息技术高速发展，大数据、人工智能、云计算、物联网、量子技术和第五代移动通信技术等成为科技创新的核心领域。对美国、中国、俄罗斯等大国而言，这些核心领域将关系到日后它们在全球产业链中的位置。同时，军事技术上，大国间的竞争也不断加剧。美国、中国、俄罗斯等国都在大幅增加战略资源投入，加快军事技术的创新发展。大国竞争的时代背景与信息科技革命的因素相结合，极大地推动了武器装备的快速发展，并使之呈现出不断智能化、快速精准与迭代加快的特点。

其二，军事技术的变革导致战争形态出现重大变革。（1）未来大

国间有可能爆发低烈度的军事冲突。尽管核武器的慑止作用依然存在，与冷战期间的美苏对抗相比，大国之间军事冲突的烈度趋于上升，甚至不排除未来出现有限战争的可能。这种低烈度的军事冲突是全频谱的，涵盖陆地、海洋、天空、太空、网络和电磁等多个领域，也可能聚焦于单一领域与局部区域，比如中美两国在网络空间的对抗，在南海地区与台海地区的军事对抗。为适应新的冲突形式，美军正在进行作战概念的创新，强化跨域作战的能力。^①（2）未来战争逐渐走向无人化与智能化。当前，无人化与智能化军事装备不断普及，作战人员在后台操控无人作战平台的人机结合形式，正在成为未来战争的主流，这将很大程度上改变战争的制胜机理。一方面，无人战争将改变战争的成本曲线。无人作战平台具有经济成本相对较低的优势，能够更加高效地将经济转换为军事力量。比如，美军MQ-9“死神”无人机的造价和飞行成本要远远低于美军现役有人战斗机的水平。与此同时，无人作战平台的使用还可以大幅减少作战中的人员伤亡，有利于战争参与国减少费用与降低政治脆弱性。另一方面，无人战争将改变战争主体的战略心理。以无人机为代表的进攻性武器非常适合小规模战斗，也擅长给予敌人先发打击，可能导致军事冲突的机会窗口的急剧增大，与战争升级可能性的加大。实力较强与实力较弱的国家都可以通过无人作战平台形成对对手的威慑。对实力较弱的国家或军事组织而言，使用无人机可能带来巨大的战略收益与机会主义动机。比如

2020年9月纳卡冲突中，由于阿塞拜疆与亚美尼亚缺乏先进而强大

^① U.S. Department of the Army, Field Manual 3-0: Operations, Washington, D.C., October 2017, <https://www.army.mil/standto/archive/2017/10/10/>

的空中部队，无人机与反无人机作战替代传统空中对抗成为战争的主要形式，无人机等智能化技术正在重新定义现代战场。^①

其三，军事技术变革使战争中的攻防平衡发生了转变。当前科技创新的门槛日趋增高，并有利于实力较强的国家。由于拥有整体实力更加强大和科技水平领先的禀赋，实力较强的国家更容易获得不对称优势，并在战争中占据优势。但实力较弱的国家也可以利用自身的不对称优势，以较低战略成本获得较高战略收益。在战略竞争下，作为实力较弱的一方，中国和俄罗斯都在试图发挥不对称优势，通过“反介入”与“区域拒止”（A2/AD）来阻止美国对东欧和亚太地区的军事介入；与之相对应，作为实力较强的一方，美国针锋相对地发展了“海空一体战”、“多域战”和“分布式杀伤”等一系列作战概念，旨在形成美国在军事上的不对称优势，确保美国对东欧地区和亚太地区的介入能力。

（二）大国对抗愈加激烈

尽管拜登政府对华政策出现新变化，然而总体而言，新冠疫情以来美国、中国、俄罗斯等大国之间愈发激烈的战略竞争很可能在未来得以持续，并影响未来的国际安全形势。

首先，战略竞争仍是拜登政府时期中美关系的总基调。新冠疫情发生后，中美在意识形态和国家体制领域产生了激烈竞争，高层往来几乎中断，两国关系回落至中美建交以来的最低水平。拜登上台可能

^① Shaan Shaikh and Wes Rumbaugh, “The Air and Missile War in Nagorno-Karabakh: Lessons for the Future of Strike and Defense,” CSIS, December 8, 2020, <https://www.csis.org/analysis/air-and-missile-war-nagorno-karabakh-lessons-future-strike-and-defense>

成为中美关系缓和的契机，但由于以下四点原因，中美之间的激烈对立依然可能持续。(1) 美国国内对华敌视态度的加深。疫情体现了中美之间的制度差异，加剧了两国意识形态的敌对态势，并在美国国内形成了意图颠覆中国政权的政治派别，其中包括民主党内部的激进派势力。拜登政府对华政策的制定，将不可避免地受到美国国内对华激进势力的影响。(2) 拜登政府将重拾并强化奥巴马时期的价值观外交，将国际规则与人权作为打压中国的工具。在台湾问题、香港问题、新疆问题、西藏问题、南海问题和人权问题等重要领域，拜登政府很可能继续与中国激烈对抗，甚至可能采取更加激烈的政策。^① (3) 中美之间的技术竞争将会持续下去。拜登竞选期间于《外交事务》上发表的文章，特别提到了中国的技术创新对美国地位的威胁，并强调美国在未来必须保持技术上的优势。^② 为此，拜登很可能会继续特朗普时期的做法，打压中国的高科技产业。(4) 在拜登政府试图以亚太与欧洲盟友联合遏制中国的政策下，中美之间在亚太的地缘政治竞争难以出现缓和态势。

其次，未来国际政治格局将会出现分化态势。后疫情时代中美权力加速转移，中美之间的激烈对抗进一步加剧。中国政府最早成功控制住了疫情，使中国在后疫情时代的经济复苏中占据有利地位。中国经济在 2020 年第二季度与第三季度实现连续增长，并在 2020 年 10

^① Joseph R. Biden, "More Prosperous Future For Our Families," The World Journal, October 22, 2020, <https://www.worldjournal.com/wj/story/121468/4955258>

^② Joseph R. Biden, "Why America Must Lead Again? Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump," Foreign Affairs, June 23, 2020, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-01-23/why-america-must-lead-again>

月实现了年度 GDP 的正增长。与之相对，美国没能控制住国内疫情的蔓延，经济实力出现萎缩。根据美联储的预计，到 2020 年底美国的 GDP 总量低于 2019 年水平，其 2020 年增速中值为-2.4%。^①此外，洛伊国际政策研究所“亚洲实力指数”报告表明，由于美国处理疫情不当，其国际声誉和全球影响力也受到严重损害。在中美经济实力加速靠近的同时，中美在亚太地区的影响力差距也在大幅缩小，^②这一态势无疑将进一步加剧美国对中国崛起的担忧和疑虑。拜登政府力图通过修复同盟体系的方式维持美国的竞争优势，这意味着未来国际社会可能出现美国及其盟友与中国对抗的格局。在地缘政治上，中国和俄罗斯可能继续面临来自美国及其盟友的遏制。

（三）非传统安全问题会在未来进一步凸显

恐怖主义、公共卫生安全与国家间疫苗竞赛在内的非传统安全问题将对国际安全形势产生重要影响。

其一，恐怖主义仍将是威胁国际社会重要因素。美国在中亚、西亚与北非等地区的撤出为恐怖组织提供了发展空间。自美军从阿富汗撤出大部分军事力量后，各类国际恐怖组织与中亚和南亚的地方恐怖组织在阿富汗北部聚集，对当地和周边的安全局势形成了严重威胁。此外，部分国家受到内战、民族主义、宗教极端思想的影响，国内政治的稳定受到一定冲击，这一情况也为恐怖组织的发展提供了土壤。由于以上因素，国际恐怖主义问题可能在后疫情时代进一步发展，并

^① Federal Reserve, Summary of Economic Projections, December 16, 2020, <https://www.federalreserve.gov/monetarypolicy/files/fomcprojtabl20201216.pdf>

^② “COVIDcast: 2020 Asia Power Index,” Lowy Institute, December 9, 2020, <https://www.lowyinstitute.org/p-ublications/covidcast-2020-asia-power-index>

对国家安全及国际稳定形势构成比较重大威胁。

其二，新冠疫情带来的公共卫生安全危机仍将持续较长时间。北半球进入秋冬季节后，欧美国家的新冠病例出现激增态势，单日新增确诊病例屡创新高。纽约时报的相关数据显示，2020年11月以来，美国的新冠单日新增确诊病例多次突破20万例。2020年12月11日，美国的新增确诊病例数达到了有史以来最高的280514例，12月7日至21日的每日新增病例7日平均数均在20万例以上。^①与此同时，欧洲的疫情形势也不容乐观，英德等国不得不采取在部分地区或全国范围重新实施封锁的措施。根据世卫组织的通报，英国还出现了变异新冠病毒，其传染性增加了40%-70%。^②在南美、中亚、南亚等地，新冠疫情的新增确诊数同样居高不下。

其三，疫苗的研发与生产成为大国竞争的新议题。大国之间的疫苗竞赛不仅影响到后疫情时代大国的实力对比，也将影响到整个国际社会从疫情中复苏的速度。中国、美国、英国、俄罗斯、印度等国都将大量资源投入新冠疫苗的研发，并加速建立国内或国外的生产线，努力扩大疫苗的产能。具备疫苗研发生产能力的大国正在通过签订疫苗订单、建立外国生产线或承诺对他国提供帮助的方式扩展政治影响力。印度试图通过新冠疫苗扩展自身的政治影响。2020年9月，莫迪在联合国大会上承诺，印度疫苗将帮助全人类战胜疫情危机。与之相对，特朗普政府拒绝参与世卫组织全球疫苗开发计划的行为，可能

^① “Coronavirus in the U.S.: Latest Map and Case Count”, The New York Times, December 22, 2020, <https://www.nytimes.com/interactive/2020/us/coronavirus-us-cases.html>

^② World Health Organization, *SARS-CoV-2 Variant-United Kingdom*, December 21, 2020, <https://www.who.int/csr/don/21-december-2020-sars-cov2-variant-united-kingdom/en>

进一步削弱美国对发展中国家的影响力。中国则表示愿意承担更多的国际责任，为全球提供公共物品。2020年5月，习近平在世界卫生大会视频会议开幕式上致辞表示，“中国疫苗研发完成并投入使用后，将作为全球公共产品，为实现疫苗在发展中国家的可及性和可担负性作出中国贡献。”^①

国家间的疫苗竞赛具有双重作用：一方面，有能力的科技大国全力研发与生产新冠疫苗，可以使新冠疫苗更快地被生产出来，加快新冠疫情危机的解决。另一方面，疫苗竞赛可能对疫苗的有效性与安全性产生负面影响，并激化国家的民族主义与保护主义情绪，妨害世界范围内合作抗击疫情的努力。比如国家的“疫苗民族主义”可能导致全球疫苗分配的不平均，其结果是新冠疫情在广大发展中国家持续蔓延，全球公共卫生危机短时间难以消解。（完）

^① 《习近平在第73届世界卫生大会视频会议开幕式上致辞》，人民网，2020年5月19日，<http://cpc.people.com.cn/n1/2020/0519/c64094-31713988.html>

新冠疫情以来的俄罗斯经济、政治与外交

刘旭、闫镭^①

摘要：2020年，全球范围内爆发了新型冠状病毒，疫情深刻改变了俄罗斯的经济、政治与外交图景。在经济方面，由于经济活动停摆和国际油价暴跌，俄罗斯整体宏观经济下滑，俄政府制定了针对个人、企业、农业、制造业和油气产业的相关政策，并通过发放国债弥补预算收支差额；在政治方面，俄罗斯顺利举行了宪法修正案公投和一年一度的地方选举，国内爆发的两起群众抗议事件也同样值得关注；在外交方面，疫情的爆发和欧美国家在抗疫方面的不良表现使得俄罗斯的外交思想呈现出一些新特点，俄罗斯重要的双边关系也呈现出一些新变化。

关键词：新冠疫情；经济下滑；俄罗斯外交

2020年，全球范围内爆发了新型冠状病毒，随着北半球进入冬季，第二波疫情又再次袭来，俄罗斯也未能幸免遇难。数据显示，自2020年9月底10月初以来，俄罗斯的疫情状况比春天时更为严重。

^① 刘旭为中国人民大学国家发展与战略研究院研究员、国际关系学院讲师、国际能源战略研究中心执行主任；闫镭为中国人民大学国际能源战略研究中心研究助理。

Liu Xu, Research Fellow, National Academy of Development and Strategy, RUC; Executive Director, Center for International Energy and Environment Strategy Studies, RUC; Assistant Professor at School for International Studies, RUC. Yan Rong, Research Assistant, Center for International Energy and Environment Strategy Studies, RUC.

截止 2021 年 1 月 15 日，俄罗斯现有确诊病例 549832 例，累计确诊 3495816 例，累计死亡 63940 例。新冠疫情的爆发对俄罗斯产生了深刻而广泛的影响。本文对疫情以来俄罗斯的经济、政治与外交进行总结。

一、新冠疫情以来的俄罗斯经济

1. 俄罗斯整体宏观经济形势

受新冠疫情影响，俄罗斯宏观经济各项指标从 2020 年第二季度出现了全方位下滑，年底的第二波疫情又加剧了俄罗斯未来经济走势的不确定性。2020 年俄罗斯国内生产总值下降 3.6%，第二季度 GDP 同比下降 8%，比第一季度骤降 9.6 个百分点，跌幅创历史极值，疫情缓解重启经济后第三季度降幅收窄至 3.6%，但鉴于第二波疫情的到来，第四季度 GDP 降幅同比再次扩大。除了国民生产总值，其他数据也不容乐观。2020 年，俄罗斯失业率达 6.3%，工业生产下降 3%，在工业产值中贡献最大的石油和矿业开采均下跌 15%以上，全年通胀率为 4.9%，总体物价上涨了 71.5%，仍有 13.5%的人口处于贫困线以下^①。

不过正如普京在 2020 年度记者会上所强调的，虽然俄罗斯的经济正处于一个艰难时期，但也出现了向好的指标：11 月制造业出现增长，国债减少了 100 亿美元，至 2020 年底实际工资将增长 1.5%，俄罗斯开始摆脱对油气的依赖，70%的财政预算不依靠油气收入。^②同时，比较而言，俄罗斯整体经济形势好于欧美国家平均水平，在 2021

① Ежегодная пресс-конференция Владимира Путин, 17 декабря 2020 год.

② Ежегодная пресс-конференция Владимира Путин, 17 декабря 2020 год.

年底至 2022 年初，经济有望持续复苏。

2. 俄罗斯经济衰退的原因

(1) 疫情期间隔离政策抑制经济活动

为了遏制新冠病毒的传播和感染，俄罗斯政府将是否采取隔离措施的权力下放给俄罗斯各地区。严格的隔离政策限制了人们的经济活动，使得国家经济大面积停摆。面对第二波疫情的再次袭来，鉴于俄罗斯经济的脆弱性，已经不能再全面停止经济运行。俄罗斯的抗疫手段和措施更加具有灵活性和针对性，限制措施被用于保护最脆弱的群体，并根据流行病学风险对不同人群进行区分。^①俄罗斯生产的“卫星-V”疫苗也已经进入实际接种阶段，但经济复苏势头还是较为缓慢。

(2) 油气价格暴跌，出口遭受重创

俄罗斯经济严重依赖油气收入，但疫情期间，全球油气需求萎缩，加之俄罗斯和欧佩克减产协议谈判失败，导致 2020 年油气价格暴跌，重创俄罗斯能源出口，对其经济造成严重冲击。2020 年俄罗斯石油和凝析油产量为 5.13 亿吨，日均产量为 1027 万桶，同比下降 8.6%。2018 年和 2019 年，俄罗斯原油出口平均价格分别为每吨 495 美元和 454 美元，但 2020 年 3 月以来均价跌至 264 美元，比 2019 年大降 41.9%；同时，天然气出口均价跌至每千立方米 101.7 美元，相比 2019 年出口均价 186.8 美元下跌 45.6%。油气价格下跌和出口减少导致俄罗斯财政收入也进一步萎缩。2020 年 1-6 月，俄罗斯财政总收入为

^① Иван Ткачев, *Справится ли российская экономика со второй волной коронавируса?*, 26 Декабря 2020. <https://www.ridl.io/ru/spravitsja-li-rossijskaja-jekonomika-so-vtoroj-volnoj-koronavirusa/> (最近登录: 2021 年 1 月 17 日)

9.09 万亿卢布，其中油气出口收入仅为 2.66 万亿卢布，占财政总收入的 29.3%，同比降低 13.9%。

3. 俄政府的救市措施

面对疫情，俄罗斯政府出台大规模的经济刺激措施，以帮助企业和民众度过当前危机。对居民的支持政策包括提高个人失业补贴、提供按揭贷款利率优惠、针对有儿童家庭的综合性现金补贴等；对企业的支持政策包括：延期税收缴纳、返还个体经营者税收，降低企业贷款利率等。^①2020 年 9 月底俄罗斯疫情再次严峻，政府原定于 10 月份之前结束的扶持政策又相应进行了延长。

在农业方面，俄罗斯农业部 3 月 27 日提出《关于对俄罗斯联邦谷物出口到欧亚经济联盟成员国以外国家实施临时配额的措施》草案。草案规定，从 2020 年 4 月 1 日至 6 月 30 日期间将俄小麦、大麦、玉米、黑麦等农产品出口限额定为 700 万吨（种子除外）。^②然而，虽有政府政策保护，2020 年俄罗斯粮食也取得了丰收，但其食品价格却普遍上涨了近 15%。

在制造业方面，2020 年 6 月 6 日，总理米舒斯京签署批准《2024 年前和 2035 年前俄罗斯联邦制造业发展综合战略》。俄罗斯工业和贸易部部长曼图罗夫指出，该战略明确的发展导向将帮助工业部门将新冠病毒大流行造成的损失降至最低，并迅速恢复增长态势。^③促进制造业的发展不仅是俄罗斯政府推进疫情期间恢复经济政策的重要

① 李洋. 疫情下俄罗斯的宏观经济现状以及长短期纾困政策分析[J]. 经济导刊, 2020(12):84-91.

② 俄罗斯限制粮食出口的无奈与选择. 欧亚系统科学研究会. 2020 年 4 月 11 日。

③ 李建民. 俄罗斯产业政策演化及新冠疫情下的选择[J]. 欧亚经济, 2020(05):1-19+125+127.

举措，也是在后疫情时代加快推进俄罗斯经济转型，降低对能源经济依赖程度的长远安排。

除此之外，为了重点保护俄罗斯的战略支柱性产业，俄罗斯政府首先免除了石油公司因无力维持生产目标而受到的罚款；其次，将规模较大的油田服务公司列入了具有系统重要性的公司名单，使其有资格获得国家支持；然后，通过国有银行的帮助使得俄罗斯石油公司可以继续开发油井，并在 2022 年需求恢复后投入使用；最后，建立战略石油储备，储备量预期将达到俄罗斯石油年产量的 10%。^①随着疫情得到缓解，俄罗斯油气出口可能会缓慢增加。从长远来看，2020 年各个国家、国际组织和油气行业巨头纷纷确立生态环保目标，俄罗斯的主要出口国家如欧盟、中国、日本、韩国等陆续宣布碳中和时间表，全球能源市场绿色发展趋日益凸显。俄罗斯作为传统能源大国，其出口收入和预算收入无疑会受到重大影响。

最后，由于新冠疫情发生以来，国际油价持续低迷，加之俄罗斯政府为应对疫情、支持经济和民生动用了大量预算资金，导致预算收支失衡加剧。为此，俄罗斯政府通过增发国债来弥补预算收支差额。根据联邦预算草案，到 2023 年底，俄罗斯国债总额将达到 28.3 万亿卢布（占 GDP 的 21.3%），而 2019 年国债规模仅为 13.6 万亿卢布（占 GDP 的 12.3%）^②。另一方面，俄罗斯财政部长安东·西卢安诺夫也

① Maria Shagina, *Double Shock: The Impact of COVID-19 and the Oil Price Collapse on Russia's Energy Sector*. 04 June 2020.
<https://www.fpri.org/article/2020/06/double-shock-the-impact-of-covid-19-and-the-oil-price-collapse-on-russias-energy-sector/>（最近登录：2021 年 1 月 17 日）

② Елена Воронкова, *Занимательная экономика: зачем правительство решило резко увеличить госдолг*. 12 Октября 2020.

指出，国债规模达到 GDP 的 20% 是仍处在合理范围内，即便在大规模增加国债后，相比较其他国家，俄罗斯的国债规模仍然很低。

二、新冠疫情以来的俄罗斯政治

2020 年，随着疫情大规模爆发，普京授权地方领导人做出是否隔离以及如何隔离的决定。6 月 2 日，普京批准了《俄联邦在核威慑领域国家政策基础》，这份新的核威慑战略被认为是俄罗斯对美国意图通过频繁“退群”摆脱现有国际军控体系束缚甚至重启核试验的强力回应。^①除此之外，2020 年俄罗斯政治中基本围绕着最为紧要的两项政治议程——修宪公投、地方选举展开。同时，疫情以来俄罗斯国内爆发了两次群众抗议活动，也引发了国际社会的关注。

1. 俄罗斯宪法修正案全民公投

2020 年 1 月 15 日，俄罗斯总统普京发表了其任内的第 16 份国情咨文，提出对现行宪法的七个方面进行修改，以此拉开了俄罗斯政治改革的序幕。梅德韦杰夫政府当天集体辞职。16 日，普京签署总统令任命此前掌管联邦税务局的米哈伊尔·米舒斯京为新一届政府总理。3 月 17 日，普京签署总统令，确认俄联邦宪法修正案全民投票时间为 4 月 22 日。^②不过由于新冠病毒的传播与蔓延，3 月 25 日，普京在在全球冠状病毒大流行爆发以来首次向全国发表的讲话中宣布推迟全民公投。7 月 1 日晚，俄罗斯宪法修正案全民公投全部结束

<https://profile.ru/economy/zanimatelnaya-ekonomika-zachem-pravitelstvo-reshilo-rezko-uvelichit-gosdolg-416754/>（最近登录：2021 年 1 月 17 日）

① Dmitri Trenin, *Decoding Russia's Official Nuclear Deterrence Paper*. 05 June 2020.

<https://carnegie.ru/commentary/81983>（最近登录：2021 年 1 月 17 日）

② 俄罗斯新宪法生效. 欧亚系统科学研究会. 2020 年 7 月 4 日.

后，最终以 67.97% 的投票率和 77.92% 的支持率获得通过。7 月 3 日，普京签署总统令，宣布根据公投结果新宪法开始生效。

此次修宪与普京 2018 年再次执政以来稳中有忧的国内形势密切相关。2024 年普京第四任期结束，俄罗斯最高权力如何顺利过渡成为大家共同关注的议题。^①正如普京所说的：“再过两年，俄罗斯所有官员都会人心浮动，大家开始考虑谁会是下一届总统”。因此，在 2024 年前稳定人心尤其是保证执政团队的工作效率是普京推行政治体制改革的基础。而此次宪法修正案的高票通过意味着“总统任期归零”将正式被写入宪法，也就是说，2024 年普京这一届总统任期期满后，仍可在不违宪的情况下继续参选。尽管普京本人尚未明确表态是否参加 2024 选举，但此次宪法修正案的改革无疑为其四年后的选举之路做好了铺垫。

然而，尽管此次公投取得了巨大的成功，但并没有完全达到为政治制度注入新的活力和合法性的目的，相反，它进一步削弱了联邦中央、地方和莫斯科市的声誉。^②因为人们很明显地发现：为了适应政治议程，人们的健康数据被“编辑”了，这也就解释了为什么公投前严格的自我隔离措施突然放松了。同时，这次投票在一定程度上也恶化了人们心目中普京的形象，“人们不喜欢隔离，但当他们明白隔离的技术并非医学需要，而是普京需要时，就会遭到人们的鄙视。”^③公

① 庞大鹏. 普京修宪的政治分析[J]. 俄罗斯东欧中亚研究, 2020(04): 1-18+154.

② Kadri Liik, *Russia's relative resilience: Why Putin feels vindicated by the pandemic*. 17 December 2020. <https://ecfr.eu/publication/russias-relative-resilience-why-putin-feels-vindicated-by-the-pandemic/> (最新登录: 2021 年 1 月 17 日)

③ Kadri Liik, *Russia's relative resilience: Why Putin feels vindicated by the pandemic*. 17 December 2020. <https://ecfr.eu/publication/russias-relative-resilience-why-putin-feels-vindicated-by-the-pandemic/> 最新登录:

投的程序安排方式让那些本来对普京留任没有反对意见的人也对其产生了反感。

2. 地方选举

9月13日为俄罗斯的“统一投票日”。由于此前的纳瓦利内“中毒”事件和2021年国家杜马选举，这次地方选举颇受关注。此次“统一投票日”包括超过9000场不同级别的选举，覆盖俄85个联邦主体中的83个，将补选产生俄国家杜马4名议员并直选产生18名联邦主体行政长官。根据俄中央选举委员会14日公布的结果，在此次选举中，政权党——统一俄罗斯党（统俄党）大获全胜。来自统俄党的候选人赢得俄罗斯国家杜马4个空缺席位中的3个，来自统俄党的12名候选人以及获得该党支持的5名候选人在俄联邦主体行政长官选举中获胜，这为2021年的国家杜马选举奠定了良好的基调。

因为疫情原因，俄罗斯政府为保证此次选举的成功举行采取了一系列措施，如将投票时间由一天延长至三天，选民可在11日和12日提前投票；将投票地点分散化，选举工作人员可以在街上或商店收集选票。但反对党认为，这种方式使得监控选举过程变得更加困难，为当局进行政治操作留下了很大的空间。除此之外，俄罗斯政府还在选举之前采取了一些政治措施和立法措施，并进行了人事调整，旨在进一步提高候选人的参选难度，以加强对选举进程的控制^①。

值得注意的是，“为了真理党”、“绿色选择党”等2020年新成立的党派在此次选举中表现不俗，不仅获得了在地方立法机关选举中的

2021年1月17日)

① 蓝景林. 新冠疫情下的地方选举, 统俄党因何获胜. 欧亚系统科学研究会. 2020年9月16日.

成功，而且具备了免征集签名参加 2021 年国家杜马选举的资格。不过这种现象被普遍认为是政权当局为了在 2021 年国家杜马选举中活跃政治空气，牵制现有体制内外反对党而特意采取的一种做法。除此之外，尽管纳瓦利内本人不在俄罗斯境内，但其系统内的多位成员当选了市政议员，并在新西伯利亚的市政议会选举中成功挫败了统俄党。一方面，这可能是纳瓦利内系统取得的重大突破，但另一方面，这也有可能是当局有意设置的“减压阀”。

3. 国内抗议活动

修宪公投和地方选举是疫情后俄罗斯政治中的重大事件。虽然这两项政治议程最终都得到了相对圆满的完成，然而，2002 年俄罗斯政治仍然暗流涌动。国内的两起群众抗议事件就从侧面反映了俄罗斯经济停滞背景下民众公民意识的觉醒与爆发。

2020 年 7 月 9 日，俄罗斯调查委员会联合哈巴罗夫斯克当地安全局对该地区行政长官谢尔盖·富尔加尔实施了公开抓捕，并于当天将其押送至莫斯科。罪名是该州长对当地企业家实施谋杀。富尔加尔是俄罗斯自民党成员，2018 年打败了普京执政党成员出任哈巴罗夫斯克边疆区州长，在当地口碑良好。富尔加尔被捕事件随即引发了广泛的舆论关注，并爆发了大规模抗议活动，人们甚至高喊“耻辱的克里姆林宫”、“普京辞职”等口号。当地民众将富尔加尔被捕看作是一场“阴谋”，认为这是俄罗斯当局对异己党的打压。哈巴罗夫斯克边疆区政府也站在州长一边，呼吁克里姆林宫应该考虑到当地民众的呼声，尊重地方民众发表意见的权力。

2020年8月初以来，巴什基尔居民和环保主义者因为反对巴什基尔苏打公司对库什陶山进行开采而展开了抗议。库什陶山是巴什基尔苏打公司开采用于生产苏打的石灰石的原料产地，但扩大生产会对当地的自然环境造成严重破坏，因而产生了当地居民与该企业与当地政府执法人员的冲突。这起抗议活动引起了俄罗斯中央政府的注意。8月26日，普京责令俄罗斯联邦政府和巴什基尔自治共和国（属俄罗斯联邦管辖）领导人对巴什基尔苏打公司的情况进行彻查。

虽然这两起群众抗议事件分属不同的领域，但都从侧面反映了俄罗斯公民意识的觉醒。以往在俄罗斯的传统契约是，普通民众不参与国家事务以换取精英们为他们提供基本的人身和社会安全保障、民族自豪感、以及保证不对自己的事务进行过多干涉。^①如果经济得到持续的发展，人们大多会专注于自己的日常生活普遍满足于国家提供的基本服务。但是随着新冠疫情对俄罗斯经济的冲击，国家经济陷入停滞，人们对生活的期望不断提高，民众的不满情绪随之就会爆发。2020年，普京带领下的俄罗斯政府主要聚焦于政治改革以在2024年前稳定执政团队的人心，但是无论其政治改革最终走向何方，都需要经济基础的铺垫。面对疫情的反复冲击，如何促进俄罗斯的经济的发展，提升民众的生活水平是其首要任务。

三、新冠疫情以来的俄罗斯外交

1. 疫情以来俄罗斯外交政策新思想

^① Kadri Liik, *Russia's relative resilience: Why Putin feels vindicated by the pandemic*. 17 December 2020. <https://ecfr.eu/publication/russias-relative-resilience-why-putin-feels-vindicated-by-the-pandemic/> 最新登录：2021年1月17日）

对于俄罗斯外交来说，2020年是具有里程碑意义的一年。俄罗斯领导人和重要战略智库的顶级专家总体认为：在其他大国严重受损、国际格局与世界秩序加速重塑之际，俄罗斯迎来了自克里米亚危机甚至冷战以来的最大战略机遇。^①相应地，从俄罗斯看待世界变化，评估自身利益的视角出发，其外交政策也出现了一些新特点。

首先，疫情在西方民主国家内部的肆意蔓延以及这些国家在抗击疫情上的糟糕表现使得俄罗斯政府更加坚持其特有的政治体制，奉行独立自主的外交政策。在俄罗斯看来，疫情加速了国际力量的重新分配，世界将在新一轮全球化背景下恢复传统的多中心。^②西方国家在军事、政治，经济等方面的主导地位已经遭到了挑战，旧秩序的坍塌已经孕育着新秩序的建构。即便随后也遭受了差不多程度的病毒的袭击，但俄罗斯坚持认为，西方民主国家的表现至少表明民主制度在对抗病毒传播这件事情上并不比俄罗斯做的好，欧美国家为应对疫情而采取的管控措施从另一方面论证了俄罗斯威权制度的合理性。欧盟国家间为了控制病毒的传播和感染而重新出现的边境管制亦是欧盟自身危机的证据。因此，未来俄罗斯仍将坚持其特有的政治体制，奉行独立自主的内政、外交和国防政策，俄罗斯将会逐渐趋向东方，同时又保持政治和军事的独立性。

其次，抗击疫情印证了政治精英、国家与地区在解决全球问题和制定对外政策中的重要性。近些年来，全球问题越来越得到国际社会的

① 冯玉军.“后疫情时代”的世界秩序与俄罗斯的战略选择[J].亚太安全与海洋研究,2020(05):23-40+4.

② 冯玉军.“后疫情时代”的世界秩序与俄罗斯的战略选择[J].亚太安全与海洋研究,2020(05):23-40+4.

关注，国家间不平等加剧，气候问题日益严峻，移民问题长期存在。尽管这些问题都具有全球性的特征，国家间相互依赖也日益紧密，但新冠疫情的大规模爆发，似乎印证了克里姆林宫的想法，即“随着国际社会越来越分裂，自由主义秩序的消退，全球主义的脆弱性已经凸显出来”、“国家重新成为全球舞台上的主要角色。”^①无论如何，解决世界问题的可行方案将越来越聚焦于国际层面和地区层面，而在国家内部，国家精英的重要性会再次凸显，政治和外交决策中人格化趋势会愈加明显。

最后，俄罗斯对外政策工具的看法也发生了变化。在俄罗斯政府看来，新冠疫情的爆发加剧了自由主义国际秩序的瓦解，国际机制在世界上中的调节作用已经失灵，以武力为后盾的强权再次成为对外政策的主要工具。^②尽管疫情下的俄罗斯经济陷入停滞，但这并不妨碍其在南高加索问题上纳卡问题上纵横捭阖。2020年2月，伊德利卜形势急剧恶化，经过六个星期的激烈战斗之后，在俄罗斯的调停下阿塞拜疆与亚美尼亚于11月达成了纳戈尔诺-卡拉巴赫停火协议。这份协议重新划分了南高加索的版图。在纳卡问题上，土耳其的干预提醒人们可以武力方式解决冻结的冲突，而俄罗斯通过军事外交手段巩固了在该地区的核心利益。欧安组织明斯克小组名义上主导谈判，实际上

① Kadri Liik, *Russia's relative resilience: Why Putin feels vindicated by the pandemic*. 17 December 2020. <https://ecfr.eu/publication/russias-relative-resilience-why-putin-feels-vindicated-by-the-pandemic/> 最新登录：2021年1月17日）

② Фёдор Лукьянов, *Почему 2020 год стал рубежным для российской внешней политики*. 22 Декабря 2020. <https://profile.ru/politics/pochemu-2020-god-stal-rubezhnym-dlya-rossijskoj-vneshnej-politiki-462783/> （最近登录：2021年1月17日）

却置身事外，无所作为。^①自始至终国际组织和国际制度都未能在此问题上发挥重要作用。

2. 疫情以来俄罗斯重要的双边外交

自2014年俄罗斯吞并克里米亚以来，俄美关系进入系统性持续对抗状态。^②新冠疫情爆发后，美俄关系并未得到有效的改善，未来前景也不甚明朗。从2019年开始，特朗普政府就持续对俄欧“北溪2号”项目展开制裁，对于俄美两国至关重要的《新START条约》的续签问题也迟迟没有进展。随着美国大选拉下帷幕，拜登的当选预计也不会为紧张的俄美关系带来任何松动。未来俄美在军备控制、北极政策、中东国家等问题上将可能持续展开对抗，而拜登本人也已经明确表示支持白俄罗斯反对派，并严厉批评莫斯科对明斯克的政策，以及俄罗斯在纳卡问题上的作用。^③

在俄美外交关系持续对抗的情况下，同中国建立战略协作伙伴关系，是俄罗斯外交最重要的成果。在可预见的未来，俄中两国睦邻友好及愈加紧密的全面合作，将是俄罗斯战略的一个常量。^④疫情最先在中国爆发后，俄罗斯为中国提供了大量的医疗卫生援助。2020年3月原油价格大跌，中国购买了大量的乌拉尔原油。新冠疫情加大了俄

① Фёдор Лукьянов, *Почему 2020 год стал рубежным для российской внешней политики*. 22 Декабря 2020. <https://profile.ru/politics/pochemu-2020-god-stal-rubezhnym-dlya-rossijskoj-vneshnej-politiki-462783/> (最近登录: 2021年1月17日)

② 德米特里·特列宁, 王嘎. 俄罗斯对美外交: 现状、目标、资源及战略[J]. 俄罗斯东欧中亚研究, 2020(03):25-31+155.

③ Доклады РСМД, *Отношения России и США на перепутье*. 8 ноября 2020. <https://russiancouncil.ru/activity/publications/otnosheniya-rossii-i-ssha-na-perepute/> (最近登录: 2021年1月17日)

④ 德米特里·特列宁, 王嘎. 俄罗斯对美外交: 现状、目标、资源及战略[J]. 俄罗斯东欧中亚研究, 2020(03):25-31+155.

罗斯对中国能源需求和资金支持的依赖。作为最早走出疫情的国家之一，中国的复苏对莫斯科弥补其预算损失和为其雄心勃勃的项目提供资金至关重要，加之中俄两国共同面临的来自美国的压力，双方将会在能源、农业与军事合作等方面具有广泛的合作前景^①。

新冠疫情以来，俄罗斯同欧盟国家的关系亦有所恶化。意大利疫情最严重且求助无门时，俄罗斯向其伸出援手火速驰援，但意大利在接收物资后转而继续派出先进军舰在黑海进行巡航。俄罗斯空天军一架负责监视北约“自由巡航”行动的苏-27 战斗机在黑海上空“意外”坠毁，这使得俄意关系重回原点。除此之外，由于俄罗斯反对派领袖纳瓦利内“中毒”事件，俄德关系也陷入僵局。德国对俄外交政策也做出相应转变，即不再奉行对俄特殊政策，结束戈尔巴乔夫开创的与莫斯科建立信任和多年友好关系的时代。^②而俄德关系的剧变也使得此前由于美国制裁一度搁浅的“北溪 2 号”能源管道项目更加充满了不确定性。

白俄罗斯是俄罗斯的兄弟和盟友，对俄罗斯而言，“俄白联盟”是普京重现苏联荣光、实现“强国梦”的重要抓手。但是近几年来，两国之间围绕是否建立正式的“俄白联盟”争吵不休。白俄罗斯于 2020 年 7 月 29 日在境内逮捕到的意图在大选期间制造骚乱的俄罗斯雇佣兵则愈加为俄白关系蒙上了阴影。大选后白俄罗斯爆发声势浩大

① Maria Shagina, *Double Shock: The Impact of COVID-19 and the Oil Price Collapse on Russia's Energy Sector*. 04 June 2020.
<https://www.fpri.org/article/2020/06/double-shock-the-impact-of-covid-19-and-the-oil-price-collapse-on-russias-energy-sector/>（最近登录：2021 年 1 月 17 日）

② Дмитрий Тренин, *Последняя страница. Как дело Навального изменило отношения России и Германии*. 14 Сентября 2020. <https://carnegie.ru/commentary/82690>（最近登录：2021 年 1 月 17 日）

的群众示威游行。面对卢卡申科的求助，虽然普京表态“如果白遭遇外部武装干涉，将在集体安全条约框架内帮助白俄维护安全”，但互信度降低和美国介入等因素仍然使得两国关系愈加微妙。

综上，新冠疫情激化了全球固有矛盾，也深刻改变了俄罗斯的经济、政治与外交图景。回顾疫情以来的俄罗斯经济政治与外交，不仅为帮助我们深入理解世界秩序和世界格局的变化，也为后疫情时代巩固与发展中俄关系提供了新的战略视角。（完）

大选后美国内政走向及其对华政策调整

刁大明^①

摘要：美国 2020 年大选是在新冠肺炎疫情特殊背景下进行的一场“非开放式”选举。谋求连任的唐纳德·特朗普在防控疫情上的失败致使其在关键州关键选民群体中失去了支持，导致其连任失败。即便在疫情影响下，拜登与特朗普分别得到了创纪录的普选票，拜登优势不如预期，凸显当前美国政治态势的极化之深。当选后的拜登将要面对政治极化撕裂的民意与舆论、无法有效控制的国会以及党内派系分歧等压力，其疫情防控、经济复苏、对外政策调整等竞选承诺或难以快速兑现。在对华战略方向上，拜登新政府上台后不会做全面或重大变动，但会在“大国竞争”框架下调整策略、优先次序与缓急。中美双边关系在某些议题上可能出现和缓，同时将增加在意识形态等其他领域的风险。

关键词：2020 年大选；拜登政府；内外挑战；对外政策

2020 年大选是美国政治与政府的又一次重大洗牌，包括正副总统、全部 435 位国会众议员及六位没有投票权的代表、35 位国会参议员、11 个州及两个属地的州长以及多个城市与地方选任官员都进行了换届选举。面对 2016 年共和党候选人唐纳德·J·特朗普出乎很

^① 刁大明，中国人民大学国际关系学副教授，中国人民大学国家发展与战略研究院特聘研究员。

多人意料的当选及其执政对美国自身与世界造成的破坏性影响，本次选举不仅牵动至少未来四年美国政治与内外政策，也对美国的国家前景与国际角色具有关键意义。

由于疫情及其连带出现的较多邮寄投票等原因，11月3日投票日当晚并未确认结果，两党总统候选人一度势均力敌，选情胶着。直到11月7日即宾夕法尼亚州允许邮寄选票寄到截止日期(11月6日)之后，美国多家主流媒体认定民主党总统候选人小约瑟夫·罗宾内特·拜登因赢得宾州的20张选举人团票而以至少279票锁定胜局。最终，拜登与特朗普分别已获得约8128万(51.3%)和7422万(46.9%)的普选票。至此，两党各自获得的普选票规模都相比于2016年明显增长并创造历史新高。11月7日晚，拜登正式发表胜选演讲，但特朗普阵营并未就此承认败选。11月13日，特朗普阵营放弃在亚利桑那州关于所谓“计票争议”的起诉，拜登确定获得了该州11张选举人团票；11月19日，联邦地区法院(佐治亚州北区)法官判定不支持特朗普阵营关于推迟确认佐治亚州普选票结果的要求，这也意味着拜登赢得该州16张选举人团票，并在得票总数上达到306张选举人团票。截止到11月下旬，虽然拜登在普选票和选举人团票上已基本确认胜出，但特朗普仍拒绝接受，并通过在某些州继续起诉、会见密歇根等关键州共和党籍州议员等方式挑战选举结果。与此同时，民主党在国会众议院以222席比212席勉强维持多数，国会参议院则最终形成了民主、共和两党分别占据50席的微妙状态；共和党在州长层次的控制从26个州微幅增至27个州。

一、关于 2020 年大选的初步分析

从结果看，2020 年大选将以民主党赢得总统并维持国会众议院多数、共和党可能勉强维持国会参议院控制权的结果落下帷幕。在总统选举层面，拜登赢回了希拉里·克林顿在 2016 年失去的宾夕法尼亚、密歇根以及威斯康星等中西部“铁锈带”三州，不但避免了重蹈当年希拉里因失去三州而败选的覆辙，而且帮助民主党重新修复了所谓“蓝墙”。与此同时，拜登还被预计分别自 1996 年和 1992 年以来首次作为民主党总统候选人赢得亚利桑那和佐治亚两州，从而扩展了民主党在南方政治版图的进取空间。但具体而言，拜登在中西部三州的翻转以及在南方两州的收获所基于的优势都较弱。一方面，拜登在宾、密、威三州的优势整体上与特朗普当年胜出的优势相比并未构成压倒性翻转，而且也无法与奥巴马两次选举所获得优势幅度相提并论。同时，基于三州自 2008 年以来持续表现出的民主党优势下降的趋势，拜登的胜出也由于优势幅度有限而无法证明民主党在该区域的颓势得到有效遏制。另一方面，拜登在亚利桑那与佐治亚的优势也极为微弱，趋势性意义难言明确。从这个意义上讲，拜登的胜利特别是其在关键州的成功存在一定偶然性，并非 2008 年或 2016 年大选中某种“浪潮”趋势下相对稳定的结果。

与总统选举并未体现民主党的引领性优势相似，国会两院的选举结果也无法证明民主党的优势。在国会众议院选举中，虽然维持了多数地位，但民主党还是要面对失去 10 个席位的不佳结果。在国会参议院选举中，民主党虽然赢得了亚利桑那和科罗拉多州的两个席位，

但也输掉了亚拉巴马的一个席位。2021年1月5日，佐治亚州国会参议院选举的“第二轮投票”由于特朗普攻击佐治亚州选务等因素，民主党最终令人意外地全部包揽了两个席位，从而实现了三个席位的增长。根据历史数据比较，自1932年到2016年的22次总统大选中，当选总统所在党在国会众、参两院分别平均增长14.1个席位和1.9个席位。以此衡量，民主党在国会参议院的超比例斩获可能具有一定偶然性，而其在国会众议院的不佳表现则需要进一步解释。

如果2016年大选令很多人意料之外的结果可以从政治周期、特朗普竞选定位以及希拉里作为候选人的自身欠缺等因素加以解释的话，本次选举中民主党胜出但不如预期、共和党惜败却保持相当政治影响。全年新冠肺炎疫情冲击贯穿始终是重要原因，两党加强竞选策略运用和资金投入、美国政治生态深刻嬗变也产生很大影响，特朗普势力竭力拼经济恢复但振而不起，是基本背景。

二、拜登政府将面临的政治局面

拜登的当选再次刷新了美国总统政治的多个历史纪录：当选所获得的选民票创造了美国总统选举的新高，以78岁高龄成为美国历史上当选并就任总统时的最年长者，同时也是美国历史卸任后经历其他政党总统任期后再当选美国总统的首位民主党人。而其自1972年进入国会参议院到2016年卸任副总统即在华盛顿政坛上的44年，应该说也是等待总统宝座的最长时间。但客观而言，拜登的当选才意味着真正挑战的开始：背负着众多期待的拜登将要面临的执政局面极度艰难。

首先，拜登将面临着空前撕裂与激烈对峙的政治生态与舆论。拜登是获得最多选民票当选总统，特朗普也是获得最多选民票的败选在任总统；拜登执政，要面对历史最大规模的政治对手选民势力。在疫情背景下特朗普仍获得大量支持，足见美国社会的撕裂之深和拜登面对局面之复杂。

罕见的是，特朗普没有遵照选举政治传统选择宣布接受败选的做法，不仅拒绝认输，还坚持宣称胜选方作弊违法，搞起诉，鼓动抗争，挑战选举结果。这对拜登当选及其未来执政以及美国国家政治运作都造成很大损害。即便特朗普最终在联邦宪法框架下接受政党轮替，其支持者或保守派某些人还是会因为持有偏见而长期保持对拜登政府合法性的强烈质疑，并以反对拜登政府的政策议程为主要表现。选后民调显示，86%的特朗普支持者认为拜登并非“合法胜者”。这些反对势力千方百计阻碍拜登政府议程，加深社会对立。

无论最终两党这场大选举斗如何落幕，特朗普在美国内政治影响将继续存在。特朗普本人也在放风，或以 2024 年总统大选为由头变相接受 2020 年败选，作为一种集保守右翼民粹甚至种族色彩为一身的势力和冲击美国建制的符号、继续折腾，成为美国国家和政府议程以及政治文化演变新型不定因素。即便不参与 2024 年大选，特朗普有可能驱动某些保守力量，至而出现总统与卸任前任的对峙，加剧社会撕裂。这也将反映出，在信息社会新发展和利益集团高度分化重组背景下，美国政治的激烈变化和社会矛盾的综合发酵，对西方社会也会有长远的冲击。

2021年1月6日，即美国国会两院确认拜登胜选结果的当天，美国国会大厦发生了暴徒闯入、破坏的暴力事件，煽动事件的特朗普招致民主党人、某些共和党人以及社会舆论的谴责。由于网络资本驱动的社交媒体对特朗普进行永久封号或暂时停权的处罚，而民主党人凭借在国会众议院的多数地位对特朗普发起的第二次弹劾。在最后时刻，特朗普面对着执政以来最为严峻的挑战，但即便如此其满意度与不满意度仍旧没有冲破过去四年所保持的安全区间。这在很大程度上也说明特朗普仍旧握有足够稳定且规模可观的支持力量，完全可能在未来制造对拜登及其民主党政府不利的政治压力。

第二，面对仍旧无法彻底控制的国会，拜登政府推进其政策目标困难仍然不小，具体而言，虽然民主党最终出人意料地获得了佐治亚州全部两个席位，第117届国会参议院将以50席比50席形成两党僵局，与2001年小布什上台之初所面对的第107届国会参议院（2001-2003）的情况类似。美国的政治特点是，参院每一票的政策权重都很大。在第107届国会参议院中，具有一张投票权的副总统为共和党人，造成共和党为多数党，有议事日程主动权的各委员会主席就掌握在共和党议员手里。即使议事程序要两党商定、各委员会成员也由数量相同的两党议员出任，据有委员会主席仍然很重要。照此情况，第117届副总统哈里斯可以造成同样的局面。在党争极化加剧之下，拜登及其民主党人要扭转特朗普的政策与立法，并不太容易，不排除在争议较大议题或要参院有三分之二多数的重大问题上出现“跛脚”状况，共和党就会成事不足、败事有余。

第三，拜登面对的党内派别压力不小。选举结果看，拜登在拉美和非洲裔的支持不如预期，而因不满特朗普疫情乱政，蓝领白选民对其支持上升，这股力量要巩固，需要抗疫成绩，还要经济等其他政策成果支撑。同时，在大选期间，以桑德斯、亚历山德里亚·奥卡西奥-科茨等为代表的民主党美式社会主义激进派虽然同意对拜登背书，但强调希望其在社会再分配领域的福利、税收、新能源、气候变化等领域以及重要内阁官员人选上看到“回报”，体现其主张。拜登在大选前后已强调要构建跨党妥协和团结政府的信号，开始与多位共和党人进行沟通。拜登及其侧近认为他具有这种跨党大联合的“人格和经验优势”，形成颇有“总统首相化”的意味融炉式执政是有可能的。但这种意愿与设想，如何同国家极化政治的现实相对接，挑战很多。冷战后美政治主要趋势不是包容和跨党，而是分裂，这种趋势是否到了有可能改变的历史节点，妥协与共识的传统是否能回归，需要观察。

由此，拜登在执政头两年主要趋向将是：着眼 2022 年中期选举、选择最有效巩固选民支持的议题推进并获得看得见的成果，产生正面舆论和选举政治效应，避免中选中失去国会众议院多数，争取强化国会地位。一般来说，这要求国际上不要出现重大不测，政策议题拿内政下手，抗疫、经济、就业最有可能，下一步再做结构和长期一点的科技竞争和要花大钱的领域，如基础设施建设等。

第四，拜登面对着极为复杂的国内外环境，兑现政策承诺的总体难度颇大。出于聚焦选举承诺，拜登提出防控疫情、复苏经济、族裔平权以及应对气候变化四个方面优先议题，基本都与国内有关。需要

指出的是，拜登上台后虽然会更为科学且严格地推动疫情防控，但仍需要 27 个共和党主导州以及众多共和党选民的配合。面对目前疫情分布已与人口分布高度重合的失控局面，拜登政府如何在仅 23 个民主党主导州以及哥伦比亚特区的支持下实现有效防控，比较困难。换言之，拜登的防控努力同样面对极化政治干扰破坏。为了促进经济复苏，要优先做几个开支计划救急，税收改革等结构性议题不得搁一段，但这正是党内激进派的目标，救急计划本身能否在国会通过，也会有一番争斗。一眼看去，拜登能马上做的多数是一些裒糊和安抚的事，其状态有可能是“不断打雷、下点小雨”。当然，也不排除乘上台百日些许势头和共和党自身忙于调整，支持美国回归理性和缓解疫情困境的各派希望有所改变，在个别领域取得突破。

三、拜登政府的对华政策调整

随着 2020 年美国总统大选逐渐尘埃落定，因为权力交接而可能引发危机的担忧不断降温，各方开始把视线聚焦在将于年 2021 年 1 月 20 日就职的拜登政府。特别是面对着特朗普政府在过去四年中对大国关系以及国际秩序的各种破坏性影响，国际社会对拜登政府的修复与延续保持了高度关注。虽然尚未就位，但从拜登本人及其团队成员的选前表达看，新政府的确被规划为推进较大幅度的调整乃至回归，但面对不可小觑的内外挑战。拜登政府的调整也将为中美关系带来变化乃至机遇。

（一）拜登政府对外政策的静态评估

一年来拜登及其对外政策团队，对外都在表明和勾勒拜登将与特

朗普截然不同的对外政策态势。基于这些言论和美国内外因素，初步判断是：在整体对外政策上，拜登政府倾向于回归所谓“自由主义国际秩序”的一般逻辑，但未必会彻底排斥特朗普政府在对外政策上回应美国利益和需要的某些做法，例如拜登政府会继续特朗普政府明确了“大国竞争”战略，继续将俄罗斯与中国作为关键战略目标。按照拜登的说法，俄罗斯是美国的最大“威胁”，中国是主要“竞争者”。

与此同时，拜登政府还是会在自由贸易、集体安全以及价值观上做出一些回调。在经贸关系上，拜登政府会强调自由与公平的平衡与兼顾，大力推进世界贸易组织等全球架构的改革以及某些地区经贸与规则安排的快速落地，从而维持美国在全球与区域的主导地位。在安全议题上，拜登政府要将与盟友在经贸领域强化合作扩展到地缘安全议题上，强调修复盟友体系，其所服务于的当然不仅仅是“大国竞争”，也是美国已经开启了 10 年的所谓“亚太”或“印太”战略。在价值观议题上，拜登政府会重拾民主党突出意识形态理念的传统，强调美所谓“榜样地位”，以西方共同价值作为修复盟友体系的关键抓手。拜登政府也将在国际事务与全球治理中更积极介入，例如抓气候变化的全球合作等。

在此背景下，拜登的对华倾向首当其冲的是锚定“大国竞争”，加强竞争的同时保持必要合作，谋求避免冷战的有效竞争管理。美国这种对华竞争将主要聚焦于各自国内，即突出国际领导力与国内竞争力的吸引力与号召力。

与此同步，拜登政府的对华政策还可从三个层面来看。其一，在

经贸议题上，拜登政府可能更为关注中国在经贸金融等领域的所谓“结构性”的长远议题，比如国有企业待遇、产能过剩、政府补贴与采购、市场开放、知识产权等议题，而并不会纠缠于一时一地的具体利益，不会推动彼此都不利的“全面脱钩”。在与国家竞争力密切相关高科技等领域，拜登政府会推动“小院高墙”做法，可能造成“局脱钩”。同时，拜登政府也将在亚太地区回归一些经贸领域的多边机制，维持美主导地位。拜登政府也极可能继续循序渐进地推动价值链、产业链、供应链等的重构，逐渐减少对中国依赖，强化美国的竞争力与领导力。其二，在地缘安全议题上，拜登政府可能不会对“印太”战略做出任何重大调整，将进一步在“四国联盟”基础上强化对东南亚的投入。其三，在价值观领域，拜登政府有可能加大施压，例如在兼有人权、民族和宗教多项政治投机作用的“涉藏”问题上发难，在涉台、香港、涉疆等问题上加强对我国的压力，做政治姿态。这些运作都无助于改善美国公众对华态度的下滑，但其对抗性可能还是会弱于特朗普政府时期。为巩固国家竞争力优势，拜登政府可能较大程度地恢复两国之间的人文交流。在气候变化、生物多样性和疫情防控等领域，更重视全球治理的拜登政府已表示将寻求与中国的对话，中美有可能找到合作的空间。

（二）拜登政府要面对的动态平衡

虽然其对华政策在静态上已初见端倪，但拜登政府仍旧要面对着不小的挑战，可能在现实决策过程中呈现出动态下的平衡。比如，作为有史以来美最高龄总统，拜登更易被视为是“过渡人物”，对其未

来执政的预期相对较低，加之其他制约，拜登做大事的可能有限。在对华事务上，拜登政府至少面对三个层面的平衡。

首先，拜登个人以及团队之间的理念平衡。拜登及其对外政策团队在对华事务上的立场存在差异。拜登本人以及较为年长的幕僚对华态度基本属于“修复派”，主张美国对华政策回归到 2016 年之前。2019 年 4 月刚刚宣布参选之后，拜登在募款活动上说过，“中国吃不了美国的午餐”，集中表现了这一趋向。拜登 1972 年当选国会参议员、四次访华，见证了中美关系的稳步发展。成为参议员后，他也参与一系列涉台湾、涉港、涉藏以及所谓中国“人权”提案和听证，对美国的对华政策演变与发展比较熟悉，总体是务实形象。

同时，拜登团队内部“少壮派”力量更大，他们基本上属于“改革派”，认为中国已经展现出赶超美国之势，未来五到七年是美国阻止中国超越的最后机会，必须采取有效措施；按照这些“改革派”的思维方式，中国可以不同于美或西方的发展道路存在，但一定是异己力量，是“他者”，不是全世界应该学习与跟随的，美国才是。

“修复派”与“改革派”之间的平衡点可能在：其一，认为美国的当务之急是解决好自己重振和提升的问题，这无法完全通过在中美关系上“做文章”来解决。这就明显不同于特朗普的做法。其二，“内顾”的同时，对华保持足够的竞争投入，搞“竞争性共存”。其三，美国的“底线”是中国不能对其国家竞争力与国际领导力构成其现实威胁、挑战或超越。这些平衡具体如何运作还要看，其趋向在一定程度上有助于维持中美互动稳定，但也不排除因为特定事件而导致所谓

冲突和对抗加剧。

第二，拜登之前两任总统政策遗产的平衡。拜登政府面对的美国内外政策，是奥巴马八年和特朗普四年的遗产杂糅，拜登最有可能的做法是恢复一些前者，延续一些后者。

当前疫情下多种矛盾汇涌的美国，已呈现出更多的“内顾”趋势。任何美国总统都必须面对有回应。比如，拜登政府在对外经贸事务上会强调更多直接为国内发展和就业服务，回应国内诉求，实际上接受特朗普所谓“经济安全就是国家安全”的说法，继续以安全为由搞保护主义。又如，拜登虽然强调盟友团结，要加强与盟友对话，但难以实质性增加投入，盟友体系的修复难以恢复到上个世纪90年代鼎盛期状态，至而还会出现“从后面领导”，让盟国打头阵营的利比亚干预模式，美国与盟友关系能否全面回升还要看，比较难。再如，拜登在伊核协议上态度积极，但不得不面对过去四年大幅变化了的的中东局势以及伊朗国内趋势，无法很快甚至难以有所进展。

在对华事务上，关于中美形成“大国竞争”以及美推进新的亚太或印太地区战略等，贯穿于奥巴马和特朗普政府，会得到延续。区别也会有，比如中美关税以及美在某些领域的制裁，拜登政府将根据同美实际利益和国内政治权衡来处理。如果与美国国家竞争力密切相关，势必继续维持甚至强化；对其他议题，拜登政府也不会逢特朗普必反，更可能搞些“去杠杆”、或待价而沽，将特朗普遗产“工具化”。

第三，内政与外交议程和投入的平衡。拜登执政总体思路将优先聚焦国内，在对外领域主观上会慢和缓一些，一些紧迫内政外交结合

的问题也会促使其行动。拜登政府在疫情、经济以及族裔问题上难以快速兑现承诺。目前美国的疫情防控已失败，选前已出现明显反弹，其疫情分布已完全与人口分布重叠，陷入失控。拜登政府虽然将加强防抗，但在美国联邦制下也难以快速奏效，很依赖疫苗。美国经济也将继续受到拖累。即便第三季度公布数据显现出一定恢复，但恢复态势将继续受疫情等牵动，疫情防控上过于强化，不利于重启经济。共和党州如坚持重启，防抗疫情难以推进，这种两难会持续，引发族裔矛盾等其他问题，加上国会制约，拜登政府会否快速转移阵线、转移到在对外事务上“立威”、甚至在对俄罗斯、对华维度上谋求突破，就很值得关注。（完）

区域全面经济伙伴关系协定的生效与 亚太经合组织机制内能源合作

许勤华 袁淼^①

摘要：1989 年至今，亚太经合组织各经济体在机制内开展了一系列多边能源合作，并形成了包括区域内绿色发展需求显著增加、域内经济体能源合作互补性提升、次区域合作推动域内共同发展、能源合作倡议起基础性作用等合作特点，相关合作具有坚实基础和较大潜力。2020 年 11 月 15 日，区域全面经济伙伴关系协定宣告达成，涵盖 15 个成员经济体的最大自贸区就此成立。协议的签署有效维护了多边主义原则、促进了亚洲能源共同市场的建立、推动了合作内容及领域的优化升级、拓展了合作主体并维护了能源贸易与投资的透明度与便利化。自贸区的建立符合 APEC 成员的能源合作需求，进一步推进了清洁化发展方向，提升了现有合作倡议的有效性 & 未来机制化水平的发展进程，对亚太地区能源机制的构建产生重要“外溢”作用。

^① 许勤华，中国人民大学国际关系学院教授、俄罗斯东欧中亚研究所所长、国家发展与战略研究院副院长，研究方向为中外能源战略研究、欧亚地区安全（北京，100872）；袁淼，中国人民大学国际关系学院博士生，研究方向为能源国际合作、东南亚、南亚地区政治与经济。

Xu Qinhu, professor of School of International Studies, RUC, director of the institute for Russian, Eastern European and Central Asian Studies, and vice president of the National Academy of Development and Strategy, RUC. Her main research areas are Chinese and international energy strategy and Eurasian security. Yuan Miao, doctor candidate of School of International Studies, RUC, whose research focuses on international energy cooperation and politics and economy in South and Southeast Asia.

关键词：亚太经合组织（APEC）；区域全面经济伙伴关系协定（RCEP）；能源国际合作；区域能源合作

2020年11月15日，在第四次区域全面经济伙伴关系协定（以下简称RCEP）领导人会议上，历经八年艰难谈判的RCEP宣告达成，涵盖东盟、中国、日本、韩国、澳大利亚和新西兰在内的15个成员经济体正式签署协议，组成目前全球参与人口最多、成员结构最多元、发展潜力最大的自贸区。亚太经济合作组织（以下简称APEC）是亚太地区最高级别的政府间经济合作机制，致力于推动亚太自贸区进程，促成高标准和全面的区域安排。RCEP的签署不仅对地区的经贸规则及合作秩序起到了重塑作用，也将对次区域能源市场的一体化发展起到重要推进作用。而亚太地区能源资源分布的特殊性，使得次区域间能源合作存在较大互补性，交往的增加促进了次区域能源合作机制向亚太地区能源合作机制的外溢，有助于共同利益目标的形成，^①从而对APEC机制下的能源国际合作起到重要推动作用。

当前，学术界对亚太经合组织机制下的能源合作研究主要分为以下三个方面。一是，通过分析APEC机制下的能源消费结构与资源禀赋状况，论证该地区绿色发展的必要性与可行性，此类研究还涵盖了对于能效及绿色基础设施等的应用与建设。^②二是，从机制建设的角度考量了

① [美]詹姆斯·多尔蒂、小罗伯特·普法尔次格拉夫：《争论中的国际关系理论》（第五版），阎学通、陈寒溪等译，世界知识出版社2018年版，第545页。

② 参见 Sun Y, Zhu L, Xu Z, et al., "Characteristic Analysis and Forecast of Electricity Supply and Demand in APEC," *Global Energy Interconnection*, Vol.2, No.5, 2019, pp.413-422; Expert Group on Clean Fossil Energy, *Best Practices in Environmental Monitoring for Coal-Fired Power Plants: Lessons for Developing Asian APEC Economies*, APEC#208-RE-03.3(2008), Singapore: APEC Energy Working Group; Shicong Zhang, Wei Xu, Ke

APEC机制下的能源合作，一方面考察了亚太地区能源合作机制建设的动因，对寻求稳定的能源供应政策、建立联合石油储备、环境问题的有效处理与适应自由化市场结构等几个因素进行了论证。^①另一方面，考察了当前APEC能源合作机制的具体表现与效用，并对未来机制的建设与发展方向提出了设想，特别是对当前APEC机制下最主要的能源合作形式——能源合作倡议进行了详细研究，并建议从监管改革、提升政府与能源工业部门的协调性、促进不同倡议间的协调合作、增加评估与修正机制、提升组织管理效率等方面，推进能源合作机制的建设。^②三是，对APEC能源合作机制的建设对区域格局的影响进行研究，机制对区域内的重要行为体间的互动，特别是对中美间的互动起到影响作用，尽管APEC的目标和效力有限，但其对美国的能源贸易可以产生成本效益，并成为中美两国能源博弈中“规则导向”的重要组成部分。^③另外，与亚太区域内其他机制的比较，特别是与东盟能源合作机制的比较研究也是重要组成部分，通过比较，有学者指出，东盟的能源合作机构更加紧凑和制度化，而APEC的巨大差异性限制了其整体作用的发挥，其更加强调的是

Wang, et al: “Scenarios of Energy Reduction Potential of Zero Energy Building Promotion in the Asia-Pacific Region to Year 2050,” *Energy*, Vol.213, 2020, pp.1-12.

① 参见 Thai-Ha Le, Youngho Chang and Donghyun Park, “Energy Demand Convergence in APEC: An Empirical Analysis,” *Energy Economics*, Vol.65, 2017, pp.32-41; Fereidun Fesharaki, Ronald E. Hagen, Sara Banaszak, et al., *Promoting Energy Security in APEC through Improved International Fuel Market Operations*, Hawaii, East-West Center’s Program on Resources of USA, 1998; 牟雪江：《APEC 能源效应》，载《中国石油企业》，2014 年 11 月，第 33-38 页。

② 参见 Lindsay Fairhead, Jane Melanie, Leanne Holmes, et al., *Deregulating Energy Markets in APEC*, Singapore, ABARE for the APEC Energy Working Group, 2002; 许勤华, 李广, S.P.Popov: 《“国际能源合作倡议”及其有效性研究：一项以 APEC 框架内能源合作项目为样本的规范性检验》，载《国际论坛》，2016 年第 4 期，第 57-63 页。

③ 参见 Julia F. Lowell, *The APEC Model on International Economic Cooperation: Assessing Its Value to the United States*, Santa Monica, RAND Corporation, 1998; 赵庆寺：《试论中美在亚太地区的能源安全博弈》，载《国际观察》，2015 年第 6 期，第 130-142 页。

包容性与市场性竞争。^①

本文将探讨RCEP的生效对APEC机制下能源合作的推动作用，尝试提炼RCEP协定中的能源合作因素，总结次区域合作的加强对亚太地区能源合作的外溢作用，在新冠疫情影响下的逆全球化趋势中，考察区域合作的发展潜力与方向。

一、APEC机制下的能源国际合作特点

1989年至今，APEC各经济体在机制下开展了一系列多边能源合作，包含能源效率与节能、新能源及可再生能源、能源运输及基础设施建设的多个方面。目前，APEC已经形成相对完整的能源合作机制及兼具原则性和灵活性的合作原则。^②总体来看，当前APEC机制下的能源合作呈现出以下几个特点。

第一，区域内绿色发展需求显著增加，可再生能源合作成为重要发展方向。能源环境问题一直是APEC关注和重视的问题，每届能源部长会议在讨论本区域能源合作及未来发展方向时，都会对环境可持续问题给予关注。^③从现实情况来看，亚太地区是全球最大的能源消费地区，消耗了全球约60%的能源，化石能源是其主要能源供应来源，预计到2040年，化石能源将占到本地区能源供应结构的82%。^④但该地区的

^① 参见 Pami Aalto: “Institutions in European and Asian Energy Markets: A Methodological Overview,” *Energy Policy*, Vol.74, 2014, pp. 4 - 15; 许勤华, 王红军: 《亚太经合组织多边能源合作与中国》, 载《现代国际关系》, 2009 年第 12 期, 第 34-39 页; 田野等: 《APEC 能源合作: 诸多门槛待跨越》, 载《中国石油企业》, 2014 年 12 月, 第 81-84 页。

^② 《亚太经合组织多边能源合作与中国》, 第 34-39 页。

^③ Asia-Pacific Economic Cooperation, *Annual Ministerial Meetings*, <https://www.apec.org/Meeting-Papers/Annual-Ministerial-Meetings>, 访问日期: 2020 年 11 月 18 日。

^④ APERC, *APEC Energy Demand and Supply Outlook 6th Edition*, APEC#216-RE-01.8(2016), Tokyo: APERC, p.4.

传统化石能源产出不多，不少经济体能源对外依存度较高，因此，大部分成员都非常重视环保可再生能源的开发和利用。以东盟为例，东盟地区的电力需求平均每年以6%的速度增长，是世界上增长最快的地区之一，自2000年以来，该地区水力发电量增长了两倍，现代生物能源在供热和运输中的使用也在迅速增加。^①根据《2016-2025年东盟能源合作计划》，东盟设定了到2025年在一次能源结构中可再生能源占比达到23%的总体区域目标。^②然而，目前该地区的可再生能占比只能达到约15%左右，^③因此，该地区具有发展可再生能源的巨大潜力。同时，APEC其他成员对可再生能的使用及技术掌握需求也在迅速提升。APEC已举办多场高端论坛，为促进亚太地区的可持续发展提供交流和讨论的平台，能源供需的可持续性受到普遍重视。

第二，区域内经济体能源合作互补性提升，能源地缘政治关系发生转变。首先，需求方在资金、技术方面的优势使得生产方的资源能够得到有效利用并获得经济效益，形成多赢局面。从区域内能源资源的储量分布与供需方面看，俄罗斯、澳大利亚等生产方能源蕴藏丰富，与区域内消费方的合作可以获得能源资源的进一步开发与基础设施建设的完善，既实现了消费方的供应安全，也提升了生产方的需求安全。中俄天然气管道的建立和运营在满足中国能源需求的同时，也为俄罗斯提供了巨大的天然气消费市场。2020年5月，在中俄东线天然气管道

^① IEA, *Southeast Asia Energy Outlook 2019*, October 2019, <https://www.ica.org/reports/southeast-asia-energy-outlook-2019>, 访问日期：2020年11月20日。

^② ASEAN Centre for Energy, (2016-2025) *ASEAN Plan of Action for Energy Cooperation (APAEC)*, 2015, Jakarta: ASEAN Centre for Energy.

^③ “Southeast Asia Energy Outlook 2019”.

项目刚刚投产不久之际，俄罗斯天然气工业股份公司就公开表示已经开始西伯利亚2号天然气管道项目的可行性研究。^①而受到日本巨大需求的拉动，2019年澳大利亚的液化天然气（LNG）出货量也比上一年的出口增长了11.4%。^②其次，能源需求的清洁化和绿色化发展提升了经济体间的合作水平与互补性。在合作内容上，能源结构的调整与转型推动了区域内经济体间的能效与清洁能源技术合作。“东盟-日本能源效率伙伴关系计划”（AJEEP）旨在通过技术、经验、信息等方面的交流，提升东盟地区的节能工作，项目目前已经推进到第二阶段，致力于清洁能源运营与发展的相关人才培养，并根据东盟地区的不同情况给予了不同培训方案。^③在合作方式上，域内经济体逐渐拓展以贸易为主的基础合作方式，经济体间的金融及技术合作日益推进，特别是为域内经济较不发达经济体提供相关资金支持，以满足其能源可持续发展的需求。以亚投行为代表的多边金融机构在注重推进亚洲能源系统的区域互联互通、提高能源供应效率及可持续使用的同时，也结合部分欠发达地区的客观条件，支持现代生物质能技术的清洁使用，以满足各成员特别是农村地区的能源需求。^④APEC经济体能源互补性的提升

① Pipeline & Gas Journal, *Gazprom Begins Preparation for Power of Siberia-2*, 18 May 2020, <https://pgjonline.com/news/2020/05-may/gazprom-begins-preparation-for-power-of-siberia-2>, 访问日期：2020年11月20日。

② Nick Toscano, *Australia Tops Qatar as World's Biggest LNG Exporter*, The Sydney Morning Herald, 6 January 2020, <https://www.smh.com.au/business/the-economy/australia-tops-qatar-as-world-s-biggest-lng-exporter-20200106-p53p5h.html>, 访问日期：2020年11月22日。

③ The Energy Conservation Center, Japan, *Assistance and Services for “ASEAN-Japan Energy Efficiency Partnership (AJEEP)” Programme*, No. 380-190604-0(2019), Tokyo: The Energy Conservation Center, Japan, https://www.eccj.or.jp/firm/eng/inquiry-specification_380-190604-0_rev1.pdf, 访问日期：2020年11月22日。

④ Asian Infrastructure Investment Bank, *Energy Sector Strategy: Sustainable Energy for Asia*, 15 June 2017, amended 11 April 2018, Beijing: Asian Infrastructure Investment Bank,

也在一定程度上改变了区域内能源地缘政治关系，传统能源消费方与生产方的界定及关系正在发生改变，包含供给与需求的双向安全成为域内经济体所普遍考虑的能源安全因素。

第三，依托地理优势提升互联互通水平，以次区域合作带动域内共同发展。能源互联的基础在亚太地区一直存在，互联互通水平的提升可以有效促进新能源的有效开发与利用、增强经济体间的互信程度、推动经济社会发展水平的进一步提高。当前APEC区域内的互联互通建设正依托于各自地理优势，以次区域为主，进行稳步推进。在东北亚，全球能源互联网率先开花结果。2016年3月中国国家电网公司、韩国电力公社、日本软银集团、俄罗斯电网公司共同签署了《东北亚电力联网合作备忘录》，为推动亚洲跨国电力合作迈出关键步伐。^①全球能源互联网建设将对促进清洁能源大规模开发和大范围配置，提升能源清洁发展与转型升级起到直接、积极的重要作用。^②在东南亚，东盟电网（APG）计划被划分为三个子系统，分别为：位于大湄公河次区域（GMS）的上西部系统；位于泰国、印度尼西亚（苏门答腊，巴打）、马来西亚（半岛）和新加坡的下西部系统；和位于文莱、马来西亚（萨巴，沙捞越）、印度尼西亚（西加里曼丹）和菲律宾的东部系统。^③东盟石油理事会和东盟地区的国家石油公司也正在推进跨东盟天然气管道合作项目（TAGP）的建设。以马来西亚、印度尼西亚为输出方，分别向

https://www.aiib.org/en/policies-strategies/strategies/sustainable-energy-asia/.content/index/_download/energy-sector-strategy.pdf, pp.13-15, 访问日期：2020年11月22日。

① 许勤华主编：《中国能源国际合作报告（2016-2017）》，中国人民大学出版社 2018 年版。

② 刘振亚：《全球能源互联网》，中国电力出版社 2015 年版。

③ ASEAN Centre for Energy, *ASEAN Centre for Energy (2017) The 5th ASEAN Energy Outlook 2015-2040*, 28 September 2017, Jakarta: ASEAN Centre for Energy.

泰国、菲律宾、越南等进行天然气输送，并实行双边与多边合作相结合的方式。^①次区域能源互联互通水平的提升不仅促进了资源的优化配置与使用，也为APEC机制下能源合作的体系化与制度化提供了基础，推动了亚洲能源共同市场的形成。第四，能源合作倡议起基础性作用，合作效率有进一步提升空间。自能源合作在APEC

机制中兴起以来，先后经历了缘起（1989-1995）、机制化（1996-2006）和深化（2007-今）的阶段，能源合作已经得到了机制内各经济体的充分重视。APEC能源合作一般由领导人非正式会议上提出合作倡议，随后由能源部长会议参照倡议精神进行具体协商和政策制定，并由APEC能源工作组及研究中心等机构进行落实与情况监督，因此，能源合作倡议在APEC的能源合作机制中起到基础性作用。^②这一方面对不同成员经济发展水平、社会制度及文化要求给予了充分尊重，遵循了“APEC方式”，使得相关倡议获得了成员的普遍认可并形成凝聚力，在一定程度上缓解了成员间的竞争性体制结构。另一方面，这种合作方式也在一定程度上影响了合作效率的提升，不仅在共识的达成上需要旷日持久的多方磋商，强调灵活性的监督机制也造成了集体行动的困境，^③使得实质性合作进展成果较少。另外，成员间的能源合作大多停留在政府层面的磋商，具体企业的参与较少，也对具体合作的进一步落实与达成造成了一定困扰。

二、RCEP协定下的能源国际合作

① ASEAN Council on Petroleum, *Trans ASEAN Gas Pipeline Project (TAGP)*, 10 June 2019, <http://www.ascope.org/Projects/Detail/1060>, 访问日期：2020年11月25日。

② 《亚太经合组织多边能源合作与中国》，第34-39页。

③ 《APEC 能源合作：诸多门槛待跨越》，第81-84页。

在RCEP的具体协定中，虽没有专门谈及能源合作的章节，但其现有原则及相关规定有效维护了多边主义原则、促进了亚洲能源共同市场的建立、提升了能源国际合作内容及领域的优化升级、拓展了合作主体并提升了合作的透明度与便利化。

第一，有效维护多边主义原则，为能源国际合作提供良好环境。首先，受到油价持续低迷的影响，部分域内能源生产方经济收益大幅下降，加剧了整体经济通缩的风险，社会不满情绪及贸易保护主义情绪显著提升。而RCEP自贸区的建成一方面将带动成员经济体的出口与对外投资存量，有效帮助相关经济体实现经济恢复；另一方面，则表达出了支持和维护自由贸易与多边贸易体制的坚定态度，为区域内经济的恢复和发展提供基础。据测算，到2025年，RCEP有望带动成员经济体出口、对外投资存量和GDP分别比基线多增长10.4%、2.6%、1.8%。^①其次，区域合作是替代全球化合作，转移政策不确定性和投资风险的有效手段。疫情影响下，高度依赖劳动密集型产业出口来获取收入的低成本经济体成为全球产业链的最薄弱环节，全球性封锁使得相关成员承担着巨大财政压力，^②以区域合作替代全球化将是域内各成员经济体保持在国际产业链中的分工和地位的有效方式。而RCEP区域内能源资源的互补性也为东亚经济圈能源国际合作的内部循环提供了必要基础。再次，石油价格的走低挤压了域内能源消费方的清洁能源发展空间。

^① 商务部：《商务部国际司解读〈区域全面经济伙伴关系协定〉（RCEP）之一》，2020年11月15日，中华人民共和国商务部，<http://www.mofcom.gov.cn/article/ac/sjjd/202011/20201103015927.shtml>，访问日期：2020年11月17日。

^② <https://unctad.org/news/textile-and-garment-supply-chains-times-covid-19-challenges-developing-countries>，访问日期：2020年11月27日。

间，域内多边合作助推清洁能源使用。低油价降低了电动汽车的市场吸引力，这在要求相关企业进一步降低电动汽车价格的同时，需要提升在充电时间和充电站的可用性方面的技术水平与研发进程，日韩企业在相关领域拥有技术优势，域内多边合作的加强可以有效促进技术的合作与交流，降低部分发展中经济体的生产及使用成本，协助其完成应对气候变化目标。

第二，提升区域一体化水平，增强域内成员经济体的国际能源议价能力。一方面，RCEP区域内包含能源生产方、过境方与消费方，合作方式多样。自贸区的建立可以强化成员间的分工与合作，促进域内整体营商环境的提升和产业链、供应链与价值链的整合。根据相关协议规定，域内成员在运输、金融、制造业等相关服务部门均做出了高于WTO要求水平的开放承诺，相关货物、服务、投资等领域市场准入进一步放宽，原产地规则、海关程序、检验检疫、技术标准等逐步统一，^①这推动了能源国际合作中的要素流动，促进了相对稳定的能源共同市场的建立，对不确定因素形成有效控制，对域内国际投资起到安全链的作用。另一方面，不论是全球原油贸易还是天然气贸易，均普遍存在着“亚洲溢价”，在高油价时期，当油价超过100美元/桶时，亚洲溢价曾达到6-7美元/桶，在中低油价时期，亚洲溢价虽有所缓解，但也可达到1-3美元/桶。^②2012年，天然气贸易的“亚洲溢价”现象达到

① 商务部：《商务部国际司解读〈区域全面经济伙伴关系协定〉（RCEP）之二》，2020年11月16日，中华人民共和国商务部，<http://www.mofcom.gov.cn/article/news/202011/20201103016087.shtml>，访问日期：2020年11月17日。

② 李辉：《推进期货市场国际化，提升我国大宗商品定价话语权》，载《期货与金融衍生品》，2019年10月，第5页。

历史高位，^①当年，亚洲的LNG现货价格突破了15美元/百万英热单位，但欧洲交易中心的天然气价格低于10美元/百万英热单位，美国主要交易中心的天然气期货价格仅为2-3美元/百万英热单位。^②其根本原因是亚洲的相关市场尚未成熟，没有形成统一的定价方式来实现公平的原油及天然气交易。共同能源市场的逐步建立将使得域内经济体增强国际能源的议价能力，在一定程度上消除国际能源市场的“亚洲溢价”现象。

第三，提升能源贸易及投资的便利化，促进合作领域的优化升级。在货物贸易方面，协议规定15方之间采用双边两两出价的方式对货物贸易自由化作出安排，协定生效后区域内90%以上的货物贸易将最终实现零关税，且主要是立刻降税到零和10年内降税到零，使自贸区有望在较短时间兑现所有货物贸易自由化承诺。^③这将为域内成员经济体间的基本能源贸易起到极大促进作用，以轻质循环油为例，当前中国从韩国进口的关税为4.2%、从日本进口的关税为7%，^④关税的降低将使得相关贸易量得到提升，中国从东盟的原油进口量也有望因采购成本的降低而有所增加。在此基础上，协议还以负面清单方式对包含采矿业的5个非服务业投资领域做出了较高水平的开放承诺，并对技术援助、过渡期安排、自然人流动等达成共识，各类能源投资主体更易参与到

① Dayong Zhang, Min Shi and Xunpeng Shi, “Oil Indexation, Market Fundamentals, and Natural Gas Prices: An Investigation of the Asian Premium in Natural Gas Trade,” *Energy Economics*, Vol.69, 2018, pp.33-41.

② Ken Koyama, “An Analysis on Asian Premium for LNG Price,” *Special Bulletin of Institute of Energy Economics Japan*, 9 March 2012.

③ 《商务部国际司解读〈区域全面经济伙伴关系协定〉（RCEP）之二》。

④ Global Times, *RCEP to Stabilize Energy Supplies among Members: Industry Analysts*, 7 November 2020, <https://www.globaltimes.cn/content/1207128.shtml>, 访问日期：2020年11月24日。

相关协定及项目中，合作便利化显著提升。与此同时，RCEP关于知识产权的章节全面提升了区域内知识产权的整体保护水平，为清洁能源技术的发展和使用时提供了平衡和包容的方案。长期以来，由于知识产权带来的“创新者、传统社会与发展中社会利益”矛盾，发展中经济体对于知识产权保护始终抱有怀疑态度，^①很多经济体相关法律法规的制定与实施处于较低水平。而清洁能源革命的推进又对信息和技术的流动提出了要求，知识产权保护的缺乏始终成为各经济体在清洁能源技术上开展有效合作的关键阻碍。此次RCEP自贸区协定中关于知识产权保护的相关规定是该地区经济体，特别是东盟经济体提出自身关于知识产权保护想法的重要一步，开始逐步摆脱较为被动的地位，寻求建立对自身发展更有效的知识产权保护规范性机制，^②使得域内其他成员经济体所掌握的优势可以在东盟地区得到更加充分的应用，适应全球能源变革，促进合作内容及合作领域的优化升级，对区域内创新合作和可持续发展提供保障，更加符合绿化发展基础设施建设的技术约定。^③

第四，为中小企业参与搭建平台，合作主体拓展符合绿色发展需求。在RCEP协议中，“中小企业”章节旨在为中小企业合作搭建更广阔的平台，寻求促进信息共享与合作，以提高中小企业利用协定获益

^① Jonathan D. Aronson, “International Intellectual Property Rights in a Networked World,” in Helen V. Milner eds., *Power, Interdependence, and Nonstate Actors in World Politics*, Princeton: Princeton University Press, 2009, pp. 185-203.

^② See S. Tan, “Consigned to Hedge: South-East Asia and America’s ‘Free and Open Indo-Pacific’ Strategy,” *International Affairs*, Vol.96, No.1, 2020, pp.131-148.

^③ 许勤华，袁淼：《“一带一路”建设与中国能源国际合作》，载《现代国际关系》，2019年第4期，第8-14页。

的能力。^①中小企业的参与在为最不发达成员提供参与机会、协助其缩小成员间发展差距的同时，也为区域内可再生能源的合作提供了更大契机。在投资上，公共资源在具有较大前期资本需求的大规模可再生能源（例如水力发电或地热发电）的融资中发挥着非常重要的作用，而风能和太阳能光伏项目等，则需要更多地依赖私人融资。^②在技术上，部分中小企业同样具有很强的创新及技术能力，同时，对于小规模可再生能源项目拥有较为丰富的建设经验，更加符合部分欠发达成员在其贫困地区推行可再生能源使用的需要，包括太阳能、风能、沼气、清洁炉灶等项目的建设及推进，可以更加因地制宜的推动绿色发展，创造更多合作机会。另外，RCEP通过搭建更加便利的金融服务平台，对新金融服务、金融信息转移与处理等均给出了相关规定，为企业获得更稳定的金融环境，更便利地融入到区域价值链与供应链中创造了条件。

第五，贸易争端解决机制规范化，提升合作透明度与便利化。RCEP贸易救济章包括了“保障措施”和“反倾销和反补贴税”两部分内容，在“反倾销与反补贴税”方面，协定以“最佳实践”清单的方式显著提高了反倾销和反补贴调查的技术水平和透明度。^③在能源合作中，相关产品的倾销与反倾销常常是贸易争端的主要表现形式，中韩间关于光伏产品的倾销与反倾销争端持续多年，2014年中国对原产于韩国的进口太阳能级多晶硅反倾销调查最终裁定，进口经营者应缴纳

① 《区域全面经济伙伴关系协定（RCEP）：第十四章 中小企业章》，第 1 页，中国自由贸易区网，http://fta.mofcom.gov.cn/rcep/rceppdf/d14z_cn.pdf，访问日期：2020 年 11 月 28 日。

② “Southeast Asia Energy Outlook 2019”。

③ 《商务部国际司解读〈区域全面经济伙伴关系协定〉（RCEP）之二》。

相应的反倾销税。^①RCEP对反倾销与反补贴调查的书面信息、磋商机会、裁定公告和说明等实践做法均进行了规范，有利于争端的公平、公正解决，维护正常合作秩序。同时，在标准、技术法规和合格评定程序方面，RCEP也有助于推动各方提升在承认标准、技术法规和合格评定程序中减少不必要的技术性贸易壁垒。在2020年7月，韩国设置光伏组件供应商“低碳资质认证”壁垒，将中国组件企业排除在韩国市场之外，^②RCEP的相关规定可以促进各方在技术法规以及评定程序方面的信息交流与合作，协助破除当前韩方拒绝为我实施认证的技术壁垒。因此，自贸协定对制止损害双边贸易和投资的垄断行为、提升能源合作的透明度与便利化、营造良好的投资环境具有重要意义。

三、RCEP的建立对APEC机制下能源国际合作的推动作用

当前，APEC机制下的能源国际合作以“国际能源合作倡议”为基础，是一种先于双边与多边经济活动的理念合作，是国际能源合作具体行动的总纲领，是由多个经济体共同参与实施的，以能源为其主要工作重心的，由参与成员自愿采取的合作性战略。^③RCEP自贸区的建立符合APEC成员的能源合作需求与清洁化发展方向，对当前能源合作倡议的有效性和机制化水平的进一步提升有重要推动作用，有利于亚太能源安全新体系的建立。

① 商务部进出口公平贸易局：《商务部公告 2014 年第 5 号关于对原产于美国和韩国的进口太阳能级多晶硅反倾销调查的最终裁定的公告》，2014 年 1 月 20 日，中华人民共和国商务部，

<http://www.mofcom.gov.cn/article/b/e/201401/20140100466573.shtml>，访问日期：2020 年 11 月 28 日。

② 《韩国对中国光伏企业设置的“低碳资质认证”壁垒亟待破除》，北极星太阳能光伏网，2020 年 10 月 16 日，<http://guangfu.bjx.com.cn/news/20201016/1110271.shtml>，访问日期：2020 年 11 月 25 日。

③ 《“国际能源合作倡议”及其有效性研究：一项以 APEC 框架内能源合作项目为样本的规范性检验》，第 57-63 页。

（一）符合经济体能源合作需求与清洁化发展方向

RCEP可以促进APEC成员有效利用差异性与互补性，实现包容均衡发展及互信水平的提升。通过RCEP的签订，APEC经济体的资源禀赋差异得到了有效运用与整合，成员间的分工合作得到了强化，也为亚太区域能源合作的推进与深化提供了动力。与此同时，APEC内部经济体经济发展水平拥有较大差异，各成员能源企业也存在着实力与经验的殊异，这也造成了不同经济体企业间的不平衡合作。而能源企业是国际能源市场的基本参与者，不平衡的合作方式也在一定程度上影响了成员在供应链和价值链中的位置与利益，不利于经济体间的良好互动和互信水平的提升。RCEP的相关协定照顾到了不同成员的情况，给予最不发达成员特殊与差别待遇，^①通过规定加强经济技术合作，满足了此类成员的实际需求，有利于推进亚太地区更加包容均衡的发展。

与此同时，RCEP自贸区的建立可以进一步促进APEC区域内的能源清洁化使用，符合域内成员的可持续性发展要求。进口关税、研发水平低和监管不足是制约可再生能源发展的主要因素，^②RCEP强调经济技术及科技创新方面的合作，为区域内绿色发展需求创造了技术合作机会，相关协定中关于知识产权的规定为区域内的有效监管、激发创新动力提供了基础。区域协调机制的建立是实现生态与气候功能上拥有不可

^① 商务部：《商务部国际司解读〈区域全面经济伙伴关系协定〉（RCEP）之三》，2020年11月17日，中华人民共和国商务部，<http://www.mofcom.gov.cn/article/news/202011/20201103016432.shtml>，访问日期：2020年11月18日。

^② Mustafa Moinuddin and Anidya Bhattacharya, “Towards an Integrated Renewable Energy Market in the EAS Region: Renewable Energy Equipment Trade, Market Barriers and Drivers,” in S. Kimura, H. Phoumin and B. Jacobs eds, *Energy Market Integration in East Asia: Renewable Energy and its Deployment into the Power System*, Jakarta: ERIA Research Project Report 2012-26, 2013, pp. 131–162.

或缺作用，以东盟地区为例，成员经济体在考虑能源使用的环境功能时，往往将交易成本与能源安全作为优先考虑因素，而区域协调机制的完善则可以更好地增加经济体间的协同效应。^①RCEP自贸区协定中虽然没有建立专门的气候协调机制，但对多边主义原则的维护可以在一定程度上对当前亚太地区普遍存在的双边能源外交模式提供补充，减轻贸易保护情绪的影响，有利于必要的区域承诺的达成。

另外，天然气的使用在亚太地区的能源清洁化进程中起到重要作用，而当前天然气市场的“亚洲溢价”现象仍然十分明显，市场组织结构不够理想，阻碍了区域内能源结构的转型。距离遥远、买卖双方监管制度的不同、各经济体天然气市场的不同以及能源作为战略商品方式的不同等因素，限制了亚太地区创建更大规模短期现货市场的努力。^②亚洲天然气市场的分散决定了液化天然气是区域内天然气贸易的主要组成部分，巨大的资本成本和价值链固有的不灵活性，要求通过合同安排来保护供应商和买家。因此，国际液化天然气贸易一直被带有严格目的地条款的长期合同所主导，^③阻碍了自由化天然气市场的建立。而自贸区的建立可以在一定程度上缓解市场的不灵活性，对区域内天然气的使用起到推动作用。

（二）促进APEC能源合作机制的巩固与深化

RCEP自贸区的建立有效整合了行为体间的合作目标，提升了APEC

① Christopher M. Dent, “Renewable Energy and East Asia’s New Developmentalism: Towards a Low Carbon Future?” *The Pacific Review*, Vol.25, No.5, 2012, p581.

② Kim Talus, “United States Natural Gas Markets, Contracts and Risks: What Lessons for the European Union and Asia-Pacific Natural Gas Markets?” *Energy Policy*, Vol. 74, 2014, pp.28–34.

③ Vlado Vivoda, “Natural Gas in Asia: Trade, Markets and Regional Institutions,” *Energy Policy*, Vol.74, 2014, pp. 80 – 90.

现有能源合作机制——国际能源合作倡议的有效性。“国际能源合作倡议”的参与行为体是指参与倡议生命周期所有阶段的参与者，同时也包括那些直接因倡议活动而受到影响的利益相关者。^①因此，受到APEC能源合作影响的国际组织、政府、商业部门和社会团体都是其中的重要行为体。在RCEP的相关协定中着重强调了区域内的多边及统一规则体系，注重各类参与主体行为与目标的协调。由于能源在经济发展中的基础性作用，部分APEC成员仍持有较为保守的能源安全观，加之APEC区域内以能源消费方为主，化石能源在能源结构中占据绝对主导地位，域内供需关系较为紧张，相关各方对有争议油气资源的竞争时有发生。^②区域内交往与合作的增加，也有利于提升域内成员能源安全的相互依赖，促进全区域范围内新能源安全观的形成，为区域合作的深化提供进一步的动力。

而“政府与能源工业部门间的不协调、政府间国际组织的身份重叠、评估和修正的机制缺乏、实施过程中组织管理的低效”等四个因素是影响APEC机制下“国际能源合作倡议”有效性的关键。^③不同参与主体的协调性不足及监督机制的缺乏，极大拉低了相关机制的效率，使得“国际能源合作倡议”的进程被延缓。RCEP协定以专门的章节对相关企业的参与权利及监管给予的规定，推进了对商业部门的行为整合，为合作的实质性推进提供了保障。另外，RCEP竞争政策章明确了

① 《“国际能源合作倡议”及其有效性研究：一项以APEC框架内能源合作项目为样本的规范性检验》，第58页。

② 《APEC能源效应》，第35页。

③ 《“国际能源合作倡议”及其有效性研究：一项以APEC框架内能源合作项目为样本的规范性检验》，第57-63页。

各方须共同遵循的竞争立法和执法原则，有效规范了相关调查的透明度和正当程序，^①以多种竞争执法合作的形式，加强了各方在竞争政策领域的交流合作，提升了成员间的合作效率。

另一方面，RCEP机制的“外溢”效应推动了亚太地区能源合作机制的建设进程。首先，RCEP的建立对自贸区内的能源贸易起到了极大促进作用。而贸易是能源市场的重要非正式机构，满足机构传达“标准操作程序”的功能要求。^②在亚太地区，能源贸易在功能上也与密集进行的能源外交密不可分，负责能源贸易事务的正式机构往往将能源外交作为其交易的一部分，并承担着建立信任和秩序的任务。^③因此，能源贸易的繁荣发展有利于各成员间能源外交关系的建立与深化，完善区域内现有非正式制度，促进非正式共识和成员经济体间关系网络的建立，并在客观上推进区域协调机制的建立。^④其次，RCEP自贸区有利于推动包括东盟、东北亚等次区域内能源市场一体化的建立。RCEP对成员经济体相关市场的开放做出了较高水平的承诺，各类主体获得了对能源投资的便利化参与机会，为能源市场的一体化推进提供了必要基础。同时，争端解决机制的规范化，有利于减少成员间的“非贸易壁垒”，促进亚太地区不同贸易制度的沟通与交流，简化监管协调与执行过程。而澳大利亚对RCEP自贸区的参与，则有利于提升中日韩

① 《区域全面经济伙伴关系协定（RCEP）：第十九章争端解决》，第3页，中国自由贸易区网，http://fta.mofcom.gov.cn/rcep/rceppdf/d19z_cn.pdf，访问日期：2020年11月28日。

② Vivien Lowndes and Mark Roberts, *Why Institutions Matter: The New Institutionalism in Political Science*, Basingstoke, Palgrave, 2013, p47.

③ “Institutions in European and Asian energy markets: A methodological overview,” pp.4–15.

④ Pami Aalto, “Energy Market Integration and Regional Institutions in East Asia,” *Energy Policy*, Vol. 74, 2014, pp.91–100.

能源获取渠道的多样化，在一定程度上减轻对全球化石燃料市场的严重依赖，在资源和基础设施层面推进东北亚地区的一体化进程。次区域能源市场一体化的推进及各成员间交往的增多，使一体化合作产生“环溢”效应，以职能范围的扩大为起点，逐渐外溢到高级政治领域，^①而各次区域间能源合作的互补性促进了客观上交往的增加，将有利于次区域能源一体化机制向亚太区域能源一体化机制的进一步外溢。

四、结论

目前，新冠疫情的影响仍在冲击着国际能源市场，原油价格的低迷导致了部分亚太地区能源生产方的财政收入受到巨大影响，社会不稳定因素激增，民族主义情绪强化，同时，市场需求的萎缩也使得生产方之间的地缘政治博弈加剧，地区安全受到挑战。另一方面，化石能源成本的降低挤压了域内能源消费方的清洁能源发展空间，特别是对发展中经济体来说，能源成本的变化叠加经济发展的低迷，在短期内对其低碳转型进程产生较大影响。RCEP 的签署与生效，通过建立区域内更加开放的多边及地区经贸安全机制，稳定了次区域内的传统能源市场供应关系，对科技创新合作的强调和对知识产权的保护，则为清洁能源发展创造了需求与机会，提升参与成员在国际能源市场中的话语权与影响力，发挥能源在本地区经济复苏与发展中的助推作用。

尽管 APEC 各成员间资源禀赋、经济发展水平拥有巨大差异，但成员间资源禀赋的差异性与互补性为合作提供了现实需求，区域协调

^① Philippe C. Schmitter, “A Revised Theory of Regional Integration,” *International Organization*, Vol.24, No.4,1970, p.846.

制度的逐渐建立保障了合作的顺利进行，重视能源供需的可持续性、双向安全和合作安全的能源安全观，拓展了域内成员实现“以合理价格得到能源供应的可靠渠道”^①的核心利益关切，使得该区域的能源合作拥有坚实基础和较大潜力，并已形成了区域性的发展特点与方向。RCEP 自贸区与 APEC 成员经济体拥有较大重合，是实现 APEC 自贸区建立的重要手段和凭借。RCEP 自贸区的建立将有利于继续巩固 APEC 机制下的能源合作基础，有效整合域内生产、运输、消费三方的有机合作，以次区域合作机制的建立带动亚太地区开放、包容的合作原则的形成，对亚太地区能源机制的构建产生重要“外溢”作用，同时，对能源清洁化使用的推动，也可以进一步为合作、可持续的亚太能源安全观的形成起到积极作用，并对区域合作程度的进一步提升提供动力。

中国作为区域内最大能源消费方，面对新冠疫情后的地缘政治挑战，需要进一步发挥在该地区的担当与责任。能源作为重要战略资源，既对经济发展与恢复起到基础作用，也对应对气候变化与环境保护起到关键作用。中国在通过区域合作保障自身能源安全的同时，需进一步推动能源的清洁化使用，拓展能源合作的参与主体与合作范围，整合不同投资渠道与平台，在技术和基础设施层面推动建立区域合作的制度基础，促进成员间的沟通与互信，推动亚太地区团结共赢的气候治理新局面的形成，促进合作共赢的亚太命运共同体的构建。（完）

^① Daniel Yergin, *What Does Energy Security Really Mean?* the Wall Street Journal, 11 July 2006, <https://www.wsj.com/articles/SB115258420318203023>, 访问日期：2020 年 12 月 10 日。

当前国际货币体系的现状、根本问题 与未来变革

王晋斌^①

摘要：当前美元主导、欧元跟随的国际货币体系的根本问题是过度弹性。美欧财政和货币政策的自主性决定了美元和欧元作为全球“公共物品”会损害全球其他使用该货币经济体的利益。其他经济体有能力在全球范围内提供更多的、安全性的可替代资产是国际货币体系发生实质性变革的基本筹码。人民币国际化的要点是提供更多的安全资产和优质资产，并在金融账户开放上实施“双轨制”，实现稳中求进的人民币国际化战略，参与国际货币体系的变革。

关键词：美元体系；过度弹性；安全资产

流动性和清偿性两难——“特里芬难题”很好的解释了美元-黄金固定汇率制度的崩溃。1971年8月15日尼克松宣布关闭黄金窗口，禁止美国财政部用黄金兑换外国所持有的美元，全球进入了美元信用本位制。信用本位制度下，“特里芬难题”其表现为：美国以外的国家持有的美元越多，由于“信心”问题，这些国家就越不愿意持有美元，甚至会抛售美元，美元体系也会出现削弱，甚至瓦解。依靠主权

^① 王晋斌，中国人民大学国家发展与战略研究院研究员、中国人民大学经济学教授。

国家货币充当国际清偿能力的货币体系也会陷入“特里芬难题”。物本位和信用本位的差异在于：物本位下美国储备的黄金是美元全球固定汇率货币体系的支撑；信用本位下美国的信用是美元主导国际货币体系的支撑。因此，美国信用下降的过程是美元国际货币体系逐步削弱的过程。

一、当前国际货币体系：美元主导、欧元跟随

当前国际货币体系是一种领导价格制模型，与过去几十年相比已经发生了一些变化。1998年亚洲金融危机之后，美国继续了20世纪90年代的强势美元政策，外部不平衡程度进一步扩大；东南亚国家经常账户迅速摆脱了危机前短暂的赤字后，贸易盈余开始加速累积^①。全球经济外部不平衡问题进一步加深，总体表现为如下特征：一是美元区的不平衡。美国的“双赤字”对应石油输出国的“双剩余”，美国的贸易赤字对应美元区（主要是亚洲）的贸易盈余；二是欧元区整体基本平衡，但欧元区内部不平衡，表现为德国的贸易盈余对应意大利、西班牙等国的贸易赤字。因此，全球不平衡主要是美国的赤字对应亚洲区的盈余。正是由于这一点，Dooley, Folkerts-Landau, and Garber（2003, 2004a, 2004b, 2004c）提出了全球不平衡的DFG模型——布雷顿森林体系II^②。其基本含义是：新兴发展中外围国家（主要是亚洲

① 比如，韩国、泰国和马来西亚危机前1年贸易余额/GDP分别为-4.14%-7.89%-5.84%，而危机后5年这些国家的年均贸易顺差/GDP分别达到4.42%、7.73%和10.71%。数据来源：依据IMF, WEO Database (2008)的数据计算。

② Dooley, Michael P., David Folkerts-Landau and Peter Garber, 2003, "An Essay on the Revived Bretton Woods System", *NBER Working Paper* 9971 (September). Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

-----, 2004a, "The Revived Bretton Woods System: The Effects of Periphery Intervention and Reserve Management on Interest Rates and Exchange Rates Center Countries", *NBER Working Paper* 10332 (March).

国家)采取币值低估并盯住美元实施出口导向型的发展战略以促进增长和就业,并通过吸收FDI来提高资源配置效率,同时使用美元储备来干预外汇市场维持币值低估;中心国家(美国)使用外围国家大量的美元储备来低成本融资,同时从FDI的高回报率中获取收益,并享受来自外围国家价格低廉的消费品。DFG模型认为这一体系中资金是从发展中国家流向发达国家(即存在Lucas之谜),并符合美国和亚洲(尤其是中国)的利益。因此,尽管受到金融危机的冲击,这一体系也将继续运作(Dooley, Folkerts-Landau, and Garbe, 2009)^①。

2008年次贷危机之后,全球货币体系进一步发生了变化,表现在欧元在国际货币体系中的地位在上升。主要原因是美联储反次贷危机大幅度扩张资产负债表,导致美元指数一路下行,2012年欧元在国际贸易结算中超过美元,尽管欧元在全球外汇储备中的比例远低于美元。欧元作为全球第二大国际货币的地位在上升,形成了美元主导、欧元跟随的国际货币体系。

从储备来看,1995年全球外汇储备为1.39万亿美元,2006年突破5万亿美元,2011年突破10万亿美元,截止目前大约12万亿美元。图1给出了自1995年来差不多每隔10年国际外汇储备的变动情况,其中2004-2013年是增长最快的,增量超过7万亿美元,此后变化幅度相对

Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

-----,2004b, "Direct Investment, Rising Real Wages and the Absorption of Excess Labor in the Periphery." *NBER Working Paper 10626* (July). Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

-----,2004c, "The US Current Account Deficit and Economic Development Collateral for a Total Return Swap." *NBER Working Paper 10727* (August). Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

① Dooley, Michael P., David Folkerts-Landau and Peter Garber, 2009, "Bretton Woods II Still Defines the International Monetary System", *NBER Working Paper 14731*.

较小。

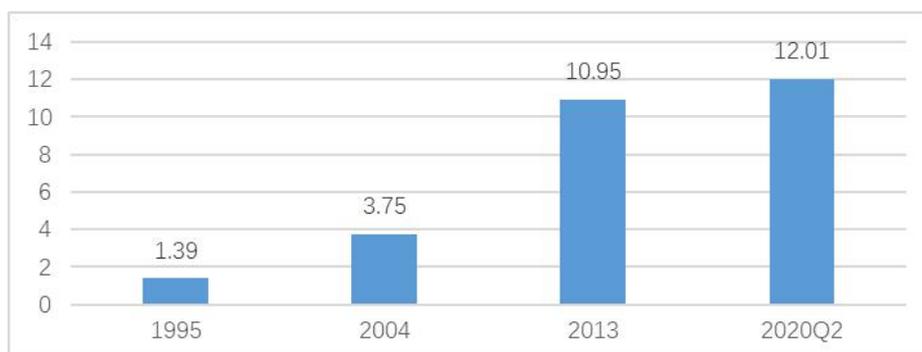


图 1、全球外汇储备的数量（1995-2020Q2，万亿美元）

数据来源：IMF。

依据 IMF 各成员国央行公开宣布的分配外汇储备(allocated FX reserves)的储备构成来看，2020 年 1-2 季度美元储备目前占比略超 61%（图 2）。2002 年之后的下降主要与欧元有关，欧元在 1999 年底占比为 17.9%，到了 2003 年底上升到 25.03%，减少了美元作为储备货币的份额。目前欧元在储备货币中的占比大约 20%多一点，美元欧元占据了全球外汇储备的 80%以上，说明了全球货币体系是美元主导、欧元跟随的国际货币体系。

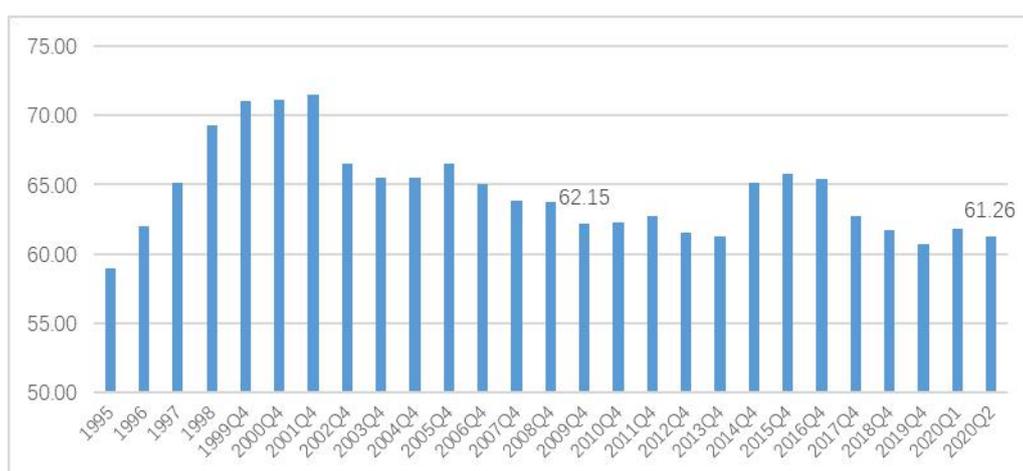


图 2、美元在全球分配外汇储备中的占比（1995-2020Q2，%）

数据来源：IMF。

从未分配的外汇储备占比来看，2014 年以来是不断缩小的。这说明全球外汇储备的数据在近近年来透明度提高了很多。未分配的外

汇储备（Unallocated Reserves）包括了非 IMF 成员国所持有的外汇储备以及没有对外公布的外汇储备。图 3 显示，2014 年年底，未分配的外汇储备占比高达接近 47%。因此，即使美元在分配储备中占比达到 65%，但这一数据极有可能高估或者低估美元在全球储备货币中的占比，因为非 IMF 成员部分和未公布的部分是否是美元很难判断。但在 2019 年之后，分配外汇储备占比高达 90%以上，就可以比较准确的判断美元在全球储备货币中的占比。应该说，目前美元在全球外汇储备中的占比超过 60%具有高可信性。

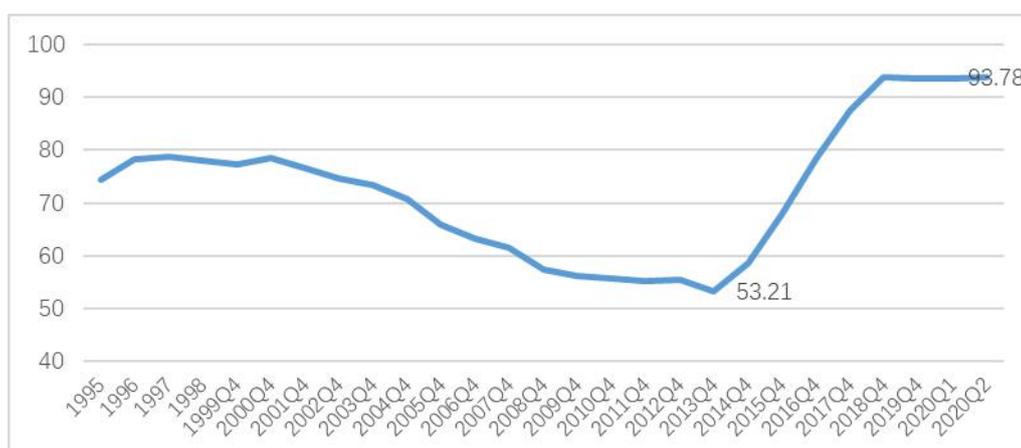


图 3、分配外汇储备在全球外汇储备中的占比（1995-2020Q2，%）

数据来源：IMF。

从外汇市场交易来说，1998 年全球外汇市场美元的日交易量约为 1.33 万亿美元，2007 年为 2.85 万亿美元，到 2019 年变为 5.82 万亿美元。以美元计算，2001 年全球外汇市场欧元的日交易量约为 0.47 万亿美元，2007 年为 1.23 万亿美元，到 2019 年变为 2.13 万亿美元。1995 年全球外汇市场美元的交易占比达到 88%，欧元占 32%。欧元占比相对于 2010 年左右下降了 7 个百分点。2019 年日元和英镑也分别占据了 17%和 13%的市场份额（表 1）。因此，从外汇市场的深度和广度来说，也是美元主导、欧元跟随的国际货币体系。

表1、全球外汇市场交易额的比例分布 (%)

货币	1998	2007	2010	2016	2019
美元	87	86	85	88	88
欧元	...	37	39	31	32
日元	22	17	19	22	17
英镑	11	15	13	13	13
澳大利亚元	3	4	8	7	7
瑞士法郎	7	7	6	5	5
加拿大元	4	4	5	5	5
港元	1	3	2	2	4
新西兰元	0	2	2	2	2
韩元	0	1	2	2	2
新加坡元	1	1	1	2	2
墨西哥比索	0	1	1	2	2
印度卢比	0	1	1	1	2
俄罗斯卢布	0	1	1	1	1
人民币	0	0	1	4	4
所有货币	200.0	200.0	200.0	200.0	200.0

注：由于所有交易涉及双向货币，因此总比例是200%。统计时间是4月份平均每日不同货币所占比例。

资料来源：BIS, Triennial Central Bank Survey of Foreign Exchange and Derivatives Market Activity.

从国际支付结算来说，欧元的表现相当抢眼。过去几年基本是美元占据40%左右，欧元占34%左右。欧元在国际支付中的占比要高于在外汇储备和外汇交易市场上的占比。支付比例的变动与美元的强弱有很大的关系，在美元持续走低的周期中，欧元出现过在国际支付中比例超过美元比例的现象。但全球货币体系总体上是美元主导。

二、当前国际货币体系存在的根本问题：过度弹性

当前美元主导、欧元跟随的国际货币体系的根本问题是过度弹性。本来国际货币具有一定的全球“公共物品”性质，但是美欧创造出来的。如果美元和欧元币值稳定，尤其是美元币值稳定，有利于稳定全球的物价水平，那么美欧发行的货币就会被其他经济体更多的使

用，这种“搭便车”对所有经济体都是有利的。问题在于：美欧着眼于解决自身经济发展面临的问题，财政和货币政策的自主性决定了“自私性”，决定了美元和欧元，尤其是美元，作为“公共物品”会损害全球其他使用该货币经济体的利益：国际货币的过度扩张不能保持其币值的稳定性。

根据美联储网站公布的数据，截至 12 月 17 日，美联储的资产负债表年初至今扩张了已经超过 3 万亿美元，总资产大约 7.36 万亿美元；根据欧洲央行网站公布的数据，截至 11 月 6 日，欧洲央行的资产负债表年初至今扩张了约 2.13 万亿欧元，总资产达到约 6.8 万亿欧元。美联储和欧洲央行的快速扩表为救助政策和刺激政策所需的财政赤字提供了资金来源。截至 12 月 17 日，美联储的资产负债表上资产端美国政府债券持有量高达约 4.66 万亿美元，而在年初（1 月 2 日）资产端持有的美国政府债券数量约为 2.33 万亿美元。这意味着年初至今，美联储持有的美国政府债券新增了 2.33 万亿美元。依据美国财政部网站公布的数据，截至 12 月 17 日美国国债数量膨胀至大约 27.5 万亿美元，2019 年年底美国国债数量约为 23.1 万亿美元，这就是说 2019 年年底至 2020 年 12 月 17 日期间，美国政府债务增量高达 4.4 万亿美元，其中美联储新增买进了 2.33 万亿美元。可以认为，美联储靠印钞解决了年初至今美国政府赤字融资安排的大约 53%。

欧洲没有统一的财政政策，欧洲央行没有为各个成员国财政赤字提供融资的义务。2020 年年初至 11 月 6 日，欧洲央行资产负债表上持有的欧元计价的政府债务变化很小，而且相比欧洲央行庞大的资产

负债表数量，可以忽略，仅只有 230 亿欧元。欧洲央行资产负债表扩张最大的一项是购买欧元区居民的欧元债券，年初至今大约新增了近 0.9 万亿欧元。因此，欧洲央行扩表主要是为欧元区居民提供了大规模的融资安排，但也大幅度推高了国际货币的全球货币供给量。

美元指数中给了欧元高达 57.6% 的占比，全球货币定价在很大程度上可以看作是美元定价、欧元跟随的领导价格制模型。目前美元在全球储备货币体系中占比约 62%、欧元占比约 20%。当今世界上两个最重要的国际货币，其央行资产负债表的“爆表”无疑是在动用全球资源抗击新冠肺炎疫情。美欧宏观政策的自主性带来的是全球货币供应量的急剧增长。

在金本位制下，国际货币的扩张要受到持有黄金数量的约束。自从上个世纪 70 年代初美国关闭黄金窗口后，国际货币体系变为信用本位制，美联储扩大资产负债表就不再受到持有黄金数量的约束。这是美元体系过度弹性的重要表现。一国货币的国际信用决定了货币扩张的边界。在这一次全球新冠肺炎疫情冲击下，美欧依靠是最主要的国际货币，使用其过去累积起来的国际货币信用，不断扩大资产负债表，这对其他经济体来说，是极其不公平的。

最近市场对美国新一轮财政刺激的期望很高。由于美欧疫情防控的升级，美国大概率会出台新一轮的大规模财政刺激计划，美联储的资产负债表还会进一步扩张。欧洲央行也会进一步扩表为欧元区居民提供进一步的融资安排。这种天量的资产负债表的扩张，会给世界带来疫情后的重大风险和不确定性。比如，零利率下的宽松货币带来资

产价格的上涨会进一步加剧社会贫富分化，会带来债务杠杠的上升，会带来通胀预期压力、会带了跨境资本无序流动导致的外汇市场风险等等。

三、国际货币体系未来如何变革？答案是创造更多的安全资产

美元作为国际货币体系中最重要货币，美元本身具有提供全球“公共品”的责任，但美国和欧元区这种只顾自己，不顾他人的行为，何时能够受到约束？答案是：其他经济体有能力在全球范围内提供更多的、安全性的可替代资产。其他经济体提供的安全性资产替代美元资产的能力越强，国际货币体系发生实质性变革的步伐就会越快。

过去曾经有一种理想型的设计：创造一种国际货币。在布雷顿体系谈判时，凯恩斯就提出了创建国际票据交易所，创造一种全球货币。票据交易所承担约束全球外部不平衡的作用：当一个经济体有大量盈余的时候，必须在约定的时间大量增加进口，降低外贸盈余。事实上，这种理想型的国际货币设计没有被采用，未来出现的概率也极低。因为这约束了竞争力强的经济体的利益，所以遭致了当时美国的强烈反对。1945年的时候，美国经济的竞争力傲视全球。在美国关闭黄金窗口之前，美国一直是世界上最大的债权国，贸易有相当大的盈余。未来也是如此，单一全球货币应该不会被创造出来。即使是单一货币也无法解决全球的外部不平衡问题，因为不可能按照凯恩斯设想的票据交易所来强制平衡，最终都会因为全球外部不平衡问题而瓦解。

1969年，为了增加流动需求，IMF依据会员国认缴的份额创造并

分配了特别提款权（SDR），会员国在发生国际收支逆差时，可用 SDR 向基金组织指定的其他会员国换取外汇，以偿付国际收支逆差或偿还基金组织的贷款，还可与黄金、自由兑换货币一样充当国际储备。SDR 成为可用于偿还国际货币基金组织债务、弥补会员国政府之间国际收支逆差的一种账面资产。2015 年 11 月 30 日，国际货币基金组织正式宣布人民币 2016 年 10 月 1 日纳入 SDR（特别提款权）。2016 年 10 月 1 日，特别提款权的价值是由美元、欧元、人民币、日元、英镑这五种货币所构成的一篮子货币的当期汇率确定，所占权重分别为 41.73%、30.93%、10.92%、8.33%和 8.09%。

SDR 很难成为替代美元和欧元成为大家都使用的国际货币，有几个原因。首先，规模不大，不可能满足现有国际贸易结算和投资的货币需求。截至目前，IMF 已向成员国分配了 2042 亿特别提款权（约 2810 亿美元），其中包括 2009 年全球金融危机后分配的 1826 亿特别提款权。其次，在美国主导 IMF 的前提下，不可能大规模的扩张 SDR，冲击美元体系。即使是 2020 年全球疫情冲击这么大，几乎所有的支持信贷和资金援助是采用美元来完成的。再次，全球主要金融市场的基础资产及其衍生品交易大部分采用美元和欧元计价。最后，这个篮子也是不稳定的，会随着时间的推移不断发生调整。

因此，要降低全球不平衡必须是非美元和非欧元的经济体能够创造更多的安全资产，这样其他经济体的贸易外部盈余不会只为美国或者欧元区融资，而是有更广泛的投资空间，这反过来约束美国为经常账户赤字大规模的行为，从而约束美元货币体系的过度弹性导致的过

度扩张，这是未来国际货币体系变革的基本驱动力。非美元和非欧元区只有创造并提供更多的安全资产，贸易采用非美元、非欧元的货币结算，而这些结算的非美元、非欧元货币除了便利、稳定贸易本身之外（因为比美元币值更稳定），还可以投资到非美元、非欧元的安全资产。唯有如此，才可以约束当前国际货币体系过度弹性带来的过度扩张。

四、人民币国际化与国际货币体系变革

中国已经是世界第二大经济体，拥有世界第二大资本市场。因此，创造并提供安全资产是人民币国际化，参与全球货币体系变革的基本筹码。通过人民币国际化参与国际货币体系的变革已经成为中国未来发展必须直面的重大问题。

首先，中国经济贸易顺差结构过于集中，决定了人民币必须走国际化道路。中国对外贸易顺差结构存在区域性的失衡。欧美市场是贸易顺差来源的核心区域，而对其他经济体的贸易大部分是逆差，或者说顺逆差比较平衡。如果中国经济贸易对欧美顺差出现较大幅度的缩小，意味着可以用于购买国外物品或者技术的可用外币数量会较大幅度减少。中国经济中外币的基本来自两个账户：经常账户和资本账户（金融账户）。在这两个账户中外币来源比较稳定的是贸易顺差和金融账户下的 FDI（外国直接投资），而短期资本流入的外币具有不确定性，随时可以流出。2020 年下半年以来由于国内疫情防控取得了战略性成果，海外疫情导致海外生产能力没有得到有效释放，中国出口的超预期带来了大规模的顺差。但可以预计的是，随着疫苗的试用

和大规模使用，海外生产能力的恢复，再加上集中区域的贸易失衡带来的贸易摩擦，中国对外贸易顺差缩小的可能性比较大。那么问题就出现了：一旦贸易顺差缩小，稳定的外币资金来源下降，就会存在融资约束，就会影响中国经济对外的发展。这时候最好的办法就是通过人民币国际化来解决。其次，减少贸易汇率的错配也决定了人民币必须走国际化的道路。中国已经成为世界第一大进出口国，大量的贸易采用外币计价，贸易汇率的错配会带来大规模的汇率暴露风险。今年人民币升值，很多出口企业都感受到了货币汇兑损失带来的财务压力。

当然，人民币国际化还有很多好处，比如发展国内资本市场，金融机构参与全球竞争等等。但这些好处在当前人民币占国际储备货币比例只有 2%多一点的条件下，上述好处的兑现程度也有限，也是一个相对缓慢的过程。

人民币国际化的节奏是什么？人民币国际化控制节奏的要点是：观察经常账户贸易顺差的变化，尤其是在确定贸易顺差会出现趋势性的缩小时，人民币的国际化速度至少要能够弥补贸易顺差带来稳定外币流入的下降速度。只有满足这个条件，国内国际双循环才能做到畅通无阻。当然，人民币国际化有条件提前做，将更从容。

从这个角度去思考人民币国际化和资本账户开放之间的关系，应该是更加稳健的金融开放路径。如果按照既有理论描述的思考路径，金融账户自由化是人民币国际化的先决条件，就有可能会出现难以控制的风险：金融账户自由化了，但人民币国际化不到位，结果在经常

账户顺差出现较大规模缩小的背景下，很可能出现资本较大规模的外流，人民币的汇率就会出现“超调”。这个“超调”的成本是中国金融难以承受的。防止汇率“超调”也是为什么我们要保留3万亿美元左右外汇储备的重要原因之一。

因此，稳健的路径是：先思考人民币国际化，视人民币国际化的程度去反向思考金融账户的开放速度。人民币国际化程度越高，意味着即使经常账户顺差较大幅度的下降，也不会影响中国经济对外的发展，因为可以用人民币来支付所需要的资金，可以突破经常账户的融资的约束，汇率也会保持相对稳健。

金融账户开放节奏可控的思考要点，就是要超越传统理论所描述的金融自由化路径。金融账户自由化不再视为人民币国际化的先决条件，而需要考虑从人民币国际化的程度去反向思考金融账户开放的步骤和速度。这应该是实施稳健的人民币国际化战略的思考路径。

人民币要被世界上更多的人使用，前提条件是：创造并提供安全资产。贸易项下的人民币结算无疑有助于提高人民币国际化程度，但贸易结算的区域是有限的，尤其是与美国和欧洲的贸易结算采用人民币结算难度是较大的。在人民币有明确升值的时候，难度会小一些；当人民币贬值的时候，企业就不愿意采用人民币结算。因此，如果能够相对高收益率的安全资产，那么情况就大不一样。因为持有人民币可以获取相对高收益率的安全资产，不论是在人民币贬值，还是在人民币升值的阶段，别人都有使用人民币来结算的倾向，相对高的投资收益会补偿贸易结算汇率波动的可能损失。

以下三大措施是人民币国际化的要点：一是提供安全资产。大力发展中国国债市场，提供较高的无风险资产的收益率。今年以来，流入中国国债市场的外资大幅度增长，就是提供了安全资产的市场表现。二是提供优质资产。要花大力气提高中国上市公司的质量，高质量的上市公司不论是股票，还是上市公司发行的债券，都是足够深度和广度的高质量金融市场的基础。三是加大金融开放。金融开放不等于金融账户自由化。在当前的阶段下，可考虑金融账户自由化的双轨制：人民币项下的账户可以先实行自由化，便利人民币的自由进出，提高人民币的使用程度；外币项下的账户依然需要实施审慎监管，杜绝大规模资本流入和流出带来的汇率“超调”冲击。稳中求进是人民币参与国际货币体系变革的主基调。（完）

发达国家收紧高科技领域外资流入对我国 技术进步的影响

刘青 王俊力^①

摘要：在我国实现工业化发展的过程中，对发达国家技术领域投资是我国获取外部高新技术的重要途径，但此途径目前明显受阻，本文研究发现：第一，美国、欧盟、日本正在普遍收紧高科技领域外国投资的限制；第二，在未来一段时间，发达国家投资限制的强度很可能会进一步提高、覆盖范围很可能进一步扩散。第三，投资限制呈现出不利于我国的歧视性倾向；第四，我国对美欧日高科技领域的投资已显著、迅速下降。因此，我们建议：第一，加强系统性的科技情报工作，知己知彼；第二，认真研究相关法案，审慎选择投资目标；第三，加强双边贸易协作，打造更高水平的战略伙伴关系；第四，调整策略，寻求技术获取及研发创新的新路径；第五，央地联动，加强国内技术创新，降低受外部掣肘的风险。

关键词：限制外国资本流入；对外投资；技术进步

纵观近代史可以发现，在历次工业革命时期，关键技术的发明、

^① 刘青，中国人民大学国家发展与战略研究院教授，副院长。王俊力，中国人民大学经济学院博士研究生。

应用及扩散都决定了其后相当长一段时期的世界经济与政治格局。正因如此，当前正在发生的第四次工业革命成为各大国的必争之地。于我国而言，第四次工业革命更是民族复兴进程中不可错失的战略机遇。第四次工业革命的核心在于以物联网、智能制造等为代表的一系列高科技领域的技术突破及工业化应用。要确保抓住此战略机遇，我国需有效利用国际、国内两种技术资源，紧紧跟上甚至引领技术前沿，防止被动地关起门来搞建设。对发达国家技术领域进行投资是我国及时获取外部高新技术、促进我国自身技术研发的重要途径，需要力保畅通。

然而，在当前第四次工业革命的关键时期，随着我国及其他新兴经济体的经济、技术与美欧日等发达国家之间的差距越来越小，这些国家一反此前的投资自由化政策，纷纷开始收紧对高科技领域外资流入的限制，以保护本国技术优势、限制外国技术的进步与竞争。这些限制呈现出对我国歧视性对待的倾向，我国海外技术投资已经明显受阻。对此我国需高度重视，进行深入研判并系统应对。

一、美国、欧盟、日韩收紧高科技领域外国投资的现状及趋势

（一）美国外资安全审查的现状与趋势

自 2017 年特朗普就任美国总统以来，开始大张旗鼓地实行保护主义，明显收紧了高科技领域的外国投资。近年来，美国政府以国家安全的名义，在外资准入方面，对美国外国投资安全审查制度进行了全面的立法改革，并于 2018 年 8 月 13 日签署《外国投资风险审查现

代化法案》(FIRRMA)。FIRRMA 大幅扩大了美国外资投资委员会(CFIUS)的审查范围,将以下四类案件列入审查范围:(1)外国人在美国购买、租赁或特许经营某些不动产;(2)使外国人在某些涉及关键技术、关键基础设施或敏感个人数据的美国企业拥有信息,或在参与决策过程中对某些企业享有股权和特定的信息访问权的非控制性“其他投资”;(3)外国人对其投资的美国企业所享有权利的任何变更,如果该变更可能导致外国人控制美国企业或“其他投资”;(4)任何其他交易、转让、协议或安排,其结构旨在规避或逃避相关法律的适用。随后,美国财政部在 2018 年 10 月 10 日出台了部分执行 FIRRMA 法案的“试行计划”(Pilot Program),扩大了“关键技术”的定义范围,明确受到监管的 27 项产业类别(主要包括飞机、计算机、航天、核能、半导体、纳米技术、生物技术、化工及金属行业等),具体行业类别及代码如表 1 所示。要求交易方有外国政府背景且交易将使其对拥有“关键设施”、“关键技术”、“敏感数据”的美国企业取得“实质性权益”的交易必须向 CFIUS 做出申报。目前,《外国投资风险审查现代化法案》已于 2020 年 2 月 13 日生效,上述 27 个敏感行业也作为附录被列入其中。

表 1 CFIUS 发布试点行业名单

	试点行业	NAICS Code	SIC Code
1	飞机制造	336411	3721/3728
2	飞机发动机及发动机零件制造	336412	3724
3	氧化铝精炼与原铝生产	331313	2819/3334

4	滚珠和滚柱轴承制造	332991	3562
5	计算机存储设备制造	334112	3572
6	电子计算机制造	334111	3571
7	导弹与航天器制造	336414	3761
8	导弹和航天器推进装置及推进装置零件制造	336415	3764
9	军用装甲车、坦克及坦克部件制造	336992	3711/3795
10	核能发电	221113	4911/4931/4939
11	光学仪器和透镜制造	333314	3827
12	其他基本无机化工制造	325180	2812/2816/2819/2869/2895
13	其他导弹和航天器零部件及辅助设备制造	336419	3769
14	石油化工制造	325110	2865/2869
15	粉末冶金零件制造	332117	3499
16	电力、配电和特种变压器制造	335311	3548/3612
17	原电池制造	335912	3692
18	广播电视和无线通信设备制造	334220	3663/3679
19	纳米技术的研究与发展	541713	3721/3724/3728/3761/3764/3769/ 8731/8733
20	生物技术研究开发（纳米生物技术除外）	541714	8731
21	铝的二次熔炼与合金化	331314	3341/3399
22	搜索、探测、导航、制导、航空和航海系统 及仪器制造	334511	3812
23	半导体及相关器件制造	334413	3674

24	半导体机械制造	333242	3559
25	蓄电池制造	335911	3691
26	电话器材制造	334210	3661
27	汽轮发电机组制造	333611	3511

资料来源：美国财政部 CFIUS 网站

[HTTP://home.treasury.gov/policy-issues/international/the-committee-on-foreign-investment-in-the-united-states-cfius](http://home.treasury.gov/policy-issues/international/the-committee-on-foreign-investment-in-the-united-states-cfius)

特别地，FIRRMA 对中国投资具有明显的歧视性倾向。FIRRMA 在美国参众两院的提出者约翰·科宁 (John Cornyn) 和罗伯特·皮滕格 (Robert Pittenger) 明确指出该法案一定程度上针对的是中国在美国科技领域的投资。该法案明确 CFIUS 审查时可额外考虑交易涉及的其他国家是否为“特别关注国家” (Country of Special Concern)，即某些带有战略性目标来获取关键技术或基础设施的国家，而 FIRRMA 的众议院立法报告在提到“特别关注国家”时，特意列举了中国、俄罗斯、伊朗以及委内瑞拉。特别地，法案同时要求美国商务部每两年提交一份中国在美的直接投资报告，直至 2026 年。该报告不仅包括中国企业在美国的各类外国直接投资信息，还必须分析中国在美投资趋势与中国制造 2025 计划的一致程度。

(二) 欧盟外资安全审查的现状与趋势

自美国于 20 世纪 70 年代逐渐建立外资安全审查制度后，欧洲国家如德国、英国、法国等主要外资吸收国也开始探索外资安全审查制度的建设。相比于美国的外资安全审查力度，欧盟国家在外资审查方面长期呈现出松散管理和低限管制的特征 (卢进勇等，2018)。2017

年7月，德国联邦内阁会议通过了《对外经济法》实施条例的修订，成为欧洲首个收紧外资并购的国家；2017年9月，欧盟公布了《欧盟外资审查条例（草案）》，试图建立各成员国外资审查机制共同的整体框架；2018年6月，《英国外商投资审查新规》生效，该法案降低了对部分领域进行外资并购的审查条件，扩大了对军用、军民两用以及先进技术领域等投资的审查权和控制权，英国更在7月发布的《国家安全和投资》白皮书中提出要进一步扩大外资安全的审查范围；欧盟委员会于2019年3月5日通过了意图强化审查力度的《欧盟外资审查框架法案》，并于2020年10月11日起付诸实施，这也是欧盟首次出台统一的外资审查规范。该法实施后，欧盟对我国企业的投资监管将更加严格。

《欧盟外资审查框架法案》所涵盖的行业较为笼统，大致覆盖以下几大领域：（1）关键基础设施：包括能源、交通、水资源、卫生、通信、媒体、数据处理或存储、航空航天、国防、选举或金融设施、敏感设备以及对使用这些基础设施至关重要的土地和房地产；（2）关键技术：包括人工智能、机器人、半导体、网络安全、航空、国防、能源存储、量子与核能技术，以及纳米和生物技术；（3）关键供应：包括能源或原材料及食品安全；（4）敏感信息获取：包括个人数据或对这些信息控制的能力；（5）媒体自由和多元化。

（三）日本、韩国外资安全审查的现状与趋势

日、韩主要围绕人工智能、信息技术、通信及其相关制造业等第四次工业革命相关领域收紧外国投资限制。在欧美陆续加强对高科技

领域外资审查的影响下，日本也在修改法案收紧特定部门外国投资限制。2019年5月27日，日本财务省和经济产业省等宣布，从8月1日起，以IT、通信及其相关制造业为重点，新增15个投资限制行业，并扩大现有五个行业覆盖的公司范围（具体追加的行业类别如表2所示）。而此前日本的《外汇及外国贸易法》仅将军事武器、飞机、核能等制造业界定为受管制的外商投资领域。2019年10月18日，议会通过了《外汇及外国贸易法》修正案，该法案要求在遵循自由投资原则的同时，对涉及国家安全、公共秩序安全等特定部门的投资审查进行事前申报。2020年3月14日，日本发布了《外汇及外国贸易法》规章草案并进行意见征集（30天），法案将购买特定日本公司股份需要预先审查的比例由10%下调至1%。同时该法案还对需要提前申报的核心部门进行进一步界定，除涉及武器、飞机、核设施、太空、两用技术的所有外国投资外，对于涉及网络安全、电力、天然气、电信、供水、铁路、石油的部分投资同样需要提前申报。修订后的法案、规章和条例已于5月8日正式生效。韩国则于2019年1月出台《根除产业技术泄露对策》，收紧对外资流入AI、新材料等领域中有核心技术的韩国企业的审查。

表2 追加的行业类别

信息处理相关机器、 零部件制造行业	信息处理相关软件 制造行业	信息通信服务相关行业
1.集成电路制造业	11.受托开发软件业	14.地域电信业 ※
2.半导体内存媒体制造业	12.嵌入式软件业	15.长距离电信业 ※

3.光盘磁带制造业	13.包装软件业	16.有线广播电话业
4.电子电路板制造业		17.固定电信行业 ※
5.有线通信机械器具制造业		18.移动电气通信业 ※
6.手机·PHS 电话机制造业		19.信息处理服务业
7.无线通信机械器具制造业		20.互联网利用支援业 ※
8.电子计算机制造业		
9.个人电脑制造业		
10.外部存储装置制造业		

注：以上行业按照日本标准产业分类规定；※：扩大对象范围

资料来源：日本经济产业省

总结而言，美国、欧盟、日本等发达国家正在普遍收紧高科技领域，尤其是攸关第四次工业革命的人工智能、智能制造领域外国投资的限制，限制的强度越来越高、范围越来越广，且投资限制呈现出不利于我国的歧视性倾向。

二、对中国对外投资与技术进步的影响

（一）对投资的影响

1. 中国对美投资影响

自 2017 年以来，中国对美国的直接投资已显著、迅速下降。从投资总量来看，2010 年-2016 年中国对美直接投资规模呈迅速上升趋势，2016 年投资总额创造历史新高（465 亿美元），2017 年则下降 36% 至 297 亿美元，2018 年进一步下降 82% 至 54 亿美元（依据荣鼎咨询 The US—China FDI Project 数据整理而得）。

根据表 3 整理得到的 2010 年至 2019 年中国对美投资案件数可以

发现，从投资案件总数来看，2010 年—2016 年总体呈上升趋势，2017 年至今逐年下降。从行业层面来看，我们将 FIRRMA 法案中列出的 27 个目标行业由 NAICS 分类转换为 SIC 四位码分类，后与 Thomson Reuters 并购数据库合并后，将中国对美投资案件数按 SIC 二位码加总，得到行业投资数据。在按照 SIC 四位码统计的 38 个目标行业中，中国对美出口涉及了其中 19 个行业，按照 SIC 二位码加总后得到表 3 中所示的六个行业。数据显示，中国在 17 年之后对美国目标行业的投资案件总数存在明显的下降，进一步观察具体行业的投资情况可以发现，除了对商业物理和生物研究、非商业性研究机构的投资有所增加外，其他五个行业的投资数量均存在不同程度的下降。

从更加细致的 SIC 四位码水平来看，2010 年至 2019 年，中国对美投资涉及表 1 所示的目标行业案件数为 111 起，其中投资数量排在前三的行业为，半导体及相关器件制造（45 起，占比约 40.5%），生物技术研究及开发（21 起，占比约 18.9%），广播电视和无线通信设备制造（6 起，占比约 5.4%）。排在首位的半导体及相关器件制造业也是近十年来中国对美投资数量最多的行业，然而在美国加紧外资审查的严峻形势下，18、19 年中国对该行业的投资数目为零。

表 1 中所发布的行业仅为 CFIUS 出台的部分试点项目，不排除实际执行时有更多相关行业被列入审查的可能性，此外，由于 FIRRMA 法案赋予的 CFIUS 更大的自由量裁权，中国对于未列入名单的相关行业的投资也存在被审查的风险。美国加紧外资审查的影响已经开始逐步显现，并有可能在未来对中国投资造成持续负面影响。

表3 2010-2019年中国对美目标行业投资案件数

年份	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	合计
化工制品 (28)	2	0	0	0	2	0	2	1	1	0	8
工业及商用机器和计算设备 (35)	0	0	0	0	0	3	2	1	0	0	6
电子设备及零部件, 除计算设备 (36)	3	4	8	3	9	9	16	4	3	0	59
运输工具 (37)	1	1	3	1	3	0	0	3	0	0	12
电气、燃气和卫生服务 (49)	1	0	0	0	1	0	0	3	0	0	5
商业物理和生物研究、非商业性研究机构 (8731、8733)	0	1	1	0	0	1	2	4	5	7	20
中国对美目标行业投资总量	7	6	12	4	15	13	22	16	9	7	111
中国对美投资总量	36	44	42	33	64	86	124	98	75	38	

数据来源: Thomson Reuters SDC Platinum (SDC); 括号中标注的为 SIC 代码

2. 中国对欧盟投资影响

根据表4统计的数据可以发现, 2010年—2016年中国对欧盟投资数量总体呈上升趋势, 2017年至今逐年下降, 其中有明显下降趋势的行业有能源与动力、金融业、保健行业、工业以及媒体与娱乐业。与中国对美投资有所不同的是, 中国对欧盟的投资一直以来主要集中在工业部门, 高科技行业次之, 17年以前中国对欧盟高科技行业的投资数量一直低于美国, 然而自美国对高科技领域实施外资管控以来, 中国对欧盟高科技行业的投资数量在18、19年均超过美国。

根据Thomson Reuters并购数据库的统计, 2017至2019年, 中国对欧盟投资确定撤销案件数为21起, 位居前三的国家是, 德国(6起)、英国(5起)、意大利(5起), 这也与前文中介绍的推出投资审

核法案的国家相吻合。从行业角度来看，大多数撤销案件集中在工业（7起），高科技行业（2起），保健行业（2起），金融业（2起）以及房地产业（2起）。由于《欧盟外资审查框架法案》的具体实施时间为2020年10月，因此，到目前为止观察到的中国对欧盟投资数量的下降并没有美国那么剧烈，但在其下降的趋势是清晰可见的。

表4 2010—2019年中国对欧盟投资案件数

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
工业	2	2	1	2	2	4	13	4	14	13
高科技行业	0	3	5	7	11	9	10	8	4	10
保健行业	0	2	8	9	8	7	9	10	8	3
金融业	1	1	4	2	4	8	13	10	9	7
房地产业	1	2	1	0	4	6	16	14	12	8
其他行业	2	4	7	2	6	14	31	18	11	22
总计	9	24	19	32	31	35	55	41	31	28
其他	10	7	8	5	3	4	13	9	10	7
其他	0	1	2	3	6	13	19	8	3	3
其他	3	0	2	1	1	9	2	7	3	1
其他	0	0	0	3	3	5	4	4	1	2
其他	1	1	2	0	2	1	1	0	1	0
总计	29	47	59	66	81	115	186	133	107	104

数据来源：Thomson Reuters SDC Platinum (SDC)

3. 中国对日本投资的影响

根据 Thomson Reuters 数据显示，2010年至2019年，中国对日本投资案件总数为107起，其中排在前五的行业部门及投资数量如表5所示。可以发现，中国对日本投资最多的行业为电子电器设备业（26起，占比约24%），预打包软件业（12起）次之，而与这两种行业相关的许多细分行业都涵盖在2019年日本实行外资限制的行业目录里。其次，2019年度中国对日本的投资总量为15起，其中电子电器设备业投资数量仅为2起，明显低于历年平均水平，且根据 Thomson Reuters 数据库资料显示，投资状态皆为待审核状态，并未审核通过或生效，可以发现日本加紧外资审核的影响已初见端倪。

表 5 2010—2019 年中国对日本投资前五的行业部门

行业部门	投资数量
电子电气设备	26
预打包软件	12
商业服务	7
测绘行业、医疗业、照相设备、时钟业	6
投资和商品公司、交易商、交易所	6

数据来源：Thomson Reuters SDC Platinum (SDC)

（二）对中国企业的技术获取造成阻碍

国际主流研究表明，跨国投资是国际技术扩散的主要渠道之一。而随着我国经济发展水平的逐步提高，我国的海外投资也的确呈现出了从自然资源获取到技术资源获取的模式转变，这表明了新时期我国对外部技术的客观需求。如表 6 所示，根据 Thomson Reuters 并购数据库，中国 2010 年至 2019 年在高科技行业的海外并购数量为 612 起，其中对美欧日的并购数量为 308 起，占总投资数量的半数有余，其中对美国、日本的投资主要集中在以电子电气行业以及软件行业为代表的高科技行业，对欧盟的投资主要集中在以交通装备、机械制造业为主的工业以及能源行业。中国企业在上述行业的并购，有利于获取目标企业的核心技术、核心研究人员以及与本企业互补的研发能力，在此基础上吸收、获取自身发展所需要的知识、技术，缩短企业自主创新的时间，降低研发投入成本。与此同时，企业还可以获得与核心业务相关的上、下游技术，这对于企业节省交易成本以及开发新产品有诸多裨益。若在此过程中，企业能够充分利用优势资源以及先进技术

实现突破性创新，则由此产生的巨额利润会激励企业不断投入研发，以此形成良性循环，使得技术创新的溢出效应在全社会蔓延开来，促进我国技术进步。然而，美欧日最新的外资准入限制，给中国企业通过投资并购获取技术带来负面影响。特别地，美国的 FIRRMA 法案明确剑指《中国制造 2025》计划，对中国实行技术封锁以及外资准入管制，意图阻止中国获取先进技术，使中国一直从事低端价值链的劳动密集型生产活动，遏制中国的技术进步。

表 6 2010—2019 年中国高科技行业海外并购数量

年份	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	合计
并购总数	33	27	36	20	48	87	111	92	86	72	612
对欧美日并购数量	20	16	22	10	24	46	68	44	24	34	308

数据来源：Thomson Reuters SDC Platinum (SDC)

总结而言，发达国家对高科技领域外国投资限制措施的出台，显著提高了中企赴美、欧、日投资的难度与不确定性，对我国企业投资以及技术获取的影响日益显现。从现阶段以及未来外资审查的趋势来看，通过 OFDI 发挥逆向技术溢出效应进而促使我国技术进步的路径逐渐被欧美等西方国家所抑制，要想突破困局，实现我国自主研发能力的长足提升，必须采取相关措施。

三、中国的应对策略

考虑到技术进步需要相互借鉴、相互激发的客观规律，以及发达国家仍然是先进技术最大源泉的现实，值此第四次工业革命技术突破的关键窗口期，我国要防止被动地关起门来搞建设，必须高度重视、审慎应对发达国家的技术打压。

（一）加强系统性的科技情报工作，知己知彼

深入、系统研究发达国家技术投资管制的细节以及我国在相关领域的技术现状，知己知彼。建议全面梳理攸关第四次工业革命的各项技术领域我国与世界各国的技术现状、发展趋势，以及发达国家技术管制的细节，明确我国及各国各自的优势与劣势所在。这是我国政府及企业有的放矢地应对挑战的基础。

（二）认真研究相关法案，审慎选择投资目标

企业需要深入研究发达国家的法案要求，积极应对，合理规避，迎难而上，有所作为。第一，尽管面临更多限制，我国企业仍需积极对发达国家进行技术投资，迎难而上，而非彻底放弃。第二，投资企业需认真研究相关法案，审慎地选择投资目标、设计投资方式，最大限度地合理规避限制。例如，CFIUS 规定如果投资主体的股东具有政府性质，且对美国企业投资超过 10% 的股权，则可被视为外国政府控制，需要强制申报。在此情况下中国相关主体可将投资比例控制于 10% 以内，以降低风险。

（三）加强双边贸易协作，打造更高水平的战略伙伴关系

我国可加快与相关国家的双边投资协定谈判，加强互利合作，提升我国与外方的利益相关程度。一方面，积极推动中国与美国、欧盟以及日本等国家或地区的双边投资协定谈判，在法律层面为双边投资关系的良性发展提供保障。加速构建自贸区网络，维护、拓展多方经济伙伴关系，维护多边经贸体制，积极推动 WTO 改革以及新一代国际投资规则的制定。另一方面，进一步扩大我国市场准入，回应和

消除欧美等国在“对等”方面的质疑和顾虑，为中国企业的海外投资争取更好的外部条件，同时借此提升美欧日在投资与技术领域与我国的利益相关程度。

（四）调整策略，寻求技术获取及研发创新的新路径

第一，在全球范围内积极寻找美欧日管制目录内技术的替代技术来源，加强与新技术来源的国际创新合作。虽然美欧日是较为集中的先进技术源泉，但世界其他国家在某些特定技术上也各具优势，应该成为我国投资与创新的合作对象。第二，加强技术以及技术产品的进口。虽然发达国家加强了技术领域外国投资的限制，但目前除美国外，并未全面同步加强对出口的管制，我国尚有以进口的形式获取技术溢出的机会。

（五）央地联动，加强国内技术创新，降低受外部掣肘的风险

第一，有条件的地方要加大力度吸引外资来华进行技术投资与研发。第二，人才是技术竞争的根本，要借鉴发达国家的经验，有意识地吸引全球优秀科研人才来华。国家有关部门与地方政府要合作全面梳理吸引人才来华的各种宏观、微观梗阻因素，包括从签证、技术入股限制到办理银行卡、日常生活便利等的方方面面。建议作为一项专项任务，全面清理历史遗留的、已经不合时宜的各种限制措施，刻不容缓地制定、落实吸引人才的改革措施。第三，切实加强产权与知识产权保护、契约执行力度，优化创新环境。国际主流研究已经表明，相关市场制度质量是促进创新、在高科技领域形成比较优势的最重要来源。（完）

参考文献：

- [1] 胡子南. 德国收紧外资安全审查对中国收购影响分析[J]. 现代管理科学, 2018(01):57-59.
- [2] 姬云香. 外资国家安全审查制度发展与中国的应对策略研究[J]. 社科纵横, 2019, 34(08):42-48.
- [3] 冀承, 郭金兴. 美国外国投资国家安全审查制度的历史变迁、制度设计及中国的应对[J]. 国际贸易, 2019(06):69-78.
- [4] 贾英姿, 于晓, 郭昊, 刘猛, 胡振虎. 《欧盟外商直接投资审查框架》条例对中国的影响及应对策略[J]. 财政科学, 2019(05):147-154.
- [5] 廖凡. 欧盟外资安全审查制度的新发展及我国的应对[J]. 法商研究, 2019, 36(04):182-192.
- [6] 卢进勇, 李小永, 李思静. 欧美国国家外资安全审查:趋势、内容与应对策略[J]. 国际经济合作, 2018(12):4-9.
- [7] 李巍, 赵莉. 美国外资审查制度的变迁及其对中国的影响[J]. 国际展望, 2019, 11(01):44-71+159.
- [8] 田昕清. 外资安全审查制度比较研究及对我国的借鉴意义[D]. 外交学院, 2019.

抓住疫情之下中国错峰发展的时间窗口

毛振华^①

摘要：美国在特朗普时期迅速发展的对华政策的调整源于其对中国的基本认知发生变化，将中国视为主要竞争对手，即便是拜登上台，这种调整也不会轻易改变。但美国要实现其与中国完全脱钩也并非易事，不可能完全调动所谓盟友对华全面施压。我们要抓住疫情影响下中国错峰发展的时间窗口，坚持和平发展，利用我国成为2020年世界唯一实现正增长的主要经济体的机会，促进与各大力量对话与合作，也促进与美国的对话，为中国经济社会发展争取更大的发展空间。

关键词：脱钩；和平发展；中美关系

2021年1月20日，美国当选总统约瑟夫·拜登在美国空前严格的安全保护下完成就职典礼，其在就职演讲中强调要致力于国内团结、国际盟友团结，恢复美国的世界领导信誉。此前其执政班子也声称要与中国开启对话，但保持对华强硬。舆论宣称美国开启了“拜登时代”。这个时代会给世界和平与发展带来什么样的局面，是否能实现中美关系的对话与稳定，还要观察。

^① 毛振华教授，中国经济研究所联席所长、中国人民大学国家发展与战略研究院研究员。此文根据作者2020年6月12日在中国宏观经济论坛上的发言撰写，汇编时有增改。

但是，无论拜登政府采取什么样的对华政策，也只是策略上的变化，在将中国视为最大的战略竞争对手已经成为美国民主党与共和党的共识的背景下，无论谁执掌美国政府，其遏制中国崛起的战略目标并不会发生根本变化。在此背景下，我们尤其需要抓住疫情之下错峰发展的时间窗口，为中国的经济发展争取更多时间与空间。

一、贸易战改变了中国经济政策的进程

2016 年下半年，中国宏观政策重心从稳增长转向了防风险。当时，我国经济运行中的风险已经累积到相当程度，尤其是债务风险突出，有必要腾出手来，通过适当容忍经济增长速度的减缓，加大处置风险力度。为什么 2016 年要实现宏观政策重心调整呢？这主要有以下几个方面的原因：其一，当时中国的宏观风险已经累积至高位，宏观杠杆率位居全球前列，非金融企业部门债务风险突出，资金“脱实向虚”问题凸显，经济运行中的风险已经到了必须重视的时候；其二，当时我国的 GDP 增速、对外贸易额等宏观数据已经在世界上处于领先地位，且 2016 年下半年中国经济出现了企稳向好势头，为防风险提供了一个较好的内部环境；此外，当时美国与欧洲等主要经济体正在企稳，全球已经走出 2008 年金融危机的阴影，中国经济运行外部环境也在改善。正是基于这样的考虑，在 2016 年至 2017 年，宏观政策把防风险作为最为重要的考量，希望在一个比较短的时间内，通过政策的调整，把明显的风险因素消除掉，缓释经济风险。

但是，2018 年上半年，美国挑起的贸易纠纷，使中国经济运行的外部环境发生了明显变化，改变了我国经济政策的防风险进程。

为什么美国要发动贸易战？是因为美国对中国的认知发生了很大的变化，他们认为中国是美国不可避免的最重要的竞争对手。美国对中国遏制不仅仅是经济方面的，更是军事、政治、外交、科技、文化等全方位的博弈。中美贸易战不仅影响到中美关系，也会影响全世界，是影响世界发展、和平、稳定进程的一场全面博弈。

外部环境的变化使我国的宏观政策不得不做出调整。比较中美贸易冲突前后我国的经济政策，可以发现贸易战对我国经济政策的影响很大。2017年，政策的主基调还是“防风险、去杠杆”，货币政策坚持稳健中性、边际趋紧，金融领域监管持续趋严；但到了2018年，货币政策逐步转向结构性宽松，更加灵活适度，金融监管边际放松，改革开放力度加大，诸多改革措施集中在科技创新领域，希望通过技术创新与进步提高我国经济的韧性。

但值得一提的是，在更加注重稳增长的同时，宏观政策也并没有放弃防风险。2018年末的中央经济工作会议在强调进一步做好“六稳”工作同时，仍然强调要“防风险”。因为2016年至2018年的防风险政策虽然在一定程度上缓释了宏观风险，但并没有来得及完全消化，还没有彻底解决经济运行中存在的风险。就像战士们在一场战争结束后需要休整一样，中国经济也需要在保持一定增长的同时逐步释放风险。但是，中美贸易战爆发导致的局面就是，一个战役刚结束，还没来得及进行休整，新的战役就开始了，又把弦绷得很紧。

二、美国借疫情做中美“脱钩”的压力测试

新冠疫情在全球蔓延，这一突发的公共卫生事件，已经成为一场

人类的灾难。这一场灾难本身以及人类对灾难的应对，将给全世界的政治经济格局带来深远影响，并加剧中国经济运行的外部风险。

2008年经济危机在全球主要经济体蔓延的时候，中国没有发生危机，当时对中国来说主要是外部环境发生了变化，最大的变化是原来购买我国出口商品的西方发达国家经济下滑，外部需求疲弱。与之类似，此次新冠疫情在全球的蔓延，也有可能导致外部需求走弱，但更为重要的是，疫情全球蔓延之下，全球供应链、产业链均受到冲击，这也不可避免地对我国部分对外部产业链、供应链依赖较大的产业带来冲击。

但是，除了需求侧和供给侧的冲击，我们更应该警惕的是，美国借疫情之机寻求与中国的所谓“脱钩”。在疫情发生早期，美国就对与中国的人员、货物往来采取了隔离政策，实际上是借机做一次中美脱钩的压力测试。两年前，我去美国交流后，分析提出美国将要实施贸易战的“三部曲”：第一步是贸易战，第二步是中美脱钩，第三步是新冷战。从当前中美摩擦的变局来看，基本上在这个“三部曲”框架之内，并且三步并作两步，甚至是朝着“新冷战”迈出了一大步。虽然形势的实际发展不会完全按照美国一些政治势力的设想来进行，但仍然是值得我们高度警惕的。

当前，遏制中国已经成为美国民主党和共和党的共识，把中国列为战略竞争主要对手甚至威胁，一些势力甚至认为在美国和中国这样的竞争“敌手”之间不需要贸易，这就是他们积极推动中美“脱钩”的根本原因。

中美之间的贸易战和美国与日本、欧洲之间的贸易战有着本质不同。美国外交政策的基石不是价值观，不是经济利益，是盟国政治。盟友之间可能在某些特定时间段是有冲突的，但并不改变他们是盟国的性质。因此，虽然美国也跟日本、欧盟打贸易战，但它并不认为日本和欧盟是敌人，他们之间只是利益竞争关系，彼此之间互为盟国的这一层关系并不会动摇。盟国之间发生冲突的时候，美国没有动用军事、政治、外交、科技、文化全方位的手段，主要是经济手段和经济措施，而美国对中国采取的是全方位的斗争，脱钩的目的是“冷战”。

美国是一个在国际舞台上非常成熟的国家，它是一个建国多年的世界性大国，二战以后成为超级大国，经历了两次世界大战以及冷战时期与前苏联的全面对抗和遏制，应对国际斗争的经验比较丰富。美国一些政客推动的所谓脱钩不是指仅仅中美两个国家之间的脱钩，如果只是中美脱钩，那么它是失败的，等于它把中国这个巨大的市场拱手让给了日本、欧洲等竞争对手。我认为，美国与中国的脱钩成不成功，取决于它能不能拉上它的盟国一起和中国脱钩。中国是世界工厂，在全球产业链上有很大优势，缺少了中国的供应，其他国家的经济会不会难以运转？于是美国借疫情早期在我国爆发做了一次压力测试，看看中美“脱钩”对美国的正常运转影响是不是很大。未来，为了达到拉上其盟国一起与中国“脱钩”的目的，美国会利用各种非经济的极端事件来逼它的盟国选边站，这方面我们要高度警惕，要有好的应对措施。

此外，在疫情冲击下地缘政治风险是加剧的。就像过去通过建立

城墙和壕沟保护一座城市一样，在遇到困难或问题的时候，每个国家都把和其他国家往来的吊桥收起来了，疫情之下每个国家都在采取限制与国外的货物、人员往来的措施。在当前逆全球化的背景下，最悲观的情形就是发达国家之间仍然保持良好的合作，但它们推动的全球化里面没有中国，是降低中国影响力的全球化，这是一种潜在的危险。

三、我国要抓住又一次错峰发展的机会

疫情带来的危机远远超过我们的预期。全球经济进入到大衰退，除了中国之外的主要经济体都会出现经济负增长。根据世界贸易组织的预测，全球贸易也会大幅下滑。

但从另一个角度来讲，这也是我国又一次错峰发展的机会。前一次错峰发展的机会是 2008 年。2008 年全球金融危机的时候，西方发达国家经济受到重创，我国当然也受到了影响，经济增长由 10%以上的高速增长一路下滑至 6%左右的中高速增长。但与西方发达国家相比，我国的经济增长率仍然高得多，因此中国在全球的经济地位是在上升的，陆续成为全球第二大经济体、第一大贸易国，并从单纯的商品输出国向资本与商品双输出国转变。这次受新冠疫情影响，中国经济增速也将不可避免地出现下行，经济增速有可能大幅低于 2019 年。但即便是这样，我们仍然可以肯定地说，我们是全球主要经济体中，唯一能在大疫之年实现经济正增长的国家。这就意味着我们跟西方发达经济体之间的差距会进一步缩小，我们在全世界经济中的比重还会进一步上升。在这次新冠疫情中，中国防控得力，走出了一条成本相对较低、效率相对较高的路子，率先走出疫情，为中国经济发展赢得难

得的时间窗口，我们要抓住又一次错峰发展的机会。

美国拉拢其盟国与中国脱钩的策略能成功吗？这存在很大的疑问，因为中国现在跟全世界经济互补，有很深的关联。疫情流行的2020年和美国大选期间，中国在国际交往中遇到一些挑战，西方和一些地区国家在某种程度上与美国增加了协同。但我们也看到西方国家并非铁板一块，不少国家并不是紧跟着美国的步伐走，有的国家尽管方向跟美国一致，但是在力度上也是有松有紧。所以，我们也要看到其中的机会。在中美博弈中，美方基于极端单边主义和保护主义的肆意施压，是美国极端自私的表现，是它对自己的发展极端不自信造成的。因此，我们怎么样在这个过程中把握机遇，修复与西方发达国家关系，也是比较重要的。美国是一个老牌的发达国家，它的增长速度比较低，尽管我们的GDP增长速度在下行，但中国的经济增长速度依然比美国高，因此时间对我国是有利的。如果“斗而不破”这种局面再延长一段时间，两国经济的差距会更小，所以越早跟美国决斗，可能越不利。就像两个成年人，一个是年轻人，一个是壮年人。现在我们是20岁的年轻人，美国可能是四五十岁的水平，有经验、有力量。我们正处于上升期，初生牛犊不怕虎，如果再过十年、十五年，我们是35岁的青壮年，而美国已经步入65岁-70岁，双方力量的差别就有可能出现反转。

时间窗口是伟大的，我们要争取这个时间窗口。从对外政策全局来讲，我们要警惕美国的一些势力特别是极端势力制定充满冷战思维的脱钩政策，要尽量延缓这些政策的实施，即使在很困难的时候也要

保留一些对话与交往的缝隙，如果将这种缝隙完全封死，未来重新开始的代价将是非常大的。我国一定要在开放的过程中，以更加平和的心态看待美国某些政客举动和政策调整，有些时候不要上当，不要以为“针尖对麦芒”就是最成功的。我们要深刻认识国际力量对比及其变化，立足中国的和平发展，推动与世界各国合作共赢，为我国的发展争取更长时间的良好外部环境。（完）

碳中和共识与全球新政治经济竞争格局

刘旭^①

摘要：2020年下半年，在主要经济体的引领下，全球层面的碳中和共识得以确立。在主权国家提出碳中和目标后，能源行业、高能耗制造业等产业公司和金融机构迅速跟进，提出本机构或行业的碳中和目标。新冠疫情和技术进步是促成本次全球碳中和共识达成的主要原因。以理念之争、技术之争、资源之争为代表的全球新的政治经济竞争格局由此形成。中国应通过积极参与全球治理、推进多种技术同时发展、坚持共享和开放理念、推动绿色技术走出去、注重发挥企业作用等措施应对这种变化。

关键词：碳中和；能源转型；绿色技术

2020年9月22日，在第75届联合国大会一般性辩论中，中国国家主席习近平表示“中国将提高国家自主贡献力度，采取更加有力的政策和措施，CO₂排放力争于2030年前达到峰值，努力争取2060年前实现碳中和”^②。这标志着中国正式做出碳中和承诺。随后，日

^① 刘旭，中国人民大学国家发展与战略研究院研究员、国际关系学院讲师、国际能源战略研究中心执行主任。Liu Xu: Research Fellow, National Academy of Development and Strategy, RUC; Executive Director, Center for International Energy and Environment Strategy Studies, RUC; Assistant Professor at School for International Studies, RUC.

^② 习近平：《在第七十五届联合国大会一般性辩论上的讲话》，载《人民日报》，2020年9月23日第03版。

本和韩国相继在 10 月提出碳中和目标。12 月 12 日，习主席进而宣布，“到 2030 年，中国单位国内生产总值二氧化碳排放将比 2005 年下降 65%以上，非化石能源占一次能源消费比重将达到 25%左右，森林蓄积量将比 2005 年增加 60 亿立方米，风电、太阳能发电总装机容量将达到 12 亿千瓦以上。”^①截至 2020 年 10 月底，已有 127 个国家承诺了 21 世纪中叶前实现碳中和的目标。尽管在相关目标和战略文件中，各国的表述存在差异，但毋庸置疑，全球已经在气候减排和碳中和问题上达成共识。不仅如此，英国、瑞典等六国将碳中和目标写入法律，欧盟、西班牙等 4 个国家和地区也提出了相关法律草案。碳中和全球共识的达成意味着新的全球政治经济竞争格局的形成。

一、碳中和共识

1. 国家视角

随着全球层面减排意识的增强，越来越多的国家通过参与碳中和等气候行动强化其减排力度。2017年12月，29个国家在“同一个地球”峰会上签署了《碳中和联盟声明》，做出了21世纪中叶实现零碳排放的承诺。2019年6月，英国成为首个宣布碳中和的发达国家并将这一目标立法。2019年9月联合国气候行动峰会上，66个国家承诺碳中和目标，并组成气候雄心联盟。同年12月，欧盟委员会公布绿色新政，宣布2050年实现净零排放。2020年9月，中国首次提出碳中和目标。10月，日本和韩国相继也提出碳中和目标。截至2020年10月底，已有

^① 习近平：《继往开来，开启全球应对气候变化新征程——在气候雄心峰会上的讲话》，载《人民日报》，2020年12月13日第02版。

127个国家承诺了21世纪中叶前实现碳中和的目标。^①在差不多三年多的时间里，全球主要经济体迅速形成了碳中和的共识。

作为全球最大经济体和第二排放大国的美国，在特朗普执政期间一直采取消极的气候政策，并退出了《巴黎协议》。随着拜登赢得大选，未来预期美国会重返《巴黎协议》，并在全球减排合作中发挥重要作用，从而促使全球层面碳中和的共识的达成与巩固。

2. 产业视角

在各国家政府积极宣布碳中和目标的同时，全球产业界特别是能源产业和制造业的企业和行业组织纷纷提出减排目标和措施。以BP、埃克森美孚、雪佛龙、壳牌为代表的主要国际油企提出新的减排目标和转型措施，可再生领域成为这些传统能源企业未来的重要业务。中国的三大油企、化工企业、电力企业也密集宣布自己的减排措施。高能耗制造业如钢铁、水泥等领域的企业也制定了未来的减排路线图。2020年9月，全球海运业也启动减排。这些企业遍布中国、欧洲、美国、日本、韩国，在所属行业中处于领导者地位。这些企业的减排活动一方面对本国政府的减排目标的实践发挥重要作用，同时更能带动社会力量参与减排。

3. 金融产业

在全球产业界陆续加入减排倡议的同时，全球金融业也对减排和碳中和的实现表现出积极的态度。由于能源行业和高能耗产业主要是技术和资本密集型产业，因此其经营常常伴随巨大的融资需求。金融

^① 张雅欣、罗荟霖、王灿：《碳中和行动的国际趋势分析》（网络首发），载《气候变化研究进展》，2020年12月25日。

业对减排的支持对一国乃至全球层面气候目标的实现都至关重要。以世界银行和IMF为首的国际主要经济组织在相关融资方面已列入环境和气候条款，并不断呼吁相关融资国和融资方将气候目标作为融资评估的重要标准之一。全球主要的大型私人银行联合起来减少或停止对高碳项目的融资。主权国家的银行业纷纷发行绿色债券支持国内绿色技术的研发和应用。

二、全球碳中和共识的主要特征

1. 全球范围

碳中和是全球范围。2020年之前，碳中和还局限于个别国家和地区倡议，主要发达经济体和新兴经济体还未加入，因此局部范围的概念，但在2020年之后正式走向了全球范围。全球范围的第一个标志是欧洲地区的碳中和共识的达成。以英国和欧盟为代表，不仅提出碳中和目标，还将之上升至法律效力层面。随后，中国、日本和韩国加入，意味着全球最重要的东亚经济区的碳中和共识的达成。欧洲和东亚区域性的碳中和共识的形成，无疑给美国以巨大的压力。当选总统拜登已表示将大力推动绿色技术发展和能源转型。美国的碳中和目标的提出也指日可待。

与以往的模式不同，本次全球碳中和共识的形成过程中，中国发挥了重要作用。中国长期在碳减排方面遭受极大的国际压力，2014年《中美气候变化联合声明》的发布改变了中国在气候减排领域的国际地位。2016年特朗普上台开始实施消极气候政策后，中国并没有改变气候政策立场，而是区别于美国，继续坚持推进减排。中国的这一

举动赢得了全球的赞赏。在2020年9月习主席提出碳中和目标后，日韩纷纷跟进，体现了中国在东亚地区乃至全球范围的气候引领作用。

此外，中国单独提出碳中和目标，显示出中国外交的自信和在全球气候治理中做出更大贡献和发挥更大作用的姿态。碳中和目标提出之时，拜登当选可能性正在日益增大。中国没有选择等待拜登当选后与美国一同宣布碳中和目标，表明气候问题在中国内政外交中的地位正在逐步升高。气候问题不再是大国关系的附属品，而是成为相对独立的重要议题。这种变化也同时说明，在气候问题的处理上，中国正从传统的大国双边模式向多边模式转变。参与和利用国际气候机制成为中国气候政策的重要内容。相比双边模式，多边模式更能促成全球层面碳中和共识的扩展和巩固。

2. 大国引领发挥了非常重要的引领作用

本次全球碳中和共识的达成，最主要还是由发达国家和经济增长较快的发展中国家（中国）引领。其他的发达国家中，以往在减排这方面持相对保守态度的日本、韩国，也已经改变了态度，紧跟中国的碳中和目标，相继提出了自己的目标。对拜登当选的预期也促使各国采取更积极的气候政策，这也从侧面反映了美国在主要全球事务方面的领导力。以往的全球治理模式是由欧洲+中美，现在变成了欧洲—中国—东亚，欧洲+东亚引领，等待着美国的进入，形成了三边共治的格局。东亚方面中国起到了更强烈的引领作用。

3. 商业组织的跟进

本次全球碳中和共识的达成，商业组织（工业企业和金融机构）

发挥了重要的作用。商业组织的跟进促进了碳中和目标的具体落实，并为减排政策的实施形成了良好的社会氛围。在商业组织中，最主要的一个特点就是在以往对碳中和持有比较排斥、比较保守的高能耗企业，比如像钢铁、水泥、重金属加工行业、能源行业，都在不断地表态加入减排行列。这既体现了国家战略的指引作用和全球市场发展的趋向，也体现了疫情之下企业在传统模式面临冲击时自救和寻找新的发展方向的努力。

三、全球碳中和共识形成的影响因素

1. 疫情

疫情是非常重要的因素。疫情因素可以通过两种情况来解释。第一是疫情引起了全球性的经济萧条，造成了经济发展的问题。第二是疫情造成了整个国际关系的变化，可以说是外部环境的变化。

在经济萧条这方面，也存在两方面的具体表现。第一是这种经济萧条导致了传统产业竞争力的下降，最主要是指高能耗、高排放能源行业竞争力的下降。全球减排的传统路径是能源转型，即降低高碳能源的消费，用零碳能源进行替代。但是现实证明这种是非常困难的。在正常的经济条件下传统的高碳能源企业和高能耗企业很难主动退出市场。这种退出往往伴随这巨大的时间、资金、就业和制度成本。但是疫情创造了这样的条件。它迅速地使这种局面变成现实，不是人为的关停了高耗能企业，而是疫情实现了这种企业的退出。虽然这仍是一种临时的退出，但是疫情下低碳社会暂时性地出现了。在这种情况下，新的高能效产业和更绿色、更减排的行业面临着较好的发展机

遇。

另一方面，经济萧条迫使疫情国家需要找到新的经济增长点，以便走出疫情影响下的经济困境。高效能、清洁能源和绿色技术产业正好符合这样一种发展趋势。所以各个国家在推出经济刺激政策的时候都将以绿色为代表的新产业作为国家未来产业的发展方向。这种理念已经得到的大部分国家政府的认同，从而使清洁能源和绿色技术成为普遍的共识。

第二是疫情导致的国际环境的变化。这种变化分成了两层面。第一个变化就是造成了全球保守主义的兴起，导致了全球范围的脱钩。因为在疫情的情况下，人员、资金、产业的联系暂时中断，这导致每个国家更倾向于保守的行为，更多追求本国利益而减少国际联系和义务，走向单边主义，采取自卫的行为。这种条件下，社会的自我治愈机制开始发挥作用。全球逐渐形成一种共识，就是要找到一种突破口，找到共识，重新团结全球的力量。各国的国际合作和自由主义的支持者发现在这种情况下，已经提出多年的绿色可持续的观念是非常适合的，因为它符合全体人类的利益，能最大限度来减少各个国家利益之间的差别。

第二个方面是疫情造成了国际能源市场的剧烈变化。全球的经济萧条导致经济需求的缩减，进一步导致能源需求的下降，从而出现全球能源供给短期内迅速且大量超过需求，能源价格迅速下滑。这种情况大幅改善了能源进口国的能源供给形势。能源的稳定供给暂时对能源品种的约束作用得到收缩。全球碳中和共识的引领国家和地区均是

主要的能源消费国和进口国。全球能源需求收缩的疫情影响为能源消费国的碳中和目标的实现和清洁能源技术的发展提供了机遇。

传统上减排和绿色经济的发展是要依靠清洁能源，而不是传统化石能源的发展。一般来说，传统能源的供大于求导致价格下降，而这种价格下降可能会导致传统能源的使用成本也跟随下降。这种结果反而会提高传统能源的价格竞争力。但是实际上在疫情发展情况下，因为需求几乎不存在，或者变得很小，因此因价格下降而形成竞争力并没有显现。相反，需求下降给能源进口国提供减少进口的可能。相比传统化石能源，清洁能源或零碳能源与减少能源对外依赖紧密相关，因为这类能源很大程度上并不依赖于跨国流动，而是完全依赖于一国的自然禀赋，而自然禀赋相对来说分布的比较平均。这些优势在疫情的作用下反而得到了较大的机会发展。

另一方面传统化石能源的供大于求也导致了整个能源产业界对于传统能源未来前景进一步看低。这意味着传统化石能源行业投资的吸引力在下降，相对也提升了清洁能源和零碳能源投资的吸引力。

2. 技术的发展

第二个影响因素是技术的发展。这一特点可以从三方面理解。首先，各个国家都在减排、零碳能源领域形成了自己特别的技术，比如日本特别推崇氢能源的技术，中国有着全球最大的光能、风能、电动汽车的制造规模和能力，欧洲也有自己独特的可再生资源和节能方面的技术。每个国家都要发挥自己在清洁能源方面的竞争优势，是促使各国达成全球碳中和共识的一个重要因素。

其次，不同国家的技术是存在着阶段性差异的。中国的清洁能源技术根据行业的不同呈现不同的特征。在光伏领域，很多高端的技术已经解决。在风能和储能领域，个别关键技术仍需突破。总体来讲，中国的清洁能源技术在全球处于相对领先水平。在存在技术优势的前提下，中国企业可以更容易地进入国际市场。

最后，政治精英发挥了领导作用。本次中国的碳中和目标都反映在习主席的两次重要发言中。事实上，中国的减排技术和清洁能源技术在过去若干年中取得了长足发展。中国也是《巴黎协议》的签约国，国内政府相关部门、企业和学界也多次呼吁提出更强有力的减排目标，但都迟迟不能实现。此次的碳中和目标的提出凸显了领导人在气候问题方面的决策力和影响力。

不仅是中国，英国、欧盟、日本、韩国的国家领导人也发挥了重要的决策力。此外，不仅是最高领导人，中央政府层面的政治精英也是起到很大的作用。以日本为例，新任环境省大臣的小泉积极推动减排，减少对化石能源的补贴和相关投资项目的政策及融资支持。小泉的积极推动也促使日本的气候政策出现转变。

另一方面，除了中央政府层面的政治精英，地方政府层面的政治精英也发挥了重要作用。美国是在特朗普执政时期退出了《巴黎协议》，但是美国的加州已经推行了很多年的可再生资源激励政策和碳交易措施，而在传统的美国最大油气生产地的德克萨斯州，近年来可再生资源的发展也是非常迅速的。风能发电量已是全美第一，并在

2020年首次超越煤炭成为该州最主要的发电能源品种。^①在联邦政府消极对待气候政策的同时，地方层面的政治精英的推动是促使美国继续推动减排和绿色发展的重要因素。

四、对全球新政治经济竞争格局的影响

1. 理念之争

在达成全球碳中和共识后，如何实现成为各国面临的最主要问题。这个实现就涉及到各个国家发展阶段的问题。中国虽然是全球最大的排放国，但这是流量的角度，在存量即历史排放方面，中国还落后与发达经济体。同时，在人均层面，中国的排放程度远远小于发达国家。在这种情况下，中国形成了符合自身国情的减排方案，相应地发达国家也各自提出了减排方案，所以这里就体现出理念之争。发展中经济体一方面要实施减排，但另一方面又要确保实现经济增长从而促进民众生活水平的提高，而发达国家已经达到了成熟阶段，所以更注重减排本身的效果。理念之争将使未来全球气候治理需要探讨的重要问题。

2. 技术之争

如果说是理念之争与一国的经济发展阶段有关，那么技术之争则和一国的经济结构特别是能源结构密切相关。比如欧盟、美国、日本、韩国这样的国家或地区，化石能源消耗比例并不大，所以跟倾向于通过零碳技术实现整个能源结构和社会的转型，彻底实现零碳。对以中国为代表的发展中国家来讲，国内的能源结构还以高碳资源为主，国

^① *Wind sweeps coal from top of Texas power list*, Financial Times, 13 Jan 2021, p.6.

家经济也建立在高能源强度之上。在这种结构下就不能像发达国家走一条高标准的技术路线，比如完全实现零碳。发展中国家需要考虑如何有效利用高碳能源和使其顺利退出市场。如果不能很顺利退出的话，则还是要保持高碳能源一定的竞争力。在这种情况下，现实的技术路线是将高碳能源的清洁化技术也纳入绿色技术范畴，相对于零碳技术，优先使用低碳技术，将高碳资源转换为低碳资源。

3. 资源之争

全球碳中和引发的能源转型可能会导致新一轮的资源之争。在含碳能源方面，煤炭和石油属于高碳能源，未来将被逐步替代。天然气属于低碳资源，暂时仍能发挥对高碳能源的替代作用，因此未来天然气的需求量将持续上升，从而引发全球市场规模的竞争。

另一方面，发展可再生能源等零碳技术，比如太阳能、风能、电动汽车这些行业，需要很多稀有金属，从而导致围绕稀有金属的国际竞争格局的形成。这类的稀有金属以铜、钴、锂为代表。这类金属也存在全球分布不平衡、集中于中低收入国家、投资风险较高等特征。当前不仅是传统的金属矿山企业，还有国际贸易企业和终端产品制造商也加入资源开发行列，从而加剧全球市场竞争态势。

五、政策建议

1. 积极参与全球的治理。不仅要参与全球气候治理，充分发出中国作为后发国家、发展中国家的声音，同时还要参与其他政治经济事务的全球治理，特别是能源治理和技术治理。碳中和是整个经济系统的革命，最根本的变革将发生在能源和技术领域。在全球气候治理领

域，中国应依托联合国和G20平台，通过议程设定、机制建设和伙伴构建推动全球气候利益共识的达成。在全球能源治理领域，中国应积极考虑加入主流国际能源组织和国际能源治理机制，更多考虑通过多边平台阐述中国的能源主张，解决能源利益冲突。在全球技术治理领域，中国应努力推进本国产业标准和技术标准的国际化，利用已有的绿色技术优势，强化相关产业和技术在全球市场的领先地位。积极参与全球治理离不开人才。国际化人才的培养应成为未来中国参与全球治理的重要政策内容。

2. 多种技术并举。实现碳中和存在多种技术路径。在能源领域中，可再生能源、化石燃料清洁技术、核技术、氢技术、碳捕捉技术等均是实现低碳转型的重要技术。从能源多元化和技术发展规律的角度看，中国应走多种技术并举、齐头发展的道路。可再生能源是未来重要的清洁能源，将成为一国能源结构的主要部分，因此可再生能源需要大力推进发展。煤炭是当前中国的第一大能源品种，煤炭行业的转型和稳定退出关系到碳中和战略能否顺利实现。包括清洁煤在内的化石燃料清洁技术可以减缓能源转型带给煤炭企业的震荡程度，同时可以实现煤炭产业的绿色转型，因此积极发展化石燃料清洁技术是符合中国当前国情的必要举措。其他绿色技术，诸如核、氢、碳捕捉等代表着未来的技术发展方向，需要给与相同程度的关注和推进。

3. 坚持共享和开放理念。中国在能源结构、经济结构、整体技术水平方面仍处于发展中国家行列，仍需与发达国家特别是美国、日本、欧洲保持密切交流与合作。坚持共享和开发的理念可以最大限度的利

用国外资源。中国可以进口更多美国能源产品，与美国进行全球气候问题合作；与美欧日建立第三方合作机制，共同在全球领域开展绿色技术合作。通过能源和技术双赢机制，将中国与发达国家的利益进行充分结合，形成共同的利益集合体，可更有效地推进国内和国际层面的气候治理。

4. 推动中国绿色技术的走出去。实现碳中和离不开绿色技术的研发与应用。在绿色技术方面，中国已在某些行业具有比较优势。中国不仅在太阳能、风能、水能等零碳能源技术方面占有优势，还在传统化石能源方面如清洁煤掌握全球领先的技术。在全球碳中和共识形势下，绿色能源技术的需求在不断增长。特别是在“一带一路”沿线对高碳能源严重依赖的地区，中国的绿色技术拥有比较优势，完全可以和西方国家竞争。推动绿色技术走出去，不仅可以夯实和进一步发展中国在绿色技术方面的比较优势，还可以有效推进“一带一路”地区的绿色发展，在全球范围树立起中国的绿色形象，从而提升中国在全球气候和能源治理方面的话语权。

5. 注重发挥企业的作用。企业是实现碳中和的主要实施者。在全球碳中和共识下，企业特别是参与国际竞争（贸易或投资）的企业面临来自国内政府、国外政府和国际组织的三重约束，同时也面临来自他国企业的竞争压力。在全球政府和企业更多地提出碳中和和减排目标后，中国企业更应该迎头赶上。其中，能源企业应成为中国企业在减排方面的先行者和领头羊。我们看到，从9月份开始，中国的石油、煤炭、电力等传统能源行业的主要企业纷纷提出减排目标，显示了企

业在发现重大战略变迁和市场动态的嗅觉。未来，这些企业的发展方向主要在三个方面：首先，需要进一步细化减排策略，并将减排与未来的经营战略和具体业务操作结合起来，真正起到引领行业发展和企业；其次，进一步推动研发，寻找符合国家整体减排方案和反映市场发展方向的技术路线，并形成自有的技术竞争力；最后，在国内和国际两个市场上建立自己的竞争优势，并将先进的能源和减排技术向其他国家特别是“一带一路”沿线国家推广，从而实现国家战略和企业实力的双重发展。（完）

加强公共外交的几点思考

岳晓勇^①

摘要：2020 以来疫情冲击下进一步加强公共外交有重要意义。公共外交是对各国公众的外交，主体是政府发声，让中国国家信息达于国际社会和各国公众，加强国际传播与沟通，形成良好的国际舆论环境。在我国进入国家社会主义现代化建设的新阶段，要把这一工作提升到与对外安全和发展事务同等重要的地位。公共外交核心是人心相通，基点是中国的发展道路和政策、中国人民追求美好生活的正当权利得到世界各国理解支持，增信释疑。一般主要通过国家及政府领导和执政者与公众沟通互动去实现。要深入领会中央关于加强公共外交和人文、文明交流等部署精神，针对国际舆情对中国负面内容、诋毁中国道路和中国发展的现象增多等挑战，深入把握规律，掌握工具，提升能力，在国家现代化建设新阶段推进我国与世界各国相互理解，揭露对中国的歪曲抹黑，促进合作。公共外交是国家整体对外工作的一部分，也是我国外交工作在经历民间外交时期、加强政府上层和当权派工作时期后，又一次整体跃进；主体是国家引领、全政府各部门各层次各领域的广泛参与，智库和研究机构深化交

^① 作者岳晓勇，中国人民大学国家发展与战略研究院高级研究员、世情研究中心主任，中国前驻外大使。此文原载人大国发院《政策简报》2020 年第 18 期，收入本报告时作者做了新的增改。

流；重点是加强发声和展示，强化思想交流；对象是各国公众，用好平台，包括社会和政策层面活跃的媒体、机构、大学和各種公众政治认同群体；要充分讲好中国叙事和中国故事，加强培养人才。中国继续发展强大，抗疫纾困和恢复经济成果举世瞩目；只要聚焦努力，长期坚持，实现对消极舆情的突围，创造有利外部舆论环境是完全可能的。

关键词：公共外交；民间外交；政府间外交；舆论；传播沟通；中国故事；发声

一、深化对新时期公共外交内涵外延的认识

十九届五中全会强调，在实现“十四五”规划和二〇三五年远景目标，必须充分调动一切积极因素，广泛团结一切可以团结的力量，积极营造良好的外部环境，开拓合作共赢新局面^①。笔者理解，这也包括继续深化公共外交，创造有利外部舆论环境。2012年12月5日，党的十八大报告提出中国未来对外事务重点时，第一点就强调要“扎实推进公共外交”，“公共外交”的提法首次进入党的正式文件。之后外交部成立公共外交办公室和公共外交协会。2017年10月18日，习近平总书记在党的十九大报告中提出“促进和而不同、兼收并蓄的文明交流”，尊重文明多样性，促进各国文明互鉴共存；提出人文外交、“多方位、多层次、一体化外交布局”、做好传播、“讲好中国故事”，推进人大、政协、军队、地方、人民团体对外交往以及在“一带一路”

^① 见《中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议公报》，2020年10月29日中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议通过，www.12371.cn/2020/10/29/ARTI1603964233795881.shtml。

建设中的政策沟通与民心相通^①。进入2021年中国自身的发展和世界形势都出现新的变化，公共外交也面临如何深化和加强的新课题。

中央的上述一系列方针和部署，从全局上对新时代掌握意识形态安全主动权、继续加强公共外交指出方向^②，充实了公共外交内涵并扩展了外延。如果从公共外交主要指一国政府对另一国政府以外的社会各界通过直接发声或媒体传播等方式介绍政策和说明自己国家的真实情况所做的努力来看，实践上公共外交在此之前的新中国和党的外事中早就已做起来了，不同时期有不同重点和特征。通常所说的“民间外交”主要指一国政府以外的非官方民众组织和机构之间的交流交往，其本身有民间交流的职能，并不必然是公共外交。国家主体外交，主要指政府官方之间的交往，日益重视用好公共外交方法。媒体和传播机构本身并不必然构成公共外交，而是社会新闻传播的一部分，一般只有政府官方用来对国际上进行国情和公共政策介绍、交流和传播时，才是公共外交的内容。当然现代媒体和信息高度发达的今天，国家各种利益集团也总是用各种直接或间接办法通过媒体影响舆论，之间的界限也是交织的。国家间在舆论和公共外交上有交流合作，也有斗争较量，在媒体和信息发达情况下，这种趋向日趋复杂激烈。防范假伪信息、加强网络安全和舆论管理也日益提上日程。本文重点所论及的，主要是新时期新阶段我国外交领域里，作为官方外交和民间外

① 习近平：“决胜全面建成小康社会，夺取新时代中国特色社会主义建设伟大胜利”，2017年习近平在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告，《习近平谈治国理政》第三卷，北京：外文出版社，2020年，第46-47页。

② 参见人民网报道，“全国宣传部长会议在京召开”，2021年1月7日，人民网-人民日报，www.politics.people.com.cn/n1/2021/0107/c1024-31991574。

交的补充、深化与扩大，政府对世界各国公众如何加强说明和介绍中国道路、方针政策对外公共外交的问题。国家各级政府决策层的发声，在公共外交中的作用始终不可替代，也发挥的引领与核心作用，政府各职能部门和社会各界可以发挥重要作用。

在国际上，欧美亚等发达国家公共外交提出来更早，成为各国、国际组织甚至跨国企业机构的一项基础和常态化的工作，其形态也在随着形势和媒体、传播和舆论的变化发展而快速发展。可以说，公共外交作为外事工作的一个重要领域，是中国外交的新发展。它对在改革开放和发展中的中国和中国人民增进中外沟通了解、破解外部特别是西方对中国的偏见误解、增信释疑、创造良好舆论环境，发挥着越来越重要的作用。经过2020年一年全球新冠病毒疫情大流行的冲击，世界形势和大国关系跨入2021年之际，百年大变局深化进入一个新的时期，进一步加强公共外交，有特殊意义。

（一）这种意义就在于如何更好化解国际舆情对我国不利变化，加强和培育积极因素，促进国家改革开放与发展事业。

我国外部环境各种逆风逆水并非都是媒体或舆论直接造成的，但舆论的恶化给这种逆流增加了助力，并相互影响。美国特朗普势力上台特别是2020年疫情爆发以来，随着世界特别是西方疫情困局加剧和美国一些势力对中国打压强化，一些国际咨询机构也抛出各种民调，以皮尤研究中心10月6日发表的报告和12日美国“战略与国际问题研究中心”（CSIS）发布的《描绘美国未来对华政策》长篇调查报告为

代表^①，声称广泛收集世界各地公众以及美国意见领袖及“普通公众”看法，“发现”对中国负面看法普遍增加，不少国家“普遍愿冒重大风险”来“应对中国挑战”以及“普遍重视涉及中国的人权问题”，同时多数也认为特朗普对抗中国经济的政策损害美国利益，反对中美“大规模脱钩”等。历史表明这类“民意”报告的信誉是要打问号的，用来调查政治性问题，可靠性更难保证，素来有两面性。一方面为其自身国家利益服务，提供以“科学抽样”为基础的“公众及精英意见”作公共政策或商业参考，另一方面本质上体现西方观念立场和利益，问题单设计很有讲究。2016年美大选中大量此类调查失准就是很好实例。2020年大选中，美国两党也争相显示对抗强硬，有关媒体推波助澜，制造中国威胁论，右翼保守民粹势力及其代理人也加强在疫情上对华甩锅，不顾事实，诋毁中国的发展，严重恶化了中美关系舆论环境。

这其中，西方一些各界的“领袖人物”的言论对形成这种消极舆论起到明显助推作用。欧美政治文化中，对所谓舆论问题，既看公开媒体，也十分重视“领袖人物效应”，重视以“领导作用”引领舆论。正反两面的例子很多，上世纪三十年代大萧条时期美国富兰克林·罗斯福总统创造“炉边谈话”，对调动公众支持其政策发挥了关键性作用。2021年1月6日美国首都华盛顿出现大规模游行失控导致“暴徒”冲击国会山，其国内媒体很多指责在任总统特朗普连日和当天的公开言论，民主党直接以他涉嫌“煽动叛乱”启动二度弹劾。美国公众的

^① 见 2020 年 10 月 6 日皮尤研究中心 (Pew Research Center) 的调查报告，见《南华早报》10 月 6 日 <https://www.google.com.hk/amp/s/>。

“从众”心理是有名的，在其独立战争时期，法国著名政治活动家和革命理论家托克维尔在其所著《论美国的民主》中就提出，要特别警惕美国的制度和文体会出现“多数人暴政”危险，指的正是这种民粹倾向。另外，西方舆论在国家领导和媒体作用之外，深层的是公众私下想法反映出的问题。这种“口碑”或“民心”状态，平面、大众和社交媒体往往都难以准确反映，越来越借助此类调查。诸如上述报告和美国芝加哥全球事务委员会长期做每四年一度跟踪性“精英意见”和“公众意见”调查以及不定期专题调查，就有较多影响，也促使更多智库和商业咨询机构以大投入来做此类报告，以资参考并发挥影响。这个过程中智库精英的作用比较大，当然最根本的是背后的资本作用。

看待外部舆情变化，要坚定保持中国发展道路的定力和自信，中国改革开放和发展以及维护世界和平促进共同发展的意愿与成就举世瞩目。对此西方舆论视而不见，心态复杂。近些年来，西方特别是美国民粹主义、单边主义和保护主义上升，全球化遭遇逆流，美一些势力大搞脱钩脱群，一些领域走到分裂国际社会，破坏国际关系准则和正常交往的程度，以冷战思维对待国际形势变化，制造意识形态和地缘政治战略对立，大有把世界推向新冷战之势。这些势力加强对中国搞疫情甩锅、形象抹黑和政策歪曲，在国际上纠集力量，煽风点火，挑起消极舆论为其遏华制华政策开路。美国大选后这种逆流形式上可能有调整，但不会根本改变。特别是面对中国等新兴力量兴旺和崛起，西方长期积累的内部矛盾和积弊不断暴露，加上疫情处置失误，债台

高筑，贫富差距拉大、种族冲突以及忽视医疗保障改善的恶果集中爆发，政策调整焦虑和西方长期形成的制度性文化性傲慢和自负心态受到打击，造成深刻的“自我实现”的不安全感，以美西方一些势力“丛林法则”和偏见，镜像看待中国，以诋毁中国发展转移国内不满，在舆论上一些精英集体潜意识性推卸责任，一些势力甚至不惜以伪假新闻和阴谋论来制造混乱。中国要加强以平等对话沟通来加强国家和国家人民间相互了解和理解，鼓励以开放自信以及相互尊重的态度，通过扩大交流和合作来共同应对挑战，同时对西方种种消极趋向高度警惕，并坚决揭露和反击。这都是公共外交要面对的任务。

整体上看，坚持联合国为核心的国际秩序和多边主义、赞同中国关于和平发展合作主张的国际力量仍是国际社会的主流，对中国发展的疑虑误解，各种不适和焦虑症也在发展。同时中外如何沟通交流也日益突显。中国发展壮大，客观上不仅使国际政治经济格局面临新的结构性变化，中国自身作为新兴发展国家，面临诸多历史罕见的挑战，也需要不断以改革开放和发展来加强调适，与外部有摩擦也是避免不了的，问题在于如何以平等对话妥善处置。

显然，我国政府目前向世界发出的核心信息是清楚的：中国对世界形势大趋势的判断和大政方针没有变：正如十九届五中全会公报所指出的，“当前和今后一个时期，我国发展仍然处于重要战略机遇期，但机遇和挑战都有新的发展变化。”^① 世界和平发展合作仍然是主流，

^① 习近平：“决胜全面建成小康社会，夺取新时代中国特色社会主义建设伟大胜利”，2017年习近平在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告，《习近平谈治国理政》第三卷，北京：外文出版社，2020年，第46-47页。

维护和平、促进发展、加强合作以及维护以联合国为核心的国际秩序和多边主义，是国际社会主要趋势和普遍呼声。世界大变局的趋势和方向并未因疫情冲击而根本改变，多边主义仍是国际关系的主流。各国都希望继续共同努力，战胜消极因素，维护和创造和平发展合作的机遇，减少和消除不稳定和不确定因素。中国将继续坚定地沿着和平发展道路推进改革开放，与各国一起，促进共同繁荣，携手构建和平安全、平等互利、公平公正、合作共赢的人类命运共同体；同时中国也将坚决捍卫自身主权、安全和发展利益，对损害中国尊严和利益的言行将坚决反对和反击。

（二）上述信息如何最佳达于世界各国特别是西方公众，需要及时、持续、长期和细致的工作。

深入领会落实中央对公共外交和加强人文、文明交流指示精神，更好把握公共外交规律，多方位、多层次、一体化聚焦推进，实现消极舆情中的突围，是当前国际舆情领域工作的重中之重。

笔者2020年在凤凰网和人大国发院联合举办的“2020年‘与世界对话’论坛：重塑文明与秩序”上，围绕这个问题以及如何破除美国一些势力“中国威胁论”的叙事建构，提出要有三个清晰。第一，清晰把握中国和平发展道路的政策基点。这是中国对外传播和沟通要着力贯彻的基本方针。第二，清晰认识和破除西方话语建构的虚妄和谬误。特别是破除美国在对世界形势、中国国情和政策的话语建构中虚妄叙事与言行谬误，一些势力无视中国和平发展合作的政策实践，渲染中国威胁，从理念到体制，制造了系统性歪曲中国的叙事。第三，

清晰加强公共外交的针对性，提升效果。这包括推进对话，增信释疑，避免误判，争取人心等等。

二、注意新时期公共外交的新特征

（一）近些年来我国公共外交有长足的提升和发展。

其一，共识加强。国家引领，从中央到地方各层级各部门各领域，对做好对外发声和展示沟通，包括信息发布和媒体互动的意识与行动增强；加强了发言人等机制体制建设。**其二，广泛参与。**社会各界加强传播沟通已成常态。媒体、大学积极参与，智库加强了公共外交投入、设计和实施，强化能力建设。**其三，话语权提高。**我国提出和平发展道路、中国特色大国外交、“一带一路”、合作共赢、新安全观、义利观、新型国际关系和人类命运共同体等理念，影响扩大。**其四，涌现一批优秀人才。**世界各国各界直接通过中国声音、中国媒体、中国政策与发展进步成就展示以及与中国的交流，来了解中国的发展和政策，越来越多，对中国的形象、地位和影响力产生积极作用，在国际舆论中使中国信息更多的分享、扩散和为公众了解。

（二）加强公共外交仍在路上。

这一领域我国相对弱势局面没有根本改变。一方面是相关硬软件不足，国际通用语上也有一定限制，同时认识和措施也需要深化。例如公共外交与各种部门领域交流以及媒体传播活动有何区别或共同点，如何不断推进统筹，没有完全解决好，甚至有看法认为，公共外交与媒体舆论和传统宣传工作更多只是提法不同。认识上有缺项，体制和措施就不完全到位，实践力度和效果受到影响。这里从新中国建

立以来党和国家外事工具箱，以及国家政府对外工作主体和对象这个角度，梳理一下当代中国外交发展，脉络会更清楚。从这个角度划分，中国外交经历了三个时期：大量民间外交时期、加强主流社会和政府上层外交时期、加强公共外交时期。这三个时期不是分离的而是递进和有机发展的，是国家当代外事认识和实践的深化、扩大和进步。

第一个时期， 约从1949年建国到上世纪70年代中美打开关系之前，一个开展大量民间外交时期。这一时期美国对新中国进行冷战封锁围堵，多数西方发达国家没有与中国建交。对此我国除与前苏和东欧等社会主义阵营和第三世界部分国家建交外，对第一和第二世界特别以及周边发达国家民间交流较多，有不少外交部门相联系的机构做民间和非官方交流为主，以民促官。这一时期的民间外交在中国外交发展中有特殊地位和作用，我国政府部门参与到民间交流中来，推动了国家扩大国际存在和影响。

第二个时期， 约上世纪70年代初肇始，中美关系大门打开，中国出现又一次建交高潮，大批第二世界发达国家与我国正式建交。这使中外国家和政府间交往增加，加强与上层和政府交往成为重要内容。一大批原来做民间外交的人员直接进入政府主管部门官方外交领域，工作方式出现转型，也注意强调要习惯和加强做上层和当权派的工作。随着改革开放的启动，需要更多把交往做到主流社会和建制去，不断扩大与政府各部门各领域的联系。之后我国广泛参与国际和地区多边组织、扩大议会和党派交流。这时候，我国仍保持民间交流，但方式有所变化，相对规模也小了。

第三个时期，从本世纪初开始，全球化趋势下中国走出去扩大深化，在加强政府层面工作同时，大量多层次多领域和媒体舆论工作以及着眼公众政策沟通和民心相通的需要大幅增加，互动也空前加强，从更全面和更层次思考全面对国外公众工作的公共外交应运而生。中国以加入世贸组织为标志，与世界多层次全方位广领域交流发展，我国以地方和企业为主体的更多种多样的非中央和国家部门群体走出去，一些民间和教育机构也更多与各国交往，媒体更是广泛走向世界，我国游客以亿计走向世界各个角落。世界各国和各种政府和非政府组织也加强了与我国的交往，多方施加影响，国外了解中国的渠道也全面增加，双方有关制度文化生活方式以及价值观的更直接接触增多，差异更多显现，沟通和相互了解需要迅猛增加。与此同时，当代媒体和世界政治运作方式发生剧变，舆论对各国政治和国际关系影响加强，仅靠传统精英式官方静悄悄外交已远远不够，很多情况下已不可能。国际政治与国际舆论、国内与国际政治日益融和，相互影响。一国对外政策与对外关系，如何实现与公众参与和舆论的互动成为新挑战。做好公共外交以及与公众意见与舆论的互动，成为外事必须应对的任务。也就是说，不仅是国家政府总体外交，而且传统各部门和领域外交，例如议会、地方、军队、党派、经贸、人文等交流，甚至包括媒体和传播机构本身，与国家总体外交一样，各有其自身交流交往任务和业务，但同时都有一个如何做好相关公共外交的问题，有一个向国外公众介绍自己的问题，特别是如何与国外公众互动、做好新闻发布、媒体传播和信息通报，做好与公众的政策沟通与民心相通工作，

关注舆论反应等^①。

因此认识上需要进一步明确，公共外交主要是公共部门面向大众的“公众沟通”和“信息分享”行为，超越传统“民间交流”或其他交流本身。它的起点是公共政策沟通，获得最佳政策理解和支持，最高要求是人心相通，促进合作，前者有很强的即时和近中期效应，后者要长期做，基础是信息情况的尽可能及时、持续交流。公共外交主体是政府，对象是公众，参与是各方。这需要国家各层次政府间交往时，要重视同步面向公众的信息分享和沟通，高度重视第一时间信息递送和传播跟进。在这里，作为公共外交主体的国家政府发声与展示，起核心和引领作用，不可替代。同时既通过传媒、智库、人文等传播工具平台，也通过面对面互动增进相互了解，还通过自身形象产生影响，加强“二轨”、“三轨”交流。要看到，国际上主要国家，在制定战略和政策规划与部署时，已长期把公共外交列为一个常态性和日常操作必有领域^②，也作为国际竞争的一个手段。另外，国际上也提出发挥国家自身“榜样”作用的“软实力”影响，有一定参考意义，同搞单边霸凌强加于人和散布虚假信息形成对照。国家不同部门和界别的国际交往时，除本单位和自身部门专业有交流需要和功能外，也都

^① 岳晓勇：2020年6月19日在2020年凤凰网/中国人民大学国发院联合举办的“与世界对话”云论坛主旨发言：“如何揭露西方建构中国有意称霸的虚妄传叙事？”

凤凰网综合 www.ifeng.com/c/7xVpPzxt9ma。

134 美国特朗普政府由其国家安全事务顾问奥布莱恩（Robert C. O'Brien）签署批准，于2021年1月5日提前20年解密其《美国印太战略框架》报告。该报告在对地区行动方向部分，明确强调要“发展能与中舆论宣传活动竞争的强有力公共外交能力”（develop a robust public diplomacy capability, which can compete with China's information campaigns），抵销中国的“叙事”（narrative）。见“美国国家安全委员会：印太战略框架”（中译稿全文），国际视野中国情怀，IPP评论（华南理工大学公共政策研究院）官方微信平台。

有公共外交任务和效应。需要加强这一意识。西方主要国家是最早提出公共外交这个概念和实践的，同时也有滥用，其利用公共外交在发展中国家以及敌视的地区搞颜色革命，干涉别国内政，引起广泛不满和反对。

三、深化公共外交的点和面

在疫情肆虐、民粹主义和逆全球化严重背景下，在中国贯彻新发展理念，构建新发展格局的新发展阶段，提出上述认识，对深化公共外交，破解国际负面舆情，确保全面建设社会主义现代化国家开好局、起好步，有重要作用：

一是有助于更清晰认识工作对象。中国的政策和国情信息只有通过积极迅捷和长期广泛的公共外交，才能发挥应有的影响。这个公众就是公共外交的主要对象，表现为大量积极参与国家和国际政治、政策生活的各种政治认同群体及其组织、经济商业企业文化艺术教育等各个社会部门以及各种机构等等。

二是有助于更好把握工作主体。国际通行做法和我国实践经验表明，这个主体即国家各级政府。始终是在国家主导下，政府全部门全层次参与的一项努力，核心是发声、展示与沟通互动。

世界各国在疫情中的表现，从正反两个方面凸显了上述认识：一些西方国家政府漠视疫情严重性，一再延误防范，美国一些政客甚至把抗疫防疫政治化，发表严重妨碍抗疫纾困言论，对内导致社会性反智，造成疫情泛滥甚至濒于失控，对外破坏国际社会团结抗疫，大肆甩锅，形成极为消极的舆论，教训严重。我国在党中央有力领导下，

从抗疫纾困战略决策到国内国际公众信息沟通，高度重视人民安危至上，成为世界上抗疫处置最好的国家之一，最好的大国，没有之一。我国公共外交的经验和西方处置的失误，值得认真总结。

三是有助于深化交流互鉴。各发展中或后起新兴国家要弥补不足，促进在传播与沟通上的合作。从国际社会共同需要来看，很重要的是让国家和社会信息沟通和传播畅达迅捷，超越民族文化制度观念差异，有效及于公众，入脑入心，让各种媒介和方法发挥作用。

社会信息传播和沟通平台、媒体、智库是公共外交重要平台和工具。我国的公共外交始终是在坚持平等、相互尊重与共同发展基础上的互动，始终与西方利用传播媒体和公共外交，干涉别国内政、挑动颜色革命、把抗疫纾困恢复经济的合作努力政治化，肆意进行歪曲污蔑的做法有本质的不同。

四、可进一步着力的五个举措

我国的抗疫纾困恢复经济和改革开放发展巨大成就为应对好外部舆情消极变化提供了良好基础，下一步重点在固本强基，增益补阙。

（一）深化协调统筹，用好国家层面外交舞台和各级多层次交流平台。国家领导人高峰对话与互访等顶层的战略引领和公共外交核心作用不可替代。及时权威发声、展示和沟通十分重要；与媒体和舆论的互动要进一步制度化、经常化，涉外部门要积极主动进行政策指导与服务。同时积极用好多层次多种方式的双边、地区和多边对话，借助非官方机制。“一带一路”参与各方在推动经济合作的同时，在做好政策沟通和民心相通上正积累新鲜经验，我国周边各种合作机制中

人文交流对话保持活跃，可加强总结和升级。

（二）强化观念，完善体制。各级政府观念上要把进一步做好公共外交，包括信息权威发布和媒体沟通等，作为国际交流交往规定动作和必备功能。国际上发达国家特别是国际通用语国家有结构性优势，发展中国家普通在加强。构建中国发展成功的叙事，讲好中国故事。既做公开性交流，也用好闭门研讨。

（三）坚持开放，发挥优势。我国最大优势是长期稳定的和平发展合作的对外政策。中国坚持走和平发展道路，致力于与各国共同构建人类命运共同体，追求平等与合作共赢，而非强加于人，是我们做好公共外交的最好资本。同时我们起点低，传播受国际通用语限制；对外开放历史不长，全面做好对外发声展示，根本改变一些传统惯性需要时间；需要加强传播软硬件建设和国际交流学习。积极调动多方，请进来走出去，线上线下，公开闭门，大众小众，面对面直接互动与媒介间接互动等方结合。积极适应网络和数字技术进步和方法迭代。

（四）把握国际传播和沟通领域新发展。传统媒体下形成公共舆论的时间迟滞比较长，且各环节相互制约：基本传动路线是智库（形成思想或政策建议）→媒体（平面和大众）→舆论→公众（投票、上街或咨商等）→政治人物（决策、议会立法）的互动。新媒体或自媒体形成的时效和覆盖更迅捷、丰富、广泛。**趋势是媒体工具全覆盖，智库媒体和舆论的界限日益模糊甚至融为一体，加强向更平面化和直接性，形成“政治人物→社媒（舆论、智库）→公众”的快速甚至即时短循环，作用快速上升，传统媒体越来越多是对信息跟进扩展。**消

极趋向也要加强注意。社交媒体加剧了一些势力制造虚假消息和操纵信息，不顾事实“定向”“塑造”舆论，肆意扭曲信息，甚至制造虚假信息 and 阴谋论，要加强网络安全，对消极信息做好防范揭露。

（五）强化能力人才建设。推进对公共政策信息来源、使用和反馈，加强远程和线上能力。加强对各地方和部门以及媒体骨干的公共外交培训。不仅传播媒体智库等参与，其他各界都能以自身的交流与形象展现。

总之，防控新型肺炎对提升公共外交是挑战也是机遇，正带来我国公共外交、人文和文明交流的新跃升。我国不断发展强大，抗疫纾困、恢复经济已取得战略性成果，地位主动，同时改善我国外部舆论环境的重要性的比以往任何时候都更加紧迫和必要，不仅要继续积极作为，长期坚持，聚焦努力，还要不断深化。（完）

新媒体在构建公共外交优势中的 独特作用

朱丹^①

摘要：新冠疫情的蔓延，逆全球化的暗流涌动，以及由此带来全球经济形势的持续低迷，使我国面临的国际舆论环境异常复杂，西方民粹主义、区域保护主义抬头，“中国威胁论”甚嚣尘上，西方国家特别是美国利用各种舆论工具甩锅嫁祸、转移矛盾。我国如何充分发挥新媒体在构建公共外交优势、掌握舆论主动权中的独特作用，抓住互联网和新媒体平台海外布局的时机，发挥国家力量，把新媒体作为传播中国文化、引导国际舆论的主平台和主渠道，值得积极探索和大胆突破。

关键词：公共外交；新媒体；独特作用；互联网平台海外布局；国家主导；中国文化软实力和巧实力；主平台

在我国公共外交体系中，媒体的作用是不容忽视、不可或缺的。在互联网时代，新媒体的作用越来越大、渗透力越来越强、边界越来越宽，特别是进入 5G 时代，人类真正开启了数字化生活，5G 技术

^① 朱丹，中国人民大学国家发展与战略研究院研究员、世情研究中心副主任。

Dr. Zhu Dan, Research Fellow and Deputy Director for Global Study Center of the National Academy of Development and Strategy (NADS), Remin University of China (RUC).

+IPv6+传感器技术推动了整个业态的成熟，万物互联、人人互联形成的网络空间，成为人们生产生活、社会治理和国际交流的一个新空间，公共外交也不能忽视这个新的网络空间带来的人与人之间、国与国之间交流的新变化，我们需要研究它的规律，发挥我国在互联网领域的技术、生态优势，并把这种优势转化为公共外交的优势。2021年1月6日召开的全国宣传部长会议要求“聚焦建成文化强国的主目标，打好外宣改革创新主动仗，掌握维护意识形态安全的主导权”^①，积极探索新媒体在构建公共外交优势中的独特作用，正是贯彻落实这次会议精神的具体体现。

一、新媒体的独特作用

新媒体是大家既熟悉又陌生、却又无处不在的一个存在。新媒体具有数字化、视频化、社交化、智能化四个特点，这些特点使其与传统媒体相比具有独特性。新媒体和数字经济在互联网时代大背景下同根共生、完全融合，某种程度上说，数字经济就是新媒体经济，互联网依托大数据，重构了所有场景下人和人、人和物、人和机构、机构和机构之间联结共生的方式，催生出了数字媒体、数字经济、数字化生活、数字化治理等各种新生态、新业态，所以新媒体渗透到了人们工作、生活、社交的方方面面。新媒体以数字化特征为基础，视频化使一切可视，社交化使人人相连，智能化使人和人之间、群体和群体之间跨时空重构关系，譬如今日头条类互联网媒体的核心技术是千人千面，实际上就是按照某种算法（就是智能化）对人进行分类、聚合，

^① 参见 2021 年 1 月 6 日全国宣传部长会议相关文件。

你和别人的联结完全脱离了传统的生活圈子和空间距离，形成了全新的价值联结。公共外交解决的是国家政府与别国民众之间的互动、合作关系，新媒体的独特作用必然是不容忽视、不可或缺的。

1. 新媒体具有直达人心建立联结的独特作用。公共外交的核心是人心相通，促进一国公众对另一国情况和政府公共政策的了解、理解和支持，从而增进合作，减少分歧，避免冲突。媒体的本质就是触达，通过触达占领人的心智空间，所谓“攻心为上、攻城为下”，实际上就是中国古代的公共外交策略。新媒体是以连接为基础的，通过连接实现触达，进而直达人心，通过人和人的“连接”实现心与心的“联结”，这种“连接”和“联结”的独特作用，无可替代。

2. 新媒体具有以人为本打造共情的独特作用。公共外交的基本模式是以政府为主体，各方参与，面向别国民众构建互动、发挥影响。政府外交的核心是国家间的互动，政府代表国家实现国际政府间的交往、博弈与沟通，公共外交的对象是别国民众，这是最大的区别，这就决定了公共外交需要以人为本来构建话语体系。5G时代新媒体打造了人与人之间新的联结方式，是以人为中心的，其社交属性特别容易建立共情，以共情促共识，以共识抵消负面舆论的作用，不受或少受政府、政党、平面和大众媒体等传统建制和实体的影响，在更多甚至巨量民众中建立共情、获取共知、凝聚共识，解构西方国家的话语体系，这是新媒体有别于传统媒体最突出的不同，也是它独特的信息传送与汇聚优势。历史上平面媒体（报纸），远程通讯（跨省跨国即时通电）、大众媒体（电视广播）的出现，都对一国对国际社会和其

他国家公众发布信息和促进沟通，发挥了极为重要、甚至是关键的作用，但是传统媒体和传统通讯方式的特点是广播，是广而告之，是单向的。而以数字化技术为基础、5G时代的互联网新媒体的特点是双向的、互动的、社交属性的，它打造了人与人之间新的联结方式，社交-共情-共知-共识，形成一个“共情场”、“共识场”，此种情形下的公共外交可以实现双向对话，民众既是舆论的共同传递者、也是意义的共同创造者，具备很强的“新公共外交”时代的“巧实力”。

3. 新媒体在疫情期间具有润物无声的独特作用。在疫情期间，人对信息和社交的需求空前强烈，拉开社交距离后，人的无助感增强，尤其需要来自外界的信息和来自社交的温情，需要感受群体的力量，这个时候新媒体的作用是非常独特而又强大的，甚至是极其隐秘而又伟大的，具有极强的渗透力，既能在第一时间将信息广泛送达和扩散，又能24小时实现信息互动与实时沟通，既能有特定指向，又能海量传播到个体，疫情期间显示出的新媒体的独特魅力，使其获得了世界性的发展机会。

二、新媒体平台海外布局，使其可以在公共外交中发挥更大作用

1. 互联网和新媒体平台海外布局势头稳健。中国是世界上互联网发展最活跃、生态最丰富的市场，尤其是在电子支付、网络购物等领域已经居于世界领跑的地位。随着国内人口红利的消失，近些年阿里、腾讯、头条等企业积极探寻海外布局，活跃于世界互联网生态中，业务、投资遍布世界，从技术输出到生态赋能，正在将中国式数字生活

方式输出海外。根据腾讯发布的数据，截至 2019 年 11 月，7000 家国内互联网企业在海外发行了超过 23000 个移动应用。互联网企业海外布局主要聚焦在产品和投资两个方面，业务类型主要是电商、游戏、社交、短视频等内容平台，并呈现出体系化和生态化发展趋势，而且国内互联网头部企业依然是互联网海外布局的领军者。字节跳动的抖音海外版 TikTok 在海外快速增长，2020 年 7 月全球月度活跃用户数达到 689174209 人，其中美国月度活跃用户数大约 1 亿人，业务遍及 150 多个国家和地区。2020 年一季度，抖音海外版 TikTok 在全球 APP Store 和 Google Play 共获得 3.15 亿次下载。2020 年，字节跳动发布全球战略，以 TikTok 为首，字节跳动搭建起海外新闻应用 TopBuzz、印度版头条 DallyHunt，短视频应用 Vigo Video 等产品体系，构建海外产品生态，完善海外市场布局。根据中国音像与数字出版协会发布的《2019 年中国游戏产业报告》，2019 年中国自主研发游戏海外市场营销收入 115.9 亿美元，同比增长 21%。截至 2019 年底，全球前十最受欢迎的智能手机游戏（按日活用户计算）中有五款由腾讯开发。海外游戏布局呈现多品类、多区域、广覆盖的良好态势。在投融资方面，在共建“一带一路”引领下，印度、东南亚、中东、拉美等新兴市场成为当前我国互联网出海的重点区域。在新冠疫情影响下，中国在线医疗等生活服务与办公应用平台出海取得了一定成效。2020 年 4 月，英国《金融时报》报道，疫情期间，阿里巴巴旗下的跨境零售平台速卖通（Ali Express）在西班牙和意大利的流量分别同比增长 20% 和 14%。2020 年 4 月，阿里钉钉发布海外版，包含视频会议、聊天等

功能的跨境办公应用支持多种文字和语言，疫情期间向全球用户免费服务。在远程教学和在线办公领域，阿里钉钉、腾讯会议、腾讯同传、字节跳动的飞书等应用得到了联合国的推荐。互联网出海是中国方案和中国经验走出去的有效途径，是通过平台和内容双管齐下提升我国话语权的最佳时机，对提升中国文化软实力和国际影响力具有重要作用^①。

2. 发挥新媒体民间叙事特色在海外环境下的优势，打造中国文化传播的“软实力”和“巧实力”。在全球“新公共外交时代”的宏观语境下，党的十九大报告提出“全面推进中国特色大国外交，形成全方位、多层次、一体化的外交布局”。其中，公共外交对外传播主体的多元化趋势即是“全方位”、“多层次”的应有之意。2019年，一位来自中国四川的视频博主李子柒在YouTube上爆红，影响力辐射到了海外。2018年，她的原创视频在海外运营短短三个月就获得了YouTube视频创作者银牌奖，截至2020年4月29日，李子柒在YouTube粉丝数突破1000万（影响力堪比美国三大媒体CNN、BBC、HBO），成为社交媒体时代跨文化传播的典型案列。毫无疑问，李子柒视频所展示的世界里，除了美食和农家生活外，还有传统手工艺的传承和文化价值观的表达，譬如爱学习、孝顺、勤劳、工匠精神等，这对于公共外交中，通过新媒体讲好中国故事，塑造中国形象，体现了一个“巧”字。有的外国网友认为她传承了传统文化，“她就像是一个世代相传的中国传统家庭的孩子，这个家庭将艺术、文化、医学、武术、烹饪

^① 参见《新媒体蓝皮书：中国新媒体发展报告（2020）》，中国社会科学院新闻与传播研究所发布，社会科学文献出版社。

以及所有传统知识传给了她” (She’s like a heir of a traditional Chinese family that went from generations to generation. Art culture, medicine, martial arts, culinary and everything traditional in Chinese has been passed down to her)。在不同国家以及国家公众间沟通和互动中，我们需要更多的有品质、有温度的故事，需要更多的李子柒，通过新媒体，让更多的外国民众读懂中国、爱上中国、触摸中国；我们需要发挥我国网民的作用，通过鼓励、引导和体系化支持，扶持产生更多的李子柒，扶持更多元化的文化传播主体，借助新媒体的力量，构建我国文化传播的“软实力”和“巧实力”。

3. 打造网络空间共同体和数字治理共同体，构筑互联网和新媒体平台海外布局的法理基础和共识基础。2019年10月，第六届世界互联网大会组委会发布《携手构建网络空间命运共同体》概念文件，分享全球互联网共建的中国智慧，倡导世界各国携手构建网络空间命运共同体。中国致力于扮演好网络空间发展的贡献者、网络空间开放的推动者、网络空间安全的捍卫者、国际网络空间治理的建设者的角色^①。其中“分享”和“合作”是关键词，作为网络大国，中国不断强化网络强国建设，通过持续分享互联网研究的理论成果、治理经验和发展模式等践行网络空间建设的国际责任，这是我国互联网出海的法律基础，也是我国推进互联网平台海外布局的发力点。随着共建“一带一路”深入推进，数字丝绸之路的引领作用不断凸显，中国与国际社会的网络空间合作不断深化。截至2019年9月，我国已与16个国

^① 参见《携手构建网络空间命运共同体行动倡议》，第六届世界互联网大会组委会发布，2019。

家签署了关于加强“数字丝路”建设合作的谅解备忘录，与19个国家签署了双边电子商务合作谅解备忘录。2019年底，通过海关跨境电子商务管理平台零售进出口商品总额达到1862.1亿元，增长了38.3%。

三、新媒体应在公共外交战略指导下发挥主平台作用

1. **新媒体需要为国家公共外交战略服务。**新媒体的社交属性、个人属性使其在海外环境下的文化传播中具有独特的优势，这是“新公共外交”时代最重要的能力禀赋。但是公共外交毕竟不同于民间外交，它承担的是一国政府对别国民众开展解释、沟通、互动、合作的使命，所以，新媒体平台出海后，要使其在公共外交、文化传播中发挥作用，就需要党的领导和国家统筹，需要在党和国家关于外宣工作、文化传播工作的总体要求的框架下开展工作，这是新媒体平台在海外为我国公共外交服务的前提。有了这个前提，我国的新媒体平台在海外才能成为国家公共外交体系中的有生力量。同时，新媒体在海外处于复杂的政治法律环境和国际舆论环境中，还需要一系列机制创新和工具创新，使其能够在符合当地民情法理的基础上为文化传播服务。当然也需要尊重新媒体公司的自主性，充分释放新媒体公司市场化机制的活力，保护其民间叙事的特色和叙事主体的风格，最大限度的发挥新媒体的独特作用。

2. **新媒体应纳入国家公共外交体系。**政府本来就是国家公共外交的主体，新媒体作为公共外交的重要组成部分，应该纳入国家公共外交体系。首先，把中国和平发展道路的政策基点贯穿新媒体发声的全

过程，形式可以多样、内核必须一致，应做到内核和形式的高度统一，增信释疑、润物无声。其次，统筹建立主流媒体正面发声和新媒体以共情促共识相结合的立体化海外媒体体系，打造无处不在的舆论主导力，再加上我们国家的社会经济发展成果和综合国力，形成强大的传播力和解释力。再次，要给新媒体公司的海外拓展提供法律和政策支持，特别是一些文艺作品的输出、自媒体作品的输出，甚至游戏作品的输出，在海外取得较大的积极效应的，应该给予激励和支持。

3. 把新媒体作为新形势下公共外交中对外传播的主平台。随着媒体格局的演变，互联网新媒体的崛起，在新冠疫情依旧笼罩全球、国际舆论环境异常复杂的新形势下，把新媒体作为我国公共外交中扩大共识、影响舆论的主平台、主渠道，这是我们需要做出的判断和选择。我们需要认识规律、主动作为，发挥优势，有序布局，把新媒体的海外拓展作为构建我国公共外交优势的重要举措，抓紧抓实。（完）

参考文献：

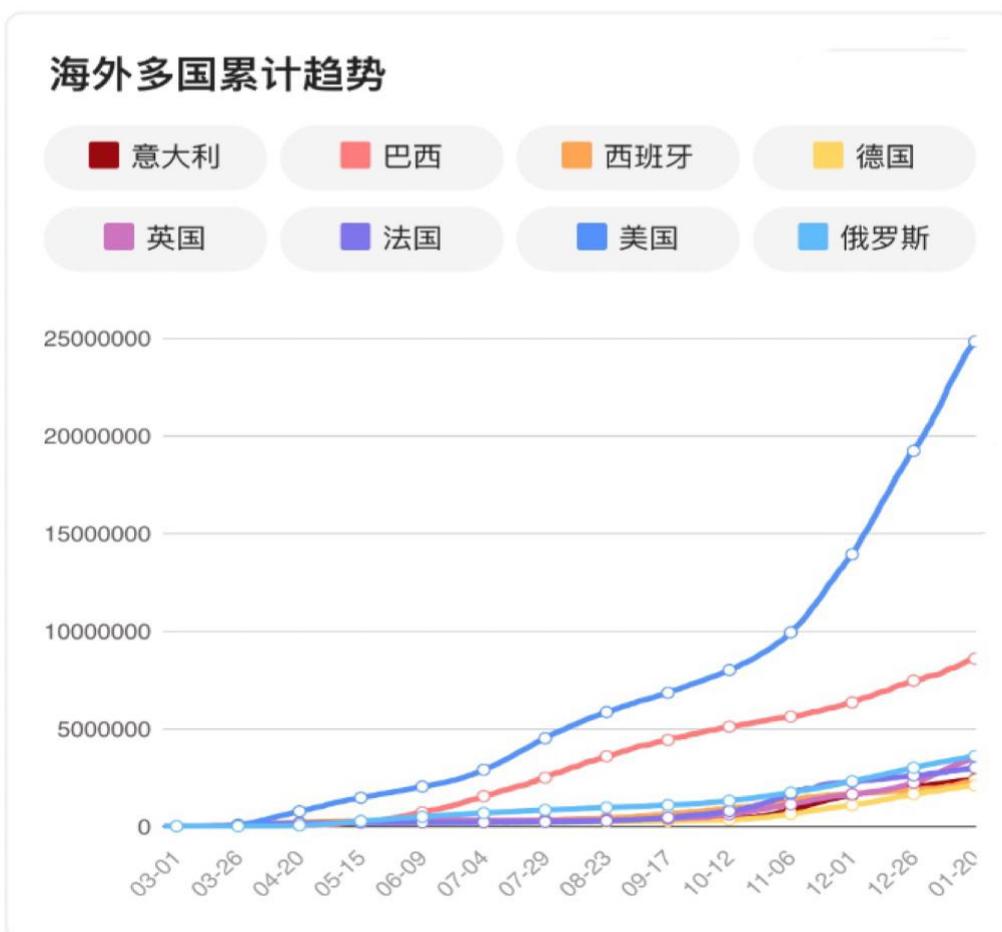
- [1] 《新媒体蓝皮书：中国新媒体发展报告（2020）》，中国社会科学院新闻与传播研究所发布，社会科学文献出版社。
- [2] 《2019年中国游戏产业报告》，中国音像与数字出版协会发布，中国书籍出版社。
- [3] 《传媒蓝皮书：中国传媒产业发展报告（2020）》，清华大学新闻与传播学院发布，社会科学文献出版社。
- [4] 《携手构建网络空间命运共同体行动倡议》，第六届世界互联网大会组委会发布，2019。
- [5] 谢新洲：《互联网等新媒体对社会舆论影响与利用研究》，经济科学出版社，2013年。
- [6] 檀有志：《国际话语权视角下中国公共外交建设方略》，中国社会科学出版社，2016年。
- [7] 王莉丽：《公共外交：多元理论与舆论战略研究》，中国社会科学出版社，2018年。
- [8] 韩方明：《公共外交概论》，北京大学出版社，2011年。
- [9] 谢新洲、李冰，“新媒体在凝聚共识中的主渠道作用和实现路径”，《新闻与传播研究》2016年第5期。

全球新冠疫情形势概览

图一：截至发稿前 2021 年 1 月 20 日，全球新冠疫情统计数据

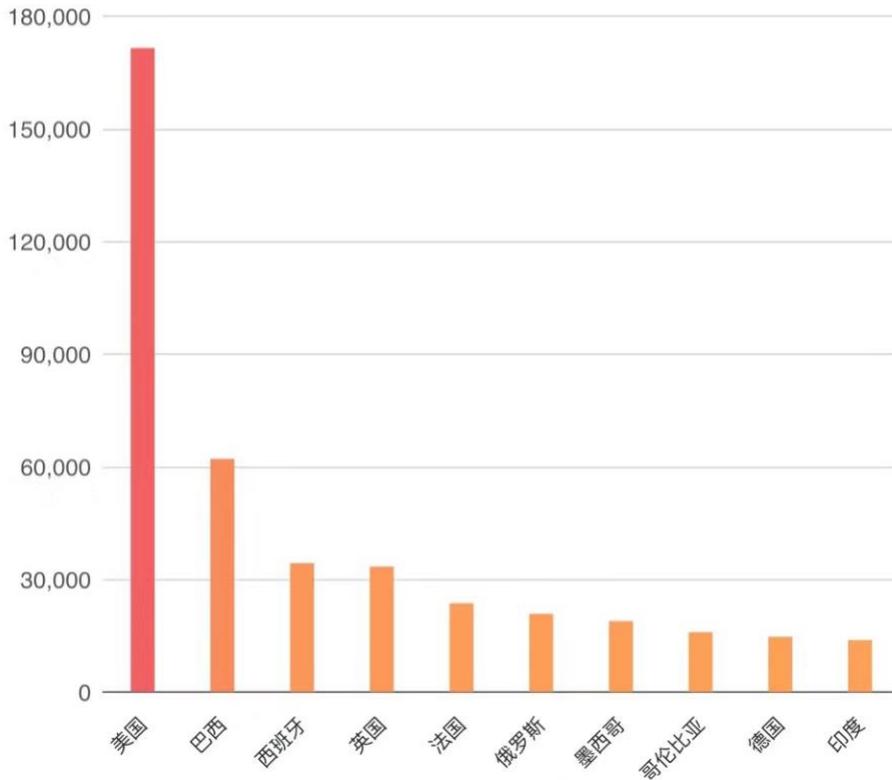


图二：全球多个国家新冠肺炎确诊人数累计



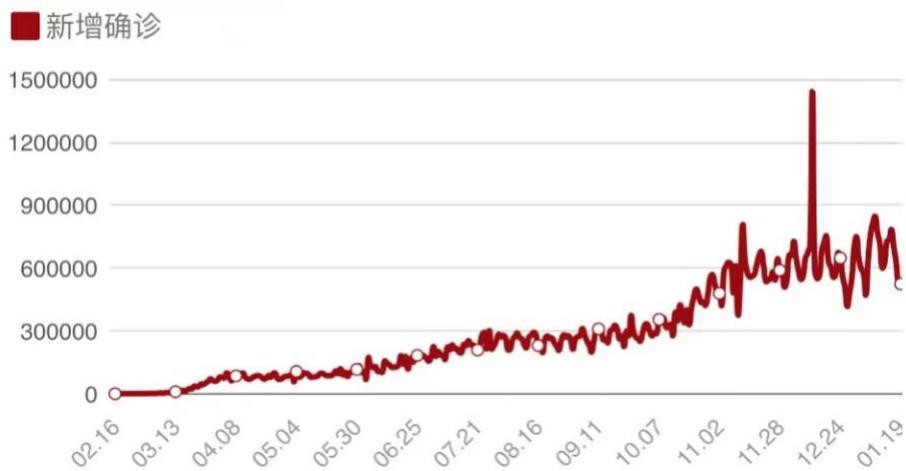
图三：全球 24 小时新冠肺炎病例新增确诊国家前十

24小时新增确诊国家TOP10



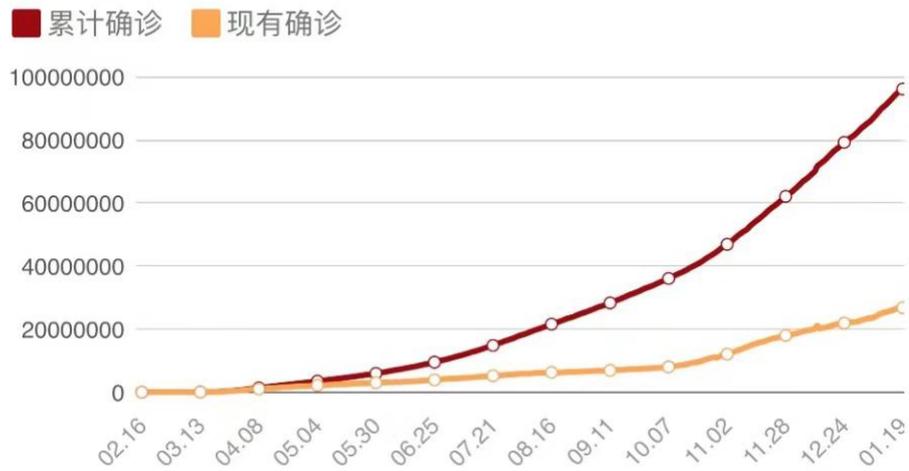
图四：全球新冠肺炎病例新增确诊趋势

海外新增确诊趋势



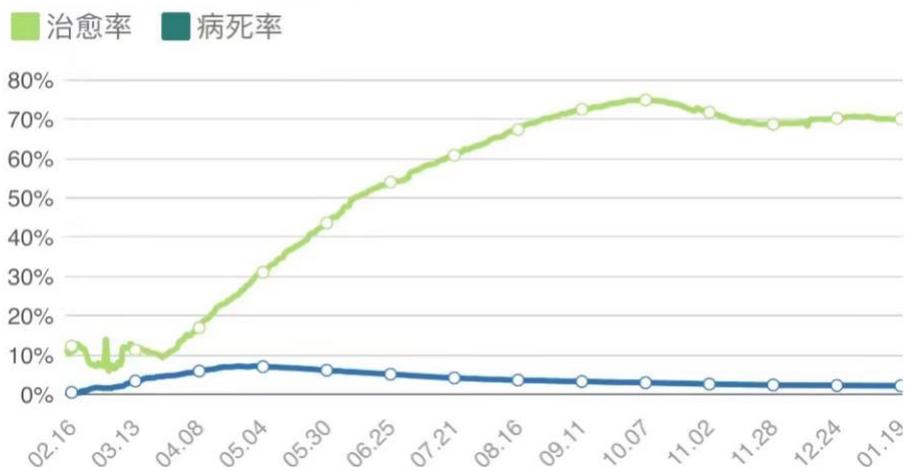
图五：全球新冠肺炎病例确诊趋势

海外确诊趋势



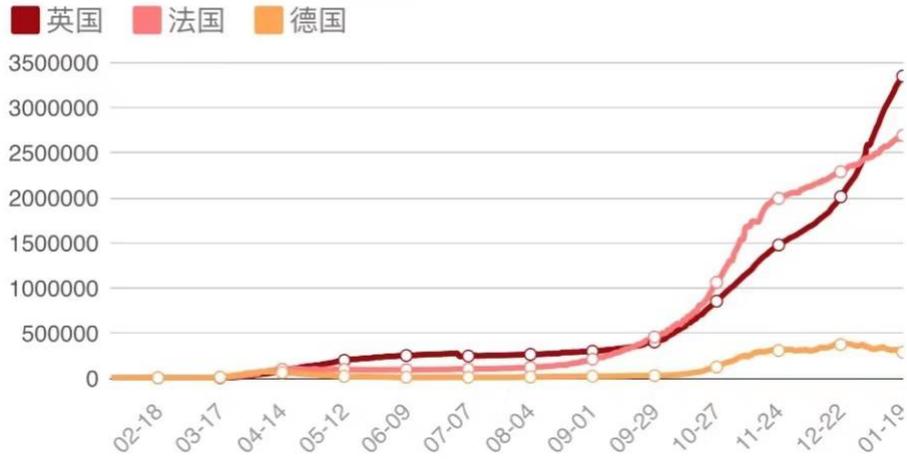
图六：全球新冠肺炎治愈率与病死率对比趋势

海外治愈率/病死率对比



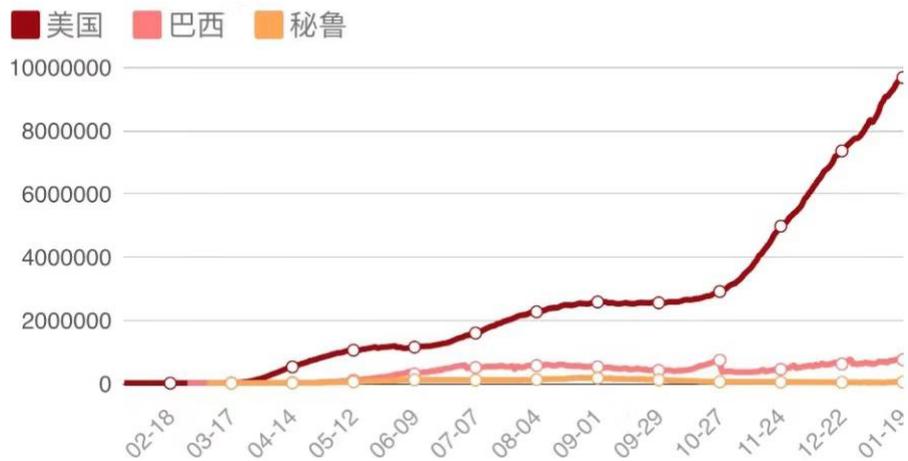
图七：欧洲新冠肺炎病例现有确诊趋势

欧洲多国现有确诊趋势图



图八：美洲新冠肺炎病例现有确诊趋势

美洲多国现有确诊趋势图



图九：亚洲新冠肺炎病例现有确诊趋势

亚洲多国现有确诊趋势图



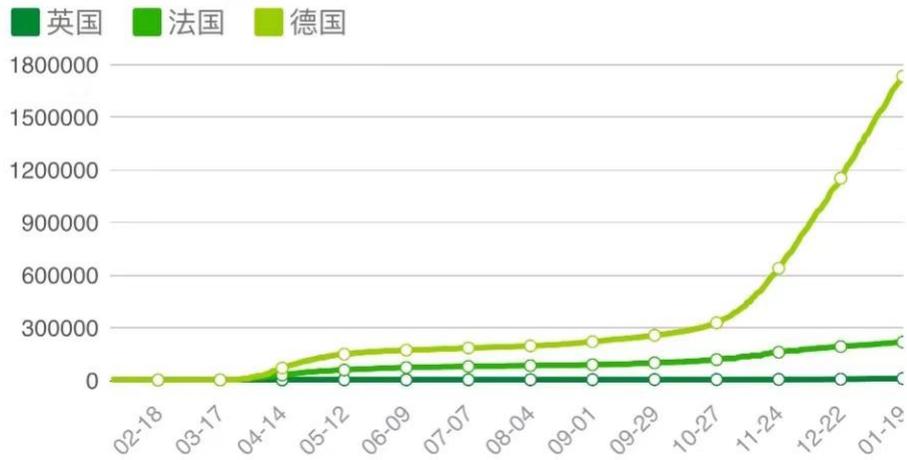
图十：非洲新冠肺炎病例现有确诊趋势

非洲多国现有确诊趋势图



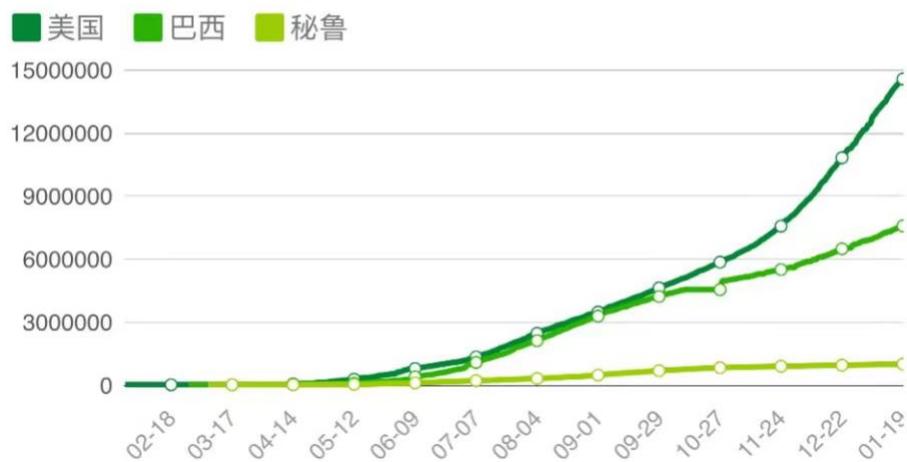
图十一：欧洲新冠肺炎病例累计治愈趋势

欧洲多国累计治愈趋势图



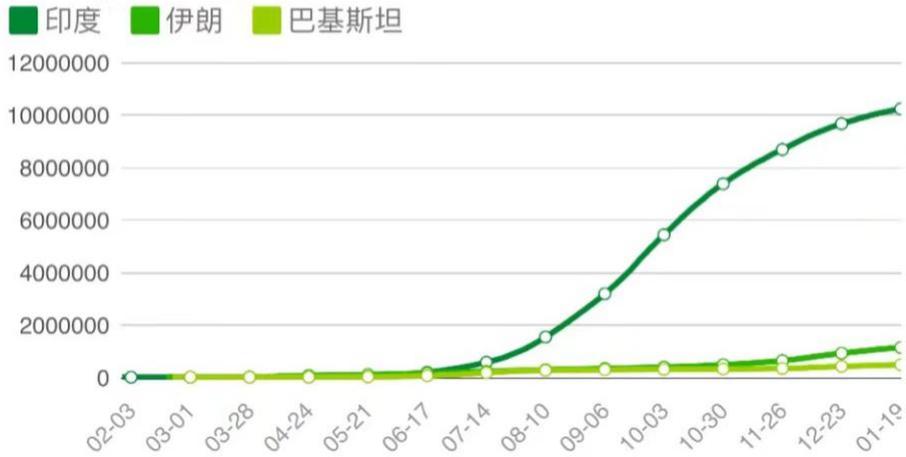
图十二：美洲新冠肺炎病例累计治愈趋势

美洲多国累计治愈趋势图



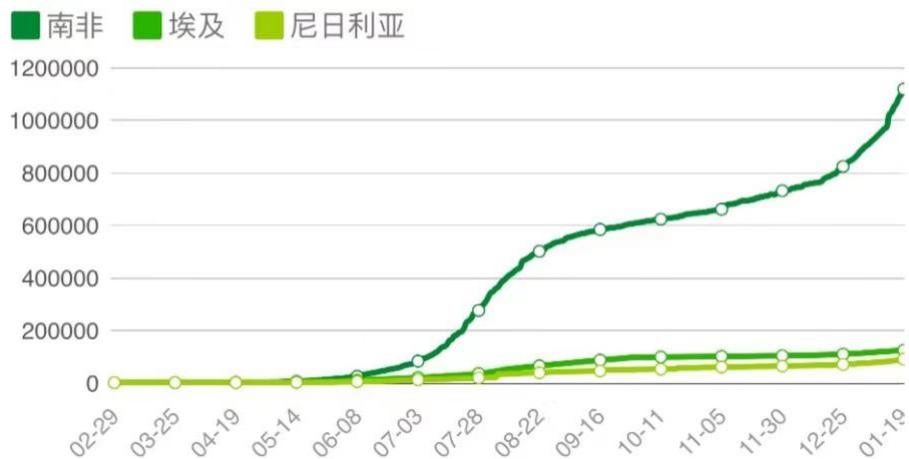
图十三：亚洲新冠肺炎病例累计治愈趋势

亚洲多国累计治愈趋势图



图十四：非洲新冠肺炎病例累计治愈趋势

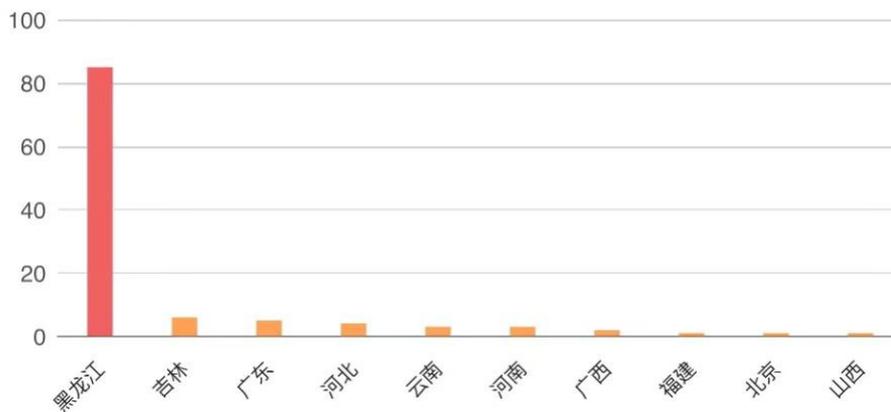
非洲多国累计治愈趋势图



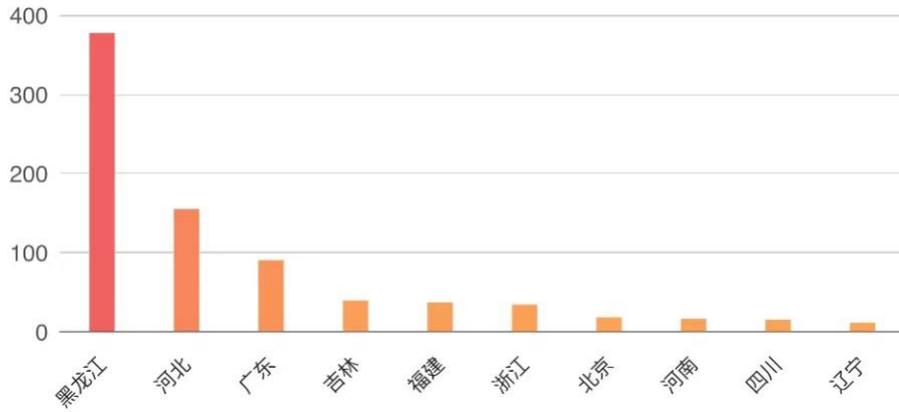
图十五：截至发稿前，中国新冠疫情统计数据



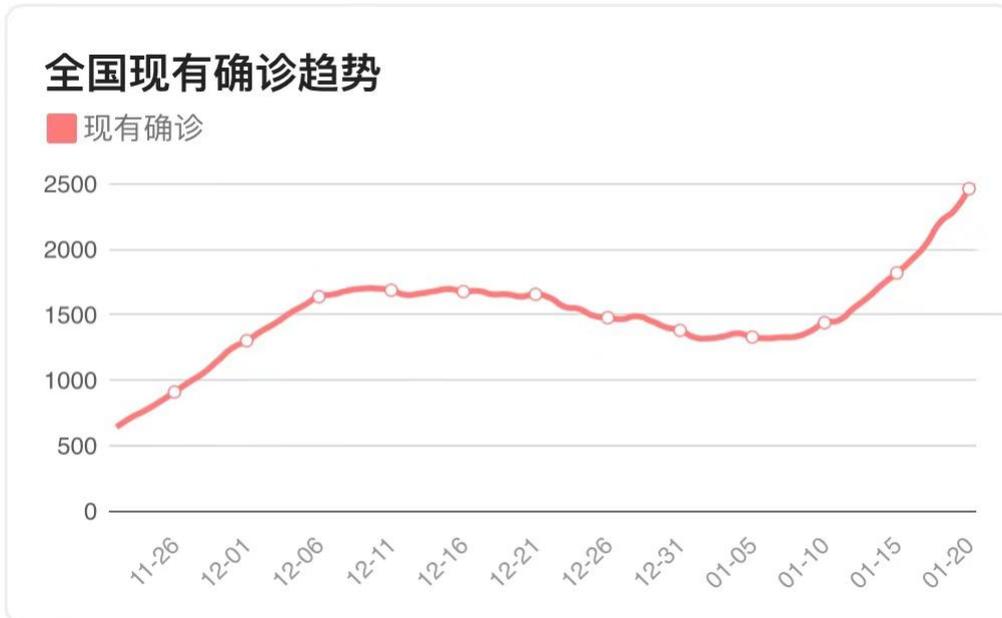
图十六：中国新增新冠肺炎无症状感染者



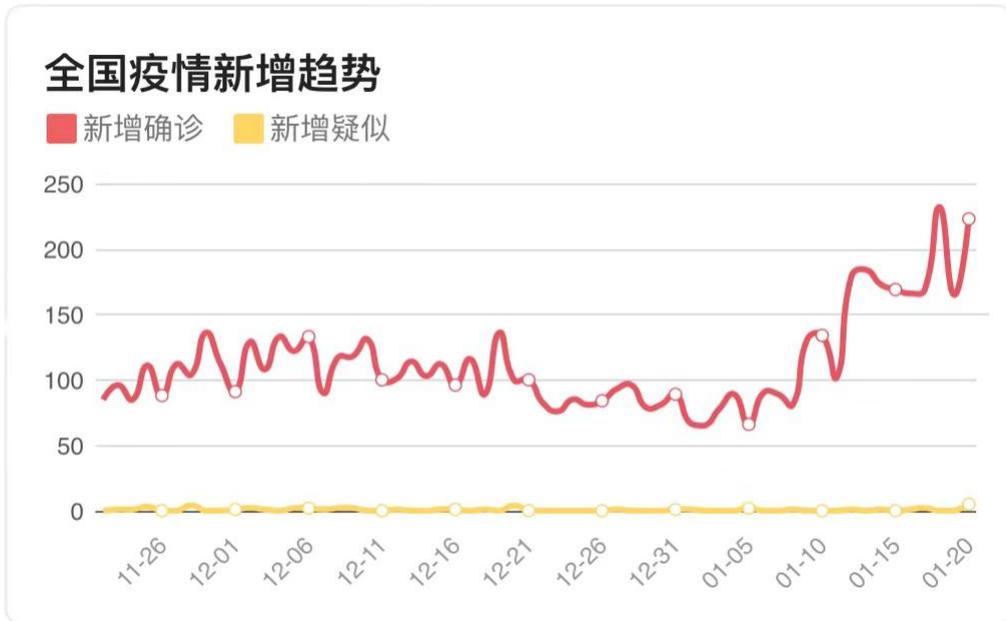
图十七：中国现有新冠肺炎无症状感染者



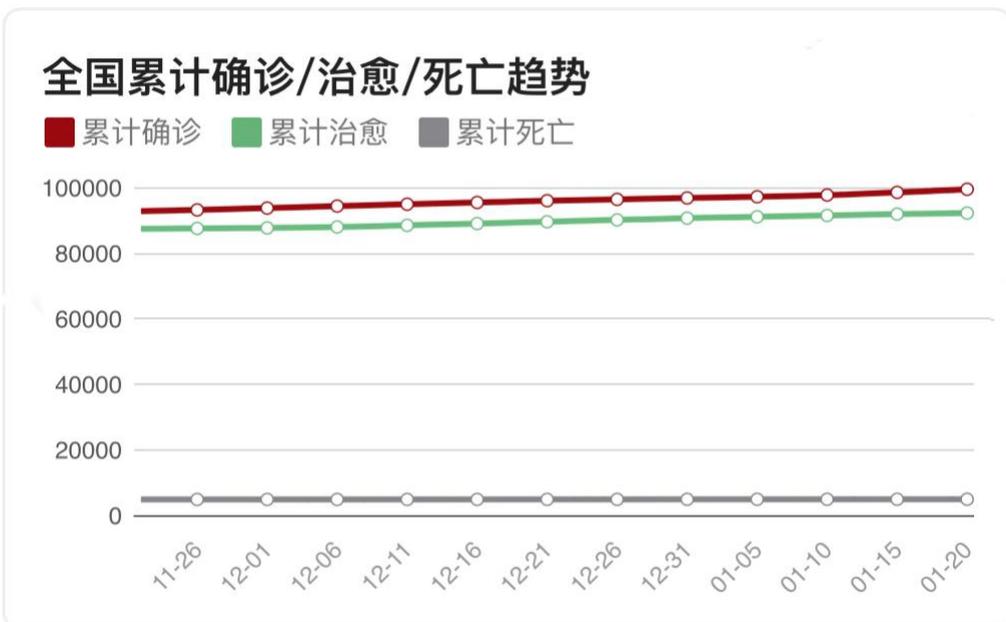
图十八：中国现有新冠肺炎病例确诊趋势



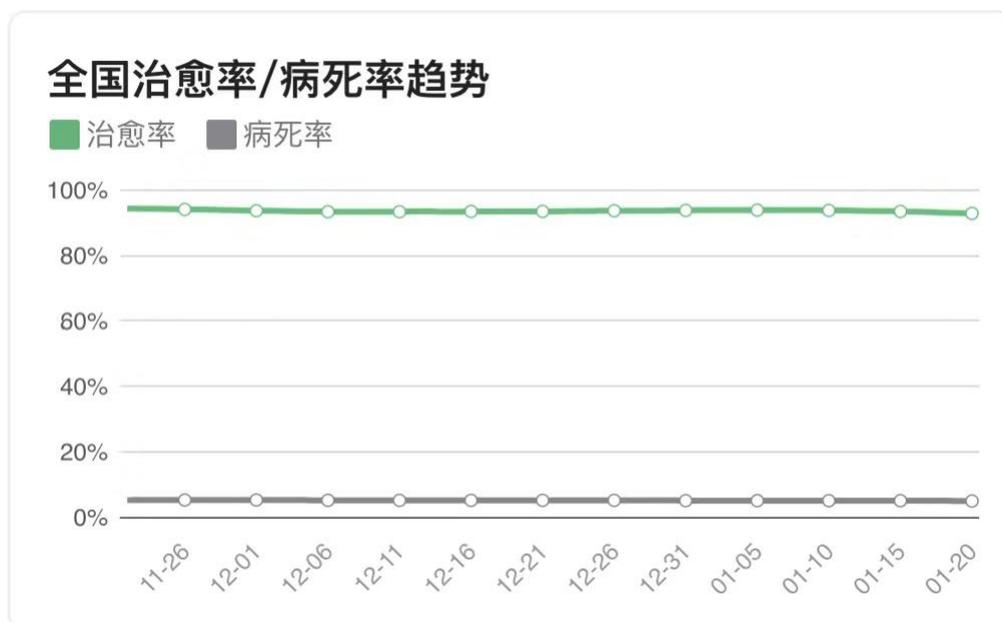
图十九：中国新冠肺炎病例新增趋势



图二十：中国新冠肺炎病例累计趋势



图二十一：中国新冠肺炎治愈率与病死率趋势



汇编整理：朱丹

数据来源：WHO、霍普金斯大学网站、中国国家及各地方卫健委

CONTENTS

Liu Yuanchun: Preface

Yue Xiaoyong, Li Wei: “Review and Outlook for the Change of
Global Situation and Powers
Structure”

Liu Xiaoguang: “The General Trend and Characteristics of the
World Economy”

Zuo Xiying , Tan Shujun : “International Security amid the
COVID-19 Pandemic”

Liu Xu, Yan Rong: “Russia's Economy, Politics and Diplomacy
in the Pandemic of Covid-19”

Diao Daming: “The Trends of U.S. Politics and the Adjustment
of Its China Policy After the 2020 Presidential
Election”

Xu Qinhua, Yuan Miao: “The Entry into Force of the Regional
Comprehensive Economic
Partnership Agreement and Energy
Cooperation within the Asia-Pacific
Economic Cooperation”

Wang Jinbin: “The current situation, fundamental problems and
future changes of the international monetary

system”

Liu Qing, Wang Junli: “The Impact of Developed Countries'
Tightening the Inflow of Foreign
Capital in High Tech Field on
China's Technological Progress”

Mao Zhenhua: “Seize the Time Window for China’s Peak
Shifting Development under the Epidemic
Situation”

Liu Xu: “The Global Consensus on Carbon Neutrality and New
Political and Economic Competition”

Yue Xiaoyong: “Enhancing Mutual Understanding in the Global
New Normal”

Zhu Dan: “New Media in Constructing the Advantage of Public
DiplomacyUnique role”

Review and Outlook for the Change of Global Situation and Powers Structure

Yue Xiaoyong Li Wei

Abstract : trends in global situation and major powers relations setup changes since recent years especially 2020 are influenced by six factors: new uncertainties and risks brought up by huge impact of Covid-19 pandemic and economic recession; mixed shocks by waves of anti-and pro-globalism; internal social systemic contradictions and problems accumulated for years since the end of cold-war in developed regions especially in US and Europe gushing out; interactions and conflicts between unilateralism and multilateralism in global governess and rules evolution; racing for high ground and new game-changers for science-technology-industry innovations. The root is the connotative and denotative evolution of international powers structure, which makes gigantic world situation transformation unseen over a century even more striking. Multipolar trend is getting fresh momentum, needs for greater global cooperation grow side by side with anxiety of adjustment and competition. Four mega trends are to be noted: peace and development are still the core flow of the world

situation and remain unchanged; no change in the guiding principle of China's foreign policy persisting in peaceful development path for its national modernization and win-win cooperation approach in its relationship with the rest of the world; negative syndrome of unilateralism, power-politics, popularism, social complacency with blind conceit or superiority complex in some in developed countries and in anti-globalization and governance deficiency is badly damaging international stability, security and common development. Public health weakness, climate change, environment worsening, energy crisis and world strategic security equilibrium eroding are joining to produce dire impact on survival of humanity. China, as a major power for peace and common development, keeps on in its new phase of reform, opening-up and modernization drive as only major economy in the world achieving positive growth since Covid-19 and actively promotes call for greater international cooperation. While US in its new world strategic adjustment wrongly defining China as major rivalry in recent years being engaged in trade wars and unilateralistic behaviors, its president elected J. Biden calls for unity, dialogue and healing to build back better. The world is waiting to see how the only superpower in new administration

would proceed to work with other powers leading inclusively conducive to international peace, security and development and cooperation. International society is worried with too growing elements of instability and uncertainties and hope the unity and cooperation of the major powers.

China will continue with its socialist road with Chinese characteristics, pushing forward reform and opening-up, promoting international win-win cooperation with its multi-advantages such as mega-scale and resilient economy, gigantic domestic market, fast growing comprehensive industries and hard-working people. Its capability to deal with challenges has grown while it still needs to make long time effort to tackle hurdles in its domestic construction, adapt external and global system and rules upgrading in development. It also needs to accumulate more experiences and learn from friends and partners in its interaction with the rest of the world.

The basic assessment of the external global environment by the Chinese government is still that the opportunities are bigger than challenges with challenges more complicated and severe, it will keep marching under the guidance of Xi Jinping's thought in foreign affairs and policies, carry out new development ideas and build up new development setup attaching importance of

both domestic and external markets. The report suggests that China enhance bottom-line planning, to defend core interests, coordinate efforts for national security, development and world public understanding and support and ensure so as to fend off any systemic risks and problems rising concerning nation's new phase of modernization march and to work with countries in the world for building up a world community of shared future. China needs to raise opening-up level, participating actively in international governance reform, share China's stories in promoting people-to-people exchanges, protect firmly national interests in sovereignty, security and development, facilitate free trade, strengthen ties with its neighbors, BRICS countries and all of China's friends and partners, make efforts in shaping major economies 3 plus one ties of China, Europe, US and Japan. Authors also point out that China shall encourage a high-quality B.& R. initiative development, and to build a global society with the rest of the world of lasting peace, general security, common prosperity, open and inclusiveness, clean and beautiful. The focus will be on ensuring a high-quality development of the Fourteenth Five-Year Plan and good start of all-out construction of socialist modern China.

Keywords : world system ; major powers relations ;
China-US relationship; 3+1 economies structure; Belt and Road
Initiative; South East Asia

The General Trend and Characteristics of the World Economy

Liu Xiaoguang

Abstract : The COVID-19 has changed the trend of the world economy, and the world is on the dangerous edge of “high debt, high risk, negative growth and negative interest rate”, reaching a new turning point and is struggling to find a new fragile balance point. In the short and medium term, with the gradual extinction of the epidemic and the full restart of the economy, the operation logic of the world economy will undergo a major change, which will have a complex impact on China’s export demand and the new development pattern of “double cycle”. We should remain cautiously optimistic about the world economic situation, especially keep a clear understanding of the complicated and diversified impact of the external environment in the next few years. In the medium and long term, the great changes not seen in the world in a century have entered an accelerated period. The long-term stagnation of the world economy is further sustained, and countries have not yet found a way to achieve strong growth. At the same time, the epidemic has exacerbated the deterioration of many traditional

problems. While China's growth momentum is far more than that of the United States, the development momentum of the United States is also far more than that of the core European countries and Japan. Europe, the United States and Japan are not "monolithic". In the process of world economic recession and pattern changes, a new cycle of great power conflicts has been fully opened, and the game between China and the United States has entered a critical period of transformation from asymmetry to symmetry. In order to adapt to the characteristics of anti-globalization and post epidemic era, we need to pay more attention to the dimension of endogenous engine and security on the basis of traditional development concept.

Keywords : Covid-19 ; The world economy ; Sino-US relations ; Big power game

International Security amid the COVID-19 Pandemic

Zuo Xiying Tan Shujun

Abstract: The outbreak of COVID-19 pandemic triggered the global public health governance crisis, and the international security is undergoing great changes. The strategic competition of great powers is becoming more and more intense, regional wars and conflicts are emerging, and the international arms control regime is on the verge of collapse. In this round of changes of international security, the situation of power politics and geopolitics has become increasingly prominent, and ideological struggle and alliance politics are notable. In the future, the international security will be deeply affected by the technological revolution, which will further change the form of war between great powers. Meanwhile, the power shift between China and US is accelerating. Affecting by the COVID-19 pandemic, and US-China confrontation are further intensified. In addition, the continuous fermentation of terrorism, the serious impact of public health security on the world, and the new vaccine competition among great powers make non-traditional security issues an important factor affecting the competition between great powers.

Keywords : COVID-2019 ; Strategic ; Competition ;
International Security; No-traditional Security

Russia's Economy, Politics and Diplomacy in the Pandemic of Covid-19

Liu Xu Yan Rong

Abstract : In 2020, the outbreak of Covid-19 around the world changed the economic, political and diplomatic landscape of Russia profoundly. In terms of economy, due to the suspension of economic activities and the collapse of international oil prices, Russia's overall macro-economy has declined sharply. The Russian government has formulated relevant policies for individuals, enterprises, agriculture, manufacturing and oil-gas industries, and made up the budget balance by issuing national debts. On the political side, the constitutional referendum and annual local elections were held successfully, while two outbreaks of mass protests were notable. In diplomacy, the outbreak of the epidemic and the poor performance of Europe and America in fighting against the epidemic had a great impact on Russia's foreign policy, and Russia's important bilateral relations also show some new changes.

Keywords : Covid-19; economic recession; diplomatic policy

The Trends of U.S. Politics and the Adjustment of Its China Policy After the 2020 Presidential Election

Diao Daming

Abstract: The 2020 U.S. presidential election was a "non-open" election under the special background of COVID-19 pandemic. Due to the failure in pandemic prevention and control, Donald Trump lost support from vital voters among key states, which caused the failure of his reelection. Even under the impact of the pandemic, both Biden and Trump received record popular votes. But Biden's advantage was not as expected, which highlighted the polarization in the current U.S. politics. Facing pressures such as the politically polarized public opinion, an ineffectively controlled Congress, and the divided Democrats, it will be difficult for Biden in office to swiftly fulfill his campaign promises such as pandemic prevention and control, economic recovery, as well as foreign policy adjustments. In terms of the direction of U.S. strategy towards China, the new Biden administration will change the tactics and orders of priority under the framework of "competition between major powers" instead of seeking a comprehensive or major shift. In

the future Sino-US relations, there will be alleviation of certain issues and increasing risks in other areas such as ideology at the same time.

Keywords: 2020 U.S. Presidential Election ; Biden Administration ; Challenge at Home and Abroad ; U.S. China Policy

The Entry into Force of the Regional Comprehensive Economic Partnership Agreement and Energy Cooperation within the Asia-Pacific Economic Cooperation

Xu Qinhua Yuan Miao

Abstract : Since 1989, the APEC economies have carried out a series of multilateral energy cooperation within the mechanism. The cooperation has a solid foundation and great potential because of the characteristics, including increased green development demands, higher complementarity of energy cooperation, more important role of sub-regional cooperation to the regional development, and the fundamental role of energy cooperation initiative. On 15 November 2020, the Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) was concluded, establishing the largest free trade area covering 15 economies. The signing of the agreement has effectively upheld the principles of multilateralism, promoted the establishment of the Common Asian energy Market, optimized the cooperation contents and fields, expanded cooperation entities, and maintained the transparency and facilitation of trade and investment. The

free trade area of RCEP is conducting the “spillover” effect towards APEC energy cooperation mechanism. It can not only meet the demands of energy cooperation and green development, but also improve the effectiveness of the existing energy cooperation initiative. In addition, the institutionalized energy cooperation will also be established in the new context.

Keywords : APEC ; RCEP ; International energy cooperation; regional energy cooperation

The current situation, fundamental problems and future changes of the international monetary system

Wang Jinbin

Abstract : The fundamental problem of the current international monetary system dominated by US dollar and followed by euro is over elasticity. The autonomy of fiscal and monetary policies of the United States and Europe determines that the US dollar and euro as global "public goods" will harm the interests of other global economies. The ability of other economies to provide more and safer alternative assets on a global scale is the basic bargaining chip for substantial changes in the international monetary system. The key point of RMB internationalization is to provide more safe and high-quality assets, implement the "double track system" in the opening of financial accounts, realize the RMB internationalization strategy of seeking progress while maintaining stability, and participate in the reform of the international monetary system.

Keywords: Dollar System; Excessive Elasticity; Safe Assets

The Impact of Developed Countries' Tightening the Inflow of Foreign Capital in High Tech Field on China's Technological Progress

Liu Qing Wang Junli

Abstract : In the process of promoting industrialization in China, investment in the technology field of developed countries is an important way for China to acquire external high-tech, but it is obviously blocked at present, which needs to be paid great attention to. It has been found that: first, the United States, the European Union and Japan are generally tightening restrictions on foreign investment in high-tech fields; second, in the future, the intensity of investment restrictions in developed countries is likely to further improve and the coverage is likely to further spread; third, investment restrictions show a discriminatory tendency against China; fourth, China's investment in high-tech fields in the United States, the European Union and Japan has declined significantly and rapidly. We suggest that: first, we should strengthen systematic information work of technology ,fully understand ourselves and the others; Second, we should carefully study relevant laws and carefully select investment targets; third, we should strengthen bilateral trade

cooperation to create a higher level of strategic partnership; fourth, we should adjust our strategies to seek new paths for technology acquisition and R & D innovation; fifth, the central and local governments should take actions together, and strengthen domestic technological innovation and reduce the risk of external constraints.

Keywords: restrictions on foreign capital inflow ; outward investment ; technological progress

JEL Classification: E22, E61, F21

Seize the Time Window for China's Peak Shifting Development under the Epidemic Situation

Mao Zhenhua

Abstract: The rapid development of the adjustment of US's China policy during the Trump's period is due to the change of its basic understanding of China, which regards China as the main competitor. Even if Biden takes office, this adjustment will not be easily changed. However, it is not easy for the United States to completely decouple itself from China, and it is impossible to fully mobilize its so-called allies to exert comprehensive pressure on China. We should seize the time window of China's peak shifting development under the influence of the epidemic, adhere to peaceful development, take advantage of China's opportunity to become the world's only major economy with positive economic growth in 2020, promote dialogue and cooperation with major entities, and also promote dialogue with the United States, so as to strive for greater space for China's economic and social development.

Keywords: Decoupling; Peaceful Development; China-US relations

The Global Consensus on Carbon Neutrality and New Political and Economic Competition

Liu Xu

Abstract: In the second half of 2020, a global consensus on carbon neutrality has been realized with the leading role of major economies. After national announcements on the timetables of net zero emission, the energy, carbon-intensified and financial sectors followed in and proposed the business version. The main factors of this global consensus are the Covid-19 pandemic and the advancement of technology. The future global competition has transformed into a new form with the mixture of resources, technology and notions. China should take measures to actively be involved in the global climate governance, promote the green technological innovation and global diffusion, keep on the concepts of sharing and openness, and stimulate the creativeness of business sectors, to adapt to the new challenges.

Keywords: Carbon Neutrality; Energy Transition; Green Technology

Enhancing Mutual Understanding in the Global New Normal

Yue Xiaoyong

Abstract: It gets all the more significant in current world situation in the Covid-19 pandemic to enhance public diplomacy and international communication. PD is a government-to-public process and to speak and communicate with the public in countries across the world. As China enters new phase in its national socialist modernization, to strengthen mutual understanding externally should be given the same level importance with that of national security and development. Public understanding means public opinion, which means better public interaction and communication with timely information sharing. The efforts require winning public understanding and support from international society regarding the real conditions, road of development, rights of the Chinese people to strive for happy life and public policies of China. Public diplomacy and people-to-people exchanges are to be strengthened to share true stories of China, clear up mis- or dis-information and counter negative smears by enhancing interaction with world public to show China's narratives in its national modernization drive and

win-win cooperation.

Public diplomacy is integrated part of the whole nation's foreign affairs, and also a fresh leap and expanding in China's diplomacy after the periods of early people-to-people diplomacy and later on expanded government-to-government diplomacy, which attaches importance to grass roots and government establishment. PD focuses on the Government to general public process by speaking directly or through media and face to face exchanges. As both long time and daily work, with its striking successes in its reform, opening-up and development and new experiences, China need to make fresh double endeavors in its PD to win more understanding and support from countries around the world.

Keywords : public diplomacy ; G-to-G diplomacy ; people-to-people diplomacy; public opinion; China story; China's narrative; media and Communication

New Media in Constructing the Advantage of Public Diplomacy Unique role

Zhu Dan

Abstract : The spread of the Covid-19 pandemic , the undercurrent of anti-globalization, and the continued downturn in the global economic situation, make the international public opinion environment facing our country extremely complex, western populism, regional protectionism rise ," China threat theory "is rampant, Western countries, especially the United States, use various means of public opinion to frame and transfer contradictions. How can China give full play to the unique role of new media in building the advantages of public diplomacy and mastering the initiative of public opinion, seize the opportunity of the overseas layout of the Internet and new media platforms, and give full play to national strength. Taking new media as the main platform and channel for spreading Chinese culture and guiding international public opinion is worthy of active exploration and bold breakthrough.

Keywords: public diplomacy; new media; unique role; internet platform overseas layout; state-led; chinese cultural soft and skillful power; main platform

致 谢

经过大家的共同努力，人大国发院世情研究中心首次发布了《当前全球形势演变与前瞻·2020-2021》报告，谨衷心感谢中国人民大学领导和人大国家发展与战略研究院领导和老师们的悉心指导和大力支持。中心自2019年10月成立以来，聚焦世界形势和关乎中国外部环境的热点国家、地区和研究问题的研究，促进有关学术和公共政策探讨和交流，开展学术合作。在此也诚挚感谢国家有关部委、地方省市领导和专家的热情关心、指导和支持，感谢国内有关高校及其智库老师和学者的帮助支持以及北美、欧洲、亚洲等地区国家和香港地区有关智库媒体的支持与合作。在新的一年里，中心将继续推进各项研究，加强交流与协作，聚焦国家与时代需要，为促进中外人文和思想沟通以及增进与各国各界相互了解、友谊与合作而尽绵薄。

世情研究中心

2021年元月20日

Gratitude

Through joint efforts of all sides, *2020-2021 Report of the Review and Outlook for the Change of Global Situation and Powers Structure* comes out. The Center of Global Study would express its hearty gratitude to the leadership, support and guidance of Remin University of China (RUC) and with it the faculties of Academy of National Development and Strategy (NADS) as well as departments concerned in RUC. Since October of 2019 when the Center set up with support of NADS, it has followed the needs of the nation and professional guidelines of NADS, one of the top think tanks of China, focus its efforts on issues of global significance with especial attention to hot subjects concerning international environment from major powers in the major regions in fields of global governess and strategic power structure. For all our work many thanks also go to help and support from relevant central government ministries, local provinces and cities concerned, national think tanks and universities, as well as those academic or public policy research institutions and media from countries of Asia, Europe and Americas. It all has started with zero to one and now up to grow. With the new year of 2021 stepping in, the center will continue both to enhance its independent research and work with partners in our exchanges and cooperation in both academic and public policy studies to promote mutual

understanding and professional studies for world peace and common development of shared future for mankind.

Center of Global Study

January 20th, 2021

人大国发院简介

中国人民大学国家发展与战略研究院（简称“人大国发院”）是中国人民大学集全校之力重点打造的中国特色新型高校智库。现任理事长为学校党委书记靳诺教授，院长兼首席专家为校长刘伟教授。2015年人大国发院入选全国首批“国家高端智库”建设试点单位，并入选全球智库百强，2018年初在“中国大学智库机构百强排行榜”中名列第一。

人大国发院积极打造“小平台、大网络，跨学科、重交叉，促创新、高产出”的高端智库平台，围绕经济治理与经济发展、政治治理与法治建设、社会治理与社会创新、公共外交与国际关系四大研究领域，汇聚全校一流学科优质资源，组建跨学科研究团队，对中国面临的各类重大社会经济政治问题进行深度研究。

人大国发院以“中国特色新型高校智库的引领者”为目标，以“国家战略、全球视野、决策咨询、舆论引导”为使命，扎根中国大地，坚守国家战略，秉承时代使命，致力于建设成为“最懂中国的世界一流大学智库”。

中国人民大学国家发展与战略研究院 世情研究中心简介

中国人民大学国发院世情研究中心成立于 2019 年，围绕国际关系和中国外交政策领域，立足国家改革开放和发展需要，聚焦世情全局与重点地区和国家、重点问题变化的战略性影响和新动向，关注中国外部环境的安全和风险。中心贯彻习近平中国特色社会主义思想和外交思想，在中国人民大学和国家发展与战略研究院指导下工作，依托中国人民大学各学院优秀研究力量，促进与国内外公共部门和社会研究机构交流，诚邀各方专家学者，开展世界政治经济、国际关系和国际战略、全球治理等前沿和重大问题研究，举办研讨会、闭门会和论坛，形成学术、政策和公共外交成果，为新时代新阶段中国全面建设社会主义现代化国家服务。

The Center of Global Study (CGS) was set up in 2019 supported by the National Academy of Development and Strategy (NADS) in Renmin University of China, with the mission for academic and public policy study on outstanding issues of China's foreign policy, world politics and international relations, focusing on global strategic landscape and new trends. The CGS carries out its research by independent study and cooperation with its public and social partners and makes efforts for public education through seminars, interviews and international

exchanges to promote China's national modernization drive and its relationship with the rest of the world for global peace, security and common development.