

# 全球秩序重组与国际制度竞争的回归 ——2021年中国经济外交形势分析

罗仪馥 赵 岚

**摘 要：**2021年，新冠疫情延宕反复和大国战略竞争加剧，为中国经济外交带来诸多挑战。虽然全球经济开始有所复苏，但全球高通胀等问题对于经济复苏的干扰仍不容小觑。新上任的拜登政府加大对华战略竞争力度，重新回归多边主义，并在技术、价值观、基建等领域全面构建排华联盟，由此掀起新一轮国际制度竞争热潮。在此背景下，中国参与国际经济协定的进展喜忧参半。在RCEP终于达到生效门槛，中国也积极申请加入CPTPP和DEPA的同时，中欧投资协定却遭遇重大挫折。在国际制度竞争回归潮中，中国在经济外交上持续积极作为。除了加速构建制裁与反制裁制度体系外，中国在全球层面加强参与或引领贸易、公共卫生、气候与环境、国际税收治理以及“一带一路”相关制度建设，在区域层面重点强化中国在亚太、中亚、欧亚与非洲等地区治理机制中的引领作用。而在双边层面，虽然中国对英国、日本、澳大利亚等国的经济外交先后遇阻，但对东南亚各国和俄罗斯等周边国家的经济外交取得可观成效。

**关键词：**中美战略竞争；国际制度竞争；经济制裁；基建外交；数字经济

**作者简介：**罗仪馥，中国社会科学院世界经济与政治研究所助理研究员；  
赵岚，中国人民大学国际关系学院博士生。

2021年，全球新冠疫情跌宕起伏与中美战略竞争持续升级是世界形势的两大基本特征。一方面，全球经济启动修复式增长，但各国在下半年

---

基金项目：中国人民大学2020~2022年度明德研究品牌计划“中国经济外交的理论与实践”（项目编号：14XNJ006）。本文是中国人民大学经济外交研究中心2021年度报告，感谢李巍教授的指导意见，研究中心的刘露馨、孙忆、孔繁颖、赵菩、王丽、穆睿彤、李珂译、何岸峰和林雯懿对本文亦有贡献，特此致谢。感谢匿名评审专家和编辑部对本文提出的批评和修改意见，文责自负。

病毒变异与疫情延宕之下又面临不同程度的增速滞缓压力，世界主要国家经济复苏态势的分化正在加速国际经济格局的变迁，并进一步推动全球秩序的重组。另一方面，拜登政府调整特朗普政府的对外战略，由单边主义回归多边主义，继续全方位开展对华战略竞争，并推动国际制度竞争重新成为大国竞争的主要工具。在此背景下，中国经济外交承受巨大压力，但也创造了诸多亮点，包括推动中老铁路建成通车，完善制裁与反制裁外交制度体系，开始寻求参与数字经济治理等。这些亮点不仅是当前中国经济外交的主要成就，也是未来中国在全球变局中开创新局的关键着力点。

## 一、2021年中国经济外交的基本背景

2021年全球经济开始有所复苏，但伴随着下半年毒株变异与疫情形势的恶化，世界经济中一些潜留问题逐渐显露。与此同时，美国总统拜登正式上任后，全面加强对华战略竞争。这构成了2021年中国经济外交的两大基本背景。

### （一）疫情之下全球经济承压前行

一方面，世界经济开始复苏。2021年世界经济整体增长5.9%，主要经济体国内生产总值（GDP）增长率总体较为可观（详见表1）。国际贸易也有所回温，世界货物与服务贸易总量全年估计实现9.7%的增长。<sup>①</sup>其中，中国的表现较为亮眼。在GDP增长率高达8%的同时，中国对外贸易规模稳步扩大，全年进出口总额为6.05万亿美元，同比增长30%。<sup>②</sup>

另一方面，世界经济复苏的背后也潜留一些隐患。首先，全球大宗商品供需失衡问题突出，导致其价格普遍上涨。截至12月，能源价格同比增长约76.8%，而金属与矿物等非能源产品价格同比上升17.1%。<sup>③</sup>其次，全球通胀数值高且波及范围广。2021年，全球整体通胀率达到4.35%，创

① “World Economic Outlook”, International Monetary Fund, October, 2021, p.5, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/10/12/world-economic-outlook-october-2021>

② 《2021年12月进出口商品国别（地区）总值表（美元值）》，中国海关总署，2022年1月18日，<http://www.customs.gov.cn/customs/302249/zfxgk/2799825/302274/302277/302276/4127455/index.html>

③ 详细数据请参见CEIC数据库，<https://www.ceicdata.com/en>

表 1 世界主要经济体 GDP 增长率 (%)

国家/地区	2020 年	2021 年	2022 年
发达经济体	-4.5	5.2	4.5
新兴市场与发展中经济体	-2.1	6.4	5.1
中国	2.3	8.0	5.6
美国	-3.4	6.0	5.2
欧元区	-6.3	5.0	4.3
英国	-9.8	6.8	5.0
俄罗斯	-3.0	4.7	2.9
日本	-4.6	2.4	3.2
印度	-7.3	9.5	8.5

数据来源:IMF, World Economic Outlook, October 2021, p. 5。

2016年以来的新高。<sup>①</sup>其中,以美国和欧盟为代表的发达经济体通胀问题最为突出,2021年以来通胀率总体上逐月攀升,至年底已分别高达7.04%和5.15%(详见图1)。<sup>②</sup>再次,国际金融市场在大宗商品价格上涨、全球高通胀等因素的扰动下进一步累积或显现脆弱性。具体表现为:全球股市疯狂上涨;债券市场动荡不安,大多数主要债券市场的回报率为负;加密货币暴涨暴跌,风险难控等。

(二) 中美战略竞争持续升级

在全球层面,美国不断加大对华竞争力度,同时在少数领域维持与中国的合作。第一,主导设立美欧贸易和技术委员会与召开供应链峰会,构建排华技术与供应链联盟。美国对华战略竞争的重要内容是技术压制,<sup>③</sup>而拉拢盟友与伙伴构建联盟是其主要手段之一,具体包括举办美欧贸易和技术委员会部长级会议,<sup>④</sup>主办芯片峰会,以及在二十国集团(G20)峰

① “Global Inflation Rate from 2016 to 2026”, Statista, January, 2022, <https://www.statista.com/statistics/256598/global-inflation-rate-compared-to-previous-year/>

② 详细数据请参见 CEIC 数据库, <https://www.ceicdata.com/en>

③ 李巍,李玟译:《解析美国对华为的“战争”——跨国供应链的政治经济学》,载《当代亚太》2021年第1期,第4页。

④ “U.S.-EU Trade and Technology Council Inaugural Joint Statement”, The White House, September, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/29/u-s-eu-trade-and-technology-council-inaugural-joint-statement/>

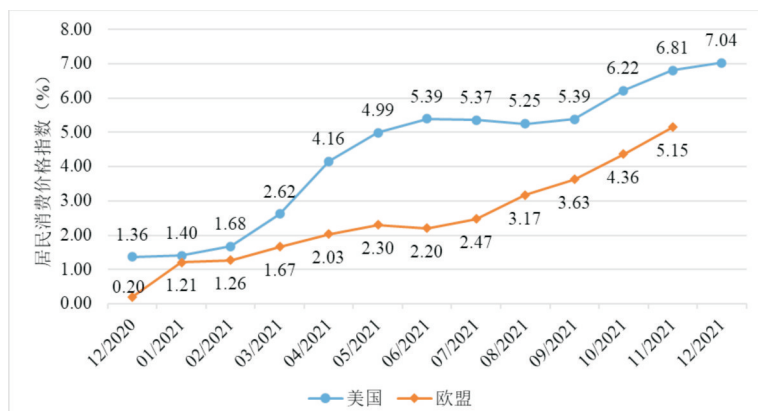


图2 2021年美国与欧盟居民消费价格指数(同比月度)

数据来源: CEIC 数据库。

会期间邀请除中国外的10余个G20成员参加全球供应链弹性峰会等。<sup>①</sup>第二,主持召开民主峰会,构建排华价值观联盟。拜登政府声称要通过这一峰会“将民主国家团结起来”,实际上意在以价值观为旗帜来扩大与加固其伙伴网络,进而孤立中国、俄罗斯等竞争对手。<sup>②</sup>第三,加大基建外交力度,谋求在全球范围内与中国形成基建竞争之势。美国通过七国集团(G7)发布“重建美好世界”(Build Back Better World,简称B3W)全球基础设施计划,作为抗衡中国“一带一路”倡议的替代性方案,为低收入国家提供“透明、可替代性的”基础设施投资。<sup>③</sup>第四,主办领导人气候峰会,联合中国共同引领全球气候治理。拜登政府发起领导人气候峰会,主动邀请中方出席,并与中国在控制全球气候变暖、增强气候安全等方面表现出一致决心。

在区域层面,亚太是美国对华博弈的核心地区,拜登政府全力推进的“印太”战略正是其经略亚太地区的主要抓手。第一,以澳大利亚、印度、日本和韩国为主要支点,由南至北搭建“印太”战略的核心骨架。其

① 刘露馨:《美国科技战略的变革及前景》,载《现代国际关系》2021年第10期,第40-41页。

② “Participant List”, State of Department, November, 2021, <https://www.state.gov/participant-list-the-summit-for-democracy/>

③ “President Biden and G7 Leaders Launch Build Back Better World (B3W) Partnership”, The White House, June, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/12/fact-sheet-president-biden-and-g7-leaders-launch-build-back-better-world-b3w-partnership/>

主要举措包括推进美日澳印四方安全对话等机制建设，同英国、澳大利亚签署三边安保联盟协定（AUKUS），以及派出多位高级官员对日本、韩国、印度等密集展开访问等。第二，将东南亚打造成为“印太”战略的前沿阵地。2021年，拜登政府多位高级官员密集访问新加坡、越南、菲律宾、泰国等东南亚主要国家，拜登总统还以视频方式出席美国—东盟峰会，并在会上强调，美国与东盟的合作伙伴关系是维持“一个自由与开放的印太地区”的关键。<sup>①</sup>这是美国总统时隔四年再次出席东盟系列峰会。

在双边层面，美国对华竞争态势持续加强。第一，中美高层与高级官员保持一定频度的互动，但难以促成实质性合作，中美贸易谈判也未能重启。第二，美国对中国的经济制裁与“技术战”加码，中国的制裁与反制裁外交也日趋成熟。拜登政府频繁在半导体、数据安全、生物医药等关键的科技领域对中国企业实施制裁，并持续扩大制裁范围。对此，中国政府也展开系统性反制，先后出台《阻断外国法律与措施不当域外适用办法》和《反外国制裁法》，并公开制裁多名美方官员。第三，以滴滴赴美上市几经波折为标志，中美金融关系发生异动。在中美各自竖起的监管高墙下，以滴滴为代表的已经在美上市或准备赴美上市的中企都面临着严峻的国家安全审查。<sup>②</sup>美国证交会还于12月初发布了《外国公司问责法》的实施细则，对赴美上市企业的信息披露和审计材料做出明确规定。<sup>③</sup>多家中国企业自美退市的压力日益增大。

## 二、中国参与国际经济协定的进展

参与国际经济协定是中国经济外交的主要形式之一。2021年，中国围绕自由贸易协定（FTA）的外交持续提质增效，并积极参与数字经济这

① “Remarks by President Biden at the Annual U.S.-ASEAN Summit”, The White House, October, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/10/26/remarks-by-president-biden-at-the-annual-u-s-asean-summit/>

② 滴滴赴美国上市的经历颇为周折：7月2日，在中国滴滴公司在美国纽交所上市交易两天后，中国政府对以滴滴为首的互联网科技企业展开网络数据安全审查；12月，滴滴公司又宣布从美国退市，并启动在香港上市的准备工作。

③ “Statement Holding Foreign Companies Accountable Act: Final Amendments”, U.S. Securities and Exchange Commission, December, 2021, <https://www.sec.gov/news/statement/gensler-statement-hf-cao-120221>

一新兴领域的国际协定，但投资领域的关键协定——中欧投资协定则遭遇挫折。

### （一）FTA 外交频度减少但质量上升

2021年，中国围绕FTA开展的经济外交活动大幅减少，其重心不在于继续扩大既有的自贸伙伴网络，而是转向寻求自贸协定“质”的突破，即加快提升中国自贸网络的规则水平。截至2021年底，中国已签署的自贸协定达21个，<sup>①</sup>另有10个自贸协定正在谈判中，8个协定正在研究中。

在区域层面，中国主动对接更高标准的国际贸易投资规则。推进《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）落地生效是2021年中国FTA外交的重点所在。在2020年底签署协定之后，中国抓紧推进国内制度的改革与调适，并成为最早完成RCEP国内审批的非东盟成员国，在各成员国中产生了良好的示范效应。不仅如此，在与东南亚国家的多次外长互访场合，以及东亚系列会议等多边平台上，中方无不强调与鼓励各成员国加快国内审批流程，推动RCEP尽快生效。截至2021年底，文莱、柬埔寨、老挝、新加坡、泰国、越南6个东盟成员国和中国、日本、新西兰、澳大利亚4个非东盟成员国已正式提交核准书，达到协定生效门槛，RCEP于2022年1月1日首先对这10个国家生效。

此外，中国提交了申请加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）的书面信函。CPTPP是迄今为止开放程度和规则水平最高的自贸协定，在自由贸易的深度和广度上都超过了RCEP。客观而言，目前申请加入CPTPP对中国改革开放带来更大压力，但通过主动加入并尽早实现规则对接，中国可以为未来引领国际经贸规则变迁做好准备，同时抢先破解未来中国可能面临的规则围堵。

在双边层面，中国与新西兰、新加坡、韩国、挪威的FTA谈判各有进展。除挪威与中国进行的是FTA谈判之外，其他三国与中国的谈判主要围绕自贸规则升级展开。中国与新西兰于2021年1月正式签署了自贸升级议定书。除对原协定的贸易规则进行升级外，协定还新增了电子商务、政府采购、竞争政策、环境与贸易等四个领域。中国与新加坡、韩国则主要聚

---

<sup>①</sup> 本报告涉及的自贸协定是经济外交意义上的，主要指国家行为体层面的经济往来。港澳台地区同属于一个中国，不适用经济外交的概念，故不将《内地与港澳更紧密经贸关系安排》列入考察范围。



焦于以负面清单模式推进服务贸易和投资自由化谈判。负面清单是中国推进制度型开放的必要方式，也是统筹发展与安全战略的重要一环，未来可能成为中国参与 FTA 谈判的重要模式。

## （二）积极参与数字经济伙伴关系协定

2021 年，中国申请加入《数字经济伙伴关系协定》（Digital Economy Partnership Agreement, DEPA），对国际经济协定的参与开始拓展至数字经济领域。DEPA 是新加坡、新西兰和智利三国于 2020 年 6 月 12 日签署的一项旨在促进数字经济和数字贸易发展的新型国际贸易协定，申请加入其中对中国而言具有深远的战略意义。

首先，有利于中国在新一轮中美数字贸易规则竞争中占据有利位置。在上台之初，拜登政府就致力于研究一项涵盖印太主要经济体、并将中国排除在外的数字贸易协议，以作为 CPTPP 的替代性方案。2021 年 10 月，拜登在美国—东盟峰会上提出“印太经济框架”（IPEF），内容涵盖贸易便利化、数字经济和技术标准等，就被视为数字贸易协议的雏形。在此背景下，中国率先申请加入 DEPA，其实是对美国试图建立排华性数字经济框架的预警性反制，有利于中国在亚太地区经贸规则制定和中美数字经济规则竞争中赢得先机。

其次，这是中国参与全球数字经济治理的重要举措，有助于提升中国的全球数字经济规则制定话语权和影响力。2020 年中国的数字经济规模为 5.4 万亿美元，位居世界第二（仅次于美国），<sup>①</sup>数字经济正成为中国国内经济发展和对外经济合作的重要增长点与着力点。由于当前很多国家的数字经济还处于发展初期，全球并未形成系统的数字经济规则，中国率先加入 DEPA，未来可以在亚太乃至全球数字经济治理规则的制定中发挥更大的能动性。

最后，彰显中国深化改革开放的决心。加入 DEPA 有助于中国发挥海量数据和丰富应用场景的优势，利用全球要素资源，简化国家之间的商品和服务贸易，降低交易成本，最终提高中国在数字经济领域的对外开放度。另外，DEPA 在数据储存与跨境传输、知识产权保护、数据隐私保护等领域设立了较高标准，加入其中也将倒逼中国继续深化国内改革，以便

---

<sup>①</sup> 《全球数字经济白皮书——疫情冲击下的复苏新曙光》，中国信息通信研究院，2021 年 8 月 2 日，第 14 页，[http://www.caict.ac.cn/kxyj/qwfb/bps/202108/t20210802\\_381484.htm](http://www.caict.ac.cn/kxyj/qwfb/bps/202108/t20210802_381484.htm)

对接国际高标准数字经贸规则。

### （三）中欧投资协定遭遇挫折

中欧投资协定在2020年12月如期结束谈判。这是一份包括知识产权保护、劳工待遇和服务贸易等诸多敏感议题的全面协定，也是中欧在市场经济与企业管理上的深层次制度对接。但随着2021年美国拜登政府的上台和美欧关系的改善，中欧投资协定遭遇了重大挫折。

拜登政府上台后，极力拉拢欧盟以所谓“维护人权”为由展开对华制裁。2021年3月22日，美国国务卿布林肯在赴欧参加北约外长会议前宣布了对2名新疆官员的制裁，欧盟、英国和加拿大也在同一天宣布了类似的制裁措施。其中欧盟对中国4位治疆官员和1个实体实施了制裁，这也是其在近30年来首次对中国采取制裁措施。当天，中方宣布对包括议员和学者在内的10名欧方人士及4个实体进行反制裁。在中欧相互制裁的背景下，欧洲议会于5月20日宣布冻结中欧投资协定的审议程序，直到中国解除对欧制裁。

理解中欧投资协定从顺利结束谈判到遭遇挫折这一变化的成因，需要将其置于中美欧大三边关系之下。在处理对华关系中，欧盟通常需要在利益与价值、务实与原则之间作出艰难抉择，这是多年来困扰欧盟制定对华政策的根本问题之一，而中欧投资协定的曲折进展正是该问题的现实写照。一方面，欧盟非常重视对战略自主性的追求，即根据具体议题、根据自身利益来自主选择与中国或者美国合作，<sup>①</sup>而较少受到外来因素的干扰。但另一方面，欧盟希望通过加强跨大西洋合作来应对中国带来的挑战，因此面对拜登政府拉拢欧盟共同制衡中国的迫切意愿和频繁行动，也在一定程度上予以配合。这就可以解释为何欧盟在2020年底不顾美国的警告与中国宣布完成中欧投资协定谈判，却又在2021年3月与美国及其盟友协调，共同对中国实施人权制裁，并最终导致中欧投资协定被搁置。

## 三、中国推动解决全球治理赤字

全球治理是中国在全球层面开展多边经济外交的主要载体。2021年，

---

<sup>①</sup> 房乐宪、殷佳章：《欧盟的战略自主追求及其国际含义》，载《现代国际关系》2020年第11期，第57-63页。



中国在贸易、气候变化与环境、公共卫生和国际税收等多个领域积极参与全球治理，并在“一带一路”外交方面持续发力，为破解当前的全球治理赤字难题做出独特贡献。

第一，坚持WTO在全球贸易治理中的主导地位，大力支持与推进WTO改革。一方面，中国发起倡议维护WTO在国际贸易领域中的规则主导权。3月，中国商务部主办“APEC支持WTO电子商务谈判”研讨会，旨在延续APEC支持多边贸易体制和WTO的重要传统，助力WTO制定新规则。9月，在金砖国家经贸部长会议以及随后召开的金砖国家领导人峰会中，中国也与各成员国共同强调要维护以WTO为基石的多边贸易机制。另一方面，中国积极地向WTO输送人才，提升中国对国际机构运作的参与度。中国商务部副部长张向晨被任命为WTO新任副总干事，这进一步巩固了中国与WTO的密切联系，不仅有助于体现与践行中国维护自由开放多边贸易体制的坚定立场，也更便于中国代表广大发展中成员，推动全球贸易体系朝着更公正合理的方向发展。

第二，积极参与甚至领导全球气候变化与环境治理，推动达成实质性合作成果。首先，中国全力推进“双碳”目标与承诺的落实。2021年9月，习近平在联合国大会一般性辩论上宣布中国不再新建境外煤电项目。其次，中国气候外交进行重要机构调整。具体表现为设立气候变化事务特使，还在生态环境部下成立气候变化事务办公室与之配合，提高气候外交专业化水平，争取全球气候变化治理中发挥更大作用。最后，中国政府在全球气候治理平台中积极与各国展开政策协商。10月，《生物多样性公约》第十五次缔约方大会（COP15）在中国昆明举办，中方宣布将率先出资15亿元人民币，成立昆明生物多样性基金。<sup>①</sup>11月，在《联合国气候变化框架公约》第26次缔约方大会（COP26）期间，中国与美国发布联合宣言，并提出共同建立“21世纪20年代强化气候行动工作组”的计划。

第三，在公共卫生治理中发挥日益突出的引领作用。中国加入WHO的“新冠疫苗实施计划”，率先响应“全球合作加速开发、生产、公平获

---

① 《共同构建地球生命共同体——习近平在〈生物多样性公约〉第十五次缔约方大会领导人峰会上的主旨讲话》，中国外交部，2021年10月12日，[https://www.fmprc.gov.cn/zyxw/202110/t20211012\\_9552466.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/zyxw/202110/t20211012_9552466.shtml)

取新冠肺炎防控新工具”(ACT)倡议。<sup>①</sup>中国还主办新冠疫苗合作国际论坛首次会议,并在会上宣布向“新冠疫苗实施计划”捐赠1亿美元。<sup>②</sup>在G20第十六次峰会上,中国又提出“全球疫苗合作行动倡议”,从疫苗科研合作、贸易与分配、金融支持等多个方面提供具体方案。<sup>③</sup>在金砖国家领导人第十三次峰会上,中方也宣布将在年内将再向发展中国家无偿捐赠1亿剂疫苗,助力金砖国家共同应对新冠疫情的挑战。<sup>④</sup>2021年,中国总计对外提供20亿剂,并与30多个国家发起“一带一路”疫苗合作伙伴关系倡议,同19个发展中国家开展疫苗联合生产。<sup>⑤</sup>

第四,积极参与国际税收改革并推动新方案落地。2021年,G20财长和央行行长会议就“更稳定和更公平的国际税收结构”达成历史性协议,这是对近百年来国际税收基本规则的重大改革。根据改革后的“双支柱”解决方案,营业收入多于200亿欧元且利润超过10%的巨型跨国公司所获部分利润将被分配给各个市场国;与此同时,将最低有效税率确定为15%,确保跨国企业至少按最低水平纳税,这一规定适用于营业额超7.5亿欧元的企业。<sup>⑥</sup>在国际税改过程中,中国不仅积极参与G20在相关议题上的情报交换、意见交流与行动协调等工作,而且主动与多个国家的税务部门建立双边税收合作机制,加强国家之间的政策沟通和征管合作,通过“以双边促多边”的方式切实推进国际税收领域的全球治理事业。

第五,以高质量发展为目标,稳步推进“一带一路”国际合作。截至2021年底,中国已与145个国家、32个国际组织签署200多份共建“一带

---

① 《外交部副部长马朝旭在联合国经社理事会“人人享有疫苗”部长级特别会议上的发言》,中国外交部,2021年4月17日,[https://www.fmprc.gov.cn/wjbxw\\_673019/202104/t20210417\\_9137917.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/wjbxw_673019/202104/t20210417_9137917.shtml)

② 《王毅主持新冠疫苗合作国际论坛首次会议》,中国外交部,2021年8月6日,[https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbj\\_673089/zyhd\\_673091/202108/t20210806\\_9175113.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbj_673089/zyhd_673091/202108/t20210806_9175113.shtml)

③ 《习近平在二十国集团领导人第十六次峰会第一阶段会议上的讲话》,中国外交部,2021年10月30日,[https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/202110/t20211030\\_10405545.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/202110/t20211030_10405545.shtml)

④ 《习近平在金砖国家领导人第十三次会晤上的讲话》,中国外交部,2021年9月10日,[https://www.fmprc.gov.cn/zyxw/202109/t20210910\\_9604448.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/zyxw/202109/t20210910_9604448.shtml)

⑤ 《2021年11月12日外交部发言人汪文斌主持例行记者会》,中国外交部,2021年11月12日,[https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt\\_674879/fyrbt\\_674889/202111/t20211112\\_10447449.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/202111/t20211112_10447449.shtml)

⑥ “Third Finance Ministers and Central Bank Governors Meeting”,G20 Information Centre,July,2021,<http://www.g20.utoronto.ca/2021/210710-finance.html>

一路”合作文件。<sup>①</sup>2021年,中国“一带一路”外交在基础设施互联互通和经贸往来等领域持续实现突破。在基础设施方面,除中老铁路建成开通这一关键成就外,中欧班列继续高效运转,2021年1-11月,中欧班列开行约1.4万列,同比增长20.3%。<sup>②</sup>在对外投资方面,全年中国企业对“一带一路”沿线国家非金融类直接投资规模为203亿美元,同比增长14.1%,占同期总额的17.9%,较上年同期上升1.7%。<sup>③</sup>此外,首届“丝路电商”国际合作论坛、“一带一路”亚太区域国际合作高级别会议、“一带一路”国际合作高峰论坛咨询委员会会议等多个机制的顺利创建与运作,也反映了“一带一路”制度化水平正在稳步提升。

#### 四、中国主导增强区域治理效能

2021年,中国的区域性经济外交主要通过参与亚太、中亚、欧亚和非洲区域治理来呈现。中国在其中发挥较大的能力性,持续增强相关区域治理机制的效能。

##### (一) 亚太区域治理

首先,推动APEC在关键与新兴议题上发挥治理作用。6月,APEC第27届贸易部长会议以视频方式召开,参会各方在应对疫情、经济复苏以及加快亚太自贸区建设等方面达成了共识;8月,APEC粮食安全部长级会议召开,此次会议以“新冠肺炎疫情下,APEC经济体保障粮食安全的数字化和创新倡议”为主题;11月,APEC部长级会议和第28次领导人非正式会议相继以视频方式召开,全面涉及数字经济发展、多边贸易体制升级、基础设施联通、保障粮食安全等各个领域的议题,并围绕这些议题达成关键共识或提出共同行动路线图。

其次,继续维护东亚区域治理制度的运作,重在强化中国与东盟合作机制的地位与效能。一方面,东亚地区系列会议照例举行,并围绕共同抗

① 《我国已与145个国家、32个国际组织签署200多份共建“一带一路”合作文件》,中国政府网,2021年12月16日,[http://www.gov.cn/xinwen/2021-12/16/content\\_5661337.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2021-12/16/content_5661337.htm)

② 《1至11月中国推动中欧班列开行约1.4万列》,中国一带一路网,2021年12月24日,<https://www.yidaiyilu.gov.cn/xwzx/hwxw/209497.htm>

③ 《2021年我对“一带一路”沿线国家投资合作情况》,中国商务部,2022年1月24日,<http://fec.mofcom.gov.cn/article/fwyydy/tjsj/202201/20220103239004.shtml>

疫、经济复苏、绿色发展等现阶段重大议题达成诸多共识。另一方面,中国高度重视与支持东盟在地区架构中的中心地位,全面加强中国与东盟在区域治理中的合作。在中国—东盟建立对话关系30周年纪念峰会上,习近平与东盟领导人共同宣布建立中国东盟全面战略伙伴关系。<sup>①</sup>此次会议还就启动技术合作协议谈判与深化科技创新合作、建立蓝色经济伙伴关系、对接数字经济计划、开展自由贸易协定再升级可行性研究等诸多新兴或关键议题达成共识。在区域经济治理稳中有进的基础上,2021年中国与东亚主要经济体的经贸数据增长极为可观。东盟继续保持中国第一大贸易伙伴的地位,双方货物贸易额达8782.07亿美元,同比增长28.1%;中国与日本、韩国的贸易额也分别实现了17.1%和26.9%的增长,各自达到3714.02亿美元和3623.51亿美元,日、韩继续稳居中国第四和第五大贸易伙伴的位置。<sup>②</sup>

最后,推动澜湄合作行稳致远。2021年,中国与中南半岛五国农业、水资源开发与保护、打击跨国犯罪等多个传统议题的合作上持续发力。首届澜湄水果节暨澜湄农业农村发展合作论坛、第二届澜湄水资源合作论坛先后举行,全年中国还与老挝、缅甸、泰国开展多次双边或多边联合巡逻执法行动。此外,中国持续通过提供资金的方式促进流域六国经济社会发展。截至2021年,中方贷款支持中南半岛五国开展了公路机场、电站电网、产业园区等40多个重大基建项目,中方设立的澜湄合作专项基金共支持开展了500多个项目。<sup>③</sup>

## (二) 中亚区域治理

第一,上海合作组织恢复正常运转。一方面,上合组织机制继续在中国与中亚国家的经济合作中发挥着重要作用。2021年,习近平与李克强通过视频方式分别参加了上合组织在塔吉克斯坦首都杜尚别举行的元首理事会峰会和政府首脑理事会峰会,中方还通过上合组织框架下的部长级对

---

① 《习近平在中国—东盟建立对话关系30周年纪念峰会上的讲话》,中国政府网,2021年11月22日,[http://www.gov.cn/xinwen/2021-11/22/content\\_5652461.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2021-11/22/content_5652461.htm)

② 详细数据请参见《2021年12月进出口商品国别(地区)总值表(美元值)》,中国海关总署,2022年1月18日,<http://www.customs.gov.cn/customs/302249/zfxgk/2799825/302274/302277/302276/4127455/index.html>

③ 《外交部:澜湄合作启动五周年将举办近60项庆祝活动》,中国政府网,2021年3月23日,[http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/23/content\\_5595180.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/23/content_5595180.htm)

话机制、合作论坛等多个平台，与上合组织成员国在经贸、地方合作、金融、工业等方面展开更深入的合作。另一方面，上合组织“朋友圈”有所扩大。元首理事会峰会启动了接受伊朗为成员国的程序，并吸收沙特阿拉伯、埃及、卡塔尔为新的对话伙伴。作为中亚集政治、安全、经济与人文各方面合作为一体的区域多边平台，上合组织正在不断扩大其影响力，中国也在上合组织框架下持续深化区域治理合作。

第二，“中国+中亚五国”外长会议机制持续完善。2021年5月，“中国+中亚五国”外长第二次会晤在陕西西安举行，这是该机制自2020年7月正式成立以来，时隔不足一年首次举行线下会晤，也是疫情发生以来中方首次主办的多边外长会议。此次会议成果极为丰硕：会议发表了关于阿富汗问题、共同应对新冠疫情、深化地方合作的三份联合声明，并决定推动建立中国中亚农业合作中心、丝绸之路考古合作研究中心和传统医学中心三个机构，还决定实施“一国一坊”、教育培训、减贫惠农三项计划。同时，中国推动成立“中国+中亚五国”副外长联络组、外长会晤国别指挥部以及其他专门机制等，不断完善制度化建设。

第三，阿富汗邻国外长会首次上线。随着美军从阿富汗撤出，阿富汗和平重建与未来发展问题成为关系中亚区域治理的重点关切。作为阿富汗最大的邻国，中国在帮助阿富汗和平重建和维护中亚区域秩序上尽力作为。9月，首次阿富汗邻国外长会议以视频方式召开，会上中方决定将加快落实2亿人民币的对阿紧急援助，并向阿富汗首批捐赠300万剂疫苗。<sup>①</sup>10月，在第二次阿富汗邻国外长会上，中方表示将帮助阿富汗参与到“一带一路”共建合作中来，呼吁国际金融机构和各类涉阿机制形成合力，重点从人道主义援助、和平重建等经济视角推动同阿合作。<sup>②</sup>

### （三）欧亚与非洲区域治理

亚欧首脑会议继续作为欧亚区域治理的有效平台。因新冠疫情推迟一年的第十三届亚欧首脑会议在11月通过线上视频会议方式举办，李克强在会议上呼吁各国坚持多边主义、深化交流互鉴，携手打造共同发展、共

---

① 《王毅出席首次阿富汗邻国外长会》，中国外交部，2021年9月8日，[https://www.fmprc.gov.cn/wjbzhd/202109/t20210908\\_9604939.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/wjbzhd/202109/t20210908_9604939.shtml)

② 《王毅出席第二次阿富汗邻国外长会》，中国外交部，2021年10月28日，[https://www.fmprc.gov.cn/wjbzhd/202110/t20211028\\_10348761.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/wjbzhd/202110/t20211028_10348761.shtml)



同繁荣的强劲引擎。<sup>①</sup> 亚欧会议作为亚欧两大洲之间最大的政府间合作论坛，其会员国包括中国、日本、韩国、东盟、以及欧盟27国在内的39个国家，自成立以来不断深化各方的政治互信与经贸合作关系，已经成为中国同欧亚各国重要的地区合作平台。

中国—中东欧国家领导人会晤机制（“17+1”）稳中有变。一方面，“17+1”平台继续推动中国与中东欧总体经贸关系的深化。2月，中国以视频方式主办中国—中东欧国家领导人峰会，会议签署了超过35份政府间合作协议、53份商业合作文件。<sup>②</sup> 此后，中国—中东欧国家博览会及中国—中东欧国家小企业合作论坛先后召开，在疫情全球爆发遏制各国交流往来的情况下，中国与中东欧国家的合作逆势而上。但另一方面，中国与立陶宛外交关系恶化成为2021年“17+1”的最大变数。5月，立陶宛宣布退出该机制，声称该机制造成欧盟分裂，还敦促欧盟其他成员国一同退出；8月，中国召回驻立陶宛大使并驱逐对方驻华大使，中立关系已然触底，并对“17+1”机制的运转增添一些阻碍。

中非合作论坛成为中非合作最重要的加速器。11月，第八届中非合作论坛部长级会议召开，各国领导人就国际形势和中非合作前景等重大问题深入讨论。2021年是《中非合作论坛北京行动计划（2019—2021）》的收官之年，同时也开启了未来十五年中非合作的新方向。根据这次会议的协商成果，中国将力争未来3年从非洲进口总额达到3000亿美元，并将提供100亿美元贸易融资额度，用于支持非洲出口。<sup>③</sup> 通过中非合作论坛的高效运作，中国在非洲区域治理中的地位正在迅速上升。

## 五、双边经济外交进退交错

2021年，面对“形色各异”的国家或地区，中国的双边经济外交既迎来新的收获，又触碰新的壁垒。总体而言，中国面向德国、俄罗斯和主要

---

① 《李克强出席第十三届亚欧首脑会议》，中国国务院，2021年11月25日，[http://www.gov.cn/premier/2021-11/25/content\\_5653444.htm](http://www.gov.cn/premier/2021-11/25/content_5653444.htm)

② 详情请见《中国—中东欧国家领导人峰会成果清单》，中国外交部，2021年2月9日，[https://www.fmprc.gov.cn/zyxw/202102/t20210209\\_9604408.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/zyxw/202102/t20210209_9604408.shtml)

③ 《习近平出席中非合作论坛第八届部长级会议开幕式并发表主旨演讲》，中国外交部，2021年11月29日，[https://www.fmprc.gov.cn/zyxw/202111/t20211129\\_10458620.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/zyxw/202111/t20211129_10458620.shtml)



东南亚国家的经济外交稳中有进，面向日本、澳大利亚的经济外交则陷入停滞甚至倒退境地。

### （一）中国与欧洲国家经济外交合作与冲突交织

2021年，中欧投资协定遭遇挫折，使中国与欧盟的关系大幅降温，但双方保留一定的沟通渠道。习近平数次与欧盟领导人举行视频会晤或进行通话，李克强也多次同欧洲企业家举行高级别视频对话会，表达中国致力于促进贸易投资自由化便利化的决心。此外，2月中欧举行首次环境与气候高层对话，4月中欧企业联盟在北京成立，这些机制也成为中国与欧盟保持联系的重要渠道。在此背景下，2021年双方经贸往来维持较好的增长态势，贸易总额达到8281.12亿美元，同比增长27.5%，欧盟依然是仅次于东盟的中国第二大贸易伙伴。<sup>①</sup>

在上述关系基调之下，2021年中国对欧盟成员国的经济外交形势有所分化。首先，中德经济外交与经贸合作展现出强大韧性。中国已连续五年成为德国最大的贸易伙伴（超过荷兰和美国），全年中德双边贸易额约2351.23亿美元，同比增长22.5%。<sup>②</sup>全年习近平通过中欧或中德双边外交平台，三次与默克尔进行了视频会晤、两次单独通话。<sup>③</sup>4月，中德两国总理共同主持了第六轮中德政府磋商，听取了双方25个部门负责人的工作汇报，这是近年来参会部门最多、规模最大的一次。高级别、大规模和高频率的中德交往表明，即使分歧难以避免，平等对话和务实合作仍是中德关系的主题。

其次，中法双边经济外交平稳推进。2021年，习近平同马克龙两次通电话，中法之间的多个部长级会议也先后举行，两国还同德国一起召开了中法德领导人视频峰会。通过中法农业科技合作研讨会、中法工业合作机制联委会第八次会议以及中法产业合作圆桌会等多个平台，两国继续深化在农业科技、汽车、工业绿色发展、产业链供应链等方面的合作。在第八

---

① 详细数据请参见《2021年12月进出口商品国别(地区)总值表(美元值)》，中国海关总署，2022年1月18日，<http://www.customs.gov.cn/customs/302249/zfxzgk/2799825/302274/302277/302276/4127455/index.html>

② 详细数据请参见《2021年12月进出口商品国别(地区)总值表(美元值)》，中国海关总署，2022年1月18日，<http://www.customs.gov.cn/customs/302249/zfxzgk/2799825/302274/302277/302276/4127455/index.html>

③ 2021年12月21日，习近平主席与新上任的德国总理朔尔茨进行了首次通话。

次中法高级别经济财金对话中,双方就国际宏观经济政策进行协调,最终达成54项具体成果,主要涵盖现代农业、民用核能大项目、航空航天和金融等方面。<sup>①</sup>

最后,中英经济外交互动总体表现冷淡。2021年,英国在涉华议题上对美国亦步亦趋态势愈加明显。3月,英国以“新疆人权”问题为借口,加入了美欧联合制裁中国的队伍,对4位中国官员和1个新疆实体实施了资产冻结和旅行禁令。<sup>②</sup>中国随后实施了反制裁,禁止英方9名人员和4个实体入境中国,并冻结其在华财产和禁止其与中国公民和机构交易。<sup>③</sup>中英经济财金对话继续停摆,双方气候合作也面临诸多挑战。

## (二) 中国与东南亚国家经济外交成果创新高

2021年,中国对东南亚的经济外交活动频繁,其中以对越南、新加坡和老挝等国的外交行动最具有代表性,并以基础设施建设领域的外交成果最为卓越。一方面,东南亚是中国全年开展线下外交活动最为频繁的地区。3-4月,应中国国务委员兼外长王毅邀请,新加坡、马来西亚、印度尼西亚、菲律宾等国外长先后访华;9月,王毅又对越南、柬埔寨、新加坡等进行正式访问。王毅与各国外长的互访及时增进了中国与相关国家的政治互信,明确了双方协调合作的基本共识,也为稳定中国的周边外交环境发挥关键作用。

另一方面,东南亚一直是中国基建外交的重点区域,中国在相关国家推进的数个重点项目在2021年取得突破性进展。11月,越南首条城市轻轨“河内吉灵—河东线轻轨列车”投入运行;12月,中老铁路建成并顺利通车。这是第一条采用中国标准、中老合作建设运营并与中国铁路网直接连通的境外铁路,中方在推进过程中不仅需要克服恶劣的自然条件与富有挑战性的技术难题,还要应对西方国家炒作所带来的国际舆论压力,在此背景下得以建成通车的中老铁路足以成为中国基建外交的经典案例与成

① 《第八次中法高级别经济财金对话取得多方面积极成效》,中国财政部,2021年12月30日, [http://bj.mof.gov.cn/ztd/czysjg/jyjl/202112/t20211230\\_3779675.htm](http://bj.mof.gov.cn/ztd/czysjg/jyjl/202112/t20211230_3779675.htm)

② “UK sanctions perpetrators of gross human rights violations in Xinjiang, alongside EU, Canada and US,” Gov. UK, March, 2021, <https://www.gov.uk/government/news/uk-sanctions-perpetrators-of-gross-human-rights-violations-in-xinjiang-alongside-eu-canada-and-us>

③ 《2021年3月26日外交部发言人华春莹主持例行记者会》,中国外交部,2021年3月26日, [https://www.fmprc.gov.cn/fyrbt\\_673021/jzhsl\\_673025/202103/t20210326\\_9171235.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/fyrbt_673021/jzhsl_673025/202103/t20210326_9171235.shtml)

功典范。不仅如此，中国企业在2021年还与东南亚各国新签了诸多基础设施项目，广泛涵盖交通、能源与民生等各个领域。<sup>①</sup>随着这些项目的落地实施，中国对东南亚国家基建外交的优势与积极影响也将进一步显现。

### （三）中俄经济外交稳步向前

2021年，《中俄睦邻友好合作条约》签署20周年，双方正式宣布《条约》延期，以此为新起点，中俄之间的务实合作稳中有进。在这一年间，两国元首两度举行会晤，总理级别和各个部长级会晤照例顺利召开。两国经济外交成果也极为丰硕：双方制定完成《中俄货物贸易和服务贸易高质量发展路线图》，为实现双边贸易额2000亿美元的目标提供具体行动方案；两国签署了《2021至2025年中俄卫星导航领域合作路线图》，为商谈国际月球科研站合作的政府间协定奠定基础；迄今为止中俄最大的核能合作项目——田湾核电站和徐大堡核电站也在年内正式启动；中俄首座跨界江公路大桥口岸——位于黑龙江省的黑河公路口岸最终通过国家验收，并将投入使用。不仅如此，中俄还在2021年完成了首次中俄海上联合巡航，充分彰显了两国的战略与政治互信。在此基础上，中俄经贸往来规模也持续扩大。2021年，两国贸易额为1468.87亿美元，规模创历史新高，同比增长率高达35.8%。<sup>②</sup>中国连续12年稳居俄罗斯最大贸易伙伴国地位。

### （四）中日经济外交趋冷，中澳关系明显恶化

2021年中国与日本直接互动较少，但日本的经济安全与外交战略调整在一定程度上影响着中日经济外交的形势。一方面，日本与美国在双边和多边范畴加强联系，强化遏华同盟关系。4月，拜登与时任日本首相菅义伟举行线下会晤，双方不仅提出要在经济、科技等领域构筑“新时代的同盟关系”，巩固美日印澳同盟体系，而且直指中国的内政问题。另一方面，日本国内政权更迭及相应的政策重心变化成为值得关注的新动向。新任首相岸田文雄在组阁时新设了经济安保大臣一职，并正在筹备“经济安全保障室”和加紧起草制定“国家经济安保战略”及相关法案。这在日本的经济

① 其中规模较大的项目包括新加坡轻轨裕廊区域线J111、J112标段项目，新加坡至马来西亚捷运系统RTS轨道项目，柬埔寨宏泰农业产业园一期、二期项目，泰国最大的港口——林查班国际港三期F货运港项目，中国—印尼“两国双园”项目等。详细内容请参见《中企项目周报》，中国一带一路网，[https://www.yidaiyilu.gov.cn/info/iList.jsp?cat\\_id=11432](https://www.yidaiyilu.gov.cn/info/iList.jsp?cat_id=11432)

② 《2021年12月进出口商品国别(地区)总值表(美元值)》，中国海关总署，2022年1月18日，<http://www.customs.gov.cn/customs/302249/zfxgk/2799825/302274/302277/302276/4127455/index.html>

外交政策中具体表现为着重“推进确保战略技术和物资安全、防止技术外流的措施”，与美欧澳等国加强供应链合作等。这些举措意味着日本国家经济战略正在向政治化与安全化方向演变，对华“竞争、防范和牵制”逐渐成为贯穿日本经济安保政策的主线，中日经济外交趋冷之势较难逆转。

中国与澳大利亚双边关系也在2021年间持续恶化。5月，中国宣布无限期暂停中澳战略经济对话机制，这是自中澳关系恶化以来，中方首次明令冻结一个双边外交机制，意味着中澳经济外交已然陷入僵局。此外，中国于6月在WTO起诉澳大利亚相关反倾销和反补贴措施，中澳“贸易战”继续加码，中澳关系在中短期内恐难回旋。中澳关系持续走低主要源于澳大利亚对华政策对抗性的增强：4月，澳联邦政府先后取消维多利亚州与中国签署的“一带一路”协议，以及协议中一项重要的基础设施交易；5月，澳大利亚国防部又开始对中国的岚桥集团租借达尔文港99年的协议进行审查，声称要考虑强制让中企放弃租赁权。中国暂停中澳战略经济对话机制，正是对澳方上述行径的适度反击。

## 六、结论

2021年是全球秩序继续重组的一年，也可能成为决定未来秩序演变方向的关键一年。近年来全球秩序重组的一些基本趋势，包括美国霸权的相对衰落以及中国国际影响力的日益上升，自由主义与全球化浪潮的退缩以及国家主义与区域化倾向的增强等，在2021年仍然有所体现。全球秩序重组最关键的变量在于中美关系，与特朗普政府聚焦于中美经济利益冲突不同，拜登政府一经上台就将中美矛盾上升至价值观与意识形态层次，全面构建排华联盟体系，并推动世界走向“两极化”，这也成为这一年全球秩序重组的新表现。

2021年是国际制度竞争回归的元年，也是中国经济外交克时艰与渡难关的一年。拜登政府调整特朗普政府的单边主义和保护主义政策方向，重拾多边主义，使国际制度竞争重新成为中美战略竞争的关键工具。美国主办全球民主峰会和供应链弹性峰会，加强美日印澳四方安全对话机制建设，主导创立美欧贸易和技术委员会、美英澳三边安保联盟协定等新机制，提出B3W等全球基建替代性方案和“印太经济框架”等，寻求在价

价值观、技术、基建与安全等领域对中国形成全面的国际制度“围堵”。作为回应，中国在参与甚至引领国际制度建设方面多有发力，具体行动包括推动 RCEP 落地生效，申请加入 CPTPP 和 DEPA，坚定捍卫 G20、WTO、金砖国家等传统机制在全球治理中的角色，增强中国与东盟系列会议、“中国+中亚五国”外长会和中非合作论坛等多个区域性国际制度的效能以及中国在其中的引领作用。这一系列回应国际制度竞争的行动，勾勒出 2021 年中国经济外交的基本图景。

2022 年，中国经济外交将在疫情形势尚不明朗、中美战略竞争持续加强的背景下迎来更多新的挑战。一方面，在世界各国普遍开放国门的情况下，中国放松国际旅行的压力日益增加；另一方面，预计美国将进一步加强其盟友与伙伴体系，并在技术、基建和数字经济等与中国展开更加激烈的制度竞争，如何在这些领域的竞争中取胜，也成为未来一年中国经济外交的主要任务之一。

## **Reshuffle of Global Order and Return of International Systemic Competition : Analysis of China's Economic Diplomacy in 2021**

**Luo Yifu ; Zhao Lan**

**Abstract:** The fluctuation of COVID-19 pandemic and intensification of strategic competition between the great powers have posed many challenges for China's economic diplomacy in 2021. Although the global economy has begun to recover, disruptions to the recovery caused by high inflation should not be underestimated. The newly appointed Biden administration has intensified its strategic competition with China, returned to multilateralism and built a comprehensive alliance which excludes China in the fields of technology, values and infrastructure. Thus, a new wave of international competition of systems arises. Subsequently, China's participation in international economic agreements has been half successful and half stagnant. While RCEP has entered into force in January 2022 and China has actively applied to join CPTPP and DEPA, the China-EU Comprehensive Agreement on Investment has been frozen. China has been active in economic diplomacy amid the returning of international systemic competition. In addition to accelerating the construction of sanctions and counter-sanctions regimes, China has strengthened its participation and leadership in global governance of trade, public health, climate change, international tax, and etc. at the global level. China also continues the "Belt and Road Initiative". At the regional level, China has strengthened its leading role in governance mechanisms in Asia Pacific, Central Asia, Eurasia and Africa. At the bilateral level, although China's economic diplomacy with Japan and Australia has encountered obstacles, it has achieved considerable results with neighboring economies such as Southeast Asia countries and Russia.

**Key words:** Sino-U.S. Strategic Competition; International Systemic Competition; Economic Sanctions; Infrastructure Diplomacy; Digital Economy

**Authors:** Luo Yifu, Assistant Research Fellow, Institute of World Economics and Politics, Chinese Academy of Social Sciences; Zhao Lan, Ph. D Candidate, School of International Studies, Renmin University of China.