

疫情阴影下的危机应对：2020年中国

经济外交形势分析/李 魏 宋亦明

中国伙伴外交的变化/李博一

施压信号、安抚信号与中美战略互动/

常晓燕

数字时代美国对华科技竞争的特点/

郎 平

战 略

戰 略

決 策

策 略

研 究

究 究

戰 略

決 策 研 究

第 12 卷 总第 68 期

JOURNAL OF STRATEGY AND DECISION-MAKING

ISSN 1674-9065



05>

9 771674 906219

第 3 期  
2021 · 05

---

# 战略决策研究

(双月刊)

JOURNAL OF STRATEGY AND DECISION-MAKING      2021年 第3期 (总第68期) 第12卷

## 目 录

---

3 疫情阴影下的危机应对：2020年中国经济外交形势分析

李 巍 宋亦明

36 中国伙伴外交的变化

李博一

67 施压信号、安抚信号与中美战略互动

常晓燕

85 数字时代美国对华科技竞争的特点

郎 平

# **Journal of Strategy and Decision-Making (Bimonthly)**

## **Table of Contents**

3 Li Wei; Song Yiming

Crisis Response in the Shadow of Pandemic: Analysis of China's Economic Diplomacy in 2020

36 Li Boyi

Changes of China's Partner Diplomacy

67 Chang Xiaoyan

Coercive Signals, Reassuring signals and the Strategic Interactions between China and the United States

85 Lang Ping

US-China Tech Competition in the Digital Age

# 疫情阴影下的危机应对： 2020年中国经济外交形势分析

李 巍 宋亦明

**摘要：**2020年，疫情全球大流行以及中国与部分国家经济关系的恶化致使中国经济外交面临着更为严峻的外部环境。一方面，疫情严重拖累了全球生产、贸易和投资等经济活动，对国际政治互信及全球治理协作等也造成了负面冲击。另一方面，中美贸易战由“关税战”向“技术战”全面蔓延，“金融战”也处于边缘状态。同时，受政治关系的影响，中澳和中印经济关系也出现了全面倒退。面对上述复杂的局势，中国经济外交继续砥砺前行，不仅在全球经济治理、区域经济合作和双边经济协调上取得了诸多进展；更是在贸易协定外交和投资协定外交两大领域双双实现了重大突破，成功签署了《区域全面经济伙伴关系协议》并完成了《中欧全面投资协定》的谈判。展望2021年，拜登新政府上台执政将可能带来全球经济治理格局的重大变化，也为中美经济关系的调整与改变带来新的契机；“一带一路”建设将进入高质量发展阶段，其实施重点可能转向推动各国卫生合作与经济复苏；在亚太经济一体化与区域经济合作制度化上，中国经济外交也有望取得更多进展。

**关键词：**抗疫外交；中美经贸关系；全球经济治理；《区域全面经济伙伴关系协议》；《中欧全面投资协定》

**作者简介：**李巍，中国人民大学国际关系学院教授；

宋亦明，中国人民大学国际关系学院博士研究生。

---

本文得到中国人民大学明德品牌研究计划“中国经济外交的理论与实践”（项目编号：14XNJ006）课题的资助，中国人民大学经济外交项目组的张玉环、刘露馨、孙忆、罗仪馥、赵岚和赵菩等对本文亦有贡献。

2020年，新型冠状病毒在世界大范围流行，这种罕见的全球性疫情给世界经济与国际政治带来了一系列深远的影响，中国的经济外交也由此遭遇了新的严峻考验。一方面，国际贸易和产业分工受到明显扰动，人员及其他要素的正常流动全面受阻，多个国家的经济发展出现严重衰退，中国经济也未能幸免。另一方面，疫情进一步激化了中美两个重要大国的矛盾，多国之间的政治罅隙进一步加深，全球治理的“领导力赤字”全面凸显，支撑全球化的政治基础受到严重冲击。全球经济体系正在遭遇自2008年美国金融危机以来最为严重的挑战。在这种新一轮危机的背景下，中国经济外交在议程设置与政策实施上呈现出诸多新的特点，并成为自2015年之后成果最具突破性的一年。<sup>①</sup>总的来看，推进应对疫情的国际合作、维护国际产业链和价值链稳定、实施更大范围和更深层次的经济开放成为了贯穿2020年中国经济外交的三条主线。《区域全面经济伙伴关系协议》成功签署和《中欧全面投资协定》谈判最终完成堪称近年来中国经济外交最具有突破性的两项重磅成果，其背后更折射出中国正在以前所未有的主动性引领着国际经济新秩序的塑造。

## 一、疫情对全球经济的影响

受疫情冲击，全球经济面临着巨大的挑战。首先，疫情不仅使得本已低迷的全球制造业雪上加霜，还给保护主义阴影笼罩下的国际贸易带来了更多障碍。其次，对外直接投资流量明显下滑，金融市场频受扰动。最后，以能源与粮食为代表的全球大宗商品市场出现价格巨震和供需波动，能源与粮食的安全问题全面凸显。在此如此复杂严峻的全球经济形势下，中国经济外交需要解决更多更棘手的问题。

### （一）生产和贸易受阻，世界经济转入大范围衰退

疫情严重影响了各国的生产活动，致使全球经济遭遇了上世纪30年代大萧条以来的最严重衰退。尤其是二季度各国普遍实行经济封锁政策，制造业和服务业停摆、失业率飙升，多国国内生产总值跌幅创下历史记录，世界经

<sup>①</sup> 2015年，中国经济外交取得了诸多突破性进展，譬如顺利筹建亚洲基础设施投资银行、推动人民币顺利加入国际货币基金组织特别提款权货币篮子、分别与韩国及澳大利亚签署自由贸易协定，等等。

济复苏也面临新的不确定性。根据国际货币基金组织发布的《全球经济展望报告》预测，2020年全球经济将萎缩4.4%，主要经济体中美国、欧元区、日本、英国的国内生产总值分别下滑4.3%、8.3%、5.3%和9.8%，全球生产总值总量预计将由2019年的87.75万亿美元降至2020年的83.84万亿美元，相当于减少德国一年的国内生产总值。<sup>①</sup>国际货币基金组织之前预测中国将保持1.9%的正增长，而中国国家统计局的最新数据显示中国2020年国内生产总值首次跨过了100万亿人民币大关，逆势实现了2.3%的正增长。<sup>②</sup>其他新兴市场和发展中经济体经济也都出现比较严重的衰退，其中疫情暴露了印度和巴西两国经济的脆弱性。根据国际货币基金组织预测，2020年印度经济将大幅萎缩10.3%，巴西经济将同比下降5.8%，但其实际国内生产总值萎缩程度则高达25.7%，其严重程度超过所有主要经济体。<sup>③</sup>

表1：国际货币基金组织对主要经济体经济增速的预测<sup>④</sup>（单位：%）

国家/地区	2019年	2020年	2021年
全球	2.8	-4.4	5.2
发达经济体	1.7	-5.8	3.9
美国	2.2	-4.3	3.1
欧元区	1.3	-8.3	5.2
德国	0.6	-6.0	4.2
法国	1.5	-9.8	6.0
日本	0.7	-5.3	2.3
英国	1.5	-9.8	5.9
新兴市场和发展中经济体	3.7	-3.3	6.0
中国	6.1	1.9	8.2
俄罗斯	1.3	-4.1	2.8
印度	4.2	-10.3	8.8
巴西	1.1	-5.8	2.8
南非	0.2	-8.0	3.0

① “World Economic Outlook”, International Monetary Fund, October, 2020, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/09/30/world-economic-outlook-october-2020>

② 《2020年四季度和全年国内生产总值(GDP)初步核算结果》，中国国家统计局，2020年1月9日，[http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202101/t20210119\\_1812514.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202101/t20210119_1812514.html)

③ “World Economic Outlook”, International Monetary Fund, October, 2020, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/09/30/world-economic-outlook-october-2020>

④ “World Economic Outlook”, International Monetary Fund, October, 2020, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/09/30/world-economic-outlook-october-2020>

疫情还对全球贸易带来了直接冲击。疫情之下，商品及人员流动明显受阻，全球供应链面临断裂风险。据联合国贸发会议测算，2020年全球货物贸易额预计同比下降5.6%，这是自2009年以来全球货物贸易额最大幅度的下滑；服务贸易规模下降得更为明显，与2019年相比预计下跌15.4%，这将是自1990年有服务贸易数据以来的最大跌幅。<sup>①</sup>中国海关总署数据显示，2020年中国货物贸易进出口总值32.16万亿元，比2019年增长1.9%。其中，出口17.93万亿元，增长4%；进口14.23万亿元，下降0.7%；贸易顺差3.7万亿元，增加27.4%。<sup>②</sup>疫情之下，中国成为2020年全球唯一实现货物贸易正增长的主要经济体。

## （二）投资流量大幅下降，金融活动频受扰动

疫情加重了全球投资流量长期下降的趋势。根据联合国贸易发展组织《2020年世界投资报告》预测，2020年全球外商直接投资总流量将与2019年的1.5万亿美元相比下降40%，达到近15年来的最低值。<sup>③</sup>封锁政策和需求下降导致出口导向型的投资在发展中国家受打击最重，降幅平均达到45%左右。流向欧洲的直接投资将下降30—45%，流向美国和其它发达经济体的直接投资流量也预计下降20—35%。仅2020年前5个月，全球新增绿地投资和跨境并购就下降了50%，项目融资交易量也下降了40%以上。除疫情的影响外，国际生产体系本身就面临工业革命、经济民族主义和限制性投资政策的挑战，全球投资趋势近期难以有显著转变。相比之下，2020年中国吸收外资成效明显好于全球趋势。1至11月，中国实际使用外资1294.7亿美元，同比增长4.1%。<sup>④</sup>

为应对疫情，美联储实施了迄今为止最激进的市场干预行动，对金融市场带来了明显的扰动。由于疫情全球蔓延导致经济活动减少，欧美主要市场严重受挫，美股更是10天内熔断4次。2020年3月15日美联储出台

<sup>①</sup> “COVID-19 drives large international trade declines in 2020”, United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), December 9, 2020, <https://unctad.org/news/covid-19-drives-large-international-trade-declines-2020>

<sup>②</sup> 《海关总署2020年全年进出口有关情况新闻发布会》，中国海关总署，2021年1月14日，<http://fangtan.customs.gov.cn/tabcid/1106/Default.aspx>

<sup>③</sup> 《2020世界投资报告》，联合国贸易发展组织，2020年6月16日，[https://unctad.org/system/files/official-document/wir2020\\_overview\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/wir2020_overview_en.pdf)

<sup>④</sup> 《商务部外资负责人介绍2020年1—11月全球吸收外资情况》，中国商务部，2020年11月15日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/news/202012/20201203022969.shtml>

7000亿美元量化政策以救市，但并未成功。<sup>①</sup>随后，美联储于3月23日宣布实施无限量量化宽松计划，不限量按需买入美债和抵押贷款支持证券以刺激经济，以缓解受疫情影响的流动性问题。<sup>②</sup>与此同时，2万亿经济援助计划也获参议院通过，货币财政两大政策都提升到空前力度以刺激经济复苏。<sup>③</sup>在10个月内，美国创纪录地宣布向市场投放总额超19万亿美元的基础货币流动性和各类经济刺激方案，流动货币供应量在2020年增长率约56%。<sup>④</sup>巨额流动性注入市场后导致美元指数持续波动下行，从三月底高点103，在12月底跌至89。美元在短期内持续走弱加之全球总需求不足，给各国经济带来巨大压力，导致其他国家出口商品价格上涨，贸易利润面临严重缩水风险。

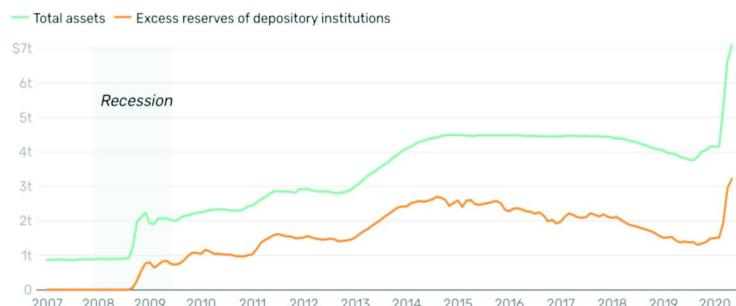


图1 美联储总资产与超额准备金变化情况<sup>⑤</sup>（单位：万亿美元）

在国际金融市场大幅震荡的背景下，人民币汇率弹性增强，整体走势“先抑后扬”。1月底至5月，随着疫情在全球蔓延，全球金融市场避险情绪上升，美元出现流动性危机，美元指数大幅走高至102，人民币汇率跟

① “Federal Reserve Press Release”, The Federal Reserve , March 15, 2020, <https://www.federalreserve.gov/newsEvents/pressreleases/monetary200315a.htm>

② “Federal Reserve Press Release”, The Federal Reserve , March 23, 2020, <https://www.federalreserve.gov/newsEvents/pressreleases/monetary200323a.htm>

③ “Cares Act”, The United States Congress , March 27, 2020, <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/748/text? q=%7B%22search%22%3A%5B%22hr748%22%5D%7D&r=1&s=1>

④ “Money Stock Measures – H.6 Release”, The Federal Reserve , January 14, 2021, <https://www.federalreserve.gov/releases/h6/current/default.htm>

⑤ “Total Asset and Excess Reserves of Depository Institutions”, Federal Reserve Bank of St. Louis , March 3, 2021, <https://fred.stlouisfed.org>

随美指承压走低，触及年内低点。<sup>①</sup> 6月以来，受美联储等全球主要央行流动性宽松影响，国际市场风险情绪较上半年明显改善，美元指数走弱，加之中国复工复产速度领先全球，出口增速远超预期，人民币不断升值。截止12月底，人民币兑美元的收盘价为6.5272，比5月底累计升值8.5%，较去年同期累计升值6.2%。<sup>②</sup> 总体来看，2020年美元趋势性走弱是支撑人民币升值的关键因素。未来伴随中国金融市场进一步开放和经济增长态势继续保持一枝独秀，人民币仍将有望在后疫情期间继续保持强势地位。



图2 2020年美元指数、美元兑人民币汇率走势<sup>③</sup>

### (三) 大宗商品价格剧震，供需安全问题凸显

在国际大宗商品价格方面，原油和粮食价格都出现了近年来少有的大幅波动。国际原油价格在2020年上半年出现了剧烈波动。当年3月份以来，受疫情在全球范围内蔓延、季节性原油消费需求下降、原油储备充足等多种因素叠加影响，国际原油价格呈现出了明显的下跌态势。美国能源信息署的数据表明，3月18日美国西德克萨斯中质原油期货价格仅为每桶20.4美元，在不到一个月的时间里几近腰斩。<sup>④</sup> 4月初，由于欧佩克与非

① “DXY: CUR Dollar Index Spot”，Bloomberg，January，2021，<https://www.bloomberg.com/quote/DXY: CUR>；“USD to CNY Exchange Rate”，Bloomberg，January，2021，<https://www.bloomberg.com/quote/USDCNY : CUR>

② “DXY: CUR Dollar Index Spot”，Bloomberg，January，2021，<https://www.bloomberg.com/quote/DXY: CUR>；“USD to CNY Exchange Rate”，Bloomberg，January，2021，<https://www.bloomberg.com/quote/USDCNY : CUR>

③ “USD to CNY Exchange Rate”，Bloomberg，January，2021，<https://www.bloomberg.com/quote/USDCNY : CUR>

④ “Cushing, OK Crude Oil Future contract 1”，Energy Information Administration，January，2021，<https://www.eia.gov/dnav/pet/hist/rclc1D.htm>

欧佩克产油国联合部长级会议未能达成减产协议，加之随后沙特拉阿伯与俄罗斯掀起了原油价格战，国际原油市场陷入了供给严重过剩、油价大幅下挫、原油的各类金融衍生品价格剧烈波动的混乱状态。当月下旬西德克萨斯中质原油期货价格一度重挫超300%，下探至每桶-37.63美元的有史以来的最低点。虽然自5月下旬起国际原油价格有所回升，但国际油价的大幅下挫和剧烈波动还是折射出全球生产收缩、衍生品市场恐慌和政府间协调效果不彰等的诸多问题。在世界各国没有战胜疫情之前，国际原油市场持续低迷、异动不断的态势难以得到实质性改善。



图3 2020年世界原油价格走势<sup>①</sup>（单位：美元/桶）

同样，全球粮食安全受到疫情大流行以及粮食金融化的影响而面临日益严峻的饥饿危机。2020年年初，随着疫情的持续发酵，各国纷纷采取封闭的防疫措施。这对全球贸易链条造成巨大冲击，粮食贸易供应链条受到巨大冲击。4月以来，包括越南、俄罗斯在内的13个国家先后宣布农产品出口禁令，农业贸易中下游国家则加快粮食进口，由此加剧了全球粮食市场的金融化趋势，全球粮食价格持续上涨。根据联合国粮农组织发布的报告称，全球食品价格指数在2020年12月已创下三年来的新高（如图4所示）。贸易链断裂以及粮价水涨船高使得粮食安全问题在2020年面临前所未有的挑战：全球饥饿人数在今年增长1000万，有近6.9亿人处于饥饿状态，占世界总人口8.9%，再次回落至10年前的水平。<sup>②</sup>不难发现，粮

<sup>①</sup> “Cushing, OK Crude Oil Future contract 1”, Energy Information Administration, January, 2021, <https://www.eia.gov/dnav/pet/hist/rclc1D.htm>

<sup>②</sup> 《2020年世界粮食安全与营养报告》，联合国粮农组织，2020年7月14日，<http://www.fao.org/3/ca9692zh/CA9692ZH.pdf>

食自主性将在未来一段时间内都将会是各国的“阿克琉斯之踵”。

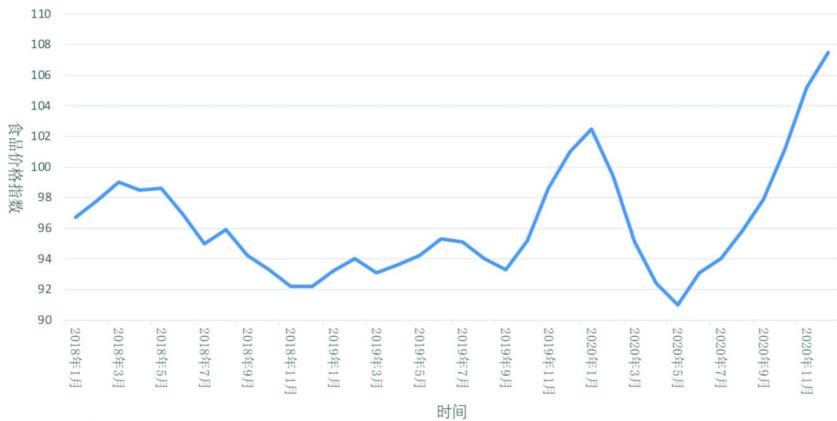


图4 2018—2020年全球食品价格指数<sup>①</sup>

## 二、中美转向“技术战”和“金融战”

2020年，“技术战”和“金融战”成为中美两国经济纷争的焦点。1月，中美两国政府签署“第一阶段”经贸协议，中美之间持续近两年的“关税战”告一段落。<sup>②</sup>中美“关税战”虽止，但两国在金融和科技领域却狼烟四起。就金融领域而言，美国先后就中国主权资产、中企赴美上市等议题向中国发难，并对中国企业和公务人员进行金融制裁。中国也减持了部分美国国债，部分中概股企业掀起了回归港股的浪潮。就科技领域而言，美国将百余个中国企业、高校和个人加入到实体清单，力图通过加强技术出口管制遏制中国重要产业发展和技术进步。对此，中国政府则批准实施了《不可靠实体清单规定》并通过首部《出口管制法》，以此反制美国的科技制裁攻势。

### (一) 中美金融摩擦升级

2020年，中美在金融领域的摩擦风险逐渐凸显，美方甚至出现了一些“战争边缘”政策。3月初，美国多名参议员推出了一项制裁中国的法

<sup>①</sup> 《粮农组织食品价格指数》，联合国粮农组织，2020年1月7日，<http://www.fao.org/world-foodsituation/foodpricesindex/zh/>

<sup>②</sup> 《中美签署第一阶段经贸协议》，新华网，2020年1月16日，[http://www.xinhuanet.com/world/2020-01/16/c\\_1125469375.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2020-01/16/c_1125469375.htm)

案，要求中方拿出自证“不是病毒源头”的证据，否则将扣押中国所持的美国国债作为“疫情赔款”。这一“国债赔款”之说将中国在美主权资产安全置于风险之中，同时也拉开了2020年中美金融摩擦的序幕。

此后瑞幸咖啡财务造假事件则成为中美金融摩擦加剧的导火索。瑞幸事件暴露出中美两国在企业跨境金融监管领域的矛盾，但美国也借此不断将监管问题进一步政治化和安全化。4月，美国证监会主席杰伊·克莱顿亲自提示美国投资者不要投资中概股股票。<sup>①</sup> 12月，特朗普签署了国会两院批准的《外国公司问责法》，该法对在美上市的外国公司提出“披露自身和其他国家政府之间关系”的额外要求。<sup>②</sup> 这很明显让在美上市的13家中国央企置于巨大的金融风险之中，而且也使得整个中概股企业在美生存环境显著恶化，影响中资企业在美资本市场正常融资。而且，在美上市的部分央企还被列入美国国防部“与中国有关”的制裁黑名单中，禁止美国投资者购买这些中企发行的证券和股票。<sup>③</sup> 纽交所也已在美国财政部和特朗普的施压下启动了中国三家电信运营商的摘牌程序。由此，在中概股在美融资环境恶化的情况下，以网易、京东为代表的部分中概股企业已考虑并执行回港二次上市的流程，对冲在美融资风险。

7月，随着特朗普正式签署《香港自治法》和《香港正常化》行政令，香港成为中美金融摩擦的另一战场。<sup>④</sup> 根据总统行政令，美国对香港出口产品将征收同中国大陆相同的关税，香港亦不再享受部分产品的出口许可豁免。虽然美国对港金融制裁并未完全启动，但《香港自治法》保留了对在港金融机构实施制裁的权利。被制裁的金融机构将无法使用美元交

<sup>①</sup> “U.S. securities regulator warns investors over Chinese company disclosures”, The Reuters , April 22, 2020, <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-sec-china/u-s-securities-regulator-warns-investors-over-chinese-company-disclosures-idUSKCN2242A1>

<sup>②</sup> “S.945– Holding Foreign Companies Accountable Act”, The Congress. gov , December 18, 2020, <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/945/text>

<sup>③</sup> “DOD Releases List of Additional Companies, In Accordance With Section 1237 of FY99 NDAA”, U.S. Department of Defense , December 3, 2020, <https://www.defense.gov/Newsroom/Releases/Release/Article/2434513/dod-releases-list-of-additional-companies-in-accordance-with-section-1237-of-fy/>

<sup>④</sup> “Hong Kong Autonomy Act”, Congress. gov , July 14, 2020, <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/3798/text>; “The President’s Executive Order on Hong Kong Normalization”, The White House , July 14, 2020, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidents-executive-order-hong-kong-normalization/>

易、在美融资、同其他金融机构业务往来等，这对于高度依赖美元网络的香港金融机构来说将冲击巨大。如果中美金融关系进一步恶化，美国采取限制美元-港币自由兑换的极端措施，这将会直击香港国际金融中心地位。此外，美国财政部外国资产控制办公室自7月以来还多次根据美国国内法和总统行政令，从个体层面对多位香港、新疆公务员实施金融制裁，这给中国官员个人日常工作和生活带来一定不便。

综上，美国不断利用自身金融霸权优势，定点架起对华金融武器。中国也为应对美国不断挑起的金融摩擦，自5月起已连续5个月减持美国国债（如图5所示）。这一定程度上是旨在中美关系恶化的背景下维护中国主权资产安全。但是整体来看，特朗普政府的极端对华金融攻势受制于华尔街资本的抵制，表现得较为克制，中国减持美债的程度也比较有限。不仅如此，2020年中国企业赴美上市数量和在美首次公开募股的数量创下历年之最（如图6和7所示）。在港资本还未出现大规模异动，这反映出中美金融关系总体仍保持稳定，局部摩擦还未成为“燎原之势”。

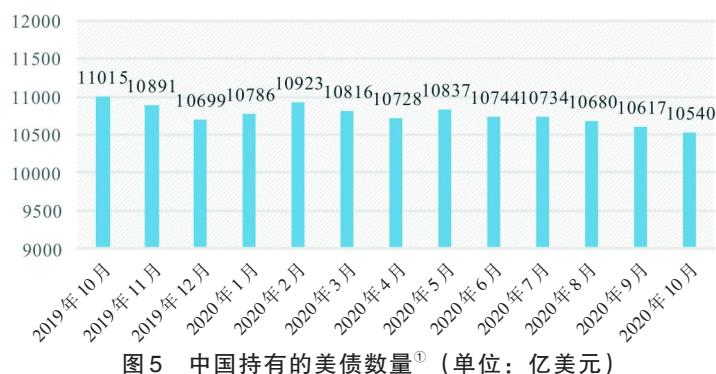
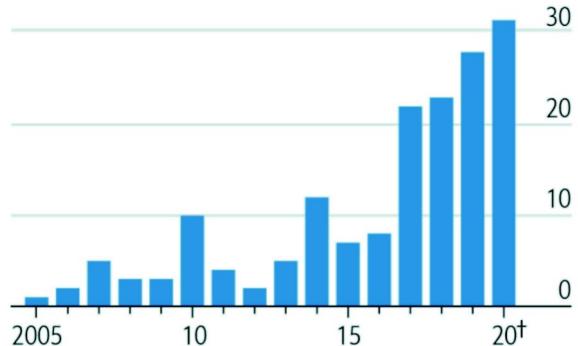


图5 中国持有的美债数量<sup>①</sup>（单位：亿美元）

## （二）中美“技术战”全面爆发

随着中美战略竞争不断加剧，中美“技术战”在2020年不断升温，这成为过去一年中美经济关系的显著特征。总的来看，美国政府自5月起先后8次将178个中国实体加入到实体清单中，此后又新发布了“中国共产党军事企业”和“军事最终用户”两份清单，将美国对华技术战推到一个新的高潮。

<sup>①</sup> “Major Foreign Holders of Treasury Securities”, U.S. Department of the Treasury, January, 2021, <https://ticdata.treasury.gov/Publish/mfh.txt>

图6 中国企业首次公开募股融资额<sup>①</sup>（单位：亿美元）图7 中国企业在美首次公开募股数量<sup>②</sup>

美国商务部工业与安全局于5月进一步收紧对华为的技术出口，打响了2020年打压中国高科技企业的第一枪。<sup>③</sup> 8月，美国的制裁再度升级，

① “Why Chinese Firms Still Flock to American Stock Exchanges”，The Economist，October 17, 2020，<https://www.economist.com/business/2020/10/15/why-chinese-firms-still-flock-to-american-stock-exchanges>

② “Why Chinese Firms Still Flock to American Stock Exchanges”，The Economist，October 17, 2020，<https://www.economist.com/business/2020/10/15/why-chinese-firms-still-flock-to-american-stock-exchanges>

③ 2019年的禁令主要限制美国企业与华为的商业往来，而2020年5月的升级版禁令则是借助全球各大半导体企业所依赖的美制技术，进而对华为进行“长臂管制”，限制华为在美国境外的芯片设计活动以及美国境外的晶圆代工厂为华为芯片的代工。参见：“Commerce Addresses Huawei’s Efforts to Undermine Entity List, Restricts Products Designed and Produced with U.S. Technologies”，U.S. Department of Commerce，May 15, 2020，<https://www.commerce.gov/news/press-releases/2020/05/commerce-addresses-huaweis-efforts-undermine-entity-list-restricts>

力求彻底排除华为在其境外获取嵌有美国技术的芯片成品的可能性。<sup>①</sup>与此同时，工业与安全局还不断扩大制裁范围，将更多的华为子公司纳入实体清单，清单中华为实体已达152个。此举不仅对华为这一家企业产生了巨大冲击，还极大地打击了中国的信息与通信技术产业，同时也威胁了高度全球化、分工专业化的半导体供应链的稳定。<sup>②</sup>

除针对性制裁华为外，美国政府一直通过实体清单打击中国企业，进而遏制中国在诸多重要领域的产业发展和技术进步。5月和7月，美国商务部以新疆人权问题和同解放军存在联系为由，分别将三组共计44个中国实体加入“实体清单”。这其中既包括云从科技等多家在人工智能领域极具潜力的年轻企业，也包括中国基因科技巨头华大基因的子公司新疆丝路华大基因科技有限公司和北京六合华大基因科技有限公司。<sup>③</sup>此举无疑是对中国人工智能和基因科技的直接打击。

8月，美国商务部又以南海问题和参与军事活动为由分别将24家和

---

① 2020年8月，禁令再度升级，限制华为采购任何使用美国技术生产的芯片成品。因此，结合之前的禁令，且鉴于芯片的生产高度依赖美制技术，无论与华为交易的企业是否为美国企业，无论华为意图采购的芯片是否为华为自研，华为在全球的芯片采购活动基本均受到禁令管制。参见“Commerce Department Further Restricts Huawei Access to U.S. Technology and Adds Another 38 Affiliates to the Entity List”，U.S. Department of Commerce，August 17, 2020, <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2020/08/commerce-department-further-restricts-huawei-access-us-technology-and>

② 关于美国对华为的打压，系统研究参见：李巍、李玙译：《解析美国对华为的“打压”——跨国供应链的政治经济学》，载《当代亚太》2021年第1期，第4—45页。

③ 2020年5月22日，美国商务部以新疆问题为由将9个中国实体加入实体清单，其中包括云从科技、深网视界、云天励飞3家人工智能公司。参见：“Commerce Department to Add Nine Chinese Entities Related to Human Rights Abuses in the Xinjiang Uighur Autonomous Region to the Entity List”，U.S. Department of Commerce，May 22, 2020, <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2020/05/commerce-department-add-nine-chinese-entities-related-human-rights>。2020年5月22日，美国商务部以与军事活动有关为由将24个中国实体加入实体清单，包括中国人工智能公司达闼科技。参见：“Commerce Department to Add Two Dozen Chinese Companies with Ties to WMD and Military Activities to the Entity List”，U.S. Department of Commerce，May 22, 2020, <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2020/05/commerce-department-add-two-dozen-chinese-companies-ties-wmd-and>。2020年7月20日，美国商务部以新疆问题为由将11个中国实体加入实体清单，其中包括新疆丝路华大基因科技有限公司和北京六合华大基因科技有限公司。参见：“U.S. Commerce Department Adds Eleven Chinese Entities Implicated in Human Rights Abuses in Xinjiang to the Entity List”，Department of Commerce，July 20, 2020, <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2020/07/commerce-department-adds-eleven-chinese-entities-implicated-human>

5家中国企业列入实体清单，对实行“军民融合”的企业进行打击。<sup>①</sup>这些企业涉及军事通讯、航运建设、海洋工程等领域，中国交建和中电科技的多家子公司名列其中。这些企业通过实行“军民融合”发展战略发展迅速，也因此成为了美国政府的打击对象。9月，美国商务部以向伊朗出口原产自美国的无人机，违反美国《出口管制条例》为由将10个中国实体列入实体清单。<sup>②</sup>

12月，美国商务部将59个中国实体列入实体清单，“军民融合”企业首当其冲，高科技企业则紧随其后。<sup>③</sup>中船集团和中国交通建的多家实体因在南海地区的活动而被列入实体清单，其涉及船舶制造、武器装备、复合材料等多个领域。同时，美国政府对“军民融合”的打击由企业向高等院校扩散，北京理工大学、南京科技大学等也因其同军方的联系而遭到制裁。在高科技领域，继中兴、华为之后，中芯国际及其十个相关实体被列入实体清单；中国无人机领军企业大疆创新科技有限公司亦以高科技监视为由受到制裁；国药集团等也被列入实体清单。

此外，美国也通过发布行政命令的手段直接围剿中国科技企业。自7月31日特朗普威胁封杀TikTok（“抖音”海外版）以来，中美技术对抗不断升级。“净网”计划更是意图全面打击中国信息与通信技术领域，开启对

① 2020年8月26日，美国商务部以南海问题为由将26个中国实体加入实体清单。参见：“Commerce Department Adds 24 Chinese Companies to the Entity List for Helping Build Military Islands in the South China Sea”，U.S. Department of Commerce, August 26, 2020, <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2020/08/commerce-department-adds-24-chinese-companies-entity-list-helping-build>. 2020年8月27日，美国商务部以与军事活动有关为由将5个中国实体加入实体清单。参见：“Addition of Entities to the Entity List, and Revision of Entries on the Entity List”，Federal-Register, August 27, 2020, <https://www.federalregister.gov/documents/2020/08/27/2020-18909/addition-of-entities-to-the-entity-list-and-revision-of-entries-on-the-entity-list>

② 2020年9月22日，美国商务部以向伊朗出售原产自美国无人机为由将5个中国实体加入实体清单。参见：“Addition of Entities to the Entity List；Corrections to Certain Existing Entries on the Entity List”，FederalRegister, September 22, 2020, <https://www.federalregister.gov/documents/2020/09/22/2020-18515/addition-of-entities-to-the-entity-list-corrections-to-certain-existing-entries-on-the-entity-list>

③ 2020年12月22日，美国商务部以多种理由分别将59个中国实体列入实体清单。参见：“Addition of Entities to the Entity List, Revision of Entry on the Entity List, and Removal of Entities From the Entity List”，FederalRegister, December 22, 2020, <https://www.federalregister.gov/documents/2020/12/22/2020-28031/addition-of-entities-to-the-entity-list-revision-of-entry-on-the-entity-list-and-removal-of-entities>

中国 TikTok、腾讯等互联网出海领军企业的围剿大幕。特朗普于8月两次签署行政令，以 TikTok 威胁美国国家安全为由，禁止美国任何个人或实体与 TikTok 及其母公司字节跳动进行任何交易，并要求字节跳动剥离 TikTok 在美所有权益并扩大对字节跳动的审查范围。<sup>①</sup>而字节跳动于8月24日正式起诉特朗普政府，联合美国用户与员工以危害公共言论畅通等为由要求美国法院干预，阻止美国政府强制要求其出售 TikTok。随着美国政府的换届，TikTok 未来的命运将落在拜登手中。这意味着 TikTok 虽然获得阶段性胜利，但并未消除被封杀的危险。

在实体清单之外，美国政府在2020年还新发布了两份重要清单，其矛头直指中国“军民融合”发展战略。美国国防部根据《1999财年国防授权法》于6月开始发布名为“中国共产党军事企业”的清单。<sup>②</sup>清单中的企业被认为是中国军工复合体的一部分，美国总统可通过行政命令的手段对清单中企业进行制裁。美国商务部工业与安全局于12月宣布将在《出口管制条例中》增设一份“军事最终用户”清单，其中将包括58家中国企业，从美国向这份清单上的企业出口的贸易将会受到限制。<sup>③</sup>上述两份清单中的企业并非均与军方存在联系，这表明“军民融合”在成为美国政府重点打击目标的同时，也开始成为其打击重点企业的借口。

面对美国政府的步步紧逼，中国政府也通过立法和行政措施进行回应。9月，国务院批准实施《不可靠实体清单规定》；10月，全国人大常

---

① “Executive Order on Addressing the Threat Posed by TikTok”, The White House, August 6, 2020, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-addressing-threat-posed-tiktok/>; “Order Regarding the Acquisition of Musical.ly by ByteDance Ltd”, The White House, August 14, 2020, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/order-regarding-acquisition-musical-ly-bytedance-ltd/>

② 中国共产党军事企业清单。参见：“Addressing the Threat From Securities Investments That Finance Communist Chinese Military Companies”, FederalRegister, November 17, 2020, <https://www.federalregister.gov/documents/2020/11/17/2020-25459/addressing-the-threat-from-securities-investments-that-finance-communist-chinese-military-companies>

③ 美国商务部拟推出军事最终用户清单，其中包括58家中国企业。参见：“Commerce Department Will Publish the First Military End User List Naming More Than 100 Chinese and Russian Companies”, U.S. Department of Commerce, December 21, 2020, <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2020/12/commerce-department-will-publish-first-military-end-user-list-naming>

委会通过首部《出口管制法》并决定于12月1日起执行。<sup>①</sup>上述法律法规明确规定：不遵守中国法律法规、损害中国企业正当权益的外国实体将被列入不可靠实体清单并予以惩戒；对于其他国家滥用出口管制措施危害中国国家安全和利益的行为，中国可依法采取反制措施并予以回应。这使得中国政府在中美“技术战”既可以防止本国企业的关键技术被巧取豪夺，又可以对美国的制裁攻势予以反击，提高了中国政府在“技术战”攻防两端的能力。

总的来看，中美“技术战”已全面爆发并且烈度较高。美国基本完成了对华为的“斩首行动”，同时利用实体清单对中国的高科技领域重要企业和“军民融合”发展战略进行重点打击，并仍不断提高制裁措施的多样性、精确性和全面性。中国在回应的同时也在抓紧完善其制裁体系以利再战。虽然中美经贸关系曾在2020年初因签署“第一阶段”贸易协议而改善转圜，但当前高烈度的科技战再度给两国经济关系蒙上了一层新的更大阴霾。

### 三、自贸协定外交和投资协定外交取得重大突破

疫情给中国的国际政治经济环境带来了诸多挑战，但中国经济外交在逆势中克服了外部环境的各项障碍，特别是推动达成并最终签署了《区域全面经济伙伴关系协定》和完成了《中欧全面投资协定》谈判这两份具有战略意义的经济协议，在贸易和投资领域双双实现了重要突破。

#### （一）自贸协定外交不断孕育新突破

与往年相比，2020年中国围绕自由贸易协定而开展的经济外交活动虽然有所减少，但自贸协定外交的成效却丝毫没有下降。具体而言：在区域层面，《区域全面经济伙伴关系协定》历经漫长的谈判最终顺利签署，这是中国自贸协定外交的历史性突破。在双边层面，中国-柬埔寨自贸协定

<sup>①</sup> 国务院于2020年9月19日批准公布《不可靠实体清单规定》。参见：《商务部令2020年第4号不可靠实体清单规定》，中国商务部，2020年9月19日，<http://tfs.mofcom.gov.cn/article/bc/202009/20200903002593.shtml>；全国人大常委会于2020年10月17日通过首部《出口管制法》。参见：《中华人民共和国出口管制法(2020年10月17日第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议通过)》，中国人大网，2020年10月17日，<http://www.npc.gov.cnnpc/c30834/202010/cf4e0455f6424a38b5aecf8001712c43.shtml>

在经过短暂谈判之后就正式签署，这是中国经济外交史上谈判时间最短的自贸协定。此外，谈判中的中国-挪威也在年内召开了两次首席谈判代表视频会。截至2020年年底，中国已签协议的自贸协定达20个，正在谈判的自贸协定有11个，正在研究的自贸区有8个。<sup>①</sup>

《区域全面经济伙伴关系协定》最终签署很大程度上实现着中国推动区域经济一体化的战略抱负，代表着中国经济外交的一次战略性胜利。自2012年东盟发起《区域全面经济伙伴关系协定》谈判以来，中国在历时八年的谈判进程中始终发挥着积极而富有建设性的作用，全力促成《区域全面经济伙伴关系协定》协议的最终签订。<sup>②</sup>如今《区域全面经济伙伴关系协定》这一世界上涉及人口最多、经济规模最大、最具发展潜力的自由贸易区已起航。中国作为《区域全面经济伙伴关系协定》的创始成员国之一，不仅借此制度平台提升了与重要经贸伙伴之间双向开放水平，能够继续深入挖掘《区域全面经济伙伴关系协定》区域大市场中的经贸合作空间与产业新发展机遇，更由此密切了与主要亚太国家的贸易制度联系，使得中国在融入甚至引领新时期区域经济一体化过程中能掌握不可或缺的亚太伙伴支持基础。不过，《区域全面经济伙伴关系协定》对中国更大的意义可能在于，其形成的区域内高水平、高标准经贸规则将促使中国加快国内规则改革步伐，进一步提高全面对外开放水平。中国在《区域全面经济伙伴关系协定》协议签署时做出了高水平的开放承诺，有超过1.4万亿美元的中国与其他成员进出口贸易额被涵盖在《区域全面经济伙伴关系协定》优惠关税范围内；有超过120个服务部门承诺开放，多于中国加入世界贸易组织时承诺开放的部门数量；而且，中国通过《区域全面经济伙伴关系协定》也首次在经贸谈判中达成了投资负面清单，首次在国际协定中纳入数据流动相关规定，首次在自贸协定中全面纳入知识产权保护。这些对高水平经贸规则的承诺彰显着中国适应高标准国际经贸规则的决心与信心。

此外，中柬自贸协定的快速达成拓展了中国自贸伙伴网络的战略深度与层次。中国与柬埔寨于2020年1月启动首轮自贸谈判，历经七个月三轮

<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。

<sup>②</sup> 《钟山部长代表中国政府签署<区域全面经济伙伴关系协定>(RCEP)》，中国自由贸易区服务网，2020年11月15日，[http://fta.mofcom.gov.cn/article/rcep/rcepnews/202011/43458\\_1.html](http://fta.mofcom.gov.cn/article/rcep/rcepnews/202011/43458_1.html)

谈判后宣布谈判完成并于10月12日签署协议，成为有史以来中国对外商签自贸协定谈判效率最高的双边自贸协定之一。<sup>①</sup>一方面，该自贸协定是在中柬双方对彼此间战略伙伴关系十分重视的前提下才得以迅速达成，反过来该协议也有助于进一步推动中柬双边政治关系升级。另一方面，柬埔寨是继新加坡之后第二个“单独”与中国商签自贸协定的东盟国家。可以说这既与中国-东盟自贸区形成补充，又强化了中国对东盟国家开展经济外交的针对性与精细程度，有利于中国下一步经营东南亚“后院”的有序开展。

2020年中国的自贸区实践突出地表现出“两手抓”的特点，即一手抓经贸规则升级，一手抓伙伴关系拓展。在规则方面，中国以签订《区域全面经济伙伴关系协定》为起点，深入推进高水平制度型开放已经全面提升。中国政府高层也表态积极考虑加入经贸规则标准更高的“全面与进步跨太平洋伙伴关系协定”，中国在尽快提升本国规则接受能力、争取未来经贸规则制定权主导权上已经箭在弦上。而在伙伴方面，亚太国家特别是东南亚国家显然是中国当前躬耕自由贸易协定的重中之重。在疫情尚未得到完全控制、世界经济复苏不确定因素增多的国际背景下，在亚太地区打造以中国为中心的自贸伙伴关系网络将是中国应对国际经济诡谲变幻、化解大国竞争压力的有效举措。

## （二）中欧投资协定外交牵动中美欧经贸大三角

2020年，中国经济外交在投资领域也取得了显著进展，这既体现在以《中欧全面投资协定》谈判结束为代表的对外国际投资合作中，也体现在中国不断开放和完善的外资政策上。中欧投资协定的谈判从2013年11月启动历时7年35轮，终于在2020年12月由中欧双方领导人共同宣布谈判结束。<sup>②</sup>这份投资协定旨在取代欧盟现有27个成员国在过去三十年分别与中国签订的26个双边投资协定，为中欧投资关系提供一个更加统一和开放水平更高的法律框架。它是一份包括市场准入、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，是双方在市场与企业管理上的

<sup>①</sup> 《钟山部长与柬埔寨商业大臣盘索萨共同签署中国-柬埔寨自由贸易协定》，中国自由贸易区服务网，2020年10月12日，[http://fta.mofcom.gov.cn/article/chinacambodia/chinacambodiaxwfb/202010/43218\\_1.html](http://fta.mofcom.gov.cn/article/chinacambodia/chinacambodiaxwfb/202010/43218_1.html)

<sup>②</sup> 《中欧投资协定谈判完成》，新华社，2020年12月30日，[http://www.xinhuanet.com/2020-12/30/c\\_1126928995.htm](http://www.xinhuanet.com/2020-12/30/c_1126928995.htm)

一次深度制度对接。<sup>①</sup>

作为中国投资外交中的里程碑事件，这份投资协定向世界释放了重要的政治经济信号。首先，在中美经贸冲突的背景下达成中欧投资协定，反映出中欧双方撇开美国干扰共同行动的愿望和决心，支持和维护开放的国际经济秩序。在2012年中欧商讨双边投资协定时，美欧和中美也分别在进行投资和贸易谈判的互动。然而美欧社会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“跨大西洋贸易与投资伙伴协议”谈判在2016年就逐渐搁浅，美国特朗普总统的上台继续搁置了美欧经贸谈判并导致大西洋联盟关系出现重大裂痕，这无疑促进了中欧之间的双边合作。对中国而言，由于美国迟迟没有取得中美“贸易战”的“全面胜利”，自2019年以来美国试图将对中国经济的围堵和打压上升为盟友国之间的“共识”，中国经济外交急需“突出重围”。在这场复杂的三角博弈中，中美、美欧、中欧都出现了重大的矛盾分歧。然而，最终中欧双方领导人以战略性的眼光和勇气克服双方的矛盾并实现了中欧的大握手，从而历史性的改变了传统的中美欧三边互动模式。

其次，中欧投资协定为双方的经贸合作提供了坚强的制度性保障，成为中欧长期合作的一块压舱石。商务部数据显示2019年欧盟在华新设外商投资企业2804家，仅占当年我国新设外商投资企业数的6.9%；实际投入外资金额73.1亿美元，占我国实际使用外资金额的5.2%。<sup>②</sup>这表明欧盟企业未来在华投资的上升空间仍然巨大。双边投资协定通常也是自由贸易协定的序曲，可助推中欧自由贸易谈判的启动。2019年中欧之间贸易总额为7053亿美元，占中国对外贸易总额的15.4%。<sup>③</sup>在2020年的前九个月，中国首次取代美国成为欧洲最大贸易伙伴，而东盟在近15年来首次取代欧盟成为中国最大的贸易伙伴。《区域全面经济伙伴关系协定》签署后中国的经贸重心如果转向东南亚，将给欧盟带来巨大出口压力。以投资协定为契机，双方可以借助贸易、投资和基建“三驾马车”拉动中欧经济

① “EU–China Comprehensive Agreement on Investment”, European Commission, November 24, 2020, <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm? id=2115>

② 《中国外资统计公报(2020)》，中国商务部，2020年11月5日，<http://swt.fj.gov.cn/zjswt/jgzn/jgcs/wzglc/tjsj/202011/P020201123555794829525.pdf>

③ 《欧盟27国货物贸易及中欧双边贸易概况》，中国商务部，2020年1月4日，<https://countryreport.mofcom.gov.cn/record/index110209.asp>

增长，加速欧亚大陆经济整合进程。

最后，中欧投资协定的谈判完成再次凸显了中国改革开放的决心，这与近期落地的多个关乎市场开放的法律文件一道，共同标志着中国的对外开放进入到一个新的阶段。中欧投资协定是以“准入前国民待遇加负面清单管理模式”为基础的高标准投资协定，关键议题触碰市场准入、国有企业补贴、环境保护和劳工权益等经济改革中“难啃的硬骨头”，这一外力也会“倒逼”中国改革的不断深入。以21个自由贸易试验区为基础的从沿海到内陆的立体对外开放格局和《外商投资法》、《优化营商环境条例》等法律法规相继落地，为《中欧全面投资协定》的落实提供了有利的国内制度条件。2020年，中国也一再降低外资准入门槛，削减负面清单中的限制性投资行业，并扩大《鼓励外商投资产业目录》，促进外资投向先进制造业、高附加值的服务业等领域。<sup>①</sup>在扩大开放的同时，外资监管与风险防控的举措也在共同推进。2020年12月发布的《外商投资安全审查办法》与外商投资负面清单一起构成中国外资监管的两大措施，接轨国际通用做法。<sup>②</sup>总之，中国在2020年的投资外交在扩大国家合作的同时又改善了国内政策环境，可以说是构建“国内－国际”双循环经济模式的重要体现。

#### 四、积极参与全球与区域多边经济外交

受制于美国等提供国际公共产品的意愿下降、世贸组织等主要国际制度的改革进展缓慢，近年来全球和区域经济治理饱受治理效能下降、效果不彰的困扰。2020年疫情的全球性蔓延使得全球与区域经济治理面临着更为严峻的危机，主要大国不愿承担国际责任，“各家自扫门前雪”。对此，中国在全球层面推动抗疫外交、减免不发达国家债务、积极应对气候变化、继续推动世界贸易组织改革、参与数字经济的规则制定，在区域层面力推东亚和中亚地区的经济合作，在全球及区域多边经济合作中都发挥

<sup>①</sup> 《发展改革委商务部令第38号鼓励外商投资产业目录(2020年版)》，中国商务部，2020年12月28日，<http://wzs.mofcom.gov.cn/article/n/202012/20201203026619.shtml>

<sup>②</sup> 《发展改革委商务部令第37号外商投资安全审查办法》，中国商务部，2020年12月19日，<http://wzs.mofcom.gov.cn/article/n/202012/20201203024662.shtml>

了重要的引领作用。

### （一）参与全球经济治理

第一，开展疫情外交，推动全球公共卫生治理。在有力遏制国内疫情的基础上，中国积极参与国际抗疫合作，一是及时向世界报告疫情并第一时间公布病毒基因序列等关键信息，向全球抗疫工作拉响警报；二是发起新中国成立以来最大规模的全球紧急人道主义行动，向150多个国家和10个国际组织提供抗疫援助，向有需要的34个国家派出36支医疗专家组，向世卫组织和联合国相关机制提供资金援助；三是发挥最大医疗物资产能国优势，向世界各国提供2200多亿只口罩、22.5亿件防护服、10.2亿份检测试剂盒；四是推动“云上”抗疫交流合作，开设了向所有国家开放的疫情防控网上知识中心，迄今已发布8版诊疗方案、7版防控方案，强化与世界各国的抗疫经验分享；五是加紧药物、疫苗研发，最早承诺将疫苗作为全球公共产品推广。可以说，中国为全球应对疫情提供了大量公共产品，在全球卫生治理中扮演了重要的角色。

第二，大幅减免债务，协助不发达国家应对危机。中国已成为全球最大的官方债权实体，是发展中国家最大的债权国，2019年中国对发展中国家的债务总额达5.5万亿美元。2013年至2018年，中国已免除共计98笔到期无息贷款债务，累计金额达41.84亿元人民币。<sup>①</sup>而受到疫情影响，各以资源出口为主的欠发达国家面临严峻的债务危机。在这一背景下，减免欠发达国家债务偿付成为热点问题。对此二十国集团提出“缓债倡议”，建议在2021年6月底前暂缓最贫困国家的债务偿付。中国外交部在6月7日主动宣布参与并积极落实二十国集团缓债倡议，向77个有关发展中国家暂停债务偿还。截至2020年11月，中国已经全面落实符合倡议要求的缓债申请，减缓了发展中国家债务偿付共21亿美元，以实际行动为支持最贫困国家应对疫情挑战和债务脆弱性作出了积极贡献。<sup>②</sup>

第三，积极应对气候变化，提高了减排承诺。面对疫情，各国开展政策协调面临着前所未有的复杂性和不确定性。相较于抗击疫情，应对气候

<sup>①</sup> 《<新时代的中国国际发展合作>白皮书》，中国国务院新闻办公室，2021年1月10日，<http://www.scio.gov.cn/zfbps/32832/Document/1696685/1696685.htm>

<sup>②</sup> 《刘昆出席二十国集团财长和央行行长特别视频会议》，中国财政部，2020年11月13日，[http://wjb.mof.gov.cn/gongzuodongtai/202011/t20201113\\_3622654.htm](http://wjb.mof.gov.cn/gongzuodongtai/202011/t20201113_3622654.htm)

变化在2020年多边国际合作议程中的重要性和优先性明显下降。尽管面临各种不利的局面，中国政府仍积极参与全球气候治理，这具体表现在三个方面：其一，生态环境部、国家能源局等有关部分的负责人多次会见国际可再生能源署等国际组织的代表，就中国应对气候变化、推动能源转型等进行了多次对话；其二，中国政府通过金砖国家环境部长会议、气候行动部长级会议、彼得斯堡气候对话会等多边气候谈判平台与多个国家进行磋商，尝试进行政策协调，达成了多项成果；其三，中国政府宣布了更高标准的减排承诺，这也是2020年中国气候外交的最大亮点。12月，国家主席习近平在气候雄心峰会上宣布了全新的中国国家自主贡献目标，即中国单位国内生产总值二氧化碳排放量在2030年将比2005年下降65%以上。<sup>①</sup>这一雄心勃勃的减排承诺也表明，在全球气候治理“领导力赤字”凸显的背景下，中国将在全球治理领域发挥更积极的作用。

第四，支持以规则为基础的多边经贸体制，推动世贸组织等多边机构改革。2020年中国继续捍卫以世贸组织为核心的多边贸易体系，在应对世贸组织争端解决上诉机构停摆、推进总干事遴选、推动世贸组织改革等议题上发挥重要作用。一是中国联合欧盟等16个世贸组织成员共同设立多方临时上诉仲裁安排作为解决贸易争端的临时机制，以应对世贸组织争端解决机制上诉机构停摆困局。二是中国还积极参与世贸组织总干事遴选工作，为尽早确定新任总干事贡献力量。10月下旬，在中国、日本、欧盟等成员支持下，尼日利亚前财政部长奥孔乔-伊韦阿拉被世贸组织推荐担任下届总干事。三是中国就发展中国家“特殊与差别待遇”、农业议题、市场导向条件等议题在世贸组织平台上积极发声，推进世贸组织改革符合发展中国家的发展利益。中国常驻世贸组织大使张向晨多次在世贸组织总理理事会等场合陈述中国对世贸组织改革的主张，坚持世贸组织改革应保障发展中成员发展利益的基本原则立场，捍卫发展中国家利益。

第五，积极参与全球数字经济的规则制定，积极提出中国方案。当前，新兴的数字经济在全球经济中的地位正逐步凸显。一方面，中国利用双、多边国际机制及重要平台，有效推进数字贸易治理规则的国际协同，加快研究数字贸易中国方案。2020年，中国在二十国集团、金砖国家等

---

<sup>①</sup> 《习近平在气候雄心峰会上的讲话（全文）》，新华网，2020年12月12日，[http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-12/12/c\\_1126853600.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-12/12/c_1126853600.htm)

多边机制下拓展数字经济合作，深化中欧、中国-东盟等双边数字伙伴关系。另一方面，中国外交部公开发表《全球数据安全倡议》，为亟需完善的数字安全全球规则提供蓝本。数据安全是数字经济治理的核心议题。2020年9月8日，国务委员兼外交部长王毅在“抓住数字机遇，共谋合作发展”国际研讨会高级别会议上提出该倡议，呼吁各国在不滥用“国家安全”之名的同时，采取切实措施共同捍卫全球数据安全，旨在与国际社会携手打造数字命运共同体，为国家安全、公共安全、经济安全及个人信息安全保驾护航。<sup>①</sup>

## （二）推进区域经济合作

2020年，中国在积极参与全球经济治理的同时，对于区域经济合作的推进力度也有增无减，其中在东亚和中亚两个周边地区的成效最为突出。尤其是东亚经济合作，它在2020年间逆势上扬，堪当疫情背景下区域经济合作的典范。具体而言：首先，东盟与中日韩（“10+3”）系列会议不仅加固了既有的制度设计，而且围绕疫情防控等新兴议题扩充了新的制度平台。一方面，在疫情导致跨国交流受阻的不利条件下，“10+3”各层级会议依然如期举行，有效缓解了疫情与逆全球化趋势对东亚经济合作的冲击。另一方面，为共同抗击疫情，中国与东亚国家在“10+3”制度框架下新建了一些平台，在推动公共卫生合作和维护区域供应链等方面产生卓著成效。4月，“10+3”抗击疫情领导人特别会议召开，与会成员国同意筹建应急医疗物资储备中心、针对大流行病及其他传染病的早期预警机制以

① 《全球数据安全倡议》主要有如下8点倡议：第一，各国应以事实为依据全面客观看待数据安全问题，积极维护全球信息技术产品和服务的供应链开放、安全、稳定。第二，各国反对利用信息技术破坏他国关键基础设施或窃取重要数据，以及利用其从事危害他国国家安全和社会公共利益的行为。第三，各国承诺采取措施防范、制止利用网络侵害个人信息的行为，反对滥用信息技术从事针对他国的大规模监控、非法采集他国公民个人信息。第四，各国应要求企业严格遵守所在国法律，不得要求本国企业将境外产生、获取的数据存储在境内。第五，各国应尊重他国主权、司法管辖权和对数据的安全管理权，未经他国法律允许不得直接向企业或个人调取位于他国的数据。第六，各国如因打击犯罪等执法需要跨境调取数据，应通过司法协助渠道或其他相关多双边协议解决。国家间缔结跨境调取数据双边协议，不得侵犯第三国司法主权和数据安全。第七，信息技术产品和服务供应企业不得在产品和服务中设置后门，非法获取用户数据、控制或操纵用户系统和设备。第八，信息技术企业不得利用用户对产品依赖性谋取不正当利益，强迫用户升级系统或更新换代。产品供应方承诺及时向合作伙伴及用户告知产品的安全缺陷或漏洞，并提出补救措施。参见：《全球数据倡议（全文）》，新华网，2020年9月8日，[http://www.xinhuanet.com/world/2020-09/08/c\\_1126466972.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2020-09/08/c_1126466972.htm)

及应对公共卫生突发事件特别基金，并计划启用大米紧急储备机制等。此外，卫生发展高官特别会议、财政和央行副手特别会议以及疫情合作特别卫生部长会议等多个领域的多边会议也先后召开，分别强化了中国与东亚国家在卫生防疫、产业贸易、投融资金融等不同议题下的信息共享、交流协调与共同行动。

其次，中国加强与东盟的经济合作主要也是以各种形式的区域性国际制度为载体。2020年下半年，第19次中国-东盟（“10+1”）经贸部长会议、第23次“10+1”领导人会议等官方层次的国际会议先后在线上召开，第17届中国-东盟博览会、中国-东盟商务与投资峰会等半官方性质的跨国活动也如期开幕。与往年相比，2020年中国与东盟的一系列合作机制进一步凸显了卫生、数字经济、国际产能和技术转移等关键议题，并开始将一些合作构想付诸实践。在上述几场会议中，各成员国同意建立一批新的合作平台或渠道，如中国-东盟公共卫生应急联络网络、中国-东盟跨境医疗合作平台、地球大数据区域创新中心、互联网应用联合创新中心、中国银行面向东盟跨境金融创新中心等，同时启动中国-东盟健康丝绸之路人才培养项目（2020—2022），由中国为东盟国家培养1000名卫生行政人员和专业技术人员，提高地区公共卫生服务水平。

再次，2020年也见证了中国对东盟贸易外交与基建外交的又一次重大突破。就贸易外交而言，2020年东盟首次成为中国第一大贸易伙伴，这是中国外贸格局的历史性变化（如表2所示）。2020年，中国与东盟的货物贸易额为6845.99亿美元，约占同时期中国对外贸易总额的15%，同比增长6.7%。其中中国与越南贸易额增长形势最为可观，2020年中越贸易额已达1922.89亿美元，同比增长18.7%。<sup>①</sup>东盟（包括其中的关键成员国）在中国对外贸易格局中的地位正在显著提升。就基建外交而言，中国在东南亚国家承建或投资的基础设施项目进展顺利。中泰铁路在既有合作内容的基础上新签署了109亿人民币的合同；中老铁路老挝境内万象至琅勃拉邦段完成铺轨、国内段隧道工程也已完成99.4%；由中国企业承建的越南首条城市轻轨全线完工，等等。随着这些基建项目逐步落地或投入使用，中国与东盟经贸往来与人员交流达到新高潮。

---

<sup>①</sup> 《2020年12月进出口商品主要国别(地区)总值表(美元值)》，中国海关总署，2021年1月14日，<http://www.customs.gov.cn/customs/302249/zfxxgk/2799825/302274/302275/3511695/index.html>

表2：2001年以来中国前三大外贸伙伴的演变<sup>①</sup>

年份	第一大外贸伙伴	第二大外贸伙伴	第三大外贸伙伴
2020	东盟	欧盟	美国
2019	欧盟	东盟	美国
2018	欧盟	美国	东盟
2017	欧盟	美国	东盟
2016	欧盟	美国	东盟
2015	欧盟	美国	东盟
2014	欧盟	美国	东盟
2013	欧盟	美国	东盟
2012	欧盟	美国	东盟
2011	欧盟	美国	东盟
2010	欧盟	美国	日本
2009	欧盟	美国	日本
2008	欧盟	美国	日本
2007	欧盟	美国	日本
2006	欧盟	美国	日本
2005	欧盟	美国	日本
2004	欧盟	美国	日本
2003	日本	美国	欧盟
2002	日本	美国	欧盟
2001	日本	美国	欧盟

另外，次区域层面的澜湄合作在2020年的发展稳中有进，除了所涉议题领域有所拓展外，它还在推动国际制度相容方面迈出了重要一步。2月，澜湄合作第五次外长会在老挝万象举行，会议首次讨论加强公共卫生合作的问题，并探讨建立重大突发公共卫生事件联合处置机制。8月，李克强总理出席澜湄合作第三次领导人视频会议。会议决定加强澜湄合作与国际陆海贸易新通道建设的对接，这意味着澜湄合作正逐渐突破地理上的局限，在交通、贸易、投资与生产等经济合作领域开始“向外辐射”。在公共卫生治理方面，会议决定在澜湄合作专项基金框架下设立公共卫生专项资金，中方还承诺向湄公河国家提供抗疫物资和技术支持等。在复苏

<sup>①</sup> 笔者根据中国商务部及中国海关总署的数据综合整理而得。从2020年开始，中国与欧盟的贸易额数据不再包含中国与英国的贸易额。

经济方面，各成员国在会议上商讨建设澜湄“快捷通道”和“绿色通道”网络的建设。

最后，中日韩三边合作在2020年的表现较为稳定，而且涉及的议题领域也较为集中，主要包括疫情防控与跨国产业链维护两大方面。3月，中日韩抗疫问题特别外长视频会议举行，三方同意探讨相互衔接的联防联控机制，防止疫情跨境传播；同时维护与经贸合作有关的必要人员往来，稳定三国之间的供应链。12月，第13届中日韩卫生部长会议以视频方式召开，会议探讨的是药物、疫苗研发合作等问题。值得一提的是，虽然中日韩自贸区在2020年并未开展新一轮的谈判，但中日韩三国对于推进中日韩自贸区建设也抱有更大的期待，并分别表达了加速推进中日韩自贸区谈判的决心。

中国对中亚经济外交也在稳步推进。面对疫情，上海合作组织为中国与中亚国家开展地区经济合作发挥了重要的纽带作用。上海合作组织成员国元首理事会峰会和政府首脑理事会峰会分别于11月10日和30日通过视频方式举行。国家主席习近平和国务院总理李克强在会上都力推上合组织在共同应对疫情、保障国际信息安全、推动数字经济合作、发挥科技创新引领作用等方面发挥更大的作用。此外，中国政府还通过上海合作组织框架下的外长、农业部长和商务部长等各种对话机制，与该组织成员国就多个经贸议题进行了磋商，在粮食安全、小微企业合作、知识产权合作、农村地区合作等领域达成了多份实质性的合作协议。

当然，疫情对上海合作组织的日常运转和议程推进不可避免地造成了一定的影响，其对话机制的活跃度与所达成的成果数量均较2019年有所下滑。但值得注意的是，应对疫情使得上海合作组织特别加强了在跨国防疫合作、疫苗研发等方面的协调。这使得该组织的经济治理职能进一步加强、议程设置更为全面。可以说，上海合作组织已不再是只聚焦于反恐等传统安全合作的国际机制，而是完全演变为中亚区域经济合作中最具综合性和权威性的多边制度平台。

## 五、双边经济外交合作与冲突交织

2020年，除了中美继续延续经济竞争的格局之外，中国与主要经济体

双边经济关系的走势出现了分异。其中，中国与欧盟、中东欧国家、德国、日本及俄罗斯的双边经济外交延续了以往总体上升的势头，在多个领域取得了可喜的进展。相比之下，虽然中国与英国、法国的经济外交也取得了一定的成果，但受一些负面政治因素的干扰。另外，由于政治互信丧失、外交摩擦升级，中国与澳大利亚、印度的经济外交的乏善可陈，中国与两国的双边经济关系也出现了较大程度的倒退。

### （一）中国与欧盟、德国、日本、俄罗斯的双边经济外交稳中向前

第一，中国与欧盟经济外交成果斐然，经贸领域两大协定实现突破进展，其他领域合作不断扩展。首先，《中欧地理标志协定》正式签署，该协定是中欧之间将就此类议题签署的第一份大规模、高水平双边协定，具有保护数量多、保护种类丰富、保护待遇高三大亮点，对中欧经贸往来意义重大。<sup>①</sup>其次，《中欧全面投资协定》完成谈判，这是继《区域全面经济伙伴关系协定》签署后中国在2020年取得的又一“重大外交胜利”。中欧领导人峰会等高层会晤为谈判提供充足动力，2020年进行的十轮谈判，谈判进程较2019年明显加速。最后，中欧如期举行了第九次中欧能源对话和中欧工业对话磋商机制第十次全体会议，并决定在环境与气候、数字领域建立新的高层对话机制，机制化对话持续扩展中欧在能源、工业、气候、数字等领域的合作广度。

第二，中国与中东欧经济外交基本延续上一年良好势头，多边合作与双边合作并蒂开花。中国-中东欧国家“17+1合作”机制下的频繁对话有助于加强多边战略沟通，推动多边疫情合作与经贸合作。中国-中东欧国家召开合作国家协调员视频会议及两次疫情防控专家视频会议，中国与各方互通信息，分享经验，团结抗疫。同时，中国-中东欧国家特色农产品云上博览会、中国-中东欧中小企业线上对洽会等一系列项目落地，为受到疫情冲击的中国-中东欧中小企业带来更多商机。除此，中国与乌克兰、匈牙利、白俄罗斯达成多项双边经贸合作成果，其中中国与白俄罗斯宣布启动服务贸易与投资协定的谈判。

<sup>①</sup> 《中欧正式签署〈中欧地理标志协定〉》，新华网，2020年9月14日，[http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-09/14/c\\_1126492774.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-09/14/c_1126492774.htm)；《中欧签署地理标志保护与合作协定——“好货互认”利好消费者》，中国政府网，2020年9月24日，[http://www.gov.cn/xinwen/2020-09/24/content\\_5546599.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2020-09/24/content_5546599.htm)

第三，中德携手应对全球疫情，推动中欧关系的发展及双边经贸等领域的合作。首先，承担全球抗疫的大国责任是2020年中德外交的重中之重。中德高层领导频繁举行线上会晤，就疫情防控工作交换意见，为中德医疗物资采购、疫苗联合研究等创造便利条件。中德还正式启动了“快捷通道”，帮助两国有需求的企业加快复工复产。其次，德国是中国2020年对欧盟经济外交的有力支点。德国是对中国态度较为开放、友好的欧洲大国，且并未直接将华为排除出本国的5G网络建设。最后，由于德国是欧盟理事会2020年下半年的轮值主席国，因此它也成为了中国对欧经济外交的重要突破口。事实证明，中德合作推进《中欧全面投资协定》谈判和中欧合作2025战略规划商谈工作，为中欧关系的发展提供了强劲动力。

第四，中日经济关系基本延续了继续回暖改善的走势。一方面，面对疫情，中日及时交流信息并开展医疗、药物、救援等方面的合作，谱写了“山川异域、风月同天”的友邻佳话，也携手为地区和国际公共卫生安全作出贡献。但另一方面，2020年9月安倍晋三宣布因健康原因辞去首相职务，菅义伟就任日本第99任内阁总理大臣，日本新政权的上台给中日关系未来发展带来一定的不确定性考验。在后安倍时代，中日关系如何继续行稳致远、增进理解，成为摆在中日两国政府面前的重要课题。为避免美国拜登政府上台后修补同盟关系并使日本完全倒向美国，同时也为争取与日本继续共同推进《区域全面经济伙伴关系协定》等区域经济合作，中国国务委员兼外交部长王毅于2020年11月出访了日本。中日最终达成了五点重要共识，也形成了六项具体成果，这释放出了两国继续稳步改善关系的明确意愿。<sup>①</sup>重重挑战之下，中日关系整体回暖的基本面没有发生根本性改变。若能更有效管控突发事件对双边正常关系的干扰，中日两国将能继续向好发展。

第五，中俄基本延续了以往紧密频繁的经济外交互动，在抗击疫情、科技交流等多个议题领域取得了进展。具体而言：首先，共同抗击疫情是本年度中俄经济外交中最为优先的议事日程。国家主席习近平与俄罗斯总统普京先后4次就抗击疫情开展双边协调合作进行通话，两国领导人多次就疫苗研发、复工复产等问题进行了沟通。这也凸显了中俄在抗击疫情方

---

<sup>①</sup> 《王毅：中日达成五点重要共识和六项具体成果》，中国外交部，2020年11月24日，[https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbz\\_673089/zjhd\\_673091/t1835081.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbz_673089/zjhd_673091/t1835081.shtml)

面更具共识、保持了更紧密的互动和政策协调。其次，科技交流是中俄经济外交今年的最大亮点。自8月起，两国政府正式开启“中俄科技创新年”系列活动，先后实施了涉及多个学科的千余项科技创新领域的交流合作活动并签署了包涵多项科技合作项目的议定书。最后，中俄基于多个会晤机制开展了合作，取得了一定的成效。中俄科技合作分委会、农业合作分委会、投资合作委员会等悉数召开，中俄两国在此基础上达成了多项共识和技术层面的合作成果。

## （二）中英、中法双边经济外交龃龉不断

中英经济外交互动频繁但实质成果较少，深受政治议题阻碍。2020年，中英首脑如期进行线上会晤，高层对话也频繁进行。3月，国家主席习近平同英国首相约翰逊通电话，就加强疫情防控国际合作、世卫组织作用、中英经贸关系等议题达成多项共识；中英财金、生态环境及能源等机构负责人多次通话，就双方在金融和能源领域的合作多次交换了意见。然而，中英经济外交在2020年遭遇一些挑战，中英财金对话也未能举行。中英经济外交受到疫情、香港问题、新疆问题、美国因素等政治议题的影响。英国批评中国在抗击疫情上缺乏透明度，在香港问题、新疆问题上发表批评性言论，同时，英国在“脱欧”之后，表现出追随其大西洋盟友美国对华立场的趋势，成为首个明确将华为等中企排除出本国5G建设的欧洲国家。

中法携手抗疫，经济外交成果与风险并存。首先，共击疫情是2020年中法经济外交互动的首要重点。中法首脑先后5次通话，推动中法加强在联合国、世卫组织、二十国集团等多边场合的国际抗疫合作，并通过互赠防疫物资、分享防控经验、搭建“空中桥梁”等多种形式加强了双边抗疫合作。其次，高层次机制化对话持续推进中法在各领域的务实合作，第二十次中法战略对话、第七次中法高级别经济财金对话等悉数召开。然而，疫情、香港问题、科技竞争等因素同样在影响中法双边经贸关系的进一步发展。4月，中法发生外交摩擦，法国外长召见中国驻法公使，就公使所发表的批评西方处理冠状病毒危机的文章表达了不满。另外，中法在香港问题、新疆问题上的不同立场使中法外交关系更为紧张。除此，法国当局实际上要在2028年之前将华为设备逐步排除出其移动网络。因此，虽然2020年中法双边经济外交有进展，但中法双边经济外交的阻碍已然显现。

### （三）中澳、中印双边经济外交遇挫倒退

中澳经济外交严重受挫，双边经贸关系快速恶化。2020年，澳大利亚继续延续过去几年追随美国特朗普政府对华遏制政策的强硬反华立场，不断在香港、新疆、南海等中国内政问题上屡次挑战中国的底线，并在疫情暴发后大力推动对疫情源头进行所谓“国际独立调查”。这对中澳关系带来极大损害，也成为中澳经贸关系急转直下的导火索。

2020年以来，中澳双边经贸摩擦显著增加，中国禁止四家澳牛肉出口商对华出口、对澳大麦出口征收80.5%的反倾销和反补贴税、对澳葡萄酒实施反倾销措施；中国发改委发出煤炭“限价”采购令，澳大利亚的煤炭出口中国将严重受限；中国文旅部还发布通告提醒中国游客勿前往澳大利亚旅游。澳大利亚则对中国的钢、铝和A4纸等产品发起反倾销调查，还就大麦关税向世贸组织起诉中国。在此背景下，澳大利亚对华出口出现明显下滑，1-11月同比下降4.9%，其中11月澳对华出口降幅高达10%。<sup>①</sup>中澳双边投资关系也遇冷下挫，2019年中国对澳投资额已连续三年下滑，2020年7月澳大利亚出台《外商投资改革法》，以维护国家安全为由限制外国投资其所谓敏感行业和关键基础设施，中国对澳投资可能继续削减。此外，中澳高层交往几乎停滞，中澳部长级经济联委会、中澳战略经济对话等高层经贸对话机制继续停摆。

受中印边境摩擦的负面影响，印度政府先后掀起多轮对华经济攻势，导致中印经济关系面临极其严峻的挑战。2020年4月起，印度政府出台了多项旨在限制中国企业对印出口、投资以及在当地正常经营等的政策。在贸易方面，印度政府一度暂停来自中国的货物清关程序或要求开箱检查；暂停中印之间的国际快递服务；对上百种中国商品采取“反倾销”措施。在投资方面，印度工商部于4月发布了外商直接投资新规，要求来自其邻国的所有外商直接投资必须事先经过印度政府审批。这意味着中国对印投资需要取得印度政府的许可并接受后者的全面、严苛审查。<sup>②</sup>在政府采购方面，印度财政部于7月对公共财政规则进行了调整，要求凡是与印度接

<sup>①</sup> 《2020年12月进出口商品主要国别(地区)总值表(美元值)》，中国海关总署，2021年1月14日，<http://www.customs.gov.cn/customs/302249/zfxxgk/2799825/302274/302275/3511695/index.html>

<sup>②</sup> “Govt approval must for all FDIs from neighbouring countries including China”，THE TIMES OF INDIA，April 18, 2020, <https://timesofindia.indiatimes.com/business/india-business/govt-approval-must-for-all-fdis-from-neighbouring-countries-including-china/articleshow/75220060.cms>

壤国家的企业，在参加印度公共采购项目招标之前必须向印度工业和内部贸易促进局登记并接受安全核查，这基本断绝了印度政府面向中国企业进行政府采购的可能。<sup>①</sup>在互联网服务方面，印度政府大范围禁用中国企业所开发的应用程序，先后4次强制267个中国应用程序下架。<sup>②</sup>

这些旨在限制中国企业对印出口、对印投资、在当地经营的一系列经济民族主义政策，单方面开启了中印经济的脱钩进程。印度政府的此轮对华经济“攻势”具有3个特点：其一，涉及的领域广泛、审查性政策极为严苛、限制性举措带有报复性色彩。其二，在时间维度来看堪称自1962年以来对中印经济关系最具破坏性的系列举措，对两国经济合作与企业业务往来的打击之大、影响之深均前所未见。其三，展现出了明显的政策惯性、政策回调的空间相对有限。受印度对华经济攻势的影响，中印贸易和投资已经出现萎缩的征兆。中国海关数据显示2020年1至11月中印贸易额同比下降5.6%，而中国全球投资追踪项目的数据也显示2020年中国对印直接投资流量也骤降了67.7%。<sup>③</sup>可以说，印度的对华经济攻势开启了中印经济脱钩的进程，这将不可避免地造成中印双输局面，严重危及两国经济关系的正常发展。

## 六、2021年中国经济外交展望

回顾2020年，疫情全球大流行以及中国与美国、印度、澳大利亚等国经济关系的恶化致使中国经济外交面临着更为严峻的外部环境。面对复杂的局势，中国经济外交克服了诸多不利因素，在多个领域取得了难能可贵的进展。其中《区域全面经济伙伴关系协议》的签署与《中欧全面投资协定》谈判的完成更堪称中国经济外交的两项重大突破。

① “Office Memorandum Subject: Insertion of Rule 144(xi) in General Financial Rules (GFRs), 2017”, Department of Expenditure, July 23, 2020, <https://doe.gov.in/sites/default/files/OM%20dated%2023.07.2020.pdf>

② 印度政府下架或禁用中国公司所开发的应用程序数据由笔者根据公开资料整理而得。

③ 《2020年12月进出口商品主要国别(地区)总值表(美元值)》，中国海关总署，2021年1月14日，<http://www.customs.gov.cn/customs/302249/zfxxgk/2799825/302274/302275/3511695/index.html>；“Chinese Investment & Contracts in India”，China Global Investment Tracker，October, 2021, <https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>

展望2021年，如果全球疫情得到有效控制，世界经济将会逐渐复苏。然而疫情的阴影很难完全散去，其间接引发的各类问题可能还将不断涌现。在此背景下，中国在2021年的经济外交将在挑战和机遇中前行。首先，拜登新政府上台后美国外交政策与防疫政策将发生明显变化，这会对中美经济关系和全球经济治理带来重大影响。其次，中国继续推进“一带一路”倡议的重点和方式可能有所转变，促进全球卫生合作与世界经济复苏将被置于“一带一路”倡议实施的重中之重。最后，中国将力推东亚乃至更广泛的亚太地区的经济一体化和制度化发展，以多边经济协议来维系跨国政策协调和经济合作。

### （一）应对中美经贸关系调整变化

特朗普执政时期美国的国际信誉大幅下滑，新就任的拜登政府面临着同盟关系的破裂、大国战略竞争加剧和全球治理弱化的局面，因而美国对外政策将出现调整。拜登政府将重视多边主义，着力修复盟友关系，全方位增进与欧亚盟友的协调。

在对华政策方面，拜登虽不会采取特朗普的极限施压法，但对华施压的强硬目标没有改变，将以公平贸易和联盟施压为基本方向审慎处理对华关系。目前，拜登已表示将积极推进贸易执法，打击中方国有企业、补贴、产能过剩、网络间谍等行为，不排除将公平贸易作为新一轮对华贸易谈判的优先议题。此外，拜登政府将加强联合盟友合围施压中国，经贸议题上与盟友形成对中国统一立场，迫使中国改变“贸易滥用”等所谓不公平竞争行为。科技问题上，拜登也可能通过制定高科技产业政策来促进创新和产业发展，继续在敏感技术出口上对华施以“限制令”。在全球治理方面，拜登政府也将有望回归全球治理行动领导地位。在世界贸易组织改革问题上，拜登将拉拢欧日在新贸易自由化上达成一致，主导新规则制定，推动世贸组织改革朝对美国有利方向发展。在气候、环境、公共卫生等问题上，拜登也会立即重返《巴黎协定》，助推国际抗疫协调与合作，重塑国际领导力。

在2021年，中美有望在拜登政府时期走向务实对话，理性管控当前的经贸、金融、科技摩擦，实现中美关系稳局。其一，中国可以抗疫为切入点，同拜登政府在疫苗和药物研发、信息共享等领域进行合作，并利用世界卫生组织、二十国集团等多边机制，开展公共卫生交流互鉴。其二，

中国可主动在中美经贸互动上展开对话，抓住拜登上任初期时间窗口，率先考虑提出合作清单，尝试推动双方关税减让谈判，改善中美贸易问题。其三，中国可寻求在全球治理舞台上和美国展开领导合作，特别是在世贸组织改革、气候、环境议题上做出积极引领性表态。总之，未来拜登政府的对外政策不确定性将有所下降，美国也会大概率回归多边主义、全球治理的舞台。但美国对华施压的总体态势将保持不变，而是会以更多元、更全面的方式处理中美关系。因此，中国对美经济外交的方向应更加主动，推动走向“有管控的中美关系”。

## （二）持续推进“一带一路”建设的高质量发展

2020年，“一带一路”建设在全球疫情蔓延的背景下持续发力，不但未因为疫情困境而停滞，反而借共同抗疫之机展现了“一带一路”倡议作为一种全球治理方案的可行性甚至优越性。截至年底，中国累计与138个国家、31个国际组织签署了201份共建“一带一路”合作文件；在2020年前11个月中，中国对“一带一路”相关国家非金融类直接投资159.6亿美元，同比增长24.9%；<sup>①</sup>中国全年先后向150多个国家和国际组织提供了280多批紧急抗疫物资援助；等等。这些成果为2021年“一带一路”国际合作的发展奠定基础和指明方向，具体而言体现在以下两个方面：

第一，“一带一路”建设可能更多地聚焦于公共卫生治理与全球经济复苏这两大议题。正如习近平主席在2020年6月18日的“一带一路”国际合作高级别视频会议上所提出的，“‘一带一路’是高质量合作之路、健康之路、复苏之路、增长之路”，<sup>②</sup>全球公共卫生与各国经济发展无疑是后疫情时代全球治理最为关键且迫切的两个维度。而作为“一带一路”的倡议者，中国既要保持本国在公共卫生和经济发展方面相对于其他国家的优秀表现，又要主动提供一些公共产品。譬如在“一带一路”框架下主导创建关于公共卫生治理的国际机制，在贸易畅通上适当扩大对沿线国家的开放力度，同时在资金融通上继续扩大对沿线国家的直接投资。这些举措一方面有助于各国在疫情困境中尽快复苏经济，另一方面也是中国提高

<sup>①</sup> 《2020年1-11月我对“一带一路”沿线国家投资合作情况》，中国商务部，2020年12月31日，<http://topic.mofcom.gov.cn/article/tongjiziliao/dgzz/202012/20201203027817.shtml>

<sup>②</sup> 《习近平向“一带一路”国际合作高级别视频会议发表书面致辞》，新华网，2020年6月18日，[http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-06/18/c\\_1126132341.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-06/18/c_1126132341.htm)

自身威望与“一带一路”倡议吸引力的必经之路。

第二，继续以周边国家或地区为重点，推动“一带一路”国际合作纵深发展。除中国外，在疫情背景下依然保持良好经济增长势头的经济体还包括中国周边的一些国家或地区，尤其是东盟的主要成员国。此外，2020年中国与东南亚国家在贸易、基建等领域的合作表现出强劲活力，可以视为中国与“一带一路”沿线国家或地区合作的典范。在此前提下，中国在“一带一路”框架下重点强化对东南亚的经济外交，不仅可以扩大本国的经济收益，而且还能更快地彰显“一带一路”国际合作在促进沿线国家经济发展方面的积极作用，这也是宣传与推进“一带一路”建设最有效的方式之一。

### （三）完善区域及全球经济治理

2021年中国还将继续在强化双多边自贸外交、促进区域经济一体化、加快全球治理机制改革等多方面加大发力。一方面，中国将稳步推进自贸区建设。中国首要完成的是推动《区域全面经济伙伴关系协议》尽快生效与落地实施。《区域全面经济伙伴关系协议》是中国参与的首个具有更高标准自贸规则的区域超大型自由贸易协定，中国为此作出了高水平的开放承诺，2021年正是中国用实际行动兑现承诺的一年。此外，中国也将积极考虑并研究加入“全面与进步跨太平洋伙伴关系协定”的相关事宜，在适应国际经贸规则升级上作出更大努力。另外，中国也将继续推动双多边自贸协定谈判，亚太特别是东亚地区是中国强化自贸伙伴网络建设的重点地区，因此中日韩自贸谈判、中国-韩国自贸协定第二阶段谈判、中国-新西兰自贸协定升级谈判可能会有更大进展。

另一方面，中国将加强与国际组织的多边经济外交。国际经济组织是当前推进全球经济治理的重要平台，疫情时代下全球经济治理一定程度上也是要通过既有的国际经济制度平台来予以实现。因此，2021年中国需继续维护并密切与多边国际经济组织的联系。通过“1+6”圆桌对话会增进与世界银行、国际货币基金组织、世界贸易组织等主要国际经济金融机构的沟通频率与交往联系，积极开展与世界卫生组织等相关国际组织的抗疫合作，以增加注资、增派资源、信息共享、输送人才等方式深度参与这些国际组织的运作，更大限度地将疫情时代下中国经济发展的相对优势发挥出来。继续推动世贸组织、国际货币基金组织等的改革，切实提升中国的制度性话语权。

## **Crisis Response in the Shadow of Pandamin: Analysis of China's Economic Diplomacy in 2020**

**Li Wei; Song Yiming**

**Abstract:** In 2020, the global pandemic and the deterioration of economic relations between China and some countries have posed challenges to China's economic diplomacy. On the one hand, the pandemic has severely hampered global economic activities from production, trade, to investment, which exerted negative impacts on international cooperation and global governance. On the other hand, the trade war between China and the U.S. is spilling over from a "tariff war" to a "technology war", and even to a "financial war". At the same time, influenced by political relations, Sino-Australian and Sino-Indian economic relations have also suffered a comprehensive retrogression. Amid a time of multiple challenges, China has continued to forge ahead its economic diplomacy. It has achieved progress in global economic governance as well as bilateral and regional economic cooperation. The successful signing of the Regional Comprehensive Economic Partnership Agreement and the completion of negotiations on the China-EU Comprehensive Investment Agreement are a couple of examples to name. Looking ahead to 2021, the new Biden administration will probably bring about major changes in the global economic governance and new opportunities for adjustment of China-U.S. economic relations. Meanwhile, the "Belt and Road Initiative" will enter a stage of high-quality development, and its implementation focus may shift to promoting health cooperation and economic recovery among countries. China's economic diplomacy is also expected to further the institutionalization of economic integration and regional economic cooperation in the Asia-Pacific.

**Key Words:** Anti-pandemic diplomacy; Sino-U.S. economic relations; Global economic governance; RECP; EU-China CAI

**About the Authors:** Li Wei, Professor, School of International Studies, Renmin University of China; Song Yiming, Ph.D candidate, Renmin University of China.

### Changes of China's Partner Diplomacy

Li Boyi

**Abstract:** Since 2012, partner diplomacy has become an important part in the concept and practice of China's great power diplomacy. China's partnership has basically formed a global network. In the new period, the conditions of China for promoting partnership diplomacy have changed, as results of new developments in international environment, as well as China's evolving international identity and international image. These new developments demand new concepts of partnership. China's answer is the principles of consensus-based in rule-setting, mutual benefit, responsibility-sharing and joint-construction of systems. To meet such expectations, this paper argues that China's partner diplomacy should continue to work with three types of partners, namely, the big-power, the neighbors and the developing-countries.

**Key words:** China; Partner Diplomacy; Great Power Diplomacy

**About the Author:** Li Boyi, Ph. D candidate, School of International Relations and Public Affairs, Shanghai International Studies University.

### Coercive Signals, Reassuring signals and the Strategic Interactions between China and the United States

Chang Xiaoyan

**Abstract:** In recent years, the balance of power between China and the United States has not changed fundamentally, but why has the strategic competition

# 战略决策研究

JOURNAL OF STRATEGY AND DECISION-MAKING

( 双月刊 )

2021 年 第 3 期 ( 总第 68 期 ) 第 12 卷

## 《战略决策研究》编辑委员会

委员 ( 按姓氏笔划 ) :

Tung Bui 大槻真一 张蕴岭 张曙光

佟家栋 周 弘 孟庆轩 秦亚青

徐真华 顾也力 阎学通 隋广军

傅晓岚

主编 : 隋广军

总策划 : 李 青

执行主编 : 陈寒溪

责任编辑 : 孙湘瑞 张 健

英文编辑 : 赖雪仪

本刊已许可中国学术期刊 ( 光盘版 ) 电子杂志社在中国知网及其系列数据库产品中 , 以数字化方式复制、汇编、发行、信息网络传播本刊全文。该社著作权使用费与本刊稿酬一并支付。作者向本刊提交文章发表的行为即视为同意我社上述声明。

# 战略决策研究(双月刊)

2021年 第3期(总第68期)第12卷

主管单位：广东省教育厅

主办单位：广东外语外贸大学

出版单位：《战略决策研究》编辑部

地址：广州市白云大道北2号

邮编：510420

电话：(020)86254430

电子邮箱：yjy@mail.gdufs.edu.cn

印刷单位：天意有福科技股份有限公司

出版日期：单月10日

发行单位：广东省报刊发行局

发行范围：国内外发行

国内订阅：全国各地邮局

邮发代号：46-403

国外总发行：中国国际图书贸易集团有限公司

国外发行代号：BM8358

ISSN 1674-9065 (国际标准刊号)  
刊号：CN 44-1673/C (国内统一刊号)

定 价：15元