内部资料
仅供参考

ACOES Academy of China Open Economy Studies,UIBE 对外经济贸易大学国家对外开放研究院
BOERI Beijing Open Economy Research Institute,UIBE 对外经济贸易大学北京对外开放研究院

全球观察

GLOBAL WATCH

对外经济贸易大学国家（北京）对外开放研究院主办 2022 年第 10 期 / 总第 52 期

本期聚焦

《外交政策》：美国的对华政策到底是什么？

东亚论坛：中国经济将如何平衡增长和改革？

英国广播公司：乌克兰危机：中国为俄罗斯提供什么支持？

目录

主流媒体报道 1

（一）《外交政策》：美国的对华政策到底是什么？ 1

（二）东亚论坛：中国经济将如何平衡增长和改革？ 6

（三）英国广播公司：乌克兰危机：中国为俄罗斯提供什么支持？..... 10

主流媒体报道

（一）《外交政策》：美国的对华政策到底是什么？

中国试图挑战美国在亚洲的特权地位，这一点毋庸置疑。但中国是否打算走得更远——即所谓“取代美国成为世界霸主，重塑自由的国际秩序，威胁全球自由和民主”？若是如此，中国是否有资源来这么做？对美国来说，采取正确的对华战略取决于正确评估中国的战略及其实现的方式。这对美国来说，是一个难题。

特朗普政府对美国的对华政策做出了几十年来最深刻的改变，将中国视为对国际秩序以及美国生活方式的生存威胁。虽然拜登政府保留了特朗普时代的一些关键的对华政策，但其对中国的看法并不是太悲观，将中国视为地区军事挑战和争夺全球影响力的竞争对手。然而，尽管相较于迄今为止的历届美国政府，拜登政府制定了最全面的对华战略，但即便在拜登政府内部，其关键的政策制定者对中国威胁仍然有着不同的评估，这会影响对华政策的制定和实施。美国需要对中国的“威胁”作出适当的评估，以便了解如何应对。

只有在特朗普总统执政期间，美国政府才做出由合作转为对抗的决定性政策转变。2018 年，美国政府首次将中国列为“战略竞争者”。虽然这一转变意义重大，但特朗普政府并未在对中国威胁的评估上达成一致。最终，在特朗普执政期间出现的主流观点是，中国对美国及其生活方式构成根本的生存威胁。特朗普政

府果断摒弃了以往美国对中国的温和评估，采取一系列新的对华政策，目的是将其对中国威胁的严厉评估转化为更强硬的对华立场。这一目标是意味着更高水平的经济竞争，还是阻碍中国经济增长以及放缓其崛起速度？是与美国在亚洲的军事威慑有关，还是使日本、韩国以及台湾有能力且愿意自卫？是迫使中国遵守世界贸易组织、世界卫生组织以及联合国人权理事会等全球机构的既定规则，还是因为特朗普认为这些机构无用，美国退出这些机构？是在习近平主席和特朗普总统两位领袖之间建立了相互宽容的关系，还是寻求结束中国共产党的执政？由于没有对这些问题做出解答，特朗普总统的对华政策并未达成连贯性和触及相应的深度，而这两点则是美国政府将中国视作生存威胁这一新观点所需要的。

相较于特朗普总统，诸多人期望拜登这位民主党总统对华采取一种不那么对抗的方式。然而，拜登政府保留了其前任的强硬政策。两届政府明显都将中国视作战略竞争者，而非应当助力其崛起的潜在合作伙伴。但仔细观察可以发现，特朗普政府与拜登政府对中国挑战的评估及由评估所得出的政策结论之间存有重要差异。

美国国家安全顾问苏利文和印太事务协调员坎贝尔是塑造拜登政府对华政策的主要幕僚。在拜登就任美国总统一年多以前，他们曾在《外交政策》上联合撰文，阐述其威胁评估。苏利文和坎贝尔把中国描述为美国在 21 世纪面临的最严峻挑战，但却没有

采用灾难性的术语来叙述。在他们看来，冷战实际上是一场事关存亡的挑战，但中美关系应当是“不带来灾难的竞争”。虽然这并不意味着重回把中国视作良好全球伙伴的旧时代，但他们建议美国应寻求建立“与中国共存的有利条件”。

并不是拜登政府的所有人都认同苏利文和坎贝尔对中国的评估，即不至于构成生存威胁。美国国家安全委员会中国事务主任杜如松（Rush Doshi）在其 2021 年出版的新书《持久战》（The Long Game）中描述了美国及其盟友面临的是一种更具侵略性的全球威胁。杜如松认为，中国的长期目标是打破美国的联盟体系，建立全球军事基地网络，垄断 21 世纪的尖端技术，主导贸易，以及支持全球信奉威权主义的精英。

拜登政府的威胁评估不同于特朗普政府，其对华政策也从根本上有所不同。虽然特朗普政府将中国列为战略竞争者，但其对华政策既不具备战略性也不具备竞争性；拜登总统的对华政策名义上和实际上都是战略竞争。拜登及其中国政策团队认为中国的崛起类似于苏联于 1957 年发射了世界上第一颗人造卫星的斯普特尼克时刻（the Sputnik moment），当时艾森豪威尔和肯尼迪政府对此感到震惊，从而对国内政策进行了大规模改革。从这一方面上讲，拜登认为，美国必须“重建得更好”，不然中国会“吃掉我们的午餐”。拜登政府出台了新的措施来保护美国关键的经济部门，并寻求联邦资金来加速 21 世纪关键技术的研发。这届政府最近发布的印太战略指出，“美国正投资于本国国内的实力基础，

使我们的方法与我们的海外盟友及伙伴的方法相一致，并与中国竞争，以捍卫我们共同的利益和对未来的愿景”。第二个战略要素是努力修复特朗普执政时期对美国联盟体系造成的破坏。特朗普总统曾对北约和欧盟这两个联盟提出质疑，现在，美国政府重申其对北约和欧盟的承诺，盟国对俄罗斯发动对乌克兰的特别军事行动做出的一致反应明显证实了这一点。美国重返世界卫生组织和联合国人权理事会，与澳大利亚以及英国签署“澳英美联盟”（AUKUS）协议，为澳大利亚海军提供核动力潜艇。正如印太战略中所述，目标是“塑造中国所处的战略环境，在全球范围内建立一个对美国、我们的盟友和伙伴，以及对我们共同的利益和价值观最有利的影响力平衡”。

该战略提到的“利益和价值观”将焦点转到拜登对华战略的第三个要素上：一贯强调人权。拜登对华战略的最后一个要素是在像气候变化、核扩散和传染病传播等全球性问题上寻求有限合作。

了解中国要实现的目标有助于判断拜登的对华政策是否能经受挑战。为了进一步了解中国的战略思维，分析人士常常从中国高级学者的著作里寻找答案，这么做的原因是基于一个存在缺陷的假设，即分析人士认为这些中国学者了解甚至可以影响中国领导层的战略思维。但这些著作并未提供太多帮助，因为其内容是抽象和含糊不清的。比如，清华大学国际关系研究院院长、中国最著名的外交政策专家之一阎学通呼吁中国行使“人道权威”，

从而建立新的国际秩序。他在《历史的惯性》一书中阐述道，“公平、正义和文明分别是高于平等、民主和自由的普世价值观。中国提出这样的价值观，其国际领导权的合法性就会高于美国。”

西方的中国分析人士有时也会求助于北京航空航天大学教授（原文如此）姚中秋（笔名为秋风）。他认为，中国应利用其“历史时刻”输出儒家价值观，且认为这是普世的。姚教授写道，“总有一个国家承担着领导者的角色”，去创造和维护世界秩序，这与中国政府提出的“四个自信”（即道路自信、理论自信、制度自信、文化自信）相一致。这个国家自然会是中国。但姚教授认为，首先，中国必须“服务本国人民并获得人民对中国承担全球历史角色的支持。”这些顶尖学者——以及其他那些像他们这样的人——为中国主导世界提供了振奋人心的意识形态，但却很少涉及具体的外交政策。他们的职业是哲学家和愿景家，而非战略规划者。

无论中国的战略愿景是什么，人口、经济、地理和全球政治等严峻现实限制了其雄心。本国内部，中国政府要团结 56 个民族，面对人口老龄化趋势不断发展和经济放缓，努力满足庞大的新城市中产阶级日益增长的福利需求。

拜登的战略能否在当前美国政治两极分化的背景下维持下去，如果可以，这些目标能否实现，这些仍然值得怀疑。首先，与前苏联不同的是，虽然中国寻求维护国家威望，但并没有一个向世界输出意识形态的计划。其次，中国没有形成一个要为世界

秩序制定一套替代规则的构想，而是寻求在现有规则中施加更多影响。事实上，在主权和不干涉内政等国际规则上，中国在某些方面比美国更保守。第三，尽管中国寻求扩大对其长久以来声称拥有主权的领土的控制，但迄今并未宣布新的领土主权主张。从这个意义上讲，中国不是一个扩张主义国家。

中国的雄心是统一台湾，削弱美国在亚洲的联盟体系，以及主导 21 世纪的经济，这些对美国利益形成深刻挑战。但与俄罗斯对乌克兰发动军事行动不同的是，中国以旨在避免引发军事和政治危机的方式，努力争取其大国地位。中国领导人展现其雄心的同时，也带着谨慎和务实精神。如果美国领导人可以将力量和务实精神平等结合，即便是在竞争激烈的时代，也有可能会避免最糟糕的结果。

作者：Andrew Nathan，2022 年 4 月 14 日

翻译：张鑫姿

（https://foreignpolicy.com/2022/04/14/us-china-biden-strategy-geopolitics/）

（二）东亚论坛：中国经济将如何平衡增长和改革？

2021 年，尽管受新冠肺炎全世界范围内大爆发的冲击，中国经济依旧表现非凡。但是要在 2022 年保持这种强劲增长，就需要平衡改革和增长的关系，所以中国急需的改革很有可能不得不放缓。

2021 年，剔除 2020 年低基数的影响，从生产总值的两年平均增速来看，第一季度、第二季度分别为 5%、5.5%。下半年，经济增速略微回落，第三季度、第四季度分别为 4.9%、4%。总体来说，经济表现好于预期，主要原因是全球经济从新冠疫情中逐渐恢复，需求激增。

2021 年，贸易同样增长势头良好。出口较 2020 年增长了 29.9%，创下了自 2011 年以来的最大增幅。出口强劲得益于中国疫情防控有效有力，复工复产得以有序推进。同时，美国等发达经济体的经济复苏强劲，同样助力了中国贸易增长。尽管很多关税仍未取消，但是相较于 2020 年，中国对美出口增长了 27.5%，进口则增长了 33.1%。

在钢铁、教育、房地产和互联网等行业，中国政府加强了市场监管，尤其对房地产行业重拳出击，以抑制房地产高杠杆、高金融风险的局面。特别是，“三条红线”政策迫使房地产开发商在未来几年不得不去杠杆。互联网行业中，政府的监管主要集中在反垄断和反不正当竞争方面，腾讯、阿里巴巴和美团等互联网大厂因垄断和不正当竞争而被处以巨额罚款。

值得关注的是，今年中国计划积极推进土地、劳动力和资本等要素市场化配置试点工作，力争到 2025 年，要素市场化配置改革取得更多成果。户籍制度改革也包含在内，现有的户籍制度长期限制外来务工人员享受城市的社会福利。试点项目将进一步增强劳动力流动性，推进城市化进程，缩小城乡差距。

2021 年 12 月 8 日至 10 日，中央经济工作会议在北京召开，根据会议纪要，2022 年的工作重心是维持中国经济和社会的稳定。因此，中国政府将会更加积极地推进经济增长，暂时放缓改革，因为经济增长与改革往往不能并驾齐驱。如今中国经济增长的需求十分迫切，面临着三重压力——需求收缩、供给冲击、预期转弱。此外，中共二十大的顺利召开也需要稳定的经济环境。

需求收缩的原因是国内外需求疲软。2020 年新冠疫情爆发之际，商品需求一度激增，但是随后消退，很多发达经济体已经过渡至更加可持续的经济恢复阶段，贸易需求减弱。自 2020 年起，国内消费一直处于低位。此外，由于新冠疫情的持续、商品价格和生产成本上涨等因素影响，供给也受到冲击。中国面临不利的外部环境，国内经济环境不确定性也有所增加，很大程度上致使未来增长预期转弱。

为实现维稳的目标，2022 年上半年中国政府准备采取积极的财政政策和宽松的货币政策。财政政策包括特别面向中小企业及制造业的减免税收、增加政府支出及超前开展基础设施投资等措施。

推动增长和稳定经济社会的政策虽好，但有效落实仍有难度。经济增速放缓情况下，减免税收、增加政府支出会增加中央政府预算赤字，而中国政府对提高赤字率持谨慎态度。同时，对于地方政府来说，基础设施项目融资仍是一项艰巨的任务。地方政府官员不得不提防债务风险，而基础设施也投资回报率并不是十分

高。

另一方面，中国依旧以严格措施应对新冠疫情，而大多数发达经济体则依靠大规模推行新冠疫苗接种的方式，希望实现与病毒共存。

中国的疫情防控过程体现出两点特征。第一，中国的政治结构足够坚固，封城等严格措施能够自上而下地有效落实，大部分中国民众也非常配合。第二，中国社会保障制度存在着明显缺陷，外来务工人员和小生意人封城时无法依靠社会保障系统，相关部门也提供不了救济和帮扶。

2022 年中国政府将会继续平衡增长和改革的关系。经济增长和维稳的目标很可能会暂缓改革进程。中国的“动态清零”政策，尽管目前来看较为合适，但仍对经济持续增长构成挑战。

中国还有采取更加积极财政政策的空间，但是地方政府债务的上升令人担忧，基础设施投资效率也需要大幅提升。在中国共产党所倡导的和谐社会中，薄弱的社会保障体系明显是个问题，而处于试点阶段的户籍制度改革则是解决这个问题的良好开头。

作者：Jiao Wang，2022 年 4 月 9 日

翻译：尤茜媛

(https://www.eastasiaforum.org/2022/04/09/to-grow-or-reform-chinas-economy/)

（三）英国广播公司：乌克兰危机：中国为俄罗斯提供什么支持？

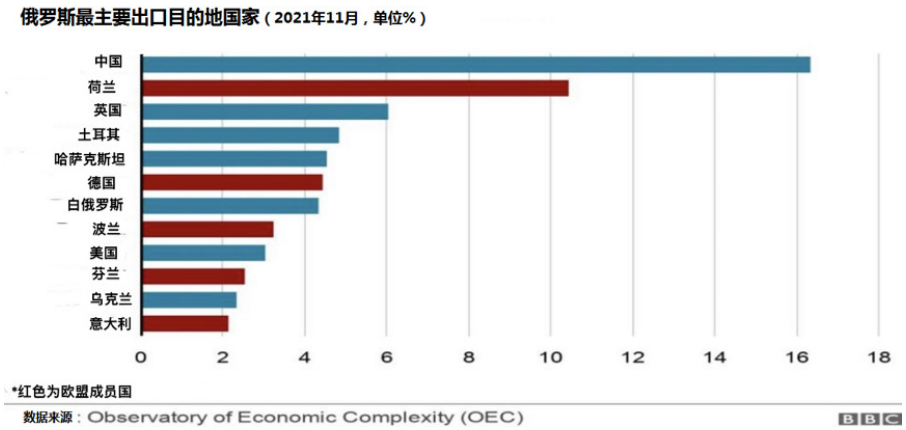
俄罗斯正在寻求盟友，以缓和一些国家针对其对乌克兰发起特别军事行动而实施经济制裁的影响。

俄罗斯总统普京表示莫斯科将把能源出口“转向”其他“快速增长的市场”。中国一直试图在冲突问题上保持中立，呼吁和平解决乌克兰问题。但中国目前尚未谴责俄罗斯，并表达了对西方制裁的批评。

中俄贸易一直在增长

根据中国海关的数据，今年第一季度中俄双边贸易激增，比去年同比增长了 28%。3 月，在俄罗斯发动军事行动后，两国之间的整体贸易比上年同期增长超过 12%。2021 年，中国占俄罗斯整体贸易的 18% 左右，价值将近 1470 亿美元。在普京总统 2 月访问北京冬奥会期间，两国表示将在 2024 年前将贸易额提高到 2500 亿美元。

然而，作为一个集团，欧盟仍然是迄今为止俄罗斯最大的贸易伙伴。2021 年，两者之间的贸易总额几乎是中国与俄罗斯贸易额的两倍。这种情况可能正在改变。“鉴于制裁，欧盟与俄罗斯的贸易减少是不可避免的。”贸易经济学家丽贝卡•哈定博士认为“目前的危机使欧盟内部更加关注进口多元化的必要性”。



中国能否购买更多的俄罗斯能源？

中国是俄罗斯石油、天然气和煤炭的最大市场之一。就在俄罗斯发起对乌军事行动的一周前，两国就一项价值超过 200 亿美元的俄罗斯煤炭交易达成协议。普京还公布了俄罗斯与中国新的石油和天然气交易，价值约为 1175 亿美元。两国旨在建造一条新的天然气管道（西伯利亚之力 -2 号管道）。现有的一条管道于 2019 年开始运营，运营时长为 30 年，价值超过 4000 亿美元。然而到目前为止，俄罗斯最大的能源市场一直是欧盟，欧盟所消耗天然气的 40% 和石油的 26% 都来自俄罗斯。哈丁博士表示：在过去的五年里，俄罗斯对中国石油和天然气的出口一直在以每年 9%

以上的速度增长。“这个增长十分快速，但即便如此，中国的石油市场也只有欧盟的一半大。”乌克兰危机爆发之后，欧盟正在减少对俄罗斯能源的依赖，将其天然气进口量减少了三分之二。俄罗斯天然气的主要出口目的地德国已经宣布将暂停新的北溪 2 号天然气管道投用的审批。据分析，俄罗斯和中国商定的新管道的天然气供应量将只有北溪 2 号的五分之一。此外，目前还不清楚来自西伯利亚的新天然气管道何时会投入使用。从长远来看，中国可能希望增加俄罗斯天然气的进口，减少对煤炭的依赖，以达到减少温室气体排放的目标。但数据显示，2022 年前两个月，中国从俄罗斯进口的原油下降了 9%。中国国有炼油企业也很谨慎，目前没有签署新的俄罗斯石油合同。

中国能否在军事上支持俄罗斯？

据媒体报道援引美国官员消息，莫斯科已要求中国提供军事装备以支持其对乌克兰的军事行动。中国对此否认，并称这些报道是“不实信息”。近年来，俄罗斯向中国提供了军事装备。在 1989 年后，美国和欧洲对中国实施了武器禁运，这使得中国在很大程度上依赖俄罗斯的军事硬件来实现其武装力量的现代化。

根据斯德哥尔摩国际和平研究所（SIPRI）的数据，2017 年至 2021 年期间，中国的武器进口总额中约有 80% 来自俄罗斯。

中国的军备采购占俄罗斯武器出口总额的 21%，是其全球第二大客户。但中国一直在逐步扩大自己的军事生产能力。它现在是世界第四大武器出口国。SIPRI 的韦策曼表示“中国的武器日

趋先进。例如，它的无人机是俄罗斯会非常感兴趣的一个领域”。但是，“到目前为止，没有任何证据 ”表明俄罗斯已经购买了中国的无人机。

中国能否在财政上帮助俄罗斯？

一些俄罗斯银行已被禁止进入 SWIFT 国际支付系统。

这迫使中国的公司和其他地方一样，在贸易商努力融资的同时减少从俄罗斯的采购。近年来，中国和俄罗斯都支持其他支付方式的发展。俄罗斯有金融信息传输系统（STFM），而中国有跨境银行支付系统（CIPS），两者都以各自的货币结算。但 SWIFT 在全球贸易网络的金融交易中仍然占据主导地位。据媒体援引俄罗斯官方统计数据报道，目前俄罗斯和中国之间的贸易只有约 17% 使用人民币（高于 2014 年的 3.1%）。两国之间的能源贸易仍主要以美元进行。但报告显示，3 月份有几家中国公司使用人民币购买俄罗斯的煤炭和石油。

中国能否扩大与俄罗斯的食品贸易？

中国是小麦和大麦等谷物的主要进口国，其最重要的来源之一是俄罗斯，该国是世界最大的生产国之一。直到最近，中国出于对疾病的担心一直限制俄罗斯小麦和大麦的进口。但是这些禁令都于俄罗斯发起对乌克兰军事行动的那天解除。

作者：Kai Wang，Wanyuan Song，2022 年 4 月 14 日

翻译：李晓易

(https://www.bbc.com/news/60571253)

主编：王颖　执行主编：海尔（Pelagia Karpathiotaki）　编辑：徐天鹏　版面：盛茜

2022 年第 10 期（总第 52 期）　内部资料 免费交流

主办单位：对外经济贸易大学国家（北京）对外开放研究院

印制时间：2022 年 4 月

地　　址：北京市朝阳区惠新东街 10 号
对外经济贸易大学科研楼 602 室

网　　址：http：//acoes.uibe.edu.cn

电　　话：010-64494662

邮　　编：100029

声　　明：

1. 本报告中的信息和数据来自于公开资料，仅供内部参考，不代表本研究院立场。

2. 未经授权，不得擅自引用及传播。