

“十五五”时期中国国际 战略环境展望

宋德星 周方银 赵 隆 张 明 蔡翠红

【内容摘要】 “十五五”时期，国际战略环境的变化将对中国经济和社会发展产生深远影响。当前，国际战略环境的最显著特征是“去结构化”，国际局势更加不稳定、不确定，世界进入了“战略焦虑时代”。中国周边环境既有大国竞争加剧、安全形势动荡等近期风险，又面临安全干扰经济合作等中长期挑战，整体呈现“东紧西缓、北稳南控”的发展趋势。世界经济滞胀状态将延续，中国经济将面临全球化逆流、地缘冲突、大国博弈加剧等外部环境。国际科技竞争则进入结构性重组期，外部科技环境将呈现制度锁定化、规则前置化和分层选择化特征，但发展型技术合作、技术路径多元化及国际治理参与空间等结构性缓冲仍然存在。中国需做好大国竞争管理，统筹国内国际两个大局、发展和安全两件大事，以应对世界百年变局加速演进带来的风险和挑战。

【关键词】 战略环境 大国竞争 周边安全 世界经济 国际科技竞争

【作者简介】 宋德星，国防科技大学外国语学院教授（南京 邮编：210039）；周方银，中山大学国际关系学院教授、大洋洲研究中心研究员（广州 邮编：519082）；赵隆，上海国际问题研究院国际战略与安全研究所所长、研究员（上海 邮编：200233）；张明，中国社科院世界经济与政治研究所副所长、国家全球战略智库研究员（北京 邮编：100735）；蔡翠红，复旦大学美国研究中心教授（上海 邮编：200433）

【中图分类号】 D82 F72 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2026)02-0001-25

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202602001

“十五五”时期中国国际战略环境演进与大国竞争管理*

全面、客观、科学地认识外部世界，进而统筹国内国际两个大局，是中国治国理政的重要方面。就当前中国的国际战略环境演进而言，最显著的特征是“去结构化”。国际权力转移的加快、数字浪潮的激荡、西方政治文化的异化趋向、地缘政治的加速回潮，这些因素都使国际局势更加不稳定、不确定。其中，中美战略竞争更趋激烈，因此管理好大国竞争成为中国的战略必需。

（一）国际战略环境演进的“去结构化”趋势与新动能

第一，国际权力结构加速松动，直接催生了“多重秩序”世界。首先，最显著的变化是世界政治领域的结构性松动，表现为西方（先是欧洲，后是美国）在政治、经济、军事和意识形态领域 500 多年的主导性统治地位逐渐走向终结，^① 同时，包括全球南方在内的非西方世界群体性崛起。其次，世界经济领域的结构性松动，表现为深陷经济社会困境的美西方走向私利化和逆全球化，新兴市场国家和全球南方正深刻改变世界经济格局。最后，战略军事领域的结构性松动，表现为美西方逐渐进入“战略萎缩期”（a period of strategic atrophy），不得不直面“每个领域都出现的竞争——空中、陆地、海洋、太空和网络空间”。^②

因上述结构性松动直接催生的“多重秩序”世界至少包括以下三种既有区别又相互重叠的秩序类型：一是凸显战略大整合趋势的世界安全秩序，二是具有多元新质发展属性的世界经济秩序，三是彰显高科技跨国公司巨大作用的世界数字秩序。这些多向重叠又相互映射的“秩序”嵌套在国际体系中，从而形成一种“秩序间关系”（inter-order relationships）的复杂网络，^③ 使

* 宋德星，国防科技大学外国语学院教授。

① [加]阿米塔·阿查亚、[英]巴里·布赞：《全球国际关系学的构建：百年国际关系学的起源和演进》，刘德斌等译，上海人民出版社 2021 年版，第 5—6 页。

② *Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America: Sharpening the American Military's Competitive Edge*, Department of Defense of the U.S., January 19, 2018, p. 1, <https://media.defense.gov/2020/May/18/2002302061/-1/-1/1/2018-NATIONAL-DEFENSE-STRATEGY-SUMMARY.PDF>.

③ Trine Flockhart, "The Coming Multi-order World," *Contemporary Security Policy*, Vol.37,

当前的国际关系呈现出不同于以往的面貌。

第二，网络化数字世界加快形成，助推权力在国家层次之下加速转移。网络化、信息化、智能化的深入发展正在塑造一个数字世界，深刻重构着力量结构、国家权力基础与国际竞争规则。在这一背景下，科技力量（涵盖全球科技企业、技术精英群体及其掌控的关键技术、数据资源与标准体系）与政治权力深度耦合，使高科技企业与主权国家共同成为制定数字规则和行使数字权力的主导者，直接影响着全球数十亿人的生活、行为甚至思维模式。在数字世界中，国家作为主要行为体依然发挥着重要作用，其通过将全球性生产网络“私有化”为国家安全工具，从而获取“单边强制力”。但国际社会的网络化趋势已不可避免，作为网络节点之一的国家不得不与其他行为体如企业、国际组织、公民团体等非政府组织分享权力，这些权力包括作为主权权力核心的政治、社会和安全权力。^① 权力转移在国家之上（国际体系层面）和国家之下（主权国家内部）同步进行，意味着主权国家行为体与非国家行为体之间“深度联合”（deep coalition），^② 共同作用于国际体系的方方面面。

第三，美西方民粹主义政治文化加速抬头，基于权力本位的本国优先原则成为“政治正确”。以色列学者尤瓦尔·赫拉利（Yuval Harari）指出，大变局和霸权焦虑在美西方催生的新一波民粹主义浪潮，让所谓“全球最强大的几个民主政体也为之动摇”，表现为特朗普这类政治人物的崛起，他们信奉“只有权力才是唯一的现实”，极端地认为所有的社会互动都是权力斗争，导致国际合作的既有信任受到侵蚀。^③ 西方国家内部政治生态和政治文化的异化正深刻作用于国际关系。正如国际关系史学者路德维希·德约（Ludwig Dehio）所述，权力的恶魔必然滋生“对于自我主张的过分渴望”^④，这一点

No. 1, 2016, pp. 18-26.

① Jessica T. Mathews, “Power Shift,” *Foreign Affairs*, Vol. 76, No. 1, 1997, p. 50.

② Alvin and Heidi Toffler, “Foreward: The New Intangibles,” in John Arquilla and David Ronfeldt, eds., *In Athena's Camp: Preparing for Conflict in the Information Age*, The Rand Corporation, 1998, pp. xix-xx.

③ [以]尤瓦尔·赫拉利：《智人之上：从石器时代到 AI 时代的信息网络简史》，林俊宏译，中信出版集团 2024 年版，序言第 XXII—XXIII 页。

④ Ludwig Dehio, *Germany and World Politics in the Twentieth Century*, 2nd edition, New York: W. W. Norton, 1967, p. 13.

在当下的美国体现得尤为明显。对于美国政府来说，“美国优先”被视为“政治正确”，“餐桌理论”被公开接受，“长臂管辖”被当作外交杠杆，领土扩张被称为“战略必需”等，其产生的消极影响甚至不亚于国际权势加速转移催生的普遍战略焦虑情绪。

第四，地缘政治加速回潮，战略分化和组合正深刻影响着中美关系。回顾历史可以发现，越是在动荡变革期，国家在进行战略运筹时越倾向于遵从地缘政治逻辑，即从权势对比的变化来推演国家间关系的地缘安全逻辑，并将其贯彻到国家的对外战略中。因而地缘政治的回潮难以避免，并直接导致主要战略力量出现新的分化和组合，原有的地缘政治版图被重构。

当我们从整体上观察和思考冷战结束至今 30 多年的历史，可以发现，美国的地缘政治战略优先方向发生了重大转变，即从 20 世纪 90 年代主要聚焦欧亚大陆，到 21 世纪第二个十年转变为聚焦“印太”地区，进而在 2025 年尤其强调聚焦美国本土和拉丁美洲，这反映出地缘政治对美国大战略的深远影响。显然，对于美国来说，无论是“欧亚大棋局”，还是“印太战略”，抑或“新门罗主义”，其对外政策的核心目标均是通过整合力量和资源来维护霸权，进而赢得大国战略竞争。可以说，2017 年以来在民粹主义加持下，地缘政治的加速回潮在很大程度上强化了美国对华遏压的政策取向。正如美国前财政部部长亨利·保尔森（Henry Paulson）所说：“我们（美国）在对华态度上，而不是在对华政策上……美国国土安全部、联邦调查局、中央情报局、国防部都将中国视为敌人，国会议员正竞相比拼谁是最好战的对华鹰派。没有人反其道而行，作出平衡。”^①

（二）当前国际政治的不确定性更加突出

第一，在国际体系层面，不同于冷战时期高度结构化的两极国际体系（即战略认知、力量对比、阵营组合、敌友定位等都较明确而稳定），冷战结束后特别是进入 21 世纪以来，那种清晰可辨、相对稳定且能够有效影响国家战略决策和国家间关系的国际体系运行机制，似乎已成为不可复制的历史。

^① Greg Ip, “Has America’s China Backlash Gone Too Far?” *The Wall Street Journal*, August 28, 2019, <https://www.wsj.com/articles/has-americas-china-backlash-gone-too-far-11566990232?mod=rsswn>.

随着原有的国际秩序瓦解、制度机制失能、国家间关系重新定位，国家交往规则相应调整，敌友界限也变得模糊，其中显性影响之一便是西方政治安全共同体的内生裂痕越来越大，其团结性广受质疑。究其原因，在于其他国家对美国的信任已被特朗普政府破坏，实难修复。^① 对于各国决策者来说，世界百年未有之大变局意味着国际体系的变革趋势是压倒性的，如何适应变革成为各国面临的最大的战略考验。其中，国家行为体和非国家行为体共生共存、传统战略领域与新兴领域交相作用、传统安全与非传统安全交织重叠，使战略运筹和力量运用变得更加复杂、困难。由此，国际社会关于当今世界特征最普遍的共识是其不确定性更加突出。

第二，在思想观念层面，导致国家间出现巨大争议的是二元分野乃至结构性对立。究其根本在于“西方”与“非西方”的二元对立观念的确立，^② 以及美西方长期顽固地将非西方社会视为“非理性的”（即异域的、“专制”的、不成熟的、被动的和女性化的），而认为自身正相反。^③ 至今，美西方仍主导着宣扬其理念与领导力的世界秩序叙事，“延续着一种狭隘的历史观，导致非西方社会长期被忽视。”^④ 显然，美西方建立在二元对立观念之上的冷战思维和道德绑架，与非西方世界强调多元价值并存和文明交流互鉴的合理诉求格格不入。更重要的是，作为新的世界秩序的关键推动力之一，非西方世界的崛起与回归势必催生新的价值评判标准，新一轮的主导性思想观念之争和认知战略博弈也就不可避免。

第三，在战略决策层面，国家决策者在数智时代统筹国内国际两个大局、发展和安全两件大事成为战略必需。这决定了国家必须直面诸多不确定难预料因素，在守正和创新中实现战略目标，核心是确保变革要求与战略坚守之

① [新加坡]马凯硕：《中国的选择——中美博弈与战略抉择》，全球化智库译，中信出版集团 2021 年版，第 60 页。

② Amitav Acharya, “The Rise of the West,” in Amitav Acharya, *The Once and Future World Order: Why Global Civilization Will Survive the Decline of the West*, London: Basic Books, 2025, pp. 173-191.

③ [英]巴里·布赞、[加]阿米塔·阿查亚：《重新想象国际关系学：三种非西方文明中世界秩序的思想与实践》，李东琪、颜震译，商务印书馆 2025 年版，第 150 页。

④ Amitav Acharya, *The Once and Future World Order: Why Global Civilization Will Survive the Decline of the West*, p. 337.

间的内在平衡。这一平衡天然具有脆弱性，且主要依赖战略决策来防范风险。尽管有大数据和人工智能赋能，但决策信息赤字仍未能有效消除，百年变局下的国家决策所需要的信息依然存在不充分或不可靠的问题，从而增加了不确定风险。

综上所述，当前国际体系、思想观念和战略决策三个层面不同程度的解构和建构，充分说明了“国家赖以运作的这个世界，其首要特征就是充满不确定性”，^①同时也意味着世界进入了新的动荡变革期。

（三）“战略焦虑时代”大国竞争管理的重要性

在更加充满能动性的世界，机遇与挑战并存，不确定难预料因素增多。国家所关切和描绘的前景不仅是强盛与伟大，还有对生存、发展和前途命运的焦虑，对冲突与战争风险的强烈担忧。总体而言，面对未知、不确定的未来，一些国家还没有做好应对的准备，因此危机感和挫折感同时产生。在这个意义上，当今时代可以被称为“战略焦虑时代”，大国战略竞争充分反映了这一特征。尽管自近代国际体系形成以来，大国战略竞争乃至大国战争就成为国际政治的永恒主题之一，但今天的大国战略竞争主要由美国引发，直接冲击着国际体系的稳定，由此也凸显了大国竞争管理的重要性。

大国竞争管理尽管是战略必需，但要付诸实践却困难重重。首先，虽然塑造一个可预期、稳定的大国关系框架有利于国际社会的整体利益，但因西方国家内部政治生态的变化、大国竞争政策取向和霸权行径而变得格外困难。其次，体系环境的系统性变化决定了国家避免战略冒险的难度显著上升。原因在于大国的战略焦虑和激进的民粹主义，使审慎、克制和战略耐心这类关键战略素养无法得以彰显，国家渴望的是力量优势并借此实现战略突破，而不去充分考虑力量运用背后隐藏的巨大风险。^②就中美关系而言，竞争管理成为一项重要而又艰巨的战略任务。这是因为世界上最强大的国家美国已经成为政治功能失调最严重的发达国家，世界上最重要的双边关系中美关系

① [美]约翰·J. 米尔斯海默、[美]塞巴斯蒂安·罗萨托：《国家如何思考：对外政策中的理性》，任月园译，中信出版集团 2024 年版，第 7 页。

② 宋德星：《“大战迫近论”的理论逻辑、国际政治映射与竞争管理难题》，载黄仁伟等：《关于当前世界战争言论的中国思考》，《国际观察》2024 年第 5 期，第 56 页。

恶化的速度比领导人修建新护栏（new guardrails）的速度还要快，今天的国际机制不再能够反映世界真正的力量平衡。其结果是：领导真空日益扩大和跨国协调缺失严重。^①

尽管困难很大，但各方仍需致力于竞争管理，“这需要不断适应变化的关系和条件，也意味着持续的谈判和调整。”^② 对中国来说，根本在于做好大战略运筹，核心是统筹国内国际两个大局、发展和安全两件大事、陆地和海洋两大战略方向、周边和大国两类外交形态、传统与新兴两大战略领域，在夯实大战略赖以成功的国内基础上，重视力量运用的艺术。总之，我们既要有战略信心，又要有战略忧患意识，始终坚持把国家和民族发展放在自己力量的基点上。

“十五五”时期中国周边环境展望及应对策略*

当前，百年未有之大变局加速演进，世界处于动荡变革期。国际局势的动荡变革对周边形势发展产生复杂影响，未来五年中国周边环境将发生重要变化，这对中国周边外交提出新的挑战；同时，地区形势的演变也为中国经略和塑造周边提供了新的条件，挑战中亦孕育着新的机遇。

（一）“十五五”时期中国周边面临的主要风险与挑战

未来五年，中国周边环境既面临外部环境不确定性带来的风险，也存在若干需要从中长期维度认真应对的挑战。

第一，周边环境近期面临的主要风险。首先，大国战略竞争引发周边环境恶化。中美战略竞争是影响中国周边环境的最重要结构性因素。2018年以来，中美战略竞争显著加剧，美国在中国周边采取系列针对性举措。在美国推动下，中国周边地区出现一定程度的阵营化竞争态势，周边国家在大国间选边站队的压力持续增大。未来一个时期，美国可能进一步推动周边国家

① Ian Bremmer, “Navigating the Geopolitical Recession,” Speakers, <https://www.speakers.ca/speakers/ian-bremmer/>.

② Oliver Stuenkel, *Post-Western World: How Emerging Powers are Remaking Global Order*, Cambridge: Polity Press, 2016, p. 94.

* 周方银，中山大学国际关系学院教授、大洋洲研究中心研究员。

在产业链领域“去中国化”，在贸易领域施压周边国家出台针对中国的歧视性政策，将地区经济合作问题泛安全化。另外，美国也会通过挑动中国周边安全关系恶化地区安全环境，强化盟友和伙伴国在安全领域对其的依赖，这将导致中国周边环境难以实现根本性改善，持续处于不稳定状态。

其次，周边安全形势持续动荡不安。当前，世界多个地区地缘政治冲突激烈，相关影响持续外溢至中国周边。南海问题、中印边界问题、朝鲜半岛核问题等诸多难以解决的热点问题在周边交织，牵涉众多周边国家。在国际形势高度不稳定的背景下，泰柬边境问题等此前长期受到相对有效管控的问题，也出现明显升温态势。这类热点问题多涉及领土主权争端，矛盾一旦爆发极易被符号化，对相关国家的双边关系造成严重负面影响。除传统安全问题外，周边地区还面临跨国贩毒、人口贩卖、电信网络诈骗、水资源争端、极端气候灾害等非传统安全威胁。各类安全威胁长期并存、相互联动，对中国与周边国家开展安全合作造成一定干扰。

第二，周边环境中长期面临的主要挑战。首先，安全因素对经济合作的干扰。2018 年以来，中国周边环境发生的一个重要变化是，在经济与安全关系中，安全因素对经济合作的干扰持续加剧，经济问题安全化、相互依赖武器化的现象愈发普遍，经济手段在促进国家间合作、塑造地区环境中的作用受到制约，大范围区域合作陷入相对停滞状态。冷战结束后的一段时期内，经贸合作的持续深化是推动东亚地区合作的重要动力，地区合作在此期间取得了一系列重要成果。但在大国竞争加剧及美国刻意推动下，贸易、金融、投资、产业链、高新科技等各领域问题被泛安全化，安全逻辑对经济合作的影响显著上升，既恶化了国际合作氛围，也削弱了各国对国际经济合作网络的信任。安全思维一旦渗透到经济技术领域，便会在一定时期内自我强化，并产生某些制度化后果。在此背景下，即便相关国家之间存在经济合作的共同利益，也不意味着其经济合作能够顺利推进。试图通过经济合作改善和提升国家间关系，面临着比以往更大的困难。相反，贸易、投资、科技等领域业已取得的合作成果，还可能因安全因素的拖累而出现逆转。这种局面的持续挫伤了本地区国家投入大量资源推动区域合作的积极性，导致区域经济合

作难以取得突破性进展。

其次，周边国家内部政治变化对地区合作的干扰。在动荡变革的国际背景下，周边国家普遍面临多方面内外冲击，部分国家内部不稳定性加剧，直接影响中国与周边国家合作的稳定性和持续性。受国际金融市场汇率波动、大宗商品价格起伏、国际贸易环境剧烈变化等因素影响，部分周边国家内外经济环境出现一定程度恶化趋势，导致经济增长失速、社会分配失衡，进而加剧社会矛盾；数字技术的普及进一步放大了社会不满情绪，助推部分国家政治动荡加剧。近年来，斯里兰卡、孟加拉国、缅甸、泰国、尼泊尔、韩国、菲律宾、巴基斯坦、印度尼西亚等多个周边国家，均出现不同程度的政治动荡或激烈的国内政治斗争。政治局势的动荡，直接影响相关国家对外政策的稳定性与连续性。部分国家还试图通过炒作外交议题转移国内民众视线，借助民族主义叙事疏导民众不满，这使得地区合作难以稳步推进。

最后，消极观念对地区合作的负面影响。大国竞争加剧、地缘冲突频发、国际体系动荡不安，导致国际社会出现一定程度的观念退化，不利于各类合作的观念在周边地区广泛传播，深刻改变了地区合作所处的观念环境。世界范围内的不确定性与不稳定性加剧了各国对未来发展的迷茫；大国竞争持续升温与国家间战略关系的深刻调整，进一步加剧了国与国之间利益关系的波动。动荡不安的外部环境使得很多国家领导人的政治视野趋于短期化，不愿为实现长期共同利益而对自身行为进行必要克制。特朗普政府奉行的“美国优先”理念，以及美国在国际舞台上推行的一系列强权政治举措，让世界各国在短时间内看到“丛林法则”的残酷，也让中小国家在强权压力下的无奈暴露无遗。美国行为方式的转变，对各国认知国际社会产生巨大冲击，进而影响了国际体系文化的演变方向。过去几年，民粹主义者在多个国家相继执政，极端民族主义、保护主义、排外主义等思潮在多国蔓延、扩散，泛政治化、泛安全化的倾向在部分国家愈演愈烈。这些消极观念在国际社会的传播、蔓延，不断压缩合作性国际观念的生存与作用空间，也让未来一段时期的国际合作面临更复杂的观念制约。

（二）中国的应对策略

未来几年，中国周边环境的演变方向难言乐观，但作为该地区实力最强的国家，中国的策略选择能够对周边环境的演变发挥重要塑造作用，可在一定程度上推动周边环境向更为良性的方向发展。

第一，应对周边环境风险，降低不确定性。首先，中国需加强对大国竞争的管控与引导，限制大国竞争压力在周边地区的传导。在中国、美国与周边国家的复杂互动中，中国的应对举措对地区秩序具有很强的影响力和塑造力。一个重要表现是，尽管美国全力推动对华战略竞争，但中美关系仍维持基本稳定，周边地区并未形成阵线分明的对立阵营，中国与美国的主要盟国及安全伙伴也依然保持着紧密的经济联系。中国这一系列做法，有效减缓了本地区国家间关系的阵营化发展，降低了周边国家在大国之间选边站队的压力，拓展了周边国家的政策回旋空间，为周边环境的演变保留了更大灵活度。

其次，中国需加强对周边热点问题的长期管控，深化与周边国家在非传统安全领域的合作，营造总体稳定的周边安全环境。中国应与周边国家协同发力，以更具针对性和技巧性的方式管控各类热点问题，防止热点问题升级导致与相关国家关系明显下滑，避免热点问题的影响扩散外溢对中国与其他周边国家的关系产生消极影响。客观上，一方面，领土主权问题事关中国核心利益，中国在涉及自身核心利益的问题上很难有妥协让步的空间；另一方面，中国相较于大部分周边国家拥有显著军事优势，他国一般不敢无端挑起武装冲突。这为中国坚定表明立场、主动释放善意，加强与相关国家的沟通协商提供了较为充分的空间。同时，中国应以亚洲安全观为指引，深化与周边国家的非传统安全合作。通过联合执法打击跨国贩毒和偷渡团伙，切断毒品向中国及周边地区的走私通道；对电信诈骗开展联合清剿行动，严厉打击相关违法犯罪活动；与周边国家分享去极端化经验，从源头遏制极端主义的滋生与传播；建立水资源信息共享系统，为周边国家提供气象卫星数据支持，提升各国应对极端气候灾害的能力。中国需要通过持续深化与周边国家的安全合作，不断强化自身对周边安全秩序的塑造能力。

第二，应对周边环境挑战，推动周边环境持续改善。首先，中国需与周

边国家共同开展“去安全化”合作，推动地区合作“去地缘政治化”，引导周边国家妥善处理发展与安全的关系，让经济合作回归互利共赢的本质，避免安全思维对经济合作的过度渗透和干扰。在大国竞争加剧、国际形势动荡变革的背景下，尽管周边安全环境有所恶化，但客观而言，大多数周边国家并未面临迫切的传统安全威胁，如何实现更好发展才是其面临的主要长期性课题。对发展问题的共同关注，是中国与周边国家能够开展长期深度合作的重要契合点。在此过程中，需坚持发展与安全的辩证统一，通过共享发展成果强化国家间利益绑定，减少因资源争夺、发展差距引发的各类矛盾；通过利益共享凝聚区域“发展—安全共同体”共识，遏制泛安全化现象蔓延，确保地区合作始终沿着正确方向发展。

其次，中国需通过加强与周边国家的双边合作及地区合作，营造相对良好的地区经济环境，提升周边经济环境的韧性。周边国家面临的诸多安全问题主要是由于发展滞后及发展不均衡，这种情况在动荡变革的国际背景下被进一步放大。中国应通过加强与周边国家在贸易、投资、金融、产业、供应链等领域的协同合作，依托“一带一路”等合作平台向周边地区提供公共产品，让中国的发展成果更好惠及周边各国人民，推动本地区国家实现共同发展。以共同发展促进共同安全，降低周边国家发生政治动荡的可能性，进而更好维护中国与周边国家合作的稳定性与持续性。

最后，中国需通过周边合作取得的一系列显性成果，增强合作理念在周边地区的吸引力，遏制消极观念在该地区的传播。一方面，美国作为国际体系中实力最强大的国家，其行为方式的转变具有很强的国际效应；另一方面，中国作为世界第二大经济体、周边地区实力最强大的国家，其行为对周边环境有着很强的塑造力。作为具有广泛影响力的大国，中国可通过保持对外政策的连续性和行为方式的稳定性，提升国家间关系的确定性，为周边国家提供明确预期，这也为当前的地区合作提供了至关重要的确定性支撑。中国—东盟自贸区的升级、《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）的成功落地、中国与周边国家互联互通水平的持续提升、中国与周边国家战略伙伴关系的普遍深化，不断推动地区合作利益显性化。周边地区合作机制化水平的稳步

提升，有助于强化和巩固本地区的合作性观念。在合作进程中，中国可通过科学有效的机制设计，实现短期利益、中期利益与长期利益的有机结合，抑制部分周边国家的短期化行为，保持合作方向与进程的稳定性，消除消极观念对国家间合作的干扰，遏制零和博弈与对抗思维在本地区蔓延。

“十五五”时期中国周边安全环境的演化特点与塑造空间*

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》指出，“大国关系牵动国际形势，国际形势演变深刻影响国内发展，我国发展处于战略机遇和风险挑战并存、不确定难预料因素增多的时期”。^① 2025 年的中央周边工作会议进一步强调，“周边是实现发展繁荣的重要基础、维护国家安全的重点、运筹外交全局的首要、推动构建人类命运共同体的关键”。^② 上述判断既是党中央对国际秩序深刻调整的总体把握，也为分析中国周边安全环境提供逻辑起点。

（一）周边安全环境的演化特点

第一，安全风险呈现非均衡、板块化特征。中国地处亚欧大陆东部和太平洋西岸，边界线和海岸线漫长，毗邻国家数量众多，是世界上周边环境最为复杂的国家之一。从地缘结构看，中国周边安全主要涉及东北亚、东南亚、南亚和中亚四大板块，并延伸至亚太、亚欧等次区域。进入“十五五”时期，这些区域在政治和解与发展议程优先、右翼势力上升与域外力量深度介入等多重因素交织作用下，不同板块之间以及板块内部的安全形势分化趋势可能进一步加剧。

具体而言，在中亚地区，域内国家加快政治和解进程，强化集体身份认同塑造，弱化传统势力范围思维并推进平衡多元外交，因而地区整体安全态势相对可控。相比之下，在东北亚地区，冷战遗留问题和日本极右翼势力的

* 赵隆，上海国际问题研究院国际战略与安全研究所所长、研究员。

① 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》，新华网，2025 年 10 月 28 日，<https://www.news.cn/20251028/337438370029449296539148a206bdd1/c.html>。

② 《中央周边工作会议在北京举行》，《人民日报》2025 年 4 月 10 日，第 1 版。

野心，助推了地缘对抗思维的抬头和军国主义的躁动，个别国家加紧“再军事化”并加速实现与域外大国的军事捆绑，使地区摩擦和冲突风险持续上升，成为中国周边安全风险高度集聚的板块之一。东南亚和南亚地区则成为大国激烈竞争和外部力量介入的前沿地带，主权争议、涉海争端等敏感议题的复杂性上升，安全形势呈现“缓中有变、竞合交织”的状态。从次区域层面看，2025年美国《国家安全战略》报告将“印太”地区界定为“关键经济与地缘政治战场”，其地位仅次于拉丁美洲。^①在此背景下，中国周边安全仍将大体呈现“东紧西缓、北稳南控”的基本态势，亚太地区将持续成为中国经略周边安全的关键前沿和压力集中区。

第二，安全的内涵和外延持续拓展。当前国际力量对比深刻调整，新一轮科技革命和产业变革加速演进，因此地区国家的安全关切正从领土主权、军事威慑、同盟防务、冲突管控等领域，加速向经贸、能源、科技等领域延展。美国也以“安全需要”为名，将中国周边某些国家和地区纳入其产供应链重组进程。2025年7月，美国宣布启动“四方关键矿产倡议”（Quad Critical Minerals Initiative, QCMI），强调确保关键矿产供应链安全，加强经济安全和集体韧性。2025年12月，美国与日本、韩国、澳大利亚、新加坡等国家签署《硅和平宣言》（Pax Silica Declaration），强调确保人工智能发展所需关键矿产的供应链安全。^②进入“十五五”时期，中国的周边安全将更加紧密地嵌入区域产业链、供应链和价值链结构之中。亚太多个经济体既是集成电路、人工智能、量子科技、生物科技、新能源、新材料和数字基础设施等领域的重要技术引领者，也是关键资源和市场的供需参与方。各方在安全逻辑主导下调整产业政策和路径，将进一步模糊“低政治”与“高政治”、“硬安全”与“软安全”之间的传统边界。

第三，地区安全的跨域联动效应突出。特朗普在其第二任期围绕格陵兰岛主权问题的强硬态度，既反映出其强化“西半球霸权”的战略意图，也暴

① *National Security Strategy of the United States of America*, The White House, November 2025, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/12/2025-National-Security-Strategy.pdf>.

② *Pax Silica Declaration*, U.S. Department of State, <https://www.state.gov/pax-silica>.

露出跨大西洋关系内部日益加深的结构性裂痕，欧洲国家对美国安全承诺可靠性的疑虑明显上升。未来五年，欧洲安全与亚洲安全之间的联动性和波动性可能进一步增强。一方面，针对美国要求盟友分摊成本、提高防务投入的问题，欧洲的北约成员国为换取美国对欧洲安全的持续关注，可能主动配合美国推进“印太战略”，推动美国战略界倡导的“整合战略”“跨域安全”等理念的实践，^① 同时通过强化大西洋和太平洋的战略联动，将欧洲安全与亚太安全绑定，对冲地区大国日益上升的影响力。另一方面，特朗普针对格陵兰岛主权的胁迫性言论和对欧洲国家的关税措施，将进一步动摇跨大西洋关系的信任根基，降低欧洲国家对美安全战略布局的配合度。总体而言，域外国家对自身角色的重新认知，及其对地区热点问题的关注乃至介入，将持续放大中国周边安全的外源性风险和外溢性影响。

（二）周边安全风险的双向源头

当前，中国周边安全态势并非单向受制于外部环境变化，而是在外部力量介入与地区国家自主选择的双向互动中，持续被塑造和再塑造。

第一，美国“重塑盟链”是中国周边安全的外源性变量。特朗普第二任期以来并未否定拜登政府围绕“印太地区”打造的“2+3+4”^② 小多边安全布局，而是通过工具化方式对其加以重组和强化，加强与盟伴间的军事安全绑定，打造低成本、高弹性、快速动员的遏制网络。通过强化同盟内责任分摊和前置部署要求，美国将安全成本系统性向盟伴转移，如要求日本大幅增加防卫预算、提高驻日美军费用分摊比例等。在军事层面，美国与地区盟伴推进联合演训与行动协同，如美空军主导开展“太平洋坚定力量”（Resolute Force Pacific）演习、美日韩“自由锋刃”（Freedom Edge）联合军演，还同菲律宾、印度尼西亚、印度、澳大利亚等国开展多边或双边演训。

未来五年，美国可能继续利用地区国家的安全焦虑和对美安全依赖，将亚太地区作为其最重要的战略投放区域与遏制前沿，将传统地缘“岛链”重

① Julianne Smith and Lindsey Ford, “The New Eurasian Order: America Must Link Its Atlantic and Pacific Strategies,” *Foreign Affairs*, Vol. 104, No. 6, 2025, pp. 99-109.

② “2”指美日、美韩、美菲等双边军事同盟，“3”指美英澳三边安全伙伴关系（AUKUS），“4”指美日印澳“四方安全对话”（QUAD）。

塑为美国主导、盟伴前置、成本外包的“盟链”。例如，美国要求地区盟伴提高军费开支和对美军购比例，在关键陆地与海上通道节点加强军事存在，加快中程导弹、反导系统的区域化部署，并加强情报、监视与侦察能力。美国通过盟伴前置和任务分工，降低军事介入地区事务的门槛，相关布局可能加剧地区安全的对抗性态势，甚至引发打破地区安全格局的“黑天鹅”事件。

第二，地区国家的“疑美恐美”心态主导周边安全态势。特朗普政府推行以利益攫取和成本转嫁为核心特征的“榨取型伙伴关系”（*extractive partnership*），聚焦于资源要地和交通要道，以“等价利益置换”为原则的安全互动，系统性地削弱了美国安全承诺的可信度。这种不确定性将深刻影响其盟友和伙伴国，导致它们在“依赖”与“防范”、“积极配合”与“保持距离”之间摇摆。

一方面，面对美国的“美国优先”政策可能滑向“美国唯一”的战略取向，多数国家保持高度警惕，对美国安全承诺的稳定性和可预期性产生疑虑，倾向于强化自主安全能力建设，减少单一安全依赖，同时通过深化与其他大国的经贸联系、拓展非传统安全合作和多边合作，对冲潜在的安全风险。另一方面，美国在经贸领域对地区国家发动“无差别式”关税战，在安全议题上要求盟友分摊成本，在部分高度依赖美国安全保护的国家中诱发“恐美”心理。出于对美国战略“离场”或安全承诺弱化的担忧，相关国家可能在关键安全议题上提前表态、过度配合甚至主动让渡政策空间，从而客观上强化美国主导的地区安全格局。上述两种反应并存，使地区国家在“去依赖”与“再捆绑”之间摇摆，加剧周边安全态势的复杂性与不稳定性。

（三）构建安危与共、求同存异、对话协商的亚洲安全模式

“十五五”时期，随着大国战略竞争的影响持续向中国周边地区外溢，周边安全环境面临的风险密集度和不确定性明显增强。但同时也应看到，地区国家普遍将发展与稳定置于优先位置，对阵营化和外部介入保持警惕。因此，以安危与共、求同存异、对话协商为核心的亚洲安全模式，成为中国主动运筹、积极塑造周边安全环境，参与并引领周边安全治理的重要基础。

第一，通过理念转化与实践嵌入，夯实周边安全的共同认知基础。面对

美国等域外力量持续强化威胁叙事，并以价值观划线、同盟捆绑和安全承诺为工具推动对地区安全的“对抗型管控”，中国需要更加主动地回应周边国家普遍希望强化战略自主、不选边站队的现实关切，突出地缘相近、人文相通、利益相融、命运与共的内生安全需求。在此基础上，应推动安危与共由理念宣示向政策实践转化，使其成为周边国家能够切身感知、实际参与、持续受益的安全公共产品。在操作层面，可重点依托跨境公共卫生、灾害救援、反恐、打击跨国犯罪、联合执法等非传统安全领域的合作，通过常态化机制建设、能力建设和联合演练，帮助周边国家提升风险预警、应急处置和治理协同能力。中国还可通过持续提供可预期、低政治敏感度的安全公共产品，将共同安全理念嵌入地区国家的治理实践中。

第二，在尊重差异的基础上拓展周边安全合作的最大公约数。亚洲国家在国家规模上差异显著、发展阶段多样、制度和文化背景各异，安全关切呈现高度分化特征。构建亚洲安全模式的关键是在尊重差异、包容多元的前提下，持续扩大各国在风险管控和冲突预防方面的合作，对冲美国推动的“盟链化”“圈层化”安全布局。具体而言，围绕朝鲜半岛问题、南海问题等高度复杂敏感的议题，各国需要将降低风险、稳定预期和防止误判作为重点，通过制度化沟通渠道和危机管控机制积累互信；通过强化执法沟通、应急处置和规则对接，确保潜在摩擦和偶发性冲突可控。此外，还需要进一步强化现有多边机制的安全功能，引领式参与上海合作组织、亚洲相互协作与信任措施会议、澜沧江—湄公河合作等区域合作框架，丰富中国—东盟安全合作内涵，推动安全议题由原则共识向项目化、机制化和常态化合作延伸。

第三，以高质量发展筑牢周边安全的结构性根基。从根源看，周边安全风险并不仅仅来自大国战略竞争这一外源性因素，更受到发展不平衡、治理能力不足和抗冲击能力薄弱等内生因素的制约。主动塑造周边安全环境，需要将中国的发展优势系统性转化为地区安全的稳定器和缓冲器。在此过程中，中国需要继续以高质量共建“一带一路”为牵引，统筹推进《区域全面经济伙伴关系协定》框架下的经贸合作、互联互通和产业协同，在基础设施、能源安全、粮食保障、数字经济等关键领域为周边国家提供发展机遇。通过

提升周边国家的自主发展能力和抵御风险的能力，压缩外部力量以“安全援助”为名进行政治操控和安全渗透的空间，从结构上降低因经济脆弱性和治理短板引发的安全风险。

“十五五”时期中国外部经济环境展望及应对策略*

20 世纪 80 年代中期至 2008 年国际金融危机爆发前，世界经济处于大稳健增长（Great Moderation）时期。在这一时期，一方面，经济与金融全球化高速发展；另一方面，美国等主要发达经济体的经济波动性显著下降，通胀率与失业率均处于较低水平。2008 年国际金融危机爆发后，世界经济进入长期性停滞（Secular Stagnation）时期，其典型特征是“三低一高”，即低增长、低通胀、低利率、高政府债务。新冠疫情的蔓延以及 2022 年乌克兰危机的爆发，使世界经济自 2022 年起进入滞胀（Stagflation）时期，其典型特征是“三高一低”，即低增长、高通胀、高利率、高债务。

不难看出，世界经济的滞胀时期与长期性停滞时期的最大区别，在于前者通胀高而后者通胀低，而高利率本质上是高通胀的必然结果。为什么全球通货膨胀率自 2022 年开始显著攀升？从供给侧来看，这与新冠疫情暴发对全球产业链供应链的冲击、乌克兰危机对全球能源价格的扰动、美国发动的关税战对进口商品价格的抬升密切相关；从需求侧来看，这与新冠疫情暴发后世界各国实施的大规模财政货币刺激政策直接相关。从更深层次分析，世界经济进入滞胀时期，与全球化遭遇逆流密不可分。全球化退潮会阻碍资源在全球范围内的优化配置，进而导致增长放缓、通货膨胀上升。

展望未来五年，笔者的基本判断是：世界经济的滞胀状态大概率将延续，而新一轮科技革命的不确定性是影响世界经济走向的主要因素。

（一）未来五年中国经济发展的国际环境

第一，经济与金融全球化继续遭遇逆流。从全球贸易增速来看，2008 年与 2018 年是两个明显的增速拐点。1990—2008 年，全球货物与服务贸易

* 张明，中国社科院世界经济与政治研究所副所长、国家全球战略智库研究员。

的年均增速达 6.7%，显著高于 3.6% 的全球经济年均增速；2009—2018 年，全球货物与服务贸易的年均增速回落至 3.4%，与 3.3% 的全球经济年均增速基本持平；2019—2024 年，全球货物与服务贸易的年均增速进一步降至 2.3%，明显低于 2.9% 的全球经济年均增速。^① 贸易全球化受挫的主要原因，在于全球化带来的收益未能在美国等发达国家内部实现相对均衡的分配，社会中低层蓝领工人成为全球化的主要受损者，而相关获益者并未对受损者进行充分的利益补偿。全球化受损者的不满情绪被民粹主义者煽动，成为推动英国脱欧、特朗普执政的重要原因。

新冠疫情暴发后的三年间，全球产业链供应链深刻调整，诸多发达国家着力推动产业链向“更短、更近、更可控、更多元”转型。例如，部分发达国家推行所谓的“中国+1”战略，试图在中国之外建立替代性核心节点；又如，美国政府更是提出“近岸外包”“友岸外包”的政策主张。迄今为止，尽管真正意义上的“脱钩断链”尚未发生，但全球产业链的区域化、碎片化已是不争的事实。产业链的区域化与碎片化在带来冗余性与弹性的同时，也意味着资源配置效率下降、商品价格抬升，进而造成相关福利损失。

第二，地缘政治冲突易发频发，持续冲击全球经济与金融市场。2022 年爆发的乌克兰危机延宕至今，与此同时，巴以冲突、印巴冲突、红海安全危机、美以打击伊朗等各类地缘冲突一波未平、一波又起。随着美国日益内顾化、孤立化与民粹化，未来国际社会将陷入动荡。例如，2025 年《国家安全战略》报告显示，美国将整个西半球视为“自家后院”，宣称绝不允许其他大国“染指”，这将成为未来若干地缘冲突的根源。2026 年以来，美国派特种部队突袭委内瑞拉首都加拉加斯并拘捕总统马杜罗，特朗普还试图强行“收购”格陵兰岛，以及美以对伊朗发动军事打击，此类行径严重违背国际法准则，破坏现行国际秩序。此外，美国从欧洲与中东等地区的“战略性撤退”，也将给这些地区带来新的不确定性，进一步加剧地缘局势动荡。

地缘政治冲突将通过多种渠道冲击世界经济与全球金融市场。一方面，地缘政治冲突会造成国际大宗商品价格大幅波动，进而直接冲击世界经济。

^① 以上数据采用国际货币基金组织（IMF）的统计口径，来源于 CEIC 数据库，由笔者计算得出。

例如，如果未来美国加强对拉丁美洲的控制，那么全球油价、有色金属价格、粮食价格均可能出现异常波动。另一方面，地缘政治冲突会通过影响投资者情绪作用于金融市场。近期黄金价格屡创新高，深层次原因在于全球范围内能够有效对冲大国地缘政治冲突的资产种类十分有限。此外，特朗普政府的倒行逆施可能严重削弱国际投资者对美元资产的信心，进而导致美元汇率在中期内显著走低。

第三，大国博弈加剧给全球经济金融发展带来不确定性。当前，大国关系错综复杂，大国博弈在多个层次与维度进行。国际关系领域有“三个三角”的说法：从世界经济维度看，存在美国—中国—欧盟的三角关系；从世界军事维度看，存在美国—中国—俄罗斯的三角关系；从新兴市场增长维度看，存在中国—印度—东盟的三角关系。上述三个三角关系，既会在各自内部展开博弈，也会在彼此之间进行互动。各方在制定外交政策时权衡利弊，根据自身利益决定与他国的亲疏远近关系，形成了极为复杂的利益均衡。大国双多边博弈的持续性、多变性与复杂性，将持续给全球经济及金融体系带来新的不确定性，进而影响微观主体的生产经营与投资决策。

无论美国国内政局如何演变，其遏制打压中国的趋势都不会发生根本性改变。不过，特朗普第二任期表现出强烈的“交易性”特征，这在一定程度上也为中国提供了机会。例如，短期内中美关税战可能暂时平息，两国货物贸易与跨境直接投资也可能有所恢复。但总体而言，中国必须对中美博弈的长期性与艰巨性有清醒认识，始终把发展的主动权掌握在自己手中。

综上所述，经济与金融全球化继续遭遇逆流、地缘政治冲突易发频发、大国博弈加剧，这些因素决定了未来五年世界经济的灰色基调。世界经济将依然承压，全球通货膨胀率短期内难以回落。世界经济大概率依然会处于滞胀状态。

值得注意的是，与长期性停滞状态相比，滞胀状态下高利率与高政府债务的兼容性较低。换言之，若利率持续处于相对高位，政府债务高企国家的财政与债务可持续性更令人担忧。例如，当前国际投资者对美国“双赤字”（财政赤字与经常账户赤字）与“双债务”（国内政府债务与海外净债务）

的担忧日益加剧便是明证。又如，随着日元大幅贬值，日本正面临较强的输入性通胀压力；在此压力下，日本央行可能被迫加息，而国内利率上升将使日本巨额政府债务的可持续性面临越来越严峻的挑战。

以人工智能为代表的新一轮科技革命在未来五年的发展演化也存在较大不确定性。例如，这轮科技革命的成果能否尽快落地，真正推动全要素生产率与劳动生产率提升，催生新一轮经济繁荣，终结世界经济的滞胀状态仍不确定。笔者认为，科技革命推动经济繁荣的可能性虽存在，但不宜过于乐观。一方面，技术本身的演进具有较大不确定性；另一方面，即便技术真正落地，受益的也可能是少数国家，期待技术革命在短期内向全球多数国家扩散过于理想化。

（二）中国的应对策略

中国应从以下几个方面应对未来五年外部经济环境的风险与不确定性。

第一，在外部环境风高浪急的背景下，中国应该坚定构建以内循环为主体的发展格局，包括推动扩大内需与消费升级、助力国内技术创新与产业升级、加快构建全国统一大市场。换言之，要用内循环的确定性对冲外部环境的不确定性。

第二，中国应以内循环带动外循环，坚定不移推进高水平对外开放，实现内循环与外循环的良性互动。在贸易层面，一方面要更好地把握对外贸易与企业“出海”之间的平衡，另一方面要扎实做好“出口转内销”工作，推动沿海产业向中西部有序转移。在金融层面，应进一步加快国内金融市场与金融体系开放进程，支持更多中国金融机构开展全球经营。在开放布局层面，应充分依托国内自贸区与自贸港，结合各片区资源禀赋，先行先试差异化政策举措，并推动各片区形成协同效应。

第三，中国应持续大力支持中国企业“出海”，重点向“一带一路”沿线国家、《区域全面经济伙伴关系协定》成员国所在区域全方位拓展，同时应更加重视国民生产总值核算工作。在推动企业“出海”的同时，需防范国内产业空心化问题，更好统筹企业“走出去”与向国内中西部布局的发展节奏。随着美国推行“唐罗主义”，中国企业在拉美地区的布局可能遭遇较大

冲击，对此应尽快谋划应对举措。

第四，中国应持续推进人民币国际化，重点推动大宗商品领域的人民币计价结算，向全球投资者提供以人民币计价的安全资产，构建自主可控的跨境人民币支付体系。

第五，中国应更积极地参与全球治理，推动全球南方国家共同发展，更好地应对和平赤字、发展赤字、安全赤字与治理赤字。中国不仅要支持和维护联合国、世界银行、国际货币基金组织、世界贸易组织等现行国际多边机制有效运转，而且应加大力度推动亚投行、新开发银行等由新兴市场国家主导的新型多边机制和平台的建设与发展。

第六，中国应更好统筹发展和安全，实现高质量发展和高水平安全的良性互动。一方面，对于中国这样的发展中大国而言，发展才是最大的安全，没有发展就没有真正的安全；另一方面，安全是发展的保障，没有安全稳定的内外部环境，发展就会受到各类不确定性的干扰，其速度与可持续性均难以得到保障。因此，构建双循环新发展格局是中国政府更好统筹发展和安全的重要举措。此外，加强国防和军队建设与安全体系建设、有效防范和化解国内系统性金融风险也至关重要。

“十五五”时期中国参与国际科技竞争的外部环境展望*

当前，国际科技竞争进入结构性重组期。科技已从经济增长的工具性要素，转变为关乎国家能力、战略安全与国际秩序的关键支点，技术创新日益嵌入制度竞争与地缘政治之中。由开放网络与跨国分工主导的科技发展模式正被以“安全、可控、可信”为导向的结构性竞争所重塑。“十五五”时期将是国际科技竞争结构加速固化的关键窗口期。

（一）中国参与国际科技竞争受到的外部约束

在国际科技竞争进入结构性重组的背景下，中国所面临的外部环境绝非单一政策工具或个别国家施压所能概括，其本质是一个由技术路径、制度规

* 蔡翠红，复旦大学美国研究中心教授。

则与联盟结构三类约束相互叠加而成的复合结构。这些外部约束并非旨在全面阻断中国科技发展，而是试图通过持续化、制度化的方式，对中国技术发展的路径选择与升级节奏施加长期影响。

第一是技术路径与供应链的结构性约束。在关键技术领域，高端芯片、先进制造设备与核心基础软件仍是中国技术发展受到的最直接的外部约束。自 2019 年以来，美国持续通过出口管制来限制中国获取先进计算芯片与半导体制造能力，尤其是美国商务部工业与安全局（BIS）于 2022 年和 2023 年对《出口管理条例》（Export Administration Regulations, EAR）的两轮修订，将先进制程芯片、人工智能算力及技术支持、运维与生产协助等专业人员服务纳入管控范围。这种管控的实质是，通过外部环境对一国技术升级路径进行系统性限制。当前，中国参与全球科技体系的空间并未被完全封闭，但外部行为体正通过选择性准入与差异化限制，将中国置于一个“可以前行但成本显著上升”的技术环境中。中国企业在部分成熟技术节点仍可维持运行，但沿全球主流技术路线持续升级的难度明显上升，技术可及性与可持续性被人为削弱，从而面临长期发展的不确定性风险。

第二是规则与治理层面的制度性约束。随着技术管控工具的制度化，科技竞争正从产品和市场层面前移至规则与治理层面。欧盟通过《通用数据保护条例》（GDPR）、《数字市场法》（DMA）、《人工智能法案》（The EU AI Act）等法规，将高标准合规要求制度化，并在实践中对域外企业进行实质性约束。这类规则在形式上具有普遍性，却在执行层面显著提高了非欧盟技术主体进入高端市场和参与规则制定的成本。在这一过程中，规则丧失中立性，沦为“合法但排他”的竞争工具。科技竞争的胜负不再单纯取决于技术性能或研发投入，而是越来越取决于国家与企业对复杂制度环境的适应能力，竞争由此前移至制度与治理层面。

第三是联盟化科技竞争中的地缘政治约束。技术与规则约束被进一步嵌入联盟政治之中。近年来，美欧在关键技术与治理规则领域的协调显著增强，科技议题被系统性纳入安全同盟与价值联盟框架。例如，美欧贸易与技术委员会（TTC）已成为协调出口管制、供应链安全与技术标准的重要平台。这

种阵营化趋势正通过第三方国家与区域机制产生外溢效应，进一步压缩中国在国际科技合作中的选择空间。科技竞争由此超越双边关系中的技术博弈，呈现为多层嵌套的结构性约束体系，其影响通过联盟网络持续放大。

（二）外部环境中的合作空间与结构缓冲

尽管国际科技竞争的外部环境整体趋于收紧，但这并不意味着中国在国际科技体系中的行动空间被完全封闭。相反，在结构性约束不断强化的同时，外部环境中仍然存在若干可利用的缓冲空间与机会。但这些机会不构成对现有结构性约束的对冲，只是在既有竞争结构内形成策略性缓冲与路径分化空间，并不改变竞争格局的基本方向。

第一，发展型技术合作空间持续存在。近年来，全球南方和新兴经济体在数字化转型、绿色发展与基础设施建设等领域的科技需求持续上升。根据世界银行与联合国相关机构的评估，发展中国家在数字公共基础设施、能源转型、智慧城市和通信网络等方面存在长期结构性缺口。^① 这类需求更多指向应用型技术、系统整合能力与可负担性解决方案，而非对单一前沿技术的垄断性依赖。^② 在实践中，无论是在数字支付、通信网络建设，还是在新能源与智能制造领域，技术合作往往以发展效能和成本可控性为核心考量因素，意识形态和制度对齐的约束相对较弱。因此，高科技领域的政治化收紧尚未蔓延至更广泛的发展型技术合作场景，非意识形态化合作空间在相当范围内仍可存续。

第二，技术路径多元化带来结构性缓冲。科技发展结构的演进已从单线推进转向多路径并行。即便在高度竞争的前沿领域，不同技术方案在性能、成本、应用场景与制度适配性等方面仍存在显著差异。例如，在人工智能、通信与新能源等领域，算法架构、算力配置、软硬件协同模式持续分化，使得技术进步并不完全依赖某个单一技术体系。在这一背景下，外部限制难以

① Philip Schellekens, *The Next Great Divergence: Why AI May Widen Inequality Between Countries*, UNDP, December 2, 2025, https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2025-12/undp-rbap-the-next-great-divergence_1.pdf.

② *The World Bank's Global Reporting Initiative Index (GRI Index) 2025*, World Bank Group, June 30, 2025, <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/ba9de70b-efb7-46e2-a81d-4f39048c9da6/content>.

对所有技术路径实现全面覆盖。随着替代性技术、组合式创新和应用导向方案不断出现,科技竞争更趋于长期拉锯模式,而非“赢家通吃”的零和格局。这种多路径结构在客观上削弱了单一技术体系对全球科技发展的绝对主导地位,也为后发国家探索差异化发展路径提供了现实空间。

第三,国际科技治理中的参与式制度空间。在规则层面,全球科技治理虽远未形成统一规则,却也未陷入“规则真空”,而是处于多方力量博弈的制度化进程之中。当前,无论是联合国体系下的数字与人工智能治理,抑或区域性多边合作框架,规则塑造仍处于持续演进状态。尽管部分高标准规则呈现排他倾向,但尚未固化为单一、封闭的制度体系。在这一“竞争性规则场域”中,行为体的参与本身即意味着影响力的积累。通过持续参与议题设置、技术讨论与治理实践,中国仍可在规则形成过程中争取制度弹性与解释空间。这一特征为中国在不利的的外部环境中维持制度存在感、延缓规则固化提供了现实可能。

(三) “十五五”时期中国面临的外部科技环境特征

在国际科技竞争进入结构性重组阶段的背景下,“十五五”时期中国的外部环境将出现若干具有稳定性和持续性的结构性变化。这些变化绝非外部压力的简单加总,而是国际科技体系运行方式和治理逻辑的整体转型,并构成中国参与国际科技竞争必须长期适应的基本条件。

第一,外部科技环境的制度锁定化。“十五五”时期,国际科技竞争的外部环境将呈现明显的制度锁定化特征。近年来,出口管制、投资审查、合规与安全规则已逐步从临时性政策工具转变为嵌入法律、监管与治理体系的稳定制度安排。无论是在关键技术出口、跨境投资审查,还是在科研合作与数据流动领域,相关规则均呈现出制度化、常态化趋势。这意味着外部科技环境的变化虽仍受短期政治周期或个别政府更替影响,但更多通过相对固定的制度框架持续发挥约束作用。制度锁定化不等同于规则持续收紧,只是其运行逻辑趋于长期化和可预期化,外部环境的基本边界由此确定。这一变化意味着中国所面对的已非政策不确定性,而是长期的制度性约束。

第二,外部科技环境的规则前置化。“十五五”时期,国际科技竞争的

外部环境将呈现规则前置化的发展趋势。在科技竞争高度政治化和安全化的背景下，标准、合规、伦理与风险管控正日益被置于技术扩散和市场准入之前。无论是人工智能与数据治理，还是绿色转型与关键技术领域，规则设计正成为筛选技术路径和参与主体的重要机制。规则不再仅仅作为技术发展的配套条件，而是在很大程度上决定“谁可以参与”“以何种方式参与”。科技竞争由此被深度嵌入治理与制度框架之中，技术性能本身不再是唯一的决定因素。对中国而言，这意味着除技术能力之外，制度适配能力与规则参与能力已成为不可回避的竞争要求。

第三，外部科技环境的分层选择化。国际科技竞争的外部环境正由“开放—封闭”的二元结构，转向分层化、可选择的参与格局。未来数年，外部环境针对不同技术领域、技术层级和应用场景的差异化应对特征将日趋明显。在前沿基础技术、高敏感度应用与战略性基础设施领域，中国将面临更严格的准入条件和更高的合规成本；而在应用型技术、系统整合和部分成熟技术领域，跨国合作与技术交流仍可能以条件化形式存在。因此，外部科技环境并非全面排斥中国，而是以高度选择性、结构性的方式来影响中国。中国的国际科技合作空间并未消失，但其边界由制度条件、成本结构和参与层级重新划定。在这一结构下，中国虽未被整体排除在国际科技体系之外，但被置于一个高度分层化、条件化的位置上。

总体而言，“十五五”时期中国参与国际科技竞争所面对的外部环境，正从以往高度开放、可迅速修复的全球化结构，过渡到经由安全化、制度化与联盟化重构后的相对刚性环境。这一环境并不直接决定中国科技发展的走向和结果，却清晰界定了可行空间、行动成本与战略代价。因此，中国参与国际科技竞争的关键命题，已从被动应对外部压力，进阶为在既定结构中形成定义自身位置、创造规则空间、构建长期优势的战略能力。

[责任编辑：张 珺 陈 雪]

ABSTRACTS

Outlook on China's International Strategic Environment During the 15th Five-Year Plan Period—Written Exchanges

SONG Dexing, ZHOU Fangyin, ZHAO Long, ZHANG Ming, and CAI Cuihong

ABSTRACT: Changes in the international strategic environment will have a profound impact on China's economic and social development during the 15th Five-Year Plan Period. "De-structuration", the most prominent feature of the current international strategic environment, is ushering the world into an "era of strategic anxiety" amid heightened instability and uncertainty. China confronts both short-term risks (e.g., intensifying great-power rivalry and shifting security landscape) and medium- and long-term challenges (e.g., securitization of economic matters) on its periphery. Overall, amid rising tensions to its east, Beijing has stabilized relations with its northern and western neighbors as it seeks to assuage the growing apprehension of nations to its south in a shifting regional landscape where security partnerships have been scrambled. Persistent global economic stagflation confronts China's economy with a variety of external challenges, such as deglobalization, geopolitical conflicts, and great-power clashes. Science and technology race has entered a phase of structural adjustment, with the external tech environment characterized by institutional lock-in, rule preemption, and tiered/selective choices. Yet structural buffers remain, such as opportunities for development-oriented technological cooperation, diversified technological paths, and participation in international governance. China must effectively manage great-power competition, better align its domestic policy with international strategy, and pay equal attention to both development and security, in order to address the risks and challenges arising from this once-in-a-century global transformation.

KEYWORDS: strategic environment, great-power competition, peripheral security, world economy, science and technology race