

2023 年 中国外部安全风险展望

明于忧患、研诸险阻是智库的使命。当下国际体系正经历冷战结束以来最剧烈的变动，过去四十年人们习以为常的和平、开放的国际环境遭受严重挑战，研判国家未来一段时间面临的外部安全风险是智库职责所在。

自 2021 年始，清华大学战略与安全研究中心运用“德尔菲法”和社会科学统计分析方法，综合定性研究与定量分析，研判下一年度对中国影响最大的外部安全风险，以下是课题组对 2023 年的风险展望。此次中心邀请了 41 位中国国际关系领域的学者和政府职能部门、企业和媒体代表参加调研。经过多轮问卷调查和计算，课题组得出 2023 年中国外部安全面临的十大主要风险：

- | | |
|--------------|-----------|
| 1 中美战略博弈 | 2 台海风云 |
| 3 “一带一路”沿线安全 | 4 东北亚核导阴霾 |
| 5 全球供应链“链战” | 6 新冠病毒变异 |
| 7 全球经济放缓 | 8 黑色黄金 |
| 9 乌克兰危机 | 10 中欧关系困境 |

与上年度的报告一样，2023 年的十大风险是按照“对中国的影响程度大小”排序的。本课题的目标不是研判各种风险的“可能性”，被各领域专家反复识别的风险都值得重视。我们所做的是汇聚专家们的意见和提示，按照科学计算方法得出对中国而言重要性排名前十的风险结果。本课题的目标也不是预测 2023 年的世界。从某种意义上说，预测准确的风险不应产生重大影响。因为，当某个风险被正确地预测到时，人们就会想办法改变形势或者规避风险，这样一来，预测到的风险或许改变轨迹，只能带来较小的挑战，甚至不会发生。本课题重在展望

(forecast) 中国 2023 年可能面临的外部风险，供战略界和职能部门参考，思考应对之道，也期待引发更多研究和讨论。

2022 年的世界基本上被战乱、疫情和对抗所定义。人们好像是在冰面下憋了一口气的潜泳者，岁末年初时节，终于看到前方冰面有一个窟窿，于是猛地把头探出水面，呼吸一大口气。大家心中希冀，2023 年的世界会有所不同。中国古人将时间的流逝与河水的川流不息联想在一起，我们无法抽刀将时间切割为截然不同的阶段。在下面涉及的十个领域和情景（scenario）中，有不少在 2022 年就已经深刻影响着世界，未来这些风险还将持续。如同河水曲折蜿蜒地流出一段后，又会在下游呈现出不同的风景与险阻。2023 年的世界一定会给我们带来新的机遇，也会有新的挑战。下面列出的某些风险或者排序未必所有人都会认同，这些风险也不是相互孤立地存在。某个新的重大风险的暴发，或者某些新风险的共同作用，也有可能深刻地改变世界的样貌，因而影响到中国的国家利益。

以下是对 2023 年十大风险和相关情景的展望。

1. 中美博弈

中美关系正经历 1972 年“破冰”以来最大的转变。拜登政府上任后延续了特朗普政府对华竞争的基本方向，已经形成国会与行政部门彼此配合、共和党与民主党立场靠拢、美国及其盟友密切协调的战略竞争框架。拜登政府的政策不似特朗普政府那么毛躁和非理性，在对华竞争、打压上更有针对性，也更系统化。参加本课题的专家普遍认为，美国对华战略已经定型，2023 年其对华战略竞争、打压措施不仅仍将持续，还会有很多新的举措出台。美国极力拉拢盟友伙伴，大国关系呈现阵营化趋势。西方国家在意识形态上将中国污名化，在地缘政治领域与中国全面对抗的局面已经铺展开来。在科技领域，美国充分利用意识形态分歧和安全话题，动员或者胁迫盟友伙伴对中国实施更加苛刻的半导体出口管制，并可能将科技和产业脱钩进一步扩展到生物科技、清洁能源、民用核能和医疗等领

域。在经济金融领域，美国可能寻找各种“违规”借口打击中国头部金融机构，出台新的法案或者政策严格限制对华投资，刺激外资从中国流出，或者迫使美国企业暂停在中国市场的投资布局。总之，美国对华战略质变引发更加激烈的中美博弈是 2023 年对中国影响最大的外部风险。

2022 年 11 月，中美两国元首在巴厘岛 G20 峰会期间举行双边会晤，就争取中美关系稳定达成了重要共识。下一步需要双方在互动中探寻稳定关系、明确原则、化解风险的路径。稳定的中美关系符合两国人民的利益和世界各国的期待，而中美矛盾激化难免导致国际体系的动摇，不利于人类共同应对全球性挑战。

2. 台海风云

台湾问题涉及中国核心利益，台海也是中国与外部干涉势力发生大规模军事冲突的主要假想场景。2022 年 8 月，美国时任议长南希·佩洛西不顾中方反对执意窜访台湾，引发中国政府坚决反对、有力反制。这一事件对 2022 年的中美关系造成严重冲击，也引起中国民众罕见的高度关注。同时，国际社会也高度紧张，把台海冲突的可能性提上关注议题。2023 年 1 月美国 118 届国会就位，新任议长麦卡锡在 2022 年就曾扬言，将率领庞大的国会代表团访台。若成行，必然冲击中美关系，两国有可能进入新一轮反制与报复的循环，台海局势将出现新一轮动荡。在当前西方反华气氛影响下，美国政客的做法有可能引发盟友效仿，西方政客竞相“蹭热度”，试图“激怒北京”，在台海问题上不断打破现状，引起连锁反应和危机。此外，2022 年底美国国会通过的《2023 财年国防授权法》以“搭车条款”的方式塞入大量原《台湾政策法》内容，尤其是授权从 2023 至 2027 财年向台湾当局提供 100 亿美元的无偿军援以及 20 亿美元的军事贷款，打造“区域应变军备库”。2023 年，美台军事合作可能进一步升级，不能排除美国向台湾当局提供大宗军援军售，包含对大陆构成威胁的非对称武器。基于以上背景，参加本课题的专家认为，台海问题给中国带来的安全风险需要高度警惕和预做准备。

台湾问题是中国与包括美国在内的各国关系中最重要、最敏感的问题，需要警示有关国家充分认识在台海“玩火”的危险性。同时，对一些不负责任的西方政客刻意用台湾问题刺激中国，试图挖“战略陷阱”，我们需要坚决斗争。

3. “一带一路” 沿线安全

从 2022 年初中国从乌克兰撤侨，到年底影片《万里归途》的热映，海外利益保护已经成为中国公民高度关心的话题，也关乎国家发展与安全大局。专家们普遍认为，在世界进入动荡变革期的大背景下，中国周边地区和“一带一路”沿线国家的政局变化和内部冲突可能会影响中国边境安全，威胁中国海外利益。专家们列举的可能情景包括：缅甸等东南亚国家以及部分中亚国家发生内部冲突；巴基斯坦、孟加拉、斯里兰卡等南亚国家因经济困难引发社会危机和动荡；俄罗斯远东等邻近中国的地区因经济发展和就业不景气发生动乱等。恐怖袭击仍构成一定程度的威胁，中国在南亚的项目和人员遭遇恐袭的风险持续存在，阿富汗和巴基斯坦安全形势恶化，冲击我国西北周边安全环境。中非合作面临挑战，埃塞俄比亚、苏丹、几内亚、乍得、布基纳法索、马里等非洲国家政局动荡，已有合作项目延宕甚至停滞；美国加大对非投入，试图破坏或者取代中国在安哥拉、坦桑尼亚、南非等国的合作成果和影响力。

由于“一带一路”沿线很多国家有着极为深刻复杂的内外矛盾，这些地区存在相对较高的安全风险。随着中国抗疫政策的调整和优化，2023 年中国企业和个人走出去的数量和频次都将上升，风险也会随之增加。我们需通过双边和多边合作与相关国家共同发展、共建繁荣、共享安全。同时，中国企业和个人在“走出去”过程中也需要进一步增强风险防范意识，注意守法合规经营。

4. 东北亚核导阴霾

2022 年以来，东北亚地区核导阴霾密布。随着美国持续推进印太战略，并将

乌克兰危机与地区安全形势挂钩，可能引发地区军备竞赛，各国面临陷入安全困境的风险。在这一背景下，日本批准《国家安全保障战略》等三份文件，明确表态将拥有打击敌方发射基地等设施的“反击能力”，标志着日本安全保障政策发生重大转变；韩国发布首份印太战略，强调与美国在地区的安全合作；朝鲜也试射了新型洲际弹道导弹。参加本课题的专家普遍认为，2023年东北亚安全紧张形势将继续升级，地区围绕核导的安全风险加剧。具体而言，朝鲜可能在2023年进行第七次核试验，相关举措将引发域内外国家针对朝核问题的较量升级。美国可能趁机在日韩部署波及中国的反导系统，而韩国可能打破萨德反导系统“三不一无”承诺，引发中韩关系再次紧张。美韩日还可能频繁举行大规模联合军演，并与北约、美英澳同盟等域外军事同盟加紧互动，东北亚地区阵营化态势将加剧。东北亚是世界经济大国、军事大国利益汇聚之地，中国作为地区国家，地区安全形势对中国的影响是直接而深刻的。

东北亚安全问题背后有两个根本驱动因素，一是美国及其盟友面对中国发展而产生的过度焦虑和过度反应；二是朝鲜半岛安全机制的缺失，美国及其盟友不能有效回应朝鲜的安全诉求。这些问题的解决需要时日，但是有关各方如能重启对话、减少误判，对降低风险大有裨益。

5. 全球供应链“链战”

全球供应链正出现从强调“效率”转向强调“安全”的遽变。以美国为首的西方发达国家在新冠肺炎疫情暴发后逐步调整供应链战略，通过内外政策推动将关键供应链重新配置到“志同道合”国家的“友岸”生态，各国提升供应链韧性的需求成为美国推动大国竞争的抓手。随着各国逐步开放国门，全球供应链理应回归离散布局的常态，但是参加本课题的专家普遍认为，乌克兰危机久拖不决、美国打造“供应链同盟”，不仅将降低全球供应链效能，还将形成“去中国化”的高度排他性供应链体系。具体而言，各国均认为缩短供应距离甚至重新配置“在

岸”，才能减轻“黑天鹅”“灰犀牛”事件冲击，供应链“链战”态势难消。在半导体领域，美国将努力协同欧洲和“印太”盟伴收紧对华芯片出口管制，扭曲中国芯片市场，加快中国芯片产能向“友岸”国家和地区转移。在矿产领域，各国将加大对关键矿产投资和开采力度，强化对矿产品供应链从上游开采到中游提炼再到下游制造的全链掌控。在监管领域，西方国家将开展更具针对性的供应链安全审查，不能排除以涉嫌不正当竞争为由对中国企业发起调查。

过去40年，特别是2001年加入世界贸易组织之后，中国通过融入全球供应链实现了经济高速发展，也为世界带来了发展动能和市场机遇。一旦供应链“掉链子”，对中国和全球的经济都必将带来重大挑战，实质是经济全球化能否持续的问题，是世界主要经济体是否仍然按照经济效率优先的原则，在同一国际体系内共存的问题。中国坚定不移地维护供应链公共产品的属性，高度重视保障本国供应链安全稳定。除了反对脱钩断链、在国内积极“补短板”之外，也需要高度重视利用自己的优势，“强长板”，通过巩固和提升中国在全球供应链中的黏合度，积极构建和维护富有韧性的全球供应链。

6. 新冠病毒变异

过去三年，人类经历了一场艰苦卓绝的疫情防控战。2022年，新型冠状病毒奥密克戎变异株逐渐成为绝对优势流行株，其传播力和免疫逃逸能力显著增强，但是致病力减弱。面对这一新形势，包括中国在内的世界各国都在优化和调整疫情防控措施，人类似乎看见了“重返正常生活”的曙光。尽管如此，参加本课题的专家仍将新冠病毒变异列为2023年十大安全风险之一，认为可能的情景包括，随着中国向全球进一步开放，疫情输入风险加大；一旦出现传染性、致病性甚至致死率更高的新毒株，新一轮传染病在全球快速蔓延，各国防控政策将再次趋紧，全球医疗资源总量不足的问题仍然难以解决；疫情持续延宕，全球经济复苏进程再次趋缓，加剧部分国家政治、经济或社会动荡，进而波及中国外部环境的稳定。

过去三年全球抗疫的经历告诉我们，人类对新冠病毒的认识还很有限，毒株传播和变异规律很难把握，但是大国合作开展全球公共卫生领域治理、应对挑战是我们可以努力争取的。面对新冠疫情，大国合作缺位、多边卫生机制式弱、抗疫问题政治化是人类应当吸取的教训。如果主要大国在 2023 年能够有效合作，就有可以将疫情演化的不确定性降到最低。

7. 全球经济放缓

经历了大流行后经济强劲反弹的两年，中国、美国和欧盟三大经济体在 2022 年同时放缓了增长步伐，下行风险渐次变为现实。全球陷入经济困境，商品和服务贸易虽然出现不同程度的增长，但是未能回到新冠疫情前水平。无论是发达国家还是发展中国家的名义利率均居高不下，资本快速流回发达经济体，全球通货膨胀率飙升至几十年来的最高水平。利率高企和外汇短缺的双重冲击对处在债务困境中的国家来说无异于当风秉烛。虽然美国等国的经济衰退不会持续一整年，但是 2023 年的经济“大图景”是，中国的主要贸易伙伴经济下滑，经济颓势可能导致各国保护主义措施抬头，不可避免地对我国出口和投资产生负面影响，中国企业“出海”面临逆风。美国持续加息，全球资本定价机制出现紊乱，中国金融市场承受巨压。美港息差扩大加剧资本外流，香港联系汇率制度和股市持续受到冲击。如果拉美和南亚地区多国出现主权债务重组，“对华债务”问题将被大肆炒作。参加课题的专家们对 2023 年全球经济状况感到担忧。在中国调整抗疫政策、外界期待中国经济取得快速恢复性增长的背景下，全球经济放缓给中国经济带来的负面影响值得高度重视。

2023 年全球经济灰暗前景的一个重要的直接来源，是美联储为应对高通胀而采取的快速大幅加息；高通胀是新冠疫情后美联储“放水”、全球供应链混乱以及各国连锁反应的后果。在各国逐渐走出疫情、恢复正常的背景下，经济政策需要逐渐恢复平稳、回归经济考虑，大国间的宏观经济政策协调也至关重要。

8. 黑色黄金

俄乌冲突给早已对价格波动、供应短缺习以为常的全球油气行业带来了新的困难。西方国家对俄油气禁运、限价，寻求供应多样化的各种尝试不断，绿色转型呼声之高前所未有。事实上，出于多重原因，在今后相当长时期石油仍将是全球最重要的动力燃料。乱局之下，中国油气供应总体顺畅，但是课题组专家仍高度关注能源安全。G7 出台俄油“限价令”后，国际油价不涨反降，不过尚且不足以用来判断中长期走势。2023 年，如因供需变化或者与美国关系交恶，以沙特为首的“OPEC+”国家采取措施缓和国际油价下行，我国进口石油的成本将因此增加，价格上涨压力沿产业链向中下游行业传导，容易拉高国内物价水平。俄乌战事绵延，美国或将对俄罗斯采取次级制裁，影响中国正常能源进口。在疫情、选情和恐情叠加之下，中亚、非洲和拉美国家政局动荡，加上美国对上述国家外部干扰力度加大，可能导致我国已有的双边能源合作项目停产甚至被美国取代，对华石油供应受到影响。

由于自然禀赋的限制，中国是对外能源依存度较高的主要经济大国之一。近年来国际安全环境的变化给中国能源安全带来新的变数。在现有条件下如何尽可能地增强能源安全，将是中国长期需要面对的挑战。

9. 乌克兰危机

2022 年 2 月，俄罗斯对乌克兰东部发动“特别军事行动”，此后美欧等西方国家和俄罗斯围绕乌克兰问题激烈博弈。乌克兰危机影响中美俄欧力量对比和相互关系，深刻塑造国际形势。俄乌陷入长期军事对抗，西方则不断加大对乌援助和对俄施压力度，并试图“捆绑”中俄。专家普遍认为，乌克兰危机短期难以解决，2023 年有继续延长和升级的可能性，对相关方和全球安全形势造成更严重的冲击。具体而言，危机相关各方尚未表现出“偃旗息鼓”的意愿，仍然希望通过战场获取利益，危机的长期化将积累更多风险。首先，乌克兰危机规模可能扩大。北约

国家卷入危机的可能性不能完全排除。如果有北约国家与俄罗斯发生直接军事冲突，后果难以控制。其次，乌克兰危机烈度可能上升。俄罗斯在内外压力之下曾放风有可能选择使用战术核武器，引发美西方强烈反应，开始考虑对冲措施，增加了局部核战争的风险。再次，乌克兰危机的地缘政治效应可能扩大。俄罗斯开展全面动员，推升阵营对抗，中方一些企业和个人面临困难选择，甚至存在受到次级制裁的威胁。

2021 年底展望 2022 年国际风险时，课题组曾经将俄乌冲突作为可能的情景之一列出，并且认为这将冲击国际秩序，导致大国关系阵营化。这场冲突真正爆发后，给世界和中国带来的冲击仍然超出了我们一年前的想象。冲突持续下去没有赢家，俄乌之间的矛盾无法通过军事手段解决。尽快停战和谈、寻找双方都可以大致接受的方案是避免冲突升级的最有效出路。

10. 中欧关系困境

2022 年底，中欧领导人的频繁互动使双方关系出现止跌回稳迹象，但是在地缘政治局势持续紧张、欧盟主要成员国内政局不断变化的情况下，需要关注 2023 年中欧关系困境可能给中国带来的外部安全风险。乌克兰危机持续发酵，加之美国不断拉拢欧洲，欧洲一些国家对华认知更加负面，欧盟加快降低对中国市场、原材料和产业链的依赖，经贸作为中欧关系“压舱石”作用下降。欧洲对华“三分法”认知定位渗透到对华政策中，对华政策消极面扩大，可能出台更为强硬的对华战略。欧洲经济增速下滑或者陷入衰退，保护主义抬头，针对中国的外资审查和合规监管趋紧，比如要求在欧中资企业履行“尽职调查”，发起针对中国的“国际采购工具法案”调查，提出更高的环境、社会和治理合规要求，限制中国企业在欧经营和欧洲企业在华扩展业务。意识形态对立因素进一步影响中欧关系，欧洲国家对华价值观、意识心态偏见有增无减，意大利新政府可能宣布退出“一带一路”合作，或在欧洲引发连锁反应。

近年来，中欧关系开始出现一些变化，尤其乌克兰危机加剧中欧关系困境。在美国对华战略调整的背景下，如果中欧关系也发生重大改变，不符合中国的国家安全利益。美欧是长期盟友，在对华政策上相互有协调的义务。但是与美国不同的是，欧洲不需要从霸权护持的角度看待中国的发展，中欧之间也基本没有重大安全和地缘政治矛盾。欧洲能否坚持战略自主，从自身利益出发决定对华政策；中国如何区别与美国和欧洲矛盾的性质，是2023年中欧关系走势的关键因素之一。

对以上10个风险领域和具体场景逐一“扫描”之后，或许可以看到在这些风险背后，有着一条隐含的主线，这就是冷战结束以后形成的国际格局正在经历比较大的转变。突出表现是大国矛盾激化，中美战略博弈正是鲜明写照，台海风云、东北亚核导阴霾、全球供应链“链战”都与之相关联，俄罗斯与西方矛盾引爆的乌克兰危机则是大国矛盾深化的另一条线索，其综合影响同样深远。国际格局调整的另一个表现是全球治理的缺失，“一带一路”沿线安全、新冠病毒变异、全球经济放缓、黑色黄金都与此高度相关联。中国难以扭转大国矛盾激化的趋势，但是我们或许可以争取缓和、稳定大国矛盾，或者通过区别不同对象来区隔大国矛盾。与此同时，作为世界主要大国和第二大经济体，以人类命运共同体的理念为指导，中国有信心以自身制度、治理、政策和发展的稳定性，不断为国际社会注入更多的确定性，做出更多具体贡献，解决更多现实问题，并通过全球层面的合作缓和大国矛盾。这或许是稳妥应对展望中十大风险的基本路径。

清华大学战略与安全研究中心
中国外部安全风险展望课题组

2023年1月



清华大学战略与安全研究中心
CENTER FOR
INTERNATIONAL SECURITY AND STRATEGY
TSINGHUA UNIVERSITY

ciss@tsinghua.edu.cn

010-62771388

清华大学明理楼428A室

<http://ciss.tsinghua.edu.cn>



微信公众号



@CISSTsinghua



@China Forum



CISS Podcast



今日头条号