

對中共周邊外交的分析

董立文 (中央警察大學公共安全系教授)

*原文發表於：中興大學全球和平與戰略研究中心與中共研究雜誌社主辦「中國大陸周邊外交之政經作為」座談會，2016 年 1 月 13 日。

壹、前言

中共所謂周邊外交的範圍，包括東北亞(俄羅斯、日本、韓國、朝鮮、蒙古)、東南亞、中亞與南亞這四個區域。中國有 14 個陸地鄰國，陸地邊界線共 2 萬 2 千餘公里。中國的地緣環境決定了中共必定要把大量的外交資源傾注到周邊關係中，中國的崛起不可能像美國，由於歷史原因，中國幾乎和大多鄰國都曾存在領土爭議問題。目前，中國的陸地領土爭議已解決大半，未解決的部分也處於安定狀態；相對的，領海爭議部分則處於衝突摩擦的高峰期，其範圍從黃海、東海一直延伸到南海。

中共是地緣政治思想的信奉者，強調地緣環境對國家的影響與制定國家戰略的參考依據，本質上屬於現實主義，強調的是控制與不受控制。如同中共總書記習近平所講的：「無論從地理方位、自然環境還是相互關係看，周邊對我國都具有極為重要的戰略意義」。

中共在 1989 年提出「立足亞太、穩定周邊」的外交原則，十六大提出「與鄰為善、以鄰為伴」政策，十七大提出「安鄰、友鄰、富鄰」政策。所謂的「周邊國家是搬不走的鄰居」、「周邊穩，則中國安」是其基本理念。

1997 年中國正式進入東亞(政策面)，中共十五大(十六大亦同)政治報告正式提出「積極參與區域經濟合作」作為其外交政策的指導原則，十七大改為「積極開展區域合作」，十八大又改為「統籌雙邊、多邊、區域、次區域開放合作」。顯示中共的態度是從「參與」走到「開展」，再走到「統籌」；其戰略觀是為「雙邊、多邊」與「區域、次區域」兩對關係。

習近平上台已有三年，在周邊外交方面，本文歸納習近平的策略是：「背靠俄國，進取中亞、穩住南亞、周旋東南亞、對抗東北亞」。而「亞洲主義」、「命運共同體」、「利益共同體」、「亞洲安全觀」與「一帶一陸」是最重要的關鍵詞。

貳、習近平的周邊外交理念與政策

第一：在十八大政治報告中，中共所列出的外交重點依序為：發達國家、睦鄰友好與區域合作、第三世界、多邊外交與國際組織。顯然的「睦鄰友好與區域合作」是習周邊外交理念的濃縮。其內容是「繼續加強睦鄰友好，堅持與鄰為善、

以鄰為伴，加強區域合作，把同周邊國家的交流和合作推向新水準」。

第二、2013年4月7日習近平在博鰲論壇發表演講，主題是「革新、責任、合作：亞洲尋求共同發展」，內容重點有二：一是強調「親望親好，鄰望鄰好」，中國將堅持與鄰為善、以鄰為伴，鞏固睦鄰友好，深化互利合作，努力使自身發展更好惠及周邊國家。二是強調中國將加快同周邊國家的互聯互通建設，積極探討搭建地區性融資平台，促進區域內經濟融合，提高地區競爭力。親仁善鄰，是中國自古以來的傳統。

第三、習近平參加2013年APEC領袖會議與訪問印尼、馬來西亞，提出共同建設「中國—東盟命運共同體」，提升全面戰略夥伴關係。中共總理李克強在第16次「中國—東協領導人會議」上，提出「2+7合作框架」作為全方位安全合作構想。

第四、2013年10月24日中共中央首次召開「周邊外交工作座談會」。習近平強調兩點：一是「做好周邊外交工作，是實現『兩個一百年』奮鬥目標、實現中華民族偉大復興的中國夢的需要」；二是「堅持與鄰為善、以鄰為伴，堅持睦鄰、安鄰、富鄰，突出體現親、誠、惠、容的理念」，打造「周邊命運共同體」。三是「著力深化互利共贏格局。統籌經濟、貿易、科技、金融等方面資源。積極參與區域經濟合作。加快基礎設施互聯互通，建設好絲綢之路經濟帶、21世紀海上絲綢之路。深化區域金融合作，積極籌建亞洲基礎設施投資銀行，完善區域金融安全網路」；四是「要堅持互信、互利、平等、協作的新安全觀，宣導全面安全、共同安全、合作安全理念，推進同周邊國家的安全合作」；五是「加強對周邊國家的宣傳工作、公共外交、民間外交、人文交流，鞏固和擴大我國同周邊國家關係長遠發展的社會和民意基礎」。

第五、2014年3月的「博鰲論壇」，總理李克強提出「亞洲一體化」主張，有四項內容分別為：「亞洲利益共同體」（主要指完成RCEP談判）；「亞洲命運共同體」（主要指亞洲基礎設施的互聯互通與「一帶一路」）；「亞洲責任共同體」（主要指擱置爭議與安全合作與亞洲區域安全合作架構）與「亞洲金融貨幣的創新合作」（主要指亞洲的資金回歸亞洲與用亞洲貨幣做貿易結算）。

第六、2014年5月的第四屆「亞信會議」由中國擔任主席國，習近平提出「亞洲新安全觀」與「亞洲新安全秩序」，其核心內容是為「亞洲人主導解決亞洲事」與「用亞洲的方式來解決亞洲的問題」。

第七、2014年11月29日中共中央召開「中央外事工作會議」，在這個會議上，習近平所提出的「外交戰略佈局」的優先次序是周邊外交、大國關係、發展中國家與多邊外交。在周邊外交部份，習近平強調：「抓好周邊外交工作，打造周邊命運共同體，秉持親誠惠容的周邊外交理念，堅持與鄰為善、以鄰為伴，堅持睦鄰、安鄰、富鄰，深化同周邊國家的互利合作和互聯互通」。

第八、2015年11月5-7日習近平對越南、新加坡進行國事訪問（與「馬習會」），在周邊外交理念上又提出四點主張：「共同維護和平安寧、深入對接發展戰略、積極開展安全合作、不斷鞏固人緣相親」。以及指導中、越關係的「四好精神」：

「互助互信的好同志、合作共贏的好夥伴、相親相望的好鄰居、常來常往的好朋友」。與中、新關係的「與時俱進的全方位合作夥伴關係」的新定位。

第九，2015年11月中旬的G20與APEC雙峰會，11月14日習近平赴土耳其出席二十國集團(G20)領導人第十次峰會，之後將赴飛往菲律賓出席亞太經合組織(APEC)第23次領導人非正式會議。APEC已經成為中國打造大周邊外交戰略格局的重要內容。據統計，APEC成員在過去25年中從12個增加到21個，總人口從8億增加到28億，經濟總量從10萬億美元增長到50萬億美元，平均關稅從17%下降到5%。G20峰會正在成為中國大周邊外交戰略格局的新內容，並為此準備舉辦好明年的峰值。2016年即將到來，各方高度期待中方主辦2016年G20峰會。

參，美國智庫學者的觀察

習近平的外交政策一向都是美國智庫關注的焦點，本文列出最近三篇有關習周邊外交的研究報告以供參考。

第一篇是施道安、德納與貝克利(Andrew Scobell, Ely Ratner, Michael Beckley)所撰寫的「中國對南亞與中亞的戰略」一文¹，認為中國在過去的二十年中應對其西部邊界的複雜挑戰係一直採取「空城計」(Empty Fortress)的戰略，據歷史記載，空城計指的是一種明明力量很弱而對敵人假裝成實力很強的策略。中國領導人認知到西部大部分區域在防衛能力上薄弱且易受內部異議及外部威脅的影響，而中國國防姿態偏重在最富庶及人口最多的東部，但中國北京政府拒絕放棄西部、讓其獨立或割讓領土予以鄰國；相反地，中國在中亞及南亞營造出一種具相當實力的圖像以掩蓋其嚴重的脆弱性。儘管上合組織在其效能及行動的表現上仍是鬆散而無法在外交、軍事或經濟有果斷的作為，但北京政府對於中亞的戰略仍是以上合組織的提升作為範例。

第二篇是詹生(Christopher k. Johnson)所撰寫的「習近平展現其外交視野：透過力量獲得和平」一文²，本文針對中共「中央外事工作會議」的分析認為，習近平告訴他的聽眾，中國已經是個強權國家而且應該行動的像個強國，在操作上更明確的聚焦在區域外交，而經濟外交是其總體外交戰略的關鍵要素，例如亞太自由貿易區(FTAAP)，新絲路等。雖然習近平仍然重視中、美之間的大國關係，但此發展可能意味著習近平不會為維護中、美關係而付出更多代價。

第三篇是史文(Michael D. Swaine)所撰寫的「習近平論中國對外關係：中國的治理與中方的評論」³，他針對中國國務院新聞辦公室、中國共產黨中央委

¹ Andrew Scobell, Ely Ratner, Michael Beckley, "China's Strategy Toward South and Central Asia (An Empty Fortress)," The RAND Corporation, Aug 11, 2014.

² Christopher k. Johnson, Xi Jinping Unveils His Foreign Policy Vision: Peace Through Strength, CSIS, Freeman report | issue 15 | December 2014.

³ Michael D. Swaine, Xi Jinping on Chinese Foreign Relations: The Governance of China and Chinese Commentary, HOOVER INSTITUTION \ RESEARCH \ ASIA \ CHINA LEADERSHIP MONITOR \ Fall 2015 : Issue 48.

員會黨文獻研究室和中國國際出版集團所出版的「習近平談治國理政」一書，列出現今五個主要的外交政策主題：和平發展、新型大國關係、周邊外交、與發展中國家的合作、多邊關係。史文的結論是習近平的外交理念與作為有許多矛盾的地方，但是中國官方並未說明，而中國的評論也全都迴避這些矛盾。總體而言，這些西方學者都注意到習近平的外交理念保留許多中共的傳統，例如和平發展與戰略機遇期等，但也都同時注意到習近平也有自己的創新與微妙的轉變，例如中國夢與兩個一百年等，反映了習近平想更積極和果斷的達成中國在世界扮演的角色，特別是在亞洲太平洋區域。它們也反映出他期望中國多加利用日益增長的海外實力，成為更符合跨越與改變全球的力量(特別是經濟)。

肆、結論

習近平已經充分意識到周邊地區是和平發展的首要地區，周邊外交在中國外交佈局中處於首要地位。做好周邊外交工作，對於開展大國外交、發展中國家外交、多邊外交有著重大的促進作用。中國穩定周邊環境和開展周邊外交能夠增加中國大國外交的籌碼，有利於與大國關係的穩步發展。

中共的區域外交戰略仍是採取經濟籠絡和懷柔的策略，以因應 2010 年美國在西太平洋的權力競逐。習近平訪問中亞和東南亞，提出建設「一帶一路」的設想，自此，「互聯互通」、「戰略對接」成為牽動中國與周邊國家務實合作的常見詞。

中國想要做亞洲的意識形態引領者，可以把其「亞洲主義」總結為六項：一是「亞洲新安全觀」；二是「亞洲新安全秩序」；三是「亞洲利益共同體」；四是「亞洲命運共同體」；五是「亞洲責任共同體」；六是「亞洲金融貨幣的創新合作」。由於以上的主張都屬於「中國貢獻」與「中國作用」，因此，吾人可以說這是一種「有中國特色的亞洲主義」。至於誰能代表亞洲？或什麼叫做「亞洲人的方式」？中國從來沒有說明這些問題，似乎這是不證自明而由中國說了算的事情。

「有中國特色的亞洲主義」的目的是為了抗衡美國的「亞洲再平衡」政策，但還不到「排美」或「反西方」的地步，美國自認為且事實上的確是一個亞洲國家，這是中國排除不了的，習近平多次對歐巴馬說過：「太平洋很大，容得下中、美兩國的存在」，因此，習近平的目的是希望美國容許中國在亞洲的存在，至於「有中國特色的亞洲主義」，其具體策略是由中國主導 RCEP、由中國來建設亞洲的鐵路、網路、水壩、電廠等基礎設施、用人民幣來結算國際貿易。至於「新安全觀」則更簡單，指的就是不要干涉外國內政。

從「有中國特色的亞洲主義」的脈絡來看，所謂的「一帶一路」(「絲綢之路經濟帶」和「21 世紀海上絲綢之路」)，從屬於其「亞洲命運共同體」與「亞洲利益共同體」的一環，事實上，習近平明白的說過：「建設『新絲綢之路經濟帶』和『21 世紀海上絲綢之路』的戰略構想，強調相關各國要打造互利共贏的『利益共同體』和共同發展繁榮的『命運共同體』」。

