

# 四、中共「二十大」外交路線與近期國際動向

臺灣大學政治學系教授張登及主稿

- 「二十大」報告是「十一大」以來，第一個不點名但將美國壓制中國視為是中國生存與發展「主要矛盾」。
- 「二十大」確立「中國式現代化」，其背景時代主題已經不再是「和平與發展」，而是向「改革國際秩序」轉移。對美國「激烈競爭」的嚇阻，習核心有「奉陪到底」的決心。
- 日本與印度對中態度可能有所微調，以因應 11 月中後 G20、APEC 等美中高層接觸之可能。但美中對抗已蔓延全域、全球，短期外交場面的緩和，無法改變未來 10 年可能觸發的軍事衝突。

## (一) 大背景：美國朝野確立中國為長期第一戰略對手共識

中美關係緊張非一日之寒，自中共前總書記胡錦濤第二任期，尤其是京奧與美國「次貸風暴」之後，已有中國國力趕超、美國力不從心的徵象。歐巴馬總統(Barrack Obama)隨後宣示「再平衡」(rebalancing)，北京在釣魚臺與南海分別與周邊國家爆發激烈領土爭議，接著中國大陸經濟規模超過德國、日本，而後習近平在「十八大」上臺不久推出「一帶一路」，美中競爭逐漸從周邊蔓延到全世界。2016 年川普(Donald Trump)贏得美國總統選舉，高舉「美國再次偉大」，揭開對中公開激烈競爭的序幕。川普若干幕僚如班農(Steve Bannon)、龐佩奧(Michael Pompeo)的對中認識，雖帶有近年美國社會極右派超現實的浪漫，並因 2020 年起「新冠」(Covid-19)波及川普連任，而有情緒化和爭議的色彩。但拜登(Joe Biden)於 2021 年繼任，不僅延續川普對中政策，還通過更多友臺法案。拜登與美國自由派菁英在修正「退群」、建回(Build Back)盟友、佈署全球民主宣傳戰共同制衡俄、中陣營方面，尤其卓有成效。

2022 年 2 月俄國入侵烏克蘭後，包括資深學者哈斯(Richard Haass)在內，美國主張對臺放棄戰略模糊(strategic ambiguity)、改為「戰略清晰」(strategic clarity)的聲浪日益高漲；拜登也多次提出近似無條件

武力支持臺灣、默認臺灣可以實行前途自決的評論，更使北京確認華府已決心拋棄「一中政策」、採取「以臺制中」。而眾議院議長裴洛西（Nancy Pelosi）在中共「八一建軍節」之後旋風訪臺，共軍接著實施了 1949 年兩岸分治以來最大規模、首度侵入臺灣領海的海空演習，引發美、日與西方多國的譴責。雖然白宮與國務院考慮到維持有限的美中溝通管道仍有必要，11 月印尼 G20「拜習會」不宜完全排除而多次收回（roll back）拜登看似「踩線」的評論，但華府接連頒佈的 2022 國家安全報告（2022 National Security Strategy）與 2022 國防戰略報告（2022 National Defense Strategy），都把中國視為比俄國更具長期威脅的「對手」。

何況美方在 Quad（四方安全對話，美日印澳）、AUKUS（澳英美聯盟）、Chip 4（晶片四方聯盟，美日韓臺）、太平洋島國合作、所有亞太地區多邊架構，甚至包括看似反制平壤飛彈演習的軍演，其實都是定格在未來 10 年甚至更快時間可能爆發的美中之戰。部分美國高階將領甚至警告不用等到中共「建軍百年」（2027），最快的話衝突可能在 1 年內爆發。足見當前美中對抗的烈度、廣度及深度，均已超過昔日美蘇冷戰。美國朝野在近兩次總統選舉與即將投票的國會改選中嚴重分裂，但民意對中國的敵意卻是 30 年來最高（甚至高於 1989 年天安門事件）。對相對於衰落中的俄羅斯，美國菁英現在更憂心中國「結合威權治理與修正主義外交政策」，「有能力與意願改寫國際秩序」。美國未來 10 年面臨的壓倒性挑戰，首先是「完勝中國」（out-compete China），再來才是「遏制俄羅斯」（constraint Russia）。

## **（二）「二十大」報告：首篇以美國為不點名主要矛盾的政治報告**

在相互加強、惡性循環與自我實現的效應下，中共「二十大」政治報告不僅實現了早在外界預料的習近平三連任並鞏固其「兩個確立」，更是中共開國強人毛澤東過世與「十一大」（1977 年由華國鋒主持，宣佈結束文革但要繼續「階級鬥爭」）以來十個政治報告中，第一個不點名但將美國壓制中國視為是中國生存與發展「主要矛盾」的報告。

2017 年中共「十九大」以來，習近平提出之「新時代」已經開始重新詮釋黨與歷屆領導人的三階段成就：「站起來、富起來、強起來」，而「二十大」前中共宣布「建成小康社會」，人均 GDP 邁過 1 萬美元，即已結束鄧小平及其後過渡期的江、胡歷史階段。進入「強起來」即意味著鄧小平晚年提出「二十世紀三大目標」（反霸、統一、四化），有可能在「第二個百年」（2049 年）全部實現。則以人口規模而言，中國經濟總量有可能超過美國，實現國際關係學界所稱的「權力移轉」（power transition），也自然會啟動「修昔底德陷阱」與大國戰爭。所以未來中國的發展道路與對外戰略，不再可能自限於胡錦濤時期一廂情願的「和諧世界」，而要積極塑造崛起環境，也就是「十八大」開始出現的推動「人類命運共同體」跟國際秩序革新，自然要更加「奮發有為」、更有「中國氣派」跟「敢於爭鬥」，以實現習近平新時代「中國式（社會主義）現代化」偉大復興。

從全篇「二十大」報告涉及內政、經濟、黨建、外交、對臺和意識形態各方面去看，由第三個「歷史決議」與修正的黨章正式「確立」的習時代，雖仍堅持對外開放，但由美中雙強前所未有的激烈競爭掀起的「百年未有大變局」方方面面的挑戰，幾乎貫串全篇。「中國式現代化」更加旗幟鮮明地與戰後開始普及的美式現代性分庭抗禮，其底氣似乎也比只有「核武」單一面向實力的蘇聯更加充實。這非但證明美國以接觸（engagement）「和平演變」中國似完全失敗，外長王毅在接見新任美國駐中大使伯恩斯（Nicholas Burns）時也正告「中美誰也改變不了誰」，要伯恩斯與國務卿布林肯（Anthony Blinken）「好好細讀『二十大』報告」，「不要再從實力地位同中國說話」。言下之意對美國「激烈競爭」的嚇阻，中共不再需要韜光養晦，習核心「奉陪到底」的決心是大道之行、敢於鬥爭的「陽謀」。

### （三）鄧小平典範淡出，習近平典範上場

美國成為中國追求「全面現代化的社會主義強國」長程目標的主要矛盾，首先可以從歷屆中共黨代會如何總結「時代主題」顯現。時代主題是鄧小平 1979 年訪美、中共對美關係正常化後，在 1980 年代

確立的論題，也是馬克思主義和毛澤東思想所重視的「主要矛盾」戰略判斷中產生的指導綱領。

自鄧小平改革開放時代起，中共領袖已連續多屆都會提到「和平與發展是時代主題」，以前還加上「世界大戰打不起來」；但「二十大」並沒有這麼說。取而代之的是此次習近平完全主導人事與思想的政治報告，說的是中共要「維護」、「促進」和平與發展。和平與發展從「趨勢與判斷」，變成了要維護的「事業」。這個細微的轉變極為重大，呼應「百年未有之大變局」與報告首次提出的「世界之變、歷史之變、時代之變正以前所未有的方式展開」。

從報告關鍵詞統計來看，「十八大」報告中「改革」一詞出現 84 次，「開放」出現 27 次，「馬克思」出現 12 次，「鬥爭」出現 5 次，「奮鬥」則出現 20 次。到了泛團派部分退潮、薄熙來、令計畫、孫政才、周永康、徐才厚、郭伯雄被開除的「十九大」後，政治報告「改革」一詞出現 69 次，「開放」則出現 38 次，「馬克思」出現 18 次，「鬥爭」出現 23 次，奮鬥出現 30 次。到了本次政治報告時，泛團派完全退出政治局與常委會；報告文字中「改革」出現頻率續降為 51 次，「開放」一詞降為 29 次，「馬克思」出現高達 30 次，「鬥爭」一詞出現 22 次，奮鬥出現 28 次。

這三屆報告「改革」一詞頻率下降最明顯，「開放」有升有降，「鬥爭」在「十九大」就使用較多，「二十大」並未更多，也並非從「奮鬥」一詞轉換而來。不過這也顯示鄧時代的「改革開放」還是存在，但詞頻減少，顯示新時代「改革變成完善，開放轉向治理」。過去的改革是向外學習引進，如今「深化改革」轉為「健全、改進、創新、完善」，代表中共自信「自力改革」有所進展，走出了「中國風格」、「中國氣派」，朝向「中國式現代化」。所謂「中國式現代化」，報告明確定義為五項：(1) 人口規模巨大的現代化；(2) 全體人民「共同富裕」的現代化；(3) 物質文明和精神文明相協調的現代化；(4) 人與自然和諧共生的現代化；(5) 走和平發展道路的現代化。

習近平使「開放」更多轉向「治理」的道理亦同，他在報告強調「全面依法治國、高水準開放」，近年反對資本市場「野蠻增長」，要

求更多的經濟監管即是這種過程的顯現。易言之從第三個「歷史決議」到「二十大」報告顯示，習近平認為在中共黨史與中國近代史上有三大典範，第一是毛澤東建國的「站起來」典範，第二是鄧小平改革開放的「富起來」典範，第三是習近平新時代的「強起來」典範，而強起來的使命與目標即是「中華民族偉大復興」與「全面建成社會主義現代化強國」。

毛澤東典範來自戰爭與革命，強調鬥爭；鄧小平典範來自經濟建設為中心，強調開放；江澤民與胡錦濤則是鄧小平典範的延續，不單獨成為「歷史階段」。習近平已非延續鄧之典範，而是選擇性、靈活地採取毛、鄧的經驗，試圖在中美史詩級鬥爭中發揮主動性。鄧的「和平與發展」時代不可重複，習要一個屬於自己的時代。

#### **（四）中國外交自我定位轉換：改革秩序取代「負責任大國」**

依照時代主題與習近平「新時代」新典範的使命，中共外交傳統三主軸的內容也有所調整。以往政治報告依序會重視與中國和已開發國家關係、與周邊國家關係、與發展中國家關係。但在「十九大」和「二十大」報告中，明顯看到不再強調西方集團「發達國家」的地位，提到的是「大國協調」與「推動構建新型國際關係」；在報告口頭版中，甚至刪節了「周邊國家」的段落，顯示並更為重視與發展中國家關係。

總體來看，「二十大」報告更明顯恢復中國作為社會主義國家、最大的發展中國家，也就是早年「第三世界」一員的身分與自信。報告直接挑明說要「秉持真實親誠理念和正確義利觀加強同發展中國家團結合作，維護發展中國家共同利益」，強調「要擴大金磚國家、上海合作發展組織的影響力，「增強新興市場國家和發展中國家在全球事務中的代表性和發言權」。這顯示中國跟「西方」的價值觀差距變得更大。「二十大」報告與「十九大」另一個重要的區別是指明「霸權、霸道、霸凌行徑危害深重，和平赤字、發展赤字、安全赤字、治理赤字加重」，還特別譴責「雙重標準」，所指為何不言自明。可以說，現在中共政權跟美國的關係，是 1977 年中共「十一大」以來最冷淡、

最緊張、最危險的時期。

另一個非常重要的定位變化，是有別於「十八大」、「十九大」報告中都提到的中國是「負責任大國」這個重要概念，「二十大」只有在提到過去5年成就時有相關表述：「我們展現『負責任大國』擔當，積極參與全球治理體系改革和建設，全面開展抗擊新冠肺炎疫情國際合作」，而且這些話在習的口頭版報告甚至省略不提。比起江澤民時代開始逐步加強的「負責任大國」定位，「二十大」報告更強調中國對全球治理體系的改革。反對霸權主義、反對雙重標準等，都顯然對現有全球秩序採取更加批判的態度。

總之「十一屆三中全會」以來，中共面臨的主要矛盾是「人民美好生活的需要與中國發展不足暨不均衡」之間的矛盾。此種矛盾雖仍可見於「二十大」報告，惟未點名但隱然成為低音主旋律的「中美矛盾」已被鑲嵌到中國現代化的最大挑戰當中：美國的「霸權、霸道、霸凌」所形成的百年大變局，與中華民族偉大復興之間產生矛盾。過去，中國發展是借助外部科學技術與制度，去克服自身主要矛盾，但現在外部因素反而成為重要挑戰，是值得密切關注的重要變革。

## **（五）短期局部緩和、長期激烈競爭的「二十大」中國外交**

「二十大」前，因疫情與各項佈局等原因，除了部長級會議，中共擅長的「元首外交」與「首腦外交」幾乎停擺。可以斷定，9月16日習近平兩年多來首度出訪烏茲別克出席「上海合作組織」峰會，黨內文件與人事都已十拿九穩。一個月內召開了政治局會議、「十九屆七中全會」都已屬過場。雖然這段期間烏克蘭在俄烏戰事中收復哈爾科夫州與赫爾松州近2,000平方公里失土，但從此段期間聯合國大會決議中，金磚國家仍繼續棄權，以及石油輸出國家組織不接受美國減產建議來看，西方對中俄的外交攻勢尚無進一步突破。英國政局亂象與巴西總統選舉左翼重新佔上風，美國的歐洲和美洲「後院」也有鞏固空間。

所以習近平出訪後，相信德、法領袖和三連任的越共總書記（阮富仲11月1日的訪問，為中國周邊國家領袖「二十大」後訪中第1人）、巴基

斯坦總理謝理夫 (Shehbaz Sharif) 的來訪，應該早已在安排中。與此同時，日中關係和印度與中國關係也有複雜訊號出現。10月26日印度外長蘇傑生 (Subrahmanyam Jaishankar) 接見離任中國大使孫衛東時提出印中「三個互相」(互相敏感、互相尊重、互相利益)，以推動「兩國關係正常化」。11月1日日本駐華大使館辦理了一度幾乎取消的「日中關係正常化50週年紀念招待會」，中國副外長鄧勵出席。有評論認為這是強勢影武者安倍遇刺後，岸田與外相林芳正取回外交發球權。這些發展有助習近平連任後，自證並未被美國完全孤立，美中在緊接著到來的G20印尼峰會和APEC泰國峰會，都可能「既接觸、又鬥爭」。然而即便美中領袖在G20禮貌會晤，也僅是說明可能在期中選舉失利的拜登亟欲顯示有能力「管控分歧」，讓中方「沒有理由發動戰爭」。但美中都決心面對在全球的激烈鬥爭10年甚至更久，雙方都為戰爭做準備，關係已毫無重大緩和之可能。

儘管俄國被美國降級視為只是秩序「破壞者」(spoiler)而非「修正者」(revisionist)，但中俄會否由「新時代全面戰略協作夥伴關係」進化成「同盟」，仍是美日與西方密切關注之事。由於「二十大」報告仍舊維持「獨立自主」外交，仍是「結伴不結盟」，加上俄羅斯在烏克蘭用公投方式分割領土，也違反北京利益跟對臺根本立場，中俄會在能源、糧食、貨幣等領域加強合作，避免被西方孤立。畢竟北京不可能配合西方制裁加速削弱俄羅斯，使西方集中制衡自己。

可以確定，「中國式現代化」的外交不會想複製美國模式(嚴格的同盟)。美方可能也要思考更多仿效有彈性的中式夥伴外交，防範印太諸多國家有寬鬆的空間，實行越南和泰國自詡的「竹子外交」(阮富仲認為其內涵是越共之父胡志明建構的「竹根穩固、竹身結實、竹枝柔韌」外交)。