

# 陸、外交

- 隨「二十大」告終，中共對外作為呈現出對比性差異，無論雙邊元首會面或參與多邊論壇，在短短兩個月內迎來爆炸性成果累積。
- 習近平出訪中東行程當中，一方面涉及沙烏地阿拉伯在美中之間的微妙地位與角色，又觸動沙烏地與伊朗敏感爭議，並連帶牽動中國與伊朗關係之發展，後續發展值得關切。
- 拜登政府在2021年上臺以來繼續維持川普時期圍堵對抗方針，在首份《國家安全戰略報告》也點名中國威脅，但雙方在危機控管與對話溝通方面仍持續落實。

## 一、「二十大」報告及其外交政策方針

### (一) 延續聚焦「變化」之世局觀察視野

自新世紀以來，中共始終認定國際結構正處於某種「變化」階段，例如，2002年「十六大」政治報告指出，「國際局勢正在發生深刻變化，世界多極化和經濟全球化的趨勢在曲折中發展」，2007年「十七大」報告也強調，「當前世情、國情、黨情繼續發生深刻變化」，2012年「十八大」政治報告稱「十七大以來的五年，…是我們經受住各種困難和風險考驗…的五年」，2017年「十九大」報告接著稱中共正「面對世界經濟復蘇乏力、局部衝突和動盪頻發、全球性問題加劇的外部環境，面對我國經濟發展進入新常態等一系列深刻變化」，並指出「世界正處於大發展大變革大調整時期」，至於去年「二十大」政治報告更以「世界百年未有之大變局」來形容當前國際環境特徵，並進一步指出「世界之變、時代之變、歷史之變，正以前所未有的方式展開，人類社會面臨前所未有的挑戰，世界又一次站在歷史的十字路口，何去何從取決於各國人民的抉擇」。

### (二) 保守中愈發積極之外交布局

中共當前外交政策基本延續2004年胡錦濤時期提出的「大國是關鍵，周邊是首要，發展中國家是基礎，多邊是舞臺」等「四個布局」，據此，歷屆政治報告關於對外關係部分，在對象上通常以「發達國家—周邊鄰國—發展中國家—國際組織（多邊外交）—外國政黨（黨際交往）」作為應對優先順序。值得注意的是，近年其佈局逐漸從「被動妥善應對」轉向「主動積極倡議」，例如習近平在2015年聯合國七十周年大會上首度提及「建構人類命運共同體」後，此主張隨即在2017

年寫入中共《黨章》並成為「十九大」報告對外關係論述主標題，期後更於2018年被正式寫入《中華人民共和國憲法》序言，同樣成為去年「二十大」報告對外關係部分主標題，更甚者，自「十九大」以來，強調「推動建構新型國際關係」與「深化拓展全球夥伴關係」的多邊外交論述，已置於發達國家之前的最優先順序，「二十大」報告同樣延續此一走向。

至於王毅不僅在去年12月25日將2023年稱為「全面建設社會主義現代化國家新征程起步之年」，並列舉落實「中國特色大國外交」的六大任務，包括：更好服務保障元首外交和中心工作、統籌拓展全方位外交佈局、不斷彙聚全球治理最大公約數、積極服務國家高質量發展和對外開放、持續築牢捍衛國家利益堅強防線、著力提升國際傳播力和話語權。

## 二、後疫情時期元首與峰會外交高潮

### (一) 密集進行雙邊元首外交

中共「二十大」甫於去年10月22日結束後，習近平隨即進行一系列會晤接見，包括10月31日越共總書記阮富仲、11月2日巴基斯坦總理夏巴茲、11月3日坦尚尼亞總統哈桑，以及11月4日德國總理蕭茲，接著11月15至16日於印尼召開的G-20高峰會，習近平又密集會見南非總統拉馬福薩、澳大利亞總理阿巴尼、韓國總統尹錫悅、塞內加爾總統塞勒、阿根廷總統費南德茲、義大利總理梅洛尼與聯合國秘書長古特雷斯，其後在11月18至19日的APEC高峰會，又陸續會晤菲律賓總統馬可仕、新加坡總理李顯龍、日本首相岸田文雄、汶萊蘇丹哈桑納爾、智利總統博里奇、紐西蘭總理阿爾登、巴布亞紐幾內亞總理馬拉佩和泰國首相巴育，返國後繼續會面包括11月26日古巴國家主席迪亞斯、11月28日蒙古總統呼日勒蘇赫、11月30日寮國國家主席通倫，以及12月1日的歐洲理事會主席米歇爾。

去年12月8至10日（2020年1月以來首度出訪）的中東行程當中，陸續會晤沙烏地國王薩勒曼、埃及總統塞西、巴勒斯坦總統阿巴斯、科威特王儲米沙勒、蘇丹主席布爾漢、伊拉克總統蘇達尼、突尼西亞總統塞義德、茅利塔尼亞總統加茲瓦尼、吉布地總統蓋萊、卡達國王塔米姆、葛摩總統阿札利、索馬利亞總統馬哈茂德，至於12月20日會見來訪的俄羅斯總理梅德韋傑夫後，12月30日又與普丁視訊通話，今年1月4日會見來訪的菲律賓總統馬可仕，最後是9日與捷克總統澤曼視訊通話，總計在約略兩個月內，習近平共會見多國家領導人與國際及區域組織負責人，地域遍及全球五大洲，密度之高堪稱相當罕見。

### (二) 頻繁參與多邊峰會論壇

在多邊外交方面，首先是國家副主席王岐山去年10月12至13日前往哈薩克參與「亞洲相互協作與信任措施會議」（CICA）第6次峰會，各國在會後聯合聲明中宣稱將推動本平臺往「國際組織」方向邁進；其次是國務院總理李克強在11月1日以視訊方式主持「上海合作組織」（SCO）第21次政府首腦（總理）理事會議，隨即於11月8至13日前往柬埔寨參加「東亞合作領袖系列會議」（ASEAN+1會議、ASEAN+3會議、東亞高峰會EAS等）。

至於重頭戲則是習近平去年11月14至17日先參加印尼的第17次G20峰會，然後在17至19日轉往泰國第29次APEC非正式領導人會議，12月7至10日又前往沙烏地阿拉伯參加首屆「中國－阿拉伯國家峰會」與「中國－海灣阿拉伯國家合作委員會峰會」。事實上，自2004年與阿拉伯國家聯盟共同建立「中國－阿拉伯國家合作論壇」以來，截至2022年9月已推動9次部長級會議、17次高官會，召開6次高官級戰略政治對話，2018年並建立戰略夥伴關係，此次首屆峰會也通過《全面合作規畫綱要》，至於海灣阿拉伯國家合作委員會（海合會）則於2010年與中國建立戰略對話機制；值得注意的是，由於沙烏地阿拉伯既在兩個機制中都扮演重要角色，其本身又擔任美國在中東地區長期盟友，此舉不啻略有「挖牆腳」意味，但於此同時，由於中國與海合會之峰會聯合聲明中涉及波斯灣島嶼爭議，引發伊朗不滿並公開抗議，這也為近期密切之中伊互動埋下伏筆。

最後，李克強在12月8至9日於安徽主持第7次「1+6會議」（世界銀行、國際貨幣基金、WTO、ILO、OECD、金融穩定理事會），與習近平12月15日以視訊方式向《生物多樣性公約》締約方大會致詞，同樣呈現其多邊外交努力。

### 三、美中關係：關係緩和中仍見矛盾

#### （一）拜習會與雙邊危機管理努力

習近平與美國總統拜登在G20峰會前夕，於去年11月14日舉行會面；此次峰會不僅是習近平自COVID-19爆發以來首次出訪參與國際會議，也是拜登自2021年上任以來兩人首次實體會面（雙方前次會面甚至可回溯2013年）；更重要之處是，相較北京4月提出所謂「全球安全倡議」（Global Security Initiative, GSI），希望為國際衝突和威脅提供「中國式解決方案」，華府在10月公布拜登任內首份《國家安全戰略報告》則重申中國是「唯一同時具備重塑國際秩序意圖且擁有越來越多經濟、外交、軍事和科技力量來達到目標的國家」，這都使本次峰會備受各方矚目，雙方除在「臺灣問題是中美關係第一條不可逾越的紅線」與「維護臺海和平穩定符合世界利益」呈現針鋒相對，會後6點「共識」（雙方外交團隊保持戰略溝通並開展磋商、兩

國財金團隊就宏觀經濟政策與經貿問題開展對話協調、共同支持UNFCCC下COP-27大會取得成功、開展兩國公共衛生與農業糧食安全對話合作、落實中美聯合工作組、深化中美人文交流並擴大兩國各領域人員交往)也充分回應美方建立安全「護欄」(guardrails)的努力。

## (二) 美中大體仍陷溝通僵局

為應對美國眾議院議長裴洛西訪臺，中共外交部去年8月宣布8項反制措施，包括：取消雙方兩軍戰區領導通話、國防部工作會晤、海上軍事安全磋商機制等3項軍事作為，致使美中目前僅剩下2008年建立的熱線機制與雙方大使館武官交涉等2個管道，對此，儘管有11月1日外長王毅與國務卿布林肯視訊通話，11月14日拜習會面，雙方國防部長於11月22日在柬埔寨進行對話，國務院亞太助卿康達、白宮國家安全會議中國暨臺灣事務資深主任羅森柏格與國務院東亞局副助卿華自強也在12月11至12日也連袂造訪大陸，為今年2月國務卿布林肯訪中鋪路，中共仍堅持不解除前述反制。

值得注意的是，相較美中重建對話仍在原地踏步，甚至美國眾議院還在今年1月10日以365:65票壓倒性多數通過成立「美中戰略競爭特別委員會」，在2021年12月中日防長會議達成推進海空聯絡機制與設置熱線共識後，雙方根據2022年11月習近平與岸田會面決議，隨後舉行「海洋事務高級別磋商」討論設置「東海熱線」與推動雙邊「2+2對話」議題，加上習近平12月訪問中東重點拉攏沙烏地阿拉伯，或可看出某種兩手策略操作跡象。

(蔡東杰主稿)