

五、近期中共高層外事訪問之觀察

政治大學外交學系教授兼日本研究學位學程主任張文揚主稿

- 近期中共高層外事訪問凸顯習近平時期對外「戰狼外交」特質，不尋求與西方國家緩和，企取得多數發展中、南方國家支持，增強國際話語權。
- 習近平選擇性地參與國際重要會議，王毅出訪東南亞，都展現中共亟欲擔任議題設定的關鍵行為者，鞏固既有的友共成員，持續嘗試降低國際、區域的反中聲量。

(一) 前言

中共的對外關係在習近平 2013 年上任以來，一反過去如江澤民、胡錦濤等採取「韜光養晦」的對外政策，以具侵略性及與西方國家對陣的態勢為特徵，發展出被稱為「戰狼外交」的特性。期間不僅屢屢見到中共外交部發言人在多項議題上強力反駁西方國家，也看到中共駐外人員公開批評駐在國當地的各項政治、經濟與社會事務。除了引發西方國家對中共後續和平崛起的疑慮之外，也增加雙邊在多項議題合作上的阻礙。

從這些發展來看，中共現在的策略，並不在於尋求與西方國家的緩和，而是嘗試如何在國際事務上，取得多數發展中或是南方國家的支持，在後續的國際各項議題上增強話語權的可能性。近期習近平與今（2023）年 7 月回鍋外交部長的王毅之外事訪問行程，就可以作為兩個例證。本文擬從近來中共高層外事訪問的過程與成效，驗證上述的觀點。

(二) 近來的中共高層出訪案例

習近平在今（2023）年 8 月 23 日赴南非參加金磚國家高峰會。習在缺席開幕式以後，也沒有參加金磚國家峰會的工商論壇。儘管習近平的舉手投足或是缺席某些場合都引發諸多揣測，不過，在這次峰會之中，主要還是達成以下幾項結論。首先，便是增加 6 個國家進入金

磚國家成為正式會員：阿根廷、埃及、衣索比亞、伊朗、沙烏地阿拉伯以及阿拉伯聯合大公國，使得金磚國家增加到 11 個。其次，在去美元化上達成共識，期望就跨境支付以及國家貨幣合作等議題，在 2024 年喀山舉辦金磚峰會之前提出報告。

9 月 9 至 10 日在新德里召開的廿國集團 (Group of 20, G20) 峰會，中共由國務院總理李強代表出席，期間並會晤美國總統拜登 (Joe Biden)，就臺海問題交換意見。比較令人注目的是在這次的峰會之中，觀察家與媒體普遍認為印度利用這次的機會取得最大的成果。除了接納會員國多達 55 個的非洲聯盟 (African Union, AU) 以外、也擱置發表譴責俄羅斯發動侵烏克蘭戰爭的聲明。

在 7 月 25 日回鍋出任外交部長以後，王毅於 8 月 10 至 13 日出訪新加坡、馬來西亞與柬埔寨 3 國，並受到 3 國最高領導人的接見。除了在新加坡重申 3 月習近平訪星時提出的《關於建立全方位高質量的前瞻性夥伴關係的聯合聲明》，也在洪森 (Hun Sen) 將近 40 年的柬埔寨首相一職交棒給兒子洪馬內 (Hun Manet) 以後，由王毅的出訪代表了對柬埔寨新政權的支持與承認。

(三) 對中共近期外事訪問的幾個重點觀察

從習近平以及王毅的訪問來看，可以說中共在議題上亟欲掌握關鍵行為者的作法與想法：在鞏固既有的友共之上，進一步且積極地扮演其角色，並嘗試降低反中的聲音。舉例來說，以這次金磚峰會的主辦國家與區域來看，中共與非洲關係的發展相當深遠且全面，多個調查顯示非洲對中共的印象是較為正面。中共在非洲的長期經營使得美國在近年提出的非洲戰略都更具壓力，舉例來說，美國的對非戰略架構基礎，當屬 2000 年 5 月通過的《非洲成長及機會法》(African Growth and Opportunity Act, AGOA)，期望能夠豁免或是降低非洲產品進入到美國的貿易障礙。後續在歐巴馬時期提出的幾項對非政策，則是以基礎建設為核心。但是，受到中共對非援助「不附加任何條件」(no strings attached) 的特色影響，中共已經是非洲最大的貿易夥伴。美國必須一再調整其對非政策，例如從川普的新非洲戰略提倡高品質與透明的貿

易交往，暗示中共與非洲貿易往來之間的不透明性，到拜登在美非領導人峰會上強調「開放社會」，以便能夠避免非洲境內有害的外國勢力持續影響非洲。而中共在非洲的經營也吸引如俄羅斯重新重視非洲，日本加強對非關係，英國與法國等前殖民母國則嘗試修補與加深前殖民地之間的關係。

至於金磚峰會的主辦國—南非，也可以看到中共與南非關係的發展。中非關係的發展在 1994 年結束長期執行的種族隔離政策，由民運領袖曼德拉（Nelson Mandela）當選總統後 4 年，就在 1998 年與中共建立外交關係可見。種族隔離政策結束以後，受到非洲國家對南非制裁放寬的影響，南非對於全非的影響力在近十幾年迅速增加，近年來南非與中共的關係發展日趨緊密，這也有助中共進一步奠定它在非洲的影響力。而正受到制裁的俄羅斯總統普丁（Vladimir Putin）一開始也受到南非總統拉瑪佛沙（Cyril Ramaphosa）邀請，受到南非反對黨抵制以後才改派外長出席。此舉也進一步證實金磚國家至少不反對當前俄羅斯在俄烏戰爭中的立場，也以去美元化挑戰西方國家對普丁的制裁。

再者，金磚峰會增加的新成員國，都是區域或是次大陸中的重要成員。埃及與衣索比亞各是北非以及東非大國，埃及甚至是聯合國在討論增設不具備否決權的常任理事國的建議名單之一。至於剛透過中共斡旋在今（2023）年復交的沙烏地阿拉伯與伊朗，則具備突破美國在中東地區重要盟邦（沙）以及進一步鞏固與拉攏美國敵對國家（伊）的意涵。與新興開發中共家的合作或是掌握「全球南方」（Global South）國家的議程設定，都有助中共後續在國際舞臺上發揮影響力。因此，習近平參加金磚峰會時缺席部分的會議，並不削弱中共在金磚峰會中的影響力。相對的，正因為習近平選擇性地參與國際重要會議，反而凸顯了中共對金磚峰會的重視。

王毅出訪東南亞的作法亦同。一份在 2020 年進行的民調顯示，10 個東南亞國協的成員國之中，如果需要在美中之間選邊，則有 7 個國家會選擇與中共結盟，僅越南、菲律賓與新加坡傾向選擇美國，這樣的結果並不意外。因為領土主權聲張的關係，越南與菲律賓長期與中共關係緊張；新加坡長期以來在美中之間審慎選擇，復以需要美

國持續提供先進武器以及美星之間的防衛合作。不過，王毅此行可以看成是對美國為了圍堵中共，在南亞聯合印度的反制措施，就算無法爭取支持，也至少讓東協其他成員國在前述的領土議題上保持中立或是分裂的立場。東協向來主張以多邊主義與中共進行磋商，然 10 國若口徑與步調一致地反對中共的主張，則將不利中共在南海的進一步擴張以及目前的主權主張。

(四) 結語

最後，在今(2023)9月召開的聯合國大會習近平與王毅均沒有出席，改派國家副主席韓正。在紐約召開的聯合國大會由於探討的重點依舊圍繞在去年以來的烏克蘭議題，且過去以來聯合國已經成為美中之間的競爭場域，無法讓中共在前述的會議之中具備舉足輕重或是吸引國際目光。加上美中關係依舊維持在低谷，諸多嘗試恢復雙邊首長對話的努力及成果均不明朗。因此，對習近平與王毅而言，不參與或許是比較好的處理方式。

只是國際政治理論中，會將國際組織視為摩擦雙方化解歧見避免衝突的良好場合，因為每年固定舉辦的會議，就如同建構了固定溝通管道與平臺，國家元首與外交官若真心希望可以改善關係，則勢必會尋找機會積極參與。若迴避參與某些場合或是反其道而行，僅積極在「同溫層」之間活動，則勢必影響國家解決紛爭的機會與可能性。今年還有 11 月在舊金山舉辦的亞太經濟合作會議(APEC)，並預期拜習將會見面。若後續活動又因此破局，雙邊關係的持續低迷將可以預期。

然而，我方也應該審慎因應。在諸多的外交場合及領域都是依據成員國的數量決定投票結果以及議程設定，民主國家的政治制度以及價值觀，不一定與中共爭取支持的國家一致，且中共也可能藉由民主國家定期選舉的特性，干預甚至左右選舉結果。我國除應該深化並加強現有與民主國家的合作以外，如何藉由如人道援助或是民間往來等方式在其他國家爭取支持，威信也是可以抵銷中共外交攻勢的作法。