

習近平第三任期中國外交政策之發展走向

鍾志東

國家安全研究所

壹、前言

2023 中國「兩會」是習近平「二十大」完全執政後，中國國家機構與全國政協進行 5 年來首次的政府換屆任務。「兩會」上，習近平順利全票連任國家主席，成為中共史上首位三度出任國家主席的政治強人。包括國務院、全國人大與全國政協領導換人外，相關部會負責人職位也進行重大調整，習近平親信紛紛上位上崗。在外交系統上，中國新外長秦剛 2022 年底獲拔擢上任後，首次在「兩會」亮相，並迅速地循例當選國務委員。這也讓秦剛在短短三個多月內連昇兩級，以 56 歲之齡當上「副國級」領導人，可視為習近平特別拔擢政治新星，成為此次「兩會」嶄露頭角的新焦點人物之一。2023 年 3 月 7 日秦剛在其首次「兩會」記者會上，自信而從容地就「中國外交政策和對外關係」，針對包括北京外交走向、中美關係、俄烏戰爭等 14 個精心設計問題進行答覆說明。¹這無疑也讓外界對中國新一屆政府，在觀察分析其未來外交政策與發展走向，提供最新的一手權威資料。

貳、六項「將以」開局新政府外交

在中國「以黨領政」的政治文化下，身為中國外交系統二號人物的新外長秦剛，儘管其地位次於中共中央外事工作委員會辦公室主任王毅，但由於國務院外交部為中共外交政策實際執行單位，這也讓備受習近平青睞的秦剛在新屆政府記者會闡述外交事務上，動見觀瞻格具象徵性指標，更可視為新政府落實「二十大」對外政策

¹ 〈外交部長秦剛就中國外交政策和對外關係回答中外記者提問〉，《中國外交部》，2023 年 3 月 7 日，<https://reurl.cc/OVMYjv>。

下的代表性發言。秦剛在會中首先定性，中國已走出新冠病毒（COVID-19）疫情。他表示在「新冠疫情形勢好轉」下，強調中國外交已按下「加速鍵」，吹響「集結號」，此充分地顯示新屆政府在開局之年，展現對外事務的企圖心與積極性。其後，秦剛依序分別提出「將以元首外交為引領」、「將以維護核心利益為使命」、「將以夥伴關係為依托」、「將以開放發展為目標」、「將以多邊主義為路徑」、與「將以外交為民為理念」等六項「將以」，為營造「良好外部環境」，進行所謂的外交「戰略部署」。而這些規劃安排則在於落實習近平外交思想與中共的「二十大」精神——「堅持維護世界和平、促進共同發展的外交政策宗旨」。

值得注意的是，「元首外交」將會是今年中國外交的開局「亮點」。在「元首外交」上，他強調要在「主場外交」上，全力辦好首次「中國＋中亞五國」元首峰會和第三屆「一帶一路」國際合作高峰論壇，以展現所謂「中國外交的獨特風範」。事實上，習近平自 2022 年 11 月中旬親自出席在印尼峇里島（Bali）G20 高峰會與接連在泰國曼谷召開的亞太經合組織（APEC）領導人高峰會，除發表多次演講外，還密集與包括菲律賓、日本、美國等與會國家領袖進行雙邊會談，馬不停蹄地進行雙邊「元首外交」。針對眾所矚目的中俄高峰會，王毅在 2023 年 2 月歐洲行拜訪俄羅斯時，普丁表示，「我們等待中華人民共和國國家主席訪問俄羅斯，我們對此已經達成共識。」²秦剛在記者會中則稱，「元首交往是中俄關係的指南針和定盤星」，隨後不久中共外交部正式宣布習近平將於 2023 年 3 月 20 至 22 日對俄羅斯進行國事訪問。³明顯地，北京換屆新政府將積極推動「元首外交」，特別是利用主場優勢下自辦的多邊國際峰會，加上雙邊的高峰會，藉以提升中國的國際地位與話語權。

² 〈蒲亭宣布習近平將訪莫斯科 稱俄中關係進入新境界〉，《中央通訊社》，2023 年 2 月 22 日，<https://reurl.cc/jlW9WD>。

³ 〈習近平將對俄羅斯進行國事訪問〉，《中國外交部》，2023 年 3 月 17 日，<https://reurl.cc/b7VKa6>。

此外，秦剛還特別提到中日關係與中國和中東國家的關係。為建構「新時代中日關係」，秦剛提出「四要」：一、「要言而有信」，遵守「互為合作夥伴、互不構成威脅」政治承諾；二、「要以史為鑑」，提醒切勿「以鄰為壑，甚至參與遏制中國的『新冷戰』」；三、「要維護秩序」，強調《中日和平友好條約》中明確規定反對霸權主義的精神；四、「要互利共贏」，主張「中日優勢互補、互有需要。應堅持市場原則和自由開放精神」。秦剛的「四要」，充分展現北京當局對日本聯手美國反制中國的敵意，也讓中日關係走向難令人樂觀。而在東亞區域安全相關議題上，秦剛記者會上卻隻字未提韓國也未安排韓媒提問，此可視為北京對尹錫悅總統上台後積極「親美」不滿的另類表態。不過2023年1月9日秦剛與南韓外長通話曾指出，「中韓兩國是分不開的夥伴，願與南韓凝聚合作力量，推動中韓關係行穩致遠。」也因此，北京仍將「共同落實好兩國元首重要共識」，本著互尊、互惠、互利的精神，發展更健康的雙邊關係，並且商定推進兩國外交安全「2+2」對話、副部長戰略對話等事宜。⁴在中東關係上，秦剛則提到2022年首屆的中阿高峰會，表示將在全力「構建新時代的中阿命運共同體精神」下，發展與阿拉伯國家友好關係，以及與伊朗「全面戰略夥伴關係」，同時支持中東國家「戰略自主」，反對外部勢力干涉中東國家內政，並「願做中東安全穩定的促進者、發展繁榮的合作者、團結自強的推動者」。而此，也充分展現北京對涉足中東事務的積極企圖心。

參、高舉「中國式現代化」體現中國外交特色

針對中國現代化與國際社會之關聯性，秦剛在記者會上強調，「一個擁有十四億多人口的國家整體邁入現代化，這將是人類歷史上前所未有的壯舉，具有巨大的世界意義。」這明顯是藉由肯定

⁴ 〈秦剛分別同俄羅斯外長、巴基斯坦外長、韓國外長通電話〉，《中國共產黨新聞網》，2023年1月10日，<https://reurl.cc/OVQpd3>。

「中國式現代化」對國際社會貢獻，正當化中國的崛起與習近平政府的外交作為，間接地反駁中國威脅論。據此，秦剛特別提出「中國式現代化」對全球發展的五項「體現」：一、「獨立自主」，矢言「各國完全有權利也有能力選擇自己的道路」；二、「人民至上」，主張「各國人民都應有平等發展、追求幸福的權利」；三、「和平發展」，凸顯「中國式現代化一不靠戰爭，二不靠殖民，三不靠掠奪」；四、「開放包容」，強調「尊重各國走符合自身國情的發展道路」；五、「團結奮鬥」，嘲諷「像有的國家那樣政黨紛爭，只說不做，朝令夕改，再好的藍圖也只是畫餅充飢、空中樓閣。」秦剛解讀「中國式現代化」的五項「體現」，展現新屆政府在外交上，將透過習近平所謂「建構人類命運共同體」，在開發中國家推展中國的現代化發展經驗，並藉此增加中國國際影響力。

「中國式現代化」指的是，中國共產黨領導的社會主義現代化。習近平在「兩會」人大閉幕發言強調，「堅持統籌推進『五位一體』總體布局、協調推進『四個全面』戰略布局，加快推進中國式現代化建設。」⁵而展現所謂「中國特色、中國風格、中國氣派」的外交風格，則是秦剛所提「中國式現代化」重要目的。此也是呼應習近平外交思想所強調，「堅持以對外工作優良傳統和時代特徵相結合為方向塑造中國外交獨特風範」。秦剛指出，「中國式現代化」的成功，「打破了『現代化＝西方化』的迷思，創造了人類文明新形態，也給世界各國特別是廣大發展中國家帶來重要啟示」。秦剛高調凸顯「中國式現代化」意義，在於提供所有開發中國家在追求現代化過程中的另類選擇，此明顯有別於西方自由民主國家現代化的成功經驗。藉此，北京一方面可以與西方國家在理念價值上進行競爭，另方面則可正當化中共一黨專政下獨裁政府的治理機制。也因此，旗幟鮮明地高舉「中國式現代化」理念，不僅是彰顯

⁵ 〈人大會議閉幕會 習近平發表重要講話（全文）〉，《香港文匯網》，2023年3月13日，<https://reurl.cc/vkKgNj>。

與踐行習近平所謂「中國外交獨特風範」，更提供北京未來在國際社會進行「大外宣」反制中國威脅論時重要的理論依據。

肆、定性美國對中國進行「全方位遏制打壓」

面對中美競爭關係的日趨惡化，習近平在政協會議中罕見地公開點名批評美國對中國進行「全方位」打壓。3月6日下午習近平看望參加政協會議的民建工商聯界委員時表示，「我國發展的外部環境急劇變化，不確定難預料因素顯著增多，尤其是以美國為首的西方國家對我實施了全方位的遏制、圍堵、打壓，給我國發展帶來前所未有的嚴峻挑戰。」面對此挑戰他強調，「必須做到沉著冷靜、保持定力，穩中求進、積極作為，團結一致、敢於鬥爭。」⁶其後在3月7日，秦剛於外長記者會談及中美關係時，隨即展現「戰狼外交」本色，接力嚴詞批評美國所謂的「競爭但不尋求衝突」，實質上是「全方位遏制打壓，就是你死我活的零和博弈。」並指控稱，「這不是公平競爭，而是惡意對抗，犯規了！」他強勢表態，「要中國打不還手，罵不還口，但這辦不到！如果美方不踩剎車，繼續沿著錯誤道路狂飆下去，再多的護欄也擋不住脫軌翻車，必然陷入衝突對抗。」在北京以負面態度定性中美關係下，中方勢將針鋒相對地對美進行「全方位」反制。秦剛還藉機拉攏與美國關係親密歐盟（EU）指稱，「中歐關係不針對、不依附、也不受制於第三方。不管形勢如何發展，中方始終視歐盟為全面戰略夥伴，支持歐洲一體化。我們希望歐洲經歷了烏克蘭戰火的磨難，痛定思痛，真正實現戰略自主、長治久安。」明顯地，北京企圖藉由分化美歐關係，以建構其多邊國際秩序的战略規劃。

秦剛在會中凸顯習近平《全球發展倡議》和《全球安全倡議》的兩項「中國智慧」，反映北京將在「新型大國關係」之「不衝

⁶ 〈習近平在看望參加政協會議的民建工商聯界委員時強調 正確引導民營經濟健康發展高品質發展 王滬寧蔡奇丁薛祥參加看望和討論〉，《新華社》，2023年3月7日，<https://reurl.cc/NqQYbk>。

突、不對抗，相互尊重，合作共贏」原則下，具體落實解決崛起大國和守成大國之間處理衝突和矛盾的「中國方案」，並藉以作為全方位反制美國對其「文鬥」的兩大外交工具。秦剛一方面強調《全球發展倡議》與《全球安全倡議》核心思維在於，「世界各國相互依存，人類命運與共，國際社會要團結合作」，藉以表達「全球治理」理念重要性，凸顯中國在國際社會不可或缺地位。另一方面則是透過兩者表達，「要守法，要遵循聯合國憲章所體現的國際法精神；要秉持公平公理，反對霸權私利；要堅持同舟共濟，不搞分裂對抗」的立場，佔領對美歐競爭對手的道德高度。而透過積極推動「全球治理」理念與平台，擴展互利合作新空間，勢將為北京營造有利的國際多邊秩序，反制所謂美國霸權主義。除此之外，秦剛還特別強調，「發展中國家的人民有過上更好日子的權利，發展中國家在世界事務中應該享有更大的代表性和發言權。」《全球發展倡議》和《全球安全倡議》，再加上習近平 2023 年 3 月 15 日在「中國共產黨與世界政黨高層對話會」上所提《全球文明倡議》⁷等三項「中國方案」，作為北京對美的外交競爭布局，在「發展」、「安全」與「文明」等普世價值論述下，更積極地拉攏佔大多數的發展中國家，展現中國身為大國的擔當與責任，反制美國打壓。同時地，透過以上三項中國《倡議》所提之「聯合國憲章宗旨與原則」，高舉「踐行多邊主義」，於現行國際組織機制，與美國進行鬥爭。

伍、戮力營造有利國家「發展」的外部環境

「發展」是「中國崛起」的關鍵，也是習近平為踐行「中國夢」口中的「國家核心利益」。而如何讓中國得以持續繁榮發展，更是習家軍全面掌控政府後，正當化習近平獨裁統治的首要任務。也因此，確保國家發展權利與營造有利發展的國際環境，不意外地

⁷ 〈習近平提出全球文明倡議 籲不搞意識形態對抗〉，《中央通訊社》，2023 年 3 月 15 日，<https://reurl.cc/zAK5Gp>。

也將成為新屆政府對外工作的焦點。秦剛在記者會上，從提出六項「將以」建構有利國際環境、高舉「中國式現代化」彰顯中國對國際社會重要性、反制以美國為首西方國家對中國「全面性打壓遏制」、以及到積極推動「全球治理」理念建構所謂「人類命運共同體」等外交布局，都與尋求國家「發展」思維息息相關，其在新政府的外交政策上，可說是無所不在而遍地開花。在「印太戰略」上，面對記者提問，隨著中國經濟下行壓力增加，區域國家「安全上靠美國，經濟上靠中國」是否難以持續，秦剛則以發展與合作理念答稱，「還是要同舟共濟，患難與共，共謀安全，共促發展，共築更加緊密的周邊命運共同體。」

習近平於「人大」閉幕會高舉「構建人類命運共同體」，強調「中國的發展惠及世界，中國的發展離不開世界」，主張在「和平、發展、合作、共贏」理念上，為「中國發展營造良好國際環境」。⁸明顯地，北京正透過追求「發展」的國際社會普世價值，特別是高舉自由主義「全球化」理念，反對保護主義，藉由自設的雙邊和多邊的國際平台，如《一帶一路倡議》與《全球發展倡議》等合作機制，積極深化中國與國際社會「相互依賴」關係。針對新時期中國外交展望上，秦剛即提出「將以開放發展為目標」，主張「服務國內高質量發展和高水平對外開放，反對『脫鉤斷鍊』，反對單邊制裁，維護開放包容的世界經濟，以中國新發展為世界提供新機遇。」同時以所謂「元首外交為引領」，全力辦理首次「中國＋中亞五國」元首峰會和第三屆「一帶一路」國際合作高峰論壇兩大主場外交，以「發展」理念凸顯中國在中亞與相關地區影響力。2023年2月1日所提《全球安全倡議概念文件》的重磅政策指導中，強調「和平、發展、合作、共贏的歷史潮流不可阻擋。維護國際和平安全、促進全球發展繁榮，應該成為世界各國的共同追

⁸ 〈人大會議閉幕會 習近平發表重要講話（全文）〉，《香港文匯網》，2023年3月13日，<https://reurl.cc/vkKgNj>。

求。」並高舉習近平外交思想，「倡導以團結精神適應深刻調整的國際格局，以共贏思維應對複雜交織的安全挑戰，旨在消弭國際衝突根源、完善全球安全治理，推動國際社會攜手為動盪變化的時代注入更多穩定性和確定性，實現世界持久和平與發展。」最後還在「合作平台和機制」章節中，條列北京將積極投入的國際組織與活動。

陸、積極以「主權論」反制台灣議題國際化

針對兩岸議題，習近平在「人大」閉幕會表示，實現「祖國完全統一」，是「民族復興的題中之義」，並強調「要貫徹新時代黨解決台灣問題的總體方略」，「堅決反對外部勢力干涉和『台獨』分裂活動」。隨著以美國為首西方國家加大對「台海和平穩定」關注，北京外交部門正大動作地以「堅持尊重各國主權和領土完整」普世價值，強化其對「一中原則」論述立場。秦剛在記者會上高舉《中華人民共和國憲法》，指稱台灣是中華人民共和國「神聖領土」的一部分，戲劇效果十足引人側目。他特別搬出《反分裂國家法》揚言，「保留採取一切必要措施的選項」，以完成所謂「統一祖國大業」；並強調，「任何人都不要低估中國政府和中國人民捍衛國家主權和領土完整的堅強決心、堅定意志和強大能力。」儘管秦剛對台灣議題表態恫嚇，一如過往並無新意，不過如果參考「兩會」前，王毅歐洲行在「慕尼黑安全會議」發表《建設一個更加安全的世界》文中，將「尊重主權領土」置於第一項也是最優先地位，主張「主權原則是當代國際秩序的基石」，並將國際霸權行徑與領土主權議題相連結，稱此為「國際和平的最大破壞因素」。⁹以及其後北京陸續發表《關於政治解決烏克蘭危機的中國立場》與《全球安全倡議概念文件》兩份重磅文件，都不約而同地凸顯「尊

⁹ 〈建設一個更加安全的世界——王毅主任在第 59 屆慕尼黑安全會議中國專場上的主旨講話〉，《中國外交部》，2023 年 2 月 18 日，<https://reurl.cc/0Ej87k>。

重主權領土」原則的最優先地位顯示，¹⁰北京據此夾帶「一個中國原則」論述，抨擊歐美西方國家，不能在領土主權議題上，搞「選擇性適用」與「雙重標準」，挑戰北京的兩岸「一中原則」，藉以預畫紅線，遏止台灣議題國際化趨勢。

面對中美可能因台灣爆發衝突時間表問題，秦剛透過《中華人民共和國憲法》表示，「解決台灣問題是中國人自己的事，任何外國都無權干涉。」並藉此嚴詞反駁美國國務卿布林肯（Antony Blinken）2023年2月23日所稱，全球之所以非常擔心台海爆發危機，是因這不是中國宣稱，基於主權的「內政問題」，而是整個國際社會都關切的議題。¹¹秦剛還強調，「台灣問題是中國核心利益中的核心，是中美關係政治基礎中的基礎，是中美關係第一條不可跨越的紅線。」並指責華府，「台灣問題之所以產生，美國負有不可推卸的責任。」他還恫嚇美國，「台灣問題處理不好，中美關係地動山搖。」秦剛拿中國憲法警告美國停止「以台制華」，可視為北京憂心台灣議題國際化下，將捍衛國家領土主權與中美競爭的正式掛勾，呼應2022年8月《台灣問題與新時代中國統一事業》指控美國與「台獨分裂勢力」相結合，以及延續習近平在「兩會」指控美國「全方位遏制、圍堵、打壓」中國論述。

柒、結論

從「兩會」前後一系列外交大動作，由推動俄烏戰爭「勸和促談」、發布《全球安全倡議概念文件》與《全球文明倡議》、促成沙烏地阿拉伯與伊朗復交、建交宏都拉斯挖美國後院牆角等，以及秦剛記者會和習近平的相關表態顯示，習近平第三任期在外交開局

¹⁰ 〈關於政治解決烏克蘭危機的中國立場〉，《中國外交部》，2023年2月24日，<https://reurl.cc/OVEx9y>；〈全球安全倡議概念文件〉，《新華網》，2023年2月21日，<https://reurl.cc/mlZWlj>。

¹¹ “Secretary Antony J. Blinken Virtual Conversation on ‘Russia’s War on Ukraine: One Year Later’ With Jeffrey Goldberg of The Atlantic,” *U.S. Department of State*, February 23, 2023, <https://reurl.cc/3OXKKl>.

上，積極展現大國擔當、發揮大國影響力的企圖心。特別引人注意的是在中美關係上，北京化被動為主動，一方面高舉和平、發展、安全的普世價值，積極營造對中國有利的國際環境，另一方面為反制華府「全方位遏制、圍堵、打壓」中國發展，運用既鬥爭又合作的兩手策略，全方位強化對美競爭的廣度與深度。除此之外，北京積極透過「尊重主權領土」原則，全力嚇阻台海議題國際化新趨勢的發展，亦值得特別予以關注。

本文作者鍾志東為倫敦政治經濟學院國際關係博士，現為財團法人國防安全研究院國家安全所助理研究員。主要研究領域為：台灣國家安全戰略、美中台關係、南海安全、歐洲安全。

The Main Trends of China's Foreign Policy in Xi Jinping's Third Term

Chih-Tung, Chung

Division of National Security Research

Abstract

At the beginning of China's President Xi Jinping's third term, Qin Gang, the new foreign minister, replied to 14 well-crafted questions, including the trends of Beijing's diplomacy, Sino-US relations, and the Russia-Ukraine war, at his first "two sessions" foreign minister's press conference. Based on Xi Jinping's and Qin Gang's speeches on foreign affairs amid the "Two Sessions", this article will indicate five trends – "Six Wills to start the new government's foreign affairs," "holding up "Chinese-style modernization" to reflect the characteristics of China's diplomacy," and "defining the United States' 'all-out' approach to containment and suppression of China", "Striving to create a favorable external environment for national development", and "Actively applying the 'sovereignty theory' to counter the internationalization of Taiwan's issues", to explore the latest developments in Beijing's foreign policy after the government reshuffle.

Keywords: China's "Two Sessions", China's Foreign Policy, Sino-American Competition