

## 十七大後中共外交走向觀察

---

于有慧

（國際關係研究中心第四研究所助理研究員）

中共十七大於今（2007）年10月15日在北京召開，中共國家主席在會中提出政治報告，內容不僅涵蓋對過去幾年政府工作的總結，亦透露未來幾年內中共政策欲進行的方向，是研究中共政策者重要的觀察文件。

將此次胡錦濤的報告內容順序與十六大報告大致相同，即從從黨章方向、政治、經濟、社會、軍事等議題一路而下，「對外關係」部分列在幾乎最後，顯示中共整體戰略中較重視的仍為國內議題，報告內容雖與過去有極大相似性，卻仍可看出某些轉變。本文即擬從十六大與十七大的政治報告內容中的差異，觀察當前中共外交戰略主軸與外交政策未來的動向。

### 壹、十七大政治報告與中共外交戰略思維

中共十七大是胡溫體制上台後第一次黨員代表大會，在經過四年的當家作主之後，這份文件應能反映出胡溫政權的戰略思維主軸，「繼往開來」一向是中共政策報告中突顯的特點，十七大政治報告基本上亦未脫離此一模式，在對外關係方面亦然，仍以沿用多時的「獨立自主和平外交」作為中共外交政策基調，從鄧小平以來即提出來的「和平與發展」亦依舊是中共所認知的「時代主題」。惟從比對十六大與十七大兩次中共黨代表大會的政治報告內容中，仍可發現其中幾個與影響戰略思維相關的問題，值得深入探究：

## 一、一些近期出現的「口號」為何未被列入？

「和平與發展」是自從鄧小平以來即已定位的國家外交總戰略，胡溫一上台後不久即提出「崛起」，隨即又提出「和平發展」(與過去的「和平與發展」有一字之差)、「和諧世界」，一般均認為中共已將和諧世界已成為當前中共外交戰略的定調，為何卻仍未被列入此次文件當中？另外，在江澤民時代極受關注的「新安全觀」一詞也在此次的文件中消失，當中的原因甚值推敲。

## 二、新加入的內容代表什麼意涵？

有關十七大對外關係部分與過去不同的內容，主要可區分為兩個部分：第一部分是中共的世界觀部分，即對世界局勢(或中共用語「世界格局」)的評估，十七大政治報告中強調「世界正處在大變革、大調整之中」、「世界多極化不可逆轉」、「國際力量對比較著有利於和平方向發展」，與十六大強調「不會出現世界大戰」、「積極爭取多極化」等措詞的語氣並不相同。

第二部分是有關中共的外交戰略與政策方面，包括：

(一) 對世界的「願景」部分，其中最令人關注的是「中國發展離不開世界、世界繁榮穩定也離不開世界」這兩句話的提出。

(二) 與願景相關的所謂「策略」方面，提出的新內容包括「高舉和平、發展、合作旗幟」、「共同分享發展機遇、恪守國際法準則、弘揚民主、和睦、協作、共贏精神」、「共推經濟全球化朝均衡、普惠、共贏方向發展」、「以自己的發展促進共同發展」、「地球家園」等。尤其是文中不斷出現的「共贏」、「發展」等詞彙，到底代表什麼外交戰略意涵，甚值細究。

(三) 在交往對象方面：先強調發展與「所有的」國家的友好合作關係，而後才是如十六大一般的順序(發達國家、睦鄰友好、發展中國家、多邊外交及民間往來)，為何加上「所有的」國家？一國的外交層面真的有可能做到與所有國家發展友好關係，而不分輕重？或是中共

另有其他的側重點？

從以上兩大方面的文字差異中，透露出來的訊息解讀如下：

(一) 中共的自我身分認同已經改變，從過去的發展中國家身分  
轉換成為（區域）大國

從中共的世界觀及外交取向部分皆可得到佐證。過去中共的國際目標一向定位在「爭取」多極化，如今，中共已稱多極化「不可逆轉」，世界局格亦因中共的大國身分而出現所謂的「大轉變、大調整」，似即隱含著中共對本身在國際的定位已從原本的與大國概念對立的「發展中國家」，轉成為某種程度的「大國」，因此對中共而言，「國際力量對比朝著有利於和平方向發展」，顯示中共對於國際情勢的評估是過去所未曾出現過的樂觀；「世界繁榮穩定離不開中國」一詞的首度提出更是明顯地表現大國的自信。

(二) 確認大國身分後之安全威脅感下降，惟仍防範「中國威脅  
論」的破壞

從中共的一貫邏輯觀察，之所提出新安全「觀」，隱含的意涵是中共感覺並不「安全」，因此，新安全觀不僅是中共的安全戰略，亦是中共的願景，十七大政治報告中雖然仍列出國際間「不穩定因素」，但較之過去，當前中共似乎並沒有任何重大或立即的安全威脅，亦因此沒有必要再強調安全觀，而是提「戰略機遇期」，強調各國合作、共同發展，反映中共對當前外部環境的相對安全感。

中共對安全的威脅感下降，主要原因即在於實力上升，以及各國對中共崛起現實的接受。<sup>1</sup>中共不再提「和平崛起」也是基於相似的理由，和平崛起理論強調「和平」，卻隱含著中共最重要的目標是實際

<sup>1</sup> 美國前副國務卿佐立克的「負責任的利益相關者」(responsible stakeholder) 說法即代表美國已接受中共崛起勢不可擋，與其遏制圍堵，不如實行兩手策略，避免與中共正衝突。Robert B. Zoellick, "Whither China: From Membership to Responsibility?" *NBR Analysis*, Vol. 16, No. 4(December 2005), pp. 5-14.

是在「崛起」，如今中共似已確認本身勢必崛起，便沒有必要再重複宣示此一立場。

另一方面，當初中共提出「和平崛起」後，中共的國際身份與地位問題即不斷地再被提出討論，<sup>2</sup>惟中共似已開始明白「中國威脅論」是各國面對中共快速發展時的自然反應，一個新崛起國隨著經濟與軍事實力上升，必定會對國際體系產生影響，為減少國際社會疑慮，中共高層兩度更改說詞，目的即在避免挑起「中國威脅論」的負面效應。除了不再主動提出會引人注意的詞彙之外，中共近來一直努力以實際「行動」將「中國威脅論」轉成「中國機遇論」，從強調「共同發展」這一點中即可看出中共心態的改變。

### (三) 實行大國外交戰略

中共對本身的大國身分已從過去的期盼上升至接受，十七大政治報告中有關對外關係部分中一直出現「發展」、「共贏」等詞，很明顯地，中共正努力營造崛起後的大國戰略，一方面要塑造負責任的大國形象，一是更多地將本身的經實力化為外交戰略工具，以大國身分擴大影響力，真實地扮演大國角色。

## 貳、十七大後中共外交政策展望

---

<sup>2</sup> 門洪華，**建構中國大戰略的框架：國家實力、戰略觀念與國際制度**（北京：北京大學出版社，2005年），頁331-334；秦亞青，「國家身份、戰略文化和安全利益－關於中國與國際社會的三個假設」，**世界經濟與政治**，2003年第1期，頁10-15；王國富，「論中國的國家定位」，**渤海大學學報**，第28卷第6期（2006年11月），頁58-60；郭兵云、郭雲濤，「當代中國身份探析」，**甘肅理論學刊**，第4期總182期（2007年7月），頁5-10；沈國放，「中國是個“大國”嗎」，**世界知識**，2007年第1期，頁16-27；Alastair Iain Johnston, “Beijing’s Security Behavior in the Asia-Pacific: Is China a Dissatisfied Power?” in J. J. Suh, Peter J. Katzenstein and Allen Carlson, eds. *Rethinking Security in East Asia: Identity, Power, and Efficiency* (Stanford: Stanford University Press, 2004), . 34-96.。

十七大政治報告中所透露出來最重要的訊息即中共已接受新的「大國」身分認同，走出過去的弱國認同，接受本身已由「發展的中國」轉變為「崛起的中國」。<sup>3</sup>在新的身分認同下，中共的外交戰略與過去以追求自身「發展」為主有所不同，政治報告中一再強調「共同發展」、「雙贏」，並直言「世界的發展離不開中國」，顯示中共新的外交戰略是更加重視國家之間的「社會互動」、<sup>4</sup>重視如何在國際社會中獲得他國認同、關心未來如何參與並建構新的國際秩序、<sup>5</sup>及如何充分利用本身優勢擴大在國際上的影響力。

中共已完全走出原來的發展中國家外交戰略，轉向具有大國思維的外交模式。從中共十七大政治報告中，可看出中共新的外交戰略思維具有以下重點：

(一) 強調「全方位」交往，顯示中共將不再以結盟方式遂行外交目標；

(二) 強調「共同發展、共同繁榮」，代表中共開始願意以本身的在發展本身經濟的同時，也考慮本身發展與其他國家的關係變化。<sup>6</sup>

歸納上述兩項發現，可看出當前中共追求的已不再只是本身的發展，而是更積極「建構」崛起後的大國戰略。作為大國，中共在外交上將更有所作為、更具有外向性、主動性及策略性，有大陸學者稱中

<sup>3</sup> 袁鵬，「中國崛起與中國的國際處境」，*現代國際關係*，2005年第10期，頁20。

<sup>4</sup> 秦亞青，「建構主義：思想淵源、理論流派與學術理念」，*國際政治研究*，2006年第3期，頁21-23；郭樹勇，*大國成長的邏輯：西方大國崛起的國際政治社會學分析*，頁13；Peter J. Katzenstein, ed., *The Culture of National Security*(New York: Columbia University Press, 1996), pp. 22-26；亞歷山大·文特，「國際政治中認同和結構變化」，見約瑟夫·拉彼德與弗里德里希·克拉托赫維爾主編，金燁譯，*文化與認同：國際關係回歸理論*（杭州：浙江人民出版社，2003年），頁70-76。

<sup>5</sup> 門洪華，「中國崛起與國際秩序」，*太平洋學報*，2004年第2期，頁4。

<sup>6</sup> 楚樹龍，「全面建設小康時期的中國外交戰略」，*世界經濟與政治*，2003年第8期，頁8-13；秦亞青，「和諧世界：中國外交新理念」，*前線*，2006年第12期，頁30-32。

共正在實行「新國際主義」，<sup>7</sup>主張這是與其他國家不同的國際思維與崛起模式，社會主義不是只追求國家的絕對利益，亦願意擔負一定的國際責任與國際義務，要更多地考慮要如何在國際體系中「發揮作用」，<sup>8</sup>同時更注意發展和平的負責任大國形象。

在新的戰略思維主導下，中共未來的外交重點應更多地以經濟外交及多邊外交為重，兩者均有助於中共擴大在國際間的大國影響力，並建立和平負責任的大國形象。

### 一、經濟外交

胡錦濤上台後，不僅把經濟外交推向高峰，且開始努力把經濟外交的優勢轉化成戰略優勢，不論是與已開發國家或是開發中國家，經濟外交皆為中共拓展外交時的利器。在外交方面展現自信，更善於利用本身優勢爭取外交利益，根據交往對象推出不同的經濟外交策略，提出個別化誘因：對於歐美等先進國家，中共經濟外交是以採購加上經貿互動為主。中共明白若適當運用手中籌碼，即可獲得極大的外交效益，以「合約」換取「技術」在對歐關係上取得極大成果，爭取解除歐盟對中共的武器禁令，亦幾乎僅差臨門一腳，可謂以經貿換取政治利益的明證。

中共的經濟外交策略運用在與發展中國家的交往上更是普遍且有效。中共利用充沛的外匯存底資金，在提供非洲國家援助、<sup>9</sup>減債等方面最具影響力，亦成為中共結交拉丁美洲等開發中國家的重要利器；對亞洲週邊國家提出「睦鄰、安鄰、富鄰」政策，將本身的發展經驗

---

<sup>7</sup> 郭樹勇，**從國際主義到新國際主義**（北京：時事出版社，2006年），頁8；秦亞青，朱立群，「新國際主義與中國外交」，**外交評論**，第84期（2005年10月），頁21-27。

<sup>8</sup> 龐中英，「中國在國際體系中的地位與作用」，**現代國際關係**，2006年第4期，頁17；郭樹勇，「論大國成長中的國際形象」，**國際論壇**，第7卷第6期（2005年11月），頁50-54。

<sup>9</sup> 僅僅2006年，中共對外援助金即占168億元人民幣中的82億，中共本身估計今年援外支出更將達到108億元。

與其他發展中國家分享，亦成功穩住週邊關係，降低各國對中共有關「中國威脅論」的疑慮。

近幾年中共外交表現最明顯的特徵即過去中共是「金錢外交」的接受國，如今卻成爲金錢外交的施惠國。不論是開發中或已開發國家皆無法悍然拒絕中共「富鄰」政策下所畫出的利益大餅，中共願意從過去的被動走向主動，善用本身的經濟籌碼，突顯中共外交戰略思維的轉變，以刻意地善意行爲，企圖建構出與其他國家的良性互動，進而營造出以共利爲主的國際文化結構，這種高度自信的外交風格實與本身身分認同轉變不無關聯。

## 二、多邊外交

中共從消極抵制到積極參與多邊組織運作，是近十年的新發展。在逐漸參與國際建制運作的過程中，中共歷經大規模的社會學習，漸漸熟悉國際多邊組織的規則與價值觀，並已漸漸內化。<sup>10</sup>中共體認到自身的國家利益乃至安全皆必須通過國際合作、與國際全面接軌才能達成，各國爲確保相互的國家利益，以軍事武力解決衝突的誘因降低，以非武力方式解決衝突遂成爲可行、並且是互利的選擇。<sup>11</sup>趨利避害、「選擇性進入」<sup>12</sup>國際建制的運作當中，可提高中共的國際發言權，發揮中共的大國角色與影響力。

外在環境對中共造成的壓力是促使中共外交變化的外部條件，而中共如何解讀這些壓力及權衡內部的需要與條件才是外交戰略是否調

---

<sup>10</sup> 門洪華，**建構中國大戰略的框架：國家實力、戰略觀念與國際制度**，頁 251-255；Elizabeth Economy and Michel Oksenberg, eds., *China Joins the World: Progress and Prospects*(New York: Council on Foreign Relations Press, 1999).

<sup>11</sup> Gareth Evans, *Cooperating for Peace: The Global Agenda for the 1990s and Beyond* (St Leonards: Allen and Unwin, 1993), p. 3; 王逸舟主編，**全球化時代的國際安全**（上海：上海人民出版社，1999年），頁 18~29；Randall Forsberg, “Creating a Cooperative Security System,” in *After the Cold War: A Debate on Cooperative Security* (Cambridge, MA: Institute for Defense and Disarmament Studies, 1992).

<sup>12</sup> 王逸舟，「國際關係領域的若干研究動態及問題」，**學術界**（雙月刊），總 86 期（2001 年 1 月），頁

整的依據。中共接受多邊主義，與本身綜合國力增強、信心提升亦有關，發展多邊外交是中共走向世界大國所必須，在此身分的認知之下，中共更加重視在國際社會中承擔更多的責任及維護本身的外部形象。<sup>13</sup>近來中共參與國際多邊組織的形態已不單只是「融入」現有的國際建制，而是更加全面地參與，以本身在國際間日益上升的影響力，將多邊機制作為扮演(負責任)大國角色的平台，積極參與國際經貿「遊戲規則」的制訂，由「被動參與」向「主動建設」轉變，逐漸成為這國際重要機制的「參與者、維護者與建設者」。

### 參、結語

將本身實力轉化為「影響力」是中共新外交戰略思維的最主要特徵，經濟外交與多邊外交可說是中共展現影響力、建立友好的大國形象的最佳場域，強調互利共贏不僅可有效將「中國威脅論」轉成「中國機遇論」，中共在安全與發展方面亦得因此蒙利。

中共這一切轉變，從由「被動參與」者轉變成國際體系的「參與者、維護者與建設者」，可說全歸因於中共國際身份認同的轉換。

(收稿：2007年12月19日)

---

<sup>13</sup> 王逸舟，「新世紀的中國與多邊外交」，*太平洋學報*，2001年第4期(2001年4月)，頁3-12；Thomas G. Moore and Dixia Yang, "Empowered and Restrained: Chinese Foreign Policy in the Age of Economic Interdependence," in David M. Lampton, ed., *The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform, 1978-2000*(Stanford, CA: Stanford University Press, 2001), pp.198-201.