

焦點評析

習近平上台後中國「伙伴外交」之推展

China's Partnership Diplomacy under Xi's Period

蔡明彥 *Ming-Yen Tsai*

中興大學國際政治研究所教授

Professor of Graduate Institute of International Politics

National Chung Hsing University

一、習近平推動「伙伴外交」的背景

中國第五代領導人習近平自 2012 年 11 月主政以來，領導風格相當強調所謂「頂層設計」的概念，希望由上而下制訂整體工作方針，推動包括國內及外交領域的各項事務。2014 年 11 月，中國共產黨召開習近平上台以來首次的「中央外事工作會議」，不僅中央政治局常委及委員集體出席，幾乎所有黨、政、軍各領域所有涉外事務負責人都共同與會。習近平在會中針對國際局勢提出總體分析，並且確立未來對外工作的指導原則、戰略目標以及主要任務。會中提及的「周邊外交」、「大國關係」、「多邊外交」、「一帶一路」、「正確義利觀」、「伙伴關係」等概念，也成為各界討論中國外交路線的常見用語。

整體而言，習近平上台迄今，對於外交活動的投入，較過去的領導人來得更為積極。隨著中國綜合國力與國際影響力持續提升，習近平致力於和其他國家建立或提升所謂的「伙伴關係」，試圖發展中國和外國雙邊合作關係的基本框架，強化中國和「伙伴國家」之間的利益連結。

習近平主政兩年多的時間以來，利用本人出訪或外國領導人訪問中國的機會，大力推動所謂的「伙伴外交」，主要成果包括：

在 2013 年期間，習近平將中國和坦尚尼亞關係從「友好合作」提升為「互利共贏的全面合作夥伴」（2013 年 3 月）；將剛果由「友好合作」提升為「團結互助的全面合作夥伴」（2013 年 3 月）；將秘魯從「戰略伙伴」提升為「全面戰略伙伴」（2013 年 4 月）；將塔吉克由「睦鄰友好合作關係」提升為「戰略伙伴」（2013 年 5 月）；將斯里蘭卡從「全面合作夥伴」提升為「真誠互助、世代友好戰略合作伙伴」（2013 年 5 月）；將墨西哥從「戰略伙伴」提升為「全面戰略伙伴」（2013 年 6 月）；將土庫曼從「友好合作」提升為「戰略伙伴」（2013 年 6 月）；將白俄羅斯由「戰略伙伴」提升為「全面戰略伙伴」（2013 年 7 月）；將吉爾吉斯從「睦鄰友好合作」提升為「戰略伙伴」（2013 年 9 月）；將印尼由「戰略伙伴」提升成「全面戰略伙伴」（2013 年 10 月）；以及將馬來西亞從「戰略伙伴」提升為「全面戰略伙伴」（2013 年 10 月）。

在 2014 年期間，中國進一步將保加利亞由「全面合作伙伴」提升為「全面友好合作夥伴」（2014 年 1 月）、將阿爾及利亞由「戰略伙伴」提升為「全面戰略伙伴」（2014 年 2 月）、將德國由「戰略伙伴」提升為「全方位戰略伙伴」（2014 年 3 月）、將東帝汶由「睦鄰友好合作」提升成「睦鄰友好、互信互利全面合作夥伴」（2014 年 4 月）、將俄羅斯營「全面戰略協作伙伴」提升為「全面戰略協作伙伴關係新階段」（2014 年 5 月）、將阿根廷由「戰略伙伴」提升為「全面戰略伙伴」（2014 年 7 月）、將委內瑞拉從「戰略伙伴」提升成「全面戰略伙伴」（2014 年 7 月）、將蒙古由「戰略伙伴」提升為「全面戰略伙伴」（2014 年 8 月）、將澳洲由「戰略伙伴」提升為「全面戰略伙伴」（2014 年 11 月）、將紐西蘭由「全面合作關係」提升為「全面戰略伙伴」（2014 年 11 月），以及和 8 個南太平洋島國建立「相互尊重、共同發展的戰略伙伴關係」（2014 年 11 月）。

從外交戰略的角度來看，中國推展「伙伴外交」同時兼具了「攻勢」

及「守勢」的作用。在戰略「攻勢」方面，中國透過遍及全球各地的伙伴關係網絡，可展現在政治、經濟、安全、文化、社會、人道等不同領域，不斷崛起的國力及影響力；在戰略「守勢」方面，中國在國際上面臨的挑戰包括：美國亞洲「再平衡」政策、東海與南海主權爭端、中日關係緊張等，北京推動「伙伴外交」有利於平衡並且反制美國、日本等國家在亞太地區針對中國展開的「軟圍堵」戰略。

二、「伙伴外交」的特點與分類

從中國長期對外關係來看，「伙伴外交」歷經二十多年來，具有相當程度的延續性。中國和伙伴國家的合作內容，需視雙邊關係而定，但合作重點主要在於：加強黨政軍對話與交流機制、推展雙方經貿合作計畫、宣示長期重點合作項目、提升兩國社會及文化交流等。換言之，中國與伙伴國家的合作內容需視雙方合作關係的性質而定，但基本上不脫由「領導人宣示」、「政治對話」、「經貿合作」、「社會交流」等合作主軸所構成的伙伴關係。

外界針對中國「伙伴外交」的觀察重點之一，在於伙伴關係的分類及其代表的意涵。大體而言，中國在推展「伙伴外交」過程中，會視中國和該國的實際關係、合作潛力、該國戰略地位或國力大小的規模而定。因此，中國對外的「伙伴關係」可概略區分成三種類型：

第一是具有高度戰略意涵的伙伴關係，例如：中國和俄羅斯的「全面戰略合作夥伴新階段」、中國和德國建立的「全方位戰略伙伴」，這類伙伴關係的建立通常顯示中國和該國的合作，兼具國際、地區、雙邊等不同層面的重要意義。

第二是具有重要或區域層次意涵的伙伴關係，這類伙伴可再細分為四類：一、「全面戰略伙伴關係」，例如：歐盟、哈薩克、南非、白俄羅斯、法國、秘魯、墨西哥、阿根廷、英國、蒙古、義大利、西班牙、葡萄牙、

希臘、丹麥、巴西、委內瑞拉、印尼、馬來西亞、阿爾及利亞；二、「全面戰略合作夥伴關係」，例如：巴基斯坦、緬甸、柬埔寨、越南、泰國、寮國、澳洲、紐西蘭；三、「戰略合作夥伴」像是印度、南韓、阿富汗、斯里蘭卡；四、「戰略伙伴關係」，包括：東協、非盟、吉爾吉斯、塔吉克、土庫曼、烏茲別克、安哥拉、尼日、波蘭、烏克蘭、加拿大、塞爾維亞、智利、厄瓜多、阿拉伯聯合大公國；四、「相互尊重、共同發展的戰略伙伴關係」，此為中國和 8 個南太平洋邦交國之間的伙伴關係。

第三是較為單純的雙邊層次伙伴關係，這類的伙伴關係包含：「互惠戰略伙伴」（愛爾蘭）、「平等互信、合作共贏戰略伙伴」（哥斯大黎加）、「全面友好合作夥伴」（羅馬尼亞、保加利亞）、「全面合作夥伴」（東帝汶、孟加拉、尼泊爾、剛果、坦尚尼亞、克羅埃西亞、衣索比亞、拉美共同體）、「友好合作夥伴」（匈牙利）、「友好伙伴」（牙買加），以及「重要合作夥伴」（斐濟）。

在前述三種「伙伴關係」的分類中，第一類伙伴關係的重要性較第二及第三類來得更高。另外，各類「伙伴關係」如果冠上「全面」、「全方位」等用語，意指雙方的合作領域較大；如果冠上「戰略」一詞，通常意謂雙方合作層級在該種分類中屬於較高層次的合作關係，或是雙方在重要的國際以及區域組織中擁有合作的潛力。

三、「伙伴外交」面臨的問題

中國利用領導人互訪的機會，宣佈提升和其他國家之間的「伙伴關係」，不僅可展現習近平上台後「新人新政」的作風、塑造重視外交的形象，還能吸引國際媒體注意，達到中國加強和世界各地伙伴國家合作關係的宣傳效果。中國積極推動「伙伴外交」，已逐漸在全球建立「夥伴關係網絡」，但在實際推展過程中卻也面臨不少問題：

首先，中國將「伙伴關係」分成不同的類型，雖然有助於區分中國和外國的關係存在不同意義和功能，但是難免讓外界認為不同的「伙伴關係」

意謂中國對外關係存有遠近親疏的差異。如此一來，對那些未被冠上「戰略」、「全面」的伙伴國家而言，其地位明顯未受北京的重視；另一方面，當中國將大多數伙伴關係都冠上「戰略」或「全面」等用語時，又會讓伙伴關係的分類失去原有的意義。

其次，對外建立「伙伴關係」，雖可塑造中國加強和各國合作關係的友好氣氛，但和同盟關係相較，「伙伴關係」缺乏正式條約的約束力。其結果為各國或許願意和中國建立起伙伴關係、提升和中國在各領域的雙邊合作，但卻不一定願意在外交或戰略上和中國站在一起。這樣的問題一再出現在中國的對外關係上，例如中國和歐盟雖擁有「全面戰略伙伴關係」，卻常因為人權問題出現外交摩擦；另外，東協許多國家和中國存在伙伴關係，雙方同意加強雙邊經貿合作、加強基礎設施的「互聯互通」，但許多東協國家仍和美國維持緊密的防務及外交合作關係，目的就在對中國進行牽制。

再者，「伙伴外交」的推展並無法解決中國和外國之間存在的矛盾關係，較明顯的例子是中國已經和越南建立起「全面戰略伙伴關係」，也和印度發展出「戰略合作夥伴關係」，卻無法根本化解中國和這些鄰國之間的領土主權爭端，雙方之間的戰略猜忌甚至持續升高。

最後，「伙伴關係」強調的是中國擁有和其他國家推動長期合作關係的意願、而且雙方在各領域存在共同的利益。然而，即便中國國力持續崛起，未來如何提出具體、長期的合作計畫，落實中國對伙伴國家提出的合作承諾，避免北京有關加強「伙伴關係」的政治宣示淪為「口惠而實不至」的外交口號，都是中國後續在推動「伙伴外交」過程中必須克服的問題。

