

習近平時期中國公共外交之弱點分析：對台灣，韓國之相關政策為例

An Analysis of the Vulnerabilities in China's Public Diplomacy to the Neighboring Countries during the Xi Jinping Era

Kim Su-han(金修漢)¹

Abstract

This study focuses on the impact of China's system on the goals and strategies of public diplomacy for its actors and actions. In other words, China, which aims to assimilate the Western political values and systems, is special in setting the goals and strategies pursued through public diplomacy. Therefore, China often uses the historical and cultural agenda that it shares mainly in order to promote public diplomacy in the neighboring countries of Northeast Asia such as Taiwan and Korea, who have different systems. This phenomenon is an important key of explaining the vulnerability of China's public diplomacy in the face of political and security insecurity. Also, because of China's authoritarian politics and national-social relations, China can pursue efficient public diplomacy. On the other hand, however,

¹ Research Fellow at The Incheon Institute, South Korea(xiuhan@ii.re.kr)

such phenomenon provides an answer to why China's public diplomacy is not an effective buffer in the face of political and security conflicts with neighboring countries. Based on this framework, this study seeks to find answers to Why is China's public diplomacy not strong enough to ease political and security conflicts with neighboring countries ?

Key Words : China's Public Diplomacy, China's authoritarian system, Taiwan, Korea

一、 序

公共外交指的是以硬實力為主的傳統外交相反，而是利用魅力攻勢的軟實力來卸下對方國民的心防以及提高國家的形像與品牌，並從中獲取國家利益之外交。²

中國政府通過公共外交有效地提升了中國在國際社會中的友好形象，並一直持續地為宣傳中國價值以及制度而努力中。通過公共外交鑄就的軟實力除了幫助與東亞周邊國家的相互理解，也為在合作區域內制定經濟通商制度這方面提供了基礎。公共外交的成果也在與周邊國家的政治安保發生衝突時起了緩衝作用。此外，公共外交也可以說是改善惡化的關係之復原力的源泉。³

中國在胡錦濤執政時期開始將通過強化軟實力來改善中國的國際形象，並將其視為主要的外交任務。接著，執政的習近平定下的主要外交目標則是以公共外交來擴大中國的國際影響力。中國把公共外交設為大國外交，周邊外交，發展中國家外交和多邊

² Nee (2008); Paik Woo_yeal (2017) ;. Kim Byung-ho (2020:130-131); Yoon Seo-kjun(2020).

³ Kim Su-han (2018).

外交這五大外交政策，並投入了許多資源。一帶一路的國家戰略中活用了公共外交。特別的是，中國為了與地理位置接近、歷史上有著密切關係、擁有相近之文化的周邊國家維持友好關係，積極地利用了公共外交。⁴

中國把為主要周邊國的台灣以及韓國視為公共外交的主要對象，一直以來通過中央政府、地方政府、智庫、大學、媒體以及市民團體等投入了許多資源。這為兩岸關係和中韓關係造成了一定的影響。在這情況下，兩岸關係在台灣總統馬英九執政時期（2008-2016）有了進展。中國和台灣於2010年簽訂了〈海峽兩岸經濟合作架構協議（ECFA）〉，並激活了人員交流以及社會文化交流。這時期的兩岸關係也被稱為“Chiwan”。韓國總統朴槿惠執政時期（2013-2017）韓國和中國的關係也有了很大的進展。朴槿惠和習近平於2013年舉辦了第一屆首腦峰會並發表了〈韓中面向未來聯合聲明〉。此聲明包括了以歷史文化為主而進行的韓中公共外交方案。以此為基礎，韓國和中國於2015年簽署了自由貿易協議（FTA），建立了有史以來最友好的關係。

中國的公共外交在與台灣和韓國等周邊國家發展關係這方面有著很大的貢獻。但當東北亞地區發生巨大的秩序變動或與台灣和韓國發生政治安保矛盾時，中國的公共外交卻無法成為緩解緊張關係並提供解決方案的角色。2016年起，蔡英文當選總統之後中國和台灣之間的政治安保矛盾越來越表面化了。韓國也因於2016年部署終端高空防禦飛彈（THAAD），導致韓中的矛盾更惡化，直到現今也未解決。在經歷著政治安保矛盾的情況下，公共外交並無明顯成效。中國因激進的攻勢措施而降低了台灣和韓國對中國的好感度，同時也在台灣和韓國公民在心裡留下了威脅性國家的印象。在這

⁴ 孫存良,李寧(2015:14-20).

情況下，為了擺脫過度依賴於中國的經濟情況，台灣和韓國政府正在推動外交政策方案。蔡英文政府從 2016 年開始透過新南向政策 (New Southbound Policy) 來擴大交流區域。韓國的文在寅政府也正在通過新南方政策 (New Southern Policy) 來追求外交方面的變化。⁵

本文在此背景之下所提出的研究問題(research questions)：與一般西方國家不同的中國公共外交有什麼特徵？這些特徵對中國公共外交的目標以及政策、行為人以及行為有什麼影響呢？中國公共外交的特徵會對東亞的秩序造成什麼影響呢？為什麼中國公共外交在緩解與周邊國家的政治安保矛盾上充分發揮作用呢？

本研究著重於中國的體制特性會對公共外交的目標、戰略以及行為人和行為所帶來的影響。具體來說，嚮往著與西方國家相反的政治價值與體制的中國通過公共外交所追求的目標以及戰略的確與眾不同。台灣和韓國以及其他東北亞的周邊國家都有著迥然不同的體制。因此，為了在這些國家推動公共外交，通常都會利用彼此共有的歷史文化議題。這些特徵可以成為說明出現的中國公共外交在政治安保矛盾這方面之弱點的主要關鍵。不僅如此，中國權威主義的政治以及國家-社會關係為由，也可說明中國一絲不亂並有系統性的中國公共外交推進體制以及成果。但另一方面，本論文也會提供為什麼中國公共外交在與周邊國家發生的政治安保矛盾這方面無法有效地起緩衝作用的原因。本研究以此分析框架為基礎，並決定探討前面所提的研究問題的答案。

為了接近此主題，本研究採用了文獻研究以及實例研究這兩個方法。首先本文將反映出文獻研究中所提到的公共外交理論以及成果。除此之外，本文內也將運用中國、台灣以及韓國各國政府的公共外交政策文件以及實際的證明來整理出中國公共外交的

⁵ 蔡英文政府的對應內容參照 Shin Sang-jin(2019:63-70).

現狀。接下來，本研究也將運用實例研究來了解中國公共外交的主要特徵以及局限。本論文中也將利用2016年蔡英文總統當選後，中國與台灣之間的公共外交現狀以及2016年部署THAAD之後漢沽與中國的矛盾與公共外交現狀為實例來進行研究。通過兩國的實例研究比較，本論文將針對中國公共外交的特徵為何且以何種方式來表現來進行分析。本研究為學術所貢獻的如下。通過本研究之結果可詳細了解到中國對周邊國家的外交，尤其是公共外交的目標以及戰略。本文可以為台灣和韓國等國家在規劃外交政策方案以及應對中國對東亞的戰略這方面提供重要的學術情報。本研究將提供有關在台灣和韓國所實行的中國公共外交研究以及詳細的實例的學術情報並以此激活兩國學界的學術交流。

二、 分析框架：中國特色的公共外交之議題與推進機制

1. 議題:中國發展模式與核心利益

1) 中國發展模式與公共外交議題

中國在第四代領導集體-胡溫體制執政後期開始極力於強化軟實力來改善中國的國際形象，並將其視為重要外交課題。習近平執政以後也致力於利用公共外交來擴大中國

的國際影響力，延續了同樣的目標。⁶

中國公共外交的目的基本上可分成提升對外形象、獲取對內合法性以及獲取國際談話權這三點。為了提升中國對外的形象以及抵消西方學者們主張的中國威脅論，中國開展了公共外交，並以宣傳中國擁有的文化、經濟發展、政治體制以及穩定等優點來改善負面形象為宗旨。除此之外，中國也將獲取對內合法性視為重要目標。在這全球化以及信息化時代，中國想透過這個方式來凸顯地方政府與民間力量為公共外交主要的中心這一點，並減少大眾對權威主義的政治體系所感到的不滿。通過搶先議論國際議題，中國一改於國際舞台上的守勢態度，決定主導起和平崛起、負責任大國、和諧世界、新型大國關係、環境氣候變遷等全球議題的談論。⁷

Wang, Yiwei (2008) 強調中國公共外交需要從國內特有的政治視角以及經驗去理解。也就是說，中國式的經濟發展模式、中國主導的國際經濟秩序的創造、發展中國家的政治利益以及主權維護言論的形成與發展等都被視為中國軟實力的主要資源。中國特有的軟實力和公共外交也經常被這方面的專家提起。張勝軍 (2017) 表示中國與西方的公共外交從根本上來說非常不同，並詳細地提出了“內建和諧社會，外間和諧世界”為中國公共外交的特色。根據他的分析，中國的世界策略在形式上可說是強調了全世界人民的整體利益。

最近，以中國高層所提出的概念以及目的實行為基礎，中國以一帶一路國家大戰略為手段，活用了公共外交。一帶一路包括了民心相通這一點。與此相關的中國研究也

⁶ 舉例說，為了在公共外交這方面增強民間力量並進行有效率的管理，中國於 2012 年成立了中國公共外交協會。曾歷任駐美大使以及外交部長的李肇星被任命為該協會的第一代會長。由此可見，中國這些強化策略充分顯示了公共外交是一種為了增強中國的軟實力而有實踐性的外交行為和手段。

⁷ 关于中国外交战略方向及主要政策之变动内容参照 Jeong Jae-ho(2019:79-102) ; Shambaugh (2013)。