

中國大陸的元首外交： 北京 APEC 及布里斯本 G-20 峰會

Mainland China's Summit Diplomacy: The Beijing APEC Summit and the Brisbane G-20 Summit

黃奎博 (Huang, Kwei-Bo)*

國立政治大學外交系副教授

在傳統外交實踐中，元首出訪並不常見，因此元首外交並非常態；時至今日，國際事務內容錯綜複雜、交通便利性大幅提升，均使得元首外交順理成章地成為外交工具之一。元首外交不僅可以讓各國領導人藉由親自碰面的機會建立互信、增進情誼，更可以讓各國藉此提出或同意更明確的共同政治承諾，或者將技術官僚之間難決的事情交由領導人親自拍板定案。再者，元首出面參加的會議，自然會吸引更多的目光，對於各參與方及該組織的國際宣傳均有好處，甚至可以帶動相關決議的推展。

已經躍上主要國際舞臺的中國大陸深諳箇中道理，在這個月利用各式相關的國際場合，將元首外交操作得極為明顯。習近平在去（2013）年甫上任時，便於3月下旬首訪俄羅斯、坦尚尼亞、南非、剛果共和國，進行國是訪問。隨著大陸外交戰略自2010年的相對躁進到相對成熟，習近平在外交舞臺上的身影也益發受到世人關注，因為近年來大陸的「笑臉攻勢」配合著經濟上的誘因，讓各國不注意到大陸都難。

在本（2014）年11月10日至11日，大陸在北京市懷柔區雁棲湖畔舉行主辦亞太經濟合作（Asia-Pacific Economic Cooperation，簡稱APEC）的年度經濟體領袖高峰會（APEC Economic Leaders' Meeting，簡稱AELM），做為東道主的大陸國家主席習近平自然成為全場鎂光燈的焦點。才過4天，習近平又已

* 社團法人對外關係協會秘書長

出現在澳洲布里斯本，參加於同月 15 日至 16 日的 20 國集團高峰會（Group of Twenty，簡稱 G-20）然後再展開對澳洲、紐西蘭、斐濟 3 個國家的國是訪問。

除了前述這兩個元首高峰會之外，其實在亞太地區還有另一場高峰會，亦即本年 11 月 12 日至 13 日在緬甸首都奈比多舉行的第九屆東亞高峰會（East Asia Summit），由東南亞國協（Association of South East Asian Nations，簡稱 ASEAN）的十個會員國及其 8 個對話夥伴（大陸、日本、南韓、紐西蘭、澳洲、印度、美國、俄羅斯）所組成，與會成員層級均為國家元首或政府行政首長。或因習近平即將於同月 17 日至 23 日飛往大洋洲展開為期 7 天的國是訪問，所以此次便由國務院總理李克強代表出席。

本文聚焦於本年 11 月習近平親自出席的國際多邊會議場合，認為大陸在國力日增之下，已經有能力將元首外交（及高峰會）做為國際宣傳與政治溝通的主要利器，對於國際議程設定也能發揮些許影響力。換言之，大陸的國際外交在綜合國力漸強及元首個人領袖魅力（charisma）的相互配合之下，在國際重要場域的發言權及議題設定權與日俱增。

首先觀察本年度的 APEC 北京高峰會。大陸將 APEC 年會主題訂為「攜手亞太共創未來」（Shaping the Future through the Asia-Pacific Partnership），在會員經濟體的討論後，「推動區域經濟整合」、「促進創新發展、經濟改革及成長」、以及「加強全面連結及基礎建設發展」做為三大優先發展領域。為此，習近平送上大禮，宣布要捐款一千萬美元以協助 APEC 在各領域的合作，並續推資本額估計達一千億美元的亞洲基礎設施投資銀行（Asian Infrastructure Investment Bank，簡稱 AIIB）和提倡「海上絲路」（Maritime Silk Road）計畫。

習近平在峰會中特別提倡「亞太自由貿易區」（Free Trade Area of the Asia-Pacific，簡稱 FTAAP），做為「推動區域經濟整合」的首要目標，受到國際間的關注最多。他在致詞中提到，APEC 要打破亞太內部封閉之門，打開面向世界開放之門；要努力推進「亞太自由貿易區」進程，確定目標之後，方向、路線圖等也該盡早確定，以將願景變成現實。此外，應將會議共識轉化為實際行動，規劃今後五年、十年、甚至二十五年的路線圖，逐步邁向實現的一天。

大陸在本年度各相關的 APEC 資深官員會議（Senior Officials Meeting）中，大力推銷「亞太自由貿易區」的想法，希望在過去 APEC 討論的基礎上，達到於 2025 年實現亞太區域自由貿易的目標。同時，支持多邊貿易體系、反貿易壟斷與保護、強化全球供應鏈及價值鏈的連結與合作、促進投資自由化與便

捷化等等，也一起被搬上檯面討論。

究其實，「亞太自由貿易區」並非大陸催生的產物，而是在 2004 年亞太經濟合作企業諮詢委員會（APEC Business Advisory Council，簡稱 ABAC）第二次臺北會議中，由加拿大代表團提出，同意由太平洋經濟合作理事會（Pacific Economic Cooperation Council，簡稱 PECC）貿易政策論壇（Trade Policy Forum）主席史可雷（Robert D. J. Scollay）的可行性研究報告，並向該年的 APEC 高峰會提出相關建言，但僅得到與會各國領袖的文字感謝。翌年，亞太經濟合作企業諮詢委員會在南韓釜山集會時，決定自行展開相關研究。當時美國小布希（George W. Bush）政府，見到東亞高峰會即將召開第一屆會議，卻未受到邀請，於是有了將「亞太自由貿易區」拿來加以制衡東亞高峰會的想法；小布希總統曾親口說，這個自由貿易區的發想「值得慎重考慮」，更在 2006 年 APEC 峰會上提出相關倡議。後來，美國又改弦易轍，在 2008 年改加入由「太平洋四國」（Pacific Four，簡稱 P4，即汶萊、智利、紐西蘭和新加坡）在 2005 年所發起的「跨太平洋夥伴關係」（Trans-Pacific Partnership，後改名為 Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement，簡稱 TPP），旋即取得主導地位。在 2011 年、2012 年，以「東協加六」為主體的「區域全面經濟夥伴關係」（Regional Comprehensive Economic Partnership，簡稱 RCEP）如火如荼開展，美國仍未受邀，於是美國更是以「跨太平洋夥伴關係」為發展與亞太區域經濟關係的主軸之一。

所以，大陸此次主動出擊，由政治強人習近平以「亞太自由貿易區」為重整亞太區域經濟的結構，吸引了世人的目光，可說是既對美國的「跨太平洋夥伴關係」提出反提議（counter-proposal），而且這反提議又是美國沒有太多理由強力阻止的，因為它是美國曾公開宣布支持的一項發想。雖然大陸要撐起「亞太自由貿易區」的半邊天還力有未逮，但已成功引領風潮，被視為亞太經濟合作與發展的領頭羊之一。

接著觀察布里斯本 G-20 高峰會。G-20 由 7 國集團（Group of Seven，簡稱 G-7，包括加拿大、法國、德國、義大利、日本、英國、美國）、金磚 5 國（巴西、俄羅斯、印度、大陸、南非）及阿根廷、澳洲、印尼、墨西哥、沙烏地阿拉伯、南韓、土耳其、歐盟等所組成；國際貨幣基金會（International Monetary Fund，簡稱 IMF）與世界銀行（World Bank）得列席該組織的會議。本次峰會主題為經濟成長、就業和抗風險能力。

國際媒體的焦點或置於因為烏克蘭事件（克里米亞獨立及其後紛爭）而起

的對俄制裁，而俄國總統普丁（Vladimir Putin）不同於美、陸領導人接機的待遇，僅由澳洲國防部助理部長接機，還有後來與美國總統歐巴馬（Barack H. Obama）及加拿大總理哈潑（Stephen Harper）的冷淡會面，更令人印象深刻。

習近平在高峰會中則提出對於全球經貿及能源問題的看法，沒有被牽扯進俄國與部分西方國家的恩怨情仇之中。對於國際經濟秩序，他續提改革國際貨幣基金會各國攤額（quota）的主張、強化全球徵稅機制的合作、深化國際反貪合作、刺激經濟成長並推動發展項目。對於能源方面，他指出大陸未來將定期公布石油儲量的資訊，以符合 G-20 相關政策透明化的目標；同時也主張要設立「南南氣候變遷合作基金」（South-South Cooperation Fund on Climate Change），協助其他開發中國家因應氣候變遷所帶來的問題。在國際貿易方面，他除了重申對於「杜哈回合」（Doha Round）的支持，要協助開發中國家在全球價值鏈上的地位，更意有所指地提及建立一個統一、開放、全球普遍受惠的市場的重要性。

顯然習近平延續他在 APEC 的氣勢，恰如其分地在 G-20 高峰會上也提出了大陸的國際經貿、金融、能源、氣候變遷與反貪腐等倡議。因此，有些觀察家認為大陸在經濟實力崛起、第四代領導人確實接班後，在國際事務的看法愈來愈有「個性」，而且更具主動性，希望能改變甚至重新塑造亞太區域或國際新秩序。

習近平在位的第二年，大陸已然掌握自己的話語權，開展積極主動、大開大闢的外交作為，與過去胡錦濤時代的外交有明顯的差異。如此的決策成因尚未明朗，但咸認習近平的人格特質與世界觀扮演了重要的角色。因此，大陸政治經濟實力的顯著提升，伴隨著自信心的增強，再加上有雄心大志、精於謀略的領導人，應該會讓大陸在可預見的未來，持續影響亞太或全球某些議題領域的發展。