

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

Suhan Kim^{}**

The Incheon Institute

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, 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?

Keywords

China's Public Diplomacy, China's authoritarian system, Taiwan, Korea

* This research was supported by the Taiwan Fellowship 2020. The author would like to thank the Taiwan Fellowship Program 2020 for the funding and assistance.

** Research Fellow of Economics and Environment Research Division, The Incheon Institute. Email: xiuhan@daum.net.

习近平时期中国对邻国公共外交中的脆弱性分析： 以对台湾、韩国为*

金修汉**

仁川研究院

中文摘录

中国的公共外交在与韩国和台湾等周边国家地区发展关系方面有着很大的贡献。但当东北亚地区发生巨大的秩序变动或与台湾和韩国发生政治安保矛盾时，中国的公共外交却无法发挥缓解紧张关系并提供解决方案的角色。为什么中国公共外交无法在缓解与周边国家的政治安保矛盾中充分发挥其作用？

本研究着重于中国的体制特性会对公共外交的目标、战略以及行为人和行为所带来的影响。具体来说，嚮往着与西方国家相反的政治价值与体制的中国通过公共外交所追求的目标以及战略的确与众不同。台湾和韩国以及其他东北亚的周边国家都有着迥然不同的体制。因此，为了在这些国家地区推动公共外交，通常都会利用彼此共有的历史文化议题。这些特征可以视为说明中国公共外交在政治安保矛盾方面弱点的主要关键。不仅如此，以中国权威主义的政治以及国家-社会关系为由，也可说明中国一丝不苟并具系统性的中国公共外交推进体制以及成果。但另一方面，本论文也会提出为什么中国公共外交在与周边国家发生的政治安保矛盾方面无法有效地起缓冲作用的原因。本研究以此分析框架为基础，并探讨上文所提研究问题的答案。

关键词

中国的公共外交、中国的权威主制度、台湾、韩国

* 这项研究得到2020年台湾联谊会的支持。作者感谢「二〇二〇年台湾同胞计划」的资助与资助。

** 仁川研究院，经济环境研究室研究员。电邮：xiuhan@daum.net.

1. 引言

公共外交是指与以硬实力为主的传统外交相反，利用魅力攻势的软实力来卸下对方国民的心防，提高国家的形像与品牌效应，并从中获取国家利益的外交方式。¹⁾

中国政府通过公共外交有效地提升了中国在国际社会中的友好形象，并一直在持续地努力宣传中国价值以及制度。²⁾中国从胡锦涛执政时期开始通过强化软实力来改善中国的国际形象，并将其视为主要的外交任务。接着，习近平执政后定下的主要外交目标则是以公共外交来扩大中国的国际影响力。中国将公共外交与大国外交、周边外交、发展中国家外交和多边外交设为五大外交政策，并投入了许多资源。在一带一路的国家战略中活用了公共外交。特别是，中国为了与地缘相亲、历史关系密切、文化相近的周边国家维持友好关系，积极地利用了公共外交。³⁾

韩国和台湾是中国的主要周边国家(地区)，中国视其为公共外交的主要对象，长期以来通过中央政府、地方政府、智库、大学、媒体以及市民团体等投入了许多资源，这对韩中关系和两岸关系产生了一定的影响。在此情况下，韩国总统朴槿惠执政时期（2013-2017）韩中关系有了很大的进展。朴槿惠和习近平于2013年举办了首届首脑峰会并发表了《韩中面向未来联合声明》，声明包括了以历史文化为主而进行的韩中公共外交方案。以此为基础，韩国与中国于2015年签署了自由贸易协议（FTA），建立了有史以来最友好的关系。

两岸关系在台湾总统马英九执政时期（2008-2016）有了进展。中国和

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

2) 通过公共外交铸就的软实力除了帮助与东亚周边国家的相互理解，也为在合作区域内制定经济通商制度方面提供了基础。公共外交的成果也在与周边国家的政治安保发生冲突时起了缓冲作用。此外，公共外交也可以说是改善恶化关系的复原力的源泉。Kim Su-han(2018)。

3) 孙存良，李宁(2015:14-20)。

台湾于2010年签订了《海峡两岸经济合作架构协议（ECFA）》，并激活了人员交流以及社会文化交流。这时期的两岸关系也被称为“Chiwan”。

中国的公共外交在与韩国和台湾等周边国家地区发展关系方面有着很大的贡献。但当东北亚地区发生巨大的秩序变动或与台湾和韩国发生政治安保矛盾时，中国的公共外交却无法发挥缓解紧张关系并提供解决方案的角色。2016年起，蔡英文当选总统之后中国和台湾之间的政治安保矛盾愈演愈烈。韩国也因于2016年部署终端高空防御飞弹（THAAD），导致韩中的关系恶化，这一问题至今仍未解决。在经历着政治安保矛盾的情况下，公共外交并无明显成效。中国因攻势激进措施而降低了台湾和韩国对中国的好感度，同时也在台湾和韩国公民心里留下了威胁性国家的印象。在此情况下，为了摆脱过度依赖中国的经济情况，台湾和韩国政府正在推动外交政策方案。蔡英文政府从2016年开始透过新南向政策（New Southbound Policy）来扩大交流区域。韩国的文在寅政府也正在通过新南方政策（New Southern Policy）来追求外交方面的变化。⁴⁾

本文在此背景之下所提出的研究问题（research questions）：与一般西方国家不同的中国公共外交有何特征？这些特征对中国公共外交的目标以及政策、行为以及行为有何影响？中国公共外交的特征会对东亚的秩序造成怎样的影响？为什么中国公共外交无法在缓解与周边国家的政治安保矛盾中充分发挥其作用？

本研究着重于中国的体制特性会对公共外交的目标、战略以及行为和行为所带来的影响。具体来说，嚮往着与西方国家相反的政治价值与体制的中国通过公共外交所追求的目标以及战略的确与众不同。台湾和韩国以及其他东北亚的周边国家都有着迥然不同的体制。因此，为了在这些国家地区推动公共外交，通常都会利用彼此共有的历史文化议题。这些特征可以视为说明中国公共外交在政治安保矛盾方面弱点的主要关键。不仅如

4) Shin Sang-jin(2019:63-70), 蔡英文政府的对应内容参照。

此，以中国权威主义的政治以及国家-社会关系为由，也可说明中国一丝不乱并具系统性的中国公共外交推进体制以及成果。但另一方面，本论文也会提出为什么中国公共外交在与周边国家发生的政治安保矛盾方面无法有效地起缓冲作用的原因。本研究以此分析框架为基础，并探讨上文所提研究问题的答案。

为了接近此主题，本研究采用了文献研究与实例研究两种方法。首先，本文将反映出文献研究中所提到的公共外交理论以及成果。此外，本文将运用中国、台湾以及韩国政府的公共外交政策文件及实际证明来整理中国公共外交的现状。接着，本研究也将运用实例研究来了解中国公共外交的主要特征以及局限。本论文将利用2016年蔡英文总统当选后中国与台湾之间的公共外交现状，以及2016年部署THAAD之后韩国与中国的矛盾与公共外交现状来进行实例研究。通过实例研究比较，本论文将针对中国公共外交的特征为何、以何种方式来表现进行分析。本研究学术价值如下：通过研究结果可详细了解到中国对周边国家的外交，尤其是公共外交的目标以及战略。本文可以为台湾和韩国等国家和地区在规划外交政策方案以及应对中国对东亚的战略方面提供重要的学术信息。

II. 中国特色的公共外交之议题与推进机制

1. 议题：中国发展模式与核心利益

中国在第四代领导集体-胡温体制执政后期开始大力强化软实力来改善中国的国际形象，并将其视为重要外交课题。习近平执政以后也致力于利用公共外交来扩大中国的国际影响力，延续了同一目标。⁵⁾中国公共外交的

5) 例如，为了在公共外交这方面增强民间力量并进行有效率的管理，中国于2012年成立了中国公共外交协会。曾历任驻美大使以及外交部长的李肇星被任命为该协会的第一代会长。由此

目的基本上可分成提升对外形象、获取对内合法性与获取国际谈论权三点。为了提升中国的对外形象、抵消西方学者主张的中国威胁论，中国开展了公共外交，并以宣传中国历史文化、经济发展、政治体制以及和谐稳定等优点来改善负面形象为宗旨。除此之外，中国也将获取对内合法性视为重要目标。在全球化以及信息化时代，中国想通过此种方式来凸显地方政府与民间力量为公共外交主要的中心，并减少大众对权威主义的政治体系的不满。为了抢先议论国际议题，中国一改之前在国际舞台上的守势态度，主导起和平崛起、负责任大国、和谐世界、新型大国关系、环境气候变迁等全球议题的谈论。⁶⁾

Wang, Yiwei (2008) 强调中国公共外交需要从国内特有的政治视角以及经验去理解。也就是说，中国式的经济发展模式、中国主导的国际经济秩序的创造、发展中国家的政治利益以及主权维护言论的形成与发展等都被视为中国软实力的主要资源。中国特有的软实力和公共外交也经常为该领域专家提起。张胜军 (2017) 表示中国与西方的公共外交从根本上来说非常不同，并详细地提出了“内建和谐社会，外促和谐世界”为中国公共外交的特色。根据他的分析，中国的世界策略在形式上可说是强调了全世界人民的整体利益。最近，以中国高层所提出的概念以及目的实行为基础，中国以一带一路国家大战略为手段，活用了公共外交。一带一路包括了民心相通这一点。与此相关的中国研究也偏向于讨论在世界经济发展中被冷落的国家能从一带一路的推进而取得平等的发展机会。一带一路将全世界所有国家视为一个命运共同体，是一个规模极大的计划。最近，通过这个计划的成功来改善人民的福祉成为中国所追求之公共外交的核心价值，与其相关的作业也正在扩张。⁷⁾

可见，中国这些强化策略充分显示了公共外交是一种为了增强中国的软实力而具实践性的外交行为和手段。

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

7) 例如，赵可金 (2017) 提出获得全部人民的支持以及民心是公共外交目标的同时，主张全球

但对于持着与中国相异价值观的先进国家，例如对西方国家而言，中国政府相关学者所主张的中国特有公共外交无法从理论上轻易说服他们。尤其公共外交作为提升软实力的手段，共产党一党中心且权威主义政治体制的中国公共外交，很难在将民主主义、市场经济开放与多元化定为政治、经济、社会和文化的基本价值的国家取得效果。与依靠中国公共外交的东南亚、中亚、非洲以及南美等发展中国家相反，中国的软实力在韩国与台湾很难持续发挥效果。再加上以军事威胁为主的硬实力矛盾依然存在，且2010年开始美中竞争不断激化，中国公共外交如要在同为美中竞争核心地区的韩国与台湾达到上述提升软实力的目标存在着一定的局限。

就现今国际政治来说，国力代表着利用硬实力（对其他国家有着可测量之影响力的物质资源，例如军事力量、经济力量、技术力量）与软实力（对其他国家有着难以测量之影响力的非物质资源，例如国家形象、历史文化）来影响其他国家的力量，两者同时也在国与国之间的利害关系中被用作进行说服及强制的一种手段。如要定义这两种实力之间的关係非常复杂，因此相关研究目前处于明显不足的状态。但在国际关係中，通常硬实力比软实力具有更强大的影响力，且多数情况下后者是前者的辅助角色或附属品。由此脉络来看，公共外交以增进与活用国家软实力为目标，且在增强与活用硬实力为目标的政务及经济外交的关係上持有辅助及附属品的性质。⁸⁾

在国际政治中，国家的利害关系与个别国家间的政治利害关系是各国行动的主要理由。公共外交除了具有长期提高国家形象及增加短期政策争议友好性的目标外，也是一种提高本国利益的手段。那么，通过公共外交追求软实力，也会对硬实力问题、以此为基础的相关国家和地区之间，以及国际层面的政治结构产生巨大影响。若国际政治的国家行为者在硬实力方

化使所有人民的命运无法分离。此观点欲通过公共外交来主张，由中国领头的一带一路的成功，是为所有国家带来财富并实现人类共富共荣的方案。

8) Yoon Seo-kjun(2020 : 48-50).

面展现友好态度，那在软实力方面展现友好态度的可能性也很高。若非如此，软实力这一方面的交流与合作将很难实现。

在韩中关系、两岸关系中，虽然硬实力对软实力有着极大的影响，但在硬实力上，最主要的变数在于韩半岛和两岸之间的政治安保特性。由于韩半岛处于分裂状态，韩国和中国之间存在朝鲜这一巨大变数。因此，在各种政策领域仍互相存在着国家利益的冲突结构。朝核问题和韩国主导的南北统一问题，韩国战争的冷战遗产以及被称为“地缘政治回归”（Return of Geopolitics）的中国和美国之间的竞争和对决，都是韩国和中国之间存在硬实力矛盾的结构因素。特别是韩中建交以后，朝核问题一直是两国政治外交关系的主要焦点，两国对此不一致的利害关系至今都还没发生大的变化。相反，朝鲜的核武器及导弹运输体系的开发一直在进行中，并即将进入完成阶段，情况进一步恶化。⁹⁾

从这一角度来看，为了互相增进软实力的两国间的公共外交，可以说是硬实力的附属品。从地区及全球水平来看，如果说中国的公共外交是以实现“中华民族伟大复兴”的中国梦为重点的国家战略手段，那么从两国关系层面来看，中国的对韩公共外交只在硬实力的关系变动上表现出更大的附属性。对于相当于中国核心利益的两岸关系来说，这种硬实力关系是绝对的。为了赢得台湾的民心，中国付出了很多努力，但由于对香港民主示威的强硬镇压和反“台独”的强硬手段，使中国对台湾的魅力攻势未能取得效果。中国这样的战略目标与下文将要说明的国内政治体制，即权威主义体制的特征相结合，对中国对韩国及台湾等周边国家地区的公共外交变动产生了巨大影响。

9) 关于美中竞争结构和韩半岛逻辑内容参照Ju Jang-hwan外(2018)。

2. 下向式公共外交推进机制

中国的公共外交大致上是由共产党国务院、政府以及非政府组织这三个机关实行的。各组织在基于中国政治体制的特性推进公共外交的过程中，维持着共产党政府以及非政府组织的性质，互相避免重复相关业务，同时也互相合作，发挥彼此的功能。最重要的是，由习近平主席亲自担任组长的中国共产党中央委员会下属的中国外事工作领导小组，发挥着决定中国整体外交方向的核心作用。公共外交也是中国整体外交政策的一部分，因此由此小组决定公共外交的方向、原则以及政策。将最高层党组织的公共外交政策方向具体化并总管实务的核心部门有两个，分别是国务院新闻办公室和中国外交部公共外交办公室。比起外交部公共外交办公室，国务院新闻办公室处于上位，但实际上两部门却保持着紧密的合作关系。以这两个部门为中心，党内由中共中央对外联络部、统战部、中宣部和政府的侨务办公室等部门共同负责公共外交业务。¹⁰⁾这种辅助党以及政府组织的非政府组织可分为以下三大类。第一个组织是中国人民对外友好协会。此协会创立于1954年，以中国的非政府组织角色，负责意识形态文化之公共性等与公共外交相关的整体业务。第二个组织是中国公共外交协会，虽然与中国人民对外友好协会有着一定程度相似的功能，但此协会是中国政府为了致力于公共外交与实践而成立的。最后一个组织为察哈尔学会，是为讨论以及扩散公共外交相关意见的智库，比起学会，更侧重于履行协会的职能。上述三个组织都具有中国政治体制的权威性和阶级特性，与中国政府保持紧密的领导关系且具有独立民间机构的性质，并负责公共外交事务。但是，这些非政府组织是受到党与国家彻底管制的官方国家机关，在决定和执行公共外交政策和方向时无法起到任何作用。¹¹⁾

在这种中央公共外交组织的领导下，中央政府和地方政府的行政单位掌管着各种形式的公共外交。政府领导下的研究机关、中央及隶属各省的社

10) Lee jang-won(2011); Ahn Ji-yong(2020)。

11) Paik Woo-yeal(2017:139-140)。

会科学院、各大学的许多研究所也在促进与建立针对公共外交的研究和网络，掌管着公共外交。¹²⁾另外，各级地方政府在中央政府的控制下，与世界各国的城市结为友好关系，进行着多种形式的公共外交。中央政府和地方政府的公共外交特别将焦点集中在人文交流和文化交流上，而这些外交领域被细分为知识外交、文化外交、媒体外交、企业外交、体育外交等，正在系统性地进行中。

在大部分国家，公共外交由国家来主导，并拥有多种形态的制度体系和人员构成。但是，这些国家的主导性并不能左右整个公共外交。公共外交尤其需要国家，因为即使严重依赖中央政府的战略和资源，其外交行为者还是中央政府、地方政府、媒体、企业、智库、学校、市民团体以及市民个人等，非常多样化。因此，一个国家的公共外交必然会影响到该国的政治体制。¹³⁾

若要根据政治体制来进一步详细说明国家与社会的关系，一个国家根据社会、媒体、企业、市民团体、市民的各种行为者、国内中央政府和各级地方政府之间的牵制关系，其制度、体系和行为会有所不同。在众多政治体制的要素中，对中国公共外交的制度体系和人员构成有着巨大影响的是权威主义体制。在现代政治中，通过自由平等的选举选出国家领导人的代议民主制，以及缺乏与此相结合的多种民主主义要素，并以中国共产党为中心的一党权威主义体制，使公共外交被垂直、非自主、从属地构成。¹⁴⁾

当然，在民主主义体制的国家中，中央政府虽然在公共外交的制度、体制、人力等有一定程度上的组成、调整和控制能力，但绝对不可能对上面提到的非国家行为者和各种阶级的自治地方政府发挥绝对的影响力。在中国权威主义政治体制中，由共产党、政府和军队组成的所谓“官方”在国家

12) 2012年，为研究和教育公共外交而在中国东北地区的主要大学—吉林大学设立的公共外交学院是为其中一个具有代表性的例子，相关的校园及单位也在全国逐渐增加。

13) 公共外交主体的多样性的内容参照Yoon Seo-kjun(2020:25-26)。

14) 关于中国党国家体制的基本特点的内容参照Seo Jin-yeong(2008:119-134)。

及社会所有领域占据了主导地位，并且对社会各个成员实行着严格的指导、调整和控制。故而上述社会成员的自主权非常有限，尤其是在以国家为中心的国际关系行为之一的公共外交领域也是绝对有限的。因此，不止中国对韩国的公共外交，整体上的公共外交体制基本上是以大部分公共外交行为者受到中央政府的指示与控制的“top-down”方式来管理的。

另外，所需的财政资源也依赖于受中央政府控制的党和政府下属组织。所以公共外交行为者会随着中央政府的外交政策的改变而有所行动。这一财政资源由中央政府自上而下分配给社会中的非国家行为者，因此，民间社会领域中具主体性和自主性的公共外交很难从政府的战略计划与控制中独立出来，也很难存在。公共外交的多种个别事业中也不允许自主决策。

从这个角度来看，中国对台湾的“魅力攻势”更具权威性，其他行为者的自主性也很低。中国公共外交推进体制的权威主义特性可以带来有条不紊、具系统性的政策效果。但是另一方面，若政治安保矛盾激化，为公共外交而结成的网络并无法起到缓冲作用。

III. 中国对韩公共外交之特征与局限

1. 以人文纽带为主的对韩公共外交

习近平执政后，中国加强了对韩公共外交。2013年韩中首脑峰会上，中国发表了《中韩面向未来联合声明》，其中包含了人文交流，并组建了中韩人文交流共同委员会。作为公共外交的一环，韩中在制定多种文化交流方案的同时，着眼于寻找传统文化的相似性，以增强两国国民之间的亲密感。¹⁵⁾

15) 2013年韩中首脑会谈以后两国交流合作的具体内容参照Kim Su-han(2013: 255-277)。

现今在中国，包括中央政府、地方政府、智库和民间单位在内的所有行政单位组织全面成为了公共外交的主体。从一年一度轮流在韩国与中国各个城市举行的韩中公共外交论坛这一具代表性的例子，就可看见中央政府系统化的公共外交。2014年，习近平访韩时通过大学演讲等，直接对韩国大众实施了公共外交。这种国家领导人的公共外交行为，可说是达到中央政府的公共外交的巅峰，起到了改善韩国对中国的形象、增加好感度的效果。¹⁶⁾

同时，以地方政府为单位实现的公共外交也急速发展，且有持续发展的迹象，获得了不错的成果。韩中两国的地方政府都推进了主题城市计划。例如，韩国的庆尚北道和中国的西安市都有着相似的古都特性，进而促进了人文交流。韩国首都圈的港口城市仁川和中国的天津市被选定为人文交流主题城市，并在这两个地方展开了公共外交。¹⁷⁾教育象征着公共外交的核心价值——人文交流和文化交流。这一领域的交流也呈现出爆发性的成长趋势。¹⁸⁾中国政府的对韩公共外交强调多种主体之间的人文与文化交流，并全方位以历史为主题来进行，因此也取得了很好的成果。2015年的一项民意调查结果显示，韩国大众对中国所持的好感度最高。¹⁹⁾

韩中之间以增进经济相互依存关系和人文交流纽带为中心的文化交流已增加不少。中国全面的公共外交提高了韩国作为中国重要伙伴的地位。但是，在针对韩国为了应对朝鲜军事威胁而部署的萨德系统，中国从美中关系的角度出发，坚持只考虑本国利益的立场后，韩国人对中国的印象转为负面。

16) 相关内容参照韩国联合日报新闻报道(<https://www.yna.co.kr/view/AKR20140627165600043>: 检索日期2020.06.30.)。

17) 韩中人文纽带地方交流的内容参照Jang Ho-jun, Kim Su-han(2016: 53-84)。

18) 通过教育手段来进行公共外交的中国政策内容可参照Ahn Ji-yong(2020)。

19) ASAN政策研究所国家好感度研究参照(<http://www.asaninst.org/contents>: 检索日期2020.05.30.)。

2. 萨德事态和中国对韩公共外交的变动

2016年起发生的萨德事态可说是体现中国对韩公共外交局限的具体事例。韩国在国内部署萨德之后，中国对韩国采取的经济制裁、公共外交交流中断等极端措施，使韩国国民对中国的负面印象大幅增加。习近平执政后，原为中国较成功的公共外交成果——对韩公共外交开始有了变化。韩国国民对中国的印象从互惠与合作对象转变成了矛盾和威胁的对象。²⁰⁾与将萨德问题视为国家生存问题的韩国不同，中国认为萨德问题是美中霸权争夺的一环。中国以此为基础对韩国进行的经济制裁，使得韩国的经济损失剧增。中国政府之所以能够持续针对韩国的萨德部署问题采取迅速、单一的应对措施，是缘于中国的政治系统。中国共产党与国家利用权威主义垂直结构的政治体制，对韩国萨德部署进行了多方面的报復。²¹⁾

另外，中国官方及民营媒体进行了大量负面并具攻击性的报道，以此向韩国施压。在韩国和美国开始讨论萨德部署问题之后，中国政府动员《人民日报》、《环球时报》等官方媒体，对韩国政府部署萨德的争议和决定提出了反对及报復性意见，以示警告。通过媒体，中国共产党与国家对韩国所施加的压力原封不动地传递给了韩国媒体，且不仅仅是决策精英，中国所施加的压力也传递给了大多数韩国国民。经由媒体对韩国施加的这一系列压力证明，中国所实行的对韩公共外交随时都有可能从以魅力攻势为主的正面公共外交转变为以威胁和压力为主、和政务及经济外交相结合的负面公共外交。大部分在媒体上出现的中国学者都有一个共同点，那就是都对萨德持有否定态度以及攻击性意见。虽然这可能只是反映了每位学者的个人学术立场，但也可说是源于中国的学术界无法对中国政府的外交方针表明独立立场的垂直型权威主义体制。针对韩国萨德部署问题，韩中两国学者所参加的学术会议、论坛、研讨会等活动当中，很多中国学者的发

20) 相关内容参照韩国联合日报新闻报道(<https://www.yna.co.kr/view/AKR20170123169300014>: 检索日期2020.06.30.)。

21) 萨德部署后中国对韩采取的报復行动的特徵等具体内容参照Kim Su-han(2018)。

言内容和意见表明与中国政府的立场大体上都一致。²²⁾

这是由中国政府和学术界追随着权威主义体制的垂直型体系所造成的。中国的大学和研究所会与韩国定期举行学术恳谈会或政策论坛，而参与他们举办的活动的众多学者，不管正式主题为何，首先都会就萨德问题一致发表强硬发言。与民主主义的韩国或台湾不同，中国权威主义体制下，党和国家的力量压制着社会，社会的自主性受限于国家允许的范围内。这意味着超越党和国家意志的社会内一般国民的自主意志实际上很难存在或发挥。也就是说，中国的公共外交行为者很难脱离国家的战略和利益，也难与民间发展友好关系并互相信任。更何况，中国在2016年发生萨德矛盾后，国家、地方政府、市民团体、媒体等全方面停止或无限期推迟与韩国的公共外交交流，包括文化、学术、教育、社会等各方面的活动。与此同时，中国中央政府通过官方媒体的报道，使中国普通市民和网民对韩国的印象和感情迅速恶化。

由此可以看出，中国共产党与国家的意志主导着中国的公共外交和中国国民的意识，其程度比民主主义国家更为强烈。从这个角度来看，中国对韩公共外交中体现出了垂直型权威主义体制的特征。

IV. 中国对台公共外交和脱中的台湾民心

1. 两岸关系与对台公共外交

1) 中央主导的中国对台政策推进机制

从中国的角度看，中国的对台政策并不属于外交领域。但由于长期以来中国对台湾的统治权并不强，大陆和台湾处于一种特殊国家间的关系。

22) Paik Woo-yeal(2017:149-151).

因此，本文将中国为获得台湾民心而推进的政策定义为方便起见的对台公共外交，并对此展开讨论。

在中国对台（外交）政策决定与推进过程中，发挥指挥塔作用的机构为中央对台工作领导小组，而领导小组的日常业务处理的执行机构则是台湾事务办公室（国台办）。国台办负责协调、指导以及管理国务院各部门和各地方政府的涉台工作。它也负责指导、管理与协调对台的宣传和业务等涉台业务。中央统一战线工作部（统战部）也是负责争取台湾当局和居民的主要中央党机关，统战部3局则负责联系台湾各界人士和社会团体的相关业务。²³⁾

海峡两岸关系协会（海协会）以半官半民的形式于1991年12月成立，其宗旨为促进两岸的交流以及关系发展。促进与台湾民间团体和居民的交流合作为目前海协会重点推进的业务，并且正致力于利用民间力量来增进两岸交流和沟通。中国相关部门和团体在与台湾促进文化、学术、体育等方面的交流时会得到海协会的协助和咨询；而处理台湾问题的中国民间机构则有中华全国台湾同胞联谊会(全国台联)。²⁴⁾

2) 以民促官的对台政策基调

1978年中国大陆实行改革开放政策以后，认为有必要促进包括台湾及华侨资本对中国的投资。1979年1月，中国发表《告台湾同胞书》，转变了对两岸关系的处理方式，提议促进两岸间的往来以及经贸交流。台湾之所以接受中国的“三通”、“四流”提案进而推进两岸交流合作，是因为1979年以后，中国对台湾居民和企业的魅力攻势达到了一定程度的效果。²⁵⁾中国对台湾居民和居住在海外的台湾同胞给予各种优惠措施，其最终目的在于通过交流与增加接触，引导他们改变对中国的认识并感受到认同及友好，

23) 中共对台工作结构及其功能的内容参照蔡东杰(2015:106-111), Lee Gyo-deok(2012:45-47)。

24) 中国对台民间组织的半官半民特征内容参照Lee Gyo-deok(2012:45-47)。

25) 中国改革开放初期对台工作内容参照赵建民主编(2016:392-398); 张五岳主编(2014:47-60)。

从而营造支持两岸统一的氛围。统一政策转换后，中国从功能主义的角度出发来处理两岸问题。中国大陆认为，人员交流的增加可以消除台湾民众对中国的不信任，经济上相互依存关系的深化也会影响台湾对中国的认识和政策。中国为台湾企业家进军中国提供了各种便利和优惠，并向台湾大幅开放了中国市场。目前，中国对台湾企业家和台湾人采取着优惠措施。中国让大多数的台湾居民对中国带有好感以及保持高期待的最终目的是为了消除两岸分裂，增进信赖度，进而统一台湾。中国为促进两岸交流合作和实现统一所坚持的正是“以民促官”政策。在台湾当局全面拒绝与中国进行政治交流和协商的情况下，中国首先展开了扩大两岸人民之间的交流合作以及可以增进台湾居民对中共好感的政策。中国让台湾居民自由访问中国、与亲朋好友见面，也让他们对中国进行投资来获得巨大的经济利益。从动员台湾居民并引导台湾政府改变对中政策这一点来看，“以民促官”政策可以说是中国对台湾所展开的公共外交的一种形态。

中国为了让台湾民众对中国的抱有友好态度、增进两岸之间的认同感而对台湾展开公共外交的内容大致如下：首先，为了让台湾企业家能够自由地在中国从事经济活动，中国政府采取了各种优惠措施。不止制定《关于鼓励台湾同胞投资的规定》和《台湾同胞投资保护法》等法规来特别保护和优待在大陆投资的台商，也在提供纳税优惠，并允许在台资企业集中的地区设立医院、学校等设施。²⁶⁾他们采取让台湾居民自由往来大陆，并提供各种优惠来争取台湾民心的策略。然后，中共通过积极向台湾进行宣传言论的手段以促进两岸统一。中国的人民日报、新华社、中央电视台及中国人民广播电台往台湾派遣常驻记者，将台湾的消息传送到大陆，并对台湾居民进行宣传活动。特别是中国设立了专门处理台湾问题的频道CCTV 4，并针对台湾国民进行24小时播放。²⁷⁾

26) 中国国务院的关于鼓励台湾同胞投资的相关规定参考如下网站资料。

(<http://www.mofcom.gov.cn/article/swfg/swfgbl/201101/20110107352176.shtml> : 检索日期 2020.06.30.)

两岸间之所以能够在非政治领域进行密切的交流和接触，是因为大陆对台湾进行了较有效的公共外交。中国运用“以民促官”策略和政经分离原则，并采取了长期渐进式的方法。中国致力于通过经济、文化交流合作来谋求经济利益，以及弘扬中华民族认同感。经过二十多年的交流和接触，两岸人民对彼此的了解和亲切感也增加了不少。两岸经贸、投资、通婚、教育等部分也有了一定程度的整合。但是，一旦遇到政治整合问题，台湾政府和台湾居民仍对中国表现出强烈的威胁和警戒心。

2. 脱中的台湾民心

2020年1月，大选临近，台湾街头巷尾到处可见写满各候选人的竞选口号的宣传物品。“台湾安全人民有钱”是想以两岸和平来谋求台湾经济发展的国民党候选人韩国瑜的竞选口号。2018年市长选举时，高呼着“发大财”的韩国瑜在高雄当选，这也是国民党候选人首次在有着民主圣地以及民进党地盘之称的高雄当选，换上了蓝旗。他利用改善两岸关系以及经济成长这种吸引大众目光的策略获得了政治上的成功。虽然他战胜了厉害的政治人物与财阀，甚至成功当上国民党的大选候选人，但受到2019年香港游行示威余波影响，韩国瑜的政治口号再也无法得到台湾人民的支持。台湾民众通过媒体，实时目睹了高呼着反送中以及强调民主并上街示威的香港市民、针对习近平政府的各种批判与香港当地强硬暴力的镇压场面。这使50%以上的选民转投向以“台湾要赢”这一简洁但内含深意的竞选口号参选的蔡英文。²⁸⁾

蔡英文于2016年当选第15届总统，成功从国民党手中接过政权，实现了政党轮替。但与伙伴时代力量的摩擦、中国持续的施压，以及不见改善的经济状况等使蔡英文的连任之路亮起了红灯。可是，随着反送中条例的香

27) 两岸大众媒体交流的内容参照张五岳主编(2014:319-338), Lee Gyo-deok(2012:45-47)。

28) 台湾总统选举背景参照Moon Heung-ho(2020:145-175)。

港示威游行日益严重，两岸关系瞬间被放大，模糊了所有的大选焦点。对坚持着一国两制是解决两岸关系唯一的方法以及原则的中国，台湾民众的忧虑和警戒逐渐加深。“香港有可能是未来的台湾”这句话也成为了众人眼中的热门话题。²⁹⁾

最近发表了能更为准确了解台湾民众公民意识的民调结果。台湾国立政治大学选举中心自1992年以来，每年针对政党偏好、统独立场以及身份认同等相关的公民意识进行调查。选举研究中心过去28年间累积的调查结果在了解台湾公民意识的特征及趋势方面扮演着重要的角色。³⁰⁾根据2020年7月3日公开的调查结果，民进党支持率为37.8%，而国民党支持率只有15.8%，处于弱势。台湾民众的政党偏好与统独的民心息息相关。

<表 1>为1994年起至2020年，以台湾民众为对象所进行的统一与独立的立场之调查结果。

“维持现状再决定”的主流民意自2000年代以来都一直保持30%以上的支持率，但却从2019年的29.8%减少至2020年的28.7%。“永远维持现状”的意见在2020年减少至23.6%。相反，“偏向独立”的支持率从2018年的15.1%上升到了2019年的21.8%，并于2020年上升到了27.7%。若加上“尽快独立”的意见，那么支持台湾独立的想法超过了整体的35%。相反，“偏向统一”和“尽快统一”分别只有6.8%和0.7%的少数支持率。

从1994年开始进行台湾大选相关调查以来，到2020年为止，台湾市民对两岸关系的意识变化可用 [图 1] 表示。

29) 台湾高雄市民及专家面谈照查(面谈日期2020.6.15.)。

30) 国立政治大学选举研究中心之研究资料并整理。

(<https://esc.nccu.edu.tw/course/news.php?class=203>)

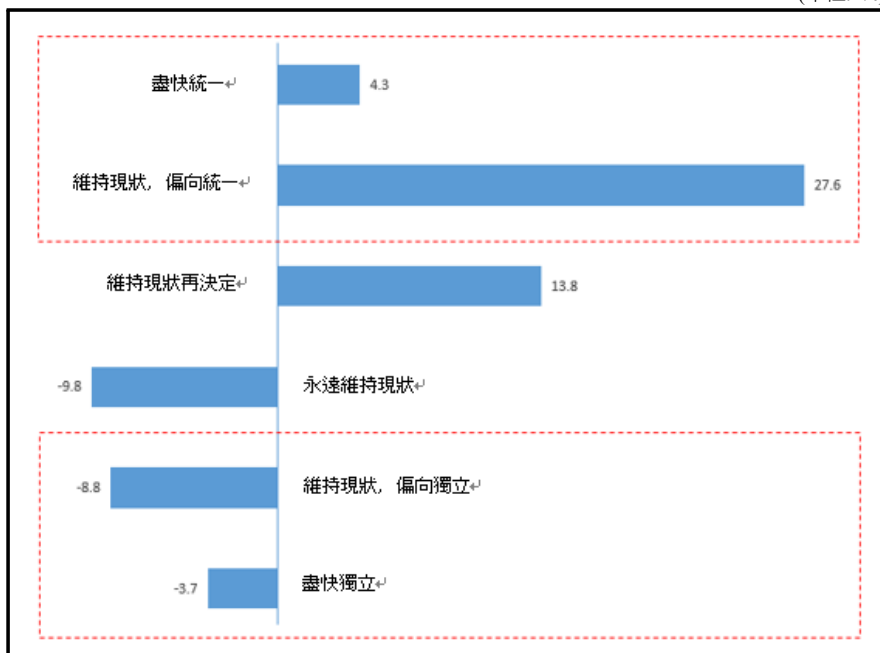
表 1. 台湾民众两岸统一独立的立场趋势 (1994-2020)

	统一意愿		维持现状		独立意愿	
	尽快统一	维持现状 偏向统一	维持现状 再决定	永远维持现状	维持现状 偏向独立	尽快独立
1994	4.4	15.6	9.8	38.5	8	3.1
1995	2.3	19.4	15.6	24.8	8.1	3.5
1996	2.5	19.5	15.3	30.5	9.5	4.1
1997	3.2	17.3	16.3	30.5	11.5	5.7
1998	2.1	15.9	15.9	30.3	11.5	5.7
1999	2.2	15.2	18.8	30.9	13.6	4.7
2000	2	17.4	19.2	29.5	11.6	3.1
2001	2.8	17.5	16.4	35.9	10.5	3.7
2002	2.5	15.7	15	36.2	13.8	4.3
2003	1.8	11.9	18	35	14.5	6.2
2004	1.5	10.6	20.9	36.5	15.2	4.4
2005	1.8	12.3	19.9	37.3	14.2	6.1
2006	2	12.1	19.9	38.7	13.8	5.6
2007	1.9	10	18.4	36.8	13.7	7.8
2008	1.5	8.7	21.5	35.8	16	7.1
2009	1.3	8.5	26.2	35.1	15	5.8
2010	1.2	9	25.4	35.9	16.2	6.1
2011	1.5	8.8	27.4	33.8	15.6	4.6
2012	1.7	8.7	27.7	33.9	15.1	4.8
2013	1.9	9.2	26.3	32.6	17.2	5.7
2014	1.3	7.9	25.2	34.3	18	5.9
2015	1.5	8.1	25.4	34	17.9	4.3
2016	1.7	8.5	26.1	33.3	18.3	4.6
2017	2.3	10.1	25.3	33.1	17.2	5.1
2018	3.1	12.8	24	33.4	15.1	5
2019	1.4	7.5	27.8	29.8	21.8	5.1
2020	0.7	6.8	23.6	28.7	27.7	7.4

资料来源：参考台湾国立政治大学选举研究中心之研究资料并整理。
(<https://esc.nccu.edu.tw/course/news.php?class=203> : 检索日期2020.07.03.)

图1. 1994年对比2020年台湾民众两岸统一·独立的立场之变化

(单位: %)

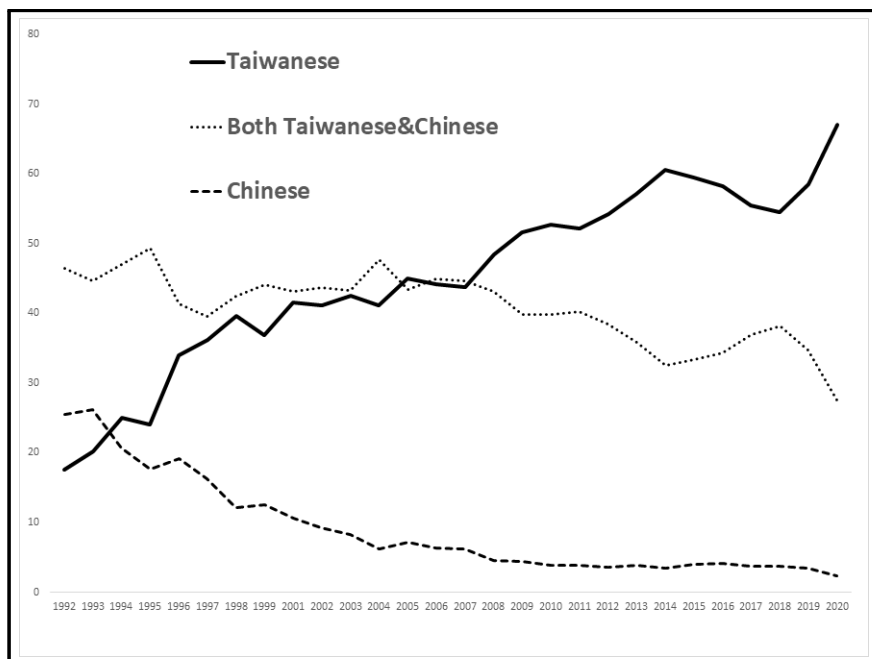


资料来源：参考台湾国立政治大学选举研究中心之研究资料并整理。
(<https://esc.nccu.edu.tw/course/news.php?class=203> : 检索日期2020.07.03.)

“尽快独立”的意见与1994年对比，2020年为-3.7百分点；“支持维持现状但偏向统一”减少了8.8百分点。“持续维持现状、并保持不变”的意见也减少了9.8%百分点。相反，“维持现状，事后决定”增加了13.8%，“维持现状，偏向独立”增加了27.6%。“尽快独立”的激进意识则增加了4.3%。

通过认为自己是台湾人或中国人的身份认同调查结果，这种嚮往独立的公民意识并非是受到剧变局势的影响而暂时形成的趋势，而是非常具结构性的，同时也反映着台湾的主流民意。

图 2. 台湾国民身份认同趋势(1994–2020)



资料来源：参考台湾国立政治大学选举研究中心之研究资料并整理。
(<https://esc.nccu.edu.tw/course/news.php?class=203> : 检索日期2020.07.03.)

1992年开始进行调查的时候，认为自己是台湾人的比率只佔了整体的17.6%。但截至2020年，该数字达到67%，增加了近50个百分点。相反，认为“既是台湾人，同时也是中国人”的比率在1992年最多，高达46.4%，但在2020年的调查中却只有27.5%，减少了18.9个百分点。另外，认为自己是中国人的比率在1992年虽为25.5%，但在2020年减少到了2.4%，锐减了23.1个百分点。

虽然台湾民众的意识受2019年香港事件和大选等主要政治、社会事件的影响发生了很大的变化，但这种变化趋势过于明显。由于美中矛盾的激化、中国新型冠状病毒的扩散、香港保安法的制定和市民镇压等一系列的

事件，希望与中国保持距离的台湾民心更加强烈，在这种情况下，脱离中国的身份认同将会进一步增加，追求独立的呼声也会越来越高。在中国以一国两制方案为不变原则、坚持攻势态度的情况下，台湾人民脱离中国的想法只会越来越强烈。再加上美中矛盾交织在一起，两岸关系很难找寻改善的机会。³¹⁾

V. 结论

中国对韩国等周边国家的公共外交变得活跃起来。在两岸关系上，为了争取台湾民心，中共加强使用魅力攻势。2010年初以后，韩国和中国在两国间经济相互依存关系的基础上，努力缩小了两国间政治安保领域的距离。两国之间形成了硬实力与软实力相结合的局面，中国的对韩公共外交也借此得到了加强。在2013年韩中首脑峰会中，两国把加强公共外交定为了核心议题。即由两国共同拥有的文化遗产，从而瞭解彼此的相似点，并努力提高两国间的亲密度。因此，中央及地方政府之间的交流、政府及民间为中心的公共外交论坛、两国留学生及孔子学院等得以增加。截至2016年前，韩国国民对习近平与中国的好感度也提高了不少。两岸关系也在马英九执政时期有了进展。中国和台湾于2010年签订了两岸经济合作架构协议（ECFA），人员交流和社会文化交流也逐渐活跃起来。

习近平执政后，中国对韩国和台湾的公共外交以及魅力攻势虽然取得了一定的成果，但却侷限于短期效果。随着与美国的矛盾浮出水面，中国主导的世界战略开始展现出来，对周边国家的攻击也愈发强烈。习近平执政后，中共勾勒出“中国梦”蓝图，开始强调绝对不会在核心利益上做出让步，而其中包括了主权和领土等安保议题。民进党执政后，两岸关系也开

31) Kim Su-han(2020)。

始恶化。为了平息香港的民主示威，中国采取了暴力镇压的方式。另外，具有攻击性、文化国粹主义的中华主义对中国的对外战略产生了极大的影响。1990年代以后，随着本国的崛起，中国的国际地位逐渐上升；而经济发展也使中国的自信大大增强，中国民族主义也随之增长，并逐渐变得具攻击性。也就是说，中国民族主义具有保守性，因为它对内增强了共产党权威主义统治的正当性，对外追求着成为世界主要领导国家，文化上则复活了传统文化。特别是习近平所倡导的“中国梦”口号更是代表了具攻击性的民族主义。³²⁾

在围绕着国家核心利益的政治安保矛盾愈加激化的情况下，中国以历史文化软实力为主的周边公共外交效果必然会弱化。中国公共外交为与周边国家的关系发展以及两岸关系提出了贡献。但是，中国公共外交在东北亚地区发生秩序变动以及与韩国发生萨德矛盾时，却未能起到缓解紧张并提供解决方案的作用。另外，民进党执政后，中国的魅力攻势在解决两岸关系与缓和局势这方面也没有发挥特别的作用。

在中国权威主义统治下行动的公共外交行为者在与韩国发生政治安保矛盾时，非但没有起到缓冲作用，反而反映了中国政府威胁与压迫的否定立场。两岸关系中，在政经分离的原则下行动的半官半民的行为者，例如协会等，也不能摆脱中共的核心利益并自由地行动。

一丝不乱且有系统性的中国公共外交推进体制可取得短期的效果。但是在急剧变化的东北亚安保环境中，中国的公共外交并无法取得长期的稳定性和自主性，且在根本上有着一定的局限。中国对周边国家的公共外交以及两岸关系中的魅力攻势有一特征，那就是积极利用历史文化同质性的软实力。但是，中国公共外交的这个特征，在常存冷战政治与安保问题的东北亚却无法持续发挥下去。

另外，在中国权威主义一党专政的国家体制下，周边公共外交及两岸民

32) 关于中国民族主义的时期别特点及性质的内容参照Lee Mun-gi(2014)。Jang-hwan Joo(2020)。

间交流的相关行为者进行着非常系统化的活动。但是，一旦发生政治安保问题，他们就会失去自主性，并发挥代表中国官方利益的作用。虽然在国家间发生矛盾时发挥缓冲作用是实行公共外交所追求的目标，但我们无法期待中国的公共外交行为能达到此目标。公共外交专家也意识到了习近平领导班子一直以来所推进的周边公共外交存在着许多限制。³³⁾

因为新型冠状病毒的肆虐和美中矛盾，东北亚等全球的安保已经超越政治领域，正在向经济、社会领域全方位扩张。周边国家对中国的担忧也正在加深。但是，在这一情况下，中国不太可能以民主主义或人权等普世价值去创造新的公共外交软实力。相反，中国具攻击性的民族主义倾向正在加强。在这一情况下，我们无法对中国半官半民的公共外交行为者的自主性抱有任何希望，中国周边公共外交的弊端只会日益严重，韩国和台湾市民想要脱离中国的想法也只会越来越坚定。

33) 例如，朴锤锦(2012)提议说中国政府应该清楚认知韩国人对中国所抱持的负面形象、并从克服此问题出发，去探索中国的对韩公共外交。黄忠·唐小松(2016)指出，中国在强化对韩公共外交这方面，需考虑韩国所具有的民主主义体制的重要性。除此之外，中国也应充分考虑他们的公共外交对韩半岛统一及安全的影响，对韩公共外交才能取得成功。

参考资料

- 蔡东杰. (2015). *图解: 两岸关系*. 台北: 五南出版社.
- 赵建民主编. (2016). *大陆研究与两岸关系*. 台北: 晶典出版社.
- 张五岳主编. (2014). *两岸关系研究*. 台北: 新文京开发出版社.
- 赵可金. (2017). *大国方略一带一路在行动*. 北京: 人民出版社.
- 黄忠·唐小松. (2016). 中国对韩公共外交评析. *现代国际关系*, 3.
- 朴锺锦. (2012). 韩国人对华负面认知与中国对韩公共外交途径. *当代韩国*, 3.
- 张胜军. (2017). 民间外交的内涵与特征以新中国的基本经验为考察. *当代世界*
- 孙存良·李 宁. (2015). 一带一路人文交流: 重大意义, 实践路径和建构机制. *国际援助*, 2.
- 周长焕. (2020). 对于中国政治的文化论接近: 文化代码与政治倾向, *A&A*, 4(2).
- 中国商务部,
<http://www.mofcom.gov.cn/article/swfg/swfgbl/201101/20110107352176.shtml>: 检索日期 2020.06.30.
- 韩国联合日报新闻报道,
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20170123169300014>: 检索日期2020.06.30.
- ASAN 政策研究所. <http://www.asaninst.org/contents>: 检索日期 2020.05.30.
- 台湾国立政治大学选举研究中心,
<https://esc.nccu.edu.tw/course/news.php?class=203>: 检索日期 2020.07.03.
- Nye, Joseph S. (2004). *Soft power: The Means to Success in World Politics*, New York: Public Affairs.
- Nye, Joseph S. (2008). "Public Diplomacy and Soft Power.", *Annals of The American Academy*, 616.

- Wang, Yiwei. (2008). "Public Diplomacy and the Rise of Chinese Soft Power.", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 616(1).
- 김병호. (2020). *공공외교의 이해*. 서울: 명인문화사.
- 김수한. (2013). 한,중 교류의 새로운 방식: 인문유대와 도시 간 국제협력. *한중사회과학연구*, 29: 255-277.
- 김수한. (2018). *사드 이후 한중 지방정부 협력 강화를 위한 제언*. 인천연구원.
- 김수한. (2020). *양안관계에 대한 대만시민의 인식 변화*. KCI BRIEF 대외경제정책연구원. 26.
- 문흥호. (2020). 차이잉윈의 재집권과 양안관계. *중소연구*, 44(2): 145-175.
- 백우열·함명식. (2017). 중국의 대한국 공공외교 성과와 한계 분석: 시진핑 집권 시기를 중심으로. *한국정치학회보*, 51(5): 135-159.
- 서진영. (2008). *21세기중국정치*. 서울: Politelia.
- 신상진. (2019). 시진핑 신시대 중국의 대만정책과 양안관계의 변화: '평화발전'에서 '평화통일'로의 이행. *중소연구*, 43(3): 47-80.
- 안지영. (2020). 중국 공공외교 전략과 수행방식 변화 연구. *한국콘텐츠학회*, 20(7): 169-184.
- 윤석준. (2020). *공공외교의 이해*. 서울: 한울출판사.
- 이교덕. (2012). *중국의 대한국 통일 공공외교 실태*. 통일연구원.
- 이문기. (2014). 중국 민족주의의 세 가지 특성과 국가 정체성: 역사적 제도주의 시각에서. *국제정치논총*, 54(3): 177-209.
- 이장원. (2011). 중국의 공공외교: 배경, 목표, 전략. *동서연구*, 23(2)
- 장호준·김수한. (2016). 한중 인문유대와 지방도시간 인문교류. *중국과 중국학*, 27: 53-84.
- 정재호. (2019). *개혁기 중국의 대외관계(1980-2017): 변화와 지속성에*

대하여. 서울: 한울출판사.

주장환·유은하·김수한·조형진. (2018). 동북아 안보구조의 변화와 중국-한반도 관계: 시나리오 분석 및 한국의 대응방안. 대외경제정책연구원.

Manuscript received: Feb 08, 2021; Review completed: Feb 18, 2021; Accepted: Mar 13, 2021