

世界を見る眼

【特集】2022年中国共産党第20回党大会

第5回 不安のなかの習近平——中国の安全保障概念と外交政策への影響

A Chairman of Insecurity: China's National Security Concept and Its Impacts on Foreign Policy

頼潤瑤

Christina Lai

2023年2月

(8,570字)

English version follows.

第20回党大会以後の習近平による長期政権の実現

習近平国家主席（以下、習近平）が今後5年間およびそれ以降の中国の外交観と政治課題の青写真を提示した中国共産党第20回党大会は、中国にとって最も重要なイベントの1つとなった。1980年代に中国共産党の指導者であった鄧小平が政治局常務委員会内で指導者が常に交代する仕組みを作り上げたのは、中国の内政および外交を1人のストロングマンが支配することを防ぐためであった¹。しかし、今回の党大会で習近平の任期制限が撤廃されたことは、中国が習近平のもとで「新時代」を迎えたことを間違いなく意味している。最も権力を持つ中国の指導者として3期目に入った習近平を政治的に制約するものは何もないだろう。

習近平は、経済、外交、軍事など中国の主要な政策を統括しており、「すべてのトップ」となった²。本稿は、国家主席である習近平の安全保障観を分析し、党中央の安全保障概念と外交政策がどのような関係にあるのかを検証する³。習近平は、しばしば人々の生活や社会保障を優先する司令塔として描かれる。中国政府が生活のあらゆる面において締め付けを強める一方で、習近平は中華民族の偉大な復興というビジョンを示した。そしてとくに、習近平の在任期間が長期化することと彼の下で安全保障概念が再定義されたことは、長期にわたって非常に大きな政治的影響を中国共産党に及ぼすだろう。その一方で、中国は今後数年の間に新たなリスクと不確実性に直面するであろう。

中国共産党の公式の文書およびメディア報道、そして近年の中国外交政策に関する先行研究に基づいて、本稿は、習近平と党指導部が中国の安全保障環境をどのように解釈し、アジアとそれ以外の地域に対する中国の外交政策の展望をどのように考えているのかをより詳細に分析する。まず、第20回党大会文書のなかで、中国の不安感の高まりがどのように表現されているのかをみる。第2に、党中央が、国内外における深刻な課題に直面するなかで、安全保障概念の定義や範囲を公式文書でどのように示したのかを検証する。この検証を踏まえて、今後数年における中国の外交政策がどのような意味を持ち、どのような結果を生むのかを議論する。そして最後に、党中央の台湾に対する政策スタンスを取り上げ、日本と台湾双方に対する政策提言を行う。

習近平政権の不安感

第20回党大会において中国共産党が示した中国と世界との関係に対する評価は、第19回党大会の肯定的な内容と比較すると、否定的なものも含まれていた⁴。たとえば、中国にとっての「新しいリスクと課題」という表現が公式文書には見られる。習近平は、偉大で近代的な社会主義国家の建設を目指しているが、党指導部は中国の外部環境に対して非常に否定的な評価を下している。公式文書は、中国にとって「潜在的な危険性」があることを強調し、「暴風雨と波浪」に対する警戒を呼びかけている。

第20回党大会の報告文書では、外的脅威に対処するために政府は「指導の核心」を守るべきであると記されている。さらに、中国の国家安全に関する記述だけでなく、党が社会保障や治安をどのように改善するかといった点についても記述されている⁵。これについて、ロンドン大学東洋アフリカ学院の中国専門家であるスティーブ・ツァン (Steve Tsang) は、ウラジミール・プーチンや習近平といった確固たる権力を有する指導者は、ストロングマン症候群に陥っていることから、破滅的な帰結に至る可能性が高いだろうと主張した⁶。つまり、政治指導者が最大の権威を享受しながらも不安を感じ続けるのは、政権内部における政策論争が抑圧されていることを彼ら自身が知っているからである。習近平の側近集団からは習近平の考えに反しない意見しか出てこない「エコーチェンバー現象」が生じるため、政策の選択肢は偏ったものになるし、良くてもその選択肢は限定的になってしまうだろう。

さらに重要なこととして、「安全保障」という言葉が繰り返されていることは、習近平の根底に不安感があることを示している。中国が内外双方の脅威に直面する可能性があることと警告することで、この重要な時期において習近平が政治指導者であり続けることを正当化しようとしているのである。習近平が中国共産党指導部の任期制を撤廃したことで、彼は外交政策の実施と中華民族の復興により多くの力を注げるようになった⁷。そこで、習近平は国家安全と外交政策に関連する重要なポジションに彼に忠実な人物をより多く任命するかもしれない。その結果、中国の官僚はより効果的に習近平の政策を実行できるようになるかもし

れない⁸。地方政治に関しては、習近平がすでに北京、上海、重慶など大都市の書記といった地方の要職に、自身の腹心を登用している。

習近平は内政に関してはより強い政策実行力を持っているが、安全保障を重視することは、中国共産党に制度的脆弱性を作り出す可能性がある⁹。習近平は、政策決定過程における権力分有のメカニズムを弱体化させ、より個人主義的な統治モデルを確立しようとしてきた。しかし、このような集権化は、習近平の政策が党の考える政策課題や一般国民の期待に応えられなかった場合、彼自身の正統性が一気に失われる危険性を孕むものである。

とくに、習近平政権の3期目が始まるにあたって、チェックアンドバランスの仕組みがないことから、習近平の支持者が指導層に集まり、反対の声が排除されてしまう可能性がある。新型コロナウイルス感染症の対策は、党指導部内に異なる意見が存在しないことで基本的人権や経済発展に深刻な影響が及んでいる典型的な事例である¹⁰。中国政府は、毎日実施されるPCR検査にこだわらずに、欧米製のワクチンを輸入することもできたはずだ。そのかわりに2020年から2022年にかけて行われたゼロコロナ政策と厳格なロックダウンが中国の経済成長と人々の自由に与えた代償は大きい。地方政府は、中央政府の政策を順守していることを示すために、市や県全体のロックダウンや監視を続けてきた。地方政府が習近平の政策に過剰に応じる「バンドワゴン効果」が生じ、地元の状況に応じて公衆衛生に関する政策を修正することができない¹¹。第20回党大会閉幕後も習近平はゼロコロナ政策にこだわり続けたが、検査の継続的な実施と隔離政策に対しては一部の市民から抗議の声があがった¹²。

2022年12月、中国政府はゼロコロナ政策を撤廃し、集団検査や強制的なロックダウン、そして中央集権的な隔離の実施といったほとんどの規制を緩和した。現在、中国の主要都市では急速な政策転換に伴い感染者数が急増している。しかし、習近平はパンデミックへの対策を突然変更したことについて沈黙を続けている。それは、習近平がこれまで、ゼロコロナ政策に自身の正統性を委ねていたからである¹³。また、習近平は、コロナの規制緩和がもたらす死者数の増加や医療の供給不足、そして医療システムの崩壊といった深刻な事態から距離を取りたかったのだろう。このような急速な規制の緩和は、保健当局のトップからの事前通告がなかったことも相まって、地方政府と中国の人々を準備不足の状況に陥らせた。ゼロコロナ政策と未曾有の感染拡大による人々の不満は、習近平の政治的威信を失墜させただけでなく、中国共産党の信頼性にも深刻な影響を与えることになった。

習近平によるゼロコロナ政策の緩和は一定程度の混乱を引き起こしたものの、省レベル以上の幹部は、自発的であるかないかにかかわらず、習近平の飛びぬけた権威を依然として受け入れており、彼の国家安全保障概念に対して積極的な支持を表明しつつ、彼らが好む政策については局所的に安全保障の問題と結びつけるだろう。長期的にみると、中国政府は、安全保障に関して何が最も重要で何が緊急な課題なのか政策の優先順位をつける際に制度面での問題に直面する可能性がある。さらに、習近平がいつまで権力の座にとどまるのか分からないことから、将来的には政治的な不確実性が高まる。今後、中国共産党の指導部はどの

ように交代するのか、習近平は自らの後継者をどのように決めるのか、誰も分からないのである。

「総体国家安全観」とは

第 20 回党大会における習近平の演説をキーワード検索すると、「安全保障」という用語は、国家安全保障システム、香港の安全、エネルギーの安全、食糧の安全、公安部、防疫管理、中国国民の海外における安全など、さまざまな問題領域と関連付けられていることがわかる。このように安全保障が過度に強調されている背景を考えるために、この概念が習近平の下でどのように形成され、拡大したのかを以下で実証的に分析してみよう。

このような包括的な安全保障の定義は、中国共産党が長年にわたって内外の課題をどのように評価してきたのかを反映している。習近平の 1 期目において、中国政府は、中国共産党に対する 7 つの脅威を列挙した 9 号文件を発出した。その脅威には、市民社会や報道の自由といったいわゆる「普遍的価値」などが含まれていた¹⁴。2014 年には、習近平は経済、天然資源、テクノロジー、核開発などを含む「総体国家安全観」を提唱した¹⁵。習近平の理解によれば、安全と発展は表裏一体であり、国家の発展は中国の安全保障の目標であるという¹⁶。したがって、習近平は国内外の安全保障を区別せず、これらの課題に対して予防的な行動をとることを望んでいるのである。

内政の課題を安全保障の問題と定義することによって、中国共産党は統治の正統性と中国社会内部の課題とを結びつけている。党中央がさまざまな政策課題を中国の国家安全保障レベルの問題に引き上げたことで、これらの課題に対処するためにより多くの資源と政策手段が必要になっている¹⁷。しかし、このように多くの政策課題が安全保障問題と見なされているため、習近平が異なる安全保障上の利益について階層的な順位付けを行っているかどうかははっきりしないという問題が生じている¹⁸。たとえば領土問題や社会の安定、あるいはサイバー主権といった問題のうち党中央はどれを優先しているのか、国際関係の研究者や中国外交政策のウォッチャーにとっても理解するのは非常に困難になっている。

党中央の安全保障概念は、核心的利益、国内の安定性、そして体制の安全性が相互に関連するものであるという考え方から生まれたものである¹⁹。このような包括的な考え方は、国際関係学における国家安全保障の一般的な理解と非伝統的な安全保障の理解の双方を含むものであるが、このような考え方にもとづいて実施される政策は一定の犠牲を伴うかもしれない。内政の課題を安全保障の問題に引き上げることで、人権や個人のプライバシー、個人の自由といった価値はさらに損なわれることになる²⁰。こうした問題は、中国政府が過去数十年にわたって批判され続けてきたものでもある。

2020 年 6 月に香港で施行された国家安全維持法は、逃亡犯条例に反対するデモの後に、党中央が大規模な社会統制を行おうとしたものである。先日新たに行政長官に就いた李家超

(John Lee) は、混乱した香港に安定を取り戻すことを約束し、在任中に「暴力、過激派、分離主義を根絶する」ことを目標に掲げた²¹。同じく、新疆において大規模な職業訓練所が設立され、社会活動家に対する超法規的な拘束が行われていることが報道されるなど、中国共産党による人権侵害が世界の注目を集め続けている²²。習近平が国家の安全と政治的安定を重視するあまり、香港と新疆では市民社会と人権が著しく損なわれている。

国家安全と中国の外交安全保障

習近平の外交政策は、鄧小平の「長所を隠し、時間を稼ぐ」という低姿勢なアプローチとは全く異なる。たとえば、習近平は、国際社会で中国の威信と影響力を高めようと「大国外交」を推し進めた。2018年に習近平は中国共産党の外交政策に関する指導グループを再編し、中央外事工作委員会を設立した。この組織は、中国の官僚制のなかでも最も位の高い組織のひとつであり、習近平が中国の外交関係とその国家戦略に高い関心を寄せていることを示している²³。中国の外交関係に関する組織は、習近平のもとで、より積極的に中国の安全保障上の利益を守ることが期待されている。

習近平が党の最高権力者である現在において、学界や政策立案者が習近平の思想信条や政治課題を理解することはより重要となっている。とりわけ、政治指導者の世界観は、政治的イデオロギーや国家の集合的記憶から形成されており、トップの権力者によって採用される外交政策の選択肢を作り上げ、制約する²⁴。したがって、習近平の世界観は、彼の公式のスピーチや政策方針などから検討することができる。

党中央は、外部の脅威が中国共産党の安定性をどのように損なうかを常に評価しようとしてきた。党中央は米国の力が減退していると考えているが、党指導部にとっては依然として米国との競争の激化が安全保障上の大きな懸念である²⁵。最近では、米国はインド、日本、オーストラリアとともに、中国の拡張主義的な行動を抑止することを目的として、多国間イニシアティブである日米豪印戦略対話 (QUAD) を設立した。米国は、英国やオーストラリアへも安全保障パートナーシップを拡大し (AUKUS)、アジア太平洋地域において中国の海軍力に対抗しうる強固な軍事力を提供することを目指している。

党中央の脅威に対する認識の高まりが、外交政策や地域外交を形成しているのは確かである。たとえば、2022年4月に習近平が提唱した「グローバル安全保障イニシアティブ (GSI)」は、地域紛争やパンデミックという課題に取り組むことを謳っており、すべての国に共通し、包括的であり、協力的かつ持続可能な安全保障の概念を提供している²⁶。習近平が現体制の安定という考え方を中国の国家戦略に適用していることから、GSIの提唱にみられる安全保障に対する党中央の考え方は、中国の外交政策にも大きな転換をもたらす²⁷。具体的にいうならば、中国政府は、上海協力機構 (SCO) や東南アジア諸国連合 (ASEAN) の加盟国に対

して、この安全保障構想を積極的に働きかけている。なぜなら、これらの加盟諸国は、内政不干渉の原則を堅持するという点において中国と考えを共有しているからである。

中国が、アジアに出現しつつある安全保障体系が自国の軍事的プレゼンスを封じ込め、やがて中国共産党の権力の正統性を損なうことになるのではないかと懸念しているのは確かである。中国政府が「グローバルで、持続可能な、共通の安全保障」の定義を確立するにはまだ数年かかるかもしれないが、GSI は地域の安全保障秩序の改革と新しい協力形態の推進という習近平のビジョンを示すものである。

さらに、2001年に中国が世界貿易機関（WTO）に加盟して以来、中国は高度にグローバル化した国家として、より大きな経済ネットワークに組み込まれるようになった。経済的な相互依存関係は、大国と中堅国の双方にとってリスクでもあり、チャンスでもある²⁸。そのなかでとくに重要なのは、党中央内の政治が、中国の経済政策や安全保障にも大きな影響を与えるということである。習近平が現体制の安定性の維持を優先しようとしているために、近年、中国共産党は経済問題を安全保障政策とリンクさせている。たとえば、国家安全保障に含まれる範疇が拡大したため、中国の私営企業や国有企業、地方金融機関などの内部にある党国家組織が大きな政治的権限を持つようになった。

党中央が民間企業に対する管理を強化したり、多国籍企業に対する経済制裁を実行したりしているのは、対外的な経済相互依存関係から生じるリスクへの政治的対応だと思われる。また、中国政府が、中国共産党の正統性を損なわせようとしている敵対的外国勢力から身を守る必要性を感じているということでもあろう。しかし、このような政策姿勢はすでに一部の欧州諸国や米国から強い反発を招いている²⁹。とくに、中国の国内安全と外的脅威の境界や、国有企業と私営企業の境界が曖昧であることから、欧州や北米、アジア太平洋地域の国家は不安感を募らせている。欧州委員会や米国は、中国の海外での経済活動を抑制するため、投資審査の厳格化、資本規制、産業政策などの具体策を導入している。

鄧小平から胡錦濤まで、中国共産党の核心的な利益は、中国共産党の支配の正統性と安定した経済発展を維持することであった。このような政治信念は、習近平の在任中にその範囲と条件が徐々に変化している。習近平の国家安全保障概念は、安定を維持するという従来のものから、内外の安全保障上の脅威を先制的に削ぐという、より積極的なアプローチへと移行している。

日台関係に与える影響

ここ数十年、中国は軍事力、経済力ともに急速な成長を遂げてきた。中国が領海紛争において強硬な姿勢を取り続け、当事国に対して頻繁に経済制裁を発動しているため、近隣諸国の間では懸念が増大している。日本や台湾も中国の軍事的挑発と経済的威圧を受けている³⁰。台湾問題については、第20回党大会において習近平が以下のように主張した。

「台湾問題を解決して祖国の完全統一を実現することは、中国共産党の確固不動の歴史的任務である。……『平和的統一、一国二制度』の方針は兩岸の統一を実現する最善の方式である。……われわれは、最大の誠意をもって、最大の努力を尽くして平和的統一の未来を実現しようとしているが、決して武力行使の放棄を約束せず、あらゆる必要な措置をとるという選択肢を残す。その対象は外部勢力からの干渉とごく少数の『台湾独立』分裂勢力およびその分裂活動であり、決して広範な台湾同胞に向けたものではない。³¹⁾

習近平は、台湾を中国の核心的利益の重要な一部とみなしており、台湾を統一することによってのみ中華民族の偉大な復興が達成されると考えている。この文脈において、習近平が国家安全保障の理解を拡大し、兩岸の統一を約束したことは、日本および台湾の政府にとって大きな意味を持つ。

安全保障環境に対する中国の脅威認識の強まりは、台湾に対する軍事攻撃のリスクや、日本が地域の危機に巻き込まれる可能性を高める。2021年の日本の防衛白書は、「台湾をめぐる情勢の安定は、わが国の安全保障にとってはもとより、国際社会の安定にとっても重要であり、わが国としても一層緊張感を持って注視していく必要がある」と指摘した³²⁾。より具体的にいえば、中国が人民解放軍を率いて台湾を占領した場合、日本は尖閣諸島や沖縄の領土を守ることが難しくなる³³⁾。日本からすると、戦略的な位置にある台湾は緩衝地帯としての役割を果たしており、台湾があることで自衛隊は日本の国土や近海の安全保障に注力することが可能になっている。しかし、中国の軍事力が増強されるとともに習近平が強硬な発言を繰り返していることから、台湾も米国も日本政府のより積極的な貢献を必要とするだろう。

したがって、台湾有事に対応するため、日米同盟の目標と目的を再調整することが急務であり、軍備と兵站を整備することが日米台の三国間関係における優先事項となってきている。このような状況を考えると、中国の挑戦に対応するために日本と台湾が取べき方策がいくつか見えてくる。たとえば、中国の台湾侵攻に効果的に対応するため、日本の自衛隊は米国と情報、監視、偵察の能力を統合し、緊密に連携する必要がある³⁴⁾。また、米国は日台と軍事的なコミュニケーションを確立する必要がある。公式、非公式両方のルートを日常的に活用することで、政治指導者と軍関係者が紛争時に重要な情報を効果的に共有することができるようになる。

日本と台湾への政策提言

第20回党大会で党書記の任期が撤廃された。習近平は無期限の任期のなかで、安全保障、情報、外交それぞれの組織を完全に掌握すると予想される。「総体国家安全観」という概念の下、習近平は、軍事、経済、領土、生態系、サイバー、海外利益などを包含するものとして安全保障を定義している。

このような安全保障の拡大解釈は、習近平の不安感を反映しているものではあるが、今後の中国の外交政策に大きな影響を与えるだろう。本稿は、習近平の現体制への見方のうち、グローバル安全保障イニシアティブ、経済問題の安全保障問題化、日台関係という3つの側面を取り上げた。また、香港や新疆における中国共産党の強権的な対応は、中国における自由民主主義や人権に対する悲観的な見方につながっており、党中央のイメージはここ数年悪化の一途をたどっている。

そのなかで、活発な市民社会をもち、同じ自由民主主義体制である日本と台湾が国際社会に提供できるものは多い。さらに重要なことは、中国が台湾を占領あるいは攻撃した場合、日本の安全保障や地域秩序に深刻な打撃を与える可能性があるということである。日台双方の政治研究者や政策担当者は、軍事、経済、文化においてより具体的な意思疎通のチャンネルを構築する必要がある。■ (翻訳 内藤寛子)



天安門広場

※この記事の内容および意見は執筆者個人に属し、日本貿易振興機構あるいはアジア経済研究所の公式意

見を示すものではありません。

写真の出典

wu yi on [StockSnap](#) (CC0 1.0)

著者プロフィール

頼潤瑤（クリスティーナ・ライ） 中央研究院政治学研究所（台湾）研究員。ジョーンズ・ホプキンス大学グローバル・セキュリティ・スタディーズ学部講師。専門は、米中関係、中国外交政策、東アジア政治など。 *Politics, International Politics, Political Science* をはじめとした学術雑誌に論文を発表。

A Chairman of Insecurity: China's National Security Concept and Its Impacts on Foreign Policy

Christina Lai

February, 2023

President Xi's Prolonged Tenure After the Party Congress

The 20th Party Congress held by the Communist Party of China (CPC) marked one of the most important events for China, as Chinese President Xi Jinping offered a blueprint of China's diplomatic visions and political agenda over the next five years and beyond. When Deng Xiaoping, the former leader of the CPC, tried to standardize the transition of the political leadership within the Politburo Standing Committee in the 1980s, he aimed to prevent a strongman from dominating the domestic and foreign policy of China.¹ However, China has certainly entered a “new era” under President Xi, as this Party Congress removed term limits for Xi's tenure. In the meantime, there will also be no significant political constraints on Xi's leadership, as he begins a third term as the most assertive leader in China.

President Xi has been dubbed “chairman of everything,” as he is in charge of economic, diplomatic, military, and other major policies in China.² This policy analysis adapts the chairman title of Xi, and it examines the interactions between Beijing's conception of security and its foreign policy initiative.³ Xi is often depicted as the commander-in-chief that prioritizes people's lives and welfare. He offered a vision of the rejuvenation of the Chinese nation, while the Chinese government tightens

its grip on all aspects of life. Specifically, Xi's prolonged tenure and his redefinition of security will probably serve as the most crucial legacy of the CPC, while China faces a new set of risks and uncertainty in the years to come.

Based on the CPC's official documents, media coverage, and recent scholarly works on Chinese foreign policy, this report offers an in-depth analysis of how President Xi and the party leadership interpret China's security environment and the prospects of China's foreign policy in Asia and beyond. First, it highlights how the CPC's wording in the 20th Party Congress document reflects China's growing sense of insecurity. Second, it examines how the official document indicates an expansive scope and definition of security, as Beijing faces serious challenges at home and abroad. This policy report discusses the implications and consequences of China's foreign policy over the next few years. Finally, it addresses Beijing's policy stance toward Taiwan, and offers policy recommendations for both Japan and Taiwan.

A Sense of Insecurity Under Xi

When compared to the more positive statements following the 19th Party Congress, the CPC has revealed a mixed evaluation of China's relations with the world.⁴ For example, it points to "emerging risks and challenges" for China. Even though President Xi aims to build a great, modern, and socialist country, the party leadership possesses a rather negative assessment of China's external environment. The official language emphasizes "potential dangers" for China, and is cautious against the "violent storms and choppy waters" ahead.

The official report from the CPC Party Congress claims that government officials ought to safeguard the "leadership core" to address China's external threats. Moreover, there is a section dedicated to China's national security and how the CPC can improve its social security and public safety system.⁵ Steve Tsang, a China expert at SOAS, claimed that the unwavering power of Vladimir Putin and Xi Jinping might easily lead to disastrous outcomes, as they both suffer from the strongman syndrome.⁶ Namely, they enjoy the highest level of authority but still feel insecure, because these leaders know that any internal policy debates have been oppressed. An echo chamber has been formed immediately in Xi's inner circle, and the scope of policy options is going to be biased or, at best, limited.

More importantly, the repeated utterances of the term "security" reveal President Xi's underlying sense of insecurity. By warning that China may encounter both external and internal threats, the official narrative attempts to legitimate Xi's political leadership during this critical time. With President Xi removing the terms limits for the CPC's leadership, he can devote more efforts on executing the foreign policy visions and the rejuvenation of the Chinese nation.⁷ Specifically, Xi might appoint more of his loyalists to key positions relating to national security and foreign policy, so that

the Chinese bureaucracy could implement his agenda more effectively.⁸ In terms of local governance, President Xi has already appointed some of his political confidants to important regional positions, such as the party secretaries of major cities like Beijing, Shanghai, and Chongqing.

Even though President Xi possesses more power in executing his preferred policies domestically, focusing on security would likely create institutional vulnerability for the CPC.⁹ Namely, Xi has established a more personalistic model of government that undermines the power-sharing mechanisms in the decision-making process. Such a concentration of authority implies greater risks of legitimacy for President Xi if his policies fail to meet the Party's agenda and the expectations from the public.

Specifically, there are no mechanisms of checks-and-balances as President Xi begins his third term, and therefore the top leadership might rally for his support and eliminate dissident voices. The Covid-19 control policy already offers an example of how the lack of different views within the party leadership has led to severe consequences for basic human rights and economic development.¹⁰ The Chinese government could have imported Western-made vaccines rather than insisting on daily administered Covid-19 tests. Instead, the zero-Covid policy and strictly enforced lockdowns from 2020 to 2022 come at a significant cost to China's economic growth and individual freedom. Officials at the local level have often imposed city or county-wide lockdowns and surveillance systems to demonstrate their support for the government's directives. The bandwagon dynamics reflect an over-compliance on Xi's agenda, and these officials are unable to modify the public health policies effectively according to their local circumstances.¹¹ President Xi remains committed to the zero-Covid policy even after the 20th Party Congress, and his constant testing and quarantine policies have already led to protests among some angry citizens.¹²

In December 2022, the Chinese government dismantled the costly zero-Covid policy and relaxed most of the pandemic restrictions, such as mass testing, forced lockdowns, and centralized quarantine. As of now, major cities throughout China are experiencing a surge of cases after the abrupt shift of policy. However, Xi Jinping has continued to remain silent on the sudden change of pandemic measures, as Xi previously staked his legitimacy on the zero-Covid policy.¹³ He also wanted to distance himself from the severe consequences of the U-turn of Covid guideline, such as the increasing death tolls, a shortage of medical supply, and the overwhelming of the healthcare system. Such a drastic easing of restriction rendered the local government and the Chinese citizens unprepared, as there was no prior warning from the top health authority. Public frustration from the zero-Covid policy and the unprecedented wave of infections not only undermined Xi's political prestige, but also led to a serious blow to the credibility of the CPC.

Although the relaxation of Xi's zero-Covid policy has led to a certain amount of confusion, officials at the provincial level or higher might claim to actively support President Xi's national security

concept while securitizing their preferred policies locally to accept President Xi's unparalleled authority. In the long run, the Chinese government might encounter institutional difficulties in setting the priorities for tackling its top or most urgent security challenges. Moreover, Xi's indefinite stay in power increases political uncertainty in the future. It remains uncertain what the future leadership transition in CPC looks like, or how President Xi will appoint his preferred candidate.

A Comprehensive Understanding of Security

A keyword search of Xi Jinping's speech at the 20th Party Congress reveals that the term security was associated with different issue areas, ranging from the national security system, security in Hong Kong, energy security, food security, public security organs, biosecurity management, and overseas security of the Chinese people. The overemphasis on security leads to an empirical inquiry on how this concept has evolved and expanded under Xi.

This all-encompassing definition of security reflects the CPC's long-held assessment of its internal and external challenges. In Xi's first term, the Chinese government issued Document No. 9, which listed seven threats to the CPC, including civil society, a free press, and the so-called "universal values."¹⁴ In addition, back in 2014, President Xi already proposed an "overall national security concept," which included the economy, natural resources, technology, and nuclear development.¹⁵ In his understanding, security and development are two sides of the same coin, and national development is the goal of China's security.¹⁶ Therefore, Xi sees no distinction between internal and external security, and he is willing to take preventive action to address these challenges.

In securitizing the domestic issues, the CPC associates its regime legitimacy with the sets of internal challenges from Chinese society. Namely, Beijing elevates the policy issues to the level of China's national security, so more resources and policy measures are required to address these challenges.¹⁷ However, such a categorization raises the question of whether China during Xi's tenure has a hierarchical ranking of different security interests or not.¹⁸ It would be quite difficult for scholars in international relations and Chinese foreign policy analysts to assess which issue areas—for example, territorial integrity, social stability, or cybers sovereignty—would come first in Beijing's calculations.

Beijing's conception of security points to the synergy of its core interests, domestic stability, and regime security.¹⁹ Such a comprehensive view includes both a conventional understanding of national security and non-traditional security in international affairs, but this policy might come at a certain cost. The securitization of domestic issues further compromises other values, such as human rights, individual privacy, and personal freedom, for which the Chinese government has been criticized over the last few decades.²⁰

The New Security Law enacted on Hong Kong in June 2020, in which Beijing sought to exert greater social control after the anti-extradition bill protest, is a case in point. John Lee, the newly appointed Chief Executive, promised to restore stability following the chaos in Hong Kong, and he aimed at “eradicating violence, extremisms, and secessionism” in his tenure.²¹ Similarly, the abuses of human rights in Xinjiang continue to draw worldwide attention, as the CPC has established massive vocational training centers and executive extrajudicial detention for social activists.²² Civil society and human rights have been significantly undermined in Hong Kong and Xinjiang due to Xi’s focus on national security and political stability.

National Security and Chinese Foreign Security

Xi’s foreign policy presents a sharp departure from Deng’s low-profile approach summed up by the dictum of “hide your strengths, bide your time”. For example, President Xi started to promote “great power diplomacy,” seeking to increase China’s prestige and influence in international affairs. In 2018, Xi restructured the CPC’s Foreign Affairs Leading Group, and he established the Central Foreign Affairs Commission (CFAC). This organization signaled Xi’s greater attention on China’s diplomatic relations and its grand strategy, as CFAC is on par with several other commissions holding the highest rank in China’s bureaucratic system.²³ China’s foreign relations apparatus is expected to actively defend China’s security interests in a more assertive fashion under President Xi.

As President Xi enjoys the highest authority in the party now, it is even more important for the academic community and policymaking circle to understand Xi’s ideological beliefs and political agenda. Specifically, world views can be developed from political ideology or a country’s collective memory, and they can shape and constrain the foreign policy options adopted by the top authority.²⁴ Therefore, Xi Jinping’s ideas about the world can be examined through his public speeches, official statements, and policy initiatives.

From Beijing’s perspective, it has always sought to evaluate how external threats undermine the security of the CPC. Although Beijing considers the power of the United States to be in decline, the intensifying competition with the U.S. still creates significant security concerns for the party leadership.²⁵ Recently, the U.S., along with India, Japan, and Australia, established the Quadrilateral Security Dialogue (QUAD), a multilateral initiative which aims to deter China’s expansionist behavior. The United States also extends a security partnership to the UK and Australia (AUKUS) to provide a more robust military build-up against China’s naval forces in the Asia-Pacific region.

Beijing’s heightened perception of threats certainly shapes its foreign policy posture and regional diplomacy. For example, the Global Security Initiative (GSI) addresses the challenges of regional conflicts and the pandemic and provides a common, comprehensive, cooperative, and

sustainable concept of security for all countries.²⁶ Beijing's understanding of security from the GSI marks a significant shift in Chinese foreign policy, as President Xi applies the concept of regime security to China's grand strategy.²⁷ Specifically, the Chinese government has actively promoted this security initiative to the member states at the Shanghai Cooperation Organization and the Association of Southeast Asian Nations, as these countries shared China's principle of non-interference of domestic affairs.

China is certainly worried about the emerging security architecture in Asia that might contain its military presence and eventually undermine the legitimacy of the CPC's power. Even though it might take a few years for the Chinese government to develop a more concrete definition of "global, sustainable, or common security," the GSI signals President Xi's vision of reforming the regional security order and promoting a new form of cooperation.

In addition, since China joined the World Trade Organization in 2001, it has become a highly globalized country, situating itself within the greater economic network. Economic interdependence creates both risks and opportunities for both great powers and the medium-sized countries of the world.²⁸ Specifically, Beijing's domestic politics have significant influences on China's economic policy and global security as well. Therefore, Xi's effort to maintain regime security has fueled the CPC's ongoing securitization of economic issues in recent years. For example, a broad category of national security generated greater political authority for China's party-state apparatus in private firms, state-owned enterprises, and local financial institutions.

Beijing's stronger control over the private sector and economic sanctions against multinational corporations (MNCs) seem like a political response to the risks of China's economic interdependence with the outside world, and the Chinese government needs to guard against hostile foreign forces seeking to undermine the legitimacy of the CPC. However, such a policy posture has already created a strong backlash from some European countries and the United States.²⁹ Specifically, China's blurred boundaries between internal security and external threats, and between the state own enterprise and China's private firms generate increased insecurity for other states in Europe, North America, and the Asia Pacific region. The European Commission and the United States have adopted concrete measures, such as stricter vetting on investment reviews, capital controls, and industrial policies, to constrain China's economic activities overseas.

From Deng Xiaoping to Hu Jintao, the CPC's core interests centered on upholding the legitimacy of the Communist Party rule and maintaining stable economic development. Such political beliefs have experienced a gradual change of scope and conditions under Xi's tenure. His conceptualization of national security moves away from the traditional convention of maintaining stability to a more proactive approach to preemptively reduce security threats internally and externally.

Implications for Japan-Taiwan Relations

Over the last few decades, China has experienced rapid growth in its military and economic capabilities. Beijing's assertiveness in maritime disputes and the frequent use of economic sanctions against the claimant countries has increased worries among China's neighbors. Specifically, both Japan and Taiwan are subject to China's military provocation and economic coercion.³⁰ On the issue of Taiwan, Xi Jinping claimed at the 20th Party Congress:

“Resolving the Taiwan question and realizing China's complete reunification is, for the Party, a historic mission and an unshakable commitment... The policies of peaceful reunification and One Country, Two Systems are the best way to realize reunification across the Taiwan Strait... We will continue to strive for peaceful reunification with the greatest sincerity and the utmost effort, but we will never promise to renounce the use of force, and we reserve the option of taking all measures necessary. This is directed solely at interference by outside forces and the few separatists seeking “Taiwan independence” and their separatist activities...”³¹

President Xi considers Taiwan as an essential part of China's core interests, and the rejuvenation of the Chinese nation can only be achieved through unification with Taiwan. In this sense, Xi's emphasis on an expansive understanding of national security and his commitments to unification carry significant ramifications for the Japanese and Taiwanese governments.

China's heightened threat perceptions of the security environment might increase the risk of military attacks against Taiwan and the possibility of Japan's involvement in a regional crisis. In 2021, Japan's defense white paper explicitly stated that “the situation surrounding Taiwan is important for Japan's security and the stability of the international community...we pay close attention to Taiwan with a sense of crisis more than ever before.”³² More specifically, if Beijing were to occupy Taiwan with the People's Liberation Army, then Japan would find it more difficult to defend its territory, including the Senkaku Islands and Okinawa.³³ From Japan's perspective, Taiwan's strategic location certainly acts as a buffer zone for Japan, as the Japan Self-Defense Forces (JSDF) can devote more of their efforts to Japan's homeland security and near sea area. However, given China's growing military capabilities and Xi's assertive ambitions, both Taiwan and the United States will need more active contributions from the Japanese government.

Therefore, in response to the Taiwan contingency, it is an urgent task to recalibrate the goals and objectives of the U.S.-Japan alliance, and better preparation for the military posture and logistic supply are becoming priorities for the U.S.-Japan-Taiwan triangle. This policy analysis offers some measures for Japan and Taiwan to address China's challenge. For example, JSDF can work closely

with the United States to integrate intelligence, surveillance, and reconnaissance capabilities to effectively respond to a Chinese attack against Taiwan.³⁴

The U.S. can also establish military-to-military communications between Japan and Taiwan. Both formal and informal channels should be utilized on a regular basis, so that the political leaders and military personnel can effectively share crucial information with each other during a conflict scenario.

Policy Implications for Japan and Taiwan With presidential term limits being removed during the 20th Party Congress, Xi Jinping is now expected to gain full control over the security, intelligence, and foreign affairs apparatus throughout his indefinite tenure. Under the concept of comprehensive national security, Xi's definitions of security include military, economic, territorial, biological, cyber, and overseas interests.

This expansive understanding of security not only reflects President Xi's sense of insecurity, but will also have a significant impact on Chinese foreign policy in the years to come. This policy report highlights three aspects of Xi's views toward the CPC regime: Beijing's GSI, the securitization of economic issues, and its implications on Japan-Taiwan relations. In addition, the CPC's heavy-handed measures in Hong Kong and Xinjiang lead to a more pessimistic outlook for liberal democracy and human rights in China, and Beijing's image has continued to worsen over the last few years.

In this sense, both Japan and Taiwan have much to offer to the international community, as they have vibrant civil societies and liberal democratic systems. More importantly, a Chinese attack or occupation of Taiwan might seriously challenge Japan's security and the regional order as well. Political analysts and policymakers from both sides should develop more concrete channels of communication in military, economic, and cultural affairs. ■

** The views expressed in the document are those of the author(s) and neither the Institute of Developing Economies nor the Japan External Trade Organization bears responsibility for them.*

About the Author

[Christina Lai](#) is a junior research fellow in the Institute of Political Science at Academia Sinica, Taiwan. She is also an adjunct faculty in Global Security Studies at Johns Hopkins University. She is interested in U.S.-China Relations, Chinese Foreign Policy, East Asian politics, and Qualitative Research Methods. Her works have appeared in the *Politics*, *International Politics*, *Political Science*, *Journal of Contemporary China*, *Pacific Review*, *International Relations of the Asia-Pacific*, *Asian Survey*, and *Asian Security*.

注/Notes

¹ Fewsmith, Joseph. “Balances, Norms, and Institutions: Why Elite Politics in the CCP Have Not Institutionalized,” *The China Quarterly* 248(S1), 2021: 265-282.

² McDonald, Joe. “President Xi Jinping, China's 'chairman of everything',” *Associate Press News*, February 4, 2022.

³ 実際には、習近平は中国共産党の書記および常務委員も務めている。くわえて、中央軍事委員会主席でもある。習近平の公式の肩書および変遷については、Johnson, Christopher K. “2022, Xi Jinping’s Annus Horribilis: Or is it?” *Asia Society*, August 8, 2022 を確認されたい。

In fact, President Xi now serves as the general secretary and president of the Chinese Communist Party. He is also the chairman of the Central Military Commission. For more information on Xi’s official titles and political trajectory, see Johnson, Christopher K. “2022, Xi Jinping’s Annus Horribilis: Or is it?” *Asia Society*, August 8th, 2022.

⁴ Hsiao, Amanda and Ivy Kwek. “The Foreign Policy Implications of China’s 20th Party Congress,” *International Crisis Group*, October 21, 2022.

⁵ “[Hold High the Great Banner of Socialism with Chinese Characteristics and Strive in Unity to Build a Modern Socialist Country in All Respects](#),” Report to the 20th National Congress of the Communist Party of China, October 16, 2022.

⁶ Wang, Selina. “The greatest risk to China’s Xi Jinping? Himself,” *CNN*, October 21, 2022.

⁷ “What a third term for Xi Jinping could mean for China and the world,” *NPR*, October 19, 2022.

⁸ Tsoi, Grace and Sylvia Chang. “How Xi Jinping made himself unchallengeable,” *BBC*, October 16, 2022.

⁹ Wuthnow, Joel. “Securitisation and Governance in the Xi Jinping Era,” in *CPC Futures: The New Era of Socialism with Chinese Characteristics*, National University of Singapore Press, 2022

¹⁰ “Xi’s coronation portends a hard era for China and the world,” *The Washington Post*, October 15, 2022.

¹¹ Shirk, Susan. “Xi Jinping has fallen into the dictator trap,” *The New York Times*, October 14, 2022.

¹² “What the Chinese people are revealing about themselves,” *The New York Times*, December 3, 2022.

¹³ “What does China’s zero-Covid U-turn mean for Xi Jinping,” *CNN*, December 16, 2022.

¹⁴ 9号文件の英訳版全文は、“[Document 9: A ChinaFile Translation](#)”を参照。

For the full text of the Document No.9 in English, see <https://www.chinafile.com/document-9-chinafile-translation>

¹⁵ “Xi stresses importance of national security,” *Xinhua News*, April 15, 2014.

¹⁶ “[Remarks by H.E. Xi Jinping President of the People’s Republic of China at the Opening Ceremony of the Second World Internet Conference](#),” Ministry of Foreign Affairs of PRC, December 16, 2015.

¹⁷ 国際政治学者は、政治指導者による公式の言説の役割を強調する際に、とりわけ安全保障の概念について詳しく説明する。安全保障は、行為者、参照される対象、安全保障に関連する問題と結びつける動き、そして聴衆といういくつかの重要な要素を含む過程を指す。いくつかの代表的な研究として、以下の文献を参考にされたい。 Buzan, Barry, Ole Wæver, and Jaap de Wilde. *Security: A New Framework for Analysis*. Lynne Rienner Publishers, 1998. McDonald, Matt. "Securitization and the Construction of Security." *European Journal of International Relations* 14(4), 2008: 563-587. Song, Weiqing. "Securitization of the 'China Threat' Discourse: A Poststructuralist Account." *China Review* 15(1), 2015: 145-169.

Scholars of international politics elaborate on the concepts of securitization when they stress the role of speech acts developed by the political leaders in their official discourse. It refers to a process that includes some crucial elements: the actor, the reference object, the securitization move, and the audience. For some exemplary works, see Buzan, Barry, Ole Wæver, and Jaap de Wilde. *Security: A New Framework for Analysis*. Lynne Rienner Publishers, 1998. McDonald, Matt. "Securitization and the Construction of Security." *European Journal of International Relations* 14, no. 4 (2008): 563-587. Song, Weiqing. "Securitization of the "China Threat" Discourse: A Poststructuralist Account." *China Review* 15, no. 1 (2015): 145-169.

¹⁸ Erickson, Andrew. "Make China Great Again: Xi's Truly Grand Strategy," War on the Rocks, October 30, 2019.

¹⁹ Pu, Xiaoyu. "National Security and Chinese Foreign Policy," in *CPC Futures: The New Era of Socialism with Chinese Characteristics*, National University of Singapore Press, 2022.

²⁰ Buckley, Chris. "In Turbulent Times, Xi Builds a Security Fortress for China, and Himself," *The New York Times*, August 6, 2022.

²¹ "Decoding the 20th Party Congress: Hong Kong, Xinjiang, and Tibet," Asia Society, September, 2022.

²² Hüseyin Raşit Yılmaz, İlderya Avşar, Mehmet Yeğın, Rabigül Hacımuhammed "[The Human Rights Report on China Uyghur Autonomous Region](#)," May 2021.

²³ "Decoding the 20th Party Congress: Foreign Affairs," Asia Society, September, 2022.

²⁴ Foot, Rosemary, and Amy King. "China's world view in the Xi Jinping Era: Where do Japan, Russia and the USA fit?" *The British Journal of Politics and International Relations* 23(2), 2021: 210-227. Ho, Benjamin Tze Ern. *China's Political Worldview and Chinese Exceptionalism: International Order and Global Leadership*. Amsterdam University Press, 2021.

²⁵ Blanchette, Jude. "Xi's Gamble: The Race to Consolidate Power and Stave off Disaster," *Foreign Affairs*, August 2021.

²⁶ "Acting on the Global Security Initiative to Safeguard World Peace and Tranquility," Ministry of Foreign Affairs of PRC, April 24, 2022.

²⁷ Greitence, Sheena Chestnutt. "Xi Jinping's Quest for Order: Security at Home, Influence Abroad," *Foreign Affairs*, October 3, 2022.

²⁸ Pearson, Margaret M., Meg Rithmire, and Kellee S. Tsai. "China's Party-State Capitalism and International Backlash: From Interdependence to Insecurity," *International Security* 47(2), 2022: 135-176.

²⁹ Farrell, Henry and Abraham L. Newman. "Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion," *International Security* 44(1), 2019: 42-79.

³⁰ Lai, Christina. "Understanding Taiwan and Australia Strategies to Counter China's Sanctions," Political Science Association, March 5, 2021.

³¹ "XIII. Upholding and Improving the Policy of One Country, Two Systems and Promoting National Reunification," the [full text of the 20th Party Congress report](#).

³² 防衛省『令和3年版防衛白書』52 ページ。

"Defense of Japan 2021," Japanese Ministry of Defense.

³³ Lee, Jongsoo. "Taiwan Strait: What is at stake and how to prevent a conflict," *The Diplomat*, February 24, 2022.

³⁴ Sacks, David. "Enhancing U.S.-Japan Coordination for a Taiwan Conflict," Council on Foreign Relations, January 18, 2022.