

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 中共外交政策走向與選擇

The PRC's Foreign Policy Direction and Choice

doi:10.30390/ISC.200401_43(1).0005

問題與研究, 43(1), 2004

Issues & Studies, 43(1), 2004

作者/Author：于有慧(You-Huei Yu)

頁數/Page：105-124

出版日期/Publication Date：2004/01

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200401_43\(1\).0005](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200401_43(1).0005)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



中共外交政策走向與選擇

于 有 慧

(國立政治大學國際關係研究中心
第四研究所助理研究員)

摘 要

中共每隔六年舉行一次的全國代表大會，一向是其揭櫫重大政策的場合；中共國家主席在會中所提的政治報告即觀察中共政情的重要參考來源。比較中共十六大與十五大政治報告中有關對外關係部分的內容可發現，中共外交政策的延續性大於變動性。在影響中共外交政策制定的國內與國際兩大制約因素中，國內因素的優先順序高於國際因素，惟國內因素涉及國家發展大戰略，變動性不大，因此促使當前中共外交政策微調，主要來自於國際因素的變動。

加入世貿組織後的衝擊與九一一事件後國際戰略情勢的轉變是近期影響中共外交政策走向的兩大變數。基於發展的需求，中共積極融入國際社會，在對美關係上，明顯地弱化反霸，而是較過去更加「韜光養晦」。雖然在中共的外部環境中，仍存在對中共不利的因素，主要包括美國在九一一事件後對中共造成的「新圍堵」、兩國在國際戰略議題的立場與利益不一致及美國對中共的戰略敵意並未消除，但中共在對美外交戰略選擇上，卻逐步修正過去採行的制衡策略（即以拉攏俄羅斯共同反霸），代之而起的是更強調與美國維持友好穩定的關係，積極融入國際經濟與安全建制的「搭車」與「超越」策略，透過參與多邊機制運作，力倡新安全觀，對美國實行軟性制衡。

關鍵詞：中共十六大、中共外交政策、中美關係、反霸、新安全觀

* * *

壹、前 言

中共外交政策制定深受國際環境與內部條件所相互制約，^①單從國際戰略角度觀

註① Quanshen Zhao, *Interpreting Chinese Foreign Policy: the Micro-Macro Linkage Approach* (NY: Oxford University Press, 1996); Samuel Kim, "New Directions and Old Puzzles in Chinese Foreign Policy," in Samuel Kim, ed., *China and the World: New Directions in Chinese Foreign Relations* (Boulder Colo.: Westview Press, 1989), pp. 21~23; Byong-Moo Hwang, "Linkage Politics in Chinese Foreign Policy-Making," *East Asian Affairs*, Vol. II, No. 1(Spring/Autumn 1982), p. 1; James Rosenau, "Mixing Micro-Macro: The Aggregation of Parts and the Disaggregation of Wholes," in James Rosenau, *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1990), pp. 141~177; James Rosenau, *Linkage Politics: Essays of the Convergence of National & International System* (N.Y.: Free Press, 1969), pp. 211~215.

察，並不足以明瞭當前中共外交動向的全貌，內部因素在中共外交政策的定調上，影響力較對外部環境的評估要大。自一九八〇年代以來，中共國家發展大戰略基本上延續鄧小平以來所力倡的改革開放主軸，強調富國強兵，發展優於一切。在中國大陸國內，經濟發展促成綜合國力提升，國民生活水準提高，惟受到全球化潮流的衝擊，內部社會潛在不穩定力量正蘊釀上升。如何在確保社會不動亂的情況下，持續經濟發展，促成國力不斷提升，是當前中共當局所面臨的最主要挑戰。在此前提下，外交的作用是作為達成上述目標的一項工具，外交政策是在配合發展的最高原則，加上對當前國際環境的評估而形成的。從江澤民在二〇〇二年十一月初中共十六大所提出的政治報告中，可看出當前中共政策的主軸，基本上並未脫離上述的模式發展。

中共國家主席在中共全國代表大會中所提的政治報告，一向是觀察中共政情的重要參考依據，中共十六大會議最主要的發展有二：一是中共高層人事調整，第四代領導人胡錦濤接班，惟一般咸認江澤民的影響力並未隨即消退；其次則是江澤民在政治報告中揭櫫中共當前最重要的政策方針。其中「國際形勢與對外工作」部分可作為觀察中共外交政策走向的重點。比較中共十五大與十六大兩份政策文件內容可發現，中共外交政策基本上延續性大於變動性；惟十六大報告的內容仍與十五大報告有些微差異，可看出中共未來在外交上側重點的調整。

影響中共十六大後外交政策的微幅調整，與當前國際形勢轉變有關，九一一事件與加入世貿組織是兩項主要變數，尤其前者對中共外交布局的影響最為顯著。九一一事件後，國際情勢發展對中共而言是憂喜參半，美國主動改善與中國的關係是正面發展，但美國近期的外交布局對中共構成「新圍堵」，卻是對中共不利的發展。對美關係是中共外交決策時的主軸，在面對國際情勢的新變化，權衡利害得失，並參酌過去對美策略的成效，中共一向以反霸為主的制衡策略，正逐漸轉型。本文旨在比較中共十五大與十六大兩份政治報告文件在內容上的差異，作為觀察中共外交動向的依據，探討影響中共外交政策形成的主要變數，並評估中共外交政策未來可能的發展方向。文章將分為四個部分：首先將中共十六大與十五大兩份報告內容作文字比對，分析兩者間的主要異同；其次，分析影響中共外交政策調整的國內與國際變數；第三部分著重探討當前中共外部環境中潛藏的不利因素；在第四部分將分析當前中共的戰略選擇，並評估中共外交未來的可能走向。最後是結論。

貳、中共外交政策之持續與轉變： 十六大與十五大政治報告內容之比較

江澤民十六大政治報告^②中有關「國際形勢與對外工作」部分的內容鋪陳，大致可分為四個部分：（一）評估當前的國際形勢；（二）界定主要的威脅來源；（三）

註② 江澤民，「全面建設小康社會，開創中國特色社會主義事業新局面」（中國共產黨第十六次全國代表大會開幕報告），人民日報，2002年11月9日，版2、3。

因應當前國際形勢，確立中共外交政策主軸；（四）擬定未來交往對象的優先順序。十六大的報告內容，無論在內容鋪陳或順序上皆與十五大報告十分類似，但字裏行間的些微差距，仍足以顯現中共在外交政策方向上的調整。

一、對當前國際情勢的評估

在國際形勢的評估上有兩個最主要的差異：一是首次將經濟全球化與多極化並列，認定為構成當前國際局勢穩定的最主要因素；在對戰爭與和平的評估上，中共十五大報告中的用語是：「避免」新的世界大戰是可能的，但十六大報告中則直陳新的世界大戰在短期內「打不起來」；大戰可能性不高，維持穩定的國際環境與週邊環境是可能的，但十六大的報告中更特別突出，爭取「較長」時期的和平國際環境和良好週邊環境是可以實現的，顯示中共目前對國際環境的穩定較五年前更具信心。

二、對當前主要威脅的評估

兩份文件中皆指出，儘管國際局勢整體上是朝和平方向發展，但構成局部動盪的因素依舊存在，對於以美國為主、造成國際政治、經濟秩序不公平不合理的霸權主義部分，中共十五大報告中很明顯地指出「要反對霸權主義」，但十六大報告中卻是突出當前國際恐怖主義的危害，並未明顯強調反霸，說法改為「霸權主義和強權有新的表現」。

三、外交政策主軸

因應當前國際形勢，中共外交政策主軸仍延續過去獨立自主的和平外交政策，惟更加強調「和平」的意涵。十六大與十五大最主要的不同點在於，過去幾年間，江澤民多次提及的「新安全觀」概念，首次在十六大文件中出現，並且把當年鄧小平的「中國永遠不稱霸，永遠不搞擴張」說法列入，突顯中共外交當前最主要的任務仍在維持穩定、有利於發展的國際環境，較以往更加強調以和平的手段換取和平的國際環境，反對任何可能破壞和平穩定的武力威脅。

四、交往的優先順序

過去中共一向強調團結第三世界力量，與西方強權或霸權主義對抗，隨著中共改革開放的實施日見成效，意識形態對於中共外交決策的重要性日益式微，發展的考量優於一切，為求發展，中共體認到與強權固然存在矛盾，但與強權交往，尤其是與美國關係的發展，攸關發展至鉅，必須重新予以評估。在中共十五大報告中，首次將與發達國家的交往列入中共未來外交四大重點工作項目之一，十六大報告中更一反前例將大國外交列為中共外交交往對象之首，優於睦鄰外交及與第三世界的交往。

綜言之，中共十六大政治報告透露出最主要的訊息是：加快現代化是中共在本世紀前二十年的「大局」，未來的外交走向也將從此一大局出發，為確保發展目標的實

現創造條件，營造有利的國際環境。「三個代表」的定位顯示，「富國強兵」乃中共當前國家發展的最優先要務，中共必須摒棄意識形態束縛，繼續貫徹鄧小平以來所推行的改革開放政策。配合發展目標，中共必須正視全球化浪潮的衝擊，積極融入國際建制的規範，追求穩定的國際與週邊環境，仍是中共外交作為提供有利於發展的外部環境的重要方向。從十五大以來即為中共外交政策主要項目的大國外交與睦鄰外交，在十六大中均仍被列為重點，大國外交的順位甚至提至睦鄰外交之前，此與九一一事件後國際情勢的演變有關。（參見表一）在下節中將繼續就當前影響中共外交政策微調的主要變數，作更深入的探討。

表一 中共十五大與十六大政治報告中有關外交政策方向之比較

	十五大	十六大	主要差異
對當前國際形勢的評估	和平與發展；多極化；「避免」新的世界大戰是可能的；維持穩定的國際環境與週邊環境是可能的	和平與發展；多極化與經濟全球化是世界和平的穩定因素；世界大戰在短期內「打不起來」；爭取「較長」時期的和平國際環和良好週邊環境是可以實現的	對多極化的期許高於事實的認定，加入全球化的時代潮流；十六大報告中對當前國際情勢的評估，在文字上更加樂觀
主要威脅來源	霸權主義與局部動盪因素	恐怖主義危害升高；霸權主義和強權有新的表現	十六大報告中不強調反霸，而是加入反恐
外交政策主軸	獨立自主外交	和平的獨立自主外交	十六大更加強調「和平」，首次將「新安全觀」列入政治報告文件中，重申「中國永遠不稱霸，永遠不搞擴張」
外交對象優先順序	1.睦鄰外交 2.大國外交 3.第三世界 4.國際多邊組織	1.大國外交 2.睦鄰外交 3.第三世界 4.國際多邊組織	十五大中首次列入大國外交，但在十六大中被列為首位

資料來源：作者依據中共十五大及十六大政治報告整理。

叁、影響中共外交政策調整的變數

影響中共外交決策主要包括國內與國際兩大因素，國家利益則是決定兩者孰輕孰重的主要關鍵。根據中共「二〇〇二年中國的國防」白皮書所揭示，中共的國家利益包括：維護國家主權、統一、領土完整和安全；堅持以經濟建設為中心，不斷提高綜合國力；堅持和完善社會主義制度；保持和促進社會的安定團結；爭取一個長期和平

的國際環境和良好的週邊環境。^③即安全、發展與穩定是中共當前最主要的國家利益，三者間相互關聯，穩定是最基本的要求，它包括國內政局、社會的穩定，亦包含外在環境的穩定；內部或外部環境不穩定，皆將影響中共的發展與安全。發展則是促進內部穩定與提升國家安全的基礎。可以說，在當前中共外交決策中，國內因素（以發展促進穩定安全）是主軸，國際因素（對國際環境的評估）則是配合中共的發展大戰略，作政策調整的依據。

一、影響中共外交政策的國內因素

中共自從鄧小平提出以發展為主軸，建立有中國特色的計劃經濟體制以來，國力大幅提升，惟隨著經濟發展，中共內部面臨的卻是更為嚴峻的挑戰，加入世貿組織與國際全面接軌，對國內產業可能形成衝擊，在中共內部尚存在國企改革、金融改革、貧富差距、工人失業、政府官員貪污腐化等諸多問題，任何一個環節處置失當，皆可能造成社會動亂，對中共政權的合法性形成挑戰，可說中共在繁榮的表象之外，實際上是潛藏著巨大危機。^④因此當前中共當局最主要的挑戰並非來自外部，而是應如何妥善處理內部隨時可能引爆的內政經濟議題，第一要務是用發展的方法解決前進中的問題。^⑤

從中共十六大政治報告的內容安排，可看出中共最關注的議題順序：從黨章方向、政治、經濟、社會、軍事等議題一路排下，「國際形勢與對外工作」部分列在第九部分，幾乎是最後一項。此外，在此次高層人事變動上，新出爐的政治局常委幾乎皆出自技術官僚，外交系統中鮮有人出線，顯示中共當前最重視的仍為國內議題，穩定、發展的重要性優於對外關係。亦即，當前中共國家戰略主軸係延續鄧小平以來重內政輕外交的傳統，在「內政優先、發展至上」的前提下，對外關係的作用即在配合發展的需求，創造穩定的國際環境，以避免製造更多麻煩。此一基調，在鄧小平時代已確立，中共政權的合法性即因採行開放政策、經濟發展而得以延續，但伴隨發展所衍生出來的各項經濟與社會問題，卻逐漸成為中共政權合法性基礎的潛在威脅；因此，在江澤民時代乃至當前的後江澤民時代，持續發展、力求穩定的政策主軸不僅必須繼續，且必須較以往都更加重視，並且妥為維持。

綜言之，對中共而言，內政與外交是不可分的，對外政策是隸屬於國內因素，是內政的延伸，因此在中共外交決策的兩大因素中，國內因素的影響性是較國際因素大，^⑥但國內因素涉及的是國家整體的發展戰略，它的持續性一般是大於變化性，即如前述，面對經濟發展所帶來的可能潛在威脅，中共當前追求穩定、安全與發展的戰略迫切性更甚以往，失去發展，國內穩定與安全即可能立即蒙上陰影，亦即穩

註③ 「『二〇〇二年中國的國防』白皮書」，中國國務院，2002年12月9日。

註④ 章家敦著，侯思嘉、閻紀宇譯，*中國即將崩潰 (The Coming Collapse of China)*（臺北市：雅言文化出版社，民國91年）。

註⑤ 「第一要務是用發展的方法解決前進中的問題」，人民日報，2002年11月10日，版5。

註⑥ 龐中英，「半個世紀的中國外交：變化與走向」，*國際經濟評論*，第3期（1998年），頁33～35。

定是當前中共國家利益之首，支持此一利益最主要的力量則是持續發展；外交戰略的基本目標亦在滿足「持續發展」需求，為順利實現中國的社會主義現代化服務，為經濟建設和現代化建設創造有利的國際環境。^⑦在國內因素基本上變動性不大的情況下，當前影響中共外交政策調整的變數主要是國際因素，對國際環境的評估是中共外交政策制定時最主要的外在制約因素：中共必須對當前國際情勢慎加評估，決定在國際戰略格局中應扮演何種角色，判斷國際環境中存在哪些對中國有利與不利的因素，以作為制定外交戰略之依據。

二、影響中共外交政策的國際因素

在國內因素相對持續未變的情況下，影響近期中共外交政策調整主要源自國際因素的變化。近期中共外部環境的轉變，主要有兩方面：一是經濟全球化浪潮與入世的衝擊；其次是九一一事件後，國際情勢的轉變。

（一）經濟全球化與加入世貿組織

經濟全球化並非新的名詞，但在十六大政治報告中，中共卻首次將經濟全球化因素列入，與多極化並列，視作國際和平穩定力量的兩大來源，它突顯的意義有二：一是全球化代表的是一個新的時代，在全球化時代，各國互賴關係加深，經濟安全的重要性上升。全球化浪潮是無法抵擋的，它也像是一把雙面刃，對中共的發展有利有弊。其次，由於經濟全球化浪潮無法抵擋，中共必須與國際全面接軌，積極參與國際多邊建制。

積極參與國際組織活動是中共正面迎接全球化的具體行動，加入世貿組織更為指標，入世對中共內部可能形成的衝擊，目前仍無法全面評估，亦並非本文探討的重點。本文關切的是入世，或更廣義的中共參與國際多邊建制在中共外交層面的意涵。參與國際多邊組織代表中共已走出過去對多邊組織的疑慮，在全球化的時代，「走出去」、全面融入國際社會，是國家提升發展的重要方式，中共具有特殊的文化傳統與經濟條件，融入國際社會對中共經濟持續發展有利，亦有極高風險，在權衡利害得失後，中共的做法是力求趨利避害，「選擇性進入」。^⑧

質言之，積極接納經濟全球化、加入世貿組織是當前中共實現國家經濟安全的戰略選擇。^⑨中共評估，與其逃避，不如正面迎接，多邊外交對於中共的國際地位與安全皆有利，在多邊機制中逐步參與建立對中共更為有利的國際經濟全球化，不僅影響中國的經濟發展，亦改變中共對傳統國家利益與安全的觀點：在國家利益方面，經濟

註⑦ 張驥，*跨世紀中國的國際環境與對外戰略*（北京：中共中央黨校出版社，1998年），頁227～239；李寶俊，「黨的十一屆三中全會以來中國外交的特點」，*教學與研究*，第11期（1998年），頁18～23。

註⑧ 王逸舟，「國際關係領域的若干研究動態及問題」，*學術界*（雙月刊），總86期（2001年1月），頁251～257。

註⑨ 張漢林、劉光溪，*經濟全球化、世貿組織與中國*（北京：北京大學出版社，1999年），頁221～225。

安全的重要性上升；在安全意涵上，全球化時代，國家間互賴關係深化，國家安全的內容擴大，舉凡經濟、社會、生態、資源等各方面，因為互動可能相互影響國際間福祉的問題，皆屬於安全問題。為確保相互的國家利益，以軍事武力解決衝突的誘因降低，^⑩以非武力方式解決衝突遂成爲可行、並且是互利的選擇。

迎接全球化浪潮，中共改革開放的步伐向外更跨大一步，以國際多邊組織作爲發揮舞台，力倡「新安全觀」概念。^⑪新安全觀是中共作爲順應經濟全球化潮流下的策略工具，它具有兩方面的意義：一是以和平換取和平（安全）；二是以和平換取發展，較過去更強調策略性意涵，^⑫突顯中共的和平形象，在國際上，不主動樹敵，不製造麻煩，不強出頭，力求降低他國對中共崛起的戒心。在中共十六大報告中，可具體觀察到中共以新安全觀作爲對經濟全球化時代背景的回應，更再次重申「中國永遠不稱霸，永遠不搞擴張」，突顯中共融入國際多邊組織，除了爲發展創造更大的空間之外，亦有意在國際間展現「和平」的大國形象，營造更加穩定、有利於發展的國際與週邊環境。

（二）九一一事件對中共外部環境的影響

國際戰略格局變化是影響中共制定外交政策時的重要因素，與美國關係尤其是「重中之重」。美國是構成中共「安全兩難」的主要國家，美國亦爲中共經濟發展中出口市場與資金的主要供應者。^⑬回顧美中關係發展史，兩國利益時有重疊，時有衝突，關係起伏不定，^⑭而影響雙邊關係發展最主要動力是美國對中共的態度（政策），即美國若對中共友好，美中關係即呈好轉；反之，當美國以「中國威脅論」爲戰略核心，對中共採取防堵，美中關係即磨擦不斷。九一一事件後，對中共而言，國際情勢最大

註⑩ Gareth Evans, *Cooperating for Peace: The Global Agenda for the 1990s and Beyond* (St Leonards: Allen and Unwin, 1993), p. 3; 王逸舟主編，*全球化時代的國際安全*（上海：上海人民出版社，1999年），頁18~29。

註⑪ Randall Forsberg, "Creating a Cooperative Security System," in *After the Cold War: A Debate on Cooperative Security* (Cambridge, Mass.: Institute for Defense and Disarmament Studies, 1992).

註⑫ 「在聯合國千禧年首腦會議上的講話」，*人民日報*，2000年9月7日，版1；李少軍，「國際安全：從基本概念到多種形態」，王逸舟主編，*全球化時代的國際安全*，頁35~36；趙英，*新的國家安全觀*（昆明：河南人民出版社，1992年）；「全球化條件下的國際安全」，*軍事文摘*，<<http://web.foshan.gov.cn/hawk/Digest/d4.htm>>; Mel Gurtov and Byong-Moo Hwang, *China's Security: The New Roles of the Military* (Boulder Colo.: Lynne Rienner Publishers, Inc., 1998), p. 7; 王逸舟，「樹立世紀之交的國家安全觀」，*瞭望*（第37期），1999年9月13日。

註⑬ Gurtov and Hwang, *China's Security: The New Roles of the Military*, p. 7.

註⑭ 田露，「新世紀初影響中美關係的要素分析」，*暨南學報*，第23卷第1期（2001年1月），頁38~43。

註⑮ David Lampton, *Same Bed Different Dreams: Managing U.S.-China Relations 1989-2000* (Berkeley, Calif.: University of California Press, 2001); 賈慶國，「重新認識中美關係」，*美國研究*，第1期（1995年），頁29~48。

的變化在於美中關係轉變。^{①⑥}兩國暫時擱置歧異，在部分國際議題上，展開合作。

小布希上台之初，將中共視為最可能挑戰美國利益的潛在敵人，^{①⑦}軍機相撞事件及布希對台灣公開支持等一連串事件紛擾，兩國關係跌入谷底。九一一事件爆發，美國全球戰略布局改變，對中共的態度轉向，兩國關係逐漸升溫，從兩國高層互訪、經貿與軍事交流增加可見一斑。布希總統在一年內訪問中國大陸兩次，歷來罕見。二〇〇二年十月底，中共國家主席江澤民回訪美國，受到美國高規格接待，布希在高峰會中甚至公開指陳中共在反恐上是美國的盟友。^{①⑧}美國為反恐在外交上積極部署，對中共的態度亦日趨緩和，支持中共主辦二〇〇八年奧運及加入世界貿易組織、將東突列入恐怖組織名單。^{①⑨}在台灣問題上，布希總統亦在布江會中首次表態不支持台獨。布江會後，兩國自二〇〇一年四月後即已停擺的軍事交流旋即恢復，^{②⑩}美國府會高層亦頻頻到中國大陸訪問，顯示中美兩國關係確實逐漸升溫。

九一一事件後，美中關係出現變化，主要是因為美國戰略優先順序調整，主動拉攏中共加入全球反恐聯盟。面對美國釋出的善意，中共的反應是抓住機會，正面回應，力求改善與美國的關係：^{②⑪}九一一事件爆發，中共在第一時間點上主動參與美國的反恐戰爭，鼓勵巴基斯坦表態支持美國，協助美國順利完成「外交部署」。二〇〇二年五月，南亞衝突升高，中共積極參與協調，使印巴領土糾紛暫時止穩。八月間，中共主動提出限制飛彈技術輸出，是對美國極大的示好動作。^{②⑫}在十月間的布江高峰會中，在美國主導下，對於美國最關切的北韓問題與防止武器（與科技）擴散上，中共與美國站在同一陣線。在美國最關切的攻打伊拉克問題上，中共雖並未公開支持，但亦未積極阻撓，而是採取被動立場，主張透過聯合國機制解決爭端。

註①⑥ David Shambaugh, "Sino-American Relations since September 11: Can the New Stability Last?" *Current History*, Vol. 101, No. 656 (September 2002), pp. 243~249; Michael Swaine and Minxin Pei, "Rebalancing United States-China Relations," *Policy Brief* (Carnegie Endowment for International Peace, February 2002), pp. 1~7.

註①⑦ Thomas J. Christensen, "Posing Problems without Catching Up: China's Rise and Challenges for U.S. Security Policy," *International Security*, Vol. 25, No. 4(Spring 2001), pp. 5~40; David Shambaugh, "Sino-American Strategic Relations: From Partners to Competitors," *Survival*, Vol. 42, No. 1 (Spring 2000), pp. 97~115; Zalmay Khalilzad, David Orletsky, Jonathan Pollak, Kevin Pollpeter, Angel Rabasa, David Shlapak, Abram Shulsky, Ashley Tellis, "The United States and Asia: Toward a New U.S. Strategy and Force Posture," *Rand Co. Report* (MR-1315-AF), 2001; Kurt M. Campbell, "The Cusp of Strategic Change in Asia," *Orbis*, Vol. 45, No. 3 (Summer 2001), pp. 371~385; John Gershman, "We Have Seen the Enemy, and It Is China," *Foreign Policy In Focus*, <http://www.foreignpolicy-infocus.org/commentary/1105chinaenemy_body.html>.

註①⑧ "Bush Deems China 'An Ally'," *CNN.com*, Oct. 27, 2002.

註①⑨ James Dao, "Closer Ties with China May Help U.S. on Iraq," *New York Times*, Oct. 4, 2002, <<http://www.taiwansecurity.org/NYT/2002/NYT-100402.htm>>.

註②⑩ "U.S., China have a December thaw," *The Washington Times*, January 3, 2003. <<http://www.washtimes.com/world/20030103-6357080.htm>>.

註②⑪ John Pomfret, "China Sees Interests Tied to U.S.: Change Made Clear In Wake of Sept. 11," *Washington Post*, Feb. 2, 2002.<<http://taiwansecurity.org/WP/2002/WP-020202.htm>>

註②⑫ Dao, *op. cit.*

三、小 結

從中共十六大政治報告可觀察出當前中共外交政策制定，仍以國內因素為最主要考量，外交政策的持續性大於變動性。在江澤民主政時代，中共國力大幅提升，改革開放的基本路線在可預見的未來不僅不致改變，反而將是藉由「三個代表」定調，更加深化。外交在中共國家政策中仍被界定為輔助性政策工具，經濟發展的利益優於一切。質言之，影響中共外交政策的內部因素，即力求維持內部與外部環境穩定，以儘快達成基本富裕與基本安全兩大目標^②的基調，短期內不致出現太大改變。

質言之，國際因素乃短期內影響中共外交決策的主要變數，中共十六大政治報告顯示，中共對於當前外部因素評估出現變化，外交戰略佈局亦因此微調。九一一事件後，美國主動調整對中共的態度，使得兩國關係出現改善契機，加上中共加入世貿組織，全面與國際接軌，中共對於當前的國際形勢的評估因此較過去更具信心。然而在中共的國際環境中，隨著美國反恐佈局的演變，正出現微妙變化，潛藏對中共未來可能不利的因素。中共近期國際環境的不利轉變，將是下節觀察的重點。

肆、當前中共外部環境中潛在的不利因素

當前，在影響中共外交政策的兩項主要國際變數中，事實上皆存在對中共有利與不利的部分，惟從中共十六大政治報告內容觀察，中共對於當前國際環境的評估，仍一如以往傾向樂觀，指陳爭取「較長」時期的和平國際環境和週邊環境是可以實現的；亦即係以兩項變數中的有利面，作為中共對國際情勢評估的官方說法。惟實際上無論是入世的衝擊或是九一一事件後國際情勢演變，其中皆潛藏對中共未來外交處境不利的一面，未來勢必將逐漸發酵，而對中共外交動向產生影響。在入世的衝擊方面，在很大程度上是屬於國內產業面的，此並非本文欲探究的部分。近期國際情勢發展對中共最不利之處，主要仍在於九一一事件後美中關係可能出現新裂縫上，此與美國的反恐外交佈局、近期美國反恐作業的重心調整及美中戰略矛盾有關。

一、九一一事件後美國外交佈局對中共的影響

九一一事件對中共在外交戰略上最主要的意涵是美中關係出現轉變，美中關係的變化又與美國戰略優先順序調整相關。九一一事件的爆發，對中共有利的一面是，美國的中國政策出現轉圜，美國主動調整對中國的關係，暫時不將中共視為主要（威脅）目標，代表中共在安全戰略環境上最大的隱患暫時平歇。然而，九一一事件並沒有削弱美國的全球地位，反而是更加強化。^④尤有甚者，美國反恐外交佈局，對中共形成

註② 時殷弘、宋德星，「21世紀前期中國國際態度、外交哲學和根本戰略思考」，*戰略與管理*，第1期（2001年），頁10-11；Michael Swaine, Ashley Tellis, "Interpreting China's Grand Strategy: Past, Present, and Future," *Rand Co. Report*, MR-1121-AF (2000).

註④ 唐世平，「2010-2015年的中國周邊安全環境-決定性因素和趨勢展望」，*戰略與管理*，第5期（2002年），頁35~36。

更加不利的「新圍堵」態勢：⑤美國在東亞的原有（日、澳）盟邦結構更形鞏固，與東南亞關係亦因反恐更進一步提升；在南亞，美國加強與印度的關係，亦與巴基斯坦因反恐改善關係；⑥在中亞，美國在攻打阿富汗後即在當地駐軍，至今仍未見撤軍跡象；與俄羅斯關係亦因反恐大幅改善。質言之，中共在東邊原有的安全挑戰不僅未能突破，自一九九〇年代中期以來逐步建立的反霸安全缺口—「上海合作組織」準軍事聯盟，及與俄羅斯所建立的制衡美國準聯盟關係，皆因反恐而出現鬆動，國際形勢演變成對中共新的「V」形圍堵。

二、美國後續反恐行動與中共的反應

隨著國際反恐情勢演變，美中關係逐漸出現微妙變化。二〇〇一年，九一一事件爆發後，中共在第一時間點即表態支持美國反恐，然而兩年多來，隨著反恐情勢發展，美國在攻打阿富汗、完成初步的反制作業後，反恐重心由直接打擊恐怖組織基地，轉向阻斷恐怖主義勢力擴大及大規模殺傷武器擴散上，將焦點轉向攻打伊拉克與北韓問題，然而國際間對於美國處理攻打伊拉克及北韓核子擴散兩問題上，與美國的立場漸生齟齬，中共袖手旁觀的態度，亦不如美國期望。⑦

中共的反應，反映出兩國利益的不一致。可以說，美國拉攏中共，是基於戰略考量，而中共對美國的考量則是策略上的。⑧美國一邊從事反恐，一邊仍不忘營造未來有利於美國的勢力範圍。近期美國繼續向其他「流氓國家」開釗，頗有立威的意圖，有意藉此戰役，立下先發制人的攻擊先例，並向世界各國宣示，挑戰美國霸權，美國必將嚴予痛擊。另一方面，美國攻打伊拉克將更加有效控制波斯灣戰略地盤，對中共的能源安全影響至鉅。

恐怖主義固然亦為中共的威脅之一，但當前中共最關切的乃在如何維持內部穩定。可以說，反恐對美國而言是迫切問題，對中共而言卻屬次要。中共與美國合作反恐，除欲藉此打擊本國分離主義勢力之外，最主要目標仍在爭取改善與美國的關係。然而美國一方面要求中共在反恐戰爭上合作，惟對中共的施壓或安全威脅卻並未紓解，在中共在意的統一問題上，美國並未改變原有立場。對中共而言，與恐怖主義威脅相比，台灣問題無寧是較重要的，反恐係次要問題。當前的情勢是，美國要求中共共同尋求解決其次要問題，但相對地，北京最主要的問題，美國卻未相對回應，⑨在地緣政治

註⑤ 「名為反恐 實為外交突破戰：突破美國圍堵觸角伸向中亞」，聯合報，2002年10月12日，版13。

註⑥ Zhang Guihong, "U.S. Security Policy Toward South Asia After September 11th and Its Implications for China: A Chinese Perspective," *The Henry L. Stimson Center Report*, January 2003.

註⑦ "Beijing Is Cool to Powell's Pleas—Secretary Sought More Support for U.S. on N. Korea, Iraq," *Washington Post*, Feb. 25, 2003, p. A19; "China's Reluctance On N. Korea Irks U.S.," *Washington Post*, Feb. 4, 2003, p. A20.

註⑧ Kenneth Lieberthal, "Has China Become an Ally?" *The New York Times*, October 25, 2002, Editorial, <<http://www.taiwansecurity.org/NYT/2002/NYT-102502.htm>>; 鄭永年，「中國高層戰略眼光有多遠？」，信報財經新聞，2002年3月5日，版P17。

註⑨ David Lampton and Richard Daniel Ewing, *U.S.-China Relations in a Post-September 11th World*, (The Nixon Center, September 2002), p.58.

上與經濟安全上，構成對中共更大的威脅。

三、美中固有戰略矛盾未變

美國對中共的戰略本質與美中之間原本即存在的問題，皆並未因共同反恐而消失。^⑩九一一事件使美國的戰略優先順序調整，惟美國固有的現實主義戰略思維卻未因此改變，反而是益形增強。二〇〇二年九月二十日美國總統提交國會的「美國國家安全戰略」（The National Security Strategy of the United States of America）報告^⑪可見，九一一事件使美國將保衛本土安全列為當前戰略重點，但對於維持固有優勢領導、追求絕對安全的信念更加強視，^⑫強調單邊主義與「先發制人」，美國必須一方面強化本身的自衛能力（特別是飛彈防衛能力），^⑬更要在威脅尚未成形前即予制止，且在必要時不排除「單獨行動」。這些主張與布希上台之初的戰略主軸完全相符，只是當時的戰略目標在中共，如今是恐怖主義勢力，但美國仍在報告中預留伏筆，「不容許任何外國強權的力量趕上美國」，顯見美國並未全然排除中國威脅論，只是並未明說。

簡言之，當前中共外部環境中對中共有利與不利的因素皆有，其中關鍵即在美國的角色：美國不僅攸關中共的外部安全環境，對於中共發展，乃至於因應全球化浪潮，皆占舉足輕重地位，中共對美外交政策事實上即中共整體外交戰略的核心，觀察中共如何看待美國？戰略選擇為何？對於評估中共未來的外交走向，至關重要。

伍、中共外交戰略選擇

外交戰略的抉擇，除最重要的國內因素之外，尚須評估國際因素對於中共外交政策的制約。^⑭對中共而言，美國對於中共外交戰略無寧是最重要的，中共對美國的外交戰略選擇，是觀察未來中共外交走向重點；中共如何看待美國及過去中共對美的策略運用成效則是瞭解中共戰略選擇是否轉變的重要因素。本節將分作三個部分觀察，一是中共如何評估當前所處的國際客觀環境與對美國的認知？二是中共過去的對美外交策略成效。三是分析中共未來外交可能走向。

註^⑩ Aaron L. Friedberg, "11 September and the Future of Sino-American Relations," *Survival*, Vol. 44, No. 1(Spring 2002), pp. 33~50.

註^⑪ The White House, "The National Security Strategy of the United States of America," Washington D. C., September 2002, p.1.

註^⑫ 唐國棟，「最新『美國國家安全戰略』報告淺析」，現代國際關係（北京），第10期（2002年），頁18~22; Barry Posen and Andrew Ross, "Competing Visions for U.S. Grand Strategy," *International Security*, Vol. 21, No. 3(Winter 1996/97), pp. 5~53.

註^⑬ Alan Romberg and Michael McDevitt, eds., "China and Missile Defense: Managing U.S.-China Strategic Relations," *The Henry L. Stimson Center Report*, February 2003.

註^⑭ 時殷弘、宋德星，前引文，頁13~14。

一、中共當前對美國的認知

影響一個國家世界觀的形成，包括兩個要素，即對目前國際格局的評估及此國際格局對本身的影響。中共世界觀的構成，美國無寧是最主要的因素，中共對美政策是建立在對美國的認知上，主要包含兩個部分：

(一) 中共與美國國力差距並未弭平

自從鄧小平確立以和平與發展作為國家發展大戰略以來，中共的整體綜合國力日益上升，在國際間亦扮演越來越重要的角色，中共本身國力提升固然顯著，惟與美國卻仍有很大一段差距。一九九〇年代初期，中共對於國際格局的評估是「一超多強」，^⑤認為美國固然為世界上唯一的超級強權，但多強的實力正逐漸與一超拉近。惟這種說法，隨著國際情勢發展，已逐漸淡化。美國不論在軍事、經濟或文化等方面皆獨領風騷，當前的國際格局並非中共所期望的多極，而是一穩定的單極格局。^⑥九一一事件後，有中共學者以「後後冷戰時代」相稱，之所以在原本的「後冷戰時代」之前再加上個後字，而不以其他名稱相稱，顯示當前所處的時代固然離冷戰更遠，但基本上卻仍未離脫冷戰性質；後後冷戰另一個重要意涵是進入一個由美國主導的大國合作時代，或稱霸權統治下的和平時代。^⑦美國實力強大，在短期內並無任何國家具備挑戰的機會，這種國際格局，對於中共外交戰略的選擇，具有重大的影響。

(二) 美國獨霸對中共的利弊得失

中共對於美國的單邊主義與霸權行為並不滿意，然而形勢比人強，美國對於中共的影響力大於中共對美國的影響，中共目前仍並不具備挑戰美國霸權的實力，與美國維持友好的關係卻可為中國經濟發展與確保和平、有助於發展的國際環境提供機會。美國作為世界獨強不僅有意願，更有能力防止國際安全衝突的發生，維持國際體系的和平穩定，此即「霸權穩定論」^⑧的主張，中共也逐漸體認到，美國霸權存在對中共安全與發展並非全然不利。

相反地，直接挑戰美國所可能帶來的後果，不僅將破壞中共一向亟欲維持穩定的

註⑤ 相關說法，在中共學術期刊中，相當普遍，而且說法相當一致，請參閱：王振西，「緩與多極化勢頭強勁，霸權與冷戰思維依存—1997年國際形勢綜述」，*國際關係學院學報*，第4期(1997年12月10日)，頁1~7；丙金伏、方華，「1998年國際形勢展望」，*現代國際關係*，第1期(1998年)，頁24~28；宗河石，「國際形勢的回顧與展望」，*現代國際關係*，第1期(1995年)，頁2~6。

註⑥ William Wohlforth, "The Stability of a Unipolar World," *International Security*, Vol. 24, No. 1 (Summer 1999), pp. 277~290.

註⑦ 袁鵬，「『後後冷戰時代』觀的思考」，*現代國際關係*，第10期(2002年)，頁11~17；龐中英，「冷戰後中國的國際地位與對外戰略」，2002年4月16日在清華大學的演講稿，請參閱<<http://www.taconet.com.tw/Lukacs/News48.htm>>。

註⑧ Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1987), pp. 72~80; William Wohlforth, *op. cit.*, pp. 291~296; 王緝思，「略論當前世界的政治特徵」，*現代國際關係*，第7期(2002年)，頁5~6。

國際安全環境，與美國的經貿往來利益亦將嚴重受挫。在當前全球化時代，國際間互賴關係加深，各國皆將發展列為首務，美國作為當前國際間的「制度霸權」，提供的公共資源，各國皆得雨露均沾，相對地，制衡美國所必須付出的成本高昂，成效卻有限。^③因此基於現實考量，中共評估，聯合抗美的制衡策略對中共並不見得比與美國「連橫」有利。^④與其選擇與霸權挑戰，不如全力發展，等待大國力量的自然消退。

二、過去十年中共對美外交策略運用

十四大以來歷次的政治報告中，反霸皆為中共對外關係的主調，中共雖皆未明白指出反霸的目標，僅強調反對霸權主義，惟自從前蘇聯瓦解，美國作為世界上唯一的超級強權，無庸置疑地，美國以確保全球領導為最優先的戰略思維，是中共安全上最主要的威脅，美國即為中共反霸的目標。^⑤在江澤民主政的十餘年間，中共反霸的方式主要表現在兩個面向：一是韜光養晦，力求增強本身實力，儘量不與美國對抗；二是聯合其他國家，制衡美國霸權勢力。在制衡美國上，中共最主要的合作對象是俄羅斯。

從一九九〇年代中期開始，「中」美磨擦增加，中共與俄羅斯的關係即隨之益形熱絡。中共與俄羅斯改善關係有三個目的：一是聯合「反霸」；^⑥二是自俄羅斯購入大量的戰略武器與技術，使中共軍事戰力提昇；三是確保週邊安全，避免陷入腹背受敵的窘境。從「中」俄關係發展史中可發現，當其中一國國力強大時，另一國對自身安全上的顧慮即形升高，亦即，對中俄兩國而言，安全關係往往是在對方虛弱、而不是強大時，更有保障，^⑦是在面對更大的安全威脅時，促使兩國的「戰略聚合」（strategic convergence）。^⑧在發展與安全兩大國家利益上，中俄的處境類似，兩國皆面臨發展問題，在戰略上，美國皆為最主要的安全威脅來源。儘管雙方皆宣稱，兩國關係的提升，絕非冷戰時期的軍事同盟關係，而是「不針對第三國、不對抗、非結盟」的「新型國家關係」，^⑨兩國關係增溫，達到「準軍事同盟」關係，卻無疑地與美國因素

註③ William Wohlforth, "U.S. Strategy in a Unipolar World," in John Ikenberry, ed., *America Unrivaled: The Future of the Balance of Power* (Ithaca and London: Cornell University Press, 2002), pp. 98~118.

註④ 秦亞青，「制度霸權與合作治理」，現代國際關係，第7期（2002年），頁10~12；王錫忠，前引文。

註⑤ 閻學通，美國霸權與中國安全（天津：天津人民出版社，2000年），頁1~90。

註⑥ Nicholas Berry, "China and Russia Together: Hedging on the Hegemon," *The CDI Asia Forum Featured Article*, December 15, 2000, <<http://www.cdi.org/asia/fa121500.html>>.

註⑦ 黎安友(Andrew J. Nathan)、陸伯彬(Robert S. Ross)合著，何大明譯，長城與空城計：中國尋安全的戰略(*The Great Wall and the Empty Fortress: China's Search for Security*) (台北：麥田出版社，民國87年)，頁109。

註⑧ Rajan Menon, "The Strategic Convergence Between Russia and China," *Survival*, Vol. 39, No. 2 (Summer 1997), p. 115; Alexander V. Nemets and John L. Scherer, "The Emerging Sino-Russian Axis," *The World and I* (June 2000), pp. 72~77.

註⑨ 「構築新世紀的新型國家關係」，人民日報，1997年12月8日，版6；「中俄七月簽睦鄰友好合作條約」，中國時報，民國90年3月7日，大陸新聞版。

息息相關，牽制美國霸權是兩國結合^⑥的主要原因。

然而中共與俄羅斯之間的合作並非全然平順，九一一事件後，中俄之間的合作關係因美俄關係改善而出現微妙變化，連帶地影響中共與俄羅斯及中亞五國多年來所建立的上海合作組織扮演區域安全聯盟、制衡美國勢力東擴的功能。質言之，九一一事件後的情勢演變，中共原本制衡美國策略的鬆動，牽動中共對美策略出現轉變。調整對美國的政策牽動中共外交整體佈局，是觀察未來中共外交走向的重要指標。

三、未來中共外交走向

中共外交的轉型，從鄧小平推出「和平與發展」國家大戰略後，逐漸形成：尋求有利於發展、穩定的國際及週邊環境是主軸。儘管中共外交政策的制定，逐漸走向國家利益導向，脫離意識形態的束縛，中共外交基本上仍無法擺脫作為一個受害者必須「反霸」的心態。中共對於霸權的界定是惡性的，霸權作為一定是向其他國家壓迫的，因此霸權是國際環境穩定最主要的破壞者。這種認知深深影響著中共外交的決策，自從前蘇聯瓦解，美國成為國際間的獨強，也是中共反霸的唯一目標。對抗霸權勢力，中共的對應是聯合其他國家，共同制衡美國霸權。在回應全球化浪潮方面，中共認定國際多邊機制的運作基本上亦由霸權主導，是霸權蠶食鯨吞小國的另一舞台，因此過去中共對於參與多邊組織的運件是保守、逃避的，深怕一旦加入國際組織運作，會失去國家主權的獨立性。

隨著國際情勢出現轉變，權衡國內發展的國家大戰略，當前中共外交的主要目標包括：以國內議題優先，繼續開放促使經濟持續發展，維持外部環境的穩定，一是與大國維持友好關係，一是以和平負責任的大國形象，參與國際事務，提升中共在區域乃至國際間的影響力。^⑦對美國政策的調整是其中關鍵，中共未來的外交重心將是一方面不直接與美國對抗，另一方面，尋求以迂迴方式反制美國霸權。^⑧

(一) 大國外交

一九九〇年代中期，因應美國「中國威脅論」的戰略圍堵，中共在策略上的調整是從拉攏第三世界「反霸」，轉變成推行大國外交策略。大國外交對中共而言具有兩種意涵：一是作為「反霸」的兩手策略運用。面對來自美國中國威脅論的戰略防堵，中共化被動為主動，化口號為行動，一方面力求維持與美國的穩定關係，以求減少在發展與安全環境上的麻煩；另一方面，對於美國的圍堵，中共的對應之道是藉由積極與美國之外的世界各大國推展關係，尤其是與俄羅斯建立具有準軍事聯盟性質的戰略合作夥伴關係，實行對美國的「制衡」策略。另一方面，中共大國外交策略亦反映中

註⑥ “Russia and China: Friendship of Convenience?” *BBC News*, December 9, 1999, <<http://news.bbc.com.uk/h1/english/word/europe/newsd-556000/556925.stm>>.

註⑦ Robert Sutter, “China’s Recent Approach to Asia: Seeking Long Term Gains,” *NBR Analysis*, Vol. 13, No. 1, <http://www.nbr.org/publications/analysis/vol13no1/essay_Sutter.html>.

註⑧ 郭樹永，「21世紀前葉中國外交大戰略芻議—對中國與美國、國際秩序關係的重新思考」，*太平洋學報*，第2期（1999年），頁93-96。

共欲突顯本身的大國身分，從過去「屈辱外交」的陰影及「受害者心態」中走出來，積極參與國際事務，爭取在國際間相應的發言權與影響力。^④質言之，一九九〇年代中期，中共大國外交的目標是藉由與大國交往，逐漸建立中共在國際事務上的大國身分，更重要的意義在於，大國外交是制衡美國（反霸）的一項工具。

九一一事件對於中共制衡策略的衝擊最大，中共過去所採取並且長期經營的制衡美國霸權的成果，因反恐被破壞，而中共欲憑藉本身實力與美國對抗，機會無寧更加渺茫。當前中共面對的國際形勢事實上較之五年前更加惡劣，但在十六大報告中，中共卻反映出對和平的國際與週邊安全環境安全的信心，原因在於，美國固然在反恐佈局中出現對中共圍堵的安排，但美國仍主動釋出善意，拉攏中共反恐，並且指出中共是美國的反恐盟邦。美國的國際戰略在九一一事件後固然在優先順序上調整，但本質並未改變，美國執行的是強硬優勢領導戰略，以美國本身的利益出發，對於中共可能的反抗，美國並不在意，美國深知，中共並無選擇，只能順從。^⑤

另一方面，中共十六大後完成世代交替，政局穩定仍為當前要務，國內更存在許多經濟與社會穩定問題仍有待克服，此刻中共較以往更加需要將重心擺在內政問題上，對外工作必須維持並製造平穩的國際環境，中共無意亦無能力與美國為敵。^⑥從中共官方文件中，即可印證此一變化，比較十六大與十五大報告的內容，可察覺其中最主要的差別在於：十六大政治報告中「反霸」訴求的弱化。在發展優於一切及美國出現改善對中國關係的雙重條件影響下，在反恐與反霸之間，當前中共是選擇前者，與美國加強反恐合作，建立合作基礎，弱化反霸在中共外交中的重要性。

（二）重視多邊外交

中共對美政策調整，較過去更加「韜光養晦」，並不意味中共忽略美國對中共的威脅，尊美並不同不反霸，只是策略調整。因應當前的國際情勢與國內持續發展的需求，當前中共的外交戰略是「搭車」與「超越」。^⑦「搭車」是指迎接當前的國際潮流，廣泛參與國際體制，遵守國際規範，向西方先進國家學習，幫助中共進一步發展。「超越」是指參與國際多邊安全建制，使中共得以緩解對中共不利的安全困境，確保國際環境的安全。

亦即，此兩戰略的核心皆為積極參與多邊機制運作。中共從抵制到積極參與多

註④ 李五一等著，*大國關係與未來中國*（北京：中國社會科學出版社，2002年），頁73~78；葉自成，「中國實行大國外交戰略勢在必行—關於中國外交戰略的幾點思考」，*世界經濟與政治*，第1期（2000年），頁5~10。

註⑤ 「美戰略專家陸伯彬：北京對美政策，忍耐中有危機」，*中國時報*，民國91年3月29日，版A13；「經濟安全利益至上 北京對美以和為貴」，*中國時報*，民國91年10月18日，版A13；“Jiang Zemin in Crawford: Why Beijing is Eager to Please, and Washington Less Keen to Reciprocate,” *Financial Times*, October 22, 2002, <<http://www.taiwansecurity.org/News/2002/FT-102202.htm>>.

註⑥ 王綢思，「中美關係的變與不變」，*聯合報*，2003年1月27日，版13；“Bending in the U.S. Storm,” *Far Eastern Economic Review*, October 24, 2002, <http://www.feer.com/articles/2002/0210_24/p032china.html>.

註⑦ 時殷弘、宋德星，前引文，頁17。

邊組織運作，是近十年來的新發展。反映出中共對於本身國力上升的自信，亦為中共外交策略的調整。參與多邊環境對於中共國家利益的提升有正面助益，在安全方面亦然。^⑤在國際上，中共一方面突顯本身的大國身分，積極參與國際事務，中共體認到，與其抗拒全球化浪潮，不如接受，並且在多邊機制中，參與國際規則的制定，江澤民提倡「新安全觀」，不僅是回應各國對中共可能的「中國威脅論」，主動釋放和平訊息，以改變國際對中國的刻板印象，更重要的意涵是，它是對於美國單邊主義的軟性批判，不正面與美國對抗，而是訴諸多邊機制的約束力量，減緩美國霸權勢力對中共的影響。^⑥

中共睦鄰外交亦逐漸著重透過多邊外交型式強化，「固本安邊」是主要的戰略主軸，以「安邊」確保「固本」，使中共發展的核心戰略不受干擾。^⑦在制度上的安排是建立所謂的「兩翼齊飛」放射狀區域合作架構，^⑧在南部是加強和東協國家在經濟與安全方面的聯繫，去年十一月與東協簽訂全面經濟合作框架協議，目標在逐步建立東協自由貿易區。在北面是繼續保持上海合作組織的安全聯繫，作為突破中共V型動蕩弧線的缺口。^⑨十六大政治報告中最突出的部分是將「新安全觀」概念正式列入報告內容中，並且重申鄧小平過去的名言「中國永遠不稱霸，永遠不搞擴張」，中國強調和平的外交策略，固然由於本身自信心逐漸建立，與本身與大國實力仍有落差亦有關聯。

質言之，當前中共國家戰略的首要務是繼續改革、確保發展，必須力求國內與國際環境的穩定，外交戰略因此必須儘量減少出現衝突的機會，以和平方式解決爭端。^⑩配合當前的國際格局與國際潮流，在單極國際體系下，美國霸權力量在短期內仍無從挑戰，制衡的成本高，效果並未如理想，在當前的國際情勢之下，美國對中共的態度較之前好轉，抓住機會修補與美國的關係，對中共而言是利大於弊。與美國維持友好關係對中共外部環境的穩定甚有助益，加入國際多邊組織一方面是中共融入國際潮流，亦為取代制衡的新策略選擇，作為軟性制衡美國霸權勢力的舞台。

陸、結 論

從中共十五大與十六大報告的內容比照分析得知，近期內中共在外交方面最重要的轉變是弱化反霸，突出大國外交與多邊組織外交的重要性。主要的原因在於，當前

註⑤ Michael Yahuda, "globalization Stabilizes China- And the Region," *Strait Times*, February 27, 2003.

註⑥ Ling Xing-guang, "China's New Peace Strategy," *Japan Times*, November, 11, 2002, <<http://taiwansecurity.org/News/2002/JT-111702.htm>>.

註⑦ 元樂義，「躋身大國『固本安邊』因應新局」，*中國時報*，民國91年11月10日，版A13。

註⑧ 「不畏浮雲遮望眼—解讀十六大後中國外交走向」，*中國貿易報*，2002年11月28日，版1。

註⑨ 于有慧，「西部大開發與西部周邊安全」，宋國誠主編，21世紀中國（卷一）：西部大開發（台北：國立政治大學國際關係研究中心，民國91年），頁107~110。

註⑩ Gerald Chan, *Chinese Perspectives on International Relations: A Framework for Analysis* (London: Macmillan Press, Ltd., 1999), pp. 64~70.

中共最主要的挑戰仍在於確保持續發展，維持國內政局、經濟及社會的穩定，外交的最主要目的在確保穩定、有利於發展的國際環境。中共在制定外交政策時，國內因素的影響優於國際因素，但國內因素涉及國家發展大戰略，變動性小；因此近期影響中共外交決策的主要變數在於國際環境的變化，其中主要在於美國與中共關係的轉變。

九一一事件後，美國因反恐而改變將中共視為首要威脅的基調，主動改善與中共關係，加上全球化浪潮風起雲湧，美國對外部環境的評估是較過去更傾向樂觀。然而，當前影響中共外交決策的國際變數，事實上對中共仍存在潛在挑戰，中共與美國戰略利益不一致、美國的反恐外交佈局對中共形成新圍堵態勢及美國單邊主義的戰略心態，皆構成對中共的威脅。因此，當前的國際情勢發展，對中共的外部環境是有利有弊，然而兩相權衡之下，與美國維持友好穩定的關係仍舊是利大於弊。在中共十六大報告中，明顯反映出當前中共外交的「尊美」心態，將以美國為首的大國外交列為交往之首，即為印證。

隨著中共綜合國力上升，中共在處理對外事務時更加務實，並且充滿自信，不再以「受害者」自居，而是積極參與國際事務，力求扮演負責任、愛好和平的大國角色，第三世界不再是中共外交的主要目標，而是更加強調大國外交與多邊組織外交，其中的改變，反映出中共的大國心態。然而在對美外交上，中共過去一向強調反霸（美），並以「制衡」作為主要的反霸策略，當前，受制於中共徹底覺悟與美國的實力仍有相當一段落差，在發展為主的政策主軸下，中共對美國的態度較過去更加「韜光養晦」，中共政策主軸出現調整，由過去強調雙邊主義、以聯合他國、離間西方國家之間嫌隙的硬反霸策略，逐漸轉向「搭車」、「超越」的軟性反霸策略，積極參與多邊經濟與安全組織活動，以「新安全觀」為主要訴求，塑造中共愛好和平的大國形象，尋求制定對中共有利的所謂合理公正的國際規範。

當前中共對外策略，尤其是對美國，較之過去更加韜光養晦，惟此非無所作為，而是審時度勢，實事求是。維持有利於發展的外部環境是中共外交至高無上的目標，未來影響中共外交政策的主要因素仍將在國際情勢的後續發展上，美國對中共的政策取向將在很大程度上，影響中共未來的外交走向。

* * *

（收件：92年5月5日，修正：92年5月25日，接受：92年6月2日）



The PRC's Foreign Policy Direction and Choice

You-huei Yu

Abstract

A comparison of the contents of the 16th CPC's National Congress report regarding the PRC's foreign affairs with that of the 15th National Congress shows that there is more continuity than change. Even so, the change in the international environment still may lead to fine tuning of the PRC's foreign policy.

Accession to the WTO and the September 11 incident are the two events that shaped the PRC's new international environment. To further reach its goal of continued economic development, the PRC adopted a new security strategy, in particular in its policy toward the United States. Although China still faces drawbacks caused by the September 11 incident that impeded its relations with the United States, such as the new containment along US borders, differences between the two countries concerning various international strategic issues as well as the US perception of the PRC as a threat, China gradually revised its previous policy of balancing the United States to a more appeasing one, which focused more on common interests and maintaining stable bilateral relations. Its balancing strategy is transformed into so-called "soft balancing."

Keywords: 16th National Congress of the Communist Party of China (CPC); PRC's Foreign Policies; US-China Relations; Balancing Strategy; New Security Concept



參考文獻

- 中國國務院 (2002), 「『二〇〇二年中國的國防』白皮書」。
- 王緝思 (2002), 「略論當前世界的政治特徵」, 《現代國際關係》(北京), 7, 5-8。
- 王逸舟 (2001), 「國際關係領域的若干研究動態及問題」, 《學術界》(雙月刊), 86, 251-257。
- 江澤民, 「全面建設小康社會, 開創中國特色社會主義事業新局面」, 中國共產黨第十六次全國代表大會開幕報告, 《人民日報》, 2002年11月9日, 第2、3版。
- 袁鵬 (2002), 「『後後冷戰時代』觀的思考」, 《現代國際關係》, 10, 11-17。
- 唐世平 (2002), 「2010-2015年的中國周邊安全環境-決定性因素和趨勢展望」, 《戰略與管理》, 5, 34-45。
- 唐國棟 (2002), 「最新『美國國家安全戰略』報告淺析」, 《現代國際關係》, 10, 18-22。
- 時殷弘、宋德星 (2001), 「21世紀前期中國國際態度、外交哲學和根本戰略思考」, 《戰略與管理》, 1, 10-19。
- 郭樹永 (1999), 「21世紀前葉中國外交大戰略芻議—對中國與美國、國際秩序關係的重新思考」, 《太平洋學報》, 2, 93-96。
- 秦亞青 (2002), 「制度霸權與合作治理」, 《現代國際關係》, 7, 10-12。
- 葉自成 (2000), 「中國實行大國外交戰略勢在必行—關於中國外交戰略的幾點思考」, 《世界經濟與政治》, 1, 5-10。
- 王逸舟主編 (1999), 《全球化時代的國際安全》, 上海: 上海人民出版社。
- 李五一等著 (2002), 《大國關係與未來中國》, 北京: 中國社會科學出版社。
- 張漢林、劉光溪 (1999), 《經濟全球化、世貿組織與中國》, 北京: 北京大學出版社。
- 張驥 (1998), 《跨世紀中國的國際環境與對外戰略》, 北京: 中共中央黨校出版社。
- 閻學通 (2000), 《美國霸權與中國安全》, 天津: 天津人民出版社。
- Chan, Gerald (1999), *Chinese Perspectives on International Relations: A Framework for Analysis*, London: Macmillan Press, Ltd.
- Christensen, Thomas J. (2001), "Posing Problems without Catching Up: China's Rise and Challenges for U.S. Security Policy," *International Security*, 4, 5-40.
- Gurtov, Mel and Byong-Moo Hwang (1998), *China's Security: The New Roles of the Military*, Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers, Inc.
- Khalilzad, Zalmay, David Orletsky, Jonathan Pollak, Kevin Pollpeter, Angel Rabasa, David Shlapak, Abram Shulsky, and Ashley Tellis (2001), "The United States and Asia: Toward a New U.S. Strategy and Force Posture," *Rand Co. Report*, MR-1315-AF.



- Lampton, David (2001), *Same Bed Different Dreams: Managing U.S.-China Relations 1989-2000*, Berkeley, Calif.: University of California Press.
- Lampton, David and Richard Daniel Ewing (2002), *U.S.-China Relations in a Post-September 11th World*, The Nixon Center, p.58.
- Menon, Rajan (1997), "The Strategic Convergence Between Russia and China," *Survival*, 39: 2, 115.
- Nemets, Alexander V. and John L. Scherer (2000), "The Emerging Sino-Russian Axis," *The World and I*, 2-77.
- Posen, Barry and Andrew Ross (1996/97), "Competing Visions for U.S. Grand Strategy," *International Security*, 21: 3, 5-53.
- Shambaugh, David (2002), "Sino-American Relations since September 11: Can the New Stability Last?" *Current History*, 101: 656, 243-249.
- Shambaugh, David (2000), "Sino-American Strategic Relations: From Partners to Competitors," *Survival*, 44: 1, 97-115.
- Swaine, Michael and Ashley Tellis (2000), "Interpreting China's Grand Strategy: Past, Present, and Future," *Rand Co. Report*, MR-1121-AF.
- The White House, "The National Security Strategy of the United States of America," Washington D.C., September 2002.

