

## 九〇年度國科會研究計劃成果報告

計劃名稱：中國新安全觀的合作性：認知、政策與規範建構

計劃主持人：張雅君（政治大學國際關係研究中心副研究員）

### 一 中國新安全理念的提出與合作意涵的展現

九〇年代中期後中國領導人和高級官員不斷在國際場合，或是會見國外官員時提出新安全觀，主要內容大致為：摒棄冷戰思維，反對集團政治；以和平方式解決國家之間的分歧和爭端；不訴諸武力或以武力相威脅；以對話協商促進相互瞭解和信任；通過雙邊、多邊協調合作尋求和平與安全。

綜觀以上內容，中國新安全觀基本上意涵了中國在追求國家安全目標和安全利益上願意擴大同國際的合作，並且以和平手段解決同其他國家的爭端。基本上，國際關係中的合作機制，以及合作互動規範主要是由大國，尤其是西方大國所主導，九〇年代後中國願意在屬於高階政治的安全領域擴大同國際的合作，也意涵中國願意更積極的加入西方大國所主導建構的安全合作規範體系中。

所謂「新安全觀」自然對照於傳統安全觀而言，傳統安全觀的內涵指涉為何，有不同觀點，不過新現實主義、新自由主義、制度主義國際關係學者一般都認為傳統安全觀比較重視軍事安全，因此國際關係呈現的主要是以軍事力量為核心的互動模式，如權力平衡、結盟、武力使用等。中共經常抨擊的所謂集團政治、冷戰思維、軍事同盟基本上都屬於傳統安全思維。不同於現實主義和新現實主義，新自由主義、制度主義認為國際安全不僅只有軍事安全，更廣泛包括經濟、金融、能源、糧食、環保……等領域的安全，因此強調廣泛的國際合作，尤其是應該建立各種競爭和合作的國際規範。在最高階的軍事安全領域，雖因主權的制約，以及大國的利益考量而較難進行合作，不過新自由主義很早就呼籲建立各種有助於國際安全的限武與裁軍機制。基本上，這也促成了美蘇七〇年代後簽署限武談判條約，以及九〇年代後大部分國家同意參與防核擴散、防殺傷性武器擴散機制。

新自由主義和制度主義最理想性安全理念體現於合作安全理念的實踐上。合作安全可被簡單界定為國際社會，或相關地區的成員通過共同合作來預防軍事力量和武力使用的威脅，國際關係學者指出在冷戰思維下的集體安全制度雖然也是一種合作形式，不過集體安全主要強調的是嚇阻（deterrence），是屬於傳統安全範疇的。但合作安全強調的則是再保證和預防能力，不僅要防止戰爭，更要防止威脅的發生，而且不僅要對侵略者、強勢者的軍事行動予以制約防範，同時也要對受威脅國家的軍事防衛性行動有所規範和制約。換言之，合作安全考量的不僅是自身的安全，還有國際（他者）的安全，而傳統的安全合作考量的僅僅是自身的安全。合作性安全的目標是希望冷戰結束後的國際關係形成一種較週延的合作性安全架構。在此一架構內，國與國之間的紛爭可以通過各種合作性機制、規範、

或是既定的程序範圍處理。毋庸置疑，國際各種裁軍、限武安全機制、對話機制、信心建立機制、防核、防止殺傷性武器，以及武力使用制約機制都是屬於合作安全範疇，迄目前為止，歐洲在冷戰後的安全政策實踐最接近合作安全模式。

中國新安全理念展現的充分合作意涵，可以顯示新安全理念的認知是趨向於合作安全的一端。明顯的，在冷戰前，中共雖在安全上曾經同蘇聯、美國合作，但那種基於權力平衡制約式的安全理念明顯是趨向於傳統安全，現實主義的一端。

## 二 中國新安全理念認知的背景與目的

### （一）認知產生的背景

（1）冷戰結束，蘇聯解體，國際關係權力格局呈現的是一超多強，美國仍扮演主導世局的角色，但中共評估國際關係已走向多極化。

（2）國際關係中意識形態因素和軍事安全因素下降，但非傳統安全範疇的安全議題，如經濟、金融、能源、資訊、生態等安全的重要性日益上升，同時各種國際建制不斷出現，影響國際日益深遠。

（3）全球化進程的加速。由於上述非傳統安全議題的增多，以及國際建制範圍的廣闊，國與國之間的相互依賴因此進一步增強，這使得九〇年代全球化已成爲一普及性概念，國與國之間更必須通過合作的強化來謀求生存與發展。

### （二）認知理念提出的目的

中國希望通過新安全觀的提出和呼籲達到下面幾個目的：

（1）擺脫安全困境：冷戰結束後，中國來自北方的安全威脅雖然因爲蘇聯解體而告緩和，但中美關係的緊張度卻因人權、軍售，以及台灣問題而日漸升高，美國也仍維持它在亞洲的軍事存在和影響力，不但修改美日安保條約，促使日本發揮更大的影響力，更支持台美關係升級。此外，印度也把中共視爲潛在假想敵，此導致中共週邊環境在冷戰後仍複雜，中共在安全上仍面臨強大的潛在威脅，因此希望通過新安全觀來強化同週邊國家的睦鄰合作，以擺脫安全困境。

（2）爲了新國際環境下中國外交、國防政策和軍事戰略的制定創造新的指導方針和理論基礎，以及評估國家利益的依據。

（3）主動創造形勢，促進國際體系多極化，反制美國企圖製造一個單極化的國際體系。

（4）廣泛參與國際制度，影響國際制度和規則制定過程，以擴大國際影響力。

（5）建立良好國際形象，擺脫中國威脅論。

## 三 中國新安全理念的政策實踐

### （一）新安全理念形成的經驗意涵

不少學者認爲中國新安全觀只是爲因應冷戰後國際環境，以及中國外交與戰略制定的一套務虛指引及原則，而且一直未有一套明確具體的政策，但本文的觀點是認爲新安全觀是由政策實踐中產生，換言之，新安全觀是具有實踐經驗意涵

的。此由中共在一九九六年以前以下四個方面的作為可以得到證實：

(1) 支持同亞洲國家建立軍事互信機制、安全對話及進行邊境裁軍談判。從九〇年代初，中共就開始同亞太主要大國，如印度、日本、俄羅斯就歷史所遺留的紛爭進行安全對話，中共也積極同印度和俄羅斯進行邊界和邊境談判，取得了重要的經驗及成果。最重要的是，中共以具體行動支持同這些國家建立軍事互信機制，希望通過對邊境軍事活動進行規範，以增加相互信任，從而確保邊境安全。最顯著的例子就是 1994 年中共同俄羅斯簽署「關於預防危險軍事活動的協定」，提及 1996 年簽署的「關於在邊境地區加強軍事領域信任的協定」，周同年，中共同印度也簽署類似協定。

(2) 廣泛參與雙邊及多邊安全機制。一九九三年中共就開始參與亞太安全合作理事會 (Council for Security Cooperation in the Asia Pacific, CSCAP)、亞太國家安全與信任措施會議，以及東北亞安全對話機制 (Northeast Asia Cooperation Dialogue, NEACD) 等，一九九四年中共又以觀察員身份參與東協地區論壇 (ASEAN Regional Forum, ARF)，一九九六年中共、俄羅斯、哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克五國元首在上海首度聚會，探討邊境安全和建立相互信任機制問題，並且簽署協定，一個由中共主導的多邊安全機制開始浮現。

(3) 積極支持及參與防止核武及敏感性武器擴散機制。1992 年中國宣佈加入「不擴散核武」條約，1993 年 1 月簽署「禁止化學武器公約」，1996 年宣佈停止核武試爆，此外，中共也願意就美國質疑的導彈及其技術輸出同美國進行談判。

## (二) 建構主義與政策實踐

冷戰結束後，國際關係建構主義日漸為學者所重視，因其可以彌補現實主義和自由主義之不足。按照建構主義學者溫特的觀點，建構主義主要強調的是社會共有觀念對國際體系結構形成的建構作用，國際關係中之行為體（如國家）的身份認同和利益主要是由觀念所塑造和建構。前已述及，中國提出新安全理念，重視國際合作，並且願意參與國際制度和合作規範，從建構主義角度看，此說明中國希望重新塑造自己的身份，並希望取得國際認同，認為中國是可以合作的，理性的，負責的，無威脅的，對國際安全具有穩定作用的。然則，建構主義基本上也強調社會實踐對身份和認同建構的重要性。本文的發現是：由於中國新安全觀的提出和政策實踐的時間過短，加上國際環境變動過於迅速，使得中國不易在迄目前為止的短期內成功在國際建構其新的認同和利益，基本上，這也使得中國的安全觀在認知和實踐上充滿了自相矛盾，傳統強調軍事、權力、競爭的安全觀仍在新安全觀認知和實踐的建構過程中發揮影響力，以下茲就中共國防政策，以及軍控政策的實踐分析予以佐證。

(1) 中國國防政策的實踐。中國一直強調其國防政策屬於防禦性，其軍事現代化由於經濟發展優先，因而也是漸進性的。1996 年後中國發表國防白皮書基本上亦是藉此宣示在安全政策上的透明化，不過由於中國在軍事戰略上強調積極防禦，一般的看法是積極防禦必然呈現的是攻勢和守勢相互結合，同時，中國一直強調要打一場「高技術條件下的局部戰爭」，此一理論明顯蘊含了更大的積

極威懾成份在內。中共由於國防資源有限，其武器裝備現代化係集中卡幾個重點項目上，諸如作戰較大，可以空中加油的先進戰機，潛艇、導彈技術、資訊戰爭等，此無一不對亞太區域國家構成威脅。對中共而言，由於冷戰後週邊形勢複雜，加上要防止美日威脅，以及遏制台灣走向獨立，因而有必要從事有限度的軍事現代化，強化其威懾力量，然而，此種表面強調防禦，實際卻是攻守兼備的軍事現代化取向卻對中國國際合作身份有所妨礙，因為合作安全強調的是要降低戰爭，及威脅的根源，更主張裁減軍力，及武器裝備，而不是擴增軍力，即便是防禦性軍力。中共領土幅員廣闊，經濟成長迅速，軍費增長比例雖不高，而且大畧分是人事費，但此種低比例的增長對亞太週邊國家仍足以構成威脅，所以國際認知中共雖強調新安全觀，但實際重視的仍是權力和軍事安全。

(2) 中國國際軍控政策的實踐。中共固然在軍控問題上展現了合作，但並不令美國及西方國家滿意，西方始終把焦點置於中共軍事力量擴張，軍費增加，武器採購等問題上，西方也認為中共一直持續秘密在提供核武原料給巴基斯坦、伊拉克等國家，也持續對這些國家輸出導彈及從事其他可能影響地區安定的軍售。雖然中共官方也體認防止殺傷性武器擴散的重要性，不過西方認為中共體制封閉，使得國際在查核管制上面臨相當大的困難，因而西方對於中共真正實踐軍控政策抱持高度懷疑的態度。但中國方面對於西方在中國軍控上的質疑也相當不滿，中國認為國際，尤其是美國對中國先天懷有敵意，經常無的放矢，企圖破壞中國的國際形象，中國更認為美國企圖利用軍控來遏制中國，並破壞中國的主權與領土完整。中國認為，在軍控政策實踐上，中國和美國及西方國家處於不平等地位，因為美國要求中國落實軍備控制，但美國自身卻不斷向台灣出售高性能武器，更堅持發展戰區導彈防禦系統（TMD），以及全國飛彈防禦系統（NMD），企圖打擊中國最低的核武嚇阻能力。九一一後，美國在年底逕自退出反導條約（ABM），由於美國在第一階段部署的防禦導彈約二十枚，同中共目前擁有的二十多枚洲際飛彈的數量相當，因此 NMD 的研發及部署對中共安全及主權構成的威脅是即刻性的，除非中共在未來迅速大量發展核武，但如此一則將消耗中國大量財政，經濟發展將受阻礙，二則並不符合新安全合作理念，中國將更難以成功建構在國際關係中良好的身份認同。

#### 四 中國新安全理念政策實踐的影響因素分析

本計劃進一步的研究發現，中國新安全理念的合作性之所以在政策實踐上面臨困頓，主要是因為三項因素的制約影響。

##### (一) 國際體系結構因素

雖然中國新安全觀這項理念認知的產生，如前所述主要是反映了冷戰結束後國際環境若干新的成份的變化，例如全球化、相互依賴增強，各國都致力於經濟發展等，然而就國際現實發展看，軍事性作用對國際關係影響程度固然下降，但軍事力量仍然對國際關係具有關鍵作用，由各國普遍仍重視軍事安全，從冷戰結束後，亞太國家，尤其是東南亞國家不斷擴張軍備的情況就可以瞭解。這使得現

實上中國面臨的週邊環境仍然複雜，而使中共難以擺脫安全困境。最重要的是，兩極對峙體制固然消失，但新的發展是地區性緊張、分歧、衝突頻率在冷戰後不斷增加，在亞太地區呈現緊張的一個結構性因素是，美國作為世界唯一超強在亞太地區具有重要利益，但中國作為一崛起的大國由於經濟迅速增長而在亞太地區的影響力日漸增強，從而導致的競爭與衝突。雖然中美雙方在 1997 後雙方領導人的互而呈現好轉，但事實發展是，中國早已取代前蘇聯而成為美國的頭號競爭者，或者說是潛在敵人。布希在總統競選中指出中國是競爭者而非夥伴只是忠實反映了冷戰結束後美國內部對外在世界的看法。在這種情況下，中國內部把美國對中國的任何行為都視為遏制，此也使得中國難以在中美關係不好的亞太國際關係中擺脫安全困境，所以九〇年代中國自身也憂慮亞太地區可能會陷入新冷戰。

毋庸置疑，中國新安全合作理念在解決中國同俄羅斯、中亞等國家的關係是相對較成功的。隨著中俄關係在冷戰後的日漸改善，中國和中亞國家的關係也隨之增強，一九九六年形成的上海五國元首定期會晤在多項安全合作議題上取得的成果，不但保障了中國在北部和西部邊境的安全，更增強了中國在中亞地區的影響力，在中俄兩國合作主導下，上海五國終於在 2000 年形成一個正式的多邊安全合作機制。在此同時，中國也致力強化同歐洲和中東國家的關係，從中共領導人在九〇年代末訪問歐洲重要的大國如德國和法國時，強調多極化和新安全理念，獲得良好的呼應，顯示中國意圖推動一個聯合歐亞大陸的安全合作戰略，以反制美國的霸權，並且增加人民對中國外交與安全戰略的信心。然而九一一事件的發生完全破壞了中國這項合作大戰略，儘管中美關係也因為美國為聯合全球進行反恐活動而獲改善，但美國攻打阿富汗後，美軍進駐中亞國家，並成功爭取俄羅斯同美國進行密切合作，導致當前國際體系結構已真正成為美國主導的霸權體系結構，中國新安全理念的實踐因此明顯受制於此種來自於國際體系結構的不利影響。

## （二）文化、體制與歷史發展因素

根據合作安全理念和實踐經濟顯示，基於防止爭端和預防衝突，合作安全體系必須包容不同的文化、制度和意識形態成員，才能有助於凝聚共識，以及建立緩和緊張和防止衝突的規則，及各種機制。然而在現實上，由於合作安全是要國家自我消除部分武裝，甚至犧牲部分主權，因此要成功的納入不同意識形態成員是一種過於理想的認知，真正的現實往往是，國與國之間的安全合作，不論是合作安全，或是傳統思維的軍事安全都受到文化、體制和歷史因素的影響。五〇年代中共和蘇聯的軍事合作固然是建立在體制共同的基礎上，但由於歷史因素的影響，中共始終無法擺脫大國干預的陰影，以致雙方的安全合作最後不歡而散。同樣的，中美在八〇年代初的安全合作之所以最後停滯，明顯就導源於不同體制導致的觀念差距，以致雙方的安全合作僅止於對話和軍事人員交流，卻難以進行深層的軍事合作，直到今日，中美之間的軍事合作仍未改變由於體制及歷史因素導致的互不信任。

中美和中蘇之間的傳統安全尚且如此，何況是自廢武功的合作安全。從歐洲

實踐合作安全的經驗顯示，歐洲之所以最接近合作安全的實踐具有兩項有利條件，(1) 歐洲歷經多次民族國家戰爭，以及兩次世界大戰，同時歐洲也長期作為冷戰的前沿，以往歷史經驗使歐洲國家認知以合作預防戰爭的重要性。(2) 歐洲國家體制與價值意識形態相同，市場經濟成熟，更具有充分的民主政治實踐經驗，彼此易於合作、對話及較能破除主權迷思。(3) 歐洲國家幅員雖不一致，但歐洲大陸並沒有一個霸權，德國雖然統一，但戰後德國民主政治發展使德國不可能再度追求歐陸之霸權，所以歐洲國家較易建立合作安全所必須的相互合作條件。

從上述歐洲實踐合作安全的條件看，除第一項條件外，第二項和第三項條件在亞太地區和中國都相當缺乏。明顯的，由於體制及文化因素，中國同國際進行廣泛合作的經驗相當缺乏。從文化和體制角度看，中國很難同國際進行合作，固然由於經濟發展迅速，中國在非政治領域，或低階政治領域的國際合作較無障礙，但在敏感的高階政治，如安全上，中國要能同國際進行密切合作明顯相當困難，中國是一發展中國家，因而中國領導當局特別重視主權完整，安全同主權密切相關，因而中國新安全理念的實踐明顯受到文化及體制因素之影響。其次，不同於歐洲的四分五裂，中國在亞太是最大的國家，儘管聲稱中國不尋求霸權，但以特質條件看，無論從領土幅員、經濟實力、軍事力量看，中國先天性的就是以霸權角色呈現，中國同週邊國家又有領土、歷史因素導致的利益紛爭，因而週邊國家不可避免把中國先天性的霸權呈現視為威脅，此也說明中國要成功建構一個和平、合作的國際身份相當困難，中國威脅論的化解自然也相當困難。

### (三) 缺乏充分的國內政治與社會支持

中國新安全合作理念固然具有九〇年代前期政策實踐的經驗意涵，不過此往經驗實踐並不是建立在廣泛的政治和社會共識之上。首先，中國高層對威脅認知、安全利益、及安全戰略及政策一向就不是一致的，由於歷經四十多年冷戰，因而冷戰時期對世界的思維、利益評估及決策模式仍對冷戰結束後安全理念的認知與實踐具有影響，新安全合作理念基本上就是在此種分裂矛盾的國內環境中形成，換言之，新安全合作理念反映的是主張同西方發展大國外交的領導人，以及主張積極發展經濟和國際貿易人士的利益，但持傳統安全理念的決策者、執行者，民族主義者，軍事部門人員、或是因為中國同西方密切交往而利益遭剝奪者明顯並不全盤接受在安全上同西方的密切合作，這種政治及社會在安全認知上的分裂必然影響在安全合作政策上的實踐，以及去威脅者身份的建構。

## 五 新安全理念在中國發展的前景

國際關係一直有新現實主義和新自由制度主義之爭論，此種爭論也對中國研究安全的學者，以及安全政策制定具有影響，現實主義思維的學者和官員認為中國無論同西方進行何種形式的合作，都不可在攸關中國未來安全的主權和領土方面讓步，而且必須把美軍進駐中亞視為對中國西部安全的威脅；但持新自由制度主義觀點的學者和官員認為應求同有異，不應該因為台灣問題，或是 NMD 發展

影響到同美國及西方的安全合作，他們認為合作較符合中國未來安全的長遠利益。從這裡可以瞭解，中國不可能完全放棄現實主義強調的軍事和權力因素而完全傾向合作安全，但也不可能放棄同西方的合作而追求傳統的軍事安全。但中國可能階段性向某一種安全模式傾斜，除了內部對安全、威脅和利益的認知外，還必須視國際對中國認知及政策而定，因為從建構主義制度，行為體的身份認同是通過互為主體而形成的。從互為主體觀點看，中國雖將持續同國際進行安全合作，但很難擺脫威脅形象，因為中國必然會持續進行軍事現代化，此很難被西方視為合作之舉，外界的難以認同又將使中國階段性偏向傳統安全模式，或是在同西方進行的安全合作中製造新的問題，這種惡性循環將使中國很難成功建構一種理性負責的身份認同。不過，中國新安全合作理念的認知與實踐（儘管是矛盾和有限）仍有助於中國安全，及國際形象，因為可以避免國際把中國同伊拉克、北韓視為同類國家。

