

7/10 修改

行政院國家科學委員會補助專題研究計畫成果報告

※※※※※※※※※※※※※※※※※※※※※※※※※※※※※※

※

※

※

中俄戰略互動：美國的認知與對策

※

※

※

※※※※※※※※※※※※※※※※※※※※※※※※※※※※※※

計畫類別：個別型計畫

計畫編號：NSC89-2414-H-004-034

執行期間：88年8月1日至89年7月31日

計畫主持人：趙春山

執行單位：國立政治大學俄羅斯研究所

中華民國八十九年九月二十日

中俄戰略互動：美國的認知與對策

壹、導論

今年七月十八日，俄羅斯總統普丁（Vladimir Putin）前往中國大陸訪問，並與中共國家主席江澤民舉行了高峰會議。根據「華盛頓郵報」（Washington Post）的報導，在中俄兩國領導人發表的「聯合公報」中，雙方保證將使兩國關係達到一個更高的新層次。同時，雙方關切美國的唯一超強角色，認為美國發展「全國飛彈防衛」（National Missile Defense, NMD）系統的結果，將影響到中俄及其他國家的安全，並危及包括美國在內的全球戰略穩定，故中俄必須加以反對。西方觀察家認為，這次中俄「聯合公報」的語氣，比兩國領袖今年七月五日首次舉行會晤時，更加顯得嚴厲。¹

前蘇聯解體後，中共與俄羅斯的雙邊關係，確實獲得大幅度地進展。中共認為，兩國關係在五年內已連續「上了三個台階」：從一九九二年的宣佈互視對方為「友好國家」，進展到一九九四年的決定發展「面向廿一世紀的建設性夥伴關係」；一九九六年四月，俄羅斯前總統葉爾欽（Boris Yeltsin）訪問北京時，雙方元首宣布把兩國關係升高到「平等信任的、面向廿一世紀的戰略協作夥伴關係。」²

在冷戰時期，中共與前蘇聯的關係發展，一直是影響國際權力平衡的重要變數。而華府、北京、莫斯科的三角關係變化，也直接影響到台北、華府、北京的小三角關係。雖然，美國與中共的關係正常化，具有多重利益的考量；但其中扮演關鍵地位的是美國「聯中共制蘇聯」的戰略設計。

¹ *Washington Post*, July 19, 2000, P.A1, A18.

² 香港大公報，一九九七年七月三十日，頁 B3。

冷戰結束後，俄羅斯承繼了蘇聯的國際角色，但未能享有過去的超強地位。代之而起的是中共綜合國力的大幅提升。中共的崛起，確實引起美國的關注，所謂「中國威脅論」的說法，也一度充斥於西方的學界和傳播媒體。

另一方面，俄羅斯國力的式微，並沒有完全清除美國對於俄羅斯的疑懼。俄羅斯仍是核子俱樂部的一員。那些走訪俄羅斯的外國旅客，仍感受到東正教和共產主義的遺產，對俄國人仇外心理所產生的殘餘影響。面對這個情況，中俄加強關係，對於美國當然具有特別的意義。美國如何認知中俄戰略互動的事實，美國可能採取的對策為何，遂成為本文探討的重點。

為了建立本文的分析架構，我們特別引用了國際政治研究當中的「意象」(Images)概念。這個概念認為：「任何涉及目標、行動過程的選擇，或是對環境情勢採取反應的種種描述，部份可以經由決策者對現實的認知來加以解釋。」人的行為和對策，往往源自對其環境的「意象」。但在制定政策方面，環境的情況並非必然像政府官員所想的那樣。因此，所謂「意象」，它指的是個人對於一件事物、現實、或情勢的「認知」；個人對這些事項的好壞或敵友所作的評估，以及從這些事項所引申出來的意義。³

為了獲取第一手的資料，筆者在「國科會」的資助下，前往美國進行為期十天的訪問旅行。訪問的重要智庫包括華府的「戰略暨國際研究中心」(CSIS)，「布魯金斯研究所」(Brookings Institution)、「威爾遜中心」(Woodrow Wilson Center)、「國會圖書館」(Library Congress)、喬治城大學 (Georgetown University) 等。本人認為這次的訪問收穫很多，對於研究計畫的執行，有極大的助益。對於「國科會」與上述美國研究部門提供的協助，在此一併致謝。

³ K. J. Holsti, *International Politics : A Framework for Analysis* (Englewood Cliff, N. J.: Prentice-Hall Inc., 1992) ,p.360.

貳、 美國的國家利益

一、美國國家利益的困局與調整

影響美國對中俄戰略互動認知的主要因素是美國的國家利益。政治學者杭庭頓 (Samuel P. Huntington) 認為，二次世界大戰後，美國自認為民主自由世界的領袖，反對蘇聯及世界共產主義。在冷戰期間，美國追求許多對外政策的目標，但其中扮演主要角色的是圍堵並擊敗共產主義。當其他的目標和利益與此目標相衝突時，它們立刻退居次要的地位。因此，將近四十年當中，美國在對外政策上採取的任何行動，以及若干的內政措施，都是以美國冷戰時期的反蘇反共目標為基礎。⁴而美國的「聯中共制蘇聯」戰略，即是根據這一目標所作的政策調整。中國大陸的國際關係學者蘇格指出：美國政府在六〇年代中期，一度把中共視為「最大威脅」。但從一九六九年三月珍寶島事件後，華府即密切注視中蘇關係的發展。同年八月，中蘇邊界發生新的流血衝突，加速了美國「聯華抗蘇」戰略的成型。蘇格引用當時美國總統尼克森在國家安全委員會議上的談話指出：「蘇聯是更富有侵略性的一方。如果蘇聯在同中國的對抗中得逞，蘇聯就可以將其全部軍事力量轉向西方，從而愈加不利於美國的戰略安全利益。」蘇格認為，從均勢理論出發，當時亞洲的國際關係正發生變化，呈現出一種「多極均勢」。在這種戰略態勢中，如果美國能同蘇聯保持戰略平衡，同日本發展夥伴關係，再加上與中共關係正常化，就能最大限度地服務於美國的利益。⁵

蘇聯解體，國際兩極體系瓦解，世界進入後冷戰時期。美國以反蘇反共為基礎的圍堵政策，失去了合理化的解釋，而美國的國家利益，立刻處於亟待調整的階段。馬里克 (Hafeez Malik) 教授認為，儘管美國在軍事和經濟方面是世界最強大的國家，並且享有最高度的政治穩定，但無論是布希或柯林頓政府，

⁴ Samuel P. Huntington, "The Erosion of American National Interests," *Foreign Affairs*, vol. 76, no. 5, Sep./Oct. 1997, p.30.

⁵ 蘇格，*美國對華政策與台灣問題*（北京：世界知識出版社，一九九八年六月），頁三六一至三六二。

都未能發展出一套類似圍堵政策那樣廣泛的政策設計。從馬里克的觀點看，美國已陷入一場新對外與安全政策的困局當中。到目前為止，美國缺乏大型的利益設計藍圖，只有一些積極和消極性的「邊緣利益」(peripheral interests)。在積極性的部分，美國提供下列的承諾：

- (1) 確保歐洲、亞洲和中東地區的穩定，在阿拉伯和以色列雙方達成和平協議後，建立一個地區性的「合作市場」(cooperative market)，以保障以色列的安全和獲取廉價石油的通道；
- (2) 管制飛彈和核武的散布；
- (3) 取得國外市場的通路，特別是日本和亞太邊緣地區國家；
- (4) 強化民主和促進人權，以維護「威爾遜的自由主義」(Wilsonian liberalism)，如此將使美國人民相信，他們國家的對外政策是為了一個道德目標而服務；
- (5) 面對前蘇聯解體的現實，必要時，應與「獨立國協」(CIS) 內部的民族主義勢力打交道。

馬里克認為，有關消極的利益方面，美國已放棄扮演提供經濟與軍事援助予未開發國家的角色，這些國家在冷戰時期曾經幫助過美國。同樣的情況是，美國對伊朗採取一種小型的圍堵政策，以避免中亞國家落入伊朗的影響範圍之內。⁶

馬里克對於後冷戰時期美國國家利益的看法，也得到美國國內一些學者的共鳴。杭庭頓教授雖然沒有使用「困局」這個形容詞，但他卻使用了「腐蝕」(Erosion) 這個概念。杭庭頓認為國家利益源自於國家認同，從歷史上看，美國的國家認同有兩個主要成分：文化與法理 (creed)。杭庭頓引用林德 (Michael

⁶ Hafeez Malik, "Roles of the United States, Russia and China in the New World Order: An Introduction," in Hafeez Malik, ed., *The Roles of the United States, Russia and China in the New World*

Lind) 在「下一個美國」(The Next American Nation) 一書中的說法，將美國文化的發展分成「盎格魯—美國」(Anglo-America, 1789-1861)，「歐洲—美國」(Euro-America, 1875-1957)，以及「多元文化美國」(Multicultural America, 1972—) 三個階段。至於美國法理的部分，那是美國領導人在開國文獻上所表達的一套觀念和原則，其中包括自由、平等、民主、憲政主義、自由主義、有限政府、私產等觀念。⁷杭庭頓認為，由於冷戰的結束以及美國社會內部在社會、知識和人口方面產生的變化，使得上述國家認同的兩個傳統成分，其真實性和相關性，受到了懷疑。於是，因為沒有確切的國家認同感，美國人已無法確立他們的國家利益，影響所及，商業利益和跨國以及非國家的種族利益，開始支配美國的對外政策。⁸

無論是美國學者所形容的「困局」或「腐蝕」，冷戰後美國國家利益的缺乏明確界定，使美國的對外政策方向，也出現搖擺的狀態。以美國前總統布希所提的「世界新秩序」(New World Order) 為例，其實質內容和運作的方式，都充滿了不確定的感覺。按照布希的說法：

「世界新秩序並非意味著要放棄我們的國家主權，或是出賣我們的利益。實際上，它代表的是我們因成功而產生的責任，以及我們與其他國家合作，共同嚇阻侵略、達成穩定、繁榮與和平的新方法。世界新秩序源自我們對於一個世界的希望，這個世界是以所有大小國家共同分擔承諾建立一套支配我們關係的原則為基礎。這些原則包括和平解決爭端，團結對抗侵略、削減及控制軍備，以及公平對待所有民族等。」⁹

很明顯地，布希的世界新秩序觀，充滿了理想主義的色彩。如果根據上述

Order (New York: St. Martin's Press Inc., 1997), pp.6-7.

⁷ Samuel P. Huntington, "The Erosion of American National Interests," pp.28-29.

⁸ *Ibid.*, p.29.

⁹ 引自 Lawrence Freedman, "The Gulf War and the New World Order," *Survival*, vol.XXXIII, no. 3,

的定義，美國所追求的新世界，應是以和平關係、避免武器繁衍、尊重人權和經濟開放等原則為基礎。達成這樣的目標，單靠美國本身的努力是不夠的，它必須獲得其他強國的合作。海雅斯（Richard N. Haass）教授認為，來自其他權力中心的反對，幾乎難以避免，其中包括法國在內的歐洲國家、日本，特別是中共和俄羅斯。例如，中共必將反對任何限制其對台用武的行動。中共本身已決心擴充戰略軍備。中共與俄羅斯在感受美國部署防衛系統的威脅時，會以出售技術作為回應，如此，將刺激其他國家發展非傳統武器計劃。對於美國提出的人道主義干涉行動，中共與俄羅斯都將視為不受歡迎的干預內政行為。至於美國認為應對那些「流氓」國家的戰略武器計劃，採取先發攻擊行動的作法，主要國家大都不表支持。無論如何，美國所要建構的世界新秩序，對像巴基斯坦、伊朗、伊拉克、北韓這些國家而言，是一種兼具「歧視」和「威脅」的觀念。¹⁰

美國在後冷戰時期對於國家利益的爭辯，直接影響到美國的對外政策。就以處理對俄關係而論，究竟應該視俄羅斯為敵為友，還停留在學術的討論階段。首屈一指的俄國問題專家派普斯（Richard Pipes）就在一篇題為「俄羅斯仍是敵人嗎？」（Is Russia Still an Enemy?）的文章中，認為今天的俄國情勢，仍是高度的不穩定。派普斯分析今天的俄國人實際上應分為兩種：一種人是屬於年輕、受良好教育，大都居住在城市的人口。他們期望與過去劃分界線，並走西方的道路；另外一種人年齡較大，大部分是住在鄉下和小城市當中，缺乏一技之長的居民。他們對西方和走西方路線心存疑慮，仍懷念過去蘇聯時代比較安全的生活環境。雖然，俄羅斯目前是由親西方的人士主導，但並非一成不變。從派普斯的觀點看，俄羅斯邁向公民社會的路程仍是遙遠而艱辛。因為俄國人不僅要克服共產主義的遺毒，也必須面對沙皇和東正教留下的遺產。這兩

May/June 1991, pp.195-196.

¹⁰ Richard N. Haass, "What to do with American Primacy," *Foreign Affairs*, vol. 78, no. 5, Sep./ Oct.,

項遺產幾世紀以來都灌輸老百姓一種不尊重法律，只須服從權威的觀念，並對西方採取敵視的態度。¹¹

從美國的國家利益出發，華府的外交決策者，不知道如何面對這樣一個情勢多變的前社會主義強國。在筆者接觸的一些俄羅斯知識份子當中，他們認為美國在冷戰後的俄國政策是不負責任的。認為美國只關心共產主義的威脅，當前蘇聯解體後，美國即把對俄羅斯的關係視為次要利益，對俄羅斯的經濟需求，表現出口惠而實不至的消極態度。

美國對於中共的政策亦復如此。李侃如（Kenneth Lieberthal）教授即明白指出，柯林頓政府早在一九九四年時，即決定對中共展開「廣泛交往」（comprehensive engagement）的目標，但卻始終拿不出一套達成目標優先次序。結果是：每一個政府部門，都在追求它本身的中國政策，彼此鮮有聯繫。例如，當美國的「貿易代表總署」（Office of the U. S. Trade Representative）威脅要針對開放市場和智慧產權問題進行制裁時，「商務部」卻增加對中國大陸的投資行動；當「國務院」對中共的違反人權和核武擴散行為展開批判時，「國防部」卻致力發展與中共的軍方聯繫。¹²這種各行其是的狀況，反映出美國在制定對中共的政策時，存在著不同利益的考慮。

美國對中俄發展戰略關係的認知，基本上也受到美國對其國家利益認知的不同所影響。在本人對於華府的學術智庫進行訪談時，我們發現受訪者的觀點，亦出現相當大的差距。因此，我們在此所要探討的「美國的認知」，甚至於美國的「國家利益」，並不代表美國內部的「共識」。我們期望從美國國家利益的優先次序當中，找出其最大的公約數，作為判斷美國認知的標準。

1999, pp.41-42.

¹¹ Richard Pipes, "Is Russia Still an Enemy?" *Foreign Affairs*, vol.76, no. 5, Sep./ Oct., 1997, pp.68-70.

二、「美國國家利益委員會」的分析報告

今年七月十二日，由美國前官員和國會議員所組成的「美國國家利益委員會」(The Commission on America's National Interests)在哈佛大學「貝爾佛科學和國際事務中心」(Belfer Center for Science and International Affairs)、「尼克森中心」(Nixon Center)、「藍德公司」(RAND)等智庫協助下，發表了一份分析今天美國國家利益的政策報告。這份報告對於本計劃的順利完成，有極大的助益。報告不僅提供我們一個探討美國國家利益的分析架構，並且指出美國未來可能面臨的挑戰問題和提出相應的對策。

根據美國國內對於「國家利益」進行的辯論，該報告列舉了十一條指導原則，作為回答美國國家利益問題時的參考：

- (1) 在制作一個利益的等級時，必須要考慮優先次序的問題；
- (2) 堅持保留字典當中有關「不可或缺」(vital)這個概念。根據「威伯」(Webster)字典的定義，「不可或缺」指的是對某些事務的存在與持續，具有根本和不可缺少的重要性。因此，當我們討論這部分的利益時，必須保證它們是真正不可或缺的。
- (3) 同意一九四〇年代末期開始形成的有關美國「不可或缺」利益的簡潔陳述：即維護美國成為基本制度與價值完整的一個自由國家。
- (4) 國家利益之間的關聯性、目前促進利益和威脅利益的可能性，以及未來利益促進和受到威脅的發展等，都是屬於複雜的問題；
- (5) 在保護或促進利益的過程中，要了解利益和政策是有所區別的；
- (6) 一個國家的利益和它擁有的權力，兩者的相互關係也是非常複雜的；
- (7) 利益往往不是當前政府所描述的那樣；
- (8) 在一個利益的基本客觀中心部分外，還有利益的其他層面，包括利益

¹² Kenneth Lieberthal, 'A New China Strategy,' *Foreign Affairs*, vol.74,no.6, Nov./Dec. 1995, p.43.

的解釋，都是在反映主觀的選擇和創造力的情況下形成的；

- (9) 利益在分析上，與一個國家準備採取保護那些利益的作法，是有所區別的；
- (10) 有關美國利益等級的判斷，常常都包含在美國的國際承諾當中，包括美國的結盟、條約、美軍的駐紮，以及美國基地的建立等；
- (11) 利益和價值間的關係，是微妙而錯綜複雜的。¹³

委員會根據「不可或缺」、「極重要」、「重要」和「次要」四個等級，列舉美國的國家利益如下：

(一) 有關「不可或缺」的利益部分：

- (1) 避免、嚇阻和減少美國及其海外軍力受到核武和生化武器的攻擊威脅；
- (2) 確保美國盟邦的生存，並且以積極的行動和美國合作共同建構一個充滿生機的國際體系；
- (3) 避免在美國邊界附近出現任何的敵對強權或倒台的國家；
- (4) 確保國際重要體系的活力和穩定（包括貿易、金融市場、能源供應和環境等）；
- (5) 配合美國的國家利益，與那些可能成為美國戰略對手的國家，建立具有成果的關係，如中共和俄羅斯；

(二) 有關「特殊重要」的利益部分：

- (1) 阻止、嚇阻和減少任何地區因使用核子和生化武器所造成的威脅；
- (2) 阻止大眾毀滅性武器和載具的地區擴散；
- (3) 促進各方接受國際性的法規和機制，作為和平解決和處理爭端的方

¹³ The Commission on America's National Interests, *America's National Interests*, July 2000, pp.14-17.

法；

- (4) 避免在波斯灣這樣的重要地區，出現一個區域性的霸權；
- (5) 促進美國盟邦的福祉，並保護它們免於外來的威脅；
- (6) 促進西半球國家的民主、繁榮和穩定；
- (7) 阻止、控制和以合理的代價，終結重要地區的大規模衝突；
- (8) 在涉及重要的軍事相關和其他戰略技術上，特別是在資訊體系方面，維持領先地位；
- (9) 避免大規模的、毫無控制的移民潮，流進美國；
- (10) 打擊恐怖主義（特別是國家幕後主使的恐怖主義）、國際犯罪和毒品交易；
- (11) 阻止種族屠殺。

(三) 有關「重大」利益的部分：

- (1) 阻止外國大規模的違反人權行為；
- (2) 儘可能在一些具有戰略重要性的國家，促進當地的多元主義、自由及民主，而不致危及該地區的穩定；
- (3) 在戰略上較不重要的地區，阻止並儘可能以較低的代價終止該地的衝突；
- (4) 保護那些被恐怖組織盯上或當作人質的美國公民的生命和福祉；
- (5) 削減貧富國家之間的經濟差距；
- (6) 避免美國在外國擁有資產被當地國有化；
- (7) 提高國內重要戰略工業部門的生產量；
- (8) 維持美國在國際資訊傳播的優勢，確保美國的價值能持續影響外國的文化；
- (9) 促進國際環保政策，以符合長期的生態需要；
- (10) 經由國際貿易和投資，擴大美國國民生產毛額的增長。