北京奧運會後的中國外交政策特色

丁樹範*

2008年8月，中國舉辦了奧林匹克運動會，象徵中國發展的成就與國力的崛起。一個月後，中國太空人首次進行了太空漫步，使中國成爲繼美國和蘇聯後世界上第三個能進行太空漫步的國家，更象徵中國科技的長足進步。改革開放30年，象徵中國透過改革開放已使中國的國際地位大幅提升。中國雖於去年1月底面臨史無前例的雪災影響春節運輸，和5月空前強烈的四川大地震使四川許多地方面臨浩劫，但是，也都能克服困難。凡此，都使中國的自信心大幅上升。

另一方面，身爲超級大國的美國卻陷入空前嚴重困頓。從2007年開始的金融危機衍生成經濟危機而重創美國及全球經濟，甚至損及美國領導全球經濟的地位，及影響美國整體國力。美國仍陷在伊拉克和阿富汗的泥沼而難以自拔。美國因爲2003年未取得聯合國授權而出兵伊拉克，及小布希總統的「單邊主義」外交政策對美國全球聲望的衝擊仍未恢復。相對於中國國力的上升，美國國力被視爲正在下降，而可能影響全球權力的結構。面臨這種對比，中國在2008年後奧運的對外政策成爲世人關注的焦點。

對後奧運外在環境的認知

奧運結束後，中國內部對外在環境的挑戰和機會有所討論。典型的例子是現代國際關係研究院於8月31日舉行了「後奧運時代中國與世界的關係」的座談會，同時，座談會的重點摘要刊登於2008年9月號的《現代國際關係》上。中國其他討論國際事務的刊物對相關議題也有討論。要強調的是，「後奧運」只是爲了討論方便而做的人爲分割點，而國際事務的發展是持續、緩慢，而具有連續性。因此，許多觀點和認知在奧運前就已逐漸形成。

絕大部分中國學者認爲，國際體系向多極體系發展的趨勢越來越確立。其他大國和部分發展中國家在國際政治扮演更爲積極的重要角色。這包括部分歐洲國家和金磚國家。特別是這些歐洲國家爲突顯歐洲的存在和價值，而和中國在奧運前發生外交摩擦。另一方面，非國家行爲體藉全球化和資訊發展如雨後春筍般崛起，這包括多國籍企業，各種國際民間自主性團體，及大眾媒體。非國家行爲體的出現使國際關係的運作趨於複雜，也侵蝕國家主權和國家能力。

* 作者現爲政治大學國際關係研究中心中國政治研究所研究員

其次，他們認知到安全性質的改變。中國從2003年起經歷的一連串非傳統安全威脅使他們認知到這個議題越來越明顯。這包括SARS，2008年的雪災和四川地震，及奧運前河北毒奶粉事件。其他包括恐怖主義，跨國犯罪及能源等。

其實，這些認知和2009年1月底公佈的《2008年中國的國防》相當一致，這或許是中國官方領導人的共識：「進入新世紀以來，世界處於大變革、大調整、大變化之中。和平與發展仍然是時代主題，求和平、謀發展、促合作已經成爲不可阻擋的時代潮流，但全球性挑戰日益增多，新的安全威脅因素不斷出現。

經濟全球化和世界多極化深入發展。全球工業化、信息化進程加快，經濟合作方興未艾，各國經濟的相互依存、互聯互動進一步增強。國際戰略力量消長變化加快，大國之間合作與借重上升、競爭與制衡繼續發展，新興發展中大國群體性崛起，國際體系孕育著深刻調整。維護和平、制約戰爭的因素持續增長，各國在安全領域的共同利益增多、合作意願增強，世界性的全面大規模戰爭在較長一段時間內可以避免。

世界和平與發展面臨諸多難題和挑戰。圍繞戰略資源、戰略要地和戰略主導權的爭奪加劇，霸權主義和強權政治依然存在，地區動蕩擴散，熱點問題增多，局部衝突和戰爭此起彼伏。發端於美國的金融危機影響加深，世界經濟發展中的能源、糧食等問題嚴峻，深層次矛盾凸顯，經濟風險的聯動性、系統性、全球性特點明顯。恐怖主義、環境災難、氣候變化、嚴重疫病、跨國犯罪、海盜等問題日益突出。」

新認知的政策意涵

上述的認知使中國的學者意識到，國際環境其實變得更複雜。一方面，中國政治、經濟、和傳統安全可以從中獲益。另一方面，複雜的環境給中國帶來新的挑戰和問題。

美國面臨的諸多問題使美國相當程度地被束縛而不致於挑戰中國的核心利益，也使美國必須做全球性的戰略調整甚至退縮。這利於中國的外在環境，使中國得以延伸其影響力。然而，美國霸權受損及多極體系的趨勢使國際秩序的建立受到影響。美國固然已無法獨自壟斷國際議題設定權，但是，在多極體系下，各主要國家競相施展影響力，以增強或鞏固自己的國際影響力。但是，因爲能力不足使這些彼此既競爭的主要國家又必須合作。

這種多極體系的特徵有利有弊。就利的層面而言，各主要國家間不會發生重大軍事衝突，因爲沒有一國能負擔得起重大軍事衝突的成本。然而，其弊則是既競爭又合作的競合關係使新的國際秩序需要花更長的時間才能建立起來。部分中國學者推估，新的國際體系至少要到2030年才能發展出來。

全球化也使各主要國家間必須合作。全球化使各國形成相互依賴的關係，而且，這個依賴擴及包括能源和資源、環境保護、人口、恐怖主義和跨國犯罪、及金融領域。雖然非國家行爲者出現影

響國家能力，但是，國家仍然是國際體系最重要的行爲者，國家間的合作仍然是必要的。這也使和平與發展成爲主旋律。

然而，多極體系趨勢對中國的挑戰不容低估，因爲多極體系衍生出許多中國未曾經歷過的挑戰。其一是多極體系成員間的合縱連橫關係。各主要國家基於不同的議題和利益而發展出不同的結盟（coalition），但是，這種結盟關係是短暫且變動不拘的，其對中國外交決策可能帶來以下挑戰。

挑戰之一是中國冗長的官僚決策過程。前述的結盟關係是短暫且變動不拘，而且決策者必須在短時間做出決策。中國的外交安全官僚體系龐大，彼此間平時缺乏橫向聯繫，同時，各系統間垂直封閉。這對決策過程形成很大的挑戰。

另外一個挑戰是中國可能成爲合縱連橫的靶子。因爲短暫的結盟是基於不同議題和利益，因此，基於中國崛起和中國越來越多的貿易盈餘，中國越來越可能成爲主要國家合縱連橫的目標。典型的例子是各主要國家向世界貿易組織（WTO）控訴中國不公平貿易政策，使中國面臨強大貿易壓力，而不勝其擾。

非國家行爲者日益增加的能力也給中國帶來挑戰。這特別是諸多國際民間自主團體（international civil groups）。這些團體具有強烈的概念（ideation），熟悉國際媒體運用，又掌握資訊技術的利基，能夠在全球傳播其概念。而且，其透過概念和技術協助與推廣，能夠將傳播的範圍滲透到許多國家的基層群眾，而塑造出全球性議題。這些團體的概念包括人權、環境保護、全球氣候變化、傳染病、及野生動物保護等。這些概念性議題偏偏是中國的軟肋。

過去30年間，中國在經濟性議題上逐漸整合到國際體系，在經濟發展也取得顯著成就。但是，在政治性議題上則成就有限。這涉及中國的基本政治體制議題。這也是中國在2008年春奧運聖火傳遞之際，西藏事件無法取得國際支持和同情的主因。

這涉及中國目前正在熱烈討論的「軟實力」議題。中國學者承認，中國缺乏足以塑造或影響國際關係的論述（中國稱爲話語權）、創意、及價值。其解決之道是鼓勵非政府組織（NGOs）和民間團體（civil group）的成立，使他們能建構論述。然而，這還是涉及中國的政治體制基本缺陷，因爲中國政治體制是行政權獨大，國家力量壓過社會力量。

中國學者對上述問題有深入觀察。中國人民大學的時殷宏明確指出：「值得高度重視和認眞思考的是，從貿易、環境到奧運和達賴等問題，中國面對的麻煩源首先不是（甚而大多不是）其他某些主權國家政府，而是從國會議員、經貿集團、消費者和勞工到非政府組織、問題性運動、大眾傳媒，甚至民間顯要人物在內的多種多樣分散的行爲體，而中國目前在世界上因自身的治理體制、政治文化和政治經驗特徵，有效地對付和積極地影響這些分散性麻煩源的能力和技藝顯著不足。」

任教於北京外國語大學的李永輝也指出類似的問題。他說：「奧運會後中國

將面臨更多的非傳統安全壓力。……一方面，國際非政府組織對中國的外交壓力和挑戰增大，而且，中國的國際地位越高，影響越大，這種壓力和挑戰就越大。……因爲非政府組織非常複雜，形式多樣，聚散不定，防不勝防，……無法找到明確的目標和著力點，難以發力。中國外交通常比較善於同政府和政府組織打交道，卻缺乏同非政府組織打交道的經驗，在實踐中往往陷入被動。……」這都和中國的政治改革議題有關，但不是中國當局在短時期內可以解決的。

此外，中國其他學者也強調，中國的實力仍待加強和發展。清華大學的楚樹龍指出，「……然而，中國還處在發展過程中，既不是超級國力大國，也不是超級體育大國和強國。那些耀眼的奧運場館和基礎設施的設計都是別人的，這反映中國在科學技術、知識、觀念、軟實力等方面仍是較爲落後的國家。……」《求是》雜誌副主任周溯源也強調，「……我們現在的實力仍然不夠大，並將在相當長的時期內處於社會主義初級階段，……中國的……資源相對不足，教育水平總量不高，科技原創能力不強，……這些都對中國的發展質量和速度有著較大的制約，不可小看。」上述類似觀點顯示，中國仍有一大群瞭解實況的人，透過輿論持續推動中國做相應的改革。

整體政策

在前述認知和意義下，中國學者對中國整體對外政策的建議是「不當頭」，以免被視爲挑戰美國領導地位，及避免消耗不必要資源。北京大學教授賈慶國指出，中國在未來十年裡應該扮演好「老二」角色，處理好和「老大」——美國——的關係。另一方面，他們認爲中國應該堅決維護核心利益，並且積極地透過現有國際制度和機制介入國際合作，和其他國家共同處理國際性議題。易言之，中國似乎採取辯證的統一：一方面整合到國際制度和機制以維持穩定的國際環境，學習掌握和運作國際機制，並緩和其他國家對中國崛起的顧慮，另一方面，透過中國的崛起逐漸地改革現有而被美國和西方國家主控的國際制度和機制。其終極的目的仍然是建立起霸權地位，這是國際關係的通則。