

中共外交的策略與原則

楊志恆

(台灣綜合研究院戰略與國際研究所
研究員兼副所長)

摘要

中共五十年外交軌跡是從建政初期的反美國陣營的圍堵，鞏固政權，到爭取進入聯合國，到與宿敵美國建交，再到為中國大陸經濟建設服務，而迄現今追求所謂的富國強兵，稱霸世界為目標。一九七一年進入聯合國前，中共外交策略的主調先是一邊倒向蘇聯，繼而是大量爭取新獨立的開發中國家支持，進入聯合國後，先是打聯美抗蘇策略，利用聯合國地位擴大交往，在國際則採「鄉村包圍城市」壓迫美國與中共建交。在八〇年代中共為發展中國大陸經濟，推出不介入國際爭端與利用大陸市場吸引邦交，進入九〇年代，為追求多極格局的國際環境，相繼提出積極參與多邊外交，充分發揮在聯合國及國際組織之地位，以及大國外交策略，同時也推出建立伙伴關係及大國雙邊戰略合作原則。可以看出，中共的外交過去雖擺盪於美蘇兩大強國之間，但現今卻已累積實力，向新霸權之路前進。

關鍵詞：多極格局、多邊外交、大國外交策略、夥伴關係、霸權

* * *

一、前言

中共是一個大國，大國在外交上最大的特質是不論他是否強大，都有一定的影響力，小至區域性，大至全球性，他都不會被忽視。然而，五十年來的中共外交，首先要內爭其政府代表中國的合法性，外要另起爐灶根絕國民政府時代的外交關係；其次，因國共內戰的傷害使得中國大陸變成一個虛弱大國，外交上必須仰賴蘇聯的庇護，但又擔心蘇聯霸權的併吞；第三，在蘇聯威脅下，對於來自美國的拉攏，使中共向來慣用的聯合次要敵人打擊主要敵人的策略發生嚴重的矛盾，尤其是處在分別代表社會主義與資本主義意識形態的兩個大國之間的矛盾；直到一九七〇年代末，中共在經歷了與美、蘇戰略上對抗與合作之後，才逐漸展現外交自主的路線。



總體說來，五十年來中共外交所面臨的問題大致上都與美、蘇及台灣脫不了關係。就歷史時期區分，從一九四九～一九七一年可說是反圍堵及鞏固所謂革命成果時期，這時期中共先是聯蘇抗美，後期轉為聯美制蘇，然而在國際上重點是主攻中華民國在聯合國的代表席位，這個時期中共自認為最大的成就是取代中華民國在聯合國的席位。其次是一九七一～一九八九年，是中共外交快速擴充期，這時期中共是聯美抗蘇但同時逐漸修好與蘇聯關係，在國際上左右逢源擴充邦交搶攻我國外交基盤。第三階段是自一九八九以來的後冷戰時期，中共外交重點轉向多邊體系之參與，在蘇聯瓦解的新國際局勢，中共最感到有成就的是在國際組織中發揮制衡美國的影響力，並使國際秩序朝向多極格局發展，而中共已成為其中之一極。另外，中共在國際上逐漸在運用影響力壓縮台灣的外交空間。

在這四個時期當中，中共都有它階段性的外交策略與遵循的原則，這些策略原則基本上都是有其針對性的假想敵，在第一階段先是從美國逐漸轉向蘇聯，到了第二階段則由蘇聯轉向沒有明顯的假想敵，但對西方國家以經貿及民主一起進入中國大陸之「和平演變」，則視為潛在敵意。第三階段仍然是以美國為假想敵。以下將依序探討中共在各個時期所採取的外交策略與原則。

二、聯蘇抗美前進聯合國時期

中共建政之初，中國大陸內部及國際情勢並不穩定，當時的外交工作主要著眼於抗擊美國的侵略，以及保衛其所宣稱的革命成果^①。中共開國元老毛澤東及周恩來就一直在尋找國際間可以抗擊美國的勢力，蘇聯及聯合國是首先被優先考慮的兩個目標。到了五〇年代末起，中共發現蘇聯的霸權主義比起美國之霸權主義威脅較大且直接，因此，在國際上除佯裝與蘇聯合作以取得蘇聯集團支持聯合國案外，同時也在思考與美國合作制衡蘇聯的可能性，直到一九七八年美「中」建交為止。整體而言，中共這時期的外交策略主要採取下列幾項：

(一) 一邊倒的策略

所謂一邊倒就是決定站在當時以蘇聯為首的陣營。毛澤東和周恩來當時都明確指出，為了抵抗美國的侵略，同蘇聯結盟是必要的。事實上，以中共建立的政權標榜無產階級社會主義特性，在外交上也必然是要倒向蘇聯，更何況中共自己也承認，面對美、蘇對峙的局面，要獲得強有力的國際援助，必須表示明朗的外交態度^②，一邊倒向蘇聯是歷史的必然。

根據一邊倒的策略，一九四九年十二月六日，毛澤東率領中共中央和政府代表團訪問蘇聯，以向史達林祝壽為名，實際上是與蘇聯簽訂新的「中」蘇條約。不過，當

註① 張光著，*中國的外交政策*，一版（北京：世界知識出版社，一九九五年十一月），頁一九。

註② 楊勝群、田松年主編，*共和國重大決策的來龍去脈*，一版二刷（南京：江蘇人民出版社，一九九六年四月），頁四六二～四六六。



毛澤東提出廢除一九四五年的《中蘇友好同盟約》，簽訂新約的建議時，史達林因《雅爾達協定》而質疑毛澤東的建議之合法性。尤其是蘇聯在旅順、大連及長春鐵路的權益，史達林希望毛澤東能夠繼續承認該條約有效，雙方各有所堅持，直到一九五〇年二月，周恩來才與蘇聯外長維辛斯基簽署《中蘇友好同盟互助條約》，條約有效期為三十年，不過條約內容很不切實際，仍然強調雙方的互助合作是以已戰敗且為聯合國監管的日本及其同盟國為假想敵^③。另外，雙方也簽訂了《關於中國長春鐵路、旅順口和大連的協定》，規定在締結對日和約之後，但不遲於一九五二年末，蘇聯將長春鐵路的一切權利和財產無償地交給中共；蘇軍自旅順撤退，並將該地區的設備交給中共，由中共償付其費用；大連港在對日和約締結後移交中共，其中由蘇聯代營與租用的所有財產均交中共接收^④。此外，雙方還簽訂了《關於蘇聯貸款給中華人民共和國的協定》，規定蘇聯貸給中共三億美元，作為償付購買蘇聯機器設備和器材之用，利率1%，十年內由中共用戰略物資為主的原料及茶葉、美元償還^⑤。

然而，一九五二年四月，日本與中國的和平條約是由中華民國政府代表葉公超與日本政府代表河田烈所簽訂，蘇聯早已知道中共不是對日簽約的代表國，因此，史達林所謂在締結對日和約之後交還的問題，應為敷衍之詞，而中共之所以接受新約，主要是取得蘇聯軍事及經濟援助，以便抗擊美國對他的包圍。後來，在一九五四年十月，蘇聯陸陸續續交還的特權，主要是拜韓戰之賜。據中共的說法，一九五〇年代初，中共和蘇聯雖然很密切，但也不是沒有分歧，當時中共對蘇聯在「中」蘇關係中不尊重平等原則的作法是有批評的，對蘇聯的大國主義的態度也是有抵制的^⑥。中共在建國之初所謂的「打掃乾淨屋子再請客」的策略，本來是要徹底根絕過去遺留下來的外國在華特權，再與外國簽約，這點在中共建政後做得是相當乾淨，惟獨和蘇聯之和約，中共宣稱直到一九五四年才肅清了所謂帝國主義在華的特權，其實指的就是蘇聯^⑦。而中共之所以開此特例，主要也是一邊倒向蘇聯的策略使然。至於中共一邊倒的戰略目的，主要是在聯合國的合法席位之取得問題要借蘇聯之力。

(二) 爭取新獨立國支持取得聯合國席位

中共建政之初，對於取代中華民國的聯合國代表席位就展現非常積極的態度，在剛建立政權時，兼任外交部長的周恩來旋即致電第四屆聯合國大會主席羅慕洛，否認中華民國政府派遣的蔣廷黻所率領的代表團之合法地位，同時，中共也相繼任命了出席聯大、安理會及有關專門機構的代表。一九五〇年八月，周恩來致電聯合國祕書長，通知將派遣張聞天為安理會代表、冀朝鼎為經社理事會代表、孟用潛為託管理事會代表、周士第為軍事參謀團代表，總共五十人組成代表團，並委請印度、蘇聯提案邀請

註③ 張光著，前引書，頁一五。

註④ 同前註。

註⑤ 同前註，頁一六。

註⑥ 同前註，頁一九。

註⑦ 同前註，頁九。



中共出席會議。雖然聯大否決了這項提案，但卻通過了加拿大提案，成立特別委員會來考慮中共代表權問題^⑧。一九五三年，瑞典副外長哈馬舍爾德當選為聯合國祕書長，周恩來馬上要駐瑞典大使耿飈找他談，爭取在哈馬舍爾德就任後恢復中共在聯合國的合法席位^⑨。往後，中共即依每年在聯大提案支持其代表權的國家數目及國際局勢的變化作為調整外交策略與原則之依據。

中共在聯合國案的策略主要是根據國際社會基本矛盾，分化美國的盟邦及爭取新獨立國家的支持。首先在分化美國盟邦方面，中共先是區分美蘇對立問題上主張戰爭或和平的態度，將美國歸納為主戰派，主張以武力遏制共產主義的擴張，而把英、法視為維持現狀派，認為他們想依靠美國來維持現狀^⑩。中共這一策略目標主要是縮小與美國的對立面，爭取美國陣營中可能支持中共的空間。而且，拉攏英、法這兩個聯合國安理會常任理事國，有助於爭取以前他們的殖民地所建立的新國家之支持。其次，是爭取新獨立國家或仍在進行獨立鬥爭的殖民地、附屬國，這些國家中共稱之為和平中立派，中共認為他們在爭取獨立，最不希望戰爭，立場會較中立，是可以大量爭取支持的空間。因此，從二次大戰的慘痛的戰爭經驗中，中共先是認定國際間不想再戰爭的勢力比較大，所以先塑造美國好戰的形象，再以所謂的團結和平中立派，爭取維持現狀派，孤立主戰派的策略，擴大國際支持中共取得聯合國席位之國家數量。

訂下爭取對象的戰略後，中共即針對一九五〇年代初世界上七十多個國家的社會制度、經濟結構、文化傳統等方面，以及對待新建立的中共政權之態度，進行具體分析以區別對待。根據區別對待原則，中共提出三項措施^⑪：

(1) 區別國家：即從政治制度和意識形態區分，將世界上分為社會主義國家和資本主義國家兩大類，對於資本主義國家，除了分為主戰派、維持現狀派及和平中立派外，又按對新建立的中共政權之態度區分為三類。第一類是像瑞典、挪威、丹麥、芬蘭、瑞士等國，中共不但和他們建立完全的外交關係，且他們也支持中共在聯合國合法席位；第二類是像英國、荷蘭，他們雖沒有和中華民國建交，但在聯合國席位問題上是支持中華民國，因此，中共只和他們建立半外交關係；第三類是既與中華民國建交，又反對中共在聯合國取得席位。

(2) 區別政府和人民：對於中共建政初期不願同其建交的國家，中共是採取官、民區分原則。中共領導人不但接待這些國家之訪客，同時建立幾個民間交流機構負責統戰工作，包括由郭沫若任主席的「保衛世界和平大會」、由張奚若為會長的「中國國際貿易促進委員會」、由楚圖南為會長的「中國人民對外文化協會」^⑫。中共同日本

註⑧ 流沙，「周恩來與恢復我國在聯合國合法席位的鬥爭」，收錄於中華人民共和國外交部外交史編輯室編，研究周恩來——外交思想與實踐，一版（北京：世界知識出版社，一九八九年九月），頁二七〇。

註⑨ 耿飈，「周恩來是新中國外交的創始人和奠基者」，同上書，頁一五。

註⑩ 倪立羽，「略論周恩來的外交政策思想」，收錄於中華人民共和國外交部外交史編輯室編，研究周恩來——外交思想與實踐，頁六一。

註⑪ 同前註，頁六九。

註⑫ 韓敘，「毛澤東的民間外交思想和重要決策」，收錄於中華人民共和國外交部外交史研究室編，毛澤東外交思想研究，一版一刷（北京：世界知識出版社，一九九四年十二月），頁五一～五四。



在七〇年代初能夠建立邦交，就是認為這種民間先行、以民促官、官民並舉的做法成功使然。

(3) 區別同一政府中的不同人物：中共認為即使同一個政府，對其一般官員和代表人物也要加以區別，因為他們對國際問題和中共政權的看法並不完全相同，因此，不能一視同仁同一對待。中共的做法是爭取一切願意同其友好的人士廣交友、少樹敵，化敵為友，以期有朝一天該國政權改變，同意與中共建交。

事實上，從聯合國的檔案中可以發現，中共從早期的一邊倒向蘇聯，到後來爭取第三世界國家支持取得聯合國席位是有其全套戰略之脈絡可考。首先，中共利用韓戰爆發期間，由蘇聯每年向聯大控訴美國越界轟炸鳴綠江，以及武力介入台灣問題，將這兩案子列入議程，並將中華人民共和國的國號列入聯合國的決議文中，這些指控在五〇年代初期均以懸殊比數被否決，但從五〇年代開始，中共即不斷透過蘇聯陣營國家提出中國代表權問題，企圖取代中華民國的席位。一九五〇年是由蘇聯提出，但是以九：一在安理會表決中被否決^⑬；一九五一年由波蘭提出，但在總務委員會（General Committee）以十一：二被否決^⑭；一九五三年由緬甸提案，結果以四十四：十，兩票棄權被否決^⑮；一九五四年由蘇聯提出，美國則提出不列入議程的提案，表決結果緬甸、白俄羅斯、捷克、丹麥、印度、挪威、波蘭、瑞典、烏克蘭、俄羅斯、南斯拉夫等國支持中共，但最後以四十三：十一，六票棄權否決中共代表權問題^⑯。一九五五年，仍然由蘇聯提出，但美國仍然提案不列入議程討論，而當時英國政府雖承認中共政權，但表明支持美國立場認為此時不宜討論這個問題，表決結果四十二：十二，六票棄權通過美國提案，在這一年中共新增加印尼的支持^⑰。

一九五六年是中共加入聯合國的第一次高潮，這主要是拜一九五五年在印尼萬隆舉行的亞非會議之賜，這次會議共有二十九個國家參加，中共被地主國印尼邀請參加，透過這次會議的拉抬票數，該年由印度及巴基斯坦領銜的支持中共入會案，中共雖然以四十七：二十四，八票棄權被否決，但與前一年比較，中共增加了一倍的支持票，其中，阿富汗、錫蘭、尼泊爾、敘利亞、葉門等國就是參加這次會議的國家，而棄權的柬埔寨、約旦、寮國、利比亞、沙烏地阿拉伯也都是參加萬隆會議的國家，從這其間的因果關係來看，這次亞非會議等於是幫中共加入聯合國的造勢會議^⑱。

一九五七年由印度提出有關中國代表權問題應提交大會討論案，但為美國所反對，最後是以四十三：二十九被否決，九票棄權。中共新增加的支持者有衣索匹亞、加納、愛爾蘭、摩洛哥及蘇丹等新興國家^⑲。一九五八、五九年，印度連續又提出中國代表

註^⑬ Yearbook of the United Nations, 1950, p. 289.

註^⑭ Yearbook of the United Nations, 1951, p. 265.

註^⑮ Yearbook of the United Nations, 1953, p. 168.

註^⑯ Yearbook of the United Nations, 1954, p. 51.

註^⑰ Yearbook of the United Nations, 1955, p. 60.

註^⑱ Yearbook of the United Nations, 1956, p. 138.

註^⑲ Yearbook of the United Nations, 1957, p. 97.



權問題，結果仍然以四十四：二十八，九票棄權被否決^⑭，以及四十四：二十九，九票棄權被否決^⑮。一九六〇年再由蘇聯提出，結果以四十二：三十四，二十二票棄權被否決，中共新增加的支持國有古巴、圭亞那、馬利、奈及利亞、塞內加爾等新興國家，而棄權中新增加的也大多是非洲新獨立國家^⑯。一九六一年是由蘇聯提出，結果以六十一：三十四，七票棄權被否決^⑰。一九六二年仍然由蘇聯提出，值得注意的是支持中共的國家又大幅增加八個，最後雖然以五十六：四十二，十二票棄權，但明顯看出中共在加入聯合國案上已有進步，尤其是非洲新獨立國家就增加五個^⑱，而英國在這一年也首度支持中共在聯合國取得席位。一九六三年由阿爾巴尼亞及柬埔寨提案，結果以五十七：四十一，十二票棄權被否決^⑲。一九六四年，再由柬埔寨提出，但因為中共被指控介入越南及寮國內戰而被指責，該案並沒有進入大會表決，但在聯合國的其他組織會議中都被提出，法國在這一年也加入支持中共的發言行列^⑳。

一九六五年，阿爾巴尼亞等十一國又再度提出中共在聯合國合法權利案，這一年可以說是中共爭取加入聯合國的另一高潮。中共在這一波的外交部署，先是中共總理周恩來與副總理陳毅在一九六三年十二月至一九六四年二月，利用非洲統一組織剛建立之際，訪問了亞非十三個國家，並且大放送對外援助，這是繼一九五五年萬隆會議後，中共加入聯合國第二波造勢活動。周恩來在這次訪問中，與馬利共和國簽署聯合公報時，提出所謂的對外援助八項原則，強調提供援助時絕不附帶任何條件且可以延長還款期限^㉑。這種近似賄賂的援外，使得中共在一九六五年的入會案支持票數增加到四十九，比一九六三年多增加八個，增加的大多為非洲統一組織的國家^㉒，顯然這是受到周恩來訪問非洲的影響。不過，最後中共入會案仍以五十六：四十九，十一票棄權被否決^㉓。

一九六六年，阿爾巴尼亞再度領銜提出中共入會案，結果支持中共票數稍降一票，而支持中華民國增加到六十六票，七票棄權^㉔，顯然在這一年我國在中共壓力下，所做的鞏固邦交工作獲得具體成果。一九六七年也是由阿爾巴尼亞領銜提出，結果以五十八：四十五，十七票棄權被否決^㉕。一九六八年仍由阿爾巴尼亞領銜提出，結果以

註^⑭ Yearbook of the United Nations, 1958, p. 91.

註^⑮ Yearbook of the United Nations, 1959, p. 78.

註^⑯ Yearbook of the United Nations, 1960, pp. 172-173.

註^⑰ Yearbook of the United Nations, 1961, p. 128.

註^⑱ Yearbook of the United Nations, 1962, p. 117.

註^⑲ Yearbook of the United Nations, 1963, p. 34.

註^⑳ Yearbook of the United Nations, 1964, p. 129.

註^㉑ 柳白、徐人龍著，「建立國際經濟新秩序的先聲——周恩來倡導的對外援助八項原則」，收錄於中華人民共和國外交部外交史編輯室編，研究周恩來——外交思想與實踐，一版一刷（北京：世界知識出版社，一九八九年九月），頁一三九。

註^㉒ 同前註，頁一四〇～一四一。

註^㉓ Yearbook of the United Nations, 1965, p. 179.

註^㉔ Yearbook of the United Nations, 1966, p. 137.

註^㉕ Yearbook of the United Nations, 1967, p. 139.



七十三：四十七，五票棄權被否決^②。一九六九年仍由阿爾巴尼亞領銜提出，結果以五十六：四十八，二十一票棄權被否決^③。值得注意的是在這一棄權票高達二十一票，顯示持中立立場的國家大幅增加，且主要是原支持中華民國的國家，這一結果實已亮起我國在聯大席位的紅燈。到了一九七〇年，仍然由阿爾巴尼亞領銜提出，結果以五十一：四十九，些微的票數被否決，不過，棄權票增加到二十五票^④，顯然中共爭取聯合國席位已到了和中華民國保衛席位的努力，雙方達到旗鼓相當。一九七一年，聯合國在二七五八號案決議時，支持中共的票超越支持中華民國，我國在這一退出聯合國^⑤。

值得一提的是，在一九六一年第十屆聯合國大會上，美國支持紐西蘭提出「重要問題」案，即根據聯合國憲章第十八條之規定，將中國代表權問題列為「重要問題」，必須有三分之二多數贊成才能通過，紐西蘭此一提案獲致六十一票贊成，三十四票反對，七票棄權，這項提案在往後幾年中形成慣例，即每當有國家提中共取代中華民國在聯大席位案時，美國方面都會支持其盟邦提出「重要問題」案，先表決通過把中共進入聯合國案設三分之二的門檻。不過中共在一九六二年以後的歷次表決中「重要問題」案與進入聯合國案連二分之一都沒通過，直到一九七一年才先後突破二分之一與三分之二的門檻，其情形如下：一九六二、三兩年「重要問題」案同樣以六十一：三十四，七票棄權被通過；一九六四年沒有討論，一九六五年以五十六：四十九，十一票棄權被通過；一九六六年以六十六：四十八，七票棄權被通過；一九六七年以六十九：四十七，四票棄權被通過；一九六八年以七十三：四十七，五票棄權被通過；一九六九年以七十一：五十二，四票棄權被通過；一九七〇年以六十六：五十九，七票棄權被通過；一九七一年以五十五：五十九，十五票棄權，接著在中共取代我國聯合國席位案支持中共比反對的票以七十六比三十五，十七票棄權，達到三分之二多數通過^⑥。

回顧這一時期中共的外交戰略目標，儘管中共先親蘇再反蘇，但在國際上始終沒有和蘇聯集團為敵，其主要目的即要爭取這些基本票源，再加上逐漸拓展的新興國家與親美國的國家。策略上主要先是一邊倒向蘇聯，後來是反蘇但不反親蘇集團，以爭取每年在聯大表決時，獲得蘇聯陣營的基本票源。再者，就是爭取亞非新獨立國家，這些國家中共利用援外手段加以籠絡以增加了支持他的國家數目。中共自己也毫不諱言，在一九七一年，在聯合國通過中共取代我國的席位之決議案中，七十六張贊成票，有五十三票約百分之七十的票是亞非拉新獨立國家投的，中共把這項成就主要歸功於周恩來提出的援外八項原則^⑦。

註② Yearbook of the United Nations, 1968, p. 166.

註③ Yearbook of the United Nations, 1969, p. 158.

註④ Yearbook of the United Nations, 1970, p. 200.

註⑤ Yearbook of the United Nations, 1971, pp. 126~135.

註⑥ 田進、俞孟嘉等著，中國在聯合國，一版一刷（北京：世界知識出版社，一九九九年一月），頁二八。

註⑦ 柳白、徐人龍，前引文，頁一四三。



三、外交擴充期的策略與原則

在進入聯合國之後，中共即利用職權之便大肆擴充邦交國，親美國家也紛紛轉向與中共建交。事實上，在一九七一年前，中共在國際上把取代中華民國在聯合國之席位，視為對美外交作戰的一大勝利。不過，從一九五〇年代末起的美國對華政策來看，與其說中共對美外交戰略成功，不如說是因為美國改變對華政策使然，尤其是尼克森總統對中共「關係正常化」政策，是兩國外交關係的大轉捩點。

尼克森總統任內的對華政策是美「中」關係的分水嶺，這點是毫無疑義的。在他之前，美國對中共的戰略主要是圍堵，包括政治、軍事以及經濟，並希望藉圍堵斷絕中共的外援，弱化中共抗擊美國同盟的力量，最後導致中共政權的垮台。對中共而言，反制美國的圍堵就成為建政初期的主要外交戰略，因此，一邊倒、積極參加不結盟國家的聯盟，分化美國陣營等策略是必然的選擇。除此之外，在對美工作方面，也採取周恩來設計的「區別對待」原則，區別美國友「中」人士與政府，區別美國政府中的不同人物，把弱化美國陣營反對中共的工作做到美國國內^③。

事實上，在尼克森之前，中共對美國國內的中國政策轉向非常關注，比較重視的案例主要有二，首先是一九六〇年美國參議院外交委員會委託舊金山的智庫康隆公司（Conlong Associates, Ltd.）所做的《美國對亞洲的外交政策》研究報告。當時的外交委員會主席就是威廉·富爾布萊特（William Fullbright），撰寫東亞部分的是斯卡拉皮諾（Robert A. Scalapino）。在這份報告中，建議美國政府向中共提出交換記者，請美國民間重要人士訪問中國大陸，並與當時和中共較友好的國家，如印度、緬甸、印尼展開非正式的商談，以瞭解這些國家對中國問題的看法。這些做法的目的在於試探中共的立場及與美國改善關係的興趣^④。再者，取消對中共的貿易限制，並與美國的盟國及中立國非正式地討論：接納中共進入聯合國、承認台灣共和國、使台灣在聯合國具有席位、擴大安理會使印度、日本、中共都擔任安理會常任理事國，與台灣商討有關安全防務問題及如有可能的話，與中共簽訂一項商務條約^⑤。美國國會此時對推動和中共發展關係是比較積極，但由於當時艾森豪總統反共立場甚為堅定，原本國會要舉行的聽證會，因國務院官員不能出席作證而作罷。美國國會的這份報告後來也因我國強烈的反對而被擱置，不過，中共已注意到美國對亞洲及對華政策已在改變中^⑥。

另外一件引起中共注意的事，是一九六三年詹森總統執政時，由副總統韓福瑞提出的對中共「遏制而未必孤立」的政策。推動這一政策的仍是參議院外交委員會主席富爾布萊特，以及包大可、費正清、斯卡拉皮諾、摩根索等十餘位中國問題專家及國際關係學者。他們的主要觀點是：美國在不放棄台灣的同時，允許北京加入聯合國，

註^③ 倪立羽，前引文，頁七〇。

註^④ 蘇格，美國對華政策與台灣問題，一版三刷（北京：世界知識出版社，一九九九年一月），頁三一四。

註^⑤ 同前註，頁三一七。

註^⑥ 同前註。



放棄敵視中共的政策，同中國大陸建立和保持聯繫^②。其中在聯合國代表權問題上，包大可甚至主張美國應放棄僅支持台灣的做法，而主動建議在聯合國的中國席位具有兩個繼承國，此舉符合美國的利益。這些建議基本上可以說是最早的「兩國論」，主張兩個中國同時承認，同享聯合國代表權。對於這項建議中共非常關注，並認為副總統韓福瑞在後來的公開演說中，稱美國對華政策應該是「遏制而未必孤立」之舉動，顯示美國對中共態度已趨靈活，中共同時也是對富爾布萊特及包大可們的「遏制而不孤立」論點的積極回應^③。

就在美國對中共態勢軟化同時，中共和蘇聯的關係開始惡化，一九六九年三月，雙方在珍寶島起衝突，八月又在邊界發生流血衝突，這些事件更強化美國總統尼克森聯「中」抗蘇的戰略構想。一九六九年四月，中共九屆一中全會結束後，毛澤東即指示周恩來請陳毅、葉劍英、徐向前、聶榮臻四人針對「中」、美、蘇三大力量之間的戰略關係提出《對目前局勢的看法》報告，結果認為要遏制蘇聯發動的大規模戰爭只有打美國牌，且認為「中」蘇矛盾大於「中」美的矛盾，在這一判斷下，中共決定開始推動和美國的友好關係^④，其策略主要有二：

(一) 聯美抗蘇的「一條線、一大片」策略

蘇聯一直是美國的主要假想敵，中共則是因為從五〇年代初一邊倒向蘇聯，以及積極輸出共產主義，威脅美國的利益而連帶地被包括在圍堵戰略之中，不過，美國與中共之矛盾向來沒有大過於與蘇聯之矛盾，因此，美國和中共之間一直存在著合作抗蘇的可能性。中共即抓住美蘇矛盾大於美「中」矛盾之機會，有意要改善對美關係，以對抗蘇聯的侵略威脅。而由於聯美抗蘇策略的推動，同時也拉近中共和美國的關係，也為兩國關係的「正常化」打開了僵局。

為了貫徹與美國合作抗蘇，毛澤東積極地提出建立一個中國大陸經中東到西歐，越過大西洋到加拿大、美國，再經過太平洋至日本，並且包括南太平洋的澳大利亞、紐西蘭在內的美國的同盟國，建立反對蘇聯霸權主義的統一戰線。與此同時，再將這條線周圍的一大片亞非拉國家結合起來，形成一條線、一大片的戰略佈局^⑤。對中共而言，這個構想如果實現的話，等於是假聯美抗蘇之名，拉攏美國同盟擴張其國際勢力，這與美國的策略只是單純要聯「中」抗蘇有很大的出入，也因此，尼克森雖有意推動改善和中共關係，但對中共仍有所保留，不敢貿然接受中共的抗蘇策略。

(二) 乒乓外交小球滾大球策略

在中共做出同美國改善關係的戰略性決定後，中共即同意和美國恢復華沙大使級會談，尼克森此時認為欲解決兩國關係改善問題，華沙會談管道已顯不足，因此，透

註^② 同前註，頁三四三。

註^③ 同前註，頁三四四。

註^④ 同前註，頁三六三。

註^⑤ 同前註，頁三六四。



過巴基斯坦總統葉海亞傳話，希望同中共建立更高一級的秘密對話^{④⑥}。一九七一年三月，美國宣布取消關於持美國護照去中國大陸訪問的限制，當時「中」美兩國乒乓球隊正在日本參加第三十一屆世界乒乓球錦標賽，美國即試探性地提出希望訪問中國大陸之意願，出乎美國意料之外的是毛澤東竟批示發給美國運動員邀請函，毛澤東的策略是既然決定要同美國改善關係，「美國人左、中、右都讓來」^{④⑦}。四月七日，中共向美國乒乓球隊發出邀請函，中共認為這是恢復「中」美接觸的一個重大步驟，使小球推動了大球。而當天美國白宮也宣布大幅取消存在數十年的對華貿易禁運^{④⑧}。

事實上，從一九六九年以來的聯合國大會在表決中國代表權問題上，美國是幫了中共很大忙。中共也很會利用美國想要改善同他的關係之機會，讓許多原來支持我國的國家改投棄權票，一九七一年聯合國接納中共更與美國積極推動美「中」關係「正常化」有密切關聯。而在中共加入聯合國後，即利用其為繼承中國代表權身份，大事擴大國際交往，建交國從一九七〇年的五十五個，猛增到「中」美建交前夕的一百一十二個^{④⑨}。而中共這一優勢與當時美國國家安全顧問布里辛斯基向卡特總統建議的發展美「中」共同戰略利益對抗蘇聯的擴張相結合，更加速了中共和美國建立外交關係的日程。按布里辛斯基的戰略構想：蘇聯作為一個全球強國的崛起，不但希望在西歐獲得政治上的統治地位，在中東地區挑起動亂，在南亞地區製造不穩定，在印度地區進行滲透，包圍中國大陸，因此，美國和中共的合作是長期的戰略目標^{⑤①}。由於布里辛斯基對蘇聯的威脅之評估很高，且遍及之地區國家大都與中共有交往或邦交，這使得美國要與中共建交之急迫性升高，最後演變成接受中共的建交條件，當時對台灣而言，傷害非常大。中共自進入聯合國以來擴大的交往，對後來台灣的外交活動空間影響更見深遠。

總結七〇年代末之前的中共外交，進入聯合國與美「中」建交可說是中共外交的重大突破，中共取得這兩項外交勝利後，到了中共黨的十一屆三中全會後，鄧小平即重新估計國際形勢，認為世界大戰應該可以避免。因此，鄧小平在一九八〇年一月十六日，中共中央召集的幹部會議上指出，八〇年代起的核心工作是現代化建設，並指出這是解決國際問題、國內問題的最主要條件。鄧小平特別強調今後在國際事務中起作用的大小，是要看自己的經濟建設成就的大小^{⑤②}。在這項指示後，中共中央即做出了改革開放的決策，決心把國家的中心任務轉到加快經濟建設的道路上來。於是，國家經濟利益之提升在八〇年代就成了中共的國際戰略和外交政策之中心任務^{⑤③}。

註④⑥ 同前註，頁三六六。

註④⑦ 曹柱生著，「學習毛澤東打開中美關係的戰略決策」，收錄於毛澤東外交思想研究，頁一九〇。

註④⑧ 蘇格，前引書，頁三六七～三六八。

註④⑨ 田曾佩主編，改革開放以來的中國外交，一版一刷（北京：世界知識出版社，一九九三年十月），頁六三八～六四三。

註⑤① 蘇格，前引書，頁四一六。

註⑤② 鄧小平文選（一九七五～一九八二年），一版二刷（北京：人民出版社，一九八三年八月），頁二〇六。

註⑤③ 元成章、何中順著，時代特徵與中國對外政策，一版一刷（北京：經濟科學出版社，一九九八年十二月），頁九七。



爲了要達成經濟建設目標，中共在外交策略與原則也做了相應調整。

(一) 韜光養晦不介入國際爭端

美國與中共建交以後，即認爲完成了對蘇聯的圍堵部署。然而，對中共而言，卻是在與美國完成建交後，轉而致力於「中」蘇關係的改善。事實上，對中共而言，進入八〇年代的國家發展戰略主要是經濟建設，吸引國際資金到中國大陸，因此，中共強調的是要穩定的國際環境，不希望介入國際爭端，或追求過高的國際目標^③。

而在這一策略指導下，中共外交政策調整爲全方位外交，尤其是強調意識形態因素非決定國家關係的主要因素。中共自黨的十一屆三中全會決定對外開放後，在對外政策方面已認知到要加強與世界各國的經濟聯繫，這種開放既對社會主義國家開放，也對不同意識形態國家開放，特別是對西方發達的資本主義國家開放，必須大力發展超越社會制度和意識形態的交流與合作^④。

在揚棄意識形態作爲發展國家關係原則下，爲創造一個和平穩定的周邊環境，中共外交政策同時也強調和日本與東南亞及南亞國家之睦鄰友好關係。尤其是日本，他是中共周邊的一個世界經濟大國，鄧小平特別強調與日本的友好合作關係是中共的長期國策，據中共的估計，從一九八〇年到一九八九年的十年間，他共會見三百六十五批次外賓，其中會見日本客人就有五十五次，僅次於美國客人^⑤。

此外，東南地區的形勢對中共的南部安全利益有著直接關係，南亞地區與中共有長達約五千公里的共同邊界，這兩個地區在八〇年代是蘇聯對外擴張的重點，對中共的安全威脅很大。然而，中共和這些地區的國家向來就存在不少利益衝突，特別是領土主權的爭議，但在睦鄰友好外交政策下，只能擱置爭議，並提出兩項原則^⑥：

- (1) 邊界問題：通過和平協商、互諒互讓、合情合理地加以解決。
- (2) 領土爭議：避開主權問題，先進行共同開發。

而針對蘇聯，中共也持同樣原則不斷與之協商，以穩定北邊的情勢。據中共自己評價，穩定周邊，不但爲他立足亞太政治舞台創造條件，增強在這個地區的影響力，同時也爲它走向世界提供了一定的基礎。一九八九年六月的天安門事件發生時，西方國家實施孤立中共的政策沒能維持多久，中共即把它歸功於睦鄰邦交穩定周邊起的作用^⑦。

(二) 打「中國大陸市場」經貿牌

註③ 中共國防大學訓練部組編，鄧小平理論概論，一版一刷（北京：國防大學出版社，一九九九年三月），頁三八七。

註④ 高金鈞主編，鄧小平國際戰略思想研究，一版一刷（北京：國防大學出版社，一九九二年十月），頁九六～九八。

註⑤ 同前註，頁一四四。

註⑥ 同前註，頁一四六～一五四。

註⑦ 同前註，頁一五九。



一九八三年七月，鄧小平在與中共中央負責同志的講話中特別提到，中國大陸是一個大的市場，許多國家都想同我們搞點合作，做點買賣，我們要好好利用，這是一個戰略問題^⑤。爲了促進對外開放，中共除了開放沿海城市、沿海經濟開放區、內陸邊境開放口岸爲經濟特區外，同時也廣泛地參與聯合國及其它國際組織的多邊經濟活動^⑥。

此外，中共在一九七九年七月，制訂和施行《中外合資經營企業法》，一九八〇年一月，又制訂和施行《對外合作開採海洋石油資源條例》，以吸收外資，引進國外先進的技術和管理經驗。而自從八〇年代初起，中共領導人頻頻接見各國企業家，中共領導人在出訪時也把參觀和考察對方的先進企業，及會見當地企業家作爲重要內容。而無論是中共領導人出訪，或外國領導人來訪，都常有本國企業家代表隨行^⑦。

四、後冷戰時期的策略與原則

一九八九年以後，由於蘇聯瓦解改變了整個國際局勢，對中共而言，過去的外交戰略先是把自己定位在美、蘇之後，然後依兩大強國的戰略擬訂自己的外交策略。冷戰結束後，這一背景已改變，中共已成爲世界上至少不比俄羅斯影響力大的大國，他直接要面對國際間直接的挑戰。

整體而言，中共的國際問題專家認爲，從一九八九年東歐劇變開始至二十一世紀初是跨世紀的世界格局大轉換時期，是歷史大變動的時期，國際形勢雖然趨於緩和，但冷戰後的動盪期尚未結束，領土爭端、民族衝突、宗教糾紛都需要時間才能解決，且各種國際力量正在重新分化組合，大國之間的關係很不穩定，還在重新制訂戰略，調整相互關係。而冷戰後的國際爭端的中心仍在歐洲，不過，在發展中國家因面臨新的發展機遇與挑戰，將可能被進一步分化。在這種背景之下，世界多極化趨勢加速發展，多極格局雖未形成，但其輪廓已經呈現^⑧。新的格局將可能是由美、歐、日、俄、中共等大國組成的多極格局，美國將從超級大國轉化爲普通大國，而在有關大國的推動下，世界將逐步形成若干大的群體，主要是美洲、歐洲、亞太、前蘇聯地區^⑨。

在國際大環境的變化下，從九〇年代起，中共面臨的外交問題相對地也複雜化起來，過去中共的外交成果，很可能因國際背景之物換星移，衍生出新問題。綜合起來，中共從現在以迄二十一世紀初將面對的問題有下列幾項，首先，如何鞏固與發展睦鄰外交的成果。特別是聯合國海洋法公約生效，南沙群島主權問題再度浮現，過去擱置

註^⑤ 中共中央文獻編輯委員會，鄧小平文選第三卷，一版一刷（北京：人民出版社，一九九三年十月），頁三二。

註^⑥ 田曾佩主編，改革開放以來的中國外交，頁八。

註^⑦ 魯毅、黃金祺、王德仁、周啓明、楊闢、謝鵬著，外交學概論，一版一刷（北京：世界知識出版社，一九九七年六月），頁一五六～一五七。

註^⑧ 陳啓懋主編，跨世紀的世界格局大轉換，一版（上海：上海教育出版社，一九九六年十二月），頁一～一三。

註^⑨ 同前註，頁三八～四三。



爭議，共同開發原則已無法解決問題，這一情勢發展直接挑戰著睦鄰外交的既有成果。其次，如何穩定與美國的關係。中共一直認為美國干涉別國內政的習慣已經根深蒂固，決不會輕易改變，因此，也認知到「中」美關係仍將是一種合作與摩擦交互的關係，目前只是在抓有利時機，以經濟合作為重點，而台灣問題依然是中共認為「中」美關係的核心問題^⑤。第三，對於亞太政治新秩序的憂慮。中共把近年來美國與日本強化安保同盟視為冷戰時期圍堵戰略的殘留，不但為「中」美埋下戰略摩擦的隱憂，損害彼此的互信關係，且為其所謂的台灣問題之解決添障礙^⑥。因此，對美日安保的發展一直持批判的態度，尤其是對由美、日兩國要以美日安保為主軸建立的亞太新秩序感到憂慮。

面對冷戰結束以來新的挑戰，中共提出兩項外交策略：

(一) 積極參與多邊外交活動，充分發揮中共在聯合國以及其他國際組織的作用^⑦

中共國家主席江澤民在一九九七年九月的十五大報告中，針對國際形勢和對外政策指出，多極化趨勢仍在發展中，各種區域性、洲際性的合作組織空前活躍，但冷戰思維依在，並認為霸權主義和強權政治仍然是威脅世界和平與穩定的主要根源。面對這樣的國際環境，江澤民提出了「外交政策十要」^⑧，其中最為具體明確的指示就是要積極參與多邊外交活動，發揮其在聯合國以及其他國際組織中的作用。這對解決中共面臨的周邊陸鄰邦交危機，以及制衡其所隱涉的美國霸權主義，或它所批評的美日安保為冷戰思維，都能發揮反制作用。目前，中共在亞太地區參加的有東協區域論壇（ARF）、亞太經濟合作理事會（APEC），另外，也積極參與南亞區域合作聯盟高峰會，中亞五國高峰會議，朝鮮半島四邊會談等，環繞中國大陸四周之多邊安全對話全都參與。

值得注意的是中共利用聯合國安理會常任理事國地位牽制美國為首的西方國家對區域衝突的處理方式。最明顯的例子就是美國要對伊拉克進行武力制裁，中共和俄羅斯即結為同盟反對，使美國今後要用聯合國力量維持中東地區安全和平工作，受到極大的牽制。而最近發生在南斯拉夫科索沃的種族衝突，更因中共及俄羅斯在聯合國反對，美國只好跳過聯合國用北約部隊執行和平維持工作。因此，聯合國從一九九七年江澤民在十五大的指示要充分利用作為制衡美國霸權主義後，未來很有可能成為美「中」在國際事務較勁的舞台。

除了對抗美國外，中共也利用在聯合國地位支持非洲的邦交國或拓展邦交的工具，

註⑤ 同前註，頁三七七。

註⑥ 楊伯江，「日本冷戰後的安全戰略」，收錄於閻學通等著，中國與亞太安全，一版一刷（北京：時事出版社，一九九九年一月），頁一五七～一六二。

註⑦ 江澤民，高舉鄧小平理論偉大旗幟，把建設有中國特色社會主義事業全面推向二十一世紀——在中國共產黨第十五次全國代表大會上的報告，一版一刷（北京：人民出版社，一九九七年九月），頁四九。

註⑧ 同前註，頁四七～四九。



尤其是在聯合國的附屬國際組織每年的經濟援助，中共甚至利用職權將聯合國援助第三世界國家的計劃與他的援外計劃相結合。此外，也利用職權否決聯合國派遣維和部隊到與我有邦交國的議案，最近發生的聯合國派遣部隊到瓜地馬拉先是遭到否決就是明顯的證據。

(二) 大國外交策略

大國外交是最近中共經常提出的課題，其目的主要是實現中共國際戰略中的多極格局國際新秩序。中共在這項策略的實踐基本上是有兩方面，一是標榜美國是霸權主義，是世界唯一超強，呼籲各國群起攻之並將他拉下馬，重建國際新秩序成爲多極格局。二是發展自己成爲一個擁有世界一極的中心力量，因此，不但要加強中國大陸的經濟建設，也要發展強大的軍事力量使成爲一個所謂富國強兵之大國。前者，在上一節中已提到，中共主要利用其在聯合國之地位，對美國要領導國際的企圖進行牽制與弱化。至於後者，除了中共本身提出的深化中國大陸經濟改革，以及發展軍事力量外，在外交方面主要是大國外交策略，在作法上，中共採取下列幾項：

(1) 伙伴外交

按中共說法，伙伴外交是以發展和其他國家普遍的合作關係，來推進本國的對外政策目標。由於伙伴外交尋求發掘本國和其他國家間潛在的共同利益，彌合利益矛盾，從而將本國和其他國家的衝突性關係轉化爲友好的伙伴關係，因而它是一種積極的外交手段。伙伴外交不否認伙伴國之間會經常出現矛盾，不過，這些矛盾將不涉及兩國的核心利益，不至於影響到兩國在主要問題上的合作關係^⑦。

中共認爲，全面的伙伴關係將可從根本上消除針對中國大陸的安全威脅，在冷戰後，中共因擔心美國將成爲中共最大的對手，並對中共進行圍堵與遏制，因此，認爲有必要和美國建立伙伴關係，以結束被對抗所支配的歷史^⑧。

(2) 藉大國雙邊的合作分化美國同盟

中共目前和美國、俄羅斯兩大國分別建立「建設性戰略伙伴關係」及「戰略協作伙伴關係」，而只和日本建立「面向二十一世紀中日睦鄰友好合作關係」，和東協建立「面向二十一世紀睦鄰互信伙伴關係」。這其間的差異主要有二，一是考慮到伙伴關係雙方的力量是否對稱，二是在國際事務是否有合作空間。以前者考量，儘管中共宣稱的大國包括日本及歐洲的德、法、英以及南亞的印度、南美的巴西，但在聯合國中能與中共抗衡或合作者，也只有美、俄。和美國稱爲建設性戰略伙伴是因雙方矛盾仍很多，和俄羅斯稱戰略性伙伴表示已經在合作中。至於和日本等國中因著眼於未來，雙方的力量會不對等，且國際上日本非聯合國安理會常任理事國，故僅以伙伴關係稱之。而以目前的三組雙邊關係而言中共策略是以「中」俄聯盟來反制美日安保同盟，以及北約的東擴。另外，「中」美戰略伙伴關係則是用來處理其所謂的台灣問題。

註⑦ 俞正梁等著，大國戰略研究，一版二刷（北京：中共編譯出版社，一九九八年十一月），頁三三八。

註⑧ 同前註，頁三三九。



對中共而言，所謂多極格局應該是過渡性說法，聯俄制美使成三足鼎立，再乘機稱霸，這才是中共的戰略目標，只不過目前需要衆多的大國如日本、印度等之配合。事實上，這些雙邊的合作關係都是以分化美國同盟關係為導向，使自己未來能夠來取代美國成為世界唯一的超級霸權。

五、結 語

回顧中共五十年的外交史，一九七一年進入聯合國前，中共外交策略的主調先是一邊倒向蘇聯，繼而是大量爭取新獨立的開發中國家支持，所採取的外交原則是和蘇聯同而不合流，以爭取反蘇國家之支持。另外，採區別原則分化美國陣營，最後累積到多數的支持票進入聯合國。進入聯合國後，先是打聯美抗蘇策略，再以乒乓外交小球滾大球策略，以及利用聯合國地位擴大交往，誘使美國改變政策轉向遏制而不孤立，最後達成美國與中共建交。在八〇年代中共為發展中國大陸經濟，因此推出不介入國際爭端與利用大陸市場吸引邦交，這期間採取了避開主權爭端的睦鄰邦交，以及經貿導向的經濟外交原則。進入九〇年代，為追求多極格局的國際環境，相繼提出積極參與多邊外交，充分發揮在聯合國及國際組織之地位，以及大國外交策略，同時也推出建立伙伴關係及大國雙邊戰略合作原則。從這些階段性的外交目標及其採取的策略與原則可以看出，中共的外交鬥爭不論是有意或無意的，很明顯地正逐步走向最後成為世界霸權之路。目前，中共認為自己是已進入其所謂的多極格局中的一極時期，觀諸中共外交史，按中共遵循的馬列思想中的辯證法則，我們很難推論中共不是在朝向唯一超強霸權前進，特別是在第一回合的美蘇「中」三大國之正反和辯證關係中，可以看出中共已取代蘇聯，正朝第二回合與美國對抗的時期。中共批判美國為霸權主義即隱含著自己要有與美國相當的實力把美國拉下馬，之後世上沒有比中共更強大的霸權。國際間對此一趨勢之發展實不應小覷。事實上，國際間對中共隨著國際地位之提升，而在中國大陸興起的封閉性民族主義都已引以為憂，中共的霸權心態也不時地流露出來。套句中共的話，反霸永遠是多數國家反對的，中共雖經常否認其要成為霸權，但其外交之路卻是朝著這方向前進。將來，他是不是會變成國際社會反制的對象，恐怕就得看中共未來領導人的智慧了。

*

*

*



Main Strategies and Principles of the PRC's Foreign Policy

Chih-heng Yang

Abstract

Tracking back past five decades, this paper observes the basic principles of the PRC's foreign affairs. In the founding stage, China's fundamental principal was to fight isolation and blockade by the United States alliance while safeguarded her sovereignty. Then, the PRC sought both U.N. membership and establishing diplomatic ties with the U.S. In the 1980s, she adepted the open door policy to attract foreign investments so as to develop her economy. Recently, the PRC has focused on increasing its "Comprehensive National Power," with the aim of becoming a hegemon.

The main diplomatic strategies deplored by PRC have changed time by time according to the above principles. Before entering the U.N. in 1971, the main-stream of PRC's diplomatic strategy was "turning to one side." In addition, it strove for the support of the newly independent developing countries. After acquiring a seat in the U.N., the PRC's diplomatic strategies turned to "engaging the U.S. while resisting the U.S.S.R." and "extending mutual relationships with other nations." In the 1980s, in order to develop its domestic economic, the PRC avoided intervening in international conflicts. Moreover, China used its vast market as an incentive not only to attract but also strengthen its diplomatic relations with other nations. In the 1990s, it has applied several diplomatic guidelines so as to promote the development of multi-polarization, which has included taking an active part in multilateral diplomacy, exploiting its status and prestige in the UN and other international organizations, adopting diplomatic strategies toward big powers, and establishing partnership and bilateral strategic cooperation. Although the PRC's diplomatic policy alternated between the USSR and the US throughout these five decades, now China has prepared itself for hegemony.

Keywords : multi-polarization, multi-literal diplomacy, diplomatic strategy toward big power, partnership, hegemony

