

# 中共對信心建立措施之立場、 實踐經驗與策略運用

唐 仁 俊

(國立中山大學大陸研究所博士候選人)

## 摘 要

隨著蘇聯的瓦解，世界格局走向多極化並趨於和緩，經濟議題已取代軍事成為各國發展的重心。中共自從一九七八年推行經濟改革政策以來，經濟發展快速，而冷戰的結束，更給了中共經濟發展進一步深化的有利環境。如要持續經濟發展，維持一個穩定的週邊環境是為關鍵。而信心建立措施就是一個化解彼此誤解的有利設計。基於此，中共不但改變以往對信心建立措施被動排斥的立場，並且在一九八〇年代中期後，將它充分運用在改善國際及與週邊國家關係上，並已取得一定的成果。

**關鍵詞：**信心建立措施、改革政策、冷戰、後冷戰、人民戰爭、局部戰爭

\* \* \*

## 一、前 言

冷戰結束後，兩極體制的瓦解和世界經濟區域化、全球化的加強，使多邊主義在國際事務中逐漸佔據重要的位置。大陸學者一般認為，當代普遍的經濟競爭已構成國際關係的基礎，其主要特點是：一、國家處理戰略問題的基本出發點是國家的經濟利益，國家的政治戰略、軍事戰略乃至於環境戰略基本上都是為國家的經濟戰略服務；二、國家間的矛盾、衝突和鬥爭，歸根到底是圍繞經濟問題展開的，維護經濟安全構成了國家最重要的一項職責<sup>①</sup>。國際環境的轉變促使中共決策者理解到，要在國際機制中保障中共政治、經濟和安全利益最好的辦法，便是加入遊戲規則制定的過程，以避免機制的內容缺乏公平與合理性。在此時空背景下，信心建立措施（Confidence-Building Measures）就成為中共現階段穩定週邊環境，持續經濟發展的重要手段。

註① 李少軍，「經濟發展與國際安全」，*國際政治學概論*（上海：上海人民出版社，2002年），頁312~313。

CBMs的概念及實踐最初發生在戰後的歐洲，對歐洲穩定提供相當程度的貢獻。歐洲在二次大戰後，經歷了以北約（North Atlantic Treaty Organization）的合作精神去因應共同的威脅，並且透過赫爾辛基（Helsinki）程序及歐安會（Conference on Security and Cooperation in Europe）與華沙公約（Warsaw Pact）建立信任。這種安全合作的精神支持著一九九〇年代歐洲共同市場（European Economic Community）跨國界的經濟與商業的整合。然而，在東亞，二次大戰後，並沒有任何區域性安全合作的空間及經驗，甚至於在經濟議題上也很欠缺，也沒有建立相較於歐盟（European Union）的相關組織。即使如此，尚未解決之邊界爭議、朝鮮半島的紛爭、軍備競賽、歷史仇恨、脆弱區域間的貿易連結及在經濟體系上嚴重不均衡及差異，依然提供了CBMs及區域合作一個良好的客觀環境<sup>②</sup>。

在CBMs的立場上，一直以來中共皆持被動排斥的立場，然而，一九八〇年代中期後，國際與國內環境的變化，使得中共對CBMs的功能作了重新的檢視，配合其國家整體戰略的建構，積極運用到處理與各國國際關係的議題上，尤其在冷戰結束後，中共處理對外關係，處處可見CBMs的身影，並已取得一定的成果，成為檢視中共對外政策的最佳視角。本文將藉由從CBMs概念及發展的回顧，來增進讀者對於CBMs的了解，並從國際及國內環境變化的影響來分析中共在CBMs立場上的轉變，據此從中美、中俄及中印三個個案的實踐經驗進行分析及比較，最後依其個案分析結果，進一步分析中共在CBMs上的策略運用，期望能作為研究兩岸關係及相關政策制定之意見參考。

## 二、CBMs的概念與發展

何謂CBMs，就定義來說，學者彼得森（Susan M. Pederson）和魏克斯（Stanley Weeks）認為，廣義的CBMs包含許多政治、經濟與環境的設計，這些也許與安全沒有直接的關係；但是在整體上，間接對增進區域的信心及安全，可能超過那些特地為促進信心與安全而設計的措施；狹義的CBMs則是與軍事、安全有直接相關，而增加信心及安全的作為<sup>③</sup>。此外，學者瑪森（Margaret Mason）則認為，CBMs係政府間用來溝通安全相關事件的一個過程，藉以增加互信、降低敵意、不確定性及誤解，它與軍備控制及裁軍有關<sup>④</sup>，此種說法將CBMs界定為政府間的正式措施。

註② Akiko Fukushima, “Multilateral Confidence Building Measures in Northeast Asia: Receding or Emerging?” in Benjamin L. Self and Yuki Tatsumi eds., *Confidence-Building Measures and Security Issues in Northeast Asia* (Washington D. C.: The Henry L. Stimson Center, 2000), p. 42.

註③ Susan M. Perderson and Stanley Weeks, “A Survey of Confidence and Security Building Measures,” in Ralph A. Cossa ed., *Asia Pacific Confidence and Security Measures* (Washington D. C.: The Center for Strategic & International Studies, 1995), pp. 82~83.

註④ Margaret (Peggy) Mason, “Confidence Building in the Asia Pacific Region: Prospects and Problems,” in Ralph A. Cossa ed., *Asia Pacific Confidence and Security Measures*, p. 102.

而國內學者林文程則認為，CBMs 可以包括任何單邊、雙邊、或多邊，被用以因應、阻止或解決國家間之不確定的正式或非正式措施。它可以是經由正式談判所獲致的結果或非正式的協議，可以有或沒有法律拘束力。因此CBMs 可以是正式的多邊條約，例如「核武不擴散條約」（Nuclear Non-Proliferation Treaty）、「化學武器公約」（Chemical Weapons Treaty）、「全面禁止核試驗條約」（Comprehensive Test Ban Treaty）、「生物武器公約」（Biological Weapons Conventions）；也可以是雙邊所達成之協定，以減少意外攻擊可能性、提供國家關於其它國家有關軍事活動的資訊、限制軍事演練等措施；也可以是多邊或雙邊之正式或非正式的作為，例如第一、二軌之雙邊或多邊安全對話；CBMs 可以是軍事或非軍事領域，CBMs 還可以單邊實施<sup>⑤</sup>。

嚴格說來，CBMs 並非當代的產物，當事國相互裁減軍力或相互承諾互不侵犯等自古即有之，但是CBMs 則是在二十世紀才進一步的發展，尤其是國際社會進入核武器相互毀滅時代後，超強對防止戰爭的措施更加重視。例如美蘇兩超強經歷一九六二年十月古巴飛彈危機可能引發核戰之嚴肅經驗後，於一九六三年六月二十日簽訂諒解備忘錄，在兩國政府間建立直接通訊連線（即熱線，Hot Line），這是冷戰時期CBMs的第一個協定<sup>⑥</sup>。

而CBMs 正式概念的提出，則是在一九七三年於赫爾辛基為召開歐洲安全暨合作會議籌備議程之預備會議上<sup>⑦</sup>。之後在歐安會各參與國的共同參與下，經由長期談判及經驗的累積，制度趨於完備。其發展階段大致可以以費雪（Cathleen S. Fisher）所劃分的CBMs 四個階段說明<sup>⑧</sup>：

第一，初期發展階段：包含美蘇各項協議，「熱線協定」的建立可視為CBMs 的先導；

第二，CBMs 建立階段：基礎建立期，「赫爾辛基會議最終協議書」（Final Act of the Helsinki Conference）為其代表文件；

第三，第二代CBMs 建立階段：各項安全建立措施的建立，「斯德哥爾摩會議文件」（Document of the Stockholm Conference）為其代表文件；

第四，第三代CBMs 建立階段：各項合作性安全措施的建立，以「一九九四年維

註⑤ 林文程，「中共對信心建立措施的立場及作法」，發表於「信心建立措施與國防」研討會（台北：台灣綜合研究院戰略與國際研究所主辦，1999年6月），頁4~4。

註⑥ 同前註，頁4~2。

註⑦ Akiko Fukushima, "Multilateral Confidence Building Measures in Northeast Asia: Receding or Emerging?" p. 37.

註⑧ Huaqiu Liu, "Step-By-Step Confidence and Security Building for the Asian Region: A Chinese Perspective," in Ralph A. Cossa ed., *Asia Pacific Confidence and Security Measures*, p. 121.轉引自張哲銘，「『信心建立措施』的回顧與展望」，發表於「信心建立措施與國防」研討會，頁1~2；另外信心建立措施之發展過程可參閱陳華凱，「中共對亞太地區『信心建立措施』立場之研究—兼論兩岸『信心建立措施』的建構」，政戰學校政治研究所碩士論文（1999年），頁13~48；Michael Krepon et al., *A Handbook of Confidence-Building Measures for Regional Security* (Washington D. C.: The Henry L. Stimson Center, 1998).

也納文件（Vienna Document）」為最新之文件。

至於有關 CBMs 的種類，許多學者或政治人物有特別著墨，茲舉前聯合國秘書長蓋里（Boutros Boutros-Ghali），美國學者克瑞普（Michael Krepon）及亞倫（Kenneth W. Allen）等人的觀點，加以介紹如次：

前聯合國秘書長蓋里在一九九〇年出版「防禦性安全概念及政策」（Defensive Security Concepts and Policies）研究報告指出，CBMs 如以下五類：第一，資料性措施；第二，溝通性措施；第三，接近性措施；第四，通知性措施；第五，限制性措施<sup>⑨</sup>。克瑞普則認為，CBMs 可區分為四類：第一，溝通性措施；第二，透明性措施；第三，限制性措施；第四，查證性措施<sup>⑩</sup>。亞倫認為 CBMs 可分為以下六類：第一，宣示性措施；第二，溝通性措施；第三，海上安全救援措施；第四，限制性措施；第五，透明化措施；第六，查證性措施<sup>⑪</sup>。此外，從歐安會議的實踐經驗及國際間進行之 CBMs，其種類大致包含：第一，宣示性措施；第二，資訊交換與透明性措施；第三，溝通性措施；第四，限制性措施；第五，查證性措施；第六，規範性措施；第七，綜合安全措施等<sup>⑫</sup>。

由以上的介紹，可以瞭解到 CBMs 在歐洲的推行經驗已具成效，並且成為防止衝突相當重要的國際平台，在國際格局日趨多極化的同時，軍事衝突的避免成為各國發展經濟的前提，因此，CBMs 就成為防止軍事衝突的有效預防措施。然而，推動 CBMs 要具備有和平解決爭端的意願，表示信守條約或規範的誠意，並取得相關國家，特別是原先具有敵意的對方認知，但更重要的是，必須所提的方案，具有實際的可操作性，因此，須有實際的措施加以配合。諸如建立互信、找出事實、預警措施、防禦性的行動、以及設立非軍事區等。可以說 CBMs 是「預防外交」<sup>⑬</sup>的寫照，用來制止各方衝突的發生，防止現存的摩擦演變為衝突，萬一衝突仍然發生，應儘快遏止，限制衝突的進一步擴散。冷戰結束後，一些新形式的安全威脅，諸如經濟風暴、經濟衝突、難民潮問題、毒品走私、環境污染等國際問題，接連浮上檯面。而上述的問題又絕非單靠某一個國家所能解決，「安全必須透過合作、合作之後才有安全」的概念蔚為風潮，而 CBMs 事實上就是「合作安全」（Cooperative Security）架構的具體實踐<sup>⑭</sup>。

註⑨ Boutros Boutros-Ghali, *Study on Defensive Security Concepts and Policies* (New York: United Nations, 1993), pp. 33~35.

註⑩ 詳參 <http://www.stimson.org/ebcbmdef.htm>.

註⑪ Kenneth W. Allen, "Confidence-Building Measures and the People's Liberation Army," presented for International Conference for The PRC's Reforms at Twenty: Retrospect and Prospects (Taipei: Mainland Affairs Council, Executive Yuan, Sun Yat-sen Graduate Institute of Social Science and Humanities, National Chengchi University, April 8~9, 1999), pp. 11~17.

註⑫ 郭臨伍，「信心建立措施與臺灣海峽兩岸關係」，*戰略與國際研究*，第1卷第1期（1999年1月），頁90~91。

註⑬ 關於「預防外交」可參考台灣綜合研究院戰略與國際研究所編，《預防外交與區域安全研討會論文集》（台北：台灣綜合研究院戰略與國際研究所，2000年7月29日）。

註⑭ 李明，「兩韓『信心建立措施』的實踐與成效」，發表於「信心建立措施與國防」研討會，頁3~6。

### 三、中共對 CBMs 之立場

中共對 CBMs 之立場，大致可分為兩個階段：第一階段為一九四九～一九八五年的被動排斥時期，第二階段為一九八五～迄今的主動積極時期。立場的變化，主要來自於國際及國內環境的影響所致，下文將就影響中共 CBMs 立場的國際及國內環境作分析，如此有助於釐清筆者對中共 CBMs 立場演變的觀點。

#### (一) 中共對 CBMs 被動排斥時期（一九四九～一九八五年）

##### 1. 國際環境

從一九四九年中共建政到一九八五年戈巴契夫（Mikhail Gorbachev）上台提出「新思維」為止，國際環境一直處於兩極對抗之國際格局中，在這非黑即白具零和特質的格局下，軍事結盟為其主要特徵。在歐洲，美國主導北大西洋公約，抵禦蘇聯主導華沙公約的西進；在東亞，美國也以日本為其軍事結盟核心，對蘇聯在亞洲的勢力擴張進行圍堵。期間隨著美蘇實力的消長，兩大陣營會出現鬆動及變化，然而國際環境仍維持兩極對抗的基本格局。

身處兩極對抗的國際環境下，中共對外關係則圍繞在與美蘇兩國關係的變化上，從早期的聯蘇抗美、中期的反美反蘇、到末期的聯美抗蘇，在不同時期遊走不同陣營，使得主要威脅不是美國就是蘇聯。在此結盟對抗的外部環境中，中共最重要的戰略盤算，就是如何聯合兩大強權的一方來對抗另一方，以尋求本身的安全。至於如何運用 CBMs 的功能，來營造和平外部環境並非首要，這也使得 CBMs 的功能性不易凸顯。況且與美蘇相較，中共軍事相對落後，CBMs 中所強調的軍事透明化，明顯不利於中共「模糊戰略」的發揮。

##### 2. 國內環境

在毛澤東統治時期（一九四九～一九七六年），一波波政治事件，如在一九五〇年代初期的「整風整黨運動」、「土改」、「三反五反」、一九五五年的「高饒事件」、一九五七年的「反右鬥爭」、一九五八～一九六一年的「三面紅旗」、一九六六～一九七六年的「文化大革命」<sup>⑯</sup>，使得中國大陸內部處於相當不穩的情況。中共利用政治運動宣傳意識型態，意識型態與政治運動密不可分，在「政治掛帥」的前提下，政策的制定往往容易訴諸激情與對抗，尤其文革十年，更使中共幾乎與外界完全隔絕，偏執孤立及封閉的國內環境，加上推行由上而下、自給自足的計畫經濟，根本上阻礙了中共與國際社會交流的機會。

---

<sup>⑯</sup> 以上所列之政治運動，可參閱黃文安主編，《中華人民共和國史詞典》（北京：中國檔案出版社，1994年）。



雖然國內環境在一九七八年十一屆三中全會產生重大的改變，這次會議中，確立了鄧小平時代的來臨，中共除了決定把黨的工作重點轉移到經濟建設外，並且提出了進行經濟改革的任務和決定，實行對外開放的政策。將以往「政治掛帥」的國家總路線調整為「經濟發展」的國家戰略<sup>⑯</sup>。然而受到國際環境的影響—當時中共仍面臨蘇聯強大的威脅，中共對外關係仍維持聯美抗蘇的軍事戰略思維。直到一九八五年戈巴契夫上台，蘇聯威脅日益趨緩後，才真正為中共經濟改革政策帶來有利的國際客觀環境。為配合經濟改革政策的推行，進一步化解與各國可能的衝突成為首要，相對的也提升了CBMs在中共處理與各國關係的重要性。

從以上的分析可以了解到，在國內環境方面，中共此階段國家策略是以「政治掛帥」為核心，對內推行毛澤東的「繼續革命論」，一波波政治鬥爭，使得中國大陸內部呈現不穩的狀態，計畫經濟所造成經濟發展的嚴重落後，深化了內部的矛盾，也阻絕了與世界接軌的機會。在國際環境方面，受到兩極化國際格局的影響，中共對外推行「革命式」的結盟式策略，在面對不是蘇聯就是美國的軍事威脅下，使中共落入美蘇可能全面入侵的戰爭威脅。相較於美蘇，中共武器相形落後，「人民戰爭」的軍事戰略思維，成為抵禦外部威脅—美蘇—的唯一選擇，這使得推動CBMs不但無助於中共軍事威脅的預防，也違背了「人民戰爭」的戰略原則，況且當時中共經濟發展並非首要，以計畫經濟為主體，封閉的經濟體系，減低了中共與外界的經濟交流，戰爭發生對經濟所產生的衝擊有限。基於政治考量，戰爭有時反而成為中共宣示國際地位的有利工具，較為知名的戰例如韓戰、中印戰爭、珍寶島衝突及懲越戰爭等<sup>⑰</sup>。

再者，在蘇聯（之前的美國）的強大威脅下，使得中共對於CBMs的軍事透明化產生極大的顧慮。所以對於軍事資訊必須儘可能的保持秘密。中共軍方或文人的外交政策制定者，對於軍事透明化，甚至其相關原則，均很少表現出支持態度<sup>⑱</sup>。他們的主要論點為，中國大陸是一個封閉的社會，若引進了透明化，那麼從他國獲得的資訊，將會比自己提供出去的少。中共國防官員不願意公佈相關的國防資訊，也源自於他們自己在裝備、訓練等方面的缺點。而抵抗軍事透明化，則可由模糊的國防能力現況，獲得嚇阻的價值。中共官員認為軍事透明化會曝露自己在軍事裝備、科技方面的落後，而使自己容易受到攻擊<sup>⑲</sup>。此外中共與一些週邊國家存在領土主權爭議，如果推動

註<sup>⑯</sup> 趙春山，「論中共的對外開放政策」，《東亞季刊》，第26卷第1期（1994年7月），頁1。

註<sup>⑰</sup> 此種說法並非指中共發動戰爭完全是為了宣示國際地位，其中包含各種戰略考量，而宣示國際地位往往也是發動戰爭的主要原因之一。

註<sup>⑱</sup> 許多中共的學者認為，不同國家應該有不同的軍事透明，美國是所有國家中軍事最為透明的國家，其原因為美國是當前世界的唯一軍事超級強國，並且美國顯示軍事透明也有軍事嚇阻的作用，而中國（共）在將來也應該有一些的軍事透明，但是必須慢慢來，不能與美國一樣，因為中共的軍力跟美國相比，仍然是相當的微弱。Liping Xia（夏立平），“The Evolution of Chinese View toward CBMs,” in Michael Krepon ed., *Chinese Perspectives on Confidence-Building Measures* (Washington D. C.: The Henry L. Stimson Center, 1997), p. 17.

註<sup>⑲</sup> Susan L. Shirk, “Chinese Views on Asia-Pacific Regional Security Cooperation,” *NBL-Analysis*, vol. 5, no. 5 (1994), p. 11.

CBMs，中共疑慮將使在領土主權的談判中失去優勢。基於以上國際與國內環境的影響，在一九八五年以前，中共對CBMs顯現被動排斥的立場。

## (二) 中共對CBMs主動積極時期（一九八五年～迄今）

### 1. 國際環境

國際環境在一九八五年出現了極大的變化，戈巴契夫為了致力於蘇聯內部的改革，提出與西方和解的「新思維」政策。雖然冷戰仍未結束，然而兩極對抗的國際局勢已趨於緩和。軍事的主導性下降，經濟議題及安全合作的呼聲日益高漲，這種國際氣氛也影響到中蘇兩國關係的發展。戈巴契夫上台後，中共與蘇聯之雙方談判有了更進一步的進展，經過一連串的談判，中共對於蘇聯「霸權主義」的擔憂，已經在一九八〇年代中期以後獲得了紓解，中美結盟對抗蘇聯的戰略價值也不如以往，使得中共外部威脅趨於緩和。

到了一九九一年，蘇聯瓦解，冷戰結束，兩極化的國際格局正式崩解，國際格局走向多極<sup>②0</sup>。以往以軍事為核心的國際議題已逐漸為經濟所取代，多極多元化的發展快速蔓延。就全球格局來說，中共的分析家都將國際格局從兩極化走向多極化視為是正面的發展，主要有幾個原因：第一，後冷戰的戰略環境，提供中共改善國際體系地位的機會。第二，中共和別的亞洲國家，不再被限制在以美蘇對抗兩極的國際格局中，北京現在可以自由的依照本身的意願，建立各種外交及經貿關係。第三，冷戰時期在亞洲的超級強國，其軍事及政治的影響力已經消退，所遺留下來的權力真空，給了中共許多運作的空間。更重要的是，相對於冷戰時期的軍事對立，和平的週邊環境給予中共紓解為因應軍事威脅的軍事負擔，並提供了一個經濟發展及軍事革新的有利環境<sup>②1</sup>。

如就亞太地區來說，後冷戰時期，亞太地區內相對穩定的國際環境，一方面提供區域內的國家發展出高度相互依賴的絕佳條件，促進區域整體的經濟繁榮；另方面卻也使得區域內安全的互通性增高，導致對國家安全威脅的因素具有跨國界性質，同時區域內的安全問題兼具外在與內發性質。這種實際發展，促使國家認真體認今日的安全問題複雜性質不僅不是一國所獨具，也不是單一國家所能獨立應付解決。故而，國家安全的思維實無法再被限制在一個國家的有形疆域內，必須改以跨國合作方式共同確保區域安全。換言之，後冷戰時期國際關係中，國與國之間相互依賴的特性，加上

<sup>註②0</sup> 大體上，後冷戰初期中共的學者一致認為是走向包括美、中、俄、日及歐盟在內的多極化國際格局，然而在經歷了科索沃、阿富汗、伊拉克等戰爭後，中共內部已出現當前國際格局仍以美國為首一超多極的看法。請參閱 Michael Pilisbury, *China Debates the Future Security Environment* (Washington D. C.: National Defense University Press, 2000).

<sup>註②1</sup> Denny Roy, "Restructuring Foreign and Defence Policy: The People's Republic of China," in Anthony McGrew and Christopher Brook eds., *Asia-Pacific in the New World Order* (London, New York: Routledge, 2000), p. 140.

安全議題的共通性，取代傳統現實主義以國家核心思維的安全觀，在在都使得國家與國家間，必須正視共同努力來因應複雜的安全議題<sup>②</sup>。

## 2. 國內環境

一九八〇年代鄧小平主導下的中共，基於經濟發展的國家大戰略，轉變對國際體系的敵視態度，並且拋棄意識型態理念，而改以務實態度來實踐與各國的關係。換言之，中共已把提升自主與引導國際體系轉變的目標，置於漸進追求的基礎上，因為中共瞭解到這項目標，並不可能獨立。因其主觀意志的轉移，而實質還關聯到國家實力對比，以及客觀國際形勢變化等其它因素<sup>③</sup>。

此種思維的改變並配合經濟改革的提出，國內環境開始向多元及市場經濟的方向前進。期間雖然曾面臨保守勢力的反撲，出現經濟趨緩甚至停頓的情況，如一九八三年「清除精神污染」，一九八七年「反資產階級自由化」到一九八九年「天安門事件」達到高峰。這種改革派與保守派的攻防，一直到一九九二年年初，鄧小平展開南巡演說才獲得初步的解決，在南巡的演說中，鄧小平強調在「建設有中國特色的社會主義」前提下，正式提出「社會主義的市場經濟」，並於十四大正式定調，此舉不但為改革以來爭論不休之姓「社」姓「資」的問題解套，並更進一步再確定中共開放改革的路線。至此中共經濟改革已無法走回頭路，整個九〇年代中共以平均近10%的經濟成長率攀升，到二〇〇〇年中共國內生產總值已達10,800億美元，超過義大利躍居世界第六，外貿總值達4,700億美元居世界第七<sup>④</sup>。

此外，因應一九八五年國際環境的變化—與蘇聯走向和解，鄧小平也於同年軍委擴大會議上提出裁軍百萬，及改變毛澤東對世界主要特徵為「戰爭與革命」的看法，將其調整為「和平與發展」<sup>⑤</sup>，並將「早打、大打、打核戰」之「人民戰爭」改為打一場「局部戰爭」的軍事戰略<sup>⑥</sup>。反映出中共對外部威脅看法的改變，使得CBMs在中共安全思維中重新獲得檢視。

基於以上就一九八五年以後，中共所面臨國內外環境的分析，可以得出以下結論：

註<sup>②</sup> 劉復國，「綜合性安全與國家安全：亞太安全概念適用性之檢討」，《問題與研究》，第38卷第2期（1999年2月），頁29。

註<sup>③</sup> 張雅君，「四十年中共外交政策實踐的評估」，張換卿、段家鋒、周玉山主編，《中國大陸研究》（台北：三民書局，1991年），頁407~408。

註<sup>④</sup> 中華經濟研究院編，《國際經濟情勢週報》，第1414期（2001年12月7日），第623號附表。

註<sup>⑤</sup> 鄧小平，「在軍委擴大會議上的講話」，《鄧小平文選第三卷》（北京：人民出版社，1993年），頁126~129。

註<sup>⑥</sup> 有關中共軍事戰略的演變可參考 Michael Pilisbury, *China Debates the Future Security Environment* (Washington D. C.: National Defense University Press, 2000); Michael Pilisbury ed., *China Views of Future Warfare* (Washington D. C.: National Defense University Press, 1998); James Mulvenon, Richard H. Yang eds., *The People's Liberation Army in the Information Age* (Santa Monica, CA: RAND, 1999); Mel Gurtov Byong-Moo Hwang, *China's Security-The New Roles of the Military* (Boulder London: Lynne Rienner Publisher, 1998).

首先國際環境在一九八五年戈巴契夫上台後，兩極格局已趨於和解，冷戰的結束使得多極的國際秩序更加深化，經濟議題的提升，促使塑造週邊安全環境成為當務之急，更為自一九七八年以來積極推動經濟改革的中共，創造一個利於經濟發展的客觀環境。在國內環境方面，經濟改革在鄧小平的主導下，雖遇到保守派的反撲，然而終能繼續深化，持續發展。經濟的持續發展，使得中共在對外關係上就必須保持更和睦的關係，以軍事戰略的調整為例，「局部戰爭」的提出，就是希望藉由軍事投射能力的提升，能快速將兵力投射到發生局部衝突的地區，制止衝突擴大，以維持和睦的外部環境。

在國內經濟發展及國際局勢走向多元的情形下，促使原來對CBMs持被動消極立場的中共，態度日趨主動積極。由原來防止潛在敵人運用CBMs，來獲悉其國防資訊的負面態度，逐漸轉變為相信CBMs在防制衝突發生的正面功能<sup>②7</sup>。尤其在中共經濟發展後進一步的軍事現代化，使得中共的政策制定者認知到，北京在軍事上的熱度和它在亞洲鄰國的安全關係，正面臨著一個嚴重的鴻溝。由於中共政策制定過程缺乏透明，任何中共政府的官方聲明，都會被認為有戰略意圖在內，而在國際社會中受到懷疑，為了增加其和平意圖的可信度，中共官方也開始展現其對區域對話的合作態度<sup>②8</sup>。並認為可以經由區域安全合作，作為對本區域國家的友善回應，以對抗「中國威脅論」的論點<sup>②9</sup>。

經由以上的分析，可以瞭解到中共對於CBMs立場的改變，基本上是受到國際及國內環境的影響。筆者的分析與中共學者夏立平似有雷同之處，夏立平認為主要有以下的原因<sup>③0</sup>：

- (1) 冷戰結束後，國際情勢趨於緩和，CBMs成為防止戰爭及避免緊張升高的基本手段。
- (2) 在國際關係中經濟因素的重要性提升，亞太各國的經濟互賴程度也日益增強。
- (3) 中共目前集中力量發展經濟，因此需要尋求一個和平的國際安全環境。
- (4) 隨著中共開放改革的成就，促使中共較能用正面的態度看待CBMs，並接受國外之新觀念。
- (5) 為了降低中國威脅論對中共所帶來之傷害。

此外當前中共對於CBMs的立場雖然持主動積極的態度，然而並不認為CSCE所發展出來之CBMs能夠完全適用於東亞地區，因為CSCE是基於北約與華沙公約兩集團相互對抗之特色，而這種兩集團對抗之情形並不存在東亞地區，中共對CBMs大致強調以下幾項觀點<sup>③1</sup>：

- (1) 中共鼓吹基於相互尊重主權和領土完整、互不侵犯、互不干涉內政、平等互

註<sup>②7</sup> 陳華凱，前引書，頁87。

註<sup>②8</sup> Susan L. Shirk, “Chinese Views on Asia-Pacific Regional Security Cooperation,” p. 9.

註<sup>②9</sup> Susan L. Shirk, “Chinese Views on Asia-Pacific Regional Security Cooperation,” p. 8.

註<sup>③0</sup> Liping Xia, “The Evolution of Chinese View toward CBMs,” pp. 16~17.

註<sup>③1</sup> 中華人民共和國國務院編，「中國的國防」，中華人民共和國國務院公報，第21號（1998年），頁854；中共外長錢其琛在第二屆東協區域論壇年會之講話，轉引自林文程，前引文，頁4~9。

惠、和平共處五原則來推動 CBMs；

- (2) 偏好自願性之 CBMs；
- (3) 偏好雙邊勝於多邊機制；
- (4) 鼓吹漸進原則；
- (5) 偏好可促進和平與穩定的一般性措施；
- (6) 不針對第三國；
- (7) 軍事力量不得威脅或損害他國之安全與穩定；
- (8) 好的政治願望是建立 CBMs 的先決條件；
- (9) 採取廣義界說之 CBMs，及包括政治、經濟和社會層面之措施；
- (10) 依照亞太地區分歧的現實及國際情勢之新特色來建立 CBMs，而非盲目的模仿其他地區和過去的模式。

從以上中共對CBMs的觀點，可以看出中共對於CBMs並不同意完全依照西方模式全然拷貝，而是基於本身的利益及立場，彈性的提出修正意見，其中最大的特色在於主權問題及區域國家自主權上的堅持，如第一、二、六、十條，主要的用意在於防止外力對中共主權問題的干涉及西方勢力對組織的主導，而壓縮到中共的戰略彈性空間。

## 四、中共對CBMs之實踐經驗

就上文有關中共對CBMs立場之分析，可以了解到，隨著國內外環境的改變，自一九八五年後，中共對CBMs已持主動積極的立場，使得實踐經驗日益增加，然而礙於篇幅，本文將針對中美、中俄及中印三個個案作比較分析<sup>②</sup>，藉此釐清幾個問題：一、CBMs實踐層次與成敗在中共國際關係中發揮何種作用；二、中共在實踐CBMs中遭遇到什麼限制；三、他國的認知、反應和需求為何。下文將就中美、中俄、中印在CBMs之實踐經驗及內容作回顧，並藉此回顧做個案間的比較分析。

### (一) 實踐經驗

#### 1. 中美

中美自從一九七二年「上海公報」簽訂後，雙方正式走向和解，而一九七九年「建交公報」的簽訂，更加深了雙方官方往來及交流。然而一九八九年天安門事件中斷了中美的各項交流。即使如此，有關中共飛彈技術的擴散仍是美國關注的焦點，這反映

註<sup>②</sup> 本文採取中美、中俄、中印三個個案，除了篇幅限制因素外，主要考量在於這三個個案對中共CBMs之實踐經驗較具代表性，中美高度既競爭又合作的關係，使得中共在處理中俄、中印CBMs之實踐經驗時，展現出不同於中美在CBMs實踐經驗的思維及層級考量，並反應在CBMs之實踐內容上，如此的實踐內容差異，有助個案間的分析比較及窺探中共實踐CBMs的全面，並利於引申出下節中共對CBMs策略運用之探討方向。

在美國對中共在飛彈技術擴散問題的關注上。

一九九一年六月十六日，美國政府以中共有關公開從事飛彈及其技術擴散活動為由，宣布對中實施三項制裁：(1) 限制向中國大陸精密機械公司和長城公司出售任何與飛彈有關的產品。(2) 限制向中國大陸出口高速計算機工作站。(3) 暫停向中國大陸出口衛星或衛星部件。此後，中美兩國經過一段時間的談判，雙方於同年十一月美國國務卿訪中時達成諒解。美國政府於一九九二年二月二十一日宣布取消上述三項對中制裁。中共也於二十二日宣布在美政府實際上取消三項制裁後，中共將在飛彈及其技術出口方面遵守《導彈及其技術控制制度》的有關參數<sup>⑩</sup>。

此外在一九九四年十月四日中共副總理兼外長錢其琛和美國國務卿克里斯多福（Warren Christopher）進一步簽署了《中美關於導彈擴散問題聯合聲明》，該聲明指出，中國和美國為促進在不擴散方面的共同利益，從即日起採取以下步驟：(1) 美將採取必要措施取消一九九三年八月實施的制裁；(2) 在美取消制裁後中國將不出口《導彈及其技術控制制度》所限制主要參數的地對地飛彈，即內在性能至少達到三百公里射程和五百公斤載荷的地對地飛彈，雙方還重申各自對《導彈及其技術控制制度》準則及參數所作出的承諾，並同意就《導彈及其技術控制制度》進行深入的討論<sup>⑪</sup>。使得雙方在導彈及其技術控制制度上取得進一步的進展。

一九九七年十月，中共國家主席江澤民訪美期間，於《中美聯合聲明》雙方就建立中美加強海上軍事安全磋商機制達成協議。該協議將有助於雙方海空力量避免發生意外事故、誤解或錯誤判斷<sup>⑫</sup>。一九九八年一月，美國國防部長柯恩（William Cohen）訪問中國大陸，中美雙方簽署了《中美兩國國防部關於建立加強海上軍事安全磋商機制的協定》。九月，中共國家軍委副主委張萬年上將訪美，中美雙方簽署了《中美兩國國防部關於軍事環境保護問題進行信息交流的聯合聲明》。六月，美國總統柯林頓（Bill Clinton）訪問中國大陸期間，中美兩國元首宣布中美雙方互不將各自控制下的戰略核武器瞄準對方及雙方熱線的設立<sup>⑬</sup>。雙方還就人道主義救援、軍事環境保護以及互派觀察員觀摩對方聯合訓練演習方面，展開合作達成協議<sup>⑭</sup>。

二〇〇一年九月十四日至十五日，中美雙方軍事官員在關島進行會談，討論如何避免海上事件，十一月三十日中共副外交部長王光亞與美國軍控、反擴散及裁軍事務的國務次卿波頓（John Bolton）於華盛頓舉行會談，討論軍備管制以及防止核武擴散問題。十二月五日至七日，中共與美國於北京舉行三天的工作小組會議，在中美軍事

註<sup>⑩</sup> 唐家璇主編，「中美在導彈及其技術控制制度問題上的諒解」，《中國外交辭典》（北京：世界知識出版社，2000年），頁708。

註<sup>⑪</sup> 唐家璇主編，「中美關於導彈擴散問題聯合聲明」，前引書，頁698。

註<sup>⑫</sup> 中央檔案館編，《共和國五十年珍貴檔案（下）》（北京：中國檔案出版社，1999年），頁1776。

註<sup>⑬</sup> Kenneth W. Allen, "Military Confidence-Building Measures across the Taiwan Strait," in Ranjeet K. Singh ed., *Investigating Confidence-Building Measures in the Asia-Pacific Region* (Washington D. C.: The Henry L. Stimson Center, 1999), pp. 119~120, 125.

註<sup>⑭</sup> 中共外交部網站，「中美軍事交流」，<http://www.fmprc.gov.cn/chn/3603.htm1>。

海事諮商機制架構下進行討論，商討如何推動軍事海事安全<sup>⑧</sup>。

二〇〇二年八月六日至八日，中美雙方官員於夏威夷討論中美軍事海事諮商機制相關事宜，二〇〇三年一月二十日，中共副外交部長王光亞與美國軍控、反擴散及裁軍事務的國務次卿波頓，在北京展開第一回合中美關於戰略安全、多邊武器管制、反武器擴散之外交次長級會議<sup>⑨</sup>。此外，中美雙方在一九八九年中斷的軍事交流，在中斷五年後，自一九九四年起除了遇到特殊事件外，定期作軍事訪問<sup>⑩</sup>。

## 2. 中俄

中俄雙方曾於一九六九年因邊界問題發生過軍事衝突，所以雙方有關CBMs的實踐經驗，大致皆為解決邊界問題而衍生。中俄邊界全長約4,370公里，其中東段邊界長約4,320公里，西段長約54公里。兩國間存在著歷史遺留的邊界問題。雙方以有關目前兩國邊界的條約為基礎，經過多年談判，確定了約97%的邊界線走向，並分別於一九九一年五月十六日和一九九四年九月三日簽署了《中蘇國界東段協定》<sup>⑪</sup>和《中俄國界西段協定》<sup>⑫</sup>。一九九九年十二月九日，中俄雙方在北京簽署了《關於中俄國界線東段的敘述議定書》和《關於中俄國界線西段的敘述議定書》。上述文件的簽署及勘界工作的圓滿結束，標示著中俄以協商一致地段的邊界正式以法律形式確定下來，並在兩國關係史上首次在實地得到準確標示。目前，中俄國界東段還剩下黑瞎子島和阿巴該圖洲渚兩塊地區的邊界線走向尚未確定，雙方正在繼續談判解決<sup>⑬</sup>。

除了邊界問題的解決外，因邊界問題所衍生簽署的CBMs如下：一九九二年十二月十八日，中俄兩國外長於北京簽署《中俄關於邊境裁軍和加強信任備忘錄》（全稱《中華人民共和國政府和俄羅斯聯邦政府關於在邊境地區相互裁減軍事力量和加強軍事領域信任問題諒解備忘錄》）。主要內容：雙方確認根據中國政府和蘇聯政府一九九〇年四月二十四日簽署的《中蘇關於邊境裁軍和加強信任的指導原則協定》所承擔的義務，認為根據上述協定與哈薩克（Kazakhstan）、吉爾吉斯（Kyrgyzstan）、塔吉克（Tajikistan）共同進行的談判重要意義，同意分階段採取實際措施，以便在二〇〇〇年前，將在商定的邊境地區的軍事力量，裁減到與兩國睦鄰友好關係相適應的最低水平，使保留在邊境地區的軍隊只具有防禦性<sup>⑭</sup>。

一九九四年九月三日，由中共國家主席江澤民和俄羅斯總統葉爾欽（Boris

註<sup>⑧</sup> 中華人民共和國外交部政策研究室編，《中國外交2002年版》（北京：世界知識出版社，2002年），頁380。

註<sup>⑨</sup> 孫國祥，「美國與中國關係大事紀」，《亞太綜合安全年報2002-2003》（台北：遠景基金會、南華大學亞太研究所，2003年），頁290~291。

註<sup>⑩</sup> 有關中美軍事交流請參考中共外交部網站，「中美軍事交流」，前引文。

註<sup>⑪</sup> 協定內容可參閱唐家璇主編，「中蘇國界東段協定」，前引書，頁731。

註<sup>⑫</sup> 協定內容可參閱唐家璇主編，「中俄國界西段協定」，前引書，頁446。

註<sup>⑬</sup> 中共外交部網站，「中國與俄羅斯的關係」，<http://www.fmprc.gov.cn/chn/2900.html>。

註<sup>⑭</sup> 唐家璇主編，「中俄關於邊境裁軍和加強信任備忘錄」，前引書，頁444~445。

Yeltsin) 在莫斯科簽署《中俄互不首先使用核武器、互不將各自戰略核武器瞄準對方的聲明》，主要內容：重申一九九二年十二月十八日，中俄相互關係基礎聯合聲明的原則，強調中俄從保持和鞏固長期穩定的睦鄰友好和互利合作關係與建立新的建設性國際關係的必要性出發，本著為加強國際和平、安全和穩定做出重要實際貢獻的願望，重申關於互不使用武力，特別是互不首先使用核武器的義務，聲明雙方採取措施不將各自控制的戰略核武器瞄準對方<sup>⑤</sup>。

一九九五年九月，中共副總理兼外長錢其琛在訪俄期間簽訂了《關於建立中俄兩國政府間熱線電話聯繫的協定》的草案<sup>⑥</sup>，一九九六年上海高峰會正式簽署，並於一九九八年五月三日開始啓動<sup>⑦</sup>。

一九九六年四月二十六日，雙方於上海簽訂了多國參加的雙邊政治軍事文件《中國同俄哈吉塔關於在邊境地區加強軍事領域信任的協定》，主要內容：(1)雙方部署在邊境地區的軍事力量互不進攻、不進行威脅另一方及損害邊境地區安寧與穩定的任何軍事活動。(2)雙方交換部署在邊界線各自一側 100 公里地理區域內的陸軍、空軍、防空軍航空兵、邊防部隊人員數量和武器裝備、軍事技術裝備基本種類數量的資料。(3)雙方不進行針對對方的軍事演習，限制實兵演習，限制實兵演習的規模、範圍和次數，在邊界線各自一側 10 公里區域內，除邊防部隊以外，雙方不部署新的戰鬥部隊。(4)相互通報邊境 100 公里縱深地區的重要軍事活動情況，相互邀請觀察實兵演習。(5)採取措施預防危險軍事活動。(6)加強雙方邊境地區軍事力量和邊防部隊之間的友好交往。(7)該協定無限期有效。經各國最高立法機關批准，於一九九八年五月七日生效<sup>⑧</sup>。

一九九七年四月二十四日，雙方於莫斯科簽訂了多國參加的雙邊政治軍事文件《中國同俄哈吉塔關於在邊境地區相互裁減軍事力量的協定》，主要內容：雙方部署在邊境地區的軍事力量互不進攻、不進行威脅另一方及損壞邊境安寧與穩定的任何軍事活動；雙方裁減和限制部署在邊界線兩側各 100 公里縱深區域內的陸軍、空軍、防空軍航空兵的人員和作戰坦克、裝甲作戰車、火砲、戰術飛彈發射架、作戰飛機、戰鬥直昇機等主要種類武器和軍事技術裝備數量，為其確定最高限額；為部署在邊界線兩側各 100 公里縱深區域內的邊防部隊人員及其主要種類的武器裝備和軍事技術裝備的數量規定最高限額；確定軍事力量人員和武器裝備的裁減方式及期限（兩年）；交換邊境地區軍事力量的有關資料；對協定的執行情況進行監督等。協定有效期至二〇二〇年十二月三十一日，經雙方同意可以延長<sup>⑨</sup>。

二〇〇一年七月十七日江澤民訪問俄羅斯期間與普丁（Vladimir Putin）總統正式簽署了《中俄睦鄰友好合作條約》，為兩國發展長期友好關係奠定了法律基礎<sup>⑩</sup>。其

註<sup>⑤</sup> 唐家璇主編，「中俄互不首先使用核武器、互不將各自戰略核武器瞄準對方的聲明」，前引書，頁 446。

註<sup>⑥</sup> 中華人民共和國外交部政策研究室編，《中國外交 1996 年版》（北京：世界知識出版社，1996 年），頁 266。

註<sup>⑦</sup> Kenneth W. Allen, “Military Confidence-Building Measures across the Taiwan Strait,” p. 125.

註<sup>⑧</sup> 唐家璇主編，「中國同俄哈吉塔關於在邊境地區加強軍事領域信任的協定」，前引書，頁 502。

註<sup>⑨</sup> 唐家璇主編，「中國同俄哈吉塔關於在邊境地區相互裁減軍事力量的協定」，前引書，頁 502~503。

註<sup>⑩</sup> 中華人民共和國外交部政策研究室編，《中國外交 2002 年版》，頁 6。

中第七條指出締約雙方根據現行的協定採取措施，加強邊境地區軍事領域的信任和相互採檢軍事力量。締約雙方將擴大和加深軍事領域的信任措施，以加強各自的安全，鞏固地區及國際穩定<sup>⑤1</sup>。

二〇〇二年十二月二日雙方於北京簽訂《中華人民共和國與俄羅斯聯邦聯合聲明》，聲明中第六條指出：雙方在戰略穩定問題上的相互協作對加強國際安全、全球和地區穩定具有重要的意義。雙方將在雙邊關係框架內和有關國際論壇展開合作，推動在軍控、裁軍和防止大規模殺傷性武器及其運載工具擴散領域制定和採取有效的措施。雙方將進一步努力，推動兩國關於締結外空非武器化國際協議的共同倡議。雙方將繼續在解決飛彈擴散問題方面展開密切協作。雙方認為，應進一步檢討和推動進行有關多邊談判的建議，以便制定具有法律約束力的全球飛彈防擴散機制協議。聯合國等多邊組織應在這方面發揮主要作用。中俄願意繼續就防擴散出口控制問題進行雙邊對話<sup>⑤2</sup>。

二〇〇三年五月二十七日雙方於莫斯科簽訂《中華人民共和國與俄羅斯聯邦聯合聲明》，聲明中第八條指出：中俄就戰略穩定問題保持著經常對話。雙方一致認為，在新的國際安全形勢下，確實維護全球戰略穩定，積極促進裁軍進程和加強多邊軍控，有效防止大規模殺傷性武器及其運載工具的擴散，符合所有國家的利益。雙方將繼續加強各層面的協調與合作，推動上述領域的國際努力。中俄在裁軍談判會議上共同提出了防止在外空部署武器、對外空物體使用武力或威脅使用武力的國際法律文書要點草案<sup>⑤3</sup>。

### 3. 中印

中印雙方曾於一九六二年因邊界問題發生過軍事衝突，所以雙方有關CBMs的實踐經驗，大致皆為解決邊界問題而衍生。雙方邊界問題一直到一九七九年二月十四日，中共副總理鄧小平會見印度外長，才首次提出中方關於解決中印邊界問題設想，其核心是互諒互讓。一九八〇年六月二十一日，鄧小平在接見印度記者時，再次表明中方對解決兩國邊界問題的願望和立場，指出中印之間沒有什麼了不起的衝突，邊界問題可以解決。一九八二年十月二十二日，鄧小平在會見印度社會科學理事會代表團時，重申一九七九年所提出解決邊界問題的設想，表示中方讓一點，印方讓一點，就可以獲得解決<sup>⑤4</sup>。

一九八八年十二月，印度總理拉吉夫·甘地（Rajiv Gandhi）訪問中國大陸，標誌著兩國關係進入一個新的階段。兩國領導人通過會議達成一些共識。雙方同意在邊界問題解決之前，共同維護中印邊境實際控制線地區的和平與安寧，同時努力改善和發

註<sup>⑤1</sup> 張亞中、孫國祥，「中俄睦鄰友好合作條約」，亞太綜合安全年報 2001-2002（台北：遠景基金會、南華大學亞太研究所，2002 年），頁 264。

註<sup>⑤2</sup> 中共外交部網站，「江澤民與普京總統簽署中俄聯合聲明全文」，<http://www.fmprc.gov.cn/chn/wjb/zzjg/dozys/gjlb/1706/1707/t6080.html>。

註<sup>⑤3</sup> 中共外交部網站，「中華人民共和國與俄羅斯聯邦聯合聲明」，<http://www.fmprc.gov.cn/chn/wjb/zzjg/dozys/gjlb/1706/1707/t24245.html>。

註<sup>⑤4</sup> 唐家璇主編，「鄧小平—攬子解決中印邊界問題設想」，前引書，頁 48；鄧小平，「增進中印友誼，加強南南合作」，前引書，頁 19。

展雙邊關係，決定成立邊界問題聯合工作小組和經貿、科技聯合小組<sup>⑤5</sup>。

一九九三年拉奧（Narasimha Rao）總理訪問中國大陸，兩國簽署了《關於在中印邊境實際控制線地區保持和平與安寧的協定》，主要內容：(1) 中印邊界問題應通過和平友好方式協商解決。解決之前，雙方嚴格尊重和遵守雙方之間的實際控制線。雙方的一切活動不得超過實際控制線；(2) 雙方把實際控制線地區各自的軍事力量，保持在與兩國睦鄰友好關係相適應的最低水平，並根據相互同等安全原則的要求，按雙方商定的最高限額，裁減在實際控制線地區的軍事力量；(3) 雙方通過協商制定在實際控制線地區的有效信任措施；(4) 在實際控制線地區如發生意外事件或其他問題，雙方應通過兩國邊防人員會晤和友好協商加以處理。協定還規定：中印邊界問題聯合工作小組各方指定外交和軍事專家，共同協商制定本協定的實施辦法<sup>⑤6</sup>。此協定的簽訂，標誌著中印兩國在邊界問題上有了突破性的進展，雖然離解決問題還很遠，但畢竟在原則問題上有了共識<sup>⑤7</sup>。

一九九四年九月十二日，中共國務委員兼國防部長遲浩田至印度訪問，他是中國大陸首位到印度訪問的國防部長，具有特殊意義，雙方願意加強交流，開闢雙方關係發展的新領域，並繼續促進兩國高層領導人互訪和加強國防安全與軍事的合作與交流<sup>⑤8</sup>。一九九五年十一月，雙方撤除了兩軍在邊境東段旺東地區過於接近的哨所，使邊境局勢更趨穩定。

一九九六年十一月，中共國家主席江澤民在訪問印度時，強調中印兩國要建立面向二十一世紀的建設性合作夥伴關係，雙方並簽署了《在邊境實際控制線地區加強軍事領域信任措施的協定》，主要內容：雙方簽署在邊境實際控制線地區的軍事力量不用於進攻對方，不進行威脅對方或損害邊境地區和平、安寧與穩定的任何軍事活動；在邊界問題最終解決之前，雙方將嚴格尊重和遵守中印邊境地區的實際控制線；雙方同意在共同商定的地理範圍內裁減或限制各自的軍事力量；不進行針對對方的軍事演習，限制演習的規模、範圍和次數；制定措施防止邊境地區發生危險的軍事活動；同意加速澄清和確認實際控制線的進程，在完成這一進程之前，雙方將在不損及各自對實際控制線走向和邊界問題立場的情況下，制定本協定所述信任措施的具體實施辦法。根據雙方達成的一致，簽署該協定不影響雙方在邊界問題上的一貫立場<sup>⑤9</sup>。

雙方一連串有關CBMs的簽署，對解決領土爭議及提升雙方信任，發揮了積極的效果，然而，一九九八年印度的核試及一九九九年進行飛彈試射，使雙方關係又陷入僵局，直到二〇〇一年中共前人大常委長李鵬訪問新德里，雙方關係才有所改善。二〇〇二年中印邊界問題聯合工作小組舉行了第十四輪會談，中印邊界問題外交和軍事專

註<sup>⑤5</sup> 唐家璇主編，「中華人民共和國與印度關係」，前引書，頁683。

註<sup>⑤6</sup> 唐家璇主編，「中國印度在兩國邊境實際控制線地區保持和平與安寧協定」，前引書，頁513。

註<sup>⑤7</sup> 葉自成主編，《地緣政治與中國外交》（北京：北京出版社，1998年），頁449。

註<sup>⑤8</sup> 《人民日報》（北京），1994年9月13日，第7版。

註<sup>⑤9</sup> 唐家璇主編，「中國印度關於在中印邊境實際控制線地區軍事領域建立信任措施的協定」，前引書，頁512。

家小組舉行了三次會議，雙方主要就如何保持邊境實際控制線地區的和平與安寧和信心建立措施的實施辦法等交換意見<sup>⑩</sup>。

二〇〇三年六月二十二日印度總理瓦杰帕伊（Atal Bihari Vajpayee）訪問中國大陸，這是十年來印度總理再次訪問中國大陸。雙方簽署了《中印關係原則和全面合作宣言》，共有四項原則，包括：雙方致力於在和平共處五項原則、相互尊重和照顧彼此關切以及平等的基礎上，發展兩國長期建設性合作夥伴關係；希望在地區和國際事務中增進相互理解，實現更加廣泛、密切的合作；兩國互不威脅，互不使用武力或以武力相威脅；從根本上加強兩國在各層次、各領域的雙邊關係，同時透過公平、合理及雙方都可接受的方式和平解決分歧，並首度明確承認西藏是中國領土的一部分<sup>⑪</sup>。

## （二）比較分析

從上文中美、中俄、中印在CBMs實踐經驗及內容的回顧，可以發現中共在CBMs實踐上，配合國家整體戰略作區分，採取在內容上深淺有別的推動方式（如表一所示），其分析如下：

表一 中共對CBMs之實踐比較表

國家	宣示性措施	溝通性措施	限制性措施	透明化措施	查證性措施
美 國	表示和平解決爭端意願	建立熱線 建立定期諮商機制 軍事人員互訪 就安全問題對話 高層互訪	飛彈互不瞄準對方 限制核擴散	出版國防白皮書 交換軍事資訊 相互觀察軍事演習	無
俄羅斯	互不干涉內政 表示和平解決爭端意願	建立熱線 建立定期諮商機制 軍事人員互訪 就安全問題對話 高層互訪	限制軍事演習規模 限制軍事演習次數 限制武器部署種類 限制核擴散 裁減邊境駐軍 戰略武器互不瞄準對方 不參加針對對方軍事同盟	出版國防白皮書 交換軍事資訊 相互觀察軍事演習	設計有效查證措施
印 度	和平共處五原則 表示和平解決爭端意願	建立熱線 軍事人員互訪 就安全問題對話 高層互訪	限制軍事演習規模 限制軍事演習次數 限制武器部署種類 限制軍力	出版國防白皮書 交換軍事資訊 相互觀察軍事演習	設計有效查證措施

資料來源：林文程，前引文，頁4-24~4-25；筆者再行補充。

註⑩ 中華人民共和國外交部政策研究室編，《中國外交》2003年版（北京：世界知識出版社，2003年），頁171。

註⑪ 「印度承認西藏是中國領土」，聯合報，2003年6月25日，第A13版。

## 1. 中美

從上文中美兩國所簽署之 CBMs 內容，大致如表一所示，宣示性如和平解決爭端的意願；溝通性如建立熱線、建立定期諮商機制、軍事及高層人員互訪、安全問題對話等；限制性如飛彈互不瞄準對方、限制核擴散等；透明化如出版國防白皮書、交換軍事資訊、相互觀察軍事演習等措施，並無較具約束性之查證性措施條文的簽署。在限制性措施，基於雙方互相擁有洲際飛彈，可能造成無法掌控的情勢，而簽署飛彈互不瞄準協定及有關核擴散的相關限制協定外，較為具體及可操作性項目，如限制軍演規模、限制演習次數、限制武器部署種類、限制軍力等，雙方皆未觸及，顯示雙方雖然簽定若干 CBMs 協定，然而主要內容皆偏重宣示性質，對於雙方進一步的軍事互信、透明化及合作，並無實質的進展。

從上文對中美 CBMs 實踐及內容的分析，大致可以解答本節所要釐清的三個問題，其分析如下：

(1) 在國際關係上發揮的作用：雙方 CBMs 的實踐，主要作用發揮在減低雙方對抗的氣氛，增加雙方相互了解的溝通管道，避免因誤判產生不利的後果，以促進及穩定兩國的關係，並加強與美國在經濟上的合作，在國際層面，創造有利於中共經濟發展的客觀環境。

(2) 實踐 CBMs 的過程中遭遇的問題：在此視對方為最大潛在敵人的認知下，雙方雖然簽署多項協定，然而彼此信任不足，導致雙方將對方各項動作往較負面的方向解讀，所產生的結果就是雙方皆未能完全及被動性的遵守簽署協定，減低了 CBMs 的既有功能，也阻礙了進一步如中俄、中印在限制性及查證性措施等較具體項目的簽署。

(3) 美國的認知、反應和需求：對美國來說，冷戰結束後，蘇聯的瓦解及中共因經濟發展使得綜合國力快速的提升，強化了美國將中共視為首要潛在敵人的動機。就現實主義角度來說，防止挑戰美國霸權的崛起為其主要思維，其政策展現為：圍堵策略；然而以新自由主義的角度看，中共的崛起使得美國在全球治理工作上，不得不將中共視為不可或缺的合作夥伴，與中共進一步的合作，有利於美國在全球治理工作上的順利推展，也有利於美國霸權的穩固及維持，其政策展現為：交往策略。在既合作又對抗的困境中，美國對與中共簽署有關 CBMs 的反應，採取合作但保留的態度。

## 2. 中俄

從上文中俄兩國所簽署之 CBMs 內容，大致如表一所示，宣示性如和平解決爭端的意願、互不干涉內政；溝通性如建立熱線、建立定期諮商機制、軍事及高層人員互訪、安全問題對話等；限制性如戰略武器互不瞄準對方、核擴散的相關限制協定、限制軍事演習規模、限制軍事演習次數、限制武器部署種類、裁減邊境駐軍、不參加針對對方軍事同盟等；透明化如出版國防白皮書、交換軍事資訊、相互觀察軍事演習等措施，除此之外另有查證性措施以監督各項措施之執行情況。



其中最具體也最重要CBMs的指標性文件，展現在一九九六年四月二十六日及一九九七年四月二十四日，分別於上海及莫斯科簽訂多國參加的雙邊政治軍事文件《中國同俄哈吉塔關於在邊境地區加強軍事領域信任的協定》及《中國同俄哈吉塔關於在邊境地區相互裁減軍事力量的協定》，內容較為重要的包括限制軍事演習規模、限制軍事演習次數、限制武器部署種類、裁減邊境駐軍、不參加針對對方軍事同盟等限制性措施，並有查證性措施的設計，使兩國間更加增進了安全方面的互相信任。協定內容具體深入，並具有可操作性，而查證性措施之監督的制定安排，則使得內容的實踐更為具體。

從上文對中俄CBMs實踐及內容的分析，大致可以解答本節所要釐清的三個問題，其分析如下：

(1) 在國際關係上發揮的作用：中俄兩國擁有十分冗長的邊界線，自古以來紛爭不斷，一九六九年還因烏蘇里江的小沙洲—珍寶島，發生軍事衝突，在一九八五年戈巴契夫上台以前，中共堅信「早打、大打、打核戰」的頭號敵人就是前蘇聯，然而自從一九八五年雙方趨於和解以來，關係已大為改進，在中共全力發展經濟，因而將注意力轉向海洋時，希望能穩定北方邊界與俄羅斯和平相處，一連串與俄羅斯CBMs的簽署，從新自由主義國際合作的角度看，可發揮雙邊的交流及合作，並減少衝突的發生；從現實主義權力平衡的角度出發，則可以聯合俄羅斯對抗來自美國的戰略牽制，符合中共當前「發展海洋、穩定邊疆」的戰略原則。

(2) 實踐CBMs的過程中遭遇的問題：冷戰結束後，雖然面臨美國在美日安保條約新指針—週邊有事及北約東擴等策略的戰略圍堵，加強了中俄兩國相互合作（聯合次要敵人打擊主要敵人）的基礎，然而就地緣因素並回顧歷史，雙方仍視彼此為未來主要的潛在敵人，當前雖然因為美國因素，在CBMs的簽署上，已獲得一定成果，對於兩國互信合作及穩定皆具有積極的效果，然而先天上的限制因素，仍隱約的阻礙著雙方進一步在CBMs的合作及所能達到的效果。

(3) 俄羅斯的認知、反應和需求：雖然在心理的認知上，中俄兩國仍視彼此為未來主要的潛在敵人，然而當前面臨美國強大的壓力，唯有兩國密切合作，才能與美國在國際社會上有一搏的機會，這反映在國際場合上，中俄在立場上幾乎保持一致。

### 3. 中印

從上文中印兩國所簽署之CBMs，大致如表一所示，宣示性如和平解決爭端的意願；溝通性如建立熱線、軍事及高層人員互訪、安全問題對話等；限制性如限制軍事演習規模、限制軍事演習次數、限制武器部署種類及限制軍力等；透明化如出版國防白皮書、交換軍事資訊及相互觀察軍事演習等措施，除此之外另有查證性措施以監督各項措施之執行情況。

其中最具體也最重要的CBMs的指標性文件，展現在一九九三年印度總理拉奧訪問中國大陸，所簽署的《關於在中印邊境實際控制線地區保持和平與安寧的協定》及



一九九六年十一月，中共國家主席江澤民在訪問印度時，所簽署的《在邊境實際控制線地區加強軍事領域信任措施的協定》，這兩件文件的簽署，使得雙方在CBMs的實踐上更為具體及深入，這是中印在建立相互信任方面採取的重要舉措，協定的簽署和實施有助於進一步維護中印邊境實控線地區的和平與安寧，為邊界問題的最終解決創造良好的氣氛<sup>⑩</sup>。相較於中美在CBMs的實踐及內容，印度較為具體及深入，而相較於中俄CBMs的實踐及內容，則又不若中俄雙方明確具體。

從上文對中印CBMs實踐及內容的分析，大致可以解答本節所要釐清的三個問題，其分析如下：

(1) 在國際關係上發揮的作用：中印兩國基於邊界紛爭、印巴關係及西藏主權等問題，一直紛爭不斷，並於一九六二年發生軍事衝突，自此，印度成為前蘇聯在南亞牽制中共的戰略棋子，中共經濟改革及冷戰的結束，改變了雙方對抗的零和格局，由於南亞重要的地緣位置，美國在冷戰後極力拉攏印度，中印關係如不改善，印度倒向美國對抗中共的可能性將大大提升，藉由與印度在CBMs的簽署，使得雙方的關係趨於穩定—至少期盼不倒向美國維持中立立場，以防止英國在歐陸操弄權力平衡的戲碼在南亞重演。

(2) 實踐CBMs的過程中遭遇的問題：即使當前中共為了專心發展海洋，並且不希望印度與美國合作，使美國在南方對其圍堵的戰略成型，在此考量下，改善與印度的關係成為當務之急，即使如此，兩國不論在國土及地緣位置，皆有足夠條件成為一方霸主，中共希望不久的將來成為區域強權，甚至於挑戰美國全球霸主的地位，而印度也希望能在南亞次大陸稱霸，在此格局下，兩國利益勢必重疊，隱藏的衝突也將不可免。近年來就因為印度的核武試射問題，引起兩國關係的緊張，雖然最後因國家利益的整體考量，關係回復平穩，然而先天上的限制，仍然隱約阻礙兩國在CBMs的實踐及進展。

(3) 印度的認知、反應和需求：受到西方殖民的歷史記憶，印度獨立後，一直希望能擺脫他國對其國家發展的干涉，對外希望能保持獨立自主，然而在整體戰略考量下，為了對抗來自中共的威脅，冷戰時期，曾在軍事上與蘇聯合作。冷戰結束後，印度希望能在中共、美國及俄羅斯等大國間，從事等距的雙邊關係，藉由各大國間的彼此制衡，排除單一大國主宰南亞的可能，以確保印度在南亞大陸的主導權，與中共在CBMs的簽署，在戰略上，除了能減低來自中共的壓力外，也可以增加與美國交往的戰略籌碼。

從上文對中美、中俄、中印CBMs實踐經驗所作的個案分析，三個個案間的差異，大致可以得出以下結論：

(1) 戰略思考不同：

就中美雙方來說，由於雙方皆視對方為當前最大的競爭對手，美國基於維持既有霸權的考量，不希望中共崛起對其挑戰，而中共希望在具備挑戰美國霸權之前，能擁

<sup>⑩</sup> 中共外交部網站，「中國與印度的關係」，<http://www.fmprc.gov.cn/chn/3119.html>。

有一和平發展的客觀環境，因此在CBMs實踐的戰略思考上，中共將與美國在CBMs的實踐，定位為獲取與美國減少衝突促進合作目的的手段。

就中俄雙方來說，雙方的主要思維在於，冷戰結束後，中俄皆視美國為主要敵人，尤其在北約東擴、安保條約重新修訂及飛彈防禦系統等議題，使得中俄關係更為緊密，雖然彼此也視對方為未來主要的潛在敵人，然而當前雙方的共同利益在於合力對抗主要敵人美國的戰略圍堵，在此前提下，中俄雙方自然成為聯合對抗美國的戰略夥伴。

就中印雙方來說，相較於中俄，中印關係並非如同中俄具有共同對抗美國的戰略合作夥伴性質，中共對與印度CBMs實踐的戰略思考，主要著眼於穩定與改善與印度的緊張關係，簡單的說，就是不希望中印關係的不穩，影響到中共發展海洋及與美國競爭的本錢，甚至使印度倒向美國，導致中共南疆處於美國威脅的不利格局。

綜合言之，從以上三個個案比較，可簡約得出中共在CBMs實踐有關戰略層級的思考，分成三個不同層級，1. 本質對抗：美國；2. 戰略合作：俄羅斯；3. 摖置爭議，維持和睦：這個層級最多也最普遍，如個案中的印度及其他週邊國家如東協國家等，由於戰略思考層級不同，所以內容及成效自然也就有所差異。

### (2) 內容深淺不同：

就中美的內容來說，大致皆屬於增進彼此信任措施居多，如熱線、軍事交流、高層互訪等，宣示意義重於實質效果，至於較為具體的只有與核擴散有關的相關協定，主要思維在於，雙方皆為世界五個核子俱樂部會員國之一，防止核武擴散乃為共同的利益，況且核威脅並非兩國所能完全掌控，雙方在核武議題上的合作，有助於雙方關係的穩定。

就中俄的內容來說，基於戰略夥伴的層級思考，中俄在CBMs的實踐，在內容上，相較於中美及中印，較為明確具體，如雙方裁減和限制部署在邊界線兩側各100公里縱深區域內的陸軍、空軍、防空軍航空兵的人員和作戰坦克、裝甲作戰車、火砲、戰術飛彈發射架、作戰飛機、戰鬥直昇機等主要種類武器和軍事技術裝備數量，為其確定最高限額；為部署在邊界線兩側各100公里縱深區域內的邊防部隊人員及其主要種類的武器裝備和軍事技術裝備的數量規定最高限額；確定軍事力量人員和武器裝備的裁減方式及期限（兩年）等限制性措施，不但明確指出空間範圍，並對於實行的時間期限也有明確的制定。

就中印的內容來說，基於將與印度在CBMs的實踐，定位為擖置爭議，維持和睦的思考層級，中印在CBMs的內容，就傾向於領土爭議問題解決的設計，如邊境實際控制線地區的軍事力量不用於進攻對方，不進行威脅對方或損害邊境地區和平、安寧與穩定的任何軍事活動；在邊界問題最終解決之前，雙方將嚴格尊重和遵守中印邊境地區的實際控制線等限制性措施，相較於中美及中俄，較中美深入而不如中俄具體。

### (3) 成效層級不同：

就中美的成效分析，中美在CBMs的實踐，主要在確保維持利於經濟發展的和睦



環境，並避免因溝通不良與美國直接對立，由於美國是當前國際秩序的主要主導者，與美國的關係，在成效上的本質是屬於國際層面。

就中俄的成效分析，中俄雙方在CBMs的深入合作，除了避免邊界問題可能造成衝突外，最主要的原因在於中共在中亞區域的戰略思維，冷戰結束後，中亞五國脫離前蘇聯獨立，由於地緣的重要性，成為美國覬覦的目標，尤其在911事件後，此種態勢更為明顯，然而就中共來說，中亞的掌控有利於北邊疆界的穩固，對新疆分離運動的控制也有一定的需要，在此考量下，中共希望與俄羅斯的合作，能提升與美國在中亞競逐的籌碼。因此中俄CBMs的實踐，在成效上的本質屬於區域及領土主權層面。

就中印的成效分析，中印雙方在CBMs的實踐，除了避免邊界問題可能造成衝突外，最主要的原因在於中共在南亞區域的戰略思維，印度是南亞大國，不論幅員及人口都具備大國的條件，冷戰結束後，美國極力拉攏，意圖藉此牽制中共在西南的勢力擴張，中共希望藉由雙方CBMs的簽署，化解彼此的矛盾，增進雙方的合作，來化解美國在南亞的佈局，並創造中共在南亞的戰略主動性，如此有利於西藏分離主義的控制。因此中印CBMs的實踐，在成效上的本質屬於區域及領土主權層面。

## 五、中共對CBMs之策略運用

上文就中美、中俄、中印三個個案，對中共在CBMs實踐經驗作比較分析，可以了解到中共因戰略思考的不同，造成在CBMs實踐內容深淺的差異，並使成效的本質著重在不同層面上，依據此項研究結果，引申出本節中共對CBMs之策略運用的三個戰略層面—國際層面、區域層面及領土主權層面，其分析如下：

### (一) 國際層面

正如上文所分析，在戰略思考上，中共把美國視為最大的敵人，另一方面，又視美國為其推展現代化不可或缺的國家。就美國來說，是目前國際秩序的主要制定者，冷戰結束後，雖也視中共為可能挑戰其霸權的挑戰者，然而在全球治理上，仍需中共的配合，以反恐、伊拉克及北韓核武問題為例，中共皆扮演一定的角色，雙方屬於既合作又對抗的格局。在此格局下，中共對美政策所產生的效果及思考層次，主要被定位在國際層面。

中共深知在以經濟發展為當前國家主要目標的戰略前提下，在國際層面上，能擁有和平的環境是為必備的條件，而要達到此項目標，根本辦法在於與美國維持互信友好的和平關係，畢竟美國目前仍為國際社會的主導者，很清楚的中共意會到美國已將以往的頭號敵人由前蘇聯轉變為自己，美國政治上的結盟及佈局，中共如一味的與之直接對抗，將不利於中共持續的發展。此時中共如能在軍事透明化及在國際各項議題與美國合作，緩和對抗的氣氛，反而有助於中共在國際上政治的影響力及彈性，也提

升本身與美國政治合作的空間。

尤其近年來，中共提升軍事力量，作為支撐大國地位的後盾，引起國際間「中國威脅論」的疑慮。經濟與軍事是相輔相成的關係，當經濟發展到一定程度後，緊接而來的就是軍事現代化，對中共來說，軍事現代化可以做為經濟發展的主要後盾，如確保沿海地區的經濟利益及相關海上權力的維護等。這說明了為何在一九八〇年代初期，中共國防現代化居四個現代化之末，然而在經濟發展到了一定水平後，從一九九〇年開始，中共國防經費每年成長率皆在10%以上的發展現象。雖然國防現代化對國家發展有其必要性，然而如果處理不好卻也有可能造成區域軍備競賽，而影響到中共經濟的發展。

中共在安全問題上的兩難抉擇，就是所謂的「安全困境」（Security Dilemma）。「安全困境」的概念最早是於二十世紀五〇年代由赫茲（John Herz）提出來的。他認為，安全困境是一個結構性的觀念，按照這種觀念，國家追求自身安全的意圖增大其他國家的不安全感，因為每一方都把自己的措施解釋為防禦性，而把另一方的措施解釋為可能的威脅<sup>⑩</sup>。「中國威脅論」隨著中共軍事現代化而有越演越烈的趨勢，所有國家都把注意焦點放在中共軍事的發展，中共與美國在CBMs的策略運用，如軍事交流、防止核武擴散、互派觀察員觀摩對方聯合訓練演習等，藉此消除美國對其軍事上的疑慮，藉由配合美國國際合作，增加美國對本身的信任，當中共不斷從所簽署CBMs的實踐中取得美國的信任，自然有助於中共在國際層面上取得和睦的環境，並達到消除各國對「中國威脅論」的疑慮。

## （二）區域（週邊）層面

基於經濟發展的需要，海洋的重要性大為提升，中共要走向海洋，內陸大後方的穩定及發展，是為必備的後盾，並且就整體戰略佈局來說，北方的中亞及南方的南亞，戰略位置極為重要，如此，使得中俄、中印關係，對中共在此區域的戰略佈局具備樞紐的重要地位，其分析如下：

### 1. 中俄

中俄在CBMs的實踐，對中共來說，除了化解與俄羅斯因領土主權爭議可能引發的衝突及不信任外，主要還是在於中共關於中亞地區的戰略考量。中亞地區地處歐亞連接點和戰略接合部上，自古以來一直為兵家必爭之地，橫貫歐亞大陸的第二條大鐵路的貫通，使中亞成為連接東西交通的走廊；中亞地區戰略資源十分豐富，盛產石油、黃金、天然氣、生產核武器必須的鈾，以及優質的棉花等，使得該區成了極具經濟戰略地位的要地<sup>⑪</sup>。此外，中亞在地緣及文化上，對新疆分離運動具有巨大的影響力，

<sup>註⑩</sup> John Herz, "Idealist Internationalism and the Security Dilemma," *World Politics*, vol. 2, no. 2 (1950). 轉引自 John Baylis and Steve Smith eds., *The Globalization of World Politics* (Oxford: Oxford University Press, 1998), p. 197.

<sup>註⑪</sup> 葉自成主編，前引書，頁363。

因此，中共如能掌控中亞，除了能獲致上述有關中亞的戰略利益，也將有助於新疆分離運動的控制。

基於此，中共希望利用地緣鄰近的優勢，主宰此地區，並排除美國在此地區的競逐，從美國戰略利益角度來看，爭奪在該地區的主導地位，可獲致以下幾項利益：1. 利於與「北約」及「美日安保同盟」的戰略相互聯繫，在歐亞大陸較易建立以其為主導的安全體系的戰略佈局；2. 可抑制俄羅斯的勢力重回中亞；3. 可遏制中共的崛起；4. 可攫取中亞油源以保障二十一世紀美國的經濟安全及其在世界經濟中的主導地位<sup>⑤</sup>；5. 掌握中亞可以穩定回教勢力對基督教文明的挑戰；6. 切斷中俄兩國進一步對中東地區的介入，確保主宰中東地區的有利環境。

中共深知美國在中亞的戰略企圖，而俄羅斯也不希望美國勢力進駐此區域，在此格局下，兩國藉由CBMs的簽署，一方面解決領土主權上的爭議，另一方面則增加彼此的信任，為合作奠定良好的基礎。在中俄兩國的主導下，於一九九六年加上塔吉克、哈薩克、吉爾吉斯三國，推動「上海五國」之機制，並於二〇〇一年六月加上烏茲別克成為「上海合作組織」之區域性論壇。對中共而言，中亞地區的穩定關係著中國大陸西部地區建設所需要的和平國際環境。因此在美國影響力在中亞尚未完全底定之前，加強戰略佈局，並且與俄羅斯合作，拉攏中亞國家，作為抵禦美國在中亞影響力的籌碼。

「上海合作組織」及各項CBMs的簽署，如一九九六年於上海簽訂多國參加的雙邊政治軍事文件《中國同俄哈吉塔關於在邊境地區加強軍事領域信任的協定》及一九九七年於莫斯科簽訂多國參加的雙邊政治軍事文件《中國同俄哈吉塔關於在邊境地區相互裁減軍事力量的協定》，即為最具代表性的文件。對中共來說，具有穩定中共在中亞的局勢，並進而主導中亞，以作為中共西進中東，南進南亞的戰略平台。

## 2. 中印

中印在CBMs的實踐，對中共來說，除了化解與印度因領土主權爭議可能引發的衝突及不信任外，主要還是在於中共關於南亞地區的戰略考量。對中共來說，南亞是個地緣位置極為重要的區域，要控制中東中亞，首先必須控制南亞地區。南亞是中東的側翼和中亞的重要門戶。控制了南亞的印度就掐住了亞太各國石油進口的咽喉，控制了巴基斯坦就控制了中亞石油進入波斯灣的出口<sup>⑥</sup>。此外能夠掌握南亞對中共西藏分離運動的控制具有正面的意義。

基於以上各種戰略利益，中共希望利用地緣鄰近的優勢，主宰此地區，並排除美國在此地區的競逐，而美國也深知南亞深具戰略重要性，並希望藉由中印之間的矛盾，主宰南亞次大陸。美國在南亞地區希望與印度的關係達到四個目的：1. 利用印度來加強南亞地區的穩定，把南亞地區納入以美國為中心的世界政治新秩序，透過對印度的

註<sup>⑤</sup> 馮玉軍，「大國及地區勢力對中亞高加索的爭奪及其影響」，《東歐中亞研究》（北京），第6期（1997年），頁78。

註<sup>⑥</sup> 張文木，〈中國新世紀安全戰略〉（山東：山東人民出版社，2000年），頁206。

支持來維護美國在南亞的存在；2. 在美軍撤出菲律賓的軍事基地後，美國透過與印度發展軍事合作關係，來加強美國在亞太地區的軍事影響，並透過印度來干預南亞地區的事務；3. 美國對正在擴展的伊斯蘭勢力感到擔心，在南亞地區與印度發展關係，也可遏制巴基斯坦等國的伊斯蘭勢力的擴張；4. 對中共最大的威脅，就是藉由與印度的戰略合作，達到在南線圍堵中共的戰略目的<sup>⑦</sup>。

基於以上的局勢發展，中共當然不希望與印度的關係持續惡化，而使美國能夠藉由此種優勢，透過印度獲得上述的戰略目的，因此中共藉由與印度在CBMs的實踐，較具代表性的，如一九九三年簽署的《關於在中印邊境實際控制線地區保持和平與安寧的協定》及一九九六年簽署的《在邊境實際控制線地區加強軍事領域信任措施的協定》，相互承認在雙方目前實際控制線地區，加強軍事及各項安寧與合作的措施，使得中印邊界爭議獲得進一步的解決，在此情況下，自然大幅度的排除美國利用中印矛盾，而在南亞獲取戰略利益的機會，也保持了中共在南亞的戰略彈性。

### (三) 領土主權層面

以本文對中俄、中印的個案分析，中共與這兩個國家相鄰，幾乎涵蓋北方及南方的陸地邊界，由於邊界線非常的長，在一九七八年改革開放之前，還因邊界的領土主權問題，分別於一九六二及一九六九年與印度及當時的蘇聯發生軍事衝突，除了這兩次衝突外，一九四九年建政以來對外多次使用武力，這些衝突發生的原因，大致上都與領土主權有關（如表二所示）。可以說，領土主權是中共對外戰爭最主要的引爆點。

一九七八年以後，中共開放改革政策的實行，改變了中共對戰爭的看法，邊界問題已成為阻礙經濟發展的不利因素。如何解決因領土主權因素，可能造成的不利後果，成為中共經濟改革後的重要課題。經濟開放及戰略再評估的結果，中共領導人開始視CBMs的使用為維持一個有利於經濟發展和週邊和平環境的工具<sup>⑧</sup>。如本文個案分析中的中俄、中印，雙方在有關CBMs的簽署上，很大的內容與解決領土主權爭議有關（可參考前文有關CBMs的實踐經驗）。領土主權爭議的議題上，中共當前採取「擱置主權，共同開發」的立場，並藉由與爭端國簽署CBMs，來達成和平解決領土爭端的目的。除了與俄羅斯及印度的陸疆爭議藉由CBMs的簽署來解決外，在海疆的爭議上，在採取「擱置主權，共同開發」的原則下，南海問題也藉由CBMs的簽署，來化解可能因主權爭議而引起的紛爭，由於篇幅有限，本文並未對在南海問題上，有關CBMs的實踐作進一步的分析。可以說，中共與週邊國家，簽訂有關領土主權爭議的CBMs，穩固了陸疆及海疆的安全，並有效控制領土主權爭議可能對經濟發展的衝擊，使得週邊和平的環境可以確保。

註<sup>⑦</sup> 葉自成主編，前引書，頁435。

註<sup>⑧</sup> Kenneth W. Allen, "China's Approach to Confidence-Building Measures," p. 6; Kenneth W. Allen, "Military Confidence-Building Measures across the Taiwan Strait," p. 111.

表二 中共建政以來對外使用武力一覽表

發生年代	戰爭概況	戰爭性質	交戰國家
1950~1953 年	韓戰	援外戰爭	美國、南韓
1954、1958 年	第一次及第二次台海危機	內戰	中華民國
1959~1961 年	西藏平亂	內戰	
1960~1961 年	圍剿國民政府在緬甸邊界之殘餘部隊	內戰	國民政府部隊
1962 年	中（共）印戰爭	自衛反擊	印度
1965 年	印巴戰爭期間支援巴基斯坦	援外戰爭	印度
1964~1970 年	越戰期間支援北越	援外戰爭	美國、南越
1969 年	珍寶島事件	自衛反擊	前蘇聯
1974 年	西沙群島事件	自衛反擊	越南
1978 年	與日本發生釣魚台主權紛爭	自衛反擊	日本
1979 年	懲越戰爭	自衛反擊	越南
1982~1988 年	中（共）印邊界零星衝突	自衛反擊	印度
1982~1988 年	中（共）越邊界零星衝突	自衛反擊	越南
1988 年	南沙群島事件	自衛反擊	越南
1995 年	美濟礁事件	自衛反擊	越南
1995 及 1996 年	第三次台海危機	內戰	中華民國

資料來源：John W. Garver, *Foreign Relations of the People's Republic of China* (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1993), p. 251; 廖文中，「中共軍隊建設對區域安全的影響」，中國大陸研究，第 42 卷第 10 期（1999 年 10 月），頁 72。

註：中共認為對台及西藏等問題的處理，都是屬於內戰範圍，並不列入對外戰爭之中。

## 六、結論

中共自從一九七八年十二月的十一屆三中全會後，已根本上改變了以往「政治掛帥」的戰略思考，經濟發展成為國家發展的主要政策，一九八五年在蘇聯威脅趨於和緩下，全面戰爭發生的機會已經消失，邊界衝突成為影響中共維持和平週邊環境的主要障礙，基於能夠快速反應並解決邊界衝突，「人民戰爭」軍事戰略為「局部戰爭」所取代。此外，冷戰的結束使得經濟議題成為各國所欲追求的首要目標。如此國際及國內環境的變化，迫使中共改變以往對 CBMs 被動排斥的立場，取而代之的則是將 CBMs 納入中共對外戰略運用的手段中，藉此達到積極參與國際事務及減低與各國緊張關係的目的，尤其是與其存在領土爭議國家關係的緩和。

當前中共參與國際事務大致遵循以下策略：第一，承認規則，通過根據有利我的原則，逐步承認國際規則，達到獲得國家事務參與權的目的；第二，遵守規則，通過在一定範圍內遵守規則，改善外部環境；第三，利用規則，充分利用國際規則中有利

於我的部分，以國際通行的行為方式與慣例，有理有節地開展活動，使中共的國家利益具有國際合法性；第四，修改規則，制定規則，隨著中共國際競爭力的提高，以及更大範圍國際利益的需要，客觀要求對國際規則進行修改與創新，積極主動地參與修改與制定國際規則，不僅是中共大國地位與實力的體現，更主要的是中共作為一個世界性的大國，要對人類的發展與利益承擔必要的義務與責任<sup>⑨</sup>。

中共CBMs的實踐及策略運用正可符合以上的戰略需求，從本文在中共對CBMs的實踐經驗的個案分析中，可以了解到，中共與美、俄、印，在CBMs的實踐已經取得一定程度的成果，並在國際、區域及領土主權三個層次的策略運用上達到一定的戰略目的。以此可見，CBMs實為可以化解衝突，促進合作的有利制度設計，對於促進兩岸關係的正面發展，具有實用的參考價值，值得兩岸作為制定合作制度設計時的參考途徑。然而當前的兩岸關係，礙於中共在政治議題上的堅持，並未能有所突破，孫子有云：「知彼知己百戰不殆。」藉由本文從中共對CBMs的立場、實踐經驗及策略運用的分析，盼能作為政府對兩岸CBMs推動的參考意見。

\* \* \*

(收件：92年11月13日，接受：93年2月5日)

註<sup>⑨</sup> 胡鞍鋼，「二十一世紀中國的國家利益及國家發展目標」，《中國發展前景》（浙江：浙江人民出版社，1999年），頁404。



# Confidence-Building Measures in the PRC

*Ren-chun Tang*

## Abstract

With the collapse of the Soviet Union, the world has been moving toward a multipolar and peaceful state. Economics has replaced military affairs to become the central issue of every country. Since 1978, the PRC's reform policy has resulted in rapid economic development. The end of the Cold War created a beneficial environment for the PRC's reform policy. If the PRC wants to sustain economic development, stability of its environment will be the key point precondition. The Confidence-Building Measures are a plan for the resolution of misunderstandings. In the mid-1980s, the PRC changed its passive position regarding CBMs, successfully applying this measure to improve relationships with neighboring states.

**Keywords:** Confidence-Building Measures; Reform Policy; Cold War; Post-Cold War; People War; Local War



### 參考文獻

- 中華人民共和國外交部政策研究室編，**中國外交** 1996 年版（北京：世界知識出版社，1996 年）。
- 中華人民共和國外交部政策研究室編，**中國外交** 2002 年版（北京：世界知識出版社，2002 年）。
- 中華人民共和國外交部政策研究室編，**中國外交** 2003 年版（北京：世界知識出版社，2003 年）。
- 中華人民共和國國務院編，「中國的國防」，**中華人民共和國國務院公報**，第 21 號（1998 年），頁 854。
- 中華經濟研究院編，**國際經濟情勢週報**，第 1414 期（2001 年 12 月 7 日），第 623 號附表。
- 中央檔案館編，**共和國五十年珍貴檔案（下）**（北京：中國檔案出版社，1999 年）。
- 台灣綜合研究院戰略與國際研究所編，**預防外交與區域安全研討會論文集**（台北：台灣綜合研究院戰略與國際研究所，2000 年）。
- 李少軍，「經濟發展與國際安全」，**國際政治學概論**（上海：上海人民出版社，2002 年），頁 312~313。
- 李明，「兩韓『信心建立措施』的實踐與成效」，發表於「信心建立措施與國防」研討會（台北：台灣綜合研究院戰略與國際研究所主辦，1999 年 6 月）。
- 林文程，「中共對信心建立措施的立場及作法」，發表於「信心建立措施與國防」研討會（台北：台灣綜合研究院戰略與國際研究所主辦，1999 年 6 月）。
- 胡鞍鋼，「二十一世紀中國的國家利益及國家發展目標」，**中國發展前景**（浙江：浙江人民出版社，1999 年），頁 404。
- 唐家璇主編，**中國外交辭典**（北京：世界知識出版社，2000 年）。
- 孫國祥，「美國與中國關係大事紀」，**亞太綜合安全年報** 2002-2003（台北：遠景基金會、南華大學亞太研究所，2003 年），頁 290~291。
- 張哲銘，「『信心建立措施』的回顧與展望」，發表於「信心建立措施與國防」研討會（台北：台灣綜合研究院戰略與國際研究所主辦，1999 年 6 月）。
- 張雅君，「四十年中共外交政策實踐的評估」，張換卿、段家鋒、周玉山主編，**中國大陸研究**（台北：三民書局，1991 年），頁 407~408。
- 張亞中、孫國祥，「中俄睦鄰友好合作條約」，**亞太綜合安全年報** 2001-2002（台北：遠景基金會、南華大學亞太研究所，2002 年），頁 264。
- 張文木，**中國新世紀安全戰略**（山東：山東人民出版社，2000 年）。
- 陳華凱，「中共對亞太地區『信心建立措施』立場之研究—兼論兩岸『信心建立措施』的建構」，**政戰學校政治研究所碩士論文**（1999 年）。
- 郭臨伍，「信心建立措施與臺灣海峽兩岸關係」，**戰略與國際研究**，第 1 卷第 1 期（1999 年 1 月），頁 90~91。

- 黃文安主編，**中華人民共和國史詞典**（北京：中國檔案出版社，1994年）。
- 馮玉軍，「大國及地區勢力對中亞高加索的爭奪及其影響」，**東歐中亞研究**（北京），第6期（1997年），頁78。
- 葉自成主編，**地緣政治與中國外交**（北京：北京出版社，1998年）。
- 趙春山，「論中共的對外開放政策」，**東亞季刊**，第26卷第1期（1994年7月），頁1。
- 劉復國，「綜合性安全與國家安全：亞太安全概念適用性之檢討」，**問題與研究**，第38卷第2期（1999年2月），頁29。
- 廖文中，「中共軍隊建設對區域安全的影響」，**中國大陸研究**，第42卷第10期（1999年10月），頁72。
- 鄧小平，「在軍委擴大會議上的講話」，**鄧小平文選第三卷**（北京：人民出版社，1993年），頁126~129。

- Fukushima, Akiko, "Multilateral Confidence Building Measures in Northeast Asia: Receding or Emerging?" in Benjamin L. Self and Yuki Tatsumi eds., *Confidence-Building Measures and Security Issues in Northeast Asia* (Washington D. C.: The Henry L. Stimson Center, 2000), p. 42.
- Boutros-Ghali, Boutros, *Study on Defensive Security Concepts and Policies* (New York: United Nations, 1993).
- Roy, Denny, "Restructuring Foreign and Defence Policy: The People's Republic of China," in Anthony McGrew and Christopher Brook eds., *Asia-Pacific in the New World Order* (London, New York: Routledge, 2000), p. 140.
- Garver, John W., *Foreign Relations of the People's Republic of China* (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1993).
- Baylis, John and Steve Smith eds., *The Globalization of World Politics* (Oxford: Oxford University Press, 1998).
- Mulvenon, James and Richard H. Yang eds., *The People's Liberation Army in the Information Age* (Santa Monica, CA: RAND, 1999).
- Allen, Kenneth W., "Confidence-Building Measures and the People's Liberation Army," presented for International Conference for The PRC's Reforms at Twenty: Retrospect and Prospects (Taipei: Mainland Affairs Council, Executive Yuan, Sun Yat-sen Graduate Institute of Social Science and Humanities, National Chengchi University, April 8~9, 1999).
- Allen, Kenneth W., "Military Confidence-Building Measures across the Taiwan Strait," in Ranjeet K. Singh ed., *Investigating Confidence-Building Measures in the Asia-Pacific Region* (Washington D. C.: The Henry L. Stimson Center, 1999), pp. 119~120, 125.

- Liu, Huaciu, "Step-By-Step Confidence and Security Building for the Asian Region: A Chinese Perspective," in Ralph A. Cossa ed., *Asia Pacific Confidence and Security Measures* (Washington D. C.: The Center for Strategic & International Studies, 1995), p. 121.
- Pilisbury, Michael ed., *China Views of Future Warfare* (Washington D. C.: National Defense University Press, 1998).
- Pilisbury, Michael, *China Debates the Future Security Environment* (Washington D. C.: National Defense University Press, 2000).
- Perderson, Susan M. and Stanley Weeks, "A Survey of Confidence and Security Building Measures," in Ralph A. Cossa ed., *Asia Pacific Confidence and Security Measures* (Washington D. C.: The Center for Strategic & International Studies, 1995), pp. 82~83.
- Mason, Margarret (Peggy), "Confidence Building in the Asia Pacific Region: Prospects and Problems," in Ralph A. Cossa ed., *Asia Pacific Confidence and Security Measures* (Washington D. C.: The Center for Strategic & International Studies, 1995).
- Krepon, Michael et al., *A Handbook of Confidence-Building Measures for Regional Security* (Washington D. C.: The Henry L. Stimson Center, 1998).
- Hwang, Mel Gurtov Byong-Moo, *China's Security-The New Roles of the Military* (Boulder London: Lynne Rienner Publisher, 1998).
- Shirk, Susan L., "Chinese Views on Asia-Pacific Regional Security Cooperation," *NBL-Analysis*, vol. 5, no. 5 (1994), pp. 8~9.
- Xia, Liping (夏立平), "The Evolution of Chinese View toward CBMs," in Michael Krepon ed., *Chinese Perspectives on Confidence-Building Measures* (Washington D. C.: The Henry L. Stimson Center, 1997), pp. 16~17.