

第五章 中共因應北約擴展的外交政策

第一節 中共「新安全觀」指導下的外交政策

從中共歷史中可發現，其外交政策的制定不僅反應國內需求、配合國家基本戰略外，也深受國際環境情勢的變化影響。以 1982 年提出的「獨立自主」外交政策為例，其制定的背景不僅基於鄧小平大幅修正毛澤東路線，在 1978 年召開的十一屆三中全會中將「四個現代化」定為國家最重要的發展目標；在國際層面上，兩極對峙情勢趨於緩和，也令中共重新修正 1970 年代對美、蘇關係的定位，主張不結盟，以利現代化建設得以順利推展。因此，強調國家利益優先於意識型態、主張不結盟的「獨立自主」便替代過去的「一邊倒、兩條線、一條線」外交政策，成為配合發展現代化建設的工具。¹ 進入 90 年代，隨著蘇聯解體、國際安全環境好轉，對於中共而言，在認知到短期內世界發生大規模戰爭的可能性降低、國際格局將朝向「多極化」發展，以及受到國際社會提倡「合作安全」理論的衝擊，因而改變中共對外在環境的判斷思維。不僅延續 1980 年代「和平與發展」的時代主題，拋棄意識型態的束縛，以國家利益為優先；在經濟全球化的衝擊下，順應冷戰後經濟議題的重要性，將國家安全的利益重心由生存安全轉向經濟安全，主張透過國際合作促進地區和平穩定，為本身的經濟發展提供和平的國際環境。因此，「新安全觀」不僅納入「和平共處五原則」，為因應冷戰後安全議題的多元化，因而將安全範疇由軍事、政治擴展到經濟、科技、環境、文化等領域，並強調以對話、合作、協商作為尋求共同安全的重要途徑。

由於外交政策的制定與「安全觀」的形成皆來自於對國際環境認知，兩者相互關聯，因此，「新安全觀」的形成必定令中共修正其外交政策作為配套。² 從 90 年代中共的外交政策中，不難察覺其受「新安全觀」的深刻影響，包括：延續 80 年代的獨立自主外交政策，大國外交、睦鄰外交以及積極參與區域與全球的國際組織活動等。其中獨立自主外交政策不僅延續 80 年代的作為，其主張的不結盟精神更成為冷戰後「新安全觀」的重點意涵。由於中共深刻體認在全球化之下，各國相互牽連，國家安全不僅難以清楚界定，更無法單獨以一國之力解決，

¹ 于有慧，〈中共獨立自主外交政策的持續與轉變〉，《中國大陸研究》，民國 89 年 6 月，頁 2-4。

² 于有慧，〈後冷戰時代中共新安全觀的實踐與挑戰〉，《中國大陸研究》，民國 90 年 2 月，頁 60-63。

因此，中共接納國家利益與解決衝突方式多元化的理念，試圖以加強大國關係、與周邊國家改善關係，並藉由多邊機制協商方式，調解各國之間不同利益產生的衝突，強化中共經濟發展的和平環境。因此，大國關係改善、睦鄰友好政策(雙邊外交)以及參與多邊組織(多邊外交)，可謂中共在 90 年代因應國際環境變化作成的突出轉變，並為「新安全觀」中「合作安全」理念的具體實踐。³

雙邊外交中，中共將「大國外交」與「睦鄰外交」列為外交政策重點，並以「夥伴關係」型式加強與各國交往。在「睦鄰外交」政策下，中共廣泛與周邊各國交往，以緩和區域間的緊張關係。不僅改善與印度、蒙古等國之間的關係，在柬埔寨問題獲得突破後，於 1991 年宣佈與越南關係正常化，並陸續與南韓、印尼、新加坡、汶萊等國建立正式外交關係。⁴ 而與亞太周邊國家存在的歷史爭議，包括領土、邊界糾紛等，中共則是強調在「和平共處五原則」的基礎上，通過談判予以解決。以南沙群島、南中國海等主權爭議為例，為緩和南海衝突與經濟競爭引發的區域緊張，中共提出「擱置爭議、共同開發」的做法，淡化主權爭議。⁵ 在「大國外交」方面，由於中共基於現實主義的觀點，認為大國關係是構成世界格局的基礎，因此在 1996 年後陸續與俄、美、日、歐等大國改善關係，除了為國內穩定發展創造有利的外部環境之外，更意圖藉由拉攏俄羅斯以平衡美、日取得均勢，實現多極化的國際格局。⁶ 因此，在考量雙方力量是否對稱以及在國際事務上是否有合作空間之下，中共將美、俄列為「大國外交」中的重要交往對象。不過，在認知冷戰後利益多元化，各國皆依據自身利益進行既合作又競爭的雙邊關係之下，中共主張藉由高層互訪調整歧見，與具有共同利益的國家經由協商謀求經濟合作，並遵守「不結盟」原則，避免軍事同盟的對立，以利各自雙邊關係的推展。⁷

³ 同前註，頁 68-69。

⁴ 張雅君，〈中共對美國的戰略思維與行動：圍堵與反圍堵〉，《中國大陸研究》，民國 86 年 5 月，頁 28-29。

⁵ 邱昭憲，《冷戰後中共的安全觀與東亞安全合作》(台北：國立政治大學東亞研究所碩士論文，民國 88 年 7 月)，頁 27-29。

⁶ Avery Goldstein, "The Diplomatic Face of China's Grand Strategy: A Rising Power's Emerging Choice," *The China Quarterly*, no. 167, 2001, pp. 846-847.

⁷ 于有慧，〈中共的大國外交〉，《中國大陸研究》，民國 88 年 3 月，頁 53。

多邊外交方面，為避免西方國家對國際組織的壟斷、防範國家利益受損，以及著眼於經濟全球化下各國政經關係日益複雜，深感無法自外於國際社會，需要藉助區域合作及國際建制力量完成「和平與發展」的目標，中共因而自 90 年代中期積極參與多邊外交活動，不僅藉以提升國際地位，更利用國際場合宣揚其政治理念，呼籲各國摒棄霸權主義。因此，近年來可見中共積極出席聯合國、區域組織及其他國際組織等場合，除了不斷強調聯合國對於世界安全和平的重要性，制衡美國的單邊主義之外，也積極倡導「新安全觀」的概念，暗批冷戰後美國擴張軍事同盟的不正當性。除了積極參與聯合國事務外，中共對於區域間的多邊安全對話也轉趨積極，尤其以亞太地區為重，包括東協區域論壇、亞太經合會、四邊會談等。中共參與的考量點，不僅在藉由多邊合作機制保障區域間的穩定、化解各國對「中國威脅論」的疑慮，藉由參與組織建制的制定，可避免美國的單一主導，通過不利中共的決議案。不過，由於中共不願受到正式組織以及制度化的條約、協議所約束，因而偏好對話、漸進、共識決以及最小制度化為原則的多邊合作機制，反對建立一個單一且適用於亞太地區的集體安全組織。

而 1999 年中共駐南斯拉夫大使館被炸事件後，讓中共正視北約擴展的嚴重性。不僅憂慮北約是否會以「科索沃」模式干預中共內部事務，北約擴展的步伐藉由「和平夥伴關係」計劃也早已深入中亞，直逼中共西部邊界，對於中共的政治、軍事、經濟安全勢必產生衝擊。因此，在「新安全觀」指導下，中共因應北約擴展的外交政策，便以雙邊外交(大國外交、睦鄰外交)與多邊外交(參與區域多邊合作機制、聯合國等國際組織)為主軸。由於俄羅斯同中共在中亞地區具備防止伊斯蘭宗教極端主義入侵與抗衡北約擴展的共同利益，因此，中共除了以睦鄰外交拓展與中亞國家的雙邊關係外，同俄羅斯發展更為密切的大國關係，更是中共推展雙邊外交的重要一環。在多邊外交方面，有鑒於中共與中亞各國發展合作的程度不一，無法有效解決複雜的區域問題，因此藉由邊界劃分與裁軍談判建立的「上海五國」以及轉型後的「上海合作組織」，提升中共與中亞國家的實質合作；此外，由於中共視北約擴展為冷戰後美國全球戰略的一環，因此，藉由參與聯合國及其他國際組織的機會，將北約的暴行訴諸國際社會，並質疑北約此一軍事集團在冷戰後存在的正當性。

第二節 雙邊外交

爲因應北約在中亞地區極度擴張的影響力危害中共在中亞地區的戰略利益，除了以睦鄰外交提升與中亞國家的雙邊關係外，同俄羅斯發展更爲密切的大國關係，藉以共同抗衡北約擴展與防止伊斯蘭宗教極端主義入侵，更是中共推展雙邊外交的重要一環。

一、中共與中亞國家

爲減緩北約在中亞地區對中共造成的利益衝擊，中共不僅加強與中亞各國的政治、軍事、經濟合作，在雙方簽署的聯合聲明中也可見中共強烈表達對北約干涉中亞各國內部事務的不滿，以及嚴厲譴責北約逕自出兵南斯拉夫的不法行徑。在 1999 年 8 月 13 日《中華人民共和國和塔吉克共和國關於進一步發展兩國睦鄰友好和互利合作關係的聯合聲明》中提及：

雙方主張在國際事務中應信守相互尊重主權和領土完整、平等、互不干涉內政及通過友好協商解決相互分歧與爭端的原則，反對在國際關係中動輒使用武力或以武力相威脅，並堅決維護聯合國在處理國際及地區事務中的權威作用。⁸

2000 年 7 月 4 日《中華人民共和國和塔吉克共和國關於發展兩國面向二十一世紀的睦鄰友好合作關係的聯合聲明》中指出：

雙方認爲，各國有權根據本國國情，確立相應的政治、經濟和社會制度，選擇本國保障和保護人權的模式。任何國家都無權以任何藉口干涉其他主權國家的內部事務，更不能利用所謂人權高於主權及人道主義干預損害國家的主權與獨立。⁹

除了將與中亞各國的政治合作層級提升至「友好合作」、「睦鄰友好」關係之外，雙邊的經貿合作也在高層頻繁互訪之下，得以進一步開展，並解決合作過程

⁸ 中華人民共和國外交部網站 <http://www.fmprc.gov.cn/chn/26665.html>

⁹ 中華人民共和國外交部網站 <http://www.fmprc.gov.cn/chn/5667.html>

中產生的各項阻礙。2000年4月，中共外經貿部副部長張祥率領經貿代表團訪問中亞五國，探討經貿合作事宜。同年7月，「中國石油天然氣集團公司」總經理馬富才率團訪問土庫曼，探討中土兩國在石油天然氣領域的合作問題，並與土國石油部簽署在石油天然氣領域合作的諒解備忘錄。而針對中共與中亞國家經貿合作中，交通運輸效率低、邊境口岸管理體制不健全的缺失，雙方在聯合公報中也指出將致力化解此方面的障礙，並開展交通運輸領域的合作，以振興絲綢之路。2001年9月簽署的《中華人民共和國政府和哈薩克共和國政府聯合公報》中便指出：「雙方認為，交通運輸領域合作是兩國經貿關係的重要組成部分。在平等互利的基礎上，雙方願積極開展兩國間和包括泛亞鐵路北部通道在內的過境運輸方面的合作，努力提高阿拉山口和德魯日巴口岸的過貨能力，加強兩國邊境貿易，進一步協調兩國通關手續。」¹⁰ 中共並將與中亞國家的能源領域合作提升至戰略地位。2000年7月簽署的《中華人民共和國和土庫曼聯合聲明》中便表示：「雙方重視兩國在能源領域的互利合作。中共將積極推動本國企業參與土庫曼油氣資源的勘探、開採和銷售活動。雙方商定，將根據中國大陸西氣東輸工程的實施情況，對建設土庫曼至中國大陸的天然氣輸送管道專案進行可行性研究。」¹¹ 而2003年6月中共與哈薩克簽署的聯合聲明中，除了指出雙方將繼續就中哈石油管道、油田開發專案，以及建設由哈薩克至中國大陸的天然氣管道的可能性問題進行研究，哈薩克並支援中共參加裡海大陸架油田的勘探和開發。¹²

在軍事合作方面，為擴展在中亞的軍事影響力，抵銷北約擴展對西部疆域造成的威脅，打擊「三股勢力」不僅可趁勢處理疆獨問題，也可做為與中亞國家加強軍事合作的切入點。中共不僅大力推動雙方在打擊非法販運武器、毒品、非法移民和其他犯罪活動上的合作，並極力支持各國在打擊境內「三股勢力」以及處理塔吉克、阿富汗內戰的立場。中共在聯合聲明中均強調：「反對任何形式的民族分裂主義、宗教極端主義及國際恐怖主義，不允許任何組織和勢力在本國境內從事針對另一方的分裂活動和極端行為，反對煽動國家間、民族間和教派間的矛盾。」1999年宗教極端主義與國際恐怖主義在中亞地區製造多起攻擊活動後，中共與中亞國家的軍事交流、訪問便大幅增加，哈薩克、吉爾吉斯、土庫曼三國

¹⁰ 中華人民共和國外交部網站 <http://www.fmprc.gov.cn/chn/17976.html>

¹¹ 中華人民共和國外交部網站 <http://www.fmprc.gov.cn/chn/5668.html>

¹² 中華人民共和國外交部網站 <http://www.fmprc.gov.cn/chn/50333.html>

國防部長率領軍事代表團相繼訪問中國大陸，就雙邊關係和國際、地區形勢等問題交換意見。而中共國防部長遲浩田以及蘭州軍區司令李乾元也分別率領軍事代表團陸續造訪吉爾吉斯、土庫曼、塔吉克三國，針對軍事領域合作問題交換意見。中共於 1995 年與哈薩克簽署兩國國防部合作備忘錄之後，2000 年 8 月烏茲別克國防部長阿格札莫夫訪問中國大陸之際，雙方簽署《中華人民共和國和烏茲別克共和國國防部合作協定》，同年 11 月塔吉克安全部長阿卜杜拉希莫夫率團訪問中國大陸時，則與中方簽署《關於塔吉克共和國安全部與中華人民共和國安全部互助合作意向書》。¹³ 雙方領導人皆強調致力發展兩軍關係以及公安部門之間的合作，共同維護地區安全，打擊民族分裂主義、宗教極端主義、國際恐怖主義與採取措施嚴厲打擊非法販運武器、毒品等跨國犯罪活動，而中共願在教育訓練、後勤保障等領域與中亞國家展開合作。2000 年 8 月，中亞地區發生恐怖份子襲擊事件後，中共便立即譴責此一行徑，對中亞國家表示支持，並向烏茲別克提供價值 300 萬人民幣的軍事援助。¹⁴ 而在 2002 年中共同哈薩克、吉爾吉斯與塔吉克三國徹底解決邊界問題後，便將合作層級提升至睦鄰友好階段，與三國分別簽署《睦鄰友好合作條約》，並簽訂《關於打擊恐怖主義、分裂主義和極端主義的合作協定》、《關於預防危險軍事活動的協定》等文件。¹⁵

二、中共與俄羅斯

中共與俄羅斯在關係正常化之後，基於經貿合作、安全以及大國地位的現實考量，雙邊關係穩定發展。從 1992 年「睦鄰友好和互利合作關係」、1994 年「面向二十一世紀的建設性夥伴關係」至 1996 年的「中俄戰略協作夥伴關係」，兩國除了形成元首每年互訪、總理定期會晤以及外長經常性磋商機制外，雙方並將合作領域提昇至戰略層級，除了明顯重視在重大國際安全問題上的合作，例如核不擴散、防止殺傷性武器擴散等，更深的用意在於推動國際新秩序的建立，促進國際體系多極化。軍事交流層面，除了高層官員的頻繁互訪外，軍售更是中俄之間的重要合作焦點。自 90 年代以來中俄雙方的軍事合作協議即以尖端軍事科技之技

¹³ 中華人民共和國外交部網站 <http://www.fmprc.gov.cn/chn/index.html>

¹⁴ 孫壯志，《中亞新格局與地區安全》（北京：中國社會科學出版社，2001 年），頁 231-232。

¹⁵ 《人民日報》，2002 年 5 月 18 日，第 4 版；《人民日報》，2002 年 12 月 12 日，第 4 版；《人民日報》，2002 年 12 月 24 日，第 1 版。

術轉移為主，不僅出售先進武器系統，如基洛級(Kilo-class)潛艦、蘇愷-27 型戰機、蘇愷-30 型戰機、T-72 型坦克等，俄羅斯更協助中共發展配備 SS-N-22 日炙(Sunburn)超音速反艦飛彈的現代級(Sovremennyi-class)驅逐艦、S3 防空飛彈系統等，以及可攜帶長程巡弋飛彈的核子動力攻擊潛艦和洲際飛彈的核子動力彈道飛彈攻擊潛艦。1991-1997 年中共自俄羅斯購買武器高達 60 億美元，佔俄武器出口的 20%。¹⁶

由當時國際環境變化的脈絡中可循，包括北約在 1994 年正式作出向東擴大防區的決定，以及 1996 年美日通過《安全保障共同宣言》、修改《美日防衛合作指導方針》，威脅中俄的安全利益，可謂是促成 1996 年「中俄戰略協作夥伴關係」的重要推手。對於俄羅斯而言，北約向東擴展不僅將西方勢力擴大至中東歐，藉由「北大西洋合作理事會」、「和平夥伴關係」計劃等外圍組織向獨立國協國家滲透。基於地緣政治考量，北約在中亞地區的政治、軍事合作已令俄羅斯倍感威脅。¹⁷ 由於俄仍視中亞為其傳統勢力範圍，因此加強與中亞國家的軍事合作，積極推動中亞國家的軍事一體化，藉由塔吉克與阿富汗內戰增加在中亞的軍事力量，以對抗北約針對俄羅斯的擴展戰略，確保自己的主導地位。¹⁸ 而「中俄戰略協作夥伴關係」的建立，不僅可提升俄羅斯在反對北約擴展中討價還價的地位；依地緣政治而觀，藉助中共之力，雙方可達成防止中亞地區伊斯蘭基本教義派擴展

¹⁶ 林宗達，〈中俄關係之改善對中共軍事現代化的助力分析〉，《共黨問題研究》，民國 90 年 8 月，頁 69-70；畢英賢，〈論中俄戰略協作夥伴關係〉，《問題與研究》，民國 85 年 12 月，頁 26；張雅君，〈中共與俄羅斯戰略協作夥伴關係發展的基礎、阻力與動力〉，《中國大陸研究》，民國 89 年 3 月，頁 18。

¹⁷ 俄羅斯在中亞的利益主要為：1.中亞位於俄羅斯的中南部地區，不但與車臣、達吉斯坦等穆斯林地區相連，也是俄保衛南部邊界、防止伊斯蘭宗教極端主義滲透的屏障；2.中亞裡海地區的石油是俄經濟發展的重要資源供應地；3.中亞是俄對獨立國協外交的重要地區，若失去對中亞地區的主導權，將影響俄羅斯在獨立國協內部的領導權並危及其國際戰略。孟亮，〈美俄對中亞五國的軍事爭奪及前景〉，《現代國際關係》，1999 年第 9 期，頁 33-34。

¹⁸ 俄羅斯不僅藉由《集體安全條約》約束加入的中亞國家，並先後與哈薩克、烏茲別克、吉爾吉斯、塔吉克簽署《保障獨立國協南部共同邊界協議》、《哈俄聯合保衛外部邊界協議》、《俄與中亞國家聯合防空防天協議》等文件，將中亞國家納入獨立國協聯合保衛邊界機制和防空體系，以利軍事一體化的進程。1997 年 5 月，俄與中亞國家並共同組建「帕米爾」聯合部隊，用以制止五國內部的武裝衝突、維護獨立國協南部邊境的安全。孟亮，〈美俄對中亞五國的軍事爭奪及前景〉，頁 32-33。

的共同利益，有助於穩定中亞情勢，確保獨立國協南境邊界的安全。¹⁹

而 1999 年北約出兵南斯拉夫事件，不僅衝擊原先便飽受北約擴展威脅的俄羅斯，空襲行動中炸毀中共駐南斯拉夫大使館一事，也令中共深感北約造成的直接威脅，中俄雙邊的合作因而更為提升。²⁰ 俄羅斯不滿北約與美國未同俄磋商，並繞開聯合國，自行決定轟炸南斯拉夫的軍事行動，大有排除俄羅斯在南斯拉夫利益，並降低俄參與國際秩序建構的意圖。²¹ 因此俄羅斯前總理普里馬可夫 (Yevgeny Primakov) 在前往美國訪問途中不僅中途折返，表達對此事的強烈抗議外，並暫時中止與北約的合作關係，包括：暫停參與北約的「和平夥伴關係」計劃、推遲北約在莫斯科設立聯絡代表處的談判、拒絕參加北約成立 50 週年紀念會以及北約常任理事會會議等。²² 俄羅斯進而在聯合國安理會針對北約轟炸南斯拉夫提交「譴責轟炸」議案，並獲得中共、利比亞等國支持。²³ 就中共而言，從始至終不相信北約提出的「誤炸」說法，認為是「以美為首」的西方國家在預謀下，配合《美日安保條約》東西夾擊中共的行徑。中俄兩國不僅藉由《聯合聲明》主張在《聯合國憲章》和現行國際法準則的基礎上推動建立多極世界，加強聯合國在國際事務的主導作用外，並暗批美國不當解釋或篡改《聯合國憲章》，強化美國主導的軍事集團，利用「人權高於主權」及「人道主義干預」損害國家主權。雙方也為消弱北約以「科索沃模式」介入各自境內的分離勢力問題，因而共同聲明支持對方的處理原則。²⁴

¹⁹ 俄羅斯可進而控制巴基斯坦、約束阿富汗回教徒，防止塔吉克和中亞地區的不穩，畢英賢，〈論中俄戰略協作夥伴關係〉，頁 24；Rajan Menon, “The Strategic Convergence Between Russia and China,” *Survival*, vol. 39, no. 2, 1997, pp. 115-116；Robert J. Art, “Creating a Disaster: NATO’s Open Door Policy,” *Political Science Quarterly*, vol. 113, no. 3, 1998, pp. 389-391.

²⁰ Elizabeth Wishnick, “Russia and China Brothers Again?” *Asian Survey*, vol. 41, no. 5, 2001, pp. 800-801.

²¹ 張雅君，〈中共與俄羅斯戰略協作夥伴關係發展的基礎、阻力與動力〉，頁 15。

²² 劉桂玲，〈俄羅斯應對北約東擴舉措及俄美關係前景〉，《現代國際關係》，1999 年第 6 期，頁 32-33。

²³ 唐仁俊，〈後冷戰時期中共對俄羅斯外交政策之分析〉，《中國大陸研究》，民國 88 年 12 月，頁 86-87。

²⁴ <http://www.future-china.org/fcn-tw/199912/1999121112.htm>

除此之外，雙方的軍事合作更令外界矚目。由於北約炸毀中共駐南斯拉夫大使館後，中美軍事高層交流計劃中止，因此中俄軍事合作在中共緊覺現代化軍備的重要性之下，更具戰略意義。在 1999 年 5 月中共駐南斯拉夫大使館被炸事件後，兩國高層互訪頻繁、軍事高層密切互動。同年 6 月中共軍委副主席張萬年訪問俄羅斯之際，雙方便達成多項軍事合作計劃，包括：²⁵

1. 雙方軍隊同意向對方開放最先進的軍事基地、裝備及科學研究單位
2. 互派學員到對方軍事學院、科研單位進修
3. 互派代表團、觀察組觀摩對方軍事演習
4. 俄協助中共改良正在投入生產的蘇愷-27 型戰機性能
5. 俄將在 3 年內向中共提供 96 架蘇愷-30 型戰機，並負責培訓飛行員
6. 中共將引進俄國的常規潛水艇技術，並改造現有 100 多艘潛艇
7. 雙方將斥資 8 億元成立軍事裝備科研合作組，研製包括新型隱形戰鬥轟炸機、常規戰略導彈、辛基激光武器、地面防空系統、資訊系統以及反干擾資訊系統等多項高科技軍事裝備。

緊接著 11 月下旬，中共解放軍副總參謀長熊光楷再度前往俄羅斯訪問。隔年元月，國防部長遲浩田訪問俄羅斯之際，雙方又簽署《關於進一步加強軍事領域合作和相互諒解備忘錄》，確定未來軍事合作的具體方向。3 月俄羅斯副總理克列巴諾夫(Ilya Klebanov)率領大型軍事產業代表團訪問大陸，會談內容與武器出售及生產授權等問題有關。雙方在其他軍事合作亦有重大進展，包括：俄正協助中共建立中共版的「和平」型太空站、提供中共雙門式發射反艦導彈核子潛艇、阿莫耳級油電子動力潛艇等，俄正考慮同意中共使用俄製「全球導航衛星系統」(GLONASS)。²⁶

而雙方的政治關係，在「中俄戰略協作夥伴關係」建立元首、總理定期會晤機制之下，2001 年 7 月 16 日，在江澤民訪問莫斯科之際，便促成《中俄睦鄰友好合作條約》的順利簽署。為期 20 年的條約不僅總結雙方關係發展的主要方針與原則，雙方期望藉由法律條文確保過去十年關係正常化達成的成果，將兩國「世代友好、永不為敵」的和平思想與永久睦鄰友好合作的意願以法律形式加以確

²⁵ 林麗香，〈後冷戰時期「中」俄美軍事合作之探討〉，《共黨問題研究》，民國 89 年 4 月，頁 76-77。

²⁶ 于有慧，〈中共獨立自主外交政策的持續與轉變〉，《中國大陸研究》，民國 89 年 6 月，頁 10-12。

定，並以此為基礎持續降低雙方的負面認知。條約中規定了兩國今後在政治、經貿、科技、文化以及國際事務中合作的原則與方向。²⁷ 而就航太、核子、軍事信息技術方面的廣泛合作，並增列一項為期 15 年的共同安全合作計劃，包括：²⁸

- 1.2000-2005 年俄出售蘇愷-30MKI 超級戰機、6 艘現代級驅逐艦、2 艘颱風級核子潛艇以及 8 艘升級後的基洛級柴油潛艦
- 2.2005-2015 年間雙方將合作開發雷射、微粒光束、情蒐衛星與其他軍事太空科技等。

雙方在《聯合聲明》中並指出：

建立公正合理的國際新秩序正面臨挑戰。中俄將共同努力，加強聯合國及其安理會在國際事務中的主導作用，反對用人道主義干預和有限主權等論調破壞國際法基本準則的企圖。²⁹

²⁷ 王定士，〈俄中睦鄰友好合作條約之研究〉，《俄羅斯學報》，第二期，民國 91 年 12 月，頁 122-123。

²⁸ 在 17 日的附帶協議下，雙方並達成興建從俄羅斯遠東地區到大陸東北，長達 2400 英里的石油輸送管路。羅德明，〈中俄戰略夥伴關係及其對台海紛爭的意涵〉，《俄羅斯學報》，第二期，民國 91 年 12 月，頁 35。

²⁹ 《大公報》，2001 年 7 月 17 日，第 2 版。

第三節 多邊外交

有鑒於中共與中亞各國發展合作的程度不一，無法有效因應全球化下複雜的區域問題，因此藉由邊界劃分與裁軍談判建立的「上海五國」以及轉型後的「上海合作組織」，提升中共與中亞國家的實質合作，彌補雙邊合作抗衡北約影響力之不足。此外，由於中共視北約擴展為冷戰後美國全球戰略的一環，因此，藉由參與聯合國及其他國際組織的機會，將北約的暴行訴諸國際社會，呼籲各國摒棄「冷戰思維」，強調北約此一軍事集團的存在無益於國際安全環境，試圖以柔性訴求減緩北約造成的衝擊。

一、上海合作組織

由於「上海合作組織」的成立是為解決「上海五國」僅具磋商性質，未能達成實質性合作的缺失。因此，以下便先就「上海五國」的發展過程作一簡述，並進而就「上海合作組織」的成立目的作一探討。

(一)「上海合作組織」的前身—上海五國

1996年4月，中共、俄羅斯、哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克五國在上海舉行首次元首高峰會，揭開五國安全合作的序幕，「上海五國」正式成立。其形成的源頭可追溯至80年代中期，在戈巴契夫主政下提出的「新思維」主張，中蘇兩國藉此展開和解互動使得中蘇邊境長期對峙的緊張情勢得以緩和，雙方持續展開邊界談判及軍事領域的互訪與交流。³⁰而在蘇聯瓦解後，原先兩國的邊界與裁軍問題談判，在1992年3月起由俄、哈、吉、塔四國政府聯合代表團與中共達成協議，繼續同中共進行從1989年11月展開的中蘇邊境裁軍談判，並確認以往

³⁰ 基於國內外因素考量，蘇聯在1987年首度宣佈同意單方面銷毀部署在遠東地區的短、中程飛彈，開啓中蘇關係進展的第一步，之後兩國便簽訂《中蘇邊境地區相互裁減軍事力量和加強軍事領域信任的協定》。隨後，蘇聯為回應中共提出雙方關係改善的條件(包括：從外蒙和阿富汗撤軍、越南退出柬埔寨等)，陸續從阿富汗、中蒙邊境撤軍，至90年代初，裁減軍隊已達25萬人，加速了中蘇關係的改善。張雅君，〈上海五國安全合作與中共的角色〉，《問題與研究》，民國90年4月，頁40；鄭羽，〈蘇聯的解體與中國安全環境的變化〉，《東歐中亞研究》，2002年第4期，頁47-49。

中蘇談判所定之邊界問題原則與已達成之協定，³¹ 為五國安全合作奠定了信任機制。³² 繼中俄、中哈、中吉與中塔先後簽署國界協議，除了仍未解決的中塔部分領土爭端及中俄在三個島嶼的歸屬問題外，五國邊界問題基本上獲得解決。繼之，1996年4月，中、俄、哈、吉、塔五國在上海舉行首次元首高峰會，正式成立「上海五國」，為解決困擾五國多年的邊境糾紛以及安全合作提供溝通管道。經由長達22輪的談判，中共與俄、哈、吉、塔四國聯合政府代表團就邊境地區加強軍事領域信任以及相互裁減軍事力量達成協議，並於1996、1997年在上海及莫斯科簽署《關於在邊境地區加強軍事領域信任的協定》與《關於在邊境地區相互裁減軍事力量的協定》，以法律形式奠定五國軍事合作及預防邊境軍事衝突的具體措施。不過1996年與1997年的上海、莫斯科高峰會，雖然是五國元首會晤，但只能算是中共與包括俄、哈、吉、塔四國為一方的兩造進行雙邊合作。實質上的多邊合作則是到1998年阿拉木圖高峰會才正式展開，並超越原先的軍事合作範疇，擴大到包括政治、經濟、地區安全與環保等多項領域。³³

近年來，民族分裂主義、宗教極端主義與國際恐怖主義在中亞地區合流，掀起塔吉克內戰、製造綁架、暗殺、衝突等一系列恐怖活動，甚至提出改變現行憲政制度、建立政教合一等口號，破壞中亞國家社會秩序和地區安全，影響政治經濟發展。³⁴ 由於地理位置鄰近，中亞地區的武裝衝突、跨國犯罪皆有可能波及中共的西部疆域穩定，復加跨界民族的往來頻繁，中共也深懼中亞的「東土耳其獨立」組織，大肆向新疆傳播伊斯蘭極端主義思潮，從事分裂活動。³⁵ 因此，「上

³¹ 龍舒甲，〈獨立國協國家與中共之經貿與軍事科技關係—兼論邊界問題談判〉，《東亞季刊》，民國82年10月，頁24。

³² 薛君度主編，《中國與中亞》（北京：社會科學文獻出版社，1999年），頁219-220；Gregory Gleason, "Policy Dimensions of West Asian Borders After the Shanghai Accord," *Asian Perspective*, vol. 25, no. 1, 2001, pp. 116-117.

³³ 張雅君，〈上海五國安全合作與中共的角色〉，頁35。

³⁴ 三股勢力包括：民族分裂主義、宗教極端主義與國際恐怖主義。民族分裂主義、宗教極端主義與恐怖主義勢力並非單獨存在，往往是其中一股勢力受其他勢力的支持。由於民族分裂勢力與宗教極端勢力難以在現今社會以合法方式求得生存空間，因此為實現政治目標，往往必須藉助恐怖活動。中亞地區三股勢力不僅與政治反對派相互合作，並且與國際恐怖主義相聯繫，以實現政治目標。陳聯壁，〈三個「極端主義」與中亞安全〉，《東歐中亞研究》，2002年第5期，頁56-59。

³⁵ 中國大陸學者潘志平指出，中亞地區面臨的「三股勢力」在沙烏地阿拉伯接受宗教極端主義

海五國」成員面對共同的安全任務與需要，將打擊「三股勢力」視為機制發展的首要任務。1998年7月阿拉木圖會談中，五國一致認為：「不接受任何形勢的民族分裂主義、民族排斥與宗教極端主義。…並將採取措施，打擊國際恐怖主義、有組織犯罪、偷運武器、販派毒品等跨國犯罪活動。」1999年在比什凱克召開的會談，會議重點則是就國際形勢、地區安全與區域經濟合作進行討論。除了提出五國將採取聯合行動打擊「三股勢力」外，中亞國家元首皆提出發展航空、鐵路、公路等運輸網絡，發揮歐亞大陸橋的效能，進一步擴大地區合作，推動振興絲綢之路之提議。³⁶而2000年7月召開的杜尚別會議除了重申聯合打擊三股勢力的決心，在《杜尚別聲明》中並規定五國將儘早制定相應的多邊綱要、簽署必要的多邊合作條約與協定，定期召開五國執法、邊防、海關與安全部門的高層會晤，以及視情況在五國框架內舉行反恐怖、反暴力的活動演習。會談中並支持吉爾吉斯提出在比什凱克建立地區反恐怖機構的倡議，將責成各國主管部門進行談判、準備具體建議，並繼續就此問題進行磋商。而在經濟合作方面，《杜尚別聲明》中主張各方將改善本國投資和貿易環境，並加強區域能源互利合作，在五國框架內發展經貿夥伴關係。而烏茲別克在此次會談中也首度以觀察員身分參與，並表示有意願加入。³⁷

從1998年阿拉木圖、1999年比什凱克及2000年的杜尚別會談達成的聲明中，可見五國在合作領域的具體目標，除了期望藉由經濟合作相互提供國際通用的貿易條件以擴大彼此貿易額、加快邊境經貿合作外，最重要的在於五國共同主

思想和經濟援助，在阿富汗或巴基斯坦接受培訓，獲取武器與資金。「三股勢力」匯聚的焦點在費爾干納谷地，與新疆的喀什、阿克蘇僅有一山之隔。而「烏茲別克伊斯蘭運動組織」(IMU)的基地加爾姆、吉爾加塔爾、塔維爾達拉和巴特肯山區距離大陸邊境也僅有二百多公里，因此現今「三股勢力」已由西亞向中亞轉移，新疆已成為三股勢力鬥爭的第一線。大陸境外的新疆民族分裂主義正朝向聯合的方向發展，初步由分散走向區域化，乃至跨地區、多層次的聯合趨勢。「維吾爾跨國聯盟」、「維吾爾解放組織」、「東突國際委員會」三團體已合組「中亞維吾爾民族聯盟」，加強聯合並制定戰略。而新疆的民族主義分子也已參與由IMU、車臣極端主義者、喀什米爾宗教極端主義者組成的國際恐怖集團，向大陸進行武裝滲透。《中央日報》，民國90年8月13日，第7版；孫壯志，〈淺析21世紀中亞地區的安全格局〉，《東歐中亞研究》，2002年第3期，頁37-38。

³⁶《人民日報》，1999年8月26日，第1版。

³⁷《大公報》，2000年7月6日，第1版；畢英賢，〈「上海合作組織」評議〉，《共黨問題研究》，民國90年7月，頁1。

張加強中亞地區的和平穩定，遏制日益高漲的分離主義、任何形式的民族分裂主義與宗教極端主義，並加強聯合行動以打擊國際恐怖主義、組織犯罪、武器販賣、毒品氾濫與其他跨國犯罪行動。³⁸ 不過，由於「上海五國」僅具會談性質，達成之協議不具約束力，因而在軍事合作上仍停留在紙上談兵階段，未能有效遏止三股勢力。³⁹ 以 1999 年比什凱克、2000 年杜尚別會談針對打擊三股勢力所作成的決議為例，合作程度仍停留在「五國將展開協作，包括舉行諮商並在 1999-2000 年間制定相關聯合行動計劃」，⁴⁰ 以及「五國主張加快包括就預防危險軍事活動舉行聯合演習，交流在維和行動中相互協作的經驗，以及共同舉辦有關會議、研討會、講習班等活動。」⁴¹

³⁸ 張雅君，〈上海五國安全合作與中共的角色〉，頁 38-39；Gregory Gleason, “Inter-State Cooperation in Central Asia from the CIS to the Shanghai Forum,” *Europe-Asia Studies*, vol. 53, no. 7, 2001, pp. 1091-1092；Amalendu Misra, “Shanghai 5 and the Emerging Alliance in Central Asia: The Closed Society and Its Enemies,” *Central Asian Survey*, vol. 20, no. 3, 2001, pp. 314-315.

³⁹ 現今中亞地區的安全保障機制包括：1.以美為首的反恐聯盟；2.北約的「和平夥伴關係」計劃；3.獨立國協的集體安全條約；4.上海合作組織。趙華勝，〈中亞形勢變化與「上海合作組織」〉，《東歐中亞研究》，2002 年第 6 期，頁 56。

⁴⁰ 陳明山、何希泉，〈謀求地區安全，維護戰略穩定—評「上海五國」合作機制〉，《現代國際關係》，2000 年第 8 期，頁 3-4。

⁴¹ 《人民日報》，2000 年 7 月 6 日，第 1 版。

表 5-1：「上海五國」會晤內容

時間	地點	簽署文件	成果
1996/04/26	上海	簽署《關於在邊境區加強軍事領域信任的協定》	解決邊界糾紛
1997/04/24	莫斯科	簽署《關於在邊境地區相互裁減軍事力量的協定》	結束冷戰期間中蘇邊境多年的軍事對峙狀態
1998/07/03	阿拉木圖	發表《阿拉木圖聲明》	首次將解決各國社會穩定與地區共同安全議題列入議程
1999/08/24	比什凱克	發表《比什凱克聲明》	提出五國採取聯合行動打擊民族分裂主義、宗教極端主義與國際恐怖主義等「三股勢力」
2000/07/05	杜尚別	發表《杜尚別聲明》	規定五國儘早制定相應的多邊綱要、簽署必要的多邊合作條約與協定，定期召開五國執法、邊防、海關與安全部門的高層會晤。

資料來源：黃虹堯，〈中共亞太多邊外交的探討—以「上海合作組織」為例〉，《共黨問題研究》，民國 91 年 12 月，頁 36-37。

(二)「上海合作組織」的發展過程與目的

2001 年 6 月 14 日「上海五國」又重回上海舉行，首日元首高峰會中，俄、哈、吉、塔、烏六國就伊斯蘭極端分子叛亂、毒品走私以及組織性犯罪等區域安全問題進行討論，並共同簽署《中、俄、哈、吉、塔、烏聯合聲明》，宣佈烏茲別克在同意遵守 1996、1997 年「上海五國」分別簽署《關於在邊境地區加強軍事領域信任的協定》、《關於在邊境地區相互裁減軍事力量的協定》以及上海五國元首達成的各項協議之下，將以平等身分正式加入「上海五國」。⁴² 次日會議中，六國並共同簽署《上海合作組織成立宣言》與《打擊恐怖主義、分裂主義和極端主義上海公約》，「上海合作組織」正式宣告成立。⁴³ 為改善「上海五國」僅具

⁴² 《人民日報》，2001 年 6 月 15 日，第 1 版。

⁴³ 《中央日報》，民國 90 年 6 月 15 日，第 7 版。

會談機制的缺失，轉型的「上海合作組織」將朝向制度化方向發展，而《打擊恐怖主義、分裂主義和極端主義上海公約》，則為六國在聯合打擊三股勢力上確立實質的法律規範。《上海合作組織成立宣言》中宣佈該組織除了每年舉行一次元首正式會晤外，還定期舉行包括總理與部長級的政府首腦會議，可見合作機制的框架。而為擴大各領域合作，除業已形成的相應部門領導人會晤機制外，可視情況組建新的會晤機制，並建立常設和臨時專家工作組研究進一步開展合作的方案和建議。而六成員國也同意建立組織成員國國家協調員理事會，著手制定《上海合作組織憲章》，並由各國外長批准該理事會暫行條例規範活動，用以協調成員國主管部門的合作。⁴⁴

2002年6月在聖彼得堡舉行的第二次元首高峰會中，則簽署了《上海合作組織憲章》、《上海合作組織成員國元首宣言》以及《關於地區反恐怖機構的協定》三個政治、法律性文件。正式確立了「上海合作組織」框架內的機構，包括：國家元首、總理、外交部長、各部門領導人、國家協調員理事會、地區反恐機構以及秘書處，並在北京設立常設行政機構秘書處，承擔組織內的各項活動。⁴⁵ 江澤民並在會議中以名為「宏揚上海精神，促進世界和平」的演講中指出：

《上海合作組織憲章》是一個重要的國際法律文獻，將為上海合作組織奠定穩固的法律基礎，而2001年6月15日簽署的《打擊恐怖主義、分裂主義和極端主義上海公約》和2002年6月7日簽署的《關於地區反恐怖機構的協定》則為我們打擊恐怖主義、分裂主義和極端主義務實合作制定了明確的法律框架…。⁴⁶

江澤民在會議中並提出在簽署組織憲章後，六國更應儘速制定憲章派生文件，認真籌建秘書處和地區反恐怖機構。而原先預定在哈薩克首都阿斯塔納召開的「上海合作組織」成員國元首第三次會晤，在更改會議地點之後，於今年5月29日在莫斯科召開。中共新任國家主席胡錦濤首次以元首身分出席，並在會中題為「承前啓後，繼往開來，努力開創上海合作組織事業新局面」的演講。會

⁴⁴ 《人民日報》，2001年6月16日，第4版。

⁴⁵ 中華人民共和國外交部網站 <http://www.fmprc.gov.cn/chn/30857.html>

⁴⁶ 《人民日報》，2002年6月8日，第1版。

中，六國元首批准了包括常設機構北京秘書處與比什凱克地區反恐怖機構在內的組織各機構法律文件，以及徽標方案，並根據外長會議的推薦，通過由中共代表張德廣出任首任秘書長的決議。除此之外，六國元首並強調「上海合作組織」框架內的常設機構，應於 2004 年 1 月 1 日前完成啓動，並加快地區反恐怖機構理事會的籌組工作。而為確保《上海合作組織憲章》和《關於地區反恐怖機構的協定》及時生效，六國元首主張定於今秋在中國大陸召開的政府首腦(總理)會議上通過組織第一份財政預算，並於今年內完成組織財務條例、細則以及《關於地區反恐怖機構的協定》中文件草案的制定工作。會中並決定下次成員國元首會晤將在烏茲別克首都塔什干舉行。⁴⁷

⁴⁷ 中華人民共和國外交部網站 <http://www.fmprc.gov.cn/chn/50028.html>

表 5-2：「上海合作組織」元首高峰會議

時間	地點	簽署文件	成果
2000/06/14	上海	《中、俄、哈、吉、塔、烏聯合聲明》	烏茲別克以平等身分加入「上海五國」
2001/06/15	上海	宣佈《上海合作組織成立宣言》、簽署《打擊恐怖主義、分裂主義和極端主義上海公約》	1.宣佈「上海合作組織」正式成立 2.為落實《打擊恐怖主義、分裂主義和極端主義上海公約》，決議在比什凱克建立「上海合作組織反恐怖中心」
2002/06/07	聖彼得堡	簽署《上海合作組織憲章》、《關於地區反恐怖機構的協定》、《上海合作組織成員國元首宣言》	1.決議在北京設立常設行政機構秘書處，承擔「上海合作組織」的各項工作 2.決議在比什凱克設立常設地區反恐怖機構，促進六國在打擊「三股勢力」方面的相互協作
2003/05/29	莫斯科	發表《莫斯科宣言》	1.批准常設機構北京秘書處、比什凱克地區反恐怖機構在內的組織機制法律文件，以及徽標方案 2.批准張德廣(中華人民共和國)出任上海合作組織首任秘書長的決議

資料來源：黃虹堯，〈中共亞太多邊外交的探討—以「上海合作組織」為例〉，《共黨問題研究》，民國 91 年 12 月，頁 38。

中華人民共和國外交部網站 <http://www.fmprc.gov.cn/chn/index.html>

由歷次「上海合作組織」元首高峰會的討論議題可見，此一區域合作組織的目的在於共同打擊三股勢力，發展經貿合作。不過，就中共而言，「上海合作組織」更是中共宣揚「新安全觀」的國際舞台，不僅有利中共拉攏與中亞各國的政治關係，也有助於推動國際新秩序的建立，朝向多級化格局發展。

1. 打擊分裂主義

由於近年來伊斯蘭極端主義與民族分裂主義受到國際恐怖主義的支援，因而長期在中亞地區進行攻擊、叛亂、暗殺等恐怖活動，不僅危害各國局勢穩定，恐怖份子藉由宗教之便，在中亞地區內四處流竄，對區域安全造成莫大威脅。中共與俄羅斯由於境內皆出現民族分離問題，因此擔心各自境內的維吾爾族分離意識以及車臣戰事將遭受鼓動，並獲得國際恐怖主義的資助而更形猖獗。⁴⁸ 為有效遏止「三股勢力」並打擊販賣武器、毒品、非法移民和其它犯罪行為，六國藉由組織、制度化的「上海合作組織」制定相應的多邊合作文件，以達成實質性的地區安全協作。《上海合作組織成立宣言》中強調成員國將盡一切努力保障地區安全，並為落實《打擊恐怖主義、分裂主義與極端主義上海公約》而緊密協作，包括在比什凱克建立「反恐怖中心」。而《打擊恐怖主義、分裂主義與極端主義上海公約》的簽署，則為六國共同打擊「三股勢力」提供法律基礎。⁴⁹ 而第二次元首高峰會簽訂之《關於地區反恐怖機構的協定》，則是決定在比什凱克建立常設地區反恐機構，加強六國在安全領域上的合作，促進成員國各方主管機關在打擊三股勢力中進行協調與相互協作的的能力。此外，還規定成員國元首會議在必要時，可在各方境內設立地區反恐機構的分部，使反恐合作視情況延伸至各國境內。

2002年5月15日，上海合作組織成員國國防部長在莫斯科集會，聯合公報中除了提出為建立各國國防部在安全防務中的全面協作，以及完成區域安全及防務合作中的共同任務，主張建立國防部長與軍隊總參謀部代表的定期會晤與長期有效的工作機構，並決定成立成員國國防部聯合專家小組，磋商有關舉行聯合反恐演習的問題。⁵⁰ 繼之，同年10月10-11日，基於莫斯科國防部長例行會議達成的共識，中共與吉爾吉斯在兩國邊境地區舉行上海合作組織框架內首次的聯合反恐軍事演習，此次也是中共軍隊第一次與外國軍隊舉行聯合軍演。兩國邊防部隊共派出數百人及十多輛裝甲戰鬥車與多架直昇機，演習中雙方互通情報、共同指揮，聯合實施邊境封控，全面圍堵恐怖份子，用以加強打擊三股勢力的協同作

⁴⁸ Boris Rumer, "The Powers in Central Asia," *Survival*, vol. 44, no. 3, 2002, pp. 61-62.

⁴⁹ 普丁在高峰會期間主張推動在比什凱克建立一支快速反應部隊的計劃，以應付阿富汗境內的伊斯蘭極端分子訓練營。《中國時報》，民國90年6月15日，第11版。

⁵⁰ 《聯合報》，民國91年5月16日，第13版。

戰能力，維護兩國邊境安全。⁵¹

2. 促進經濟合作

《上海合作組織成立宣言》中指出，為促進各成員國之間雙邊和多邊合作的進一步發展以及合作的多元化，將利用各成員國之間在經貿領域上的互補性與廣大市場，在「上海合作組織」框架內展開貿易和投資便利化談判，並制定長期多邊經貿合作綱要。⁵² 2001年9月14日，「上海合作組織」首次成員國總理會晤在阿拉木圖舉行，就經貿合作議題展開討論。六國總理認為，應順應經濟全球化與區域經濟一體化趨勢，發展「上海合作組織」框架內的區域經濟合作，增強本區經濟實力，並一致決定啟動多邊經貿合作進程，簽署《成員國政府間關於開展區域經濟合作的基本目標和方向及啟動貿易和投資便利化進程的備忘錄》。中共總理朱鎔基在會中除了指出六國在投資環境、經濟管理體制與資本、人員、技術流動上尤須改進外，並就六國區域經濟合作提出幾點意見，包括：堅持平等互利原則、遵循市場經濟規則、循序漸進的推進貿易和投資便利化，減少關稅壁壘、促進投資活動，在多邊經貿合作過程中，深入發展雙邊框架內已建立的合作機制，以結合多邊與雙邊合作。⁵³ 2002年第二次元首高峰會中，在《上海合作組織成員國元首宣言》及《上海合作組織憲章》中，皆指出鼓勵各種形式的區域經濟合作，將加快貿易和投資便利化以及制定多邊經貿合作長期綱要的談判進程，以逐步實現商品、資本、服務和技術的自由流通，並有效使用交通運輸領域內的現有基礎設施，完善成員國的過境潛力、發展能源體系，在近期內確定以交通、能源設施建設、水利、能源開採以及其他領域展開具體協作的優先項目。⁵⁴

3. 推動國際新秩序的建立

由「上海五國」至「上海合作組織」的歷次會談中可見，在加強經貿合作與促進地區安全合作之外，中共之意也在於利用此等多邊合作機制倡言「新安全觀」

⁵¹ 反恐軍事演習分成兩個階段：第一階段演練兩國邊防軍在共同打擊國際恐怖主義的協同配合能力；第二階段則演練各種消滅恐怖份子的戰術。《中央日報》，民國91年9月25日，第5版；《解放軍報》，2002年10月12日，第2版。

⁵² 《人民日報》，2001年6月16日，第4版。

⁵³ 《人民日報》，2001年9月15日，第1版。

⁵⁴ <http://202.130.245.40/chinese/PI-c/157560.htm>

理念，抨擊以美為首西方國家的「冷戰思維」，推動國際政治經濟新秩序的建立。江澤民在 1999 年比什凱克會談時便發言指出：

冷戰結束十多年來，國際形勢總體上趨於緩和，世界格局多級化的發展趨勢不可阻擋。但是霸權主義、強權政治有新的發展。正在抬頭的「新干涉主義」就是霸權主義、強權政治的新表現。

俄羅斯總統葉爾欽在會談中並抨擊北約逕自出兵南斯拉夫的暴行：

此次會晤是在複雜的國際環境下舉行的，某些國家不顧損害別國利益，企圖建立有利於自己的世界秩序，北約大舉東擴和科索沃事件就是證明。⁵⁵

除了消極的藉由「上海五國」抨擊北約以及美國的「新干涉主義」，強烈表示對北約以人權為藉口干涉中亞各國內政的不滿外，自《上海合作組織成立宣言》、《上海合作組織憲章》的內容可見，中共更積極的將建立「民主、公正、合理的國際政治經濟新秩序」列為「上海合作組織」的核心宗旨。江澤民並屢次在會中積極倡議中共「新安全觀」與「國際新秩序」的建立。2001 年 6 月「上海合作組織」的成立大會上發表題為「深化團結協作，共創美好世紀」的演講中指出：

上海五國進程是當代國際關係中一次重要的外交實踐，首倡以互信、裁軍與合作安全為內涵的新型安全觀，豐富了由中俄兩國始創的以結伴而不結盟為核心的新型國家關係，提供以大小國共同倡導、安全先行、互利協作為特徵的新型區域合作模式。⁵⁶

而 2002 年 6 月的第二次高峰會中，江澤民在名為「宏揚上海精神，促進世界和平」的演講中又再度指出：

⁵⁵ 《人民日報》，1999 年 8 月 26 日，第 1 版。

⁵⁶ 《人民日報》，2001 年 6 月 16 日，第 1 版。

世界多級化和經濟全球化的發展趨勢沒有變，總結歷史和現實的經驗，最根本的是拋棄「冷戰思維」，樹立新型安全觀，努力建立公正合理的國際新秩序。⁵⁷

由上述可見，中共主導成立的「上海合作組織」已成為繼東協區域論壇之後，最佳的國際宣傳舞台，不僅倡言以「互信、互利、平等、協商、尊重多樣文明、謀求共同發展」為基本內容的「上海精神」，更標榜「上海合作組織」積極推動地區經濟合作，是新安全觀的成功實踐，以柔性攻勢抗衡北約與美國的「冷戰思維」。

二、聯合國及其他國際組織

中共在 90 年代中期，一方面著眼於經濟全球化下各國政經關係日益複雜，中共深感無法自外於國際社會，需要藉助區域合作及國際建制力量，完成「和平與發展」的目標；此外，對於世界多極化的認知，也驅使中共對於多邊合作機制，包括聯合國、區域組織及其他國際建制的參與轉趨熱衷，藉以提升國際地位。⁵⁸ 因此，近年來可見中共積極出席亞太區域與聯合國等國際組織，除了不斷強調聯合國對於世界安全和平的重要性，積極倡導「新安全觀」的概念外，其意更在於制衡美國的單邊主義。以區域組織為例，除了上述介紹過由中共主導的「上海合作組織」之外，中共尤其偏好開放、對話、漸進合作模式的亞太區域組織，作為推銷中共「新安全觀」、推動國際新秩序建立的國際舞台。⁵⁹ 以東協區域論壇為例，歷次年會中，中共均不斷重申以「和平共處五原則」作為與各國互動的基礎，並提出「新安全觀」標榜中共在推動信心建立措施上的貢獻，以暗批美國擴張軍事同盟的「冷戰思維」。而為展現中共「新安全觀」理念中以和平、協商處理地區事務的誠意，中共也積極參與中亞地區的多邊合作機制，包括「亞洲相互協作與信任措施會議」以及處理阿富汗問題召開的「6+2」國際會議。

⁵⁷ 《人民日報》，2002 年 6 月 8 日，第 1 版。

⁵⁸ Avery Goldstein, "The Diplomatic Face of China's Grand Strategy: A Rising Power's Emerging Choice," pp. 842-845.

⁵⁹ 張登及，《冷戰後中共「大國外交」之研究—理論與實踐的分析》(台北：國立政治大學東亞研究所博士論文，民國 91 年 7 月)，頁 163-164。

而在中共駐南斯拉夫大使館被炸事件後，中共政府不僅表示「極大憤慨與嚴厲譴責，並提出強烈抗議」，指出「北約這一行徑是對中國主權的粗暴侵犯，也是對維也納外交關係公約和國際關係準則的肆意踐踏」，⁶⁰ 支持俄羅斯在聯合國安理會針對北約轟炸南斯拉夫提交的「譴責轟炸」議案，⁶¹ 並藉由聯合國及其他國際場合，包括日內瓦裁軍會議、全面禁止核子試驗條約會議，強烈抨擊北約未經聯合國授權逕自出兵，以武力干預南斯拉夫內政的不法行徑。中共駐聯合國代理代表沈國放就科索沃問題在安理會發言時指出：

中國政府一向認為，科索沃問題是南斯拉夫的內部事務，應在尊重南斯拉夫主權和領土完整的原則，保障科索沃地區各民族合法權益的基礎上和平解決。但以美國為首的北約試圖通過對南斯拉夫動武，不僅違反了《聯合國憲章》和國際關係準則，而且開創了以武力干涉一個主權國家內政的先例。…中國政府認為，有關成員國或地區組織組成的國際安全存在，在執行其任務的過程中應嚴格遵循《聯合國憲章》和安理會 1244 號決議精神。⁶²

除了指出北約以軍事恫嚇南斯拉夫的行徑違反聯合國憲章與北約創始條約《華盛頓公約》的宗旨，在成員國未受到他國武裝進攻下便竟恣使用武力、侵犯他國主權，中共並抨擊北約充分顯露冷戰思維以及軍事集團的本質，不符合冷戰後以合作與對話為特點的國際局勢，因而在國際場合極力倡導以「新安全觀」作為冷戰後維持國際和平的準則。⁶³ 中共國家主席江澤民在 1999 年 3 月 26 日的日內瓦裁軍會議上，發表題為「推動裁軍進程，維護國際安全」的講話中便抨擊北約繞過聯合國逕自轟炸南斯拉夫的作為是為「新干涉主義」、「炮艦政策」，強化「軍事同盟」的作為是「冷戰思維」下的產物。

⁶⁰ 陳伯賢，〈美國捅到了螞蟻窩——評北約導彈擊中中共駐南聯盟大使館事件〉，《中共研究》，1999 年 5 月，頁 13。

⁶¹ 唐仁俊，〈後冷戰時期中共對俄羅斯外交政策之分析〉，頁 86-87。

⁶² 中華人民共和國外交部網站 <http://www.fmprc.gov.cn/chn/1981.html>

⁶³ 王昉編著，《北約新戰略》（北京：當代世界出版社，1999 年），頁 238-240。

中共外交部長唐家璇在第 54 屆聯合國大會上發言時，並進而強調「新安全觀」對於冷戰後國際安全環境的重要性。唐家璇指出：

處理國與國的關係，靠「熱戰」、「冷戰」和「強權政治」、「集團政治」的思維和方法都是行不通的。一切國際爭端和地區衝突，都應該通過和平談判、平等協商求得公正合理的解決，而不應憑藉軍事優勢動輒使用武力或以武力相威脅。…當今世界需要建立適應時代要求的新安全觀，探索維護和平與安全的新途徑。⁶⁴

其後，江澤民在 2000 年 9 月的聯合國千禧年高峰會上的演說，又再度倡導「新安全觀」的理念，並暗批西方國家的霸權主義與強權政治。

國際政治經濟舊秩序還未得到根本改變，…霸權主義與強權政治仍然存在。…營造共同安全是防止衝突和戰爭的可靠前提，應徹底拋棄冷戰思維，建立以互信、互利、平等、合作為核心的新安全觀。⁶⁵

⁶⁴ 中華人民共和國外交部網站 <http://www.fmprc.gov.cn/chn/2856.html>

⁶⁵ 《聯合報》，民國 89 年 9 月 27 日，第 13 版。

第四節 小結

1999年中共駐南斯拉夫大使館被炸事件後，讓中共正視北約擴展的嚴重性。不僅憂慮北約是否會以「科索沃」模式干預中共內部事務，北約擴展的步伐藉由「和平夥伴關係」計劃也早已深入中亞，直逼中共西部邊界。基於冷戰後國際情勢轉變，中共對於安全概念的調整，「新安全觀」便成爲中共制定外交政策的理論基礎。有鑑於北約在中亞的政治、軍事滲透突顯中共與中亞國家合作的不足，因此中共基於「新安全觀」指導下的雙邊與多邊外交，強化與中亞各國、俄羅斯之間的雙邊合作，將雙邊關係提升至「合作友好」與「睦鄰友好」層級，並藉由邊界劃分與裁軍談判建立的信任機制，成立區域性的多邊合作機制——「上海合作組織」，藉以提升在中亞地區的影響力，抵銷北約在中亞地區對中共利益的衝擊。而在認知北約擴展是在美國主導下，配合冷戰後建構全球戰略的一環，「新戰略」賦予的政治功能是爲配合美國「新干涉主義」，建構單極霸權，因而在加強區域合作之外，中共更將因應北約擴展的層級提升至國際層面。藉由國際組織與聯合國等場合，積極倡導「新安全觀」，大力提倡「和平共處五原則」與「互信、互利、平等、合作」作爲與各國交往的基本原則，以抨擊美國擴張軍事同盟的作法是爲霸權主義，呼籲各國摒棄冷戰思維，建立國際政治經濟新秩序。可見，中共因應北約擴展的做法，一方面在國際社會提倡「新安全觀」，以軟性訴求抨擊北約等冷戰思維；另一方面，則藉由「新安全觀」意涵中提倡的互利、合作理念，加強與中亞國家、俄羅斯之間的雙邊、多邊合作，以提升綜合國力與在中亞地區的影響力，減緩北約對中共的衝擊。