

第四章 911 事件後中美安全合作層面

第一節 反恐合作

911 事件後，國際一片打擊恐怖主義的聲浪，正好提供中共將「東突」與國際恐怖主義掛勾，趁勢加強打擊的絕佳時機。911 事件發生前，中美因南海軍機擦撞事件，雙方關係一度降到冰點。攻擊事件之後，國際情勢提供了中共與美國改善關係的契機，中共企圖藉由國際反恐的時機，尋求美國及國際社會支持其打擊境內民族的獨立運動，並希望經由與美國的反恐合作，提升中共的國際地位，改變美國對中共「潛在競爭者」的看法。¹因此，反恐合作對中共來說，具有合作上的重要意義，本節將羅列中共對反恐的主要原則與中美合作的實質成果。

壹、 中共反恐原則

一、 反恐政策

911 事件發生後，中國以新安全觀做為基礎，積極參與並推動國際反恐合作，並在全球反恐鬥爭中發揮著越來越重要的作用。²中共藉由國際反恐的推動與美國進行合作，但其內部也面臨分離主義份子的威脅，故中共與美國反恐的目的不僅是表面上的支持美國，同時也藉此合作以提高中共的國家利益。而中共堅持對抗恐怖主義原則，歸納於下述：

（一）政策宣示反恐

江澤民於911事件當天晚上便致電布希表達慰問之意。中共外交部長發言人朱邦造表示譴責恐怖行動，並願提供救援協助外，還強調「願意與美方和國際社會加強對話，開展合作，共同打擊一切恐怖主義暴力活動。希望兩國外長和兩國

¹ 「美反恐怖天網」，中央日報（2002年12月19日）5版。

² 潘光，「全球反恐形勢與中國的反恐國際合作」，全球化趨勢下的反恐與兩岸關係學術研討會，兩岸遠景交流基金會主辦，2002年11月3日，頁11。

常駐聯合國代表團加強磋商與合作」。³就此，中共表明願以多邊合作的形式來處理反恐鬥爭的問題。

2001年9月18日中共外交部發言人朱邦造針對美國打擊恐怖主義活動提出官方三個主要原則，包括：⁴

- (1) 中共反對一切形式的恐怖活動。中國內部也深受恐怖主義的威脅，故反對恐怖主義的行為。但對於打擊恐怖主義行動不可存有雙重的標準，且北京也不會支助任何恐怖份子。
- (2) 打擊恐怖份子要以確實的證據為基礎，行動應有明確的目標，不能傷及無辜平民。
- (3) 打擊恐怖主義是一項長期複雜的任務，應當在尊重聯合國憲章和其他國際法準則的基礎上，加強聯合國與安理會的作用，中共願意在安理會討論任何有助於打擊恐怖主義的建議。

而中共以「互信、互利、平等、協作」為核心的新安全觀是中共制訂反恐政策，開展國際反恐合作的指導原則。即以新安全觀為出發點，確立了反恐的基本政策。中共譴責並反對一切形式的恐怖主義，以各國人民的共同利益和國際社會的共同安全出發，共同打擊恐怖主義，但不能有雙重標準。且應充分發揮聯合國在國際反恐鬥爭中的主導作用，隨著國際反恐不斷深入，應由聯合國掌握全球反恐合作的主導權，以便盡快建立公正、合理的反恐國際合作機制。⁵

是故，若從形式外交政策宣示而言，中共對於911事件後，美國爭取中共支持反恐，中共乃採取合作的態度。但仍強調國際機制在反恐戰爭中的重要性，並且不同意將反恐範圍擴大化。而上述三原則也是中共與美國進行任何反恐合作行動所遵循的原則，不論美國如何譴責恐怖份子，進行激烈的反恐鬥爭，此原則仍是中共反恐的中心基礎。（請參見表4-1-1）

³ 「朱邦造就日本軍事援美等問題答記者問」，人民網（2001年9月26日）。
<http://people.com.cn/BIG5/junshi/192/6442/6446/20010926/569963.html>

⁴ 「中共支持反恐怖三原則」，中國時報（2001年9月19日）13版；John Pomfret, "China Also Wants U.S. Help Against Separatists," *Washington Post*, September 19, 2001.

⁵ 熊光楷，國際戰略與新軍事變革，頁20-21。

（二）東突與恐怖主義掛勾

911 發生後，中共外長唐家璇曾指出，中國也面臨恐怖主義的危害。東突恐怖勢力受到國際恐怖組織的訓練、武裝和資助，反對東突是國際反恐怖主義鬥爭的重要面向。⁶2002年中共也批判東突組織在新疆地區以恐怖暴力手段進行分裂行為，並指其接受國際恐怖組織的支持，策劃在新疆境內進行恐怖活動，呼籲其他國家認清新疆分離組織的性質，幫助中共對東突實行打擊。⁷

（三）強調聯合國的作用

中國支援聯合國在國際反恐鬥爭中發揮主導作用，積極參與聯合國的相關行動，努力推動建構國際反恐法律體系。分別與聯合國安理會各常任理事國的領導人通過電話，就國際反恐鬥爭和阿富汗問題進行磋商。中國政府強調，聯合國應在打擊恐怖主義及國際反恐鬥爭中擔任重要的角色，對恐怖主義採取軍事行動應符合《聯合國憲章》的宗旨和原則，要有確鑿證據和明確目標，避免傷及無辜。中國也反對在反恐問題上搞雙重標準，反對將恐怖主義與特定的宗教或民族掛勾。⁸同時，也希望美國可以改變其單邊主義的姿態，進而以聯合國及安理會來解決反恐問題。⁹

「911 事件」前，中國就已參加大多數的國際反恐公約。「911 事件」後，中國支援聯合國及安理會通過一系列反恐決議，認真執行有關決議，又加入《制止恐怖主義爆炸的國際公約》並簽署了《制止向恐怖主義提供資助的國際公約》，與有關國家進行反恐磋商和對話。在聯合國主導的塔吉克斯坦和解進程和阿富汗和平重建工作中，中國均作出了重大貢獻。在伊拉克戰爭前聯合國尋求解決伊拉克問題的政治途徑的過程中，以及伊拉克戰爭後聯合國積極幫助伊拉克戰後重建

⁶ 「唐家璇外長在第五十六屆聯大一般性辯論中發言 全面闡述中國對外政策」，人民日報暨海外版（2001年11月13日）7版。

⁷ 李孟勳，「911後中共反恐作為之研析」，展望與探索，第9期（2003），頁58。

⁸ 「全球聯手反恐」，人民日報（2001年12月25日）7版。

⁹ Susan V. Lawrence, "China's Choice," p.16.

的努力中，中國的作用也是顯而易見的。¹⁰

(四) 多邊機制推動國際反恐合作

中共在次區域組織上，由北京作為主要發起國的「上海五國」，其原創會員的中共、俄羅斯、哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克等五國領導人，與烏茲別克總統簽署聯合聲明。且將「上海五國」轉型為「上海合作組織」以及簽署打擊恐怖主義、分裂主義和極端主義「三股勢力」的公約。¹¹

2001 年 9 月 14 日，上海合作組織，六國總理發表聯合聲明，譴責 911 恐怖行動，並表示，六國將準備同所有國家和國際組織密切配合，採取有效措施，為根除恐怖主義帶來的全球性危險而進行毫不妥協的鬥爭。¹²由此可看出，中共推動區域與國際組織的方式，來進行反恐鬥爭之努力。其主要目的仍不希望美國因反恐聯盟，使霸權地位更加穩固，而破壞中共推動多極化格局的目標。

2002 年 5 月，國防部長遲浩田赴俄出席「上海合作組織」成員國國防部長會議，與會的各國國防部長主要就國際和區域形勢，打擊恐怖主義，進一步加強成員國在軍事領域的合作問題進行交換。¹³

¹⁰ 潘光，「全球反恐形勢與中國的反恐國際合作」，頁 11。

¹¹ 李英明主編，2002-2003 年亞太形勢發展與展望（台北市：兩岸交流遠景基金會，2003），頁 8。

¹² 「國際反恐怖 從美歐到亞太」，中央日報（2001 年 9 月 15 日）6 版。

¹³ 李英明主編，2002-2003 年亞太形勢發展與展望，頁 8。

表 4-1-1、911 事件中共反恐原則與行動

| 日期 | 中共反恐原則與行動 |
|-------------------|---|
| 2001 年 9 月 11 日 | 恐怖份子對美國本土發動前所未有的廣泛攻擊，商用民航機攻擊紐約世貿雙子星大樓和美國國防部，數千人死傷。小布希總統聲稱這顯然是恐怖份子策劃的攻擊行動。中共國家主席江澤民致電布希表達慰問。 |
| 9 月 12-13 日 | 小布希總統宣布美軍高度戒備狀態，包括，美航空母艦派往紐約、華盛頓附近海域。江澤民表示，願意向美方提供一切必要的支援與協助。 |
| 9 月 14-18 日 | 為防止伊斯蘭恐怖份子逃往中國，中共下令無限期關閉與巴基斯坦及阿富汗的邊境。中共外交部發言人朱邦造提出官方反恐立場：(1) 中共反對一切形式的恐怖活動；(2) 打擊恐怖份子要以確鑿的證據為基礎，行動應有明確的目標，不能傷及無辜平民；(3) 打擊恐怖主義是一項長期複雜的任務，應當尊重聯合國憲章與其他國際準則的基礎上，加強聯合國與安理會的作用，中共願意在安理會討論任何有助於打擊恐怖主義的建議。 |
| 9 月 19-21 日 | 中共外長唐家璇在華府表示，北京願意與美方加強對話，展開合作，共同對抗國際恐怖主義。 |
| 9 月 | 中共外長唐家璇指出，中共也面臨恐怖主義的危害。「東突」恐怖勢力受到國際組織的訓練、武裝和資助，反對「東突」是國際反恐怖主義鬥爭的重要方面；且中共中央也成立反恐怖小組，負責打擊恐怖主義、分裂主義和極端主義。 |
| 9 月 22 日 | 中共一支精銳電子部隊進駐新疆，並開始與美軍進行情報交流。與此同時，巴基斯坦向中共保證，不會允許美國長期使用軍事基地及駐軍。 |
| 9 月 25 日 | 美中於華府會談，討論如何加強合作對抗恐怖主義。美方認為會談「認真且具有時效」，為未來合作奠定基礎。 |
| 9 月 30 日-10 月 2 日 | 聯合國安理會一致決議反恐。中共外長唐家璇強調，打擊恐怖主義應加強國際合作，充分發揮聯合國作用。無論是反恐怖合作，還是推動中東和平進程，中共願加強磋商和合作。 |
| 10 月 7-8 日 | 美國展開對阿富汗的軍事報復行動。中共強調其一貫立場，指中共反對一切形式的恐怖主義，支持聯合國及安理會通過的相關決議，支持打擊恐怖主義的行動。但相關行動應針對恐怖主義的具體目標，避免傷及無辜。 |

| | |
|------------|--|
| 10月10日 | 美國助理國務卿凱利在北京表示，在打擊共同敵人的問題上，美國很明顯地和中共有共同目標。美中在全球合作對抗恐怖主義，居雙邊關係的優先地位。 |
| 10月15日 | 中共外交部副部長王光亞表示，將於第九次 APEC 領導人非正式會議，各經濟體的領導人將發表一項宣言，強烈譴責九一一恐怖襲擊事件，且將表達反恐怖國際合作的共同願望。 |
| 10月18日 | 中共外交部發言人孫玉璽表示，中國政府決定向巴基斯坦提供救援物資。 |
| 11月8日 | 中共全國人大常委批准中共加入《制止恐怖主義爆炸的國際公約》，國務院也決定簽署《制止向恐怖主義提供資助的國際公約》。 |
| 2002年1月7日 | 上海合作組織成員國在北京召開非例行外長會議簽署聯合聲明指出，上海合作組織將維護地區安全與穩定，打擊恐怖主義、分裂主義和極端主義。 |
| 1月26日 | 中共成立反恐怖主義部門。 |
| 5月 | 上海合作組織成員國舉行聯合反恐怖演習。 |
| 9月11日 | 美國首度宣布將「東突伊斯蘭運動」列為恐怖組織。 |
| 10月 | 亞太經合會組織第十次領導人非正式會議發表《反恐聲明》。 |
| 2003年1月20日 | 聯合國安理會召開反恐外長會議，通過打擊恐怖主義宣言，要求各國依國際法，將資助、策劃、支持或為提供恐怖份子庇護者繩之以法。中共外張唐家璇在會中呼籲國際社會關注中共的「東突」恐怖勢力。 |
| 7月29日 | 中共允許美國在上海港派駐海關官員，與中共海關共同針對運往美國的貨物進行檢驗，防止恐怖份子利用海運集裝箱藏匿大規模殺傷性武器襲擊美國。 |

資料來源：彙整自「九一一週年大事紀」，聯合新聞網（2002年9月10日）

<http://udn.com/NEWS/INTERNATIONAL/REVIEW/984991.shtm>；行政院發展考核委員會，九一一事件後美國與兩岸安全策略之研究（台北：行政院研究發展考核委員會，2003），頁 77-85；李孟勳，「九一一中共反恐作為之研析」，展望與探索，第 1 卷第 9 期（2003），頁 66。

二、中共反恐的戰略意涵

（一）鎮壓疆獨

911 事件後，中共藉由美國啟動的國際反恐聯盟的機制，一方面將疆獨與恐怖主義劃上等號，另一方面強調疆獨與國際恐怖主義掛鉤，以合理化打擊鎮壓疆

獨的正當性，減緩西方國家以人權角度對維吾爾少數民族獨立運動所抱持潛在同情與支持的批判壓力，更藉此機會呼籲並尋求國際間支持其繼續打壓疆獨。¹⁴

由於，中共把「恐怖主義、分裂主義和極端勢力」連結起來思考，所以，2003年中共公布的危及中國安全的恐怖主義組織名單包括：東突厥斯坦伊斯蘭運動、東突厥斯坦解放組織、世界維吾爾青年代表大會以及東突厥斯坦信息中心。特別的是名單中以德國為基地的「東突信息中心」，主要是在網路上發表文章，卻無端的被中共官員指責這個組織進行的是「網上恐怖主義」活動。事實上，這些組織的目的，主要是以分裂主義為主，是否真的是恐怖組織，但中共強行把它認定為是一種恐怖主義，曾招來很多的批評。¹⁵

對此，趙永琛則認為在中國境內的東突勢力為實現破壞國家統一的目的，在中國新疆等地和有關國家策劃組織了一系列爆炸、暗殺、縱火、投毒、襲擊等恐怖暴力活動，罪行累累，嚴重危害了中國各民族人民生命財產安全和社會穩定，並且對有關國家和地區的安全和穩定構成威脅。所以，中共所擔心的東突勢力，是以「破壞國家統一為目的」，暴力威脅為手段的組織，跟美國界定恐怖主義單純的是以暴力手段，達到政治目的的看法有所差距。畢竟，美國所界定的恐怖主義，並不必然和「破壞國家統一為目的」的組織有關連。¹⁶而此認知差異也是導致中美在反恐合作上有歧異的重要因素之一。

（二）藉聯合國框架防止美國霸權發展

恐怖攻擊後，中共雖原則上支持反恐戰爭的推動需在聯合國框架下進行，其企圖是利用聯合國安理會常任理事國地位，展現其國際地位，擊軸美國，防止美國藉反恐發展霸權。¹⁷

然而，中共並不是無條件的支持美國反恐的立場，中共一再重申反對一切形

¹⁴ 李孟勳，「911 後中共反恐作為之研析」，頁 61。

¹⁵ 王崑義，「中共反恐作為及對區域情勢之影響」，恐怖主義研究中心（2005 年 9 月），http://trc.cpu.edu.tw/9409_3.pdf

¹⁶ 同上註。

¹⁷ 「中共將首次參與多國軍演」，中國時報（2003 年 6 月 5 日）A13 版。

式的恐怖活動，卻又同時強調反對霸權主義，暗指美國仍高舉霸權主義的作為。¹⁸因此，聯合國的作用對中共來說，不僅是制裁的機構，同時也是反制美國的方式之一。

（三）區域反恐機制

中共從 1996 年始倡導成立「上海五國」到 2001 年 6 月上海合作組織正式成立，除為解決大陸西部地區的恐怖主義、分裂主義與極端主義外，其中共著眼的目標有保持中亞地區的穩定，營造有利發展的週邊環境；開發中亞地區的自然資源，促進經濟發展；有利於西部大開發，縮短城鄉差距；加強合作，聯合反美。

¹⁹

2003 年 8 月 6 日至 12 日，中共與上海合作組織成員國的武裝力量舉行了多邊的聯合反恐軍事演習。這是上海合作組織成立以來首次舉行的多邊跨國聯合反恐軍事演習。在演習中，中共、哈薩克、吉爾吉斯、俄羅斯、塔吉克等五國軍隊聯合指揮、共同行動，通過反恐演習相互學習，加深瞭解，並實際加強了相互間協調與合作機制。²⁰

這次代號為「聯合—2003」的多國軍事演習分兩個階段，先後在哈薩克東部邊境烏恰拉爾市和中國新疆的伊犁地區舉行。演習的假設是：一股國際恐怖分子在某國劫持客機、扣押人質，並侵犯哈薩克領空；同時另一股國際恐怖分子秘密潛入中國新疆伊犁，建立武裝營地，伺機製造恐怖暴力事件。在演習過程中，各參演國指揮參謀人員和部隊進行了聯合指揮部室內演練以及城鎮清剿、解救人質和攻打恐怖分子營地並聯合圍殲恐怖分子的實兵實彈演習。²¹

中、哈、吉、俄、塔等五國領袖以他們的實際行動，展示了上海合作組織成

¹⁸ 李寶俊，「冷戰後中國外交新戰略與中西關係的走向」，中國外交，第 4 期（2003），頁 7。

¹⁹ 林麗香，「中亞地區：中共、美國的新勢力範圍」，共黨問題研究，第 28 卷第 1 期（2002），頁 20-21。

²⁰ 王崑義，「中共反恐作為及對區域情勢之影響」，恐怖主義研究中心（2005 年 9 月）
http://trc.cpu.edu.tw/9409_3.pdf

²¹ 「反恐軍演意義深遠」，人民網（2003 年 8 月 13 日）
(<http://www.people.com.cn/GB/guojj/20013469.html>)

員國共同打擊恐怖主義、分裂主義、極端主義三股勢力的決心和力量，也展示了各成員國之間日益加深的協作關係。這次的聯合軍事演習被中共的媒體稱為，對於加強各成員國在軍事領域的互信與合作，維護地區安全穩定，提高該組織框架內聯合反恐作戰的指揮協調能力具有重要意義。²²從中共與區域組織聯合反恐來看，中共的確藉由反恐合作，拉近了與中亞各國的互動關係，不僅有助於中共在地緣戰略中所推動的各類「戰略夥伴關係」的實踐，也可鞏固中共在中亞地緣位置的優勢。

貳、中美合作層面

美國在911後對反恐鬥爭的基本認識是：國際恐怖主義是當前對美國最直接、最緊迫的安全威脅，911事件表明，恐怖分子已經有了以前只有主權國家才具備的進行大規模攻擊能力，且可能擁有核武器和生化武器。在這種非傳統的、非國家的、非均衡的安全威脅面前，任何一個大國都難以保證自己的安全。這是一種隱蔽的全球恐怖網絡，美國有限的力量和資源是無法同時在幾條戰線展開反恐鬥爭，需要世界上各國特別是主要大國的合作，進行長期的、連續的有效打擊。這基本上與中國對911後國際形勢的判斷相一致。加上，雙方雖存在分歧，但共同利益大於分歧，反對和打擊恐怖主義成為美中之間新的共同利益基礎。²³因此，反恐合作提供了雙方進行互動的基礎。

在共同合作機制方面，中美雙方舉行了第一次反恐磋商，主要就國際和地區形勢、雙邊反恐合作等問題深入交換看法。其他合作層面如：向美國引渡名在香港販賣軍火和毒品的恐怖嫌犯，對運往北美的集裝箱進行反恐安全檢查等，顯示出中國對美國的反恐戰爭做出了獨特的貢獻。然而，根除國際恐怖主義需長時間、多目標、反復進行的特殊戰爭，而軍事行動並非解決恐怖主義的惟一辦法。經過一系列涉及金融、執法、情報、交通安全等領域的專家級討論，中美雙方一

²² 同上註。

²³ 傅勇，「中美反恐合作的前景和問題」，*世界經濟研究*，第4期（2003），頁11-12。

致認為要限制恐怖集團和恐怖分子的活動，還須利用金融工具中斷恐怖主義資金來源、通過情報交換在恐怖分子行動之前就進行預防。²⁴因此，中美反恐合作主要由上述幾個方面來展開，主要歸納如下述：

一、高層互訪

911事件之後，布希與江澤民分別於2001年10月及2002年2月進行兩次高峰會議，第一次是布希與江澤民藉由APEC會議（上海會晤）在上海進行會晤；第二次則是布希訪問中國所進行的會晤（北京會晤）。在上海會晤中，江澤民強調願與美國發展「建設性的合作關係」與「高層戰略對話機制」，布希則以「坦誠性、建設性、合作性關係」作為兩國關係發展的方向。²⁵江澤民於2002年10月訪美，小布希並在德州克勞福農場款待江澤民。小布希邀請中共領導人到自己的私人住所作客顯示對中國的最高禮遇，此舉也使得中共感到倍受重視。²⁶

為落實高層官員互訪的共識，胡錦濤在2002年5月應邀到白宮訪問，美中欲逐漸恢復已停滯的軍事交流。此外，副總統錢尼再度向胡錦濤表示，美方對台灣立場仍是不支持獨立及反對獨立。²⁷美方再度重申對台的原則，無疑地是要顯示美國對台原則始終不變，以確保雙方不會因台海問題，而使反恐合作破裂。

二、恢復軍事交流

美國國防部副部長伍佛維茨表示，美國想提高與中共軍方互動的機會，兩國軍方人員交流也有助降低誤解，但必須以透明互惠為原則。美「中」軍事交流包括美國代訓中共軍官、國防高層官員互訪、軍艦靠港訪問、互訪軍事基地。而與中共發生軍機擦撞事件相較，彼此的軍事交流已上升。²⁸因此，911事件後，中

²⁴ 同上註，頁 12。

²⁵ 董立文，「美國的對華戰略調整與兩岸關係」，國家安全與軍事戰略國際學術研討會，國防大學主辦，2002 年 11 月，頁 6-7。

²⁶ 賴洪毅，「中共十六大之後美國對華政策之探討」，中共十六大之後內部暨國際環境評估學術研討會，政治大學中山所主辦，2002 年 12 月 18 日，頁 3-2-1。

²⁷ 王高成，「九一一事件後的美中台三角關係」，亞太情勢發展學術研討會，淡江大學美國研究所主辦，2001 年 11 月 23 日，頁 4。

²⁸ 「美有意願與中共軍方提高互動」，聯合報（2002 年 6 月 4 日）13 版。

美逐漸恢復互動，隨著兩方關係的改善，美國「戰略競爭關係」的思考模式已漸不再成為主流，雙方雖沒有以「戰略夥伴關係」為名的軍事互動，但似乎與原先的「建設性戰略夥伴關係」更為接近。²⁹

三、 建立反恐磋商與合作機制

根據中美兩國領導人在2001年10月亞太經合組之領導人上海會議期間達成的協議，兩國建立反恐磋商機制。迄今雙方已經進行了四次磋商。且中美首次反恐磋商即決定成立中美金融反恐工作組，已進行了兩次金融反恐會晤。此定期磋商機制為兩國在反恐領域能有效地進行協調、合作與相互支持和配合具重要的意義。³⁰

另外，中共也積極支持和參與國際反恐合作。除了執行聯合國及安理會所通過1373號關於反恐怖主義的決議外，也積極的參加安理會反恐委員會的工作。同時也加入了《制止恐怖主義爆炸的國際公約》，簽署了《制止向恐怖主義提供資助的國際公約》。

四、 切斷反恐活動的資金來源

中共目前正積極參與國際反恐合作，目前已經加入了11個國際反恐怖公約。在911事件後，中共參加國際反恐合作重要內容之一，就是切斷恐怖分子的資金來源，而在去年中共的《刑法》修正案中也列入了資助恐怖組織和實施恐怖行為個人的罪名，有助於切斷恐怖分子的支援。這對開展金融反恐，對打擊恐怖主義活動非常有利，而反洗錢的重要任務就是監管資金流動。³¹

五、 建立情報交流機制

2002年2月，中美兩國經過磋商，中國同意美國聯邦調查局在美駐華使館內

²⁹ 許志嘉，當代中共外交政策與中美關係，頁 226。

³⁰ 孫晉忠，「反恐合作與中美關係」，頁 16。

³¹ 王崑義，「中共反恐作為及對區域情勢之影響」，恐怖主義研究中心。
(http://w3.cyu.edu.tw/centralasia/chinese/sub/10_1/20050929-3.pdf)

部設立臨時辦公室，中方保留在美設相應機構的權利。這是中美雙方從中美反恐合作的大局出發採取的積極行動。美方上述機構的設立，將有助於中美兩國在雙向和互利的基礎上開展反恐合作與交流。³²

六、港口安全

中美兩國在 2003 年 7 月 29 日簽署了「集裝箱安全倡議」³³合作原則聲明，進一步加強兩國海關在反恐領域的合作。根據此聲明，美國將在上海港和深圳港派駐海關官員、共同制定工作計劃；美國也尊重中共主權，遵守中國法律和法規；中國海關可根據對等原則在美港口派駐人員；積極展開雙方執法合作，包括互派官員作業、緝毒技術培養及交流緝私的經驗和技術。藉此合作，以防止恐怖份子利用海運集裝箱藏匿大規模毀滅性武器襲擊美國，更可保護國際貿易供應鍊的安全。而該「集裝箱安全倡議」的合作，是雙方反恐合作中的重要組成部分，此有助於推動兩國建設性合作關係的發展，更有利於推進國際反恐合作的深化。³⁴

七、防擴散層面

為防範恐怖主義勢力進一步以具毀滅性或殺傷性武器對世界發動毀滅性攻擊，中共在防擴散上對國際社會及美國明顯採取了較以往合作的態度，其也頒佈了「導彈及相關物項和技術」、「生物兩用品及相關設備和技術」、「化學品及相關設備和技術」三個出口管制條例，同時修改了「中華人民共和國軍品出口管理條例」，在 2003 年又頒佈「敏感物項和技術出口許可管理辦法」。³⁵

由上述中美合作可看出，中美在反恐行動層次上，雙方都肯定中美兩國情報交流、金融、港口安全等具實質反恐的成果，且雙方也不排除在該領域的軍事合

³² 張雅君，「中共反恐外交的實踐與成效分析」，頁 67。

³³ 集裝箱安全倡議是美國全球反恐戰略部署的重要組成部分。在集裝箱運往美國之前，通過風險分析鎖定高風險貨物集裝箱，並由出口國海關進行查驗，經過查驗的集裝箱在抵達美國時，可享受快速放行的待遇

³⁴ 「中美海關簽署聲明加強集裝箱安全方面的反恐合作」，新華社（2003 年 7 月 29 日）。

³⁵ 張雅君，「中共反恐外交的實踐與成效分析」，頁 67。

作。³⁶再者，基於反恐戰爭的需要，中共在國際與地緣上的戰略地位深具重要性，包括中共在聯合國安理會常任理事國的席位，與朝鮮及中亞國家的外交問題解決等，經由打擊恐怖主義的合作，使得美中之間的關係逐步改善。³⁷因此，雙方在反恐的合作有助於推動國際反恐活動和雙邊關係的發展，更有助於進一步深化兩國在建設性合作關係的內涵。

³⁶ 張亞中、孫國祥，*亞太綜合安全年報（2001-2002）*，141。

³⁷ 王高成，「九一一事件後的美中台三角關係」，頁 3。

第二節 飛彈防禦系統

美國的飛彈防禦系統建構計畫是世界上有史以來耗資最為龐大、科技最為先進的軍事計畫，但其涉及的並非限於軍事防衛層面，也具有外交戰略及在軍事防衛背後的軍事攻擊之內涵。因此，正當美國積極研發和部署飛彈防禦系統之際，強權之間的軍事較量與軍力平衡，將會產生重大的變化，世界的戰略形勢也會有所變遷。³⁸然而，中共也對美國積極發展飛彈防禦系統感到不安，一方面害怕美國發展國家飛彈防禦系統將會破壞中共最低限度嚇阻的能力；另一方面，不滿美國可能在戰區飛彈防禦系統納入台灣，以干預兩岸統一的進程。但 911 事件之後，雙方對飛彈防禦開始各有讓步，但是並沒有太大的改變，尤其是涉及雙方軍事能力的較量，更是有所限制。

壹、飛彈防禦系統的演變

所謂的飛彈防禦系統即反導彈系統，是建構對來襲的各種導彈進行攔截之系統，使其在接近目標前即被摧毀，此系統將一系列武器（如預警、識別、跟蹤定位、反導發射等）組合，形成一套嚴密的防護網，用以保護自己重要的軍事、政治、經濟等目標免受敵方導彈攻擊。美國的飛彈防禦系統（Ballistic Missile Defense, BMD）區分為國家飛彈防禦系統（National Missile Defense, NMD）和戰區飛彈防禦系統（Theater Missile Defense, TMD）兩個子系統。前者為防衛美國本土免於意外或有限度的各類型彈道飛彈攻擊；而後者則是提供美國海外駐軍、盟邦以及對美國有重大利益國家對於中、短程彈道威脅的有效防護。³⁹無論是TMD還是NMD，並非只是對來襲導彈進行中途攔截。根據美軍的反導彈定義，其作用還包括對敵方陸基、空基和艦基的飛彈發射設施進行直接打擊。因此，導彈防

³⁸ 林宗達，「中共對美國飛彈防禦之理解及其外交戰略作為」，*中共研究*，第 37 卷第 10 期（2003），頁 61。

³⁹ 李大中，「後冷戰時期美國飛彈防禦政策—爭辯與邏輯」，*問題與研究*，第 39 卷第 5 期（2000），頁 17。

禦體系蘊涵著極強的進攻性，是一種攻防兼具的武器系統。⁴⁰

1972 年華盛頓與莫斯科簽訂《反彈道飛彈條約》。此條約是冷戰中的特殊產物，其建立乃是基於「相互保證毀滅」(Mutual Assured Destruction, MAD) 理論下的恐怖嚇阻平衡，雙方都有招致核子攻擊的可能性，也就是說一旦任何一方擁有絕對的戰略優勢，而導致戰略失衡，將會引發核子戰爭發生的可能性，故反彈道飛彈條約又被視為「相互保證摧毀」準則下的主要規範。⁴¹

1983 年美國為對抗蘇聯洲際導彈的威脅，雷根提出了「戰略防禦構想」(Strategic Defense Initiative, SDI)，也就是所謂的「星際大戰計畫」。但當時的技術和經費限制，此計畫進展有限。直到 1991 年的海灣戰爭中，伊拉克的「飛毛腿」導彈使美軍以及盟國以色列和沙烏地阿拉伯受到很大損失，也使美國認為建立飛彈防禦系統的必要。⁴²但受限於國內國會與經費預算的限制，使得 SDI 計畫也無疾而終。

至柯林頓任內時，宣布終止雷根的「星戰時代」，且將「先制戰略防禦局」(SDIO) 改編成「彈道飛彈防禦局」(BMDO)，規劃重點放在戰區飛彈防禦系統。彈道飛彈防禦計畫以太空基地武器系統為主，轉變為以反戰術彈道飛彈為主，而國家飛彈防禦次之，部署的時程延長，戰略性彈道飛彈部署時間以能應付流氓國家的洲際彈道飛彈威脅為準，並後續進行科技研發包括直能武器等。⁴³在此進程中，TMD 成了美國飛彈防禦系統中最優先的專案，其經費預算連續 5 年占美國導彈防禦開發總預算的 62.7% (不包括有關配套技術預算)，且總額呈逐年遞增之勢。⁴⁴由此可看出，美方更重視在亞太區域的軍事部署，一方面可增強美國在亞太區域的地位，另一方面可預防中共的崛起。

小布希上台後改變了柯林頓對飛彈防禦系統規模和部署方式的限制。其認為

⁴⁰ 吳獻斌，「TMD 與台灣」，當代亞太，第 4 期 (2002)，頁 41。

⁴¹ 李大中，「後冷戰時期美國飛彈防禦政策—爭辯與邏輯」，頁 18-19。

⁴² 劉志偉、李彬，「美國 NMD 費用問題及部署前景」，現代國際關係，第 1 期 (2003)，頁 34。

⁴³ 史考特 麥克馬宏 (K. Scott MoMahon) 著，曾祥穎譯，美國飛彈防禦的過去與現在 (台北：麥田出版社，2001)，頁 278。

⁴⁴ 吳獻斌，「TMD 與台灣」，頁 42。

發展所有可能的NMD系統，應先選擇較為成熟的系統進行部署。同時，也不再區分TMD與NMD，傾向於增加BMD整體投資，且在2000年美國政府已開始重視NMD的發展，尤其在911事件後，NMD的投資已經邁入歷史最高水平。⁴⁵（參見表、4-2-1）

表4-2-1、飛彈防禦不同階段費用（單位：十億美元）

| 階段 | 主要任務 | NMD占BMD的比例 | NMD階段費用 |
|-----------|----------------------|------------|---------|
| 1984-1987 | 防禦蘇聯大規模核襲擊的技術 | 39% | 2.87 |
| 1988-1991 | 發展防禦體系，增強威攝蘇聯第一次打擊 | 43% | 5.95 |
| 1992-1993 | 發展GPALS，對付有限的導彈襲擊 | 50% | 3.83 |
| 1994-1996 | 發展先進TMD，進行NMD技術準備 | 29% | 2.55 |
| 1997-1999 | 繼續發展TMD，NMD轉向可能的部署準備 | 25% | 2.69 |
| 2000 | 優先發展NMD | 43% | 2.91 |
| 2001 | | | |
| 2002 | | | |

資料來源：劉志偉、李彬，「美國NMD費用問題及部署前景」，現代國際關係，第1期（2003），頁34。

註：GPALS（Global Protection Against Limited Strikes）指針對有限攻擊的全球保護系統。

911 後布希總統為了抗擊新出現的威脅，部署有效的導彈防禦系統則成為美國調整現有防禦和威懾政策的重要核心。美國面臨國家或非國家組織大規模毀滅性武器的威脅；面臨著恐怖份子以使用大規模毀滅性武器攻擊美國及其盟友和盟國為手段，並進行恐嚇和訛詐。同時，敵對國家，包括支持恐怖主義的國家也投入大量資源發展和獲得射程越來越遠、精密度越來越高的彈道導彈，藉此用來攻擊美國及其盟友和盟國。⁴⁶因此，美國有任務與義務發展制止大規模毀滅性武器

⁴⁵ 劉志偉、李彬，「美國 NMD 費用問題及部署前景」，現代國際關係，第 1 期（2003），頁 34。

⁴⁶ 「部署導彈防禦系統抗擊日益增長的威脅」，美國參考（2003 年 5 月 23 日）
<http://usinfo.org/mgck/usinfo.state.gov/regional/ea/mgck/archive03/0523bush.htm>

的防禦系統。

從美國披露 QDR、NPR 報告可看出，QDR 計畫是在建立 21 世紀高科技美軍部隊；NPR 則推動多元化嚇阻戰略，加上，NMD 乃具備攻守兼備的軍事能力，此三者都是以「能力」為基礎的戰略規劃思維，且三者皆以回應「不確定威脅」為主要目標，具有高度的機動性、打擊性和回應性的能力。因此，NMD、QDR、NPR 構成了布希政府基本安全戰略架構。⁴⁷也凸顯了美國更加重視 NMD 對防衛國土的功能。

另外，就美國發佈的核態勢評估報告不難看出美國重視積極防衛而非核武能力的培養。甚至具體部署「新三位一體」(New Triad) 的兵力結構，包括了核武打擊力量和傳統打擊力量相結合的打擊能力、積極防衛和消極防衛、和反應的基礎設施 (responsive infrastructure)，此和冷戰時期的「新三位一體」(Triad) 不同，其主要由陸基的洲際飛彈、潛艇發射的潛射導彈和遠程轟炸機攜載的核彈構成的純進攻性核武結構不同。⁴⁸換言之，其乃是提出攻守兼具的戰略，不僅可打擊邪惡軸心國的攻擊，同時也可防範國土的安全。

布希政府在恐怖攻擊後一面制止第三世界飛彈的擴散，另一方面則加速研發並展開 NMD 的初步部署。部署 NMD 也是強化美國海空實力的必要配套措施，因為不僅可以保護美國駐紮在海外的海空基地與軍隊，同時也有助於維持美國與其盟國的報復力量。更重要的是，NMD 不僅是高科技的攻防戰，也是資訊與訊息的競賽，掌握更多資訊或摧毀對手的信息便能制敵機先。⁴⁹

然而，美國為求他國在反恐上的合作，其先減緩對新的導彈防禦試驗，以便取得國際社會，特別是俄羅斯對美國反恐怖行動的支持。布希政府還從發展飛彈防禦體系的經費中撥出 4 億美元轉用於反恐怖行動，但仍宣稱「堅持發展飛彈防禦計畫」。直到 2001 年 12 月正式宣佈退出《反彈道飛彈條約》(ABM)，意味著

⁴⁷ 吳東野、鄭端耀，九一一國際反恐，頁 137。

⁴⁸ 丁樹範，「美國導彈防衛與核武態勢評估對中國核武政策影響」，問題與研究，第 44 卷第 3 期 (2005)，頁 102。

⁴⁹ 陳一新，「911 事件與美中台三邊關係的展望」，頁 222。

美國正朝向積極全面發展飛彈防禦系統。⁵⁰而美國退出ABM也表現出，國際格局處於一超多強的局勢，美國原有強大的國力，加上反恐聯盟所帶來的利得，更增強了美國穩定強權、甚至擴張強權的企圖。

總體觀察，建立飛彈防禦系統是美國政府已定政策，華府想藉由實施這個龐大的軍備計畫對付「日益嚴重」的導彈威脅，獲得「絕對安全」和戰略優勢地位，進而強化美國對地區事務的主導權和軍事干預能力、加強與盟國的關係與控制，遏制中國走向強大和統一與刺激美國科技、經濟的發展。因此該計畫在實施過程中雖有可能因突發事件的衝擊而暫時無法在安全戰略中突出，但美國不會放棄這個搶佔這戰略制高點的軍備計畫。⁵¹

貳、中共對飛彈防禦系統之立場

中共認為美國發展戰區飛彈防禦系統將對中共的國防安全與國家統一造成嚴重的威脅，其理由主要有：第一，美國的戰區飛彈防禦系統將降低中共的核子嚇阻能力；第二，美國部署之戰區飛彈防禦系統可能將台灣納入，如此勢將造成中共與美國關係的緊張。此外，中共原本希望藉由加入反恐合作，可以令美國在飛彈系統議題上的減緩，但卻事與願違。其主要論述如下：

一、對國際安全的影響

首先，美蘇在 1972 年所簽訂的限制反彈道系統條約，即雙方主動放棄可能導致軍備競賽升級的安全概念，中共認為這項條約是遏制軍備競賽的主要基礎。但恐怖事件後，美國卻不顧俄國反對，一意孤行的將戰略核武穩定的結構基礎破壞，進而取得戰略核武的優勢，企圖主導全球戰略局勢。

第二，美國建立飛彈防禦系統也將對國際核裁軍及反擴散進度造成影響。中共認為反彈道飛彈條約是核裁軍與反擴散的基礎，ABM 限制了美蘇兩國反飛彈

⁵⁰ 吳獻斌，「TMD與台灣」，頁 43。

⁵¹ 同上註。但也有認為美國建立飛彈防禦系統來對付恐怖主義份子與流氓國家是徒勞無功的，恐怖份子可使用不對稱的手段威脅美國本土，因此防禦系統對此根本毫無作用。詳見：Thomas L. Friedman, "Pay Attention," *New York Times*, November 30, 2001.

系統的發展，使兩國始終保持相互毀滅的戰略形勢，如今，美國一方退出此條約，將意味著其可自由的發展反彈道飛彈系統，此影響美蘇兩國在核裁軍談判的進度，同時也影響美國在國際防擴散領域中的作為。⁵²

另外，關於導彈技術擴散問題。中國指出向其他國家或地區轉讓、聯合開發 TMD 系統將不可避免地造成導彈技術的擴散。導彈技術與反導彈技術是相關的，用於反彈道飛彈系統的技術許多可以轉用於發展或改進進攻型飛彈，此更使國際安全的穩定遭受破壞。⁵³

二、對亞太地區的影響

在亞太地區，美國建立導彈防禦系統的努力是建立 TMD。目的是為了保護美國駐海外的部隊不受導彈襲擊的重要工具。TMD 將在全球建立數個，最優先建立的是東北亞地區。美國不諱言的指出，在東北亞地區，中共的導彈能力確實逐漸提升，對台灣與美國鄰邦構成威脅。再者，美國推行 TMD 的實質意義在於，加強鞏固美國同其軍事盟友的關係。⁵⁴且進一步對中共形成隱性的圍堵，以預防中共的挑戰。

然而，飛彈防禦系統中，中共強烈反對美國建立 NMD，但也最關注 TMD 的發展。尤其中共認為美國在亞洲建立 TMD，是想組織「小北約」，若再將台灣納入該體系中，會嚴重降低中共導彈系統的威嚇能力及戰役戰術的導彈效果，形成美台軍事同盟，此將構成對中共國家安全和軍事力量的極大威脅。⁵⁵換言之，中共戰略飛彈是建立在最低程度的嚇阻能力，也就是僅仰賴少量的核子彈頭，希望在遭受敵人的首波攻擊後，有能力展開報復。但若美國部署 TMD，將使中共有限戰略導彈被美國 TMD 所攔截，中共也無能力再進行第二次攻擊的報復能力，

⁵² 「中美防擴散領域合作與鬥爭形勢展望」，中國網（2002年2月10日）
<http://big5.china.com.cn/chinese/2002/Feb/106945.htm>

⁵³ 「官於反擴散的一些看法」，中華人民共和國外交部。
<http://www.fmprc.gov.cn/chn/wjb/zizig/jks/ciik/1146/t4757.htm>

⁵⁴ 郝雨凡、張燕冬主編，限制接觸——布希政府對華政策走向（北京：新華出版社，2001），頁227。

⁵⁵ 「中共『半月談』雜誌：美國想在亞洲組織『小北約』」，聯合報（1999年2月9日）13版。

因此，中共的國家安全將受美國的威脅。第二，將日本納入美國的導彈防禦體系之中，並助其發展和部署，必將使日本進一步走向軍事大國，導致軍國主義的愈發膨脹，從而威脅中國的國家安全。⁵⁶但中共對美日建構 TMD 之立場卻較反對台灣納入緩和。

五角大廈對中國報告曾指出，中共領導者認為美國想要藉由抑制中共的權力成長，來維持美國在歐亞的優勢地位。北京確定華盛頓試圖藉由強化日本的同盟關係來維持單極的權力平衡。只要美國在亞洲上是主要強權，中共就無法成為亞洲強權。報告也推測中共評估美國發展 TMD 與 NMD 的努力會對中共的核武嚇阻成為挑戰，且進而擴大為保護台灣。同時，NMD 也將保護美國免於中國 DF-5s 的攻擊力，若結合 TMD 保護美國的軍隊，則將增加美國干預兩岸衝突的傾向。⁵⁷

因此，面對美國積極部署飛彈防禦系統的情勢下，北京以原有最低限度的嚇阻能力將有所不足，因此為因應美國部署的國家飛彈防禦系統，中共將面臨很大的壓力要增加其核武的部署數量與現代化，且為了確保核武的存活力，可能會促使其實現核動力彈道飛彈潛艦計畫。同時，中共也會為了抵銷預期中的 TMD 與 NMD 的能效而增加其彈道飛彈的數量。（見表 4-2-2）

⁵⁶ 陶中華，「導彈防禦系統對國際戰略格局的影響」，*國防科技*，第 9 期（2004），頁 51。

⁵⁷ Department of Defense, *Annual Report to Congress on the Military Power of the People's Republic of China*, June 22, 2000, p.3. <http://www.defenselink.mil/news/Jun2000/china06222000.htm>

表 4-2-1、中共對美國飛彈防禦系統的態度

| 飛彈防禦系統 | 現行政策 | 安全影響 | 可能反應 | 極端戰略因應 |
|----------------|---|---|---|--|
| 戰區飛彈防禦系統 (TMD) | 堅決反對台灣被納入美國所建構的 TMD；但反對美日建構 TMD 立場較為緩和。 | 中度：可能會降低北京飛彈威脅台灣或日本的能力；但是沒有 TMD 系統，其將可以完整的火力來反擊空中或飛彈的攻擊能力 | 將持續及加速飛彈與核子武器的現代化和部署；可能撤回 1994 年簽署的「飛彈技術管制協定」(MTCR)；對於日本部署 TMD 的反對聲浪變小。 | 回應在台灣部署 TMD，中共可能會取消加入「反擴散條約」；部署新型反艦、反航母巡弋飛彈，且對台舉行軍事演習；企圖破壞美國在朝鮮半島政策。 |
| 國家飛彈防禦系統 (NMD) | 強烈反對 | 高度：可保護美國免於受到 18-20 枚東風五型 ICBM 攻擊，抵消報復的能力。中共關切 C-1 的包圍突破能力超越其報復能力。 | 加速核武現代化及機動部署能力；發展固態燃料之 F-41 洲際飛彈與具備 MIRV 之洲際飛彈；以有限的嚇阻替代隱性的嚇阻姿態；與俄羅斯致力於研發反制措施；撤回 MTCR 協定；增加對北韓飛彈的發展；並取消「不首先使用核武」的聲明。 | 假如中共確信 NMD 將造成美國協防臺灣，其可能會在 NMD 發生作用前，先採取「先制攻擊」的手段進行統一；也可能退出其他軍備管制建制，諸如禁止核試條約 CTBT，且繼續進行核子測試。 |

資料來源：Michael J. Green and Toby F. Dalton, "Asian Reactions to U.S. Missile Defense," *The National Bureau of Asian Research*, vol.11, no.3 (November 2002), p.42.

<http://www.nbr.org/publications/analysis/vol11no3/11.3.pdf>

然而，中共對美國發展飛彈防禦系統的反應是多方面的，一方面中共沒有對美國採取全面激烈對抗的行為，包括加入各國際軍控組織，公布相關的導彈及技術出口管制條例等皆顯現出中共務實外交。另一方面中共可能在做其他的準備。包括積極部署洲際飛彈的存活率，及穿透力，⁵⁸以反制美國的圍堵。

整體而言，從中共在國際與亞太安全的角度觀察，中共面對美國發展飛彈防禦系統，除了害怕最低限度的嚇阻能力受到破壞、遭到美日遏制外，中共更在乎的是台灣是否納入 TMD 系統中。但不論何種導彈系統，中共始終堅持飛彈防禦系統的建立會打亂原有的戰略穩定，也無助於國際上武器的控制和裁減軍備，對全球與區域的戰略平衡有很大的負面影響。

參、911 後中美雙方的讓步

華府於 2001 年 5 月指派美國太平洋事務助理國務卿凱利到中國解釋美國導彈防禦計畫並不對中國構成威脅，防禦計畫的目的是為防禦無賴國家的威脅或進攻，也是防禦意外或未經授權的飛彈發射。中美雙方可在所有問題上展開對話與磋商；可以求同存異，進行建設性的討論。⁵⁹但是，美國不會為了換取中國支持美國發展的導彈防禦系統，而放棄反對中國戰略核力量現代化與大規模毀面性武器出售的立場。⁶⁰

同年，國務卿鮑爾表示美國退出 1972 年反彈道條約的決定沒有引起軍備競賽，而是產生了相反的效果：美國和俄羅斯都保證開始大幅削減戰略核武庫。美國提出將其部署的作戰戰略核武器削減 60% 左右，即從 6,000 枚彈頭減少到 1,700-2,200 枚，而俄羅斯則將其核彈頭削減到 1,500-2,200 枚。⁶¹藉此向中共證明美國發

⁵⁸ 丁樹範，「美國導彈防衛與核武態勢評估對中國核武政策影響」，頁 105。

⁵⁹ 「反導系統：美中仍存分歧」，**BBC Chinese**（2001 年 5 月 16 日）

http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid_1330000/newsid_1333100/1333179.stm

⁶⁰ 「拉姆斯菲爾德表示美國不同意中國擴充核力量」，**美國參考**（2001 年 9 月 6 日）

<http://usinfo.org/mgck/usinfo.state.gov/regional/ea/mgck/archive01/0906rumsfeld.htm>

⁶¹ 「鮑爾說美國退出反導條約不會導致軍備競賽」，**美國參考**（2001 年 12 月 14 日）

<http://usinfo.org/mgck/usinfo.state.gov/regional/ea/mgck/archive01/1214powell.htm>

展飛彈防禦系統不會像中共所指出的有軍備競賽的可能性。同時也表示，在處理與中共雙方爭議時，會採取較為緩和的手段，甚至藉由高層的磋商，以抹除歧異。

而中共不論恐怖事件前後都公開堅持不反對戰區飛彈防禦系統本身，且其認為戰區飛彈防禦系統若是用來防空，保護一國的駐軍，則屬正當。但若在戰區飛彈防禦系統旗幟下搞全國飛彈防禦系統，或使其成為全國飛彈防禦系統的前沿部署，被用以增強軍事同盟，超出有關國家正當防衛的需要，那中共就會堅決反對。

62

到目前為止，中共為因美國積極部署飛彈防禦系統，而加速其核武現代化的研發計畫。中共在加入《全面禁止試爆條約》（Comprehensive Test Ban Treaty, CTBT）之後，依規定就無法進行核武現代化，改進其核武器的質量，但是中共卻可以進行核武器的汰舊換新，以提高其安全性與可靠性。然而，中共在面對美國飛彈防禦系統計畫與單邊主義的作為，中共仍強調以互信、互利、平等、合作的新安全觀作為因應。一方面以聯合友邦對抗美國的圍和，另一方面則倡導世界往多極化的方向發展。但美方仍持續不斷發展陸基飛彈防禦系統，且中共對於飛彈技術輸出的管制仍未達到美方期望，顯見美國與中共在未來交往過程中，仍對於攻擊性飛彈與防禦系統有所歧異。⁶³

而在面對美國單邊的退出 ABM，中共也採取較為低調的反應。其理由可能是反恐戰爭促使中美關係提升，雙方安全領域上，顯示彼此具共同安全利益。因此，美中合作可以緩和雙方對立的關係，但競爭或是衝突則將會強化中國對美國在亞洲意圖的懷疑。另外，中共積極邁向政經改革，且逐漸與全球市場進行整合，因美中在經濟上的關係緊密度甚高，因此，中共不會隨意採取破壞雙方關係的外交手段。

不僅如此，中國也逐漸瞭解美國飛彈系統對維持亞太地區穩定的意義。美國未來部署在東亞地區的導彈防衛系統提供了美國地區盟友有用的保護傘，使這些

⁶² 「沙祖康：中國反對美國搞國家導彈防禦系統」，人民網（2001年3月21日）

<http://past.people.com.cn/GB/shizheng/252/4771/4772/20010321/422090.html>

⁶³ 孫國祥等著，2002-2003年亞太情勢發展與展望（台北：兩岸交流遠景基金會，2003），頁91-92。

國家不必發展自己的攻擊性導彈體系，⁶⁴從而降低各國軍事競賽的可能性，也間接的穩定中共週邊環境的軍事安全。但中共而言，飛彈防禦系統的發展對其戰略仍嚴重構成外交、軍事戰略的影響。

因此，雙方在飛彈防禦系統的讓步十分有限。中共雖表明不反對戰區飛彈防禦系統本身，但事實上，中共仍對 TMD 仍抱持著懷疑態度，而對 NMD 更是強烈的反對；美國也表示飛彈防禦系統不會針對中國，但卻仍以中共作為假想敵。故雙方在此面向的合作僅止於口頭上的宣示，並未有實質的讓步行動與具體成果。而值得注意的是，911 事件後，美方對飛彈防禦系統的爭議也較為關注中共的反應，非一意孤行的在亞太地區進行部署 TMD。

⁶⁴ 丁樹範，「美國導彈防衛與核武態勢評估對中國核武政策影響」，頁 106。

第三節 六方會談

壹、朝核危機發生與六方會談的過程

國際原子能總署 (IAEA)⁶⁵ 在 1992 年 5 月到 1993 年，對北韓進行了 6 次臨時檢查與例行檢查，為了確認北韓擁有的鈾元素數料，要求北韓接受特別檢查遭到北韓拒絕，且於同年退出 NPT，使朝鮮半島緊張情勢升高，但隨著 1994 年美朝簽訂「框架協議」(Agreed Framework) 後，危機暫時解除，「框架協議」因此成為完全的核子協議，此是使朝鮮半島威脅較低的信心基石，也提供北韓與外界促進溝通的機會。⁶⁶

但簽訂框架協議之後，朝鮮半島軍事衝突仍時有所聞，北韓持續研發大規模毀滅性武器，讓框架協議與負責提供朝鮮半島兩座輕水核子反應爐，及每年 50 萬噸重油的安全機制 KEDO (Korea Peninsula Energy Development Organization, 朝鮮半島能源開發組織) 功能無法順利進行。1997 年北韓同意加入由美、中、南北韓所組成的「四方會談」，但要求美軍必須先撤出朝鮮半島且簽署「互不侵犯條約」，使會談無法進行。1998 年 8 月北韓成功試射大浦洞飛彈，使美國感到北韓的嚴重威脅。1999 年美國對北韓讓步，進而與北韓的關係，並承諾取消對北韓經濟制裁。此舉也使雙方關係較為緩和。⁶⁷

2002 年底開始，北韓坦承發展核武計畫。北韓利用美國部署美伊戰事之際，有計畫的重起「飛彈政治」及「核武政治」，先是驅逐了聯合國武檢人員，又進一步宣布退出《禁止核武擴散條約》，重新啟動了位於寧邊的核反應爐。⁶⁸ 華府認為平壤此舉違反了「框架協議」，要求北韓遵守協議立即廢除核武計畫並接受檢

⁶⁵ IAEA (International Atomic Energy Agency) 為國際原子能總署，對於簽署 NPT (Non-Proliferation Treaty 禁止核子擴散條約) 的國家進行三級不同的檢查，分為：臨時檢查、例行檢查、特別檢查。

⁶⁶ Bill Meldrum and James Cotton, "The U.S.-DPRK Agreed Framework, KEDO, and Four-Party Talks: The Vicissitudes of Engagement," *Issues & Studies*, vol. 34, no. 11/12 (November/December 1998), pp.121-125.

⁶⁷ Ibid., p.125-143.

⁶⁸ 水野聖紹，「美伊戰爭後之北韓核武問題：外交斡旋抑或武力解決」，*展望與探索*，第 1 卷第 9 期 (2003)，頁 87。

查，才能進一步與之對話及改善關係；平壤則聲稱美國才違反協議，因為反應爐工程進度嚴重落後，且未能給予北韓安全的保障。因此，北韓要求（1）美國承認其主權；（2）保證互不侵犯；（3）不阻礙其經濟發展。⁶⁹

美國對北韓的政策是先尋求中共、日本、南韓的支持，給予北韓政治和經濟上的壓力，在採取強硬與拖延的態度，以致力於伊拉克戰爭中；北韓則不斷地將危機升高，以迫使美國重回談判桌。雙方談判的立場也截然不同，美國要求北韓先停止核武發展再進行談判，要平壤承諾不搞核武為重新對話的先決條件；北韓則要求重開雙邊談判，由美國做出安全承諾，再討論解決核武問題。華府著重以多邊方式解決問題，而平壤堅持只能通過美朝雙邊對話機制。⁷⁰

但在中共的協調下美國、中共與朝鮮率先在 2003 年 4 月舉行三邊會談，2003 年 8 月又加入了俄羅斯、日本、南韓形成了六方會談，但由於雙方存在立場上的分歧，因此首輪的六方會談無突破性進展。⁷¹關於六方會談主要歸納如下：

一、第一次六方會談

自朝核危機後，乃經過的三邊會談（中共、美國、北韓）到四方會談（中共、美國及兩韓）的模式，最終則以六方會談做為解決朝核問題的機制。第一次的六方會談於 2003 年 8 月在北京召開，達成六點主要的共識，如通過和平方式解決北韓核武問題、確保朝鮮半島和平穩定，實現朝鮮半島的無核化；各方協力解決北韓對於安全的憂慮；北韓核武問題要階段性、並行地、概括性的解決；各方不進行任何導致局勢惡化的行動；各方同意繼續對話，建立互信並消除歧見；各方同意六方會談應繼續舉行，細節則通過外交管道決定等。⁷²但上述原則也僅止於紙上談兵，並無立竿見影的效果。

⁶⁹ 張廖年仲，「中共與第二次北韓核武危機」，*展望與探索*，第 1 卷第 3 期（2004），頁 39-40。

⁷⁰ 孫承，「第二次朝鮮危機」，*國際問題研究*，第 3 期（2003），頁 17；張廖年仲，「中共與第二次北韓核武危機」，頁 41。

⁷¹ 「不侵犯協定換廢核 孰先孰後」，*中國時報*（2003 年 8 月 29 日）A13 版。

⁷² 李明，「朝核問題之發展與前瞻」，*和平論壇*。

http://www.peaceforum.org.tw/onweb.jsp?webno=333333330;&webitem_no=805

六方會談如國際間一般預期並不看好，這次的會談並未有效能解決問題。主要的爭論，美國強硬派主張北韓必須完全的、可供檢驗的，且不留餘地的解除（complete, verifiable and irreversible dismantlement, CVID）各種核武研發計畫、允許國際原子能總署人員重返北韓做檢查工作，最後則重新加入核不擴散條約，如此北韓才可能換取美國的繼續經援與外交承認等多項前提。⁷³但雙方各持己見，使會談無法達到共識。

中共在推動首輪的六方會談上已經掌握主動權，且對會議進展影響甚大，北京在朝鮮半島及周邊事務的發言權增加，且與各國的互動緊密，尤其是介入朝鮮半島事務，改善和美國的關係，是會議成功與否的樞紐。⁷⁴北京外交界人士也認為，中共在北韓議題上的積極角色，反映了它的外交政策起了深刻的變化，開始更進一步融入世界秩序。中共除了平撫不安的鄰國外，同時也抓住機會，讓自己成為國際社會中有影響力和負責的一員。⁷⁵所以，對中共來說，首輪六方會談創造了雙贏的局面，對未來的國際影響力不容小覷。

二、第二次六方會談

六方會談前夕，美國內部敦促政府可提出行動，以解決雙方立場上的僵局。其主要方案包括調整對美國敵對政策，北韓放其核武計畫，並恢復兩國之間的外交關係。⁷⁶

而北韓則表示美國仍將北韓視為「邪惡軸心」國家之一，在無任何條件下，即要求北韓解除核子武裝，使北韓對旨在解決朝核危機的六方會談存有疑慮。⁷⁷

第二輪六方會談在 2004 年 2 月 25 日在北京舉行，本次會談無法解決原有的爭端，但明確了協調一致解決問題的方式，也發表了會談以來的首份文件，同時，確定了第三輪六方會談的時間，同意組織工作組等事項。

⁷³ 水野聖紹，「美伊戰爭後之北韓核武問題：外交斡旋抑或武力解決」，頁 99。

⁷⁴ 孫國祥等著，亞太安全綜合年報（2003-2004）（台北：兩岸交流遠景基金會，2004），頁 243。

⁷⁵ 李華球，「六方會談各懷鬼胎，誰是贏家」，蘋果日報（2003 年 9 月 8 日）E9 版。

⁷⁶ 「北韓敦促美國接受化解核子危機的談判方案」，中央社（2003 年 12 月 1 日）。

⁷⁷ 「質疑六方會談」，青年日報（2003 年 12 月 1 日）5 版。

三、第三次六方會談

於 2004 年 6 月 23 日至 26 日召開了第三輪的六方會談，會談中美國對於朝鮮提出的「凍結換補償」方案採取何種態度，將是決定第三輪六方會談及解決核問題的關鍵因素。而美國已再次向朝鮮表明，美國對朝鮮沒有敵意或侵略的舉動，朝鮮方面也表示凍結核計畫並加入會談和對話是符合朝鮮的利益。而中國也積極斡旋、推進參與會談。此次六方達成下列協議：⁷⁸（1）六方一致重申，以和平方式可核查地實現朝鮮半島無核化是六方會談的目標。（2）六方承諾，根據《聯合國憲章》宗旨和原則以及公認的國際關係準則處理相互關係。（3）六方承諾，通過雙邊和多邊方式促進能源、貿易及投資領域的經濟合作。（4）六方承諾，共同致力於東北亞地區持久和平與穩定。（5）六方同意，根據「口頭對口頭、行動對行動」原則，採取協調一致步驟，分階段落實上述共識。（6）六方同意於 2005 年 11 月上旬在北京舉行第五輪六方會談，具體時間另行商定。

各國對於六方會談的成效給予讚賞。同時，北京也支持第四輪六方會談於 2004 年 7 月 26 日在北京舉行。會上也通過了《第四輪六方會談共同聲明》。然而，會上決內容與第三輪六方會談無多大差別。值得注意的是，六方會談中各方對核武凍結等因應措施仍有不少分歧，但中共在此僵局中扮演協調和促談的實質功能性角色，對中美關係的確有正面的幫助。

2005 年 11 月 9 日在北京召開第五輪六方會談主要是就朝鮮放棄核武器、對朝鮮進行經濟與能源援助、國家之間實現關係正常化三項進行討論，且希望將共同聲明予以實踐，而非紙上談兵。雖然各方致力於討論《第四輪六方會談共同聲明》的具體履行方案，但朝美雙方的意見分歧仍存在，使得此次會談並未達成具體共識。⁷⁹

⁷⁸ 「第三輪北京六方會談進入攻堅」，新華網（2004 年 6 月 21 日）

http://news.xinhuanet.com/world/2004-06/21/content_1536673.htm

⁷⁹ 「韓國代表團稱本輪六方會談有三大問題需討論」，新浪網（2005 年 11 月 9 日）

<http://news.sina.com.cn/w/2005-11-09/21577396554s.shtml>

貳、中美在北韓問題的合作

在中朝歷史進程中，中共是北韓的傳統盟友，曾提供北韓發展核武器專案的基本技術。而現在北韓卻有成為核大國的野心，此顯然不合乎中國在東亞地區的長期戰略利益。所以，北韓的核發展會威脅到中國的穩定，中國是願意向北韓領導人發出強硬的警告。⁸⁰

尤其朝美在 1994 年簽署的框架協議，北韓同意取消核武計畫，來換取兩個輕水反應堆，用來發電。中國方面為了確保朝鮮放棄核武計畫，也不斷巨額援助朝鮮，以實現區域穩定局面。⁸¹

可是，朝鮮根本沒有遵守諾言，這對中國逐漸形成的區域主導地位形成挑戰，國際社會必會質疑北京對平壤的影響力。而北京制止朝鮮核武計畫的壓力在不斷增大。尤其中國是朝鮮的最大援助國，對朝鮮最有影響力。⁸²

911 事件後，美中除了反恐議題外，最大的共同點是朝鮮半島的和平問題。所以華盛頓對北京在朝鮮半島問題上所起的作用非常倚重，甚至歡迎中共在北韓問題及六邊會談協商機制發揮重要影響力。而中美雖在解決北韓問題上有不少爭皆，但彼此都秉持著兩個原則：(1) 防止出現朝鮮核武擴散，致力北韓無核化；(2) 制止朝鮮半島發生軍事衝突。⁸³

然而，對北京來說，北韓核武危機是中共施展外交的獲利良機，但是如果北韓真的發展出核武則將導致東北亞權力結構的惡性變化，故不論北韓究竟是以核武作為外交談判工具，還是北韓真想發展為核武國家，⁸⁴中共皆會嚴厲遏制，因為一旦北韓擁有核武，除了將來可能遭受平壤的訛詐外，更擔心的是會導致東北亞的核武擴散，日本、南韓、台灣也會群起效尤；而一旦北韓崩潰，南韓也將接

⁸⁰ 孫國祥等著，亞太安全綜合年報（2003-2004），頁 211。

⁸¹ 「朝鮮核武影響中美關係」，聯合早報網（2002 年 10 月 23 日）。

<http://www.zaobao.com/special/korea/pages/korea231002.html>

⁸² 同上註。

⁸³ U.S. Department of State, "Daily Press Briefing: Richard Boucher, Spokesman," Washington, DC September 5, 2003. <http://www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2003/23850.htm>

⁸⁴ 「北韓核武尚無解 美中關係向前進」聯合報（2003 年 1 月 16 日）15 版。

受北韓的核武，出現在美國主導下統一又擁有核武的韓國，且美軍的勢力也會延伸到中國的邊界。⁸⁵而北韓的飛彈政策也會更強化美國部署區域飛彈防禦系統理由。

再加上，中共與北韓近幾年來關係並不好。由於社會主義路線的堅持，北韓自 1991 即不斷批判北京為「修正主義」，中共與南韓經濟往來密切，也導致中朝兩國關係低落。同時，北韓惡劣的經濟環境成為中共的負擔，其強硬的外交政策也使中共在國際地位上感到不安，而北韓難民也給中共外交製造麻煩。但是，若朝核危機使中共喪失北韓這個緩衝國家，⁸⁶卻更不利地緣戰略的發展。

因此，中共對北韓問題反覆重申其立場：(1) 朝鮮半島非核化；(2) 維持朝鮮半島的穩定與和平；(3) 通過對話和平解決爭議。⁸⁷而中共在北韓問題也會扮演著區域協調者的角色，派遣兩位外交部長王毅、戴秉國在平壤與華府間傳達訊息，並分別與漢城、東京與莫斯科召開諮詢會議。此舉緩和了美國與北韓的強硬態度，並促成六方會談的召開。而此也意味著中共在穿梭外交的角色上，顯現舉足輕重的地位。⁸⁸

不僅如此，中共也會持續推動大國外交的時線，維持區域各國的共同利益，支持南韓與俄羅斯對北韓溫和與務實的立場，化解核武危機而非平壤政權的更替。因此，北京在解決核武危機的立場與東北亞各國一致，有助於建立其負責任大國的現象與信用。尤其是中共與俄羅斯關係的改善，能在安理會合作否決可能進一步激怒平壤的決議，北京也不用單方面承擔縱容北韓的責任。⁸⁹

然而，令中共擔憂的是，布希將北韓視為流氓國家、邪惡軸心國家的舉動，和中共倡導的「和平共處五原則」互相違背。雖然中美在北韓無核化的原則上一致，但若再將北韓定位為邪惡軸心國，勢必將繼伊拉克之後，使朝美衝突更加擴

⁸⁵ 蔡裕明，「北韓核武變局東北亞安全」，*展望與探索*，第 1 卷第 3 期（2003），頁 91。

⁸⁶ 朱松柏編，*新世紀的中國大陸情勢與東亞*（台北：政大國際關係研究中心，2004），頁 71。

⁸⁷ 同上註，頁 92。

⁸⁸ 張慶年仲，「中共與第二次北韓核武危機」，頁 46。

⁸⁹ 同上註。

大，更迫使北韓回到「戰爭邊緣」的戰略。⁹⁰

中美自 911 後緊密的處理北韓問題，希望達成減輕南北韓關係的緊張；鼓勵北韓投資經濟發展而非建設大規模毀滅性武器及載具；勸誘北韓可以脫離孤立，且成為區域與國際社會的一員。而美國將會繼續限制北韓 WMD 及傳統武器的擴散；北京當局則將會利用其對北韓的影響力，以確定北韓已放棄發展核武計畫和長程飛彈的測試。⁹¹

同時，美國戰略制訂也會考慮北韓的危機也等於中國的危機。因北韓擁有核武，對中共也形成威脅；更認知到中共與美國在亞太地區經貿上的合作具有共同利益，且為確保雙方在亞太經濟環境穩定的發展，促使雙方需致力於解決北韓核武危機，已維持雙方共同的經濟利益。⁹²由此可見，通過維護東北亞安全，中美將實現並確保戰略利益協調和互換，在未來解決北韓核武危機的問題，中美將以朝鮮半島非核化為最大的考量。

但中美在北韓問題並非無爭議，就本質來說，美國就曾質疑北京不願使用其對北京的影響力，而取得與北韓更多的合作；而中共便懷疑美國在六方會談談判協商的意圖。⁹³雙方雖然在北韓問題共同利益相同，但並非會談過程中，並非完全相互契合，而具有本質上的爭議，這爭議也源自於雙方對彼此仍不信任。但努力解決北韓核武問題，是中美雙方的共識，此合作的過程也有助於雙方彼此間的瞭解，以溝通、協商機制消除本質上的問題。

⁹⁰ Anne Wu, "What China Whispers to North Korea," *The Washington Quarterly*, vol. 28, no. 2 (spring 2005), p.39.

⁹¹ Bonnie S. Glaser, "U.S.-China Relations Face Both Challenges and Opportunities," *The Nautilus Institute*. <http://www.nautilus.org/archives/nukepolicy/workshops/shanghai-01/glaserpaper.html>

⁹² "2004 American Foreign Policy," *The New York Times*, January 1, 2004.

⁹³ Bonnie S. Glaser, "Sino-U.S. Relations: Drawing Lessons from 2005," *CSIS*, February 2 2006. http://www.csis.org/component/option,com_csis_pubs/task,view/id,224/