

第貳章 中共「新安全觀」：緣起、意涵及實踐

中共「新安全觀」提出已近十年，對其外交政策影響深遠，不論是雙邊外交、多邊外交等，均可見其痕跡。本章將由「新安全觀」的提出、動機呈現「新安全觀」的緣起；從安全的基礎、實踐的途徑及安全的範圍界定「新安全觀」的意涵；並從雙邊、多邊外交政策的實踐瞭解「新安全觀」與中共外交政策的關係。

第一節 中共「新安全觀」的緣起

一 「新安全觀」的提出背景

中共「新安全觀」提出於 1990 年代末期，受到冷戰後國際情勢變化的影響甚鉅，然而改革開放以來的內部變化亦不容我們忽視。因此，以下將從內外環境的變遷歸納「新安全觀」的背景因素。

（一）冷戰後體系待重建

冷戰結束後，形成美國學者杭廷頓（Samuel P. Huntington）所稱的「單極多元體系」（uni-multipolar system），國際環境因蘇聯解體產生重大變化，超級大國的對抗不復存在，呈現「一超多強」的形勢。¹ 美國扮演全球事務的領導者及仲裁者之角色，在國際事務的影響力更為增加，雖其國內部份人士認為美國應重回孤立主義路線，毋須積極介入國際事務，但在冷戰後初期執政的柯林頓政府仍積極採取「交往與擴大」（engagement and enlargement）之策略，積極參與國際政治。在此情形下，已無任何國家具有制衡美國的力量，此亦潛藏損及中國與其他國家利益之可能。² 因此，中共為維護自身利益，強調「冷戰結束後，世界的多

¹ Samuel P. Huntington, "The Lonely Superpower," *Foreign Affairs*, vol. 78, no. 2, 1999, p. 36.

² 施子中，〈911 事件後國際情發展對中共「新安全觀」之衝擊〉，《戰略與國際研究季刊》，第 4 卷，第 3 期，2002 年，頁 3。

極化趨勢是不可阻擋的歷史潮流，而企圖建立單極世界和確立世界霸權，將對世界和平與穩定構成嚴重威脅。」³ 由於後冷戰時期的國際新秩序亟待重建，國際新權力格局有待重組，而多極化正是其所追求的新格局。是故，「新安全觀」提出的背後隱含著中共對國際新秩序的期望。

（二）國際安全環境好轉

蘇聯瓦解，國際體系從兩極走向多極，各國之間的戰略關係受到全球化的影響，合作範圍擴大，就中共的立場而言，其所處的安全環境可說是百年來最佳的一段時期，得以藉此全心致力於經濟發展。⁴ 雖然國際間因種族、宗教等問題，仍在區域範圍內發生局部、零星的衝突，但各國面對這些問題的態度主要在於防範或制止衝突的擴大，而非阻止戰爭。⁵ 所以，中共「新安全觀」提出背景之一即來自於國際安全環境的好轉，以及過去對峙緊張氣氛的遠離。

（三）新型安全理論思潮

冷戰時期的安全問題以軍事安全範圍為主，但在 1980 年代以後，隨著國際經濟全球化的進展，各層面的問題交互作用，為解決國際間日益複雜的衝突，傳統觀察安全問題的角度必須有所改變。強調用合作取代對抗，用和平方式解決國際衝突的新型安全理論受到重視，「合作安全」、「綜合安全」、「共同安全」等理論就成為安全理論的新潮流。

1990 年代，歐洲聯盟的組成是共同安全的典範，經由合作統合大幅降低國家間軍事衝突的可能。經濟全球化使得區域經濟化漸成潮流，在亞洲，由日本、

³ 中共對於世界格局朝向多極化的評估，最早出現於 1990 年李鵬在第七屆人大第三次工作會議工作報告中，其後在十四大、十五大反覆闡述多極化的意涵，並影響其外交政策的制定。請參閱：張登及，《建構中國：不確定世界中的大國定位與大國外交》（臺北：揚智文化，2003 年），頁 102。

⁴ 閻學通，《中國國家利益分析》（天津：天津人民出版社，1997 年），頁 45-53。

⁵ 宋以敏，〈關於冷戰後世界力量劃分及組合問題探討〉，《國際問題研究》，第 3 期，1996 年，頁 6；李曉敏，〈中國的新安全觀〉，《和平與發展》，第 2 期，2002 年，頁 44-47。

加拿、東協國家所提出，融合「綜合安全」、「共同安全」的「合作安全」逐漸成形。⁶ 由新制度主義所衍生的安全理論目前仍處於實驗階段，各國之間難有共識，且新現實主義仍不斷提出挑戰，但可以確認的是，以合作為導向的理論確實為各國紛擾解的安全問題，帶來一個新的方向。⁷ 「新安全觀」的基礎在於冷戰後前所未有的全球整合以及與傳統安全有別的共同安全思想。中國大陸的學者判斷多極化及國際關係民主化將會加速發展，經濟全球化將可能促進大國透過安全合作、利益共享解決衝突，以尋求共同安全。⁸ 他們相信新安全理論的逐漸演進，將能取代傳統冷戰安全思維，並終為大國所擁抱。

（四）對外戰略思維變化

在毛澤東時期，中共的安全觀以意識形態為基礎，強調軍事建設，準備「早打、大打、打核戰」；對於國際上的對手，以結盟的方式對抗，先採對蘇「一邊倒」政策，與蘇聯結盟對抗美國，後行反美反蘇「兩條線」，與第三世界結盟對抗美蘇，再以聯美抗蘇「一條線」政策，與美國結盟反對蘇聯。⁹ 這是當時冷戰格局下的產物，試圖以對外結盟的方式維持中共的國際地位。

鄧小平上台後，仍延續毛的「三個世界」理論，試圖拉攏第二、第三世界對

⁶ 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，頁21-37。

⁷ 于有慧，〈後冷戰時代中共新安全觀的實踐與挑戰〉，《問題與研究》，第44卷，第2期，2001年，頁60。

⁸ 李瑛，〈多極化時代的安全觀：從國家安全到世界安全〉，《世界經濟與政治》，第5期，1998年，頁42-44；高恒，〈多極化世界需要樹立新安全觀〉，《世界經濟與政治》，第11期，2000年，頁22-27；楚樹龍，〈冷戰後中國安全戰略思想的發展〉，《世界政治與經濟》，第9期，1999年，頁11-15。

⁹ 毛澤東，〈論人民民主專政〉，《毛澤東選集：第四卷》（北京：人民出版社，1991年），頁1468-1481；曹桂生，〈學習毛澤東打開中美關係的戰略決策〉，裴堅章編，《毛澤東外交思想研究》（北京：世界知識出版社，1994年），頁181-194；張小明，〈冷戰時期新中國的四次對外戰略抉擇〉，劉山等編，《中國外交新論》（北京：世界知識出版社，1998年），頁7。

抗美蘇，但在中共十一屆三中全會後，政治重心從「以階級鬥爭為綱」轉到「以經濟建設為中心」上，改革開放成為基本國策，對國際形勢的判斷也發生變化，認為全球發生大規模戰爭的可能性不高，甚至將大幅下降，對於時代主題的認知也從「戰爭與革命」轉為「和平與發展」。¹⁰ 1982年中共對外戰略大幅調整，實施不結盟獨立自主的和平外交政策，改善與蘇聯的關係，拉開與美國的距離，建構周邊的睦鄰友好關係，重視國家發展利益，走向穩定和平的周邊安全環境。¹¹

中共的安全觀在鄧小平以後已逐漸擴大範疇，大力宣揚追求共同利益的信念。這種戰略觀念的轉換也影響到江澤民時期安全觀的建立，除綜合安全外，也重視「合作安全」、「共同安全」，並全力發展綜合國力。¹² 因此，鄧小平時期安全戰略觀念的轉變是「新安全觀」提出的重要內部背景因素之一。

（五）綜合國力全面提升

中國大陸於1992年以來經濟高速成長，2002年已是世界第六大經濟體，2003年的每人國內生產毛額達1,090美元，中共當局計畫於2020年其國民所得將成為2000年的四倍，屆時將會出現與2000年的日本相當規模的經濟體。¹³

中共實力的提升，不限於經濟面，中共的領導人認識到現今國際社會國家間綜合國力競爭日漸激烈，因此重視綜合國力的提升，而其經濟力、軍事力也確有

¹⁰ 鄧小平在1987年5月12日會見荷蘭首相呂貝爾斯時明確指出：「對於總的國際局勢，我的看法是，爭取比較長期的和平是可能的，戰爭是可以避免的。」《鄧小平文選》，第三卷，第233頁；鄧小平也曾表示：「世界上真正大的問題，帶全球性的戰略問題，一個是和平問題，一個是經濟問題或者說是發展問題。」中共中央文獻編輯委員會編，《鄧小平文選：第三卷》（北京：人民出版社，1993年），第105頁。

¹¹ 曲星，《中國外交50年》（南京：江蘇人民出版社，2000年），頁440-471。

¹² 王存剛，〈江澤民的新安全觀及其成功的實踐〉，《理論與現代化》，第1期，2004年，頁19-23。

¹³ “China’s Industrial Rise: East Asia’s Challenge,” Department of Foreign Affairs and Trade, Australian Government, October, 29, 2003. <http://www.dfat.gov.au/publications/chinas_rise/>

進步，帶給他們更多的自信心，與「綜合安全」概念相結合之下，為「新安全觀」提供了一個良好的發展環境。¹⁴ 黃仁偉更直接指出，中共實踐「新安全觀」加入多邊安全機制的背景就是在綜合國力不斷提升的背景下展開的。¹⁵

二 中共提出「新安全觀」的動機

就筆者對目前關於新安全觀文獻的整理，中共提倡「新安全觀」的動機，從消極因應到積極作為，可歸納為四：因應美國圍堵策略、消除「中國威脅論」、創造有利發展環境、建構權力轉移藍圖。此部份將參酌中國大陸學者的見解及外界的分析，以全面了解中共提出「新安全觀」的動機。

（一）因應美國圍堵策略

有些觀察者認為「新安全觀」是中共對來自美國的圍堵態勢的回應，其中最為直接的就是日美安保再定義及北約東擴。¹⁶ 1997年9月，《美日防衛合作指針檢討之完成》（Completion of the Review of the Guidelines for U.S.-Japan Defense Cooperation）公佈前後，中共就對此表示這類軍事同盟性質的條約並不符合時代潮流，建立在這種條約基礎上的聯盟體系只會造成國家間相互懷疑，導致軍備競賽及區域的不穩定。¹⁷ 實際美日同盟的加強已對中共的對外戰略產生制約作用。

關於北約東擴，中共認為北約屬於侵略性的軍事集團，為美國建立單極世界

¹⁴ 高木誠一郎〈中国の「新安全保障観」〉《防衛研究所紀要》，第3期，2003年，頁84-85。

¹⁵ 黃仁偉〈新安全觀與東亞地區合作機制〉，《世界經濟研究》，增刊，2002年，頁29。

¹⁶ Shambaugh, David, "China's Military Views the World: Ambivalent Security." *International Security*. vol. 24, no. 3, 1999; 邱坤玄，〈中共對冷戰後美日安全關係的認知與新安全觀的形成〉，《東亞研究》，第35卷，第2期，2004年，頁1-32。

¹⁷ 中共「十五大」政治報告中特別指出「擴大軍事集團、加強軍事同盟、無助於維護和平、保障安全」；其學界則對「美日防衛合作新指針」的簽訂動機、適用範圍、性質與影響加以批判。請參閱：邱坤玄，〈中共對冷戰後美日安全關係的認知與新安全觀的形成〉，《東亞研究》，第35卷，第2期，2004年，頁14；Jianwei Wang and Xinbo Wu, "Against Us or with Us? The Chinese Perspective of America's Alliances with Japan and Korea," *Asia Pacific Research Center*, May 1998. <<http://www.ciaonet.org/wps/waj03/>>

的工具。尤其，1999 年北約規避聯合國的授權，逕自轟炸南斯拉夫，中共指稱其行徑違反《聯合國憲章》，也違反其創始條約《華盛頓公約》的宗旨，在成員國未受他國攻擊的情況下使用武力，這讓中共認為北約已受美國操控，本質上為冷戰思維的軍事強權，不利多極化世界的發展。¹⁸ 另外，再加上北約在中亞的活動不斷強化，北約東擴的作為似對中共的西北形成戰略進逼之勢。美國學者芬科斯坦（David M. Finkelstein）指出，美國單極力量以北約東擴及日美安保再定義等行動對世界秩序的掌控，就是造成中共感受到「新不安全」（New Insecurity）的原因之一。¹⁹

中國大陸學者主張「新安全觀」的目的是要透過平等協商解決爭端，以達成真正的安全，而非過去基於軍事武力，以嚇阻、聯盟的方式。因為冷戰後的安全威脅主要來自於霸權威脅、外來入侵、軍事聯盟，並主張合作安全是基於共同安全及共同利益。²⁰ 中共面對美日同盟、北約東擴東西兩面的圍堵壓力，批判美國的作為並不能帶來真正的和平，為求反圍堵，中共積極拓展與各國的雙邊關係，同時強調聯合國以及國際組織的參與，藉由在國際場合倡導「新安全觀」，強調是美國而非中國在威脅世界和平，²¹ 以此緩解圍堵對中共造成的戰略壓力。

（二）消除「中國威脅論」

1992 年以來中國經濟高速成長，其軍事經費也同時大幅增加，於是各國便

¹⁸ 郭樹永，〈北約在南暴行對國際關係發展的四大挑戰〉，《現代國際關係》，第 8 期，1999 年，頁 15-18。

¹⁹ David M. Finkelstein, *China's New Security Concept: Reading Between the Lines* (Alexandria, VA: Center for Naval Analysis Corporation, 1999), p. 7.

²⁰ 閻學通，〈冷戰後中國的對外戰略〉，《現代國際關係》，第 8 期，1995 年，頁 23-28；陳峰君，〈兩種不同的安全概念與安全戰略〉，《世界經濟與政治》，第 11 期，1997 年，頁 23-28。

²¹ Denny Roy, "China's Reaction to American Predominance," *Survival*, vol. 45, no. 3, 2003, pp. 57-78.

有「中國威脅論」的顧慮。「中國威脅論」最早由日本學者提出，1990年代於美國國內展開一系列相關的討論。²² 1992年，美國海軍太平洋艦隊司令拉森上將（Charles R. Larson），提出了「中國威脅論」，認為大陸經濟發展，會導致軍事實力增加，進而對全球安全穩定構成威脅。²³ 其後美國學者如希格瑞夫（Sterling Seagrave）、杭亭頓、白禮博和孟儒（Richard Bernstein and Rose H. Munro），媒體如紐約時報、洛杉磯時報、時代週刊等都對此大加關注，從經濟到軍事都將中國視為美國在未來的最大威脅。²⁴

美國政府也明顯地擔憂中共所帶來的威脅。布希曾表示，柯林頓謀求和中國建立戰略伙伴關係的外交政策是不可操作的，是失敗的，並強調中國是競爭者，不是戰略夥伴。布希上台後，國防部在《四年期程國防評估報告》（Quadrennial Defense Review Report, QDR）中明確指出，美國國防計畫轉為「以兩個特殊地區為主要目標」，一個是東北亞，一個是西南亞，尤其認為亞洲地區可能出現一個「具有可觀資源的軍事競爭對手」，使美國必須強化在西太平洋及東北亞的反應能力。²⁵ 這個所謂的競爭對手，指的自然就是中共。雖然布希表示將堅持「一個中國」政策，且將政治與經貿分開處理，但正如美國智庫蘭德公司報告所揭示的，「圍堵」（containment）與「交往」（engagement）並用的「圍和」（congagement）

²² 許多中國大陸文獻指出，「中國威脅論」之嚆矢，可追溯至日本防衛大學村井友秀（Murai Tomohide）所發表之論文。請參照村井友秀，〈新·中国「脅威」〉，《諸君》，第22卷，第5期，1990年，頁186-197。

²³ 文馨，〈對中國威脅論之研析〉，《中共研究》，第29卷，第8期，1995年，頁67。

²⁴ 劉小彪，〈覺醒的巨龍〉，《唱衰中國的背後：從「威脅論」到「崩潰論」》（北京：中國社會科學出版社，2002年），頁4-8。關於美國學界主張「中國威脅論」的代表著作有：Sterling Seagrave, *Lords of the Rim: The Invisible Empire of the Overseas Chinese* (London: Bantam, 1995); Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilization and the Remaking of World Order* (New York: Simon & Schuster, 1998); Richard Bernstein and Rose H. Munro, *The Coming Conflict With China* (New York: A.A. Knopf, Distributed by Random House, 1997).

²⁵ “Quadrennial Defense Review Report,” The Project on Defense Alternatives, September 30, 2001, p. 17. <<http://www.comw.org/qdr/qdr2001.pdf>>

會是布希中國政策的主要立場。²⁶ 當時擔任布希外交顧問的萊斯（Condoleezza Rice）也在 2000 年發表專論，對布希的中國政策進行闡述，表示美中兩國是戰略競爭對手關係，當美國國家利益受損時，必須進行反制。²⁷ 可見「中國威脅論」已對美國政府的政策制定過程有所影響，與柯林頓時期的「交往與擴大」政策有所不同。而在日本、印度及東南亞國家之中，「中國威脅論」亦日漸成為媒體、學界乃至於政府官員看待中國崛起的重要視角之一。

澳洲學者塞爾（Carlyle A. Thayer）認為中共提出「新安全觀」的動機仍保有現實主義的思維，目的是使東南亞國家不再視其為威脅，而是政治經濟上的夥伴，同時達到抑制美國影響力的作用。²⁸ 日本學者高木誠一郎（Takaki Senichiro）指出，中共透過軍事外交、《新安全觀立場文件》、《南海行為準則》，展現以和平方式解決問題的誠意，企圖讓東南亞國家看到中共的友善面貌，藉以阻止「中國威脅論」的發酵。²⁹ 外界認為「新安全觀」提出目的之一，就是要根據維持安全的軟權力途徑緩和「中國威脅論」，而東南亞諸國便為其主要作用對象。

（三）創造有利發展環境

在 2002 年東協外長會議中提交的《新安全觀立場文件》中，中共主張營造周邊持久安全的重要途徑唯有加強經濟交流與合作。中國大陸改革開放迄今已二十餘年，沿海各地已逐漸享受到經濟成長的成果，為促進繁榮發展，必須維持內外環境之穩定，積極創造有利環境，避免戰爭與動亂，就成為最符合中國國家利

²⁶ Zalmay Khalilzad, "Congage China," RAND Corporation Issue Papers, 1999. <http://www.rand.org/pubs/issue_papers/IP187/IP187.html>

²⁷ Condoleezza Rice, "Promoting the national interest," *Foreign Affairs*, vol. 79, no. 1, 2000, 45-62.

²⁸ Carlyle A. Thayer, "China's 'New Security Concept' and Southeast Asia," David W. Lovell eds., *Asia-Pacific security: policy challenges* (Canberra: Asia Pacific Press, 2003), pp. 89-107.

²⁹ 高木誠一郎，〈中国の「新安全保障観」〉，《防衛研究所紀要》，2003 年 3 月，頁 84-85。

益的對外政策路線。³⁰

穩定的能源供給是經濟安全的基礎，由於中共為石油進口國，在經濟成長的需要之下，必須「在可預見的未來能夠以穩定合理的價格持續不斷地獲得石油供應」，注重與他國的能源合作就成為經濟安全的重點。³¹ 日本學者淺野亮（Asano Akira）認為在 911 後中共在軍事、恐怖主義議題以外，也頗重視能源問題，並有朝多國合作的傾向。³² 中國大陸學者認為確保戰略通道的暢通並積極開展，必須以「新安全觀」所體現的防禦性現實主義，建立東亞區域的利益共同體，有效降低中共在海上石油運輸的脆弱性，減少對西太平洋戰略通道的依賴，以促進中共的經濟、軍事安全利益。³³

（四）建構權力轉移藍圖

冷戰後中共在經濟與軍事上的實力提升，已被美國視為主要的競爭對手。權力轉移理論的重要學者古格勒（Jacek Kugler）曾明白指出「只要中國大陸繼續對其在國際局勢中所擔任的角色不滿，將是美國唯一潛在的挑戰者。」³⁴ 施子

³⁰ 楚樹龍認為中國的經濟安全利益首在避免戰爭，以免改革開放的成就遭到破壞。請參閱：楚樹龍，〈冷戰後中國的對外安全戰略〉，《現代國際關係》，第 8 期，1997 年，頁 24-25。丁樹範、張雅君、于有慧等學者分析中共十六大以後對外政策時也一致認為，中共在十六大後的對外政策將為其國內經濟發展服務，要抓住戰略機遇期。請參閱：張虎等編，《中共十六大後之走向》（臺北：國立政治大學國際關係研究中心，2003 年），頁 33-55。

³¹ 中國現代國際關係研究所，《國際戰略與安全形勢評估（2001-2002）》（北京：時事出版社，2002 年），頁 152。

³² 淺野亮，〈中国の安全保障政策に内在する論理と変化〉，《國際問題》，第 1 期，2003 年，頁 28-30。

³³ 門洪華，〈新安全觀·利害共同體·戰略通道：關於中國安全利益的一種解讀〉，《教學與研究》，第 8 期，2004 年，頁 68-72。張運成，〈能源與海上通道〉，中國現代國際關係研究院海上通道安全課題組，《海上通道安全與國際合作》（北京：時事出版社，2005 年），頁 100-125。

³⁴ Jacek Kugler, *Power Transitions: Strategies for the 21st Century* (New York: Chatham House Publishers, 2000).

中也認為中共在主客觀條件尚未成熟之際提出「新安全觀」，會被美國是為挑戰其霸權爭的對手。³⁵

中共認為美國仍持冷戰思維，以霸權主義、強權政治主導國際事務，不過由於實力上的差距，中共自知仍不足以對抗美國，故並不強調「新安全觀」的戰略動機，而是反覆重申霸權主義對國際安全的危害。例如，楚樹龍就主張亞太區域安全與穩定的主要威脅為霸權與權力政治：「冷戰思維仍然存在並主導軍事準備、軍事聯盟，以及干涉國內政治」。³⁶ 中國大陸學者認為，美國宣稱「美國領導下的世界新秩序」，是基於嚇阻與聯盟的傳統安全思維。³⁷ 因此，藉由倡導「新安全觀」，除可高舉反霸大旗，聯合其他國家發展多極制衡力量，同時爭取國際間對此概念的認同外，亦可在此過程中藉由經濟合作增進國際互信互賴，創造有利於經濟發展的安全環境，逐步累積「爭霸」的籌碼。

中國大陸學者從「新安全觀」詮釋「和平崛起」的意義，中國的再度興起須符合國際法律規範，提升綜合國力並非為求侵略，而是保障中國在崛起過程中的安全，建立新的崛起模式，追求多元化的解決爭端方式。³⁸ 換言之，他們認為中共的崛起並不會落入霸權盛衰的歷史窠臼之中，且強調無意爭奪霸權，最大的目標在於國家的經濟發展。但在倡導呼籲「新安全觀」的同時，他們也認為「平

³⁵ 施子中，〈911 事件後國際情發展對中共「新安全觀」之衝擊〉，《戰略與國際研究季刊》，第 4 卷，第 3 期，2002 年，頁 40。

³⁶ 楚樹龍，〈冷戰後中美雙邊和地區戰略與安全關係〉，《現代國際關係》，第 5 期，2000 年，頁 7-14。

³⁷ 章一平，〈冷戰後世界的新安全觀〉，《現代國際關係》，第 2 期，1997 年，頁 22、38-40；Chang Hoon Cha, "China and Multilateral Security Institutions: Perspective, Process, and Progress," *Korea Observer*, vol. 35, no. 2, 2004, pp. 319-322.

³⁸ 張瀾濤，〈關於「和平崛起」與新安全觀的理論思考〉，《國際關係學院學報》，第 78 期，2004 年，頁 8-9。

衡來源於力量，和平來源於威懾」，傳統安全與物質準備依舊重要。³⁹ 「韜光養晦」最終仍要「有所作為」，以「新安全觀」的倡導來化解崛起過程的阻力，以建構權力轉移藍圖。從戰略操作的角度來看，確有其可行性，故外界亦對此項動機抱持相當程度的關注。

第二節 中共「新安全觀」的意涵

中共外長錢其琛於 1997 年 3 月的東協區域論壇信心建立措施會議的發言，為中共官方初次提出「新安全觀」的場合。⁴⁰ 該年中共與俄國簽署《中華人民共和國與俄羅斯聯邦關於世界多極化和建立國際新秩序的聯合聲明》，建立「戰略協作夥伴關係」，此為「新安全觀」的首篇正式文件。自此之後，中共高層領導人廣藉各國內外重要場合，宣揚「新安全觀」的理念，並說明其意涵。關於「新安全觀」的重要文件與演說，詳見附件一。

中共於 2002 年 7 月 31 日舉行的東協區域論壇外長會議中，向大會提交《中國關於新安全觀的立場文件》，文件中分就「新安全觀」的背景、政策、實踐逐一闡述中共在新形勢下的的安全觀與政策主張，並指出「新安全觀」已成為中共對外政策重要組成部分。⁴¹ 此文件可說是中共對「新安全觀」最有系統的表述。

³⁹ 門洪華，〈中國國家安全觀念的創新〉，門洪華編，《中國：大國崛起》（浙江：浙江人民出版社，2004 年），頁 172。

⁴⁰ 許多對新安全觀的研究都引用楚樹龍的觀點，認為中共外長錢其琛於 1997 年 3 月的東協區域論壇「信心建立措施會議」的發言，是中共官方初次提出「新安全觀」的場合。請參閱：楚樹龍，〈冷戰後中國戰略思想的發展〉，《世紀經濟與政治》，第 9 期，1999 年，頁 11-15。

⁴¹ 該文件主要內容包括：一、背景：911 事件後世界威脅呈現多元化、全球化趨勢，各國共同利益增多，相互依存加深，應以聯合國為主導力量，透過談判和平解決爭議，改革、完善國際金融體系，重視非傳統的恐怖主義、跨國犯罪之威脅，維護現有軍控體系並停止軍備競賽；二、政策：「新安全觀」的核心是互信、互利、平等、協作，推動多邊對話，促進共同經濟利益，並進行「安全合作」；三、實踐：強調區域合作將具體落實在「上海合作組織」與「東協地區論壇」之中。請參閱：〈中國關於新安全觀的立場文件〉，

《中國關於新安全觀的立場文件》中所指的「新安全觀」核心有四：即「互信、互利、平等、協作」，這也就是「新安全觀」的安全基礎與實踐途徑。此外，近年來「新安全觀」也愈來愈強調「非傳統安全」的面向。因此可將「新安全觀」的意涵歸納為下列三項：一、安全的基礎；二、實踐的途徑；三、安全的範圍。以下將綜合過去中共高層在重要場合的演說、發言與相關文件，以及學界的分析，探討「新安全觀」的意涵。

一 安全的基礎

在《中國關於新安全觀的立場文件》中的「互信」、「互利」就是「新安全觀」的安全基礎。所謂「互信」，即超越意識形態和社會制度，摒棄冷戰思維與強權政治心態，互不猜疑，互不敵視，就各自安全防務政策以及重大行動，展開對話與相互通報。⁴² 1997年4月23日，在五國元首簽署《在邊境地區相互裁減軍事力量的協定》前，江澤民於俄羅斯聯邦下議院（State Duma）發表演講，在闡述關於維護國際安全的基本主張時就表示「新安全觀」與冷戰思維大不相同。⁴³ 1998年的《中國的國防》於「安全形勢」部分宣示「要爭取持久和平，必須摒棄冷戰思維，培育新型的安全觀念，尋求維護和平的新方式。」⁴⁴ 《2000年中國的國防》在「安全形勢」部份也指出：「變化了的世界需要摒棄冷戰思維，建

中華人民共和國外交部，2002年7月31日。<<http://www.fmprc.gov.cn/chn/wjb/zzjg/gjs/gjzzyhy/1136/1138/t4549.htm>>

⁴² 〈中國關於新安全觀的立場文件〉，中華人民共和國外交部，2002年7月31日。<<http://www.fmprc.gov.cn/chn/wjb/zzjg/gjs/gjzzyhy/1136/1138/t4549.htm>>

⁴³ 其演說中提到：「五國將要簽署的裁減軍事力量協定，就充分體現出完全不同於冷戰思維的一種新的安全觀，對於增進國與國之間的友好與信任、維護地區和世界和平，將會提供有益的啟示和開闢新的途徑。」〈為建立公正合理的國際新秩序而共同努力〉，中共中央文獻研究室編，《十四大以來重要文獻選編：下》（北京：人民出版社，1997年），頁2471-2472。

⁴⁴ 〈中國的國防〉，中國軍網，2004年9月30日。<http://www.chinamil.com.cn/site1/misc/2004-09/30/content_26782.htm>

立適應時代需要的新安全觀和新的國際政治、經濟和安全秩序。」⁴⁵

就外部因素而言，與安全緊密相關的概念在於是否存在威脅？此為一國評估自身安全的重要指標。冷戰時期強調「能力」(capability)，特別是軍事力量的對比或不平衡是威脅的主要來源。強調國際體系的結構因素是決定國家是否安全的主要因素，然而「新安全觀」重視的是「動機」(intention)，即使用武力獲取利益的動機。⁴⁶ 換言之，安全的威脅來源並不是軍事力量的差距，而在於是否有稱霸、侵略與干涉他國內政的動機。冷戰結束後，軍事同盟的作用應隨之消逝，但中共認為由於強權與集團政治現象仍存，因此軍事同盟在部分地區反有強化之趨勢，不利於國際爭端的解決，對國際安全形成重大威脅。⁴⁷ 1997年9月24日，錢其琛在第52屆聯合國大會發言指出：「應拋棄冷戰安全觀以建立『新安全觀』，若在新環境下擴大軍事集團和加強軍事聯盟，對於加強安全沒什麼助益。」⁴⁸

「互利」，即順應全球化時代社會發展的客觀需要，互相尊重對方的安全利益，實現共同安全。⁴⁹ 《2002年中國的國防》在「安全形勢」部份提及：「當今世界安全威脅呈現多元化、全球化的趨勢，各國在安全上的共同利益增多。」⁵⁰ 1997年12月15日，錢其琛在東協成立30週年大會發表《發展合作才能獲得和平與繁榮》演說，主張要爭取持久的和平，就必須培育新型的安全觀念，尋求維

⁴⁵ 〈2000年中國的國防〉，中國軍網，2004年9月30日。〈http://www.chinamil.com.cn/site1/misc/2004-09/30/content_26789.htm〉

⁴⁶ 朱蓓蕾，〈全球化與中共新安全觀：轉變與挑戰〉，《中國大陸研究》，第46卷，第6期，2003年，頁75-108。

⁴⁷ 邱坤玄，〈中共對冷戰後美日安全關係的認知與新安全觀的形成〉，《東亞研究》，第35卷，第2期，2004年，頁22。

⁴⁸ 〈錢其琛於1997年9月24日第五十二屆聯合國大會發表的講話〉，人民日報，1997年9月25日，版6。

⁴⁹ 〈中國關於新安全觀的立場文件〉，中華人民共和國外交部，2002年7月31日。〈<http://www.fmprc.gov.cn/chn/wjb/zzjg/gjs/gjzzyhy/1136/1138/t4549.htm>〉

⁵⁰ 〈2002年中國的國防〉，中國軍網，2004年9月30日。〈http://www.chinamil.com.cn/site1/misc/2004-09/30/content_26801.htm〉

護和平的新方式，在和平共處五項原則基礎上建立國與國之間的關係，在經濟領域加強互利合作，相互開放，消除經貿交往中的不平等現象和歧視政策，逐步縮小國家之間的發展差距，謀求共同繁榮。各國應通過對話與合作增進相互了解與信任，承諾以和平方式解決國家間的分歧和爭端。安全、對話、合作主要在促進信任，而非製造對抗，更不應針對第三國，不能損害別國的安全利益。⁵¹

二 安全的範圍

冷戰後國際情勢緩和，在「綜合安全」概念影響下，安全範疇從軍事、政治、擴展到經濟、能源、科技、環境、文化、宗教等領域。2001年7月1日江澤民在中共建黨80週年大會上除重申「新安全觀」的核心概念外，也強調「各國應加強經濟技術的交流與合作，逐步改變不公正不合理的國際經濟秩序，使經濟全球化達到共贏和共存的目的。」⁵² 江澤民在2002年「十六大」的政治報告中也指出，「經濟上應相互促進，共同發展」，「影響和平與發展的不確定因素在增加。傳統安全威脅和非傳統安全威脅相互交織，恐怖主義危害上升。民族、宗教矛盾和邊界、領土爭端導致的局部出同時起時浮。南北差距進一步擴大，世界還很不安寧，人類面臨著許多嚴峻挑戰。」⁵³ 在防止外力入侵、維護領土主權之外，中共也開始對經濟安全、移民安全、跨國犯罪、恐怖主義等「非傳統安全」對國家安全所造成的影響展開關注。

在911之前，「新安全觀」所強調的是「互信、互利、平等、協作」，也就是實現安全的基礎與原則。雖然對軍事、政治以外議題的同等重視，但實踐成果上，

⁵¹ 〈發展合作才能獲得和平與繁榮〉，《人民日報》，1997年12月16日，版6。

⁵² 在此之前，對「新安全觀」意涵的闡釋以「互信、互利、平等、合作」的提法為主，在2001年7月1日紀念中國共產黨成立80週年的講話後，才將「合作」改為「協作」。請參閱：江澤民，《論「三個代表」》（北京：中央文獻出版社，2001年），頁183。

⁵³ 江澤民，〈全面建設小康社會，開創中國特色社會主義事業新局面〉，中共中央文獻研究室編，《十六大以來重要文獻選編：上》（北京，中央文獻出版社，2005），頁1-44。

以預防外交、建立信心建立措施，或經濟安全層面為多。在 911 的形勢下，才轉而更加重視其他以恐怖主義為主的「非傳統安全」問題，並展開實質性的合作。譬如「上海合作組織」除重視信心建立措施的建立外，911 後也提出打擊恐怖主義、分裂主義和極端主義的主張，並簽署相關的公約、協定。⁵⁴

此外，中共關心「非傳統安全」，但同時也強調合作的平等互利性及國家中心的觀點。⁵⁵ 不強調非國家行為體的作用，堅持「非傳統安全」問題不應成為干涉他國內政的「藉口」，這也是中共「新安全觀」在「非傳統安全」上的特點。

三 實踐的途徑

「平等」、「協作」為「新安全觀」的實踐途徑。「平等」，即國家無論大小強弱，都是國際社會的一員，應互相尊重、平等相待，不干涉別國內政，推動國際關係民主化；「協作」，即以和平談判方式解決爭端，並就共同安全問題進行深入合作，防止戰爭和衝突的發生。⁵⁶ 其中值得特別注意的是「協作」的概念。雖然「新安全觀」早於 1997 年時就已提出，不過「互信、互利、平等、協作」，作為中共領導人在重要場合闡述「新安全觀」核心的提法，要到 2001 年 7 月 1 日，江澤民在中共建黨 80 週年大會的演說中才完整確立。⁵⁷ 在此之前，主要的提法為「互信、互利、平等、合作」，例如，1999 年 3 月 26 日，在聯合國日內瓦裁軍會議上，中共前國家主席江澤民闡述中共「新安全觀」的提法即為「互信、互利、平等、合作」；⁵⁸ 2000 年 9 月 6 日，江澤民在聯合國千禧年高峰會上呼籲國

⁵⁴ 潘光，〈新安全觀與中國的反恐戰略〉，《毛澤東鄧小平理論研究》，第 4 期，2004 年，頁 3-8。

⁵⁵ 陸忠偉，《非傳統安全論》（北京：時事出版社，2003 年），頁 57。

⁵⁶ 〈中國關於新安全觀的立場文件〉，中華人民共和國外交部，2002 年 7 月 31 日。〈<http://www.fmprc.gov.cn/chn/wjb/zzjg/gjs/gjzzyhy/1136/1138/t4549.htm>〉

⁵⁷ 在此之前，對「新安全觀」意涵的闡釋以「互信、互利、平等、合作」的提法為主，在 2001 年 7 月 1 日紀念中國共產黨成立 80 周年的講話後，才將「合作」改為「協作」。

⁵⁸ 江澤民在聯合國裁軍會議上指出：「歷史告訴我們，以軍事聯盟為基礎、以加強軍備為

際社會徹底拋棄冷戰思維，建立以「互信、互利、平等、合作」為核心的「新安全觀」。⁵⁹ 中國大陸學者認為從「合作」改為「協作」，雖是一字之改，卻是對「新安全觀」更為精確的表述。⁶⁰ 這是中共在倡導「新安全觀」過程中突顯對等合作、追求公正合理的國際新秩序及國際關係民主化的表現。

中共不但倡導「新安全觀」，同時也積極實踐，藉以證明「新安全觀」的可行性。在尋求和平談判解決與鄰國間的爭議問題，也參與各種形式的區域經濟合作，視經濟交流的強化為營造周邊持久安全的重要途徑。在安全合作模式上，中共對於多邊安全對話、雙邊安全磋商等模式都能靈活運用。中共自認為重要的案例有「上海合作組織」、「東協區域論壇」、「中俄協作夥伴關係」等。以上海合作組織為例，2001年6月15日上海合作組織宣告成立之際，江澤民完整地就「上海五國」先前五年歷程的經驗進行總結，將「新安全觀」與「上海精神」加以聯結，主張以大小國共同倡導、安全先行、互利協作為特徵的新型區域合作模式，有利於推動公正合理的國際政治經濟新秩序。⁶¹ 除此之外，還尋求強化現有的聯合國集體安全機制，試圖在其中推廣「新安全觀」，在國際社會中取得更大的

手段的舊安全觀，無助於保障國家安全，更不能營造世界的持久和平。這就要求必須建立適應時代需要的新安全觀，並積極探索維護和平與安全的新途徑。我們認為，新安全觀的核心，應該是互信、互利、平等、合作。」〈推動裁軍進程，維護國際安全〉，《人民日報》，1999年3月27日，版4。

⁵⁹ 江澤民在聯合國千禧年高峰會上表示：「『上海五國』首倡以相互信任、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，提供了以大小國共同倡導、安全先行、互利協作為特徵的新型區域合作模式。互信、互利、平等、協商，尊重多樣文明，謀求共同發展的『上海精神』，對推動建立公正合理的國際政治經濟新秩序也具有重要的現實意義。」〈在聯合國千年首腦會議上的講話〉，《人民日報》，2000年9月7日，版4。

⁶⁰ 王存剛，〈江澤民的新安全觀及其成功的實踐〉，《理論與現代化》，第1期，2004年，頁20；潘光，〈全球反恐形勢與中國的反恐國際合作〉，遠景基金會，2003年11月3日。
<<http://www.future-china.org.tw/csipf/activity/2003PF-vol/>>

⁶¹ 〈江澤民主席在上海合作組織成立大會上的講話〉，《人民日報》，2001年6月15日，版4。

影響力。

「新安全觀」雖自稱其「新」，但不論就中共自身國際關係「理論」或國際新型安全概念來說，「新安全觀」所指涉的概念其實早已存在。就中共自身「理論」而言，過去周恩來提出的「和平共處五原則」就與「新安全觀」的核心概念完全重合，而對「綜合安全」、「合作安全」的重視，更不是中共的發明。

早在 1980 年代初期，日本就曾以此概念界定期安全政策，在過份倚賴進口原料與能源的情況下，經濟上加強對科技自主化的追求，對外政策上則在於重新獲得鄰國的信任，其政策的焦點有對外導向的特性。⁶² 東協國家則重視內部的威脅，強調「區域彈性」(regional resilience)，刻意放下爭議性較大的敏感議題，面向許多非傳統安全威脅，強調非軍事手段解決的必要性。⁶³ 亞太安全合作理事會 (Council for Security Cooperation in the Asia Pacific, CSCAP) 在 1993 年成立時，憲章中明定設立「綜合安全暨合作安全工作小組」(CSCAP Working Group on Comprehensive and Cooperative Security)，其主要目的即在於探討安全概念在亞太地區的適用。⁶⁴ 中共在 1997 年後的重要文件與公開講話中不斷強調「新安全觀」，固然內涵大多屬於重申性質，且未在安全政策中明確界定「綜合安全」、「合作安全」之內涵，但總的來說，作為中共「新安全觀」核心概念「互信、互利、平等、協作」，以及對「非傳統安全」的重視與日本標示的「綜合安全」、東協實踐的「綜合安全」、「合作安全」、亞太安全合作理事會所探討的「綜合安全」、「合作安全」相符。「新安全觀」其實就是一種揉合現有新型安全概念的安全認知。

⁶² Peter Katzenstein and Nobuo Okawara, "Japan's National Security: Structures, Norms, and Politics," *International Security*, vol. 17, no. 4, 1993, pp. 86-87.

⁶³ David Dewitt, "Commom, Comprehensive, and Cooperative Security," *The Pacific Review*, vol. 7, no. 1, 1994, p. 4.

⁶⁴ 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，頁 31。

學者邱坤玄認為，中共「新安全觀」的特點在於強調與冷戰思維有所區隔，與過去重視的「和平共處五原則」、「反霸主義」及宣稱「永遠不稱霸」一樣，都具有濃厚道義色彩；雖然就研究中共對外政策而言，「新安全觀」並無新意，但其能否實踐其所強調的多邊合作的確有重視之必要。⁶⁵ 學者在列舉「新安全觀」案例時，也多引用多邊合作範例，藉以強調其重要性。綜合前面分析結果，筆者認為，所謂的「新安全觀」，應為一項在冷戰後於中共內部逐漸成形的安全思維，在安全的基礎、實現的途徑、安全的範圍三面向上有別於傳統安全觀。「新安全觀」宣稱以動機認定威脅來源，尋求合作並發展共同利益為安全之基礎，拓展安全範圍至軍事以外的「非傳統安全」，且強調平等的對話協調是實現安全的重要途徑，研究者應透過實際外交作為檢驗其落實情形。

第三節 中共「新安全觀」的實踐

中共所提的「理論」與西方國家有很大的差異。西方學者提出國際關係理論，往往是根據觀察國際間互動現象所推演出來的一套理論模式，用以說明、解釋、甚至是預測未來的國際發展趨勢，但對中共而言，「理論」具有政策的指導作用。⁶⁶ 「新安全觀」作為中共認知國際安全環境的一套「理論」外，還直接對其外交政策實踐有所指導。為在分析個案前先對「新安全觀」對中共外交政策的影響有基本的認識，以下將陳述「新安全觀」下雙邊外交與多邊外交的實踐，並說明「新安全觀」與其之間的關係。

一 「新安全觀」與雙邊外交

中共於 1990 年代初期開始擴展雙邊關係。1988 年到 1994 年期間，中共與

⁶⁵ 邱坤玄，〈中共對冷戰後美日安全關係的認知與新安全觀的形成〉，《東亞研究》，第 35 卷，第 2 期，2004 年，頁 24。

⁶⁶ 王緝思，〈國際關係理論與中國外交研究〉，資中筠編，《國際政治理論探索在中國》（上海：上海人民出版社，1998 年），頁 295-317。

18 個國家及蘇聯的繼承國建立外交關係，或實現關係正常化。接著，中共開始以此為基礎，建立各種層次的「夥伴關係」以推動經濟和安全合作。⁶⁷ 其中最主要的外交政策即是「大國外交」。⁶⁸

一般認為，中共採取大國外交的背景在於冷戰後國際格局朝向多極化的認知。鄧小平在 1990 年 3 月就表示：「所謂多極，中國算一極，中國不要貶低自己，怎麼樣也算一極。」⁶⁹ 1997 年江澤民在「十五大」提出「大國關係深刻調整」的論斷，確立政策方向。中共推動「大國外交」的目的不外乎企圖重構大國關係、拉攏美日取得均勢以提高中共國際地位，並推動國際新秩序。⁷⁰

中共的大國外交將自身定位為世界上有影響力的大國，隨著經濟發展與相互依存的趨勢，重視與其它國家，主要是美、俄、日、歐洲各國的伙伴關係建立。中共認為他們所提出的夥伴關係屬於不結盟的概念，與冷戰時期美國總統尼克森提出的與盟國間關係調整為平等的夥伴關係不同。因為這種伙伴關係讓雙方得利，不危及第三者利益，有利於國際關係健康發展。⁷¹

中共與各國建立不同形式的夥伴關係，主要考量到雙方力量是否對稱或在國

⁶⁷ Evan S. Medeiros and M. Taylor Fravel, "China's New Diplomacy," *Foreign Affairs*, vol. 82, no. 6, 2003, pp. 22-35.

⁶⁸ 事實上，「大國外交」一詞並未見諸官方文件中，官方只承認有「獨立自主的和平外交」，鄧小平則以冷戰後國際形勢的其中一「極」定位，直到 1994 年的《中（共）俄聯合聲明》才首次使用「大國」指涉自己與俄國。請參閱：張登及，《建構中國：不確定世界中的大國定位與大國外交》（臺北：揚智文化，2003 年），頁 87-88。

⁶⁹ 中共中央文獻編輯委員會編，《鄧小平文選：第三卷》（北京：人民出版社，1993），頁 353。

⁷⁰ 俞邃，〈世界格局與大國關係若干問題探討〉，《現代國際關係》，第 2 期，1998 年，頁 41-44；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.

⁷¹ 顧關福，〈解析全球化時代的大國關係〉，顧關福等編，《中國國際關係理論研究》（北京：時事出版社，2005 年），頁 146-147。

際事務上是否有合作空間，其性質可分為戰略伙伴、合作夥伴、睦鄰友好。戰略伙伴是中共著眼於全球角度，重視長期性及全面性而建立的關係；合作夥伴則是與利益未見分歧的國家進行交往；睦鄰友好則是針對鄰近地區及國家所發展的夥伴關係。⁷² 中共目前為止已和世界上許多重要國家締結夥伴關係，較重要者有中美建設性戰略夥伴關係、中俄戰略協作夥伴關係、中法全面戰略夥伴關係、中英全面戰略夥伴關係等。關於中共與各國締結夥伴關係的現況，詳見下頁表 2-1。

在雙邊外交上，中共主要採行「大國外交」，強調不結盟及優先發展經濟合作等概念，「新安全觀」中的「互利」、「協作」等概念，及對「非傳統安全」的重視在此得到體現。

⁷² 殷天爵，〈中共大國外交與夥伴關係之研析〉，《共黨問題研究》，第 25 卷，第 3 期，1999 年，頁 85-86。

表 2-1：中共與主要國家所建關係一覽表

關係	名稱	國家（締結年份）
戰略夥伴	建設性戰略夥伴	美國（1997.10）
	戰略協作夥伴	俄國（1996.04）
	全面戰略夥伴	歐盟（2003.10）、法國（2004.01）、英國（2004.10）
	戰略合作夥伴	埃及（1999.04）、巴基斯坦（2005.04）、印度（2005.04）
	戰略夥伴	巴西（1993）、東協（2003.11）、阿根廷（2004.11）、南非（2004.06）、印尼（2005.04）、哈薩克（2005.07）
合作夥伴	戰略性合作	菲律賓（2005.04）
	全面友好合作夥伴	羅馬尼亞（2004.06）
	友好合作夥伴	日本（1998.11）、波蘭（2004.06）、匈牙利（2004.06）、烏茲別克（2004.06）
	全面合作夥伴	加拿大（1997.11）、墨西哥（2003.12）、南韓（2003.07）、智利（2004.11）、祕魯（2005.01）、孟加拉（2005.04）、斯里蘭卡（2005.04）、克羅地亞（2005.05）
睦鄰友好	睦鄰互信夥伴	蒙古（2003.06）

資料來源：中華人民共和國外交部。〈<http://www.mfa.gov.cn/chn/gjhdq/default.htm>〉；〈我國與哪些國家建立了夥伴關係〉，《時事資料手冊》，第4期，2005年，頁40。

二 「新安全觀」與多邊外交

多邊外交與多邊主義的概念必須界定分明。魯傑（John Gerard Ruggie）將多邊主義定義為：三個或多個國家以某些原則進行的合作關係。⁷³ 而多邊主義另有兩方面的意涵，一是指一國的外交政策理念，與單邊主義相對立；二是指一種外交政策工具。⁷⁴ 其實多邊外交只是多邊主義概念下的外交運作形式。筆者認為多邊外交意即：從國家的角度闡述其對外政策，為一國對其外交政策的戰略選擇以及參與對外事務的形式，是一種政策理念，也是一種政策工具，其形式可以與單邊外交、雙邊外交做出區隔。

傳統上，中共重視雙邊外交，多邊外交僅作為政策宣示，⁷⁵ 但從 1990 年代後期以來，中共外交部門和領導高層愈來愈重視開展多邊外交，愈來愈重視國際上多邊主義的發展。經濟全球化使各國經濟相互依賴，各國利益交錯，全球經濟合作需要多邊外交來協調；美國在冷戰後成為超級強權，但歐盟、俄國、中共和日本的力量亦不容忽視，其他區域力量，如東盟、印度、巴西、非洲聯盟也正在凝聚區域合作，世界有走向多極化的趨勢，國際事務需要透過各國協商，這使得

⁷³ “At its core, multilateralism refers to coordinating relations among three or more states in accordance with certain principles.” John Gerard Ruggie, “Multilateralism: The Anatomy of an institution,” John Gerard Ruggie eds., *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form* (New York, NY: Columbia University Press, 1993), p. 8.

⁷⁴ 錢文榮，〈關於多邊主義、多邊外交的幾點理論和政策思考〉，《世界經濟與政治》，第 10 期，2003 年，頁 14-19；倪峰，〈對多邊主義理論構成的一些探索〉，《國際論壇》，第六卷，第 6 期，2004 年，頁 11-16。

⁷⁵ 1970 年代以前中共受到西方國家的圍堵，又與蘇聯交惡，客觀環境並不允許推動多邊外交；冷戰結束後顧慮到自身的「不結盟」政策，故採取較謹慎的態度。另外，中共還擔心多邊外交觸及主權議題，在南海爭議及台灣問題上會對其不利。邱坤玄，〈多邊主義與中國在東亞地區的多邊戰略〉，發表於「全球化與中國大陸發展學術研討會」，國立政治大學東亞研究所主辦，2005 年 12 月 25 日，頁 3。

多邊外交的作用愈來愈重要。⁷⁶ 在主觀上，中共希望樹立負責大國的形象，平衡霸權、推動世界多極化，防止內政因失去防範或無法發揮影響力而受到干涉，並建立具中國特色的多邊外交宣示與實踐。⁷⁷ 中共前國家主席江澤民在中共十六大政治報告中指出：「我們將繼續參與多邊外交或行動，在聯合國和其他國際級區域性組織中發揮作用。」⁷⁸ 中共決策層已認知到傳統的雙邊外交不能完全解決當代世界各種錯綜複雜、交叉關聯，甚至互為因果的問題。

中國大陸學者還主張，多邊外交終將獲得大國與小國的共同擁護得到全面的實現。⁷⁹ 關於中共多邊外交的政策目的，可由中共外交高層的發言瞭解。2004年8月19日，中共外交部副部長王毅在南非德班的不結盟運動第14次外長會議上表示：「建立公正合理的國際新秩序，實現國際關係民主化和法治化，促進世界多極化是推動多邊主義發展的必由之路。」⁸⁰ 此即中共推動多邊外交三大目標。對中共而言，多邊安全合作可以保障區域穩定，也有助於經濟發展，在參與組織建制建立的過程中，可抵銷美國單邊力量，有利於世界朝向多極化發展，建立國際新秩序、實現國際關係民主化，還可藉此宣傳其國際形象，推動以「新安全觀」為主的國際秩序觀。

中共在多邊外交的實踐中，中共積極推動國際與區域間多邊機制的制度化發

⁷⁶ 沈驥如，〈多邊外交與多極世界〉，《世界經濟與政治》，第10期，2001年，頁21；楚樹龍，〈多邊主義：範疇、背景及中國的應對〉，《世界經濟與政治》，第10期，2001年，頁42-44。

⁷⁷ 邱坤玄，〈多邊主義與中國在東亞地區的多邊戰略〉，發表於「全球化與中國大陸發展學術研討會」，國立政治大學東亞研究所主辦，2005年12月25日，頁3-5。

⁷⁸ 江澤民，〈全面建設小康社會，開創中國特色社會主義事業新局面〉，中共中央文獻研究室編，《十六大以來重要文獻選編：上》（北京，中央文獻出版社，2005），頁1-44。

⁷⁹ 王逸舟，《全球政治和中國外交》（北京：世界知識出版社，2003年），頁266。

⁸⁰ 〈推動多邊主義發展，促進世界多極化進程〉，中華人民共和國外交部，2004年8月20日。〈<http://www.mfa.gov.cn/chn/gjw/gjrdwt/t151070.htm>〉

展，從而為其多邊外交的深入發展建構了平台。多邊外交有許多層次，就國家與體系層次而言，參與各種重要的國際機制、地區間的對話合作、區域整合的深化，都是中共多邊外交的重要組成部分。冷戰後傳統國際關係產生轉變，在全球化的影響下，國際間的合作成為必要，以聯合國為中心的多邊外交漸顯其價值。此外，中共還參與了許多重要國際組織及協議，例如「亞太經濟合作會議」(Asia Pacific Economic Cooperation, APEC)、《核不擴散條約》(Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, NPT) 等。

「上海合作組織」(Shanghai Cooperation Organization, SCO)、「東協區域論壇」(ASEAN Regional Forum, ARF)，以及本論文所研究的「六方會談」(Six-Party Talks) 等，都是中共多邊外交在區域安全的重要實踐。以「上海合作組織」為例，中共在其中主張相互信任、相互合作，力促多邊合作走向制度化發展，且不將該組織視為封閉型多邊合作平台。1996年4月，中共與俄羅斯、哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克等五國組成「上海五國」(Shanghai Five) 會晤機制，並簽訂了《關於在邊境地區加強軍事領域信任協定》，以加強各國間的信任合作。1998年7月五國高層在阿拉木圖舉行會晤，會中決議要擴大相互合作的範疇。2001年在上海舉行元首會議，接受烏茲別克的加入，並通過《上海合作組織成立宣言》、《上海公約》，主張此組織不針對任何國家與地區，並準備與他國或組織進行合作。2002年6月六國領導人在聖彼德堡簽訂《上海合作組織憲章》，使該組織走向制度化的發展。2003年5月，舉行元首高峰會，發表《上海合作組織成員國元首宣言》，提出「上海精神」，代表共同倡導的新型安全觀已然成形。⁸¹ 中國大陸

⁸¹ 張宏偉，〈上海合作組織：新安全觀的典範〉，《學術論壇》，第2期，2002年，頁21-24；成寧，〈論江澤民新安全觀與「上海五國」機制的發展〉，《南京政治學院學報》，第6期，2002年，頁59-61；李曉敏，〈上海五國機制與中國新安全觀〉，《和平與發展》，第4期，2000年，頁12-15；祝政宏〈試論中國在上海合作組織中貫徹的「新安全觀」理論〉，《新疆社科論壇》，第2期，2005年，頁7-9。

學者認為，「上海合作組織」適應形勢變化，確保地區安全，推進政治協作、拉動經貿發展，探索新型國家關係，為國際合作提供不少貢獻。⁸² 中共關於「上海合作組織」的作為，的確從多邊外交的實踐強化了「新安全觀」的可行性。

「東協區域論壇」是另一重要案例。冷戰後亞太區域內兩極對抗與圍堵不再，但美軍仍是主要的穩定力量，而東亞國家在面對挑戰之際，逐漸展現更為自主的政策及態度，「東協區域論壇」希望以多邊方式推動亞太區域安全的對話，並解決可能發生的衝突。過去幾年，中共對「東協區域論壇」的參與已趨積極：中國自 1994 年起開始參與「東協區域論壇」，1997 年中共申請並成為「東協區域論壇」的對話夥伴，並同意將南沙群島問題提交東協區域論壇討論，在此之前都是在雙邊外交的模式下進行，同年 3 月舉辦會期間的信心建立措施會議；2002 年提出《南海爭端的解決準則》以及《中國關於新安全觀的立場文件》；2003 年中共以東協外大國的身分，率先加入《東南亞友好合作條約》，並發表《中國-東盟戰略夥伴關係聯合宣言》。從這些發展顯示中共與「東協區域論壇」雙方已以具體行動加速推動全面性的合作關係，交往的層次大幅提高，合作的範圍已由經濟領域擴展到區域安全和戰略安全。⁸³

中共成功地建立與中亞、東協國家之間的互信，有利於彼此關係的深化、消除「中國威脅論」，以及建立國際政治經濟新秩序，同時證明中共基於「新安全觀」參與多邊合作的誠意。中共參與多邊外交所涉及的議題範圍不限於軍事、政治安全，內容涵蓋各類的安全問題，宣稱對話方式平等無歧視，求同存異，在不損及本國利益的前提下，兼顧他國利益，務實地解決區域內的安全問題。

⁸² 中國現代國際關係研究所民族與宗教研究中心，《上海合作組織：新安全觀與新機制》（北京：時事出版社，2002 年），頁 168-200。

⁸³ 邱丹陽，〈中國-東盟自由貿易區：中國和平崛起的地緣經濟學思考〉，《當代亞太》，第 1 期，2005 年，頁 8-13；曹雲華，〈遠親不如近鄰：中國加入東南亞友好合作條約的意義〉，《世界知識》，第 1 期，2003 年，頁 28-29。

