

## 第四章 中共區域安全的地緣政治層面分析

地緣政治環境就是指國家的地理位置、疆域、地形、資源、國力及利益關係等因素以及在此基礎上形成的國際政治力量的地理結構和相互關係。<sup>1</sup>因此「國家的戰略疆域、地理位置、接壤情況以及在此基礎上形成的地緣政治關係本身就具有極大的戰略意義，直接影響著國家安全。」<sup>2</sup>在以民族國家為行為主體的國際體系中，國家安全是國家的核心利益。國家安全在國家與其他國家和國際體系的互動中而產生，根據國家所處的環境和時空條件而變化，通過國家對環境和條件的認知而界定。中共自 1949 年建政以來，中共的國家安全觀念從一種以政治和軍事安全為核心的模式逐漸朝着一種重視經濟安全的思維方向發展，並據此確定中共的安全利益、對外政策和國際戰略。<sup>3</sup>

### 第一節 中共新安全觀的意涵

東西冷戰期間，所謂的安全概念乃包含在戰略研究中。換言之，是以國家及國家相互間互動關係為主軸，偏重在軍事面向的研究與思考就是這時期安全概念的特色。進入 1990 年代的後冷戰時期，原先兩極軍事、意識形態對抗的國際體系瓦解，對國家安全與國際安全概念產生極大衝擊，國家安全政策的優先順序受到許多非軍事性因素的影響，而呈現出新面貌。於此同時，某種不同於傳統的新安全觀（一般性安全、綜合性安全或合作性安全）也逐漸從學術研究成果跨足成為政治現實，至於其具體呈現則為如雨後春筍般出現的各種區域安全對話機制。從本質上看來，這些機制或許仍無法完全擺脫傳統國家架構的束縛，但在形式方面，則更具彈性的多軌型態（無論是一軌、一軌半、二軌或三軌）不啻已成為各

<sup>1</sup>樓耀亮，《地緣政治與中國國防戰略》（天津：天津人民出版社，2002 年），頁 43。

<sup>2</sup>彭光謙等著，《軍事戰略簡論》（北京：解放軍出版社，1989 年），頁 14。

<sup>3</sup>秦亞青，〈文化、身份與中國國家安全觀念〉，鄭宇碩編，《邁進廿一世紀的中國外交回顧與前瞻》（香港：天地圖書公司，2001 年），頁 174。

國提高安全係數過程中，所慣常使用的多邊互動機制。<sup>4</sup>在這種國際環境影響下，代表「新安全觀」的「綜合安全」概念，包括區域安全對話機制、多邊互動機制就順勢因應而生。

霍斯蒂（K. J. Holsti）指出：「國家的核心和價值，可視為多數人願意以最大的犧牲來達成的目標。他們通常是一國外交政策的基本原則，也是為整個社會所一致接受的信條。而外交政策最重要的目標，是確保本國領土的主權和獨立，並使基於該領土的特定政治、社會與經濟制度得以永存。」<sup>5</sup>因此，國家安全被視為最重要的國家利益，只是不同時期，有不同的國家利益。從鄧小平 1970 年代末期提倡「和平與發展」的國家綱領，1982 年的獨立自主的和平外交政策以來，追求穩定和平的國際發展環境成為當前中共的外交主調。1990 年代起，由於國際體系的重大變化，中共重新界定國家利益，以提昇綜合國力確保國家的安全為基礎。近年來，中共積極與世界各大國發展經貿合作，就是在綜合性安全的基礎上提昇綜合國力，以中共「新安全觀」的概念，建立彼此的安全相連性，來確保國家的利益。

## 壹、新安全觀的意義

1997 年 4 月，中共與俄羅斯兩國元首於北京簽署《中、俄聯合聲明》中首次提出「摒棄冷戰思維、確立新安全觀的思想」。<sup>6</sup>這樣的官方宣示，正突顯中共有意擺脫冷戰時代的傳統思維，並指出新安全觀是一種包含「綜合性」及「相互依存」的安全。<sup>7</sup>同年，中共總理錢其琛在東協成立三十週年大會上發表「發展合作才能獲得和平與繁榮」，也提出「新安全觀」的論述。<sup>8</sup>1999 年，江澤民在瑞

---

<sup>4</sup>蔡東杰，〈區域安全機制與兩岸互動之研究〉，「國防戰略與台海安全」學術研討會，中興大學全球和平與戰略研究中心主辦，2003 年 11 月 28 日。

<sup>5</sup>K. J. Holsti 著，李偉成、譚溯澄譯，《國際政治分析架構》（台北：幼獅文化事業公司，1988 年），頁 177。

<sup>6</sup>《人民日報》，1997 年 4 月 24 日，版 1。

<sup>7</sup>章一平，〈冷戰後世界的新安全〉，《現代國際關係》（北京），1997 年第 2 期（1997 年），頁 39。

<sup>8</sup>魯維廉，〈中共新安全觀與其外交政策的關係〉，《共黨問題研究》，第 25 卷第 12 期（民 88 年），頁 60。

士裁軍談判會議又提出中共所主張的「新安全觀」，指出以軍事性舊安全觀已無助於保障國際安全，只有建立新安全觀和公正合理的國際新秩序，才能根本上促進裁軍進程的健康發展，使世界和平與國際安全獲得保障。<sup>9</sup>茲將中共的新安全觀的定義與緣起分述如後。

### 一、新安全觀的定義

安全是民族國家的核心利益，但在不同時代的人們對於「安全」的理解，就有不同的看法。因此，部分中外學者對「安全」的概念都有不同的看法。安全其實是一個相當模糊複雜的概念；<sup>10</sup>即認為安全一詞是個模糊的符號，<sup>11</sup>具爭議性的概念；安全是個目標與目的，是防制來自外部對國家價值（如自由、生存及繁榮）的威脅，唯有安全，唯有安全確保了，國家才能安全的追求其它的目標；<sup>12</sup>安全也是一種觀念，與文化和國家身份有着密切的關係。<sup>13</sup>

美國出版的「國際社會關係百科全書」針對「國家安全」的解釋為：「一般是指一個國家保護它的內部社會制度不受外來的威嚇的能力。」<sup>14</sup>而根據《美國傳統書案詞典》解釋安全的基本意涵是「免除危險、疑慮和恐懼」。大陸商務印書館的現代漢語辭典，對安全的定義是：「沒有危險，不威脅、不出事故」。由中外詞典的定義，看出中西文化對於「安全」的最基本概念是一致的，即都認為沒有危險就是安全。從語意學角度看「安全」與「危險」的概念是相輔相成的，但從哲學上來說，危險是絕對的，是無時無刻不存在的，而安全則是相對的，只有一定條件下才能獲得的。<sup>15</sup>

1991年布珊（Barry Buzan）曾在其著作中系統性的整理出過去數十位代表

<sup>9</sup>伊然，〈江澤民的新安全觀透視〉，《鏡報月刊》（香港），1995年5月號（1995年），頁24。

<sup>10</sup>Barry Buzan, "Is International Security Possible?" in Ken Booth, ed., *New Thinking About Strategy and International Security* (London: Harper Collins Academic, 1991), pp. 31-55.

<sup>11</sup>Arnold Wolfers, *Discord and Collaboration: Essays on International Politics* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1962), pp.151-165.

<sup>12</sup>The Editors, "A Conceptual Framework," in Daniel J. Kaufman, Jeffery S. McKittrick and Thomas J. Leneg, eds., *U.S. National Security: A Framework for Analysis* (Mass.: Lexington Books, 1985), pp.3-8; Kenneth Waltz, *Theory of International Politics* (Mass.: Addison-Wesley, 1979), pp.126.

<sup>13</sup>秦亞青，前引書，頁174。

<sup>14</sup>轉引自劉躍進，〈當前國際形式下的國家安全問題〉，《中國政治》，2000年第4期（2000年），頁26。

<sup>15</sup>閻學通，〈中國崛起—國際環境評估〉（天津：天津人民出版社，1998年），頁193。

性學者對此一詞的界定，其中普遍著重在：國家利益的保障、避開戰爭、保衛核心價值、對抗外來侵略的能力、避免現有生活品質受到外來威脅等等。<sup>16</sup>由上述的概念，我們瞭解大部分學者的解釋是一致的，也就是安全即「沒有危險才是安全」。<sup>17</sup>安全涵蓋的面向有二：一是「威脅」(threat)，二是「抵抗威脅的能力」<sup>18</sup>(vulnerability)。就威脅而言，它的來源可能是國際方面，也可能是國內；可能是具體威脅，也可能是潛在的威脅；可能是客觀存在的事實，也可能是心理層面的認知。<sup>19</sup>主觀的認知常起源於恐懼，這是引發國際間「安全困境」(security dilemma)問題的主要來源，故「不存在危險或威脅」或是沒有受到威脅的感覺就是安全。另一方面，一國不安全的來源，除了來自外在威脅之外，本身實力衰弱，也是造成一國不安全的結構性來源，國力衰弱即易引發外來的攻擊。<sup>20</sup>

今日界定非軍事性因素的發生對國家安全產生威脅，已朝向更廣義的綜合性安全，因而衡量威脅的本質，及是否會威脅到生存所必需的要素，惟有生存的主體遭受威脅，才可歸類為國家安全的範圍。今日安全概念在層次上已由單一性的「國家安全」延伸至多層次的「個人安全」、「團體安全」、「國家安全」、「區域安全」或「全球安全」概念；在安全的面向上，則由傳統上唯一的「戰略—政治」面向擴展至採納多面向的「共同安全」與「綜合性安全」概念之界定，包括政治、經濟、環境、社會及軍事面向。<sup>21</sup>(表 4-1)也就是說，相較於一般性安全的企圖是區隔「傳統性」安全觀(亦即以個別國家利益來定義安全)，綜合性安全希望由「定義面」來重新詮釋安全內涵(強調安全不僅限於軍事層面)，合作性安全則直接訴諸「操作面」的差異(以合作代替對抗)。更甚者，既然安全觀已因

---

<sup>16</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(民 88 年)，頁 23。

<sup>17</sup>謝志淵，〈從國家安全角度探討中共國家利益〉，《中共研究》，第 36 卷第 3 期(2002 年)，頁 45。

<sup>18</sup>Barry Buzan, *People, States, and Fear: The National Security Problem in International Relations* (Sussex: Wheatsheaf Books, Ltd., 1983), pp. 73-92.

<sup>19</sup>王逸舟主編，《全球化時代的國際安全》(上海：上海人民出版社，1999 年)，頁 30-63。

<sup>20</sup>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》，第 44 卷第 2 期(民 90 年)，頁 63。

<sup>21</sup>劉復國，前引文，頁 26-27。

為國際環境變遷而有不同，其互動管道當然也發展出不同於以往的型態，此即所謂的「多軌外交」。<sup>22</sup>因此，多面向的安全議題本身並不必然具有零和競逐的性質，在實際的結果上是趨向相互合作的本質，亦就是經由合作來凸顯共同利益。

表 4-1 傳統安全與綜合性安全概念內涵之比較

	傳統安全概念	綜合性安全概念
行為主體	國家	個人、次國家團體、國家、國際機構
界定取向	獨重高階政治	低階政治為要、高階政治仍重
分析層次	體系、國家	個人、次國家團體、國家、區域、全球
分析面向	戰略—政治	經濟、環境、政治、社會、軍事
威脅來源	外來侵略	內發性威脅與外在威脅同重
保衛標的	領土、主權	重大利益、核心價值免於受到侵害

資料來源：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（民 88 年），頁 26。

## 二、新安全觀的緣起與形成

中共外交決策的力量來自於中共對國際環境的判斷，而中共評估國際環境時的重點則在於國際間是否存在引發立即大戰的可能，評估的指標有二：一是國際的結構，二是各國的「戰略關係」(strategic linkage)。<sup>23</sup>國際體系結構是大體牽動各國關係互動的基礎，中共認為兩強體系不利國際和平穩定，多極體系則相對穩定，各國戰略關係的變化，亦為牽動中共外交政策的主要力量。中共建政後，對外政策有過幾次重大調整，每次調整都與國家安全的核心利益有關，中共的決策階層是以政治、軍事及經濟安全來判斷國家安全，亦即直接關係到中共對外政策與國際戰略的制定和執行，中共基於對安全的認知和調整，大致可將中共的安

<sup>22</sup>蔡東杰，前引文。

<sup>23</sup>于有慧，前引文，頁 62。

全觀念區分為三個階段。

(一) 第一階段：1949 年建政到 1969 年蘇聯入侵珍寶島止

中共建政之初，毛澤東即宣告中國政府願與各國建立外交關係。但是，美國政府不承認共產黨政府，使得西方國家也都沒有與中共建立正式外交關係，直至六十年代末。在韓戰時，中共感受到領土受到侵略的威脅，並且美國和中華民國簽訂了「共同防禦條約」及與中共週邊的國家簽訂了一系列的雙邊和多邊的軍事條約，包括美日、美泰、美菲、美韓、美澳及東南亞條約，形成對中共的軍事圍堵，劉少奇在此時明確指出「戰爭的危險仍然存在」。<sup>24</sup>雖然在這期間有各種因素干預，但基本上中共的安全意識仍為政治和軍事安全並重，而主要威脅是來自世界霸權的美國。

(二) 第二階段：1969 年珍寶島戰役開始到 1982 年中共召開「十二大」止

1969 年尼克森總統在就職演說中間接提出「中」美建交問題，使得中共在 1971 年聯合國大會召開時取得了中國代表權，並與先進國家紛紛建交。由於美國的威脅減少則政治的安全增加，但是在政治安全增加的同時，反而軍事安全的威脅提高。因為在 1969 年中共與蘇聯在珍寶島地區發生流血衝突，雙方的關係則持續惡化，蘇聯已經取代美國成為中共的首要威脅。

(三) 第三階段：1982 年召開「十二大」到今日

中共於 1982 年召開十二大，胡耀邦作政治報告時，正式提出獨立自主的外交政策。中共的安全觀念開始從政治軍事為核心轉向重視經濟安全，主要是中共對世界局勢的判斷有了改變，鄧小平初步提出了可以延緩戰爭的論斷。<sup>25</sup>他認為國際社會在 1980 年代出現相對穩定的和平時期，認為當今世界的主流是和平與發展，世界大戰的可能減少了。<sup>26</sup>這時，雖沒有否定戰爭不可避免的主題，但對於世界性戰爭的估計發生了根本的變化，所以實際上已經修正了以軍事安全為核

<sup>24</sup> 《中國共產黨第八次全國代表大會文獻》（北京：人民出版社，1957 年），頁 59。

<sup>25</sup> 《鄧小平文選第二卷》，（北京：人民出版社，1994 年），頁 77。

<sup>26</sup> 王成斌主編，《鄧小平現代軍事理論與實踐》（南昌：江西人民出版社，1993 年），頁 68-73。

心的安全觀。

因此，1982年中國共產黨第十二次全國代表明確指出：「世界和平是可能的。」<sup>27</sup>尤其自1978年中共十一屆三中全會確定了經濟改革戰略，鄧小平即強調要把經濟建設作為國家政策中心，他說：「除了爆發大規模戰爭外，就要始終如一地、貫徹始終地搞這件事，一切圍繞著這件事，不受任何干擾。」<sup>28</sup>1987年鄧小平更指出：「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。」<sup>29</sup>至此，中共完成了對世界性戰爭認知的根本轉變，明確了軍事安全不再是中國國家安全的迫切問題。在這個階段，中共的安全觀念發生了根本性的變化，國家經濟安全的重要性開始明顯的上升，政治和軍事安全的地位相對來說開始下降，即說明中共的安全觀，已經走向一個「新」的方向。

自後冷戰時期，國際局勢在總體緩和，局部動盪中演變，各大國間的關係也做了相對的調整，敵我界限不明，均以確保自身經濟利益為目標，這個時候中共的經濟安全重要性就不斷上升。我們更可由上述中共各階段安全概念的形成，瞭解這些階段都與國內和國際的安全環境認知有關。九〇年代初期蘇聯瓦解，國際體系由於兩極走向多極，認為全球發生大規模戰爭的可能性不高；在各國戰略關係變化方面，受到全球化風潮影響，各國間共同利益糾葛，合作範圍相對擴大。<sup>30</sup>1997年，江澤民在黨第十五次全國代表報告中對於國際形式的基本估計是：「當前國際形式總體上繼續趨向緩和。和平與發展是當今世界的主題。...在相當長的時期內，避免新的世界大戰是可能的，爭取一個良好的國際和平環境和周邊環境是可以實現的。」<sup>31</sup>這時期，使得中共的安全環境可說是一百年來最好的時期，以致中共得以全力發展經濟。<sup>32</sup>綜合言之，中共「新安全觀」的形成主要是對國際緊張對峙的環境改變及與各國的外交關係提昇的認同，使得中共國內的領導階

<sup>27</sup> 《十一屆三中全會以來黨的歷次全國代表大會重要文件選編（上）》（北京：中央文獻出版社，1997年），頁264。

<sup>28</sup> 《鄧小平文選第二卷》，前引書，頁249。

<sup>29</sup> 《鄧小平文選第三卷》（北京：人民出版社，1993年），233。

<sup>30</sup> 于有慧，前引文，頁64。

<sup>31</sup> 《中國共產黨第十五次全國代表大會文件彙編》（北京：人民出版社，1997年），頁43。

<sup>32</sup> 閻學通，《中國國家利益分析》（天津：天津人民出版社，1997年），頁106。

層思維判斷有所體認產生共識的結果，逐漸形成中共現在的「新安全觀」。

## 貳、新安全觀的戰略意涵

冷戰後中共的「新安全觀」，在 1978 年中共十一屆三中全會確立了以「經濟建設」為中心的「改革開放」政策，摒棄傳統的「階級鬥爭」路線開始，中共的安全利益就從生存安全轉向以「經濟安全」為主的「綜合性安全」的新安全觀。並主張透過加強國際合作，以促進自身利益和地區的安全穩定，為本身的經濟發展及綜合國力提供一個和平的國際環境，以落實「和平與發展」的國際戰略目標。為維護這時期的世界和平與地區安全，必須確立「新的具有普遍意義的安全觀」，並且得到世界大多數國家的認同。<sup>33</sup>

### 一、新安全觀的內涵

中共的「新安全觀」實質上是延續鄧小平「獨立自主的和平外交」基調，並非一個具體的政策綱領。它是強調世界多極化的格局，係以「互信、互利、平等、合作」為核心，基於「和平共處五原則」，以建立國際政治經濟新秩序為指導其國家戰略方向的原則。綜整官方聲明與說法及大陸學者論述，將其內涵概述分析說明如下。

#### （一）官方聲明與說法

1· 1997 年「中」俄兩國在簽署的《聯合聲明》中指出，「中俄雙方主張確立新的具有普遍意義的安全觀，認為必須摒棄冷戰思維，反對集團政治，必須以和平方式解決國家之間的分歧與爭端，不訴諸武力或以武力相威嚇，以對話協商促進建立相互瞭解和信任，通過雙邊、多邊協調合作尋求和平與安全。」<sup>34</sup>這是中共官方首度宣示「新安全觀」的立場。

2· 1999 年 3 月江澤民在瑞士日內瓦裁軍會談及 2000 年 9 月在聯合國千禧

<sup>33</sup>閻學通，〈中國的新安全觀與安全合作構想〉，《現代國際關係》，1997 年 11 期（1997 年），頁 28-29。

<sup>34</sup>〈中俄關於世界多極化和建立國際新秩序的聯合聲明〉，《中國外交》，1997 年 4 月號（1997 年），頁 11。



年高峰會上發表演說，又分別闡述中共新安全觀的立場，內容強調新安全觀的核心，應該是互信、互利、平等、合作，各國相互尊重主權和領土完整、互不侵犯、互不干涉內政、平等互利、和平共處五原則以及其他公認的國際關係準則，建立在平等基礎上的對話、協商和談判，是解決爭端和維護和平的經濟保障。只有建立新的安全觀和公正合理的國際新秩序，才能從根本上促進裁軍進程的健康發展，使世界和平與國際安全獲得保障。<sup>35</sup>

3·1997年中共國務院副總理錢其琛在東協地區論壇私營部門慶祝東協成立卅周年大會上，發表了「發展合作才能獲得和平與繁榮」，指出在政治上以和平共處五原則建立關係是全球和地區安全的政治基礎；在經濟上應加強互利合作，相互開放，消除經貿歧視政策謀求共同繁榮；在軍事上應通過對話與合作增進相互瞭解與信任，以和平方式解決國家間分歧和爭端確保和平與安全的現實途徑。<sup>36</sup>中共國防部長遲浩田在2000年9月7日於東協地區論壇致詞時指出：「我們主張各國應確立平等、對話、互信、合作的新安全觀，...通過和平方式解決彼此間的爭議。」<sup>37</sup>

4·2000年7月31日，在東協地區論壇外長會議上，中共代表提出了關於新安全觀的立場文件，全面的、系統的闡述中共的新形勢下的安全觀和政策主張，主要內容有四：「一是認為安全的內涵正在不斷擴大，領土、資源、民族矛盾等因素引發的軍事對抗與衝突尚未消除，以恐怖主義為代表的各種非傳統安全問題又日見突出；二是強調安全問題不再是單純的軍事問題，已經涉及政治、經濟、金融、科技、文化等諸多領域，安全也不再是零和遊戲，安全的共性明顯增強，各國共同利益上升，相互依存加深；三是安全的手段需要更新，單一的軍事手段不足以應對紛繁複雜的安全挑戰，濫用武力只會使世界更不安寧；四是在新

<sup>35</sup>伊然，〈江澤民的新安全的透視〉，《鏡報月刊》，1995年5月號（1995年），頁24；〈江澤民在聯合國千禧年首腦會議上的講話〉，《人民日報》，2000年9月7日，版1。

<sup>36</sup>錢其琛，〈發展合作才能獲得和平與繁榮〉，1997年12月26日參加東協成立卅周年大會發表之談話，轉引自文匯報資料庫。

<sup>37</sup>〈遲浩田倡新安全觀〉，《大公報》（香港），2000年9月7日，版A2。

形勢下，應樹立以互信、互利、平等、協作為核心的新安全觀。」總之，新安全觀的宗旨是通過對話增進相互信任，通過合作促進共同安全。<sup>38</sup>

## （二）大陸學者的論述

從 1990 年代初開始，中共學界即逐漸出現針對國際情勢轉變、調整新的國家安全觀的論調，強調在全球化的國際環境中，應該具有動態的安全觀，也就是世局變動是常態，沒有絕對的和平，區域衝突是不可避免的，但不必然引起全面的大規模戰爭。因此，任何一個國家的安全，往往不是自己所能獨立解決的，即一國的安全需以他國安全為基本條件。<sup>39</sup>中共的新安全觀是一種綜合安全觀，在注重國家主權、領土完整和安全的同時，看到、接受和注重政治和社會穩定、經濟安全、能源、環保等新型安全問題，安全應當依靠相互信任和共同利益的聯繫，且對話與合作是促進地區和平與發展的主要支柱。<sup>40</sup>中共學者認為應放棄冷戰思維，建立符合時代發展趨勢的新安全觀，主要表現是既重視本國的安全利益，又充分尊重他國的安全利益，把互利合作來維護安全的經濟基礎，在國家安全目標上，主張建立平等合作、共同安全的新型國際政治經濟關係，在強調綜合安全的同時，全面衡量各安全要素，確立經濟安全是基礎、政治安全是根本、軍事安全是保障、科技安全是源泉、文化安全是靈魂的辯證、全面的安全觀念，並使各安全要素互相促進。<sup>41</sup>

後冷戰時期，要確保國家安全，不能不考慮地區及全球利益。就國家層次言，維護安全的目的在確保持續發展，創造一個可供發展的和平國際環境，<sup>42</sup>除了減少樹敵、防止「自我實現的預言」效應發生之外，<sup>43</sup>尋求機制性的保障即益形重要。中共多數學者均強調，後冷戰時代的安全問題具有複雜性、變動性、多維性

<sup>38</sup>陸忠偉主編，《國際戰略與安全形勢評估 2002/2003》（北京：時事出版社，2003 年），頁 278-279。

<sup>39</sup>閻學通，《中共與亞太安全：冷戰後亞太國家的安全戰略走向》（北京：時事出版社，1999 年），頁 13。

<sup>40</sup>楚樹龍、彭春艷，〈冷戰後國際安全理論的發展〉，《現代國際關係》，1999 年第 4 期（1999 年），頁 31。

<sup>41</sup>朱陽明主編，《2000-2001 年戰略評估》（北京：軍事科學出版社，2000 年），頁 136。

<sup>42</sup>何方，〈當前的國際安全形勢〉，《現代國際關係》，1995 年第 11 期（1995 年），頁 2-6。

<sup>43</sup>李少軍，〈國際安全：從基本概念到多種形態〉，王逸舟主編，前引書，55。

與互動性等特質，實現安全的基礎在於擴大各國的共同利益，參酌西方合作安全、綜合性安全等理論概念，主張要改善中共安全問題，解決國際間「安全困境」升高，首先必須減少各國間的對抗，從增加合作與互信著手。在優先順序上，區域安全的重要性大於國際安全；在做法上，則必須從參與國際組織的協商機制開始，從多層次、多管道、循序漸進的方式，建立互信模式，將安全建立在「合作」的基礎上，並且加強與美國及鄰近國家建立友好關係，減少衝突上門的機會。<sup>44</sup>

根據大陸學者閻學通的說法，新安全觀與冷戰時期安全觀的差異，主要表現在下列三個面向：<sup>45</sup>

1·對於威脅的界定不同：就外部因素來看，與安全息息相關的概念在於是否存在威脅？此係評估一國是否安全的重要指標，冷戰時代，強調實力的對比是威脅的主要來源，強調國際體系的結構性因素是決定一國是否安全的主要因素。但在後冷戰時代，則更重視「動機」。他國的政策是否具有威脅性，才是一國是否面臨安全問題首須考量的因素。

2·對於安全的基礎不同：冷戰時代，安全的保障在於絕對實力的優勢；後冷戰時代，由於互賴的關係的增加，各國存在共同利益，引發戰端的機率相對被抵消，尋求共同利益，即可減少受到威脅的可能。

3·維護安全的方式不同：冷戰時代，由於強調實力優勢，尤其是軍力的優勢，故各國無不以擴大軍備或與他國結盟達到保障安全的目的；然而在後冷戰時代，合作安全強調的是，由於各國間存在共同利益，故如何擴大各國間的共同利益成爲獲得安全保障的最佳方式。

新安全觀接納合作安全理論的說法，主張「共同利益對安全的保障比（軍事）實力更爲重要」。建立新安全觀的基礎在於各國間具有共同利益、相互信任得以經濟發展，較之冷戰時期所慣用的軍事優勢、軍事同盟，更有助於維持地區安全與穩定。經濟發展使得各國互賴程度增加，發動戰爭的成本大於獲利，放棄冷戰

---

<sup>44</sup>于有慧，前引文，頁 66。

<sup>45</sup>閻學通，《美國霸權與中國安全》（天津：天津人民出版社，2000 年），頁 101-103。

思維，為國際和平與合作開創契機。<sup>46</sup>

## 二、新安全觀的運用

九〇年代，中共的新安全觀的思維深刻影響到對外政策上的運用。主要是因為冷戰結束後，在國際競爭中軍事的份量相對下降，經濟科技因素的重要性日趨上升，國家間具有經濟優勢的往往能為自己創造有利的環境。各國國情雖有不同，但經濟安全卻成為後冷戰時期各國的新安全觀的重心。而中共落實在新安全觀上的運用，雖以經濟安全為重心，但在政治及軍事上也有其整體運用的策略，分述如下。

### （一）經濟安全

後冷戰時期，經濟全球化的發展趨勢下，「全球經濟一體化」已成為世界貿易的主要潮流。具體的表現在：國際貿易飛進發展，貿易壁壘不斷降低，世界貿易體制逐步形成；國際資本流動加速，全球性投資規範開始形成，各國金融日益融合在一起；世界市場體系範圍擴大，囊括了所有發達國家和發展中國家；跨國公司蓬勃發展，跨國界和跨行業的兼併浪潮來兇猛。<sup>47</sup>

江澤民在第九次使節會議上指出，在國際經濟領域，一個引起人們普遍關注的趨勢，就是經濟全球化。當今世界是一個開放的世界，誰也不能孤立於世界之外去發展自己的經濟。我們要堅定不移的實行對外開放政策，適應經濟全球化趨勢，積極參與國際經濟合作與競爭，充份利用經濟全球化帶來的各種有利條件和機遇。<sup>48</sup>因而經濟安全勢將取代國家軍事和政治實力成為維護國家利益的重要手段，未來國家間衝突將以經濟衝突為主，而地緣經濟學也將取代地緣政治學。在經濟全球化的過程中，對於技術落後、過份依賴世界市場、經濟結構不合理、資訊不足的國家無疑是一項警訊。中共在金融風暴就遭受不少苦頭，正積極進行經

---

<sup>46</sup>于有慧，前引文，頁 67-68。

<sup>47</sup>蒲傳，〈經濟全球化與跨世紀的中國〉，李景治主編，《世紀之交的中國與世界—國際政治文集》（北京：人民大學出版社，1999年），頁 177。

<sup>48</sup>王彥軍，〈當今世界是相互依存的世界〉，張玉良主編，《面向二十一世紀的國際戰略謀劃》（北京：國防大學出版社，1998年），頁 22。

濟體制改革，反映在外交上的是：<sup>49</sup>一是加強國際金融領域的合作，推動建立公正合理的國際金融新秩序。二是逐步推動貿易自由化過程，促進多邊貿易體系的健全發展。三是重視對外經濟技術合作，努力推動科技交流、技術交流和技術轉讓，並在尊重各國自主性的原則下發展獨特的合作方式。四是努力尋求加入各種重要的國際經濟組織，使中國大陸真正走向國際化以利共同繁榮。隨著中共逐漸融入國際經濟組織，經濟安全將成為中共當前最重要的戰略問題。

## （二）政治安全

政治安全在後冷戰時期，重要的程度大於軍事安全，但是小於經濟安全。對中共而言，在直接軍事威脅消除之後，政治威脅依然存在，就是美國強權。中共作為主要的社會主義大國，成為以美國為首的西方國家意識形態進攻的重點。雖然中國強調淡化意識形態、積極與不同社會制度國家之間的和平共處與合作，但是無論在經濟和軍事領域還是在價值觀念和民族意識領域，中共仍然被視為一種嚴重威脅。<sup>50</sup>霸權主義和強權政治被認為是威脅世界和平與穩定的主要根源，「中」美在冷戰以後因人權、台灣、西藏等問題出現的緊張關係，都使中國感到國家政治安全受到了威脅。尤以西方國家將「民主」、「自由」、「人權」等價值觀強灌於他國，若他國不服從，則以武力威脅、甚至武力介入，更令中共擔憂的是，一但外國勢力以「新干涉主義」的名義，公然介入中國大陸的民族分離主義運動，將使問題更為嚴重。<sup>51</sup>中共的新安全觀認為，政治安全的威脅源強大，政治安全觀念仍然相當重要。但是，鄧小平在南巡時指出：「中國要警惕右，但主要是防『左』。」認為「把改革開放說成是引進和發展資本主義，認為和平演變的主要危險來自經濟領域，這些就是左。」更強調「抓住時的，發展自己，關鍵是發展經濟。」<sup>52</sup>所以，政治安全的緊迫性顯然沒有超過經濟安全。

## （三）軍事安全

---

<sup>49</sup>魯維廉，前引文，頁 66

<sup>50</sup>秦亞青，前引書，頁 183。

<sup>51</sup>魯維廉，前引文，頁 65。

<sup>52</sup>《鄧小平文選第三卷》（北京：人民出版社，1993 年），375。

1998年1月，美國國防部長科恩在新加坡「國防暨戰略研究所」演講中指出，東亞地區潛在衝突的熱點是朝鮮半島、台灣海峽，若引燃爆發會危及亞洲、北美洲及全球安全與經濟，故美軍需在此地區扮演一般穩定的力量。<sup>53</sup>因此，中共認為冷戰後，美國非但沒有裁減武力，反而大幅增加國防經費，並且主導「北約東擴」及籌建東亞地區「戰區飛彈防禦系統」及強化美日安保體系的軍事行動，在在顯露出美國「軍事霸權主義」的野心，使得中共深深感受到安全上遭受威脅。<sup>54</sup>所以，江澤民指出：「我們反對在國際事務中搞實力政策，但我們自己必須有實力，這是中國在世界上立於不敗之地的根本保障。」<sup>55</sup>

中共為了國家的軍事安全所採取的行爲，反映在「軍事外交」上的作用有五點：一是維護週邊環境的和平與安定；二是可促進軍事政治形勢、軍事經濟形勢、軍事戰略形勢，有利於中共的方向發展，改善中共的國際環境；三是可以擴大與外國的軍事交流，同友好的國家建立相對穩定的關係，發展與擴大對中共有利的軍事關係；四是可以加強對國際軍事形勢與武裝力量的瞭解，有利於正確判斷軍事形勢，為制定國防政策和對外政策提供可靠的根據；五是可以宣導和闡明中共在重大軍事問題上的立場、觀點和主張，維護其所謂的國家尊嚴與利益，提高中共在國際上的地位。<sup>56</sup>因此，中共在1996年4月與吉爾吉斯、哈薩克、塔吉克、俄羅斯等國簽訂了在邊境地區加強軍事領域信任的協定，提供了發展睦鄰關係的安全模式，並派遣三十二名軍事觀察員分別在「聯合國中東停戰監督組織」、「聯合國伊拉克—科威特觀察團」、「聯合國西撒哈拉公民投票特派團」三個維和任務區執行任務，<sup>57</sup>製造中共是和平愛好者的形象，以化解西方國家「中國威脅論」的疑慮。

中共的「新安全觀」具體而言就是：一是「新安全觀」反對旨在進行軍事對

---

<sup>53</sup>林正義，〈美國與中共軍事領域信心建立措施〉，鄭宇碩編，《邁進廿一世紀的中國外交回顧與前瞻》（香港：天地圖書公司，2001年），頁341。

<sup>54</sup>魯維廉，前引文，頁66。

<sup>55</sup>江澤民，〈增強實力保國安全，世局正發生深刻變化，全國需增緊迫感及民族凝聚力〉，《文匯報》，1999年5月31日，版A1。

<sup>56</sup>賀俊起主編，《國防的多維結構》（北京：國防大學出版社，1990年），頁227。

<sup>57</sup>魯維廉，前引文，頁67。

抗的軍事結盟，意在反制以美國為首的西方陣營以軍事力量為後盾維護西方利益，並確保從事經濟發展所亟需的和平安定。二是「新安全觀」強調建立大國外交對亞太地區的積極意義，意在突破美國的獨霸世界的局面，增進中共在國際事務上的影響力，進而主導國際政經新秩序。三是「新安全觀」強調在和平共處五原則基礎之上進立國與國之間的外交關係，意在防止「西方價值」干涉中共建設具有「中國特色的社會主義國家」，並在處理國內諸多少數民族及台灣等問題上尋求解脫。<sup>58</sup>

中共大力宣揚的「新安全觀」概念，實即在呼應全球化潮流及從歐洲到亞洲各國所倡言的合作安全概念，強調合作安全的互利性與擴散效果。然而中共的國家基本利益並未因為新安全觀的提出而有所改變，和平與發展仍為中共最重要的國家發展目標。可以說，新安全觀是中共對當前國際安全環境認知後的產物；它也是國際間興起的一股新的思潮，中共接納全球化的發展趨勢，自必須接受國際間的安全新思潮；新安全觀更是中共達到「最終原則」時的一種「策略」運用，以和平換取和平，為中共創造有利於發展的國際環境。<sup>59</sup>

### 參、新安全觀與睦鄰政策

後冷戰時期，由於國際格局的改變與經濟全球化的浪潮，中共不得不重新考量其國家安全利益，建構符合新世紀之安全觀，制訂新的對外關係政策。「改革開放」係中共融入全球化進程的基本戰略，一方面加強與週邊國家的睦鄰友好關係，加強與西方國家的接觸，並以優惠政策吸引外資投入，得以比較順利的加入國際分工格局中；<sup>60</sup>另外中共亦積極以「互信、互利、平等、合作為核心，各國相互尊重主權和領土完整、互不侵犯、互不干涉內政、平等互利、和平共處五原

---

<sup>58</sup>趙崇明，〈中共當前國際戰略指導原則之探討——「新安全觀」決策的環境因素〉，《共黨問題研究》，第25卷第9期（民88年），頁15。

<sup>59</sup>于有慧，前引文，頁74。

<sup>60</sup>胡元梓、薛曉源主編，《全球化與中國》（北京：中央編譯出版社，1998年），頁17。

則，以及其他公認的國際關係準則」建立「新安全觀」，<sup>61</sup>藉此促進鄰國間健康、穩定的關係，加強與週邊國家經濟領域的合作，並透過對話與合作，化解國家間的分歧和爭端，以營造週邊睦鄰友好的和平安全環境。

### 一、亞太地區週邊安全環境的認知

冷戰結束後，中共的亞太地區週邊安全環境出現重大的變化，主要是朝鮮半島、台灣海峽、南海諸島、中亞地區原教旨主義，以及南亞次大陸核競賽。然大體而言，中共在冷戰後基本上得到了一個安全的國際環境，即一是中共與週邊國家的安全戰略關係日趨穩定：國際格局由兩極向一超多強過渡，在亞太地區則形成「中」、美、俄、日、東盟為主的地緣戰略關係，而中共和這些地區主要國家均有發展新型的安全合作關係。二是中共在週邊安全事務中的作用不斷增長：隨著中共綜合國力的增強，對自身不捲入地區軍事安全衝突的把握也愈大，而且中共安全戰略和外交政策對週邊國家的影響力也逐漸擴大，正逐漸成爲東亞區域體系的調停者與協調者。<sup>62</sup>

在中共週邊國家過去大部分屬美蘇兩大勢力範圍，因世界局勢朝向多極化的改變，使得亞太地區中共的週邊形勢演變爲五大力量的和平競爭：一是獨立自主的中國；二是致力於復興的俄羅斯和獨聯體國家；三是與美國保持軍事聯盟的日本；四是正在謀求政治經濟一體化的東南亞聯盟；五是以印度爲重點的南亞聯盟。<sup>63</sup>目前，這一地區已成爲世界上政治比較穩定、經濟增長快速、發展最具活力的地區。因此，中共採取求同存異，共同發展的策略，爭取亞太地區內的國家認同，以經濟合作關係來發展雙邊或多邊關係，尋求和平的週邊環境。

### 二、中共的睦鄰政策

睦鄰政策是中共在亞太地區發展的關鍵所在，冷戰時期中共對外關係的主軸一向放在與美、蘇的交往，冷戰結束後由於中共在過去戰略三角中的關鍵地位消

---

<sup>61</sup>伊然，前引文，頁 24。

<sup>62</sup>王友辰，〈中共對 1990 年代國際形勢評估之探討〉，《中共研究》，第 33 卷第 4 期（1999 年），頁 76-77。

<sup>63</sup>劉宏煊主編，《中國睦鄰史—中國與周邊國家關係》（北京：世界知識出版社，2001 年），頁 13。



失，使得中共開始將目光及注意力轉到區域性事務上，開始積極與週邊國家改善關係。改善與週邊國家關係，一方面是基於地緣政治戰略上的考量及中共的經濟實力大增亦有關聯。睦鄰外交的意涵有下列四種：（一）中共不再犧牲自己的利益來成就社會主義（二）而經濟在外交領域日漸重要（三）中共將積極參與國際社會及國際組織（四）首要工作是加強與亞太國家間的合作。<sup>64</sup>因此，中共爲了確保經濟發展的目標得以實現，必須主動創造一個和平的國際環境。中共把同週邊國家發展睦鄰友好關係作爲既定國策，通過與各國間的交流與合作，建構符合冷戰後形勢的安全觀念和戰略思想，積極參與地區安全體制，爲中國的現代化建設營造良好的週邊安全環境。因此，中共以睦鄰友好政策爲宗旨，制定了一系列符合世界潮流和中國國情的週邊戰略與基本政策，分述如下<sup>65</sup>。

#### （一）和平共處

冷戰後，中共對世界主要矛盾和週邊環境進行分析，確立了正確的國際戰略與週邊戰略，將與世界各國特別是週邊國家和平共處作爲這一國際戰略、週邊戰略的核心內容，並提出一整套方針政策，促進亞太地區和世界和平發展，其中包括反對侵略戰爭、支持和平運動、推廣和平中立區、組成最廣泛的和平統一戰線。中共的和平外交政策最集中體現在和平共處五原則的提出和堅持。將互相尊重主權和領土完整、互不侵犯、互不干涉內政、平等互利、和平共處五原則歸納爲一完整的概念，是周恩來 1953 年 12 月 31 日在解決同鄰國的關係時，作爲對外政策的基本原則提出的。和平共處五原則是中共政府向全世界提出的和平綱領，其實質是反對帝國主義的侵略和擴張，維護國家的獨立和主權，五原則是不可分割的整體，其中：

1. 「互相尊重主權和領土完整」是五原則的核心和首要前提，國家之間只有彼此尊重對方的主權獨力和領土完整，才有和平共處的基礎。

2. 「互不侵犯」是對「互相尊重主權和領土完整」原則的保證和補充，實質

<sup>64</sup>James C. Hsiung, "China's Omni-Directional Diplomacy: Realignment to Cope With Monopolar U.S. Power," *Asian Survey*, vol. 35, no. 6 (June 1995), pp. 573-574.

<sup>65</sup>劉宏煊主編，前引書，頁 17-25。

是制止侵略，反對使用武力或以武力相威脅去解決國家的爭端。

3. 「互不干涉內政」就是反對任何國家通過政治、經濟、文化等手段把自己的意志強加於人，為實現自己的利益去干涉別國的內部事務。

4. 「平等互利」就是要求國家之間的各種交往中，彼此都以主權國家平等相待，反對以大欺小、以弱凌強、以富壓貧，反對損人利己，巧取豪奪，弱肉強食。

5. 「和平共處」是實現前四項原則的出發點和必然結果，它要求各國之間和平友好相處，發生爭端時應以和平方式解決，而不是訴諸武力。中共正是基於這一原則與週邊國家建立外交關係，並簽訂了一系列有關經濟、技術、貿易、文化協定，並同其中眾多國家簽訂了和平友好條約。

## （二）共同繁榮

為加強中共與週邊國家的合作，中國提出了區域性合作的五指導原則，即「相互尊重、平等互利、彼此開放、共同繁榮、協商一致」：

1. 「相互尊重」就是說尊重亞太地區的多樣性，尊重各國在自然條件、經濟發展水平、歷史文化傳統等方面的差異，尊重各國根據本國國情自由選擇社會制度、經濟模式和發展道路的權利。設法將這種多樣性變為互補性，開展有成效的多層次的區域合作。

2. 「平等互利」國家不分大小、貧富、強弱，都應地位平等參與區域經濟合作，在平等互利基礎上使合作具有持久的動力。

3. 「彼此開放」堅持相互開放，不僅區域內各成員國之間應相互開放，與區域外國家和地區也要相互開放。

4. 「共同繁榮」世界經濟是一個相互聯系、相互依存的整體。如果窮國得不到發展，富國的發展就難以持久。因此亞太區域合作應以縮小區域內的平衡，減少貧困，促進各國的發展和繁榮為目標。

5. 「協商一致」必須遵循協商一致的原則，通過對話和磋商解決相互間存在的所有問題。

截至 1997 年 7 月，中共已經建立了 359 個市、縣共 50 多萬平方公里的對外

開放地區，其中包括 9 個沿海開放城市、13 個邊境開放城市、14 個邊境經濟合作區。邊境開放地區已經形成三大重點：一是以俄、蒙、東歐為對象的北部開放；二是以巴基斯坦和西亞諸國為對象的西部開放區；三是以印、尼、緬、越、老、孟加拉國家為對象的南部開放區。這些開放區以 32 個國家重點陸邊口岸和約 200 個地方口岸為窗口和樞紐，通過不同的經濟合作，改變中共南北和東西經濟態勢，促進了中共週邊關係的改善。

### （三）協商解決歷史遺留問題

中共與鄰國之間存在著歷史遺留問題，主要是邊界問題和華僑問題。關於邊界問題，中共政府的態度是：

1· 中國政府認為，中國與鄰國的邊界問題，大部分是西方列強同被壓迫的舊中國政府簽訂的不平等條約造成的，是歷史遺留下來的問，新中國不能負責，新獨立的國家也不能負責。

2· 中國政府始終主張，對歷史遺留下來的邊界問題，雙方應通過和平談判，求得友好解決，而不應訴諸武力。在問題解決前，雙方維持邊界現狀。

3· 在談判中既要照顧過去的歷史背景，又要照顧實際情況。應以原來條約為基礎，互諒互讓地解決問題，最後締結新的條約代替過去的不平等條約。

4· 解決邊界問題的目的是要安定鄰邦，爭取國際形勢緩和，使中國有一個和平的週邊環境，以便於進行建設。

由於歷史上一些華僑所在國同中國的國籍法遵循不同的立法原則，如中國曾採取血統主義原則，而別國曾採取出生地原則，造成了華僑雙重國籍問題。如何解決雙重國籍，中國的基本主張是：

1· 不應有雙重國籍，華僑要取得所在國國籍，他就必須放棄中國國籍，反之，他就不再是所在國公民。

2· 中國政府希望華僑自願選擇所在國國籍，取得所在國公民資格，完全效忠於所在國，他們同中國的關係，只是親戚關係。

3· 如果他們選擇中國國籍，就應當遵守所在國的法律，不參加當地的政治

活動，但他們的正當權益應該受到尊重和保護。

#### （四）支持區域聯合

中國積極支持週邊國家為本地區和平、穩定與繁榮所作的一切努力，並把它作為睦鄰政策的基本要點：

1· 中國希望朝鮮半島和平與緩和，積極支持朝鮮為實現自主和平統一提出的建立高麗聯邦共和國主張，支持一切有利於緩和朝鮮半島緊張局勢的主張，支持南北雙方對話，支持朝鮮半島人民要求美國撤走一切武裝力量。

2· 希望南亞地區和平、穩定與發展，希望各國間和睦相處，互諒互讓，平等協商解決相互間的分歧與爭端。中國支持建立南亞無核區和印度洋和平區的建設，繼續在和平共處五原則基礎上努力發展與南亞各國的睦鄰友好關係。

3· 同東南亞各國建立和發展穩定的睦鄰友好關係，是中國外交的重要目標。中國支持東盟提出建立東南亞和平、自由、中立區的主張；支持東盟國家團結合作，維護獨立、主權和領土完整的鬥爭；支持東盟國家加強區域性經濟合作的努力。中國發展同東盟的關係，嚴格遵守四方面原則，一是和平共處五原則；二是反對霸權主義的原則；三是平等互利和共同發展的原則；四是獨立自主、相互尊重、密切合作、相互支持的原則。中國反對超級大國和其他霸權主義者控制亞洲地區、干涉亞洲國家內政的企圖，支持一切真正有利於亞洲地區和平的倡議，贊成亞洲各種地區性的經濟合作。中共決心同週邊國家一道，為爭取和維護亞太地區的持久和平與經濟繁榮而努力。

綜合上述，我們可以瞭解中共的睦鄰政策，是以地緣政治戰略的判斷，在新安全觀的概念下，尋求一項建立穩定和平的週邊環境，以符合中共國家利益的睦鄰政策。它的主要原則：一是以和平共處五項原則為對外的基本原則；二是以區域性合作的五項指導為原則，即「相互尊重、平等互利、彼此開放、共同繁榮、協商一致」；三是協商解決歷史遺留的邊界與國籍問題；四是支持區域聯合。因此，中共的睦鄰政策與亞太地區及中共的安全利益是休戚與共，強調求同存異，找共同點，目的是確保經濟持續發展，追求穩定的週邊環境，進而創造和平穩定

的國際環境，提昇在國際上的地位，達到立足亞太，走向多極化的世界。

## 第二節 中共與印度關係的發展

印度是南亞次大陸面積最大、人口最多的國家。1851 年淪為英國殖民地至 1947 年 8 月 15 日始獲獨立，1950 年 1 月 26 日宣佈成立主權共和國，並定名為印度聯邦 (The Union of India)。1949 年 10 月中共建政後，印度於 12 月就承認中共並在 1950 年 4 月 1 日雙方正式建交，成為全世界第一個與中共建交的非社會主義國家。<sup>66</sup>中共與印度的關係由於世界格局的變化，加上中共以「經濟的發展來取代意識型態掛帥，以和平共處取代世界革命，以合作取代對抗」為外交原則，朝改善關係方向發展。其間雖歷經友好、衝突、對抗、冷戰、僵持到合作的漫長歲月，終在 1996 年 11 月底，江澤民對印度進行國事訪問時，雙方確立在「和平共處五原則」基礎上，建立「面向二十一世紀的建設性合作夥伴關係」。<sup>67</sup>並在此一架構下，彼此互不威脅，和平相處，互助發展雙方的關係。

### 壹、「中」印的地緣政治利益

冷戰後，中共主張世界多極化格局，並在新安全觀的概念下，積極尋求建立穩定和平的週邊環境，強調經濟發展為重點，以符合中共國家利益的睦鄰政策。中共在南亞的最大安全利益是促進南亞區域情勢的安全和穩定，並且同南亞國家改善或加強關係，以維護一個和平安定的週邊與內陸環境，使中共能全力發展經濟，並且同美國和日本競爭在東亞的利益。<sup>68</sup>中共的南亞安全政策是表現在對南亞各國實行全方位、不結盟、平衡性的睦鄰外交，以及對南亞地區紛爭上採取中立不介入的立場，同時積極推動與印度之間的信心建立措施，以維護中共在南亞

<sup>66</sup>葉正佳，〈五十年來的中印關係經驗和教訓〉，《國際問題研究》，1999 年第 4 期（1999 年），頁 17-21。

<sup>67</sup>《人民日報》，1996 年 11 月 30 日，版 1。

<sup>68</sup>張雅君，〈印巴核武試爆後中共的南亞安全政策〉，《中國大陸研究》，第 43 卷第 2 期（民 89 年），頁 15。

的地緣戰略利益和政治、經濟利益。<sup>69</sup>

### 一、地緣戰略利益

印度北與中共、尼泊爾、錫金、不丹為鄰，東北與孟加拉、緬甸接壤，西北與巴基斯坦交界，東南瀕孟加拉灣與斯里蘭卡隔海相望，西鄰阿拉伯海與馬爾地夫相對。在地形上，西北部邊境是喜馬拉雅山，與亞洲大陸相隔，成為封閉的地理單元。印度控制着印度洋戰略要道，不僅是東南亞與西南亞的陸上要道，而且因扼控麻六甲海峽、霍爾庫茲海峽等咽喉，靠近波斯灣石油區和歐洲戰略翼側的中東，控制着西方稱為「海上生命線」的印度洋航道，是東亞、太平洋地區與歐洲、大西洋地區及非洲之間國際航空和海運必經之地，戰略地位重要。<sup>70</sup>冷戰時期，印度為保有主導地緣戰略的利益，主要的戰略就是防止美、蘇兩大勢力進入南亞，但由於兩強的對抗是全球性的，南亞地區不免受到影響。冷戰後，美國成為全球唯一超強，印、蘇聯盟已失去原有制衡中共及巴基斯坦的作用，印度一方面以制衡中共為名發展核武，以取得印巴衝突的優勢地位，一方面改善印「中」與印美關係，以取得地區內的權力平衡。但因與美管制核子擴散立場不符，再加上與中共利益衝突，因此印、美、「中」三邊關係很難突破。

從地緣政治戰略利益看，印度首先的戰略目標是稱霸南亞，<sup>71</sup>而冷戰後中共的首要利益明顯是在東亞，而不是南亞。<sup>72</sup>就中共而言，在南亞地區中共與巴基斯坦關係則一直有密切關係，中共與南亞其他國家尼泊爾、孟加拉、斯里蘭卡、不丹等中小國家也大都維持友善關係，唯一對中共構成安全威脅的國家就是南亞大國印度。<sup>73</sup>中共也瞭解印度一直具有追求南亞區域霸權，並企圖擴大在亞洲影響力的企圖心，<sup>74</sup>不過基於中共目前的重心是東亞地區，而且中共內部評估印度

---

<sup>69</sup> 學者張雅君指出，中共在南亞只有政治和安全利益，而且中共在南亞的政治和安全利益遠不如東亞地區的重要，請參閱，張雅君，前引文，頁 17-18。

<sup>70</sup> 劉宏煊主編，前引書，頁 237。

<sup>71</sup> “The New India, An emerging Asian Superpower,” *Asiaweek*, 2000.8.11, p42.

<sup>72</sup> 閻學通，前引書，頁 111-112。

<sup>73</sup> 張雅君，前引文，頁 17-18。

<sup>74</sup> Gary Klintworth, “Chinese Perspectives on India as a Great Power,” Ross Babbage and Sandy Gordon (eds), *India's Strategic Future: Regional State or Global Power?* (Basingstoke: Marmillan, 1992), p. 96.

的實力不具有與中共在亞太地區的競爭力。且就中共現階段的外交策略是建立穩定安全的週邊環境，顯見雙方雖然有地緣上的摩擦，但在雙方皆在經濟發展重於軍事對抗的首要發展前提下，雙方應可從其中找到共同認知的共識，以避免衝突，<sup>75</sup>維護彼此間的共同利益。

## 二、政治利益

自從 1959 年，因為印度同情西藏反共抗暴運動，並對逃到印度藏胞和達賴喇嘛給予政治庇護，招致中共的嚴重不滿。而且，此時雙方邊界不斷發生武裝衝突事件，終在 1962 年爆發大規模的邊界戰爭，至此雙方外交關係長期處於冷戰狀態。印度也因為軍事失利而在七〇年代後尋求蘇聯奧援來反制中共，對中共而言和印度關係是中共南亞安全政策的核心。因此，在 1988 年印度總理拉吉夫甘地（Rajiv Gandhi）率先訪問中國大陸已使得雙方關係大幅改善，<sup>76</sup>1991 年由於蘇聯的瓦解，使得一向依賴蘇聯的軍事和經濟援助的印度，也別無選擇的必須放棄與中共對抗的政策。

冷戰後雖然中共的安全利益在東亞而不是南亞。但中共在南亞的安全利益卻是中共整體安全政策的一部分。因為中國大陸幅員廣闊，週邊國家眾多，中共的經濟和國防資源有限，中共若要投入較多的經濟和國防資源在東亞，勢必需要維繫內陸安定，以及北方、西北方和西南邊境的和平與穩定環境，南亞就成了不可或缺的一部分。南亞地區除了「中」印間的關係外，最主要的緊張與衝突的因素是印度和巴基斯坦，由於印巴之間在喀什米爾的主權衝突，雙方為此曾爆發三次戰爭，而且，印巴兩國均屬核武門檻國家，這又使南亞次大陸一直籠罩了核武競爭和潛在衝突的陰影，因此如何使「中」、印、巴三邊的關係保持和平穩定，則是中共在南亞的政治利益所在。具體而言，中共在南亞最大的政治利益就是促進南亞情勢的和平與穩定，避免同南亞國家發生軍事衝突、改善或強化與南亞國家

---

<sup>75</sup>譚中，〈發展中印關係的新契機〉，《中國評論》（香港），2001 年第 3 期（2001 年），頁 31-33。

<sup>76</sup>《人民日報》，1988 年 12 月 24 日，版 1。

的雙邊關係，使中共能無後顧之憂的進行經濟發展。

### 三、安全利益

由於南亞的安全關係著中共在「週邊關係」的和平穩定發展。因此，中共主要的南亞安全政策的利益表現在三個方面：<sup>77</sup>

（一）實行全方位、不結盟、平衡性的南亞睦鄰外交，推動以「和平共處五原則」作為國與國關係的準則。即在此睦鄰政策下與巴基斯坦繼續發展友好關係，並且同其他南亞小國發展睦鄰友好關係，另一方面同印度加速關係正常化，強調與南亞各國互助發展和平共處的原則。

（二）在南亞地區紛爭上採取中立不介入的立場。針對印巴之間有關喀什米爾紛爭，以及其他南亞國家間的利益爭執，中共主張應在和平共處五原則的基礎上，通過和平談判方式妥善解決，而不是訴諸武力，同時中共也支持印巴關係正常化，以期能促進南亞地區的和平與穩定。

（三）積極推動與印度之間的信心建立措施（Confidence of Building Measures），加強彼此信任。「中」印之間的邊界問題一直是中共南亞安全政策中的關鍵，雙方在 1988 年就邊界解決上成立了聯合工作小組，1992 年達成了初步協議，包括：雙方在邊界地區的軍事人員定期會晤、建立軍事指揮官熱線，以消除偶發事件引起的不必要緊張。1996 年雙方在信心建立措施方面有更大進展，包括：「應繼續通過協商逐步解決對實際控制線走向有不同認識地區的分歧」、「擴大兩國軍事培訓機構之間的交往，逐步建立中、高層的接觸」、「同意在中印未定東段邊境增設兩個邊防會晤點」，以使雙方在邊境問題能獲得暫時性的和平與安全，致最後和平解決領土的問題。

貳、「中」印建設性合作夥伴關係建構的背景

---

<sup>77</sup>張雅君，前引文，頁 19-20。



### 一、「中」印建設性合作夥伴關係建構的背景

中共與印度雖然社會制度不同，但都是亞洲面積最大、人口最多的國家，並具有文化教育低落、資源不足、經濟不發達、人民生活水準低等相同因素，加上雙方地緣鄰近，彼此共同企圖形成一股力量，左右國際局勢發展，也就是這些共同點的本身有著不可調和的利益衝突和矛盾，終至兵戎相見。茲說明如下。

#### （一）友好階段

1954 年，周恩來與印度首任總理尼赫魯互訪，倡導雙方關係的「和平共處五原則」，從而奠定相互關係的基礎。1955 年 4 月，周、尼兩人同時參加在印尼萬隆舉行的亞非國家的首腦會議，並採取共同立場提出「求同存異，團結反帝」的口號，在會中通過以「和平共處五原則」為基礎的「亞非會議十項原則」（即所謂萬隆精神），使亞非一時瀰漫着濃厚的姑息氣焰，同時也增強了中共爭取在國際社會發言權，強化國際統戰之野心。<sup>78</sup>此時雙方的各項交流熱絡，到 1955 年 11 月的 6 年時間內，到中共訪問的印度各界代表團多達數十個，人數約 500 人，成員包括工人、青年學生、教授、科學家、運動員、國會議員和工商企業家。<sup>79</sup>因此中共在南亞採取「聯印反巴」政策，在克什米爾問題上，完全站在印度一邊，以討好印度。

#### （二）衝突階段

1959 年，因為印度同情西藏反共抗暴運動，並給予達賴喇嘛政治庇護，使得中共嚴重不滿。自且，雙方在邊界不斷發生武裝衝突事件，並且愈演愈烈。1960 年 4 月，周恩來為此專訪印度，要求達成有助解決邊界問題，並建議雙方各後撤二十公里，避免武裝衝突，但卻被印度所拒絕。終在 1962 年 10 月爆發大規模的邊界戰爭，中共並先發制人，在東、西段擊潰印軍，也形成雙方在邊界處的軍事對峙局面，<sup>80</sup>遂使雙方關係全面決裂，至此外交關係長期處於冷戰狀態。中共對

<sup>78</sup>馮志，〈中共與印度關係的演變和發展——兼析印度總理拉吉夫甘地訪平〉，《中共研究》，第 23 卷 1 期（1989 年），頁 125-126。

<sup>79</sup>劉宏煊主編，前引書，頁 265。

<sup>80</sup>葉正佳，前引文，頁 18-20。

南亞的外交政策自此開始由「聯印反巴」轉為「聯巴反印」。與此同時，印度利用中蘇交惡機會向蘇聯靠攏，以對抗中共，而此正與蘇聯戰略包圍中共的意圖相吻合，因此雙方關係日益密切，並在 1971 年 8 月簽訂和平友好條約，強化了蘇印關係，提昇了印度與中共對峙的能力。<sup>81</sup>

### （三）和解階段

1975 年國際共黨赤化越、棉、寮，使蘇聯勢力自南亞延伸至東南亞，對中共的戰略包圍態勢形成。中共為突破蘇聯的意圖，並強化南亞的反蘇鬥爭，對印度的態度亦開始緩和，到 1976 年 4 月兩國互派大使，恢復大使級的外交關係，結束長達 17 年的冷戰，逐步解陳，但此時關係是不冷不熱。<sup>82</sup>1978 年 2 月，鄧小平訪問尼泊爾時，會晤印度外長並託帶口信給甘地夫人。1979 年，由於中共發動「懲越戰爭」，引起印度強烈不滿，逐使雙方關係又趨緊張。1981 年，趙紫陽訪問巴基斯坦時指出「中」印雙方沒有利害衝突，並希望通過「友好協商」、「互諒互讓」逐步解決邊界問題，其間中共與印度間經濟、貿易、科技、文化、體育、醫療、衛生等交流互訪活動即顯著增加僅 1987 年 1 月至 1988 年 3 月，印度有廿六個代表團訪平，中共然有廿個代表團訪印。直至 1988 年 12 月，印度總理拉吉夫甘地正式訪問北平，打破了 1960 年來兩國政府首腦互不訪問的僵局，在「聯合公報」中雙方均放棄舊成見視同意對方的要求，印度接受中共的主張，友好關係可經由一系列的擴大交流，不必等待邊界問題解決。中共也同意以二至三年的時間經由和平好的協商解決疆界問題，終於使得雙方關係有了重大進展。<sup>83</sup>

### （四）夥伴階段

1989 年中共「六四事件」，西方國家對於中共以武力鎮壓學生的方式，紛紛提出強烈的譴責和制裁，中共因此陷入不利的國際環境，在堅決反對西方國家干涉中國內政的前提下與印度的互動關係也宣告暫時停止。冷戰後，國際形勢改

---

<sup>81</sup>馮志，前引文，頁 126。

<sup>82</sup>劉宏煊主編，前引書，頁 269。

<sup>83</sup>王治平，〈中共與印度關係的探討與展望〉，《中共研究》，第 23 卷 11 期（1989 年），頁 38。

變，在 1991 年 12 月，李鵬應邀對印度訪問，雙方到增進瞭解、擴大共識、加深友誼、推動合作的目的。1992 年印度總統訪問中國，雙方更進一步取得共識，即作為世界上兩個最大的發展中國家，印度和中國沒有理由拒絕攜手合作。<sup>84</sup>

1996 年 11 月，江澤民至印度作國事訪問，此為「中」印兩國建交以來，中共最高領導人首次訪問印度，訪問期間兩國領導人分別簽訂了在 1993 年及 1996 年的兩個「信心建立措施」，同意雙方面對爭議時不使用武力解決爭端，並將邊界駐軍降到最低程度以符合雙邊友好的睦鄰關係。「中」印簽訂的「信心建立措施」作為是符合中共的「新安全觀」精神，因為雙方建立的信心措施，不僅有利維護邊界的和平穩定，也促使中國與鄰國友好、平等互惠互利合作的關係，更為中共與鄰國間的互信開啓了一條有益的途徑，<sup>85</sup>共同確立在和平共處五原則基礎上建立面向二十一世紀建設性合作夥伴關係，並就雙方保持兩國高層往來、推動兩國經貿合作、加強在國際問題上的相互支援等達成共識。

## 二、「中」印建設性合作夥伴關係建構的基礎

### （一）政治方面關係

「中」印在成為夥伴關係後，雙方的互動不僅在廣度與深度都超過之前的水準，而具體的表現就在，一是雙方恢復並發展了高層互訪；二是雙方經濟貿易合作迅速發展，1988 年拉吉夫訪華後，還建立了經貿科技合作聯合小組；三是科技合作是「中」印友好互動的新內容與方向；四是雙方建立了軍事往來的管道，<sup>86</sup>由此可以發現「中」印兩國雙邊關係的改善不僅對印度與中共同屬重要，面對蘇聯解體所帶來的戰略不確定性，印度於是在後冷戰時代積極加速與中共改善兩國的政治關係，對雙方而言，不僅可以緩和週邊環境的和平安全，更有助於中共全力發展經濟與在東亞地區利益的追求。

<sup>84</sup>劉宏煊主編，前引書，頁 270。

<sup>85</sup>《人民日報》，1997 年 4 月 25 日，版 1。

<sup>86</sup>葉正佳，前引文，頁 21。

1993年，印度總理拉奧訪問中國大陸時，兩國簽署了《關於在印中邊境實際控制線地區保持和平與安寧的協定》，雙方同意不使用武力解決邊界問題，並邊界駐軍降到最低以符睦鄰友好關係。1996年11月，江澤民訪印時，進一步簽訂《關於在中印邊境實際線地區軍事領域建立信心措施協定》。除了重申不使用武力，兩國同意在實際控制線相互商定地帶削減和限制各自的軍事力量至商定的最高額度；除非必要避免在實際控制線附近舉行一個師（一萬五千人）以上的演習；除非事先通告並獲得起飛許可，禁止戰鬥機在實際控制線十公里以內飛行；也禁止人員在實際控制線二公里以內進行射擊、爆破及狩獵。<sup>87</sup>足見雙方在政治上的信心建立措施，有助於解決兩國間邊界的爭端，並且將它落實在建設性合作夥伴關係的建構上。

## （二）安全方面的關係

1998年5月11日及13日，印度放棄多年來的模糊政策，進行核子試爆。印度之所以冒西方國家經濟制裁的危險而逕行恢復核武試爆，一方面有鞏固由瓦吉巴伊（A.B. Vajpayee）領導的人民黨威望的內政考量，但最重的還是外部安全的因素，就是針對中共擁有核武的威脅。瓦吉巴伊事後在致七大工業國家領袖的信函中，即指出印度要發展核武是因為印度的安全環境日益惡化，而惡化的原因在於中共的威脅，包括中共擁有核武，以及中共協助巴基斯坦發展核武。<sup>88</sup>這說明冷戰後，中共固然不視印度為主要威脅，也不視印度為立即性競爭者，但是印度一直視中共為主要威脅來源，以及主要潛在的影響力競爭者。

「中」印雙方雖彼此建立了「建設性合作夥伴關係」，但是雙方的安全互信仍不夠，此種認知並不因為中共和印度關係正常化有所進展而改變，主要原因有二：<sup>89</sup>一是中共與巴基斯坦關係發展的疑惑。中共與巴基斯坦歷史性的密切關係一直讓印度具有強烈的不安全感，尤其中共一直在幕後幫助巴國發展核武，以及

---

<sup>87</sup>方天賜，〈印度實施經濟改革以來的外交走向〉，《問題與研究》，第40卷4期（民90年），頁89-90。

<sup>88</sup>《中國時報》，1998年5月14日，版10。

<sup>89</sup>張雅君，前引文，頁21-22。

輸出核武原料和飛彈技術。而且中共與印度關係正常化後，中共並未對巴國的核武和飛彈計劃減緩，<sup>90</sup>基於此印度認為中共實則沒有放棄利用巴基斯坦作為制衡印度的戰略。印度學者認為，「中」巴的關係如同美國和以色列的關係模式，不可能改變；二是中共軍事和經濟發展同印度國家戰略相互衝突。儘管印度迫於形式在九〇年代後與中共快速進行關係正常化，印度內部人士及軍方持質疑態度，認為此同印度安全國家戰略相互衝突。<sup>91</sup>根據南亞學者指出在後冷戰時代，印度在南亞的戰略利益係包括中東到東南亞的整個印度洋弧形地區，因而印度無庸置疑是以中共為假想敵。加上中共在西藏整建機場，印度認為中共這些舉動是企圖從「中」印邊境和海上雙面遏止印度在南亞和印度洋的影響力。<sup>92</sup>因此大部分印度學者同意美國學者Denny Roy的觀察，即中共之所以容忍同潛在敵人進行合作是基於加速經濟發展的考量，因為有助於增加中共長期安全，然而中共在現階段的合作姿態並不意味未來在爭議問題上排除武力的使用。<sup>93</sup>

#### 參、「中」印關係的變數與展望

「中」印間的關係最大的障礙就是互信不夠，直接影響了兩國的合作夥伴關係。由於雙方都視對方為一個潛在對手與威脅，兩國要在高度務實的基礎上發展關係，增進兩國的政治互信，似乎是較不容易。尤其在印度進行核試後，中共內部評估未來中國安全環境面臨的新形勢可能是「東急西重」，所謂「東急」指的是台海問題，因 1997 年美日簽訂的「美日防衛合作新指針」中的週邊有事概念是否包括台海，對中共是一大阻礙。至於「西重」就是指印度核試爆後，對中共構成的明顯威脅形勢。<sup>94</sup>所以，中共南亞問題專家張文木指出：「南亞是中國週

<sup>90</sup>Prem Shankar Jha, "Why India went Nuclear," *World Affairs*, vol. 2, no 3, July-Sep. 1998, p. 88.

<sup>91</sup>J. Mohan Malik, "China-India Relations in the Post-Soviet Era: The Continuing Rivalry," *The China Quarterly*, June 1995, pp.322,324.

<sup>92</sup>高一中譯，〈二十一世紀之中共、印度與亞洲權力均勢〉，《國防譯粹》，第 26 卷 8 期（民 88 年），頁 33。

<sup>93</sup>Denny Roy, "Hegemon on the Horizon: China's Threat to East Asian Security," *International Security*, vol. 24, no. 2, July 1993, p. 184.

<sup>94</sup>張文木，〈科索沃戰爭與中國新世紀戰略〉，《戰略與管理》，1999 年第 3 期（1999 年），頁 4。

邊安全的最大隱患。」<sup>95</sup>

「中」印間的發展，由於歷史及利益的衝突，使得兩國關係在邊境問題、西藏問題及海上的安全威脅，可說是雙方未來關係發展的重大因素。

### 一、邊界問題

1988 年甘地訪華前，印度堅持以改善關係和解決邊界問題同時進行的平行政策原則，印度主張在邊界問題解決之前，努力發展雙方其他領域的雙邊關係。1993 年「中」印雙方達成了《關於在印中邊境實際控制線地區保持和平與安寧的協定》及 1996 年《關於在中印邊境實際線地區軍事領域建立信心措施協定》，可說是雙方關係改善的開始。但是中共和印度經過多次邊界談判，固然在促進邊境和平與信心建立措施的發展上頗有進展，不過一直未能在實質領土問題的解決有所突破。「中」印邊界分東、中、西三段，其中對兩國而言，以西部和東部較為重要，茲將各段爭端分述如下。<sup>96</sup>

#### （一）東段邊界爭端

「中」印東段邊界爭端主要是所謂「麥克馬洪線」。英國佔領印度時，一直覬覦邊界以北的中國領土，乃至西藏地區。袁世凱為換取英國的承認，被迫同意於 1913 年 10 月至 1914 年 7 月召開「西姆拉會議」，英國代表麥克馬洪（英印殖民政府外務大臣）為達到控制西藏的目的，在「中」印邊界的非法地圖上劃了一條紅線，將邊界向北推進大約 100 公里的中國領土劃在印度這一邊，這就是「麥克馬洪線」。當時中國政府，並未在《西姆拉條約》上簽字，因此中國政府發表嚴正聲明一概不承認，英國政府也不敢將「麥克馬洪線」劃在地圖上，造成了爾後「中」印邊界東段問題的一直存在。

#### （二）西段邊界爭端

西段邊界爭端主要是阿克賽欽的歸屬問題，阿克賽欽位於喀喇崑崙山和崑崙山之間，是中國新疆前往西藏的唯一商路，1865 年英印測量官員竊入中國阿克

---

<sup>95</sup>張雅君，前引文，頁 24。

<sup>96</sup>劉宏煊主編，前引書，頁 281-294。

賽欽地區刺探情報，把阿克賽欽及喀喇崑崙山以北的一大塊土地劃在英印那一邊。1899年，英印當局向中國正式提出的「中」印西段邊界線方案，雖然認可了中國繼續擁有喀什河谷、阿克賽欽腹地，以及控制新疆通往西藏的商路，但卻企圖把本屬於中國的整個羌臣摩河劃歸印度，中國政府對此未予理睬。英國曾設想過掠奪阿克賽欽等中國領土，企圖將「中」印實際控制線由喀喇崑崙山移到崑崙山頂，但它們是不具備任何意義上的法律效力和國際意義。

### （三）中段邊界爭端

中段邊界爭端，即中國西藏阿里同印度喜馬爾邦和北方邦接壤的這一段，此區包括巨哇、曲惹、什布奇山口以西的土地，面積共約 2000 平方公里。1846 年至 1847 年間，英國殖民官員劃了一條班公湖向南的邊界線，把大片中國西藏傳統牧區劃入印度境內，但英國人既未向中國方面提出這一邊界走向方案，更未對劃線以西地區實現有效控制，因而沒有任何法律效能。1919 年英國入侵西藏雖佔領許多土地，但不僅中國，而且包括英國也都認為這些土地是中國的，因此中國政府將繼續在上述地區行使各項固有的行政管轄權。目前，「中」印邊界東段 9 萬平方公里領土被印度佔領，中段 2000 平方公里的領土也不在中國控制之下，只有西段阿克賽欽地區在中國管轄權之下。1996 年雙方領導人共同確立了和平共處五原則基礎上建立面向二十一世紀的建設性合作夥伴關係，對於約束雙方可能的軍事衝突具有重要意義。但是「中」印邊界的問題沒有人可以保證將來會和平解決，因為它始終是存在兩國之間的。

## 二、西藏問題

西藏在英印殖民時期，英國即積極企圖使西藏獨立，以從中獲得地緣政治利益。直至印度獨立後，在印度以「稱雄次大陸，邁向印度洋」的大戰略目標下，「中」印在西藏主權問題的分歧，使得兩國關係產生嚴重的問題。儘管印度一直承認中共對西藏的主權地位，但中共認為印度此種承認只是形式上的，印度實際上的安全目標是希望把西藏從中共分裂出去，使西藏作為一個中立友好的緩衝國

是印度所樂見的，從而徹底消除中國崛起的地緣政治威脅。印度核試爆後，這使得中共評估印度核武發展可能對西藏統治構成挑戰，中共更憂慮印度和達賴相互結合，促使西藏走上同中共分離之路。<sup>97</sup>

2003年6月，印度總理瓦杰帕伊飛抵北京訪問，是近十年來印度首位總理訪問中國，兩國簽署協議重新開放喜馬拉雅山一段新邊界，從而加強了雙邊關係。同時中印雙方也簽署了「中印關係原則和全面合作宣言」，在宣言中，印度首次以書面形式明確承認西藏是中國領土的一部份，由於西藏與達賴問題，多年來一直是中印關係正常化的重要障礙，經此次雙方的合作宣言，能否解除彼此間的障礙，仍是值得繼續觀察。

### 三、海上的安全威脅

控制印度洋一向是印度長期堅定不移的國家目標。近年來，印度不僅提出「遠海殲敵」的作戰思想，企圖控制蘇伊士運河、保克海峽、荷姆茲海峽、麻六甲海峽、巽他海峽等五大戰略水道，並加緊實施南擴戰略。向東擴大到南中國海及太平洋邊緣；向西穿越紅海和蘇伊士運河，瀕臨地中海；向南將遠洋兵力前伸到印度洋最南端，甚至繞過好望角遠達大西洋。為強化其海上遠程作戰能力，印度海軍在2000年9月經國防部長費爾南德斯（George Fernandes）證實將建造一艘航空母艦，同時也計劃為其東部、西部艦隊和設於安達曼群島上的遠東海軍司令部各配備一個航母戰鬥群，躋身為航母大國，大幅提昇其遠程海上作戰能力。<sup>98</sup>中共內部評估，印度有了核武器作後盾，不僅可強化其能力，更可能擴張其戰略影響力到中東和東南亞，以達成其「東進」、「西出」、「南下」的海上戰略目標。其次，中共評估印度核試驗後，將繼續調整兵力部署，加強與有關國家的合作，以便能夠及時迅速的控制來往印度洋的戰略物質的運輸通道。在海上方面，2000

<sup>97</sup>張文木，〈大國政治中的南亞問題〉，《大公報》（香港），1998年9月23日，版B1。

<sup>98</sup>劉二龍，〈經濟與政治的接軌—由東協自由貿易區看中共區域版圖的擴張〉，《共黨問題研究》，第28卷第8期（民91年），頁65。



年 7 月，印度從俄羅斯的聖彼德造船廠接收了十艘基洛級潛艇，將加快發展海基力量，主要重點是發展核動力潛艇和潛射彈道導彈，2000 年 9 月印度在其東海岸成功試射地對空 Akash 飛彈，如此可有效加大海上核威懾的力度和影響，這對於九〇年代後急於擴張海權的中共在海洋利益與海上安全具有相當的影響力。<sup>99</sup>

中共的南亞政策是遵循全方位睦鄰友好原則，一方面同原來盟友巴基斯坦及南亞小國繼續保持密切關係，另一方面則積極與印度加速關係正常化，強化彼此互信，以期建立和平穩定的週邊環境，全力發展經濟。就中共與印度間的利益衝突來看，中共最擔心的仍是印度對中國邊界和西藏穩定性的挑戰，為預防印度在未來可能對「中」印邊界的挑釁行動，以及確保西藏的穩定，中共對邊界的國防戰略亦有所調整。尤其在印度核試爆後，中共在形式上仍保持與印度睦鄰友好，但實質上採取緊密拉攏巴基斯坦，顯示中共在南亞地區對印度的圍堵和制衡的策略，足見「中」印雙方間，因各種利益的衝突，使兩國間的關係仍是充滿許多未定的變數。

### 第三節 中共與東協組織關係的發展

1967 年 8 月 8 日，東南亞國協（東協）正式成立。<sup>100</sup>「尤其 1984 年汶萊、1995 年越南、1997 年寮國、緬甸及 1999 年柬埔寨加入後，「東協」幾乎已經包括東南亞所有國家。因此自成立後，會員國之間的經濟、社會及文化活動的確有明顯的加強。冷戰結後，隨著美蘇兩強相繼撤離所遺留的權力真空，東協各成員國同時也專注於經濟發展和地區安全的整合，區域化的意識更為明顯。中共相信作為亞太地區最大的發展中國家，要加強它在亞太地區所扮演的角色。<sup>101</sup>因此自 90 年代以來的積極參與亞太經合作組織、東協區域論壇及太平洋經濟合作理事會等組織，並在 1996 年 7 月中共成為東協全面對話夥伴國後，積極與東協發展

<sup>99</sup>張雅君，前引文，頁 25。

<sup>100</sup>顧長永，《台灣與東南亞的政治經濟關係》（台北：風雲論壇出版社，2000 年），頁 33。

<sup>101</sup>鄭宇碩，〈二十一世紀初期中國與東盟的關係〉，新世紀、新發展、新願景—亞太情勢與兩岸關係學術研討會，2000 年 12 月，頁 1。

各方面關係。

### 壹、中共與東協的地緣政治利益

後冷戰時期，區域權力結構改變，東協各國間在多元地緣政治利益考量下的合作與競爭，鬆動了權力平衡的區域安全基礎，使得各國在國家安全與經濟的共通性及互賴性增加，維持區域安全與經濟合作成爲共同目標，並促進了區域安全與經濟合作的發展。

#### 一、地緣戰略利益

東南亞有豐富的自然資源，又具有重要的戰略地位，對維護中國周邊地區的穩定、促進中共在新世紀的發展有重要的戰略意義，是中共周邊地緣戰略需要重點經營的地區。東南亞地處太平洋和印度洋之間，又處於亞洲大陸和大洋洲之間的連接帶上，形成兩大洲間的「十字路口」，不僅是溝通亞洲、非洲、歐洲以及大洋洲之間海上航行的必經之地，也是南北美洲與東南亞國家之間物資交流、航運通達極爲繁忙的地區。<sup>102</sup>在該地區有許多重要的國際海峽，如馬六甲海峽、巽他海峽、龍目海峽、巴士海峽和望加錫海峽等，它們控制著從太平洋到印度洋的海上航運通道，具有十分重要的戰略意義。此外，東南亞地區還處於史派克曼所講的歐亞大陸的「邊緣地帶」，是位於歐亞大陸東部的「第一島鏈」的重要組成部分。（如附圖 4-1）

---

<sup>102</sup>王正毅，《邊緣地帶發展論》，（上海：上海人民出版社，1997年），頁 27。

圖 4-1 東南亞區域地緣位置圖



東南亞擁有豐富的農業、林業和礦產資源。該地區是世界上稻米和各種經濟作物的著名產地，包括暹羅（泰國）、仰光（緬甸）、西貢（越南）是世界生產稻米最多的地方。橡膠產量占世界總產量的 85%，馬來西亞是世界上最大的橡膠生產國。其他還擁有相當豐富的礦產資源和油氣資源，礦產資源主要有錫、鎢、鋁、銅、鉻、鎳、煤、鐵、寶石等，其中錫礦儲量占世界總儲量的 55.6%。油氣資源以印尼的蘊藏量最為豐富，它是東南亞最大的石油生產國和世界最大的天然氣出口國。<sup>103</sup>重要的戰略位置和豐富的自然資源使個地區長期以來一直是大國利益角逐的地區，成為國際地緣競爭的焦點，這地區的任何變動都會對其周邊乃至整個國際格局產生重要影響。

東南亞與中國的南部沿海相接，是中國周邊環境的重要組成部分，它們安全穩定與否對中國有重要影響。東協國家與中共東南沿海相鄰，是中共的經濟的重

<sup>103</sup>劉宏煊主編，前引書，頁 337-338。

心與戰略的屏障。因此，中共與東協的睦鄰友好合作關係，維護地區的和平、安全、繁榮與穩定，有助於中共形成一個和平、穩定的周邊安全環境。從中國周邊地緣政治環境的整體視角來看，東南亞地區是中共海上及陸上的地緣線重要組成部分，對中共地緣戰略來說，構成了陸海兼顧的有利態勢，有助於維護中共的地緣戰略利益。中共基於地緣的接近與利益，除了消除「中國威脅論」、維持周邊和平環境，有助其崛之外，更需要提高對東南亞國家的影響力，並爭取在東南亞形成一個與美國、日本和東協三國四方繁榮共存的局面。<sup>104</sup>

## 二、政治利益

自二次大戰結束後，東南亞國家陸續擺脫了西方殖民統治，取得了民族獨立，然而，按西方模式建立起來的民主政治體制在爾後發展過程中都發生了實質演變。菲律賓、印尼、緬甸、泰國都建立了軍人政權。<sup>105</sup>究其原因是東南亞國家本身所包含的深刻的歷史、社會及文化原因較複雜，以致造成東南亞國家過去的政治紛歧，如強人政治文化，印尼的蘇卡諾及蘇哈托、新加坡的李光耀、菲律賓的馬可仕等。

早期東南亞國家就國家意識形態而言，區分為三類：一為親西方資本主義的國家，如印尼、馬來西亞、新加坡、泰國、汶萊及菲律賓；二為共產主義國家，如越南、高棉及寮國；三為孤立的社會主義國家的緬甸。其中除了緬甸實施鎖國的社會主義政策外，鮮少與其他國家打交道，另外的二類國家則分別屬於以美國及蘇俄為首的民主集團與共產集團。<sup>106</sup>面對東西方冷戰以及衝突日益升高的越南局勢，東南亞國家似乎擔心捲入衝突和戰爭，因此在 1960 年代初即倡議籌組非軍事性的區域性組織，如 1961 年馬來西亞、菲律賓和泰國籌組的「東南亞協會 (Association of Southeast Asia)」，1963 年馬來西亞、菲律賓和印尼組織的「馬、

---

<sup>104</sup>林正義，〈中共與東南亞國家的軍事交流：解放軍外交〉，《國策雙週刊》，第 155 期（1997 年），頁 8-9。

<sup>105</sup> History of Malaysia, Tun Abdul Razak bin Dato' Hussein.  
<http://www.kiat.net/malaysia/past-PM.html>

<sup>106</sup>顧長永，《東南亞政府與政治》（台北：五南出版社，1995 年），頁 9。

菲、印組織」，及 1967 年成立的「東南亞國家協會」(Association of Southeast Asian Nations)都是。自東協成立後，東南亞國家共同合作追求彼此共同利益的趨向已大大地改善了區域內的氣氛，至少往昔劍拔弩張的情況已不再出現。多年來東南亞國家至少透過信心建立措施，對彼此的政策走向有了明確的瞭解，猜忌與疑慮已經大幅降低。東南亞國家間仍存在著許多問題，如新加坡與馬來西亞間的種族問題，歷史上泰國與越南曾爲了爭奪寮國及柬埔寨間的爭執，兩國間能否建立互信仍值探討。印尼在 1995 年與澳洲簽訂安全協定，沒有知會其他東協國家，讓東南亞各國深爲不滿。

冷戰後，區域體系的變動對於中共與東協之間的政治合作有極深的影響，中共與東協各自內部因素，對於雙方政治合作的影響也很大，因爲若當事國內部政、經限制頗多，則政治合作較難。中共冷戰後經濟力量快速成長，在盱衡國際情勢後決定與東協之間政治合作的政策，亦即一是反霸權、反軍國主義；二是減少東協會員國對中共之疑慮；三是相互尊重、求同存異、平等對待、友好相處；四是提倡「新安全觀」、增加互信。<sup>107</sup>由於東協爲一多邊組織機制，對中共而言不是最滿意的協商機制，但仍可接受。雖然中共與東協各自內部，都有政經問題，尤以東協內部更是紛亂不斷，彼此要達成政治合作共識似嫌較難。

### 三、安全利益

在安全方面，中共原則上支持雙邊協商模式解決問題，但是東協卻爲一多邊組織，主要目標是協調會員國內的衝突、維持內部團結。冷戰後，中共逐漸瞭解參加多邊協商機制是化解「中國威脅論」的好方法，而且此種多邊協商機制不僅箝制了中共本身的行爲，其實也箝制了其他強國的行爲。<sup>108</sup>故中共自 1991 年開始參與亞太地區多邊協商機制。隨著世界經濟的發展和相互依賴的加深，越來越

---

<sup>107</sup>黃奎博，〈冷戰後中共與東南亞國協之政治合作〉，《國際關係學報》，第 15 期（民 89 年），頁 187。

<sup>108</sup>Jianwei Wang, "Managing Conflict: Chinese Perspectives on Multilateral Diplomacy and Collective Security," in Yong Deng and Fei-ling Wang, eds., *In the Eyes of the Dragon: China views the world* (Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield, 1999), p. 83-84.

多的國家希望建立新型安全合作機制，其中最具代表實踐的是「東協區域論壇」(ARF)，這是亞太地區出現的第一個區域性合作安全機制，其表達原則強調「合作安全」和「集體安全」的安全模式。

東協成立「東協區域論壇」的主要原因有四：一是東南亞經濟與東北亞的高度關聯性表示北太平洋的發展和東南亞密切不可分，一個整合的東南亞及東北亞的區域安全對話機制對東協是有利無害的；二是東協欲藉創造一泛太平洋的多邊安全組織以取得某種程度的主導權；三是東協漸漸了解到冷戰後美國的外交政策目標與東協國家的政治發展（尤其是在民主人權方面）不能完全相合，東協需要有一組織來討論，因應其自身的安全威脅；四是透過東協區域論壇等多邊協商機構的運作，一則可以維持美國對東南亞地區持續介入的情勢，維持東南亞區域安全與穩定，二則可以抑制日本的力量，讓其在維持東南亞方面繼續扮演一個有限度的角色，三則可以讓中共透過對話而融入國際體系，如此正好符合東協對中共「建設性交往」的政策。<sup>109</sup>因此，在 1993 年 7 月的東協部長級會議當中，各國代表終於決定邀請 18 個國家的代表出席，正式在 1994 年成立所謂「東協區域論壇」，作為該區域最重要的安全對話機制。時至今日，論壇成員包括：汶萊、印尼、馬來西亞、菲律賓、新加坡、泰國、寮國、越南、柬埔寨、緬甸等 10 個東協成員，澳洲、加拿大、歐盟、日本、紐西蘭、南韓、美國、印度、蒙古、北韓等 10 個對話夥伴，中國、俄羅斯等 2 個諮商夥伴，以及巴布亞紐幾內亞這個觀察員，共 23 個成員，在東亞只有台灣與剛獨立的東帝汶尚未加入。<sup>110</sup>

#### 四、經濟利益

在經濟全球化背景下，由於地緣關係，積極參與區域經濟合作也是一國提高綜合國力的重要途徑。因此近年來中共也思考加強雙邊和區域經濟整合的可能

---

<sup>109</sup>黃奎博，前引文，頁 187。

<sup>110</sup>蔡東杰，〈區域安全機制與兩岸互動之研究〉，「國防戰略與台海安全」學術研討會，台中：中興大學全球和平與戰略研究中心主辦，2003 年 11 月 28 日。

性，中共外經貿部副部長龍永圖指出「與東協建立自由貿易區，是大陸在積極參與多邊貿易體系之際的另一項重要措施。」<sup>111</sup>在「由近及遠、先易後難、循序漸進」的方針下，中共積極參與區域經濟整合。<sup>112</sup>

從地緣經濟角度看，能夠有效與東協國家發展經濟合作，有助於中共經濟改革外，更可穩固其在亞太地區的國際地位。在 1992 年中共十四屆全國黨代表大會中，中共重申其外交政策不再以共產主義意識形態為主，轉以經濟利益為著眼，在 1992 年中共即成為東協的咨商夥伴，透過加強雙邊合作，謀求改善與東協的關係。隨著中共的經濟實力增加，以及在 1997 年亞洲金融危機維持人民幣不貶值政策，助長了中共在追求東南亞的經濟優勢。中國大陸經濟的崛起與東南亞地區國家意涵著一個關鍵的實質問題，即是相互間的貿易往來，產生經濟互賴乃至形成區域間經濟合作的關係。從 1997 年李鵬訪問新加坡時，提出對東協國家的合作立場是「加強對話、互利互惠、共同發展、相互支持及擴大合作」五項友好原則，<sup>113</sup>即可看出中共積極與東協建立經濟合作的關係。

## 貳、中共與東協睦鄰互信夥伴關係建構

東南亞國家是目前世界上經濟最活躍的區域經濟體，其區域形勢對中共的國防戰略「安西、靠北、爭東南」有直接的影響。因而中共自冷戰後，深切體會到與東協國家發展政治、經濟、和軍事等方面的關係，可以從東南亞地區獲得到國家的利益。中共在亞太地區多邊安全對話機制的參與上，短時間內表現出相當全面與積極的態度和政策。在 1991 年中共即接受東協部長會議的邀請出席後部長會議，到了 1994 年北京與東南亞國家建構了諮詢關係，並於同年成為東協區域論壇的創始會員國，至 1995 年中共與東南亞國家之間建立針對政治與安全對話的資深官員會議，同年中共與東南亞國家正式提升至對話夥伴關係(Dialogue

<sup>111</sup> 《人民日報》，2002 年 4 月 26 日，版 5。

<sup>112</sup> 《新華社》，2002 年 5 月 9 日。

<sup>113</sup> 《文匯報》，1997 年 8 月 27 日，版 3。

Partner)，而北京也於 1996 年加入亞太安全合作理事會(CSCAP)，並於 1997 年舉行第一次非正式的東協與中共的高峰會議(Asian China Summit)。茲將雙方睦鄰互信夥伴關係建構背景與基礎分述如下。

### 一、中共與東協睦鄰互信夥伴關係建構的背景

#### (一) 1960 年代的敵對關係

1960 年代到 1970 年代大部分時間內，東協與中共的關係是充滿不安的。1967 年「東協」的成立可說是為了防止中共與蘇聯支持的共產主義滲透和革命行動而組成的。<sup>114</sup>因此，雙方存在許多的歧見，可說是互相敵對。主要是中共對東協國家內部的共黨判亂份子提供支援，使得中共與東協國家間產生嚴重歧見。

#### (二) 1970 年代的解凍關係

中共與東協的敵對關係於 1970 年代開始有解凍跡象，其主要原因是 1971 年時東協主動提出「和平、自由、中立區 (Zone of Peace, Freedom, and Neutrality, ZOPFAN)」的主張而稍見緩和，但是中共仍將「東協」視為是美國帝國主義所驅使組成的區域安全組織，<sup>115</sup>而有所戒心。直至七〇年代中期開始，由於美國與中共的關係改善，部分東南亞國家開始考慮與中共建立外交關係，其中馬來西亞在 1974 年與中共建交，菲律賓和泰國則於 1975 年與中共建交。1978 年中共確立了以「經濟建設」為中心的「改革開放」政策，強調以「和平共處五原則」發展對外關係，更是刺激了中共與東協雙方的經貿與投資的熱絡。不過由於東南亞華人問題、中共支持東南亞共黨判亂以及當時中共專注於對美關係的改善，使得中共與東協的友好程度增加有限。

#### (三) 1980 年代的曖昧關係

1980 年代以來，東協國家對中共的態度開始變得比較曖昧。中共與東協高層互訪的次數增加，如趙紫陽於 1981 年訪問了馬來西亞與菲律賓。有學者指出

<sup>114</sup>梁君國，〈中國與東盟關係：自 1994 年東盟地區論壇成立後南中國海之可持續安全〉，鄭宇碩編，《邁進廿一世紀的中國外交回顧與前瞻》(香港：天地圖書公司，2001 年)，頁 232。

<sup>115</sup>《人民日報》，1967 年 8 月 12 日，版 6。



此時期中共與東協的關係改善是中共的改革開放和外交政策的調整改變了東協國家的印象，以及東協國家政治、社會相對穩定增加了與中共交往的信心，及在雙方在柬埔寨問題上的立場一致，促成了中共與中南半島和平曙光再現。<sup>116</sup>事實上，中共與東協都希望透過擴大貿易與投資的規模達成經濟成長，但是，如柬埔寨問題東協國家也瞭解，主要是中共爲了對抗蘇聯才支持柬埔寨，因此印尼與馬來西亞等國仍心存戒心，且中共未明確表態不支持東南亞的共黨判亂活動，使得東協部分國家對中共仍相當懼怕，內心的疑慮仍未解除，以致使得雙方關係處於又愛又怕的曖昧關係。

#### （四）1990 年代的夥伴關係

後冷戰時期，美蘇兩極對抗體系瓦解，形成「一超多強」的國際局勢，美國成爲唯一的全球霸權。國際大環境就東南亞地區而言，區域結構出現了以下的變化：一是大國勢力的重新排列（一超多強的區域政治結構）；二是東南亞的區域整；三是多邊對話機制的形成。<sup>117</sup>使得中共與東協的關係有了很大的改變。

中共自 1991 年成爲東協的諮商夥伴國，及爾後加入「亞太經合會」、「東協區域論壇」，及 1996 年 5 月東協舉行二十九屆高官會中，將中共提昇爲全面對話夥伴國，都是表現出東協與中共積極發展各方面的關係，尤其是政治與經貿的發展棒更爲迅速。1997 年 12 月，中共與東協非正式高峰會晤於吉隆坡舉行，江澤民與東協各成員國領導人會談，簽署聯合聲明，宣佈中共與東協各成員國將發展彼此間的「面向二十一世紀的睦鄰互信夥伴關係」，並以作爲二十一世紀關係的重要政策目標。<sup>118</sup>江澤民聲稱：「雙方應以長遠的戰略眼光審視處理彼此關係，建立中共與東協面向二十一世紀的睦鄰互信夥伴關係，這不僅符合時代的潮流，符合雙方的根本利益，也有利於推動建立公正合理的國際新秩序，有利於促進亞洲與世界的和平與發展。」<sup>119</sup>至此，中共與東協的外交關係進入了實質的突破。

<sup>116</sup>田中青，《站在新起跑線上的東南亞》（台北：五南出版社，1993 年），頁 159-160。

<sup>117</sup>黃奎博，前引文，頁 180。

<sup>118</sup>《大公報》，1997 年 12 月 17 日，版 1。

<sup>119</sup>兀成章、何中順，《時代特徵與中國對外政策》（北京：經濟科學出版社，1998 年），頁 183-186。

2003年10月7日，在印尼峇里島東協高峰會通過政治安保、經濟、社會文化等三方面建立新共同體的「第二次峇里島協和宣言」，以「東協安全共同體」、「東協經濟共同體」、「東協社會文化共同體」作為2020年前建立「東南亞共同體」的三大支柱。東道主印尼總統梅嘉娃蒂簽署宣言後發表談話指出：「這項宣言將建立東協共同體，我們的子子孫孫可以永享和平安定，共享繁榮富庶。」中共加入「東南亞友好合作條約」，承諾以對話解決分歧；還簽署「中共-東協戰略夥伴關係聯合宣言」，雙方宣佈建立面向和平與繁榮的戰略夥伴關係。

## 二、中共與東協睦鄰互信夥伴關係建構的基礎

中共與東協建立睦鄰互信夥伴關係基礎，是增加了中共和東南亞和平與發展的睦鄰關係，除可提供南海問題和平解決的基礎，避免外交關係惡化，緩和東協國家對「中國威脅論」的疑慮，更可對台灣的對外經濟關係形成壓力。茲就政治經濟方面說明如下。

### （一）政治方面的關係

在美國與俄羅斯改善關係以及美日安保條約重新定義後，對於中共的政治安全形成威脅。中共於是在睦鄰外交政策，除了加強北邊與俄羅斯關係、西邊與中亞三國關係，在南邊也爭取與東協達成「睦鄰互信夥伴關係」。就地緣政治戰略上看，可作為提昇抗衡美國在亞太地區勢力的能力，同時也將影響東協政經的發展，採取以合作代替對抗關係，加速與東協間的友好關係。由於「新亞洲主義」理念的日益形成，及馬來西亞總理馬哈迪建議成立排西方的亞洲經貿集團，而使得中共與東協在政治經濟的結合有了更重要的意義，此種理念正符合中共主導亞洲事務的構想。這種經濟融合與睦鄰夥伴外交的相輔相成，將有助於中共與西方的角逐，爭取大國的地位，因而影響到中共外交戰略向亞洲的重新定位。<sup>120</sup>

在等距外交原則下，東協對中共政策一是積極與中共往來接觸。如透過「東

---

<sup>120</sup>陶威廉，《後冷戰時期亞太集體安全》（台北：業強出版社，1996年），頁263。

協區域論壇」(ARF)、「自由貿易區」(AFTA)、以及亞歐高峰會(ASEN),將中共納入多邊對話夥伴,<sup>121</sup>著重政治、經濟與安全關係之協調;二是擴大與中共抗衡力量。將全部東南亞國家全部納入東協,以達成共同體的目標,主要在增強抗衡中共的力量,並以集體的行為方式,提高東協的經濟實力,加快「東協自由貿易區」建立時程,以擴大整體力量,避免「中國威脅論」的疑慮;三是透過「先同意再談判」的策略,與中共進行多項經濟合作,進一步推動貿易自由化,促進區域內的貿易交流,提昇東協在全球經濟體系中的角色與定位;<sup>122</sup>四是對南海主權方面,東協亦主張爭端國要自制、放棄使用武力與擱置主權共同開發合作,作為處理南海問題的準則。從上述雙方在建構夥伴關係的政治與安全基礎方面觀察,雙方雖有合作但亦有矛盾。

## (二) 安全方面的關係

亞太地區的安全問題在冷戰結束之後,呈現愈加複雜的面貌與發展,傳統兩極對抗與圍堵已不復存在,但是影響區域安全穩定的問題卻層出不窮。在亞太地區,多邊安全合作無論是對話或者是政策的協調,均是一項新嘗試,雙邊的軍事協定與合作一向是被用為維持國家安全與區域和平的重要機制與作法。因而「東協區域論壇」基於「綜合安全」(Comprehensive Security)的概念,雖以探討軍事和國防之相關問題為核心,但是也探討非軍事之安全問題,包括政治、經濟、社會和其他問題。由於「東協區域論壇」組織結構鬆散,因此在區域安全事務方面,其主要功能在提供亞太國家進行多邊安全對話之管道,發揮共識建立與協商合作之效果。不同於聯合國直接執行「預防外交」,而只能扮演推動者的角色,催化安全概念之建立,為和平解決爭端提供普遍準則與規範。所以,「東協區域論壇」之具體目標,便是對亞太區域之信心建立 (Confidence Building)及預防外交 (Preventive Diplomacy)作出顯著貢獻,並維持亞太區域之和平、繁榮與穩定。更

---

<sup>121</sup>Jorn Dosch and Manfred Mols, "Thirty Years of ASEAN: Achievement Through Political Cooperation", *The Pacific Review*, Vol. 11, NO. 2, 1998, pp. 167-182.

<sup>122</sup>張惠玲,〈中共與東協建立自由貿易區之戰略考量評析〉,《共黨問題研究》,第28卷7期(民國91年),頁8。

重要的是，該論壇的成立已修正了 1971 年「吉隆坡宣言」以「不干涉原則」為主的東協模式。<sup>123</sup>並使原先以不干涉為主的「包容性區域主義」(inclusive regionalism)，因此朝「干預性區域主義」(intrusive regionalism)邁進，從而也讓東協成為建構安全社群中成功的「溢出」(spill-over)典範。<sup>124</sup>中共參與「東協區域論壇」的區域安全對話機制是在「新安全觀」的睦鄰政策下，接受「東協區域論壇」的安全對話機制，因此，觀察雙方未來關係的發展似乎為時過早，僅將迄今值得注意的發展重點歸納如下：<sup>125</sup>

### 1· 提供定期對話管道：

透過新安全觀所推動的「多軌外交」途徑，顯然都是希望藉由建立常態性對話管道而進入建立安全社群的初始階段。在東協區域論壇中，不管是定期舉辦的年度高峰會、高級部長會議，還是由外交與國防相關官員頻繁集會所召開的小組會議，都可說透過不斷的意見溝通，至少為衝突解決提供某種預警式機制。

### 2· 關切影響和平的區域議題（包括個別衝突與普遍問題）：

除了定期召開會議外，若討論議題過於空洞，當然也無法達成積極的對話功能。東協區域論壇也關心發展 CBMs 與預防外交、簽署東南亞非核區( SEANWFZ) 條約、解決南海問題、毒品走私與洗錢等經濟犯罪問題、全球化浪潮影響力，以及跨國犯罪與輕型武器擴散等普遍性問題，並將焦點集中在柬埔寨情勢、東亞金融危機後續發展、科索夫與南斯拉夫問題、印尼民主化運動、UN 的東帝汶維和任務、斐濟與索羅門群島動亂發展、美國 9-11 事件、兩韓黃海衝突、IAEA 主張朝鮮半島非核化、印尼亞齊省問題，以及斯里蘭卡與「泰米爾之虎」展開和平對談等個別問題上頭。

### 3· 設法推動衝突解決機制（CBM 與 PD）：

---

<sup>123</sup>蕭全政，〈亞太地區多邊合作典則的最近發展及其限制〉，收於田弘茂主編，《後冷戰時期亞太集體安全》（台北：業強出版社，1996 年），頁 416-417。

<sup>124</sup>John Garofano, "Power, Institutions, and the ASEAN Regional Forum," *Asian Survey*, 13:3(2002), pp.502-521.

<sup>125</sup>蔡東杰，〈區域安全機制與兩岸互動之研究〉，「國防戰略與台海安全」學術研討會，中興大學全球和平與戰略研究中心主辦，2003 年 11 月 28 日。

可以這麼說，建立對話管道並充分討論各式問題，其過程都回應了「從多層次空間來看待安全問題」的綜合性安全觀念，同時將國家安全與「經濟危機、內部政治動亂、環境惡化」等非傳統因素聯繫起來，其目的在奠定合作性安全的基礎。進一步來說，儘管衝突解決機制的真正建立可能需要更強力的外在支援，但透過不斷對話所逐步完成的「認同建構」(identity-building) 以及在過程中出現的透明化機制，都可說為未來發展埋下正面伏筆。

#### 4· 強調大國參與和對話的重要：

特別是大國政治與權力平衡的影響。例如在拉丁美洲，無論各國如何推動美國以外的區域整合運動，當美國透過美洲國家組織(OAS)與美洲自由貿易區(AFTA)，企圖主導安全與經濟的合作發展時，拉美的自主性也顯然跟著相對降低。同樣地，區域外霸權美國、崛起中的中國大陸與「不情願的領導者」日本，也是東協國家企圖透過 ARF 來主導發言權時，所無法忽略的東亞權力三角互動關係。正由於不可能排除整合過程中的大國角色，因此如何適當地思考其地位，並防止它們「喧賓奪主」地取得主導權，便也成為這些新機制能否成功推動的關鍵之一。

#### 5· 肯定漸進式推動的必要：

正因考量到大國角色與國際政治傳統的強大制約力，同時參與者也瞭解各國內部所存在的缺陷(政治社會動盪或經濟發展有限)，因此東協區域論壇，在發展過程中都不斷強調漸進推動的重要性；事實上，這也屬於廣義信心建立措施的一環。因為只有在不預設議程與時間表的前提之下，才可能讓參與各方獲得最不受拘束的溝通機會與意見交換空間。

總之，中共與東協在建立區域安全對話機制為主要模式的新安全觀，可說回應了 1970 年代冷戰末期以來「以談判代替對抗」的發展潮流，因而在雙方爾後的安全關係發展更是值得我們注意觀察。

### (三) 經濟方面的關係

中共拜經濟改革和開放政策的成功，使得中共獲得高幅度的經濟成長。尤其

是 1979 至 1999 年間平均成長率達 9.7% 的表現，逐步成爲全球經濟大國，亦爲國際間極富潛力的新興市場。中共與東南亞各國間的貿易關係，一直是在大幅成長，中共對東南亞出口從 1990 年的 37 億美元增加到 2000 年的 151 億美元，維持在 6% 左右。從東南亞進口則成長很快，從 1990 年的 30 億美元增加到 2000 年的 210 億美元，比重從 5.5% 增加到 9.1%。<sup>126</sup>因此，東協與中共不僅在經濟上可加強雙邊的合作，爲現代化國家建設目標爭取和平的外部環境，更可與各國建立相互依存的關係。因此，在貿易上的區域經濟發展，實質上雙方是存在著緊密依存的關係。

冷戰結束以來，隨著經濟全球化的發展，各種形式的區域合作層出不窮。中共是一個正在崛起的大國，也想在世界經濟競爭中取得一席之地，就必須與周邊國家和地區經濟合作，以達成區域經濟一體化，謀取和維護本身的經濟利益。目前中共與東南亞地區的經濟合作發展較快，2001 年的雙邊貿易額達到 416 億美元，同比增長接近 6%<sup>127</sup>。中國已成爲東協的第六大貿易夥伴，而東協則是中國的第五大貿易夥伴。雙方在農業、金融、貿易與投資等方面有著良好的合作前景。爲了推動雙方的經濟合作在新世紀有更大的發展，也爲了適應當前國際範圍內的區域合作浪潮。

2001 年 11 月 6 日，朱鎔基在「中共與東協領導人會議」上，提出了在十年內（2002-2012 年）建立「中國—東協自由貿易區」的建議，得到了東協各國領導人的積極支持。2002 年 11 月 4 日，雙方正式簽署了《中國與東盟全面經濟合作框架協定》。可以預見，中共與東協「自由貿易區」（FTA）的建立，將加快中共與東協間的經濟一體化，對增強雙方國家的經濟實力及推動整個東亞地區的經濟合作將發揮重要作用。

以全球戰略觀點而言，中共此次前瞻性的決定與東協發展「自由貿易區」，

---

<sup>126</sup>朱炎，〈兩岸與東南亞的經濟關係—合作和競爭的現況與展望〉，新世紀、新發展、新願景—亞太情勢與兩岸關係學術研討會，2000 年 12 月，頁 3。

<sup>127</sup>劉咸岳、黃錚主編，〈2001-2002 年東南亞發展報告〉，（廣西：廣西人民出版社，2002 年），頁 54。

無非在經濟改革的基礎下，進階至另一層次的經濟架構，以自主為中心的區域經濟發展，而將美、日、韓等亞太經濟先進國家排除在外，以實質的組織形成來宣示中國大陸具有進步的經濟實力外，更是彰顯足以掌握未來的權力趨勢，日益形成美、歐盟、中共三極鼎立的國際體系。<sup>128</sup>中共希望藉由與東協自由貿易區的經濟合作，可以增強中共在亞洲的影響力，以抗衡美國的主導能力。但是，由於雙方在自由貿易區協商與整合時程過長，能否達成仍值得繼續觀察。

### 參、中共與東協的評估與展望

東協推展的區域性、政治經濟的合作，在國際社會中也逐漸成為一組相當穩固的國家集團組織。成員國除了在內部促進相互經貿活動、提昇文化交流、維護社會安定之外，能夠發揮相互支援，並在重大國際經貿、安全議題折衝上維護自身權益，同時明確地傳達東南亞國家的共同觀點與立場。<sup>129</sup>東協雖歷經一些內部的爭議和初期發展的遲滯，整體而言隨著各成員國努力推動經濟發展、民主政治和人權維護的改善，東協已成為國際間認同和肯定的重要區域組織。

雖然，中共與東協的關係目前處於平穩發展的階段，但是中共對其仍有顧忌，一是東協及其所推動的「東協區域論壇」可能會成為影響中共國家安全利益的安全機制；二是越南加入東協後，東協可能會變成一個對抗中共的聯合陣線，在領土主權上箝制中共。<sup>130</sup>中共近年又積極強調「新安全觀」，認為是政治關係而不是實力差距決定了國際安全的大環境，而構成國際安全的基礎是共同安全利益、互信與經濟發展。<sup>131</sup>除了注重政治與社會穩定、經濟成長、環境安全等議題之外，在國際政治安全上，中共主張在和平共處五原則的基礎上，建立國與國之間的關係，並使之成為全球和地區安全的政治基礎和前提；各國在經濟領域加強

---

<sup>128</sup>劉二龍，前引文，頁 58。

<sup>129</sup>陳勁，〈緬甸在東協的角色及影響〉，《問題與研究》，第 39 卷 9 期（2000 年），頁 13-33。

<sup>130</sup>Wu Xinbo, "China: Security practice of a modernizing and ascending power," in Muthiah Alagappa, ed, *Asian Security practice: Material and ideational influences* (Stanford, California: Stanford University Press, 1998), p. 136.

<sup>131</sup>閻學通等著，〈中國與亞太安全—冷戰後亞太國家的戰略走向〉（北京：時事出版社，1999 年），頁 20-24。

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，作為全球和地區安全的經濟基礎。安全應當依靠相互之間的信任和共同利益的聯繫，對話與合作是促進地區和平與發展的主要支柱。<sup>132</sup>中共與東協的關係一直就是在政治合作的矛盾、經濟合作的差異、南海主權的紛爭中呈現一種不太穩定的狀態，概述如下。

### 一、政治合作的矛盾

中共與東協在政治上合作的主要目的在於減低雙方間的緊張情勢，以避免衝突發生，並在維護領土主權的完整的原則下，促進區域和平，為各自的經濟發展創造良好的環境。進一步言，雙方目前的政治合作大致可與信心安全建立措施（confidence and security building measures, CSBMs）劃上等號。由於雙方的溝通渠道、互信基礎仍不穩固，因此中共和東協的政治安全合作尚未能跳脫信心安全建立措施的範圍。<sup>133</sup>

### 二、經濟合作的差異

1997 年亞洲金融風暴，中共堅持人民幣不貶值，獲得東南亞的好評。但金融風暴對東協國家卻帶來經濟上極大的傷害，又要面對中共經濟迅速的崛起，使得東協國家有很大的危機感。因為東協最大的經濟競爭對手即為中共，其不僅大量取代東協出口至歐美國家的農產品，也吸走超過三分之二亞洲新興市場的外人投資。<sup>134</sup>尤其是中共宣稱與東協將在 2002 年至 2012 年間成立「自由貿易區」來看，中共與東協的合作構想是象徵性意義大於實質意義，區域政治考量勝於經濟互惠的考量，中共與東協都欲藉自由貿易區增強區域影響力，但是中共要經過十年的協商與整合才能組成自由貿易區，突顯出雙方合作面臨實踐上的困難。而且籌組時間過長及東協部分國家政治不穩定以及彼此間的經濟發展程度的差距，都

---

<sup>132</sup>楚樹龍、彭春豔，〈冷戰後國際安全理論的發展〉，《現代國際關係》，1999 年第 4 期（1999 年），頁 32-33。

<sup>133</sup>黃奎博，前引文，頁 203。

<sup>134</sup>《聯合報》，2001 年 11 月 20 日。



是能否使自由貿易區成型的變數。<sup>135</sup>就經濟利益角度看，東協與中共合作，對東協而言是一個兩難的局面，一方面市場開放將增加雙方在經濟上的競爭性；另一方面，藉由合作來減緩經濟上的落差，可能造成反效果。<sup>136</sup>馬來西亞總理穆罕默德馬哈迪指出：「不要只想到中共的龐大市場，而忽略了東協本身也是中共產品的市場……與中共的任何協議中，最重要的是如何避免在中共的競爭下導致東協全軍覆沒」，<sup>137</sup>即是對東協最貼切的警語。

### 三、南海主權的紛爭

東協對於中共的顧慮主要是在南中國海的主權爭議方面。1992年，東協外長會議於馬尼拉通過了「南海宣言」(Declaration on the South China Sea)，呼籲爭端國自制、放棄使用武力與擱置主權爭議以共同合作開發該區域。這是東協首次採取集體行動，對南海問題表達立場，南海宣言後來成為東協處理南海問題準則。1998年8月李鵬訪問馬來西亞時指出，「南海問題上，中國與東盟一些國家存在爭議，中國政府的政策是擱置爭議，共同開發，按照有關國際法和海洋法，通過和平友好協商妥善解決這個問題。」<sup>138</sup>，但其卻是積極擴軍且在該區活動頻繁，如通過領海暨毗鄰區法、在南沙群島部署軍艦與西方公司簽約探勘南沙海域的原油蘊藏量等等，使得南海問題漸趨複雜。<sup>139</sup>而且，中共有時似乎在玩弄「兩手策略」，就如上述南海情形一樣，在其宣佈友好和平之時，卻又發動一連串的軍事行動，引起東協各國的疑慮。因此，雙方在南海問題上要獲得合作的實質進展，恐難有進一步的突破。

中共與東協未來的發展，彼此都不能脫離自身的發展基礎與條件。尤其東協是多樣化而又分散的實體，它不可能像歐盟那樣建立一種超國家形態的控制機制，它的政治結構是非機制性的，比較鬆散。它沒有歐盟委員會、歐洲議會那樣

---

<sup>135</sup>張惠玲，前引文，頁14。

<sup>136</sup>張惠玲，前引文，頁9。

<sup>137</sup>“ASEAN free-trade area agreed”, *South China Morning Post*, Jan. 4, 2002.

<sup>138</sup>《人民日報》，1997年8月23日。

<sup>139</sup>黃奎博，前引文，頁202。

的超國家機構來進行運作。它的運作方式也不是以超國家的法律形式，而是行使協商一致的原則。由於成員國的社會制度不同，只能採取求同存異的協商及共識，從多樣性中求得統一，這正是東協的存在方式。

2003年10月7日，在印尼峇里島東協高峰會通過政治安保、經濟、社會文化等三方面建立新共同體的「第二次峇里島協和宣言」，以「東協安全共同體」、「東協經濟共同體」、「東協社會文化共同體」作為2020年前建立「東南亞共同體」的三大支柱。東道主印尼總統梅嘉娃蒂簽署宣言後發表談話指出：「這項宣言將建立東協共同體，我們的子子孫孫可以永享和平安定，共享繁榮富庶。」<sup>140</sup>東協此舉雖然是其於1967年成立後，首次確立將朝歐洲整合的模式邁進，將區域安全、經濟、社會文化全數納入原本鬆散、無政治軍事意涵的組織架構之下，其所擘劃的區域整合藍圖不可謂不大。中共目前以新安全觀的概念下，積極擴展睦鄰外交與東協國家在和平共處五原則的基礎上，維持和平穩定的環境，建立各種合作及對話機制，以化解彼此間的衝突。但是，由於雙方間的各種潛在的不利因素，中共與東協國家間關係的發展有何變化仍應長期觀察。

#### 第四節 中共與「上海合作組織」關係的發展

由於蘇聯的瓦解，國際格局的改變，使得中亞形成各獨立共和國。中亞地區自古以來，就具有重要的地緣戰略地位。尤以兩極對抗體系改變，中亞形成權力真空狀態，世界各強國及週邊國家，無不相互競逐爭取。中共因地緣鄰近的關係與中亞國家自然產生新的地緣政治格局，中共如何在全方位的睦鄰外交上，維繫與週邊中亞國家和平穩定的有利環境，是中共冷戰後外交上努力的目標。

##### 壹、中共在中亞的地緣政治利益

中共的地緣政治就是中國的地理位置在全球與亞太地區的地位作用，所處的

---

<sup>140</sup> 《聯合報》，2003年10月8日，A14、A15。

地緣政治環境是以國家利益、社會、政治、經濟制度與對外政策來制定的，同時深受中國歷史文化傳統的影響。<sup>141</sup>在中國的地緣政治觀下，中共的睦鄰外交特別重視「週邊關係」，這與中國的歷史和地緣政治是息息相關的。從地緣政治的角度看，中共與中亞在安全共同利益上是緊密連接在一起，因綿延的邊界相連，加強邊界地區合作與軍事互信，維護邊界地區的穩定與安全，拓展經貿合作是共同需求及相互依存關係。

### 一、地緣戰略利益

中亞地區則位居歐亞大陸腹地，處於歐亞大陸的聯結點和戰略結合部，是麥金德所謂的國際政治「心臟地帶」。作為連接歐亞大陸和中東的樞紐，它是大國勢力東進西出、南下北上的必經要地。此外，中亞與歐洲之間的歐亞大陸橋貫通以後，中亞地區又成為聯結中共和歐洲，及溝通外高加索和南亞，銜接西亞和非洲大陸的「陸上走廊」和重要門戶。因此，由中亞地區可以實現中共與歐洲國家的陸上聯繫，對促進中共與歐洲之間的經貿往來有重要意義。

中亞地區擁有豐富的自然資源，如哈薩克人口不到 1600 萬，但其擁有的自然資源可以創造 8.7 萬億美元的財富。烏茲別克在已探明的礦產資源價值估計在 9700 億美元左右，其中黃金、鈾、銅等戰略資源的儲量均位居世界前列。<sup>142</sup>據統計，中亞地區的天然氣探明儲量達 7.9 萬億立方米，在俄羅斯和中東地區之後居世界第三位。預測哈薩克的石油儲量可達 130 億噸，天然氣 6 萬億立方米；土庫曼石油儲量為 63 億噸，天然氣 15.5 萬億立方米；烏茲別克石油和天然氣儲量分別為 3 億噸和 2 萬億立方米。<sup>143</sup>

中亞與中共的西北邊的內陸相連，是中國週邊環境重要的地區，對中國開拓陸上活動空間有重要的戰略意義。發展與中亞地區各國的睦鄰友好合作關係，有助於中共與相鄰的南亞、中東、俄羅斯等地區和國家交往。對中共的地緣戰略上

---

<sup>141</sup>沈偉烈，〈中國未來的地緣戰略思考〉，《中國外交》，2001 年 12 期（2001 年），頁 23。

<sup>142</sup>朱聽昌主編，前引書，頁 432。

<sup>143</sup>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 48。

的安全具有重要影響，更是中共重要的戰略屏障和能源基地。目前中共從中東進口的石油主要通過海上運輸，以中共當前海軍實力難以有效保護海上航線的安全。因地緣關係，中亞與中東相連可以構成與中國西部相鄰的重要能源帶，如能鋪設從中東經中亞到中共的輸油管道，相對的可減輕中共的海上石油運輸壓力，維護中共的能源安全，無疑具有十分重要的意義。因此，就中共的睦鄰外交，發展與中亞地區各國睦鄰友好合作關係，是維護中共在這個地區的和平、安全、繁榮與穩定的基本地緣政治利益所在。

## 二、政治利益

中共把爭取周邊的和平安定環境視為其外交的重要政策，亦是國家基本的政治利益發展。中共與中亞各國在政治利益大體上是一致的，彼此都希望保持和平與穩定的國內與國際環境，並進一步加強雙方關係。因此中共要「抓住機會，拓寬合作領域」<sup>144</sup>與中亞地區政治合作，原則上不採取冷戰時的軍事聯盟而以非軍事區域聯盟機制運作，其目的可獲得中亞國家之信賴與合作，更能在中亞複雜地區內與強權抗衡，爭取其在中亞的最大利益。

中共在中亞地區的政治外交利益主要是配合中共的整體外交政策，俾有助於達成中共的外交政策目標<sup>145</sup>。事實上，中共是首先與中亞各國建立外交關係的國家之一。自 1992 年開始，中共官員即多次訪問中亞國家，雙方並簽署了多項條約及法律協定。中共對中亞政策的最初目標主要著眼於發展雙方互利的友好合作關係<sup>146</sup>。中共對中亞各國外交政策的考量，更重要的是以防止新疆獨立運動在邊境地區製造動亂<sup>147</sup>。為推動此一外交政策，中共企圖把因中亞國家獨立而給中國西部地區帶來的負面影響降低到最小程度。因為，現階段中共在維護主權、領土

<sup>144</sup>趙純光，〈中國與中亞合作前景廣闊〉，《現代國際關係》，1993 年 9 期（1993 年），頁 2-3。

<sup>145</sup>李登科，《冷戰後中共對中東地區的外交政策》（台北：正中書局，民 84 年），頁 67。

<sup>146</sup>Tamara Makarenko, "Friendly Co-operation Brings Mutual benefit," *Jane's Intelligence Review*, 27 (February 2001), p.38.

<sup>147</sup>Ross H. Munro, "Security Implications of the Competition for influence Among Neighboring States," *After Empire: The Emerging Geopolitics of Central Asia*, (Washington, DC: National Defense University Press, 1996), p.122.

完整上，由於國內有經濟發展之共識目標，外部與週邊尋求和平與穩定，不能靠軍事力量來維持，以「和平共處五原則」之精神，適用於國內、外。所以對中亞政策目標，也就是中共核心利益目標，維護主權獨立、領土完整。就中亞國家來說維護主權與領土完整不是一件容易的事，因為這不僅取決於國內亦與國際環境有密切關聯性，各國國情不同，採取的方式亦有所不同，尤其各國長期與外部世界隔絕，獨立後在外交上產生明顯的影響，使在選擇國家發展方向對外關係經歷不少波折。

### 三、安全利益

冷戰結束以來，中共認為在新國際秩序中，國與國之間的分歧和爭端應當遵照聯合國憲章和國際法準則，通過協商和平解決。在此基礎下共同建立合作機構實對中共有莫大的安全與外交利益。美國戰略評論家白邦瑞(Michael Pillsbury)認為未來世界強權可能在中亞地區爆發衝突，因為中亞地區的豐富天然資源將成為主要強國爭奪的目標<sup>148</sup>。中亞五國為求地區安全，多年來不斷尋求與各鄰國建立安全協調機制，其中又以俄羅斯與中共為主要對象。安全的問題不僅是中亞各國關切的焦點，也是中共關心的問題。中共期望以積極介入中亞事務，獲致安全的保障，乃是符合雙方的共同需求。唯有彼此建立安全共識，才能獲取區域的永久安全。五國自獨立以來，在經濟、政治與安全的處境上，多面對共同的問題和威脅，這種現實促使中亞國家傾向以集體性力量來擺脫安全和經濟的困境<sup>149</sup>。易言之，即是以共同合作的方式才易獲得政治、經濟與軍事上的安全<sup>150</sup>。

從長遠的國家發展角度來審視安全問題，一個缺乏穩定的周邊安全環境，必將影響其經濟以及其他方面的利益發展。因此，中共的對外政策即必須採取謹慎態度來防止周邊的衝突發生。大致而言，中共在安全利益的維護政策中，採取下

<sup>148</sup> 白邦瑞，《中共對未來安全環境的辯論》，台北：國防部史政編譯局，民 90 年 1 月版，頁 85。

<sup>149</sup> Martha Brill Olcott, *Central Asia's new State: Independence Foreign Policy, and Regional Security* (Washington D. C.: United State Institute of Peace Press, 1996), pp.169-170.

<sup>150</sup> Tamara Makarenko, "Friendly Co-operation Brings Mutual benefit," *Jane's Intelligence Review*, 2'(February 2001), p.40.

列策略：第一、避免軍事衝突。第二、避免與美國對抗。第三、建立集體合作安全保障體系。第四、維護周邊地區穩定。第五、保持核力量與防止核擴散。第六、走有中國特色的精兵之路。<sup>151</sup>

#### 四、經濟利益

冷戰結束後，中共的「新安全觀」確立了以「經濟建設」為中心的「改革開放」政策，轉向以「經濟安全」為主的「綜合性安全」的新安全觀。因此，中共對於世界秩序有新的認識：（一）沒有一個國家能夠主導全球事務。（二）核武已經失去其重要性。（三）國際事務不只包括安全議題，經濟議的重要性。（四）國際性與區域性的組織將在國際事務上扮演重要角色。<sup>152</sup>由於在國際體系中經濟議題逐漸取代軍事議題，及區域性組織日漸扮演重要角色；再加上中共內部正進行經濟改革需要廣結善緣，改以具有彈性的睦鄰外交政策，積極與週邊國家發展經貿合作與外交關係。

中亞五國的經濟狀況，因過去長期受前蘇聯壓制影響，至今仍處於中、低落後國家標準<sup>153</sup>。五國獨立以來，都戮力以赴發展對外經濟戰略，但中亞地緣位置受限於無出海口，大大提高了商品運輸費用，使得各國經濟發展呈現牛步化進展。一般而言，西方國家願意到中亞地區投資，主因地區內蘊藏豐富的能源所致。是故，外資在中亞各國的投資項目大都以能源開採及油管建構為主<sup>154</sup>。中亞各國有鑑於地理位置上缺乏出海口的困境，且急於擺脫貧窮國家之林，乃積極在國際間尋求奧援，並訂定其對外發展經濟戰略。

在中亞國家的認知中，中共是一個經濟力量和軍事力量不斷上升的大國。如果能與中共保持睦鄰友好關係，不但有助於維護中亞地區的安全和穩定，而且可以通過中共的協助凸顯這些國家的在國際社會，特別是亞太地區的重要性。更重

---

<sup>151</sup> 閻學通，《中國國家利益分析》，前引書，頁 154-170。

<sup>152</sup> James C. Hsiung, "China's Omni-Directional Diplomacy: Realignment to Cope With Monopolar U.S. Power," *Asian Survey*, vol. 35, no. 6 (June 1995), pp. 574-575.

<sup>153</sup> 《1999/2000 世界知識年鑒》（北京：世界知識出版社，1999 年），頁 103-108。

<sup>154</sup> 趙常慶，《中亞五國概論》（北京：經濟日報出版社，1999 年），頁 315-323。

要的是，中亞國家希望進一步擴大同中共的經貿合作，增加中共對中亞地區的投資，充分利用中共在太平洋的出海口，進入亞太地區。所以，在彼此均有互利的的前提下，中共與中亞國家的經貿往來，呈現蓬勃發展。

## 貳、中共與「上海合作組織」關係的建構

「上海五國」元首高峰會議是 1996 年 4 月在上海成立，這些國家都是與中共西北部相毗鄰的國家，包括俄羅斯、哈薩克、吉爾吉斯與塔吉克，而高峰會議原先目的是要共同討論解決存在已久的邊界問題。由於，第一次會議結束，各國達成的高度共識，與獲得的成效良好，各國元首遂決定爾後高峰會議每一年由所有的與會各國輪流主辦。五國元首藉每年舉行的高峰會議逐漸啟動一項新的合作與聯盟關係，稱之為「上海五國」機制，在各國所倡導的睦鄰、互信、互利、平等、合作、共同發展的架構之下，已共同發展出若干種合作機能，對各國長久存在的問題，例如邊境問題、跨國犯罪、毒品走私等，提供了解決之道，也替中共安撫了西部地區民族分離份子欲求獨立的聲浪，對中共整體國家利益及各國帶來莫大收益。<sup>155</sup>因此，各國在彼此互利共榮基礎下，於 2001 年 6 月在上海舉行五國元首高峰會議時，烏茲別克正式參加，六國領袖在高峰會議上簽署了「上海合作組織成立宣言」及「打擊恐怖主義、分裂主義和極端主義上海公報」。於是五國領袖年度會晤的機制已成為正式的地區合作組織，並決定將「上海五國」機制改名為六國參與的「上海合作組織」。

### 一、中共與「上海合作組織」建構的背景

「上海五國」機制，雖然是創於 1996 年 4 月，但可以追溯到 1964 年中蘇邊界談判。其間因「中」蘇關係惡化，造成兩國邊界問題一直無法解決，使得邊界問題成為雙方衝突的主因。直至 1980 年代戈巴契夫執政，「中」蘇關係發生了改變，邊界問題談判才有了轉機。1989 年 5 月戈巴契夫訪問中國，雙方簽署了《中

---

<sup>155</sup>胡敏遠，〈「上海合作組織」對中共國家利益的影響〉，《國防雜誌》，第 17 卷第 2 期（民 90 年），頁 20。

蘇東段邊界協定》，並達成將部署在「中」蘇邊地區的軍事力量裁減到兩國正常睦鄰關係相適應的最低水平和在邊境地區保持安寧的協議。爲了落實這協議，雙方在 1989 年 11 月開始談判，以邊界裁軍和加強軍事信任爲初期議題的「上海五國」進程的正式起點。此後經歷了四個階段：

#### （一）「中」蘇談判階段

1989 年 11 月至 1991 年 12 月蘇聯解體，這段時間「中」蘇開始談判。1989 年 5 月，戈巴契夫訪問中國大陸，「中」蘇的關係打破了長期僵局，雙方並簽署《聯合公報》，宣佈兩國以和平共處五原則爲雙方未來關係發展的基礎。兩國以關係「正常化」結束雙方的對抗關係。<sup>156</sup>1990 年 4 月李鵬訪問蘇聯，雙方簽署了「關於在邊境裁軍及加強信任」及「兩國經濟暨科技長期合作綱要」等六個官方文件，使雙方合作進一步具體化。<sup>157</sup>其間，蘇聯的政治、經濟動盪不安，國際地位滑落，中共趁此時藉機加強雙方經貿與軍事合作關係，以獲得高科技武器及經濟利益。1991 年 5 月江澤民回訪，雙方發表《聯合公報》重申在「和平共處五原則」的基礎上發展友好關係，雙方並強調兩國執行「東段國界協定」的決心。<sup>158</sup>1991 年 12 月 21 日，俄羅斯承繼了蘇聯，中共隨即在 12 月 27 日宣佈對俄羅斯聯邦的外交承認，在這個期間，雙方可謂是在動盪中談判及執行邊界問題。

#### （二）五國協商階段

1991 年 12 月蘇聯解體後，俄、哈、吉、塔四國組成聯合代表團同中共繼續進行邊界談判和關於邊界地區裁軍與加強軍事領域的信任問題談判。1996 年 4 月 26 日「中」、俄、哈、吉、塔五國元首在上海首次會晤，簽署了「中」蘇在「關於在邊境地區加強軍事領域信任的協定」。根據協定，雙方部署在邊境地區的軍事力量互不進攻；雙方不進行針對對方的軍事演習；限制軍事演習的規模、範圍和次數；相互通報邊境 100 公里縱深地區的重要軍事活動；預防危險軍事活動；

<sup>156</sup>畢英賢，〈俄羅斯與中共的關係的建立與發展〉，《問題與研究》，第 32 卷 4 期（1993 年），頁 1。

<sup>157</sup>石澤，〈論新時期的中俄關係〉，《國際問題研究》，1995 年 2 期（1995 年），頁 1。

<sup>158</sup>孫國祥，〈北京與俄羅斯戰略協作夥伴關係之形成與剖析〉，《中國大陸研究》，第 40 卷 8 期（1997 年），頁 84。



加強雙方邊境地區軍事力量和邊防隊之間的友好交往等。這次不僅簽署了協定，而且還決定五國元首每年舉行一次會晤，此機制稱爲「上海五國」。

1997年4月24日，五國在莫斯科第二次會晤，簽署了「關於在邊境地區互裁減軍事力量的協定」。<sup>159</sup>根據協定，除與1996年「關於在邊境地區加強軍事領域信任的協定」，大致相同外，另明確規定在長達7000多公里的邊界線各自一側100公範圍內，裁減後每方保留的陸軍、空軍、防空軍、航空兵的總人數不超過13.04萬人，規定雙方定期交換邊境地區的有關軍事資料，協定的有效期至2020年12月31日，經雙方同意可以延長。這兩個協定，基本上是中共與俄、哈、吉、塔四國的雙邊協商簽署的五國睦鄰友好、相互信任、互利合作關係的結果，亦是中共與四國對邊界問題及軍事互信協商成果的基礎。

### （三）五國合作階段

在第一、二次的上海五國元首會晤，原則是中共與俄、哈、吉、塔四國的雙邊談判，在1988年的阿拉木圖第三次以後的會晤就成爲多邊談判的形式，談判的內容擴大，不僅涉及五國五方多邊談判的邊境地區的軍事問題，而且還就五國、地區和世界的政治、外交、軍事、安全、經濟等問題廣泛交換意見。

1998年五國元首在哈薩克首都阿拉木圖第三次會晤則正式轉爲五國間的多邊會晤，會後，五國元首共同發表了阿拉木圖聲明。聲明內容爲堅持相互尊重主權和領土完整、平等互利、互不干涉等公認的國際關係準則；堅持通過友好協商解決國家間的分歧和爭端；共同打擊各種形式民族分裂和宗教極端勢力、恐怖活動、偷運武器及走私和販毒等本地區公害；本著互利互惠、講求實效的原則進一步密切五國間經濟關係；與國際社會共同努力制止南亞核軍備競賽，維護國際核不擴散機制等。<sup>160</sup>

1999年8月25日，五國元首在吉爾吉斯首都比什凱克舉行第四次會晤，並發表「比什凱克聲明」，五國元首正式提出採取聯合行動打擊民族分裂主義、宗

<sup>159</sup> 《人民日報》，1997年4月24日，版1。

<sup>160</sup> 《大公報》，1998年7月4日，版PA2。

教極端主義和國際恐怖主義的「三股勢力」以及毒品走私、武器販運的嚴重威脅，由決定「採取聯合行動」，打擊、遏制三股惡勢力以及毒品、武器走私等犯罪活動，來推動五國執法部門和安全部門的合作。<sup>161</sup>

2000年7月5日，五國元首在塔吉克斯坦的杜尚別舉行第五次會晤，烏茲別克斯坦總統卡里莫夫以觀察員身分參加會晤。各方重申，聯合打擊「三股勢力」以及非法販賣武器毒品和非法移民等犯罪活動。為此五國商定，簽署多邊合作條約，五國連防、海關和安全部門負責人定期會晤，酌情在五國框架內聯合舉行反恐和反暴力活動演習，各國在聯合聲明中也強調「各方將致力使上海五國機制成爲五國在各領域開展的多邊合作的地區機制」。<sup>162</sup>並且進一步支持在上海五國框架內成立其工作機構即「國家協調員理事會」。<sup>163</sup>

由上可知，「上海五國」高峰會的這段歷程發展，最初僅是爲了解決邊界爭議、地區的分歧和加強軍事互信的邊境談判，而發展成反映合作性安全的機制，在後冷戰時期成爲各國思考安全問題及制定安全政策的核心思維。並演變成五國領袖洽商國與國間的安全、經濟、國防、外交等議題，儼然已形成一個多層次、多領域的協調合作機制。從1998年的阿拉木圖到2000年的杜尚別會議，上海五國在合作安全上的最重要意涵是合作性安全在亞太安全合作上不僅僅只是一個概念，而是已提昇至可以具體實踐的層次。<sup>164</sup>在此期間各國在安全、國防、外交、經濟、政治等方面的全面合作，奠定了「上海五國」實現了由會晤機制到合作機制的重大轉變。

#### （四）六國合作階段

「上海五國」機制在五國的協議之下，終於在2001年6月15日於上海召開第六次會議，在會中六國元首（包括新加入的烏茲別克斯坦共和國）發表共同簽

---

<sup>161</sup>張步仁，〈維護地區安全是「上海五國」合作的主旋律〉，《現代國際關係》，2000年第3期（2000年），頁27。

<sup>162</sup>《大公報》，2000年7月6日，版PA5。

<sup>163</sup>張雅君，〈上海五國安全合作與中共的角色〉，《中國大陸研究》，第44卷4期（民90年），頁36。

<sup>164</sup>張雅君，前引文，頁38-39。

署的宣言，並決定把「上海五國」會晤機制升格為「上海合作組織」。<sup>165</sup> 中國國家主席江澤民指出：「上海合作組織是歐亞大陸一個新的區域性多邊合作組織，是六國在深化合作道路上邁出的歷史性步伐。」<sup>166</sup> 儘管在會議中俄國元首普丁特別強調該組織的功能應以經濟、貿易及文化方面的合作為主，軍事次之。然而，六國在經過 5 年多來的合作形成的多邊領域的互信合作機制下，已很難分出該以何種領域為主軸。所以，六國所簽訂的共同宣言，則包涵了安全、經濟、貿易、軍事等重要議題。儘管此一組織目前僅限於安全與經貿合作的議題上，但對中共所強調此一合作組織有助於「全球的多極化」，係一「多邊合作組織」來分析，中共運用此一組織在亞太地區，作為提昇國際地位的影響力，其企圖是不言而喻。

總之，中共參與中亞國際事務，從最初的「上海五國」以防範邊界安全為主的考量，演變成為成立多邊的「上海合作組織」，其目的不僅達到原來的戰略目標，而且提昇了中共在中亞國際事務之中的影響力，進而為中共在中亞地區創造了一個有利的環境。

## 二、中共與「上海合作組織」關係建構的基礎

後冷戰時期，國際環境的變化，使得中共積極支持中亞地區國家，主要是在安全合作中具有重大利益。中共認為儘管美國是全球唯一超強，但國際秩序走向多極又是不可避免趨勢，而且從地緣經濟角度看，經濟全球化不但加速歐洲一體化進程，同時也強化了歐亞大陸之間的互動與聯繫。若中共依地緣之利與歐亞大陸超越種族、文化、歷史、制度的隔閡而加強政治、經濟、安全上的合作聯繫，則有助於形成一個強大的歐亞安全體系，並足以與美國抗衡，更有利於推進國際多極化的發展，爭取中共的利益。因此，中共在總體利益考量之下與中亞各國就亞太地區安全、內部安全及經濟與能源安全等建構的基礎上發展彼此的關係，分述如下。

---

<sup>165</sup> 《聯合報》，2001 年 6 月 15 日，版 13。

<sup>166</sup> 《聯合報》，2001 年 6 月 16 日，版 13。

### (一) 亞太地區安全

冷戰後，中共的戰略重心在東亞地區，主要是東亞地區為國際經濟接軌的重心所在，更是美國、日本和中共權力競爭的地區。1997 年美日簽訂「防衛合作新指針」後，中共深深感到美日在安全上的威脅，因而基於安全與經濟利益，東亞地區勢必成為中共戰略上的重心。依此發展，為有利中共在東亞爭取戰略優勢，則中共的北方和西北方的邊界，以及中亞鄰國對中共在亞太地區的安全就至為重要。<sup>167</sup>中共希望藉「上海合作組織」的機制，來確保中共與中亞各國邊境的和平穩定與安全，因此中共與中亞國家自 1992 年至 1996 年期間舉行多次領袖高峰會議，彼此之間簽訂多次的邊界協定及聯合聲明，其中內容除了商訂邊境線之外，各國都一再訴及維持主權領土完整、反對跨國區域的犯罪事件等安全議題，中共的企圖不外乎是想藉上述措施擴大和加強各國之間的相互信任，穩定邊境地區，以有利於中共在亞太地區的安全與發展經濟，進而爭取亞太地區的主導權。

### (二) 內部安全

1991 年蘇聯解體後，中亞五個伊斯蘭教國家，終於脫離共產黨的統治，給予新疆分離主義分子極大的鼓勵，尤其是與中共新疆接連的哈薩克、吉爾吉斯及塔吉克三國，對新疆的維吾爾等民族影響最大。自 1992 年以來，民族分離運動即不斷在新疆地區發生暴動。多年來抗暴與流血衝突事件不絕於耳，「疆獨」問題一直是中共內政上一項嚴峻的考驗。九〇年後，穆斯林分離主義力量更進一步採取武裝暴動的恐怖手段，先後在新疆烏魯木齊、伊寧等地區策動大規模的暴動，或是製造暗殺、爆炸等恐怖活動，此不但影響新疆的安寧，更擴大新疆的分離主義運動的聲勢，挑戰中共在新疆統治的穩定性。<sup>168</sup>因此中共在面對新疆少數民族要求獨立的聲浪之中，除了採取高壓手段之外，最重要的是在國際間，杜絕這些分離運動的訴求，而首要的對象即是與新疆毗鄰的中亞各國合作。中共也承認中亞各國的長期穩定對中共會有很大的利益，因為與中亞地區各國在「上海合

<sup>167</sup>秦宣仁，〈善鄰方能固國：新世紀發展同俄國及中亞國家關係的思考〉，《國際貿易》，2001 年第 1 期（2001 年），頁 4。

<sup>168</sup>Felix K. Chang, "China's Central Asian Power and Problems," *Orbis*, Summer 1997, pp. 409-410.

作組織」的簽署宣言中，強調打擊民族分裂主義、宗教極端主義和國際恐怖主義「三股勢力」上的合作，對解決中共內部日漸發展的分離主義運動及維護中共在新疆地區的安全的利益，有相當大的影響。

### （三）經濟與能源安全

中共的經濟改革開放是從東部沿海開始，使得東部和廣大的中西部地區在經濟發展上的落差日益擴大，區域經濟發展失衡的情況日益嚴重，長此以往將不利於中共政治和經濟整體發展。因此，在 1999 年 10 月中共十五屆四中全會中決議「國家要實施西部大開發」，強調縮小地區經濟差距，並且提昇綜合國力的重要性。<sup>169</sup>由於西部與俄羅斯和中亞各國相鄰，為促進西部地區經濟發展，則必需與俄羅斯和中亞各國發展經濟關係。可是後冷戰時期由於俄國和中亞各國的經濟衰弱，但這些國家的航空、軍事、能源、金屬冶煉多項高科技仍相當先進，除彼此在這方面可強化經濟合作外，在能源方面的合作更是值得推展，尤其俄、哈、吉、塔蘊藏豐富的石油和天然氣。據專家估計即使不把裏海海域內的儲量計算在內，中亞也是僅次於波斯灣和西伯利亞的世界第三大石油儲積區。<sup>170</sup>因此，加強同中亞國家在能源開發上的合作，則可使中亞各國儘速提高經濟成長率，以脫離過去由前蘇聯統治的殖民貧困時代，能夠立即改變其經濟環境。並且建立一條從中亞經過中國大陸直達東部沿海的油氣走廊，<sup>171</sup>是對中共實踐「西氣東輸」的能源戰略有利，因而雙方在能源上合作對彼此經濟發展都是極其重要。

中國大陸自 1993 年 11 月由石油淨出口國一舉轉為石油產品淨進口國，1996 又成為原油淨進口國。<sup>172</sup>預計到 2010 年，石油總需求量將增至 3.3 億噸，比 1994 年成長 2.5 倍，約較 2010 年日本預定的總需求量多出 7000 萬噸，占亞洲全體石油總需求量的 33%，成為亞洲第一大石油消費國，預期屆時將有 40-45% 的石油

<sup>169</sup>《大公報》，1999 年 12 月 3 日，版 C2。

<sup>170</sup>王偉釗，〈美國在中亞：政策、手段及其影響〉，《東歐中亞研究》，2000 年第 2 期（2000 年），頁 33。

<sup>171</sup>徐小杰，《新世紀的油氣與地緣政治：中國面臨的機遇和挑戰》（北京：社會科學文獻出版社，1998 年），頁 153-157。

<sup>172</sup>Shaung Zhou, "China's Energy Development Strategies," Beijing Review, January 26-February 1, 1998, p. 10.

必須仰國外進口<sup>173</sup>。中共的進口主要來源是中東地區，因此近年來為分散及減少風險正積極與中亞各國洽談有關能源開採的合作計劃，最為顯著的例子即是李鵬於 1997 年 9 月在哈薩克與哈國簽訂合作開發境內石油天然氣的計畫<sup>174</sup>，包括共同開發裏海東北部的烏津油田（儲量約 1.4 億噸）和阿克糾賓斯克油田（儲量約 1 億噸）的案例，更可證明中共的痕跡。因而李鵬在簽儀式上表示：只要「中」哈雙方共同努力，密切合作，兩國在石油領域的合作一定會取得進展，並為開展未來平等互利合作開創成功的範例。<sup>175</sup>所以，中共若能以中亞的油源代替中東的石油進口，則可獲得較安全且較豐沛的油源，對其經濟與能源安全的保障，將有莫大助益。

### 參、中共推動「上海合作組織」的評析與展望

中共在上海五國時期所關切的主要在解決邊界糾紛、加強軍事領域的互信、裁減邊境軍事力量以及打擊「三股勢力」等方面為合作重點。<sup>176</sup>並將元首會晤機制的「上海五國」轉成合作機制的「上海合作組織」多邊架構。中共近年來對該組織發展寄予相當的厚望，並積極推動多邊外交，在國際宣傳上對中共而言具有一定正面的示範作用。中共在推動「上海合作組織」的策略中，包括制衡美國強權介入中亞地區的利益、爭取中亞地區的能源、解決邊境安全的問題、阻止「疆獨」分離主義的擴散及促進世界多極與建立新安全觀評析說明如下。

#### 一、制衡美國強權介入中亞地區的利益

中亞五國自獨立以來，由於蘊藏豐富的能源，隨即受到西方能源大國的覬覦。近年來，隨著中亞地區石油資源開發浪潮的升高，美國、俄羅斯以及中亞周邊地區的強權；如土耳其、伊朗等國均想在此區域獲得主導權，以爭奪石油的豐

---

<sup>173</sup>張錫模，〈新世紀能源支配權爭奪戰的基本構圖〉，《能源季刊》，第 27 卷第 1 期，（民 86 年），頁 6。

<sup>174</sup>姚勤華、潘光、余建華、丁佩華，〈中國與中亞國家經貿合作的發展和深化〉，《東歐中亞研究》，1998 年第 6 期，（1998 年），頁 81。

<sup>175</sup>《文匯報》，1997 年 10 月 3 日。

<sup>176</sup>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》，第 28 卷 12 期（民 91 年），頁 40。

沛利益，各國在此地區的競爭且有愈演愈烈之勢，區域內的權力平衡彷彿亦有失衡之勢。從美國戰略利益角度來看，爭奪在該地區的主導地位，既利於與「北約」及「美日安保同盟」的戰略互聯繫，在歐亞大陸較易於建立以其為主導的安全體系的戰略布局，一來可抑制俄羅斯在此區域的勢力；二來可遏制中共的崛起；三來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>177</sup>。

「上海合作組織」成立時，強調組織在經濟、貿易及文化的合作勝於軍事合作，但西方媒體則普遍認為以「中」俄為首所組成的「上海合作組織」，是一個以阻止美國建構國家彈道防衛系統的新反美軸心。<sup>178</sup>此外，上海合作組織成立宣言內關於國際問題的主張，幾乎都是與美國的霸權主權針鋒相對。<sup>179</sup>中亞各國基本上為擺脫俄羅斯的控制和依賴，並不希望反美，因此各國在制定其對外政策時都是結合其現有之能源優勢，以便與西方各國交往時，能確保其國家利益。<sup>180</sup>所以，美國學者認為「中」俄兩國挾持了「上海合作組織」的運作，聯合起來對抗美國以及在亞洲的聯盟體系。<sup>181</sup>但是，對中共而言，參與中亞地區事務可以維持區域的權力平衡，並可防止美國、北約等西方勢力直接到達中國的西部地區，亦可遏止土耳其、伊朗等伊斯蘭勢力在中亞的擴張，同時可與俄羅斯維持良好的睦鄰友好關係，對其西部地區的發展與能源的掌握都有直接或間接的幫助。

## 二、爭取中亞地區的能源

中亞地區石油和天然氣的蘊藏和開採，是大國注目爭取的焦點，大國間均以掌控到能源為其最主要之目的。在爭奪過程中可從三方面考量，一是擁有豐富能源蘊藏量的裏海，法律上所有權之爭（共有或分割）；二是中亞區域內主要油田

---

<sup>177</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》，1997年第6期（1997年），頁78。

<sup>178</sup> 黃虹堯，前引文，頁41。

<sup>179</sup> 李慎明、王逸舟主編，《國際形勢黃皮書—二〇〇二年：全球政治與安全報告》（北京：社會科學文獻出版社，2002年），頁49。

<sup>180</sup> 張雅君，前引文，頁45。

<sup>181</sup> 黃虹堯，前引文，頁41。

與天然氣的開採權之爭（商業競爭）；三是能源管線鋪設路線的選擇之爭（地緣政治競爭）。<sup>182</sup>因此，掌握了管線輸出路線，就等於掌握中亞的能源。目前在中亞僅有蘇聯時期建造的「北方路線」，完全由俄羅斯掌握。冷戰後，在大國的競爭下，出現從西向、南向及東向的五條出海管線。俄羅斯與伊朗希望管線通過自己領土，而哈薩克和土庫曼都不希望由俄、伊控制。而美國亦反對「北方路線」與「伊朗路線」，支持「土耳其路線」。而南向路線是到阿拉伯海，東向路線則是經中共到太平洋出海，<sup>183</sup>因此造成了這五條管線的大國之爭，使得中亞的能源競爭在大國間埋下了過高的風險，而形成美國、土耳其及以色列「三國同盟」對抗俄羅斯、中共及伊朗「三國聯盟」的角力構圖，「上海合作組織」正是在此一競賽的延長上發展出來。<sup>184</sup>因此，中共希望藉該組織的機制運作，以獲得中亞地區的能源利益是非常明顯的。

### 三、解決邊境安全的問題

從 1950 年代以來，「中」蘇關係惡劣，雙方的國家安全和領土完整經常受到對方直接或間接的威脅。直至蘇聯解體以來，中共極欲與中亞諸國建立良好關係，因此自 1996 年 4 月 26 日，中共國家主席江澤民和俄羅斯、哈薩克斯坦、吉爾吉斯克斯坦、塔吉克斯坦四國總統在上海簽署五國邊境地區軍事領域相互信任協議； 1997 年 4 月 24 日五國元首又在莫斯科簽訂了邊境地區裁軍協議，兩次會議中，各國均一致認為需要一個安定的邊境，才是一切發展的基本條件。中亞諸國與中國大陸新疆緊鄰，邊界安全問題一直是雙方最感焦慮的首要問題。中共藉由與中亞各國發展「上海合作組織」的機制，其最主要的目的即是要安定邊境地區的穩定。其間經過六次高峰會議各國元首均針對邊界安全的議題，提出主要共同內容為：各國均將邊境地區的軍力量裁減到到與睦鄰友好相適應的最低水

---

<sup>182</sup>張錫模，〈911 事件後的中亞情勢〉，《國際事務季刊》，2002 年第 2 期（2002 年），頁 88。

<sup>183</sup>張良能，〈裏海地區正在成爲新的世界熱點〉，《現代國際關係》，1998 年第 12 期（1998 年），頁 38。

<sup>184</sup>張錫模，前引文，頁 91。



平，使其只有防禦性；互不使用武力或武力相威脅；不謀求單方面軍事優勢；雙方部署在邊境地區的軍事力量互不進攻；限制軍事演習的規模、範圍和次數；共同打擊「三股勢力」等等活動，由此可見中共與中亞各國非常重視邊境地區的安全問題。

#### 四、阻止「疆獨」分離主義的擴散

自古以來，漢族統治新疆即發生無數次的抗暴衝突事件，而中共奪取政權入主新疆之後，更是採取高壓手段統治少數民族，新疆境內最多的維吾爾族因之起而抗爭並要求獨立，四十多年來抗暴與流血衝突事件更是不絕於耳，「疆獨」問題早已成爲中共內政處理上的一項嚴峻考驗。中亞五國獨立之初，有些西方學者預言，蘇聯解體的風潮將吹向中國大陸的新疆地區。因爲中亞地區所存在的伊斯蘭宗教因素及泛突厥主義的思潮，與原本即存在於新疆的獨立運動根本是沆瀣一氣。兩股力量很容易連成一體，促成新疆獨立建國的目的<sup>185</sup>。中共爲謹慎應付此預言的擴張效應，從 1992 年起即採取主動接觸，積極邀訪的方式，與中亞國家各部門主管與領導人接觸，建立穩定與良好的雙邊與多邊合作關係，以因應可能發生的不測之災。經過多年的互動與交往，中共與中亞周邊國家終於達成了邊境信任協定，簽訂了「上海合作組織」機制，中共並與每個參與國發表了聯合聲明，竭力維護國家主權完整的聲明。

新疆是中共與中亞相鄰的區域，境內民族非常複雜，除漢族外，尚有維吾爾、哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克、烏茲別克，蒙古族、回族、塔塔爾（即韃靼族）、滿族、錫伯、索倫、歸化族等，大都信奉伊斯蘭教，其中又以維吾爾族人數最多，占了約二分之一的人數。<sup>186</sup>中共與中亞各國自 1994 年以來不斷針對邊界地區安全問題進行討論，並簽署數項協定，其中最重要的一項因素即是防止中共邊疆地區少數民族的獨立運動。例如在 1994 年 4 月「中」哈邊界協定，哈國總統即宣

<sup>185</sup>刑廣程，《崛起的中亞》，（香港：三聯書店有限公司，1992 年），頁 207。

<sup>186</sup>周臻，〈新疆民族分離主義運動加劇〉，《共黨問題研究》，第 25 卷第 7 期（民國 88 年），頁 7。

稱：「反對民族分裂主義，不允許『東土耳其斯坦共和國』在哈國進行反對中共  
和破壞哈『中』關係的活動」。<sup>187</sup>1996年7月3日，「中」烏聯合聲明文中第四  
條：「雙方聲明，反對任何形式的民族分裂主義，不允許任何組織和勢力在本國  
境內從事針對對方的分裂活動；反對煽動國家間、民族間和宗教間的矛盾」。<sup>188</sup>而  
且，在「上海合作組織」的簽署宣言中，也強調以採取「聯合行動」打擊民族分  
裂主義、宗教極端主義和國際恐怖主義為主軸。足見，中共與中亞各國維持良好  
關係，其主要訴求即是中亞五國不得支持新疆境內少數民族「疆獨」的活動，以  
鞏固其政權穩定，並獲取安全上的重大利益。

#### 五、建立新安全觀與促進世界多極

1997年4月，中共與俄羅斯兩國元首於北京簽署《中、俄聯合聲明》中即  
提出「摒棄冷戰思維、確立新安全觀的思想」。<sup>189</sup>1999年，江澤民在瑞士裁軍談  
判會議中指出，「新安全觀」中主權安全是根本，也要注重經濟安全和軍事安全  
的平衡的關係，主張軍備發展應順應國家經濟的發展，並為國家經濟發展提供有  
力的保護。<sup>190</sup>因此，中共認為以軍事性舊安全觀已無助於保障國際安全，只有建  
立新安全觀和公正合理的國際新秩序，才能促使世界和平與國際安全獲得保障。

「中」俄雙方於1997年4月確立了推動世界多極化和國際新秩序的構想，  
並簽署了聯合聲明，主張國家之間要相互尊重與平等互利，不要霸權主義和強權  
政治。中共積極的推動此項政策在「上海合作組織」機制中發展，並已納成立的  
宣言和「六國元首會議新聞公報」中，並使中亞各國在「上海合作組織」架構內  
的多邊合作，朝向以新安全觀的世界多極化方向邁進。

由上述中共的策略，我們可以瞭解中共透過參與「上海合作組織」的機制，  
企圖藉該組織與中亞各國建立一個和平穩定安全的環境，而且中亞各國對外政策

---

<sup>187</sup>《聯合報》，1994年4月27日。

<sup>188</sup>《人民日報》，1996年7月4日，版6。

<sup>189</sup>《人民日報》，1997年4月24日，版1。

<sup>190</sup>伊然，前引文，頁24。

的基本內容與中共有共同利益，即是第一，確保國家主權、獨立和領土完整；第二，奉行獨立自主外交；第三，實行全方位外交，但非等距離外交，是以大國、富國、周邊國家為外交的重點；第四，承認國際法準則優先於國內法，用外交手段而非軍事手段來維護自身安全<sup>191</sup>。基於以上考量，中亞國家積極與中共及西方國際組織發展關係，目的是希望獲得廣泛的國際支持，爭取彼此間更多有利的經濟與安全環境。

但是，就中共與「上海合作組織」爾後的發展來看，仍是充滿著許多的不確定的因素。因為，中亞地區在地緣戰略的重要性及蘊藏豐富的能源早已成為大國勢力競逐的場所，其中以美國與俄羅斯的競爭最為顯眼。因此，美、俄對中亞的戰略利益的爭奪，將會繼續的白熱化，不可否認，中亞國家受歷史、地緣、安全及經濟因素影響，對外政策必須受到俄羅斯的牽制<sup>192</sup>。目前五國中，哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克是「獨立國協集體安全條約」成員；哈薩克、吉爾吉斯則與俄羅斯共同組成「關稅同盟」<sup>193</sup>，俄羅斯在中亞各國也大都派遣駐軍及建立軍事基地，<sup>194</sup>其目的即是要保持與中亞各國的良好關係。五國也因經濟的需要，必須仰賴俄羅斯，使得五國的對外政策仍以俄國馬首是瞻<sup>195</sup>。

可是中亞各國亦積極發展自己的外交，企圖擺脫俄羅斯的掌握與美國和西方國家接觸，以平衡俄國的勢力。尤其是美國在阿富汗與波斯灣戰爭後，以反恐戰爭為由，不斷的強化其在中亞的軍事力量存在，並且與中亞國家積極實施軍事安全合作，以增強美國在中亞的戰略形勢。目前，美國在塔吉克、烏茲別克及吉爾吉斯分別建有軍事基地，駐軍人數達 5000 人，並且積極謀求長期駐軍中亞的計劃，一方面不斷加強對中亞各國軍事、經濟及其他援助，另一方面與相關國家商

---

<sup>191</sup>常慶，《中亞國家：國際戰略、外交政策與國家安全》，〈東歐中亞研究〉，2001 年第 3 期（2001 年），頁 51。

<sup>192</sup> 趙常慶，《中亞五國概論》（北京：經濟日報出版社，1999 年），頁 278-280。

<sup>193</sup> 「集體安全條約」係於 1992 年 5 月於塔什干（烏茲別克首都）高峰會中簽署；四國「關稅同盟」則於 1996 年 3 月於莫斯科簽署。

<sup>194</sup> 中國現代國際關係研究所，《國際戰略與安全形勢評估 2002-2003》（北京：時事出版社，2003 年），頁 149-150。

<sup>195</sup> Bruce Pannier and Peter Rutland, "Central Asia's Uneasy Partnership with Russia," *Transition*, vol. 2, no. 23 (15 November 1996), p.29.

討軍事合作計劃和簽訂駐軍協議。<sup>196</sup>可見美、俄及中共在中亞的權力爭奪仍有很大的隱憂。

### 小結

後冷戰時期，中共在區域安全的建構上，指出「新安全觀」概念與構想，主要是順應時代發展的趨勢，實即在呼應全球化潮流及從歐洲到亞洲各國所倡言的合作安全概念，強調合作安全的互利性與擴散效果。更重要的是爲了國家未來的長治久安與政權的穩定，並且提供中共對外政策的發展方向，而「睦鄰外交」即是根據「新安全觀」的指導原則所策定的具體作爲，維護中共週邊的區域安全，以和平換取和平，爲中共創造有利於發展的國際環境。

近年來，中共積極發展與週邊國家關係正常化，雖然彼此間建立了各種「夥伴關係」及簽訂了多項「聯合公報」，在政治、經濟、安全的合作都有很大的成效。但是，中共與週邊國家仍然有很多的變數，如與印度、東協國家及中亞各國相互之間，即都有各種利益的衝突及許多潛在的不確定因素，包括邊境問題、分離主義、南海主權、政經利益、意識型態及軍事安全等等。致使中共不得不調整策略，建立各種信心措施、接納多邊協調機制及發展各種合作方式，以維護中共的利益。由此觀之，中共在瞭解國際形勢變化的同時，也依據本身的國家利益所在，發展出符合中國的「全方位外交」，以爭取中共在國際間的地位。

---

<sup>196</sup>中國現代國際關係研究所，前引書，頁 148。