

第二章 多邊外交的理論與發展

「多邊外交」早已存在於國際關係中，但對中共而言，在「十六大」明示：「根據國際形勢的發展變化，堅持正確的對外方針和政策，廣泛開展雙邊和多邊外交，積極參與國際交流和合作」，使得中共與國際的互動由雙邊爲主的外交活動，逐漸轉爲多邊外交的活動，此更是中共與東協國家互動特色，因此探討中共與東協的關係，就必須瞭解「多邊外交」的活動，而討論多邊外交則不能不先探討「多邊主義」的理論，可是多邊外交活動之所以在 21 世紀初成爲東南亞地區的主流，勢必與安全環境的變化有關，因此本章首先探討多邊外交活動與多邊主義理論，及探討形成多邊外交活動的原因，即國際安全逐漸轉變爲綜合性的安全的趨勢，二者互爲因果；以此爲基礎則可以瞭解中共採取睦鄰外交與新安全觀，實與多邊外交的政策規劃，相輔相成。

第一節 多邊主義與多邊外交

多邊外交活動與多邊主義理論互爲表裡，基本上多邊外交活動著重於外交領域的實踐部份，而多邊主義則側重於制度建立與機制安排，進而使得多邊外交能在國際重要場合，獲得各國認同，因此多邊主義的領域包含多邊外交，而多邊外交具體實現多邊主義，本節先討論多邊外交活動與多邊主義理論，進而在分析當前國際安全已明顯的向綜合性安全演變的趨勢，爲多邊外交活動盛行的主因，與中共現階段所採取的具體作法。

一、多邊主義

「多邊主義」理論，研究對象是國際多邊外交行爲和活動的內容、作用理論和機制，各種多邊外交活動需藉國際組織、國際制度與各種運作機制規範進行，¹多邊主義所探討的問題包括：多國參與的國際合作，有那些新趨勢和新問題；

¹ 蘇長河等譯，**多邊主義**（杭州：浙江人民出版社，2003 年），頁 9-15。

多邊主義、多邊政策和多邊機制之間，存在何種關係；多邊主義興起的外部環境、內在原因及其演進的方向為何；多邊主義、雙邊主義與單邊主義之間有何關聯與差異性；多邊機制的成員數量、範圍與力量可能存在的變數為何；多邊主義的形式、層次與規則，如何界定與掌握；由此對多邊主義的定義亦為：多個國家組成的集團內部，通過某些制度安排，協調各國政策的一種實踐²。二次世界大戰以後，多邊主義在世界政治中逐漸的重要，其不僅表現於日益增多的多邊會議和議題，也表現在多邊性的國際組織之數量擴充³；總之多邊主義乃是研究國際組織、制度與各種運作機制的建立與發展。

由此可見多邊主義是一種要求極高的制度形式，並涉及參與國家的數目、互動模式與過程為概念的核心，因此多國不一定是多邊，因多邊主義必須在互動關係中展現三大特性：分別是不可分割性（indivisibility）、非歧視性或普遍性行為原則（nondiscrimination or generalized principles of conduct）、以及擴散性互惠（diffuse reciprocity）⁴，所謂不可分割性：亦即對一個國家的攻擊被視為對全體國際社會的挑釁；非歧視性或普遍性行為原則：是指涉及對所有成員的一視同仁；至於擴散性互惠原則：是國家並不依賴單次或特殊的交換，而是注重長期關係的再承諾，凡此即視所有的成員國為整體單元、所有國家都有相同的權利、集體決策意識與必須維持長遠的關係。要達到此三原則，可以有三條理論途徑⁵：

（一）國家以理性、自利的方式進入相互之間的契約關係中，其基本的分析工具包括國家和國家利益、能力及國家間的互動戰略。

（二）社會交往，關注點在單獨國家身份和權力，但國家間互動形式包含交往、規勸深思熟慮和自我反思。

（三）經由制度主義方法所提供，制度提供行政幫助，在其持續存在的論

² 王逸舟，*全球政治和中國外交*（北京，世界知識出版社，2003年），頁265。

³ Keohane, Robert. "Multilateralism: An Agenda for Research." *International Journal* (Autumn 1990), P.731.

⁴ 蘇長河等譯，*多邊主義*，頁60。

⁵ 蘇長河等譯，*多邊主義*，頁63-71。

壇，不同國家的代表可以在此會商，也是整套解決問題的規則和程序；制度提供價值信息，從而促進多邊聯繫，聚集信息、制定標準、匯編規則、明確慣例、努力的增加合作和背叛行為的透明度；制度提供一系列的規則，提供各國每天都可以在其架構中，進行討價還價，所以使得懲罰變得容易。此種制度的建構為本文探討的重點。

在制度下必須要有集體一致的機制安排，否則不論是合作或是懲罰都將降低各國的意願，其原因建立在幾項假設⁶：

1.個體可能相信只有每個人都承諾時，合作才會發生；

2.集體身份由全體一致推動，若大家均同意，集體成員間情感一致的程度會很高。

3.全體作出承諾可以簡單地描述為個體自覺承諾的約束；也就是說多邊外交所做的承諾要素，必須依賴所有人的合作意向，由於多邊制度不斷聯繫、交換信息和對不同認知類型學習，有助於改變偏好；制度提供信息增進信任減少他人不確定性；制度緩解協調的難度，從而增強獨立行者 達到相互依賴目標的能力，制度促進對規範的堅持。

中共與東南亞國家，過去存在著彼此不信任的衝突，如何建立合作互助的多邊機制的安排便顯得極其重要，而東協依據多邊主義基本原則與精神，建立制度與機制，使得多邊外交得以順利推展，亦使中共願意遵守東協的多邊機制。

二、多邊外交

「多邊外交」活動，乃是指三個以上國家所參與的外交行為或活動⁷，冷戰結束後，世界政治的變化使得越來越多人認識到，不同形式的互動與合作成為大勢所趨，而以聯合國為中心的多邊外交逐漸顯現其價值，由於多邊外交受到厭惡霸權的中、小型國家歡迎，使得大國也希望利用多邊外交，因此為多邊區域合作

⁶ 同上，頁 80-81、頁 86。

⁷ 金鑫，「關於開拓新世紀我國多邊外交工作的幾點思考」，**世界經濟與政治**，年第十期（2001年），頁 37。

型態開拓有利的前景，多邊外交有不同的層次，如：參與各種重要的國際機制，（如：聯合國、世界貿易組織、京都議定書等），基本上屬於國家間的行爲；區域間的對話與合作（如：亞歐首腦會議及外長會晤等）；以及區域內的一體化（如：東協自由貿易區等）；其可以是政府行爲，亦可爲民間行爲，但大體上是由各國政府所主導，以目前趨勢爲：在各國政府支持或默認下，各種半官方和民間的參與逐漸的擴大和深化，成爲多邊外交不可或缺的部份⁸。

多邊外交活動應具有二種特性：即公開性與包容性，所謂公開性，因多邊外交係三個以上國家的互動，因此多邊協議的制定和實施，比雙邊協定更加透明，更易於爲國際輿論所監督，更重要的是簽約國能受到道義的約束，從而使得多邊協議比較穩定，因此受小國與弱國的歡迎。所謂包容性：參與多邊外交的各方，雖然利益可能差異很大，但總有一個交會點，由於多邊外交著眼於長遠與互動的共同利益，因而多邊外交有助於減少摩擦和衝突，利於促進國家間關係的良性互動與合作。⁹

由於世界局勢的變化有二大趨勢，即經濟全球化迅速的發展，國與國之間距離大爲縮短，相互聯繫更爲頻密，相互依存也更深；以及世界多極化方興未艾¹⁰，因而使得當前多邊外交的興起表現在兩方面¹¹：

（一）爲數眾多的重要的政府間國際組織不斷的出現，主權國家紛紛加入並依托國際組織及常設機構，由國家派出常駐代表，甚至國家元首和政府間直接出面開展多邊外交。

（二）非政府組織的大量產生，非政府組織有各自關注領域，與擁有一定的成員，活動範圍小到社區，大到國家以致於國際社會，行動有宗旨，工作有計畫，嚴然成爲一個健全完整的組織。

⁸ 王逸舟，**全球政治和中國外交**（北京，世界知識出版社，2003年），頁265。

⁹ 王明進，「中國對多邊外交的認識及參與」，**數學與研究**，第五期（2004年），頁42。

¹⁰ 王岷生，「中國需要多邊外交」，**權威論壇**，第八五期（2003年），頁34。

¹¹ 金鑫，「關於開拓新世紀我國多邊外交工作的幾點思考」，**世界政治與經濟**，第十期（2001年），頁37。

因此使得多邊外交越來越多元化，其所強調的合作，成為世界的政治與經濟發展的主流，與當前中共所強調的合作、對話與避免對抗的外交原則相符合，雖然如此，但中共多邊外交仍具有其特點¹²：

1、參與的主體多元化

冷戰前，中共多邊外交活動參與的行為主體是政府，冷戰後，參與的主體呈現多元化，如：以政府代表為主體（如：亞太經合會、東協 10+3）、以政黨為主體（如：參加突尼斯憲盟組織的國際研討會，與亞洲 40 個政黨討論亞洲地區政治經濟合作）、以議會為主（如：亞太議會論壇）及非政府代表（如：博鰲亞洲論壇），充份展現多元特性。

2、活動的領域多樣化

改革開放前，中共多邊外交活動領域主要集中在政治領域，近年來則擴大到安全、軍事、經濟、文化、社會等各種領域，尤其在安全領域，採取平等參與，協商一致，求同存異，循序漸進的基礎上開展多形式、多層次、多渠道的地區安全對話與合作，如：參加東協區域論壇。進而擴及全球事務，在聯合國更參與討論環境、難民、跨國犯罪、恐怖主義、人權、反腐敗等重大國際問題會議等，其活動領域越來越廣。

3、多邊外交活動日益機制化

多邊外交機制化主要表現在多邊外交活動時間和程序相對固定，如：亞太經合會每年舉行一次非正式首腦會議、亞歐會議每兩年舉辦一次；其次中共參加多邊外交活動領導人分工相對明確，區域性或全球性的重大多邊活動一般由國家主席參加，專業性強的多邊外交活動，則由政府總理或副總理參加，凡此有利於國家領導人合理時間安排，集中精力處理國內外事務。

從中共多邊外交的特點，可以很明確的看出多邊外交的發展趨勢，然而追究多邊外交之所以形成參與的主體多元化、活動的領域多樣化，實因受世界多極

¹² 同上，頁 38-39。

化、全球化與資訊化的影響，而導致整個安全環境的變化，越來越多的國家、地區和個人都能參與跨界交流活動，多邊交流數量大幅度增多，必然導致人們思想觀念、國家政策方針以及國際體系等內容和形式的變化和發展¹³，此種發展使國際安全重新定義、內涵與範圍。

三、綜合性安全

國際安全的威脅，大致可以分為兩類：即傳統安全與非傳統安全，其定義、內涵與範圍區分極為明確，其後的發展由於安全內涵與範圍，逐漸的相互影響，使得國際安全的領域，難以採取傳統方式清楚的區隔，直至 21 世紀初，始將此兩類安全領域正式合而為一，形成所謂綜合性的安全，(亦有稱爲：「新安全威脅」)，其定義爲：

(一)「傳統性安全威脅」：本質上來自於政府，包含靜態戰爭秩序下所展現的傳統武器與核武的發展，需要直線式一定時間，熟悉交戰規則與方式進行戰鬥，有足夠的預警與情報來源；¹⁴因此傳統安全係來自於國家的力量所造成的，各國均有其特殊的資源與國家的戰略目標，爲達成國家需求與目標，以致於匯集國家的一切力量，如：政治力、外交力、國防力、經濟力、科技力、資源力、教育力與文化力等（詳如附表一），由國家資源與國家的戰略目標而形成的力量，亦即爲綜合國力的評估，由於傳統性安全建立於各國整體力量評估，以權衡取捨，並制訂適用於各國國力特性的具體政策，而過去國家安全的發生與處理作爲，均循此種標準爲之。

¹³ 楚樹龍，「多邊外交：範疇、背景及中國的應對」，*世界經濟與政治*，第十期（2001 年），頁 43。

¹⁴ 汪毓瑋著，*新安全威脅下國家情報之研究*（台北，遠景基金會出版，民 92 年），頁 370。

附表一：國家力量來源之分析

要 項	內 容
政 治 力	政治體制和制度、方針政策、政府管理決策能力、國民政治素質、民族凝聚力
外 交 力	對外關係與機構、對外政策、對外活動、處理國際事務的能力
國 防 力	國防戰略、國防預算力、軍事力量、國防科技力、國防生產、國防意識和國防精神
經 濟 力	國民經濟總量和物質產品量水平、國有財政、金融、信貸、物資
科 技 力	科技隊伍數量和品質、科技投資、科技體制、科技發展水準
資 源 力	自然資源、人力資源
教 育 力	教育數量與品質、教育規模與投資、教育體制與結構、全民教育素質與水準
文 化 力	思想道德建設、文化事業文化產業、文化傳統、社會人文發展指數

資料來源：李方主篇，**中國綜合國力論**（安徽：安徽科學技術出版社出版，2002年），頁28。

（二）「非傳統性安全威脅」：本質上是非政府的，非傳統的、動態與隨機的、非直線式的發展、沒有任何交戰規則限制、使用方法前所未有、亦無可參考的指標；¹⁵經將當前國際所謂非傳統安全綜合彙整（詳如附表二），本表乃是將非傳統安全以認同的崛起、武器的擴散、恐怖主義、組織犯罪與其他威脅等分類歸納，概分為五項，但是深入研究發覺安全威脅的特性、所產生的影響與涉及的領域，均呈現多元的面向，而且可能彼此互有關聯，其中大部份的威脅來源，在以往並未將其運用於國與國之間對抗的手段，然而由於衝突方國家，彼此國力不相稱的情況下，新安全威脅所採取的非傳統的手段，轉變成為對抗的工具，更嚴重的是有新安全威脅絕大多數衝突的對象，不再是特定的戰鬥人員，並且不分時間與場所，以致於造成今日傳統安全與非傳統安全的界綫難以分別，亦使得當前安全的概念，面臨必須要調整的情況。

¹⁵ 同前，頁370。

附表二：新安全威脅的內容分析

分 類	內 容	特 性 與 原 因
認同的崛起	認同的種類相當多，如：、擬似血緣（如民族）性別團體、血緣（族群或姓氏）團體、宗教團體、生態團體、地區團體、社會經濟團體。	<u>威脅特性：</u> 不對稱性 突發性 隱密性
武器擴散	大規模武器擴散如：彈導導彈飛彈（WMD）、核武等高科技武器。 小規模破壞武器擴散：即指傳統武器經由盜賣或其他方式流出。	高度流動性 相互關聯性 法律不對稱性
恐怖主義	政權當局發動的恐怖攻擊稱之「國家恐怖主義」，採取的手段：製造分裂、各種手段鬥爭人民與政治人物或組織。 由反政權陣營發動的恐怖攻擊，也就是目前廣受關注的恐怖主義活動。 採取手段：暗殺、破壞、製造政治矛盾與大眾反彈、間接路線等，舉凡可以達到政治目的之任何手段均可以採用。	<u>產生原因</u> <u>國際因素：</u> 地理的終結—全球化 技術革新高成本化 結構不斷調整 <u>國內因素：</u> 經濟與政治管制
組織犯罪	走私、販毒、賣淫、高科技軍火走私、洗錢、製造偽鈔、人口走私、跨國雇傭殺人、綁架、製造膺品、竊取商業機密與國際銀行資產等無所不包的境地。	民主化 社會不平等與民主空洞化
其他威脅	毒品走私、人口偷渡、電腦犯罪、經濟犯罪、海盜問題、環境破壞、AIDS 傳染、SARS 傳染、病毒傳染	

資料來源：非傳統安全威脅研究報告第三輯（台北：國家安全局叢書，民九三年二月）。本表由作者自行彙製。

（三）「綜合性安全」為何？冷戰時期國際戰略學界的研究觀點，大多認為「國家安全」幾乎等同於國防、外交等傳統性範疇，甚至認為國家安全就是「國家軍事安全」（national military security）的縮寫¹⁶。然而在 1977 年 12 月日本第一次提出「綜合安全」的概念，1980 年代復提出「綜合保障戰略」認識到要防止

¹⁶ Knorr, Klaus. "National Security Studies: Scope and Structure of the Field," in Frank N. Trager and Kronenberg, Philip S. eds., *National Security and American Society: Theory, Process, and Policy* (Manhattan: University Press of Kansas, 1973), p.6.

和對付諸如：戰爭、能源危機、資源危機、自然災害等方面的威脅，必須將與經濟、政治、軍事、外交等手段相結合，發揮其綜合作用。¹⁷日本之所以提出綜合安全的概念，乃在於日本國土狹小，資源極度缺乏，且身處美蘇對抗的前線，日本的安全戰略面臨兩大挑戰，即：如何防衛日本自身的安全？與如何協助美國確保東亞區域的和平與穩定，並使日本海運、空運路線保持暢通，以避免日本國內經濟受到戰爭的衝擊¹⁸？雖然日本以其國家利益為出發點，但其所闡述的安全概念，逐漸突破傳統安全的領域，而形成「綜合性安全」的概念；從 1990 年代初開始，冷戰兩極對抗結束，為不同領域的衝突所取代，如：宗教狂熱活動、毒品犯濫、偷渡走私、恐怖活動等，使得國際社會，更將「國家安全」由傳統安全與非傳統安全兩相結合，擴展成為「綜合性安全」的概念，其內涵概如次¹⁹：

- 1.是從國家層次往下延伸至個人層次；
- 2.是從國家層次往上至國際體系；
- 3.是從軍事面向到政治、經濟、社會、環境以及人類等各種領域；
- 4.是確保安全的政治責任，垂直的從國家下降到區域、地方政府；向上升到國際制度，並橫向延伸到非政府組織、新聞界，甚至到抽象的自然界與市場，使國家安全的範圍更加擴大。

大體而言「綜合性安全」應是非傳統安全為主，但非傳統安全的發生、擴散及產生的影響，將會涉及傳統安全威脅領域，甚而可能擴展至國際之社會、經濟、意識型態、文化、科技、人口、自然、地緣等層面，換言之，當前國際上所謂安全威脅，應可歸納或偏重於「綜合性安全」威脅。

不論是國家、區域或是國際，對於非傳統安全的產生，可以很明確的得出其

¹⁷ 1977 年 12 月日本野村研究所 (Yokohama Business Park) 發表「國際環境的變化與日本的反應：邁向廿一世紀的提言」，第一次提出「綜合安全」的概念。1980 年代大平正芳 (Ohira masayoshi) 內閣提出「綜合保障戰略」，其內涵已將傳統安全與非傳統安全相結合，唐永聖、程南海，關於綜合安全，**歐洲** (北京) 第三期 (1997 年)，頁 43。

¹⁸ 楊永明，「冷戰時期日本之防衛與安全保障政策：一九四五～一九九〇」，**問題與研究**，第四一卷第五期 (民九三年九月)，頁 14。

¹⁹ Rothschild, Emma. "What is Security?" *Daedalus*, Vol.124, No.3, (Summer 1995), p.55.

產生的原因與內容，但是我們所要注重的是其對安全的影響，已經是不分地域，更具體的說非傳統安全的內容或有不同，但是造成崛起的原因與影響，可能是相似的，各國無法視之為某個國家之事，舉例言之：毒品走私已經國際化，從原料的生產、製作、行銷，絕對是涉及國家、區域或是國際，更重要的是因國際性的犯罪，往往對武器的需求與暴力活動相結合；又如；認同問題雖有各種面向，但是因認同而產生的各種衝突，以致衍生出對武器彈藥的需求，造成武器的擴散，同時配合各種手段進行的破壞與流血，導致政治對立、經濟衰退與社會動盪，凡此都是極難解決的問題；武器擴散與恐怖活動等，均同樣的與認同等問題結合，以致於形成跨國的活動，更嚴重的是認同問題所形成的流血衝突，對某國而言是恐怖活動，但對另一個國家而言，則可能是實踐理想或解決問題的必要手段。由於綜合性安全概念之形成，其具有不對稱性、突發性、隱密性、高度流動性、相互關聯性與法律不對稱性的特性，為解決或防範安全威脅，的確需要一種完全不同於以往之跨部門安全體系²⁰。

針對目前與未來世界安全環境的變化，綜合性安全的研究已突破國家領域，採取如何增進各國間相互信任和共同安全？如何建立更加穩定與和平的國際環境？使之更能促進國際關係演化和各國國內進步的國際格局，更有利於整個人類實現可持續發展的國際秩序，此種綜合性的安全概念乃是著眼於全球化的思維，如：經濟、資訊、文化、生態、移民等安全，甚至人類生存空間從人為因素所造成的氣候暖化、森林大肆的破壞和田地沙化、公海與極地資源被污染或損耗性開發，以至延伸至太空及外太空，成為少數軍事大國的測試基地與競賽場所等，凡此都從深層次的分析國家主權時，面臨的不同壓力，以至擴及國際與人類生存的空間領域²¹，總而言之，當前綜合安全是將過去以軍事安全的為中心的安全利益，與個人安全、團體安全和全球安全等非傳統安全利益相結合，必須是保障綜合國力的改善與對外開放相結合，更離不開與全球化時各行為體的有機銜接，國家安

²⁰Steele, Robert David, *On Intelligence: Spies and Secrecy in an Open World*, P.86, P.99.

²¹ 王逸舟，*全球政治和中國外交*（北京：世界知識出版社，2004年8月），頁10-13。

全與國際安全的積極互動²²，包括：政府部門、人民與外國人所建立全球性的合作機制，以形成跨國性的防衛體系，實為構成多邊外交活動的主要原因。

第二節 新安全觀

中共總體力量在逐漸增強，並將在亞洲地區具有領導地位，基於地緣利益的考量，亞洲也是中共最想掌控的國際舞台，更重要的是江澤民主政以來，鼓勵與亞洲各國在經濟、軍事、外交進行多邊交流，以至形成亞太各國關注的焦點，因此中共於 1996 年首次提出「新安全觀」，並於 1997 年的東協會議中正式闡述其意涵，爾後中共官方及學者即多次的闡述其內容，更於「十六大」將「新安全觀」列為重要的對外關係指標，亦成為中共未來對外工作之政策，因此本節主要探討中共新安全觀的目標、內涵與具體作法。

一、新安全觀的目標

江澤民於「十六大」報告，針對對外之周邊國家安全工作應相互信任，共同維護，樹立互信、互利、平等和協作的新安全觀；根據國際形勢的發展變化，堅持正確的對外方針和政策，廣泛開展雙邊和多邊外交，積極參與國際交流和合作，通過對話和合作解決爭端，而不應訴諸武力或以武力相威脅。²³由此可見中共所謂「新安全觀」即強調和平共存五原則²⁴，經濟互惠、建立互信機制，和平解決爭端等，由此可觀察，中共採取「新安全觀」的多邊外交，其目標研判應有六項²⁵：

(一) 確保外交環境安全，以對話增進信任，以談判解決爭端，以合作促進

²² 同上，頁 14。

²³ 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」，（2002 年 11 月 17 日），
C:\Documents and Settings\USER\Local Settings\Temporary Internet
Files\MtFile\MT202321004.htm.

²⁴ 1954 年 4 月周恩來於日內瓦提出「外交五原則」即：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。延用至今成為中共對外關係所堅持和平共存五原則。

²⁵ Sutter, Robert. "Why Does China Matter? The Washington Quarterly 2003". (Winter), PP.75-90
<http://mitpress.mit.edu/catalog/item/default.asp?sid=203B94E8-1109-4545-99EF-2E5F49B2EF48&ttype=6&tid=12332>.

安全。

(二) 鼓勵致力發展經濟，維持政局的穩定，促進中共經濟發展的經濟交流。

(三) 安全和平相處，以促進和平，安撫亞洲鄰邦對中共日益提升的國力與影響力之憂慮。

(四) 以「和平、安全、合作、繁榮」政策，提升中共區域及全球的影響力。

(五) 持續採取外交孤立政策，以打擊台灣在國際間活動空間。

(六) 相互尊重，共同協商為基礎，發展與各國友好關係，突破西方國家圍堵，確保先進武器和軍事技術取得管道暢通。

由此可見中共「新安全觀」所謂的發展，乃是具有多方面的目標，其涉及在追求國家安全、經濟發展、台海問題解決、突破國際間對其圍堵的形勢、區域安全及全球影響力等多元目標。

二、中共新安全觀的內涵

中共於 1980 年代致力於「改革開放」，積極發展經濟，藉低廉勞工和廣大市場吸引外資，促使經濟大幅成長後；轉而將經濟資源挹注國防經費，研究先進武器裝備，加速國防現代化，此一趨勢已使周邊國家備受軍事與政治威脅，導致舉世產生「中國威脅論」的疑慮，中共為消弭此聲浪，企圖以不稱霸、不靠軍事對抗、採取互利雙贏的和平策略受到重視²⁶，因此有系統的建構「和平崛起」的戰略構想，對外化解「中國威脅論」或「中國崩潰論」的壓力²⁷，對內防止左路線抬頭，並以「三個代表」為治國方針²⁸，如今視「和平與發展」為時代的主題，並與和平崛起的精神相結合，成為未來的施政的「新安全觀」，由此可見決定一個國家的崛起主要有兩個因素為：(1) 現存的國際力量格局，(2) 國家領導階層的選擇。如今中共領導階層依據國際形勢的發展，理性的選擇和平²⁹。經由實

²⁶ 鄭必堅，「科學發展觀帶領中國和平崛起」，中央電視，國際，2004 年 10 月
<http://www.cctv.com/news/world/index.shtml>.

²⁷ 章家敦、大前研一，探討「中國即將崩潰論」與「兩岸將統一成為中華聯邦」的討論，聯合報，民九二年四月三日。

²⁸ 亓樂義，「中共和平崛起戰略」，於國安局演講內容，民九三年四月廿六日。

²⁹ 鄭永年，「大國外交與和平崛起」，21 世紀經濟報導（2004 年 12 月 29 日）。

力的累積，影響區域與世界對其看法，進而主動的調整，逐漸演變而形成符合其利益的「新安全觀」。

「新安全觀」在「十六大」以「相互信任，共同維護，樹立互信、互利、平等和協作」之原則性規範，「互信」是指：超越意識型態和社會制度異同，摒棄冷戰思維和強權政治心態，互不猜忌，互不敵視，各國應經常就各自安全防務政策以及重大行動展開對話與相互通報；「互利」是指：順應全球化時代發展的客觀要求，互相尊重對方的安全利益，在實現自身安全利益的同時，為對方安全創造條件，實現共同安全；「平等」是指：國家無論大小強弱，都是國際社會的一員，應相互尊重，平等相待，不干涉別國內政，推動國際關係的民主化；「協作」是指：以和平的方式解決爭端，並就共同關心的安全問題，進行廣泛深入的合作，消除隱患，防止戰爭和衝突的發生；中國認為新安全觀的合作模式應是靈活多樣的，包括具有較強約束力的多邊安全機制，具有論壇性質的多邊安全對話；而促進經濟利益融合，也是維護安全的有效手段之一。世界豐富多彩的，亞太地區更是如此，兼容並蓄，增進合作，才有利於共同進步和發展；為此安全合作不僅是指發展模式和觀點一致國家之間的合作，也包括發展模式和觀點不一致的國家之間的合作³⁰。

在官方與學者的討論，據此原則充份發揮，卻也逐漸的形成基本概念，中共國家主席胡錦濤表示：中國大陸要堅持走和平崛起道路，堅持在「和平共處五原則」基礎上積極展開與各國合作及交流，堅持走有中國特色之社會主義道路，以符合和平崛起的目標³¹；而溫家寶為和平崛起定義為：中國和平崛起係努力發展與壯大自身實力，不與世界脫節仍需一段時間，將不會對任何國家形成威脅³²。因此強調中國發展不應依賴外國，需在擴大對外開放之際，依靠國內市場、民眾

³⁰ 光明日報，2002年8月2日，第4版。

³¹ 人民日報，2004年2月17日，第1版。

³² 「中共中央領導論中共和平崛起」，新華網，(2004年3月26日)，
http://news3.xinhuanet.com/zhengfu/2004-03/26/content_1386611.htm.

投資、國民素質、科技技術來解決資源問題，³³並在和平崛起理論基礎上認為應掌握三個重要戰略³⁴：即（1）堅持政經改革提供制度保障；（2）弘揚中華文化做為精神支柱；（3）統籌各種利益關係營造有利環境。由內政為基礎而推及於對外關係的發展，並提出政策構想為³⁵：

（一）具有中國特色的理論：即對外政策以與理論，應具有中國特色，尋求多種力量並存與發展，並兼顧發展中國家的合理要求，確保各個國家相互受益，尋求雙贏與共贏。

（二）穩定與大國的關係：對美關係強調雙方在反恐、武器擴散、經濟發展等方面具有共同利益，未來將在此基礎持續發展；加強與歐盟關係，並與歐洲國家在各項領域之交流與合作，並共同拓展多邊關係；在中俄關係雙方建立戰略伙伴關係，進而維護各自利益。

（三）深化睦鄰友好合作：構築地緣依托，堅持大小國家一律平等，進而深化周邊國家友好關係，並加強與周國家經貿合作，當鄰國面臨困難時，應不吝伸出援手，履行應盡職責及義務，以帶動其他國家參與東亞經濟一體化進程之積極性。更重要的是藉著與周邊國家發展政治互信，以區域組織與經濟合作等方式，全面提升與周邊國家「睦鄰、富鄰、安鄰」關係，為中共實現自身發展戰略之重要組成部份，並在此基礎與周邊國家實現共同繁榮的「強鄰」政策³⁶。

三、新安全觀的具體作法

由以上政策可見，中共對外關係藉著參與區域組織活動，共存共榮，並推動「和平崛起論」，強調中共對亞洲周邊國家具有發展、繁榮與穩定的作用，亦有利於世界經濟的發展，最重要的是不會因中共之強大，吸納大量原屬於亞洲國家

³³ 溫家寶，「哈佛演講提出廣泛文明對話和文化交流」，**新聞網**，（2003年12月11日），http://news3.xinhuanet.com/world/2003-12/11/conent_1224824.htm。

³⁴ 鄭必堅，「胡錦濤命建構和平崛起論」，鄭必堅提三戰略，**中國軍事天地**，（2003年12月17日），[Http://www.excitecity.com/china/military](http://www.excitecity.com/china/military)。

³⁵ 王毅，「中國的國際地位和外交政策專題報告」，**中共海峽之聲網站**，（2004年4月11日），<http://fjt.infoscape.com.cn/gate/big5/www.vos.com.cn/>。

³⁶ 阮宗澤，「中國外交—創造和平崛起平台」，**瞭望週刊**（2003年12月15日），頁14。

的資金與技術，對周邊國家所造成的挑戰與威脅。為消弭彼等國家之戒心，因此對內政治方面；強調「依法治國」，樹立國際間對其良好印象；經濟方面為維持經濟持續成長，採取擴大內需市場與經貿資源整合，扶持私營企業以接替國營企業為主軸，同時在加入世界貿易組織（World Trade Organization, 簡稱：WTO）所產生的效應，對外進行經貿整合如：取得經貿主導地位，邁向區域性強國³⁷。

對外關係加入現存的國際體系，並遵循國際秩序，積極參與區域性合作組織，以發揮影響力；因此和平崛起主要內容包含：國際和地區的多邊組織、經濟外交和睦鄰政策等，其內容如次：

（一）在多邊組織方面：中共在 1971 年 10 月進入聯合國，並擁有常任理事國的權力之後，中共開始參與全球性國際組織與活動，初期基本上中共參與聯合國的活動具有高度選擇性和象徵性，仍然搖擺於國際機制的局外者與局內者之間³⁸，在 60 年代中期，中共所加入的政府間國際組織的數量接近於零；換言之，在改革開放前，中共的各種政策幾乎是呈現封閉狀態，而 90 年代中期至今，中共先後簽署或批准《聯合國海洋條約》、《禁止核武擴散條約》、《全面禁止化學武器條約》、《全面禁止核子試驗條約》、《經濟、社會和文化權利國際條約》、《公民與政治權利條約》、《京都議定書》等。³⁹由此可見中共乃是運用聯合國的舞台，選擇性的參與國際組織活動，與有條件的簽署各種條約的協議，故而本階段最多只能說是順應形勢而已。在最近六年來，中共已經加入所有重要的世界經濟組織，在「多邊外交」的發展至為明顯，使其在區域的影響力，甚至國際地位，已形成不可忽視的力量，其間較矚目的為東協（ASEAN）加三、於上海主辦 2001 年亞太經濟合作組織會議（Asia Pacific Economic Cooperation, 簡稱：APEC）、成立六國上海合作組織（The Shanghai Cooperation Organization, 簡稱：SOC）、於海南島博鰲主辦成立亞洲論壇（Boao Forum for Asia）等，中共對於參

³⁷ 「和平崛起—中國調整經濟戰略」，**中國時報**，民九三年三月卅一日。

³⁸ 趙全勝，**解讀中國外交政策**（臺北：月旦出版社股份有限公司，民八八），頁 105。

³⁹ 門洪華，「國際機制與中國的戰略選擇」，**中國社會科學**，第 2 期（2001 年），頁 183。

與國際組織的活動，不但積極而且不論是官方或是民間組織均主動推動，以中共當前之發展與綜合國力，在以地緣政治為主的區域性各類組織，都不能缺少中共的參與，凡此均確立中共全方位外交的新格局，鞏固周邊戰略與建構穩定的大國關係⁴⁰。

(二) 在經濟外交方面：1979 至 2003 年中共進行改革開放，於 2003 年中共國民生產總值達 14177.98 億美元，成長平均值約為 9%；對外進出口貿易達 8509.9 億美元；外匯儲備達 4032.51 億美元，為世界第二位；中共的經濟發展成績確實亮麗，由於中共經濟的成就，直接的影響與帶動地區的經濟發展，大陸目前已經成為最具吸引外資的地區，僅 2003 年大陸吸引外資達 561.4 億美元⁴¹；中共也利用總體經濟成長的優勢，加入世界貿易組織 (WTO)；於 2003 年簽署「中國—東協全面經濟合作框架協議貨物貿易協議」，提出 2015 年完成自由貿易區協定；凡此均擴大中共在制定國際經濟規則中的發言權，切實維護其經濟利益和經濟安全。

中共利用大陸內需市場，充裕勞動資源與源源不斷的外資流入，使大陸經濟的崛起，由外資引進的國家，開始成為投資世界的國家，對外經濟合作投資已達 138.37 億美元，龐大的市場和日益壯大消費群，將中國經濟和世界緊密聯繫在一起，成為亞太經濟的主要來源。

(三) 在睦鄰政策方面，與周邊國家領土爭議，提出「擱置爭議，共同開發」的原則。中國與東協就南海問題簽訂「南海各方行為準則」，並且加入「東協友好條約」，2003 東協 10+1 於亞洲合作對話外長會議，達成推進「中國—東協戰略伙伴關係行動計畫」⁴²，在 1996 年東協會議中，雙方逐步建立解決糾紛的安全機制⁴³。在各種善意的合作氣氛，一時間中共與周邊國家可能產生的衝突點大致解除，形成有利落實新安全觀的形勢。

⁴⁰ 2002/2003 世界知識年鑒 (北京：世界知識出版社出版 2002 年 12 月)。

⁴¹ 2004 中國統計年鑒 (北京：中華人民共和國統計局編，中國統計局出版，2005 年)。

⁴² 2003-2004 亞太綜合安全年報 (台北：遠景基金會，民九三年八月)，頁 288。

⁴³ 鄭永年，「大國外交與和平崛起」，21 世紀經濟報導 (2004 年 12 月 29 日)。

四、未來中共「新安全觀」的發展

雖然「新安全觀」的設計，有其現實的需要，可是中共卻期盼能對其在國際或區域關係，以利營造優異的生存條件，能提供良好的建設與發展環境，有關情形如次：

（一）冷戰後，全球化時代經濟與科技的提升，才是維持軍事嚇阻能力的基礎，國家利益趨於多元化，提升安全方式已不限於一端⁴⁴，中共接納全球化時代國家利益有多種面向，解決衝突方式多元化的基本理念，加強大國間之關係，以換取經濟發展和安全穩定的重要利益⁴⁵，因此中共以和平共處與經濟發展為目標，所推動的新安全觀，希望能在安全的環境中，從事經濟建設，進而累積實力，隨著國力的增強，除可能減少外來威脅之外，更能提供身為大國的基礎條件，因此「新安全觀」在表面上雖以經濟為主軸，但是其對國家安全所帶來的影響卻是深遠的。

（二）「新安全觀」所建立的安全戰略所採取的手段，乃是由非政治與軍事的領域切入，因此對周邊國家而言，不但沒有即時的安全危機，反而會因而使國家利益獲得保障，再輔以互信機制的建立，逐漸的轉變「中國威脅論」的印象，以至於使周邊國家採取積極的合作態度，此種迂迴的策略，多元的作法，成為當前中共與周邊國家交流的特色，深入檢視其精神，與中共的「新安全觀」的精神不謀而合，但是經濟成長後提供中共文化、外交、軍事、政治等發展所需的資源，卻也使中共大國的實力更為雄厚，換言之，為實現國家安全目標，各種手段是相互支援，亦為力量的綜合運用。

（三）對於多邊的外交活動，也因中共的積極參與世界各個領域的國際組織，多邊外交的活動成為中共當前對外活動的特徵，多邊外交自然須在國際規範中進行，卻使中共因而進入國際體系，各國雖對中國威脅論未必釋懷，卻也因中

⁴⁴ 于有慧，「中共的大國外交」，台北，**中國大陸研究**，第四十二卷第三期（民九三年一月），頁45-61。

⁴⁵ 楊永明，「冷戰時期日本之防衛與安全保障政策：一九四五~一九九〇」，**問題與研究**，第四十一卷第五期（民九三年九月），頁14。

共遵循國際規範的制約，使得各國能放心的與其在各個領域的交流，形成「新安全觀」最重要的和平發展環境，符合中共多邊外交活動的理念。

本文雖以「和平崛起論」與「新安全觀」相提並論，實因中共初期為因應「中國威脅論」而強調和平崛起，但是在「十六大」後卻定位為「新安全觀」，可是綜觀二者實質的內容與和平崛起的內涵並無二致，反而有較豐富與具體的內容，顯見二者相輔相成；更何況當初主張「新安全觀」的領導人江澤民，交棒給新領導人胡錦濤，不但未更動和平崛起內容，反而更將其充實之。

第三節 睦鄰外交

中共外交關係研究，大致而言可以依時間與領導人來劃分，在時間的劃分，從 1949 年中共建政之日起，毛澤東將國內統一戰線理論運用到國際關係，而形成國際統一戰線戰略，整個中共外交受到美蘇冷戰兩極對立及意識形態的影響。其間雖於 1971 年 10 月 25 日中共進入聯合國，逐漸納入國際體系，但基本上仍是兩極對抗的態勢；1978 年至 1992 年，為鄧小平主政時期的外交活動，其間面臨前蘇聯的解體，結束冷戰對抗的局勢，「六四」事件之後，鄧小平欽點江澤民接任，使得中共外交活動逐漸產生變化，更積極的融入國際社會。1992 年迄今，江澤民交出軍委主席之日起，由於中共改革開放成效顯現，經濟實力增強，國際間產生「中國威脅論」的疑慮與日俱增，中共對外關係已然展現「有所作為」的積極活動，直至進入胡錦濤全面主政，仍依循此方針而未改變，因此本文探討中共睦鄰外交，在時間上大致以冷戰結束後為主，而研究方向以多邊外交活動為重點。

一、1990 年代後中共睦鄰外交的形成與內涵

隨著冷戰後，對於世界局勢的發展，在 1990 年 3 月鄧小平提出多極化的主張，認為⁴⁶：

⁴⁶中共中央文獻編輯委員會，鄧小平文選第三卷（北京：人民出版社，1994 年），頁 353-354。

世界的格局將來是三極也好，四極也好，五極也好，蘇聯總是多極中的一個，不管怎麼削弱，甚至有幾個加盟共和國退出去；所謂多極，中國算一極，中國不貶低自己，怎麼也算一級。在對外政策有二條路：第一條是反霸權主義、強權政治維護世界和平，第二條是建立國際政治新秩序和經濟新秩序；並在和平共處五項原則的基礎上從容的發展關係，綜觀全局，不管怎麼變化，我都要真正扎扎实實的抓好這十年建設。

中國大陸在其後的發展，將對外關係與經濟發展相結合，使中共藉經濟建設的實力，展現其於多極化的國際格局中不可或缺的角色，更重要的是於周邊地區，主動推行睦鄰外交政策與多邊外交的活動，便成為實現多極化的重要手段，此種藉由和平共處五原則、經濟實力、睦鄰外交與多邊活動，所建構出 21 世紀多極化的對外關係，其產生的影響力逐漸顯現。

江澤民接任至胡錦濤接班至今，對外關係在鄧小平主政的基礎上加以發揚，而展現的風格更趨於多元化，使得中共逐漸走入國際社會，大致而言其睦鄰外交的重點如次：

（一）持續反對霸權主義與主張多極化的戰略思想

雖然此二項主張為鄧小平時所創造，但仍為江澤民與胡錦濤所遵循，江澤民認為⁴⁷：

積極推動世界多極化和國際關係民主化；推動世界多極化，不是要重演歷史上大國爭霸和瓜分勢力範圍的舊劇，而是要推動世界各地區平等競爭，互利合作，和平共處，共同繁榮。國際關係民主化，就是各國的事情要由各國人民做主，國際上的事情要由各國平等協商，全球化的挑戰要由各國促進世界的平衡發展。

由此可見民主化、平等、互利、合作、和平繁榮與平衡發展等，也正是中共

⁴⁷ 江澤民，「加強亞洲團結合作促進世界和平發展，於亞洲開發銀行理事會第卅五屆年會上講話」，光明日報，2002 年 5 月 11 日，第 1 版。

新安全觀的精神所在，由於中共正面性回應國與國之間的交往，對霸權主義具體的表達不認同，因而充份顯示中共高度重視大國關係與穩定的周邊環境。

（二）致力於建立睦鄰外交與國際政治經濟新秩序

江澤民認為⁴⁸：

國際新秩序是以和平共處五項原則為基礎；主張各國有權根據本國國情，獨立自主地選擇自己的發展道路；在國際交往中絕不允許把自己國家的社會制度和意識形態，強加於別的國家；只有尊重各國人民的自主選擇，求同存異互不干涉內政，大家才能和睦相處；主張和平方式解決國家之間一切分歧或爭端，而不應訴諸武力或以武力相威脅，通過對話協商增進相互瞭解和信任，通過多邊、雙邊協調合作，逐步解決彼此矛盾和問題，堅決拋棄冷戰思維和一切不利於世界和平與發展的作法；主張在平等互利基礎上，加強和擴大經濟、科技、文化的交流與合作，促進共同發展與繁榮，反對經濟貿易交往中的不平等現象和各種歧視性政策與作法，更不允許動輒對別國進行所謂的經濟制裁。

雖然此觀念與對外關係之作法，於 1994 年江澤民訪問俄羅斯時所提出，可是其後卻完全反應於「十五大」與「十六大」的報告中，更具體的實踐於對外關係的活動。認為要堅持睦鄰友好；與鄰國之間存在的爭議問題，應著眼於維護和平與穩定大局，通過友好協商談判解決；一時解決不了的可以暫時擱置，求同存異⁴⁹。奉行獨立自主的和平外交，努力構築一個長期和平穩定的國際環境，特別是良好的周邊環境，中國是維護世界和平的堅定力量，即使中國發展了，也決不會欺侮別人，中國永遠不稱霸，親仁善鄰，國之寶也⁵⁰。更在「十六大」進一步中指出：將加強睦鄰友好，堅持與鄰為善，以鄰為伴，加強區域合作，將周邊國

⁴⁸ 江澤民於 1994 年 4 月 23 日在俄羅斯聯邦國家杜馬發表的演說，外交部政策研究室編，**中共外交／1998 年**（北京：世界知識出版社出版，1998 年），附錄一頁 849-850。

⁴⁹ 同上，頁 854。

⁵⁰ 外交部政策研究室編，**中共外交／1999 年版**（北京：世界知識出版社出版，1999 年），頁 731。

家的交流和合作推向新水準⁵¹。在 20 世紀末中共睦鄰外交的作法更具體與務實，已由國與國之間的關係，成為區域合作的關係，而區域合作則脫離不了多邊的互動，此舉卻是化解周邊國家與大國對其疑慮的必要手段。

（三）採取積極防禦的國防政策

90 年代隨著中國大陸經濟的成長，「中國威脅論」反而在國際間受到矚目，視中國大陸為國際體系中不穩定的因素與主要威脅，其根本原因是中國大陸經濟發展固然有益於國際社會，但是卻因而使其有充裕的經費建設國防力量，經長期發展所累積的成效，自然會影響區域的安全，因此中共為適應國際戰略形勢和國家安全環境的變化，雖然強調積極防禦的軍事戰略方針，自衛與後發制人的原則⁵²，在維護國家安全的基本目標和任務是：制止分裂，促進統一，防備和抵抗侵略，捍衛國家主權、領土完整和海洋權益；爭取較長時期的良好國際環境和周邊環境。可是若從中共實質的國防建設內容來分析，卻也會讓大國與周邊國家產生強烈的危機意識⁵³：

1、走複合式、跨越式發展道路：為適應世界軍事發展的趨勢，向資訊化的現代化建設發展方向轉型。堅持以機械化為基礎，以資訊化為主導，以資訊化帶動機械化，以機械化促進資訊化。推動火力、機動力和資訊能力的協調發展，加強以海軍、空軍和第二炮兵為重點的作戰力量建設，全面提高軍隊的威懾和實戰能力。

2、實施科技強軍，深化軍隊改革：依靠科技進步提高戰鬥力，按照精兵、合成、高效的原則，建立和完善規模適度、結構合理、機構精幹、指揮靈活的軍隊體制編制；實現由數量規模型向質量效能型、由人力密集型向科技密集型的轉變；實施人才戰略工程，培養高素質新型軍事人才等。

3、加緊軍事鬥爭準備：立足打贏資訊化條件下的局部戰爭，適應一體

⁵¹ 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」，中國共產黨第十六次全國代表大會上報告（北京：人民出版社出版，2002 年），頁 48-49。

⁵² 「2000 年中國的國防」，人民日報，2000 年 7 月 17 日，第 2 版。

⁵³ 2004 年中國的國防白皮書（北京，中華人民共和國國務院辦公室，2004 年 12 月），頁 7-9。

化聯合作戰的要求，建立能夠充分發揮武裝力量整體效能和國家戰爭潛力的現代作戰體系。加強針對性演練，提高應對危機和處置各種突發事件的能力。

4、開展軍事交流與合作：發展不結盟、不對抗、不針對第三方的軍事合作關係。參與聯合國維和行動和國際反恐合作，開展多種形式的軍事交流，建立軍事安全對話機制，營造互信互利的軍事安全環境。參加非傳統安全領域的雙邊或多邊聯合軍事演習，提高共同應對非傳統安全威脅的能力。

若中共國防建設依此規劃執行，並結合日益增長的經濟實力與大國基本的綜合國力，未來中共不但是區域大國，在世局中亦具有舉足輕重的地位，因此中共軍事力量的運用，實影響區域內或世局的穩定與安全，如今中共採取睦鄰政策，並降底其軍事力量對周邊國家的威脅，以友善與合作的態度相處，相信應會受國際社會歡迎。

（四）倡議區域性多邊外交重視經濟及安全領域合作

中共對周邊外交過去多強調「三不」不結盟、不對抗、不針對第三方；與「三好」指好鄰居、好伙伴、好朋友⁵⁴，而側重雙邊外交活動，但為適應全球化的需要，積極參與區域性的國際合作，大力發展多邊外交活動，尤其是亞洲地區與中國大陸周邊有關的國家，更是強調促進亞洲地區的合作而主張⁵⁵：

- 1、從亞洲發展的大局出發，共同培育相互理解，和睦相處的政治環境；
- 2、貫徹平等協商，互惠互利的原則，充份體現參與各方的平等權利和共同利益；
- 3、堅持形式多樣，循序漸進的原則，立足現有的國際機制，不斷探索新的合作形式，首先加強區域合作，並在此基礎上積極探索亞洲合作的有效途徑；
- 4、堅持開放的地區主義，使亞洲合作在開拓本地區發展潛力的同時，

⁵⁴ 1997年4月江澤民訪俄時表示：中俄新型關係只是雙方的協作友好關係，而不是結盟關係，它不針對任何第三國，更不對任何國家構成威脅。1997年12月在東協首腦非正式會晤中表示：中國願與東協各國永遠做好鄰居、好伙伴、好朋友。中共外交部政策研究室編，**中共外交／1998年版**（北京：世界知識出版社出版），附錄一，頁851、892。

⁵⁵ 江澤民，「加強亞洲團結合作促進世界和平發展」，**光明日報**，2002年5月11日，第1-2版。

為世界其他地區提供新的發展機會。

由此可見中共對於經營區域的活動，利用既有的國際組織，加強經濟合作與營造和睦的氣氛，以謀得政治的利益，在 21 世紀初已經是在進行中，而其規劃可以說是全面性與多元領域的交流；有關中共對周邊國家的整體規劃作為，將在第四章另闢專章討論之。

二、中共倡議睦鄰外交之原因

中國大陸橫跨歐亞，陸上邊界約有 2.2 萬公里，海岸線約 1.8 萬公里，周邊國家共有 29 個，其中有 15 個國家與大陸接壤，因此中共外交政策勢必影響周邊國家，可是中共與周邊國家為何採取睦鄰外交政策？亦即中共對外關係形成的原因，值得深入探討，中共認為周邊國家對其抱有戒心，原因在於：⁵⁶（1）中共與其他國家社會制度差異；（2）周邊國家從權力政治角度出發，擔心中共綜合國力增強，最後可能控制整個地區；（3）中共經濟迅速發展，大華人經濟圈引起東南亞國家不安，可能引發能源不足增加對南海石油之搶奪；（4）南海主權爭端。此亦即「中國威脅論」產生的主要原因，中國大陸經濟的快速成長，與周邊國家呈現互利共生的局面，其之所以會造成其他國家感受到威脅，在於中共以經濟力量為後盾，運用於解決區域衝突而產生的影響，因此綜合歸納中共對東南亞的衝突所在，應可從國家領土主權、意識形態（含思想、種族、信仰等）、軍事對抗之爭所產生的衝突來分析。

（一）中共與周邊國家之領土主權之爭

亞太地區衝突大都集中在東北亞、經東南亞和南亞至中亞之地緣帶，有些國際衝突的解決會涉及中共，如：韓鮮半島問題由中共居間促成六方會談。而中共與周邊國家長期即已存在領土主權之爭，直至今日解決衝突之道，中共希望透過談判解決，或以「擱置主權、共同開發」為原則而緩和衝突，在大陸地區周邊：東北亞與韓國、日本有大陸礁層劃分與釣魚台列嶼之爭，東南亞與越南、菲律賓、

⁵⁶ 趙曉春，**中國威脅論對我國周邊環境的影響及有關對策**（北京，國際關係研究學院，1955 年 2 月），頁 9-11。

汶萊、馬來西亞有邊界、南海群島與東京灣大陸礁層劃分之爭，南亞及中亞與印度、俄羅斯有邊界劃分之爭，當然與我國與中共則有兩岸統一問題。因此以中共而言，在地理上呈分散的狀態、戰線漫長、衝突點多；所涉及的國家多達 10 個以上（詳如附表三）；中共若與周邊國家產生衝突，勢必備多力分，極易造成國家安全顧慮，更因衝突而產生的對抗，使得地區的動盪而影響其國際視聽，實不利其改革開放後所強調和平與發展，以營造積極從事經濟建設之環境。

附表三：中共與周邊國家之領土主權糾紛

衝 突 國 家	衝 突 標 的
中共、中華民國	台海兩岸統一問題。
中共、中華民國、日本	釣魚台列嶼。
中共、日本	於東海大陸礁層有 20 多萬平方公里劃界問題的爭議。
中共、南韓	於黃海與東海大陸礁層有 10 多萬平方公里劃界爭議。
中共、中華民國、越南、菲律賓、汶萊、馬來西亞	南沙群島主權問題。
中共、中華民國、越南	西沙群島主權問題
中共、越南	陸界及東京灣大陸礁層劃界問題（已達成協議）
中共、俄羅斯	邊界劃界問題（已達成協議）
中共、印度	邊界劃界問題（已達成協議）

資料來源：Carpenter, William M. and Wiencek, David G. *Asian Security Handbook: An Assessment of Political-Security Issues in the Asian-Pacific Region* (Armonk. New York: M.E. Sharpe, 1996)；毛振發主編，**邊防論**（北京：軍事科學出版社，1996 年），頁 133-140。陳鴻瑜主編，**信心建之措施的理論與實際**（台北：台灣綜合研究院戰略與國際研究，民九十年二月），頁 119。本表由作者彙整自製。

（二）意識形態的對抗及複雜的種族與信仰的差異

冷戰時期亞太地區是共產主義與資本主義的兩極衝突區，冷戰後依然如故，大陸地區仍是全球最大的共產主義的地區，在其周邊國家如：北韓、越南、寮國等亦屬之，而臨太平洋地區之美國、俄羅斯、日本、南韓、中華民國、菲律賓、新加坡、泰國等則奉行資本主義，雖然奉行共產之國家，逐漸採取以市場取向的經濟政策，但是在政治上仍堅持原有共產體制，因此整個東亞亦呈現經濟開放交流，並儘量遵循市場機制，但政治改革仍受制於共產極權體制的現象，自然

易形成冷戰對抗的局勢，相對的亦增加中共於國際間負面的形象。

意識形態除政治領域之紛爭外，宗教的信仰亦有如另一種形式的意識形態，常產生難以解決的衝突，在東南亞地區宗教之多樣性，如：世界性的宗教：佛教、伊斯蘭教、基督教；地區性的宗教：印度教、神道教、錫克教、薩滿教、原始拜物教等），都得以存在，而宗教信仰認知的差異，乃是最難以解決之事。

種族問題亦如另一種形式的意識形態，大陸周邊地區種族之複雜，為舉世所共知之事，以東協為例：各國種族之複雜性，語言之多元性，以致長期存在認同差異，因而所產生的區域衝突，始終未曾停止，甚至於不斷的被利用，而發生霸權主義、強權政治、意識形態對立、民族宗教紛爭、領土資源爭端、軍備競爭等情形，復因東南地區缺乏有效的安全機制，更導致東南亞地區長期處於不安定的環境之中，有關東南亞地區種族與宗教信仰統計，詳如附表四。

附表四：東協十國背景資料

國 別	國土面積 (平方公里)	人 口 (百萬)	種 族 (%)	語 言	宗 教 (%)
泰國	514000	62.58	泰國人：40、老撾族：35、華人：14、其他：11、共有 30 多種	泰語、英語、華語、地方語、土語	佛教：95 回教：3.8 基督教：0.5 印度教及其他：0.7
馬來西亞	329744	21.8	馬來人及土著：66.1 華人：25.3 印度：7.4 其他：11.2	馬來語 英語 華語 泰語 坦米爾語	回教（國教） 佛教、道教、印度教、基督教、錫克教、薩滿教
新加坡	682.7	4.13	華人：76.8 馬來人：13.9 印度人：7.7 其他：1.4	馬來語 英語 華語 泰米爾語	佛教、印度教、回教、錫克教、道教、基督教、儒教
印尼	1904569	210.	爪哇人：47 巽他族：14 馬都拉族：7 馬來人：7	印尼語、英語、荷蘭語、爪哇語等有	回教：88 基督教：6.1 天主教：3.6 印度教：2

			共有 100 多個民族	200 多種	佛教、原始拜物教及其他
菲律賓	300000	80.08	馬來人：85 華人：1.5 另有印尼、阿拉伯、印度、美國、西班牙、土著等	英語、菲律賓語等 共有 70 多種	天主教：83 基督教：9 回教：5 佛教及其他：3
汶萊	5765	0.344 5	馬來人：64 華人：20 其他：16	馬來語 英語 華語	回教：63 佛教：14 基督教：8 其他：15
越南	329566	82.01	越南人：85-90 華人及其他：10-15 共有 54 個民族	越語、法語、華語、泰語、柬埔寨語	佛教、道教、天主教、基督教、和好教、高臺教等
寮國	236800	5.5	寮人：99（內含老龍、老聽、老松） 華人及越南人：1	寮語、英語、法語、泰語、土語	佛教：60 萬物有靈及其他
柬埔寨	181035	11.43	柬埔寨人：80、越南人：5。華人、占族、普農族、老族、泰族等 20 多個民族	柬埔寨語 英語 法語	佛教：95 回教、天主教及其他
緬甸	678000	52	緬甸人：68 鄯族：9 華人及其他：23、全境共有 135 個民族。	緬語（緬、克欽、克耶、若開、孟等族有文字） 土著語	佛教：85 基督教：4 回教：8 其他：11

資料來源：參考 2003/2004 世界知識年鑑（北京：世界知識出版社出版，2004 年）。本表作者自行彙整。

意識形態、種族與宗教乃是經長期的養成，形成根深柢固的思想與認知，實為最容易被挑起衝突的主因，而解決之道須累積長時間的包容、和睦與各種友善的政策，對中共而言周邊國家存有不同的意識形態，想要維持國家安全與穩定，恐怕惟有採行睦鄰外交政策，並長期的經營，才可能包容彼此的差異與化解彼此

的衝突。

(三) 化解中國威脅論可能產生的軍事對抗

亞太地區軍事對抗機率頗高，其原因除前述領土主權與意識形態之爭，具有極易導致衝突的因素外，在亞太地區如：美國、俄羅斯、越南、南北韓、印度、巴基斯坦、日本、中華民國與中共，都具有相當的軍事實力，其中美國、俄羅斯、日本與中共更是軍費支出居世界前茅（詳如附表五）。由於中共經濟實力逐年提高，以致軍事費用也逐年的增加，其顯示中共軍事實力的增強，也更意味著中共對於區域的影響力度相對的提升，依此邏輯推演自然導引出「中國威脅論」。

附表五：東亞主要國家地區軍費支出一覽表

國 家	US (百萬美元)		每人平均支出 (US)		GDP (%)	
	2001(年)	2002	2001	2002	2001	2002
美 國	299917	329616	1049	1138	3.1	3.3
俄 羅 斯	44813	48040	310	333	4.5	4.8
中 共	42335	48380	33	37	3.7	4.1
日 本	39365	37070	309	290	1.0	1.0
印 度	13967	13073	14	13	2.0	2.7
南 韓	11077	12615	235	266	2.7	2.8
北 韓	4374	4728	195	214	25.0	25.0
印 尼	5419	6245	25	29	3.8	3.7
新 加 坡	4247	4334	1036	1010	5.1	5.2
馬 來 西 亞	3223	3260	143	145	3.8	3.6
越 南	2311	2286	29	29	7.2	7.1
緬 甸	2236	2837	46	58	5.0	5.0
泰 國	1861	1730	29	27	1.7	1.5
菲 律 賓	1123	1511	15	19	1.6	2.1
汶 萊	277	253	826	741	5.5	5.2
柬 埔 寨	83	87	6	6	2.5	2.5
寮 國	16	14	3	3	0.9	0.8

資料來源：The Military Balance 2003-2004, (Oxford University: The International Institute for Strategic Studies, 2004). 本表作者自行譯製。

東南亞各國對中共顯然也有此顧慮，但並未刻意強調中國威脅論，反而積極與中共在較無威脅的經濟、社會與文化等各個領域，進行積極的合作，可是在軍

事與安全領域，卻迫使周邊國家有意無意之間，而採取聯合預防措施。

以上二種形勢任其持續發展，其後果將會對中共國家安全產生不利影響，為破解「中國威脅論」，中共在區域合作中，確實秉持新安全觀的概念，而主動推出睦鄰外交政策，期望獲得緩和或解決周邊國家的安全壓力。

中共的睦鄰外交政策釐定之後，在本世紀起更以積極的態度落實執行，整體而言在處理大國與周邊國家的關係，以睦鄰外交為基礎，但對大國側重均衡的目的，亦即多極化的實踐，雖然中國大陸的綜合國力和發展潛力等角度來分析，其實力都超過相鄰主要大國俄羅斯、日本等國家，因此在安全上，造成大國對自身安全懷有戒備之心，迫使各國採取相對應的態度，如：有的國家直接加強軍備；有的國家尋求區域外的大國直接或間接保護；有的國家則在大國之間謀取平衡，希望透過大國相互牽制而獲得安全；更有的國家主張地區聯合增加籌碼以自強。各國雖有不同的安全措施，但事實上乃是多管道進行，而睦鄰外交政策的推出，首要目的可能就是祛除各國此種內心的疑慮⁵⁷。

在睦鄰外交的作為，由於長期所遺留下來的領土主權、意識形態等高度爭議的問題，所採取的態度乃是以協商達成和解，或「擱置主權、共同開發」為原則而緩和衝突，但更重要的是從事多邊的活動，以實際的行動建立國際間睦鄰的形象，如：參與國際組織活動、從事經濟、文化、環境保護、打擊走私販毒、反恐活動、甚至於軍事交流、消弭區域衝突等，中共均從實質參與而建立彼此相容與信任，以營造和平的環境，促進國家的發展，更進而形成地區的共生共榮。

⁵⁷ 洪停杓、張植榮著，**當代中國外交新論**（香港：勵志出版社，2004年3月），頁361。