

2/10 82

行政院國家科學委員會補助專題研究計畫成果報告

※※※※※※※※※※※※※※※※※※※※※※※※※※※※※※

※

※ 中俄戰略互動：美國的認知與對策 ※

※

※※※※※※※※※※※※※※※※※※※※※※※※※※※※※※

計畫類別：個別型計畫

計畫編號：NSC89-2414-H-004-034

執行期間：88年8月1日至89年7月31日

計畫主持人：趙春山

執行單位：國立政治大學俄羅斯研究所

中華民國八十九年九月二十日

中俄戰略互動：美國的認知與對策

壹、導論

今年七月十八日，俄羅斯總統普丁（Vladimir Putin）前往中國大陸訪問，並與中共國家主席江澤民舉行了高峰會議。根據「華盛頓郵報」（Washington Post）的報導，在中俄兩國領導人發表的「聯合公報」中，雙方保證將使兩國關係達到一個更高的新層次。同時，雙方關切美國的唯一超強角色，認為美國發展「全國飛彈防衛」（National Missile Defense, NMD）系統的結果，將影響到中俄及其他國家的安全，並危及包括美國在內的全球戰略穩定，故中俄必須加以反對。西方觀察家認為，這次中俄「聯合公報」的語氣，比兩國領袖今年七月五日首次舉行會晤時，更加顯得嚴厲。¹

前蘇聯解體後，中共與俄羅斯的雙邊關係，確實獲得大幅度地進展。中共認為，兩國關係在五年內已連續「上了三個台階」：從一九九二年的宣佈互視對方為「友好國家」，進展到一九九四年的決定發展「面向廿一世紀的建設性夥伴關係」；一九九六年四月，俄羅斯前總統葉爾欽（Boris Yeltsin）訪問北京時，雙方元首宣布把兩國關係升高到「平等信任的、面向廿一世紀的戰略協作夥伴關係。」²

在冷戰時期，中共與前蘇聯的關係發展，一直是影響國際權力平衡的重要變數。而華府、北京、莫斯科的三角關係變化，也直接影響到台北、華府、北京的小三角關係。雖然，美國與中共的關係正常化，具有多重利益的考量；但其中扮演關鍵地位的是美國「聯中共制蘇聯」的戰略設計。

¹ *Washington Post*, July 19, 2000, P.A1, A18.

² 香港大公報，一九九七年七月三十日，頁 B3。

冷戰結束後，俄羅斯承繼了蘇聯的國際角色，但未能享有過去的超強地位。代之而起的是中共綜合國力的大幅提升。中共的崛起，確實引起美國的關注，所謂「中國威脅論」的說法，也一度充斥於西方的學界和傳播媒體。

另一方面，俄羅斯國力的式微，並沒有完全清除美國對於俄羅斯的疑懼。俄羅斯仍是核子俱樂部的一員。那些走訪俄羅斯的外國旅客，仍感受到東正教和共產主義的遺產，對俄國人仇外心理所產生的殘餘影響。面對這個情況，中俄加強關係，對於美國當然具有特別的意義。美國如何認知中俄戰略互動的事實，美國可能採取的對策為何，遂成為本文探討的重點。

為了建立本文的分析架構，我們特別引用了國際政治研究當中的「意象」(Images)概念。這個概念認為：「任何涉及目標、行動過程的選擇，或是對環境情勢採取反應的種種描述，部份可以經由決策者對現實的認知來加以解釋。」人的行為和對策，往往源自對其環境的「意象」。但在制定政策方面，環境的情況並非必然像政府官員所想的那樣。因此，所謂「意象」，它指的是個人對於一件事物、現實、或情勢的「認知」；個人對這些事項的好壞或敵友所作的評估，以及從這些事項所引申出來的意義。³

為了獲取第一手的資料，筆者在「國科會」的資助下，前往美國進行為期十天的訪問旅行。訪問的重要智庫包括華府的「戰略暨國際研究中心」(CSIS)，「布魯金斯研究所」(Brookings Institution)、「威爾遜中心」(Woodrow Wilson Center)、「國會圖書館」(Library Congress)、喬治城大學 (Georgetown University) 等。本人認為這次的訪問收穫很多，對於研究計畫的執行，有極大的助益。對於「國科會」與上述美國研究部門提供的協助，在此一併致謝。

³ K. J. Holsti, *International Politics : A Framework for Analysis* (Englewood Cliff, N. J.: Prentice-Hall Inc., 1992) ,p.360.

貳、 美國的國家利益

一、美國國家利益的困局與調整

影響美國對中俄戰略互動認知的主要因素是美國的國家利益。政治學者杭庭頓 (Samuel P. Huntington) 認為，二次世界大戰後，美國自認為民主自由世界的領袖，反對蘇聯及世界共產主義。在冷戰期間，美國追求許多對外政策的目標，但其中扮演主要角色的是圍堵並擊敗共產主義。當其他的目標和利益與此目標相衝突時，它們立刻退居次要的地位。因此，將近四十年當中，美國在對外政策上採取的任何行動，以及若干的內政措施，都是以美國冷戰時期的反蘇反共目標為基礎。⁴而美國的「聯中共制蘇聯」戰略，即是根據這一目標所作的政策調整。中國大陸的國際關係學者蘇格指出：美國政府在六〇年代中期，一度把中共視為「最大威脅」。但從一九六九年三月珍寶島事件後，華府即密切注視中蘇關係的發展。同年八月，中蘇邊界發生新的流血衝突，加速了美國「聯華抗蘇」戰略的成型。蘇格引用當時美國總統尼克森在國家安全委員會議上的談話指出：「蘇聯是更富有侵略性的一方。如果蘇聯在同中國的對抗中得逞，蘇聯就可以將其全部軍事力量轉向西方，從而愈加不利於美國的戰略安全利益。」蘇格認為，從均勢理論出發，當時亞洲的國際關係正發生變化，呈現出一種「多極均勢」。在這種戰略態勢中，如果美國能同蘇聯保持戰略平衡，同日本發展夥伴關係，再加上與中共關係正常化，就能最大限度地服務於美國的利益。⁵

蘇聯解體，國際兩極體系瓦解，世界進入後冷戰時期。美國以反蘇反共為基礎的圍堵政策，失去了合理化的解釋，而美國的國家利益，立刻處於亟待調整的階段。馬里克 (Hafeez Malik) 教授認為，儘管美國在軍事和經濟方面是世界最強大的國家，並且享有最高度的政治穩定，但無論是布希或柯林頓政府，

⁴ Samuel P. Huntington, "The Erosion of American National Interests," *Foreign Affairs*, vol. 76, no. 5, Sep./Oct. 1997, p.30.

⁵ 蘇格，*美國對華政策與台灣問題*（北京：世界知識出版社，一九九八年六月），頁三六一至三六二。

都未能發展出一套類似圍堵政策那樣廣泛的政策設計。從馬里克的觀點看，美國已陷入一場新對外與安全政策的困局當中。到目前為止，美國缺乏大型的利益設計藍圖，只有一些積極和消極性的「邊緣利益」(peripheral interests)。在積極性的部分，美國提供下列的承諾：

- (1) 確保歐洲、亞洲和中東地區的穩定，在阿拉伯和以色列雙方達成和平協議後，建立一個地區性的「合作市場」(cooperative market)，以保障以色列的安全和獲取廉價石油的通道；
- (2) 管制飛彈和核武的散布；
- (3) 取得國外市場的通路，特別是日本和亞太邊緣地區國家；
- (4) 強化民主和促進人權，以維護「威爾遜的自由主義」(Wilsonian liberalism)，如此將使美國人民相信，他們國家的對外政策是為了
一個道德目標而服務；
- (5) 面對前蘇聯解體的現實，必要時，應與「獨立國協」(CIS) 內部的民族主義勢力打交道。

馬里克認為，有關消極的利益方面，美國已放棄扮演提供經濟與軍事援助予未開發國家的角色，這些國家在冷戰時期曾經幫助過美國。同樣的情況是，美國對伊朗採取一種小型的圍堵政策，以避免中亞國家落入伊朗的影響範圍之內。⁶

馬里克對於後冷戰時期美國國家利益的看法，也得到美國國內一些學者的共鳴。杭庭頓教授雖然沒有使用「困局」這個形容詞，但他卻使用了「腐蝕」(Erosion) 這個概念。杭庭頓認為國家利益源自於國家認同，從歷史上看，美國的国家認同有兩個主要成分：文化與法理 (creed)。杭庭頓引用林德 (Michael

⁶ Hafeez Malik, "Roles of the United States, Russia and China in the New World Order: An Introduction," in Hafeez Malik, ed., *The Roles of the United States, Russia and China in the New World*

Lind) 在「下一個美國」(The Next American Nation) 一書中的說法，將美國文化的發展分成「盎格魯—美國」(Anglo-America, 1789-1861)，「歐洲—美國」(Euro-America, 1875-1957)，以及「多元文化美國」(Multicultural America, 1972—) 三個階段。至於美國法理的部分，那是美國領導人在開國文獻上所表達的一套觀念和原則，其中包括自由、平等、民主、憲政主義、自由主義、有限政府、私產等觀念。⁷杭庭頓認為，由於冷戰的結束以及美國社會內部在社會、知識和人口方面產生的變化，使得上述國家認同的兩個傳統成分，其真實性和相關性，受到了懷疑。於是，因為沒有確切的國家認同感，美國人已無法確立他們的國家利益，影響所及，商業利益和跨國以及非國家的種族利益，開始支配美國的對外政策。⁸

無論是美國學者所形容的「困局」或「腐蝕」，冷戰後美國國家利益的缺乏明確界定，使美國的對外政策方向，也出現搖擺的狀態。以美國前總統布希所提的「世界新秩序」(New World Order) 為例，其實質內容和運作的方式，都充滿了不確定的感覺。按照布希的說法：

「世界新秩序並非意味著要放棄我們的國家主權，或是出賣我們的利益。實際上，它代表的是我們因成功而產生的責任，以及我們與其他國家合作，共同嚇阻侵略、達成穩定、繁榮與和平的新方法。世界新秩序源自我們對於一個世界的希望，這個世界是以所有大小國家共同分擔承諾建立一套支配我們關係的原則為基礎。這些原則包括和平解決爭端，團結對抗侵略、削減及控制軍備，以及公平對待所有民族等。」⁹

很明顯地，布希的世界新秩序觀，充滿了理想主義的色彩。如果根據上述

Order (New York: St. Martin's Press Inc., 1997), pp.6-7.

⁷ Samuel P. Huntington, "The Erosion of American National Interests," pp.28-29.

⁸ *Ibid.*, p.29.

⁹ 引自 Lawrence Freedman, "The Gulf War and the New World Order," *Survival*, vol.XXXIII, no. 3,

的定義，美國所追求的新世界，應是以和平關係、避免武器繁衍、尊重人權和經濟開放等原則為基礎。達成這樣的目標，單靠美國本身的努力是不夠的，它必須獲得其他強國的合作。海雅斯（Richard N. Haass）教授認為，來自其他權力中心的反對，幾乎難以避免，其中包括法國在內的歐洲國家、日本，特別是中共和俄羅斯。例如，中共必將反對任何限制其對台用武的行動。中共本身已決心擴充戰略軍備。中共與俄羅斯在感受美國部署防衛系統的威脅時，會以出售技術作為回應，如此，將刺激其他國家發展非傳統武器計劃。對於美國提出的人道主義干涉行動，中共與俄羅斯都將視為不受歡迎的干預內政行為。至於美國認為應對那些「流氓」國家的戰略武器計劃，採取先發攻擊行動的作法，主要國家大都不表支持。無論如何，美國所要建構的世界新秩序，對像巴基斯坦、伊朗、伊拉克、北韓這些國家而言，是一種兼具「歧視」和「威脅」的觀念。¹⁰

美國在後冷戰時期對於國家利益的爭辯，直接影響到美國的對外政策。就以處理對俄關係而論，究竟應該視俄羅斯為敵為友，還停留在學術的討論階段。首屈一指的俄國問題專家派普斯（Richard Pipes）就在一篇題為「俄羅斯仍是敵人嗎？」（Is Russia Still an Enemy?）的文章中，認為今天的俄國情勢，仍是高度的不穩定。派普斯分析今天的俄國人實際上應分為兩種：一種人是屬於年輕、受良好教育，大都居住在城市的人口。他們期望與過去劃分界線，並走西方的道路；另外一種人年齡較大，大部分是住在鄉下和小城市當中，缺乏一技之長的居民。他們對西方和走西方路線心存疑慮，仍懷念過去蘇聯時代比較安全的生活環境。雖然，俄羅斯目前是由親西方的人士主導，但並非一成不變。從派普斯的觀點看，俄羅斯邁向公民社會的路程仍是遙遠而艱辛。因為俄國人不僅要克服共產主義的遺毒，也必須面對沙皇和東正教留下的遺產。這兩

May/June 1991, pp.195-196.

¹⁰ Richard N. Haass, "What to do with American Primacy," *Foreign Affairs*, vol. 78, no. 5, Sep./ Oct.,

項遺產幾世紀以來都灌輸老百姓一種不尊重法律，只須服從權威的觀念，並對西方採取敵視的態度。¹¹

從美國的國家利益出發，華府的外交決策者，不知道如何面對這樣一個情勢多變的前社會主義強國。在筆者接觸的一些俄羅斯知識份子當中，他們認為美國在冷戰後的俄國政策是不負責任的。認為美國只關心共產主義的威脅，當前蘇聯解體後，美國即把對俄羅斯的關係視為次要利益，對俄羅斯的經濟需求，表現出口惠而實不至的消極態度。

美國對於中共的政策亦復如此。李侃如（Kenneth Lieberthal）教授即明白指出，柯林頓政府早在一九九四年時，即決定對中共展開「廣泛交往」（comprehensive engagement）的目標，但卻始終拿不出一套達成目標優先次序。結果是：每一個政府部門，都在追求它本身的中國政策，彼此鮮有聯繫。例如，當美國的「貿易代表總署」（Office of the U. S. Trade Representative）威脅要針對開放市場和智慧產權問題進行制裁時，「商務部」卻增加對中國大陸的投資行動；當「國務院」對中共的違反人權和核武擴散行為展開批判時，「國防部」卻致力發展與中共的軍方聯繫。¹²這種各行其是的狀況，反映出美國在制定對中共的政策時，存在著不同利益的考慮。

美國對中俄發展戰略關係的認知，基本上也受到美國對其國家利益認知的不同所影響。在本人對於華府的學術智庫進行訪談時，我們發現受訪者的觀點，亦出現相當大的差距。因此，我們在此所要探討的「美國的認知」，甚至於美國的「國家利益」，並不代表美國內部的「共識」。我們期望從美國國家利益的優先次序當中，找出其最大的公約數，作為判斷美國認知的標準。

1999, pp.41-42.

¹¹ Richard Pipes, "Is Russia Still an Enemy?" *Foreign Affairs*, vol.76, no. 5, Sep./ Oct., 1997, pp.68-70.

二、「美國國家利益委員會」的分析報告

今年七月十二日，由美國前官員和國會議員所組成的「美國國家利益委員會」(The Commission on America's National Interests)在哈佛大學「貝爾佛科學和國際事務中心」(Belfer Center for Science and International Affairs)、「尼克森中心」(Nixon Center)、「藍德公司」(RAND)等智庫協助下，發表了一份分析今天美國國家利益的政策報告。這份報告對於本計劃的順利完成，有極大的助益。報告不僅提供我們一個探討美國國家利益的分析架構，並且指出美國未來可能面臨的挑戰問題和提出相應的對策。

根據美國國內對於「國家利益」進行的辯論，該報告列舉了十一條指導原則，作為回答美國國家利益問題時的參考：

- (1) 在制作一個利益的等級時，必須要考慮優先次序的問題；
- (2) 堅持保留字典當中有關「不可或缺」(vital)這個概念。根據「威伯」(Webster)字典的定義，「不可或缺」指的是對某些事務的存在與持續，具有根本和不可缺少的重要性。因此，當我們討論這部分的利益時，必須保證它們是真正不可或缺的。
- (3) 同意一九四〇年代末期開始形成的有關美國「不可或缺」利益的簡潔陳述：即維護美國成為基本制度與價值完整的一個自由國家。
- (4) 國家利益之間的關聯性、目前促進利益和威脅利益的可能性，以及未來利益促進和受到威脅的發展等，都是屬於複雜的問題；
- (5) 在保護或促進利益的過程中，要了解利益和政策是有所區別的；
- (6) 一個國家的利益和它擁有的權力，兩者的相互關係也是非常複雜的；
- (7) 利益往往不是當前政府所描述的那樣；
- (8) 在一個利益的基本客觀中心部分外，還有利益的其他層面，包括利益

¹² Kenneth Lieberthal, 'A New China Strategy,' *Foreign Affairs*, vol.74,no.6, Nov./Dec. 1995, p.43.

的解釋，都是在反映主觀的選擇和創造力的情況下形成的；

- (9) 利益在分析上，與一個國家準備採取保護那些利益的作法，是有所區別的；
- (10) 有關美國利益等級的判斷，常常都包含在美國的國際承諾當中，包括美國的結盟、條約、美軍的駐紮，以及美國基地的建立等；
- (11) 利益和價值間的關係，是微妙而錯綜複雜的。¹³

委員會根據「不可或缺」、「極重要」、「重要」和「次要」四個等級，列舉美國的國家利益如下：

(一) 有關「不可或缺」的利益部分：

- (1) 避免、嚇阻和減少美國及其海外軍力受到核武和生化武器的攻擊威脅；
- (2) 確保美國盟邦的生存，並且以積極的行動和美國合作共同建構一個充滿生機的國際體系；
- (3) 避免在美國邊界附近出現任何的敵對強權或倒台的國家；
- (4) 確保國際重要體系的活力和穩定（包括貿易、金融市場、能源供應和環境等）；
- (5) 配合美國的國家利益，與那些可能成為美國戰略對手的國家，建立具有成果的關係，如中共和俄羅斯；

(二) 有關「特殊重要」的利益部分：

- (1) 阻止、嚇阻和減少任何地區因使用核子和生化武器所造成的威脅；
- (2) 阻止大眾毀滅性武器和載具的地區擴散；
- (3) 促進各方接受國際性的法規和機制，作為和平解決和處理爭端的方

¹³ The Commission on America's National Interests, *America's National Interests*, July 2000, pp.14-17.

法；

- (4) 避免在波斯灣這樣的重要地區，出現一個區域性的霸權；
- (5) 促進美國盟邦的福祉，並保護它們免於外來的威脅；
- (6) 促進西半球國家的民主、繁榮和穩定；
- (7) 阻止、控制和以合理的代價，終結重要地區的大規模衝突；
- (8) 在涉及重要的軍事相關和其他戰略技術上，特別是在資訊體系方面，維持領先地位；
- (9) 避免大規模的、毫無控制的移民潮，流進美國；
- (10) 打擊恐怖主義（特別是國家幕後主使的恐怖主義）、國際犯罪和毒品交易；
- (11) 阻止種族屠殺。

(三) 有關「重大」利益的部分：

- (1) 阻止外國大規模的違反人權行為；
- (2) 儘可能在一些具有戰略重要性的國家，促進當地的多元主義、自由及民主，而不致危及該地區的穩定；
- (3) 在戰略上較不重要的地區，阻止並儘可能以較低的代價終止該地的衝突；
- (4) 保護那些被恐怖組織盯上或當作人質的美國公民的生命和福祉；
- (5) 削減貧富國家之間的經濟差距；
- (6) 避免美國在外國擁有資產被當地國有化；
- (7) 提高國內重要戰略工業部門的生產量；
- (8) 維持美國在國際資訊傳播的優勢，確保美國的價值能持續影響外國的文化；
- (9) 促進國際環保政策，以符合長期的生態需要；
- (10) 經由國際貿易和投資，擴大美國國民生產毛額的增長。

(四) 有關「較不重要」或「次要的」利益部分：

- (1) 平衡雙邊貿易赤字；
- (2) 基於其本身的利益，擴大世界各地的民主化；
- (3) 維護其他國家的領土完整或特殊的政治憲法；
- (4) 加強出口特殊的經濟物品。¹⁴

從上述列舉的四種不同等級的美國國家利益，我們可以了解美國對於中俄戰略互動關切的重點為何。

¹⁴ Ibid., pp.5-8.

參、 中俄戰略關係的形成

中俄關係的發展，有一段曲折的過程。早在前蘇聯布里茲涅夫（L. I. Brezhnev）統治時代的末期，即展開與中共關係正常化的過程。從當時莫斯科的觀點看，與中共的對抗，消耗了太多的軍事資源，不利於蘇聯的經濟發展。戈巴契夫（M. Gorbachev）上台後，兩國的改善關係，向前邁一大步。一九八六年七月，戈在海參崴（Vladivostok）發表的一篇演講中，列舉了中共提出的關係正常化條件，並宣稱蘇聯將減少在阿富汗和蒙古的駐軍；支持中共與越南改善關係；同意以國際法的原則解決與中共之間引起爭執的邊境問題。

戈巴契夫的表態，引起中共善意的回應，在北京發表的官方文件中，刪除了意指蘇聯的「修正主義」和「威脅」字眼，中共並且修正了它以蘇聯為假想敵的軍事學說。到了一九八六年十月時，中蘇雙方同意討論柬埔寨情勢；一九八九年四月，越南宣布當年九月前自柬撤軍。一九八九年五月，戈巴契夫訪問北京，重新建立與中共的聯繫，並加強雙方邊境和非軍事化的談判。一九八九年年底，兩國開始談判設置非軍事區的問題。一九九一年，中共與蘇聯簽署了東段邊界領土的劃界協議。在九一年雙方最後發表的聯合公報中，出現了「反霸」的條款。西方分析家認為，這代表了冷戰時代，中蘇致力於主宰地區權力平衡所進行的鬥爭，已暫時告一段落。¹⁵

前蘇聯解體後，中共與俄羅斯新政府的關係，並沒有大幅度的進展。葉爾欽總統施政的重點是經濟建設，認為俄羅斯向市場經濟轉型的過渡階段，中共所能提供的協助不大，俄國當時採取的是親西方的對外政策，期待從西方得到實質的幫助。除此之外，環繞在葉爾欽周圍的民主派人士，對殘存的國外共黨政權抱鄙視的態度，對中共的鎮壓民運和支持一九九一年八月莫斯科的親共流

¹⁵ Jennifer Anderson, *The Limits of Sino-Russian Strategic Partnership*, Adelphi

產政變，尤其感到不滿。許多民主人士甚至認為在蘇東波效應的激盪下，中國共產主義來日無多，故對北京統治當局抱不屑一顧的心理。¹⁶

在中共方面，也是從意識形態和國家利益的角度，處理它和俄羅斯的關係。中共學者在解釋蘇聯解體造成的影響時，認為蘇東劇變「大大削弱了社會主義的力量，同時讓不少國家的共產黨人對馬列主義和社會主義產生了動搖、迷失了方向，從而給國際共產主義運動和世界社會主義事業造成了重大的挫折。」¹⁷在國家利益方面，中共的對外關係重點是美國。中共期望從美國獲得技術和資金的協助，以幫助中國大陸的現代化；同時，中共也要避免美國成為北京解決「台灣問題」過程中的一個障礙。

從美國學者的觀點看，中俄關係升高到「戰略夥伴」的層次，關鍵是江澤民與葉爾欽一九九六年四月的高峰會議，而俄羅斯方面顯然仍扮演主動的角色。在高峰會召開前廿四小時，葉爾欽打電話給江澤民，正式提出兩國建立一個「面向廿一世紀的戰略夥伴」的建議，江則立刻表示同意。中俄戰略夥伴包括下列的重要內涵：

- (1) 深化雙方在政治和經濟的聯繫；
- (2) 增進雙邊貿易，期望在公元二千年時達到二百億美元的數額；
- (3) 多邊的安全安排，在可能範圍內使它成為亞太地區的模式；
- (4) 在聯合國安理會中協調彼此的立場；
- (5) 尊重國家主權和互不干預對方的內政事務；
- (6) 承諾建立多極化的世界秩序。¹⁸

Paper 315 (New York: Oxford University Press Inc., 1997) pp.14-15.

¹⁶ Eugene Bazhanov, "Russian Policy toward China," in Peter Shearman, ed., *Russian Foreign Policy since 1990* (Boulder: Westview Press, 1995) pp.161-162.

¹⁷ 王朝文、王鳳梧主編，*世界政治經濟與國際關係*（北京：時事出版社，一九九三年八月），頁一五四。

¹⁸ Anderson, *The Limits of Sino-Russian Strategic Partnership*, pp.21-22.

俄羅斯採取主動加強與中共的戰略關係，主要受到北約東擴計畫和俄羅斯外交高層人士調整的影響。取代柯茲芮夫（Andrei Kozyrev）擔任外長職務的普利馬柯夫（Yevgenii Primakov），長期主管對外情報工作，被認為是俄羅斯內部反對北約東擴計畫的重要角色。自從普利馬柯夫於一九九六年一月擔任外長後，他即公開主張以加強與中共的關係來平衡美國的權力，並主張與印度和伊朗發展平行的戰略夥伴關係。在普利馬柯夫的影響下，俄羅斯外交部正式把對中共的關係列於優先的考慮。¹⁹

中共立即對俄羅斯的建議作出積極反應，也有其特殊的理由。在一九九六年三月台灣舉行總統選舉的時刻，中共因為台海情勢緊張而與美國處於劍拔弩張的狀態。中共與美日之間的關係，也因為華府與東京在同年四月的重申美日安全條約，而趨於緊張。此時，中共內部對於美中關係的未來發展，充滿了悲觀的氣氛。根據香港報紙引述中共「中央政策研究中心」所作的一項研究結論指出，中共與美國不僅無法成為友好合作的夥伴，甚至有可能爆發有限的戰爭。中共分析家也判斷美俄關係面對的困難，認為美國所追求的霸權戰略，勢必要使俄羅斯的利益受到長期的圍堵。²⁰

¹⁹ Ibid., p.22. 有關俄羅斯內部對於國家利益的爭辯和導致外交優先次序的調整，見趙春山，「俄羅斯的亞太政策」，*東亞季刊*，二十七期卷六，民國八十五年秋季，頁四至十一。

²⁰ Ibid., p.23.

肆、中俄戰略互動的範疇

一、政治的範疇

中俄戰略互動在政治領域上的具體表現是邊界問題的解決。對於中俄兩國而言，此舉具有重要的歷史意義。中國大陸的一名俄國問題專家指出，兩國的戰略合作，維護了俄羅斯東南部及其鄰近地區的穩定與繁榮，符合俄羅斯的全盤發展戰略。因為這是靠近雙方邊界的敏感地帶，任何偶發事件都有可能引爆衝突，危及雙方的基本利益。²¹

實際上，維持中俄邊界穩定，不僅有利於俄羅斯的發展策略，也符合中共「穩定壓倒一切」的需求。這是中共「睦鄰外交」所要達成的一個重要目標。在冷戰時代，中蘇關係的緊張，曾影響到中共內部的政治發展。一般認為，毛澤東當初疾呼「自力更生」，很大部分原因是受到中蘇關係惡化的刺激。

然而，中俄戰略互動最突出的是兩國在國際社會的互通聲氣。中國大陸的學者曾舉例說明：在聯合國，中共與俄羅斯曾對許多問題持同樣的立場。在諸如建立世界新秩序、維護國際法和伸張國際正義等問題上，彼此密切合作。例如，由於中共與俄羅斯的反對強權和軍事集團干預他國內政，使得美國領導北約對科索沃（Kosovo）的攻擊行動，不但變得非法和未能得到聯合國的核准，並且受到國際社會的譴責。尤其是，因為中俄密切合作聯同其他國家採取共同行動，使得科索沃問題的最後解決，回到聯合國的議程表上。²²

在後冷戰時代，中共的外交目標之一是促使國際戰略格局往「多極化」的

²¹ Wang Lijiu, "New Starting-point, New Challenges—Sino-Russian Relations in the New Century," *Contemporary International Relations*, vol.10, no. 7, July 2000, p.11.

²² Wang Lijiu, "Friendly Neighbor, Strategic Partner-Commemorating the 50th Anniversary of the Establishing of Sino-Russian Relations," *Contemporary International Relations*, vol.9, no. 11, Nov. 1999, p.16.

方向發展。對於布希提出的世界新秩序觀，中共一直採取排斥的立場。從中共的角度看，美國的目的是要維持「單極化」的世界，並且透過波斯灣戰爭的經驗，凸顯必要時美國將採取軍事干預的手段。因此，中共鼓勵俄羅斯在若干國際問題上，採取更為積極的態度。

俄羅斯支持中共的立場，當然有它自己的算盤。當俄羅斯調整其國家利益，把外交箭頭轉向東方的時候，中共成為它急需爭取的盟友。俄羅斯的中共問題專家伏斯克瑞辛斯基（Aleksei Voskresenskii）引述若干俄國分析家的看法認為：當俄羅斯致力於加強它在亞太地區的地位時，中共是少數可以依賴的國家。根據這些分析家的看法，無論是美國或日本，都不會幫助俄國強化其在亞太地區的角色，因為此舉將削弱它們本身在現有對外關係體系中的影響力。但中共的情況則有所不同，中俄合作被視為維持亞太權力平衡的主要因素，可以用來制約美國和日本的勢力擴張。雖然中共在戰略上可能視俄羅斯為一個不確定的來源，但因前蘇聯的解體，中共面對北方的威脅感，已大為清除。²³

從九〇年代初期開始，我們確實目睹中俄雙方頻繁的政治接觸，特別自一九九六年四月以後，兩國建立了高層會晤的定期管道，並且設置了「熱線」來傳遞重大的訊息。但這樣的結果，並沒有讓美國感到驚慌失措。阿茨卡（Gilbert Achcar）認為，中俄戰略夥伴實際上並非建立在一個強力的互信基礎上，到目前為止，兩國似乎都是各取所需，把這種夥伴關係當作威脅或利益交換的手段，目的是迫使美國讓步或降低美國對中俄各自立場造成的傷害。阿茨卡表示，美國戰略上刻意忽視中俄結盟的可能性，實際上是要減少中俄運用同盟關係對美進行勒索的空間。²⁴

²³ Aleksei Voskresenskii, "China in Russia's Foreign Policy Strategy," *Russian Politics and Law*, Nov.-Dec. 1996, p.39.

²⁴ Gilbert Achcar, "The Strategic Triad: The United States, Russia and China," *New Left Review*, no.228, March/April 1998, p.124.

即使在對外關係方面，美國也不認為中俄一直採取共同的立場。例如，儘管俄羅斯希望在亞太地區增加影響力，但中共比南、北韓更不熱衷讓俄羅斯參與朝鮮半島的和平談判。同樣地，中共也不鼓勵俄羅斯在東南亞扮演更大的角色，雖然中共了解這個地區是俄羅斯覬覦已久的軍火市場；中俄對於日本的政策也不一致，明顯的是，當中共強調一九九七年美日防衛指南造成的威脅，並公開反對日本在安理會擁有一席之地時，俄羅斯國防部長卻宣稱支持美日防衛指南。²⁵

美國學者的評估有其正確性的一面。北京的國際問題專家也不認為中俄兩國的關係已進到水乳交融的地步。閻學通教授曾形容「俄羅斯是被西方擠到中國身邊來的。」因為原來俄羅斯竭力向西方陣營鑽了又鑽，但是沒鑽進去，被人家擠出來了，沒辦法才打「中國牌」。邢廣程教授認為，普丁上台後，「中俄關係虛擬化或者叫空心化的現象將來可能越來越嚴重。而俄羅斯基本上控制了中俄關係的主導權，現在俄羅斯在政治和經濟上都全面出擊了，將來的牌還會繼續打下去。」邢廣程認為中共應特別警惕，就是因為中共的外交更功利化、短視化，才造成了目前的行為。²⁶

二、經濟的範疇

經濟在中俄關係的發展上，扮演了愈來愈重要的角色。由於實施改革開放政策，中國大陸的經濟力量大為增長，而俄羅斯的改革過程，也把重點放在經濟方面。在俄羅斯，一名重要的反對派領袖伏爾斯基（Alexander Volsky）曾如此表示：

「中國人民擁有一個超軍事化的經濟、巨大的國家資產等。我們與中國經驗的相似之處超過其他國家。我們必須研究中國人民的土地改革經

²⁵ Stephen Blank, "Which Way for Sino-Russian Relations?" *Orbis*, vol.42, Summer 1998, pp.355-356.

²⁶ 「普京主政後的俄羅斯怎樣走出困局」，*中國評論*，二〇〇〇年六月號，頁七五。

驗，以及國家如何透過法律、稅制和投資等措施來幫助私有部門的經驗。我們沒有幫助私有部門，這是我們的重大錯誤。我們也應研究中國在建立自由貿易經濟區所得到的經驗。」²⁷

中俄過去同屬社會主義國家，目前也都朝市場經濟過渡，值得相互學習的地方當然很多。實際上，兩國在經濟的互補之處也不少。俄羅斯需要出口動力機械、重工業產品、石油、瓦斯、核能及軍火裝備；中共則需要出口消費品、能源系統、武器裝備等。值得重視的是，基於地緣經濟的理由，俄羅斯的開發西伯利亞和遠東地區，為中共提供了天然資源的豐富潛力；而這些地區因缺乏資金，也需要中共的廉價物品和進行以貨易貨的貿易方式。²⁸

雖然中俄雙方把二千年時的貿易額，定在二百億美金這個目標。但從九五年以來的雙邊貿易發展看（見表一），要達成此一目標並不容易。今年七月普丁訪問大陸時，中共「北京評論」（Beijing Review）記者曾就近訪問俄國大使羅加契夫（Igor Rogachev），請教他關於中俄貿易的看法。羅加契夫表示，造成這種情況的原因很多，在經濟上，中俄貿易的發展受到兩國改革目標和改革速度的影響，而雙方在這方面存有很大的差異。羅加契夫並且列舉兩國經濟貿易合作取向、交通不便、市場需求、勞力分配，以及金融聯繫失序等因素，說明雙方貿易不能令人滿意的理由。²⁹

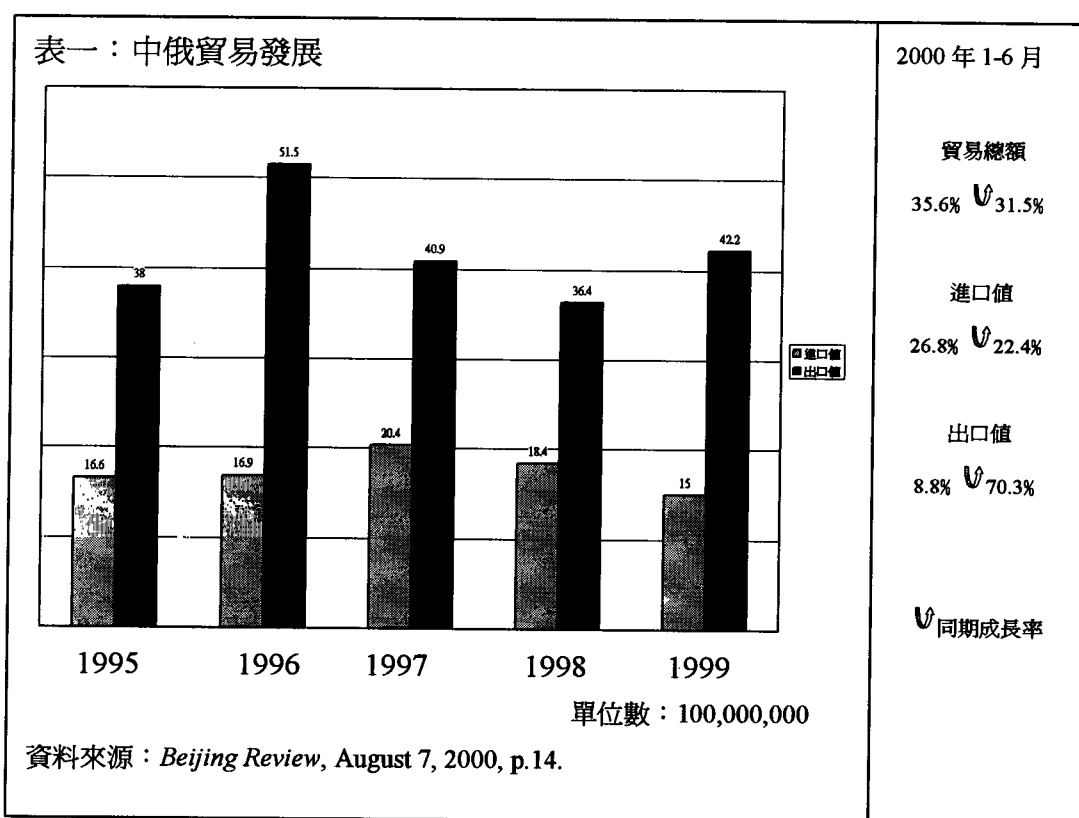
實際的情況可能比這位俄國大使說的嚴重。中國大陸的俄國問題專家，便從客觀和主觀兩個因素，說明中俄發展經貿關係的障礙所在。在客觀的因素方面：第一，雙方的企業有其先天性的缺點，妨礙了經濟合作的正常發展。中俄

²⁷ 引自 Bazhanov, "Russian Policy toward China," pp.166-167.

²⁸ Stephen J. Blank, "Russia Looks at China," in Stephen J. Blank and Alvin Z. Rubinstein, eds., *Imperial Decline: Russia's Changing Role in Asia* (Durham: Duke University Press, 1997), p.81.

²⁹ *Beijing Review*, August 7, 2000, p.12.

兩國的企業過去都受到計劃經濟的控制，所有權不清，並且缺乏管理和決策的權力。這些年來，兩國雖進行經濟改革，但與西方國家比較，中俄兩國企業的自主權和管理效率仍然不夠；第二，中俄兩國皆缺乏資金，經濟力量有限，企業擁有的資本累積不足，故對外投資能力受到限制；第三，兩國工業的互補性受到國外和國內市場的限制。在主觀因素方面：第一，政策錯誤和管理落後，導致經濟和貿易秩序混亂，並且無法創造一個正常良好的市場交易環境；第二，兩國政府皆沒有盡全力來創造基礎條件和促進經貿合作。³⁰



除了中俄雙方所坦承的這些困難外，西方學者也提出了下列幾項事實，說明中俄經貿合作為何沒有達成預期的目標：

第一，中共在一九九三年錯誤地向俄國遠東地區輸出過多的次級日用品，以及湧進一些不受歡迎的移民到當地去，留下很不好的印象；

³⁰ Wang Lijiu, *New Starting-point, New Challenges*, pp.15-18.

第二，俄國對中共的輸出物品，品質比美日等國差得很多，沒有能力與這些國家競爭對中共的貿易和在中國大陸投資；

第三，俄國似乎沒有能力控制濱海及鄰近省份，未能為西伯利亞和俄屬太平洋地區制定一個合理的經濟政策。於是，當地的政治領袖便能肆無忌憚地運用種族問題來對付來自中國大陸的移民。結果不僅影響到當地的經濟成長，甚至危及兩國之間的友好關係。

當然，最大的障礙還是來自俄羅斯內部的情勢。各種地區、經濟或部會的團體，似乎都想從私有化的過程中獲取一己之利，國家利益自然就擺在一邊了。

31

無論如何，從經濟的觀點看，美國並不擔心中俄戰略互動會影響到華府的国家利益。因為中俄需要美國的程度，超過它們之間的相互需要。因此，有一名美國學者才會以經濟的角度形容中俄之間的「戰略夥伴」是「時代錯誤的」(anachronistic)。他認為：「葉爾欽不會到北京找電腦；中共也不會冒失去其主要出口市場的危險。」³²

三、軍事的範疇

中共與俄羅斯的軍事互動，是最令西方感到興趣，也是最難得到完整資料的一環。中共一向聲稱，和平與發展是當前世界主要潮流，中共為何要付出寶貴的資源，向俄羅斯購買武器？（見附表二）中共的動機何在？這些問題的答

案，有助於我們研究美國對中俄軍事互動的認知。

根據中共軍事戰略家的看法，影響中共國防政策調整的三大因素是：一、

³¹ Stephen Blank, "Which Way for Sino-Russian Relations?" pp.346-347.

³² Gilbert Achcar, "The Strategic Traid," p.124.

國際形勢及外部安全環境的變化；二是中共國內經濟和社會發展的需求；三是世界範圍內新科技革命的推動。³³這三項涉及國內和國外環境的因素，同樣可以用來解釋中俄加強軍事關係的背景。

表二：後冷戰時期中共向俄羅斯購買武器系統一覽表（1991 至 1999 年）

採購日期	裝 備
1991 年	購買 26 架蘇愷 27 戰機。
1992 年	購買 5 架伊留申 76 運輸機。
1993 年	購買米格 29II 型戰機用的 RD-33 型引擎，並獲生產授權。
1994 年	購買 4 艘柴油動力的基洛級潛艇。
1994 年	簽訂購買 6 套 S-300 防空飛彈系統（至少 100 枚飛彈）。
1994 年	簽署由俄羅斯「米高揚設計局」協助中共進行殲七和殲八 II 型戰機為期 3 年的改良計劃。
1995 年	購買改良殲八 II 型戰機的俄製米格 29 使用的多功能射控雷達。
1996 年	購買 72 架蘇愷 27 戰機。
1997 年	購買 4 架可攜帶核子彈頭的逆火式(TU22/24)戰略轟炸機，並與之簽訂「超七」新型攻擊聯合開發計劃。
1997 年	購買 2 艘現代級驅逐艦，裝備日炙二倍半音速飛彈。
1999 年	俄羅斯將在 3 年內向中共提供 96 架蘇愷 30 戰機，並負責培訓飛行員。
1999 年	俄羅斯同意出售先進攻擊飛彈，這些飛彈包含中程空對空飛彈 R-27ER、R-27ET、RVV-AE，以及中程和長程空對地飛彈 KH-29L/T、KH-31 和 KH-59M。

資料來源：林麗香，「後冷戰時期『中』俄美軍事合作之探討」，*共黨問題研究*，第二十六卷第四期，民國八十九年四月，頁七十六。

首先，中共與美國關係的發展，扮演了關鍵性的角色。一般認為，北京與華府關係正常化的一個主要動機，是希望獲得美國的資金和技術，幫助中共進行包括國防在內的現代化工作。受到一九八九年天安門事件的影響，美國中止對中共的武器銷售，使得原本打算在一九九〇年年底進入發展階段的更新 F-八一-一戰機的「和平珍珠」(Peace Pearl) 計劃，被迫喊停。這是當時中共與

³³ 范震江，「面向廿一世紀的中國國防政策」，*國防大學學報（戰略研究）*，一九九七年增刊第一期，頁五。

西方最大的一筆武器交易。³⁴

八九民運後，中俄兩國於八九到九〇年之間，進行了數回合的談判。一九九〇年四月，當時中共總理李鵬訪問莫斯科，並與俄方簽署了一項邊界協議。在中俄舉行談判的過程中，兩國軍方也趁機展開了接觸。一九九〇年四月，中共派遣了三十年來第一個訪問俄國的軍事代表團到莫斯科。同年六月，當時擔任中共中央軍委副主席的劉華清也率團訪問了莫斯科。³⁵

西方學者認為，蘇聯解體後，軍事工業複合體面臨的經濟難題，提供了中共武器的來源。此外，據說布希政府試圖阻止西方與美國客戶採購大批俄國武器，以加速俄國軍工複合體垮台的作法，也讓俄國積極尋求國外軍火市場。³⁶值得注意的是，俄羅斯的軍售政策與美國不同；美國常常出售一些過時、庫存多年的武器給外國；而俄羅斯所賣的武器，都是比較現代化、高科技的產品，並且大部分是俄軍目前使用的裝備。³⁷

其次，波斯灣戰爭對於中共軍隊的現代化，也產生了刺激的作用。據說中共曾密切注視戰爭的進行，對於聯軍在戰場上使用準確度高，具有強大殺傷力的高科技武器，印象深刻。戰爭的結果，使共軍產生了更新裝備的急迫感，也加速了中俄談判的進程。³⁸

最後值得一提的是美國與北約的軍事攻擊南斯拉夫，中共駐南使館的被炸事件，乃至於美國軍事介入九六年的台海危機，都有可能促進中共與俄羅斯的軍事合作。

³⁴ Bin Yu, "Sino-Russian Military Relations: Implications for Asian-Pacific Security," *Asian Survey*, vol. XXXIII, no.3, March 1993, p.305.

³⁵ *Ibid.*, pp.306-307.

³⁶ *Ibid.*, p.307.

³⁷ Jennifer Anderson, *The Limits of Sino-Russian Strategic Partnership*, p.70.

中俄軍事合作，以及俄羅斯的軍售中共，對於美國的國家利益，可能產生什麼樣的衝擊？根據筆者訪問美國智庫的印象，美方學者關心的問題主要為下列三項：一是中俄是否有發展為軍事同盟的可能；二是中共的軍事能力是否強大到危及美國的安全；三是地區安全情勢是否受到嚴重的衝擊。

有關中俄結盟的問題，大多數美方學者持否定的立場。他們認為：第一、中共與俄羅斯的內部因素，成為雙方結盟的障礙。在俄羅斯內部，許多人擔心提供中共先進武器，可能產生養虎為患的結果；在中國大陸，強調不與俄羅斯結盟的主要論據是堅持中共獨立自主的外交路線。第二，軍事結盟常常以共同的假想敵為前提，而美國的學者認為，中共與俄羅斯的軍事能力不同，感受到來自美國的威脅也不一樣，很難有禍福相依、患難與共的感覺。就以雙方對美國「全國飛彈防衛體系」的反應為例，華府的觀察家認為，由於這個計劃只包含數千枚戰略彈頭，以俄國的實力，並不擔心遭到威脅；但中共的戰略核武不到二十四枚飛彈，對付「全國飛彈防衛體系」的力量不夠，因此比較具有威脅感。具體的事實是，儘管俄國經常表示反對「全國飛彈防衛體系」計劃，但普丁等官員曾表示，莫斯科願意修正「反彈道飛彈條約」，甚至考慮與美國合作，在歐洲採取有限的防衛計劃。美國認為，從這個角度看，普丁在北京表達的強硬立場，也有可能是取悅中共的一項外交辭令。³⁹

其次，大多數美國專家同意，中俄軍事合作，當然有助於中共的國防現代化；但對於是否構成對美國的威脅程度，則有不同的看法。筆者在華府進行訪談期間，發現具有美國軍方背景的智庫人士，比較擔心中共的軍力擴張；而非政府的學術界人士，則持保留的看法。高德溫（Paul H. B. Godwin）把這兩種

³⁸ Bin Yu, "Sino-Russian Military Relations," p.308.

³⁹ *Washington Post*, July 19, 2000, p.A18.

意見簡單歸納為「懷疑派」(skeptics)和「樂觀派」(optimists)。前者雖然確認中共的武器和技術進展，但對中共達成目標的程度，則抱懷疑的態度。這派人士認為外界對於中共的論述，只是表達了解放軍的「期望」(aspirations)，而不是它們的「能力」(capabilities)；後者則強調中共軍事能力已具有明顯的進展。上述兩派意見最大的分別是：第一，「樂觀派」認為「懷疑派」太看重解放軍轉型時面臨的障礙；第二，「樂觀派」認為二十一世紀戰爭所強調的「能力」，已不是單純的軍艦、坦克、飛機、大砲等傳統武器；實際上，軍事事務革命已改變了衡量戰爭的因素。因此，「樂觀派」認為「懷疑派」低估了解放軍未來的能力，未能正確評估科技對軍事事務革命產生的影響。⁴⁰

儘管美國對中共軍力發展形成的威脅有不同的評估，但仍舊認為，美國未來運用軍事工具達成外交目標的舉動，將面對更大的制約。布蘭克(Stephen Blank)教授認為，中共向俄羅斯購買海、空武器和引進核武技術，意在減少美軍的選擇空間，並且提高美國一旦決定防衛台灣時，必須付出的代價。⁴¹

最後，涉及地區的安全情勢問題，不同的國家對於中俄軍事合作有不同的認知。日本方面雖然對中日經濟和政治關係的發展感到滿意，但對中共快速的軍事現代化卻感到憂慮。據說，日本曾提醒俄羅斯不要出售更多的噴射戰鬥機給中共。日本在起草一九九二年的國防白皮書時，也把中共和北韓視為遠東地區的主要軍事威脅。若干日本人建議增強自衛隊的武力，引進長程的飛彈和船艦。⁴²雖然日本今後仍將依賴美日安保體制作為維護日本安全的主要支柱。但受到中共加強軍力的影響，日本也有可能走重整軍備的道路。

⁴⁰ Paul H.B. Godwin, "China's Defense Modernization: Aspiration and Capabilities," in *Washington Journal of Modern China*, Spring 2000, vol.6., no.1, pp.13-14.

⁴¹ Blank, "Which Way for Sino-Russian Relations?" p.358.

⁴² Bin Yu, "Sino-Russian Military Relations," p.313.

在東南亞，自從美軍撤出菲律賓的基地，以及蘇聯解體後，地區即出現權力真空的狀態。中共與東南亞某些國家存有南海島嶼主權之爭，雖然北京一再提出「擱置爭議、共同開發」的主張，但鑑於中共的大力發展海軍力量，地區內國家仍然擔心，一向強調主權獨立和領土完整的中共，會以展示實力的方式來突顯它的領土和主權訴求。

當然，對於中俄軍事合作最感到關切的是台灣。中共至今不放棄對台用武的主張。中共國防現代化的結果，勢必影響台海兩岸的軍力平衡。

無論如何，中俄軍事互動，特別是俄羅斯的軍售中共，已使得安全問題成為各方關注的焦點。如果地區內國家寄望以增強軍備來滿足安全的需求，則軍備競賽勢難避免，這對於地區內國家的現代化努力，無疑將形成嚴重的挑戰。

肆、 美國的對策

表面上，美國對於中俄加強戰略互動，抱著「樂觀其成」的態度。前國務院主管東亞事務的助理國務卿羅德（Winston Lord）即表示：「中俄將維持在敵對和危險的同盟之間，我們感覺很好，因此，我們歡迎它們改善關係。」⁴³但幾乎所有的華府智庫人士都認為，美國必須採取具體行動以避免中俄繼續升高戰略關係，特別是阻止俄羅斯進一步倒向中共。雖然，這些美國智庫人士對於應該採取什麼樣的行動，仍有不同的看法。但歸納起來，美國目前及在預見的將來，可能採取下列的對策：一、維持美國的實力；二、調整與中共的關係；三、加強與俄羅斯的聯繫；四、協調盟邦採取共同行動。

一、維持美國的實力

在冷戰時期，軍力是美國執行對外政策的主要工具。進入後冷戰時期，特別是蘇聯解體後，美國內部許多人士，以國會議員為主，曾據此提出削減軍費的要求。但中共勢力的崛起，尤其是中俄加強軍事合作，使五角大廈和美國軍事工業部門，找到了維護國防軍備的藉口。他們認為美國的對外政策，不能完全訴諸於理想主義，美國必須從現實主義的觀點，建構新的世界秩序。在前述「美國國家利益委員會」發表的報告中，作者特別強調美國必須擁有足夠的軍力讓對手瞭解不能採取非理性的行動。該報告認為美國擁有從事大規模海外軍事行動的能力，在潛在敵人的「後院」從事戰爭並獲勝的能力，可以避免敵對霸權的出現，進而確保盟國的生存。此外，美國的權力投射能力，也可以匡正國外潛在的權力不平衡狀態。這些能力可以維持美國與重要地區盟友的關係，並且可以影響那些攸關美國利益的重要國際問題。由於美國的利益和潛在敵人都是跨越地區的，因此，美國必須擁有在世界兩個地區同時進行作戰任務的能

⁴³ *The Far Eastern Economic Review*, March 13, 1997, p.21.

力。⁴⁴

九六年台海緊張情勢過後，美國內部出現了一種在西太平洋維持「前進軍事駐與」(forward military presence)的說法。這個概念與「前進部署武力」(forward deployed forces)(冷戰時代的用語)不同。後者有一個特定的嚇阻任務，是為了防衛一個比較確定的敵人；至於「前進軍事駐與」，這些人員的任務比較含混，目標是讓盟邦擁有一個穩定的地區秩序。使用的方法包括藉與當地國家舉行聯合演習，來擬定計劃和訓練，以及其他軍方與軍方的接觸。此外，「前進軍事駐與」部隊，本身也必須擁有執行真正作戰任務的能力。⁴⁵

維護美國的實力不僅限於軍事領域，經濟也是非常重要的部份。在二十世紀的下半葉，經濟全球化趨勢，為美國及世界其他國家獲取重大的利益。與此同時，世界性的金融危機也讓美國產生了戒心。美國是世界最大經濟力量，有責任加強國際經濟結構來避免未來危機的發生。因此，美國智庫建議政府努力消除各種貿易和投資障礙，擴大貿易自由化的範圍；強化「世界貿易組織」(WTO)的功能；以及促進自由貿易區的產生和成長等措施。⁴⁶

二、調整與中共的關係

雖然中共與美國的關係，因為台海危機與中共使館被炸事件而一度陷於低潮，但隨著華府與北京的幾次高峰會後，美國的中國政策，已趨向「廣泛的交往」(Comprehensive Engagement)。柯林頓政府似乎接受了包括李侃如教授在內的美國學者的看法，認為「圍堵戰略代表一項重大的政策錯誤。」這些學者強調，採取這樣的戰略將導致亞洲的分裂，激化狹隘的民族主義，以及減少地

⁴⁴ *America's National Interests*, p.52.

⁴⁵ Thomas L. Wilborn, "U.S. Security Policy for Northeast Asia: Handmaiden of Export Promotion?" in Tae-Hwan Kwak and Edward A. Olsen, eds., *The Major Powers of Northeast Asia: Seeking Peace and Security* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1996), p.152.

區的繁榮、安全和和平的遠景。因此，他們建議美國政府應減少對中國政策的情緒化因素，發展一種互利的戰略關係，並動員民眾和國會共同支持這樣的戰略。⁴⁷

我們認為，美國採取對中共的廣泛交往，除了包括經濟利益的考慮外，「和平演變」中國大陸，也是重要的長程目標。儘管如此，美國學者也認為「交往」戰略實行起來並不容易。羅斯（Robert Ross）認為：首先，美國必須承認中共的利益，並在符合雙方政策目標的情況下，與中共談判解決爭端。就雙邊關係而言，其中包括雙方必須就台灣的前途問題取得妥協；雙方必須協商阻止朝鮮半島的核武擴散，以及中共在和巴基斯坦安全聯繫中獲得的利益；其次，實施與中共的交往戰略，必須獲得多邊的協議和其他國家的支持。其中包括邀請中共參與國際規範的擬訂，鼓勵中共在國防軍備管制活動中，扮演積極角色。⁴⁸

除了上述這些問題必須克服外，中俄之間的戰略互動可能導致美國未來的中國政策，再度向「圍堵」戰略傾斜，產生中共眼中「既聯合、又鬥爭」的狀態。在筆者訪問美國智庫的過程中，有兩項不利於美中關係發展的因素值得一提。首先，在美國內部許多人認為，中共在長期方面，終將取代冷戰時的蘇聯，成為美國的主要對手。這批人是從中共的軍事和經濟發展潛力來考慮；另一批人則關注中共政治和意識形態的發展。例如，伯恩斯（John P. Burns）認為在中共建政五十年後，整個共黨專政的本質，未曾發生改變。中國共產黨至今仍保持小而強固的特性。首先，中共仍是屬於菁英，而非屬於群眾性的政黨。以一九九八年的統計數字為例，共黨成員約六千二百萬人，約佔大陸人口的百分之五，黨的規模並不算大；其次，黨紀近年來可能因腐化而受損，但就組織規

⁴⁶ *America's National Interests*, pp.46-48.

⁴⁷ Kenneth Lieberthal, "A New China Strategy," pp.37-38.

⁴⁸ Robert S. Ross, "Beijing as a Conservative Power," *Foreign Affairs*, vol.76, no. 2, March/April 1997, p.43.

模而言，紀律算是相當嚴格。共黨提名的人，大部分都能順利進入中央和地方政府工作，也大都能順利當選為各級人大代表。

伯恩斯認為，中共黨官僚體制五十年來也未曾改變。首先，權力還是高度集中在政治局，以及地方的黨書記和委員會；其次，中央委員會和地區委員會下屬的各種機構，其功能也未曾改變；第三，共黨仍透過黨內小團體的決策和執行，來展現其權威；對集體領導和民主集中制，仍給予高度重視。

從一九九四年以來，共黨透過其對領導階層的選擇，以及對軍隊的控制來維持權力。但自一九五〇年代開始，共黨的統治方式發生變化，不再依賴毛澤東的政治魅力及意識形態運動，而是強調積極性和愛國主義的結合。伯恩斯認為，經過五十年統治，共黨就像在五〇年代那樣，還是不能容忍異己，只是對付異己的手段有所不同。整體而言，中共政治體系在許多方面，還是堅持其列寧主義的血統。⁴⁹

美國願意鼓勵中共持續改革開放的路線，但除非中共內部進行政治改革，否則美國對於中共的「交往」仍將有所限制。

三、加強與俄羅斯的聯繫

同樣地，美國也希望俄羅斯繼續走政治民主和市場經濟的道路。有些美國人認為，自從一九九一年獨立後，俄羅斯已快速揮別過去的專制傳統。如果與中共比較，俄羅斯的政治改革成就很大，即使在經濟改革方面，俄國已逐漸成為都市化國家，人民識字率高達百分之九十九，將近百分之八十的經濟是握在

⁴⁹ John P. Burns, "The People's Republic of China at 50: National Political Reform," *China Quarterly*, September 1999, pp.580-583.

私人手裏。換句話說，俄羅斯的發展潛力仍然十分驚人。⁵⁰提出這樣的說法，目的是提醒西方國家，俄羅斯是能夠改變的。美國只有幫助俄羅斯進一步改變，才能夠避免俄國一邊倒向中共。

實際上，美國學者已預期俄羅斯的軍售中共，將是一個長期的，被置於優先地位的政策。學者除了提醒政府作好心裡準備外，也建議政府應直接與莫斯科進行溝通，告訴俄羅斯，美國對其軍售中共一事，可以接受的程度為何。⁵¹

俄羅斯內部的民族主義情緒，是俄羅斯由初期的親西方政策，轉向東方的主要原因。為了滿足俄羅斯的恢復強國心態，鼓勵俄羅斯在地區扮演積極角色以平衡中共的地位，美國學者也建議政府在日俄之間擔任穿針引線的工作。促使日俄改善關係，可以提供俄羅斯除中共之外，另一個外交選擇；同樣的情況是，美國學者建議政府積極幫助俄羅斯納入亞太地區的各项發展計劃，為了達成此一目的，美國應力促東盟國家加強與莫斯科的對話。⁵²

四、協調盟邦共同行動

無論是鼓勵俄羅斯加強國際角色，或是與中共進行「廣泛的交往」，美國都必須依賴盟國的支持。儘管美國是後冷戰時代世界唯一的超強，但波斯灣戰爭、南斯拉夫內戰等經驗顯示，美國並不願意單獨扮演「世界警察」的角色。

在所有美國的盟邦當中，日本的地位最為突出。美日有安全條約關係，但雙方也存在著貿易和經濟利益的衝突。由於中共力量的增長，一些美國學者認為，美國不能再假定「一個衰弱的日本，是個最好的日本」(a weak Japan is a

⁵⁰ David Remnick, "Can Russia Change?" *Foreign Affairs*, vol.76, no.1, Jan./Feb., 1997, pp.47-48.

⁵¹ Jennifer Anderson, *The Limits of Sino-Russian Strategic Partnership*, pp.81-82.

⁵² Sherman Garnett, "The Russian Far East as a Factor in Russian-Chinese Relations," *SAIS Review*, Summer-Fall 1996, p.16.

good Japan)，因為，只有當中國貧窮和衰弱的情況下，這個假定才會成為事實。在後冷戰時代，日本的衰弱將留下一個美國無法單獨填補的權力真空，這將危及地區的和平和穩定。美國學者認為，如果美國與一個強大的日本結盟，則對亞太的新權力平衡，具有重大利益。衰弱的日本，只有對中共有利。⁵³

儘管學者建議美國應改變對日本的傳統態度，但承認這樣的作法難度頗高。最有可能造成的惡果是在亞洲地區引起反美的反應，這個地區的人民基於歷史的經驗，對於日本缺乏好感，也不希望見到日本從「經濟動物」變成實行軍國主義的強權。

我們預期，美國在可見的未來，將透過外交手段，為增強日本的國際地位，和加強美日軍事合作，找尋合理化的藉口。因為，在華府若干戰略家的心目中，這是防止中共成為霸權的一個上策。實際上，日本學者也列舉一些理由，說明美日維持緊密安全關係的必要性：

首先，在後冷戰時期，美日沒有辦法找到能夠迅速應付安全需求的其他替代性安排。由於加強自衛武力受到日本政治和財政條件的限制，東京只有繼續依賴美國的保護傘；而美國方面也透過日本的分擔防衛責任，得以維持地區權力平衡，避免地區霸權的出現；

其次，雙方的安全合作，也可避免兩國因經濟利益的衝突而影響到地區的穩定。更重要的是，美日安保體制，使美國可以獲取日本的國防和民用高科技，節省許多這方面的資源花費。

⁵³ Richard Bernstein and Ross H. Munro, "The Coming Conflict with America," *Foreign Affairs*, vol. 76, no. 2, March/April 1997, pp. 31-32.

最後，日本對於美國擬議的「戰區飛彈防衛」(Theater Missile Defense, TMD) 體系，表示了相當程度地支持。⁵⁴

⁵⁴ Tsuneo Akaha, "Japanese Security Policy in Post Cold War Asia," pp.13-14.

伍、結論

從本計劃的研究過程中，筆者歸納出下列的心得：

- (1) 美國對於中俄戰略互動的認知，基本上是從美國國家利益的角度來考量。
由於美國對於後冷戰時期的國家利益，缺乏明確的輪廓，導致美國對中俄發展戰略關係有不同的看法。
- (2) 美國的認知將隨著美國國家利益的日趨明確化而出現較大的一致性。
- (3) 美國認為中俄戰略互動的政治和經濟領域，受到的限制較多，對美國不會構成太大的利益挑戰。美國比較擔心中俄的軍事合作，特別是俄羅斯對中共的軍售。美國認為軍售將提高中共的軍事能力，其影響所及將鼓勵中共在外交上採取急進路線，在軍事上與美國針鋒相對。
- (4) 美國也擔心中俄軍事合作會危及地區的權力平衡，刺激地區的軍備競賽。
- (5) 美國對中共的政策，受到中俄戰略互動的影響，仍充滿了不確定的變數。
雖然美國目前採取「廣泛交往」戰略，但隨著中共綜合國力的提升，美國並未放棄其傳統的「圍堵」戰略。而未來中共內部的政局變化，將是影響美國政策的一項重大因素。
- (6) 受到中俄戰略互動的影響，美國對俄羅斯的政策將發生微妙的轉變，美國會注意俄羅斯內部民族主義對其外交政策的影響；美國也會鼓勵俄國積極涉足國際事務。例如，在北約東擴問題上，美國甚至會以自制的立場，來消滅俄羅斯對美國的戒心。
- (7) 美國會在亞洲扶植日本，鼓勵日本與俄羅斯改善關係，以孤立中共的角色。

最後，基於國家利益的考慮，我們願在結論中，分析一下台灣可能面臨的挑戰。

第一，中共透過俄羅斯的影響力，在大國外交中，凸顯其「一個中國」原

則。眾所周知，俄羅斯對於中共的對台政策，幾乎是毫不保留地支持，俄羅斯是九六年台海危機中，最早公開支持中共立場的國家。俄羅斯並且尾隨中共，反對我國加入「戰區飛彈防衛」體系。

第二，俄羅斯升高對中共軍售的數量和品質，特別是提供中共先進技術，將改變台海軍力平衡，影響我國的安全。兩岸走向軍備競賽，使台灣必須付出更大的資源。此外，中共與俄羅斯聯同中亞國家的集體安全協議，將促使中共改變國防戰略，把目標集中到面向台灣的大陸沿岸地區。

第三，美國為了避免與中共軍事對抗，可能會修正其目前「分而不獨、和而不統」的維持現狀戰略，轉而迫我與中共舉行和談。

上述這些發展趨勢，對我比較不利。但另一方面，由於中共與美國之間仍存在短期難以化解的矛盾。我國在對美關係上，仍有相當大的活動空間。我國的外交工作重點不僅應以美國為主，並應擴及鄰近中國大陸的周邊國家。但在加強與日本的關係時，也應避免觸及民族主義的問題。當然，對於台灣而言，最重要的是如何一個變動的國際環境中，尋找與美國的共同利益；並且建構一個全球戰略格局下的兩岸關係。

參考資料

- Aleksei Voskresenskii, "China in Russia's Foreign Policy Strategy," *Russian Politics and Law*, Nov.-Dec. 1996, p.39.
- Beijing Review*, August 7, 2000, p.12.
- Bin Yu, "Sino-Russian Military Relations: Implications for Asian-Pacific Security," *Asian Survey*, vol. XXXIII, np.3, March 1993, p.305.
- David Remnick, "Can Russia Change?" *Foreign Affairs*, vol.76, no.1, Jan./Feb., 1997, pp.47-48.
- Eugene Bazhanov, "Russian Policy toward China," in Peter Shearman, ed., *Russian Foreign Policy since 1990* (Boulder: Westview Press, 1995) pp.161-162.
- Gilbert Achar, "The Strategic Triad: The United States, Russia and China," *New Left Review*, no.228, March/April 1998, p.124.
- Hafeez Malik, "Roles of the United States, Russia and China in the New World Order: An Introduction," in Hafeez Malik, ed., *The Roles the United States, Russia and China in the New World Order* (New York: St. Martin's Press Inc., 1997) , pp.6-7.
- Jennifer Anderson, *The Limits of Sino-Russian Strategic Partnership*, Adelphi Paper 315 (New York: Oxford University Press Inc., 1997) pp.14-15.
- John P. Burns, "The Peoples Republic of China at 50: National Political Reform," *China Quarterly*, September 1999, pp.580-583.
- K. J. Holsti, *International Politics :A Framework for Analysis*(Englewood Cliff, N. J.: Prentice-Hall Inc., 1992) , p.360.
- Kenneth Lieberthal, 'A New China Strategy,' *Foreign Affairs*, vol.74, no.6, Nov./Dec. 1995, p.43.
- Lawrence Freedman, "The Gulf War and the New World Order," *Survival*, vol. XXXIII, no. 3, May/June 1991, pp.195-196.
- Paul H.B. Godwin, "China's Defense Modernization: Aspiration and Capabilities," in *Washington Journal of Modern China*, Spring 2000, vol.6., no.1, pp.13-14.
- Richard Bernstein and Ross H. Munro, "The Coming Conflict with America," *Foreign Affairs*, vol.76, no.2, March/April 1997, pp.31-32.
- Richard N. Haass, "What to do with American Primacy," *Foreign Affairs*, vol. 78, no. 5, Sep./ Oct., 1999, pp.41-42.

- Richard Pipes, "Is Russia Still an Enemy?" *Foreign Affairs*, vol.76, no. 5, Sep./ Oct., 1997, pp.68-70.
- Robert S. Ross, "Beijing as a Conservative Power," *Foreign Affairs*, vol.76, no. 2, March/April 1997, p.43.
- Samuel P. Huntington, "The Erosion of American National Interests," *Foreign Affairs*, vol. 76, no. 5, Sep./Oct. 1997, p.30.
- Sherman Garnett, "The Russian Far East as a Factor in Russian-Chinese Relations," *SAIS Review*, Summer-Fall 1996, p.16.
- Stephen Blank, "Which Way for Sino-Russian Relations?" *Orbis*, vol.42, Summer 1998, pp.355-356.
- Stephen J. Blank, "Russia Looks at China," in Stephen J. Blank and Alvin Z. Rubinstein, eds., *Imperial Decline: Russia's Changing Role in Asia* (Durham: Duke University Press, 1997) ,p.81.
- The Commission on America's National Interests, *America's National Interests*, July 2000, pp.14-17.
- The Far Eastern Economic Review*, March 13, 1997
- Thomas L. Wilborn, "U.S. Security Policy for Northeast Asia: Handmaiden of Export Promotion?" in Tae-Hwan Kwak and Edward A. Olsen, eds., *The Major Powers of Northeast Asia: Seeking Peace and Security* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1996) , p.152.
- Wang Lijiu, "Friendly Neighbor, Strategic Partner-Commemorating the 50th Anniversary of the Establishing of Sino-Russian Relations," *Contemporary International Relations*, vol.9, no. 11, Nov. 1999, p.16.
- Wang Lijiu. "New Starting-point, New Challenges — Sino-Russian Relations in the New Century," *Contemporary International Relations*, vol.10, no. 7, July 2000, p.11.
- Washington Post*, July 19, 2000, P.A1, A18.

「普京主政後的俄羅斯怎樣走出困局」，*中國評論*，二〇〇〇年六月號，頁七五。
王朝文、王鳳梧主編，*世界政治經濟與國際關係*（北京：時事出版社，一九九三年八月），頁一五四。

林麗香，「後冷戰時期『中』俄美軍事合作之探討」，*共黨問題研究*，第二十六卷第四期，民國八十九年四月，頁七十六。

范震江，「面向廿一世紀的中國國防政策」，*國防大學學報（戰略研究）*，一九九七年增刊第一期，頁五。

香港大公報，一九九七年七月三十日，B3。

趙春山，「俄羅斯的亞太政策」，*東亞季刊*，二十七期卷六，民國八十五年秋季，頁四至十一。

蘇格，*美國對華政策與台灣問題*（北京：世界知識出版社，一九九八年六月），頁三六一至三六二。