

冷戰後中共對東協的 外交政策

蔡 增 家

(政治大學政治學系博士班研究生)

摘要

去年（一九九七年）六月中共正式從觀察員升級為東南亞國家協會（東協）的「全面對話夥伴國」，十二月中共國家主席江澤民和東協七國^①共同簽署「中國與東協睦鄰友好關係宣言」，顯示冷戰後美國勢力正從亞太地區急速消退的同時，中共已逐漸和東協建立友好的夥伴國關係。中共與東協各國在七〇年之後才陸續建立起外交關係^②，但其關係並不密切，一直到一九九四年中共成為東協區域論壇的對話國之後雙方關係才有突破性的發展，因此本文將分析一九九四至一九九七年之間中共與東協外交關係的轉變，並探討是何種因素促使中共與東協的關係能夠迅速發展，以及東協對中共外交政策的反應。

本文將以羅森諾（James N. Rosenau）的「外交政策的重塑」（Foreign Policy Restructuring）中「適應模式」（Adaptive Model）為分析架構，並從亞太區域安全情勢解析中共對東協外交政策的轉變以及中共的國家利益，最後並敘述東協各國的反應。

關鍵詞：外交政策重塑、多邊主義、東協、東協區域論壇、東協自由貿易區、
亞太經合會

* * *

一、前 言

自冷戰結束之後，美國與俄國軍事力量逐漸從東南亞淡出，結束兩國在此區域的

註① 東協目前有包括泰國、馬來西亞、新加坡、印尼、菲律賓、汶萊及越南等七個成員國，另有巴布亞紐幾內亞、寮國、緬甸和柬埔寨等四個觀察國。

註② 印尼首先於一九五〇年承認中共，但後來因清共問題而於一九六五年停止邦交，一直到九〇年才恢復正常關係。馬來西亞於一九七四年與中共建交，泰國、新加坡與汶萊則分別於一九七五年、一九九二年與中共建交。

霸權地位，使得亞太地區呈現美、俄、日本、中共與東協（ASEAN）五方角力的格局，當中俄國因國內經濟問題自顧不暇，而逐漸對亞太事務失去影響力，美國則在去年(一九九七)四月進一步與日本擴大「美日安保條約」，將兩國在亞太地區防衛目標從前蘇聯轉向中共；另外，台灣自九〇年之後，為了降低對大陸市場的依賴而積極倡導「南向政策」，此舉使得中共倍感壓力，也自覺無法單獨對抗美日，而將拉攏目標指向東協。因此，中共不僅出席了去年七月二十七日至二十九日在馬來西亞舉行的第四屆東協地區論壇會議（ASEAN Regional Forum）和東協與對話國協議，更進一步與東協七國磋商在政治、經濟與軍事方面的合作^③，中共的目的是想要與東協發展全面的外交關係，積極推動睦鄰政策，以抗衡美日及台灣的南向政策。

在國際關係領域，分析一國外交政策的轉變有三種不同的研究途徑：一、研究國際體系轉變對國家外交政策的影響，二、研究強權之間的互動對國家外交政策的轉變，三、從國際體系與國內政治的互動來分析國家的外交政策^④。而本文是以國際體系對中共外交政策的轉變為主軸，以羅森諾（James N. Rosenau）在《政治適應之研究》（*The Study of Political Adaptation*）這本書中所提到外交政策的重塑（Restructuring）的四個過程為基準：（一）內環境與外環境的壓力，（二）政策決定者對國家利益的詮釋，（三）外交政策的產出，（四）外交政策的效果^⑤。探討冷戰後（1994~1996）中共對東協外交政策的轉變。因此，本文首先將敘述後冷戰時期亞太地區內外環境的安全情勢，及它如何影響中共外交政策轉變；之後再分析轉變後中共對其外交政策的詮釋，及一九九四年之後中共的周邊外交（Circumsference Foreign Policy）政策的產生；最後，則以東協各國對中共政策的反應，來解析轉變後中共外交政策的效果。

二、後冷戰時期的亞太情勢

後冷戰時期，亞太區域安全仍是美國、日本及中共三個強權主導的局勢，而東

註③ 林風佑，「對抗美日，中共拉攏東協」，中央日報（台北），民國八十六年八月二十三日，第十版。

註④ 有關國際體系分析請參閱 Barry Buzan and R. J. Barry Jones, *Change and the Study of International Relations : The Evaded Dimension* (Chapel Hill, N.C. : The University of North Carolina Press, 1981) 及 Ole R. Holsti, Randolph M. Siverson and Alexander L. George, *Change in the International System* (Boulder, Colorado : Westview Press, 1980)，以強權互動來分析外交政策有 Gavin Boyd and Gerald Hopple, *Political Change and Foreign Policy* (New York : St. Martin's Press, 1987)，以國際體系和國內政治互動分析外交政策有 Kjell Goldmann, *Change and Stability in Foreign Policy* (Princeton University, N.J. : Princeton University Press, 1988)。

註⑤ James N. Rosenau, *The Study of Political Adaptive* (New York : Nichols Publishing Company, 1981), p.15. 另外有關 Foreign Policy Adaptive 請參閱 Nikolaj Petersen, "Adaptive as a Framework for the Analysis of Foreign Policy Behavior," *Cooperation and Conflict*, vol. 7, no. 4 (July 1977) ; Stuart J. Thorson, "Adaptation and Foreign Policy," in Pat J. McGowan, ed., *Sage International Yearbook of Foreign Policy Studies*, vol. 2 (Beverly Hill, C.A.: Sage Publication, 1974) ; James N. Rosenau, *The Adaptation of National Societies : A Theory of Political System Behavior and Transformation* (New York : McCaleb-Seiler, 1970).

協的影響力與日俱增，也是不可忽略的因素。由於亞太地區特殊的安全環境，因此我們可將亞太區域安全情勢區分為外環境（大國的介入）與內環境（地區內的衝突與合作）兩種因素^⑥，以三邊戰略關係來說：外環境是中共、美日安保條約及俄羅斯三角平衡關係，而內環境則是中共、日本及東協的三角關係，其中俄國勢力的淡出，美日安保條約防衛範圍的擴大以及中共政經影響力的增加，使得外環境趨向於美日和中共兩強對峙的三角不平衡關係；另外，由於外環境因素使然，使得東協組織的快速發展以及東亞各國的軍備競賽，是目前亞太區域安全的特色。

(一) 外環境因素

亞太地區由於其特殊的歷史背景與地理環境，使得強權的介入一直是分析亞太安全情勢不可或缺的一環重要因素。在美俄對抗的冷戰時期，美國與前蘇聯是亞太地區最有影響力的國家，雙方將其對峙戰火延伸到亞太地區，美國為了圍堵共產勢力南伸在西太平洋築起一道弧形防衛線，因此在菲律賓、日本及南韓都派有駐軍，並輔以美日安保條約、美韓及美澳共同防禦協定、和東南亞公約來補強這道軍事防衛線；前蘇聯在越南金蘭灣也有海軍基地，以其為對抗西方集團的前哨戰。到了七〇年代，中蘇共因珍寶島衝突交惡之後，美國遂改弦易轍以拉攏中共來對抗蘇聯，使得亞太地區呈現美國、蘇聯及中共的三角互動關係^⑦。

冷戰結束後，蘇聯因共黨勢力瓦解及各加盟共和國紛紛獨立而自顧不暇，遂將其軍事力量從亞太地區撤出，而美國也因國內經濟問題無法負擔龐大軍事費用，而紛紛關閉其在亞太的駐軍基地，由於美俄軍事勢力逐漸的淡出，使得亞太地區成為軍事真空，原先美、俄及中共三角關係成為中共獨大的不平衡關係^⑧，中共遂在此時擴大與東亞各國外交關係，其目的是欲取代美俄在亞太地區的霸權地位。因此，冷戰時期美國在亞太地區所關心的安全利益因蘇聯瓦解而不復存在，取代之的是亞太地區蓬勃發展的經濟能夠為美國企業帶來巨大出口利潤和投資機會，但美國仍未完全放棄在亞太的安全利益，只是防衛對象由蘇聯轉向日漸壯大的中共。因此，冷戰後美國在亞太地區的政策是經濟與安全利益並重^⑨。

(二) 內環境因素

(1) 中共影響力擴大

註⑥ Tim Huxley, "Southeast Asia in the Study of International Relations : The Rise and Decline of a Region," *The Pacific Review*, vol. 9, no. 2 (Summer 1996), p. 210.

註⑦ Bob Catley, "Hegemonic America : The Benign Superpower ?" *Contemporary Southeast Asia*, vol. 18, no. 4 (July 1997), p. 380.

註⑧ Denny Roy, "Assessing the Asia-Pacific Power Vacuum," *Survival*, vol. 37, no. 3 (Autumn, 1995), pp. 50~53.

註⑨ 從最近美國頻頻加強與日本和東協各國的軍事關係，我們可以了解美國在亞太地區不只是經濟利益，還包括軍事利益，Helen E. S. Nesadurai, "APEC : A Tool for U.S. Regional Domination?" *The Pacific Review*, vol. 19, no. 1 (Spring 1996), pp. 33~34.

冷戰時期，在軍事方面中共與亞太各國是採對抗的關係，在期間中共曾與亞太國家發生過數次大小規模的軍事衝突（一九五〇年的韓戰及一九七八年的懲越戰爭），在政治方面東南亞的馬來西亞及印尼，也懷疑中共扶植其國內左派人士來顛覆其政權，而與中共交惡^⑩。中共與東協各國有較密切關係是在越南入侵柬埔寨之後，中共呼籲東協成立聯盟來對抗越南與蘇聯，之後中共與東協以政治方式解決柬埔寨問題，東協各國開始視中共為對抗蘇聯與越南勢力的平衡者，但東協各國仍對中共軍事發展心存疑慮，並害怕中共主導亞太事務。

九〇年代之後，由於冷戰結束蘇聯瓦解，中共遂成為全球最大共產國家，再加上八九年發生天安門事件，使得蒙上中共獨裁暴力的形象，遭到西方工業國家的外交孤立，因此，九〇年之後中共便採取「睦鄰政策」^⑪，來發展其和周邊國家的外交關係，及擴大其在亞太地區的影響力；同時亞太各國也為了經濟開放後中國大陸市場龐大的經濟利益，雙方遂紛紛恢復外交關係，例如九〇年中共與新加坡建交、九二年與南韓建立外交關係。中共總理李鵬更發表「中共與東協關係四點原則」，強調中共無意成為地區霸權，並希望雙方積極發展經濟合作的關係^⑫；但東協各國對中共仍心懷戒懼，尤其是中國威脅論的疑慮仍未消除，因此在東協仍不願美國獨大，但又害怕中共成為另一個霸權的狀況下，只好採取模糊政策，但另一方面也擴大東協區域論壇的組織與功能，並納入中共、俄羅斯與印度等地區強權為對話夥伴，以維持亞太地區的權力平衡。

(2) 東協組織的發展

東協是於一九六七年成立，原始會員國有印尼、馬來西亞、新加坡、菲律賓與泰國等五國，其目的是要以平等及夥伴的精神來促進東南亞地區的和平與繁榮，但仍以圍堵共產勢力為主，但在越南、寮國及柬埔寨紛紛淪陷的情況下，其成就實在相當有限。但冷戰結束之後，美俄勢力撤出，使得東協組織逐漸能擺脫美國軍事的影響力，在亞太事務中扮演重要的角色。

在安全事務方面，一九九四年東協成立東協區域論壇（ASEAN Regional Forum，ARF），其主要對話夥伴除了東協各國外還包括美國、日本、中共及印度等區域強權，其目的是要透過多邊對話機制來建立信任措施及軍事透明化來增加彼此的互信與區域的穩定，到目前為止共有二十一國加入^⑬。在經濟事務方面，東協於一九九三年成立東協自由貿易區（ASEAN Free Trade Area，AFTA），其目的是要達成區域貿易的自

註^⑩ 印尼因此而於一九六五年宣布與中共斷交，一直到一九九〇年才恢復邦交。

註^⑪ 在一九九二年一年當中就有十五國與中共建交，九三年有三十個外國元首與外長訪問中共，中共領導人也訪問西方工業國與第三世界國家，可見其「睦鄰外交」成果之豐碩。參閱James C. Hsiung, "China's Omni-Directional Diplomacy : Realignment to Cope With Monopolar U.S. Power," *Asian Survey*, vol. 35, no. 6 (June 1995), p. 573, pp. 575~582.

註^⑫ Sanqian Jian, *Foreign Policy Restructuring as Adaptive Behavior—China's Independent Foreign Policy 1982~1989* (N.Y. : University of America Press, 1996), pp. 200~201.

註^⑬ Malcolm Chalmers, "ASEAN and Confidence Building : Continuity and Change After the Cold War," *Contemporary Security Policy*, vol. 18, no. 1 (April 1997), pp. 49~50.

由化，以吸引外來的投資並降低對外界的依賴，及維持東協在東南亞的重要地位^⑭。因此從東協討論的議題擴大、組織發展的擴編及成員國的增加看來，東協在亞太事務中扮演越來越重要的角色。

(3) 亞太各國軍備競賽

九〇年代以後，亞太地區權力平衡發生重大的改變－蘇聯瓦解、中共勢力增強、美國角色的不確定以及南中國海主權爭議，使得東協各國紛紛擴大軍事支出以求自保。由於蘇聯的瓦解使中共不必在其北部邊境部署重兵，而將所有力量集中在發展海空軍，使中共日漸成為區域的軍事強權，另外美國對於亞太的安全政策仍延沿雙邊的軍事協定並將其角色轉移為地區的平衡者，其目的是要維持地區的穩定以確保其經濟利益^⑮，以及南海問題逐漸成為中共與東南亞各國之間的隱憂，這些都是軍備競賽的根源。

因此，東協一方面除了加強自己本身的軍事能力外，另一方面也歡迎美國仍在亞太駐軍以平衡中共的勢力，但卻不願美國主導亞太事務。另一派的說法認為未來亞太地區並不可能出現一個地區性的霸權，但是軍事建構仍是重要的一環，如 Amitav Acharya 說：東南亞各國都在進行海空的現代化，但並沒有軍備競賽的情形產生。因為區域內並沒有敵對的情況，而經濟發展使得他們不用在增加國防經費支出比例的情況下購買新的武器，而其目的只是要趕上軍事水平，而非要成為軍事霸權^⑯。但是從冷戰後，亞太各國對軍事費用的支出表（參見表一）看來，亞太地區的軍備競賽有越來越嚴重的現象。

表一 亞太主要國家軍事支出表

單位: 百萬美元

	1985	1990	1993	1994	1995	1996
中國大陸	26,083	25,433	27,390	27,818	30,154	31,000
印 尼	3,076	1,854	2,031	2,267	2,495	2,696
馬來西亞	2,318	2,358	2,905	3,019	3,339	3,500
菲 律 賓	623	1,146	1,067	1,074	1,094	1,107
新 加 坡	1,561	2,136	2,682	2,997	3,773	4,074
泰 國	2,462	2,504	3,232	3,489	3,702	4,167
越 南	3,154	789	720	954	865	860
總 計	99,746	104,155	121,275	126,307	135,677	137,767
增 加 率		4.4	9.8	4.1	7.4	1.5
增 加 率 1985-96		38.1		增 加 率 1990-96		32.3

資料來源: *Military Balance* (London: Institute for Strategic Studies , 1996) .

註^⑭ Paul Bowles, "ASEAN, AFTA and the New Regionalism," *Pacific Affairs*, vol. 70, no. 2 (Summer 1997), p. 221.

註^⑮ Wang Jisi, "The Role of the United States As a Global and Pacific Power : A View From China," *Pacific Review*, vol. 10, no. 1 (Spring 1997), p. 10.

註^⑯ Sheldon W. Simon, "Alternative Visions of Security in the Asia Pacific," *Pacific Affairs*, vol. 69, no. 3 (Autumn 1996), pp. 388~89.

(4) 台灣的南向政策

近年來隨著兩岸關係的轉變，我國為了降低對大陸市場的依賴便積極倡導南向政策，所謂南向政策是指加強對東協國家的政經關係，並分散海外市場以因應東南亞經貿整合的趨勢。因此，最近幾年台灣與東協國家的經貿關係越來越密切，例如到一九九四年底為止，我國是越南第一大投資國，馬來西亞的第二大投資國，僅次於日本，我國與東協雙邊貿易額合計為一百五十七億美元，約佔我國貿易總額的10%^⑦。雙方貿易也為台灣開啓另一道外交之門，例如今年元旦連戰總統私人訪問新加坡，蕭萬長院長訪問菲律賓及印尼，分別拜會羅慕斯及蘇哈托總統，另外馬來西亞副總理安華也於今年二月來訪，為雙方的貿易投資加溫（參見表二）。中共對於台灣的南向政策相當在意，它一方面積極打壓台灣的外交空間，另一方面也加強與東協國家的實質關係。

表二 一九九一至一九九三年台灣在東協投資統計

單位：百萬美元

國 別	投 資 金 額	投 資 件 數	投 資 排 名
泰 國	1088.38	174	4
馬 來 西 亞	2262.21	405	2
菲 律 賓	26.25	157	5
印 尼	1751.20	101	3
新 加 坡	24.08	6	13
越 南	1425.51	98	1

資料來源：南向政策與台灣經濟未來（台北：財團法人新社會基金會，民國八十六年），頁二一～二二。

三、中共對東協外交政策的轉變

根據 Jian Sanqiang 的說法，一國外交政策轉變的原因可分為 1. 現行外交政策無法滿足國家安全、經濟發展、對外關係與國內政治控制的需求，使其必須重塑其外交政策及尋找新的合作夥伴。2. 重大事件的發生影響其國家利益，而被迫改變現行政策。3. 因應國內經濟發展與政治穩定^⑧。中共外交政策有其變與不變的因素，其不變是仍秉持著獨立自主的外交政策，主要的變化是為了因應八九年天安門事件後西方工業國對其外交孤立，所施行的睦鄰外交，以及積極參與國際經濟活動，並拓展對外經貿合作與開放國內市場^⑨；另外，台灣政府最近正提倡以經貿外交為主軸進行南向政策，也使得中共對於台灣與東協關係特別敏感。由以上的原因我們可以將中共對東協外交政策轉變歸納為透過經濟合作來達成外交發展、打壓台灣的南向政策與外交空間、拉攏

註⑦ 南向政策與台灣經濟未來（台北：財團法人新社會基金會，民國八十六年二月），頁二〇。

註⑧ Sangjiang Jian, *op. cit.*, pp. 235~239.

註⑨ Samuel S. Kim, *China and the World : Chinese Foreign Relations in the Post-Cold War Era* (Boulder, Colorado : Westview Press, 1994), pp. 54~55.

東協以對抗美日及取代美國成為區域霸權。

(一) 中共的國家利益

中共自一九四九年建國以來其外交政策可分為四個時期：1.一邊倒時期，2.聯美反蘇時期，3.獨立自主時期，4.睦鄰外交時期。每個時期都隨著其國家利益的轉變而產生不同的外交政策。在一邊倒時期，中共其國家利益是需要蘇聯的經濟援助與外交支持，因此中共在國際事務中是站在與蘇聯和東歐共產國家同一邊來對抗與美國為首的資本主義國家，正如毛澤東於「論人民民主專政」一文中所說：「以過去四十年的經驗看來我們是必須要一邊倒才能獲得勝利，我們在國際上是屬於蘇聯反帝國主義的陣營。」^{②0}這一邊倒政策一直延續到一九六〇年代的中蘇共分裂。

自六〇年代開始至一九七九年是中共聯美反蘇的時期，此時中共因共黨路線問題與珍寶島事件與蘇聯交惡，此時中共內部文化大革命正如火如荼的展開，所以其主要外交工作是發展「世界性的革命」，資助東南亞及非洲國家的共黨發展並和美國積極展開外交接觸以對抗蘇聯，這項政策一直延續到一九七九年鄧小平掌權為止。一九七九到一九八九年共黨瓦解為止是中共獨立自主和平外交的時期，中共此時的外交政策是標榜不結盟及反對任何的霸權，並以第三世界開發中國家的領導者自居，中共主要目的是要在美蘇兩大超強當中扮演平衡者的角色^{②1}。

自一九八九年到現在是中共睦鄰外交政策的時期，因為自從東歐共黨以及前蘇聯瓦解促成冷戰結束之後，整個國際情勢產生劇烈的變化，八九年天安門事件發生以後，中共又遭到許多西方工業國的外交孤立，為了因應這種新的世界局勢，中共便採取睦鄰的外交政策，又稱為周邊外交。

(二) 睦鄰外交的意涵

冷戰結束後，國際體系從原來的美蘇的兩極對抗轉為美國、俄羅斯、中共、日本及西歐等多極體系，中共對於新世界秩序有新的認識：1.沒有一個國家能夠主導全球事務。2.核武已經失去其重要性。3.國際事務不只包括安全議題，經濟議題的重要性。4.國際性與區域性的組織將在國際事務上扮演重要角色^{②2}。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，因此中共遂改變其僵硬的獨立自主外交政策，改以具有彈性的睦鄰外交政策。

睦鄰外交的意涵有下列四種：1.中共不再堅持社會主義的路線而採取更理性的實用主義，即中共不再犧牲自己的利益來成就社會主義。2.中共了解其在冷戰後在兩強

^{註②0} 毛澤東，「論人民民主專政」，毛澤東選集，第四卷（廣東：人民出版社，一九九一年六月），頁一四七二。

^{註②1} Weixing Hu, "China's Security Agenda After the Cold War," *Pacific Review*, vol. 8, no. 1 (Spring 1995), p. 118.

^{註②2} James C. Hsiung, *op. cit.*, pp. 574~575.

之間的平衡地位已經消失，而經濟在外交領域日漸重要。3.中共將積極參與國際社會及國際組織。4.中共陸鄰外交的首要工作便是加強與亞太國家之間的合作^②。因此中共便採「周邊外交」與「軍事現代化」兩種方式，首先便是積極與周邊國家建立外交關係，在九〇年與新加坡建交，九二年與南韓建交，與蘇聯和越南重修，並參與區域性與國際性的經濟組織^③，九一年波斯灣戰爭後中共視美國為全球唯一強權，並於九三年爭取公元二〇〇〇年奧運失敗後，中共了解必須積極參與區域組織與國際社會，遂將周邊的陸鄰外交政策擴展為全球性的陸鄰外交政策。

(三) 中共對東協陸鄰外交的運作

中共陸鄰外交政策的首要工作，便是加強與東協各國之間的外交關係，正如中共國務院副總理兼外長錢其琛在第四屆東協地區論壇會議和東協與對話國會議所說：中共與東協是陸鄰互信的夥伴關係，從戰略高度出發，著眼於共識與共同利益，全面深入的發展雙邊的關係^④。因此，我們可以將中共對東協陸鄰外交的運作分為政治、經濟與軍事及台灣方面等四個面向來探討。

(1) 政治方面

美國與日本關係一向密切，尤其自冷戰後中國威脅論甚囂塵上之際，美日更於一九九六年四月簽定「柯橋宣言」來強化軍事同盟關係，美國要日本多負擔些亞太安全責任，日本也同意維持美國在西太平洋的領導角色，且有將防衛的目標從前蘇聯轉向中共的意圖^⑤。同年，美日更擴大安保條約的防衛範圍，美國與日本在冷戰結束後仍強化安保條約的功能，令中共頗不是滋味，認為即使在冷戰期間日本在蘇聯的威脅下，也未曾將安保條約的防衛範圍擴大，如今美日此舉顯然是針對中共而來。對於美日的聯手企圖干預「內部事務」中共自覺無法單獨對抗，因此除了加強與俄國關係之外，更將拉攏的目標指向東協。

中共為了要加強與東協關係，在每年的東協區域論壇上，中共都會一再表示願意透過協商與對話，來解決彼此在南海的紛爭與歧見。例如，日前泰銖危急之際，中共便主動表示願意提供十億美元來援助泰國，並宣稱若其它東協國家也發生貨幣危機，中共亦將提供援助^⑥。因此，拉攏東協並積極與俄羅斯改善關係以對抗美日安保條約是符合中共的利益。

(2) 經濟方面

中共總理李鵬去年（一九九七）八月在馬來西亞外交及國際關係學院演講時，提出中共與東協發展面向二十一世紀的五項友好原則：加強對話、互利互惠、共同發展、

註^② *Ibid.*, pp. 573~574.

註^③ Shaun Breslin, "China in East Asia : The Process and Implications of Regionalization," *Pacific Review*, vol. 9, no. 4 (Winter 1996), p. 464.

註^④ 許耀文，“中國與東協關係全面發展”，大公報（香港），一九九七年八月三日，第二版。

註^⑤ Sheldon W. Simon, *op. cit.*, p. 395.

註^⑥ 林風佑，“李鵬利誘東協”，中央日報（台北），民國八十六年八月二十三日，第十版。

相互支持及擴大合作^㉙。中共的目的是要透過與東協的經貿合作來建立互信夥伴關係，以加強其在東南亞的影響力。事實上，中共與東協自九〇年以來雙方的貿易發展迅速，年增率均在百分之二十左右，前年（一九九六）雙邊貿易額已達兩百零三點九五億美元，佔中共對外貿易總額的百分之七，今年僅上半年雙方貿易總額就達一百一十一點二九億美元，比去年同期增加百分之二十三點五，截至九五年底東協在中國大陸的投資項目共兩千一百一十七項，協議投資金額為一百零七點七六億美元，此外東協還決定開發包括中國大陸部分的湄公河次經濟開發區，這為雙方合作擴大新的途徑^㉚。因此，中共與東協睦鄰友好關係，不僅有利於促進共同經濟的發展，更有利於維護亞太地區的和平與穩定。中共與東協發展睦鄰互信關係，是中共外交政策的重要目標，中共順利成為東協對話夥伴國家，更為雙方未來合作提供新的契機。

（3）軍事方面

中共自改革開放以來逐漸達成富強的目標，在全球的權力競逐中佔有一席之地，中共在亞太地區的崛起，正使東北亞和東南亞和美國之間形成一個新聯盟的關係。在東北亞，日本一改過去四年來與美國安保條約被動的關係，而於一九九六年重訂美日安保條約，其認為美國、日本與南韓三國當中，任何一國對抗中共都是不划算的，唯有形成聯盟，中共才會更尊重三國的利益。在東南亞，東協努力要將本區十國全部納入，也是希望形成具有共同安全利益的多邊集團，讓中共不敢小覲東協的策略，便是避免與中共衝突並積極尋求多種形式的合作^㉛。

中共面對這種情勢便是積極的參與區域性組織，以降低東協各國對其軍事的威脅性。中共不但是亞太經合會（APEC）的會員國，同時也是東協區域論壇（ARF）的對話國，透過多邊的對話機制不但可以建立信任措施，更可以達成軍事透明化。冷戰結束後，意識形態的鬥爭走入歷史，亞太地區並不需要霸權的嚇阻，只需要平衡的力量，因此共產勢力消退，不只影響美國軍事部署能力，更影響它的談判籌碼^㉜，面對這種情況中共只有透過軟性的權力（Soft Power）才能達成其睦鄰外交的目的。

由以上的分析可知，中共睦鄰外交的真意是試圖在政治方面與東協國家聯合以突破美日安保條約為首的新圍堵政策，但因中共軍事能力增強所產生的中國威脅論，使得東協對中共的政治友好的意圖產生疑慮；在經濟方面，中共則希望加強與東協的經貿關係來降低對美國市場的依賴，但因中共與東協同屬新興發展中國家，在經濟方面是處於競爭而非合作的地位，因此效果實屬有限；在軍事方面，中共希望透過雙邊協議來解決南海主權問題，以降低東協各國對中共軍事能力增強的敏感性，但因東協國家只願意透過多邊軍事機制將中共納入對話體系中，因此中共在軍事方面成果實受到相當大的限制；在台灣方面，中共對台灣南向政策倍感壓力，它一方面警告台灣勿製

註㉙ 韓樺，“李鵬談與東盟經貿合作”，文匯報（香港），一九九七年八月二十七日，第三版。

註㉚ “中國與東盟合作前景廣闊”，大公報，一九九七年八月二十五日，第二版。

註㉛ Helen E.S. Nesadurai, *op. cit.*, pp. 35~37.

註㉜ Denny Roy, “Assessing the Asia-Pacific Power Vacum,” *Survival*, vol. 37, no. 3 (Autumn 1995), p. 49.

造兩個中國，一方面則積極加強與東協的經貿關係。

四、東協各國的反應

東協對於中共外交政策轉變的反應是兩極化的，它一方面將中共納入區域多邊對話體系中，以降低中國威脅論的疑慮；另一方面又擔心南海主權爭議會擴大彼此衝突。因此，東協在區域合作方面便採取所謂「東協方式」（ASEAN Way）的方式^②，其定義是指在亞太地區的層次上，以多邊主義為架構成立一個經濟安全組織，它認為歐安會議（CSCE）的「共同性安全」並不適用於亞太地區，「東協方式」是具有非正式性、彈性以及著重於經濟議題的特色^③。茲將東協對中共政策反應分為政治、經濟與軍事三點：

（一）政治反應——對中共、美國採等距外交

中共在政治上是要拉攏東協以對抗美日，東協也希望將中共納入東協對話體系中，但由於中共已儼然成為亞太地區的軍事霸權，使東協對其軍事力量深感威脅，於是便希望美國勢力能夠進入亞太地區，以平衡中共的力量；因此，東協在政治上是將中共納入東協區域論壇的對話體系中，以降低中共的軍事威脅；另一方面希望美國能夠平衡中共的力量，但又不願美國介入亞太事務，因此，東協對中共與美國是採取等距的模糊外交。Simon認為東協在區域上的最佳政策是追求所謂「雙軌戰略」（Dual-Track Strategy）：1.加強建立軍事武力以求自保。2.繼續依賴美國的軍事保證^④。由於亞太地區缺乏一個共同的敵人及國家之間的相互猜忌，使得亞太地區很難形成一個單一的安全體系或集體安全形式，在這種不確定的情況下，美國仍會在亞太扮演積極的角色。

（二）經濟反應——全力發展經濟，擴大東協組織

中共在經濟政策上是希望擴大與東協的經貿關係，以降低對美國市場的依賴，而東協基於中國大陸龐大的市場也願意和中共拓展貿易關係，東協的政策是全力和中共發展經濟與擴大東協組織。例如印尼總統蘇哈托在雅加達東協第二十九屆外長會議說：東協不僅是東南亞地區，同時也是整個亞太地區促進經濟繁榮的重要力量，東協正在加速建立東協自由貿易區，支持次區域性經濟成長的三角區開發，更要加強東協區域

註^② ASEAN Way是一個避免法律約束的承諾，而偏好組織架構及強調共識的建立。但仍有學者認為ASEAN Way的多邊主義背後，仍隱藏著許多國家利益的因素，例如馬來西亞極力避免西方國家介入亞太事務。但從中仍可看出東協各國之間的互動關係。

註^③ Amitav Acharya, "Idea, Identity and Institution-Building: From the 'ASEAN Way' to the 'Asia-Pacific Way'?" *Pacific Review*, vol. 1, no. 3 (Autumn 1997), p. 320.

註^④ Sheldon W. Simon, "Realism and Neoliberalism: International Relations Theory and Southeast Asian Security," *Pacific Review*, vol. 8, no. 1 (Spring 1995), p. 21.

論壇與參與亞太經合會的活動^⑤。

在東協擴大經濟區方面，必須從內外兩個層次著手：東協外層次 1. 東協自由貿易區（AFTA）：成立於一九九三年一月，它是東協架構中最大的貿易體系，東協自由貿易區促進東協內部國家之間的合作，以及協助它們降低關稅以及進入世界貿易體系。2. 東亞經濟圈（EAEC）：一九九一年由馬來西亞所倡導成立的，它強調東亞經濟地區化以避免被美國所主導。東協內部有三個次經濟圈，分別是東南亞三邊經濟區、北東協成長三邊經濟區及東東協成長三邊經濟區^⑥。而東協與中共經濟互動的機制主要是透過亞太經合會（APEC）的運作，因此東協面對中共以經濟為主的睦鄰外交是強調多重的區域主義，希望以多重的區域安排來吸引外資到東協投資，以降低對中共的依賴。

（三）軍事反應——建立雙邊軍事協定與多邊安全對話機制

中共自一九九四年以來即採取全球性的睦鄰政策，東協各國即是政策中重要的一環，但南海主權問題以及中共在一九九六年對台灣一連串的軍事演習，仍使東協各國對中共的軍事威脅仍抱持疑慮的態度。因此便有許多東協國家和強國或鄰近大國簽署雙邊的軍事協定，例如印尼便與澳洲簽署軍事防禦協定，菲律賓也和英國舉行軍事演習，而新加坡同意美國使用其軍事設施，都顯示東協各國對中共軍事威脅的疑慮^⑦。

有些國家則提議將中共納入多邊安全體系及加強雙邊的對話關係，將可以降低中共的威脅性。東協的多邊安全對話機制便是東協區域論壇（ARF），它包括美、日、中共及印度等亞太軍事強國，其目的是要促成各國軍事的透明化及建立信任措施。東協官方每年大約舉行兩百次會議，這些會議提供一個機制讓各國能夠互信以及防止衝突和危機的產生。東協透過雙邊與多邊對話將議題從經濟領域擴展至軍事領域，但這種蜘蛛網式的對話並不會也無意發展成軍事聯盟，因為東協害怕引起強權疑慮。Yukio Satoh 認為亞太地區要成立像歐洲多邊安全機制仍有四項隱憂 1. 亞太內部仍存著潛在衝突。2. 歐洲聯盟是包含政治、經濟與安全議題，而亞太地區卻只有經濟議題。3. 亞太地區國家間的互動仍以雙邊主義為主。4. 中共區域霸權的角色^⑧。

至於東協各國對中國威脅論的認知，新加坡與馬來西亞認為是要與中共合作而非積極對抗，因為中共不論在軍事或經濟方面，在亞太地區都佔有很重要的地位。而冷戰後在亞太地區，美國想要以軍事力量做為經濟讓步的手段，已經越來越難了（日本、台灣除外），因此東協各國知道美國軍事影響力已逐漸從亞太地區退出，中共極有可能取代美國，成為亞太經濟與軍事的強國^⑨。因此，東協對於美國、中共與日本之間的關係是採取富有彈性的等距外交，它一方面抗拒美國對亞太事務的介入，另一方面

註^⑤ 裴耀文，前引文。

註^⑥ Tim Huxley, *op. cit.*, pp. 213~214.

註^⑦ Allen S. Whiting, *op. cit.*, pp. 303~308.

註^⑧ Amitav Acharya, *op. cit.*, p. 328.

註^⑨ M. C. Abad, Jr., "Re-Engineering ASEAN," *Contemporary Southeast Asia*, vol. 18, no. 3 (Jan. 1996), p. 244.

則邀請中共加入東協區域論壇，以降低中共的威脅，最後則是極力擴大東協的組織。

五、結論

在冷戰後，傳統亞太地區的美國、蘇聯與中共的三邊戰略關係已經失去平衡了，蘇聯瓦解、美國軍力逐漸從亞太地區退去，但中共的經濟與軍事卻日漸強大而適時填補美國與蘇聯的空缺，中共儼然成為東亞霸權。但中共在九四年之後所面對的是美日軍事同盟關係日益密切與南海主權問題所引發中國威脅論的爭議，在美日軍事同盟方面，中共無時不想突破美日的圍堵，在目前的格局下，利用並擴大東協與美日之間的矛盾，拉攏東協使之成為對抗美日的一份助力，也是中共尋思突破美日新圍堵的一項策略；在中國威脅論方面，中共也放棄過去堅持雙邊協商的立場，同意在國際場合進行多邊協商，也同意長期維持南海現狀，以換取和東協更大戰略空間的合作。

去年（一九九七）年底，中共國家主席江澤民已與東協九國領袖共同簽署「中國與東協睦鄰友好關係宣言」，同時也和美國簽署「建設性的戰略夥伴關係」，顯示中共為了內部經濟發展必須要改弦易策與周邊國家廣結善緣，也顯示亞太地區的戰略關係即將進入重整期，雖然東協內部如菲律賓與印尼仍對中共軍事意圖仍有疑慮，但在中共支持東協倡導區域論壇及歡迎東協擴大發展，東協支持中共的經濟發展及加入世界貿易組織的情況下，中共與東協關係將會越來越密切，這些現象值得提倡南向政策的我國政府注意。

* * *



China's Foreign Policy to ASEAN in the Post Cold War Period

Tzeng-jia Tsai

Abstract

During China's foreign policy underwent tremendous change from 1994 to 1997, China now advocates a good neighbor policy to improve diplomatic relations with ASEAN and Japan. The primary reason for this change was China's breakthrough from its diplomatic isolation since the Tienanmen square massacre in 1989. First, China became a formal member of the ASEAN Regional Forum (ARF) in July 1997. Second, Jiang Tzemin, China's national chairman, signed the "China-ASEAN Friendly Relations Declaration" with ASEAN in December of last year. This hints that China's good neighbor foreign policy is yielding a rich harvest. This article used James N. Rosenau's "Adaptive Model" in foreign policy restructuring to explain the transformation of China's foreign policy after the cold war. It starts from the situation of international and regional security environments to illustrate the transformation of China foreign policy. Then it turns to a discussion of China's national interest in the post cold war. Finally, ASEAN's reaction to China's good neighbor policy is discussed.

Keyword : foreign policy restructuring, multilateralism, ASEAN, ARF, APEC.

