

「十七大」前後中共外交之總體形勢與評估

趙國材

(國立政治大學外交學系專任教授)

壹、前言

外交政策的制訂是一個不斷調整的過程，自中共柄政以來，有過三次重大調整：

(1) 第一次發生在 1949 年，中共在中國大陸取得了政權，其外交政策轉化為中華人民共和國政府的外交政策，以毛澤東、周恩來的國際戰略思想與實踐為基礎，主要以國家安全為核心問題；

(2) 第二次發生在 1978 年，中國共產黨第十一屆三中全會以後，中國開始執行改革開放政策，尤其是經過 1982 年中共第十二次全國代表大會，根據國際客觀形勢的變化和主觀決策的認定，中國大幅度地調整其外交戰略指導思想，奉行不與任何大國或國家集團結盟或建立戰略關係，不以意識形態定親疏的獨立自主外交政策。1989 年天安門事件發生後，西方國家對中國進行制裁，撤回投資，停止貿易，中國為改變惡化的國際環境，以鄧小平的國際戰略思想為基礎，採取韜光養晦的外交政策，主要以經濟建設為核心問題，以開放市場為餌，利誘各國同中國改善關係，發展貿易，獲得實惠，化解西方國家的集體制裁。中國外交把握機遇，應付蘇聯東歐劇變，提出「面向 21 世紀的大國伙伴關係模式」，1996 年俄國建立戰略協作伙伴關係，1997 年與法國建立全面性伙伴關係，1997 年與美國建立建設性戰略伙伴關係 (Constructive Strategic Partnership)，¹ 1998 年與歐盟確立長期穩定的建設性伙伴關係。這種新

¹ 建設性戰略伙伴關係是指：(1)非敵非友，不結盟，也不為對手；(2)雙方不挑戰對

型伙伴關係的架構是不結盟、不針對第三方、互利合作、共創未來。

(3) 第三次發生在 21 世紀前期，以和諧社會作為外交戰略指導思想，對內建設社會主義小康社會，對外睦鄰友好，透過與周邊國家的相互信任，運用國際矛盾，處理大國關係，營造國際和平環境，促進共同安全和共同發展，達到和諧世界的目標。²

本文旨在對「十七大」前後中共外交之總體形勢與評估，除前言與結論外，主要分為四大部分，分別為中國的和平睦鄰友好合作、中國對台政策基本原則、美、日、印、台牽制中國崛起、以及美國在兩岸關係上對台灣之影響。結論分成大國外交、亞太和平睦鄰政策、解除武器禁運、保障能源穩定供應、建構多極政治，以及營造國際和平環境，促進共同安全和共同發展，達到和諧世界的目標。美國最疑慮的是俄、中、印等國未來之結盟，而在國際社會上形成一超多強的多元政治體系。

貳、中國的和平睦鄰友好合作

中國採取和平睦鄰友好合作政策，建立與周邊國家之良好關係，積極推動睦鄰、安鄰和富鄰之周邊區域合作，期立足亞太營造和平安定的周邊環境。在外交上，中國堅持獨立自主的和平外交政策，積極營造良

方的核心利益；(3)在重大國際問題上，保持基本一致的立場。中美如能相互尊重對方的核心利益，消除分歧，著手建立合作關係，就能穩定東亞地區秩序。

- 田曾佩主編，**改革開放以來的中國外交**（北京：世界知識出版社，1993年）；姚堯、京湘編著，**第三代領導外交實務**（北京：中國言實出版社，1997年）；朱聽昌主編、宋德里、汪偉民副主編，**中國周邊安全環境與安全戰略**（北京：時事出版社，2002年）；中華人民共和國外交部，**“三個代表”重要思想外交理論學習綱要**（北京：世界知識出版社，2004年）；中華人民共和國外交部政策研究室編，**中國外交**（北京：世界知識出版社，2005年）；外交部外交政策研究室編，**中國外交 2004年**（北京：外交部，2004年）；吳建民著，**外交與國際關係：吳建民的看法與思考**（北京：中國人民大學出版社，2006年）；張業遂，「在中國夢與和諧世界研討會上的講話」，**外交評論**，總第 88 期（2006），頁 6-7。Rosemary Foot, “Chinese Strategies in a U.S. – Hegemonic Global Order: Accommodating and Hedging,” *International Affairs*, Vol. 82, No.1 (2006), pp. 77-94.

好外部環境，以強化與鄰國之政經關係列為最優先項目，重視經濟區域集團與雙邊自由貿易協定，以求國家經濟發展。中國已與 27 國簽定雙邊自由貿易協定，主要包括東協、澳大利亞和紐西蘭。由於國際經濟邁向集體化，中國與東協的外交關係持續加溫，形成「東協加一」³的經濟集團，使東協以「一個中國」、「不干涉內政」為由，作為處理兩岸問題之原則，而台灣擬以「經濟實體」身分，期循中、日、韓模式形成「東協十加三」以外的新成員，卻不得其門而入，致使台灣在亞太經濟集團中漸呈邊緣化。⁴

中國周邊國家從接受中國在東亞區域的影響力逐漸增加的普遍態度，轉而主動向中國靠攏，中國的和平發展不至於威脅區域內其他國家之領土完整及政治獨立，惟中國的軍事力量仍構成潛在性威脅，一旦中國意圖採取侵略性軍事行動，周邊國家也將會針對中國而重新部署其軍力。

中國與美國進行大國外交，增加兩國間多層次的利益結合，扮演個負責任的利害關係國 (responsible stakeholder)；亦與俄羅斯建構不結盟、不對抗、不針對第三國的戰略協作夥伴關係；與亞太各國發展睦鄰友好，創立平穩的週邊安全環境；中日兩國，一衣帶水，應互助互利，友好合作，共同致力於和平發展，進一步拓展在高科技、信息、環保、農業、基礎設施等領域的合作，並通過友好協商，妥善處理兩國分歧，避免阻礙友好關係的發展；⁵另與歐洲各國強化友好合作關係；重視與非洲和拉

-
3. 東南亞國家國協 (Association of South East Asian Nations, ASEAN) 自 1967 年形成，共有汶萊、柬埔寨、印尼、寮國、馬來西亞、緬甸、菲律賓、新加坡、泰國、越南等十國。希望經由自由貿易區達成東協經濟共同體 (ASEAN Economic Community)，原訂於 2020 年實現，2005 年 12 月 12 日吉隆坡高峰會決議提前至 2015 年。沈紅芳著，「中國入世和『十加一』背景下的中菲經濟政治關係」，**當代亞太**，2004 年第 11 期 (2004)，頁 37-45。
 4. 東協十加三 (中、日、韓) 實施有困難，再增加澳大利亞、紐西蘭與印度，變成東協十加六實施更困難。若台灣未能加入中國與東協建立自由貿易區，將使島內國內生產毛額將下降 0.0187%。「中國東協貿易協定將為台灣帶來不利影響」，**中央社**，2006 年 2 月 27 日。臧秀玲著，「東亞地區及其發展趨勢—以“10+3”合作機制為視角」，**當代亞太**，2004 年第 9 期 (2004)，頁 30-37。
 5. 高海寬主編，**跨世紀的中日關係** (北京：世界知識出版社，1998 年)；陳啓懋編著，

丁美洲的關係，要在世界政治舞台上有所作為。⁶

參、中國對台政策基本原則

中國在對外關係中，涉及台灣問題的基本原則和政策包括：

- (一) 堅持「一個中國」，反對「兩個中國」或「一中一台」。
- (二) 堅持台灣問題是中國的內政問題，反對外國干涉。
- (三) 堅持按照一個中國原則處理台灣與國際組織的關係，亦即堅持反對台灣以主權國家名義參加由主權國家所參與包括聯合國在內的組織；在一中原則下同意台灣參加某些政府間的國際組織及非政府的民間組織。

中國推進兩岸關係發展和祖國統一大業，國家主席胡錦濤對台灣問題的指導方針建立在「四個絕不」和「三個貫徹」的基礎上：

- (一)「四個絕不」：即堅持「一個中國」之原則絕不動搖；爭取「和平統一」的努力絕不放棄；貫徹寄希望於「台灣人民」⁷的方針絕不改變；反對「台獨分裂」之立場絕不妥協。
- (二)「三個貫徹」：即貫徹實施「反分裂國家法」，推動在「一個中國」原則基礎上，恢復兩岸對話和談判，加強與台灣各黨派進行對話和交流；貫徹擴大兩岸民間交流與往來，維護台灣民眾的正當權益，推動全面、直接及雙向之三通，落實穩定的兩岸經貿合作機制及兩岸關係發展，維護台海間之和平穩定；貫徹支持海峽兩岸

中日對外關係(台北：去虹資訊，2000年)，頁304-310。

6. Ian Taylor, "China's Oil Diplomacy in Africa," *International Affairs*, Vol. 82, No.5 (2006), pp. 937-959.

7. 吳安家，「更寄希望於台灣人民的策略」，*展望與探索*，第3卷第2期(2005)，頁1。

與其他台商投資地區經濟發展，促進兩岸經濟技術交流合作。

中國的和平發展，使其在外交和安全政策上展現出更多的自信和靈活性；不強調統一，而強調和平發展，鑑於台灣問題之解決不可不考慮美國因素，在重大國際問題上，亦必須與美國相互協調，在台海問題上與美國的共同戰略利益是遏制台獨維護台海的和平穩定。2007年，兩岸關係和平發展將面臨挑戰，陳水扁總統走法理台獨路線，被一連串弊案打亂，為轉移焦點，繼續推動法理台獨，但會面對三方面的壓力：一是美國的態度，台灣安全很重要，要強化自我防衛能力，開放與中國的自由往來，法理台獨推翻台海現狀，違反美國利益；二是台灣內部的反制力量，包括泛藍的反制及主張兩岸和平的多數民眾反對；三是中國的態度，反分裂國家法表明，只要台灣謀求法理台獨，不管以任何方式把台灣從中國分裂出去，中國絕不會坐視不管。中國的「四個絕不」、「三個貫徹」和「反分裂國家法」表明中國對台政策的一貫主張，遏止公投新憲法等台獨分裂活動，謀和平，促合作，求發展，維護台海和平穩定，把握海峽兩岸關係和平發展的時代潮流，促進海峽兩岸民間多層次交往，推出更多照顧台灣同胞的政策，是當前中國對台的政策。

肆、美、日、印、台牽制中國崛起

美國在政治與軍事上具有超級霸權的統治地位，工業方面則在電腦、醫藥、和航空領域都處於優先地位，但從製造業走向消費，美國工業品貿易逆差每年都刷新記錄，其逆差主因非由於原料進口，而是其10%的工業消耗品依賴進口，而這種進口是美國出口產品所無法抵銷的，象徵美國經濟實力的下降與不可避免的衰弱。⁸ 中國崛起，大多數的周邊國家都因其改革開放而分霑利益，並沒有感受威脅，唯獨美、日、印、

8. (法)埃曼紐·拖德著，李旦、徐慧、李豔譯，**美帝國的衰落**（北京：世界知識出版社，2003年）。

台四方慮及亞太區域既得利益及東北亞安全而產生疑懼。美國擔心中國崛起，將會衝擊到亞太地區的權力平衡結構，影響其在亞太地區的利益，藉美日同盟拉住日本，把台灣納入防禦範圍以防堵中國。⁹ 中國綜合國力的提升是影響中日關係變化的關鍵因素，使日本對中國採取防範與牽制措施，從而發生矛盾與摩擦。¹⁰ 長久以來，日本主宰東亞經濟，中日兩國利益衝突，其中包括釣魚台主權爭議、東海石油資源、¹¹ 首相參拜靖國神社、竄改歷史教科書、¹² 日本對第二次世界大戰期間侵略中國之犯罪行為選擇沉默並試圖遺忘、停止對中國低利貸款、¹³ 暗中支持台灣

-
9. 美國試圖利用國際社會力量，運用非戰爭手段，達成遏制中國軍力發展的目的。中國在世界的核子大國中，存在著技術上的明顯差距，只有保持擴大這種差距，才能有效的維持對中國戰略力量上的優勢，從根本上遏制中國戰略力量的發展。洪兵著，**剖析美國利益**（北京世界知識出版社，2000年），頁171-179；「美國的防務政策調整將充分體現亞洲的優先地位—訪美國國家安全委員會前亞洲太平洋地區政策中心主任道格帕爾（D. Paal）博士」，收於陳舟編著，**美國的安全戰略與東亞 - 美國著名國際戰略專家訪談錄**（北京：世界知識出版社，2002年），頁56-66；石川卓，「國際安全保障之日美防衛協力」，**國際問題**，第543期（2005），頁49-62；淺野亮，「國家間糾紛之中國」，**國際問題**，第545期（2005），頁42-43。“Inevitability, China will be accepted in the coming decades as of increasing importance in Asia. It may challenge the dominant role of the U.S. in Southeast Asia. Yet the challenge to the U.S. from China will increasingly be based on more than security.” See: Wayne Bert, *The United States, China and Southeast Asian Security: A Changing of the Guards* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003); Robert G. Sutter, *China's Rise in Asia: Promises and Perils* (London: Rowman & Littlefield, 2005).
10. 黃大慧，「影響中日關係發展的深層原因解析」，**日本學論壇**，2005年3-4月號（2005），頁35-39；Kent E. Calder, “China and Japan’s Simmering Rivalry,” *Foreign Affairs*, Vol. 85, No. 2 (2006), pp. 129-139.
11. 尹曉亮，「中日“春曉油田”之爭的“結”與“解”」，**日本學刊**，2005年2月號（2005），頁59-63。
12. 歷史認識問題是中日關係的重要基礎，日本迄未承認侵略戰爭及其戰爭罪行，既不承擔侵略戰爭責任，亦不誠懇道歉。張森林，「影響歷史認識與中日關係」，**日本學論壇**，2005年3-4月號（2005），頁23-27；臧佩紅，「戰後日本歷史教科書問題」，**日本學刊**，2005年5月號（2005），頁135-150。
13. 日中建交後，中國放棄向日本索取戰爭賠償，日本從1980年開始便提供中國低利貸款，以平均約五年一期的方式提供，2000年度以後改成年度方式。2000年2,144億日圓的最高額貸款，後由於中國經濟的快速發展，貸款額度逐漸減少，2004年貸款額為859億日圓。免償贈款額已超過10億美元，累積貸款總額則超過300億美元。2005年3月日中外相會談，日本對中國提供低利日圓貸款將到2008年北京奧運前停止新的經濟援助。

獨立，阻撓兩岸統一等，¹⁴ 導致中日關係磨擦不斷；另一方面，日本也希望結合美國、印度共同牽制中國；為防止中國對台海的威脅，美、日將台海列為共同戰略目標，並研發新一代海基型標準三型（SM-3）艦載攔截飛彈系統。有些日方專家甚至主張聯合制中，日戰機應進駐近台離島。

印度亞太戰略地位重要，印度投入大量國防預算，使其海軍緊扼印度洋出口之咽喉。俄印軍事領域合作是一種相互依靠、相互利用的態勢，建立在雙方軍事利益的需要及國際政治地位的鞏固上。¹⁵ 美國拉攏印度遏制中國和干擾中、印、俄戰略三角夥伴關係，使美印關係出現穩定發展的態勢。2005 年印度和美國建立戰略夥伴關係，中國因素是促使美印簽署 2006 年「核能合作協定」的主因。¹⁶ 在和美國建立戰略夥伴關係後，於 2007 年 1 月，印度向美國採購排水量 17,000 噸「特林頓」號（USS Trenton）兩棲船塢運輸艦，提升印度海軍兩棲作戰能力，擴大印度海域掌握範圍至太平洋及波斯灣，落實美、印之間的軍事互動，雙邊關係更形密切；惟美印各自有其國家利益，各懷心機，各取所需，各謀其利。

-
14. 日本外相麻生太郎表示，中國是一個擁有十億人口以及核武之鄰國，而其軍費十七年（自 1989 至 2005）持續以兩位數成長，卻又不清楚其目的所為何來，中國正開始成爲一個相當大的威脅。2005 年 12 月 21 日日本共同通信社報導。日本外務省 2006 年度外交青書，首次提到中國在增加國防費用和軍力現代化方面未透明化。日本與美國情形不同，部分日本極右派人士支持台灣不由中國統治，甚至支持台灣宣布獨立。R.F.Drift 著，陳來勝譯，**冷戰後中日安全關係**（北京：世界知識出版社，2004 年），頁 274-299。在台灣問題上，日本與美國安保聯合聲明，首次將通過對話和平解決台海問題列爲其亞太地區共同戰略目標，其目的在於牽制中國，限制中國的和平發展以實現日本的安全利益。封永平，「安全困境與中日關係」，**日本問題研究**，第 137 期（2005），頁 41-45；賴宗男、王央城，「美、日部長級二加二會談的意涵」，**戰略安全研析**，第 7 期（2005），頁 24-27；蔡增家，「美日 2+2 安保諮商的政治意涵及其影響」，**展望與探索**，第 3 卷第 3 期（2005），頁 1；蔡增家，「擺盪在合作與衝突之間：中國崛起下中日衝突的結構分析」，**國際關係學報**，第 21 期（2006），頁 45-70。
15. 吳瑕，「俄羅斯與印度軍事合作態勢分析」，**俄羅斯中亞東歐研究**，2006 年第 5 期（2006），頁 54-57。
16. C. Raja Mohan, "India and the Balance of Power," *Foreign Affairs*, Vol. 85, No. 4 (2006), pp.17-32; Ashton B. Carter, "America's New Strategic Partner," *Ibid.*, pp. 33-44. 印美核談判，由於雙方在核技術軍用、民用分割上存在分歧：美國希望印度將大部分核反應爐列爲民用，而印度只承諾將大約 65%左右的核設施列爲民用。

中、印、俄三角關係互依互補性強，信任大於猜疑；在環保、水資源、愛滋病、反恐、反毒、反走私、反海盜、反跨國犯罪，司法協助等領域的合作均大於競爭。中、印、俄戰略三角夥伴關係是一長期發展過程，取決於中印和中俄關係的穩定。中國是亞太地區大國，與印度皆為文明古國、人口眾多、資源豐富、經濟騰飛的國家，雙方都有合作需求，中共以「和平和諧發展」為總體戰略主軸，印度也需要和平安定的環境，與中國對立會妨礙印度國家利益，實無必要。中印共謀發展經貿合作關係，始有利於區域的和平與穩定。中印合作關係雖趨密切，惟印度與美國的友好關係可能是影響中印關係因素之一，而中共與巴基斯坦的傳統合作關係，使印度心存疑慮。中俄是毗鄰而居的核子大國，互信互利的戰略合作關係至為重要，倘不能與俄羅斯建構戰略夥伴關係，就不能實現各自的區域性與全球性外交任務，美國的世界戰略對中俄關係之發展具有重大影響，俄國與美國進行反恐合作以換取美俄關係之全面改善，但美國不尊重俄國的大國地位，在《華沙公約組織》(Warsaw Treaty Organization) 解體後，《北大西洋公約組織》(North Atlantic Treaty Organization, NATO) 依然繼續東擴，甚至把戰區飛彈防禦系統(Theater Missile Defense, TMD) 部署在前蘇聯的東歐國家；¹⁷ 美國之霸權發展，促使中俄提升戰略協作夥伴關係，共同發展科研合作以自保，俄國對中國崛起有矛盾心態，往往把經濟問題政治化，造成雙方關係突兀，中俄關係之癥結在於如何從經貿關係拓展到實質增強戰略互信及軍事科技合作，乃至於重大關係問題的合作。¹⁸

17. Ivo Daalder and James Goldgeier, "Global NATO," *Foreign Affairs*, Vol. 85, No. 5 (2006), pp. 105-113.

18. 中共對俄國的戰略目標有三：一是為中國提供可靠的戰略後方，二是取得俄羅斯的能源和高科技，俄國計畫修建新疆和東北兩條通往中國的天然氣管道，從 2011 年起向中國出口天然氣，每年準備供應 300 億立方公尺的天然氣，三是尋求擺脫人口壓力的機會。而俄國因應中國的戰略目標：一是加強睦鄰友好關係的推動，二是有效控制和利用中國的勞動力，用以開發西伯利亞和遠東地區；三是設法加入中國大陸市場的某些特定領域，謀取俄羅斯的最大利益。姜毅，「安全兩難與中俄關係」，*東歐中亞研究*，2002 年第 5 期 (2002)，頁 27-32；曹云華、李昌新，「試析冷戰後的中日俄關係演變：現實主義的視角」，*當代亞太*，2004 年第 9 期 (2004)，頁 13-19；維斯里·米可夫，「俄中關係：問題與前景」，*世界經濟與政治*，2005

中國是亞太區域之軍事強國，但要成為全球性強國仍需時日，中國軍隊快速現代化，但中美軍力差距懸殊，暫時不足以對美、日構成威脅。為減緩中國崛起之速度，美、日、台共謀牽制。在既得利益上，小布希政府擔心增加中國軍備將威脅台灣及日本，破壞亞太區域軍事平衡，使美國在亞太地域之影響力下降，故不願見中國與歐盟結合營造多極體系權力格局之可能性。在軍事方面，俄羅斯及西歐等國陸基武器甚為精良，因 1989 年六四天安門事件，歐盟國家始拒絕向中國出售武器，使中國無法從西歐及莫斯科購買陸基武器來增加其軍力。¹⁹ 如今中國已發展成為一個區域大國，要求歐盟解除對其武器禁運，而美、日為牽制中國，波蘭、瑞典不願法國、德國壯大，暫緩歐盟解除對中國的武器禁運，勸告俄羅斯節制軍售。

比較中、美的軍力，中國僅是區域軍事強國，陸軍武力強；美國卻是全球最強之軍事強權，無論是飛彈、核子潛艇、航空母艦、轟炸機與戰鬥機、特種部隊戰鬥技巧、技術及實戰歷練，在可見之未來均為中國望塵莫及；在傳統戰爭、高科技戰爭甚至太空競賽，中國亦無與美國較勁的實力。截至 2006 年初，中國完成軍隊體制編制調整改革方案，軍隊規模降至 230 萬人；海軍、空軍、第二砲兵及作戰部隊占全軍總員額比率明顯上升，陸軍比率則創歷史新低。此次改革，精簡軍隊規模，精實編成結構，提升作戰力量，精練領導機關，裁編後勤維修單位，推動制度改革，提高信息化作戰能力。

軍力是大國的重要指標之一，日本擁有亞太地區最精銳之海空軍武力，並穩居世界前列，軍力為日本成為政經大國最有力的後盾。日本整

年第 8 期 (2005)，頁 43-53；許華，「21 世紀中俄關係的回顧與展望」，**俄羅斯中亞東歐研究**，2006 年第 5 期 (2006)，頁 52-60；吳永年，「論 21 世紀國際關係中的中俄印戰略三角」，**俄羅斯中亞東歐研究**，2006 年第 5 期 (2006)，頁 47 1；王樹春，「論經濟外交視野下的中俄關係」，**外交評論**，總第 89 期 (2006)，頁 58-63。

19. 在道德上，美國認為解禁會使中國產生錯誤印象，以為只要處理好經濟發展，就可舒緩國際社會上對其人權和民主的要求，這不符合美國及歐盟「人權外交」的原則。自伊拉克戰爭發生以來，歐盟與美國關係日益疏離，中德關係接近，造成歐盟與中國關係的改善。(德)華玉洁著，「歐盟對華武器禁運可以結束了嗎？」，**世界經濟與政治**，2004 年第 9 期 (2004)，頁 48-52。

體防衛的重點在於美日軍事同盟，擬建構獨立自主的外交政策，防衛事務朝向自主化，且有意推動修改和平憲法，成為所謂的正常國家。日本是否修改或保留憲法第九條放棄國家交戰權，備受各國關注，因此舉關係日本今後走向、東亞和平穩定及亞太區域安全。日本以為中國的統一會嚴重影響其國家利益，台海關係中度緊張反而有利於突顯日本地位的重要性。²⁰ 2005年10月29日，美日兩國外交部長及國防部長就雙方安保議題發表共同戰略目標宣言，通過和平解決台海問題作為美日共同戰略目標之一，雙方同意加強軍事合作、刪減駐琉球美軍兵員在日本部署防衛飛彈雷達、推動美日同盟轉型，讓日本在防衛能力及亞太地域安全上肩負更大責任。一方面自美國重新調整其亞太軍事部署，同時日本全力推進實行軍事一體化以突破防衛限制，使日本軍力得以介入美國在區域性或全球性的軍事活動。

台灣民進黨政府視「中國崛起」等於「中國威脅」，不利於台灣的安全保障，是以爭取美、日共同牽制中國。倘中國主動攻擊台灣，美國可能會干涉；若台灣公開宣布獨立而招致中國的攻擊，對此，美國則表明將不干涉。陳水扁總統認為台、日關係的強化與鞏固是亞太安全、民主與經濟之基石，²¹ 故對於美、日、台安全防禦體系的構想是為台灣構築一個比美國《台灣關係法》(Taiwan Relation Act, TRA)更為可靠的安全保護網，使台灣問題與東亞安全結合在一起，並藉此參與由美國主導、日韓參加的「西太平洋安全聯盟」，建立一道安全的國際保護屏障，以抗拒中國統一。²² 日本欲以台灣作為與中國的緩衝區，暗中支持台獨勢力的發展，藉「美日安保條約」保障其安全並牽制中國大陸，並將台灣列

20. 徐萬勝著，「日美同盟與日本的軍事大國化傾向」，*當代亞太*，2004年第4期(2004)，頁10-15。

21. 陳水扁總統於2003年1月9日「台灣省日僑協會」暨「台北市日僑工商會」新年活動致詞稿。

22. 嚴安林、黃中平著，*民進黨對外關係研究*(北京：九州出版社，2004年)，頁99-100。朝鮮位於東北亞地區的重心，美、俄、中、日等國利益交織於此，朝鮮半島形勢的發展變化攸關東北亞，甚至亞太地區和平與發展之大局。日本與北韓在意識形態、社會制度和軍力發展的國家戰略等方面都存在矛盾與對立。梁棟，「戰後日本軍備發展過程中的朝鮮因素」，*日本問題研究*，第135期(2005)，頁46-50。

為「美日安保條約」之共同戰略目標（Common Strategic Objective），以保障其海線安全，台灣對此亦樂於配合，甚至公開宣稱希望納入「美日安保條約」，建構美日台同盟關係。²³ 若台海發生衝突，美國明顯表示介入時，日本將依美日安保條約的軍事合作模式，配合美國介入台海衝突，扮演軍事協助之角色。²⁴ 若美國與中國達成協議或共識，日本將繼續維持政經分離政策，政治上對抗，經濟上夥伴，繼續維持與台灣民間之關係。中國面對日本在軍事上的威脅，藉由經貿來緩和兩國關係，目前日本對中國貿易額已超過對美國，中日經濟貿易依存度提升，有助於雙邊關係的發展。²⁵

台灣戰略位置對《美日安保條約》有重大意義，美日安保體系是台灣安全保障的基礎，民進黨政府與美日保持密切關係，日本則對國民黨存有戒心，以為國民黨傾向中國而排斥日本，故刻意與民進黨政府結好。台灣將國際參與和政治脫鉤，避開主權議題，而美日兩國協助台灣參與反恐、反毒、衛生、防止武器擴散、打擊組織犯罪等國際活動。

伍、美國在兩岸關係上對台灣之影響

在蔣中正、蔣經國時代，海峽兩岸都認為只有一個中國，台灣是中

-
23. 美日安保體制與台灣的安全保障有密切關係，因地緣政治關係，台、日安全唇齒相依，台灣唇亡、日本齒寒。戰後以來，在加強日、美安保關係時，始終考慮將台灣納入日、美安保體制的範圍之內。例如「日美安全保障條約」之中的「遠東」、「1978年美日防衛合作指南」中的「海線交通聯合防衛」，以及「1997美日防衛合作指南」中的「周邊事態」都將台灣的安全保障考慮在內。趙國材，「美日安保條約體系下之非作戰軍事行動」，胡春惠、宋成有主編，**東北亞發展的回顧與展望**（台北：正中書局，2002年），頁171-188。
24. 美日兩國就台灣海峽列為共同戰略目標達成協議，並以之為駐日美軍整編的前提，在力爭和平解決台灣問題的同時，將在亞太地區維持足以應付對美日造成影響之事態的能力，並研究未來如何因應包括台灣宣布獨立、中國對台使用武力等台海危機。
25. 蔡增家，「擺盪在合作與衝突之間：中國崛起下中日衝突的結構分析」，**國際關係學報**，第21期（2006），頁45-70。

國的一部份，美國對此不持異議。惟台灣自李登輝以來的執政者都鼓吹台灣主體意識、去中國化的國家認同，想從事實上的「一中一台」走向法律上的「一中一台」，造成島內台獨勢力膨脹。²⁶ 鄧小平的外交思想是和平外交，獨立自主，不結盟，不稱霸，韜光養晦，埋頭苦幹，不當頭，堅持對外開放，搞好經濟建設。對於中美關係，中國堅持美國必須恪遵中美三個公報所確認的原則：「一個中國」、「台灣是中國的一部份」、不支持「兩個中國」、「一中一台」、「台灣獨立」、「台灣地位未定」等主張，真正奉行「一個中國」原則。在台灣問題和其他問題上，不再干涉中國內政。²⁷

美國對華政策的制定，是由政府領導人的指導思想、親身經歷、具體操作之行政部門在國會兩黨支持下，會同國務卿與少數專家及智庫、媒體，和利益集團協商後所決定的。美國決策者經常高估中國軍力，視中國為潛在對手，²⁸ 把台灣作為牽制中國稱霸的亞太安全重要戰略，重視台灣在美國整體亞太安全戰略中的地位和作用，控制台灣就能扼守中國領海海域的出入口和控制中國的東南沿海。美國正重新思考是否持續或調整「一個中國」政策。台灣問題的解決，在中國統一的日程上顯得更加突出。美國在東亞地區有貿易、投資、戰略等利益，不少美國新保守主義者認為支持台灣等同支持民主化，²⁹ 是以反對中國對台灣動武，但也不支持台獨，且反對台海任何一方片面改變現狀，其目的在於維持台海穩定，並從兩岸對立的矛盾中獲取最大的利益。

台灣問題是中美關係中的暗礁，中美關係的走向不是中國一方所能

26. Robert S. Ross, "Taiwan's Fading Independence Movement," *Foreign Affairs*, Vol. 85, No. 2 (2006), pp. 141-148.

27. 錢其琛，「深入學習鄧小平外交思想，進一步做好新時期外交工作」，王泰平主編，張光佑副主編，**鄧小平外交思想研究論文集**（北京：世界知識出版社，1996年），頁4-10；周尊南，「鄧小平國際戰略思想-當代中國外交理論的基礎」，國際戰略研究基金會編，**環境同此涼熱：一代領袖們的國際戰略思想**（北京：中央文物出版社，1993），頁335-352。

28. Davis M. Lampton, "The Faces of Chinese Power," *Foreign Affairs*, Vol. 86, No. 1 (2007), pp. 115-127.

29. Stefan Halper and Jonathan Clarke, *America Alone: The Neo-Conservatives and the Global Order* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004), pp. 289-299.

決定的，改善中美關係的主動權操之在美，中美關係走向最具決定性的因素是彼此間之共同利益大於分歧，保持外交政策的連續性與穩定性，才符合雙方的共同利益，中美未來關係的走向，是雙方共同的問題，倘兩國元首在處理雙邊關係的決策中，偏離實質國家利益方向，都會不謀而合地調整其政策。

中、美在對台政策方面，已建立基本共識：美國與中國都抑制台獨勢力，合力維持台海穩定。這是一個底線，也是美國與中國的利益交集點。中國似乎已經認識到以武力解決台灣問題是不智的，進而尋求與美國共同處理台灣問題。當美國要求中國以和平方式解決台灣問題時，中國反藉以要求與美國共同處理台灣問題，以提昇中國在國際體系的角色，並促使美國調整對台政策。中國與美國進行首腦外交，增加兩國間多層次的利益結合，做個負責任的利害關係國。中國積極加入國際社會，固有助於區域穩定，但中、美間之合作與衝突並存，中國可能會拉攏周邊國家來反制美國可能的壓制。

事實上，美國對海峽兩岸的政策是腳踏兩條船，兩岸武力統一不行，兩岸分離獨立也不行，不論統一或分離，都不符合美國利益，也都被美國認定是改變現狀。兩岸低度對抗符合美國利益，可以促銷軍售；兩岸高度對抗，不符合美國利益，有迫使美國武力介入之虞。美國希望台海現狀永久維持，台灣的領導人最好是一個具有分離意識又不敢宣布獨立的人，如此才合乎美國兩岸不戰、不和、不統、不獨的國家利益。台海安全之穩定與美國亞太利益密切相關，而台灣安全是美台關係的關鍵，台海關係高度緊張，除影響亞太區域安全外，亦使美國在亞太利益受損。

30

30. 李本京、劉興漢主編，**中美關係的檢討與展望**（台北：中華民國聯合國同志會、中華民國美國研究學會，1995年）；王瑋主編，**美國對亞太政策的演變**（濟南：山東人民出版社，1995年）；裘兆琳著，**柯江會後我國因應之道建議**（台北：財團法人國家發展研究文教基金會，1998年）；洪兵著，前引書；姜長斌、羅伯特羅斯主編，**從對峙走向緩和**（北京：世界知識出版社，2000年）；岡棟俊、陳友著，**美國對華政策 50 年**（廣東：廣東人民出版社，2001年）；倪世雄、劉永濤主編，**美國問題研究**（北京：時事出版社，2001年）。

台灣之安全有賴於美國的軍力保障，台灣經濟之繁榮有賴與中國的經貿往來。台灣主政者必須兼顧與美國及中國的利益關係，故台灣總統既不可贊成統一，也不可贊成獨立，若接受「一國兩制」，則其地位下降，權力縮小，從一國總統變成形同州長的特首；若想要獨立，夾在中、美兩大國之間，牽制太多，動輒得咎。中國視台獨活動為破壞中國主權與領土完整，危害台海兩岸及亞太地區和平與穩定的最大威脅，原本傾向支持民主台灣的美國，迭次斥責陳水扁總統刻意挑釁之舉動，若台灣貿然宣布獨立，等於挑釁中國而導致台海危機，美國不會支持。為修補台美關係，改變美國對台灣的印象，台灣擬塑造其為兩岸和平維護者之角色。對美國與台灣發展實質關係，中國一方面須掌握情況，進行交涉，以免得寸進尺；另一方面要調整對台政策，增進海峽兩岸在文化上的認同，強化兩岸在經濟上的依存，減輕美國在台海問題上的影響力。

副國務卿尼葛洛龐帝 (John Negroponte) 表示，中國正反制美國在亞洲的傳統影響力，但美國仍尋求與中國在各層面的交往。陳水扁總統的修憲訴求可能抵觸美國對台政策。國務院負責亞太事務的副助卿柯慶生 (Thomas Christensen) 表示，美國將繼續施壓北京降低對台灣的軍事威脅，並坦率告訴北京美國在確保台灣安全上具有強大利益。³¹

不論美台、美中或兩岸關係的狀況為何，美、中、台關係相當穩定。從美、中、台三方面觀察，目前國際主流意識是維持台海現狀，美國要維持台海和平安全，不願捲入武裝衝突；改變台海現狀，武力統一，破壞兩岸和平穩定或法理台獨，圖謀獨立建國，皆不符合亞太區域的共同利益。

31. 台北時報，96年1月30日；法新社，96年1月31日；台北時報，96年2月4日。在民主黨國會要求就急遽上升的赤字提出對策的壓力之下，布希政府就中國政府的補貼向世貿組織提出貿易控訴。美聯社，96年2月3日。

陸、結論

中共外交戰略之演變，從大國外交，與俄、法、美、加、英、日等大國建立新型夥伴關係，轉變到全方位的和諧世界外交政策。一是從「戰爭與革命」到「和平與發展」的重大轉變；二是對外交與經濟之間關係的體認，由「經濟為外交服務」到「外交為經貿科技服務」的過渡；三是將「和平與安全」，「安全與發展」相結合，發展需要和平，和平離不開發展，和平與安全互為因果關係，相互約制，相互促進，維護和平是促進發展的前提，透過對內對外兩和諧的戰略，謀求中國國家安全的利益。與亞太各國發展並鞏固睦鄰友好，建立和平穩定周邊安全環境；持續加強與美、俄、日、印等大國之間的友好合作關係；與歐洲德法等國強化友好合作關係，尋求歐盟解除武器禁運；重視與非洲和拉丁美洲的關係，以保障能源供應的穩定；建構以聯合國為中心的多邊合作架構，以期在世界政治舞台上展現實力。

(一) 大國外交

研究國際關係者都知道，國家大小強弱在國際事務上的影響力不一樣，大國的影響力主導國際關係的轉動，並從中獲得其最大利益；中型國家隨著大國影響力的變化而尋求次要利益；小國只有因應變局在狹縫中求生存。中國是大國，著重大國外交，尤其重視對美國、俄羅斯、日本、德國、法國與英國的關係。其與美國發展雙邊政治經濟關係，與印度、南韓、越南、蒙古發展睦鄰友好關係；鞏固和發展歐洲、亞洲、非洲、拉丁美洲各國的友好關係，互惠互利；參與多邊國際合作，並發揮積極作用。

(二) 亞太和平睦鄰政策

中國在可見之將來，尚不足為全球軍事大國，但已是區域強國，推

行睦鄰友好政策在亞太區域增進其影響力；主導上海合作組織³²，積極參與亞太經合組織、東協區域論壇、東協國家高峰會和非洲國家首腦會議等運作，從事反恐與經貿合作；另在東北亞地區緩和北韓核武的衝擊，促進六方會談的召開。在全球事務上已儼然成爲 77 國集團的領袖。美國希望中國成爲全球化的參與者，敦促中國成爲世界體系「負責任的利害關係人」(responsible stakeholder)，將中國融入以美國爲首之全球體系，使中國崛起成爲正面的力量，並借助台灣來促進中國民主化。

(三) 解除歐盟武器禁運

中國軍事革新主要依賴俄羅斯的軍事科技，但俄羅斯只提供海基武器，不提供陸基武器，且俄國供應給印度的武器比供應給中國的武器還要先進，俄式武器佔印度武器百分之七十。³³俄國對中國的政策著重在短期、中期，長期則對中國有疑懼。中國希望歐盟能早日解除對其武器

32. 上海合作組織(Shanghai Cooperation Organization, SCO)爲鞏固中亞地位，2001年6月15日，哈薩克斯坦共和國、中華人民共和國、吉爾吉斯共和國、俄羅斯聯邦、塔吉克斯坦共和國、烏茲別克斯坦共和國六國元首在中國上海共同發表「上海合作組織成立宣言」宣布成立，其宗旨爲加強各成員間之相互信任與睦鄰友好，鼓勵各成員在政治、經貿、科技、文化、教育、能源、交通、環保及其他領域之有效合作，共同致力於維護和保障地區和平、安全與穩定；建立民主、公正、合理之國防政治經濟新秩序。於2002年6月簽署《上海合作組織憲章》，以互信互利、平等協商尊重多樣文明，謀求共同發展，通過對話、溝通、磋商、合作、處理和解決國與國間之問題，共同打擊恐怖主義、極端主義、分裂主義等危害地區穩定與安寧之惡勢力。2004年1月15日上海合作組織秘書處在北京成立運作。安全與經濟合作是上海合作組織的兩個優先發展方向，顯示俄中兩國對於中亞區域戰略利益的重視。在國際反恐合作方面，在合作打擊國際恐怖主義之聯合宣言，加強「上海合作組織」區域反恐中心之聯繫。

33. 印俄軍事合作是兩國戰略伙伴關係的真實展現，2007年1月24日，印俄簽訂兩項軍備合作案達成協議：一項是聯合生產 RD-33 噴射發動機合約，合作製造噴射引擎；另一項是共同研發與生產多功能運輸機的意向書。俄國有意軍售米格 35 戰鬥機給印度，並協助印度建立現代戰鬥機生產體系，讓印度擁有一整套現代戰鬥機研究的生產體系。印俄兩國在 2010 年以前的軍事合作計劃，包括兩百多個專案總價值近 200 億美元，其中印俄合資的布拉莫斯 (BrahMos) 航宇公司在十年內有可能成爲亞洲最大導彈生產廠家，預計在 2010 年起，每年的銷售額將達 10 億美元。俄印並在國防、能源與太空方面簽署多項合作協定。

禁運，雖然已經獲得法國、德國的支持，但美國、日本、波蘭與瑞典等國均反對，短期內看不出歐盟有解除對中國武器禁運的可能性。美國對中國的戰略目標是「和平演變」，鼓勵中國逐步由經濟開放走向政治開放的道路，希望中國加速民主化的步伐。胡錦濤曾向布希提出「沒有民主，沒有現代化」的看法，所強調的自由是建立在「社會主義民主」的改革方向：民主監督、民主管理、民主決策，與美式民主作區隔。美國也希望胡錦濤扮演「中國戈巴契夫」的角色，但實際觀察胡錦濤的作為，鎮壓異議人士、干預宗教、言論、集會及結社的自由，使美國對中國的未來感到憂慮。

(四) 保障能源的穩定供應

中國未來經濟發展朝向國家整體的工業化，工業化離不開石油，中國現已成為石油進口的大國。隨著現代化的發展需要更多的石油，但其來源不穩定；輸入石油的海路管道必須要通過美日控制下的麻六甲海峽，安全性不足；中國與俄羅斯、美國角逐中亞地區石油，其欲從俄羅斯建立穩定的石油供應線，但俄國無意成為石油供應國，利用油管外交，周旋於中國、日本與印度之間。美國現已控制世界四分之一的油田，俄國與中國皆不樂見伊朗成為核武國家，也不願見美國控制伊朗油田，並協助伊朗開發油田。中國分別與亞洲、非洲、拉丁美洲國家建立合作論壇或合作機制。

(五) 建構多極政治

美國最大的失誤乃在於不惜代價地使用武力控制以拓展其世界角色，高估自身的片面力量而忽略對手國和盟國的國家利益慾望。俄國、中國、歐盟及回教國家均反對美國霸權的單極政治，擬透過國際社會的共同努力，謀求突破美國的單邊主義與單一領導，中國分別與亞洲、非洲、拉丁美洲國家建立合作論壇或合作機制，轉以聯合國為中心的多邊合作架構。美國現最擔憂的是俄、中、印、德、法等國結盟，而在國際社會上形成新的多極政治體系。

(六) 和諧世界

中國以和諧社會作為外交戰略指導思想，對外睦鄰友好，透過與周邊國家的相互信任，運用國際矛盾，處理大國關係，營造國際和平環境，促進共同安全和共同發展，達到和諧世界的目標。

(收稿：2007年2月7日)