

檢視中共的「擱置爭議」政策*

楊仕樂

(南華大學國際暨大陸事務學系專任助理教授)

摘要

近年以來，中共在處理與周邊國家懸而未決的主權衝突時，採取了「擱置爭議」的政策。中共此一政策雖部分地可由文化或經濟等因素來理解，但最主要的原因仍是美中軍力的對比，尚不足以支持中共使用強硬軍事手段來處理主權爭議。中共是個新興中的強權，其國力隨時間推演而遞增，延後衝突本來就是有利的，擱置爭議政策誘使中共周邊國家與中共親善，使中共可以在相對穩定和平的區域環境下發展經貿，並與他國合作處理共同關心的問題。中共當前擱置爭議的作法是國際現勢使然，是在美國霸權的陰影下謹守和平與發展的信條，厚植國力以作為日後競逐的基礎。也因此，我們可以期待此一政策在一段時間內的持續性。

關鍵詞：

擱置爭議、軍力平衡、和平發展、美國霸權

* 本文初稿發表於「中國擱置爭議政策與作為座談會」，嘉義：南華大學國際暨大陸事務學系，2008年12月3日。

壹、「擱置爭議」政策的形成

中共在處理與周邊國家的主權衝突時，所採取的態度已有顯著的轉變。不諱言，對幅員已如此遼闊的中共來說，建政以來爭執所涉的領土本是微不足道，其總面積不過只佔中共 960 萬平方公里國土的 3%。¹同時，這些小片的領土不但多是荒涼貧瘠之地，甚至也少有國防上的意義，強奪硬取流於意氣之爭。這些因素說明了中共為何早就解決了大部分的領土糾紛，其中相當多都是讓步的妥協。²但近年以來，中共不僅陸續與鄰國解決了過去所還未處理的邊境劃界問題，在南海、東海、與臺灣等具有相當經濟與戰略價值，且尚未解決的糾紛中，更採取了「擱置爭議」的政策：2002 年簽署南海各方行為宣言(Declaration on the Code of Conduct on the South China Sea)、2003 年加入東南亞友好合作條約(Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia)，在 2008 年 6 月與日本達成東海協議，而兩岸之間也在默契之下重新展開事務性協商。

嚴格的說，「擱置爭議」的提倡早在鄧小平掌政時代即已出現，但中共如今卻是一改 1990 年代早期蠻橫獨斷的傾向。從 1990 年代中後期開始，中共先是提倡其所謂互信、互利、平等、協作的「新安全觀」，不使用武力而以和平談判解決爭端；³隨後持續呼籲透過經貿整合、多方對話等各個層面加強合作，化解周邊國家的疑慮，也就是中共當前的「和平發展」方針。這些努力，讓中共成功建立起較為和善、負責、穩健、自信的形象。⁴中共為何會採取「擱置爭議」？可作為解釋的思想與理論依據何

¹ M. Taylor Fravel, "Power Shifts and Escalation: Explaining China's Use of Force in Territorial Disputes," *International Security*, Vol. 32, No. 3 (Winter 2007/08), pp. 54-55.

² M. Taylor Fravel, "Regime Insecurity and International Cooperation: Explaining China's Compromises in Territorial Disputes," *International Security*, Vol. 30, No 2 (Fall 2005), pp. 46-48.

³ David M. Finkelstein, "China's 'New Concept of Security'," in Stephen J. Flanagan and Michael E. Marti eds., *The People's Liberation Army and China in Transition* (Washington D.C.: National Defense University Press, 2003), pp. 197-209.

⁴ David Shambaugh, "China Engages Asia: Reshaping the Regional Order," *International Security*, Vol. 29, No. 3 (Winter 2004/2005), pp. 64-99.

在？而在中共現行「擱置爭議」的政策之下，對周邊區域又會產生什麼樣的影響？對臺灣有何衝擊？該如何因應？對此我們嘗試從戰略文化、經濟互賴、與軍力對比等層面進行討論。

貳、「擱置爭議」：思想與理論基礎

中共為何「擱置爭議」？其思想與理論的依據何在？其中一個時常被提出的論點，是基於中國獨特的「戰略文化」(strategic culture)。除了中共官方在宣傳時的刻意使用，戰略文化解釋在學界的興起，是伴隨著國際關係中建構主義的研究熱潮。中國被認為是特別愛好和平，即使迫不得已使用武力，也偏好採取守勢與最少破壞的方式，其思想的淵源則來自於儒家經典，也就是所謂相對於西方「霸道」思想的「王道」思想。⁵因此，中國在與鄰國發生爭端時，不會恃強而倨傲、動輒以武力相逼，而願意「擱置爭議」，這是當今中共「和平發展」路線所謂的文化根基。

訴諸戰略文化的主要動機，是想解釋一些從客觀物質條件上的理性分析，所無法解釋的行為，⁶當今中共為何沒有在實力與日遽增之際變得更為專橫？所謂中國文化的「獨特性」遂應運而生。然而，一如知名戰略文化學者江憶恩(Alastair Iain Johnston)所指出，從較嚴謹的方法論角度來看，戰略文化的概念卻仍不盡周延，往往在何為研究對象上顯得不明確，不易形成可檢驗的研究設計。⁷戰略文化所指究竟為何？又該如何從定義到操作化，並找出觀察與檢驗的指標？這些問題在江憶恩提出質疑之後，

⁵ Derk Bodde, *Chinese Thought, Society, and Science: The Intellectual and Social Background of Science and Technology in Pre-modern China* (Honolulu: University of Hawaii Press, 1991), pp. 250-251; Alastair Iain Johnston, *Cultural Realism: Strategic Culture and Grand Strategy in Chinese History* (New Jersey: Princeton University Press, 1995), pp. ix-xiii.

⁶ Michael C. Desch, "Culture Clash: Assessing the Importance of Ideas in Security Studies," *International Security*, Vol. 23, No. 1(Summer 1999), 141-143.

⁷ Alastair Iain Johnston, "Thinking About Strategic Culture," *International Security*, Vol. 19, No. 4 (Spring 1995), pp. 33, 36-39.

迄今還沒有充分的共識。

江憶恩曾指出，站在研究是爲了「解決問題」的角度，戰略文化比較適合以一系列「戰略偏好次序」的方式來定義，也就是在面臨相同外在條件時，會因不同的戰略文化而導致不同的行爲選擇。⁸然而在實證上，基於宋明兩代的案例比較研究，卻駁斥了文化解釋的有效性：在宋明兩代，中國仍然主動發動戰爭，隨國力上升而愈加具侵略性，也以徹底的殲滅與征服爲戰爭目標，只因力竭勢衰而作罷。如果文化對行爲具有解釋力，則儒家思想最鼎盛的宋、明兩代，應該是「王道」文化在行爲上最可能找到支持的時代，結果在此卻都找不到具體的證據，戰略文化的解釋力不免變得可疑。⁹

再就近代來看，「王道」戰略文化解釋也有明顯的困難。不僅是中共從建政以來，常在大家認爲最不可能的情況下用兵，例如韓戰或珍寶島事件，最近 10 餘年的發展也不符合文化解釋的預期。如果文化的解釋是有效的，而文化也如它字面的意涵，是相對固定而持序的，則在相同文化之下行爲也該相似，¹⁰這無法解釋中共在這最近 10 餘年以來的政策轉變：「擱置爭議」是出現在 1990 年代初期的強硬態度之後。就算中共獨有的王道文化與「擱置爭議」相契合，但「擱置爭議」顯然還需其他條件的配合才會出現。反過來說，如果戰略文化是發展的、演變的，因而時常有新的風貌，則這種「文化」的概念似乎不再是「文化」，而不過只是決策者們的認知與心理因素罷了。¹¹

誠然，如江憶恩這般強調嚴謹的要求，被葛雷(Colin S. Gray)批評是爲了研究方法的需要而犧牲了研究對象的本質；但葛雷自己卻也承認，如

⁸ Alastair Iain Johnston, *Cultural Realism: Strategic Culture and Grand Strategy in Chinese History*, pp. ix-x.

⁹ 宋明兩代的實證研究及其研究發現的說明，詳見：Yuan-Kang Wang, *Power Politics of Confucian China*, Ph. D. Dissertation, Department of Political Science, The University of Chicago, Illinois, December 2001, pp. 12-13, 262-263.

¹⁰ Jeffrey S. Lantis, "Strategic Culture and National Security Policy", *International Studies Review*, Vol. 4, No. 3 (Autumn 2002), pp. 110-113.

¹¹ Alastair Iain Johnston, *Cultural Realism: Strategic Culture and Grand Strategy in Chinese History*, pp. 20-22.

果一個概念沒有確切的定義而變得無所不包，則這個概念也將不具任何解釋上的意義。¹²戰略文化正面臨了這樣的陷阱，如果人群一切活動的總結都是文化，將不會有任何行爲不是文化的結果：因爲行爲的本身也成了文化的一部分。¹³從此我們可以想見，倘若中共日後改變現行「擱置爭議」的作法，在領土糾紛中改採強硬而獨斷的武力脅迫，恐怕又會被說成是中國戰略文化中，來自兵學典籍那強調「詭詐」與「欺瞞」的特色所致。

另一個嘗試解釋中共「擱置爭議」的理論基礎，則是屬於自由主義的「經濟互賴」（economic interdependence）觀點。經濟互賴促成「擱置爭議」，是種直截了當的理性自利考慮，在經濟彼此相互依賴的情況下，使用武力解決爭端將破壞經濟的往來，因而對國家使用武力構成了限制。更進一步來解析，互賴限制武力使用，如奈伊（Joseph S. Nye）所說，並不是因爲貿易「本身」就可防止戰爭，而是因爲貿易讓國家重新定義了「國家利益」：追求市場的佔有與貿易收益，比追求領土的擴張更有利。¹⁴

從這個角度來看，互賴的確可以說明當今中共與世界經濟的緊密聯繫、共榮共存的寫照。透過市場的開放，國外資金、技術、管理知識大量湧入，中共龐大的生產力全面加入世界經濟，中共經濟因而能夠連續多年快速成長，而中共外貿佔其經濟總產值的比例也逐年攀升，特別是在 1990 年代中期以後，至今更已超過 6 成。從此，許多學者都主張，中共在使用武力時，必須先考慮貿易與投資；而對經濟上合作所能帶來的利益，既然已可有高度的期望，也就沒有必要使用武力來解決爭端。¹⁵畢竟，如學者們所指出的，多年來的改革開放已累積了可觀的財富與建設，今天的中共

¹² Colin S. Gray, "Out of the Wilderness: Prime Time for Strategic Culture," *Comparative Strategy*, Vol. 26, No. 1 (January 2007), pp. 2-3, 13-14.

¹³ Alastair Iain Johnston, *Cultural Realism: Strategic Culture and Grand Strategy in Chinese History*, pp. 12-14.

¹⁴ Joseph S. Nye, "Conflicts after the Cold War," *The Washington Quarterly*, Vol. 19, No. 1 (Winter 1996), pp. 5-24.

¹⁵ Rex Li, "The China Challenge: Theoretical Perspectives and Policy Implications," *Journal of Contemporary China*, Vol. 8, No. 22 (November 1999), pp. 443-476; Michael G. Gallagher, "China's Illusory Threat to the South China Sea," *International Security*, Vol. 19, No. 1 (Summer 1994), pp. 185-187.

已經不是早年那個一無所有的中共了，既然手中已有很多可以失去，在使用武力之時自然得權衡再三。¹⁶

「擱置爭議」著眼的是共同開發、利益共享，這正反映了經濟互賴之下的思維。然而，在此仍有兩個層面直的思考。首先，「互賴」的邏輯是利益「共享」，但「征服」的邏輯卻是利益「獨享」：儘管經濟的往來可使雙方互蒙其利，但若直接控制重要的資源與市場，卻只由一方獨占這些利益。¹⁷此外，許多學者也指出，互賴之下使用武力妨礙貿易，對經濟的損害是雙面的，既然誰都不想妨礙經貿利益，其中激進而強硬的態度反而會佔上風：爲了避面衝突升高、傷害擴大，斷然果決、儘速造成既成事實，可以壓迫對方接受。¹⁸

其實，從美國入侵並佔領伊拉克的實例就可以看出，即使在全球經濟互賴的大勢之下，片面訴諸武力還是可行的，尤其是在可以迅速勝利的情況下。因此，學理經典上所謂互賴之下，「武力的角色縮小」(minor role of military force)，軍事手段「所費不貲且不確定」，¹⁹並不是固定的前提而只是可能的狀況之一；倘若能夠輕易征服有重大價值的領土，轉而追求經濟貿易未必比較有利。易言之，從互賴在經濟上的誘因解釋中共的「擱置爭議」，尚遺漏了另一個現實主義的環節：軍事實力的對比。

¹⁶ David Finkelstein, "Chinese Perceptions of the Cost of Conflict" in Andrew Scobell ed., *The Costs of Conflict: the Impact on China of a Future War* (Carlisle Barracks: Strategic Studies Institute United States Army War College, 2001), pp. 23-24.

¹⁷ 參閱：Denny Roy, "Hegemon on the Horizon? China's Threat to East Asian Security", *International Security*, Vol. 19, No. 1 (Summer 1994), pp. 158.

¹⁸ Richard K. Betts, "China: Getting the Questions Right", *National Interest*, No. 62 (Winter 2000/2001), pp. 17-29; Michael Swaine & James Mulvenon, *Taiwan's Foreign and Defense policies: Features and Determinant* (Santa Monica: RAND, 2001), pp. 109-111.

¹⁹ Robert Keohane & Joseph S. Nye, *Power and Interdependence* (Boston: Brown Little, 1989), pp. 24-29.

參、「擱置爭議」：力有未逮

從軍事上來看，「擱置爭議」是中共必須採用的選擇，因為中共的軍力並無法支撐他訴諸武力。儘管在各個現存糾紛的對象之中，除了日本與臺灣之外，對中共的軍力幾乎都沒有太多抵抗力，但背後最根本的因素還是美國霸權在亞太地區的軍事介入。在 1990 年代中期以前，中共在南海與臺灣海峽的軍事行動，很明顯呈現了一個事實：中共倘若逞一時之快在主權爭執中動用武力，心生恐懼的弱小鄰邦們將會向美國尋求保護；而在美國霸權的優勢軍力之下，中共就算還可以取勝也無法迅速獲致。

當然，1990 年代中期至今已經有 10 多年，期間中共軍力的確也取得相當多的進展。但從相對的觀點、站在歷史的角度，中共的軍事力量還是十分脆弱。除了戰略核武方面的懸殊，在南海、東海、臺灣等主權糾紛中至為重要的海、空武力，無不是如此。就以過去的日本為例，在發動與美國的戰爭之前，比起美國及其盟友在東亞地區的總軍力，日本幾乎在所有主要的項目上都已經超越，或至少相等。²⁰而今天的中共相對於美國呢？在海軍方面，即使只算美國部屬在太平洋地區的兵力，美中雙方仍有不小的差距：美國有 3 艘航空母艦、22 艘核子動力潛艦、10 艘飛彈巡洋艦；中共則只有 5 艘核子動力潛艦，航空母艦與巡洋艦是 1 艘都沒有。²¹而在空軍方面，儘管純就數量而論，中共早已超越美國，但以現代水準的機隊來說，中共卻只有美國的四分之一。²²

的確，在傳統對稱武力的匱乏之際，中共在近年來十分強調「不對稱」戰的概念，²³但從實踐層面觀察，這些觀念大多還只是想法。就算是最常

²⁰ 大戰前兵力對比，見：鈕先鍾譯，Basil H. Liddell Hart 著，**第二次世界大戰戰史（第一冊）**（台北：麥田出版，1995 年），頁 372-373。

²¹ 兵力概況可詳見：http://www.navy.mil/navydata/our_ships.asp，以及：<http://www.sinodefence.com/navy/default.asp>。

²² Tamar A. Mehuron ed., "USAF Almanac," *Air Force Magazine*, Vol. 88, No. 5 (May 2005), pp. 67-68.

²³ 可參閱：蔡昌言，李大中，「不對稱戰爭相關理論及其應用於中國對臺戰略之研析」，

被討論，特別有利於阻止美軍介入的飛彈與潛艦等兩個方面，²⁴也是如此。中共短程彈道飛彈的數量是有大幅增加，但射程並無法擊中任何美國在東亞的主要基地，中程的彈道飛彈數仍然相當有限，估計只在 100 枚以下，²⁵美國則從今年起開始，陸續部屬約 1400 枚的攔截飛彈。²⁶射程與中程彈道飛彈相似的巡弋飛彈，中共目前擁有的數量也在 250 枚以下，而且其速度遠較緩慢而易於被攔截，威脅性也不及彈道飛彈。²⁷而中共近年來雖然引進了 10 餘艘現代化的傳統動力潛艦，與數艘新型核子動力潛艦，但仍是傳統以魚雷為主、飛彈為輔的攻擊平台。²⁸類似蘇聯在 1980 年代末期所完成，網路化結合太空偵測系統的超大型反艦飛彈群，以及專用的潛艦、船艦、飛機等載台，²⁹仍完全不見蹤影。甚至常被特別點名的俄製現代級驅逐艦與日炙 (Sunburn) 飛彈，在以往蘇聯海軍的武力結構中，也只是對付巡洋艦以下中小型艦艇的武器，射程完全無法威脅航艦戰鬥群。³⁰

實際上從中共軍事現代化的實際作為來看，傳統的「對稱」路線反而明顯得多。近 10 年來解放軍引進了一系列新的武器系統，舉凡戰機、轟

遠景基金會季刊，8 卷 3 期 (2007 年 7 月)，頁 1-42；李黎明，「中共對軍事『不對稱』概念的認知與觀點」，遠景基金會季刊，3 卷 4 期 (2002 年 10 月)，頁 145-172。

²⁴ Roger Cliff, Mark Burles, Michael S. Chase, Derek Eaton, Kevin L. Pollpeter, *Entering Dragon's Lair: Chinese Antiaccess Strategies and Their Implications for the United States* (Santa Monica: RAND, 2007), pp. 89-94.

²⁵ U.S. Department of Defense, "Annual Report on the Military Power of the People's Republic of China," *Defense Link*, http://www.defenselink.mil/pubs/pdfs/China_Military_Report_08.pdf, (2008/03/03), p. 56.

²⁶ Roxana Tiron, "Army Revives Anti-Missile System With Novel Maintenance Approach," *National Defense*, Vol. 89, No. 612 (November 2004), pp. 44-45.

²⁷ Mark Hewish and Charles Gilson, "Cruise Control," *International Defense Review*, Vol. 34, No. 9 (September 2001), pp. 50-52.

²⁸ Lyle Goldstein & William Murray, "Under Sea Dragons: China's Maturing Submarine Force," *International Security*, Vol. 28, No. 4 (Spring 2004), pp. 165-173; Andrew S. Erickson and Michael S. Case, "Information Technology and China's Naval Modernization," *Joint Force Quarterly*, Vol. 50, No. 3 (Autumn 2008), pp. 24-30.

²⁹ Michael Fiszer & Jerzy Gruszczynski, "Carrier Killers," *Journal of Electronic Defense*, Vol. 26, No. 10 (October 2003), pp. 44-47; Norman Friedman, *Seapower and Space: From the dawn of the Missile Age to Net-centric Warfare* (London: Chatham, 2000), pp. 199-202.

³⁰ Michael Fiszer & Jerzy Gruszczynski, "Cruiser and Destroyer Killers," *Journal of Electronic Defense*, Vol. 26, No. 11 (November 2003), pp. 51-58.

炸機、大型水面艦，甚至是時有所聞的航艦發展，³¹幾乎都可以在美軍中找到對應的系統，十足是在追趕、仿效。但在中共正建立相當於 1980 年代後期技術水準的武力之時，美軍的裝備又更往下一代更新了，解放軍或許拉近了與其他西方國家或俄國軍備的距離，³²卻還是遠遠落後於美軍。儘管對於解放軍建構「不對稱」戰力的潛能與企圖，我們不能就此全盤否認或忽略，但在這些想法化為實體、再從實體累積成足夠的數量之前，從現階段既有的戰備狀況觀之，中共的軍力實在無法替中共贏得一個有把握的迅速勝利。

當然，力量是一回事、意志又是一回事。美國軍力的強大雖是無與倫比，但美國就真的願意以武力介入衝突嗎？衝突中弱勢的一方未必不敢主動出手，因為雙方的意志未必對等，³³中共可以比美國更看重爭執所涉的領土。從糾紛的本質來看，自是有相當價值的領土才值得爭奪，但現在中共願意「擱置爭議」所涉的領土，也不是特別「不對等」的寶貴。在南海與東海等地的糾紛，當然不是為了區區幾座礁岩，而是為了海底蘊含豐富油氣的巨大利益。但這些油氣能源既然是驅動現代經濟所不可或缺，則所謂的意志「不對等」也就很難成立。就算是臺灣也是如此。論者有謂，雖然臺灣對美國而言不是不可損失的，³⁴但臺灣在中共國家安全上的重要性，就如同古巴之於美國。³⁵此說未免是言過其實：在現代科技之下，即使不考慮可越洋攻擊的核子飛彈，美國在日本、南韓、琉球還是有基地，

³¹ Dawei Xia, "China Starts Programme to Train 50 Carrier Pilots," *Jane's Defence Weekly*, 24 September 2008, p. 22.

³² Robert Hewson, "Chinese Airpower Reaps Benefits of Long Road to Self-sufficiency," *Jane's International Defense Review*, Vol. 40, No. 10 (October 2007), pp. 56-59; Bill Sweetman, "Pragmatic Rafale: A Study in French Philosophy," *Jane's International Defense Review*, Vol. 38, No. 6 (June 2005), pp. 64-67; Bill Sweetman, "Typhoon Looks forward to Key Capabilities," *Jane's International Defense Review*, Vol. 38, No. 9 (September 2005), pp. 78-82; Joris Janssen Lok, "FREMMS and Neighbors: Europe Seeks benefits of Consolidation," *Jane's International Defense Review*, Vol. 39, No. 12 (December 2006), pp. 32-41.

³³ Thomas K. Christansen, "Prosing Problems without Catch Up," *International Security*, Vol. 25, No. 4 (Spring 2001), pp. 11-12

³⁴ Ralph N. Clough, *Island China* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1978) pp.7.

³⁵ Robert Ross, "The Geography of the Peace," *International Security*, Vol. 23, No. 4 (Spring 1999), pp. 113.

也有在關島的前進部屬，就算中共奪下了臺灣，其經濟活動所繫的東南沿海地帶，還是暴露在美國潛艦與轟炸機的巡弋飛彈攻擊之下。³⁶

肆、「擱置爭議」：影響與因應

從以上的討論可以看出，中共當前「擱置爭議」的作法，有其國際環境限制之下，不得不然的一面。經濟與貿易利益當頭，不足的軍力又無法支持一個快速取勝的軍事行動，既然強取豪奪不可行，何不暫且「擱置爭議」、共同開發？其實，從修正後的權力移轉理論(power transition theory)來看，中共是個新興中的強權，其國力隨時間推演而遞增，延後衝突本來就是有利的。³⁷換言之，中共在實力增長之際沒有變的更好戰乃是利之所趨，並不需要驚訝；反倒是相對走向衰弱的一方，譬如日後的美國，才比較可能在實力優勢還未完全流逝以前，搶先發動預防性戰爭。

從此觀之，在短期之內，對亞太區域與周邊鄰國而言，中共「擱置爭議」的作法是有利的。各國可以在相對穩定和平的區域環境下發展經貿，合作處理一些共同關心的問題，諸如科學研究、資源保育、打擊犯罪、災害救援等事宜。但從長期看來，「擱置爭議」卻會有潛在的危險，甚至帶來災難。如同羅(David M. Rowe)回顧一次大戰前的歷史後的發現，一次大戰前蓬勃的經濟來往，不但不能導致和平，反而是一次大戰的根源。經貿雖然使所有國家都獲利，但獲利程度不一；各國不同的經濟體質，也影響了國家建立武力的能力。不均勻的消長之下，將日積月累地破壞既有權力的平衡、導致戰爭。³⁸

³⁶ Adam J. Hebert, "The Long Reach of the Heavy Bombers," *Air Force Magazine*, Vol. 86, No. 11 (November 2003), pp. 24-29; James Patton, "The SSGN-'Not Your Father's Oldsmobile Submarine'," *Naval Forces*, Vol. 30, No. 1 (January 2008), pp. 20-21.

³⁷ Steve Chan, "Exploring Puzzles in Power Transition Theory: Implications for Sino-American Relations," *Security Studies*, Vol. 13, No. 3 (Spring 2004), pp. 105-106.

³⁸ David M. Rowe, "The Tragedy of Liberalism: How Globalization Caused the First World War," *Security Studies*, Vol. 14, No. 3 (July-September 2005), pp. 407-447.

這使區域與周邊在面對中共「擱置爭議」政策時陷入兩難。「擱置爭議」及其背後和平發展策略的經濟誘惑，促使各國紛紛與中共親善，在同時助長了中共的崛起；但若立即對中共展開圍堵與孤立，³⁹卻需要包括區域內外的世界主要國家，都採取聯合一致的抵制行動，難免是不可行而代價過高。⁴⁰尤其是區域外的強權如歐盟各大國，即使在未來也不需直接面對中共任何可能的擴張，甚至多少還與中共一同「分享」了對美國獨霸的不滿，一定程度上加強與中共的關係。⁴¹如果只有少數國家個別的抵制，不但效果有限還得付出立即的經貿損失，而由其他國家坐享與中共來往的利益。

這種集體行動的困難在過去已表露無遺。1989年天安門事件爆發後，是國際間最接近聯合制裁的一次，但集體行動中各方的盤算與利害糾葛，卻註定了失敗。非西方國家本未加入聯合行動，而在事件餘波逐漸平息之際，就連西方各國也紛紛重新與中共交好，美國在最後也與中共全面展開了交往。⁴²顯然，沒有接連特殊事件的觸發，要扭轉至今已累積了10餘年慣性的交往政策，是極其困難。中共再擺出「擱置爭議」的姿態，更是讓各國難以抗拒。想要在熱絡的經濟關係之下作出精確管制，以避免對中共軍力的助長與培育，也因為同樣的集體行動困難而無法奏效。儘管西方國家已不再直接出售軍火給中共，但中共還是照常從前蘇聯各國與以色列

³⁹ 鼓吹者如：John J. Mearsheimer, "Author's Response: Will China and the United States Clash?," *Issues & Studies*, Vol. 39, No. 2 (August 2003), pp. 259-262.

⁴⁰ 可見：Eric Hyer, "Mearsheimer's Neorealist Predictions: The Haunting Specter of China as a Great Power," *Issues & Studies*, Vol. 39, No. 2 (August 2003), pp. 225-232; Richard Baum, "The Limits of Teleology," *Issues & Studies*, Vol. 39, No. 2 (August 2003), pp. 233-235; David Capie, "The Price of Parsimony: Power and Its Limits in John Mearsheimer's Tragedy of Great Power Politics," *Issues & Studies*, Vol. 39, No. 2 (August 2003), pp. 236-242; Christopher P. Twomey, "Avoiding Tragedy in Sino-American Politics," *Issues & Studies*, Vol. 39 No. 2 (August 2003), pp. 248-254; Bernard D. Cole, "Good History, Questionable Theory," *Issues & Studies*, Vol. 39, No. 2 (August 2003), pp. 254-258.

⁴¹ Avery Goldstein, *Raising to the Challenge: China's Grand Strategy and International Security* (Stanford: Stanford University Press, 2005), pp. 159-176.

⁴² David M. Lampton, *Same Bed, Different Dreams: Managing U.S.-China Relations, 1989-2000*, (Berkeley: University of California Press, 2001), pp. 15-111.

列引進所需，而迄今仍維持禁令的歐盟，其會員國多少也持續販售零件與技術。可以說，以一種利用矛盾、分化利誘的角度來觀察，中共「擱置爭議」的作法是相當成功。

這也是臺灣目前所面臨的情勢。在中共「擱置爭議」的和平攻勢之下，周邊鄰國已向中共親善，臺灣很難自外於區域的整合趨勢；臺灣若單獨地疏遠中共、甚至升高對立，不但難有他國的跟進或配合，甚至還會被當作「麻煩制造者」。在中共的善意之下，其與鄰國間還存在的糾紛，甚至已被同情、理解為只是想尋求「法理上」的維持現狀，⁴³臺灣即使想做出長期危險的警告與呼籲，在眼前獲利的吸引之下恐怕也不易有聽眾。因此，臺灣目前可行的策略，仍是迎合區域整體的走向，在經濟互賴的結構中追求自身的獲利，同時以此獲利在國防安全上做出避險的投資。只要中共無法獲致一個迅速的勝利，「擱置爭議」的政策就很可能得延續下去，從而延緩可能災難的發生，這只能說是臺灣在沒有更佳選擇之下的艱難決定。

伍、結語

綜合而言，中共當前「擱置爭議」的作法是國際現勢使然，是在美國霸權的陰影下謹守「和平與發展」的信條，好厚植國力以作為日後競逐的基礎。⁴⁴也正因為此一「擱置爭議」的政策是以實質利益為導向，我們也可以期待此一政策在一段時間內的持續性。在此，也許還有一點值得一提：沒有一國的政策不會是基於「利益」，但利益如何形成？如何界定？中共過去不也曾做出許多外人無法從利益上理解的行為嗎？對此我們可

⁴³ Avery Goldstein, "The Diplomatic Face of China's Grand Strategy: Arising Power's Emerging Choice," *The China Quarterly*, No. 168 (December 2001), pp. 863.

⁴⁴ Robert G. Sutter, *China's Rise in Asia: Promises and Perils* (Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, INC., 2005), p. 13.

以說，國際環境的壓力的確不能阻止國家「叛逆」，但叛逆遲早要使國家付出代價。⁴⁵中共就是如此，無論是出於意識型態還是強人政治，建政以來中共政權在早期確實有許多「叛逆」的舉動，從對蘇聯的一邊倒、同時與美蘇交惡、到革命輸出等等不一而足，但如此「叛逆」的代價就是長期的落後與衰弱。國家也許可以長期承受這種懲罰，但不可能無限期承受，因為其最終的效果將是國家的消亡與毀滅。

⁴⁵ Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (New York: McGraw-Hill Publishing Company, 1979), pp. 74-78.

