



軍事戰略

中國大陸對美 外交戰略與決策體系

空軍上校 吳育騰

提

要

- 一、中國大陸的外交使命與國家利益主要有以下四項：第一，實現現代化；第二，恢復大國地位；第三，完成國家統一；第四，實行社會變革。這四項目標構成了支配著中國作為一個民族國家的大戰略的要素。中國領導人在考慮國家的政治、經濟、外交、軍事、社會、文化各方面的問題時，這四項目標的影響幾乎無所不在。就對外關係而言，這四項目標也是推動其發展演變最主要的內在動力。這使得堅持改革開放，與時俱進地調整戰略與外交必須結合四項使命，並注意各方面的平衡。
- 二、整體來看，美國與中國大陸對彼此的外交戰略，反映出雙方的安全關係同時存在著戰略競爭與戰略合作。美國面對處在「戰略十字路口」的中國大陸，仍然強調必須和中國大陸進行交往，鼓勵中國大陸朝正面道路發展，成為美國的經濟伙伴與「負責任的利害關係人」。中國大陸面對美國的「霸權」，強調必須發展自身的綜合國力、推動軍事現代化、提升中國大陸國際影響力，但也要管理美中關係，避免雙邊關係的惡化衝擊到中國大陸發展綜合國力的整體外在環境。
- 三、中國大陸的「睦鄰」與貿易外交策略，已成功地在鄰國間建立起程度不等的利益關係，因此許多大陸周邊國家－包括南韓與澳洲等美國盟邦以及許多東南亞國家在－台海衝突中可能不一定支持美國。我國政府的外交戰略「以發展來擴展生存」－主動創造籌碼與折衝空間的戰略，是臺灣在中、美海陸爭霸體系中突破兩岸關係與經濟發展瓶頸的主要對策，也是臺灣順勢化解中共打壓的最佳憑藉。

關鍵字：中國外交戰略、中國威脅論、睦鄰外交、多邊主義、戰略利害關係、負責任的利害關係者



壹、前言

2011年6月美國新任國防部長潘尼塔(Leon Panetta)出席聯邦參議院軍事委員會提名聽證會時表示，為確保亞太地區安全，美國須關注中國大陸軍隊現代化，也必須持續出現在太平洋區域。^{【註1】}中國大陸國務院前年發布2010年「國防白皮書」，宣稱解放軍實行「防禦性國防政策」，主張用非軍事手段解決爭端、慎重對待戰爭和戰略上後發制人；報告中強調，「不論現在還是將來，不論發展到什麼程度，中國大陸都永遠不稱霸，永遠不搞軍事擴張。」這一連串相關主張，因解放軍國防預算快速增長，「中國威脅論」成為西方持續關注的焦點，是企圖降低國際對中共擴軍的憂慮。^{【註2】}

20年來中國大陸遵循鄧小平的指示；韜光養晦、不強出頭，但近年來，卻突然變成，有所作為的強勢外交，引發亞太鄰國憂心，甚至要引入美國力量做為制衡，許多媒體與專家都指出這個現象，2011年1月4日出刊的經濟學人就以「中國崛起的危險」大幅專題報導。當前全球之秩序維持，美國仍以其強大國力發揮關鍵影響力；惟歐盟、俄羅斯、中共、印度及日本等，對區域之影響力亦逐步上升。尤其，中共之政、經、軍實力持續累積，對區域相關事務之介入程度提高，積極擴大對國際事務之影響。^{【註3】}

自從2003年中國大陸提出「和平崛起」的國際戰略觀之後，「和平崛起」的概念已經成為全球對中國大陸崛起觀察與評量的主要標準。2005年4月胡錦濤在「亞非高峰會」上首次提出「和諧世界」的理念後，同年的「博鰲亞洲論壇」上，胡錦濤又提出要「努力構建一個政治上和睦相處、經濟上平等互利、安全上互信協作、文化上相互促進的和諧亞洲」。同年的11月胡錦濤在聯合國大會演說時再次提到「和諧世界」的概念，2006年6月召開的「上海合作組織」會議，胡錦濤又有「和諧地區」、「和諧亞洲」等概念的說法。「和諧」於是變成是中國建構新外交戰略的重要核心概念。^{【註4】}整體而言，全球安全情勢仍維持「競爭與合作並存」的態勢，由強國繼續主導區域情勢發展，小國則希望藉由自身競爭優勢與經貿互動，凸顯其關鍵性功能與地位，以追求最大利益。^{【註5】}本研究將採文件分析(document analy-

註1 潘內達：美須關注中軍現代化，中國時報，2011年6月10日，<http://news.chinatimes.com/world/050404/132011061001183.html>

註2 中共「永不稱霸」與「和諧世界」的難題，青年日報，民國100年4月20日，版7。

註3 郭崇倫專欄－中國外交劇變的一年，中國時報，2011年1月4日，<http://news.chinatimes.com/forum/11051401/112011010400201.html>

註4 王崑義，中國的「和諧外交」與對南太平洋的擴展，(台灣國際研究季刊，第3卷，第3期，2007年，秋季號)，頁65。



表1 中共2000年至2011年國防預算統計

年 份	國防預算總額	國防預算增長%	財政總支出	占財政總支出%
2000	1,207.54	12.15	15,879	7.60
2001	1,442.04	19.42	18,844	7.65
2002	1,707.78	18.43	21,113	8.03
2003	1,907.87	11.70	24,649	7.74
2004	2,172.79	13.89	28,362	7.72
2005	2,474.28	13.88	33,709	7.34
2006	2,979.31	20.40	40,213	7.40
2007	3,509.21	17.80	46,789	7.50
2008	4,178.76	17.50	62,593	6.68
2009	4,951.10	18.50	76,300	6.49
2010	5,335.00	7.75	93,180	5.73
2011	6,011.00	12.70	100,220	6.00

單位：億元人民幣

資料來源：國防部「國防報告書」編纂委員會，中華民國「100年國防報告書」，（臺北，國防部，民國100年7月），<http://www.mnd.gov.tw/2011mndreport/info03.html>

sis)，研究的目的是在於以中國大陸外交戰略的演變發展為基礎，探討中共的外交決策體系；並就對我國國家安全，及外交關係的影響提出因應對策，以作為政府決策時的參考。

貳、中國大陸外交決策體系

北京欲利用其逐漸成長的綜合國力，加強「睦鄰」策略，從而提昇中國大陸對國際經貿事務的影響力。《2010年中國的國防》白皮書（後稱「白皮書」）是解放軍官方自1998年起發表的第7部「國防白皮書」。「白皮書」中首度系統性闡述「建立軍事互信的目標和原則」，並特別將「建立軍事互信」獨立歸納為一章。該章節中，中共將戰略磋商和對話、邊境建立信任措施、海上安全對話與合作、地區安全合作、對外軍事交往等五項，列為建立軍事互信的五大支柱。其中，最需建立互信措施的對象，首指發生領土糾紛的週邊國家。與此同時，中共宣布共軍「總參謀長

註5 國防部「國防報告書」編纂委員會，中華民國「100年國防報告書」，（臺北，國防部，民國100年7月），頁25。



」陳炳德2011年5月訪問美國；此舉凸顯美「中」在國際競合的態勢下，彼此仍試圖加強軍事外交關係。【註6】

就以2011年中國大陸國防預算之編列論之，以提升共軍整體戰力、傳統與非傳統武器、航天、人力及教育訓練等預算為主；外界評估至2020年中共經濟仍將穩定成長，未來其軍隊建設仍可獲得充分之資源，以支持其戰略目標之達成。另中共公布國防預算，尚隱藏為數龐大的經費未公開，遭致國際間普遍的質疑(如表1)。2011年中國國防將呈現兩位數字的增長，總額約為6011億元人民幣，比去年增加12.7%，2010年中國的軍費是5335億元，比2009年增加7.75%。【註7】

因此，近來南海議題不只周邊國家擔憂中共的軍事擴張，美國前國防部長蓋茲更於日前在新加坡舉行的「香格里拉會談」中，直接以南海主權爭議提出警告：「由於東協仍無明確的危機處理方式，亦無任何各方同意的解決機制以解決爭議，這代表衝突可能發生，無人能從中獲益。」對於近來南海出現緊張，梁光烈表示：「中共是守信用的國家」，「南海的航行，從來是自由無阻的，總的形勢是穩定的。」從衝突的角度觀之，南海一方面是其周邊主張主權國家競逐礁嶼、海洋區域、和資源的地區，另一方面則是沿海國家與世界主要船運國、海軍強權、和東北亞依賴海上通道輸送原油及其他貨品之國家間潛在衝突地區。【註8】透過此一事件我們試著了解，中國大陸在面臨外交與領土主權的危機處理的決策機制為何？亦是我們觀察共軍在今日中國大陸擬訂外交政策時影響力的指標。

事實上，中國大陸外交決策體系在變與不變的過程中(圖1；表2)，仍有其脈絡可循，中國大陸共產黨自建黨迄武裝奪權建政以來，毛澤東所奉行的鬥爭哲學，就是「敵強我走，敵弱我進」，在外交作為上也表現得淋漓盡致。國際社會是現實的，由於制度、價值的差異，美國始終並未將中共視為真正盟友(反之亦然)，但中國大陸深知雙方實力仍有極大差距，故而研製「和平發展」，其論述的重點在於，中國大陸在全球化時代通過融入國際社會「崛起」，期待能破除以往新興國家通過現實主義擴張而「不和平崛起」的宿命；因此，「和諧世界」理念被寫入「十七大」報告，並作為對外政策中的綱領性文件。中國大陸的外交使命與國家利益主要有以下四項：第一，實現現代化；第二，恢復大國地位；第三，完成國家統一；第

註6 Wen-cheng Lin, China as a Factor in the Asia Pacific, (Security April 14, 2011)

註7 國防部「國防報告書」編纂委員會，中華民國「100年國防報告書」，(臺北，國防部，民國100年7月)，
<http://www.mnd.gov.tw/2011mndreport/info03.html>；中擴軍費防美牽動區域競逐，旺報，2011年3月6日，
<http://news.chinatimes.com/mainland/50506463/112011030600161.html>

註8 Stein Tonnesson, "Vietnam's Objective in the South China Sea: National or Regional Security?" Contemporary Southeast Asia, Vol. 22, No. 1 (April 2000), p. 213.

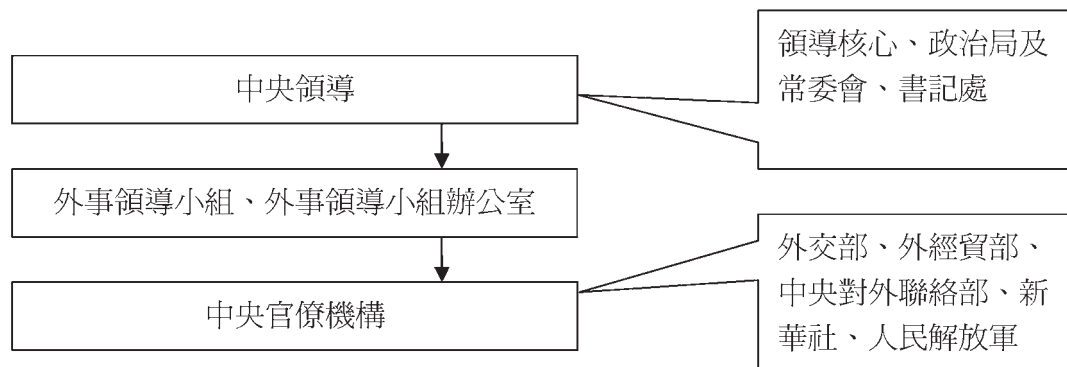


圖1 中共外交政策的決策體系圖

資料來源：林麗香，解放軍的政治影響力－解放軍參與外交決策之研究，（中山大學大陸問題研究所博士論文，民國95年7月），頁72。

表2 外交事務各階段負責的黨政機構

政策階段	資訊蒐集與分析	政策選項形成	政治諮詢	政策制定	政策執行
參與的黨政組織	中央對外聯絡部、外交部、國防部、對外貿易經濟合作部、新華社、相關研究機構、中央政策研究室、中央宣傳部、中央統戰部、人民日報、國家安全部、人大外事委員會、政協外事委員會、中央外事辦公室	中央外事領導小組、中央書記處、國務院	人大常委會、中央軍事委員會、外事領導小組	最高領導者與領導核心、中央政治局常委會、中央政治局	外交部、外經貿部、新華社、對外聯絡部、駐外使館、中央宣傳部、中央統戰部、人民日報、人民解放軍

資料來源：許志嘉，鄧小平主政下參與中共外交決策的黨政組織之探討，「中國大陸研究」，第41卷第5期（1998年5月），頁33。

四，實行社會變革。這四項目標構成了支配著中國作為一個民族國家的大戰略的要素。中國領導人在考慮國家的政治、經濟、外交、軍事、社會、文化各方面的問題時，這四項目標的影響幾乎無所不在。就對外關係而言，這四項目標也是推動其發展演變最主要的內在動力。現今中國的改革開放與上個世紀已經有所不同，改革所針對的主要是由市場經濟發展所帶來的新問題。改革的難度加大，並且是在高度開放的條件下進行的，這使得堅持改革開放，與時俱進地調整戰略與外交必須結合四項使命，並注意各方面的平衡。【註9】

註9 章百家，瑪雅，六十年中國外交的目標與選擇，中國共產黨新聞網，2011年07月25日，<http://theory.people.com.cn/BIG5/49150/49152/15233929.html>



參、中國大陸外交決策的三階段演變

2011年4月上旬，日本最重要的國防智庫「防衛省防衛研究所」公布《中國安全戰略報告》，報告中有幾項衍生的意涵，發人深省。首先，中共想要重塑國際秩序。中國大陸近20年來經濟成長迅速，挹注大量經費在軍事現代化的進程上，「中國崛起」讓各國印象深刻，特別是歐美與東亞國家。中國大陸對全球與區域的影響力日增，但對於由美國所主導的國際秩序深感不滿，明白指出聯合國應該進行改革，尤其是國際組織的「民主化」，並藉由爭取國際議題主導權，形塑有利的國際秩序。^{【註10】}中共在經濟持續發展與綜合國力提升下，自信心亦大幅增加，對深化區域及國際影響力之意識益趨強烈，惟藉「和諧世界」、「睦鄰外交」與「國際維和」等諸手段，降低或淡化國際對其擴張之疑懼。^{【註11】}回顧歷史，中共自1949年迄1990年代的「老革命」主政時代，外交政策的演變大致可分成三個階段：^{【註12】}

一、「一邊倒」時期：毛澤東在1949年6月發表「論人民民主專政」一文，宣布一邊倒向社會主義陣營。1950年2月，中共與蘇聯簽訂為期30年的「中蘇友好同盟互助條約」；1950年派遣「抗美援朝志願軍」跨過鴨綠江，幫助北韓對抗以美國為首的聯合國部隊。整個1950年代中共的外交政策是結合蘇聯及其他共產國家，對抗以美國為首的西方陣營。

二、「兩條線」與「一條線」時期：1960年與蘇聯的分裂公開化，尤其在1960年「文化大革命」之後，中共採取的是「既反蘇修又反美帝」的外交政策；1969年3月，中共與蘇聯在烏蘇里江的珍寶島發生邊境流血衝突，當時蘇聯還向美國試探摧毀中共核武設施之美國可能反應，可見情勢之緊張。中共面對來自北方之強大威脅情況下，調整其兩條線的外交政策，轉為與美國改善關係，中共的戰略是要突破蘇聯的圍堵，因此整個1970年代，中共所採取的是「反蘇統一戰線」的一條線時期。

三、「獨立自主」外交政策時期：

1978年12月，中共11屆3中全會決議採取對外開放對內改革的外交政策，為了實現「四個現代化」，中共需要維持一個和平的國際環境，開始謀求改善與美關係；而後來鄧小平又因不滿美國雷根政府的親中華民國立場而與華府疏

註10 中共軍事現代化的戰略意涵，旺報，2011年5月27日<http://news.chinatimes.com/forum/11051404/112011052700154.html>

註11 國防部「國防報告書」編纂委員會，中華民國「100年國防報告書」，（臺北，國防部，民國100年7月），頁26。

註12 林文程，中共外交授課講義－1950年代中國外交政策，（中山大學中國與亞太研究所，2011年4月），頁10。



離，在1982年正式標榜「獨立自主」的外交政策。1989年天安門事件後，中共惡行在國際上受到圍堵，鄧小平提出了「冷靜觀察，守住陣地，沉著應付，韜光養晦，善於守拙，絕不當頭」的外交思路，之後，中國大陸基本上追隨這條路線。如所周知，中國大陸的外交重點有三大塊：大國關係周邊國家關係以及發展中國家關係，1990年代後期起「大國外交」一度成為中國大陸的外交主軸，而「發展中國家團結合作」的路線，始終是中國大陸外交政策裡，重要的意識形態教條，北京迄今堅守「最大發展中國家」的自我定位。【註13】

在「新多邊主義」的觀念下，中國的新外交也被認為是呼應這個理念進行轉向，從1997年開始，中國在外交上進行了大轉向，這個大轉向出現的關鍵點，就在於中國在該年提出「負責任大國」的口號作為標誌。「負責任大國」的口號是重新界定中國大陸在國際社會中的身份，再由身份來確定自己的利益。當然，「負責任大國」被中國大陸學者認為包括兩個語意方面的涵意：第一個是「負責任」；第二個是「大國」。「負責任」的國際意涵意味著中國大陸將不會成為國際秩序的破壞者和威脅者，也不會只是國際安全與繁榮的「搭便車者」，而是要參與塑造和建設國際秩序，為國際安全與秩序提供與自身實力相匹配的責任和貢獻。「大國」的界定則明確了中國大陸的身份定位，即不是一個中等國家，更不是一個小國。由於大國通常在國家體系中擁有更大的利益，因而在對外關係中，中國大陸一方面要積極協調，關注與大國的關係，同時也應該承擔更多的國際責任。【註14】

到了以江澤民為首的第三代領導集體，911事件前，中國大陸外交的指導思想依然是鄧小平的指示，繼續「隱藏實力、等待時機」；911後，北京認為美國反恐需要中共，把「韜光養晦，絕不當頭」更新為「把握機遇，因勢利導」，此後外交稱為「全方位外交」，並積極和西方大國交往。之後，新一代領導人胡錦濤在2005年4月參加雅加達亞非峰會，首次提出「和諧世界」的理念開始，「和諧世界」已成為中共第四代領導集體對北京當前外交政策目標的新概括，就中共建政以來的外交思路觀之，這樣的靈活轉變不可謂不大。胡錦濤曾揭示「和平發展」、「睦鄰」與「和諧世界」是中國大陸外交政策方針，鄧小平也曾對幹部告誡要「韜光養晦」和「不搞對抗」，在國際上低調行事。『

註13 張登及，2011年金磚國家三亞高峰會與中國外交動向研析，（行政院陸委會與兩岸情勢簡報，2011年6月），<http://blog.xuite.net/lukacs/blog/47305766>

註14 王崑義，中國的「和諧外交」與對南太平洋的擴展，（台灣國際研究季刊，第3卷，第3期，2007年，秋季號），頁68-69。



註15]

從上所述中國大陸「多層次統一戰線」的佈局來看，「第一層統一戰線」是為解決臺灣與香港的問題。對北京而言，其與臺灣和香港的地位及關係，不僅是經濟發展問題，更涉及中國統一的民族大業，以及能否在21世紀完整掌握亞太地區的航海線，特別是所謂「第一島鍊」（即由白令海峽沿日本、臺灣到菲律賓群島以內的海域）區域內航線的關鍵。中國大陸企圖掌控這一區域內的航線，尤其是涉及日本「周邊」區域的航線，也正是促成1996年美、日簽訂新安保條約重要原因。其次，在建立「第二層統一戰線」的策略上，中國大陸分別從加強經濟整合與「睦鄰外交」的途徑，界定其與亞洲新興工業化國家和東南亞國家的利害關係及地緣屬性，以便在立場上區隔出東亞國家與美、日兩國家的差異。綜合中國大陸在海陸兩端所佈局的戰線，中國大陸逐霸亞太海權的戰略就是在強化與亞太海洋國家中較弱勢者的「共生」關係，以弱—分化美國在亞太長期經營之海洋戰略線的同時，也積極串聯俄羅斯以建構歐亞大陸上的反美勢力，而在地緣外交政治上拉出更多與美國折衝的籌碼及空間。而且，為徹底吸納以美國為主海洋勢力「和平演變」的壓力，中國大陸更將其海陸戰略的佈局與內部區域發展規劃整合，呈現一極具發展與侵略性的總體戰略。【註16】

分析中國大陸外交戰略基於「新安全觀」而高倡「多邊主義」的安全合作其目的不外乎三個：維護區域和平，以提供有利於北京現代化建設的發展環境，同時不斷增強綜合國力，並以其急劇成長的經濟實力來獲取政治、外交與軍事安全，且鞏固大國地位、消除國際間特別是亞太各國對中共崛起所引發的「中國威脅論」之疑慮，以及聯合諸國之力抗衡美國與日本「遏制中國」並成為區域霸主的意圖。又若以新自由制度主義觀之，冷戰結束後，亞太地區政治相對穩定，經濟發展，安全形勢總體趨向緩和，並形成了以對話和協商為主要特徵的區域安全合作模式。【註17】

肆、美、中外交戰略及軍事發展交流之目的

外交是內政的延續，外交戰略是要服從並為國家戰略服務。解析2010年中國大陸「白皮書」和上述的歷史經驗可知，中國大陸係以「和諧戰略」作為國家內、外交戰略的主要思維，其目的當然是為確保大陸內部和國際發展的有利環境。中國大陸

註15 張旭成，透視北京政出多門和中美競合，（玉山周報，2011年6月16日）http://www.formosamedia.com.tw/weekly/post_2565.html

註16 李文志，海陸爭霸下亞太戰略形勢發展與臺灣的安全戰略，（東吳政治學報，2001年，第13期），頁150。

註17 張亞中、孫國祥，亞太綜合安全：台灣安身立命之所基，（台北，亞太綜合安全年報2001-2002，兩岸交流遠景基金會，2002年6月），頁29-30。



認為，當前正是全面建設小康社會的「歷史機遇期」，故而外交戰略有必要繼續為此一方向保持良好的國際環境，更重要的目標，就是藉由穩定的內部環境，創造更大的國際影響力。【註18】

對於中國大陸的第四代領導人而言，僅管「和平崛起」、「堅持防禦性國防政策」、「堅持獨立自主的和平外交政策」、「永不搞擴張」與「永不稱霸」為其對外宣示的戰略主軸，但在北京的主觀認知方面，華府政壇、媒體與學術界中的新保守派在中國威脅論上的推波助瀾，對於美國的主流民意已產生深遠影響，那就是中國大陸已靜悄悄的取代前蘇聯，成為美國新冷戰思惟下的頭號假想敵，加上棘手的台灣問題向來為美、中爭執的引信，一旦失控，極可能牽一髮而動全身，最悲觀的看法是最終雙方難以避免兵戎相見，即使鄧小平所揭示的對美與外交政策的指導原則，在於「冷靜觀察，穩住陣腳，沉著應付、善於守拙、決不當頭、韜光養晦、有所作為」等方針，但北京並沒有把握在未來，能夠完全排除「大國衝突」或「霸權興替戰」的可能性。【註19】

另在安全議題方面，雖然中國大陸持續爭取國際認同，強調其未來強大後，不會稱霸也不會擴張，並採取「睦鄰」外交政策，希望發揮對周邊國家繁榮與穩定的作用。然而近年來中國大陸在沒有任何國家直接威脅的情形下，持續增加國防預算，專注兵力遠程投射能力，以及發展高科技武器和技術。「白皮書」中宣稱2010年中國大陸國防經費預算是人民幣5321.15億元，「僅」比2009年成長7.5%，北京的用意即是提高共軍的軍事透明度，以降低國際社會的疑慮，然而各國對此數字仍普遍存疑。目前，國際重要研究機構對於中國大陸的國民生產毛額(GDP)，已於2010年超越日本，成為僅次於美國的世界第2大經濟體，紛紛提出有關後續發展的分析報告，普遍認為大陸經濟實力在未來的幾十年內，要想超越美國，仍是高難度的挑戰。【註20】而美國連年對外用兵根據布朗大學華森國際研究中心(WIIS)的「戰爭費用」(Costs of War)研究計畫，美國戰費將達到至少3.7兆美元(約台幣108兆8000億元)，甚至可能上看4.4兆美元(約台幣127兆元)。自美國出兵阿富汗、根除策劃911恐怖攻擊的「開打」恐怖組織領袖以來的10年，花在這些衝突上的開銷總額，從2.3兆美元到2.7兆美元。【註21】

註18 許志嘉，鄧小平主政下參與中共外交決策的黨政組織之探討，(中國大陸研究，第41卷，第5期，1998年5月)，頁89。

註19 李大中，從現實主義看一九九〇年代以來美國中國政策的取向，<http://capstaipei.org.tw/2005/%E4%B8%AD%E6%94%BF%E6%9C%83%E8%AB%96%E6%96%87/PANEL%2019/P19%E6%9D%8E%E5%A4%A7%E4%B8%AD.doc>

註20 名家－中國超越美國 難度高，旺報，2011年8月12日，<http://news.chinatimes.com/forum/11051404/112011081200518.html>



2011年8月15日美國亞太助理國務卿坎貝爾(Kurt Campbell)接受澳大利亞的《澳洲人報》訪問時表示，美國外交政策需要展開過渡，把焦點從中東移往亞洲，但他也強調，美國在亞洲的外交工作應與東協，尤其是在東協扮演核心角色的國家如印尼、越南與新加坡，以及傳統以來就與美國十分友好的菲律賓加強雙邊關係，美國仍然重視亞太區域，並且不會離開。【註22】2011年6月12日中國大陸國家主席胡錦濤將於接受哈薩克和俄羅斯媒體書面聯訪時表示，針對全球政經形勢與當前國際形勢，正經歷冷戰以來最複雜的變化，雖然世界各國面臨難得發展機遇，但國際形勢複雜，全球經濟復甦緩慢，南北發展依然失衡，不穩定、不確定因素增多。胡錦濤強調，新形勢下，各國必須「求和平、謀發展、促合作」；面對各種風險挑戰，必須攜手合作，謀求共同發展。【註23】由於國際間對於中共軍事力量的發展始終瀰漫著不穩定與不信任的「中國軍事威脅論」，中共必須運用各種外交努力，扭轉此一形象；無論是過去的「和平崛起」抑或後來的「和諧世界」，面對「威脅論」的輿論壓力，中共能否在今後的國際社會中實現「和平發展」，至少取決於兩個條件：一是有沒有適宜的內部環境，例如相對穩定的社會；二是中共能否採取有效控管的外交戰略，創造適合的國際環境。此二條件的形成，將是胡錦濤在交棒前的重要考驗。【註24】

美國會維持在亞洲的軍事存在，這是美國近年來不斷重申的立場，雖然用意安撫亞太國家，但也在向中國大陸釋出勿期待美國將亞太影響力拱手讓出的訊息。美國不僅言語表達決心，也透過實際行動表達，最明顯的就是南海立場。美國和菲律賓上月在南海已進行聯合軍演，穆倫訪問期間，美國、日本和澳洲三個區域外強權正在南海聯合軍演，美國並計畫本月底與越南進行聯合軍演，一連串的舉動向中國大陸警告的意味非常明顯。【註25】

整體來看，美國與中國大陸對彼此的外交戰略，反映出雙方的安全關係同時存在著戰略競爭與戰略合作。美國面對處在「戰略十字路口」的中國大陸，仍然強調必須和中國進行交往，鼓勵中國大陸朝正面道路發展，成為美國的經濟伙伴與「負責任的利害關係人」。中國大陸面對美國的「霸權」，強調必須發展自身的綜合國

註21 美10年3戰爭 軍費逾百兆 奪25萬人命，自由時報，2011年6月12日，<http://www.libertytimes.com.tw/2011/new/jun/12/today-int1.htm>

註22 亞太助卿坎貝爾：美外交重心應移往亞洲，青年日報，民國100年8月16日，版5。

註23 胡錦濤：國際形勢冷戰後最複雜，旺報，2011年6月12日<http://news.chinatimes.com/mainland/11050505/172011061200231.html>

註24 林麗香，解放軍的政治影響力－解放軍參與外交決策之研究，（中山大學大陸問題研究所博士論文，民國95年7月），頁125。

註25 社論：美「中」矛盾關係難化解 未來發展深值觀察，青年日報，民國100年7月24日，版2。



力、推動軍事現代化、提升中國國際影響力，但也要管理美中關係，避免雙邊關係的惡化衝擊到中國發展綜合國力的整體外在環境。【註26】

2011年3月美軍參謀首長聯席會議公布《2011年國家軍事戰略》報告，實際上，即是美軍近年來針對「反介入」和「區域阻絕」提出的「空海一體戰」(AirSea battle)概念。報告中另一值得注意的發展，是強調深化與盟國的軍事合作，這方面有許多不同於過去且深具影響的趨勢，包括希望日本自衛隊能在維護地區穩定方面發揮更大作用，並將協助自衛隊「提昇境外作戰的能力」，顯示日本未來可能擴大其對區域外的軍事參與及能力。此外，也將協助擴大日本與南韓軍事合作，這將對東北亞戰略格局產生深刻影響。由於報告中逐一點名強化軍事合作的亞太國家，包括美國致力發展關係的越南，同時尋求擴大區域安全合作，擴大區域多國軍事演習規模和參與。此一宣示，顯示美軍逐步在中國大陸周邊編織一張圍堵網絡。【註27】¹中國大陸必須拋棄美國是中國外交安全政策的中心這樣一個心態。如果日本不能超越對中國的複雜心態的話，隨著中國力量的日益增長，日本有可能會更加害怕中國而更加緊密的和美國捆在一起。【註28】

2008年7月31日美國防部公布「2008國防戰略」，闡述美國在21世紀所制定的新大戰略必須具備以下特質：多面向、超越衝動、反應及意識形態；運用適切手段已獲致正當目的；認清美國本身的限制；以及內容透明。除此之外，這項新的戰略必須應該具備三項特質。首先是一貫性、完整性與適應性。【註29】因此，美國防部依據上述指導，強化美軍事戰略的前進部署、精進部隊戰力與前進駐守的應變能力，再配合運用全球情報、打擊、與資訊器具、以便只需運用少數來自戰區以外增援，即可嚇阻恐怖份子、潛在敵國的侵略與脅迫，確保美國本土安全。【註30】

在美國與中國各自利益的考量下，雙方的軍事接觸與交流活動有逐漸增加的趨勢。現階段美、中軍事交流已從高層互訪，發展出交流型態越來越多元的軍事接觸活動。在2004至2007年期間，美、中軍事交流活動的內容，大致包括以下幾個重點：一、推動軍事官員互訪；二、美國邀請解放軍觀摩軍事演習；三、舉行兩國海上搜救演練與海上安全協商；四、設立軍事熱線；美、中雙方的軍事交流近年來雖有

註26 蔡明彥，美國與98年9中國軍事交流之發展與限制(二〇〇四—二〇〇七年)，(歐美研究，第39卷，第3期，民國98月9)，頁539。

註27 社論：美戰略重心轉向亞太 牽動區域權力平衡，青年日報，民國100年3月20日，版2。

註28 高國鼎，「和平崛起」與「新思維」－兼談中共高層政治研究的一些問題，(台大社科院政治系，中國大陸教學研究通訊，第68期) <http://raec.igd.tw/comm/68.doc>

註29 Edward A. Olsen著，楊紫涵譯，21世紀的美國國防－大退場戰略，(台北，國防部長辦公室，民國96年12月)，頁116。

註30 Cary Hart著，黃文 譯，第四種國力－美國21世紀的大戰略，(台北，國防部長辦公室，民國97年10月)，頁23。



明顯的成長，但是軍事交流關係的推展，仍然受限於若干因素，包括整體政治關係、法規限制、「透明」與「對等」爭議以及軍事競爭關係等。這些問題的存在對未來美、中軍事交流關係的發展與深化，帶來不確定的因素。【註31】

伍、美國對南海主權爭端的外交立場

中國大陸於冷戰時期便已大致將中南半島及東南亞地區視為其「戰略後院」。隨著中共於南海宣示其主權，並且逐漸依賴海上航線通往東南亞海域，此「戰略後院」概念可能擴展包含整個東南亞地區，因此中國大陸對東南亞的重要外交戰略目標應有兩方面：一、確保區域內不發生損及中國大陸安全或領土完整之衝突；二、確保沒有任何外來勢力於區域內發揮比中國大陸更大的影響力或許北京的長期目標並不在於稱霸東南亞但其外交政策必須考量且不得損及中國大陸的國家利益。【註32】

在美國對外交往的過程中，一直有兩個傳統在相互折衝，就是耳熟能詳的現實主義傳統與理想主義傳統。在中國大陸對外交往的過程中，也有幾個特性相互交織，但外界宥於一般國際政治的既定原則，總是不能體會。比如，中國大陸受到馬列主義的薰陶，對世界上存在的不正義與不公平現象有一種鬥爭性，這就形成愛國主義傳統，表現成與帝國主義的針鋒相對。其次，中國大陸固有的天下思維廣結善緣，和而不同，這就形成儒家文化的傳統，表現成建構和諧世界的輶光養晦。【註33】

此次的南海風雲，僅是美「中」近來於南海交手的縮影，美「中」關係因為美韓於黃海與日本海所舉行的軍演，而處於緊張之際，北京先前曾十度向華府提出警告，反對外國勢力此區域進行軍演，再加上美「中」雙方先前對在南海議題上之外交較勁，導致美越「中」三邊關係增添詭異之勢【註34】。2011年6月21日美、日舉行「國防外交二加二部長級會議」，雙方強調應強化戰略嚇阻與區域衝突因應能力，並應攜手促進海洋通航自由、確保海運航線安全無虞。雙方表示，基於區域安全情勢的快速惡化，日本與美國皆願基於新的國防政策，制定符合局勢的戰略目標，包括強化多邊合作，以及在不影響嚇阻能力的前提下，完成美國亞太軍力重新部署。【註35】

註31 蔡明彥，美國與中國軍事交流之發展與限制（二〇〇四～二〇〇七年），（歐美研究，第39卷，第3期，民國98年9月），頁545-552。

註32 Corazon Sandoval Foley著，歐冠宇譯，中共研究彙編—東南亞及美國對中共崛起之觀感，（台北，國防部長辦公室，民國95年11月），頁182。

註33 石之瑜，美中「戰略再保證」可信乎？（海峽評論，230期，2010年2月），<http://www.haixiainfo.com.tw/SRM/230-7792.html>

註34 美「中」南海戰略競逐升溫，（台北，國民黨中央政策會大陸情勢雙週報，1601期，2011年7月22日），http://www.cdnews.com.tw/cdnews_site/docDetail.jsp?coluid=110&docid=101603393

註35 美日二加二共識 強化戰略嚇阻能力，青年日報，民國100年6月23日，版7。



2011年7月22日中國大陸與美國在印尼峇里島舉行的東協(ASEAN)區域論壇前的雙邊會談中，為了南海主權爭議而針鋒相對，中國大陸警告美國不應介入中國與亞洲鄰國間為南海主權所引發的爭執。美方官員則預告說，國務卿希拉蕊·柯林頓將在23日的演說中，宣告美國在南海有「戰略利害關係」。^{【註36】}美國不會接受爭端國違反1982年海洋法公約的國內法、反對使用武力或威脅使用武力來解決南海爭端。^{【註37】}

而美國對於南海問題的立場：不管那一國擁有主權，均需尊重海上航行自由，爭端應該要和平解決，鼓勵對話以維持南海之和平與穩定，對主權爭端維持中立，不主動介入，但是如果被要求就解決爭端或法律問題提供協助，美國願提供協助，反對任何破壞現狀之單邊行動。對美國而言，南海的重要性不在能源，而在全球戰略布局。假使中共擁有南海全部主權，美軍第七艦隊防區就必然被一分為二。船艦只能遠繞海盜橫行的菲律賓南部與婆羅洲外海；不但緊急時無法相互支援，美日、美韓的安全體系也搖搖欲墜，且中南半島各國也一樣遭遇叩頭困境。2008年3月前美軍太平洋總司令基廷在國會聽證會時透露，其訪中時北京高官提議美軍退出西太平洋，兩國東西分管太平洋。當年的提議，顯然已逐步化為現實。^{【註38】}

2008年10月，美國國務院國際安全顧問局(International Security Advisory Board, ISAB)，提出1份〈中共戰略現代化〉(“China’s Strategic Modernization: Report from the ISAB Task Force”)的研究報告(GlobalSecurity.org, 2008)。該報告是提呈給國務卿參考，很有可能會影響未來美國的東亞戰略。報告指出，所有指標都顯示中共在過去10年係依據「經濟發展」與「國家利益」這兩項外交戰略計畫行事，而其目標的優先次序，首先是台灣問題，其次是成為全球強國，因為這兩個目標都會與美國發生衝突。^{【註39】}中國大陸提供經濟援助，主要著眼於政經及戰略目的，並不在意這些國家是否治理成功，中國大陸因此沒興趣介入他國內政。北京這種不干涉內政、不求回報的金援模式，頗受接受援助南太平洋國家歡迎。但是這種援助模式，不但欠缺透明化，更讓這些受援助的國家在政治發展過程中遭到扭曲，反而阻撓了這些國家的民主化過程，無助於改善南太平洋地區的動盪。^{【註40】}

註36 希拉蕊囑中：南海對美具戰略利害，自由時報，2011年7月23日，<http://www.libertytimes.com.tw/2011/new/jul/23/today-int4.htm>

註37 “Written Statement by Secretary of State Warren Christopher at the ASEAN Regional Forum,” Jakarta, Indonesia, July 23, 1996; and “Written Statement by Secretary of State Madeleine K. Albright at the ASEAN Regional Forum,” Kuala Lumpur, Malaysia, July 27, 1997

註38 台灣 南海關鍵球，自由時報，2011年6月23日，<http://www.libertytimes.com.tw/2011/new/jun/23/today-o7.htm>。

註39 翁明賢，對歐巴馬兩岸政策的反思——台灣觀點，(台灣國際研究季刊，第5卷，第1期，2009年，春季號)，頁4。



舉例而言，繼2010年美「中」兩國在東亞的頻密軍事演習造成區域緊張關係後，2011年1月中國大陸國家主席胡錦濤訪美，美「中」關係獲得適度緩解。「歐胡會」後，發布聯合聲明，指出雙方將加強合作以因應全球挑戰，惟兩國在軍事、人權、貿易赤字、人民幣兌美元匯率問題歧見仍在，競合關係仍將持續。^{【註41】}大陸決策圈特別注意國務卿希拉蕊在2010年10月28日夏威夷的政策演說，認為美國的「重返亞洲」策略裡，不接受中國崛起之後的「兩強格局」，也不承認中國大陸劃分「勢力範圍」，相反的，要帶領不安的亞太國家，一起共同應對未來的中國大陸擴張；有鑒於北京近日的強勢，這也難怪亞太鄰國現在歡迎美國重新介入。^{【註42】}

2011年6月22日美國國務卿希拉蕊在日美安全磋商委員會上，點名中國大陸在南海進出的海洋政策「製造地區緊張」，日本外相松本剛明也重批「中共在南海、東海製造摩擦」。兩國發表的新共同戰略目標，明顯展示聯手牽制共軍事擴張的姿態。^{【註43】}美日同盟未來的戰略目標將包括：強化嚇阻與事故因應能力，以防堵核武擴散與促進區域穩定；合作因應區域與全球性議題，如海上安全與海盜反制，以保障通航自由與海運航線。^{【註44】}南沙海域議題及維持局勢穩定之必要性備受日本等區域國家關切，蓋因這些島群位於連結印度洋和太平洋之重要海上交通線(sea lines of communication, SLOCs)。^{【註45】}

整體來看，中國大陸擴建軍事力量並自行擴張國家利益範圍，影響區域穩定。北京自2010年3月以來，不斷宣稱南海是中國大陸的「核心利益」，而「核心利益」中國大陸就是不惜發動戰爭來捍衛重大國家利益，已引起美國與南海周邊國家的警戒。這顯示中國大陸有「能力」與「意願」來發動區域衝突。2011年美國反恐戰爭若撤出南亞，將把更多的心力置於穩固亞太地區的霸主地位。目前看來，後賓拉登時代阿富汗與巴基斯坦的安全情勢，似乎沒有太大改變，它只為美軍撤退找到正當藉口，也讓美國盟邦的撤軍合情合理。可見的未來，美國的亞太盟邦恐針對中共在南海安全的戰略優勢，敦促美國重新布局亞太戰略，結果將會使中國大陸在南海問題承受更多的責任與負擔。而我必須正視中共軍力與利益擴張的事實，聯合區域

註40 王崑義，中國的「和諧外交」與對南太平洋的擴展，(台灣國際研究季刊，第3卷，第3期，2007年，秋季號)，頁101。

註41 楊部長立法院第七屆第七會期外交業務報告外交政策(2011/03/14) <http://www.mofa.gov.tw/webapp/ct.asp?xItem=51081&ctNode=1425&mp=1>

註42 郭崇倫專欄－中國外交劇變的一年，中國時報，2011年1月4日，<http://news.chinatimes.com/forum/11051401/112011010400201.html>

註43 美新共同戰略 牽制中國崛起，自由時報，2011年6月23日，<http://www.libertytimes.com.tw/2011/new/jun/23/today-int1.htm>

註44 美日二加二共識 強化戰略嚇阻能力，青年日報，民國100年6月23日，版7。

註45 Christopher W. Hughes著，日本安全議題，(台北，國防部史政編譯室，民國97年11月)，頁79。



中與我有相同利益的國家共同合作，形成多邊機制以限制中國大陸的權力擴張，維護南海區域穩定與和平。北京將美國對核心地域爭端的調解看作是對中國大陸的包圍，新加坡國際事務研究所主席Simon Tay說：美國在日本有100處軍事基地，在韓國有85處，另外在菲律賓、關島和一些中亞國家均設有軍事基地，「如果你是一個中國大陸的戰略思想家，你不必成為一個偏執的陰謀理論家就能夠想到，美國正在領著其他亞洲國家對付中國。」^{【註46】}

2009年2月24日，歐巴馬在美國國會參眾兩院的國情咨文演講，美國正在向全世界表明一個接觸聯繫的新時代已經開始。因為，美國無法單獨應對本世紀存在的種種威脅。^{【註47】}自歐巴馬總統就任至今的29個月間，美國政府一再公開表示，美國歡迎中國大陸朝向強大、和平與繁榮的方向發展，同時也希望能夠與中國大陸發展更加密切的建設性互動關係。但是，從客觀的具體互動過程觀之，美中兩國在諸多重大的事件與政策上，卻經常顯露出相互的猜疑與不信任。可能的原因包括：（一）雙方內部有決策人士認為，美中只有競爭關係，沒有雙贏的互動結果；（二）美中部分決策人士錯估彼此的綜合國力消長變化；（三）中國大陸部分領導人意圖改變全球的遊戲規則；（四）美中決策人士面對挑戰與回應的權力慣性。^{【註48】}21世紀的中國，不同於1970年代以降西歐與日本，因為中國大陸不是資本主義國家，也不是兩黨或多黨制國家，能否與美國通力合作維繫世界資本主義體系，不無疑問。但是，又不能不顧及國力的消長。這就是美國需要北京一再進行戰略保證的原因，也就是採取了中共外交慣用的先講原則，再談技術的手法。北京雖然沒有意願與華府發生衝突，但也沒有意願仍然如前10年那樣處處忍讓，因此雙方戰略再保證的執行，便有其重要的功能。^{【註49】}

陸、結語

時代雜誌2011年百大人物榜揭曉，上榜者包括中共國家副主席習近平、國防部長梁光烈，習近平被視為胡錦濤的接班不二人選。熊光烈於2008年就任國防部長後，積極拓展三軍軍備，不但研發出中共殲-10第一架自製戰機，更積極往太空領域發展，與美俄一別苗頭，毫不退縮。時代雜誌指出，習近平具有「改革家的思維」

註46 中擴軍費防美 牽動區域競逐，旺報，2011年3月6日，<http://news.chinatimes.com/mainland/50506463/112011030600161.html>

註47 翁明賢，對歐巴馬兩岸政策的反思——台灣觀點，（台灣國際研究季刊，第5卷，第1期，2009年，春季號），頁6。

註48 曾復生，如何化解美中戰略猜疑，（台北，國家政策研究基金會，2011年7月7日），<http://www.npf.org.tw/getqr/9397>

註49 石之瑜，美中「戰略再保證」可信乎？（海峽評論，230期，2010年2月），<http://www.haixiainfo.com.tw/SRM/230-7792.html>



，中共集體領導的政治決策過程凸顯，中共領導人權力一代比一代少。隨著大陸整體綜合實力的成長與發展，西方世界普遍認為，如何與崛起的中國大陸打交道，是目前各國外交決策的核心議題。^{【註50】}雖然，中國大陸所提出的「和諧世界」概念，許多的討論均認為這個概念是源自儒家思想，但實質的內涵卻沒有擺脫西方「多邊主義」的理論架構，中國大陸把「和諧世界」概念藉由「多邊主義」的意涵進行操作，並納入「上海精神」、「國際關係民主化」、「新型戰略伙伴關係」和「北京共識」等屬於中國所發展出來的特有的外交觀，逐步把中國大陸的外交向全球擴展出去。^{【註51】}

馬總統提出「三道防線」：兩岸和解制度化、增加台灣的國際貢獻、結合國防與外交力量強化國家安全並確保長治久安。這三道防線在邏輯上顯現出我國現階段的國家安全策略，在運用上展現出巧實力的意涵，在兩岸政治上則是化解中共對台三戰策略的戰略思維。當然，三道防線也有其挑戰。^{【註52】}近日以來，國際主流媒體紛紛以「中國崛起並將超越美國」為主題，大篇幅報導美中實力消長變化的趨勢。但是中國大陸的領導人並沒有因此而被沖昏頭。胡錦濤在今年的「七一講話」中，特別強調「清醒才是真自信」；同時，胡錦濤指出中國大陸是一個還有8億農民的開發中國家，所以在「十二五規畫」中，必須把大陸社會經濟發展重點放在「區域均衡」，以力求建設「和諧社會」。^{【註53】}

就在美債美元走跌當下，美國經濟遠景因而受到懷疑。美國信評降級史上未見，可能引發的「蝴蝶效應」尚難估計，但美國經濟霸主地位將受到質疑與挑戰，則幾乎可以確定。中國大陸國民生產毛額已經超越日本，成為全球第二大經濟體，已漸漸從配角成為主角，登上世界外交舞台的中心。雖然想要超越美國的難度還是很高，但大陸由弱轉強，美國由盛而衰，黃金交叉將比預期更快來到。大陸絕非昔日吳下阿蒙，東亞地緣外交政治舞台上已與美國同桌博奕。全球經濟版圖與外交戰略格局正在巨幅位移，中國大陸海空軍力量已穿透太平洋第一島鏈，反介入軍力部署已經完成，美國的航空母艦是否能繼續扮演1996年「飛彈危機」期間穩定台海情勢的角色，已有疑慮。^{【註54】}

註50 時代百大 習近平、熊光烈上榜，聯合報，民國100年4月22日，版A15。

註51 王崑義，中國的「和諧外交」與對南太平洋的擴展，(台灣國際研究季刊，第3卷，第3期，2007年，秋季號)，頁104。

註52 台灣三道防線的戰略思維，旺報，2011年6月4日，<http://news.chinatimes.com/forum/11051404/112011060400469.html>

註53 名家－中國超越美國 難度高，旺報，2011年8月12日，<http://news.chinatimes.com/forum/11051404/112011081200518.html>

註54 社評－蘇起的路 荊棘滿布但曙光初露，旺報，2011年8月16日，<http://news.chinatimes.com/forum/>



現階段以美國為首的西方主要國家，正積極敦促中共成為世界體系中「負責任的利害關係者」，並與中共發展建設性合作關係。北京亟欲以「政經分離」手段，處理對外關係，但是中國大陸與西方國家在政治與經貿關係上出現的問題，主要來自於基本面，不只是因為國家利益衝突，還包括彼此在政經制度上存在明顯差異；換言之，中國大陸若真要走向「負責任大國」的道路，仍須面臨相當大的挑戰，其中包括能源問題及日益惡化的自然生態，而經濟發展與社會發展的失衡更是一大難題。想要解決這些結構性問題難如登天，所謂「永不稱霸」或「和諧世界」的口號，恐非解決這些困境的靈丹妙藥。畢竟，中國的「全球主義外交」並沒有超越大國支配的影子，台灣如何在真正平等、互惠的基礎上，聯合那些不願遭受大國支配的國家，形成一個「全球的命運共同體」，應該是值得思考的方向。【註55】

整體而言，胡錦濤的領導的外交團隊並不需要急於投注心力和美國爭世界第一，反而應該把時間、精力和資源，放在大陸內部的經濟與社會建設，把大陸開發中地區8億人民的生活水準提升起來，努力創造一個區域均衡發展的和諧社會。由於北京當局在過去10年成功外交作為，因此實際（潛在）威脅程度，可能並沒有想像中來得大。中國大陸的「睦鄰」與貿易外交策略，已成功地在鄰國間建立起程度不等的利益關係，因此許多中國大陸周邊國家－包括南韓與澳洲等美國盟邦以及許多東南亞國家在－台海衝突中可能不一定支持美國。【註56】我國政府的外交戰略「以發展來擴展生存」－主動創造籌碼與折衝空間的戰略，是臺灣在中、美海陸爭霸體系中突破兩岸關係與經濟發展瓶頸的主要對策，也是臺灣順勢化解中國大陸打壓的最佳憑藉。

作者簡介

空軍上校 吳育騰

學歷：空軍軍官學校66期(74年班)、國防大學戰爭學院戰(國防管理組)96年班、國立中山大學政治研究所碩士、國立中山大學政治學研究所(國際關係組)博士班研究生。經歷：飛行官、情報官、區隊長、飛行教官、中隊長、組長、空軍軍官學校學員生指揮部指揮官、教育長、國防大學教官、副講座、空軍官校兼任講師。現職：中正國防幹部預備學校上校教育長。

11051404/112011081600533.html

註55 王崑義，中國的「和諧外交」與對南太平洋的擴展，(台灣國際研究季刊，第3卷，第3期，2007年，秋季號)，頁104。

註56 Roy Kamphausen, Andrew Scobell著，黃文譯，解讀共軍兵力規模－中共的威脅環境與國際義務，(台北，國防部長辦公室，民國99年8月)，頁28。