



軍事戰略

中共外交政策之因素分析

空軍備役中校 唐仁俊

提 要

近年來，隨著中共綜合國力的提升，其國際影響力與日俱增，其外交政策的形成過程及因素，也成為世界各國矚目的焦點。中共外交政策的制定，其影響因素很多，本文將以國際、國內及政治系統中制度性規範、機構之宏觀層面及政治系統中國家領導者及派系之微觀層面進行交叉分析，並對中共處理領土主權之原則性進行探討，以整理出在各時期中共外交政策制定的模式。

壹、前言

外交為內政的延長，它代表著一個國家在國際間與別國的交往，國與國之間透過外交在國際間進行互動，好的外交政策可以增進一國的國家利益，並能防止不必要的紛爭。基於各國不同因素的考量，因此，相同的國際環境中，各國外交政策的制定卻不盡相同，外交政策的制定是基於何種因素考量，如果我們能夠確實的解讀他國外交政策制定之因素，就可以明瞭他國的外交意圖了。

亞太地區的國際格局在冷戰時期始終在美蘇對峙的架構內發展，兩極對峙的終結自然對亞太國際格局即刻產生結構性的衝擊；以往亞太國際關係變化，事實上直接接受中共與美蘇超強關係互動架構的影響。因此，中共進入1990年代後，在國際新情勢下的戰略調整、角色認知與政策作為，更同今後亞太區域的和平穩定具有密切關連。^{【註1】}在可知的未來，中共的外交政策，對亞太乃至於全球都具有相當的影響力。本文的探討重點是針對影響中共外交政策制定之可變因素，從國際、國內及政治系統中制度性規範、機構之宏觀層面及政治系統中國家領導者及派系之微觀層面

註1 張雅君，「90年代中共的亞太戰略」，中國大陸研究，第35卷第11期（1992年11月），頁17。



進行交叉分析，並對中共處理領土主權之原則性進行探討，以整理出在各時期中共外交政策制定的模式。

貳、冷戰時期中共外交政策因素分析

從1949年建政後的頭20年裡，中共的行動顯示出對現存國際秩序的強烈不滿。中國與帝國主義國家打交道的痛苦經驗可以追溯到1839至1842年的鴉片戰爭，它深刻地影響中共領導人和大陸人民對西方的態度。1950年代中期開始，當蘇聯開始推行北京所視為的「沙文主義和擴張主義」的對華政策時，中共開始對超級大國充滿懷疑。雖然中共於1971年10月加入聯合國，但是中共對聯合國和其它國際組織的懷疑並沒有立即消除。1970年代初，中共仍然處於文化大革命所引起的國內動亂之中，毛澤東和四人幫(毛澤東的妻子江青、張春橋、姚文元和王洪文)仍然統治著中國大陸的政治舞台，他們繼續批評聯合國被操縱在兩個超級大國手中。^{【註2】}1978年11屆3中全會對於中共外交政策的方針起了根本性的變化，在會中，決定了「開放、改革」的主要方針，因此，在冷戰時期中共外交政策的制定方針，可分為中共建政開始到1978年11屆3中全會及1978年11屆3中全會至冷戰結束為止兩個時期。

一、改革開放前(1949-1978年)：

改革開放前，中共所實行的外交方針是以意識形態為主軸，經濟的考量微乎其微，主要是輔助政治目的的達成，因此，在與蘇聯正式決裂以前政治考量佔主要的因素，1969年「珍寶島事件」後，^{【註3】}經濟因素才逐漸升高，然而仍然以政治因素為外交政策制定的主軸。

(一)國際環境因素：

在此階段中共外交政策的制定是以與蘇聯及美國關係演變為主軸，在建國初期中共實行一面倒政策，因為中共的政權剛成立，一切國內外事務皆有待整頓，蘇聯正可以給予中共各方面的援助。再加上與蘇聯的政治意識形態及反美的立場相同，1950年中共與蘇聯簽訂「中蘇友好同盟條約」。^{【註4】}希望藉由蘇聯的援助，能夠提高國際地位及國內建設，在兩大集團對峙的國際環境，中共外交政策的制定自然受到影響，只能選擇與自己相同政治立場的蘇聯，以對抗在國共內戰期間曾經援助國民黨的美國。然而中蘇共之間的蜜月期並沒有維持太久，1956年蘇聯共黨總書記赫魯雪夫(N. S. Khrushchev)對

註2 趙全勝，解讀中國外交政策(台北：月旦出版社，1999年)，頁107。

註3 珍寶島為中蘇共東北邊界的一個小島，1969年所爆發的「珍寶島事件」，使中蘇共雙方正式決裂，後來也導致中共於1972年與美國和解，並聯合美國來對抗蘇聯的武力威脅。

註4 唐仁俊，「冷戰結束後中共對美國外交政策之轉變」，共黨問題研究，第25卷第5期(1999年5月)，頁34。



西方世界提出「和平共存政策」(Peaceful Coexistence Policy)，被中共批評為「蘇修」；1958年中共發動「八二三砲戰」，砲轟金門、馬祖，蘇聯則採袖手旁觀的態度；1960年6月17日，蘇聯更從大陸撤回所有支援中共之科技人員，此時中共正因「大躍進」失敗，經濟狀況陷入危機之際；1962年中印邊界戰爭，蘇聯公然支持印度也引起中共的不滿。

在蘇聯方面，中共強烈的革命姿態與強烈的反蘇修政策，對蘇聯日益構成挑釁，迫使蘇聯不斷在中蘇共邊境增強軍力，而使中共安全在南北軍事雙重威脅下日益陷入困境。1968年，蘇聯軍事鎮壓捷克，並宣佈「布里茲涅夫主義」(Brezhnev Doctrine)，宣揚蘇聯干涉社會主義成員的合法性，此舉震動了內政外交困難的中共。^{【註5】}自1968年8月蘇聯侵入捷克之後，1969年3月又爆發「珍寶島事件」，同年6月布里茲涅夫(Brezhnev)提出「亞洲集體安全體系」^{【註6】}的構想，緊接著7月尼克森(Nixon)宣佈「尼克森主義」(Nixon Doctrine)^{【註7】}之後，中共對外來威脅認知的改變，促使了它把敵人主次的順序予以調整。^{【註8】}

中共為了現實安全考慮，不得不轉而同長期對峙的美帝「低盪」，因此發表了1972年美國總統尼克森訪問北京的震撼。中共與美國和解並簽署「上海公報」，在此階段完全是基於戰略考量，藉以與美國的和解來抵制蘇聯的軍事威脅，達到牽制蘇聯的效果。而經濟因素卻非此階段外交政策制定的主要考量。^{【註9】}在與美國簽署「上海公報」前，中共對國際情勢的認知是以政治考量及戰略考量為主，也既是在政治方面與同為共產國家的蘇聯結盟，在戰略方面，則是為了抵抗來自美國為首西方民主國家的武力威脅。在與美國和解之後，戰略因素大為提昇，並聯合美國抵抗來自蘇聯的武力威脅。

冷戰初期中共週旋在美蘇兩國間的結盟外交，使得中共在1950年代，由於同美國對抗而與親美亞太國家關係陷於緊張，1970年代又因同蘇聯對抗而

註5 張雅君，「四十年中共外交政策實踐的評估」，收錄於張換卿、段家鋒、周玉山主編，中國大陸研究(台北：三民書局，民國1991年)，頁397。

註6 布里茲涅夫提出「亞洲集體安全體系」最重要的目的有二：1. 利用美國勢力退出亞洲地區，趁機擴張；2. 針對中蘇共邊境衝突，意圖圍堵中共在亞洲擴張勢力。為了配合這兩項目標，當布里茲涅夫宣告他的構想以後，蘇聯在亞洲地區的海軍活動日漸加強，此種來自蘇聯的威脅使中共的危機感加深。參考黃天中、潘錫堂，中國大陸研究(台北：五南出版社，1994年)，頁148。

註7 「尼克森主義」為美國因為在越戰中失利，因而作出國際戰略的調整，1969年7月美國總統尼克森在關島發表美國武裝部隊將避免介入亞洲大陸戰爭的聲明，是為「尼克森主義」。

註8 黃天中、潘錫堂，前引書，頁85。

註9 對美國來說，與中共和解最主要的因素也是戰略考量，相對於中共藉著與美國的和解以牽制蘇聯的威脅，美國也希望能夠與中共聯合，使中共成為圍堵蘇聯勢力的前線，增加美國陣營對抗蘇聯的籌碼。這就是冷戰時期所謂中、美、蘇之「戰略三角」。



導致同外蒙、越南與印度等親蘇國家關係的惡化。因此，中共始終無法徹底解決安全問題，在對亞太事務的影響力上，中共也因美蘇超強的牽制而處於被動狀態。^{【註10】}

（二）國內環境因素：

在毛澤東統治的時期中，中共意識形態的另一個特徵是中共利用政治運動宣傳意識形態。意識形態與政治運動密不可分，它依賴政治運動去傳播，但同時也用以團結政治組織中的人們，以取得有力的政治行動。在這個階段中，中共發動許多政治運動如「土改」、「三反」、「五反」、「反右鬥爭」、「三面紅旗」、「文化大革命」等，以宣傳共產主義思想和制度與剷除實現其政治目標的阻力。^{【註11】}因此，在1978年實施經濟改革以前，推行「政治掛帥」，一切事務皆為政治服務，所以外交政策的制定也受到影響，^{【註12】}這可以從冷戰初期中共與蘇聯結盟得到證明，雖然在1969年「珍寶島事件」後中蘇共正式決裂，然而，中共實施「聯美反蘇」的外交政策。完全是基於國家安全理由，政治外交仍為主要的取向，一直到1978年中共實施經濟開放改革為止。

（三）政治系統因素：

領導者自我認知方面，在毛澤東的領導下，中共的外交政策是最大限度地確保其在世界上特別是東亞地區的政治影響和軍事力量。這一目標可以被看作部分是由對外部傷害的敏感所引起的，這種敏感根植於對一個世紀以來所遭受的一系列外部侵略的痛苦回憶，而且被1949年建政以後的區域性戰爭所加強，如朝鮮戰爭、越南戰爭、中印和中蘇珍寶島邊境衝突。毛澤東、林彪和其它激進的領導人確信第三次世界大戰是不可避免的，因而堅信中共必須為「早打大打」作好準備。他們也尋求發展政治和軍事力量以加強中共對世界革命的領導地位及其對其它國家革命事業的支持。此外，在指導國內政治運動時，毛澤東不斷強調繼續革命和階級鬥爭的重要性。當把這些原則用於外交政策時，意識形態的、政治的和戰略的考慮始終佔據上風。^{【註13】}—

註10 張雅君，「90年代中共的亞太戰略」，頁17。

註11 吳安家，「中共政權四十年的回顧與展望（第一章 意識形態）」，收錄於吳安家主編，中共政權四十年的回顧與展望（台北：國關中心，1995年），頁14。

註12 在1978年以前中共外交政策的制定往往以政治因素為主，這可以從中共長期支持鄰近國家共產黨顛覆政府之地下活動得到證明，其中支持印尼共產黨從事顛覆政府的活動，並於1965年在印尼爆發了「九·三〇事件」，使得印尼政府於1967年10月9日宣佈與中共斷絕雙邊正式關係，除此之外，中共並分別於1950年參加韓戰以支持北韓、60年代的越戰支持北越。有關「九·三〇事件」請參考蔡百銓譯，Dewi Fortuna Anwar，印尼與東南亞國協：外交政策與區域主義（台北：國立編譯館，1998年），頁15-17。

註13 趙全勝，前引書，頁113。



國外交政策的制定決策者的國際認知對外交政策制定的影響很大，尤其是屬於極權專制的中共，決策者的因素就更為重要了。

終毛澤東之世，中共都沒有改變這種以意識形態出發的國際體系秩序觀，毛澤東是一意識形態狂熱份子，極端相信矛盾的運用與以多勝少的「統一戰線」，更漠視權力對比的國際現實。^{【註14】}到底國際認知共識之程度能否提高要看各國領導人對於自己世界觀的獨特部分有多麼執著，執著愈低則愈有彈性。其實執著的程度也是個變數，蓋領導人必須根據過去互動的經驗才知道自己的世界觀有多少的信徒。所以，照理說，不符現實的世界觀終將淘汰，則共識或許可以逐步建立。中共與美國在1970年代的關係正常化反映了這種相互調整的過程；中共放棄了他的革命外交，而美國則擺脫了越戰的包袱。^{【註15】}毛澤東雖然因戰略考量而與美國和解，然而，直到1976年毛澤東過世之前，中共在對外政策上仍以意識形態之政治考量為主。

派系方面，在毛澤東時期，毛一直掌握黨、政、軍的大權，除了在1958年，「大躍進」失敗，造成大陸三年的大飢荒，毛短暫退下國家主席的位置由劉少奇接任外，其餘時間毛澤東仍主掌黨、政、軍大權，在劉少奇擔任國家主席期間，1961年到1966年為經濟調整時期，^{【註16】}因此國家發展重心也有所轉變。

然而，1960年初期的調整政策，儘管對糾正「三面紅旗」的經濟災害產生了實效，但是在改革上卻是效果有限，特別是在政治領域、文化思想領域上，糾正「左」傾、冒進思想的成就更小，特別是毛個人凌駕黨的問題沒有解決。^{【註17】}最後演變成文化大革命之奪權鬥爭，「劉、鄧體系」被以走資派鬥下台，加上林彪之造神運動，將毛澤東推上權力頂峰並予以神格化，人手一本毛語錄為中國大陸帶來極大的災害。

在制度化規範及機構方面，毛澤東時代，毛澤東支配了幾乎所有的「重大決定」，即使周恩來從1949年到1976年過世止，擔任國務院總理並在1949年到1958年兼任外長，掌管外交事務。毫無疑問的在外交事務上有重大的發言權，但是一些在那時接近周的人士強調毛才是主要具有影響力的角色，特

註14 毛澤東，「美帝國主義是紙老虎」，毛澤東選集第五卷（北京：人民出版社，1977年），頁289-292。

註15 石之瑜，中共外交理論與實踐（台北：三民書局，1994年），頁19。

註16 經濟調整方案所主張的目標是「調整、鞏固、充實、提高」的「八字方針」。所謂「調整」，是指政策的修正，要把大躍進時期所採行的冒進政策加以變更，改採叫穩健的政策。「鞏固」則是要把大躍進運動在經濟結構中所造成的混亂現象予以穩定，以免動搖基礎。「充實」是指矯正大躍進期間各生產部門的浮誇不實的作風。「提高」是要注重工業生產技術與產品品質的提昇和改進。楊開煌、魏艾，中國大陸研究概論（台北：空中大學，1995年），頁311。

註17 楊開煌、魏艾，前引書，頁187。



別是在制定外交政策大戰略的決定，影響力大大勝過周恩來。【註18】制度化規範及機構之影響力微乎其微。

總之，在冷戰初期至1976年毛澤東去世為止，毛澤東的權力可以說凌駕整個制度性規範及機構，在其主張之「繼續革命論」及「政治掛帥」的原則下，中共對外政策的制定皆以政治為主軸，即使在1969年與蘇聯正式決裂，並因為要抵制蘇聯武力威脅而於1972年與美國和解，依然沒有放棄政治優先的外交制定模式。【註19】

參、開放改革後至冷戰結束(1979-冷戰結束)

中共於1978年11屆3中全會決定經濟發展為國家主軸後，在對外政策制定一改過去「政治掛帥」的方針，由於國內環境的變化、1982年以後中蘇共逐漸和解及鄧小平於1978年後成為中共的領導人等三項因素，改變了中共外交政策的制定。

一、國際環境因素：

在周邊國家方面，中共的周邊國家和地區，日本、以及東亞四小龍南韓、台灣、香港和新加坡這些新興工業化的經濟，都得到了迅速發展。這些「小龍」中的三個完全或主要是由華人組成的社會：台灣、香港和新加坡。對這一事實的承認刺激北京領導人從根本上改變了對世界舞台上國家生存問題的解釋；北京開始意識到經濟競爭的重要性並不亞於政治和軍事衝突。【註20】因此，也間接激勵了中共經濟改革政策之推行。

在中蘇共關係方面，1979年中共因為越南入侵柬埔寨對越南發動「懲越戰爭」，1980年蘇聯入侵阿富汗，兩國關係一度緊張，1982年3月蘇共前總書記布里茲涅夫在中亞的塔什干(Tashkent)發表演說，表示願與中共在「無任何先決條件」下改善關係。同年九月中共12大召開時，胡耀邦在報告中強調中共推行「獨立自主」外交政策，表明「決不依附任何大國或者國家集團，決不屈服任何大國的壓力」。【註21】雙方經過多年的努力並舉行12回合「關係正常化」磋商與三輪邊界談判，1989年5月15日中蘇共終於得償宿願舉行高峰會談，象徵中蘇共關係已進入另一個嶄新的階段。【註22】對於中共與蘇聯在此階段逐步走向和解其目的大致可歸納為以下三點：【註23】

註18 Doak A. Barnett, *The Making of Foreign Policy in China* (Boulder & London: Westview, 1985), pp. 7-8.

註19 中共在此階段仍與蘇聯在爭奪共產國家龍頭老大的地位。

註20 趙全勝，前引書，頁99。

註21 胡耀邦，「中國共產黨第十二次代表大會上的報告」，大公報，1982年9月8日，版6-7。

註22 黃天中、潘錫堂，前引書，頁135。



- (一) 利用中蘇共和解，蘇聯撤出中蘇邊界大部分駐軍的時機，一方面除可減輕來自北方邊界的威脅；另一方面可與蘇聯進行經貿與科技合作，爭取獲得蘇聯在軍事與技術上的協助，以加速其「四個現代化」^{【註24】}建設。
- (二) 藉著與蘇聯重建關係之際，利用蘇聯對印度、越南等不友好國家施加壓力，藉以減緩來自西南與南方的威脅，進而擴大中共在亞洲區域的影響力。
- (三) 標榜其現階段實行「獨立自主的和平外交政策」的具體化表現。意即在三角關係中，中共係採取「全方位」的外交模式，以求得在美、蘇兩強中一個平衡的地位，並可避免美、蘇兩強任何一方的威脅與利用，藉此從中謀求中共的最大利益。

在中共與美國關係方面，1982年9月在中共宣佈「獨立自主外交政策」的前後，中共對美關係開始放慢步伐，分析其因在於：1. 中共覺悟到自1970年代以來同美國關係進展的過於迅速，是導致蘇聯不斷擴張軍事行動的關鍵；在這種發展下，中共不僅未獲得和平安定的國際環境，卻成為西方國家反蘇的一張牌。2. 中共同美國之間體制不同，價值理念互異，並存在許多障礙，如台灣問題。3. 最重要的是，中共擔憂在發展的路線上，對西方陣營陷入依賴，違反「自力更生」的原則，尤其懼美國透過科技與資金的援助，干涉其內政，輸入資產階級意識形態，而腐蝕其社會主義政治經濟秩序。^{【註25】}

綜合此階段之國際環境，對中共外交方針之影響大概可歸納出三點：1. 周邊國家經濟的發展對貧困的中國大陸產生的影響作用；2. 在與美蘇關係上，1982年後重新調整與美國的關係並與蘇聯逐漸和解，對於經濟的發展有所助益；3. 由於與美國及蘇聯關係變化的國際因素，成為中共在1982年制定「獨立自主」外交政策的原因之一。

二、國內環境因素：

1966年至1976年，中國大陸發生文化大革命。文化大革命為中共帶來了極大的災難，也深深的使中共當局瞭解到以往政治鬥爭對國家帶來的損害，並嚴重地破壞了生產，給中國大陸經濟帶來重大的損失，主要為：^{【註26】}

- (一) 工礦企業生產癱瘓，機器設備被毀壞，原材料被浪費，生產大幅下降，經濟損失嚴重。據中共的估計，十年動亂，在經濟上，只是國民收入就損失人民幣五仟億元，約為中共政權成立後30年內全部基本建設投資的80%。

註23 黃天中、潘錫堂，前引書，頁139-140。

註24 「四個現代化」指的是工業、農業、國防、科技四項現代化。

註25 張雅君，「四十年中共外交政策實踐的評估」，頁398。

註26 楊開煌、魏艾，前引書，頁319。



- (二)強調社會主義思想意識，推行「左」的經濟政策，破壞原有行之有效的規章制度，違反了經濟運行規律，造成生產秩序的混亂。
- (三)將所有促進現代化的經濟政策誣蔑為「西方化」、「資本主義化」或「修正主義」，同時將學習外國先進經驗、引進先進技術和發展對外貿易攻擊為「崇洋媚外」、「賣國主義」，阻礙了現代化的發展。
- (四)文化大革命時期正是世界進行新的技術革命和經濟起飛的時期，而大陸經濟卻因政治因素而停滯不前，拉大了大陸與世界其它主要國家的距離。此外，值得特別指出的是，十年動亂期間，教育制度和科技發展體系的破壞，使人才的培育斷層，影響到日後現代化計劃的推展和經濟改革的執行，更是難以估計的重大損失。

文化革命的結果使得社會充斥著一股不安的氣氛，老百姓所得到的代價是「一窮二白」，並產生「三信危機」（信心、信任、信仰），衝擊到中共共產黨的正當性。中共共產黨意識到再不改革將會危及到中共的政權。

因此，中共擺脫了一心追求世界革命的情結。當世界變得日益相互依賴時，尤其是在經濟交流方面，北京的領導人逐漸意識到保持政權的概念具有了新的含義。如今國家安全不僅與政治和戰略問題有關，而且與經濟發展有關。【註27】

1978年12月18日至22日，中國共產黨在北京召開了11屆3中全會。這次會議中，中共除了決定把黨的工作重點轉移到經濟建設方面外，並且提出了進行經濟改革的任務和決定，實行對外開放的政策。從此以後，實行對外開放政策，便成為中共推動社會主義改革的一個重要的內容和特徵。【註28】

1982年9月在中共12大上，時任中共總書記的胡耀邦正式提出「獨立自主」的外交政策，這項有別於毛澤東時期的外交路線的政策，確立了鄧小平主政時期中共外交政策的「基本原則」。【註29】作為一個主權獨立的國家，外交政策採取「獨立自主」原則似乎是理所當然的事，然而，1982年中共高舉「獨立自主」旗幟，正顯示中共1950、60及70年代所採行的「一邊倒」、「反美反蘇」【註30】、「一條線聯美反蘇」【註31】等外交政策，具有明顯的針對性與策略聯

註27 趙全勝，前引書，頁83。

註28 趙春山，「論中共的對外開放政策」，東亞季刊，第26卷第1期（1994年7月），頁1。

註29 許志嘉，「鄧小平時期的中共外交政策」，問題與研究，第36卷第7期（1997年7月），頁36。

註30 「反美反蘇」階段從1960年蘇聯對中共撤援迄1969年中蘇共於寶島發生衝突止。在這個階段內，中共外交的主要發展有二：第一，中蘇共關係持續惡化，由分歧、爭執、破裂而至武裝衝突，同時中共與美國對峙也因美國直接捲入越戰而升高。第二是在「反美反蘇」的情況下，中共轉而積極拉攏第三世界國家以遂其外交目的。中蘇發生衝突最主要的原因為：1. 1956年2月，赫魯雪夫(N. S. Khrushchev)在俄共第二十屆大會上發動貶史大林運動，並對西方世界提出「和平共存政策」。此兩項決議招致中共強烈反對。2. 中共於1958年8月發動「



盟性質。而這個有別於過去中共外交政策明顯具有敵對陣營的路線方針，突顯出鄧小平以強調提高生產力，追求經濟發展為主要任務，避免與其它國家為敵，採取具有鄧小平追求經濟發展特色的獨立自主外交政策。^{【註32】}

由於中共的主要目標由以往的政治優先轉變為經濟發展，連帶的也影響到中共外交政策的制定，意識形態已非中共優先的考量因素，為了要發展經濟，相對的需要和平的周邊環境，如此才能吸引外資投資並能吸收相關的技術，加速國家經濟發展，所以在1982年確立的「獨立自主」外交政策，就是堅持以「和平共處五項原則」^{【註33】}為主要的外交方針，有別於過去一面倒向蘇聯或者聯美反蘇的一條線政策。期間在1989年發生了六四天安門事件，在六四事件後，西方國家對大陸實施政經制裁。北京當局為突破孤立情勢乃積極主動地向周邊及第三世界國家展開外交攻勢，希望藉此與這些國家關係的改善。^{【註34】}如此也是基於經濟發展為主的國內因素所致。

三、政治系統因素：

在國家領導者自我認知方面，復出後的鄧小平深深瞭解政治鬥爭所帶給國家的損害，^{【註35】}所以把握和平與發展兩個大戰略問題，作為其全球戰略的主軸，由「戰爭與革命」轉變為「和平與發展」，解除「早打、大打、打核大戰」、「一、二、三線的建設佈局」、「山、散、洞的方針」以及「一條線」的戰略，開創一個較為和平與穩定的環境，以進行改革開放政策，建設社會主義現代強國。^{【註36】}其中在1980年代初期，鄧小平指出中共的「兩個重要轉變」

八二三」砲戰，期間蘇聯採取袖手旁觀的態度。3. 中共與印度發生邊界衝突，蘇聯並未給予援助。4. 1960年6月17日，蘇聯將派駐在中國大陸的技術人員撤回，此時中共內部正因「大躍進」失敗而面臨危機之際，使中共經濟情況更進一步雪上加霜。5. 蘇聯於1968年侵入捷克，干涉捷克內政，並宣佈「布里茲涅夫主義」，使中共感受到來自蘇聯的威脅，最後終於於1969年發生「珍寶島邊界衝突」事件。參考張雅君，「中共政權四十年的回顧與展望（第四章 外交）」，吳安家主編，中共政權四十年的回顧與展望，頁209。

註31 「一條線聯美反蘇」階段是從1969年「珍寶島」事件後到1982年中共宣佈「獨立自主」外交政策為止。在這階段中，可分兩個階段說明，第一個階段是基於戰略考量，中共基於與蘇聯發生邊界衝突，受到來自蘇聯的武力威脅，所以在1972年與美國簽訂「上海公報」，兩國和解，如此就能達到「聯美制俄」的戰略利益，第二個階段為1978年，中（共）與美國簽訂「建交公報」，這個階段除了戰略考量外，還增加了經濟考量，中共在此階段實施開放改革，所以需要美國給予資金及技術了援助。

註32 許志嘉，前引文。

註33 「和平共處五原則」的提出，為支持若干亞太國家的不結盟或中立主義政策，提升自己的威望，突破美國的孤立，1955年，中共「總理」周恩來在印尼萬隆舉行的亞非會議上提出了「和平共處五原則」，即「互相尊重主權和領土完整、互不侵犯、互不干涉、平等互利、和平共處」，希望以此做為國際關係的新準則。張雅君，「四十年中共外交政策實踐的評估」，頁403-404。

註34 劉德海，「後冷戰時期中共對朝鮮半島政策與日本政策」，國際關係學報，第九期（1994年），頁121。

註35 鄧小平因為政治鬥爭曾經三落三出，文化大革命被毛澤東批鬥與劉少奇被掛上走資派，所以深知政治鬥爭對國家的損害。

註36 殷天爵，「中共『大國外交』與『夥伴關係』之研析」，共黨問題研究，第25卷第3期（1999年3月），頁83。



，即「對國際情勢的判斷有變化，對外政策也有變化」，認為「在較長的時間內，世界不發生大規模的世界戰爭是有可能的，維護世界和平是有希望的」。

【註37】在這種國際局勢下，和平的發展經濟是最符合國家利益的。

綜合前述可知，1980年代前，因為毛澤東的巨大影響，中共對國際體系極端敵視，因而實踐了植基於意識形態理念上的外交政策，急躁地企圖求高度自主的目標，但這種方式卻導致了下列三個矛盾：【註38】

- (一) 中共的貧弱能力無法配合其全球主義的外交取向，其安全、統一與影響力的目標實踐，反而身受美蘇超強的制約。
- (二) 中共意識形態主導的抗爭方式，進一步製造了國際情勢的緊張與對抗，但中共對世局的影響力並未因此提升，反而在安全上時常陷入危機中。
- (三) 在能力不足與安全經常陷於絕境的情況下，中共在外交實踐上，往往必須以現實策略相對應，例如中蘇共分裂，或是中共與美帝「低溫」等，如此擴大了中共外交理念與實踐之間的差距，也進一步導致中共意識形態的危機。

這三項以往錯誤實踐的惡果，促使1980年代鄧小平主導下的中共，轉變對國際體系的敵視態度，並且拋棄意識形態理念，而改以務實態度來實踐外交目標。換言之，中共已把提升自主與引導國際體系轉變的目標，置於漸進追求的基礎上，因為中共瞭解到這項目標，並不可能獨立的因其主觀意志的轉移，而實質還關聯到國家實力對比，以及客觀國際形勢變化等其它因素。中共這種對外交基本態度的轉變自然有助於減低外交理念與實踐之間的矛盾。【註39】1980年代以後，中共對世界形勢和本國國力日亦有了符合實際的認識，中共外交逐漸走上現實主義的階段，更多地謀求國家利益。【註40】

簡言之，「鄧小平思想」主要是以一個主軸貫穿的，那就是「一個中心，兩個基本點」（以經濟建設為中心，堅持四項基本原則，堅持改革開放）。它是由「解放思想」這個思想的基本精神推動，來提出論點和發展論點。所以凡是能夠有利於經濟建設的東西，都能夠被提出來當作是「鄧小平思想」的一部份，它不拘於形式，也不拘於內容。【註41】

在派系鬥爭方面，自1976年鄧小平復出後，中共的權力結構發生變化，主要係由以華國鋒為首的文革受益者與以鄧小平為首的文革受害者兩大派系所組

註37 鄧小平，鄧小平文選第三卷（北京：人民出版社，1993年），頁126-129。

註38 張雅君，「四十年中共外交政策實踐的評估」，頁407。

註39 張雅君，「四十年中共外交政策實踐的評估」，頁407-408。

註40 李實俊，「戰略夥伴關係與中國外交的歷史抉擇」，收錄於鄭宇碩等著，後冷戰時期的中國外交（香港：天地圖書出版社，1999年），頁85。

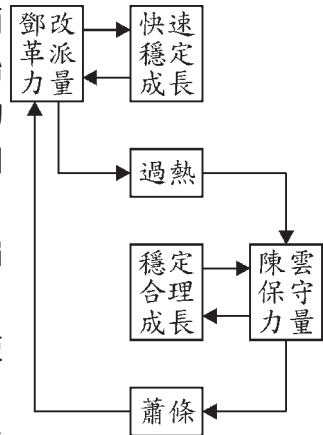
註41 陳潔弘，「鄧小平近期又批『左』」，鏡報月刊，十五週年特大號（1992年8月），頁49。



成，而由以葉劍英等少數元老所代表的中間勢力在兩者之間起著協調和制衡的作用。由於歷史背景和政治利害的不同，自1978年5月鄧提出「實踐是檢驗真理的唯一標準」問題以來，兩派就一直處於激烈的權力鬥爭之中。由於鄧的主張，受到較多領導幹部的支持，在中共黨內占了上風。所以中共1978年12月召開的11屆3中全會，對「真理標準」問題討論給予高度的評價。自此，「實踐派」氣勢逐漸壓過「凡是派」^{註42}，使得鄧復出後勢力日益壯大，並漸次向權力之路邁進。^{註43}雖然從1978年12月召開11屆3中全會之後，鄧所主導之「實踐派」壓過華國鋒所主導之「凡是派」，但是到1982年12大華國鋒卸下所有職務為止，仍屬於調整時期，兩派路線相互競爭，1982年12大後鄧小平才獲得完全的勝利，並在會中由胡耀邦宣佈鄧小平路線之「獨立自主」的外交政策，全面發展經濟。

在經濟改革的過程中，中共內部基本上存在著兩種不同的看法，改革派和保守派。改革派認為，過去之所以沒有把經濟搞好，主要是管理體制的問題，因此，應加速經濟改革，根據價值規律，發展市場經濟；保守派則認為，過去經濟發展之所以受到挫折，是由於計劃的過程受到干擾或破壞所造成的。因此，主張應先調整不合理的經濟結構，並允許市場經濟作為計劃的補充。^{註44}兩派之爭往往因為經濟發展的成效而有起伏，1983年「清除精神污染」，1987年「反資產階級自由化」工作以及1989年發生天安門事件，使得保守勢力一度抬頭。其間的派系起伏(如圖一所示)，皆影響中共對外外交政策之制定。

在制度性規範及機構方面，文化大革命造成的傷害，使得在文革期間受到迫害的元老們了解到以往權力過於集中的弊端，於是中共於「11屆5中全會」調整了中央領導機構成員，成立了中央書記處，通過了《關於黨內政治生活的若干準則》，討論了黨章修改草案，決定1. 廢除幹部職務實際上存在的終身制



圖一 中共改革派與保守派之起伏循環圖

資料來源：Lowell Dittmer, Yu-Shan Wu, "The Modernization of Factionalism in Chinese Politics," World Politics 47 (July 1995), p. 489.

註42 1977年2月7日《人民日報》、《紅旗》雜誌、《解放軍報》社論《學好文件抓住綱》中提出的錯誤方針，即是「凡是毛主席做出的決策，我們都堅決擁護，凡是毛主席的指示，我們都始終不渝的遵循」。這是當時中共中央主席華國鋒堅持的觀點。他壓制1978年開展的對撥亂反正具有重大意義的關於真理標準的討論。參考黃丘隆主編，社會主義詞典(台北：學問出版社，1989年)，頁317-318。

註43 黃天中、潘錫堂，前引書，頁81。

註44 楊開煌、魏艾，前引書，頁337。



；2. 實行集體領導，改變權力過於集中的現象；3. 要求在堅持革命化的前提下逐步實現各級領導人員的年輕化、知識化和專業化；4. 從中央到地方建立了各級紀律檢查委員會，為糾正不正之風、提高黨的戰鬥力作大量工作。【註45】

此外，當中共經濟、文化和政治領域與外國關係穩定的成長的同時，中共的領導者所要面臨的問題更為複雜，在中共的外交關係上需要增加龐大的官僚體系來作因應，並嘗試改善現有的機制並發展解決新問題的處理方式。【註46】基於此，制度性規範及機構的影響力因而提高。

雖然如此，鄧小平在政策的決定上仍保留了極大權力，不管是國外或者是國內事務，即使他並非位於政府及黨的最高正式職位，大部分的決定還是出自於他並且必須要他能接受。【註47】然而鄧小平掌控的方法有別於毛澤東，他的基本途徑是建立一個支持他政策的團隊，結果他比毛更為成功，他所支持的團隊鞏固了他政策執行的堅實基礎。【註48】

參、後冷戰時期中共外交政策因素分析

冷戰結束後，中共所要面對的國際變局就是共產國家老大哥蘇聯的垮台，由於蘇聯的解體，以往兩極化的國際局勢面臨重整，因此中共外交政策在以「獨立自主」外交政策的方針下，做了因應國際局勢變化的修正。

一、國際環境因素：

在政治考量方面，冷戰結束後，中共綜合國力的提升，造成周邊國家的恐懼不安，如此將不利於中共經濟的發展，因此，中共一再辯解，並以行動證明並無侵犯鄰近國家的企圖。中共鑒於世界各大國刻正加速調整相互戰略關係，彼此間相互影響力正日益增強，乃將外交重心轉向大國關係，「戰略夥伴關係」【註49】即為其調整下的產物。各大國從自身利益出發，交叉發展國際關係中，紛紛尋求最佳位置，運籌以經濟科技為基礎的綜合國力新競賽。

因此，在1990年代中後期，時任中共總書記的江澤民已陸續出國訪問了美

註45 參見1978、1978年中共年報，中共文教部分(台北：中共研究雜誌社)。

註46 Doak A. Barnett, op. cit., p.3.

註47 Doak A. Barnett, op. cit., p.12.

註48 雖然鄧小平有別於毛澤東對權力之掌控方法，是採取一個支持他政策的團隊，然而與毛澤東相似的是其指定繼承人在他去逝前皆曾被鬥下台的經驗，毛澤東時期的劉少奇、林彪，鄧小平時期之胡耀邦及趙紫陽，這可使我們瞭解到不管毛澤東或鄧小平，雖然在掌控權力的方法上有所不同，然而中共最高權力的行使仍屬於一人專權的權力性質。請參考Doak A. Barnett, op. cit., p.16.

註49 「戰略夥伴關係」，其特質為：1. 避免軍事同盟，僅以共通利益為基礎，謀求合作。2. 以高層互訪的對話方式調整歧見，求同存異。3. 雙邊合作不針對第三國，不妨礙各自與其他國家發展關係。請參考王友辰，「中共對九0年代國際形式評估之探討」，中共研究(台北)，第33卷第4期，1999年4月，頁78。



表一 中共夥伴關係一覽表

國 家	關係	名	稱 公 報 或 宣 言	日 期
美 國	戰略夥伴	建設性戰略夥伴關係	中(共)美聯合聲明	1997. 10. 29
俄羅斯		戰略協作夥伴關係	關於世界多極化和建立國際新秩序聯合聲明	1996. 04. 25
法 國	全面合作	長期全面夥伴關係	中(共)法聯合公報	1997. 05. 16
英 國		全面夥伴關係	中(共)英聯合聲明	1998. 10. 06
日 本		和平與發展的友好合作夥伴關係	中(共)日聯合宣言	1998. 11. 26
加拿大		全面合作夥伴關係	中(共)加聯合聲明	1997. 11. 28
墨西哥		全面合作夥伴關係	中(共)墨聯合聲明	1997. 12. 01
哈薩克	睦鄰友好	全面合作夥伴關係	江澤民與那扎巴耶夫總統會談聲明	1997. 02. 21
歐 盟		長期穩定的建設性夥伴關係	中(共)--歐盟領導人會晤聯合聲明	1998. 04. 02
南 非		建設性夥伴關係	胡錦濤與姆貝基會談聲明	1999. 02. 02
東 協		睦鄰互信夥伴關係	中(共)與東協國家元首會晤聯合聲明	1997. 12. 16
韓 國		合作夥伴關係	中(共)韓聯合聲明	1998. 11. 12
南 亞	互信友好	長期穩定睦鄰友好關係	江澤民在巴基斯坦議會中演講	1996. 12. 03
印 度		面向二十一世紀的建設性夥伴關係	江澤民與夏爾瑪總統會談聲明	1996. 11. 30
巴 基 斯 坦		全面合作夥伴關係	江澤民與萊加利總統會談聲明	1996. 12. 02

資料來源：施子中，「中共推動大國外交與建構夥伴關係之研析」，戰略與國際研究，第1卷第3期(1999年7月)，頁21。

、俄、日等世界重要大國，不但與俄羅斯建立「戰略性協作夥伴關係」、與法國建立「全面性夥伴關係」、與美國建立了「建設性戰略夥伴關係」，而且與鄰近的韓國也建立了「合作夥伴關係」，更與歐盟、東協、南亞亦相繼建立各種內容不同的「夥伴關係」(如表一所示)。中共自1997年開始，運用大國地位，全方位推動與調整相關「大國」(以聯合國安理會常任理事國為主)的關係，建立起所謂「戰略夥伴關係」或類似性質的「夥伴關係」，其成果已將中共國際地位推向高峰。^{【註50】}胡錦濤上台後，並提出「和諧世界」，積極加入國際事務，以提升中共負責任之大國國際形象。

再則，中共為突破六四以來的孤立局面，反制西方國家的「和平演變」與反擊「中國威脅」的論點，採取一連串措施，以塑造良好形象。如宣佈三年裁軍五十萬、頒布「核出口管制條例」、加入「桑格委員會」、簽署「經濟、社會和文化權利公約」、「京都協議」、「公民權利與政治權利公約」、釋放異議人士及發表國防白皮書等，以博取國際社會的好感。^{【註51】}

註50 裴兆琳，「兩岸關係中的國際因素」，國家政治走向與兩岸關係研討會論文集(台北：救國團社會研究院，2000年4月29日)，頁86-87；殷天爵，前引文，頁82。

註51 殷天爵，前引文，頁85。



在經濟考量方面，為了有一個和平之周邊環境，在進入後冷戰時期，中共重提「和平共處五項原則」，其內涵和訴求對象有很大的不同。當時提出和平共處五項原則，是以亞非國家為對象，它帶有強烈的意識形態色彩，不過，中共在後冷戰時期的「和平共處五項原則」，不再是以亞非國家為對象，而是以世界各國，包括不同的意識形態、不同發展水平國家為訴求對象。【註52】1994年6月27日，李鵬在「和平共處五項原則」發表40週年紀念大會上表示：「歷史證明，和平共處五項原則是普遍適用的國際關係準則。不同意識形態和社會制度、不同經濟發展水平的國家，各國能夠遵循和平共處五項原則，就可以完全建立起相互信任和友好合作的關係；如果違反和平共處五項原則，即使意識形態和社會制度相同的國家，也可能發生對抗，甚至武裝衝突。」【註53】

在戰略考量方面，中共首先要面臨的變化就是中共在中美蘇三角戰略中，因冷戰結束中共戰略地位相形降低。【註54】中共關切的戰略問題已經改變；由1960年代來自東北亞兩大強權（前蘇聯與日本）的安全挑戰，轉變成來自東南亞以及南部邊境的領土爭端。中共認為，東亞及南海的戰略地位日益重要。因此，後冷戰時期人民解放軍的戰略思考已將重點轉向東亞及南海可能發生的「局部戰爭」與「突發事件」。而人民解放軍隊國防現代化的觀念，也由冷戰時期毛澤東的「人民戰爭論」，轉變成後冷戰時期的「高科技戰爭」；特別是人民解放軍自波灣戰爭中獲得一項啟示，即在軍事現代化中，質的提昇比量的增加更重要。【註55】

並且中共也憂慮美國憑藉作為超強的經濟和軍事能力同中共周邊國家，包括日本、台灣、東南亞等國家進行密切的政治、軍事和經濟合作，從而對中共的安全利益構成損害。【註56】再加上冷戰結束後，亞太地區在形成新的區域格局之後，美、蘇裁減在亞太地區的駐軍又形成某種程度的「權力真空」。因此，可能促成亞太國家的軍備競賽。所以中共為了因應後冷戰時期國際及亞太區域格局的重新調整，及整體綜合國力的調升，乃將經濟安全的發展視為其最重要的目標。然而要完成此目標，就要有一個和平的周邊環境，才能使經濟快速的現代化。【註57】基於要填補美蘇冷戰後所遺留下來的亞太權力真空，中共近

註52 謝昌生，「後冷戰時期中共亞太周邊安全協作關係之探討」，共黨問題研究，第24卷第12期（1998年12月），頁29-30。

註53 人民日報，1994年6月28日，版1。

註54 尹慶耀，「六四以後中共的外交」，收錄於張換卿、段家鋒、周玉山主編，中國大陸研究，頁203。

註55 徐本欽，「中共對南海的戰略思想與利益」，東南亞季刊，第2卷第4期（1996年10月），頁5。

註56 閻學通，中國國家利益分析（天津：天津人民出版社，1995年8月），頁158-160。

註57 謝昌生，前引文，頁37。



年來積極推動軍事現代化，以增強國力。值得注意的是，中共軍事現代化已引起周邊國家的緊張，「中國威脅論」成為亞太國家心中的恐懼。

由於國際局勢的改變，因此，中共也對「獨立自主和平外交政策」的內涵做出修正和補充。首先是刪除胡耀邦在中共「十二大」提出的「不同任何大國搞戰略關係」的主張；其次，將發展與社會主義政黨和工人階級政黨關係「四項原則」的適用對象，擴大到各國的各個政黨；第三，主張世界多極化，建立國際政治、經濟新秩序；第四，主張國家不分大小、貧富、強弱均應作為國際社會平等的一員參與國際事務；第五，主張國與國之間的分歧、衝突通過談判解決，反對訴諸武力或武力干涉；第六，明確表示要積極參與多邊外交活動，充分發揮在聯合國及其他國際組織的作用。^{【註58】}其主要的原則是希望建立和平的周邊環境以利於經濟的發展。

在與美國的關係方面，冷戰結束後，中共與美國的關係已成為中共外交政策的主軸，美國認為蘇聯解體中共經濟成長所帶來綜合國力的提升及近年來軍備擴張，中共已成為美國在亞太地區最大的潛在競爭者，國內出現對華圍堵及交往兩種不同的聲音，1993年9月下旬，美國政府審議了美國與中共的關係，決定採行與中共的「全面交往」(Comprehensive Engagement)政策。^{【註59】}然而在1995年及1996年中共分別因為南沙群島問題及台灣問題對菲律賓及台灣使用武力及軍事演習，使得美國亞太戰略作了因應的調整，美日安保條約的修定就是最好的證明。

對於美國的戰略圍堵，中共多次提出抗議，指責美國仍殘存冷戰思維，希望能與美國保持良好的關係，中共主張與美國保持良好的關係其原因有五點：

1. 確保依賴美國之貿易、技術及投資的經濟改革繼續成功；
2. 避免中共軍事現代化受到過度的外部壓力；
3. 預防日本軍國主義的出現可能；
4. 減少美國對台

註58 馮志，「改革開放二十年的中共外交——中共外交政策及其與美、俄關係」，中共研究，第33卷第5期(1999年5月)，頁43-44。

註59 後冷戰時期，美國對華政策之所以會有圍堵及交往兩種不同的主張，原因是主張圍堵中共一方是基於冷戰結束後，中共綜合國力的提升及近年來軍備擴張，已取代以往的蘇聯成為美國在亞太地區潛在的敵人，將會影響美國在亞太乃至於全球的利益，圍堵中共可以遏止中共勢力的擴張，以保全美國在亞太的利益；主張與中共交往的一方是基於中共具有大國的條件，近年來崛起於世界舞台是既定的事實，中共已成為國際體系中不可或缺的要角，如果採取圍堵政策，將重返冷戰時期兩極對峙的模式，並無助於國際情勢的發展，既然中共已成為國際體系不可或缺的要角，與其對其圍堵造成國際不安不如與其交往，將之帶入國際體系秩序中，如此，反而有助於對中共之控制及增加可預期性。請參考張亞中、孫國祥，美國的中國政策——圍堵、交往、戰略夥伴(台北：生智出版社，1999年)，頁73-145；周煦，冷戰後美國的東亞政策(台北：生智出版社，1999年)，頁37-52、131-189；李文志，後冷戰時代美國的亞太戰略(台北：憬藝出版社，1997年)，頁65-80、181-226；David Shambaugh, "Containment or Engagement of China?" International Security, Vol. 21, No. 2 (Fall 1996), pp. 180-209.



灣提供軍事援助的動機；5. 解決共同關心的議題如在東亞的軍備擴張。【註60】

總之，冷戰結束後，國際局勢在多極化趨勢下，基本仍以權力平衡或全球均勢為主要著眼點。與過去不同的是，儘管大國關係仍將是建構國際新秩序與世界新格局的基礎，但是區域群體力量與利益的結合，正逐步取代過去的「兩極」意識，成為大國競逐全球均勢的重要依靠。美、俄、中共、歐盟、日本五大勢力對國際體系具有決定性的影響，所謂「一超多強」的實力差距，亦逐漸縮小或轉變中。面對21世紀的世界格局，「大國之間的關係正經歷著重大而深刻的調整」。而中共所倡議建構的各類「戰略夥伴關係」，不僅改變以往的「戰略」意涵，模糊了意識形態對抗的界線；而且為大國關係的調整注入了新的內涵和變數，實為國際關係中最引人注目的變化。這種既不結盟亦不對抗的關係是大國關係的新格局。【註61】

二、國內環境因素：

進入1990年代，中共有感於世界經濟互賴性持續增加，國際關係中經濟因素成為主控變數，再加上綜合國力在國家權力鬥爭中的重要性升高，凡此種種都使北京領導人愈加重視對外貿易關係，在制定外交政策時也特別加重經濟考量。我們可以從中共政要在論及對外關係時，口不離經濟的情況中看出。這當然與後冷戰時期國際關係趨向緩和，各國埋首國內經濟不無密切關係。【註62】

所以中共在冷戰結束後仍然持續推行經濟改革，中共全力發展經濟的時期裡，最大的國家利益是強化經濟競爭力，其經濟發展策略在「對外開放，對內搞活」的指導下，採行沿海經濟發展策略，主要方式包括：在經濟地緣上，重心由內陸轉向沿海地區；在經濟計劃上，將經濟計劃的權力由中央下放到地方；在經濟體系上，放棄過去自給自足的經濟模式，對外國進行資本開放並進軍國際市場，將自己納入世界貿易的網路中。【註63】

現階段中共仍以經濟發展作為國家發展戰略的中心。中共認為阻礙經濟持續增長「既有內部因素也有外部因素」，雖然今後幾年保持高成長的可能性仍然很大，但隨著對外開放不斷擴大，世界經濟的波動必然要影響其經濟成長。首先面臨的問題就是亞洲金融危機，特別是人民幣匯率的調整壓力與出口市場的安全問題；其次為能源供應的安全問題，目前大陸已成為原油淨進口國，而且能源需求對進口石油的依賴呈上升趨勢，致使能源供應保證，也成為其經濟

註60 Michael D. Swaine, *The Role of the Chinese Military in National Security Policymaking* (RAND, 1996), p. 20.

註61 王友辰，前引文，頁75-76。

註62 劉德海，前引文，頁120。

註63 王友辰，前引文，頁75。



安全的重要問題。近來對外貿易成為中共發展經濟的主要方向，海洋則是對外貿易的主要管道，因此，如何維護中共對外貿易航線的安全成為新的挑戰。^{【註64】}中共近年來已將軍事重心移往海洋，並更新海、空軍裝備，以加強海洋戰力縱深，並確保經濟發展的成果。

總之，冷戰結束後經濟實力成為國家在國際間地位的指標，在意識形態淡化的後冷戰時期，中共經濟改革的路線將更加明確，為了增加經濟的競爭力及國家國力的提升，除了與周邊各國保持友好關係，也積極著手於軍事現代化，尤其是海空軍戰力的提升，以確保中國大陸沿海的經濟競爭力，並有利於提升國際地位，擠身國際大國之列。

三、政治系統因素：

在國家領導者認知方面，自鄧小平以降，中共外交政策隨著國家利益中政、經比重的調整而變遷，從毛周時期的意識形態掛帥，政治利益優先，轉變成為政經利益並重。冷戰後，中共外交政策主軸仍不脫1978至82年間所確立的「和平」與「發展」之方向，然而，在策略的選擇與運用上，目前推動多極化國際秩序與大國戰略為目標，以確立中共的大國角色。^{【註65】}而繼任者江澤民、胡錦濤也持續鄧小平路線推行「開放、改革」政策。^{【註66】}綜觀鄧小平在後冷戰時期的外交政策包括：第一、堅持以「和平共處五項原則」建立國際政經新秩序。第二、以「一國兩制」、「擱置爭議」作為解決兩岸與領土相關爭端的途徑，創造和平穩定的環境。第三、強調國家利益，不搞意識形態的爭論，結交朋友，積極建立外交關係。第四、推展睦鄰友好政策，穩定周邊環境。^{【註67】}

在派系鬥爭方面，自1982年迄今，中共所處的國內外環境雖然發生若干重大的變化，但是尚不足以導致外交政策取向之修改。反之，當前若干重要的國內外因素有利於中共獨立自主外交取向之維持。第一：就國際體系因素而言，獨立自主的外交難以存在於「單極」體系和階層體系。1982年時的國際體系仍可稱為鬆懈的兩極體系或兩極而多元的體系，致使中共得以採取獨立自主外交。依照中共的說法，目前世界正朝著多極化方向發展，此自有利於獨立自主外交之維持。第二、就經濟發展之國內因素而言，發展是中共內政政策上的最主要目標，獨立自主而不結盟的外交較諸結盟的外交更易爭取各國對中共經濟發

註64 王友辰，前引文，頁77。

註65 柯玉枝，「從國家利益來看冷戰後中共與日本關係中的合作與競爭」，中國大陸研究，第42卷第2期（1999年2月），頁69。

註66 Sharif M. Shuja, "China into the Twenty-First Century," American Asian Review, Vol. XVII, No. 4 (Winter 1999), p. 139.

註67 李宏，「鄧小平外交思想初探」，鄧小平國際戰略思想（北京：當代世界出版社，1997年），頁205-212。



展之協助。經濟發展需要和平的國際環境，但是結盟的外交會使中共與某一假想敵的國家或國家集團之關係緊張，破壞經濟發展所需的和平環境。因此基於經濟發展之考慮，中共仍以採取獨立自主外交為上策。^{【註68】}基於以上兩點原因，中共於冷戰結束後仍以經濟改革為主要前提，雖然在1989年天安門事件中，改革派受到空前的打擊，但是在1992年鄧小平的南巡講話又為改革開放注入新活力，經濟成長率年年在百分之十左右，即使1998年亞洲金融風暴也有百分之七・八的成長率。

後冷戰時期，中共已經跳脫冷戰時期的外交模式，採取不依附任何大國，獨立自主的外交模式。中共一方面積極的與周邊各國建立和平之外交關係，創造有利於經濟發展的周邊環境，使中國大陸成為一個富強的現代化國家，另一方面從事軍事現代化，從原來內向型的戰略部署，發展成外向型的戰略部署。如此方能在邁入21世紀後，增加本身對國際世界的影響力。^{【註69】}

綜合以上所言，大概可以歸納出當前中共的外交政策內容，大體說來，它的全方位外交，淡化了意識形態，丟掉了無產階級國際主義的包袱，但仍以第三世界為重心，在後冷戰時期的多極化世界裡，保有一個「統戰集團」，以增強本身在世界力量對比中的地位。高舉和平與發展的旗幟，利用東西南北的矛盾，爭取和平的國際環境及發達國家的援助，規避任何形式的干涉，致力發展本身的經濟、政治、軍事等綜合國力。在不作超級大國口號的掩飾下構建其超強的地位。^{【註70】}主要目的為：1. 在軍事上爭取國家安全和戰略利益。2. 在政治上提高國際地位。3. 在經濟上促進國內經濟發展。4. 打壓台灣的國際生存空間。^{【註71】}

筆者從對中共於不同時期外交政策制定的可變性影響因素作分析後，可以發現各時期影響因素的特點如表二所示：

肆、原則性與可變性之分析

中共外交政策的制定，雖然可以從國際環境、國內環境的變化及政治系統三個因素來作分析。然而，這些都屬於可變性的範圍，中共外交政策制定也有其原則性的範圍，是不會因為國內外局勢變化而有所改變，中共對於領土及主權的問題，是屬於原則性的範疇，中共不允許國土分裂及主權遭受到侵犯。回顧中共自1949年建

註68 周煦，「『十四大』後中共外交政策：持續與改變」，中國大陸研究，第36卷第1期（1993年1月），頁52-53。

註69 唐仁俊，前引文，頁40。

註70 尹慶耀，「中共當前對外政策的幾項重要內容」，共黨問題研究，第25卷第4期（1999年4月），頁53。

註71 法務部調查局編，中國大陸綜覽（台北：調查局法務部，1998年），頁177。



表二 中共外交政策可變性因素分析一覽表

		開 放 前	開 放 後	冷 戰 後
國際環境因素		美、蘇兩極對峙，中共外交政策制定以政治為主要考量並隨著與美蘇關係的改變作調整。	與美國建交，並在1982年後逐漸與蘇聯和解。	蘇聯瓦解，中共在戰略考量上作了調整，並因應國際局勢之發展採睦鄰外交政策，以彰顯大國的格局。
國內環境因素		在經濟方面採行蘇聯模式，實行土地改革、「三面紅旗」政策並於1966年爆發文化大革命。	文化大革命為國家所帶來的災難，使得中共內部作出深入的檢討，並在1978年11屆3中全會作出改革開放為國家發展的主要方針。	天安門事件一度使經濟改革頓挫，然而1992年鄧小平南巡講話後，又使得改革政策燃起生機，並且經濟成長率年年超過百分之十，即使1998年金融風暴也有7.8的成長率。
政治系統因素	領導者自我認知	到1976年毛澤東過世前，其對世界的認知停在共產主義之繼續革命的理論裡，並以「政治掛帥」為外交主軸。	鄧小平有別於毛澤東之繼續革命論，強調務實作風，將以往「政治掛帥」之外交主軸轉變為以經濟發展為主。	後鄧時代來臨，以江澤民為主的領導梯隊於鄧死後順利接班，並沿襲鄧小平改革開放路線。
	派系	毛在建政初期掃除資產階級，及剷除政治異己奠定中共領導人的地位，在「三面紅旗」失敗後一度退出國家主席的位子，不久毛發動文化大革命打倒劉、鄧體系之走資派。	在1976至1982年華國鋒解除所有國家職務為止，有「務實派」及「凡是派」之爭，1982年確立「獨立自主」外交政策後，有陳雲為首之「保守派」與鄧小平為首之「改革派」之爭。	在天安門事件後保守派一度佔上風，然而在鄧小平南巡講話後，國內再度吹起改革之風，保守派及改革派仍相互競爭。
	制度性規範及機構	在毛澤東時期，毛掌握黨、政、軍之實權，雖有制度性之規範機構，但是毛有極大之決定權，制度性規範及機構流於形式化。	文化大革命後，黨作出反省，為防止類似事件再發生強調集體領導以分散權力，所以制度性規範及機制影響力提升，然而實權仍掌握在鄧小平之手。	鄧小平死後江澤民雖然順利接班，然而後續領導者如江澤民、胡錦濤的權力已不如毛、鄧時代，權力更為分化，制度性規範及機構的影響力日益提升。

資料來源：作者自製。

國以來，打了幾場戰爭，皆是因為領土及主權的紛爭，中共對國家主權與領土問題一向敏感。在中共的政治環境中，主權或領土問題都不可以表現軟弱，否則其領導地位將面臨嚴重挑戰。^{【註72】}因此，中共在1962與1979年與印度和越南二次有限戰爭重複肯定了領土主權原則。顯然中共必先接受領土主權原則，才會感覺印越的邊境活動是在侵犯中共的國家地位，繼之而來的戰爭則肯定了領土主權原則。^{【註73】}

1982年「獨立自主」外交政策宣示後，中共基本上便未採取有計劃的軍事行動

註72 王友辰，前引文，頁75。

註73 石之瑜，前引書，頁36。



解決問題，即使面臨最敏感的「領土主權」爭議時，中共也未採取直接軍事行動，就此面向而言，中共確實有意執行其宣稱的「和平」外交政策。不過，值得注意的是，在面對領土主權及國家安全受到威脅時，中共雖未以直接軍事行動宣示其立場，但卻多次採取「軍事演習」方式。例如1987年以後，中共多次在南沙群島海域進行軍事演習，1996年台灣舉行總統大選，中共也適時舉行大規模演習，軍事演習似乎成為中共和平外交政策下，另一種強力「捍衛」領土主權的方式。而與越南的武力衝突，在獨立自主和平外交政策提出後仍未間斷。因此，從實踐的層面來看，中共所謂的和平外交政策雖是普遍的目標，但在運作上仍有選擇性，特別是在陸地領土的衝突中，武力「自衛」似仍是中共的主要做法之一。【註74】

在兩岸問題的處理方面，美國一直佔有極為重要的地位，美國於1995年批准李登輝總統赴康乃爾大學訪問、1996年又派遣兩艘航空母艦赴臨近台海的海域嚇阻中共可能對台灣進一步軍事恐嚇行動，以表明對中共武力威脅的不滿。1997年江澤民訪問美國華府，同柯林頓舉行首次柯江高峰會議，雙方雖然同意建立建設性戰略夥伴關係，但中共對美國威脅認知顯然並未改變，世紀之交，中共和美國新出現的爭議是美國準備在亞太佈署戰區飛彈防禦系統(TMD)，由於美國有意把台灣納入防禦範圍內，中共認為此一系統是針對中共而建立，具有再度圍堵中共的意圖。【註75】對於美國在亞太一連串的措施，【註76】中共雖極力譴責美國干涉內政，基於經濟及軍事考量，並不會公然與美國發生武力衝突。然而，對於台灣問題的解決仍不放棄使用武力。

近年來中共保守派愛國民族主義影響力日益加強，此種觀點一方面要保持民間愛國式民族主義理念基本要素一個富強中國之國家形象，另一方面也特別地看重某些仇視外國與盲目愛國主義要素，而著眼於明顯的不信任西方世界，即是中共經由更強大的軍力發展，以恢復其作為亞洲地區主宰力量的歷史性角色之強烈願望。【註77】雖然在面臨經濟發展前提及美國壓力下，中共對領土及主權的完整原則性仍未

註74 許志嘉，「鄧小平時期的中共外交政策」，頁55。

註75 張雅君，「世紀之交中共的軍事政策與亞太安全：防禦取向模糊性的探討」，中國大陸研究，第42卷第3期(1999年3月)，頁30。

註76 全球體系在二次大戰後，先是一個較為緊密的美蘇二元體系，而後是鬆散的美蘇二元體系，及至冷戰終結，全球秩序擺脫二元格局，進而朝向建構一個跨越21世紀的世界新世紀，或政治單極、經濟多元體系，或多元體系，各種說法不一。然而可以確定的是，若是情勢不變，後冷戰時期的美國仍將是一個全球性的角色，只要美國願意，其可介入全球任一區域。參考柯玉枝，「從國際體系變遷看後冷戰時期中共與日本的外交關係」，中國大陸研究，第41卷第6期(1998年6月)，頁21-22。

註77 彭恆忠譯，中共的國內轉變與外交政策，Michael D. Swaine with Donald P. Henry, China Domestic Change and Foreign Policy (台北：國防部史政編譯局，1996年)，頁27。



改變。

伍、結論

經由以上分析，中共外交政策的制定可分為可變性及原則性兩方面，在可變因素方面，分為宏觀層面之國際因素、國內因素、政治系統中制度化規範、機構因素及微觀層面政治系統中之國家領導者及派系因素：

在國際因素方面，冷戰時期國際因素可分為兩個時期，1969年，中共與蘇聯正式決裂前中共原則是與蘇聯組成聯合陣線來對抗美國對共產勢力的圍堵，1969年與蘇聯正式決裂後，於1972年與美國關係正常化，其外交政策為「聯美制蘇」，不管是冷戰時期前半段的與蘇結盟或者是後半段的「聯美制蘇」，中共皆是考量到與美蘇之間的關係來決定與誰結盟。冷戰結束後，國際環境與國內環境發生重大的變化，然而，從1982年開始確立「獨立自主」的外交政策，不僅未促使中共調整其外交政策取向，反而更有利於它持續其「獨立自主與和平」的外交政策，原因如下：【註78】

- 一、獨立自主的外交無法倖存於階層體系或單級的國際體系中，而當前國際體系有日益多極化的傾向；
- 二、中共自認目前甚至可預見的未來，並無外來威脅的安全上顧慮，當然無由改變其外交政策；
- 三、加強四化建設仍為中共的當務之急，因此一個和平的國際環境與標榜獨立自主不結盟的外交政策更有利於中共爭取到美、日、西歐各國的資金和科技，俾利於四化建設的早日完成。

簡言之，中共的當前的政策以經濟發展優先。在觀念上認清了政治力的侷限與經濟力的顯著。在決策上，他們相信和平解決爭端，並努力使中國大陸成為世界市場中完整的一部份。【註79】

在國內因素方面，在1980年代以前，中共內部的意識形態，封閉的經濟發展，以及支持第三世界的反國際體制路線，無庸置疑對亞太安全言是一負數；在此階段，中共曾對亞太周邊國家發動多次對外戰爭。1980年代中期後，中共淡化意識形態，追求經濟發展，並同西方及亞太國家進一步改善關係。【註80】其中，1978年11屆3中全會，確定「開放改革」路線是造成中共外交政策制定轉變的主要國內因素。

註78 黃天中、潘錫堂，前引書，頁109。

註79 石之瑜，前引書，頁277。

註80 張雅君，「世紀之交中共的軍事政策與亞太安全：防禦取向模糊性的探討」，頁43。



在政治系統因素方面，可分為毛澤東路線及鄧小平路線，在毛澤東執政時，外交政策的制定是以政治優先，採行「政治掛帥」的政策方針，所以當時的外交政策脫離不了與美蘇兩大強國結盟的政策，1978年鄧小平掌權以來，推行經濟改革，改變了以往經濟為政治服務的政策方針，因此，除了在1978年至1982年間的調整期外，自從1982年宣佈「獨立自主」外交政策以來，已脫離與大國結盟的外交政策，而採行「和平、發展」的睦鄰政策，繼任者江澤民、胡錦濤持續推行鄧小平經濟發展的路線。

在派系方面，對政策的影響力因不同時期有所不同，然而，在中共極權之共產政權下，國家領導者仍然為政策制定之主軸，當前中共仍有保守派及改革派之爭，然而，經濟發展為國家發展主軸是無可爭議的。至於制度化規範及機構在毛時代影響力不大，在經歷文化大革命後才稍具影響力，鄧小平過世後，新一代領導人的權力更形分化，制度化規範及機構影響力將日益增大。

影響中共外交政策制定的因素除了可變因素外，原則性的因素則為領土及主權的完整，不論任何時期，只要有關原則性的因素，中共將不惜以武力來解決。

總括來說，依照影響中共外交政策制定之可變性及原則性之因素分析，中共現階段外交政策的主軸可歸納為以下三點：1. 獨立自主地決定對國際問題的態度和政策，不與任何大國結盟。2. 在「和平共處五項原則」（即和平尊重領土主權、互不侵犯、互不干涉內政、平等互利、和平共處）的基礎上與各國發展關係。3. 不再強調意識形態，推展「睦鄰外交」，為其現代化建設創造和平的周邊環境。【註81】在此情況下，中共未來將朝向國家之主權獨立、安全及現代化之路邁進。【註82】並將持續以「獨立自主」的外交原則，推行「睦鄰外交」。

作者簡介

空軍備役中校 唐仁俊

學歷：空軍官校72期、空軍學院95年班、政戰學校政治學碩士、中山大學大陸研究所博士。經歷：區隊長、助教、教官、副中隊長、中隊長、專任助理教授。現職：空軍官校及航空技術學院兼任助理教授。

註81 法務部調查局編，前引書，頁184。

註82 David Shambaugh, op. cit., p. 203.