

戰略與評估

第五卷第三期

Vol.5, No.3

Autumn

2014

國防部 國防智庫籌備處

戰略與評估

Defense Strategy and Assessment Journal

論文

美國亞太再平衡戰略對區域權力結構之衝擊與影響

謝奕旭

習近平的對外政策：當新型大國關係對上亞洲新安全觀與一帶一路倡議

楊雅琪

陸俄戰略合作對美陸俄三邊關係的影響：2014 年烏克蘭事件的催化作用

郭建中 黃惠華

反恐與維穩：新疆恐怖攻擊事件與近來中共反恐作為之研究

蔡裕明

中共「一國兩制」與特首普選爭議：論佔中行動的影響

林柏州

書介

- Predators: The CIA's Drone on al Qaeda
- Worthy Fights: A Memoir of Leadership in War and Peace
- World Order: Reflections on the Character of Nations and the Course of History



國防智庫籌備處



戰略與評估期刊

第五卷第三期

目錄

論文

- | | | |
|---------------------------------------|------------|----|
| 美國亞太再平衡戰略對區域權力結構之衝擊與影響 | 謝奕旭 | 1 |
| 習近平的對外政策：當「新型大國關係」對上「亞洲新安全觀」與「一帶一路」倡議 | 楊雅琪 | 25 |
| 陸俄戰略合作對美陸俄三邊關係的影響：2014 年烏克蘭事件的催化作用 | 郭建中
黃惠華 | 47 |
| 反恐與維穩：新疆恐怖攻擊事件與近來中共反恐作為之研究 | 蔡裕明 | 69 |
| 中共「一國兩制」與特首普選爭議：論「佔中行動」的影響 | 林柏州 | 97 |

書介

編輯部 119

Predators: The CIA's Drone War on al Qaeda

Worthy Fights: A Memoir of Leadership in War and Peace

World Order: Reflections on the Character of Nations and the Course of History

本刊論文屬作者個人意見，不代表本部政策立場

作者簡介

- 謝奕旭 政治作戰學校外文系西班牙文組、淡江大學拉丁美洲研究所碩士、政治作戰學校政治研究所博士。曾任東吳大學商學院兼任助理教授，國防大學政治學系政治研究組組長、《國防雜誌》審查委員、《憲兵半年刊》審查委員。研究領域為戰略與軍事、國際關係、比較政治。
- 楊雅琪 長榮大學翻譯學碩士。現任國防智庫籌備處副研究員、英文季刊 *Defense Security Brief* 編輯。研究領域為美陸關係、亞太安全事務、美國外交政策等。
- 郭建中 英國蘇賽克斯大學政治經濟學博士。曾任淡江大學中國大陸研究所所長。現任淡江大學中國大陸研究所副教授。研究領域為中國大陸經濟、中國大陸價格改革。
- 黃惠華 淡江大學俄羅斯研究所碩士。曾任大同大學和平與安全研究中心研究員、國防智庫籌備處副研究員。現任臺灣智庫研究員。研究領域為衝突、合作、俄美關係、俄陸關係。
- 蔡裕明 國立中山大學大陸研究所博士。曾任教育部助理研究員、國安會研究助理、英文《臺北時報》(*Taipei Times*) 網路工程師、南華大學講師。現任實踐大學(燕巢校區)博雅學部助理教授、國立高雄大學通識教育中心兼任助理教授。研究領域為國際關係、危機處理、中國大陸研究等。
- 林柏州 東吳大學政治學碩士。曾任行政院青輔會專案助理，《中央日報》政治組記者、康軒文教事業兼任編輯。現任國防智庫籌備處副研究員。研究領域為比較政治、國際安全、國際情勢研析。

美國亞太再平衡戰略對區域權力結構 之衝擊與影響

謝奕旭

國防大學政戰學院政治系副教授

摘 要

亞太地區在冷戰結束後的重要性不斷上升，此地區也將是未來全球政治、經濟與軍事的中心。為維繫美國在亞太地區的利益、影響力與領導地位，歐巴馬政府提出亞太再平衡或轉向亞洲的戰略，並以深化同盟關係、擴展與建構夥伴關係、武力部署結構調整、借重區域機制等途徑，來達成美國的戰略目標。然而這樣的作為卻影響並改變亞太地區原有的權力格局，原以美國為首的態勢將不復見，因為中共在經濟與軍事方面的崛起，使得區域內國家難以在美國與中共之間選邊站。基本上，美國已經深化其同盟關係，並擴展夥伴關係，部分區域內強權國家也藉此發展其關係，合縱連橫的情景屢見不鮮。在未來，亞太的格局將依然以美國及中共的權力對峙為主，但又會出現數個小型的權力次核心，整體的緊張與衝突情景不斷，而俄羅斯的走向似乎將左右未來的權力競逐態勢。

關鍵字：再平衡戰略、權力結構、亞太

壹、前言

亞太地區涵蓋全球地表面積的 52%，在所屬的 36 個國家內共計有 36 億人口，全世界二分之一的貿易量在亞太地區，是絕大多數能源供應的運輸要點，全球最大的三個經濟體以及主要的軍事強權也在此地。¹因此，無論是對中共、美國、或是日本等國，意欲在此獲取與維繫的利益強權國家而言，其重要性是不言而喻的。

自冷戰結束之後，由於亞太地區的重要性日益突出，美國遂將其全球戰略重心從歐洲轉移至亞太地區，然而隨著 911 恐怖攻擊事件的爆發，美國發動全球反恐戰爭，也因而使得美國深陷伊拉克與阿富汗戰場，高額的軍費支出加上 2008 年的金融海嘯，嚴重斷傷美國的經濟。此期間，中共持續的經濟成長與加速軍力現代化，讓亞太地區的權力格局產生微妙的變化，美國的影響力逐漸受到波及並弱化，區域內許多強權國家崛起，除中共之外，日本與印度也在崛起之列，且擁有自己的戰略圖謀，是故，亞太地區的權力格局，已從冷戰結束後初期美國主導的平衡態勢，轉而呈現多強競逐的局面，尤以美國與中共相互較勁的狀況最為明顯。為重新找回美國的領導與影響地位，歐巴馬（Barack H. Obama）政府提出所謂的「戰略重返」（strategic pivot）或「再平衡」（rebalance）策略，其主要原因之一，也是認知到 21 世紀的政治與經濟歷史將由亞太地區來主導，爲了要從全球地緣政治的動能轉變中獲利，並持續其經濟的成長。因此，美國將建構一個與此地區的廣泛外交、經濟、發展、人民與人民間，以及安全的關係。²

就整體的情況言，亞太地區不僅有為數眾多的人口，地表面積也非常遼闊，全球前三大經濟體—美國、中國大陸、日本等國，也全都位於此一地區。此地區同時是全球經濟的關鍵驅力，有著全球最為繁忙的國

¹ Donna Miles, "Locklear: PACOM's Priorities Reflect New Strategic Guidance," *American Forces Press Service*, U.S. Department of Defense, May 18, 2012. < <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=116397>>.

² Kurt Campbell, Brian Andrews, "Explaining the US 'Pivot' to Asia," Chatham House, August 2013, p.2., <http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Americas/0813pp_pivottoasia.pdf>.

際海洋通道與重要港口，亦為全世界軍事化程度最高的地區，有 7 大軍事強權以及 5 大核武擁有國家，也因此，這個地區所面對的戰略複雜度也是獨一無二的。³而區域內強權國家綜合國力的增長，也連帶影響此地的權力結構。美國當前的亞太區域戰略，在軍事方面聚焦於強化自身的聯盟與夥伴安全架構，包括建立新的夥伴關係，以及強化多邊的結構，而強化此一戰略的基礎在於，確保能夠在承平或危機時期進入此地的強大前置軍力部署。⁴當然，美國的戰略設計有其意圖與諸多考量因素，但我們可以確信的是，美國的新戰略指針勢必對區域內強權國家的互動產生影響，這些互動也將決定亞太地區的未來安全結構。基此，本文旨在探討美國亞太再平衡戰略的內涵與緣起，及論述美國為達成此目標戰略途徑，而此一途徑或手段究竟會對亞太的權力格局與強權互動產生如何之影響？以及推論亞太地區未來的權力格局發展會是如何？

貳、美國亞太再平衡戰略之緣起與考量

美國總統歐巴馬於 2011 年所做的最為重要的戰略決策，是將焦點轉移至亞太地區；如同當年 11 月 17 日歐巴馬在澳洲國會發表的演說內容一樣，美國一再強調自身為道地的亞太國家，因此在形塑亞太地區以及這個地方的未來時，將扮演更為重大與長期的角色。為強調此一轉變，美國與好幾個亞洲盟友展開了新的貿易與軍事協定，包括決定在澳洲北部輪調部署 2,500 名的美國海軍陸戰隊。《紐約時報》（*New York Times*）即如此形容道：「這是在越戰結束後，美國在太平洋地區軍事存在的首次長期擴展。」⁵

2011 年 11 月，美國時任國務卿希拉蕊（Hillary Clinton）在《外交政策》（*Foreign Policy*）為文指出，亞太已經成為全球政治的關鍵趨力，從印度延伸擴展至美國西岸，此地包括太平洋與印度洋等二個海洋，逐

³ “USPACOM Strategy,” *U.S. Pacific Command*, <<http://www.pacom.mil/AboutUSPACOM/USPACOMStrategy.aspx>>.

⁴ *Ibid.*

⁵ David W. Barno, Nora Bensahel and Travis Sharp, “Pivot but Hedge: A Strategy for or Pivoting to Asia While Hedging in the Middle East,” *Orbis*, Vol. 56, No. 2, Spring 2012, pp. 158-159.

漸因船運與戰略的關係而連結起來。全世界幾乎有一半的人口居住在亞太地區，亞太也是引領全球經濟發展的關鍵地區；美國有許多的關鍵盟友位於此地，好幾個重要新興強權亦在此地，如中國大陸、印度以及印尼，當此地正在建構更為成熟的安全與經濟架構來促進穩定與繁榮之際，美國對此地的承諾是非常重要的，如此有助於安全與經濟架構的完成，也會為美國持續的領導帶來和平紅利。⁶

對美國的經濟成長與戰略利益來說，如何將亞洲的成長與動能轉變成協助美國的推力是必要的。在經濟上，亞洲的開放市場提供美國史無前例的投資、貿易以及取得先進技術的機會，美國經濟的恢復將依靠出口，以及美國堅定要投入亞洲這個廣大與成長中消費基地的能力；在戰略上，在整個亞太地區維繫和平與安全對全球的進步愈來愈重要，無論是透過防衛南海的航行自由、對抗北韓的核武擴散，或者是確保此地關鍵強權軍事活動的透明度等等。⁷如同亞洲對美國的未來是關鍵一般，有美國的涉足對亞洲的未來同樣是關鍵的。此地非常渴望美國的領導與商業，美國在此地是唯一擁有強大聯盟網絡的強權國家，沒有擴張領土的野心，有著長期提供公共財的紀錄。⁸

從第二次世界大戰之後，美國就被確認為是亞太地區的主要強權國家，因為此地有許多國家依賴著美國的傳統軍事力量、外交影響力，以及核子保護傘，以便符應他們的安全需求。但是在過去 60 年間，許多事物都已改變，改革的步調也正加速中；中共與印度的經濟成長快速，但美國整體的防衛支出正在減少，而此地區的國家正重新檢視其國家安全與外交政策。因此，有些人爭論亞太地區不僅是當今全世界最為不穩定的地區之一，而且有變本加厲之趨勢。為因應這種情況，美國總統歐巴馬因而宣布美國再平衡亞洲的策略。⁹

2012 年 1 月 5 日，美國國防部公布《維繫美國全球領導地位：21

⁶ Hillary Clinton, "America's Pacific Century," *Foreign Policy*, November, 2011, <http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/11/americas_pacific_century?page=full>.

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*

⁹ Xenia Dormandy, Rory Kinane, *Chatham House Report--Asia-Pacific Security: A Changing Role for the United States* (London: The Royal Institute of International Affairs, Chatham House, April 2014), p.1.

世紀國防的優先選項》(*Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*) 的新戰略指導文件，說明美國因面對地緣政治環境的變遷以及財政困境，使得美國必須評估新的國防戰略，以便因應未來環境需求。¹⁰特別是在此之前的 10 年間，美國已經在伊拉克與阿富汗執行了穩定與延伸作戰行動，當美國在這二個地方的責任減少，以及要確保經濟活力與國家利益之際，美國正面對一個重新評估國防戰略的轉折點。基此，國防部將從強調今日的戰爭，轉移至替未來的挑戰做好準備、保護更廣泛的美國國家安全利益、促進國防部重新平衡與改革的努力，以及藉由更少的國防開支來支撐赤字刪減的指令。¹¹

當然，美國的經濟及安全利益是與弧形地帶的發展緊密連結在一起，此一弧形地帶從西太平洋延伸到東亞，更深入印度洋與南亞地區，將美國的發展挑戰與機會合而為一。¹²然而，有關美國亞太再平衡或轉向亞洲的戰略並非始於此份報告，在此份文件出爐前後，均有美國的領導人、重要官員、或官方文件說明、闡述或重申相關的思維。例如：美國 2010 年出版的《國家安全戰略》(*National Security Strategy*) 陳述道：「美國將持續與 21 世紀的影響力中心，在相互利益與相互尊重的基礎上，深化與我們的合作，這些中心包括：中共、印度與俄羅斯。」¹³

2011 年《美國國家軍事戰略》(*The National Military Strategy of the United States of America*) 中也明白指出：「在可預見的未來，美國將再經濟與軍事力量方面持續領先，因此，國家債務對國家安全形成嚴重挑戰。即便是面臨許多的內部挑戰，不可諱言地，亞洲地區在全球財富的區域分量上還是會增加，中共數十年長期的經濟成長有助於其持續的軍事現代化，並在區域內以及區域之外擴展其利益；其他亞洲國家也是相同，在他們的經濟愈來愈繁榮之際，他們在軍事方面會變得愈來愈有能

¹⁰ Department of Defense, *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense* (Washington, DC: Department of Defense, January 2012) .

¹¹ *Ibid.*, p. 1.

¹² *Ibid.*, p. 2.

¹³ The White House, *National Security Strategy* (Washington, D.C.: The White House, 2010) , p. 11.

力。」¹⁴

綜整前述美國官方文件與重要領導者談話歸納得知，美國不忘宣稱自己為亞太的一分子，自認為是道地的亞太國家；其次，強調亞太地區對美國以及全球的重要性；再者，則是美國應如何在亞太地區發揮影響力或保有優勢地位。當亞太地區成為 21 世紀全球經濟中心之際，美國應該強化其與此地的外交與軍事存在，以便保護美國的經濟利益。美國在亞太地區存在的強化，以及逐漸增加與所有利害關係者的交往，可以對盟友與潛在性敵人明確地傳達美國依然承諾一個和平與繁榮的區域秩序。¹⁵如同新加坡前總理李光耀曾經提過的論點：「美國要維護自己的利益，就必先要維持自身在太平洋地區的超然權力。倘若美國放棄這個地位，那麼，美國在世界的領導地位也終將要拱手讓人。」¹⁶這也意謂，美國倘若失去亞洲，也就將失去其全球的領導地位。綜合言之，亞太不僅攸關美國未來持久的經濟發展利益，更包括政治、軍事與外交利益。

在前述許多的言論或觀點中，已經約略點出美國採取亞太在平衡戰略的緣由，大致上可從幾個方面分析：

首先，在國防預算方面。美國新的國防戰略指導中，明確陳述美國試圖重塑國防部於未來 10 年的優先選項、活動以及預算需求。從 2012 年開始的往後 10 年內，美國國防部必須刪減預算約 4,870 億美元，以便符合 2011 年《預算控制法案》（Budget Control Act, BCA）初期預算上限的要求。¹⁷前國防部長潘尼達（Leon Penetta）即明白承認，因為美

¹⁴ Chairman of the Joint Chiefs of Staff, *The National Military Strategy of the United States of America* (Washington, DC: Chairman of the Joint Chiefs of Staff, February 2011), pp. 2-3.

¹⁵ Travis Sharp, "Down Payment: Defense Guidance, 2013 Defense Budget and the Risks of Sequestration," *Policy Brief*, (Center for a New America Security), February 2012, pp.3-4. <http://www.cnas.org/files/documents/publications/CNAS_2013DefenseBudget_Sharp_0.pdf>.

¹⁶ 傅應川，〈越南打什麼算盤？〉，《中時電子報》，2011 年 6 月 16 日，〈<http://news.chinatimes.com/forum/11051404/112011061600506.html>〉；〈李光耀：美國失亞洲即失世界領袖地位〉，《中國評論新聞網》，2009 年 10 月 29 日，〈<http://www.chinareviewnews.com/doc/1011/1/8/0/101118078.html?coluid=0&kindid=0&docid=101118078>〉。

¹⁷ Catherine Dale, Pat Towell, "In Brief: Assessing DOD's New Strategic Guidance," CRS (Congressional Research Service Report for Congress), January 12, 2012, p.1-2, <http://www.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf>.

國的財政問題，迫使歐巴馬政府重新思考美國的軍事戰略；在 911 事件之後，美國在阿富汗與伊拉克進行戰爭，並在全球各地發動對抗恐怖主義的行動，推展飛彈防禦計畫，並在距美國遙遠之地設置新的基地，都讓美國投入巨額的花費；¹⁸特別是從事伊拉克戰爭與阿富汗戰爭的花費，美國已經投入高達 1 兆美元的經費，因而讓美國在財政上大感吃不消。因此，在財政因素的考量之下，美國的國防戰略必須進行調整。¹⁹美國的新國防戰略意圖就是在預算與人力規模縮減的情況下，仍保有強大、機敏靈活，且能夠迅速部署的軍力，而美國必須依據亞太地區的情況重新平衡，除運用軍事存在外，也強調創建新的雙邊與多邊夥伴關係，以及新的同盟關係，並以遵守國際規則和秩序（開放與自由貿易、權利與責任、信守法治、公共空間使用、不強制、不動武解決爭端）的共同原則、夥伴關係原則、存在原則、軍力投射來增進亞太地區的和平與安全。²⁰

第二，在經濟因素方面。區域內中國大陸、印度、印尼等經濟體的不斷成長發展，是舉世關注的。美國想要與此地的所有國家密切協調合作，來應對共同挑戰，促進和平、繁榮和安全，因此外交、貿易和發展是與亞太國家協調合作的關鍵²¹。但不容否認的一件事即是，美國受到全球金融危機的波及，經濟成長受到相當程度的影響，是故美國必須採取新的國防戰略，但又要發展能夠讓美國持續維繫優勢的軍力，如何在衰弱的經濟與大量的軍事支出之間取得平衡點，美軍勢必要轉型成更為靈活與彈性的武裝力量。²²

第三，在安全環境方面。在美國主導與執行的全球反恐戰爭中，隨著賓拉登（Osama bin Laden）以及其他許多蓋達組織（al-Qaida）首領

¹⁸ Joseph M. Parent, Paul K. MacDonald, "The Wisdom of Retrenchment," *Foreign Affairs*, October 14, 2011, <<http://www.foreignaffairs.com/articles/136510/joseph-m-parent-and-paul-k-macdonald/the-wisdom-of-retrenchment>>.

¹⁹ "New Global Order," *Leadership*, January 17, 2012, <<http://www.leadershiponline.co.za/articles/politics/1752-new-global-order>>.

²⁰ Office of the Assistant Secretary of Defense (Public Affairs), U.S. Department of Defense, "Panetta on New U.S. Defense Strategy, Asia-Pacific Policy," June 2, 2012, <<http://iipdigital.ait.org.tw/st/english/texttrans/2012/06/201206026706.html#axzz1yyilRvMa>>.

²¹ *Ibid.*

²² "New Global Order," *op. cit.*

的被逮捕與擊殺，因而讓蓋達的能力有所下降，但是蓋達組織及其黨羽在巴基斯坦、阿富汗、葉門、索馬利亞及其它地方，依然是活力十足；尤有甚者，暴力的極端主義將持續威脅美國的利益、盟友、夥伴及本土，這些威脅來源最主要的處所是在南亞與中東地區。由於毀滅性科技的擴散，一旦極端分子獲得相關科技與設備，他們有可能具備或形成災難性威脅的能力，這些可能直接影響美國的安全與繁榮；因此，在可以預見的未來，美國將會持續透過監控全球非國家行為者的威脅活動、與盟友及夥伴一起對未受治理的領土建立管制措施，以及在必要時直接打擊最爲危險的群體與個人等途徑，來對抗這些威脅。²³這些都顯示著，全球地緣政治與安全環境的轉變，使得美國必須大力借助友邦、盟邦或夥伴國家的力量來對抗既存與潛在的安全威脅，而戰略構思的調整在所難免。

第四，中共崛起的威脅。美國在朝氣蓬勃的亞太地區維持和平、穩定與貿易自由流通及影響力。爲達前述目標，美國將依賴軍事能力與軍事存在的平衡。在過去的長時期裡，中共以區域強權的姿態崛起，未來將擁有以多種方式影響美國經濟與安全的潛能。隨著中共軍力的成長，伴隨而來的將會是其更爲清晰的戰略意圖，避免在此地引發紛爭。美國將持續進行必要的投資，來確保美國能夠維持進入此地，以及自由行動的能力，保持美國履行條約的義務並維繫國際法，與友邦網絡及夥伴密切合作；美國將持續促進能夠增進美國所強調的穩定、鼓舞新興強權和平崛起、經濟活力以及建設性防衛合作、以法治爲基礎的國際秩序。²⁴歐巴馬曾經說過，美國將會朝中共及亞太地區投射其軍事力量，強調美國會持續強化其在亞太地區的軍事存在，預算的刪減不會影響關鍵地區的軍事支出，這是美國國防優先選項向東轉變的不容誤解指示，以及其制衡與平衡對抗中共在此地與其它地方漸增影響力的未隱藏意圖。²⁵這也說明，美國在諸多因素的影響之下，必須建構一個新的戰略來因應中共崛起的威脅與挑戰。

²³ Department of Defense, *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, p. 1.

²⁴ Department of Defense, *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, p. 2.

²⁵ “New Global Order,” *op. cit.*

從前面的論述中得知，美國轉向亞洲或再平衡戰略是源於：財政困境、全球安全環境的轉變、美國在亞太漸增的國家利益、亞太地區重要性上升、美國國防能力的弱化，以及中共崛起等因素。而美國再平衡策略即如時任國家安全顧問唐尼倫（Tom Donilon）所述，是一個全面性與多面向的戰略，亦即美國原本戰略設計中的政治、經濟與安全三種支柱，再加上運用諸多的平衡手段，也意謂美國會付出必要的時間、努力與資源來使每一項策略都正確無誤。²⁶這樣也會使亞太地區既有的權力結構產生變化。

參、再平衡戰略對亞太權力結構之影響

美國設計新國防戰略指針的目的在於，將美國軍隊從以往聚焦在打兩場地面戰爭的思維，轉換成新世紀希望花費更多的時間在預防與遏制衝突，而非與衝突進行戰鬥；而透過明白確認亞太與中東這兩個對美國最為重要地區，新戰略指針比以往絕大多數的防衛計畫文件，更明確地設定美國國防的優先選項。在全球交往的「樞軸與避險」（pivot but hedge）途徑指導之下，美國軍隊將以亞太地區為樞軸，但卻能隔離對抗中東地區以及任何地方的潛在性威脅；新戰略指針亦揭示，美國的武力架構將不會像是在伊拉克與阿富汗那樣，以執行大規模或是延伸的穩定行動的大小來設計，美國在亞太地區的作為將會是強化現有的區域聯盟、與新興夥伴擴大合作、如果必要的話進行投資，以便確保具備有效執行「反介入與區域拒止」（anti-access/area denial）的能力。²⁷綜合言之，美國再平衡戰略的整體目標是，在東亞地區維繫穩定的政治與經濟環境，將中共融入到國際社會體系，並協助發展規範與規則，包括：自由獲取公共財、非暴力或非強制的方式解決爭端、貿易自由與開放，以及公平正義的秩序；也因此，再平衡策略試圖強化美國與亞太盟友的雙邊

²⁶ Phillip Saunders, Katrina Fung, “Wheels Up! Has Obama Really Pivoted to Asia?” *The Diplomat*, July 23, 2013, <<http://thediplomat.com/2013/07/23/wheels-up-has-Obama-really-pivoted-to-asia/>>.

²⁷ Travis Sharp, “Down Payment: Defense Guidance, 2013 Defense Budget and the Risks of Sequestration,” *Policy Brief* (Center for a New America Security), February 2012, p.3, <http://www.cnas.org/files/documents/publications/CNAS_2013_DefenseBudget_Sharp_0.pdf>.

關係，同時也擴展與印尼、印度、緬甸及越南的新安全夥伴關係。²⁸

希拉蕊曾經使用「樞軸」(pivot)一詞，來描述美國應該如何將其重心轉向亞太地區。²⁹亦即，美國會設法運用貿易、外交、軍事與安全等途徑，與東亞地區發生密切的關聯；希拉蕊提出 6 條行動軸線來執行美國的戰略，以便維繫美國對亞太地區的安全承諾且具一致性的戰略，這些軸線分別為：³⁰

1. 強化雙邊安全聯盟；
2. 深化美國與新興強權的合作關係，包括中共在內；
3. 與區域多邊機制交往接觸；
4. 擴展貿易與投資；
5. 形成一個將傳統東北亞駐軍部署現代化，以及增加美國在東南亞存在，並深入印度洋的廣泛軍事存在架構；
6. 提升民主與人權。

時任國家安全顧問唐尼倫在 2013 年 5 月時曾表示，美國試圖在亞太達成的目標是「植基於經濟開放、和平解決爭端、尊重普世權利與自由的穩定安全環境與區域秩序」，而美國將透過 5 個特殊領域的行動來達成此一目標，這些領域是：強化聯盟、與新興強權深化夥伴關係、與中共建立一個穩定、創造性與建設性的關係、使區域機制更具能力、協助建立區域經濟架構。³¹

²⁸ Theo FitzGerald, "Mind Games: Why Signaling Supersedes Strategy in America's 21st Century China Policy," *International Affairs Review*, Vol. 22, No. 2, Spring 2014, p. 32.

²⁹ David W. Barno, Nora Bensahel and Travis Sharp, "Pivot but Hedge: A Strategy for Pivoting to Asia While Hedging in the Middle East," *Orbis*, Vol. 56, No. 2, Spring 2012, p. 159.

³⁰ Phillip C. Saunders, "The Rebalance to Asia: U.S.-China Relations and Regional Security," *Strategic Forum*, No. 281, August 2013, p. 2.

³¹ Quoted from Trefor Moss, "America's Pivot to Asia: A Report Card," *The diplomat*, May 05, 2013, <<http://thediplomat.com/2013/05/05/americas-pivot-to-asia-a-report-card/5/>>; Phillip Saunders, Katrina Fung, "Wheels Up! Has Obama Really Pivoted

美國總統對國防的5項戰略指導之一即是「在其它地區為維繫關鍵同盟與夥伴的同時，再平衡美國於亞太、中東地區的武力架構與投資」，在此戰略指導下，美國除維繫地面部隊的軍事存在外，也要重新重視海、空軍的武力架構，如：維持現有的轟炸機群；維持11個航空母艦艦隊與10個艦載機聯隊；維持大型甲板的兩棲艦隊；維繫陸軍與海軍陸戰隊在太平洋地區的武力架構；在新加坡前進部署濱海作戰艦（Littoral Combat Ships），並在巴林（Bahrain）部署巡邏艇；資助發展新型「浮動前進部署基地」（afloat forward staging base），以便在地面基地無法使用的區域協助任務完成，例如清除地雷行動。³²

吾人知悉，美國在亞太地區的軍事戰略聚焦在強化其同盟與夥伴的安全架構，包括建立新的夥伴關係以及強化多邊的結構，此一戰略基礎的深化則是在和平與危機時期，可確保進入此地的強大前進軍事部署，以及透過太平洋司令部意圖與解決手段的明確與持續溝通，來擴大此一基礎；基此，美軍太平洋司令部的戰略途徑有三：³³

1. 建立強固的關係：包括安全合作、多邊途徑、高層領導者的交往、跨作戰司令部的協調整合、與其他政府機構、非政府組織與私人部門的交往及協調整合。
2. 確保軍事存在：武力態勢、前沿軍事部署、新的系統與作戰概念、提出關鍵能力的落差、做好準備。
3. 太平洋司令部意圖與解決方式的有效傳達。

美軍太平洋司令部司令洛克利爾（Samuel J. Locklear III）表示，美國是一個太平洋國家，發生在亞太區域的事情都與美國有關，因此，要實踐美國新防衛指針，太平洋司令部必須強調的基本優先選項為：³⁴

to Asia?" *The Diplomat*, July 23, 2013, <<http://thediplomat.com/2013/07/23/wheels-up-has-obama-really-pivoted-to-asia/>>.

³² Department of Defense, *Defense Budget Priorities and Choices*, pp. 4-5.

³³ "USPACOM Strategy," U.S. Pacific Command, <<http://www.pacom.mil/about-uspacom/2013-uspacom-strategy.shtml>>.

³⁴ Donna Miles, "Locklear: PACOM's Priorities Reflect New Strategic Guidance," American Forces Press Service, U.S. Department of Defense, May 18, 2012, <<http://>

1. 強化與提升同盟及夥伴關係；
2. 與中共發展更為成熟的軍事交往關係；
3. 發展美印戰略夥伴關係；
4. 持續準備好回應朝鮮半島的危機；
5. 對抗跨國界威脅。

在《美國太平洋司令部戰略指導》（*United States Pacific Command Strategic Guidance*）中，對前述關鍵因素與優先選項有更詳盡說明：³⁵

（一）強化並增進同盟及夥伴關係：強化現有的同盟關係，並運用這些關係來形塑建構多邊關係，以及更為有效率軍事存在的環境；增進同盟與夥伴關係來建立全光譜軍事活動的能力；促進軍事專業主義並提升與同盟及夥伴間的相互可操作性，以便建立信任並增加多重效益。

（二）成熟的美陸軍事關係：維繫一個持續軍事交往關係，避免溝通失誤與誤判情勢；尋求機會在相互利益的領域增進軍事合作；監督中共的軍事現代化計畫，並據此來做好準備。

（三）發展美印戰略夥伴關係：深化軍事互動關係及相互可操作性；促進軍文關係來對抗共同的威脅；支持印度的發展，並在南亞地區作為一股領導與穩定的力量。

（四）為回應朝鮮半島的危機持續做好準備：運用多邊交往來處理北韓的挑戰，確保東北亞的穩定，以及支持國際外交的努力；預測朝鮮半島動態改變的軍事意涵；與同盟聯手來遏制侵略，必要時擊敗侵略。

（五）對抗跨國威脅：與同盟及夥伴共同合作來建立能力與分享資訊，以便對抗極端恐怖主義、跨國犯罪與大規模毀滅性武器的擴散；讓暴力極端恐怖組織網絡無法運作，並打敗他們所形成的威脅；與其他國家建立夥伴關係來對抗大規模毀滅性武器及其相關科技的擴散。

[/www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=116397](http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=116397)>.

³⁵ “United States Pacific Command Strategic Guidance,” U.S. Pacific Command, <<http://www.pacom.mil/about-uspacom/strategic-guidance.shtml>>.

同盟與夥伴關係是亞太地區安全與穩定的關鍵因素，因此，美國將強化與南韓、日本、菲律賓、澳洲以及泰國的關係。這些關係是歷史性的，不僅支撐美國在此地的戰略，也支撐此地的安全架構。美國會承諾發展地區內的同盟關係，包括在澳洲地區輪駐新的陸戰隊，並改善菲律賓武裝力量的特種作戰及反恐能力。無論是現存的軍事關係或是新的夥伴關係，美國都會努力更多，例如與新加坡、印尼、印度的關係，同時也包含強化與中共的軍事關係。³⁶因此，綜合美國的新國防戰略途徑可概略區分為：深化同盟關係、擴展與建構夥伴關係、武力部署結構調整、借重區域機制等等。

在同盟與夥伴關係方面，美國將強化與建構關係的國家包括：與日本、南韓、澳洲、菲律賓和泰國的同盟關係；與印度、新加坡、印尼、馬來西亞、越南、紐西蘭的夥伴關係；發展與加強同中共的關係，關島則將成為美軍於西太平洋的戰略樞紐。³⁷為達成安全目標，只要有可能，美國會發展創新、低成本以及小規模的途徑，亦即依靠演習、輪流駐軍、派遣顧問方式來達成，是故，美國將保持與關鍵夥伴的關係發展。³⁸

在軍事存在方面，除東北亞駐軍之外，美軍將加強在東南亞與印度洋地區的存在。以美國海軍陸戰隊在2012年4月部署於澳洲北部來說，美國意圖將軍力迅速部署到整個亞太地區，以便能更有效地與東南亞及印度洋的夥伴合作，來應對天然災害與海上安全的共同挑戰。³⁹另一項方式，則是透過與各國之間的既有軍事演習。美國將戰略重點放在亞太地區，意謂維繫地面部隊的駐紮之外，更重新強調對空軍與海軍武力的重視。⁴⁰海軍會將太平洋和大西洋之軍力配比由均等的比例轉為6比4，包括6艘航空母艦、大部分的巡洋艦、驅逐艦、濱海作戰艦以及潛艦在

³⁶ Donna Miles, "Locklear: PACOM's Priorities Reflect New Strategic Guidance," American Forces Press Service, U.S. Department of Defense, May 18, 2012, <<http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=116397>>.

³⁷ Office of the Assistant Secretary of Defense (Public Affairs), *op. cit.*

³⁸ Department of Defense, *Defense Budget Priorities and Choices*, p. 6.

³⁹ Office of the Assistant Secretary of Defense (Public Affairs), U.S. Department of Defense, "Panetta on New U.S. Defense Strategy, Asia-Pacific Policy," June 2, 2012, <<http://iipdigital.ait.org.tw/st/english/texttrans/2012/06/201206026706.html#axzz1yyi1RvMa>>.

⁴⁰ Department of Defense, *Defense Budget Priorities and Choices* (Washington, DC: Department of Defense, January 2012), p. 5.

內。⁴¹

在區域性機制方面，美國期望區域機制訂共同行為規則、保護所有國家的自由開放海洋通行權，美國支持東協（ASEAN）國家和中共所做的努力，制定有約束力的行為準則，以建立一個以規則為基礎的框架，規範在南海的各方行為，包括預防和解決爭端。⁴²

從美國的再平衡作為觀之，有研究指出美國試圖在強化盟友、說服盟友採取更為激進的行動，以及遏制潛在性對手之間取得平衡。⁴³然而，於美國的戰略作為中，可以明顯地發現，此一策略設計已經打破亞太地區原有安全框架，由於美國國力的弱化加上中共綜合國力的提升，美國不得不更加借助區域內強權國家的力量，用以維繫此一地區的和平與穩定，無論是原有強權國家或是新興強權家的力量，如日本、印度等國。《美國國家軍事戰略》即如此陳述：「亞太地區所享有的全球財富分配正在增加，使得此地區的安全結構快速變化，對美國的國家安全與領導形成新的挑戰與機會，因此，當亞洲的安全架構逐漸變成一種更為複雜的綜合體，混合著正式與非正式的多邊關係，以及國家之間延伸擴展的雙邊安全關係時，美國將持續藉由雙邊的同盟體系來鞏固美國的利益與領導地位。」⁴⁴

在以往，美國是運用雙邊的軍事同盟機制來介入與主導亞太地區的事務，但在美國重塑亞太戰略，改採再平衡的策略之後，亞太的權力結構明顯產生變化。

印度學者穆尼爾（Muhammad Munir）認為，亞太地區正在歷經權力平衡結構的巨大轉變，往權力再平衡的方向發展，美國及其亞太的盟友正積極地提升國防與經濟合作，以便因應所謂中共崛起的威脅，這些涉入圍堵中共的關鍵國家包括：日本、印度、澳洲、南韓、新加坡與印

⁴¹ Office of the Assistant Secretary of Defense (Public Affairs), *op. cit*

⁴² *Ibid.*

⁴³ Xenia Dormandy, Rory Kinane, *Chatham House Report--Asia-Pacific Security: A Changing Role for the United States* (London: The Royal Institute of International Affairs, Chatham House, April 2014), p.1.

⁴⁴ Chairman of the Joint Chiefs of Staff, *The National Military Strategy of the United States of America* (Washington, DC: Chairman of the Joint Chiefs of Staff, February 2011), p. 13.

尼。⁴⁵

東南亞國家越來越歡迎像美國這樣的強權國家涉入區域安全事務，以便抵制中共在南海具爭議水域的主權宣稱，中共與越南、菲律賓、汶萊、馬來西亞有著領土主權的爭議；2011年，日本對南海爭議提出建議，特別是針對東南亞國協國家成員，提出建立多邊框架解決南海爭端，透過與菲律賓簽定海事安全的協定，日本將在東南亞地區獲得更多的戰略縱深。⁴⁶2014年9月3日，日本和菲律賓議員在馬尼拉簽署非正式協議，同意在各自的立法機構內部推動「亞洲海事安全議員聯盟」，強調依據國際法解決領土爭端，澄清主權聲索，推動和平手段解決海洋爭端。

沙特（Robert G. Sutter）等人認為，幾乎每個在東北亞、東南亞以及南亞的區域強權都秉持二種立場，第一，大部分的區域強權都曾公開或私下歡迎美國對亞太地區更為堅定的安全承諾，第二，這些強權國家也都避免在美國與中共之間選邊站，他們都想與兩個國家維繫良好關係；有些像是印尼、泰國、馬來西亞等國，都曾兩邊討好，避免公開釋放訊息給兩邊；菲律賓、日本、南韓、新加坡則是明確地表達希望美國於亞太地區的存在。⁴⁷澳洲與紐西蘭熱忱地歡迎美國的再平衡策略，但也避免惹惱中共，因為他們與北京有著重要的經濟關係，然而在近幾年，印度、越南、汶萊等國，則是採取較具體措施改善與美國關係。⁴⁸

轉向亞洲的策略對美國與亞太關鍵國家的雙邊關係有著明顯的影響，特別是與日本的關係，從歷史上來說，日本是美國在此地的主要政治與戰略夥伴。轉向亞洲也是多面向的，包括外交、經濟與軍事面向，

⁴⁵ Muhammad Munir, "Advancing Defence Cooperation in Asia Pacific: India's Emerging Role," *IPRI Journal*, Vol. 13I, No. 2, Summer 2013, pp. 101-102.

⁴⁶ Muhammad Munir, *op. cit.*, p. 106; Joshy M. Paul, "Asian Powers Scrambling for Regional Space," *The Japan Times*, October 24, 2011, <<http://www.japantimes.co.jp/opinion/2011/10/24/commentary/world-commentary/asian-powers-scrambling-for-regional-space>>.

⁴⁷ Robert G. Sutter, Michael E. Brown, Timothy J. A. Adamson, Mike M. Mochizuki, Deepa Ollapally, *Balancing Acts: The U.S. Rebalance and Asia-Pacific Stability* (Washington, D.C.: Elliott School of International Affairs, the George Washington University, August 2013), p. 17.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 18.

在外交上美國也突破以往的傳統，與緬甸及越南發展關係。⁴⁹日本非常歡迎美國的新戰略，2013 年 4 月時，日本首相安倍晉三（Shinzo Abe）說道，美日聯盟的存在是穩定的重要因素，有助於區域的和平與穩定：日本方面也瞭解美國非常期待其亞太盟友對促進共同的安全利益有所貢獻，因此，安倍政府開始增加國防經費來回應美國的期待，甚至也重新詮釋其憲法，好讓日本能夠執行集體自我防衛的權利。⁵⁰在日本與印度於 2012 年 10 月舉行的 2+2 對談中，雙方除交換區域與國際安全情勢的意見外，也論及在海洋、網路、外太空安全等關鍵領域的合作，日本也與美國及澳洲舉行相同的諮商會議，亦期望將美日安全夥伴擴展到印度與澳洲。⁵¹美國新國防戰略相當倚重日本的角色，而日本也順勢強化自身的能力與關係網絡，使日本在亞太的權力格局中更加突出。

在澳洲方面，澳洲增加與東協及日本在國防事務上的交往。2012 年 9 月，日本與澳洲在防衛議題上開始更為密切的合作，並宣稱互為「天然的戰略夥伴」；2013 年 10 月澳洲總理艾伯特（Tony Abbott）表示，日本是澳洲在亞洲最要好的朋友，並希望兩國維繫非常緊密的友誼。⁵²原則上，澳洲非常依賴與美國關係，藉此來支撐其整體安全態勢，並將美國當作其關鍵戰略盟友。基此，澳洲特別喜好美國的轉向亞洲策略。⁵³

由於中共的經濟與軍事現代化，以及中共對平壤的協助與保護，使南韓向美國更加靠攏，因此，南韓對美國的再平衡策略也是歡迎的，這也可使南韓確認美國對區域穩定的承諾是持續的；2013 年 5 月，南韓總統朴槿惠主張道，美韓聯盟應該可以強化美國歐巴馬總統的亞太再平

⁴⁹ Matteo Dian, "Japan and the US Pivot to the Asia Pacific," *Strategic Update*, No. 13.1, January 2013, p.4, <<http://www.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/pdf/SU13-1-Japan-USPivot-LoRes.pdf>>.

⁵⁰ Robert G. Sutter, Michael E. Brown, Timothy J. A. Adamson, Mike M. Mochizuki, Deepa Ollapally, *Balancing Acts: The U.S. Rebalance and Asia-Pacific Stability*, p. 20.

⁵¹ Muhammad Munir, op. cit., p. 109.

⁵² Xenia Dormandy, Rory Kinane, *Chatham House Report--Asia-Pacific Security: A Changing Role for the United States* (London: The Royal Institute of International Affairs, Chatham House, April 2014), p. 4.

⁵³ *Ibid.*, p. 6.

衡戰略。⁵⁴

美國對中共經濟與軍事力量的快速崛起感到憂心忡忡，美國決定在2020年之前重新平衡其武力部署，並非突然之舉，美國業已在中共周邊，與日本、南韓、菲律賓、印尼、澳洲及印度等國建構一個強大的盟邦網絡；也就是說，一個新的權力網絡關係正在亞太地區形成，以往美國與日本、南韓、澳洲、泰國、菲律賓的「軸輻」(hub and spoke)聯盟模式將逐漸式微，而被一個更為廣泛、複雜且分散的關係網絡所取代，在新的關係型態中，亞洲國家成為主要的驅動者。⁵⁵整體而言，美國亞太再平衡戰略已經改變亞洲的權力格局，許多亞太國家除與美國發展更為緊密的安全關係，也趁勢發展自身能力與關係網絡，日本與印度等國即是如此。

肆、中共對再平衡的回應與亞太權力結構變化

美國的再平衡戰略原則上來說，也屬於大國之間的博弈作為，因此，以大國為中心的權力結構也會隨著轉變，特別是中共的回應與反制，更會決定亞太的權力結構走向。美國高調轉向亞洲，格外重視航行自由與貿易，是故，海洋通道與海上交通線(SLOC)的掌控即為重要課題。對中共而言，海洋問題已經變得愈來愈重要，因為海洋問題就等同於領土主權問題，中共與數個東南亞國家在南海有著領土爭端。海洋問題與經濟發展息息相關，中國大陸的經濟因隨著全球化情勢發展，而對海上運輸的依存度增加，海上交通線的安全對中國大陸經濟的持續發展，扮演著舉足輕重的角色。維護海洋權益等同於維護中共的國家利益。而維護海上交通線安全與海洋安全，也成為解放軍海軍的新任務，⁵⁶特別是維護南海的海上交通線安全，以及克服所謂的麻六甲困境(Malacca dilemma)。

⁵⁴ Robert G. Sutter, Michael E. Brown, Timothy J. A. Adamson, Mike M. Mochizuki, Deepa Ollapally, *op. cit.*, pp. 20-21.

⁵⁵ Muhammad Munir, *op. cit.*, p. 103.

⁵⁶ The National Institute for Defense Studies, *NIDS China Security Report* (Tokyo: The National Institute for Defense Studies, 2012), p. 2.

中共外交部門曾釋出訊息表示，美國在澳洲達爾文（Darwin）輪調部署陸戰隊可能會違反區域朝向更和平、穩定與合作的潮流，且是一種冷戰時期的心態，並重申中共對區域和平、穩定與經濟發展的承諾，期望他國能對建構一個和諧與和平的亞太地區作出建設性的努力。⁵⁷在中共的認知及理解中，美國再平衡亞洲是為圍堵中共的崛起，中共必須在態度、軍力發展，以及關係建構上有所調整。中共學者吳心伯（Wu Xinbo）指出，中共方面認為美國的再平衡策略是對中共直接的挑戰，在全球事務中改變權力平衡態勢，最終是有利於中共的。⁵⁸

中共與其周邊國家在海洋領土爭端上展現堅定態度，是為回應美國在亞太地區的戰略再平衡，因為中共的領導者深信美國亞太再平衡戰略，旨在破壞中共於此地的地位。⁵⁹為對抗美國轉向亞太的戰略，中共與俄羅斯發展更為緊密的關係，兩國舉行多次的聯合軍事演習、增進戰略合作，中共更向俄羅斯購買 24 架最先進的 Su-35 戰機。⁶⁰中共解放軍也持續進行現代化計畫，除全面地改善武力，也集中心力發展與部署彈道飛彈、巡弋飛彈、無人飛行載具（Unmanned Aerial Vehicle, UAV）。⁶¹這些武器裝備無疑是對抗海軍船艦的利器，對於「反介入／區域拒止」能力的提升也有助益。

中共也認為，美國在亞太地區增加軍事存在已經挑起區域緊張情勢，基此，中共將在亞太投入更多軍力並強化與鄰近國家的夥伴關係，而中共提升的工業能力將可威脅美國在亞太區域的軍事優勢，讓美國無

⁵⁷ Michael D. Swaine, "Chinese Leadership and Elite Responses to the U.S. Pacific Pivot," *China Leadership Monitor*, No. 38, August 2012, pp. 8-9. At <http://media.hoover.org/sites/default/files/documents/CLM38MS.pdf>

⁵⁸ Robert G. Sutter, Michael E. Brown, Timothy J. A. Adamson, Mike M. Mochizuki, Deepa Ollapally, *op. cit.*, p. 19.

⁵⁹ Matthew Pennington, "US: China Stance on Islands a Response to Pivot," *The Irrawaddy*. At <http://www.irrawaddy.org/asia/us-china-stance-on-islands-a-response-to-pivot.html>

⁶⁰ Ben McGrath, "Countering the Pentagon's 'Pivot to Asia': China and Russia Hold War Games in Sea of Japan," *Global Research*, July 16, 2013, <<http://www.globalresearch.ca/countering-the-us-pivot-to-asia-china-and-russia-hold-war-games-in-sea-of-japan/5342881>>.

⁶¹ Ian Easton, "China's Military Strategy in the Asia-Pacific: Implications for Regional Stability," Project 2049 Institute, September 26, 2013, p. 6, <http://www.project2049.net/documents/China_Military_Strategy_Easton.pdf>.

法藉由與日本及南韓的同盟來維持現狀。⁶²在亞太地區以外，中共也與美洲國家發展更為緊密的軍事、經濟與外交關係，特別是美國的鄰近國家，中共試圖採行武裝西半球國家的方式來包圍美國，甚至將戰艦航行至美國海域，這也是中共對美國戰略的回應。⁶³此外，北京大學深具影響力的教授王緝思更提出「西進戰略」的構想，來反制美國的亞太再平衡戰略；亦即將焦點放在增進中共與中亞、南亞與中東地區的交往。⁶⁴

在東南亞地區，南海的權力分配依然是變動的狀態，從 2010 開始，整個南海的意外事件增加不少，調查船的出現、海底電纜的切斷、不斷地逮捕漁民，以及諸多中共的作為，使得菲律賓與越南做出許多回應措施，包括強化自身海軍能力以及所佔領島礁的軍事結構，例如：越南宣布購買 6 艘俄製基洛（Kilo）級潛艦，提升與美國的防衛關係，並歡迎美國的再平衡戰略；菲律賓則是公開支持美國的再平衡戰略，再強化與美國的防衛安排，與美國共同舉行聯合海軍演習。⁶⁵當中共與近海（Near Seas）相關的「反介入／區域拒止」能力增強時，可能會改變區域平衡的態勢，打破以「南海各方行為宣言」（*Declaration on the Conduct of the Parties in the South China Sea*）所建立的態勢，而美國將會發現其將逐漸難以運用軍事力量介入。⁶⁶中共海軍力量的提升，可在處理南海與東海領土主權爭議上取得優勢，並在未來將其軍力投射到更遠的地方，發揮更多影響力。

⁶² “China Threatens to End the Military Rule of the U.S. in Asia,” *Pravda*, April 5, 2013, <http://english.pravda.ru/world/americas/04-05-2013/124484-china_military_rule-0/>.

⁶³ Bill Gertz, “Counter Pivot: China Moves against U.S. Pivot to Asia with Stepped up Military, Diplomatic, Economic Ties to Americas,” *The Washington Free Beacon*, June 7, 2013, <<http://freebeacon.com/counter-pivot/>>

⁶⁴ Yun Sun, “March West: China’s Response to the U.S. Rebalancing,” *Brookings*, January 31, 2013, <<http://www.brookings.edu/blogs/up-front/posts/2013/01/31-china-us-sun>>

⁶⁵ Ralf Emmers, “The US Rebalancing Strategy: Impact on the South China Sea,” in Leszek Buszynski, Christopher Roberts eds., *National Security College Occasional Paper, No. 5--The South China Sea and Australia’s Regional Security Environment* (Acton, Australia: National Security College, Australian National University, September 2013), pp. 43-44, <<http://nsc.anu.edu.au/documents/occasional-5.pdf>>.

⁶⁶ Doug Bandow, “Strategic Restraint in the Near Seas,” *Orbis*, Vol. 56, No. 3, Summer 2012, p. 490.

在東海地區，中共的動作亦是頻仍，2013 年 11 月 23 日，中共國防部發布「東海防空識別區」，其所劃設的防空識別區與日本的識別區重疊甚多。今（2014）年 8 月 25 日，中共解放軍所屬的一架運 8 電子偵察機闖入我國防空識別區。近年，中共海軍的潛艦與水面艦艇也多次於日本附近海域出現，使得美日的關係更為深化。

種種跡象顯示，中共對美國的亞太再平衡策略是積極地回應，其方式不外乎：強化與發展海空軍能力、增進與周邊國家的友好及夥伴關係、對南海與東海主權爭議採取強硬立場、對美國進行戰略圍堵、藉機展示軍力及進行軍事演習。中共人民解放軍力量的崛起對區域安全的影響是深遠的，例如，美國對中共潛在性的軍事威脅是源於美國對盟邦的承諾，這些國家中有些與中共有著領土上的爭端，這樣會使得中共解放軍提升其戰鬥能力來對抗美國的干預武力，如此也會使得日本與印度產生警覺而加速其軍事現代化，回過頭來又會刺激南韓與巴基斯坦，最終結果就是區域武裝建設的螺旋升高。這並非危言聳聽，中共在海軍的建設方面即可發現這樣的事實。⁶⁷亦即，中共為回應美國的策略而強化自身軍事能力，部分國家因而心生警覺，也加速軍事現代化，此一趨勢也將產生連鎖效應，而使得亞太地區發生新一輪的軍備競賽。

伍、亞太未來權力格局發展之蠡測——代結論

美國 2014 年出版的《四年期國防總檢討》（*Quadrennial Defense Review 2014*）陳述，亞太地區正逐漸成為全球貿易、政治與安全的中心，

⁶⁷ 美國 2013 年《中華人民共和國軍事與安全發展報告》（*Military and Security Developments Involving the People's Republic of China*）即指出，中共人民解放軍海軍擁有亞洲最具實力的潛水艇和兩棲艦艇，計有 79 艘水面主力軍艦，至少 55 艘潛艦，55 艘中型及大型兩棲艦艇，以及約 85 艘裝載飛彈的小型軍艦。最引人注目的則是，其首艘航空母艦遼寧在完成試航後正式於 2012 年 9 月誕生，也在同年 11 月 26 日完成 J-15 艦載機首次在遼寧號的起降飛行，預計中國將進行國產航空母艦的建造計劃；此外，中共也重視潛艦部隊的現代化，除生產「晉級」核子動力彈道飛彈潛艦，也擴充核子動力攻擊潛艦力量。參見 Department of Defense, *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China* (Washington, D.C.: Department of Defense, 2013)；You Ji, “Rise of Chinese Military Might and Global Power Shift,” *Arts Social Science Journal*, Vol. 5, Issue 1, 2014, p. 3。

此地的國防支出也持續增加，當此地區的國家持續發展其軍事與安全能力時，會有更多的風險存在，例如由長期領土爭議或聲稱擁有天然資源所形成的緊張情勢，將會導致惱人的競爭狀態或進一步衍生成衝突，更會扭轉即將到來的和平、穩定與繁榮趨勢，特別是中共持續快速與全面性的軍力現代化，若再加上中共領導人對其軍事能力與企圖的透明與公開程度相對欠缺，⁶⁸亞太地區的安全與穩定狀態堪憂。

就亞太的實際情勢觀之，中共與印度的經濟快速成長，美國整體的防衛支出卻是下降的，而區域國家也重新審視其國家安全與外交政策，因此有人爭論，亞太地區不僅是當前全世界最爲不穩定的地區，而且有變本加厲的趨勢。⁶⁹美國在亞太地區的安全目標相當明顯，即是建構更爲強大的雙邊與多邊的聯盟及夥伴網絡，而這些也一直是美國戰略的基礎。⁷⁰然而美國爲平衡亞洲地區所採取的戰略，影響了亞太地區既有的權力格局。

當亞洲地區的軍事能力增加時，美國將尋求新的方式來催化更多的區域安全合作，運用美國召集力量，擴展跨區域多邊演習的範圍與參與，美國會尋求擴展與印度以及任何地方在非擴散方面的軍事合作、確保全球公共財、對抗恐怖主義；美國也將與菲律賓、泰國、越南、馬來西亞、巴基斯坦、印尼、新加坡，以及其它大洋洲國家擴展軍事合作、交流以及演習，共同處理對國家完整與安全的國內以及共同國外威脅。⁷¹美國期望在數十年間於東北亞地區維持強大的軍事存在。因此，當日本調整其防衛態勢之際，美國將與日本自衛隊共同合作來增進自衛隊的境外作戰能力。南韓則是協助美國全球安全努力的堅定盟友，只要北韓持續挑動區域穩定的威脅，美國對南韓的承諾是堅定不移的，一直到2015年，美國都會持續保有對朝鮮半島聯合武力的作戰管制，當南韓擴展其安全義務時，美國也會提供協助。美國將持續與日本及南韓一起努力，協助改善他們之間的安全關係、增進軍事合作，維繫區域穩定。雖然美國的

⁶⁸ Department of Defense, *Quadrennial Defense Review 2014* (Washington D.C.: Department of Defense, March 4, 2014), p. 4.

⁶⁹ Xenia Dormandy, Rory Kinane, *op. cit.*, p. 1.

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ Chairman of the Joint Chiefs of Staff, *The National Military Strategy of the United States of America*, p. 14.

軍事存在與聯盟承諾是維持東北亞地區穩定的關鍵，但美國也同樣會在東南亞與南亞地區投注新的關注與資源，美國將尋求安全機會來協助與東協之關係，對其它多邊論壇也會愈發重視。⁷²

中共對於其近海區域的掌控會對亞太地區的安全結構產生重大之影響，同樣也會影響美國防衛此地安全承諾的能力，特別是那些與美國簽定安全與防衛條約的國家，如日本、南韓、菲律賓、泰國，同樣也會使美國在西太平洋地區運作其軍隊能力的複雜化，這樣的發展會讓區域內的國家重新審視其安全計畫與外交政策，進而可能導致區域安全結構的改變。⁷³中共的崛起與成功贏得東南亞國家的欽羨，同樣也為北京與東南亞國家建立緊密的貿易與金融關係，中共目前是世界第二大經濟體，預估在 2030 年之前可望超越美國。⁷⁴

「卡內基國際和平基金會」(Carnegie Endowment for International Peace)的研究報告指出，中國大陸以強權的姿態出現在西太平洋地區，已經對日本、美日聯盟以及區域安全產生深遠的影響，在未來的 15 到 20 年，對美日聯盟最有可能的潛在性挑戰是中共如何將美國的勢力逐出亞洲地區，未來可能出現的場景是，美日聯盟僅能在日本領空和近海保持軍事上的優勢，美、日、陸三邊的平衡出現未知數。⁷⁵此一研究發現正逐步得到驗證。

2014 年 4 月，在歐巴馬訪日時，安倍晉三表示，與美國在一起，日本會承擔起同盟的領導性角色來確保亞太地區的和平與繁榮；歐巴馬則表示，《美日安保條約》第五條涵蓋所有日本行政管轄下的領土，包括釣魚臺在內。⁷⁶2014 年 5 月，中共決定在南海部署鑽油平臺之後，越

⁷² *Ibid.*, p. 13.

⁷³ Ronald O'Rourke, "Maritime Territorial and Exclusive Economic Zone (EEZ) Disputes Involving China: Issues for Congress," *CRS Report*, Congressional Research Service, July 3, 2014, p. 28.

⁷⁴ Munir Majid, *op. cit.*, p. 22.

⁷⁵ Michael D. Swaine et al., *China's Military and the U.S.-Japan Alliance in 2030: A Strategic Net Assessment* (Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2013).

⁷⁶ "US Admiral Locklear: 'Winner-all-take' Tack Won't Solve Asia Rows," *Philippine Daily Inquirer*, May 24, 2014, <<http://globalnation.inquirer.net/105043/us-admiral-locklear-winner-take-all-tack-wont-solve-asia-rows>>.

南總理表示此舉是嚴重威脅區域和平，在中共國家主席批評之後，美軍太平洋司令部司令洛克利爾旋即表示，要防衛美國在亞洲地區建立安全聯盟的努力，當然包含那些與中共有著領土爭議的國家；美國深化其與亞洲國家的軍事聯盟，讓習近平認為是針對中共的，⁷⁷習近平更發出警告要組建一個新的亞洲安全合作架構，包括俄羅斯與伊朗，但排除美國；也就是說，北京要擴展其影響力，以及限制美國的角色。⁷⁸

隨著亞太地區的重要性日益上升，美國因而設計與規劃新的戰略，美國與亞太地區地全面性交往途徑，無論是雙邊的軍事同盟關係，或是多邊的夥伴合作關係，都可看見美國深化與擴展關係的作為，因此，也打破了亞太地區原有的權力格局；中共為反制美國的戰略轉向或再平衡措施，也積極強化自身的能力與建構關係，形成美陸對峙的主要狀態；而區域內的其他強權國家，也藉機提升自我軍事能力及發展與其它次要國家的關係，依此情況發展，亞太地區在未來的權力格局應是：美國與中共的對抗為主要面貌，日本與印度則各自發展關係，成為另外的權力中心，東南亞各國則為美國與中共競逐與角力的主要場所，但礙於中國大陸的廣大市場與經濟影響力，大部分國家在軍事上將與美國合作，但依然與中共維繫緊密的經濟關係。整體上，衝突與緊張情勢依然不斷，而俄羅斯的動向及意圖，將左右亞太地區權力格局的下一波發展。

（本文為作者個人意見，不代表本部政策立場）

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ “China Proposes Security Alliance to Counter U.S. Influence,” *The Japan Times*, May 21, 2014, <<http://www.japantimes.co.jp/news/2014/05/21/asia-pacific/politics-diplomacy-asia-pacific/china-proposes-security-alliance-counter-u-s-influence/#.U4CO1fmSxe8>>; John Ruwitch, “China's Xi Issues Veiled Warning to Asia over Military Alliances,” *Reuters*, May 21, 2014, <<http://www.reuters.com/article/2014/05/21/us-china-xi-idUSBREA4K02V20140521>>; “China Calls For Security Alliance With Iran, Russia,” *The Shia Post*, May 22, 2014, <<http://en.shiapost.com/2014/05/22/china-calls-for-security-alliance-with-iran-russia/>>.

The Impact and Influence of the US “Rebalancing toward Asia” Policy on Regional Power Structure

Yih-Shiun Hsieh

Associate Professor, Department of Political Science
Fu Hsig Kang College, NDU

Abstract

After the end of the Cold War, the importance of the Asia-Pacific continues to increase, and the region will become a political, economic and military center of the world. To maintain the interest, influence and leadership of the US in the Asia-Pacific region, the Obama Administration proposes the “Rebalancing toward Asia” or “Pivot to Asia” policy to achieve US strategic goal by means such as deepening alliance, expanding and building partnership, adjusting the structure of force deployment and taking advantage of regional mechanisms. Nevertheless, such measures affect and change the original power structure of the region. Given the economic and military rise of the Mainland China, the posture led by the US will no longer exist, leaving a dilemma for regional countries to choose sides. Basically, the US has deepened its regional alliance and expanded partnership. Some of the regional powers also take this opportunity to develop their relations with the US. In the future, the power confrontation between the US and Mainland China will continue to dominate the structure in the Asia-Pacific. In the meantime, several sub-powers will rise as well. Tensions and conflicts will persist. The course taken by Russia will seem to steer the future competition for power.

Keywords: Rebalancing toward Asia; power structure; Asia-Pacific

習近平的對外政策： 當「新型大國關係」對上「亞洲新安全觀」與 「一帶一路」倡議

楊雅琪

國防智庫籌備處副研究員

摘 要

中共國家主席習近平上任之初，外交重點多在經營太平洋地區的對外關係，最顯著者為推廣與美國的「新型大國關係」。近期，其外交重點拓及中亞、西亞及南亞，並透過各項區域會議，行銷「亞洲新安全觀」與簡稱「一帶一路」的經濟整合倡議。這兩大對外政策，一個以中國大陸國界以東的美國為對象，另一個則以國界以西的中亞、西亞及南亞為目標。「一東一西」的對外政策，顯示習近平的對外關係版圖呈現兼顧東向與西望的布局。本文首先分別探討「新型大國關係」及「亞洲新安全觀」與「一帶一路」倡議的定義、背景與意涵，接著比對兩種對外政策背後反映出的戰略盤算，最後分析兩者推行上面臨的挑戰。

關鍵字：習近平對外政策、新型大國關係、亞洲新安全觀、一帶一路倡議、絲綢之路經濟帶、21 世紀海上絲綢之路

壹、前言

中共國家主席習近平上任以來，在外交政策上有幾個重大的「新」構想與概念。其上任之初的外交重點多在經營太平洋地區的對外關係，最顯著者為推廣與美國的「新型大國關係」。該構想最初是由前國家主席胡錦濤提出，並由習近平加以發揚光大，成為對美關係的政策基調。近期，習近平的外交重點拓及中亞、西亞及南亞，透過各項區域會議，行銷「亞洲新安全觀」與簡稱「一帶一路」的經濟整合倡議。這兩大對外政策，一個以中國大陸國界以東的美國為對象，另一個則以國界以西的中亞、西亞及南亞為目標。「一東一西」的對外政策，顯示習近平的對外關係版圖呈現兼顧東向與西望的布局。本文首先分別探討「新型大國關係」及「亞洲新安全觀」與「一帶一路」倡議的定義、背景與意涵，接著比對兩種對外政策背後反映出來的戰略盤算，最後分析兩者推行上面臨的挑戰。

貳、美陸「新型大國關係」

一、「新型大國關係」之定義與意涵

中共於 2010 年第二輪「美『中』戰略與經濟對話」(U.S.-China Strategic and Economic Dialogue, S&ED) 期間，首先提出與美建立「新型大國關係」之構想。2012 年 2 月，時任中共國家副主席習近平訪美前夕，表示美陸是世上最重要的雙邊關係之一，認為「太平洋夠大，足以容下『中』美兩國」，並於訪美期間提出美陸應努力塑造 21 世紀「新型大國關係」，「為不同政治制度、歷史文化背景和經濟發展水平的國家建設積極合作關係，樹立前無古人、後啓來者的典範」。¹同年 5 月第四輪 S&ED 期間，時任國家主席胡錦濤重申美陸發展讓兩國人民放心、讓各國人民安心的「新型大國關係」之重要性，強調要「打破歷史上大國對抗衝突的傳統邏輯，探索經濟全球化時代發展大國關係的新途徑」。

¹ 崔天凱、龐含兆，〈新時期中國外交全局中的中美關係：兼論中美共建新型大國關係〉，《中國網》，2012 年 7 月 20 日。

²2013 年 6 月，習近平以新任國家主席身份與美國總統歐巴馬（Barack Obama）在加州「陽光莊園（Sunnylands）」舉行非正式元首峰會（「歐習會」）時，列舉美陸建立「新型大國關係」的 5 項立基點：（一）雙方都有建立「新型大國關係」的政治意願；（二）雙方 40 多年來已奠定良好合作基礎；（三）雙方 90 多個對話溝通機制，為「新型大國關係」提供保障；（四）兩國民間交流熱絡，為「新型大國關係」奠定深厚民意基礎；（五）未來兩國有廣泛的合作空間。³自此之後，「新型大國關係」幾乎成為美陸高層對話必提重點，成為習近平政權對美政策基調。

所謂「新型大國關係」究竟是種什麼樣的關係？2012 年 7 月 20 日，時任中共外交部副部長崔天凱與龐含兆曾撰文〈新時期中國外交全局中的『中』美關係：兼論『中』美共建新型大國關係〉，說明這種關係是「合作而非對立、雙贏而非零和、良性競爭而非惡意博弈」的新型大國關係模式。⁴習近平在「歐習會」中以 3 句話概括：（一）不衝突、不對抗；（二）相互尊重；（三）合作共贏，並一再於各種場合重覆「太平洋夠大」的論述。⁵2013 年 9 月 20 日，中共外長王毅於美智庫「布魯金斯研究院」（Brookings Institution）發表「如何構建『中』美新型大國關係」專題演說時，重述這 3 句話並加以論述，指出美陸必須順應全球化潮流，以「不衝突、不對抗」為前提，尊重彼此差異，並堅持在各項領域持續進行廣泛合作。⁶

瞭解中共官方對「新型大國關係」的定義之後，接著則須探究提出這個構想的背後意涵。中共官方認為，歷史上的大國關係往往呈現「零和」局面，最終難免導致衝突；因此，美陸兩個大國必須建立不會走向衝突的新型關係。崔天凱與龐含兆在前述專文中指出，⁷美陸探索「新

² 崔天凱、龐含兆，同前註。

³ “Remarks by President Obama and President Xi Jinping of the People’s Republic of China after Bilateral Meeting,” The White House, June 8, 2013.

⁴ 崔天凱、龐含兆，同前註。

⁵ “Remarks by President Obama and President Xi Jinping of the People’s Republic of China after Bilateral Meeting”.

⁶ 〈如何構建中美新型大國關係：王毅外長在布魯金斯學會的演講〉，中華人民共和國外交部，2013 年 9 月 21 日。

⁷ 崔天凱、龐含兆，同前註。

型大國關係」的努力，早在 40 多年前美前總統尼克森（Richard Nixon）訪陸時就已展開；在那之後，鄧小平曾表示「『中』美關係終歸要好起來才行」，江澤民提出兩國「增加信任、減少麻煩、發展合作、不搞對抗」的方針，胡錦濤亦與歐巴馬達成共建相互尊重、互利共贏的合作夥伴關係共識。崔與龐分析，40 多年來，美陸已累積一定的戰略共識、深厚的合作基礎及豐富的交往經驗，在這樣更加穩定、可靠的良性互動架構下，開創「新型大國關係」是可能也可行的。兩人另外點出，為確保順利共建合作夥伴關係、探索「新型大國關係」，兩國必須破解 5 大難題，意即解決戰略互信缺失、突破核心利益瓶頸、實踐平等相待、重組貿易結構，以及在亞太地區實現良性互動。1 年後，王毅也在「布魯金斯研究院」提出建構「新型大國關係」的 5 個方法，包括增進戰略互信、促進務實合作、加強人文交往、加強在區域及全球問題之合作，以及重點加強亞太事務合作；其中又以亞太做為兩國建構「新型大國關係」的「試驗田」，尤其要求美國須尊重臺灣問題攸關中國大陸主權與領土完整，以及 13 億中國大陸人民感情。⁸

除了中共官方對「新型大國關係」的說明之外，若干學者對中共的用意有更多解讀。美智庫「蘭德公司」（RAND）資深政治分析員切斯（Michael Chase）指出，大國之間衝突對立的歷史經驗，使中共擔心自身國力崛起可能影響美陸關係，因此盼與美建立「新型大國關係」，避免重蹈歷史覆轍，以保護其最重要的國家利益。但他也分析北京版本的「新型關係」，似在要求華府按照北京想要的方式包容其國家利益，而非經由雙方相互調整達成這個成果，將難使華府接受其概念。⁹美智庫「新美國安全中心」（Center for a New American Security）亞太安全計畫主任及資深顧問克洛寧（Patrick M. Cronin）從 3 個層面解讀中共提出「新型大國關係」之意涵。¹⁰其一，避免美陸走向零和的競爭關係，對峙的關係不利「中國夢」之實現；其二，將中國大陸提升至與美平等的地位，當前「崛起的中國大陸將於本世紀中取代美國」的理論相當盛行，

⁸ 「如何構建中美新型大國關係：王毅外長在布魯金斯學會的演講」。

⁹ “China’s Search for a ‘New Type of Great Power Relationship’,” *China Brief*, Vol. 12, Issue 17, September 7, 2012, pp. 12-16.

¹⁰ Patrick M. Cronin, “The Path to a New Type of Great Power Relations,” *PacNet*, Pacific Forum CSIS, November 7, 2013.

習近平政權欲在處理美陸關係時，善加利用這種理論，以提升中國大陸的地位。其三，這只是一個「權宜之計」(ad hocery)，中共面臨內部諸多挑戰，無暇規劃美陸關係的長期戰略構想，是以提出一個沒有內容或明確目的的構想。克洛寧認為，即便如此，兩國仍可加強海事安全和核不擴散之安全合作，並侷限雙邊戰略競爭，以將雙邊推向合作大於衝突的關係。

日本智庫「東京財團」(Tokyo Foundation)研究員、中共問題專家小原凡司分析，中共提出「新型大國關係」係受到美國「亞洲再平衡」(Rebalancing Asia)政策，以及部分區域國家複雜化或惡化海洋領土主權爭議之刺激，期望藉由提出這個構想重建美陸關係。¹¹美國波特蘭州立大學政治學榮譽教授葛托夫(Mel Gurtov)認為，中共所謂的「新型大國關係」是一種「平等互惠」關係，顯示中國大陸自認晉升大國之列，不再甘於成為地位低於美國的夥伴(junior partner)，而是要求被視為大國對待，所有重大事務皆應與其諮商與協調。葛托夫表示美國面臨國內外諸多問題，應該思考與中共建立戰略夥伴關係，並指出在領導地位(leadership)可以也應該是一種共享的責任。¹²

我國防大學戰略研究所助理教授胡敏遠對中共提出「新型大國關係」4大意涵之分析，基本上涵蓋上述國外學者所提的各項論點。¹³(一)掌握國際政治脈動的話語權。過往經驗顯示中共會利用每一時期的國際環境創造新概念與理論，並爭取這個新概念與理論的話語權，同時奪取意識形態的主導權。(二)形塑中國大陸「大國崛起」之事實。中國大陸已是僅次於美國的全球第二大經濟體，其國力仍與美國有相當大的差距，但若創造與美國平等的大國地位，將有利於其在國際上的運作空間。(三)緩和美國圍堵中國大陸的壓力。中共認為美國「亞洲再平衡」政策旨在圍堵中國大陸，提出「新型大國關係」是要求美國勿以強權心態看待其崛起，同時改變以美國主導的亞太區域秩序。(四)避免大國

¹¹ Ohara Bonji, "Japan in the New Era of US-China Relations," The Tokyo Foundation, August 14, 2013.

¹² Mel Gurtov, "The Uncertain Future of a 'New Type' of US-China Relationship," *The Asia-Pacific Journal*, Vol. 11, Issue 52, No. 1, December 30, 2013.

¹³ 胡敏遠，〈「中」美對「新型大國關係」的認知與應用〉，《戰略與評估》第四卷第四期，2013年冬季號，頁6-12。

對抗的命運，以利國家戰略發展。中共雖不滿美國在若干共同關切的國際事務之主導地位，然因其國力仍無法與美抗衡，須先調整並重塑與美關係，改變對抗的歷史型態，以利其在亞太地區的戰略發展。

二、美國對「新型大國關係」之態度與回應

面對習近平及中共各級領導人一再提出「新型大國關係」，美國最初並無直接回應。2013 年 6 月，美陸領導人在加州「陽光莊園」舉行非正式元首峰會時，面對習近平的提議，歐巴馬以「新型合作模式」做為回應，¹⁴同時呼應習近平建立「新型軍事關係」的提議，表示兩國應建立常態化與制度化的軍事討論，以助瞭解彼此軍事戰略目標。第六輪 S&ED 於北京舉行前，歐巴馬亦發表聲明指出，美國歡迎穩定、和平、繁榮的中國大陸崛起，承諾透過提升務實合作及有建設性地管理歧見，朝發展美陸「新型關係」的目標邁進。¹⁵由此可知，美國雖同意與陸建立「新型關係」，卻不願鬆口承認中國大陸為「大國」。美國務卿凱瑞(John Kerry)曾表示，美國還在試著定義何為「新型大國關係」；美國國務院負責亞太經濟合作會議(APEC)事務的資深官員王曉岷(Robert Wang)亦曾指出，「新型大國關係」是中國大陸而非美國提出的用語，美方不確定是否完全贊同陸方的解讀。¹⁶澳洲國立大學戰略研究教授懷特(Hugh White)分析，¹⁷美國明白一旦承認「新型大國關係」，中國大陸會將之解讀為美國預期兩國在亞洲的角色將出現巨大變化，美國不會接受這種看法。少數使用「新型大國關係」乙詞的美國官員是國安顧問萊斯(Susan Rice)，她曾於 2013 年 11 月表示，在處理中國大陸問題方面，美國努力尋求與陸建立「新型大國關係」(When it comes to China, we seek to operationalize a new model of major power relations)。¹⁸

¹⁴ “Remarks by President Obama and President Xi Jinping of the People’s Republic of China after Bilateral Meeting,” The White House, June 8, 2013.

¹⁵ “Statement by the President to the U.S.-China Strategic and Economic Dialogue,” The White House, July 8, 2014.

¹⁶ “Xi’s Great-Power Drive a Dilemma for Obama as APEC Nears,” *Bloomberg*, September 19, 2004.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ “Remarks as Prepared for Delivery by National Security Advisor Susan E. Rice,” The White House, November 21, 2013.

然而，近期美國對於「新型大國關係」，似乎出現直接而明確的回應。在第六輪「美『中』戰略與經濟對話」期間，代表歐巴馬率團參加的凱瑞在聯合開幕會上，指出「新型關係」不是嘴巴說出來的，而是行動做出來的（...a new model is not defined in words. It is defined in actions）；¹⁹在記者會上，他更清楚地指出儘管美國認為 21 世紀的大國關係是「新型關係」，但不能只是坐談「新型關係」，而是須由美陸兩國相互遵守國際行為規範來達成，意即不採片面行動來加強特定主權主張，須在以法規為基礎的體系中行動。²⁰顯然凱瑞暗示中共在南海的片面行動不符合「大國」應有行為；此係美國官員首次將「新型大國關係」跟「遵守國際規範」聯結在一起。雖然這是凱瑞個人回答記者發問時的回應，但第六輪對話剛結束，美國務院東亞暨太平洋事務助卿福克斯（Michael Fuchs）即提「南海 3 項凍結行動建議」，²¹呼籲有關各方克制行為，相關內容雖非針對中國大陸，而是對南海各聲索國的建議，但不可避免地被解讀為要求中共停止其在南海之作爲。²²未來可以觀察面對中共要求與美建立平等地位的「新型大國關係」時，「要求中共先停止在東、南海的片面行為」是否成為美國回應之基調。

三、「新型大國關係」中的第三方因素

無論是「新型關係」或「新型大國關係」，可以確定的是美陸都意識到維繫彼此互動與往來的重要性；然而，兩國試著定義、形塑及推展雙邊關係的同時，第三方因素也在其中產生一定程度的影響作用。網路雜誌《外交家》（*The Diplomat*）副主編蒂耶茲（Shannon Tiezzi）指出，儘管美陸競相爭取各自在亞太區域的影響力，這種長期的戰略鬥爭（strategic battle）大致上維持在低風險狀態。然而，就短期而言，影響

¹⁹ “Remarks at the Sixth Round of the U.S.-China Strategic and Economic Dialogue,” U.S. Department of State, July 9, 2014.

²⁰ “Press Availability in Beijing, China,” U.S. Department of State, July 10, 2014.

²¹ 「南海 3 項凍結行動建議」之重點為：一、各聲索國保證不再增設新前哨站，保證不再奪取其他聲索國自 2002 年 11 月「南海各方行為宣言（DOC）」簽署後已佔領島礁；二、各聲索國應維持島礁現狀，其自然狀態、大小或能力應不予變動（與 2002 年相較）；三、各聲索國同意自制，不採取單邊行動對抗其他聲索國在爭議區域長期存在之經濟活動；參見 Michael Fuchs, Remarks at the Fourth Annual South China Sea Conference, US Department of State, July 11, 2014.

²² 〈美提南海凍結 3 建議 劍指中方〉，《自由時報電子報》，2014 年 7 月 12 日。

美陸關係的並非兩國固有差異，而是事涉第三方國家的爭議。²³這些她稱為 X 因素（X factors）的第三方，即為菲律賓、日本和北韓等國。在菲律賓及日本方面，兩者分別在南海及東海與中共有領土主權爭議，並各自與中國大陸發生多次海上對峙或衝突，中國大陸部分學者因此批評美國利用這兩個區域盟邦，達成其區域戰略目的。而北韓對美國一再的武力挑釁言行，亦使美國責怪中共未能管控北韓。蒂耶茲指出，這些國家都是自主行為者，無論北京或華府喜歡與否，其行為都是基於各自國家利益及最佳判斷而做出的舉動。

北京大學國際研究學院教授查道炯也認為，²⁴這些第三方國家在美陸之外，也與其他國家交往，因此不該高估美國或中國大陸對這些國家的影響力。比利時魯汶天主教大學（Université Catholique de Louvain）及安特衛普大學（University of Antwerp）東亞政治講師康奈莉絲（Elena Atanassova-Cornelis）更從 2014 年「香格里拉對話」（Shangri-La Dialogue）中，²⁵從日相安倍晉三、美防長赫格爾，以及解放軍副總參謀長王冠中各自的演說分析，亞洲的和平與穩定雖取決於美陸兩國對彼此關係的任何安排，但決定區域可能未來的因素將是日陸關係。由此可見，第三方國家的因素不只可能影響美陸關係發展，亦可能牽動整個區域情勢的走向。

四、小結

綜前論述，可以發現中共提出「新型大國關係」的背景包括遠因與近因。遠因始自美陸關係正常化後，雙方欲從過去因共同對抗蘇聯而結合的關係型態，摸索出一種新的關係。胡錦濤之前的領導人對這種關係的概念尚很模糊，僅提出大方向是美陸必不能對抗，必須和好並合作。胡錦濤任期將屆時，提出「新型大國關係」乙詞，習近平政權則進一步增加這個關係框架下的細節，這可從第六輪 S&ED 的成果清單略見一

²³ Shannon Tiezzi, "The X Factors: How Third Parties Destabilize US-China Relations," *The Diplomat*, March 13, 2014.

²⁴ Zha Daojiong, "Keeping Third Party Factors at Bay: An Observation of the 4th Round of the S&ED," *China & US Focus*, May 4, 2012.

²⁵ Elena Atanassova-Cornelis, "Evolving Regional Order in the Asia-Pacific: What Did We Learn from the 2014 Shangri-La Dialogue?" *Defense Security Brief*, Volume 4 Issue 3, September, 2014, pp.3-9.

斑。該次對話成果指出，美陸咸認雙方必須持續推動高層交往，提升兩軍關係，建立軍事行動相互通報機制，並加強在海事、防擴散等領域之合作；²⁶這些都符合前述崔天凱與龐含兆，以及王毅所提出兩國如何建立「新型大國關係」的論述。而近因則更廣泛地牽涉到美陸相對國力的變化，以及其他區域國家的相應行動。當前美陸國力呈現相對消退與崛起，一方面增加中共自信，認為應在區域及國際事務佔有更重要的主導地位，另一方面也使美國及其盟邦擔心中共意圖，無論美國如何解釋「亞洲再平衡」政策非針對中共，至少就中共來看，這是美國憂慮中共崛起的因應措施。為了確保國家發展所需的安定區域情勢，以及在國力尚未完全趕上甚至超越美國時，建立「不衝突、不對抗；相互尊重；合作共贏」的新型關係，對中共來說無論是在實務或形象上，皆屬有利。

另一方面，美陸咸認兩國必須維持交往與合作的關係，這點可從 2013 年歐習首次會面，以及雙方高層多次交流時的談話發現。習近平在第六輪 S&ED 開幕時亦表示，美陸利益深度交融，雙方「合則兩利，鬥則俱傷」，對抗對彼此和世界「肯定是災難」，²⁷顯示美陸之間雖然矛盾不斷，但仍會持續發展關係。只是，兩國對於彼此關係的定位顯然存在落差。中共高層認為兩國對於建立「新型大國關係」已經達成共識；美方卻不認為兩國同為大國，甚至暗示中共若欲展現大國風範，則須停止其在南海的單方行動，再加上菲律賓、日本及北韓等第三方國家因素的作用，未來交往之路仍將矛盾不斷。

肆、「亞洲新安全觀」與「一帶一路」倡議

一、「亞洲新安全觀」之背景與意涵

若說習近平提出「新型大國關係」，是一種自認中國大陸與美國同為大國的自信展現，那麼其在 2014 年 5 月舉行的「亞洲相互協作與信任措施會議（Conference on Interaction and Confidence-building Measures

²⁶ 〈中美戰略與經濟對話框架下戰略對話成果清單〉，《新華網》，2014 年 7 月 11 日。

²⁷ 〈習近平在第六輪中美戰略與經濟對話和第五輪中美人文交流高層磋商聯合開幕式上的致辭〉，中共外交部，2014 年 7 月 9 日。

in Asia, CICA)」（簡稱「亞信會議」）第四屆峰會上提出的「亞洲新安全觀」，則是另一種企圖主導區域秩序的自信。

1992 年 10 月 5 日，哈薩克總統納札巴耶夫（Nursultan Nazarbayev）在第四十七屆聯合國大會中提出成立「亞信會議」的構想，目的在於建立一個亞洲多國平臺，透過加強亞洲各國對話與合作，促進區域和平、安全與穩定，並於 1999 年 9 月 14 日正式成立「亞信會議」。²⁸目前「亞信會議」計有 26 個會員國、7 個觀察國、4 個國際觀察組織。²⁹該會議每 4 年舉行一次峰會；每 2 年舉行一次外長會議。「亞信會議」的宗旨是循「主權平等」、「不干預成員國內政」之原則，加強多邊合作，建立亞洲互信機制，以促進亞洲和平、安全與穩定。除軍事與政治領域外，該會之互信機制尚包括經濟、環境、人文及對抗新型挑戰與威脅。（詳見附表）。

附表 「亞信會議」互信領域及建立互信措施

互信領域	建立互信措施
軍事與政治	軍事機構和國防院校互訪；互邀武裝部隊參訪；交換高級軍事人員之個人簡歷；就會員國加入或批准多邊軍控、裁武條約及外太空公約之情形交換訊息。
對抗新型挑戰	預防與打擊一切形式的恐怖、分裂與極端主義；制止所有跨境非法活動；就打擊犯罪交換訊息、加強合作與聯繫；增進執法合作與訊息交流；加強因應流行與傳染病之合作。

²⁸ 有關亞信會議（CICA），請見<http://www.s-cica.org/page.php?page_id=7&lang=1&article_id=104>。

²⁹ 亞信會員國分別為阿富汗、中國大陸、亞塞拜然、埃及、印度、伊朗、以色列、哈薩克、蒙古、俄羅斯、吉爾吉斯、巴基斯坦、巴勒斯坦、塔吉克、土耳其、泰國、烏茲別克、約旦、南韓、阿拉伯聯合大公國、伊拉克、巴林、柬埔寨、越南、卡達、孟加拉；觀察國為印尼、日本、馬來西亞、菲律賓、斯里蘭卡、烏克蘭及美國；觀察組織為聯合國、歐洲安全合作組織、阿拉伯聯盟及突厥語國家會議，<http://www.s-cica.org/page.php?page_id=7&lang=1&article_id=104>。

經濟	建立交通網絡及運輸系統；能源安全合作；訊息交流合作；提供簽證便利；拓展金融合作；增加中小企業商機；擴大投資機會與合作。
人文	推動不同文明、文化和宗教間對話；鼓勵各國媒體推廣「亞信會議」；推動文化及民間交流，促進人民相互理解；聯合考古考察；促進基本權利和自由。

資料來源：中共外交部第四屆亞洲相互協作與信任措施會議官方網站。

2014年5月20-21日，中國大陸從上屆主辦國土耳其手中接下主辦權，舉行第四屆「亞信會議」峰會。本次峰會在許多面向有著若干重點，使得原本較其他區域型會議來得默默無名的「亞信會議」，在國際上獲得更多關注。首先，在出席國家或組織代表方面，除有俄羅斯總統普欽（Vladimir Putin）、³⁰哈薩克總統納札巴耶夫及阿富汗總統卡塞（Hamid Karzai）等各會員國元首或高層官員與會，支持習近平的「亞洲新安全觀」，³¹聯合國安理會秘書長潘基文亦於會中發表演說，³²肯定「亞信會議」在解決區域安全議題的潛力，並表達對「亞信會議」的支持，突顯聯合國對這個區域型會議的重視。納札巴耶夫亦於會中表達對習近平推動「絲綢之路經濟帶」及「21世紀海上絲綢之路」兩項亞洲區域經濟整合計畫的支持。其次，本次峰會發表的《上海宣言》，為「安全」下了一個定義。宣言指出，「安全」已成跨國性、綜合性與聯動性的概念；各國應就現有共識基礎謀求共同、綜合、合作、永續的安全。宣言更強調「任何國家不能以犧牲他國安全為代價，加強自身安全」，以及「依據《聯合國憲章》及國際法，尊重彼此主權獨立和領土完整；支持和平解決爭端且互不干涉內政；不採取、不支持顛覆他國合法政府的行動；拒絕在國際事務採雙重標準；不支持任何分裂主義運動和組織」。³³

³⁰ Vladimir Putin, "Conference on Interaction and Confidence Building Measures in Asia Summit," Official Site of President of Russia, May 21, 2014.

³¹ "CICA Summit in Shanghai Focuses on New Goals for Security Forum," The Astana Times, May 22, 2014; "President Karzai's Speech at 4th CICA Summit," Office of the President, Islamic Republic of Afghanistan, May 22, 2014.

³² "Secretary-General's Remarks to the Fourth Conference on Interaction and Confidence Building Measures in Asia (CICA)," United Nations, May 21, 2014.

³³ 〈亞信會議第四次峰會上海宣言〉，《新華網》，2014年5月21日。

習近平亦對「安全」提出明確定義，他在開幕演說當中指出，「亞洲區域情勢正在發展，時代正在進步，思維不能停在冷戰零和博弈的舊時代」，同時提出「亞洲新安全觀」。所謂「亞洲新安全觀」，意即倡導「共同、綜合、合作、永續安全」，**共同安全**即尊重保障各國安全，不能犧牲他國安全，謀求自身絕對安全，不應壟斷區域安全事務，侵害他國正當權益，同時恪守主權獨立、領土完整、互不干涉內政的原則；強化針對第三方的軍事同盟，不利於維護區域共同安全。**綜合安全**即統籌並維護傳統與非傳統安全；對恐怖主義、分裂主義、極端主義等「三股勢力」採零容忍態度。**合作安全**即通過對話進行合作，從低敏感領域著手，反對為一己之私挑起事端與激化矛盾，「亞洲的事情，歸根結底要靠亞洲人民辦；亞洲的問題，歸根結底要靠亞洲人民來處理；亞洲的安全，歸根結底要靠亞洲人民來維護」。**永續安全**即合作與發展並重的安全。³⁴

習近平的演說顯然針對美國而來；長久以來，中國大陸多次批評美國在亞太區域的盟邦關係是冷戰時代的產物，是針對圍堵中國大陸的目的而存在。習近平所說「強化針對第三方的軍事同盟，不利於維護區域共同安全」，即在批評美國在「亞洲再平衡」政策下，與日本及菲律賓等國加強安全同盟的作為。他主張亞洲事務由亞洲人管，明白表達美國不應插手亞洲的立場。事實上，毛澤東早於 1950 年第八次中央人民政府委員會上就提出這種立場，他當時表示「亞洲的事務應由亞洲人民自己來管」；另於 1959 年 3 月 18 日會見日本社會黨書記長時指出「...西太平洋的國家自己來管，一切外國勢力都應撤走」。³⁵如今，習近平再次提出相同看法，可以看出他雖認為太平洋可容納美陸，但對整體亞洲事務仍延續前人立場。而且，相較毛澤東時代，今日的中國大陸的軍事、經濟、外交實力更加穩固堅強，重申前人立場更顯其自信。

習近平對「亞信會議」的未來有著更多期許，他提出 4 大加強「亞信會議」功能的建議：1、建議推動亞信成為涵蓋全亞的安全對話合作

³⁴ 〈習近平在亞信第四次峰會作主旨發言〉，《中新網》，2014 年 5 月 21 日。

³⁵ 劉山、薛君度、曲星編，《中國外交新論》，（北京：世界知識出版社，1997 年），頁 133-141。

平臺，以此基礎探討建立區域安全合作新架構，並依情勢適時增加外長會議及峰會頻率；2、建議加強亞信能力和機制，在此框架建立國防磋商機制及各領域互信措施監督小組；3、建議舉辦非政府論壇，建立亞信各國民間交流；4、建議強化亞信的包容性和開放性，擴大與其他區域及國際組織的對話與溝通。³⁶從提出「亞洲新安全觀」及建議加強「亞信會議」功能可以合理分析，習近平欲藉擔任 4 年主辦國的機會，將「亞信會議」打造成亞洲重要安全合作平臺，進而主導亞洲安全話語權，塑造不同於美國為首的亞洲安全秩序。蒂耶茲分析，習近平主張的新安全合作架構將由中共和俄羅斯主導，藉此淡化美國的亞洲同盟之重要性，降低美國在區域的影響力。³⁷淡江大學國際事務與戰略研究所黃介正教授亦從「亞信會議」解讀，「習近平主義」(The Xi Doctrine) 已成中共國際外交戰略指導方針。³⁸所謂「習近平主義」是以中共固有的和平發展基調，以「新型大國關係」拖住美國、穩住俄羅斯；另藉「絲綢之路經濟帶」和「21 世紀海上絲綢之路」因應美國的「亞太再平衡」戰略。習近平一方面鞏固與俄羅斯和亞洲大陸國家的關係，另一方面針對美國的亞太盟邦，顯現「穩陸制海」的戰略布局。綜此觀察，習近平藉「亞信會議」所傳達的，是中國大陸身為秩序制定者的意圖，這與「太平洋夠大」的論述，所展現出的是另一個面向的對外政策。

二、「一帶一路」倡議之背景與意涵

除了「亞洲新安全觀」之外，前面提及之「絲綢之路經濟帶」和「21 世紀海上絲綢之路」在習近平對外政策中亦具相當重要的作用。中共將「絲綢之路經濟帶」和「21 世紀海上絲綢之路」兩項區域經濟整合倡議，統稱為「一帶一路」。「一帶」是以中國大陸城市為出發點，透過交通網絡向西串連中亞及南亞重要城市，重現古代陸上絲綢之路貿易路線的經濟整合倡議。「一路」則是串連東南亞重要城市的海港所形成之貿易路線。習近平於 2013 年 9 月 7 日應納扎巴耶夫之邀，赴哈薩克納扎巴耶夫大學演講時，就已提出為了加強歐亞各國經濟與合作關係，必須

³⁶ 〈習近平在亞信第四次峰會作主旨發言〉，《中新網》，2014 年 5 月 21 日。

³⁷ Shannon Tiezzi, "At CICA, Xi Calls for New Regional Security Architecture," *The Diplomat*, May 22, 2014.

³⁸ 黃介正，〈習近平主義〉，《聯合電子報》，2014 年 6 月 3 日。

建設「絲綢之路經濟帶」，從一、加強政策溝通；二、加強道路聯通；三、加強貿易暢通；四、加強貨幣流通，以及五、加強民心相通（簡稱「五通」）的方式逐步落實。³⁹

「一帶一路」正式納入中共國家政策，是在 2013 年 11 月第十八屆三中全會後公布的《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》（簡稱《決定》）中。《決定》第 26 小項「擴大內陸沿邊開放」的內容指出，中共未來要「建立開發性金融機構，加快與周邊國家和區域的基礎設施互聯互通建設，推進『絲綢之路經濟帶』、『海上絲綢之路』建設，形成全方位開放新格局」。⁴⁰從這點可以看出，打造中國大陸與周邊區域的交通網絡，是「一帶一路」經濟倡議的重點。這可說明為何中共近來積極對外推廣及協商以中國大陸為出發點，跨境鐵、公路和飛航路線的建設。舉例來說，中共目前正籌建泛亞、中亞和歐亞 3 條跨國高鐵。泛亞高鐵是覆蓋東南亞地區的高鐵網絡，從昆明出發，通往越南、緬甸、柬埔寨、泰國及馬來西亞，最後抵達新加坡；中亞高鐵沿古代絲綢之路，從新疆烏魯木齊出發，取道吉爾吉斯、烏茲別克等中亞國家，經伊朗與土耳其，最後通往德國；歐亞高鐵則從英國倫敦出發，途經巴黎、柏林、華沙、基輔，在莫斯科分成兩支，一支進入哈薩克，另一支進入哈巴羅夫斯克，最後抵達中國大陸滿州里。⁴¹

其他關於「一帶一路」交通網絡計畫，還包括在中國大陸與吉爾吉斯、巴基斯坦、蒙古和尼泊爾等邊境建設開放平臺，以支持中國大陸與哈薩克物流中轉基地的建設；加快新疆與「絲綢之路經濟帶」沿線各國及省區市合作，以建立中國大陸與中亞、西亞、南亞、歐洲與非洲的交通運輸系統；以及在內蒙古地區建立臨河—哈密高速公路，打通環渤海灣地區通往新疆的高速公路通道，以加快絲綢之路輻射地區的路網等。⁴²

至於提出「一帶一路」的目的為何，中共官員亦有說明。王毅指出，

³⁹ 〈習近平呼籲共建『絲綢之路經濟帶』全文〉，《環球網》，2013 年 9 月 7 日。

⁴⁰ 〈中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定〉，《國務院新聞辦公室》，2013 年 11 月 15 日。

⁴¹ 〈中國正和數十國家談高鐵合作〉，《新京報》，2014 年 6 月 19 日。

⁴² 〈國家多層面推進跨境鐵路公路建設〉，《中研網》，2014 年 9 月 3 日。

「一帶一路」的目的是使中國大陸進一步對外開放，尤其是加快向西開放。⁴³中共外交部副部長張業遂則說明，提出「一帶一路」主要有3項考量：第一，解決中國大陸經濟發展重東部輕中、西部的問題，以因應新一輪改革開放的需要；第二，解決亞洲各個次區域間交通基礎設施不聯通或不流暢的問題，以推進亞洲區域合作的需要；第三，繼承和弘揚古代絲綢之路實現商品、人員、技術和思想交流的精神，以滿足世界和平與發展的需要。⁴⁴外交部長助理劉建超亦表示，中國大陸透過「一帶一路」的建設，努力將自身發展戰略與亞洲區域合作戰略和他國發展戰略對接，使「中國夢」和「亞洲夢」及「歐洲夢」連接。⁴⁵

「一帶一路」納入國家政策後，即成為習近平政權對國界以西的外交政策重點，這點在習近平近期中、南亞出訪行程表露無遺。2014年9月11-19日，習近平先赴塔吉克參加第十四屆「上海合作組織峰會」（簡稱「上合峰會」），並藉機與塔吉克總統拉赫蒙（Emomali Rahmon）共同出席兩國各項重大合作工程的儀式，包括「中亞－中國大陸天然氣管道D線塔吉克境內段」開工儀式。⁴⁶習近平接著拜訪馬爾地夫和斯里蘭卡，除加強與兩國的經濟合作與民間交流外，「一帶一路」亦是推廣重點。習近平在馬爾地夫提議兩國應該合作共建「21海上絲綢之路」，獲該國表達參與陸方倡議之意願；⁴⁷在斯里蘭卡，習近平指出「21海上絲綢之路」與該國「馬欣達願景」經濟發展計畫之目標不謀而合，建議合作推動海上絲綢之復興，以造福兩國人民，同樣獲得斯國支持。⁴⁸

習近平最後一站前往印度，與印度新任總理莫迪（Narendra Modi）達成若干經濟合作共識，其中包括同意兩國協力加快「孟陸印緬經濟走

⁴³ 〈一帶一路 主場外交積極進取〉，《中時電子報》，2014年3月9日。

⁴⁴ 〈外交部副部長張業遂在中國發展高層論壇「建設陸海絲綢之路」分組會上的演講〉，《中時電子報》，2014年3月9日。

⁴⁵ 〈務實合作，推進絲綢之路經濟帶建設：外交部部長助理劉建超在絲綢之路經濟帶媒體合作論壇上的演講〉，《中華人民共和國外交部》，2014年7月2日。

⁴⁶ 〈中塔元首見證兩大合作項目動工〉，《文匯報》，2014年9月15日。

⁴⁷ 〈習近平訪馬爾地夫 搭海上絲路〉，《中央社》，2014年9月15日。

⁴⁸ 〈習近平：倡建「海上絲路」與斯里蘭卡建設不謀而合〉，《新華網》，2014年9月16日。

廊」的建設，⁴⁹習近平並在印外交部智庫「印度世界事務委員會」(Indian Council of World Affairs, ICWA) 的演說中發表其南亞政策，指出和平穩定、發展繁榮的南亞符合區域國家和人民之利益，亦符合陸方利益。陸方提出「一帶一路」，旨在加強傳統陸海絲綢之路沿線國家之相互通聯。陸方將於未來 5 年將其與南亞國家之貿易額提升至 1,500 億美元、對南亞投資提升到 300 億美元，並將向南亞國家提供 200 億美元優惠貸款。

50

整體而言，習近平此次中、南亞行重點是將「一帶一路」倡議與各受訪國家的國內發展計畫進行串連，強調倡議與各國的關聯性。王毅表示習近平透過「一帶一路」建設，打造中國大陸與塔吉克、馬爾地夫、斯里蘭卡和印度的利益及命運共同體，使「一帶一路」與前述國家的發展戰略深入對接，因而受到相關國家的支持。⁵¹由此觀之，「一帶一路」與「亞洲新安全觀」一樣，已成為習近平政權推展周邊外交的重要工具。

三、小結

觀察「亞洲新安全觀」及「一帶一路」倡議，可以發現習近平政權積極以安全和經濟經營中亞、西亞、南亞地區，反映出其對國內及周邊需求。在國內方面，為了刺激開始遲滯的經濟成長動力，中國大陸必須改變偏重東部沿海地區的不平衡經濟發展模式，擴大開發中、西部，並加強與該區國家的貿易互通，透過串連與中、西部的交通網絡，除可促進經貿往來，亦有助中國大陸能源輸送管道之多元化，增加國內經濟發展的穩定性。在周邊方面，強調亞洲國家在處理安全事務的自主性及在對抗「三股勢力」的合作，可營造更安定的環境，除有利區周邊區域外，最終重點還是為了中國大陸邊界安全所設想。更重要的是，中共將自己的「中國夢」與他國的強國夢想串連，加強其他國家的認同與支持。若能在中國大陸發起與帶領之下，確保中亞、西亞、南亞地區的安全環境與經貿發展，將更加鞏固中國大陸在這個以陸路國家為主的區域之影響力

⁴⁹ “Full Text of PM Narendra Modi’s Statement after His Discussions with Xi Jinping,” *The Times of India*, September 18, 2014.

⁵⁰ 〈習近平在印度世界事務委員會的演講〉，《香港文匯報》，2014 年 9 月 19 日。

⁵¹ 〈習近平中亞南亞之行：復興絲綢之路 共建和諧周邊〉，《新華社》，2014 年 9 月 20 日。

與重要性。

伍、「新型大國關係」v.s.「亞洲新安全觀」與「一帶一路」倡議

一、「亞洲新安全觀」與「一帶一路」倡議反映出不同於「新型大國關係」看似和平共存的政策盤算

「新型大國關係」及「亞洲新安全觀」與「一帶一路」倡議，皆是習近平上任以來大力推動之政策方針。前者對象是位於中國大陸以東的美國，也是習近平上任初期最先推動的外交重點。後兩者對象以位於中國大陸以西的中亞、西亞及南亞國家為主，是近期透過「亞信峰會」與「上合峰會」等區域會議所積極宣傳的概念及倡議。「一東一西」的外交政策，顯示習近平的對外關係版圖呈現兼顧東向與西望的布局。這兩種對外政策同步並行，也反映出習近平政權面對與既有強權關係及推升並鞏固國家地位時的衡量。

「新型大國關係」的核心思想是「太平洋夠大，足以容下『中』美兩國」，這樣看似大國可以和平共存的思維背後，隱含的意義是一方面中國大陸對自己國力崛起深具信心，認為美陸地位平等；另一方面亦認知美國實力仍強，且美國及其盟邦長期經營並主導亞太地區秩序與事務，加上近年中共與東亞國家的海上領域主權爭議方興未艾，使得亞太國家與中國大陸維持經濟上合作、安全上競爭的競合關係。即便中共憑藉政軍經實力，已在亞太形成不容小覷的勢力範圍（*sphere of influence*），然其力量之施展仍面臨若干國家的反彈。因此，「太平洋夠大」的論述可以解讀為中共欲與美國在亞太享有平等的主導地位、美國獨霸亞太的地位不再，亦可以解讀為中共體認美國在亞太仍具相當實力與影響力，對美國「亞太再平衡」政策仍有芥蒂。因此，與其對抗美國，造成情勢不穩定進而影響國家發展，不如「求同存異」，與美國共存於太平洋區域。

相較之下，中共在中亞、西亞及南亞有較大的力量運作空間。在外交方面，除與印度仍不時發生邊界對峙爭議，中國大陸與相關國家的領

土爭議幾已獲得解決；⁵²在經濟方面，若干區域國家皆表態支持習近平的「一帶一路」倡議；在安全方面，中國大陸與這些國家同樣面臨恐怖活動威脅。由於彼此衝突熱點少，加上在各個面向的共同利益考量，中共在中亞、西亞及南亞的發展，相較之下將比在亞太地區來得容易。挾著這種優勢及主導「亞信峰會」與「上合峰會」等未有美國及其盟邦參與的區域會議，中共提出「亞洲新安全觀」，主張「亞洲的事由亞洲人來管」，並暗指美國在亞太的軍事同盟不利區域安全，透露中共當局對於當前美陸在整個亞洲權力分配的觀點。前已說明過「太平洋夠大」論述的可能解讀，但「亞洲新安全觀」的主張顯示中共試圖建立起一個「沒有美國及其主要盟邦介入」的體系與秩序，使中亞、西亞及南亞成為其外交關係與區域影響力的有力靠背，頗有以「亞洲新安全觀」對抗「亞洲再平衡」的意圖，也呈現出「亞洲新安全觀」不同於「新型大國關係」的政策盤算。未來，可以合理預期中國大陸會加強對外宣傳習近平的「亞洲新安全觀」，逐步建立自己在亞洲安全事務的主導地位，而「一帶一路」倡議帶來的經濟誘因，將進一步強化中國大陸在亞洲的地位。目前仍難預測中共在中亞、西亞及南亞鞏固勢力之後，是否改變「太平洋夠大」看似和平共處的態度，並從「穩陸制海」轉為「挾陸抗海」與美抗衡，畢竟大國之間的權利之爭，不只仰賴外交影響力，尚須評估軍事及經濟實力。但是透過建立新的安全體制，中共或像美國芝加哥大學教授米爾斯海默（John Mearsheimer）認為那般，將試圖把美國排除在亞洲事務之外，創造自己的「亞洲門羅主義」。⁵³

二、「新型大國關係」及「亞洲新安全觀」與「一帶一路」倡議面臨之挑戰

無論是「新型大國關係」或「亞洲新安全觀」及「一帶一路」倡議，仍有各自推動上的困難。「新型大國關係」的首要挑戰在於美陸對與該

⁵² 在陸地邊界問題上，中國大陸分別與北韓、俄羅斯、蒙古、哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克、阿富汗、巴基斯坦、印度、尼泊爾、不丹、緬甸、寮國和越南等 14 個國家有領土爭議問題；目前除了印度與不丹，中共已與其他 12 個鄰國簽署邊界條約或協定，劃定之界線佔中國大陸陸地邊界總長的 90%。〈中國與鄰國 90% 陸地邊界劃定〉，《文匯報》，2005 年 9 月 1 日；〈中國已與 12 接壤鄰國劃定邊界〉，《中國評論新聞》，2007 年 10 月 5 日。

⁵³ 〈亞信峰會 中國抗美 力爭主導亞洲〉，《自由時報》，2014 年 5 月 22 日。

詞的定義根本上就存在歧見，對美國來說，遵守國際規範是大國必備要素之一，而中共在東、南海的各項片面作為，除與這項要素背道而馳外，亦引發美國區域盟邦的抗議。在自我原則與盟邦反應的顧慮之下，美國官方難以視中國大陸為大國。相對地，中共視東、南海各島礁為其核心利益，認為美國不應藉其區域盟邦操作海上領土議題。諸如此類兩國意見相悖的例子還包括網路安全，例如凱瑞在第六輪 S&ED 上表示，中國大陸的網路駭客對智慧財產權所造成的傷害，已對美在中國大陸的投資造成「寒蟬效應」(chilling effect)；⁵⁴中共則認為自己亦是網路駭客的受害者，否認美國的任何指控，並以前美情報雇員史諾登 (Edward Snowden) 洩密案為例，指責美國網路監控行為。⁵⁵面對若干意見相左的議題，美陸仍難消除戰略互疑並建立互信，而兩者皆為中共認知建立「新型大國關係」的第一步。

事實上，部分美國學者已對「新型大國關係」的缺乏具體內容提出質疑。美國海軍戰爭學院戰略研究教授易利信 (Andrew Erickson) 及普林斯頓大學研究員黎雅澹 (Adam Liff) 曾在《外交事務》(*Foreign Affairs*) 期刊撰文指出，歐巴馬政府對何謂「新型大國關係」並無共識，僅認為兩國應在共同利益領域擴大合作，並建設性地處理分歧。但中共認為的「新型大國關係」要求更多，包括要求美國尊重中國大陸核心利益、平等對待中國大陸等等。在彼此錯誤地期望得到對方認為不切實際的東西的情況下，當期望落空時，只會為兩國關係帶來更糟的後果。易利信與黎雅澹認為，歐巴馬應藉出席 2014 年 11 月「亞太經合會」(APEC) 的機會，拋棄中共的「新型大國關係」，以符合美國期待的大國路線取代之。此雖為學者觀點而非官方立場，卻也凸顯美陸對「新型大國關係」認知不同、缺乏具體執行內容的困境。⁵⁶

「亞洲新安全觀」及「一帶一路」倡議不存在前述的定義歧見及戰略互疑，但在推行上仍有其挑戰。在「亞洲新安全觀」方面，蒂耶茲認

⁵⁴ “China U.S. to Boost Security Ties, But No Breakthroughs,” *Reuter*, July 10, 2014.

⁵⁵ 〈陸網軍再曝光 北京反批美〉，《中央社》，2014 年 6 日 10 日。

⁵⁶ Andrew Erickson and Adam Liff, “Not-So-Empty Talk: The Danger of China’s ‘New Type of Great Power Relations’ Slogan,” *Foreign Affairs*, October 9, 2014.

為這個概念的發源地「亞信會議」，其成員國面臨不同安全處境，著眼不同優先要務，不容易就有意義地處理區域安全事務達成共識。其次，「亞信會議」缺乏日本、澳洲、東協大多成員，以及中東主要國家以會員或觀察員身份參與。簡言之，「亞信會議」因為組織龐大，會員將難達成共識，卻也因缺乏若干國家參與，無法真正廣泛地包含區域所有主要國家，⁵⁷這將影響「亞洲新安全觀」的落實與否。至於「一帶一路」倡議的交通網絡建構，目前是由中共採取「以技術換取資源」的方式進行，意即中國大陸提供資金和設備，換取高鐵沿路國家的油氣、糧食等資源，完成後由沿路國家負責營運管理。但未來仍可能出現資金籌措困難、後續管理及營運權責的協商問題。⁵⁸

此外，中共在中亞、西亞及南亞並非沒有競爭對手，位於南亞的印度鑑於習近平大力推廣「一帶一路」，擬於近期推動「季節計畫：印度洋海上航道與文化面貌」(Project Mausam: Maritime Routes and Cultural Landscapes Across the Indian Ocean)；該計畫為一項跨國倡議，旨在重振古印度海上貿易榮景，並重新串連沿途國家之間的文化關聯。這項計畫被視為是對抗「21世紀海上絲路」。《印度時報》(*The Times of India*)指出，斯里蘭卡和馬爾地夫等印度周邊國家對「21世紀海上絲路」的高度興趣，使印度有所警惕。「季節計畫」雖為文化導向，但亦具重要戰略意涵，可串連東非、阿拉伯半島、印度次大陸和斯里蘭卡，進而延伸到東南亞各國。⁵⁹

雖然中共大力投資印度周邊國家的基礎建設，印度仍難以與之匹比，但印度確實是中國大陸經營南亞關係的關鍵。在前述習近平的中、南亞行中，最大的重點是與印度新任總理莫迪建立個人關係，以利未來陸印交往與合作。對中共來說，印度係南亞大國，國力更甚其他南亞國家；因此，鞏固其在南亞對外關係的關鍵在於確保與印關係。若習近平

⁵⁷ Shannon Tiezzi, "At CICA, Xi Calls for New Regional Security Architecture," *The Diplomat*, May 22, 2014.

⁵⁸ 〈穿歐入美—中國的高鐵輸出夢〉，《旅讀中國》，2014年9月17日。

⁵⁹ Akhilesh Pillalamrri, "Project Mausam: India's answer to China's 'Maritime Silk Road'," *The Diplomat*, September 18, 2014; Sachin Parashar, "Narendra Modi's 'Mausam' maneuver to check China's maritime might," *The Times of India*, September 16, 2014.

可藉加強與印度的關係，使印度支持其在南亞地區之各項倡議，除有利雙邊關係之發展，對其在整個南亞的外交布局，包括「一帶一路」及「孟陸印緬經濟走廊」的落實，亦具重要意涵。

陸、結論

「新型大國關係」及「亞洲新安全觀」與「一帶一路」倡議，是習近平政權兩大對外政策方針。「新型大國關係」的對象是美國，其核心思想是「太平洋夠大，足以容下『中』美兩國」，似乎展現一種大國可以和平共處的態度。但由於美陸對「新型大國關係」的根本定義和具體內容意見不一，加上美國區域盟邦的因素，即便美陸咸認維繫交往關係的重要性，「新型大國關係」的前景仍然多舛。相對於「新型大國關係」看似包容的態度，「亞洲新安全觀」則展現不容美國等外來力量介入的立場，因此被視為抗衡美國在亞太區域以軍事同盟為中心的安全體制之新安全架構。而「一帶一路」倡議則是透過區域經濟整合，一方面解決中國大陸內部經濟發展需求，另一方面增加其在區域影響力的方案。然而，「亞洲新安全觀」與「一帶一路」倡議亦面臨執行及潛在競爭對手的挑戰。即便如此，這「一東一西」的對外政策未來或許面臨調整，以順應情勢發展，但可預期仍將是習近平漫長執政生涯的外交優先要務。

（本文為作者個人意見，不代表本部政策立場）

Xi Jinping's Foreign Policies: When “New Type of Great Power Relations” Meets “New Asia Security Concept” and “One Belt One Road”

Ya-Chi Yang

Associate Research Fellow
Office of Defense Studies, MND

Abstract

Right after his ascendance as Mainland China's leader, Xi Jinping focused most of his diplomatic efforts on managing the relations with countries in the Pacific, particularly that with the United States under the proposal of building a “New Type of Great Power Relations.” Recently, such focus has been expanded to Central, West, and South Asian regions, as he has been marketing the “New Asia Security Concept” and the so-called “One Belt One Road” economic integration initiative on various regional meetings. The two major foreign policies appeal to different audiences, with the former targeting the US located east of the Mainland China and the latter aiming at countries located west of the Chinese border, namely those in Central, West and South Asia. These foreign policies show a diplomatic landscape in which Xi Jinping gives considerations to both the east and the west. This article first of all respectively examines the definitions, backgrounds and implications of the “New Type of Great Power Relations” as well as the “New Asia Security Concept” and “One Belt One Road” initiative. It then contrasts the strategic calculation behind the two foreign policies. Finally, it analyzes the challenges respectively faced by the two policies.

Keywords: Xi Jinping's foreign policies; New Type of Great Power Relations; New Asia Security Concept; One Belt One Road

陸俄戰略合作對美俄陸三邊關係的影響： 2014 年烏克蘭事件的催化作用

郭建中

淡江大學中國大陸研究所副教授

黃惠華

台灣智庫研究員

摘 要

本文試以守勢現實主義（Defensive Realism）理論學派觀點，解構 2014 年陸俄戰略合作的行為與其意涵。2014 年 1 月，烏克蘭爆發內部危機，俄羅斯成功兼併克里米亞半島，歐美國家指控俄羅斯試圖分裂烏克蘭，並紛紛對其採取制裁措施，以限制俄羅斯對鄰國擴張領土的野心。面對此一困境，俄羅斯總統普欽（Vladimir Putin）訪問中國大陸，以舒緩被制裁的壓力。由於美國無法有效說服所有歐盟國家共同參與制裁俄羅斯，反而讓普欽有機會在烏克蘭衝突的策略上保持影響力；而同時位在亞洲的中國大陸，因為反抗或試圖突破美國的「亞洲再平衡」政策，其在領土及海域爭端上對美採取較強硬的態度。此次陸俄升級新階段全面戰略協作夥伴關係，對陸俄而言，不僅可以強化雙邊友好關係，還可以平衡陸俄與美國的三邊緊張關係，此是當前兩國較佳戰略。

關鍵字：守勢現實主義、俄羅斯、中國大陸、中俄戰略合作、中美俄三邊關係

壹、前言

由於俄羅斯介入烏克蘭衝突，美國、歐盟紛紛對其採取經濟制裁及外交孤立，期望以政經力量限制俄羅斯對鄰國擴張領土的野心。面對此一困境，2014年5月21日至22日，俄羅斯總統普欽（Vladimir Putin）訪問中國大陸，參加「亞洲相互協作與信任措施會議」（Conference on Interaction and Confidence-Building Measures in Asia, CICA，簡稱亞信會議），出席陸俄東海「2014海上聯合軍演」，並與陸簽訂30年天然氣合約。最後兩國簽署《中華人民共和國與俄羅斯聯邦關於全面戰略協作夥伴關係新階段的聯合聲明（簡稱陸俄全面戰略協作夥伴關係新階段）》，內容包括再度確認陸俄關係、經濟及國際合作等項目。

此次烏克蘭事件，美國原本想利用制裁遏制俄羅斯侵略鄰國的野心，但卻無法說服所有歐盟國家共同參與制裁，反而讓普欽有機會在烏克蘭衝突的策略上保持影響力；而同時位在亞洲的中國大陸，因為反抗或試圖突破美國的「亞洲再平衡」政策，其在領土及海域爭端上對美採取更強硬的態度。此次陸俄升級為全面戰略協作夥伴關係，對陸俄而言，不僅可以強化兩國友好關係，還可以平衡陸俄與美國的三邊緊張關係，此是當前兩國最佳戰略。

至於美國，總統歐巴馬（Barack Obama）在2014年5月，於美國西點軍校發表演說時指出「俄羅斯與中國大陸」皆是威脅：「不論在烏克蘭南部、南海，還是全世界任何地方的衝突，都會影響到美國的盟邦，同時美國軍隊可能被捲入其中，因此我們不能無視美國以外的事務，如果不採取行動，不僅違背良知，而且會導致未來日益升級的侵略行動」。¹歐巴馬甚至批評俄羅斯對全球經濟成長沒有貢獻，在國際上也沒有影響力；至於對待搭便車的中國大陸，歐巴馬則認為必須要強硬以對，才能讓中國大陸遵守國際準則。²

¹ “America Must Always Lead: President Obama Addresses West Point Graduates,” *White House*, May 28, 2014, <<http://www.whitehouse.gov/blog/2014/05/28/america-must-always-lead-president-obama-addresses-west-point-graduates>>.

² “Obama: Russia Doesn't Make Anything, West Must Be Firm with China,” *Reuter*

美國在小布希總統時期即奉行「攻勢現實主義」(Offensive Realism)³的霸權戰略，強調在一個「自助」⁴的世界裡，國家確保生存的最佳途徑就是成為國際體系中最強大的國家。一個大國相對強於其潛在對手越多，其對手威脅自己生存的可能性就越小。國家追求權力就是要成為國際體系中的「霸權」，而擴權更是以「相對方式」進行，一方面使自己處於相對的有利地位，另一方面企圖設法阻止他國增加權力，以避免造成對自己不利的情境。⁵

然而近十年來，美國歷經伊拉克及阿富汗反恐戰爭，加上 2008 年金融海嘯更重創其經濟，使得其國力呈現衰弱之勢。與此同時，金磚五國（巴西、南非、俄羅斯、中國大陸、印度）等發展中國家，憑著資源稟賦及地緣優勢，經濟快速發展，國力扶搖直上，進而促使國際關係與大國關係產了變化。最近國際上在中東等第三世界地區的一些重大衝突事件，反映出中國大陸及俄羅斯的角色、地位與影響力不比美國弱。

事實上，陸俄都想在歐亞區域成為最強大的國家，也就是最強區域霸主，這是大國求生存的必然取向。陸俄對國際關係的認知，都認為爭霸行為非美國所獨有，而且在不願意被美國在國際舞臺的壓制下，雙方皆思索如何削弱美國在歐亞地區勢力。由此可以理解美國與陸、俄的不同戰略利益，在國際問題上存在矛盾與分歧，難有交集，因此三者不斷上演著地緣戰略的爭奪、圍堵與反圍堵的競爭態勢。

貳、美國霸權的新主張

2000 年至 2009 年，當美國前總統小布希政府將重心放在兩場反恐戰爭上時，中國大陸國力急速發展，且在 2000 年推出「走出去戰略」，

s, August 3, 2014, <<http://www.reuters.com/article/2014/08/03/us-ukraine-crisis-obama-idUSKBN0G30Q920140803>>.

³ 參見林宗達，〈國際關係理論概要〉（台北：晶典文化，2011 年），頁 115-151。鄭端耀，〈國際關係攻勢與守勢現實主義理論爭辯之評析〉，《問題與研究》，第 42 卷第 2 期，2003 年 3、4 月，頁 7-8。

⁴ Mearsheimer, J. John, *The Tragedy of Great Power Politics* (NY: W.W. Norton & Company, 2001), p. 33.

⁵ 轉引自賴榮偉，〈攻勢現實主義與歐巴馬政府的亞太戰略發展〉，《育達科學報》，第 35 期，2013 年 8 月，第 81 頁。

⁶透過政治、經濟及軍事方式，強化與東南亞及東協國家的關係。美國到了歐巴馬政府才意識到，其在「亞太經合會」、亞洲的自由貿易區不再具有主導地位，甚至試圖申請加入「上海合作組織」，也被以非地緣國家為由而拒絕，等同於將美國勢力排除在外；加上美國與中國大陸在軍事、經貿、區域海域甚至人權問題上不斷發生衝突，據此美國開始重新調整其對亞太戰略——「亞洲再平衡」政策。2011 年 11 月，時任美國國務卿希拉蕊（Hillary Clinton）在《外交政策》（*Foreign Policy*）發表「美國的太平洋世紀」（America's Pacific Century）一文，闡述美國在東亞的三大核心利益：安全利益、經濟利益、民主人權普世價值，並宣示以維護美國在東亞地區的安全，繼續參與並發揮領導作用。⁷

美國「亞洲再平衡」政策的重點是，在外交上，透過東協建立國際機制以化解各國有關南海主權的爭議；軍事上，發展空海整體戰（AirSea Battle），提升美軍與其亞太地區盟友聯合作戰能力，同時加強與日本、南韓、泰國、馬來西亞、越南、菲律賓、新加坡、印度、澳洲等國的軍事合作與安全關係；經濟上，力推「跨太平洋戰略經濟夥伴關係」協議（Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement, TPP），⁸預計在 2015 年達成整合目標。目前已和美國完成談判的成員國，包含太平洋兩岸國家：如加拿大、日本、馬來西亞、墨西哥、汶萊、智利、紐西蘭、新加坡、澳洲、秘魯、越南等。⁹美國的目的除了增加出口外，也希望藉由 TPP 與中國大陸的經濟互動關係制度化，以制衡中國大陸的「東協+1」或其試圖主導的「區域全面經濟夥伴協定」（The Regional

⁶ 所謂「走出去戰略」，是中華人民共和國國務院根據經濟全球化新形勢和國民經濟發展的內在需要做出的重大決策，是發展開放型經濟、全面提高對外開放水準的重大舉措，是實現經濟與社會長遠發展、促進與世界各國共同發展的有效途徑。〈更好地實施走出去戰略〉，《中華人民共和國國務院辦公廳》，2006 年 03 月 15 日，<http://www.gov.cn/node_11140/2006-03/15/content_227686.htm>。

⁷ Hillary Clinton, "America's Pacific Century," *Foreign Policy*, October 11, 2011, <http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/11/americas_pacific_century>.

⁸ 「泛太平洋戰略經濟夥伴關係協議」是一個綜合性的自由貿易協定，該協定的主要內容：貨物貿易、原產地規則、貿易救濟措施、衛生和植物衛生措施、技術性貿易壁壘、服務貿易、知識產權、政府採購和競爭政策等。

⁹ "TPP-Negotiators-Make-Important-Progress-on-Agreement," *Office of the United States Trade Representative*, <<http://www.ustr.gov/about-us/press-office/press-releases/2014/September/TPP-Negotiators-Make-Important-Progress-on-Agreement>>.

Comprehensive Economic Partnership, RCEP)。美國利用 TPP 重建亞太經濟核心地位，現階段目標是經濟整合，未來若和安全合作連動，可望扭轉亞太國家經濟上依靠中國大陸、安全上靠美國的局面，進而達成制衡中國大陸。

美國誓言重返亞太，卻也面臨諸多的困境與挑戰，由於美國財力大不如前，美國與亞太盟國也存在貿易平衡問題。2014 年 4 月，歐巴馬訪問日本、南韓、馬來西亞和菲律賓等亞洲國家，以落實其「重返亞太」戰略作為。但因美國與日本在農業與汽車業無法取得共識，以及美國民主黨內許多人反對，因而導致 TPP 進度落後，是否能如期於 2015 年完成整合，仍是未知數。另一方面中國大陸則在東海、南海地區越來越強勢，與菲律賓、越南的衝突不斷，且美、陸軍機不斷逼近與挑釁。再加上美國無法有效處理中東局勢及烏克蘭衝突等重大國際事件，不免讓外界更加懷疑其重返亞太的戰略效果及「美國衰弱論」的事實。

即便如此，美國「布魯金斯研究院」(Brookings Institution)資深研究員瓊斯(Bruce Jones)所撰《還得由我們來領導：美國、崛起中的強權及競爭與約束之間的緊張關係》(*Still Ours to Lead: America, Rising Powers, and the Tension Between Rivalry and Restraint*)一書指出，「美國衰弱論」在某些情況下被誇大了。因為在世界前 20 大經濟體中，有 15 個國家是美國盟友。¹⁰澳洲外交部長畢夏普(Julie Bishop)也表示，美國是澳洲的主要盟國，美國仍然是這個世界上最強大的國家，未來幾十年美國仍會持續保持其全球領導地位。¹¹

前美國國家安全顧問唐尼倫(Tom Donilon)認為，當前美國國力的來源不僅是鋼鐵產量與軍隊編制，相關的經濟活力、科技創新、穩定的政治體制與活躍的社會也都是關鍵因素；美國在經濟競爭力、軍事與結盟、地理位置與天然資源、人口結構與移民和領導風格等 5 個面向，

¹⁰ James Kitfield, "The New Great Power Triangle Tilt: China, Russia Vs. US," *Breaking Defense*, June 19, 2014, <<http://breakingdefense.com/2014/06/the-new-great-power-triangle-tilt-china-russia-vs-u-s/>>.

¹¹ "Julie Bishop Backs US as Key Ally and Superpower Despite China's Rise," *Guardian*, June 18, 2014, <<http://www.theguardian.com/world/2014/jun/18/julie-bishop-backs-us-as-key-ally-and-superpower-despite-chinas-rise>>.

皆有比較優勢。軍事上，美國預算為中國大陸的 5 倍，即使歷經 13 年的阿富汗與伊拉克戰爭，仍可擊敗任何國家；全球 20 艘航空母艦中有 11 艘屬於美國，而美國有 50 多個盟國，是唯一能展現全球實力的國家。

¹²瓊斯也表示，雖然很多人認為金磚五國合作可能會對美國權力造成挑戰，即使金磚五國試圖在國際事務中尋求更有影響力的位置，但在經濟上還是必須依靠美國，因此這些國家如果想挑戰美國的領導地位，勢必會損害自己的利益。面對歐洲、亞洲及中東地區的威脅，美軍仍具有威嚇力，也有能力與意願出兵。¹³

除了唐尼倫、瓊斯陳述美國國力外，2014 年 5 月，歐巴馬於西點軍校演說時，向其國民信心喊話強調：「美國經濟活力充沛，在全球仍然首屈一指；美國工商業的創造性獨佔鰲頭，每年還可獨立生產更多的能源。從歐洲到亞洲，美國是世界各國有史以來無可匹敵的各種聯盟的核心。美國是一個不可或缺的國家，美國必須一如既往在世界舞臺上發揮領導作用。」¹⁴

由此可見，歐巴馬剛上臺時，雖然有意調整美國的攻勢現實主義政策，但因內部經濟受到 2008 年的次貸風暴重創，外部經濟在中國大陸崛起的挑戰下，歐巴馬只好在 2010 年推出修正版的攻勢現實主義對外政策。也就是說，在減少美國國防預算，在縮小美國全球軍事大戰略目標—由原來在全球同時打贏兩場戰爭的戰略，修正為打贏一場、阻絕另一場戰爭的目標下，美國推出一個針對「中國大陸」，有彈性的攻勢現實主義戰略—「再平衡」政策，或轉向亞洲(Rebalancing or Pivot to Asia)。2014 年 9 月，歐巴馬重新再為美國對外政策設定三大目標：實施轉向亞洲的戰略（針對中國大陸）、強化歐洲防禦能力（針對俄羅斯）及與

¹² Tom Donillon, "We are No.1," *Foreign policy*, July 3, 2014, <http://www.foreignpolicy.com/articles/2014/07/03/we_re_no_1_and_we_re_going_to_stay_that_way_american_decline>.

¹³ James Kitfield, "The New Great Power Triangle Tilt: China, Russia Vs. US," June 19, 2014, *Breaking Defense*, <<http://breakingdefense.com/2014/06/the-new-great-power-triangle-tilt-china-russia-vs-u-s/>>.

¹⁴ "America Must Always Lead: President Obama Addresses West Point Graduates," May, 28, 2014, *White House*, <<http://www.whitehouse.gov/blog/2014/05/28/america-must-always-lead-president-obama-addresses-west-point-graduates>>.

伊斯蘭極端分子展開一場新戰爭（針對中東）。¹⁵在這種情況下，中國大陸勢必會有所因應，而俄羅斯也利用烏克蘭事件，加強聯合中國大陸一起牽制單極的大國——美國。

參、陸俄聯盟的契機與主張

一、中國大陸新的戰略觀：建構陸美新型大國關係

中國大陸在 2001 年加入世界貿易組織（WTO）之後，趁勢因應全球化，融入世界經濟體系，帶動對外貿易、吸引外商投資、積累外匯，在經濟上取得快速的成長與財富的累積，享受所謂 WTO Plus 的成果。但 2008 年，美國次貸所造成的全球金融風暴，不但重創美國本身經濟體，也影響了中國大陸的經濟發展模式。中國大陸在此事件中，積極思索以下幾件事：（一）當歐美經濟重創，無力從國外進口大量物資商品，在此情況下，主要依靠出口歐美發展經濟的中國大陸，必須面對經濟發展轉型成為依靠國內內需的成敗；（二）中國大陸龐大的外匯存底，應該如何自保；（三）中國大陸如何利用全球第二大經濟體（2010 年超越日本）、第一大外匯國、第一大世界製造工廠基地、世界數一數二貿易大國的力量，確保其經濟持續的發展；（四）是否可以走出一條不同於西方資本主義道路的發展模式，並且成為世界大國，追尋「中國夢」。

為了自保和追求經濟強勁的發展，在 2010 年超越日本經濟體之後；中國大陸積極地嘗試走自己的道路，推出更多元的國際及區域經濟戰略。在國際經濟戰略上，中國大陸在 2010 年主動宣示加速人民幣國際化的進程，人民銀行的委員、人民大學校長陳雨露在《人民幣國際化報告 2012》中，宣示 2011 年是人民幣國際化元年。¹⁶除了人民幣國際化的道路之外，中國大陸也相繼在世界銀行（World Bank）及國際貨幣基金（IMF），要求增加中國大陸的投票權重及 SDR 的貨幣籃子裡加入人民幣，及增加中國大陸 SDR 的持有比例，並和很多重要的貿易國家

¹⁵ 〈美國外交政策正面臨三大地域考驗〉，《紐約時報中文版》，2014 年 9 月 4 日，〈<http://cn.nytimes.com/world/20140904/c04assess/>〉。

¹⁶ 陳雨露，〈人民幣國際化初步實現需要 30 年〉，《環球財經》，2012 年 11 月 14 日，〈<http://finance.sina.com.cn/review/hgds/20121114/095213670673.shtml>〉。

進行貨幣互換協議。除此，中國大陸根據既有的「走出去戰略」，加速對外進行投資（Overseas Direct Investment, ODI）、簽訂雙邊投資保障協議（Bilateral Investment Treaty/Agreement, BIT），增加提供發展中國家的官方援助（Official Development Assistance, ODA）。

在區域經濟戰略上，中國大陸積極和亞洲周邊國家簽訂自由貿易協定（Free Trade Agreement, FTA）；（例如：香港、澳門、亞太貿易協定〔APTA〕、ASEAN、巴基斯坦、紐西蘭、新加坡及海峽兩岸經濟合作架構協議〔ECFA〕等數個 FTA）；加速推動 RCEP（東協+6）、積極洽簽陸韓 FTA、陸日韓 FTA、陸印 FTA，並緊密整合上海合作組織；且善用 ODI、BIT、ODA 和非洲及拉丁美洲國家進行結盟或友好關係。

中國大陸這種自我擴張的能力和速度，在有形與無形的國際關係中，排除或挑戰到美國的單極霸權地位。美國爲了加強在亞太的影響力，在「再平衡」政策中，重新調整軍事計劃、外交與經濟政策，並以亞太地區的優先性爲主，明確主張「美國會在形塑亞太區域與它的未來時扮演一個更重要，且長期的角色」，並確保國際法和國際準則在亞太地區被尊重。¹⁷

當美國部署圍堵中國大陸的戰略時，雙方菁英分子在2012年共同出版中英文版的「『中』美戰略互疑」文件。此讓美陸雙方早已緊張的政經軍關係透過該文件，充分表達雙方戰略互疑的形勢。在這種態勢之下，中國大陸積極尋求突破口，並希望和美國建立新型關係—「21世紀陸美兩國新型大國關係」。當美陸雙方在又緊張又互疑的情況下，2012年2月15日，時爲中國大陸國家副主席習近平率團進行訪美，在一場演講中，他把美陸關係界定爲「21世紀陸美兩國新型大國關係」，強調「太平洋足夠寬廣，容得下陸美兩個大國」(The vast Pacific Ocean has ample space for China and the United States)。此次的訪問，除了宣示新型大國關係外，中國大陸主要的投資貿易訪問團和六個分團，共計採購美國大約271億

¹⁷ Manyin, E. Mark, "Pivot to the Pacific? The Obama Administration's 'Rebalancing' Toward Asia," *Congressional Research Service Report for Congress*, March 28, 2012, <<http://www.crs.gov>>.

美元的產品。隔年（2013年6月7日至8日）習近平對美國進行國事訪問，在「莊園峰會」上再度推出「新型大國關係」的戰略：

習近平強調，「陸美應該也可以走出一條不同於歷史上大國衝突對抗的新路。同時雙方可以共同努力構建新型大國關係，...陸美兩國合作好了，就可以做世界穩定的壓艙石、世界和平的助推器。」

當然中國大陸政府也知道，美國或許一時無法接受這種新的提法—要求在平等共榮的條件上建構兩國大國新型關係。因此爲了增強中國大陸在國際關係上的影響力，及對美的談判能力，中國大陸政府也在積極尋找機會，和俄羅斯（另外一個大國）加強戰略合作夥伴關係。而2014年的烏克蘭事件，提供了雙方更進一步合作的契機。

二、俄羅斯也重返亞太

俄羅斯領土橫跨歐亞兩大區域，過去俄羅斯重心大都放在歐洲地區，近年來亞太區域經濟發展快速，引起俄羅斯的關注。俄羅斯認爲強化與亞太區域貿易合作可以減少對歐洲的經濟依賴，亦可以降低來自歐洲制裁的壓力，更可鞏固其在東北亞的大國角色與地位。俄羅斯「歐洲與國際研究中心」研究員巴洛達契耶夫（Timofei Borodachev）與「世界政治研究中心」教授卡納耶夫（Evgenii Kanaev）認爲俄羅斯重返亞太的兩個理由：第一：俄羅斯與美國及西方國家，即將進入長期的「新冷戰」狀態，在未來幾年雙方在歐亞大陸或是全球地區，將會出現某種程度上競爭。未來五到十年內，美國不管是哪個政黨執政，都會以各種方式限制俄羅斯的國力。第二，美陸的競爭關係會爲亞太區域的安全與穩定帶來負面的影響。¹⁸

2010年普欽曾表態：「俄羅斯不會坐視不管亞洲事務」。2011年當美國高喊重返亞太之際，俄羅斯也順勢推出「遠東大開發戰略」，這是俄羅斯版的「戰略東移」。其戰略目標是，將亞太地區結合俄國遠東地區的發展，同時加強與亞太國家的交流與合作，以恢復俄國在亞太地區的地緣政治的格局及影響力。2012年普欽再次當選總統，其政策主軸

¹⁸ Владимир Боровяк, “Почему россия поворачивает в азию,” *Oilforum*, June 17, 2014, <<http://www.oilforum.ru/>>.

是確保「強大俄羅斯」的影響力及維護其國家利益為目標。2012 年 9 月，普欽在俄羅斯主辦的 APEC 會議上表示：「俄羅斯是亞太地區不可分割的一部分，將積極推動該地區與亞太經濟體之間的合作，開發遠東不僅事關經濟振興，而且關乎戰略安全」。¹⁹俄羅斯外交部長拉夫羅夫（Sergei Lavrov）表示，俄羅斯有充分的理由被認為是亞太地區軍事政治穩定和持續發展的重要因素；而中國大陸、印度和越南是俄羅斯在亞太地區的戰略夥伴。²⁰

俄羅斯發展遠東地區目標如下：²¹第一、俄羅斯與亞洲及環太平洋地區加強經濟合作，簽署自由貿易協定，積極推動「歐亞聯盟」（Eurasian union）²²與東協整合。第二、在能源、航太工業等高科技領域上，與鄰國合作吸取技術與資金，開發新的生產鏈及技術，創造遠東地區成為有利的投資環境與經濟特區。第三、加強在亞太經合組織、上海合作組織、東協與其他金磚四國等地區的影響力，在亞太地區打造一個多極的、非排他性的安全與合作架構。第四、成為亞太地區的能源供應者，打造遠東地區成為能源轉運港，並積極建設「東西伯利亞—太平洋」能源管道。目前此條管道的石油已出口到中國大陸、日本、南韓等國家。2014 年 9

¹⁹ “Putin: Asia-Pacific key for Russia's future development”, *RT*, 2012/9/6, <<http://rt.com/politics/official-word/putin-apec-article-summit-493/>>.

²⁰ “Opening Remarks by S.V. Lavrov, the Minister of Foreign Affairs of the Russian Federation, at the Press-conference Devoted to the Results of Activities of Russian Diplomacy during 2012, Held in Moscow, 23 January,” Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, January 23, 2013, <http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/240B78C5F181088344257B040030FE8F>.

²¹ “Стенографический отчёт о совещании по социально-экономическому развитию Дальнего Востока и сотрудничеству со странами Азиатско-Тихоокеанского региона”, *Президент России*, July 2, 2010, <<http://www.kremlin.ru/transcripts/8234>>.

²² 2011 年俄羅斯總統大選前，普欽倡議由前蘇聯加盟國組成歐亞聯盟（Eurasian union），以有效連接歐洲和亞洲太平洋地區，力推區域經濟整合進程，如獨立國協自由貿易區、歐亞經濟共同體框架內的俄羅斯、白俄羅斯、哈薩克關稅同盟和統一經濟空間，目標在 2015 年完成歐亞共同體。目前簽署關稅聯盟的共有三國：俄羅斯、白俄羅斯、哈薩克。即將加入的有吉爾吉斯、塔吉克、亞美尼亞。該聯盟於 2011 年開始運轉，2012 年 1 月 1 日開始取消彼此之間所有貿易、資本和勞動力流動壁壘，藉由此聯盟協調各成員國之間的經濟和貨幣政策。“A brief primer on Vladimir Putin's Eurasian dream,” *Guardian*, February 18, 2014, <<http://www.theguardian.com/world/shortcuts/2014/feb/18/brief-primer-vladimir-putin- Eurasian-union-trade>>.

月，號稱陸俄「西伯利亞力量」的天然氣管道動工，而該條管道是在歐美制裁之下所新開闢的管道。²³

俄羅斯如何在亞太地區開創一個全新的戰略事實，可以從其近年來在北方四島主權爭端上的強硬態度看出端倪。從 2010 年開始，前俄總統梅德偉傑夫（Dmitry Medvedev）和官方高層多次視察遠東、北方四島，建設北方四島，更新及加強部署軍事裝備，並在遠東地區舉行大規模軍事演，藉以向外界展現其在遠東地區的軍事能力。在東南亞，俄羅斯協助越南打造全新的金蘭灣以爭取越南的友誼，並加強與印度、印尼等友邦的軍事合作，同時擴大軍售。另外從 2010 年起至 2020 年，俄羅斯政府準備 6,460 億美元軍費預算做為軍隊現代化之用，其強烈的戰略意圖表露無遺。

總體而言，俄羅斯的重返亞太戰略採取一種較為平衡的態勢，雖然中國大陸是俄羅斯最重要的抗美合作夥伴，但也清楚地了解到要恢復大國地位，除了中國大陸外，同時也需保持和亞太其他國家的良好關係。尤其在經濟事務方面，必須增加與亞洲國家互利的雙邊貿易，特別是擴大出口到亞洲國家所需要的物資。

肆、陸俄聯盟：遏制霸權的合作原則、協調體系與限制

一、反霸權的合作原則

當美國攻勢現實主義同時採取「圍堵中國大陸」、「防禦及制裁俄羅斯」時，陸俄的合作採取以「國家利益」及「雙方互利」為前提的模式。守勢現實主義（Defensive realism）理論學派學者奧伊（Kenneth a. Oye）所編的《無政府狀態下的合作》（*Cooperation Under Anarchy*）一

²³ 目前俄羅斯石油在亞洲已有 30% 的市佔率。俄羅斯薩哈林能源公司經營的液化天然氣（LNG）廠迄今已生產 5000 萬噸 LNG，日本、南韓及印度是最大買家。2014 年 7 月俄印達成 20 年的液化天然氣能源合約。此外，中國大陸、印度、泰國及我國是薩哈林-2 LNG 廠的買家。〈西伯利亞力量—俄中雙贏合作的又一典範〉，《俄新網》，2014 年 8 月 20 日，〈<http://big5.rusnews.cn/xinwentoushi/20140820/44143115.html>〉；“50 million tonnes of Liquefied Natural Gas produced on Sakhalin,” *Sakhalin Energy*, March 17, 2014, <[http://www.sakhalinenergy.ru/en/media-centre/press_releases/item.wbp?article_id=ecb1f000-a21b-46b5-aa02-0afaf7895236&date=17 March 2014](http://www.sakhalinenergy.ru/en/media-centre/press_releases/item.wbp?article_id=ecb1f000-a21b-46b5-aa02-0afaf7895236&date=17%20March%202014)>.

書中，強調國際合作如以「互惠原則」展開「有條件的合作」才是最佳選擇。陸俄目前合作的關係就是採用以上原則，主要是依據 2001 年普欽上臺後，陸俄簽署的《中華人民共和國和俄羅斯聯邦睦鄰友好合作條約》為基礎。

在此基礎之下，觀察普欽執政時期的陸俄關係，可發現一個規律，也就是當面對西方威脅時，陸俄往往會進行合作。最明顯的案例是，2005 年因北約東擴，俄羅斯備感威脅，促使陸俄舉行大規模軍演對抗西方，當時外界認為這是陸俄的「準軍事同盟」態勢。

雖然至今陸俄並沒有正式組成「軍事同盟」或「準軍事同盟」，但俄羅斯確實採取與中國大陸進一步緊密合作的戰略，而此戰略在 2014 年普欽訪陸時，展現無遺。普欽表示，「陸俄關係進入全面快速發展的新階段。兩國政府間合作機制有效運轉，在立法機構、軍事、區域交往頻繁，雙邊經貿和雙向投資態勢良好，其他各領域交流合作富有成果。俄方願意積極推進雙方能源、核能、電力、高鐵、客機、金融等合作項目，願意增加對中國大陸能源出口。在天然氣合作項目方面，陸俄已就東部天然氣價格談判取得重要進展，因此本著互利互惠原則，願與陸方儘早達成最終協議」。²⁴

習近平也回應，「兩國已通過建立陸俄投資合作委員會、高層官方小組等機制，推進經貿、投資、能源、高科技技術、航空航太、基礎設施建設、民生等領域戰略性大項目合作。未來兩國要對接絲綢之路經濟帶和俄羅斯跨歐亞鐵路建設，加強兩國經貿往來並擴大開放毗鄰地區，以共用歐亞大道與歐亞大市場。陸俄要加強在雙邊及上海合作組織框架內的安全合作，維護兩國和地區安全穩定。兩軍要在聯演聯訓、軍技、反恐等方面繼續深化合作，陸俄除了海上聯合軍演外，也須和上海合作組織成員國聯合反恐軍演」。²⁵

²⁴ 〈習近平：把「中俄」全面戰略協作夥伴關係推向更高水準〉，《新華網》，2014 年 5 月 20 日，〈http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2014-05/20/c_1110779099.htm〉。

²⁵ 〈習近平：把「中俄」全面戰略協作夥伴關係推向更高水準〉，《新華網》，2014 年 5 月 20 日，〈http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2014-05/20/c_1110779099.htm〉。

陸俄合作的戰略考量可歸納以下幾點：一、陸俄向來否定美國在全世界推廣民主制度、人權等普世價值及「單極化」的國際格局。二、陸俄都想進一步提高政治互信，尤其是中國大陸。自從 2011 年北非、中東相繼爆發革命運動，導致中國大陸在這些地方的投資受損，能源進口逐年減少，經濟受到波及。若不是俄羅斯被歐洲制裁，中國大陸可能不會獲得更便宜的能源，所以此時機對中國大陸相當重要，因此中國大陸同意購買俄羅斯的能源、核燃料，甚至擴大軍事技術合作及成立合資企業。三、俄羅斯與中國大陸互為戰略緩衝區，如果俄羅斯被西方壓垮，對中國大陸的地緣政治利益將造成極其沉重的打擊。²⁶俄羅斯「地緣政治問題研究所」副院長索科洛夫（Konstantin Sokolov）表示：「近年來美國重返亞太，加強與其亞洲盟友合作，支持其盟友在東海、南海等領土及海域爭端上的權益，迫使中國大陸在某種程度上依賴俄羅斯。陸俄擴大合作領域，利大於弊。而陸俄合作之下的地緣政治情勢，有助於舒緩俄羅斯被制裁的壓力」。²⁷

二、遏制霸權的協調體系

在《無政府狀態下的合作》一書，傑維斯（Robert Jervis）所撰〈從均勢到協調：國際安全合作研究〉（From Balance to Concert: A Study of International Security Cooperation）一文之中，對於「反霸權戰爭」的協調體系相關特徵有著清楚的描述，該體系是反霸權戰爭中可以確保國家合作的先決條件與重要途徑。然而這類反霸權的協調體系是如何產生的？根據傑維斯所言，只有在一場反霸權的爭鬥中，協調才會發生，而這並非偶然，是有脈絡可循的，尤其是當雙方同時面對另一個霸權的壓力時，協調的最佳時機即產生。反霸權協調體系形成的四個要件：第一、行為體的權力相對平等，行為體最小數目是兩個國家為單位。第二、所有國家都希望生存，但可能尋求擴張，通常有些國家願意嘗試，但條件在於他們不希望彼此成為正式同盟關係。第三、國家希望能夠在短期利益的

²⁶ 〈中國大陸輿論應多挺俄羅斯和普京〉，《環球時報》，2014 年 3 月 5 日，<<http://opinion.huanqiu.com/editorial/2014-03/4878080.html>>。

²⁷ Виктор Мартынюк, “Политический союз России и Китая неизбежен, потому что выгоден обоим странам,” *КМ*, May 19, 2014, <<http://www.km.ru/world/2014/05/19/vladimir-putin/740321-politicheskii-soyuz-rossii-i-kitaya-neizbezhen-potomu-cto-vygoden-oboim-stranam>>.

基礎上相互結盟。第四、戰爭是治國術的一種合法手段，一般國家相信如果戰爭對國家有利，可以訴諸武力。雖然兩國結盟後的競爭關係並未隨之消失，但被圍堵與被制裁的困境會導致反霸權聯盟國家之間的緊密聯合。這類型的協調體系只有在「反霸權」的時候才會出現，並進而增加合作機會。²⁸若依此觀點來檢視陸俄目前的協調合作關係，可以視為「反霸權鬥爭」策略，其協調體系是建立在以下的基礎上：

（一）守勢現實主義的協調合作模式。²⁹陸俄同為大國，係屬國力均勢狀態，彼此的權力相當。陸俄都有意願強化經濟合作、政治互信，但皆主張「夥伴」或「合作」的關係，而非正式政治與軍事同盟的關係。為此，中國大陸外交部強調，陸俄全面戰略協作夥伴關係的性質是「不結盟、不對抗、不針對第三國」。³⁰普欽也明確表示：「俄羅斯不打算與中國大陸建立任何形式的軍事或政治聯盟」。³¹

（二）陸俄強烈的合作慾望蓋過雙方存在的矛盾。縱然陸俄之間存在一些嫌隙，如俄羅斯西伯利亞、遠東地區乃存在「黃禍論」的威脅，雙方在中亞地區的競合關係，也存在某種程度上的軍事領域競爭。2012年普欽曾指出：「俄羅斯與中國大陸並非全無問題，雙方的商業利益在第三國並不總是和諧，且雙邊貿易和投資也難以令人滿意」。³²不過俄羅斯學者普遍認為，對中國大陸能源出口除了換取中國大陸的廉價商品外，也有助於實現能源出口多樣化。中國大陸企業在俄羅斯本土設廠，有助於俄羅斯企業取得資金與技術。陸俄協調分工合製飛機、直升機，俄羅斯提供研發與技術，在中國大陸製造生產，有助於提升競爭優勢並促進雙邊關係的進一步發展。³³因此在國家利益前提之下，還是可以在

²⁸ Oye, K.A., and Others, *Cooperation Under Anarchy* (New Jersey: Princeton University Press, 1986), pp. 60-61.

²⁹ 參見林宗達，《國際關係理論概要》（台北：晶典文化，2011年），頁153-188。

³⁰ 〈外交部發言人華春瑩主持例行記者會〉，《中華人民共和國外交部》，2014年4月18日，〈http://www.mfa.gov.cn/mfa_chn/fyrbt_602243/jzhsl_602247/t1148378.shtml〉。

³¹ “Relations of trust and cooperation with China at unprecedented level — Putin,” *Itar-Tass*, April 17, 2014, <<http://en.itar-tass.com/russia/728399>>.

³² “Russia And The Changing World,” *RT*, February 27, 2012, <<http://rt.com/politics/official-word/putin-russia-changing-world-263/>>.

³³ Иветта Юрьевна Фролова, “Визит В.Путина в Шанхай открывает новый этап укрепления стратегического партнёрства РФ и КНР”, *Российский институт стратегических исследований*, May 22, 2014, <<http://www.riss.ru/analitika/3195#>>.

某種程度上進行合作，並達到互惠互利。

（三）陸俄希望海上聯合演習傳遞強烈的訊息給美國。雖然 2014 年的陸俄海上聯合演習目的，是爲了提高兩國海軍共同應對海上安全威脅的能力。但是多數俄羅斯學者認爲，2014 年的東海聯合海上軍演背後突顯幾種意涵：1、俄羅斯承認並且支持中國大陸的東海防空識別區。2、在釣魚臺問題上，陸俄聯合對抗美日。3、美韓東海軍演的對象是「北韓」，而北韓與中國大陸、俄羅斯同互爲鄰國關係，因此該海域可能會成爲陸俄共同的戰略基地。4、2015 年陸俄聯合軍演將會傳達出一種「陸俄有能力阻止美國單方主宰世界命運的訊息」。³⁴

陸俄相信協調合作可帶來更高的報酬。陸俄協調合作最重要的目標是確保弱化美國單極霸權的地位，而且唯有保持協調合作關係才能達成。協調合作帶來的利益會更加強化在其他領域上的合作，例如貿易、科學、文化等領域，這也是陸俄從「戰略夥伴關係」提高到「全面性的戰略夥伴關係」的意涵。

三、反霸權合作的條件限制：合作中的競爭

陸俄反霸權的合作也具有一些條件限制。對於俄羅斯與烏克蘭之間的衝突，中國大陸外交部部長王毅強調：「中國大陸在烏克蘭問題上一貫秉持客觀、公正、負責任的立場」。前中國大陸駐俄羅斯大使劉古昌表示：「美國等西方國家遏制俄羅斯和中國大陸發展的戰略，確實也讓陸俄關係和雙方合作更加緊密。但普欽此次訪問（2014 年 5 月）絕非爲尋求中國大陸的援助與支持，而是要爲陸俄全面戰略協作夥伴關係發

VCKDsvmSzxV>, Галина Яшина, “Разворо, т на Восток. Что Россия получит от Китая после визита Путина в Шанхай?” *Kapital*, May 27, 2014, <<http://kapital-rus.ru/articles/article/250218/>>, “Визит Путина в Китай – шаг к двуполярному миру,” *Вестник Кавказа*, April 25, 2014, <<http://www.vestikavkaza.ru/articles/Vizit-Putina-v-Kitay-%E2%80%93-shag-k-dvupolyarnomu-miru.html>>.

³⁴ Виктор Мартынюк, “Политический союз России и Китая неизбежен, потому что выгоден обеим странам,” *КМ*, May 19, 2014, <<http://www.km.ru/world/2014/05/19/vladimir-putin/740321-politicheskii-soyuz-rossii-i-kitaya-neizbezhno-potomu-cto-hto-vy>>; 〈俄中軍演將妨礙美國主宰世界命運〉，《俄羅斯之聲》，2014 年 5 月 21 日，〈http://radiovr.com.cn/news/2014_05_21/272608701〉。

展，作出戰略引領與頂層設計」。³⁵俄羅斯莫斯科大學亞非學院研究所副所長卡爾涅耶夫（Andrei Karneev）指出：「中國大陸不可能完全支持俄羅斯。畢竟中國大陸自身也有西藏、新疆、臺灣問題，而且美國也在這些問題上施壓」。³⁶俄羅斯外交部東亞中心及上海合作組織研究員甘寧索夫（Igori Genisov）也認為：「在亞太地區，如果美國與中國大陸因臺灣爆發衝突，俄羅斯不會加入對抗行列，因為這違背俄羅斯重返亞太的理念與國家利益。而中國大陸專家也認為，中國大陸所面臨的領土爭端，俄羅斯無法提供實際的軍事援助行動。兩國對於各自所遭遇到的軍事衝突，可以在精神上相互支持，而不是在軍事業務層面上相互交換合作條件。事實上，俄羅斯只對俄陸在能源、軍事技術合作及拓展亞太國家關係上有興趣」。³⁷

這種只重視在經濟、能源及軍事技術合作的模式，可以在陸俄舉行聯合海上軍演後，俄羅斯軍艦隨即訪問越南金蘭灣；就在陸俄通過能源合約，俄羅斯能源公司即與越南共同開發南海油田，並與印度簽署 20 年的天然氣供應協議的事件中得到印證。³⁸因此若從亞太地區的地緣政治角度檢視，陸俄既是合作夥伴也是競爭對手，但合作大於競爭，陸俄合作是互惠的模式，中國大陸與俄羅斯都會避免雙方合作關係成為單方得利的模式。

伍、美國的反應與未來可觀察面向

一、美國的因應

陸俄在聯合國、烏克蘭、中東問題上或是國際舞臺上結盟，許多人

³⁵ 〈前駐俄大使劉古昌：普京訪華非求援 共護戰後秩序〉，《文匯報》，2014 年 5 月 20 日，〈<http://paper.wenweipo.com/2014/05/20/CH1405200014.htm>〉。

³⁶ 〈烏克蘭一度幾乎成為中國大陸武器主要供應國〉，《新浪軍事》，2014 年 4 月 15 日，〈<http://mil.news.sina.com.cn/2014-04-15/1407774084.html>〉。

³⁷ Анастасия Новак, Экспертиза: китайские перспективы России, *Полит.ру*, September 13, 2014, <<http://polit.ru/article/2014/09/13/china/>>.

³⁸ 〈提升越俄能源、石油領域合作水準〉，《人民網》，2014 年 6 月 11 日，〈<http://cn.nhandan.com.vn/mobile/newest/item/2089901.html>〉。〈俄氣集團 25 年間或向印度出口 350 萬噸液化天然氣〉，《俄羅斯之聲》，2014 年 6 月 18 日，〈http://radiovr.com.cn/news/2014_06_18/273658154/〉。

認為陸俄可能會組成一個新的、強大的聯盟挑戰美國，甚至是挑戰美國在全球倡導的民主制度。美國官員認為，這沒甚麼好擔心的。歐巴馬表示：「陸俄關係發展是可預期的，不會影響美國制裁俄羅斯」。美國國務卿凱瑞（John Kerry）表示：「陸俄除了突破 10 年僵局的能源談判交易之外，看不出陸俄關係有重大突破」。美國國務院發言人莎琪（Jen Psaki）也表示：「美國對於陸俄能源合作不感到意外，這只是能源生產國與消費國的交易。4,000 億美元的能源交易無礙於美國與歐盟對俄羅斯的制裁。美國還有很多工具可以對俄羅斯施壓」。³⁹尤其在馬來西亞航空班機被反烏克蘭政府的民兵擊落之後，烏克蘭的局勢更加惡化，美國及歐盟持續擴大制裁俄羅斯，藉此欲令俄羅斯干預烏克蘭內政，付出更高的代價。其中之一，是普欽原定 2014 年秋天訪日，但在美國的壓力下，日本只好延後此一行程。⁴⁰

二、未來可觀察面向

美國、中國大陸、俄羅斯三邊的競合，主要的重點是，三方都是以追求國家安全、國家利益為目標，只是作法不同。整體來看，美國採取的是「攻擊性的策略」，而陸、俄兩國強調「自我防衛」，對美國採取一種守勢的防衛態勢，其目的是要嚇阻美國或弱化美國的國際影響力。由於陸俄目前的實力（區域型霸權）仍不敵美國（全球性的霸權），如果各自與美國競爭，風險較大，因此陸俄會願意合作以維護彼此的利益。而原先俄羅斯只想以陸俄加強合作，警告美國制裁俄羅斯必須要三思。但在馬航事件發生後，美國及歐洲決議擴大實施對俄羅斯制裁，此舉反而促使陸俄合作對抗美國的態勢變得更加顯著。因此有關未來陸俄合作的發展面向，以下有幾點重點可觀察：

（一）雙方高層的會晤次數：自從 2013 年 3 月以來，習近平與普欽已經進行 9 次會晤。雙方不斷強調，將繼續深化陸俄全面戰略協作夥

³⁹ “US Plays Down Warming Russia-China Relationship,” CBS, May 23, 2014, <<http://washington.cbslocal.com/2014/05/23/us-plays-down-warming-russia-china-relationship/>>.

⁴⁰ 〈日本政府放棄邀請普京今秋訪日〉，《共同社》，2014 年 9 月 23 日，〈<http://tchina.kyodonews.jp/news/2014/09/83192.html>〉。

伴關係，此有助兩國在經濟、外交領域與對外關係中，保持優先的戰略合作地位，如此才能在國際事務中開展更多共同行動，在國際舞臺上提升發言權及影響力。

（二）軍售與技術合作的具體內容：俄羅斯已通過對中國大陸軍售的兩筆交易，包括 24 架 Su-35 多用途戰機及一定數量（或至 12 個營編制）的 S-400 防空飛彈。目前俄方仍與陸方談判共同製造 4 艘阿莫爾級 1650 型潛艇的相關事宜，未來還會啟動向中國大陸提供新設備或新技術的談判。⁴¹美國國防部長赫格爾（Chuck Hagel）表示：「陸俄不斷藉由採購、資助長期、全面軍事現代化計畫以縮小科技差距。研發反艦艇、防空、反制太空、網路、電子戰及特種殊作戰能力以反擊美國傳統的軍事優勢。」赫格爾表示，爲了維持優勢，美國也必須在研發及採購新科技方面更加創新。⁴²

（三）經濟合作成長性：雙方經濟合作內容包括，擴大雙邊貿易和投資規模，重點推進能源、科技、航空航太、交通基礎設施、貨幣互換等領域合作。⁴³在雙邊貿易上，根據俄羅斯海關統計，2013 年中國大陸是俄羅斯第一大貿易夥伴，俄羅斯則爲中國大陸的第九大貿易夥伴，雙邊貿易額達到 888 億美元。俄羅斯聯邦委員會（上議院）主席馬特維延科（Valentina Matviyenko）表示，預計 2014 年雙邊貿易額將會達到 900 億美元。2015 年會超過 1,000 億美元，到 2020 年可實現 2,000 億美元的目標。在雙邊投資項目上，馬特維延科認爲，雙方能源合作將會形成一種獨特的「俄羅斯—中國大陸能源聯盟」關係。⁴⁴陸俄能源交易，除了可以帶給俄羅斯穩定及龐大財政收入及遠東經濟發展外，同時也確保往後 30 年中國大陸的能源安全與穩定。

（四）國際政治乘數效果影響：近幾年來陸俄經常在聯合國安理會

⁴¹ 〈俄中軍事合作前景展望〉，《俄羅斯之聲》，2014 年 5 月 21 日，〈http://radiovr.com.cn/2014_05_21/272617505/〉。

⁴² 〈美防長：大陸俄國追趕科技差距〉，《中央社》，2014 年 9 月 4 日，〈<http://www.cna.com.tw/news/aopl/201409040036-1.aspx>〉。

⁴³ 〈習蒲會攜手提升金磚國話語權〉，《中央社》，2014 年 7 月 15 日，〈<http://www.cna.com.tw/news/acn/201407150028-1.aspx>〉。

⁴⁴ “Russian-Chinese Trade to Hit Record \$90 Billion in 2014-Matviyenko,” *Itar-tass*, September 23, 2014, <<http://en.itar-tass.com/economy/750855>>.

與美國對立，中國大陸與俄羅斯不止一次動用否決權阻止美國對敘利亞政府動用武力，此舉已讓敘利亞總統阿塞德（Bashar al-Assad）的權力更加鞏固。就連俄羅斯兼併克里米亞時，中國大陸也投下棄權票以表支持俄羅斯。日前中國大陸外交部長王毅及俄羅斯外交部長拉夫羅夫在反恐峰會上表示，「美國若要採取軍事行動攻打伊斯蘭國組織，必須符合聯合國憲章及安理會決議」。⁴⁵另外伊朗成為核武強權國家，北韓發展核武及彈道飛彈，背後皆有陸俄的影響。根據美國媒體的看法，以上的因素都會影響到國際關係。⁴⁶

陸、結論

2010 年美國實施再平衡政策，讓美國的政軍經力量重返亞洲，試圖圍堵中國大陸，造成美陸關係的緊張與戰略互疑。2014 年烏克蘭事件，造成美國與歐洲對俄羅斯進行經濟制裁，導致美俄雙邊關係更加惡化。這兩個事件讓陸俄進行更緊密的、全面戰略協作夥伴合作關係。雙方的合作，雖然不是軍事同盟或政治同盟的關係；而雙方的合作也非純粹以共同打擊美國為主要目標。因此，目前陸俄戰略合作，結果如下：

一、沒有改變美國還是單極強權的局勢。目前的陸俄合作，沒有創造出如米爾斯海默（John J. Mearsheimer）所說的「平衡兩極（Balance Bipolarity）」、「平衡多極（Balance Multi-polarity）」或「不平衡多極（Unbalance Multi-polarity）」的新國際關係；

二、陸俄的合作確實分散了美國的力量。美國同時要應付全球另外兩個大國，勢必造成力量分散的情況；尤其是當歐巴馬要同時因應中國大陸、俄羅斯及伊斯蘭極端分子的三邊壓力時；陸俄的合作，在政軍經三方面，會影響美國重返亞太戰略的執行力道與影響力；

三、陸俄的合作達到了多元的互利。雙方合作，除了可以為雙方卸

⁴⁵ 〈維和侵主權 「中俄」反美亂炸 IS〉，《中時電子報》，2014 年 9 月 28 日，〈<http://www.chinatimes.com/newspapers/20140928000712-260301>〉。

⁴⁶ Douglas E. Schoen, Melik Kaylan, "The Russia-China Axis and Its Threat to West," *FOX News*, September 12, 2014, <<http://www.foxnews.com/opinion/2014/09/10/russia-china-axis-and-its-threat-to-west/>>.

下部分來自美國的壓力之外，在合作的實質上，也為各自帶來經濟、技術、軍事合作的利益；

四、不能排除未來重大意外事件，可能造成陸俄進一步的緊密合作關係。雖然目前陸俄的合作，沒有突破當前國際關係的態勢。但如果陸俄再繼續持續地進行經濟、技術、軍事的合作，難保當美國和陸俄的關係更加惡化時，陸俄不會朝向政治或軍事同盟的模式發展。這該是美國最擔心的。因為如果發生這種現象，那麼所謂的「新冷戰」的雛形就會產生。

以上觀察與美國政治學家哈里斯（Peter Harris）不謀而合。哈里斯認為：「陸俄簽署了 4,000 億美元的天然氣合約、在東海進行聯合軍演；在聯合國關於敘利亞、烏克蘭等其他國際問題的合作，對於限制美國在世界舞臺上的影響力有著共同的利益。陸俄聯盟未來可能會更加鞏固，可能改變美國的戰略意圖。陸俄友好恐怕會讓美國的影響力下降，打破單極化世界格局，尤其在亞洲會更加明顯」。⁴⁷另外一些美國媒體分析認為，陸俄已經找到合作的優勢，共同努力削弱美國的影響力，為自己創造出追求國際經濟與戰略利益的最大空間。陸俄聯盟不是新的合作模式，而是在長期的發展與廣泛的合作之下所形成的。美國應該要客觀評估陸俄聯盟所帶來的衝擊。⁴⁸當然，身處亞太的臺灣，也必須密切觀察陸俄合作的進展，陸俄合作對美國的衝擊與對亞太的影響，並且從中思索因應之道，並未雨綢繆、盡早因應。

（本文為作者個人意見，不代表本部政策立場）

⁴⁷ Peter Harris, "The Geopolitics of Sino-Russian Rapprochement," *Diplomat*, July 11, 2014, <<http://thediplomat.com/2014/07/the-geopolitics-of-sino-russian-rapprochement/>>.

⁴⁸ "Putin's China Visit Highlights Shifting Power Balance," *Wall Street Journal*, May 15, 2014, <<http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424052702304908304579563930004679204>>; Douglas E. Schoen, Melik Kaylan, "The Russia-China axis and its threat to West," *FOX News*, September 12, 2014, <<http://www.foxnews.com/opinion/2014/09/10/russia-china-axis-and-its-threat-to-west/>>.

Impact of Sino-Russian Strategic Cooperation on the Trilateral China-US-Russian Relations: the Catalysis of 2014 Ukraine Event

Jiann-Jong Guo

Associate Professor
Institute of China Studies, Tamkang University

Huei-Hua Huang

Researcher of the Taiwan Thinktank

Abstract

This paper tries to apply defensive realism theory to analyze the new development of 2014 Sino-Russian strategic cooperation and its implications on the trilateral tension between China, Russia and the United States. January of 2014, the outbreak of internal crisis in Ukraine provided Russia an opportunity to merge Crimea peninsula. The United States and Europe accused Russia of trying to split Ukraine and starting to adopt sanction strategies to constrain Russia's ambition for territorial expansion in its neighboring countries. Confronting such dilemma, Russian President Vladimir Putin visit to China, seeking for opportunity to reinforcing bilateral relations, in order to relieve the pressure from sanctions. Due to the United States cannot effectively convince all EU countries to participate in sanctions against Russia, which letting Putin have the room to maneuver policy influences on the conflict issue of Ukraine. While at the same time, China, who was trying to resist or attempt to break the United States' Policy of "Asia Rebalancing", has adopt a rather tougher attitude toward the United

States in the territorial waters dispute. China and Russia in 2014 upgraded the China-Russia strategic cooperative partnership to a new stage, not only strengthen bilateral friendly relations, but also can balance the trilateral tension between China, Russia on the one side, and the United States on the another side, this is the current bilateral preferred strategy for China and Russia.

Keywords: Defensive realism; Russia; China; Sino-Russian strategic cooperation; the trilateral China-US-Russia relations

反恐與維穩：新疆恐怖攻擊事件

與近來中共反恐作為之研究

蔡裕明

實踐大學博雅學部助理教授

摘 要

今（2014）年以來，由新疆維吾爾族極端主義者所發起之恐怖攻擊事件漸增，使用之手段與武器也從刀械轉變為炸彈，地理範圍從新疆延伸至其他省分。現今中共對於防範此等恐怖暴力事件為結合既有的維穩體系與邊境安全體系，將反恐議題提升至國家安全委員會，重新設計與改革反恐體制，透過法律層面完善打擊基礎，並且在運作上從強警、全民反恐與警務工作紮根等幾個方向著手。本研究旨在探究中共新疆所發生之恐怖攻擊事件與其影響，並探究中共反恐政策發展方向。本文首先概述新疆近年所發生攻擊案件與意義，再者探究中共國內反恐措施，以及分析邊境安全與區域反恐合作狀況與問題，最後為結論，試圖分析近來中共反恐作為與影響。隨著中共的政治與經濟成長與轉型，以及逐漸融入國際體制之際，中共將難以避免受到國際與國內恐怖主義之威脅。而當中共正以「絲綢之路經濟帶」促進中共西進戰略以及與中亞國家關係，反恐政策成為這項「擴展戰略」（enlargement strategy）能否成功之關鍵。然而強化在邊境的安檢措施，以及在邊疆地區的「嚴打」措施，可能又會讓中共捲入阿富汗與巴基斯坦的衝突糾紛當中，加劇少數民族的不滿，以及增加中國大陸東部與西部的政治分歧。

關鍵字：恐怖主義、反恐、維穩、邊防、全民反恐

壹、前言

今（2014）年以來，由新疆維吾爾族極端主義者所發起之恐怖攻擊事件漸增，使用之手段與武器也從刀械轉變為炸彈，地理範圍從新疆延伸至其他省分。特別從 2013 年 10 月北京天安門金水橋事件以降，中國大陸多次傳出恐怖攻擊事件。例如，2014 年 3 月 1 日，雲南昆明車站發生暴力恐怖攻擊事件，接著分別於 4 月 30 日、5 月 22 日以及 7 月 29 日新疆再度發生暴力攻擊事件，造成許多民眾傷亡。中共官方定調這些事件為暴恐攻擊事件，指責「東突厥伊斯蘭運動」（Eastern Turkestan Islamic Movement, ETIM）策劃與指揮這些暴恐攻擊事件，國家反恐領導小組也宣告開展為期一年的「嚴打暴恐」專項行動，中共總書記習近平也表示，需要對於暴力恐怖攻擊採取「果斷行動」，¹並於「亞洲相互協作與信任措施會議」（Conference on Interaction and Confidence-Building Measures in Asia, CICA）上倡議「亞洲新安全觀」。

在過去的一年當中，僅新疆維吾爾自治區已有二百餘人於各類衝突中喪生。新疆能源蘊藏豐富，²緊鄰中亞國家、阿富汗、巴基斯坦與印度等國。新疆民族多為穆斯林信眾，與漢族社會頗有隔閡。儘管北京政府於新疆推動許多扶助少數民族之措施，然而許多維吾爾族人認為自身的民族文化、宗教傳統、語言與就業機會受到壓抑。並且隨著美軍逐漸撤離阿富汗，原本活躍於阿富汗與巴基斯坦邊境的恐怖分子有可能將戰場轉移至中國大陸境內，此讓中共成為恐怖攻擊的「主戰場」（a major battlefield），³此讓中共亟需強化其反恐措施以及維護中共與阿富汗與巴基斯坦之國境安全。

¹ “President Xi Urges 'Decisive Actions' against Terrorism after Xinjiang Blast,” *People's Daily Online*, May 1, 2014, <<http://www.globalsecurity.org/wmd/library/news/china/2014/china-140501-pdo01.htm>>.

² 新疆輸油氣管線總里程超過 1.1 萬公里，為中共油氣管線里程最長之省區，也是從中亞連通中共東海岸的油氣運輸幹線。〈新疆萬里油氣管，大陸能源動脈〉，《中央社》，2014 年 9 月 3 日，〈<http://www.cna.com.tw/news/acn/201409030352-1.aspx>>。

³ “Xinjiang becomes 'a major battlefield' in anti-terror campaign,” *South China Morning Post*, May 25, 2014, <<http://www.scmp.com/news/china/article/1519403/xinjiang-becomes-major-battlefield-anti-terror-campaign>>.

2009 年烏魯木齊的「七五事件」應是中共結合反恐與維穩政策之始。⁴而在中共的話語體系當中，反恐議題之複雜性在於總與少數民族與維穩等問題相關連。2014 年中共國家社科基金提出「邊疆民族地區反恐維穩的長效機制研究」的科研項目，顯見現階段中共對於防範此等恐怖暴力事件為結合既有的維穩體系與邊境安全體系，將反恐議題提升至國家安全委員會，重新設計反恐體制與機制上之，從法律上完善打擊基礎，並且在運作上從強警、全民反恐與警務工作紮根等幾個方向著手。本研究旨在探究中共新疆所發生之恐怖攻擊事件與其影響，並簡述中國大陸反恐政策發展方向。本文首先概述新疆近年所發生攻擊案件與意義，再者探究中共國內反恐措施，接著分析邊境安全與區域反恐合作政策，最後為結論，試圖分析近來中共反恐作為之意義與影響。

貳、新疆近年所發生攻擊案件與意義

中共恐怖主義主要包括以下四種類型。第一，民族宗教極端型恐怖主義，如東伊運或東突組織；第二，政治性目的之活動；第三，極端恐怖主義勢力；第四，激進個人恐怖行為犯罪，或西方國家所界定之「孤狼」(lone wolf) 型個人恐怖分子。⁵就中共的認知上，宗教極端勢力、民族分裂勢力、國際恐怖勢力已成為中共所面臨之主要非傳統安全威脅。

一、新疆發生暴恐事件狀況

中共近來暴力攻擊事件頻傳。從習近平就任中共總書記以來，一系列的暴力襲擊事件已造成 200 多人死亡，並且原本僅發生於新疆的暴恐事件也延伸至北京的天安門、廣東與雲南。⁶北京政府於 1980 年代開始

⁴ 參見張昆與宋紅彬，〈從「7·5」事件後維穩看我區反恐防範工作機制的轉型升級〉，《新疆警官高等專科學校學報》（中國大陸），2010 年第 3 期，頁 11-15。

⁵ 參見郭小民，〈邊境地區反恐問題及對策研究〉，《廣西警官高等專科學校學報》（中國大陸），2013 年第 6 期，頁 44。

⁶ William Ide, "China Pushes Assimilation to Calm Xinjiang Unrest," *Voice of America*, June 10, 2014, <<http://www.globalsecurity.org/wmd/library/news/china/2014/china-140610-voa01.htm>>.

在新疆推動教育體系、置入漢語教學、限制宗教自主，以及北京政府計畫性大規模讓漢族遷徙至新疆地區，開始出現漢族與維吾爾族經濟上不平等，讓 1940 年代時漢族在新疆僅有 7% 到今日約佔 45% 的人口，這些均是新疆少數民族與中央政府政治割裂之主因。根據中共中東問題特使吳思科表示，現有 100 多名新疆維族在敘利亞與伊拉克地區的武裝分子營地接受專門訓練，之後將派入中共境內，⁷此讓中共所面臨恐怖主義問題更加嚴峻。表 1 為近年來新疆發生暴恐事件狀況。

表 1 近年來新疆發生暴恐事件狀況

時間	發生地與狀況	使用工具	死傷狀況
2008 年 3 月 7 日	維吾爾族女性於中國南方航空從烏魯木齊起飛往北京的 6901 號班機上攜帶汽油企圖引爆	汽油彈	無任何死傷
2008 年 8 月	2 名男子開卡車衝撞新疆喀什邊防支隊並且引爆車上爆裂物，疑似針對數日後的北京奧運開幕	爆炸裝置	造成 16 人死亡
2009 年 7 月	維吾爾人在烏魯木齊與漢族人爆發嚴重衝突， ⁸ 又稱烏魯木齊七·五事件	刀械	造成至少 197 人喪生，1,721 人受傷，死者多為漢人
2011 年 7 月 18 日	新疆維吾爾自治區和田地區和田市發生暴力恐怖事件，又稱「七·一八」事件	刀械、爆炸裝置	造成 4 人死亡
2011 年	新疆喀什市連續兩天發生暴徒持	刀械	共造成 10

⁷ 其中多數來自於東突厥斯坦伊斯蘭運動（ETIM）組織，〈中國中東特使：疆獨分子於敘利亞及伊拉克受訓〉，《南華早報》（香港），2014 年 7 月 30 日，〈<http://www.nanzao.com/tc/china/33699/zhong-guo-zhong-dong-te-shi-jiang-du-fen-zi-yu-xu-li-ya-ji-yi-la-ke-shou-xun>〉。

⁸ 其實 2009 年，烏魯木齊分別在 7 月 5 日、7 月 7 日和 9 月 3、4 日共發生 3 次衝突事件。

7 月 30-31 日	刀砍殺路人事件		餘 人 死亡，數 10 人受傷
2012 年 2 月 28 日	新疆喀什地區葉城縣幸福路步行街農貿市場內的砍殺平民事件	刀械	造成 16 人喪生，8 名凶嫌被擊斃
2013 年 4 月 23 日	中共新疆西南部喀什巴楚縣西南色力布亞鎮發生暴力事件	刀械、縱火	共 21 人死亡
2013 年 6 月 26 日	新疆吐魯番地區鄯善縣魯克沁鎮案件，多名維族人士攻擊魯克沁鎮派出所、特巡警中隊、鎮政府和民工工地	刀械、縱火	造成 24 死
2013 年 10 月 31 日	維吾爾族男子開車載著妻子、母親，衝撞北京天安門並引爆汽車炸彈	駕 車 衝撞、汽車炸彈	造成 5 死，此為中共首都首次發生維族攻擊事件
2013 年 11 月 16 日	中共新疆西南部喀什巴楚縣西南色力布亞鎮發生襲擊公安派出所事件	刀械	共造成 11 人死亡
2013 年 12 月 30 日	新疆喀什地區莎車縣發生襲擊縣公安局之事件，另查獲爆炸裝置 25 枚	刀械、爆炸裝置	造成 8 人死亡，1 人受傷
2014 年 1 月 24 日	新疆維吾爾自治區阿克蘇地區新和縣縣城市集地區發生多起爆炸事件，維族人士使用定時炸彈與土製炸彈	爆炸裝置	7 人死亡
2014 年 2 月 14 日	新疆阿克蘇地區烏什縣發生以爆炸裝置與砍刀襲擊公安巡邏車事件	爆炸裝置	8 人死亡

2014 年 3 月 1 日	雲南昆明火車站發生維族人士以刀械進行襲擊事件。中共將此案定調為新疆分裂勢力策劃製造的嚴重暴力恐怖事件	刀械、爆炸裝置	造成 33 死、143 傷
2014 年 4 月 30 日	中共新疆烏魯木齊火車站發生持刀砍人、同時引爆炸彈爆炸案件	刀械、爆炸裝置	造成 3 人死亡，79 人受傷
2014 年 5 月 22 日	中共新疆烏魯木齊市沙依巴克區公園北街越野車衝撞集市爆炸案	駕車衝撞、汽車炸彈	造成 31 人死亡，94 人受傷
2014 年 7 月 29 日	中共新疆喀什莎車縣發生襲擊者持刀斧攻擊艾力西湖鎮政府、派出所案件	刀械、縱火	造成 37 人死亡，13 人受傷

資料來源：作者自製。

二、暴恐事件之意含

就在 2013 年 10 月 31 日北京天安門發生第一次汽車炸彈後約 10 個月期間，中共歷經在其境內多次恐怖襲擊。這些暴恐事件其戰術似師承於阿富汗或巴基斯坦的恐怖組織，⁹顯見中共的新疆分離主義者已習得採用簡易型爆裂裝置與游擊戰術，組織型態從金字塔型決策模式轉化為平面模式，也習於利用網路聯繫資訊或招募成員，讓分離主義者或極端主義者甚至獨狼型恐怖主義者，可於新疆或中共其他地方複製恐怖攻擊事件。此一連串的新疆恐怖攻擊事件其意義與影響簡述如下。

首先，中共境內極端主義者在新疆境內與中共其他地方發動攻擊事件，意圖製造恐怖氛圍，凸顯北京政府治疆政策之錯誤與治理困境，間接迫使北京政府於新疆採取更為嚴厲的高壓措施（例如替換解放軍省軍

⁹ Jacob Zenn, "Beijing, Kunming, Urumqi and Guangzhou: The Changing Landscape of Anti-Chinese Jihadists," *China Brief*, Vol.14, Issue 10 (May 23, 2014), < http://www.jamestown.org/single/?tx_ttnews%5Bpointer%5D=48&tx_ttnews%5Btt_news%5D=42416&tx_ttnews%5BbackPid%5D=13&cHash=1c08e66843b94569daf6a3253fa7ca6d#.VAU-wcWSzfI>.

區司令員），激進主義者希冀藉此招募更多的維吾爾族民眾加入激進組織。

其次，中國大陸的激進分子已轉變戰術，學習蓋達組織（al Qaeda）或塔利班（Taliban）之攻擊模式，或類似高加索酋長國（Emirate of Caucasus）攻擊當地俄羅斯人之戰術。透過重複攻擊以及於人口眾多的地點安置或投擲爆裂物造成大規模傷亡，無鎖定特定目標（non-targeting）進行攻擊，或以自殺炸彈客發動攻擊，而所襲擊的對象也不再僅限於警察與黨政機關，民眾或民眾所聚集之處（例如車站、餐廳或市集）也成為攻擊目標，¹⁰選擇人潮聚集處並以刀具為武器攻擊平民。

中共認為活躍於新疆的東伊運組織為主要策動與實施這些暴力恐怖攻擊事件。¹¹東伊運組織並與蓋達組織、塔利班與烏茲別克伊斯蘭運動（Islamic Movement of Uzbekistan）關係密切（參見圖1），東伊運於2007年開始獲得來自於上述恐怖組織的武器、裝備與戰術能力之支持，並在組織能力與管理規模隨之擴大，並於中共境外建立基地培訓恐怖分子，派遣成員至中共策劃與執行恐怖攻擊行為，包括於公車、電影院、商場、市場、旅館發動爆炸案件，或綁架外國記者等行為。¹²東伊運也與基地組織有著密切的財務合作關係，東伊運之活動經費部分來自於賓拉登（Osama bin Laden）與蓋達組織從事組織犯罪而來，包括：販毒、武器走私、綁架、勒索和搶劫等，東伊運也招募從中共逃出的罪犯或激進分子，並為其提供軍事訓練。這讓中共常駐聯合國副代表王民表示，「以東突厥斯坦伊斯蘭運動為首的『東突』暴力恐怖勢力是中共國家安全面臨的最嚴重恐怖威脅。」¹³然而，「中國公安大學」副校長李健和表示，目前中共國內還未有成型的恐怖組織。中共發生的恐怖事件，主

¹⁰ 2013年中共境內恐怖分子所攻擊之目標多為政府基層人員，2014年所攻擊目標則多為一般民眾。

¹¹ “TIP Claims Urumqi Bombing, Video Shows Briefcase Bomb,” *SITE Monitoring Service*, May 13, 2014, <<https://news.siteintelgroup.com/Jihadist-News/tip-claims-urumqi-bombing-video-shows-briefcase-bomb.html>>.

¹² “QE.E.88.02. Eastern Turkistan Islamic Movement,” *UN*, April 7, 2011, <<http://www.un.org/sc/committees/1267/NSQE08802E.shtml>>.

¹³ 〈常駐聯合國副代表：東突是中共面臨的最嚴重恐怖威脅〉，《中國新聞網》，2014年5月29日，<http://news.ifeng.com/a/20140529/40508989_0.shtml>。

要是東突組織向中共境內滲透，並與國內恐怖分子相勾結採取的行動。

14

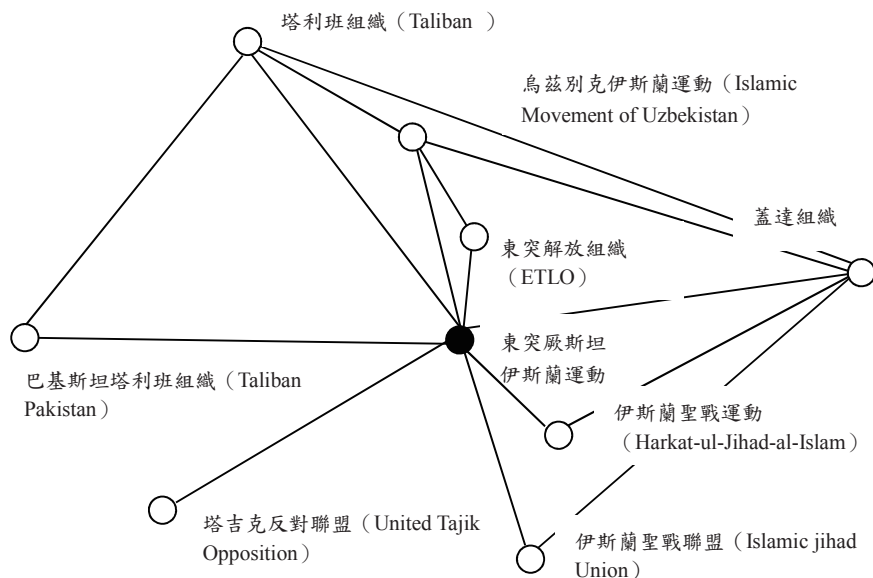


圖 1 東突厥斯坦伊斯蘭運動與國際恐怖組織關係狀況¹⁵

再者，恐怖分子已習得製作簡易型爆裂裝置。中國大陸嚴格管理槍枝彈藥，根據《中華人民共和國槍枝管理法》第 3 條嚴禁民間擁有槍枝彈藥，其《中華人民共和國刑法》第 151 條亦規定走私武器與彈藥罪。簡易型爆炸裝置可在民眾與政府之間製造緊張情緒，因而從這幾波在新疆恐怖攻擊觀之，新疆的恐怖分子已掌握製作與使用簡易爆炸裝置。部分簡易型爆炸裝置採用無線發射裝置，例如手機或遙控器；或使用電路引爆，例如定時器等開關；或使用「被動」引爆，民眾或士兵按壓引信時引爆。現階段新疆的激進份子仍使用人員投放簡易爆炸裝置

¹⁴ 〈公安大學副校長：國內沒有成型恐怖組織〉，《新華網》，2014 年 6 月 22 日，〈<http://news.163.com/14/0622/19/9VCBAETU00014JB5.html>〉。

¹⁵ Philip B. K. Potter, "Terrorism in China: Growing Threats with Global Implications," *Strategic Studies Quarterly*, Winter 2013, 74, 〈http://www.au.af.mil/au/ssq/digital/pdf/winter_13/2013winter-Potter.pdf〉。

（person-borne IEDs, PBIED），未來亦可能掌握感應式引信和防拆裝置等技術。

此外，新疆的恐怖分子也開始以影音發佈資訊或招募信眾。已有越來越多的恐怖組織利用網際網路或社交媒體招募人員、宣傳教義、教導製作爆裂物技術或籌措活動資金等。例如，東突厥斯坦伊斯蘭運動在網站發表短片宣稱對烏魯木齊火車站爆炸案負責，並揚言要在中共更多地點發動攻擊，包括位在北京的人民大會堂等。¹⁶中共官方也表示，今年新疆所偵破的大量暴恐犯罪組織或個人，皆曾收聽或觀看東突厥斯坦伊斯蘭運動的影音視訊，¹⁷學習製作爆裂物之技術與方法以及體能訓練方式。¹⁸中共也發現一些俄語、阿拉伯語和維吾爾族語的國外網站招募中共公民到海外接受恐怖主義訓練，再被送回中共實施襲擊。¹⁹

最後，暴恐份子認為攻擊車站或交通樞紐等做為攻擊目標成功率大。從世界各國所出現恐怖攻擊地點而言，交通與交通相關的基礎設施為恐怖分子所青睞之處，每日進出交通設施人數眾多又疏於防範，²⁰並且進出口處難以真正防範恐怖分子攜帶武器或爆裂物進入其中。烏魯木齊向來為中國大陸民眾赴疆旅遊的中轉地，4月30日烏魯木齊火車南站事件的隔天為新疆城際鐵路開通日，²¹而昆明火車站也為雲南進出門戶，恐怖分子於該處進行攻擊不無有對於旅客與政府進行恫嚇之意。

相較於西方國家出現恐怖攻擊事件後的資訊透明度與開放程度，中共卻限縮對於暴恐事件之報導。當中共發生暴恐事件時，北京政府多會立即清理現場並封鎖相關資訊，修改或刪除目擊者的證詞或相片與影像，限制國內與國際媒體報導該次的暴恐事件，也提供較少有關於暴力分子之相關資料，北京的媒體多會認為這類的攻擊事件為「有組織、有

¹⁶ 〈傳恐攻 北京上海反恐升級〉，《中央社》，2014年5月15日。

¹⁷ 〈外交部：絕大部分暴恐分子都曾受「東伊運」煽動〉，《中國政府網》，2014年6月19日。

¹⁸ 〈「密集發佈暴恐音視頻，今年已發佈72部」〉，《法制日報》，2014年7月17日，〈http://news.xinhuanet.com/politics/2014-07/17/c_1111653645.htm〉。

¹⁹ 〈港媒：恐怖分子招中國公民訓練 學成後回國襲擊〉，《環球時報》，2014年7月2日。

²⁰ 沈培鈞，〈必須加強綜合交通反恐安保〉，《綜合運輸》，2014年第3期，頁1。

²¹ 該條路線為新疆烏魯木齊經石河子與奎屯至克拉瑪依。

預謀」，並且醜化維吾爾族的民族與宗教。²²因而這些一連串事件顯見中共反恐措施存有缺漏，在區域治理、輿論宣導、情報蒐集、警務分配、維漢割裂等方面都有嚴重問題。北京政府長期以來向來指責維吾爾族的分裂主義受到東突厥斯坦伊斯蘭運動所影響與介入，認為這些暴恐事件並非治理或宗教問題，而是與恐怖主義有關之勢力進入中共國境問題，更由於維吾爾族的暴恐成員多曾經接受境外恐怖勢力之訓練或支助所致。²³

參、中共國內反恐措施

今年4月25日中共中央政治局首次以反恐作為主題進行集體學習。中共中央總書記習近平指出，「要建立健全反恐工作格局，完善反恐工作體系，加強反恐力量建設。要堅持專群結合、依靠群眾，深入開展各種形式的群防群治活動，築起銅牆鐵壁，使暴力恐怖分子成為『過街老鼠、人人喊打』。」²⁴而隨著美國從阿富汗撤軍與華盛頓改變對於阿富汗與巴基斯坦政策，以及印度與巴基斯坦局勢和緩之際，從這些地區回到中共境內的恐怖分子或極端主義者也將增加，讓中共未來持續增加來自於恐怖主義之威脅性。從2009年「7.5」事件以來，新疆暴恐活動呈現上升趨勢，新疆破獲暴恐組織團夥案件從2010年的140多宗增至2013年的200多宗。且新疆擁有一千多萬維吾爾族人，除因族群問題之外，新疆邊界緊鄰國家眾多，包括：蒙古、俄羅斯、哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克、阿富汗、巴基斯坦與印度等，此讓新疆成為中共反恐的前沿角色，而喀什則地處反恐維穩前沿。²⁵

²² “China’s Double Standard on Terrorism,” *World Policy Institute*, August 20, 2014, <<http://www.worldpolicy.org/blog/2013/03/02/china%E2%80%99s-double-standard-terrorism>>.

²³ William Ide, “China Blames Terrorists for Deadly Train Station Knife Attack,” *Voice of America*, March 2, 2014, <<http://www.globalsecurity.org/wmd/library/news/china/2014/china-140302-voa01.htm>>.

²⁴ 〈習近平：要使暴力恐怖分子成為「過街老鼠 人人喊打」〉，《新華網》，2014年4月26日。

²⁵ 習近平4月赴新疆視察表示，「喀什地處反恐維穩前沿，形勢嚴峻複雜」，《BBC中文網》，〈習近平新疆視察軍警促有效對付暴恐活動〉，2014年4月29日，<<http://w>

一、建構結合國安之反恐維穩體制

國家安全（national security）可分傳統安全和非傳統安全。傳統安全主要是軍事安全或與軍事有關的政治安全；非傳統安全問題則是指近年逐漸發軔、發生於戰場外之安全威脅，其中，恐怖主義、氣候變遷與網路安全則成為非傳統安全問題之一。中共為確保國家安全之目標，中共全國人大常委會於 1993 年頒行《中華人民共和國國家安全法》，1994 年國務院發佈實施細則，從而實踐國家安全法制化。1997 年時，中共首次提出成立國家安全委員會之構想與的方案，但是此方案後遭擱置，之後於 2000 年 9 月，成立中央國家安全領導小組，與中央外事領導小組合署辦公，由國家正、副主席擔任正、副組長，其職責涵蓋涉外事務和國家安全事務。²⁶

九一一事件過後，中國大陸即以「體制建立」之方向應付恐怖主義威脅。先前反恐主要職能設於公安部，由公安部刑偵局的反恐處負責反恐任務，之後反恐處升格為反恐局。後為配合上海合作組織之工作，中央設立國家反恐工作協調小組，並建立國家反恐協調小組辦公室，²⁷地方層級也建立反恐辦公室。2013 年 8 月 27 日，國家反恐工作協調小組升格為國家反恐工作領導小組，由公安部部長擔任組長。該小組成員包括公安、安全、武警、軍隊、外交機構等部門，以及交通、衛生、民政等配合單位。協調小組與領導小組之區別在於，前者旨在協調各相關機構的反恐工作，後者可直接下達命令，並對於反恐事務具有執行權。²⁸

2013 年 11 月 9 日至 12 日中國共產黨第十八屆中央委員會第三次會議通過《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》，其中提及將設立「國家安全委員會」（National Security Commission），²⁹以「完

www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/china/2014/04/140429_china_xi_xijiang.shtml。

²⁶ 郭建民與余俊，〈解密「國安委」〉，《領導之友》（中國大陸），2014 年第 2 期，頁 61。

²⁷ 雖然國家反恐協調辦公室設在公安部，並由公安部負責反恐工作的常務副部長兼任全國反恐辦主任，但國家反恐辦不歸公安部領導。

²⁸ 陸鋼，〈反恐，國安委責無旁貸〉，《社會觀察》（中國大陸），2014 年第 4 期，頁 8。

²⁹ 參見金一南，〈新國家安全體制：任重道遠〉，《當代貴州》（中國大陸），2013 年第 36 期，頁 63。

善國家安全體制和國家安全戰略，確保國家安全」。2014年1月24日中共中央政治局召開會議，決定設置國家安全委員會，並由中國共產黨總書記、中共中央軍委主席與中共國家主席習近平擔任國家安全委員會主席，並於4月15日召開第一次會議。³⁰中共的國家安全委員會之職責包含以下內容：第一、對外維護國家主權安全，對內維護政治安全的「雙安全」觀；第二、應對未知風險；第三、制訂與實施國家安全戰略，推動國家安全法制建設；第四、制訂國家安全工作方針政策；第五、研究解決國家安全工作的重大問題。³¹

結合中共國務院所發佈之《突發事件應急預案管理辦法》來看，此種組織設計應該不僅針對近來中共所面臨多起爆炸事件或恐怖襲擊案件，更整合各機關組織間之戰略規劃以及聚焦於內部威脅之維穩問題，涵蓋傳統安全與非傳統安全領域之職能。換言之，國安委可能做為中共內外所面臨的安全議題上的多方協調機構，職能涵蓋國防軍事、經濟、外交、情報、恐怖攻擊、國內外重大突發事件、宣傳、涉臺政策與港澳政策等，並且強調包含政治安全的11種安全觀，³²也重視國際安全所形成的命運共同體。³³因而從這些體制發展相關的資訊來看，中共正建立以國安委為核心的反恐怖主義的國家安全體制。

中共國家安全委員會在黨政運作上，係屬「以黨領政」性質，主要在於應付國內維權問題與分離主義、極端主義、恐怖主義與激進主義等問題，以及與周邊國家的領土問題與周邊區域關係。換句話說，中共媒體將此形容由於雙重壓力的「雙安全」，也就是對外維護國家主權與安全，以及國家利益，對內維護政治安全與社會穩定。³⁴在法制上，國安委的建立標誌著中共將把處理國家安全問題予以機構化和制度化，並且

³⁰ 〈習近平：堅持總體國家安全觀，走中國特色國家安全道路〉，《新華網》，2014年4月15日。

³¹ 〈解讀中央國家安全委員會和總體國家安全觀〉，《北京新浪網》，2014年4月17日。

³² 中共國家安全委員會所強調的11種安全觀包括：政治安全、國土安全、軍事安全、經濟安全、文化安全、社會安全、科技安全、信息安全、生態安全、資源安全與核安全。

³³ “China's National Security Commission Holds Its First Meeting,” *South China Morning Post*, April, 16, 2014.

³⁴ 〈習近平親釋「國安委」職能，權力大過美國『國安委』〉，《新華網》，2013年11月17日。

中共將擴大對於國家安全之解釋並界定國家安全範疇，也間接顯示中共憲政體制可能產生變化。

二、專群結合的全民反恐

中共官方現已認為，暴力恐怖攻擊活動可能發生於任何地方與任何時間。除國家正規反恐機制外，中共正以群眾結合專業的「人民戰爭」方式動員民眾支持與參與反恐工作。³⁵中共提出「全民反恐」概念，認為恐怖活動具有方法多樣性、目標不確定性以及時機突發性等特點，僅依靠國家情報尚不足以預防與遏制恐怖攻擊行為，而群眾整體覆蓋面廣，加以共產黨組織之綿密，可以補足專業反恐單位之不足。

「全民反恐」在其他國家已有先例。例如美國 1960 年代就啟動名為全國性鄰里守望相助計畫（National Neighborhood Watch Program），也就是「USA On Watch」的「守護美利堅」計畫，該計畫要求社區居民提高對可疑人物與情勢之警覺，進而預防犯罪與緊急事件。³⁶2001 年九一一恐怖襲擊事件發生後，美國在「守護美利堅」計畫中加入識別恐怖主義內容，推行「可疑行為報告制度」，將反恐內容制度化與規範化，對於民眾應該如何觀察和發現可疑行為、報告方式及保密規範進行明確規定。³⁷

《中華人民共和國國家安全法》第三章規定公民和組織維護國家安全之義務與權利。第 16 條規定，公民和組織應當為國家安全工作提供便利條件或者其他協助，以及第 17 條規定，公民發現危害國家安全的行為，應當直接或者通過所在組織及時向國家安全機關或者公安機關報告。³⁸中共公安部於今年 6 月公布《關於公安機關建立完善暴力恐怖犯

³⁵ “China Shuts Bomb Factories as 'People's War' on Terror Begins,” *The Telegraph*, May 27, 2014, <<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/asia/china/10857785/China-shuts-bomb-factories-as-peoples-war-on-terror-begins.html>>.

³⁶ 2002 年時該計畫從原先犯罪預防擴展至社區災害的緊急應變。

³⁷ See “National Neighborhood Watch Program,” *National Sheriffs' Association*, <<http://www.sheriffs.org/content/national-neighborhood-watch-program>>;〈我國正面臨恐怖威脅向全域擴散，反恐法或年內出臺〉，《經濟網-中國經濟週刊》，2014 年 6 月 9 日，<<http://www.ceweekly.cn/2014/0609/84346.shtml>>。

³⁸ 〈中華人民共和國國家安全法〉，《新華網》，<http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/new.s.xinhuanet.com/legal/2003-01/21/content_5679513.htm>。

罪活動舉報獎勵機制的通知》，鼓勵群眾舉報涉恐線索，進一步讓民眾參與反恐戰爭當中。³⁹北京市公安局也表示，將招募各行各業的群眾組成反恐信息隊伍，讓平民扮演信息員角色，獲取潛在恐怖主義嫌犯之資訊。⁴⁰國家反恐怖工作領導小組教導民眾在恐怖分子面前如何自衛，以及如何辨識和舉報恐怖活動或宗教極端主義活動，北京等大城市以及新疆也發放《公民防範恐怖襲擊手冊》，⁴¹以及啟動民兵參與社會巡邏機制。⁴²全民反恐的另外一項意涵為爭取維吾爾族人支持反恐維穩工作，以及將北京、上海、廣東、新疆和西藏等地視為反恐重點區域。

三、主動預防與訂定反恐專法

各國於九一一事件過後紛紛改革反恐情報機制，藉此強化反恐情報與預警情報之研析，並且實現情報與國土安全資訊的資源共享，併結合關鍵基礎設施防護之能力，也相繼訂定反恐專法或反恐相關法律規範。然而儘管共產黨擁有在社會底層之控制與監督力量，但仍然缺乏有關於激進分子等相關預警情資，對於網路輿情與社會發展監控能力也不足，此讓中共表示將強化與各國的反恐與安全合作。國際層面部分，中共推動建立「亞洲新安全觀」，希冀藉此平臺推動整合亞洲反恐體系。而此一政策在於兩大基礎，一是強化與各國在反恐與安全情報之合作，強化包含網路安全等關鍵基礎建設，二是促進亞洲經濟發展，藉此減少恐怖主義之根源。⁴³中共業已承諾將與各國執法安全部門保持密切溝通，強

³⁹ 中共民眾舉報方式多樣。可以向執勤民警或公安機關舉報，或通過「110」報警電話、「12110」短信報警平臺以及信件、電子郵件等方式舉報，必要時也可以異地舉報。〈公安部：建立完善暴力恐怖犯罪活動舉報獎勵機制〉，《中央政府門戶網站》，2014年6月27日，〈http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/xinwen/2014-06/27/content_2708767.htm〉。

⁴⁰ 〈專家：讓恐怖分子在全民反恐的汪洋大海中無處遁跡〉《國際日報》，2014年8月6日，〈<http://www.chinesetoday.com/big/article/907090>〉。

⁴¹ 〈國家反恐辦免費發放《公民防範恐怖襲擊手冊》〉，《中央政府門戶網站》，2014年7月23日，〈http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/xinwen/2014-07/23/content_2722681.htm〉。

⁴² 〈北京朝陽警方啟用426名民兵參與反恐巡邏〉，《中國新聞網》，2014年7月26日，〈<http://www.chinanews.com/sh/2014/07-26/6428214.shtml>〉。

⁴³ 〈美華報：中國力促安全共識，推動亞洲反恐體系整合〉，《中國新聞網》，2014年5月26日，〈<http://big5.chinanews.com:89/hb/2014/05-26/6213171.shtml>〉。

化在反恐領域之情報交流、資訊共享和務實合作，共同防範與打擊恐怖主義活動。此外，中央政法委書記孟建柱另表示將運用現代資訊技術防範與打擊犯罪。⁴⁴

就主動預防措施方面，新疆開始進行為期一年的「嚴厲打擊暴力恐怖活動專項行動」。烏魯木齊海關各口岸強化監督管理能力，展開綏靖武器彈藥走私行動，重點加強對陸路邊境口岸和非設關地之查緝，⁴⁵嚴防走私武器彈藥等犯罪活動。北京也建立情報、指揮、防控、處置四位一體的綜合防控網絡確保首都之安全，以及建立天空、街道與地鐵的三層巡邏方案。⁴⁶在道路上，北京公安局在 14 個重點區域強化武裝巡邏，並且部署 150 輛武裝巡邏車，一旦發生緊急狀況，鄰近武警可於一分鐘內趕赴突發地區。在地鐵站方面，部署 2,000 名警察確保每一個地鐵站有民警以應付緊急狀況，重要地鐵站附近也實施民警荷槍巡邏。在北京上空也以 5 架警用直升機對於 18 條路線進行空中治安巡邏，一旦遇到突發狀況將從空中進行調查，並與地面上進行空中支援與救援行動。⁴⁷就打擊措施部分，中共已從中央到地方強化快速打擊犯罪與實戰能力，並強化對於重要基礎設施的安全與巡邏，於機場與港口或陸地口岸增加安檢措施，例如，上海浦東和虹橋兩大機場進行防暴檢測與人身檢查。⁴⁸

此時中共正構思反恐專法。反恐立法主要有三種模式：分散型、專門型與綜合型。分散型反恐立法模式僅就國家現有法律架構予以修改、補充和加入或履行國際反恐條約與協議改善國家反恐法規；專門型反恐立法為針對某一類型案件進行專門立法；綜合型反恐立法模式則是制訂

⁴⁴ 〈中共強調運用「現代資訊技術」反恐〉，《BBC 中文網》，2014 年 5 月 6 日，〈http://www.bbc.co.uk/zhongwen/simp/china/2014/05/140506_china_terrorism_crackdown.shtml〉。

⁴⁵ 「非設關地」並無嚴謹法律定義，而與設關地相對，意旨為無設立海關之處。

⁴⁶ “Beijing Bumps up Security Patrols,” *People's Daily Online*, May 23, 2014, 〈<http://www.globalsecurity.org/wmd/library/news/china/2014/china-140523-pdo01.htm>〉。

⁴⁷ “Capital Bumps up Security Patrols,” *China Daily*, May 23, 2014, 〈http://usa.chinadaily.com.cn/china/2014-05/23/content_17535092.htm〉。

⁴⁸ 〈上海浦東虹橋兩大機場實施安全檢查特別措施〉，《上海市人民政府》，2014 年 5 月 8 日，〈<http://www.shanghai.gov.cn/shanghai/node2314/node2319/n31973/n31991/u21ai873956.shtml>〉。

統一適用的反恐基本法，在此基礎上才進一步針對某一特定恐怖攻擊訂定更為詳盡之法律規範。⁴⁹

中共法院審判恐怖主義罪目前使用的是《中華人民共和國刑法》與《中華人民共和國國家安全法》以及相關規範之部分條款，並且判刑輕重也因法院所指控之罪名而有所差異。首先，《中華人民共和國憲法》為懲處暴力犯罪提供最高法律依據。《中華人民共和國憲法》第4條與第28條等多處條文涉及維護國家統一與保護公眾安全等內容，第67條規定全國人民代表大會常務委員會有決定全國或者個別省、自治區、直轄市進入緊急狀態的職權，上述憲法條文提供懲治暴力犯罪之憲法依據。⁵⁰其次，《刑法》對恐怖活動犯罪也做出規定。《刑法》第120條規定，組織、領導、參加恐怖組織罪、資助恐怖活動罪；第121條，劫持航空器罪；第122條，劫持船隻、汽車罪；第123條，暴力危及飛行安全罪；第191條，洗錢罪；第291條，投放虛假危險物質罪以及編造、故意傳播虛假恐怖資訊罪，上述皆為有關實施恐怖活動危害公共安全之犯罪。⁵¹再者，《中華人民共和國國家安全法》第二章規定國家安全機關在國家安全工作中之職權，第三章規定公民和組織維護國家安全的權利和義務。⁵²

此外，為防範暴力恐怖分子進入中共境內犯罪，《中華人民共和國外國人入境出境管理法》及實施細則、《中華人民共和國出境入境邊防檢查條例》等法律法規對外國人進入、離開或通過中華人民共和國國境以及在中共居留、旅行規定許可、檢查和監督制度。《外國人入境出境管理法實施細則》第7條規定：1、被認為入境後可能進行恐怖、暴力、顛覆活動；2、被認為入境後可能進行危害國家安全和利益的其他活動

⁴⁹ 王沙騁，〈我國面臨的恐怖主義及情報反恐研究〉，《中國軟科學》（中國大陸），2014年第2期，頁7。

⁵⁰ 參見〈中華人民共和國憲法〉，《中國政府網》，〈http://www.gov.cn/gongbao/content/2004/content_62714.htm〉。

⁵¹ 參見〈中華人民共和國刑法〉，《中國人大網》，〈http://www.npc.gov.cn/wxzl/wxzl/2000-12/17/content_4680.htm〉。

⁵² 參見〈中華人民共和國國家安全法〉，《新華網》，〈http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/legal/2003-01/21/content_5679513.htm〉。

的外國人不准入境，上述法律法規則防範外國恐怖分子之滲入。⁵³最後，《中華人民共和國槍支管理法》規定危險物品管理之法律規定，限制恐怖分子使用危險物品進行恐怖活動，而《社會團體登記管理條例》、《宗教活動場所管理條例》以及《外國商會管理暫行規定》亦限制恐怖組織之發展。因而由上述法規來看，中共對於暴力恐怖的法規散見於不同的法律規範當中，也缺乏恐怖事件發生後的緊急應變工作之規範。⁵⁴

2011 年中共人大常委會第 23 次會議審議通過《關於加強反恐怖工作有關問題的決定》，但是該決定僅對於恐怖活動等概念提出原則性之界定，明確反恐工作的領導機構與組織力量，但無具體化與明確刑罰。⁵⁵此讓中共有關於犯罪行為皆根據《刑法》量刑，無法對於恐怖分子或恐怖攻擊行為進行遏制。⁵⁶因此遂有中共學者認為，中共反恐怖主義預防性法律機制不足，缺乏反恐怖行動上位法。今年 4 月，《上海人大》的一篇文章指出，應從全國人大與地方人大兩個層面律定反恐法律。該文建議，應以法律形式明確防範與懲治恐怖主義的架構體系，整合相關單位與快速反應機制，界定參與協助恐怖組織應承擔之法律責任。在地方人大方面，從法律層面界定地方與法律層面的反恐聯動機制，並授權地方政府發生恐怖攻擊事件時採取應變措施，並律定企業單位與學校應定期舉行反恐演練。⁵⁷北京師範大學刑科院院長趙秉志即表示，鑑於近來東突厥斯坦伊斯蘭運動滲透中共社會，讓中共必須借鑑其他國家建立全面、系統、專門的反恐怖主義法，並且增加對於恐怖組織之調查能力。⁵⁸

⁵³ 參見〈國務院關於修改「中華人民共和國外國人入境出境管理法實施細則」的決定〉，《中央政府門戶網站》，〈http://www.gov.cn/zwggk/2010-04/27/content_1593708.htm〉。

⁵⁴ 王勇立，〈從昆明暴恐案談我國反恐立法〉，《才智》（中國大陸），2013 年第 36 期，頁 180。

⁵⁵ 該份《決定》參見〈全國人大常委會關於加強反恐怖工作有關問題的決定〉，《中國人大網》，2011 年 10 月 30 日，〈http://www.npc.gov.cn/huiyi/cwh/1123/2011-10/30/content_1678412.htm〉。

⁵⁶ 陳嘯，〈助力反恐，人大應有所作為〉，《上海人大月刊》（中國大陸），2014 年第 4 期，頁 48。

⁵⁷ 陳嘯，〈助力反恐，人大應有所作為〉，頁 48。

⁵⁸ 〈中國考慮制定反恐法〉，《美國之音》，2014 年 3 月 12 日，〈<http://www.voachinese.com/content/china-terror-20140312/1869709.html>〉。

四、結合公安系統成立反恐怖總隊

中共公安部於 5 月表示將展開為期一年的嚴打暴力恐怖活動時提出，要以新疆為主戰場，其他省區市配合，防止暴力恐怖與宗教極端活動向各地發展。於是，中共在各地公安系統內成立反恐怖總隊。例如，上海、重慶、安徽、雲南、吉林、北京、廣東、湖南等成立反恐怖總隊，⁵⁹其職責多在情報資訊之收集、反恐基礎防範、應急處置及特種行動等多個方面。⁶⁰在北京公安局反恐怖總隊部分，在繁華地區訂定一分鐘處置突發事件的標準，並且建立地方公安和鐵路公安反恐維穩聯動機制；加強特警、反恐、屬地分局、武警及鐵路公安聯動協作，形成常態化與多警種合成作戰；會同鐵路公安輪流在北京站、北京西站、北京南站等大型客運站進行常態化巡邏。在各省公安機關的反恐合作上，7 月底時湖北省公安廳於武漢進行中部警務合作區公安特警反恐拉動演練，結合湖南、河南、江西、湖北等省特警進行演練。⁶¹

此外，中共亦於大專院校增加反恐專業課程。中共公安部直屬的「中國人民公安大學」的情報學系，將新增公安情報學反恐專業並招收本科生。主要學習課程包括：恐怖主義概論、恐怖組織研究、反恐國際合作、反恐情報、反恐專案偵查等。⁶²上海交通大學也將建立反恐怖學科，建立上海交通大學國家公共安全研究中心及反恐怖研究基地。⁶³

肆、邊防安全與區域反恐合作

在九一一恐怖攻擊事件之後，中共支持美國的反恐戰爭而被視為「搭便車」(bandwagon)，用以換取以較為強硬手段治理新疆。相反的，

⁵⁹ 〈反恐不手軟，陸組立體防恐體系〉，《中央社》，2014 年 8 月 6 日。

⁶⁰ 〈反恐不手軟，陸組立體防恐體系〉，同前註。

⁶¹ 〈中部警務合作區首次跨省，公安特警反恐拉動演練在湖北舉行〉，《中國日報網》，2014 年 7 月 29 日，〈<http://hb.chinadaily.com.cn/2014/0729/58/741.html>〉。

⁶² 〈港媒關注中國大學設反恐專業：應對暴恐行動加劇〉，《人民網-環球時報》，2014 年 5 月 13 日，〈<http://military.people.com.cn/n/2014/0513/c1011-25009733.html>〉。

⁶³ 〈中國人民公安大學校長：反恐學歷教育才剛起步〉，《人民日報》，2014 年 6 月 13 日，〈http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.js.xinhuanet.com/2014-06/13/c_1111127344.htm〉。

反恐政策被視為「新安全觀」的組成內涵，這讓中共重新界定跨境威脅，並積極參與區域與國際合作。中共內部與外部的反恐合作則包括三個層面，邊境地區與中央的垂直合作關係、邊境地區與各省的平行合作關係，以及與周邊國家的合作關係，以及貫穿這三項層面的情報整合。

一、邊防安全與情報整合

中共除要強化打擊境內恐怖分子外，其反恐機構也需監控境外極端組織。理論上，邊境安全戰略包括對外與對內戰略。對於中共而言影響中共邊境安全包括境外的因素：鄰國與中共的邊境糾紛以及鄰國所面臨的問題對於中共邊境安全之威脅，以及內部因素：邊境地區的民族與宗教等社會經濟問題影響邊境地區社會穩定。⁶⁴在地理範圍上，中亞地區與中共西北邊境地區有著 3,000 公里的邊界線，相互之間有約 10 餘個少數民族跨境而居，經濟與社會關係往來密切，此種地理狀況使中共所面臨恐怖威脅日增，國際恐怖分子不但為境內極端主義提供資金與武器裝備外，也提供戰術訓練或派遣人員進入中共境內參與暴恐活動。而近來中共所發生的恐怖襲擊事件與北約駐阿部隊及巴基斯坦所遭受的襲擊相似，這意味著境外極端組織有可能逐漸將「戰場」從阿富汗、巴基斯坦等地轉向中共。基本上，中共公安邊防部隊的反恐作戰分為對外與對內兩方面。對內方面，防範境內的極端主義分子與境外恐怖分子合作，對外方面，防範境外的恐怖分子越過國境線進入中國大陸。⁶⁵

目前中共所採行邊檢法律制度主要為 1985 年全國人大所通過《外國人出入境管理法》與《公民出入境管理法》，以及 1995 年中共國務院所通過《出境入境邊防檢查條例》。這些法律規範邊境檢查機關之職責範圍，⁶⁶2012 年 6 月全國人大再通過《中華人民共和國出境入境管理法》，⁶⁷將邊檢法律由分散立法朝統一立法轉變。然而，現階段中共的公安邊

⁶⁴ 王亞寧，〈論我國邊境安全戰略應遵循的原則〉，《社會科學論壇》（中國大陸），2010 年第 2 期，頁 163。

⁶⁵ 呂巖，〈西北邊境地區面臨的恐怖威脅及對策研究〉，《廣西警官高等專科學校學報》（中國大陸），2014 年第 1 期，頁 49。

⁶⁶ 付鑫亮，〈我國出入境邊防檢查的現狀與對策〉，《法制與經濟》（中國大陸），2014 年第 2 期（2014 年 2 月，總第 375 期），頁 112。

⁶⁷ 劉海濤，〈為開放和頻繁的國際交往提供法律保障——出境入境管理法簡介〉，《民

防部隊仍未與反恐部門形成緊密的合作關係。邊境地區除公安邊防部隊外，尚有武警內衛部隊、國家安全部門與消防部門，以及解放軍等單位，這些部門也尚未建立有效反恐合作機制。

中共中央政治局委員、新疆維吾爾自治區黨委書記張春賢要求邊防部隊主動履行「邊防保衛」和「反恐維穩」雙重使命，⁶⁸以及強化以邊防部隊為主，與駐地武警、公安、安全部門和民兵建立軍警民聯防機制。⁶⁹中共的沿邊省分也開始進行省際的反恐合作，2012年8月新疆、西藏、雲南、廣西、廣東、甘肅、陝西七省區邊防總隊代表交流反恐經驗，並在公安部邊防管理局下簽訂《公安邊防部隊邊境反恐維穩區域警務合作協定》，強化邊防、反恐或反偷渡相關情資之交流與打擊罪犯之合作。⁷⁰

二、警務工作紮根與前移

社區警務是維護社區穩定的重要組成部分。在中共二線城市逐漸城市化（urbanization）與社會轉型之際，不同型態的社區發展與社區警務也有不同的策略，⁷¹並從2006年開始實施社區與農村警務的「強警戰略」以及實施情報資訊主導警務戰略。⁷²中共公安部於2006年9月提出《關於實施社區和農村警務戰略的決定》，並出台《農村警務室建設與管理辦法》，要求以社區為單位劃分警務區，實行「一區一警」或「一區多警」警務模式重新劃分警務區，並且設置警務室，並且因地制宜建立符合當地的警務工作機制。⁷³而在實施情報資訊主導警務戰略部分，旨在

主》（中國大陸），2012年第10期，頁17-20。

⁶⁸ 張春賢：邊防軍隊要在反恐維穩中彰顯職能》，《法制網》，2014年7月18日，<http://news.ifeng.com/a/20140718/41210368_0.shtml>。

⁶⁹ 于乾，〈加強邊境管控的幾點認識〉，《國防》（中國大陸），2010年第4期，頁61。

⁷⁰ 〈七省區邊防部隊邊境反恐維穩警務協作啟動〉，《法制日報》，2012年8月20日，<<http://news.sina.com.cn/o/2012-08-20/202225002062.shtml>>。

⁷¹ 譚玲雁與于群，〈中國城市化進程中的社區與社區警務〉，《河南警察學院學報》（中國大陸），2013年第6期，頁83-87。

⁷² 胡順康，〈深化警務體制機制創新，推進強警戰略目標有效實現〉，《上海公安高等專科學校學報》（中國大陸），2013年第6期，頁5-15；《中央政府門戶網站》，〈大力實施社區和農村警務戰略〉，2007年4月14日，<http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/ztzl/2006gagz/content_582572.htm>。

⁷³ 劉錦濤，〈提升農村警務運行效能的路徑選擇〉，《公安研究》（中國大陸），2014年第2期，頁20-21。

透過蒐集、分析與使用情報資訊，提高警務決策的正確性與警務資源使用的效率，提高對於犯罪行為的預警，達到預防與打擊犯罪。⁷⁴

出於歷史、自然、社會等多因素影響，新疆與中共東部地區經濟與社會發展差異極大。自從 2009 年新疆爆發導致許多民眾死亡事件後，新疆一直處於高度緊張狀態。2010 年 5 月 17 日中共中央、國務院在北京舉行新疆工作座談會，確認穩疆興疆、富民固邊戰略，⁷⁵與此同時，新疆也在強化反恐措施，例如，建立反恐部隊與積極進行演練提高反恐能力，並與上海合作組織成員國進行反恐演練。⁷⁶2012 年 1 月，新疆招募 8,000 名警察擴充基層維穩警力，推動建立農村警務室的農村（社區）警務戰略，達到「一村（社區）一警」與複雜農村「一村多警」的目標，以近距離方式預防犯罪並在第一時間化解衝突。⁷⁷除警察以外，村級警務室尚有協警、⁷⁸民兵和聯防隊員等，他們在警察帶領下「查處非法宗教活動」以及「重點人員管控」等維穩工作，從而建立「縣、鄉、村三級綜治維穩中心」，以「網格化」模式管理烏魯木齊等中大型城市。而在接下來的一段時間，中共不僅需要強化在新疆的反恐措施，也要強化其他地區，特別是經濟發展的大型城市與二線城市的反恐能力，因為恐怖分子極可能透過襲擊中共城市達到「影響力最大化」之目標。

三、區域合作與聯合反恐

中共國家主席習近平於 5 月亞信高峰會議上提出亞洲安全觀並且表示，「對恐怖主義、分裂主義、極端主義這『三股勢力』，必須採取零容忍的態度，加強國家和地區合作，加大打擊力度，使本地區人民都能

⁷⁴ 王進與崔巍，〈邊防工作中「情報信息主導警務」的應用研究〉，《情報雜誌》（中國大陸），2011 年 S2 期，頁 26。

⁷⁵ 毛振軍，〈論新疆重大突發事件應急處置體系建設〉，《新疆警官高等專科學校學報》，2012 年第 4 期，頁 26。

⁷⁶ 〈社評：新疆反恐決不能手軟〉，《中國評論新聞網》，2005 年 10 月 4 日，〈<http://hk.crnrt.com/crn-webapp/doc/docDetailCreate.jsp?coluid=35&kindid=616&docid=100044593>〉。

⁷⁷ 〈維穩：新疆招八千名警察〉，《美國之音》，2012 年 1 月 29 日，〈<http://www.voacantonese.com/content/article-20120130china-police-presence-in-xinjiang-138317444/937446.html>〉。

⁷⁸ 協警之定位為「輔助警力」。

在安寧祥和的土地上幸福生活。」⁷⁹從 2006 年以來，中共已加入 12 項打擊恐怖主義的國際公約，支持聯合國與聯合國安理會相關反恐決議，也履行聯合國安理會 1373 號打擊恐怖主義決議，並向安理會反恐委員會（Counter Terrorism Committee, CTU）共遞交 7 份執行第 1373 號決議國別報告，⁸⁰陳述中共執行反恐領域決議情況與進展。中共亦表示極力支持反恐委員會、防擴散委員會、蓋達組織制裁委員會（Al-Qaida Sanctions Committee），⁸¹反對在反恐問題上有雙重標準。⁸²復旦大學國際問題研究院張家棟提及，中共「必須更積極參與國際反恐合作，掌握反恐戰略主動權」，並且，「加強國內反恐能力建設固然重要，但如果不能斬斷國內恐怖主義勢力的國際觸角，也難以防止恐怖主義的死灰復燃」。⁸³

中共遂結合上海合作組織（Shanghai Cooperation Organization, SCO）成員國和觀察員，透過反恐軍演等手段，加強反恐合作，希冀壓縮東突等恐怖組織活動空間。例如，2014 年上海合作組織在內蒙古自治區所舉行「和平使命-2014」（Peace Mission-2014）聯合軍演，成員來自於中共、俄羅斯、哈薩克、吉爾吉斯與塔吉克的軍隊，⁸⁴並且另有無人飛機、空中預警機（Airborne Early Warning, AEW）、防空飛彈、坦克與裝甲車參與演習，演習的規模為歷次上海合作組織之最。⁸⁵2013 年 11

⁷⁹ 〈上海亞信峰會·習近平倡建新合作安全機構，亞洲問題亞洲處理〉，《中國報新聞網》，2014 年 5 月 21 日。

⁸⁰ 〈崔天凱：東突恐怖勢力罪証確鑿，威脅中國國家安全〉，《中國新聞網》，2013 年 1 月 16 日，〈<http://politics.people.com.cn/BIG5/n/2013/0116/c70731-20211959.html>〉。

⁸¹ 聯合國安理會根據的第 1267 號決議、第 1373 號決議及第 1540 號決議成立三個附屬機構，負責處理恐怖主義的相關問題，分別是負責制裁基地組織和塔利班的「基地組織制裁委員會」、監督各成員國對安理會反恐措施執行情況的「反恐委員會」及負責防止大規模毀滅性武器擴散的 1540 委員會（1540 Committee）。按照要求，三個委員皆須定期向安理會報告各自的活動和工作方案。

⁸² 〈中國代表重申支持安理會三委員會反恐工作〉，《人民日報》，2013 年 5 月 12 日，版 3。

⁸³ 張家棟，〈人民日報新論：反恐也需「內病外治」〉，《人民日報》，2014 年 5 月 12 日，〈<http://opinion.people.com.cn/n/2014/0512/c1003-25004760.html>〉。

⁸⁴ “Foreign Troops Head for Anti-terror Drill in China,” *People's Daily Online*, Aug 13, 2014, 〈<http://www.globalsecurity.org/military/library/news/2014/08/mil-140813-pdo01.htm>〉。

⁸⁵ 在地緣戰略的意義上，在烏克蘭事件、釣魚台衝突與南海爭端後，中共與俄羅斯似

月6日，中共與印度於四川進行代為「攜手-2013」(Hand-in-Hand 2013)山地聯合反恐作戰演練，⁸⁶以及與印尼進行第三輪名為「空降利刃-2013」(Sharp Knife Airborne 2013)的反恐演習，⁸⁷也在2013年8月與俄羅斯進行名為「和平使命-2013」(Peace Mission-2013)反恐軍事演練。

聯合反恐軍演涉及不同國家之武裝部隊，法律關係也與國家主權緊密相關，因而中共也對於反恐聯合軍演進行立法工作。例如，2007年6月全國人大批准《中華人民共和國和俄羅斯聯邦關於舉行聯合軍事演習期間其部隊臨時處於對方領土的地位的協定》，此為第一次就聯合軍演與雙邊武裝部隊地位的雙邊協定，之後2008年12月全國人大批准《上海合作組織成員國關於舉行聯合軍事演習的協定》，確認「和平使命2007」聯合反恐軍演的合法性。然而，聯合反恐軍演仍有法律性問題。《中華人民共和國國防法》第十一章規定對外軍事關係，但是《國防法》第65條僅提及軍事交流與合作，並未涉及聯合軍演相關內容，這導致聯合軍演的法律依據不明，並且解放軍尚未就聯合軍演制訂相關法規條例，也就越無法符合現代條件下軍隊進行多樣化軍事任務之所需。⁸⁸

除跨省與跨國境的聯合反恐軍演外，中共已與包括美國、俄羅斯、印度、⁸⁹巴基斯坦、英國、法國、德國、澳洲和日本等多個國家建立反恐對話和情報交換機制。除雙邊反恐合作，中共另藉由聯合國、上海合作組織等層面參與國際反恐與多邊反恐合作。2008年北京奧運的安保成功被視為是中共與西方國家反恐合作的成功案例之一。⁹⁰2014年7月

聯手抗衡美國與日本以及印度與日本的政治與軍事合作。“Military to Minimize Flight Delays during Drill,” *People's Daily Online*, August 19, 2014, <<http://www.globalsecurity.org/wmd/library/news/china/2014/china-140819-pdo01.htm>>.

⁸⁶ ““Hand-in-hand 2013” China-India Anti-terrorism Joint Training Held,” *People's Daily Online*, November 12, 2013, <<http://english.people.com.cn/90786/8453718.html>>.

⁸⁷ “China, Indonesia Airborne Troops Complete Anti-terrorism Exercise,” *People's Daily Online*, November 13, 2013, <<http://english.people.com.cn/90786/8454787.html>>.

⁸⁸ 鄭琦與張也特，〈淺談我軍聯合軍演立法問題〉，《西安政治學院學報》(中國大陸)，2013年第5期，頁125-126。

⁸⁹ “India-China Hold Annual Counter Terrorism Dialogue in Beijing,” *The Economic Times*, April 11, 2013, <<http://articles.economictimes.indiatimes.com/keyword/counter-terrorism>>.

⁹⁰ 〈綜述：中國反恐戰略與烏魯木齊集市遇襲〉，《BBC 中文網》，2014年5月22日，

中共與美國進行副部長層級的反恐對話，就加強反恐合作與交換恐怖主義情資進行諮商。⁹¹中共更認為，應將反恐、反海盜、航空安全、情報預警等安全體系結合起來，建立一個區域性、綜合性的安全體系，才可能促進區域反恐合作的持續性發展。⁹²

伍、結論

中共已成為受恐怖主義威脅之地區。梅波克洛夫（Maplecroft）風險評估公司 7 月 23 日所公布之「恐怖主義與安全儀表版」（Maplecroft Terrorism and Security Dashboard, MTSD）數據顯示，全球與恐怖襲擊有關的平民死亡數量正在大幅上升。最近一年，全球超過 1.8 萬人因恐怖主義行為遇害，且中共所遭遇之恐怖襲擊正在增加，在全球 197 個國家和地區中排在第 32 位，為「中等風險」（medium risk），其中許多恐怖襲擊已將交通樞紐作為襲擊目標。⁹³華府智庫詹姆斯敦基金會（Jamestown Foundation）也警告，包括「東突厥斯坦伊斯蘭黨」及「烏茲別克伊斯蘭運動」等恐怖組織，企圖將大批恐怖分子從阿富汗、巴基斯坦等地轉移、滲透至中共境內。⁹⁴俄羅斯科學院遠東研究所副所長盧賈寧（С. Г. Лузянин）更指出，伊斯蘭國（IS）之影響力將擴張至其他國家，他們行動當中目標之一即是中共的新疆。⁹⁵若從蘇丹、利比亞、

〈http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/china/2014/05/140522_xinjiang_blast.shtml〉。

⁹¹〈中美首輪副外長級別反恐磋商增進兩國政治互信〉，《人民網》，2014 年 7 月 16 日，〈<http://world.people.com.cn/n/2014/0716/c1002-25289038.html>〉。

⁹²張家棟，〈國際社會需強化反恐共識〉，《社會觀察》（中國大陸），2014 年第 4 期，頁 18。

⁹³“Global Terrorism Fatalities up 30%, Risk of Attacks Increase Most in China, Egypt, Kenya, and Libya,” *Maplecroft*, July 23, 2014, <<http://maplecroft.com/portfolio/new-analysis/2014/07/23/global-terrorism-fatalities-30-risk-attacks-increase-most-china-egypt-kenya-and-libya-a-maplecroft/>>.

⁹⁴Jacob Zenn, “Beijing, Kunming, Urumqi and Guangzhou: The Changing Landscape of Anti-Chinese Jihadists,” *China Brief*, Volume 14, Issue 10, May 23, 2014, <http://www.jamestown.org/single/?tx_ttnews%5Bpointer%5D=48&tx_ttnews%5Btt_news%5D=42416&tx_ttnews%5BbackPid%5D=13&cHash=1c08e66843b94569daf6a3253fa7ca6d#.VAU-wcWSzfi>.

⁹⁵盧賈寧（С. Г. Лузянин），〈中國現階段的反恐鬥爭特點表現在，它愈發感到「伊斯蘭國家」原教旨主義運動的影響日趨蔓延〉，《俄羅斯之聲》2014 年 9 月 2 日，<http://radiovr.com.cn/2014_09_02/276742330/>。

敘利亞、伊拉克到車臣的情勢發展，一旦一個地區或國家進入衝突狀態，局勢將演變成不可收拾的狀況，例如，1990 年代俄羅斯鎮壓北高加索地區的民族起義運動，最後釀成暴力伊斯蘭運動，車臣成為聖戰主義者的溫床以及對於俄羅斯之威脅，⁹⁶中共現則極力避免在新疆出現另一個車臣。

中共正以「絲綢之路經濟帶」促進中共的西進戰略以及與中亞國家的關係，⁹⁷反恐政策成為這項擴展戰略（enlargement strategy）成否成功之關鍵。無論如何，中共刻正強化打擊暴力恐怖攻擊政策。中共全國人大發言人傅瑩於三一昆明事件後表示，「恐怖主義是沒有國界的，希望也期待今後中共在更加有力地打擊恐怖主義的努力當中，能夠更多地得到國際上的理解和配合。」⁹⁸中共外交部發言人秦剛並於 5 月表示，「中共是恐怖主義的受害者，一貫堅決反對任何形式的恐怖主義，反對任何人以任何名義實施或支持恐怖主義活動。」⁹⁹北京政府正逐步從建立反恐體制、情報預警、全民反恐、防範措施與打擊措施等不同面向強化其反恐政策，並重新檢討新疆政策與在當地的「維漢」衝突，並擴大利用資訊技術防範犯罪。然而儘管中共從中央到地方已建立反恐機制與強化反恐能力，這些措施多在於打擊而非預防，也未能從根源解決恐怖主義問題。

是以未來需要對於中國大陸的恐怖主義發展進行關切。首先，隨著中共的政治與經濟成長與逐漸融入國際體制，中共將難以避免受到國際與國內恐怖主義的威脅。在國內部分，中共正處於經濟與社會轉型期，

⁹⁶ “A Chechnya in the Making,” *The Economist*, August 9, 2014, <<http://www.economist.com/news/leaders/21611067-iron-fist-xinjiang-fuelling-insurrection-chinas-leaders-hip-must-switch-tactics>>.

⁹⁷ 郭田勇與李瓊，〈「新絲綢之路」的經貿金融戰略意義〉，《學術前沿》（中國大陸），2014 年第 4 期，頁 64-70。

⁹⁸ 〈傅瑩談「3·01」昆明暴恐事件：恐怖主義沒有國界〉，《中國網》，2014 年 3 月 4 日，<http://news.china.com.cn/2014lianghui/2014-03/04/content_31665382.htm>。

⁹⁹ 〈「外交部發言人秦剛就美國國務院有關反恐報告涉華內容答記者問」〉，《中華人民共和國外交部網站》，2014 年 5 月 1 日，<<http://ve.china-embassy.org/chn/fyrth/t1151858.htm>>; “China Refutes U.S. Annual Counter-Terrorism Reports,” *People's Daily Online*, May 2, 2014, <<http://www.globalsecurity.org/security/library/news/2014/05/sec-140502-pdo01.htm>>.

經濟上從計畫經濟轉型到知識經濟與市場經濟，社會上從小農村莊逐漸朝城市化發展，在這轉型過程當中產生社會矛盾或城鄉割裂狀況。再者，隨著網際網路與媒體的發達與線上論壇之發展，恐怖組織認為極權國家政府難以掩蓋國內社會與經濟問題，迫使政府需要立即回應恐怖攻擊行為，而且中共也難以再用民族主義方式回應新疆維漢衝突事件，中共勢將增加暴露於國內恐怖主義與國際恐怖主義影響之下。就這點的意義上，北京政府需要建立符合國際社會相關的反恐規範與政策制度，並且改變在當地的民族割裂狀況。在國際層面上，中共境內逐漸增加的恐怖主義將對於美國在中亞地區與南亞地區的反恐政策增加壓力，中共將與中亞國家及巴基斯坦強化反恐合作關係，進一步強化在邊境之安檢措施，然而越在邊疆地區實施「嚴打」措施，可能又會讓中共捲入阿富汗與巴基斯坦之衝突糾紛當中，進一步加劇少數民族的不滿，增加東部與西部政經割裂狀況。

（本文為作者個人意見，不代表本部政策立場）

Counterterrorism and Stability Maintenance: The Study of Xinjiang Terrorist Attacks and PRC's Counterterrorism Strategy

Yu-ming Tsai

Assistant Professor, School of Liberal Education
Shih Chien University

Abstract

Since terror attacks and other social safety incidents in Xinjiang and, the Chinese government prevent future attacks or terrorist violence was combined stability maintenance with the existing system and border security system. Moreover, the Chinese government has raised counterterrorism activities to the National Security Council, redesign and reform anti-terrorism system, improve the combat policy through the legal level, and in the operation of the strong several directions, police, national police counter-terrorism work and so on. This study aimed to explore the terrorist attacks that occurred in Xinjiang and other regions in China and its impact, and to explore the development direction of China counter-terrorism policy. First, this paper outlines the significance of domestic violence cases that occurred in Xinjiang in recent years, and explore China's domestic counterterrorism measures. Second, I analyze border security and counter-terrorism cooperation and regional situation. Finally, a brief conclusion is presented that analyze the impact of a recent Chinese anti-terrorism policy. As China's political and economic growth and transformation and gradual integration into the international system, China will be difficult to avoid the threat of international and domestic terrorism. And when China is in "Silk Road economic zone" to promote China and its

relations with Central Asian countries, anti-terrorism policy has become the key success factors in enlargement strategy. However, to strengthen security measures at the border, and "strike hard" measures in border areas, may make China involved in the coming conflict in Afghanistan and Pakistan. In addition, the wealth gap in west China was bigger than in the east of the country, they would need to change their strategy to diminish the gap.

Keywords: terrorism; counterterrorism; stability maintenance; frontier defense; national counter-terrorism

中共「一國兩制」與特首普選爭議： 論「佔中行動」的影響

林柏州

國防智庫籌備處副研究員

摘 要

中共自詡「一國兩制」是實現國家和平統一而提出的科學構想，「五十年不變」是中共給予香港的承諾，然而北京與香港兩地的思維矛盾，卻早在 1990 年《香港基本法》即已埋下，該法確認未來特首普選的型態是以「一個由廣泛代表性的提名委員會按民主程序提名後普選產生」，這與港人所企求的「民主選舉」有很大的差距，而這個差距在胡錦濤時代是以拖延的方式處理，但在習近平上臺後，中共中央逐漸緊縮對香港的控制，加強對香港經濟與社會的滲透，這個趨勢開始侵蝕香港民眾對北京治理的信心，雙方爭議在人大拍板確認普選型態決定後，終於引爆香港爭取普選的社會運動浪潮，也為中共治港埋下不利變數。本文分析將分成四部分，第一，是中共治港方針「一國兩制」的演變；第二部分是討論香港特首普選爭議；第三部分是討論有關香港社會對普選的看法；最後是「佔中行動」對中共後續香港政策的影響。

關鍵字：香港白皮書、香港基本法、普選、佔中、一國兩制

壹、前言

「一國兩制」是中共政府為實現國家和平統一而提出的指導方針，自 1997 年 7 月 1 日收回香港主權後，依據中共 2014 年 6 月發布之《一國兩制在香港特別行政區的實踐》（簡稱香港白皮書），稱一國兩制「得到包括香港同胞在內的全國人民的衷心擁護和國際社會的廣泛好評」，「取得了舉世公認的成功」，不過隨著 9 月 28 日香港「佔中行動」展開，雖然駐港共軍現階段尚不致出動鎮壓，但佔中行動的發生與持續，勢必影響港人與國際社會對於「一國兩制」的實踐信心，以下分析將分成四部分，第一，是中共治港方針「一國兩制」的演變；第二部分是討論特首普選爭議；第三部分是討論有關香港社會對普選的看法；最後是「佔中行動」對中共後續香港政策的影響。

貳、中共治港方針「一國兩制」的演變

最初的「一國兩制」是鄧小平為解決臺灣問題所構思的，過去中共曾視武力解放臺灣為解決臺灣問題的主要方針，但隨著 1972 年以後，美國與中共即將走向關係正常化，中共認定臺灣問題為美陸關係發展的阻礙，美陸可能兵戎相見的說法必須有所調整，「一國兩制」做為實現和平統一的手段，即是在這種外交局勢下產生的。¹1979 年 1 月 1 日，美陸正式建交，同日中共人大發表《告臺灣同胞書》，²正式宣告和平統一祖國的大政方針，其國防部下令停止向金馬砲擊，自此，解決臺灣問題由戰爭手段走向和平方式。³

1981 年 9 月 30 日全國人大委員長葉劍英發表「有關和平統一臺灣

¹ 1978 年 12 月中共第 11 屆三中全會公報提到，「隨著美陸關係正常化，我國神聖領土臺灣回到祖國懷抱，實現統一大業的前景，已經進一步擺在我們的面前」，並歡迎台灣同胞、港澳同胞、海外華僑，共同為祖國統一和祖國建設事業做出積極貢獻。」詳見「中國共產黨第十一屆中央委員會第三次全體會議公報」，《人民網》，1978 年 12 月 22 日。

² 《告臺灣同胞書》之發表次數，計有 1950 年由臺灣民主自治同盟發表、1958 年國防部發表三次、1979 年改由人大發表，為早期中共對臺政策性文件。

³ 李壽初，《中國政府制度》（北京：中央民族大學出版社，1997），第 189-197 頁。

的九條方針政策」(葉九條)；⁴1982年9月24日，鄧小平接見英國首相柴契爾(Margaret Thatcher)夫人指出，「香港現行的政治、經濟制度，甚至大部分法律都可以保留，香港仍將實行資本主義，現行的許多適合的制度要保持。」⁵同年人大將設立特別行政區之規定入憲。

1984年2月22日鄧小平接見喬治城大學戰略與國際問題研究中心學者表示：「統一後，臺灣仍搞它的資本主義，大陸搞社會主義，但是一個統一的中國，一個中國，兩種制度。香港問題也是這樣，一個中國，兩種制度。」這是中共首次將香港問題與臺灣問題相提並論，認為「一國兩制」可做為兩地統治方針之發言。1984年5月15日第六屆人大二次會議通過《政府工作報告》，載明「成立香港特別行政區，由香港當地人自己管理，享有高度自治權，現行的社會、經濟制度和生活方式不變，法律基本不變」，自此中共國務院正式將「一國兩制」列為治港的重要方針。

1984年12月19日，陸、英政府歷經22輪談判，在北京正式簽署《中華人民共和國政府和大不列顛及北愛爾蘭聯合王國政府關於香港問題的聯合聲明》(簡稱陸英聯合聲明)表明，「中共政府決定於1997年7月1日對香港恢復行使主權」，香港特別行政區直轄於中央人民政府，除外交和國防事務屬中央人民政府管理外，香港特別行政區享有高度的自治權，包含行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權，現行的法律基本不變，並於該聯合聲明及「附件一，中華人民共和國關於香港的基本方針政策的具體說明」，承諾港人治港，對於香港的制度，「五十年不變」。⁶並載入1990年公布的《香港基本法》裡。然而，1997年之後，香港正式由中共接管，決定廢除及修改25項涉及香港人權保障的法律。

⁴ 1981年9月30日中共全國人大委員長葉劍英發表〈有關和平統一臺灣的九條方針政策〉(葉九條)指出：「統一後的臺灣可保留軍隊，作為特別行政區，享有特別自治權」，「臺灣社會、經濟制度、生活方式與同其他外國的經濟、文化關係不變。」

⁵ 李後，《回歸的歷程》(香港：三聯書局，1997年)第91頁，作者係當時中共國務院港澳事務辦公室副主任，親身參與香港回歸。

⁶ 〈中華人民共和國政府和大不列顛及北愛爾蘭聯合王國政府關於香港問題的聯合聲明〉，《中共外交部》，1984年12月19日。

2012 年 11 月 8 日，在胡錦濤任內最後一次向中共 18 大提出之《18 大政治報告》有關香港政策強調，「全面準確貫徹一國兩制、港人治港、高度自治的方針，必須把堅持一國原則和尊重兩制差異，維護中央權力和保障特別行政區高度自治權，發揮祖國內地堅強後盾作用和提高港澳自身競爭力結合起來，任何時候不能偏廢。」⁷仍堅持「港人治港、高度自治」方針。

但是，自習近平上任以後，不再強調主張「港人治港、高度自治」，國務院總理李克強任內首份《政府工作報告》首次未提及「港人治港、高度自治」，取而代之的是「堅定不移貫徹一國兩制方針，全面準確落實基本法，以及支持香港特別行政區、澳門特別行政區行政長官和政府依法施政」。由於，前總理溫家寶在任 10 年的 10 份政府工作報告，均提及「港人治港、高度自治」，⁸習李有關香港政策之說法強硬，似乎預告中共將逐步緊縮香港自治權。

2014 年 6 月 10 日，因應香港爭取特首普選的聲浪，中共更發布《香港白皮書》指出，「中共是單一制國家，中央政府對於香港擁有全面管轄權，香港的高度自治權不是固有的，其唯一來源是中央授權，香港享有的高度自治權不是完全自治的」，更明白強調，「高度自治權的限度在於中央授予多少權力，香港特別行政區就享有多少權力」，「一國是實行兩制的前提和基礎」，「愛國是對治港者主體的基本政治要求」等政策，⁹立場之強硬前所未見。

參、北京方案：《基本法》的特首普選方式

中共統治香港是以《憲法》及《香港基本法》為憲制根源，基本法明訂「一國兩制」、「港人治港」和「高度自治」等重要理念，亦規定香港特區人民權利義務、各種制度、經濟、航運、社會、文化、對外事務等，其中也對特首及立法會之產生有清楚規定。

⁷ 〈中共十八大政治報告（全文要點）〉，《中國評論新聞網》，2012 年 11 月 9 日。

⁸ 〈李克強人大報告 不提港人治港〉，《自由時報》，2014 年 3 月 6 日。

⁹ 〈『一國兩制』在香港特別行政區的實踐〉（白皮書），《中共國務院》，2014 年 6 月 10 日。

一、特首「普選」的意涵

目前特首產生除第 1 任是由 400 位推選委員會選出外，第 2 任至第 4 任均由選舉委員會選出，該委員會依《香港基本法》附件一有關選舉委員會的規定組成，總數由 800 人，由「工商、金融界」、「專業界」、「勞工、社會服務、宗教等界」、「立法會議員、區域性組織代表、香港地區人大代表、香港地區全國政協委員的代表」等四大界別，各 200 人之相等比例組成。要擔任特首候選人者，首先須獲得至少 100 名委員的聯名，大約 1/8 委員支持，方可參加選舉，再由該委員會進行投票產生，後由中央人民政府任命，第 4 任特首的選委會人數擴增至 1,200 人，各界別也擴增為 300 人。而根據港府 2012 年統計，在總人口 711 萬人口中，可投票選出選舉委員會委員的登記選民僅有 249,499 人，¹⁰佔總人口比例為 3.5%，因此過去特首選舉常被戲稱為「小圈子」選舉。

表一、香港第四屆選舉委員會資料

界別	工商、金融界	專業界	勞社等界	立法會、人大政協代表	總計
委員數	300	300	300	300	1200
登記選民	26,828	204,399	17,572	700	249,499

資料來源：〈2011 年選舉委員會議界別分組選舉：選舉委員會界別分組投票人的分項數字〉，《2012 年行政長官選舉報告書》（香港：香港特區政府選舉管理委員會，2012），第 96 頁。此屆委員會即負責選舉特首梁振英，他共獲得 689 票。

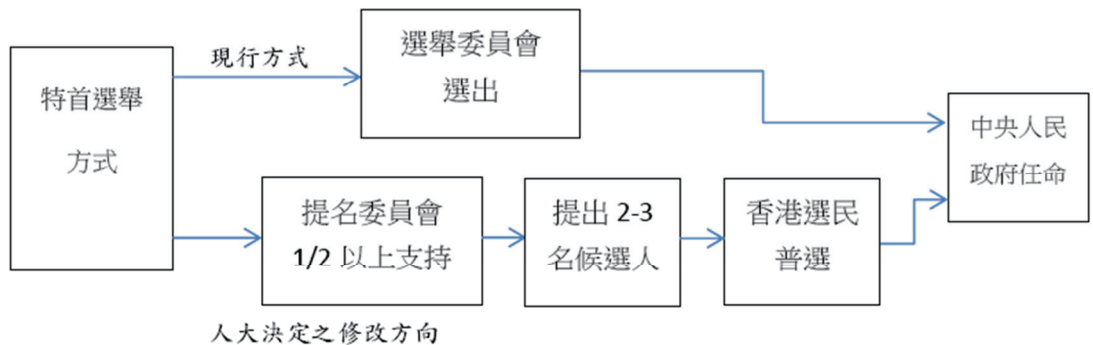
至於，香港人民期待的特首普選，依據《香港基本法》第 45 條，「在當地通過選舉或協商產生，由中央人民政府任命。」「特首產生辦法須根據特區實際狀況和循序漸進的原則，最終達至由一個由廣泛代表性的提名委員會按民主程序提名後普選產生的目標」；至於產生的具體辦法，則規定在附件一《香港特別行政區行政長官的產生辦法》。該附件

¹⁰ 詳見香港特區政府選民管理委員會網站。

一第 7 條也規定，「2007 年以後各任特首的產生辦法如需修改，須經立法會全體議員 2/3 多數通過，行政長官同意，並報請全國人民代表大會常務委員會批准。」也就是說，如果香港人民想要實現特首普選，首先必須對現行特首的產生辦法進行修改，最快可於 2007 年開始。

然而，中共曾將此一期程兩度延後，第一次是 2004 年 4 月 26 日人大通過關於《全國人民代表大會常務委員會關於香港特別行政區 2007 年行政長官和 2008 年立法會產生辦法有關問題的決定》（簡稱 2004 年人大決定）指因普選產生的「條件還不具備」，故 2007 年第 3 任特首的選舉不實行普選。¹¹第二次則是 2007 年 12 月 29 日針對特首曾蔭權提交人大之《關於香港特別行政區政制發展諮詢情況及 2012 年行政長官和立法會產生辦法是否需要修改的報告》，又通過《關於香港特別行政區 2012 年行政長官和立法會產生辦法及有關普選問題的決定》認為，2017 年第 5 任特首的選舉可以實行普選。¹²中共將特首普選期程延後至 2017 年，主要原因是港人對是否接受「中國特色」的民主普選制度產生歧見所致。

圖一、特首的產生方式



¹¹ 〈全國人民代表大會常務委員會關於香港特別行政區 2007 年行政長官和 2008 年立法會產生辦法有關問題的決定〉，2004 年 4 月 26 日第十屆全國人民代表大會常務委員會第九次會議通過。

¹² 〈全國人民代表大會常務委員會關於香港特別行政區 2012 年行政長官和立法會產生辦法及有關普選問題的決定〉，2007 年 12 月 29 日第十屆全國人民代表大會常務委員會第三十一次會議通過。

根據 2014 年 8 月 31 日，中共人大通過《人大關於香港特區行政長官普選問題和 2016 年立法會產生辦法的決定》，未來特首普選之程序有：

- （一）先籌組提名委員會。
- （二）經提名委員會選出 2-3 名候選者，每位候選人均需獲該委員會過半以上支持。
- （三）經合格選民投票產生。
- （四）由中央人民政府任命。¹³

在中共中央的看法裡，所謂特首普選，依據基本法，就是「由提名委員會按民主程序提名後普選產生」，因此「提名委員會」的存在與組成可說是選舉是否符合一般民主選舉之關鍵，而此機構也是香港與北京爭論的焦點。

依據人大於 2007 年決定，中共原先認為該委員會可「參照」基本法附件一有關選舉委員會的規定組成，即選舉委員會共 1,200 人，由四大界別人士組成，其中由地區直接選出之代表僅 35 名。對此，香港部分人士主張提名委員會僅須「參考」選舉委員會組成，人大遂於 2014 年 8 月 31 日通過《關於香港特別行政區行政長官普選問題和 2016 年立法會產生辦法的決定》（簡稱人大 2014 年決定），明定提名委員會的人數、構成和委員產生辦法「按照」第 4 任特首選舉委員會的人數、構成和委員產生辦法。如此一來，選舉委員會與提名委員會之權力結構相同，提名專門機構成了中共中央「篩選」特首候選者的機構，且中央人大的決定將提名門檻由原先 1/8 大幅拉高到 1/2，簡單的說，就是任何候選人必須取得過半支持，才具有參與特首選舉的權利。更重要的，最後一道有關中共任命程序，根據人大常委會副祕書長李飛 8 月 27 日的說法，任命權是實質性的，「對在香港當地選舉產生的行政長官人選，

¹³ 〈全國人民代表大會常務委員會關於香港特別行政區行政長官普選問題和 2016 年立法會產生辦法的決定〉，《中共全國人民代表大會》，2014 年 8 月 31 日。

中央人民政府具有任命和不任命的最終決定權。」¹⁴

可確定的是，未來特首選舉將由中共中央嚴格控制過程，候選人也將以「愛國人士」為主體，按照中共人大所制定的《香港基本法》進行管治，承擔維護國家主權、安全和發展利益，保持香港長期繁榮穩定的職責。面對這類普選，港人譏為「假普選」。

二、特首普選辦法之修改

然而，港人爭取普選還必須面對另一項挑戰，那就是先就特首產生辦法進行修改。而這項修改根據人大於 2004 年 4 月 6 日通過的《全國人民代表大會常務委員會關於「中華人民共和國香港特別行政區基本法」附件一第七條和附件二第三條的解釋》，需通過「五步曲」，其法定程序如下：¹⁵

- （一）行政長官向全國人大提出報告修改建議。
- （二）全國人大做出決定。
- （三）立法會 2/3 多數通過。
- （四）行政長官同意。
- （五）全國人大批准。

負責《香港基本法》解釋的人大，透過人大常委會副秘書長李飛於 9 月 1 日香港演講時表示，「產生辦法的修改，中央具有決定權，這個決定權是由人大常委會行使的。」¹⁶直接地說，任何修改案即便通過前面四步曲，人大仍有最終決定權。現實運作上，由於特首必須擁護《香港基本法》，特別是達成「由一個有廣泛代表性的提名委員會按民主程

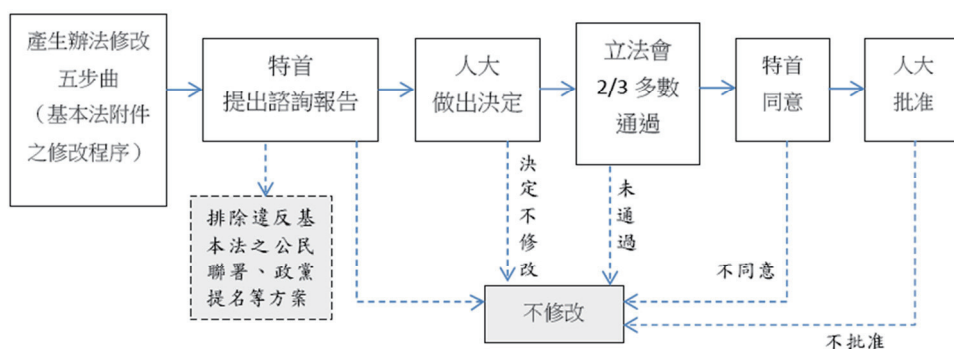
¹⁴ 〈關於《全國人民代表大會常務委員會關於香港特別行政區行政長官普選問題和 2016 年立法會產生辦法的決定（草案）》的說明〉，2014 年 8 月 27 日第 12 屆全國人民代表大會常務委員會第十次會議上，全國人大常委會副秘書長李飛。

¹⁵ 〈全國人民代表大會常務委員會關於「中華人民共和國香港特別行政區基本法」附件一第七條和附件二第三條的解釋〉，《中共全國人民代表大會》，2004 年 4 月 6 日。

¹⁶ 李飛，「深入理解人大常委會決定 依法落實行政長官普選」，香港特區政府 2017 年行政長官即 2016 年立法會產生辦法網站，2014 年 9 月 1 日。

序提名後普選產生」此一目標。因此，在第一步曲，特首諮詢港人修改意見時，所謂政黨提名、公民提名這類民間方案，已經違反《香港基本法》之普選規定，根據梁振英在 2014 年 7 月 15 日提出的《2017 年行政長官及 2016 年立法會產生辦法公眾諮詢報告》的記者會，港府官員即多次指出，有關方案違反《基本法》，¹⁷而對港府官員來說，中共在《香港白皮書》已指出，行政、立法及司法官員就職時，必須依法宣誓擁護《香港基本法》，這正是中共中央對「愛國者」之界線和標準，因此要讓港府諮詢報告納入民間普選方式恐緣木求魚。

圖二、特首產生辦法之修改程序（五步曲）



由上述討論可知，無論港人如何提出普選方案，對中共中央來說，僅在符合《香港基本法》第 45 條，「由一個有廣泛代表性的提名委員會按民主程序提名後普選產生」之目標，方有可能實現，若港人無法對中共設定的普選程序達成共識，則特首產生仍繼續依上屆選舉方式辦理。

肆、香港民間方案與「佔中行動」

一、民間特首普選方案：

民間普選方案以「公民提名（聯署）」及「政黨提名」為主，根據

¹⁷ 參見「行政長官出席政制發展公眾諮詢報告記者會開場發言」，香港特區政府 2017 年行政長官即 2016 年立法會產生辦法網站，2014 年 7 月 15 日；「政制發展公眾諮詢報告記者會答問全文（一）、（二）」，香港特區政府 2017 年行政長官即 2016 年立法會產生辦法網站，2014 年 7 月 15 日。。

「和平佔中秘書處」於 2014 年 6 月 20-29 日舉行的「民間全民投票」(網站、手機電子投票及 16 個投票所)，民間政改方案計有 15 案，其中「學界方案」主張特首選舉應採雙軌並行，第一軌是公民直接提名，任何人士只要獲得全港 1%選民連署(約 3 萬 5 千人)提名即可成為候選人，任何機構無權否決；第二軌是提名委員會提名，廢除四大界別，由直選立法會議員組成，獲得 8%委員支持即可成為候選人，最後普選的投票程序是採兩輪投票，須獲得有效票半數支持方可當選。¹⁸另外，「人民力量方案」主張獲得提名委員會 5%之立法會議員或區議會議員連署支持即可獲得提名；「真普選聯盟方案」主張則增加政黨提名。¹⁹這些方案引進民主國家的選舉制度，主張賦予提名委員會中直選議員較大提名權，三案獲得超過九成的投票支持，充分反映出港人對普選方式的期待。

新任特首梁振英積極推動 2017 年實現普選，於 2013 年 10 月籌組小組，諮詢公眾政改意見，並於 2014 年 7 月 15 日提出有關《2017 年行政長官及 2016 年立法會產生辦法公眾諮詢報告》，²⁰在此之前，由泛民主派議員、學界或社會團體均提出各類不同建議案，希望提供報告撰寫參考。但所有努力，包含要求特首選舉應納入「公民提名」方式，採行真普選、符合國際標準的普選制度，均被人大在 2014 年 8 月 31 日決定所否決。這對爭取特首普選已 30 多年的香港民眾來說，在歷經大遊行(2003 年七一大遊行)、變相公投(五區公投)、佔領政府總部配合絕食等各類策略後，顯然無法爭取到「民主普選」，導致港人轉而支持

¹⁸ 公投網站為 <https://popvote.hk>，參與投票人數約 792,808 人次，由香港大學民意研究計畫團隊負責執行。另中共國務院港澳辦於 6 月 20 日回應稱，「香港公投非法、無效」，6 月 27 日網路更出現 popvotes.hk 及 popsvote.hk 假公投網站，詳見「『6.22 民間全民投票』結果」，民間全民投票網，2014 年 6 月 30 日；〈香港非法公投人再多，也沒 13 億人多〉，《環球網》，2014 年 6 月 23 日；〈國務院港澳辦：在香港進行所謂公投均非法〉，《新華網》，2014 年 6 月 20 日。

¹⁹ 真普選聯盟方案(公民提名、政黨提名及提名委員會提名)、人民力量方案(公民提名、議員提名)及學界方案等 15 案。詳見「公民投票：三方案詳情」，香港佔中運動秘書處，2014 年 6 月 16 日。

²⁰ 特首梁振英宣布籌組由政務司司長林鄭月娥領導的政改諮詢專責小組，爭取 2013 年底發表諮詢文件，正式啟動政改諮詢。小組成員包括律政司司長袁國強、政制及內地事務局局長譚志源，其所爭取的是針對 2017 年落實行政長官普選及 2016 立法會產生辦法，進行的公眾諮詢。〈林鄭領導小組爭取年底推政改諮詢〉，《星島日報》，2013 年 10 月 17 日。

佔中活動，港人民主運動也從原先 1997 年前後的體制內改革，逐漸朝向體制外的街頭路線。

二、佔中行動

「佔中行動」最初始於香港大學法律系副教授戴耀廷的發起，他在 2013 年 1 月 16 日於《信報》撰文〈公民抗命的最大殺傷力武器〉，直言相關策略效果「實在成疑」，呼籲港人長期佔領中環要道，迫使北京改變立場；²¹香港中文大學社會系副教授陳健民亦撰寫〈讓愛與和平佔領中環〉支持。²²且為爭取香港民眾支持民主普選，自 2013 年開始，由戴耀廷、陳健民及牧師朱耀明，鼓吹市民以非暴力的「公民不服從」形式，佔領中環爭取普選逐漸為港人接受。²³2014 年 6 月 14-20 日，「和平佔中秘書處」發起「毅行爭普選」活動，包含陳日君樞機主教、朱耀明牧師等人，均以「苦行」方式對全港民眾宣導參與「民間全民投票」，爭取民主普選。²⁴

「香港專上學生聯會」（學聯）於 2014 年 9 月 22 日發動為期 5 天罷課活動，戴耀庭等人於 28 日凌晨出席學生在政府總部外的罷課集會，宣布「讓愛與和平佔領中環」正式啟動。29 日遭港府以催淚瓦斯鎮壓，引發國際關注，活動亦持續進行。對此，美國總統歐巴馬（Barack Obama）發言支持，並稱將「密切關注香港發展，希望港府與示威者和平處理分歧，美國一貫支持港人普選與香港繁榮穩定為基礎之開放體制。」²⁵前殖民母國的英國，首相卡麥隆（David Cameron）指出，「當英國與中共達成協議時，內容提及在一國兩制的框架下，賦予香港民眾民主未來的重要性，因此，我對香港當前情勢深感憂心，也希望此議題能獲解決。」²⁶英國外交與聯邦部也希望，「港人基本權利、自由，集會應受尊重，希望各方均能建設性對話。」²⁷日本內閣官房長官菅義偉則表示，「日本非

²¹ 戴耀廷，〈公民抗命的最大殺傷力武器〉，《信報》，2013 年 1 月 16 日。

²² 陳健民，〈讓愛與和平佔領中環〉，《明報》，2013 年 3 月 4 日。

²³ 〈佔中聲明全文〉，《香港佔中運動秘書處》，2014 年 9 月 28 日。

²⁴ 〈毅行宣言〉，《香港佔中運動秘書處》，2014 年 6 月 10 日。

²⁵ “Readout of National Security Advisor Susan E. Rice’s Meeting with Foreign Minister Wang Yi of China,” The White House, October 1, 2014.

²⁶ 〈香港佔中 英國做出最強烈表態〉，《中央社》，2014 年 10 月 1 日。

²⁷ “Foreign Office expresses concern about Hong Kong and Welcomes offer of talk

常希望香港依據一國兩制原則，維持自由開放的體制，以維繫日本與香港的密切關係。」²⁸

總統馬英九先生在接受外媒專訪時指出「如果未來能夠達成普選的結果，對香港及中國大陸而言，都是非常有益的...而且一國兩制在臺灣只有非常小的市場，我們不可能接受一國兩制。」²⁹行政院陸委會亦發表聲明，指「自由民主符合時代的發展，並有利於香港未來的穩定與繁榮，我政府對於香港人民追求民主表示誠摯的關心與支持；期盼大陸當局及港府能夠傾聽民意，與香港人民共同以和平理性方式尋求共識，保障香港人民集會及言論自由等基本人權，讓香港民主進程順利推展。」³⁰

對於這些反應，中共外交部長王毅利用訪美時機，強調「香港事務完全是中共內政，外部勢力無權干涉，此事的核心是一些人員在最繁華的街區蓄意非法集會，嚴重干擾社會秩序」，「任何國家、任何社會都不會允許這種無視法制、損害公共利益的非法行動」，相信香港特區政府完全有能力依法處理好當前的事態。³¹越南則認為，這是中共內政，希望香港政府採取有效措施，迅速恢復社會穩定。³²顯然也知道群眾運動對共產政權的影響。

伍、觀察重點

一、中共治港講究的「原則問題」：

胡錦濤於2012年11月8日中共18大提出之《18大政治報告》指出，「全面準確貫徹，一國兩制、港人治港、高度自治的方針，必須把堅持一國原則和尊重兩制差異，維護中央權力和保障特別行政區高度自治權。」2014年《香港白皮書》再度強調，這些堅持一國、尊重兩制、

s,” Foreign & Commonwealth Office, October 2, 2014.

²⁸ 〈佔中 日：盼香港維持自由開放〉，《共同社》，2014年10月3日。

²⁹ 〈總統接受卡達半島電視英語臺專訪〉，《總統府》，2014年9月27日。

³⁰ 〈陸委會：支持香港民主普選 呼籲理性和平對話〉，《陸委會》，2014年9月30日。

³¹ 〈王毅：中方反對任何外部勢力干涉香港事務〉，《新華網》，2014年10月1日。

³² 〈香港佔中 越外交部：中國內務〉，《中央社》，2014年10月3日。

高度自治之原則，對中共而言，若將特首普選之程序列為「原則問題」，則後續能否存有彈性空間，仍待觀察：

- (一)「重一國、輕兩制」，香港享有的高度自治權僅是地方事務管理權，而非完全自治權：2014 年《香港白皮書》指出，「高度自治權」是中央授予的地方事務管理權。鄧小平曾說過，「自治不能沒有限度，完全自治就是兩個中國。這是一個原則的問題。」中共強調，「一國兩制」的主體是社會主義，香港保持資本主義「長期」不變，亦非「永遠」不變，必須在「一國」之內，「兩制」才有和諧並存、共同發展之可能。
- (二)「港人治港」是有界限和標準的，對國家效忠、堅持愛國是治港者基本政治要求：有關「港人治港」、特首普選問題，將「愛國」列為原則問題，鄧小平曾強調必須「由愛國者的港人來治理香港」。因此對國家效忠是治港者基本倫理，所有行政官員、立法會議員及各級法院公務員均須肩負正確理解，並貫徹執行，若不是愛國者，不僅無法維護國家主權、安全、發展利益，更威脅香港繁榮穩定。
- (三)中共為確保愛國者治港，堅持特首與立法會普選過程應受中央嚴格把關，中共對此不會讓步：現在所謂香港特首普選依《香港基本法》規定辦理，若要修改需通過「五道關卡」(即政制改革五步曲)，然而無論如何修改，其實只是在實現《香港基本法》第 45 條，「由一個有廣泛代表性的提名委員會按民主程序提名後普選產生」之目標。且中共強調，應確保愛國者治港，故在法律上進行嚴格把關，然經過中共在普選過程的嚴格把關，北京僅是開放港人在其所同意的人選中進行選擇，普選已不具有民主意義，港人「一人一票」恐成為北京選派特首的橡皮圖章。

二、香港「佔中行動」，凸顯「一國兩制」運作的制度矛盾：

習近平上臺之後，滿懷信心實現偉大復興的「中國夢」，對外採取強勢作為，例如在東海片面劃設「防空識別區」；在西沙群島外海強行

開挖海底油氣；在南沙群島赤瓜礁填海造陸；更於習近平訪問印度期間於陸印邊界進行武裝對峙，³³作風不同以往。史丹佛大學胡佛研究所資深研究員戴蒙（Larry Diamond）觀察，「習近平迄今沒有屈服於政治自由化與公眾示威的紀錄，他形塑自己是鄧毛之後的政治強人，多數專家認為習近平不會考慮讓香港完全民主。」³⁴美國亞洲協會美陸關係主任夏偉（Orville Schell）認為，「習近平一向採取強硬路線解決問題，其治理國政較缺乏鄧小平的務實與彈性作風。」³⁵《華盛頓郵報》（*Washington Post*）也指出，解決香港問題之道就是給予港人更多直接管理自家事務的權利，但習近平政府立場十分保守。³⁶

另外，中國大陸內部向來人治高於法治，香港則長期保持法治基礎，中共利用香港選舉的「制度優勢」，如功能界別、比例代表制，確保親北京勢力持續保有政治上的多數；³⁷並透過《香港基本法》，企圖「以法治港」，卻無法貫徹憲政、法治應獲得人民授權的理念，也因此造成陸港間制度、思維的矛盾。顯然，現階段中共處理香港「佔中行動」已面臨結構性難處，即北京是能否接受讓香港逐步實現「民主選舉」，還是僅實施「中國特色普選」。如果無法接受，那「佔中行動」的落幕恐仍舊無法阻止港人追求普選民主，未來各類抗爭與示威仍會發生。

三、港陸經貿依存度持續拉升，促使中共可透過更多元手段施壓香港：

根據中共發布之 2014 年《香港白皮書》，大陸與香港在商品、金融、水電及貿易投資高度依賴（見下表），各類食品原料來源依賴達九成；

³³ “As Ladakh stand-off continues, Chinese military says there are ‘differencing perceptions’ of LAC,” *The Times of India*, September 22, 2014; “Chinese helicopters drop food for their soldiers in Ladakh as stand-off continues,” *The Times of India*, September 18, 2014; 「習近平來訪 印度對邊界態度硬」，《中央社》，2014 年 9 月 16 日。

³⁴ 〈平息佔中 美媒：習近平選擇少〉，《中央社》，2014 年 9 月 30 日。

³⁵ Orville Schell, “Will China crush the Hong Kong Protests?” *The Wall Street Journal*, October 5, 2014.

³⁶ Editorial Board, “Beijing is crushing Hong Kong’s democratic hopes,” *The Washington Post*, September 2, 2014.

³⁷ 香港立法會 2012 年選舉，總席次為 70 席，其中功能界別（35 席）之登記選民僅 232,677 人（不含區議會〔第二〕選民）；而地方選區（35 席）之登記選民為 3,507,786 人，兩者票數與席次差異懸殊，造成票票不等值的問題，功能界別席次自動當選席次竟達 16 人，顯見其制度設計利於北京當局。

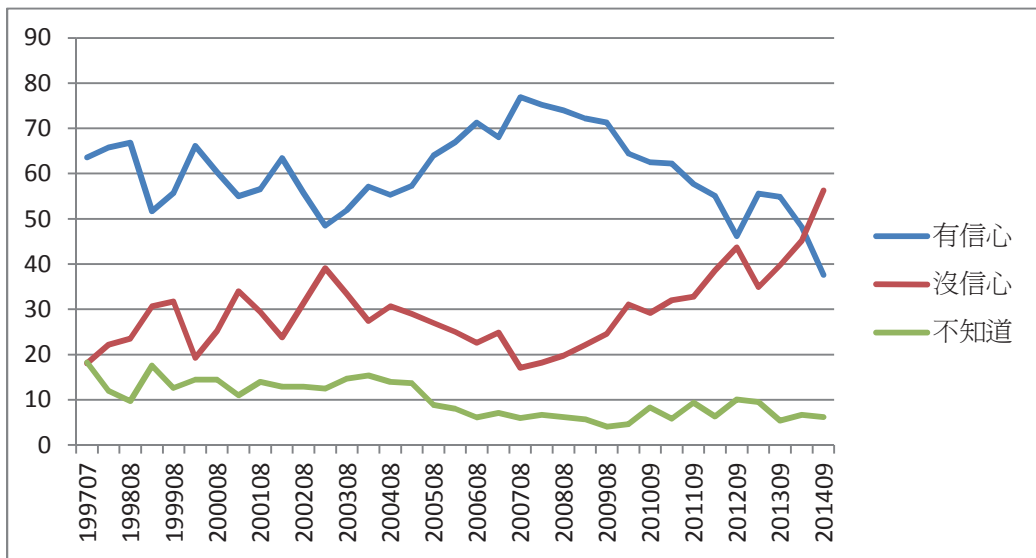
陸企市值佔港股總市值超過五成；陸企對港投資佔六成；香港貿易依存度更達五成以上，此顯示中共在面對治港挑戰時，除可透過對人施壓、媒體宣傳，亦可藉各類依存項目進行威嚇；雙方依存度持續上升，有利於中共中央對港控制及施壓，例如中共在 2003 年港府欲將《香港基本法》第 23 條立法、2012 年港府推動「德育及國民教育科」〔被港人戲稱洗腦教育〕列為中小學科目教材等事件，藉由媒體宣傳（透過撤廣告施壓港媒）、警告政治人物、各類產業公會、工會團體涉嫌逃稅及多種方式，使香港面臨來自中共的嚴厲挑戰。

表二、2013 年香港與大陸依存概況

項目	依存比例
活豬、活牛、活雞、海鮮產品	95%、100%、100%、100%
蔬菜、麵粉	90%、70%
港人進入大陸	7,688 萬人次
陸人進入香港	4,075 萬人次
陸企在港股市上市	797 家，佔港股 48.5% 市值 1 兆 7,737 億美元，佔港股 56.9%
大陸對港投資	3,588 億美元，佔大陸對外投資總額 60%
大陸與香港貿易	5,038 億美元，佔香港貿易總額 51.1%
大亞灣核電廠	供應香港電力 1/4

資料來源：《一國兩制在香港特別行政區的實踐》（北京：國務院，2014 年）

圖三、香港民眾對一國兩制有無信心？



資料來源：香港大學民意研究計畫網站

四、港陸的政治、經濟與社會矛盾日益嚴重，成為社會運動發生的背景因素：

回歸後的香港，與大陸之間經歷頻繁的人員互動，陸人在 2013 年進入香港的人次高達 4,075 萬，對香港社會、經濟、文化均造成諸多影響，香港浸會大學政治及國際關係學系主任高敬文（Jean-Pierre Cabestan）指出，社會不平等與大陸人大量湧入，使佔中行動發展快速，炒高房價、佔據高鐵，挫折累積使爆發成為必然，「要讓沉浸在自由政制的香港接受北京方案，是非常困難的。」³⁸這個趨勢，改變了 1997 年前後由溫和路線為主導的民主派，中共逐漸緊縮對香港的「兩制」讓利，體制內改革失效，造成溫和派分裂，這些社會力量逐漸被街頭抗爭路線取代，2004 年七一大遊行，人數達 50 萬，2012 年香港學生組織「學民思潮」（Scholarism）在「反洗腦教育運動」中，短時間內獲得龐大社會動員，本次佔中運動也是在「全學聯」發動罷課後啟動，原來民主派雖提供政治支援，但已喪失主導角色。中共逐步緊縮的治理，若無法吸納社會反對力量，恐將引來一波一波的社會示威浪潮，結果是整個香港

³⁸ 〈法學者：北京不讓 佔中難談判〉，《中央社》，2014 年 9 月 30 日。

社會反對運動逐漸由體制內戰場、溫和改革，走向體制外戰場、激烈化。

這項轉變其實反映出中共對香港統治的強硬轉變，以及港陸兩邊社會頻繁接觸的文化衝擊，根據香港大學民意調查研究中心定期對港人有關「一國兩制」信心的調查，在 2007-2008 年間因為北京奧運舉行，信心指數攀升達七成以上；但在 2014 年 9 月，習近平持續緊縮對港治理的局勢下，港人對「一國兩制」之信心已出現「黃金交叉」，無信心的民意突破五成，可以預料的是，香港社會對於中共中央緊縮管理之憂慮將日益加深，雙方在政治、經濟與社會的衝突將會更為頻繁與嚴重。

五、中共處理「佔中行動」以「港人治港」、「以拖待變」為主軸：

根據《香港基本法》，特區社會治安由特區政府負責，因此若要解放軍出兵香港僅有兩種可能：一是「特區政府在必要時，可向中央人民政府請求駐軍協助維持社會治安和救助災害」（第 14 條）；二是「香港發生特區政府不能控制的危及國家統一或安全的動亂，人大可決定特區進入緊急狀態。」（第 18 條）運動初期，中共中央將「佔中行動」定調為「非法集會」、「嚴重干擾社會秩序」，相信特區政府有能力處理。然而，長期佔中勢必影響北京治理香港的社會穩定與威信，甚至傷害經濟發展，因此，後續可能依下列階段處理：

（一）輿論階段：目前港媒《成報》（陸商利海集團）、《信報》（港商李澤楷）、《東方日報》、《星島日報》、《太陽報》、《文匯報》、《大公報》立場多數親共，香港電視申請牌照未獲准案、《明報》總編輯劉進圖遭刺、《蘋果日報》黎智英遭廉政公署搜索，加上陸資企業威脅抽廣告，使港媒出現自我審查效應，媒體自由度連續數年退步，³⁹中共可透過媒體對佔中發動「輿論戰」，宣導法治、社會穩定的重要性，這項手段是持續性的。

（二）分化階段：煽動受影響的商家、計程車司機、金融從業人員、

³⁹ 香港媒體自由度 (World Press Freedom Index) 由 2002 年 48 名降至 2014 年 61 名，詳見 *World Press Freedom Index 2014*, Reporters Without Borders.

黑道或便衣軍警（不排除中共人士介入）從中製造事端，⁴⁰使民眾懼怕參加活動，並透過同意談判，拋出不同方案，分化港人團結，消耗群眾意志，讓群眾對運動目標產生意見分歧，進而致使運動在缺乏社會一致後盾的情況下，自然散去。

（三）驅散階段：出動鎮暴警察，灑水、催淚瓦斯、逮補領袖，強行、分區驅散群眾，⁴¹實施宵禁等。

然而，香港是個自由社會，言論自由是被保障的，示威活動更是香港社會的常態，「佔中」事件或許會結束，但無法保證港人不會再度發動「佔中」，甚至採取更為激烈的手段，而北京當局也將面對日益「政治化」、「街頭化」的香港社會。對於這項趨勢，可能迫使中共指示港府制定更嚴格的言論、集會遊行法律，甚至監禁活動領導人。由於，佔中影響民眾日常生活，未來若能持續獲得社會支持，則港人仍可能再度發動「佔中」或激烈活動，加上習近平作風強硬，未來雙方衝突將更為頻繁。

六、有關「一國兩制」，由於香港係大陸的一部份，與我為主權獨立之國家兩者不同，無法相提並論，若香港成功亦無法適用於我國：

總統馬英九先生於 2014 年 9 月 27 日接受「半島電視英語臺」專訪時指出，「臺灣並沒有接受一國兩制，臺灣與香港的情況完全不一樣，中華民國是主權國家，我們自己選出自己的總統、國會，自己管理自己的事務，不可能接受『一國兩制』」。在國慶致詞更呼籲，中共「讓一部分人（香港）先民主起來！」由於，香港係大陸的一部份，與我為主權獨立之國家兩者不同，無法相提並論，若香港成功亦無法適用於我國。

⁴⁰ 中國大陸對付香港泛民主派人士手段十分多樣，例如恐嚇、傷害、潑漆，泛民主派黃毓民曾於 2004 年 3 月 16 日遇襲，其牛肉麵店遭潑漆恐嚇；《明報》總編輯劉進圖 2014 年 2 月遭刺；知名民主黨議員李柱銘、壹傳媒集團主席黎智英均曾遭死亡威脅，上述個案涉嫌人均有中國大陸人士涉入，〈大陸安全部門派便衣入港監控〉，《中央社》，2014 年 10 月 8 日；〈劉進圖命危 港特首譴責罪行〉，《中央社》，2014 年 2 月 26 日；Leo Lewis, “We will fight triad gangs, vow Hong Kong students,” *The Times*, October 13, 2014.

⁴¹ Flona Law, Isabella, Kathy Chu, “Protesters, Police clash in Hong Kong’s Mong Kok District,” *The Wallstreet Journal*, October 17, 2014 ; Leo Lewis, “Hong Kong police swoop to clear protesters,” *The Times*, October 17, 2014.

目前，香港特首普選案在經過「第二部曲」中共人大 8 月 31 日做出決定（北京方案）後，即將進入香港立法會投票的「第三步曲」階段，然依立法會現有權力結構、「佔中行動」等事件的發展來研判，該案要在立法會獲得 2/3 多數支持仍有很大變數，因為泛民主派只要掌握 24 席，即可否決「北京方案」。近期，雖然特首梁振英持續呼籲立法會泛民主派議員能支持「北京方案」，⁴²但由於「佔中行動」獲得多數港人的支持，多數港人可能選擇拒絕成為北京挑選特首的「橡皮圖章」，而主要運動領導人在與港府談判前，即已對外宣布拒絕「北京方案」之框架，這是否影響泛民主派議員的投票意向？進而導致北京期望於 2017 年達成特首普選的目標有所延宕，連帶影響 2020 年普選所有立法會議員的時程，則仍需密切觀察。

（本文為作者個人意見，不代表本部政策立場）

⁴² 梁振英，「行政長官：香港政改進一步，還是退兩步？」，2017 年香港行政長官普選網站，2014 年 9 月 8 日。

China's "One Country, Two System" Policy and Hong Kong Chief Executive Electoral Method Debates: The Implications of Occupy Central

Po-Chou Lin

Associate Research Fellow
Office of Defense Studies, MND

Abstract

In Mainland China's view, "One Country, Two System" is a scientific approach to carry out peaceful reunification. Hong Kong social and economic systems will remain unchanged for 50 years was Mainland China's promise to the people of Hong Kong. Practically, the contradiction of core values and demands between Beijing and Hong Kong arise in the Hong Kong Basic Law of 1990. Mainland China had confirm that "The ultimate aim is the selection of the Chief Executive by universal suffrage upon nomination by a broadly representative Nominating Committee," during the drafting of Hong Kong Basic Law, but it is not the intentions of Hong Kong people. In fact, the electoral method of the Chief Executive has been a debated issue since 1990. Beijing had treated the issue by "delaying tactic" in Hu Jintao era, but it will be resolute by assertive way in Xi Jinping era. Moreover, Beijing has tightening control to Hong Kong gradually in recent years, and strengthening penetrates Hong Kong media, civil society and business sectors. This tendency is eroding the confident of Hong Kong people's positive view of "One Country, Two System" and triggering social movement in Hong Kong, such as Occupy Central movement in 2014. This article will divided four parts. First, the study introduces the origin and

development of “One Country, Two System”. Secondly, it reviews Beijing’s proposal on the Hong Kong Chief Executive electoral method. Third, it discusses the proposals from Hong Kong civil society. In conclusion, it analyzes the implementation of Occupy Central.

Keywords: Hong Kong Basic Law; Hong Kong Chief Executive election; Occupy Central; One Country, Two System

中共「一國兩制」與特首普選爭議

Predators: The CIA's Drone War on al Qaeda

作者：Brian Glyn Williams (威斯康辛大學中亞史博士、教授伊斯蘭史)

ISBN：978-1-61234-617-5 (hardcover)

ISBN：978-1-61234-618-2 (electronic)

出版日期：2013 年

出版社：Potomac Books

「掠奪者」(Predator)及「收穫者」(Reaper)是中情局及美軍極為有效但也頗富爭議的獵殺工具。2001 年 911 事件後，美國中央情報局使用無人操控飛機(unmanned, remote-control plane, 又稱 Drone)獵殺隱藏在巴基斯坦、葉門、索馬利亞遙遠庇護地點的敵人，這是中情局自越戰以來最大規模的獵殺作戰。作者實際走訪其寫作時仍在中情局作戰範圍下的普什塔部族區，並且詳細瞭解此種空中殺手運用的嶄新技術，從專用以攻擊恐怖分子並設法避免平民傷亡的天蠍飛彈(Scorpion)，到雪茄大小、用以協助飛彈標定目標的無線電信標，詳細說明無人機作戰的情形。

為了評估無人機目標標定以及獵殺技術的道德標準，作者檢視了超過一百個無人機打擊的戰例，詳細分析被殺害的恐怖分子與無辜平民的數量比，回應反無人機主義者的主張。他亦揭露美國未來的無人機計畫，並披露美國將生產更多的無人機。本書有助我們檢視無人機發展計畫，並衡量無人機究竟是戰略資產，或是人類之敵。

(譯介／舒孝煌)

Worthy Fights: A Memoir of Leadership in War and Peace

作者：Leon Panetta (前美國國防部長、中央情報局局長) · Jim Newton

ISBN-10：1594205965

ISBN-13：978-1594205965

出版日期：2014 年 10 月

出版者：Penguin Press HC

本書為美國前國防部長里昂·潘尼達（Leon Panetta）的回憶錄。本書對歐巴馬政府有支持亦有告誡。潘尼達指歐巴馬總統的行事風格使在決定空襲伊斯蘭國（IS）的決策時變得困難，因為歐巴馬拒絕促使伊拉克政府維持美國剩下的駐軍，美軍終在 2011 年自伊拉克撤軍，造成伊拉克權力真空，因而導致伊斯蘭國崛起，也沒有援助敘利亞叛軍，使其獲得對抗阿塞德政權的良好地位，亦未在敘利亞總統阿塞德逾越不得使用化學武器的紅線時，跟進反對他的國際陣營，歐巴馬宣稱尋求國會授權對敘利亞實施空中打擊，也未能做到，這些都導致如今美國要組成國際聯盟對抗伊斯蘭國時的成本大為提升。

潘尼達在書中一如其他政治人物回憶錄般提及許多秘辛，例如，美國曾計劃若北韓南侵，必要時美軍會使用核武來保衛南韓。他在 2010 年以中央情報局長身分訪韓時，駐韓美軍司令夏普（Walter Sharp）報告緊急應對計畫，也指出戰爭計畫律定由駐韓美軍司令指揮美軍和南韓軍隊，若北韓跨越停戰線，若有必要，將不惜使用核武。他也提到，美國對北韓政權認識非常膚淺，在情報上有所欠缺。

潘尼達 1977 年至 1993 年為眾議員，後來進入柯林頓政府服務，2009 至 2011 年時任中央情報局局長，2011 年至 2013 年為國防部長。

（譯介／舒孝煌）

World Order: Reflections on the Character of Nations and the Course of History

作者：Henry Kissinger（前美國國家安全顧問）

ISBN-10：1594206147

ISBN-13：978-1594206146

出版日期：2014 年 9 月

出版社：Allen Lane

高齡 91 歲的美國前國家安全顧問季辛吉（Henry Kissinger）在今年（2014）9 月出版新著《世界秩序：國家特性的反思及歷史軌跡》，有別於他以往著作，本書目的不在推動特定政策方向，而在描繪未來 50 年世界局勢可能走向。他深刻思考國際霸權及全球失序的根源，提出他對 21 世紀面臨挑戰所作的分析：如何在分歧的歷史觀點、暴力衝突、科技擴散，以及極端的意識型態中建立可以分享的世界秩序。

季辛吉指出並無真正的世界秩序存在，不同文明定義他們自己對「秩序」的概念，他們都認為自己是世界中心，其獨特價值觀應該放諸四海而皆準：古中國認為自己是文明的霸權、在古歐洲，羅馬認為四周圍繞的都是蠻族，近代歐洲則將主權國家理念向全世界推銷；在中東，早期伊斯蘭教認為自己是全世界唯一合法政體，命中註定要無限擴張到全世界都一統在單一宗教下；美國則認為民主是普世價值，此一信念並引導其政策。

在現在全球化時代，這些對世界秩序的歷史概念彼此交會，每一個區域的參與者在思考其高端政策時都必需參考其他國家，而且經常需要即時反應，但各主要大國間對引導國際事務進程的規則及其限制並無共識，結果是使壓力不斷增加。

根據作者對歷史的深入研究，以及他在政府服務的經歷，本書作者透過分析近期關鍵歷史事件提供讀者指引，並對未來美陸關係、歐盟的未來、伊拉克及阿富汗的衝突提供極具說服力的洞見。

（譯介／舒孝煌）

撰稿規則

- 一、譯名：使用外來語之中文譯名，請盡量用通行之翻譯，並請於第一次出現時以括號附加原文全稱。
- 二、標點符號：中文標點符號一律以「全形」輸入。引用中文書籍、期刊、雜誌、報紙、網站等名稱，請以《》標記；文章名稱以〈〉標記；外文書籍、期刊、雜誌、報紙、網站等名稱請用斜體字，索引文章名稱加“，”標記。
- 三、數字表示：
 - （一）年月日、卷期等數字及頁碼一律以中華民國年份（本國資料）或西元年份（中共資料）及阿拉伯數字表示。
 - （二）屆、次、項等採用國字表示，如：第一屆、第三次、五項決議。
 - （三）整的數字採用阿拉伯數字，如：50 人；但百位以上整數之數字可以「國字」表示者，以國字表示，如：二億三千萬。
 - （四）不完整之餘數、約數以國字表示，如：七十餘件、約三千人。
- 四、附圖、附表：
 - （一）編號採用阿拉伯數字，寫法如：圖 1、圖 2、表 1、表 2，圖 1-1、圖 1-2 等類推。
 - （二）圖與表之標題在該表上方（置中）。
 - （三）圖表的資料來源與說明，請置於圖表的下方（置中）。

註釋體例

- 一、所有引註均須詳註來源。如引註係轉引自其他書籍或論文，則須另予註明，不得逕行錄引。
- 二、簡、繁體字中文書籍，使用相同註釋體例。
- 三、所有注釋置於正文頁腳。
- 四、時間表示：中文註腳內日期，以西元○年○月○日表示；英

文依序以 month, day, year 表示。

五、專書

- (一) 中文書籍：作者姓名，《書名》(出版地：出版者，年月)，頁 x-x。(初版無需註明版別)
- (二) 英文書籍：Author's full name, *Complete title of the book* (Place of publication: Publisher, Year), p. x or pp. x-x.
- (三) 如引用全書時，可註明該書起迄頁數或省略頁數。

六、專書譯著

- (一) 中文：Author(s)' full name 著，譯者姓名譯，《書名》(書名原文)(出版地：出版者，出版年)，頁 x 或頁 x-x。(初版無需註明版別)
- (二) 英文：Author(s)' full name, *Complete Title of the Book*, trans. Translator(s)' full Name (Place of publication: Publisher, year of publication), Volume number (if any), p. x or pp. x-x.

七、期刊譯著

- (一) 中文：Author's full name 著，譯者姓名譯，《篇名》(篇名原文)，《刊物名稱》，第 x 卷第 x 期，年月，頁 x 或頁 x-x。
- (二) 英文：(略)

八、專書論文或書籍專章

- (一) 中文：作者姓名，〈篇名〉，編者(群)姓名，《書名》(出版地：出版者，出版年)，頁 x 或頁 x-x。(初版無需註明版別)
- (二) 英文：Author's full name, "Chapter Title," in Editor/Editors' full Name(s), ed(s)., *Complete Title of the Book* (Place of publication: Publisher, Year of publication), p. x or pp. x-x.

九、學術性期刊論文

(請依個別刊物實際出刊項目，完整臚列)

- (一) 中文：作者姓名，〈篇名〉，《刊物名稱》(出版地)，第

x 卷 x 期，年月，頁 x 或頁 x-x。(臺灣出版之期刊無需註明出版地，但若與其他地區出版期刊名稱相同者，仍需註明出版地，以利識別)

(二) 英文：Author's full name, "Title of the article," *Name of Periodical*, Vol. x, No. x, Month Year, p.x or pp. x-x.

十、學位論文

(一) 中文：作者姓名，《學位論文名稱》，學校院或系所博士或碩士論文（畢業年份），頁 x 或頁 x-x。

(二) 英文：Author's full name, "Complete Title of Dissertation/ Thesis," (Ph.D. Dissertation/Master's Thesis, Name of the Department, Name of the Degree-granting University, year of graduation), p.x or pp. x-x.

十一、研討會論文

(一) 中文：作者姓名，〈篇名〉，發表於○○○○研討會（地點：主辦單位，舉辦年月日），頁 x 或頁 x-x。

(二) 外文：Author's full name, "Paper Title," presented for Complete Title of the Conference (Place of conference: Conference organizer, Date of conference in month day, year), p. x or pp. x-x.

十二、官方文件

（請依個別刊物實際出刊項目，完整臚列）

(一) 中文：官署機構，〈文件名稱〉（行政命令類）或《文件名稱》（法律類），卷期（案號），日期，頁 x 或頁 x-x。

(二) 外文：Author's Full Name, "Title of the Article," Date, Section or Page Numbers.

十三、報刊、非學術性雜誌

（若為社論、短評、通訊稿或作者匿名，則可不列作者欄）

(一) 中文報紙：作者姓名，〈篇名〉，《報紙名稱》（出版地），年月日，版 x。（一般性新聞報導可省略作者和篇名，臺灣出版之報紙無須註明出版地。）

- (二) 中文雜誌：作者姓名，〈篇名〉，《雜誌名稱》（出版地），年月日，頁 x 或頁 x-x。（無須註明第卷第 x 期。臺灣出版雜誌無須註明出版地）
- (三) 英文報紙：Author's full name, "Title of the Article," *Title of the Newspaper*, Date, Section or Page Numbers.
- (四) 英文雜誌：Author's full name, "Title of the Article," *Title of the Magazine*, Date, Page x or pp.x-x.

十四、網際網路資料

- (一) 請依照個別線上網站實際資訊，詳細臚列。
- (二) 引用網路版報紙的一般報導，無須註明版次，但須附上網址，其餘體例不變。
- (三) 引用電子報紙雜誌評論文章，或電子學術期刊論文，在頁碼後面註明網址，其餘體例不變，無頁碼者得省略之。
- (四) 直接引用機構網站的內容，請註明文章標題、機構名稱與網址。
- (五) 中文：
 - 1. 專書：作者姓名，《書名》（出版地：出版者，出版年），《網站名稱》，〈網址〉。
 - 2. 論文：作者姓名，〈篇名〉，《刊物名稱》，第 x 卷第 x 期，年月，頁 x 或頁 x-x，《網站名稱》，〈網址〉。
 - 3. 官方文件：官署機構，〈文件名稱〉（行政命令類）或《文件名稱》（法律類），卷期（案號），日期，頁 x 或頁 x-x，《網站名稱》，〈網址〉。
 - 4. 報導：作者姓名，〈篇名〉，《網站名稱》，〈網址〉。
- (六) 外文：
 - 1. 專書：Author(s)' full name, *Complete title of the book* (Place of publication: Publisher, Year) , p. x or pp. x-x, <URL>.
 - 2. 論文：Author(s)' full name, "Title of the article," *Name of the Periodical*, Vol. x, No. x, Date, p.x or pp.x-x,

<URL>.

3. 報導：Author's full name, "Title of the article," *Name of the Newspaper*, Date Month Day, Year <URL>.

十五、第二次引註之格式

首次引註須註明完整之資料來源（如前述各案例），第二次以後之引註可採以下任一格式：

- （一）作者姓名，《書刊名稱》或〈篇名〉，或特別註明之「簡稱」，頁 x-x。
- （二）如全文中僅引該作者單一作品，可簡略為——作者，前引書（或前引文），頁 x 或頁 x-x。
- （三）某一註解再次被引述，簡略為——同註 x，頁 x 或 x-x。
- （四）英文資料第二次引註原則相同：op. cit., p.x or pp.x-x（前引書，頁 x 或頁 x-x。）
- （五）Ibid. p.x or pp.x-x.（同前註，頁 x 或頁 x-x。）

十六、文末之參考文獻

- （一）參考文獻原則上與第一次引述的註釋體例格式相同，惟書籍、研討會論文及博碩士論文無須註明頁數。
- （二）所有文獻依據中文、英文、其他語文先後排列。
- （三）中文著作依作者姓氏筆畫排序，英文著作依作者姓氏字母排序。
- （四）將書籍專章列為參考書目時，依專章作者排序。
- （五）翻譯作品依翻譯語文類別，中文譯作按譯者姓氏筆畫排序，英文譯作按原作者姓氏字母排列。
- （六）同一作者有多篇著作被引用時，按出版時間先後排序。

《戰略與評估》 期刊

中華民國一〇三年 秋季 出版

Defense Strategy and Assessment Journal

VOLUME 5, NUMBER 3, AUTUMN 2014

發 行	國防部國防智庫籌備處
出 版	國防部國防智庫籌備處
主 任	夏立言
學術副主任	鄭德美
行政副主任	高天忠
執 行 長	嚴振國
副 執 行 長	高嘉濱
總 編 輯	陳嘉生
編 輯 委 員	丁樹範、王高成、宋燕輝、林正義、林碧炤、黃介正、蘭寧利 （依姓氏筆劃排序）
執 行 編 輯	舒孝煌
編 輯	汪爲超、簡燦重、趙繼綸、張立德、林柏州、林子喬、楊雅琪
校 稿	王光磊
電 話	(02)2532-7950
傳 真	(02)2532-7387
電 子 信 箱	thoughts168@gmail.com
I S S N	2223-9413

出版源由

衡諸二十一世紀國防事務發展趨勢，爲整合國防政策之專業研究能量，拓展國際交流合作，以提升整體國防思維，建構符合國家發展、最適資源配置之政策建議，國防部參酌各先進國家國防智庫運作與發展經驗，研擬規劃設立「國防智庫」。設立宗旨爲：

- 一、掌握國際趨勢，強化國防研究。
- 二、提供政策建議，強化諮詢功能。
- 三、推動安全合作，維持區域穩定。

本刊係國防智庫籌備處所發行之國防政策綜合性專業期刊，爲整合國內軍事與國防政策之研究與分析能量，提供專家與學者專業諮詢與討論爲宗旨。

稿約

一、《戰略與評估》爲一學術性綜合期刊，以探討國防事務、亞太安全情勢及戰略研究等議題爲宗旨，每年三、六、九、十二月出刊。本刊歡迎學有專精之學者、國軍官士兵、同仁踴躍投稿下列議題：

- （一）兩岸和平發展：我國自我防衛之思考。
- （二）中共解放軍軍力發展對西太平洋之威脅。
- （三）區域軍事同盟與區域穩定。
- （四）非傳統安全威脅與我方因應之道。
- （五）亞太地區、中東及印度地區熱點對中共未來可能作爲之影響。
- （六）南中國海之中共動向。
- （七）中共解放軍之 C4ISR 能力。
- （八）中共解放軍之軍文關係。
- （九）中共解放軍之軍事教育。
- （十）中共解放軍之軍事研究能量。

二、論文請依一般學術論文規格撰寫，使用註解，說明來源，並以另紙書明中英文題目、姓名，兩百字以內之中英文摘要及四個關鍵詞。文長以一至二萬字爲宜。來稿請附文字檔磁片。來稿請一併示知服務單位、職稱、主要學經歷、專長學科、聯絡地址和電話。

三、本刊採隨到隨審方式，無截稿日期之限制。來稿均須經本刊正式審稿程序，本刊編著並對來稿有刪改權。

四、請作者自留原稿影本，來稿未刊登者，本刊恕不退件。來稿一經刊載，除贈送作者本刊外，另依本刊規定致奉稿酬。

五、本刊恕不刊登翻譯著作，亦不接受一稿多投之文章，違者一年內不予刊登。

六、凡本刊刊登之論文，版權歸本刊所有；本刊所載文章爲作者個人之意見，僅供學術研究發展之參考，不代表本單位及任何機關政策或立場。

七、來稿如有違反著作權法之行爲，作者負完全之法律責任，另本刊不接受作者申訴。

八、稿件請以掛號郵寄「10462 臺北市中山區北安路 409 號 5 樓『國防智庫籌備處』編輯部」或 Email 至 thoughts168@gmail.com。