



「中」美戰略對話與 中共大國互動新模式

空軍上校 吳育騰

摘 要

- 一、二十一世紀初期，美國調整亞太安全政策的主軸，美國與中共不再是前柯林頓政府時期的「戰略夥伴關係」，改變為「戰略競爭者」的關係，「中」美戰略對話成為國際間大國互動新模式，引發全球關注的焦點。
- 二、美國之所以把中共視為是競爭者的理由有二：第一、中共的長期戰略意圖不明顯；第二、中共的體制與美國不同。中美之間仍存在著根深蒂固的不信任感，雙方安全機構的成員尤其如此。就北京而言，若干具有影響力的安全專家傾向認為，美國政策的終極目標在於阻擾中共成為更富裕、更有勢力的強權，因此，「中共亦以偏頗的角度來看待美國在此區域之政策。」
- 三、中共新的戰略對話機制呈現如下特點：一是不針對第三方：與美歐、美日之間的戰略對話不同，中共與其他大國的戰略對話，其議題雖然可能超出雙邊範疇，但重點是穩定和改善雙邊關係，而不是為針對其他國家去尋求組建或加強聯盟關係；二是議題廣泛：與一般就具體議題進行事務級對話和磋商不同，戰略對話所討論的議題，只要是雙方所關切的，可以無所不包，無所不談；三是以增信釋疑、加深了解、推動合作為主要目的：通過對話確定雙方的利益共同點，明晰分歧，以待雙方政府逐步解決。而對話本身並不肩負直接解決分歧的使命。

前 言

2007年6月20日至6月21日「中」美在華盛頓舉行第四次「中」美戰略對話，日前美國國防部在「2007年中共軍力報告書」

中批判北京當局不只專注於台海，還想在其他地方展現與日俱增的軍事力量。美國國防部長蓋茨主張，美和中共應展開比較詳細的軍事對話，以避免未來作出錯誤判斷，美國為了將中共擴軍所引起的爭執降溫，將在



2007 年 9 月與中共敲定軍事熱線之設置。二十一世紀初期，美國調整亞太安全政策的主軸，美國與中共已由前柯林頓政府時期的「戰略夥伴關係」改變為「戰略競爭者」的關係，「中」美戰略對話成為國際間大國互動新模式，引發全球關注的焦點。就美國而言，如何看待中共的崛起？將採取何種戰略來應對這種挑戰。在這一關鍵問題上，華府至今仍未找到答案，美國對華政策也就在接觸、逃避與遏制之間游離。面對中共的崛起，從長遠來看勢必將會構成美國最嚴峻的挑戰^①。

中共懷抱著放眼全球的野心，並以區域政經強權之勢快速崛起，已成為當今國際戰略情勢之重要因素，對區域與全球均有深遠之影響。美國樂見中共以和平繁榮的態勢崛起，並敦促中共為了國際社會的健全與成功，承擔起更大的責任，以身為「負責任的國際利益關係者」的態度參與國際事務。然而，中共領導人究竟如何擘畫國家未來走向，包含中共刻正進行之軍事擴張，以及中共將如何運用此軍力，種種問題尚存在高度不確定性^②。而本文就中美戰略對話機制的建立，探討中美雙方的互動方式與戰略評估，並藉

以觀察對台海兩岸軍事平衡、中共軍力提升對亞太區域安全之影響等，予以密切觀察探討。

利害相關的美中關係與定位

美國與中共兩者之間的關係與定位如何發展與演進？這牽扯到美國對中共政策的戰略方向，也涉及到美國在台海甚至亞太的戰略布局。回顧布希政府初期，明顯的將中共定位成「戰略競爭者」，對中共的政策，也是「圍堵」多於「交流」。雙方的關係處於一種不信任、衝突多的不穩定狀態。911 後基於反恐與北韓、伊拉克等國際事件上需要中共的支持，布希政府對中共的政策開始轉向，交流與合作政策，主張美國應該正面的看待中共的崛起，與中共交流合作成為對中政策主軸，但對中共的未來發展仍持保留、謹慎的態度，仍需「繼續觀察」^③。直到 2005 年，中、美兩國在雙邊關係定位既非戰略競爭者，也非戰略夥伴。此定位是美國前副國務卿佐立克（Robert Zoellick）視中共為「負責任的利害關係者」（responsible stakeholder），布希政府在 2006 年出版的官方出版文獻接

註① 中美第四次戰略對話：建立互信長路漫漫，亞洲時報，2007 年 06 月 26 日，http://www.atchinese.com/index.php?option=com_content&task=view&id=35741&Itemid=47

註② ANNUAL REPORT TO CONGRESS ,Military Power of the People Republic of China 2007,Office of the Secretary of Defense,pl。

註③ 葛永光，美中關係：既競爭又合作，戰略安全研析，第 24 期（台北，國立政治大學國關研究中心，民國 96 年 4 月），頁 29。

受此一定位^④。

從前美副國務卿佐立克（Robert Zoellick）開始，美國將中共視為一平等的夥伴，雙方透過交流、合作、促進共同利益，更希望透過交流合作促使中共「轉變」成為一具有共同價值的民主夥伴，如此，雙方關係才能深遠長久。現在似乎更多的美國人同意，中美雙方的關係是「既競爭又合作」的關係，這以美國國防部長蓋茲的說法最具代表性。美國之所以把中共視為是競爭者的理由有二：第一、中共的長期戰略意圖不明顯；第二、中共的體制與美國不同^⑤。佐立克2005年9月正式提出美國希望中共扮演「負責任的利害關係者」後，中共並未對此有正式的回應，但也沒有否定。簡言之，美國願意認可中共崛起的必要和必然^⑥，但中共作為大國，必須對維護國際體系的運作出力，美國也願意協助中共融入國際體系。德國總理梅克爾領導的基督教聯盟黨，2007年11月28日通過一份亞洲政策文件，指出崛起後的中共在能源、非洲和外貿等領域成為競爭對手，對中共崛起則採取批判的態度，立場與美國相近，備受國際觀察家矚目。德國總理梅克爾指出，應加強與印度、日本等民主國

家合作，以確保美國在亞洲安全所扮演的角色^⑦。

中共當局標榜的「和平崛起」，對美國鷹派而言，就是「中國威脅論」的同義語。倘若美國認為中共的「崛起」就是「威脅」，則是否尚有「和平」，一方面固然要看中共的作為，另一方面也要看美國的判斷。而倘若美國作出負面的判斷，其餘種種，何患無詞。美國普林斯頓大學的艾肯貝瑞指出，目前的世界秩序是整合、有規則。2007年12月24日美國新聞周刊以「中國崛起」（What's Next: China）為封面故事，指出中共成為全球超級強權不再是個預測，而是事實。中、美兩國必須妥為因應此一事實。一般美國人不認為中共是脆弱的，反而中國人並不自認為是超級強權。但中共兩者都是，且其脆弱與崛起有直接的關係。中共目前的國家基礎建設既深且廣，非常適合中共的和平崛起，中共也可在參與此秩序中獲得經濟利益。歷史上新強權的崛起會引起國際秩序失衡，造成強權之間的衝突，甚至戰爭，因此，中、美衝突不可避免。但也有專家表示，美國取代英國成為世界第一強權時，並未引起戰爭。中、美兩國經濟領域的衝突和競爭無可避免，

註④ 林正義，2006-2007年美中台關係，戰略安全研析，第23期（台北，國立政治大學國關研究中心，民國96年3月），頁6。

註⑤ 葛永光，美中關係：既競爭又合作，戰略安全研析，第24期（台北，國立政治大學國關研究中心，民國96年4月），頁29。

註⑥ 最近十餘年來，先有中國大陸挾其無比眾多的廉價勞工，13億人構成的巨大市場，以及高效率威權統治所提供的秩序與便利，猛然崛起成為無人敢於忽視的世界工廠。翁明賢、吳建德主編，國際關係，（台北，五南出版社，民國95年8月）頁500-501。

但是否會惡化，主要取決於華府與北京未來十年的政策選擇^⑧。

中、美之間存在和平與合作的條件，但也有製造對立的因素。中共的力量增長，民族主義情緒也在高漲，這在 2008 北京奧運已充分展示，北京認為美國希望中共發展不利，慣於獨霸的美國也不習慣與人分享權力，或遷就另一個強權的利益。某些引爆點，如人權、台灣問題或一些不可預見的事件，在互不信任和兩國人民都有意表示強硬的氣氛中，可能擴大。目前的世界秩序是整合、有規則，中共可在參與此秩序中獲得經濟利益。根據世界經濟論壇（WEF）2008 年 1 月 14 日所做的一項民意調查結果顯示，評選的全球年輕領袖們認為，「2030 年左右中國將會成為主導世界的國家^⑨。」

「中」美戰略對話意義深遠

「中」美戰略對話是根據 2004 年 11 月美國總統布希和中共國家主席胡錦濤在智利聖地牙哥達成的共識舉行的。首次「中」美戰略對話於 2005 年 8 月 1 日在北京舉行，這是「中」美建交以來雙方最高層次的會談。第二次戰略對話於 2005 年 12 月華盛頓舉行，

第三次戰略對話於 2006 年 11 月在北京舉行^⑩。對話內容涉及臺海、軍事、能源安全、恐怖主義、經貿、民主、人權等議題。美方認為，美國與中共兩國有著廣泛的共同利益，雙方應加強合作，減少分歧，希望兩國在國際事務中保持良好的合作，實現互利雙贏。布希政府第二任期開始以來，在新保守主義勢力推動下，美國內主張加強對中共防範的聲音日益增強，「中國威脅論」甚囂塵上。今日的中共挾其快速膨脹但不均衡發展之經濟成就，業已具備世界級軍力，且漸熟稔現代戰法，而這一切都是為了成為獨霸亞洲的強權^⑪。

2006 年「美國四年期國防總檢報告」指出，在主要新興強權之中，中共最有可能在軍事上與美國競爭，其所擁有的破壞性軍事科技可能會逐漸削弱美國在傳統軍力方面的優勢。美國政策仍置重點於鼓勵中共在亞太地區扮演建設性與和平的角色，以合作解決雙方共同的安全挑戰，如恐怖主義、核子擴散、毒品與海盜等問題。美國政策是尋求中共選擇走向和平經濟成長與政治自由化的道路，而非製造軍事威脅與恫嚇。美國的目標是要讓中共成為一個經濟上的夥伴，同時在

註⑦ 德執政黨提亞洲政策 視中國為競爭對手，聯合報，民國 96 年 10 月 28 日。<http://udn.com>

註⑧ 2008 中國年 躍登世界舞台中央，聯合報，民國 96 年 12 月 25 日。<http://udn.com>

註⑨ 全球年輕領袖：2030 年 中國將主導世界，聯合報，民國 97 年 1 月 15 日，<http://udn.com>

註⑩ 戴秉國抵達華盛頓 中美第四次戰略對話 20 日開幕，2007 年 06 月 19 日，http://www.hongkong.com/zh_cn/hknews/finance/11014686/20070619/14168664.html

註⑪ Richard Halloran 著，黃文啟譯，中共崛起，（台北，國防譯粹，第 34 卷第 11 期，民國 96 年 11 月），

世界舞台成為負責任的利害關係者與一股善良的力量¹²。

當前美國對中共的政策，仍然將「中國」視為一個實力雄厚的崛起大國。依據美國尼克森中心的研究學者蘭普頓（David Lanpton）的說法：中、美關係交往緊密，未來必須加強合作，減少摩擦與衝突。置重點於：

(一)美國重視中共在經濟上與思想領域與美國的競爭，美國必須將未來注意力轉回亞洲與中國，美國面對中國改革，美國自身必須提高競爭力。

(二)美中兩國合作具有戰略性的必要，不論在全球反恐議題、北韓核武擴散等問題上，雙方仍需加強合作。

(三)美中兩國在全球能源供需考量下，應避免在能源政策上的摩擦，雙方必須制定相互配合的能源戰略。

(四)美國希望中共在亞洲減少與日本之摩擦，東北亞區域和平，有賴美、中、日三國的共同合作。

(五)美國在台灣問題上支持「一中」政策，希望兩岸和平談判，減少衝突與危機爆發¹³。

美國海軍近期提出最新的海洋戰略，發展國際海上聯盟，將過去「防禦模式」轉化

為「合作模式」，此一政策配合飛彈防禦系統，將可對區域熱點形成有效的圍堵態勢，2007年10月，美國海軍、海軍陸戰隊和海岸警備隊才攜手發布美國最新的海洋戰略（maritime strategy）——《面向21世紀的海上合作戰略》，強調美國海軍不僅要維持在全球範圍內的前方存在、威懾能力、制海權及戰力投射等核心能力，還要加強在打擊恐怖主義、人道援助和確保運輸線安全等方面的國際合作。但中共卻在2007年11月21日感恩節前夕，拒絕美國小鷹號航空母艦戰鬥群進入香港停泊和補給，頗有測試美國能否有掌控全球制海權的能力¹⁴。

2006年美國海軍作戰部長馬倫上將提出一個建構「千艦海軍」（Thousand-Ship Navy）的全球構想也遭到中共的拒絕。「千艦海軍」，並不是傳統意義上的由一千艘掛著同樣旗幟的戰艦組成的艦隊，也不是美國海軍要再建造一千艘戰艦，真正的含義是要聯合世界上所有能聯合的海上力量，一起應對各種海上威脅，其實質就是與外國海軍結成「親密伙伴關係」，並形成一個「國際海上聯盟」。然而，中共不但拒絕參與這項計畫，並提出質疑說：「作為全球海上霸主的美國海軍，整合出這麼一個國際海軍，到底要對付誰？這背後又隱藏了些什麼呢？」

頁 68。

註¹² 美國國防部編，蕭光霽譯，2006年「美國四年期國防總檢報告」，（台北，國防部部辦室，民國96年5月），頁65。

註¹³ 巨克毅，美中戰略互動下的台灣問題，參見中興大學網頁資料 <http://cgpps.nchu.edu.tw/modules/wfsection/>

根據瑞典斯德哥爾摩國際和平研究所在 2007 年 6 月 11 日發表的「2007 年軍備、軍控及國際安全年鑑」報告指出：「中共軍費開支不斷增加，接近 500 億美金（449 億美金），已超越日本，成為亞洲最大軍費支出國¹⁵。」2007 年 3 月 4 日，北京公布其軍事預算增加 17.8%，使其 2007 年國防預算達到 450 億美元，維持年度國防預算增加幅度大幅超越經濟成長趨勢。除了中共國防預算的實質成長以外，仍需考量到其所公布的國防預算並未包含許多類型的支出，例如戰略部隊支出、對外採購、軍事相關研發及類武警等正規部隊。美國國防情報局（DIA）估計，2007 年中共軍事相關支出接近 850 億至 1,250 億美元之間¹⁶。而中共 2006 年 3 月公布其年度國防預算為 2,838 億元人民幣（約合 351 億美元，如圖 1），較 2005 年國防預算成長 14.7%。比較之下差距甚大¹⁷。

美國政府總體上認為中共發展具有不確定性，但仍堅持對中共接觸政策。在這一背景下，「中」美戰略對話的舉行，不僅標誌著中、美間對話與合作有助於區域安全的穩定，更重要的是通過對話增進互信，加深了解，推動美國政府對華政策向著積極的方向

圖2-2 1995至2006年中共國防預算金額統計



圖 1 1995 年至 2006 年中共國防預算金統計表

資料來源：「國防報告書」編纂委員會，中華民國 95 年國防報告書，（台北，國防部，民國 95 年 8 月）頁 50。

發展。

中、美之間仍存在著根深蒂固的不信任感，雙方安全機構的成員尤其如此。就北京而言，若干具有影響力的安全專家傾向認為，美國政策的終極目標在於阻擾中共成為更富裕、更有勢力的強權，因此，「中共亦以偏頗的角度來看待美國在此區域之政策。」越來越多的中共安全專家堅信，美國意欲「改變中共」、「嚇阻中共」及「蒐集中共情資」。中、美雙方對彼此的疑慮程度，已足以當作維持安全對話的理由，俾消弭誤解，避免衝突¹⁸。例如針對美國航空母艦「小鷹

article.php? articleid=804.

註¹⁴ 美與中共亞太制海權爭鋒的衝擊與影響，青年日報，民國 96 年 12 月 9 日，版 3。

註¹⁵ 中美展第四次戰略對話，華府擬談朝鮮核試 北京關注台灣問題，成報，2007 年 06 年 13 日，<http://www.singpao.com/20070613/international/919917.html>

註¹⁶ ANNUAL REPORT TO CONGRESS ,Military Power of the Prople Republic of China 2007,Office of the Secretary of Defense,p25。

註¹⁷ 國防部「國防報告書」編輯委員會，中華民國 95 年國防報告書，（台北，國防部，民國 95 年 8 月），

號」日前欲停泊香港卻遭中共拒絕的事件，北京對此事的出爾反爾表現的報復心態，令人憂心；中共崛起最令人關切的問題，就是如何處理中共在世界舞台上扮演複雜難解且轉變中的角色，在中共國家主席胡錦濤領導下，中共力圖建立「柔性勢力」的形象。然而，即使展示出各種外交手腕，北京政府在遇上敏感的問題時，毛澤東時期不買帳的故態仍會復萌¹⁹。中共的崛起確實已是美國與亞太國家必須認真面對的議題。

中共和平崛起

2008年1月28日中國科學院中國現代化戰略研究課題組公布的「中國現代化報告2008」，首度提出中國實現國際現代化的「和平鴿」戰略構想。所謂「和平鴿」戰略的概念，即是以聯合國是為「和平鴿」的頭部，「和平鴿」身體前部是未來由「博鰲亞洲論壇」和「亞洲合作對話」等為基礎組建的「亞洲國家聯合會」，東翼是「亞太經濟合作組織」（亞太經合會），西翼是未來由「亞歐會議」升級和擴建而成的「亞歐經濟合作組織」，身體後部（南方）是南美洲、大洋洲和非洲國家。中共「和平鴿」戰略的基本思路是：「遵循憲章，促進和平」，即遵循聯合國憲章，促進和平與進步；「立足亞

洲，面向全球」，即以亞洲合作為基礎，促進全球跨區域經濟合作；「東西比翼，南北合作」，即發揮「亞太經合組織」和「亞歐經合組織」的作用，加強與歐美的合作，加強與非洲、大洋洲和南美洲國家的合作²⁰。但中共的和平崛起，仍令亞太周邊國家對其抱持懷疑的態度，崛起的過程中亦含有對亞太周邊地區安全維護的不信任分述如下：

（一）中國威脅論的意涵

當前全球安全情勢係處於一個動態均衡的國際政治結構，以美國為首所架構出的全球政經秩序。惟在此秩序下，世界其他強國仍然對於區域事務有頗大影響力，諸如歐盟與中共的興起，均具有挑戰美國地位的潛在實力，使得國際體系仍然面臨著權力重組的不確定性。當前全球各地區興起的強權中，以中共的崛起最受國際矚目。自1979年中共推動「改革開放」以來，其綜合國力快速攀升，並從1990年代以後逐漸在區域及全球事務上扮演重要角色²¹。

兩極解體之後，中共基本上已不似冷戰期間具有重要的角色，已經失去美國全球戰略意義上利用價值，但由於中共近年來經濟、軍事力量的增長，直接威脅美國在亞太地區的主導權，以致雙方關係又愈趨複雜化²²。換言之，中共角色也隨著發生轉變，並沒有

頁 50。

註¹⁸ Andrew Scobell 編，李育慈譯，中共軍力成長，（台北，國防部史政編譯室，民國93年1月），頁6。

註¹⁹ 中共出爾反爾報復心態，台海安全添變數，青年日報，民國96年12月5日，版5。

註²⁰ 北京智庫提中國國際現代化「和平鴿」戰略，今日晚報，2008年1月29日，<http://news.chinatimes.com>

註²¹ 國防部「國防報告書」編輯委員會，中華民國95年國防報告書，（台北，國防部，民國95年8月），

因為冷戰的結束²³，成為不重要的角色，反而是更為重要，因為整個亞太情勢隨著冷戰的結束已產生極大的變化，其中尤以中共的崛起影響最大。中共在經過十幾年的改革開放後，已漸從貧窮落後，邁入小康之境。不過隨著國力日益強大，「中國威脅論」²⁴卻亦甚囂塵上，而它所代表的意思是，下個世紀的中共將成為西方的一個強勁敵手，因此美國、日本與東協等國家均將不得不重新評估亞太情勢。

美國在 1990 年代初期，曾有從東亞逐漸撤回部分駐軍的構想，惟在感受到中共威脅後，隨即恢復美日戰略合作與中共相抗衡的態勢。此外，為能在軍事力量上對中共產生嚇阻作用，美國乃透過對美日安保條約適用範圍之從寬解釋，期使美軍得以在與日本合作下，重新成為亞太地區的主導力量²⁵。在冷戰結束後，美國與中共雙方都展現出前所未有的現實主義態度，在大範圍的政治、經濟和安全議題上，兩國都願從事坦白的會談

²⁶。雖然中共與美國雙方對於合作的意願大過對抗，但是中共的讓步是以不影響政權穩定作為前提²⁷。因此民主自由與共產專制的對峙亦將持續下去。

中共「第 17 次全國代表大會」於 2007 年 10 月 15 日召開，綜合觀之，從 16 大到 17 大的五年間，以驚人速度邁步成長的大陸經濟，勢將提升 17 大對經濟課題的關注。在這五年間，中共已連續四年擁有超過 10% 的經濟成長率，去年國內生產毛額（GDP）已是 16 大時的 1.5 倍，超越加拿大與英國，由全球第六大經濟體成為第四大，2007 年更極有可能從德國手中拿下第三大的寶座；此外，去年中國對外貿易總額已逾 1.7 兆元，在全球貿易的排名是坐三望二²⁸。然而，在經濟發展過程中，存在著許多不可掌握的變數，例如中共目前的經濟成長率是否可以繼續維持，並支持其國防現代化；中共是否會分裂；能否擁有政治卓越的國家領導人；內部社會紀律與政治是否能穩定；能否保有外資持續高幅度

頁 28-29。

註²² 鄭叔平等編，1995 年中共年報（台北：中共研究雜誌社，1995 年），頁 1 之 33。

註²³ Rober J. Art, "America's Changing Strategic Interests", *Survival*, Vol. XXXIII, No. 1 (January/February 1991), p. 5。自 1990 年東西德統一，北約與華沙組織會員國於 1990 年 11 月 19 日，在巴黎召開「歐洲安全會議」，簽訂「歐洲武器裁減條約」正式宣告冷戰結束。

註²⁴ Michael B. Yahuda, *The China Threat*, ; Sophia Yow, "Lion Awakening : China Seen As a Newborn Power," Available from <http://www.cuhk.edu.hk/Journal/varsity/9701/threat.htm>; Da Jun, "Trumpeting 'China Threat' ," Available from <http://www.ihep.ac.cn/Book/bjreview/noveber/96-46-7.htm> ;

註²⁵ 國防譯粹（台北：國防部史政編譯局，民國 89 年 9 月 1 日，第 27 卷第 9 期），頁 1。

註²⁶ Steven I. Levine, "China and America : The Resilient Relationship" *Current History*, vol. 91, no. 566, 241.

註²⁷ 包宗和著，「後冷戰時期美國與中共關係的評估和展望——一項經驗研究」，政治科學論叢（台北），第 5 期，民國 83 年 4 月，頁 26。許志嘉著，「從『矛盾』世界觀論中共對美政策」，中國大陸研究

的流入；區域環境是否穩定等。這些因素都是直接影響中共成為一個強權的重要因素，惟中共對於區域問題的影響力已經是不可忽視它的存在。

尤其當中共在規劃其於未來 20 至 30 年後的狀況時，係著重於「綜合國力」，而經濟發展則是中共首要事務²⁹，在追求經濟發展的同時也影響了中共對內與對外政策的各層面，以經濟對內而言，中共經濟改革，致使中共內部經濟發達，人民生活漸趨小康，促使人民支持中共政權，同時配合對外經濟改革，而支持中共軍事現代化的完成，形成所謂軍事方面的「中國威脅論」；對外由於經濟開放，中共被視為是最有可能填補亞太地區權力空間的國家，如果在 21 世紀由於經濟的成長，將可能成為「新興的經濟強權」，並對亞太地區造成威脅，以致中共在經濟發展上遂也產生了所謂「中國威脅論」。

中共「十七大」會後，就中國大陸在國際關係中的角色認知與目標來看，和諧世界理念顯示中共不僅不再意圖推翻或否定國際體制，更逐漸已成為國際體制的維護者，並特別強調聯合國的角色，主張「應該遵循聯

合國憲章宗旨和原則，恪守國際和公認的國際準則」，原因在於維護既有國際體系、規則與制度，有助於防範各種型式的中國威脅論，尤其是日益浮出檯面的貿易保護主義，及對中國大陸產品的抵制聲浪，更有助於與大國、亞太國家合作，以既有規範與機制，必要時甚至可能在國際組織中要求修改規則，以確保中共日益增漲的政治與經濟利益及影響力³⁰。

（二）中國威脅論的影響

所謂「中國威脅論」的核心問題是：如何應付崛起的中國。雖然早在 1984 年，當中國實行改革開放、發展經濟之時，就有「中國威脅論」的渲染，認為一旦中國強大起來，會對世界造成威脅。儘管中國領導人在國際場合指責西方國家不該將中國發展經濟建設看成是一種威脅³¹。

但是隨著經濟的持續成長，中共極可能會不斷擴張軍力，並擴張對區域影響力的能力，因而升高東亞地區的安全緊張情勢。如此一來將引發世人對中共所扮演之角色產生質疑³²。在經濟的持續成長下，資源的運用成為必然，但是，在民族主義與國家利益的

（台北），第 39 卷第 6 期，民國 85 年 6 月，頁 63。

註²⁸ 中共 17 大的經濟挑戰，聯合報，2007 年 10 月 15 日，<http://udn.com/>

註²⁹ Hans Binnendijk and Ronald N. Montaperto：Strategic Trends in China（U.S INSS? NDU? 1998? 6），P71.

註³⁰ 胡外交政策粉飾「中國威脅論」，青年日報，民國 96 年 10 月 25 日，版 2。

註³¹ 中國政府的承諾以及中國的對外政策，都證明中國經濟的發展不僅沒有對他國構成威脅，反而是對人類的一種貢獻，解放軍報 2001 年 07 月 23 日 第 5 版：http://www.pladaily.com/big5/pladaily/2001/07/23/20010723001165_World.html

註³² 中國的國防現代化，沒有也不會對任何國家構成任何威脅。中國軍事專家羅援今天在接受新華社記者

趨使下，中共不太可能放棄對南沙群島主權的爭取，中共亦當然不會降低對台灣施壓。顯而易見，中共軍力的增強確實已伴隨經濟的發展逐漸成為威脅，尤其中共自己卻對逐年增高的軍事預算無法自圓其說。

因此只要中共在國際上一有任何動作，或是中共導彈部隊移防，或是軍艦巡弋南海，都被外界套上「中國威脅論」的大帽子，就連 1999 年中共被指涉嫌竊取美國核武機密案³³，在美國參眾兩院中都曾掀起「中國威脅論」的爭議³⁴。此種情形也的確令周邊國家擔憂，不相信中共不會威脅他們，因而不得不對中共採取若干防範措施以為因應。也造成美國在對華政策上必須加以注意的部分，因為中共的崛起必將會影響美國在亞太地區的利益。

迄今國際社會對於中共崛起的觀感仍有分歧，無論視其為「和平發展」或「中國威脅」，均各有立論依據。然而，由於中共為全球少數仍拒絕民主化的專制國家，其決策過程相對封閉，並多有侵害人權、鎮壓民主、抑制言論等紀錄，復以近年來其軍事力量不斷擴張，使得全球民主國家對於中共的崛起

仍存有相當程度的疑慮。近來美國多次呼籲中共應成為「國際體系中負責任的利害相關參與者（responsible stakeholder）」，並應加強其國防事務之透明化，即突顯國際社會對於中共扮演國際上穩定、正面角色的要求與期許；亦即希望中共在逐漸融入全球政治體系及市場經濟體制的過程中，能夠盡其大國應有的責任與義務。綜合而言，中共崛起所帶來的廣泛效應，無論是在政治、經濟或是軍事層面，已成為其周邊各國及世界各主要國家最關切的戰略機遇與挑戰³⁵。

從美國防部的最新評估指出，中共「最快在 2010 年，甚至更晚，始能建構足可擊敗中等規模敵人的軍力。」不過，美國國防部報告依然警告，隨著共軍現代化的進展，「兩大誤解可能導致誤判危機。」第一項誤解是，其他國家可能低估中共部隊與戰力提升的程度。第二項誤解是，中共領導班子可能高估共軍的專業能力，誤認新的體制「已充分完成戰備，能純熟遂行作戰、充分維持戰力並與現有及其他新式戰力有效整合無礙³⁶。」

因此，展望中共未來更是與世界各主要

採訪時認為，所謂的「中國威脅論」是毫無理論和現實根據的。華夏經緯網，08/06/2002；<http://big5.huaxia.com/HuaXiaZhouKan/JunQingGuanCha/GBK/102650.html>

註³³ 香港文匯報，1999 年 6 月 1 日。考克斯報告：「中華人民共和國利用各類人員、組織機構和手段獲取美國的敏感技術，中國的科學家、學生、商人和官員以及職業情報人員對美國國家安全構成威脅」。 http://www.future-china.org/spcl_rpt/anti-us/a1999060101.htm

註³⁴ 勁報 2001 年 4 月 5 日；<http://ip-148-027.shu.edu.tw/news/2001/04/05/2001-0405p01.html>

註³⁵ 國防部「國防報告書」編輯委員會，中華民國 95 年國防報告書，（台北，國防部，民國 95 年 8 月），頁 29。

國家展開全方位、多元性的互動方式模式，以經濟發展為主體，軍事力量為骨幹。再配合外交的具體作為，展現東亞軍事與經濟強國的強烈企圖。中共的「和諧外交」就是改變以往對多邊主義的負面觀感，刻意突顯中美共治亞太地區的局面，更進一步透過多邊組織來建構反美陣線聯盟。加上中共與日本在地區暗中較勁，南太平洋地區是日本對外運輸的主要通道，如果中共海軍突破第一島鏈，在南太平洋建立基地，將對日本國家安全也構成威脅³⁷。

中共對話的主要大國與互動新模式

九十年代後期以來，中共與世界各主要大國建立了多種形式的戰略關係或全面夥伴關係，雙邊戰略對話逐步展開。在這些對話中，有的屬於最高層對話，雖未必冠以“戰略”二字，但實際內容已屬戰略對話範疇。如「中」俄自 1996 年確立元首會晤機制以來，兩國已建立起密切的高層交往機制，包括元首年度互訪、議會領導人年度互訪、總理定期會晤等。這些高層交往機制是促進兩國戰略協作夥伴關係不斷向前發展的重要保障。2005 年 2 月，「中」俄啟動了國家安全磋商機制，開闢了高層戰略對話的新渠道。

中共與印度、日本、美國之間舉行的戰略對話與上述對話有所不同。新的戰略對話主要目的是增信釋疑，明晰政策目標，通過

對雙方最關切的雙邊和超越雙邊的戰略性問題進行坦誠交流，以減少誤判，為雙方解決分歧和困難奠定基礎，確保雙邊關係長期平穩發展。因此，上述戰略對話有望向機制化方向發展。

法國總統沙柯吉於日於 2007 年 11 月 25 日至 27 日應中共國家主席胡錦濤之邀，赴中國大陸進行國事訪問，崇尚現實主義的沙柯吉在此次訪「中」的議題聚焦在經濟層面，法國總統沙柯吉為其上任後首度赴亞洲訪問。睽諸其主要議題包括雙邊政治關係、經貿往來、人文交流，以及因應全球氣候變化等，顯示「中」法全面拓展關係作為，已朝全球性議題合作方向發展。中共此次所展現的經濟實力，使居於世界第五大經濟體的法國及國際社會為之驚懼，後續除可能引發其他大國（如力謀復甦經濟的日本、近日政權移轉的澳洲）效法外，長期以觀，將提高美國所擔憂的「權力轉移」（power transition）可能性³⁸。

在軍事作為上，中共與美、俄的軍事互動頻繁，美國戰略學者巴奈特（Thomas Barnett）就直指道出美海軍轉型，是由過往的防禦模式（defense paradigm）轉型到安全模式（security paradigm）；前者是國家對國家的戰爭，是一場零和遊戲，後者則著重戰後重建、海上交通的管制和海上網路的拓展。透過海上合作戰略，美國可以名正言順地加強與他國海軍的聯繫，除了傳統軍事演習、

註 37 Richard Halloran 著，黃文啟譯，中共崛起，（台北，國防譯粹，第 34 卷第 11 期，民國 96 年 11 月），頁 77。

武器合作層面外，還包括建立完整的海洋資訊網絡、遏止非傳統安全危機等項目。其次，海上合作戰略強調的是國家間的「共同利益」，並不針對任何一國而是恐怖組織。因此，透過這種新式的海洋聯盟進行軍事、搜救與災害演習，更能夠消弭其他國家的恐懼感。最後，海洋聯盟的建立與監控系統的擴張，逐漸使得他國成為美國的前哨站。

而面對美海上合作運作方式，中共希望建立自己的海洋聯盟。在「突破封鎖」的共同利益下，透過「中」、俄兩國都希望重返海洋強國行列，打破美國壟斷海洋的局面；因此，「中」俄雙方在「戰略夥伴關係」的軍事合作中，特別強調了聯合作戰的統整；而在上海合作組織的旗幟下，中共也插手了中亞事務，企圖瓦解美國對其西面的陸地包圍。在多邊與雙邊的海洋合作下，中共希望將各國對其的焦點轉向「合作」而非「遏制」，同時降低美國海上合作戰略的壓力。為因應美國「以海圍陸」的圍堵戰略，除了策動他國反制、擴張本身軍力外，對中共最重要的還是要取得海洋上的前哨³⁷。海上航道的安全與否，攸關中共經濟發展與綜合國力提升關鍵之所在。

隨著大陸近年來經濟快速發展，中共挾其豐沛的經濟資源，中共外交戰略強調以經濟合作做為戰略外交的目的和手段，以尋找與擴大共同利益。在中共的外交戰略版圖中，法國可以做為制衡德國，並且可以在歐盟體

制中，做為突破武器禁運的突破口。因此，未來中共必然更會持續拉攏法國，持續以經貿利益拖住法國，以擴大其戰略影響力。中共企圖以經濟誘因，拉攏法國，並企圖突破長期以來遭歐盟軍售禁令的限制。表面上看，這樣的交易似乎只是單純的商業行為，但是從中共以往慣於融合政治、經濟、外交手段，進行又拉又打的國際統戰作為來看，其主要著眼於法國對美國及德國的影響與制衡³⁸。

中共新的戰略對話機制呈現如下特點：一是不針對第三方，與美歐、美日之間的戰略對話不同，中國與其他大國的戰略對話，其議題雖然可能超出雙邊範疇，但重點是穩定和改善雙邊關係，而不是為針對其他國家去尋求組建或加強聯盟關係；二是議題廣泛。與一般就具體議題進行事務級對話和磋商不同，戰略對話所討論的議題，只要是雙方所關切的，可以無所不包，無所不談；三是以增信釋疑、加深了解、推動合作為主要目的。通過對話確定雙方的利益共同點，明晰分歧，以待雙方政府逐步解決。而對話本身並不肩負直接解決分歧的使命。雙方目前仍持續透過「戰略經濟」和「資深官員」兩大對話機制管理雙邊關係，但布胡會後，中共已體認到，在影響兩岸關係的國際因素中，仍以「美國因素」最為重要，因此開始認為透過美國對我方進行施壓，將是中共影響我方政策走向的重要管道。

根據陸委會最新一期的大陸工作簡報，

註³⁷ 中共欲建立親「中」集團反制美日圍堵，民國96年11月1日，版4。

註³⁸ 中法全面拓展經貿關係各有所圖，青年日報，民國96年12月10日，版4。

2008 年在澳洲雪梨舉行的「亞太經濟合作會議」（APEC）高峰會，美國總統布希與中共領導人胡錦濤特別安排在會議召開前夕舉行雙邊會談。縱觀此次布、胡會談內容，陸委會分析，整體而言，中、美雙方將持續加強在國際與區域安全問題的合作，並繼續協商兩國的貿易爭端，立場均未超越過去論調。除此之外，布、胡會中所觸及的議題廣泛，顯示雙方在許多問題上具有共同關切，但另一方面也反映出彼此在各項議題上出現利益摩擦，有待雙方進一步的協商，其中較重要者包括台海問題、人民幣匯率與貿易失衡問題、食品安全問題及美中戰略競爭^{③④}。

目前，中共與主要國家的戰略對話仍處於初始階段，在一定程度上講，對話的形式大於內容。從長遠看，這種戰略對話形式具有實質的建設性。通過對話，雙方定期坦率地對各自關切的現實與長遠問題交換意見，闡明各自立場，探尋解決辦法，有助於穩定和推動雙邊關係的發展。戰略對話作為中共與主要大國良性互動的新模式，充分體現了中共外交和平、發展、合作的理念，有助於國際關係的安全和發展，將中共納入國際體系運作。

「中」美戰略對話之戰略評估

「中」美建交 30 多年來，「中」美高層對話，兩國主要有以下幾種溝通渠道：（一）兩國領導人和高級官員之間的高層接觸與熱線

電話。（二）「中」美軍方國防部副部長級別的年度防務磋商機制（三）雙方接觸最多、渠道最通暢的“經貿管道”（四）「中」美兩國國會間全方位的交流機制（五）「中」美智庫和學者進行的“第二管道”溝通。因此，雙方已建構了包括商貿聯合委員會、軍事磋商、人權對話、反恐合作、防擴散交流、避免海上危機及海上通道安全等在內的幾十種交流平台和交流機制。戰略對話並非要取代或整合上述具體的對話機制，而是這些平台和機制的延伸與深化，從更廣泛的角度闡明各自立場，進行充分的戰略評估，以從整體上更好地協調兩國關係。

2007 年 10 月 8 日美、中召開第九屆國防諮商會議，美國防部五角大廈在記者會中表示，這次會議的主要共識就是持續加強兩軍關係，盼在明年初建立華府與北京之間的軍事熱線電話。雙方也同意明年二月繼續討論中、美防衛政策協調。這次諮商會議，雙方主談代表為中共解放軍副總參謀長馬曉天與美國國防部主管政策次長厄德曼。雙方討論主題包括中、美防衛關係、區域與全球防衛議題、還有提議進行核能政策、戰略、方案的對策。隨後針對之前雙方提出的軍事熱線議題，會談目標是這項連繫北京與華府之間的軍事熱線電話，能在 2008 年初就架設完成。整體而言，美國表達願盡力與中共發展防衛交流，並推動建設性與合作性的關係^⑤。

「十七大」後美國對中共仍將採取圍堵

註③ 美與中共亞太制海權爭鋒的衝擊與影響，青年日報，民國 96 年 12 月 9 日，版 3。

註④ 重金利誘法國 中共意在突破歐盟武禁，青年日報，民國 96 年 12 月 10 日，版 4。

或避險的戰略，亦即交往與制衡並重的戰略。美國的超強地位仍將維繫一段時間，布希政府一方面將持續努力保持美國的超強地位，防止中共崛起所可能構成的挑戰，另一方面對自己的超強地位仍有信心，沒必要對中共採取圍堵或對抗的戰略。在全球化的趨勢下，美國與中共的經貿往來日益密切，相互依存度提高，將有助於緩和雙方對抗的關係。在恐怖主義仍是美國及全球的頭號威脅下，美國仍須避免與中共衝突，並且需尋求中共在反恐的支持與合作，以有效打擊國際恐怖主義。同理，在制止大規模毀滅性武器擴散方面，美國也需中共的支持與配合，尤其是關於北韓的核武發展，以有效防範及解決此一問題。然而中共的持續壯大，尤其是軍事力量的成長及缺乏透明化，仍令美國擔憂中共未來的走向與威脅。中共反對美國的單邊主義外交，反對西方的民主意識型態，反對他國干涉自己的內政，以及決定根據自己的國家利益走獨立自主的外交政策，都有可能種下美中衝突的種子。例如雙方對於如何處理北韓與伊朗的核武問題便有不同的立場，因此布希政府仍須對中共維持防範及制衡的政策^{④③}。

分析中共外交政策在決策模式及世界觀方面的改變。經濟發展及全球事務的參與讓中共在區域性組織及全球的國際組織有更深

的參與。美國政治風險顧問公司 Eurasia Group 的專家庫普指出，當中共本身的利益和美國共通時，它可以有建設性的作為。由於國際關係上的矛盾與權衡，中共仍避免有重大的衝突、不願提供昂貴的承諾，也防範任何可能顛覆一黨專政的錯誤^{④④}。由於中共在聯合國安全理事會的席次，它一直是國際事務的要角。對於布希政府而言，中共的份量日增有兩項原因：它在全球的自信心日增，而美國也沒有太多的選擇。美國似乎寄望中共對於維護全球安定的興趣會日增，而且也會與美國利益有更多共通之處^{④⑤}。

而德國總理梅克爾領導的基督教聯盟黨，近日通過一份亞洲政策文件，指出崛起後的中共在能源、非洲和外貿等領域成為競爭對手，德國應加強與印度、日本等民主國家合作，以確保美國在亞洲安全所扮演的角色。「德國外交政策協會」的中共專家桑特史耐德說，文件提到與民主國家和美國合作，阻止中共崛起，是外交政策的「避險」動作。此舉等於贊成德國加入美國領導下「圍堵」中國的策略。對中共崛起則採取批判的態度，立場與美國相近，備受矚目^{④⑥}。

21 世紀初期，美國調整亞太安全政策的主軸，美國與中共不再是前柯林頓政府時期的「戰略夥伴關係」，改變為「戰略競爭者」的關係。美國與中共關係的調整，由重

註④① 陸委會指中共將藉美影響兩岸關係，青年日報，民國 96 年 10 月 22 日，版 2。

註④② 美中國防諮商結束 盼明年初建立軍事熱線，聯合報，民國 96 年 10 月 09 日，<http://udn.com/>

註④③ 王高成，十七大後的美國對華戰略，青年日報，民國 96 年 11 月 29 日，版 2。

註④④ 美學者沙特：中國還算不上是「強權」，中央社，聯合報，民國 96 年 12 月 06 日，<http://udn.com/>

視經貿轉向安全的決策班子，自人權與最惠國待遇脫勾之後，中、美關係就以經濟貿易做為主導。國家安全顧問柏格（Sandy Berger）、已故商業部長布朗（Ronald Brown）在對中共的政策領導上有其地位，柯林頓在 1999 年 10 月與中共達成「世界貿易組織」入會協議，2000 年 5 月 9 日成功說服眾、參兩院分別通過對中共的「永久性正常貿易關係」（PNTR）。小布希的閣員卻明顯以處理冷戰時期國家安全的背景為主，注意的是中共綜合國力上升，對美國、台灣、亞太安全的影響更是嚴峻的挑戰。

結 論

自 2002 年以來，「軍備競賽」使得國際軍火貿易持續增長，中共和印度是最大的武器進口國，美國和俄羅斯是最大的出口國。2006 年全世界的軍費總額為 1 兆 2004 億美元，與 2005 年的 1 兆 1180 億美元，增加了 3.5%。中共 2007 年國防預算 449 億美金，比去年增加 17.8%。小布希對中共採取戰略競爭者的定位，預防中共成為二十一世紀的北極熊，對台海兩岸軍事平衡、中共軍事力量提升，較以前更加密切觀察。美國對台灣海峽的政策，和平壓倒一切。小布希對台的軍售將較柯林頓總統來得寬鬆。美國雖然期待台海兩岸早日恢復協商，但不會逼迫台灣接受北京的一國兩制或一個中國的原則。任何阻止北京因強大而更具威脅性的作法，將成為

美國政策的主軸。

從十七大的召開，中共已完成胡錦濤個人權力的鞏固，並且提出未來五年的發展方針，與政治、經濟、外交軍事等領域的政策規劃。如無意外，中共在未來五年的經濟與軍事實力將更上層樓，外交方面的影響力也更加提升，中共的大國地位與影響力將更加顯著。因此，美國也將更將感受到中國的影響力增加與對自己超強地位的限制或甚威脅，兩國將來的競爭也必然更為明顯。尤其是，中共有自己的外交立場、意識型態、政治經濟發展制度、也反對美國的單邊主義，兩國的磨擦或政經衝突將不可避免。但另一方面，為了中共自身的經濟發展及安全，北京也決定以和平及合作的原則推動外交，即使與他國有利益上的衝突包括美國在內，基本上也將會選擇以對話的方式解決衝突，盡可能謀求合作，而非訴諸武力的手段。此外，隨著中共的成長與發展，其融入既有國際秩序與制度的程度也必然更深，中共將逐漸成為國際體系的既得利益者，必不會推翻此一體系及其政經秩序與規範，甚至會維護此一體制，最多是採取修正的作為。目前布希政府對中共的定位是，中共正處在一個戰略的十字路口，美國試圖運用圍和的戰略，將中共整合進入既有的國際體系，促使其扮演負責任的利害關係人的角色⁴⁵。

面對未來，中國大陸的崛起充滿機會與風險。可以說，國際社會對台海問題的態度

註⁴⁵ 紐約時報：美若稱中「盟邦」將是一廂情願，中央社，聯合報，民國 96 年 10 月 09 日，<http://udn.com/>

註⁴⁶ 德執政黨提亞洲政策 視中國為競爭對手，中央社，聯合報，民國 96 年 10 月 28 日，<http://udn.com/>

是影響中國大陸崛起本質非常關鍵的因素。如果國際社會堅持中國大陸必須以民主和平的方式解決兩岸爭端、徹底放棄對台灣的外交打壓與武力威脅，台灣的民主將對中共民主化產生燈塔效應，協助中國大陸邁向和平崛起與民主覺醒。相反的，如果國際社會持續縱容中共對民主台灣的威脅與打壓，只會造成中國大陸政權更加肆無忌憚擴張軍事實力，甚至誤判其他國家不會介入台海衝突而以武力兼併台灣，成為亞太和平與繁榮的最大威脅^{④8}。而台灣也應運用如APEC等組織，積極善盡世界公民的責任，爭取國際認同，讓美、台、中三方互動，促使美國承諾台灣不受武力脅迫，讓美國持續扮演維持台海穩定的關鍵力量，以維護區域和平^{④9}。

美國與中共關係的調整，現正進入磨合期，兩國的關係將較為不穩定。此外，中共現代化水準和作戰能力不斷提高，核武力量顯然已經遠遠超出了應付台海衝突的需要，且已擁有了可靠的「區域拒止」作戰能力，能在戰時對美國部署在日本、韓國和關島的前進基地和部隊實施有效打擊，甚至敢於採用更加強硬的態度來解決和鄰國的領土爭端^{⑤0}。總之，中共新一代核武器系統的裝配部署，對美國西太平洋的武力投射能力造成了嚴重的不良影響，不僅對美國的亞太盟國和友好國家的安全利益造成了威脅，且破壞了亞太地區現有的軍事平衡。台灣必須思考創

造積極有所貢獻於國際社會的一面，證明在 台海危機時可戰、能戰、不怕戰的決心，才能夠自助助人助。中共軍力擴建已經讓台灣海峽軍事平衡持續向中國大陸傾斜，但一個強壯有自信的台灣，確保台灣人民安全與福祉，有利海峽兩岸和平。回顧自由世界取得冷戰最後勝利之史實，台海安全不僅要倚靠軍力對峙、圍堵與嚇阻；同時更要因應時勢，運用和解限武之策略，來摒除軍備競賽之危機，再運用諸般軟實力，感召大陸人民共融華人社會，促進兩岸長久之和平共處！

作者簡介

吳育騰，空軍軍官學校六十六期（74 年班），國防大學空軍指揮參謀學院作參 81 年班，國防大學管理學院戰略 96 年班，飛行政戰軍官班 28 期，國立中山大學政治研究所碩士，國立中山大學政治研究所博士班研究生，曾任飛行官、區隊長、中隊長、組長、國防大學教官、空軍官校兼任講師，現任國防大學空軍指揮參謀學院上校教官。



註^{④7} Robert B. Zoellick, Remarks to National Committee on U.S.-China Relations, New York City, September 21, 2005, at <http://www.state.gov/s/d/rem/53682.htm>

註^{④8} 中共急速擴軍意圖建立亞太霸權，青年日報，民國 96 年 10 月 8 日，版 4。