

第三章 中美夥伴關係

冷戰結束後，美、蘇兩極體系對峙頓時瓦解，國際社會的權力政治板塊重新洗牌，經濟全球化下的經濟發展，取代安全困境下的軍備競賽，美國更是利用此歷史機遇期重振國力，使得國際體系呈現「一超多強」的格局，但是隨者總體和平、局部紛爭的國際環境，美國基於國家利益不得不對東北亞的局部戰爭危機的影武者，以及對崛起的中國大陸，運用各種外交策略發展建設性的夥伴關係，以期納入國際體制予以規範；另中共在經濟發展為中心的基本國策下，對美國的經貿順差是外匯主要來源，對美國主導下的國際政治及經濟秩序，僅能依循且馬首是瞻。是故本章節將以中、美相互之間的基本外交策略、後冷戰期間的各種夥伴關係，以及在反霸主義及反恐聯盟下，既鬥爭又合作的各種外交折衝作為，進行初步探討。

第一節 中美互動下之外交基本策略

冷戰後中共經濟實力的成長茁壯，國際社會則以崛起之威脅大國視之，而美、中關係，就如同國際體系中霸權大國與崛起大國一般，其實雙方在冷戰期間不僅因北韓、越共等代理人戰爭，有過外交接觸，更因國家利益而在冷戰末期聯手制俄，所以中、美兩國在冷戰後的外交策略，不在再是戰爭與圍堵，而是接觸與對談，美方是期以中共能經此而和平轉變，如同東歐集團朝向民主國家邁進；反之，中方則為獲取國家經濟發展的動能，期能在和平崛起後創造「多極化」的國際格局。本章節在探討中共與美國互視對方為重要的夥伴國家，彼此間的外交基本策略，形成既合作又競爭的夥伴關係。

一、中共十六大後以和平為主的外交政策

中共向來服膺外交政策是內政的延長，並崇尚實事求是的現實主義，所以自建黨、茁壯、建政以來的外交策略，即與美國、蘇聯兩大強權國家關係密不可分，尤其是雅爾達體系前後期間，中共基於國際社會及國家安全環境的變遷，基於國家利益在對外戰略上，制訂「兩個陣營」、「世界革命」、「三個世界」及「和平發展」等外交策略，並主張「一邊倒」、「革命輸出」、「聯美制俄」及「獨立自主」

等外交方針，以因應國際體系及國際政治的變化。

冷戰後，中共在「十五大」及「十六大」政治報告中，有關外交政策上雖然類似，但主軸上從獨立自主轉為強調和平的獨立自主外交，明顯有所變異，另在前者的報告中主張將與發達國家交往列為未來的四大重點工作之一，而後者的報告卻將大國外交列為首要，顯與「九一一事件」後之國際情勢演變有關；針對兩者報告中外交政策方向比較，詳如附表（表：3-1）

表 3-1：中共十五大與十六大政治報告中有關外交政策方向之比較表

| | 十五大 | 十六大 | 主要差異 |
|------------|---|---|--|
| 對當前國際形勢的評估 | 和平發展：多極化；避免新的世界大戰是可能的；維持穩定的國際環境與週邊環境是可能的。 | 和平發展：多極化與經濟全球化是世界和平的穩定因素；世界大戰短期內打不起來；爭取較長時間的和平良好週邊環境是可以實現的。 | 對多極化的期許高於適時的認定，加入全球化的時代潮流；十六大報告中對當前國際情勢的評估，在文字上更加樂觀。 |
| 主要威脅來源 | 霸權主義與局部動盪因素 | 恐怖主義危害升高；霸權主義和強權政治有新的表現。 | 十六大報告中部強調反霸，而是加入反恐。 |
| 外交政策主軸 | 獨立自主外交 | 和平的獨立自主外交 | 十六大更加強調和平，首次將新安全觀列入政治報告文件中，重申中國永遠不稱霸，永遠不搞擴張。 |
| 外交對象優先順序 | 睦鄰外交；大國外交；第三世界；國際多邊組織。 | 大國外交；睦鄰外交；第三世界；國際多邊組織。 | 十五大中首次列入大國外交；但在十六大中被列為首位 |

資料來源：于友慧，〈中共外交政策走向與選擇〉，《問題與研究》第 43 卷第 1 期（台北：政大國關中心），頁 108。

二次大戰後，美國的國家綜合國力一躍成為世界強權大國，冷戰後更是「一超多強」國際體系中的超級強權國家，所以中共在與美國的外交關係上，向為外

交施政的主軸，縱使在冷戰時期中蘇關係友好之際，中美雙方仍自一九五〇年代起持續藉由「日內瓦會議」進行秘密溝通，進而促成一九七二年的中美正式建交。儘管在冷戰時期中共的國力遠遜於美國、蘇聯，卻是影響美、蘇兩大強權戰略平衡的惟一勢力，學者季廷(John Gittings)形容中共為「準強權」(half a superpower)，並對強權之間國際事務的處理，具備游刃有餘的潛力。¹ 中共自一九八〇年代起實行「改革開放」政策，一九九〇年代後涵蓋經濟、科技、軍事等領域的「綜合國力」大幅提升；尤如中共前外長錢其琛在一九九三年以「世界開始重新認識中國」為題的總結外交工成果報告中指出：「中國正在世界的東方崛起」。²

基此，筆者依據一九九二年至二〇〇三年的政府工作報告，歸納出中共當局的外交策略具體目標作為如下：第一旨在建立多元化友好合作關係，以加強同發展中國家的團結與合作，藉由鞏固和深化與周邊國家的睦鄰友好合作關係，以改善和發展同發達國家的關係。建構各種對話友好、合作互利及睦鄰互信的夥伴關係，藉以提昇國際地位、國際聲望及國際影響力。第二企圖建立多極化的國際新秩序，強調國際格局朝多極化趨勢的發展，並反對霸權主義和強權政治，反對一切形式的恐怖主義，藉由擴大共同利益，妥善解決分歧，積極參與多邊外交活動，提倡國際關係民主化和發展模式多樣化，推動建立和平、穩定、公正、合理的國際政治經濟新秩序。第三在強調為維護世界和平及國家安全，不斷強化及調整大國關係，以發展中國家總體實力增強，另主張通過平等協商和平解決各種爭端，基於「公平、合理、全面、均衡」原則，加入《不擴散核武器條約》、簽署《全面禁止核試驗條約》，實現裁減軍備和軍備控制，反對訴諸武力或以武力相威脅，反對以軍控和軍售為手段干涉別國內政。³

一九九〇年代，中共透過積極性的廣泛合作外交及面對經濟全球化影響，進而建構相互依存深化的國際關係網絡，形成「中國的發展離不開世界，世界的發展也需要中國」的現象，使得時序進入廿一世紀的中共，因為國家內部環境與國際環境界限的模糊化，以致無法區別分野，進而形成中共的對外政策利益和取向的觀察面向。⁴ 中共年來不斷主張「戰略機遇期」的論點，二〇〇二年的「十六

¹ 何宏儒譯，John W. Mason 著，《冷戰 (The Cold War:1945-1991)》(台北：麥田出版社，2001年初版)，頁 104-105。

² 錢其琛，〈1993：世界開始重新認識中國〉，《人民日報》(北京)，1993年12月15日；轉引自閻學通，《中國國家利益分析》(天津：人民出版社，1997年版)，頁 59。

³ 1992年-2003年〈中共政府工作報告〉，《人民網》(北京：歷屆人民全國代表大會資料匯編)，<http://www.peopledaily.com.cn/item/lianghui/zlhb/zlhb.htm>。

⁴ 張雅君，〈「十六大」後的中共外交：相互依賴深化下的利益、挑戰與政策取向〉，《中國大陸研究》第 46 卷第 2 期 (台北：政大國際關係中心，民國 92 年 3、4 月)，頁 6-9。

大」政治報告中，有關國際形勢與對外工作部分，更是明確指出外交策略宗旨仍為「和平與發展」，在對外交工作上倡議主張「四大主張」及「六大作為」。⁵

中共前外長唐家璇針對上述論點更進一步指出，「十五大」期間是中共在後冷戰最具關鍵性的外交實踐期，並適時在國際上確立「有中國特色社會主義大國的地位」，並為新世紀開創有利的國際環境。現在「和平與發展」的理論指導下，中共外交策略方針的具體作為，經歸納簡後述如下：世界多極化和經濟全球化發展趨勢為前進方向；互信、互利、平等、協作的新安全觀為新思路；對霸權主義和強權政治為國際交流與合作的思維；發展大國間穩定友好合作關係，並藉以建立各種類型的夥伴關係。⁶

針對國家利益依據國際環境變遷而有所改變，當中共在冷戰後為實踐國家的根本利益，自然受到國際體系相互依存的衝擊與影響，以致「十六大」後為強化與發展大國形成友好合作，以期爭取國際規範的主導權，建構在國際社會中的大國地位，所以在對外關係重心置於大國合作關係上；⁷ 中共國家主席胡錦濤於「博鰲亞洲論壇二〇〇四年會」開幕式中表述：亞太地區大國應對本地區和平與發展負有重責，並應在區域合作中發揮更為積極的建設性作用，並期通過區域合作擴大共同利益，共同促進亞洲的穩定和繁榮。⁸

冷戰後，中共自詡為國際格局的一極，並主張國際格局朝「多極化」發展，但事實上中共仍是底子薄的大國，針對國際局勢演變的機遇與挑戰，中共黨政國家領導人及相關的官方文件，都不斷強調「東西南北」與「和平與發展」是當今世界必須面對的兩大主題，但國際社會依然存在霸權主義和強權政治，且為國際動蕩的根源所在，所以倡議反對霸權主義、強權政治，以維護世界和平；另堅持奉行「獨立自主」的和平外交政策，以期在和平穩定的國際格局中，創造中國大陸「現代化」建設的良好外部環境，並將發展同周邊國家睦鄰友好關係，視為中

⁵ 四大主張：順應歷史潮流，維護全人類的共同利益；建立公正合理的國際政治經濟新秩序；維護世界多樣性，提倡國際關係民主化和發展模式多樣化；反對一切形式的恐怖主義。

六大作為：改善和發展同發達國家的關係，擴大共同利益的匯合點，妥善解決分歧；加強睦鄰友好，堅持與鄰為善、以鄰為伴；增強同第三世界的團結和合作；積極參與多邊外交活動；堅持獨立自主、完全平等、互相尊重、互不干涉內部事務的原則；廣泛開展民間外交，推動國關係的發展。

⁶ 唐家璇，〈中國跨世紀外交的光輝歷程〉，《國際形勢年鑑 2003》（上海：教育出版社，2003年初版），頁 6、10-11。

⁷ 張雅君，〈「十六大」後的中共外交：相互依賴深化下的利益、挑戰與政策取向〉，《中國大陸研究》第 46 卷第 2 期（台北：政大國際關係中心，民國 92 年 3、4 月），頁 15-16。

⁸ 胡錦濤，〈地區大國應加強溝通與協調〉，《新華網》，2004 年 4 月 24 日，http://news.xinhuanet.com/newscenter/2004-04/24/content_1438107.htm。

共外交政策的重點工作。

二、美國以國家利益爲主的外交政策

美國建國之初，歐洲強權環視且覬覦美洲大陸，所以開國元勳華盛頓在一七九六年卸任首任總統離別職演說時，即強調基於國家利益應避免與外國結盟，以免捲入歐洲強權糾紛漩渦之中；後繼者詹姆士·門羅（James Monroe）於一八二三年發表國情咨文時，對外公開主張獨立自主的「門羅主義」，自始造就美國的國力及國土擴張的崛起時期；⁹ 直至一九四五年後，美國才正式取代英國的世界霸主地位，更成爲世界的歷史的重心，且改變國際政治的本質。¹⁰ 美、蘇、英三國在二次大戰末期建構「雅爾達體系」，惟於一九四七年，美國基於國際和平及國家安全，並爲防堵共產主義蔓延，倡議「杜魯門」主義，從此成爲美國在冷戰期間的外交政策基本方針。¹¹

冷戰期間，美國與蘇聯共產集團對峙，並實施「圍堵」（containment）政策，但在「權力平衡」的架構下，對中共的外交政策卻適度保持接觸，一九六九年中蘇友好關係生變，一九七〇年代美國主張「尼克森主義」以和解政策取代對抗，遂與中共展開秘密外交且於一九七二年正式建交，旨在「聯中制俄」以維持戰略平衡；一九八〇年代初期蘇聯進駐金蘭灣，中共實施「獨立自主」的外交政策，於是白宮當局採行「雷根主義」，遂行以《美日安保條約》爲主的亞太外交策略；後冷戰時代的來臨，美國改以中共及越南等亞太地區實行共產主義國家者爲主要假想敵，並基於國家利益，在軍事力量的支撐架構下，主張以安全、政治、經濟的「世界新秩序」，構築新月形的新圍堵線，美國前國務卿貝克（James A. Baker）形容此爲以美國及亞太各國經濟利益體爲中心的「扇形戰略」。¹²

後冷戰初期，美國國內經濟低迷及「孤立主義」逐漸盛行，時任國務卿克里斯多福（Warren Christopher）在參議院外交委員會聽證會上指出，美國國家利益和外交政策的支柱是：在國際上全力保障美國經濟利益的安全、保持強大的防務

⁹ 邢福泉，《新國際關係論》（台北：黎明文化事業公司，民國 73 年再版），頁 146-148。

¹⁰ 李本京主編，《美國外交政策》（李慶霞、余淑惠譯，Thomas Molnar 著，美國理想主義的困境）（台北：正中書局，民國 76 年初版），頁 4。

¹¹ 何宏儒譯，John W. Mason 著，《冷戰（*The Cold War: 1945-1991*）》（台北：麥田出版社，2001 年初版），頁 31-32

¹² 李文志，《後冷戰時代美國的亞太戰略—從扇形戰略到新太平洋共同體》（台北：憬藝出版社，民 86 年初版），頁 45-63。

力量以對付新崛起勢力對安全的挑戰，另在國外促進民主和市場。¹³ 惟因「中國威脅論」的輿情興起，在對中共外交策略上，卻面臨「接觸」(engagement)與「圍堵」的爭議；但美國傳統外交政策的基本訴求，是以經濟自由化及民主政治化，作為國家利益目標之一，所以柯林頓(Bill Clinton)政府以「推展市場民主體制」(enlarge market democracies)取代「遏制共產主義」，即由現實主義偏向理想主義；¹⁴ 由上可知，美國對外政策的運作上，經常擺盪在現實主義的權力、利益與理想主義的道德、價值之間，並相互形成表裡，傳統上雖有現實主義與自由主義之間的差異，但兩者間的異同差距其實別並不大。¹⁵ 此已凸顯美國政府的外交政策，完全係以國家利益為著眼。

美國對外策略在傳統的孤立主義中，雖對歐洲採取政治孤立策略，但對美洲卻採取擴張策略；¹⁶ 當代二〇世紀的美國外交策略，不但繼承英國十九世紀的霸權外交策略，更是發展馬漢的「海權論」及麥金德的「地緣政治論」，尤其是一九九五年後，以俄羅斯和中國為對手的「接觸與圍堵」政策，可謂為雛型式樣；另為防止一國崛起，最佳之法即是採取肢解崛起國家版圖，製造分裂形成內耗，使之為大國所操縱。¹⁷ 顯現美國的對外策略係以現實主義為主流，舉凡一九八〇年代雷根在競選總統時，即曾高舉反共旗幟，並撻伐中共；一九九一年柯林頓總統在競選時，亦高舉人權大旗，主張對「從巴格達至北京的暴君」應採取強硬態度；¹⁸ 二〇〇〇年小布希總統在選舉時亦極力抨擊中共，結果在出任總統後，基於國家利益及現實的國際環境，卻無不與中共採取正常交往關係。基此，現任美國副總統錢尼對於中共的崛起，更是視為美國廿一世紀最重要的外交政策挑戰之一。¹⁹ 是故當美國在安排妥歐洲地緣政治版圖後，即會將目標指向中國，

¹³張蘊嶺主編，《夥伴還是對手－調整中的中美日俄關係》(北京：社會科學文獻出版社，2001年初版)，頁454。

¹⁴同註12，頁67-68。

¹⁵何小冬、蓋玉雲譯，約瑟夫·奈著，《美國定能領導世界嗎》(北京：軍事譯文出版社，1992年版)，頁161；轉引自楚樹龍、耿秦主編，《世界、美國和中國－新世紀國際關係和國際戰略理論探索》(北京：清華大學出版社，2003年初版)，頁177。

¹⁶楚樹龍、耿秦主編，《世界、美國和中國－新世紀國際關係和國際戰略理論探索》(李東燕，美國對外戰略選擇的思想與實踐)(北京：清華大學出版社，2003年初版)，頁167。

¹⁷張文木，〈科索沃戰爭與中國新世紀安全戰略〉，《戰略與管理》1999年第3期(北京：中國戰略與管理協會)，頁3。

¹⁸江振昌主編，《國際新秩序的探索與中共》(吳玉山，兩極體系的崩解與中共的外交政策；轉引自《Far Eastern Economic Review》，19 November 1992, p.16)(台北：政大國關中心，民國82年初版)，頁161-164。

¹⁹〈華府中國政策 防雙方升高緊張 錯誤訊息頻傳 北京促謹言慎行〉，《中央日報》第4版(台北，民93年4月20日)。

使中國在有限的分裂中徹底失去成爲世界大國之機會。²⁰

國際體系結構的變遷，顯然會影響甚至決定國家的對外政策走向；領導人在進行決策時，亦會因國際環境變化，而制訂不同的全球性戰略及目標，至於在具體做法上或有差異，甚至有所變化但卻並各具特色，惟一不變的是以具有延續性及一致性的「國家利益」，作爲外交核心策略。針對中國大陸的崛起，美國如何維持超級強權的國際地位，將是美中兩國在廿一世紀初期的首要外交政策，但中共在面對小布希政府倡議的「單邊主義」，並逕自強調「預防外交」及「先發制人」策略下，將是繼「圍堵與接觸」政策後，必須重新思考如何面對的新考驗。

第二節 中美建構建設性的戰略夥伴關係

冷戰期間的國際格局，促使美國與中共之間形成片面性的政治合作關係，惟在冷戰結束後即因國際政治變遷，致使中美雙方轉變爲政治、經濟、安全等全面性的利益與利害關係；²¹ 一九八九年「六四事件」後，中、美之間的關係即陷入低潮，惟於一九九三年期間，柯林頓政府對中共人權問題進行撻伐、發生銀河號誤解事件、禁止對中共輸出高科技武器、阻擾中共於二〇〇〇年舉辦奧運、對台出售魚叉飛彈等事件，使得雙方關係跌至冰點；在此同時，柯林頓簽署《行動備忘錄》欲採取與中共全面交往戰略。²² 一九九七年十月廿七日中、美兩國元首在華府簽訂《中美聯合聲明》（詳如附錄一），對外表示將共同致力建立「中、美建設性的戰略夥伴關係（Strategic Partnership）」，雙方才又恢復友好往來關係。針對亞太地區中、美兩大國建立的夥伴關係，本節將探討在「柯林頓主義」（Clinton Doctrine）下的美、中兩國爲何採取全面性接觸政策，而中共的意圖則在重新調整與美國的大國關係。

一、柯林頓政府主張對中共進行全面性接觸

美國對外政策並不是單一方式而是多種組合，柯林頓總統在競選期間，便極力宣揚「以內促外，以外助內，求取內外的平衡和良性互動」的對外策略，此論

²⁰同註 17，頁 3。

²¹同註 12，頁 156-157。

²²*Los Angeles Times*, Sep. 30, 1993; *Washington Post*, Nov. 1, 1993; Nov. 7.; 轉引自張亞中、孫國祥，《美國的中國政策：圍堵、交往、戰略夥伴》（台北：揚智文化公司，2000年初版），頁 120。

不同於老布希總統的「世界新秩序」，惟在當選後即順理成章的成為「柯林頓主義」，其內涵即為學者波森（Barry R. Posen）與羅斯（Andrew L. Ross）所主張的美國大戰略，內容涵蓋新孤立主義（Neo-Isolationism）、選擇性接觸（Selective Engagement）、合作安全（Cooperative Security）、優勢主導（Primacy）的四大主張，詳如附表（表 3-2）。²³

表 3-2：柯林頓主義簡析表

| 戰略選擇 | 新孤立主義 | 有限選擇接觸 | 合作安全 | 優勢 |
|--------|------------------|---------------|---------------|-------------------|
| 分析論點 | 最低限度、防禦性 現實主義 | 傳統均勢性現 實主義 | 自由主義 | 最大限度自由主 義和單邊主義 |
| 國際政治問題 | 避免捲入 | 大國和平 | 和平不可分割 | 競爭對手的崛起 |
| 首選世界秩序 | 遠距離均勢 | 均勢 | 相互依賴 | 霸權 |
| 國家利益概念 | 狹窄 | 有限 | 跨國 | 廣泛 |
| 地區優先選擇 | 北美 | 工業化歐亞 | 全球 | 工業化歐亞 和潛在對手 |
| 北約 | 撤出 | 保持 | 轉變和擴大 | 擴大 |
| 地區衝突 | 放棄 | 圍堵 選擇性干涉 | 干涉 | 圍堵 不加選擇的干涉 |
| 人道主義干預 | 放棄 | 選擇性干涉 | 幾乎不加選擇 性干涉 | 不加選擇的干涉 |
| 武力使用 | 自衛 | 選擇 | 經常 | 任意 |

資料來源：楚樹龍，耿秦，《世界、美國和中國—新世紀國際關係和國際戰略理論探索》，（北京：清學大學，2003 年版），頁 172。

²³Barry R. Posen and Andrew L. Ross, <Competing Visions for U.S. Grand Strategy>, 《International Security》, vol.21, no.3, Winter 1996/1997, pp.5-53.; 轉引自張敏謙，<美國全球戰略剖析--從「世界新秩序」到「克林頓主義」>;《美國研究》2000 年第 4 期（北京：中國社會科學院美國研究所）。

根據美國一九九四至一九九六年各年度的《總統國家安全戰略報告》、《國防報告》等一系列政府公開文件和柯林頓政府高層人士的政策性講話，學者據以判斷「柯林頓主義」所主張的全球戰略，係以「優勢主導」為主幹，兼採「選擇性接觸」、「合作安全」的部分主張，總其成爲「優勢主導加靈活反應」戰略。具體性的要旨簡析如下：

在國際環境方面：美國面臨更爲複雜和多樣化的傳統與非傳統安全的新威脅；信息時代來臨，觀念的傳播無遠弗屆且勢不可擋，凸顯出推動全球自由民主的歷史機遇；另美國經濟實力削弱，進而影響對國際事務的領導能力。

在戰略指導思想方面：美國爲因應新時代的環境變化，應制訂以國內經濟爲問題的接觸戰略（the strategy of engagement），基於國家利益，推展及捍衛全球民主化，以彰顯國家相互之間的和平觀念。

在長程目標方面：重新構築多元化的安全環境，以確保美國安全及利益，尤能有效反應並獲取勝利；充分利用外交各種手段推動世界民主化運動；恢復美國在全球的經濟領導地位。²⁴

柯林頓主義所強調內外平衡的外交策略，但在國際現實的環境中，美國爲維持國際體系的領導地位，仍難以避免介入南斯拉夫聯盟的科索沃、海地、索馬利亞及盧安達的內戰，甚至是東帝汶的獨立，是以國際社會稱爲「新干涉主義」，其倡議發揚人道、主持國際正義並予及時伸張，惟此有改變國際體系權力運作之虞，導致法國、中共與俄羅斯反對且質疑美國的動機及目的。

柯林頓於一九九二年上任美國總統後，即面對經濟成長衰退、對日貿易赤字擴大、白宮與國會之間的政黨理念不合等國內問題，以及波灣戰爭後續處理、對伊拉克經濟制裁問題、波士尼亞內戰維和、印巴核武競賽、北韓核武發展等外部問題，基此對於美中問題的處理並非當務之急；然在此同時，中共進行核武試射、將飛彈技術轉移巴基斯坦、一九九五年及一九九六年發生台海飛彈危機，另美「中」雙方出現經貿齟齬及貿易順差，導致加入關貿總協定遙遙無期等公開衝突；以致柯林頓政府在一九九二至一九九六年期間，對中共基本上是採取屬於保守與消極並行的外交政策。²⁵

「中」美關係雖於一九八九年因「六四事件」而交惡，但在冷戰後雙方都彼

²⁴同前註 23。

²⁵宇劍、杜蒲、胡洋，《國力論：國家·國力·國人命運的世紀嬗變與抉擇》（山東：人民出版社，1999 年版），頁 211。

此承認對方在全球或區域安全領域中應有的存在價值，在此認知下對各自國家之國家利益都有所助益，雙方甚至瞭解在國際體系中，彼此所扮演的是主角或是配角之角色。惟打開中、美關係僵局的轉捩點，卻是始於中共相繼與俄羅斯、中亞五國共同簽署睦鄰友好條約，進而促使美國方面主動向中方表示，希望美、中關係能改變單純的接觸、對話。²⁶ 嗣後柯林頓於一九九六年五月十六日及五月廿日利用私下宴會及公開的太平洋盆地經濟理事會國際大會場合演講中，主張與中共改善關係，並詳述其中原委。²⁷ 一九九九年四月廿七日在華府發表〈一九九九年對中共的外交政策講話〉中指出，面對建構和平世界的挑戰，美國仍將致力於亞洲事務和亞洲的穩定，雖然「中共崛起」有引發威脅之虞，但是衰弱的中國對美國區域和平，存在著動盪不安的風險，所以主張遂行有原則、有目的的「接觸

」政策，期待中國能以開放、繁榮和穩定國家的姿態，進入國際體系，終期與美國成爲更加穩定、自由、繁榮和更具「建設性的夥伴」，惟此關係即符合美國的最大國家利益。²⁸ 復再於是年十月廿四日於「美國之音」發表〈中國與國家利益〉演講中指出：「中國採取合作或是對抗，將對亞洲、美洲及全世界造成數十年深遠的影響」；²⁹ 發表上述言論後，柯氏旋即正式訪問中國大陸，並於「柯江會談」後正式簽署〈中美聯合聲明〉並宣示，努力建立「建設性戰略夥伴關係」。

針對中共與美國建立「建設性戰略夥伴關係」，我外交部前部長章孝嚴即指出，所謂「戰略夥伴」並不是「策略夥伴」之意，更非是「軍事關係」而僅是「策略性對話」。³⁰ 美國國務院前助理國務卿陸士達（Stanley Roth）指出，「戰略夥伴關係」旨在尋求雙方在可以共同合作的領域，而非建立在見解歧異的議題；引申爲並非意謂中美兩國的全面合作，係針對在可以容忍的歧見下，對特定議題進行合作。美國國務院官員謝淑麗指稱，「戰略」是外交政策的意涵，非指軍事戰

²⁶柯林頓，〈中國與國家利益〉，美國之音（華盛頓），1997年10月24日；轉引自張蘊嶺主編，《夥伴還是對手－調整中的中美日俄關係》（北京：社會科學文獻出版社，2001年1月初版），頁94。

²⁷張亞中、孫國祥著，《美國的中國政策－圍堵、交往、戰略夥伴》（台北：揚智文化公司，2000年版），頁195-202。

²⁸柯林頓，〈柯林頓總統就對華外交政策講話〉，1999年4月27日；轉引自美國駐華大使館，<http://www.usembassy-china.org.cn/press/release/1999/c/clintons.html>。

²⁹柯林頓，〈中國與國家利益〉，《美國之音》（華盛頓），1997年10月24日；轉引自張蘊嶺主編，《夥伴還是對手－調整中的中美日俄關係》（北京：社會科學文獻出版社，2001年初版），頁94。

³⁰羊曉東，〈章孝嚴：中美策略聯盟並非軍事合作〉，《中國時報》第2版（台北，民國86年9月25日）。

略；所以中美建立「建設性戰略夥伴關係」，是旨在外交策略上的共同合作，無軍事結盟之意。³¹ 另美國助理國務卿羅斯解釋其意涵為：「此種關係並非軍事結盟，而是重大國際問題上的對話夥伴」；至於中共官方則解讀為：「先建設，其次才是戰略」。³²

美國與中共建立「建設性戰略夥伴關係」，除了國際社會大環境的變遷外，最具關係性的因素，是在美中經貿合作的基礎上，一九九七年雙邊貿易即達四九〇億美元，在經濟上形成相互依存的關係；再者，中共在亞洲金融風暴期間，力挺人民幣的匯率維持亞洲金融秩序，間接呈現中共的經濟實力。另在政治意圖上，可以藉由加入以美國為主導的國際體制，透過雙方密切接觸後，促動中國大陸的經濟改革，俾期能加速與世界接軌，進而影響中共的政治改革，最終目的在使冷戰後的惟一社會主義大國，能夠「和平轉變」成為友好的同盟關係，而不至於因崛起後而成為敵人的局面。

美、中兩國在冷戰後初期，雙方共並無共同利益，以致在對外關係上處於調整時期，惟因出現兩次重大矛盾事件，分爲一九九三年五月美國將對中國的「最惠國待遇」（Most-Favored Nation, MFN）和「人權問題」（human right）掛鉤，以及一九九五年六月美國國會同意中華民國總統李登輝以「私人名義」訪美；尤其是後者的事件，中共逕召回駐美大使李道豫，而適巧美國的駐北京大使芮效儉任滿回國，導致中、美兩國在一九九五年六至十月期間，兩國都無大使派駐。³³ 呈現出中、美關係良窳的癥結點，是在「一個中國」政策問題及對台海問題的處理層次，意謂關係著中共的國家主權及安全之生存利益。

美國對中共的外交策略，終極目標在推動中共的「和平轉變」，故主張以「接觸」（Engagement）政策爲主，但中國大陸因綜合國力提升，使成爲最具發展潛力的新興崛起大國，致使柯林頓政府倡議與中共進行「全面性」（Comprehensive）的「接觸」，以取代老布希的「建設性」（Constructive）的「接觸」主張。³⁴ 中

³¹張所鵬，〈華府北京戰略夥伴風向球〉，《中央日報》第2版（台北，民國86年9月25日）；張宗智，〈美中更友好台北點滴在心：從戰略對話提升到夥伴關係〉，《聯合報》第2版（台北：民國86年9月21日）；謝淑麗釋戰略：是外交非軍事意涵，《聯合報》第9版（民國86年11月9日）；轉引自陳永康、翟文中，〈美國中共戰略夥伴關係對我國國防安全的影響〉，《問題與研究》第37卷第2期（台北：政大國際研究中心，民國87年2月），頁8。

³²宇劍、杜蒲、胡洋，《國力論：國家·國力·國人命運的世紀嬗變與抉擇》（山東：人民出版社，1999年版），頁216。

³³韋偉，〈中美關係三十年回顧與展望〉（中美共同利益在增加—訪中國第五任駐美大使李道豫），解放軍報網絡版，2002年2月25日，http://www.pladaily.com.cn/gb/pladaily/2002/02/25/20020225001149_TodayNews.html。

³⁴同註12，頁156-157。

、美雙方基於國家利益的考量，期於建構和平的世界或是國際環境，尤其是經濟利益的得失更是當前的矛盾所在，另在面對南亞及東北亞的核武國家，所引起的各種區域連鎖性安全反應問題時，美國不得不重新正視與中共之間的外交關係；筆者發現美國的企圖如下：

第一在創造「中」美雙方共同利益以建立雙邊接觸：柯林頓政府其實自一九九七年起，即構築如何開展與中共建立深化全面與多元接觸的外交關係，是以首當其衝就是建構美、「中」兩國的共同利益，依據前國務卿歐布萊特在同年六月參議院財委會的報告中指出：不宜取消對中國大陸的「最惠國待遇」，以免遭致貿易報復、獨厚經濟競爭對手，減少經濟全球化後的經貿利益及要求中共改進人權作為，進而喪失主導「中國」加入廿一世紀全球經濟體系的機會。一九九九年朱鎔基訪美期間中美兩國簽訂環保能源、農業合作、民航空運協定、海關協定等合作事項；同年十一月中美共同簽署加入世界貿易組織（WTO）雙邊協議。顯現美國將「最惠國待遇」作為雙方交往的經濟工具，並與美國國家利益相結合。

第二是美對中共進行適度圍堵以維持亞太區域安全：一九八〇年代起，中共即具有攻擊美國的核導彈，但經雙方接觸後，中共的核威脅僅略有增加，尤在簽署《全面核禁試條約》及禁止高科技的技術轉移後，更使中共的核武現代化能力受到限制；再者，美、中在長程核武數量的兩相比較下，美國仍擁有和均衡的巨大優勢。³⁵ 一九九八年六月柯林頓在訪問大陸中國大陸前發表〈美中廿一世紀的關係〉文中指出：基於印、巴及北韓各自發展核武影響區域安全，遏制大規模毀滅性武器、打擊組織性犯罪及國際毒品等安全合作問題上，中共扮演重要的穩定性角色。³⁶ 所以美國積極發展美、中兩國的戰略性夥伴關係，以對話代替對抗，以合作化解衝突，旨在在建立區域的合作機制，維持區域的安全與和平，另通過透明化的交涉機制，可以對中共予以適度的遏制，進而避免中共坐大。

二、中共與美建立夥伴關係在彰顯大國之國際地位

冷戰後初期的中美關係交惡期間，俄羅斯卻藉與中共進行軍事合作、大舉軍售各種攻擊性武器，依據地緣政治觀點而論，「中」俄之間的軍事互動，顯已影響亞太區域的權力平衡，並觸動「中」美兩國在亞太安全體系的權力消長關係。

³⁵柯林頓，〈柯林頓總統就對華外交政策講話〉，1999年4月27日；轉引自美國駐華大使館，<http://www.use.mbassy-china.org.cn/press/release/1999/c/clintons.html>。

³⁶同註27，頁191-193。

雖然美國強大的軍事及經濟力量，得以維持在亞太地區的領導地位，但區域內的朝鮮半島核武危機、台海軍事危機、南海領土主權爭議等問題，無不與中共及美國有直接或間接關係。

中共「十五大」政治報告中指出，冷戰後的大國關係正在深刻調整；惟就國際政治層面而言，日本首相橋本龍太郎與俄羅斯總統葉爾欽在非正式會晤時，宣布將建立相互信賴關係，積極爭取建立締結日俄和平友好條約；法國聯合德國、希臘、義大利、西班牙等國聯合簽署撤銷聯合國人權委員會對中共人權譴責案；美國與日本正式發表〈美日防衛合作指針〉。另就中國大陸對外關係而言，中俄簽署〈關於世界多極化和建立國際新秩序的聯合聲明〉；法國總統訪問北京時，雙方同意建立「全面夥伴關係」；英國布萊爾首相發表著眼於發展面向廿一世紀的英中關係等。³⁷ 顯示中共在冷戰後與週邊國家籍主要大國所制訂的睦鄰外交，已取得國際社會認同，並獲致良好的對外關係成效。

新現實主義強調國際體系結構的變動，將會影響各國國家利益的動向觀瞻，而今區域內大國之間相互關係，必會影響國際體系中大國間的互動，鑒於東北亞之區域大國有中、日、俄三國，惟該區域與亞太地區息息相關，所以大國關係又彼此涵蓋及相互糾結。針對各國的對外關係首重國家利益，並以政治、經濟及軍事實力呈現，雖然美、中、日、俄四個國家之中，除美國之外的其餘國家之實力各有長短，政治影響地區各有所轄，但在具體的對外交策略上，分別呈現如下：美國強調「兩洋戰略政策」；日本主張「再亞洲化政策」；俄羅斯倡議「東西並重的雙頭鷹政策」；中共力行「睦鄰友好合作政策」。

中共基於地緣政治和國家實力的現實考量，將國家利益及國家安全戰略的重點區域置於東北亞地區，在「睦鄰友好合作」的對外策略下，尤其重視東北亞地區的對外活動；例如日本的經濟實力是中國現代化不可或缺的鄰邦，俄羅斯的軍事能力是中國軍事安全合作的重要夥伴。³⁸ 冷戰後的各大國之間的國力消長，中共從未來發展趨勢而論，將採取更堅定的立場維護國家尊嚴和國家利益。³⁹

筆者針對中共與美國建立建設性夥伴關係後，所造成對區域及台海問題造成的影響，初步發現如下：

第一是彰顯中共與日本同為美國在亞太區域的重要夥伴：

³⁷同註 13，頁 85-86。

³⁸同前註，頁 468-469。

³⁹錢其琛，〈1993：世界開始重新認識中國〉，《人民日報》（北京），1993年12月15日；轉引自同前註，頁 452-453。

中共國家主席江澤民於一九九七年十月底赴美，展開自一九九八年以來的中美關係低迷後的破冰之旅，與柯林頓總統簽署建立「建設性的戰略夥伴關係」並發表《聯合聲明》；同年六月柯林頓回訪大陸，簽署相關合作約定、協議，嗣後回美途中並未順道前往日本，致使自亞洲金融風暴後，日本的國際地位再次受到美國的輕忽，間接使中共的國際地位躍升，在東亞地區似與日本有並駕齊驅之勢。第二是中、美政經軍交流密切提升中共在亞太國際地位：

柯林頓總統於一九九八年及公開表示，美、中合作符合美國的國家利益，圍堵中共的主張不可取；中、美之間的外交關係或有低潮，但是兩國元首仍是積極藉參加亞太經和會、互訪等機制，正是積極磋商解決國際政治之全球性及區域性之議題，以維護區域及世界的和平發展；另雙方經貿的往來密切，交易金額及比重逐年攀升，更是成爲貿易的重要夥伴的指標；另舉行海上軍事安全磋商機制會議，避免意外、誤判等情事發生，且雙方重要高階將領及軍艦進行參訪。無一不是在提升中、美之間的夥伴關係。

第三節 夥伴策略下既聯合又鬥爭之關係

後冷戰時代的經濟利益已等同冷戰時期的安全利益，柯林頓政府期間基於現實的國家利益而調整外交政策，尤其是其核心從「圍堵政策後必隨之擴大爲戰略，尤其是擴大世界市場民主的自由政體」，衍生至「建立統一和平的歐洲，強化亞太的經濟安全架構」，惟此策略遭到批判並謂，柯氏的外交政策根本是缺乏焦點；基此，小布希總統延用老布希總統的幕僚團隊，並強調美國應以國家利益架構冷戰後的國際體系，並將中共視爲假想敵；是以本節將以小布希總統初上任後，對於中、美關係上採取的強硬措施，以及中共如何因應，進行探討分析。

一、小布希政府視對中共爲潛在敵人

美國「傳統基金會」資深研究員 Stephen Yates 則指出，面對東亞地區的強權—中共，應視其爲潛在敵人，尤當後者軍事力量現代化後，必將對美國的國際地位形成挑戰，所以白宮應對北京施展「永無止盡的危機處理」政策；是以二〇〇一年共和黨小布希總統上任後，面對冷戰後柯林頓政府因「親中」而輕忽中共的

崛起，致使亞太地區的地緣政治呈現出結構性的變化，⁴⁰ 所以小布希政府團隊主張「泛亞」策略，首先在重振「美日聯盟」，再與其他權力中心維持雙邊良好互利關係，適時扮演亞太區域中，平衡中共強權之力量及角色。⁴¹

柯林頓政府時期負責亞太事務的國防部副助理部長 Kurt Campell 指出，由於柯氏主政時期的外交政策置重點於歐洲事務，⁴² 是以廿一世紀的前十年情勢恐將反轉，致使美國將關注亞洲情事，如朝鮮半島、中共崛起、印尼的各種情勢變化，甚至美國和亞洲的貿易摩擦，台海危機等各種問題。⁴³ 學者指出，柯林頓主政期間，未能有效妥處大國之間的關係，並維護或增強傳統盟邦邦誼，以致在處理國際事務處時，美國的影響力滑落，甚而面臨其他大國的挑戰及意與美國爭雄的困境。⁴⁴

針對美國的遠景與未來，美國國家利益委員會於二〇〇〇年的《美國國家利益報告》(以下簡稱《報告》)中指出，冷戰後至今，美國的外交政策與國內政治缺乏指標及無法釐清輕重緩急，促使美國的國家利益正在陷入險境之中，遂在以外交政策為根基及核心的國家利益考量下，相關結論簡述如下：根據現有的超強國力，塑造國際體系促進未來的國際和平與繁榮；國家實力強大意謂責任重大，但在冷戰後，美國頓失全球政策及引導國家政策方向的行動指南；蘇聯瓦解後，美國錯失建立美國國家利益與價值觀的時機，導致必須面對核武原料擴散、中共崛起及彈道導彈等威脅；美國的外交政策應建立在以國家利益為基準，如此才能建立民眾支持的信心；美國的國家利益的層次，依據重要性的程度劃分為：生死攸關、極端重要、重要、次要等四個層級；因應解決現有的國際問題時，應正視中共崛起、核擴散所造成的威脅、增加國際貿易和金融體系開放的機會、及墨西哥的未來等問題。⁴⁵

小布希在入主白宮後，適逢一九九一年波灣戰爭後的第一個十年，並由冷戰

⁴⁰日本經濟低迷不振，美日結盟安定力量削弱；兩韓展開和解，美軍喪失派駐韓國理由，可能危及朝鮮半島安全；中國大陸經濟成長快速並加入 WTO，將成為亞洲中心地區；印尼不振將使東協主動向中共靠攏；令印度、俄羅斯在亞太僅能發揮邊緣性角色。

⁴¹〈柯林頓時期外交政策缺乏遠見〉，《Foreign Policy》，2001/01；〈小布希應依美國利益來處理俄、「中」關係〉，《The Heritage Foundation》(傳統基金會)，2001年1月12日，<http://www.heritage.org/news/2001/nr01112001.html>；孟玄，〈美國可能非親中不可〉，《世界週刊》877期，2001年1月7日；轉引自遠景拾穗(台北)，民90年1月15日，<http://www.future-china.org/csipf/press/digest/dgst900115.html#>。

⁴²協助俄羅斯轉型，協助德國統一、重建北約；應付南斯拉夫亂局。

⁴³〈美國外交政策應更重視亞洲〉，《遠東經濟評論》，2001年01月25日；轉引自遠景拾穗，民90年2月5日，<http://www.future-china.org.tw/csipf/press/digest/dgst900205.html#>。

⁴⁴陳一新，《戰略模糊中的美中臺新圖像》，遠景基金會(台北)，民93年3月，頁41、42-53、54。

⁴⁵陳舟，《美國的安全戰略與東亞》，世界知識出版社(北京)，2002年1月，頁201-207。

初期跨越至廿一世紀，在面對前述《報告》中指出，美國國家利益遭到威脅時，小布希總統及其團隊，即以獨霸全球的綜合國力之姿，展開建構國際政經體系以美國為主導的「單元為主的多極體系」(uni-multipolar international system) 並予運作。美國防務資訊研究中心主任布魯斯·布雷爾(Dr. Bruce Blair)指出，小布希政府主張冷戰後，國家安全不再完全依賴相互威懾，而是追求絕對安全及發展本土安全之戰略，即為「預防性戰爭」或「先發制人」戰略，以取代過去的威懾戰略，此戰略論為「布希主義」(Bush Doctrine) 提供具體的理論框架。⁴⁶ 基本特點一般通論為「單邊主義」，即冷戰後美國的綜合國力在國際體系中領袖群倫，是以在外交、經濟、軍事領域上，表現出強硬態度；致使小布希總統上任後，首先退出《京都協議》而不顧世界環保氣候的影響，再者毀棄《美蘇反彈道導彈條約》自行宣布部署國家導彈防禦系統(NMD)，復再推遲實施執行一九九六年《核禁試條約》、拒絕簽署《禁止生化武器協定》和《國際地雷協定》等，以及二〇〇三年三月不顧國際社會的輿情，逕與英國發動對伊拉克戰爭；另於二〇〇二年發表《核態勢評估報告》，主張基於國家安全需要，美軍並可先行攻擊中共、俄羅斯及流氓國家等七國。⁴⁷

小布希政府雖然主張「先發制人」，但其與柯林頓政府對於外交政策的不同之處，僅在於程度而非種類(ones of degree, not kinds)，⁴⁸ 但在總體的外交政策仍是依據二〇〇〇年版的《報告》內的結論所採取的措施，尤其在面對生死攸關的國家利益時，除應防範核武、生化武器等攻擊，亦應與中共及俄羅斯之戰略可能對手，建立建設性關係。至於在面對未來的國家挑戰時，主張應避免東北亞的朝鮮半島及台海發生戰端，另中共在冷戰後的外交關係上，雖以睦鄰友好為主，但對國家的軍備擴充卻是不遺餘力，顯見台海安全正面臨到可預期的隱藏性的威脅。

小布希在二〇〇〇年競選期間，曾發表中、美關係不是「戰略夥伴」而是「戰略競爭者」言論，是以在當選後採取較柯林頓總統更為強硬的立場與作法；惟在

⁴⁶陳雅莉，〈小布希主義是「美帝國主義」嗎？專訪美國防務資訊研究中心主任布魯斯·布雷爾(Dr. Bruce Blair) 博士〉，《華盛頓觀察》週刊，第三期，2002年9月25日，<http://www.washingtonobserver.org/big5/USMilitary-PreventiveWar-092502.cfm>。

⁴⁷張建新，〈從布希主義到新帝國主義〉，《當代亞太》(北京)，2003年6月，頁15-20；轉引自《國際政治》第9期(北京：中國人民大學書報資料中心，2003年9月)，頁30。

⁴⁸Murray Hiebert, *The Bush Presidency: Implication for Asia*, 2001.1, http://www.asiasociety.org/publications/update_bush.html；轉引自陳頌，〈小布希政府的中國政策與兩岸關係〉，《共黨問題與研究》第27卷第9期(台北：法務部調查局，民國90年9月)，頁97。

中美兩國在面對廿一世紀的對外關係時，雙方領導人曾於二〇〇一年七月五日進行電話溝通，以期亞太地區及全球，能邁向和平、穩定、繁榮。根據中共官方媒體報導指出，冷戰後美國基於國家利益考量，正在第二次大規模的調整對中國的外交政策，小布希政府對中共問題的處理，呈現以下重點現象：

在戰略關係上呈現政軍經分離現象，即在安全領域層面上，從「戰略夥伴關係」調整為「戰略競爭對手關係」；惟在經濟貿易領域層面上，卻主張「建設性合作關係」；在國際政治運作上，小布希政府團隊主要部門領導在上任後，即分批前往歐洲北約盟國、日韓訪問，並舉行高峰會等，卻有意無意的忽略中共，無形之中顯已降低中共的在國際社會的地位；對於台海問題的處理，美國雖未放棄「一中政策」，但放棄柯林頓政府的「三不」政策，並公開宣佈盡一切力量幫助台灣，使台海問題清晰化；對於中共迫害人權及西藏問題，不斷訴諸國際壓力，並提高處理層級。

二、中美遂行既合作又鬥爭的外交政策

對於政治、外交及安全的政策立場上咄咄逼人，形成既是競爭對手又是貿易合作夥伴；中、美關係形成關係外弛內張的原因，無非是雙方國家利益衝突之故，美方不斷強調「中共崛起」後，可能是美國的潛在威脅，遂主張以強硬態度處理；惟在美、中兩國的政治及安全的未來關係發展上，美方如何取得主導權，並在鞏固和發展雙邊貿易利益之際，同時遏制中共崛起，以維護在亞太及全球的戰略利益；是以美、中當局應以理性與務實為基準，面對未來關係的處理，應從「戰略競爭對手」轉型為「積極的建設性與合作性關係」。⁴⁹ 針對小布希政府不斷對中共採取新一波的圍堵攻勢，筆者認為小布希政府係因《報告》中指出，中共崛起將影響美國的國家利益，遂以有利於美國國家利益為核心價值，予以從新制訂美、中關係的外交政策。

（一）美方主張巨棒與胡蘿蔔政策

中、美關係雖然在國家安全戰略上，呈現對立的局面，但在經濟利益上，卻

⁴⁹劉江，〈布希政府對華政策的脈絡與走向〉，《瞭望》總第911期（北京，2001年7月23日第30期），頁54、55。

是合作共榮，面對現實的國際社會之各種政治問題運作，其實不難發現小布希政府的「新國家安全戰略」，已凸顯出美國安全戰略正在轉移目標，並將矛頭從對準前蘇聯及後來的俄羅斯，轉移到瞄準中共、「無賴國家」和恐怖分子；至於面對中共的挑戰與威脅，美國將會以「國家彈道導彈防禦系統」(NMD)、「先發制人」和「相互威脅」戰略對付中共。⁵⁰ 此舉意味著美國在面對國家安全威脅之際，將予「先發制人」之勢進行主動出擊。再者，一再強調武力亦解決問題之道，尤其是二〇〇一年四月中美軍機在南海發生撞機事件，對區域安全形成局部緊張態勢，是以美國國務卿鮑爾在是年七月下旬出訪亞太地區日、韓、越、中和澳五國的國務院簡報會上指出，美、中關係是在「中國」實施「改革開放」政策基礎上，才進行合作。⁵¹ 中共官方雜誌《瞭望》評述美國《亞洲二〇二五年報告》並指出，由於亞洲缺乏集體安全合作機制，是以國務卿鮑爾專程訪問亞太地區，以期在亞太安全格局尚未成型前，先行插足其中以佔據先機。⁵² 美國此舉欲建立新的「亞太安全模式」，俾對中共進行包圍。三者中、美兩國雖於一九九九年十一月十五日達成加入世貿組織(WTO)的雙邊協議，中方允諾開放農業、電信事業等市場，美方才給與中共「永久性正常貿易關係」(PNTR)。二〇〇〇年九月美國參議院雖通過對中共的「永久性正常貿易關係」案，保留眾議院提案由行政及國會設立「中共委員會」，以監督中國大陸人權、遵守世貿組織規則等事宜；二〇〇一年後小布希政府更是如法炮製。上述美國所為，雖以協助中共正式加入世貿組織為名，無非藉與經濟利益掛勾，對中共進行恩威並行的手段與策略運用。四者，美、中關係之間，最為棘手的問題即是「台灣問題」，雙方自簽署「三個公報」以來，皆以「一個中國」政策，作為處理台海問題的原則，柯林頓政府時期甚至宣布「三不」政策，作為「建設性夥伴關係」的基石。小布希總統為遏制「中共崛起」，區隔「夥伴關係」立場，在對台關係上，不但放棄「三不」政策，更是積極的對台軍售及表示友好關係；此舉無疑是中、美雙方，欲以「台海問題」作為在國際舞台上較勁的探試性籌碼。

(二) 中共以多極化抵制美國單邊主義

⁵⁰同註 46，。

⁵¹〈鮑爾將在亞洲之行期間討論安全與經濟問題〉，美國國家信息局，2001年7月20日，<http://www.usinfo.org/mgck/usinfo.state.gov/regional/ea/mgck/archive01/0723powell.htm>。

⁵²韓旭東、陳宏，〈從鮑威爾首訪亞太看：布希政府的意圖何在〉，《瞭望》總第914期(北京，2001年8月13日第33期)，頁58。

中共在面對小布希政府時，即一再強調「新安全觀」、建構多極化體系，尤其是深化夥伴關係，從事各種睦鄰政策，但對國家安全及主權等根本性議題，仍是堅守立場，首先在美國在對台軍售及台海問題處理上，中共不斷向國際社會訴求，「一個中國」政策是基於國家主權，兩岸的軍備競賽其結果必是不利於亞太區域和平，另間接遏阻日本對週邊事態的評估，並強調日本是否願為美國介入台海問題的棋子。再者，針對亞太區域勢力的劃分及合作，中共積極運用「上海五國會議」擴大為常態性的「合作組織」，藉此與俄羅斯、中亞五國進一步結盟，並阻絕美國進入中亞地區，以削弱的在亞太地區的勢力，欲藉區域合作組織重新劃分亞太區域的安全合作勢力。三者，結合歐盟與第三世界國家，運用經貿裡利益、外交手段及會議程序，迫使美國在聯合國人權委員會的年會上，譴責中共迫害宗教法輪功事件的人權提案功敗垂成，並導致美國喪失人權委員會的席次，以化解美國擬以此事件案若成立後，藉以阻撓中共舉辦二〇〇八年的奧運，旨在利用國際民主制度挑戰單極體系。四者，美、中軍機在南海地區發生撞機事件後，中共以維護國家主權、領空為由，在處理問題時態度甚為強硬，並在國內及國際上發動反美宣傳，嗣後美國為顧全人質，華府發表「深表歉意」的信函才化解僵局，旨在強調中共的國家主權與安全實不容其他國家予以挑釁。

第四節 中共反霸與美國反恐之策略對峙關係

中共在一九八〇年代即強調「反霸主義」，並為國家對外施政的總目標，惟當時旨在聯美抗蘇，冷戰後的「反霸主義」則不再以意識型態為主，而改以反對霸權行為，是以在處理國際政治作為上立即有所區分與選擇性，並多在反對美國的強勢性國際政治作為；惟「九一一事件」後，「恐怖主義」成為國際社會的公敵，中共雖亦加入「反恐聯盟」，但在國際政治運作上，仍以「反霸」作為對外關係的主軸，從反伊拉克戰爭即可看出端倪。本節將探討中共「反霸」的企圖，以及美國主導的「反恐聯盟」對中共的影響。

一、中共藉反霸主義建構多極體系

〈中國共產黨大辭典〉對「霸權主義」解釋為：憑藉軍事、經濟實力，在國際關係中推行強權政治，踐踏別國主權干涉別國內政，甚至以國力侵佔別國領土，力圖控制、支配或統治其他國家、地區，以致稱霸世界的反動政策。霸權型態可區分為全球性與地區性兩種。⁵³ 至於區域霸權國家，則通常尋求一個保護者，再與其他國家勾結，進而串通全球性的霸權國家。冷戰期間，蘇聯及美國兩大強權分別提出「有限主權論」（「限制國家主權」）、「建立國際主權」之論調，致使毛澤東提出「三個世界」理論，以抗衡霸權主義，無非在反對美、蘇兩大全球性霸權國家的對外政策；中共在反對霸權的對外作為上，首見一九七八年的《中日友好條約》內容中出現的「反霸條款」；再於一九八〇年代初期，蘇聯提出與中共關係正常化之修好建議，卻因蘇聯入侵阿富汗、支持越南侵略高棉、駐軍外蒙古等霸權作為，中共將此視為三大障礙而予以抵制，另對越南的區域霸權主義行為，亦以批評無非在彰顯「反霸」立場。⁵⁴

一九八〇年代，中共在「十二大」報告時，將「現代化、反霸、統一」是為三大對外政策重點；此亦係在以國家利益為中心的運作下，中共採取「等距離」的外交策略，藉由「權力平衡」，致使美、蘇兩強相互制衡，使中共得以發展國勢。⁵⁵ 冷戰後，中共在「十四大」報告中指出，中國永遠不稱霸，永遠不搞擴張，同時反對任何形式的霸權主義、強權政治和侵略擴張行為。「十五大」報告中則指出，中共要反對霸權主義，維護世界和平。「十六大」則主張，建立公正合理的國際政治經濟新秩序；樹立新安全觀；反對各種形式的霸權主義和強權政治。

依據上述中共黨代會報告顯示，在國際情勢與對外關係上，「反霸主義」已與強權政治結合，並於新世紀加入國際政治經濟新秩序及新安全觀。隱然中共不僅在進行「反霸」，似正在利用崛起之際，積極運用各種國際環境的機遇時期，默默的透過經濟發長之和平方式在追求霸權。似與學者主張的「霸權三階段論」有吻合之處。⁵⁶

⁵³ 《中國共產黨大辭典》（北京：中國國際廣播出版社，1991年版），頁72。

⁵⁴ 石之瑜，〈中共對外關係〉，《中國大陸研究手冊》（台北：行政院大陸委員會，民國91年版），頁10-42至10-44。

⁵⁵ 李正中，《國際政治學：世界政治發展與變遷（上冊）》（台北：正中書局，民國81年初版），頁255。

⁵⁶ 基本霸權：收復台灣，控制南海不引起爭議；區域霸權：領土擴張至清代盛世時期的版圖；全球霸權：與美國對決，並摒棄美國霸權（Pax Americana）而代之以中國霸權（Pax Sinica）。李威儀譯，毛思迪（Steven W. Morsher）著，《中國—新霸權》（台北：立緒文化公司，民國90年版），頁135。

鑒於中共對南海及相關領土主權爭議的擱置，在與週邊國家睦鄰友好情形下，對於區域的新安全觀議題，具備主動性及主導性且扮演不可輕忽的大國地位；相對中國大陸的興盛崛起，亦引發週邊及其他國家的在傳統安全觀上形成困境，是以中共對外稱絕不稱霸、不擴張。但是根據「霸權長週期論」、「霸權穩定論」、「霸權後合作論」以及「霸權興衰史」可知，大國崛起與權力的角逐、儼然已是國際政治體系變化無法抗拒的規律。惟在冷戰後，原以武力手段作為戰爭基礎，以建構的權力中心嬗替，現已在和平的國際環境下，改以經濟發展為核心的綜合國力所取代；由於冷戰時期的權力架構已在陸續的瓦解，大國之間的政治權力範正受到全球化、自由化後的各種形式規範，再者勢力範圍亦正在劃分建構之中，所以各主要大國正以本國的國家利益為考量下，紛紛對廿一世紀的國際舞台所應扮演的角色，預作「定位」的準備。猶如美國前總統老布希在國情咨文中提及：「在當今變化迅速的世界，美國需要為廿一世紀成為美國世紀作準備」。⁵⁷

中共自一九九〇年起確定中國為國際體系的「一極」之後，隨即在七屆人大三次會議中的政府報告中明確國際局勢為「多極化」格局，自此中共即對外正式宣示及自我定位為國際體系中的大國成員之一。國際體系中泛指強權大國或集團國家的「極」，凸顯在綜合國力方面所具備的條件為：經濟、科技領域上擁有較強的實力；領導決策較為得力，戰略和策略運用得當；較大的國際影響力和凝聚力。⁵⁸「多極化」是指在全球性和地區性的政治、經濟等領域出現新的發展，而世界上出現多種力量中心，以及彼此的關係呈現分化和組合。⁵⁹或是位於舊世界格局被打破、新的世界格局最終定型之間的過渡時期。⁶⁰

冷戰後西方國家仍在主導與影響國際社會，整個國際環境間的新秩序，只不過是冷戰時期的擴大版而已。但各大國在面對歷史變遷的重大時刻，正在重新調整或制訂戰略與政策，俾重新定位，以謀求各自國家的最大利益。針對國際體系的大國力量結構組合，彼此糾結且形成錯縱複雜的多層網狀關係，並呈現出「一、二、三、五、七」的「多極化」現象，簡析如下：「一」：係指美國綜合國力的全面領先；「二」：係指美、俄軍事力量仍舊居強；「三」：係指美、歐、日三大經

⁵⁷楊錚，〈世界政治進程的週期性規律與中國的機遇〉，《戰略與管理》第 13 期（北京：中國戰略與管理協會，1995 年 11 月），頁 6-9。

⁵⁸呂家書，〈世界格局多極化趨勢評析—兼論我國的外交應採取的策略〉，《科學社會主義》第 3 期，（北京：2000 年），頁 36。

⁵⁹陳啓懋，《中共對外關係》（台北：吉紅資訊公司，民國 89 年版），頁 11；轉引自《中共大國外交研究（1989-2000）》，頁 42。

⁶⁰俞正梁，《大國戰略研究—未來世界的美、俄、日、歐（盟）與中國》，頁 317；轉引自《中共大國外交研究》（1989-2000），頁 43。

濟體各領風騷；「五」：係指美、俄、中、英、法五個安理會常任理事國在政治上的優越地位；「七」：係指七個工業大國主導世界狀態（俄羅斯現為觀察員）。⁶¹

學者指出，中共強調的「一超多強」國際格局及建構「多極化體系」，已為既定的外交政策指針，應不宜如此設想；因為國際體系的「極化」（polarity）並非人為可操作；再者，中共係因政治動機才會討論「多極化」體系，而其本質上則形成反對美國霸權的口號；經由深入探討即可發現，中共對於國際體系多極化的政策實施目標顯示，中共對於多極化究竟是概念或是目標仍無法正確釐清。尤其是在軍事同盟議題上，為達成區域多極化，未見強烈破壞美日同盟關係；印度崛起未能正常視之；中俄未見有效結盟以抗拒美國及其盟邦。⁶²

中共自冷戰時間，在外交策略上即一再反對霸權國家，在冷戰後卻因國家實力驟升，對國際體系的區域安全，相對上形成威脅時，將反對霸權主義改稱為反對霸權行為、強權政治，並主張聯合其他強權國家抵制霸權國家，以建構「多極化」體系，顯現中共在現實的國際環境中，亦是主張權力政治，只是運用「和平」名義積極從事經濟、軍事之現代化建設，期以成為國際社會具舉足輕重的大國。

二、美藉反恐聯盟抑制中共崛起

冷戰結束後，國際體系呈現區域化，地區強權國家在不滿權力分配的現狀下，使之成為國際社會中和平環境的威脅者，其主要手段就是利用國際恐怖主義（terrorism），或是積極發展核武，或是兩者合為一，以遂行一場廉價戰爭。所謂「恐怖主義」係為有組織型式的暴力行為，採用武力、暴利或威脅，促使一般民眾產生恐怖印象，進而影響政治行為，以達到政治目的。⁶³ 學者克藍蕭（Martha Crenshaw）指出，恐怖主義之目的無非是在攫取政治權力、影響民意及爭取媒體注意、維持及貫徹恐怖主義團體的內部紀律、破壞及擾亂政府日常運作、爭取新成員加入、創造言過其實之印象；另主要類型有革命份子、抵抗外國佔領軍的民族主義份子、少數民族分離份子、無政府主義份子、抗拒改革的反動份子。⁶⁴

⁶¹陳子明、王軍濤主編，《解除終中國危機》（香港：明鏡出版社，1996年版），頁188-193、206。

⁶²國防部史政編譯室譯，Richard J. Ellings and Aaron L. Friedberg 編著，《2001-02 戰略亞洲：權力與目的》（台北：國防部史政編譯室，民91年7月），頁35。

⁶³李登科等著，《國際政治》（台北：國立空中大學，民國85年初版），頁205。

⁶⁴Martha Crenshaw, 《The Causes of Terrorism》, Comparative Politics, vol.13, no.4 (July 1981), p374、p.386.；轉引自同註63，頁205-206。

二〇〇一年美國發生「九一一事件」後，⁶⁵ 小布希總統即於事發當日，與加拿大、英國、法國、德國、俄羅斯及中共國家領導人聯繫，並表示將爭取結成立國際聯盟來反擊恐怖主義，以及持續努力爭取愛好和平的國家建構「反恐怖主義聯盟」（以下簡稱「反恐聯盟」）。聯合國安全理事會更於九月廿八日晚召開 C/7 158 第四三八五次會議，並一致通過決議：「呼籲聯合國成員國查禁恐怖主義分子的資金，對恐怖主義活動的刑事調查提供全面合作，並就涉嫌的恐怖主義活動和行動加強信息交換」。嗣後即獲得世界主要國家的支持，不論在情報支援、軍事行動及飛越領空降落權等。⁶⁶

二〇〇一年十月七日小布希總統宣佈為回應「九一一事件」，並根據固有的單獨和集體自衛權利，美國結合「反恐聯盟」國家，正式對阿富汗境內的「基地」恐怖主義營地和塔利班軍事設施發起軍事行動。美國防部長倫斯斐在二〇〇二年二月廿六日公開表示，全世界已有六十八個國家成為美國打擊恐怖主義戰爭的聯盟夥伴，上述國家採取公開或不公開方式，提供包括軍事、外交、經濟、財務、人道援助、情報、飛越領空和使用基地特權等援助，以協助美國在阿富汗打擊恐怖主義。⁶⁷

二〇〇三年初在發動伊拉克戰爭前，對國會及人民發表《當今恐怖主義威脅的性質》談話並指出，恐怖主義形成的基礎條件係因貧窮、腐敗、宗教爭端和民族衝突，創造可供恐怖主義分子利用的機會，並信以為恐怖是解決和實現政治變革的正當手段，促成恐怖主義得以滋生和發展的根本問題；國際環境則塑造及決定恐怖主義分子制訂恐怖主義的策略範圍；贊助恐怖主義的國家團體，則提供有形的安全藏身處和訓練營地，或無形可靠的通訊和金融網絡設施，俾通過具體的基地從事各種活動機會；另恐怖主義的組織構成、成員人數、資源和安全，則是決定恐怖主義的實力和活動範圍；至於恐怖組織團體的領導階層，是恐怖主義行

⁶⁵有關「911 事件」、恐怖主義、國際恐怖主義及恐怖主義組織之定義，請參閱《2003 年全球恐怖主義形勢》，美國國務院國際信息局網站，<http://usinfo.state.gov/regional/ea/mgck/terror.htm>。

⁶⁶美國國務院國際信息局譯，〈布希尋求結成反恐怖主義國際聯盟〉，2003 年 9 月 12 日；〈聯合國安理會通過內容廣泛的反恐怖主義決議〉，2003 年 9 月 28 日；〈白宮公布反恐怖主義行動成果(9 月 14-30 日)〉，2003 年 10 月 1 日；
<http://www.usinfo.org/mgck/usinfo.state.gov/regional/ea/mgck/archive01/0913alliance.htm>，
<http://www.usinfo.org/mgck/usinfo.state.gov/regional/ea/mgck/archive01/1002un.htm>，
<http://www.usinfo.org/mgck/usinfo.state.gov/regional/ea/mgck/archive01/1002fact.htm>。

⁶⁷〈倫斯斐讚揚聯盟夥伴對反恐戰爭所作貢獻〉，《大紀元時報》，2002 年 2 月 27 日，
<http://www.epochtimes.com/b5/2/2/27/n173175.htm>

動的催化劑，提供總體指導和戰略，綜合利用各種機會發起恐怖主義運動。⁶⁸

美國小布希政府為有效打擊恐怖份子，在二〇〇三年二月發表《抗擊恐怖主義國家戰略》，在〈戰略〉及〈戰略目標〉篇中及明確指出，反恐戰略意圖在阻止恐怖主義分子攻擊，美國將與地區合作夥伴共同合作、協調行動，對恐怖組織及份子，加緊鉗制和孤立並通力合作予以打擊。顯現出美國將透過成立「反恐聯盟」對抗恐怖主義進行全面性的對抗。⁶⁹ 美國國務院在《二〇〇三年全球恐怖主義形勢》報告中指出，指導反恐怖主義戰略的四項長期政策原則：不對恐怖主義分子作任何妥協，不換任何條件；恐怖主義分子將因所犯下的罪行被繩之以法；孤立支持恐怖主義的國家並施加壓力，迫使其改弦易轍；⁷⁰ 對支持美國的「反恐聯盟」國家，提高反恐能力。⁷¹

針對小布希政府所建立的「反恐聯盟」，在二〇〇一年打擊恐怖主義的首役「阿富汗戰爭」中，在美國的號召下，北約及聯合國盟軍配合採取集體安全制度，對恐怖組織進行大規模的殲滅軍事行動；二〇〇三年在發動伊拉克戰爭時，法、德、俄等國，以繞過聯合國解決問題及師出無名予以抵制；美國國防部長倫斯斐等官員則予反唇相譏。是以在「反恐」立場上，國際體系內各國不是與美國為友，即需為相對的敵人；基於「布希主義」基本型態是為「單邊主義」，並以美國國家利益至上，且不惜一切手段打擊潛在對手，是以在美國主導下的反恐聯盟架構下，筆者初步探討美國對中共遏制的影響及中共因應之道，簡析如下：

第一是美國界「反恐聯盟」建構國際新勢力以重新圍堵中共：針對相互合作、有效打擊恐怖主義的「反恐」作為，美國已通過雙邊合作與區域性合作防範攻擊，結合「東南亞國協」(ASEAN) 國家，促使俄國加入北約(19+1)，另俄國相對同意傳統勢力的中亞塔吉克斯坦和烏茲別克兩國提供基地，俾利美軍建立後勤補給基地，甚至於中共的盟友巴基斯坦亦提供軍事援助支持「反恐」；綜上可知，就地緣政治而言，美國的軍事部署已再度重新包圍中國大陸的周邊國境。

第二是在控制中國大陸經濟崛起所需的石油資源：中國大陸於二〇〇二年已

⁶⁸美國國務院國際信息局譯，〈抗擊恐怖主義國家戰略〉（當今恐怖主義的性質），美國白宮，2003年2月14日，

<http://www.usinfo.org/mgck/usinfo.state.gov/regional/ea/mgck/archive03/0303nsct.htm>。

⁶⁹美國國務院國際信息局譯，〈抗擊恐怖主義國家戰略〉，美國白宮，2003年2月14日，

<http://www.usinfo.org/mgck/usinfo.state.gov/regional/ea/mgck/archive03/0303nsct.htm>。

⁷⁰支持恐怖主義的國家：古巴、伊朗、伊拉克、利比亞、北韓、蘇丹和敘利亞等7國。另伊拉克新政府成立，保證不支持恐怖主義行徑，即可除名。

⁷¹〈2003年全球恐怖主義形勢〉，美國國務院國際信息局，

<http://usinfo.org/mgck/usinfo.state.gov/regional/ea/mgck/archive04/0429intro.htm>。

躍居為全球第二大石油消費國，石油消費每日達到五三六萬桶，⁷² 預計中國在二〇一〇年將達到三億噸，需進口原油一至一·二億噸；二〇〇三年原油消費量將增加為三·八至四億噸，需要進口原油一·八至二億噸。⁷³ 惟今全球石油生產要地伊拉克已為美國掌控，中亞地區雖蘊藏有豐富的石油資源，但現美國勢力已介入其中，另歐亞交界的石油將由南亞出口，種種跡象顯示，美國已在逐步掌握中國大陸經濟崛起的命脈。

第五節 小 結

冷戰後，中共與美國已是國際體系中可預見的現任強權與挑戰者，但在國家利益為前提的政策擘劃下，對於國際體系的發展趨勢，前者主張單極化，並指出殷鑑歷史可知多極化必引發大國之間對抗加劇競爭；後者倡議多極化，否則會出現霸權主義與強權政治；是以雙方在經貿關係上，出現經濟利益的摩擦，在軍事關係上時有國家主權及安全問題的衝突，國際政治上對人權問題、台海問題等議題，不斷出現抗爭、磨合及合作的策略運作。但是國際關係中在面臨外在的國際體系變化時，領導人難免會因勢利導，採取不同的手段作為，以達國家利益的長期政策目標。是故中共有「韜光養晦、絕不出頭、有所作為」的外交方針，美國政府因總統任期及理念不同，而外交政策有些許變異。

美國商業部前部長長坎特(Mickey Kantor)曾明確表述「柯林頓主義」不是相互保證毀滅及圍堵政策，而是相互保證繁榮及介入政策；但是九一一事件後的後冷戰時代，美國小布希總統在「反恐聯盟」的運作上，已經顯露國際體系不僅朝向單極化國際體系，並為單邊主義且強調先發制人，是以在全球的反恐怖主義行動中，中共扮演的角色僅須消極性的配合即可，但在亞太安全的北韓問題處理上，中共意圖發揮居中折衝的關鍵制衡角色，但在美國的預防外交策略下，對中共的「接觸與遏制」政策，又將向「遏制」策略傾斜。中共有鑑於此，遂在「十六大」時提出「四大主張」、「六大作為」，以「大國外交」結合歷史的機遇期，以「和平崛起」姿態出發，並強化對睦鄰政策與夥伴關係之外交作為，以期透

⁷²<中國大陸取代日本居全球第二大石油消費國>，《石油通訊》第 623 期（台北，民國 92 年 7 月號）；轉引自林淑娟，〈世界石油掃描〉，《中國石油》（台北），民 92 年 7 月 10 日，http://www.cpc.com.tw/news/cpcmon/worldoil/worldoil_9207.htm。

⁷³任海平，〈東北亞地區石油狀況與中國石油安全〉，《中國科技財富》，2004 年 4 月，<http://www.fortuneworld.com.cn/ArticleShow.asp?ArticleID=325>。

過「新安全觀」，建立多極化的國際體系，避免遭到美國霸權主義的邊緣化，而影響到中共「和平與發展」發展成爲具中國特色的社會主義大國。