

當前東亞安全問題中的中國因素分析—以地緣政治、經貿整合與北韓核武問題為例

The China Factor in Contemporary East Asian Security Environment

蔡明彥 *Tsai, Ming-yen*

中興大學國際政治研究所副教授

Associate Professor of Graduate Institute of International Politics,

National Chung-Hsing University

摘要 / Abstract

東亞地區面臨的安全問題相當複雜，在區域國家處理相關問題的過程中，中國扮演相當重要的角色。本文主要探討東亞地區的地緣政治問題、區域經貿整合問題、以及北韓核武問題，並且分析中國在相關問題中扮演的角色。美國及其亞洲盟友在地緣政治與區域經貿整合問題上，對中國角色的不信任，主要導因於結構面問題，一是區域權力結構，另一是政治制度結構。由於美國及其區域盟友與中國在政經制度上存在明顯差異，雙方對區域經貿整合也有不同價值，加上海陸權競爭的地緣政治思維，讓這些國家對「中國崛起」抱持謹慎的態度。未來中國欲化解美國及其盟邦對中國的質疑，除了

繼續透過「合作性」思維，處理和周邊國家的領土與領海爭議、協助管理諸如北韓核武此類區域性安全問題以外，還必須引進更透明的決策制度與更開放的自由貿易機制，如此才能根本地化解雙方戰略不信任的根源，提升中國在區域安全問題中的正面角色。

East Asia is facing many security challenges from complicated regional issues. When East Asian countries cooperate to handle these issues, China's role is becoming more and more important. This study intends to explore what role China is playing in the security issues related to geopolitics, regional integration and North Korean nuclear programs. At present the United States and its regional allies are casting doubts over China's role in terms of geopolitics and regional integration. The sense of distrust results from "structural" problems – power structure competitions and political system divergence. Due to different political values, geopolitical considerations and economic interests, the United States and its regional allies take cautious attitudes toward the rise of China. Should China want to reduce the suspicions from the United States and Asian countries, China may need to adopt cooperative approach to manage its territorial disputes with neighboring states peacefully and to play a positive role in the process of handling North Korean nuclear issues. More importantly, China needs to move to a transparent political system and a market-based economic regime - a step that would help China to promote its position role in the region.

關鍵詞：東亞安全、東亞地緣政治、東亞經貿整合、北韓核武、美中安全關係

Keywords: East Asian security, East Asian geopolitics, East Asian economic integration, North Korean nuclear programs, US-China security relations

壹、前言

整體來看，東亞地區的安全情勢較之冷戰時期，已趨於較穩定的局面。即便如此，東亞地區仍面臨來自各種傳統安全議題與非傳統安全議題的挑戰，不論在地緣政治、經濟安全、軍事安全與非傳統安全問題上，持續存在可能引發區域緊張的不確定因素。

近年來，東亞區域安全情勢呈現出複雜的面貌，兼具穩定與不穩定的特質。一方面，東亞國家爲了追求經濟成長，衍生出越來越熱絡的跨國經貿活動，增加區域國家在安全議題上的合作與對話機會，爲區域安全帶來正面意義；但另一方面，東亞國家之間仍存在某種程度的戰略競爭關係，尤其區域大國各自尋求提升區域影響力，爲區域情勢的穩定帶來變數。¹

本文試圖探討東亞安全問題中的「中國因素」。隨著中國綜合國力持續成長，「中國崛起」的發展趨勢已經改變東亞地區原有的權力結構，讓各界在分析東亞安全問題時，越來越關注中國的角色。²究竟中國在國力提升的過程中，國際行爲有無出現變化？中國的國際行爲對區域安全產生何種影響？中國在東亞區域安全問題的處理過程中，扮演何種角色？相關問題已成爲影響區域安全情勢發展的重要議題。

由於東亞區域安全問題涉及的面向相當多，本文將把觀察重點放在地緣政治問題、區域經貿整合問題與北韓核武問題。選擇這三項安全問題進行觀察的原因，在於中國牽涉這些問題的程度較深，有助於對中國處理區域安全問題的

¹ Stuart Harris, "The Impacts of Economics in the New Asia-Pacific Region," in Denny Roy ed., *The New Security Agenda in the Asia-Pacific Region* (New York: St. Martin's Press, 1997), pp.51-56; Paul Dibb, *Towards a New Balance of Power in Asia* (London: IISS, 1995), p.20.

² 有關對中國國際角色的探討，可參閱 Alastair Iain Johnston, "Is China a Status Quo Power?" *International Security*, Vol.27, No.4 (2003), pp.5-56; David Shambaugh, "China Engages Asia: Reshaping the Regional Order," *International Security*, Vol.29, No.3 (2004/2005), pp.64-99; Ashton B. Carter and William J. Perry, "China on March," *The National Interest*, No.88 (March 2007), pp.16-22.

態度與行爲，進行深入的分析。從地緣政治層面引伸出來的區域安全問題，包括東亞地區的海、陸權對抗以及跨國領土與領海爭議。從區域經貿整合延伸出來的安全問題，則涉及區域經濟安全與區域經濟主導權等議題。至於北韓核武問題，則是東亞地區目前最迫切且重要的安全問題之一，涉及「大規模毀滅性武器」(weapons of mass destruction, WMD)擴散與朝鮮半島穩定等議題。

有鑑於中國對於前述問題的涉入程度頗深，本文將分從別地緣政治、區域經貿整合與北韓核武問題切入，探討中國在相關安全問題發展與處理過程中扮演的角色，並在結論中對東亞安全問題中的「中國因素」提出綜合觀察。

貳、地緣政治問題

〈從地緣政治的角度來看，東亞地區的安全問題存在幾方面的不確定因素，尤其在海陸權對抗與跨國領土(海)爭端等方面，一直是影響區域安全情勢發展的重要因素。針對相關安全問題的發展與「中國因素」的作用，本文提出以下的分析：

一、海陸權對抗

東亞地區一直存在海權與陸權對抗的地理背景。東亞的地理環境可區分為大陸與海洋兩大部分：在大陸部分，存在包括俄國、中國與印度等三個主要的陸權國家；在海洋部分，則包括位於西太平洋的亞洲島國，例如日本、台灣與東南亞國家。美國在第二次世界大戰期間，擊敗當時亞洲主要海權國家－日本，隨即成爲此地區最具影響力的海上強權。即便在美蘇對抗的冷戰時期，美國在亞洲盟邦的支持之下，仍成功地防止蘇聯軍事勢力向外擴張，阻絕蘇聯太平洋艦隊突穿西太平洋第一島鏈。

冷戰結束後，東亞地區的地緣政治結構出現變化。美國雖然仍維持在東亞地區的海上支配地位，但中國在綜合國力逐漸提升後，也開始尋求改善在東亞地區的政治與軍事影響力，提出「海洋爲重要生存空間」的概念，試圖在中國

周邊地帶建立「積極防禦區」(zone of active defense)，提升中國在東北亞到東南亞地區的軍事影響力。³

早在 1980 年代，中共前中央軍委會副主席劉華清便曾指出，中國海軍在 21 世紀的發展，主要包括三個階段：第一階段，大約在 21 世紀初期，中國必須將海軍投射能力凸穿日本、台灣與菲律賓等島國組成的第一島鏈；第二階段則在 2025 年，中國海軍應該凸穿由塞班島、關島與印尼所組成第二島鏈；第三階段，大約在 2050 年，解放軍將建立一支可投射全球各地的海上武力。⁴

觀察中國海軍自 1990 以來的發展，大致符合劉華清當時提出的規畫。在「積極防禦」的國防戰略指導下，中國著手調整海、空軍的運作準則，將空軍作戰任務由「國土防空」轉為「攻防兼備」；並將海軍運作準則由「近岸防禦」改為「近海防禦」，試圖將海軍活動範圍向外延伸。⁵

近年來，中國機艦在周邊海域的活動紀錄已有明顯增加，2003 年日本空中自衛隊攔截侵入日本領空的中國軍機，僅有兩次紀錄，到了 2004 年次數增加為 13 次多，在 2005 年次數增加為 103 次，凸顯中國軍事投射能力逐漸向外擴張的事實。⁶

中國積極擴展海軍的打擊與投射能力，已經引發美、日等傳統海洋國家的關注。根據美國國防部的分析，中國海軍正積極展現在東亞地區的「軍事存在」(military presence)，並爭取在台灣及中國周邊水域建立某種程度的「海洋控制」(sea control)。⁷此外，日本也高度重視中國海軍現代化的發展進程，擔心中國

³ Japan National Institute for Defense Studies, *East Asian Strategic Review 2000* (Tokyo: The National Institute for Defense Studies, 2000), pp.104-107.

⁴ Paul H. B. Godwin, "From Continent to Periphery: PLA Doctrine, Strategy and Capabilities Towards 2000," in David Shambaugh and Richard H. Yang eds., *China's Military in Transition* (Oxford: Clarendon Press, 1997), p.205.

⁵ Ibid.

⁶ Tomohide Murai, "Japan's Security Environment," Paper presented at The Post ASL Asian Pacific Security Environment and Strategic Dialogue between Australia, Japan and Taiwan, Cross-Strait Study Association, 5 August 2006, Taipei.

⁷ US Department of Defense, *Annual Report to Congress on the Military Power of the PRC 2006* (Washington: US Government Printing Office, 2006), p.31.

船艦在日本周邊水域的偵測活動不斷增加，同時也關切解放軍海軍現代化對台海軍力平衡產生的衝擊。⁸

中國傳統上是一個陸權國家，在其海、空軍投射能力向外延伸後，逐漸對美國在東亞地區的海洋支配地位構成潛在挑戰，引發不少美國學者對於中國軍事投射力向外擴張的關切，擔心一場以美、中為核心的海、陸權競爭，將衝擊東亞地區戰略環境的未來發展。⁹

2007年2月，美國副總統錢尼(Dick Cheney)出訪日本與澳洲，強調加強美日與美澳同盟的重要性。錢尼在會晤日本首相安倍晉三時，表達美方對中國軍費開支持續擴大的關切，並且批評中國的軍事發展缺乏透明度。美、日兩國同意未來將加強雙方的安保合作，密切監視中國的軍事動態。另外，錢尼在訪問澳洲時，與澳洲總理霍華德(John Howard)在2月23日召開「澳美領導人對話」(Australian-American Leadership Dialogue)，強調雙方將加強在防衛、反恐、情報等領域的合作。

過去幾年美國在布希(George W. Bush)總統執政期間，認為確保美國在東亞地區利益與安全的最佳方式，在於加強和區域內擁有共同價值國家的合作。¹⁰2007年9月，美國布希總統提議創立「太平洋民主伙伴」(Pacific Democracy Partnership)，希望提供一個平台，讓亞洲地區的自由國家一起支持民主價值，強化區域內民主機制，協助各國建立並維持自由社會。

此外，日本前首相安倍晉三在2006年9月29日發表就職演說時，也提出

⁸ Japan Ministry of Defense, *Defense of Japan 2006 (Annual White Paper)* (Tokyo: Japan Defense Agency, 2006), p.33.

⁹ Lyle Goldstein and William Murray, "Undersea Dragons: China's Maturing Submarine Force," *International Security*, Vol. 28, No. 4 (Spring 2004), pp. 161-196; Paul Dodge, "Circumventing Sea Power: Chinese Strategies to Deter US Intervention in Taiwan," *Comparative Strategy*, Vol.23 (2004), pp.391-409; James R. Holmes and Toshi Yoshihara, "The Influence of Mahan upon China's Maritime Strategy," *Comparative Strategy*, Vol.24 (2005), pp.23-51.

¹⁰ Emma Chanlett-Avery and Bruce Vaughn, *Emerging Trends in the Security Architecture in Asia: Bilateral and Multilateral Ties Among the United States, Japan, Australia, and India*, CRS Report for Congress, 7 January 2008, p.CRS.4.

「價值觀外交」的概念，主張日本必須加強與美國、澳洲、印度等擁有共同價值觀國家之間的對話與合作。在2007年4月舉行的美日元首會晤中，安倍晉三提議美國、日本、澳洲與印度等亞洲民主國家應召開高峰會，加強彼此的合作交流，以在歐亞大陸形成「自由與繁榮之弧」(Arc of Freedom and Prosperity)。¹¹日本現任首相麻生太郎在擔任外務大臣時，也曾在2006年11月提出相同的觀點，認為日本的外交政策應建立在「價值觀外交」之上，推展區域內的自由、人權、法治與市場經濟，透過區域內民主國家之間的合作，建立「自由與繁榮之弧」。¹²

在美國與日本的推動下，美國、日本、澳洲與印度等亞洲民主國家的多邊外交與安保合作關係，在過去幾年已變得更為緊密，包括發表各種雙邊與多邊的合作倡議、成立戰略對話機制、建立戰略伙伴關係、公布安保聯合宣言、以及簽署國防合作協定等。¹³2007年9月4日與9月，美國、日本、澳洲、印度等國的海軍分別在日本外海與印度洋舉行海上聯合演習，根據中國媒體的分析，美國與亞洲盟國舉行軍演的目的，主要在於牽制軍事力量逐漸崛起的中國。¹⁴

面對相關的發展情勢，中國在近年來開始和相關國家發展外交與戰略對話，尋求化解周邊國家對中國軍事威脅的疑慮。(參見表一)

¹¹ Michael J. Green and Shinjiro Koizumi, "U.S.-Japan Relation: Steadying the Alliance and Bracing for Election," *Comparative Connection*, Vol.9, No.2 (2007), pp.21-30.

¹² Speech by Mr. Taro Aso, Minister for Foreign Affairs on the Occasion of the Japan Institute of International Affairs Seminar "Arc of Freedom and Prosperity: Japan's Expanding Diplomatic Horizons," November 30, 2009, <http://www.mofa.go.jp/announce/fm/aso/speech0611.html>

¹³ Green and Koizumi, *op. cit.*, pp.21-30.

¹⁴ 《文匯報》，2007年3月6日。

表一 近期中國與美、日、澳、印等國的外交與戰略對話

對話國家	對話管道
中美對話	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 2008 年 3 月 26 日，胡錦濤與布希進行熱線對話。 ◆ 2008 年 1 月 17 日，中國副外長戴秉國和美國副國務卿內格羅蓬特(John D. Negroponte)召開第 5 次「中美戰略對話」。 ◆ 2008 年 2 月 28 日，中國國防部外事辦公室主任錢利華和美國副助理國防部長謝偉森(David Sedney)召開「國防部工作會議」(China-US Defense Ministerial Working Meeting)。 ◆ 2008 年 4 月 11 日，中國與美國國防部長啓動兩國軍事熱線機制。 ◆ 2008 年 5 月 24 日，中美召開第 14 次「人權對話」，恢復雙方自 2002 年以來中斷的人權對話機制。
中日對話	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 2008 年 2 月 22 日，中國副外長王毅和日本副外相藪召開第 8 輪「中日戰略對話」，中、日兩國並在今年 10 月同意成立領導人之間的熱線電話機制。 ◆ 2008 年 6 月 14 日，中、日、南韓三國外長召開第 2 次三國外長會議，同意將災害管理和救災合作列為三國合作新領域。
中印對話	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 2008 年 5 月 15 日，中國、俄國與印度外長舉行三國外長對話。 ◆ 2008 年 6 月 4 日，印度外長慕克吉(Pranab Mukherjee)訪問中國，與中國外長進行上任以來第一次正式對話。
中澳對話	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 2008 年 2 月 5 日，中國外長楊潔篪和澳洲外長史密斯(Stephen Smith)召開第一次「中澳戰略對話」。

雖然中國尋求和相關國家發展外交與戰略對話，但美國、日本、澳洲與印度等國持續深化雙邊與多邊安保合作關係，顯示出至少兩方面的意義：

第一、美、日、澳、印加強外交與防務合作，意謂這些國家對中國軍事發展的關切正逐漸升高。例如：澳洲在過去一直對所謂「中國威脅」保持緘默，但在 2007 年 7 月公布的國防報告中，首度指出中國擴張軍力將加深區域不穩定，並且批評中國在 2007 年 1 月進行的反衛星武器測試，升高區域的誤解與不安。¹⁵

¹⁵ Australia Department of Defense, *Australia's National Security: A Defense Update 2007* (Canberra: Australian Government Department of Defense, 2007), p.19

第二、美、日、澳、印加強戰略合作，並尋求建立「太平洋民主伙伴」關係，凸顯出這些國家和中國在政治制度與政治價值上的差異，影響雙方的戰略互信。

對美、日、澳、印等國而言，中國國際行爲的不確定性，來自於中國戰略意圖不明，加上軍事投資不斷增加，因此有必要透過「避險」(hedging)戰略，防止中國擴軍行動對區域安全構成威脅。未來中國能否化解周邊海權國家與民主國家對中國軍事現代化的不安，不僅影響中國與相關國家雙邊安全關係的發展，也牽動東亞地區地緣政治環境的變化。

二、領土與領海爭端

東亞地區地緣政治的另一項隱憂，在於區域內長期存在跨國性的領土與領海爭議，由於這些爭議涉及主權問題，因此可能成爲引發東亞區域衝突的根源之一。在東亞地區各種領土與領海問題中，中國是捲入最多爭端的國家，分別和俄國、印度、塔吉克、布丹、越南等國存在陸上邊界爭議，並和日本、南韓及東南亞國家存在領海或島嶼主權爭議。¹⁶

自 1990 年代以來，中國爲了推動國內經濟發展，在外交政策上開始推動所謂「睦鄰外交」，和周邊國家包括俄國、印度、越南、南韓、中亞與東南亞國家改善雙邊關係，讓中國在處理和周邊國家領土(海)爭端上，行爲的可預測性大爲增加。¹⁷對於具有高度爭議的南中國海主權問題，中國也展現出外交彈性，在 2002 年與東協國家簽署《南海各方行爲宣言》，採取較以往更爲「合作」的途徑，處理南中國海主權爭端。¹⁸

¹⁶ Jianwei Wang, "Territorial Disputes and Asian Security: Sources, Management, and Prospects," in Muthiah Alagappa ed., *Asian Security Order* (Stanford: Stanford University Press, 2003), p.384.

¹⁷ US-China Economic and Security Review Commission, *2004 Report to Congress of the US-China Economic and Security Review Commission* (Washington: US Government Printing Office, 2004), pp.107-108.

¹⁸ "Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea," <http://www.aseansec.org/13163.htm>

在處理領土與兩海爭議的過程中，東亞國家包括中國，已開始體認到管理爭議的重要性，並且設法防止爭議衝擊到本國和周邊國家的關係。現階段，中國在處理與周邊國家領土與領海爭議時，主要透過兩種途徑進行：¹⁹

第一、尋求與周邊國家進行全面重新劃界的可能性，藉以消除造成雙邊關係出現緊張與衝突的根源。

第二、不把邊界劃界列為短期內的目標，而是尋求維持疆界「現狀」(status quo)，穩定邊界地區的情勢，並和相關國家針對邊界問題進行雙邊協商。

從前述兩種解決問題的途徑來看，前者在於消除衝突的根源，後者在於防止衝突的發生。近年來，中國透過第一種處理領土爭端的途徑，已經分別與俄國、印度、越南、塔吉克等國，針就邊界問題進行對話與協商。其中以中俄邊界問題處理的進度最具成效，2008年7月21日俄國外交部長拉夫羅夫(Sergei Lavrov)訪問中國，和中國外長楊潔篪簽署《中華人民共和國政府和俄羅斯聯邦政府關於中俄國界線東段補充敘述議定書》及其附件，讓中俄長達4,300多公里的邊界完成全線勘定。在與印度、越南、塔吉克的邊界問題上，中國也和相關國家簽署有關邊界劃界的基本原則。(參見表二)

表二 中國與周邊國家領土/領海爭端處理現況

爭議內容	處理現況
中俄東段邊界爭議	◆ 2008年7月21日，中國外長楊潔篪與俄國外長拉夫羅夫簽署《中華人民共和國政府和俄羅斯聯邦政府關於中俄國界線東段補充敘述議定書》及其附件，讓中俄長達4,300多公里的邊界全線勘定。

¹⁹ Wang, *op. cit.*, pp.398-399.

中印邊界爭議	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 2008年1月13日，中國總理溫家寶與印度總理辛格(Manmohan Singh)簽署《21世紀的共同展望》協定，內容包括同意透過和平談判解決邊界問題，並以2005年4月達成的《關於解決邊界問題政治指導原則》做為解決問題的基礎。 ◆ 2008年6月4日，印度外長慕克吉訪問中國，與楊潔篪舉行會談時，雙方針對邊界問題交換意見。 ◆ 2008年9月18日，中印邊界問題特別代表第12次會晤在北京舉行，由中方特別代表國務委員戴秉國和印方特別代表、印度國家安全顧問納拉亞南(MK Narayanan)，就中印邊界問題的解決框架交換意見。
南中國海主權爭議	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 2002年，中國與東協國家簽署《南海各方行為宣言》。
中日東海油田開發爭議	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 2007年10月11日，中日第10輪東海問題協商會議在北京舉行，由中國外交部亞洲司司長胡正躍和日本外務省亞洲大洋局局長佐佐江賢一郎分別率團出席，雙方對「擱置爭議，共同開發」沒有異議，但對共同開發海域範圍存有歧見。 ◆ 2007年12月27-31日，本首相福田康夫訪問中國，雙方針對東海油氣開發問題，達成4點共識。 ◆ 2008年2月22日，中國副外長王毅和日本外務省副大臣藪中三十二召開中日第8次戰略對話，討論東海油氣開發問題。 ◆ 2008年6月18日，中日就東海問題達成原則共識，雙方同意在實現有關海域劃界前的過渡期間，在不損害雙方各自法律立場的情況下進行合作，選定東海適當區域進行共同開發。
中越邊界爭議	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 2007年11月28日，中國副外長武大偉與越南副外長武勇舉行邊界談判代表團團長會晤。雙方同意共同致力維護南海穩定，並加快陸地邊界勘界進程，確保在2008年完成全線勘界工作。
中塔邊界問題	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 2008年8月26日，胡錦濤訪問塔吉克，與塔吉克總統拉赫蒙(Eomali Rakhmon)重申中塔國界劃定具有重要意義，雙方將遵守兩國簽訂的所有關於邊界問題的協定。
中韓東海海礁爭議	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 2007年8月7日，南韓濟州道議會將中國在東海稱為「蘇岩礁」的海礁命名為「離於島」，並將1月18日訂為「離於島日」，中國方面未報導相關新聞，低調處理。

針對領海與島嶼爭端，中國的處理方式較傾向前述的第二種途徑。例如：中國在處理中日東海油田開發爭端時，便試圖維持目前東海領海的「現狀」，

透過「東海問題協商會議」與日方就相關爭議進行協商。2008年6月18日，中國外交部宣佈中日雙方已針對東海問題達成原則性共識。雙方同意在實現有關海域劃界前的過渡期間，在不損害雙方各自法律立場的情況下進行合作，同時將選定東海適當區域進行共同開發。雙方同意以下幾點原則：

(一)兩國共同開發跨越「日中中間線」之「翌檜」天然油氣田，有關操業權和權益比率，將基於互惠原則對等分配。

(二)對於中國已經著手探鑽的「白樺」油氣田，日方將進行投資，出資比率將在協議之後決定。

(三)雙方將繼續協議中間線附近其他油氣田周邊海域的開發問題等。

中日對於東海油氣田開發的爭議解決，雖出現具體進展，但雙方對於「楠」(斷橋)和「木堅」(天外天)兩個油田的共同開發問題，因涉及中間線認定與主權爭議問題，至今仍無法達成協議。日本主張以日中兩國海岸等距的中間線為雙方的交界線，中共則堅持大陸棚所及的琉球海溝為交界線，雙方對於此問題的歧見，有待日後進一步的折衝與協商。

在中國與南韓的東海島礁爭議上，中國採取相當低調的態度。2007年8月7日，南韓濟州道議會將中國在東海稱為「蘇岩礁」的海礁正式命名為「離於島」，並將每年1月18日訂為「離於島日」。但中國方面對於南韓相關行動，並未進行任何報導，顯示中方不想讓中韓關係因為島礁問題出現對立。近年來，中國與南韓的雙邊關係已因「高句麗歷史問題」、「金玫瑰號貨輪沈船問題」與「南韓駐北京公使意外死亡」等事件，數度陷入低潮。假如中國對東海島礁爭議展現強硬態度，可能激發中國內部的反韓情緒，如此一來不僅會限縮中國領導人處理東海島礁爭議的外交彈性，也會影響中國與南韓的雙邊關係。

20

觀察中國處理和周邊國家的領土(海)爭議時所採取的政策，可發現中國已開始引進「防止衝突升高」(de-escalation)、「衝突管理」(conflict

²⁰ 蔡明彥，〈中共與南韓有關東海島礁爭議之研析〉，《大陸工作簡報》(行政院大陸委員會，2007年9月12日)，頁3-6。

management)、與「衝突解決」(conflict resolution)的概念，希望防止相關爭議衝擊中國和周邊國家的雙邊關係，甚至是中國的整體對外關係。

參、區域經貿整合問題

自從 1990 年代以來，全球各區域的區域性經濟整合，快速發展。例如：「歐盟」(European Union, EU)在成立單一市場與共同貨幣後，目前已擁有 27 個會員國；另外，「北美自由貿易區」(North American Free Trade Agreement, NAFTA)也開始和中美洲國家展開談判，推動「北美自由貿易區」的擴展計畫。面對相關發展，東亞國家也針對經貿整合發展出多重的談判網絡，包括雙邊與多邊機制，為區域內國家的經濟合作提供新的基礎。

東亞國家面對全球區域經貿整合的快速步調，也發展出多種區域經貿合作機制。其中最重要的區域性經貿整合機制當屬「東協+3」(東協國家加上中國、日本與南韓)，該機制在 1997 年初步成形，連結了東北亞與東南亞兩個長期在文化與歷史上互相區隔的地區，成為比「亞太經合會」(Asia Pacific Economic Cooperation, APEC)還受重視的區域經貿合作機制。近年來「東協+3」透過舉行定期會議、成立「工作小組」(working groups)、以及研究未來成立亞洲 FTA 的可行性，積極推動亞洲地區的經貿合作。

2005 年，「東協+3」經貿協商機制進一步發展為「東亞高峰會」，第一屆「東亞高峰會」於 2005 年 11 月召開，與會國家包括東協 10 國、中國、日本、南韓、印度、紐西蘭與澳洲等 16 國，讓東亞地區經貿合作機制進入新的階段。

在東亞發展區域經貿整合的過程中，中國積極參與並且扮演主導角色。中國的目的在於利用崛起的經濟力量，以貿易做為外交工具，尋求創造一個有別於美國在東亞地區建立的經貿合作體系。中國的作法主要反映在兩方面：一是中國與東亞國家積極協商自由貿易協定，另一是中國不斷地透過「東亞高峰會」

與「東協加三」等平台，提出推動區域經貿合作的新倡議。²¹

2002年11月，中國與東協簽署「中國與東協全面經濟合作框架協議」，決定於2010年建立「中國—東協自由貿易區」(China-ASEAN Free Trade Area, CAFTA)。根據該項協議，2010年中國與東協國家中的汶萊、印尼、馬來西亞、菲律賓、新加坡、與泰國，將先成立自由貿易區；至2015年時，越南、寮國、柬埔寨與緬甸將加入自由貿易區的運作。

值得注意的是，中國在推動區域經合作的同時，似乎刻意操作「東亞主義」，排除美國對區域經貿整合進程的參與，藉以建立中國在東亞地區的經濟主導地位。²²中國在推動「東亞高峰會」的過程中，原本想排除印度、澳洲與紐西蘭等非東亞的親美國家加入，以防止日本與這些國家聯合起來反制中國。但由於日本與東南亞國家擔心中國勢力過大，因此支持印度、澳洲與紐西蘭等非東亞國家加入「東亞高峰會」的運作。²³

中國積極推動區域經貿整合的進程，除了經濟利益考量外，也有外交上的動機，其中包括：一、化解東亞國家對「中國威脅」的疑慮；二、展現中國與東亞國家共享經濟成長的善意；三、提升中國的區域影響力。²⁴現階段中國雖然無法藉其區域經濟影響力，完全排除美國在此地區的影響力，但是在中國與東協國家簽署自由貿易協定後，中國在亞洲地區的經濟中心地位已經明顯提升，並且一定程度地削弱了美國在此地區既有的經濟影響力。²⁵

美國所主導的「亞太經合會」向來強調「開放性區域主義」(Open

²¹ Chanlett-Avery and Vaughn, *op. cit.*, p.CRS.1.

²² Myrna S. Austria, *East Asian Regional Cooperation: Approaches and Processes* (Makati City: Philippine Institute for Development Studies, 2003), p.8.

²³ Mohan Malik, *China and the East Asian Summit: More Discord Than Accord* (Washington: Asia-Pacific Center for Security Studies, 2006), pp.3-4.

²⁴ Naoko Munakata, "The Impact of the Rise of China and Regional Economic Integration in Asia: A Japanese Perspective." Statement before the US-China Economic and Security Review Commission, 4 December 2003, Washington, DC.

²⁵ Ellen L. Frost, "Implications of Regional Economic Integration," in Richard J. Ellings and Aaron L. Friedberg eds., *Strategic Asia 2003-2004: Fragility and Crisis* (Seattle: The National Bureau of Asian Research, 2003), p.413.

Regionalism) , 其主要精神在於加強區域內國家與周邊地區國家之間的對話，促進整個亞太地區的自由貿易合作。²⁶美國方面認為，東亞區域經貿整合能否成功的關鍵，在於該項機制是否具有公平性與開放性，並能結合「全球化」趨勢，防止區域整合出現排他性，畢竟東亞國家的貿易利益長期以來主要建立在與區域外國家(如北美與歐洲)的經貿合作之上。²⁷

在2008年的美國總統大選中，兩位總統候選人陣營均對東亞地區的區域經貿整合，提出政策主張。共和黨總統候選人麥坎(John McCain)陣營認為，美國應該設定亞洲自由貿易的標準，因此未來美國應以和澳洲、新加坡的自由貿易協定為基礎，發展出全亞太地區自由貿易的網絡，包括：完成美國和馬來西亞、泰國的自由貿易協定；實現美韓貿易合作潛力；將美國和印度、印尼的經濟伙伴關係制度化。至於歐巴馬(Barack Obama)陣營，則批評布希政府不夠積極參與亞洲地區的經貿整合，因此主張美國應和亞洲國家簽署「友好合作條約」(The Treaty of Amity and Cooperation)，並且積極參與「東亞高峰會」的運作。

歐巴馬提出美國應參與「東亞高峰會」的提議，受到麥坎陣營的認同。未來美國政府可望以更積極的態度參與「東亞高峰會」的運作，屆時中國會抱持「合作性」態度，歡迎美國加入東亞經貿整合進程？抑或採取「競爭性」觀念，排拒美國的參與？而中國主張的「東亞主義」與美國偏好的「開放性亞太主義」兩種途徑，如何達成妥協與合作的共識？相關發展將衝擊美中雙邊經貿關係，並且影響東亞區域整合的發展方向。

肆、北韓核武問題

東亞地區另一項重要的安全議題，是區域內出現「大規模毀滅性武器」擴

²⁶ Ibid., p.10.

²⁷ Austria, *op. cit.*, p.5

散問題。尤其北韓從 1970 年代末以來，便將彈道飛彈與核武列為優先發展的計劃，並在延邊地區擁有重要的核武生產設施。早在 2001 年 8 月，美國國防部長倫斯斐(Donald H. Rumsfeld)便曾指出，北韓擁有的鈾原料至少可製造 2-3 枚核彈，至多可製造 4-5 枚核武。²⁸

2003 年 1 月，北韓宣布退出「核武非擴散條約」(Treaty on the Non-proliferation of Nuclear Weapons, NPT)，引發朝鮮半島第二次核武危機。朝鮮半島的情勢發展充滿許多不確定性，但是從各種客觀條件來看，北韓的處境已變得越來越不利。首先，北韓的外交處境越來越孤立，即便中國與俄國亦支持朝鮮半島「非核化」。其次，北韓國內經濟情況若持續惡化，或是金正日的個人健康出現問題，都可能危及北韓政權的穩定。最後，美軍與南韓積極推動軍事現代化，已讓朝鮮半島的傳統軍力平衡對北韓逐漸不利。

上述發展讓平壤在對外交涉過程中，談判籌碼逐漸流失。面對不利的內、外環境，未來北韓究竟會迫於國際現實，在外交上做出讓步，同意終止核武發展計畫；還是會在別無選擇情況下，訴諸武力製造危機，進行核武試爆或飛彈試射，對抗國際社會壓力，將為東亞未來安全情勢帶來變數。

北韓核武問題的出現提供中國與美國重要的戰略機會，合作處理中美雙方高度關切的區域性安全議題。在第二次北韓核武危機發生後，美國布希總統拒絕和北韓進行雙邊對話，堅持必須透過多邊管道管理北韓核武問題，並要求中國應扮演積極的協調角色。在北韓核武危機發生初期，中國原本拒絕捲入此事，但是隨著北韓核武危機升高與美國持續施壓，讓中國在 2003 年初改變初衷。尤其美國布希政府在 2002 年 9 月出版《國家安全戰略》中揭櫫「先制攻擊」(preemption)概念、在 2003 年 3 月出兵伊拉克、並將 B-1 與 B-52 轟炸機部署到關島地區，讓中國擔心美國會對北韓的寧邊核武設施發動先制攻擊，屆時可能造成大批北韓難民湧入中國大陸。因此，北京在評估相關情勢後認為，不加入多邊對話的風險將超過加入的風險，於是同意參與「六方會談」的多邊

²⁸ Larry A. Niksch, *North Korea's Nuclear Weapons Systems*, CRS Report for the Congress, 2003, p.6.

對話。²⁹

中國在「六方會談」機制啟動後，一直扮演重要的角色。身為「六方會談」主席國，中國處理北韓核武問題的主要原則包括：一、反對北韓採取可能引發衝突的危險行為，以防朝鮮半島緊張情勢升高；二、不論「六方會談」出現何種波折或是花費多長時間，北京均設法讓各與談國留在「六方會談」的對話機制中。即便「六方會談」無法在短期內達成共識，北京應仍會在處理北韓核武問題上展現積極態度，藉以凸顯中國在防止 WMD 擴散與維持朝鮮半島穩定問題上的務實立場，此對改善中國國際形象以及提升中國區域影響力，具有重要意義。³⁰

2008年6月26日，北韓向「六方會談」主席國中國提交核設施申報清單，而美國布希總統也同意考慮將北韓從「支持恐怖主義國家」名單除名，並且排除北韓對「敵國貿易法」的適用。但北韓在2008年8月26日指控美國濫用「六方會談」協定，意圖引進「國際標準」，以查證北韓核申報文件為名，對北韓進行「特別核查」，想如同在伊拉克一般隨心所欲地對北韓進行徹底檢查，因此北韓宣佈自2008年8月14日起停止依照2007年10月3日「六方會談」共同文件所要求的非核化程序，並將根據北韓國內有關部門(亦即軍方)的強烈要求，考慮儘速恢復寧邊核子設施的運作。³¹

未來美國欲達成北韓棄核的目標，必須依賴中國對北韓的外交影響力，方能達成。中國身為「六方會談」的主席國，對「六方會談」後續議程的推展，將持續扮演重要角色。有關「六方會談」後續的重要議程至少包括：

一、驗證北韓申報文件

²⁹ Bonnie S. Glaser and Wang Liang, "North Korea: The Beginning of a China-U.S. Partnership?" *The Washington Quarterly*, Vol.31, No.3 (2008), p.168.

³⁰ International Crisis Group, *China and North Korea: Comrades Forever?* Asia Report No.112, February 1, 2006, p.19.

³¹ Jack Kim, "North Korea to Suspend Nuclear Disablement," <http://www.reuters.com/article/newsOne/idUSSEO2172420080826>

在北韓同意申報核設施資料後，「六方會談」與談國必須建立起驗證機制，查證北韓申報內容是否正確。美國國務卿萊斯(Condoleezza Rice)在 2008 年 6 月 26 日堅持，美國在查證過程中，必須現場檢查北韓的核反應與核廢料槽。³²但北韓未來是否全力配合相觀察工作不無疑問，因為查證工作牽涉複雜的程序，根據過去經驗，北韓可能在檢查人員簽證、房舍安排、以及現場檢查程序等方面進行刁難，延遲查證程序。相關查證細節的安排，有賴中國與美國、中國與北韓、以及美國與北韓之間進行密切溝通，並讓中國持續在北韓核武問題上扮演重要角色。

二、要求北韓提供進一步核武資料

即便北韓同意外界對其申報的核武設施進行查證，北韓在 2008 年 6 月 26 日申報的核設施文件中，僅包括北韓鈾原料與寧邊核武設施的目錄，至於北韓實際擁有多少核武，則未包括在此次提交的文件當中。未來「六方會談」必須處理的問題包括：北韓濃縮鈾資料、北韓核武擴散活動、北韓對敘利亞提供的核武技術資料、以及北韓已經製造的核武數量。北韓是否願意提供相關細節，有待中國的外交協調與「六方會談」與談國的持續磋商。

三、成立朝鮮半島和平機制

倘若北韓同意進一步提供核武資料，接下來的問題是：北韓應採取何種方法棄核？美國與北韓是否簽署和平協議？美、中、南北韓是否正式結束韓戰？北韓與日本關係如何緩和？以及如何在「六方會談」的基礎上，建立東北亞地區安全機制？相關問題的處理牽涉與談國家態度與立場的協調，身為「六方會談」主席國的中國，將有後續的外交角色可以扮演。

³² Secretary Condoleezza Rice, "Remarks to the Travelling Press on the North Korean Declaration," Kyoto, Japan, June 26, 2008, via <http://www.state.gov/>

伍、結論

東亞地區面臨的安全問題相當多元，在區域國家處理相關問題的過程中，中國扮演相當重要的角色。本文主要探討東亞地區的地緣政治問題、區域經貿整合問題、以及北韓核武問題，並且分析中國在相關問題中扮演的角色。

在地緣政治問題上，隨著中國軍力的現代化，美中之間海、陸權競爭態勢，似乎逐漸浮現。中國因為決策體制較不透明，引發周邊國家尤其是美國與亞洲盟邦的憂心，認為中國的戰略意圖不明，加上積極推動軍事現代化，未來可能運用逐漸提升的軍事力量對周邊國家採取「脅迫性外交」(coercive diplomacy)。

雖然中國已經開始透過外交與戰略對話，改善與美國及其區域盟友的安全關係，但是美國、日本、澳洲與印度等國家基於對中國軍事發展的關切，持續推動更緊密的安保合作關係，對中國進行所謂的「避險」戰略，防止中國運用武力挑戰區域現狀。此外，有關東亞地區的領土與領海爭議，中國是擁有與周邊鄰國最多爭端的國家，但中國為了維持國內經濟發展，已開始重視「防止衝突升高」、「衝突管理」、與「衝突解決」等概念，避免領土與領海爭議影響中國的對外關係，讓中國處理領土與領海爭議的行為可預測性，在過去幾年中大幅提昇。

在區域經貿整合問題上，中國在過去幾年中積極扮演主導角色。中國在推動區域經貿整合的同時，為了提升其區域經濟影響力，刻意操作「東亞區域主義」，試圖排除美國及其盟友對東亞區域經貿整合的參與。美國方面對於東亞經貿整合該採取何種標準，已經越來越關切。美方對於「開放性亞太主義」的堅持、以及未來可能對「東亞高峰會」的積極參與，究竟會為美中在區域經貿整合問題上，帶來進一步的摩擦還是合作，將影響東亞區域經貿整合的未來發展。

在北韓核武問題上，美國欲達成北韓棄核的最終目標，必須依賴中國對北韓的外交影響力。中國身為「六方會談」主席國，對於如何驗證北韓在 2008 年 6 月 26 日申報的核設施資料？如何要求北韓提供濃縮鈾資料與核武擴散資料？以及如何建立朝鮮半島和平機制？將持續扮演重要的角色。未來中國可望持續要求北韓不要採取可能導致衝突的危險行為，以展改善中國的國際形象，並且提升中國的區域影響力。

整體而言，「中國因素」在東亞地區的政治、經濟與軍事問題上，發揮重要作用。近年來，中國提出所謂「和平發展」策略，積極改善和周邊國家的關係，不僅透過協商的方式，管理與周邊國家的領土(海)爭議，也參與管理區域性安全問題的多邊對話，並在「六方會談」中扮演重要角色。然而，在中國積極營造和平形象之際，周邊國家仍對「中國崛起」抱持若干憂慮。美國及其亞洲盟友對「中國崛起」的關切主要建立在一項基本假設，亦即中國的政治決策機制不透明，外界無法掌握中國實際的戰略意圖，一旦中國內部的政經狀況出現變化，抑或中國改變對外在環境的認知，都可能使中國國際行為出現變化。

美國及其亞洲盟友在地緣政治與區域經貿整合問題上，對中國角色的不信任，主要根源來自於結構面，一是區域權力結構，另一是政治制度結構。由於美國及其亞洲盟友與中國在政經制度上存在明顯差異，雙方對區域經貿整合也有不同價值，加上海陸權競爭的地緣政治思維，讓這些國家對「中國崛起」抱持謹慎的態度。未來中國欲化解美國及其盟邦對中國的質疑，除了繼續以「合作性」思維，處理和周邊國家的領土(海)爭議、協助管理諸如北韓核武此類區域性安全問題外，可能還必須引進更透明的決策制度與更開放的自由貿易機制，如此才能根本地化解雙方戰略不信任的根源，進一步提升中國在區域安全問題中的正面角色。