

中國國家安全中的威脅認知

Threat Perception in China's National Security

青山瑠妙

早稻田大學亞洲太平洋研究科

壹、前言

中國在冷戰結束後所預設的國際社會與目前中國正在構思的國際社會可謂大相徑庭。在冷戰結束後中國原先預測國際社會將從兩極朝向多極體系轉型，¹但在經歷過波斯灣戰爭後，中國意識到以美國為中心的西方國家所握有的軍事力量，從而改變過去對國際社會體系的見解，將國際社會的狀態定調為以超大國的美國與其他強權國家構成的「一超多極」²。

在此之後，世界金融危機成為中國改變對國際情勢認知上的另一個契機。中國對於此一階段的認知為：「世界金融危機對國際體系與國際關係造成劇烈的改變」，且國際秩序已經來到「大轉變，大調整，大發展的時代」³。

冷戰結束後的三十年，中國在經濟上出現大幅成長。現在，中

¹ 高木誠一郎，〈構造轉換期の世界と中国の対外認識〉，《國際問題》，No.370，1991年1月，頁3。

² 高木誠一郎，〈ポスト冷戦構造と中国外交の新段階〉，《國際問題》，No.394，1993年1月，頁18-19。

³ 參見〈專訪外交部長楊潔篪：2007年中國外交碩果累累〉，《中華人民共和國中央人民政府》；http://www.gov.cn/jrzq/2007-12/24/content_842471.htm

國是世界上許多國家最大的貿易夥伴，在 2010 年超越日本成為世界第二經濟大國後，2016 年更躋身為世界第二大對外投資國。在躍升為經濟大國的背景之下，中國的影響力向全球擴散，朝向超大國邁進。也因為此一過程，中國進入美國與西方國家所建立的戰後國際秩序體系，從「搭便車」角色，轉變為自由主義體系中的最大受惠者與改革者的角色。⁴作為歷史修正主義國家，可見中國近年積極地活動，試圖在後美國的國際社會中取得主導權。

截至目前為止，中國仍在努力排除鄰近大國的軍事影響力及強化自身軍事力量。1993 年公布《新作戰綱要》後，中國人民解放軍的防禦範圍從「本土」修改為「空、陸、海、宇宙」，強調優先發展海、空軍能量。近年來，中國在國防近代化政策上，有將目標轉向能遠洋出征的綜合作戰能力的趨勢。特別是在進入了習近平體制之後，中國放棄蘇聯的陸軍模式，轉而重視「陸上、海洋、空中、防禦導彈、網絡」等統一作戰能力，縮編 30 萬兵力，進行組織面再編制，將從前的 7 大軍區整合為 5 個戰區，強化海空軍力與宇宙、網路領域整頓，推展軍事近代化。隨著一帶一路戰略逐漸具體化，海洋、宇宙、北極的重要性逐漸提高，中國在這三大領域上正積極推進「軍民融合」的技術開發。

在這樣的政策轉變之下，中國對國家安全上的威脅意識也正在轉變當中。

隨著冷戰的結束即將邁入第 30 個年頭，筆者認為，在思考後冷戰時期的國際秩序時，中國的國家安全中的威脅認知是探討此議題重要的因素之一。本文將分析中國對「美國與 NATO 合作」的危機意

⁴ 參見〈王毅就外交政策和對外關係答記者問〉，《中國人大網》，2015 年 3 月 8 日；http://www.npc.gov.cn/npc/zhibo/zzyb36/node_363.htm

識，並討論美國所主導之亞洲區域安全網絡的變化，對中國國家安全的威脅認知的影響。

貳、對美國與 NATO 合作的危機意識

冷戰結束後，中國認為美日同盟的強化與北約東擴，可能是美國對中國採行包圍政策的手段，從而開始有所警覺。尤其近幾年在中國的國家安全方面，將美日同盟與北約綁在一起的認知，依然根深蒂固。

隨著冷戰結束，東歐國家相繼加入北約。北約勢力向東擴張不僅滲透俄羅斯的勢力範圍，對中國而言也是國家安全上的威脅。且自九一一事件之後，由於俄羅斯與北約關係更加密切，使中國的威脅意識再度提升。2002 年 5 月，北約與俄羅斯為反恐合作設置了俄羅斯－北約理事會（前身為俄羅斯－北約常設聯合理事會）。此舉雖使俄羅斯承認了與北約脆弱的合作關係，但因俄羅斯採用「企圖透過與西歐國家的合作，對抗美國」的戰略思維，⁵關於俄羅斯與北約合作關係仍有「持續可能性」之疑慮，⁶在中國不斷擴散。

受到北約與俄羅斯關係影響，中國在科索沃問題上從過去強烈批判北約的態度轉向採取綏靖政策。2003 年中國整理了第一份有關歐盟的官方報告，且開始積極推展與北約定期交流的活動。⁷

北約在 2008 年 4 月布加勒斯特峰會中，雖透過〈聯合宣言〉宣稱未來將接納烏克蘭與喬治亞加入，但在大約 4 個月之後，俄羅斯

⁵ 張曉溪，〈俄對美的雙軌戰略：北約零距離接觸俄邊界探析〉，《北華大學學報（社會科學版）》，第 3 期（2003）、頁 47-50。

⁶ 談譚、葉江，〈俄羅斯與北約：脆弱但可持續的夥伴關係〉，《俄羅斯研究》，第 3 期（2010），頁 117-130。

⁷ 高華，〈堅冰已打破 航道正在開通：中國與北約開始接觸對話〉，《國際政治與國際關係》，第 6 期（2003）、頁 55-59。

軍隊便於 8 月對喬治亞發動攻擊。以此為契機，中國的「北約威脅論」也就此沈寂。2017 年 6 月，前南斯拉夫的蒙特內哥羅以第 29 個加盟國身分，正式成為北約的一員，此後，中國國內多認為「歐洲安全體制下之北約與俄羅斯的對立將長期持續，並帶來權力平衡的局面」。⁸

當然，2014 年底以北約為主體的國際安全援助部隊（ISAF）的結束其任務，也是使中國對於「美國與 NATO 合作」威脅意識沉寂的原因之一。2003 年 8 月，根據聯合國安理會決議，將 ISAF 的指揮權交付給北約。對於北約在非本務上的任務擴大與在此之後的擴大組織規模，中國儘管對此有所警戒，仍抱持著歡迎的態度。阿富汗的情勢與中國西邊的國土安全，特別是新疆的獨立運動息息相關，中國認知到北約在阿富汗的維和運動與復興援助，對中國而言是安定其周邊鄰國非常重要的因素。

在 ISAF 的任務告終之際，中國對阿富汗在外交上的動向也越來越積極。在 2012 年 6 月，雙方簽訂「戰略合作夥伴關係」，⁹並在北約軍隊從阿富汗撤退的 2014 年末，中國承諾在阿富汗問題上將付出更多「國際上的責任」。¹⁰除此之外，中國不僅在 2012 年底主辦與阿富汗、巴基斯坦的三方對話，2013 年更因推動一帶一路構想，使得毗鄰南亞、中亞與歐洲的阿富汗，在中國外交上的地位愈顯舉足輕重。2013 年 9 月，習近平以國家主席身份訪問阿富汗時，雙方進一

⁸ 許海雲、曾晨宇，〈從黑山入盟看北約東擴的困境與出路〉，《現代國際關係》，第 7 期（2017），頁 26-32。

⁹ 參見〈中華人民共和國與阿富汗伊斯蘭共和國關於建立戰略合作夥伴關係的聯合宣言〉，《中華人民共和國外交部》，2012 年 6 月 8 日：
https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676207/1207_676219/t939513.shtml

¹⁰ 高華，〈北約撤軍阿富汗的安全形勢分析〉，《亞非縱橫》，第 6 期（2013），頁 6-7。

步就深化兩國政經關係、聯合國的阿富汗問題，與強化上海合作組織角色等議題上達成共識。¹¹

另一方面，雖然隨著俄羅斯侵略喬治亞，使得中國對北約東擴的威脅認知暫告停歇，在 2017 年 12 月歐盟正式建立《永久結構性合作》(PESCO)，強化歐盟成員國家間的軍事合作，再度引起中國對歐盟的安全體制的戒心。

中國在自身國家安全上最關心的議題，便是 PESCO 與深受美國影響的北約之間的關係，換句話說，也就是美歐在安全上的合作模式。許多學者認為，中國其實清楚自己在東海與南海的強硬態度與俄羅斯侵略喬治亞這兩件事情，均受到歐盟高度批判；¹²雖然對川普政權感到不滿，這些事件並不致使歐美關係產生劇烈變化。¹³2016 年，歐盟公布名為《對中國新戰略之構成要素》的政策文件，¹⁴強調追求公平競爭與經濟、貿易、投資上的「雙贏」關係以及「互惠原則」。中國學者認為，由於追求戰略自主性，今後歐盟對中國的態度勢必將愈漸嚴厲，也因如此，PESCO 的成功對中國在國家安全而言雖必非樂見的結果，¹⁵多數見解仍認為，北約在未來將依舊扮演主導的角色。¹⁶

¹¹ 參見〈習近平：深化中国和阿富汗兩國戰略合作夥伴關係〉，〈《中華人民共和國中央人民政府》〉；http://www.gov.cn/lhdh/2013-09/27/content_2496819.htm

¹² 張麗春、徐棄郁，〈老問題、新動力與歐洲共同防務的機遇窗口〉，《歐洲研究》，第 6 期（2017），頁 126。

¹³ 持相同論點者還有：張健，〈跨大西洋關係的變化及前景〉，《現代國際關係》（2018 年第 2 期）等。

¹⁴ "Elements for a New Strategy on China: Joint Communication to the European Parliament and the Council," Delegation of the EU to China, June 22, 2016; https://eeas.europa.eu/delegations/china_en/15397/Elements%20for%20a%20New%20EU%20Strategy%20on%20China

¹⁵ Scott W Harold, "Chinese Views of European Defense Integration," *China Monitor*, December 19, 2018.

¹⁶ 房榮憲、狄重光，〈歐盟安全防務建設新進展：永久結構性合作及其含義〉，《當

就中國「三面環陸、單面環海」的地政學特徵分析，中國究竟是陸地國家還是海洋國家，意見相當分歧；但近年來，關於「中國是海陸複合型國家」之認知在中國國內快速蔓延。而當政府、人民解放軍與國內輿論，均將中國發展海上活動的行為合理化的政治氛圍中，北約對海洋問題態度也成為焦點。

有關於海洋問題，多數研究認為較有可能出現中國與北約長期對立的情況；¹⁷當中國軍艦通過地中海與蘇伊士運河時，確實引發部分北約成員國疑慮。加上 2013 年 4 月，日本安倍首相與當時北約秘書長拉斯穆森（Anders Fogh Rasmussen）發表《共同政治宣言》，並於 2014 年 5 月簽訂《個別夥伴協力合作計畫》（IPCP），在此情況之下，北約與日本的密切互動以及對印度洋上 9 個咽喉點的干預，¹⁸都成為中國新的疑慮來源。

進入 2010 年代後，由於中國提高對北極事務的重視，北約的立場隨之成為研究對象。2008 年 11 月，歐盟發表名為《歐盟與北極區域》的政策文件，¹⁹接著在 2009 年 1 月，北約秘書長夏侯雅伯（Jaap de Hoop Scheffer）又提及北極的重要性，同年 4 月法國斯特拉斯堡北約峰會中，也透過首腦會議共同宣言談論北極議題。雖然對於北約逐漸重視北極區域引發中國警戒，現階段中國一般認為，北約對北極事務的介入還是相當有限的。²⁰

代世界與社會主義》，第 3 期（2018）。

¹⁷ 何奇松，〈北約海洋戰略及其對中國海洋安全的影響〉，《國際安全研究》，第 4 期（2014），頁 80-103。

¹⁸ 中國所指 9 個印度洋上的咽喉點包括：荷姆茲海峽、蘇伊士運河、曼德海峽、馬六甲海峽、巽他海峽、龍目海峽、六度水道、九度海峽、好望角。

¹⁹ "The European Union and the Arctic Region: Communication from the Commission to the European Parliament and the Council," November 20, 2008; http://eeas.europa.eu/archives/docs/arctic_region/docs/com_08_763_en.pdf

²⁰ 李堯，〈北約與北極：兼論相關國家對北約介入北極的立場〉，《太平洋學報》，第 3 期（2014），頁 53-65。

綜上可知，中國對於國家安全議題的威脅認知上，以對「美國與北約合作」的警戒心態特別強烈。此外，在外交策略上除了有俄羅斯成為中國的戰略性緩衝角色，近年也可以看出中國提高對「美國與北約合作」中海洋問題的疑慮。

參、美國主導之亞洲區域安全網絡的變化與中俄靠攏

美國在亞洲的軍事同盟佈局，以及美國軍艦在南海等海域上的航行自由行動，均受到中國強烈批判。此外在韓國部署薩德飛彈也遭到中國激烈地反對。另一方面，由於俄羅斯與中國北方的國土安全息息相關，使得與俄羅斯的關係也成為中國國家安全上最重要的課題之一。冷戰結束後，中俄關係雖大幅度改善，中國的影響力透過上海合作組織成功進入中亞地區，卻同時讓中俄在戰略上的分歧與對立成為國際話題；這樣的中俄關係也被揶揄為只是單純的「利益中心」取向。²¹

這樣的中俄關係從 2011 年開始產生變化。

對美國的「重返亞洲政策」充滿戒心的中國，在美國宣布政策後，隨即與俄羅斯強化彼此關係。2009 年後，雖然中俄在圖們江經濟合作開發與天然氣管道工程計畫上的關係大有斬獲，包括俄羅斯對中國的強烈不信任感、軍事技術買賣問題、中國人在遠東區域移民等雙邊摩擦，多數並未獲得解決。儘管如此，在美國重返亞洲以後，中國政府與知識份子對中俄關係的評價有明顯的變化。許多知識份子盛讚「中俄關係可謂最穩定，內涵也最為豐富」；中國外交部

²¹ Bobo Lo, *Axis of Convenience: Moscow, Beijing, and the New Geopolitics* (Washington, D.C. and New York: Brookings Institution Press, 2008).

也評價「俄羅斯是中國核心利益裡最強而有力、最明確、也是最支持中國的大國」。

雖說因為美國與海洋問題，使中國與周邊國家關係惡化的節點上，中國積極強化與俄羅斯的關係，俄羅斯也因為烏克蘭危機而被國際社會孤立，進而向中國展開互動，使中俄在近幾年關係緊密的趨勢顯而易見。例如由俄羅斯主導的歐亞經濟聯盟與中國一帶一路構想的合作計畫便在上海合作組織宣言中大為倡議，以及聯合軍事演習與向中國輸出最新型武器的合作等等。²²

默許美國在亞洲的軍事同盟，乃中國在冷戰後推展外交的主要前提。自 2011 年秋天起，美國大動作加強在亞洲區域的軍事關係引起中國高度警戒。反而由於太平洋區域中美國軍事與經濟上網絡的壯大，使該區域美國與俄羅斯的權力平衡有瓦解的可能，引發俄羅斯的強烈關注。至於部署薩德導彈一舉，不僅中國，俄羅斯也對北約在歐洲導彈防禦系統的設置表達強烈不滿；俄羅斯這一連串行為其實是有其邏輯基礎。除此之外，近年中俄也在宇宙與網路安全上積極合作。²³尤其 2018 年 10 月，習近平國家主席在會見俄羅斯國防部長紹伊古時，以從未有過的高度評價表示「兩國是雙方彼此最重要和外交優先上戰略合作的伙伴」。

除此之外，中俄靠攏也影響中國對俄羅斯在中亞主導集體安全條約（CSTO）的看法。除了 CSTO 是迷你版的集體安全制度之外，中國認為俄羅斯在 CSTO 中握有絕對的影響力。²⁴2007 年，上海合作組

²² Michael S. Chase, et al., "Russia-China Relations: Assessing Common Ground and Strategic Fault Lines," *NBR Special Reports#66*, July 2017.

²³ Robert Sutter, "China-Russia Relations: Strategic Implications and U.S. Policy Options," *NBR Special Reports*, September 2018.

²⁴ 王彥，〈獨聯體集體安全條約組織安全合作模式分析〉，《外交評論》，總第 98 期（2007），頁 37-42。

織與集體安全條約的合作確立後，²⁵CSTO、上海合作組織與金磚五國之間的安全合作也成為熱烈討論的話題。當然這樣的合作跨度無法成為歐亞大陸，乃至於世界規模的「新華沙公約組織」，但只要 CSTO 在中亞仍是「無可取代的存在」，²⁶中國在推動自身「一帶一路」構想時，仍會考量到美國與北約的關係，從而持續努力在加強與 CSTO 的合作。

綜合上述，可以觀察出中國在美中俄三角關係之間思考其國家安全政策時，傾向先行考慮對美國在國家安全上的疑慮。在亞洲地區，美國主導的國家安全網絡正在強化的同時，中俄關係也正朝向緊密發展。

肆、結論

隨著中國的經濟成長，其外交政策也產生巨大變化。在 1990 年代初期，中國曾設想後冷戰時期的國際秩序應為「一超多強」，如今中國則致力於建構「G2+」（中國與美國兩個超大國與其他政治勢力）的國際秩序。

從國家安全議題視角來看，中國的國家安全的威脅認知中一直把「美國」與「北約」連結在一起，對兩者的合作的警戒心態特別強烈，俄羅斯也因此被認為是中國的戰略性緩衝角色。

由於在安全議題上對歐美的不信任感，且為順應時局去面對不斷變化的國際情勢，既造就了中俄關係的緊密化，也因此加深與歐美國家的誤會。此種中國的國家安全的威脅認知很有可能成為中國

²⁵ "Joint Communique of Meeting of Council of Heads of SCO Members,"

https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/2649_665393/t355665.shtml

²⁶ 李興、牛義臣，〈獨聯體集體安全條約組織能否保護絲綢之路經濟帶建設〉，《創新》，第 1 期（2016），頁 71-85。

Eurasian Studies Quarterly No.7

融入現存國際體系的重大障礙之一。而這樣的國際社會，又可以預見將帶來一陣動盪。