

學術論文

十八大後中國對外政策走向：區域與全球挑戰

PRC's Evolving Foreign Policy: Dilemmas, Challenges and Opportunities

蔡東杰 *Tung-Chieh Tsai*

中興大學國際政治研究所教授

Professor of Graduate Institute of International Politics

National Chung Hsing University

摘要 / Abstract

隨著 2012 年中共「十八大」與 2013 年「兩會」分別召開後，不僅習近平正式成為中共政權的「第五代領導人」，於此同時，一方面由於美國在伊拉克戰爭與金融海嘯壓力下，單邊主義政策大為動搖，世界格局亦持續朝權力分散特徵邁進，此種多極化發展加上近二十年來「中國崛起」的明顯態勢，既使中共面臨了一個有利於改善其國際地位的「機遇期」，也讓其對外政策認知悄悄產生質變。放眼未來，究竟中共下一階段的對外戰略走向為何，此種可能之新作為又將面臨何種挑戰？本文試圖從周邊環境與國際格局兩個角度，同時進行廣泛之觀察與分析。

After Xi Jin-Ping was named secretary general of the Communist Party of China and chairman of Central Military Commission, and elected as President

of PRC in 2012 and 2013 separately, he is now the leader of the People's Republic's fifth generation of leadership. In the same time, under the heavy pressure from the long war in Iraq and Afghanistan and the global financial crisis, the relative decline of US's hegemony leads not only the change of international system, from uni-polar to more multilaterally, but also the possible turn of US's foreign policy. Anyway, how will PRC use this strategic opportunity to improve its existing position? What challenges it would face in the near future? What's the possible influence if China changes its policy? I'll analyze above important issues in this paper, and try to find some indicators for observing continuously.

關鍵字：中共、外交政策、東亞、權力轉移、美國

Keywords : Mainland China, Foreign Policy, East Asia, Power Transition, U.S.

壹、十字路口的抉擇：韜光養晦 vs. 走出去戰略

相較於 1950 年與 1966 年分別因為參加韓戰與爆發文化大革命，兩度帶來外交挫折，由於與 1979 年啟動「改革開放」後的正面形象有著強烈對比，1989 年「天安門事件」對中共外交處境的影響或許更深遠。¹更甚者，經歷已有 10 年的普遍性改革運動不僅隨後扭轉其經濟結構，也逐步改變人民的生活方式與思維路徑，從而既使挑戰權威的想法應運而生，²亦埋下前述大規模政治示威事件的深層社會背景。³對此，包括美國、歐洲共同體與日本等主要國際行為者紛紛提出各種制裁與管制措施、⁴凍結官方互訪，並取消合作計劃等；至於事件帶來的國內效果則包括趙紫陽下台及所謂「第三代領導核心」江澤民的繼任；從十三屆四中全會被比為「新遵義會議」，並認為「老一輩無產階級革命家」因此「挽救了黨」看來，可見此際中共面臨的嚴峻形勢。⁵面對此一挑戰，鄧小平務實地擬定了「冷靜觀察，韜光養晦，站穩腳跟，沉著應付，朋友要交，心中有數」等一系列方針，⁶其中，具有消極守勢意味的「韜光養晦」，也成為此後二十餘年間中共處理對外關係時的核心原則。

進言之，中共的對外方針與外交政策儘管受到某些個人（建政初期的周恩來或改革開放初期的鄧小平），與特定國內環境（例如 1960 年代末的

¹ 這年正好也是「五四運動」70週年，中共建政40週年，以及中美關係正常化10週年。

² Orville Schell, *Discos and Democracy: China in the Throes of Reform* (New York: Praeger Press, 1988), p.132.

³ C.Y. Cheng, *Behind the Tiananmen Massacre* (Boulder: Westview Press, 1990), Ch.1.

⁴ *China and the United States: from Hostility to Engagement, 1960-1998* (Washington D.C.: The National Security Archive, 1999), Document 01148.

⁵ 魯競，〈江澤民主政後中共外交走向分析〉，《中共研究》，第30卷第3期(1996年)，頁26。

⁶ 相關方針見《鄧小平文選：第三卷》(北京：人民出版社，1993年)，〈社會主義的中國誰也動搖不了〉，頁328-334，〈堅持社會主義，防止和平演變〉，頁346-348，〈中國永遠不允許別國干涉內政〉，頁361-364。有時也簡化為「冷靜觀察，韜光養晦，站穩腳跟，有所作為」之十六字方針，見唐家璇，〈當前國際形勢與我國對外關係〉，《解放軍報》，1994年3月7日。

文化大革命或 1980 年代起的經濟改革) 的左右，國際環境變化帶來的影響仍舊值得注意。⁷例如，中共在冷戰時期所以存在「造反者」大於「建設者」的國際形象，固然源自它在國際體系中的相對邊緣位置，⁸兩極體系所帶來「非美即蘇」的國際空間選擇壓力，也是促使中共等積極尋求獨立自主的第三世界國家，投入所謂「不結盟運動」的環境背景。無論如何，針對後冷戰初期國際體系架構與內涵的變化，中共在由於經改成功以致提高實質權力之餘，也開始調整其外交政策；⁹除了自我肯定之外，中共高層更須解決因新時代來臨所出現的相關發展，特別是所謂「和平演變」(peaceful transformation) 問題。在東歐變局致使共產主義頓成弱勢想法，民主自由制度則不啻成為主流後，身為少數碩果僅存共黨政權（或稱後社會主義國家）之一的中共政權，當然有一定程度的危機意識感；例如錢其琛便指出，「蘇聯的瓦解，及其所造成的國際局勢突變和世界社會主義運動的挫折，加上當時西方大國自一九八九年以來對我國施加的政治經濟壓力依然存在，這一切都使得中國所面臨的國際環境更為嚴峻和複雜」，¹⁰甚至以「黑雲壓城城欲催」來形容此時中共所承受的龐大壓力，這也是它宣稱天安門事件乃是國際反動勢力企圖對中國大陸實施和平演變陰謀的原因所在；事實上，西方也的確有向中共推動類似戰略的意圖與行動。¹¹

值得注意的是，儘管天安門事件為後冷戰初期的中共對外關係，設下了一個至今難以突破的隱性限制，但此時期國際體系所呈現之愈來愈趨於權力多元化的特徵，則不啻亦埋下了另一個政策變遷的伏筆。正如眾所周知，根據中共高層或知識界的共識，當前世局基本上趨近所謂「一超多

⁷ Thomas W. Robinson, "Chinese Foreign Policy, 1940s-1990s," in Thomas Robinson and David Shambaugh eds. *Chinese Foreign Policy: Theory and Practice* (New York: Oxford University Press, 1995), pp.555-602.

⁸ 王逸舟、譚秀英主編，《中國外交六十年》(北京：中國社會科學出版社，2009 年)，頁 21。

⁹ 章一平，〈從冷戰後國際體系的複雜化看中國與大國關係〉，《世界經濟與政治》，第 12 期 (2000 年)，頁 23-23。

¹⁰ 錢其琛，《外交十記》(香港：三聯書店，2008 年)，頁 196。

¹¹ 黎文森、段宗志，《論西方國家的和平演變戰略》(杭州：浙江大學出版社，1992 年)。

強」格局，¹²例如鄧小平便指出：「美蘇壟斷一切的情況正在變化。…所謂多極，中國算一極。中國不要貶低自己，怎麼樣也算一極」；¹³至於中共對於自身作為國際當中「一極」或世界「五強」之一的期許與肯定，¹⁴一方面讓許多觀察家推論它未來將成為可與美國「並駕齊驅的競爭者」，¹⁵其次，由於認定美國不可能鞏固其單邊主義政策，因此世界新格局不僅將繼續朝向權力分散特徵邁進，此種多極化結果將提供有利於改善其國際地位的「機遇期」後，¹⁶中共的對外政策認知也悄悄產生質變，例如部分學者便試圖指出，鄧小平的「韜光養晦，有所作為」乃是針對冷戰末期國際變局的暫時性方針，因此「沒有任何證據表明它被當成中國外交的長期全面戰略」，¹⁷這當然是種值得觀察的思考轉變。

接著，不僅王逸舟將 1989-2002 年間視為中共對外關係在「冷戰結束後的適應與調整時期」，並將其後稱為一個「全新成長時期」，¹⁸於此同時，美國在 2002 年公布的《國家安全戰略報告》(*National Security Strategy, NSS*)既指出必須維持足夠能力來因應可能的敵人（暗指中共），¹⁹外交關係委員會也宣稱，中共已經對美國與東南亞造成經濟、軍事與政治上的嚴重挑戰；²⁰其後，Niall Ferguson 在 2007 年創造「中美國」(Chimerica) 這個新詞彙，強調由最大消費國（美國）與最大儲蓄國（中共）構成的利益共同

¹² 俞正梁等，《大國戰略研究》(北京：中央編譯出版社，1998年)，頁317-319。

¹³ 鄧小平，〈國際形勢和經濟問題〉，《鄧小平文選》，頁463。

¹⁴ 杜攻主編，《轉換中的世界格局》(北京：世界知識出版社，1992年)，頁7。

¹⁵ See: Thomas E. Ricks, "Changing Winds of U.S. Defense Strategy," *Herald International Tribune*, May 27-28, 2000.

¹⁶ 陳佩堯、夏立平主編，《新世紀機遇期與中國國際戰略》(北京：時事出版社，2004年)；徐堅主編，《國際環境與中國的戰略機遇期》(北京：人民出版社，2004年)。

¹⁷ 楚樹龍、金威主編，《中國外交戰略和政策》(北京：時事出版社，2008年)，頁116。

¹⁸ 王逸舟、譚秀英主編，《中國外交六十年》，頁16-20。

¹⁹ U.S. White House, *The National Security Strategy of the United States of America* (Washington DC: U.S. White House, 2002), p.30.

²⁰ J. Robert Kerrey and Robert A. Manning, *The United States and Southeast Asia: A Policy Agenda for the New Administration* (New York: Council on Foreign Relations, 2001), p.17.

體，將對全世界經濟帶來重大影響，²¹至於 Fred Bergstan 則於 2008 年提出所謂「G2」概念，主張中美應建立平等協商領導全球經濟事務的模式。²²這些討論不啻都對美國西太平洋政策的轉變發揮相當的影響作用。由此看來，美中關係不啻可能是美國在新世紀全球戰略佈局中最重要的一對雙邊關係，更甚者，從經濟角度看來，若根據 PPP 計算，中國的 GDP 總額可望迅速與美國並駕齊驅，²³從而凸顯出它將成為後者權力地位新競爭者的趨勢。²⁴更重要的是，中共不僅擁有挑戰霸權的客觀條件，由於美國畢竟仍是既存霸權，美中關係在國際政治中重要性的提升既給予其處理外交時更高的信心，中共確實也有準備加入競爭的主觀積極作為，包括自 1990 年代以來推動大國外交以提高國際地位，以及在 2000 年第十五屆中央委員會第五次全體會議上首次明確提出「走出去」戰略，都是明顯例證。

總的來說，隨著中共國際地位與參與全球事務層次的持續提升，以及對外政策的愈發主動積極，儘管 2012 年因面臨「十八大」領導人換屆關鍵時刻，中共無論對內或對外都以「維穩」為最高原則，但正所謂「計畫趕不上變化」，在其對外關係方面，無論是金融海嘯的後續發展，菲律賓

²¹ Niall Ferguson and Moritz Schularick, "Chimerica and the Global Asset Market Boom," *International Finance*, Vol.10, No.3(2007), pp.215–239. See also Niall Ferguson, "What Chimerica Hath Wrought," *The American Interest*, Vol.4, No.3(2009), available online at: <http://www.the-american-interest.com/contents.cfm?Mid=23>

²² Fred Bergstan, "A Partnership of Equals: How Washington Should Respond to China's Economic Challenge," *Foreign Affairs* (July/August 2008), available online at: <http://www.foreignaffairs.com/articles/64448/c-fred-bergsten/a-partnership-of-equals>

²³ 例如英國「經濟學人」(*Economist*)雜誌在 2010 年底根據自訂統計模式推估，中國可能在 2019 年超越美國，成為世界經濟龍頭；美國經濟評議會(Conference Board)則認為，若依據購買力平價指數(purchasing-power-parity, PPP)計算，中國最快將在 2012 年成為世界最大經濟體；高盛公司(Goldman Sachs)2003 年首度預估所謂金磚四國經濟發展前景時，預言中國將在 2041 年超越美國，如今則提早到 2027 年。英商渣打銀行(Standard Chartered)也在 2010 年底預測中國 GDP 將在 2020 年超越美國，至於 IMF 與 OECD 最新推估則鎖定 2016 年。

²⁴ See: Joseph S. Nye, Jr. *Bound to Lead* (New York: Basic Books, 1990); Gerald Segal, "Does China Matter," *Foreign Affairs*, Vol.78, No.3 (1999), pp.29-32.

與越南頻頻在南中國海向中國挑釁，或日本的宣布釣魚台國有化，都迫使它即便「硬中帶軟」，也得要「軟硬兼施」地面對這一切挑戰。

展望未來可能發展方向，在「十八大」政治報告中涉及外交政策部分雖然並不多，在對象上仍以「發達國家－周邊鄰國－發展中國家－國際組織（多邊外交）－外國政黨（黨際交往）」作為應對優先順序，宋榮華則指出其中三大重點，亦即構建新型大國關係、與周邊共用繁榮，以及紮實推進公共外交，尤其是明確提出「紮實推進公共和人文外交」說法，並將其位置放在政黨外交之前，在中共黨代會報告中還是第一次。²⁵不過，更為關鍵的或許還是在針對發達國家關係的表述上；²⁶相較於「十七大」報告提出，「將繼續同發達國家加強戰略對話，增進互信，深化合作，妥善處理分歧，推動相互關係長期穩定健康發展」的說法，「十八大」報告的措辭則是，「將改善和發展同發達國家關係，拓寬合作領域，妥善處理分歧，推動建立長期穩定健康發展的新型大國關係」，其中，所謂「新型大國關係」顯然是重中之重。例如在習近平於 2012 年 2 月訪問美國時便表示要把中美關係塑造成二十一世紀「新型大國關係」，在 Obama 成功連任美國新總統後，胡錦濤在賀電中也提到，「我和你就建設相互尊重、互利共贏的中美合作夥伴關係，探索構建新型大國關係達成共識」。

正如成曉河對習近平時代外交方向的展望，「今後中國外交在國際敏感問題上將依然堅持韜光養晦的態度，但總體上會更積極地朝有所作為的方向發展。…中國將會繼續從參與者(runner)向議題設定者(agenda setter)轉變，這意味中國將積極參與國際焦點問題，並擔負起應盡的責任」。²⁷儘

²⁵ 宋榮華，〈未來 5 年中國外交三大重點〉，《中國經濟網》，
http://big5.ce.cn/gate/big5/intl.ce.cn/qjss/201211/15/t20121115_23849893.shtml。

²⁶ 木春山，〈十八大觀察：從政治報告看中國外交的變與不變〉，《大公網》，
http://www.takungpao.com.hk/news/content/2012-11/10/content_1369462.htm。

²⁷ 見：〈中國，將從國際舞台上的參與者變成議題設定者〉，《中央日報》(韓國)，2012 年 12 月 19 日，
http://china.joins.com/big5/article.do?method=detail&art_id=95499&category=002003。

管未曾明言，但暗示的都是中國即將迎接「與美國並駕齊驅」的國際地位，換言之，所謂「新型大國關係」既代表中國未來不再「仰視」美國的國際霸權身分，至於致力推動「公共外交」則主要針對中國將為自身新的國際地位作好必要的公共關係，這些基本上都顯示了官方與學界對進一步「走出去」的樂觀期待。

貳、大門口的對峙：區域緊張升溫的兩面性

可以這麼說，就在 1978 年端出改革政策，1992 年「南巡講話」堅定開放目標，²⁸2000 年決定逐步「走出去」後，經濟面的「三步走」階段性發展既反映出中共對於自身與國際環境相對關係與互動方式設定的根本扭轉，此種認知層次的變遷也在邁入新世紀前後，帶來更積極的外交觀與對外政策。值得注意的是，如同官方與學界一貫的共識說法般，由此導引出的外交戰略仍以「和平解決」作為原則，²⁹但絕不意味著「保守退縮」，甚至一定程度的戰略前進還能作為和平解決的有效基石；對此，可由中共海軍戰略轉型一窺究竟。在 1980 年代鄧小平主張應採取積極防禦，海軍總司令劉華清也提出「近海防衛戰略」（即中國海洋勢力範圍應推向第二島鏈）後，中共於是在 1987-89 年間開始大幅增高在西太平洋的海下活動，至於 2000 年則被認為是轉捩點，如同在經濟上決定「走出去」一般，該年在完成近海防禦建設後，亦準備在 2020 年前以遠洋行動為目標；正因如此，中國軍艦開始於日本周邊海域不斷頻繁地活動，³⁰在南海地區也和東

²⁸ 凌志軍，《變化：六四至今的中國社會大脈動》（台北：時報，2003 年），頁 121-141。

²⁹ 鄧永昌，《中國和平發展與西方的戰略選擇》（北京：社會科學文獻出版社，2008 年）。

³⁰ 進入新世紀初之後，中共潛艦頻繁進出西太平洋和接近美國航母，例如：2003 年 11 月，明級潛艦進出九州與種子島之間的大隅海峽；2004 年 11 月，漢級潛艦通過沖繩群島與宮古島進入太平洋後，更到達關島附近圍繞一圈，回程時經過石垣島附近日本海域；2005 年 10 月，宋級潛艦通過沖繩與那國島及台灣東岸，抵達關島附近海域，回程方式與前次相同；2006 年 10 月，宋級潛艦在沖繩附近海域接近美國小鷹號航母，並於 5 海哩位置浮航通過；2007 年 11 月，宋級潛艦再次出現在美國小鷹號航艦戰鬥群。未公開或未

南亞諸國發生爭執，甚至 2001 年還一度發生中美軍機擦撞事件，類似衝突在 2010 年後更有顯著升高趨勢。

不過，嚴格來說，近年來周邊國際環境情勢的趨於緊張，固然與中共愈來愈自信且積極的對外政策有關，但因所謂「睦鄰」政策一方面可正面支撐其獨立自主外交，也有利於自 1980 年代以來推動的改革政策，正如胡錦濤在 2005 年重申的，中共將堅持走「和平發展」道路，繼續奉行「與鄰為善、以鄰為伴」的方針和「睦鄰、安鄰、富鄰」的周邊外交政策，³¹由此，至少在短期內，衝突應非其理性選項才是；總的來說，中共「睦鄰外交」之目的是在建立穩定和平的周邊環境，主要指導方針首先從「和平共處五原則」（尊重彼此主權和領土完整、互不侵犯、互不干涉內政、平等互利、和平共處）出發，其次是秉持「區域合作五項指導」（相互尊重、平等互利、彼此開放、共同繁榮、協商一致），第三是在擱置問題下設法協商解決歷史遺留問題，最後則支持區域整合，以「大國為關鍵，周邊是首要」基軸強化在東亞地區的領導地位，使其有機會藉由經濟發展來提高國際地位與影響力。

大體來說，中共雖因相對實力增長以致變得更有自信，在處理鄰國關係方面亦顯得更加積極主動，³²短期內仍將以「和平」或「維持現狀」作為相關政策指導原則；相對地，由於中國崛起以致區域權力平衡內涵改變，迫使周邊國家重新思索它們與中國的關係，也是不能忽視的另一個角度，此即「中國威脅論」的問題。³³例如，正是在區域權力結構變遷的氛

偵獲者應該更多。

³¹ 蔡東杰，《當代中國外交政策》（台北：五南，2011年），頁 87。

³² 張蘊嶺，〈構建中國與周邊國家之間的新型關係〉，收於張蘊嶺主編，《中國與周邊國家：構建新型夥伴關係》（北京：社會科學文獻出版社，2008年），頁 4-11；Evan S. Medeiros and M. Taylor Fravel, "China's New Diplomacy," *Foreign Affairs*, Vol.82, No.6 (2003), p.22.

³³ 有人認為美國太平洋艦隊司令 Charles R. Larson 在 1992 年演說中，針對亞洲安全情勢提出所謂的「中國威脅問題」乃此說法濫觴，參考：文馨，〈對中國威脅論之研析〉，《中共研究》，第 29 卷，第 15 期（1995 年），頁 67；但有人認為日本防衛大學教授村井友秀在 1990 年於《諸君》雜誌 22 卷 5 期發表的〈新・中国「脅威」論〉乃始作俑者，參考

圍下，加上日本因為經濟泡沫化使其長期以來位居東亞經濟龍頭優勢亦同時面臨嚴峻挑戰，在民族主義與權力危機感促使下，³⁴一方面中日對立態勢不斷深化，為反制中國崛起，日本既選擇強化與美國的關係，特別是順勢藉由 1996 年的「新安保宣言」，讓自衛隊取得協同美軍作戰的彈性空間，³⁵甚至中國雖自 2004 年起取代美國成為其最大貿易夥伴，雙邊關係並未因此朝正向發展，³⁶中日高層不但在 2001-6 年間長期未曾互訪，日本更在 2005 年制訂新的「應對外國潛艇侵犯日本領海的對策方針」，並與美國在「安全保障協商委員會」中制定「共同戰略目標」，明確將「中國加強軍備」與「北韓發展核武」列為亞太地區的不穩定因素。³⁷在小泉內閣於 2006 年下台後，接下來數任首相雖都試圖緩和與中共之間的緊張互動，由近期釣魚台爭端看來，日本最終還是選擇站在中共的對立面。例如野田首相在 2011 年底宣布將加入由美國主導的「跨太平洋經濟夥伴協議」(TPP)，便不啻象徵自鳩山內閣以來，美日同盟的漂流危機終於結束，³⁸安倍在 2013 年訪美過程時突顯的濃厚拉攏意味更不容忽視。

至於在東南亞方面，此地區顯然是中共推動「睦鄰外交」時最重視的對象之一；對它來說，東南亞不啻是個充滿機會的地點，因為經濟條件具有吸引力，歷史上與中國有從屬關係，且僑居在這些國家的華僑具備高度

陳岳，〈中國威脅論與中國和平崛起〉，《外交評論》，第 82 期(2005 年)，頁 93；當然，多數人認為 Ross H. Munro 影響更大，見 Ross Munro, "Awakening Dragon: The Real Danger in Asia is from China," *Policy Review*, No.62 (Fall 1992), pp.10-16.

³⁴ Kent Calder, "China and Japan's Simmering Rivalry," *Foreign Affairs*, Vol.85, No.2 (2006), p. 130.

³⁵ 楊錚，〈1999 之後：21 世紀中國與世界的關係〉(北京：中國廣播電視出版社，1998 年)，頁 159-160。

³⁶ Michael Yahuda, "The Limits of Economic Interdependence: Sino-Japan Relations," in Alastair I. Johnston and Robert Ross eds., *New Directions in the Study of China's Foreign Policy* (Stanford: Stanford University Press, 2006), pp.162-185.

³⁷ Mike M. Mochizuki, "Term of Engagement: The U.S.-Japan Alliance and the Rise of China," in Ellis S. Krauss and T.J. Pempel, eds., *Beyond Bilateralism: U.S.-Japan Relations in the New Asia Pacific* (Stanford: Stanford University Press, 2004), pp.87-114.

³⁸ 何思慎，〈日本民主黨政權的中國政策〉，《遠景基金會季刊》，第 13 卷，第 1 期(2012 年)，頁 27-28。

影響力，何況穿越南中國海周邊的多條海上通道目前亦為其能源命脈；更重要的是，東南亞可能是美國圍堵中國戰略中一個關鍵但相形脆弱的環節。因此，自 1997 年以來，中共不僅積極提升並維持其地區地位，³⁹並欲逐步壓抑美國在此地區的影響，以突破美國與中共鄰邦之間透過雙邊安全機制所形成的包圍鏈，從而制衡美國的區域軍事優勢，並希望透過外交、經濟與軍事等多元化往來，讓東南亞國家接受所謂「中國威脅論」只是個錯覺而已。⁴⁰大體來說，中共對東南亞的戰略目標大致為：削弱美國在東南亞的影響力，尤其是美軍在該地區的軍事部署及其與若干中國鄰邦共同構成的包圍圈；讓南海成為中國實質上的內海，並獲得國際接受；希望東南亞未來逐漸符合其戰略利益，更重要的是，避免它們參與對中國的戰略圍堵；維持周邊穩定環境以有助於自身經濟成長；讓東南亞國家接受中共逐漸成為亞洲最重要強國的現實；發展並鞏固貿易關係以滿足經貿與政治雙重目標，並獲取區域的能源以及原物料資源等。⁴¹

當然，中共雖極力宣揚和諧世界觀並試圖突顯出「負責任大國」形象，以期消弭中國威脅論的困擾，這並不意味東南亞國家就不懼怕其潛在挑戰，例如：由於其長期意圖的不確定性仍受到懷疑，儘管中共簽署了南海各方行為準則，但是越南與菲律賓仍害怕中國會入侵，更別說中國經濟崛起對東協國家所帶來低成本的激烈競爭。⁴²由所謂「亞洲門羅主義」帶

³⁹ Rommel C. Banlaoi, "Southeast Asian Perspectives on the Rise of China: Regional Security after 9/11," *Parameters* (Summer 2003), p.103.

⁴⁰ Robert G. Sutter, *China's Rise in Asia: Promises and Perils* (Maryland: Rowman & Littlefield, 2005), p.180; Thomas Lum et al, *China's "Soft Power" in Southeast Asia* (Washington DC: U.S. Senate Committee of Foreign Relations, 2008), p.2.

⁴¹ Marvin C. Ott, "Southeast Asian Security Challenges: America's Responses?" *Strategic Forum* 222 (October 2006), p.6; Bronson Percival, *The Dragon Looks Southeast Asia: China and Southeast Asia in the New Century* (Westport: Praeger Security International, 2007), p.5; Bruce Vaughn and Wayne M. Morrison, *China-Southeast Asia Relations: Trends, Issues, and Implications for the United States* (New York: Council on Foreign Relations, 2006), pp.7-8.

⁴² Kevin J. Cooney and Yoichiro Sato, *The Rise of China and International Security: American and Asia Respond* (New York: Routledge, 2009), pp.160-167.

領的中國威脅論，一方面存在相當程度的說服力，⁴³在 2010 年，包括日本政府啟動與越南的戰略對話機制、美國與越南舉行首度雙邊聯合海上演習，以及美菲軍事互動升級等，則不啻是對於此種發展之自然回應。

儘管如此，無論 Samuel P. Huntington 所言，「中國的歷史、文化、傳統、規模以及經濟活力和自我形象等，都驅使它在東亞尋求一種霸權地位」，⁴⁴還是 John Mearsheimer 的觀察，「中國將首先尋求在本地區的霸權，然後在去擴張其勢力範圍，最終控制整個世界體系」，⁴⁵固然呈現出西方學界從歷史邏輯或陰謀論角度對於中國區域戰略的預測，龐中英強調「亞洲是中國國際戰略的長期重心」，⁴⁶抑或鄭永年所謂「中國崛起出路在亞洲」等，⁴⁷亦不啻間接表明了中國菁英階層的某種共同期待，至於中共自 2002 年以來透過包括推動「博鰲亞洲論壇」等間接或直接手段積極參與周邊事務，當然也可藉此一窺其未來發展。

參、美中爭霸：包裹在全球戰略中的區域議題

正如前述，不僅中共全代會政治報告的外交部分當中，發達國家與周邊鄰國乃位居最高優先的兩個關注目標，所謂「大國為關鍵，周邊是首要」更足以說明其間的相互輔助關係。由此，無論從 2000 年以來中共海軍在周邊海域中的更頻繁活動、2001-3 年間推動與東協簽署自由貿易區、2002 年起推動亞洲論壇與「和諧亞洲」概念、2003 年提出睦鄰外交基本綱領與主導六方會談召開等，還是由 2010 年以來，中共針對美韓黃

⁴³ See: Jane Perlez, "The Charm from Beijing," *New York Times*, October 9, 2003.

⁴⁴ Samuel Huntington, *The Clash of Civilization and the Remaking of the World Order* (New York: Simon & Schuster, 1996), p.229.

⁴⁵ John Mearsheimer, "Clash of the Titans," A Debate with Zbigniew Brzezinski on the Rise of China, *Foreign Policy*, No.146 (2005), pp.46-49.

⁴⁶ 龐中英，《中國與亞洲》（上海：上海社會科學院出版社，2004 年），頁 183。

⁴⁷ 鄭永年，《通往大國之路：中國與世界秩序的重塑》（北京：東方出版社，2011 年），頁 221。

海軍演、中日釣魚台爭端與南海主權問題（尤其針對越南與菲律賓）等問題的姿態看起來，無論趨和趨戰，其堅決態度既與「韜光養晦」精神大相逕庭，⁴⁸更甚者，隨著 2008 年底次級房貸風暴重創美國，隨後還掀起「全球金融海嘯」滔天巨浪，於此同時，中共首次派遣軍艦前往亞丁灣護航，非但藉此踏出其藍水戰略的第一步，2011 年以撤僑為名，首度在地中海執行軍事任務，既見證著所謂「走出去」戰略的逐步落實，其全球佈局的輪廓亦因此隱約浮現出來。

值得一提的是，迄今為止，美國雖在大多數競爭指標中依舊維持著優勢的領先地位，但若干國家或許暫時沒有「超越」美國的可能性，仍舊顯現愈來愈明確的「追趕」態勢，例如中國便是其中之一。⁴⁹若再加上前述中共全球戰略佈局的浮現，由此角度看來，美中關係不啻可能是美國在新世紀中最重要的一對雙邊關係。進言之，在地緣政治轉變背景下，一方面中國被等同於十七世紀的西歐崛起或美國在二十世紀初的崛起，至於東亞則被視為中國影響力投射最可能具成效且接受度最高的地區；為阻止其影響力提升，美國勢必得有所因應才是。至於其結果則首先是 Bush 政府時期所採取的「隱性圍堵」戰略，其次則是 Obama 上台後高舉的「重返亞洲」大旗。

就前者而言，為有效介入操控東亞安全局勢，甚至對中國進行所謂隱性圍堵嘗試，美國早自後冷戰伊始便致力於在亞太地區構築「兩重一輕」的三大前線基地群，亦即佈署在「第一島鏈」（以日本橫須賀港為中心）和「第二島鏈」（以關島為中心）的前進部隊，以及目的在保護美軍無害通行權的東南亞基地群（以新加坡為中心）。2001 年的 911 事件後，由於美國認為沿朝鮮半島、台灣海峽到東南亞的西太平洋區域均屬於「不穩定的弧形地帶」，為有效應付預防性戰爭，乃大力改善關島設施，以便在第一

⁴⁸ Bates Gill, "China's Evolving Regional Security Strategy," in David Shambaugh ed., *Power Shift: China and Asia's New Dynamics* (Berkeley: University of California Press, 2005), pp.249-251.

⁴⁹ Ezra F. Vogel, *Living with China: U.S.-China Relations in the Twenty-first Century* (New York: W.W. Norton, 1997), p.143.

島鏈和第二島鏈之間形成力量連結，並不斷凸顯日本作為美國在西太平洋地區情報偵察及指揮中心的地位。由此可見美國對於東亞地區的戰略積極性，及其未來可能的發展方向。至於在 2009 年 Obama 正式上任後，國務卿 Hillary Clinton 不但選定東亞做為出訪首站（這是 1960 年代以來美國國務卿將第一次將首度出訪地選在亞洲），同年底更於東協系列峰會上鄭重宣布美國將「重返亞洲」，甚至還在 2011 年以「美國的太平洋世紀」為題撰文，聲稱 Obama 上台後便立即設立了注重亞洲的「戰略方針」，亞太地區更為當前全球政治核心，對美國未來發展亦至關重要。⁵⁰

面對美國愈發具壓迫性的區域作為，儘管一般認為除「反介入」(anti-access)及「區域拒止」(area-denial)戰略外，中共尚未明確發展出進一步的「制海」(sea control)策略，但正如英國國際戰略研究所(IISS)報告指出的，海軍發展或將成為中共未來 10 年外交和防務政策中心，⁵¹事實上，美國也相當關注其海軍戰略從「近海防禦」往「遠海防禦」過渡之趨勢，例如美國國防部長 Leon Panetta 便於 2012 年「香格里拉對話」(亞洲安全會議)中宣示，雖「無意遏制中國，甚至希望加強雙方軍事合作」，美國海軍艦隊仍將於 2020 年前將主力移轉至太平洋地區，並逐漸增強在亞太地區的軍事角色，以遂行「再平衡」(re-balance)的亞太新戰略；⁵²屆時，美國海軍駐太平洋與大西洋的艦隊數比例將由 50：50 調整成為 60：40，至少有 6 艘航母會在太平洋地區巡弋。至於繼中俄在 2012 年於黃海進行擴大軍演後，美國聯合日本與南韓在兩個月後推動的三國首次聯合軍事演

⁵⁰ Hillary Clinton, "America's Pacific Century," *Foreign Policy* (November 2011), http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/11/americas_pacific_century

⁵¹ See: "China's Three-Point Naval Strategy," IISS, October 18, 2010, <http://www.iiss.org/publications/strategic-comments/past-issues/volume-16-2010/october/china-as-three-point-naval-strategy/>

⁵² See: "Panetta says rising US military presence in Asia-Pacific region not intended to threaten China," *Washington Post*, June 2, 2012, http://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/panetta-pentagon-to-shift-warships-to-pacific-60-percent-of-fleet-will-base-there-by-2020/2012/06/01/gJQAMQp07U_story.html

習，⁵³在強化東北亞安全同盟之餘，反制中共的意味也顯而易見。

當然，尤其在具有濃厚相互依賴特徵的全球化環境當中，國家間互動本來便是複雜且相當多元化的，更何況對美國與崛起中的中共來說；例如像 Susan Shirk 便在 2007 年指出，「中美經濟日趨相互依賴，扭轉了中國領導人對雙邊關係的思考方向」，尤其「中國經濟對美國的依賴，更使中國必須小心維護與美國這位大買家的關係」，⁵⁴不過，日益惡化的伊拉克戰略負擔，再加上 2008 年底由次級房貸危機衍生引爆的全球金融海嘯，顯然正修正著前述關係，其結果首先是讓中美地位更加「平等化」，由此，中國對美國霸權的威脅也愈發明顯。正是在此邏輯下，特別自 2010 年以來，美國對華戰略似乎透露出「硬的更硬，軟的也硬」的新走向。在硬戰略方面，無論各種強化軍事佈署措施或不斷擴大演習規模等，針對中國而來的「敵對性」已不言可喻，至於透過自 2002 年起逐年發布的「中國軍力報告」，藉由超強話語權在東亞地區乃至於全球繼續形塑「中國威脅論」氛圍，亦確實一定程度地達到預期效果。

面對美日同盟升溫以及「不是不可能」的中日東海衝突，⁵⁵中共自然不可能無所因應；例如 2007 年以來持續發展的太空武器與自主性衛星系統，2011 年殲 20 隱形戰機公開曝光與航母平台下水試航，甚至為回應美國軍演壓力，首度集結艦隊在南海聯合演訓等，都不啻是中國在硬權力方面的積極作為。相對於前述美日每年公布「中國軍力報告」與「東亞戰略概觀」帶來的輿論壓力，中國戰略文化促進會在 2012 年發布所謂「民間版」的「美國軍力評估報告」與「日本軍力評估報告」，亦間接展現爭回

⁵³ Steve Herman, "South Korea, Japan, US Hold Military Drills," *Voice of America*, <http://www.voanews.com/content/various-drills-underway-involving-south-korean-military/1216300.html>

⁵⁴ Susan L. Shirk, *China, Fragile Superpower: How China's Internal Politics Could Derail Its Peaceful Rise* (New York: Oxford University Press, 2007), pp.250-251.

⁵⁵ Richard C. Bush, *The Perils of Proximity: China-Japan Security Relations* (Washington, D.C.: Brookings Institute Press, 2010), pp.223-224.

話語權的努力。

經由前述，我們應該已經瞭解到，當國家準備與其他行為者共同合作時，究竟是如何思考相對所得的問題。這也是為什麼儘管在冷戰終結與全球化浪潮等有利外部環境的鼓勵下，多數東亞區域整合倡議仍未能成功的主要原因。

肆、結論

總的來說，從新世紀以來中共對外政策的實際作為，以及「十八大」政治報告透露出來的蛛絲馬跡，針對其未來可能的區域與全球戰略佈局，以下幾個角度或問題或許是值得進一步加以深思的：

首先，從地緣政治角度來說，海權發展既直接關係到未來東亞地區的安全與穩定，也是關切在下一個階段中，中共是否或將如何重塑東亞秩序的重要指標之一。⁵⁶尤其中國在 1433 年鄭和最後航行結束後，一度曾遠離了海權競爭，⁵⁷甚至在 1895 年甲午戰爭後還幾乎喪失了自衛能力，如今則顯露積極重返海洋舞臺的企圖心；實際上，目前全球 90% 的貨輪都是中國承造的，⁵⁸它甚至在 2010 年初擠下南韓，位居全球造船量首位。⁵⁹至於首艘航母平台在 2011 年下水並於 2012 年列入正式編隊，既充分展現出中共擴大在西太平洋影響力的決心，也升高了近年本已存在的安全衝突與軍備

⁵⁶ Shiv Shankar Menon, "The Evolving Balance of Power in Asia," address at IISS Global Strategic Review, Geneva, September 13, 2009, p.4.

⁵⁷ Gang Deng, *Chinese Maritime Activities and Socioeconomic Development, c2100 B.C.-1900 A.D.* (London: Greenwood Press, 1997).

⁵⁸ Ian Storey, "China as a Global Maritime Power: Opportunities and Vulnerabilities," in Andrew Forbes ed., *Australia and its Maritime Interests: At Home and in the Region* (Canberra: RAN Seapower Centre, 2008), p. 109.

⁵⁹ 中國遠洋運輸公司(簡稱中遠集團或 COSCO, China Ocean Shipping Company)為其主要的國營航運公司。這也是南韓在 2003 年 3 大指標(接受訂單量、未交付訂貨量、建造量)超過日本成為世界第一後，首次被超越；參見「中國造船三指標躍居世界第一」，《大公網》，http://www.takungpao.com.hk/news/10/07/19/_IN-1287178.htm。

對抗隱憂，⁶⁰例如 Ron Huisken 便指出，「中美軍備競賽已然開始了」。⁶¹

其次，除了「客觀能力」外，「主觀意願」也是觀察中共未來東亞與全球政策走向的重點所在，其中，能否找到修正自 1989 年以來「韜光養晦」政策之足夠正當性基礎，或許更為關鍵。對此，自從 1989 年天安門事件以來，由於政權正當性受到直接衝擊，再加上隨著中國轉往市場導向經濟發展，馬克思主義的意識形態主導性（更重要的是它作為共黨統治的正當性基礎）便無可避免地受到挑戰，中共政權似乎有愈來愈依賴民族主義的現象，⁶²至於日本則成為其宣洩民族主義的主要對象，⁶³因為從中國看來，日本對二次大戰的態度與德國顯然大相逕庭，確實不無可議之處。當然，近代中國民族主義源自十九世紀末面對西方世界的挑戰，⁶⁴激進民族主義者經常將中國描繪成西方自私侵略與霸權擴張下的犧牲者，至於美國既當然在這群西方國家當中，由於身為既存霸權，自然也成為中共反制的對象。⁶⁵據此，以「反美」為口號與旗幟一方面成為中共近年來在擴張海

⁶⁰ See: "Viewpoint: A New Sino-US High-tech Arms Race?" *BBC News*, January 11, 2011, <http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-pacific-12154991>

⁶¹ See: "US, China Arms Race has Begun: Academic," *SBS World News*, August 2, 2012, <http://www.sbs.com.au/news/article/1676612/US-China-arms-race-has-begun-academic>

⁶² Allen S. Whiting, "Chinese Nationalism and Foreign Policy after Deng," *China Quarterly*, No.142 (1995), pp.316-317; Edward Friedman, "Chinese Nationalism, Taiwan Autonomy, and the Prospects of a Large War," *Journal of Contemporary China*, Vol.6, No.14 (1997), pp.5-32; Erica Strecher Downs and Phillip C. Saunders, "Legitimacy and the Limits of Nationalism," *International Security*, Vol.23, No.3 (1999), pp.114-146; Jayshree Bajoria, "Nationalism in China," *The Washington Post*, April 28, 2008, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/04/28/AR2008042801122.html>

⁶³ See: Allen S. Whiting, *China Eyes Japan* (Berkeley: University of California Press, 1989); Brahma Chellaney, "Japan-China: Nationalism on the Rise," *The International Herald Tribune*, August 16, 2006, <http://www.nytimes.com/2006/08/15/opinion/15iht-edchell.2492316.html>

⁶⁴ James Townsend, "Chinese Nationalism," in Jonathan Unger ed., *Chinese Nationalism* (Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe, 1996), pp.1-30.

⁶⁵ David M. Lampton, *Same Bed, Different Dreams* (Berkeley: University of California, 2001), pp.111-158, 279-312.

權層面時，支撐正當性的重要支柱，⁶⁶再加上如同前述，美國近年來相當顯著且積極的區域戰略佈局，難怪有部分觀察家開始悲觀地預期中美之間或將無可避免的一場衝突。⁶⁷

最後，放眼包括北方四島、獨（竹）島、蘇岩礁（離於島）、釣魚台列嶼（尖閣群島）、黃岩島（帕納塔格礁）等西太平洋海域島嶼衝突，這一連串紛爭雖不斷拉扯著相關各方政治敏感神經，也埋下未來可能的衝突引信；畢竟，它們不像朝鮮半島問題一般，牽扯高度複雜的大國利益互動，在北韓領導人金正日在 2011 年底猝逝後，不僅接班過程恐將無可避免地引發權力鬥爭等不確定因素，⁶⁸更重要的是，從「六方會談」結構看來，其組成份子既涵蓋了當前東亞地區所有的大國，更因涉及潛在的霸權轉移（美國與中國）過程，由此，除了單純地關注北韓危機本身之外，此一議題在重組區域甚至全球權力結構中的象徵地位，特別是藉此觀察中共下一階段之外交政策走向，當具有極其重要的意義。

⁶⁶ Robert S. Ross, "Navigating the Taiwan Strait: Deterrence, Escalation Dominance, and U.S.-China," *International Security*, Vol.27, No.2 (2002), pp.48-85; "China's Naval Nationalism: Sources, Prospects, and the U.S. Response," *International Security*, Vol.34, No.2 (2009), pp.46-81.

⁶⁷ 參見：楊中美，《中國即將開戰》（台北：時報，2013年），第三章；Stephen Glain, "Why a U.S. War with China May Be Inevitable," *US News*, <http://www.usnews.com/opinion/blogs/stephen-glain/2011/09/08/why-a-us-war-with-china-may-be-inevitable>。

⁶⁸ 蔡東杰，〈對近期朝鮮半島情勢變化之觀察〉，《戰略安全研析》，第 81 期(2012 年)，頁 7。