

2011
最新版

China's New Diplomacy:
Interpreting Its Connotation and Tendency

當代中國外交政策

蔡東杰 ◆ 著



China's New Diplomacy:
Interpreting Its Connotation and Tendency

當代中國外交政策

蔡東杰 ◆ 著



國家圖書館出版品預行編目資料

當代中國外交政策／蔡東杰著．——二版．

——臺北市：五南，2011.08

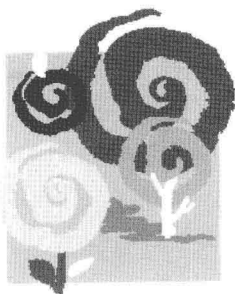
面：公分

ISBN 978-957-11-6300-0 (平裝)

1. 外交政策 2. 中國

574.18

100009971



1PU4

當代中國外交政策

作 者 — 蔡東杰 (367.2)

發行人 — 楊榮川

總編輯 — 龐君豪

主 編 — 劉靜芬 林振煌

責任編輯 — 李奇蓁

封面設計 — P. Design 視覺企劃

出 版 者 — 五南圖書出版股份有限公司

地 址：106 台北市大安區和平東路二段339號4樓

電 話：(02)2705-5066 傳 真：(02)2706-6100

網 址：<http://www.wunan.com.tw>

電子郵件：wunan@wunan.com.tw

劃撥帳號：01068953

戶 名：五南圖書出版股份有限公司

台中市駐區辦公室/台中市區中山路6號

電 話：(04)2223-0891 傳 真：(04)2223-3549

高雄市駐區辦公室/高雄市新興區中山一路290號

電 話：(07)2358-702 傳 真：(07)2350-236

法律顧問 元貞聯合法律事務所 張澤平律師

出版日期 2008年3月初版一刷

2011年8月二版一刷

定 價 新臺幣400元

一 版 序

作為東亞地區主要國家之一，中國即便在面臨其歷史低潮階段，其舉措也是動見觀瞻的；更何況在 1980 年代對外開放以來，在經濟發展逐漸累積出正面成果同時，由此所提供的能量既使其對外政策變得更為多元且具影響力，其未來走向也隱然牽動著全球體系結構的變遷過程。事實上，近代以來的中國對外關係一直是個人長期的研究興趣之一；對此，除在 2000 年出版《中國外交史》以初步勾勒清末以來的中國對外關係發展（2010 年重新補充編寫，並改稱為《中國外交史新論》），並於 2001 年將碩士論文《李鴻章與清季中國外交》重新增刪付梓外，在暫時先繞開錯綜複雜的民國時期後，同年又針對兩岸分裂以來的發展歷程出版《兩岸外交策略與對外關係》一書，試圖大膽地結合兩者，首先由導致分裂變局的國共對立背景論起，然後將兩岸自 1949 年迄今的發展演變歷程，從七個不同歷史時期角度，分別加以論述。無論如何，就在撰寫前書之際，一方面國際格局在新世紀初展現出更多的變化與可能性，而中國不僅藉由更全方位的對策來加以因應，其結果似乎也走出某些不同於以往的道路。

總而言之，為釐清自後冷戰時期以來的中國外交政策走向，個人也將近年來的觀察與研究成果整理累積成為本書，並於 2008 年付梓，既希望以此就教於其他同行先進，也期盼能對未來中國對外關係趨勢提供初步撥雲去霧的努力。在本書出版兩年餘以來，全球體系結構內涵又出現重大變化，尤其美國在 2008 年遭受金融海嘯衝擊並於 2010 年起自伊拉克撤軍的動作，既牽動著主要國家之間地位的起伏，作為美國之外最受矚目的國家，中國的外交政策與相關作為亦愈發動見觀瞻，這也是本書所以進行再度修訂的重要背景。

在本書撰寫與後續修訂期間，除了要感謝中興大學國際政治研究所同仁們之間的融洽氣氛，提供了研究過程中所不可或缺的良好環境外，其次則要感謝在過去十年來在所上修習過個人所開設「兩岸外交政策比較研究」課程的同學，所帶來教學相長之刺激與自我鞭策的動力，再者也要感謝五南圖書公司編輯同仁的費心處理本書出版事宜，最後更要感謝內人璐萍與愛女侑宸，如果沒有他們的協助與充分體諒，讓我可以無後顧之憂地進行研究，本書亦沒有付梓的可能。無論如何，正所謂「學海無涯」，由於個人學養恐有不足之處，因此本書之目的也僅在拋磚引玉，希望各方專家能不吝賜正，俾利後續再行修改。

蔡東杰 謹識

2011年4月於台中抱樸齋

自序

作為東亞地區主要國家之一，中國即便在面臨其歷史低潮階段，其舉措也是動見觀瞻的；更何況在1980年代對外開放以來，在經濟發展逐漸累積出正面成果同時，由此所提供的能量既使其對外政策變得更為多元且具影響力，其未來走向也隱然牽動著全球體系結構的變遷過程。事實上，近代以來的中國對外關係一直是個人長期的研究興趣之一；對此，除在2000年出版《中國外交史》以初步勾勒清末以來的中國對外關係發展，並於2001年將碩士論文《李鴻章與清季中國外交》重新增刪付梓外，在暫時先繞開錯綜複雜的民國時期後，同年又針對分裂以來的發展出版《兩岸外交策略與對外關係》一書，試圖大膽地結合兩者，首先由導致分裂變局的國共對立背景論起，然後將兩岸自1949年迄今的發展演變歷程，分為七個時期個別加以論列。無論如何，就在撰寫前書之際，一方面國際格局在新世紀初展現出更多的變化與可能性，而中國不僅藉由更全方位的對策來加以因應，其結果似乎也走出某些不同於以往的道路。總而言之，為釐清自後冷戰時期以來的中國外交政策走向，個人也將近年來的觀察與研究成果整理累積成為本書，既希望以此就教於其他先進，也期盼能對未來中國對外關係趨勢提供初步撥雲去霧的努力。

在本書撰寫期間，除了要感謝中興大學國際政治研究所同仁們之間的融洽氣氛，提供了研究過程中所不可或缺的良好環境外，其次則要感謝在過去七年多來在中興國政所修習過個人所開設「兩岸外交政策比較研究」課程的同學，所帶來教學相長之刺激與自我鞭策的動力，再者也要感謝五南圖書公司編輯同仁的費心處理本書出版事宜，最後更要感謝內人璐萍與愛女侑宸，如果沒有他們的協助與體諒，讓我可以無後顧之憂地進行研

究，本書亦沒有付梓的可能。無論如何，正所謂「學海無涯」，由於個人學養恐有不足之處，因此本書之目的也僅在拋磚引玉，希望各方專家能不吝賜正，俾利後續再行修改。

蔡東杰 謹識

2008年2月於台中抱樸齋

第一章 緒 論 1

- ▶ 研究中國外交的意義與途徑 1
- ▶ 三重過渡格局下的中國對外關係 6
- ▶ 利益取向與中國外交政策目標 8

第二章 獨立自主外交 13

- ▶ 革命外交：獨立思想的歷史淵源 13
- ▶ 新中國外交：建政以來的自主路線變遷 19
- ▶ 高層外交：後冷戰時期的外交佈局 27

第三章 南南外交 49

- ▶ 三個世界外交：中間地帶概念的意義 49
- ▶ 全方位外交：中國對第三世界關係的開展 60
- ▶ 軟援助外交：新世紀互動準則的發展 82

第四章 周邊外交 87

- ▶ 睦鄰外交：塑造和平有利的周邊環境 87
- ▶ 邊界外交：歷史性衝突問題的解決 112
- ▶ 一體化外交：奠定區域霸權基礎 121

第五章 經濟外交 129

- ▶ 貿易外交：政經互動的對外策略 129
- ▶ 能源外交：確保經濟永續發展 142
- ▶ 通道外交：建構新世紀對外運輸網路 161

第六章 大國外交 171

- ▶ 結構變遷：大國化政策的背景分析 171
- ▶ 多極化外交：結構的挑戰與回應 178
- ▶ 軍事外交：全球性威望的展現 195

第七章 柔性外交 215

- ▶ 軟權力外交：新形象的全球輸出 215
- ▶ 論壇外交：以區域外交為核心的發展 228
- ▶ 多邊外交：國際機制的倡議與參與 239

第八章 新型外交 253

- ▶ 口號外交：政策語意學的複雜多樣化 253
- ▶ 夥伴外交：建構非傳統同盟關係 259
- ▶ 公共外交：對外關係中的人民角色 269

第九章 結 論 279

- ▶ 當前中國外交的特性 279
- ▶ 中國未來的機會與挑戰 281

附錄

- ▶ (一) 後冷戰時期關於中國外交主要論著 287
- ▶ (二) 關於當前中國「大戰略」討論的辯證問題 293

表 1.1	中國外交政策方向及其目標意涵	10
表 1.2	中國外交政策與國家利益間關係	10
表 2.1	毛澤東的世界觀表述	23
表 2.2	後冷戰時期中國主要國家領導人	29
表 2.3	後冷戰時期中國領導人出訪統計	30
表 2.4	1990-1996 年中國領導人出訪區域別統計	34
表 2.5	1997-2003 年中國領導人出訪區域別統計	35
表 2.6	2004-2010 年中國領導人出訪區域別統計	35
表 2.7	後冷戰時期中國領導人出訪國家別統計	36
表 2.8	後冷戰時期中國領導人尚未往訪邦交國統計	41
表 2.9	後冷戰時期中國領導人出席國際會議統計	44
表 3.1	中國針對全面性南南關係的重要政策談話	56
表 3.2	中國關於對非洲關係的重要政策	61
表 3.3	中國關於對拉丁美洲關係的重要政策	70
表 3.4	中國關於對中東地區關係的重要政策	78
表 4.1	中日韓三國高峰會發展	95
表 4.2	朝鮮半島六方會談歷次進展	97
表 4.3	中國與東南亞主要國家聯合聲明	99
表 4.4	上海合作組織歷屆高峰會及其重要成果	102
表 4.5	上海合作組織歷屆總理會議及其重要成果	104
表 4.6	兩岸關係穩定性發展對比	110
表 4.7	中國之「一個中國」原則內涵變遷	110
表 4.8	中國邦交國對「一個中國」原則態度	111
表 4.9	冷戰時期以來中國邊界問題解決進程	113

表 5.1	中國推動雙邊經貿論壇發展	137
表 5.2	中國推動雙邊自由貿易協定統計	138
表 5.3	1995-2025 年世界石油儲量預估	145
表 5.4	標準情況下 1995-2025 年世界石油消費預估	146
表 5.5	未來世界石油主要戰略地區	147
表 5.6	中國與非洲地區能源互動	152
表 5.7	中國與中亞地區能源互動	155
表 5.8	近年中國領導人出訪與能源外交關連	158
表 5.9	中國周邊油氣管線計畫	163
表 5.10	泛亞鐵公路系統計畫概況	167
表 6.1	中國與主要國際勢力關係	180
表 6.2	1972 年後中美關係大事記	182
表 6.3	後冷戰時期中俄關係大事記	185
表 6.4	歷屆中歐領導人會議發展	188
表 6.5	中國參與聯合國維持和平行動大事記	197
表 6.6	新世紀中國主要涉外軍事演習紀錄	200
表 6.7	與中國相關之重要對話機制發展	205
表 6.8	中國太空部門重要發展	211
表 7.1	後冷戰時期中國議會外交重要活動	226
表 7.2	中國與各區域間對話機制發展	229
表 7.3	中國參與的主要多邊論壇機制	240
表 8.1	中國對國際關係所提出相關口號原則舉例	257
表 8.2	中國迄今所建立與宣稱過的夥伴關係	262
表 8.3	中國所建立夥伴關係之類型分析	265
表 8.4	中國夥伴關係對象稱謂變化	267
表 8.5	其他主要國家夥伴外交發展概況	269

第一章 緒 論

隨著歷史進入新世紀之際，尤其是相對於 1980 年代以前，中國在全球政經結構中的權力地位、形象和利益取向不僅正發生著關鍵性的轉變，其本身也逐漸成為國際問題研究的核心焦點。在政治方面，中國的逐漸「大國化」，讓它在躋身國際體系金字塔層峰之餘，同時促使原本幾個主要強權之間的平衡關係，也跟著出現結構變遷態勢；在經濟層面上，中國非但成為推動當前資本主義世界體系繼續前進或產生質變之一個重要且極具活力性的因素，其龐大之市場需求既影響著全球能源的生產、交易價格和未來投資走勢，由此使中國所獲得的關鍵地位亦將回饋到其政治影響力上面。不過，更重要的或許是，中國將如何把經此過程所累積起來的能量，透過對外政策的制定與施行，投射到全球結構的各個角落，從而形成影響下一個階段國際權力結構變遷的起點；這正也是本書企圖深入探究的重點所在。

研究中國外交的意義與途徑

Purpose and Approach to Chinese Foreign Policy Studies

儘管透過傳統之「擬人化」（personification）角度來解讀國家對外行為並不甚妥當，但在詮釋相關作為的過程中，這畢竟還是較簡易且大致可被接受的作法。從這個角度來看，基本上以理性思考作為前導的國家決策，首先考慮的乃是利益（national interest）問題，亦即如何做才能達成「利益極大化」的目標；儘管如此，正如個人一般，國家的作為也不可能是完全理性的，至於影響理性思考的主

要因素自然來自所謂「感性」，亦即國家（或民族）的自我定位與期許。可以這麼說，當 1949 年中共正式建政時，毛澤東雖曾在天安門上高呼：「中國人民站起來了！」但事實看來，這或許並不符合當時國內外對中國國際地位與影響力之觀感與期望。無論如何，在中國自 1980 年代推動經濟改革的若干年後，由於該項政策確實獲致頗為正面的發展結果，於是前述定位與期許也跟著出現落實的可能性。

當前中國崛起的現實與影響

例如中國國家統計局在 1999 年所作的「新中國五十年系列分析報告」中便指出：「特別是改革開放以來，中國經濟持續高速增長，綜合國力不斷增強，人民生活水準日益提高，對外經濟貿易迅速擴大；中國與世界經濟的聯繫不斷加深，國際地位亦顯著提高。」值得一提的是，此種對自身看法的轉變並不單單出現在中國政府主觀的自我認知當中，北京在 2001 年申請主辦 2008 年度國際奧林匹克運動會的成功，不啻亦代表著中國國際地位提高所受到來自國際社會的客觀肯定。由此，所謂「中國崛起」（China rising）的概念一方面慢慢在學術界裡擴散開來，甚至中國也從官方角度進行類似的自我肯定動作；例如前外交部長唐家璇在 2002 年便曾針對「中國跨世紀外交的光輝歷程」為題，向重要共黨幹部演說，並直接呼應「中國的國際地位正空前提高」的看法。

無論如何，相關看法的醞釀在 2006 年底攀向了某種高峰；同年 11 月，中國中央電視台經濟頻道播出了一部名為「大國崛起」的電視紀錄片；該影片共有 12 集，內容主要是整理了自 15 世紀以來，在全球競爭範圍內先後曾出現過的 9 個領導性國家（包括葡萄牙、西班牙、荷蘭、英國、法國、德國、日本、俄羅斯與美國）的崛起與興衰歷史，播出後隨即引發國內外的廣泛討論。更甚者，儘管據稱有中央機構曾下令停播前述專題片，以免引起外界的錯誤解讀，但就在

該部紀錄片開播前，據媒體報導指出，中共中央政治局的 9 名常委曾集體進行以「大國崛起」為主題的研習課程，目的正希望探究前述幾個主要國家的興衰史，並瞭解各大國崛起過程的特點及其衰落原因，其後也將學習內容發至國家各級黨政機構要求深入學習；其後，以「大國崛起」為方向的研究論文與專書乃跟著充斥在學術領域與圖書市場中。

進一步來說，邁向新世紀的中國外交似乎顯示出某種轉捩點式的趨勢，特別是從 1989 年天安門事件後，鄧小平所指示的「韜光養晦，永不當頭」消極保守政策，已逐漸轉向稍稍顯現「進攻性」的戰略作法，例如 2005 年中國將領朱成虎向美國進行使用核武的恐嚇挑釁便是一個典型例證，至於 2006 年底召開「中非合作論壇」高峰會的舉措更令國際側目。事實上，自從出現「中國崛起」議題並廣為關注後，西方便一直注視著中國將可能以何種方式崛起，對國際秩序又會帶來何種影響等問題上頭；例如在 2005 年 11 月，英國女王在國宴中便以此直接詢問來訪的胡錦濤，充分顯示出歐美社會對中國崛起的普遍焦慮感。

對此，美國國際戰略研究中心（CSIS）資深研究員季北慈（Bates Gill）曾於 2004 年指出，目前對中國地位提升的國際威脅性下定論尚為時過早，但「從世界歷史的經驗看來，每當國際間出現一個新的力量時，由於既存體系中的力量必須嘗試去接納和適應這股新力量，因此造成破壞也在所難免；無論如何，中國這個當下的新力量顯然正尋求著更大的影響力與角色地位，由此也為國際社會發展帶來一個大問號」。值得注意的是，中國崛起及其國際地位的提升，並不光只是個學術討論的議題，或許也正慢慢且微妙地牽動著大國關係之間的變化；例如根據日本外務省在 2006 年公布的一份「美國對日輿論調查」內容便顯示，儘管美國菁英階層與一般大眾對日本的信賴度分別高達 91% 與 69%，都是 1960 年首次調查以來的最高水準，但相對於有 47% 的菁英階層認為日本是「美國最重要的亞洲地區夥

伴」(2005年為48%)，回答「中國是美國最重要的亞洲夥伴」的則迅速上升至43%(2005年為38%，但5年前僅約20%)；更甚者，根據美國丕優民調中心(Pew Research Center)在2011年初的調查結果，近半數(47%)美國人認為，中國已凌駕美國，成為當今全球第一經濟大國，主張跟中國加強關係者也高達58%，與2008年民調相比，美國人心目中的中美經濟地位現在剛好相反：當時，認為全球第一經濟大國是美國者占41%，認為是中國者占30%。

中國外交研究之現狀與本書努力方向

總而言之，由於中國的國際實力與地位在過去20年間確實出現了明顯上升的跡象，由此既影響了其自我心理定位與對外政策的積極性，在客觀上也將導致全球結構的趨向浮動與重組，不管最後結果如何，此一互動過程都將在可見的未來成為國際關係發展中極重要的變數；而這也是我們研究當前中國外交政策的積極意義所在。

不過，正如美國學者江憶恩(A. Iain Johnston)所言，直到1970-80年代為止，西方關於中國外交政策的研究基本上仍舊是「中國學」(China Study)的附屬品，不僅研究成果相對有限，研究者大多數也是以處理歷史問題為主的「中國專家」，從國際政治理論角度進行研究者屈指可數，人們普遍抱怨的是它被孤立於國際關係理論之外，直到後冷戰時期以來才稍微有所改善。當然，這種情況絕不是沒有原因的：首先，根據學術研究常態來說，一國外交政策研究的多寡可說與其國際地位處境直接相關，正如前面所提的，由於當前中國地位顯著有所改善，自然吸引了更多學者投入研究過程；其次，儘管情況有所改善，但一方面目前西方國際關係理論對中國外交政策發展確實仍解釋有限，而中國內部也不斷出現呼喊著「中國的國際關係理論」的訴求，究其原委，固然所謂西方國際關係理論的缺乏真正普遍性(絕大多數以「歐洲中心論」的歷史發展、社會結構與思想邏輯為

出發點)乃是主要原因,但中國決策者作為受其傳統文化影響,而未必依循著西方相關理論引導也不可忽視。

無論如何,在本書末的「附錄一」中,我們仍就後冷戰時期以來,關於中國外交研究的參考書籍,舉其中大要以進行初步整理,並大致將其研究方向分成以下五大類別:第一是「資料彙編」,亦即僅僅單純地就個別事件與言論加以整理編輯;第二是「通史研究」,亦即進一步將前述資料根據不同原則來整理,並初步進行分析;至於第三類的「個案研究」與第四類的「政策研究」都屬於前一類別的衍生版本,在個案研究部分可分成事件中心與人物中心兩個次項,至於政策研究部分亦可分成針對國家或區域為主,或更深入地去探討決策過程與內涵;最後則是近年浮現的「戰略分析」,主要是更多地將未來性與應然性帶進到中國外交研究裡頭。

從前述可見,關於中國外交的研究迄今多數仍是以歷史性研究為主,特別是中國自身的研究者,大部分若非處於資料堆砌階段,便是過多地去闡釋政府所宣稱的外交政策目標與內涵,或只是為其辯護,從而過度地以「泛道德性」與「主觀性」來說明或協助政府包裹其外交作為,例如發揚所謂「三和」目標(和平發展、和平崛起與和諧社會)便是一例;相對地,西方學界所出版的書籍雖數量較有限(其實部分作者也是華裔或亞裔人士),但顯然使用了較多且深入的邏輯分析方法,並更重視國際關係理論運用、決策分析與其結構性影響,這或許和他們所受到的學術訓練有關,同時也反映出西方政治圈的主要興趣所在。至於本書基本上屬於前述第四類政策研究中,介於「決策模式或政策內涵分析」與「趨勢與影響分析」的次項,只不過設法使用更多的「類型學」(typology)概念,希望至少能夠較為相對且更客觀地呈現出中國當前外交政策與其主要國家利益之間的關連性,以便在確切定位其政策的前提下,有機會進一步加以分析其內涵,或對未來真正的理論出現有所助益。