

當代中國

外交政策

China's New Diplomacy: Interpreting its Connotation and Tendency

當代中國外交政策

● 蔡東杰 著

當代中國

外交政策

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, 一初版,

一臺北市: 五南, 2008. 03

面; 公分.

I S B N 978-957-11-5125-0 (平裝)

1. 外交政策 2. 中國

574.18

97002013



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 黃麗玟

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/台中市中區中山路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 得力商務律師事務所 張澤平律師

出版日期 2008 年 3 月初版一刷

定 價 新臺幣 380 元

※版權所有·欲利用本書內容, 必須徵求本公司同意※



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》已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

二〇〇八年二月於臺中抱樸齋

第一章 緒論	1
▶ 研究中國外交的意義與途徑 Purposes and Approaches to Chinese Foreign Policy Studies	1
▶ 三重過渡格局下的中國對外關係 Triple Transitional Structure and China's Foreign Relations	5
▶ 利益取向與中國外交政策目標 National Interest in the Chinese Foreign Policy	7
第二章 獨立自主外交	11
▶ 革命外交：獨立思想的歷史淵源 Revolutionary Diplomacy: Historical Origin of its Policy	11
▶ 新中國外交：建政以來的自主路線變遷 New China Diplomacy: Transition of the Autonomic Policy	17
▶ 高層外交：後冷戰時期的外交布局 Leader Diplomacy: Arrangement in the Post-Cold War Era	24 24
第三章 南南外交	43
▶ 三個世界外交：中間地帶概念的意義 Three-World Diplomacy: The Idea of Middle Area	43

- ▶ 全方位外交：中國對第三世界關係的開展 53
Full-scale Diplomacy: Relations between China and the South
- ▶ 軟援助外交：新世紀互動準則的發展 72
Soft Aid Diplomacy: Interacting Principle in the New Century

第四章 周邊外交 77

- ▶ 睦鄰外交：塑造和平有利的周邊環境 77
Good Neighbor Diplomacy: Constructing a Peaceful Environment
- ▶ 邊界外交：歷史性衝突問題的解決 97
Border Diplomacy: Solving the Historical Disputes
- ▶ 一體化外交：奠定區域霸權基礎 104
Integration Diplomacy: Laying the Foundation of Regional Hegemony

第五章 經濟外交 111

- ▶ 貿易外交：政經互動的對外策略 111
Trade Diplomacy: Political Economy of the New Strategy
- ▶ 能源外交：確保經濟永續發展 121
Energy Diplomacy: Ensuring the Economic Development
- ▶ 通道外交：建構新世紀對外運輸網路 138
Route Diplomacy: Constructing the Outward Network

第六章 大國外交 147

- ▶ 結構變遷：大國化政策的背景分析 147
Structural Transformation: Background of the New Policy

- ▶ 多極化外交：結構的挑戰與回應 153
Multi-polar Diplomacy: Interacting with the Major Powers
- ▶ 軍事外交：全球性威望的展現 167
Military Diplomacy: Displaying the Global Prestige

第七章 柔性外交 185

- ▶ 軟權力外交：新形象的全球輸出 185
Soft-Power Diplomacy: Output of the New Image
- ▶ 論壇外交：以區域外交為核心的發展 197
Forum Diplomacy: Developing the Relation with Regions
- ▶ 多邊外交：國際機制的倡議與參與 207
Multilateral Diplomacy: Engaging the International Regimes

第八章 新型外交 219

- ▶ 口號外交：政策語意學的複雜多樣化 219
Slogan Diplomacy: Complicating the Semantics in Policy
- ▶ 夥伴外交：建構非傳統同盟關係 224
Partnership Diplomacy: Constructing the Non-traditional Alliance
- ▶ 公眾外交：對外關係中的人民角色 234
Public Diplomacy: People's Role in Foreign Relations

第九章 結論 243

- ▶ 當前中國外交的特性 243
Characters of China's Contemporary Foreign Policy

▶ 中國未來的機會與挑戰	245
Opportunities and Challenges in the Future of China	
附錄一：後冷戰時期關於中國外交主要論著	249
附錄二：關於當前中國「大戰略」討論的辯證問題	255

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「大國化」讓它在躋身金字塔層峰之餘，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，中國將如何把經此所累積起來的能量，透過相關對外政策的制定與施行，投射到全球結構的各個角落；而這正是本書企圖討論的重點所在。

研究中國外交的意義與途徑

Purposes and Approaches to Chinese Foreign Policy Studies

儘管將國家透過「擬人化」角度來解讀其行為並不甚妥當，但在詮釋國家作為的過程中，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，首先所考慮的乃是利益問題，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」，亦即國家的自我定位與期許。可以這麼說，儘管毛澤東在 1949 年中共建政時曾在天安門上高呼：「中國人民站起來了！」但這或許並不真的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。

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，此種自我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 年度奧林匹克運動會的成功，不啻亦代表中國國際地位提高所受到的客觀肯定。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；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 年底可說攀向某種高峰；同年 11 月，中國中央電視臺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，目的正希望了解前述幾個主要國家的興衰史，並了解各大國崛起過程的特點及其衰落過程，同時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也跟著充斥在學術界與圖書市場中。

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，逐漸轉向稍顯「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」高峰會更是令國際側目。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）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或許為時過早，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 8 月所公布的一份「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」者則迅速上升至 43%（2005 年為 38%，但 5 年前僅約 20%），此結果自然與中國的經濟發展成果以及其與美國互動更趨頻繁有關，但不僅導致日本政府與媒體給予高度關注，對未來國際關係發展也不啻提供了某種暗示。

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，基本上仍舊被視為「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在国际關係理論之外，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人士），但顯然使用了較多的邏輯分析方法，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，希望至少能較為相對且更客觀地呈現出中國當前外交政策與其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。

三重過渡格局下的中國對外關係

Triple Transitional Structure and China's Foreign Relations

據說 Napoleon 曾提到過：「了解一個國家的地理環境，就可以了解其外交政策。」此種論點雖可說極有價值，但個人認為它只說明了一半；正如俗話說「時勢造英雄」般，國家發展的可能性同樣也受到當下時代環境結構的制約。正因如此，短期間關於中國外交的研究，無論是企圖套用既有的西方國際關係理論，抑或是發展出中國自身的理論，恐怕結果都相當有限；原因在於，整個環繞其決策過程的國際環境結構仍持續呈現出不穩定的過渡狀態。

首先，國際政治的逐漸「經濟化」不啻暗示著國際互動重心變遷的過程。正如 Robert Gilpin 所強調的：「國際事態發展隱含著深刻的變化」；特別是相對於自 16 世紀以來，國際政治秩序一直是民族國家關注與鬥爭的焦點，如今經濟問題則已上升到國際關係中的最高點，並與國家及個人的命運緊密地聯繫在一起。由此，一方面國際關係不再完全等同於國際政治，甚至除經貿互動外，諸如「文明衝突」等文化性因素與全球環境變遷等，也紛紛增加了非傳統因素在結構中的變數重量，至於此種多元紛呈的局面，至少在短期間將難以讓我們可確定新格局的內涵為何。

其次，從歷史上看來，由於國際霸權與其他國家之間的權力差距經常會因種種因素而被拉近，從而也不斷帶來「體系重組」的效果。就美國來說，相對於因具備絕對領先優勢而使其外交政策在 1950-60 年代間充滿擴張性質，在 1970 年代後，一方面因為與蘇聯間進行大規模軍備競賽與

全球結盟競賽的關係，於是消耗掉其相當的經濟能量；更重要的是，包括西歐、日本與新興經濟體等的相繼復原或崛起，亦使其相對領先地位隨之縮小，並使美國的霸權角色跟著出現動搖或甚至陷入崩解的窘境。從某個角度看來，正如英國在上世紀初從原本的「光榮孤立」被迫走向「協商結盟」政策，以便繼續維持其霸權地位般，美國所以在冷戰末期緩慢從「單極主導」轉向「多邊合作」，其基本心理傾向也是一致的。在新世紀伊始，美國雖利用冷戰結束所導致的國際環境變化優勢，以及在第三次工業革命中取得先驅地位，表面上似乎重建了霸權角色，甚至還企圖透過強勢的戰爭作為來貫徹其單邊主義政策，但究其實質卻未必如此；一方面基於資訊革命的內噬性，其經濟本即存在一定的隱憂，此外在國際競爭激烈下，它也不見得能始終保持領先地位。換言之，美國的霸權依舊是不穩定的，而這種潛在過渡性當然會對全球結構與中國外交政策投下各種變數。

最後，相對於前述世界體系結構內涵的轉變趨勢，事實上，中國的國際地位也在不斷地轉換當中。從經濟面看來，例如 Madison 以 1990 年國際美元計算的購買力平價（PPP）估計指出，在 1978-95 年間，中國 GDP 所占世界比重已經由 50% 提升到 109%，同時由相當於美國 GDP 的 230% 提高到 520%；再者，根據世界經濟論壇（WEF）與哈佛大學國際發展研究所的「全球競爭力報告」研究顯示，同樣按照國際美元計算的 PPP 標準，中國在 1999 年的經濟實力已首度超越日本而僅次於美國（根據世界銀行的估算，則此結果出現在 2005 年），且其 GDP 相當於全球總量的 10% 與美國的 50%；最後，根據世界銀行的計算結果，中國根據 GDP 計算的全球經濟體排名已從 2004 年的第七位與 2005 年的第四名，繼續升至 2008 年的第三名，預估 2015 年左右將正式躋身第二名。甚至像 William Overholt 等還從中國的經濟成長、政經政策轉變及國際局勢演變入手，預言中國將是下一個經濟霸權，而 Oded Shenkar 也推論說，中國將在 20 年或更多點的時間內超越美國。總而言之，無論以何種基礎加以估算，中國在歷經 20 餘年的改革開放後，其相對經濟實力非但已不容小覷，其結果更直接導致中國在國際結構位階中的明顯變化，從而亦將其外交政策帶往無可避免的轉型期發展。

利益取向與中國外交政策目標

National Interest in the Chinese Foreign Policy

至少從文革結束以來，由於影響中國外交的「意識形態」因素相對減弱，更現實且理性的「國家利益」考量乃成為決策者的思考重心所在。一般認為，鄧小平可說是第一個明確提出以國家利益作為外交出發點的中國領導人，他在 1989 年 10 月與美國前總統 Nixon 的談話中便指出：「考慮國與國之間的關係，本來便應該從國家自身的戰略利益出發。」而國務院總理溫家寶在其就任後的首次正式出訪行程中，也曾經公開表示：「……在當今國與國的關係中，國家利益是第一位的。」當然，正如前文所述，隨著中國經濟實力不斷上升的趨勢，其全球經濟利益也持續地擴大，至於影響則是相較於過去中國的外交工作更多地重視安全和政治利益，如今則加入濃厚的經濟色彩。無論如何，了解中國的國家利益設定乃是了解其外交政策走向的第一步。

其次，從目前關於中國外交政策的研究成果中，可以發現，偏重主觀預測與客觀紀實研究占了其中很大比例；換言之，研究者若非極力著重於分析其外交政策的可能走向與未來發展對國際政治互動的影響，便是僅以記錄者角色客觀地登載並整理中國形形色色的外交表現。在本書中，則試圖於前述兩種極端途徑中取得某種平衡點。首先，我們從「類型學」角度將中國當前的外交政策，分成 7 大發展主軸與 20 個細部政策方向（參考表 1.1）；從面向上來看，當可發現當前中國外交反映出其國際地位變化的高度複雜性與多樣化。

進一步來說，不同的外交行為主軸亦各自扣住不同的利益目標；例如在表 1.2 中，我們便根據短、中、長程的不同時間特性，整理出不同的外交政策在不同的時代環境中，為中國所提供的服務重點所在。可發現的是，在 1950-70 年代間，由於中國受到國家實力與相對地位的限制，因此外交政策主要用來維護其短程利益，亦即國家的生存發展；其中，迄今仍是中國外交政策核心價值與政策起點的「獨立自主外交」，目的是在捍衛

表 1.1 中國外交政策方向及其目標意涵

政策方向	細部分項	主要目標
獨立自主外交	革命外交	回應歷史發展問題與族群集體調適壓力
	新中國外交	呈現改朝換代的區隔與差異性
	高層外交	透過領導人出訪突顯其國際地位的提升
南南外交	三個世界外交	反映出中國式的世界觀與戰略觀
	全方位外交	對第三世界進行全面性的接觸
	軟援助外交	實質拉攏南方國家並藉此形塑自我軟權力
周邊外交	睦鄰外交	培養與周邊國家的正面互動性
	邊界外交	解決國家轉型過程中的歷史問題並促進和平性
	一體化外交	設法進一步完成整合目標
經濟外交	貿易外交	設法進入國際經濟結構並發揮其經濟實力
	能源外交	解決永續性工業升級發展問題
	通道外交	確保能源安全並建構歐亞大陸運輸管道
大國外交	多極化外交	增加在大國層級結構中的活動性
	軍事外交	透過呈現軍事實力以鞏固國際地位
柔性外交	軟權力外交	培養用以對抗主流意識的軟性權力
	論壇外交	建立與各區域間的對話交流機制
	多邊外交	突顯不當頭特色以化解崛起過程阻力
新型外交	口號外交	塑造或設法改變國際間對其外在形象設定
	夥伴外交	發展非傳統性的新同盟關係
	公眾外交	設法界定或重新定位人民在外交中的角色

表 1.2 中國外交政策與國家利益間關係

	短程－生存利益	中程－經濟利益	長程－政治利益
獨立自主外交	1950-70s		1980s-
南南外交	1950-70s	1980-90s	2000s-
周邊外交	1950-70s	1980-90s	2000s-
經濟外交	1980s-		
大國外交		1980s-	
柔性外交		1990s-	
新型外交			1990s-