

第三章 911 事件後國際格局與中美戰略

第一節 911 對國際格局更迭

2001 年 9 月 11 日蓋達組織以自殺式挾持民機攻擊雙子星大樓及國防部，使美國遭受自冷戰後以來，最大規模的恐怖攻擊。此恐怖攻擊事件不僅影響到美國自身戰略的省思外，也影響到國際格局的穩定。

911 事件讓世界陷入了局部動盪、局部戰爭、局部緊張的形勢之中。衝突的局部性雖不至於破壞總體緩和的態勢，但使世界局勢從穩定的靜態轉變為不安的動態，出現了「穩而不定」的特徵。¹就總體而言，其本質上並未根本改變整個國際戰略格局，但卻使世界基本矛盾重新排列，恐怖與反恐怖、稱霸與反稱霸的矛盾再次以政治軍事鬥爭的方式呈現，重新使國際戰略力量的對比關係重新組合。²然而，不容置喙地，911 後「反恐」躍升成為國際形勢發展變化的主軸，其主要的變化如下述：

壹、非傳統國家武力的威脅

各國認識到，國家安全的壓力來自於恐怖性非對稱攻擊的猖獗及其活動手段趨向 NBC（核生化武器）升級的危險，進而促使各國非傳統安全合作空間擴大。³也重新詮釋傳統安全的領域與概念。

首先，傳統的軍事與結盟不足以面對新挑戰。911 事件顯示出國家面對的不僅是國家行為體本身的威脅，也有非單一國家為主的組織，而面對各國利益、威脅等方面的不斷分化組合，很少會有固定的盟國與敵國。因此，需跳脫既有的傳

¹ 學者多半認為，911 事件雖然嚴重地衝擊世界格局與當代國際關係，但兩者本質尚未發生質的變化，且世界權力的不均衡也並未改變，其變化多半發生於形勢上。詳見：陸忠偉，「把握世界局勢的脈搏」，現代國際關係，第 1 期（2002），頁 1；楊潔勉，「超越地緣政治學說：對國際反恐的再認識」，現代國際關係，第 6 期（2002），頁 23；Kenneth N. Waltz, "The Continuity of International Politics," in Booth Ken and Dunne Tim ed. *Worlds in Collision: Terror and the Future of Global Order*. (New York: Palgrave Macmillan, 2002), p.350.

² 楊運忠，「九一一事件對國際戰略態勢的深刻影響」，當代亞太，第 3 期（2002），頁 3。

³ 陸忠偉，「國際形勢『穩而不定』」，瞭望新聞週刊，第 1 期（2002），頁 9。

統結盟框架。⁴

再者，以國際恐怖主義為代表的新威脅使世界各國在安全上難以找到明確的打擊目標，而一國的價值理念也可能成為攻擊的對象。⁵美國在 911 後也藉由掌握定義恐怖主義的主導權，逕行將打擊恐怖主義範圍擴大至價值觀有所差異的國家，即指稱「伊朗、伊拉克和北韓」為邪惡軸心國，擁有大規模毀滅性武器，是世界不安的來源。⁶因此，打擊恐怖主義等同於打擊邪惡軸心國，甚至是擁有核子武器的國家。

貳、世界矛盾重新排列

世界基本矛盾的排列構成乃以一定時代的政治力量對比關係和相互利益衝突為基本要素。911 事件正好破壞了世界基本矛盾的原有排序，建構了新的基本矛盾體系。⁷由於國際恐怖主義現象基本上是在全球化進程中國際社會貧富兩極嚴重分化，西方文明與非西方文明矛盾衝突的極端表現形式。⁸但反恐戰爭卻將恐怖與反恐的對立凌駕於霸權與反霸權之上，進而忽視了分化的本質。全球共同對抗恐怖主義之行為，使原冷戰後所形成的單一霸權與多極化間的矛盾次於反恐的合作。此順序的更動，使美國理所當然的以反恐合作為名，遂行單邊主義與霸權地位的鞏固。

參、戰略力量重新組合

911 事件雖挑戰美國霸權無法攻擊的神話，但卻也創造了它的歷史機遇。美國在事件後組織「反恐聯盟」，強化對抗恐怖主義的信念，此除了壯大美國國際聯合陣線外，也同時擴充美國的勢力範圍。但以美國為主導，西方盟國為主體，

⁴ 楊潔勉，「超越地緣政治學說：對國際反恐的再認識」，頁 26。

⁵ 「恐怖主義定義 美中俄不同調」，中華日報（2001 年 10 月 22 日）2 版。

⁶ Jessica T. Mathews, "September 11, One Year Later: A World of Change," *Policy Brief*, August 18, 2002.

⁷ 楊運忠，「九一一事件對國際戰略態勢的深刻影響」，頁 4。

⁸ 江凌飛，「911 事件對世界戰略形勢和中國安全環境影響」，和平與發展季刊，第 1 期（2002），頁 12。

以許多相關國家直接參與和支持為成分的「反恐聯盟」，卻是一種鬆散的特殊聯合，及具有戰略性和長遠性的力量組合。⁹此反恐聯盟涵蓋許多重要國家的結合，包括俄羅斯與巴基斯坦等國。藉由合作可使各國成為緊密的同盟，進一步提升美國的戰略力量。

然而，當美國戰略力量上升的同時，也使美國單邊主義盛行。尤其在 2001 年 12 月美國不顧中共、俄羅斯的抗議，單方面退出《反彈道導彈條約》，加快研製和部署飛彈防禦系統（NMD、TMD）。此舉是美國單邊主義冒進的最佳例證，其目的為破壞國際戰略平衡，有可能引發新一輪的軍備競賽。

肆、地區競爭與區域安全態勢

911 恐怖襲擊顯示出一個非國家行為體以極微小的力量重創美國，引發牽動國際地緣政治形勢的巨變，說明了在全球化和信息化的時代裡，國際政治不對稱現象突出，地緣政治角色增多，且是以傳統地緣政治的有形的實力要素¹⁰作為區分。¹¹因此，傳統地緣政治遭到嚴重的衝擊，而國家間的地緣政治關係則出現了新的調整。

首先，美國發動的阿富汗戰爭，牽動了印度、巴基斯坦、阿富汗、伊朗、塔吉克斯坦、烏茲別克、俄羅斯之間的關係，美國從根本上重新塑造與中亞地區的外交及軍事關係，此將對中亞安全態勢產生影響，使戰略產生不確定性。而各國對中亞安全戰略和外交政策進行了重大調整，相互間的利害關係和利益衝突出現了重大的變化。反對恐怖勢力與支持反恐戰爭下，美國力量的凸顯與上升，是這次地緣政治重組的主軸和特徵。而今後中亞地區力量對比關係將會朝著有利於美國的方向發展。¹²

伍、大國關係調整

⁹ 江凌飛，「911 事件對世界戰略形勢和中國安全環境影響」，頁 5-6。

¹⁰ 傳統地緣政治主張藉由觀察一國人口、資源、區域、氣候、地形等有形的要素，來測量一國之實力。

¹¹ 中國現代國際關係研究所，*國際戰略與安全形勢評估*（北京：時事出版社，2003），頁 85-86。

¹² 楊運忠，「九一一事件對國際戰略態勢的深刻影響」，頁 9。

911 事件所帶來的大國關係間的調整乃是最引人注目，亦是國際格局中最重要之轉變。就綜合實力而言，美國處於唯一超級大國地位並未動搖，歐盟、日本仍具有相當強大的經濟、科技實力，俄羅斯也具軍事上的潛力，而中共的經濟、軍事實力則是迅速增長、國際影響力日益增大，各國間存在著利益交合點與衝突點，力量對比保持著相對穩定和平衡，此乃是 911 事件發生後，仍未改變的權力態勢。¹³但由於美國反恐戰爭的推動，卻間接更動大國間的關係。

首先，為使推動反恐戰爭順利，美國對中共、俄羅斯、歐洲等大國關係的戰略對策須做出妥協。換言之，美不採取零和的對抗性質，而是以雙贏作為對外戰略的基礎。藉由通過對話、協商、談判等機制，以消彌爭議，避免國家間走向衝突，從而使國家間的關係相互調整與強化。

再者，反恐成為國際形勢發展變化的背景下，大國關係主要以對抗減少、合作發展、競爭增加為主軸。實際上，這主軸的發展使冷戰後跌宕起伏的大國關係進入較平穩發展的時期；這些發展使世界格局多極化進程進入相對穩定發展的新階段。¹⁴質言之，冷戰後，中美、美俄、美歐等雙邊關係皆有動盪起伏點，但 911 之後，雙方以反恐利益作為戰略主軸，因此以合作代替過去動盪不安的關係，彼此間的互動是冷戰後以來良好的時點。加上，911 事件增強了美國在世界上的權力及軍事能力，¹⁵因此，世界主要大國在處理全球事務時，會盡可能的避免與美國發生直接的對抗。諸如：俄羅斯與中國避免同美國發生正面衝突，其當前主要任務是穩定內部和發展經濟，因此為營造有利的國際環境，在重大原則議題上會與美國保持一致。¹⁶

但是，在國際政治、經濟秩序、戰略利益的協調、相互信任、意識型態和價值觀等面向上，主要大國間仍充滿許多不確定性。加上 911 事件後，美國攻打伊

¹³ 「論國際局勢的幾個特點」，人民日報（2002 年 4 月 2 日）3 版。

¹⁴ 郭震遠，「矛盾充分展現 轉機正在形成—2002 年國際政治、安全形勢回顧與展望」，和平與發展，第 1 期（2003），頁 17-18。

¹⁵ Waltz 認為 911 並沒有改變國際政治的基本權力不平衡的格局，但其影響卻是增加了美國的權力及因反恐而擴展的軍事能力。詳見：Kenneth N. Waltz, "The Continuity of International Politics," pp.350-351.

¹⁶ 楊潔勉，「超越地緣政治學說：對國際反恐的再認識」，頁 24。

拉克讓聯合國的作用不斷面臨可能邊緣化的危險，使大國間主要的協商機制因此受到破壞。另外，美國軍事權力提升，以美國為首的西方政治力量推出「新帝國論」，試圖從理論上確立美國「單一霸權」的地位。¹⁷上述種種將引發各主要大國為避免，實力落後美國過多，而從事更高層次的軍備競賽與鬥爭。因此各大國間競爭層面仍持續存在，但合作層面仍會擴大，甚至超越競爭層面。

總而言之，911 事件雖對國際政治、格局、傳統地緣政治帶來衝擊，但未在本質上改變了國際政治的權力結構。大國之間還是以美國為單一超強，存在著俄、中、歐盟、日本等軍事、經濟有所發展的強國。其最微妙的調整在於，各大國間的互動關係增強，諸如：美中、美俄關係從冷戰後的低盪到共同合作；而美俄更在區域競爭上有所讓步，兩國在中亞的共同合作，皆使得 911 後各大國間合作面向擴展。再者，安全的再定義、戰略組合的調整受到恐怖攻擊的影響而有所調整，傳統地緣政治的有形因素非一國的主要考量，軟權力也是各國所需發展的主要項目。因此，由上述面向的重新思考，將影響美國對亞太區域戰略的佈局，從而影響其對華政策的調整。

¹⁷ 同上註。

第二節 美國全球戰略與對華戰略調整

冷戰後，國際格局面對蘇聯政體瓦解，美蘇對峙的局面不復存在，美國因此成為世界單一超強國家，面對軍事、經濟、文化為世界主導的美國，其在大戰略上著眼於全球佈局。美國雖然擁有強大軍事、核武能力，卻遭受 911 恐怖攻擊的慘痛事件，此讓美國深刻體會到威脅來源不僅止於國家行為體，尚還包括其他恐怖組織，反恐行動也躍升成為國家安全、利益維護的首要目標。藉由戰略目標的轉換，其著重的戰略區域由「歐洲轉至亞太區域」。首要需面對的是一亞太區域崛起的強國—中共，因此 911 前後美國對華政策的調整便是觀察美中關係的主要脈絡，而促使美國戰略調整的基礎亦是本節所需探討的主要內容。

壹、冷戰後美國的中國政策

冷戰後，蘇聯垮台，美蘇對峙的格局不復存在，取而代之的是單一超強的美國與多個強國並存的局面。就此，單一超強格局的事實引起美方全球大戰略之辯論。其論述主要有兩個面向，一方面以對抗性為主的單方面武力之使用；另一方面則是採取多邊合作安全為首的「交往」。以加強軍事為因應衝突的思考面向，固然可以滿足美國在冷戰後超強的心態，但冷戰後的事實發展，以及國際資源受到限制，採取合作性方式的外交政策是美國必須選擇的。¹⁸由此脈絡下，便可看出「交往」將是冷戰後美國作為世界性安全角色的主要選擇之一。

再者，美國的中國觀也是認知對華政策的面向之一。中共是大國已無庸置疑，其不僅面積大、人口多、資源豐富，且為聯合國常任理事國，在國際上具有重要的影響力；在安全及外交戰略中，中共也核大國的成員之一；在經貿往來中，中共經濟能力發展迅速，是美國最大的新興市場，其在亞洲地區也扮演著舉足輕重的角色。因此就長遠考慮而言，美國開始強調中共的發展對世界具有重要意義，而中美關係的演變也對美國人民的生活、全球和平與安全產生重大影響。¹⁹

¹⁸ 張亞中、孫國祥著，*美國的中國政策：圍堵、交往、戰略伙伴*（台北：生智，1999），頁 74-80。

¹⁹ 楚樹龍，*冷戰後中美關係走向*，頁 24-28。

在上述發展下，美國內部將對華關係的性質泰半定位為「合作伙伴」及「潛在威脅與對手」的兩手策略。美國前國防部部長佩里曾指出，中國的國家利益不可避免地會與美國利益有所衝突或吻合。但美國決策者不得不承認，中共正逐漸成為世界主要強國，因此積極交往較符合中美雙方的戰略、經濟與政治利益。

²⁰Shambaugh 則主張，中美兩國對世界格局與事物看法歧異，雙方戰略利益不同、政治制度對立，彼此間的歧見過深，同時還伴隨不明確的衝突因素之合作與共存，此發展將是兩國間最大的阻礙。²¹而美國媒體洛杉磯時報也認為，美方將中共視為長期的對手，甚至威脅美國在亞太地區利益。由上可知，美國對中共快速的經濟發展，及逐步增加軍備實力，包括向俄羅斯購買戰機、潛艇即在南海問題的行動，使華府開始思考雙方未來衝突的可能性。²²因此，縱使交往是美國對應世界安全的主要手段之一，但擔憂崛起的中共會挑戰美國霸權的地位，故在策略中仍會視為威脅者，而非夥伴。

1993 年柯林頓入主白宮後，著重美軍的現代化、國際經濟秩序、海外民主等發展，故提出「擴大與交往」政策，即「交往」擴大化。其中心論述是：由於國內與國外政策之分界線已逐漸消失，若要維持軍事力量、外交政策與全球影響力，美國必需打開國外市場、創造就業機會，和積極同外國來往。²³

然而，和中國交往，而不採圍堵一直是美國「中國政策」的主流，其認為加強與中共的交往，除了有助於中共對西方價值的瞭解，也有助於美國本身的經濟利益。另外，美國若欲維持在亞太地區或全球事物上的影響力，與中共全面交往也有其重要性。²⁴Nye 也曾指出美對中國政策採取交往的目的：(1) 雙方對明顯的共同利益下，應採取一致行動，如朝鮮問題；(2) 在既有共同利益又有矛盾的

²⁰ “Remarks By Secretary of Defense William Perry At the Washington State China Relations Council,” Foreign Policy Backgrounder, November 8, 1995, p.1；周煦，「美國柯林頓政府的亞太安全政策」，美歐月刊，第 11 卷第 3 期（1996），頁 8。

²¹ David Shambaugh, “Sino-American Strategic Relations: From Partners to Competitors,” *Survival*, vol.42, no.1 (Spring 2000), p.97.

²² 「大陸積極擴充武力勢將影響亞太地區利益分配」，中央日報（1995 年 4 月 18 日）。

²³ The White House, *National Security Strategy of Engagement and Enlargement* (Washington, D.C.: The White House, Feb, 1994) .

²⁴ 張亞中、孫國祥著，美國的中國政策：圍堵、交往、戰略伙伴，頁 126-127。

情況下，應尋求通過對話、妥協將分歧面向緊縮到最小程度，以尋求共識，如全面禁試條約；(3) 雙方應將衝突面降至最低，但接觸並不排除採取任何必要的手段保護美方利益，如對華制裁。²⁵ 因此與中共進行交往蔚為主流，但仍不排除以高壓手段制裁中國的方式，如此一來，對抗與共存將是美對華策略的原則。

然而，於小布希上台後，其批判柯林頓對華政策的軟弱，應有所修正。²⁶ 萊斯曾表示中共是破壞亞太區域穩定的潛在威脅，不滿美國在亞太的角色，尤其是台灣問題與南海問題。中共並非安於現狀的大國，而是企圖改變亞洲的權力平衡，故中共是美國的戰略競爭對手而非戰略伙伴，並強調美國需以經濟互動、貿易等軟權力使中共內部產生質的轉變，同時利用美日、美韓聯盟，共同圍堵中共在權力和安全上的威脅。²⁷ 學者 Zalmay 也同樣地將中共定位為戰略競爭者而非戰略伙伴關係，但手段上應採圍和 (Congagement) 政策，²⁸ 即在某些議題無法完全使用交往的策略下，佐以對抗的手段，以達利益最大化。

於此脈絡下，小布希的確將中共視作競爭者，也採取了一系列的強硬姿態，尤其在 2001 年 4 月間的中美軍機擦撞事件更使美中關係跌落谷底，美中關係因此常處於不穩定狀態。同時，美國也積極發展全國飛彈防禦系統 (NMD)、軍事戰略中心東移等舉動，都含有對中國預防的姿態。此外，美國增加對台軍售、公開表示協防台灣、布希會見達賴、中共人權問題、限制中美軍事交流等議題上亦多有摩擦。再者，美方特別加強同中共周邊國家的關係，大幅度提升與印度關係，積極改善與俄羅斯的關係，企圖削弱中共在亞太區域的戰略同盟。²⁹ 中美關係在

²⁵ "Nye: Relations With China a Critical Challenge for The U.S." USIS Bulletin, December 14, 1995, p.11.

²⁶ 小布希入主白宮後，其外交團隊多為鷹派成員，包括：副總統錢尼 (Richard B Cheney)、國防部長倫斯斐 (Donald Rumsfeld)、國家安全顧問萊斯 (Condoleezza Rice) 等，因此在對華論述上展現出強硬政策。

²⁷ Condoleezza Rice, "Promoting the National Interest," *Foreign Affairs*, vol.179, no.1(January/February 2000), pp.55-57.

²⁸ Zalmay Khalilzad, "Congage China," *RAND Corporation*, 1999.

http://www.rand.org/pubs/issue_papers/IP187/IP187.html。其認為布希與柯林頓政府對中國所推動的「交往政策」過於廣泛，且無所施展。諸如針對 1989 年天安門事件、人權問題、WTO、最惠國待遇等問題皆無法使用交往政策與中國進行接觸，因此提倡「圍和」政策。

²⁹ 傅亞蘭，「九一一事件對美中台三邊關係的影響」，共黨問題研究，第 28 卷第 1 期 (2002)，頁 80-81；布熱津斯基等著，大變局：後 911 時代的世界格局 (南昌：江西人民出版社，2002)，

小布希主政時，的確面臨許多誤解，其主因歸咎於華府將中共定位為「潛在的戰略競爭者」，此定位無疑地是將中共視為敵人，因此，在戰略運用上，以「遏制」手段較為突出。

然而，作為獨強的美國，仍想維持現有的國際秩序，其中希望：(1) 繼續擴張全球、區域性的影響力，或至少維持現狀，以保衛其在全球、區域的政治經濟利益。(2) 與中共之間形成一種競爭與合作並存的關係。(3) 維持現狀與防止有任何一強國崛起向其挑戰，³⁰故為求目標的達成，美方開始採取一些預防性措施，甚至處理具爭議性的議題時，態度多半為強硬。

總體分析而言，美國對華的戰略思維以「交往」政策較「遏制」政策能更有效維護美國的長遠利益。在「交往」政策中，雖然主要內涵是聯繫、互利、友好，但也有對中共施壓、遏制、引導的一面。「交往」成為美國想要遏制中共的前提條件。如果沒有「交往」的成果，美國不易在「以壓促變」上有所成果。因此美國「全面交往」的最終戰略目的，是希望將中共「引導」至美國和西方主導的國際社會中。於此思維下，美國在經貿、文化、政治、軍事、戰略上與中共展開「全面交往」，但在人權、台灣、西藏、WTO 上，美國亦希望發揮遏制的功能。所以對華戰略本身是個「合作、遏制、促變」三者合一的共生體。³¹因此，隨著領導人的更替，美國對華政策的主軸也會有所改變，但仍不脫離「遏制與交往」的兩手戰略，始終在這兩戰略中相互擺盪。美國對華的最終目標，是希望中共可按照西方的經驗進行改革，以符合美國對民主、自由的要求。

貳、恐怖攻擊—美國戰略轉捩點

911 恐怖攻擊打破了美國東西瀕臨大洋，南北無強鄰的神話，暴露了美國長期以來重視國外安全，不重本土安全的戰略紕漏，因此布希政府開始被迫實行「內

頁 229。

³⁰ 明居正，「國際格局之變遷及其對中國之影響」，共黨問題研究，第 22 卷第 6 期(1996)，頁 2。

³¹ 張亞中、孫國祥著，美國的中國政策：圍堵、交往、戰略伙伴，頁 134-135。

外並重，國內優先」的戰略。³²美國開始增加人力、財政、道德和政治資源，以加強其先發攻擊、嚇阻及報復的能力，³³同時鎖定以賓拉登為首的「基地」組織及支持者阿富汗的塔利班政權的元兇，並迅速調整外交安全政策、積極改善與中國等大國關係。因此，911 後使反恐戰爭成為小布希政府中最核心的問題，³⁴開展美國對國家安全戰略、國防戰略的總檢討，也從政府文件的釋出，界定出美國對中政策之基礎。

首先，2001 年 9 月 20 日美國也公布了《美國國家安全戰略》報告，主要內容包括：(1) 敵人明確化，即恐怖主義和擁有大規模殺傷性武器的流氓國家；(2) 提出「先發制人」戰略；(3) 追求軍事上的絕對優勢，不允許軍事霸權受到挑戰，並在關鍵領域保持軍事優勢，使對手無法擁有非對稱作戰的能力；(4) 美國本土安全的著重；(5) 發揮聯盟作用，重視大國間的調整。除了重新定義舊有大國競爭的夥伴關係外，也認知到中國內部逐漸發展，最終會融入國際社會。³⁵由報告中明示美國國家安全轉以打擊恐怖份子為優先，凸顯實施單邊主義的軍事作為，並期望推動中共內部改革，使其融入美方的價值理念。

同年，9 月 30 日小布希首先公布《四年期國防總檢》(Quadrennial Defense Review Report, QDR) 報告，主題環繞「打擊反恐」、「防止大規模毀滅性武器擴散」、「加強本土防衛」、「新興強國的戰略選擇」。報告著重「反恐問題」，也對中共軍事、台海情勢加以分析。報告中強調與國際聯盟進行合作，幫助「引導處在戰略十字路口的國家做出選擇」，還特別將中國、印度和俄羅斯這三個經濟實力對全球影響日益增加的國家列為以「建設性方式進行合作」的國家。而美國也鼓勵中國處理好做為世界經濟強國的崛起，並在地緣政治中承擔起國際社會中的一個建設性伙伴的角色。³⁶QDR 很明顯的是以反恐作為與中共合作的主要基礎，但

³² 中國現代國際關係研究所，*國際戰略與安全形勢評估*，頁 107。

³³ Philip B. Heyman, "Dealing with Terrorism: An Overview," *International Security*, vol.26, no.3 (Winter 2001/2002), p.24.

³⁴ Stephen M. Walt, "Beyond Bin Laden: Reshaping U.S. Foreign Policy," *International Security*, vol.26, no.3 (Winter 2001/2002), p.56.

³⁵ U.S. White House. *The National Security Strategy of the United State of America, September 2002.*

³⁶ U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report, September 2001.*

美國卻未提及與中共進行合作的實質內容。

此外，報告中也指出中共未來將會繼續投資高科技和不對稱的軍事能力上，強調電戰、反太空作戰能力，發展彈道和巡弋飛彈，並在未來有能力部屬制衡美國軍事優勢的科技，所以中共是最具有潛力成為美國的軍事競爭者。³⁷

但在 2002 年 4 月及 7 月美國國防部所披露的《核態勢評估》(Nuclear Posture Review, NPR) 《中國軍力年度報告》(Annual Report on the Military Power of the People's Republic of China), 卻說明了美國對中共在亞太地區野心和潛力對美國所構成的威脅認知。在 NPR 中，其戰略調整包括：(1) 核武戰略基礎承續 QDR 的架構，以「能力」為基礎建構核武能力，此與過去以「威脅」為基礎有相當的區別，基於威脅朝向多元化與不確定化，美國揚棄以往單一核武嚇阻的戰略基礎，而朝向多元化能力的嚇阻戰略；(2) 建立「新三角」嚇阻戰略，由三個部分組成：攻擊性打擊系統、防禦系統及具有回應能力的軍事基礎建設；(3) 需備有核武使用應變計畫，一般可分為立即、潛在和突發三種 (immediate, potential and unexpected), 立即且當前顯見的危機為，伊拉克、伊朗、北韓、中共、伊朗、利比亞、敘利亞和俄國，上述國家皆有可能涉入上述三種應變計畫；(4) 未來核武系統發展將增建核武基礎，強化現役核武的安全性和存活性。同時，中共也在不斷地建構核子與傳統武器。³⁸在上述兩份報告中，美國表明了懷疑中共挑戰美國霸權的能力與野心。縱使反恐合作是中美關係的新基礎，但從 NPR 與攻防兼具的戰略調整而言，美國仍將中共視為預防的國家之一。

在軍事嚇阻上，美國戰略部屬的重心業已轉向亞洲，大量在亞洲增兵海軍戰力將進行兩項調整：(1) 把美軍約六成的潛艇戰力轉移到太平洋；(2) 現有的十一艘航空母艦中，至少保持有六艘能夠隨實在太平洋地區展開戰鬥。³⁹此也代表

(<http://www.defenselink.mil/qdr/>)

³⁷ Ibid.

³⁸ Michael Gordon, "U.S. Nuclear Plans Sees New Targets and New Weapons," *New York Times*, March 10, 2002; 吳東野、鄭端耀，九一一國際反恐 (台北：兩岸交流遠景基金會，2003)，頁 136。

³⁹ 「中國擴武 台海軍事面臨失衡」，自由電子報 (2001 年 9 月 30 日)。

<http://www.libertytimes.com.tw/2006/new/feb/5/today-fo1.htm>

美國在亞太地區逐漸重視預防性防衛的戰略部署，以應付中共勢力逐漸崛起的可能性。同時，進駐中亞諸國的美軍並無意撤出，且不斷擴大其活動範圍。⁴⁰因此，雖然從報告中美國將反恐的戰線部屬於亞洲區域，一方面不僅擴大反恐聯盟，另一方面旨在預防中共成為區域挑戰者的可能性。縱使報告中降低「中國威脅論」之論述，但實際上，美國仍視中共為潛在的威脅者。

同時，從報告中也不難看出美國對華政策長期以來的矛盾，一方面面對全球事務複雜化，美國必須與中共進行綜合安全的合作；另一方面，卻又擔心中共崛起所帶來的挑戰與威脅。即使反恐合作使得中美需建立建設性合作關係，但美國對中共的潛在本質仍未消失。不過，雙方在反恐合作交流下，利益合作會大於衝突歧見。

另外，反恐行動是美國長期所需面對的戰爭，美國需要中共在反恐戰爭的支持。自中美軍機擦撞以來，美國又重新與中共建立「建設性合作關係」，因此在外交政策與戰略上會採取長期延宕懸而未決爭議之策略。⁴¹綜上所述，分析美國在此次反恐的主要作為，歸納如下：

一、 反恐主義躍升為美國安全戰略的首要目標，而國際恐怖主義則成為美國最直接的安全威脅。這種威脅的存在是長期的、廣泛的，為確保美國不再遭受大規模的核、化學和生物武器的襲擊，所以調整國家目標與核心任務是必要的。換言之，美國未來最優先的國家安全目標，是反恐戰爭，要建構全球反恐怖組織之體系，因此美國的首要安全威脅將不再是軍事實力猶存的俄羅斯，也不是具潛在威脅的中共，而是國際恐怖份子，尤其是具有綁架或操縱國家政權或政府勢力，並以該國政府或政權作為運作基地的恐怖份子。⁴²

二、 為了建立一個全球性的反恐怖主義聯盟，爭取世界主要國家的支持，美國必須對既定的全球軍事戰略方案與相關國防改革計畫做出短暫的讓步，諸如：

⁴⁰ 韓江，*崛起霸權分裂*（台北：海峽學術，2002），頁 165。

⁴¹ Barry R. Posen, "The Struggle Against Terrorism: Grand Strategy, Strategy, and Tactics," *International Security*, vol.26, no.3 (Winter 2001), pp.51-55. 但其仍認為中共還是美國的競爭者。

⁴² 周忠菲，「反恐合作：中美關係的現狀、特點及其發展趨勢」，*國際政治*，第 3 期（2003），頁 28。

減緩推行俄羅斯與中共反對的全國飛彈防禦系統與戰區飛彈防禦系統等計畫。⁴³而這些舉動則為中美關係提供有利的合作基礎，例如中共在對伊拉克戰爭中提供了最低限度的協助，以換取美方在經濟、民主等領域上之讓步。⁴⁴

三、為有效達成反恐的目標，美國主導的反恐怖軍事報復行動必須調整布希政府所主導的單邊主義，逐漸以雙邊及多邊主義靠攏。911 事件後，美國將「本土防禦」列為優先目標，雖然美國具太空戰、資訊戰、長程精準武器與導彈防禦等軍事手段，但衡量美國未來海外軍事用兵手段，將會集中在「反恐主義」的目標上。因此，為因應反恐戰爭，布希政府短暫的將「單邊主義」舉動，作些許的調整，甚至擺盪回到「中間路線」。⁴⁵但長期來說，美國仍以單邊主義作為其外交戰略的主軸，雖在許多議題與中共進行短暫的讓步，但雙方在本質上仍存在著差異。

參、911 後美國對華政策持續與調整

Nye 曾指出，若美國欲繼續維持強大的力量，則必須先擁有「軟權力」。即可用來說服其他國家改變行為的軍事與經濟力量，都屬於「硬權力」，其同時有賴於誘因（胡蘿蔔）與威脅（棍子）的組合。除此之外，也可在世界政治中設定議題並吸引其他國家，使他人與自身目標一致的能力，則稱為「軟權力」，其重點在於籠絡，而非強制。⁴⁶尤其在 911 事件後，美國更需拉攏各國，對共同合作的國家曉以利益，以取得支持反恐行動的共識。⁴⁷因此，強制手段已不適用於 911 後的對外關係，取而代之的是發展「籠絡」之策略。質言之，911 事件提供了中

⁴³ 行政院研究發展考核委員會，九一一事件後美國與兩岸安全策略之研究（台北：行政院研究發展考核委員會，2003），頁 17。

⁴⁴ David M. Lampton, "China's Growing Power and Influence in Asia: Implications for U.S. Policy," *The Nixon Center*, February 13, 2004.

<http://www.nixoncenter.org/Program%20Briefs/PB%202004/LamptonUSCCTestimony2-13-04.pdf>

⁴⁵ 廖天威「九一一事件對美國全球戰略的影響與我國因應之道」，頁 32-33。但亦有學者認為美國在反恐行動中更加傾向於單邊主義，把聯合國邊緣化，甚至將反恐鬥爭擴大化和廣泛化。詳見：楊潔勉，後冷戰時期的中美關係：危機管理的理論和實踐，頁 174。

⁴⁶ Joseph S. Nye 著，蔡東杰譯，美國霸權的矛盾與未來（台北：左岸文化，2002），頁 53。

⁴⁷ Barry R. Posen, "The Struggle Against Terrorism: Grand Strategy, Strategy, and Tactics," *International Security*, vol.126, no.3 (Winter 2001), p.51.

美改善關係的契機，為因應反恐戰爭，美國也不得不對中共採取「籠絡」與「交往」之策略，而美國的亞太戰略重心從東北亞移到中亞、西亞及南亞，其與中共間的矛盾也較為緩和，同時美方也需要得到中共在反恐議題上的支持。

911 後美國認知到中共在全球 區域的反恐行動扮演重要的角色，其中包括：

(1) 中共身為聯合國安理會常任理事國，美國若要在聯合國架構下推動反恐行動，需要中共的合作。(2) 中共對中亞、南亞地區具有影響力，與巴基斯坦關係良好，美國此次得到巴基斯坦的協助，也與中共的默許有關。而中共與阿富汗政權有所來往，可提供相關情報。(3) 中國大陸境內也有恐怖份子問題，「上海合作組織」成立原因之一，即為打擊恐怖主義，因此中美在反恐問題上有著共同利益。布希與江澤民會面後宣稱，中共是美國的朋友而非敵人，美國希望與中共建立「建設性的合作關係」，兩國將相互尊重，以求同存異之概念進行合作。⁴⁸因此，自小布希上台後定義中共為「戰略競爭者」之角色有所更動，轉而與中共交往，雙方共同建立坦誠 (candid)、建設 (constructive)、合作 (cooperative) 的關係。911 前後美國對華政策的持續與調整如下述：⁴⁹

一、建設性合作關係的落實

美國認知到中美關係是美國在推動亞太地區穩定、和平、繁榮中最重要的戰略。⁵⁰由於中共在經濟與軍事上的快速成長，已構成對亞太周邊地區的威脅，並影響美國在亞太優勢的維持，因此，除非中共未來的發展趨緩，否則中美兩國在亞太地區的勢力與利益將面臨衝突。雖然中美兩國在磨和的過程中，仍有利益必須相互合作，但競爭甚至衝突的態勢愈加明顯。因此，為避免兩國間的衝突而傷害利益合作，柯林頓時期則將中共視為「戰略夥伴」，並採取對中國「交往」的

⁴⁸ “The Shanghai Summit,” *The New York Times*, October 18, 2001; 傅亞蘭, 「九一一事件對美中台三邊關係的影響」, 頁 82。

⁴⁹ 許志嘉, 當代中共外交政策與中美關係 (台北: 生智文化事業, 2004), 頁 217-219。

⁵⁰ U.S. White House. *The National Security Strategy of the United State of America, September 2002*, p.27.

策略。⁵¹

但小布希上台後，已積極調整科林頓時期「多用蘿蔔少用棍棒」的交往策略。尤其美將維持亞太地區的權力平衡視為重要的戰略目標，視中共為可能挑戰亞太權力平衡的潛在勢力，並強調嚇阻中共的重要性。⁵²

911 後，全球反恐的大戰略下，美國調整對中共角色的定位，使「戰略競爭者」的角色，轉而建立「建設性合作關係」。換言之，不再強調「戰略競爭者」的關係，但也放棄「戰略夥伴」來簡化兩國間的關係。因此，現階段中美關係以「建設性合作關係」為基本特徵，國際反恐合作的需要和對共同利益的追求，使中美雙方都能爭取將摩擦限制在最小範圍內，避免造成緊張關係。同時，以最大限度地擴展反恐為中心的雙邊合作，尋求共同利益的交匯。⁵³因此，藉由將「建設性合作關係」的落實，與結合反恐戰爭，進一步推動和中共關係的改善。且在政策意涵中，著重雙邊對話交流，促進反恐議題以外的非戰略議題的合作，強化雙邊互動。⁵⁴

二、爭取中共支持反恐行動

恐怖攻擊事件促使美國更需仰賴各國的支持，以對抗恐怖主義。因此，美國需對各國間的利益、衝突關係進行妥協。⁵⁵藉此，美國希冀與中共加強合作，共同打擊恐怖主義，從此拉開了兩國反恐合作的序幕。

美國希冀中共在「金融領域」進行合作，凍結恐怖份子資產和資金、提供有關基地組織與塔利班等情報，而中共在上述面向與美國合作，是反恐戰爭中的重要貢獻。因此，反恐成為中美新的利益匯合點和改善關係的重要因素。

由於美國把反恐視為第一要務，且集中力量致力於反恐行動，從而減少了對

⁵¹ 行政院研究發展考核委員會，九一一事件後美國與兩岸安全策略之研究，頁 38-39。

⁵² 同上註，頁 39。

⁵³ 周忠菲，「反恐合作：中美關係的現狀、特點及發展趨勢」，頁 32。

⁵⁴ 許志嘉，當代中共外交政策與中美關係，頁 217-218。

⁵⁵ Robert O. Keohane, "The Public Delegation of Terrorism and Coalitional Politics," in Booth Ken and Dunne ed. *Worlds in Collision: Terror and the Future of Global Order*. (New York: Palgrave Macmillan, 2002), p.143.

中共的戰略壓力，制約了美國對華的對立傾向。同時，美國對外中心戰略任務——即反恐與防止擴散的任務艱難，若單獨仰賴自身力量難以解決，故必須加強與其他國家的合作。而中共是亞太地區重要的大國，美國要取得反恐和防止大規模殺傷性武器鬥爭的實質性進展，尤需中共的支持與配合，因而增大了對中共的仰賴。於此脈絡下，布希政府開始對中國採取較為友好、親善的態度。其對華政策積極面即與中共接觸、合作的面向上升；消極面向對中共採取防範與遏制的態勢逐漸下降。⁵⁶

不過，反恐合作並沒有完全改變或消除雙方的結構性矛盾。儘管美國對華遏制戰略有所減弱，但在 911 所披露的各項報告中，可發現美國對中共仍具防範、遏制和西變的策略。這也造就中美在日後反恐行動合作上，雙方對反恐及其他安全議題上的歧異逐漸表面化。

三、主要矛盾未解

911 對中美關係的影響不像對美俄關係的具有直接影響，因此中美關係改善的幅度不大。(1) 意識型態和政治體制間的分歧。美國認為，中共政治體制的變化遠遠趕不上經濟的變化，美中間存在價值觀念上的差異過大，美國一向認為，只有共同的價值觀念，才能建立有好的關係；⁵⁷ (2) 美國希冀藉由與中共反恐合作，企圖將中共轉變成自由民主的國家，但此卻成效不彰。美國始終不會忘記中共是潛在的威脅者；(3) 美國大力增強進攻型現實主義的概念 (the aggressive realism)，包括美國在阿富汗軍隊部署成功，軍售台灣更為精良的軍備、提供和擴展與台灣官方關係的交流，甚至與台灣進行軍事合演、推進陳水扁訪問華盛頓。⁵⁸ 因此，在本質上，美國仍視中共為「潛在的競爭者」的色彩有所減弱，但在實際對外戰略部署上，仍具「圍堵」的手段。如美國積極發展國家導彈防禦系統，尤其首重亞洲區域的 TMD 部署，乃是對中共採取「預防圍堵」的最佳例證。

⁵⁶ 孫晉忠，「反恐合作與中美關係」，國際問題研究，第 2 期 (2005)，頁 18。

⁵⁷ 轉引布熱津斯基，大變局：後 911 時代的世界格局，頁 230。

⁵⁸ Qingguo Jia, "Impact of 911 on Sino-U.S. Relations: A Preliminary Assessment," *The Brookings Institution*, 2002. http://www.brookings.edu/dybdocroot/fp/cnaps/papers/2002_qingguo.pdf

總體來說，911 事件為中美衝突的潤滑劑。雖然美國推動反恐聯盟，企圖拉攏中共共同對抗恐怖主義，但「既圍堵與交往」仍是美國對華政策的主軸，此是 911 後並沒有改變的本質。若就長期而言，反恐進程所需時間較長，且經由反恐戰爭所衍生出的種種問題，包括全球國際恐怖主義、國際法的執行與合作、國際組織的有效性、文化與宗教的衝突，逐漸上升的大規模毀滅性武器、跨國犯罪問題等，皆須雙方共同合作。因此長期內，美國將其安全焦點置於反恐行動中，而「中國威脅」的論述在美國安全位階上將顯著降低。美國將因反恐合作，暫時擱置與中共間的歧異，甚至在具爭議性的議題中，如台灣問題，改以明確化其戰略或延長擱置的方式，減少對中共採取對抗或制裁的激烈手段。

第三節 911 後中共對美戰略調整

911 事件對國際環境造成衝擊及影響美國對華政策，然而上述因素亦影響中共本身戰略的調整。就恐怖攻擊前，中共短期的外交戰略，泰半以維持週邊環境穩定，及經濟建設作為主要的國家利益與目標。因此，「韜光養晦」、「靜以待變」、「有所作為」的原則與「大國外交」、「睦鄰外交」等策略，將保持不變。但 911 事件發生後，國際格局遭受衝擊、美國對華態度由僵硬到軟化。再加上，美國國家目標、戰略部署的更動等行為，皆為中共外交戰略帶來新的機遇與挑戰。因此，本節將就中共對華府政策調整的認知與評估進行分析，進而考量中共於此調整中所獲得的利益與損失，最後部分是中共可能的因應作為與策略。

壹、中共 911 後對美戰略的認知

影響中共對美戰略最重要的因素，乃是美國對中共的認知與策略。因此華府的走向，對中共而言，是戰略調整的重要因素，故需分析 911 事件後，中共對美國對華政策的認知。主要分析如下述：

一、建設性合作關係

911 事件後，小布希政府因反恐合作對中共態度趨於緩和，且希望與中共發展「建設性的合作關係」，更展開雙方間的高層戰略對話機制。中共也希冀藉由共同的反恐目標，減緩雙方衝突，提升共同戰略利益。因此江澤民補充兩國建設性合作關係的內涵：（1）雙方應進一步加強高層戰略對話以及各級別、各部門之間的接觸，增進瞭解和信任；（2）雙方應加深在各領域的交流與合作，以造福於兩國人民；（3）雙方應在相互尊重、求同存異的基礎上妥善處理彼此間分歧，特別是台灣問題；（4）雙方應當把中美關係放在世界範圍內來考量，在共同維護世界和平、促進人類文明進步方面應經常溝通，加強合作。至於美中之間存在的問題，江澤民表示雙方國情不同，存在分歧是正常的。只要雙方本著相互尊重、平等對待，求同存異的精神，就能不斷縮小分歧，擴大共同，推進合作。

⁵⁹因此，對中共來說，是肯定美中所建立的「建設性合作關係」，也符合中共對美的十六字方針與「增進瞭解、擴大共識、發展合作、共創未來」的四原則。

二、「潛在競爭者」的壓力減緩

911 事件替中共提供最大的戰略機遇是，國際社會主要矛盾的排序發生變化，使美國對主要威脅來自何方的判斷進行調整，而中共被美國當成主要競爭對手的不利國際環境得到緩解。加上，美國為取得與中共在反恐上的合作順遂，因此對「中國威脅論」的關注程度明顯降低。⁶⁰北京也可以藉此機遇，一面改善和美國的關係，一面增進經濟的利益與地位，進而強化其軍事能力和國際地位。⁶¹

因此，中共常提及的「戰略機遇期」，指的即是 911 事件後，美國對中共政策上的暫時放鬆，以及大國關係的分合，使得中共具有更多的運作空間。美國不再以中國為首要敵人，使得中共戰略上的主要威脅力道大為減輕。加上美國與西方國家之間的立場分歧，使中共在外交上更得以發揮關鍵影響力。⁶²

三、區域合作增強

首先，安全合作不斷發展。中美在對付恐怖主義、武器擴散、販毒、跨國犯罪等非傳統安全威脅的認識日益深刻，加強「反恐打擊」等合作意願進一步上升。於此背景下，區域內主要組織，如：東協區域論壇、上海合作組織也展現新活力。再者，地緣經濟合作進一步加強。中共與東協已達成框架協議，中日韓經濟合作也進一步深化，從而促使東亞地區經濟一體化的可能性，而中俄、中日、中共與南韓等雙邊關係亦有所改善。從而使亞太周邊地區更為穩定。⁶³在區域合作中，反恐無疑地拉近各國關係，也意外地促使區域經濟的發展，形成更有力於中共內

⁵⁹ 陳英，「『鬥而不破』的中共與美國關係」，中共研究，第 36 卷第 6 期（2002），頁 48。

⁶⁰ 詳見：江凌飛，「911 事件對世界戰略形勢和中國安全環境影響」，頁 13；Jessica T. Mathews, "September 11, One Year Later: A World of Change," *Policy Brief*, August 18, 2002.

⁶¹ 吳東野、鄭端耀，九一一與國際反恐，頁 120。

⁶² 中國國民黨中央政策會，「九一一事件對中共外交策略的影響」，大陸情勢雙週報，第 1445 期，中國國民黨全球資訊網。

http://www.kmt.org.tw/Content/HTML/Periodical/MainLand/20040924_20_7364.html

⁶³ 中國現代關係研究所，國際戰略與安全形勢評估，頁 146。

部發展的外在條件。

另外，在區域內，美國也改善與俄羅斯之間的關係，調整對俄政策的意圖。其主因首要仍為反恐戰爭軍事行動的需要。若沒有俄羅斯在中亞地區的配合，美國將很難贏得這場戰爭。第二、美國在戰略上以不再把俄羅斯作為主要對手。2001年公布的《四年期國防總檢》更透露出美與俄羅斯存在著合作的機會。俄羅斯對北約不再構成大規模軍事威脅。而美退出反彈道條約、發展 NMD 計畫亦需要得到俄的默許。更重要的企圖在於分化中俄在政治上可能結成的反美新同盟。⁶⁴

四、美國軍事影響持續上升

恐怖攻擊後，中共認知到美國優先的議題是「反恐」，且在亞太地區建構戰略優勢，鞏固和加強在阿富汗和中亞地區的軍事存在，深化與印、巴的軍事關係，密切與東盟國家的軍事合作，同時拉攏日本、韓國、澳洲建立軍事同盟。這不僅符合 2002 年的美國《美國國家安全戰略》報告，視中國為挑戰美國的重要力量，稱中國的軍事現代化將威脅亞太地區鄰國，遂逕行在亞太的軍事擴張。⁶⁵而美國在反恐戰爭中所展現的高科技戰絕對優勢，將助長美國未來以先發制人的威攝戰略對其他國家進行軍事干預。⁶⁶

五、美國單邊主義獨霸

反恐過程中，小布希政府加強了「單邊主義」之色彩。小布希企圖藉由反恐戰爭與主導反恐聯盟，而建立、鞏固美國在世界體系和國際秩序中的「領導地位」。⁶⁷尤其美國在此次戰爭中，付出高達 3,310 億美元的總軍事預算，幾乎是中共公開國防預算的 20 倍，使美國與其他軍事強權不僅有量的差距，更有質的差距，此種領先差距也使美國毫無疑問的朝向單邊主義邁進，逐漸不在乎其他國家

⁶⁴江陵飛，「911 反思：當前國際戰略形勢與中國安全環境」，國際經濟評論，第 5 期（2002），頁 42。

⁶⁵中國現代國際關係研究所，國際戰略與安全形勢評估，頁 144。

⁶⁶蘇進強主編，911 事件後全球戰略評估，頁 51。

⁶⁷楊潔勉，後冷戰時期的中美關係：危機管理的理論和實踐，頁 171。

的利益。⁶⁸

此外，美國單邊主義強化的安全戰略轉變基本上不利於與中共維持長期的反恐共同利益。首先，儘管布希政府在戰略報告中強調進行反恐戰爭上要加強國際合作，以及強化大國協調，但從反恐戰爭顯示，此種多邊合作宣示實際上是以實質單邊主義強勢作為呈現。這也使一向公開反對美國單邊主義的中共，與美國在反恐合作上的基礎更為薄弱。⁶⁹

因此，對中共來說，以美國為首的國際反恐佈局發展，尤其是美國在對伊拉克戰爭中表現的強勢，突顯美國國際地位與實力的增強，使得中共認知到美國「超獨霸」地位仍未有任何國家得以挑戰。美國在 911 事件後，新帝國主義更加膨脹，新保守主義勢力更加深化，在具體的外交作為上，表現出明顯的單邊主義。美國的作為固然引起國際極大反感。相反地，也為中共外交上增添許多活動空間，但中共更加確定對美外交原則，仍應以實力為依歸，先求崛起，始有對抗的籌碼。⁷⁰所以中共也加快軍事現代化的進程，更藉由反恐聯盟的合作，拉近與他國的關係，進一步反制美國單邊主義與霸權的行為，以推動多極化格局的產生。

貳、911 對中共的戰略影響

在 911 後美國對華政策進行調整，且國際格局本質也未遭受根本改變，但對中共而言，美國在反恐攻擊後，迅速拉攏各國參與全球反恐戰爭、建立反恐聯盟等舉動上，不僅影響到中美在東亞戰略上的競爭外，在地緣政治上，中共也損失了許多利益。⁷¹其主要損失如下述：

一、國際安全形勢認知

⁶⁸ 轉引自：Malik Mohan 著，國防部史政編譯室譯，龍困險灘：九一一之後中共的戰術收穫與戰略損失（台北：國防部史政編譯室，2004），頁 36。

⁶⁹ 張雅君，「中共反恐外交的實踐與成效之分析」，頁 73。

⁷⁰ 中國國民黨中央政策會，「九一一事件對中共外交策略的影響」，大陸情勢雙週報，第 1445 期，中國國民黨全球資訊網。

http://www.kmt.org.tw/Content/HTML/Periodical/MainLand/20040924_20_7364.html

⁷¹ Lim Robyn, "Calmer Seas in Asia," *Wall Street Journal*, December 19, 2001.

恐怖攻擊之後，中共評估當前格局仍是以「和平與發展」為主題；而當前格局特色是「總體和平、總體穩定、局部戰爭、局部緊張、局部動盪」。恐怖攻擊並沒有深刻改變中共對當前格局的判斷。因此，中共對國際格局之定調仍著重推動「多極化」與「新安全觀」作為其主要國際戰略。

中共在思維與戰略結構上有所衝擊。前者是指恐怖主義的威脅，使得中共更加清楚地理解到非傳統安全挑戰正逐漸取代傳統安全威脅的地位，成為新的威脅型式；後者則是指美國的戰略調整，對全球戰略結構造成的影響，一方面，美國軟化對中共的立場，尤其是在北韓問題上，美國甚為依賴中共扮演積極有效的協調角色。另一方面，美國與傳統盟邦之間因為反恐的後續佈局作業，出現齟齬，使得大國關係出現微妙變化，國家間的合作、競爭、結盟、再結盟，變化頻繁且更加複雜。

然而，美國在反恐戰爭中，也突出其超強霸權的地位，且藉由超強軍事地位，以干預他國內政，此乃不符合中共「和平共處五原則」，也與中共致力推行「多極化」的觀點有所出入。但面對美國高舉反恐聯盟為由，而藉機增強軍事實力的作為，中國也只能低調回應，再度強調對美「增加信任、減少麻煩；發展合作、不搞對抗」的十六方針作為因應。

二、戰略夥伴關係的建立遭受威脅

第一，美國在動用其主要力量集中打擊國際恐怖主義之際，加速在亞太地區快速扶植日本與美分擔義務，加緊建構亞太共同防衛的進程。而日本可能走向軍事大國並逐漸介入亞太周邊事務，且藉由與美國聯手進行反恐聯盟，而使日本軍事能力大增。

第二，美俄藉機改善相互關係，使中共在中美俄大三角關係的主動地位有所削弱。美俄在中亞地區爭奪壓縮了中共在西部的戰略空間，不利於中共對海洋東進的政策。

第三，印度加強與美、日、東盟間的關係，改變了南亞與南海地區的戰略平

衡。中共在 911 後其中最顯著的轉變在於一中印的和解，中共前總理朱融基在 2002 年 1 月訪問印度，雖然中印長期於歷史上具有衝突，且亦擔憂印度逐漸崛起的權力，但恐怖攻擊後，中印具有共同解決在西北邊境的恐怖主義問題，因此必須與印度進行有好關係之建立。⁷²然而，自美國建立全球反恐聯盟後，印度在阿富汗的影響大於中共，因此美國需藉由與印度的共同合作，以打擊恐怖主義，此不僅提升了美印兩國的關係，也加強了美國進駐西亞對中共邊界形成安全上的壓力。

第四，巴基斯坦對中共的依賴降低，且逐漸向美國靠攏，此不僅損害中共在中亞的權力、石油利益，也使中美關係趨於更為複雜與歧異面向增廣。⁷³

三、美中安全議題仍存在歧異

北京希冀藉由「反恐戰爭」的合作與妥協，以換取美國在台灣問題上讓步。⁷⁴但美國卻對台灣表示一連串的有好政策，包括：美方承若中共武力攻台時，將防衛台灣，更重要的是，美方還積極向台灣出售多項軍事武器並提供訓練計畫；且於 3 月允許台灣國防部長訪美。所有的作為皆威脅到中共統一台灣的目標，因此中共希冀華府減少對台協助已大失所望。⁷⁵

再者，華府在其他方面的舉動也讓中共不信任。諸如布希政府決定退出與俄羅斯在 1972 年所簽訂的《反彈道飛彈條約》(ABM) 以便進行飛彈防禦系統的部署。中共認為美國退出 ABM，亦即美國可放手發展全國飛彈防禦系統(NMD)。因此，中共一再宣稱 ABM 視為全球戰略平衡的基石，若破壞此條約，必將打破全球和平與穩定，阻礙國際裁軍進程及防擴散的努力，引發新一輪軍備競賽，同時也擔心美國將台灣納入 NMD 中。⁷⁶

⁷² Robert O. Keohane, "The Public Delegation of Terrorism and Coalitional Politics," p.145.

⁷³ Jessica T. Mathews, "September 11, One Year Later: A World of Change," *Policy Brief*, August 18, 2002.

⁷⁴ Susan V. Lawrence, "It Take More to Make a Revolution," *Far Eastern Economic Review*, Vol. 165, No. 6 (2002), p.28.

⁷⁵ Hutzler Charles, "U.S.-Taiwan Ties May Cloud Visit By China's Hu," *Wall Street Journal*, April 22, 2002, p.1

⁷⁶ 「針對美俄達成修改反彈道飛彈條約協議」，聯合報（2001 年 10 月 24 日）10 版；「普亭：錯

參、中共的戰略選擇

911 造就了國際形勢的變化，但對中共而言，「和平與發展」仍是當今時代的主流，不僅國際政治體系在曲折中朝向多極化邁進，世界經濟也趨向全球化、區域化、集團化發展。於此情況下，中共所面臨的國際環境仍是機遇大於挑戰。⁷⁷再者，當美國認為威脅國家的來源並非中共，而是邪惡軸心國家及恐怖份子。此戰略的轉變，將使中共對外戰略較為靈活。⁷⁸其不僅可藉此機遇拓展與周邊國家的睦鄰外交，也可藉由反恐增強本身的軍事實力。

中共外交部長唐家璇也重申了此時中共的外交戰略方針為「冷靜觀察、沈著應對、把握機遇、因勢利導」。根據此方針，中共將戰略傾向於由守勢轉為攻勢，即所謂的「把握機遇，因勢利導」。而有此轉折是因：(1) 美國全球軍事戰略的調整。尤其在 911 事件之後，美國打著反恐怖主義的旗幟，把伊朗、伊拉克與北韓定義為邪惡軸心，建構以美國為核心的反恐聯盟；(2) 在美國全球的反恐戰爭當中，美國介入了原本地緣的權力真空地區，特別是中共的後門—中亞地區。(3) 美國單方面的退出一九七二年的反彈道條約 (ABM)，動搖了原本以嚇阻為基礎的核武戰略，轉向為以「先制攻擊」為基礎的攻勢性軍事政策。因此，在後 911 時期，中共的外交戰略就凸顯了不同的走向，包括拉攏中亞與東南亞國家，結合傳統的俄羅斯盟友，共同與俄羅斯在中亞採取軍事演習，修好與印度的政策，放棄對於美日安保條約的責難，更企圖結合「邪惡軸心」隱約的來對抗美國。⁷⁹

在面對布希政府對華戰略上的一連串調整。中共則從國家利益出發，在對美戰略上亦進行些微調整。

第一，經濟建設為首要目標。堅持以經濟建設為中心的國家整體戰略目標。此戰略乃是延續恐怖主義前的主要戰略。中共為維持其內部經濟與對外貿易得以

誤決定會引發核武競賽」，聯合報（2001 年 12 月 15 日）A2 版。

⁷⁷ 行政院研究發展考核委員會，九一一事件後美國與兩安全策略之研究，頁 49。

⁷⁸ Qingguo Jia, "Impact of 911 on Sino-U.S. Relations: A Preliminary Assessment," *The Brookings Institutions*, 2002. http://www.brookings.edu/dybdocroot/fp/cnaps/papers/2002_qingguo.pdf

⁷⁹ 蔡裕明，「後九一一時期中共外交政策的持續與遞嬗」，共黨問題研究，第 28 卷第 10 期（2002），頁 58。

順利發展，故其將持續保持對外關係的和緩、與周邊國家解決歧異等方式，以保持其發展經濟成果國不受威脅。

第二，北京可能重新強調採取區域及多邊的方式，並要求聯合國在解決衝突方面扮演更大的角色。此外，北京也一改過去對多邊合作的反對態度，積極參與東協區域論壇(ARF)等多邊安全機制的對話與運作，甚至主導「上海合作組織」的成立，試圖以新組織發揮制衡美國的效果，顯示出中共想要與美國在亞太區域競爭的外交戰略企圖。⁸⁰

在具體策略上，以多邊結盟與各式戰略夥伴關係來反制美國的單邊主義與同盟關係，則中共當前的外交策略。以美國反恐為例，中共在各項對外談話中，均一致地強調美國反恐主義之軍事行動應遵循聯合國憲章及國際準則，並透過聯合國安全理事會的決策機制進行。中共要求反恐行動與聯合國的運作掛勾，透過聯合國安理會否決權的行使，來提升中共在國際政治上的重要性，並藉此讓北京在國際政治的運作上有運用的空間，不至於讓美國失望，也不陷入回教國家之爭端，並可伺機拉攏回教國家。⁸¹

當然，美國也瞭解到中共利益盤算，故中共在美國反恐的角色，始終僅停留於外圍，而無法與美國深層的聯盟，進行互動。由此可看出，中共與美國在反恐合作仍僅停留於表面上的宣示，雙方對彼此的合作都有所企圖與希望獲取的利得。

然而，美國的國力與華盛頓霸權心態對於中共的威脅日益增加，但中共實力尚無法與美國決裂，但又不能無所反擊的情況下，其實際的外交戰略只能採取「鬥而不破」的指導原則，⁸²一方面不會正面挑戰美國的強權地位；另一方面也可進一步削弱美國與其他同盟間的關係。

第三，積極改善與周邊國家之關係，以因應美國的「圍堵」的防範策略。911

⁸⁰ 行政院研究發展考核委員會，九一一事件後美國與兩安全策略之研究，頁 59。

⁸¹ David M. Lampton, "Small Mercies: China and American after 911," *The National Interest*, vol.66 (Winter 2002), pp.108-109.

⁸² Yong Deng, "Hegemony on the Offensive: Chinese Perspectives on U.S. Global Strategy," *Political Science Quarterly*, vol.116, no.3 (2001), pp.343-365.

事件正好提供了中共採取了新的外交戰略以突破美國圍堵的契機。就中美關係而言，北京希冀透過對美反恐行動的表態支持，能使原本動盪的雙邊關係得以穩定，縱使美中之間對區域安全或某些議題有無法解決的歧見，但透過反恐合作，北京領導人希望能讓美國體認到中美不一定僅是戰略競爭的對手，也是合作的夥伴。

對日本，中共則展開長期拉攏之策略，以中國龐大市場為誘餌，試圖使日本疏離美國，並設法斷絕日本以其經濟實力尋求軍事發展的意圖。

對東協，中共在 2001 年 11 月汶萊召開的第五屆東南亞國協高峰會上，便率先提議成立「東協—中國自由貿易區」，此構想的意圖明顯，即中共試圖扮演主導區域經濟整合的角色。因此，中共希冀藉由區域經濟合作成為一方霸權，終結美國在太平洋的優勢。⁸³

第四，中共有原則地支持美國反恐鬥爭，盡可能在阿富汗、中亞、東北亞等地區等給予合作。同時，中共也將致力於其他全球和地區的安全問題上及經濟上，特別是在亞洲經濟恢復上與美國進行合作。中共外交戰略一向靈活多變，隨時根據外在環境變化而做調整，從 2002 年迄今，中共在全球反恐外交上，可以發現，中共一方面不斷鞏固和建設同美國的反恐合作；另一方面則嘗試進行微幅調整的平衡策略，以凸顯其「雖然反恐，但也反霸」的立場，同時試圖在反恐國際秩序建構中能「有所作為」。⁸⁴

第五，中共堅持美國遵守「三個聯合公報」和「一個中國」的原則，於此原則上絕不讓步，但在具體問題的處理上盡量避免雙方正面衝突。⁸⁵但也確保國內發展穩定，避免受到影響。而對台政策上也採取軟硬兼施的態度，始終強調「和平統一與一國兩制」的論調。

911 事件後，中共迅速給予美國以同情和支持，使得美國對中共的信任感上升。就美國而言，對待恐怖主義具有十分重大的象徵意義，而中國則採取靈活的

⁸³ Ibid.

⁸⁴ 張雅君，「中共反恐外交實踐與成效之分析」，頁 76。

⁸⁵ 倪世雄、劉永濤主編，美國問題研究第二輯（北京：時事出版社，2002），頁 29-30。

外交姿態，明確站在反恐主義一邊。經過 911 事件美國發現中共是個短暫可信任和合作的國家。

總體來說，中共對美國調整對外政策作法採取親善外交，不強出頭、不與美爭鋒，主動向美方明示既不反美、也無力和美爭霸，更不會與美為敵，且願意在國際事務上和美取得可合作的平衡點與範圍。⁸⁶此論述無論在 911 前後，都是中共對美戰略的主軸。中共在短期間需增強國家國力，因此在無法與美並駕齊驅之前，此論調不會改變。

然而，面對美國的單邊主義，並以中共為未來防範對象，中共的反制之道是：對美國仍維持低調的「韜光養晦」，但在其他領域則是力求以各種策略，更加主動地創（塑）造對本身有利的形勢，睦鄰外交是重點，以「安鄰、睦鄰、富鄰」作為爭取合作的口號，尤其是在亞洲地區，中共的作法不再如過去一般的被動低調，與東協國家倡議成立自由貿易區，不再排斥當頭，類似的策略也用在上海合作組織上。亦即，面對美國可能的戰略挑戰，中共的做法則是藉著修補與其他國家的關係，逐漸提升本身的和平形象與地位，消弱美國對中共的戰略破壞。⁸⁷雖然不強出頭是對美的主調，但中共逐漸的崛起成為區域大國，更希望藉由帶頭整合亞太區域的合作，藉以排除美國對區域內國家進行干預，更可排除美國藉由同盟的策略形成不利中共的圍堵邊線。

因此，中共在對美實踐上，仍維持對美既鬥爭又合作的戰略，佐以經貿利誘的策略，運用大陸龐大的人力與市場，達到影響美國對華政策為目的。此外，911 後中共為求內部社會穩定，希望可以在衝突議題中可求同存異，以取得雙方的平衡點。

⁸⁶ 鄭端耀，「台灣總統大選與台海安全情勢評估—兼論美國觀點」，第四屆國家安全與軍事戰略學術研討會，國防大學主辦，2003 年 12 月，頁 116。

⁸⁷ 中國國民黨中央政策會，「九一一事件對中共外交策略的影響」，大陸情勢雙週報，第 1445 期（2004），中國國民黨全球資訊網。

http://www.kmt.org.tw/Content/HTML/Periodical/MainLand/20040924_20_7364.html