

美國布希政府對中國外交政策之研究（2000 2003）

第一章 緒 論

第一節 研究動機與目的

在兩極體系瓦解的同時，美國的外交政策也從原來「重歐輕亞」，轉向成為對於亞洲的重視。除了因為蘇聯的解體，使得歐洲的防禦不再是一項棘手重任外，更因為冷戰時期以國際安全為主要國際事務考量的發展主軸，已經隨著二元體系的落幕而功成身退；取而代之的是以國際政治經濟為下一個世紀的思考中心。而在鄧小平主政下進行改革開放，推行具有特色社會主義的中國，在經濟與軍事上正以驚人的速度成長；再加上亞洲，尤其是東亞近幾十年來的經濟飛快成長的成果，使得美國必須重視亞洲這個區域的發展。因此自一九九〇年代早期即對中國的興起均會討論到二個問題：第一是，中國的軍事與經濟力量增加有多快。第二是，世界如何看待中國，尤其是美國要如何回應這新興強權。而要評估中國增強力量的重要性和選擇適當的方法回應上述的二個問題，北京的領導人在找尋和認知其國家利益及其強烈對資源的需求與國際背景因素，使中國外交決策起了一定的效用。¹

世界繼續向多極化方向發展，一九九〇年三月鄧小平曾指出：「世界格局將來是三極也好，四極也好，五極也好，蘇聯還是多極中的一個」，「所謂多極，中國算一極。」²一九九二年，中國十四大鄭重宣佈：「兩極格局已經終結，各種力量重新分化組合，世界正朝多極化

¹ Avery Goldstein, "The Diplomatic Face of China's Grand Strategy: A Rising Power's Emerging Choice", *The China Quarterly*, Volume 168, December 2001, p.835.

² 鄧小平, 「鄧小平文選第三卷」, (北京: 人民出版社, 1993年), 頁 353-356.

方向發展。新格局的形成是長期的、複雜的過程。」因此，圍繞單極和多極的鬥爭加劇九十年代初期，兩極格局土崩瓦解，從此世界進入了新舊格局更替的時期，各種力量重新分化組合；圍繞建立新世界格局的鬥爭激烈展開。

蘇聯解體後美國成為世界上唯一的超級大國，隨著世界局勢之急遽變化與發展，美國必須有前瞻性之全球外交政策，以持續維持美國世界領導地位，防止出現一個足以向美國地位挑戰之大國或敵對同盟出現。美國前國家安全顧問布里辛斯基(Zbigniew Brzezinski)認為，為維持美國戰略優勢及盟主地位，可分三階段達成：³

1.短期（五年左右）：維持歐亞大陸多國勢力併存之地緣多元主義，防止敵對同盟或特定大國挑戰美國優勢力量。

2.中期（至多二十年）：在歐亞大陸建構重要且可合作之戰略夥伴，即在歐洲以德、法為中心，擴大北約及歐盟。在亞洲方面則以大陸為核心，透過美日安保體系與中國展開三邊戰略對話，將中國導入國際體系合作架構中，而後結合歐洲與亞洲之安全體系而形成跨歐亞之安全體系。

3.長期（二十年以上）：美國以仲裁者角色與主要戰略夥伴分享全球政治責任。

但大陸學者卻認為，美國面對千載難逢的機遇，是想稱霸全球的野心膨脹。⁴ 一九九三年美國國家安全顧問安東尼 萊克提出了「參與擴展戰略」，一九九四年在「參與擴展戰略」的基礎上，柯林頓政

³ 布里辛斯基(Zbigniew Brzezinski)，大棋盤(全球戰略大思考)。台北：立緒文化事業有限公司，民國九十年六月。

⁴ 許嘉，「回顧與展望：世紀之交的國際形勢」，解放軍外國語學院學報，第23卷第6期，2000年11月，頁102-107。

府提出了美國「國家安全戰略報告」，明確提出發揮美國領導世界的作用；一九九九年，柯林頓政府發表「美國新世紀國家安全戰略」，將加強安全、增進經濟繁榮、推進民主與人權，作為美國安全戰略的核心內容。⁵美國決心憑借其經濟、軍事優勢謀求單極霸權。在歐洲，美國促使北約調整戰略，實施北約東擴，擠壓俄羅斯的戰略空間。一九九九年，美國領導北約對南聯盟實施大規模空中打擊，並拋出「北約戰略新概念」，使北約由集體防禦轉型？捍衛共同利益和共同價值觀。⁶在亞洲，美國與日本簽訂「日美安全保障共同宣言」和新「日美合作防衛指針」，並決定建立戰區導彈防禦體系。在世界範圍，美國利用強大的輿論工具宣傳美國文化和價值觀。在國際機構中美國通過建立符合美國國家利益的國際規則來轉化和約束其他國家的行為。美國建立單極獨霸格局的企圖遭到了世界各國的抵制，尤其是在過去數年，圍繞單極與多極的鬥爭，成為國際鬥爭的主要內容。

蘇聯解體後，中國作為世界最主要的社會主義國家，面對來自西方的種種壓力，始終堅持和平自主的外交路線，旗幟鮮明地反對霸權主義，努力促進世界朝多極化方向發展。面對美國的步步緊逼，俄羅斯對國家安全戰略做出了重大調整；從幻想融入西方世界，變為努力推動世界多極化進程，與美國展開了針鋒相對的鬥爭。一九九九年十月通過的「俄羅斯國家安全構想」明確指出：俄聯邦在國際領域的國家利益是確保主權，鞏固俄羅斯作為一個大國—多極世界中一個有影響的中心的地位，⁷。

美國推行單極世界的意圖還遭到了來自盟國的抵制。為此，它們努力加強自身防衛能力，降低對美國的依賴，突破美國的限制，力爭

⁵ Derrick J. Michael, "U.S. National Security Strategy in the Asian-Pacific", *Asian Affairs*, Autumn 2001, pp.159-166.

⁶ 北京晚報，1999年4月26日。

⁷ 馬風書，「轉型期的俄羅斯外交戰略」，當代世界社會主義問題，2001年第1期，頁2-12。

在歐洲乃至世界發揮重要作用。歐盟對美國是：依從中含抵制，仰仗中存戒心，協調中帶摩擦，合作中有爭鬥。美國近年來在聯合國人權會議上拋售針對發展中國家的人權提案屢遭失敗，則顯示了發展中國家在抵制美國單極戰略、推動世界多極化進程方面的重要作用。世界格局中極的確立，基礎是實力。美國推行霸權主義所憑借的資本的是，它的經濟軍事優勢。歐洲一體化的加強，使歐盟在經濟貿易方面可以和美國較量；日本在走出泡沫經濟困境之後時，其經濟發展還會對美國形成有力的挑戰；中國的改革取得了舉世矚目的成就，經濟連年快速成長，中國的崛起已呈現出不可阻擋之態勢。總之，世界圍繞單極與多極鬥爭的加劇，顯示了多極化歷史進程的長期性、複雜性和曲折性，但世界向多極化發展的歷史趨勢是不可逆轉的。

柯林頓政府時代的亞太國家安全是【交往與擴大】⁸，就是要追求「民主與市場經濟」，「合作而非對抗」理念。「交往」主要是加強美國和亞太盟國的友誼與現代化，「擴大」則是加強擴大普及自由市場的民主制度於非由美國傳統盟邦的國家，這些國家則包含有中國大陸、俄羅斯、北韓、越南等。至二〇〇一年美、「中」雙邊貿易已高達一一六〇億美元，就美國而言，中國市場取向的經濟體制是有利於美國的長期國家利益，因此，「交往」多於「圍堵」。至於朝鮮半島，由於北韓核武威脅存在，柯林頓於一九九六年發起「四邊會談」⁹，旨在追求朝鮮半島達成一和平協議；且支援金大中的「陽光政策」，但不希望它的步伐太快。惟二〇〇一年二月俄羅斯總統普亭訪問南韓後所發表之俄韓聲明，直指一九七二年的「反彈道飛彈」條約是國際戰略安全基石。南韓倒向俄羅斯，與平壤、北京、莫斯科形成反 NMD

⁸ 周世雄，「國際關係—權力與制度」，五南圖書有限公司，89.06，頁 299-303。

⁹ 林正義，「美國東亞安全政策與預防外交」，戰略與國際研究，台北，第三卷，第一期 2001 年 1 月，頁 29-30。

勢力，令美國相當不滿南韓行徑，於是乎除了給與南韓極大壓力外，「四邊會談」無限期延長。¹⁰

二 年小布希當選美國第四十三任美國總統後，即規劃一系列不同於柯林頓政府的新方案。小布希及其高級幕僚認為前政府太過於強調全球化與民主化、經濟與人道因素，及其所謂與俄羅斯、中國、北韓的廣泛交往，無異是一種偏頗的全球觀，尤其是對中國的策略為「戰略模糊」的路線前進，並視中國為「戰略夥伴關係」而忽略了聯盟的關係。

隨著美「中」軍機擦撞事件，促使小布希總統放棄與中國的「戰略夥伴」關係，而調整為「戰略競爭者」的關係。從地緣政治上觀之，中國是一個正在崛起的陸權的國家，而美國乃為如日中天海上霸權國家，因此中國權力的興起與美國在亞太地區霸權的維持基本上是有衝突的，又在歐亞大陸與太平洋交界之處的爭奪勢力範圍，美國與中國會長期處於競爭態勢是毋庸置疑的。在「現實主義」下，美國外交政策制定與執行，根本上是以美國利益為主體的。在美國總統大選辯論會上，主持人就提問美國在全球運用其超強國力的基本原則時，小布希曾坦率回答：「我會優先考量美國的最佳利益。」¹¹另外，美國國家安全顧問萊斯女士亦於「提升國家利益」專文中明白指出其外交政策理念為「國家利益」優於「人道利益」或「國際社會利益」，甚至強調「追求全人類的福祉並非有錯，但對美國而言已是次要的結果。」¹²亞太地區是中國二十一世紀初期與美國競逐戰略利益的場所，而台

¹⁰ 自由時報，九十年四月十日，第八版。

¹¹ 中國時報，九十年一月十四日，第十一版。

¹² Condoleezza Rice, "Promoting the National Interest", *Foreign Affairs*, vol. 79 no.1 2000, pp.45~62.

海亦為兩強權力交鋒的焦點，維護台灣的安全也成為美國東亞政策處理安全戰略事務的一項重要考驗。

美國總統布希上任之後，即公佈了一連串迥異於前政府一些新的優先事務、戰略及願景。¹³雖然九一一事件使美國進行軍隊轉型及將重點放於東亞，東亞安全與繁榮關係著美國在此區域的利益，美、中、日及台灣問題，對於東亞經濟與政治秩序的影響深遠。在過去十年間美國面臨主要經濟、外交政策的挑戰之一，咸認中國在地位的提升與重要性日增及設法緩和和中國深恐後冷戰期間美日聯盟，旨在對抗中國的疑慮，同時又藉由強化美日聯盟具體作為對日本提供安全保障與承諾；在不改變當前對中國的政策前提之下，美國要如何克服面臨的困境呢。

自一九八〇年代以來，中國為維持一和平的國際環境以全力發展經濟，積極地與周邊國家維持睦鄰關係，與潛在衝突國家從事信心建立措施以緩和彼此的緊張關係，為了降低「中國威脅論」對中國所造成的損傷而參與各種多邊安全機制，然而中國究竟是一個反現狀或支援現狀的國家仍然讓許多國家充滿疑慮，中國威脅論究竟是否像中國所言是無中生有，亞太國家仍為充滿不安全感。布里辛斯基從地緣政治的角度分析世界的情勢，認為歐亞大陸是強權爭奪全球大權的大棋盤，中國是角逐霸權的棋手之一，美國的政策是要防止任何國家主宰歐亞大陸，而台灣列為地緣政治樞紐國家之一。換句話說，台灣地位的變動，將會影響強權在競逐歐亞霸權的結果，因此，如果美國若默許中國以武力統一台灣，對美國的東亞地位將會造成大挑戰，故美國

¹³ Jonathan D. Pollack, "U.S. Security Strategy Toward Northeast Asia in the Bush Administration", Capital Hotel, Seoul, July 20, 2001.

基於在亞太地區地緣政治利益的考量，必須干預。¹⁴由此可瞭解，東亞地區區域體系裏，美、日、中三國是處於相互競爭的態勢。

面對中國由傳統陸權國家轉變成為向海權國家邁進形成對美國的挑戰，美國國內已出現批評對中國的「全方位交往」策略的聲音。雖然美國一九九七年同意要致力推動建設性戰略夥伴關係，然而美國與中國在意識形態上的針鋒相對，不管在全球或區域層次上存在著相互利益衝突，而且美國國會是鼓吹對中國對抗策略的重鎮，使美國與中國很難維持良好關係。是以，已有學者提出對中國既交流又圍堵的「圍和」觀念。由於感受到來自中國的威脅逐漸增加，除了迫使亞太國家加強軍備之外，也促使亞太國家引進美國的勢力，軍事上，一個是保持在亞太地區十萬人的軍事力量，另一個是利用在亞洲的軍事同盟關係中（在亞洲有五個雙邊同盟：日、韓、泰、菲、澳），在軍事上制約中國，擴大與日本軍事上的合作，主要目的是為了對付中國大陸。

二 一年一月小布希總統上台以來，其對中國政策僅是產生雙方的不信任，這與柯林頓政府時期與北京戰略夥伴關係有所倒退的。美國國家安全顧問萊斯女士曾說：中國怨恨美國在亞太地區的角色，意味著中國並非一股維持現狀的勢力，而欲以自身的利益改變亞洲的均勢，由此可知，成為美國的戰略競爭者，而非戰略合作者。¹⁵布希政府改變其中國政策從「戰略模糊」轉為「戰略清晰」，其意義是基本上維持美國的一個中國政策，同時，承諾將盡力防衛台灣，以企圖防止中國威脅，因此，促進與台灣外交、軍事關係的提升。九一一事

¹⁴ 同註 3。

¹⁵ 同註 9。

件之後，美國為建立反恐陣線，尋求與中國建立建設性的關係，布希政府決定努力改善雙方關係，但不會犧牲台灣利益。從其宣布美國將依據一九七九年的台灣關係法，將不惜任何代價防禦台灣避免遭受中國的攻擊、大舉軍售台灣，賣給台灣潛艦等措施，即可一窺究竟。

其次，台灣必須正視大陸經濟的崛起與迅速融入世界經濟體系所帶來的挑戰。如今的大陸已非單純低價勞力市場，在高科技專業知識領域裏已在國際間佔有一席之地，相較於大陸經濟蓬勃發展與日本的低迷衰弱，大陸極可能在未來取代日本成為主導東亞經濟的重要樞紐。就經濟層面而言，兩岸經貿互補性高於競爭性，據國貿局統計截至八十九年十一月，台灣對大陸的貿易順差累計達一三五六億美元，放棄大陸市場可能使台灣經濟嚴重衰退，亦會產生貿易逆差，進而陷入經濟停滯的困境。¹⁶惟實際上，大陸資源與市場早已吸引歐美與亞洲國家大舉投資並享有相當利益。相較歐美及其他日韓等東南亞國家，台灣擁有同文同種的絕對競爭優勢，這也對兩岸經濟整合產生促進作用。當前布希政府加強美日聯盟來對抗中國的戰略過程，加以台海兩岸傳統的政治恩怨，當台灣思考經濟利益時，不免要面對的是政治抗衡的困境。美國布希政府對台海兩岸的宣示與政策，是可以確立的是，美國為其利益對維護台海安全與軍力平衡是積極且慎重的。

本論文的研究主要是要探討 - 小布希總統上台後，美國對中國為何要從「戰略模糊」轉而為「戰略清晰」的策略？從夥伴成為競爭者，與前柯林頓政府的中國政策有何不同，為何會改變是否潛藏其他政策之利益考量？

¹⁶ 國安民，「從美國新政府東亞戰略佈局審視兩岸關係發展」，中共研究，第三十五卷，第五期（2001年5月），頁78-88。

其次，面對中國由傳統陸權國家轉變為向海權國家邁進形成對美國的挑戰，從美國決策者與相關人士的公開言論及文件顯示對原「全方位交往」策略已出現批評的聲浪。已有學者主張並提出對中國既交流又圍堵的「圍和」觀念，然而美國對中國從「交往政策」轉為「圍堵政策」中究竟要將中國定位為何？成為何種國家。

最後，在過去十年間美國面臨主要經濟、外交政策的挑戰之一，咸認中國的崛起在地位的提升與重要性日增。為了設法緩和和中國深恐後冷戰期間美日聯盟旨在對抗中國的疑慮，同時又藉由強化美日聯盟具體作為對日本提供安全保障與承諾；在不改變當前對中國或日本的政策前提之下，加上九一一事件發生後的反恐作為，美國要如何克服面臨的困境呢？中國如何反制美國？而台灣在面臨美、中、台三角關係中會有何影響？亦是本論文研究重點。

第二節 研究方法、範圍與限制

一、研究方法

本文係主要透過歷史研究法、文獻分析法、比較研究法等研究方法針對布希政府對中國外交政策之驅動詳加探討，茲分述如次。

(一)歷史研究法(Historical Approach)

「歷史」一詞，在習慣的使用上，常常是指人類社會生活的過去；亦即是指人類行為通過時間延續而構成的變化歷程。從廣泛的層面來說，只要是一事物通過時間的延續變化，即就成為了歷史。而所謂的歷史研究是從個別歷史適時的因果關連去「重建過去」(the reconstruction of the past)的一種工作，並且從事物的本身，產生和發展具體的歷史過程面，去歸納、分析、比較，進而揭示他所發展的規律。

本論文題目「美國布希政府對中國外交政策之研究」，從二〇〇一年布希在競選美國總統期間外交政策為何，並分析美國總統布希當選之後其中國外交政策之戰略（包含台灣問題），從前柯林頓政府偏頗的全球觀（尤其是亞太政策）到二〇〇一年布希當選美國總統及九一一事件後一連串外交政策的調整，是否符合美國國家利益與區域聯盟安全防衛措施，並將九一一前後歷史作為本文主要研究的地方。

(二)文獻分析法(Library Approach)

所謂的文獻分析方法，乃就是透過引用原始文件、官方資料及正式的學術論文，做資料的來源與分析的基礎。本論文參考文獻主要有

美國總統與相關決策者的言論及書面資料，台灣與中國官方所發表的言論及文件，另外尚有國內外書籍、雜誌、報紙。儘量取得第一手資料為主、二手資料為輔來對美國的中國政策來做正確分析。

(三)比較研究法(Comparative Approach)

本文係探討美國對中國外交政策的框架，因此採比較分析法。以本文第二章《布希政府對中國外交政策面向》及第三章《九一一恐怖事件後美國外交策略》中對中國政策比較，以時間點比較九一一恐怖事件前後布希政府對中國政策有何變化。加上崛起的中國在美國的亞太外交政策中佔有極其重要突出關係，從「戰略夥伴」轉變為「戰略競爭」其思考背景為何做一比較；亞太區域、美日聯盟區域的影響令身陷後冷戰時代的中國頗感憂慮，因此世界超強與區域強權之間對抗期能作一深入分析。

二、研究範圍與限制

美國總統布希上任之後，即公佈了一連串迥異於前政府一些新的優先事務、戰略及願景。雖然九一一事件使美國進行軍隊轉型及將重點放於亞太，亞太安全與繁榮關係著美國在此區域的利益，美、「中」、日及台灣問題，對於亞太經濟與政治秩序的影響深遠。本論文試圖從戰略模糊至戰略清晰分析美國布希總統對中國外交政策，但因九一一事件之後美國領導全世界進行反恐怖主義的打擊行動進行的如火如荼，全心關注在反恐行動，在亞太地區加強老朋友的合作，藉以對崛起的中國施壓，且藉著美國新安全觀來分析美國的政策。

由於一個國家外交決策牽涉國家利益、前途及範圍廣泛，加上決策過程往往秘密進行，對非直接參與者而言實難以有深入了解之處；加上官方公佈文件與言論均經過修飾，實際上真正內容與公開正式文件有所差距。吾人僅能從有限官方文件及其他資料儘量來分析。其次，研究期間雖然盡力蒐集各種相關資料俾力求完備。但是，因無法前往美國獲取第一手資料，在相關論述上難免內容會有疏漏之處，這是本論文必須說明的地方。

三、研究架構

本論文研究範圍共分五章。第一章為緒論，闡明研究動機、目的、方法、範圍...等，並藉由研究理論對國際關係作簡要介紹。

第二章則主要探討布希政府對中國外交政策面向，其中主要是布希政府對中國外交思維從戰略模糊到戰略清晰的策略；外交團隊對布希總統外交決策的影響以及為了防止正在崛起的中國向美國挑戰。因此，美國如何從全球部局、區域聯盟、雙邊關係上來遏阻中國。

第三章則主要探討九一一恐怖事件後美國外交策略，九一一事件促使美國重新審視國家新安全觀問題，強調安全是相互依賴、安全是共同的安全；也讓中國有機會改善美中關係，是否因而緩和「戰略競爭」的態勢來檢視中國對美外交政策回應；此外，亞太體系的再調整則以中國為假想敵的新東亞戰略防衛體系的美國外交政策。

第四章主要探討中國對美外交反制作為，其中中國透過大國外

交、多邊外交、以及夥伴關係層面來破解以美國為首的西方國家對付中國預防性遏阻戰略的反制。並試著分析中國的外交策略。

第五章則是本論文的結論。

四、本論文用語

本論文研究主題是「美國布希政府對中國外交政策之研究(2000-2003)」，為了引文方便，有關「中」、「中國」均係代表「中華人民共和國」，以「美(中)」等則代表「美國與中國」，以「台灣」、「我國」等則代表「中華民國」，以「三個公報」則代表美國與中國簽定的「上海公報」、「建交公報」、「八一七公報」。

第三節 研究理論

美國自第二次世界大戰後所發展出來的外交政策，至後冷戰時期以後有重大的改變。第二次大戰後，美國成為西方國家的領導者，並且也成為國際安定的保證者。在這種情形下，美國將其國家的價值觀、文化與國家喜好取向都應用在對外事務上。¹⁷現實主義認為外交政策是國內事務與政策的擴張，並受國際環境所指引。因此，受國際環境變數所影響為現實主義的特徵之一。¹⁸

探討後冷戰時期相關國際關係理論的發展，對爾後國際關係的走向有其理論研究的價值。一般而言，研究國際關係會牽涉到外交政策與國際政治的分辨問題，根據學者郝思迪(K.J. Holsti)的看法，如果研究的主題在於分析一國面對內、外環境時所採取行動的過程，可稱之為外交政策的觀點，若是把某國所採取的行動，視為對他國的反應且只是各種行動類型中的一種，便被視之為國際政治或多國互動過程的研究；而國際關係指涉的是：在不同國家社會的人民間，所進行的各種形式的互動(包括政府或非政府) 亦即包括外交政策及國家間政治過程的分析。¹⁹

從上述分辨國際關係與國際政治範圍的討論，相關的「國際社會」與「國際秩序」的概念就成為研究者所關注的另一課題。

¹⁷ 美國在第二次大戰後藉由「租借法案」(Lend - Lease Act) 及其他的經濟物資援助對世界各地進行所謂的援助政策，它揭開了兩項意義：(1)美國從此取代了英國在國際政治、經濟上的領導地位，而英國的沒落也象徵了國際政治及經濟舞台的轉移；(2)美國與蘇聯勾心鬥角，相互競爭其在第三世界之影響力，美國將經濟物資及社會援助與外交政策目標結合成為一種新的外交工具。 Michael H. Armacost and Michael M. Stoddard, *The Foreign Relations of the United States*, 2nd ed. (Encino, Ca.: Dickenson Publishing Co., 1974), p.180.

¹⁸ 現實主義學者認為受國際環境變數影響的實例，即是美國在六十年代受國際環境變數影響，畏懼共產主義在東南亞的擴張，才會使美國成為西方國際權力中唯一對越南施以軍事力的國家。 William C. Vocke, *American Foreign Policy: An Analytical Approach* (New York: The free Press, 1976), pp.6~7.

¹⁹ 龔文周、何建台譯，K.J. Holsti 原著，「國際政治解析的架構」；(台北：龍岡出版社，1983年)，頁19-20。

首先，「國際社會」到底是「無政府狀態」或是「有秩序狀態」一直是國際關係學者爭論的焦點。學者蔡政文先生就曾經整理當代學者對國際關係的看法雖然並非相同，但對國際社會的本質卻有一致的認知：(1)國際社會是由一些獨立自主的主權國家所構成的，同時國際關係僅是其相互間的關係；(2)持自然狀態的當代學者，均認為由主權國家所構成的國際社會是一個無組織、缺少結構化的社會；(3)因為國際社會缺少合法暴力壟斷者，各主權國家對於國際秩序的維護可訴諸力量，包括武力的使用，所以，國際關係就是一種力量或權力政治的現象。²⁰

持這種看法的學者以美國國際政治學者摩根索（H.J. Morgenthau）為代表，一九四七年他出版了國際政治學(Politics Among Nations)開啟了現實主義學派的發展，比較值得注意的是摩根索提出政治現實主義的六個原則：(1)政治現實主義相信政治現象是受制於客觀的定律，這個定律是根源於人性；(2)利益的觀念被視為現實主義研究國際政治的指標；(3)現實主義的基本觀念——利益(被定義為權力)；(4)賦予一項永久固定的意義；(5)政治現實主義了解政治行為的道德意義；(6)政治現實主義不承認任何特定國家的道德願望和其他學派思想間的差異，是真實且深遠的。²¹所以，國家利益(National Interest)及權力(power)的爭奪成為現實主義學派論述的主軸，而透過權力平衡(Balance of Power)來穩定國際局勢與尋求國際安全，此種「權力平衡」根據摩根索的看法有四種意義：(1)一項外交政策，目的在尋求某一特定的國際情況；(2)意指實際的國際情況；(3)指一種近乎相等的權力分配；(4)任何一種權力分配的情況。²²

²⁰ 蔡政文，「當前國際關係理論發展及其評估」，(台北：三民書局，1997年)，頁3-7。

²¹ H.J. Morgenthau 原著，張自學譯，「國際政治學」；(台北：幼獅文化事業公司，1976年)，頁4-15。

²² Dirk Berg-Schlosser, "Einführung in die Politik Wissenschaft", (München: Verlag C.H.

現實主義學派另一個特徵，即為美國外交政策傳統的歷史觀 (traditional outlook)。美國在第二次大戰前的外交政策主要是以「門羅主義」為主，在第二次大戰後，歐洲權力平衡體系瓦解迫使美國舊有的外交政策進行調整，由於英國無法保持其世界權力後，這種權力真空 (power vacuum) 便由美國遞補。由於美國在外交事務上的不熟悉性，縱使犯了錯誤仍不遺餘力地追求成功，逐漸轉變為以現實考量關切世界的政治。²³美國在六十年代後期遭受到越戰失利的挫折，現實主義遭受抨擊，產生所謂的現實主義有限論者 (realist limitationist)，認為美國的外交政策應該考量到自身的實力，美國不應該再是世界警察，而只是一個供給者。²⁴不過在後冷戰時期，冷戰結束，使得主宰全球近半世紀的兩極體系瓦解，世界各國莫不開始致力於重建新的國際政治經濟秩序，美國所面臨的情勢是：在沒有任何國家的國力足以和美國對抗前，美國「暫時」可以維持獨霸；不過，美國僅是獨霸而已，它並沒有絕對政經力量主控全球局勢²⁵。杭亭頓即認為國際體系已朝向「單極為主多極體系」(uni-multipolar system)發展。²⁶美國現實主義開始檢視其是否需要繼續擔任「世界警察」的角色，但是奈伊 (Joseph S. Nye, Jr.)認為，在世界大多數國家眼中，美國仍不可避免地成為居於領導地位的角色。²⁷

現實主義在一九六一年至一九七十年代受到不少的批判，主要原

Beck, 1985), pp.281~282.及 Hans J. Morgenthau 原著，張自學譯，「國際政治學」；(台北：幼獅文化事業公司，1976年)，頁 237。

²³ William C. Vocke, American Foreign Policy: An Analytical Approach, pp.6~7.

²⁴ 現實主義有限論體現在美國外交政策上最著名的即為 1969 年的關島聲明，也就是所謂的「尼克森主義」(Nixon Doctrine)，強調美國不再是自由世界的警察，而只是供給者，美國將限制其人員介入「基本利益」(real primary interest)的地區，William C. Vocke, American Foreign Policy: An Analytical Approach, pp.6~7.

²⁵ 明居正，「中華民國之戰略環境與東亞集體安全」，許慶復編，邁向二十一世紀的台灣 (台北：正中書局，民 83 年)，頁 157。

²⁶ Samuel P. Huntington, "America's Changing Strategic Interests", Survival, Vol. XXXIII, No.1, p.6.

²⁷ Joseph S. Nye, Jr., Bound to Lead: The Changing Nature of American Power, pp.191~195.

因在於下列幾項：

第一，現實主義者假設國家是國際社會中的主要成員，不但無視國際間非政府組織及利益團體的存在，也忽視了國內政治對國家行為的影響力。

第二，現實主義論者以權力為國家互動的主要活動依據，無法解釋相互依賴關係在國際政治上所造成的複雜現象。

第三，現實主義認定軍事力量為主要權力重心，是保障國家利益及國家安全的工具，但是並沒有重視經濟實力的重要性。

第四，所謂權力與國家利益無法明確來界定與量化。²⁸

吉爾平(Robert Gilpin)曾試圖從經濟和市場的角度來重新分析現實主義。認為國家是政治的化身，市場是經濟的化身，雖然有點不同但不能將他們完全分開。²⁹國家是一個藉由稅收來提供保護和福利的組織；藉由國家這個主要機制，社會能夠提供公共財(public good)，並解決搭便車(free-rider)的問題。³⁰因此吉爾平認為國家的目標有下列幾項：首先，為了增加經濟、安全及其他利益，必須要征服領土，而且國家在任何時期都會想要擴大其所控制的領域。其次，藉由威脅、強迫、聯盟與排他性的影響力，國家會企圖創造一個國際政治環境及體系規則，來增加對其他國家行為的影響力，俾滿足其政治、經濟、意識形態上的利益。再者，來尋求控制或至少能影響國際經濟或所謂的國際分工問題，這也是現代世界最重要的目標。³¹當然，國家政策的決定通常須要評估「成本和利益」(Cost-Benefit)效益的，在向外擴

²⁸ Thomas I. Cook and Malcolm Moss, "The American Idea of International Interest", *American Political Science Review*, vol.47 (March 1953), p.38.

²⁹ Robert Gilpin, "The Political Economy of International Relations", (New Jersey: Princeton University Press, 1987), p.10.

³⁰ Robert Gilpin, "War and Change in World Politics", (New York: Cambridge University Press, 1981), pp.15~16.

³¹ *Ibid.*, pp.23~24.

張的國家基本能力下，只有當國家預估到邊際成本大於邊際效益時才會放棄改變國際體系結構的企圖。

另外，現實主義者都假設：不穩定性乃國際秩序普遍恆久的特色，國際秩序永遠具有無政府性格才產生，所以日裔美學者福山先生認為現實主義如果是國際政治的診斷書，也是國家如何推行對外政策的處方，就要具備如下的規則：(1)國際不安定的問題，最後須經由維持反潛在敵人的均勢才得以解決；(2)友邦和敵國必須以國力做為選擇的基準，而非以對手國的意識型態或體制內性格為基準；(3)推測外國威脅時，應該考慮到對方的軍事能力，而非對方的意圖；(4)外交政策必須排除道德主義的考量。

32

針對於此，新現實主義的大師瓦茲(Kenneth N. Waltz)仍然認為，國際政治的結構是處於無政府的狀態，各國根據其權力的大小來確定各自在國際政治結構中的位置和處事方式。在無政府狀態下，各國對外交往的立足點是安全最大化。國家間的合作，由於會造成相對收益上的差距而難以實現，因此國際秩序的建立與維持主要是取決於大國，特別是只有兩個大國時，所實現的權力平衡。³³由於瓦茲對於摩根索的現實主義做了重大的修正，用結構主義的現實主義這一新的架構，超越現實主義，於是開啟新現實主義研究的時代。

在國際關係邁入新現實主義(neo-realism) 時代的研究，其

³² 李永熾譯，Francis Fukuyama 原著，「歷史之終結與最後一人」，(台北：時報文化出版社，1993年)，頁 320-322。

³³ Kenneth N. Waltz, "Theory of International Politics", (Reading MA: Addison-Wesley 1997)

主要的共通點如下：第一是新現實主義者認為社會學的探討可以說明人的行為，進而提供研究者思考為何國家在國際社會中的衝突與和平相處的行為；第二是強調國內政治與國際政治的聯結性不可分隔；第三是認為不可過份強調階段性的權力爭鬥，而卻忽略了整個國際體系的改變。³⁴也因此，在新現實主義的思考中，安全事務的研究一直是他們所著重的課題，尤其是在無政府狀態下，他們更要求國家應關注相對的權力、安全與生存的問題。

新現實主義為一複雜的思想體系，其基本上是沿自傳統現實主義中權力理論的內涵，認定國際社會是處於無政府狀態，每一個國家會選擇對自己最有利的的方法擴大權力以及增加國家安全感。由於每一個國家都企圖擴大自己本身的權力及利益。³⁵因此，即使是合作可能會使大家都有好處，但是在競爭激烈環境與衝突本質國際生態下，合作最後將只是一個幻影(elusion)。現實主義代表人物摩根索曾表明，在國際社會中任何的合作都只是階段性的聯盟而已，其目的乃在於防止霸權的興起、制衡對手，以保障自身的安全，此即為現實主義最受爭議的中心思想之一：權力平衡(balance of power)。摩根索認為權力平衡是國際政治中最有管理權力且最有效的工具，並強調國際權力平衡是主權國家保持社會穩定的基本原則，沒有權力平衡的外交，或是不追求權力的外交，在現實世界上的國際關係中便不會有存在的價值；此外，所有政治問題都可以歸結為權力問題，亦即若非維持權力，就是增加權力，再不就是展示權力。³⁶

³⁴ 林碧炤，「國際關係與外交政策」，五南圖書出版公司，1997年7月，頁72。

³⁵ Kenneth Waltz, "The State and War", (New York: Columbia University Press, 1959), pp.159~186.

³⁶ Hans J. Morgenthau, "Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace", 4th ed. (New York: Knopf, 1976), pp.226~227. 王逸舟，「國際政治學：歷史與理論」，(台北：五南圖書出版公司，民國88年)，頁64-65。

新現實主義學派主要代表人物有瓦茲(Kenneth Waltz)、柯斯能(Stephen Krasner)、布爾(Hedley bull)、吉爾平(Robert Gilpin) 和賴恩(Christopher Layne)等人。此派學者對國家與社會互動的關係認知雖不一致，但是對國際合作或是國際組織以擴大或保護自身權力的態度卻是相似的。³⁷不少此派學者以為國際合作與機制的形成是可能的，因為霸權國家會為了使其更有利的遊戲規則能合法化建立維持國際合作機制；而促使開發中國家則會集體加入國際合作機制來改變或創造新的國際規範以保障自己利益。³⁸

雖然新現實主義修正了傳統現實主義以軍事為主的權力本質，然而在基本上仍就是繼承傳統現實主義的基本內涵，亦即是認定國際政治與國際合作的本質是國家利益和權力運作的關係。簡單的說，就是新現實主義是以主權國家為國際關係的主軸，國際政治的基本性質仍是政治，不同利益之間的摩擦與整合，不同群體之間的鬥爭，也就是說以國家為中心的思想、國家利益、權力平衡與權力鬥爭等等仍是新現實主義的主要概念。在此前題下，每一個國家都會希望對國際組織擁有更多的控制權，使得本國的利益與價值能更有保障。³⁹

一般而言，新現實主義者視強國的崛起為最自然不過的事，依據吉爾平的觀察：「不滿現況的國家會不斷的藉著擴大領土、政治影響力或是經濟能力等來改變國際的體系，直到其擴張的邊際成本等於或

³⁷ Robert Gilpin, "The Richness of the Tradition of Political Realism", *International Organization*, vol.38, No.2 (Spring 1984), p.287.

³⁸ Stephen D. Krasner, "Structural Conflict: The Third World Against Global Liberalism", (Berkeley: University of California Press, 1985), pp.6~7.

³⁹ Robert Gilpin, "War and Change in World Politics", (New York: Cambridge University Press, 1981), p.50.

是大於擴張的邊際效益為止。」⁴⁰換句話說，在國際體系或國際組織中如何求生存發展是取決於國家在其中的份量和決策者的策略，而國家角色的演變也決定於國家權力在系統或組織中運作的結果。在國際結構系統內，國家仍是會擴大自己的權力或聯合其他國家制衡強國以爭取最大國家利益。如此一來，在國際社會中或組織生態也會受到影響，即便是霸權制度下的國際組織。賴恩(Christopher Layne)表示：「任何國家在經濟能力有所突破時，自然會尋求平衡霸權的地位，進而爭取主導的角色，系統內的權力結構也會因此而演變成兩個或多個強權。」⁴¹

由上述可知，現實主義與新現實主義基本內涵是以國家為中心的思想、國家利益、權力平衡與權力鬥爭等。然而從國際現勢分析，安全事務的研究一直是新現實主義者他們所著重的課題，尤其是在無政府狀態下，他們更要求國家應關注相對的權力、安全與生存的問題。所以，國際關係理論的維持現狀取向，因為如果國際秩序是：國際體系中決定價值分配的主體間的相互作用是受一定的規則、制度機構的規定，而所謂國際體系的變動，就是此種國際秩序或秩序結構的變動及其重建。基本上都是以維持現存國際秩序，以求得全球政經平衡發展為目的。美國是現今超級強國，也必須在其國家安全及其利益衡量上與世界各國保持密切的聯繫。因此，本論文從新現實主義的觀點來探討美國布希政府對中國外交之政策。

⁴⁰ Ibid, pp.106~107.

⁴¹ Christopher Layne, "The Unipolar Illusion: Why New Great Powers Will Rise", *International Security*, vol.17, No.4 (Spring 1993), p.9.

第二章 布希政府對中國外交政策面向

第一節 布希政府外交思維 - 從戰略模糊到戰略清晰

作為一個社會開放的全球大國，美國的永恆利益乃在保證美國的安全和行動自由；防止敵人控制主宰關鍵地區；保障美國的經濟持續繁榮。布希政府執行具現實主義色彩對外政策係基於：冷戰結束，蘇聯集團瓦解，美國在世界格局中的「唯一超級大國」的地位穩固。其次，共和黨的傳統，其外交思想通常傾向現實主義，有別於民主黨那種以促進他國「民主自由」為己任的「理想主義」外交思想。再者，布希政府對外政策的主要決策者的背景和思想，由於是具新現實主義思維的人掌握政策制定權，對於中國似乎不假辭色，形成一股強硬鷹派風氣。

柯林頓政府時代的美國對中國採取以「接觸交往」為主旨的政策，⁴²一般而言概括分析有下列幾項因素：

第一，冷戰後的事實表明，中國的發展壯大使美國無法進行冷戰時期對蘇聯的那種扼阻機制。美國政府認識到，中國遲早會成為國際社會中有舉足輕重影響的大國，美國只能同中國保持接觸，而不能進行公開的遏制和軍事對抗。

第二，中國是冷戰後的新興大國，但美中兩國之間沒有像以前美蘇之間存在的那種在「國家利益」、「意識形態」、「地緣政治」、「軍備競爭」方面的全面和勢不兩立的利害衝突。隨著冷戰後世界和亞太地區出現的新局面，以及中美兩國政治經濟的發展，中美關係進入了一

⁴² 王勇，「美國對華政策中的利益集團因素」，戰略與管理，北京，第廿九卷，1998年4月，頁112-117。

個更為複雜、多樣化和全面發展的時期。冷戰後的美中關係不是冷戰時期美蘇關係那種非敗即傷、關係緊張，一定程度上是一種互補的、某些方面可互相順應或調整的關係，美國難以把對蘇俄扼阻的戰略照樣實施於中國。

第三，中國仍是美國確保歐亞大陸東部力量平衡的關鍵。中國獨特的瀕海大陸國家的地緣地位，使得冷戰時期反對它的海洋國家美國和大陸國家蘇聯都受到嚴重挫折。對美國來說，沒有穩定的美中關係「作美國在歐亞大陸的東方支柱，美國在亞洲大陸就沒有地緣戰略，並且會因此失去歐亞地緣戰略。如果把中國的地區力量吸收到比較廣泛的國際合作框架中來，它就會成為保證歐亞大陸穩定的重要戰略資產——相當於歐洲，比日本的份量更重。」⁴³在美國亞太安全戰略中，中國具有雙重地位。美國一方面把中國作為亞太安全的決定性力量與重要合作對象，另一方面又把中國作為其在亞太的主要防範對象。逐漸形成的「全面接觸交往」對中國政策作為美國亞太安全戰略的重要組成部分，具有明顯的兩面性和矛盾性。一方面維持美中關係的總體穩定，謀求在中國現實經濟利益，力圖將中國「融入國際社會」另一方面採取牽制、平衡的辦法，防止中國的崛起對美國形成現實挑戰。

44

第四，美中關係直接涉及亞太穩定和許多重大國際安全問題。冷戰後，中美戰略關係的基礎由聯合對抗蘇聯轉為在亞太地區發揮穩定作用。在許多重大國際安全問題上，美國必須有中國的配合，例如減少大規模毀滅武器及其擴散的危險、防止出現地區危機。冷戰結束後，美中關係的基礎不是削弱而是更寬廣，兩國間的共同利益更為廣泛，包括全球的、地區的和雙邊的。

第五，美國政府從美國根本利益和全局利益著眼，其對台政策仍

⁴³ 同註 3。

⁴⁴ Gray Clyde Hufbauer, Jeffrey J. Schott and Kimberly Ann Elliott, "Economic Sanctions Revisited: History and Current Policy", (Washington D.C.: Institute for International Economic, 1990).

將以維持台灣不獨不統的現狀為原則。因為美國在台灣有重要的戰略利益和經濟利益，台灣獨立和因此引起中國以武力解決台灣問題，將會對美國在整個亞太的利益造成巨大損害；破壞整個東亞地區的穩定，把美國捲入軍事對抗並嚴重損害美國在這一地區的貿易及商業利益，中國大陸和台灣的主要港口將被封鎖，運往日本、韓國的石油改道，中立國船隻受到打擊；美國在中國大陸和台灣的投資付諸東流；中美關係將轉入對抗，地區力量對比發生劇烈變化，致使美國喪失其冷戰後亞太戰略所依託的遠東力量平衡。台灣屬於美國的重要利益，但相對於中國在美國戰略中的地位，其對美國的利害關係就要有限得多，特別當中國的綜合國力和國際地位仍在上升、中國成為美國安全戰略和軍事戰略中越來越重要的考慮因素，只要保持這一發展趨勢，美國保持台灣現狀、抑制台獨的可能性就越大，而在中國對台採取行動時進行干涉的餘地就愈小。⁴⁵

一國之外交政策必受其國內外環境因素的影響，但決策者個人的理念及意識型態亦屬重要因素。⁴⁶小布希在當選總統前外交經驗不多，欲討論小布希政府的外交理念，應從其整體外交團隊著手。早在二〇〇一年美國總統大選開始之初，曾在雷根及老布希政府擔任過次國防部長的佐立克(Robert B. Zoellick)即在二〇〇一年元月份的《外交事務雙月刊》上為文闡述共和黨偏好的外交政策原則，其重點包括了：一、重視權力及國家利益，使國家的力量符合國家利益的需求；基於美國對世界的責任，必須維持對付重大挑戰的行動自由；二、建立及維持同盟與盟友；但是同盟的夥伴也必須公平地分擔他們應盡的責任；三、美國只將國際協定及國際制度當作執行目的的工具，而非政治的萬靈丹；國際法若無權力的支持將無法制裁危險人物及國家；

⁴⁵ 翟曉明，「中美戰略關係反思」，*戰略與管理*，2000年3月，頁33-36。

⁴⁶ Robert Jervis, "Perception and Misperception in International Politics" (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1976)

同時並非每件事都得透過多邊的方式解決；四、美國必須順應在資訊及交往、技術、商業及財務部門變革所導致的國際政治及安全環境的巨大改變；美國必須採取實際的步驟使世界各國擁有更多的自由及人權；五、美國必須具備力量以擊敗那些正致力於發展核生化武器的邪惡敵人。⁴⁷佐立克的文章反映出共和黨的外交意識型態，亦即現實主義的外交理念，⁴⁸包括了重視國家利益、權力及實力、輕視國際法及國際組織、不強調多邊外交手段、推動自由貿易及美國人權觀、對抗仇視美國的邪惡政權。

一九九九年十一月十九日，小布希以「一個鮮明的美國國際主義 (A Distinctly American Internationalism)」為題，在雷根總統圖書館 (Ronald Reagan Presidential Library) 發表演說，這是布希總統極少數完整說明其外交理念的演說之一。他的國際主義結合理想主義 (idealism) 但沒有幻想、信心 (confidence) 但不自大、及為美國理念服務的現實主義 (realism)。⁴⁹小布希將中國定位為一個競爭者 (competitor)，而不是戰略夥伴 (strategic partner)。他強調美國歡迎一個自由繁榮的中國，美國無意威脅中國，而且在避免大規模毀滅性武器擴散及維持朝鮮半島和平的問題上，美國必須與中國合作，但美國對中國沒有幻想 (illusions)，對中國也絕不會毫不加以制約 (unchecked)，同時布希總統強調美國會堅強地支持其亞洲的盟友，主張強化與日本的安全關係及擴張戰區飛彈防禦以涵蓋美國的盟邦。他強調美國總統訪問中國九天 (指柯林頓一九九八年訪問中國一事)，卻對東京、漢城過門不入的事情決不再發生。⁵⁰

⁴⁷ Robert B. Zoellick, "A Republican Foreign Policy," *Foreign Affairs*, Vol.79, No.1, 2000, pp.68-70.

⁴⁸ David A. Baldwin, ed., *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate* (New York: Columbia University Press, 1993), pp.4-8.

⁴⁹ Time, December 25, 2000-January 1, 2001.

⁵⁰ 「美國新總統將重定亞洲政策」，聯合報，2000年10月11日。

美國國家安全顧問萊斯女士在二〇〇一年春天所發表「提升國家利益 (Promoting the national interest)」專文中指出，共和黨的美國外交政策是要確保美國利益和所關注的焦點。萊斯認為未來的共和黨政府應以國家利益而非虛幻的國際社會利益作為外交政策的指導，同時應設定政策目標的優先次序。⁵¹她認為美國未來應優先實現下列五項政策目標：

確保美國的軍力能嚇阻戰爭，行使權力，以及在嚇阻失效的情況下進行戰鬥以護衛其國家利益。

為了美國利益，藉由自由貿易及穩定的國際貨幣體系以推動經濟成長及政治開放，確保政治開明，擴展自由貿易和維持世界金融體系的穩定是所必須堅持的原則，這當然包括已往被忽略的西半球地區。

重新確認與美國有共同價值觀盟邦的堅強及親密的關係，彼此分擔促進和平、繁榮及自由的責任。

在國際政治體系中集中美國的注意力於大國間的全面關係，因為這些大國才能塑造國際政治體系的特質；俄羅斯與中國是美國需要特別注意的兩個大國。

面對越來越多潛在恐怖主義活動和毀滅性武器的發展(WMD)，必須毅然決然堅定地應付所謂「流氓國家」(rogue regimes)及敵對政權的威脅，這些威脅正以恐怖主義及大規模毀滅性武器(WMD)擴散的形式呈現出來。

萊斯女士認為未來美國外交政策中，最重要的還是在俄羅斯與中

⁵¹ 同註 9。

國兩者之間求一個正面的平衡點。就她而言，中國是一個正在興起的強權，中國為了本身的利益也需要與全球經濟接軌而這也符合美國的利益她強調，如果中國改革開放失敗，中國政治體系將會無法承受未來的壓力，如果北京積極推動改革，最後的結果也可能使其政治體系難以負荷，因此，美國需要加強與中國大陸的經貿交往，以協助大陸為改革開放帶來有利的跡象。中國不是一個「現狀下」的強權，而是一個在尋求其本身利益時，可能造成亞太區域權力平衡中改變的強權。她認為，僅此就足以造成中國「戰略競爭者」的角色。在她的認知中，中國會盡一切的可能來增加其地位，從竊取核武機密，到威脅台灣。在亞太地區，中國未解決的最重大利益是台海問題與南海問題，而美國也在台灣安全的問題上有重大利益。⁵²

在大選中，小布希有關對外政策的講話常常給人以非常強硬的感覺，如何在外交上調整競選中擺出的強硬立場，也是小布希面臨的另一個重大挑戰。小布希在競選中曾提出，美國在歐洲可能從巴爾幹地區撤軍，歐洲今後的地區衝突如果需要北約進行軍事幹預，美國應該只是保障後勤支援；在國家安全問題上，小布希強烈主張加強美國國防力量建設部署國家導彈防禦系統 NMD；在反對國際恐怖主義勢力和美國關注國家的問題上，他強調美國將對任何威脅予以堅決打擊；在台灣問題上，小布希提出如果中國對台動武，美國將出兵保衛台灣安全。小布希的上述主張，不僅使得美國的歐洲盟國感到緊張，也使得國際社會對小布希政府外交政策的未來動向產生許多疑慮。例如，柯林頓政府的只部署陸基攔截系統的 NMD 方案就遭到了俄羅斯、歐洲國家和中國的強烈反對，小布希政府如果擴大 NMD 部署方案，建成一個縮小版的「星際大戰」系統，必將導致美國與俄羅斯、中國和

⁵² 「北京應棄武，台北亦不得宣布獨立」，聯合報，2000年12月18日。

其歐洲盟國關係新的緊張。布希政府的國務卿鮑爾在二〇〇一年十二月十七日表示，他主張部署國家導彈防禦系統堅持認為這是「我們會從實力的立場來維護我們的利益」⁵³。小布希政府的這一態度，無疑是反映了共和黨內部強硬保守派的立場。鮑爾演講中也表示，美國富國強兵是其執行外交政策的最有力強大保障。但是，如果美國外交政策因為美國今天的超強地位而繼續突出其「單邊主義」路線，肯定將遭到國際社會的更多反對。

小布希在參加美國總統選舉期間對中國政策問題上的一系列講話也表明，小布希政府的對中國政策基本上將繼續沿襲接觸政策的上述架構。在經貿問題上，小布希支持中國加入 WTO 也支持美國給予中國永久性貿易正常關係地位，支持美國國會通過 PNTR 法案。二〇〇

一年十一月十九日，小布希在雷根圖書館發表了較為全面的對中國政策講話。他著重提出：「中國是競爭對手，而不是戰略夥伴，我們固然不應該以邪惡的念頭同中國打交道，但也不應該存在什？幻想。」但小布希同時表示，美國並不排斥「一個中國」原則，但是，「將幫助台灣進行自衛」⁵⁴。小布希還表示，美國與中國可以合作阻止大規模殺傷性武器的擴散，可以共同促進朝鮮半島和平；美國與中國和俄羅斯的友誼將「使世界穩定，否則我們追求的和平就不會存在」。

鮑爾在接受小布希提名為下一屆政府的國務卿時，在記者招待會上也重複了小布希所提出的中國不是美國的「戰略夥伴」而是「戰略競爭者」的想法⁵⁵。副總統錢尼在接受美國 CNN 訪問時，提到小布

⁵³ 「鮑爾：美將與俄國中國合作」，聯合報，2000年12月18日。

⁵⁴ Washington Post, November 20, 2000.

⁵⁵ The 43rd President: Remarks at Announcement of Powell's Nomination as Secretary of State, The New York Times, December 17, 2000.

希總統希望發展與中國的友好關係；但他也批評柯林頓政府在中國政策問題上的搖擺不定。錢尼表示：當我們非常清楚、清晰地告訴他們我們的觀點時，中國方面會有很好的反應。你不能誤導他們，你不能總是改變你的政策。相反，在表達我們的長遠政策和目標時，應該表現出政策的連續性。⁵⁶另外鮑爾在參議院外交委員會聽證會會上作證指出：布希總統外交政策的指導原則是協助想加入民主世界、推動法治及追求和平與繁榮的國家。從這個角度看，美國已成自由與民主的動力。這意味著，美國在世界各地都有利益。美國需要領導、指導、幫助每一個期望自由、開放與繁榮的國家。對美國而言，這是千載難逢的機會，美國有力量為和平而冒險。美國能冒險是因為它擁有世界上最精良壯盛的部隊，且具有最好的裝備與訓練。⁵⁷鮑爾將這種世界觀稱之為布希總統所說的獨特的美國國際主義（a distinctly American internationalism or uniquely American internationalism）

第二節 布希政府外交團隊

與現代大多數美國總統不太一樣的是，新任美國總統布希（George W. Bush）很少邁出美國國門。因此，和曾經出任美國駐聯合國大使、駐北京聯絡處主任、中央情報局局長、歷任美國副總統、總統並經常出國訪問、外交經驗豐富的老布希（George Bush）相比，布希是有點欠缺國際觀，對外交政策更不在行。大選期間，老布希說服當年一些為自己效力的老將舊臣輔佐布希，對他惡補外交政策，讓他也能在媒體

⁵⁶ 陳宜君，「錢尼抨擊小柯中國政策前後矛盾，指小布希願與北京發展良好關係」，明日報，2000年12月19日。

⁵⁷ Colin Powell, “America Must Be Involved in the World”, <<http://usinfo.state.gov/egi-bin/washfile/display-pl? p=products/washfile/topic/.../newsitem.shtml>> 2001.01.18.

之前侃侃而談國際事務，但有時仍不免荒腔走板。不過，從擔任德州州長的經驗來看，布希本來就是授權型的領導人。因此，只要他用對了人，自有外交團隊在平時設計美國全球戰略，在危機時刻提出決策選項供其選擇。⁵⁸如今老布希手下的舊人與共和黨一些老將紛紛新官上任，位居要津。可以預料的是，至少在布希總統第一任期內的外交政策，會相當程度受到老布希、副總統錢尼(Richard Cheney)、國務卿鮑爾(Colin Powell)、國家安全顧問賴斯(Condoleezza Rice)、國防部長倫斯斐(Donald Rumsfeld)四人所組成的外交團隊的影響。此外，前國務次卿佐立克(Robert B. Zoellick)、前國防部次長伍夫維茲(Paul Wolf witz)、助理國防部長阿米塔吉(Richard Armitage)等人也將會常常受到小布希的倚重。

從布希外交團隊主要成員的人事安排可以看出以下幾個特色：首先，大部分人選都是老布希或共和黨的舊臣，與布希家族淵源深厚，與布希互動良好。例如，錢尼為共和黨四朝元老，內政、國會、國防歷練完整，對布希父子兩代忠心耿耿，老成謀國。鮑爾先後輔佐雷根、老布希，並因任期未完還在柯林頓麾下服務過，國防與國家安全方面經歷完整，如今出將入相，自會戮力以赴。賴斯也曾為老布希效過力而甚受賞識，在大選期間一直是布希的左右手，擔任國際問題與外交政策顧問，如今實至名歸，更能發揮所長。倫斯斐雖非老布希的舊臣，但卻是共和黨的元老，這次重掌五角大廈，與其飛彈威脅的評估報告深受布希重視不無關係。正如國家安全顧問賴斯指出，由布希親自點將所組成的這支外交團隊，應該是一個很好的組合。在這個以四員大將為主的外交團隊中，其中一些人曾經共事過，將會好好推動布希的外交議程。⁵⁹由於外交團隊主要成員都相互熟識，有助於默契與共識

⁵⁸ 「小布希類似雷根」，聯合報，2000年11月16日。

⁵⁹ The 43rd President: Remarks at the Announcement of Appointments to White House Posts, The New York

的形成。其次，外交團隊為首的錢尼、鮑爾、賴斯、倫斯斐都是國際事務嫻熟、外交經驗豐富的政壇老手。布希自己容或有適應、調整的問題，但是他們這批華府圈內人卻能立即進入情況，沒有新手上路的問題。這樣一來，在他們的調教之下，布希對外交政策應該很快即進入狀況。即使布希對國際問題一時之間仍無法完全掌握，新政府的外交政策也不會有調適的問題。⁶⁰第三，布希外交團隊的主要成員都是務實的新現實主義者，是摩根索(Hans J. Morgenthau)一脈的信徒。布希當選之後，錢尼與鮑爾即不再強調「競爭對手」，並發表願與中、俄合作、發展良好關係的言論。惟在此同時，他們也強調美國不會退縮以及會部署「全國飛彈防禦」系統的決心。這顯示他們都不是意識型態掛帥；他們尊重國際現實，但卻堅持以實力為原則。第四、布希的外交人事安排也足見巧思。例如，錢尼與鮑爾可能在海外用兵有一些歧見。鮑爾在以前對處理國際危機就態度審，現在擔任國務卿勢將更是如履薄冰；錢尼雖老成持重但在這方面卻則較為積極，正可以補鮑爾之不足。在部署「全國飛彈防禦」系統方面，錢尼與鮑爾較具彈性，而賴斯與倫斯斐則較為堅持。⁶¹

第三節 布希政府外交戰略 - 歐亞並重

二 年的美國大選被稱為是本世紀美國最獨特的選舉，不僅因為小布希(George W. Bush, Jr.)在全國選票的得票上落後對手高爾(Al Gore)三十多萬票，但卻以極些微的選舉人票(兩百七十一對兩百六十七票)贏得總統寶座，更因為最後決勝的關鍵在於佛羅里達州的

Times, December 18, 2000.

⁶⁰ David Ignatius, "Transition to the 21st Century", The Washington Post, December 31, 2000.

⁶¹ 「布希核心幕僚，個個都是強硬派」，聯合報，2001年1月1日。

選票，而佛羅里達州的選舉卻充滿爭議，布希在該州所開出的超過六十萬張選票中僅領先高爾不到一千票，而且選票的設計有瑕疵、投票過程被認為有不當之處、計票作業也被批評不盡公允，這些紛爭經三十多天的纏訟，導致美國人民分裂為二，黨派對立更不在話下，最後勞駕聯邦最高法院作出裁決，終將小布希送上白宮。⁶²

小布希就任美國第五十四屆總統以來，美國對外戰略調整的現象逐步明顯，加快其戰略重點向亞太地區轉移，在外交和安全政策方面突顯安全和意識形態作用，在對中國政策方面呈現出日趨強硬態勢，在對台政策逐漸清晰明確。一般而言，外交政策調整歷來不是美國新政府第一年的工作重點，但爭取在外交上有所突破卻是大多新政府顯示政績的主要手段。對於小布希政府來說，在外交上爭取有所突破更具意義，因它正面臨著多的內部壓力，經濟停滯不前，危機的陰影日益濃重，美國國內的保守勢力要求小布希政府有所作為。美國在外交領域面臨著一系列重大而棘手的課題。在中東，美國的斡旋活動碰壁，以巴間爆發了大規模的流血衝突；如何繼續參與並促進中東和平進程，布希政府將要頗費周章。在東北亞，小布希政府在朝鮮半島上的停滯不前至使美（北）韓關係緊張和美（南）韓關係困難，並使美國的影響力下降。小布希政府決定要全面發展和部署導彈防禦系統，此舉勢必危及世界和平，引發新一輪全球性的軍備競賽，最終也將嚴重損害美國的自身利益。

美國新政府的對外戰略調整主要表現在以下幾方面：首先在全球戰略上，小布希上台以來，對美國的全球戰略進行了重大調整。在

⁶² 王希，「二〇〇一年美國總統大選評述」，美國研究，2001年第一期，頁7-38。

「穩健的保守主義」指導下，小布希政府主張保持美國在世界上的領導地位和軍事強國地位，推行具有美國特色的國際主義，主張沒有幻想的理想主義以及美國理想服務的現實主義，並且不惜採取單邊主義手段。在經濟、民主和安全美國一大外交支柱中，布希政府比他的前任更加突出安全因素。早在小布希競選總統期間，他就提出了低姿態的超級大國的概念，實行更有節制和更謹慎的外交政策。他批評柯林頓政府在海外做出過多的承諾，認為這不符合美國的國家利益。他曾許諾說，如果贏得選舉，就不會做以前美國出兵海地和波海那樣的事情。⁶³鮑爾在二〇〇一年十二月時曾說：我們的武裝部隊已經使用過度，而我們所能夠承受的軍事部署數量是有限的。所以，我們準備對此進行思考，與我們的盟國進行磋商，並且對我們現在正在進行的任務，我們需要採取的行動以及我們在將來需要採取的步驟等問題作出評估。⁶⁴

蘭德公司在？布希政府準備的報告中指出新政府將面臨四大挑戰：以阿的衝突、伊拉克問題、台海關係和哥倫比亞形勢。此外，朝鮮半島尚在危機和轉機之間呈游離狀態。⁶⁵軍事戰略是美國全球戰略極其重要的一個組成部分。冷戰結束以來，美國已對其軍事戰略進行了三次重大調整，即老布希政府一九九一年和柯林頓政府一九九三年及一九九七年的調整，形成了從冷戰型向後冷戰型的轉變，美軍建設的重點也從準備打全面戰爭轉向實施「預防性防衛」。小布希政府上台後，再次重新權衡歐亞大陸在美國全球戰略中的地位，謀求將美國的全球戰略重心逐步轉移到亞太地區。⁶⁶經過對美軍的戰略、使命、

⁶³ Campaign 2000 / Foreign Policy, October 29, 2000.

⁶⁴ Colin Powell-Foreign Policy, December 20, 2000.

⁶⁵ Frank Carlucci, Robert Hunter, Zalmay Khalilzad, Taking Charge: A Bipartisan Report to the President Elect on Foreign Policy and National Security (RAND, 2000), p. ix.

⁶⁶ 江西元，「美國對外戰略轉移」，解放軍日報，2001年2月25日，第B2版。

武器裝備採購重點的全面評估，美國國防部長倫斯斐宣佈，美國將其戰略重點從歐洲轉移到東亞，正式放棄十年來一直貫徹的「美軍必須準備打贏兩場幾乎同時發生的大規模戰爭」的作戰目標，以所謂「中國封鎖台灣海峽」等情況？制訂戰略計劃的著眼點，著重對付諸如「中國封鎖台灣海峽」、「維持波斯灣的赫姆滋海峽暢通」等敏感問題。⁶⁷

在軍事安全框架方面，小布希認為，二十一世紀初，美國安全的主要威脅是來自流氓國家、國際恐怖主義組織等的威脅。他在宣誓就職時曾說，美國將建立一支舉世無可匹敵的國防力量和軍隊，以保護美國及其盟國在全世界的利益。因此，他在就職後於美國軍事基地的幾次講話基本上勾勒出新政府的國防政策框架。其一，在開發未來武器方面，新政府將會有較大的動作。其二，六年內美國將增加二億美元經費開發新式武器，使陸軍裝備輕型化，並加強裝備資訊化和自動化程度。美國還將研製在太空保護軍事衛星的裝備。此外，美國新政府還主張減少在海外的軍事義務，進行「目的明確的有限干預」，對於承擔國際維和行動則明確表示不感興趣。⁶⁸其次在國家飛彈防禦體系（NMD）與美俄關係上，美國新政府在影響全球戰略平衡的NMD問題上相當積極。共和黨一貫主張增加軍費，擴大軍備。當年雷根總統曾經實施「星戰計劃」，共和黨控制的美國國會則通過發展NMD的決議。小布希不但主張發展NMD，還要發展海基、空基、乃至太空的導彈防禦系統；不但要保護美國本土，還要保護歐洲的、亞洲的和大洋洲的美國盟友。小布希在國防大學發表演講，宣佈決定儘早部署國家導彈防禦系統，說服俄羅斯談判修改1972年簽署的反彈道飛彈條約。

⁶⁷ 韓旭東、魏孔虎，「透析美國軍事戰略大調整」，瞭望雜誌，2001年5月21日，第21期，頁33-37。

⁶⁸ 美國布希總統赴喬治亞斯圖爾特堡步兵基地、維吉尼亞諾福克海軍航空兵基地和西維吉尼亞查爾斯頓國民警衛隊空軍基地參觀訪問並發表演說。新華網 2001年2月16日。
<<http://big5.xinhuanet.com/>>

小布希政府在導彈防禦系統問題上的一意孤行在國內外引起很大爭議。《華盛頓郵報》的文章認?，NMD在國內和國際上都有很大的阻力。在國內，國會中的民主黨人從根本上反對這種系統，就像他們當年反對雷根的「星戰計劃」一樣。在國際上，俄羅斯和美國的歐洲盟國都不贊同美國的導彈防禦計劃。中國更是擔心美國的飛彈防禦系統會影響到他們對台灣使用武力。⁶⁹《紐約時報》的評論文章認?無論從國際政治角度，還是從技術角度，現在決定建立飛彈防禦系統都是不合時宜的，也是沒有必要的。⁷⁰美俄矛盾主要集中在NMD和北約東擴兩大問題上。小布希要求同俄羅斯重新談判1972年的美蘇《反彈道飛彈條約》，以便美國可以無限制地研究和試驗NMD。一旦小布希政府全面落實NMD計劃，美俄間所有重要的裁軍協定將全部失效，兩國將展開新一輪的軍備競賽。小布希上台後，多次表示要堅決推行NMD的研究和部署，但在具體做法上比較謹慎。他和鮑爾都表示要同歐洲盟國、俄羅斯、中國等進行磋商，還表示願意就建立美俄聯合反導系統同俄羅斯進行談判，並且不排除北約繼續東擴。再者，在亞太政策方面，在亞太地區，美國新政府正在加快戰略重心從歐洲向亞洲轉移，並對亞洲政策作出某些重大調整。它強調加強美日同盟，把日本作?亞洲和平、穩定、安全和繁榮的重要基石；加強與韓、泰、澳等盟友的傳統關係，以此作?地區安全的重要戰略依托；對亞洲地區作出長期駐軍承諾，擴展保護美國軍隊及其盟友的戰區飛彈防禦系統（TMD）；此外，進一步發展與新加坡、印尼、紐西蘭等「老朋友」的軍事關係，建立牢固的地區安全網路。

美國太平洋地區總司令布萊爾(Dennis C. Blair)將軍曾撰文指出，美國在亞太地區面臨四大挑戰：一是被抑止但可能爆發的地區爭端，如朝鮮半島、台海和克什米爾等；二是不滿現狀的中國、印度、

⁶⁹ Washington Post, Dec. 18, 2000.

⁷⁰ New York Times, Dec. 19, 2000.

俄羅斯、乃至日本等大國帶來的挑戰；三是印尼、菲律賓、斯里蘭卡、斐濟、所羅門群島等國的內亂；四是武器擴散、恐怖活動、毒品走私及海盜等跨國問題。⁷¹蘭德公司的研究報告向新政府建議，美國新亞洲戰略應有以下五個方面組成，即重申現有的雙邊同盟關係；支援日本修改憲法以擴大安全防禦範圍，並且獲取支援盟國聯合行動的合適能力；應有能力對付其他國家可能使用武力的形勢，如台海地區和南中國海領土爭端；應使盡可能多的亞洲國家參與安全對話；應調整美國戰略態勢，重塑美日和美韓關係；⁷²還有一些接近政府的美國專家學者將中國同朝鮮、印度尼西亞、巴基斯坦列為亞太地區的火藥庫國家，有的甚至還進一步將中國的兩岸關係視為東北亞最具危險的問題。⁷³小布希及其顧問們在競選期間的言論及上台後的表現已經引起許多亞洲國家的關注，它們擔心美國對中國採取強硬政策將會對整個亞太地區產生嚴重的負面影響，韓國則特別擔心美國對朝鮮的強硬立場使金大中的「陽光政策」受挫。⁷⁴

在對中國方面，二〇〇一年美國新政府的對中國政策尚處於成型過程中，它既有對前任的繼承，也有其自身的特點。對中國政策在競選中並不是辯論的焦點，乃說明了共和、民主兩黨總統候選人的對中國政策無根本性差別，而且還表明美國朝野主流在對中國政策上具有最初步的基本共識，即繼續實行以經貿關係為基礎的對中國接觸政策。然而，小布希獲勝後，美國新政府的對中國政策在重點上已顯現

⁷¹ Dennis C. Blair & John T. Hanley, "From Wheels to Webs: Restructuring Asia-Pacific Security Arrangements", *The Washington Quarterly*, Vol. 24, No.1, Winter 2001, pp.7-8.

⁷² Frank Carlucci, Robert Hunter, Zalmay Khalilzad, *op.cit.*, pp.xi-xii.

⁷³ Andrew Scobell, *The U.S. Army and the Asia-Pacific* (Carlisle Barracks, PA: Strategic Studies Institute, April 2001), p.7; Paul Dibb, 「The Strategic Environment in the Asia-Pacific Region」 in Robert D. Blackwill and Paul Dibb eds., *America's Asian Alliances* (Cambridge, MA: MIT Press, 2000), p.8.

⁷⁴ Frank Ching, "Bush Needs to Set Asia Policy", *Far Eastern Economic Review*, 11 January, 2001 p.27.

出與柯林頓政府的明顯不同，其迄今對中國政策的局部調整具有實質性意義，呈現對中國強硬和對台支援的趨勢，中美難以在短期內磨合。具體說來，調整主要表現在以下幾個方面：

第一，在對中國關係的定位問題上強調「競爭性」。共和黨在競選綱領中明確提出，中國是美國的戰略對手，而不是戰略夥伴。小布希政府的國家安全顧問賴斯女士：即使同北京進行經濟交往不無道理，但中國仍是亞太地區安定的潛在威脅。它的軍事力量現在無法同美國相比。但這一情況未必永久不變。我們所知道的是，中國是個大國，還有未竟的重大利益，特別是有關台灣和南中國海問題。中國對美國在亞太地區的作用反感。這就是說，中國不是個現狀國家，而希望將亞洲均勢作對己有利的改變。僅就此點而言，中國就是個戰略競爭者，而不是柯林頓政府一度稱之為的戰略夥伴。此外，中國在飛彈技術擴散方面一向同伊朗和巴基斯坦合作，安全問題顯而易見。中國將盡其所能以提高自己的地位，不管是竊取核秘密還是試圖威嚇台灣。⁷⁵共和黨競選綱領也指出，共和黨政府瞭解中國的重要性，但不會把中國置於其亞洲政策中心。⁷⁶

第二，提高了對中國的防範意識，加強了扼阻措施。美國新政府上台後，在處理對中國關係上強調對華的扼阻和防範，試圖從全球和亞太戰略的層面上早日消除中國對美國的可能挑戰。？了防止正在崛起的中國向美國挑戰，美國從全球、地區和雙邊多個層次上向中國施壓。從全球層次上看來，美國加強西方內部對中國政策的一致性，聯合歐日等盟國制約中國，防止中俄聯手反美。從地區層次上講，美國加強了以美日聯盟為基礎的亞太軍事安全體系，提升日本的戰略地位，利用印度制約中國，加強或延伸在東南亞國家的美國軍事存在。在雙邊關係上，美國多方向中國大陸施壓，提升台灣在美國戰略考慮

⁷⁵ David A. Baldwin, ed., *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate* (New York: Columbia University Press, 1993), pp.4~8.

⁷⁶ 「選舉年的美台關係」，第四屆『世界新格局與兩岸關係』學術研討會論文集，淡江大學國際研究學院、財團法人兩岸交流遠景基金會主辦，2000年10月18日。

中的地位，加強以台制約中國的一面。

第三，在共和黨內部、國會，以及媒體中存在較強的反中國勢力。在柯林頓執政年代，共和黨保守勢力對其進行了猛烈的攻擊。共和黨上台執政以後，小布希總統注意整合黨內各種勢力，聯合各種力量，以達到穩定內部和爭取連任的目的。而且，小布希吸取老布希得罪共和黨右翼的教訓，特別注意同保守派的協調，突出同中國的衝突面，以強調其堅定性。美國副總統錢尼曾表示，美國新政府希望和中國保持良好關係，但是他批評柯林頓政府在對華關係問題上缺乏一致性。他指出，不應該誤導中國人，不要變來變去，美國應該在表明美國的長遠目標方面顯示連續性。他認？，對中國人，你必須十分清晰講明我們的觀點，在這種情況下他們才會做出最佳的反應。⁷⁷

第四，主張對中國的反應應該明確而堅定。柯林頓政府的對中國政策具有某種敏感和擔心，如一九九二年柯林頓在競選時攻擊中國但後來又退縮了。將人權問題和最惠國待遇問題脫？。又如在一九九五年時，柯林頓政府先是再三保證不讓李登輝訪美，後來又出爾反爾，使李登輝對康奈爾的訪問成行，引發一九九五年至一九九六年的台海危機等。而共和黨政府則缺乏先例而傾向於作出強烈反應。共和黨人認？，沒有美國人會願意同中國發生對抗，但如果中國要挑起危機，並且危機無法避免的話，那？美國只好奉陪。至於美國會採取什？行動，現在誰也說不上，要根據當時的情況而定。⁷⁸更重要的是，小布希關於中美「戰略競爭關係」的競選口號正在逐步演變？對中國具體政策，加大了對中國施壓的程度。小布希政府還努力提升亞太地區在美國全球戰略中的地位，突顯日本等盟國作用，加強在亞太地區裏防範和制約中國。

第五，極力在對中國政策上表現出同柯林頓政策的區別，強調不能對中國示弱。小布希政府在「外交和安全」團隊中任命了一批強硬

⁷⁷ 楊潔勉「中美關係面臨考驗 - 小希新政府對華政策」，美國研究，2001年第2期，頁27。

⁷⁸ 同上註，頁21~35。

派人員，如副總統錢尼、總統安全顧問賴斯和國防部長倫斐斯組成的外交和安全團隊，以保守的現實主義？其理念框架和基礎。在執行層面上，如副國務卿阿米塔吉、副國防部長伍夫維茲等人則在實際政策操作中突出了對中國的強硬面。儘管一個國家的外交政策是由其根本的國家利益所決定，但決策者和執行者的個人作用也不應忽視。一大批具有軍事安全背景的人員進入政府，必然對美國的重大外交和安全政策發生影響，如飛彈防禦系統和台灣問題等。第六，小布希政府由於上台不久，在同中國的磨合過程中往往顯得前後不一，顧此失彼。哈佛大學費正清東亞研究中心研究員羅素認⁷⁹，從尼克森以來，歷屆美國政府同中國的磨合期至少需要十八個月，而柯林頓政府的第一任期的四年基本上都是磨合期。鑒於當前美國國內政治和中美關係的現狀，雙方需要相當時期的磨合才能正常運轉。⁷⁹

中國的崛起已成為美國另一項最大的挑戰。由於美國認為崛起的中國長期而言，終將成為主要世界的強權。中國在國際體系中，一直是重要國家之一，其主要原因乃是擁有廣大的領土、豐富的資源與眾多的人口。美國關切中國的勢力係基於三個要因⁸⁰：其一為，獨特的歷史和文化。其二為，整體地緣戰略上的重要性。其三為，國力的成長，使其在國際社會上涉入與影響日增。這些都加重了美國與中國長期的緊張關係，特別是中國的現代化的核武及飛彈，與其在東南沿海軍力的擴增，這都將直接牽繫著美國和其盟國的安全情勢、能力。

雖然，亞洲的多邊組織機構很多，如亞太經濟合作會（APEC），

⁷⁹ Robert Ross, "From Denial to Leadership; the Clinton Administration and China", (Monograph), April 2001.

⁸⁰ Michael D. Swaine, Ashley J. Tellis, *Interpreting China's Grand Strategy: Past, Present, and Future* (Santa Monica: RAND, 2000), p.283.

東南亞國協（ASEAN），東南亞國協區域論壇（ARF）等，但皆無法針對中國於一九九五年至一九九六年間在台灣海峽飛彈試射事件的軍事行動，扮演任何制衡的力量。因此，強化區域性戰略穩定性，主要端賴於重要參與國的政策（尤其是美國）和主動權。無庸置疑的，美國的角色是國際秩序的重要因素，亦是維持此一區域唯一可信賴安全保障者，美國堅定繼續扮演此一角色，區域國家將會壓倒性的歡迎並支持美國的存在。⁸¹在此一情況下，美國在冷戰之後對中國的戰略乃為一種分歧的政策，即在經濟上交流，在軍事上圍堵的「圍堵交流戰略」。⁸²對美國而言，中國對其國家利益之貢獻在於成為一個動態的經濟體系、一個開放的政治體系、以及成為國際體系中一個建設性的成員。美國希望中國繼續其市場取向的經濟實驗，用法律而非用壓制的手段和平地管理社會秩序，此種將有利於美國長期的國家利益。特別是在二〇〇一年美國與中國雙邊貿易額高達一千一百六十億美元的時候。⁸³

在另一方面，美國國防部長倫斯斐也清楚表示，美國的軍事部署需要更趨向於在亞太地區的潛在威脅，不僅僅是在傳統上來自北韓的威脅，也包含了中國在內。⁸⁴為了面對來自中國潛在威脅挑戰，美國在亞太地區維持大約十萬部隊，其中半數軍力駐紮在日本，大約百分之四十部隊部署在南韓。同時，美國陸軍企圖從歐洲轉移一些武器和其他裝備到亞洲，此一戰略的轉移反映出美國擴展與再部署其在亞洲存在力量。⁸⁵

⁸¹ Kurt M. Campbell, The Checlit of Strategic Change in Asia, *Orbis*, Summer 2001

⁸² Zalmay Khalilzed, "Congage China", Issue Paper, Rand 1999.

⁸³ James A. Kelly, United States Policy in East Asia and the Pacific Challenges and Priorities, Testimie before the Subcommittee on East Asia and Pacific House Committee on International Relations, June 12, 2001.

⁸⁴ Charles Aldinger, Rumsfeld: U.S. Military May Scrap Two-War Plan, Reuters, August 17, 2001.

⁸⁵ Robert Burns, Army Shifting Equipment to Asia, AP, August 30, 2001.

就美國而言，近幾年在亞洲地區最重要的軍事發展是恢復雙邊安全聯繫的進展，包含與日本、南韓及澳大利亞擴大國防諮商與合作關係，與泰國和菲律賓有更多的聯合軍事演習和交流，與新加坡也強化非官方但堅強的安全聯繫關係。此外，美國的新戰略於依賴尋求印度圍堵中國，該計畫始於柯林頓政府，布希政府繼續實施。⁸⁶美國在亞洲的全面軍事思想、行動、訓練和部署均有實質的增加。其主要目標在於防止中國的崛起，維持亞洲地區的穩定，以及維持亞洲的轉變，以確保中國不會突然的失控。⁸⁷

⁸⁶ Ben Barber, U.S. Plays the India Card, *Far Eastern Economic Review*, August 11, 2001.

⁸⁷ Kurt M. Campbell, *The Checlit of Strategic Change in Asia*, *Orbis*, Summer 2001.

第三章 九一一恐怖事件後美國外交策略

第一節 美國新安全戰略觀

國家的利益，政治和經濟學家很早就使用利益的概念解釋人類的政治和經濟行為。追求經濟利益和政治權力被認為是人類的天性，問題是重點在於應該使用什麼方式加以規範。依傳統的見解國際政治就是權力政治，也是一種國家利益調整的過程。國家不論大小，一定要追求利益，以求自保或向外發展。為達到此目的，國家必須發展工商、整軍經武和拓展外交。國家在追求利益的過程中，一定會遭遇到挫折，因為每一國家都需要保護自己，難免會和其他國家有衝突。但這並不表示，國際社會將永遠處於戰爭的狀態。衝突是可以解決的，只要國際政治繼續運作，國家繼續遵守共同的行為規則，國際社會自然可保穩定。摩根索曾說：「一項政治決策為的是：保持權力、增加權力或展示權力。」⁸⁸因此，國家利益被定位為：第一，國家利益是國際政治的本質，它是決定國家行為的最基本因素；第二，國家以追求利益為主要目的，但此種作為不能超過其能力範圍；第三，空洞的道德觀念不足以構成國家利益的要件，實際主義和權力才是國家利益的基礎；第四，政治行為和外交決策必須用權力的標準去衡量，絕對不能使用一般的道德觀念或個人的道德標準去評估。

國家利益和外交政策是密不可分的，兩者是重疊無法避免。國家利益確定後，外交政策便有有明確的方向、目標和先後的順序。從前

⁸⁸ Hans J. Morgenthau and Kenneth W. Thompson, *Politic Among Nations* (New Yorj: Knopf,1985), p52.

希臘城邦國家開始進行國際到今天，利益作為政策的指標的指導原則是不變的。更具體的說，利益為人類的政治和經濟活動賦予生命，也為政治學和經濟學的研究提供了最基本的理論根據。假若人類不追求最大經濟利益，也沒有追求權位的野心，經濟和政治不就黯然無光，毫無生氣；利益的形成隨著社會的發展變得更多元 and 更複雜，國內和國際社會均出現同樣的現象。在民主國家，討論、辯論和磋商是塑造利益、強化利益和改變利益不可或缺的活動。在前共黨國家，利益的形成的方式和過程深受權威和黨的支配與控制，這是高度政治社會化共同的特質。⁸⁹

美國學者紐克特南(Donald Nuechterlein)以美國國家利益為基礎，分析國家利益首先強調有變與不變兩種因素，次者提出四種利益。⁹⁰不變的部分是形成美國的持續性利益。變的部分是依照國際慣例和國內情勢變化所作的反應。前者稱為基本利益，包括有：國防、軍事、貿易、世界秩序、意識形態的維護與宣揚。換句話說，國防是每一個國家所最關切的事項，因為安全深繫生存；其他基本利益並不互相排斥，但每一國家有個別的優先順序，通常意識形態的利益不及國防利益，惟對於外交政策卻深具影響力。另外四種利益分別是：生存利益(survival interest)、緊要利益(vital interest)、主要利益(major interest)和週邊利益(peripheral interest)。

生存利益：在敵人可能採取軍事行動，國家生存遭遇威脅的情況下，任何決策均涉及生存利益。判斷生存利益的標準在於當事國是否遭遇立即、明顯的危險。依此標準，貿易、世界秩序和意識形態的利

⁸⁹ 林碧炤，「國際政治與外交政策」，五南圖書出版公司，八十八年七月，頁 216。

⁹⁰ Donald Nuechterlein, "The Concept of National Interest: A Time For New Approach", *Orbis*, Vol. 23, No.1, 1979, pp73-79.

益不涉及生存利益。

緊要利益：任何嚴重影響國際政治、經濟和人民福祉的事項，其中最主要是對國家的安全有影響者，均可視為緊要利益。由此看來，緊要利益和生存利益極為相似，雖一不同的是時間。通常涉及緊要利益的事項比較不危急，政府有足夠的時間與盟國磋商、權衡利害得失，然後再決定政策。

主要利益：大多數的國際問題都可能涉及國家的主要利益。衡量的標準在於——國家的經濟利益、政治穩定、人民福祉是否受到影響。假設國家不願意以談判方式解決，有關問題將會提升為緊要利益。大部分的經濟和意識形態爭執或糾紛均屬主要利益事項。但是有些意識形態的爭執卻變成了緊要利益的問題。

周邊利益：不涉及國家福祉的事項均屬於周邊利益。跨國公司涉及的投資與經營問題以及民間的文化活動即為周邊利益，但在重視對外貿易上或依賴貿易生存的國家，民間經濟活動顯然超越周邊利益的層次。有的視為主要利益亦有認為是緊要利益。

美國是目前世界上唯一的超級強國，一而世界各國亦正朝向經濟發展與經濟開放的局面，而美國也正面臨一個資訊科技革命的衝擊，以知識為的產業改變原有的經濟動力。一個「新經濟」⁹¹的產生，帶來資本財投資的競爭，使美國成為創造利益而同時又是獲取利益的國

⁹¹ 新經濟(New Economy)依據專家解釋，這個名詞至少有下列含意：在新經濟裡，人們靠腦力工作，而不是依賴雙手。通訊科技造成全球性競爭，不只在生產運動鞋和筆記型電腦上競爭，也在銀行貸款和其他事務上競爭，產品未必是可以裝箱運輸的成品。在新經濟裡，創新比大量生產更重要。投資人中意的新觀念和產生新觀念的方法不再是機器。在新經濟裡，迅速改變是常事，因此形容它是「革命」，實無以名之。聯合新聞網，2000年4月7日。

<<http://www.udnnews.com/FOCUSNEWS/AMERICA/402482.htm>>

家。在這樣的一個環境下，美國制定對外政策上維持一定的紀律和原則，不能設法去討好每一個團體或個人。因此美國總統小布希的對外外交政策必須符合國家的利益⁹²，其優先順序有下列幾項：

第一，保證美國的軍事力量足以防止戰爭的發生，展現其實力，在嚇阻方案失效時能為維護國家的利益而戰。

第二，透過自由貿易與穩定的國際貨幣制度來促使經濟成長和政治開放，對全世界所有認同這些原則的國家，包括西半球在內。

第三，重新建立和能認同美國價值的盟邦堅強緊密的關係，共同分擔促進和平、繁榮、自由的責任。

第四，集中美國精力與大國維持全面關係，特別是俄國和中國。

第五，對於流氓國家和具有敵意國家的威脅，無論是恐怖主義或是發展大型殺傷武器者，美國都必須斷然處理。

然而無疑地，美國的對外政策將是尋求當今全球世界的主導權。雖然從此刻到二二五年前經過評估不會面臨一個勢均力敵的對手，但是存在於區域性的潛在勢力，卻可能發展成為具有足夠的能力甚至可以威脅到區域的穩定，這將嚴重影響美國的利益。⁹³所以，美國積極從事建立全球及區域性的佈局，以填補冷戰結束後的真空狀態。因此，重新界定其國家的利益，並重新思考與其他國家間的關係，尋求新的佈局，並以美國國家利益為前提，來確保世界遵遁新的政治秩序。

從全球範圍的角度上看，發展中國家的情況在發生一些很重要變

⁹² 陳明著，「布希新政府之兩岸政策走向」，遠景基金會，2001年，頁30~31。

⁹³ The White House, A National Security Strategy for New Centaury and David Shambaugh, China or America: which is the Revisionist Power? *Survival*, vol.43, no.3, Autumn 2001, p25.

化，美國的政策方針因此需作相應的調整。在相當多的發展中國家人口快速成長、發展受阻、資源枯竭、環境惡化等問題正在成為「新的安全問題」。⁹⁴同原有的安全問題相比，它們對政治、經濟和社會穩定造成的威脅可能更難對付。對於美國的安全戰略來說，它們代表一種新的挑戰。美國現有的對發展中國家政策缺乏應有戰略性的指導原則。在冷戰時代，美國政策的基本出發點是建立和擴大反蘇聯陣線。冷戰結束後，不再有大戰略作指導，美國的政策目標分散缺乏系統性。美國的干預行動往往是在被動地應付突發的危機。另外，冷戰後的美國第三世界政策還表現出過於重視現實經濟利益的傾向。在選擇重點和制定政策方面，主要考慮的是貿易和市場潛力，對影響經濟和政治長遠發展的許多基本因素重視不夠。由於受傳統安全概念的影響，在制定和審議對第三世界國家政策時，除經濟利益外，軍事和地緣政治後果仍是優先考慮的問題。

新安全問題具體措施包括：加強對重點國家的基本發展項目的支持，特別是支持教育、就業訓練，以及農村和小企業的發展。另外，繼續幫助有關國家擴大國際貿易和吸引外來投資，鼓勵技術轉讓，支持市場機制的建設。政治方面的重點是提供法治和民主體制建設方面的支持，防止軍政府上台。提出這種建議的學者承認，鑒於新安全問題的發生和發展同有關國家的基本狀況和條件有關，並有複雜的國內社會、政治和經濟背景，外部因素對事態發展的影響力是有限的，美國的政策調整可能要經歷一個摸索過程。目前能做到的主要是充分認識調整的必要性，並避免某些政策傾向。例如，以直接給錢和加強軍事關係為主的傳統援助方針未必有助於幫助受援國消除新安全問題可能帶來的威脅。過分強調保持穩定也是不必要的。面對人口成長等

⁹⁴ Robert Chase, Emily Hill and Paul Kennedy, "The Pivotal States: A New Framework for U.S. Policy in the Developing World", W.W. Northon & Company, 1999.

結構性因素帶來的變化，以保持現狀為最高目標的政策不現實，可能造成被動，甚至產生相反的結果。最後，應當認識到在解決新安全問題方面，發揮聯合國、非政府組織、社會團體和其他民間角色的作用固然重要，但不能忽視政府的作用，認真地同有關國家政府打交道仍是重要的。⁹⁵

二 一年九月十一日，恐怖份子挾持商用民航客機以自殺性的方式對美國紐約的世界中心雙子星大廈及國防部五角大廈進行一場毀滅性的攻擊造成重大傷亡。「九一一事件」的恐怖攻擊行動，凸顯了美國面臨來自恐怖主義所發動的「不對稱戰爭」威脅。⁹⁶面對此一恐怖攻擊行動，美國小布希總統於國會中發表聲明指出：「九月十一日，自由的敵人向美國發動了戰爭行為，這不僅是美國的戰爭，也是全世界的戰爭。此時非敵即友，美國需要全世界的國家來協助共同打擊恐怖主義。」⁹⁷其中「非敵即友」的詮釋，顯示出小布希政府將以強勢的「多邊外交」以貫徹其「單邊主義」，並發動「持久自由」(Enduring Freedom)持久戰，因此世界各國莫不與美國採取一致性合作的態度，且各國元首、政要對九一一事件均發表重要演說。⁹⁸美國國防部長倫斯斐(Donald Rumsfeld)認為美國對恐怖主義行為發動戰爭的使命是：

這場戰爭並不是一個大聯盟為戰勝敵對軸心國家這個單一的目標而採取的統一行動。這場戰爭需要由各國組成動態聯盟。這個聯盟可能會發生變化並逐漸發展。各國將發揮各自的作用，以不同的方式做出貢獻。有些國家將提供外交支持，其它國家提供金融支持，還有些國家提供後勤和軍事方面的支持。有些國家將公開幫助我們，有些國家則因各自的情況可能對我們

⁹⁵ 同註 84.

⁹⁶ 翁明賢，「我國新世紀的不對稱國防戰略思維」，政策月刊，第五十六期，2000年10月，頁28-31。

⁹⁷ “Bush Announces Start of a War on Terror” <<http://usinfo.state.gov/topical/pol/terror/0192051.htm>>

⁹⁸ The Network of Terrorism, <<http://usinfo.state.gov/regional/ea/mgck/14.htm>>

提供不公開和秘密的幫助。這場戰爭的使命決定這個聯盟的性質，而不是相反。

聯合國秘書長安南(Kofi Annan)於二〇〇一年十月發表看法：

全球對恐怖主義攻擊做出的反應應給我們在這場鬥爭中獲勝的勇氣和希望。持各種宗教信仰的人聚集在世界各地的城市表示哀悼，表達與美國人民團結一心，這一景象比任何言辭都更雄辯地證明，恐怖主義問題不會造成人類分裂，只能促使全人類團結。我們進行的是一場道義之戰，打擊一切宗教信仰都無法容忍的邪惡。每一個國家和每一個民族都可以發揮自己的作用。這是對全人類的攻擊，因此全人類必須作為一個整體對此進行反擊。

北約秘書長羅伯森(Lord Robertson)於二〇〇一年十月八日指出：

北約各成員大使對美國和英國在二〇〇一年九月十一日發生令人髮指的攻擊美國的事件後採取的行動表示全力支持。鏟除恐怖主義的行動已經進入一個新階段。這一行動將依靠決心和意志力在多條戰線展開。反恐怖主義聯盟隨時準備發揮作用。

英國首相布萊爾(Tony Blair)於二〇〇一年九月二十五日說：

對美國發動攻擊的事件發生兩個星期以來，我清楚地看到，支持對恐怖事件的製造者採取堅決行動的聯盟正在得到加強而不是削弱。在反恐怖主義聯盟建立和我們的準備工作繼續進行的時候，阿富汗境內的恐怖分子以及庇護他們的塔利班政權不應該懷疑為反對他們而建立起來的聯盟的團結，不應該懷疑我們有決心採取一切必要手段追究恐怖活動製造者的責任。

前中國國家主席江澤民(Jiang Zemin)於二〇〇一年十月十九日表示：

中美作為世界上有重要影響的兩個國家，在維護亞太和世界的和平與安全，推動地區和全球經濟的發展和繁榮，以及同國際社會一道打擊恐怖主義等方面，都具有共同責任和利益。

於是，美國開始進行一場前所未有的報復戰爭——從「無限正義」(infinite justice)到「持久自由」(enduring Freedom)的軍事行動，同時也在非軍事層面上，展開另一更大範圍的外交、經濟與社會文化的戰爭，俾以徹底圍堵並殲滅恐怖主義份子。同時，在美國正式進行軍事行動前，美國國防部認為以全球力量蒐集情報並藉以找出藏匿的恐怖主義份子組織，並且進行「先發制人」的攻擊。⁹⁹「先發制人」係小布希總統於二〇〇一年五月出訪德國時首次提出的理論。六月一日在西點軍校的講詞中：「以防禦方式來打擊恐怖主義將無法贏得戰爭的勝利，美國必須在威脅出現之前，就必須要先行打擊敵人、瓦解其計畫以及對抗此一嚴重的威脅。在我們現今所處的國際環境中，國家安全唯一的途徑就是行動，而美國正往此一途徑邁進。----美國的安全需要軍力轉型加以配合，如此的軍力才能擊敗藏匿在世界上任何黑暗角落的敵人。在必要捍衛美國自由與生命之際，美國也做好「先發制人」的行動。¹⁰⁰冷戰時的威嚇和遏阻戰略已經不適合，九一一以後的國際形勢，美國必須對恐怖分子和暴君進行先發制人的打擊。如果等到敵人的威脅已經形成，我們就來不及了，美國軍隊應該做好隨時打擊世界任何陰暗角落的準備，所有支持侵略和恐怖的國家都將付出代價。六月十四日，在共和黨的一次募款餐會上小布希將「先發制人」理論提升為「一個新主義」。九月十九日載有上述觀點的二〇〇二年「國家安全戰略報告」正式提出，二十七日，小布希總統向美國國會遞交了這個報告。至此，以「先發制人」戰略為特徵的「布希主義」¹⁰¹正式成為美國的國家安全戰略。

⁹⁹ 聯合報，民國九十年九月二十九日，第九版。

¹⁰⁰ The White House, "President Bush Delivers Graduation Speech at West Point".

¹⁰¹ 美國正在進行一場全球性的反恐戰爭----美國絕不會對恐怖分子的要求低頭，並將無情的加以打擊。而對於恐怖分子和那些收容或提供其援助的團體，我們亦將視其為恐怖分子的同路人--此一論述即為著名的「布希主義 (Bush Doctrine)」。

是以，美國最重要軍事同盟—北大西洋公約組織(North Atlantic Treaty Organization, NATO)秘書長羅伯森於二〇〇一年九月二十八日，在羅馬舉行的北約國防部長會議中宣示：「在九一一事件發生之前，誰能料想得到會出現這種災難恐怖攻擊行動，全世界所能買到的情報，都無法預測這將會發生、甚至可能會發生，不但美國情報無能為力，其他國家亦然。」¹⁰²換句話說，打擊國際恐怖主義是一項長期抗戰事務，意即「九一一改變了全世界對安全體系的觀念，世界超強的美國不再安定如往昔，全球政經體系在緊羅密鼓的反恐戰爭也跟著撼動，賓拉登成了新角色，阿富汗成了新的地標，全世界跟著翻轉。」¹⁰³但是，對阿富汗的一場戰爭，諸多學者的觀點以為，這是一場非常特殊的戰爭，它與傳統意義上的戰爭有著明顯不同，主要是：「它沒有明確敵對目標，它不是以一個國家為敵，它不能運用常規的戰爭手段來達到目的。」¹⁰⁴

美國總統小布希於二〇〇一年一月二十日就職演說中，特別強調其施政重點為教育（改善衰敗的學校教育）、機會（建設一個公正和充滿機會的國家）、經濟（減稅、復甦經濟）、安全（建構無懈可擊的防禦系統）、外交（參與國際事務、權力平衡發展、加強自由勢力），¹⁰⁵其中安全、外交就涉及到國家安全戰略的建構概念，只是此種無懈可擊的防衛系統，碰到九一一事件就面臨很大的挑戰。美國蘭德公司（RAND Cooperation）在二〇〇一年提出「美國與亞洲—美國新戰略和兵力態勢」（The United State and Asia: Toward a New U.S. Strategy and Force Posture）中透露為因應潛在地區的挑戰，美國必須建構一個

¹⁰² 聯合報，民國九十年九月二十九日，版九。

¹⁰³ 中央日報，民國九十年九月二十九日，第一版。

¹⁰⁴ 聯合報，九十年十二月二十三日，第九版。

¹⁰⁵ 「後九一一時代的世界格局—大變局」，江西人民出版社，2002年，頁7。

完整的目標，¹⁰⁶該內容包括有：防止地區霸權國家的崛起；保持區域的穩定；控制亞洲的變化。依據前述的內容，美國必須在經濟上持續支持自由貿易政策擴大，來促進亞洲的經濟發展；在政治、軍事領域方面要有下列幾種戰略：第一是，美國應深化並擴大雙邊安全聯盟，從而建立一種更加廣泛的夥伴關係；第二是，美國應在亞洲正在崛起的主要大國和關鍵地區國家間推動一種大國平衡戰略態勢；第三是，美國應該關注那些可能誘發其他國家使用武力的局勢；第四是，美國應該推動所有亞洲國家展開廣泛的安全對話，除了雙邊以外，也應建立多邊安全對話架構。

基本上，美國追求全球領導地位，反對核武擴散，反恐怖主義等美國優勢的國家價值觀是十分清楚的，這也是歷屆美國總統施政的主軸，一九九九年美國白宮出版的「新世紀國家安全戰略」(A National Security Strategy for a new Century)中，也提出要因應針對美國的威脅與危機(Threats and Crises)，包括跨越國界的威脅(Transnational Threats)、國土防衛(Defense the Homeland)、較小規模的行動(Smaller-Scale contingencies)及美國武力的運用(The Decision to Employ Military Force)。¹⁰⁷其中，打擊國際恐怖主義就列為美國安全的重要指標，在「新世紀國家安全戰略」報告中亦強調：「美國盡一切力量來遏止或懲罰恐怖主義份子，同時也要將那些危害美國人民恐怖份子繩之以法。」(The United States has made concerted efforts to deter and punish terrorists, and remains determined to apprehend and bring to justice those who terrorize American citizens)換句話說，美國對恐怖主義此一議題自始至終都相當重視，只是這一次是所謂的「災難

¹⁰⁶ 「美國與亞洲：美國新戰略和兵力態勢」，新華出版社，2001年，頁2-4。

¹⁰⁷ A National Security Strategy for a new Century, The White House, December 1999, office of the press Secretary, The White House January 5, 2000.

性恐怖主義」，任何一個國家實際上都是防不勝防，是屬於非戰之罪。

自第一次世界大戰以後，美國之所以能夠取代大英帝國而成為海上強國，進而聯合世界上民主國家，從海上圍堵前蘇聯。同時也以世界警察自居影響著全球各地所發生的事務。九一一事件恐怖攻擊事件的本質，震撼全球民主國家，也擴大了國際間對美國支持。事件翌日，聯合國安理會通過第 1368 號決議，授權使用武力反擊恐怖攻擊事件。即便常常反對美國的中國也不得不發表抨擊九一一攻擊事件的聲明，北約組織則依據其第五條條款，將此攻擊事件視同對北約所有同盟成員的攻擊，並承諾共同承擔反恐大業。¹⁰⁸然而，白宮所希望建立以美國為主導的反恐聯盟，並非共同參與的集體決策組織，美國徵詢特定盟邦，要求特定的支持，各國初期仍然保留自己的決策權，對參與反恐軍事行動的立場並不一致。¹⁰⁹當美國要求北約盟邦部署空中預警機及其他國家支援時，只有英國立即派兵到阿富汗，日本則在憲法限制下，同意提供情報與後勤的支援，雖然如此，日本也因此修改法令而得以首度派遣自衛隊至國外，充分展現參與國際事務的企圖心。¹¹⁰新加坡也義無反顧的提供美軍加油設備及航空母艦的泊港設施；而中國則表示願意提供相關情報；俄羅斯也在軍事情報方面提供助力。

111

史密斯(James Smith)在「恐怖主義威脅與美國政府的回應」(The Terrorism Threat U.S. Government Response: Operational and

¹⁰⁸ Darren Lake, "Allies Agree Measures to Counter Future Terrorism", Jane's Defense Weekly, 10 October, 2001, p6.

¹⁰⁹ Luke Hill, "NATO Rallies Behind USA, But Denies Planning Military Action", Jane's Defense Weekly, 19 September, 2001, p5.

¹¹⁰ "Japan Spurs Laws Changes to Support US Operation", Jane's Defense Weekly, 7 November, 2001, p3.

¹¹¹ Alexander Golts, "Russia Tackles Security Threats", Jane's Defense Weekly, September 26, 2001, p3.

Organizational Factors)一書中指出：事實上，若賓拉登恐怖組織不同於其他大多數的恐怖團體，絕非因賓拉登組織均屬業餘恐怖份子且儘建立寬鬆的聯絡管道，而是因其成員更加專業化，且組織架構更完善更遑論較過去之恐怖主義集團有更充裕的經費來源。然而，當我們評估恐怖團體對美國所構成之威脅時，最重要的是，恐怖份子是否能夠因環境（包括敵對政府所施加各種不同程度與類型壓力）而自我調整其組織架構與策略。此類能夠隨時自我調整的恐怖團體必然可存更久，其成員因此將日益專業化，且經過長期的考驗後，勢必具有更致命的本質。¹¹²

根據一九九六年美國國會通過「軍隊結構審查法」(Military Force Structure Review Act)，規定從一九九七年起，新政府上台後須向國會提交「四年期國防總檢」(Quadrennial Defense Review QDR)報告。¹¹³是故，柯林頓政府於一九九七年提出了第一次四年期國防總檢，現任布希政府則於二〇〇一年提出第二次四年期國防總檢。美國國防部長倫斯斐於二〇〇一年九月三十日將美國國防部二〇〇一年「四年期國防總檢」送交國會公佈，其中主要更動係導因九一一恐怖攻擊事件後，倫斯斐提出各種「轉型」(transformation)方案，這些方案特別強調本土防衛、風險管理以及新形態之「對恐怖主義作戰」的其他面向。倫斯斐在「四年期國防總檢」報告中強調，「此一戰爭並非美國所選擇的戰爭。這是由邪惡的恐怖份子以殘酷、粗暴的方式帶入美國國內的戰爭；這是對美國及美國生活方式發動的戰爭；這是對美國所珍惜事物的戰爭；這是對自由本身的戰爭。」他並指出：「九一一攻擊事

¹¹² 詹姆士·史密斯編，「恐怖主義威脅與美國政府的回應」(The Terrorism Threat U.S. Government Response: Operational and Organizational Factors)，國防部史政編譯局譯印，2002年5月，頁55-58。

¹¹³ The U.S. Congress, "H.R. 3230 National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1997," See<<http://www.comw.org/qdr/backgrd.html>>

件與降臨到美國身上的這場戰爭彰顯了我們深處環境的一個受到限制：我們現在不能，以後也不會確切知道美國會在何時何地受到威脅，美國會在何時遭受攻擊或何時美國民眾可能因侵略而喪生....。我們雖然應全力避免不測事件發生，但也應學習預期不測事件發生。我們雖然必須不斷努力以獲得更好情報，但也應謹記我們情報總會有漏洞。因此，迅速、果決的適應不測事件的發生遂成為計畫作為的要件。」因此布希政府「四年期國防總檢報告」戰略規劃架構為：¹¹⁴

1. 安全威脅來源：九一一事件確認安全威脅呈不確定狀態，沒有特定目標。可能的威脅來源包括恐怖組織、電腦駭客、毀滅性武器、飛彈攻擊、流氓國家恐嚇、和區域衝突等。
2. 應對威脅方法：將以「能力為基礎」(capability-based)的方法應對不確定威脅，亦即壯大美國各方面國防實力。這除了可產生明顯的嚇阻效應外，而且可勸阻相關國家勿從事發展武器和軍力的企圖。
3. 國防政策目標：保證美國盟邦與友邦安全；勸阻潛在敵方勿發展威脅能力；嚇阻潛在敵方對美國和其盟邦與友邦採取威脅行動；假如嚇阻失敗，將採斷然措施擊潰敵方。
4. 國防戰略規畫：將以能力為基礎的「多層次嚇阻」(layered deterrence)，作為反制不確定威脅的戰略規畫架構，這其中包括前進基地部署、全球情報資訊網絡、火力打擊、長距離精準打擊、飛彈防禦系統、和核武。
5. 兵力部署戰略規畫：保護美國本土。美國設立本土安全署，國防部內將特別任命一指揮官，統籌負責本土安全防務責任；海外重要地區部署前進基地部隊，以嚇阻侵略、維持區域穩定；維持在同一時間迅速打贏兩場區域衝突的能力，其中一場獲壓倒性勝利，而另一場具擊敗（或扼阻）能力；維

¹¹⁴ Secretary of Defense Donald H. Rumsfeld, *Quadrennial Defense Review Report*, Department of Defense, Washington, D.C., September 30, 2001.

持若干小型突發性任務(smaller-scale contingencies)的能力與準備，最好與盟邦和友邦協同進行。

6. 區域戰略重心：將由過去歐洲與亞洲並重，轉而朝向亞洲。亞洲大型軍事競爭態勢升高，從中東地區一直向東延伸至東北亞的廣大弧型地帶，區域政治權力正在變動中。
7. 兵力結構規畫：現有兵力結構大致維持不變；現有海外基地維持不變；建立常設聯合作戰部隊(Standing Joint Task Force)此將作為美軍轉型的帶頭先鋒，而轉型將採逐步漸近作法，一面維持現有軍隊的架構，以因應當前任務，一方面建立快速打擊部隊，為未來作規劃；增加從西太平洋地區至印度洋和阿拉伯海的臨時性基地，作為後勤補給用；增加西太平洋地區航母戰鬥群活動力，增添三至四艘水面戰艦及潛艦；加強陸戰隊機動能力，能迅速因應印度洋和阿拉伯海灣的突發情勢，同時陸戰隊在西太平洋地區將尋求從事島嶼的訓練合作計劃；預計在二〇一七年在歐洲進駐「臨時性快速打擊旅」(Interim Brigade Combat Teams)。
8. 武器系統規劃：將現有七五〇顆核武裁減至一五〇至一七五顆；強化太空偵測和資訊傳輸能力，發展太空作戰武器與能力；建立多層次飛彈防禦系統；加強長距離精準打擊能力；發展無人的海、陸、空武器系統，提升B-2&B-52轟炸機，擴充C-17空運能力；發展輕型、快速機動、火力強大的武器系統；增進指管通情的運作能力。
9. 軍隊基礎設施：提高軍中管理效率、減少不必要開支、改善軍中待遇、整建老舊設施，以及進一步強化訓練，培育優秀科技軍人。

美阿戰爭是一場政治、軍事、經濟、心理等多面向的戰爭，美國小布希總統亦說「美阿戰爭（或長期對付恐怖份子戰爭）是一場新的戰爭型態，這個新戰爭型態就是軍事武器、外交、財政及法律。」¹¹⁵美國發起「持久自由」的反恐怖作戰，在政治上，號召全球進行反恐怖作戰，爭取國際對美國受到攻擊之同情與支持，為達成其消滅恐怖組織之政治目標，斷絕蓋達恐怖組織之外援，進而建立其對阿富汗軍事攻擊時之前進基地。聯合國安理會於二〇〇一年九月二十八日通過美國推動的一三七三號決議案，聯合國會員國均有義務採取嚴厲措施查辦其國內對各國際恐怖組織的資金及後勤奧援。¹¹⁶在展開軍事行動前，美國政府即聯合全球十九個國家，展開凍結恐怖份子資望行動，美國至少已凍結了六〇萬美元與恐怖活動有關的銀行存款，同時凍結三十個蓋達帳戶，在海外也凍結二十個與蓋達恐怖份子有關之存款，小布希總統說：「這只不過開端」。另外，美國亦凍結塔里班六八〇萬美元資產，並調查十多個帳號約二〇萬美元資金；德國凍結二百一十四個銀行帳戶約三五萬美元資金；法國約三六萬美元資金；瑞士則將近一〇萬美元；歐盟也在提議凍結二十七個疑似資助恐怖活動的組織。

美國前白宮國家安全顧問布里辛斯基亦呼籲美國，在以軍事手段重擊恐怖份子同時，也應運用政治戰略對抗恐怖主義才能收效。他以「政治作戰計畫」為題撰文指出，恐怖主義是一種政治作戰，企圖殺害無辜以擊破敵對者的意志力；因此，反恐怖行動也須以政治作戰方法，在政治上孤立恐怖份子並進而將其殲滅。¹¹⁷美國在自己積極派兵遣將投入戰場之際，也將借助阿富汗反對勢力北方聯盟以及前國王札

¹¹⁵ 王鵬惠譯，「美國大反擊/金融戰已開打，19國凍結賓拉登資產」，2001年10月3日。

<http://www.today.com>

¹¹⁶ 中國時報，二〇〇一年九月三十日，版2。

¹¹⁷ 李萬來，「布里辛斯基籲軍事重擊配政治戰略對抗恐怖」，中央日報，2001年6月26日。

希爾的影響力，從內部讓塔里班政權跨台。美國在二十一世紀的第一場戰爭中，面對的是飄忽不定的敵人，美國採軍事、外交多管齊下來打贏這場仗。

小布希的國家安全顧問萊斯(Condoleezza Rice)曾聲稱，美國政府將以權力政治為本、國家安全利益為基礎的現實主義國際政治觀，作為政策制定的主要考量。萊斯並提及美國是當前世界第一強國，當應善加珍惜與利用此優勢領導地位，鞏固國家利益並促進國際和平與穩定。不過許多外界人士批評，美國的安全戰略已從柯林頓的多邊主義走向小布希的單邊主義，主要關切自身國家利益，而且為追求一己的利，常罔顧國際社會整體利益，並利用優勢地位，不斷破壞國際規範與協議，嚴重傷害國際社會的穩定與發展。¹¹⁸九一一事件後，有的認為小布希政府為爭取國際社會支持反恐，其安全戰略已從單邊主義被迫重回多邊協商，有的則以為九一一事件強化美國使用權力的決心，藉此運用美國的超強優勢來鏟除異己，以確保美國安全與主導國際關係的地位。¹¹⁹萊斯亦曾指出，美國新的國家安全戰略應建立在下列三項前提之下：

第一為反對並制止恐怖主義分子和？非作歹的政權的暴力行動以維護和平。

第二是支援世界各大國間建立良好關係。

第三是努力在全世界推廣自由和繁榮的成果。¹²⁰

九一一事件發生之前，美國政府缺乏完整的本土防衛組織與法律

¹¹⁸ G. John Ikenberry, "American Grand Strategy in the Age of Terror," *Survival*, Vol.43, No.3, 2001-02, pp.19-34.

¹¹⁹ "The Eagle Has Crashed Landed," *Foreign Policy*, July/August 2002, <http://www.foreignpolicy.com/issue_julyaug_2002/wallerstein.html>

¹²⁰ September 11th Attacks "Crystallized Our Vulnerability", Rice Says National security advisor spoke at Manhattan Institute October 1.

架構，致使本土安全防衛任務分別由十餘個內閣部會與單位負責執行。九一一事件後，美國體認到長期以來構成美國安全防護第一道防線的海外軍事部署，已不足以提供美國完全保護。二〇〇二年十一月二十五日，布希總統簽署「國土安全法」，成立「國土安全部」，並在其下設立四個部門：¹²¹

1. 邊境與交通運輸安全部：負責美國邊境管制，嚴防恐怖份子與爆烈物進入美國本土，同時與州政府及地方主管單位合作，共同保護聯邦與地方政府重要設施。
2. 緊急事故準備反應部隊：負責就緊急事項做出快速反應與處理。
3. 生化武器及核武反制部：負責發展偵察核生化武器技術，研發治療藥劑。
4. 國土情報部：對相關可能構成威脅的情報進行分析，並提出因應措施。

二〇〇三年二月十四日，布希政府進一步公布「反恐作戰國家戰略」(National Strategy for Combating Terrorism)，針對國土安全、大眾毀滅性武器、網際網路、基礎設施、與毒品管制相關問題，提出以下「4D」因應規劃：¹²²

.擊潰 (defeating)：與國際盟友合作，結合國內外情報資源，找出恐怖份子與組織所在；即時運用國際情報，在必要時動用武力逮捕恐怖份子，瓦解恐怖組織；透過國際合作，凍結恐怖份子資金流通。

¹²¹ 蔡明彥，「國際恐怖主義發展與美國反恐作戰」，

<<http://cgps.nchu.edu.tw/modules/wfsection/article.php?articleid=358>>

¹²² The White House, "National Strategy for Combating Terrorism", February 14, 2003.

．阻絕 (denying) : 阻絕恐怖份子或恐怖組織取得支援與庇護場所；確保世界各國不會包庇恐怖份子；防範恐怖組織透過毒品交易所得，購買武器與高科技裝備。

．消除 (diminishing) : 改善經濟、社會、與政治發展條件，強化法律執行，以杜絕有利於恐怖組織發展的社會條件；透過國際合作，防止頹敗國家 (failed states) 淪為恐怖主義滋生溫床；透過大眾教育，強化民眾對恐怖主義的認知，防杜對恐怖主義之同情。

．防衛 (defending) : 保衛居住於國內外美國民眾生命、財產安全；防衛美國本土重要基礎設施。

為達上述目標，美國尋求整合全面的外交、軍事、法律、情報、資訊、與金融能力，以美國本土為中心，向外投射出四層環狀保護網，構成美國本土「縱深防禦」(defense-in-depth)以在恐怖主義威脅進入美國本土之前，預先防範因應：

第一層 (最外層) : 由美國遍佈海外各地的外交、情報與軍事單位構成，負責掌握恐怖組織情報，打擊任何可能對美國本土發動攻擊的行動。

第二層：由海關、移民、與海岸巡防部隊組成，接受「國土安全部」指揮，對進入美國本土的人員、貨物進行嚴格安全檢查。

第三層：由美國聯邦政府與州政府第一線執法單位組成，負責維護美國本土各城鎮的安全，同時教育民眾相關安全防護措施。

第四層 (最內層) : 由政府與私人機構負責，防止國內重要基礎設施如水力、電力、運輸、能源、交通運輸設施，遭受恐怖攻擊。

九一一事件暴露了美國本土安全的脆弱和美國全球安全戰略框架與當前國際關係現實的不適應性，使美國安全的後方變成了危險的前方。這衝擊了美國的安全觀，使美國不得不重新界定其在安全上所面臨的敵人和威脅。美國也意識到，在相當長時期內，必須對抗的敵人既非原蘇聯，也不是來自中國的潛在威脅，而是國際恐怖主義，是面對恐怖主義份子直接襲擊美國這一難以對付的威脅¹²³。

因此美國外交安全戰略的變化為：其一是把打擊國際恐怖主義、徹底消除恐怖主義對美國的威脅作為外交、安全政策的首要目標，並據此調整美國外交的先後順序，根據反恐戰爭需要重新劃定敵我友界限。其二是美國本土若直接受到恐怖攻擊將確定為最需要優先關注的安全問題，因而更重視加強國土安全防禦，強調反對國際恐怖主義是一場「總體戰」。經由此美國開始重新審視世界政治、經濟、金融、貿易、文化、民族、宗教等問題。美國希望通過加強對世界各個領域的干預，在全球對國際恐怖主義組織形成壓迫的態勢，並借機強化其對全球事務的控制。其三是更積極地追求絕對安全和單極統治，突出依靠加強軍事實力和建立全體攻防體系，調整防務規劃，優化軍力配置，強化美在新世紀的軍事霸主地位。其四是要加快軍備競賽引入太空領域，以拉大美國同世界其他大國之間軍事技術和實力上的差距。美國在阿富汗進行的反恐戰爭取得出人意料的順利，增強了小布希政府中主張實行美國第一戰略影響力。美國國家安全戰略開始脫胎換骨，完全放棄冷戰時期的「遏阻」和「威懾」思想，改以「先發制人」打擊由美國單方面認定的潛在敵人。¹²⁴

¹²³ 江西元，「九一一事件後美國外交安全戰略走向」，國際觀察，2002年4月，頁7-9。

¹²⁴ Li Bin, "The New U.S. National Security Strategy: Positives and Negatives for China", Center for Defense Information, Washington, D.C., September 26, 2002.

在對中國方面小布希總統於二〇〇二年九月二十日依據一九八六年通過的「高德華 - 尼古拉斯國防部重組法」第 603 款的規定，美國總統應向國會提交國家安全戰略報告，提出「美國國家安全戰略報告」。¹²⁵美國國家安全戰略報告基本上是對美國外交政策與國防戰略進行全面性的官方立場詮釋，而其成為定期出爐的美國官方文件是始於尼克森政府時期開始。而將「國家安全戰略報告」成為具有法律性質的正式官方文件，則始於一九八六年十月一日所通過的「1986 年國防部重組法」(Department of Defense Reorganization Act of 1986)又簡稱「高德華 - 尼古斯 1986 年國防部重組法」(Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act of 1986)，其中第 603 條的規定，修訂了「1947 年國家安全法」(National Security Act of 1947)的條文，規定總統必須定期向國會與美國人民提出國家安全戰略。該安全戰略報告的重點如下：一、持續維持美國世界唯一霸權的地位以捍衛其國家利益，其中以建構軍事優勢以因應未來的挑戰為先。二、因嚇阻戰略無法對恐怖分子產生效果，故須以先制攻擊與預防行動消滅恐怖主義以及防制恐怖分子、流氓國家獲得或使用大規模毀滅性武器。三、先制、嚇阻與圍堵(戰略報告未曾提及圍堵戰略，但實際運用上，美國一直運用此一戰略，其主要對象為中國)戰略並用---適用對象因不同的情境與戰略政略的考量有所不同。四、深知反恐行動非美國所能獨立完成，故必須強化全球反恐聯盟，方能順利推行全球性的反恐戰爭。五、與區域重要國家合作化解區域衝突。六、持續推行自由市

¹²⁵ 「高德華 - 尼古斯 1986 年國防部重組法」第 603 條規定如下：「一、總統每年應再送交下一財政年度預算前，向國會遞交美國國家安全的綜合報告。二、此報告應公布：(一)美國的國家安全戰略及攸關美國國家安全之重大(vital)世界性利益、目標及目的；(二)美國嚇阻侵略及執行國家安全戰略所需的外交政策、世界性承諾及國家防衛能力；(三)美國保護或促進上述世界性利益、目標及目的，所必須運用的國家政治、經濟、軍事及其他權力的短期與中長期計畫；(四)美國執行國家安全戰略運用國力的適當性，包括用以支持美國執行國家安全戰略中各種權力的平衡評估；(五)以及其他有助於通知國家安全戰略事務的資訊」。莫大華，「美國的國家安全戰略報告與海外出兵準則」，美歐季刊，第十二卷第一期(民 86 年春季號)，頁 121-112。

場經濟與民主。七、推行選擇性與條件式的經濟援助。八、致力美軍軍力與其他國家安全機構的轉型。¹²⁶

小布希總統在提出「美國國家安全戰略」報告中有關中國的部分，則提出美國與中國的關係是我們促進建立一個穩定、和平和繁榮的亞太地區的戰略的一個重要組成部分。美國尋求與一個正處於變革中的中國建立一種建設性的關係。¹²⁷從積極面上看？美國當前最大的危險是恐怖主義和流氓國家，再次明確地將中國排除在現實敵人之外；其次，強調大國合作並且把美中關係歸於大國合作範疇。不僅僅從雙邊而且還更多地從全球和地區層次上重視中美關係，從而大大增加了這種關係的發展空間。還認？中美兩國在許多重大國際問題上有著共同的利益和看法，如反恐、亞太安全、經貿合作、環保健康等；第三，從美國的角度肯定了中國的進步，如經濟改革、政治開放、個人自由、村級選舉等；第四，反對將分歧影響到整個中美關係。美國將努力縮小現在的分歧，不讓它們阻礙我們在已經達成一致的領域進行的合作。¹²⁸

從消極面看：首先，美國實際上還是把中國視？潛在的對手並予以防範。我們的軍隊將強大得足以使任何潛在敵手放棄企圖通過某種加強軍事實力的措施來趕超或與我們的軍事實力抗衡的想法。¹²⁹ 這段話雖然沒有直接點名中國，但世界輿論一般認？指的就是中國。其

¹²⁶ Richard L. Kugler, "A Distinct American Internationalism For A Globalized World," in U.S National Security Strategy: A New Era, op.cit., pp.37~38.

¹²⁷ The White House, The National Security Strategy of the United States of America, September 17 2002, p.27.

¹²⁸ The White House, The National Security Strategy of the United States of America, September 17 2002, p.28.

¹²⁹ Ibid, p.30.

次，否定當前國際秩序和國際機制，否定主權原則，直接從法理上對中國一貫主張的「和平共處五項原則」和主權原則提出了挑戰。第三，在防擴散問題上對中國疑慮猶存。在中國部分既沒有攻擊也沒有肯定中國的防擴散政策。但在實際上，布希政府在防擴散問題上對此十分警惕，不僅強調中國對外的所謂擴散問題，而且還包括西方國家對中國的擴散問題。第四，強調民主、自由，繼續對中國施壓。指責中國一黨專政、人權自由、宗教信仰等，在政治上，中國走在過時的道路上，指稱：中國領導人正在發現，經濟自由是國家財富的唯一源泉。遲早，他們將會發現社會和政治自由是國家昌盛的唯一源泉。¹³⁰從以上得知小布希不得不對一個強大、和平、繁榮的中國的崛起表示歡迎，也是對中國和平演變的某種期待；另一方面，有意？高俄羅斯和印度，貶低中國。在亞太地區，美國把日本放在第一位，試圖以加強美日同盟和美台關係等來制約中國。

第二節 美中反恐作為之外交競逐

隨著蘇聯集團的瓦解，中國夾帶經濟成長率近年來持續在增長，使得美國時代（Time）雜誌指出，中國將成為世界第二超強¹³¹。在軍事力量方面，美國蘭德公司亦指出，到了 2015 年中國的軍備支出將達到日本的 6 倍，其所累積的軍事資本也將達到日本的 5 倍¹³²。可見在未來十年至二十年之內，中國將成為少數具備政治、經濟以及軍事

¹³⁰ Ibid, p.iii

¹³¹ “China :The World Next Superpower,” *Time*, May 10,1993, pp.30~35.

¹³² Charles Wolf Jr., Anil Bamezai, K. C. Teh, and Benjamin Zycher, *Asian Economic Trends and Their Security Implications* (Santa Monica: RAND, 2000), pp.19~22.

潛力，且足以威脅美國區域利益的國家¹³³。

中國學者指出：「冷戰後的中國國家安全狀況不但是一九四九年新中國成立以來所不曾有過的，也是自一八四〇年鴉片戰爭以來中國近代歷史上最好的時期。」¹³⁴同樣的觀點美國學者也認為：「中國今天比以往一百五十年中的任何時候都更強大，其邊界也更安全。但是在與其他強國間的關係中，中國依然處於易受挑戰的脆弱地位。」¹³⁵中國於一九九七年三月所舉辦東協區域論壇（ARF）信心建立措施會議上，首次正式提出適合於冷戰後亞太地區各國維護安全的「新安全觀」，認為有必要「確立新的具有普遍性意義的安全觀」¹³⁶。同年四月江澤民訪問俄羅斯，同葉爾欽總統簽署並發表「中俄關於世界多極化和建立國際新秩序的聯合聲明」，主張雙方確立新的具有普遍性意義的安全觀，認為必須摒棄冷戰思維，反對集團政治，必須以和平方式解決國家之間的分歧或爭端，不訴諸武力或以武力相威脅，以對話協商促進建立相互瞭解和信任，通過雙、多邊協調合作尋求和平與安全¹³⁷。

一九九九年三月二十六日，前中國國家主席江澤民在日內瓦裁軍談判會議上講話時第一次明確闡述了新安全觀的基本思想。他指出：「歷史告訴我們，以軍事聯盟為基礎、以加強軍備為手段的舊安全觀，無於保障國際安全，更不能營造世界的持久和平。這就要求必須

¹³³ Nigel Holloway, "That T-Word Again: Top U.S. defense official talks about the China threat," *Far Eastern Economic Review*, February 20, 1997, p.18.

¹³⁴ 閻學通，中國國家利益分析（天津：天津人民出版社，1997年），頁79。

¹³⁵ Andrew J. Nathan & Robert S. Ross 著，何大明譯，「長城與空城計：中國對安全的尋求」，（*The Great Wall And The Empty Fortress: China's Search For Security*），（台北：麥田出版社，1998年），頁345。

¹³⁶ 楚樹龍，「冷戰後中國安全戰略思想的發展」，國際政治與安全（第9期，1999年9月），頁45。

¹³⁷ 「中俄關於世界多極化和建立國際新秩序的聯合聲明」，人民日報，1997年4月24日，第1版。

建立適應時代需要的新安全觀，並積極探索維護和平與安全的新途徑，我們認為互信、互利、平等、合作是新安全觀的核心。」¹³⁸在二

一年七月一日紀念中國共產黨成立八十周年的講話中，江澤民再次強調了「新安全觀」的思想，並且把「合作」改為「協作」。¹³⁹雖是一字之改，卻是對「新安全觀」更為精確的表述。江澤民用短短八個字對「新安全觀」的內涵做了極其簡潔的概括，然其中每一個字又都具有極其豐富的含義。「互信」是指超越意識形態和社會制度，以誠相待，言而有信，增進相互瞭解和信任，遵守應盡的國際條約和義務，遵循公認的國際法準則，不人為地以別國為假想敵或迎合某種需要去刻意製造一個敵人；「互利」，是指本國利益和他國利益兼顧，本國安全與他國安全並重，在實現本國安全的同時，也充分考慮和尊重別國的安全，讓各國的利益都得到保障，實現利益的共用；「平等」，是指國家不分大小、貧富、強弱，都是國際社會的平等一員，都有享受和平與安寧、保護自己利益的平等權利，反對任何國家謀求霸權，推行強權政治，所有國家應平等相待、互相尊重和互不干涉內政；「協作」，是指不結盟，不對抗，不針對第三國，在互信、互利、平等的基礎上，通過和平對話與協調消除不安全隱患，預防軍事衝突，以協商方式解決爭端，促進各個領域的合作。在這裏，「互信」是基礎，「互利」是目的，「平等」是保障，「協作」是途徑。換句話說，中國是依實現現代化的國家戰略目標，奉行獨立自主的和平外交政策，充分吸收世界各國新的安全觀念、理論、思想和政策主張，提出「具有中國特色的新安全觀」，其主要特點為¹⁴⁰：

第一、以「和平共處五項原則」作為維護國際安全的基本原

¹³⁸ 「在日內瓦裁軍談判會議上江主席發表講話受到歡迎」，人民日報，1999年3月27日，第1版。

¹³⁹ 江澤民，「論三個代表」，北京：中央文獻出版社，二〇〇一年版，頁183。

¹⁴⁰ 楚樹龍、彭春艷，「冷戰後國際安全理論的發展」，現代國際關係（第4期，1999年12月），頁13；薩本望，「我國安全觀的變化及新的普遍安全觀的主要特點」，和平與發展（第1期，2000年8月），頁5-9。

則，以建立和平穩定、公正合理的國際新秩序為根本目標。

第二、強調安全必須平等，各國不分大小一律享有平等的安全權利，反對霸權主義和強權政治，反對把本國的安全建立在威脅和損害別國安全的基礎上。

第三、主張安全是綜合的，包括兩方面：其一是軍事安全、經濟安全、政治安全、文化安全等的有機組合，其二是綜合使用軍事、經濟、政治、文化、外交、宣傳等各種手段維護國際和國內安全。

第四、強調安全必須是全球的，各國的安全相互影響，各個地區的安全是構成全球安全的有機組成部分。

第五、主張通過和平方式解決爭端，保障國際和平與安全。

這一新「安全觀」有三個主要論點：首先，從傳統的軍事安全擴大到綜合安全。長久以來，傳統的安全與軍事安全幾乎相等，因而軍事實力是國家最主要的安全手段和前提。然而新安全觀則強調，隨著以跨國經濟、技術、資金、人才的交流與融通為基本特徵的全球化時代的到來，安全不再是單純的政治對抗和軍事攻守關係，而是由政治、經濟、軍事、文化等多層關係構築成的相互依存網路。因此，我們今天所說的安全已是包括政治安全、軍事安全、經濟安全、資訊安全、環境安全等等在內的綜合安全。其次，單個國家的安全與國際乃至全球安全緊密相連。傳統安全觀堅持，安全是相對且可以分割的，否認共同安全、絕對安全，認為國家間的安全關係是一種「零和關係」，因此認為國家安全可以通過單邊軍事力量或少數幾個國家的軍事聯盟加以解決。而新安全觀認為，隨著全球化的發展，隨著高度依存的世界體系的逐步形成，國家的安全已日益帶有國際乃至全球安全的色彩。因此，談及安全就不可能把「國家安全」、「國際安全」和

「世界安全」截然分開，即安全是相互依賴的，安全是共同安全。同時，人類面臨的諸多非軍事威脅（如國際恐怖主義、環境汙染等）具有跨國性和溢散性，往往是一國或幾個國家難以解決的，唯有國際社會通過合作而不是對抗、多邊而不是單邊的手段來共同解決，即一國的安全要以相關國家的安全為條件。這就是「共同安全」與「合作安全」。第三，安全主體的多元化。在傳統安全觀中，安全的主體是國家，至於其他安全主體則較少被提及，起碼不占主導地位。新安全觀也承認，在當今世界中，民族國家仍然構成國際社會的主幹部分，也是最有力、最有影響的部分；但是，新安全觀又強調，目前安全主體已不再侷限於國家，而是擴大到了個人、群體、集團、社會乃至全球，它們都已成為安全的主體，而且它們受到的威脅也越來越明顯，一個重要原因便是國際恐怖主義的猖獗。以新安全觀為基礎，中國制定了新世紀的安全政策。

中國外交官員指出：「中國一直積極主張新安全觀，自一九九六年，中國在東盟地區論壇（ARF）對話上就提出摒棄冷戰思維，順應時代潮流，共同培育和推廣新的合作安全觀。九十年代中後期，中國領導人明確提出國際社會應樹立以互信、互利、平等、協作為核心的新安全觀，將「聯合國憲章」的宗旨以及和平共處五項原則作為維護國際安全的政治基礎，將互利合作、共同發展作為維護國際安全的經濟保障，各國共同努力營造長期穩定、安全可靠的國際環境。以新安全觀為基礎，中國的安全政策首先著眼於維護國家的主權、統一與領土完整，同時服務於經濟建設，努力確保一個穩定的國際環境，尤其是良好的周邊環境。這一政策具有三個目標：一是保持中國自身的穩定與發展；二是維護周邊地區的和平與穩定；三是促進國際安全對話與合作。在維護國家主權和確保發展基礎上，強調對外政策的和平

性、軍事戰略的防禦性、國際安全的合作性，承認和尊重世界的多樣性。上海合作組織的形成和發展實際上是中國與俄羅斯以及其他中亞國家在新安全觀方面的具體實踐，在維護地區和平穩定方面發揮了積極作用，也為當前國際反恐合作作出了應有的貢獻。」¹⁴¹

中國國家主席胡錦濤在首次出訪中於莫斯科國際關係學院演講時指出：「我們應該樹立互信、互利、平等和協作的新安全觀。歷史和現實反復證明，武力不能締造和平，強權不能確保和平。只有增進互信，平等協商，廣泛合作，才能實現普遍而持久的安全。」¹⁴²另在上海合作組織成員國元首莫斯科會議上講話時再次強調：「中國主張樹立新型安全觀，以互信求安全，以對話促合作。軍事手段可以贏得一時的勝利，但不會帶來持久的安全；毫不動搖地堅持互信、互利、平等、協作、尊重多樣文明、謀求共同發展的上海精神。」¹⁴³由此可知，他批駁了武力和強權不能確保和平，進一步闡述了新安全觀維護和平，促進發展的核心內涵。

九一一事件發生之後，讓美國認知到安全事務的維護只依賴單一國家是不足夠的，必須由多國家的合作才遏制與解決潛在的不安全。誠如老布希總統（George Bush）在「九一一事件」後所說的：「正如珍珠港事變震碎我們的迷夢，亦即美國可以在第二次世界大戰逃避捍衛歐洲和亞洲的責任，這次意外的攻擊事件也抹去我們一些幻想，亦即美國可以獨立解決恐怖主義或其他問

¹⁴¹ 王毅，「新挑戰、新觀念，國際反恐鬥爭和中國的政策——在慕尼黑國際安全政策會議上講話」，人民日報，2002年2月7日。

¹⁴² 胡錦濤，「世代睦鄰友好共同發展繁榮——在莫斯科國際關係學院的演講」，人民日報，2003年5月29日。

¹⁴³ 胡錦濤，「承前啟後，繼往開來努力開創上海合作組織事業新局面——在上海合作組織成員國元首莫斯科會議上的講話」，人民日報，2003年5月30日。

題。」¹⁴⁴新世紀恐怖主義的議題或者經貿、環境、大規模毀滅性武器的擴散等議題的確讓中國有施展大國外交，建立大國地位的機會。但是，在樹立大國地位的同時也可能對現有秩序的不滿提出挑戰，而現有的秩序是既有強權所制訂，換言之就是對現有強權提出挑戰。美國把中國視為潛在對手，不滿現狀的國家，現階段兩國所建立的「夥伴關係」是不足以化解彼此間的猜疑。面對中國未來的大國之路，處理與美國關係的發展才是關鍵。

九一一美國遭受恐怖分子自殺式的攻擊後，中國藉機改善美「中」關係，迅速表示願意與美合作共同打擊恐怖主義，在其官方聲明中表示：「美國打擊恐怖主義活動與組織，會擬對如阿富汗等支持恐怖組織國家採取報復行動，須在聯合國憲章的基礎上進行，美國不能侵犯他國的領土及主權。」¹⁴⁵換句話說，中國主張打擊恐怖主義活動必須遵守聯合國憲章及公認國際法準則；打擊恐怖分子要以確鑿的證據為基礎，行動應有明確的目標，不能傷及無辜平民。江澤民並致電俄、英、法等國領導人，爭取其對中國立場的支持。此外，中國要求美國在對抗恐怖主義和分離主義上給予支持與諒解，並藉此將其鎮壓法輪功及境內少數民族的行為合理化。中國雖否認與阿富汗塔里班政權有密切關係，但其中亞的影響力不容忽視。

具體的說。首先把握機會改善與美關係，在美國遭受恐怖分子攻擊後，中國希望美國因此更改其全球戰略思維，並把部署國家飛彈防禦系統的心力，改置在防範恐怖主義活動上，從而增加美中合作的因

¹⁴⁴ “A Nation Challenged: The Diplomacy; World Leaders List Conditions on Cooperation,” *New York Times*, September 19, 2001.

¹⁴⁵ 聯合報，民國九十年九月十四日，第二版。

子，扭轉美國遏制中國的態勢，改善中國所處的國際環境。此外，中國大陸加入 WTO 之後需要北美、歐洲的市場，即使中國視美國為長期的敵人，基於戰略考量，中國必須支持美國打擊恐怖主義。¹⁴⁶為恐影響對美關係，中國宣傳部下令，包括網路在內的媒體，均不得發表任何對美國遭攻擊事件幸災樂禍或帶有侮辱意味的言論。電視節目熱烈討論全球打擊恐怖主義的議題，要中國大陸的民眾相信中國支持美國是對的。此外，根據北京中國社會調查事務所九月十三日進行的民意調查，98% 的大陸民眾同情美國人民，45% 的民眾認為美國應當反省並調整其外交政策。調查結果顯示，大陸民眾不希望爆發新的戰爭，但是期待事件成為美國外交政策的轉折點，大陸民眾對小布希改善雙邊關係寄予很高的期望。而美國中國問題專家包道格也曾表示「從我的私人通信以及一些中國專家學者的公開聲明裏，我看到了一種要抓住這個時刻，與美國進行合作的願望。」由此觀之，中國可能企圖結合官方、學界、民間的力量，促使美國改變其全球戰略，朝著對中國有利的方向轉變。¹⁴⁷

其次，北京支持美反恐怖主義。美國遭受恐怖分子自殺式的攻擊後，江澤民於九月十一日晚間隨即致電布希，向美國政府和人民表示深切慰問。布希則於九月十二日致電江澤民(布希亦致電英、法、俄等聯合國安理會常任理事國元首)，感謝其對美國人民的哀悼和關心且兩人也同意合作打擊恐怖主義¹⁴⁸。錢其琛九月十四日亦與國務卿鮑爾通電話，表示中國同意與美方就反恐怖主義活動加強合作。此外，包括朱鎔基在內的「上海合作組織」成員國總理發表聲明，強調和國際組織密切配合，為根除恐怖主義作不妥協的鬥爭。¹⁴⁹中國外長唐家璇訪問美國，重申中國將與美國合作打擊恐怖主義，重申錢其琛發表

¹⁴⁶ South China Morning Post, 二 一年九月二十六日.

¹⁴⁷ 新華社, 二 一年九月十四日電.

¹⁴⁸ 聯合報, 九十年九月十四日, 第二版.

¹⁴⁹ 中國時報, 九十年九月十五日, 第二版.

的談話，即中國主張「一個中國、兩岸對話、儘速三通」；「新三段論」，即「世界上只有一個中國，大陸和台灣同屬於一個中國，中國的主權和領土完整不容分割。」唐家璇與鮑爾會談時表示，「希望美方會由一個戰略高點和長期的觀點好好處理台灣問題」。鮑爾則表示華府了解「台灣問題的重要性和敏感性」，同時重申美國的「一個中國」原則以及遵守三項聯合公報的意願。¹⁵⁰

第三，爭取國際支持其反恐怖主義三原則。中國外交部發言人朱邦造在例行記者會中強調，美國打擊恐怖主義活動和組織，或擬對如阿富汗等支持恐怖組織國家採取報復行動，須在聯合國憲章的基礎上進行，美國不能侵犯他國的領土和主權。中國外交部副外長王光亞也表示，北約一旦決定出兵打擊恐怖主義，應該和歐洲以外國家諮商。而如果有關軍事行動獲得聯合國通過，中國不排除協助軍事行動的可能性。在記者會上對美國打擊恐怖主義活動提出官方三點看法：1.中國反對一切形式的恐怖活動；2.打擊恐怖分子要以確鑿的證據為基礎，行動應有明確的目標，不能傷及無辜平民；3.打擊恐怖主義是一項長期複雜的任務，應當在尊重聯合國憲章和其他國際法準則的基礎上，加強聯合國與安理會的作用，中國願意在安理會討論任何有助於打擊恐怖主義的建議。¹⁵¹惟美國國家安全顧問萊斯表示，九一一事件是恐怖分子向美國發動戰爭行為，美國有權採取行動自衛。針對九一一的反恐怖攻擊活動無須徵得聯合國同意，聯合國憲章也承認這項權利，也符合國際法的規範。¹⁵²此外，江澤民於九月十八日致電俄、法、英等國領導人，藉外交動作確保中國就美國對恐怖主義攻擊所持的立場，受到國際間重視。江澤民在與布萊爾通電話時表明，打擊恐怖主義活動「必須遵守聯合國憲章的宗旨與原則，以及公認的國際法準

¹⁵⁰ 中國時報，九十年十月十四日，第十一版。

¹⁵¹ 聯合報，九十年九月十九日，第十四版。

¹⁵² 聯合報，九十年九月二十四日，第三版。

則，而且必須召開聯合國安理會。」此外，中國「外長」唐家璇十月二日致電阿拉伯國家聯盟秘書長穆薩，強調打擊恐怖主義應加強國際合作，充分發揮聯合國作用。無論是反恐怖合作，還是推動中東和平進程，中國願與阿盟和阿拉伯國家，加強磋商和合作。唐家璇並分別致函聯合國秘書長安南及美、英、俄、法等國外長，中國決定向聯合國難民公署緊急救援計畫提供價值 100 萬人民幣的物資。中國的外交攻勢顯示中國積極提升「中國」大國地位的企圖心。¹⁵³一般認為中國要求美國出兵須經聯合國決議可能有以下原因：1.支持美國出兵阿富汗，等於贊成美國單邊主義，且可能損害中國與回教世界傳統友誼及密切的關係。2.美國可能藉出兵，擴張在中亞的影響力，威脅中國在此地區的戰略利益，且美國出兵可能對中國在中亞、南亞的投資造成損失(中國在塔吉克投資油田，在巴基斯坦投資礦業、電訊業、港口、油管等達 10 億美元)。¹⁵⁴

第四，展在中亞的影響力。當國際間重要國家避免與阿富汗塔里班政權往來之際，中國卻與這個強硬的回教組織悄悄建立關係，目的在阻止其支持新疆的回教好戰分子。¹⁵⁵惟中國在中亞的影響力不容忽視，如美國國務卿鮑爾所言，中國大陸在地理上有其影響力，因為中國大陸對這個地區有知識也有資訊，也有美國需要的情報。尤其中國與巴基斯坦關係密切，而巴國的合作對美國的出兵對抗阿富汗特別重要。¹⁵⁶在恐怖分子重創美國後，北京即與巴基斯坦商量，確保中國協助巴國打造的武器未來不會被塔里班政權用來反擊美國的報復。「外交部副部長」王毅並以中國「國家主席」江澤民特使身分，於九月十八日前往伊斯蘭馬巴德與巴基斯坦總統穆夏拉夫秘密會談，¹⁵⁷探詢美

¹⁵³ 中國時報，九十年十月二日，第十一版。

¹⁵⁴ South China Morning Post, 2001.9.20; Asia Wall Street Journal, 2001.9.25, p.6.

¹⁵⁵ 中央日報，二〇〇一年九月十四日，第六版。

¹⁵⁶ Far Eastern Economic Review, 2001.9.27.

¹⁵⁷ Los Angeles Times, 2001.9.20.

國可能在巴國停留有多久，中國並提供巴國一萬萬人民幣的緊急援助。此外，中國駐巴基斯坦大使走訪阿富汗塔里班政權最高領袖歐瑪爾(Mullah Mohammed Omar)，能見到這位從未接見穆斯林以外人士的領導人，可見中國影響力的深遠。¹⁵⁸

表一：中國反恐戰爭的主要立場反應與行動

時 間	內 容
2001.9.11	江澤民致電布希總統對美國連續遭恐怖襲擊表示慰問，並同俄國等一些國家領導人通電話重申中國政府反對一切形式的恐怖主義。
2001.10.21	在上海舉行的亞太經合組織領導人非正式會議上，與會領導人發表反恐聲明，大家一致強烈譴責一切形式的恐怖主義活動，同意加強在反對恐怖主義領域的國際合作。
2001.11.12	唐家璇出席反恐問題外長會議，闡述中國政府對反恐問題的主張和立場。
2001. 11.13	唐家璇外長代表中國政府向聯合國秘書長安南遞交了中國加入「制止恐怖主義爆炸的國際公約」的加入書，同日，唐外長還代表中國政府簽署了「制止向恐怖主義提供資助的國際公約」，至此，中國已參加了12項反恐國際條約中的11項，充分顯示出中國對加強反恐國際合作的重視。
2002.4.18	中國代表在聯合國人權委員會第五十八屆會議上指出，只有徹底鏟除恐怖主義的根源，才能最終解決恐怖主義問題；反恐不能搞雙重標準。
2002.6.7.	上海合作組織聖彼得堡峰會簽署「關於地區反恐怖機構協定」，決定在吉爾吉斯斯坦首都比什凱克建立常設地區反恐怖機構，加強安全領域的合作，加大打擊「三股勢力」的力度。
2002.6.20 - 21	中美在華盛頓舉行第二次反恐磋商，雙方就當前國際及地區反恐形勢，包括阿富汗、中亞、南亞和東南亞局勢等進行了深入分析，認真探討了在聯合國框架內如何利用區域組織有效地打擊恐怖勢力的措施，並就下一步國際反恐戰略的制定充分交換了意見。雙方達成了許多共識，美方高度讚賞中國對國際反恐鬥爭所作的貢獻。

¹⁵⁸ Far Eastern Economic Review, 2001.9.27, p.17.

2002.8.25 - 27	美國副國務卿阿米塔奇訪問中國，並宣佈美國政府將「東土耳其斯坦回教運動」列入恐怖組織名單。同日，美國務院發言人也表示，美國政府已決定凍結東土耳其斯坦組織在美國的資。
2002.9.11	在中國、美國、阿富汗、吉爾吉斯斯坦四國共同向安理會提交了相關資料後，聯合國安理會正式將「東土耳其斯坦回教運動」列入安理會頒佈的恐怖主義組織和個人名單中
2002.10.10-11	中國與吉爾吉斯斯坦在兩國邊境地區舉行聯合軍事演習，這是中吉兩國在上海合作組織框架內首次舉行雙邊聯合軍事演習，這次演習以某「恐怖組織」在國際恐怖勢力的支援下，企圖製造暴力恐怖事件？背景而展開。演習提高了兩國軍隊聯合打擊恐怖主義的組織指揮和協同作戰能力。
2003.2.8	中國副總參謀長熊光楷出席第三十九屆慕尼黑國際安全政策會議的發表題？「當前全球反恐形勢及其前景展望」，闡述了中國以新安全觀？基礎所確立的反恐基本政策。中國作？國際社會負責任的一員，願？保持世界的持久和平和普遍繁榮做出積極的努力。

資料來源：張幼文、黃仁偉主編，「2003年中國國際地位報告」，上海遠東出版社出版，2003年4月，頁147-148。

在美國遭受恐怖分子攻擊後，中國希望美國因此更改其全球戰略思維，並把部署國家飛彈防禦系統的心力，改置在防範恐怖主義活動上，從而增加美中合作的因子，扭轉美國遏制中國的態勢，改善中國所處的國際環境。此外，中國大陸加入 WTO 之後需要北美、歐洲的市場，即使中國視美國為長期的敵人，基於戰略考量，中國必須支持美國打擊恐怖主義¹⁵⁹。

中國更擔心，美國不僅藉打擊恐怖主義擴充勢力範圍，更乘機防範中國的崛起。從二〇〇一年十月七日美國向阿富汗塔利班宣戰，到

¹⁵⁹ South China Morning Post, 2001.9.26.

二 二年二月二十七日塔利班投降，美國以六十一天的時間解決被英、俄視為帝國墳場的阿富汗¹⁶⁰。大陸學者認為，美國以阿富汗為據點，從而進軍歐亞大陸的心臟地帶，並將其作為北約與美日同盟的戰略結合部，最後實現歐亞大棋盤的全球戰略。一旦美國進入中亞，北可鉗制俄羅斯，南可約制印巴，東可遏阻「中國」，西可威懾伊朗，美國一下子獲得冷戰時期無法得到的巨大地緣戰略利益。日後美國可再以人權或反恐進一步對中亞實施滲透，使俄國逐漸喪失對中亞的控制權，進而對中國大陸西部邊疆地區構成戰略威脅。並借印巴之手控制印度洋的戰略要道。此外，美國還可借控制阿富汗，謀取戰略能源的巨大經濟利益¹⁶¹。美國以海陸兩線東西包圍中國大陸的態勢，呼之欲出。

事實上，隨著阿富汗戰爭的結束後，美國在國際關係的影響力達到一個高峰。隨著布希政府對恐怖主義展開反擊，美國趁勢建立起所謂的「國際反恐聯盟」，雖然該聯盟在形式和內容上都相當鬆散，但卻大幅增加美國的國際影響力，除了獲得傳統盟邦與友邦的支持外，同時改善和俄羅斯與中國的關係。俄國和中國皆是區域大國，而且與阿富汗鄰近，若能獲得兩國支持，當有助國際反恐與阿富汗軍事行動。「九一一事件」的爆發，俄國總統普丁主動向美示好，支持布希反恐，而美國則急切需要俄方支持，雙方關係呈現重大突破。¹⁶² 關於美「中」關係，在布希上任的前半年磨合不定，而「九一一事件」卻給予華府和北京改善關係的契機。基於中國在中亞和南亞的地緣影響力，美國需要中國合作，至少勿抵制或阻擾，而中國則有意藉打擊國際恐怖主義，促進雙方合作和重新定義相互關係，從戰略競爭者回

¹⁶⁰ 主父笑飛，「美阿：奇怪的戰爭」，廣角鏡月刊，2001年12月，頁24-26。

¹⁶¹ 馬榮升，「美國外交政策的走向」，廣角鏡月刊，2001年12月，頁30-33。

¹⁶² Patrick E. Tyler, "Russia and U.S. Optimistic on Defense Issues," *New York Times*, October 19, 2001.

到戰略夥伴的關係。¹⁶³隨著冷戰的結束，美國成為近代歷史上比任何一個國家都強大的國家。全球化有利於它建立這個至高無上的地位，但是在本世紀中不一定會持續如此。今天，全球化增強了美國的霸權，但隨著時間的推移，這種霸權可能受到了削弱。¹⁶⁴

中國學者認為：從安全的角度看，如果沒有中國的合作，地區的任何安全問題都無法得到妥善的解決，例如朝鮮半島問題、中國南沙群島問題等。以歷史上看，該地區任何重大問題的解決，都需要中美兩大國的合作，因此，一個良好的、健康發展的中美關係，不但符合中美兩國雙方的利益，也完全符合亞洲地區的利益，也是該地區和平、穩定、繁榮與發展的基本保證¹⁶⁵。中國智庫亦指出：美國在九一一事件後並未因與中國合作反恐怖主義，而放棄對中國的圍堵與防範；未來「中」美關係仍會是既合作又競爭，改善「中」美關係也將是中國能否實現亞太地緣戰略目標的關鍵¹⁶⁶。九一一事件後，美國似乎仍然採取了單邊主義，二〇〇二年九月二十日美國總統小布希正式宣布，美國將改變其在冷戰時期奉行的「遏阻性軍事策略」，取而代之的將是對那些陰謀獲得大規模殺傷性武器的恐怖分子和國家採取「先發制人」手段進行打擊¹⁶⁷。美國此一措施也引發中國的疑慮，然而畢竟中國是大國，也是聯合國安理會常任理事國，在國際事務上具有舉足輕重地位，這是美國不敢輕忽的。有學者指出：美國困難度漸增的新一波反恐戰爭中，已經逐步調整其對北京的關係，也間接改變美中台三個雙邊關係的互動格局。華府重視北京的原因，除了中國有

¹⁶³ Michael Vatikiotis, Ben Dolven, and David Murphy, "Terror Throws Us Together, For Now," *Far Eastern Economic Review*, 1 November, 2001, pp.36-40.

¹⁶⁴ 約瑟夫·奈伊，「美國霸權的困惑--為什麼美國不能獨斷專行」，北京，世界知識出版社，2002年。

¹⁶⁵ 楊磊、王若萊，「美國泡製亞洲圍堵網」，人民日報，2001年5月18日，版14。

¹⁶⁶ 「美中戰略競爭更甚美俄」，聯合報，民國91年5月28日，版13。

¹⁶⁷ 「布希正式公布先發制人軍事策略」，人民網，2002年9月21日。

聯合國安理會常任理事國地位外，主要之目的仍在於防堵在美國反恐怖主義行動中之中國可能採取的掣肘作為¹⁶⁸。二〇〇二年八月美國為擴大反恐怖主義行動，派遣副國務卿阿米塔吉訪問北京，以化解兩國之爭議，美國並宣布長期追求新疆獨立的「東土耳其斯坦伊斯蘭運動」組織(ETIM)為「恐怖組織」並凍結其在美資產¹⁶⁹。小布希與江澤民於二〇〇二年十月會談中雙方表示：同意在雙向、互利的基礎上加強反恐交流與合作¹⁷⁰。可見雙方在九一一事件反恐怖主義行動上仍處於合作與競爭之格局

九一一事件後，由於各方對美「中」關係是否因而和緩或仍維持「戰略競爭」格局解讀不一，而美國勢力進入中亞後，中國是否成為美國戰略包圍的對象，也是中國所擔心的。而目前世界上有潛力挑戰美國者非中國莫屬，再加上美「中」雙方在基本結構相互矛盾。因此在反恐怖主義行動中，雙方經常為國家利益及戰略佈局起爭議。惟目前美「中」實力對比仍然有段距離，且經貿利益相互吸引，所以相互妥協的可能性仍高。另囿於全球反恐怖主義行動之需要，短期內雙方在表面上之合作關係則將持續維持；另就長期言，中國的崛起是否威脅到美國的「獨霸」地位，將是影響雙方關係發展的關鍵因素，惟雙方亦有可能基於階段性互利需要，而妥協達成建設性合作關係。

而中國在安全戰略上的轉變使一些分析家認為，中國採取的是「共同安全」戰略。中國在採取任何安全措施時都會考慮其他鄰國的安全。換句話說，中國並不想陷入與鄰國間展開代價高昂的軍備競賽

¹⁶⁸ <<http://www.cdn.com.tw/daily/200/09/11/text/910911c6.htm>>

¹⁶⁹ 「東土運動美國認為：恐怖組織」，中國時報，民國 91 年 8 月 28 日，版 11。

¹⁷⁰ <<http://www.pladaily.com.cn/item/2002usa/news/87.htm>>

的安全困境。這就是「共同安全」的來由。因為中國知道，隨著自身實力的快速增強，中國與各鄰國（尤其是東盟各成員國）之間的差距將因此大大縮小。目前，許多東盟國家的國外直接投資已經被中國吸走。因此如果中國繼續照此進度發展，她給其他國家造成的壓力將導致東南亞地區和中亞地區上演一場軍備競賽。這將使中國不得不將珍貴的資源轉而用於軍備生產，從而減少其用於社會和經濟現代化的公共預算。

日本學者指出：「這一概念源自以中俄為首、另有三個中亞國家（哈薩克、吉爾吉斯和塔吉克）首腦參加的五國峰會。這次於一九九四年四月召開上海五國高峰會討論了邊境地區的信任建立、反恐和經濟合作等問題。自二〇〇一年六月烏茲別克加入後，該組織已經升級為上海六國。」¹⁷¹前中國國家主席江澤民在該組織高峰會的開幕式上發言時首次提出了「新安全概念」的說法。他說，該組織是建立在互任、裁軍、合作和安全的「一個新安全概念」基礎上的地區合作新典範。¹⁷²

中國在處理國際關係，尤其是在處理與美國的關係時仍然持一種執拗的現實政治觀點。事實上，中國正在尋求緩解與美國這個唯一能遏制自己的國家的緊張關係，以防止雙方的各種衝突演變成嚴重的外交風暴，這是中國達到其孜孜追求的目標。後者使小布希政府和國會敢於對中國咄咄逼人。中國學者指出，中國認為美國在亞洲的地位仍是「美日安全聯盟」¹⁷³。實際上，中國最擔心的問題是：一旦台灣海

¹⁷¹ 「中國的戰略向共同安全轉變」，<<http://www.future-china.org/fcn/ideas/fcs20021126.htm>>

¹⁷² Asia Times, 2002.11.26

¹⁷³ 王公龍，「對美日同盟再定義的認識」，日本學刊，2002年 第五期，頁 18-31。

峽發生武裝衝突，日美可能聯合起來進行干涉。尤其是在中國看來，戰區導彈防禦（TMD）系統的開發和部署意在使中國不敢發動導彈攻擊。對中國軍事規劃最危險的局面是，台灣正努力尋求加入 TMD 系統。美國與中國的鄰國的各種軍事和政治聯繫也或多或少引起了中國的擔憂。

但是中國不願捲入代價不菲的軍備競賽是有其原因。中國在二十世紀 90 年代早期就從蘇聯的經驗中發現，肆意沈溺於此類競賽必將耗盡元氣，因為中國的經濟實力遠不如美國。因此，中國只能玩一場「保險遊戲」。通過這場遊戲，中國正努力達到三個目的¹⁷⁴：首先，向美國的國家安全精英們提出的「中國威脅論」觀點提出挑戰；其次，改變美國的主要盟國們信口開河、不負責任的觀點：中國有礙東亞地區安全。第三，通過與各東盟成員國簽訂諸如東盟-中國自由貿易協定之類的友好協定在該地區形成一種一致看法：中國並非地區安全的禍根，而是福星。這三個目的合起來就可以解釋為何中國要走「第三條道路」—與美國既進行合作，又展開競爭，從而鞏固自己在本地區的地位。

第三節 美國亞太安全政策

自蘇聯瓦解後，美國成為當今世界上唯一的超級強國，這是舉世皆知的。僅僅美國一個國家即約佔世界軍事費用的三分之一，美國在一九九八年至一九九九年間年度支出的國防預算高達二千六百五十

¹⁷⁴ Phar Kim Beng, “China's strategic shift to common security”, *Asia Times*, 2002.11.26.

億美元，不論是對其為友善或敵對的目的，現今世界上沒有一個國家能夠有相同支出國防預算實力。英國國際戰略事務與戰略研究所於一九九八年公佈中國支出的國防預算為三百七十二億美元，而美國在二〇〇一年國防支出卻增加為三千二百九十億美元¹⁷⁵。因此美國是世界上唯一擁有軍事武力執行與強化全球安全的國家。

無疑地，美國對外是尋找當今全球的主導權為其政策。雖然從此刻一直到二〇二五年前，美國還不會面臨一個勢均力敵的對手，但是存在於此區域的潛在勢力和影響力，卻可能發展成為具有足夠的能力，甚至威脅到區域的穩定，這種情形若產生將嚴重影響到美國本身的利益。¹⁷⁶亞太安全環境快速演變，從冷戰時代穩定局面進入目前變動且不確定狀態；近期趨勢似乎朝正面發展，致使爆發戰爭的機會比例不會太高。美國則重整與日本的防禦關係，以便使東北亞能進入防禦體系一環。於是一九九七年九月，華府與東京雙方共同簽署防禦合作修改條例（即一般所稱美日安保條約），賦予日本在其鄰近、週邊地區（係指韓國和台灣）擔任更吃重的安全角色。¹⁷⁷

為了突顯與前柯林頓政府不同政策面，小布希宣稱美國將致力於改善及恢復東亞地區聯盟關係，尤以日本為甚。日本在美國的亞洲戰略與政策中已居於優勢地位。首先，美國副國務卿「阿米塔吉報告」指出，日本已成為美國亞洲政策重心，美國與日本需改善雙邊聯盟關係，而且日本相當適合扮演美國心目中的區域角色。¹⁷⁸該報告的結論

¹⁷⁵ The Military Balance 1998—1999 (London: Oxford University Press for the IISS, 1998) p.178.

¹⁷⁶ Defense of Department, *Quadrennial Defense Review Report*, September 30, 2001.

¹⁷⁷ Xiaoming Huang, *Managing Fluctuations in US—China Relations—World Politics, National Priorities, and Policy Leadership*, *Asian Survey*, 40:2, p279.

¹⁷⁸ *The United States and Japan: Advancing Toward a Mature Partnership*, INSS Special Report (Washington, D.C.: Institute for National Strategic Studies, National Defense University,

是美國與日本需改善雙邊聯盟關係，並以華盛頓—倫敦特別關係為主。報告中指出努力的方向應為：

向日本重申美國防禦的承諾。

全面執行國防方針。

致力於美日聯合及裝備互通性作業。

協助日本全面參與維和行動。

裁減駐日美軍人數，包括重整琉球美軍，維持基本戰力。

提供日本美國國防科技。

改善情報資源分享。

改進經濟合作及需健全發展日本經濟。

強化外交協調，包括鼓勵日本從事多邊作為。

其次，布希政府的新亞洲政策大幅修正與北韓的關係，尤其是一連串在柯林頓政府任期內接觸頻繁於告終。北韓從飛彈與核生化能力的增強到遂行恐怖主義活動均已對美國傳統兵力部署構成脅，因此布希政府的新亞洲政策亦大幅度修正與北韓關係，並要求與北韓重新展開談判，包括核子協議、傳統能力等，似乎已使北韓無法僭妄。

在歷經長期偏重歐洲的挑戰後期（含北大西洋公約組織的擴張、及在波西米亞、科索沃的戰爭活動），現在美國正擴張在亞洲地區的軍事活動與注意力。因此要維繫亞洲的穩定平衡將是一項艱巨的工作，有可能發生的情況是：在此區域將出現一個基本上具有大量資源的軍事競賽者。在東亞沿海地區，自孟加拉灣到日本海，呈現的是一個特殊的挑戰區域。¹⁷⁹而美國的精英份子亦認為美國的未來與亞洲的命運是緊緊連在一起的，因為在此區域有著巨大的貿易和經濟利益。

11 October, 2000).

¹⁷⁹ Defense of Department, *Quadrennial Defense Review Report*, September 30, 2001.

自冷戰結束後，美國一直都在尋找新的對手與敵人。一九九七年美國國防部評估報告將地區大國的霸權傾向列為美國最大的安全威脅，但認為這一威脅只可能會在二〇一五年之後出現。小布希總統上台，美國的戰略係防範中、俄這類被認為有可能挑戰美國主導地位的大國和一批所謂無賴、流氓國家為重點，對非政府主體恐怖行為的威脅估計不足。九一一事件迫使美國重新評估其所面臨的安全環境，因此，對國家安全環境再認識有下列三點：首先是，冷戰後世界秩序的過渡已經結束，國際社會已經進入後冷戰時代。¹⁸⁰美國地緣上的安全優勢已不復存在，戰略安全環境已發生巨大變化，美國面臨比冷戰時期更不安全的現實威脅。¹⁸¹第二是，非傳統安全與傳統安全問題併存，威脅來源既有無賴國家、地區霸權大國，也有與美國作對的非政府組織與恐怖份子等。第三是，敵對國家和恐怖份子獲取包括核武器和生化武器在內等大規模殺傷性武器，是美國最大的威脅挑戰。¹⁸²

美國「四年期國防總檢報告」中有關區域安全部分，指出將由過去歐洲與亞洲並重，轉而朝向亞洲。亞洲大型軍事競爭態勢升高，從中東地區一直向東延伸至東北亞的廣大弧型地帶，區域政治權力正在變動中。為對應這種變動，美國政府明確強調保持並加強亞太同盟關係的重要性。小布希總統在二〇〇二年二月對日本議會發表演說時表示：美國是太平洋的國家，是亞洲未來的一部分，美國承諾繼續在亞洲駐軍，鞏固和加強美日這對現代歷史上最牢靠的同盟，並繼續支持

¹⁸⁰ Remarks by National Security Adviser Condoleezza Rice on Terrorism and Foreign Policy, SALS, John Hopkins University, Washington, D.C. April 29, 2002.

¹⁸¹ Secretary of Defense Donald H. Rumsfeld, *Quadrennial Defense Review Report*, Department of Defense, Washington, D.C., September 30, 2001.

¹⁸² National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction, December 2002.
<<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/12/WMD.Strategy.pdf>>

韓國、菲律賓、澳洲、泰國等盟國。¹⁸³美國亞太國務卿凱利在眾議院作證指出：美國在亞太地區的戰略利益是深刻且多樣化和永久性的，其中，日本是美國在亞洲的中流砥柱，應進一步強化美日安保條約和防衛合作；美韓同盟對朝鮮半島及東北亞的持久和平與穩定極為關鍵，美國十分珍惜這一長期、持久的同盟關係；應加強美澳同盟的堅固與活力；由於反恐的需要，美國還要與一些尚未訂定同盟條約的國家（如新加坡、印尼、馬來西亞等國）加強安全與防衛合作，¹⁸⁴形成亞太同盟體系再調整。

在小布希政府的期望及鼓勵之下，小泉內閣也積極地提升日本在亞太地區的政經角色。在九一一事件後，小泉政府一口氣提出了「恐怖對策特別措施法案」、「自衛隊法修正案」、「海上保安廳法修正案」三項法案，分別在二〇〇一年十月十八日及二十九日由眾、參兩院通過。根據「恐怖對策特別措施法」，日本得派自衛隊在戰時至海外執行任務。具體的行動將包括對美軍提供燃油及食物等的補給、運輸、搜救、人道救援、偵查以及醫療支援等。¹⁸⁵自衛隊不得進入作戰地區執行任務，也不得主動攻擊敵方，但在安全受到威脅時可以使用武器反擊。法案特別放寬使用武力的限制，除了保護自衛隊員外，也得以使用武力保護受自衛隊照顧的難民及外國傷兵。¹⁸⁶自衛隊活動的地區除了日本領海、公海及其上空之外，也包括當事國同意而未發生戰鬥行為的外國領域。自衛隊也被允許運交武器，但不得經由內陸路上運輸。根據此一法案，日本自衛隊得以在戰時被派遣至海外地區執

¹⁸³ 美國小布希總統於二〇〇二年二月十九日對日本國會發表演說

<<http://taiwansecurity.org/News/2002/BushSpeech-021902.htm>>

¹⁸⁴ James A. Kelly, "U.S.-East Asia-Pacific Relations", Statement before the House International Relations Committee, February 14, 2002.

¹⁸⁵ 劉黎兒，「協美反恐日通過派兵特別法」，中國時報，2001.10.30，版12。

¹⁸⁶ "SDF antiterrorism bill wins quick Diet passage," The Japan Times Online, October 30, 2001, p.2, at<<http://www.japantimes.com/cgi-bin/getarticle.p15nn20011030al.htm>>

行非戰鬥任務，且派兵的時機與日本的「週邊有事」毋需有直接關聯，同時後勤的範圍及使用武力的條件均較為放寬，凡此皆是較以往相關規定有突破之處。日本內閣隨即根據此一新通過的反恐怖活動法案，派遣自衛隊至印度洋地區支援美軍的作戰行動。三艘自衛隊船艦首先於十一月九日被派遣至印度洋進行蒐集情報的任務。接著小泉內閣於十一月十六日通過反恐怖主義行動計畫，決定再增派二艘船艦、六架 C-130 運輸機、二架多用途支援機，及約一四〇名自衛隊員至印度洋地區開始從事後勤支援任務。¹⁸⁷這是日本自二次大戰結束後首次在戰時派兵至海外從事非戰鬥性的支援任務，具有相當程度的象徵及軍事意義。在阿富汗的反恐怖戰爭告捷後，日本又與聯合國各救援機構、國際上的多個非政府組織，共同召開協助阿富汗戰後重建的國際會議。首相小泉特別聲明，日本當局將協助阿富汗推展重建工作，並救援阿富汗民眾及難民。¹⁸⁸從支援作戰到協助阿富汗重建，日本政府的作為十足符合了美國對此一親密盟友的期望。

自一九八〇年代以來，中國為維持一和平的國際環境以全力發展經濟，積極地與周邊國家維持睦鄰關係，與潛在衝突國家從事信心達立措施以緩和彼此的緊張關係，為了降低「中國威脅論」對中國所造成的損傷而參與各種多邊安全機制，然而中國究竟是一個反現狀或支援現狀的國家仍然讓許多國家充滿疑慮，中國威脅論究竟是否像中國所言是無中生有，亞太國家仍為充滿不安全感。布里辛斯基從地緣政治的角度分析世界情勢，認為歐亞大陸是強權爭奪全球大權的大棋盤，中國是角逐霸權的棋手之一，美國的政策是要防止任何國家主宰歐亞大陸，而台灣列為地緣政治樞紐國家之一。換句話說，台灣地位

¹⁸⁷ “Cabinet approves plan for the dispatch of SDF”, The Japan Times Online, November 17, 2001, p.1, at<[http:// www.japantimes.com/cgi-bin/getarticle.p15nn20011117a1.htm](http://www.japantimes.com/cgi-bin/getarticle.p15nn20011117a1.htm)>

¹⁸⁸ 陳文和，「助阿重建東京會議開鑼」，中國時報，2001.12.12，版9。

的變動，將會影響強權在競逐歐亞霸權的結果，因此，如果美國若默許中國以武力統一台灣，對美國的東亞地位將會造成大挑戰，故美國基於在亞太地區地緣政治利益的考量，必須干預。¹⁸⁹由此可瞭解，東亞地區區域體系裏，美、日、中三國是處於相互競爭的態勢。

面對中國由傳統陸權國家轉變為向海權國家邁進形成對美國的挑戰，美國國內已出現批評對中國的「全方位交往」策略的聲音。雖然美國一九九七年同意要致力推動建設性戰略夥伴關係，然而美國與中國在意識形態上的針鋒相對，不管在全球或區域層次上存在著相互利益衝突，而且美國國會是鼓吹對中國對抗策略的重鎮，使美國與中國很難維持良好關係。是以，已有學者提出對中國既交流又圍堵的「圍和」觀念。由於感受到來自中國的威脅逐漸增加，除了迫使亞太國家加強軍備之外，也促使亞太國家引進美國的勢力，軍事上，一個是保持在亞太地區十萬人的軍事力量，另一個是利用在亞洲的軍事同盟關係中（在亞洲有五個雙邊同盟：日、韓、泰、菲、澳），在軍事上制約中國，擴大與日本軍事上的合作，主要目的是為了對付中國大陸。

美國領導的全球性反恐怖主義行動勢將影響世界上主要的雙邊關係。因此，美國外交和國防政策的中心任務是打擊恐怖主義。對美國而言，此為重大的戰略調整。在九月十一日發生的恐怖主義分子襲擊美國事件之前，華盛頓的外交戰略主軸是建立國家導彈防禦系統和形成一個以中國為假想敵的新東亞戰略防衛體系。為了建立一個全球性的反恐怖主義聯盟（Global Coalition Against Terrorism），美國可能被迫作出一些戰略讓步。布希政府曾經一度放緩推行其原定的導彈

¹⁸⁹ 同註 3

防禦計劃和新東亞戰略。儘管布希不會根本放棄該兩項政策，反恐怖主義的需要可能將迫使他更敏感地考慮俄羅斯和中國的立場及反應。

在現階段中，所謂的全球化，主要是指在人類的經濟領域方面，和一部份的社會領域中的資訊、通訊技術以及溝通、決定、處理過程朝向全球性的單一標準化的趨勢。這種趨勢演變的結果，特別是在經濟領域方面，國境的實質意義大為降低，這就是無國界化的現象。另外所謂的民族自決，如今依然和一百年前一樣是有關自我認同（身份的認同）之行為，也就是個別認識乃至個別化的作業。這是著重於政治和文化層面的現象，特別是在與政治的關連上來說，國境是個別化的重要工具。所以「民族自決」盛行的話，國境的數量和重要程度便會有所增減。就如德國統一一樣，因「民族自決」而產生國家合併的話，國境的數量和邊界長度就會減少；相反地、如果是分裂獨立的話，國境的數量和邊界長度就會增加。目前的世界趨勢是國境增加，而且持續成長。分裂獨立後產生的新國境，大多呈現緊張的氣氛。所以在政治意義上，不得不提出多國界化現象。

美國在中國由單邊主義的對外政策、對亞洲政策改變為國際合作主義之前，是否繼續維持在此地區的軍事部署，影響美國是否繼續採取此項政策的因素有很多。其中最重要的關鍵是，此地區的各個國家是否讓美國體認到該地區的將來性。只要這將來性對美國具有魅力的話，美國必定會繼續維持此地區的軍事部署，成為與中國相抗衡的核心，以符合美國的國家利益。而所謂的未來性，日本學者認為是由以下幾個重點所構成：¹⁹⁰

¹⁹⁰ 佐瀨昌盛，「全球化與亞太區域安全保障」，第三屆「亞太發展論壇」研討會，2000年12月9日。

1. 實施穩定與多元的民主政治。
2. 尋求共同與中國相抗衡的力量而和緩合作的地區各國，彼此之間不以武力相抗爭。
3. 此地區的市場和市場發展性對美國經濟持續具有魅力。
4. 對於出自美國的全球化潮流，除了基於傳統價值觀上予以批評之外，也顧全大局採取彈性地接受。

儘管美國一向視其與日本的結盟關係是東亞安全政策的基石，但兩國對彼此間的軍事合作迭有怨言。冷戰期間，日本的外交政策是以美國為馬首是瞻，依附在美國的軍事保護傘之下；但蘇聯瓦解後，日本似乎不再願意繼續乖乖地當美國的跟班，也對美國經常單方面採取軍事行動而僅事後告知以及抱怨日本負擔軍費不力的做法感到不滿。因此在九〇年代初期，日本國內對美日結盟漸有不滿聲音，也要求日本政府在國際安全事務上應該扮演更重要的角色。同一個時期，美日間也正經歷著經濟貿易摩擦，以致日本一度擔心美國的東亞外交政策重心會傾向中國而忽略日本。不過在台海飛彈危機以及北韓試射大浦洞飛彈後，日本政府是全力配合美國亞太安全政策，也順利地於一九九九年由國會通過了「美日新安全防衛指南」。¹⁹¹

從美國角度觀察，冷戰結束後美國國內要求和平紅利(peace dividend)的聲浪不斷，柯林頓總統的外交政策也以經貿事務為主軸，企圖以強硬態勢打開外國市場，並且透過海外駐軍來維持美國的亞太霸權。在軍事合作方面，美國認為日本對於軍費負擔不夠，配合度也過於被動保守，美日結盟缺乏實質性功能，因此主張加強日本的防衛角色與功能，這項主張充分反映在美日安保條約的修訂。當一九九五

¹⁹¹ 青木一能，「手にとるように世界情形がわかる本」，かんき出版，日本，1999年5月22日，頁228-233。

年美國國防部助理部長奈伊(Joseph Nye)提出了「奈伊計劃」(Nye Initiatives)，其目的就在悄悄地加重日本對美國軍事行動提供後勤支援的任務，並且考慮共同研發 TMD。不過即使美日經過修訂安保條約之後，雙方軍隊在一些具體軍事合作行動上仍有爭議與困擾。美國方面仍認為日本受限於其憲法第九條的制約，在危機時無法充分配合與支援美軍所可能採取的軍事行動，甚至無法滿足日本自身的安全需求。因此，日本內部也已漸漸出現不同思維模式的主張來修改和平憲法。

就整體而言，美日內部對彼此間的軍事結盟時有雜音，而琉球居民要求美軍撤離的壓力更是一項不可忽視的政治變數。中國基於歷史情結的糾纏，始終對日本保持戒心，並以批判的態度看待美日軍事結盟，認為美國透過雙邊條約方式促進亞太安全，實質上是一種霸權穩定(Hegemonic Stability)的做法，並不足為取，而真正的區域安全應該是建立在成員國間透過各種方式所進行的「安全合作」(Security Cooperation)¹⁹²。不過在一九九六年之前，中國方面有部分人士預判美日關係極有可能生變，美國國內孤立主義高漲的結果可能促使美軍自日本撤離，然而奈伊計劃以及美日修訂安保條約的共同宣言發表後，使得這種看法立即轉為悲觀。基本上，中國擔心日本受到美國鼓勵而擴張軍備與重燃軍事野心。中國對於美日擴大結盟的反應是影響東亞軍事安全的另一項重要因素。¹⁹³

中國對美國反恐怖行動表達出積極回應之意，但是也不盡然接受。中國支持聯合國安理會同意美國動武對付恐怖主義份子的決議

¹⁹² Dennis C. Blair, "Regional Security Cooperation", Asia-Pacific Parliamentary Forum, Hilton Hawaiian Village Honolulu, Hawaii, January 8, 2002.

¹⁹³ 楊吉林，「美日中戰略互動與東亞和平展望」，第三屆亞太發展論壇研討會，2000年12月9日。

案，隨即派遣反恐怖代表團與情報專家共華盛頓共商大計，並贊成在亞太經合會會議中發表譴責恐怖主義宣言。此外，在上海合作組織部長會議中，與會代表也對恐怖攻擊同聲撻伐，並且表示準備與所有國家及國際組織密切合作，採取能剷除根源恐怖主義陷全球於危險狀態的有效措施。由於美國所領導打擊恐怖主義的行動日益讓中國感到不安，其因乃美日、美澳聯盟關係經由此次反恐行動得以逐漸復甦與強化。另外，反恐行動也給予美國一個重新恢復和馬尼拉及雅加達之間防衛關係的理由。所以，美國亞太安全措施架構，學者認為有下列幾種值得留意：¹⁹⁴

第一是美國兵力留駐和建立聯盟關係：引人感興趣的或許是美日關係的演進，在政治上合作、共同的願望上以及軍備互通性方面期盼能有重大進展。駐日美軍人數可能縮減但又想在亞太地區擴大其影響力。

第二是對中國採取避險戰略：美國國防計劃人員仍然視中國會對美國在亞太地區的利益構成主要挑戰。因此，加強美國和盟友關係及兵力結構重整，似乎是要對抗中國的不對稱性能力。

第三是對北韓採取嚇阻策略：美國一方面與日本及南韓密切合作，並在朝鮮半島繼續留駐龐大美軍，另一方面則敞開大門和北韓對話。假設北韓不願意對話或有意讓步的話，布希政府似乎也不想對話。

第四是繼續改善華盛頓與莫斯科間關係：此一關係的改善間接影響亞太安全發展，尤其是中國的處境。為免被孤立，中國在多方面議題上可能尋求妥協。

第五是擴大反恐作為：美國對菲律賓提出軍事援助的協助，並支援協助其南部島嶼恐怖組織。在圓滿進行阿富汗境內掃蕩恐怖份子成功行動後，美國會將矛頭指向其他恐怖主義的挑戰。

¹⁹⁴ Bates Gill, "U.S. Security Policy in the Asia-Pacific: Counter-Terrorism, the QDR, and Beyond", 2001.12.

自二〇〇一年元月小布希總統上台以來，對於中國政策在在顯示表示對其的不信任，此與美國前總統柯林頓與北京戰略夥伴關係有顯著的差別。美國國家安全顧問萊斯女士在美國總統大選期間所說，中國怨恨美國在亞太地區的角色，此意味著中國並非一股維持現狀的勢力，而欲以其自身的利益改變亞洲的均勢，使得中國成為美國的戰爭競爭者，非戰略合作者。¹⁹⁵其主要重點為：小布希總統在二〇〇一年四月宣佈美國將依據一九七九年台灣關係法，不惜任何代價防禦台灣避免遭中國的侵襲¹⁹⁶；陳水扁總統於二〇〇一年過境紐約時美國給予的禮遇；同年五月小總統布希破例和達賴喇嘛首度在白宮舉行正式會議；大舉軍售台灣¹⁹⁷；美國國防部下令暫停一切與中國軍事交流與接觸；支持強化美日安全關係；擬建立國家與戰區飛彈防禦系統等等，均是美國以中國為其對外政策的優先原則。布希政府的中國政策基本上是維持美國的一個中國政策，同時，承諾將盡一切可能防衛台灣，以企圖嚇阻中國威脅台灣；小布希總統公開揭明中國為戰略競爭者，導致布希政府提昇與台灣的軍事與外交關係。這就是布希政府改變其中國政策從「戰略模糊」成為「戰略清晰」的最佳寫照。

九一一事件之後，對付恐怖主義的戰爭給與美國和中國有了一個共同的目標，建立打擊國際恐怖主義的戰略合作加大力度，這是美中之間戰略目標明確符合共同利益的一部分。也促使中國嚴重關切恐怖主義在西方各國的情況，中國加入國際社會共同譴責九一一的恐怖攻擊行為，派遣一組反恐怖主義專家到華盛頓顯示其願與美國分享有用的情報，以便發展雙方合作的模式。¹⁹⁸然而最困難部分是中國要求美

¹⁹⁵ Condoleezza Rice, "Promoting the National Interest", *Foreign Affairs*, vol. 79 no. 1.2000, p.56.

¹⁹⁶ ABC "Good Morning America", interviewed President George W. Bush in April 24, 2001.

¹⁹⁷ David Singer, "Bush Is Offering the Taiwanese Some Arms, But not the Best", *The New York Times*, April 24, 2001.

¹⁹⁸ Kerry Dumbaugh, *China-U.S. Relations*, The Congress Library, October 30, 2001.

國合作反恐怖主義時能予回饋來交換美國支持中國打擊恐怖和分離主義分子，這又似乎在暗示將為中國在處理台灣問題上有著創造性關聯。¹⁹⁹在美國小布希總統與中國前國家主席江澤民首次在上海舉行的 APEC 非正式高峰會上，非常戲劇性的，這兩位領導人一再強調雙邊達成重要連繫，且鼓吹共同建立建設性關係以及建立一個中長程的反恐怖主義機構。對於台灣問題小布希總統則一再強調，美國堅守一個中國政策，三個公報和台灣關係法。²⁰⁰美國國務卿鮑威爾表示：北京的反恐怖主義合作已進一步支持促進雙方間的關係；中國對美國的援助包括提供情報，在聯合國支持美國，並謹慎的陳述支持美國回應九一一恐怖攻擊事件的軍事活動。」²⁰¹因此從大選期間，小布希總統稱中國為「戰爭競爭」者的標籤，現在美國將尋求與中國建立建設性關係。布希政府在與中國努力增進彼此雙方關係，由於九一一事件產生戲劇性的變化，惟布希政府亦保證將不犧牲台灣利益。

¹⁹⁹ Ralph Cossa, "Toward Post Post-Cold War", Policy Forum Oline, Special Forum 30, October 18, 2001.

²⁰⁰ Jiao Xiaoyang, Summit Improves Sino-US Relations, China Daily, October 21, 2001

²⁰¹ Alan Sipress, "Powell: China, U.S. Relations Improve Following Attacks", Washington Post, October 18, 2001.

第四章 中國對美外交積極作為的面向

第一節 中國戰略大國外交面向

中國在「十四大」政治報告中曾經提到，「兩極的格局已經終結，各種力量重新分化組合，世界正朝向多極化方向發展。新格局的形成將是長遠的、複雜的過程。」²⁰²多極化形成中國對世界格局的重要主張，並在國際上推銷此一訴求，在表象上好像是在強調多極化趨勢發展有助於世界和平、穩定與繁榮；²⁰³但是在實際上則是因為多極化使得中國能成為世界的一極，是中國重拾大國地位的機會。²⁰⁴世界是繼續向多極化方向發展，一九九〇年三月鄧小平在蘇聯瓦解時便指出：「世界格局將來是三極也好，四極也好，五極也好，蘇聯還是多極中的一個」，「所謂多極，中國算一極。中國不要貶低自己，怎樣算也是一極。」²⁰⁵一九九二年，中國十四大鄭重宣佈：「兩極格局已經終結，各種力量重新分化組合，世界正朝多極化方向發展。新格局的形成是長期的、複雜的過程。」因此，圍繞單極和多極的鬥爭加劇九〇年代初期，兩極格局土崩瓦解，從此世界進入了新舊格局更替的時期，各種力量重新分化組合；圍繞建立新世界格局的鬥爭激烈展開。前中國國家主席江澤民在他上台後其中一個重要的任務就是打破「六四」後外交的孤立，走向國際社會，恢復中國大國地位和其作用。²⁰⁶以期許在國際事務上有影響力，在下一世紀的相當一段時間裏保持次於美國的地位。²⁰⁷

²⁰² 中共中央文獻研究室，「十四大以來重要文獻編選」，（北京：人民出版社，1995年），頁34。

²⁰³ 陳啟懋，「中國在世界重新定位：全球多極化趨勢與大國關係調整」，中國評論，一九九八年十月，頁15。

²⁰⁴ Denny Roy, "China's Post-Den Foreign Relation", *International Journal*, (Winter 1997/1998), p.142

²⁰⁵ 鄧小平，「鄧小平文選第三卷」，（北京：人民出版社，1993年），頁353。

²⁰⁶ 魯競，「江澤民主政後中國外交政策走向分析」，中共研究，第三十卷第三期，頁26。

²⁰⁷ 趙全勝，「解讀中國外交政策」，（台北：月旦出版社，1999年），頁376。

為了提高國際地位，「大國外交」(major power diplomacy)是中國積極推動的一個外交政策，大凡在國際關係中，大國關係是一種具有決定性之影響關係，而中國的「大國外交」主要表現在於與大國建立「夥伴關係」與「首腦會晤」。中國已和美國、俄羅斯、日本、歐盟等大國簽定不同性質的夥伴關係，只要夥伴關係的建立，其代表著大國關係進入了協調階段，²⁰⁸亦代表著大國間是一種對稱化的發展。²⁰⁹中國在夥伴建立當中是以首腦會晤來加強擴大此一關係的國際宣傳。換句話說，首腦會晤除了在會談之中有增加說服性、效果性外，其目的是在於藉由國際媒體聚集的場合裏達到宣傳的效果並向國際宣傳其大國國際地位。尤其在「十五大」之後，江澤民、李鵬、朱容基密集出訪，範圍遍及美、歐、亞、非四大洲，主要目的就是建構中國的大國格局。²¹⁰從中國全球佈局上來看，中國全球的戰略目標是要建構多極體系、樹立大國地位、推行大國外交。

中國大國外交戰略的核心是為了建立中國概念的「多極化」國際新秩序。而所謂「多極化」它意味著美國不應該壟斷國際事務的領導權，也意味著所有主要大國應對國際事物有平等的發言權，更重要的是，它意味著中國作為世界大國而得到應有的尊重。「借重多極以制衡」從傳統觀念上看是力量平衡，其實力外交的內涵又非常真實反應了中國的現實主義 (realism) 外交的基本價值取向。美國學者指出：「我們的時代 (尤其是後冷戰) 為生出國際秩序的非規範化，造就了新的參與競爭，創造出新的經濟軍事實力，引發新的同盟組合，然後

²⁰⁸ 李景治主編，「世界之交的中國與世界國際政治文集」，(北京：人民大學出版社，1999年)，頁4。

²⁰⁹ 俞正樑，「大國戰略研究」，(北京：中央編譯出版社，1998年)，頁319。

²¹⁰ 邱坤玄，「中國高層出訪的意義與影響」，共黨問題研究，(第二十五卷第十二期)，1999，頁9。

卻難以建立新的遊戲規則。」²¹¹從北京的視角看，多極化是必須的，因為美國以其強大的軍事實力為依託所建立以服務他的利益為中心的新世界秩序規則，而且在這套規則治理下，中國將會被控制。由於北京無法制衡力量強大的美國，因此不得不借重其他西方主要國家與美國發生爭執來擴大自己對美國的影響力。

中國在推動大國外交的策略時，大陸學者認為大國與大國之間的關係才是國際關係的核心，並且扮演關鍵的角色。²¹²其特點有：

第一，關係的基礎僅是日益擴大的的國家共同利益，是大國在全球及區域層次上國家利益匯合處。

第二，大國關係的本質是非敵對性，既不相互敵對亦不針對第三國。

第三，大國關係起點高，著眼於全球與戰略利益。

第四，大國關係的目標在戰略高度上建立平等、全方位、多層次、多樣化的合作模式。

第五，大國關係的組織保證涵蓋面廣，強有力的溝通與對話以及有效的磋商與管理機制，來確保彼此間關係穩定。

第六，大國關係具有多面性和複雜性、合作和制約、協調與競爭、朋友和對手。

第七，大國關係具有連鎖性的特徵，任何兩方的關係變動，都會涉及其他大國的利益，並引發相關的反應。

而北京推動大國外交的主要目的乃在於：破解西方國家對付北京的「預防性遏止」戰略，防止各大國支持中國大陸的分離主義和台灣的獨立勢力、繼續爭取一個有利於中國大陸推動改革開放與經濟建設

²¹¹ Hssd.R.N., "Paradigm Lost", Foreign Affair, Jan.-Feb., 1995, pp103~109.

²¹² 俞正樑、任曉等著，「大國戰略研究」，（北京：中央編譯出版社，1998年），頁6-9。

的國際大環境、與提升中國大陸的國際地位和影響力，並促進國際體系的多極化。²¹³

兩極體系對峙時期，中國認知到蘇聯聯盟及美國強大的威脅，然後與第三世界國家聯合共同反抗美蘇等強國但效果有限，中國感受到來自蘇聯的威脅而與美國達成安全協議。時至今日，中國雖然已擁有強大的力量，但仍然相信會面對一些新的威脅，因此，除了為了防衛生存權外，中國當代大戰略不僅僅是在反應國際體系的變動，而是要提升國家成為一個真正強權，必須花費數十年經濟成長與軍事現代化才能達成此一目標。

中國大陸於一九七八年開始推動改革開放與經濟建設之後，國力即隨著經濟的高速成長而持續增加。一九九二年，世界銀行經濟學者薩默斯巴達（Lawrence Summers）以平價購買力的方式計算中國大陸的經濟規模，大陸的經濟規模在當時已高達美國百分之四十五。²¹⁴大陸學者估計若以政治、經濟、軍事、文化及自然資源等綜合計算，在一九九三年大陸綜合國力僅次於美國，遠遠超越日本、德國。大陸前外交部長錢其琛於以「一九九三：世界開始重新認識中國」為主題發表報告中指出，「中國正在世界東方崛起」。²¹⁵

在一九八〇年代中國與蘇聯關係陷入低潮時，鄧小平意識到為了減少國際威脅，必須要有一個穩定自主外交政策，才能在兩極體系和

²¹³ 李登科，「北京的大國外交策略之分析」，鄭碩宇編，邁向廿一世紀的中國外交，2001年6月，頁62-102。

²¹⁴ 閻學通等，「中國崛起」，天津人民出版社，1998年。

²¹⁵ 閻學通，「中國國家利益分析」，天津人民出版社，1997年7月。

強權之間的戰爭，轉為多極與經濟發展和平的機會且在沒有戰爭威脅下，中國希望專注於現代化，期望能一雪前恥恢復曾擁有的民族尊嚴，使中國成為一個富強並贏得被尊敬的國家。²¹⁶在進入後冷戰時期，中國的國際戰略的核心即在於處理對美國的關係。尤其是在六四天安門事件之後引發美國與其他西方大國對中國的制裁、人權攻勢、貿易的摩擦、台海鬥爭的新動向等等均對北京的外交政策提出前所未有的抗戰，在面臨此強大壓力之下，中國採取鄧小平提出的「韜光養晦」的政策²¹⁷，即為「冷靜觀察、穩住陣腳、沈著應付、善於守拙、絕不當頭、韜光養晦、有所作為」等二十八字方針。而江澤民也於一九九二年十一月亦提出對美十六字方針，避免與美國等對抗，即「增加信任、減少麻煩、發展合作、不搞對抗」²¹⁸。

在歷經二十年改革開放的中國，其 GDP 在一九八八年已達約一萬億美元，已躍居世界前七強並成為亞太及全球地緣競爭中的主體力量之一。但是，基本上中國尚處於「興起的大國階段」也決定了中國外交戰略走向，誠如鄧小平曾指出：「考慮國與國之間的關係主要應該從國家自身的戰略利益出發。著眼於自身長遠的戰略利益，同時也尊重對方的利益，而不去計較歷史恩怨，不去計較社會制度和意識型態的差別」「在和平共處五原則基礎」上發展關係。²¹⁹這就是中國實行全方位對外戰略方針的依據。然而自一九八九年以後，中國的國防預算年年以兩位數字的比率增加，加上中國習慣性稱自己鄰國為周邊國家地區，視為其勢力範圍的傳統思維，使得亞太地區國家滋生「中國威脅論」²²⁰的疑慮。

²¹⁶ Avery Goldstein, "The Diplomatic Face of China's Grand Strategy: A Rising Power's Emerging Choice", *The China Quarterly*, Volume 168, December 2001, pp.835~839.

²¹⁷ 曲星，「試論東歐巨變和蘇聯解體後的中國對外關係」，外交學院學報，1994，第四期，頁 9-16。

²¹⁸ 劉斌，「鄧小平的內政外交柔剛」，鏡報月刊，1993 年 5 月，頁 22-25。

²¹⁹ 鄧小平，鄧小平文選第三卷，（北京：人民出版社，1993 年），頁 330。

²²⁰ 葛易，「淺析 - 中國威脅論」，1994 第三期；黃仁偉，「中國超級大國論」，上海國際戰略學會

在美國的對手蘇聯解體後，美國於波斯灣戰爭所展現的高科技軍事力量，加上一九九五年至九六年發生台海危機時美國派遣兩艘航空母艦到台灣周邊。這些經驗讓北京深感兩岸若發生衝突美國介入可能性。此外，北京也很關注美國在冷戰期間同盟網絡架構的提昇，特別是日本與澳洲的結盟，這是中國看到美國企圖在國際間立於主導地位。中國對於日本與美國在後冷戰時期再度修正美日安保條約表示質疑，北京認為美日安保有於美國在東亞地位穩定而且促使日本在其周邊發生事故時有正當理由防衛，因此，北京當局要求美日安保不包含台灣及其周邊海域時，日本反駁該條約並非針對任何國家而是提供東亞安全的一個保障。

由於「中國威脅論」，促成後冷戰時期日本 - 澳洲 - 美國再度聯盟，也使得東協國家心生恐懼，為了反制北京在南中國海所採取強硬手段，部分亞太國家除了加強軍備外並加強與美國的雙邊關係藉以強化原有同盟及軍事關係（包括各種軍事或安全合作協定等）以及印尼與澳洲簽訂一新的安全條約。由於不少東亞國家引進美國勢力來抗衡中國的「崛起」其結果有可能產生形成對中國新的圍堵形勢。

北京認知到此一威脅(Perceived threats)，遂自一九九六年中起在外交上一直努力兩個相互關聯的方面：首先是北京加強與周邊國家的關係，為了表示是一個負責任及合作的夥伴，在亞洲金融危機時堅持人民幣不貶值，其大國行為促使周邊國家對中國刮目相看，間接使得

北京實現一個負責任大國契機產生。其次是為了消除不結盟國家的疑慮，遂積極與重要國家建立夥伴關係。中國展現出大國外交，相信和各國建立各種合作關係有助於降低其鄰國對「中國威脅論」的疑慮。

第二節 多邊外交的面向

所謂「多邊外交」是相對於「雙邊外交」而言，一般是指通過國際組織、國際會議進行的外交活動和國際合作。在歷史上，大規模戰爭結束後，交戰各方常常召開和會，訂立條約，重建國際秩序，這就形成了多邊外交的萌芽和雛形。第二次世界大戰後，國際政治行為主體不斷增加，各國間的聯繫日益密切，全球性問題凸顯，促使多邊外交「已演化為一種普遍性、經常性和日益制度化的外交方式」。²²¹隨著全球化的不斷深入，多邊外交日益受到各國政府的重視，多邊外交活動日益活躍。中國前國家主席江澤民在一九九七年九月的十五大報告中針對國際情勢和對外政策指出，多極化趨勢仍在發展中，各種區域性、洲際性的合作組織空前活躍，但冷戰思維依舊存在，並認為霸權主義和強權政治仍然是威脅世界和平與穩定的主要根源。因此，他提出了外交政策「十要」²²²為代表，其中最為具體明確的指示就是要

²²¹ 魯毅，「外交學概論」，北京，世界知識出版社，1997年，頁139。

²²² 外交政策十要係包括：1.要堅持鄧小平的外交思想，始終不渝地奉行獨立自主的和平外交政策；2.要反對霸權主義，維護世界和平；3.要致力於推動建立公正合理的國際政治經濟新秩序；4.要尊重世界的多樣性；5.要堅持睦鄰友好；6.要進一步加強同第三世界國家的團結合作；7.要在和平共處五原則的基礎上，繼續改善和發展同發達國家的關係；8.要堅持平等互利的原則，同世界各國和地區廣泛開展貿易往來、經濟技術合作和科學文化交流，促進共同發展；9.要積極參與多邊外交活動，充分發揮在聯合國以及其他國際組織中的作用；10.要堅持在獨立自主、完全平等、互相尊重、互不干涉內部事務原則的基礎上，同一切願與「中國」黨交往的各國政黨發展新型的黨際交流和合作關係，促進國家關係的發展。「中國共產黨第十五次全國代表大會文件彙編」，北京，解放軍出版社，1997年。

積極參與多邊外交，充分發揮在聯合國以及其他國際組織中的作用。這對解決中國在面臨周邊睦鄰邦交危機及制衡美國霸權主義、批評美日安保條約的冷戰思維，起了一定反制效用。

大陸學者指出中國全方位地積極展開多邊外交活動，其活動的基本框架大致由三個層次來構成：第一個層次為各類政府間國際組織、各種全球性國際會議及國際機制，其中以聯合國最為重要。聯合國是重要的國際論壇和展開多邊外交的重要場所。以聯合國為中心的多邊外交是中國外交不可或缺的組成部分，中國積極參加以聯合國為中心的多邊外交活動，並運用是聯合國安理會常任理事國的地位牽制美國為首的西方國家對區域衝突的處理方式。第二個層次為區域性的政府間組織、有關國家參加的國際會議及區域性機制。對中國來說，最為值得關注的是周邊和鄰近國家的區域性組織以及同周邊和鄰近國家建立良好的協調合作機制。第三個層次為積極參與非政府組織及各類國際論壇。近年來，非政府組織發展迅速，已成為國際政治中不可忽視的力量，每一次世界性會議，都可以看到非政府組織的身影。由於非政府組織的性質複雜、目標各異、活動方式具多樣性，因此中國對參與其活動係採取「民間先行，以民促官」方式來推動。²²³

中國改革開放所帶來實力提升，讓許多國家擔心中國是一個不確定的變數，尤其是鄰近的國家害怕中國的崛起對其安全是一種威脅。如日本害怕中國強大後會對其進行歷史報復，東協國家憂慮中國強行占領南海群島，視東南亞為「後院」，印度擔心中國實力的上升會引起南亞區域的權利不平衡。美國 RAND 的報告

²²³ 鄭啟榮、孫洁琬，「論世紀之交的中國多邊外交」，當代中國史研究，2001年第六期，頁53-59。

書中提到，「中國在權力增長的早期可能在離本土較近的地區而不是在『遙遠的境外』(distant abroad)採取驕橫武斷(assertive)的行動。」²²⁴

後冷戰時期的中國國家戰略是以經濟發展為中心，為持續經濟成長及改革，中國必須要有一個穩定的周邊環境。²²⁵中國學者亦曾指出：「中國需要一個長期和平、穩定的國際環境與周邊環境，並把同周邊國家發展睦鄰友好關係作為既定國策，中國不墨守冷戰時期留給世人的傳統安全思維，而是通過同各國間的交流與合作，發展和借鑒符合冷戰後形勢的安全觀念和戰略思想，積極參與建構區域安全體制，為中國的四個現代化建設營造良好的周邊安全環境。」²²⁶另二〇〇〇年「中國的國防」白皮書也明白指出：「即將到來的新世紀，人類既面臨難得的發展機遇，又面臨嚴峻的挑戰。維護世界和平，促進共同發展，是當今時代的主題和世界各國人民的普遍願望。中國正一心一意地進行現代化建設，一個和平的國際環境和良好的周邊環境符合中國的根本利益。」²²⁷

為了營造睦鄰友好環境，中國積極參與周邊安全機制的建構。在東南亞方面，積極參與東協區域論壇(ASEAN Regional Forum, ARF)的活動，參與區域安全對話機制，並逐漸成為亞太地域唯一官方安全協調機制積極推動者。因此中國認為透過在論壇上的安全對話，保持

²²⁴ Michael D. Swaine & Ashely J. Tellis, "Interpreting China's Grand Strategy: Past, Present, and Future", at <http://www.rand.org/publications/MR/MR1121/>

²²⁵ Swaine, Michael D., "China: Domestic Change and Foreign Policy" (RAND, 1995).

²²⁶ 朱聽昌，「新世紀中國安全戰略構想」，世界經濟與政治，2000年第1期，頁39-45。

²²⁷ 「2000年中國的國防」，<<http://www.china.org.cn/chbook/2000guo/2000guo1.htm>>

與發展和東協的互信夥伴關係，對中國展開國際鬥爭有重要的戰略意義²²⁸。

東協區域論壇(ASEAN Regional Forum, ARF)係於一九九三年在新加坡舉行的第二十六屆東協外長會議決定要成立該論壇的。一九九四年「東協區域論壇」(ARF)首次在曼谷召開，以東協國家的「東南亞友好暨合作條約」的精神，促進該地區信心建立措施、並推動預防性外交(preventive diplomacy)。第二屆「東協區域論壇」於年在汶萊召開提出一個概念性文件(the Concept Paper)，標榜著未來發展的目標、方向、會員、組織和執行的道路。其目標在追求軍事層面並包含綜合性安全在內，隱含著政治、經濟、社會等諸類問題；為了降低該區域的安全威脅，將繼續推動此種論壇，以討論區域政治與安全問題。對於施行的方向則分為三個階段使會員國均欣然接受：第一階段是促進信心的建立；第二階段是達成預防性的外交；第三階段是推敲解決衝突的途徑。為保證高效率設立了政府之間的各個小組和會議，一為「上、下次會議輔助小組」(Inter-sessional Support Group)，如「信心建立措施輔助小組」(ISG on Confidence Building Measures)、「處理安全概念及國防政策文獻的對話」等；二是上、下會議期間的會議(Inter-sessional Meeting)，如「和平維持行動會議」(ISM on Peacekeeping Operations)以及「搜救協調及合作會議」(ISM Seminar on Search and Rescue Coordination and Cooperation)等。²²⁹之後各國舉辦「東協區域論壇」得到共識，包括有：鼓勵所有參與國能就政治、安全合作、從雙邊、次區域層級加強對話、在自願主動基礎上，參與國每年提交一份國防政策聲明於論壇或「資深官員會議」中發表、鼓

²²⁸ 曲星，「試論東歐巨變和蘇聯解體後的中國對外關係」，外交學院學報，1994年，第四期，頁9-16。

²²⁹ 林正義，「東協區域論壇與南海信心建立措施」，戰略與國際研究，第二卷第一期，頁22-23。

勵參與國的軍校和參謀院校等高層人員來往、鼓勵成員積極參與聯合國傳統武器登記等。「東協區域論壇」(ARF)在未來長程目標，單就信心建立措施的方面，希望做到：進一步探討區域性武器登記制度的可行性；成立區域安全研究中心；建立海洋資訊資料庫；海上交通線合作，在救援、打擊海盜、毒品管制行動，先展開資訊交換和訓練；建立動員救援機制以降低天災災害；在南海建立合作區；建立適用於整個區域的重大軍事部署先知會制度；以及鼓勵軍火製造商及供應商公開其武器最後流向等。²³⁰

另外，中國同時積極參與了「亞太地區安全合作理事會(Council for Security Cooperation in the South Asia Pacific CSCAP)」、「東北亞合作對話(North East Asia Cooperation Dialogue, NEACD)」、「南海問題研討會(Managing Potential Conflict in the South Sea)等一系列地區內的第二軌道安全對話機制。「亞太地區安全合作理事會(CSCAP)」係成立於一九九三年六月，是為擔負起「東協區域論壇」(ARF)第二軌道溝通措施主要管道，第二軌道的運行，必須先經過「第一軌道」(即東協區域論壇 ARF)的充分討論後才能有所動作。亞太地區安全合作理事會(CSCAP)為一非政府學術組織，其功能在於：第一，提供亞太國家相關人士一個討論政治和安全事務的對話管道，包括學者專家、產業界及個人身分參與的官方人士等；第二，藉由對話及協商方式建立各國對安全合作之信心；第三，結合學者專家及具實際方案人士的意見，就安全合作問題凝聚共識，提供相關區域組織作為建議方案。²³¹東協區域論壇(ARF)與亞太地區安全合作理事會(CSCAP)是東南亞國家為主幹的地區性多邊對話和合作機制，後來由於成員國增

²³⁰ “The ASEAN Regional Forum: A Concept Paper”, at<<http://www.dfat.gov.au/arf/arf2conc.html/>>, 葛易,「淺析 - 中國威脅論」, 1994 第三期; 黃仁偉,「中國超級大國論」, 上海國際戰略學會會刊, 1993, 頁 27。

²³¹ 朱維瑜主編,「二 世界年鑑」,(台北:中央通訊社,民國 88 年),頁 632。

加，東亞地區主要國家幾已加入成為會員，是本地維持國際安全的重要機制。以往美俄兩國都是以雙邊條約與他國結合，東協區域論壇 (ARF) 第一次將兩者納入了多邊防衛體制；在其體制裡，中小國家可更仔細監督亞洲四強（美、俄、中國及日本）的發展與野心。²³²

除了上述之外，同時成為中國與其他東亞國家間的相互協調與合作而開關重要的舞台則是：「十加三 (ASEAN+3)」東協與中日韓對話協調機制。在東北亞方面，當一九九六年柯林頓倡議以南北韓加上美國與中國等四國代表參加旨在達成一項永久和平進程的四方會談時，中國表態積極，同意參加。雖然四方會談已就在朝鮮半島建立新的和平安全機制問題進行多次會談，到目前為止仍未達成一致意見，但中國認為建立新的和平機制取代現有的停戰機制是一種可行的方案，對建立朝鮮半島和平機制持積極態度²³³。在西北面，與中亞國家和俄羅斯在一九九六年於上海簽署《關於邊境地區加強軍事領域信任的協定》與一九九七年於莫斯科簽署的《關於在邊境地區相互裁減軍事力量的協定》²³⁴，讓其北面和西北面降低軍事衝突的可能性。

此外，從區域格局來思考的安全戰略，為了平衡美國的影響力，中國在國際間動作頻仍，二〇〇一年六月中旬，「上海五國組織」在上海舉行第五次高峰會議。「上海五國組織」高峰會係始於一九九六

²³² Lau Teik Soon, "ASEAN Regional Forum As Model for North-east Asian Security", Takashi Inoguchi and Grant B. Stillman, *North-east Asian Regional Security: The Role of International Institutions* (Tokyo: United Nations University Press, 1997), p38.

²³³ 陳峰君、王傳劍，「亞太國家與朝鮮半島」，（北京：北京大學出版社，2002年），頁351-352。

²³⁴ 一九九六年四月二十六日中國、俄羅斯、哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克五國元首江澤民、葉爾欽、納札巴耶夫、阿卡耶夫、拉赫莫諾夫首次聚會上海簽署「關於邊境地區加強軍事領域信任的協定」；一九九七年四月廿四—廿五日五國元首聚會莫斯科，簽署了「關於在邊境地區相互裁減軍事力量的協定」，這兩個協定意味著中國和其他四國存在的邊界已得到解決，使得各國不再因為領土、邊界之爭，而耗費資源，各國國境安全無後顧之憂。孫壯志，「中亞新格局與地區安全」，（北京：中國社會科學出版社，2001年），頁140-141。

年，成員包括中國大陸、俄羅斯、吉爾吉斯、塔吉克、及哈薩克，成立「上海五國組織」簽訂了《第一個多邊條約...在亞太地區建立一個互信機制》並引用上海組織來反駁「中國威脅論」證明中國非威脅者而是在其周邊國家中扮演維持和平和穩定的建設性角色。另於高峰會中加入烏茲別克，成為六國，並改名為「上海合作組織」(Shanghai Cooperation Organization)，會後共同發表聯合聲明，將合作致力打擊「分裂主義、恐怖主義和極端伊斯蘭激進主義」之「上海公約」。²³⁵

上海合作組織成立的背景。可分為三項：²³⁶

1.在中國方面：中國和前蘇聯長期存在著領土和邊界的爭議，在一九九一年蘇聯解體後，原與蘇聯長達七千多公里的共同邊界，變成中國和俄羅斯、哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克四國的共同邊界，相對的原先中（共）蘇雙方一對一的談判，也變成了中國與俄羅斯、哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克四國一對四的邊界談判。其次是，在諸多種族裏新疆維吾爾族分離主義最令中國頭痛；中亞各國亦有維吾爾人居住皆支持新疆獨立運動，因此，中國需要中亞各國建立反對疆獨的共識。

2.在俄羅斯方面：一九九一年十二月二十五日蘇聯正式解體，俄羅斯政府向西方一面倒，但是並未使西方國家全力援助俄羅斯，反而使北約組織有了東擴的契機。因此，俄羅斯從原先綺麗幻想轉而成為失望與憤怒。遂於一九九二年五月提出「雙頭鷹的外交政策」(東西方並重)，不僅重視與西方國家的關係，並逐漸改善與亞洲國家關係，特別是中國。此外，車臣獨立運動一如中國的疆獨是其心中之痛。

3.在中亞五國方面：在前蘇聯版圖上誕生了十五個新國家，哈薩

²³⁵ 公約對「恐怖主義、分裂主義、極端主義」的概念作了明確的法律界定。六國將承諾遵循聯合國憲章的宗旨和原則，遵循上海五國元首歷次的聲明和「上海合作組織成立宣言」的精神，為打擊威脅各國領土完整和安全以及政治、經濟與社會的分裂主義、恐怖主義及極端主義勢力前進並有效的合作。

²³⁶ 畢英賢，「上海合作組織評議」，共黨問題研究，第 27 卷第 7 期，頁 1。

克、吉爾吉斯、塔吉克、土庫曼及烏茲別克等五國獨立時均面臨了外交共同難題：即缺乏外交機構、缺乏外交人才、缺乏外交經驗、缺乏外交經費等。²³⁷中亞在蘇聯解體後成為「權力真空」，遂成為各種力量爭奪的對象。美國領導的北約組織積極向中亞滲透，在歐亞大陸擴張其勢力；俄羅斯想要在不穩定的南部地區恢復秩序；任何大國都想從自己的利益力爭在中亞佔有優勢發揮影響力。同時，中亞各國亦仰賴大國關係，一方面試圖利用大國的影響和經濟、軍事力；另一方面也是其自身的弱點決定的。²³⁸因此，中亞五國發展與大國關係方面要尋求平衡，以促進地區經濟繁榮與維護地區安全，同時也有助於提高其自己的戰略地位。

中國簽訂上海五國組織係主要深化經濟合作領域。中國認為積極支援經濟合作，促進五國朝著更加廣闊的領域發展：「中國是一個正在快速發展的發展中大國，改革開放二十餘年來中國取得了令人矚目的經濟成就，同時，中國還擁有豐富的人力資源和自然資源，市場前景廣闊，中國實施西部開發戰略，也大大提高了中國對中亞的吸引力，這些都為上海五國組織機制提供厚實的支撐。中、俄、塔、哈、吉五國經濟實力與規模不等，要進行有效的經濟合作，必須以平等互利為基礎。中國反對舊的國際經濟秩序，反對大國利用經濟技術優勢對小國進行經濟侵略，提倡建立公正、合理的新秩序。五國共處同一個地緣經濟區域，相互依存度高，經濟互補性強，相互促進，共同發展上海五國的健康發展奠下良好物質基礎。」²³⁹因此，深化經濟合作層次主要著眼於「能源開發」即中國大陸在取得中亞能源供應管道同時，也可以成為中亞一個重要能源出口目的地，這是在對雙方都具有

²³⁷ 常慶，「成績卓著的中亞五國外交」，孫壯志編著，中亞五國對外關係，當代世界出版社，1996年6月，頁1。

²³⁸ 孫壯志，「中亞五國的地緣戰略地位」，東歐中亞研究所，2000年第4期，頁66-67。

²³⁹ 解放軍報，二〇〇一年六月十五日，第四版。

重大經濟利益和戰略利益；其次是歐亞大陸橋樑建設，解決長期約束中亞國家經濟發展的交通瓶頸，復興「絲綢之路」，使中國大陸得以經由中亞成為連接歐洲與亞洲的大道；第三發展貿易，中亞國家擁有的資源和若干產品優勢和大陸具有互補性，解除限制雙方貿易發展的障礙，將使雙方，尤其是中國大陸的對外貿易得到更好發展契機。²⁴⁰

前中國國家主席江澤民指稱「上海合作組織」首倡以相互信任、裁軍與合作安全為內涵的新型安全觀，豐富了由中俄兩國創始以結伴不結盟為核心的新型國家關係，提供以大小國共同倡導、安全先行、互利協作為特徵的新型區域模式。²⁴¹該組織是後冷戰時代唯一集安全、經濟、政治、文化交流於一體區域性組織，也是現今全球唯一沒有美國勢力介入的區域性組織，非但如此，美國主導的「北大西洋公約組織」(NATO)聲稱將東擴，「上海合作組織」所產生的力道可能迫使美國重新看待其全球戰略，因而使二十一世紀以後的全球新秩序產生變化。²⁴²中國認為，新組織的成立，必將推動世界多極化和國際關係民主化產生深遠的影響，在對抗美國對世界的單極統治，中國在多極化外交取得了成果。這一新的區域集體組織明顯帶有反對美國亞洲安全議題上的立場以及謀求削弱乃至於最終排除美國在中亞的影響力，甚至隱含著抗衡美國霸權的心態。²⁴³

另外中國為了熱烈擁抱多邊主義於一九九六年簽署了「全面禁止核子試爆條約」(CTBT)，並表示願意協助降低朝鮮半島的緊張關係

²⁴⁰ 中央社，二〇〇一年六月十四日，安卡拉電。

²⁴¹ 中新社，二〇〇一年六月十五日，上海電。

²⁴² 夜光新聞，二〇〇一年六月十八日報導。

²⁴³ 施子中，「九一一事件對中國推動上海合作組織的影響」，戰略與國際研究，第四卷第一期，2002年1月，頁138-139。

及支持此區域的非核化，以及具彈性的與東協各國提升關係。另外六國部長亦在「上海合作組織」簽署聯合公報，重申「一九七二年達成的反彈道飛彈條款(ABM) 是全球戰略穩定的基石」，「中華人民共和國是中國唯一合法政府，台灣是中國領土下可分割的一部分，台灣屬於中國內政，不允許外部勢力對解決台灣問題加以干涉。----並反對任何國家企圖將台灣納入戰區飛彈防禦計畫的立場」。²⁴⁴

第三節 建立夥伴關係的面向

中國與各國建立夥伴關係乃在於企圖削弱美國在後冷戰時期所主導的國際體系力量。北京發言人常強調夥伴關係是：從國際體系轉變到多極體系，以及加速進程兩方面。冷戰結束後，中國所面臨的國際局勢錯綜複雜，中國外長唐家璇認為基本形勢為：「總體和平、局部戰爭、總體緩和、局部緊張、總體穩定、局部動盪。」²⁴⁵可以說是既有國際形勢緩和以及世界經濟全球化、區域化所帶來的難得機遇，也有因霸權主義和強權政治及地區金融動盪所面臨的挑戰。因此，為因應國際局勢的變化，保障國家總體發展戰略目標，中國政府乃不時調整其外交戰略重點，積極推展對外關係。自一九九一年中期，鑑於國際環境有利於發展，中國政府及時抓住有利的契機，力圖建構有利於穩定世界和平與發展國家經濟建設的良好國際關係框架，希望能超越冷戰時期相互敵視的關係模式，建立平穩大國關係框架，努力建構一種「夥伴關係」的外交關係模式之框架。

²⁴⁴「亞太經合會後布希政府對華政策與兩岸關係發展」，遠景基金會，2001年12月25日，頁126

²⁴⁵ 人民日報，2001.12.20 <<http://www.fmprc.gov.cn>>

中國的領導人認為國家之間所建立的夥伴關係雖然在形勢上有所不同，但其基本的特徵應該是平等互利、相互尊重、求同存異；發展友好合作，互不對抗；不結盟、不針對、不損害第三國。它是一種非對抗的合作關係，是冷戰時期結盟、敵視、對抗的否定，是一種新型的國家關係。它既是冷戰結束以來大國關係發生深刻變化的結果，也是大國關係調整進入新階段的標誌，與冷戰期間的大國關係之間的對峙比較，這種關係框架無疑更有利於世界和平、穩定與繁榮。²⁴⁶因此中國領導人認為建構新型「夥伴關係」應具有數項特點：第一是，各國應該世界多極化的潮流下，相互尊重、平等互利，求同存異；發展友好合作，不搞對抗；不結盟、不針對、不損害第三國。其中最重三不即是不結盟、不針對、不損害第三國。第二是，各國應從戰略角度，以面向二十一世紀的態度來積極尋求雙方的共同利益，在考慮自己的利益的同時，也要考慮別人的利益。而且，不應因社會制度和價值觀念的分歧與矛盾影響國家關係健康發展。第三是，各國應推動以經濟貿易科技交流為重點的各領域合作。第四是，建立元首互訪、總理會晤、高級官員磋商、熱線聯繫和其他溝通協調機制。²⁴⁷

自一九九六年四月起，北京積極與其他大國建立夥伴關係而且朝向中國 - 歐盟 - 日本多極體系目標邁進。北京與這些大國交往極力避免使用「戰略」這兩個字；與法國的關係是「長期全面夥伴關係」、與英國的關係是「全面合作夥伴關係」、與德國的關係是「值得信賴夥伴關係」、與歐盟的關係是「長期穩定的建設性夥伴關係」、與日

²⁴⁶ 「建構新世紀的新型國家關係」，人民日報，1997年12月8日。

²⁴⁷ Michael D. Swaine & Ashely J. Tellis, "Interpreting China's Grand Strategy: Past, Present, and Future", at <http://www.rand.org/publications/MR/MR1121/>

本的關係是「友好合作夥伴關係」、與東盟的關係是確立「睦鄰友好互信夥伴關係」、加拿大和墨西哥建立「全面合作夥伴關係」。²⁴⁸另外中國同時與歐洲大國發展夥伴關係並培植與歐盟緊密的關係，而這些大國願意與中國發展關係主要著眼於經濟利益。首先，一九九七年與法國簽約其主要目的是透過法國增加對歐貿易及減緩中國的人權問題；²⁴⁹由於與法國、英國和德國的夥伴關係致使中國—歐盟的關係越加緊密。一九九八年中國—歐盟第一次高峰會（會場懸掛醒目的標語“一個全新的世紀”）上宣佈合作計劃：雙方高層互訪、盡可能每年舉行高峰會。一九九八年六月二十九日中國—歐盟高峰會上同意中國一項新政策即「建立全面夥伴關係」，加上中國三位高層領導人（江澤民、李鵬、朱鎔基）連續造訪歐盟，並在私底下建議雙方關係提升為「戰略夥伴關係」，中國相信此舉可提升其國際地位且會有舉足輕重的影響力。²⁵⁰其次，中國與日本關係稍有改善惟橫互在前荊棘尚多，日本在國際政治和軍事能力並沒有扮演其相稱的角色，然而中國認為日本違反其基本法與美國軍事聯盟而耿耿於懷——其要因為中日有釣魚台/尖閣群島領土爭議、針對中國威脅論而訂定東京防衛白皮書、二次大戰日本曾入侵中國、日美安保條約有關台灣周邊問題等。雖然一九九七年夏天亞洲金融危機發生後日本經濟遭受打擊，中國也強調日本利益希透望過雙邊關係共同追求全球經濟利益。在中—日友好和平條約 20 週年紀念日上，中國提議為發展東方兩大鄰國關係建立一個二十一世紀新關係架構。²⁵¹

²⁴⁸ Xue Longgen, “Zhengzai shenhua fazhan de Zhong Fa quanmian huoban guanxi”, (The deepening and developing Sino-French comprehensive partnership), *Shijie Jing yu zhengzhi luntan*, No.5 (1999), p.26

²⁴⁹ Han Hua, “Four keys in 1998 Chinese diplomacy”, *Wen Wei Po*, 4 March 1998, FBIS-CHI-98-063

²⁵⁰ “China and EU to step up dialogue, may hold annual summits”, *Agence France-Presse*, 2 April 1998, clair,China: “European Union calls for new partnership with China”, *Agence France-Presse*, 29 October 1998, clair,China: Wang Xingqiao, “A positive step taken by the European Union to promote relations with China”.

²⁵¹ “Prospects of China’s diplomatic activities in 1998”.

在這一系列新型戰略夥伴關係中，中國既重視了世界大國的戰略作用，同時也發展與發展中國家的傳統友誼；既立足周邊（如俄羅斯、日本等），且又面向世界（如美、法、加、墨等國）。通過所建立戰略夥伴關係，一個以亞太地區為重點，佐以世界大國為支撐；以發展中國家為依托，以戰略夥伴關係做為框架的全方位外交局面初步成型。雖然中國建立了廣泛的夥伴關係網絡，然而也有憂心之處：首先，美國與中國建立戰略夥伴關係，但是仍未放棄冷戰思維，對中國遏制色彩濃厚；美國與日本的美日新防衛合作指標、積極向中亞推進、提升與台灣的台灣關係法等，就已清楚表明。其次，當今世界大國格局中，美國係屬超強地位；美日、歐美是傳統的堅定盟友，美日同盟化及北約功能全球化進一步鞏固此種關係；此外，美國也和俄國、中國分別建立「成熟的戰略夥伴關係」和「建設性戰略夥伴關係」，這使得美國在為數眾多夥伴關係中立於軸心位置，其他大國是無法比擬的。鑑於此，中國把對美關係擺在最重要核心事項，積極推動中美關係；同時中國亦十分注重其他大國的「夥伴關係」及周邊國家的「睦鄰友好夥伴關係」、發展中國家的「基礎性夥伴關係」，從而對美國起一種制衡的作用並且要形成國際關係的均勢作為。

後冷戰時期同盟夥伴關係的主要代表是以美國為首的西方大國間的同盟體系。冷戰結束後，由於共同敵人的瓦解，世界朝向多極發展，經濟利益版圖重分配，引起其他西方國家不滿美國行徑，以美國為首聯盟體系凝聚力逐漸下降，為了挽救這種趨勢，美國一方面透過北約東擴及修改美日防衛指標來賦予聯盟新的使命，另一方面則加強聯盟之間的夥伴關係。而中國夥伴關係框架係崇尚以協調合作的大國關係為主調，極力避免大國間傳統的零和競局出現。因此，這兩種模

式在本質上是不同的。²⁵²

表二：兩種不同夥伴關係模式之比較

	以美國為首的同盟夥伴關係	中國與大國間夥伴關係
主要關係	美日同盟夥伴關係 美歐同盟夥伴關係 美國與東歐國家的和平夥伴關係 美國與印度的夥伴關係	1.中國與俄羅斯建立面向二十一世紀的平等互信的戰略協作夥伴關係 2.中國與法國建立全面合作夥伴關係 3.中國與美國建立面向二十一世紀的建設性戰略夥伴關係 4.中國與加拿大跨世紀全面合作夥伴關係 5.中國與東盟面向二十一世紀的睦鄰互信夥伴關係 6.中國與歐盟面向二十一世紀的長期穩定的建設性夥伴關係 7.中國與英國全面的夥伴關係 8.中國與日本面向二十一世紀致力於和平與發展的友好合作夥伴關係
表現形勢	強化同盟，如擴大北約和重新強化美日同盟等，有明確的針對性	在不結盟、不對抗、不針對第三國的基礎上建構平等、信任的面向二十一世紀的夥伴關係網絡
主要目標	維護單極霸權穩定，鞏固一超霸權優勢，推動世界單極化	維護地區和全球穩定，推動世界多極化
合作特點	同盟合作，屬零和競賽模式	非同盟合作，屬非零和競賽模式

資料來源：張萬坤，「後冷戰時期中國的世界多極化戰略之行為模式：夥伴關係的邏輯」，鄭碩宇編，邁向廿一世紀的中國外交，2001年6月，香港，頁135-173。Joseph Frankel, *International Relation in a Changing World* (Oxford: Oxford University Press 1988)

一九四九年九月北京與俄羅斯宣佈建立「建設性夥伴關係」，一九九六年四月雙方又重新定位為「戰略合作夥伴關係」。有人擔心是否國際體系又回到兩極體系權力平衡的模式，特別是中、俄針對美國所主導的國際體系。而且，中國武器來源為莫斯科，俄國販賣武器予

²⁵² 張萬坤，「後冷戰時期中國的世界多極化戰略之行為模式：夥伴關係的邏輯」，鄭碩宇編，邁向廿一世紀的中國外交，2001年6月，頁135-173。Joseph Frankel, *International Relation in a Changing World* (Oxford: Oxford University Press 1988).

中國是為舒緩其經濟窘境。然而，中、俄聯盟並非完全反對美國，因為兩國在國內經濟發展及現代化都須美國合作。所以，中、俄結盟並不是舊有的權力平衡模式，取而代之的是，中國與俄結盟是尋求一種穩定新的夥伴關係。

美國在波斯灣戰爭及巴爾幹半島完美出擊(美國誤炸巴格達大使館事件，致使中國在科索渥事件反對美國)，表示任何國家未來均非美國對手，也沒有任何國際組織可以相抗衡。中、俄均聲稱對領土擁有完全控制權(如俄之車臣、中國之台灣甚至西藏與新疆)。當華盛頓宣稱不履行一九七二年反彈道飛彈條約(1972 ABM treaty)及技術輸出協定時，中、俄更擔心美國加強其戰區飛彈防禦計劃。²⁵³

二〇〇〇年俄羅斯總統普亭訪問北京希望加強兩國夥伴關係，二〇〇一年江澤民訪問莫斯科雙方簽訂友好條約，但此條約並非準軍事同盟。中、俄戰略夥伴關係對中國而言是很重要的，中國透過中亞、南亞管道可以獲得俄羅斯武器，避免美國以武器管制而孤立中國，另外特別強調領土主權不可侵犯性 - 尤其是台灣。其實，中俄關係非屬水乳交融彼此之間仍存有猜忌，害怕一方強過一方，如果俄國從經濟谷底向上攀升將會對中國是一大威脅。因此，中、俄建立夥伴關係時，中國亦與其他大國建立夥伴關係，這樣才能促進中國現代化，也才符合大戰略目標，所以，中國與美國建立關係是北京第一考量因素。中美兩國建立“建設性戰略夥伴關係”，或許有人會誤認前述之中俄夥伴關係將生變，然而事實上卻反映出在冷戰結束後，這亞洲主要的兩

²⁵³ “Joint statement by the PRC President and the Russian Federation President on the antimissile issue”, *Xinhua*, 18 July 2000, FBIS-CHI-2000-0718; Chen Ying, “Zhanqie daodan fangyu xitong yu dongya anquan xingshi”, *Shijie jingji yu zhengzhiluntan*, No.4 (1999), p.28,30; Zhu Feng, “TMD yu dangqian Zhong Mei guanxi”, *Shijie jingji yu zhengzhiluntan*, No.5 (1999), p.10.

個國家其利益並無發生衝突。

一九九七年十月華盛頓高峰會，華府與北京高層同意雙方的關係重新定位為具有「建設性戰略夥伴關係」(constructive strategic partnership)共同解決危及安全問題和維持穩定的夥伴關係、加強區域合作及國際安全戰略的雙邊關係、並與俄羅斯重修舊好（將有助於加強雙邊關係），中美雙方發言人於高峰會後說明：中美雙方“建設性戰略夥伴關係”是牽涉已開發國家和開發中國家雙邊經貿利益，以及政治協商和國家安全議題的重要性（特別是華府-北京設立電話熱線、雙方高層互訪、軍事交流、共同維護環境生態及擴大打擊毒品等），且針對任何單一議題（如人權、貿易糾紛等）並不會漠視。²⁵⁴

中國從沒有放棄增加他的國際影響力的機會，北京看見美國透過其「戰略夥伴關係」對於中國崛起的潛在威脅作為應付霸權的一個手段。中美建立夥伴關係隱含著要降低北京的威脅：²⁵⁵

第一，給予北京最惠國待遇一如美國的其他夥伴(日本、歐洲)。

第二，美國對外外交策略運用有時需動用中國在安理會的否決權。

第三，降低北京敏感性軍事科技的輸出（特別是核子及飛彈技術）。

第四，同意對北京延長【核子武器擴散條約】特別是《飛彈技術輸出管制條例》並要求北京限制爆烈物的生產。

²⁵⁴ Gu Ping, “Sino-U.S. relation are facing historic opportunity”, *Renmin ribo*, 19 October 1997, FBIS-CHI-97-292; He Chong, “China and the U.S. declare their endeavour to build a constructive and strategic partnership relationship”, *Zhongguo tongxunshu*, 3 November 1997, FBIS-CHI-97-297; Chi Haotian, “A year of army’s active foreign contacts”, *Renmin ribo*, 26 December 1997, p.7.

²⁵⁵ Teng Xiaodong, “Dialogue on 1996 international situation : China im the United Nations”, *Jiefangjun bao(Liberation Army News)*, 26 December 1996; Monte R. Bullard, “Undiscussed linkages: implications of Taiwan Straits security activity on global arms control and nonproliferation”, *CNS Report*, 11 October 2000.

第五，與北京共同打擊國際恐怖份子，特別是中亞。

第六，降低北京在朝鮮半島和南亞區域的角色地位。

此外，中國本身亦有諸項朝鮮半島問題、打擊恐怖主義等議題，但是，這只不過是虛張聲勢而已。一個弱中國依靠超強的美國是北京以有限的影響力與美國結交。一九九七年江澤民訪問華盛頓，一九九八年六月柯林頓回訪北京，開啟了檢驗《戰略夥伴關係》的信度。一九九八年末期，中美兩國夥伴關係開始生變。美國對於中國壓迫政治及宗教活動表示不滿並遣責北京透過間諜偷取美國飛彈及核子彈頭技術；由於美國誤炸巴格達中國大使館，中國領導人利用民族主義煽動百姓於北京之美國大使館前強烈抗議。雖然美國派去中國的使者在私下面見中國領導者時仍表示雙方關係仍維持在夥伴關係，但是美國在公開場合將雙方界定為“中美關係”。在中國內部認為中美關係已不如一九九八年，儘管柯江高峰會成功仍然促使中國內部強烈的激辯，一九九九年中國高層領導者決定中國外交政策採大國夥伴關係框架（當然包括美國在內），因此華府與北京戰略夥伴關係出現各說各話的情形。

美國了解到兩國合作有益於國際合作利益，並滿意北京領導人對其國內之政治行為的約束。中國領導者也曉得中美戰略夥伴關係可追求其國家利益—繼續現代化可使國家富裕且強大。在他們的觀點中，為了維持快速經濟發展對有礙其發展之政治與宗教活動有鎮壓的必要性。在美國誤炸巴格達大使館事件中也認知到美國在科索渥戰爭所表現非凡能力。在沒有被美國立即威脅情形下，中國加速經濟現代化和小心處理脆弱的兩岸關係（華盛頓反對一九九九年六月李登輝的「兩國論」和二〇〇〇年三月民進黨贏得總統寶座後任何挑釁中國的言

論)時,都與美國維持一定利益關係,這利益關係至小布希上台後受到考驗,小布希可能會改變美國的中國政策。²⁵⁶二〇〇一年二月至五月發生戲劇性變化(美國軍機在海南島上空的擦撞事件及美國軍售台灣),中國的外交策略是要「反對霸權而戰」而非「和平與發展」,然而中國了解到截至目前尚無法超越美國軍事力量,而且讓美國提升台灣防衛機制(包括亞太地區國家聯盟等),美國也意識到中國並不會真正履行武器擴散管制和朝鮮半島問題。因此,加深中國領導人對於與美國建立建設性戰略夥伴關係的困難度,甚至美國也不想被標籤化。

²⁵⁶ “Source’ says PRC to pressure U.S. over Taiwan issue”, *Agence France-Presse*, 14 August 1999, FBIS-CHI-1999-0814.

第五章 結 論

一九九九年底美國總統大選，共和黨總統候選人布希(George W. Bush)，擊敗民主黨總統候選人高爾(Al Gore)於二〇〇一年一月成為美國第四十三任總統。布希政府上台之後所推行強硬的外交政策，不顧眾多國家的反對堅持發展全國飛彈防禦系統，並表示退出反彈道飛彈條約(Anti-ballistic Missile, ABM)及拒絕簽署京都議定書。在東亞戰略上，將中國視為潛在的威脅者，在與中國接觸的同時又想圍堵中國。

美國總統小布希上任之後，即一連串公佈了迥異於前政府一些新的優先事務、戰略及願景；並大肆批評柯林頓政府對中國政策過於軟弱，應該要有所修正。而小布希總統的外交團隊多為鷹派，例如副總統錢尼(Richard Cheney)、國防部長倫斯斐(Donald Rumsfeld)等人。萊斯曾於二〇〇〇年初的外交事務季刊撰文指出：中國不滿美國在亞洲的角色，它不安於現狀，而打算改變亞洲的權力平衡，就這方面看中國是美國的戰略競爭者而非戰略夥伴；同時要圍堵中國在權力和安全上的野心，美國應追求與中國合作，但是二者有利益衝突時並不畏懼和中國對抗。因此，布希政府視中國為潛在的威脅者、戰略競爭者，而非戰略夥伴關係，對中國改採既交流又圍堵的圍和(engagement)策略，其目的在於防止中國的崛起成為歐亞大陸的霸權或威脅美國盟邦的安全。同時，美國有意將戰略重心從歐洲轉移亞洲，並調整在亞洲的部署，強化與亞洲盟邦間的軍事關係，強調加強美日同盟，把日本作為亞洲和平、穩定、安全和繁榮的重要基石；加強與韓、泰、澳等盟友的傳統關係，以此作為地區安全的重要戰略依托；對亞洲地區

作出長期駐軍承諾，擴展保護美國軍隊及其盟友的戰區飛彈防禦系統（TMD）；此外，進一步發展與新加坡、印尼、紐西蘭等「老朋友」的軍事關係，建立牢固的地區安全網路。；換句話說，美軍會盡快將戰略中心轉向亞太地區，以正在崛起的中國作為美國頭號假想敵。美軍情報認為，從中國加快人民解放軍現代化步伐的步伐，大幅引進軍備確保攻防兼備的戰略來看，預計中國人民解放軍的兵力投射能力，將在二五年達到南沙，屆時將突破日本、琉球、中國台灣地區至菲律賓這條弧線所構成的第一島鏈。

小布希總統的亞太政策是要在該地區維持一個和平的環境，而中國的意向和軍力發展對此是具有潛在的威脅，美國因此修正兩岸間的戰略模糊(strategic ambiguity)轉而為戰略清晰(strategic clarity)，強調「中國不能動武，台灣不能獨立」，而維持台海局勢穩定，在兩岸之間採行權力平衡政策，維持兩岸間的均勢，是其基本考量。在這背景之下，美國對台灣軍售的質與量較以往均有所提高。特別是潛艦的出售，給予台灣有更好的嚇阻力量，升高中國進犯台灣時所必須付出代價和風險。布希政府也藉此傳達加強台灣安全和防衛的承諾，防止北京誤判美國協防台灣的意志。

事實上，不管有沒有台灣問題，中國與美國間的矛盾與衝突並不會因此減少，原因在於美國所追求的理想與中國秉持的價值觀完全不相容，一個自由民主國家與一個共產主義威權體制國家建立密切的關係是很不容易的。中國堅持無產階級專政及共產黨領導的意識型態，將是兩國關係發展的障礙，加上西藏問題、中國輸出武器給流氓國家、及中國對美國鉅額貿易順差等實質衝突利益之影響，使得美國和

中國很難將對方看成真正的夥伴。如果中國繼續維持四個堅持及煽動民族主義情緒，而且持續過去不斷增強軍事力量的趨勢，則一個崛起的中國將是亞太地區的動盪的主因，不僅周邊國家感受來自中國日漸增加的威脅，美國也必須正視中國的挑釁。

當然中國自知國力仍不足以挑戰美國，而且必須繼續維持一個和平的國際環境來發展經濟以增加綜合國力，因此中國一方面必須避免與美國攤牌，這可以由軍機擦撞事件後，中國在對美關係上保持低姿態，甚至對美國宣佈銷售潛艇等先進武器給台灣，也不敢採取報復行動，目的在於希望能夠改善對美關係。另一方面，中國為了對抗美國的圍堵，積極推動與俄羅斯的軍事合作關係，雙方已形成準同盟態勢。中國、俄羅斯與中亞四國於二〇〇一年六月十五日在上海成立「上海合作組織」，一致反對美國發展國家導彈防禦體系(national missile defense system, NMD)，隱然成爲抗衡美國在東亞同盟體系的一股力量。中國打俄羅斯牌的目的是在於增加對美國討價還價的籌碼。

九一一事件的發生改變了美國的全球戰略。美國未來最優先的國家安全目標是反恐怖主義戰爭，要建構全球反恐怖組織的體系。美國首要安全威脅將不再是軍力尚稱雄厚的俄羅斯，也不是深具潛在威脅的中國，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。小布希總統改變過去獨斷獨行的單邊主義而向多邊主義傾斜，不但尋求傳統歐亞盟國的支持，也爭取中國、俄羅斯、印度、巴基斯坦及中亞諸國和阿拉伯世界的支持。

美國在後冷戰時期的潛在對手有兩個，即俄羅斯和中國大陸。這兩個國家對於美國所帶動的全球反恐怖主義戰爭並沒有條約義務予以支持，特別是當美國以北約東擴和東亞前進的態勢，對於俄羅斯和中國的安全利益構成威脅。因此北京和莫斯科在美國勢力伸入中亞時也就是中國大陸和俄羅斯後院時，實在是沒有合作的必要；然而在美國傾舉國之力，進行反恐戰爭之際，明白表示若採不合作將招致美方強大的壓力，除此之外進一步將使雙方關係惡化。在中國與俄羅斯之間，俄羅斯國協較為衰弱，由於前蘇聯的解體失去大半人口且經歷葉爾欽十年執政期間政治顛簸與經濟轉型，早已不能和美國相抗衡。由於西方吝於提供經濟援助、插手中亞石油資源、不斷的評擊俄軍在車臣的軍事行動，不尊重俄國在巴爾幹的傳統地位和利益，又不斷的北約東擴，讓莫斯科深感威脅。九一一事件讓俄羅斯的轉變其外交方向時機，由於反恐需要俄國等大國支持，俾在阿富汗進行反恐戰爭，因此給予莫斯科有更多的談判空間，為了抓住此一機會，俄羅斯總統普亭向美國輸誠不惜開罪中國，結果帶來了美俄間從冷戰結束以後最好的彼此關係。

北京推動大國外交的主要目的乃在於：破解西方國家對付北京的「預防性遏止」戰略，防止各大國支持中國大陸的分離主義和台灣的獨立勢力、繼續爭取一個有利於中國大陸推動改革開放與經濟建設的國際大環境、與提升中國大陸的國際地位和影響力，並促進國際體系的多極化；從北京的視角看，多極化是必須的，因為美國以其強大的軍事實力為依託所建立以服務他的利益為中心的新世界秩序規則，而且在這套規則治理下，中國將會被控制。由於北京無法制衡力量強大的美國，因此不得不借重其他西方主要國家與美國發生爭執來擴大自

己對美國的影響力。

九一一恐怖事件的發生，提供了中(共)美關係改善的一個空間。為了因應反恐戰爭，美國的亞太戰略重心從東北亞移到中亞、西亞及南亞，其與中國間的矛盾較為緩和，同時它也需要得到中國在反恐議題上的支持。首先，中國身為聯合國安全理事會常任理事國，美國若要在聯合國架構下推動反恐行動，需要中國的合作。其次，中國對中亞、南亞地區具有影響力，美國得到巴基斯坦的協助跟中國默許有關。另外，中國大陸境內也有恐怖份子的問題，「上海合作組織」的成立原因之一，即為打擊恐怖主義，因此中(共)美在反恐問題上有著共同利益。二〇〇一年十月小布希總統與江澤民在上海 APEC 高峰會後宣稱，中國是美國的朋友而非敵人，美國希望與中國建立「建設性的合作關係」，兩國將相互尊重，坦率相待的精神來處理彼此間的紛歧。而且該組織是後冷戰時代唯一集安全、經濟、政治、文化交流於一體區域性組織，也是現今全球唯一沒有美國勢力介入的區域性組織，非但如此，美國主導的「北大西洋公約組織」(NATO)東擴，「上海合作組織」所產生的力道可能迫使美國重新看待其全球戰略，因而使二十一世紀以後的全球新秩序產生變化。

在中國方面，它和美國對於反恐怖主義的態度並不一致；中國雖然因疆獨受到伊斯蘭恐怖份子的支助而樂於與美國合作反恐，但是也擔心中亞的戰爭會破壞區域的穩定，基本上不希望美國藉由反恐行動來壯大其超強地位。而且中國過去和西方與伊斯蘭國家同時發生關係，採取較中立的立場，假設中國像西方國家那樣支持美國反恐的行動，可能會破壞它與伊斯蘭國家的關係。中國於二〇〇一年六月結合俄羅斯和中亞四國成立「上海合作組織」協商反恐議題，而今美國成

為領導全球反恐怖主義的領袖，且勢力深入中亞，自是中國所不樂見的。

美國政府將以權力政治為本、國家安全利益為基礎的現實主義國際政治觀，作為政策制定的主要考量。由於反恐怖主義使得中國與美國找到共同利益支點，降低原有的矛盾，提供兩國一個改善彼此關係的機會，美國不再提中國為戰略的競爭對手。九一一事件之後，美國外交政策進入了一個變化的階段，其首要目標即打擊恐怖主義，其他均為次要的議題。面對此種國際情勢的變化，台灣應該要有正確的認知不能誤判。美國所期待是在不損及台灣權益的前題下，逐步和中國增進彼此關係，但是仍須注意中國利用兩岸問題當做籌碼以求利益之換取。中（共）美自建交以來，由於彼此間矛盾和利益的糾葛，致使彼此關係一直跌宕起伏與多變，小布希總統對中國政策採雙重模式即一方面是重視和中國的交往與合作，保持美中關係相對穩定；另一方面是注重對中國的防範與遏制。從長遠立場看仍是跳脫不出既有的框架和模式，也就是「既鬥爭又合作、既衝突又協調、鬥爭而不破裂、衝突而不對抗」。

二〇〇一年九月三十日美國國防部公佈二〇〇一年「四年期國防總檢」，國防部長倫斯斐倫斯斐提出各種「轉型」(transformation)方案，這些方案特別強調本土防衛、風險管理以及新形態之「對恐怖主義作戰」的其他面向。另外，小布希總統於二〇〇二年九月二十日向國會提交國家安全戰略報告中強調：持續維持美國世界唯一霸權的地位以捍衛其國家利益；先制、嚇阻與圍堵的戰略；推行全球性的反恐戰爭等。就布希主義戰略思維觀點，是從對恐怖主義的戰爭手段宣戰，伸展到對傷害或可能傷害美國本土的國家宣戰；換句話說，布希

主義是以國家為主要行為者，主張以美國的國家力量來對抗敵對的國家力量，這是符合現實主義的國家中心前提的。以布希主義的操作方式上，是以美國強大力量的國力為基礎，採行單邊主義和先發制人的策略，亦是現實主義下霸權邏輯運用。從現實主義觀點，美國對新威脅的出現並不會取代原有的舊威脅，而只是在處理優先秩序方面有所變動而已。

美國亞太同盟體系的再調整方面，基本方針是並無太大改變。其作法有：第一，與全球軍事部署的調整相配合，美國在亞太駐防軍隊規模和形態將逐步的調整。鑑於大規模殺傷性武器的擴散與不對稱的恐怖攻擊行動是美國今後主要面臨的威脅，美國軍事戰略可能著眼對於不確定地區的緊急情況做出迅速的反應。第二，雙邊同盟仍是亞太聯盟的主要方法，多邊同盟是發揮輔助與補充之作用。美國亞太戰略謀求多邊與雙邊的結合。美國學者指出：以亞太雙邊同盟為核心，增強與地區國家軍事力量的交流，是今後美國較為確實可行的道路。因此會把雙邊同盟作為亞太政策的基石，以維繫該地區的主導權。第三，軍事和政治同盟將轉向制度化，全方位綜合組織渡過。以政治促進經濟、以經濟帶動政治美國一貫聯盟戰略策略。邇來，美國與澳洲、新加坡、台灣所簽訂之自由貿易協定(FTA)，於是出於強化同盟關係的考量。第四，軍事合作向高科技領域發展，重點是將強化研發、協同操作能力。一是加強軍事領域高科技合作，特別是在設備、情報交換及遠程作戰能力的合作；另一是通過建立區域飛彈防禦系統(TMD)來開拓同盟合作新領域。

最後，美國的外交的變化期。其首要目標就是打擊恐怖主義的行

動，其他的議題似乎均顯得為次要。在美國尋求與中國建立建設性關係時，對於台灣問題小布希總統則一再強調，美國堅守一個中國政策，三個公報和台灣關係法。布希政府在與中國努力增進彼此雙方關係，雖然聲稱保證將不會犧牲台灣利益。但是由於九一一事件產生戲劇性的變化，美國所期待是不損及台灣權益之下，與中國關係採逐漸加溫方式進行。台灣在美中台三角關係裏，夾在這兩大國之間，不能一廂情願樂觀的期待對美國，認為在沒有美國國家利益前提下一定會插手海峽兩岸事務，也不能寄望美中關係緊張，台灣就會得利，應跳脫零和思維，維持台海穩定發展是避免戰爭之道。

參 考 書 目

一、中文部分

(一) 書籍：

中共中央文獻研究室，「十四大以來重要文獻編選」，北京：人民出版社，1995年。

中國共產黨第十五次全國代表大會文件彙編，北京：解放軍出版社，1997年。

王小東等，中國戰略與管理研究會國際形勢分析報告(1997 1998)，北京：中國戰略與管理研究會，1998年。

王逸舟，國際政治學：歷史與理論，台北：五南圖書出版公司，1999年。

布里辛斯基(Zbigniew Brzezinski)，大棋盤(全球戰略大思考)。台北：立緒文化事業有限公司，2001年6月。

江澤民，論三個代表，北京：中央文獻出版社，2001年版

朱維瑜主編，二〇〇〇世界年鑑，台北：中央通訊社，1999年

李文志，後冷戰時代美國的亞太戰略，台北：憬藝出版社，1997年。

李登科，北京的大國外交策略之分析，鄭碩宇編，邁向廿一世紀的中國外交，2001年6月，香港。

李景治主編，世界之交的中國與世界國際政治文集，北京：人民大學出版社，1999年。

李永熾譯，Francis Fukuyama 原著，歷史之終結與最後一人，台北：時報文化出版社，1993年。

何大明譯，Andrew J. Nathan & Robert S. Ross 著，長城與空城計：中國對安全的尋求 (The Great Wall And The Empty Fortress: China's Search For Security) 台北：麥田出版社，1998年。

林碧炤，國際政治與外交政策，台北：五南圖書出版公司，1999年7月。

周煦主編，後冷戰時期中國對外政策，台北：國立政治大學外交系所，1984年。

周世雄，國際關係—權力與制度，台北：五南圖書有限公司，2000年6月。

- 明居正，中華民國之戰略環境與東亞集體安全，許慶復編，邁向二十一世紀的台灣，台北：正中書局，1984年。
- 青木一能，手にとるように世界情形がわかる本，日本：かんき出版，1999年5月。
- 吳玉山，俄羅斯轉型 1992~1999：一個政治經濟學分析，台北：五南圖書出版公司，2000年
- 胡祖慶譯，Kenneth N. Waltz 著，國際政治體制理論解析，台北：五南圖書出版公司，1987年。
- 美國與亞洲：美國新戰略和兵力態勢，北京：新華出版社，2001
- 俞正樑、任曉等著，大國戰略研究，北京：中央編譯出版社，1998年。
- 後九一一時代的世界格局—大變局，江西：江西人民出版社，2002年。
- 約瑟夫 奈伊，美國霸權的困惑--為什麼美國不能獨斷專行，北京：世界知識出版社，2002年。
- 孫壯志，中亞新格局與地區安全，北京：中國社會科學出版社，2001年。
- 許綬南譯，Ashton B. Carter, and William J. Perry 著，預防性防禦：後冷戰時代美國的新安全戰略，台北：麥田出版社，2000年。
- 常慶，成績卓著的中亞五國外交，孫壯志編著，中亞五國對外關係，北京：當代世界出版社，1996年6月。
- 陳明著，布希新政府之兩岸政策走向，台北：遠景基金會，2001年。
- 陳峰君、王傳劍，亞太國家與朝鮮半島，北京：北京大學出版社，2002年。
- 張自學譯，Hans J. Morgenthau 原著，國際政治學，台北：幼獅文化事業公司，1976年。
- 張亞中、孫國祥著，美國的中國政策，台北：生智文化事業有限公司，1999年。
- 張亞中、李英明著，中國大陸與兩岸關係概論，台北：生智文化事業有限公司，2001年2月。
- 張蘊嶺主編，21世紀：世界格局與大國關係，北京：社會科學文獻出版社，2001年1月。
- 張萬坤，後冷戰時期中國的世界多極化戰略之行為模式：夥伴關係的邏輯，鄭碩

宇編，邁向廿一世紀的中國外交，2001年6月，香港，頁135-173。

張幼文、黃仁偉主編，2003年中國國際地位報告，上海：上海遠東出版社出版，2003年4月。

詹姆士·史密斯編，恐怖主義威脅與美國政府的回應(The Terrorism Threat U.S. Government Response: Operational and Organizational Factors)，國防部史政編譯局譯印，2002年5月。

路甬祥主編，21世紀中國面臨的12大挑戰，北京：世界知識出版社，2000年12月。

閻學通，中國國家利益分析，天津：天津人民出版社，1997年。

閻學通等，中國崛起，天津：天津人民出版社，1998年。

閻學通，中國國家利益分析，天津：天津人民出版社，1997年7月。

蔡政文，當前國際關係理論發展及其評估，台北：三民書局，1997年。

趙全勝，解讀中國外交政策，台北：月旦出版社，1999年。

鄧小平，鄧小平文選第三卷，北京：人民出版社，1993年。

魯毅，外交學概論，北京：世界知識出版社，1997年。

龔文周、何建台譯，K.J. Holsti 原著，國際政治解析的架構，台北：龍岡出版社，1983年。

(二) 期刊：

王公龍，「對美日同盟再定義的認識」，日本學刊，2002年第五期，頁18-31。

王希，「2000年美國總統大選評述」，美國研究，2001年第一期，頁7~38。

王勇，「美國對華政策中的利益集團因素」，戰略與管理，北京，第二十九卷，1998年4月，頁112-117。

王傑，「美國的跨世紀全球戰略與聯合國」，國際觀察，2000年1月。

主父笑飛，「美阿：奇怪的戰爭」，廣角鏡月刊，2001年12月，頁24-26。

- 尹慶耀，「柯林頓對中國政策的總結」，共黨問題研究，第二十七卷第三期，2001年3月，頁37-47。
- 江西元，「九一一事件後美國外交安全戰略走向」，國際觀察，2002年第4期，頁7-9。
- 江亦麗，「九一一事件對美國內政外交的影響」，當代亞太，2002年1月，頁12-17。
- 朱鋒，「小布希政府的對華政策展望」，和平與發展季刊，2001年第1期，頁43-59。
- 朱聽昌，「新世紀中國安全戰略構想」，世界經濟與政治，2000年第1期，頁39-45。
- 朱鋒，「美國2000年總統大選之後的美中關係」，世界經濟與政治，2001年2月，頁58-61。
- 曲星，「試論東歐巨變和蘇聯解體後的中國對外關係」，外交學院學報，1994年第四期，頁9-16。
- 「守得雲開霧又起 - 台灣選後兩岸僵局依舊」，中共研究，第三十六卷一期，2002年1月，頁12-23。
- 李剛，「透析布希主義—兼評布希執政一年來的外交與安全政策」，國際論壇，2002年5月，頁28-34。
- 林正義，「美國東亞安全政策與預防外交」，戰略與國際研究，台北，第三卷第一期，2001年1月，頁29-30。
- 林正義，「東協區域論壇與南海信心建立措施」，戰略與國際研究，第二卷第一期，2000年1月，頁22-23。
- 林佳龍、賴怡忠，「台灣在911事件後面臨的安全挑戰與戰略選擇」，戰略與國際研究，第四卷第二期，2002年4月。
- 邱坤玄，「中國高層出訪的意義與影響」，共黨問題研究，第二十五卷第十二期，1999年，頁9。
- 邱坤玄，「東北亞新形勢與變動中的大國關係」，中共研究，第三十四卷第八期，2000年8月，頁22-34。
- 於有慧，「中國的大國外交」，中國大陸研究，第42卷，第3期，1999年3月。
- 吳正偉，「兩岸在華美軍售問題上的交鋒與迷思」，共黨問題研究，第二十七卷第七期，2001年7月。

- 吳英明、林麗香，「全球化與中國新安全觀」，中山大學社會科學季刊，第二卷第三期，2000年，頁1-16。
- 吳安家，「布希北京之行」，共黨問題研究，第二十八卷第三期，2002年3月。
- 施子中，「九一一事件對中國推動上海合作組織的影響」，戰略與國際研究，第四卷第一期，2002年1月，頁138-139。
- 「美中台相互牽動下面臨轉折的兩岸關係」，中共研究，第三十五卷第八期，2001年8月。
- 馬榮升，「美國外交政策的走向」，廣角鏡月刊，2001年12月，頁30-33。
- 馬風書，「轉型期的俄羅斯外交戰略」，當代世界社會主義問題，2001年第1期，頁2-12。
- 莫大華，「美國的國家安全戰略報告與海外出兵準則」，美歐季刊，第十二卷第一期，1997年春季號，頁121-122。
- 翁明賢，「我國新世紀的不對稱國防戰略思維」，政策月刊，第五十六期，2000年10月，頁28-31。
- 時殷弘，「美國對華政策和台灣問題的未來」，戰略與管理，2000年6月，頁50-53。
- 時殷弘，「論2001年的中國對外政策和外交」，國際經濟評論，2002年5-6月，頁40-42。
- 唐文方，「美國人如何看中國及美中關係」，現代國際關係，2000年4月。頁27-30。
- 孫建杭，「戰略、利益、格局 - 冷戰後世界格局的演變與90年代美國對華政策的調整」，世界經濟與政治，2000年第8期，頁25-29。
- 凌虛，「要從根本點上研判美中關係」，現代國際關係，2001年6月，頁10-12。
- 許嘉，「回顧與展望：世紀之交的國際形勢」，解放軍外國語學院學報，第23卷第6期，2000年11月，頁102-107。
- 國安民，「從美國新政府東亞戰略佈局審視兩岸關係發展」，中共研究，第三十五卷第五期，2001年5月，頁78-88。
- 陳啟懋，「中國在世界重新定位：全球多極化趨勢與大國關係調整」，中國評論，1998年10月，頁15。

- 陳紫財、莫大華，「美國介入台海危機影響因素之研究」，共黨問題研究，第二十八卷第一期，2002年1月，頁4-16。
- 陳剛，「影響跨世紀中國外交的地緣政治因素」，中國青年政治學院學報，2000年1月，頁12-15。
- 郭建平，「冷戰結束後美國對台政策的新調整」，學海，2000年3月，頁138-141。
- 郭震遠，「非敵非友，亦敵亦友的中美關係」，中國評論，2001年9月，頁5-8。
- 郭震遠，「美國對台灣問題政策的調整」，國際問題研究，2001年1月，頁25-29。
- 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，第二十八卷第一期，2002年1月，頁80-83。
- 黃恩浩，「中國武力犯台與美國幹預之可能性分析」，共黨問題研究，第二十七卷第七期，2001年7月，頁45-58。
- 楊潔勉，「中美關係面臨考驗 - 小希新政府對華政策」，美國研究，2001年第2期。
- 張旺，「布希政府外交政策的保守主義傾向」，國際關係學院學報，2002年1月，頁19-22。
- 劉斌，「鄧小平的內政外交柔剛」，鏡報月刊，1993年5月，頁22-25。
- 楚樹龍，「冷戰後中國安全戰略思想的發展」，國際政治與安全，第9期，1999年9月，頁45。
- 楚樹龍、彭春艷，「冷戰後國際安全理論的發展」，現代國際關係，第4期，1999年12月，頁13。
- 楚樹龍、高祖貴，「美國亞太及對華戰略思想發展新動向」，和平與發展季刊，2000年第3期，頁32-37。
- 葛易，「淺析 - 中國威脅論」，1994第三期；黃仁偉，「中國超級大國論」，上海國際戰略學會會刊，1993年。
- 翟曉明，「中美戰略關係反思」，戰略與管理，2000年3月，頁33-36。
- 鄭啟榮、孫洁琬，「論世紀之交的中國多邊外交」，當代中國史研究，2001年第六期，頁53-59。
- 衛靈，「當前國際環境下的中國外交戰略與策略選擇」，世界經濟與政治，社會科

學2002年3月，頁29-32。

魯競，「江澤民主政後中國外交政策走向分析」，中共研究，第三十卷第三期，頁26。

韓旭東、魏孔虎，「透析美國軍事戰略大調整」，瞭望雜誌，2001年5月21日，第21期，頁33-37。

薩本望，「我國安全觀的變化及新的普遍安全觀的主要特點」，和平與發展，第1期，2000年8月，頁5-9。

(三) 論文集

公元二千年「兩岸關係與大陸問題研究」論文集，行政院大陸委員會主辦，2000年10月。

「中國大陸與兩岸關係研究」論文集，行政院大陸委員會主辦，2001年10月。

「亞太情勢與兩岸關係」學術研討會論文集，遠景論壇，2001.10

第四屆『世界新格局與兩岸關係』學術研討會論文集，淡江大學國際研究學院、財團法人兩岸交流遠景基金會主辦，2000年10月18日。

林正義，「美國對台戰略調整與兩岸關係」，和平論壇，「美中日情勢發展與兩岸關係」座談會，2001年5月。

佐瀨昌盛，「全球化與亞太區域安全保障」，第三屆「亞太發展論壇」研討會，2000年12月9日。

楊吉林，「美日中戰略互動與東亞和平展望」，第三屆亞太發展論壇研討會，2000年12月9日。

「亞太經合會後布希政府對華政策與兩岸關係發展」，遠景基金會，2001年12月25日。

(四)中文報紙

人民日報（北京）

文匯報（香港）

中央日報（台北）

中國時報（台北）

北京晚報（北京）

自由時報（台北）

明報（香港）

信報（香港）

解放軍日報（北京）

聯合報（台北）

二、英文部分

(一) Documents

- A National Security Strategy for a new Center, The White House, December 1999, office of the press Secretary, The White House January 5, 2000.
- Andrew Scobell, *The U.S. Army and the Asia-Pacific* (Carlisle Barracks, PA: Strategic Studies Institute, April 2001).
- Bates Gill, “U.S. Security Policy in the Asia-Pacific: Counter-Terrorism, the QDR, and Beyond”, 2001.12
- Charles Aldinger, Rumsfeld: U.S. Military May Scrap Two-War Plan, Reuters, August 17, 2001.
- Charles Wolf Jr., Anil Bamezai, K. C. Teh, and Benjamin Zycher, *Asian Economic Trends and Their Security Implications* (Santa Monica: RAND, 2000).
- Defense of Department, *Quadrennial Defense Review Report*, September 30, 2001.
- Dennis C. Blair, “Regional Security Cooperation”, Asia-Pacific Parliamentary Forum, Hilton Hawaiian Village Honolulu, Hawaii, January 8, 2002
- Frank Carlucci, Robert Hunter, Zalmay Khalilzad, *Taking Charge: A Bipartisan Report to the President Elect on Foreign Policy and National Security* (RAND, 2000).
- James A. Kelly, *United States Policy in East Asia and the Pacific Challenges and Priorities*, Testimony before the Subcommittee on East Asia and Pacific House Committee on International Relations, June 12, 2001.
- James A. Kelly, “U.S.-East Asia-Pacific Relations”, Statement before the House International Relations Committee, February 14, 2002.
- Li Bin, “The New U.S. National Security Strategy: Positives and Negatives for China”, Center for Defense Information, Washington, D.C., September 26, 2002.
- Michael D. Swaine, Ashley J. Tellis, *Interpreting China’s Grand Strategy: Past, Present, and Future* (Santa Monica: RAND, 2000).
- Monte R. Bullard, “Undiscussed linkages: implications of Taiwan Straits security activity on global arms control and nonproliferation”, *CNS Report*, 11 October 2000.
- Remarks by National Security Adviser Condoleezza Rice on Terrorism and Foreign Policy, SALS, John Hopkins University, Washington, D.C. April 29, 2002.
- Robert Ross, “From Denial to Leadership The Clinton Administration and China”,

(Monograph), April 2001.

Secretary of Defense Donald H. Rumsfeld, *Quadrennial Defense Review Report*, Department of Defense, Washington, D.C., September 30, 2001.

September 11th Attacks “Crystallized Our Vulnerability”, Rice Says National security advisor spoke at Manhattan Institute October 1.

The United States and Japan: Advancing Toward a Mature Partnership, INSS Special Report (Washington, D.C.: Institute for National Strategic Studies, National Defense University, October 11, 2000).

The White House, President Bush Delivers Graduation Speech at West Point, June 2001.

The White House, National Strategy for Combating Terrorism, February 2003.

The White House, National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction, December 2002.

The National Security Strategy of the United States of America, The White House, September 2002.

(二) Books

David A. Baldwin, ed., *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate* (New York: Columbia University Press, 1993).

Dirk Berg-Schlosser, *Einführung in die Politik Wissenschaft*, (München: Verlag C.H. Beck, 1985).

Paul Dibb, *The Strategic Environment in the Asia-Pacific Region*, in Robert D. Blackwill and Paul Dibb eds., *America's Asian Alliances* (Cambridge, MA: MIT Press, 2000).

Hans J. Morgenthau and Kenneth W. Thompson, *Politics Among Nations* (New York: Knopf, 1985).

- Hans J. Morgenthau, "Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace", 4th ed. (New York: Knopf, 1976).
- Jervis, *Perception and Misperception in International Politics* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1976).
- Joseph Frankel, *International Relation in a Changing World* (Oxford: Oxford University Press 1988).
- Kenneth N. Waltz, *The State and War*, (New York: Columbia University Press, 1959).
- Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, (Reading, MA: Addison-Wesley 1997).
- Lau Teik Soon, "ASEAN Regional Forum As Model for North-east Asian Security", Takashi Inoguchi and Grant B. Stillman, *Northeast Asian Regional Security: The Role of International Institutions* (Tokyo: United Nations University Press, 1997).
- Michael H. Armacost and Michael M. Stoddard, *The Foreign Relations of the United States*, 2nd., ed.(Encino, Ca.: Dickerson Publishing Co.,1974).
- Robert Chase, Emily Hill and Paul Kennedy, *The Pivotal States: A New Framework for U.S. Policy in the Developing World*, W.W. Northon & Company, 1999.
- Robert Gilpin, "War and Change in World Politics", (New York: Cambridge University Press, 1981).
- Robert Gilpin, "The Political Economy of International Relations", (New Jersey: Princeton University Press, 1987).
- Stephen D. Krasner, "Structural Conflict: The Third World Against Global Liberalism", (Berkeley: University of California Press, 1985).
- The Military Balance 1998—1999* (London: Oxford University Press for the IISS, 1998).
- Swaine, Michael D., *China: Domestic Change and Foreign Policy*, (RAND, 1995).
- Xue Longgen, "Zhengzai shenhua fazhan de Zhong Fa quanmian huoban guanxi", (The deepening and developing Sino-French comprehensive partnership"), *Shijie Jing yu zhengzhi luntan*, No.5 (1999).
- William C. Vocke, *American Foreign Policy: An Analytical Approach*, (New York: The free Press, 1976).

(三) Periodicals

- Alexander Golts, "Russia Tackles Security Threats", *Jane's Defense Weekly*, September 26, 2001, p3.
- Avery Goldstein, "The Diplomatic Face of China's Grand Strategy: A Rising Power's Emerging Choice", *The China Quarterly*, Volume 168, December 2001, p.835.
- Ben Barber, U.S. Plays the India Card, *Far Eastern Economic Review*, August 11, 2001, p.29.
- "China: The World Next Superpower," *Time*, May 10,1993, pp.30-35.
- Condoleezza Rice, "Promoting the National Interest", *Foreign Affairs*, Jan/Feb 2000, Volume: 79, Issue: 1, pp.45~62.
- "Cabinet approves plan for the dispatch of SDF", *The Japan Times Online*, November 17, 2001, p.1
- Chen Ying, "Zhanqie daodan fangyu xitong yu dongya anquan xingshi", *Shijie jingji yu zhengzhiluntan*, No.4 (1999), p.28,30.
- Christopher Layne, "The Unipolar Illusion: Why New Great Powers Will Rise", *International Security*, vol.17, No.4 (Spring 1993), p.9.
- Dennis C. Blair & John T. Hanley, "From Wheels to Webs: Restructuring Asia-Pacific Security Arrangements", *The Washington Quarterly*, Vol. 24, No.1, Winter 2001, pp.7-8.
- Deny Roy, "China's Post-Den Foreign Relation", *International Journal*, (Winter 1997/1998), p.142.
- Derrick J. Michael, "U.S. National Security Strategy in the Asian-Pacific", *Asian Affairs*, Autumn 2001, pp.159-166.
- Donald Nuechterlein, "The Concept of National Interest: A Time For New Approach", *Orbis*, Vol. 23, No.1, 1979, pp73-79.
- "European Union calls for new partnership with China", *Agence France-Presse*, 29 October 1998, p.32.
- Frank Ching, "Bush Needs to Set Asia Policy", *Far Eastern Economic Review*, 11 January, 2001, p.27.
- G. John Ikenberry, "American Grand Strategy in the Age of Terror, *Survival*, Vol.43, No.3, 2001-02, pp.19-34.
- Hssd.R.N., "Paradigm Lost", *Foreign Affair*, Jan / Feb., 1995, pp.41~49.
- "Japan Spurs Laws Changes to Support US Operation", *Jane's Defense Weekly*, 7

- November, 2001, p3.
- Luke Hill, “ NATO Rallies Behind USA, But Denies Planning Military Action”,
Jane's Defense Weekly, 19 September, 2001, p.5.
- Michael Vatikiotis, Ben Dolven, and David Murphy, “Terror Throws Us Together,
For Now,” *Far Eastern Economic Review*, 1 November, 2001, pp.36~40.
- Nigel Holloway, “That T-Word Again: Top U.S defense official talks about the China
threat,” *Far Eastern Economic Review*, 20 February, 1997, p.18.
- Richard L. Kugler, “A Distinct American Internationalism For A Globalized World,”
in *U.S National Security Strategy: A New Era*, op. cit., pp.37~38.
- Robert B. Zoellick, “A Republican Foreign Policy,” *Foreign Affairs*, Vol.79, No.1,
2000, pp.68-70.
- Robert Gilpin, “The Richness of the Tradition of Political Realism”, *International
Organization*, vol.38, No.2 (Spring 1984), p.287.
- Ralph Cossa, “U.S. Asia Policy: Does an Alliance-Based Policy Still Make Sense”,
Pacific Forum CSIS, September 2001, pp.19~22.
- Samuel P. Huntington, “America's Changing Strategic Interests”, *Survival*, Vol.
XXXIII, No.1, p.6.
- “SDF antiterrorism bill wins quick Diet passage,” *The Japan Times Online*, October
30, 2001, p.2.
- “Source’ says PRC to pressure U.S. over Taiwan issue”, *Agence France-Presse*, 14
August 1999, FBIS-CHI-1999-0814.
- Thomas I. Cook and Malcolm Moss, “The American Idea of International Interest”,
American Political Science Review, vol.47 (March 1953), p.38.
- “The Eagle Has Crashed Landed,” *Foreign Policy*, July / August 2002, pp.53~61.
- The White House, A Nation Security Strategy for New Centaury and David
Shambaugh, China or America: which is the Revisionist Power? *Survival*, vol. 43,
Autumn 2001, p25.
- Xiaoming Huang, Managing Fluctuations in US—China Relations-World Politics,
National Priorities, and Policy Leadership, *Asian Survey*, 40:2, p.279.

(四) Newspaper

Asia Times

Far Eastern Economic Review

The New York Times

Washington Post

附錄一： 美 國 家 安 全 戰 略

The National Security Strategy of the United States of America

Introduction

The great struggles of the twentieth century between liberty and totalitarianism ended with a decisive victory for the forces of freedom— and a single sustainable model for national success: freedom, democracy, and free enterprise. In the twenty-first century, only nations that share a commitment to protecting basic human rights and guaranteeing political and economic freedom will be able to unleash the potential of their people and assure their future prosperity. People everywhere want to be able to speak freely; choose who will govern them; worship as they please; educate their children— male and female; own property; and enjoy the benefits of their labor. These values of freedom are right and true for every person, in every society— and the duty of protecting these values against their enemies is the common calling of freedom-loving people across the globe and across the ages.

Today, the United States enjoys a position of unparalleled military strength and great economic and political influence. In keeping with our heritage and principles, we do not use our strength to press for unilateral advantage. We seek instead to create a balance of power that favors human freedom: conditions in which all nations and all societies can choose for themselves the rewards and challenges of political and economic liberty. In a world that is safe, people will be able to make their own lives better. We will defend the peace by fighting terrorists and tyrants. We will preserve the peace by building good relations among the great powers. We will extend the peace by encouraging free and open societies on every continent.

Defending our Nation against its enemies is the first and fundamental commitment of the Federal Government. Today, that task has changed dramatically. Enemies in the past needed great armies and great industrial capabilities to endanger America. Now, shadowy networks of individuals can bring great chaos and suffering to our shores for less than it costs to purchase a single tank. Terrorists are organized to penetrate open societies and to turn the power of modern technologies against us.

To defeat this threat we must make use of every tool in our arsenal— military power, better homeland defenses, law enforcement, intelligence, and vigorous efforts to cut off

terrorist financing. The war against terrorists of global reach is a global enterprise of uncertain duration. America will help nations that need our assistance in combating terror. And America will hold to account nations that are compromised by terror, including those who harbor terrorists— because the allies of terror are the enemies of civilization. The United States and countries cooperating with us must not allow the terrorists to develop new home bases. Together, we will seek to deny them sanctuary at every turn.

The gravest danger our Nation faces lies at the crossroads of radicalism and technology. Our enemies have openly declared that they are seeking weapons of mass destruction, and evidence indicates that they are doing so with determination. The United States will not allow these efforts to succeed. We will build defenses against ballistic missiles and other means of delivery. We will cooperate with other nations to deny, contain, and curtail our enemies' efforts to acquire dangerous technologies. And, as a matter of common sense and self-defense, America will act against such emerging threats before they are fully formed. We cannot defend America and our friends by hoping for the best. So we must be prepared to defeat our enemies' plans, using the best intelligence and proceeding with deliberation. History will judge harshly those who saw this coming danger but failed to act. In the new world we have entered, the only path to peace and security is the path of action.

As we defend the peace, we will also take advantage of an historic opportunity to preserve the peace. Today, the international community has the best chance since the rise of the nation-state in the seventeenth century to build a world where great powers compete in peace instead of continually prepare for war. Today, the world's great powers find ourselves on the same side— united by common dangers of terrorist violence and chaos. The United States will build on these common interests to promote global security. We are also increasingly united by common values. Russia is in the midst of a hopeful transition, reaching for its democratic future and a partner in the war on terror. Chinese leaders are discovering that economic freedom is the only source of national wealth. In time, they will find that social and political freedom is the only source of national greatness. America will encourage the advancement of democracy and economic openness in both nations, because these are the best foundations for domestic stability and international order. We will strongly resist aggression from other great powers— even as we welcome their peaceful pursuit of prosperity, trade, and cultural advancement.

Finally, the United States will use this moment of opportunity to extend the benefits of freedom across the globe. We will actively work to bring the hope of democracy, development, free markets, and free trade to every corner of the world. The events of

September 11, 2001, taught us that weak states, like Afghanistan, can pose as great a danger to our national interests as strong states. Poverty does not make poor people into terrorists and murderers. Yet poverty, weak institutions, and corruption can make weak states vulnerable to terrorist networks and drug cartels within their borders.

The United States will stand beside any nation determined to build a better future by seeking the rewards of liberty for its people. Free trade and free markets have proven their ability to lift whole societies out of poverty— so the United States will work with individual nations, entire regions, and the entire global trading community to build a world that trades in freedom and therefore grows in prosperity. The United States will deliver greater development assistance through the New Millennium Challenge Account to nations that govern justly, invest in their people, and encourage economic freedom. We will also continue to lead the world in efforts to reduce the terrible toll of HIV/AIDS and other infectious diseases.

In building a balance of power that favors freedom, the United States is guided by the conviction that all nations have important responsibilities. Nations that enjoy freedom must actively fight terror. Nations that depend on international stability must help prevent the spread of weapons of mass destruction. Nations that seek international aid must govern themselves wisely, so that aid is well spent. For freedom to thrive, accountability must be expected and required.

We are also guided by the conviction that no nation can build a safer, better world alone. Alliances and multilateral institutions can multiply the strength of freedom-loving nations. The United States is committed to lasting institutions like the United Nations, the World Trade Organization, the Organization of American States, and NATO as well as other long-standing alliances. Coalitions of the willing can augment these permanent institutions. In all cases, international obligations are to be taken seriously. They are not to be undertaken symbolically to rally support for an ideal without furthering its attainment. Freedom is the non-negotiable demand of human dignity; the birthright of every person— in every civilization. Throughout history, freedom has been threatened by war and terror; it has been challenged by the clashing wills of powerful states and the evil designs of tyrants; and it has been tested by widespread poverty and disease. Today, humanity holds in its hands the opportunity to further freedom's triumph over all these foes. The United States welcomes our responsibility to lead in this great mission.

George W. Bush
The White House,
September 17, 2002

I. Overview of America's International Strategy

"Our Nation's cause has always been larger than our Nation's defense. We fight, as we always fight, for a just peace— a peace that favors liberty. We will defend the peace against the threats from terrorists and tyrants. We will preserve the peace by building good relations among the great powers. And we will extend the peace by encouraging free and open societies on every continent."

President Bush
West Point, New York
June 1, 2002

The United States possesses unprecedented— and unequalled— strength and influence in the world. Sustained by faith in the principles of liberty, and the value of a free society, this position comes with unparalleled responsibilities, obligations, and opportunity. The great strength of this nation must be used to promote a balance of power that favors freedom.

For most of the twentieth century, the world was divided by a great struggle over ideas: destructive totalitarian visions versus freedom and equality.

That great struggle is over. The militant visions of class, nation, and race which promised utopia and delivered misery have been defeated and discredited. America is now threatened less by conquering states than we are by failing ones. We are menaced less by fleets and armies than by catastrophic technologies in the hands of the embittered few. We must defeat these threats to our Nation, allies, and friends.

This is also a time of opportunity for America. We will work to translate this moment of influence into decades of peace, prosperity, and liberty. The U.S. national security strategy will be based on a distinctly American internationalism that reflects the union of our values and our national interests. The aim of this strategy is to help make the world not

just safer but better. Our goals on the path to progress are clear: political and economic freedom, peaceful relations with other states, and respect for human dignity.

And this path is not America's alone. It is open to all. To achieve these goals, the United States will:

- champion aspirations for human dignity;
- strengthen alliances to defeat global terrorism and work to prevent attacks against us and our friends;
- work with others to defuse regional conflicts;
- prevent our enemies from threatening us, our allies, and our friends, with weapons of mass destruction;
- ignite a new era of global economic growth through free markets and free trade;
- expand the circle of development by opening societies and building the infrastructure of democracy;
- develop agendas for cooperative action with other main centers of global power; and
- transform America's national security institutions to meet the challenges and opportunities of the twenty-first century.

II. Champion Aspirations for Human Dignity

"Some worry that it is somehow undiplomatic or impolite to speak the language of right and wrong. I disagree. Different circumstances require different methods, but not different moralities."

President Bush
West Point, New York
June 1, 2002

In pursuit of our goals, our first imperative is to clarify what we stand for: the United States must defend liberty and justice because these principles are right and true for all people everywhere. No nation owns these aspirations, and no nation is exempt from them. Fathers and mothers in all societies want their children to be educated and to live free from poverty and violence. No people on earth yearn to be oppressed, aspire to servitude, or eagerly await the midnight knock of the secret police.

America must stand firmly for the nonnegotiable demands of human dignity: the rule of law; limits on the absolute power of the state; free speech; freedom of worship; equal justice; respect for women; religious and ethnic tolerance; and respect for private property. These demands can be met in many ways. America's constitution has served us well. Many other nations, with different histories and cultures, facing different circumstances, have successfully incorporated these core principles into their own systems of governance. History has not been kind to those nations which ignored or flouted the rights and aspirations of their people.

America's experience as a great multi-ethnic democracy affirms our conviction that people of many heritages and faiths can live and prosper in peace. Our own history is a long struggle to live up to our ideals. But even in our worst moments, the principles enshrined in the Declaration of Independence were there to guide us. As a result, America is not just a stronger, but is a freer and more just society.

Today, these ideals are a lifeline to lonely defenders of liberty. And when openings arrive, we can encourage change— as we did in central and eastern Europe between 1989 and 1991, or in Belgrade in 2000. When we see democratic processes take hold among our friends in Taiwan or in the Republic of Korea, and see elected leaders replace generals in Latin America and Africa, we see examples of how authoritarian systems can evolve, marrying local history and traditions with the principles we all cherish. Embodying lessons from our past and using the opportunity we have today, the national security strategy of the United States must start from these core beliefs and look outward for possibilities to expand liberty.

Our principles will guide our government's decisions about international cooperation, the character of our foreign assistance, and the allocation of resources. They will guide our actions and our words in international bodies.

We will:

- speak out honestly about violations of the nonnegotiable demands of human dignity using our voice and vote in international institutions to advance freedom;
- use our foreign aid to promote freedom and support those who struggle non-violently for it, ensuring that nations moving toward democracy are rewarded for the steps they take;
- make freedom and the development of democratic institutions key themes in our bilateral relations, seeking solidarity and cooperation from other democracies while we press governments that deny human rights to move toward a better future; and
- take special efforts to promote freedom of religion and conscience and defend it

from encroachment by repressive governments.

We will champion the cause of human dignity and oppose those who resist it.

III. Strengthen Alliances to Defeat Global Terrorism and Work to Prevent Attacks Against U.S. and Our Friends

“Just three days removed from these events, Americans do not yet have the distance of history. But our responsibility to history is already clear: to answer these attacks and rid the world of evil. War has been waged against us by stealth and deceit and murder. This nation is peaceful, but fierce when stirred to anger. The conflict was begun on the timing and terms of others. It will end in a way, and at an hour, of our choosing.”

President Bush
Washington, D.C. (The National Cathedral)
September 14, 2001

The United States of America is fighting a war against terrorists of global reach. The enemy is not a single political regime or person or religion or ideology. The enemy is terrorism— premeditated, politically motivated violence perpetrated against innocents.

In many regions, legitimate grievances prevent the emergence of a lasting peace. Such grievances deserve to be, and must be, addressed within a political process. But no cause justifies terror. The United States will make no concessions to terrorist demands and strike no deals with them. We make no distinction between terrorists and those who knowingly harbor or provide aid to them.

The struggle against global terrorism is different from any other war in our history. It will be fought on many fronts against a particularly elusive enemy over an extended period of time. Progress will come through the persistent accumulation of successes— some seen, some unseen.

Today our enemies have seen the results of what civilized nations can, and will, do against regimes that harbor, support, and use terrorism to achieve their political goals. Afghanistan has been liberated; coalition forces continue to hunt down the Taliban and al-Qaida. But it is not only this battlefield on which we will engage terrorists. Thousands

of trained terrorists remain at large with cells in North America, South America, Europe, Africa, the Middle East, and across Asia.

Our priority will be first to disrupt and destroy terrorist organizations of global reach and attack their leadership; command, control, and communications; material support; and finances. This will have a disabling effect upon the terrorists' ability to plan and operate. We will continue to encourage our regional partners to take up a coordinated effort that isolates the terrorists. Once the regional campaign localizes the threat to a particular state, we will help ensure the state has the military, law enforcement, political, and financial tools necessary to finish the task.

The United States will continue to work with our allies to disrupt the financing of terrorism. We will identify and block the sources of funding for terrorism, freeze the assets of terrorists and those who support them, deny terrorists access to the international financial system, protect legitimate charities from being abused by terrorists, and prevent the movement of terrorists' assets through alternative financial networks.

However, this campaign need not be sequential to be effective, the cumulative effect across all regions will help achieve the results we seek. We will disrupt and destroy terrorist organizations by:

- direct and continuous action using all the elements of national and international power. Our immediate focus will be those terrorist organizations of global reach and any terrorist or state sponsor of terrorism which attempts to gain or use weapons of mass destruction (WMD) or their precursors;
- defending the United States, the American people, and our interests at home and abroad by identifying and destroying the threat before it reaches our borders. While the United States will constantly strive to enlist the support of the international community, we will not hesitate to act alone, if necessary, to exercise our right of self defense by acting preemptively against such terrorists, to prevent them from doing harm against our people and our country; and
- denying further sponsorship, support, and sanctuary to terrorists by convincing or compelling states to accept their sovereign responsibilities. We will also wage a war of ideas to win the battle against international terrorism. This includes:
 - using the full influence of the United States, and working closely with allies and friends, to make clear that all acts of terrorism are illegitimate so that terrorism will be viewed in the same light as slavery, piracy, or genocide: behavior that no respectable government can condone or support and all must oppose;
 - supporting moderate and modern government, especially in the Muslim world, to

ensure that the conditions and ideologies that promote terrorism do not find fertile ground in any nation;

- diminishing the underlying conditions that spawn terrorism by enlisting the international community to focus its efforts and resources on areas most at risk; and
- using effective public diplomacy to promote the free flow of information and ideas to kindle the hopes and aspirations of freedom of those in societies ruled by the sponsors of global terrorism.

While we recognize that our best defense is a good offense, we are also strengthening America's homeland security to protect against and deter attack. This Administration has proposed the largest government reorganization since the Truman Administration created the National Security Council and the Department of Defense. Centered on a new Department of Homeland Security and including a new unified military command and a fundamental reordering of the FBI, our comprehensive plan to secure the homeland encompasses every level of government and the cooperation of the public and the private sector.

This strategy will turn adversity into opportunity. For example, emergency management systems will be better able to cope not just with terrorism but with all hazards. Our medical system will be strengthened to manage not just bioterror, but all infectious diseases and mass-casualty dangers. Our border controls will not just stop terrorists, but improve the efficient movement of legitimate traffic.

While our focus is protecting America, we know that to defeat terrorism in today's globalized world we need support from our allies and friends. Wherever possible, the United States will rely on regional organizations and state powers to meet their obligations to fight terrorism. Where governments find the fight against terrorism beyond their capacities, we will match their willpower and their resources with whatever help we and our allies can provide.

As we pursue the terrorists in Afghanistan, we will continue to work with international organizations such as the United Nations, as well as non-governmental organizations, and other countries to provide the humanitarian, political, economic, and security assistance necessary to rebuild Afghanistan so that it will never again abuse its people, threaten its neighbors, and provide a haven for terrorists.

In the war against global terrorism, we will never forget that we are ultimately fighting for our democratic values and way of life. Freedom and fear are at war, and there will be no

quick or easy end to this conflict. In leading the campaign against terrorism, we are forging new, productive international relationships and redefining existing ones in ways that meet the challenges of the twenty-first century.

IV. Work with others to Defuse Regional Conflicts

"We build a world of justice, or we will live in a world of coercion. The magnitude of our shared responsibilities makes our disagreements look so small."

President Bush
Berlin, Germany
May 23, 2002

Concerned nations must remain actively engaged in critical regional disputes to avoid explosive escalation and minimize human suffering. In an increasingly interconnected world, regional crisis can strain our alliances, rekindle rivalries among the major powers, and create horrifying affronts to human dignity. When violence erupts and states falter, the United States will work with friends and partners to alleviate suffering and restore stability.

No doctrine can anticipate every circumstance in which U.S. action— direct or indirect— is warranted. We have finite political, economic, and military resources to meet our global priorities. The United States will approach each case with these strategic principles in mind:

- The United States should invest time and resources into building international relationships and institutions that can help manage local crises when they emerge.
- The United States should be realistic about its ability to help those who are unwilling or unready to help themselves. Where and when people are ready to do their part, we will be willing to move decisively.

The Israeli-Palestinian conflict is critical because of the toll of human suffering, because of America's close relationship with the state of Israel and key Arab states, and because of that region's importance to other global priorities of the United States. There can be no peace for either side without freedom for both sides. America stands committed to an independent and democratic Palestine, living beside Israel in peace and security. Like all other people, Palestinians deserve a government that serves their interests and listens to

their voices. The United States will continue to encourage all parties to step up to their responsibilities as we seek a just and comprehensive settlement to the conflict. The United States, the international donor community, and the World Bank stand ready to work with a reformed Palestinian government on economic development, increased humanitarian assistance, and a program to establish, finance, and monitor a truly independent judiciary. If Palestinians embrace democracy, and the rule of law, confront corruption, and firmly reject terror, they can count on American support for the creation of a Palestinian state.

Israel also has a large stake in the success of a democratic Palestine. Permanent occupation threatens Israel's identity and democracy. So the United States continues to challenge Israeli leaders to take concrete steps to support the emergence of a viable, credible Palestinian state. As there is progress towards security, Israel forces need to withdraw fully to positions they held prior to September 28, 2000. And consistent with the recommendations of the Mitchell Committee, Israeli settlement activity in the occupied territories must stop. As violence subsides, freedom of movement should be restored, permitting innocent Palestinians to resume work and normal life. The United States can play a crucial role but, ultimately, lasting peace can only come when Israelis and Palestinians resolve the issues and end the conflict between them.

In South Asia, the United States has also emphasized the need for India and Pakistan to resolve their disputes. This Administration invested time and resources building strong bilateral relations with India and Pakistan. These strong relations then gave us leverage to play a constructive role when tensions in the region became acute. With Pakistan, our bilateral relations have been bolstered by Pakistan's choice to join the war against terror and move toward building a more open and tolerant society. The Administration sees India's potential to become one of the great democratic powers of the twentyfirst century and has worked hard to transform our relationship accordingly. Our involvement in this regional dispute, building on earlier investments in bilateral relations, looks first to concrete steps by India and Pakistan that can help defuse military confrontation.

Indonesia took courageous steps to create a working democracy and respect for the rule of law. By tolerating ethnic minorities, respecting the rule of law, and accepting open markets, Indonesia may be able to employ the engine of opportunity that has helped lift some of its neighbors out of poverty and desperation. It is the initiative by Indonesia that allows U.S. assistance to make a difference.

In the Western Hemisphere we have formed flexible coalitions with countries that share our priorities, particularly Mexico, Brazil, Canada, Chile, and Colombia. Together we will promote a truly democratic hemisphere where our integration advances security, prosperity, opportunity, and hope. We will work with regional institutions, such as the Summit of the Americas process, the Organization of American States (OAS), and the Defense Ministerial of the Americas for the benefit of the entire hemisphere.

Parts of Latin America confront regional conflict, especially arising from the violence of drug cartels and their accomplices. This conflict and unrestrained narcotics trafficking could imperil the health and security of the United States. Therefore we have developed an active strategy to help the Andean nations adjust their economies, enforce their laws, defeat terrorist organizations, and cut off the supply of drugs, while— as important— we work to reduce the demand for drugs in our own country.

In Colombia, we recognize the link between terrorist and extremist groups that challenge the security of the state and drug trafficking activities that help finance the operations of such groups. We are working to help Colombia defend its democratic institutions and defeat illegal armed groups of both the left and right by extending effective sovereignty over the entire national territory and provide basic security to the Colombian people.

In Africa, promise and opportunity sit side by side with disease, war, and desperate poverty. This threatens both a core value of the United States— preserving human dignity— and our strategic priority— combating global terror. American interests and American principles, therefore, lead in the same direction: we will work with others for an African continent that lives in liberty, peace, and growing prosperity. Together with our European allies, we must help strengthen Africa's fragile states, help build indigenous capability to secure porous borders, and help build up the law enforcement and intelligence infrastructure to deny havens for terrorists.

An ever more lethal environment exists in Africa as local civil wars spread beyond borders to create regional war zones. Forming coalitions of the willing and cooperative security arrangements are key to confronting these emerging transnational threats. Africa's great size and diversity requires a security strategy that focuses on bilateral engagement and builds coalitions of the willing. This Administration will focus on three interlocking strategies for the region:

- countries with major impact on their neighborhood such as South Africa, Nigeria, Kenya, and Ethiopia are anchors for regional engagement and require focused attention;

- coordination with European allies and international institutions is essential for constructive conflict mediation and successful peace operations; and
- Africa's capable reforming states and sub-regional organizations must be strengthened as the primary means to address transnational threats on a sustained basis.

Ultimately the path of political and economic freedom presents the surest route to progress in sub-Saharan Africa, where most wars are conflicts over material resources and political access often tragically waged on the basis of ethnic and religious difference. The transition to the African Union with its stated commitment to good governance and a common responsibility for democratic political systems offers opportunities to strengthen democracy on the continent.

V. Prevent Our Enemies from Threatening Us, Our Allies, and Our Friends with Weapons of Mass Destruction

"The gravest danger to freedom lies at the crossroads of radicalism and technology. When the spread of chemical and biological and nuclear weapons, along with ballistic missile technology— when that occurs, even weak states and small groups could attain a catastrophic power to strike great nations. Our enemies have declared this very intention, and have been caught seeking these terrible weapons. They want the capability to blackmail us, or to harm us, or to harm our friends— and we will oppose them with all our power."

President Bush
West Point, New York
June 1, 2002

The nature of the Cold War threat required the United States— with our allies and friends— to emphasize deterrence of the enemy's use of force, producing a grim strategy of mutual assured destruction. With the collapse of the Soviet Union and the end of the Cold War, our security environment has undergone profound transformation.

Having moved from confrontation to cooperation as the hallmark of our relationship with Russia, the dividends are evident: an end to the balance of terror that divided us; an historic reduction in the nuclear arsenals on both sides; and cooperation in areas such as counter terrorism and missile defense that until recently were inconceivable.

But new deadly challenges have emerged from rogue states and terrorists. None of these contemporary threats rival the sheer destructive power that was arrayed against us by the Soviet Union. However, the nature and motivations of these new adversaries, their determination to obtain destructive powers hitherto available only to the world's strongest states, and the greater likelihood that they will use weapons of mass destruction against us, make today's security environment more complex and dangerous.

In the 1990s we witnessed the emergence of a small number of rogue states that, while different in important ways, share a number of attributes. These states:

- brutalize their own people and squander their national resources for the personal gain of the rulers;
- display no regard for international law, threaten their neighbors, and callously violate international treaties to which they are party;
- are determined to acquire weapons of mass destruction, along with other advanced military technology, to be used as threats or offensively to achieve the aggressive designs of these regimes;
- sponsor terrorism around the globe; and
- reject basic human values and hate the United States and everything for which it stands.

At the time of the Gulf War, we acquired irrefutable proof that Iraq's designs were not limited to the chemical weapons it had used against Iran and its own people, but also extended to the acquisition of nuclear weapons and biological agents. In the past decade North Korea has become the world's principal purveyor of ballistic missiles, and has tested increasingly capable missiles while developing its own WMD arsenal. Other rogue regimes seek nuclear, biological, and chemical weapons as well. These states' pursuit of, and global trade in, such weapons has become a looming threat to all nations.

We must be prepared to stop rogue states and their terrorist clients before they are able to threaten or use weapons of mass destruction against the United States and our allies and friends. Our response must take full advantage of strengthened alliances, the establishment of new partnerships with former adversaries, innovation in the use of military forces, modern technologies, including the development of an effective missile defense system, and increased emphasis on intelligence collection and analysis. Our comprehensive strategy to combat WMD includes:

- Proactive counter proliferation efforts. We must deter and defend against the threat

before it is unleashed. We must ensure that key capabilities— detection, active and passive defenses, and counterforce capabilities— are integrated into our defense transformation and our homeland security systems. Counter proliferation must also be integrated into the doctrine, training, and equipping of our forces and those of our allies to ensure that we can prevail in any conflict with WMD-armed adversaries.

- Strengthened nonproliferation efforts to prevent rogue states and terrorists from acquiring the materials, technologies, and expertise necessary for weapons of mass destruction. We will enhance diplomacy, arms control, multilateral export controls, and threat reduction assistance that impede states and terrorists seeking WMD, and when necessary, interdict enabling technologies and materials. We will continue to build coalitions to support these efforts, encouraging their increased political and financial support for nonproliferation and threat reduction programs. The recent G-8 agreement to commit up to \$20 billion to a global partnership against proliferation marks a major step forward.
- Effective consequence management to respond to the effects of WMD use, whether by terrorists or hostile states. Minimizing the effects of WMD use against our people will help deter those who possess such weapons and dissuade those who seek to acquire them by persuading enemies that they cannot attain their desired ends. The United States must also be prepared to respond to the effects of WMD use against our forces abroad, and to help friends and allies if they are attacked.

It has taken almost a decade for us to comprehend the true nature of this new threat. Given the goals of rogue states and terrorists, the United States can no longer solely rely on a reactive posture as we have in the past. The inability to deter a potential attacker, the immediacy of today's threats, and the magnitude of potential harm that could be caused by our adversaries' choice of weapons, do not permit that option. We cannot let our enemies strike first.

In the Cold War, especially following the Cuban missile crisis, we faced a generally status quo, risk-averse adversary. Deterrence was an effective defense. But deterrence based only upon the threat of retaliation is less likely to work against leaders of rogue states more willing to take risks, gambling with the lives of their people, and the wealth of their nations.

- In the Cold War, weapons of mass destruction were considered weapons of last resort whose use risked the destruction of those who used them. Today, our enemies see weapons of mass destruction as weapons of choice. For rogue states these weapons are tools of intimidation and military aggression against their

neighbors. These weapons may also allow these states to attempt to blackmail the United States and our allies to prevent us from deterring or repelling the aggressive behavior of rogue states. Such states also see these weapons as their best means of overcoming the conventional superiority of the United States.

- Traditional concepts of deterrence will not work against a terrorist enemy whose avowed tactics are wanton destruction and the targeting of innocents; whose so-called soldiers seek martyrdom in death and whose most potent protection is statelessness. The overlap between states that sponsor terror and those that pursue WMD compels us to action.

For centuries, international law recognized that nations need not suffer an attack before they can lawfully take action to defend themselves against forces that present an imminent danger of attack. Legal scholars and international jurists often conditioned the legitimacy of preemption on the existence of an imminent threat— most often a visible mobilization of armies, navies, and air forces preparing to attack.

We must adapt the concept of imminent threat to the capabilities and objectives of today's adversaries. Rogue states and terrorists do not seek to attack us using conventional means. They know such attacks would fail. Instead, they rely on acts of terror and, potentially, the use of weapons of mass destruction— weapons that can be easily concealed, delivered covertly, and used without warning.

The targets of these attacks are our military forces and our civilian population, in direct violation of one of the principal norms of the law of warfare. As was demonstrated by the losses on September 11, 2001, mass civilian casualties is the specific objective of terrorists and these losses would be exponentially more severe if terrorists acquired and used weapons of mass destruction.

The United States has long maintained the option of preemptive actions to counter a sufficient threat to our national security. The greater the threat, the greater is the risk of inaction— and the more compelling the case for taking anticipatory action to defend ourselves, even if uncertainty remains as to the time and place of the enemy's attack. To forestall or prevent such hostile acts by our adversaries, the United States will, if necessary, act preemptively.

The United States will not use force in all cases to preempt emerging threats, nor should nations use preemption as a pretext for aggression. Yet in an age where the enemies of civilization openly and actively seek the world's most destructive technologies, the United States cannot remain idle while dangers gather. We will always proceed

deliberately, weighing the consequences of our actions. To support preemptive options, we will:

- build better, more integrated intelligence capabilities to provide timely, accurate information on threats, wherever they may emerge;
- coordinate closely with allies to form a common assessment of the most dangerous threats; and
- continue to transform our military forces to ensure our ability to conduct rapid and precise operations to achieve decisive results.

The purpose of our actions will always be to eliminate a specific threat to the United States or our allies and friends. The reasons for our actions will be clear, the force measured, and the cause just.

VI. Ignite a New Era of Global Economic Growth through Free Markets and Free Trade

"When nations close their markets and opportunity is hoarded by a privileged few, no amount-no amount-of development aid is ever enough. When nations respect their people, open markets, invest in better health and education, every dollar of aid, every dollar of trade revenue and domestic capital is used more effectively."

President Bush
Monterrey, Mexico
March 22, 2002

A strong world economy enhances our national security by advancing prosperity and freedom in the rest of the world. Economic growth supported by free trade and free markets creates new jobs and higher incomes. It allows people to lift their lives out of poverty, spurs economic and legal reform, and the fight against corruption, and it reinforces the habits of liberty.

We will promote economic growth and economic freedom beyond America's shores. All governments are responsible for creating their own economic policies and responding to their own economic challenges. We will use our economic engagement with other countries to underscore the benefits of policies that generate higher productivity and sustained economic growth, including:

- pro-growth legal and regulatory policies to encourage business investment, innovation, and entrepreneurial activity;
- tax policies— particularly lower marginal tax rates— that improve incentives for work and investment;
- rule of law and intolerance of corruption so that people are confident that they will be able to enjoy the fruits of their economic endeavors;
- strong financial systems that allow capital to be put to its most efficient use;
- sound fiscal policies to support business activity;
- investments in health and education that improve the well-being and skills of the labor force and population as a whole; and
- free trade that provides new avenues for growth and fosters the diffusion of technologies and ideas that increase productivity and opportunity.

The lessons of history are clear: market economies, not command-and-control economies with the heavy hand of government, are the best way to promote prosperity and reduce poverty. Policies that further strengthen market incentives and market institutions are relevant for all economies— industrialized countries, emerging markets, and the developing world.

A return to strong economic growth in Europe and Japan is vital to U.S. national security interests. We want our allies to have strong economies for their own sake, for the sake of the global economy, and for the sake of global security. European efforts to remove structural barriers in their economies are particularly important in this regard, as are Japan's efforts to end deflation and address the problems of non-performing loans in the Japanese banking system. We will continue to use our regular consultations with Japan and our European partners— including through the Group of Seven (G-7)— to discuss policies they are adopting to promote growth in their economies and support higher global economic growth.

Improving stability in emerging markets is also key to global economic growth. International flows of investment capital are needed to expand the productive potential of these economies. These flows allow emerging markets and developing countries to make the investments that raise living standards and reduce poverty. Our long-term objective should be a world in which all countries have investment-grade credit ratings that allow them access to international capital markets and to invest in their future.

We are committed to policies that will help emerging markets achieve access to larger capital flows at lower cost. To this end, we will continue to pursue reforms aimed at reducing uncertainty in financial markets. We will work actively with other countries, the

International Monetary Fund (IMF), and the private sector to implement the G-7 Action Plan negotiated earlier this year for preventing financial crises and more effectively resolving them when they occur.

The best way to deal with financial crises is to prevent them from occurring, and we have encouraged the IMF to improve its efforts doing so. We will continue to work with the IMF to streamline the policy conditions for its lending and to focus its lending strategy on achieving economic growth through sound fiscal and monetary policy, exchange rate policy, and financial sector policy.

The concept of "free trade" arose as a moral principle even before it became a pillar of economics. If you can make something that others value, you should be able to sell it to them. If others make something that you value, you should be able to buy it. This is real freedom, the freedom for a person– or a nation– to make a living. To promote free trade, the United States has developed a comprehensive strategy:

- Seize the global initiative. The new global trade negotiations we helped launch at Doha in November 2001 will have an ambitious agenda, especially in agriculture, manufacturing, and services, targeted for completion in 2005. The United States has led the way in completing the accession of China and a democratic Taiwan to the World Trade Organization. We will assist Russia's preparations to join the WTO.
- Press regional initiatives. The United States and other democracies in the Western Hemisphere have agreed to create the Free Trade Area of the Americas, targeted for completion in 2005. This year the United States will advocate market-access negotiations with its partners, targeted on agriculture, industrial goods, services, investment, and government procurement. We will also offer more opportunity to the poorest continent, Africa, starting with full use of the preferences allowed in the African Growth and Opportunity Act, and leading to free trade.
- Move ahead with bilateral free trade agreements. Building on the free trade agreement with Jordan enacted in 2001, the Administration will work this year to complete free trade agreements with Chile and Singapore. Our aim is to achieve free trade agreements with a mix of developed and developing countries in all regions of the world. Initially, Central America, Southern Africa, Morocco, and Australia will be our principal focal points.
- Renew the executive-congressional partnership. Every administration's trade strategy depends on a productive partnership with Congress. After a gap of 8 years, the Administration reestablished majority support in the Congress for trade liberalization by passing Trade Promotion Authority and the other market opening

measures for developing countries in the Trade Act of 2002. This Administration will work with Congress to enact new bilateral, regional, and global trade agreements that will be concluded under the recently passed Trade Promotion Authority.

- Promote the connection between trade and development. Trade policies can help developing countries strengthen property rights, competition, the rule of law, investment, the spread of knowledge, open societies, the efficient allocation of resources, and regional integration— all leading to growth, opportunity, and confidence in developing countries. The United States is implementing The Africa Growth and Opportunity Act to provide market-access for nearly all goods produced in the 35 countries of sub-Saharan Africa. We will make more use of this act and its equivalent for the Caribbean Basin and continue to work with multilateral and regional institutions to help poorer countries take advantage of these opportunities. Beyond market access, the most important area where trade intersects with poverty is in public health. We will ensure that the WTO intellectual property rules are flexible enough to allow developing nations to gain access to critical medicines for extraordinary dangers like HIV/AIDS, tuberculosis, and malaria.
- Enforce trade agreements and laws against unfair practices. Commerce depends on the rule of law; international trade depends on enforceable agreements. Our top priorities are to resolve ongoing disputes with the European Union, Canada, and Mexico and to make a global effort to address new technology, science, and health regulations that needlessly impede farm exports and improved agriculture. Laws against unfair trade practices are often abused, but the international community must be able to address genuine concerns about government subsidies and dumping. International industrial espionage which undermines fair competition must be detected and deterred.
- Help domestic industries and workers adjust. There is a sound statutory framework for these transitional safeguards which we have used in the agricultural sector and which we are using this year to help the American steel industry. The benefits of free trade depend upon the enforcement of fair trading practices. These safeguards help ensure that the benefits of free trade do not come at the expense of American workers. Trade adjustment assistance will help workers adapt to the change and dynamism of open markets.
- Protect the environment and workers. The United States must foster economic growth in ways that will provide a better life along with widening prosperity. We will incorporate labor and environmental concerns into U.S. trade negotiations, creating a healthy “network” between multilateral environmental agreements with

the WTO, and use the International Labor Organization, trade preference programs, and trade talks to improve working conditions in conjunction with freer trade.

- Enhance energy security. We will strengthen our own energy security and the shared prosperity of the global economy by working with our allies, trading partners, and energy producers to expand the sources and types of global energy supplied, especially in the Western Hemisphere, Africa, Central Asia, and the Caspian region. We will also continue to work with our partners to develop cleaner and more energy efficient technologies.

Economic growth should be accompanied by global efforts to stabilize greenhouse gas concentrations associated with this growth, containing them at a level that prevents dangerous human interference with the global climate. Our overall objective is to reduce America's greenhouse gas emissions relative to the size of our economy, cutting such emissions per unit of economic activity by 18 percent over the next 10 years, by the year 2012. Our strategies for attaining this goal will be to:

- remain committed to the basic U.N. Framework Convention for international cooperation;
- obtain agreements with key industries to cut emissions of some of the most potent greenhouse gases and give transferable credits to companies that can show real cuts;
- develop improved standards for measuring and registering emission reductions;
- promote renewable energy production and clean coal technology, as well as nuclear power— which produces no greenhouse gas emissions, while also improving fuel economy for U.S. cars and trucks;
- increase spending on research and new conservation technologies, to a total of \$4.5 billion— the largest sum being spent on climate change by any country in the world and a \$700 million increase over last year's budget; and
- assist developing countries, especially the major greenhouse gas emitters such as China and India, so that they will have the tools and resources to join this effort and be able to grow along a cleaner and better path.

VII. Expand the Circle of Development by Opening Societies and Building the Infrastructure of Democracy

"In World War II we fought to make the world safer, then worked to rebuild it. As we wage war today to keep the world safe from terror, we must also work to make the world a better place for all its citizens."

President Bush
Washington, D.C. (Inter-American Development Bank)
March 14, 2002

A world where some live in comfort and plenty, while half of the human race lives on less than \$2 a day, is neither just nor stable. Including all of the world's poor in an expanding circle of development— and opportunity— is a moral imperative and one of the top priorities of U.S. international policy.

Decades of massive development assistance have failed to spur economic growth in the poorest countries. Worse, development aid has often served to prop up failed policies, relieving the pressure for reform and perpetuating misery. Results of aid are typically measured in dollars spent by donors, not in the rates of growth and poverty reduction achieved by recipients. These are the indicators of a failed strategy.

Working with other nations, the United States is confronting this failure. We forged a new consensus at the U.N. Conference on Financing for Development in Monterrey that the objectives of assistance— and the strategies to achieve those objectives— must change.

This Administration's goal is to help unleash the productive potential of individuals in all nations. Sustained growth and poverty reduction is impossible without the right national policies. Where governments have implemented real policy changes, we will provide significant new levels of assistance. The United States and other developed countries should set an ambitious and specific target: to double the size of the world's poorest economies within a decade.

The United States Government will pursue these major strategies to achieve this goal:

- Provide resources to aid countries that have met the challenge of national reform. We propose a 50 percent increase in the core development assistance given by the United States. While continuing our present programs, including humanitarian assistance based on need alone, these billions of new dollars will form a new Millennium Challenge Account for projects in countries whose governments rule justly, invest in their people, and encourage economic freedom. Governments must fight corruption, respect basic human rights, embrace the rule of law, invest in health care and education, follow responsible economic policies, and enable

entrepreneurship. The Millennium Challenge Account will reward countries that have demonstrated real policy change and challenge those that have not to implement reforms.

- Improve the effectiveness of the World Bank and other development banks in raising living standards. The United States is committed to a comprehensive reform agenda for making the World Bank and the other multilateral development banks more effective in improving the lives of the world's poor. We have reversed the downward trend in U.S. contributions and proposed an 18 percent increase in the U.S. contributions to the International Development Association (IDA)– the World Bank's fund for the poorest countries– and the African Development Fund. The key to raising living standards and reducing poverty around the world is increasing productivity growth, especially in the poorest countries. We will continue to press the multilateral development banks to focus on activities that increase economic productivity, such as improvements in education, health, rule of law, and private sector development. Every project, every loan, every grant must be judged by how much it will increase productivity growth in developing countries.
- Insist upon measurable results to ensure that development assistance is actually making a difference in the lives of the world's poor. When it comes to economic development, what really matters is that more children are getting a better education, more people have access to health care and clean water, or more workers can find jobs to make a better future for their families. We have a moral obligation to measure the success of our development assistance by whether it is delivering results. For this reason, we will continue to demand that our own development assistance as well as assistance from the multilateral development banks has measurable goals and concrete benchmarks for achieving those goals. Thanks to U.S. leadership, the recent IDA replenishment agreement will establish a monitoring and evaluation system that measures recipient countries' progress. For the first time, donors can link a portion of their contributions to IDA to the achievement of actual development results, and part of the U.S. contribution is linked in this way. We will strive to make sure that the World Bank and other multilateral development banks build on this progress so that a focus on results is an integral part of everything that these institutions do.
- Increase the amount of development assistance that is provided in the form of grants instead of loans. Greater use of results-based grants is the best way to help poor countries make productive investments, particularly in the social sectors, without saddling them with ever-larger debt burdens. As a result of U.S. leadership, the recent IDA agreement provided for significant increases in grant funding for

the poorest countries for education, HIV/AIDS, health, nutrition, water, sanitation, and other human needs. Our goal is to build on that progress by increasing the use of grants at the other multilateral development banks. We will also challenge universities, nonprofits, and the private sector to match government efforts by using grants to support development projects that show results.

- Open societies to commerce and investment. Trade and investment are the real engines of economic growth. Even if government aid increases, most money for development must come from trade, domestic capital, and foreign investment. An effective strategy must try to expand these flows as well. Free markets and free trade are key priorities of our national security strategy.
- Secure public health. The scale of the public health crisis in poor countries is enormous. In countries afflicted by epidemics and pandemics like HIV/AIDS, malaria, and tuberculosis, growth and development will be threatened until these scourges can be contained. Resources from the developed world are necessary but will be effective only with honest governance, which supports prevention programs and provides effective local infrastructure. The United States has strongly backed the new global fund for HIV/AIDS organized by U.N. Secretary General Kofi Annan and its focus on combining prevention with a broad strategy for treatment and care. The United States already contributes more than twice as much money to such efforts as the next largest donor. If the global fund demonstrates its promise, we will be ready to give even more.
- Emphasize education. Literacy and learning are the foundation of democracy and development. Only about 7 percent of World Bank resources are devoted to education. This proportion should grow. The United States will increase its own funding for education assistance by at least 20 percent with an emphasis on improving basic education and teacher training in Africa. The United States can also bring information technology to these societies, many of whose education systems have been devastated by HIV/AIDS.
- Continue to aid agricultural development. New technologies, including biotechnology, have enormous potential to improve crop yields in developing countries while using fewer pesticides and less water. Using sound science, the United States should help bring these benefits to the 800 million people, including 300 million children, who still suffer from hunger and malnutrition.

VIII. Develop Agendas for Cooperative Action with the Other Main Centers of Global Power

“We have our best chance since the rise of the nation-state in the 17th century to build a world where the great powers compete in peace instead of prepare for war.”

President Bush
West Point, New York
June 1, 2002

America will implement its strategies by organizing coalitions— as broad as practicable— of states able and willing to promote a balance of power that favors freedom. Effective coalition leadership requires clear priorities, an appreciation of others’ interests, and consistent consultations among partners with a spirit of humility.

There is little of lasting consequence that the United States can accomplish in the world without the sustained cooperation of its allies and friends in Canada and Europe. Europe is also the seat of two of the strongest and most able international institutions in the world: the North Atlantic Treaty Organization (NATO), which has, since its inception, been the fulcrum of transatlantic and inter-European security, and the European Union (EU), our partner in opening world trade.

The attacks of September 11 were also an attack on NATO, as NATO itself recognized when it invoked its Article V self-defense clause for the first time. NATO’s core mission— collective defense of the transatlantic alliance of democracies – remains, but NATO must develop new structures and capabilities to carry out that mission under new circumstances. NATO must build a capability to field, at short notice, highly mobile, specially trained forces whenever they are needed to respond to a threat against any member of the alliance.

The alliance must be able to act wherever our interests are threatened, creating coalitions under NATO’s own mandate, as well as contributing to mission-based coalitions. To achieve this, we must:

- expand NATO’s membership to those democratic nations willing and able to share the burden of defending and advancing our common interests;
- ensure that the military forces of NATO nations have appropriate combat contributions to make in coalition warfare;
- develop planning processes to enable those contributions to become effective multinational fighting forces;
- take advantage of the technological opportunities and economies of scale in our

- defense spending to transform NATO military forces so that they dominate potential aggressors and diminish our vulnerabilities;
- streamline and increase the flexibility of command structures to meet new operational demands and the associated requirements of training, integrating, and experimenting with new force configurations; and
- maintain the ability to work and fight together as allies even as we take the necessary steps to transform and modernize our forces.

If NATO succeeds in enacting these changes, the rewards will be a partnership as central to the security and interests of its member states as was the case during the Cold War. We will sustain a common perspective on the threats to our societies and improve our ability to take common action in defense of our nations and their interests. At the same time, we welcome our European allies' efforts to forge a greater foreign policy and defense identity with the EU, and commit ourselves to close consultations to ensure that these developments work with NATO. We cannot afford to lose this opportunity to better prepare the family of transatlantic democracies for the challenges to come.

The attacks of September 11 energized America's Asian alliances. Australia invoked the ANZUS Treaty to declare the September 11 was an attack on Australia itself, following that historic decision with the dispatch of some of the world's finest combat forces for Operation Enduring Freedom. Japan and the Republic of Korea provided unprecedented levels of military logistical support within weeks of the terrorist attack. We have deepened cooperation on counter terrorism with our alliance partners in Thailand and the Philippines and received invaluable assistance from close friends like Singapore and New Zealand. The war against terrorism has proven that America's alliances in Asia not only underpin regional peace and stability, but are flexible and ready to deal with new challenges. To enhance our Asian alliances and friendships, we will:

- look to Japan to continue forging a leading role in regional and global affairs based on our common interests, our common values, and our close defense and diplomatic cooperation;
- work with South Korea to maintain vigilance towards the North while preparing our alliance to make contributions to the broader stability of the region over the longer term;
- build on 50 years of U.S.-Australian alliance cooperation as we continue working together to resolve regional and global problems— as we have so many times from the Battle of the Coral Sea to Tora Bora;
- maintain forces in the region that reflect our commitments to our allies, our requirements, our technological advances, and the strategic environment; and

- build on stability provided by these alliances, as well as with institutions such as ASEAN and the Asia-Pacific Economic Cooperation forum, to develop a mix of regional and bilateral strategies to manage change in this dynamic region.

We are attentive to the possible renewal of old patterns of great power competition. Several potential great powers are now in the midst of internal transition— most importantly Russia, India, and China. In all three cases, recent developments have encouraged our hope that a truly global consensus about basic principles is slowly taking shape.

With Russia, we are already building a new strategic relationship based on a central reality of the twenty-first century: the United States and Russia are no longer strategic adversaries. The Moscow Treaty on Strategic Reductions is emblematic of this new reality and reflects a critical change in Russian thinking that promises to lead to productive, long-term relations with the Euro-Atlantic community and the United States. Russia's top leaders have a realistic assessment of their country's current weakness and the policies— internal and external— needed to reverse those weaknesses. They understand, increasingly, that Cold War approaches do not serve their national interests and that Russian and American strategic interests overlap in many areas.

United States policy seeks to use this turn in Russian thinking to refocus our relationship on emerging and potential common interests and challenges. We are broadening our already extensive cooperation in the global war on terrorism. We are facilitating Russia's entry into the World Trade Organization, without lowering standards for accession, to promote beneficial bilateral trade and investment relations. We have created the NATO-Russia Council with the goal of deepening security cooperation among Russia, our European allies, and ourselves. We will continue to bolster the independence and stability of the states of the former Soviet Union in the belief that a prosperous and stable neighborhood will reinforce Russia's growing commitment to integration into the Euro-Atlantic community.

At the same time, we are realistic about the differences that still divide us from Russia and about the time and effort it will take to build an enduring strategic partnership. Lingering distrust of our motives and policies by key Russian elites slows improvement in our relations. Russia's uneven commitment to the basic values of free-market democracy and dubious record in combating the proliferation of weapons of mass destruction remain matters of great concern. Russia's very weakness limits the opportunities for cooperation. Nevertheless, those opportunities are vastly greater now than in recent years— or even decades.

The United States has undertaken a transformation in its bilateral relationship with India based on a conviction that U.S. interests require a strong relationship with India. We are the two largest democracies, committed to political freedom protected by representative government. India is moving toward greater economic freedom as well. We have a common interest in the free flow of commerce, including through the vital sea lanes of the Indian Ocean. Finally, we share an interest in fighting terrorism and in creating a strategically stable Asia.

Differences remain, including over the development of India's nuclear and missile programs, and the pace of India's economic reforms. But while in the past these concerns may have dominated our thinking about India, today we start with a view of India as a growing world power with which we have common strategic interests. Through a strong partnership with India, we can best address any differences and shape a dynamic future.

The United States relationship with China is an important part of our strategy to promote a stable, peaceful, and prosperous Asia-Pacific region. We welcome the emergence of a strong, peaceful, and prosperous China. The democratic development of China is crucial to that future. Yet, a quarter century after beginning the process of shedding the worst features of the Communist legacy, China's leaders have not yet made the next series of fundamental choices about the character of their state. In pursuing advanced military capabilities that can threaten its neighbors in the Asia-Pacific region, China is following an outdated path that, in the end, will hamper its own pursuit of national greatness. In time, China will find that social and political freedom is the only source of that greatness.

The United States seeks a constructive relationship with a changing China. We already cooperate well where our interests overlap, including the current war on terrorism and in promoting stability on the Korean peninsula. Likewise, we have coordinated on the future of Afghanistan and have initiated a comprehensive dialogue on counter terrorism and similar transitional concerns. Shared health and environmental threats, such as the spread of HIV/AIDS, challenge us to promote jointly the welfare of our citizens.

Addressing these transnational threats will challenge China to become more open with information, promote the development of civil society, and enhance individual human rights. China has begun to take the road to political openness, permitting many personal freedoms and conducting village-level elections, yet remains strongly committed to national one-party rule by the Communist Party. To make that nation truly accountable to

its citizen's needs and aspirations, however, much work remains to be done. Only by allowing the Chinese people to think, assemble, and worship freely can China reach its full potential.

Our important trade relationship will benefit from China's entry into the World Trade Organization, which will create more export opportunities and ultimately more jobs for American farmers, workers, and companies. China is our fourth largest trading partner, with over \$100 billion in annual two-way trade. The power of market principles and the WTO's requirements for transparency and accountability will advance openness and the rule of law in China to help establish basic protections for commerce and for citizens. There are, however, other areas in which we have profound disagreements. Our commitment to the self-defense of Taiwan under the Taiwan Relations Act is one. Human rights is another. We expect China to adhere to its nonproliferation commitments. We will work to narrow differences where they exist, but not allow them to preclude cooperation where we agree.

The events of September 11, 2001, fundamentally changed the context for relations between the United States and other main centers of global power, and opened vast, new opportunities. With our long-standing allies in Europe and Asia, and with leaders in Russia, India, and China, we must develop active agendas of cooperation lest these relationships become routine and unproductive.

Every agency of the United States Government shares the challenge. We can build fruitful habits of consultation, quiet argument, sober analysis, and common action. In the long-term, these are the practices that will sustain the supremacy of our common principles and keep open the path of progress.

IX. Transform America's National Security Institutions to Meet the Challenges and Opportunities of the Twenty-First Century

"Terrorists attacked a symbol of American prosperity. They did not touch its source. America is successful because of the hard work, creativity, and enterprise of our people."

President Bush
Washington, D.C. (Joint Session of Congress)
September 20, 2001

The major institutions of American national security were designed in a different era to meet different requirements. All of them must be transformed.

It is time to reaffirm the essential role of American military strength. We must build and maintain our defenses beyond challenge. Our military's highest priority is to defend the United States. To do so effectively, our military must:

- assure our allies and friends;
- dissuade future military competition;
- deter threats against U.S. interests, allies, and friends; and
- decisively defeat any adversary if deterrence fails.

The unparalleled strength of the United States armed forces, and their forward presence, have maintained the peace in some of the world's most strategically vital regions. However, the threats and enemies we must confront have changed, and so must our forces. A military structured to deter massive Cold War-era armies must be transformed to focus more on how an adversary might fight rather than where and when a war might occur. We will channel our energies to overcome a host of operational challenges.

The presence of American forces overseas is one of the most profound symbols of the U.S. commitments to allies and friends. Through our willingness to use force in our own defense and in defense of others, the United States demonstrates its resolve to maintain a balance of power that favors freedom. To contend with uncertainty and to meet the many security challenges we face, the United States will require bases and stations within and beyond Western Europe and Northeast Asia, as well as temporary access arrangements for the long-distance deployment of U.S. forces.

Before the war in Afghanistan, that area was low on the list of major planning contingencies. Yet, in a very short time, we had to operate across the length and breadth of that remote nation, using every branch of the armed forces. We must prepare for more such deployments by developing assets such as advanced remote sensing, long-range precision strike capabilities, and transformed maneuver and expeditionary forces. This broad portfolio of military capabilities must also include the ability to defend the homeland, conduct information operations, ensure U.S. access to distant theaters, and protect critical U.S. infrastructure and assets in outer space.

Innovation within the armed forces will rest on experimentation with new approaches to warfare, strengthening joint operations, exploiting U.S. intelligence advantages, and taking full advantage of science and technology. We must also transform the way the Department of Defense is run, especially in financial management and recruitment and

retention. Finally, while maintaining near-term readiness and the ability to fight the war on terrorism, the goal must be to provide the President with a wider range of military options to discourage aggression or any form of coercion against the United States, our allies, and our friends.

We know from history that deterrence can fail; and we know from experience that some enemies cannot be deterred. The United States must and will maintain the capability to defeat any attempt by an enemy— whether a state or non-state actor— to impose its will on the United States, our allies, or our friends. We will maintain the forces sufficient to support our obligations, and to defend freedom. Our forces will be strong enough to dissuade potential adversaries from pursuing a military build-up in hopes of surpassing, or equaling, the power of the United States.

Intelligence— and how we use it— is our first line of defense against terrorists and the threat posed by hostile states. Designed around the priority of gathering enormous information about a massive, fixed object— the Soviet bloc— the intelligence community is coping with the challenge of following a far more complex and elusive set of targets.

We must transform our intelligence capabilities and build new ones to keep pace with the nature of these threats. Intelligence must be appropriately integrated with our defense and law enforcement systems and coordinated with our allies and friends. We need to protect the capabilities we have so that we do not arm our enemies with the knowledge of how best to surprise us. Those who would harm us also seek the benefit of surprise to limit our prevention and response options and to maximize injury.

We must strengthen intelligence warning and analysis to provide integrated threat assessments for national and homeland security. Since the threats inspired by foreign governments and groups may be conducted inside the United States, we must also ensure the proper fusion of information between intelligence and law enforcement.

Initiatives in this area will include:

- strengthening the authority of the Director of Central Intelligence to lead the development and actions of the Nation's foreign intelligence capabilities;
- establishing a new framework for intelligence warning that provides seamless and integrated warning across the spectrum of threats facing the nation and our allies;
- continuing to develop new methods of collecting information to sustain our intelligence advantage;
- investing in future capabilities while working to protect them through a more

- vigorous effort to prevent the compromise of intelligence capabilities; and
- collecting intelligence against the terrorist danger across the government with allsource analysis.

As the United States Government relies on the armed forces to defend America's interests, it must rely on diplomacy to interact with other nations. We will ensure that the Department of State receives funding sufficient to ensure the success of American diplomacy. The State Department takes the lead in managing our bilateral relationships with other governments. And in this new era, its people and institutions must be able to interact equally adroitly with non-governmental organizations and international institutions. Officials trained mainly in international politics must also extend their reach to understand complex issues of domestic governance around the world, including public health, education, law enforcement, the judiciary, and public diplomacy.

Our diplomats serve at the front line of complex negotiations, civil wars, and other humanitarian catastrophes. As humanitarian relief requirements are better understood, we must also be able to help build police forces, court systems, and legal codes, local and provincial government institutions, and electoral systems. Effective international cooperation is needed to accomplish these goals, backed by American readiness to play our part.

Just as our diplomatic institutions must adapt so that we can reach out to others, we also need a different and more comprehensive approach to public information efforts that can help people around the world learn about and understand America. The war on terrorism is not a clash of civilizations. It does, however, reveal the clash inside a civilization, a battle for the future of the Muslim world. This is a struggle of ideas and this is an area where America must excel.

We will take the actions necessary to ensure that our efforts to meet our global security commitments and protect Americans are not impaired by the potential for investigations, inquiry, or prosecution by the International Criminal Court (ICC), whose jurisdiction does not extend to Americans and which we do not accept. We will work together with other nations to avoid complications in our military operations and cooperation, through such mechanisms as multilateral and bilateral agreements that will protect U.S. nationals from the ICC. We will implement fully the American Service members Protection Act, whose provisions are intended to ensure and enhance the protection of U.S. personnel and officials.

We will make hard choices in the coming year and beyond to ensure the right level and allocation of government spending on national security. The United States Government must strengthen its defenses to win this war. At home, our most important priority is to protect the homeland for the American people.

Today, the distinction between domestic and foreign affairs is diminishing. In a globalized world, events beyond America's borders have a greater impact inside them. Our society must be open to people, ideas, and goods from across the globe. The characteristics we most cherish— our freedom, our cities, our systems of movement, and modern life— are vulnerable to terrorism. This vulnerability will persist long after we bring to justice those responsible for the September 11 attacks. As time passes, individuals may gain access to means of destruction that until now could be wielded only by armies, fleets, and squadrons. This is a new condition of life. We will adjust to it and thrive— in spite of it.

In exercising our leadership, we will respect the values, judgment, and interests of our friends and partners. Still, we will be prepared to act apart when our interests and unique responsibilities require. When we disagree on particulars, we will explain forthrightly the grounds for our concerns and strive to forge viable alternatives. We will not allow such disagreements to obscure our determination to secure together, with our allies and our friends, our shared fundamental interests and values.

Ultimately, the foundation of American strength is at home. It is in the skills of our people, the dynamism of our economy, and the resilience of our institutions. A diverse, modern society has inherent, ambitious, entrepreneurial energy. Our strength comes from what we do with that energy. That is where our national security begins.

附錄二： 恐怖主義網

The Network of Terrorism

An Attack on the Civilized World



One month ago today, innocent citizens from some 80 nations were attacked and killed, without warning or provocation, in an act that horrified not only every American, but every person of every faith and every nation that values human life.

The attack took place on American soil, but it was an attack on the heart and soul of the civilized world. And the world has come together to fight a new and different war, the first, and we hope the only one, of the 21st century. A war against all those who seek to export terror, and a war against those governments that support or shelter them.

We're mounting a sustained campaign to drive the terrorists out of their hidden caves and to bring them to justice... At the same time, we are showing the compassion of America by delivering food and medicine to the Afghan people who are, themselves, the victims of a repressive regime.

We're angry at the evil that was done to us, yet patient and just in our response... Our war on terrorism has nothing to do with differences in faith. It has everything to do with people of all faiths coming together to condemn hate and evil and murder and prejudice.

People often ask me, how long will this last? This particular battlefield will last as long as it takes to bring al Qaeda to justice. It may happen tomorrow; it may happen a month from now; it may take a year or two. But we will prevail.

President George W. Bush

October 11, 2001