

## 中國大陸發布《中國的亞太安全合作政策》白皮書之意涵

The Implication of Mainland China Released the “China’s Policies on Asia-Pacific Security Cooperation”

王高成 (Wang, Kao-Cheng)

淡江大學國際研究學院院長

中國大陸在今（2017）年1月11日發布《中國的亞太安全合作政策》白皮書，字數約一萬六千餘字，用以闡述其亞太安全合作政策。由於這是中國大陸首次發布關於亞太地區的安全合作政策，特別引起各方的關注。

### 壹、中國大陸發布《中國的亞太安全合作政策》白皮書的政策意涵

中國大陸選擇在此時發布其亞太安全合作政策，應有幾項政策意涵：

首先，中國大陸想要破除「中國威脅論」的陰影。自從中國大陸國力上升之後，在亞太及全球引起各方的注目，擔心「中國」的崛起將會影響地區及全球的安全局勢。此一憂慮尤其在現在的國家主席習近平上任後更為明顯。因為習近平採取強勢的外交政策，對於中國大陸的國家利益，尤其是領土及主權的維護，較以往的中共領導人執行更為積極的政策。為了維護東海地區的釣魚臺主權，大陸派遣海警船直接進入釣魚臺的12海里內巡弋，也出動軍機及艦艇在島的周圍活動。此舉對於同樣也宣稱擁有釣魚臺的日本構成極大的壓力，頻頻出動巡邏艇及軍機艦加以回應，並造成日「中」關係及東海情勢的緊張。為了維護南海地區的主權，大陸不僅以

海警船及軍艦驅離侵犯其領土主權及海洋權益的船隻，並且自 2015 年開始擴建其占有的礁岩成為島嶼，改變了南海地區的現狀，引發與其有南海主權爭議的東南亞國家，如我國、菲律賓、越南及馬來西亞等國的抗議與憂慮。由於南海地區為連接太平洋與印度洋的重要水道，大陸此舉也引發美國、日本與澳洲的嚴重關切，美國也加強在南海地區的軍力部署及巡弋，並與大陸的海軍產生摩擦與對峙。大陸在南海的作為，同樣引發該地區的情勢緊張。大陸不只在東亞地區強力護衛其主權，也積極擴充在此一地區的軍力。其海空軍的實力持續地提升，並且經常進出第一島鏈進行遠海訓練，第一艘航母「遼寧艦」的裝備也已齊全，並且於去年底首次跨出第一島鏈經過宮古海峽，繞經臺灣東部海域，至南海地區進行海空演習，造成日本、臺灣及東南亞國家的軍事壓力。

在此一情勢下，大陸崛起所形成的所謂「中國威脅論」更加甚囂塵上，不利於其在亞太地區的形象及外交處境。北京此時發布《中國的亞太安全合作政策》白皮書，目的在於闡釋其亞太安全政策，其核心內容是強調中國大陸走「和平發展」的道路，願與各國維持和平合作的關係，消弭「中國威脅論」，降低各國對於中國大陸的疑慮及抵制，建立「中國」和平崛起的形象。因此，在白皮書的〈前言〉，即提到：「中國一直致力於維護亞太地區的和平與穩定，堅持走和平發展道路，堅持互利共贏的開放戰略，堅持在和平共處五原則基礎尚同所有國家發展友好合作，全面參與區域合作，積極應對傳統安全和非傳統安全挑戰，為推動建設持久和平、共同繁榮的亞太戰略不懈努力。」<sup>1</sup> 從白皮書的名稱即可看出北京的用意，此次採用的名稱是「中國的亞太安全合作政策」，而非一般較常用的「中國的亞太安全政策」，特別加上「合作」2 字，意味著中國大陸的亞太安全政策是以合作為目的，此本白皮書也是要宣揚中國大陸如何推動「亞太安全合作」。

其次，大陸想要維持和平的亞太安全環境。自從其於 1979 年進行改革開放以來，即努力維持周遭的和平環境，降低衝突的可能性，以專注於經濟的發展。經過三十餘年的推動，大陸的經濟發展已取得了可觀的成就，目前已經是世界第二大經濟體，外匯存底第一，人民平均所得增加，

<sup>1</sup> 「《中國的亞太安全合作政策》白皮書（全文）」（2017 年 1 月 11 日，2017 年 2 月 2 日下載，[《中華人民共和國國務院新聞辦公室》，https://www.scio.gov.cn/zxbd/Document](https://www.scio.gov.cn/zxbd/Document)。

國防經費也因此而持續增加，軍事力量快速成長，綜合國力大幅提升。過去，大陸的外交戰略是「韜光養晦」為主，現在則逐漸朝向「有所作為」。尤其是習近平上臺後，更加敢於運用中國的經濟及軍事力量以維護「中國」的利益，但也因此而引發「中國」與周遭國家，如日本、南韓、菲律賓及越南的關係緊張，引起亞太多數國家對於大陸崛起的疑慮，及亞太政策的意圖。中國大陸雖然在維護海外領土主權上有更實質的成效，但也因此而與周遭國家關係緊張，「中國」形象下滑、外交出現阻礙。美國也因為擔心「中國」的崛起與擴張，歐巴馬政府採取「亞太再平衡」政策，在此一地區增加軍力部署，打算將海空軍60%的兵力投入，並且積極拉攏日本、南韓、澳洲、菲律賓、越南、新加坡及印尼等國，以遏制大陸。日本也恰逢安倍晉三擔任首相，在其右派政治思維下，也願意積極配合美國的「再平衡」戰略，對於《憲法》重新詮釋，取得「集體自衛權」，並進一步修訂新的安保法案，可以派兵支援美國的海外軍事行動。美國也投桃報李強調釣魚臺是在《美日安保條約》的防禦範圍之內。在大陸的強勢作為之下，菲律賓、越南及新加坡紛紛倒向美國尋求安全保障，美國也藉由此一因素強化與亞太許多國家的安全合作關係，也包括過去與美國較為疏遠的東南亞國家。

大陸在亞太的外交因而陷入孤立與被圍堵的困境，相當不利於安全與經濟發展。大陸雖然目前已取得巨大的經濟發展成果，仍然是一個發展中國家，國民平均所得仍不高，許多的貧窮人口依然存在，貧富差距卻很大，官員腐化問題嚴重，社會不滿意度高。這些問題都亟待解決，大陸仍須繼續發展經濟，並進行政治及社會改革，以達到小康社會的目標。因此，大陸仍然需要一個和平穩定友善的周遭環境，以進行經濟、社會及政治的發展。目前的亞太環境對其並不有利。此時推出《中國的亞太安全合作政策》白皮書，目的在於向周遭國家宣示，大陸仍將走和平發展、睦鄰友好的外交路線，將與亞太周遭國家維持友好合作的關係，要改善目前與相關國家緊張的關係，降低各國對於大陸的疑懼與排斥，重建過去與周遭各國的良好關係。因此，白皮書中強調：「作為亞太大家庭中的重要一員，中國深知自身和平發展與亞太未來息息相關，一直以來以促進亞太繁榮穩定為己任。中國願同地區國家秉持合作共贏理念，扎實推進安全對話

合作，共同維護亞太和平與穩定的良好局面。」<sup>2</sup> 大陸推動和平的亞太安全戰略，以爭取繼續進行各項發展及建設，最終目的在於實現習近平所提倡的中華民族偉大復興的「中國夢」。<sup>3</sup>

第三，闡釋中國大陸亞太安全戰略的理念與作法。在上述政治目的下，大陸出版白皮書以清楚及有系統的介紹其亞太安全政策的理念與作法，以讓各國了解。任何國家出版政策白皮書的目的，都在於以書面的方式清楚的介紹該國對於某項政策的理念與作為，以增加他國對於該國政策的理解，以消除誤解及增進合作。出版關於國家安全、國防、及外交政策白皮書的作為，在國際上也被當做與他國「信心建立措施」的一部分。因此，在此本白皮書中較為詳細地介紹大陸對於亞太安全合作的「亞太安全理念」、「亞太安全合作的政策主張」、「中國與地區其他主要國家的關係」、「中國在地區熱點問題上的立場和主張」、「中國參與亞太地區主要多邊機制」和「中國參與地區非傳統安全合作」等。<sup>4</sup>

## 貳、中國大陸亞太安全合作政策的理念與作法

中國大陸在白皮書中指出，其亞太安全的理念是「共同、綜合、合作、可持續的安全觀」。<sup>5</sup> 此一理念是習近平在 2014 年 5 月所召開的「亞洲相互協作與信任措施會議」第 4 次峰會上所提出，用以繼續指導中國大陸的亞太安全理念。所謂的「共同安全」，係指要尊重及保障每一個國家的安全，不能只圖一部分國家的安全而不顧其他部分國家的安全，更不能犧牲其他國家的安全以謀求自身的絕對安全。在當前全球化的環境下，各國關係密切、唇齒相依，如果其他國家的安全無法確保，必然也會影響自身的安全，反之亦然。只有各國的安全都能獲得維護，才不會對外發動侵略，世界和平才能真正維持。所謂的「綜合性安全」，係指要同時兼顧傳統安全及非傳統安全。所謂的「合作性安全」，係指要通過對話合作，增加戰略互信，減少相互猜疑，以和睦相處建立安全。所謂的「可持續性安

<sup>2</sup> 「《中國的亞太安全合作政策》白皮書（全文）」。

<sup>3</sup> 「《中國的亞太安全合作政策》白皮書（全文）」。

<sup>4</sup> 「《中國的亞太安全合作政策》白皮書（全文）」。

<sup>5</sup> 「《中國的亞太安全合作政策》白皮書（全文）」。

全」，係指要兼顧經濟發展與軍事安全，各國要重視經濟發展，改善人民生活，縮小貧富差距，建立國家安全的基礎。從區域安全的觀點，則是強調區域的經濟合作，創造各國經濟的發展，以達成經濟整合的目的。

除了提出4個安全的面向之外，白皮書還提出「完善地區安全架構」的理念，此一地區未來的安全架構，應是「多層次、複合型和多樣化」。<sup>6</sup>中國大陸認為亞太地區各國歷史傳統、政治體制、發展水平及安全關切各有不同，很難立刻形成一個統一的安全架構，例如北大西洋公約組織的架構，必須藉由現有的許多個亞太安全組織，例如「東協區域論壇」、「上海合作組織」及「亞洲相互協作與信任措施會議」等同時並進，以形成更大的安全網絡，並且縮短各方的觀念及利益差距，建立安全共識，逐步邁向一個統一的安全架構。值得注意的是，白皮書特別強調「多極化是全球大勢所趨，地區安全事務應該由地區國家平等參與，共同決定。」對於北京而言，亞太地區主要以東亞地區為主，美國算是域外的國家，不宜參加亞太地區安全機制的建立，此舉是有意排除美國對於此地區安全事務的干涉，尤其是關於南海的主權議題。

在此一安全理念指導下，白皮書也提出了大陸的亞太安全合作政策主張。第一要促進共同發展，夯實亞太和平穩定的經濟基礎。只有良好的經濟發展，才能奠定國家安全的基礎，白皮書主張要加速推進亞太地區的經濟整合，繼續推動自由貿易區的建設，以及互聯互通。為此，大陸積極倡議「一帶一路」戰略，並且成立「亞洲基礎設施投資銀行」及「絲路基金」。由此可見，經濟投資與協助是大陸亞太安全合作非常重要的手段。第二要推進夥伴關係建設，築牢亞太和平穩定的政治根基。白皮書強調，各國應走「對話而不對抗，結伴而不結盟」的新路，共建「互信、包容、合作、共贏」的亞太夥伴關係。<sup>7</sup>各個亞太大國應該客觀理性地看待他國戰略意圖，拋棄冷戰的思維，相互尊重彼此正當合理的利益，共同合作應對挑戰。顯然，北京藉此以提醒美國與日本，應該放棄遏制大陸的政策，尊重大陸在此一地區的重大國家利益，共同維護此一地區的安全，而非成為不穩定的來源。第三要完善現有地區多邊機制，鞏固亞太和平穩定的框架支撐。白皮書強調要強化及尊重多邊機制，而非使用單邊機制，要繼續提昇

<sup>6</sup> 「《中國的亞太安全合作政策》白皮書（全文）」。

<sup>7</sup> 「《中國的亞太安全合作政策》白皮書（全文）」。

亞太地區現有的各項安全合作組織或機制，以促進此一地區的安全。大陸也將承擔更多的國際地區安全責任，為亞太地區及世界提供更多的公共安全產品。<sup>8</sup> 此點意味著大陸未來將在地區或世界的安全機制中更積極的參與，或者續強化「亞投行」等機制的功能。

第四要推動規則建設，完善亞太和平穩定的制度保障。白皮書指出大陸是國際規則的積極擁護者，目前已參加了幾乎所有的政府間國際組織和四百多項國際多邊條約。但是白皮書強調，國際規則應由國際的成員共同制訂，而非由少數國家所制訂並以此約束其他國家。這句話的用意在於暗批美國主導許多國際規則，並以此要求其他國家遵守，尤其是欲以《聯合國海洋法公約》約束大陸在南海的擴建島礁，也表示出其不願意遵從美國期望的意向。大陸未來也將會積極參與各項國際規則的制訂，以維護自身的權益。第五要密切軍事交流合作，增強亞太和平穩定的保障力量。雖然強調合作性安全及多邊安全機制的建立，但是仍然必須要依靠足夠的武力以維護國家及區域的安全。白皮書指出「維護國家統一和領土完整的任務艱鉅繁重。建設與中國國際地位相稱，與國家安全和發展利益相適應的鞏固國防和強大軍隊，是中國現代化建設的戰略任務，也是中國實現和平發展的堅強保證。」<sup>9</sup> 此段話顯示，大陸仍將繼續發展其國防武力，目的在於維護國家統一和領土完整，維護國家安全和發展，而其武力發展的程度，將與任務的需要及國際地位相稱。隨著大陸的國際地位上升，其所布建的國防武力也將持續增加，值得我國及亞太各國注意。為了減輕各國疑慮，白皮書也強調，大陸的武力是為了維護國際安全，並與各國軍隊交流與合作，參加聯合國維和行動，及反制恐怖主義與維護非傳統安全。第六要妥善處理分歧矛盾，維護亞太和平穩定的良好環境。亞太地區存在著許多矛盾及紛爭，也包括領土主權的爭議，導致國家間關係的緊張及地區的不穩定，大陸也包括在內。白皮書強調：「地區國家應秉持相互尊重、求同存異、和平共處的傳統，通過直接談判與協商妥善處理、和平解決爭議問題。」<sup>10</sup> 關於南海問題，白皮書強調，維護南海和平穩定的基本方向不會改變，致力於直接與當事國通過友好協商談判和平解決領土和海洋權益爭議

<sup>8</sup> 「《中國的亞太安全合作政策》白皮書（全文）」。

<sup>9</sup> 「《中國的亞太安全合作政策》白皮書（全文）」。

<sup>10</sup> 「《中國的亞太安全合作政策》白皮書（全文）」。

的政策，也不會改變。

## 參、與美國的關係

大陸在亞太地區所面臨的最大軍事威脅來自於美國，美「中」雙方在此一地區的競爭，也導致地區的不穩定，美「中」關係如何發展，尤其是美國新任總統川普上任後，將影響此一地區的安全甚鉅。在白皮書中強調，大陸致力於與美國構建「不衝突不對抗、相互尊重、合作共贏的新型大國關係。」在白皮書公布時，川普已經當選美國總統，他對於大陸已有許多的批評，但是白皮書中仍表示：「中方欲繼續推動中美關係持續健康穩定發展，並期待與美新醫界政府共同努力，秉持不衝突不對抗、相互尊重、合作共贏的原則，拓展兩國在雙邊、地區、全球層面各領域合作，以建設性方式管控分歧，推動美中關係在新的起點上取得更大進展，更好造福兩國人民和各國人民。」<sup>11</sup> 由此可見，大陸在川普上任後，仍然希望與美國維持合作為主的「新型大國關係」，以建構和平穩定友善的周遭環境，繼續專注於國內的經濟發展與政治改革。

## 肆、結語

大陸為了建立和平崛起的良好形象，以及維持和平友善的周遭環境，仍希望與亞太各國維持良好關係，以致力於內部的政經發展。出版首份《中國的亞太安全合作政策》白皮書，目的即在於對外宣揚大陸的和平亞太政策。然而，大陸與周遭部分國家仍存在著領土主權的爭議，此一議題並不容易解決，美國也未放棄在亞太地區的國家利益，尤其是新任總統川普上任後，對於大陸的貿易、匯率及南海政策都有意見，雙方在短期內的摩擦將不可避免。雖然大陸希望能與周遭國家維持和平及合作的關係，在現實上恐怕很難實現。

<sup>11</sup> 「《中國的亞太安全合作政策》白皮書（全文）」。