

關係平衡 vs. 普世改造：中美國際干預風格與大戰略思維之比較

黃 瓊 萩

(國立政治大學東亞研究所助理教授)

摘 要

隨著中國崛起與國力日漸強大，中美關係的互動模式蔚為國際關係研究領域的焦點。中國參與全球治理的理念與政策偏好明顯與美國不同，早已為國際關係研究者相當關注的議題。本文主張中美兩大強權參與全球事務的策略模式受到其大戰略風格與設計邏輯的影響，並且反映在兩國處理國際干預案件的迥異態度之上。換言之，中美兩國參與和回應國際干預事件的方式，是為兩國大戰略風格的延伸。而中美各自大戰略邏輯成形的基礎，必須從其世界觀與價值體系交互作用的過程來觀察。本文從歷史與政治文化的角度切入，首先分析中美兩國大戰略設計邏輯的歷史與文化淵源，以釐清兩大強權國家的大戰略發展脈絡，進而分析並比較兩國參與國際干預案例的態度與政策偏好。

關鍵詞：中國外交政策、美國外交政策、大戰略、國際干預

* * *

壹、前 言

中國大陸對全球事務的影響力隨著其實力的增強而越見深刻，並且在諸多議題上與美國形成競爭關係。在全球事務的眾多議題之中，國際干預向來為最具爭議性的項目，亦是中美兩國最常出現迥異立場與對立意見的場域。本文主張中美對於干預政策的立場差別，不能從干預政策本身來得到充分研究，因為干預或不干預的決策事實上是兩國大戰略風格的延伸。也因為受到各自大戰略風格的影響，北京依循其關係導向的大戰略邏輯，而在面對國際干預案件時呈現立場模糊且態度不一致，而美國受到其積極而尋求掌控權的大戰略邏輯引導，因此支持甚至經常主導國際干預行動的進行。

近期國際干預的案例，包括 2011 年敘利亞爆發內戰並引發令國際社會譴責的人道危機，以及 2014 年俄羅斯派兵進駐烏克蘭，美國偕英國先後在聯合國安理會提案主張

以軍事力量進行干預，但每一樁提案都遭到北京的否決。而俄羅斯出兵干預烏克蘭的案例上，北京又採取模糊立場。更早之前，利比亞亦因內戰而發生人道危機，而在安理會進行表決時，中國卻選擇棄權讓安理會得以在利比亞設置禁飛區以及行使武力保護利比亞平民。這些性質類似的國際事件，中國在安理會的反應可謂截然不同。在對比之下，美國處理國際干預案件的態度似乎較為一致。

同樣是對於全球事務有極大影響力的中美兩大國，面對國際干預的議題，中國與美國的反應與立場迥異；正因如此，中國「和平崛起／發展」的口號不斷引起質疑。而本文主張導致如此差異的根本原因，在於中國與美國面對變化不斷的外部環境，在設計其發展大戰略（grand strategy）的邏輯上有著根本的不同。大戰略係指一套國家衡量外在環境的挑戰、根據自身發展之需要，為捍衛核心利益而訂定出來的一系列相應規則與政策之最高指導方針。^①這套最高指導方針也包含國家如何面對與處理全球治理的諸項議題，特別是與他國主權相關以及對區域及全球安全有深刻影響的議題。因此從分析國家大戰略的制定邏輯，可以進一步分析為何面對國際干預議題時，不同國家會有迥異的策略邏輯。本文將從中美設計對外發展大戰略的邏輯作為切入點，進一步深入比較兩種思維如何影響兩大強權處理國際干預議題的態度與制定相關政策方針。

貳、中美大戰略思維比較：美國的積極進取 vs. 中國的消極防禦

當前國際關係領域在探討國家大戰略的意涵時，多數指涉的是國家安全策略或國家發展策略；前者重點放在國家在國際體系如何生存與達到利益最大化，後者則同時包含國家在國際場域的各項軍事與非軍事戰略，以及國內政治、社會、經濟等等各層面之發展。^②不論將大戰略定義為國家安全策略或國家發展策略，大戰略的目的都脫離不了追求與維繫國家利益。本文所欲探討的大戰略，主要是國家安全策略，也就是一國如何思考對外關係以及自身在世界舞台扮演的角色，並且因應這樣的邏輯所制定出來貫穿種種相關策略的主軸。^③大戰略定義了每個國家在國際關係中的行事風格；國家的大戰略可以是現實主義式以積極追求國家權力與國家利益極大化為主要目標，也可

註① Jisi Wang, "China's Search for a Grand Strategy: A Rising Great Power Finds Its Way," *Foreign Affairs*, <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2011-02-20/chinas-search-grand-strategy>.

註② 朱中博，「中國古代強盛時期的大戰略」，*國際政治科學*（北京），第 4 卷第 28 期（2011 年 4 月），頁 5。

註③ 如大陸學者時殷弘在接受採訪時提出：「大戰略主要涉及把握『手段和大目標之間經過深思熟慮的關係』，據此綜合性地調節和指導一個國家或國家集團包括政治、經濟、軍事、外交、精神文化等在內的所有資源」，詳見黃昱帆，「時殷弘：習近平外交大戰略漸成形」，*紐約時報中文網*，<http://cn.nytimes.com/china/20150120/cc20shiyinhong/zh-hant/>。

以是理想主義式的著重某項理念或意識形態的傳播，或者奉自由主義為主臬，強調與他國之間的合作與鞏固國際建制。不同大戰略邏輯將導致國家追求不同的國際秩序。而崛起中大國的大戰略思維尤其受到國際關係研究學界的關注，因為多數研究主張崛起中大國對於現存國際秩序往往帶來轉變的契機，^④並且可能引起既存強權的戒心，而加深在國際秩序主導權上的競爭。

一、積極尋求國際秩序掌控權的美國大戰略

當前研究強權大戰略制定之相關文獻，以二次大戰後的美國為主題者為數眾多，這不僅與美國在全球舞台持續不墜的影響力相關，另一個重要的原因則是華盛頓的大戰略內容持續演變中，而每一次演變都對國際秩序的發展有重大影響。美國自躋身全球強權之位以來，其大戰略向來隨著白宮主政者的更迭而有不同的目標與規劃。這些變化的依據在於白宮領導人如何解讀國際體系的現況與如何定義當前美國的核心利益；根據他們對於國際環境的了解與美國在其中扮演角色的認識，每一任白宮決策者制定出當時美國外交政策的主要目標，並根據達成此目標所需要的配置重新規劃資源的調度，進而制定出相關的經濟、軍事與外交策略。然而，必須注意的是：即使每一任白宮領導人對於國際現況與美國核心利益的解讀和定義有所差異，美國的大戰略在風格上有其顯著特點，特別在與中國做對照之後，可發現美國大戰略風格傾向對現況做出敵我分明的判斷，並且經常採取攻勢立場與手段，而這些特點深受美國固有的世界觀與政治文化之影響。

美國的世界觀具有明確的敵我意識；判斷敵我的根據在於美國所認定符合文明與正義的標準，並以此標準進行普世性的檢驗。凡是不符合這套標準者則定義為敵人或需要被教育者，是美國必須主動施以遏制、矯正與治療的對象。例如在冷戰起始之際，杜魯門與他的幕僚對國際體系的認知基礎為自由民主價值與共產主義之間的對抗，也就是美國與蘇聯之間的對抗。杜魯門以圍堵共產主義與遏制蘇聯勢力的擴張作為當時美國大戰略的目標。這樣的大戰略設計著重美蘇兩大強權之間的權力與政治勢力的競逐，似乎是非常符合現實主義的假設，但事實上理想主義的種子隱然發芽，並持續影響接下來幾任美國領導人的大戰略設計。此外，美國的大戰略設計邏輯還投射出美國對於自身角色的期待，亦即扮演世界警察與肩負維繫世界秩序的任務。^⑤再如尼克森政府將國際體系定義為三大強權並立的局勢，其中最重要的任務是聯合中國以制

註④ John Mearscheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: Norton, 2001), pp. 234~266; Dan Caldwell, "The Legitimation of the Nixon-Kissinger Grand Design and Grand Strategy," *Diplomatic History*, Vol. 33, No. 4 (September 2009), pp. 634~635; John G. Ikenberry, "America's Liberal Grand Strategy: Democracy and National Security in the Post-War Era," in Michael Cox, G. John Ikenberry and Takashi Inoguchi eds., *American Democracy Promotion: Impulses, Strategies, and Impacts* (New York: Oxford University Press, 2000), pp. 103~126.

註⑤ Marc Trachtenberg, "Making Grand Strategy: The Early Cold War Experience in Retrospect," *SAIS Review*, Vol. 19, No.1 (Winter/Spring 1999), p. 36.

衡蘇聯。值得注意的是：此時期美國與中國開始關係正常化是因應尼克森的大戰略需求而生，而非美國重視與中國之間的雙邊關係。^⑥因此關係只是一項手段，繼續遏制蘇聯勢力的擴張才是目標。

在冷戰後的美國的大戰略深具積極對外擴張的特性，並且以建立新世界秩序（the new world order）為首要目標。^⑦相較於過去著力於對抗蘇聯與共產主義的大戰略，冷戰之後的華府大戰略更加強調推廣自由民主政體、標榜人權價值、以及頌揚開放市場與貿易等制度；除此之外，華盛頓在推廣這些價值的同時，是以強大的軍事力量作為後盾加以推廣上述價值，而柯林頓政府時期的美國大戰略在此方面尤為明顯。^⑧美國從柯林頓政府時期將所謂自由主義式的對外干預政策制度化，以自由主義市場經濟以及民主政體做為普世通用的規範，引用這套規範評價其他國家與行為者，把不符合規範者定義為「邪惡外化（externalization of evils）」^⑨，是需要被拔除與根治的對象。在這樣的信條之下，從柯林頓政府時代開始，美國的大戰略主張世界秩序必須撥亂反正，而首要任務就是將「邪惡外化」的國家或團體以強制手段加以消滅或改正其價值體系。因此美國的大戰略邏輯在本質上就是要對外部環境進行干預的，藉由干預而推廣並培植其信奉的價值體系。反映在國際干預的政策制定上，對華府而言，界定「邪惡外化」的對象成為必要的過程，並進一步改變與治療其不良的政治與社會體制。

以對抗「邪惡外化」為主旨的美國大戰略進一步強化了華盛頓獨佔世界秩序主導權的決心。在這樣的大戰略邏輯之下，美國的國家安全仰賴於一個對於美國有利且友好的國際環境，而美國必須積極創造這樣的國際環境，關鍵在於民主政體與自由貿易等自由主義所標榜的價值系統必須普及。^⑩而 2001 年的 911 事件進一步強化美國以推廣自由主義為主要目標的大戰略邏輯。另一方面，美國大戰略亦試圖結合自由主義與現實主義的論點，期望藉由加強與其他國家溝通以尋求進一步合作，並且避免擴張太過而導致衝突發生。^⑪而歐巴馬上台之後，將「亞太再平衡政策（rebalancing to Asia）」定調為美國的大戰略目標，誓言重建美國在亞太地區的地位與信用，又積極爭取參與東南亞地區國際建制的創立過程，^⑫這樣的政策方針依然維持美國大戰略一貫的積極進取特性，亦企圖掌握國際秩序的主導權。而亞太再平衡政策處處充滿針對中國

註⑥ Dan Caldwell, "The Legitimation of the Nixon-Kissinger Grand Design and Grand Strategy," pp. 634~635.

註⑦ Walter Russell Mead, "An American Grand Strategy: The Quest for Order in a Disordered World," *World Policy Journal*, Vol. 10, No. 1 (Spring 1993), p. 9.

註⑧ Bastiaan van Apeldoorn and Naná de Graaff, "Corporate Elite Networks and US Post-Cold War Grand Strategies from Clinton to Obama," *European Journal of International Relations*, Vol. 18, No. 2 (June 2012), pp. 9~10.

註⑨ Bastiaan van Apeldoorn and Naná de Graaff, *op. cit.*, pp. 1~27.

註⑩ John G. Ikenberry, "America's Liberal Grand Strategy: Democracy and National Security in the Post-War Era," pp. 103~126.

註⑪ John G. Ikenberry, "The Right Grand Strategy," *The American Interest*, <http://www.the-american-interest.com/article.cfm?piece=760>.

註⑫ Richard Weitz, "Pivot Out, Rebalance In," *The Diplomat*, <http://thediplomat.com/2012/05/03/pivot-out-rebalance-in/>.

的影子。美國雖沒有明言定義中國與「邪惡外化」之間的關聯，但是雙方在國際干預議題上經常性的對立，以及中國多次反對與否決美國以武力處理「邪惡外化」的提議，也導致國際社會質疑中美之間是否終究會因為立場和意識形態的巨大差異而導致更激烈的衝突。

美國大戰略的演變歷程總是不脫離追求全球政經秩序的主導權。不同時期的大戰略細節同樣展現出積極性與企圖心，因此可說美國大戰略邏輯是一種攻勢大戰略的思維。對於此類攻勢大戰略的思想基礎，荷蘭學者阿博頓（Apeldoorn）與格拉（Graaff）從歷史層面提供解釋。他們提出美國的攻勢大戰略是長期遵從「門戶開放政策式的帝國主義（the imperialism of the Open Door）」世界觀的結果。這樣的世界觀從 19 世紀末期開始，隨著美國國力強大到足以在全球舞台扮演要角之時，呈現出更為清晰的架構。從 19 世紀末延續到 21 世紀的「門戶開放政策」，以拔除不符合美國所偏好的政治與經貿制度、糾正還未能完全被自由主義式的價值觀同化的政體、擴展自由貿易與資本主義市場為主要宗旨；施行對象亦不再局限於中國，而是所有被華盛頓定義為代表「邪惡外化」的國家與團體。^⑬如此懷抱自由主義理想的大戰略邏輯背後，提供其支撐的是十足現實主義式的槍砲與金錢。轉換到全球治理的場域，在「門戶開放政策」思維的主導之下，華盛頓經常偏好以武力或經濟制裁進行國際干預；即使干預理由是維護人道主義，其考量依然是國家利益導向的現實主義邏輯。而對美國來說，所謂的國家利益的極致，即全世界所有政體皆轉變成與美國相近的自由民主體制與資本主義市場經濟。^⑭因此美國攻勢大戰略的最終目的為轉化「邪惡外化」的所有國家與群體，在手段上的採行上傾向以強制手段進行干預，包含經濟制裁、武力干預，最終將干預對象的政權更替成華府所偏好的體制。

而作為既存強權的美國在面對逐漸崛起且影響力日增的中國，自然關心中國的大戰略設計與內容，並受限於自身經驗與思維模式，傾向假設中國也是採取積極攻勢的大戰略風格。而中國內部有部分主張呼應美國的觀點，認為攻勢邏輯才是中國真正應該採行的大戰略風格。他們認為目前北京偏向消極防禦式的大戰略設計，恰好反映出中國崛起過程中的弱勢與缺陷之處。此派論點同時主張：正因為中國的大戰略不夠積極進取，才會在諸多國際議題上顯得力不從心；因此認為當前北京面對的許多困難，根源就是中國缺乏真正的大戰略。

二、防禦性與「關係」導向的中國大戰略

中國已經是亞洲地區的大國，其影響力遍及全球政治局勢的發展，而中國崛起已然影響國際秩序的演變。許多西方觀察者與國家決策者認為中國有明確的大戰略設

註⑬ Bastiaan van Apeldoorn and Naná de Graaff, "Corporate Elite Networks and US Post-Cold War Grand Strategies from Clinton to Obama," pp. 7-8.

註⑭ *Ibid.*

計，且針對其大戰略是否已經變得更加強硬甚至具侵略性進行了不少辯論。^⑮然而，近幾年中國在海洋領土爭議所遭遇的困境，雖曾引起內部輿論質疑其大戰略設計缺乏有效性，^⑯但習近平上台之後的中國對外方針著重戰略軍事與戰略經濟，在海權上的發展也較為清晰明確，^⑰同時將對外關係的焦點從大國政治移向周邊外交，尋求周邊國家的支持以減少發展的阻力。習近平看似較前任國家領導人更為強勢而清晰的大戰略風格，依然有其延續性。如秦亞青所分析，中國對外戰略的延續性特別表現在戰略目標、布局與手段方面，而部分變革主要展現在於對核心利益的更加強調，但此變革最終目的也是為了維護整體延續。秦亞青指出必須以中庸辯證法來理解中國大戰略，才能掌握其恆變有度的特質。^⑱但閻學通在評論目前中國以周邊外交作為大戰略重心時，指出倘若中國無法明確表明周邊的重要性高於大國（尤其是美國），如此中國的大戰略取向將受到周邊國家的懷疑，所以必須盡快確立外交重點。^⑲本文則主張中國的大戰略風格以防禦性和關係導向為其本質，不論其戰略重點偏向大國或周邊外交，皆以維持關係平衡為前提，因此在操作上偏好策略性地避免訂立明確的規則，以保留彈性調整的空間。

在研究中國大戰略風格的演變過程方面，有學者尋歷史途徑，分析自秦朝至明朝期間，中國在強盛時期所採取的大戰略與對外政策多半強調防禦性，而非採行擴張路線。雖然古代中國也有奉行以軍事力量征服周邊國家的時期，但整體而言是一種傾向和平與低暴力的大戰略邏輯。這種「知兵而不好戰」的思維，即偏向消極防禦性的戰略文化。^⑳「知兵而不好戰」的大戰略思維也與主張中國的傳統政治文化是一種「天下體系」與「朝貢體系」的世界觀相呼應。國內外皆有諸多學者著述分析東亞朝貢體系對中國對外關係與東亞國際政治發展的影響。^㉑此類分析提出：天下體系與朝貢體系雖

註⑮ Alastair Iain Johnston, "How New and Assertive Is China's New Assertiveness?" *International Security*, Vol. 37, No. 4 (Spring 2013), pp. 7-48.

註⑯ 林宏宇，「中國海洋戰略困境：成因與對策」，現代國際關係（北京），2012年第8期，頁14~16；曹瑞臣，「西方大國崛起視角下中國海權與海洋大戰略探析」，大連海事大學學報（大連），第10卷第5期（2011年10月），頁92~95；林利民，「破解邊海困局是中國大戰略亟待解決的世紀命題」，現代國際關係（北京），2012年第8期，頁41~57。

註⑰ 黃昱帆，前引文。

註⑱ 「秦亞青：中國外交『延續中』以變求恆」，中國評論新聞網，<http://hk.crntt.com/doc/1035/5/6/7/103556706.html?coluid=202&kindid=11695&docid=103556706&mdate=0104103128>。

註⑲ 閻學通，「閻學通：整體的『周邊』比美國更重要」，環球網，<http://opinion.huanqiu.com/1152/2015-01/5392162.html>。

註⑳ 朱中博，前引文，頁5。

註㉑ David Kang, *China Rising: Peace, Power and Order in East Asia* (New York: Columbia University Press, 2007); Feng Zhang, "Rethinking the 'Tribute System': Broadening the Conceptual Horizon of Historical East Asian Politics," *Chinese Journal of International Politics*, Vol. 2, No. 4 (Winter 2009), pp. 545-574; 陳威志、石之瑜，「從亞洲認識中國：濱下武志研究朝貢體系的啟示」，政治科學論叢，2009年第39期，頁55~84；張其賢，「中國與天下概念探源」，東吳政治學報，第27卷第3期（2009年9月），頁169~256；游智偉、張登及，「中國的非洲政策：軟實力與朝貢體系的分析」，遠景基金會，第12卷第4期（2011年10月），頁111~156；張登及、陳瑩義，「朝貢體系再現與『天下體系』的興起？中國外交的案例研究與理論反思」，中國大陸研究，第55卷第4期（2012年12月），頁89~123。

然以中國為中心，但天下的概念不只是地理的，更是心理的與制度的。^②在天下體系的理想中，面對異己是要「以身作則」、「不取人，不往教」，^③也就是不將特定思想或制度強加於他者，因此也不主張對外擴張策略，而是消極地等待他者認同並接受自己的制度與文化。在操作層次，天下體系的世界觀底下所建立的價值體系相當重視親疏遠近的分際；落實在對外關係的處理風格上，中國外交政策對於維繫關係的重視已經成為顯著的特質。對於關係的重視與強調也影響中國面對全球治理模式的態度。這是何以習近平在 2013 年訪問美國時，在與歐巴馬總統的會晤中，習近平的重心不在於回答歐巴馬所提議的諸項全球治理相關的重大議題，而特別強調中美「新型大國關係」定調的重要性，^④此外，「以身作則」、「不取人，不往教」的哲學思維也反映在中國處理國際干預議題時的基本態度，也就是不主張以特定制度與價值體系為標準來規範其他國家，甚至以強制手段加以教化或轉變。

另一方面，中國共產黨自 1949 年建國以後即在不同時期制定目標各異的大戰略。例如毛澤東領導下的中國大戰略重點為建立同盟以打擊主要敵人；鄧小平執政初期的大戰略目標為達成領土與政治完整，而後大戰略重心為中國的和平過渡（peaceful transition），也就是進入全球政治制度與經濟體系的框架。鄧小平之後的中國大戰略為建立一個有利於中國和平發展的國際環境，並以發展多邊主義主導的國際秩序為其大戰略施行的期望。^⑤美國學者金駿遠（Avery Goldstein）認為中國的大戰略設計經常是模糊不清，必須透過長期觀察中國決策者在外交領域上做出的選擇，以及這些選擇如何反應當時中國內部對於軍事、政治、與經濟資源分配的邏輯，才能得出中國大戰略的發展方向。^⑥

而事實上，中國大陸的歷屆領導人有自己對於國際情勢與中國所應扮演之角色的詮釋。與美國式的大戰略設計相較之下，中國缺乏有系統且主動性的大戰略設計。時殷弘認為「中國很長時期內可以說是沒有大戰略。鄧小平時期有大戰略。而在江澤民、胡錦濤時期總的來說風格比較統一，跟鄧小平連續性比較大：即中國和平發展，在現成的國際體制下爭取逐漸增長中國的影響，較多的願意進行妥協。」而他分析習近平的大戰略，指出習近平更重視戰略經濟多於戰略軍事，其大戰略也逐漸定調且具有連續性。^⑦而一國大戰略在執行過程中，除衡量國家自身的力量，也必須注意現有國際條件之限制，亦即對國家利益的考慮依然是大戰略設計的重點。^⑧中國的大戰略制

註② 趙汀陽，*天下體系：世界制度哲學討論*（南京：江蘇教育出版社，2005 年），頁 41。

註③ 趙汀陽，*天下體系：世界制度哲學討論*，頁 83~84。

註④ 熊玠，「中國新『大國外交戰略』與習歐莊國會談」，*海峽評論*，<http://www.haixiainfo.com.tw/271-8829.html>。

註⑤ Avery Goldstein, *Rising to the Challenge: China's Grand Strategy and International Security* (California: Stanford University Press, 2005), pp. 20~26, 177~180.

註⑥ Avery Goldstein, *Rising to the Challenge: China's Grand Strategy and International Security*, pp. 19~20.

註⑦ 時殷弘對中國大戰略發展的分析見黃昱帆，「時殷弘：習近平外交大戰略漸成形」。

註⑧ Avery Goldstein, *Rising to the Challenge: China's Grand Strategy and International Security*, p. 19.

定，從毛澤東到習近平的歷任領導班底，也必定考慮國家利益，特別是捍衛「核心利益 (core national interests)」，唯獨對於核心利益的理解與操作，不見得與美國等西方國家相同，甚至保留相當程度的彈性應用空間。^⑩

本文主張必須從關係平衡 (Balance of Relationship) 的論點來理解中國的大戰略設計，才能發現這樣的大戰略邏輯是清晰而不相互抵觸的。所謂的關係平衡，意指國家行動與決策的最高準則在於雙邊關係的維繫與穩定。當國家以維繫雙邊關係的穩定為行動的最高指導原則時，則在必要時刻，可以放棄其他立即而顯著的利益，包括領土、安全與經濟利益等核心利益。^⑪另一方面，一旦國家意識到雙邊關係已遭受破壞或者面臨被破壞的威脅，則國家可能採取強硬手段，甚至不考慮其他國家利益是否遭到損害，以達到懲罰的目的。國家採行關係平衡的邏輯時，在經營對外關係時會展現出許多自制與退讓，以求雙邊關係的穩定與和諧。^⑫同時，在關係發生變化時，國家的回應也經常違反現實主義者所主張的理性抉擇模式。關係平衡的邏輯將雙邊關係的穩定視為所有國家利益獲得保障的前提，因此為維護這項前提，即使是核心利益，在必要時刻也可以暫時擱置。

關係平衡的論點出發自對於現有西方國際關係理論的反思，主張國家制定相關政策以處理對外關係裡面對的種種挑戰與困難時，並非如現實主義者與自由主義者所主張，即國家決策者僅重視短期而立即的利益，在行動上偏重利己以及物質性國家利益的取得。關係平衡理論主張：在現實情況中，國家經營對外關係亦經常有長程的規劃與長遠的考量，而在此基礎之上，雙邊關係的穩定成為保證長遠利益的先決條件。一旦雙邊關係趨於穩定，那麼決策者將更能掌握此關係的發展方向，並更準確地避開潛在衝突的引發點，以及在與他國的利益發生矛盾時，評估相關風險。換言之，關係平衡理論主張國家將雙邊關係的穩定作為保障國家利益的重要前提，藉此超越現實主義與自由主義等既有國際關係理論視為必然的國際無政府狀態，並且能以自制而非自利來降低無政府狀態裡的不確定性 (uncertainty)，以及因此引發的不安全感。^⑬而關係平衡的邏輯在國家外交決策中出現的案例除了在東亞地區尤為顯著之外，也有西方學者主張必須以類似的邏輯來處理冷戰之後，國際結構快速變化而導致的在全球各地發生

註⑩ 在 2011 年公布的《中國的和平發展白皮書》裡，北京除賦予核心利益更為明確的定義之外（包括國家主權、國家安全、領土完整，國家統一，中國憲法確立的國家政治制度和社會大局穩定，經濟社會可持續發展的基本保障等），詳見「中國的和平發展白皮書」，中華人民共和國國務院新聞辦公室，http://www.gov.cn/jrzq/2011-09/06/content_1941204.htm。

註⑪ Chih-Yu Shih and Chiung-Chiu Huang, "Balance of Relationships: Accessing International Relations System from China," presented for Annual Conference of International Studies Association (USA, San Francisco: The International Studies Association, April 2-6, 2013), pp. 1~23.

註⑫ Chiung-Chiu Huang and Chih-Yu Shih, *Harmonious Intervention: China's Quest for Relational Security* (London: Ashgate Publishing Ltd, 2014), pp. 29~49.

註⑬ Chiung-Chiu Huang and Chih-Yu Shih, *Harmonious Intervention: China's Quest for Relational Security* (London: Ashgate Publishing Ltd, 2014), pp. 9~24; Chiung-Chiu Huang, "Balance of Relationship: the Essence of Myanmar's China Policy," *The Pacific Review*, Vol. 28, No. 2 (January 2015), pp. 189~210.

的衝突案例；^③與此同時，中國學者秦亞青也從中國經驗出發，呼籲國際關係理論的研究重點必須回歸作為過程的「關係」本身，而非過度偏重結構。^④

中國的大戰略邏輯表現在處理核心利益的爭議上，即符合關係平衡的邏輯，而其大戰略本身以防禦性與消極回應為其主要特點。這些原則經常可見於北京的官方論述之中。例如中國全國人民代表大會發言人傅瑩在訪問華盛頓時，提出中國處理領土爭議的三項原則，其中特別強調對話與維持現狀的穩定，包括擱置爭議，^⑤這些原則反應出中國的大戰略邏輯，亦即以恢復與爭端國之間雙邊關係的穩定為重心，並且在雙方都不破壞既有關係平衡的前提下，尋找爭議解決的方式。對中國而言，唯有關係穩定，被擱置的爭議在未來才有和平解決的可能性。因此在爭端國不主動破壞現狀的前提下，中國必須先展現自制，其結果就是消極處理海權問題，並且往往是等到爭端另一方有了超出北京接受範圍的行動時，中國才以強勢手段加以回應。例如 2014 年在南海上發生的中越衝突，中國強行將鑽井平台移入越南聲稱主權的海域，並且派遣軍艦護航，強行驅離越南海岸巡邏警力的船隻。然而，就在還未達當初中國對外宣告的探測時間結束點時，北京又突然下令將鑽井平台移回海南島附近海域。若單純從現實主義的利益計算模式來看，中國這一系列動作背後的邏輯顯得相當矛盾。但如果將中國對於與其他國家（包括越南與美國）之間關係的考慮納入分析架構^⑥，則習近平看似比前任中共領導人強勢的大戰略思維，並沒有脫離關係平衡的邏輯。

中國雖然沒有美國式積極而強調普世改造的大戰略，中國歷任領導人確實有一套根據自身對於國際環境的認知與所期待的目標，處理國際情勢的變化與層出不窮的危機的策略邏輯，這些邏輯往往在各種口號式的「原則」之中呈現。例如中國雖然沒有具體的大戰略規劃，但有許多原則用以處理對外關係，並列舉戰略目標上的優先順序，包括「和平共處五原則」、「韜光養晦，有所作為」、「擱置爭議，共同開發」、「和諧世界」、「新型大國關係」、「周邊外交」等等。這些原則強調處理重大事件時的彈性空間，以因應中國對於維持穩定關係的需求，並且不主動干預他國事務，視與事件相關國家之間的關係的內涵決定處理方式與手段。因此面對國際干預議題時，中國的態

註 ③ Patrick T. Jackson and Daniel H. Nexon, "Relations before States: Substance, Process and the Study of World Politics," *European Journal of International Relations*, Vol. 5, No. 3 (September 1999), pp. 291-332.

註 ④ Yaqing Qin, "Rule, Rules, and Relations: Towards a Synthetic Approach to Governance," *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 4, No. 2 (Summer 2011), pp. 117-145.

註 ⑤ 「傅瑩：無法坐視國家利益受威脅」，中國評論新聞網，<http://www.chinareviewnews.com/doc/1025/7/8/7/102578743.html?coluid=151&kindid=0&docid=102578743&mdate=0613101049>。

註 ⑥ 918 號鑽油平台事件讓外界批評習近平是一個更強勢而更具攻擊性的中國領導人。但分析 918 號鑽井平台突然移開的原因，便會發現因應美國參議院通過國內法案 412 號決議案是原因之一，更重要的是北京達到宣示主權的目的，藉由主動製造爭議，尋求解決爭議的和平手段。管清友，「海洋石油 918 為何撤回？」，新浪網，<http://finance.sina.com.cn/zl/china/20140717/093319728801.shtml>。而美國參院通過的 412 號決議案旨在批評中國違背國際公約、影響航行自由，並要求中國撤回 981 鑽井平台。詳見：“S. Res.412-113th Congress (2013-2014)”，*CONGRESS.GOV*，<https://www.congress.gov/bills/113th-congress/senate-resolution/412>。

度往往和美國有明顯差異，通常傾向反對以強制性手段對他國施行干預，即使因為考量各層面關係之後，不得不放棄反對的立場，北京也改以在投票過程中「棄權」的方式代替支持，如此才不違反其原則，卻又能保留在操作層面的彈性。這樣的大戰略思維在自由主義或現實主義的邏輯脈絡中，是矛盾而模糊不清的，但是在以關係為重心的傳統世界觀之中，它是自然發展而成，並沒有相互矛盾或不一致的問題。

參、迥異大戰略風格影響下的兩種國際干預模式

本文選擇從國際干預模式作為切入點，係因國際干預直接挑戰國際秩序的最根本原則，亦即國家主權獨立、不受外力干擾的原則。^⑦而如前文所述，美國基於其積極向外與尋求秩序掌控權的大戰略風格，以對抗「邪惡外化」為主旨，華盛頓在國際干預案例的態度上，必然傾向主張以強制性手段加以干預，以導正不符合由美國所定義的普世性標準的政府與政權。相較之下，以關係平衡為思維主軸並塑造大戰略風格的中國，在面對國際干預案例時，其考慮的重心在於中國與被干預國政府、主張施加干預的國家、以及該區域周邊國家的關係。而中國在國際干預議題的許多案例中，常態性地選擇反對干預，並且宣告「不干預他國內政」為既有原則，但事實上，在一些著名國際干預的案例之中，中國確實扮演重要角色，例如居中協調，讓被干預與主張干預的雙方，避開衝突遽升，而以談判方式緩和緊張情勢。本文主張必須就中美兩國的大戰略邏輯去理解它們如何回應國際干預的議題，才能在看似相互矛盾的諸多案例之中找出清晰的脈絡，並且進一步理解何以美國與中國在國際干預的議題上經常難以達成共識。

另一方面，關於干預的定義，目前國際關係學界也尚未有統一的觀點或結論。而本文所欲討論的國際干預，主要以涉及強制性手段之使用的干預案例，包括軍事與經濟手段；同時這些干預的案例都曾經在聯合國進入表決過程。本文特別著重芬尼莫爾（Martha Finnemore）在〈干涉的目的：武力使用信念的變化〉一書中採用的干預的定義，亦即動用軍事力量對他國行動或政策進行強制性改變，也就是軍事干預的案例。^⑧此外，在這一節討論的國際干預除了指涉軍事干預之外，也包含經濟制裁。而本文舉例的範圍限定在冷戰過後的國際干預案例，包含人道干預行動與針對違反國際公約情節重大的國家所主張的干預行動。

一、美國：主動干預

在冷戰結束之後，國際社會對於干預的目的主要針對破壞國際規範與國際公約的

註⑦ 國際干預涉及層面甚廣，而最核心者為其對於傳統主權觀念與制度所形成的挑戰。Cynthia Weber, *Simulating Sovereignty* (New York: Cambridge University Press, 1995), p. 11.

註⑧ 瑪莎·芬尼莫爾，干涉的目的：武力使用信念的變化（*The Purpose of Intervention: Changing Beliefs About the Use of Force*）（上海：上海世紀出版集團，2009年）。

事件，而人道干預雖屬其中的一種，但因為人道主義的干預主要目標在於保護外國國民免遭受迫害，這和過去國家單純為保護自身利益（包括國內公民）而進行的干預行動大為不同，因此備受矚目。美國與中國對於國際干預的理解有很大的歧異，分別表現在兩者對於國際干預行動採取主動性或被動性、對於被干預對象的定位、以及對於干預行動該採取的手段等等議題上。造成如此歧異的主要根源在於美國與中國對於外在環境的認知不同，而對於自身角色的定義也不相同，這些不同之處已經透過兩個國家制定大戰略的邏輯之差異展現出來。

美國大戰略邏輯所呈現的對於世界與自我定位的認知具有明顯的積極性；個人主義、國家利益、基督教文明影響之下對自由民主體制成為普世價值的堅持，加上傳教文化鼓勵積極散播此價值，三者深刻影響美國大戰略對外部環境的認知部分。在此影響之下，美國的大戰略以創造美國所希望與需要的國際體系為主，而非消極維繫國際環境的穩定與追求自身與國際體系的相互適應。因此在後冷戰時期，因應新的國際規範而生的國際干預，美國追求加強華盛頓的掌控與主導權；於是在人道主義與維護國際公約以外，美國成功地將反恐也納入國際規範之中。與此對照，中國對於外部結構的基本認知是「中國發展是世界發展的一個重要組成部分，中國以自己的發展促進了世界的和平，為人類社會的發展進步做出了貢獻」。^⑩換言之，中國是世界的一部分，對於現有國際規範最主要的責任就是維持自身的穩定和持續發展，以及不要成為麻煩製造者。^⑪因此面對國際干預的議題，中國的基本態度是保守與防禦性的，以被動回應為主要策略，並且多半不支持軍事干預行動。

在前文所述的幾項著名國際干預案例之中，由美國主導及參與的案例佔據多數。其中有些由美國所主導的案例，甚至沒有經過聯合國授權，而遭致正當性不足甚至違反國際法的批評，使得美國主動發起的國際干預行動向來充滿爭議。其中，以反恐為主要訴求而人道訴求相對不鮮明的阿富汗與伊拉克戰爭，美國的行動飽受國際社會批評，但華盛頓依然積極追求對於部分國際干預行動的主導權，甚至多次在聯合國安理會提案以強制手段干預違反國際條約的國家，包括近幾年發展大規模毀滅性武器的伊朗與北韓。美國也有純粹出於人道主義動機與正義理想而發動的國際干預行動，最具代表性者為美國在聯合國授權之下出兵索馬利亞。如同芬尼莫爾所分析，索馬利亞對美國沒有直接的地緣、政治、與經濟利益，除人道主義的考量之外，很難找出其他支持美國出兵的理由。^⑫然而，若只考慮人道主義做為以強制手段進行對外干預的理由，

註 ⑩ 「中國的和平發展道路」，中華人民共和國國務院辦公室，<http://www.china.com.cn/chinese/zhuanti/book/1069230.htm>。

註 ⑪ 例如習近平在 2009 年訪問墨西哥時對西方媒體的喊話「中國一不輸出革命，二不輸出飢餓和貧困，三不去折騰你們，還有什麼好說的。」躍生，「習近平到訪墨西哥商談實現貿易平衡」，BBC 中文網，http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/world/2013/06/130604_china_xi_mexico.shtml。

註 ⑫ 瑪莎·芬尼莫爾，前引書，頁 57。另外，國內學者張至涵主張採用道德現實主義的觀點，最適理解美國的對外干預政策。張至涵，「歐巴馬政府的干預利比亞政策：一個道德現實主義的觀點評析」，遠景基金會季刊，第 14 卷第 2 期（2013 年 4 月），頁 99-143。

則會發現美國的態度與策略經常前後不一致，否則在干預索馬利亞之後，美國沒有道理對於盧安達大屠殺事件採取冷眼旁觀的立場。與此對照，在冷戰之後的國際干預案例中，不論是人道干預或者是針對破壞國際公約國家的干預行動，幾乎不曾見過中國採取積極主動的角色。北京總是被動回應，並且在不同案例中採取不同的回應方式，而共同特色是不支持以武力作為干預手段，除非情況特殊。^②

主動採取行動與被動回應國際干預訴求的區別，正是反映了美國與中國面對全球治理諸項議題時的大戰略思維。美國追求掌握與主導國際秩序的建立過程，因此在冷戰之後，處理已然蔚為主流的人道干預，華盛頓必定採取主動姿態，不僅發起多項國際干預行動，甚至將反恐列入對他國進行干預的正當理由。但是美國在國際干預的戰略風格雖然是積極主導型，卻對於每一樁國際干預的案例並非採取一致的策略與處理程序，最明顯的例子就是選擇干預索馬利亞，卻沒有回應盧安達的屠殺事件。發生不一致的主要原因在於美國的大戰略依然不可避免地考慮到美國的國家利益，特別是不同事件在美國國內引起的迴響，使得華盛頓必須考量出兵是否恰當的問題。因此，雖然美國的大戰略邏輯主張建立一個民主制度與自由市場為主的國際環境，但是倘若這項目標的成本過高，則美國傾向暫停主動姿態。同樣的情況也發生在美國選擇積極支持干預利比亞，卻在面對干預敘利亞的草案時，態度相對消極而被動。^③

二、中國：和諧干預

中國也有在國際干預事件上態度與策略不一致的情況。然而，不同於華盛頓在國際干預議題上的不一致是出自以美國為中心的國家利益考量，中國在同樣事件上的不一致很大程度是基於對多重雙邊關係的評估結果。這裡所謂的多重雙邊關係除了中國與被干預國之間的關係以及中國與主張干預政策國家之間的關係之外，更重要的是中國與干預事件發生地點周邊國家與區域性組織的關係。再以利比亞與敘利亞兩件國際干預的案子為例，北京在前者送交安理會時以棄權方式讓國際干預得以進行，然而在後者發生之後，卻與俄羅斯聯手否決干預草案。若以能源安全的考量來看，利比亞的石油產量對中國而言深具吸引力，中國應該比照在伊朗案例上的表現，亦即以反對干預來獲取利比亞的油田開採權。敘利亞對中國沒有類似的吸引力。然而，最後的結果卻是中國以棄權支持國際干預利比亞，以否決權反對干預敘利亞。再者，中國除了經濟利益（在利比亞的投資遠勝過在敘利亞），在政治考量上，利比亞和敘利亞對中國的重要性不在於地緣政治，而是與其他大國的關係，特別是西方大國與俄羅斯之間的關

註② 至今為止，中國唯一在安理會投票支持武力干預他國的例子是索馬利亞的案例。但中國代表在表決結束後，立即公開說明中國的立場以及投贊成票原因：因為索馬利亞在當時沒有一個具有代表性的政府，而混亂的無政府狀態確實需要聯合國的力量提供協助。Jonathan E. Davis, "From Ideology to Pragmatism: China's Position on Humanitarian Intervention in the Post-Cold War Era," *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, <http://www.vanderbilt.edu/jotl/manage/wp-content/uploads/davis-cr1.pdf>.

註③ 張至涵，前引文，頁 129。

係。尤其是俄羅斯的態度，對中國在此區域的戰略安排有深刻影響。^④最後也是相當重要的關鍵，即區域組織對於爭議事件與爭端發生國的態度。在利比亞與敘利亞的案例中，阿拉伯聯盟（League of Arab States）與非洲聯盟（African Union）對於利比亞事件提出明確且強烈的支持干預的態度，^⑤但是在敘利亞事件卻態度不明，甚至反對武力干預。^⑥兩大區域組織的態度顯然影響了中國面對利比亞與敘利亞事件的態度，從而北京採取的策略也大不同。

中國處理國際干預事件時的考量，除了與當事國的關係、與其他大國的關係、以及與區域組織的關係，在干預手段的選擇上也與美國有很大的不同。而對於手段選擇的差異，同時反映了中美兩國如何看待干預他國的目的。美國在干預手段的選擇上，一旦決定了干預的對象，偏好立即施以強制性手段予以糾正。中國通常對於國際干預的案例採取消極態度，然而一旦決定介入，則堅持以談判作為主要手段；即便談判的效果不彰，北京除了傾向堅持以談判為主要手段之外，同時派遣特使前往干預的目標國家進行遊說甚至施壓，這在緬甸、蘇丹與北韓的案例上皆出現過。^⑦干預手段的選擇再度反映中美兩大強權的大戰略邏輯之差異。對於美國而言，干預之所以必須，主要目的在於對付「邪惡外化」，所以對於不符合美國道德與正義標準的國家必須施以矯正與治療，因此強制性手段是必須的。而如前文所述，中國大戰略邏輯背後所彰顯的世界觀裡並無類似的概念；異己的問題主要是文明程度與文化差距的問題。^⑧因此對於製造問題的國家，僅要求針對引起國際動盪的部分進行修正與補救，倘若問題的主體是該國國內的動亂，包括人權迫害、內戰、政權分裂等等，中國的態度是維持中立，主張由該國人民自決，並且反對國際勢力介入，除非該事件符合以下條件，中國才可能考慮不否決國際干預的提議，包括：當事國／干預對象國的要求或同意、聯合國安理會的授權、區域性國際組織的支持、談判為主要手段，強制力為最後手段等等。^⑨而北京決定是否介入國際干預事件的主要考量，還是視中國與被干預國家、其他強權國

註④ 蕭洵，「北京為何在敘利亞問題上站在莫斯科身後？」，美國之音，<http://www.voafanti.com/gate/big5/www.voachinese.com/content/un-syria-china-20130917/1751579.html>。

註⑤ 「非洲聯盟出面調停 利比亞局勢柳暗花明？」，世界新聞網，http://www.worldjournal.com/view/full_news/12751682/article-%E9%9D%9E%E6%B4%B2%E8%81%AF%E7%9B%9F%E5%87%BA%E9%9D%A2%E8%AA%BF%E5%81%9C-%E5%88%A9%E6%AF%94%E4%BA%9E%E5%B1%80%E5%8B%A2%E6%9F%B3%E6%9A%97%E8%8A%B1%E6%98%8E%E5%BC%9F?instance=frml。

註⑥ 吳寧康，「阿拉伯聯盟外長聲明 沒提出兵敘利亞」，中央廣播電台，<https://tw.news.yahoo.com/%E9%98%BF%E6%8B%89%E4%BC%AF%E8%81%AF%E7%9B%9F%E5%A4%96%E9%95%B7%E8%81%B2%E6%98%8E-%E6%B2%92%E6%8F%90%E5%87%BA%E5%85%B5%E6%95%98%E5%88%A9%E4%BA%9E-225900030.html>。

註⑦ Chiung-Chiu Huang and Chih-Yu Shih, *Harmonious Intervention: China's Quest for Relational Security*, pp. 154~155.

註⑧ 此即趙汀陽在「天下體系」的理論中主張的面對蠻夷之邦，不取人亦不往教。趙汀陽，前引書，頁83~84。

註⑨ Chiung-Chiu Huang and Chih-Yu Shih, *Harmonious Intervention: China's Quest for Relational Security*, pp. 152~155.

家，以及事件周邊國家的關係而定。換言之，若是為維繫關係所需，中國既可以在安理會竭力杯葛干預草案的通過，例如北韓核武危機；中國也可以為了維繫關係，積極爭取讓符合它同意支持干預提案的條件成立，例如在達爾富危機時，派遣特使遊說蘇丹政府接受聯合國干預。

中國對外干涉的模式受到其防禦性大戰略邏輯的影響，有時也會出現目的與手段之間相互矛盾，而導致成效不彰的情況。其中最受到批評的案例之一即北韓發展核武器的問題。「朝鮮半島無核化」多次出現在中國的官方文件與正式聲明之中，這樣的聲明符合中國的核心利益，特別是維繫和平穩定的國際環境對中國而言是至關重要的持續發展關鍵。因此北韓發展核武器，已然對北京構成國家安全層級的威脅，甚至破壞中國對於創造適合其穩定發展的國際環境的期待。西方國家多次主張加強制裁北韓，甚至主張對平壤發動軍事干預，^⑩目的即在於用最短時間以有效的手段制止北韓繼續發展核武。然而中國不僅不贊成軍事干預北韓，甚至在安理會中多次杯葛加強制裁北韓的提議。

中國不贊成以強制手段干預北韓發展核武，很多分析的論點主張中國的目的在於拉攏北韓，使其繼續扮演中國的附庸，並抵制美國勢力在東北亞的擴張。^⑪另一論點指出：北韓若因為軍事干預或國際制裁導致政權垮台，則一個成為失敗國家的北韓，給中國帶來的衝擊與威脅，將遠超過擁有核子武器。第一種論述已經被近幾年來平壤與北京之間起起伏伏的互動推翻；^⑫事實證明中國不僅無法把北韓納為附庸國，甚至對北韓強行研發核武的舉動沒有太多影響力。再者，北京雖顧慮北韓政權不穩甚至垮台之後對於中國將造成的衝擊，然而處理邊境難民問題的困難度畢竟比不上北韓真正成為擁核大國，並且與美國、南韓、日本形成對峙局面時。倘若北韓與美、日、南韓的對峙因核武議題導致武力衝突，則對中國國家安全與和平發展的期望將造成巨大阻礙。

截至今日為止，中國依然強調「六方會談」作為處理北韓擁核問題的唯一途徑。六方會談自 2003 年第一次舉辦之後，遲遲無法達成阻止平壤繼續發展核武的目的。可見談判並非有效解決朝鮮半島核武問題的手段。但是六方會談最符合中國大戰略的精神，也就是強調穩定現況，特別是中國與被干預國之間的關係必須穩定，而最好中國與其他國家之間的關係也不受影響。同時以多邊會談作為解決爭端的手段，也符合中國傾向不以強制手段拔除或糾正「異己」的風格。北韓違反核不擴散條例；而北京自從簽署該條例之後，便積極服從並堅守核不擴散原則。^⑬平壤的作為已然達到破壞北京

註 ⑩ Mark Matthews and David L. Greene, "Bush Says Military Force Now an Option on North Korea," *Baltimore Sun*, <http://www.commondreams.org/headlines/03/0304-05.htm>.

註 ⑪ Jayshree Bajoria, "The China-North Korea Relationship," *Council on Foreign Relations*, <http://www.cfr.org/china/china-north-korea-relationship/p11097>.

註 ⑫ Ji You, "China and North Korea: A Fragile Relationship of Strategic Convenience," *Journal of Contemporary China*, Vol. 10, No. 28 (August 2001), pp. 387~398; Bonnie S. Glaser, "China's Policy in the Wake of the Second DPRK Nuclear Test," *China Security*, Vol. 5, No. 2 (May 2009), pp. 33~44.

註 ⑬ Alastair Iain Johnston, *Social States: China in International Institutions, 1980-2000* (NJ: Princeton University Press, 2008), pp. 155~196.

所尊崇的國際規範，但中國並不認為因此就有必要剷除金氏政權。然而，值得注意的是六方會談對中國來說也僅是一種原則。在北韓動作過於頻繁，甚至威脅到中朝關係的時刻，北京還是會支持西方國家提議的強制手段，例如施以經濟制裁。^{⑤④}

三、兩種迥異干預模式的交錯：以東帝汶獨立運動為例

美國與中國在國際干預案例上的不同調不只一例，而並非每一次的不同都是美國堅決支持干預或使用強制手段，而中國堅持不干預以及採用非強制手段。例如 1999 年東帝汶獨立事件引發的人道危機（親印尼民兵屠殺東帝汶百姓並引發內戰），美國的態度相對冷淡，甚至在危機剛發生時公開表示不支持聯合國的維和行動。^{⑤⑤}與東帝汶事件幾乎同時期的是位於巴爾幹半島的科索沃危機，起因也是與獨立運動相關，而美國不僅積極介入，甚至直接率領北大西洋公約組織對南斯拉夫進行武力干預。華盛頓在前後兩樁事件中的迥異態度，若單純以干預行為與原則來看，則出現明顯不一致，但若以美國向來的大戰略邏輯分析，則其考量與抉擇就很清晰。首先，印尼在冷戰期間為美國在亞太地區重要的反共盟友，而冷戰結束之後，印尼身為溫和回教主義國家的角色，對於美國有重要的戰略利益。雖然反恐在 1999 年還未成為美國大戰略的主軸，但是視伊斯蘭極端教派為邪惡外化，並積極加以拔除，在冷戰後已成為美國大戰略目標之一；拔除共產主義與極端伊斯蘭教派的自由主義式理想，讓印尼的盟友地位成為美國在東南亞地區的戰略傳統。而且在現實主義作為途徑的考量之下，印尼讓美國維持東南亞的海路通行權，並協助防止核武擴散，因此更能理解華盛頓不願意介入東帝汶問題的理由。而後美國國會與國防部意見分歧，加以冷戰之後人權價值做為另一種自由主義式對世界秩序的期待，在國會的支持之下，華盛頓對印尼政府施壓，^{⑤⑥}並且在聯合國安理會的決議中，支持由澳洲帶領的聯合國東帝汶維和行動。

而中國對東帝汶獨立運動的態度也歷經幾次轉折，從印尼入侵並佔領東帝汶時的強烈批評，到後來停止對印尼批判，甚至反對國際干預東帝汶事件，最後又加入澳洲帶領的聯合國維和行動。從 1967 年開始，起因於印尼的排華運動與反共立場，中國與印尼關係極差，於是為批判印尼，北京支持東帝汶獨立。然而 90 年代開始，為了替改革開放創造和平穩定的國際環境，睦鄰政策成為中國面對東南亞國家的重要策略。因此與印尼的關係也在同時間大舉提升，北京不但不再批評印尼佔領東帝汶，甚至在聯合國否決一切將東帝汶問題送入人權委員會的提案。但是到了 1999 年，肇因於印尼內部政權的不穩定，加上國際輿論的壓力，當時印尼新上任的總統瓦希德（Abdurrahman Wahid）主動要求聯合國介入東帝汶獨立內戰。此時中國便一改先前的態度，在聯合國

註 ⑤④ 例如在 2006 年與 2009 年中國都支持過聯合國安理會對北韓經濟制裁的決議。

註 ⑤⑤ Jim Garamone, "Pentagon Not Planning East Timor Intervention," *American Forces Press Service*, <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=42819>.

註 ⑤⑥ 王良生，「淺析冷戰後美國與印尼軍事關係的演變」，*南洋問題研究*（廈門），2007 年第 2 期，頁 29。

投票時贊成派遣維和部隊，並且派中國籍維和警察與技工參與東帝汶行動。^⑦

從中美兩大國在東帝汶獨立事件前後的態度轉變，可以發現影響兩個國家決定支持或反對國際干預的因素，主要還是和兩者大戰略制定邏輯息息相關。單從國家利益的推算來看，不論支持或反對干涉東帝汶獨立，對美國或中國而言皆有利有弊。而在整個事件中兩國皆經歷態度與策略之轉變，看似不一致的行為背後有著一致的大戰略邏輯：美國重視規則的掌握、行動的後果是否有助於其推動一個自由民主國際環境的創造，以及有沒有達到去除邪惡外化的目標。對美國而言，東帝汶獨立與和印尼軍事同盟關係的破裂，並沒有嚴重到影響美國根除邪惡外化的進程。因此最後美國還是選擇支持人道主義，但是並不領導整個聯合國維和行動，而是交給澳洲。而對中國而言，採行一種關係導向而防禦性的大戰略邏輯，讓它在國際干預事件上必須彈性應用既有原則。所以一旦被干預當事國主動邀請聯合國干預的條件滿足了，即使當時印尼國內真正實力更強大的是主張持續佔領東帝汶的軍方，中國還是在聯合國投下贊成票。而值得注意的是，因為不希望留給印尼與東帝汶一種中國也加入西方干預武力的印象，至今為止，包括東帝汶的案例在內，中國派遣參與維和行動的人力以技術人員為主，最多是派遣維和警察，而很少同意派遣維和部隊。

肆、結 論

美國與中國的大戰略設計邏輯受到各自的世界觀與價值體系的影響，呈現出在經營對外關係與全球治理模式方面，不論是理念或手段皆有明顯的不同。如前文所述，大戰略的設計即便是針對國際事務，國家通常還是以其對國家利益的考量為優先。惟在不同的大戰略邏輯影響之下，國家在各種國家利益的排序上也不盡相同。中美兩國的大戰略風格影響其對於國家利益的考慮，而導致兩國在利益計算方式上有顯著的差異；因此面對同一國際事件，可能出現中美兩國設定的戰略目標不同，甚至戰略利益相互矛盾的情況。而綜觀中美兩國在其迥異的大戰略風格影響之下，面對外在環境時的態度與政策亦呈現明顯差異。美國大戰略以爭取全球秩序的主控權為主，即使冷戰結束後，美國已經成為全球唯一的霸權國家，其大戰略方針也以主導國際體系與秩序的重建工作為重心。美國大戰略風格對於外在環境所展現的積極特性，正是當前的中國大戰略所欠缺的。中國的大戰略是內向型的，以追求與體系內其他行為者之間的關係穩定發展為主要目標，在操作上並不積極尋求對外部環境的主動改變或干預，而是消極調整以回應外在環境的變化。但是這不代表中國在手段採行上毫無彈性。為了維繫關係平衡與外在環境的穩定，北京在特定案例上會採行相對積極主動的手段，例如

註⑦ 牛仲君，「中國參與東帝汶維和的原因及立場分析」，*外交評論*（北京），2007年第2期，頁48~53；Jonathan E. Davis, "From Ideology to Pragmatism: China's Position on Humanitarian Intervention in the Post-Cold War Era," *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, <http://www.vanderbilt.edu/jotl/manage/wp-content/uploads/davis-cr1.pdf>.

在達爾富發生人道危機時，派遣特使說服蘇丹政府接受聯合國介入調停，以及聯合國維和行動介入東帝汶獨立運動時，中國派出技術人員參與其中。

其次，在面對政治體制與價值體系相異的國家時的態度，中美兩國也呈現極大差異。美國的大戰略軸心是一套由自由主義與民主制度所構築的價值體系所組成。對於不符合這套價值體系的國家與相關行為者，美國將其定義為「邪惡外化」，並以強制手段加以整治或推翻後重建，套用在國際干預的案例上，自然傾向以強制性的手段進行，而認為最理想的結果為將被干預國家的政權轉變為民主政體與自由貿易體制。而構成中國大戰略核心的哲學基礎是以追求關係之穩定為重心的世界觀，這套體系在面對異己時，並不追求將特定思想或制度強加於他者，而是強調自身的發展以及雙邊關係的穩定，通常與不同價值觀念的異己能和平共處。中國大戰略邏輯沒有需要處理「邪惡外化」的問題，在面對國際干預議題時，也就不認為需要透過強制性手段加以糾正或根除，而是支持以軟性手段提供協助的作法。但是中國的大戰略邏輯表現在處理人道危機相關的議題時，因其內向型的特性，經常顯得冷漠而忽視國際道義，並且因為態度與西方國家背道而馳而飽受批評。

中美兩國的大戰略設計邏輯與執行風格，反映在兩國面對國際干預案例的態度之上，出現兩種迥異的決策邏輯與處理方式。如此的差異所帶來的影響，特別在涉及兩國核心利益的事務方面，將可預期雙方要進行合作必然經常面臨膠著而難解的局面。中國崛起成為對全球事務有顯著影響力的大國，華盛頓已認知到與北京合作是不可避免的局勢。中美兩大強權要合作以共同維繫國際秩序和區域安全，其首要任務還是先明白對方的大戰略邏輯，否則共識不容易達成，進而影響合作的結果。在國際干預的諸多案例之上，中美因大戰略邏輯的差異而導致共識凝聚不易，進而導致干預草案在聯合國無法過關或延宕多時的例子在所多有，前文分析的北韓國核危機與東帝汶獨立運動即可為例。因此，本文主張要理解不同國家對外政策制定風格的形成過程，首先要分析其大戰略設計邏輯，釐清此邏輯背後反映的世界觀與價值體系，才能在對於不同立場國家的政策分析上，建立深入的觀點並提供有效益的建議。

*

*

*

(收件：103年8月21日，接受：104年9月30日)

A Comparison between the U.S. and China's Strategic Logic and Practice: Universalism vs. Relational Rationale

Chiung-Chiu Huang

Assistant Professor
Graduate Institute of East Asian Studies
National Chengchi University

Abstract

This paper aims to provide a detailed comparison between the U.S. and China's grand strategies and their implications on both states' modes of global governance. Grand strategy is the guideline for states to construct attitudes and responses toward international affairs, especially crucial issues regarding global governance. By depicting core values behind both great powers' logics of building grand strategies, this article further analyzes how these unique characteristics in their diverse styles of grand strategy shape the way they make corresponding policies in the matter of international intervention. The essence of this article reveals that the U.S. grand strategy focuses more on Washington's role of dominating construction of international order, while China pursues a relational-oriented style of grand strategy. Applying diverse styles of grand strategy on cases of international intervention, the U.S. and China hence develop different and sometimes contradictory attitudes and responses concerning proposals of imposing intervention and means to materialize the act. This article concludes that there have been obvious and unsolvable controversies in the two great powers' designs of grand strategy. Their cooperation will be shaped by such controversies; thus mutual understandings and tolerance are to be carried out in order to facilitate global governance in the current era.

Keywords: Grand Strategy, Intervention, Chinese Foreign Policy, US Foreign Policy

參考文獻

- 「中國的和平發展白皮書」，中華人民共和國國務院辦公室，http://www.gov.cn/jrzg/2011-09/06/content_1941204.htm。
- 「中國的和平發展道路」，中華人民共和國國務院辦公室，<http://www.china.com.cn/chinese/zhuanti/book/1069230.htm>。
- 「非洲聯盟出面調停 利比亞局勢柳暗花明？」，世界新聞網，http://www.worldjournal.com/view/full_news/12751682/article-%E9%9D%9E%E6%B4%B2%E8%81%AF%E7%9B%9F%E5%87%BA%E9%9D%A2%E8%AA%BF%E5%81%9C-%E5%88%A9%E6%AF%94%E4%BA%9E%E5%B1%80%E5%8B%A2%E6%9F%B3%E6%9A%97%E8%8A%B1%E6%98%8E%E5%8F%BC%9F?instance=frm1。
- 「秦亞青：中國外交『延續中』以變求恆」，中國評論新聞網，<http://hk.crntt.com/doc/1035/5/6/7/103556706.html?coluid=202&kindid=11695&docid=103556706&mdate=0104103128>。
- 「傅瑩：無法坐視國家利益受威脅」，中國評論新聞網，<http://www.chinareviewnews.com/doc/1025/7/8/7/102578743.html?coluid=151&kindid=0&docid=102578743&mdate=0613101049>。
- 牛仲君，「中國參與東帝汶維和的原因及立場分析」，外交評論（北京），2007 年第 2 期，頁 48~53。
- 王良生，「淺析冷戰後美國與印尼軍事關係的演變」，南洋問題研究（廈門），2007 年第 2 期，頁 28~33。
- 朱中博，「中國古代強盛時期的大戰略」，國際政治科學（北京），第 4 卷第 28 期（2011 年 4 月），頁 1~34。
- 吳寧康，「阿拉伯聯盟外長聲明 沒提出兵敘利亞」，中央廣播電台，<https://tw.news.yahoo.com/%E9%98%BF%E6%8B%89%E4%BC%AF%E8%81%AF%E7%9B%9F%E5%A4%96%E9%95%B7%E8%81%B2%E6%98%8E-%E6%B2%92%E6%8F%90%E5%87%BA%E5%85%B5%E6%95%98%E5%88%A9%E4%BA%9E-225900030.html>。
- 林利民，「破解邊海困局是中國大戰略亟待解決的世紀命題」，現代國際關係（北京），2012 年第 8 期，頁 41~57。
- 林宏宇，「中國海洋戰略困境：成因與對策」，現代國際關係（北京），2012 年第 8 期，頁 14~16。
- 張至涵，「歐巴馬政府的干預利比亞政策：一個道德現實主義的觀點評析」，遠景基金會季刊，第 14 卷第 2 期（2013 年 4 月），頁 99~143。
- 張其賢，「中國與天下概念探源」，東吳政治學報，第 27 卷第 3 期（2009 年 9 月），頁 169~256。
- 張登及、陳瑩義，「朝貢體系再現與『天下體系』的興起？中國外交的案例研究與理論反思」，中國大陸研究，第 55 卷第 4 期（2012 年 12 月），頁 89~123。

- 曹瑞臣，「西方大國崛起視角下中國海權與海洋大戰略探析」，*大連海事大學學報*（大連），第 10 卷第 5 期（2011 年 10 月），頁 92~95。
- 陳威志、石之瑜，「從亞洲認識中國：濱下武志研究朝貢體系的啓示」，*政治科學論叢*，2009 年第 39 期，頁 55~84。
- 游智偉、張登及，「中國的非洲政策：軟實力與朝貢體系的分析」，*遠景基金會*，第 12 卷第 4 期（2011 年 10 月），頁 111~156。
- 黃昱帆，「時殷弘：習近平外交大戰略漸成形」，*紐約時報中文網*，<http://cn.nytimes.com/china/20150120/cc20shiyinhong/zh-hant/>。
- 熊玠，「中國新『大國外交戰略』與習歐莊園會談」，*海峽評論*，<http://www.haixiainfo.com.tw/271-8829.html>。
- 瑪莎·芬尼莫爾，干涉的目的：武力使用信念的變化（*The Purpose of Intervention: Changing Beliefs About the Use of Force*）（上海：上海世紀出版集團，2009 年）。
- 管清友，「海洋石油 918 為何撤回？」，*新浪網*，<http://finance.sina.com.cn/zl/china/20140717/093319728801.shtml>。
- 趙汀陽，*天下體系：世界制度哲學討論*（南京：江蘇教育出版社，2005 年）。
- 蕭洵，「北京為何在敘利亞問題上站在莫斯科身後？」，*美國之音*，<http://www.voafanti.com/gate/big5/www.voachinese.com/content/un-syria-china-20130917/1751579.html>。
- 閻學通，「閻學通：整體的『周邊』比美國更重要」，*環球網*，<http://opinion.huanqiu.com/1152/2015-01/5392162.html>。
- 躍生，「習近平到訪墨西哥商談實現貿易平衡」，*BBC 中文網*，http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/world/2013/06/130604_china_xi_mexico.shtml。
- “S. Res.412-113th Congress (2013-2014),” *CONGRESS.GOV*, <https://www.congress.gov/bill/113th-congress/senate-resolution/412>.
- Apeldoorn, Bastiaan van and Naná de Graaff, “Corporate Elite Networks and US Post-Cold War Grand Strategies from Clinton to Obama,” *European Journal of International Relations*, Vol. 18, No. 2 (June 2012), pp. 1~27.
- Bajoria, Jayshree, “The China-North Korea Relationship,” *Council on Foreign Relations*, <http://www.cfr.org/china/china-north-korea-relationship/p11097>.
- Caldwell, Dan, “The Legitimation of the Nixon-Kissinger Grand Design and Grand Strategy,” *Diplomatic History*, Vol. 33, No. 4 (September 2009), pp. 633~652.
- Davis, Jonathan E., “From Ideology to Pragmatism: China’s Position on Humanitarian Intervention in the Post-Cold War Era,” *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, <http://www.vanderbilt.edu/jotl/manage/wp-content/uploads/davis-cr1.pdf>.
- Garamone, Jim, “Pentagon Not Planning East Timor Intervention,” *American Forces Press Service*, <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=42819>.
- Glaser, Bonnie S., “China’s Policy in the Wake of the Second DPRK Nuclear Test,” *China Security*, Vol. 5, No. 2 (May 2009), pp. 33~44.

- Goldstein, Avery, *Rising to the Challenge: China's Grand Strategy and International Security* (California: Stanford University Press, 2005).
- Huang, Chiung-Chiu, "Balance of Relationship: the Essence of Myanmar's China Policy," *The Pacific Review*, Vol. 28, No. 2 (January 2015), pp. 189~210.
- Huang, Chiung-Chiu and Chih-Yu Shih, *Harmonious Intervention: China's Quest for Relational Security* (London: Ashgate Publishing Ltd, 2014).
- Ikenberry, John G., "America's Liberal Grand Strategy: Democracy and National Security in the Post-War Era," in Michael Cox, G. John Ikenberry and Takashi Inoguchi eds., *American Democracy Promotion: Impulses, Strategies, and Impacts* (New York: Oxford University Press, 2000), pp. 103~126.
- Ikenberry, John G., "The Right Grand Strategy," *The American Interest*, <http://www.the-american-interest.com/article.cfm?piece=760>.
- Jackson, Patrick T. and Daniel H. Nexon, "Relations before States: Substance, Process and the Study of World Politics," *European Journal of International Relations*, Vol. 5, No. 3 (September 1999), pp. 291~332.
- Johnston, Alastair Iain, "How New and Assertive Is China's New Assertiveness?," *International Security*, Vol. 37, No. 4 (Spring 2013), pp. 7~48.
- Johnston, Alastair Iain, *Social States: China in International Institutions, 1980-2000* (NJ: Princeton University Press, 2008).
- Kang, David, *China Rising: Peace, Power and Order in East Asia* (New York: Columbia University Press, 2007).
- Matthews, Mark and David L. Greene, "Bush Says Military Force Now an Option on North Korea," *Baltimore Sun*, <http://www.commondreams.org/headlines03/0304-05.htm>.
- Mead, Walter Russell, "An American Grand Strategy: The Quest for Order in a Disordered World," *World Policy Journal*, Vol. 10, No. 1 (Spring 1993), pp. 9~37.
- Mearscheimer, John, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: Norton, 2001).
- Qin, Yaqing, "Rule, Rules, and Relations: Towards a Synthetic Approach to Governance," *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 4, No. 2 (Summer 2011), pp. 117~145.
- Shih, Chih-Yu and Chiung-Chiu Huang, "Balance of Relationships: Accessing International Relations System from China," presented for Annual Conference of International Studies Association (USA, San Francisco: The International Studies Association, April 2-6, 2013).
- Trachtenberg, Marc, "Making Grand Strategy: The Early Cold War Experience in Retrospect," *SAIS Review*, Vol. 19, No. 1 (Winter/Spring 1999), pp. 33~40.
- Wang, Jisi, "China's Search for a Grand Strategy: A Rising Great Power Finds Its Way," *Foreign Affairs*, <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2011-02-20/chinas-search-grand-strategy>.

- Weber, Cynthia, *Simulating Sovereignty* (New York: Cambridge University Press, 1995).
- Weitz, Richard, "Pivot Out, Rebalance In," *The Diplomat*, <http://thediplomat.com/2012/05/03/pivot-out-rebalance-in/>.
- You, Ji, "China and North Korea: A Fragile Relationship of Strategic Convenience," *Journal of Contemporary China*, Vol. 10, No. 28 (August 2001), pp. 387~398.
- Zhang, Feng, "Rethinking the 'Tribute System': Broadening the Conceptual Horizon of Historical East Asian Politics," *Chinese Journal of International Politics*, Vol. 2, No. 4 (Winter 2009), pp. 545~574.