

## 2000 年國際情勢之回顧與展望

遠景基金會

國際問題研究小組

### 摘 要

2000 年國際情勢的特點呈現：部份區域衝突熱點緩和，部份地區緊張持續；強權間互動雖較 1999 年穩定，惟彼此競逐日益明朗化；美國總統幾經纏訟產生；東亞多國首長面臨下台挑戰；經濟全球化與區域化持續發展，惟貿易自由化未有進展。

展望新世紀，國際社會仍將在合作與衝突中摸索前進。中共國際地位雖日益提昇，惟其權力轉移缺乏制度化以及人權不彰等問題，均將制約其大國形象。值此，地球村與網際網路世界快速發展之際，公共外交勢將在國際關係中扮演更為重要之角色。

**關鍵詞：**全球化、公共外交、中美關係、恐怖主義、非政府組織

### 壹、前言

回顧 2000 年國際社會，「千禧蟲」的恐慌並未如預期出現，全球政治情勢除中東紛爭持續流血衝突較為凸出外，大致尚稱平順；整體經濟情勢亦較去年為佳。中共、俄羅斯、美、日與歐盟等強權間之互動更趨穩定，相互競逐態勢則未嘗稍息。其中，中共與美國已擺脫 1999 年「誤炸」事件以來的低潮關係，與歐盟間有關人權與主權之爭端亦已降溫。隨著中共綜合國力之迅速竄升，已引發美國各智庫相繼提出美國新政府必需保持軍事優勢之倡議。而中共與俄羅斯雖深化戰

略協作伙伴關係，惟雙方在亞洲之戰略競逐則仍在進行。在西方國家的強勁帶動下，全球經濟普遍上揚，惟多邊貿易自由化進程受挫，雙邊自由貿易區等區域性體系蔚為主流。

## 貳、二〇〇〇年國際總體情勢

一、兩韓峰會為全球和平增添歷史新頁，惟中東和解進程卻因以巴衝突再起而陷入僵局，且恐怖主義、宗教極端主義、分離主義仍繼續製造不安與動亂。

2000年國際形勢總體上趨向緩和，在經濟全球化與區域化的推動下，國家、民族間的互賴不斷加強，有助於促進國際社會的和諧發展。尤其南北韓領導人於6月14日舉行高峰會、簽署協議並發表面向統一之共同宣言，象徵雙方終能以有限度的開放及交流終止半世紀以來的敵對關係，促成朝鮮半島局勢的緩和，更是後冷戰時期亞太國家首度跳脫歷史陰影，此一趨向不僅影響東亞權力平衡，更衝擊美國在亞太的領導地位，故不論對兩韓本身或國際社會均具有不凡的歷史性意義。

中東和平進程雖有美國的全力推動與積極斡旋，然美、以、巴在7月召開之大衛營高峰會談判破裂，刺激以、巴之強硬聲勢上漲，終在9月底爆發持續數月的嚴重流血衝突，致各國均積極斡旋期能緩和局勢，以巴高層亦進行協商，期能在柯林頓2001年卸職前恢復和談並達成協議。

另外，恐怖主義、宗教極端主義、分離主義仍不斷在全球造成動亂，諸如印尼伊利安加雅省主張獨立的巴布亞人暴動、柬埔寨叛亂團體在首都發動槍戰、土耳其錫爾納克省的庫德族游擊隊武裝動亂、阿爾巴尼亞分離主義者在科索沃邊界引發衝突、哥倫比亞革命武裝部隊中止和平談判、斐濟及索羅門群島頻傳內部族群衝突、獅子山叛軍與政府軍對峙以及菲南分離組織「阿布沙耶夫」(Abu Sayyaf group)扣押人質事件等。其中尤以回教激進勢力在中東、中亞、南亞、東南

亞、高加索、巴爾幹等地引發的暴力衝突最為凸出，而東南亞則成為民族宗教衝突的新熱點地區；另毒品走私、武器交易、洗錢、非法移民與海盜行為等跨國犯罪問題亦日趨嚴重。

二、在全球民主化帶動下，多國產生政黨輪替，但嚴峻之內政考驗亦使社會動亂頻生，致區域不穩因素上升。

以美為首之西方國家所倡導的民主政治與選舉制度雖更趨普及，使得許多國家的在野黨得以擊敗長期在位的執政黨，但經濟、貪污、宗教、族群等問題亦加深該等國家的社會動亂風險，致政局波動較大，形成區域不穩的潛在因素。

年初，瓜地馬拉由左派游擊隊出身的波狄優出任總統，繼之智利亦由左派的社會黨取得政權；3月我總統大選造成首度的政黨輪替，致政局穩定性與兩岸關係發展備受國際矚目；4月日本的森喜朗繼任首相半年即招致倒閣危機，另外尚有墨西哥由國家行動黨擊敗執政七十年的革命制度黨、菲律賓總統艾斯特拉達涉及貪污醜聞而被要求下台、印尼總統瓦希德因政績不彰被迫改組內閣、象牙海岸因總統大選爆發政治暴力衝突、秘魯總統藤森受內外壓力下台、斐濟軍事政變、斯里蘭卡總統多次遭襲擊，以及南斯拉夫和科特迪瓦大選的戲劇性變化等，最後在11月則發生美總統人選遲遲不能確定乃至出現訴訟的情況，終以聯邦最高法院的裁決為大選爭議劃下休止符，均顯現各國由於憲政體制未臻完善，以國家元首或政府首腦為代表的行政權正面臨新的挑戰。

三、各國競相推動多元之國際互動，進行合縱連橫，致主要大國的權力角逐激化，其他國家亦順勢擴展外交空間，逐漸打破冷戰時期所建立之藩籬，以交流對話取代隔絕對抗。

各國在競爭國際權力、追求海外市場等不同誘因的驅策下，逐漸打破因意識形態、民族夙怨、利益衝突等所導致之外交藩籬，在對外政策上益趨多元與務實，諸如印度開展東向政策，加強與中共、日本、越南、東協關係，另並與美、俄改善關係；越南亦突破越戰以來

的禁忌，同時開展與美、俄、中共之關係；北韓為獲得經濟援助，一改過去封閉的外交作為，推動全方位外交攻勢，與義、英兩國建交，與美建立新型關係，並加入「東協區域論壇」(ASEAN Regional Forum)；伊朗與伊拉克亦突破封鎖，致力於解凍與阿拉伯國家及西方國家之關係，致各國及區域間之互動頻繁。

大國間權力的角逐加劇，尤以美、俄、日、歐盟及中共的競爭態勢最明顯。柯林頓一反跛鴨總統的形象，運用元首外訪或高層互訪以鞏固外交及擴張國際影響力，且美雖繼續改善與中共關係，但在戰略規劃上仍將中共與俄羅斯並列為未來主要對手；俄羅斯自普丁上台後，採東西平衡的外交政策，在歐洲將發展與獨立國協國家關係置於首位，在亞洲則與中共強化安全與軍售關係；歐盟則以強化共同外交與安全防務的合作，以及發展與亞洲關係，期望能提升國際影響力；而日本在刻意營造與中共的友好關係之際，同時強化與南亞、東南亞各國之關係。

#### 四、中共力爭成為區域主導力量，在避免與美公開對抗下，積極推動國際的多極化發展，塑造自身的和平與負責形象，試圖提昇可與美抗衡的大國地位。

中共面對新世紀的安全目標有三大方向，亦即保持戰略平衡，避免與美全面對抗；控制潛在威脅，防止週邊地區發生軍事衝突；建立新的安全機制，增強對亞太安全的主導作用。落實在具體政策上則是與美、日、俄、東協發展戰略合作關係，多方控制次地區矛盾發展，並迎合亞太多邊安全合作機制之建立。諸如參與亞太多邊安全對話與國際維和行動，並擴大與亞太國家的軍事交流，包括開展聯合海上搜救等演習。

年來，中共努力將自身營造為全球多極格局的一環之際，逐漸感受美為其躍升為區域強權的障礙，因而對美之「兩手對兩手」策略益形凸出，亦即一方面改善與美自「誤炸」事件後趨冷的關係，且在表面上承諾不挑戰區域秩序及美領導地位；另方面則利用官方宣傳將美

描繪成頭號敵人，並繼續進行與美抗衡的佈局，諸如誘拉及分化美國聯盟(拉近日本及歐盟、前進東協、主導南太)、針對「戰區飛彈防禦系統」(Theater Missile Defense, TMD)與「全國飛彈防禦系統」(National Missile Defense, NMD)部署形成反美陣線、要求美海外撤軍等，並展現負責任大國的姿態，如宣稱遵守飛彈管制協定，及藉由參與東協區域論壇、與中亞五國簽署《上海協定》，召開「中非合作論壇」等作為，推動區域安全與經濟社群的建構，種種策略與作為均反映中共爭取第三世界代言人的自我定位及領導亞太的強烈企圖心。

五、美全球駐軍對穩定世局具正面效應，柯林頓政府亦繼續堅持海外駐軍及對盟友之安全承諾，然內外反對聲勢漸增，布希新政府有意調整全球美軍部署引起各國關切。

柯林頓政府在2000年的《國家安全戰略報告》(A National Strategy for a New Century)及《國防報告》(U.S. National Defense Report)中強調，維持海外軍力可展現美國維持安全的決心及能力、使美國對盟友的承諾實質化、防止權力真空及不穩定情勢、有助於嚇阻，亦能使美國快速的回應危機，故仍堅持美國海外駐軍原則。

然年來，相繼發生沖繩美軍基地酒醉士兵強入民宅強暴未遂事件、部分日本政治人物要求減少每年25億美元的協防經費、南韓國防部要求美軍重新檢討《美軍地位協議》(U.S.-Korea Status of Force agreement)以解決梅香里問題(梅香里為美空軍炸射場地，意外頻傳)、美海軍驅逐艦柯爾號在葉門遭恐怖份子攻擊事件等，再加上兩韓高峰會引發美國繼續駐軍的正當性問題，且美國內亦不斷有人呼籲維持區域和平不能僅靠美國駐軍，各相關國家應自行擔負自衛之責，均使美政府面臨調整美軍部署及其國際角色的壓力。

布希在競選時主張選擇性的介入海外軍事行動，其任命的國務卿鮑威爾向來主張追求明確的國家戰略利益，而非全面介入全球事務，且已表明，由於美維持武裝部隊的部署有其侷限性，故新政府將在與盟國磋商之前提下，檢討全球的美軍部署。此均引發盟國對美不再維

持安全承諾的憂慮。

六、民間力量的影響力提升及國際在對抗跨國性犯罪的合作強化，致公共外交的重要性增加，惟亦衝擊中共之社會控制能力，使中共亟思防備。

在全球化、資訊化帶動下，已前所未有地增進人民與民間組織影響政府政策的能力，兼以各國均有意強化在防範恐怖主義、販毒、走私、非法移民、洗錢等及網路駭客活動等領域之合作，致透過公共外交(public diplomacy，亦即我政府所主張的全民外交)對全球傳遞訊息與增強跨國合作，已漸成為各國安全戰略之重要成份。

然而民間力量的上升、國際之經濟依存度增加，及資訊超越國界的快速傳播，亦相對降低中共等封閉政體的社會控制能力，而可能動搖其政權的統治基礎，故中共更加防備西方國家利用全球化來挑戰共黨政權的價值觀、政治體制與社會制度，亦更強調國家主權與民族主義以抗拒任何潛在的威脅。

七、全球經濟穩定發展，亦持續進行全球化進程，惟貿易自由化的爭議難以化解，致W T O新一輪談判推動未有具體進展，亞洲及非洲則紛紛提出區域經濟整合構想。

在美、歐等先進國家經濟增長帶動下，全球經濟呈現穩定發展勢頭，聯合國預估經濟成長可望由99年的2.6%升至3.5%。其中，美國達到5%之較高成長，歐盟平均增長率為3.4%，亞洲地區的增長率更高達6.2%。

以高新技術及創新科技為基礎的新經濟為世界經濟開展生機，並加速經濟全球化進程，然而在W T O問題上，歐美雖欲推動新一輪談判儘早啟動，但迄未化解已開發國家與開發中國家間之問題與矛盾，且已開發國家在農業、環保、勞工標準等方面仍存歧見，對於多邊投資規範應否納入新回合談判亦未形成共識，部長會議更被批評缺乏民主、透明度等，致新一輪談判推動未有具體進展，而僅在「亞太經合會議」(A P E C)汶萊會議中達成「致力於推動談判儘早啟動」的宣

言。

在經濟全球化衝擊下，歐洲及美洲的區域經濟整合已卓然有成，並刺激亞洲與非洲的經濟整合，在亞洲有「東亞貿易自由區」之倡議，及中共主張建立之「中國—東協自由貿易區」；在非洲則由東南非共同市場(Southern African Development Coordination Committee)簽署「免關稅自由貿易區協定」，正式啟動非洲第一個自由貿易區，西非經濟發展共同體亦擬於 2004 實施單一貨幣。

## 參、二〇〇〇年區域情勢特點

### 一、亞洲地區

#### (一)情勢特點

1. 日本政局持續紛擾不安，經濟逐漸呈現復甦。在對外方面，除漸次落實與美國之安保合作體制外，並積極爭取地區事務主導權。與中共之經貿額再創歷史新高，軍事交流亦有實質性之進展。

4 月森喜朗在派閥的運作下，倉促接替猝死的小淵初任首相，由於渠缺乏民意基礎，加以屢屢發言不當，致自民黨在 6 月的眾院大選中席次大幅滑落，個人聲望亦降至 15 % 以下。渠雖安度倒閣危機，並二度改組內閣，惟政局仍處於不穩定狀態。日本經濟已呈現以企業部門為主要動力的自發性復甦，「國內生產總值」(GDP)已連續三季維持小幅度成長，2000 年實質 GDP 成長率應可達 1.4 % 的目標。

在國際事務上，繼 1999 年國會通過「周邊事態」等相關法案後，日本復與美國於 11 月初展開長達十七天的聯合軍事演習。此係法案成立實施後，兩國首次進行之大規模實兵演習，加以日本決定與美共同研發 TMD，以及自力發展間諜衛星等舉措，凸顯其落實新指針之積極意願，並亟欲爭取防衛自主權之企圖。

在與中共關係方面，預估全年雙邊貿易額將可逾 800 億美元，再創歷史新高。根據中共海關統計數據，日本已連續七年成為大陸第一

大貿易伙伴，而大陸也成為日本的第二大貿易伙伴。日本對大陸投資則排列外資第三位。此外，儘管年內發生中共艦艇頻頻在日本近海活動，以及日本檢討對中共經援政策等不睦情事，雙方高層軍事人員互訪仍較 1999 年增加約五成，並已達成艦艇互訪之協議。此除反映中共積極推展對日軍事外交外，亦顯示日本採取主動積極接觸之特徵。

2. 南韓政治紛爭不斷，經濟問題仍多，惟金大中總統積極推展「陽光政策」(Sunshin Policy)，致使兩韓歷史性的高峰會議首度召開，朝鮮半島緊張情勢大幅緩和，北韓亦得以突破與西方國家之關係，並獲得經援承諾。

年來金大中總統撤換涉及操守問題之前總理朴泰浚等人，並於 8 月中旬大幅改組內閣以及青瓦台高級幕僚。同時，與在野黨之政治紛爭亦持續不斷。經濟上則因半導體、汽車等主力產品出口景氣暢旺，預期 GDP 成長率可達到 8%，惟由於金融與企業結構改革尚未臻完善，經濟發展隱憂仍多。在兩韓關係方面，金大中持續積極推動「陽光政策」，雙方代表在上海、北京進行多次秘密協調後，終於促成兩韓歷史性峰會於 6 月中旬舉行，並開啟一連串實質交流活動，大幅增進和解氣氛。

隨著朝鮮半島情勢的緩和，北韓外交作為轉趨活絡，除加入「東協區域論壇」(ASEAN Regional Forum)外，自年初以來，已分別與義、英兩國建交，與德、日等國磋商、談判建交事宜，另西、荷等國亦已表示願與北韓建交。此外，北韓與美關係亦大幅改善，並獲得歐美各國挹注經援之承諾，惟缺糧問題仍未完全解除。

3. 東協國家經濟發展境遇不一，其中，星、馬等國復甦順利，菲、印尼則因政情動盪而受阻。東協持續加強政、經合作，以提振國際地位。此外，備受關切的南海問題則在中共刻意冷卻熱點考量下已漸趨穩定。

基本上，東協國家經濟情勢維持 1999 年復甦的步伐，並在美國經濟持續增長等因素之帶動下，各國出口大幅成長，使經濟逐步回升，



尤以星、馬為著。而泰、菲、印尼則或因經濟與政績表現不佳，或涉及醜聞，以及反對黨在敗選後以各種手段反制執政，致使領導人面臨下台威脅等政情動盪影響下，經濟呈緩步復甦。另東協決議成立「東協三頭馬車」(The ASEAN Troika)、「東協打擊跨國犯罪中心」等機制，以及建構「電子東協」(E-ASEAN)，加強成員國之政、經合作，期能藉以提昇東協的國際地位。在南海主權爭端方面，由於中共同意與東協共同協商簽署《南海行為準則》，雙方已在3月、4月、8月、10月進行四次會議，加以涉及爭端的東協成員國本身之立場仍存在分歧，未能團結一致對付中共，南沙主權爭端問題已不致構成當前中共與東協關係發展之障礙。

4. A P E C 在推動貿易便捷化及人力、科技等能力養成計畫方面稍具成效，惟在推展全球貿易自由化方面助益有限。

2000 年 A P E C 年會在美國總統選情膠著、部份會員國政情混沌及區域未發生重大政治事件的背景下，其在國際間的熱度較以往減退，政治性亦較 1999 年明顯降低，回歸討論經濟議題之基本面。本屆會議對推動貿易自由化進程仍停滯不前，但在貿易便捷化及人力、科技等能力養成計畫方面則稍具成效。惟美、澳、加等國原擬在推動於 2001 年展開新一回合 W T O 談判，卻受制於馬來西亞等之反對，致僅達成儘速召開談判之協議，顯示 A P E C 在推展全球貿易自由化方面助益有限。

5. 印度持續擴建軍備，向東延伸軍力，並積極開展大國外交，強化與美、日、俄關係，以及增強與中共交往；中共雖與印度改善關係，惟持續軍援巴基斯坦，致使印、巴軍備競賽未趨緩和。

印度除在 2000 年—2001 年度國防預算中增加 28 % 軍費，積極向俄羅斯採購「葛希柯夫海軍上將號」航空母艦等先進武器裝備外，並推展「東進政策」，分別與越南、日本在南海舉行雙邊軍事演習，加強與日本、東協各國軍事合作關係。

在外交上，年來美總統柯林頓、日本首相森喜朗、俄羅斯總統普

丁相繼到訪，與美、俄並分別簽署《廿一世紀遠景聲明》、《戰略夥伴宣言》，日本則同意建立全球性夥伴關係。特別是，柯林頓歷史性訪問，象徵華府正式承認印度作為區域強權之地位。此外，印度與中共關係亦明顯改善，雙方不僅恢復邊界問題談判，印度總統納拉亞南並於5月間訪問中共，達成積極開展各種形式與層次交流之協議。

中共雖派遣唐家璇外長回訪印度，並接受印度海軍艦隊之訪問，惟仍持續提供巴國軍援。中共協助巴國完成東風11型導彈，研發可攜帶核彈頭的長程導彈。中共意圖扶植巴國牽制印度，已導致印、巴軍備競賽不斷。巴國成功試射「夏辛二型」中程導彈，其射程可涵蓋全印度。而印度年內亦成功試射如「大地」型短程地對地導彈、「阿卡什」導彈及三叉戟短程地對空導彈等多型導彈。

6. 美國雖積極介入中東和平運動，惟以、巴未能就耶路撒冷地位歸屬問題獲致協議，致使和談宣告破裂，中東和平進程受阻。伊拉克試圖藉加強與阿拉伯國家等國關係，以突破西方封鎖。

2000年美國總統柯林頓介入調停以、巴爭端較往年積極。7月美、以、巴三方領導人在大衛營舉行會談，試圖化解以、巴在耶路撒冷地位、邊界劃分、猶太屯墾區和巴勒斯坦難民返鄉等問題上之分歧，並促使以、巴實現永久和平簽署框架協議。然由於巴拉克與阿拉法特在各自內部強大壓力下，無法就雙方爭執不下的耶路撒冷主權等核心議題作出讓步，談判宣告破裂。

至於伊拉克遭受美、英主導之聯合國制裁問題方面，年來伊拉克迅速加強與周邊阿拉伯國家和歐洲各國之關係，藉以突破聯合國之封鎖。2月伊拉克在長久對立之利比亞開設利益代表部，且恢復與巴林等國互設大使館。11月，派遣副總理阿濟茲等人訪問中共、俄羅斯、印度等。伊拉克除計劃在哈薩克、烏克蘭、白俄羅斯、亞塞拜然四國新設大使館，亦與敘利亞展開恢復互設大使館磋商事宜。

## (二)未來展望

1. 短期內，日本政壇可能再度經一番合縱連橫，經濟振興方案亦

難有明顯成效。在對外關係上，與美之安保合作關係將更趨穩固，與中共在東亞之競逐則日益明顯，雙方整體關係難脫「明合、暗鬥」格局。

森喜朗之民意支持率偏低，2001 年 7 月參院大選自民黨可能喪失大量席位，故該黨在大選前提早改選總裁之可能性甚高。另倒閣案已加深自民黨派閥間之嫌隙，此一對立形勢若無法改善，短期內日本政局仍將處於不穩定之狀態。另由於失業率持續居高不下，經濟復甦態勢仍呈疲軟，森內閣經濟振興方案在短期內將難得到明顯成效，經濟復甦前景仍有隱憂。

在與中共關係方面，日本對中共國防經費逐年激增，且加強導彈之投射能力，以及「謀求超級大國地位與霸權論」抱持高度警戒；中共則對日本藉與美強化安保合作關係大舉擴充軍備，及日本政界右傾化等「軍國主義復甦」跡象，刻意加以渲染，凸顯彼此猜忌與對抗情結難以化解。然因日本的資金與科技為中共發展經濟所亟需，致使雙方關係在政、軍與經、科領域，存在矛盾與合作並存之態勢，制約雙方邁向「真誠交往」。未來隨著日本與美國安保合作關係之強化，以及日本積極追求政治大國化，雙邊安全領域之矛盾與摩擦將益加明顯。

2. 南韓經濟前景悲觀，「陽光政策」亦將持續遭致內部掣肘，且兩韓分別持續發展軍力，雙方互信仍嫌薄弱，軍事對峙短期內尚難以消除，朝鮮半島和解之路仍有荊棘，惟兩韓和解進展勢將牽動區域權力重組。

金大中政府推動金融、企業、勞動及公共等四大改革，市場機能尚未達到完全正常運作的水準，且由於金融體系不安、勞資糾紛及內需低迷等問題，南韓經濟發展將呈現悲觀走向。

在兩韓關係方面，由於金大中的「陽光政策」持續面臨內部反對勢力之掣肘，加上其堅持「以固若金湯的安保態勢作為陽光政策後盾」的立場，在 2001 年度國防預算增加 6.5%，高達 15.3 兆韓元（約

135 億美元)；北韓則未放棄以飛彈外交戰略作為與強權談判之籌碼，並維持百萬兵力作為軍事威嚇力量。故兩韓雖已召開首次國防首腦會談且達成若干共識，惟象徵性大於實質性，目前雙方在邊境仍部署重兵對峙。兩韓和解氣氛缺乏軍事互信基礎，未來軍事對峙情勢短期內仍難消除。

在兩韓和解過程中，雙方均曾赴北京請益。同時，中共與兩韓之軍、政交流亦見增強。中共幕後促成兩韓高峰會的舉行，證明其在東北亞地區的影響力，亦顯示出掌握朝鮮半島事務主導權的企圖心。中共影響力上升對美、日勢力形成的排擠，致使美、日、俄相繼採取因應之道以確保各自戰略利益，此勢將帶動區域權力結構之重組。

3. 東協經濟復甦可能趨緩，自由貿易區計畫亦難以落實，而回教激進勢力將持續上漲，不利印尼與區域情勢之穩定。「十加三」(ASEAN plus 3)機制日益強化，東亞合作新模式儼然成形，未來中共勢將藉以凸顯為東亞領導國。而《南海行為準則》即使簽署，形式意義亦將大於實質意義。

展望 2001 年東南亞經濟情勢，由於東協國家在金融危機後遺留的金融機構呆帳問題仍未大幅改善，影響國內企業新增投資的意願，同時隨著美國經濟的軟著陸，影響東協所賴以出口帶動經濟成長的目標，加以國際油價居高不下阻礙國內消費需求回升等。凡此，均可能使明年經濟成長趨緩。東協謀藉同意成員國提列延緩加入自由貿易區之項目，以順利推動 2002 年初步完成東協自由貿易區之構想，惟在實際推行上，會員國仍將因應自身經濟發展之需要，降低配合自由貿易區進程之意願。此外，印尼境內分離運動短期內仍難以解決，要求獨立之激進回教團體勢將激化訴求，此勢將導致區域內的回教基本教義派跟進，對印尼與區域穩定情勢帶來不利之影響。

年來，中共不僅完整建構下世紀與東協之睦鄰互信伙伴關係，與日、韓、東協召開的「十加三」機制亦日益完善。2000 年，「十加三」機制首度舉行外交、經貿、財政等層級之會議，東亞合作之新模

式儼然成形。在歷屆會議中，中共均對加強東亞財經合作關係提出建議，未來中共勢將賡續此一作為，緊密聯繫東北亞與東南亞兩大區塊，以居於東亞的主導地位。至於南海行為準則之簽署方面，未來準則內容經各方協商同意後，可能僅是一原則性之政治文件。鑑於「中」、菲簽署雙邊「行為準則」後，雙方在南海之爭議並未減少，且此種協議僅具政治約束力，不具法律效果，故未來南海情勢之緊張與否，仍視各國對南沙主權與海洋權益維護的態度而定，「行為準則」簽署之形式意義將大於實質作用。

4. 由於 A P E C 主要會員體相繼簽署雙邊自由貿易協定，而中共主辦 2001 年 A P E C 年會時，將以加強會員體之科技合作為強調重點，加以 A P E C 採行共識決，未來 A P E C 在推進全球自由貿易化方面，恐有角色弱化之虞。鑑於美、中共、日、星、澳、紐等 A P E C 會員體積極推動簽訂雙邊自由貿易協定，美國亦考慮將重心轉移至推動「美洲自由貿易協定（F T A A）」等區域性自由貿易體系的發展趨勢，以及 A P E C 採取共識決，對會員體無法律約束力。凡此，均將削弱未來 A P E C 推動貿易自由化的功能。

中共將 2001 年主辦 A P E C 會議主題定為「迎接新世紀的挑戰」，議題包括強化能力養成、建構合理的多邊貿易體系、建立有利穩定經濟發展的總體環境等。鑑於中共向來呼籲 A P E C 應重視開發中國家普遍關心的消除貧窮、縮小差距、共同繁榮等問題，中共勢將強調加強會員體科技合作之重要性，以凸顯其擔任開發中國家代言人的角色。果爾，未來美、澳等國擬藉 A P E C 對推進全球自由貿易化之成效將極為有限。

5. 印度強化與大國戰略合作關係，未來與中共關係將是表面和緩，暗地競逐，而雙方之互動勢將牽動亞太權力結構。

中共鑒於印度國力日漸提昇，為維持西南邊界情勢的穩定，及促使印度停止發展核武，年來積極改善與印度之關係，避免造成南亞地區的不穩情勢危及其在此地區的利益，以及藉以防阻印度加大力度尋



求與美、日、東南亞等國的合作，在戰略上對中共實施圍堵。印度則著眼於安定的南亞情勢可使中共減少對巴基斯坦的援助，且「中」、印關係的緩和，亦將使美、日、俄等國較有意願加強與印度的關係，以增強其自身在南亞地區的影響力。未來「中」、印關係雖仍將維持和緩態勢，惟由於雙方在邊界、西藏問題及區域主導權等方面歧見仍深，將是表面和緩，暗地競逐之勢。

印度的東進帶有牽制中共的戰略意圖，而印度、越南、日本的南海救難演習則標誌出新的亞太戰略構圖。在安全戰略上，印、越、日共同關切的是中共的威脅，三國加強安全合作，明顯是針對中共，此舉勢必加深中共對印度的警戒感及敵對感。中共亦認知到印度的崛起已是無法避免的趨勢，然一個強大的印度絕非中共之願，未來中共與印度的互動將牽動整個亞太權力結構的變化。

6. 以、巴領導人雖矢言繼續追求和平，惟雙方均無力平息暴力衝突，未來中東和運仍將是滿佈荊棘。美、英經濟制裁伊拉克政策雖將遭遇更多阻力，惟此一政策不致改變，雙方爭議仍將持續。

以、巴雙方領導人雖多次矢言繼續努力追求和平，但大衛營高峰會後，雙方不斷發生暴力流血衝突，目前仍無緩和跡象。復因以方巴拉克宣佈辭職、巴方的內部紛爭亦未止息，中東和平進程將增添更多不確定變數。未來以、巴雙方能否從兩個民族的長遠利益出發，透過談判達成和平協議，實有賴發揮政治智慧尋求化解爭端之妥協方案，然從目前跡象顯示，雙方仇視及互不信任仍重，未來中東和平前景仍不樂觀。

伊拉克已自國際原油價格大幅上漲獲取政、經利益，其世界第二大原油輸出國地位更獲重視。加以伊拉克正積極拓展國際舞台，使在安理會中以美、英為首之國家對於制裁伊拉克的主張正遭到削弱，凡此將有助於伊拉克擺脫長達十年的經濟制裁，重新恢復中東強權的地位。惟美國經濟制裁伊拉克政策未變，預計未來雙方爭議仍將持續，伊拉克在昇高地區不穩及不確定上所具有的能力亦將持續為美、英等

國所關注。

## 二、美洲地區

### (一)情勢特點

1. 美國總統大選競爭激烈，導致選舉結果延宕及兩黨纏訟，終由最高法院裁決布希勝選，使共和黨獲得 50 年來首度的府會雙贏，但亦造成社會分裂及兩黨對立。

美國 2000 年總統大選呈現兩黨激烈角逐卻又始終呈現拉鋸的局面，不僅高爾與小布希向中間靠攏的政策路線差距小，且二人在選前之民調亦從未有明顯差距，致 11 月 7 日投票後仍因佛羅里達州的計票爭議而使選舉結果延宕，並引發兩黨陣營之激烈纏訟，終在聯邦最高法院判決佛州停止驗票、副總統高爾發表聲明承認落選後，結束長達五週的選舉結果爭議，使布希之當選確定。

美此次大選之爭引發兩方面問題，一是選舉制度之公平與正確性再度受到質疑，包括小布希獲得的選舉人票為 271 張，僅比當選所需的過半數多一張，然落敗的高爾卻在普選票數上多出近 34 萬張，且各州的選票設計與計票方式亦可能左右選舉結果；二是兩黨在逼退對方的法律爭戰中所造成的不信任、猜疑與激烈的黨派偏見已深入美國社會各層面，甚至造成社會分化影響國家的團結。

故而共和黨雖是 50 年來首度贏得總統與國會選舉的雙贏，但在選舉結果確定後的民調卻顯示，雖有近 70 % 的受訪者認為布希的獲勝具合法性，但亦有 52 % 的民眾懷疑其領導能力，故布希當務之急在於提升個人在國內的正當性與聲望，且需極力調節兩黨可能之緊張關係。

2. 美經濟成長出現走軟趨向，亦存有多項負面因素，致經濟前景出現隱憂，貿易赤字持續攀高，尤以對中共之貿易失衡最烈。

美國經濟雖連續九年維持成長趨勢，且通貨膨脹率與失業率均未提升，然經濟成長卻從第一季的 4.8 %、第二季的 5.6 %，遽降為第三季 2.7 %。經濟成長突然遲緩，加上企業獲利不如預期、股市呈現高檔

下跌走勢、美元價位攀升至高點、經常帳逆差擴大、私人儲蓄下降等因素，已使 2001 年經濟走向蒙上不景氣的陰影。

美國貿易逆差持續擴大，9 月份再創新高，衝破 342 億美元，其中對中共的貿易逆差高達 87.2 億美元，創下單月最高紀錄。累計今年前三季，雙邊逆差已達 610.7 億美元，且中國大陸 21 年來首次超越日本，躍居美國第一大逆差來源，預估全年將超過 810 億美元，顯然雙方去年達成全面性市場開放協議效用不大。且由於柯林頓上台時，美對中共逆差僅 227 億美元，八年來暴增 3.6 倍，其擴大的速度在美國所有貿易夥伴中絕無僅有，已引起美國國會的嚴重關切。

3. 柯林頓政府的最後一年任期內持續維持外交主動，以發揮美領導者角色，惟在歐洲面對自主性日高的歐盟，在亞洲復遭受區域權力格局變動的挑戰，在國內則是 TMD 與 NMD 的部署中挫。

柯林頓任期最後一年在外交上遵循五大原則：一是維持與北約、日本、韓國、印度等結盟關係，以確保其領導地位；二是與昔日敵對的俄羅斯及中共開展「建設性關係」；三是選擇性介入區域衝突，努力在中東、南亞、塞浦路斯、巴爾幹半島及北愛爾蘭塑造和平；四是廣泛定義國家安全利益，涵蓋網路恐怖行動、武器擴散、愛滋病、全球暖化及第三世界債務等議題；五是推動自由貿易與市場經濟體制。

歐盟的擴大整合、強化自主性，以及發展與亞太、拉丁美洲國家及俄羅斯的關係，均使柯林頓政府必須重視對歐關係。然在北約東擴順利，歐洲安全大體無虞的情況下，亞太格局之變化，如朝鮮半島和緩、南亞核競賽、臺海緊張、及「中」俄聯手反美等情勢，亦使美在全球戰略部署中必須加重亞太的份量。故除鞏固與日、韓、澳等國的雙邊安全同盟外，亦試圖將雙邊聯合軍事演習轉變為多邊軍事演習，並擴大多國聯合軍事演習的規模，及強化亞太軍事部署。

柯林頓政府雖欲發展 NMD 與 TMD 系統，然在兩次攔截測試失敗下，復遭中共、俄羅斯的聯手反對，法、德等美之歐洲盟邦亦皆表達反對態度，以及可能再度引發軍備競賽等論點頻密批判之壓力下，



致9月初柯林頓以對「技術和實用效能」缺乏足夠信心為由，決定將NMD之部署留待下一屆總統決定。

4. 美以高層接觸帶動與中共關係之全面進展，中共則在軍事交流上積極回應美國，且對美民間統戰積極有成，惟亦不斷強化彼此的防範與制衡。

年來美方與中共係以經貿往來為動力，透過高層互訪以穩固關係、軍事交流以提升互信、文化外交以增進瞭解。不僅美閣員級官員訪問大陸達到高峰，且柯、江亦藉聯合國千禧年高峰會及APEC之機二度會面，美並通過給予中共「永久正常貿易關係」(PNTR)的方案、解除部份超級電腦出口禁令、取消針對中共擴散飛彈技術所實施的經濟制裁、恢復商業太空合作；中共則特別重視在軍事上回應美方的要求，故訪美官員以軍事高層為主，且承諾不再輸出長程飛彈技術及加強出口管制，並重開兩軍交流，及海上軍事安全、防止武器擴散與人權等方面的對話。

白宮在2000年初公布的《國家安全戰略報告》，以及國防部稍後的《國防報告》之中，仍繼續將中共與俄羅斯視為兩大潛在對手，且美軍維持在亞太的前進部署，及主張部署NMD與TMD，均包含對中共嚇阻及防範的考量。中共則認定美始終維持「和鬥」的兩手策略，在交往中含有圍堵的成份，以防備中共成為挑戰美國領導的強權。因此，中共往往在多邊關係或國際場合中，與美站在不合作或反對的立場。

中共亦採取多項主動建立正面形象的作為，手法趨於多元、靈活及細緻。除江澤民數度接受美方媒體、報刊專訪及與美媒體高層餐敘外，中共亦在美建立大型互聯網絡、首次派出五大宗教領袖赴美、由「殘聯」組成訪美藝術團，並利用聯合國千禧年高峰會推動「中華文化美國行」系列公關與文宣活動，努力將中共塑造成可溝通、理性、彈性、自信、包容的「正常國家」。對此，美國若干媒體已肯定有助去除中共負面形象。

5. 美憂心我大選後兩岸關係潛存之爆炸性，故頻頻透過預防外交及第二軌道以抑制兩岸的盲動，並謹守兩岸平衡者的角色，惟中共仍持續透過美國為統一營造有利條件。

3月臺灣舉行總統大選，首度出現政黨輪替，美隨即派遣重要官員分訪兩岸，包括派遣駐聯合國大使郝爾布魯克、國家安全顧問柏格(Sandy Berger)、亞太助卿陸士達(Stanley Roth)等人訪問大陸，同時派遣美國在臺協會理事主席卜睿哲(Richard Bush)與前眾議員漢彌爾頓(Lee Hamilton)來臺訪問，充分反映美方欲先期安撫、抑制中共的軍事蠢動。之後兩岸雖各自採取善意而減輕兵戎相見的可能性，但臺海僵局依舊，致美憂心兩岸各自的政治發展將使雙方的鴻溝日深，甚且造成情勢惡化的後果。因此，美方除不斷以政策聲明重申立場，透過「第二軌道」(Track Two)外交穿梭以探詢兩岸的意圖及約束兩岸盲動作為，更謹守兩岸平衡者的角色以避免任何一方出現誤判。

中共則認定可抓住美方「求穩畏戰」的心理，運用其在亞太與國際漸增的影響力，及與美在維護臺海和平、恢復兩岸對話、遏制「台獨」等方面存在的利益交叉形勢，透過與美之高層往來機會以及逐漸累積的龐大關係網，以誘迫美國進一步在統一問題上明確表態，包括逼迫臺灣在中共設定的前提下走上談判桌、削弱臺灣的獨立主權與國際活動空間、減少美國對臺軍售。因此，全力在柯林頓下台前「做好美國人的工作」。

6. 拉丁美洲各國政權輪替頻繁，左派在野黨獲青睞，致政局擾攘不安且經濟、社會問題叢生，產油國家外匯增加，經濟略有起色。

拉丁美洲地區各國循民主方式運作，依憲法全民普選總統，先後有瓜地馬拉與烏拉圭總統就職，智利、秘魯、多明尼加、委內瑞拉、墨西哥與海地總統選舉，厄瓜多副總統諾波亞繼任總統。上述國家除秘魯外，幾乎全由在野黨取得政權，且左派政黨普獲人民之青睞，頻頻嶄露頭角，先是游擊隊員出身之瓜地馬拉總統就職，繼為智利左派總統候選人獲勝，嗣多明尼加和委內瑞拉皆由中間偏左人士獲得政

權，烏拉圭和薩爾瓦多等左派政黨亦成為第一大黨，且各國左派政黨之間強化聯繫，未來影響力不容忽視。

地區多數國家因經濟不振，社會問題叢生。哥倫比亞總統因大舉掃蕩毒品栽植區，引發國內恐怖攻擊活動；秘魯總統因收受前哥倫比亞毒梟艾斯科拔競選經費醜聞，引起國內政治風暴終致離職；厄瓜多更因經濟惡化引發政局動盪，總統馬瓦德遭罷黜。其他如玻利維亞、瓜地馬拉、尼加拉瓜、海地等國均因政治紊亂、經濟衰退，以致治安敗壞，民生困苦。

隨著全球經濟景氣復甦，以及國際原油價格之攀升，拉丁美洲國家的經濟逐漸好轉。巴西、墨西哥、智利、秘魯、委內瑞拉、厄瓜多等國經濟明顯改善。聯合國拉丁美洲經委會預測，本地區今年之經濟成長率將超過 3%，外貿出口將比去年增長 10% 以上，國際經常項目之赤字將低於地區國內生產總值 3%。流入拉丁美洲地區之外資亦比去年增加。

## (二)未來展望

1. 布希政府施政的限制因素多，政策轉圜空間小，為化解府會及黨派間的對立，可能將政策主軸朝中間路線靠攏，但在部署 NMD 與 TMD 上障礙仍多。

布希未來在內政上將以兒童教育、老人照顧、確保經濟持續成長及社會安全制度作為施政的優先課題，然而布希當選的正當性本遭質疑，面對的又是敵意升高且汲汲欲在下次期中改選重掌國會的民主黨，加諸共和黨在國會領先的席次微小（參議院席次是 50 比 50，眾議院中共和黨僅領先民主黨 5 席），均可能使布希的轉圜空間變小，甚至成為弱勢總統，從而影響布希政府之政策推動。

布希政府必須在僅剩一個月的政權轉移時間中，儘速任命內閣關鍵人事、制定預算與立法的優先順序，以及確立個人在國際社會之領導威望，亦須仰賴高超的協調技巧及更多的妥協，並可能將政策主軸朝中間路線靠攏，才能化解決策權受到多方掣肘的窘境，使政策得以

遂行。

布希在競選期間雖支持美部署NMD與TMD，且該項飛彈防禦體系在投入大筆資金後亦不易折返，惟未來布希政府仍面臨諸多變數，包括能否克服技術上的成功率與可靠性問題，及獲取德、法、英、義等歐洲盟邦的支持以對抗中共與俄羅斯之聯手反制，並修改1972年美俄之《反彈道飛彈條約》，乃至於一旦美經濟走向疲軟，能否獲得足夠的經費支持等，凡此均可能衝擊美新政府部署飛彈防禦體系的決心。

2. 多數經濟學家預估2001年美經濟仍不致走向不景氣，但美經濟疲軟已成為全球經濟一大隱憂，對美財政亦將有影響。

美在經濟成長率、景氣領先指標、消費者信心指數等經濟指標均顯現，美之經濟成長的力道已大不如前，惟同時美失業率仍處於30年來最低點，消費者支出亦繼續兩位數成長，故多數經濟學家預估2000年美經濟成長率將達2.5%，可望朝「軟著陸」發展。

但美經濟可能走軟亦成為全球經濟之一大隱憂，加諸美聯邦儲備理事會已表明美經濟的疲弱風險超越通膨上升的風險，更引發國際對美經濟走向的關切；另一方面，柯林頓政府後期將美財政轉虧為盈，致2000會計年度財政盈餘創下歷史新高，並預估未來10年美將有1.87兆美元的財政盈餘，亦可望在2012年還清政府所有債務，然而在美經濟榮景漸趨褪色的情況下，布希若仍堅持落實減稅的競選訴求，其對美財政的負面影響亦不容忽視。

3. 布希任用穩健派人士可彌補其在對外事務上之弱點，惟美「一超」地位挑戰日增，勢需進行相應之戰略佈局調整。

布希與柯林頓八年前上任時一樣具有外交事務經驗不足的缺憾，幸而其所任命的國務卿鮑威爾、國家安全顧問萊斯等均屬於穩健派的外交政策菁英，且布希在當選後所揭櫫的外交政策方針多係延續民主黨政府之方針，包括與歐洲及遠東之盟友合作以擴大和平、促成西半球的全面民主化、保護美在波灣地區的利益並在維護以色列安全的基

礎上促進中東和平、遏阻大規模毀滅性武器擴散、消弭全球貿易障礙、促進人類自由，該等政策宣示與人事布局有助化解外界疑慮。

美雖意圖在下世紀繼續以領導地位維繫世局穩定，惟中東和談仍存阻礙、波灣地區潛存不穩因素，以及亞太局勢處於結構調整階段，復面臨中共、俄羅斯之外交角力，以及歐盟國家漸增的自主意識，均縮減布希之外交空間及提高美維持「一超」地位的代價。是故美新政府不僅須努力說服民眾與國會支持美領導角色，更必須進行相應的戰略調整，並可能置重心於不穩局勢相對升高的亞太地區，以因應中共威脅提升、臺海局勢、朝鮮半島動向、印巴核武競賽、伊朗發展核武等問題。另共和黨政府在外交主張上存有諸多矛盾，特別是既要減少對盟友的軍事援助及對國際事務之介入，又想加強與盟友關係、運用美國的力量擴張民主、維持美之領導地位，恐將是美新政府有待釐清及解決之處。

4. 美在當前內外政治現實下，調整對中共政策的空間有限，故布希政府對中共的強硬政策主張有待觀察，但中共地位上升勢將增加美之防備。

布希政府對中共之強硬主張備受國際關切，然中共在柯林頓總統口中既能從「北京屠夫」變成為「建設性的戰略夥伴」，同樣的，布希政府在當前之國際政治現實下，尤其是中共對區域問題的舉足輕重以及即將加入WTO，更使其調整對中共政策的空間有限，故布希政府面對日益強大的中共，以及雙方更為明顯的戰略目標衝突，可能採用動態、議題取向的彈性模式，逐步修正對中共政策執行的手段和風格。

美與中共在布希上台後的政策調適期，應仍呈現競爭與合作、摩擦與協調、衝突與妥協並存或交替的狀態；然而，中共為提升自身地位，勢將繼續離間美與傳統盟友，尤其是日本、俄羅斯、歐盟等大國的關係，故只要中共作為亞太主導者的地位逐漸趨於穩固，則美國及亞太國家對中共的防備必將提高，屆時雙方關係的不穩定因素恐將隨

之增加，且布希政府亦可能更為重視與亞太盟友的關係，利用與日本、韓國、東南亞、印度、俄羅斯等國交往以牽制中共。

5. 美新政府在兩岸政策上面臨改變壓力，但要求對話可望成為訴求重點，而美亞太駐軍之調整與否影響臺海關係至鉅。

美新政府在兩岸關係上將面對諸多挑戰：(1)美應否在兩岸談判上扮演更積極的角色；(2)美究應凍結對臺軍售或是提供臺灣更大防衛保證，才能促進兩岸對話；(3)為與中共交往，美應否犧牲對民族自決、民主、自由等價值的支持；(4)戰略的模糊或明確何者有助當前臺海局勢的穩定；(5)美「一個中國」政策是否已過時等。然而，即使布希未來進行調整，亦不致違反其在亞太的主要利益，即維護區域的和平穩定、維持美國領導及避免強權挑戰。

美對目前兩岸僵局的主要解決方案就是鼓勵雙方對話，故未來要求兩岸避開言詞之爭，進行實質對話的緊迫性恐將提高，諸如敦促兩岸針對建立信心機制、三通、加入WTO等議題進行溝通，並設法以和平方式達成妥協方案。且即使美將持續鼓勵中共放棄以軍事手段解決兩岸問題，或是能避免犧牲臺灣來討好中共，但恐亦難以做到不計代價地支持臺灣。

就兩岸關係言，美在東亞維持強大的駐軍不僅具有嚇阻及回應衝突的效果，更含有美對臺灣重視的高度政治意涵。但長遠以觀，隨著朝鮮半島局勢的變化、美「中」關係的趨於和緩，美亞太駐軍已愈來愈不易獲得合理性與正當性，調整的可能性極高，故我恐須預為因應其可能帶來的政治與安全效應。

6. 拉丁美洲欲擺脫國際政治的邊陲地位，但凝聚共識不易，且內政問題嚴重，故成效有限，但中共仍將在外交上刻意拉攏。

拉丁美洲各國雖有意繼續朝整合方向發展，並在對外關係上積極爭取自主性、提升國際地位及擴大市場，因此1999年區域國家間的元首聚會頻仍，如「第卅屆美洲國家組織大會」，商討美洲自由貿易區籌設問題；「第十四屆里約集團高峰會」，反對經濟全球化不對等之



不公平現象；「中美洲國家高峰會」，討論中美洲整合進程；「第一屆南美洲國家高峰會」，加強地區一體化建設；「第十屆西裔國家高峰會」等，惟因各國多堅持己見致在凝聚共識上的效果有限。

拉丁美洲各國若經濟與內政問題不能改善，尤其是普遍存在之貧窮、文盲、特權、貧富懸殊過大等問題，造成拉丁美洲各國的社會動亂，其仍不易擺脫國際關係中的邊陲地位。但中共為防堵臺灣的柔性外交，在未來恐將更趨積極地運用國際影響力與廣大市場為餌，抓住拉丁美洲國家普遍貧窮之特徵，對該地區國家進行拉攏。

### 三、歐俄地區

#### (一)情勢特點

1. 歐盟與北約持續推動東擴，以及經援東歐國家進行政經轉型，歐盟並組建快速反應部隊以強化區域安全機制。

歐盟近檢討組織擴大進程並規畫談判時程管制表，以持續推動東擴；目前被歐盟列為加盟候選國計有匈牙利、波蘭、愛沙尼亞、捷克、斯洛維尼亞、塞浦路斯、羅馬尼亞、保加利亞、立陶宛、拉脫維亞、馬爾他、斯洛伐克和土耳其等 13 國，上述塞、馬、愛、匈、波、捷與斯等七國，可望成為首批加盟成員；此外，2000 年底，歐盟假法國尼斯召開之高峰會，亦就歐盟機構改革與表決方式達成原則協議，充份展現歐盟擴大決心，並續經援東歐國家促進地區轉型。北約繼 1999 年納入波、捷、匈三國後，中、東歐國家拉脫維亞、立陶宛、愛沙尼亞、保加利亞、羅馬尼亞、斯洛維尼亞、斯洛伐克、馬其頓和阿爾巴尼亞等九國外長，亦發表聯合聲明要求於 2002 年加入北約。2000 年間北約秘書長羅伯遜並多次訪問東歐國家，表示北約將續推動東擴以確保東南歐長期和平穩定及強化與俄羅斯關係。

歐盟成員國近協議組建快速反應部隊以加強區域國防合作，及共同防範組織型犯罪。11 月間，歐盟部長理事會決議將西歐聯盟移轉歐盟，俾成為其執行共同外交暨安全政策之基礎架構，歐盟 15 成員國亦

就軍費、兵員、武器裝備等達成具體協定，將個別提供兵員與裝備，期於 2003 年完成初期建立擁有 400 架戰機、百艘戰艦之 6 萬人快速反應部隊，並獲 12 月 7 日尼斯峰會通過，承諾不建立歐洲部隊問題，且將扮演與北約功能互補角色。另外，歐盟國家政府為防範國際恐怖主義、販毒走私、非法移民、洗錢等組織性犯罪及網路駭客活動威脅歐洲人民安全，已決議制定共同移民政策，以共同強化警方、司法、海關等領域合作。

2. 西歐整體政局穩定、經濟持續成長，並逐步落實共同外交政策，惟憂心極端主義與仇外意識崛起，東歐國家則先後舉行選舉，政黨政治穩步發展。

德國統一 10 年後，新納粹極右派排外勢力漸增。2000 年年初，奧地利極右派自由黨亦與保守黨籌組中間偏右聯合政府等，此使歐盟國家疑慮歐洲極端主義與仇外意識崛起，分別加強立法管制與對話溝通。中、東歐國家克羅埃西亞、匈牙利、波蘭、羅馬尼亞等亦先後舉行中央與地方選舉，並順利進行政黨輪替及增進與西歐國家交流，凸顯東歐各國政黨政治發展逐步正常，致整體政局發展穩定。另德、法、英、荷、比、盧、西以及義大利等國政府，年來施政均以促進經濟發展、提高就業為重點，而歐元雖走勢疲軟，但大幅刺激歐盟出口，致各國經濟復甦情況良好。中、東歐國家政府亦大力進行國有企業改革，經濟成長率約達 4.3%，均較 1999 年表現為佳。

2000 年以來，歐盟國家多表達反對美國部署 NMD 立場，續與中共頻密對話交流，以促其改善人權。另除強化發展與拉丁美洲政經共同體關係外，復積極推動以巴恢復對話，透過無償經援南斯拉夫等巴爾幹國家，以穩定周邊地區國家情勢，並利用對話方式強化與俄關係，顯示歐盟國家對外關係發展漸趨整合與落實。

3. 南斯拉夫結束米洛塞維奇政權後，獲歐美國家允諾經援重建，有利於該國政經發展及周邊情勢之穩定，其他中、東歐國家亦積極實施政經改革以利爭取加入歐盟北約，促進歐洲整合。



1999 年科索沃戰後，歐美國家紛採取政治與經濟制裁南斯拉夫米洛塞維奇政府措施，南國於 9 月 24 日舉行總統大選由反對陣營總統候選人柯什圖尼查贏得選舉，結束米洛塞維奇長達 13 年之專制統治，終結巴爾幹地區最後共黨勢力。此對南國政、經情勢發展，及增進彼等與周邊地區和國際社會之合作，均具正面影響。南國新政府並稱以加入歐盟為其國家主要戰略目標，顯為歐盟與北約東擴排除障礙。

除波、捷、匈等國積極與歐盟確認加盟時程外，其他羅馬尼亞、斯洛伐克、拉脫維亞、立陶宛、保加利亞及馬爾他等中、東歐國家亦相繼實施政經改革，期速加入歐盟，另克羅埃西亞繼 5 月加入北約「和平伙伴關係」計畫後，復於 2000 年年底申請加入北約，拉脫維亞亦期於 2002 年成為北約下波東擴成員國。顯示中、東歐國家多盼加入歐盟與北約，以穩定區域情勢。

4. 普丁就任俄羅斯總統後，積極強化中央權力，及調整軍事安全戰略，目前俄政經發展趨穩，新軍事安全綱領採積極守勢戰略。

俄羅斯加強中央控制權與財政出現盈餘，使政經發展趨穩。普丁於 5 月就任後，旋將全國劃分為七個聯邦行政區，以強化中央對地方直接控制力，凸出政府在國民經濟發展中的地位與作用；年來，受益於國際原油上漲和盧布貶值，使 2000 年各項經濟產值上揚，國家財政首次出現盈餘，致整體政經發展趨穩。

普丁政府為凸顯核武嚇阻作用，與提昇其在國際間之外交斡旋空間，遂通過國家安全戰略構想及軍事綱領，採取積極防禦之軍事安全戰略。尤其俄因經濟困頓，無法全力推動常規武力建設，致將核戰略武器發展列為國防首要任務，並提升戰略導彈的突防能力、命中精度與殺傷力，以此作為維護俄在國際間大國地位之有利工具。據評估，目前俄核武器研發與投資經費雖僅佔其國防經費 15.6%，卻可維持 90% 以上國防安全效益。

5. 普丁積極拓展與西歐關係，強化雙邊政經互動，以抑制美國刻意矮化，另對中共擴大軍售及雙邊軍事交流合作密切，惟高加索地區

政情持續動盪與俄合作態度不一。

俄羅斯外交政策向與西方發展既合作又競爭關係，普丁政府並認為當前美、俄不致全面對抗，惟美國對俄矮化和弱化之既定戰略方針，難以改變，遂積極拓展與西歐國家關係。10月下旬，普丁首次與歐盟輪值主席法國在巴黎舉行歐俄高峰會議，並發表聯合聲明強化伙伴關係，與加強供應歐洲能源，以促進俄羅斯與歐盟國家間政經互動；此外，亦與中共國防部長簽訂《五年軍事合作協議》，藉擴大軍事人員交流、建立俄「中」合作機制與舉行聯合軍事演習等，為雙方軍事合作奠定基礎。另俄羅斯續將售予中共蘇愷卅戰機及生產技術、二艘現代級驅逐艦及其他海空軍先進武器裝備外，並將於2002年前提供中共軍武裝備，以抵償蘇聯時期積欠之12億美元債務等。

2000年間高加索地區國家政情發展不穩，與俄羅斯關係態度不一。喬治亞現任總統謝瓦納澤雖獲蟬連，然國內反對聲浪高漲，亞美尼亞總統柯齊里恩亦於5月初解除總理和國防部長職務，而亞塞拜然總統阿利耶夫之政黨勢力雖贏得國會大選，但選舉結果迭遭各界批評嚴重舞弊；另外，亞美尼亞與亞塞拜然兩國雖懼於恐怖主義活動、組織型犯罪及毒品走私日益嚴重，紛與俄簽署軍事安全合作協議，但喬治亞總統卻要求俄撤出駐軍，致高加索國家與俄合作關係互有增減。

6. 中亞國家領導人藉選舉蟬連總統，致短期難擺脫威權統治體制，油價高漲則帶動各國經濟成長，並續與北約舉行聯合軍事演習；哈、吉、塔、俄、白五國雖簽署歐亞經濟共同體協定，但國協經濟整合成效仍不彰。

1999年底迄今，哈薩克、烏茲別克、吉爾吉斯等國紛紛進行總統改選，現任總統均順利蟬連，各國並逐步建立以總統集權及家族化傾向之政權，短期內中亞各國的威權統治情況甚難改變。今年國際油價高漲，帶動中亞各國經濟成長，哈薩克、土庫曼、烏茲別克及塔吉克等國經濟均比去年成長，吉爾吉斯通脹率亦達獨立來最低點。

哈薩克、吉爾吉斯、烏茲別克與美等四國，自1997年起，已實施

四次聯合軍事演習，年內在哈國舉行軍事演習，並以多國維和部隊保護難民及排解紛爭等情況為主。10 月中旬，哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克、俄羅斯、白俄羅斯等五國簽署成立歐亞經濟共同體協定，以擴大經貿關稅流通，惟烏茲別克及烏克蘭兩國並無意加入，使國協經濟整合發展恐將面臨滯礙。

## (二)未來發展

1. 歐盟因申請入盟國家多達十三國，機制改革內部歧見猶存，北約東擴因俄羅斯仍持反對立場將阻滯東擴計畫，歐盟強化區域安全能力亦將影響美國對歐洲主導地位。

歐盟此波東擴因加盟對象多達 13 國，成為史上規模最大與難度最高者。此外，歐盟與申請國對加盟時間表、談判進度與主導權歸屬等問題意見仍有分歧。同時，歐盟亦面臨體制改革與預算分配等難題，且歐盟多次民調顯示，歐盟地區人民視東擴為優先事務者已降至 28%，使歐洲統合進程發展面臨阻力。而北約與歐盟國家雖期將中、東歐納入北約框架，以確保地區安全，但俄羅斯強烈反對北約涉入前蘇聯國家，以及北約協助加盟國發展防務戰力之費用不足，均將制約北約發展。

歐盟國家已決議組建以德、法、英三國為主力之快速反應部隊，以提高處理地區衝突能力，然快速反應部隊之戰略運輸、軍事裝備、尖端武器及情報能力不足，仍將借助北約戰力資源。故未來歐盟快速反應部隊發展雖將不離北約框架，然各國因具強烈自主防禦意識，歐盟處理區域衝突能力漸將逐步強化，則美國涉入歐洲事務之影響力恐將削減。

2. 未來歐元實際流通與漸獲歐洲以外國家認同後，將贏得投資者信心，並助於歐盟經濟成長。

由於歐盟國家 70% 市場在歐洲內部，歐盟國家亦無不動產泡沫經濟化危機，且歐元對美元匯率偏低可刺激出口，咸對歐洲整體經濟成長有利。預估歐盟與歐元區至 2002 年止，增長速度仍將保持在 3% 以

上。基此，歐盟將致力維持歐元穩定發展，以贏得投資者信心，並縮減其與美國間利率差距。隨著未來國際石油價格可望下降，歐元將實際流通並漸獲歐洲以外國家認同等有利因素，均將有助未來歐盟經濟發展。

3. 東歐國家雖多由持中間路線政黨執政，但前共黨勢力仍存，使政經轉型面臨諸多挑戰，但歐、美國家積極經援協助重建與爭取巴爾幹地區種族融合，未來區域國家政經轉型續將在曲折中發展。

目前東歐地區國家雖歷經總統大選並順利完成政黨輪替，但左傾政黨仍具影響力，尤其巴爾幹地區之種族、宗教等對立問題仍存，恐將成為衝突導火線。3月下旬，歐盟與世界銀行於布魯塞爾首次召開1999年6月《東南歐穩定公約》通過以來「巴爾幹問題國際籌資大會」，以籌措經濟恢復和發展資金17餘億美元，援助阿爾巴尼亞、保加利亞、波士尼亞、克羅地亞、馬其頓和羅馬尼亞等巴爾幹地區國家發展。惟受援助國家如未能積極發展多邊貿易、增進地區基礎建設，國際社會亦將無法進行戰後重建與經濟發展，故巴爾幹重建工作除有賴西方國家支助外，該區國家亦須進行政經改革以配合實施。

4. 普丁具俄國特色之改革道路漸為國內各界接受，將可維持政局穩定，並凸顯核武嚇阻作用，以宣示其大國地位，惟經濟結構未能有效改善，經濟發展前景多艱。

普丁務實之政經改革道路，漸為俄國內各主要勢力和民眾所接受，並由於國會中間溫和勢力崛起，與普丁對國會最大黨共產黨採靈活之拉攏策略，使府會關係良好。俄羅斯為建立靈活機動部隊，將於2005年前分二階段裁軍60萬人，並藉部署新型戰略武器凸顯其嚇阻作用。1999年8月爆發的車臣戰爭迄未結束，但俄軍以步步為營策略，已有效掌握局面，並藉由外交手段排除國際譴責壓力與對車臣之奧援。

拜世界能源和原料價格上漲之賜，俄2000年國內生產總值、工業產值，外匯儲備等均上揚，惟俄國內傳統工業正逐漸失去競爭力，復

因通貨膨脹率高漲，以及 2000 年財政開支增加 28%，高於國內生產總值的增長等不利因素影響，俄國內生產總值增長速度已逐漸下降，經濟增長速度趨緩。就長期而言，俄經濟若未能有結構性改變，及國際原油價格不穩等主客觀不利因素影響下，經濟發展前景仍然面臨諸多挑戰。

5. 烏克蘭漸調整與俄羅斯關係，俄白聯盟進程仍多曲折，高加索主權與領土紛爭仍不易解決，中亞五國則續採集權體制，並防範伊斯蘭激進組織坐大。

烏克蘭與摩爾多瓦兩國位處俄與歐洲交界，向採取外交平衡戰略與歐、俄保持距離，然普丁上台後，透過油氣輸送及索討外債手段，促使兩國調整與俄關係。而俄羅斯與白俄羅斯聯盟雖按計畫發展，然雙方政經改革仍存疑慮，且白俄總統魯卡申柯亟競選聯盟總統，令俄與西方國家憂心，使兩俄聯盟進程趨緩。

高加索地區亞美尼亞與亞塞拜然兩國之領土紛爭，由於俄向視該區為其勢力範圍，不容他國介入，而北約及歐盟涉入調停，與聯合國將其提交國際衝突事務架構解決等，成為各方勢力角逐焦點。另蘇聯解體後，中亞國家雖實行普選以發展民主，然各國政府仍保有獨特家族政權，除引起各界人士抨擊外，回教激進組織亦期藉此解放專制以回歸伊斯蘭教義，反促使各國更強化中央集權，並紛向中共尋求武裝協助，以對抗回教激進勢力入侵。

6. 美、俄與中共在國協地區能源競逐將趨激烈，「中」俄將積極主導「上海五國峰會」機制，並在打擊伊斯蘭激進組織問題上與中亞國家合作，以防阻美推動中亞戰略。

1999 年底，伊斯坦堡歐安會議期間，美國曾促成喬治亞、亞塞拜然、土耳其三國簽署鋪設巴庫至土國地中海港口新油管協定，以避開經俄境管線。俄總統普丁上台後，積極強化與裏海周邊國家關係，除分與哈薩克、土庫曼、烏茲別克等國簽署油氣合作協定外，亦予亞塞拜然經俄境運油費用優惠，並取得成效，顯示俄、美能源爭奪漸趨激



烈。另中共與哈薩克、土庫曼等中亞國家取得油氣開採協議後，嗣與喬治亞簽署合作油氣開發協議，並在喬治亞以開油井鑽口方式逐步擴大開採油氣資源。

中共、俄國、哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克所召開之「上海五國峰會」以解決疆界及駐軍等國防問題為主，然在「中」、俄主導下，五國之國防、情治、外交、經貿等合作日益密切。11月，俄總理卡西亞諾夫訪問大陸與中共達成另設總理級會議協議，致五國關係漸將提升並朝區域安全合作模式邁進。此外，俄羅斯亦期將伊朗、印度納入機制，俾對美國國際戰略佈局形成壓力。

#### 四、非洲地區

##### (一)情勢特點

1. 非洲各國為因應諸多嚴峻挑戰，決定加快政經一體化進程，並期盼中共主導發展中國家，重建國際政、經新秩序。

非洲國家為共同創造和平與發展的新局面，決定加快政、經一體化進程，走聯合自強道路，並以此作為千禧年亟待實現之目標。「非洲團結組織」秘書長薩利姆指出，和平與發展為當今世界發展之主流，非洲各國領導人亦認為推動一體化進程刻不容緩。因此，非洲國家在7月第卅六屆「非洲團結組織」首腦會議時，通過「非洲聯盟」章程草案，期能在2001年成立「非洲聯盟」，以取代「非洲團結組織」機制。

與中共關係方面，非洲國家期盼中共發揮國際作用。鑑於中共綜合國力不斷提高，在國際事務上之重要性與日俱增，故盼其為發展中國家重建21世紀公正、合理的國際政、經新秩序。雙方10月上旬在北京舉行「中非合作論壇」，簽署《北京宣言》和《中非經濟社會發展合作綱領》兩文件，將作為雙方在新世紀鞏固友誼、擴大合作之指導原則。薩利姆表示，「中」非在南南合作的框架中及平等互利的基礎上，已建立更為堅固的夥伴關係。

2. 非洲地區衝突不斷，惟控制在特定範圍內，使衝突得到緩解與遏制，但卻阻礙非洲整體之和平與穩定。

1993 年非洲各國在「非洲團結組織」(Organization of African Unity)成立預防、處理和解決區域衝突機制以來，非洲大陸發生衝突之熱點地區獲得緩解與遏制，使衝突範圍不致擴大。在區域組織嚴密關切下，尚不致影響非洲整體情勢發展。惟許多非洲國家仍戰亂不止，成為制約非洲和平與穩定的毒瘤。

年來非洲衝突熱點包括：民主剛果內戰，正由區域組織居間協調各衝突國，使戰亂不再擴大；獅子山叛軍與政府軍之對峙情勢，目前暫告緩和，但隨時有再度引發衝突之可能；衣索匹亞及厄利垂亞邊境衝突，近在「非洲團結組織」協調下簽署和平協議。

此外，象牙海岸前貝迪埃政府因長期貪瀆而爆發軍事政變，近雖已選出新任總統，但政局仍動盪不安；另辛巴威總統穆加貝(Robert Mugabe)縱容退伍軍人暴力侵佔白人農莊，而引發土地政爭，均造成非洲局部動盪。

3. 非洲貧窮問題未決，經濟成長趨緩，且外債包袱沉重，恐排除在經濟全球化之外，惟非洲擁有豐富天然資源，則係一項優勢。

近年來非洲經濟雖克服衰退現象，而呈現持續增長態勢，但地區貧窮問題仍困擾各國財政，沈重的外債負擔遏制長期發展。基此，非洲國家咸認唯有加快區域合作和經濟一體化，始能徹底解決經濟成長趨緩與貧窮問題。

目前非洲積欠外債高達 3400 億美元，每年財政收入的 25 % 用於還債。由於非洲國家基礎建設薄弱，經濟結構單一化，且西方國家保護主義使非洲出口受限，使其出口商品僅佔全球貿易總額的 2 %，競爭力不斷下降。

儘管如此，國際社會如中共，對非洲豐富天然資源頗感興趣，致力加強對非洲之經濟合作與援助。中共「外經貿部部長」石廣生近承諾，繼續提供非洲力所能及之各項援助，逐步擴大援助規模；兩年內

減免非洲重債貧困國 100 億人民幣之債務；提供專項資金，支持有實力、有信譽的中資企業赴非洲投資；建立「人才資源開發基金會」，提供非洲人才培訓機會。

## (二)未來展望

1. 非洲國家為避免被全球經濟邊緣化，未來將加快經濟一體化進程，發揮自由貿易區效能，並召開「泛非議會」(Pan African Paliment)強化「非洲聯盟」機制。

非洲為加速政經一體化，融入全球化經濟，區域性組織已制定在未來十年內建立區域經濟共同體、關稅聯盟、自由貿易區、統一貨幣等一系列計畫。

東南非共同市場 10 月底已簽署《免關稅自由貿易區協定》，宣告非洲第一個自由貿易區正式啟動，將使成員國中工業水準較高、自然資源豐富的國家主導區域發展。非洲國家 11 月初成立「泛非議會」，擬作為未來「非洲聯盟」重要機構之一，將於 2002 年召開首次會議。此外，西非經濟發展共同體擬於 2003 年前整合西非英語系國家貨幣，至 2004 年再與現行之西非法郎合併為單一貨幣，以提升貨幣競爭力。

上述作為不啻為加快政經一體化進程之良好開端，惟如何發揮自由貿易區效能，強化「非洲聯盟」機制，則將考驗非洲各國領導人的智慧。

2. 中共戰略目標鎖定非洲傳統勢力，擬藉由發展中國家之支持，擴大及深化其在國際上之影響力。

中共為建立新時期國際多極化格局，未來將外交重點置於以非洲國家為重心之發展中國家，旨在扮演第三世界代言人角色，以擴大其日後加入 WTO 之發言權。其對非洲外交仍秉持既定之「抓兩頭（埃及、南非）、帶中間（中部非洲）」策略，同時配合「大經貿」戰略方針，持續透過在非洲 11 個投資貿易中心，擴大對非洲地區之影響力。

2000 年間由江澤民、吳儀、遲浩田和吳邦國等走訪非洲多國，中



共與南非簽署兩國夥伴關係宣言，南海艦隊 7、8 月間訪問坦尚尼亞和南非，以及 10 月份召開「中非合作論壇」後，再舉行「全國對非工作座談會」，顯示中共未來將加強對話機制，落實經援承諾，深化與非洲各國之合作關係。

## 肆、結 語

展望新世紀，國際形勢仍將以經濟合作、政治衝突為特點。多邊自由貿易體系雖未能一步到位，惟全球化、區域化趨勢已不可逆轉。同時，強權間既合作與又競爭的複雜互動局面未嘗稍息，而恐怖主義、分離主義及主權意識等所引發之區域衝突仍將成為國際社會矚目的焦點。美國新政府之籌組雖囿於時程緊迫等制約因素，致其內外政策之擬訂與落實引發各方質疑，惟「一超多強」國際權力格局不致改變。隨著中共綜合國力之提昇，其企圖成為東亞領導國之目標將有所斬獲，另東亞部份國家民主發展倒退的衝擊恐亦將授予其實行威權統治之口實，惟中共大國形象的提昇仍將受限於權力繼承迄未能制度化及人權不彰等政經問題的困擾。回顧 2000 年，國際「非政府組織」(NGO)影響力日漸提昇，此一趨勢將有助於臺灣「全民外交」之推展。

(收件：2000 年 12 月 18 日，審查：2000 年 12 月 26 日，採用：2001 年 1 月 10 日)

## **A Review of 2000 International Situations and Their Future Prospects**

International Affairs Research Division, Prospect Foundation

### **Abstract**

To conclude the international situation in the year 2000, we see the heat points of partial conflicting area are cooling off while the rest still remain highly tense status. The interaction among great powers is more stable compared with year 1999; however, the competition among them is becoming even more obvious. The president of the United States has eventually come to existence after cases coming and going between courts, ministers of many East Asia countries are facing the threat of recall or impeachment, no practical improvement is seen of the global trade liberalization while the economic globalization and localization has been developing quite well.

Turning the whole new leaf, the international society would still have to search its way forward by cooperation and conflict. The status of the great power PRC has been raised though, its lack of system hanging over political power and its suppression on human right will still be the same cause for negative impact on its image as a great country. At this time, speedy development of global village and internet, public diplomacy are undoubtedly

becoming a more crucial role in international relation.

**Keywords:** Globalization; Public diplomacy; Sino-American relations;  
Terrorism; Non-government organization

