

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

► “安全兩難” 下的兩岸外交競爭

The Cross-Strait Diplomatic Struggle Under Security Dilemma

doi:10.30390/ISC.199712_36(12).0002

問題與研究, 36(12), 1997

Issues & Studies, 36(12), 1997

作者/Author : 王高成(Kao-Cheng Wang)

頁數/Page : 23-35

出版日期/Publication Date : 1997/12

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199712_36\(12\).0002](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199712_36(12).0002)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，
是這篇文章在網路上的唯一識別碼，
用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一页，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE

「安全兩難」下的兩岸外交競爭

王高成

(淡江大學國際事務與戰略研究所副教授)

摘要

本論文的目的在於引用國際政治「安全兩難」的觀點，探討台海兩岸何以在後冷戰時期陷於激烈的外交纏鬥。從「安全兩難」的觀點來看，兩岸外交的爭鬥，起源於國際關係中無政府狀態的特質。每個國家會對敵國之政策保持高度的敏感性，對方未經知會及協商下的單方面利己行為，都可能被己方解讀為攻擊性行為，因而採取反制措施。兩岸當局只有從同理心的角度出發，避免單方面利己的外交政策，藉由交流協商以增加彼此的了解及互信，才能化解外交競爭的僵局。

關鍵詞：安全兩難，務實外交，後冷戰時期，兩岸關係

* * *

冷戰結束之後，^①全球多數國家都在進行政治大和解，台海兩岸間的外交競爭卻更加激烈。本論文的目的，在於引用國際政治中「安全兩難」(Security Dilemma)的觀點，分析兩岸在外交上何以陷入如此纏鬥不休的局面，及化解此一僵局的可能作法。文中將先討論「安全兩難」的觀念，其次將介紹務實外交政策的理念及背景，接著將分析兩岸在國際間，尤其是中南美洲及非洲地區的外交鬥爭，最後將藉由「安全兩難」的理論所推導出的策略，提供兩岸化解外交競爭僵局的可能作法。

壹、「安全兩難」的觀念及理論

「安全兩難」的觀念常被現實主義學派用來分析國際政治，其定義為「當兩個國家處於敵對狀態時，甲國的安全度增加，對乙國的安全反而構成威脅。因此，乙國將

註① 有關冷戰的結束及其影響，參閱 Michael J. Hogan, ed., *The End of the Cold War: Its Meaning and Implications* (New York: Cambridge University Press, 1992.)

The Cross-Straits Diplomatic Struggle Under Security Dilemma

Kao-Cheng Wang

Abstract

Based on the security dilemma viewpoint, this article aims to explore the severe diplomatic struggle between the two regimes across the Taiwan Strait. The struggle has shown the character of a security dilemma, which is common under anarchy in international politics. Under this situation, a state tends to be sensitive to its opponent's actions, is inclined to regard the opponent's uninformed and self-interested actions as a threat, and will take countermeasures to increase its own security. The two opponent states thus engage themselves in an endless competition.

The two regimes across the Strait should refrain from adopting any diplomatic policies at the cost of the other. Instead, both sides should expand interactions to strengthen mutual understanding and trust. By taking these steps, the two regimes then might be able to free themselves from the endless diplomatic struggle.

Keywords: security dilemma, practical diplomacy, post-Cold War, relations across the Taiwan Strait

設法增加自己的安全度以抵銷甲國的威脅，如此反而減少甲國已獲得的安全度」。② 在國際間一國通常依靠提升武力（如自行增產武器裝備或向外購買軍火）或與他國結盟增加自身安全度。根據肯尼士·華茲（Kenneth Waltz）的說法，兩個競爭的敵國，將會模仿對方的作法，以增加自己的安全度。③因此，當甲國增加軍備支出時，乙國亦會跟進；當乙國對外結盟時，甲國亦可能採取相同的作法。

「安全兩難」的困境之所以形成，乃因國際政治處於無政府狀態（anarchy），④ 亦即國際間缺乏一個有權威性的最高機關，足以維持國際秩序及保護各國安全。國際間雖存在許多國際組織如聯合國及國際法庭，但其管制各國行為的能力，卻無法與國內政治的最高統治機關在管制人民的行為時相比擬。各國基本上仍須依賴自身作為以保障國家的安全。國家間的不信任、競爭、甚至衝突，乃成為國際間常見的現象，處於敵對情形下的國家這種情形尤為明顯。

根據「安全兩難」理論的說法，敵對國家的競爭加劇，乃屬於結構性的原因，亦即國際關係的環境使得國家間不得不採取自保的行為。一旦任一國只從自己的利益為出發點，單方面採取對自己有利的行為，不考慮對手的感受，未事先知會對手並取得其諒解，即可能刺激對手採取反制的行為，反而導致己方利益的損失。對手國的想法是，我方主動挑釁並侵犯其利益，其反應動作只是直覺的自衛行為。反之，在我方的看法是，對手國採取行動抵制我方增加自身利益的單純行動，其動機是惡意的，行為是攻擊性的。雙方行為的出發點或許皆無絕對的攻擊性意圖，但由於國際關係結構性因素的作用，使得彼此的關係更加惡化，競爭更為劇烈。

「安全兩難」的理論，主要用於解釋敵對國家間在國家安全議題上互動行為，是否可用來解釋兩岸在外交上的競爭行為呢？此一問題可從幾個角度來看：首先，外交（尤其是建立軍事同盟關係）是國家用以增進國家安全的重要手段之一。兩岸外交競賽對雙方而言，均與彼此的國家安全有某種程度的關聯性，對台灣方面而言，增加邦交國的數目，將有助於免被中共併吞的危險，其與國家安全的關係是直接而明顯的。對中共而言，與台灣的外交競賽則與其國家安全的關係未必如此緊密，中共不須藉由增加邦交國數目以應付台灣的威脅，但中共仍關切台灣與美、日等國的外交關係。李總統的訪美成功，中共方面即有人認為這是冷戰時期圍堵政策的復辟，威脅其國家安全。⑤其次，「安全兩難」所指涉的國家安全，是國家的最核心利益，兩岸在外交上的競爭，皆與各自的國家利益有密切關係。最後，理論的適用與否仍有待事實的驗證，若「安全兩難」的理論能充分地解釋兩岸間的外交競爭，則將強化此理論的解釋力。

註② Robert Jervis, "Cooperation under the Security Dilemma," *World Politics*, Vol. 30 (January 1978), p. 186.

註③ Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (New York: Newberg Award Records, Inc., 1979), p. 127.

註④ 關於 anarchy 一詞在國際政治中的定義及影響，參閱 Kenneth Waltz, *op. cit.*, pp. 111~116.

註⑤ 袁易，「一九九五～一九九六年台海危機：中共觀點」，論文發表於「中美關係專題研究：1995～1997」學術研討學，中央研究院歐美研究所主辦，台北，民國八十六年六月六日，頁一八～一九。

貳、務實外交的理念及背景

自東歐及蘇聯的共產政權相繼瓦解之後，全球進入了所謂的後冷戰時期。

就國際形勢的格局而言，冷戰時期的兩極對抗體系崩解，進入到以美國為唯一超強的單極多元體系（uni-multipolar world）。^⑥在此一布希總統所謂的「國際新秩序」中，^⑦國際關係產生如下的變化：

一、兩極對抗的陣營瓦解。各國間的外交關係重新調整，不再依循以往共產與民主兩陣營的意識形態來建構外交關係。美蘇兩大超強關係解凍，在其領導下的各國關係也隨之變化，原先的敵人也可以成為建交或合作的對象。各國均依循各自的國家利益而決定對他國的外交政策，國際關係充滿了不確定性。^⑧

二、國家間的互動以談判代替對抗。美蘇兩大超強不再採取對抗為主的態度，在處理兩國關係、限武問題及國際爭端時均展現合作的誠意。影響所及，原先兩大陣營內多數國家彼此亦強調和解及合作。^⑨

三、經貿事務成為國際間的主要議題。由於兩極的對抗不復存在，軍事及安全在各主要強國的合作下成為次要的議題。經濟發展及改善民生，反成為各國普遍關切的議題。同時，經貿的實力則逐漸凌駕以往的軍事實力，成為衡量一國國際地位及展現外交影響力的重要籌碼。

四、國際組織的功能日益重要。由於各大強國願意捐棄意識形態的差異而採取合作的態度，國際組織更能發揮解決國際爭端、促進國際合作的功能。例如聯合國在處理波斯灣事件的角色，即為最明顯的例子。

面對此一新的世界格局，中華民國決定利用機會開創對自己更有利的外交形勢。在一九九一年國民黨內的一項談話中，李登輝主席表示「在這（國際）新秩序情勢越來越明顯、越來越濃厚的時候，中華民國要以務實外交的方法，來增加國際活動空間及國際支持……」。^⑩

台灣方面認為，在國際新秩序的形勢下，台灣將有更寬廣的外交空間。原有的兩極陣營解體，使台灣可以和以往的共產國家（如蘇聯及東歐國家）建立關係。而原來自由陣營中的強國如日本及西歐，則因美蘇及中共的關係重新調整，使這些國家可以

註⑥ Samuel P. Huntington, "America's Changing Strategic Interests," *Survival*, Vol. 33, No.1 (January/February 1991), p. 6.

註⑦ 參閱錢復，「後冷戰時期之國際新秩序——中華民國之角色」，陳一新編著，從台北看全球新秩序（台北：民主基金會，民國八十年），頁二五三。

註⑧ Samuel P. Huntington, *op. cit.*, p. 6.

註⑨ 然而，在區域政治上，仍見到有些國家因冷戰時期所造成的邊界、種族及宗教衝突而發生衝突，如前南斯拉夫內戰。

註⑩ 陳一新編著，前揭書，頁四〇二～三。

較不顧忌中共的反應而與台灣提升外交關係。其次，台灣經歷了數十年的經濟成長，已累積豐沛的經濟實力，有利於外交關係的突破。同時，經貿的成就，也使台灣地區多數的人民認為，中華民國應該有與其經濟成就相對等的國際地位。在內政上，李登輝總統繼任蔣經國總統的遺缺，為了化解在野的民進黨對國民黨的挑戰，及鞏固自己在國民黨內大老環伺下的權力，他務實地採取在野黨長期以來的提升台灣國際地位的主張——加入聯合國，以爭取台灣人民的支持。

基於上述的國內外因素考量下，李登輝總統開始主導推動台灣的「務實外交」，其具體的理念與政策包括了：①

一、將過去的「零和定律」調整為「非零和定律」。亦即任何國家若願與台灣建交，台灣並不干涉其與中共的外交關係。台灣可以接受雙重承認的安排，而此一政策的基礎是承認在一個中國的概念下，兩岸政權是兩個政治實體，各有其管轄地區，可以各自發展對外關係，甚至是與同一個國家維持關係亦無妨。

二、積極參與國際組織。著重於讓中華民國能有完整的會員國權利，在不損及國家尊嚴的前提下，參與的名稱可以有所調整，如亞銀及亞太經合會的會籍名稱即是明顯的例子。

三、增加國家元首及政治人物的國際能見度，亦即李登輝總統常說的「要讓中華民國走出去」。所以，對於元首出訪的地區、形式及目的，均可以有彈性的安排。

從上述的分析可以得知，所謂的「務實外交」完全是一種「自利性」及「防衛性」的政策。在國家安全層面，務實外交的目的是希望能藉由外交關係的增進，防止中共的矮化及併吞，爭取兩岸統一談判的有利籌碼。除此之外，務實外交的出發點也只是反映台灣人民對自己在國際角色的期許，及穩定內部的政局。台灣方面在採行此一政策時，並無意去侵犯中共的國家利益。因為，就台灣而言，務實外交的目的不是為了永久的獨立，而是「和平統一的架構，其主要先實現兩岸平等共存於國際社會的過渡時期目標，以便進一步實現長程的統一目標」。②台灣的務實外交，也不是建立在犧牲中共現有的外交關係之上，在尋求與他國建立外交關係及參與國際組織時，不反對該國與中共繼續維持外交關係，及不侵犯中共在該國際組織中的會員權益。

但這是從台灣的觀點來詮釋務實外交。客觀而言，台灣積極推動外交的作為等同於打破「外交現狀」(status quo)，依照「安全兩難」理論的觀點，台灣的作法相對而言已經侵犯了中共的立場及利益。中共方面對台灣的基本政策是「統一」及「一國兩制」。中共視台灣為地方政府，不應有官方外交關係，亦不容許其加入政治性國際組織。同時，北京方面也認為，台灣的務實外交將不利於兩岸未來的統一，甚至根

註① 蔡政文、吳榮義、林碧炤、林嘉誠等著，*我國對外政策及行動取向*（台北：業強出版社，民國八十三年），頁一九二～一九三；李登科，「我國務實外交之回顧與展望」，《問題與研究》（台北），第三十四卷第七期，民國八十四年七月，頁一～十一；林若雩，「爭取邦交國策略之研究」，論文發表於「國際空間再突破之策略」學術研討會，財團法人國家發展研究文教基金會主辦，台北，民國八十五年十一月廿三日。

註② 蔡政文等著，前揭書，頁一九二。

本懷疑務實外交是為台獨鋪路。^⑩因此，當台灣積極推動務實外交時，中共也開始採取反制的措施。台灣的務實外交愈有成效，中共的反對與打壓也愈激烈。反之，既然台灣方面認為自己推動務實外交並無意侵犯中共的基本利益，對於中共的反制，也解讀為「不友善」、「攻擊性」的行為，視其為有意全面封殺台灣的生存空間，便採取更積極的作為以求突破。兩岸遂陷入一場惡性循環、愈演愈烈的外交競賽之中。

參、兩岸的外交競爭

在務實外交推動之初期階段，台灣在外交上確有不少斬獲，如表一顯示，在一九八九年至一九九〇年間，台灣增加了巴哈馬、格瑞那達、賴比瑞亞、貝里斯、幾內亞比索、尼加拉瓜、賴索托等邦交國。但在中共的報復反制下，一九九〇年，台灣失去了在中東地區最重要的盟邦——沙烏地阿拉伯。其後，雙方建交的國家各有增減。在元首出訪方面，務實外交也逐漸看出成果，李登輝總統於一九八九年訪問新加坡，一九九四年初訪問東南亞的菲律賓、印尼、泰國；一九九四年訪問中美洲的尼加拉瓜及哥斯達黎加，隨即至南非參加新任總統曼德拉的就職典禮。一九九五年六月是元首外交的成就高峰，李總統獲得美國允許至母校康乃爾大學演講。

表一：兩岸邦交國近年來變動情形（1989～1997）

	台 灣		中 共	
	增 加	減 少	增 加	減 少
1989	巴哈馬、格瑞那達、貝里斯、賴比瑞亞			巴哈馬、格瑞那達、貝里斯、賴比瑞亞
1990	賴索托、尼加拉瓜、幾內亞比索	沙烏地阿拉伯	沙烏地阿拉伯	賴索托、尼加拉瓜、幾內亞比索
1991	中非共和國			中非共和國
1992	尼日	南韓	南韓	尼日
1994	布吉那法索（復交）	賴索托	賴索托	
1995	甘比亞（復交）			
1996	塞內加爾（復交）	尼日	尼日	
1997	聖多美普林西比 查德	巴哈馬 南非（預定） 聖露西亞	巴哈馬 南非（預定） 聖露西亞	查德

*作者自行整理

註⑩ 中共國務院於一九九三年八月所發表的「台灣問題與中國的統一」政策白皮書即強調此一立場。參閱陳德昇，兩岸政經互動（台北：永業出版社，民國八十三年），頁二三五。

根據「安全兩難」的觀點，某國國家利益的增加愈多，其對手國的反應就愈激烈。李登輝總統在一九九五年之前訪問的國家，有些是戰略地位及國際影響力不大（如東南亞國家），或是中華民國已有的邦交國（如中美洲國家及南非），中共尚能接受。這點由中共國家主席江澤民在一九九五年元月尚發表「江八點」，以表示對台灣的友善可以證明。但是，李總統的訪美之行，就中共而言則是嚴重地損及其國家利益，遠遠超過了其所能容忍的底限。因為，美國是後冷戰時期的超級強國，其外交政策具有指標性的作用，美國允許中華民國的元首訪問，其他國家可能會跟進，形成所謂的「骨牌效應」。除了外交關係的拓展外，台灣申請加入聯合國等國際組織，也可能因美國政策的轉變，而有所斬獲。中共擔心，台灣在外交上獲得承認，將在國際上造成「兩個中國」或者「一中一台」的事實，不利於中國的統一。其次，中共方面一直懷疑台灣的務實外交，不只是單純地開創國際生存空間而已，而是為了走向台獨作準備，台灣因總統訪美所可能帶來的外交成果，將更加鼓舞島內台獨的聲浪，使台獨更可能成為事實。中共任何一派的領導人，在民族主義的問題上絕不能軟化，以避免遭致對手的攻擊而影響自己的權力。^⑩最後，「中國威脅論」近幾年經常在西方國家的輿論中出現，^⑪美國居然違反長期以來的政策慣例，允許中華民國元首至美訪問，使中共內部强硬派擔心，這是否代表了美國藉由台灣及其他亞太國家，對中共進行圍堵的開始。果真如此，將不只是中共在外交顏面及統一政策上的挫敗，更是國家安全的嚴重挑戰。

因此，中共針對李登輝總統訪美，立即採取多方面的反制措施。在兩岸關係方面，中共停止一切的正式協商，甚至發動多次的軍事演習以恫嚇台灣。在外交方面，則召回駐美大使，並停止雙方軍事的交流。除了對美國強烈施壓外，中共更在全球對中華民國的務實外交採取全力打壓的攻勢。根據中共副總理兼外長錢其琛的說法，這一系列的外交攻勢都屬於「涉台外交」的範圍。而目前中共對台政策已將「涉台外交」的工作，優先於「兩岸關係」工作之前。^⑫

限於本文的篇幅，以下將只討論兩岸在與中華民國有正式邦交國家最多的中南美洲及非洲兩區域的外交攻防戰。

一、中南美洲地區

中南美洲與中華民國建交的國家為數甚多，自然成為中共覬覦已久的重要區域。一九九六年二月聯合國安理會討論海地和平部隊駐留權延長方案時，中共表現出與美國對抗的姿態，刻意刁難此一提案的通過，一般相信導致中共杯葛的原因是海地在二

註⑩ 張五岳，「中共對台政策的解構」，《國家政策雙周刊》（台北），第一五三期，民國八十五年十二月十日，頁十三。

註⑪ 參閱 Denny Roy, "Hegemony on the Horizon?" *International Security*, Vol. 19, No. 1 (Summer 1994)。

註⑫ 張麟徵，「中共涉台外交的探討」，《國家政策雙周刊》，第一四六期，民國八十五年九月三日，頁十三。

月七日邀請中華民國副總統李元簇參加海地總統在太子港的就職典禮。^①而同年八月中華民國外長章孝嚴則出訪海地，為了化解中共的壓力，捐贈二百部中華民國製造的九十CC 警用摩托車。^②

其次，在今年一月十日中共在安理會對瓜地馬拉維和案投下反對票，這是中共近二十五年來首次動用否決權。^③瓜國歷經了三十六年內戰的洗禮，交戰雙方於一九九六年十二月二十九日簽署了「和平協定」，由於和平得來不易，因此希望聯合國派遣維和人員監督雙方停火。但中共認為瓜國對其要求不得邀請台灣外長出席「和平協定」的簽署儀式不加理睬，再加上該國連續四年支持台灣「重返聯合國」的行為，中共乃藉安理會表決時給予瓜國壓力。^④中華民國副總統兼行政院長連戰則對於協助瓜地馬拉建構和平工程，表示願意協助之意。^⑤其後中共與瓜國雙方透過協商化解僵局，據了解瓜國向中共承諾，將來不會與他國一同支持台灣重返聯合國。^⑥

一九九七年七月一日中共接收香港後，配合中國大陸的經貿力量，中共可資運用的籌碼相形增加，對台灣外交工作產生更大的壓力。以巴哈馬為例，台灣在今年五月十八日與巴哈馬斷交。^⑦該國外長珍娜·包斯維克表示與北京建交主要考慮點包括巴國認知中國大陸有廣大市場、人口、國力、經濟規模，並計畫推展與亞洲經濟、商務、貿易各層面關係，而香港回歸中國大陸，也是巴國決定與北京建交的重要評估因素之一。^⑧親中共的香港和記黃埔集團在巴哈馬計畫作兩億美元的旅館、港口投資，為近年外人最大投資案之一，對經濟重心為旅遊業的巴哈馬來說是一大誘因。目前中共已與海地、多明尼加、巴拿馬等中華民國重要友邦達成互設商務辦事處的協議，以拉近彼等雙方關係。^⑨

在兩岸爭相競逐的態勢下，巴拿馬無疑是爭鬥最激烈的主戰場。一九九六年十月十六日中共在巴拿馬設立「中、巴商務辦事處」之後，台灣與中共在巴拿馬的外交短兵戰便已展開。台灣與巴拿馬的關係一向篤睦，兩國政要互訪也頗為頻繁，該國也是台灣在中南美洲的第二大出口市場，^⑩在該地的投資除了於大衛堡一百公頃土地上發展加工出口區外，長榮集團更選擇巴拿馬市以北八十公里的可可索羅，投資八千五百萬美元，興建箇朗貨櫃碼頭，做為中南美洲與加勒比海的轉運中心。^⑪但近年來，中

註① 中央日報（台北），民國八十五年二月廿五日，版一。

註② 聯合報（台北），中華民國八十五年八月十二日，版四。

註③ 中共加入聯合國後，迄今共行使三次否決權，前兩次分別是一九七二年八月否決孟加拉加入聯合國案和同年九月否決一項有關中東問題的議案。文匯報（香港），一九九七年一月廿一日，版A三。

註④ 同前註。

註⑤ 中國時報（台北），中華民國八十六年一月十二日，版二。

註⑥ 文匯報，一九九七年一月二十日，版A一。瓜國今年並未參與支持台灣加入聯合國的提案。

註⑦ 中央日報，民國八十六年五月十九日，版一。

註⑧ 聯合報，民國八十六年五月廿二日，版四。

註⑨ 聯合報，民國八十六年三月廿七日，版九。

註⑩ 中國時報，民國八十五年十一月廿六日，版四。

註⑪ 聯合報，民國八十六年六月廿五日，版十一。

共積極拉攏巴拿馬，有中資介入的港商和記黃埔集團以五億美元權利金標得巴拿馬運河兩岸克里斯多堡、巴爾布亞兩港口的營運權，該集團也在巴拿馬 Wire & Wireness 電信公司佔有二五%的股份，[◎]且香港回歸大陸後，巴拿馬駐港總領事館改為商務辦事處，兼具公證、簽證等官方功能。[◎]

有鑑於中南美洲的外交情勢日益吃緊，台灣方面遂決定由李登輝總統親自率團訪問該地區，以穩固與當地邦交國的關係。李總統先於九月八日至巴拿馬參加世界運河會議，在大會中聲明對巴國整治運河計畫的支持，中巴雙方並簽署自由貿易協定及中小企業貸款協定。中共則在事前便積極阻擾巴國邀請李總統與會。在中共的抵制及破壞下，李總統雖然仍能如願前往，但世界多國領袖則因此而迴避，僅有中華民國、巴拿馬、尼加拉瓜及宏都拉斯等四國元首與會。[◎]隨後李總統至宏都拉斯訪問，兩國元首簽署聯合公報，達成三項具體合作計畫，中華民國提供宏國約一千五百萬美元的反失業貸款。[◎]十二日至薩爾瓦多訪問，除了達成中薩雙邊五項合作計畫共識外，更重要地是與中美洲六國友邦元首召開高峰會議，並決定加入由其所組成的中美洲統合體，[◎]被李總統視為此行務實外交的最大成就。同時，各國並決定成立中美洲發展基金，中華民國將提供二億四千萬美元的資金。[◎]最後，李總統往訪巴拉圭，並允諾貸款巴國二千萬美元，協助其改善農業，捐贈一百七十九萬美元幫助造橋及推廣農技。同時，中華民國也同意贈予巴國十二架 F-5E 戰機。[◎]

李總統的出訪中南美洲地區，引起中共方面強力的反制。除了抵制運河會議的召開外，並力促巴拿馬與其建交。中共更積極拉攏我加勒比海友邦，導致聖露西亞於八月廿九日宣布與中華民國斷交，並迫使李總統調整行程。[◎]由於中南美洲各國近年來積極支持中華民國重返聯合國，據報導中共內部已作成研究計畫，將全力運用其在聯合國和國際組織中的地位與影響力，及日漸壯大的經貿實力，於五年內取代中華民國而與中美洲的國家建立正式外交關係。[◎]

二、非洲地區

非洲地區現有五十三個國家，在各國際組織中佔有相當多的席次。冷戰的結束，使得非洲不如過去一般受到西方國家重視，援非的資金亦大為減少，形成對中華民國

註◎ 聯合報，民國八十六年七月十日，版四。

註◎ 中國時報，民國八十五年六月廿七日，版九。

註◎ 聯合報，民國八十六年九月八日，版二。

註◎ 中央日報，民國八十六年九月十二日，版二。

註◎ 所謂中美洲統合體（SICA）指中美洲國家包括薩爾瓦多、宏都拉斯、尼加拉瓜、瓜地馬拉、哥斯大黎加和巴拿馬等國於一九九一年成立的區域性國際組織，目的在於透過加強中美洲各國的政經整合，共謀該地區之和平、自由、民主及發展。參閱中國時報，民國八十六年九月十五日，版二。

註◎ 聯合晚報（台北），民國八十六年九月十八日，版二。

註◎ 聯合報，民國八十六年九月廿九日，版六。

註◎ 聯合報，民國八十六年九月十日，版二。

註◎ 聯合報，民國八十六年十月七日，版九。

有利的外交形勢。近年來，台灣的邦交國數目有顯著的成長，尤以非洲地區為甚。在務實外交的推動下，台灣分別與賴比瑞亞、賴索托、幾內亞比索、中非共和國、尼日、布吉納法索、甘比亞、塞內加爾、聖多美普林西比及查德^⑦等國建交。

一九九六年十一月二十七日，南非總統曼德拉逕自宣布擬在「未來十二個月內，須獲致一同時為中華人民共和國及在台灣之中華民國政府所接受之順利轉變，亦即南非將承認中華人民共和國，但仍繼續與台灣維持建設性之關係。」^⑧曼德拉總統的這項宣布讓台灣朝野甚感驚愕。兩岸在南非的外交攻防，早在一九九二年即已開始，該年一中共外長錢其琛與南非政要會晤，二月中共在南非首都普勒多利亞設立中國國際問題研究所駐南非研究中心，五月時新華社在南非設立分社。^⑨隨著李登輝總統於一九九四年訪問南非之後，兩岸外交戰進入高峰期。中共副總理朱鎔基於一九九五年訪問非洲，緊跟著中共副總理李嵐清及國家主席江澤民也相繼開展非洲之行。一九九六年初，南非主導外交政策的兩大部會——外交部與貿工部都曾向曼德拉建議與中共建交；同年五月，南非外長恩佐到中國大陸訪問，江澤民與李鵬便曾明確表示與中共建交的主要條件之一就是與中華民國斷交。當然，台北方面也不是毫無警覺，就在曼德拉總統宣布有意承認中共的前三個月，仍由行政院副院長徐立德帶著三十五億美金的各項投資和援助計畫到南非訪問。^⑩但這些援助和友誼，畢竟敵不過中共所能提供的利益。除了直接的經援和投資外，還包括了中國大陸廣大的市場、在香港設立領事館問題上的妥協，^⑪及中共對南非希望成為國際大國之支持。

南非問題只是兩岸在非洲外交戰中之明顯案例。在此之前，原於一九九二年與台灣建交的尼日，在九六年大選之後，國內政局丕變，親共勢力抬頭，又為了爭取中共在聯合國安理會支持「回教會議組織」祕書長阿爾加比德（Hamid Algabid）出任聯合國祕書長一職，與中共復交。^⑫今年一月時馬拉威曾向台灣要求經援建造水庫，總金額在百億美元左右。^⑬此外，中非、甘比亞、塞內加爾等國目前都還在接受中共的無息貸款。^⑭另外，甫與台灣建交的聖多美普林西比，中共已通告其必須在三個月內償還一千七百二十萬美元的債務，遭遇極大的壓力。^⑮兩岸在非洲的賴比瑞亞也進行了一場激烈的外交爭奪戰。早在一九八九年賴比瑞亞與中華民國復交時，中共曾經給

註⑦ 中華民國外交年鑑，民國七十七年至八十五年，外交部印製。

註⑧ 聯合報，民國八十五年十一月廿八日，版一。

註⑨ 周望，「南非：中共用強勢，台灣用感情」，九十年代（香港），一九九六年十月，頁八〇。

註⑩ 聯合報，民國八十五年十一月廿八日，版三。

註⑪ 依香港基本法的規定，非中共的邦交國不能在香港設立總領事館。這對南非的利益有巨大損傷。

註⑫ 自由時報（台北），民國八十五年八月二十日，版二。

註⑬ 此一要求是馬國總統向來訪的外交部長章孝嚴親口提出，並在會談時列舉了的我國歷年來提供馬國逾四千萬美元的經援項目。此一舉動，表面上是向我國表示感謝，實質上亦有提高要價之意。工商時報（台北），民國八十六年一月十七日，版四。

註⑭ 參閱林德昌，「中共的『援外政策』——外交目標或經濟利益，問題與研究，第三十三卷第十期，民國八十三年十月。

註⑮ 聯合報，民國八十六年八月十五日，版九。

予其一億四千萬美金的經援。^⑥後來賴國發生內戰，政府分裂，親北京的柯洛瑪政府於一九九三年八月十日宣布與中共建交。但台灣駐賴使館並未撤離，形成兩岸均有大使館的變相「雙重承認」。中共在這段期間，加緊對賴國的經援。但今年七月，賴比瑞亞在國際監督下舉行總統大選，親台北的泰勒政府獲勝，賴國政權復歸統一。中共終於在九月九日宣布再次與賴比瑞亞斷交。^⑦

為補償與南非斷交的挫折，中華民國政府於今年八月十三日宣布與中非洲的查德復交，中共旋即於十五日宣布與查德斷交，並揚言採取必要的報復措施。^⑧李總統在中南美洲訪問將結束時表示，明年想到非洲邦交國走走。中共駐聯合國首席代表秦華孫卻於十月下旬率團至我邦交國中非訪問，意圖拉攏雙方關係。^⑨兩岸外交鬥爭的戲碼，明年恐怕將在非洲的戰場上演。

肆、「安全兩難」下的合作策略

兩岸在後冷戰時期的外交攻防戰各有得失，從表一可看出，自一九八九年以來，台灣增加了十三個邦交國，但也喪失了六個邦交國，其中包括了沙烏地阿拉伯、南韓及預定於一九九七年底斷交的南非等大國。元首出訪雖有顯著的成就，但也使台灣付出了極高的代價。美國在中共的壓力下，對於中華民國元首訪美的政策調整為「罕見的、非官方的、私人目的、個案考慮」，^⑩已使得元首再次訪美幾乎不可能。從表二可以看出，近幾年提案及連署支持中華民國加入聯合國的國家，先增後減，今年甚至連李總統才訪問過的巴拿馬及巴拉圭兩友邦都未參與連署提案。尤其是美國也一再重申不支持中華民國加入聯合國。儘管兩岸各自在外交上無明顯的勝利，但雙方皆為此一鬥爭，付出了高度的代價。兩岸的關係倒退，正式協商中止。李登輝總統認為對大陸經貿及投資應該戒急用忍。兩岸用於援外的金額，所費不貲。^⑪表三顯示，兩岸為了應付雙方緊張局勢所增加的軍備支出，亦逐年增加。^⑫

從兩岸在後冷戰時期的外交競賽來看，「安全兩難」的律則顯然得到充分的印證。若果真如此，兩岸如何從兩難的困境中跳脫出來呢？羅伯·傑維斯（Robert Jervis）曾用博奕理論的架構（如圖一所示），推導出在「安全兩難」困境下，對抗

註⑥ 中國時報，民國八十六年三月二日，版十。

註⑦ 聯合報，國八十六年九月十日，版二。

註⑧ 中央日報，民國八十六年八月十六日，版四。

註⑨ 中國時報，民國八十六年十月二十六日，版二。

註⑩ 張麟徵，前引文，頁十四。

註⑪ 中華民國自一九八八年至一九九五年止，對支邦之政策性貸款為十億兩千六百九十三萬美元；一九九六年度援外經費約為二億七千萬美元。參閱：高朗，「論我國經貿外交」，理論與政策（台北），第十一卷第一期，民國八十五年十二月，頁二六。

註⑫ 兩岸軍備支出增加，就中共方面而言，不完全是為了應付台灣的威脅。另一主要原因是為了填補蘇聯在亞太地區撤軍後的權力真空，並應付與其他國家可能發生的領土糾紛，如南海地區。

表二：近年來提案及連署支持中華民國重返聯合國的國家（1993～1997）

1993	薩爾瓦多、瓜地馬拉、尼加拉瓜、哥斯大黎加、宏都拉斯、巴拿馬、貝里斯、多明尼加、聖露西亞、聖文森、聖文森、多米尼克、所羅門群島、格瑞納達等十三國。
1994	尼加拉瓜、所羅門群島、多明尼加、格瑞納達、聖克里斯多福、聖文森、布吉納法索、中非共和國、聖露西亞、史瓦濟蘭、尼日、多米尼克、哥斯大黎加、幾內亞比索、瓜地馬拉等十五國。
1995	聖克里斯多福、甘比亞、史瓦濟蘭、尼加拉瓜、所羅門群島、幾內亞比索、中非共和國、布吉納法索、瓜地馬拉、甘比亞、馬拉威、尼日、聖露西亞、巴拿馬、聖文森、多米尼克、多明尼加、薩爾瓦多、宏都拉斯、哥斯大黎加等二十國。
1996	布吉納法索、中非、薩爾瓦多、甘比亞、多明尼加、格瑞納達、瓜地馬拉、幾內亞比索、宏都拉斯、尼加拉瓜、聖露西亞、聖文森、塞內加爾、所羅門群島、史瓦濟蘭等十六國
1997	薩爾瓦多、宏都拉斯、尼加拉瓜、布吉納法索、甘比亞、多米尼克、格瑞納達、幾內亞比索、塞內加爾、所羅門群島、史瓦濟蘭、查德、聖文森、多米尼克等十四國。

資料來源：外交部

表三：兩岸近年來軍事支出對照表（1990～1996）

單位：億（美金）

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
中共*	60. 6	61. 1	67. 1	73. 1	63. 29	75. 12	84
台灣	86. 9	92. 9	102. 9	104. 5	95. 73	93. 42	95. 68

*中共的實際軍事支出較書面資料為高。

資料來源：①1990～1993：Richard K. Betts, "Wealth power, and Instability: Asia and United States After Cold War," *International Security*, Vol. 18, No. 3 (winter 1993/94), p. 42.
 ②1994～1996中共部分：中華民國國防報告書。
 ③1994～1996台灣部分：中華民國國防部預算報告書。

圖一：囚徒困境

		乙 國	
		C	D
甲 國	C	2 2	1 4
	D	4 1	3 3

1.C代表合作，D代表對抗

2.偏好次序 1>2>3>4

的雙方增加合作可能性的原則，[◎]包括了：一、設法增加雙方皆採合作策略（即 CC 的組合）的收穫。二、設法減少一方因採合作策略，而對手卻採對抗策略（即 CD 的組合）所造成的損失。三、設法減少一方採對抗策略，加之於對手的合作策略（即 DC 的組合）所能得到的好處。四、設法增加雙方皆採取對抗策略（即 DD 的組合）所需付出的代價。

依據上述的原則，檢視兩岸的外交互動關係，可得出如下的結論：

一、兩岸在外交場合的激烈競爭（即上述的 DD 的組合），彼此皆須付出極高的代價，包括援外金額的增加、兩岸關係的倒退，以及犧牲國內經濟發展及民生福利。

二、就台灣決策者而言，拓展外交與經濟發展，可能是同等重要。因為前者尚能帶來增進國家安全與鞏固執政者權力的附加利益。但台灣方面也應該了解，後冷戰時期的國際局勢固然為台灣開創外交提供了有利的條件，但恐怕也更有利於中共的外交作為。因為中共於一九七八年經濟改革以來，已獲致了相當的成果，不僅有能力對外直接援助，其經濟發展的潛力，更是許多國家與中共建立關係的誘因。中共在聯合國安理會中常任理事國的地位，亦利於其使用政治手段拓展外交。基於「安全兩難」的原則，台灣方面在未與中共取得默契的前提下，便逕自積極推動務實外交，對中共而言是「攻擊性」的策略（即上述 DC 的組合），勢將引起中共的疑慮而反制，不利於台灣的外交局勢。[◎]如此，亦將損及國家安全及經濟發展，造成國內民心不安。

三、就中共的決策者而言，發展國內經濟及鞏固權力繼承應為其目前最關切的目標，處理台灣問題是次要的工作。[◎]傑維斯指出，若一國比對手國更能承受自己採行合作策略而對方卻採行對抗策略（即上述 CD 的組合）的損失，則不需在不了解對手的真正意圖前，立刻採取報復的手段。[◎]台灣推動務實外交的目的，除了建國黨及民進黨的極端支持者是為了實踐台獨之外，多數的台灣人民是基於台灣應有與其經濟實力相對等的國際地位的認知為出發點。中華民國政府也一再強調，務實外交並不妨礙未來中國的統一。因此，中共在強力反制台灣的外交作為之前，應先以同理心客觀地了解台灣務實外交背後的動機及目的，而非直接訴諸民族主義的情緒而逕行打壓，如此方能採行適當的對策。同時中共方面也必須瞭解，儘管中共擁有龐大的政經資源而有利於外交的攻防，但台灣也握有不弱的經濟條件，不可能完全被中共擊敗而喪失所有的邦交關係。更何況，中共在外交方面全力打壓台灣，更會激起台灣人民對中共政權的不滿，不利於兩岸的統一。最近台灣內部民調顯示支持台獨的比例超過統一，便與此不無關係。[◎]

註◎ Robert Jervis, *op. cit.*, p. 171.

註◎ 除了已經斷交的國家，中華民國外交部長章孝嚴說，若非外交部的努力，自去年以來可能有四個邦交國與中華民國斷交。聯合晚報，民國八十六年八月六日，版四。

註◎ 張五岳，前引文，頁十三。

註◎ Robert Jervis, *op. cit.*, p. 172.

註◎ 聯合報於今年七月二日所作的民調顯示，贊成獨立的人士（43%）首度超過支持統一的人士（34%）。參閱聯合報，民國八十六年七月四日，版三。

四、兩岸領導人必須了解，若雙方都採取合作的策略（即上述 CC 的組合），則兩岸不論是在外交成果、經濟發展、國內政局穩定、國家安全及國家統一方面皆有互利的結果。

因此，為使兩岸跳脫出無止境的外交惡鬥困局，兩岸皆應該展現善意，採取如下的政策：

一、台灣方面應該修正目前「單面向」（unilateral）的外交政策。一方面改採「協商式」的外交政策，先與北京方面進行政策溝通及協調，去除中共對台灣務實外交的疑慮；一方面則持採取「平衡性」的外交政策，讓外交關係的開拓與兩岸關係的進展齊頭並進。

二、大陸方面應立即停止對台灣外交的全面性及盲目性的打壓，允許台灣能有合理的國際空間，以爭取台灣朝野的好感。

三、兩岸領導當局應進行協商，就兩岸雙邊的關係及雙方在國際上的互動關係如何取得平衡，兩岸在國際上的互動模式，及台灣合理的國際空間等議題，達成共識。為使雙方的傷害減至最小，兩岸至少應先在外交上休戰，各自保持目前的國際地位及外交關係，雙方先從改善兩岸關係著手以培養互信及情感，循序邁向更理想的國際互動模式。

*

*

*