

# 本文章已註冊DOI數位物件識別碼

## ▶ 中華民國外交拓展之中共因素分析

doi:10.30390/ISC.199010\_29(13).0008

問題與研究, 29(13), 1990

Wenti Yu Yanjiu, 29(13), 1990

作者/Author：趙建民

頁數/Page：73-91

出版日期/Publication Date：1990/10

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.199010\\_29\(13\).0008](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199010_29(13).0008)



*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>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



# 中華民國外交拓展之中共因素分析

趙建民

(政大三民主義研究所副教授)

對臺海兩岸的中國社區而言，一九八九年都是一重要年份。由於中共血腥鎮壓在天安門廣場示威的學生羣衆，導致中共在國際上陷入另一次孤立（第一次為五〇年代的「圍堵政策」時期）；另一方面，中華民國却相繼與巴哈馬、格瑞那達、賴比瑞亞、貝里斯、賴索托、和幾內亞比索等國建立或恢復邦交。中共立即與這些國家宣布斷交（從未與巴哈馬建交），亦堪稱空前。

然而，這些外交突破却不必過份渲染。事實上，這些事蹟反應了兩個傳統：一是國際社會對國共雙方內外表現的具體評價，二是臺海雙方在競逐國際地位棋局中所表現的一貫僵硬性與排他性。臺海政治再度證明是一個「零和」賽局，無視國際社會大環境的劇烈變化，也不受臺海雙方內部乃至彼此之間的蛻變所左右。最近中共與沙烏地阿拉伯建交，我國宣佈與之中止外交關係可為明證。

雖然雙方仍囿於各種原因，不能於國際上相互並容，但在各別作法上，自從八〇年代以來，國共不論在外交理念與實際上，都發生了革命性的變化。雙方都較以前更為務實，以國家利益作為政策制定的主要考量依據。自從一九八七年十一月政府宣佈開放大陸探親以來，雙邊接觸即不斷快速增加。①兩者似乎也能共容於非政府性的國際機構，然而却仍然無法突破因而承認各為國際社會事實主權的實際。

回顧四十年來雙方外交競鬪的歷史，顯示了下列有趣發現：（一）享有較多迴旋空間者，通常態度強硬、拒絕妥協；反之則政策彈性較多；（二）對中共而言，臺灣僅為其總體外交中之一部份，但是中共却幾乎是中華民國外交成敗之全部因素；（三）一方之失通常為對方之得，此種失誤甚至可能導致全盤皆輸之境況；（四）遊戲規則之制定權絕大多數操之於北平。本文討論重點有：過去競爭經驗有何可資借鑑之處？雙方在各階段採行之策略為何？對方反制措施為何？未來雙方在國際上如何相向？和平共存可能性有多少？

註① 根據中共資料，一九八九年約有五十萬人自臺灣訪問大陸，此一數字在一九九〇年可能會增加一倍。見中國時報，民國七十九年三月卅一日，第一版。

## 一、敵消我長時期：一九四九—七一年

中華民國政府自撤退臺灣後，外交上未有寧日。面對中共隨時準備攫取臺灣，勝負戰果又已可期的情況下，美國却落井下石，發表對華政策「白皮書」，以圖脫卸大陸赤化的責任。國務卿艾其遜(Dean Acheson)更於一九五〇年一月發表重要政策聲明，將臺灣和南韓排除於美國新太平洋防衛圈之外。對中華民國而言，五個月後爆發的韓戰，不啻福自天降。中共出兵朝鮮半島迫使美國重新檢討對華政策。一九五四年「中美共同防禦條約」的簽訂，提供了中華民國安全的保障，使其得以展現較為積極而開創性的外交政策。自此，中華民國得以逐步堅定其國際腳步，奠定了六〇年代的外交「黃金期」。

其時東、西冷戰方熾，臺北的外交政策與此一大國際環境牢牢相扣，受益頗豐。北平非理性的行為深為西方戒懼，不斷以實際行為展示其武力「解放」臺灣的意圖，並多方介入地區性的共黨革命運動，冀圖達成共產主義壓倒資本主義的理論教條。為了牽制中共的革命野心，美國不惜支援中華民國軍方從事大陸沿海的突擊行動。同時，中華民國成功地保住聯合國安理會的席位，並促成聯合國對蘇聯侵華行為加以譴責。②一九五八年的臺海危機使得中美軍事合作空前密切，美國毫不吝嗇的將其最精密傳統武器提供中華民國。③至六〇年代末期，中美關係更形制度化了。④

至六〇年代，聯合國席次保衛戰益見急迫，中華民國開始尋求非洲和中南美洲的票源。⑤而北平方面採行「三面紅旗」乃至「文化大革命」等一連串極左路線，給予我國外交拓展相當空間，得以成就自遷臺後的外交「黃金期」，計有七〇國給予承認。彼時外交重點集中於聯合國、美國和日本。對中共則是軍事抗衡，對發展中國家則常以農、經援助方式換取聯合國投票支持。由於臺北制定的策略符合國際大環境的競賽規則和美國利益，再受中共極左路線和親蘇政策之惠，成效頗豐。

註② 此一議案由中華民國在一九四九年九月廿七日向聯合國第四次全體會議提出，而在一九五二年二月一日召開的第六次全體會議中獲得通過。有關中共想取代我在聯合國席位，見 Ralph N. Clough, "The Republic of China and the World 1949-1981," in Hungdah Chiu and Shao-chuan Leng eds., *China: Seventy Years after the 1911 Hsin-hai Revolution* (Charlottesville, Va.: University Press of Virginia, 1984), pp. 525-32.

註③ 一九五八年金馬戰役後，美國開始與中華民國合製 F-100, F-104, 和 F-5E 等戰鬥機，並允許我向美採購美製飛彈和大砲，見費浩偉(Harvey S. Feldman)，「一九四八年至一九八七年間美臺關係的變化」，李達編，*美臺關係與中國統一*（香港：廣角鏡出版有限公司，一九八七年），頁11—14。

註④ Michel Oksenberg, "The Dynamics of the Sino-American Relationship," in Richard H. Solomon ed., *The China Factor: Sino-American Relations and the Global Scene* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1981), p. 57.

註⑤ 一九六一年以前，聯合國對「排我納匪」案一直不予討論，自該年起，此一議案變為「重要議案」，須要三分之二的多數通過，見 Clough, "The Republic of China and the World," p. 529. 也自該年起，我開始以農經手段發動對非洲外交攻擊，提出「先鋒計畫」。自一九六一至七一的十年間，政府計派出「三十五個農耕隊，共計二二二〇人，至二十三個非洲國家助其農經發展。

相對地，中共在此一時期，却由於意識形態作祟，積極介入東南亞地區的游擊戰爭，又拒絕和信仰、價值體系不同國家打交道，情況相當孤立。⑥在國共內戰結束前夕，毛澤東提出了未來外交關係三原則，分別是（一）「另起爐灶」，意指即將斷絕所有舊關係，外交官也得變為平民；（二）「打掃乾淨屋子再請客」，意指將剷除所有「帝國主義」在中國大陸的殘留勢力，諸如駐軍權和關稅權等；（三）「一邊倒」，表示將與所有西方國家斷絕關係，一邊倒向蘇聯。⑦

由於政策多屬尖銳，中共對國際秩序造成動盪。⑧自一九五〇年起，中共即開始輸出共產革命。在聯合國中控告美國侵略臺灣，製造臺海地區緊張情勢，與印度發生邊境衝突、武力鎮壓西藏抗暴活動，這些舉措在引起西方國家反感。自從毛澤東公開譴責赫魯雪夫為「修正主義」後，中蘇共關係也急轉直下，中共與共產世界的聯繫出現裂縫。

不過，中共在此一時期內也有其成就。在與印度在一九五三～五四年會商西藏問題所提出的「和平共處五原則」以及隨後於一九五四～五五年「亞非會議」及其隨後所表現的所謂「萬隆精神」，使得中共的國際聲望大為提昇。由於中共與印度雙方共同對抗西方國家的心境一致，加上某些商業性利益，使得中共外交達到了所謂的三次「高潮期」。⑨周恩來亞非十三國的訪問，聲勢浩大，深受矚目。同時中共也開展睦鄰行為，分別與接壤的尼泊爾、外蒙、巴基斯坦、阿富汗、緬甸和印度展開會商。藉著這種外交方式，中共儼然成爲一方小霸，成爲貧、弱、黑的代言人，以與富、強、白對抗。

中共深知日本不論在戰略地位，或是其未來關係發展上的重要性，乃拋開歷史情結，不斷主動出擊，雙方在一九五二年首度進行非官方的商業接觸，但中共却建議改爲官方接觸，同時決定釋放日俘。雙方在一九六二年簽訂貿易備忘錄。兩年後，半官方的貿易機構分別於東京和北平成立。

六〇年代以後，中共再把注意力擴及西歐。一九六四年，毛澤東提出「中間地帶」理論，主張西歐國家有別於美國，像英、法等國對中共不再被認爲是威脅。同年，中（共）法建交，爲中共在歐洲戰場的突破，同時，義大利和奧地利也在北平

註⑥ See, Harold C. Hinton, *China's Turbulent Quest* (Bloomington, Ind.: Indiana University Press, 1973).

註⑦ 鄧力羣、馬洪、武衡主編，當代中國外交（北京：中國社會科學出版社，一九八七年），頁三一五。

註⑧ 學者一般同意共產意識形態對傳統中國外交，已注入了衝突與擴張的因子，見 Allan S. Whiting, *China Crosses the Yalu: The Decision to Enter the Korean War* (Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1960), pp. 6-7; Kurt London, *The Permanent Crisis* (Waltham, Mass.: Blaisdell, 1968), pp. 149-50.

註⑨ 中共認爲五〇至六〇年代有兩大高潮期，第一高潮期爲一九四九～五五年，計有包括共產集團、斯堪地那維亞半島、南亞、瑞士、英、荷等廿二國承認中共，見人民日報（一九八九年九月十八日），第七版。第二次高潮期在一九五六～六五年間，有許多中東與非洲國家與中共建交，使得承認中共總數達四十九，見人民日報，一九八九年九月廿二日，第七版。

成立商務辦事處。

然而，中共在外交上辛苦經營的結果，却因文革全部付諸東流，被紅衛兵定罪為「投降主義」。毛澤東思想被定為外交關係的唯一指導原則。在四十餘個與中共正式建交國家中，有近三十個國家和中共發生齟齬，整個外交體系運作皆遭破壞，駐外使館響應文化大革命的舉動，讓地主國十分不悅。英國在北平的辦事處遭人縱火，義和團式的盲目仇外情緒似乎重現大陸。

中共與其他共產國家的關係繼續惡化。一九六〇年於羅馬尼亞首府布加勒斯特召開、有五十一個共黨與工人政黨參與的會議，北平幾乎遭致杯葛。一九六九年，中共更在革命外交的大纛下，自稱為「世界革命的軍火庫」。<sup>⑩</sup>

回顧此一階段，國共對其各自在外交戰場上的表現，均可聊表自慰。臺北方面成功的阻擋了中共與其西方盟邦——尤其是美、日兩國——發生外交關係，將之拒於最重要的國際組織——聯合國——大門之外，同時又與許多發展中國家維持相當友善關係。

在中華民國的全面圍堵下，中共仍能建立其外交格局，若非受限於其僵化之意識形態與若干人為的重大政策缺失，中共可能早已活躍於國際，週旋於大國之間了。

在此一時期內，國共外交有許多共同點。雙方皆具有強烈的意識形態色彩，缺乏成熟外交所應具備的彈性與實際性。雙方皆自稱為代表中國的唯一合法政府，本「漢賊不兩立」原則，爭取「正名」。不過，中華民國在此一階段內勵精圖志，內政上又沒有中共的動盪和整鬪，形式上略勝一籌。

## 二、敵長我消時期：一九七二—一九七九年

一九六〇年代末期，國際體系經歷了二次戰後空前巨變，「圍堵」為「低盪」所代，「對抗」也為談判所替。早先臺北所賴之外交戰略背景既已不復存在，導致了其國際關係的逆轉。外交關係上三大基石——美、日關係的鞏固與聯合國席位的維持——均因季辛吉和尼克森開啓大陸之門而告動搖。季辛吉秘訪大陸，宣示了美國全球戰略的重大轉變，不幸的是，臺北方

註⑩ 此一名稱實為所用。見J.D. Armstrong, *Revolutionary Diplomacy* (Berkeley: University of California Press, 1977); Peter Van Ness,

*Revolution and Chinese Foreign Policy: Peking's Support for Wars of National Liberation* (London: University of California Press, 1970); Michael Yahuda, *Towards the End of Isolationism: China's Foreign Policy After Mao* (London: Macmillan, 1983).

面却未能明察此一變局，預作有利因應，是以建交國家數量急驟減少，截至一九七八年，約有五十個國家易地開館，留在臺北的，僅存廿二。

相對地，中共對外關係則「大步前進」。<sup>①</sup>在一九七〇年底，只有五十五個國家與中共有外交關係，十年之後，此一數字增至一二四。純就數量而言，中共外交已完全「正常化」。

在外交意識形態方面，中共也作了重大修正，不再被動地受制於東西關係，而開始考慮自身安全利益。美國在越南戰場上的失敗，中共認為是美、蘇軍力逆轉的重要指標，美國改採守勢，蘇聯則益見侵略性。一九六九年的中蘇共「珍寶島事件」，加上一九七五年河內在越南戰場上的勝利，使中共有背腹受敵的感覺。在此一背景下，中共乃於七〇年代中葉提出了「三個世界論」和「反對霸權主義」論點。

爲了對抗蘇聯威脅，毛澤東和周恩來不惜暫時拋開意識形態的包袱，與長期敵人的美國打交道，設非「水門案」的延宕，雙方可能在一九七九年以前便已建立正常關係。<sup>②</sup>雖然美國也爲一超級強權，又不願與中華民國斷絕關係，中共還是將之列入「國際反霸統一戰線」的主要爭取對象。一九七七年十一月一日，人民日報發表毛澤東有關「三個世界」理論的長文，詳細列舉爲何蘇聯比美國更要危險的理由爲：(一)蘇聯是比美國後起的帝國主義大國，要進行擴張，必須打破現存的世界秩序，因而更富侵略性和冒險性；(二)蘇聯由於經濟及科技力量不足，不得不主要依靠軍事力量和戰爭威脅來進行擴張；(三)蘇聯的官僚壟斷集團，把高度集中的社會主義國有經濟改變爲比任何帝國主義國家更集中的國家壟斷資本經濟，把無產階級專政的政權改變爲法西斯專政的政權，這就使蘇聯更易把國民經濟和國家機器軍事化；(四)蘇聯社會帝國主義是從第一個社會主義國家蛻變而成，可以利用列寧聲望，招搖撞騙。

「三個世界」理論提供了中共和美、蘇以外的第二和第三世界發生較親密關係的理論基礎。一九六九年以前，西方工業化國家中與中共建立官方關係者，僅有法國、瑞士和北歐諸國，但時至一九七二年，包括日本、澳洲、紐西蘭在內的幾乎所有西方國家，都先後跟進。其中美國改變中國政策，以及中共進入聯合國，是兩件重大催化劑。

當中共前外長喬冠華赴聯合國發表首次演說時，各國反應不一。喬氏基調仍是刻板的反對帝國主義、殖民主義、霸權主義，以及反對大國欺凌小國。華國鋒一九七七年中共黨十一屆全國代表大會上對世界局勢的評估，也是文革時期的「(革

註① 鄧力羣、馬洪、武衡編，當代中國外交，頁二二五。

註② 中(共)黨在七〇年代之和解過程，見 Robert G. Suter, *China-Watch: Toward Sino-American Reconciliation* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1978), especially chapter 7.

命)形勢是大好、不是中好、也不是小好」。<sup>⑬</sup>在此一時期內，中共分別在亞、非、加勒比海和南太平洋增設五十六個新館。中共與東歐的關係也獲得改善。一九五八年和南斯拉夫交惡的關係，也告恢復。

然而，由於中共與西方社會先天性的差異，加上其革命外交繼續不斷，此一階段其對外拓展關係仍有相當局限性。國際上，北平政權繼續支持北韓、柬埔寨、中東、安哥拉、莫三鼻克、羅得西亞(現津巴布威)、那密比亞、和尼加拉瓜的革命、游擊、甚或恐怖活動，支持巴拿馬對運河的主權與美作對，在英國、阿根廷福克蘭戰役中站在阿根廷一方與英作對。其與長期盟友阿爾巴尼亞的關係也在一九七五年開始惡化，終至中止軍、經援助，撤回人員。

回顧此一階段，誠為國共外交競爭的分水嶺。中華民國未能掌握國際變局，從此外交處於劣勢，中共則適時改變政策目標，對西方採取了異於以往的較為溫和的交往策略，圍堵之勢已告逆轉。

### 三、敵長我進時期：一九七九—一九〇年

自從蔣經國於一九七八年上臺以來，臺北改採「實質外交」，企圖以新的、非正式外交的經、貿、人文交流，彌補正式外交之不足。拜其經濟實力的雄厚增長、加上政治民主化的努力，中華民國逐漸恢復了信心，漸次走出七〇年代後半期的低潮陰影。在蔣經國總統去逝之後，務實與彈性外交更展現了新的活力與開創力。

自一九七九年以來，中華民國轉而致力於國際組織會員的取得與參與。一九八八年三月，前外交部長丁懋時聲明中華民國將接受與中共建交國家發生外交關係。<sup>⑭</sup>一九八九年一月，新任外交部長連戰表示雙重承認的問題在北平，不在臺北。<sup>⑮</sup>稍後，連部長更公開表示「漢賊不兩立」的觀念不復適用。<sup>⑯</sup>為免「彈性外交」一辭造成不必要的有關「獨立」的聯想，李登輝總統將之稱為「務實外交」。<sup>⑰</sup>李總統並首度承認中華民國的實際統治未達大陸地區。<sup>⑱</sup>

註⑬ 華國鋒「政府工作報告」於一九七七年八月十二日提出。

註⑭ Marc J. Chen, *Taiwan at the Crossroads* (Washington, D.C.: Asia Resource Center, 1988), p. 224.

註⑮ 自由時報，民國七十八年一月九日，第二版。

註⑯ 中國時報，民國七十八年十二月十七日，第四版。

註⑰ 有關言論，見李登輝總統於一九八八年七月的國民黨十三全開幕辭，以及一九八九年六月召開的十三全二中全會，見中國時報，民國七十八年六月六日，第二版。

註⑱ 同前註。

新的外交彈性作法表現於第二方面的，是名稱和國旗的問題已非完全不能妥協。一九八四年，中華奧委會即以「中華臺北」名義參加了非官方舉辦的洛杉磯奧運會。一九八九年五月，臺北方面又以財政部郭婉容部長為首組成的官方代表團，以「中國·臺北」名義參加了在北平舉辦的廿二屆「亞洲開發銀行」年會。一九九〇年一月，中華民國更以「臺、澎、金、馬關稅地域」之名，申請加入「關稅暨貿易總協定」(GATT)。當前務實的原則似乎是：中華民國將在國際場合上盡力正名，但也不強制他人接受。<sup>①</sup>這是為何當被詢及訪問新加坡(一九八九年三月)，被稱為「來自臺灣的總統」的感受時，李登輝總統的反應是「不滿意、但可接受」。<sup>②</sup>當前中華民國一詞，指的是政府目前實際控制地區。

外交彈性的第三方面，是對中共以外共產世界態度的改變。在過去，共產主義一體被視為本質相同的毒蛇猛獸，不得來往。然自七〇年代貿易保護主義抬頭，臺北欲分散貿易過於集中美、日市場的弊端，開始允許與東歐波、匈、捷、南、和東德五國間接貿易。一九八九年，政府同意與上述五國加上羅、保直接通商。<sup>③</sup>與東歐(包括蘇聯)的雙方貿易額，在一九八八年已達四億美元，較前一年增長五四%。<sup>④</sup>最近，並已開放對蘇聯、阿爾巴尼亞和越南的直接貿易，果然，則除了中共之外，僅餘北韓和古巴尚在限制之列。<sup>⑤</sup>匈、波、南斯拉夫都對前來設立商務辦事處表示高度興趣。<sup>⑥</sup>

一般而言，中美斷交以前雙方已因外交關係缺少穩定基礎而出現許多疏失，斷交之後，歷經十餘年的栽培，關係已較前更見緊密。針對中美斷交一事，蔣經國總統曾指示未來關係必須建立在現實性、持續性、安全性、合法性、和政府對政府基礎上。過去的發展，除了第五項外，大體遵循此一架構運作。美國在臺協會(American Institute in Taiwan)及北美事務協調會的創設，在功能上足堪其實。

美國對臺軍售一直是一高度爭議性的話題。美中(共)於一九八二年簽訂的「八一七公報」，明白規定對臺軍售在質與量上均應有所限制，同時也規定美國將視臺海和平情況，逐步減少軍售以致完全停止。所幸的是，雷根政府改以科技轉移方

註① 外交部認為參與國際活動時，可以使用的名稱包括中華民國、臺灣(中華民國)、中國(臺北)、中國—臺北、中國(臺灣)、以及中國—臺灣。不能接受的名稱有：臺灣、中國·臺北(亞銀模式)、及中國·臺灣。見聯合報，民國七十八年六月廿六日，第六版。

註② 李登輝總統在新加坡訪問歸來後於中正機場舉行記者會時如是說，他還說：「模式有一大堆啊，亞洲開發銀行有一模式，奧林匹克也有一模式，雖有各種不同的模式，中華民國一直在這裏存在。人家叫我是「T」也好，叫我「輝」也好，叫我「登」也好，都是同一個人。」

註③ 自由時報，民國七十八年四月十六日，第十五版。

註④ 洪茂雄，「中華民國與東歐的經貿關係」，問題與研究，二十八卷十二期，民國七十八年十二月，頁三一—三三。

註⑤ 聯合報，民國七十九年一月廿一日，第一版。

註⑥ 中國時報，民國七十九年一月廿三日，第二版。



式，幫助中華民國建立自主軍事工業，稱科技轉移不在「八一七公報」限制之內，使得中華民國成功地發展了號稱「亞洲最佳戰機」的經國號，結束了向美採購高性能戰機的長期爭議。⑤中華民國也因美國技術轉移，成功地發展了天弓、天劍等多項飛彈，並積極與美合作研製派里級巡防艦。

中美經貿關係素稱強韌，雙邊貿易在一九八八年達到三百六十四億美元，使得中華民國成爲美國第四大進口國。美國是臺灣產品的最大市場，吸納了三八·七%的輸出總值，而且也是最重要的外資來源之一。在一九七八、八八的十年間，美國在臺投資增加三倍，達到十八億美元。同時，臺灣累積的財富，也開始成爲美國各州政府競相爭取投資的對象。臺灣最大產業——臺塑集團——已經在德州設廠，並計畫繼續投資十三億美元鞏固其石化工業原料。⑥爲了減少對美貿易順差，臺北陸續派遣了十二個採購團至美，並對美國貨品給予特別進口優惠。進口關稅和匯率也在美國壓力下，作了大幅度的調整。⑦此外，目前美國有三十個州在臺設有聯絡辦事處，以利經貿工作之推展。

從制度上來看，「在臺協會」和「北美事務協調會」均爲事實上的大使館，其工作人員均爲職業外交官，享有「功能性的豁免權」（亦即僅限於執行公務時才享有此項特權）。目前協調會除了位於華盛頓特區的本部外，尚有十一個分支機構。在臺協會則在北、高兩市各有機構設置。

在非共產陣營方面，最戲劇性的變化發生在西歐。這些國家不但多已改善前此對中華民國的態度，更積極推動非官式的接觸。目前臺北在西歐設有十五個商務辦事處，西歐國家則在臺設立了十四個辦事處，這些駐華辦事處的功能逐漸擴張，現多已延及領事業務諸如簽證的處理。⑧一九八九年間，原「法國文化暨科技中心」（French Center for Culture and Technology）易名「法國在臺協會」（Institut Français à Taipei）以及「中英教育中心」（Anglo-Taiwan Education Centre）的成立深具意義。中華民國政府高級官員經常出訪歐洲，並獲致相當成果。⑨中歐貿易在一九八八年達到一七八億

註⑤ 卡特政府時代，中華民國希望向美購買高性能戰鬥機以取代逐漸老化之空軍戰機，美國防部將之定名爲FX。雷根政府在仔細評估後，爲免過份刺激中共，拒絕了這項購買，見A. Doak Barnett, *The FX Decision: Another Crucial Moment in US-China-Taiwan Relations* (Washington, D. C.: Brookings Institution, 1981); Martin L. Lasater, *U. S. Policy Toward China's Renunification* (Washington, D. C.: Heritage Foundation, 1988).

註⑥ 中央日報（海外版），一九八九年八月十六日，第八版。

註⑦ 爲了避開美國綜合貿易競爭法的三〇一報復條款，經建會於一九八九年三月通過了「加強對美經貿關係行動綱要」，目標在分散美國市場，增加本國需求，GNP比重，減少貿易赤字，繼續經濟自由化。

註⑧ 文匯報（香港），一九八九年十二月廿七日，第廿五版。

註⑨ 一九八九年夏，經濟部長陳履安和外交部長連戰分訪歐洲。連部長訪問尤其意義，行程遍及埃及、法國、奧地利、西德、挪威、和丹麥。這些國家中有許多都與中共關係良好，故連部長採取了非傳統方式訪問，譬如說持用普通護照。

美元，比一九八七年增長了三五·七%。目前有十六個歐洲銀行在臺設立分行，處理滙兌。

除了商業關係外，歐洲還是中華民國分散軍火採購來源的重要地區。一九八四年，荷蘭政府不顧中共反對，出售兩艘潛艇給中華民國。法國對售予中華民國軍艦也極感興趣，去（一九八九）年消息傳出法國政府已同意出售八艘「拉法葉」級驅逐艦，但也因中共壓力被迫取消。

中華民國與其他發展中國家關係也有顯著改善。四個加勒比海和中美洲地區國家於一九八九年宣佈和中華民國建立或恢復邦交，二個非洲國家於一九九〇年跟進。被列為重點地區的東南亞，關係更是持續成長，成為臺資最大出處，臺資在該地區的總數額已直逼美、日。◎中華民國與東協（ASEAN）的貿易在一九八八年為七〇億美元。部長級官員經常互訪。與共產越南亦有貿協辦事處的設立，民間且有直航之議。與印度、墨西哥、土耳其和愛爾蘭等國關係一向冷淡，近來也有進步跡象。

臺北在國際組織的參與也日漸頻繁。一九八九年，素有富人俱樂部之稱的「經濟合作暨發展組織」（OECD）邀請中華民國與之對話，後者也表達對加入該組織的興趣。一九九〇年一月，中華民國正式提出加入「關稅暨貿易總協定」的申請。◎國際奧委（IOC）於一九七九年和國際科總（ICSU）在一九八二年的決定，使得中華民國順利參加所有國際體育與科學活動，參與非官方國際組織的問題得以解決。◎「亞銀模式」（我以「中國·臺北」名義參加活動，只懸掛大會會旗與地主國國旗）又開了參與國際組織的先例，唯中共已稱該模式不得援用。

為了節約資源，當前外交重點集中於地域性與功能性組織。◎東協與「關稅暨貿易總協定」似為主要對象。中華民國對成立一以亞洲國家為主體的經濟合作暨發展組織，以及以太平洋邊緣國家為主的共同市場組織形態深感興趣。今年六月在新

註① James McGregor, "Taiwan Spreads Investments Across Asia," *The Asian Wall Street Journal*, August 8, 1989, p.1.

註② 有學者認為臺灣 GNP 高於許多經濟合作暨發展組織（OECD）國家，已具備「入會條件」。見 Ramond J. M. Chang, "Taiwan's Role in International Economic Organizations: The Case for Taiwan's Role in the OECD," paper presented at the Conference on Taiwan's Role in International Economic Organizations, cosponsored by the Brookings Institution and the Institute for National Policy Research, Washington D. C., September 10-12, 1989.

註③ 在一九七九年十月的會議中，IOC 決定允許中共使用「中國奧林匹克委員會」名稱，並准予使用國旗、國歌，中華奧運會則要易名為「中華臺北奧委會」，不准使用旗歌，ICSU 則在一九八二年九月裁定解決名稱辦法，分別為：「The China Association for Science and Technology, Beijing」 and the "Academy of Science and Technology Located in Taipei, China." See Byron S. J. Weng, "Divided China and the Question of Membership in International Economic Organizations," paper delivered at the Conference on Taiwan and International Economic Organizations, Washington, D. C., September 10-12, 1989.

註④ 連戰部長十分強調此點，見中央日報，民國七十八年十二月廿八日，第一版。

加坡召開的「太平洋經濟合作會議」(APEC)，即表示歡迎臺北參與。

整體而論，中華民國現與二十七個國家維持邦交，與超過一二〇國保有相當實質關係。在四十一個國家中，設有六十八個非官方辦事處，使用名目包括文化中心、商務辦事處、貿易中心、貿易辦事處、貿易或觀光促進會等廿三種，其中並有九個單位冠「中華民國」、「臺灣」、或「臺北」字樣。反之，二十五個無邦交國在臺北設有辦事機構。<sup>②4</sup>

對中共而言，八〇年代也極有收穫。此種收穫並非指新邦交的建立，而是指在外交政策的成熟、制度化、乃至於溫和化(deradicalization)的逐漸展露。中共首次因為本身的價值而非外在條件，為國際社會所接受。自一九四九年以來中共第一次有機會介入由西方所支配的國際政治、貿易、金融和貨幣體系。

中共之有如此國際地位，並非偶然，而是在作了相當的改頭換面後所換得的。中共不再以「對抗」看待世局，也不再認為超強間的戰爭是不可避免。地區性衝突的逐漸獲得化解、美、蘇核武裁軍條約(尤其是「SALT」)的簽訂、加上舉世經濟改革的風潮，使得中共認為當前國際社會的兩大主流是和平和發展。國際上包括東西對抗和南北相爭，都可以和談方式解決。<sup>②5</sup> 中共認為今後國際的競賽，是「綜合國力」的競賽，此一「綜合國力」表現於對國際貢獻能力、生存能力、和強制能力。<sup>②6</sup> 今後國際朝多元體系發展趨勢將更強烈。

中共外交觀念的轉變，與其內政的發展有密不可分的關係。自從一九七九年中共全力發展「社會主義現代化」以來，和平的國際環境和穩定的經濟成長便成為中共全力創造的信條。中共在經濟基礎上，也做了深切的再思考：認為資本主義也有其優點，個人所有制為資本主義的產物，現也成為社會主義經濟「必要的補充」。在「社會主義初級階段論」的理論下，外資和合資也都成為發展生產力時必要的手段。階級鬥爭雖然仍然存在，且在特定情況下還可能激化，但已不再「為綱」。<sup>②7</sup> 「兩個陣營」的說法，在中共看來，不但在國際層面消失，也不復存在於國內層面。

此項轉變始於一九七八年十二月的十一屆三中全會。兩年後，鄧小平提出了八〇年代「三大任務」，分別是反霸、統一

註<sup>24</sup> 連戰於政大國研中心成立三十六週年紀念會上演講，「當前國際情勢與中華民國的外交政策」，刊登於問題與研究，廿八卷七期，頁一一〇—一一。另見高

英茂，「務實外交與國際孤立的突破」，「台灣經驗」新階段：持續與創新研討會論文，台北，民國七十九年二月二十三、四日，頁三—四。

註<sup>25</sup> 見錢其琛(中共外交部長)，「對話代替對抗是時代的要求」，求是雜誌，第四期，一九八八年八月十六日，頁二—四。

註<sup>26</sup> 此處三因素見於日本經濟企劃廳於一九八七年六月發表的研究報告，轉引自李長久，「綜合國力的比較和競爭」，文滙報(香港)，一九八九年二月十七日，第二版。

註<sup>27</sup> 見中共一九八二年憲法前言，以及一九八二年黨章總綱。

和四化。①一九八一年七月廿五日，人民日報刊出了一篇題為「實行睦鄰友好政策，和平解決邊界問題」的文章，強調中共需要和平國際環境以利現代化之進行，揭發了中共後來在一九八二年召開的黨第十二次全國代表大會（十二大）上宣佈的「等距離外交」路線的先聲。雖然反霸文字仍見於十二大，但語氣已大為緩和。自此，中共逐漸於兩超強間，採取了等距的外交政策。趙紫陽總理在一九八三年召開的六屆人大時所提的「政府工作報告」中，已不具「反霸統一陣線」條款。支配中共外交近廿年的「三個世界」理論大體已被揚棄，兩強既合作又相爭的說法難以自圓。

中共與美國的關係在八〇年代快速發展。美國對中共有戰略和經濟的利益，同時美國也是中共統一目標的一著棋。戰略上，中共可聯美制俄。美國在中共國防現代化的努力上扮演重要角色。美國是中共產品的最大出口市場。中共也希望美國在統一問題上，壓迫臺北與中共接觸，或至少能停止出售武器給臺灣，使臺灣就範。

雷根與中華民國的感情與其競選時有利後者的言論，使中共相當緊張，但「八一七公報」的簽訂有效地舒解了是項緊張關係。近年來，美國已變為中共最重要的商業伙伴以及科技來源。②前美國防部長布朗（Harold Brown）在一九八〇年訪平，開啓了雙方軍事關係的新頁。一九八三年九月，溫柏格國防部長（Casper Weinberger）訪問大陸時，據稱將美中（共）軍事關係定於「三支柱」（three pillars）：高層訪問、功能層面人員交流、以及軍事合作。一年後，美國給予中共以「國外武器銷售」（Foreign Military Sales, FMSs）地位。至一九八七年，美國已同意售予中共四項FMS，包括大口徑炮彈、MK Mod 2型新式魚雷、AN/TPQ-37型雷達控制火砲、以及殲八型戰鬥機的雷達更新系統。③在美國的壓力下，盟國在巴黎掌管審議武器輸出共產國家的協調會（COCOM），不斷放寬對中共的武器管制。④中共稱呼美國六十年的「帝國主義」名號，也在一九八二年召開的「十二大」後正式壽終正寢。

中共與美雙邊貿易在一九八八年達到一二〇億美元，是建交時的五倍。截至一九八八年底，美國在大陸投資金額計達三十四億美元，佔中共總外資的一三·二%，高居第一位。⑤華盛頓甚至同意中共發射美製衛星。

註① 鄧小平，「當前形勢與任務」，鄧小平文選（北京：外交出版社，一九八四年），頁二四一—五八。

註② See Denis F. Simon, "US Science and Technology Relations with the PRC and Taiwan: An Overview of the Last Decade," Paper presented at the Conference on U.S. - R.O.C. Relations Since 1979: Reviews and Prospects, Taipei, January 4-6, 1990.

註③ Eden Y. Woon, "Chinese Arms Sales and U.S. - China Military Relations," *Asian Survey* 29:6 (June 1989): pp. 602-603.

註④ 一九八八年十一月，COCOM 決定輸出中共武器由各國自行決定，不必經過該組織審查，見趙建民，「布希時代美中（共）關係有利因素探討」，陳毓鈞編，布希新政府外交政策的檢討（臺北：文化大學中美關係研究所，一九八九年），頁六一—八二。

註⑤ 同前註。

與蘇聯關係「正常化」，是八〇年代中共外交最大成就。蘇聯自一九七六年（毛澤東去世）以來，即不斷向中共示好。外交次長級的關係正常化會談始自一九七九年，但是蘇聯在同年入侵阿富汗，使得雙方接觸又告停頓。一九八二年三月，布里茲涅夫（Leonid Brezhnev）在塔什干（Tashkent）的演講，擺出對中共相當友好的姿態。<sup>④</sup>但是大約也在同一時間，中共提出了關係「正常化」的「三大障礙」——蘇聯駐兵阿富汗、蘇軍駐軍外蒙、以及越南出兵柬埔寨。鄧小平在一九八五年接受美國哥倫比亞電視公司訪問時指出，假如蘇聯克服該「三大障礙」，鄧某願意打破不再出國的承諾，親自赴莫斯科與戈巴契夫會晤。<sup>⑤</sup>戈氏的回應，見於一九八六年的海參崴講演，同意自阿富汗與外蒙撤軍，中蘇邊界談判也於翌年恢復舉行。<sup>⑥</sup>蘇聯依其承諾自阿富汗與外蒙撤軍，最後也同意壓迫越南自柬埔寨撤軍，終於締造了一九八九年五月戈、鄧在北平的歷史會談。雖然該高峯會議受到柬埔寨情勢並不完全穩定、以及北平天安門學生示威的影響未如預期般地吸引注意力，但三十年來社會主義陣營中二大巨頭的首度會晤，其歷史意義勿庸置疑。

中蘇共一九八八年的雙邊貿易額，超過前十年的總和，雙方均全力發展經濟改革，可資彼此借鏡之處頗多。目前蘇聯熱衷於開發西伯利亞，該地富厚的資源、日本的技術、以及廣大中國人力，是蘇聯人心目中的理想「三結合」。

自一九五九年蘇聯撤退技術人員後即告停頓的經濟合作關係也已告恢復。截至一九八九年初，蘇聯在中國大陸參與了卅三項合作計畫，總資金一億五千萬美元。交換學生數目在一九八三年僅四人，一九八八年增至一千。<sup>⑦</sup>

目前中共外交政策主張「全方位外交」與「經濟外交」，成果表現在其與西歐的關係進展上尤其明顯。由於經濟改革急須外資與科技，西歐、美、加、澳、紐、日成爲中共的外交重點。此一趨勢自八〇年代下半期後益形明顯。中共與西歐軍事與科技關係日益密切。日本是中共最重要的經濟夥伴，提供了中共所須的貸款資金。截至一九八七年止，中共已自日本獲得貸款六十三億美元。總額五十九億美元的第三個六年貸款計畫（一九九〇～九五）也已於天安門事件前獲得協議。<sup>⑧</sup>日本在

註③ 布氏在演講中雖然有對中共批評文字，但稱中共仍爲社會主義陣營之一份子，他同時支持中共對臺主權、重申蘇聯對中共並無領土野心。

註④ 鄧力羣、馬洪、武衡編，當代中國外交，前引書，頁三五。

註⑤ 中蘇共邊界談判始於一九六四年，但立即陷於停頓。第二回合談判自一九六九年至一九七八年止，亦毫無結果。

註⑥ 趙建民，「戈鄧會談後的中蘇共課題」，中國論壇，第三三期，民國七十八年七月十日，頁五三～五六。

註⑦ 日本一直爲中共主要資金來源。自一九七九年超，日政府同意給予中共的貸款包括：（一）一九七九～八三年的三千三百億日圓融資，資助四項建設。第二筆則爲四千七百億日圓，資助十五項建設計畫，這是第三個類似貸款，包括交通、能源在內的四十二項建設計畫，見大公報（香港），一九八九年六月二十二日，第二版。

中國大陸上的投資持續增加。<sup>④</sup>

中共無力提供第三世界國家任何經濟援助，加上中共與這些國家的前殖民民主交好，使得其與南半球關係受到影響。一九八一年十月於墨西哥坎昆市（Cancun）舉行的南北會議中，中共提出了合作發展五原則：（一）積極支持發展中國家民族經濟，實現經濟上的獨立自主；（二）按照公平合理和平等互利原則改革現存的國際經濟秩序；（三）把建立國際經濟新秩序這一根本目標和解決發展中國家當前緊迫問題結合起來；（四）發展中國家有權採取適合本國國情的發展戰略，發達國家不應該以發展中國家的國內改革作為建立國際新秩序的前提；（五）積極推動南北談判。<sup>⑤</sup>至於「南南合作」（發展中國家合作），中共於一九八二年二月的「新德里磋商」中，也提出了五原則：（一）南南合作應該堅定不移地朝著發展獨立的民族經濟、加強集體自力更生的方向努力；（二）規劃上應使參加各方都能受益；（三）合作項目力求切實可行，講求實效，發揮各自的經濟優勢；（四）區域間與全球性的經濟合作，應互相促進，互為補充；（五）增進發展中國家的團結，加強對發達國家的談判地位。<sup>⑥</sup>

至一九八九年天安門事件發生時，中共幾乎已是所有重要國際組織的成員，並已提出加入關稅暨貿易總協定的申請。南韓積極推展與中共交往，幾乎已到無所不用其極的地步。為了促進經貿關係，南韓還就近於香港設立商務辦事處，雙邊貿易在一九八八年為三十億美元。據聞漢城預定於今年內與中共建立正式外交關係。<sup>⑦</sup>中共於一九八九年於利亞得（沙國首都）建立商業辦事機構，在今年六月與沙國建交。除了戈巴契夫的訪平外，印度總理甘地（Mahatma Gandhi）也於一九八九

註④ 根據日本的統計，日本在大陸投資如下表：

單位：百萬美元

項 目	年 代	
	一 九 八 三 年	一 九 八 四 年
投資項目	二五	六六
總額	700	110
	100	1110
	1110	107
	107	107

註：一九八五年較八五年稍多  
美元（包括十億發展基金）

引自文滙報（香港），一九八九年五月十六、十七、十九、二〇、廿五、廿七等日。

註⑤ 人民日報，一九八九年九月廿八日，第七版。

註⑥ 同前註。

註⑦ 南韓大統領盧泰愚於一九九〇年二月指出兩國即將建立外交關係。南韓外長在三月間赴巴基斯坦訪問途經北平，會與中共高層官員會談。

中華民國外交拓展之中共因素分析

年訪問大陸，象徵雙方敵意的下降。

然而，中共在天安門廣場屠殺學生，却使得其國際形象大損。幾乎所有西方國家都對此舉表示憤怒，有些國家甚至採取制裁行動，<sup>②</sup>中共再度陷於孤立境地。天安門事件提醒了許多西方人一項事實，亦即雖然中共改革經濟有年，並與西方國家維持良好關係，但基本上其極權專制本質未變。<sup>③</sup>美國布希總統也宣佈暫時中止對中共武器銷售與科技轉移，禁止雙方軍事人員與高層官員的接觸。<sup>④</sup>世界銀行也宣佈暫時凍結對中共貸款的撥付，中共申請加入關稅暨貿易總協定作業明顯受到影響。天安門事件後的一年間，更有五個國家趁機宣佈與中華民國建交。

天安門事件後，已有約八十位中共駐外人員尋求政治庇護。根據中共新規定，新進外交人員必須先要接受十個月的政治課程訓練，卅五歲以下外交官不得派赴西歐或北美，中共同時也停止派遣政府員工赴美進修計畫。<sup>⑤</sup>這些事件對原已低落的中共外交官士氣無異雪上加霜。

中共認為天安門事件是由臺灣和美國在幕後挑起的，因此，決定調整外交路線。據稱，第三世界可能是中共在九〇年代的外交重點。<sup>⑥</sup>天安門事件後，中共派出兩個代表團訪問第三世界國家，一由李鵬率團訪問南亞，另一則由李鐵映率團訪問非洲。據稱在去年八月的一項國務會議上，李鵬除了譴責西方在天安門事件中的不友好行為外，還強調反霸是一「長期鬥爭」，再度祭出停用已久的名詞。<sup>⑦</sup>中共對臺政策也因而緊縮，原先所發的二年、多次出入境臺胞證也被改為三月為期、一次出入。自從東歐發生巨變，中共要想獲得奧援，已不容易。

#### 四、得失評估

自八〇年代國共雙方的外交表現來看，雙方均較以前更為成熟與正常化，雙方資源跟政策工具都要比以前來得豐富，不

註② 六四天安門事件後，西方主要金融機構如世界銀行和國際貨幣基金會，紛紛中止對中共的貸款。在該年七月於巴黎舉行的西方七主要工業國家會議中，各國同意中止對中共貸款與軍售，並暫停高層訪問。

註③ 此乃根據作者於天安門事件後，受邀客座訪問美國主要智囊機構的傳統基金會時，與美國官員、學者、中共專家交換意見心得。

註④ 布希政府從未真正中止與中共之高層接觸，此點可由天安門事件一個月後布希即派國家安全會議主席 Brent Scowcroft 與副國務卿 Lawrence Eagleburger 密訪中共為證。國務卿 James Baker 在八月於巴黎開會時，也與中共外長錢其琛晤面。十一月 Scowcroft 和 Eagleburger 正式訪問北京。

註⑤ 中國時報，民國七十八年九月十三日，第三版。

註⑥ 明報（香港），一九八九年七月廿一日，第三版。

註⑦ 明報（香港），一九八九年八月廿五日，第一版。

過，他們也各有缺陷，以致於未來的表現仍有限制。

就中華民國而言，終於認識到外交政策與本國的意識形態是可以分別處理的，反共不一定要反對整個共產集團，也不一定表示與他的共產對手的關係必然是長期全面斷絕。近年以來，中華民國已經具備一個非常可觀的經濟力量，其臺灣經驗也證明對於許多發展中國家是一個可行的模式，更重要的是中華民國在政治方面的進步。<sup>⑤</sup>一般認為，兩黨政治的雛形在一九八九年十二月的大選之後已經逐漸形成。

尤有進者，中華民國已經從一個受援國一躍而為主要資本輸出國，一九八七年十月，十二億美元的「海外合作發展基金」正式宣佈成立，臺北也快速的成為東南亞以及大陸的最主要投資者。<sup>⑥</sup>美國、南非、西歐也是臺灣資金的出路，當經濟結構從事調整之際，更多的資金外流可以預期。

中華民國也表現出更多的彈性，以適應其他國家，特別是美國的需求，臺北的策略並不是直接向美國挑戰，而是充份與之配合，此點可由其科技策略見出一斑。<sup>⑦</sup>因為實行民主政治跟自由市場經濟制度，同時也因為中小企業為其經濟的主幹，中華民國在應付挑戰的適應能力方面十分強勁。不過未來的主要挑戰，還是在於能否突破中共在國際方面對臺北的不斷封鎖，克服其將我矮化為地方政府的圖謀。<sup>⑧</sup>在一九八六年六月於多倫多召開的七個主要工業國家會議中，「新興工業國家」(newly industrialized countries, NICs) 這個名詞被改為「新興工業經濟」(newly industrialized economies, NIEs)，主要因為中共認為臺灣並不具備國家的資格。<sup>⑨</sup>約在同一時間，中共送達歐洲共同市場各國一份備忘錄，要求這些國家廢除給予臺灣優惠關稅的制度，而且把臺灣當做一個地區，而非一個國家對待。<sup>⑩</sup>一九八八年十二月北平政權再給所有駐平大使館一份備忘錄，說明與臺北方面建立官方的商業辦事處，形同支持「兩個中國」，或是「一中、一臺」政策，中共也將此點在隨後召開的聯合國安全理事會會議上表明。此外，中共不斷向菲律賓施壓，阻撓菲國通過保障臺灣投資的「菲臺關係

註⑤ 政大國研中心於一九八九年一月召開「臺灣民主化」研討會。與會學者包括 Samuel Huntington, Martin Lipset, Hung-mao Tien, (田弘茂) Constance S. Meaney, Edwin A. Winckler, and Andrew Nathan 等國際知名人士，會議結論似乎是臺灣正朝向民主化邁進。

註⑥ 一九七九~八七年間，臺灣流入大陸資金約為一億美元，一九八八年一年中該數字膨脹為六億美元，見聯合報，民國七十九年一月廿四日，第二版。

註⑦ Simon, "US Science and Technology Relations."

註⑧ For a background analysis, see Chien-min Chao, "One Country, Two Systems: A Theoretical Analysis," *Asian Affairs* 14:2 (Summer 1987): pp. 107-124 and "The PRC's Policy Toward Taiwan: Mid-life Crisis or Age of 'No Confusion'?" *Pacific Review* (Oxford) 3:2 (June 1990), pp. 125-137.

註⑨ "NIC" 是 "newly industrialized country" 的簡稱。北平抗議台灣和香港並非「國家」，而為實體 (entities)。

註⑩ 聯合報，民國七十九年一月廿四日，第二版。



互惠法」。至於臺北要求加入關稅暨貿易總協定，北平也表示該組織應先與北平談判，決定臺北加入該組織的條件。中共自身迄今仍非該組織會員，是項要求更顯突兀。此一問題由於雙方迄未能就臺北方面參與國際活動的正式名稱獲得共識而益見嚴重。北平已公開聲明不能接受「中國·臺北」的「亞銀模式」，也不接受臺北以「臺、澎、金、馬關稅地域」名稱加入關稅暨貿易總協定。在許多國際場合裏，中華民國代表團的名稱常被任意更改。<sup>⑧</sup>

中共似乎混淆了「彈性外交」與「臺灣獨立」。面對中華民國不斷擴充外交關係，政治上繼續朝向兩黨的制度發展，而本土化的趨向更見強烈，使得本省籍在最高階層的比例增加，<sup>⑨</sup>北平的反應是增加攻擊的次數與強度，<sup>⑩</sup>此一事實可能說明中共將臺北方面的務實外交，認為是放棄一個中國主權的政策，而傾向於「獨立」或者是「自決」。「自決」一詞為民進黨所偏好，爲了避免增加中共的混淆，每當臺北方面做了一次重大外交政策的聲明，總要重複其「一個中國」政策不變的保證。

其它因素也可能影響中華民國這種非傳統式外交政策的有效性。臺灣內部便有人懷疑「彈性外交」的價值。政治性的考慮使得國際上主要大國與中等國家不可能在「彈性外交」的處理下與中華民國發生正式的外交關係。在一九八九年以前，與中華民國維持正常外交關係的廿三個國家當中，只有五個國家擁有一千萬以上人口，其中有十個國家的人口，是低於一百萬人的小國；只有少數的幾個國家國民所得超越臺灣的水準，而在廿三國當中，沒有一個國家是完全的民主國家。

非正式外交有其先天性的限制。以中美關係為例，既然與行政部門溝通的管道局限性十分強，「北美事務協調會」駐華盛頓辦事處乃把許多的資源集中於國會工作上，獲致了十分可觀的成就。不過立法機構的功能，主要在於監督而非制定與執行政策，因此，冀望國會改變一個行政機構已經決定的政策，譬如說，有關中美斷交或復交之議、簽訂或否決「八一七公報」等，都是極端困難、甚或不可能之舉。此外，國會議員常常爲其選區的選民從事遊說工作，使得中華民國政府迭生困擾。<sup>⑪</sup>以經濟工具處理外交也非理想，當前許多西方國家都表示，希望中華民國多盡責任，協助解決國際債務問題，譬如參加布萊迪計畫 (the Brady Plan)。不過在臺北希望加入「關稅暨貿易總協定」組織一事，這些國家的表現却不夠熱心。

中共未來外交最困難的問題，是制度化建立的不易。在過去四十年裏，北平不斷爲內部的動盪所困，使得其內部建設的

註⑧ 譬如，南太平洋國家於一九八九年六月舉行流刺網會議，中華民國名稱被改爲「臺灣」。亞銀模式之「中國·臺北」亦爲強加。

註⑨ 李登輝總統爲本省籍人士，國民黨中常委中省籍人士增加，這些改變均發生於後蔣經國時代。

註⑩ 天安門事件後，統派受到打擊，而獨派勢力似有增加之勢。八月，世臺會在臺舉行年會，主題爲建立新而獨立的國家。十一月，某些民進黨籍人士組織「新國家聯盟」並在報上刊登宣言。北平的反應迅速而激烈。

註⑪ 許多美國國會議員向臺灣開說，推銷生意。據聞也有菲律賓國會議員以要求臺北方面赴其選區投資，作爲投票支持通過「臺灣關係法」的交換條件。見聯合報，民國七十八年四月十一日，第二版。

工作受到頓挫，其所承襲的馬列主義的意識形態限制，以及毛澤東與鄧小平這些最高領導者的獨特氣質，都不利於中共於國際社會上發展一平和的關係。中共外交政策也不斷地在孤立與國際化之間交替。在北平處理天安門事件一事上，正好暴露其適應不良的問題。<sup>⑥</sup>後鄧小平時期所面臨的權力轉移、穩定、權力結構老化、腐敗盛行、以及未來改革的方向等問題，都增加了此一體制的不確定性，而此一不確定性又影響了外來投資之意願。

自結構而言，中共一直十分僵化，也一直無力調和內部不同的利益。十年改革並未改變老舊的官僚結構，也未能革新官僚的僵化心態。政治上而言，中共仍然是一極權國家，此種僵化性與極權性無疑的將阻撓其現代化計畫。基本上，中共體制仍然處於低度開發階段，當其與先進的西方價值體系交會時，衝突乃不可避免。中共對西方制度運作的無知，證據歷歷。<sup>⑦</sup>中共的經濟體制，基本上仍然是一控制式經濟，人民幣與其它貨幣間不能兌換，政府的權力極端膨脹，龐大的官僚體系以及雜亂的規章，使得中共與世界經濟體系難以密切交合。<sup>⑧</sup>意識形態上，中共仍然把資本主義國家在大陸上的貿易與投資，視為一種剝削行為，而資本主義式的民主選舉被認為由少數資本家所把持，因之，經濟開放政策下所引進的西方意識形態的影響，勢必要時時加以清除，這就是中共所謂「資本主義自由化」以及反對「精神污染」的主要緣故。

## 五、未來展望

回顧四十年來國共外交，可謂各有起伏，但總體而言，皆朝向相對制度化的、較平衡的、較成熟的、及更正常的外交政策目標邁進。

對臺北而言，最艱困時期似乎已經過去，中華民國表示願意、也有能力在國際社會上負擔更多義務。是否近一年來外交戰場上喜訊頻傳能確實擴大其外交接觸範圍，並向中共的絕對優勢挑戰，仍然有待觀察。重要的是，這種外交突破所反應的，是臺灣人民對其經濟成就的自信，以及因為此種自信而表現對其國際地位的不滿。任何執政黨若無法填補是項差距，給予其人民最基本的尊嚴感與滿足感，勢必受到聯帶影響。最近一項民意調查指出外交突破使得政府形象為之提昇是為一例。<sup>⑨</sup>

註⑥ 北平似乎相信其在國際上的重要性會使得天安門事件的影響減至最小。據稱鄧小平在論及中共逮捕民運領袖魏京生時，認為中共形象並未受到影響。中共阻止方勵之參加布希總統在北平美國大使館舉行的晚宴，在在說明了中共處理國際交往時的笨拙與自大。

註⑦ 天安門事件後，新聞局於美國各主要報刊刊登廣告，宣揚我經濟成功，因使用「中華民國」字樣引起中共大使館新聞參事投書抗議。中共也要求日本政府干預光華案的司法審判。

註⑧ Samuel Kim, *China and the World* (Boulder, Colo.: Westview, 1989), p. 33.

註⑨ 聯合報，民國七十八年三月十二日。

中華民國政府也終於認清外交上須劃清長、短程目標的戰略原則，外交運作空間因而較前寬廣。務實傾向已取代了「堅守民主陣營」與「漢賊不兩立」等冷戰時期口號。

中華民國對國際事務的參與，明顯地增多了。不論在臺北召開的國際會議，或是與西方或中共以外共產國家所簽訂的雙邊協定都要較前大為增加。臺北也積極努力，減少對美、日在軍事和經濟方面的過度依賴。過去臺灣為一受援國，現在臺資則充沛，成為各國競相爭取的目標。

雖然如此，中華民國對正式、官方國際組織與活動的參與仍然多受限制。其對美國在防禦、輸出、科技轉移、武器購買、以及資訊和知識的取得等方面的依賴，仍然過高。此種過度依賴的不正常現象，主要源自中共的軍事威脅。中華民國過去四十年來歷經風浪，諸如退出聯合國、美、日斷交、石油危機、蔣中正及蔣經國兩位強人的崩逝、以及新臺幣五〇%的升值，但均在上一心下，安然渡過難關，其所顯露的韌性與活力，常出乎許多外國專家的意料。②不過，中華民國於未來國際關係之擴展，仍受到中共之掣肘。

中共不可能放棄對臺灣的主權，也不會放鬆防阻臺灣進入國際社會的壓力。至於國際上因六四天安門事件而對中共施加的制裁，必定在短期內恢復正常，使得中共孤立得以解除。

雖然中共在鄧小平時期，已經大幅度地降低了意識形態的色彩，但深植於其體系內的武力因素，却無法因時間的過去而完全消除。過去數十年間，中共幾乎與所有鄰國或地區，發生過某種程度的軍事衝突，包括蘇聯、南韓、越南、印度、美國、和臺灣。中共在作決策時，也很少顧及國際反應。③鄧小平和毛澤東相同，都無法建立一制度化的權力轉移程序。也正是因為這種處理事情和決策時的笨拙、僵化、和內部衝突，使得中華民國得以獲得較多的國際空間。

雖然意識形態在中共決策上的重要性已大不如前，然而西方的選舉、制衡、兩黨政治等民主觀念却仍然深受曲解。大陸社會仍然不時進行純潔化的整肅工作。基本上，中共體制是人治而非現代化的法治，官僚體系極端龐大、也極度個人化，「關係」盛行，腐敗多在。

雖然中共具有上述體制上之缺陷，這些缺陷却為下述三種有利因素所平衡：地緣位置的重要性、經濟潛力、以及中共終究必將轉變為一與西方制度相似體制的期待。這種有利因素是為何天安門事件後西方對中共制裁並不激烈的主要緣故。

註② 極少外國學者預見臺灣會有今天局面，譬如參見 Selig S. Harrison, "Taiwan After Chiang Ching-kuo," *Foreign Affairs* 66:4 (Spring 1988), pp. 790-808.

註③ 中共介入韓、越戰並挑起臺灣危機，表示其勇多於謀。發動三面紅旗、文革、對一九七九和八九年的民主運動進行鎮壓，則象徵其對國內決策所可能引發的國際反應渾然不知。

共識：

海峽兩岸尖銳競賽乃至對抗的局面仍要延續相當時日，爲了在國際上保有一對雙方之參與均有利的環境，雙方應持下列

——統一乃是一遙遠的可能，在此之前，雙方必須接受對方存在且僅爲一水之隔的事實。

——雙方都可將耗費於相互敵對的龐大外交資源，作更有價值的分配與運用。

——雙方都是此一高度共存國際社會之一員，接受此一事實對雙方、乃至於對亞洲、甚至整個國際社會皆有益。

——中華民國享有更多外交空間絕對有益於統一、減少獨立之可能性。

——一個非零和的遊戲規則並非沒有可能建立。

在此之前，國共雙方在國際上的活動在質與量方面仍會有所增加，不過却仍會有所限制。

\*

\*

\*