

# 從國際情勢展望我國未來 國際處境

蔡 政 文

## 緒 言

任何一位學者，要對瞬息萬變的國際情勢，做一長期的預測，將是困難，甚至不智的作法。但是人類有一潛在的心理趨勢，便是渴望預知未來。所以，從古自今，凡是有能力預知未來者，皆有較特殊的地位，不是受到政府所器重，就是受到民間所尊重。過去，僧侶、巫師等具有特殊稟賦，而能與神靈溝通，測知未來，受到政府或民間的借重。現代，技術專家逐漸取代這些具有異稟者，這也就是學術界一再討論到的「技專階層」(technocracy)問題(註一)，到底它是「神話或現實」(myth or reality

---

註一：有關 technocracy 問題，參見 Jean Meynand, *La technocratie—mythe ou réalité?* (Paris: Payot, 1964); Raymond Boisde, *Technocratie et Democratie* (Paris: Plon, 1964).

)？事實上，現代專家，除了科技方面，在人文社會科學方面，仍相當難以準確的預測未來，尤其國際關係方面更難，因為它還是一門相當年輕的科學，它所使用的方法較之經濟學、社會學或心理學還是落後。因此，在本篇不是很長的論文中，由於受到方法與時間的限制，必然會有許多缺失之處。不過，這篇論文主要是以國際體系理論為架構，對事實的分析與預測。總之，這是一篇嘗試性的文章，只是想對未來我國在國際關係可能會遭遇的困難做一分析，然後提出一些可能的因應措施。

為了方便推演，我們勢必被迫簡化一些因素及分析，導致有不周延之處，在所難免。不過，我們會在研討時，做一說明，盡量救濟簡化所帶來的弊端。

本文將分成四部分，首先，探討會影響我國對外處境的國際政治因素，其次，分析台灣過去所處的國際環境及其地位，然後，從一些因素，建構一些假設，觀察我國未來可能面臨的國際環境及可能遭遇的問題，最後，提出一些因應措施的建議。

## 壹、影響我國對外處境的主要國際政治趨勢

如果要預測未來我國可能面臨的國際處境，當然需要從總體系 (Global system) 及次體系 (Subsystem) 中，去觀察及歸納對我國會有影響的主要國際政治趨勢，然後再去推測我國

在總體系及次體系主要因素的交叉衝擊下，會處於何種狀況。

## 一、總體系

### (甲)東西關係

東西兩大集團關係的緊張或緩和，將會影響到美國及西方集團的外交方向。而東西關係其實又繫於美蘇關係的狀況，尤其美蘇力量的關係形態，更會影響美國對蘇聯的態度，進而影響美國戰略的部署、謀略的運用及外交政策。

從過去歷史經驗觀察，當美蘇關係緊張時，北約與華約也跟著緊張，遠如冷戰時期，近如阿富汗事件以後的兩大集團關係。而當美蘇關係緩和時，則兩大集團的關係也跟著緩和，如一九七〇年代的東西和解時期。

美蘇關係演變過程，其實深受雙方軍備力量消長的衝擊。當美國軍備力量居優勢時，蘇聯會採取較強硬的態度，可是美國維持世界秩序的決心，絲毫沒有動搖，一九四九年至一九六九年大致可視為這段時期。可是當美國軍備力量逐漸被蘇聯拉平，甚至超越時，美國已逐漸趨向於減少對外干預，而不願再獨自擔負世界警察的角色。同時擬引介一些新興強權分擔責任，至少扮演區域性強權，維持區域性的權力平衡。尤其在謀略的運用下，美國嘗試與蘇聯和解，但又與中共解凍關係。希望利用和解減少美國對外干預，以便休養生息，而與中共改善關係，則意圖促使中共抵制蘇聯在東南亞的擴張野心。美國這種外交取向，充分顯現在一九六九年至一九七八年的時期。最後，從一九七九年至一九八

四年，由於美國自認為其軍備力量已經不如蘇聯，而事實上，蘇聯也認為美蘇力量關係形態呈現有利於其自己(註二)。所以，美國採取強硬的態度，導致美蘇雙方關係的緊張，並繼續改善與中共間的關係。

在上述每一階段，美蘇所領導的兩大集團，均很難避免美蘇關係的影響，尤其西歐國家雖常擬採獨立自主的外交取向，可是每當牽涉到國家安全問題，也不得不與美國緊密團結(註三)，故在大戰略上，西歐國家也迫隨美國。東歐國家更難逃離蘇聯的影響。一九八四年九月底，東德首領何內克擬訪問西德，但由於蘇聯堅持在東西集團的大架構中，不可能有單獨個別國家間的和解關係，因而使何內克取消訪問波昂的計畫(註四)。

美蘇關係影響美國的對外政策，首當其衝者，則是我國與美國的關係，如果再加上中共政情及對外政策，則很明顯的會影響中美關係的增進，甚至會影響我國與西歐國家關係的改善，我們不能不加以密切的注意。

從一九八五年以後十年間，美蘇關係會有何發展，值得略加分析。雷根在其第一任期，經過加強軍備力量以及採取「高姿態

---

註 二：Daniel Vernet, "Moscou'et l'OTAN", *Le Monde hebdomadaire* (12-18 mars 1981), p. 3.

註 三：有關此一問題，參蔡政文：歐洲中程核子武力談判與美蘇歐三角關係，台北，三民書局總經銷，民國七十三年。

註 四："Moscou tance la RDA", *Le Monde* (31 juillet 1984), p. 1.

」對抗態勢後，認為落後蘇聯的美國軍備力量已經拉平(註五)，同時蘇聯在其四年任期中也未再獲新地盤，所以，決定與蘇聯進行「認真的談判」(註六)。在此一政策下，美蘇首先在一九八五年三月十二日展開日內瓦裁核談判(註七)。同時，當戈巴契夫繼任為蘇共總書記時，立刻建議雙方召開高峯會談(註八)。目前雷戈日內瓦高峯會談已在一九八五年十一月十九日至廿日舉行，結果雖無突破性發展，但雙方會談的本身已具有緩和關係的作用(註九)。何況雙方同意今後互訪，繼續召開會談，並且在裁核談判及其他有關危機地區處理方面有新的共同作業起點。故美蘇關係在未來一段時期內，如無其他邊緣地區意外事件發生，似會趨向緩和。其實，縱然由於非雙方重大利益地帶的衝突，使情勢轉變緊張，但因美蘇核子武器

---

註 五：IISS, *Strategic Survey 1984-1985* (London: The International Institute for Strategic Studies, 1985), pp. 29-30.

註 六：*Ibid.*, p. 30.

註 七：Michel Tatu, "Le rendez-vous de Genève", *Le Monde hebdomadaire* (7-14 mars 1985), pp. 1, 4; Bernard Guetta, "Les négociations américano-soviétiques sur les armements", *Le Monde hebdomadaire* (15-20 mars 1985), p. 2.

註 八：Jacques Amalric, "M. Gorbatchev a reçu de nombreux dirigeants occidentaux", *Le Monde hebdomadaire* (7-14 mars 1985), p. 1.

註 九：Jacques Amalric, "Mm. Reagan et Gorbatchev décident d' "accélérer" les négociations sur les armements nucléaires et spatiales", *Le Monde hebdomadaire* (21-27 novembre 1985), pp. 1, 2; Bernard Ullmann, "Genève: le Charme discret du tête-à-tête", *Express*, No. 1794 (29 November 1985), pp. 7-8.

的毀滅力，雙方也需以審慎落實的態度，去處理問題。緩和雙方緊張關係是兩國及兩大集團所必需的，故未來十年中，美蘇關係有可能為某一事件轉趨緊張，但兩國共同利益還是在緩和關係。不過，有一基本條件，雙方軍備力量不能有一方認為居於劣勢，否則在談判或擴張的意圖會受影響。

### (乙)美蘇中共三角關係

美蘇關係及美蘇力量關係形態影響美國對外政策，尤其從一九七〇年代開始，美國以「中共牽制蘇聯」的意圖至為明顯。在這種狀況下，當然會影響中美關係，並進而影響我國與其他國家間的關係。

事實上，自從美國決定利用中共與蘇聯間的矛盾，中共在全球的地位即逐步提高。美國圍堵政策，由於中共介入韓戰，在亞洲以圍堵中共為主(註一〇)。自從尼克森決定改善與中共關係後，使得美國對我國的政策，逐漸改變。但美國也瞭解過度積極推動改善與中共關係，將會刺激蘇聯的反應。所以，在一九七〇年代，尼克森及福特政府時期，可以說溫和、有限度的推動與中共關係正常化。而中共雖因內需需要及擬反制蘇聯，與美國改善關係，但在這段時期尚強調反美、反蘇，原則上，還相當教條，更何況對

---

註一〇：Raymond Aron, *République Impériale—les Etats-Unis dans le Monde 1945—1972* (Paris: Calmann-Lévy, 1973), pp. 87—96.

美國與蘇聯的緩和政策，至爲不滿(註一一)。故我國在這段時期尚能維持與美國的關係，但已可預見中美正式邦交，已岌岌不保。及至卡特政府時期，可能美軍軍備力量在歐洲戰場上逐漸失去優勢以及卡特外交需求，再加上中共表示較彈性的立場，終於在一九七八年十二月十六日，華盛頓與北平宣佈自一九七九年一月一日建立正式邦交。阿富汗事件發生後，美蘇關係緊張情勢升高(註一二)，再加上波蘭政情的發展，雷根總統的強硬態度，美蘇關係幾乎瀕臨新的冷戰時期(註一三)。而中共因蘇聯入侵阿富汗以及中南半島問題，也與蘇聯交惡，故中共與美國的關係，雖因雷根總統聲明結交新朋友不放棄老朋友，但還是逐步增進，甚至在一九八二年簽訂「八一七公報」，對我國相當不利。

不過，八一七公報發表後，中共一方面爲加強推動其現代化，需有較安寧的國際環境，他方面爲其國家利益，決定採取獨立自主的外交取向，乃在一九八二年九月一日至十三日的黨十二屆代表大會，宣佈對美蘇採受等距離的外交取向，一方面繼續增進與美國的關係，他方面則將緩和與蘇聯的關係。此外，中共亦決定

---

註一一：蔡政文：核子時代國際關係的特質（體系、和平、戰爭），台北，三民書局總經銷，民國六十七年增訂二版，頁一八〇～一八一。

註一二：蔡政文：「阿富汗事件中的法國立場與政情」，社會科學論叢第二九輯，民國七十年二月，頁一三一～一三二。

註一三：John Spanier, *American Foreign Policy Since World War II*, 9th ed. (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1983), pp. 264-285.

爭取第三世界國家的友誼。中共這些政策的改變，使美蘇中共呈現較詭譎的情勢（註一四）。

雖然美蘇關係緩和，使中共的重要性減小，但中共與蘇聯關係的緩和及改善，又使美國及其西方盟國因不願見到中共重新向蘇聯，而試圖以滿足中共某些要求，來拉攏中共。因此，將對我國產生不利的現象，也許其非立即效果，但就長期來看對我不利，例如科技轉移等。不過，中共與蘇聯關係的改善，也使西方國家對其極有戒心，而不敢貿然加速戰略、經濟、科技等合作。這種趨勢又對我國有利，至少減少不利情形到較低程度。其實，從全球戰略外交角度來看，目前情形可能是戰後國際體系較穩定的狀態，而且似乎也是美蘇中共三國最能實現自己目標及利益的環境。同時，所亞太次體系而言，也提供一些權力折衝的機會，而使我國有機會實現國家利益及目標，但這有賴於我國外交手段的靈活運用。

未來十年中，美蘇中共三角關係，如無意外事件發生，中共內部穩定，並繼續執行其既定政策，則目前的情勢似乎是三方面皆願意加以維持，而不願破壞。我國處於這種環境下，可能因政策的一成不變，而遭遇一定程度的衝擊，這是不能忽略的。尤其西歐國家雖有獨立自主的外交傳統及面臨經濟困難，但從戰略需

---

註一四：高木誠一郎：「中國的對外認識の展開」，岡部達味編：中國外交—政策決定の構造，東京，日本國際問題研究所，昭和五八年，頁二九～五〇。



要及經濟需求，仍會對中共存有幻想，除非我國能在適當時機採取有效措施，否則很難有所突破。

### (丙) 南北對抗問題

窮國與富國間的對抗，看起來似與我國無直接關連，但它會影響國際體系的穩定性。尤其當窮國會在無法獲取自由先進國家的集體或個別的援助及合作時，有可能轉向蘇聯及中共要求協助，因而造成在邊緣地帶，美蘇影響力的消長。在這種情況下，有可能使美蘇任何一方態度轉趨強硬，影響美蘇關係的緩和，並有可能提高中共的角色，對我不利。

此外，窮國需要經援、技援，富國無意以集體方式來解決，則其需個別尋求不同國家的援助。這將使中共有機會以經濟手段促使一些與我尚有邦交的第三世界國家，中止外交關係。不過，也由於窮國家有這種需要，使我國能選擇第三世界的某些國家，維持邦交或實質關係。

未來十年中，南北問題仍將是國際體系重要焦點，但由於西方國家面臨經濟困難，將使集體解決問題的方式仍相當困難。基本上，「七七集團」可使南北對話來表達意見，提出一些要求，並在聯合國貿易及發展會議中，就某些問題獲得解決，但還是需要以理性的方式來對話、協商，否則很難獲得經濟大國的讓步。在這種情況下，前述情形仍將有效。

## 二、次體系

### (甲) 亞太地區

基於地緣政治的觀點，亞太地區的情勢對我國在國際關係的

影響最大，我們不能不密切注意。美國、蘇聯、中共及日本是這個地區的主要強權，它們互動關係會影響這個地區的穩定，並影響我國的處境。

事實上，在亞太地區，大多數國家都認為中共可扮演牽制蘇聯的角色，不但美、日兩國有這種看法，東南亞國家及澳洲亦有相同的觀點。當美蘇關係緊張時，美、日兩國爭取中共會趨於熱絡，東南亞國家未必會跟進，但以中共牽制越南及蘇聯的觀念，一直是東協國家外交政策的內涵（註一五），所以，與中共維持適度關係是必然的。至於南太平洋地區、紐澳及南太平洋論壇組織（South Pacific Forum）國家反核運動（註一六）及紐澳區域霸權傾向（註一七）

---

註一五：Joyce E. Larsoned, *New Foundations for Asian and Pacific Security* (New York: National strategy Information Center, Inc., 1980), pp. 75-77.

註一六：“Pacific Forum Countries Outline Attitudes to Regional Issues”, *Pacific Islands Magazine* (October 1983), pp. 17-18; 蔡政文：「南太平洋的核變」，中國時報，民國七四年八月二四日，版四。

註一七：David Shand, “Australia: The Intermediate Umbrella”, Ron Crocombe and Ahmed Ali eds., *Foreign Forces in Pacific Politics* (Suva Fiji: Institute of Pacific Studies of the University of the South Pacific, 1983), pp. 87-98; Anthony Haus, “New Zealand: Pacific Island or Metropolitan Power?” *ibid.*, pp. 99-111; Gregory E. Fry, “Regionalism and International Politics of the South Pacific”, *Pacific Affairs*, Vol. 54, No. 3, 1983, pp. 455-484; Warren E. Cooper, “Le Pacific-sud: Une Perception Neo-Zelandaise”, Institute du Pacific, *Pacific du Sud et Océanie* (Paris: Institut du Pacific, 1984), pp. 123-134.

，使西方國家在這個地區的影響力遭受衝擊，以中共力量牽制蘇聯的構想，一直存在紐澳政府心中（註一八），故在發展對南太平洋關係的過程，不能不顧及這些要素。

不過，必須提出的一點，是總體系內強權或集團折衝的趨勢是主要架構，它必然會影響亞太國家的對外取向。例如當美國擬改善與中共關係，日本即與中共建交，其他東南亞國家也在一九七〇年代相繼與我國斷交。目前南韓尚未與中共建交，主要是中共尚對北韓的態度有所顧忌，否則我國與南韓的邦交早已中止了。

基本上，四強在亞太地區，除中共外，都擬維持現狀。但是這種現象之所以能夠維持，主要是中共力量尚未能迫使他國接受其意志所致。假如未來中共穩定發展，經濟力量增強，許多國家尤其西方國家大幅增加依賴中國大陸市場，再加上其軍備力量增強時，則在其他地區，中共會與其他三強一致，願維持現狀，但在台海地區，則不一定願意如目前接受維持現狀的政策。中共雖不一定使用武力，但以經濟手段對其他國家施加壓力時，則可能對我產生不利影響。未來十年中，中共內部發展，開放政策是否繼續推動以及在香港的行為模式等，都會對我國的國際處境發生影響。

## （乙）歐洲地區

西歐國家屬於東西對抗架構內的當事者，它們深受美蘇關係

---

註一八：Michael Godley, "China: The waking giant", Ron Crocombe eds., *ibid.*, pp. 134-140.

的影響。雖然它們常在美蘇間扮演「調停者」或「仲裁者」的角色，但在大架構內很難不顧及盟國的團結，只是西歐獨立自主的程度仍相當高，尤其對其他地區的態度，則較能隨國家意志來決定。

西歐國家基於對抗蘇聯的理由，與美國一樣，希望以中共把蘇聯大軍牽制在東方，以免對它們構成太大壓力。故儘管中共與蘇聯已在經貿、文化關係大為改善，並將達到一九五〇年代中共與蘇聯經貿的數字，但西歐人士認為中共與蘇聯在政治方面很難改善，主要是歷史因素、地緣關係以及中共三項要求（阿富汗撤軍、邊界撤軍以及越南撤軍），使雙方難以改善政治關係（註一九）。這種「政經分離」的觀點，普遍存於一般人的言談中，這會影響我國拓展對歐關係的努力。未來十年中，東西對抗形勢沒有改變，中共與蘇聯的關係如維持在目前狀態，則這種趨勢不會有變化。

此外，西歐國家經濟甚為困難，原經歷過中共在一九八〇年代毀約的行徑，對中共經濟已有較落實的評估，但仍一直未能忘懷十億人口的廣大市場。近二年來，尤其是今年，中共的開放政策及向西歐採購的作法，使西歐國家重新燃起對大陸市場的幻想，例如法國已躍居在大陸外國投資的第三位，在日本之前，美國與華僑之後（註二〇）。一九五八年五月底至六月初，趙紫陽訪問荷蘭時

---

註一九：Jean-Luc Domenach, "Que veut la Chine? Que pent-elle donc?"

*Politique étrangère* no. 1, 1983, pp. 87-100; 1985年六月七日～

二一日訪問丹麥、法國、比利時、荷蘭與學界、政界的談話。

註二〇：“La visite de Mme Cresson en Chine”, *Le Monde* (18 avril 1985),

p. 27.

，飛利浦公司決定在上海投資設置電視裝配廠(註二一)。只要中共有足夠的外匯存底，則將會繼續執行這項政策，這對我國推動增進與西歐的關係將會有影響。不過，目前西歐認為如何與台海兩岸維持關係，對它們最有利。中共雖近年來外匯存底有大幅成長，但最近大量採購，已有相當的減少，而不得不暫緩進口，台灣經濟繁榮仍對它們有相當的吸引力，故我國增進與西歐的關係並非毫無可能。

至於開拓對東歐關係問題，因中蘇共關係的緩和，其與東歐國家關係也已有改善(註二二)。尤其中共1985～1990的經濟計畫，以更新舊機器為主要項目之一，而這些機器大多屬於蘇聯或東歐國家製造的，故中共將會增進與東歐的關係。未來我國擬加強與東歐國家的經貿關係，將會稍受影響。

### 丙 拉丁美洲地區

我國在拉丁美洲有邦交的國家，為數最多，其中不少國家亟需經援以協助它們開發。但先進國家因本身遭遇經濟困難，對援外計畫的厭倦、東西關係的緩和以及國內需有經費以改善人民福祉等，而逐年減少援外撥款，因此，這些國家為解決內部經濟困難，乃多方尋求市場及經援，只要有任何國家能夠提供更多援助

註二一：外交部，歐洲政情月報（民國七四年六月一日～卅日），頁二五～二六。

註二二：中共與俄共集團大量簽訂長期貿易協定（一九八六～一九九〇）的概況，參中央委員大陸工作會：重要敵情彙報，第七〇八號，民國七五年一月一日，頁一七～一九。

，而其附帶條件不致有害國家利益，則有可能接受中斷與我國邦交的要求。未來十年中，似將會有一些國家在「利誘」下，相繼與我國斷交。

當然，美蘇關係，對這個地區有相當影響，甚至於可以說蘇聯勢力在這個地區的直接或間接介入，均將影響雙方的關係。尤其美國的反應將相當強烈，而使美蘇緊張情勢升高。這將影響美國全球戰略，使其拉攏中共的意圖升高。不過，美蘇兩國在對方重大利益地帶均有默契，同時，雙方也盡量自制，甚至趨向限制衝突層次，使其不致升高或擴大。所以，美蘇在這個地區的衝突，不一定必然會使中共的角色提升，但我們不能不注意其發展趨勢。

#### (丁)非洲及中東地區

美蘇這幾年來在非洲爭奪影響力似乎已較緩和，唯一較為尷尬的地區是南非的情勢及利比亞的冒險行徑。南非是我國重要友邦，其內部發展將影響政府的穩定性。雖然在美國的協助下，南非與其鄰國談判，達成一些協定的簽訂，再加上安哥拉、莫三鼻克的力量遠不如南非，同時南非的武力遠較它們強大，而使南非地區的國際衝突層次無預期中高(註二三)，但是南非的「種族隔離」政策，已導致近年來內部的暴力，並受西方國家有限度的制裁(註二四)及其他國家的譴責，蘇聯似乎迄未實際直接介入支持南非的反對運

註二三：IISS, *Strategic Survey 1984-1985*, pp. 9-10; 106-111.

註二四：一九八五年九月九日，雷根總統宣佈有限度制裁南非，九月十日，歐市十二個會員國亦做同樣決定。

動(African National Congress)(註二五)，可是南非當局可說處於內憂外患。不過，只要南非當局可以掌握情勢，我國與南非正式邦交不會有問題。

至於利比亞，格達費(El Kadhafi)的冒險行徑，常使美國擬以武力對付，可是每次雙方均能自制，雖偶而有飛機戰鬥，但都未引起實際戰爭。格達費的親蘇反美及可能是恐怖團體的避難所(註二六)，使這個地區會升高緊張情勢，未來還有可能成為這個地區的肇事者。只是利比亞對我國據說甚為友好，甚至有時願與我國建立邦交，但因我國為維持與美國的友誼，故遲遲不敢接受格達費的善意。日後如果利比亞與美國關係越惡化，格達費尋求蘇聯及中共的援助也會日漸增加，屆時，利國與我國建交的可能性就會消失了。

中東地區仍將是世界火藥庫，未來十年中，巴勒斯坦問題、黎巴嫩問題以及以阿問題要獲得解決的機會，並非沒有，但仍相當小。巴解恐怖行動仍將隨時發生，美蘇仍各自支持自己的友邦，很難可以找到解決方案。雷根總統在日內瓦高峯會議中，向戈巴契夫要求共同解決五個危機地區，並未包含中東，可見美國擬繼續單獨扮演解決此一地區問題的角色。故未來十年，以阿問題還是相當難以解決，只要美蘇兩國對此地區衝突的雙方不放棄其

註二五：IISS, *Strategic Survey 1984-1985*, pp. 9-10.

註二六：一九八五年十二月二七日羅馬及維也納機場爆炸案，格達費被提與之有關。Bernard Ullmann, "Kadhafi intouchable?"; *Express* No. 1801 (17 janvier 1986), pp. 7-9.

支持立場，則中東問題都將是戰火發生的危險地區。我國與這個地區的重要友邦是沙烏地阿拉伯，其扮演區域性領導者的角色，爲了加強其發言的份量以引進第三強國迫使美蘇軟化它們的立場起見，有可能沙國在未來十年會考慮與中共建交，這是我們不能不加以注意。

兩伊戰爭迄未結束，美蘇兩國對波斯灣戰爭有意讓當事國獨立解決問題，雙方都避免介入。因此，區域性組織都嘗試去解決兩伊衝突，例如海灣合作理事會（Gulf Co-operation Council）（註二七）。這個地區的衝突對我影響最大的，可能是油源的供應，只要科威特、阿拉伯大公國未捲入戰爭，則將不致影響我國的油源。以目前情形看，未來十年中，似乎不會影響我國石油來源。

除了國際政治趨勢對我國會有影響外，國際體系的環境因素也會影響我國與他國間的關係，限於篇幅，將僅列舉而不分析：

- (1) 國際經濟情況。
- (2) 各國以國家利益爲其決策依據。
- (3) 意識形態的角色雖是根本，但已非完全不可超越。
- (4) 戰略及軍備需求的考慮，常會影響一個決策取向。

## 貳、我國過去所面臨國際處境的檢討

---

註二七：IISS, *Strategic Survey 1984-1985*, pp. 8-9.



將近四十年，我國面臨各種國際關係的演變，而且也因而使我國的國際地位遭遇各種挑戰，考其原因，乃是與美國是否支持我國密切有關。美國態度的改變，使各國在聯合國不再支持我國會籍，美國與中共建交，使許多原與我有邦交的國家斷交不少。故如果我們檢討到底什麼因素使美國積極支持我國，而這些因素一旦改變或消失，是否就是美國不支持我國的原因，如果所得的結論是有相關的，則未來這些因素的演進就會影響我國的對外關係。

從前一部分的分析，我們大致可歸納出下列主要國際因素，會影響我國對外關係的：

- (1)美蘇及東西的關係緊張與否。
- (2)美蘇軍備力量的對比及美國對外政策。
- (3)中共政治穩定性及其對外政策。
- (4)國際經濟情勢。
- (5)我國經濟發展及對外政策。

除了上述五項因素外，尚有許多其他因素，只不過後者均會影響美蘇及東西集團的關係，美蘇中共三角關係、國際經濟等，故我們可暫時不予考慮，以方便分析。然而，以過去卅六年為檢討對象，同時又以美國支持我國與否為課題時，則又可暫時孤立我國政經發展及對外政治取向，因我國政治穩定，與美國經貿關係密切，而完全倒向美國的政策及毫無彈性的「一個中國」政策，使美國在決策過程中，不必太重視我國的意向，重要的是在美國政

府對我國的善意及道義程度。所以，我們在檢討時，可暫時不必把我國的因素加進去。

## 一、第一階段(1949年~1969年)美國支持我國

(1)在這個階段中，美蘇關係從戰後冷戰時期(1948~1953)的高度緊張狀態，逐漸緩和下來，但與1969年尼克森總統推動和解政策以後的時期比較，可說是緊張時期(註二八)。東西兩大集團的對抗，雖因戴高樂總統的獨立自主外交取向，以及羅馬尼亞的較獨立外交決策，顯得兩大集團各自內部都有多元化傾向，但基本上，一旦遇到安全受威脅，兩大集團仍非常團結，故集團間如有對抗，情勢還是很緊張。

(2)美國在這段時期，與蘇聯相較在戰略及戰術核子武力具有相對性優勢。由於美國參與越戰，而中共與蘇聯均係北越及越共的支持者，美國的假想敵在亞洲不但是蘇聯，而且也是中共。在政策方面，美國因中共參與韓戰，故在亞洲以圍堵中共為主，間接圍堵蘇聯。

(3)中共在這段時期，國內政治發展的情勢，雖因中共中央能掌握情勢，但仍經歷各種動盪不安時期。中共在此時期內外政策

---

註二八：有關這段時期國際情勢的演進，可參 J.-B. Duroselle, *Histoire diplomatique de 1919 à nos jours*, ed. 7, (Paris: Dalloz, 1978), pp. 566-722.

都相當教條，反美是既定政策，反蘇也在一九六〇年代成爲其政策。美國縱然想利用中共與蘇聯的矛盾，但因中共的強硬態度，也無法實現。故美國完全支持我國爲唯一中國的代表。

(4)但是在這段時期中，劉少奇、鄧小平掌權時代，因推行修正主義路線，在國內有略微自由化傾向，再加上對外政策稍微溫和一點。故法國及有些非洲國家在文革發生前，相繼承認中共，我國在聯合國的代表權亦曾顯現危機。文革發生後，中共內部混亂，使其加入聯合國的時間往後拖延。

## 二、第二階段( 1969 ~ 1978 )美國雖支持台灣，但與中共建立聯絡辦事處。我國被迫退出聯合國

(1)尼克森總統推動改善與共黨國家的政策，以「談判代替對抗」與蘇聯和解，東西兩大集團進行談判(註二九)。在個體層面，美蘇進行限制戰略武器會談( SALT )，西德則推動東進政策( Ost-politike )。在集體層面，有歐洲安全暨合作會議( Conference on Security and cooperation in Europe )及相互平衡裁軍談判( Mutual Balanced Forces Reduction )的召開。此外，東西兩大集團大力推動經貿及科技合作，故美蘇關係及東西關係一片緩和。美國在這段時期也退出越南，拋棄包袱，而能縱橫

---

註二九：André Fontaine, *Un Seul lit pour deux rêves—Histoire de la détente 1962–1981* (Paris: Fayard, 1982), pp. 151–469.

於中蘇共之間。

(2)美國軍備力量在簽訂限制戰略武器會談第一階段協定後，已被蘇聯至少拉平，然後逐漸傾向於略趨劣勢。為減少對外干預，美國希望以中共及其他西方強權填補其所擬退出的真空地區，以便維持區域性的權力平衡，而在全球戰略上，擬以中共來牽制蘇聯，使蘇聯不敢趁虛擴張勢力範圍。尤其在亞洲，更想以中共圍堵蘇聯，這種政策的放變，並非一夕之間付諸實行，而是漸進的。

(3)中共在經過文革後，政情日趨穩定，內部雖有鬥爭，但對外政策已較趨彈性，尤其在擬加強對抗蘇聯力量的動機下，中共願與美國關係正常化。「乒乓外交」也就掀開美國與中共關係的解凍。季辛吉訪問北平，使我國在聯合國會籍無法確保。尼克森訪問中共，發表上海聯合公報，已奠定邁向關係正常化的基礎。聯絡辦事處的成立，使美國在維持與我國正式邦交之餘，又與北平維持官方關係。這段時期歷任美國總統在無正式邦交的情況下，訪問中國大陸，已充分顯示美國與中共建交只是在選擇日期而已。

(4)在這段時期中，由於美國態度的轉變，原與我國有邦交的國家，相繼與中共建交，而與我斷交。例如比利時、日本、泰國、菲律賓、馬來西亞等。

### 三、第三階段美國與中共建交，有條件支援 中共，並技巧性的支持我國

(1)美蘇關係在阿富汗事件後，轉趨緊張，美國要求西方盟國共同經濟制裁蘇聯及抵制莫斯科奧運會。緊接著，波蘭政情的發展以及波共採取軍管逮捕團結工聯的行動，又使美國採取經濟制裁蘇聯的措施，美蘇緊張關係升高。韓航波音747飛機被蘇聯擊落以及莫斯科抵制洛杉磯奧運會，再加上歐洲中程核子武器談判的外交宣傳戰（註三〇）。一直使東西關係處於緊張狀態。

(2)在一九八四年以前，美國承認軍備力量略較蘇聯為弱（註三一），尤其中程核子武器方面，在歐洲戰場上，蘇聯已有先制攻擊能力，嚴重影響軍備平衡（註三二）。美國為嚇阻蘇聯趁機擴張，乃採高姿態的對抗態勢，積極援勦友邦，並採防範於未然的措施。於必要時，為表示決心，不惜派兵干預（註三三）。在這種情況下，儘管雷根對我國有濃厚的友誼，但為其國家利益也

---

註三〇：參蔡政文：歐洲中程核子武力談判。

註三一：IISS, *Strategic Survey 1984-1985*, pp. 29-30.

註三二：有關美蘇在歐洲戰場上軍備不平衡的分析，參蔡政文：歐洲中程核子武力談判與美蘇歐三角關係，頁一～七。

註三三：如派兵前往黎巴嫩，干預格瑞那達。參 IISS, *Strategic Survey 1983-1984*, pp. 119-120, pp. 5-7; *Strategic Survey 1982-1983*, pp. 1-2, 63-68.

不得不打「中共牌」，只是他把中共的角色限制在區域性內。同時，在亞洲的圍堵政策，以蘇聯為對象。

(3)中共在鄧小平的掌權下，採取實用路線，加速現代化，對外採行開放政策，開闢經濟特區與發展區（註三四），並增加對外採購，雖曾在一九八〇年初有毀約紀錄而使西方國家對其幻想破滅，但今年又重新燃起各國對大陸市場的期望。尤其以「一國兩制」的觀念（註三五），做為解決香港重歸大陸的基礎，導致西方國家認為中共有和平解決海峽兩岸問題的誠意，使我國遭遇相當的困難（註三六）。此外，在一九八二年九月，中共改採對

---

註三四：有關中共經濟改革，參世盟中國總會編：中共的經濟改革，台北，世盟中國總會，民國七三年。有關開放政策及經濟改革，參The Japan Institute of International Affairs, *China in Transition—Six Year of Deng Xiaoping's Leadership*. (Tokyo: JIIA, 1984); 有關經濟特區之研究，參總合研究開發機構：アジア，太平洋地域に関する研究，（その2）中國沿邊地域，東京，總合研究開發機構，昭和五九年十二月。

註三五：有關一國兩制的探討及影響，參翁松燃：「一國兩制芻論」，九十年代月刊，一九八五年十二月，頁三〇～四〇；「經濟改革聲中的中共對台政策」，九十年代月刊，一九八五年十月，頁三四～三九。

註三六：參翁松燃：未來十年台海兩岸關係之發展試探，「國家未來十年發展之探討」研討會論文，中國論壇及聯合報文化基金會主辦民國七四年十二月二七～二九日。

美蘇的「等距離」外交取向，使美蘇中共三角關係複雜化。

(4) 面對蘇聯擴張的威脅以及中共內部改革，採行開放措施的情勢，雷根乃繼卡特與中共建交之後，與中共簽訂「八一七」公報，同意逐年減少對台軍售，並於一九八四年四月廿六日至卅日訪問中國大陸後，擴大科技轉移，加強文化交流及促進經貿合作等。但另一方面則盡量技巧性的改善中美關係，使美國與海峽兩岸的關係制度化。

(5) 在這段時期，我國採分散市場的作法，加強對歐貿易，因而對歐關係有相當的成果。可惜由於世界經濟不景氣，再加上我國全力拓展對美關係，造成一九八三年以後中歐關係不再快速增進（註三七）。一九八五年初，中共即大幅向西方國家採購，使我國甚難在短期內再拓展對歐關係。至於一些與我國有邦交的國家，因現實主義的外交取向，相繼有些與我國斷交，如拉丁美洲的哥倫比亞、玻利維亞、尼加拉瓜、非洲的賴索托、象牙海岸等。

從上所述，大致上，我們可以用簡單的列表方式，來說明國際政治趨勢與美國對華政策的關連性。

---

註三七：我國與西歐貿易從一九八二年即不再快速成長，甚至有負成長。





# 國際政治趨勢與美國對華政策、我國國際處境的關連性

因 年 代	美蘇及東西關係	美蘇軍備力量比較	美國在亞洲政策	中共政 對 外 策 及 策	果	
					結	我國國際處境
1949 ~ 1969	程度緊張 (1948 ~ 1953) 高度緊張 (1953 ~ 1962) 相對緊張 (1963 ~ 1969)	美國佔優勢  美國在亞洲政策  圍堵中共	對內政情不安。  對外政策軟弱。	美國對華政策  支持台灣	我國國際處境  (1)確保聯合國及其他組織會籍。 (2)與大多數國家維持邦交。 (3)在第三時期聯合國會議出現危機，法國及一些非洲國家承認中共。	
1969 ~ 1978	緩和	美國與蘇聯對等並趨 向多勢	由圍堵中共逐漸改變 圍堵蘇聯。	(1)國內政情較穩定。 (2)對外政策較趨強硬。	(1)支持台灣但趨向降 低台灣關係。 (2)與中共建立聯絡辦 事處。	(1)被迫退出聯合國及 其他有關組織。 (2)比利時、日本、泰 、馬、非等斷交。
1979 ~ 1985	緊張	蘇聯略佔優勢	圍堵蘇聯	(1)國內政治穩定。 (2)採開放政策。 (3)一國兩制解決香港 問題。 (4)採對美蘇等距離外 交取向(1982.9.)	(1)與中共建交。 (2)與我維持非官方關 係。 (3)「八一七」公報減 少對台軍售。 (4)增進與中共交經戰 略關係。	(1)與大多數國家維持 實質關係。 (2)雖有新建邦交國家 但與有邦交國家亦 有斷交。 (3)國際地位逐漸有問 題



### 叁、未來我國可能面臨的國際處境 及困難

從第二部分的分析，我們可以得到一些啓示：

(1)美國對蘇聯的政策，與其軍備力量的優劣勢有相當密切的關連。當其佔優勢時，因毋需借助他國的力量，故可直接面對蘇聯挑戰，東西關係雖緊張，但美國不改變其支持台灣的政策。當美蘇軍力呈對等並漸趨劣勢時，東西關係雖緩和，但美國借助他國牽制蘇聯的動機增強，已有可能改變對我國政策。一旦美國軍力居劣勢，東西關係又呈緊張狀態時，儘管美國對台有道義感，但鑑於其國家安全及外交戰略需要，還是加強其打「第三國」牌的意願，對我國所採行的政策，就日趨不利了。

(2)美國在亞洲政策，當年制定圍堵政策時，是以蘇聯為對象，但因中共參與韓戰，導致以圍堵中共為主間接圍堵蘇聯。其後雖中共與蘇聯交惡，但中共支持北越，反美仍為其主要政策取向，故美國尚無法利用中共與蘇聯的矛盾。及至中共對美政策較有彈性，美國便擬將圍堵政策推進到中蘇邊界，改善與中共關係便成為其政策取向，這對我不利的情勢已很明顯。當美國確定中共可做為「客觀」聯盟的對象時，在亞洲的政策重新走向當初圍堵圍堵蘇聯的政策，所謂我國戰略地位就不再這麼重要了。故美國從圍堵中共、半圍堵中共及蘇聯到最後圍堵蘇聯，逐漸呈現對我

不利，非常明顯。

(3)美國政策的改變雖與美蘇關係及軍備力量有關，但如中共內外情形無法配合美國的需要，也難實現其改變的目標。當美國已準備改善與中共關係，中共內部不穩定、對外政策教條不變，則美國也難以推動。一旦中共政治較穩定、對外政策稍趨彈性，美國與中共關係即見改善，我國對外關係也就遭遇橫逆。當中共致力現代化，表現和平偽善面孔，美國與中共關係在東西關係緊張的網路下就更增進，對我不利。

(4)我們在分析時，把我國本身的因素未考慮進去，僅在第三階段的說明中，加以探討。主要是我國在一九七九年以前，幾乎漠視美日以外地區的存在，及至中美斷交，才瞭解拓展西歐及其他國家的重要性。由於經濟繁榮及政策略具彈性，才能在無邦交的狀況下，推動非官方的實質關係。假如我們能善用自己的力量，在對外政策較具有模糊性，則將使我國對外關係，不致於完全繫於美國及中共的態度，這是我們所不能忽略者。

下面我們將先說明未來可能遭遇到處境，然後探討在國際上可能面臨的困難。

## 一、我國未來可能遭遇的國際處境

假如要探討未來十年我們可能面臨的國際處境，我們除了根據(1)美蘇及東西關係的性質；(2)美蘇軍備力量的對比及美國對亞洲的政策趨勢及(3)中共政情及對外取向，也應把(4)國際經濟情勢；(5)我國政經發展及對外政策考慮在內。後兩項因素對我國未來

的國際處境將扮演很重要角色，因為國際經濟繁榮，各國放寬進口，對我國海島經濟以貿易為主的型態，將較有利。如國際經濟低迷或萎縮，則各國勢必採行保護主義，自然對我國經濟不是有利。至於我國國內政治穩定並朝民主憲政邁進，而且經濟繼續繁榮，同時對外政策非一成不變時，則可使他國對我國的影響變成較相對性，而非如過去那麼絕對性，這基本上對我國是有利的，反之，則較不利。

大致上，我們可以歸納出兩種可能的假設：(1)維持現狀的假設及(2)改變現狀的假設。

#### 甲 維持現狀的假設

維持現狀的可能性並非不可能，因為在亞太地區的強權，除中共外，美日蘇三國都趨向維持現狀，而我國如希望維持現狀，則必順面對中共的壓力，採取一些較現實的政策，否則將會逐漸減少有邦交的國家。我們現在以五個因素來觀察，未來十年的可能發展。

(1)就美蘇關係而言，自從一九八五年十一月十九日至廿日，雷根與戈巴契夫在日內瓦舉行高峯會議後，美蘇雙方都表示願意加速日內瓦裁核談判，而且也願一起處理五個危機地區，雷戈將互訪，雙方亦簽訂文化科技合作協定等。如無意外，美蘇未來關係會趨向緩和，但還不可能有一九七〇年代的和解現象，同時，雙方關係有可能在十年中還會有起伏的現象。不過，自制、落實、謹慎還會是美蘇對外行為的準則，緩和雙方關係不但是雙方的意願，而且也是兩大集團的期望。這種情況，對我國稍微有利，

因美國及西方國家比較不會為拉攏中共，而去滿足中共的勒索。

(2)就美蘇軍備力量而言，自一九七九年以來，略居劣勢的美國軍力，已因雷根政府大幅增加國防預算，採購武器，並發展太空武器防衛系統（SDI），而趕上蘇聯，呈現至少對等的現象。甚至在中程核子武器（INF）方面，因部署巡弋飛彈及潘興二型飛彈，已漸與蘇聯部署的SS-20飛彈拉平。雷根總統甚至認為今後還會略佔優勢，美國軍力重掌些微優勢，掌握與蘇聯折衝的籌碼就增加，而毋需過份着重中共的牽制力量，但這並非美國會放棄既定政策，只是對中共的要求比較不會那麼容易去迎合，這對我國較有利。

(3)美國在亞洲的政策，仍以圍堵蘇聯為主。增進與中共的關係，將使台灣的戰略地位減少重要性。雖然有人認為假如菲律賓政情惡化（註三八），美國被迫須撤出其基地，則台灣戰略地位又變成重要。但我個人認為這種可能性似不大，因一方面美國似乎不太可能再選擇台灣為其基地，而得罪中共，他方面美國海島戰略早已越過台灣。基本上，美國雖認為台灣有其戰略價值，但在圍堵蘇聯的政策下，中共的戰略價值更高。何況美國在中南太平洋有許多島嶼可建基地，故在不願使其與中共關係惡化的考慮下，台灣戰略地位的重要性，便被有意的低估。但這並不是表示

---

註三八：菲律賓已因馬可仕總統（Ferdinand Marcos）在一九八六年二月廿五日逃亡美國，反對黨領袖艾奎諾夫人（Corazon Aquino）所組成的政府，為各國所承認。艾奎諾夫人並宣佈美國將可使用菲律賓基地至一九九一年。

國蔑視台灣的戰略價值，只要美國判斷中共會與蘇聯和好如初時，它會重新評估台灣的戰略價值。這種看法也會影響西方國家對中共戰略價值的評估，並低估台灣戰略地位的重要性，這種趨勢會對我國不利。

(4)中共未來政情的發展非常重要，就其政治穩定性而言，後鄧小平時期，權力中心似乎會穩固的掌握權力，繼續推動其四個現代化政策。爲了加速現代化，根據政治發展的經驗，中共內部會產生不穩定的現象乃是必然的。不過，最近幾年的經驗，將使中共逐漸瞭解適當的開發步調。事實上，中共內部左派反對隨着現代化所推行的開放政策，因爲它帶來「資本主義的腐化」及「精神污染」，所以，爲了安撫這派反對力量，中共的開放政策會有所變化的（註三九）。不過，除非後鄧小平時期，左派力量膨脹，使胡趙集團無法掌握權力，否則中共似乎不會改變既定政策這對我國將不利。中共對外政策的合理化及實用化，以所謂「個案處理」的外交（“Case-by-Case” dipomacy）（註四〇），對美蘇採等距離外交取向以及支持第三世界的外交政策，都將會使它有效的運用手段來孤立中華民國。中共與蘇聯改善關係

註三九：JIA, *China in Transition*, op. cit., p. 24.

註四〇：Ibid., p. 23.

(註四一)，雖使西方國家有戒心，但還是認為中蘇共無法重返一九五〇年代的同盟。就未來十年中，中共為其內部現代化的需要，將會繼續推行目前的政策。美國繼續增進與中共關係是必然的，因為其認為鄧胡集團掌權對西方有利，應協助他們鞏固權力，日本及西歐也有相同的看法。中共對第三世界政策，將使一些與我國有邦交的國家為中共所引誘，而與我國斷交。

(5)就國際經濟情勢而言，當世界經濟成長迅速，將有助於我國對外貿易的成長及經濟成長。我國有雄厚的經濟力量將可使我國增進與他國的經貿關係，維持實質關係，並有可能提升與無邦交國家的關係層次。對第三世界國家亦可予以援助，以確保我國與其中有邦交國家的正式關係。不過，依照Wharton公司預測，未來五年(1986~1990)，世界經濟成長率平均將只有2.9%(註四二)，而未來四年我國經濟成長率平均將只有5%~6%而已(註四三)。這與過去幾年比較，將大為遜色。這種

---

註四一：中共與蘇聯在一九八五年七月十日，由姚依林與亞台希波夫(蘇聯第一副總理)在莫斯科簽訂五年長期貿易協定(一九八六~一九〇〇)，將達一六三億八千萬美元。參陸工會：重要敵情彙報，第七〇八號，頁一七，雙方接觸頻繁，參陸工會：重要敵情彙報，第七〇九號(民國七五年一月八日)，頁二一~二二。

註四二：林柏生：台灣未來十年對外貿易發展之方向與展望，論文發表在「國家未來十年發展之探討」研討會，民國七四年十二月二七~二九日，聯合報文化基金會及中國論壇主辦，頁九。

註四三：Michel Jacques, "Taiwan: le bon marché ne fait plus recette", *Express* No. 1807 (28 février 1986), pp. 46-47.



情形似乎不太有利，但與世界經濟成長比較，還是高成長，仍有利於我國對外關係的開拓。

(6)我國政治發展在未來十年中，還是穩定的局面，如果仍然維持現在自由化、民主化的速度，對外政策稍更有伸縮性。則利用經濟力量及現實主義的外交取向，將可抵消中共對外政策所帶來的一部分衝擊，而維持目前現狀。不過，有正式邦交國家的數目如要維持目前數目，仍需一方面致力於加強與有邦交國家的關係，他方面對未來有可能獨立的新興國家下工夫，以便與其建立邦交，或與斷交國家嘗試復交。

(7)儘管維持現狀，但不能忽視美國政策的逐步改變（註四四）。環顧過去中美關係演變，美國政策的改變，總有一段漸進適應期。在這段時期內，表面上，美國支持我國，但實質上已在增進與中共的關係。所以，可謂維持現狀，其實是「靜待其變」，然後「樂觀其成」。未來美國會逐漸減少軍售，靜觀中共處理香

---

註四四：有關美國對華政策逐漸改變的徵兆，可從雷根就任總統以來，對中共逐步讓步的情況看出，一九八二年一月先決定不售FX戰鬥機給我國，然後在同年四月致鄧小平三信函，一九八二年八月十七日發表公報，減少軍售，充分表現出公報效力超越台灣關係法。最近美國國務院台灣事務聯絡官班立德（Mark Pratt）在一九八五年十月二六日紐約聖若望大學主辦的「最近東亞重要爭議會議」上，發表「台灣之未來」論文中，即已出現美國對華政策的變化。參丘宏達：未來十年中華民國與美國之關係（一九八五～一九九五），「國家未來十年發展之探討」研討會論文，頁一～六〇。

港的手腕，一旦中共政治穩定，表現願和平解決台海問題，而台灣因受中共孤立，美國則有可能支持中共「一國兩制」的說法。其他西方國家也有可能追隨美國的作法，表示愛莫能助。其實，目前已有這種趨勢出現，我們不能再像過去一般，一廂情願的認為美國會遵守中美傳統友誼，或認為美國會遵守台灣關係法，不致撤消對台灣的支持。

未來十年中，維持現狀的假設相當可能，但這並非毫無衝擊的現狀，可能是實質上逐步惡化，表面上維持現狀的過渡階段，如果我國對外策略毫無變化，則將重蹈過去卅六年來的對外關係演進過程，不可不警惕。

#### (乙)改變現狀的假設

現狀的改變，可以有利的，也可以是不利的，故須從這兩方面加以探討。

##### (1)改變現狀的結果對我們有利的假設

就客觀國際因素及美國對外政策的可能發展如上述，我們不必重覆，真正會改變現狀成爲有利局面的，繫於海峽兩岸的政情發展及對外政策。

(a)假如中共在後鄧小平時期，內部權力鬥爭，導致政情不穩，開放政策受到限制或取消。對香港嘗試完全控制，「一國兩制」的說法證明是謊言，西方國家對中國大陸市場的幻想破滅。在這種情況下，當然有利於我國加緊拓展對美日以外國家的關係。重要的是我國須加速民主憲政建設，使台灣成爲東亞地區除日本以外，美國的「伙伴」，如此才有可能獲得西方國家的支持，

提升關係層次。

(b)假如中共在後鄧小平時期，維持目前現狀。我國政治穩定，加速完成憲政建設，經濟又維持繁榮，對外政策更具模糊性而有伸縮的餘地，則亦有可能突破中共孤立我國的作法。

(c)假如中共在後鄧小平時期，維持目前現狀，並宣佈願放棄以武力解決統一問題以及中共對台有主權的說法，先由雙方皆平等共存於國際社會。在這種狀況下，當然會突破現狀。

上面三種假設均有可能發生，不過，其中以第二項較有可能發生，第三項需美國堅決支持台灣使中共變得較現實，再加上我國政策的改變才有可能。至於第一種假設似乎較不易發生。

## (2)改變現狀的結果對我不利的假設

與上面一樣，我們以中共及我國的情形為考慮的要素。

(a)雙方國內政情發展及經濟狀況如同目前，對外政策亦繼續貫徹既定取向。台灣將因中共孤立我國的行動，而逐漸與有邦交的國家斷交，造成國內政情不穩，被迫須改變政策以求突破，但將遭遇相當大的困難。

(b)中共政情及對外政策不變，我國亦未改變，在逐漸減少有邦交的國家，國際地位日趨成為問題時，有可能被迫需與中共談判，接受「一國兩制」的觀念，做較特殊的安排。

(c)中共政情及對外政策不變，我國政治不穩定，又有經濟危機，則予中共有機可乘，而改變現狀。

第二種假設似乎最有可能發生，第一種及第三種假設則較不可能發生。

## 二、我國未來可能遭遇的國際困難

從上面的分析，我國未來可能遭遇的國際困難，不論是維持現狀或現狀改變，大致可分成政治性及經濟性兩方面的困難。

(甲)就政治性困難而言

### (1)國際法律地位逐漸成爲焦點

由於中共嘗試孤立台灣，在國際政府間組織或國際民間組織，中共均以改變我國會籍的名稱爲條件，來達到其爲中央政府，我爲地方政府的國際印象。同時又盡量謀求切斷我國與他國的邦交。因而使我國在國際上主權國家的地位逐漸喪失。面對這種情形，我國將越來越法意國際法律地位的問題。

### (2)有邦交國家逐漸減少的壓力

中共目前對台策略，一方面提出和平談判建議，他方面則用盡一切手段逼使我國接受其建議。從一九八二年九月黨十二大以後，中共重新提倡「南一南」合作，支持南方集團對北方集團的要求，並公開支持建立「新國際經濟秩序」。故在這種取向下，趙紫陽是十九年來第一位中共總理訪問非洲，造成我國與象牙海岸、賴索托的斷交。最近，他又訪問拉丁美洲，使得我國與拉丁美洲一些國家的正式邦交發生問題。有邦交國家數目的減少，將來還是會構成對國內的一種政治壓力。

### (3)武器採購問題

雖然未來十年，美國還會繼續軍售台灣，除非中共忽然採軍事威脅行動，使台海危機升高，否則逐漸減少軍售數量會繼續

推動。我國與西方製造武器國家均無正式邦交，武器採購將相當困難，這是我們所需面對者。

#### (4) 美國對台政策的逐步改變

前面曾說過，美國對台政策，從過去的經驗中，總是有一段表面支持我國，實質已有變化的過渡時期。目前美國政府又已露出一些痕跡。因事實上，美國不可能無條件支持台灣，而不考慮逐漸茁壯的中共是否是美國所能抵制的。與其等到美國已無法在不必付出太大代價的情況下，解決海峽兩岸問題，不如早一點解決，也許美國，甚至台灣還會有較大的談判力量。依目前來看美國似乎會還漸不支持台灣，使台灣的國際法律地位發生困難，而不得不接受「一國兩制」的觀念。這是我們所必須密切注意者。

#### (5) 面對中共的統戰

一國兩制，三通四流，和平談判等都將繼續是中共對我統戰的主題，如果未來十年中，香港的轉變，相當順利，中共堅守承諾時，將對我國會構成一種壓力，我們必須有具體的措施加以反擊，否則將很難應付國際壓力。

#### (乙) 就經濟性困難而言

##### (1) 面臨國際經濟困難

世界經濟成長，未來五年內，還不樂觀，我國經濟成長將減緩，如何因應這種困難以及適應不再高成長的經濟環境，都是需要面對的問題，因為它也連帶影響我國對外關係的拓展資本。

##### (2) 中共及第三世界國家產品競爭的壓力

雖然中共不一定會完全實現其現代化，經濟特區及發展區

也不一定完全成功，但就各國已在中國大陸的投資，將足以使其產品進入市界市場，對我同類產品產生競爭的威脅。而第三世界國家，尤其亞太地區的東協國家的產品將會構成我國的競爭對手，故工業升級問題刻不容緩。

### (3) 國際投資似會有停滯的現象

台灣的國際法律地位問題，可能會使一些外國投資者考慮未來的風險問題。當然美國、日本的顧慮可能會較少，因為它們認為只要與中共維持良好關係，在台投資不致由於中共對台行使主權而受到損失，可是其他西歐國家的廠商可能就會有顧慮。

## 肆、未來因應措施的建議

面對未來十年國際政治上所遭遇的困難，假如我國還無法冷靜檢討，從過去的經驗中，歸納啓示，仍然遵守以「以不變應萬變」的傳統哲理時，那將使自己重蹈過去卅多年來的歷程。美國目前對台政策已非常清楚，與其信任美國的台灣關係法，不如依賴自己的能力。與其靜待中國大陸的政情惡化，不如先強化自己基礎，改變政策，採取積極的行動。下面，我們將提出一些建議，提供參考。

### (1) 加速民主憲政建設，做爲對外共識的基礎

我國的社經結構，因多年來工業化的結果，產生劇烈的改變，過去所建立的制度，很難再有效的運作，有必要加以改革，使政府的基礎更鞏固有效。惟有加速民主化的過程，才能一方面

拉長與中共的差距，使中共感受壓力，並進一步喚起大陸民心的嚮往，他方面獲得自由先進國家的支持。而最重要的，只有在這種基礎上，才能建立一全民上下的對外共識，否則很難有突破性的發展。

#### (2) 建立外交政策的中程目標

在短程的實質關係與長程的三民主義統一中國的目標間，應有一中程的目標，以爲全國一致奮鬥的對外共識。卅六年來的堅持不變，使我們只能致力於短程的實質關係，但實質關係絕非正式外交關係，面對中共孤立我國，擬使我國喪失主權國家地位的行動，我們有必要找到一項中程目標以維持我國的主權國家地位，這是非常重要的。

#### (3) 採取更積極性的外交政策觀念

外交政策是權力政治的反應，每個國家都在「爲權力而奮鬥」，權力增進不但能求生存，而且能更進一步實現人民的福祉。過去數年來，爲求生存，我們有實質關係的開拓，但只爲求生存將使自己不能積極，陷於保守。以中華民國的經濟、軍事及政治力量，應可更進一步提高地位，故有必要以更積極的「爲權力而奮鬥」取代「爲生存而奮鬥」的觀念。

#### (4) 外交決策不能存僥倖的心理

假如把自己國家的國際處境建立在他國可能會混亂或惡化的假設上，將使自己陷入危險的處境。的確，在一九六九年以前，中國大陸的權力鬥爭造成動盪不安以及已外政策的僵化、教條，配合對我有利的國際情勢，使我國的國際地位屹立不搖。但現

在我們不太可能再有這種情勢出現。所以，在外交決策過程，絕不能再有僥倖的評估存在，否則將使自己喪失有利的時機。

#### (5) 外交政策需要適度的「模糊性」以利折衝

對外政策如果為他人所完全洞悉，則將使自己缺少迂迴轉寰的餘地。權力政治本是國家意志間的心理關係，只有維持一定程度的模糊性，才能增強自己的籌碼，以利對外折衝。

#### (6) 研擬「西進政策」反擊中共統戰

以自由民主完成中國統一，需有落實的政策來執行，但這必須透過短程、中程目標的實現，才能完成此一長程的使命。故配合當前國際情勢所制定的中程目標，我們更需研擬一套對大陸的「西進政策」，才能有效反擊中共統戰，達到爭取國際支持的目標。

#### (7) 對第三世界國家採「重點加強」策略

與第三世界國家的交往，可基於意識形態的同質性或提供經援的基礎上。以我國堅守民主陣容的意識形態，不可能採取如同大多數第三世界國家的冒險躁進，反西方的意識形態。同時我國一方面並非扮演全球角色的強權，他方面也無足夠的資源來援助許多開發中國家，故需選擇性的加強與我國密切有關係的第三世界國家。當然，有邦交的國家為第一優先，然後以能提供資源的國家為第二優先。

#### (8) 分散市場的政策必須加強推動

除了對西歐國家分散市場外，第三世界國家有能源及資源的國家應列為第一優先，如此才能保障我國油源及原料的供應無



缺。

## 伍、結 論

綜觀上述，未來十年，我國在國際關係上將遭遇相當的衝擊，縱然能夠維持現狀，這還需依賴我們自己的努力。客觀的國際情勢，顯示西方國家要以中共扮演某種程度牽制蘇聯的角色，而中共又能合理化、實用化其對外政策，使得我國必須面對許多困難。未來美國似乎會如前十多年一般，逐步改變對華政策，而對我不利。但從中美斷交後，我國本身力量的運用及政策的略具彈性所造成的後果來看，我們還是有能力改變不利的情勢，重要的是加速民主憲政建設、維持經濟繁榮及鞏固國防力量做為更現實、更合理化的對外基礎，以便扭轉不利的情勢，掌握有利的要素，克服困難，達成突破外交困境的目標，並進一步完成施行自由民主於全中國的使命。

從當前國際情勢推測未來十年可能的趨勢，再進一步探討這些可能的趨勢對我國在國際處境的影響，並非一件容易的研究工作。尤其國際際政瞬息萬變，嘗試長期的預測，絕非正常的作法。但基於分析我國未來可能遭遇的問題，以便未雨綢繆，仍有必要以較長時期為觀察對象。由於着手研究時，主題偏向於未來可能遭遇的難題，故難免較側重於提出可能的困難。不過，只要我們能夠面對這些困難，採行必要的措施，就有可能克服這些困難，而有助於突破預測中可能不利的情勢。這是這篇研究的最大期

望，也是最大的目的。

事實上，從第一部分有關當前與我國家密切有關的國際情勢來看，美蘇關係的緩和以及美國重掌略微的軍事優勢，將有利於我國對外關係的拓展。美國及西方國家擬以中共牽制蘇聯的策略仍未改變，甚至眼中共與蘇聯關係改善，仍相信中蘇共不會和好如初，而願繼續拉攏中共，這雖然對我國不利，但西方國家其實也對中蘇共緩和關係保持高度密切注意與警惕，不敢過份投入全力來協助中共的現代化。此外，自一九八二年以來，中共的等距外交取向，使美蘇中共三角關係呈現複雜的情勢。不過，三方面却都認為在現階段三方關係緩和的狀況，國際體系最為穩定，並有利於實現各自的國家利益，故原則上希望維持現狀，在這種觀念下，亞太地區、如加上日本，則四強中，除中共擬破壞台海現狀外，其他三強均有意維持現狀，故如果我國有較靈活的外交策略，當可利用這種權力平衡的矛盾有所作為。至於在西歐地區，中共雖加強與西歐國家的經貿關係，重新挑起西歐國家對中國大陸市場的幻想，但西歐各國經濟仍相當惡劣，它們一致認為同時與海峽兩岸維持密切關係，對它們的國家利益最有利。更何況中共的經濟能力有限，無足夠的外匯存底進行長期的採購。所以，只要我國能維持經濟高度繁榮，採行分散市場的政策，相信還是可以增進與西歐的關係。至於第三世界國家，並非完全無法有所作為，儘管我國無足夠的經濟能力去大量經援第三世界國家，可是如採重點加強的策略，不但能維持既有的邦交與實質關係，而且也有可能重建邦交，重要的是要能選擇。基本上，國際情勢

對我國並無絕對不利的現象，只是如何加以把握而已。

在第三部分中，我們從第一部分歸納出五項主要因素，來檢討我國過去所面臨的國際處境，結果我們發現由於我國過去卅六年來，儘管政治穩定，經濟快速發展，但一直因對外政策一成不變，導致我們強大的國力，無法使用，一切對外關係，操之於強權間的協調，尤其是美國與中共關係的改變，即決定我國對外關係。惟在一九七九年以後，因對外政策較為靈活，採行經濟手段來開拓對外關係，終於使我國拓展與各國的實質關係。由此可見，只要我們能善用自已的各種力量，推行較具靈活的政策，必能打開局面，至少影響強權間的協調，維護我國的國家利益。

我們在第三部分預測未來我國可能面臨的國際處境時，除了以美蘇及東西關係緊張與否，美蘇軍備力量的對比及美國對外政策，中共政治穩定性及其對外政策為分析依據外，還加上國際經濟發展趨勢、我國政經發展及對外政策兩項因素為探討根據。我們發現維持現狀假設，並非不可能，不過，只是中共繼續推動目前開放政策及經濟改革政策，則縱然無法完全成功，對我國仍將構成一種相當大的衝擊，甚至美國會逐步改變政策，靜觀我國遭受中共孤立，然後促使我國不得不與中共談判或接受一國兩制的安排。除非在這段時期，我國能夠給變對外政策，或嘗試與一些斷交國家復交，或增加與新興國家建交，否則維持現狀，其實是表面不變，實質惡化的情勢，我們不可不慎。此外，尚有改變現狀的假設，但其結果可能有利，也可能是不利的。就有利的情形來說，以中共雖在後鄧小平時期繼續貫徹目前政策，但我國因加

速民主憲政建設，經濟繼續繁榮，同時在短期的維持實質關係與長期的三民主義統一中國之間，界定一中程目標，使外交政策更具靈活性，則似能突破可能遭遇不利的困局。當然另外二種有利的情形也有可能發生，即中共政情惡化或美國全力支持我國而使中共變得較現實，不過，這操在他人手中，不如操在自己手中來得可靠。就不利情形而言，以海峽兩岸都不改變目前政策，導致我國因未有所行動，而使自己的命運操在強權間的協調，最有可能發生，當然尚有其他兩種情形也可能發生。不過，基本上，我國被迫走極端或國內政情不穩的情形不易發生。

不論維持現狀或改變現狀會產生有利或不利的現象，主要還是操之在我們自己。雖然未來我國在國際上會遭遇一些政治及經濟上的困難，但如果我們能夠有一中程目標，建立共識，並在政策上有所調整，使我們在世界上第十五位貿易大國、外匯存底第五位、強大國防力量及一千九百萬的團結力量發揮出來，將能有所突破，而非那麼悲觀。

總之，我國未來十年可能遭遇一些困境，但國際情勢並非對我國絕對不利，相反的，有可能是一種相對性的有利趨勢，重要的，是在我國自己的政策是否能把自己的國力發揮出來。

AN ABSTRACT

**The Prospect of the R.O.C. in the Next Decade:  
From the view of International system**

by

TSAI CHING-WEN

Exact prediction is difficult; however, human being has intention, instinctively, to know his future. Thus, according to contemporary international environment, the author tries to forecast the future status of the Republic of China. In this article, the author employs the theory of international system as the framework. The author firstly reviews the major international political trends which affect the foreign environment of the R.O.C.. Since the concept of detente prevailed, the U.S. tended to play "China Card" to contain the Soviet Union. The traditional Sino-U.S. relationship was harmed. Nevertheless, the amicable relations between the two major communist nations has been revived; the U.S. and the West accelerate their pro-Communist China policies. According to the common interest in Asia-Pacific area, the Powers hope to preserve the status-quo

except the Communist China. The more elastic the policies of the R.O.C. are, the more she will gain some interests from the balance of powers. For Europe and the Third world, their interests are to continue their relations with both Chinese government. Thus, how to employ the economic potential of the R.O.C. to futhur the relations between Taipei and Washington is a problem for us to resolve.

After that, the author also explains the international environment with which the R.O.C. confronted. The period of 1946-1969, 1969-1978, and 1978-1985 are the three stages. Based on these stages, the author discovered that the U.S. gradually pursued a pro-Communist China policy.

The author predicts the difficulties with which the R.O.C. will confronted in the next decade. The U.S.—U.S.S.A. relation, the foreign policy, the political stability and foreign policies of the Communist China, the trend of international economic development of the R.O.C. are the factors which will affect R.O.C.'s future status.

The impact of the open and reformed policies of Communist China and the change of the U.S. policies on the R.O.C. will be trival since Taipei increases the flexibility of her foreign policies step by step. Democratic development and the



