

## 兩岸外交競爭主軸之變遷與挑戰

蔡東杰\*

### 摘要：

自 1949 年因內戰而產生分裂局面以來，在迄今為止的半個多世紀當中，兩岸在國際舞台上始終維持著一定程度之或激或緩的競爭關係，此一過程不僅深深影響到其彼此間的互動關係，同時也連帶影響兩岸政權形塑自身外交政策的過程。值得注意的是，儘管持續競爭乃是個明顯的歷史事實，但隨著中國大陸與台灣所擁有現實權力與國際地位的消長，其競爭內容之主軸也呈現出明顯的變遷現象；在此，本文乃擬就生存利益優先時期、第一階段邦交競賽時期、維持現狀政策時期、第二階段邦交競賽時期，以及威望與生存空間競爭時期等五個不同階段的區分，希望能進一步詮釋其間的變化。

關鍵詞：中國大陸、台灣、外交政策、國家利益、現實主義

---

\* 中興大學國際政治研究所助理教授

## 一、國家利益、權力與外交

儘管存在著諸如「理想主義」或「自由主義」等不同的觀察方向，<sup>1</sup>以「現實主義」為主的國際觀仍在相當程度上扮演著主導的角色。取材角度雖或有不甚客觀之處，但現實主義者總認為其所強調的權力政治乃「從過去和現在國際關係研究中所歸納出來的抽象理論」。<sup>2</sup>換言之，他們自認為所選擇的論點具有相當大的經驗性價值。進一步來說，現實主義的基本假定乃根據「某種必要的神話與假說」，<sup>3</sup>將國家視為一個集體性的行為者，並在「擬人化」後假定所有國家必將存在著一連串的國家利益，以維持其基本之生存能力；至於追求權力的動作則不僅來自人類的本性，更重要的是，在一個「無政府狀態」下，國家除無限制地擴張其權力外，似乎沒有更好的維持安全選項。

據此，現實主義者企圖依據以下幾個核心設定來觀察國際關係變化：首先是將「國家」視為既存國際體系中的最主要行為者，它既能有效統合國家內部的政策步驟，通常也傾向理性地追求效用極大化的目標；其次，以生存利益為核心的一連串「國家利益」，將構成國家所欲完成的主要政策目標；最後，相對於國際無政府狀態所帶來的發展威脅，如何有效追求並鞏固其「權力」便成為一國能否貫徹外交政策的關鍵。<sup>4</sup>

當然，現實主義者對於國際關係與國家如何制定外交政策的看法，絕非是無可辯駁的，例如忽略科際整合研究與無法驗證人性本質等，<sup>5</sup>便經常成為反對者

---

\*本文初稿曾發表於中興大學國際政治研究所於2002年12月27日所舉辦的「當前外交政策與兩岸政策」學術研討會中，在此向評論人中興大學歷史系孫若怡教授致以最高謝意。

<sup>1</sup> see Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, Jr., *Power and Interdependence* (Glenview: Harper Collins Press, 1989), and Charles W. Kegley, Jr., "The Neoidealist Movement in International Studies: Realist Myth and the New International Reality," *International Studies Quarterly*, 37(1993), pp.131-146.

<sup>2</sup> Georg Schwarzenberger, *Power Politics* (London: Stevens Press, 1964), p.14.

<sup>3</sup> E. H. Carr, *Twenty Years Crisis, 1919-1939* (London: Macmillan Press, 1946), pp.145-149.

<sup>4</sup> see Robert O. Keohane, "Realism, Neorealism and the Study of World Politics," in Robert O. Keohane, ed. *Neorealism and Its Critics* (New York: Columbia University Press, 1986), p.7-8.

<sup>5</sup> Stanley Hoffmann, ed. *Contemporary Theory in International Relations* (N.J.: Prentice-Hall Inc., 1962), pp.30-32, and Robert Tucker, "Morgenthau's Theory of Political Realism," *American Political Science Review*, 56(1952), pp.214-224.

的批判焦點，而諸如「意識型態」等信念因素，也似乎始終是影響國際政治變遷的重要因素之一。不過，大體上來說，除非國際環境出現重大變化（例如像國際組織或國際道德等成爲主導性行爲變數），否則在可見的未來，現實主義對國際事務「充滿衝突性且略顯悲觀」的觀察角度，恐怕還是影響各國政府高層進行決策時的主要考量。正因如此，本文仍將援引前述論點，對過去半個世紀以來兩岸外交競爭主軸之變遷作一歸納性的整理，同時並希望藉此觀察其未來之可能發展。

## 二、生存利益優先（1949-1954）

從某個角度來看，中國在歷經長期戰爭後隨即又陷入衝突當中，乃國內外因素交錯複雜下的結果。在國外部分，主要是蘇聯爲滿足自舊俄以來的海權擴張利益，以及因政體轉型所致的意識型態利益，於是鎖定中國爲其東亞地區的發展重點；就在此時，中國人民對其國際地位與生活長期低落的不耐，也因爲抗戰促使民族主義與群眾自覺臻於高峰而徹底爆發出來。值得注意的是，內戰儘管無可避免，但決定最後勝負者似乎並非缺乏資源的國共雙方，而是美國與蘇聯。正如 Truman 所言：「除非我們強烈支持中國，否則蘇聯將在遠東取代日本的地位。」<sup>6</sup>由於美國希望阻止蘇聯成爲其未來威脅，因此若後者順利透過中共而控制東亞沿海的話，將使圍堵政策出現缺口，因而美國當然必須想辦法介入此間衝突。不過，綜觀整個美國介入國共協商的過程，儘管它最初抱持著繼續承認國民政府的態度，<sup>7</sup>但因蔣介石無法同意與共黨分享政權，於是調停可謂完全失敗；<sup>8</sup>其影響正如陳納德所言：「逐漸建立一個較強勢中央政府的趨勢遭到逆轉，軍事平衡再次轉移而有利於中國共產黨。」<sup>9</sup>至於其結果則是兩岸分裂變局的出現。

當戰局漸趨明朗後，毛澤東也在 1949 年初提出所謂「另起爐灶」、「打掃乾淨屋子再請客」與「一邊倒」等方針。首先，「另起爐灶」指的是相對於傳統「概

<sup>6</sup> Ernest R. May, *The Truman Administration and China* (New York: J.B. Lippincott Co., 1975), p.10.

<sup>7</sup> "Memorandum of Conversation by Marshall," Dec. 11, 1945, *Foreign Relations of the U.S. Diplomatic Papers* (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1945), pp.762-763.

<sup>8</sup> George C. Marshall, *Marshall's Mission to China* (Arlington: University Publication of America Inc., 1976), pp.516-521.

<sup>9</sup> Claire L. Chennault, *Way of Fighters* (New York: G.P. Putnam's Sons, 1949), p.xii.

括承受」的國際慣例，中共採取的則是否認與重新締造的政策，<sup>10</sup>這乃是對中國所長期積壓之民族主義排外情緒的回應；<sup>11</sup>其次，「打掃乾淨屋子再請客」名義上雖強調清除舊帝國主義勢力的後續影響，其實是指徹底殲滅國民黨政權的殘餘力量；最後，「一邊倒」則直接指明了中共建國初期的最大外交困境，亦即對蘇聯的嚴重依賴問題。<sup>12</sup>接著，周恩來在 1952 年初又加上「禮尚往來」（對資本主義國家採取後發制人做法）、「互通有無」（根據平等互利原則接觸）與「團結世界人民」（尤其是聯合原先的被殖民國家）等另外三條方針。<sup>13</sup>這顯示中共並未僵化在「一邊倒」的框架中，而是希望跳脫意識型態限制，保留與資本主義國家交往的彈性空間。

這些充滿革命性的政策儘管回應了民族主義訴求，但能否落實還是有賴於國家所擁有的權力。可以這麼說，中共外交政策在理論與實際間的落差主要反映在中蘇關係上。自 1930 年代至 40 年代初，對困守陝北並面臨被封鎖局面的中共而言，由於外援只有蘇聯，其關係之密切自然不問可知。儘管如此，在 1949 年政權成立前夕，毛澤東仍聲明除與社會主義國家來往外，「也要和資本主義國家作生意」<sup>14</sup>，同時任何外國政府只要斷絕與蔣介石來往，新政權將樂於與其建立外交關係。<sup>15</sup>對一個即將成立的新政權而言，世界各國的承認當然直接涉及其基本的生存問題，尤其對於剛躋身世界超強地位的美國，理論上更不應放棄與其接觸的機會，但中共的嘗試顯然並未成功，甚至還確立了「一邊倒」的外交方針。1949 年底，毛澤東親赴莫斯科為 Stalin 祝壽，並於次年初簽訂「中蘇友好同盟互助條約」以及一個雙邊貸款協定；不過，在另一個關於東北的協定當中，中共允諾與蘇聯共同管理中長鐵路，共同使用旅順及大連，並成立「民用航空」、「大連造船」，和新疆的「中蘇石油」、「中蘇有色金屬及稀有金屬」等四個合營公司，其中最後

<sup>10</sup> 謝益顯主編，《中國當代外交史》（北京：中國青年出版社，1997 年），頁 3-4。

<sup>11</sup> 周恩來，〈新中國的外交〉（1949 年 11 月 8 日），收於《周恩來外交文選》（北京：中央文獻出版社，1990 年），頁 1-7。

<sup>12</sup> 楊勝群與田松年主編，《共和國重大決策的來龍去脈》（南京：江蘇人民出版社，1996 年），頁 462-466。

<sup>13</sup> 《周恩來外交文選》，頁 51。

<sup>14</sup> 《毛澤東選集》，第四卷，頁 1434-1435。

<sup>15</sup> 同前註，頁 375-408。

一個與鈾礦有關，可說是極重要的權利出讓。<sup>16</sup>值得注意的是，相對於中共此刻正積極向帝國主義國家收回利權，它雖由蘇聯處得到相當好處，但是亦付出幾乎是不平等條約的代價；我們有理由相信，若非基於國家核心生存利益的考慮，其領導者應不會作出此類決定。

就在中蘇條約簽訂後不久，金日成也在朝鮮半島挑起紛爭。韓戰不但是中共參加的第一個國際性戰爭，更由於與美國直接對抗而影響其後約二十年的外交走向。其結果是美國因此認定中蘇共的意識形態同質性，一方面決定將中國大陸劃入其圍堵圈中，同時並支持台灣與之對抗，這當然更加深中共的「一邊倒」傾向。值得注意的是，當時距中共建政還不到一年，其當務之急應是如何鞏固國家，絕非抽空去干涉鄰國事務。儘管如此，作出中共「被迫」參戰（亦即作為蘇聯擴張代理人）的推論也是不完全正確的，其中仍不免有國家利益考量在內，尤其是生存利益。<sup>17</sup>首先是在韓戰爆發後，美國決定派第七艦隊開入台灣海峽，這不啻是個絕大刺激；<sup>18</sup>其次，隨著聯軍登陸，特別是統帥 MacArthur 有著將軍隊推過鴨綠江的意圖，更使中共被迫評估參戰的可能。<sup>19</sup>換言之，由國家利益角度思索，當然更足以釐清中共終於決定出兵朝鮮的政策緣起。

於此同時，國民黨政權在這次內戰中不僅全然失敗，甚至還差點面臨崩潰的命運。在經濟與軍事的雙重困境下，儘管美國國會在 1948 年 4 月終於重新通過援華法案，但為時已晚；<sup>20</sup>殘餘的國府力量最後只能集結在台灣島上。從相對角度視之，此際國府所面臨的生存壓力不僅遠較中共來得大，其手中的籌碼也更有限，甚至在多數觀察家眼中，它幾乎沒有繼續生存下去的可能。<sup>21</sup>由於此一現實的制約，因而其外交政策的對外依賴性自然也就更高。無論如何，韓戰的爆發可說扭轉了兩岸關係的發展。<sup>22</sup>隨著戰爭愈趨激烈，美國的外交政策彈性不僅愈來

<sup>16</sup> 張光，《中國的外交政策》（北京：世界知識出版社，1995年），頁15-16。

<sup>17</sup> 張虎，《剖析中共對外戰爭》（台北：幼獅圖書公司，1996年），頁19-23。

<sup>18</sup> 事實上中共已於1950年5月中成立福建前線司令部，積極準備犯台；參考朴斗福，《中共參加韓戰原因之研究》（台北：黎明圖書公司，1977年），頁191-193。

<sup>19</sup> Harold Hinton, *Communist China in World Politics* (Boston: Houghton Mifflin, 1966), p.109.

<sup>20</sup> 邵宗海，《美國介入國共和談的角色》（台北：五南圖書公司，1995年），頁329。

<sup>21</sup> Immanuel C. Y. Hsu, *The Rise of Modern China* (New York: Oxford University Press, 1983), p.632-633.

<sup>22</sup> William M. Bueler, *U.S. China Policy and the Problem of Taiwan* (Boulder: Colorado Associated

愈小，在同盟位置上也愈發趨近台灣。首先是亞太事務助理國務卿 Rusk 在 1951 年 5 月正式宣稱，美國仍承認國府為中國之合法政權；<sup>23</sup>其次是美國進一步安排台灣與日本在 1952 年締結終戰條約；再者，Eisenhower 也在 1953 年初解除台灣中立化，同時將駐華使節提升為大使級；最後也是最重要的，則是在 1954 年底簽署的「中美共同防禦條約」。

總的來說，在兩岸分裂的最初幾年裡，由於雙方均存在著程度與性質各異的政權鞏固問題，再加上美蘇兩大強權為安排其冷戰佈局而進行介入，致使「生存利益」便成為大陸與台灣在分裂初期外交策略中的主要考量；至於 1950 年的韓戰則是此期間影響未來發展最重要的關鍵事件。其中，大陸與蘇聯以及台灣和美國隱然隔著海峽形成兩個層次的同盟對抗態勢，對美蘇來說這是霸權對抗的結果，<sup>24</sup>至於在兩岸間所欲解決的則主要是「主權競合」的問題，亦即決定誰才是正統政府。此外，雖未若中共般做出明白宣示，但台灣「一邊倒」向美國的程度其實遠較中蘇間的關係來得密切，在若干外交與軍事決策上甚至不具完全主權地位，這是我們在觀察這段歷史時應特別注意的。

### 三、第一階段邦交競賽（1955-1978）

在 1954 年的中美條約促使中國分裂局面塵埃落定後，兩岸接著便以主權競賽為核心，進行了外交策略的調整。所謂主權理論上應是「單一性」的，亦即國家中僅有一個具合法性的政府得以享有，但冷戰以來的國際環境顯然創造出某種例外，此即一般所稱的「分裂國家」；<sup>25</sup>對此，Gilbert Caty 將其界定為：「分裂國家係法律上雖繼續存在一個國家，但同時分裂成國際法上具有同等地位之兩個可行使主權的部分國家。」<sup>26</sup>分裂中的兩個單位一般都會聲稱合法管轄被對方所據有的土地，並希望以消滅對方來滿足單一主權的要求。儘管解決問題最直接的辦

---

University Press, 1971) , p.10.

<sup>23</sup> *China: U.S. Policy since 1945* (Washington D.C.: Congressional Quarterly Inc., 1980) , p.95.

<sup>24</sup> Michael Schuller, *The American Occupation of Japan: the Origins of Cold War in Asia* (New York: Oxford University Press, 1985) , pp.53-54.

<sup>25</sup> see Gregory Henderson, Richard Lebow and John Stoessinger, eds. *Divided Nations in a Divided World* (New York: David McKay Co. Inc., 1974) .

<sup>26</sup> Gilbert Caty, *Le Statut Juridique des Etats divises* (Paris: Editions A. Pedone, 1969) , p.112.

法乃是訴諸武力；<sup>27</sup>然而，分裂國家的現象既因冷戰的特殊國際環境所致，其解決也不得不考量到同樣的背景。由於美蘇兩強都不願被捲入無謂的戰火中，這些分裂單位只好尋求外交途徑來解決問題，亦即以爭取更多國家的承認來強化其合法性。在最初的邦交賽中，由於缺乏權力要素，台灣當然是居於絕對劣勢的，但在韓戰期間，中共的對外關係卻因直接與美國對抗而被迫停滯下來；至少直迄 1950 年代末為止，中共方面的擴張並不代表台灣外交空間的相對縮小，因為後者的邦交國數字也在持續上升當中，其原因當然與 1954 年中美條約的簽署有著直接關係；由於美國欲強化其支持台灣的正當性，自然會為其營造有利的國際空間。

除以傳統的邦交拉鋸戰來爭奪主權合法性外，兩岸外交競賽的另一個新戰場乃是國際組織，特別是聯合國安理會的席位問題。對此，中共在建政後隨即聲稱由中華民國政府所派駐的代表應無權繼續代表中國；<sup>28</sup>蘇聯為聲援中共前述立場，於是在 1950 年提案要求表決中國代表權問題，但遭否決。相對地，台灣在面對著外交空間緊縮的壓力下，則僅能藉「冷戰對抗」與「大戰威嚇」等議題來拉攏其他國家，特別是民主領導者美國；在後者的支持下，中共的聯合國突圍戰也被迫陷入困境。值得注意的是，在 1955 年亞非會議後，第三世界民族獨立風潮也隨之湧現，其結果為兩岸間的建交戰帶來短兵相接的效果。<sup>29</sup>例如周恩來在此期間便親自帶團出訪三次：首先是在 1956-1957 年訪問東南亞，其次是在 1960 年出訪南亞與蒙古，最後是在 1963-1964 年間訪問中東與北非。<sup>30</sup>不過，儘管中共為爭取新邦交國不遺餘力，但結果似乎不甚理想，特別是在 1960-1963 年間，與台灣建交的新獨立國家顯然比中共多了些。究其原因，除由於中蘇共交惡導致其外交陷入孤立外，美國自 1961 年起針對中國代表權問題在聯合國大會所改採的「重要問題」策略也是值得注意的。無論如何，情況在 1964 年產生了扭轉性變化，兩岸的邦交國數量差距由前一年的 22 國拉近到只有 10 個國家，這也是在 1970 年前差距最接近的一次。

<sup>27</sup> John H. Herz, "Korea and Germany as Divided Nations: the Systemic Impact," *Asian Survey*, 15(1975), p.959.

<sup>28</sup> 周煦，《聯合國與國際政治》（台北：黎明圖書公司，1993 年），頁 48。

<sup>29</sup> 謝益顯，《折衝與共處》（鄭州：河南人民出版社，1991 年），頁 57-70。

<sup>30</sup> 韓念龍主編，《當代中國外交》（北京：中國社會科學出版社，1987 年），頁 138-140。

推究中共所以能在兩岸邦交競賽中首次爭取到勢力消長的契機，其原因可能來自於國際環境，以及特別是美國對外政策的變化。首先是因古巴危機而再度激化的冷戰，特別是美蘇軍備對抗由核子嚇阻昇高為太空競賽後，洲際飛彈出現以及蘇聯在武器數量上的逼近，都削弱了美國的安全空間；<sup>31</sup>其次則是在美國與第三世界的交往過程中，由於它常明示或暗示地要求它們配合美國的冷戰政策，於是引發相當反感，而美國長期歧視黑人的結果，更使第三世界認定美國固執地不肯遵循種族平等原則，這些因素都使美國無法確保來自發展中國家的外交支持，從而讓它在國際局勢洗盤後，終於棄守聯合國席位問題，使中共在 1971 年透過聯合國大會決議案而取代了台灣的地位。

再者，某些學者認為，美國在 1970 年代可說陷入「停滯性通貨膨脹」的困境中，石油危機雖正緩步復甦中，已開發國家的 GNP 成長率卻已掉到 1960 年代水準的一半，而通貨膨脹率則激增兩倍，一般認為這是美國在 1970 年代初期不惜摧毀布萊頓體系，並放棄對黃金固定匯率的緣故。<sup>32</sup>總之，在經濟與政治的雙重壓力下，美國總統 Nixon 首先在 1969 年發表「關島宣言」，除提出「以談判代替對抗」的主張外，也要求亞洲盟邦應為自身的安全負擔更多責任，其次則是在 1972 年訪問中國大陸。<sup>33</sup>值得注意的是，Nixon 雖因「水門事件」而被迫下台，但最多只是拖緩了兩國建交的速度，並未影響雙方對於中美關係將進一步發展的期望。<sup>34</sup>至於整個「關係正常化」的步驟，則由 Carter 在 1978 年底與中共簽署建交公報而宣告完成。

無論如何，在接受與中共建立外交關係之餘，為安撫國會中親台灣勢力的反彈，並且也希望做出「聯合制中」的戰略佈局，美國行政部門乃於次年初向國會提出一份綜合法案，來規範未來美國與台灣間的雙邊關係，此即「台灣關係法」。<sup>35</sup>總而言之，由於缺乏實質力量的配合，台灣儘管能利用冷戰初期的全球性對抗

---

<sup>31</sup> see Bruce Russett and Harvey Starr, *World Politics: the Menu for Choice* (New York: W.H. Freeman and Company, 1992), Ch.12.

<sup>32</sup> Joan Edelman Spero, *The Politics of International Economic Relations* (London: St. Martin's Press, 1990), Ch.3.

<sup>33</sup> Richard Nixon, *The Memories of Richard Nixon* (New York: Croset and Dunlap, 1978), p.394.

<sup>34</sup> Chalmers M. Roberts, "Foreign Policy under a Paralyzed Presidency," *Foreign Affairs*, 52(1974), p.682.

<sup>35</sup> Stanley Karnow, "East Asia in 1978: the Great Transformation," *Foreign Affairs*, 56(1978), p.598.



環境取得對中共的外交優勢，<sup>36</sup>但在美國力量呈現明顯衰退，意識型態對決策的影響退卻，「和解」時期來臨，而經濟也取代政治成爲國家間的主要競爭標的之後，國際環境的再度扭轉，終於迫使台灣得面對在主權競賽中，終須落敗的嚴酷政治現實。

#### 四、維持現狀政策（1979-1988）

在台灣於 1970-78 年間的外交激烈角力戰中宣告失敗後，情勢並未如若干人所能想像般危急，亦即中共並未乘勝追擊來解決分裂問題，反而是兩岸互動卻開始進入長達十年的平靜時期。中共過渡性領導者華國鋒的政治職務在 1981 年的全遭移除，正標誌著所謂「鄧小平時期」自 1982 年的開啓。自此，中國首度逐漸被視爲國際事務中強有力的一員，而不再只是居於邊陲地帶的力量。<sup>37</sup>反觀台灣，儘管在此階段中也攀向其經濟高峰，同時在外交策略上也終於得以擺脫僵化窠臼，但似乎無助其扭轉主權競爭或拓展國際空間時的劣勢。

值得一提的是，在結束長達十年的「文化大革命」後，中共首先重拾周恩來的「四個現代化」標語以進行改革；<sup>38</sup>接著在鄧小平掌握實權後，又於 1979 年決議成立「經濟特區」，並實施以個人慾望，而非集體利益爲前驅的「包產包幹制」，從而展開所謂「改革開放」的步伐。由於在經濟方面的思想解禁，連帶也使其不再以「意識型態」來決定交往的親疏關係。例如鄧小平便曾說：「考慮國與國之間的關係主要應該從國家自身的戰略利益出發，著眼於自身長遠的戰略利益，同時也尊重對方的利益，而不去計較歷史的恩怨，不去計較社會制度與意識型態的差別，並且國家不分大小強弱都予尊重，平等對待。」這顯示中共將以更加「現實」且「理性」的做法來修正其外交策略。<sup>39</sup>

<sup>36</sup> Ralph N. Clough, *Island China* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1978), pp.148-172; see also *Hungdah Chiu, China and the Question of Taiwan* (New York: Praeger Press, 1973).

<sup>37</sup> Harry Harding, *China's Second Revolution: Reform from Mao* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1987), p.241.

<sup>38</sup> Flemming Christiansen and Shirin M. Rai, *Chinese Politics and Society* (New York: Simon & Schuster, 1996), p.283.

<sup>39</sup> see Allen S. Whiting, *China Crosses the Yalu: the Decision to Enter the Korean War* (New York: Macmillan, 1960), pp.6-7.

更甚者，由於國際情勢在 1980 年代又起了重大變化，這也構成中共必須再度修正其外交策略的環境背景，從而使其將與大國間的「等距外交」理念提上檯面，<sup>40</sup>正如鄧小平所言：「……中國的對外政策……是真正的不結盟，既不打美國牌，也不打蘇聯牌，同時不允許別人打中國牌。」<sup>41</sup>進一步來說，此刻中共的外交政策重點可說是藉由塑造和平環境來爭取從事經濟建設的機會。例如鄧小平便曾說：「中國太窮，要發展自己只有在和平的環境裡才可能。……現在我們一新一意搞經濟建設，為了使中國發展起來，實現我們的宏偉目標，需要一個和平的國際環境。」<sup>42</sup>又說：「中國要集中力量搞經濟建設，把我國建設成為社會主義現代化強國，我們需要一個和平的國際環境，也正在努力創造和維護這個和平環境。」<sup>43</sup>從事實看來，中共自 1979 年懲越戰爭（其目的部分也是為了鞏固鄧小平的權力）以來，的確不再有過大規模的對外動武；相對地，這也為其自 1980 年代以來所締造的經濟奇蹟打下良好基礎。

相對於中共自 1971 年以來國際交往空間的急遽擴大，台灣則陸續失去約 50 個邦交國家，這使得台灣與大陸的邦交國差距從 1969 年的 68:44 驟降至 1971 年的 55:65，至 1979 年更達到 22:120 的懸殊距離；此種狀況迫使後者必須對其基本外交思維有所修正，否則國家的生存利益勢將受到嚴重威脅。例如蔣經國在 1973 年所提出的「總體外交」，便不啻透露出調整政策方向的訊息；<sup>44</sup>蔣氏進一步對此說明道：「…台北應透過多方面的管道與其他國家維持關係，……除了形式上的外交關係外，今天也要注意本質上的外交，……只要我們有對外發展的能力，就能不斷發展我們的對外關係。」<sup>45</sup>這可說是日後所謂「務實外交」政策的先聲。自此，儘管台灣在傳統外交場合上屢戰屢敗，但類似於「日本模式」或「美國模式」的準官方交往關係，則以極其多樣化且具彈性的形式開展出來；<sup>46</sup>就其

<sup>40</sup> 田曾配編，《改革開放以來的中國外交》（北京：世界知識出版社，1993 年），頁 5。

<sup>41</sup> 《鄧小平文選：第三卷》（北京：人民出版社，1993 年），頁 57。

<sup>42</sup> 同前註，頁 80-94。

<sup>43</sup> 鄧小平，《建設有中國特色的社會主義》（北京：人民出版社，1987 年），頁 112。

<sup>44</sup> 蔣經國，〈行政院長施政報告〉，《立法院公報》，62 卷 13 期，頁 1-8。

<sup>45</sup> 蔣經國，〈行政院長提出施政方針及報告並備質詢〉，《立法院院會記錄》，民國 62 年 2 月 24 日，頁 6-12。

<sup>46</sup> Thomas Bellows, "Taiwan's Foreign Policy in the 1970s: a Case Study of Adaptation and Viability," *Asian Survey*, 16(1976), pp.593-610; Ralph Clough, "Taiwan's International Station," in Hungdah Chiu

本質看來，此種策略可說是打破了主權國家間締交的傳統模式，而代之以追求實質的互賴性交往（interdependent contact）。

總之，1980 年代初期的局勢或許對中共是較有利的；除完成內部權力結構調整並大規模展開建設外，與蘇聯的正常化進程已然啓動，而美國也似乎透過三個公報而掉入「一個中國」的框架中。正如部分中共學者所言：「美國不一定是永遠不會放棄台灣的，相反地，美國正在逐步放棄台灣，……因為在大陸與台灣之間，美國已做了選擇，它希望我們和平解決。」<sup>47</sup>但事實並非如此，首先是美國仍繼續重視台灣的工具性戰略價值，甚至在經濟優勢的配合下，儘管有著中共的全面打壓，台灣始終擁有 20 個以上的邦交國，「此數目雖然不多，卻遠超過許多第三世界小國的大使館數量」；<sup>48</sup>換言之，中共企圖透過壓縮外交空間以達到「主權非法化」的計劃並未能實現。

這種狀況當然會引發中共對統一未來的不確定感，特別是在 1988 年蔣經國去世後，中共更頻繁進行大規模登陸演習，企圖用「武嚇」方式來促統。儘管如此，兩岸互動在此期間也並非全然朝負面方向發展：無論是鄧小平的「一國兩制」或者台灣所回應的「一國兩府」主張，畢竟都在制度面上開啓了創意的起點，而台灣在 1987 年的開放對大陸探親旅遊，更建立起兩岸自分裂以來首度的雙向直接聯繫，對彌補長期的文化隔閡也有其正面效應；再者，為聯繫爭取台灣的工商界人士，大陸也自 1979 年起立法鼓勵兩岸貿易發展，結果使台灣輸往大陸地區的金額出現暴增狀況。

值得注意的是，就在中共於 1980 年代定調其對外關係主軸為「建立獨立自主外交政策」的同時，台灣方面由於體認到國際情勢的轉變，特別是美國有往中共靠攏，甚至可能犧牲台灣利益的可能，於是在外交思維上也有了重大的調整，此即所謂「務實外交」；從某個角度來看，這也不啻是台灣方面企圖「建立獨立自主外交政策」的一種努力，至於其結果則是延長了兩岸長期主權競賽的戰線，

---

and Robert Downen, eds. *Multi-System Nations and International Law: the International Status of Germany, Korea and China* (Baltimore: University of Maryland Press, 1981), pp.141-159; and Thomas Lee, "Quasi-Diplomatic Relations of R.O.C.," *Issue & Studies*, 24(1988), pp.104-117.

<sup>47</sup> 沈允，〈八十年代後期我國現代化建設的國際環境〉，政協湖南省委會學習辦公室編，《學習參考資料》（1986 年），頁 46。

<sup>48</sup> Gerhard von Glahn, *Law among Nations: An Introduction to Public International Law* (New York: Macmillan Publishing, 1981), pp.68-69.

由此並引發另一階段的邦交競賽。

## 五、第二階段邦交競賽（1989-1996）

雖不像 1950 年與 1966 年兩度外交挫折般影響深遠，1989 年中的「天安門事件」至少對中共的國際形象帶來嚴重打擊。就表面看來，該事件似乎僅是學生運動極端化的結果，但正如 Jonathan Spence 所言：「後毛時代所蓄積的內在張力以及所提出的未來許諾，到了 1985 年彷彿都一一遽然而至。」<sup>49</sup>由於鄧小平時期採取了開放政策，從而也使大陸由靜謐而流動性低的社會轉為相當動態且充滿活力的新結構，至於其結果則創造出許多意外的挑戰。不過，天安門事件的國內意涵並非本文焦點，在此所關注的還是其外交影響。例如以「世界新秩序」領導者自居的美國便立即做出回應，除由國會通過包括停止美國海外公司擔保美商在大陸投資、停止出口軍火、停止與進行大陸核子合作，以及加強管制對大陸輸出技術外，美國政府也推動包括停止輸出衛星與導彈零組件等制裁行爲。<sup>50</sup>而歐洲共同體也立即取消原定 6 月 5 日在比利時布魯塞爾與中共召開的貿易混合會議，並通過譴責中共的聲明。<sup>51</sup>接著，日本也決定加入經濟制裁行列，包括凍結貸款並停止「中日友好環保中心」等計劃，<sup>52</sup>至於台灣方面則趁此契機擺脫長期外交陰霾，在 1989-90 年間連續締結了 9 個邦交國。

面對如此惡劣的國際局勢，鄧小平首先擬定「冷靜觀察，韜光養晦，站穩腳跟，沉著應付，朋友要交，心中有數」等方針，<sup>53</sup>隨即召開駐外使節會議以研擬

<sup>49</sup> Jonathan D. Spence 著，溫怡溢譯，《追尋現代中國：從共產主義到市場經濟》（台北：時報出版公司，2001 年），頁 981。

<sup>50</sup> see *China and the United States: from Hostility to Engagement, 1960-1998* (Washington D.C.: The National Security Archive, 1999), Document 01148; 並參考楊中美，《中共外交教父錢其琛》（台北：時報出版公司，1999 年），頁 142-143。

<sup>51</sup> 姜家雄，〈後冷戰時期中共與西歐關係〉，收於周煦主編，《後冷戰時期中共對外政策》（台北：政治大學外交學系，1994 年），頁 100。

<sup>52</sup> 何思慎，《戰後日本對華政策》（台北：東大圖書公司，1999 年），頁 140。

<sup>53</sup> 相關方針見《鄧小平文選：第三卷》（北京：人民出版社，1993 年），〈社會主義的中國誰也動搖不了〉，頁 328-334，〈堅持社會主義，防止和平演變〉，頁 346-348，〈中國永遠不允許別國干涉內政〉，頁 361-364。有時也簡化為「冷靜觀察，韜光養晦，站穩腳跟，有所作為」之十六字方針，見唐家璇，〈當前國際形勢與我國對外關係〉，《解放軍報》，1994 年 3 月 7 日。

對策，再者則是由高層密集出國訪問來改善處境，例如李鵬、楊尚昆與朱鎔基等人均前往多國訪問，而錢其琛在 1989-91 年間更出訪達 75 國次。但這些對策儘管有助於中共的突破外交困境，但真正關鍵還是美國的態度，以及特別是在波斯灣戰爭於 1990 年爆發後的國際情勢；<sup>54</sup>在因波灣戰爭而塑造出有利的環境後，中共不僅藉此強化與美國的高層互訪，同時也配合其要求，釋放若干政治犯以表示善意；於此同時，一方面美國 Bush 政府在 1992 年中已開始將對中共的態度定調為「交往而非對抗」的政策，<sup>55</sup>而同年底上台的 Clinton 政府也將振興美國經濟，以推動政治民主與經濟自由的戰略取代圍堵政策，重新評估後冷戰局勢，以及透過國際多邊機制來解決爭端等，列為其外交政策目標，<sup>56</sup>如此更有助於中共的脫離孤立困境。儘管如此，中共雖藉區域事件之便而暫時擺脫國際壓力，但天安門事件對其國際形象的影響仍極其深遠，首先是主張「中國威脅論」者常以此作為其說法的最佳論據，<sup>57</sup>人權主義者亦往往對此詰難，因而如何走出此事件的陰影，對中共來說也是個重要的議題。

再者，中共也面臨著因新時代來臨所出現的相關發展；首先是所謂「和平演變」問題。類似概念早自 1949 年便已出現，例如 Acheson 國務卿曾對 Truman 說道：「中國局勢雖已成定局，……我們依舊相信中國的悠久文明和民主的個人主義終將勝利，中國將推翻外來制度，我認為我們應當在中國鼓勵現在或將來能促進上述目標的發展。」<sup>58</sup>在東歐變局與蘇聯崩解使得共產主義頓時成為弱勢想法，而民主自由則不啻被提升為全球思潮主流後，身為碩果僅存少數共黨政權之一的中共，當然會產生一定的危機意識感，這也是它宣稱天安門事件乃國際反動勢力企圖對大陸實施和平演變陰謀之結果的原因；<sup>59</sup>事實上，西方國家也確有向

---

<sup>54</sup> Yitzhak Schichor, "China and the Gulf Crisis: Escape from Predicaments," *Problems of Communism*, XL(1991), pp.82-83.

<sup>55</sup> 請參考國務次卿 Arnold Kanter 在國會當中的報告，見《中美關係專題研究，1992-1994》（台北：中央研究院歐美研究所，1990 年），附錄 II，頁 352-358。

<sup>56</sup> Bradley Patterson, Jr. *The White House Staff: Inside the West Wing and Beyond* (Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2000), pp.52-57.

<sup>57</sup> Andrew D. Marble, "Why the 'China Threat' Debate," *Issue & Studies*, 36(2000), pp.1-18.

<sup>58</sup> 引自簡福胎，〈談和平演變〉，《文匯報》（香港），1990 年 4 月 3 日，頁 2。

<sup>59</sup> 張鎮邦，〈論中國大陸的和平演變〉，《中共研究》，31 卷 7 期，頁 39。

中共推動類似戰略的意圖與行動。<sup>60</sup>儘管中共的政權合法性因此而受到莫大的國內外壓力，鄧小平仍然指出：「……要頂住這股逆流，旗幟要鮮明，因為如果我們不堅持社會主義，最終發展起來只不過是一個附庸國，而且連想發展起來也不容易。」<sup>61</sup>頂住的辦法對內是繼續強調「四個堅持」與「改革開放」的平行發展性，至於對外方面則是實施決不當頭的「睦鄰政策」，並建構對其有利的同盟關係，亦即展開所謂「夥伴外交」策略。

相對地，在面對後冷戰新局勢的同時，台灣內部不僅進入了民主化的重要階段，在兩岸關係方面也遭遇相當大的變化起伏。台灣方面首先在 1990 年成立所謂「國家統一委員會」，隨即於 1991 與 1992 年通過「國家統一綱領」與「台灣地區與大陸地區人民關係條例」等相關法規，接著又於 1991 年成立「大陸委員會」與「財團法人海峽交流基金會」（簡稱「海基會」），以規劃兩岸互動事務之後，正式在同年 5 月 1 日宣佈終止長達 40 餘年的「動員戡亂時期」；於此同時，台灣也針對長期以來的外交困境，提出加強以「保持我國尊嚴，以中國統一為最終目標，與並非金錢外交」為原則的全球性務實外交策略。<sup>62</sup>相對於台灣的政策與制度調整，中共也在 1991 年將中共中央「台灣工作小組」與國務院所轄「台灣事務辦公室」結合起來，以便統一對台決策，並成立「海峽兩岸關係協會」（簡稱「海協會」）擔任海基會的對口單位，至於策略上則仍是以「一國兩制」作為宣傳主軸，然後搭配著諸如「以經圍政」、「以商促統」與「以民逼官」等實際做法。<sup>63</sup>

值得注意的是，在 1991 年似乎朝整合發展的兩岸局勢，自 1992 年起卻突然出現急轉直下之勢，首先是繼 1990 年拉走沙烏地阿拉伯後，中共在 1992 年與南韓的建交，也達成使台灣在東亞地區「零邦交」的目標，<sup>64</sup>但台灣隨即在中共嚴

---

<sup>60</sup> Xin Hua, "Characteristics of the World Situation," *Beijing Review*, Jan. 11-17, 1993, pp.10-11; Wei Zhengyan, "China's Diplomacy in 1993," *Beijing Review*, Jan. 17-23, 1994, pp.14. 另見黎文森與段宗志，《論西方國家的和平演變戰略》（杭州：浙江大學出版社，1992 年）。

<sup>61</sup> 《鄧小平文選：第三卷》，頁 311。

<sup>62</sup> 胡為真，《美國對華一個中國政策之演變》（台北：商務印書館，2001 年），頁 149-150。

<sup>63</sup> 吳安家，〈後冷戰時期中共對台灣政策〉，收於周煦主編，《後冷戰時期中共對外政策》，頁 169-182。

<sup>64</sup> 事實上早自 1980 年代初，中共與南韓間的貿易來往便急遽上升，見 Jonathan D. Pollack, "China's Changing Perceptions of East Asian Security and Development," *Orbis*, Winter(1986), p.786.

重抗議下，自美國爭取到 150 架 F16 戰機的軍售案。儘管如此，兩岸除在 1992 年底達成各自表述「一個中國」的原則外，更由海基會董事長辜振甫與海協會會長汪道涵在 1993 年於新加坡完成首次「辜汪會談」，並藉此簽署「辜汪會談共同協議」、「兩岸公證書使用查證協議」、「兩岸掛號函件查詢與補償事宜協議」與「兩會聯繫與會談制度協議」等四項文件；其準官方身分已構成兩岸自 1949 年分裂以來的首度和平接觸，實具有極關鍵的歷史意義。

不過，由於台灣方面自 1993 年起開始推動「重返」或「參與」聯合國的活動，<sup>65</sup>並倡議在亞太地區建立集體安全體系，更甚者，因為美國國務院受國會施壓而於 1994 年公佈「對台政策檢討報告」，而參眾兩院也在 1995 年分別以 97:1 與 360:0 壓倒性多數通過邀請李登輝訪問美國，<sup>66</sup>兩岸間乃陡然間又陷入對立局勢。雖然江澤民在 1995 年元旦曾提出所謂「江八點」，主張發展兩岸經貿並倡議兩岸領導人可在適當時機進行互訪，而李登輝也以「李六點」回應，堅持和平解決兩岸爭端的立場，但這波文字互動並未能讓僵局解套。<sup>67</sup>接著，在美國與日本於同年擴大安保條約適用範圍，致使台灣問題增添障礙後，<sup>68</sup>再加上 1996 年台灣總統大選所帶來的不安定因素，結果導致中共首先在 1995 年 8 月中於東海海域實施大規模火炮實彈演習，繼之又於 1996 年 3 月初在台灣鄰近海域進行飛彈試射，企圖藉此影響選情，於是幾乎將兩岸情勢帶至戰爭邊緣。

## 六、威望與生存空間（1996-迄今）

正如前述，中共為因應新國際局勢，於是在 1990 年代開始採取所謂「夥伴外交」策略，至於其定義則為：「……夥伴外交假定，日益加深的相互依存，……使國家間的共同利益多於衝突利益；基於這個假定，夥伴外交試圖發展和其他國

---

<sup>65</sup> 在胡為真前引書中雖認為台灣未使用「重返」二字（頁 167），但根據外交部所編《外交報告書：對外關係與外交行政》（1992 年，頁 229）中卻明白使用此二字，而所謂「重返」，理論上應指推翻 2758 號決議案的代表權問題。

<sup>66</sup> Warren Christopher, *In the Stream of History: Shaping Foreign Policy for a New Era* (Stanford: Stanford University Press, 1998), p.287.

<sup>67</sup> 江八點內容請見《中國時報》，1995 年 2 月 4 日三版，李六點則請見《聯合報》，1995 年 4 月 9 日二版。

<sup>68</sup> 楊伯江，〈日本冷戰後的安全戰略〉，收於閻學通等，《中國與亞太安全》（北京：時事出版社，1999 年），頁 157-162。

家的普遍合作關係，來推進本國對外的政策目標。…夥伴策略不否認夥伴國間經常出現矛盾，不過這些矛盾將不涉及兩國的核心利益。」<sup>69</sup>換言之，此策略一方面希望透過擱置意識型態爭議的做法來迴避和平演變的國際壓力，同時也代表著中共在邁向強權途中所採取的過渡性手段，亦即利用類似「準同盟」的關係，既收到拉攏接觸重要國家之效，卻又暫時無須付出任何義務。

為因應美俄兩國在 1994 年高峰會後的「莫斯科宣言」裡，對建立「成熟的戰略夥伴關係」的相關說法，而北約組織（NATO）也在同年與中東歐國家建立所謂「和平夥伴關係」的後續發展，中共也在 1994 年江澤民訪問俄國後宣佈與其正式建立「建設性夥伴關係」。<sup>70</sup>接著，在同年發布特稿準備迎接「面向二十一世紀的新型國際關係」，然後經過兩年的規劃後，新的「夥伴外交」階段也自 1996 年上路。<sup>71</sup>就內容來看，中共在 1996-98 年間推動的夥伴關係可分為以下三個類別：首先是最緊密的「戰略夥伴關係」，例如在 1996 年透過「關於世界多極化和建立國際新秩序聯合聲明」所建立的「中俄戰略協作夥伴關係」，以及 1997 年的「中美建設性戰略夥伴關係」；其次是「全面合作關係」，例如 1997 年的「中法長期全面夥伴關係」、「中加全面友好合作夥伴關係」與「中墨跨世紀全面合作夥伴關係」，以及 1998 年的「中英全面夥伴關係」與「中日和平與發展的友好合作夥伴關係」等；最後則是較鬆散的「睦鄰互信友好關係」，例如 1996 年中共與南亞主要國家建立「長期穩定的睦鄰友好關係」、「中印面向二十一世紀的建設性夥伴關係」與「中巴全面合作夥伴關係」，以及 1997 年與東協建立「睦鄰互信夥伴關係」等。<sup>72</sup>

總的來說，在這一連串外交安排下，所謂「夥伴關係」大致上已朝向機制化方向發展。<sup>73</sup>進一步析之，這種做法同時也根源自中共政權對自身國際定位的態

---

<sup>69</sup> 俞正梁等，《大國戰略研究》（北京：中央編譯出版社，1998 年），頁 338。

<sup>70</sup> 請參考畢英賢，〈中共與俄羅斯關係：從正常化向夥伴關係過渡〉，《問題與研究》，33 卷 11 期，頁 5。

<sup>71</sup> 房樂憲，〈當前中國全方位外交新特點〉，引自張玉良主編，《面向二十一世紀的國際戰略規劃》（北京：國防大學出版社，1998 年），頁 129-142。

<sup>72</sup> 參考施子中，〈中共推動大國外交與建構夥伴關係之研究〉，《戰略與國際研究》，1 卷 3 期，頁 21 附表。

<sup>73</sup> 俞邃，〈世界格局與大國關係若干問題探討〉，《現代國際關係》（北京），1998 年第 2 期，頁 38-44，與 1998 年 7 月 28 日《人民日報》頭版。



度，正如閻學通所提到的：「冷戰結束後，中國崛起的勢頭愈來愈明顯，國人也感到中國在世界上的國際地位不斷提高，於是認為中國崛起的國際環境相當不錯。」<sup>74</sup>這種「中國崛起論」不僅是當今大陸知識界的共識，同時也是「大國外交」的重要論證基礎所在。

正如 Michel Oksenberg 所言：「由於蘇聯解體與冷戰落幕，自十九世紀末葉所形成的這個（東亞）區域體系，首度出現一群國家和另一群國家間沒有被分割的現象。……中國不必在到處是衝突的背景中考慮國防問題，……首度可以同時和所有國家相交，……經濟影響力與軍事力量日益強盛的中國，可以在塑造其週遭環境時，扮演一個更積極的角色。」<sup>75</sup>在這種情況下，不僅「中國正在世界的東方崛起」，<sup>76</sup>甚至「一些人口大國將變成經濟大國，也可以成為政治大國，2020年可能會出現五大新興力量，亦即中國、印度、俄羅斯、巴西與印度尼西亞」；<sup>77</sup>當然，這種樂觀的評估其來有自，包括中國大陸在 1979-93 年間高達 16.8% 的奇蹟式經濟成長率，以及儘管有共產集團垮台與第三波民主化浪潮的壓力，中共仍能抗拒政治性結構調整等事實，都使各國觀察家關注著中共將成為美國霸權新競爭者的趨勢。<sup>78</sup>對中共領導者來說，他們自也希望利用這個契機來提昇其國家安全性，甚至取得大國的地位與影響力；由此，威望利益在其外交政策中的份量也愈形加重。

此一發展當然對兩岸外交對立產生新的影響。由於中美台的互動關鍵關在於中共與美國間的關係，而美國更為其中最重要的動力所在，因此其態度對兩岸關係乃相當具有影響力。不過，美國現階段的對華政策畢竟仍以「交往」為主，<sup>79</sup>除在 1997 年與其建立「建設性戰略夥伴關係」外，當 Clinton 於 1998 年訪問大陸時，更口頭表示「不支持台灣獨立、不支持兩個中國或一中一台，不支持台灣

<sup>74</sup> 閻學通等，《中國崛起：國際環境評估》（天津：天津人民出版社，1998年），頁58。

<sup>75</sup> Robert Pastor 編，《二十世紀之旅：七大強權如何塑造二十世紀》（台北：聯經文化公司，2000年），頁334。

<sup>76</sup> 錢其琛總結 1993 年外交成果時所言，見閻學通，《中國國家利益分析》（天津：天津人民出版社，1997年），頁59。

<sup>77</sup> 呂新國，〈大國關係與中國外交〉，《現代國際關係》（北京），1998年第1期，頁41-42。

<sup>78</sup> see Joseph S. Nye, Jr. *Bound to Lead* (New York: Basic Books, 1990), and Gerald Segal, "Does China Matter?" *Foreign Affairs*, 78(1999), pp.29-32.

<sup>79</sup> see "Remarks by President Clinton in Address on China and the National Interest," Oct. 24, 1997.

加入以國家為成員之國際組織」等所謂「新三不政策」。<sup>80</sup>在 Clinton 態度顯然略趨親共，甚至扮演促談角色的情況下，向來以美國為後盾的台灣亦被迫軟化姿態，同意在 1998 年於上海進行第二度「辜汪會談」，期間汪道涵再度重申「世界上只有一個中國，台灣是中國一部份」說法，但辜振甫亦強調「分治」與「對等」的現實與主張，除對主權問題仍維持各說各話外，會談中亦達成恢復兩會制度性協商等若干向共識。

儘管如此，美國的傾向中共乃使台灣愈發覺得存在著生存危機，這或許也是李登輝在 1999 年接受德國媒體訪問時，提出所謂「特殊國與國關係」（一般通稱為「兩國論」）來解釋兩岸現狀，同時說明將強化自 1996 年以來所採取對中國大陸的「戒急用忍」政策（該政策至 2001 年中表面上被劃下句點）的心理基礎。無論如何，此舉引發中共方面極度不滿，於是又使兩岸關係進入另一個緊張階段中。值得注意的是，美國對李氏說法並不表支持，Clinton 甚至隨即便重申「一個中國、兩岸對話與和平解決」等中國政策的「三大支柱」；至於中共則發動另一波宣傳攻勢，首先是在 2000 年台灣總統大選期間公佈的「一個中國原則與台灣問題」，引用「全面繼承」理論來否定台灣的國際主權地位，以及台灣所強調的「制度」之爭，同時提出包括「如果出現台灣被以任何名義從中國分割出去的重大事變，如果出現外國侵略台灣，如果台灣當局無限期去絕通過談判和平解決兩岸統一問題」等動武條件，接著在大選後又公佈「2000 年中國的國防」白皮書，正式將前述「三個如果」條件列入其政策範疇，並延續對李氏所謂「兩國論」的嚴詞批評。

大體來說，由於台灣自 1990 年代起採取「拉寬談判縱深」策略，亦即在中國大陸佔有主權競賽優勢的情況下，儘可能迴避「一個中國」問題，以增加未來交涉籌碼，再加上部分領導者被認為具有分離主義傾向，因之兩岸關係目前可謂已進入「寒冬期」。儘管雙邊經貿交流趨勢顯然有增無減，但之前的溝通努力卻幾乎全遭凍結，至於未來則仍有賴領導者的智慧。可預見的是，中共仍將以「一國兩制」的統一政策主軸，「全面封鎖」的外交政策，「以商圍政」的統戰策略，與「拉攏美國」的最後手段來對付台灣，而台灣則僅能在劣勢下愈發依賴美國保護，並在推動「實質外交」的努力下，繼續堅持「透過民主制度下的全民公決以

<sup>80</sup> The White House, "Remarks by the President and the First Lady in Discussion on Shaping China for the 21 st Century," Shanghai Library, PROC, June 30, 1998.

選擇未來」的消極政策主張。

## 七、結論

針對台海兩岸間存在達半個世紀以上的外交競爭問題，本文首先試圖根據歷史發展特徵，將其分為 1949-54 年間的「生存利益優先時期」、1955-78 年間的「第一階段邦交競賽時期」、1979-88 年間的「維持現狀政策時期」、1989-96 年間的「第二階段邦交競賽時期」，以及 1996 年迄今的「威望與生存空間競爭時期」等五個階段，一方面希望將過往歷史作一系統性的整理，同時也期盼能藉此釐清過程中的主軸變遷趨勢。

在前述過程中，我們可以發現，特別是由於缺乏人口、土地與天然資源等相關要素，儘管台灣透過經濟發展累積出相當大的能量，並透過威權機制將其中一定比例用以支援軍備競賽，但相對於中共仍是居於劣勢的。此種窘境不僅迫使台灣長期向美國實施「隱性或不成文」的一邊倒政策，同時在基於權力考量而將「統一」目標修正為「維持現狀」政策後，對中國大陸的外交與戰略政策原則也因此由「競爭性」轉為較具「防禦性」取向的手段。相對地，中共儘管在建政後的三十年間，一直未能有效解決內部鬥爭與發展方向等問題，但至少對台灣始終保持著廣土眾民的基本優勢，這也是它雖在前兩個發展階段中似乎落後於台灣，不過終究能急起直追的關鍵因素。無論如何，隨著中共因改革開放政策而進一步提昇其權力指數，這使其不僅得以繼續維持「統一」的既定目標，在外交策略原則上也從「競爭性」轉而出現諸如零邦交政策等更具「攻擊性」的手段，甚至還增加一定程度的威望利益考量。

不過，正如我們在前文中所不斷提及的，事實上正因兩岸始終都缺乏足以單獨處理紛爭的權力，於是讓問題的徹底解決延宕至今；在可見的未來，或許最關鍵的變數（無論正面或負面）仍舊是美國的態度。值得注意的是，繼 1950 年韓戰爆發、1972 年 Nixon 訪華與 1978 年底中美建交等轉捩點後，或許 1996 年的台海危機也可用來觀察美國對華政策的重大轉折。在危機後不久，美國國務卿 Christopher 便在一場演說中，建議中美領導人應建立定期互訪機制；<sup>81</sup>這可說是繼 Clinton 總統在 1993 年開啓對中共「全面性交往」政策後，進一步正視後者政

<sup>81</sup> Robert S. Ross, "The 1995-96 Taiwan Strait Confrontation," *International Security*, 25(2000), p.113.

治地位與國際影響力的宣示，由此也帶來江澤民在 1997 年 10 月的訪美之旅。當然，中共不僅瞭解此種情勢的發展，同時也想藉此影響兩岸關係未來的可能變化；例如江澤民在首度訪美期間便一再重申：「…台灣問題歷來是中美關係最重要最敏感的核心問題，只要在台灣問題上出現麻煩，中美關係就難以向前發展，……解決台灣問題完全是中國的內政，……海峽兩岸可以先就在一個中國原則下，正式結束兩岸敵對狀態進行談判並達成協議。」<sup>82</sup>由此可見中共希望將台灣塑造成「麻煩製造者」(trouble-maker) 的企圖。

儘管如此，隨著中共權力呈現出繼續提昇的跡象，美國對此也不能不全無防範；例如國防部與眾議院在 1999 年分別公佈的「亞太地區戰區飛彈防禦建構選擇方案報告」(TMD 報告) 與「考克斯報告」，不啻透露出將中共視為假想敵的趨勢，<sup>83</sup>而 2000 年上任的 Bush 更將與中共間的互動由「戰略合作夥伴」修正為「戰略競爭者」關係。<sup>84</sup>中美關係的出現矛盾對台灣雖是有利的，但我們仍必須這麼說，中美台間的互動仍不可能因此而成為台灣方面所期盼的「等邊三角形」。換言之，只要美國繼續將台灣視為制約中國大陸的戰略工具，而台灣又始終無法擺脫對美國一邊倒政策的話，其國際生存空間恐將面臨進一步縮小的危機；由此，在大陸內部不發生重大政治變遷的前提下，兩岸間或許將發生另一波的外交競賽。

---

<sup>82</sup> 引自中共新華社 1997.10.30 華盛頓電，「江澤民在美中協會等六團體午餐會上演講全文」。

<sup>83</sup> Thomas J. Christensen, "China, the U.S.-Japan Alliance, and the Security Dilemma in East Asia," *International Security*, 23(1999), pp.64-69; *U.S. National Security and Military/Commercial Concerns with the People's Republic of China (Cox Report)* (Washington, D.C.: U.S. House of Representative Select Committee, 1999) .

<sup>84</sup> Condoleezza Rice, "Promoting the National Interest," *Foreign Affairs*, 79(2000), p.66.

# Transition and Challenge of Mainland and Taiwan's Diplomatic Race

**Tung-Chieh Tasi**

## **Abstract**

Since Taiwan and Mainland had been divided because of the Civil War in 1949, they have always kept some kind of competitive relation on the global stage until now. This doesn't influence only their mutual interactions, but the content of their foreign policies. In this paper, we will focus on some turning factors of the whole history through dividing it into five periods (period of survival interest prevailed, the first phase of diplomatic race, period of status quo, the second phase of diplomatic race, and period of "prestige vs. living space"), and then try to explain the transitional causes of it.

**Keywords:** Mainland China, Taiwan, foreign policy, national interest, political realism

## 國立中興大學全球和平與戰略研究中心

Center for Global Peace and Strategic Studies,

NCHU

國立中興大學社會科學管理學院國際政治研究所為推動國內和平與戰略研究風氣，於今年 2 月 26 日成立「全球和平與戰略研究中心」，期結合國內外專家學者，就相關議題進行研討，以累積我國在國際關係與戰略安全領域之研究能量。未來本中心將每年定期出版專書，並舉行座談會與學術研討會，邀請政府官員、學者專家與民意代表，針對國際情勢、區域安全、兩岸問題、外交與國防政策等議題交換意見，並將研究成果提供政府部門做為施政參考。同時，本中心將架設網際網路，彙整當前國際重要時事情資，建立關鍵議題之研究資料庫，開放供各界使用。本中心值此成立之際，百事待舉，衷心期盼各界先進的支持，敬請提供卓見，隨時給我們指教。

國立中興大學全球和平與戰略研究中心

地址：台中市國光路 250 號

電話：(04) 22840310 轉 929