

台海兩岸與東南亞國家之 關係與策略

宋 鎮 照

(成功大學政治經濟研究所副教授)

摘 要

當台灣亟力推動南向政策，企圖以經濟換取政治，以經貿拓展外交，再以社會文化交流增強雙邊政交經貿關係之同時，中共也企圖從政交經貿與社會文化之全方位策略與東南亞國家接觸，來對抗台灣的南向政策，東南亞儼然成為台海兩岸較勁的新競技場。

本文的重點有四：一是探討台灣與對東南亞國家的外交發展與策略；二是分析中共對東南亞國家的外交發展與策略；三是解析東南亞國家對台海兩岸之外交關係與因應之道；四是對如何創造三贏的三角關係，提出一些建議。

關鍵詞：台海兩岸、東協、南向政策、中共外交

* * *

壹、前 言

當中華民國（以下以台灣稱之）亟力推行「以經濟換取政治，以經貿拓展外交」為訴求的南向政策，並配合著「以社會文化交流，來增強雙邊政交經貿關係」的作為，積極發展與東南亞國家（主要是指東協國家，ASEAN）之實質外交關係，中共也正積極地向東南亞國家展開政、經、貿、外交與文化之全方位策略發展，來拉攏東南亞國家，藉以鞏固中共在此地區的政經優勢，並對抗台灣的南向政策，無疑地，東南亞已經成為台海兩岸較勁的新「疆域」。

台海兩岸對東南亞國家的國際政經政策，已導至東南亞國家處於左右為難、進退維谷之境，即對「發展」與「安全」的抉擇。當台海兩岸的政治對立關係延伸到東南亞國家地區時，是否仍能以台海兩岸互動模式（即不提及政治，只強調經貿的互動發展），援用到東南亞國家身上，亦或用另一種不同型態的互動模式，是值得探討的課題。這種曖昧、複雜的三角關係中，也凸顯出「台海兩岸」對「東南亞國家」政經外交策略比較研究的重要性與適時性。

本文擬從國際政治經濟學的角度出發，並從歷史的層面來分析台海兩岸與東南亞國家三角政經外交關係的發展與策略。在本文中將處理兩個問題，一是中共與台灣如何在東南亞國家中，進行區域性的政經外交對抗與競爭。在強調這是一場以經濟力量對抗政治力量的賽局中，東南亞國家勢必是台海兩岸必爭之地。另一是東南亞國家又將如何應付台海兩岸的政經競爭，採取適當的「兩個中國」外交策略，既能獲得安全也能促進發展，將是東南亞國家對台海兩岸的最佳決策。因此，下面的探討將分成四方面來分析：首先，討論台灣對東南亞國家的外交發展與策略。其次，處理中共對東南亞國家的外交發展與策略。第三，解析東南亞國家對台海兩岸外交關係之發展與因應策略。最後，對如何創造出三贏的三角關係，提出一些建議。至於台海兩岸互動關係的探討，則不在本文的研究範圍。

貳、台灣對東南亞國家之發展策略

台灣對東南亞國家外交關係的發展，基本上可以分成四個階段，第一階段是一九七〇年以前，中華民國在台灣仍是聯合國安理會常任理事國成員之一，在國際政治舞臺上仍有其地位與影響力。而且，在以美國為主軸的自由資本主義陣營下，台灣與東南亞國家尚維持友善的外交關係，一起聯合圍堵赤禍。第二階段是一九七一年至一九八六年間的激盪不穩定時期，即台灣退出聯合國至解嚴前，其間經歷了南越的淪陷、台灣與美國的斷交、東南亞國家紛紛與台灣斷交而與中共建交，加上蔣中正的逝世等。國際局勢在一片聯合中共制衡蘇聯聲浪下，台灣代表中國的正統性被東協國家質疑與否定。「莊敬自強、自力更生」是台灣此時期的最佳寫照，國內建設優先於外交關係的拓展。第三階段是一九八七年至一九九三年間推行務實外交策略，最後是一九九四年政府主導的「南向政策」。

一九七〇至八六年間的台灣與東南亞的外交關係，基本上是處於停滯低迷期。在一九六〇年代裡，台灣與越南、高棉、泰國、菲律賓、馬來西亞仍維持有正式邦交關係，且雙邊關係非常密切。但自越、柬、寮相繼赤化後，共產勢力快速在東南亞地區擴散，嚴重威脅到其他國家安全。原本堅決採取反共立場的東南亞國家，在七〇年代為求自保，並期盼中共承諾東南亞的中立地位，以建交方式來交換國家安全，遂斷絕與台灣的官方關係。而在一九八六年後，台海兩岸在東南亞的外交發展，可說開啟了競逐的「零和」遊戲。雖然台灣與東南亞國家沒有正式官方關係，但在經貿文化上卻仍維持相當密切的關係。^①以經貿掛帥的外交策略，成為台灣開拓東南亞國家外交關係的主軸。

一九八七至九三年間，由於中共在國際上變本加厲的排擠、孤立、與打壓，中華民國政府為維護國家利益，以及突破外交困境，全面調整了開拓與提昇東南亞外交關係之策略，採取了務實彈性的外交策略，也就是「積極主動、靈活務實」的作法，本

註① 外交報告書，對外關係與外交行政（臺北：外交部，民國八十一年），頁五九～六三。

著「政經分離」的原則，透過經貿、文化、科技、旅遊、軍事之交流，與無邦交但友好的東南亞國家建立實質關係，作為重回國際社會的跳板。^②這也是自一九八八年李登輝總統主政後，大幅調整以往依賴美國的「東向」政策，轉為重視西向與南向的經濟發展策略，落實台灣國際化的發展。其中「南向政策」的發展構思，在一九八八年的國際化政策調整中已有明確的方針與規劃。

在此時期，台灣對於東南亞國家外交策略的措施，基本上強調四項重點：一是藉由發展經貿關係，在「政經」分離的雙向策略下，適時拓展雙邊關係。二是積極參與東南亞區域活動和經貿組織，以期提昇雙邊經貿關係。三是對東南亞國家提供援助，以爭取各國的外交支持。四是推動全方位的經濟策略，整合經貿、市場、投資、資源的發展。很明顯地，是透過經貿關係的政治運作，且在外交政治上保持相當程度的模糊，避開東南亞國家在中共「一個中國」原則下的壓力，進而與台灣積極展開務實外交互動。

在務實理念外交的推動下，台灣與東南亞國家外交關係有明顯的改善。如中、菲關係在一九八六年艾奎諾政府成立後，雙邊關係逐漸好轉。一九八九年台灣駐菲機構提昇為「駐菲律賓臺北經濟文化辦事處」，在一九九二年雙邊又簽訂了投資保障協定，以及關務合作備忘錄等，菲國當局相當重視與台灣的經貿關係。台灣於一九八九年將駐印尼機構改稱為「駐印尼臺北經濟貿易代表處」，雙邊也於一九九二年簽訂投資保障協定，最近又簽訂避免雙重課稅協議。在一九九〇年以前，馬來西亞是台灣在東南亞投資最大的國家，一九九二年馬國同意將台灣駐馬國機構更名為「駐馬來西亞臺北經濟文化辦事處」，一九九三年雙邊亦簽訂了投資保障協定。而台灣能與在政治軍事頗為依賴中共的泰國，維持著極為密切的經貿關係，實屬不易。在泰國亦設有「駐泰國臺北經濟貿易辦事處」，而且雙邊也在一九九六年四月簽署了投資保障協定，^③顯見台灣的經貿投資也受泰國相當重視。至於越南，台灣於一九九二年六月於河內與胡志明設置經濟文化辦事處，且於一九九三年簽署中越投資保障協定，雙邊經貿關係非常密切。在東南亞國家中，新加坡對台灣可說是最友善的國家，雙邊外交關係密切，新加坡一直扮演著調解兩岸關係的中介角色，台灣在新加坡設有「駐新加坡臺北代表處」，並與新加坡簽訂投資保障協定與避免雙重課稅的協議。

至一九九四年推動南向政策的階段，更凸顯出中華民國政府重視東南亞政經發展的意義。由政府來主導南向的發展，帶頭打前鋒引領臺商進入東南亞，形成「黨（營）、政（府）、民（間）動員」的策略模式。此舉表露出試圖以政治手段來支持經濟的南向，強化政府對東南亞政經發展上所扮演的角色。同時，也唯有促進台灣與東協國家的雙邊經貿關係，提昇雙邊經貿的互賴關係，才能進而改善雙邊實質外交關係，包括敲叩東協組織與自由貿易區之大門。

其實，南向政策對台灣來說，主要是受國內外結構因素的變化以致。在國內因素

註② 前揭書，頁二六～三九。

註③ 中國時報，民國八十五年五月一日，版二。

方面，由於台灣內部產業結構的改變，工資的大幅上漲，降低在國際市場上的競爭力，甚至勞工供給的短缺，致使勞力密集工業的發展備受威脅。而且，社會外部不經濟問題日益嚴重，同時連投資環境也日益惡化。例如，社會秩序暴露出嚴重的脫序現象，政府公權力的削減，加上環保意識的覺醒，以及土地價格昂貴，工廠用地難以取得，使得投資意願降低。在國外因素方面，台灣主要是面臨國際經濟結構改變的衝擊。由於國際間保護主義的聲浪高漲，區域經濟整合的發展趨勢凸顯，面對此挑戰，唯有積極地向區域經濟靠攏，才能保障台灣經貿利益。在面對這些因素的壓力下，產業的外移勢必發生，而東南亞國家自然地成為台灣邁向跨國公司經營的首要之地。

除了國內外結構因素的改變之外，中華民國政府之所以如此重視南向政策的推行，基本上有下列幾個層面的政經考量：首先試圖分散海外經貿投資市場，降低經濟過度依賴中國大陸的風險。二是為因應東協自由貿易區的成立，若早日進入東協經濟圈，建立生產基地與據點，可讓台灣經濟的發展立於不敗之地。三是連結東協市場為腹地，可實現台灣成為亞太營運中心的目標。四是東協國家或許可以取代一九九七年後部分的香港地位，作為前往中國大陸的中繼站。五是以互惠互利的原則擴大雙邊經貿投資合作，可以獲取東協的支持，提昇台灣在亞太經濟的重要性。六是台灣與東協經濟在產業分工上具有互補性，有利台灣海外投資發展。^④最重要的，台商投資東南亞，不必像投資大陸一般，必須在政治上承擔相當的投資風險，而且也不會對台灣政經發展產生莫大的威脅與衝擊。

進一步而言，南向政策可以說是推動務實外交的最具體表現，而務實外交又是南向政策推動的重要原動力。^⑤其實，南向政策與大陸政策並不相悖，也絕非是以南向政策替代或優先於大陸政策，只是以南向政策來支援大陸政策的不足，以確保台灣的經貿發展。這是一種策略應用，即推動「寓西進於南向」或「聯南進北」，甚或是進行「雙向平行」的制衡策略，既西進又南向的作法，才最能符合台灣政經利益。而近年來，由於東協國家與台灣的經貿關係愈來愈密切，不僅具有現實的經貿利益，也更凸顯出雙邊實質外交關係發展的重要性。因此，南向政策配合著彈性務實外交策略的推動下，台灣挾著雄厚的投資資金與經貿實力，頻頻向東南亞國家招手，勢必受到東協國家相當的歡迎。

南向政策促使中華民國政府頻頻主動出擊，與東協國家接觸，從李、連的相繼度假外交，以及一九九四年在西雅圖召開之亞太經合會議，積極與東協國家進行雙邊部長級的對話，甚至菲律賓與印尼部長級官員頻頻來訪，中越部長級會議召開等，台灣更主動表達了加入東協對話伙伴的意願，也欲參與東協籌組的「東亞經濟共策會」(EAEC)。從這些高層官員的接觸中，似乎透露了「東南亞投資熱」的再度引發，

註④ 李登科，「南向政策與務實外交」，*問題與研究*，第卅三卷第六期，民國八十四年六月，頁一～一〇；李宗哲，「檢視臺商對外投資與南向政策」，*理論與政策*，民國八十三年夏季號，頁七二～八八。

註⑤ 宋鎮照，「解析中華民國南向政策之國際政經意涵與發展」，*中山社會科學學報*，第八卷第三期，民國八十三年，頁六七～九二；張景為，「落實務實外交為南向列車原動力」，*中國時報*，民國八十三年二月十七日，版三。

同時也似乎提高了雙邊的實質外交關係。^⑥

這兩年來的南向政策，雖獲致某種程度的成效，但台灣仍無法獲取東協國家外交上的全力支持，協助進入東協區域論壇，甚至連一九九六年三月首度召開的亞歐高峰會也被遠拒於大門之外。不僅推行南向政策的實質意義備受質疑，台灣的務實外交策略也深受挑戰。事實上，東協國家面對中共的武力威脅，不願得罪北京，且堅持一個中國的原則，既能確保東協的安全，又能獲得大陸市場的利益，因此，東協國家在中共的威勢下，必然犧牲台灣而就中共。面對此困境，台灣豈能不對東協的外交發展策略做大幅度的調整。然而，另一方面卻又顯示，東協國家對中共的態度仍心存戒慎，透過以東南亞區域聯合方式維護共同之利益與安全，甚至也以台灣牌來抗衡中共。對台灣來說，一則可利用東協的弱點與需求，凸顯出台灣的優勢特點，無形中也將提供台灣一種開拓東協外交的契機。另一則必須重新思考務實外交政策與大陸政策間的平衡，減緩兩岸的衝突與對立關係，對南向政策的推動才能獲得具體成果，何況西向大陸與南向東南亞之發展並不相悖，可平行並進而收雙重效果。^⑦

叁、中共對東協國家之發展策略

中共在一九四九年奪取政權後，鞏固政權便成為當務之急，「內政優先外交次之」被奉為規臬，而且常常利用外交策略，當作解決內部政權的重要手段。因此，中共對外關係的訴求無疑地也反映出其內部政治問題和關係，即政治權力的鬥爭與重組。而中共領導人往往為了鞏固大權在握的優勢，不惜與鄰國交惡，展現出大國沙文主義的野心。一九五〇年代的抗美援朝和中共緬甸戰爭，以及台海戰役，一九六二年之中共、印邊界戰爭，一九六九年中共蘇之珍寶島邊界衝突等，十足表現出武力外交的風格。^⑧

在一九四九年到一九七八年間，中共的外交政策基本上由毛澤東主導，而對外交工作的推動則由周恩來負責。將近二、三十年的外交策略，一直採取著兩個原則，一是「仇外」與「安內」原則，另一是意識形態的外交原則。^⑨這與一九七八年後由鄧小平所主導的外交策略有明顯的差異，毛澤東推行的是革命外交，以中國安全和世界革命為主要目標，而鄧小平則推行開放外交政策，強調和平共處與經濟發展的務實作法。^⑩

註⑥ 工商時報，民國八十三年二月二十三日，版四。

註⑦ 王銘義，「外交政策與大陸政策應平行發展」，中國時報，民國八十三年二月十七日，版三。

註⑧ 林蘊暉、范守信、張弓，一九四九～一九八九年的中國：凱歌行進的時期，第一集（河南鄭州：河南人民出版社，一九九一），第五章與第七章。

註⑨ Carl Riskin, *China's Political Economy: The Quest for Development since 1949* (New York: Oxford University Press, 1991), chapter 3; 賈暉，中華人民共和國對外關係概述（上海：上海外語教育出版社，一九八九），第一章。

註⑩ 陳有為，「邁向後冷戰的鄧小平外交戰略」，*The China Times Magazine*，第二〇九期，頁一三～一六。

在仇外與安內的原則上，中共當局特別重視主權獨立與領土統一的問題，一方面藉以支持其政權的合法性，另一方面也基於中國近百年來受到強權的瓜分與不平等待遇的歷史經驗，在強烈的民族主義意識下，產生仇視帝國主義的情結。簡言之，對外策略充分表現出民族主義的色彩。這反映在兩個中共早期的外交策略，一方面是堅持「反美反霸」、甚至「反蘇」的外交政策原則，採取了所謂的「革命外交路線」。^①在另一方面，因建國初期挑起韓戰之故，致使亞洲國家對「新中國」心存疑慮，為與更多的國家建立外交關係，或與鄰國和睦相處，於一九五五年中共利用在印尼萬隆所召開之「亞非會議」上，提出和平共處五原則的外交策略，即互相尊重領土主權、互不侵犯、互不干涉內政、平等互利與和平共處，來消弭外國對中共擴張的猜疑，並爭取第三世界國家之龍頭地位。^②在既強調強硬外交手段，又重視和平共處原則下，這種矛盾情結也反映在中共的東南亞外交策略上。

在強勢的武力外交風格下，中共對東南亞國家的外交關係發展與策略，也蒙上這種陰影。這表現在幾個層面上：一是中共對東南亞國家的外交關係，充滿著民族主義與歷史心結，強烈地烙上「宗主國」與「藩屬國」的相對觀念，表現出一副老大哥的姿態。其次，在領土方面，中共宣稱擁有東沙群島，包括婆羅洲外之南沙與西沙群島之主權，不惜與印尼、馬來西亞、菲律賓、與越南起衝突。最後，中共對東南亞的華僑政策基本上是政治考量的，往往將東南亞國家的排華政策，當作是反擊東南亞或是施壓的理由。^③在沒有正式邦交的情況下，中共對東協國家表現出敵對不友好的態度與立場。而中共對東南亞非共產國家，則以和平共處五原則為訴求口號，突破美國在東南亞的圍堵，然而在骨子裡仍不忘在非共國家進行「人民革命鬥爭」，這表現在中共以共產主義意識形態為主軸的外交上。

在意識形態上的外交原則與策略，則以共產主義為依據，進行革命造反外交，凸顯出與資本主義國家抗衡的態勢。中共與東協國家無邦交的關係，充分表現在意識形態的對立上，對抗以美國為首的資本主義陣營之聯合東協國家進行圍堵中共勢力的發展。由於中共與東協國家敵對且無邦交，也使得中共對東協國家採取「黨對黨」的外交策略，積極發展中國共產黨與東協國家內各共產黨的關係，企圖顛覆當地政府，^④並加強與北越、高棉、寮國、和緬甸等共產主義國家之外交關係，給予資金和軍備的援助，進行「反圍堵」的解套抗爭。^⑤但在一九六〇與七〇年代，由於中蘇共的交惡，蘇聯在中蘇邊境增強駐軍，中共為因應來自美、蘇的挑戰，將大部分精力與軍備置於北方與東北方的防禦，而且文化大革命的內鬥，更使中共無暇顧及南方的東協事務，何況來自東協國家的威脅一向不大。同時，也因中蘇共的緊張關係，使中共轉而

註① 葉翔之，*中共對外關係論叢*（臺北：正中書局，民國六十六年），頁六～一〇。

註② 周恩來，*周恩來外交文選*（北京：中央文獻，一九九〇），頁一一九～一二〇。

註③ 顧長永，「從政治經濟層面論中共的東南亞華僑政策」，*中國大陸研究*，第卅七卷第九期民國八十三年九月，頁一五～二五。

註④ 葉翔之，*前揭書*，頁一七二～一七五。

註⑤ 李本京主編，*中共與國際社會析論*（臺北：正中書局，民國八十年），第四章。

轉而聯合美國制衡蘇聯之威脅，對美國大獻慇懃之際，自然對東協國家的態度也有所轉變，採取拉攏和睦的外交策略。在一九七〇年代，中共紛紛與東協國家建立邦交，緩和了中共與東協國家間的緊張關係。^⑩縱然如此，在毛澤東與周恩來時期的東協外交策略裡，依然採取著兩手策略，一方面積極改善外交關係，一方面卻又暗中支持當地共黨活動。^⑪

一九七九年後的鄧小平時期，隨著「改革開放」的推動，開始採取開放的務實外交策略，淡化意識形態的對立外交。而務實開放的外交策略，大力爭取外來援助、資金融資與投資，來支助經濟建設與發展。^⑫因此，對東協外交關係的發展目的，逐漸從政治軍事面，轉為以經濟貿易為主要考量，進而採取政治經濟雙向並行的策略。

鄧小平時期對東協國家的外交政策，基本上可以分成兩個階段，第一階段是從一九七九年至一九八九年，第二階段是從一九八九年天安門事件後至今。在鄧小平主政的前半期，中共對東南亞國家的外交策略與原則，一般說來仍然堅持兩個重點：一是東南亞國家不得挑戰中國在該區的主導地位，另一是東南亞國家不得尋求其他強權（主要指美國）的支持。因此，中共對越南的懲罰性戰爭，便是一個明顯例子。此時期中共對東南亞的外交關係發展與反應，著眼點是針對蘇聯勢力的進入，挑戰了中共對東南亞國家在傳統觀念上的優勢與宗主權。中（共）、越兩國原為兄弟之邦，但在越南統一後轉而依賴蘇聯之際，中（共）蘇勢力在東南亞地區的競爭，呈現出中（共）越關係的緊張和對立。^⑬越南更在蘇聯的撐腰支持下，大力阻止中共勢力對高棉與寮國的影響，甚至揮兵入侵高棉。很清楚地，中共出兵「教訓」越南，不僅是有宣示其宗主權的意味，更是企圖阻止蘇聯的「南下政策」。中共轉而向東協國家示好，外交軍事支持東協，反擊越南勢力在中南半島的擴散，足見中共在東南亞外交發展策略的轉變，以及試圖改善與東協陣營關係。總的說來，一九九〇年之前，東協國家與中共的外交關係並不是那麼密切，中共仍待努力爭取東協進一步的友誼。

一九八九年天安門事件後，中共外交發展又陷入國際孤立的困境。一九八〇年代大力改善對外關係的努力，頓時成為泡影。為降低國際社會的疑懼，以及促進經貿的發展，外交策略從高姿態轉為低調務實的作法，特別重視與週邊國家關係的改善。^⑭

註⑩ 馬來西亞於一九七四年五月與中共建交，菲律賓則於一九七五年六月與中共建交，同年七月泰國與中共建交，當時只有新加坡未與中共建交，而印尼因一九六五年之九卅共黨政變影響，於一九六七年十月宣布與中共斷交。而自一九七五年四月越南與高棉相繼淪於共黨手中，接著寮國步其後塵，三國完全被赤化。

註⑪ Sarasin Viraphol, "The People's Republic of China and Southeast Asia: A Security Consideration for the 1980s," in Robert A. Scalapino and Jusuf Wanandi, eds., *Economic, Political, and Security Issues in Southeast Asia in the 1980s* (Berkeley, CA: IEAS, University of California, 1982), pp. 147~55.

註⑫ Weixing Hu, "China's Security Agenda After the Cold War," *The Pacific Review*, vol. 8 no. 1, 1995, pp. 117~35; Bernard K. Gordon, *New Directions for American Policy in Asia* (London: Routledge, 1990), pp. 92~100.

註⑬ Gareth Porter, "China in Southeast Asia," *Current History*, Vol. 85, No. 512 (Sept. 1986), pp. 249~79.

註⑭ 天兒慧，中國：蛻變中的社會主義大國（臺北：月旦出版社，民國八十三年），第四章。

因此，對東南亞外交的發展策略，自然重申敦親睦鄰的友好政策，改被動為主動，並加強經貿外交關係，吸引外資（主要是華僑資金），降低意識形態的色彩，積極參與東南亞事務，獲取東南亞國家在國際政經上的支持。在外交上表達對東南亞國家的善意，降低其敵意的疑慮。因此，中共對東南亞國家採取懷柔政策，當是最佳的抉擇。

事實上，中共一改常態地關心起東南亞外交事務的發展，除了上述原因外，尚有幾方面的考量。

第一，由於蘇聯帝國的瓦解，以及蘇聯各共和國積極追求經濟發展，紛紛放棄共產主義的經濟體制。中（共）、蘇（俄）邊境不再存有緊張的對立關係，蘇聯在東南亞的勢力也消失，讓中共更有餘力進行干預或參與東南亞事務，發揮其政治外交的影響力。^②第二，在冷戰後，美國勢力也逐漸從東南亞抽離後，頓時東南亞地區變成國際強權真空地帶，中共亟欲替代美國，掌控東南亞地區，成為區域性強權。甚至企圖在印度洋建立勢力範圍，連結南海與西太平洋，準備拓展海權大國的勢力。第三，由於南中國海主權妾身未明，又蘊藏有相當豐富的石油與天然氣，激起中共對此地區的覬覦與重視。第四，由於日本經濟勢力的強大，主宰著東南亞經濟，加上近年來台灣積極地在東南亞大量投資與援助，儼然成為區域性經濟強權，中共在東南亞的優勢備受挑戰與壓力。第五，東南亞資源豐富，又享有經濟之高度成長，自成一體系。同時，在亞太經濟圈裡常透過聯合集體的行動方式，爭取東南亞國家在國際社會的重要性。中共亟欲藉聯合東南亞國家，增強其對抗日本與美國的籌碼，這可從中共對馬來西亞總理馬哈地所倡議的「東亞經濟共策會」，將美、加、紐、澳排除在外，給予熱烈的支持看出端倪。因此，一直以反美、蘇霸權自居，並挾東協國家以自重，不能不說是中共積極改善東協國家關係的重要因素。特別是，中共參與一九九六年三月初，在曼谷舉辦的「亞歐高峰會」，更體會到聯合東南亞勢力的重要性，可發揮挾東協以抗衡歐洲，進而挾亞歐來制美。^③第六，中共在一九九二年之十四大全會，重申其外交政策已非共產主義意識形態為尚，而是在區域核心中取得優勢。而欲凸顯外交實力，除軍事武力外，非擁有經濟力量不可。最後，中共與東南亞國家的政治外交聯結關係也相當深厚，基於地緣與歷史發展的關係，加強與東南亞國家外交關係是理所當然之事。

縱然如此，中共對東南亞的外交策略，在骨子裡仍流露出傳統的「兩手策略」伎倆，既聯合又鬥爭，軟硬兼施。一是關於南海領土問題之糾紛、以及主權的獨立問題、甚至排華問題等，中共的一貫作法是利用民族主義為號召，以軍事武力來處理東南亞之爭端，態度極為強硬與蠻橫。除此之外，中共更積極在該區擴張勢力，造成東南亞國家安全備受中共之威脅。另一方面，卻又積極與東南亞國家改善外交關係，如在一九九〇年，相繼跟印尼、新加坡建交。一九九一年，又與汶萊建交，並尋求解決高

註② Leszek Buszynski, "Declining Superpowers: The Impact on ASEAN," *The Pacific Review*, Vol. 3, No. 3 (1990), pp. 257~61.

註③ 中國時報，民國八十五年三月四日，版二十五；中央日報，民國八十五年三月四日，版九；中國時報，民國八十五年三月五日，版十九。

棉內戰問題，同年楊尚昆也訪問印尼與泰國，企圖對東協國家進行敦親睦鄰的外交發展，改善中共威脅的形象，澄清中共對外政策的意圖。^②一九九三年八月，人大委員長喬石訪問東協五國，一九九四年初，中央軍委會副主席劉華清往問泰、印（尼），同年十一月，中共國家主席江澤民訪問新加坡、馬來西亞、印尼與越南，又在同年十二月中共總理李鵬率領百人訪問團到仰光正式訪問，這是十三年來總理首次出訪緬甸，這些外交出擊的目的，企圖以外交方式促進雙邊經濟的合作與發展，並以經濟合作支援外交發展的策略，這將成為中共對東南亞外交策略的主軸。

其實，中共當局深切體會到，最符合中共外交利益的作為有兩方面：一是必須維持東南亞地區的穩定與均勢局面，另一是需積極與東南亞國家發展政治、經濟、軍事各方面的關係，降低雙邊緊張關係，即強調「增加信任、減少麻煩、發展合作、不搞對抗」的十六字方針。^③然而，當中共影響力投射到東南亞地區，也具體的反映出中共追求亞太霸權的野心，試圖在亞太區域與美國勢力進行抗衡。^④基於此，東南亞自然成為中共勢力外延的跳板。總之，中共的南向發展具有雙層意義：一是經濟面的利益，東南亞與印度半島廣大的腹地充滿著商機；二是軍事上的利益，中共勢力不僅僅伸入東南亞，也可以觸及到印度洋。

肆、東南亞國家對台海兩岸的發展策略

以東協為主體的東南亞國家，對台海兩岸的外交發展策略過程，一般說來可以分成三個明顯階段。第一階段是一九七〇年代以前，表現出反共產主義的基本立場，深怕被赤化，而與美國站在同一陣營線上，對中共進行「圍堵」，並與台灣建立良好的外交關係。第二階段是在一九七〇年至一九八七年間，東協國家眼見中共勢力日益壯大，紛紛承認中共政權，以換取國家安全，並與台灣斷絕外交關係，台灣反被東協國家孤立。第三階段是一九八八年後，東協開始走向國際舞臺，企圖凸顯東協在國際間的重要地位，對於台海兩岸的外交發展策略，也採取較為務實的「政經分離」原則，向台灣獲取其所需的經濟利益，向中共獲取其所需的政治與安全利益。保持模糊的彈性外交策略，游走兩岸間，此符合東協國家的最大外交利益。

一般說來，東南亞國家視中共為畏途，但又不得不與魔鬼打交道，迎合中共，來換取國家安全。^⑤當中共面對台灣南向政策挑戰時，中共勢力也開始積極介入東南亞，進行外交競逐。其實，東協國家組織的成立與壯大，主要是為了防範中共與越南的

註② 大公報（香港），一九九一年六月六日，版二。楊尚昆出訪印尼是中共元首二十八年來第一次訪問。一九六三年四月劉少奇訪問印尼，一九六七年中印（尼）斷交。

註③ 中國時報，民國八十四年六月十二日，版九。此十六字訣主要是因應中（共）美關係間一再出現人權、經貿、最惠國待遇、軍售與核子試爆等問題的摩擦，而於一九九三年提出一套新的對美政策原則，而此外交政策原則也被援用到東南亞國家外交政策上。

註④ 宋鎮照，「美國霸權在亞太地區之挑戰」，美歐月刊，第十一卷第三期，民國八十五年三月，頁二三～三九。

註⑤ Mohamed Jawhar bin Hassan, "Southeast Asia and the Major Powers," *The Pacific Review*, Vol. 8, No. 3 (1995), pp. 508 ~ 17.

軍事侵略，以確保東協國家的安全與生存，同時促進區域經濟的發展。近年來，中共企圖改善與東協國家的政經關係，重視對東協國家加強實質政經貿關係。東協國家也試圖拉攏中共，壯大自己，來抗衡美國與日本勢力，同時也藉由結合日本、美國、與台灣，來均衡中共對東南亞地區的影響力。

東協國家近年來對台海兩岸外交發展的重要性提高，而且相對於兩岸的談判籌碼增加，這主要反映在三項事實上。首先是東協國家近年來具有高度且穩定的經濟成長表現，已使東協國家（除新加坡外）側身於次層級新興工業化國家之地位，甚至卯足全力緊追東亞四小龍，在亞太經濟體系中逐漸扮演舉足輕重的角色，更積極參與國際政經活動。尤其，當世界經濟走向區域化（regionalism）時，「東協自由貿易區」（AFTA）之倡議，更顯現其在世界經濟中的重要性。其次，東協國家擁有豐富的天然資源，廣大的市場腹地，眾多廉價的勞工，更展現出其經濟發展的潛力，加上東協國家以優惠的外資政策，吸引外來投資，加速其工業化。最後，東協國家位居台灣與中國大陸的後院，近年來東協國家宛如成為台海兩岸較勁的新競技場，三角之間的互動關係也變得更加複雜，也使東協在兩岸關係中較有著力點。

除此之外，東協本身尚擁有重要的政經談判籌碼，來自其集體行動的力量，增強東南亞國家在國際上的重要性。東協組織畢竟是東南亞和亞太地區最具影響力與代表的區域性政治組織。而且，宣示在二〇〇三年（甚至提議在二〇〇〇年前）成立東協自由貿易區，也企圖建立「東亞經濟共策會」（EAEC），以及在亞太經合會（APEC）和亞太安全體系（如亞太安全合作理事會，Council for Security Cooperation in Asia-Pacific, CSCAP）等，^②甚至計畫在二十世紀末，由目前之東協七國擴大到十國，將東南亞十國全部納入。^③以強勢的國際組織型態出現，可說壯大了東協勢力。面對東協的發展，也難怪台海兩岸積極拉攏東協，並示意參與意願，企圖藉以自重或自保。

傳統上，東協一向嚴守兩項原則，一是政治中立原則，另一是致力於經濟合作原則。尤其是在後冷戰時期，強調經濟發展為主軸，更凸顯出東協亟力以區域團結方式，增高其談判籌碼，並採取經濟紐帶結合替代政治對抗，以約束取代圍堵，而對外之政治與軍事立場，則保持不介入與中立原則。尤其是堅持大國平衡外交的策略，利用大國間的相互制約，配合上適當的「等距外交」。比如東協與中（共）美兩國的微妙關係，不完全偏向美國，也不忽視與中共的關係。跟美國保持良好關係，用來對抗中共，同時也藉著跟中共維持和好關係，降低對美國的依賴。唯有如此，才能真正符合東協國家之利益。然而，東協與中共的外交利益，往往是一致的。例如雙方在亞太經合會中常藉機會反制美國，以及不贊成解除投資貿易障礙。同時，中共也樂於參與

註^② 亞太安全合作理事會成立於一九九三年六月，於馬來西亞吉隆坡成立，是一個非官方安全機制，各國會員以各國戰略和國際研究學術單位為主，各自籌組全國委員會，成員可包括學者、記者、以個人身分參與的官員等。亞太安全合作理事會很可能成為東協區域論壇的智庫，無疑未來民間學者將對東協區域論壇發揮某種程度的影響。

註^③ 大公報（香港），民國八十四年六月十四日，版三。

東協主導的安全體制組織或論壇，一則是東協不具威脅性，二則利多於弊。雖然在雙邊關係上有層出不窮的問題仍待解決，不過「避重就輕」的表面外交態度，仍將是維持東協與中共雙邊關係的要訣。

東協國家對於台海兩岸的「兩個中國」外交政策，更是心存矛盾與進退兩難的情緒，一方面既畏於中共武力的壓力，威脅到東協國家的安全；而另一方面，又急需台灣的資金與技術，發展其國內之工業與經濟。在「安全」與「發展」的考量下，究竟東協國家之對外經貿政策與外交政策孰輕孰重，又該如何拿捏？尤其是對兩個中國策略的反應，如何能掌握住國家「安全」，同時又能推動「發展」，將是東協國家對台海兩岸外交政策上的重要抉擇。另一抉擇考量將深受其國內因素（如利益團體與階級的鬥爭）的影響，由於東協國家近年來高度的經濟成長，促使民間社會力量的提高，也增加公民對政治參與的意願，對政府外交政策擬定發揮了相當程度的影響。何況東協國家與中共在工業生產技術層次上相類似，無形中也提高了雙邊在國際市場上的競爭，造成民間企業的反彈。而來自民間社會的需求與期待，傾向於實質的經濟發展，重於形式安全上的問題，這與國家政府層次重視安全問題高於經濟考量，有所不同。^⑨不可否認，東協國家未來的外交策略與走向，將受到社會民意與政府行政的左右，這將形成社會民意傾向支持台灣，政府行政傾向於堅稱一個中國的外交原則，顯示出支持中共的立場。

最近幾年，東協國家強烈地感受到中共的威脅，特別是南海主權問題的爭議，提高了中共與東協國家間的緊張氣氛。而中共以往有使用武力對付鄰國的經驗（如中印戰爭、中蘇戰爭、中越戰爭等），使東協國家相當戒慎。雖然，中共一再提出「主權歸我、擱置爭議、和平解決、共同開發」的南海政策，希望以和平互利的方式來化解各國對南海的覬覦，東協國家對中共的野心，仍一直心存質疑，認為中共對南海主權之所以採低姿態，主要是想集中力量來處理美國與台灣問題，先拉攏東南亞國家，穩定南海形勢，可避免腹背受敵的壓力。何況中共一直未曾忘懷南海主權的擁有權，正如一九九五年八月中共外長錢其琛在汶萊會談時所發表的言論：「中國對南沙群島與其鄰近水域擁有無可爭辯之主權」。^⑩因此，東協國家一方面與中共握手言和，加強外交友好關係，另一方面，也積極拉攏美國，例如仍欲美軍留駐東南亞，或越南有意將金蘭港租給美國，並擴展軍備，大量購買武器，以提高防衛力量。於是，東協國家對於中共的外交策略一直舉棋不定，究竟該是合作合夥關係，或是去進行圍堵，可說是既期待又怕受傷害。^⑪

另一方面，東協企圖自保自立的策略，便是爭取東協在亞太區域的主動優勢地位

註^⑨ Jusuf Wanandi, "ASEAN's Domestic Political Developments and their Impact on Foreign Policy," *The Pacific Review*, Vol. 8, No. 3 (1995), pp. 440~58.

註^⑩ 沈麗山, 「中共遠交近攻全力因應與美台關係」, *中國時報*, 民國八十四年八月二十八日, 版十; Lee Lai To, "ASEAN and the South China Sea Conflicts," *The Pacific Review*, Vol. 8, No. 3 (1995), pp. 531~43.

註^⑪ 高英茂, 「東協區域論壇中共角色尷尬」, *中國時報*, 民國八十四年八月三日, 版十一。

與影響力，積極參與亞太事務，而且建立多邊安全對話，或建立東南亞集體安全體系，並以集體聯合方式來抗衡中共或其他強權。^②基於此，中共與東協在國際政治上各懷鬼胎，進行明爭暗鬥的行徑與伎倆益形明顯，這可從東協區域論壇與亞歐高峰會，雙邊互別苗頭便可看出究竟。或許可以如此說，東協之所以如此積極參與亞太事務，完全是拜中共威脅所賜。

在東協區域論壇上，東協國家一直居於主導的地位，於一九九四年召開首屆會議以來，深受亞太國家的重視，參與此會議與對話的國家高達三十三國，包括了東協七國、歐盟十五國、中（共）、日、南韓、俄、美、加、紐、澳、新幾內亞、寮、柬等國，東協在亞太地區的發言權加重。主張將中共納入安全機制中，降低彼此的誤解與緊張。而東協區域論壇企圖落實防衛制度，走向亞太防衛體系發展，藉經濟誘因將美、日、俄納入對話組織，可達到共同牽制中共的效果。^③很清楚地，東協展開「集體聯合」行動與「拉攏平衡」策略，來提高其國家安全。

在亞歐高峰會上，東協與中共在表面上的步調可說是相當一致的，如將美、紐、澳、加等國拒於大門外，東協以東道主身分，把持著整個會議的議題與進程。既拉攏中共、日本與南韓，將之引入國際多邊互動機制，降低中共威脅壓力，又可藉由日本與南韓牽制中共，進一步並可聯合歐盟來牽制中日韓三國，甚至是美國的勢力。積極運用槓桿外交手腕，爭取在亞歐高峰會的優勢地位。

東協國家在中共堅持一個中國的原則下，與台灣保持若即若離的關係。在中共的高壓下，台灣在東南亞的外交工作愈見吃緊，局勢也愈加嚴峻。然而，東協國家對台灣的反應不一，從較為支持台灣的新加坡，到重視與台灣經貿關係的越南、印尼與菲律賓，反倒是馬來西亞與泰國在政治上的態度傾向於順從中共。台灣表示有意加入東協組織、亞太安全合作理事會、東協區域論壇、亞歐高峰會、甚至參與東亞經濟共策會等，就必然得看東協臉色。

一般說來，東協對台灣的外交發展，受到中共的牽制，「捨台灣就中共」是最壞的打算。雖然東協國家表面上與中共維持友好關係，但骨子裡卻充滿著不安與衝突，對中共蠻橫的舉止深感不滿，頗有「與狼共舞」「與虎謀皮」的無奈。而東協與台灣之間沒有任何衝突的芥蒂，更存在著互賴互利的關係，與台灣交往有百利無一害，何況台灣需要東協國家在國際上的支持。因此，東協對台海兩岸的外交策略，仍將採取政經分離，以及官方與非官方的彈性務實外交，給予東協有更大的外交斡旋空間。東協的兩岸外交策略，終究會將面子給中共，而將裡子給台灣。

伍、建立三贏策略的三邊關係

註② 宋鎮照，「美國、中共與東協三角關係與台灣的因應之道」，美歐月刊，第十卷第十期，民國八十四年，頁二三～三九。

註③ 聯合報，民國八十三年七月二十二日，版九。

冷戰後的外交關係應該以談判協商代替對抗，任何軍事武力的行動與威脅皆是不智之舉，挑釁行爲也必然付出相當的代價。台海兩岸如何在東南亞發展現有的基礎上，建立三贏局面，才是明智之舉。須知台海兩岸在東南亞發展的關係，絕不可建立在「零和」遊戲的基礎上，更重要者應該將東南亞地區視爲經貿開放區，將政治因素擱置一旁，避免政治的干預，並以經貿投資爲主軸，將有利三方面的經濟發展。

欲營造三贏的關係，三方面必須有共識，各自退讓一步，降低對立衝突的矛盾，提高會商協調的功能，增加合作關係，才能奏效。面對此問題，建議三邊應該有如下的認識與作爲：

對台灣來說，爭取東協的支持有幾個重要管道：首先，繼續貫徹南向政策的推動，並維持西向與南向的平衡發展，提高台灣在東南亞的經貿優勢，進而轉爲影響東協政治。第二，鑑於官方的參與途徑仍無法突破，能找到的著力點也不多，不妨先從外圍或非官方的組織進行，也就是「第二線外交」(track-two diplomacy)的策略。而第二線外交的途徑有二：一是加強與東南亞國家進行雙邊對話，參與非官方的國際組織，如加入亞太安全合作理事會，或參與非官方的國際聚會，如處理南中國海主權爭議的「南海論壇」，以及海上安全等約有四十幾種。^③二是透過民間、學者、商人與記者之接觸，以及社會文化交流的整體戰，建立人脈網絡，發揮間接影響其決策的效果。^④從最適當的角度切入，務實外交才能奏效。第三，既然官方接觸受到限制，何不進行「政黨」外交，以黨對黨方式替代政府對政府形式，積極爭取道義上的支持，發展更上層樓的外交關係。最後，應儘量避免與中共做正面的衝突或叫陣，採取較低姿態的務實外交，透過迂迴的作法，避免激怒中共，才能降低中共的外交疑慮。委曲求全絕非是失敗主義，唯有識時務，達到外交目的，爭取到台灣最大利益，才是台灣生存之道。何況，台海兩岸的緊張關係，不是東南亞國家所樂見的，而台灣獨立訴求，更是不見容於東南亞國家，屆時台灣在東南亞的利益將盡失。

對中共來說，破除東南亞國家的「中國威脅」論調，應是首務。唯有澄清中國威脅的誤解與曲解，避免成爲冷戰後亞太國家的新假想敵，表現出相當的外交誠意與善意，加強雙邊友好關係，才能獲取東南亞國家的信任，也才能降低東南亞國家的軍備競賽，使其放棄圍堵中共勢力的念頭。其次，中共對東協國家的外交關係主軸，應該從政治軍事轉爲以經濟投資貿易爲主，這不僅對中共西南邊境的經濟發展有利，且對中共朝向經濟大國的發展有幫助。第三，中共對東南亞外交發展的優勢，主要是憑藉著軍事與政治力量，此舉完全是針對日本與美國，甚至是台灣而來。但在冷戰後的亞

註③ 郭崇倫，「台灣與亞太安全對話」，發表於「台灣南向發展的檢討與展望」，國家政策研究中心主辦，民國八十四年六月十日，臺北；Paul M. Evans, "Managing Security Relations after the Cold War: Prospects for the Council for Security Cooperation in Asia Pacific," *Indonesian Quarterly*, Vol. 22 (1995); Paul M. Evans, "Building Security: The Council for Security Cooperation in the Asia Pacific," *The Pacific Review*, Vol. 7, No. 2 (1994), pp.125~139.

註④ 「提高對東南亞新情勢的警覺性」，中國時報，民國八十四年九月十八日，版三；劉必榮，「後冷戰時期東南亞政治秩序」，東吳政治學報，第四期，民國八十四年，頁一五~一三三。

太情勢發展，逐漸以協商方式代替對立衝突，並追求互利互惠的外交關係。唯有中共放低大國身段，才能締造出共榮共生和平的亞太。最後，須知台灣的南向政策並非是衝著中共而來，而是拓展經濟空間，台灣結合中國大陸與東南亞市場，這對中國大陸經濟的發展也會有相當的幫助，何況中共與台灣在東南亞的發展目的並不相悖，解除敵對狀態，該是台海兩岸之福。最重要者，中共是國際政治大國，對負起維護亞太區域安全與和平的責任，應當責無旁貸，才能贏得亞太國家的尊重，豈能反成爲破壞亞太安全之惡瘤。

對東協國家來說，將可扮演一個調解台海兩岸關係的中間角色。東協國家很清楚的知道，台海兩岸在東南亞互不相讓的政經競逐，勢必對東協國家經濟發展產生負面影響。東協除了展現其兩手策略，配合運用槓桿外交策略外，最重要的是促進台海兩岸雙邊的接觸，並以非正式定期的會議進行會商雙邊共同關心的議題，以提高兩岸的了解與互諒，才能保障東協的安全與利益，此爲最佳策略。而與台海兩岸保持實質等距外交，並各取其利，是爲次佳選擇，但利益不長久也不穩定。東協國家清楚地看出，任何武力與威脅都會對其經濟成長產生負面影響，唯有將中國大陸融入世界經濟與安全體系，以及掌握住台灣經濟利益，才是東協國家的兩岸外交目的，而台海兩岸關係的和諧與穩定，也將有助於東南亞的區域安全與經濟發展。

*

*

*