

台灣安全多邊化戰略*

羅致政

(東吳大學政治學系副教授)

摘要

本文以社會心理學之結構平衡理論(Structural Balance Theory)為基礎，從宏觀與動態的角度思考，試圖為台灣建構一套全方位的安全戰略。此一戰略強調，台灣安全的強化可以經由兩岸關係多邊化的作法加以確保，而多邊化的對象，包括國家、國際組織、跨國公司、以及大陸內部的多元勢力等。此一多邊化戰略可以適度整合目前政府所推動的對美政策、亞太營運中心、南向政策、大陸政策、與務實外交等，進一步尋求政策之間的平衡點。

關鍵詞：兩岸關係、安全戰略、多邊主義、衝突解決

* * *

壹、前言

隨著李登輝總統於一九九五年六月往訪美國母校康乃爾大學，兩岸之間的會談嘎然中止，中共針對台灣一連發動七次軍事演習，加上不曾間歇的文批攻勢與外交孤立，使得辜汪會談以來所建立的和緩氣氛一掃而光。來自對岸的連串文攻武嚇迫使台灣朝野重新正視中共威脅的嚴重性與台灣安全的迫切性。然而，朝野政黨以及民間學界對於如何回應此一情勢，不但缺乏明顯的共識，反而浮現自亂陣腳的局面。批評政府務實外交躁進者有之，主張加強突破台灣國際孤立者不在少數，憂心兩岸軍力失衡者隨處可見，而支持大陸政策大幅開展者亦所在多有。各種主張與論述之間有共識更有歧異。因此，面對中共不斷升高的武力威脅與外交封鎖，如何建構一套全方位戰略來同時滿足強化台灣安全，穩定台海局勢，與開拓國際生存空間的三項目標，並結合後冷戰世界局勢的新發展，已成為台灣決策者的當務之急。

本文試圖從宏觀與動態的角度思考，為台灣尋求一套能夠平衡大陸與外交政策並提升台灣安全的戰略構想。文章將指出，台灣安全的提升可以透過兩岸關係多邊化的作法來加以確保，而多邊化戰略的主要憑藉可以建立在結構平衡理論之上。文章首先

* 本文初稿曾以「台灣問題多邊化與台灣安全」為題，發表於台灣政治學會一九九五年年會，台北，民國八十四年十二月廿三~廿四日。

介紹社會心理學的結構平衡理論，同時探討該理論運用於國際關係研究之實質與理論內涵。在第二部分則針對台海兩岸關係過去之演變與結構平衡之現象加以分析。最後，文章將利用結構平衡的概念與理論，為台灣描繪一套多邊化的安全戰略，並試圖為目前政府所推動的對美政策、亞太營運中心、南進政策、大陸政策與外交政策提出前瞻性的整合規劃。

貳、結構平衡理論

結構平衡理論 (Structural Balance Theory) 是社會心理學認知學派中的重要一支。其主要概念乃由海德 (F. Heider) 提出，隨後由凱萊特 (D. Cartwright) 和海拉利 (F. Harary) 從事型式化 (Formalization) 的分析。^①從最基本的命題來看，此學派認為人們對於外在環境事物的認知傾向於保持一致的平衡態度；當有任何不平衡的情勢產生時，人們會試圖去排除或減低這種因認知結構上不平衡所產生的壓力 (tension) 與不適，而調適的結果則是回到原來或新的平衡狀態。應用於人際關係或國際關係上，如下的一句阿拉伯諺語可以簡單道出何謂結構平衡：「朋友的朋友是我的朋友，朋友的敵人是我的敵人，敵人的朋友是我的敵人，以及敵人的敵人是我的朋友。」許多國際關係學者曾嘗試分析，此種敵友關係的結構平衡現象是否也運作於國家間的互動關係之上，大部分的研究結果均證實此一基本命題的存在。^②

這種結構平衡的現象，如何協助我們了解與尋求化解兩岸衝突及提升台灣安全的策略呢？結構平衡的基本命題乃是指，在一個由三組雙邊關係所組成的最基本三角關係中，任何一組雙邊關係的變化，對於整個三角關係的互動，均會造成一定的影響。換言之，一組雙邊關係的轉變會對此三角中的其他雙邊關係的運作產生制約的作用。因此，當我們在分析三角關係中的某一組雙邊關係時，必須就整個三角互動進行研究；任何試圖將某一組雙邊關係抽離當成單獨研究對象的作法，其分析的結果很容易流於片面與不全。基於此認識，兩個衝突國家間的關係，不僅受到彼此互動的影響，

註① F. Heider, "Attitudes and Cognitive Organization," *Journal of Psychology*, No. 21 (1946), pp. 107~112; D. Cartwright and F. Harary, "Structural Balance: a Generalization of Heider's Theory," *Psychological Review*, No. 63 (1956), pp. 277~293.

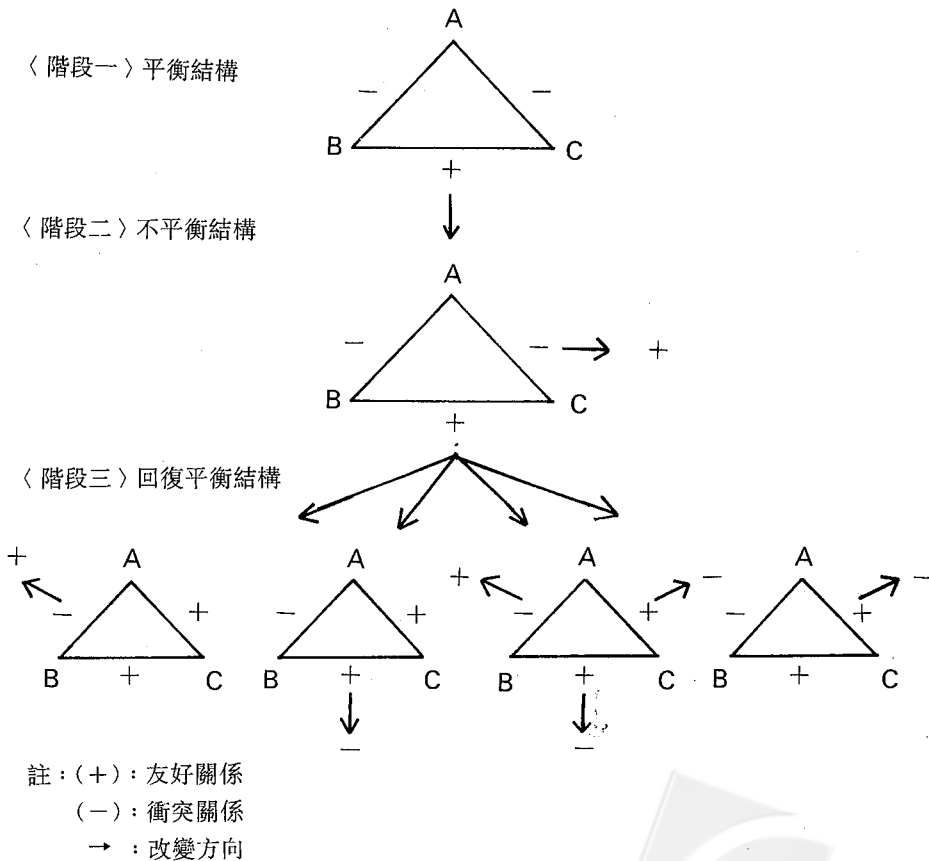
註② F. Harary, "A Structural Analysis of the Situation in the Middle East in 1956," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 5, No. 2 (1961), pp. 167~178; Ole R. Holsti, "The Belief System and National Images: a Case Study," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 6, No. 3 (1962), pp. 244~252; Brian Healy and Arthur Stein, "The Balance of Power in International History," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 17, No. 3 (1973), pp. 33~62; Randolph M. Siverson, "A Research Note on Cognitive Balance and International Conflict: Egypt and Israel in the Suez Crisis," *Western Political Quarterly*, Vol. 27, No. 2 (1974), pp. 328~336; H. B. MacDonald and R. N. Rosecrance, "Alliance and Structural Balance in the International System," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 29, No. 1 (1985), pp. 57~82; Nirmala Pandey, *International Images and Structural Balance* (New Delhi: Commonwealth Publishers, 1990).

同時也受到雙方與一共同第三者個別關係的變化所左右。此種因結構平衡動力所產生的正面或負面的波動效應（rippling effects），便是探究兩岸互動關係的重要切入點。

如前所述，結構平衡理論指出，當一個關係結構出現不平衡的情勢時，將會產生一股動力將此一結構推向平衡狀態。如果吾人以正號（+）代表友好關係，負號（-）代表衝突關係，圖一描繪出一組三角關係結構如何由平衡、出現不平衡再回到平衡的發展過程。③很明顯地，如果結構平衡的動力確實存在，那麼只有二種關係結構可能促使一組原本屬於敵對的雙邊關係轉為友好。第一種情形出現在當敵對的雙方企圖與一共同的第三者建立友好關係時；第二種有利於降低衝突的情況則是當衝突國雙方面臨共同敵人的時候。前一項有利創造和解的環境，強調的是由友好第三者的出現所可能帶來的合作誘因；而後一種有利化解衝突的外在環境，則側重因共同敵人的出現所產生的外在壓力。圖二描繪出這二組有利於衝突關係化解的關係結構。

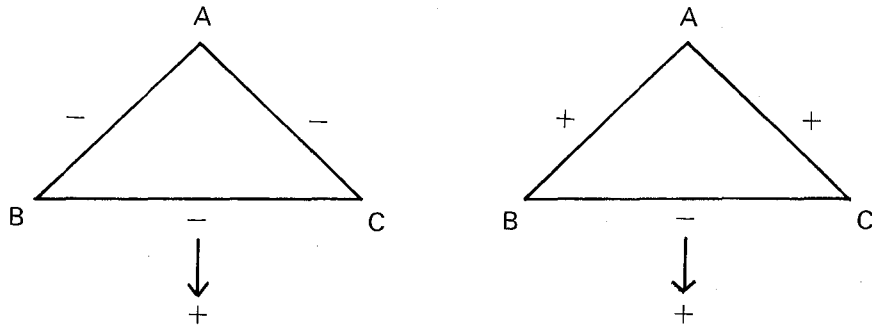
上述兩項假說的重要意涵是，若想改善與現有敵人的衝突關係，可以透過創造共

圖一：結構平衡之運作模式



註③ 有關多邊關係結構的平衡變化之型式分析與平衡程度的計算，參閱Howard F. Taylor, *Balance in Small Groups* (New York: Van Nostrand Reinhold Co., 1970)。

圖二：有利降低衝突之關係結構



註：B與C為衝突雙方，A為相關第三國。

同的敵人或者是追求共同的朋友來達成。根據結構平衡的靜態描述，「朋友的朋友是我的朋友，朋友的敵人是我的敵人，敵人的朋友是我的敵人，以及敵人的敵人是我的朋友」。但更重要的，結構平衡理論的動態分析主張，「想要與敵人尋求和解，可以透過與敵人的朋友為善，或者是與敵人的敵人為惡來促成。」這種透過敵人的盟友或者宿敵以求消弭彼此衝突關係的迂迴策略，是結構平衡理論對於國家之間互動的重要發現。然而很遺憾的，國際關係學者對於此動態平衡的研究仍是十分有限。

目前運用結構平衡理論來解析國際關係互動的研究，絕大部分都是靜態的分析；換言之，它們研究的重點都是朝向探討國家之間的關係結構是否傾向平衡狀態。也因此，這些研究都忽略了一個最基本的問題，亦即「國家為何會尋求平衡的對外關係？」對於國家間的關係結構是否趨向平衡，當然是值得研究的有趣課題；然而更重要的，吾人需要去了解與探究此種結構平衡動力的來源。此一問題的解答，基本上可以從三大研究方向加以切入。其一為現有的聯盟理論研究，再者為博弈理論的形式邏輯分析，最後是新自由建制主義（Neoliberal Institutionalism）的功能性解釋。

首先，由於「聯盟」可以廣義的視為友好關係的一種，因此聯盟理論中的一些研究論述可以提供分析結構平衡動力的來源。著名的歷史學者史瑞德（Paul Schroeder）曾經指出聯盟具有三大主要功能：一、抵抗（oppose）威脅，二、吸納（accommodate）威脅，以及三、控制和掌握盟友。^④仔細推敲之下，這三項聯盟形成的功能性解釋，也同時說明了結構平衡的運作機制。首先，聯盟的第一項功能是抵抗共同的威脅。而如結構平衡理論所述，敵人的敵人可以成為我的朋友。在邏輯上，一個國家不論是基於減輕負擔或者是增加力量，均有可能企圖以降低與現有敵人衝突的途徑，

註④ Paul Schroeder, "Alliances, 1815~1945: Weapons of Power and Tools of Management," in Klaus Knorr, ed., *Historical Dimensions of National Security Problems* (Lawrence, Kansas: University Press of Kansas, 1976), pp. 227~262.

以便對抗一個更新以及更大的威脅。可以想見的，當二個衝突國家共同面臨第三國的更大威脅時，這種減緩彼此緊張關係甚至尋求結盟的壓力也必將強化。法德兩國關係在二次大戰後的發展，就是最好的實例。這二個歐洲歷史上的宿敵，在一九四五年以後所建立起的友好關係是前所未有的；之所以兩國能夠捐棄前嫌，有相當大的考量便是基於對抗來自蘇聯的共產威脅。簡言之，正如威脅平衡（Balance of Threat）理論對於聯盟產生的解釋一般，^⑤結構平衡動力的來源同樣可以歸始於尋求國家安全的需要。

其次，聯盟可以被當作吸納或安撫（conciliate）對手的工具。正如史瑞德所言，「一群國家可能組成一個聯盟來迫使（compel）其對手加入這個聯盟以擺脫孤立；或者，一個國家會與另一個國家組成聯盟，來勸迫這個盟友和其敵手達成和解，以便將這個敵手收編進一個更大的聯盟或組合。」^⑥在一八一八年，強權之所以將法國引進歐洲協調（Concert of Europe），正表露英俄普奧四國欲以聯盟方式來吸納安撫潛在敵人的企圖。^⑦基於相同推論，即使無法形成聯盟關係，友好關係所組成的結構，同樣可以發揮類似吸納或安撫敵人威脅的作用。西德政府自一九六〇年代末期大力推展的東進政策（Ostpolitik）就是企圖透過與蘇聯關係的改善，來減低東柏林對波昂的敵意。此外，自一九七〇年代初期起，西德支持並鼓勵東德政權與西方陣營接觸改善關係，亦加速了東西德和解的進程。無庸置疑的，當時整個東西兩大集團間的低盪氣氛，也為兩德之間衝突的消弭注入有利的因素。^⑧簡言之，結構平衡動力有類似於聯盟所能發揮的吸納與安撫作用。

最後，結構平衡的動力有同於聯盟所發揮的約束與控制力量。歐斯古（Robert E. Osgood）曾經指出：「約束與控制盟友是聯盟的眾多作用中，僅次於積累力量的主要功能。」^⑨在歷史上，「所有的聯盟在某種程度上都是具有約束功能的協約，以期約束或控制它們自己盟友的行動。」^⑩如同聯盟一般，一個友好關係所組成的結構，對於國家的行動也可能產生類似的約束作用。這種聯盟的約束與控制力量（同理，結構平衡動力）的產生，可能源於順從平衡所可能獲致的利益，抗拒平衡所必須付出的代價，或者以上兩項因素的共同考量。首先，共同盟友或朋友所提供的安全保障，使原敵對雙方間的安全困境（security dilemma）大為減緩，也因此創造更多的合作機會。莫斯科與東德和波蘭在冷戰時期所建立的聯盟關係，適度降低了後兩者在歷史上不斷出現的安全對立。即使在缺乏直接聯盟關係的情況下，此種因追求平衡利益所

註⑤ Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1987), p. 5.

註⑥ *Ibid.*, p. 231.

註⑦ Charles K. Webster, *The Foreign Policy of Castlereagh, 1815~1822* (London: G. Bell, 1934).

註⑧ See Chih-Cheng Lo, "Rapprochement between Regional Rivals: The German Experience," *Chinese Political Science Review* (1996, forthcoming).

註⑨ Robert E. Osgood, *Alliances and American Foreign Policy* (Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, 1968), p. 22. 類似的論述，請參閱George Liska, *Nations in Alliance: The Limits of Interdependence* (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1962), p. 116.

註⑩ P. Schroeder, *op. cit.*, p. 230.

形成的約束力也有可能產生。美國與韓國及日本所分別建立的盟友關係，便相當程度地削減了日韓之間可能出現的敵意。簡言之，在三角關係中的二組友好雙邊關係同樣可以對第三組雙邊關係發揮約束與管制作用而降低其衝突性。在另一方面，聯盟或與相關第三者所形成的友好關係結構，可能產生必須付出相當代價才得以改變的既存利益，而這種成本利益的考量，也成為敵對雙方在評估是否持續彼此衝突關係的重要因素。日韓的交惡會為美國在東北亞的安全部署製造難題，但因其結果可能讓日韓兩國付出相當代價，如此便適度降低了漢城與東京間的可能衝突。因此，結構平衡的約束與控制力也隨之而生。

除了聯盟研究途徑之外，博奕理論也可以用來詮釋為何國家追求對外關係的平衡。根據結構平衡理論，國家之間可以藉由引進第三者的方式來提升彼此合作的機會。以博奕理論分析，一個第三者的出現會為原來兩方賽局（two-person game）中的戰略選擇加入新的變數。以最常被討論的「囚徒困境」（Prisoner's Dilemma）為例，若賽局的雙方同時與共同的第三者進行對抗的賽局時（例如懦夫遊戲 Chicken Game），那麼囚徒困境中的兩者如果合作，則其共同挑戰第三者的籌碼將大為增加。基本上，透過彼此與共同第三者的合作，可以增加囚徒困境中的雙方共同合作的收益以及共同對抗的成本，或者降低單方背叛的利益以及遭遇背叛的成本。而正如賈維茲（Robert Jervis）所分析的，這些變化都足以增加囚徒困境中參賽者合作的機會。^⑩ 這種因第三者或另一項議題（Issue）的出現所衍生的另二組賽局，再與原來的賽局串連（game-nesting）的理論，可以用來分析結構平衡動力的成因。^⑪

最後，結構平衡的現象可能來自於功能性因素的驅動。新自由建制主義者（Neoliberal Institutionalists）認為，國際典則（International Regimes）可以藉由擴大資訊交流以降低不確定性，提升國家在遵守與執行承諾上的彼此監督能力，延伸不確定未來的陰影，以及凝聚國家間的共同期望等方式，來提升國家間的進一步合作。^⑫ 可以肯定的是，國際典則所具有的上述功能也可以由國家行動者來發揮。許多研究結果發現，第三國通常可以在兩衝突國之間擔任「中介溝通管道」或「信賴提供者」的角色，而經由此角色的扮演，的確有利於降低或消除敵對雙方的衝突。因此，在一個三角關係中，一個與敵對雙方皆建立友好關係的第三國，足以發揮上述的各項功能，進而催化兩造之間原有敵意的消除。

除了明瞭上述結構平衡動力的三大分析途徑之外，在利用結構平衡理論研究國際

註⑩ Robert Jervis, "Cooperation Under the Security Dilemma," *World Politics*, Vol. 30, No. 2 (1978), pp. 167~214.

註⑪ 有關賽局串連的研究，參閱George Tsebelis, *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics* (Berkeley, CA: University of California Press, 1990)；有關議題串連與國家之間互動的博奕理論分析，見Arthur Stein, "The Politics of Linkage," *World Politics*, Vol. 33, No. 1 (1980), pp. 62~81.

註⑫ 有關這方面的探討，參見Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1984)，尤其是第二篇。

關係時，吾人須注意以下幾點。首先，所謂平衡不只是一項靜態的描述，更是一種動態的分析。當宣稱一組關係結構會傾向平衡時，並不表示不平衡不會發生，而是說明當不平衡情勢發生時，會有趨向平衡的動力產生。毫無疑問的，有許多外部(exogenous)因素，均可能導致不平衡結構的出現。平衡的概念只是幫助吾人了解不平衡關係結構之下所可能發展的方向。因此，所謂的「平衡」與經濟學者所闡述的「均衡」(equilibrium)概念類似。再者，結構平衡研究不能僅從事靜態的描述，更需要進行動態的全盤分析。舉例而言，常有論者以為，中共與美國關係的改善，將有助於兩岸局勢的緩和。然而，若依據結構平衡的推論，此項假說若要成立，必須建立在美國與台灣的關係維持友好的前提之下。很明顯的，如果當初美國在中共建交時，完全放棄對台灣的友誼，則中共對台政策是不可能有如今天的改變。若以結構平衡的理論來看，正因為美國在結交中共這個新朋友的同時，並沒有完全放棄台灣這個老朋友，新朋友和老朋友之間衝突的降低才出現轉機。簡言之，在分析與預測一組雙邊關係的改變，及其所可能產生結構平衡的作用方向時，吾人必須特別注意觀察其他組雙邊關係是否維持不變或者已生變化。唯有如此，我們才能對國際關係的互動提出較滿意的解釋，以及做出較準確的判斷與預測。

其次需要留意的是，一個多邊的關係結構是由一組或多組雙邊關係所組成，而在每一組雙邊關係中，相互的影響力不必然是對稱的。寇漢(R. Keohane)與奈伊(J. Nye)所提出的「敏感度」(sensitivity)與「脆弱度」(vulnerability)之概念，^④清楚地點出雙邊關係中可能不對稱的影響力。顯而易見的，台灣對美國的影響力遠不及美國對台灣的制約；同樣的，在目前台海兩岸的互動中，中共似乎仍居於主導的地位。當然，雙邊關係中的不對稱影響力可能因議題或時機的不同而有所更動；在一九五八年台海危機當中，台北方面示以玉石俱焚死地則戰的策略，藉此有效左右美國對金馬外島的承諾，即是小國影響大國的最佳實例。無論如何，只有瞭解可能不對稱的影響力方向，才能準確分析不平衡關係結構之下的可能改變方向。

最後，在分析多邊關係結構時，我們必須特別注意到，這幾組邊並不必然是等邊的。換言之，並不是每一組雙邊關係對於整個關係結構都發揮相等的影響力，而很可能存在一或幾組較具決定性的雙邊關係(Dominant Bilateral Relationship)，來主導關係結構之穩定與改變。以中共和台灣及美國間的三角關係而言，中共和美國的關係往往是決定台美關係及台灣與大陸關係的重要因素。台海兩岸互動的變化雖然也對台北和華府間的關係有所影響，然而就目前而言，後者對前者的制約遠遠較大。總之，只有清楚地認識到這種可能的不對稱與不等邊關係，吾人在分析多邊關係間的交互作用時，才可能獲致較正確的結論。

叁、兩岸互動與結構平衡

註④ Robert Keohane and Joseph Nye, Jr., *Power and Interdependence* (Boston: Little Brown, 1977).

兩岸之間的互動關係是否也依循著結構平衡的軌跡運行呢？檢視過去數十年台海兩岸互動，美國無疑扮演著最重要的第三者角色。也因此，兩岸關係的變化實難自中美台三角互動中個別抽離分析。當然，中共與美國的關係演進，尤其是在冷戰時期，基本上與美蘇關係的變化有相當大的糾葛。根據 David Lai 針對北京、莫斯科、華盛頓三角關係在一九七一年至一九八八年間演變的研究結果顯示，戰略大三角的關係轉變的確有朝向結構平衡方向發展的趨勢。^⑮事實上，在許多有關中美蘇三角關係的研究中，均可以發現此一平衡現象的存在。^⑯本文所真正關心的焦點是，台海兩岸雙方與共同第三者（即美國）的三角關係是否也呈現結構平衡的趨勢。

從過去眾多針對台北、北京、華盛頓三者互動的研究中可以瞭解，中共對台政策轉變的時機，總是當其在外交上，尤其是對美關係上有重大突破的時刻。從如下簡單的歷史回顧可以看出，中美台的三角關係互動的確朝著結構平衡的方向發展。在一九七〇年代以前，台灣與美國維持深刻的同盟關係，共同圍堵共產勢力，尤其是中共在亞洲的擴張。因此，美中台的三角關係維持著敵友關係涇渭分明的平衡結構。美國總統尼克森上台之後所揭櫫「以談判代替對抗」的策略，為中美台三角關係的互動投入新的變數。而中美關係的逐漸正常化，美台同盟關係的仍舊持續，以及整個國際上所瀰漫的低盪和解氣氛，改變了兩岸互動的大環境。此刻，兩岸關係已由強調軍事上的鬥爭，逐漸轉移至外交戰場上的對抗。自一九七〇年代起，中共便不斷對台北提出談判的要求，同時大陸對金門的砲擊也改由空投宣傳品所取代。除此，不論是有關聯合國代表權的爭奪，或者是對外爭取國際承認的攻防，均顯示出台北與北京對抗焦點與策略的轉移。

對於中美台三角關係影響最深遠的轉變，莫過於一九七九年華府與北京的建交。中共基於四個現代化的考量，以及減緩來自蘇聯安全威脅的壓力，企求在對美關係上有所突破。與此同時，美蘇兩大超強的衝突再起，美國卡特總統與國家安全顧問布里辛斯基（Zbigniew Brzezinski），企圖以「中國牌」來制衡蘇聯。基於對抗共同的敵人，雙方一拍即合達成建交的協議。而隨著對美關係的突破，北京的對台政策亦作出相對的調整。「和平統一」取代「武力解放」成為新的對台戰略指導，「三通四流」與「一國兩制」也成為主要的政策基調。在另一邊，台灣方面也逐漸做出大陸政策

註⑮ David Lai, "A Structural Approach to Alignment: A Case Study of the China-Soviet-U.S. Strategic Triangle, 1971~1988," *International Interactions*, Vol. 20, No. 4 (1995), pp. 349~374.

註⑯ 例如, Lowell Dittmer, "The Strategic Triangle: An Elementary Game-Theoretical Analysis," *World Politics*, Vol. 33, No. 4 (1981), pp. 485~515; Raju G. C. Thomas, ed., *The Great Power Triangle and Asian Security* (Lexington, Mass.: Lexington Books, 1983); James C. Hsiung, "Sino-U.S.-Soviet Relations in a Triadic-Game Perspective," in idem, *Beyond China's Independent Foreign Policy: Challenge for the U. S. and its Asian Allies* (New York: Praeger Publishers, 1985), pp. 107~131; Joshua S. Goldstein, and John R. Freeman, *Three-Way Street: Strategic Reciprocity in World Politics* (Chicago: Chicago University Press, 1990); Lowell Dittmer, *Sino-Soviet Normalization and Its International Implications, 1945~1990* (Seattle and London: University of Washington Press, 1992).

的調整，經由「三民主義統一中國」的軟性訴求，一九八七年宣布開放大陸探親，一九九一年「動員勘亂時期」的宣告終止，以及「國家統一委員會」、「大陸委員會」和「海峽交流基金會」的先後設立等，兩岸在非官方的經濟文化等交流上，不論是深度或廣度上均達到前所未有的境界。雖然近來兩岸關係因李登輝總統訪美的影響而陷入低迷，不可否認的是，過去近十年間兩岸之互動往來的確呈現過去四十餘年來所未有的熱絡景象。簡言之，中美關係的改善與台美友好關係的適度維持（透過台灣關係法），扮演著緩和台灣海峽緊張局勢的正面作用。

中共在一九七九年對台政策的重大改變，主要著眼於尋求對美關係突破的考量，而對美關係的基礎則是建立在共同對抗蘇聯的戰略利益上。^①中共此一對美政策的轉變，基本上完全符合其一貫的外交統戰策略，亦即「聯合次要敵人，打擊主要敵人」。^②而「敵人的敵人是我的朋友」，正是結構平衡理論所闡述的要義。換言之，台海關係之所以在一九八〇年代發生本質變化，主要是因為美國「結構平衡者」角色發揮作用的結果。^③除了上述的歷史回顧之外，其他的相關研究亦透露出相同的結構平衡訊息。國內學者蔡瑋針對中美台三角關係在一九四九年至一九七八年間的變化，進行統計分析，結果發現，中台和中美兩組關係，在衝突面向上具有密切的正相關。換言之，當北京與華府或台北關係不佳時，中共和另一方的衝突對抗也相對的提昇。同一研究的結論也指出，隨著中共對美關係的轉好，中共與台灣衝突的程度也大為降低。^④此外，黃紀等學者曾就可能影響台海衝突之因素，從事假說驗證的統計研究，其結論亦發現美國在台海兩岸互動上的平衡角色。他們指出，當美國與台海雙方同時保持友好關係時，台灣與大陸之間發生衝突的可能性也大為減少。^⑤綜言之，不論從歷史研究或統計分析的結果，結構平衡機制在中美台三角關係的互動中所發揮的作用均得到相當程度的證實。

肆、多邊化戰略與台灣安全

從上述的理論探討與實證分析得知，台海兩岸的互動應該置於一個多邊的國際關係架構中加以檢視，若忽略了此一微妙且複雜的外在制約因素，任何的兩岸互動研究都可能產生見樹不見林之缺憾。從中美台三角關係轉變的歷史經驗更可以瞭解，結構

註① 劉沛，「中美建交以來的安全關係」，中國社會科學院美國研究所、中華美國學會編，*中美關係十年*（北京：商務印書館，一九八九年），頁五三～六五。

註② 吳鵬翼，「中共外交政策中意識形態因素之分析」，*東亞季刊*，第十八卷第四期，民國七十六年四月，頁五三～七五。

註③ 羅致政，「美國在台海兩岸互動所扮演的角色——結構平衡者」，*美歐月刊*，第十卷第一期，民國八十四年一月，頁三七～五四。

註④ 蔡瑋，「美國對華政策之回顧與檢討，一九四九～一九七八」，*美國月刊*，第一卷第七期，民國七十五年十一月，頁三九～五〇。

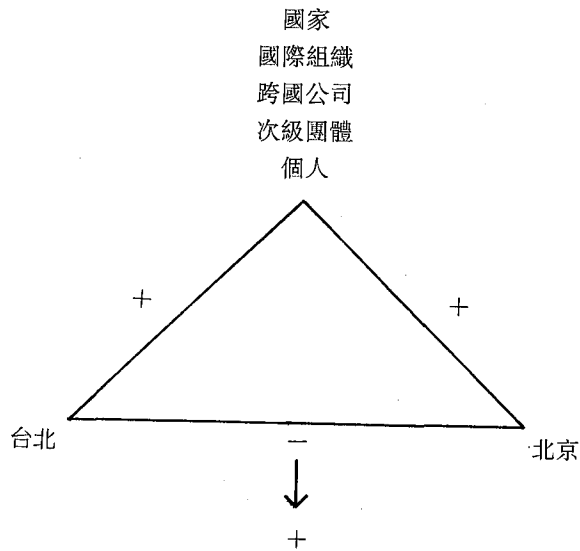
註⑤ Chi Huang, Woosang Kim, and Samuel S. G. Wu, "Conflicts Across the Taiwan Strait, 1951~78," *Issues and Studies*, Vol. 28, No. 6 (1992), pp. 35~58.

平衡的理論與概念可以適度的簡化原本高度複雜的互動情況。基於以上的理論基礎與現實運作，我們可以嘗試規劃如下一套有效降低兩岸衝突與提升台灣安全的多邊化總體戰略。

無論從何角度視之，如何降低甚至消除來自中共的威脅與敵意是規劃台灣安全戰略時的首要考量。雖然台灣安全的保障可以透過眾多可能的兩岸政策來加以提升，但類似過去以維持台海衝突局面以配合美國冷戰圍堵的作法，顯然與後冷戰的世界格局有所脫節。因此，海峽兩岸的衝突化解與和平穩定應是目前提昇台灣安全的戰略主軸與基本要件。根據結構平衡的命題，兩岸對峙局勢的鬆弛與消弭，基本上可以透過建立兩種多邊關係結構加以促成。其一為尋求與北京共同的朋友；其二為創造與中共共同的敵人。而所謂的共同朋友或敵人，可以指的是國家、國際組織、跨國公司、任何國際體系的成員、甚至包括中共內部的各種力量。（參見圖三）簡言之，基於台灣有限的對抗與談判籌碼，提升台灣安全的基本作法不僅不應該將兩岸互動單純化；相反地，吾人須將台灣的安全問題透過引進第三者的策略加以多邊化與複雜化，進而形成多重的安全閥。但多邊化與複雜化並非任意而為，而是必須建立在結構平衡的理論基礎之上。因此，台灣的安全戰略可以朝如下的政策方向來加以推動。

首先，無疑地，美國仍將是左右台海兩岸互動的主要角色。因此，不論是基於安全、政治或者是經濟因素的考量，成功地「拖住美國」仍將是確保台灣安全的重要憑藉。經驗告訴我們，長遠來看，當美國與台海雙方均維持共同的友誼時，兩岸的衝突才有降低的契機。作為發揮結構平衡力量的和平主導者，美國決策者必須正確地認知到，台海和平穩定局勢的維持與追求，並不是藉由犧牲與一方的友好關係來滿足另一方便可以達成的。相反地，如此的差別作法只會為台海的緊張情勢火上添油而已。誠如美國前駐北京大使李潔明所言：向北京壓力低頭，而又加辱於台灣的结果很可能會「激化一些極端意識，反而動搖穩定局面，甚或引發事端。」²⁰所以，身為關注台海和平穩定的重要

圖三：多邊化安全戰略的架構



註²⁰ 李潔明，「台灣政策如何轉向？」，自由時報（台北），民國八十三年七月四日，版二。

第三者，美國應該同時與台灣及大陸發展良好積極的友善關係。惟有如此，才能創造消弭兩岸衝突的有利環境。而在台北方面，主觀地期盼台灣、美國與大陸之間脫離相互左右的三角關係，變成一種相互平行獨立的關係，並以此作為外交工作重點，這不僅與客觀情勢不符，更不必然有利於台灣的安全維護。^②相反地，台北方面必須強力說服華府在中美台三角關係中扮演結構平衡的正面角色。

事實上，美國方面確實有同時與台海雙方維持友好關係的政策方向。華府目前所採行的「模糊戰略」便是試圖透過與兩岸建立友好關係但卻不提供過度明顯承諾的作法，以求取台海局勢的穩定與和平。如此平衡兩岸關係的策略，雖然可能對三角關係的變化帶來短暫的衝擊，但從整體與長遠眼光來看，是有利於台海緊張關係的改善。^③當美國布希總統在一九九二年宣布售我F-16戰機時，中共採取了強烈的抗議手段，但在半年後，兩岸在新加坡舉行了具有高度政治象徵意義的第一次辜汪會談。除此之外，在一九九四年五月，當柯林頓總統決定將北京的人權紀錄與中共最惠國待遇問題「脫勾」(de-link)之後，美國若干觀察家開始猜測美國對台改善關係的時機已經成熟。果然，美國政府在九月採取一些對台友好的新政策，包括准許美國內閣層級官員訪台，准許台灣駐美代表機構改名，允許台灣官員在美國政府官署建物內與美國對等官員會談等。雖然北京政府同樣對華府對台政策的改變提出抗議，也為兩岸關係製造波折，但其對台海衝突的緩和效果卻是十分正面的。兩岸兩會第三次「焦唐會談」和第七次事務性協商於隔年一月在北京的舉行，以及在五月第二次「辜汪會談」預備性磋商的召開，顯示美國的平衡策略的確發揮了作用。有見於此，台北方面對美政策的重心應是確保美國此一「雙重交往」(dual engagement)政策的持續推動甚至進一步地強化，同時必須小心鞏固此雙軌政策所可能獲致的成果。換言之，在對美關係的經營上，必須仔細評估其可能對中美與兩岸關係的影響，任何盲目追求對美關係突破的冒進作法，很可能不但未蒙其利反而先受其害。

對於中共與美國關係的適度改善，在不影響及犧牲台灣利益的前提下，台灣基本上應該抱持著一個審慎的歡迎態度，因為在台美雙方持續保持良好關係之下，北京與華府關係的和諧是有助於台海的和平與穩定。華府目前所推動「全面交往」(comprehensive engagement)的中國政策，便是希望透過將中共整合入(integrate)國際社會的方式，促使中國在國際社會上扮演建設性與合作的角色，而這也可以看出美方事實上是期望如此的政策能夠發揮結構平衡的吸納與約束中國可能威脅的作用。到目前為止，華府評估全面交往的政策的确獲致了不少的具體成果，故決定持續地推動。^④有見於將中國融入國際社會之後可能產生的規範作用，近年來台灣在對美政策的作法上，的確並未期待美中關係的惡化，甚或企圖從中獲利。只有中美雙方不斷進行接觸

註② 我國駐美代表胡志強即強調，對美的重點工作之一便是強調中美台三者之間的獨立平行關係。見自立早報(台北)，民國八十五年七月四日，版十二。

註③ 有關華府的模糊戰略對兩岸互動所造成的影響，見羅致政，「美國戰略性模糊政策對兩岸互動的影響」，東吳政治學報，第六期(一九九六年即將出版)。

註④ US Department of State Dispatch, Vol. 6, No. 30 (July 24, 1995), pp. 587~590.

，才有助於推展關係，而也只有深化彼此的友好關係，美國才有可能發揮對中共的影響力。因此，台灣應適切地讓美方了解，台北無意破壞北京與華府關係的政策立場。但在同時，台北必須讓美國決策者明瞭，如果華府企圖以降低它與台北的關係，來換取中共的友誼，其結果將只會間接造成台海僵局的持續甚至惡化，而這顯然與美國的亞太利益有所抵觸。是故，「台灣關係法」存在的一項重要意義是，它象徵與宣示了美國與台灣基本友誼的存在，而此一美台「非官方」關係的重要基礎值得台北當局加強維護。

多邊化戰略的另一項具體作法，可以落實在兩岸共同參與國際組織與國際事務的層面上。許多研究指出，國家間在國際事務上的多邊合作可以產生「內化」(Internalization)與「創造資訊」(Information-Generating)的功能，進而促進彼此在其他方面更多的合作。²⁶結構平衡理論也說明，當台海雙方參與共同的國際事務與國際組織時，兩岸之間的衝突化解也有較大的可能。因此，兩岸共同參與國際活動與組織，不只是兩岸緊張關係消弭的果，更是一項因。換言之，兩岸關係多邊化的意義在於希望以透過在國際活動上多邊合作的方式，造成雙方在許多國際議題上共識的產生與共同利益的凝聚，進而突破現存兩岸關係中零和的困境。在另一方面，也希望藉由兩岸在國際組織或活動上的共同參與及合作，讓彼此有學習合作與建立互信的機會，藉此消弭兩岸之間的猜忌與敵意。²⁷目前台灣僅有的十個政府間國際組織的會籍，顯然不足以發揮上述的結構平衡力量。然而，將重點放在亞太地區眾多的官方與民間的經濟、政治與安全的對話與機構，應是阻力較小，成效卻較易展現的努力方向。²⁸

雖然台灣目前積極推動重返國際社會和參與國際事務，在短期內勢必引起中共的反對，甚至造成台海局勢的緊繃，但從較宏觀角度視之，如此的策略運用是完全符合台灣安全的長遠利益。但是在現有的國際現實之下，台灣要重返國際社會，不能沒有美國的支持與幫助。²⁹因此，在對美工作上，經貿性國際組織例如世界銀行、國際貨幣基金以及世界貿易組織等的加入應是尋求支持的重點；在前兩個世界組織，當中華民國被逐出聯合國後仍保持近九年的會員資格，這證明非聯合國會員仍有可能享有其會籍。³⁰至於參與政治性甚至安全性的國際組織，由於中共更將極力作梗，顯然較不易達成目標，更容易因此加深兩岸關係的惡化。所以，有關積極推動加入聯合國對兩

註²⁶ Kenneth A. Oye, "Explaining Cooperation Under Anarchy: Hypotheses and Strategies," in Kenneth A. Oye, ed., *Cooperation under Anarchy* (Princeton: Princeton University Press, 1986), p. 11.

註²⁷ 李登輝總統在八十四年四月所提的兩岸關係六大主張中，即強調兩岸平等參與國際組織所能帶來化解兩岸敵意，建立協商基礎的正面意義。見中央日報，民國八十四年四月九日，版二。

註²⁸ 林碧炤，「亞太安全新情勢與我國因應之道」，蔡政文編，國家發展大戰略（台北：國家發展研究文教基金會，民國八十五年），頁一七三～一九六。

註²⁹ 林正義、葉國興、張瑞猛，台灣加入國際經濟組織策略分析（台北：國家政策研究中心，一九九〇年），頁十一。

註³⁰ 費浩偉 (Harvey Feldman) 「台灣下一步該怎麼走？」，中國時報，民國八十四年六月十九日，版二。

岸關係變化的利弊得失，值得政府部門重新審慎評估。

此外，跨國公司也可以在提升台灣安全的多邊化戰略中扮演重要角色。亦即以建立兩岸三方或多方的經濟合作模式，為台海安全與穩定提供另一道有效的安全屏障。面對亞太地區逐漸成為全世界發展最快速、經濟活力最蓬勃的區域，如何轉化此區政經發展的力量成為台灣的政治與安全籌碼，實屬台灣在戰略安排上的重要課題。亞太營運中心的推動，除了勾繪台灣未來在西太平洋地區的經濟角色與地位之外，其最大的附加價值在於催化兩岸雙贏的互動環境。此計畫的基本構想是希望積極吸引跨國公司來台設立亞太地區營運中心，以便進軍亞洲市場，尤其是西太平洋（包括中國大陸）市場。^①事實上，許多外商在記取投資大陸的失敗經驗後，認為透過和台商的合作，利用台灣在技術支援及人才管理的比較優勢，聯合進軍大陸才是較可行的作法。^②因此，如果能夠有效地緊密結合台灣、大陸及跨國公司的地理優勢、技術、經驗、市場與資本，台海的安全與穩定將出現更多一層的緩衝。透過兩岸雙方並結合跨國公司或第三國的經濟往來與合作，建立彼此在經濟上的互賴，勢將增加兩岸衝突的成本，並同時提高相互合作的利益。而對於跨國公司的母國而言（大部分為西方國家），跨國公司的融入兩岸經貿互動，肯定增加了其尋求台海穩定必要性，這也相對提高跨國公司母國在提供台灣延伸嚇阻(extended deterrence)承諾時的可信度(credibility)。^③事實上，類似的兩岸多邊合作計畫已在進行。中科院航發中心在一九九五年透過美國塞考斯基飛機公司進行兩岸三地的接觸，共同攜手合作生產S-92直升機，即是實踐多邊化戰略一個相當好的實例。^④因此，雖然目前亞太營運中心藍圖的實踐與推動遭遇到許多內外因素的限制，但此一結合區域經濟整合趨勢的多邊化經貿合作策略，是絕對有其必要性以及正面的安全意義。

另一方面，非政府組織亦可以扮演台灣多邊化戰略中的安全閥。有關台灣擴展國際活動空間的外交策略，基本上可以從兩個方向來加以思考。其一為台灣走入國際社會，其次乃將國際社會引進台灣。因此，亞太中心的構想與對象應不只局限於跨國公司，實應包含其他重要的非政府間國際組織，如國際特赦組織，相關環保組織，國際婦女組織以及其他經濟、政治、安全對話機構等。對於已經擁有會籍的七百多個非政府間國際組織，台灣應該積極爭取在台主辦活動，同時努力爭取並協助其在台設立亞太甚至全球總部。此外，台北方面應該積極爭取主辦各式國際性的活動，來彌補台灣對外擴展國際空間的困境。當然，以上的規畫不僅不應排除中共的加入，更應儘量避

註① 有關亞太營運中心計畫的提出背景、內容與目標，見杜震華，「台灣成為亞太營運中心應採行的措施」，蔡政文編，*國家發展大戰略*（台北：國家發展研究文教基金會，民國八十五年），頁一九七～二一六。

註② 王健全，「台灣成為亞太區域研發中心的構想與展望」，*經濟前瞻*，第三十二期，民國八十二年十月十日，頁三五。

註③ 有關容易造成延伸嚇阻成功與失敗的因素探討，見Paul K. Huth, *Extended Deterrence and the Prevention of War* (New Haven and London: Yale University Press, 1988)。

註④ 中國時報，民國八十四年十二月八日，版九。

免無謂的政治干擾，積極主動邀請大陸方面的參與。如此一來，不僅足以表示善意及創造兩岸合作互動的機會，更可以建立學習彼此互信的空間，以化解雙方的歧見。透過引進國際成員與國際活動的多邊化作法，不但可以讓台北的外交工作更具彈性與多樣，更促成台灣與大陸之間更多的正面交集，進而為台海局勢增添更多良性與穩定的因子。

基於相同考量，所謂的「南向政策」也應該成為台灣多邊化安全戰略中的重要一環。「南向政策」的策略構想，基本上是企圖透過與東南亞國家的經濟合作，分散海外的經貿市場，藉此來抵消對大陸依賴的經濟與政治風險。^⑤然而，如果該政策的外交目標只是為了「擺脫」中國大陸巨大的經濟引力及因此帶來的政治要脅，那麼「南向政策」不僅過於消極，而且不易成功。因為如此的作法，不但增加兩岸的相互猜忌更將拉長彼此的外交戰線。^⑥同時，面對世界上最具潛力與最大市場之一的中國大陸，台北方面是否真能以政策指導來擺脫西向的優厚條件確是一大疑問，且可能違反了有效的經濟分工。更重要的，試圖將台灣與東南亞國家關係抽離兩岸互動的作法，並不符合台海關係需要多邊化的整體戰略構想。因此，「南向政策」在策略上須有適當的調整，以結合整個西太平洋的經濟整合趨勢，同時促進兩岸合作與關係穩定。在對大陸的投資方面，政府實不必刻意打壓，而在調整方向上亦可以思考以與第三國合作開發海南島的類似構想來進行。這樣的作法不僅可以降低中共對台灣的疑慮，更能夠將台海的穩定與整個區域內國家（包括中國大陸）的發展結合在一起，造成彼此之間利害與共，禍福相關的互賴關係，此外更拓展了台北的國際生存空間，是相當符合台灣的整體安全布局。總言之，一個能夠有效結合「南聯」、「西和」及「北進」的亞太戰略，才是真正能因應台灣生存發展需要的全方位戰略。^⑦

兩岸互動多邊化更重要的意涵是，台灣的大陸政策不應該再把中共視為一個一元的（monolithic）對手。^⑧正如何漢理（Harry Harding）所觀察的，中國未來發展的方向已逐漸由內部多元的力量所主導。^⑨不論是中央與地方的矛盾，沿海與內陸的差距，軍方與技術官僚的衝突，保守與改革勢力的對峙、甚至特區之間的競爭等，都是台灣多邊化戰略可以發揮之處。所謂「利用矛盾，爭取多數，反對少數，各個擊破」的統戰策略，同樣可以運用於台灣對大陸的政策之上。在與中共的接觸與協商上，

註⑤ 有關南向政策的內容、考量、成效之探討，見彭百顯編，*南向政策與台灣經濟未來*（台北：新社會基金會，民國八十四年）。

註⑥ 陳德昇，「走出台灣自己的經貿之路：南向政策與兩岸關係」，*交流*，第十四期，民國八十三年五月，頁一四。

註⑦ 有關這方面的探討，見許介鱗、李文志、蕭全政，*台灣的亞太戰略*（台北：國家政策研究中心，民國八十年），第二篇。

註⑧ Robert A. Scalapino, "The United States and Asia: Future Prospects," *Foreign Affairs*, Vol. 70, No. 5 (1991~1992), p. 33.

註⑨ Harry Harding, "On the Four Great Relationships: the prospects for China," *Survival*, Vol. 36, No. 2 (1994), pp. 22~42.

不應局限於中央，而應該加以地方化、多層化、多角度與多邊化。^④舉例而言，廈門大學台灣研究所翁成受教授即主張，「推動中國經濟一體化，應從條件成熟的局部地區做起」，而其所謂的成熟地區當然指的是包含福建、廣東、海南、台灣、香港、澳門等諸地的華南沿海區域。^⑤雖然他同時駁斥了如此做會造成「南北割據局面」的批判，認為是杞人憂天，但這也透露出中共內部之間的一些不同看法甚至矛盾。而這正是台灣在未來與大陸交往談判過程中可以借力使力之處。透過與各種多元勢力的交往，台灣在大陸所形成的地方利益或整體利益，將可以適度地制約北京採取激進的軍事手段，甚至擴大兩岸之間的妥協空間。^⑥同理，雖然台灣在抗拒中共三通壓力上的籌碼愈來愈少，時間也愈來愈緊迫，但在與中共談判以大陸何地為接觸口岸以及如何進行三通的議題上，台灣方面並不是完全失去揮灑的空間。此外，以省市或區域作為兩岸交流、合作甚至協商的對象亦可以含括在多邊化戰略的架構之內。總而言之，多邊化的大陸政策就是希望經由多層次、多對象以及多議題的作法來稀釋雙方在主權問題上的零和衝突，並希望藉此在中共決定是否對台用武的天平上，加入更多有利穩定的籌碼。因此，如何以政治、經濟等各式手段，來結合中國大陸內部逐漸多元的政經力量，以發揮有利台海穩定與台灣安全的影響力，是政府與民間亟需認真思考的方向。

伍、結 論

兩岸目前的低迷氣氛引起各方的憂心，紛紛提出各種解套之道。如果中共依據江澤民在一九九三年亞太經合會西雅圖年會上所提，對中美關係「增加信任、減少麻煩、發展合作、不搞對抗」的十六字訣，來繼續經營其對華府的關係；同時，如果美國持續對中國的全面交往，且在台灣問題上不對中共做出太大讓步，甚至持續強化與台北的實質關係，兩岸目前的對峙僵局勢將趨於緩和。結構平衡理論對此一樂觀預測提出強而有利的支持。根據上文針對中美台三角關係歷史演變的分析，結構平衡動力確實在兩岸互動中發揮相當大的作用。現階段美國政府所推動的，同時與兩岸維持友好關係的雙軌政策提供了兩岸關係改善的外在環境。而確保華府持續推動甚至深化「雙重交往」的台海政策，則是台北方面應該努力的外交重點。

在面對後冷戰世局與亞太情勢的變遷，如何以宏觀及動態的角度思考，來規劃一套全方位的戰略，以確保台灣之生存與繁榮，是國人所共同關心的課題。所謂多邊化的安全戰略，便是基於結構平衡的理論與兩岸互動的現實所提出的總體構想，藉由將第三者引進兩岸互動的策略予以多邊化與複雜化，進而形成重疊的安全閥。而所謂的

註④ 李英明教授所提的啟發性看法，見「兩岸進入協商時代座談會」，交流，第二十一期，民國八十四年五月，頁三三。

註⑤ 翁成受，「再論世界經濟區域化態勢與兩岸經貿關係的發展」，台灣研究集刊，第四期，一九九三年，頁二—三。

註⑥ 李英明，「鄧後大陸情勢與兩岸關係研析」，中山人文社會科學期刊，第四卷第二期，民國八十四年，頁八七～八八。

第三者可能是國家、國際組織、跨國公司、國際體系的其他成員、甚至大陸內部各種多元的力量等。此一安全戰略不僅釐清了現有大陸政策與外交政策的許多盲點，更為兩者之間的搭配與結合，指出了具體的努力方向。此外，多邊化的戰略架構並將台灣目前所推動的對美政策、亞太營運中心和南向政策等適度的融入其中。由於此一安全戰略在理論的推演與實證的分析上都有相當的基礎，因此在實際運作上不致感到無所適從。更重要的，整個戰略並不需要大幅修改現有的政策基礎，僅需在政策目標的優先順序上做些許的必要調整，在策略的運用上更加的靈活通變，以及在資源的配置上稍作變化。總而言之，將兩岸關係與台灣問題嵌入多邊化的關係架構之中，不僅能有效結合國際間不斷加深的政經互賴與區域集團的發展趨勢，更可以為台灣在拓展國際空間、穩定兩岸關係以及提升台灣安全三者之間尋得一個可以並行不悖的均衡點。

*

*

*

