

72.  
2.  
10

# 特載

## 變遷中的國際情勢與我國對外關係

張京育

編者按：新年期間，中央日報、明德基金會及臺灣電視公司聯合舉辦「七十二年新年、新展望」系列演講，本中心張主任京育應邀在第三次演講會中擔任主講。本文即其演講全文，特予刊載，藉供讀者參考。

自從西方國家在一九六〇年代末期展開與共產集團「以談判代替對抗」的政策以來，國際情勢有幾個重大變遷。這些變遷或者影響到目前以及未來的國際情勢，或者仍在演變之中，對未來國際情勢的影響尚無法完全評估。本文的目的在簡單的分析這些重大變遷和它們對世局的影響，並探尋我國對外關係所宜推展的方向。

十餘年來由於對軍事需要的判斷不同，對「國民福利」及「國家安全」優先次序的觀點有異，東西兩大集團的軍事力量的發展已有極大的變化。在所謂「冷戰時期」（即一九五〇年起至越戰高潮的一九六〇年代下半期），美國國防費用一貫地超過蘇俄。自從一九六九年美蘇展開第一階段戰略武器限制談判後，如果將越南戰爭的花費不計，蘇俄的軍事預算即一貫地超越美國，而愈到後期差距愈大。最近五年來蘇俄的國防費用每年超過美國國防費用百分之五十以上。根據卡特政府時期國防部長布朗在一九八一年所作最後一次軍事態勢報告，自一九六八年至一九八〇年，蘇俄的軍事費用超出美國二千七百億美元以上。在一九七三年以後，華沙公約國用於軍品研究、生產、及軍事建設方面投資之總和，也一貫地超越了北大西洋公約國家及日本的投資總和。因此，蘇俄在戰略武力方面趕上了美國，在普通軍力方面擴大了領先美國的差距。形成東西雙方軍力不平衡的現象。

隨着蘇俄軍事力量的上升，西方國家軍事能力的相對下降，蘇俄集團對外政治軍事活動也顯著的加強。自一九七一年以來，蘇俄已與埃及、印度、伊拉克、索馬利亞、安哥拉、莫三鼻給、越南、衣索匹亞、阿富汗、南葉門、敘利亞、剛果等十二個亞非

國家簽訂了「友好合作」條約。除了埃及與索馬利亞分別於一九七六及一九七七年片面廢約外，其餘十個條約仍然有效。這些條約內容差別甚小，皆是呼籲合作、尊重主權、並就有關共同利益，進行磋商。它們雖不像蘇俄與東歐附庸國條約那樣具有共同防禦的性質，卻皆包括進行軍事合作「以應付和平與安全的威脅」條款。這些條約一面反映出蘇聯勢力已越出歐亞大陸的心臟地帶，另一方面也帶給蘇俄軍事干預的法律依據。一九七九年底蘇俄進軍阿富汗，便是藉口一九七八年十二月五日簽訂的俄、阿「友好合作條約」。

在同一時期，蘇俄及共產集團派駐他國的軍事及非軍事顧問亦大為增加。根據美國國防部一九八二年的估計，蘇聯在下列各國派有顧問（括弧內為實際人數）：古巴（一萬二千）、尼加拉瓜（五十）、秘魯（一百七十五）、安哥拉（七百）、剛果（八百五十）、衣索匹亞（二千四百）、幾內亞（三百七十五）、馬利（六百卅五）、馬達加斯加（三百七十）、莫三鼻給（五百）、坦桑尼亞（三百）、阿爾及利亞（八千五百）、伊拉克（八千）、利比亞（二千三百）、北葉門（四百七十五）、南葉門（二千五百）、敘利亞（四千）、阿富汗（九萬）、印度（一千五百五十）。古巴則在下列各國派有顧問：尼加拉瓜（三千二百）、秘魯（十）、安哥拉（八千）、剛果（九百五十）、衣索匹亞（五千九百）、幾內亞（二百八十）、馬達加斯加（五十五）、莫三鼻給（二千）、坦桑尼亞（九十五）、阿爾及利亞（一百七十）、伊拉克（二千二百）、利比亞（三千）、南葉門（八百）、阿富汗（一百）。東德亦在十二個非洲、中東與北非國家派有人數不等的顧問。

十年以來，利用軍經援助、代理戰爭，甚至直接軍事介入的方式，蘇聯及其代理人已成功的扶植了十個以上的馬克斯主義政權。西方國家雖然在一九七〇年代末期起重新認識到蘇聯集團的威脅，盼望團結起來共同應付這項威脅；但是實際上，由於北約盟邦間戰略觀念的分歧，經濟利益不一致，以及相當流行的妥協苟安的思潮，除了美國外，歐洲國家尚不能提出有效應付蘇聯集團挑戰的方案。俄國正挾其戰略武力及常規軍力的雙重優勢，一面對西歐國家實施恐嚇，並鼓動反核運動，企圖迫使西歐國家放棄部署美製潘興二式及巡弋飛彈之計劃；另一方面則利用能源供應及其他經濟利益，誘使西歐國家採取與美國不一致的對俄政策。近來華沙公約高峯會議，重唱與北約國家締結「互不侵犯條約」，甚至解散此兩個軍事同盟的主張，雖然並無新義，也足見蘇俄集團分化美歐關係的目標，始終未變。今後在持續性的經濟危機下，在各國對能源、原料、及市場需要日增的情勢下，北約各國是否能兼顧經濟發展與軍事安全，是否能在追求經濟福利之餘，避免助長共黨國家威脅自由世界的的能力，是否能在應付共黨，特別是俄共對外威脅上達成一致的見解與行動，對未來世局將有重大的影響。

年來國際局勢另一項引人注目的發展，乃是北平與莫斯科關係的演變。若干時間以來，由於此二共黨政權間的衝突，引發了某些人士「聯共制共」、「玩中共牌」的戰略構想。誠然，中俄兩共在實際利害，爭取共黨集團及第三世界領導權等方面均曾有激烈的衝突，但是此種衝突肇因於彼此內部政情及雙邊關係，非受外力影響而產生。第三者企圖利用其一以打擊另一方，或者將政策建立在兩共永久衝突的基礎上，顯然是既不實際，而且危險。

年餘以來，蘇俄積極採取主動，謀與中共修好。而中共亦不再掩飾其改善對俄關係的圖謀。雙方在貿易、體育及文化交流、官員互訪等各方面，皆較以往積極。彼等動機除了爭取各自的利益外，更重要的是藉此談談停停的過程來訛詐西方國家，爭取西方國家在軍備管制、科技移轉、投資、甚至軍品供應等各種讓步。

從若干西方政府官員及學者和觀察家的評論來看，中蘇兩共的對話確已引起相當的關注，甚至有人指出雷根政府對我國的政策亦須對北平與莫斯科接近負責。言外之意，如果美國政府更能曲從中共的要求，則中共即不會與蘇俄接近。其實，二十餘年前兩共分裂既不是外力所造成，今日兩共如求修好，亦非外力所能阻止。二十餘年前中蘇共關係惡化是逐漸形成的，今日企圖修好亦絕對不能一蹴而幾。至於美國在過去兩年來的對華政策，雖然由於雷根總統對共產制度的洞察力，未全盤採取「聯匪制俄」的戰略，因而對中共的讓步有限。然而在對我軍售、致共酋三信函、及與北平發表「八一七公報」等重大問題上，我國利益曾受重大損害，美國的「臺灣關係法」效力打了折扣，這些無疑都對中共有委屈求全的作用。但是「八一七公報」墨藩未乾，中共已公然表示其不滿，在對外政策上又恢復對美國的攻擊，說是要走「獨立外交」路線。另一方面則接受蘇俄修好的姿態，開始與蘇俄進行無條件的談判。由此可見，美國對中共的讓步，並未換來中共的支持，也不能保證中共不再與蘇俄修好。

進一步說，中共公開提出與蘇俄改善關係的條件，包括在雙方邊界減少兵力、蘇俄自「外蒙古」撤軍、解決阿富汗及柬埔寨問題等。由此可見，中俄共關係的主要障礙乃是上述幾個問題的爭執。這幾個問題獲得解決，兩共即可能修好。這幾個問題不解決，兩共的有限衝突仍將繼續。這些爭點，除了邊界兵力之裁減外，均涉及第三國，亦涉及蘇俄之重大利益，自然不是輕易可以消除的。無論如何，單從中共開出的條件來看，即可察知雙方爭執的焦點，與美國對中華民國的政策可說是風馬牛不相關。硬要指雷根先生的政策助成了中蘇兩共的接觸，實在缺乏事實的佐證。

由於美蘇兩國近年來關係緊張，蘇聯尋求改善與中共關係乃是自然的。中共與美國之間，除了對抗蘇俄外，原就缺少建立密切關係之基礎。現在美蘇之間，既在對抗，中共對蘇俄威脅之感受，自不如過去之深，因此改採等距離路線，以謀兩邊取利。亦由此可見，中共極不可能成爲任何非共國家可靠的外交夥伴。

我們認爲中蘇兩共改善關係將是一個相當長期的過程。中共如真圖實現其現代化的方案，仍非依賴西方工業化國家不可。自由世界既不能左右北平的動向，亦當放棄加強中共政權的政策。這樣做，一方面是避免過分刺激蘇俄，更重要的是避免造成一個

雖不足以抗衡蘇俄，卻對其他自由世界構成更大威脅的中共政權。須知，共黨政權間雖有矛盾，但其為自由世界共同敵人則無兩樣，只有程度的不同。因此，自由國家最合宜的政策顯然是不介入兩共的爭端，專注於自由世界軍事能力與政治關係的改善，那才是維持世界和平與安定的最佳途徑。

### 三

展望今後的世局，華沙集團與北約國家間談判與競爭將交互為用，中蘇兩共亦可能繼續其馬拉松式的對話，阿富汗與柬埔寨的衝突不易獲得圓滿解決。中東、中美洲、南部非洲都可能爆發新的糾紛。持續數年之久的世界經濟停滯亦尚乏迅速復甦的跡象。在這種情勢下，我國應如何來處理對外關係呢？謹提出以下幾個粗淺的看法。

(一) 外交政策的推行在貫徹基本國策，而基本國策則在維護與促進國家利益。今天，我國的國家利益在維護復興基地的自由、民主與幸福，是使整個中國中國化、自由化、民主化。亦即「驅除馬列，恢復中華。」因此，我們的外交政策一定要堅守自由民主陣容，不因外界情勢的變化而動搖。相反地，在共產世界沒落、共區信仰危機嚴重之際，我們要努力團結一切可以團結的力量，在鐵幕竹幕後面去推動自由化與民主化的運動。

(二) 外交自廣義言之是塑造共同利益；狹義言之，則為談判與交涉的技術。我國十年來在正式外交關係上曾遭遇重重挫折，但在實質關係上則愈益加強，即因我國國力日強，與他國互惠關係日增之故。今後更應厚植國力，俾他國有求於我，從而塑造共同利益。共同利益愈大愈多，雙方關係自然愈益密切。在這方面，政治、安全、科技、文化、貿易、投資、體育等，都是我們應加倍努力的項目。外交要用來推廣這些活動，這些活動也要用來強化外交。

(三) 在實際做法方面，對外關係的推展自是千頭萬緒，因時、因地、因人而制其宜。但是我們應當緊守協調、集中、與平靜三個原則。換句話說，我駐外單位與人員要相互協調，並執行臺北的決策。各自為政、甚至相互矛盾的現象必須消除，才能事半功倍。同時，我國國力雖然日趨強大，與我們的任務相比，則仍嫌不足。因此，我們要選擇適當的國家和重要的項目，集中力量、鏗而不捨的求得突破性發展，以免備多力分，犯了平均主義的錯誤。更進一步說，由於中共謀我日亟，在外交上企圖孤立我們，我們對外敏感性的活動都要縝密進行，以免功虧一簣。在這方面全國各界皆宜共體時艱，使我對外關係能在平靜中開展，收水到渠成之效。

(四) 在具體目標上，我們要以外交關係來促進實質關係，要以實質關係來推動制度化關係。前者是我對有邦交國家追求的目標，使雙方「名」與「實」相得益彰。後者乃指累積了相當實質關係之後，使這種實質關係正式化、制度化。例如我國目前在西歐

十四個國家設有代表機構，而西歐也有十個重要國家在我國設有十二個代表機構。這都是全體涉外事務人員努力由實質到形式的結果。今後我們仍應朝着以「形式加強實質，以實質推動形式」的目標發展。

#### 四

外交是一種「可能」的藝術，並不取決於一國片面的決策。如何在反對共產侵略，堅守民主陣營的基本國策下，樹立與自由國家的共同價值與利益；如何在變動的國際情勢及中共的國際統戰下，發揮積極、主動、多面而協調性的做法，俾能創機造勢，將考驗我國全體涉外工作人員的智慧與心力。由於我國的國家利益與自由國家並無矛盾衝突之處，相信我國的對外關係，必能在羣策羣力的基礎上更有長足的發展。

## 中共機密文件彙編

本彙編為20開本，全一冊，約五十餘萬字，內容分七大類，包括文件七十六件，屬限閱資料，憑機關公函證明購用。

英文版每冊 新台幣八〇〇元  
美金二十二元五角

郵資另加：(平郵掛號) 國內 新臺幣二十元  
外美 金七元

國立政治大學國際關係研究中心輯印