

台灣外交安全危機*

施正鋒

東華大學民族事務暨發展學系教授

美、中共管下的台灣外交

經過三十年的努力，台灣由自由化進入民主化，由於國會全面改選、以及總統直選，台灣終於走出威權政治的陰霾，特別是民進黨在 1996 年決定參與首度總統大選、並在 2000 年取的政權，所負載的中華民國政府也提高其統治的正當性。然而，就國家的主權而言，也就是國家存在被國際社會承認的程度，由於中國視台灣為「叛離的一省」，絕大多數的國家不願意承認中華民國，而聯合國也因為中國的掣肘而關起大門，台灣形同孤兒。

就國家存在的條件而言，不論是人民、領土、或是政府而言，台灣比聯合國的多數成員更有資格加入，關鍵在於主權並不完整。儘管國際法對於國家資格（statehood）有「宣示說」、以及「承認說」兩種立場，國家的存在未必要取得他人的首肯，然而，如果能獲得大國的加持、進而取得聯合國的認證，不啻可以由實質（*de facto*）獨立提升為法理（*de jure*）獨立，一來可以抬頭挺胸、二來可以有集體安全的保障。

當然，科索沃的例子告訴我們，即使因為俄羅斯、及中國的杯葛無法加入聯合國，在美國的撐腰下，法國、英國、及德國相繼承認，目前北大西洋公約組織 28 國有 24 國承認（86%）、歐盟 28 國有 23 國承認（82%）、而聯合國 193 國也有 108 國承認（56%）。只不過，由於中華民國與中華人民共和國糾纏不清，即使我們願意走出中國國民黨與共產黨的正統之爭，不管是「中華民國在台灣」、還是「中華民國是台灣」，依然無法跳脫「兩個中國」的分裂國家沼澤。

在中國對台灣不放棄武力犯台的情況下，由於美國不願意正面挑戰，從『上

* 發表於國家展望文教基金會主辦「民間國安會議」，台北，淡江大學台北校區校友聯誼會館 2015/4/18。

海公報』、『建交公報』、到『八一七公報』，大體認知中國所宣稱的「台灣屬於中國」，不過，有關於台灣的安全，國會則以單邊的『台灣關係法』規範總統。就戰後的經驗來看，共和黨政府對於中華民國比較友善，民主黨政府多主張跟中國積極交往；在中美建交後，主管外交的國務院多紅軍、往往對台灣視而不見，而負責國安的五角大廈多藍軍，對於太平洋三條島鍊的關注終於經濟利益，如果由軍人出身者擔任國務卿，相對上會比較友台。

我們知道，美國在戰後將台灣私相授受中國國民黨政府，當後者在內戰潰敗後將中華民國移植台灣，杜魯門原本認為是扶不起的阿斗而雙手一攤，直到韓戰爆發，才把台灣拉回核子保護傘之下。在冷戰初期，艾森豪跟蔣介石簽訂『中美協防條約』，將台灣當作圍堵共產陣營的一環；只不過，一旦「聯中制蘇」的大戰略成形、加上美國亟欲重越戰抽腿，跟中華人民共和國建交成為兩黨共識，台灣頓時由海上不沈的航空母艦淪為妾身不明的私生子。

在二十世紀末，當政的柯林頓視中國為戰略伙伴，不過，當中國在台灣首度總統直選時以飛彈威脅，還是適時派遣兩個海上戰鬥群交叉通過台灣海峽。只不過在小布希上台後，美國因為九一一反恐需要中國配合、在中東又陷入沼泥，希望台灣稍安勿躁，視台灣國家正常化的企盼為惹是生非，甚至於偶而會一反過去含混其詞的「不支持台灣獨立」、漫不經心脫口說出「反對台灣獨立」。

歐巴馬是典型的內政總統，一開頭把施政重心放在金融危機、健康保險、以及撤軍伊拉克。由於美國必須就人民幣升值、舉債打戰、及減碳等議題取得中國善意，因此，面對中國人民解放軍的試探性擴張只採取軟性圍堵，也就是所謂的「重返亞洲」戰略，強調亞洲是美國的「戰略樞紐」，輔以姍姍遲來的 TPP 來跟中國主導的 RECP 一別苗頭。

在這樣的脈絡下，台灣的存在似乎是軍事上不能沒有、卻又在外交上不方便面對的事實，小孩子有耳無嘴，彷彿只要乖乖地當聽話的被監護者就好。中國已經領悟台灣人對於文攻武嚇的厭惡，乾脆透過美國來對台灣施壓，美其名是美國與中國就安全議題「共管台灣海峽」，其實就是美中「共管台灣」，特別是在 2012

年台灣的大選指定偏好的領導者，美國的立場由戰術模糊漸趨戰略曖昧。

面對即將到臨的 2016 年台灣大選，美國重施故技，先是由前 AIT 執行理事主席卜睿哲表示，美國政府會針對台灣 2016 大選結果對美國利益的影響表達意見；近日，再由前 AIT 執行理事施藍旗公開下馬威，要美國政府「悄悄施壓」即將訪美的民進黨主席蔡英文；最後，由前 AIT 台北辦事處長包道格祭出「九二共識、一個中國」，威脅這是中國對台灣總統大選的底線。

問題是，似乎大多數的人對於這樣的外交倚賴不以為意。對於中國主導的亞洲基礎設施投資銀行，馬英九政府在最後一刻提出意向書，財政部長張盛坦言，主要是美國不反對。同樣地，中國透過國際民航組織在台灣海峽中線西側劃設新航線、侵犯台灣的空防（M503 事件），引起民間強烈的抗議，陸委會宣稱透過管道跟中國協議而同意這條航路的使用，實際上的意思就是美國的認可。諸如此類看中國人臉色、仰美國人鼻息的例子，罄竹難書。

這時候的台灣人，必須深思作為有自主性的主體，外交大戰略是否有改弦更張的必要。對於美國來說，外交政策決定於國家利益，不管那是經濟、還是軍事上的考量，其他的都是次要的，包括盟邦、或是友人。因此，儘管有民主黨或是共和黨的黑白郎君、還是國務院與五角大廈的雙簧，面對崛起的中國，在既合作又競爭的「兩面下注」原則下，台灣人的利益不是最高的考量。那麼，如果視『台灣關係法』為刀槍不入的護身符，自欺欺人，那是台灣外交政策最大盲點。

由外交鞏固到外交休兵

由蔣介石的「外交鞏固」、蔣經國的「彈性外交」、李登輝的「務實外交」、陳水扁的「烽火外交」、到馬英九的「活路外交」，台灣經歷「中華民國到台灣」、「中華民國在台灣」、「中華民國是台灣」、「台灣是中華民國」，基本上是美國的勢力範圍。台灣與美國的關係由『中美協防條約』的明確盟邦、到『台灣關係法』框架下的好朋友，「台灣人民」、以及「台灣治理當局」是美國「維持西太平洋之

和平、安全與穩定」的工具，儘管美國誓言「提供防禦性武器給台灣人民」，然而「維護及促進所有台灣人民的人權是美國的目標」，並不包含「民族自決權」。

對於蔣介石政權來說，移植台灣的中華民國之生存決定於跟美國的結盟，甚至於在美國的撐腰下，在聯合國擁有安理會的常任理事國地位，以「漢賊不兩立」排擠中國。然而，一旦美中蘇的全球戰略三角思維確立，在冷戰中被定位為「自由的燈塔」、「反共的堡壘」的台灣，當然不能當作美中建交的絆腳石，蔣經國的「彈性外交」只好發展實質經貿關係，李登輝的「務實外交」不再堅持以中華民國名義加入國際經貿組織，陳水扁的「烽火外交」試圖突破中國的封鎖，而到馬英九的「活路外交」強調「外交休兵」，對於中國的打壓忍氣吞聲，被譏為「外交休克」，靠中國的善意勉強維持邦交國。

迄今，中國之所以能遂行其外交孤立台灣，最重要的是美國的姑息。在冷戰結束後，美國對於本身的獨霸地位一時躊躇滿志，卻不懂作為霸主的義務，特別是縱容聽任塞爾維亞在波士尼亞進行「族群淨化」，後來促成的北愛爾蘭和解就顯得高度選擇。同樣地，亞洲在進入二十一世紀前爆發金融，美國不是事不關己、就是力不從心，讓刻意韜光養晦的中國一夜崛起。目前的歐巴馬政府內外交困、左支右絀，連任後回防亞洲，面對中國以「一帶一路」突圍，宛如面對蠻族的羅馬帝國。未來，如果中國不滿於美國作為「現狀國」(status quo state)的支配，轉而追求「改變現狀國」(revisionist state)的地位，就是國際動亂的根源。

泛藍陣營的立場由國協、邦聯、到聯邦都有，基本上是希冀死守中華民國、直到中共政權民主化再說，也就是「終極統一」。首先，除了統派為了「回歸祖國」可以接受「一國兩制」，其他人表面上以為可以使用「一國兩府」、或是「一國兩區」來應付「一個中國」，其實都是如假包換的「兩個中國」；同樣地，林林總總的歐盟整合方案，包括宋楚瑜的「一中屋頂」、或是施明德的「大一中架構」，還是不脫「兩個中國」。至若應付中國領導者習近平的「兩岸同胞同屬中華民族」，不管是「華人國家」、或是「文化中國」等國協想像，彼此還是有相當距離。

就泛綠陣營而言，大體同意「台灣已經獨立、只剩下正名」，而獨派則進一

步要求「國家正常化」，要求宣佈獨立、制憲、以及加入聯合國。兩者的共同點是藉著中華民國這空殼上市的台灣已經有相當的實質獨立，差異則在如何取得法理獨立。儘管民進黨相當務實，卻跳不出「中華民國」跟「中華人民共和國」的糾纏不清，更不用說「中華民國體制」有諸多不合時宜、以及滯礙難行之處。坦誠而言，即使民進黨認為意淫的奧運模式「中華台北」(Chinese Taipei) 比起霸道的亞銀模式「中國台北」(Taipei, China) 好而勉強可以接受，卻難逃「中國的台北」的弦外之音，更重要的是，台灣在「慣例」中被虛無化了，比「台澎金馬」還不如，在國際上只會作繭自縛。

如果說民進黨為了取得政權而便宜行事、願意概括承受中華民國，一些獨派則有「化約主義」(reductionism) 的傾向，把必要條件當作充分條件，不願意用心探討國家主權如何獲致的內外努力方式，宛如由朝馬交流道前往台中火車站路上的諸多太陽餅店，大家搶正統，儘管招牌眼花繚亂，包裝差不多、吃起來也沒有什麼特別，難怪「有兩個太陽隕落」。如果老是拿 A、B 版憲法讓老百姓選，嘴巴說尊重選民，然而，除了名目，又如何說服比現有的憲政體制好？另外，究竟加入聯合國是手段、還是目標？如果是手段，是企盼獲得集體安全的保障，也就是主權捍衛才是最終的目標；如果是目標，當然可以考慮蘇聯「一國三席」的模式，不過，那就是本末倒置了。

外交大戰略的調整

台灣目前的外交困境，主要是因為面對中國的杯葛，無法加入聯合國而獲得集體安全的保障，而美國則因為投鼠忌器，不願意支持台灣的法理獨立；在美、中兩國的制約下，台灣因為國際地位不明而無法與美國有盟約關係，連購買先進的防衛性武器都四處碰壁，更不說發展核子武器自保。既然與美國不可能有軍事同盟，被中國吞噬的夢魘又不可欲，當中國以排山倒海之勢侵蝕台灣的事實主權之際，美國睜一隻眼閉一隻眼、甚至還指控台灣的自保為破壞現狀，是可忍、孰

不可忍，或可思考中立是否為可行的第三條道路。

在國際法、以及國際政治上，「永久中立」(permanent neutrality) 是指平時不結盟約、戰時不捲入戰爭，有別於他國爆發戰爭保持中立的「戰時中立」。從 19 世紀到 20 世紀，會追求中立的國家往往是處於強權之間夾縫的小國，人為刀俎、我為魚肉，由於不願意在權力均衡 (balance of power) 充當他人的馬前卒，永久中立成為捍衛國家主權的理性選擇。我們必須指出，永久中立的要求是「武裝中立」，而非自廢武功、任人宰割；此外，中立國往往積極參與國際事務，包括提供維和部隊、擔任爭議調人等等，絕非孤立自守、也非偏安心態、更不是拒絕加入聯合國，不應望文生義、不容無知誤導、不可刻意抹煞。

以瑞士、比利時、盧森堡、以及比利時為例，面對普魯士與法國的交戰不絕，永久中立是國際社會發展出來的維持和平機制；事實上，就是由於境內有日耳曼、以及法蘭西族群，中立是化解族群分歧的最佳選項。在戰後，由於蘇聯與美國瓜分歐洲大陸，位於前線的瑞典、芬蘭、奧地利、以及瑞士，也是以永久中立來維持主權獨立。特別是芬蘭在西方國家自顧不暇下，獨自面對虎視眈眈的蘇聯，決定以中立免於淪為蘇聯坦克下的附庸。相對之下，美國有意考慮以中立交換蘇聯撤軍奧地利、德國、以及日本，最後只有奧地利如願，德國被瓜分、日本北方四島被佔領，高下立判。

議者有謂，台灣沒有取得法理獨立，又如何獲得永久中立？如此的線性思考，完全昧於國際政治運作的事實。以聯合國的創立為例，印度及菲律賓尚未獨立，就參與相關的談判；同樣地，中國在建國的前 30 年，因為美國的孤立只受到共產集團承認，卻不妨礙參與寮國中立協定的簽署。至於獲致中立的方式，就光譜上而言，由自我宣布、國會立法、公投入憲、國際條約、還是聯合國承認，不一而足，並非只有形式上的條約承認。事實上，瑞典實施中立兩百年，連片面宣布都沒有，更不用說強權的承認，關鍵在於實踐中立承諾的決心。

議者最大的質疑是，台灣有中立的條件嗎？除了我們先前指出「先有法理獨立、才有中立」的誤解，所謂中國的領土覬覦、內部有統派、以及國家為正常化

等等，這些應該是我們必須克服的課題，特別是後者，並不否定中立的追求；至於前者，原本就是中立作為外交政策想要處理的最大挑戰，豈有把政策對象（target）當作條件（condition）看待的道理？如果有障礙就視為畏途，有夢想卻不敢追求，那是懦弱的表現。

其實，永久中立不僅是戰略、也是戰術。就戰略上而言，台灣為了確保事實主權獨立、追求法理獨立，中立是突破現有美、中共管的積極作為，並不是放棄獨立的目標、更不是拒絕加入聯合國。就戰術而言，如果美、日等國認為台灣是遏止中國擴張海洋霸權的戰略據點，如果不希望成為亞太安全保障的空白，那麼，必須讓正視台灣、讓台灣該有的法理，不應該老是把台灣視為理所當然的工具、更不應頤指氣使；特別是日本歷經盟軍佔領，當前全力追求國家正常化之際，將心比心，小孩子長大了就要換鞋子，不要視若無睹。

坦誠而言，國際社會本來就是強權合縱連橫的場域，所謂的國家主權也不過是偽君子之間的私相授受，當年日本、及美國為了搶搭與中國建交的巴士而拋棄台灣，如今又彼此眉來眼去，豈有立場禁止台灣走自己的路子？面對霸凌，應該有諤諤之士發出正義之聲，而非橫加打壓；如果說嫖客是弱小女子的加害者，那麼，妓院的鴇母就是幫兇，至於旁觀的龜公，即使是為了生存，也不是那麼無辜。中國、美國、以及日本，請深思自己的定位。

話又說回來，天助自助，台灣人目前的困境，主要在於本身沒有自主的決心。中國在甲午戰爭落敗，狠心把台灣割讓日本，雖然經過初期的武力抗爭、以及後期的自治運動，不少人期待祖國解救，戰後卻被當作異族看待，終於有台獨運動。只不過，扣除統派，不論朝野藍綠，都是寄望庇蔭於美國的『台灣關係法』、以及『美日安保條約』的「新方針」，甚至於津津樂道白搭便車，當然會被人家沒有看在眼裡。如果追求獨立還要問美國會不會出兵保護，那就是自我矮化為附庸國。如果大家不滿「不統、不獨、不武」的所謂現狀、不甘心台灣的事實主權日益流失，台灣永久中立所防範的目標就是中國，就看對方盤算是否伐得來；只要我們有決心，一向採取「溫和忽視」（benign neglect）的美、日又如何？