

國立臺灣大學社會科學院政治學研究所

碩士論文

Department of Political Science

College of Social Science

National Taiwan University

Master Thesis

權力不對等之互動結構與小國面對強鄰的策略選擇：

古巴、斯里蘭卡和台灣

Power Asymmetry and Small States' Policy Towards
Strong Neighbors: Cuba, Sri Lanka, and Taiwan



Tse-Min Fu

指導教授：吳玉山 博士

Advisor: Yu-Shan Wu, Ph.D.

中華民國 98 年 10 月

October, 2009

謝辭

這本論文的主題是小國與強鄰的互動，是我長期以來非常關注的議題領域。我首先提出了一個解釋小國強鄰政策的理論，並進一步用古巴、斯里蘭卡和台灣三個經驗事例來驗證它。由於我的研究嘗試揉合國際關係理論及三段系絡截然不同的歷史，此一大膽的嘗試讓我在論文撰寫的過程中吃了不少苦頭。值得慶幸的是，我有許多堅強的「外援」及「盟友」，使我在面對論文所帶來之高度威脅時，還能夠堅持「最高強度的抗衡策略」。

我要感謝我的指導老師，吳玉山教授，他無疑是我最強大的外援。他開展了國內對於權力不對等概念的討論，為大小國互動關係的研究奠下至為關鍵的基礎。我在大學時讀到他的著作《抗衡或扈從—兩岸關係新詮：從前蘇聯看臺灣與大陸間的關係》，並深受該書的影響，但當時完全沒想到未來能拜入老師的門下。一年多以前，我終於成為吳老師的學生，這對我來說是一個很大的鼓舞。每當我陷入自我懷疑的惡性循環之時，吳老師總是堅定地支持我。沒有老師的鼎力相助，這本論文是不可能完成的。吳老師對於學術的熱情及堅持更對我產生極大的影響，他展示了學術的知識如何可能。不論我未來是否將走上學術之路，我對老師的感激永遠不會改變。

除了吳玉山老師以外，還有幾位師長在我學術視域的開展上扮演著關鍵的角色。包宗和教授仔細閱讀了我的論文，並提供非常有用的建議，希望未來有機會能繼續向他學習。何思因教授在口試時的犀利提問讓我能進一步檢視自己的核心論點，提升了論文的整體品質。楊永明教授提供我擔任其研究助理的實習機會，大大拓展了我的國際觀。許介麟教授對時政的精闢分析也給我許多啟發。李鳳玉教授在課堂上的傾囊相授使我獲得許多關於比較政治的知識。政大外交系的姜家雄教授，在我們於政大的校園內偶遇時總不忘問問最近的學習情況及畢業進度，對於學生的關心溢於言表。

我還要感謝以下的朋友。軍瑋學姐是我能夠進入吳門的重要推手，也是政研所裡最照顧我的人，希望她的留學之路能一帆風順。賈德揚與我相互鼓勵，在英文修辭上給我許多協助。已經赴美留學的銘傑學長及文欽學長鼓勵我勇於追夢，他們對我論文的評論意見也往往一針見血，在他們身上我學到很多。怡瑾學姐總是親切待人，我很懷念與她共事的時光。我和佳恬雖然不常見面，但對彼此的鼓勵從沒有間斷。我在政大的學弟妹方方及育真一直很關心我的論文，希望我的研究能給他們一些啟發。我也要謝謝台大政治系的辰元助教、佳倩助教及小官助教，他們在我就讀政研所的三年來，提供很多行政上的支援。

在這本論文的寫作期間，我的女友芯華給了我極大的支持。我印象最深的是，她以美國名校的校徽及風景為背景，做了一個年曆給我，讓我感動不已。當我陷入進度落後的泥淖時，她總是能直指問題的核心，點出我的盲點所在。她的鼓勵總能夠使絕望的我打起精神，忘記疲憊，重新以積極的態度來面對論文。她為我在黑暗中點亮了一盞燈，我很慶幸可以擁有她的陪伴。未來的路還很長，希望我們能夠相互扶持。我的弟弟小威常常不厭其煩地傾聽我對論文的最新想法。他知道我崇拜麻省理工學院的埃弗拉教授(Stephen Van Evera)，於是在我生日時便購買了埃弗拉教授的著作當作禮物。我會好好珍惜這一本書。我的大弟阿澤一直以我為榮，我也以身為飛官的他為傲。我還要謝謝我的爺爺和奶奶，他們對我的疼愛及期許使我成長，祝福他們身體健康。

最後，我願意把這本論文獻給我的父母，傅元清先生及劉珏瑛女士，他們給了我一個溫暖的家，讓我可以自由地追尋自己的夢想。感謝他們為我所做的一切。

傅澤民

於台北北投

民國九十八年十月

中文摘要

在國際政治學界中，從理論層面來探討大國與小國之間的互動或是小國的外交政策的著作並不多見。許多研究者主張，只要專注於大國，我們就能全盤掌握國際政治發展的主旋律。甚至有研究者指出，基於小國而建立起來的國際政治理論是荒謬的。這些觀點我都不能贊同。本文認為，若能夠在研究議程上把小國喚回(bringing the small states back in)，我們將可以釐清國際次級系統內部權力關係的變化，對國際關係獲致更深刻的理解。在這本論文中，我們從小國的角度出發，探討小國面對強鄰時的策略選擇。為了完成這個任務，我提出了一個解釋小國強鄰政策的理論——我稱之為互動結構理論(interactive-structure theory)。這一理論表明，小國的強鄰政策主要受到它所面對的外部環境，即互動結構所影響。外部的互動結構對小國的國內政治結構產生形塑的效果，進而使小國採取特定類型的強鄰政策。整體而言，外部互動結構的威脅程度越高，將越可能帶來可以接受把龐大的資源配置於安全防衛之上的國內政治結構，從而使小國對強鄰採取抗衡的政策。經濟情況及外來的援助兩項因素則是決定高動員成本的政策持續時間長短之關鍵。

除了理論的建構以外，這本論文還涉及理論的驗證。我挑選古巴、斯里蘭卡與台灣三個小國作為經驗事例，並對它們進行案例內及案例間的經驗研究，藉以評估互動結構理論所提出的命題及預測。我發現，互動結構理論在許多方面都可以解釋小國與其強鄰之間的互動歷程。從互動結構理論的觀點來看，高度威脅的互動結構使古巴長期採取最高強度的抗衡政策，直到冷戰結束後才因為失去蘇聯在經濟和軍事上的奧援並面臨經濟上的困局而降低抗衡的強度。斯里蘭卡面對的互動結構在大部分的時間裡屬於低度威脅的類型，只要印度不介入其族群問題，斯里蘭卡無意與印度對抗。台灣在蔣中正時期追求的是權力極大化的目標，採取「反攻大陸」的政策，不過權力不對等的結構最終還是台灣被迫回到安全極大化

的軌道之中。中共對台政策的和緩化使台灣的抗衡強度逐步下降，先從最高強度的抗衡過渡到低強度的抗衡，到了馬英九政府更進一步採取避險的政策。如果中共對台灣的態度不變，則台灣的大陸政策極可能隨著領導人偏好的不同而擺盪於低強度的抗衡及悲觀型的避險。

關鍵字：權力不對等、小國的強鄰政策、互動結構、古美關係、斯印關係、兩岸關係



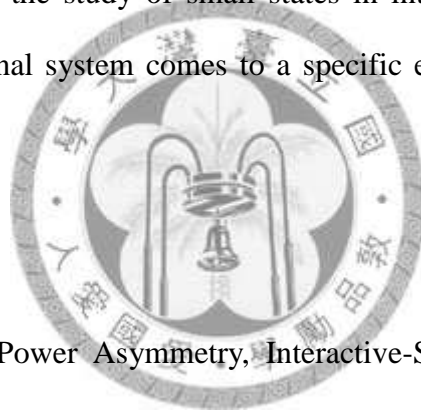
Abstract

This thesis is a study on the small state's policy towards its strong neighbor. It seeks to explain how small states behave when faced with potential external threats posed by the existence of strong neighboring countries. I employ straightforward research methods and procedures for my analysis. First, I construct a theory to conceptualize the decision-making process of small states' policy vis-à-vis their strong neighbors. Second, I conduct a comparative investigation of Cuban, Sri Lankan, and Taiwanese strong-neighbor policies. The theory laid out in this thesis——what I refer to as interactive-structure theory——explains the causes of small state behavior in terms of the constraints and incentives imposed by the interactive structure. The interactive-structure theory argues that in general, the higher the threat level, the greater the tendency for the small state to balance against the stronger neighbor. In addition, the duration of high-resource-consuming policies such as the balancing strategy is determined by two factors: economic potential and the availability of allies. To test the interactive-structure theory, I derive specific propositions from it and test them in the three empirical cases: Cuba, Sri Lanka, and Taiwan.

Viewed from the interactive-structure theory, the high-level threat structure in the Cuban case caused Cuba to adopt the highest level of balancing until it faced economic crises after the end of the Cold War with the loss of Soviet economic and military aid. Sri Lanka, for the most part, experienced a low level of threat in its interactive structure with India. As long as India refrains from intervening in its ethnic problems, Sri Lanka has no intention of balancing against it. Taiwan sought to maximize its power in the Chiang Kai-Shek years with its plans to retake Mainland China. But the asymmetry of power between Mainland China and Taiwan eventually forced Taiwan to limit its goal to

the maximization of security. The gradual shift toward accommodation from confrontation in PRC's Taiwan policies was reflected in the lowered intensity of balancing. The Ma administration also adopted a hedging policy. If PRC's attitude towards Taiwan remains unchanged, Taiwan's Mainland strategy could sway from low-intensity balancing to pessimistic hedging according to the will of its leader. My conclusion is that the interactive-structure theory provides solid explanations and predictions for small states' behavior.

Many international relations theorists have questioned the necessity for the construction of a theory of international politics on small states. I believe such a claim is invalid. It is only through the study of small states in international relations can we answer how the international system comes to a specific equilibrium. This thesis is a start.



Keywords: Small States, Power Asymmetry, Interactive-Structure, Cuba, Sri Lanka,
Taiwan

目錄

謝辭.....	I
中文摘要.....	III
英文摘要.....	V
目錄.....	VII
圖目次.....	X
表目次.....	XI
第一章 緒論.....	1
第一節 研究動機及目的.....	1
第二節 案例選擇的邏輯.....	3
第三節 文獻分析與檢討.....	4
小國研究的一般性討論.....	5
探討三組大小國關係的文獻.....	11
權力不對等的理論建構.....	19
小結.....	31
第四節 章節安排.....	32
第二章 解釋小國之強鄰政策的外交政策理論.....	33
第一節 小國面對強鄰時的策略集合.....	33
第二節 對現存解釋小國強鄰政策的理論之反思.....	43
第三節 本文研究框架的提出：互動結構理論.....	50
第四節 驗證互動結構理論的解釋.....	68
互動結構理論提出的理論命題.....	68

研究方法.....	69
方法上的限制.....	71
第三章 永不止息的革命精神——古巴的美國政策.....	73
第一節 古巴的獨立及古美關係的開展(1895-1952)	74
第二節 革命之路(1952-1959)	79
第三節 路徑二的進入：國內改革與意識型態的轉向(1959-1961)	83
第四節 路徑二的延續：豬灣危機與美國的經濟制裁(1961-1974)	87
第五節 轉軌至路徑四的契機：曇花一現的和解(1974-1981)	92
第六節 維持第二個路徑：古美衝突的升級(1981-1989)	94
第七節 路徑二的轉出：經濟的困局與後冷戰時期(1989-2009)	97
第八節 互動結構理論及古巴的美國政策之檢驗.....	103
互動結構理論的預測.....	104
檢驗互動結構理論.....	104
第四章 從戒慎恐懼到前嫌盡釋的兄弟關係——斯里蘭卡的印度政策.....	106
第一節 獨立以前的斯里蘭卡(500B.C.-1948).....	107
第二節 路徑五的進入與轉出：從憂心忡忡到對印度恐懼的漸趨消解.....	111
第三節 從路徑四到路徑三：斯里蘭卡的民族問題和印度的介入.....	117
族群問題的根源及歷史發展.....	118
內戰的爆發與印度態度的變化.....	122
印度的持續施壓與斯里蘭卡的回應.....	124
《印斯和平協議》的提出.....	126
印度維和部隊在斯里蘭卡的挫敗.....	128
第四節 路徑六的回歸：印度的轉變與兩國關係的深化(1990-2009)	130

第五節 互動結構理論及斯里蘭卡的印度政策之檢驗.....	133
互動結構理論的預測.....	133
檢驗互動結構理論.....	134
第五章 威脅和利益並存的兩難——台灣的大陸政策.....	137
第一節 兩岸關係的開展(1945-1949)	138
第二節 從路徑一到路徑二：「反攻大陸」時期(1949-1966)	141
第三節 從路徑二到路徑四：「革新保台」時期(1966-1989)	147
第四節 路徑四的持續：「經濟交流，政治疏離」時期(1989-2008).....	153
第五節 從路徑四轉換至路徑五：馬英九的新路線(2008-).....	168
第六節 互動結構理論及台灣的大陸政策之檢驗.....	171
互動結構理論的預測.....	171
檢驗互動結構理論.....	172
第六章 結論.....	176
第一節 案例間的比較.....	177
第二節 研究的理論意涵與現實意義.....	189
理論意涵.....	189
現實意義.....	191
參考文獻.....	193

圖目次

圖 1.1 不對稱的關注.....	29
圖 2.1 小國面對外部威脅時可能採取之策略.....	35
圖 2.2 避險策略的兩種型態.....	41
圖 2.3 互動結構理論的因果機制.....	52
圖 2.4 互動結構理論與小國策略選擇之路徑.....	63
圖 2.5 影響政策持續性的因素.....	66
圖 3.1 古巴的地理位置.....	75
圖 3.2 古巴革命開展的過程.....	82
圖 4.1 斯里蘭卡的地理位置.....	108
圖 4.2 印度佔斯里蘭卡進出口之比率.....	131
圖 4.3 斯里蘭卡與印度的貿易關係(1995-2007).....	131
圖 5.1 台灣的地理位置.....	139
圖 5.2 國民政府撤退至台灣路線.....	140
圖 5.3 台灣對於統獨的民意走向（六分法）.....	155
圖 5.4 台灣對大陸的進出口情況.....	157
圖 5.5 台灣的國防支出情況.....	160

表目次

表 4.1 斯里蘭卡主要的民族、宗教信仰和語言構成.....	118
表 5.1 兩岸的貿易情況(1991-2008).....	157
表 5.2 中華民國的軍事支出情況(1990-2009).....	161
表 6.1 經驗事例的概述與互動結構理論的驗證.....	187



第一章 緒論

第一節 研究動機及目的

在國際關係的研究中，「戰爭與和平」是歷久不衰的研究議程，大國則為舞台上永遠的主角。¹新現實主義(Neorealism)的理論之父 Kenneth N. Waltz 即指出：「基於馬來西亞或者哥斯大黎加這樣的小國而建立起來的國際政治理論是荒謬的。」為了廓清這個觀點，他進一步補充，「關注大國並不意味著無視於小國的存在，但是對後者命運的關注需要我們將絕大部分注意力集中於前者」。²很明顯地，這是典型修昔底德(Thucydides)式的論述：強國依其意志行動，弱國承受一切苦難。此敘述恰恰符合許多國際關係研究者對於國際政治的認知及想像。在他們眼中，小國的命運是由國際政治的權力結構所客觀決定，在大國的壓力下，小國只能選擇屈服。贊成上述說法的人會同意，只要對大國政治進行研究，我們就能全盤掌握國際政治發展的主旋律。這絕非一個正確的論斷。

我們必須承認，相較於小國，大國的確對國際系統(international system)存有較大的影響力。然而這卻不代表，僅僅將大國置入研究議程，我們就能呈現出完整的國際政治圖像。首先，大國並不總是能對小國為所欲為，大國與小國的互動存在著諸多的可能性。另一方面，國際系統之下存在著幾組通常是由少數個大國搭配上多個小國所形成的次級系統(sub-system)，大國與小國的互動提供了次級系統運轉的動力來源(driving force)。次級系統內部權力關係的變化與國際系統均衡的達成可謂息息相關。箇中原因在於，國際系統正是由多個次級系統所構成的。³舉例來說，若將世界地圖攤開，以地緣政治的角度對各國家在區域上的分佈進行考察，

¹ John Mearsheimer 的著作清楚地顯示出這個趨勢。請見 John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, 1st ed. (New York: Norton, 2001)。

² Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, 1st ed. (New York: McGraw-Hill, 1979), pp. 72-73.

³ 亦即，國際系統的均衡是由各個次級系統的運作共同作用後之結果。

則我們會發現，美國與拉丁美洲國家構成了一個次級系統，中國與東亞及東南亞國家是另一個次級系統，印度與南亞諸國同樣也是一個次級系統。如果只把重心放在大國政治的研究，我們將無法深刻理解次級系統內部國際關係的發展。

再者，權力不對等(power asymmetry)是次級系統中關鍵的結構性特徵⁴，它的重要性就如同無政府狀態(anarchy)之於國際體系。無政府狀態獲得國際關係理論家廣泛的青睞，並視為構建理論的前提。然而，權力不對等的概念卻沒有得到同樣的重視。⁵一般來說，由於大國與小國的權力差距非常懸殊，如果又具有地緣的毗鄰性，那麼不論大國的意圖(intention)為何，單憑大國的能力(capability)就能使小國感到不安。若大國將小國的領域視為本國影響力的自然延伸範圍，或者對小國有進一步的主權要求時，恐懼感更將如巨大的陰影一般籠罩著小國。從這個角度看來，強鄰的存在對於小國而言實在是一種外部的威脅。除此之外，小國與具有侵略能力的大國(在某些事例中，大國甚至還對小國懷有敵意或者不良的企圖)之間的關係亦牽動著次級系統內部的秩序。既然研究次級系統的內部互動有助於理解國際關係除了大國政治以外的其他面貌，次級系統內部由大國與小國所構成之權力不對等的互動結構又對次級系統的穩定與否有所影響，那麼探討「在權力不對等的情況下，具有地緣鄰近關係的大國與可能受到威脅的小國如何互動」自然是很有意義的。兩岸關係正是在以上的前提中展開，故這個議題的討論對於生活在台灣的我們來說更具有特別的價值。

「在權力不對等的情況下，具有地緣鄰近關係的大國與可能受到威脅的小國如何互動」這個敘述可以拆解為兩個問題：第一，大國如何對待鄰近的小國；第二，小國如何選擇面對強鄰的策略。本篇論文主要處理第二個問題，小國對大國

⁴ 例如我們利用一般性的常識即可判斷出，美國與拉丁美洲國家的權力差距是懸殊的。類似的例子還包括：俄羅斯與前蘇聯國家、中國與東南亞國家以及印度與南亞國家等。

⁵ 當然，還是有作品將權力不對等視為重要的概念而加以闡述。台大政治系教授吳玉山及美國維吉尼亞大學教授吳本立(Brantly Womack)的著作便是環繞著這個主軸而開展，他們的著作也成為這個研究議程下必讀的作品。見吳玉山，《抗衡或扞從－兩岸關係新詮：從前蘇聯看臺灣與大陸間的關係》(台北：正中，1997年)以及 Brantly Womack, *China and Vietnam: The Politics of Asymmetry* (N.Y: Cambridge University Press, 2006)。

的政策是被解釋項(explanandum)。⁶在本文中，我試圖回答以下的問題：什麼因素主導了小國對大國所採取的政策？有些小國選擇對抗性強的政策，有些選擇單方面地放低姿態以免觸怒大國，還有些則選擇兩面壓寶：一方面與強鄰親善，另一方面爭取外援作為牽制強鄰的槓桿，怎樣解釋上述行為模式背後的邏輯？總而言之，小國如何選擇面對大國的策略？

為了完成這個任務，我所要做的，是發展一個可以解釋小國強鄰政策的外交政策理論，然後利用「古巴與美國」、「斯里蘭卡與印度」以及「台灣與中國大陸」這三組權力不對等的關係作為經驗證據，對理論進行驗證。⁷因此，這本論文是一個包含理論建構及理論檢驗兩個層次的研究。⁸

第二節 案例選擇的邏輯

在國際關係的文獻當中，對於小國的定義可以分為兩種方式：採取絕對的標準或者採取相對的標準。若是採取絕對的標準，那麼主要就是根據人口的多寡等客觀的要素來加以界定。在本篇論文中，我們採取的是第二種界定方式。亦即，一個國家是否為小國，端視於把它拿來跟誰進行比較。舉例來說，越南與寮國相比是大國，但跟中國比較起來就是小國。換言之，在案例選擇的過程中，採用比較的視角來區別大國與小國是我們必須把握的原則。更具體來說，我選擇古美關係、斯印關係以及兩岸關係作為經驗事例之理由包括以下幾點：第一，在這三組案例中，大國與小國之間在總體國力上具有極大的差距，皆表現出權力不對等的樣態(configuration)；第二，大國與小國在地緣上都具有鄰近的性質，隸屬於國際

⁶ 限縮討論範疇的理由在於，大國對小國政策的文獻十分有限，因此我們很難從中挑選出競爭性的理論(competing theories)並透過歷史資料來加以檢證。基本上，大國的小國政策是一個尚待發展(underdeveloped)的領域。在這篇論文中，大國的小國政策將被視為小國決定對待大國態度的重要背景，但我們並不會對其進行嚴格的檢驗。

⁷ 三個小國的強鄰政策分別指涉的是：古巴的美國政策、斯里蘭卡的印度政策以及台灣的大陸政策。

⁸ 此處的論文的分類型態是根據 Stephen Van Evera 的標準。請參考 Stephen Van Evera, *Guide to Methods for Students of Political Science* (Ithaca: Cornell University Press, 1997), pp. 88-89。

體系中同一個次級系統；第三，三組國家都是以海峽作為隔絕雙方的地理特徵。橫互於兩國之間的海洋成為小國安全上的屏障，並創造小國相當程度的保護及緩衝空間，使小國不一定非得北面稱臣，而能夠施展多樣性的強鄰政策；第四，這三組關係提供了很好的實驗環境，因為不論是在案例內部或者案例間都表現出幾個不同的模式，故而蘊含豐富的觀察值。⁹這讓我們能夠更清楚地揭示，互動結構理論預測的自變項與依變項之間的共變關係是否存在。

總的看來，挑選這三組案例能夠有效地滿足三個層次的需求。首先，它們之間所具有的共性使理論檢證時所需要的控制效果得以強化。其次，在這三組案例中，大國與小國的互動非常頻繁，也創造了許多不同的情境，為驗證理論的預測提供了許多良好的機會。最後，這三組案例分別來自殊異的文化系絡，這使得理論可以接受較嚴格的檢驗。事實上，國際關係理論的研究最常援引的歷史事例往往來自於歐洲，使得人們容易產生理論的適用性具有地域限制的疑問。¹⁰如果我建構的理論能夠通過了一系列的測試，那麼我們將不僅僅證明理論的有效性，更可以拒斥理論不具有普世性意涵之說法。

第三節 文獻分析與檢討

在提出本篇論文的理論框架並對其進行檢驗以前，我們先對相關的文獻加以爬梳並進行檢討。在範圍方面，共有三個面向被納入分析：第一，小國研究的一

⁹ 具體來說，自變項的值不僅在案例間有所不同，在某些案例內的不同時空中也有很大的差異。另一方面，依變項亦存在相當程度的變異性(variance)。

¹⁰ 例如 David Kang 便宣稱，在亞洲應該發展出不同於既有理論傳統的研究框架。見 David Kang, "Getting Asia Wrong: The Need for New Analytical Frameworks," pp. 57-85。我同意國際關係理論必須對歐洲以外的經驗事例做出考量，但是這並不代表我們需要另外發展出只能適用於亞洲的國際關係理論。如此的作法只會使理論成爲一個個分離的孤島(island)，不一定有助於我們對經驗世界的理解。關於將理論視爲島嶼的譬喻請參考 Randall L. Schweller, "The Progressiveness of Neoclassical Realism," in *Progress in International Relations Theory: Appraising the Field*, ed. Colin Elman and Miriam Fendius Elman (Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 2003), p. 312。

一般性討論；第二，關於「古美關係」、「斯印關係」以及「兩岸關係」的論述¹¹；第三，權力不對等的理論建構。

小國研究的一般性討論

依據研究議程之不同，我們可以大致將研究小國的文獻分為三種類型的著作。第一類作品聚焦於安全議題，探討小國如何透過特定的外交政策以獲取安全。第二類作品關注低階政治(low politics)的議題，試圖對經濟全球化的浪潮下小國可能遭遇的挑戰以及因應策略與小國在國際組織中的參與等課題提供解釋。第三類作品則為綜合性的討論。

安全議題

由於改變外在環境的能力有限，小國的對外政策總是隨著環境的變化而進行調整。這一點在安全議題上特別明顯。因此，學術界對小國外交政策（在安全方面）的討論大多是集中於，面對外部環境所帶來的安全風險時，小國如何確保自身的生存。例如 Annette Baker Fox 便首先探討了二次大戰期間，五個小國（土耳其、芬蘭、挪威、瑞典、西班牙）如何抵抗來自於強權的壓力。¹²這是第一部對小國的安全政策進行系統性研究的作品，對後續小國外交政策的研究具有開創性的意義。¹³

進一步檢視此一研究議程的作品可以發現，學者們沿著三條軸線開展了論述。第一條軸線分析小國在可能被捲入強國間衝突的情況下，究竟選擇結盟(alignment)抑或不結盟(nonalignment)比較符合小國的利益。辯論的核心乃是結盟與不結盟的損益比較，以及何種選項能夠作為小國在決策上的優勢策略(dominant

¹¹ 由於本篇論文關注的是小國的強鄰政策，因此我們將會特別著重以小國的角度出發，對小國與大國之間的關係進行探討的學術著作。

¹² Annette Baker Fox, *The Power of Small States: Diplomacy in World War II* (Chicago: University of Chicago Press, 1959).

¹³ Robert O. Keohane, "Lilliputians' Dilemmas: Small States in International Politics," *International Organization*, vol. 23, no. 2 (1969), pp. 291-292.

strategy)。認為結盟對小國較為有利的觀察主要基於兩點論證。第一個論證是基於利益的考量。小國在與強權結盟時，除了能夠獲得安全上的保障以外，更可以在國內政治的穩定、國外市場的取得以及增進本國在區域內的影響力等方面獲得好處。¹⁴第二個論證則提出一個成本效益的分析。小國可以透過結盟的方式來讓大國一同承擔安全防務上的工作，如此便能減少在經濟以及人力資源上的支出。由此看來，不結盟是一個不划算的策略。¹⁵另一方面，主張不結盟較符合小國利益的看法則建立在三個觀察之上。第一個觀察認為，小國對同盟能夠起到的作用有限，在同盟之中缺乏充分的發言權，利益也很可能被犧牲。¹⁶第二個觀察指出，小國若選擇結盟，將會被迫依賴與之締結同盟的大國，並和至少一個以上的大國為敵，處於進退維谷的狀態。第三個觀察則強調，安全是一個由大國負責生產的公共財(public good)，小國可以放心地搭便車(ride free)。¹⁷

第二條軸線探討的是，若小國選擇結盟，則會是加入一個次強的聯盟以制衡最強的國家，還是追隨強者呢？¹⁸針對此問題，大部分的文獻雖然偏向經驗性，也就是實然層次的研究，不過它們也或多或少地涉入了應然層次的討論。學者們通常先對小國的結盟行為進行描述以及歸類，接著再評價小國的抉擇。環繞著這個主軸的文獻大體上皆認為，相較於大國，小國的確較為脆弱。正如 Waltz 所指出的，「小國犯錯的空間比較小(narrower margin for error)。¹⁹」不過我們必須注意，雖然擁有小國的脆弱度較大國為高這個基本的共識，然而學術界對於小國會如何選擇結盟對象以及其間的利弊得失，並沒有取得一致的看法。認為小國傾向於與較弱的國家結盟的一派強調，如果小國沒有在構成潛在威脅的國家變得更加強大以前

¹⁴ George Liska, *Alliances and the Third World* (Baltimore: Johns Hopkins Press, 1968).

¹⁵ David Vital, *The Inequality of States: A Study of the Small Power in International Relations* (Oxford: Clarendon Press, 1967). 有趣的是，David Vital 認為不與大國結盟的小國更值得研究。理由在於，此時小國必須仰賴自身的力量才能夠存續，探討這些小國的生存策略顯得非常有意義。

¹⁶ Michael I. Handel, *Weak States in the International System* (London: F. Cass, 1981), p. 183.

¹⁷ Mancur Olson and Richard Zeckhauser, *An Economic Theory of Alliances* (Santa Monica, C. A.: Defense Technical Information Center, 1966).

¹⁸ 換言之，學者們是在嘗試回答，小國究竟會選擇抗衡還是扈從。

¹⁹ Waltz, *Theory of International Politics*, pp. 184-185.

進行反制，該國的生存就將處於危險之中。²⁰主張小國傾向於追隨強者的一派則宣稱，這是一著「進可攻，退可守」的好棋。在最好的情況下，能夠分享勝利的果實。在最糟的情況下，則至少可以保全領土的完整。²¹

第三條軸線跳脫小國結盟行為的討論框架，轉而探索小國在特定環境下的策略選擇²²、小國與戰爭的關連性²³、小國如何透過和平的手段來解決爭端²⁴等其他的議題。在冷戰期間，小國往往必須面對在大國之間選邊站的兩難，所以冷戰期間關於小國安全政策的學術研究幾乎都屬於第一與第二條軸線的範圍。隨著冷戰的結束，後冷戰標誌著單極世界的到來，由於整體而言美國並沒有侵略其他國家的實際作為²⁵，國際體系帶給小國的壓力是相對小的。在如是的情況下，小國並沒有在國際系統的層次上建立同盟關係的迫切性，也不需要刻意地強調不結盟的態度。聯盟問題的重要性呈現下降的趨勢，這也讓第三條軸線的研究開始取得較大的空間。²⁶學術界不是開始探討後冷戰對於小國在安全上可能產生之影響²⁷，就是將目光轉向特定區域²⁸，以及單一小國的安全政策等面向。²⁹整體來說，沿著這一條軸線展開論述的文獻，提出了許多新穎的研究問題，然而它們大多直接援用既有的理論架構，或者僅僅從事描述性的分析，理論化程度並不是很高。

²⁰ Eric J. Labs, "Do Weak States Bandwagon?" *Security Studies*, vol. 1 (1992), pp. 383-416.

²¹ Fox, *The Power of Small States: Diplomacy in World War II*, pp. 1-9.

²² Hans Mouritzen, *Finlandization: Towards a General Theory of Adaptive Politics* (Aldershot: Avebury, 1988); Sheila Harden, ed., *Small Is Dangerous: Micro States in a Macro World* (London: St. Martin's Press, 1985).

²³ Douglas Lemke, "Small States and War: An Expansion of Power Transition Theory," in *Parity and War: Evaluations and Extensions of the War Ledger*, ed. Jack Kugler & Douglas Lemke (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1996).

²⁴ Edward E. Azar, *Probe for Peace: Small-State Hostilities* (Minneapolis: Burgess Publishing Company, 1973).

²⁵ 美國出兵伊拉克及阿富汗的事實無庸置疑，不過美國出兵的原因主要是為了打擊恐怖主義，與領土野心或者擴張本國的影響力等考量較無關係。

²⁶ 當然，還是有一些作品在冷戰期間就已經開始討論特定區域的小國安全政策。例如 Aurel Braun, *Small-State Security in the Balkans* (London: MacMillan Press, 1983)。

²⁷ Efraim Inbar and Gabriel Sheffer, eds., *The National Security of Small States in a Changing World* (London: Frank Cass, 1997).

²⁸ Hans Mouritzen, ed., *Bordering Russia: Theory and Prospects for Europe's Baltic Rim* (Aldershot: Ashgate, 1998).

²⁹ Carsten Holbraad, *Danish Neutrality: A Study in the Foreign Policy of a Small State* (New York: Clarendon Press, 1991).

低階政治議題

無人能否認經濟因素對小國的發展所產生的影響。國際經濟市場瞬息萬變，不過小國卻缺乏改變全球市場的能力。為了生存，小國必須迅速對市場的變化做出有效的反應。為何經濟實力相對薄弱的小國能夠存活於高度競爭的國際經濟領域之中呢？Peter J. Katzenstein 以歐洲的七個小國為基礎，給出了一個「民主統合主義」式的答案。由於面對的外部情勢非常嚴峻，國內共識以及團結的達成與否對小國實屬關鍵，於是小國的政府會透過政治上制度性的安排來為階級間的合作建立平台，並以政府介入的方式來降低國內的經濟結構遭遇景氣波動或者產業結構轉型時的負面影響。³⁰換言之，Katzenstein 認為，小國在面對高度競爭的國際經濟環境時，若能夠做出有效的政治安排，那麼便能夠有效地抵禦來自外部的競爭壓力。然而，也有若干學者主張，由於市場規模的限制，小國在國際經濟環境中必然要承受較大的風險，並且很難對國際市場的變動做出積極的反應。³¹另一方面，許多學者透過經驗性的研究，拓展了我們在此一議題上的視野。這些經驗性研究所具有的共同特徵是，將研究的焦點置於小國如何透過具有合作性質的國內制度來因應全球經濟市場所帶來的挑戰。除此共通點以外，有些學者特別重視外部的經濟環境對小國的政策自主性產生的制約效果³²，還有些則關注小國在政策上的彈性程度以及改弦更張的頻率。³³在經濟全球化的浪潮以鋪天蓋地之姿向世界襲來之際，學者們則開啟了全球化對小國的影響、不同區域小國的相對競爭力等議題的討論。研究的成果大致指出，小國在全球化的表現有好有壞，目前以地處歐洲的小國位居領先的地位，非洲南部也有部分的小國表現優異，位居環太平洋以

³⁰ Peter J. Katzenstein, *Small States in World Markets : Industrial Policy in Europe* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1985); Peter Katzenstein, "Small States and Small States Revisited," *New Political Economy*, vol. 8, no. 1 (2003), pp. 9-29.

³¹ Harvey W. Armstrong and Robert Read, "Trade and Growth in Small States: The Impact of Global Trade Liberalisation," *The World Economy*, vol. 21, no. 4 (1998), pp. 563-585.

³² Jonathon W. Moses, *Open States in the Global Economy : The Political Economy of Small-State Macroeconomic Management* (New York: St. Martin's Press, 2000).

³³ Lino Briguglio and Eliawony J. Kisanga, eds., *Economic Vulnerability and Resilience of Small States* (London: Commonwealth Secretariat, 2004); William Easterly and Aart Kraay, "Small States, Small Problems? Income, Growth, and Volatility in Small States," *World Development*, vol. 28, no. 11 (2000), pp. 2013-2027.

及西非的小國則是競爭力最差。³⁴

小國在國際組織中的參與同樣是學者所研究的重點。早在 1930 年代，就有學者對小國在國際聯盟(League of Nations)中透過什麼樣的方式來提升本國的地位進行分析。研究發現，小國經常扮演調停的角色來作為大國之間的緩衝，藉此增加在國際上的影響力。³⁵ 國際聯盟的功能在第二次世界大戰後被聯合國(United Nations)取代，學者便轉而探討小國在聯合國中的參與形式³⁶，或者投票及行為模式與大國相比有何不同。³⁷ 另一方面，還有許多學術著作分析了小國如何藉由加入多邊的安全性組織以獲得更高程度的安全保障³⁸、融入區域整合的過程中對於小國內部國家認同所帶來的衝擊³⁹、小國在區域性國際組織中的重要性⁴⁰，以及小國如何利用規範倡議(norm advocacy)的方式來影響組織的未來發展⁴¹等議題。綜觀其間的脈絡可以發現，它們最終的目的都是為了對小國與國際組織之間的互動關係提供解釋。

綜合性的討論

不論是以探討安全議題為主的文獻，還是討論低階政治議題為主要的作品，它們都有特別側重的面向。不同於以上的研究策略，有些學者試圖將與小國有關的議題，盡可能地納入討論的範圍。Michael Handel 便首開了先例。在他的著作中，

³⁴ Ganeshan Wignaraja, Marlon Lezama, and David Joiner, eds., *Small States in Transition : From Vulnerability to Competitiveness* (London: Commonwealth Secretariat, 2004).

³⁵ William E. Rappard, "Small States in the League of Nations," *Political Science Quarterly*, vol. 49, no. 4 (1934), pp. 544-575.

³⁶ Annette Baker Fox, "The Small States of Western Europe in the United Nations," *International Organization*, vol. 19, no. 3 (1965), pp. 774-786.

³⁷ Joseph R. Harbert, "The Behavior of the Ministates in the United Nations, 1971-1972," *International Organization*, vol. 30, no. 1 (1976), pp. 109-127.

³⁸ Joe R. Wilkinson, "Denmark and Nato: The Problem of a Small State in a Collective Security System," *International Organization*, vol. 10, no. 3 (1956), pp. 390-401.

³⁹ Zlatko Šabič and Marko Brglez, "The National Identity of Post-Communist Small States in the Process of Accession to the European Union: The Case of Slovenia," *Communist and Post-Communist Studies*, vol. 35, no. 1 (2002), pp. 67-84.

⁴⁰ Davud Arter, "Small State Influence within the EU: The Case of Finland's' Northern Dimension Initiative'," *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, no. 5 (2000), pp. 677-697.

⁴¹ Annika Björkdahl, "Norm Advocacy: A Small State Strategy to Influence the EU," *Journal of European Public Policy*, vol. 15, no. 1 (2008), pp. 135-154.

Handel 對小國的定義⁴²、內在資源秉賦⁴³、結盟關係⁴⁴、外部環境⁴⁵，以及小國在國際經濟環境中必須面對的挑戰⁴⁶等方面皆花了相當的篇幅加以討論，可說是深刻地勾勒出了小國在國際政治中的機遇與挑戰。Jeanne A.K. Hey 是近年來小國外交政策研究的權威之一，由她擔任主編的《國際政治中的小國》(Small States in World Politics: Explaining Foreign Policy Behavior)一書深入探討了巴拉圭、加勒比海中的英語系國家、巴拿馬、盧森堡、奧地利、甘比亞、約旦以及寮國外交政策的各個面向。⁴⁷ 歐陸對於小國外交政策的研究頗多，但是有很大一部分的學術作品並不是以英語發表⁴⁸，於是 Laurent Goetschel 負責策劃的著作成為了可貴的例外。在該書中，作者們以英語書寫並結合一般性的討論與案例分析的方法，廓清了關於小國概念的發展潛力、歐洲的小國對加入歐盟與否或者參與程度深淺的考量以及策略、許多小國採取中立態度的立場分析等重要的議題，並藉此展現歐陸學者不同的視野以及知識廣度。⁴⁹

透過以上對於小國研究的文獻檢閱，我們可以歸納出以下的幾點觀察：第一，若以議題作為取向，則研究小國的作品大致上可以分為著重「安全議題」、「低階政治議題」及「綜合性」三種類型的文獻；第二，偏重安全議題的文獻當中，又可以區分成三條軸線。其中，第一條與第二條軸線皆與同盟問題有關，發展已經接近飽和。第三條軸線則轉向其他議題的探討，不過目前尚處於理論低度發展的階段，值得研究者投注更多的心力；第三，關切低階政治議題的文獻則主要包括對於經濟以及國際組織參與的討論。前者屬於國際政治經濟學的一環，後者則偏向國際組織及國際法的學科範圍；第四，處理綜合性議題的文獻目前幾乎皆採取

⁴² Handel, *Weak States in the International System*, ch. 1.

⁴³ *Ibid.*, ch. 2.

⁴⁴ *Ibid.*, ch. 3.

⁴⁵ *Ibid.*, ch. 4.

⁴⁶ *Ibid.*, ch. 5.

⁴⁷ Jeanne A. K. Hey, ed., *Small States in World Politics : Explaining Foreign Policy Behavior* (Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers, 2003).

⁴⁸ 例如 Arno Waschkuhn, ed., *Kleinstaat : Grundsätzliche Und Aktuelle Probleme* (Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, 1993)。

⁴⁹ Laurent Goetschel, ed., *Small States inside and Outside the European Union : Interests and Policies* (Boston: Kluwer Academic Publishers, 1998).

集體創作的方式。據此可以看出，要以一人之力來旁通小國研究的各個面向，似乎是一個難度非常高的挑戰。

探討三組大小國關係的文獻

在簡單回顧了小國研究中三種類型的文獻以後，我們對於該領域的相關討論、爭論焦點以及發展現狀都有了概括性的瞭解。由於本篇論文除了試圖發展理論以外，更要利用「古美關係」、「斯印關係」及「兩岸關係」三組事例來作為理論檢證的經驗基礎。因此，我們有必要檢視學者們對「古美關係」、「斯印關係」及「兩岸關係」進行了哪些研究。

探討古美關係的文獻

依據不同的討論面向，我們大致可以將研究古美關係的文獻分為四種類型，它們分別從「決策者」、「國內政治」、「國際體系及互動」、「應然」四種分析的層次出發，前面三種類型的文獻探討各層次的因素如何影響了古巴與美國的關係，最後一種類型的文獻則試圖對古美關係如何緩解等議題開出藥方。雖然這四種研究層次彼此並不相互衝突，事實上研究者還常常進行跨層次的結合，以對其所關注的課題現象提供更完整的分析及解釋，不過為了討論的方便，我們還是把它們分開對待。

將決策者設定為主要分析層次的作品基本認為，古巴及美國對待彼此的態度都可以從該國領導人的價值系統獲得解答。因此，我們必須探究卡斯楚⁵⁰以及歷任與其交鋒的美國總統在個人特質、政治信仰以及決策風格上的傾向，如此才能有效地掌握雙方的政策。⁵¹雖然這一類型的作品通常都蒐集了豐富的一手資料，然而

⁵⁰ 在一般的用法上，菲德爾·卡斯楚(Fidel Castro)和其胞弟，即現任的古巴總統勞爾·卡斯楚(Raul Castro)，都被簡稱為卡斯楚。為了避免混淆，在這篇論文中我會把菲德爾·卡斯楚統一縮寫成卡斯楚，並在指稱勞爾·卡斯楚時使用全名。

⁵¹ 請參見徐世澄，《衝撞：卡斯特羅與美國總統》（北京：東方出版社，1999年）；Angelo Trento 著，楊曉霞譯，《卡斯特羅與古巴》（北京：三聯書店，2006年）；Robert E. Quirk, *Fidel Castro* (New

它們通常只精於描述，缺乏解釋變遷的能力。這是因為，價值系統是一個時間敏感度不高的解釋項，用來解釋政策的變化當然會顯得捉襟見肘。大部分的領導人在價值系統方面的改變是緩慢的，但是在政策上卻可能隨時依循環境及時機的不同而調整。

國內政治的層次提供了另一個詮釋古美關係的不同視野。不論是從古巴還是美國的角度觀之，研究者都認定國內政治的因素是雙邊政策的根源。在古巴的對美政策方面，學者分別探討了民族主義⁵²、意識型態⁵³等面向與古巴外交決策的關聯性。在美國的古巴政策方面，大部分的學術著作把重點放在古巴裔美國人對於美國的對古政策所帶來的影響，並從壓力政治的脈絡切入分析⁵⁴。研究大致發現，古巴裔經常在總統以及國會大選中扮演關鍵角色，從而主導了美國的古巴政策。⁵⁵不過值得注意的是，過去古巴裔美國人偏向支持強硬的對古政策，投票的一致性極高，目前這項群體特徵正逐漸式微，新一代的古巴裔美國人對於如何處理與古巴之間的關係有了新的想法，甚至有為數不少的人開始呼籲美國調整對古巴的政策。⁵⁶

從國際體系的角度來看，古美關係一方面是附著在整體的國際體系當中，一方面在蘇聯解體前又構成古巴—蘇聯—美國戰略三角的一部份。⁵⁷在冷戰期間，學者在此最常討論的是古巴與蘇聯之間的結合如何對美國的國家安全構成了挑戰。⁵⁸

York: Norton, 1993); Brian Latell, *After Fidel : The inside Story of Castro's Regime and Cuba's Next Leader*, 1st ed. (New York: Palgrave Macmillan, 2005)。

⁵² H. Michael Erisman, *Cuba's International Relations : The Anatomy of a Nationalistic Foreign Policy* (Boulder, Colo.: Westview Press, 1985).

⁵³ 比如崔桂田，「論美古關係與古巴社會主義發展的特點」，《當代世界與社會主義》，2003 年第 1 期（2003 年），頁 78-81；Ariana Hernandez-Reguant, *Cuba in the Special Period : Culture and Ideology in the 1990s* (New York: Palgrave Macmillan, 2008)。

⁵⁴ Patrick J. Haney and W. Vanderbush, "The Role of Ethnic Interest Groups in US Foreign Policy: The Case of the Cuban American National Foundation," *International Studies Quarterly*, vol. 43, no. 2 (1999).

⁵⁵ Philip Brenner, Patrick J. Haney, and Walter Vanderbush, "The Confluence of Domestic and International Interests: U.S. Policy toward Cuba, 1998-2001," *International Studies Perspectives*, vol. 3, no. 2 (2002), pp.192-208.

⁵⁶ William G. Mayer, "Trends: American Attitudes toward Cuba," *Public Opinion Quarterly*, vol. 65, no. 4 (2001), pp.1-10.

⁵⁷ Jorge Dominguez, "Cuban Foreign Policy," *Foreign Affairs*, vol. 57, no. 1 (1978), pp. 83-108.

⁵⁸ W. Raymond Duncan, *The Soviet Union and Cuba : Interests and Influence* (New York: Praeger, 1985).

蘇聯的瓦解在軍事及經濟上都對古巴造成了很大的打擊，不過美國並沒有因為古巴外援的消失而放鬆對古巴的壓制。恰恰相反，美國在後冷戰來臨後迅及加強和平演變古巴的力道，這使得古美關係不進反退。於是，許多學者開始探討古巴在失去了蘇聯的支持後，在外交政策上會產生什麼變化。⁵⁹另一方面，從互動的角度來看，美國對於古巴的經濟制裁也被認為是影響古美關係的重要因素之一⁶⁰，在此前提下，研究者嘗試分析，經濟制裁究竟是強化還是削弱了卡斯楚的統治權威。⁶¹

除了上述三種類型的文獻以外，還有大量的作品涉及到應然層次的討論。它們都為特定的政策背書，並能夠影響美國的古巴政策。基本上，對於古巴政策的主張可區分為三種：遏制、增加交流、關係正常化。「遏制派」希望透過對古巴施壓的方式，讓古巴產生追求民主的壓力，從而推翻卡斯楚家族的威權統治。「增加交流派」強調部分地鬆綁與古巴交流的諸多限制，讓雙方能有更多接觸的機會。「關係正常化派」認為美國應該與古巴發展正常的經貿以及外交關係，即使美國必須先放下身段，亦應如是。⁶²雖然在提出政策建議的主張中，不乏持續對古巴採取強硬態度的倡議，不過大部分的政策建議都指出，美國從冷戰結束以來的古巴政策並不符合其國家利益，有大幅調整的必要性。⁶³目前，歐巴馬政府正以關係正常化為目標，逐步對古巴釋出善意，諸如取消旅居美國的古巴人匯款至古巴及探親與旅行的限制等措施皆是上述善意政策的一部份，古美關係也因此略有改善。

⁵⁹ Jorge Domínguez, "Cuba in the 1980s," *Foreign Affairs*, vol. 65, no. 1 (1986), pp. 118-135; Jorge Domínguez, "US-Cuban Relations: From the Cold War to the Colder War," *Journal of InterAmerican Studies and World Affairs*, vol. 39 (1997), pp. 49-76; H. M. Erisman, *Cuba's Foreign Relations in a Post-Soviet World* (University Press of Florida, 2000); Jorge F. Pérez-López, *Cuba at a Crossroads: Politics and Economics after the Fourth Party Congress* (Gainesville: University Press of Florida, 1994); Jorge Domínguez and R. Hernández, eds., *US-Cuban Relations in the 1990s* (Westview Press, 1989).

⁶⁰ Joaquín Roy, *Cuba, the United States, and the Helms-Burton Doctrine: International Reactions* (Gainesville, Fla.: University Press of Florida, 2000); 邱稔壤,「古巴之發展困境與美國經濟禁運」,《問題與研究》,第37卷,第4期(1998年4月),頁47-58。

⁶¹ H. Michael Erisman and John M. Kirk, *Cuban Foreign Policy Confronts a New International Order* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1991); Peter Schwab, *Cuba: Confronting the U.S. Embargo* (New York: St. Martin's Press, 1999).

⁶² Gillian Gunn, *Cuba in Transition: Options for U.S. Policy* (New York: The Twentieth Century Fund, 1993).

⁶³ Jonathan G. Clarke and William Ratliff, "Report from Havana: Time for a Reality Check on US Policy toward Cuba," *Policy Analysis*, vol. 418 (2001), pp.1-21.

斯印關係

在分析斯印關係的文獻當中，我們可以將它們劃分為三種型態。在南亞地區，印度的地緣最遼闊、綜合國力最強，它與周遭國家基本構成了「一大多小」的權力格局。⁶⁴因此，有一部份的作品以印度主導的南亞政治作為起點，對該區域的重要議題進行觀察，並把斯印關係也納入討論。⁶⁵還有一些作品則探討了南亞地區當中除了印度以外的國家與印度之間在地緣戰略上的可能衝突⁶⁶、互動的歷程與特徵等議題⁶⁷。總的看來，這一類型的文獻是以比較宏觀的角度勾勒斯里蘭卡與印度之間的關係。

第二種類型的文獻是從斯里蘭卡的角度出發，針對其國內發展的困境⁶⁸、內部的族群衝突⁶⁹等國內政治的問題進行分析，有些研究將這些問題歸咎於斯里蘭卡國內的惡性政治結構⁷⁰，有些則指出了外部的因素（特別是印度的介入）與這些問題的關聯性。⁷¹實際上，斯里蘭卡內部的族群衝突問題不僅受到外部因素的影響⁷²，也是斯印關係當中重要的一部份，它決定了斯印關係的和緩與否，更牽動著南亞地區的地緣政治。⁷³另有學者認為，斯里蘭卡的外交政策實際上反映了第三世界對於國際社會的認知。⁷⁴

⁶⁴ 巴基斯坦雖然擁有可觀的軍事實力，不過在其他方面還是遠遠不如印度。

⁶⁵ Vernon Marston Hewitt, *New International Politics of South Asia*, Regional International Politics (New York: Manchester University Press, 1997); Devin T. Hagerty, ed., *South Asia in World Politics* (Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers, 2005).

⁶⁶ Shelton U. Kodikara, *Strategic Factors in Interstate Relations in South Asia* (New Delhi: Heritage Publishers, 1979).

⁶⁷ W. Howard Wriggins et al., "South Asian Regional Politics: Asymmetrical Balance or One-State Dominance," in *Dynamics of Regional Politics: Four Systems on the Indian Ocean Rim* (New York: Columbia University Press, 1992).

⁶⁸ 郭家宏，《斯里蘭卡：發展與民族對抗的困境》（成都：四川人民出版社，2002年）。

⁶⁹ A. Jeyaratnam Wilson, *The Break-up of Sri Lanka: The Sinhalese-Tamil Conflict* (London: C.Hurst & Company, 1988).

⁷⁰ A. Jeyaratnam Wilson, *Politics in Sri Lanka, 1947-1979*, 2d ed. (London: Macmillan, 1979).

⁷¹ 易玲，《斯里蘭卡塔米爾問題的國內國際關聯》（成都：四川大學經濟學院南亞研究所碩士論文，2006年）。

⁷² Shelton U. Kodikara, "The Continuing Crisis in Sri Lanka: The JVP, the Indian Troops, and Tamil Politics," *Asian Survey*, vol. 29, no. 7 (1989), pp. 716-724.

⁷³ 曹興著，《僧泰衝突與南亞地緣政治：世界民族熱點研究和最長民族糾紛》（北京：民族出版社，2003年）。

⁷⁴ Shelton U. Kodikara, *Foreign Policy of Sri Lanka: A Third World Perspective* (New Delhi: Chanakya

第三種類型的文獻則是以印度的觀點為主。學者在此最常討論的議題是印度介入斯里蘭卡內政的理由。關於這個問題，學者提出了三種解釋。第一種解釋強調，印度南部塔米爾納德邦(Tamil Nadu)的居民與斯里蘭卡境內塔米爾人在血緣上的連結使印度得以透過血緣國的身份來主動表達關切。⁷⁵第二種解釋提出了一個大戰略的命題，宣稱印度介入斯里蘭卡內政的原因是為了避免外國勢力進入南亞，如此印度才可以維持在南亞地區的霸權地位。⁷⁶第三種解釋則認為，以半強迫的方式派出維和部隊進入斯里蘭卡，完全是國內政治的考量所致。⁷⁷之後，維和部隊不僅無法完成任務，還造成了印度方面一千多人的傷亡，學者認為這是一種過度延伸所導致的後果。⁷⁸

兩岸關係⁷⁹

欲探討兩岸關係，可以有三種層次。第一個是描述與兩岸關係有關的現象與事件，從而勾勒出兩岸關係的輪廓。第二個是建立價值判斷的標準，對兩岸關係的現況做出評價並提供政策建議。第三個是尋求理論的建構，對兩岸關係中反覆出現的規律進行解釋。第一個層次是實然(what)的分析，第二個層次是應然(ought to be)的分析，第三個層次是理論性(theoretical)的分析。其中，第二及第三個層次都必須以第一個層次作為基礎，不過它們走的道路截然不同。對第二個層次來說，

Publications, 1982).

⁷⁵ Maya Chadda, *Ethnicity, Security, and Separatism in India* (New York: Columbia University Press, 1997).

⁷⁶ Rajesh Kadian, *India's Sri Lanka Fiasco: Peace Keepers at War* (New Delhi: Vision Books, 1990); P. Venkateshwar Rao, "Ethnic Conflict in Sri Lanka: India's Role and Perception," *Asian Survey*, vol. 28, no. 4 (1988), pp. 419-436.

⁷⁷ Rajarathinam Kannan, "Domestic Roots of Foreign Policy and Conflict Resolution in South Asia" (Ph.D. diss., Fletcher School of Law and Diplomacy (Tufts University), 2000).

⁷⁸ Neil Devotta, "Is India over-Extended? When Domestic Disorder Precludes Regional Intervention," *Contemporary South Asia*, vol. 12, no. 3 (2003), pp. 365-380.

⁷⁹ 由於兩岸之間可探討的題材有如雨後春筍般地次第浮現，加上學者往往嘗試從不同的層次或途徑對其加以解析，對研究兩岸關係的人來說，目前這個領域的文獻發展現狀不僅僅是浩卷繁佚，更幾乎出現了文獻超載(literature overload)的情況。舉例來說，若我們使用國家圖書館提供的中文期刊篇目索引系統，將「兩岸關係」作為查詢值，將會得出 1273 筆資料；若我們使用全國博碩士論文資訊網，同樣將「兩岸關係」作為查詢值，則會獲得 776 筆資料。以上的數字尚不包括以書本形式出版的著作，也沒有把中國大陸以及世界其他國家的研究納入計算。

價值判斷是彰顯其作品意義的表現，但對第三個層次而言，在研究過程中保持價值中立才是值得追求的目標。我們將依照以上的三個層次爬梳研究兩岸關係的相關文獻，即「描述性的分析」、「規範性的討論」與「理論性的建構」。⁸⁰實際上，這種分類方式多少帶有點武斷的成分，因為這三個層次，彼此之間並不必然衝突，甚至還可以結合。我這樣劃分，完全是為了討論比較方便。

基本上，只要是對涉及到兩岸關係的任何方面進行敘述，就可以被歸為描述性分析的範疇。因此，描述性分析的作品所涵蓋的內容可說無所不包。雖然如此，我們還是可以將它們大致區分成高階政治、低階政治、國內政治發展以及歷史四個層面的討論。高階政治主要著重在軍事、國家生存等傳統安全的面向，學者探討了美國對台灣的安全承諾如何影響了中美的互動以及兩岸關係⁸¹、經濟互賴下中國大陸對台動武的可能性⁸²、中國大陸在國際上孤立台灣的手段⁸³、南沙群島的主權爭端對兩岸關係的衝擊⁸⁴以及國際環境改變對中國國家戰略調整之間的關聯⁸⁵等。低階政治則偏重經濟及貿易、社會、跨國犯罪等非傳統安全的面向，又以針對經貿議題的討論最為廣泛。在經濟及貿易的分析方面，重點是放在中國大陸與台灣之間貿易發展的趨勢⁸⁶、兩岸關係當中市場所扮演的角色⁸⁷、全球化對兩岸經濟關係的影響⁸⁸以及兩岸三通需經過的協商階段及其可能帶來的利益和弊端等重

⁸⁰ 這樣的分類方式源自於：吳玉山，《抗衡或扈從－兩岸關係新詮：從前蘇聯看臺灣與大陸間的關係》，頁3。

⁸¹ Alan D. Romberg, *Rein in at the Brink of the Precipice: American Policy toward Taiwan and US-PRC Relations* (Washington D.C: Henry L. Stimson Center, 2003).

⁸² 楊仕樂，「中國威脅？經濟互賴與中國大陸的武力使用」，《東亞研究》，第35卷，第2期（2004年7月），頁107-142。

⁸³ 許志嘉，「中共對台軍事孤立策略與效果」，《東亞研究》，第35卷，第2期（2004年7月），頁71-106。

⁸⁴ 陳欣之，「南沙主權糾紛對台海兩岸關係的意義與影響」，《問題與研究》，第38卷第7期（1999年7月），頁23-41。

⁸⁵ Richard Wilson, "The Collapse of the Bipolar System and Mainland China's Foreign Policy," *Issues and Studie*, vol. 29, no. 7 (1993), pp. 1-25.

⁸⁶ 黃登興、黃幼宜，「兩岸三地貿易流量的變遷－引力模型的驗證」，《臺灣經濟預測與政策》，第36卷第2期（2006年3月），頁47-75。

⁸⁷ 林琮盛、耿曙，「從“安全”與“利益”的兩難中解套：再思兩岸關係中的市場力量」，《遠景基金會季刊》，第6卷第4期（2005年10月），頁239-281。

⁸⁸ 陳添枝，「全球化與兩岸經濟關係」，《經濟論文叢刊》，第31卷第3期（2003年9月），頁331-345；童振源，《全球化下的兩岸經濟關係》（台北：生智，2003年）。

要議題。⁸⁹對於國內政治的討論則主要探討了中共涉台決策的機制⁹⁰、中國大陸和台灣內部政治情勢變化對兩岸關係所帶來的影響⁹¹、海峽兩岸在民族主義及國族認同上的變遷及其意涵⁹²。歷史方面的著作則是探討了兩岸之間的互動經驗以及政治經濟關係。⁹³

規範性的討論將討論的層次置於應然層面，通常都帶有強烈的價值判斷。同時，這種類型的作品基本上都是政策導向(policy-oriented)的研究。在過去，研究兩岸關係的文獻當中最常出現的價值取向有三：國家統一、追求台灣的安全以及保持台灣的經濟繁榮。不過，隨著台灣國內政治的發展，第一個價值取向已不再是研究中經常預設的前提。將捍衛國家安全和達成經濟發展作為目標，學者分析了信心建立措施對於台灣可以產生的防護效果⁹⁴、台灣如何因應中國的崛起⁹⁵以及兩岸之間如何在經濟上共同合作等課題。⁹⁶

在理論性的建構方面，台灣的學術界依循著「兩岸互動」、「國內政治」、「國際環境」三個面向發展出了十個研究途徑。⁹⁷兩岸互動面向涵蓋了四個研究途徑，

⁸⁹ 張顯超，「兩岸『三通』的開放調整與協商」，《中國大陸研究》，第46卷第6期（2003年11月），頁1-28。

⁹⁰ 蔡瑋，「中共對台政策的決策組織與過程」，《中國大陸研究》，第40卷第5期（1997年5月），頁29-43。

⁹¹ 關於中國大陸，請見 Yun-han Chu, "Power Transition and the Making of Beijing's Policy Towards Taiwan," *The China Quarterly*, vol. 176 (December 2003), pp. 960-980。關於台灣，請見 Yu-Shan Wu, "Taiwanese Elections and Cross-Strait Relations: Mainland Policy in Flux," *Asian Survey*, vol. 39, no. 4 (1999), pp. 565-587。

⁹² 關於台灣，請見 Yun-han Chu, "Taiwan's National Identity Politics and the Prospect of Cross-Strait Relations," *Asian Survey*, vol. 44, no. 4 (2004), pp. 484-512; T. Y. Wang and I. Chou Liu, "Contending Identities in Taiwan Implications for Cross-Strait Relations," *Asian Survey*, vol. 44, no. 4 (2004), pp. 568-590; Yu-Shan Wu, "Taiwanese Nationalism and Its Implications: Testing the Worst-Case Scenario," *Asian Survey*, vol. 44, no. 4 (2004), pp. 614-625。關於中國大陸，請見 Allen S. Whiting, "Assertive Nationalism in Chinese Foreign Policy," *Asian Survey*, vol. 23, no. 8 (1983); Suisheng Zhao, *A Nation-State by Construction: Dynamics of Modern Chinese Nationalism* (Stanford: Stanford University Press, 2004)。

⁹³ 王銘義，《不確定的海峽：當中華民國碰上中華人民共和國》（台北：時報文化，1993年）。

⁹⁴ 蕭朝琴，「兩岸信心建立措施芻議」，《遠景基金會季刊》，第4卷第1期（2003年1月），頁65-91。

⁹⁵ 陳明通等著，《民主化臺灣新國家安全觀》（台北：先覺，2005年）。

⁹⁶ 袁鶴齡，「後冷戰結構下兩岸經貿互動關係的思維」，《中興大學人文社學報》，第7期（1999年6月），頁87-106。

⁹⁷ 吳玉山，「台灣總統大選對於兩岸關係產生的影響：選票極大化模式與戰略三角途徑」，《遠景季刊》，第1卷第3期（2000年7月），頁2-3；包宗和與吳玉山主編，《爭辯中的兩岸關係理論》（台北：五南，1999年），頁3-35。

分別是整合理論、分裂國家模式、大小政治實體模式和理性抉擇途徑。其中，前面三種途徑都是透過類比(analogy)的方式建構而成。整合理論的理論根源來自於學者對於歐洲整合過程的分析，之所以能夠對兩岸關係有所啟發的原因在於「當前的兩岸與歐洲國家都身處於二十世紀以來經濟與科技快速發展的時代」。⁹⁸分裂國家模式參考了兩韓及過去東西德的經驗，探討同樣處於國家分裂狀態的台灣與中國大陸，是否在國家統一政策或者對外行為上具有相似之處。⁹⁹大小政治實體以前蘇聯國家與俄羅斯的關係作為經驗指涉，推論出了前蘇聯國家與台灣在面對強鄰時所具有的行為共性。特別值得一提的是，前蘇聯國家與俄羅斯的關係恰好符合兩岸關係中「強鄰對小國提出主權要求」及「權力不對等」的結構性特徵。¹⁰⁰理性抉擇途徑則是以形式邏輯的方式來演繹台灣以及中國大陸兩個行為者在兩岸關係的賽局中可能產生的策略均衡。¹⁰¹國內政治面向包括了三個研究途徑，分別是選票極大化模式、國家與社會典範和政治心理學途徑。選票極大化模式首先建立議題空間，接著再透過政黨在贏得勝選的考慮下會往中間靠攏的假設，進一步預測政黨在政策上的傾向。¹⁰²國家與社會典範分析國家與社會的互動對於政策制訂的影響，並點出了發展型國家概念已經無法用來詮釋台灣的大陸政策之事實。¹⁰³政治心理學途徑則強調兩岸關係的發展是為了滿足某些深層的需要，絕非單單基於互利如此簡單。¹⁰⁴國際環境面向共有三個研究途徑，分別是國際體系理論、戰略三角理論和建構主義。國際體系理論認為兩岸關係必須置於國際權力格局的角度才能夠看清，因此選擇利用長於權力結構分析的新現實主義來達成此一目的。¹⁰⁵戰

⁹⁸ 高朗，「從整合理論探索兩岸整合的條件與困境」，載於包宗和與吳玉山主編，《爭辯中的兩岸關係理論》。

⁹⁹ 張五岳，「分裂國家模式之探討」，載於包宗和與吳玉山主編，《爭辯中的兩岸關係理論》。

¹⁰⁰ 吳玉山，「抗衡或扈從－兩岸關係新詮：從前蘇聯看臺灣與大陸間的關係」。

¹⁰¹ Jin-Wen Lin, "Two-Level Games between Rival Regimes: Domestic Politics and the Remaking of Cross-Strait Relations," *Issues & Studies*, vol. 36, no. 6 (2000).

¹⁰² 吳玉山，「台灣的大陸政策：結構與理性」，載於包宗和與吳玉山主編，《爭辯中的兩岸關係理論》。

¹⁰³ 冷則剛，「大陸經貿政策的根源：國家與社會的互動」，載於包宗和與吳玉山主編，《爭辯中的兩岸關係理論》。

¹⁰⁴ 石之瑜，「芝麻！開門 心理分析引領兩岸政策進入新境界」，載於包宗和與吳玉山主編，《爭辯中的兩岸關係理論》。

¹⁰⁵ 明居正，「國際體系理論與兩岸關係」，載於包宗和與吳玉山主編，《爭辯中的兩岸關係理論》。

略三角理論把美國也納入了分析的架構，接著透過建立三角關係類型學並假設行為者具有提升角色的動機，進一步預測戰略三角當中行為者的未來可能的行動。¹⁰⁶ 建構主義則是強調理念(idea)的重要性，從該理論的命題來看，兩岸關係未來的發展取決於雙方的認知以及實踐。¹⁰⁷

權力不對等的理論建構

現在我們要進入「權力不對等」(power asymmetry)理論的探討。由於截至目前為止，僅有少數的文獻對環繞於此議題的作品進行系統性的評估，因此我會嘗試建立清楚的概念脈絡，以廓清概念上的界線。接著，我將把重點放在與這本論文有關的著作，重建作者的論述，並對它們進行批判性的閱讀。¹⁰⁸

權力不對等這個概念在學術討論中，還沒有一個被廣泛接受的定義。學者們或是提出自己的界說，或者將它視為一個不需要解釋的常識性詞彙。關於這個概念有兩種截然不同的說法。有學者主張，權力不對等的內涵在於「國家間在國家能力上有巨大的差距」。¹⁰⁹然而又有些學者認為，權力不對等並不只是指行為者在能力上的殊異，還涉及到能力較強者與能力較弱者在互動關係中脆弱度(vulnerability)與關注程度(attention)的不同。¹¹⁰檢視前述的兩種定義會發現，第一種定義比較清楚，使用第二種定義則可能落入循環論證的困局。這是因為，第二種定義當中所說的脆弱度和關注程度的不同正是由能力上的差距所產生，能力上的差距是自變項，脆弱度及關注程度則是依變項。換言之，這個說法實際上是把權力不對等對國家的偏好函數造成的影響帶入了定義域之中。

將權力不對等作為解釋項或者選擇案例的邏輯並對所關切的對象進行研究的

¹⁰⁶ 包宗和，「戰略三角角色轉變與類型變化分析－以美國和台海兩岸三角互動為例」，載於包宗和與吳玉山主編，《爭辯中的兩岸關係理論》。

¹⁰⁷ Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics* (New York: Cambridge University Press, 1999).

¹⁰⁸ 我們將試著探入各個作品的核心論點、貢獻及侷限。

¹⁰⁹ 吳玉山，《抗衡或扞從－兩岸關係新詮：從前蘇聯看臺灣與大陸間的關係》，頁 18。

¹¹⁰ Womack, *China and Vietnam : The Politics of Asymmetry*, pp. 17-18.

理論，廣義來說都可以被歸為權力不對等的理論範疇。¹¹¹不過雖然關於權力不對等問題的文獻並不罕見，但大部分文獻並沒有涉及小國強鄰政策的討論。現存的研究主要分析了其他問題，比如權力的集中與國際經濟的穩定之間的關係¹¹²、權力的集中與國際建制(international regime)的建立¹¹³、權力差距與衝突的延續性或者戰爭爆發可能性之間是否存在關係¹¹⁴等。同樣地，儘管有大量關於權力平衡的著作碰觸到其他國家如何面對單一超強的問題，但這些著作比較集中在探討當國際體系的權力分配處於單極狀態時是否穩定¹¹⁵、其他國家會不會組成一個反對美國的同盟¹¹⁶或者對美國採取非傳統制衡的反制行動¹¹⁷，以及當前的國際體系何時會回到權力平衡的均衡(equilibrium)¹¹⁸等面向，而不試圖對次級系統中的大國與小國如何互動提供解釋。

當然，有些著作分析了權力不對等會如何對鄰近的大小國間之互動構成影響，或者是在對外政策的制定上產生何種制約效果。在這些文獻之中，又可以分為兩種不同的類型。一種強調權力不對等是國際體系權力分配的一種樣態，國家

¹¹¹ 將這些理論置於同一的理論群族是基於它們擁有相同的自變項或者共通的案例選擇邏輯（權力的不對等），不過以科學哲學的角度而言，它們並不具備共同的理論硬核(hard core)。關於理論硬核的概念請見 Imre Lakatos, *The Methodology of Scientific Research Programmes* (Cambridge: Cambridge University Press, 1983)。將此概念與對國際關係理論的評價進行結合的嘗試則請參閱 Colin Elman and Miriam Fendius Elman, eds., *Progress in International Relations Theory: Appraising the Field* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 2003)。

¹¹² Charles P. Kindleberger, *The World in Depression, 1929-1939* (Berkeley: University of California Press, 1973)。

¹¹³ Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1984)。

¹¹⁴ 關於前者請見 T.V. Paul, "Why Has the India-Pakistan Rivalry Been So Enduring? Power Asymmetry and an Intractable Conflict," *Security Studies*, vol. 15, no. 4 (2006), pp. 600-630。關於後者請見 A. F. K. Organski, *World Politics*, 2nd ed. (New York: Knopf Press, 1968); A. F. K. Organski and Jacek Kugler, *The War Ledger* (Chicago: University of Chicago Press, 1980); George Modelski, *Long Cycles in World Politics* (Seattle: University of Washington Press, 1987); Robert Gilpin, *War and Change in World Politics* (New York: Cambridge University Press, 1981)。

¹¹⁵ William C. Wohlforth, "The Stability of a Unipolar World," *International Security*, vol. 24, no. 1 (1999), pp. 5-41。

¹¹⁶ G. John Ikenberry, ed., *America Unrivaled: The Future of the Balance of Power* (Ithaca: Cornell University Press, 2002)。

¹¹⁷ T. V. Paul, James J. Wirtz, and Michel Fortmann, eds., *Balance of Power: Theory and Practice in the 21st Century* (Stanford, California: Stanford University Press, 2004); Robert A. Pape, "Soft Balancing against the United States," *International Security*, vol. 30, no. 1 (2005), pp. 7-45; Keir A. Lieber and Gerard Alexander, "Waiting for Balancing: Why the World Is Not Pushing Back," *International Security*, vol. 30, no. 1 (2005), pp. 109-139。

¹¹⁸ Kenneth N. Waltz, "Structural Realism after the Cold War," *International Security*, vol. 25, no. 1 (2000), pp. 5-41。

間在力量對比上有懸殊的差距，但是互動的基本邏輯依舊是依循無政府狀態下的自助與生存原則。換句話說，此類型的文獻傾向接受現實主義的基本預設。權力不對等雖然會對國家的政策選項產生制約作用，同時也會影響雙方的互動結局，但國家仍然必須遵照在無政府狀態中能夠獲取安全的方式來行事。另一種則是主張處於權力不對等狀態下的國家，思考方式及行為模式並不以無政府狀態的原則為依歸，而是另成一格。權力不對等或者直接成為形塑行為者互動型態的結構因素，或者與文化等其他因素結合，共同決定了國家的行動邏輯。也即是說，權力不對等在一定程度上界定了國家的利益及偏好。

在第一種類型的文獻中，有一些是對歷史上曾經出現過大國與小國的互動進行動態的案例分析，而有些則是從理論上對小國面對鄰近大國的策略選擇進行了重要的敘述。例如，唐欣偉就透過大量歷史例證，深入討論了強鄰威脅下的小國應對策略。¹¹⁹利用「大國侵犯性主權要求的種類」、「小國有無堅強盟友」以及「小國的回應方式」三個二分的變項，他建立了八種小國與強鄰互動結果的發展路徑，並將它們整合成包含五種狀況的模式。¹²⁰接著，再將六個經驗事例分別放入這個解釋性的框架當中。¹²¹這麼做的好處在於，一方面能讓模式與歷史經驗進行比對，另一方面更使我們可以專注於各種不同條件對小國最終命運所造成的淨效果。最後，他提出了幾點觀察：第一，在大國侵犯性主權要求的種類中，羈縻多過於兼併；第二，在文中界定為決策錯誤的兩種狀況（小國戰敗妥協及小國戰敗滅亡）出現的比率僅佔 25.5%，因此他認為該模式在相當程度上可以預測小國的決策；第三，小國不讓步的比率偏高，達到 62.8%。當擁有盟友時，不讓步的比率更高達 84%；第四，小國能否獨立自主在很大程度上受制於大國的態度，不過小國仍應該仔細探求大國的意向，從而選擇一個最適的策略。¹²²

¹¹⁹ 唐欣偉，「強鄰威脅下的小國應對策略模式之個案研究」，臺灣大學政治學研究所碩士論文，2000年1月。

¹²⁰ 分別是小國戰敗妥協、小國讓步妥協、小國勝利自主、小國順服讓步、小國戰敗滅亡。見唐欣偉，「強鄰威脅下的小國應對策略模式之個案研究」，頁 13-24。

¹²¹ 同前註，第 3 章-第 4 章。透過選擇了六個案例，他總共得到 43 個觀察值(observations)。

¹²² 同前註，第 5 章。

儘管該研究邏輯嚴密，同時在政策上具有高度的啟發性，然而它並沒有觸及小國如何決定其強鄰政策此一議題。理由在於，透過唐欣偉提出的小國因應大國威脅之模式，我們的確可以對小國採取的策略會帶來的結果進行分析及預測，但由於他是將歷史上小國的應對方式直接鑲嵌入模式之中，缺乏對於小國策略選擇邏輯的探討，故小國究竟會採取什麼策略其實並非該模式所能處理的範圍。如果將制度研究所使用之上、中、下游的文獻分類方式類比到外交政策研究的範疇¹²³，則該模式便屬於外交政策研究中的下游研究，因為它提供了外交政策所會產生具體後果之解釋。

同樣屬於第一種類型的文獻，吳玉山則將研究的層次設定為外交政策的上游，亦即探討特定的政策為何會被選擇。他想要解釋的是，當大國與小國的互動之間存在著「權力不對等」以及「大的政治實體對小的政治實體有主權要求」兩項特徵時，亦即小國在面對可能會併吞它的強鄰之際，會選擇何種策略。前蘇聯當中的俄羅斯聯邦及其他的共和國的關係以及兩岸關係構成了概念上的經驗基礎。以俄羅斯與其週邊十四個前蘇聯加盟共和國間的關係作為理論歸納的事例¹²⁴，他首先提出了「大小政治實體模式」(power asymmetry theory)，並進一步證明了由於在結構上高度的相似性，因此抽繹自前蘇聯國家間的互動邏輯在兩岸關係當中也可以適用。¹²⁵研究主要有三個發現。第一，小國的政策集合基本上被侷限於抗衡或者扈從兩種策略；第二，經濟發展程度的差距以及外援對於小國的支持程度是決定小國對大國政策的主要條件。換言之，權力不對等的結構對於小國在決策時產生的制約清楚地展現在經濟發展程度的差距以及外援的支持與否兩個因素之上。以前蘇聯共和國為例，經濟發展程度相較俄羅斯為高的國家以及比較受

¹²³ 在制度研究中，上游討論制度的選擇，中游探索制度的運作，下游分析制度的影響。另外還有一種類型則是從下游到上游，探討制度產生的政治後果如何影響新制度的抉擇。請見吳玉山，「制度、結構與政治穩定」，《政治學報》，第 32 期（2001 年），頁 1-30。在外交政策的研究中，上、中、下游所指涉的則分別是外交政策的選擇、運作以及影響。從下游到上游的研究則關切外交政策帶來的政治後果如何對還處於計畫階段的外交政策構成影響。

¹²⁴ Tun-jen Cheng, Chi Huang, and Samuel S. G. Wu, eds., *Inherited Rivalry: Conflict across the Taiwan Straits* (Boulder, Colo: Lynne Rienner Publishers, 1995), pp. 1-18.

¹²⁵ 吳玉山，《抗衡或扈從－兩岸關係新詮：從前蘇聯看臺灣與大陸間的關係》。

到西方重視的國家自始就選擇了抗衡，並且能夠持續。經濟發展程度落後於俄羅斯以及不受西方重視的國家或是從一開始採取了扈從的態度，或是無法持續抗衡，而漸漸轉為扈從；第三，外在的經濟和國際因素會對小國的社會產生一定程度的影響，並形塑了對於大國政策各有主張的小國內部政治勢力之相對力量的大小。¹²⁶

藉由對十五個案例進行細緻的討論，大小政治實體模式將待驗的理論假設轉化成令人信服的結論。若在未來的研究中能夠納入更多經驗事例的討論，此模式的解釋效力還可以得到進一步的強化。¹²⁷不過此處若採取嚴格的角度來檢視大小政治實體模式，我們會發現此模式還是存在著侷限。這個模式先是把大國對小國的基本態度當作常數項，後來則放寬了假設將大國的態度也視為二元變項（兼併或者羈縻），接著轉而探討什麼樣的因素決定了大國對待小國態度之不同。可惜的地方是，該模式並沒有對大國態度的變化對於小國策略選擇是否會產生影響進行實際的考察，而是利用大國與小國的屬性（經濟發展程度的高低）來推論出羈縻與扈從、兼併與抗衡是兩組相對應的選項之命題。這個推理在邏輯上也許是有效的，但是將無法排除小國的策略選擇或許在一定程度上是受大國態度所影響的可能性。這兩個命題在某種程度上屬於競爭性的假設，應該要加以釐清。換句話說，大小政治實體模式目前已經基本通過了零假設的測試，但是它還沒有經過替代性的驗證。¹²⁸

我們接著討論第二種類型的文獻。在實質論點上，隸屬於此一研究典範下的研究者對於權力不對等下大國與小國之間如何互動並沒有絕對的共識，不過卻有著一個共通點：大多對現實主義提出了嚴肅的挑戰，試圖證明無政府狀態中的自

¹²⁶ 吳玉山，「台灣的大陸政策：結構與理性」，載於包宗和與吳玉山主編，《爭辯中的兩岸關係理論》（台北：五南，1999年）。

¹²⁷ 舉例來說，印度與尼泊爾、孟加拉、斯里蘭卡等國家的互動，或者是戰國時期秦國與其他國家的戰略關係都是可以拿來檢證該模式的好例。

¹²⁸ 零假設提出的問題是：「這個理論有解釋力嗎？」；替代性假設提出的問題則是：「這個理論跟與之競爭的理論或者命題相比，其解釋力是更強還是更弱？」關於這兩個概念，請見 Van Evera, *Guide to Methods for Students of Political Science*, p. 38。

助及生存原則無法對權力不對等中大國與小國的行為模式提供完整的解釋。¹²⁹例如，蘇軍瑋就透過對清朝與明鄭之間互動歷程的爬梳，分析了中國的文化系絡如何對處於權力不對等兩端的清、鄭雙方產生影響。¹³⁰她首先回顧了以中國為中心的秩序體系所衍生的制度以及思維模式，並利用簡單的歷史比對工作來確認，源自歐洲國家歷史的現實主義以及嘗試詮釋大國與小國互動關係的大小政治實體模式是否能夠說明清朝與明鄭的決策過程及實際上所採取的政策。比對的結果是，這兩個理論都無法作為理解清朝與明鄭互動過程的理論工具。進而她主張，要對清朝與明鄭之間的互動有完整的認知，就必須探入中國特殊的國際體系秩序。¹³¹在細緻地討論東方國際秩序體系的運作規則並梳理了清、鄭的互動史以後，蘇軍瑋提出了「政權作為中國正統王朝的地位越鞏固，對外動武的可能性越低」的說法，並利用清鄭關係確證(confirm)了此一命題。¹³²總而言之，此研究提出了以下幾點結論。第一，對處於中國環境脈絡下的決策者來說，若要使該政權蛻變為正統王朝，除了須以武力取得天下之外，也必須以懷柔的方式來安天下；第二，清朝對明鄭採取的策略是軟硬兼施，但議和的條件在其統治的正當性逐步鞏固後便漸漸放寬。明鄭雖知實力遠遠不及清朝，但卻是積極求戰的一方。其中的理路在於，清朝實力雖強，但因為處於安天下的階段，故政策走的是趨緩化之道路。明鄭實力雖弱，然而仍必須以武力復興中原，因而政策始終強硬；第三，由於清朝與明鄭隔海對峙的情勢與現今的兩岸關係相仿，且兩組關係都從屬於中國的文化系統，因此從清鄭關係中抽繹出來的互動邏輯是我們瞭解兩岸關係一個很好的參考。¹³³

雖然該研究在史料的蒐集及詮釋方面堪稱嚴謹，推論上有所憑據，但也存在

¹²⁹ 這點與第一種類型的文獻有很大的不同。在第一種類型的文獻中，研究者或是直接接受現實主義的基本假設，或者援引了現實主義文獻中的概念。在他們的核心概念中，權力的差距若搭配上地緣的鄰近，通常就會帶來一定程度的主權衝突。也就是說，能力較強的國家非常可能對能力較弱的構成威脅。

¹³⁰ 蘇軍瑋，「清朝與明鄭和戰互動策略兼論其對兩岸關係的啓示」，臺灣大學政治學研究所碩士論文，2008年4月。

¹³¹ 蘇軍瑋，「清朝與明鄭和戰互動策略兼論其對兩岸關係的啓示」，頁19-21。

¹³² 同前註，第2章-第7章。

¹³³ 同前註，第8章。

幾個不足之處。首先，該研究宣稱現實主義以及大小政治實體都無法解釋清鄭關係的互動邏輯，這是一個有待商榷的說法，理由有二：第一，作者在討論現實主義時，所引用的文獻及演繹出來的假設大多屬於古典現實主義(classical realism)或者攻勢現實主義(offensive realism)的範疇¹³⁴，因此該研究所推翻的是現實主義當中對於國際關係持較為悲觀態度的兩種理解，並非全部。這兩個現實主義理論家族的分支認為，處於無政府狀態下的國家為維護並擴張自身的權力，會傾向對其他國家進行侵略。此種說法的確無法對清朝的行為模式提供合理的解釋。然而，守勢現實主義(defensive realism)並不作如是觀。此流派主張，只有當向外侵略有助於自身之安全時，國家才會試圖進行擴張。¹³⁵這樣的論述似乎與清朝的決策邏輯符合若節。換句話說，現實主義在面對清鄭關係這一個事例時，並非完全不具有解釋力；第二，根據作者的判斷，清朝的經濟發展程度高於明鄭¹³⁶，那麼按照大小政治實體模式的推理，其實我們就可以預期到清朝在政策上並不一定會持續地強硬。¹³⁷另一方面，明鄭對清朝的強硬政策，其目的並不是為了獲取安全，而是對於反清復明大業的一種追尋。¹³⁸詳言之，小的政治實體此時思考的不僅僅是國祚的延續，更包括如何滅掉大國，已經超出抗衡與扈從的策略範疇。其次，清鄭關

¹³⁴ 事實上，該研究將現實主義對於大小國關係的預測基本化約為兩個命題：第一，「在權力的行使者與權力的被行使者之間的差別越大，雙方之間發生武裝衝突的可能性越大」；第二，「當征服變得容易的時候，戰爭更有可能爆發」。接著該研究將這兩個命題連結到現實主義主張大國會具有向外侵略的誘因及作為。這樣的理解是有爭議的。基本上，第一個命題並不能被視為是現實主義的共通假設，現實主義（扣除掉權力移轉理論）強調的僅是，權力的分佈越不均勻，和平的可能性越低。第二個命題則是攻守平衡理論(offense-defense theory)的概念之一，它所關切的是，特定的時點上國際體系究竟是攻擊或者防禦佔有優勢，當攻擊佔有優勢時，國際社會中比較可能出現國家對外侵略的舉動。大國或者小國的具體行為本非這一個理論所試圖解釋的範圍。關於攻守平衡理論請見 Robert Jervis, "Cooperation under the Security Dilemma," *World Politics*, vol. 30, no. 2 (1978), pp. 167-214; Sean M. Lynn-Jones, "Offense-Defense Theory and Its Critics," *Security Studies*, vol. 4, no. 4 (1995), pp. 660-691。關於現實主義內部流派的不同請見包宗和，「現實主義之自我論辯及其與批判理論間之解構與建構」，《國際關係學報》，第 18 期（2003 年），頁 1-18。

¹³⁵ 關於守勢現實主義請見 Stephen Van Evera, *Causes of War: Power and the Roots of Conflict* (Ithaca: Cornell University Press, 1999); Jack L. Snyder, *Myths of Empire: Domestic Politics and International Ambition* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1991); Sean M. Lynn-Jones, "Realism and America's Rise: A Review Essay," *International Security*, vol. 23, no. 2 (1998), pp. 157-182。

¹³⁶ 蘇軍瑋，「清朝與明鄭和戰互動策略兼論其對兩岸關係的啟示」，頁 20。

¹³⁷ 大小政治實體模式宣稱，發展程度高於小國的大國傾向於選擇羈縻的策略。羈縻意指，「只要小國不侵犯到大國的重要價值和國家目標，就任小國在一定範圍內享有自由」，是一種比較和緩的策略。見吳玉山，〈抗衡或扈從－兩岸關係新詮：從前蘇聯看臺灣與大陸間的關係〉，頁 221-222。

¹³⁸ 以政治學的術語來說即是國家建構(nation-building)的任務。

係與現今的兩岸關係是否確實處於相同的文化脈絡，不無疑問。自清末以降，西風東漸，威斯特伐利亞式(Westphalia)的主權觀逐漸打破了東方原有的秩序體系。在巨大的壓力下，東亞國家逐漸發展出與過去截然不同的價值系統。因此，中國大陸與臺灣在國家利益的參數設定上是否仍和清朝和明鄭一致，需要作者進一步的證明。

東方國際秩序體系包含著兩個層面。一個是中國本身的對內關係，另一個則是朝貢國與中國之間的關係。¹³⁹蘇軍瑋關切的是第一個議題，David C. Kang 處理的則是過去作為朝貢國的東亞諸國如何面對當前中國的崛起，與第二個議題有雷同之處。¹⁴⁰在 Kang 的認知中，中國與東亞其他各國之間的互動背景是一種權力不對等的狀態，此種權力結構的運作邏輯受到歷史脈絡的深刻制約。他指出，雖然現實主義一向主張，力量較弱的國家會聯合起來制衡力量強大的國家，但這樣的理論預測在東亞顯然並不適用。採用源自西方的理論來詮釋東亞國家間的互動，只會踏入理論的誤區。¹⁴¹按照 Kang 的理解，東亞的國家之所以沒有採取集體對抗中國的行動，是因為中國對其他國家並不構成威脅，故東亞諸國可以樂觀地看待中國的崛起。¹⁴²權力不對等的權力結構在西方的脈絡下是動盪的溫床，然而卻為東亞帶來了和平。過去以中國為中心的東亞國際關係史為這個命題提出了強而有力的背書。¹⁴³換言之，權力不對等未必只有一種結局，至少在東亞的歷史裡，它逐步演化成代表和平及穩定的層級體制(hierarchy)。Kang 認為，層級體制指涉的意涵並不僅侷限於過去以中國為中心的朝貢體系，一方面在印度次大陸、兩河流域

¹³⁹ 蘇軍瑋，「清朝與明鄭和戰互動策略兼論其對兩岸關係的啓示」，頁 21。

¹⁴⁰ David C. Kang, *China Rising : Peace, Power, and Order in East Asia* (New York: Columbia University Press, 2007).

¹⁴¹ David C. Kang, "Getting Asia Wrong: The Need for New Analytical Frameworks," *International Security*, vol. 27, no. 4 (2003).

¹⁴² Kang 將權力與威脅兩個概念做出了釐清。他認為，權力不對等並不一定會帶來其他國家受威脅的心理作用，更不代表其他國家會積極地制衡強者。國家透過互動逐漸形塑了對自我及他者的認知，從而才決定了應採取的策略。這意味著，若實力較強者採取友善的態度，則能力較弱者沒有理由不接受對方的善意。請參閱 Kang, *China Rising : Peace, Power, and Order in East Asia*, ch. 2。

¹⁴³ Kang 指出了其他國家選擇不制衡中國的三個理由。第一，中國太過強大且與中國來往可以得到龐大的經濟好處，這是一個結合了權力及成本效益算計的解釋；第二，其他國家透過社會實踐，已經習慣於中國的領導，文化及理念的因素產生了制約；第三，中國健全的中央政府及官僚體制成爲其他國家的模仿對象，此則是制度帶來的同化效果。請見 *Ibid.*, ch. 3。

等的歷史之中也出現過類似的權力格局¹⁴⁴，同時這個概念更可以被賦予現代性的意義並作為理論建構的基礎。根據 Kang 給出的定義，層級體制係指，「在體系之中存在著一個擁有至高無上地位的大國，且這個大國對其他的小國並沒有領土野心或者是將它們納入帝國範圍的慾望，其他小國則缺乏挑戰大國的動機，因而不會出現抗衡的作為」。¹⁴⁵總體而言，Kang 將層級體制視為權力不對等關係中常見的發展模式，強調權力的懸殊差距帶來的是一種穩定的狀態。

Kang 的觀點使我們得以反思 Aaron L. Friedberg 等學者對東亞秩序所抱持的悲觀論調，其貢獻無庸置疑。然而，在實際的論點上，他的論證還是有不少處缺陷。¹⁴⁶第一，Kang 如果要證明中國目前的崛起將使得東亞逐步回到歷史上以中國為中心的階層體制，那麼他就必須具體地指出，過去讓東亞的階層體制得以催生的幾個條件是否已經滿足，或者何種新的因素之出現使東亞階層體制的再現成為可能。唯有如此，他才可以宣稱，目前在東亞之所以並未出現制衡中國的反中聯盟與過去的歷史有關。否則，歷史因素就無法解釋目前東亞各國的策略選擇。將以上的判準套用至 Kang 的論述中我們發現，Kang 的確提出了東亞的其他國家並未積極制衡中國的證據，但卻缺乏對於以上命題的深刻討論。再來，在 Kang 的解釋框架中，最有效力的實際上是中國在對外政策上的善意表態以及中國在經濟上所能帶來的龐大商機。前者涉及的是其他國家對中國的意圖是否友善之認知，後者則屬於經濟誘因。上述的兩項因素在過去東亞的歷史發展中扮演非常重要的角色，但它們不能和歷史因素混為一談。因此，Kang 所陳述的觀點，較之於近來學術界針對單極世界之下為什麼沒有出現制衡美國的同盟體系所做出的討論，並沒有重大的差異。或許差別只存在於，Kang 討論的是次級系統的權力均衡而已。第

¹⁴⁴ Stuart J. Kaufman, Richard Little, and William C. Wohlforth, eds., *The Balance of Power in World History* (New York: Palgrave Macmillan, 2007).

¹⁴⁵ David C. Kang, "The Theoretical Roots of Hierarchy in International Relations," *Australian Journal of International Affairs*, vol. 58, no. 3 (2004), 337-352.

¹⁴⁶ Amitav Acharya 針對 Kang 的論點提出了相當有建設性的批評，請見 Amitav Acharya, "Will Asia's Past Be Its Future?" *International Security*, vol. 28, no. 3 (2004), pp. 149-164。

二，在將階層體制建構成理論性概念的嘗試上，Kang 顯然是失敗的。¹⁴⁷Kang 一方面想要與現實主義劃清界線，但另一方面卻又無法說明，階層體制到底與現實主義語彙中的「單極」或者其他理論也會觸及的「霸權」概念究竟有何不同。他只是表示，「單極」蘊含了過重的現實主義色彩，而「霸權」又通常指涉的是關於經濟、貿易上的討論。¹⁴⁸如此的說法實在無法讓人信服。

從比較宏觀的角度來看，蘇軍瑋和 Kang 實際上是指出了現實主義並未注意到之權力不對等運作的兩種次類型。前者強調小國對大國也可能採取強硬的立場，甚至懷有顛覆大國的野心，追求正統的理念因素不僅鑲嵌於中國的歷史當中，也對國家決策產生了催化的作用。後者則證明了權力不對等的權力結構帶來的未必是衝突與不安，至少在東亞過去的經驗中我們看到，大國未必不能採取懷柔的策略，小國也可以不畏懼大國。總之，他們都同意，權力不對等的權力結構必須由歷史脈絡賦予意義，否則便無法解釋大國與小國之間的互動。

Brantly Womack 提出了一個完全不同於上述理解的觀點。他認為，不需要藉助於其他的因素，權力不對等本身就可以作為單獨的解釋變項，用以詮釋大國與小國對待彼此時的心理機制以及行為特徵。換言之，他直接探討了權力不對等對大國與小國之間的互動會產生什麼影響，並尋找處於權力不對等結構的國家在對外行為方面的共性。Womack 觀察到，世界上存在著不少在人口、經濟及軍事實力上皆存在巨大差距的國家組合，它們之間的互動正是建立在權力不對等的基礎之上。以中國與越南的互動作為理論建構的起點，他提出了一個權力不對等理論 (asymmetry theory)，並將之應用於許多經驗事例的討論。¹⁴⁹這個理論的基本架構有

¹⁴⁷ David A. Lake 討論了階層體制下與無政府狀態統治成本的大小，是在階層體制的討論中理論性較強的作品。他的重要主張即是安全機制在降低國家的交易成本方面可以扮演積極的角色。不過 Lake 所關切的重點與本篇論文的主軸並不相同。請參閱 David A. Lake, "Anarchy, Hierarchy, and the Variety of International Relations," *International Organization*, vol. 50, no. 1 (1996), pp. 1-34; David A. Lake, "Beyond Anarchy: The Importance of Security Institutions," *International Security*, vol. 26, no. 1 (2001), pp. 129-160。

¹⁴⁸ Kang, "The Theoretical Roots of Hierarchy in International Relations," p. 347.

¹⁴⁹ 理論部分請見 Womack, *China and Vietnam: The Politics of Asymmetry*。他使用權力不對等理論對中國、越南、柬埔寨，中國與東南亞各國，中國與西藏，以及美國與中國之間的互動關係進行了詮釋，包括 Brantly Womack, "China and Southeast Asia: Asymmetry, Leadership and Normalcy," *Pacific*

兩個層面：第一，權力不對等的結構對大國與小國在對彼此關係認知上的形塑及由此所帶來的不對稱之關注；第二，權力不對等的結構容易產生的認知偏差如何導致了國家間的危機。此外，權力不對等理論最重要的核心概念在於，權力不對等所導致之利益比重(proportion of interest)的不對稱。小國能夠對大國構成的威脅或者帶來的利益有限，然而大國的一舉一動卻牽動著小國未來的命運。在雙邊關係重要性的認識上，大國將其視為一般性的利益，小國將其界定為核心利益，兩方對於雙邊關係重要性的認定並不一致。因此，大國在這段關係中易產生不夠關注(inattention)的傾向，小國則容易過度關注(overattention)。

在圖 1.1 中，我們把大國 A 小國 B 的關注以 $\angle 1$ 表示，小國 B 對大國 A 的關注則以 $\angle 2$ 代表。很清楚的是在角度的大小上， $\angle 2$ 明顯大過於 $\angle 1$ 。這說明了與大國的關係在小國眼中所占的比重，要大於與小國的關係在大國眼中所占的比重。換句話說，小國比大國更在意這段關係，因此會投以較多的關心。大國較重視的則可能是與其他大國的關係，與小國的關係只是它所需要處理的眾多事務當中的其中之一，因此關注雙邊關係的程度自然不及小國。¹⁵⁰

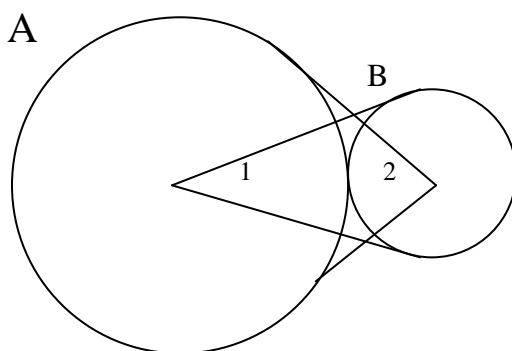


圖 1.1 不對稱的關注

資料來源：Brantly Womack, *China and Vietnam : The Politics of Asymmetry* (N.Y: Cambridge University Press), p. 79.

Affairs, vol. 76, no. 4 (2004), pp. 529-548; Brantly Womack, "How Size Matters: The United States, China and Asymmetry," *Journal of Strategic Studies*, vol. 24, no. 4 (2001), pp. 123-150。

¹⁵⁰ Womack, *China and Vietnam : The Politics of Asymmetry*, ch. 4.

那麼，當一方關注不足，另一方又過度關注時，又會產生什麼影響呢？Womack 指出，雙方在關注程度上的不對稱會導致惡性的系統連鎖反應。這可以從兩方面來說明。一方面，大國對小國關注的程度較低，所以較不會顧及自己的行為對小國可能產生的心理影響為何。另一方面，小國對大國的關注程度極高，且忌憚於大國的實力，故會對大國的態度做出最悲觀的解讀。綜言之，大國的關注不足導致了對小國感受的感覺遲鈍（insensitivity），小國的過度關注則有可能產生被害的妄想（persecutory delusion）。¹⁵¹ 兩種理解上之偏差造成的結果就是一種惡性循環，兩國衝突的可能性大幅提高。此時，若小國援引了比大國更強的外來勢力來抗衡大國時，互動不良的情況將更加惡化。Womack 認為，上述的情形完全可以避免。只要大國與小國認清彼此對這段關係的期待為何¹⁵²，並先從不易產生爭議的議題領域開始累積互信，關係正常化在可預見的未來中自然可以水到渠成。即便是大國與小國雙方互不相讓，長期的僵持或者是戰爭所帶來的損失也會使兩造之間最終不得不放下歧見，尋求和解。¹⁵³

在我們以上回顧的與權力不對等有關的文獻當中，每個研究者除了權力不對等之因素以外，都或多或少引入了其它的變項來對所關切的經驗現象提出解釋，Womack 的權力不對等理論是一個例外。該理論將權力不對等當作唯一的解釋項，探討此種權力結構對國家互動所帶來的影響，這是一個前所未有的嘗試。透過 Womack 的作品，我們看到了國際關係理論發展的另一種可能。然而，沒有一個理論是完美的，權力不對等理論也不例外。首先，這個理論很難被否證，因為 Womack 使用了一些抽象而又模糊的概念。舉例來說，我們要如何界定什麼樣的情況屬於

¹⁵¹ 此處的認知偏差是系統層次造成的效應，大國小國領導人的更迭並不會改變此一結構。決策者層次的認知偏差請參見 Robert Jervis, *Perception and Misperception in International Politics* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1976)。

¹⁵² Womack 指出，大國在這段關係中要求的是並非小國成為它的附庸，而是小國必須對大國的權力表達遵從(deference)。小國在這段關係中則希望獲得大國承認小國的自主(autonomy)，大國的行為不應跨越小國可以接受的底線。若雙方都不做單方面的要求，而能設身處地考量到另一方的心理，那麼雙方的關係就進入了象徵著和平的成熟階段。參閱 Womack, *China and Vietnam: The Politics of Asymmetry*, pp. 84-85。

¹⁵³ Brantly Womack, "Asymmetry and Systemic Misperception: China, Vietnam and Cambodia During the 1970s," *Journal of Strategic Studies*, vol. 26, no. 2 (2003), 92-119.

「不夠關注」？什麼又是「過度關注」？其次，這個理論無法用來預測大國與小國實際上會採取什麼政策。儘管 Womack 列舉了許多恰當的例子，但他並沒有真正說明權力不對等的結構因素會使大國和小國必須承受何種系統性的壓力，從而在它們決策的過程中構成影響。我們只能確定，大國所採取的政策容易忽略小國的感受，小國則會密切地關注大國的一舉一動。如果想要進一步瞭解權力不對等狀態下的國家之決策邏輯，如此的論述顯然是不足的。第三，權力不對等理論是由大國與小國對雙邊關係看重程度之不同，再接著推論到關注程度的差異。這個假設也並非毫無爭議。若與小國的關係涉及到大國統治集團的合法性基礎，那麼小國的事務對大國而言就也變成了核心利益，斷無妥協的空間。在這樣的條件下，大國對小國關注的程度並不會低於小國。換言之，權力不對等理論如果要應用到大小國都將彼此的關係視為核心利益的事例中，則還需要在框架上做出調整。

綜上所述，在權力不對等的典範下探討大國與小國關係的文獻共可分為兩類。一類接受現實主義的基本假設，另一類傾向於提出不同於現實主義的詮釋，它們有些探索了特定脈絡下大國與小國的互動，有些則分析了權力不對等對互動關係的形塑效果。大體來說，以上的研究已經為我們照亮了大國與小國關係的許多面向，並可以成為我們所要提出之假設的部分來源，然而它們對本篇論文所關注的焦點而言仍有些許不足：第一，有些研究預設了大小國互動的背景，因而侷限了解釋的範圍；第二，有些研究探討普遍性的情況，但是在概念上卻存在著模糊的地帶，使得後續的經驗研究及討論變得困難。

小結

經過以上文獻檢閱的過程，我們可以得到幾點觀察：首先，本篇論文所嘗試處理的問題，即小國的強鄰政策，屬於小國研究中偏重安全議題的第三條軸線之研究，是一個值得開發的議題領域。其次，在本篇論文的經驗事例中，除了兩岸關係以外，古美關係及斯印關係比較缺乏理論性的探索。第三，由於部分研究將

大國採取的策略視為給定，因而使理論適用的範圍受到了限制。因此，本篇論文不預設大國對待小國態度的前提，而會將各種情況下大國對小國可能採取的政策盡量納入分析。第四，為了追求概念上的清晰，我們把依變項設定為小國的強鄰政策，並將先對該政策的選項內容進行討論（也就是依變項可能的變異），以避免產生混淆的情況。最後，為了不讓討論侷限於一時一地的特殊情境，我們在挑選案例時選取了來自不同文化系絡的國家，並尋求一般性理論的建立。

第四節 章節安排

這本論文一共分為六章。第一章是緒論，包括研究動機與目的、文獻回顧與檢討。第二章包含三個部分。首先，我將闡述有關國家在面對外部威脅時究竟可能選擇哪些策略。其次，我會反思現存的兩種解釋小國強鄰政策之理論，並在此基礎之上提出互動結構理論，作為詮釋小國強鄰政策的解釋性框架。最後，我還將說明這篇論文的研究設計，以交代在後續的篇幅之中如何對互動結構理論所提出的理論命題進行驗證。在第三章、第四章以及第五章中，則從互動結構理論的角度出發，分別針對古巴、斯里蘭卡、台灣三個論文中的經驗事例進行案例研究，具體勾勒上述三個小國的強鄰政策及其與強鄰之間的互動歷程。它們面對大國時所選擇的策略與緣由，將被置於一個廣泛的歷史背景中進行理解。除此之外，我們還將檢證歷史證據與互動結構理論所提出的命題是否相符。第六章是總結。在本章中我們將進行案例間的比較，分析三個小國所處的環境脈絡及強鄰政策有何異同之處，並對三個案例的分歧之處提出解釋。再來，評估互動結構的解釋力及侷限。最後，我將指出研究結果在理論和政策上的意涵。

第二章 解釋小國之強鄰政策的外交政策理論

在本章中，我們把討論的重點置於解釋小國之強鄰政策的理論框架。這個部分將以如下的形式開展：首先，我將考察小國究竟有哪些策略可以選擇。對與大國具有地緣毗鄰關係的小國來說，大國是外部威脅的主要來源。為了緩解此種焦慮，小國必須有所行動。我會在接下來的討論中具體地舉出各種小國可行策略的事例並予以說明；再來，我將反思既存的兩種可以解釋小國強鄰政策之理論，並在此基礎之上建立本文的解釋框架。

第一節 小國面對強鄰時的策略集合

當外部環境存在風險時，小國究竟擁有哪些政策選項？由於小國必須因應的安全問題往往不盡相同，在解決問題之手段上亦呈現出多樣化的特性，故要從邏輯上窮盡小國可能採取之策略顯然並不可行。欲對上述的命題做出解答，我們需要理論的指引。接下來，我將藉由爬梳國際關係理論對此問題的討論，從而歸納出小國因應外部威脅策略的策略集合。

作為對外部威脅反應的主要策略：抗衡、扈從或避險

新現實主義的理論傳統一般認為，當面對外部威脅時，小國為了追求安全及永續的生存，不是採取「抗衡」(balancing)就是選擇「扈從」(bandwagoning)的策略。¹然而，當面臨危險時，小國擁有的選項絕不僅止於以上兩種。例如國際關係史學者 Paul Schroeder 便指出，國家可能採取的策略至少包括：「躲避」(hiding)、「超

¹ 抗衡是透過增強實力的方式來抵抗外部的壓力，扈從則是指順服於外部壓力的作為。請見 Waltz, *Theory of International Politics*, p.126; Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances* (Ithaca:N.Y: Cornell University Press, 1990), pp. 17-21。

越」(transcending)、「扈從」以及「抗衡」。²Eric Labs 則開出了另一張策略清單，小國可能選擇的策略包括：「不結盟」(nonalignment)、「扈從」以及「抗衡」³。上述的分析固然都有一定的經驗基礎，然而卻缺乏理論性的框架來統整相關的概念，因此難免掛一漏萬或流於各自表述。實際上，若我們能夠先對外部威脅所代表的意義進行討論，那麼便能夠建構出一個較清楚的分類架構。

國家對於外部威脅的判斷，在很大程度上取決於其生存層次的設定。每一個國家都可能設定生存上不同的目標，不過我們大致上可以把生存的層次簡化成追求權力及追求安全兩種情況。將生存層次設定為追求權力的國家所爭取的是一定程度的稱霸，對外擴張則為達成此目標的必要措施。權力不僅僅是手段，亦是目的。這種類型的國家通常也被稱為「改變現狀國家」(revisionist power)；將生存層次設定為追求安全的國家則試圖維持獨立自主的地位或者目前的生存狀態，權力對其而言只是達成安全的一種手段，追求過多的權力反而會招致危險。因此，對它的獨立自主或者目前的生存狀態可能構成損害的軍事實力才屬於外部威脅。這種類型的國家則常常被稱為「維持現狀國家」(status quo power)。必須指出的是，一個國家當然有可能在不同的時期，擁有不同的生存層次之預設。

再來，我們可以進一步討論，為了滿足上述兩種在生存層次上的需求並解決外部存在的威脅，小國可能採取的策略有哪些。對於改變現狀型的小國而言，「向外擴張」(expansion)或者「反制」(roll back)皆是可行的選項。⁴不論是向外擴張或者反制，都隱含了以強制性的手段，試圖延伸本國影響力甚至獲取他國領土之傾向。不過由於小國和強鄰之間在力量上的對比明顯不利於小國，若發生衝突，小

² 躲避指的是宣布中立等盡量避免捲入強國間衝突的作為；超越則是指透過制度性的安排來防止威脅的再現。詳請見 Paul Schroeder, "Historical Reality Vs. Neo-Realist Theory," *International Security*, vol. 19, no. 1 (1994), pp. 117-124, pp. 133-147。Barry Posen 則提出了推卸責任(buck-passing)的概念，見 Barry Posen, *The Sources of Military Doctrine: France, Britain, and Germany between the World Wars* (Ithaca: N.Y: Cornell University Press, 1984)。

³ 在抗衡部分 Labs 具體細分了四種可能，分別是：與強國結盟但不具體承擔義務(ride free)、與強國結盟並承擔義務、與其他弱國結盟以及獨自奮戰(fight alone)。請見 Eric J. Labs, "Do Weak States Bandwagon?," *Security Studies*, vol. 1, no. 3 (1992), pp. 393-394。

⁴ 另一種在邏輯上可能出現，但在經驗世界中並不多見的選項是，小國透過加入「改變現狀集團」，參與侵略鄰近大國的行動，此則為一種追隨強者，搭便車以撿現成便宜之扈從策略。

國要取得勝利的機會並不高。也就是說，除非小國擁有堅強的外援，且此外援願意協助小國擊敗鄰近大國，或者小國的統治集團之合法性基礎建立在對強鄰的征服之上，否則向外擴張以及反制成為小國所採取策略的可能性並不高。換言之，權力不對等的權力結構並沒有提供小國向外擴張的誘因。

另一方面，對於維持現狀型的小國而言，最重要的目標即是讓強鄰能夠承認小國的獨立自主，最低限度至少必須使大國不要試圖改變小國目前客觀存在之既存事實。「抗衡」、「推卸責任」(buck-passing)、「扈從」、「避險」(hedging)則是此類型小國可能採取的策略。⁵

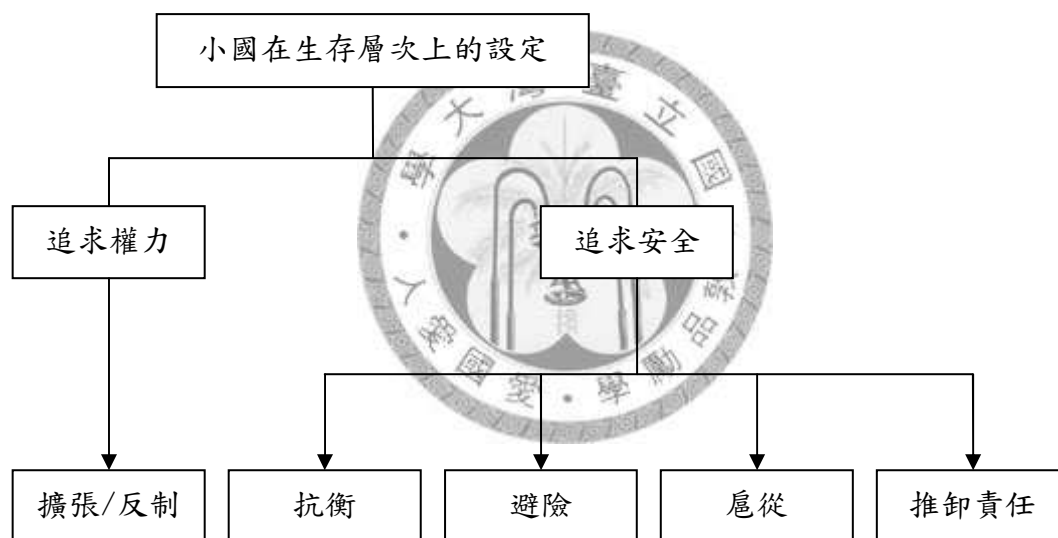


圖 2.1 小國面對外部威脅時可能採取之策略

其中，抗衡策略是小國為了追求安全所能夠採取的手段中，最為積極的一種，展現了小國全力防衛自我的強烈決心，並願意承擔安全防務所帶來的成本；推卸責任策略係指以依賴盟友的方式來追求安全，小國並不願意承擔國防支出等自我

⁵ 此處未把「中立」或所謂「不結盟」政策納入小國面對強鄰時所會採取的策略，主要原因在於，此種政策通常在小國陷入兩個集團或者兩個強國之間的衝突時才可能出現，與小國面對強鄰的情境不同。

防衛需要付出的成本。必須指出的是，這一個策略在小國面對大國的脈絡中通常只是暫時性的，隨後必須轉換成其它的政策，理由有二：第一，小國的戰略價值對其外援來說，不可能永遠都很重要，若不選擇倒向構成威脅之一方，則害怕被拋棄的想法將使小國最終還是採取抗衡。第二，小國的盟友未必會讓小國能夠一直搭便車，考量的因素是小國若不承擔相當的義務，則代表其盟友必然需要付出更高的成本。職是之故，小國的盟友必然會要求小國表現出防衛自我的決心；扈從策略的特徵在於，盡量不與潛在的外部威脅發生衝突，也不傾向採取積極的安全防衛措施；避險策略則是一種在與潛在外部威脅保持和緩關係的同時，持續維持一定程度的防衛水準之政策。⁶

在 1980 及 1990 年代，國際關係學術界最常見的分類方式還是抗衡與扈從的二分法，典型的代表即是 Stephen M. Walt 的著作《聯盟的起源》(The Origins of Alliances)。這種分類方式固然具有啟發的意義，但還是存在兩個主要的困境：首先，對於扈從概念的討論並不完整。Walt 假設，國家只有在具有強烈外部威脅的情況下才可能選擇扈從，但這並非正確的論斷。事實上，如果外部威脅程度極低，小國也可能選擇與潛在的威脅來源親善，藉此取得經濟或者其他方面的好處⁷；其次，此種分類方式忽略了小國可以採取避險策略的可能性。如果硬要將避險策略套入抗衡與扈從的二分框架，那麼我們將會落入過度使用特設的(ad hoc)輔助假設之窠臼。Walt 針對國家同盟行為的討論便存在著這樣的問題。雖然已經具體指出了在外部威脅程度下降時，某些國家會在維持安全防衛的前提下與主要威脅來源進行和解的事例，然而他對此兼具抗衡與扈從部分特徵的策略之解釋卻是，「這個策略絕對不是扈從」。由於 Walt 認為抗衡與扈從作為國家面對威脅的手段具有「彼

⁶ 有些學者已經開始利用這個概念來形容國家面對潛在威脅時的其中一種策略。例如 William Wohlforth 便認為 1990 年以後俄羅斯的弱小近鄰幾乎都是選擇以避險的方式來面對俄羅斯。請參閱 William C. Wohlforth, "Revisiting Balance of Power Theory in Central Eurasia," in *Balance of Power: Theory and Practice in the 21st Century*, ed. James J. Wirtz T.V. Paul, and Michael Fortmann (Stanford, California: Stanford University Press, 2004), p. 228。

⁷ 這一點在 Randall Schweller 的著作中有清楚而令人信服的說明。請見 Randall L. Schweller, "Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In," *International Security*, vol. 19 (1994), pp. 72-107。

此互斥，集體窮盡」的特性，因此若這個策略不是扈從，那麼按照他的邏輯，「這個策略絕對是抗衡」。⁸如此一來，Walt 大幅擴充了抗衡的定義域，因而使這一個概念失去了精確性。吉爾吉斯(Kyrgyzstan)與美國和俄羅斯之間所構成複雜而綿密的利益網絡更可以直接地說明此種二分法的不足。在過去的一段時間中，吉爾吉斯的境內駐有美軍，然而該國同時卻也提供境內的土地讓俄羅斯作為軍事基地使用。雖然後來美軍還是撤離了吉爾吉斯，但我們可以發現，吉爾吉斯至少曾經同時與其他國家以及潛在的外在威脅結盟，採取這種策略的邏輯乃是希望能夠兩面討好進而降低風險。⁹抗衡或扈從的二分法顯然無法將這樣的行為模式納入討論的範疇。

進一步來說，如果我們討論的是面對嚴峻外部環境的小國，由於外部威脅的程度極高，小國的確必須從抗衡及扈從當中擇一作為主要的策略，在這樣的情況下，傳統的「抗衡—扈從」二分框架並無不妥。然而，如果外部威脅的程度有變異的可能，甚至朝降低的方向發展，「抗衡—扈從」的二分框架就還是存在不足之處。理由在於，外部威脅程度的降低創造了小國可以選擇爭取利益型的扈從及避險策略的空間。¹⁰因此，若我們能廓清扈從策略的各種類型，並改採「抗衡—避險—扈從」的分類架構，將有助於我們分析小國在各個情境下面對強鄰時所採用的策略。¹¹這也是為什麼，在 2000 年以後，許多研究國家面對外部威脅的反應之文獻紛紛採取了「抗衡—避險—扈從」的分類法。¹²以下，我們針對這三個策略進行

⁸ Walt 在三份作品當中對抗衡及扈從的定義做出了討論，但在關於抗衡的定義上，他的標準並不一致。請比較 Walt, *The Origins of Alliances*; Stephen M. Walt, "Testing Theories of Alliance Formation: The Case of Southwest Asia," *International Organization*, vol. 42, no. 2 (1988), pp. 275-316; Stephen M. Walt, "Alliances, Threats, and US Grand Strategy: A Reply to Kaufmann and Labs," *Security Studies*, vol. 1, no. 3 (1992), pp. 448-482。

⁹ Wohlforth, "Revisiting Balance of Power Theory in Central Eurasia," pp. 228-232, esp. 230.

¹⁰ 這表示，扈從可以有兩種截然不同的驅動力量：一個是高度的威脅，一個則是幾乎不存在的威脅。前者帶來的是姑息型的扈從，目的是為了求得安全；後者催生的是追求利益型的扈從，由於在所處的環境脈絡中安全充足，因此以追求利益為考量。

¹¹ 透過這個架構我們可以對「一方面推動與強鄰合作或者和解之政策，另一方面不放棄提升國力或者尋求外援機會以獲得一定程度安全保障」的行為進行更精確的定位以及更細膩的討論。例如，Amitav Acharya 在討論東協國家如何面對中國的崛起時，即強調了「抗衡—扈從」二分法的不足，他認為至少應加入避險的選項。見 Acharya, "Will Asia's Past Be Its Future?" pp. 152-153。

¹² David M. Edelstein 在其博士論文使用了這個詞彙，並且是首先將避險概念理論化的學者。請見

更深入的討論。¹³

抗衡行為

抗衡是國際關係中的重要概念，源自於人們對無政府狀態下國家行為的一種觀察。簡單來說，抗衡即是對外在於己之權力的一種制衡(check and balance)。若我們使用 Waltz 的說法，則抗衡便是國家在處於無政府狀態所構成的自助體系(self-help system)中得以持續生存的策略。¹⁴一般來說，抗衡具有兩種形式：內部制衡(internal balance)及外部制衡(external balance)。內部制衡是一種內在的自我強化，手段主要包括增加國防預算、推動軍事科技的革新(military emulation)以及追求富國強兵的目標；外部制衡是一種外在的自我強化，方式主要是透過尋求締結同盟關係，拉攏其他國家共同對抗威脅。國家可以同時採取以上的兩種方式或者擇其一。¹⁵無論如何，國家採取上述作為之目的都是為了讓自己能夠繼續存活在競爭之激烈有如叢林一般的國際社會之中。

接著我們將以上的討論融入小國的抗衡作為。在小國面對強鄰的脈絡中，抗衡是指「小國透過內部強化或者外部援引力量的方式抵抗來自於強鄰的壓力¹⁶」。

David M. Edelstein, "Choosing Friends and Enemies: Perceptions of Intentions in International Politics" (Ph.D. diss., University of Chicago, August 2000)。之後，包括孔嶽峰(Yuen Foong Khong)及 David Kang 等人也都使用了此種分類方式。

¹³ 由於避險是結合抗衡及扈從的一種混合策略，因此我們會先分別討論抗衡和扈從策略，接著再轉向避險策略的探討。

¹⁴ Waltz, *Theory of International Politics*, p. 126.

¹⁵ 關於內部制衡，請見 Posen, *The Sources of Military Doctrine : France, Britain, and Germany between the World Wars*; Joao Resende-Santos, *Neorealism, States, and the Modern Mass Army* (New York: Cambridge University Press, 2007)。關於外部制衡，請見 Waltz, *Theory of International Politics*; Walt, *The Origins of Alliances*; Jack Snyder Thomas J. Christensen, "Chain Gangs and Passed Bucks: Predicting Alliance Patterns in Multipolarity," *International Organization*, vol. 44, no. 2 (1990), pp. 136-168。某些國家還會採取其他的制衡行為，例如分化、暗殺。不過學者們通常將重點放在會影響權力平衡的策略之上。還有些學者進一步區分了硬抗衡(hard balancing)與軟抗衡(soft balancing)的不同。他們將文中所討論的內部及外部制衡手段稱之為硬抗衡，並將有限的軍備支出、言語上的齟齬及在國際組織中的抵制視為軟制衡。這一個概念還沒有被廣泛地接受，同時有其他學者認為這是一個特設且未經經驗證據所證實的概念。關於軟制衡請參考 T. V. Paul, "Soft Balancing in the Age of US Primacy," *International Security*, vol. 30, no. 1 (2005), pp. 46-71。關於這個概念的評述及批評請見 Stephen G. Brooks and William C. Wohlforth, "Hard Times for Soft Balancing," *International Security*, vol. 30, no. 1 (2005), pp. 72-108。

¹⁶ 這個定義脫胎於吳玉山對此概念的界說。見吳玉山，《抗衡或扈從－兩岸關係新詮：從前蘇聯看

以更廣泛的意義來說，凡是在涉及到雙方權力平衡的面向上不對大國進行讓步，並積極採取措施來制衡大國的策略皆可以被界定為「抗衡」。1914年，比利時不願意屈服於德國的壓力，積極備戰並正面迎擊德國的舉動就是一個小國抗衡大國的例證。1962年古巴與蘇聯合作在古巴境內部署飛彈的例子則說明了小國如何援引外力來制衡強鄰。

扈從行為

扈從也是一個在國際關係研究中被反覆討論的概念。基本上，扈從即是一種順從於(accommodate to)威脅或者追隨強者的行為。若詳細探究採取扈從的理由，則我們可以將扈從概略區分為三種類型：「姑息」(appeasement-type bandwagoning; bandwagoning for security)、「追求利益」(bandwagoning for interest)及「狼狽為奸」(jackal-type bandwagoning)。雖然同屬於扈從策略的範疇，但三者的內在邏輯全然不同。姑息型的扈從著眼於安全，是在面對高度威脅的情況下所可能採取的策略。這個策略的背後邏輯在於，只要滿足了外在威脅的需求，就可以將危險引向他處，從而避免遭到攻擊。二次大戰以前英國首相張伯倫對德國的政策就是一種姑息型的扈從。追求利益型的扈從通常出現於外部威脅程度較低的環境。這是因為，在外部威脅程度不高的情況下，安全充足，小國可以把重心放在透過與大國之間的友善關係來取得經濟利益等不同面向的好處之上。也就是說，追求利益型的扈從看重的是利益。將狼狽為奸型的扈從作為主要策略的國家，目的也是為了追求利益，它們往往審時度勢以判斷戰爭中可能的贏家，接著與強大的一方結盟以參與對其他國家的掠奪與侵略。如此一來，將可能在戰爭結束後獲取更多的領土或賠款。¹⁷

在小國面對強鄰的脈絡中，狼狽為奸型的扈從並不多見，小國選擇扈從的策

臺灣與大陸間的關係》，頁 18-19。

¹⁷ 在 Walt 的作品中討論了採取扈從策略的不同動機，不過他並沒有具體地提出三種型態的扈從。這一個分類是由 Randall Schweller 所提出的。請見 Walt, *The Origins of Alliances*, pp. 19-21; Randall L. Schweller, "Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In," pp. 72-107。

略通常是為了安撫強鄰或者為了利用與強鄰的和緩關係來取得收益，前者屬於姑息型的扈從，後者則屬於追求利益型的扈從。進一步來說，姑息型的扈從係指「小國單方面地限制本身的行為以避免觸怒大國，以換取與大國關係的和緩。」¹⁸換言之，姑息型的扈從是一種不平等的交換(unequal exchange)，因為小國必須選擇單方面的讓步並接受從屬的地位。雖然是一種不平等的交換，但在缺乏抵抗能力的情況下，姑息型的扈從仍不失為一個「兩害相權取其輕」的策略。第二次世界大戰後至蘇聯解體以前，芬蘭奉行了長達將近半個世紀的親蘇政策，即是符合姑息型扈從定義的歷史素材。¹⁹另一方面，在大國對小國並沒有構成明顯威脅的情況下，小國也可能採取追求利益型的扈從，即「不對抗大國而與之正常交往，並積極從與大國的雙邊關係中爭取可觀的經濟利益。」例如北韓對中國的政策即隸屬於這一個範疇。²⁰



避險行為

相較於抗衡以及扈從，避險是一個較新的概念。這個概念之所以出現，主要來自於兩個議題的討論：第一，單極世界(unipolar)中的制衡問題²¹；第二，國際政治中的意圖(intention)問題。²²整體來說，避險是當外在威脅程度降低時²³，國家可

¹⁸ 這個定義同樣參考了吳玉山的說法。見吳玉山，《抗衡或扈從－兩岸關係新詮：從前蘇聯看臺灣與大陸間的關係》，頁 19。

¹⁹ 也因此，「芬蘭化」後來成為姑息型扈從的代名詞。

²⁰ David C. Kang, *China Rising: Peace, Power, and Order in East Asia*, p.55.

²¹ 在第一個議題當中又可以分為國際體系的單極制衡以及次級體系的單極制衡兩個層次：前者討論的是世界各國面對美國作為權力中心時的態度，後者則主要聚焦於東亞各國如何處理中國崛起的問題。前者請見 Robert J. Art, "Geopolitics Updated: The Strategy of Selective Engagement Geopolitics Updated: The Strategy of Selective Engagement," *International Security*, vol. 23, no. 3 (1998-1999), pp. 79-113; Christopher Layne, "The Unipolar Illusion: Why New Great Powers Will Rise," *International Security*, vol. 17, no. 4 (1993), pp. 5-51; Michael Mastanduno, "Preserving the Unipolar Moment: Realist Theories and U.S. Grand Strategy after the Cold War," *International Security*, vol. 21, no. 4 (1997), pp. 49-88。後者請參考 Victor D. Cha, "Abandonment, Entrapment, and Neoclassical Realism in Asia: The United States, Japan, and Korea," *International Studies Quarterly*, vol. 44, no. 2 (2000), pp. 261-291; Robert S. Ross, "The Geography of the Peace: East Asia in the Twenty-First Century," *International Security*, vol. 23, no. 4 (1999), pp. 81-118。將避險策略亞太地區的討論請見 Evan S. Medeiros, "Strategic Hedging and the Future of Asia-Pacific Stability," *Washington Quarterly*, vol. 29, no. 1 (2006), pp. 145-168。

²² David Edelstein 探討了在意圖不確定的情況下，國家如何選擇對待其他國家的態度。避險是其中一個選擇。參見 Edelstein, "Choosing Friends and Enemies: Perceptions of Intentions in International

能採取的策略，這個策略兼具抗衡與追求利益型的扈從兩種政策²⁴的部分特徵，是一種混合策略(mixed strategy)。換言之，「避險」意指在維持基本的安全防衛能力之前提下，透過特定的政策與潛在的外部威脅發展正常的關係，並從中獲取收益。避險策略的背後邏輯在於：當外在威脅不具有惡意的意圖或者威脅程度較低時，國家能夠透過與潛在外在威脅的交往取得經濟或者好處；當外在威脅顯露出不良的企圖時，國家至少擁有嚇阻或與之抗衡的實力。

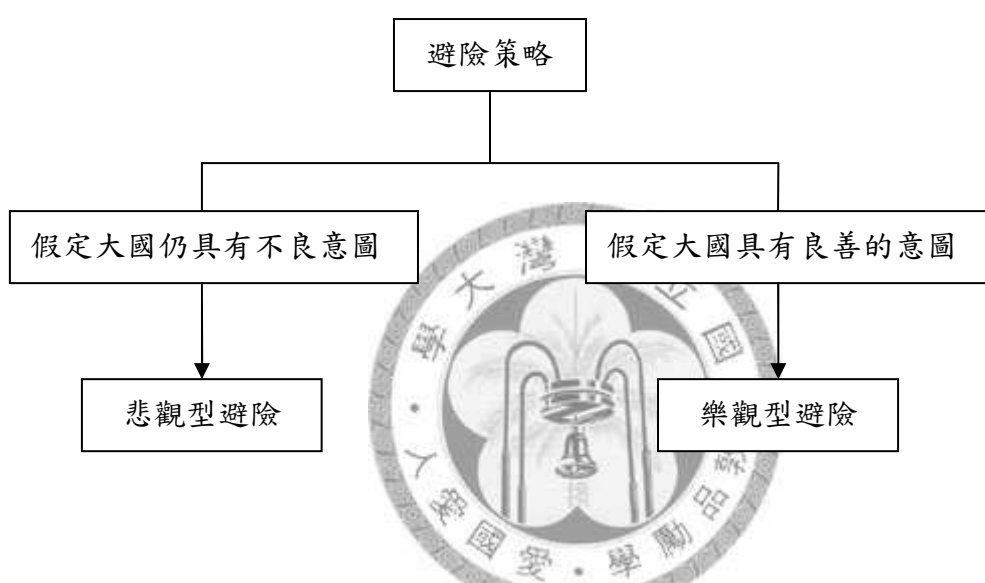


圖 2.2 避險策略的兩種型態

進一步來說，我們還可以將避險區分成「悲觀型避險」(pessimistic hedging)及「樂觀型避險」(optimistic hedging)兩種型態。前者乃是假設，潛在的外部威脅擁有不良意圖的機率大於擁有良善意圖的可能性。後者則主要立基於潛在的外部威

Politics” (Ph.D. diss.)。

²³ 外在威脅程度降低的情況包括：擁有強大權力的國家對於國際體系的態度傾向於維持現狀(strong state as a status-quo power)、強權表現出良善(benevolent)的傾向或者國家無法確定外在威脅的意圖，但外在威脅的意圖是良善的可能性大於存有惡意(malign intention)的可能性等。

²⁴ 在 Edelstein 所使用的詞彙中，避險指的是抗衡與合作(cooperation)的一種混合策略。合作策略簡單來講包括交往(engagement)政策等非制衡的手段，事實上幾乎等同於本文中所使用的「追求利益型的扈從」一詞。見 David M. Edelstein, “Managing Uncertainty,” *Security Studies*, vol. 12, no. 1 (2002), p. 5。Robert Art 則利用類似的定義討論了歐洲各國對俄羅斯的政策，請參考 Robert J. Art, “Europe Hedges Its Security Bets,” in *Balance of Power: Theory and Practice in the 21st Century*, ed. James J. Wirtz and Michael Fortmann TV Paul (Stanford, California: Stanford University Press, 2004), pp. 184-186。在許多情況下，我們也可以把它當作是結合抗衡與扈從的一種混合策略。

脅之意圖大體來說是良善的前提之上。²⁵雖然兩者都是結合抗衡與追求利益型扈從的混合策略，但悲觀型避險的抗衡色彩較之於樂觀型避險無疑更加濃厚。

再一次，我們必須將以上的討論置入小國面對強鄰的情境之中。此時，避險的意涵係指，「小國一方面透過特定的政策與強鄰發展保持和緩的關係並從中獲益，另一方面則持續透過強度較低的內部抗衡或者外部抗衡手段尋求安全上的保障」。印度在總理遭斯里蘭卡境內的分離主義組織塔米爾猛虎組織(Liberation Tigers of Tamil Eelam, LTTE)暗殺之後，表達了不再介入斯里蘭卡內政的立場，其後的斯里蘭卡政府對印政策即是採取避險的策略：在與印度關係正常化及發展緊密的經貿關係的同時，與可能的外援（包括美國及中國）保持曖昧的關係。

至此，我們已經討論了小國面對強鄰時比較可能採取的三種策略。在進入解釋小國的強鄰政策之理論以前，我想對兩個容易引起誤解的地方進行說明：第一，小國與強鄰常會在一些基本不具有爭議的領域中進行合作，比如說兩國可能簽署郵政方面的交流協議或者基於人道的援助行動。由於這些合作並不涉及權力對比的改變或者戰略上的算計，故並非這本論文所要討論的範圍。我們所關切的，主要是會對權力平衡、戰略互動或者雙方在安全上的關係產生影響的政策。換言之，我們的視角比較偏向現實主義的取向；第二，國家領導人對外的發言當然可以作為我們觀察小國所選擇之策略的其中一個面向，但絕不能是唯一的面向。這是因為，言語是廉價的(talk is cheap)，然而實際採取抗衡、扈從或者避險的策略都需要涉入資源的配置過程，並承擔隨之可能帶來的影響。因此，我們不能只關注小國的政治菁英說了什麼，還必須檢視小國具體的行為究竟是什麼。

²⁵ 這種區分方式是由 David Edelstein 所提出，請見 Edelstein, “Choosing Friends and Enemies: Perceptions of Intentions in International Politics” (Ph.D. diss.), pp. 54-56。

第二節 對現存解釋小國強鄰政策的理論之反思

抗衡、扈從、避險各有利弊，沒有一個策略嚴格優於另外兩個策略。²⁶那麼，怎樣解釋小國如何選擇面對鄰近大國的策略呢？

國際關係學者對小國的強鄰政策所作出的解釋可以劃分為兩種基本類型：大小政治實體模式的解釋，強調雙方的權力對比會制約小國的政策選擇；威脅平衡理論(balance-of-threat theory)的解釋，強調威脅的水平決定了小國是否要採取抗衡的政策。²⁷在這篇論文中，我將提供一個以互動結構作為主要解釋項，並探入小國的國內政治結構之第三種解釋。

大小政治實體模式的解釋

大小政治實體模式是一種透過類推所建立的分析框架，關切的是權力不對等的情况下小國面對強鄰的政策。²⁸透過對前蘇聯的十四個加盟共和國與俄羅斯聯邦之互動歷史的歸納，大小政治實體模式提供了關於小國如何選擇對待強鄰之策略的一個清楚而又簡鍊的分析。這個理論主張，小國的強鄰政策受到經濟發展程度和外援支持程度的制約。具體來說，經濟發展程度越高、獲得外援支持程度越高的小國，越可能對強鄰採取抗衡的態度。反之，經濟發展程度越低、獲得外援程度越低的小國，越可能對強鄰採取扈從的態度。²⁹

²⁶ 關於選擇抗衡或扈從的利弊分析，參見吳玉山，《抗衡或扈從－兩岸關係新詮：從前蘇聯看臺灣與大陸間的關係》，頁 20。至於選擇避險的優點是：小國可以試圖在安全與利益兩個層面上達到雙贏的局面。它的缺點則是：必須承擔壯大具有不良企圖的潛在外部威脅之風險。同時，限制對抗潛在外部威脅的強度之作爲很可能被盟友視爲一種背叛。

²⁷ 實際上 Stephen Walt 並沒有宣稱這一個理論是專門用來解釋小國的強鄰政策，不過在他研究中的經驗事例大部分都是小國，它們所要面對的威脅若不是世界性的強權，至少也是區域性的強國，因此威脅平衡理論當然可以用來解釋小國的強鄰政策，只是在框架上也許需要進行一些微調。見 Walt, *The Origins of Alliances*. Eric Labs 則直接利用了威脅平衡理論來對小國的對外政策進行研究，參見 Labs, "Do Weak States Bandwagon," pp. 383-416。Walt 接著對 Labs 的文章做出了回應，並且在許多面向上兩人都取得了共識，這再度強化了我們將威脅平衡理論用來理解小國的強鄰政策之合理性。

²⁸ Yu-Shan Wu, "Theorizing on Relations across the Taiwan Strait: Nine Contending Approaches," *Journal of Contemporary China*, vol. 9, no. 25 (2000), pp. 413-414.

²⁹ 吳玉山，《抗衡或扈從－兩岸關係新詮：從前蘇聯看臺灣與大陸間的關係》，頁 28。由於該書所

換言之，決定小國的策略選擇之因素有二：小國經濟發展程度與大國的差距以及外援的支持程度。小國的經濟發展程度越是領先大國，越可能選擇抗衡大國的策略，原因可歸納為三點：第一，經濟發展程度相較大國為高的小國對於和大國實現經濟整合或者政治上的統合基本上是排斥的，這樣的排斥感會使小國想要抗拒來自於大國的壓力³⁰；第二，小國在經濟上比較不需要依賴大國，不至於因為經濟上的困難而屈服於大國的壓力³¹；第三，即使在經濟上依賴大國，經濟發展程度高的小國由於一方面擔憂大國將以此作為施加壓力的槓桿，另一方面也具有轉移投資標的之能力，因此更會堅持抗衡的策略。亦即，當小國經濟發展程度優於大國時，若對大國的經濟依賴程度越高，則越會採行抗衡之政策以扭轉此種不利的趨勢。反過來說，經濟發展程度低的小國則必須仰仗大國在經濟上的支援，因此會傾向選擇扈從之策略。³²外援支持的程度則是另一個決定各國選擇對待強鄰之策略的重要原因，屬於國際環境的因素。一般來說，能夠援引國際勢力來強化自己力量的小國較能夠採取抗衡的策略。³³一個小國即便擁有抗衡的動機，若缺乏外來的支援，也會因為不具備執行政策的能力而必須與大國妥協。³⁴綜合來看，經濟發展程度之差距以及外援的存在與否共同決定了小國的強鄰政策之選擇。

由以上的討論可知，大小政治實體模式預期，一個經濟發展程度勝過大國越多且擁有外援的小國將會採取最為強力的抗衡政策。當經濟發展程度、外來援助當中的任一因素往反方向發展時，小國會降低抗衡的強度，甚至對大國做出讓步。一個經濟發展程度落後於大國且缺乏外援的小國將會自始採取扈從的政策。如果我們把經濟發展程度以及外援的支持當作是影響小國國力強弱的關鍵，則若小國在經濟發展程度上優於大國，同時又具有盟友的支持時，合理的推論是小國與大

處理的案例中，小國所面對的外部環境都具有極高的威脅程度，因此作者所指稱的扈從應為「姑息型的扈從」。

³⁰ 同前註，頁 169。

³¹ 同前註，頁 56。

³² 同前註，頁 162。

³³ 同前註，頁 40。

³⁴ 同前註，頁 223。

國的國力差距較小。若小國在經濟發展程度上落後於大國，同時不具有盟友所提供的安全保護傘時，代表小國與大國的國力差距較大。透過大小政治實體模式，我們可以進一步歸納出以下的命題：當小國與大國的國力差距較小時，小國傾向於選擇抗衡；反過來說，當小國與大國的國力差距較大時，小國較可能選擇扈從。

大小政治實體模式的侷限

透過經濟發展程度的差距以及小國獲得外援支持的能力兩個變項，大小政治實體模式清楚地描述了環境因素如何影響了小國強鄰政策之產出。這是一種以環境為基礎(environment-based)所建構的理論。也就是外在環境在很大程度上決定了一個國家的利益(interest)以及行為，國家的偏好(preference)是外生的(exogenous)。³⁵這樣的討論方式固然突顯了大國與小國所構成之雙邊體系結構的重要性，但並沒有將雙邊體系中的進程(processes)面向納入考量。³⁶進程的概念之所以重要，是因為小國得到的行為結果往往取決於大國的行動選擇。這將使得小國的行動具有戰略的性質，因為小國總是要預測強鄰的行動，以極大化自己的利益。³⁷這樣看來，小國在很多情況下是根據他們對大國意圖的判斷，來決定應採取何種策略。

另一方面，基於理論構作的需要，大小政治實體模式將大國的政策態度視為常數，集中處理大國對小國提出侵犯主權性要求的經驗事例，沒有把大國政策其他可能的變化納入理論的解釋架構之中。因此我們會發現，當大國不再把控制小國當作核心的國家利益時，大小政治實體模式便無法對此時小國的策略選擇提出解釋。³⁸

³⁵ 關於以環境為基礎的理論(environment-based theory)，請見 Jennifer Sterling-Folker, "Realist Environment, Liberal Process, and Domestic-Level Variables," *International Studies Quarterly*, vol. 41, no. 1 (1997), pp. 4-5。

³⁶ 進程指的是體系單位相互作用的方式，並可能在國際體系結構沒有發生變化的情況下改變國家的行為。換言之，國際體系應該有著兩個共存的面向，一個是體系中的結構，另一個則是體系中的進程。這個概念是 Joseph Nye 批判結構現實主義的重要基礎。請參考 Joseph Nye, "Neorealism and Neoliberalism," *World Politics*, vol. 40, no. 2 (1988), pp. 235-251。

³⁷ 請見 Alexander Wendt 關於微觀結構的討論。Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics* (New York: Cambridge University Press, 1999), ch. 4.

³⁸ 不過，這一個侷限毋寧是大小政治實體在理論解釋範圍上的取捨，而非邏輯上的謬誤所造成。

威脅平衡理論的解釋

威脅平衡理論是以權力平衡理論(balance-of-power theory)³⁹作為基礎所發展出來的國際關係理論，宣稱它可以解釋國家如何面對潛在的威脅。簡單來說這個理論認為，當外部威脅的程度越大時，國家越可能透過同盟的方式加以制衡之。根據類似的邏輯，外部威脅的程度越大時，國家進行內部強化的措施也是可能出現的情況。我們可以用一個簡單的陳述來總結：外部威脅的程度越大，國家越可能選擇抗衡（包括內部及外部制衡）策略。反之，外部威脅的程度越低，國家則越可能選擇不抗衡。⁴⁰

至於影響外部威脅程度的因素則包括四點：綜合能力、地緣的毗鄰性、進攻實力以及侵略意圖。⁴¹以下我們先分別討論這四項因素，接著再將它們串成一個首尾一貫的命題。在綜合實力的面向上，當一個國家的綜合能力越強（例如人口規模、工業及技術水準，以及軍事實力），在權力分配的結構中就佔據著越有利的位置。此時不論這個國家的意圖為何，總會給其他國家帶來巨大的壓力⁴²；在地緣的毗鄰性方面，由於涉及到投射能力(the ability to project power)的差別，因此鄰近的國家比距離遙遠的國家更可能產生威脅。⁴³這是因為，投射能力的限制往往來自於地理障礙的無法突破⁴⁴；在進攻實力的面向上，進攻實力越強大的國家相較於那些沒有能力發動攻擊的國家更有可能對其他國家構成威脅⁴⁵；在侵略意圖方面，被認定具有侵略性的國家越可能被界定為威脅。⁴⁶換句話說，被視為反對現狀(revisionist)

³⁹ 兩者最的差別在於：威脅平衡理論強調國家抗衡的是「威脅」，權力平衡理論則強調國家抗衡的是「權力」。請見 Walt, *The Origins of Alliances*。

⁴⁰ Walt, "Alliances, Threats, and US Grand Strategy: A Reply to Kaufmann and Labs," p. 451.

⁴¹ Walt 並沒有比較四項因素中何種因素最為重要，他特別指出「任何人不能未經分析就逕自宣稱，在任何既定情況下何種威脅因素最重要。」Walt, *The Origins of Alliances*, p. 26.

⁴² Ibid., pp. 22-23.

⁴³ Ibid., p. 23.

⁴⁴ George H. Quester, *Offense and Defense in the International System* (New York: Transaction Publishers, 1977).

⁴⁵ 進攻實力指的是威脅其他國家核心利益或主權的能力。參見 Walt, *The Origins of Alliances*, pp. 24-25, p. 165。

⁴⁶ Ibid., pp. 25-26.

的國家相較於被視為擁護現狀(status-quo state)的國家更有可能被其他國家看成威脅。⁴⁷綜合以上四點所述，當一個國家必須面對綜合能力越優越、與本國的地緣關係越鄰近、進攻實力越強、侵略意圖越明顯的另一個國家時，其所遭受的外部威脅程度就越嚴重。⁴⁸

最後還有兩點輔助性的條件假設必須討論：第一，關於強國與弱國的問題；第二，關於盟友的問題。在第一個問題上，Walt 先是指出：「總體上，國家越弱，越有可能選擇扈從而不是進行制衡……，當弱國受到與之擁有大體相同能力的國家威脅時，有可能進行制衡，但當弱國受到大國的威脅時，它們就想扈從強者。顯然，當大國能夠迅速和有效地行動時（即當大國的能力特別強大時），弱國的這種想法會更強烈。⁴⁹」但當 Eric Labs 透過嚴謹的經驗研究證明，弱國並不傾向於選擇扈從後，Walt 便改變了他的論點。他認為 Labs 誤解了他的說法，他的意思其實是，「相較於大國，小國採取扈從的可能性比較大。但兩者都傾向於選擇抗衡」。⁵⁰事實上，只要我們對小國的分類做出區別，就可以更清楚且完整地重建 Walt 的論述，並取得邏輯的一致性。⁵¹首先，Walt 所說的容易採取扈從態度之「小國」很可能係指對體系不會構成任何影響的「超小國」(mini state; non system-affecting state)，這些國家毫無抗衡能力可言，因此在遭遇一定強度的外部威脅時，扈從是他們唯一也是必然的選項；其次，另一種類型的「小國」(small state; system-affecting state)則具備一定的實力，能夠對體系構成或多或少的影響，所以雖然相較於大國採取扈從的可能性較高，不過整體而言，這些國家還是會優先選擇抗衡。接著我們可以轉向關於盟友問題的討論。在此部分 Walt 所做出的假設是，當盟友完全沒

⁴⁷ 關於這兩種國家類型的區別是由 Randall Schweller 所提出。請參閱 Schweller, "Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In," pp.72-107; Randall L. Schweller, "Neorealism's Status-Quo Bias: What Security Dilemma?" *Security Studies*, vol. 5, no. 3 (1996), pp. 90-121。

⁴⁸ Walt, "Testing Theories of Alliance Formation: The Case of Southwest Asia," pp. 275-312.

⁴⁹ Walt, *The Origins of Alliances*, pp. 29-30.括弧為原文所加。

⁵⁰ Labs 的論點請見 Labs, "Do Weak States Bandwagon?" pp. 383-416。Walt 的回應則請參閱 Walt, "Alliances, Threats, and US Grand Strategy: A Reply to Kaufmann and Labs," p. 472。

⁵¹ 此處的小國分類結合了 Michael Handel 及 Robert Keohane 的說法。請參考 Handel, *Weak States in the International System*; Keohane, "Lilliputians' Dilemmas: Small States in International Politics," p.291。

有作用或者獲得外援的可能性非常低時，由於小國非常有可能會在與強鄰的衝突中被擊敗，甚至可能遭受亡國的命運，故會被迫選擇扈從。⁵²

在詳述了威脅平衡理論各個構成部分的邏輯後，現在的工作是把它調整成解釋小國的強鄰政策之解釋框架。我們將透過以下四個步驟完成這個目標。第一，在這篇論文中並不打算討論「超小國」與強鄰的互動，我們討論的是「小國」面對強鄰的策略。威脅平衡理論在此的立場是這些小國會優先選擇抗衡；第二，在小國面對強鄰的情況下，地理上的關係是不變的，只有一種取值的可能即「非常接近」。這將創造小國密切關注大國之一舉一動的動機；第三，可能產生變異的原因變項則包括：強鄰的綜合能力、強鄰的侵略意圖、強鄰的進攻實力以及小國盟友的有無。要特別指出的是，強鄰的綜合能力、強鄰的侵略意圖和強鄰的進攻實力影響的是威脅的程度，涉及到小國策略選擇的動機(motivations)。盟友的有無則是一個條件假設，決定了小國是否有選擇抗衡的能力(capability)。

如此一來，我們便得出了適用於解釋小國強鄰政策的威脅平衡理論。當強鄰的綜合能力越優越、侵略意圖越大、進攻能力越強且小國具有堅實的外援支持時，這個理論預測小國將對強鄰採取強硬的抗衡政策。當強鄰的綜合能力、強鄰的侵略意圖、強鄰的攻擊實力當中的任一因素（或三者皆）往反方向發展時，小國將降低抗衡的強度。當缺乏外援支持時，小國將被迫選擇扈從。

威脅平衡理論的侷限

威脅平衡理論的優勢在於強調了小國對鄰近大國意圖的認知會對小國的對外政策產生影響，由於此種認知直接涉及了小國對於國家安全的判斷及理解，因此國家的行為總是能夠被威脅平衡理論所解釋。即便如此，威脅平衡理論還是存在著以下兩個問題：第一，該理論提出了影響威脅程度的許多變項，但是在判斷的標準、變項間的相對重要性等面向的討論上則是付之闕如。舉例來說，威脅平衡

⁵² Walt, *The Origins of Alliances*, 30-31。

理論雖然把大國的侵略意圖視為重要的變項，然而卻沒有提供如何比較大國侵略意圖高低的指標，這將使變項的操作化變得困難。

第二，威脅平衡理論強調威脅的程度會影響小國採取的策略，不過由於沒有對小國內部的情況進行討論，所以這個理論等於是宣稱：當同樣的外部壓力施加於國內政治脈絡並不相同的小國時，我們仍然可以預期，不同的小國會有相同的行為結果。⁵³這樣的說法或許在經驗上可以得到驗證，不過卻沒有提供外部的壓力究竟是透過何種機制對小國的強鄰政策構成影響之解釋。⁵⁴實際上，外部的環境所帶來的影響乃是對國家內部的政治結構施加壓力，並使之做出相應的調整與變化⁵⁵，進而影響了國家的策略選擇。若將國家黑箱化，我們便無法呈現出以上因果機制的具體樣貌。總而言之，如果想要更好地說明小國強鄰政策背後的邏輯，我們就必須將國內的政治結構納入分析的範疇。⁵⁶

第三節 本文研究框架的提出：互動結構理論

大小政治實體模式以及威脅平衡理論先後指出了小國在決定如何面對強鄰的過程中可能構成影響的因素。前者強調大國與小國在實力上的對比對小國策略的選擇產生制約，後者則強調大國的威脅程度主導了小國強鄰政策的強硬程度。兩

⁵³ 表述的方式通常是，國家必然會克服內部政治結構的分歧來抗衡外部威脅。如果國家無法突破內部的困局，最終對威脅沒有做出反應，那麼國家將必須面對可怕的後果，最糟的情況便是走上亡國之路。

⁵⁴ 這一個命題同時也是新古典現實主義(neoclassical realism)對結構現實主義所做出的挑戰，並且已經產生了许多在理論層次以及經驗研究層次皆屬上乘的作品。例如 Aaron L. Friedberg, *The Weary Titan: Britain and the Experience of Relative Decline, 1895-1905* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1988); Fareed Zakaria, *From Wealth to Power: The Unusual Origins of America's World Role* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1998); Thomas J. Christensen, *Useful Adversaries: Grand Strategy, Domestic Mobilization, and Sino-American Conflict, 1947-1958* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1996); Randall L. Schweller, *Unanswered Threats: Political Constraints on the Balance of Power* (Princeton, N.J.: Princeton University, 2006)。

⁵⁵ 亦即，外部壓力透過國內的政治結構設定了國家在資源汲取(resource-extracting)以及動員方面的意願及能力之參數，接著再使國家採取特定的政策。

⁵⁶ Miriam Fendius Elman 用不同的論證方式得出了和我一樣的結論。參見 Miriam Fendius Elman, "The Foreign Policies of Small States: Challenging Neorealism in Its Own Backyard," *British Journal of Political Science*, vol. 25, no. 2 (1995), pp. 171-217。

個理論皆具有相當的解釋力，但也有不足之處。根據以上的討論我們發現，小國的強鄰政策可以被理解為，由大國對待小國的態度所構成的互動結構作為起點，透過小國的國內政治結構的相對應變化，從而形成之結果。也就是說，外部的互動結構會形塑小國在國內政治上的面貌，接著讓小國產出特定的強鄰政策。因此，我們接下來的任務是，建構一個結合互動結構以及國內政治結構的外交政策理論。⁵⁷由於這個理論在因果鏈的連結方面是由互動結構展開，因此我們可以將它稱為「互動結構理論」(interactive-structure theory)。

大小國互動的結構性特徵

釐清探討標的所處的環境脈絡，是創造理論的首要步驟。以新現實主義為例，Waltz 正是在確立了無政府狀態是國際社會的結構性特徵後，才逐步發展了他的理論架構。⁵⁸在小國與強鄰所構成的雙邊體系中，大國與小國的力量差距懸殊，屬於權力不對等的互動結構。換言之，權力不對等是小國與強鄰所構成之大小國關係的結構性特徵。⁵⁹在這段關係中，由於力量的差距，大國的一舉一動都會對小國的命運產生影響。舉例而言，大國若願意與小國開展緊密的經貿關係，小國將因此得到巨大的經濟利益。大國若表現出想要控制小國的野心，小國就得面對嚴酷的外部安全威脅。權力不對等的結構會對小國產生三種層次的影響：第一，對大國作為的持續關注；第二，行為具有博弈特徵；第三，主要追求安全而非權力。

首先，由於大國對待小國的態度深刻地影響著後者的生存與發展，故小國必須持續關注大國的政策，以在必要時能夠迅速地改變戰略；其次，大國的行動選擇決定了小國的行為結果，小國通常無法扭轉既存的權力結構，為了生存小國的決策必須具有戰略的性質，根據對於強鄰意圖的判斷來預測其行動，從而決定應

⁵⁷ 由於這個理論的被解釋項是小國的強鄰政策而非小國與大國之間的互動結果，因此比較屬於外交政策理論而非國際政治理論的範疇。

⁵⁸ Waltz, *Theory of International Politics*.

⁵⁹ 關於權力不對等的互動結構請參閱 Womack, *China and Vietnam : The Politics of Asymmetry*。

當採取的回應方式。⁶⁰這就使小國的行為具有了博奕的特徵；最後，小國的總體國力並不如強鄰，若與鄰近的強國發生衝突，在不考慮其他條件的情況下，小國的勝算極低。所以，小國若想要在權力不對等的環境下求取生存，就不應該主動地挑起與大國之間的爭端，以避免在可能發生的衝突中被擊敗。如果它們做不到這一點，其原因很可能在於特殊的國內政治脈絡，而不是因為小國精確地估算了自己如何在一個權力不對等的環境中確保安全。權力不對等的權力結構迫使小國必須追求安全，而不是權力。換句話說，小國在大多數的情況下尋求的是安全的極大化而非權力的極大化。積極的制衡策略、彈性的避險策略，以及柔性的扈從策略都是小國為了取得安全所可能採取的大戰略。

然而這並不表示，小國絕對不會擬定對外擴張的政策方針，小國當然也可能試圖打破現狀，甚至懷抱侵略強鄰的野心，此處要強調的是，小國作為「改變現狀國家」之誘因並不來自於權力不對等的權力結構。事實上，在許多案例中，小國之所以嘗試對外擴張，其根源通常與小國特殊的國內政治結構有關，例如小國的統治集團將對外擴張作為其鞏固政權之手段。但是，小國的力量不如大國，故小國除非能夠獲得外援持續的支持，否則權力不對等的格局將大大降低小國成功的可能性。換言之，在客觀條件不允許的情況下，追求權力極大化的政策對小國而言往往是一種自我挫敗(self-defeating)的作為。如果小國沒有因此而亡國，到頭來，小國還是必須以追求安全為依歸。總而言之，小國雖然可能在短期之中選擇對外擴張，但長期來說，由於權力對比因素的限制，小國最終仍得打消逐鹿中原的念頭，回到追求安全為主的邏輯。

下一個階段的問題變成，外在的互動結構以及內在的政治結構如何共同決定了小國的強鄰政策？我的假設是，外在的互動結構會對內在的政治結構產生形塑的效果，接著透過國內政治結構的運作進而催生出小國面對大國時採取的策略。

⁶⁰ 當然，權力大致相等的兩個國家在互動時，也可能是根據對方的意圖及作為來形塑己方決策的基礎。不過此處要釐清的是，符合此種特徵的國家即使不依照對手國的行動來制訂對外政策也未必會帶來危險，小國則不然，因此外在的互動結構對處於權力對等狀態的國家所會產生的制約效果必然低於處於權力不對等狀態的小國。

在整個因果機制(causal mechanism)的鏈結上，外在的互動結構是自變項，內在的政治結構是中介變項，小國採取的策略則是依變項。

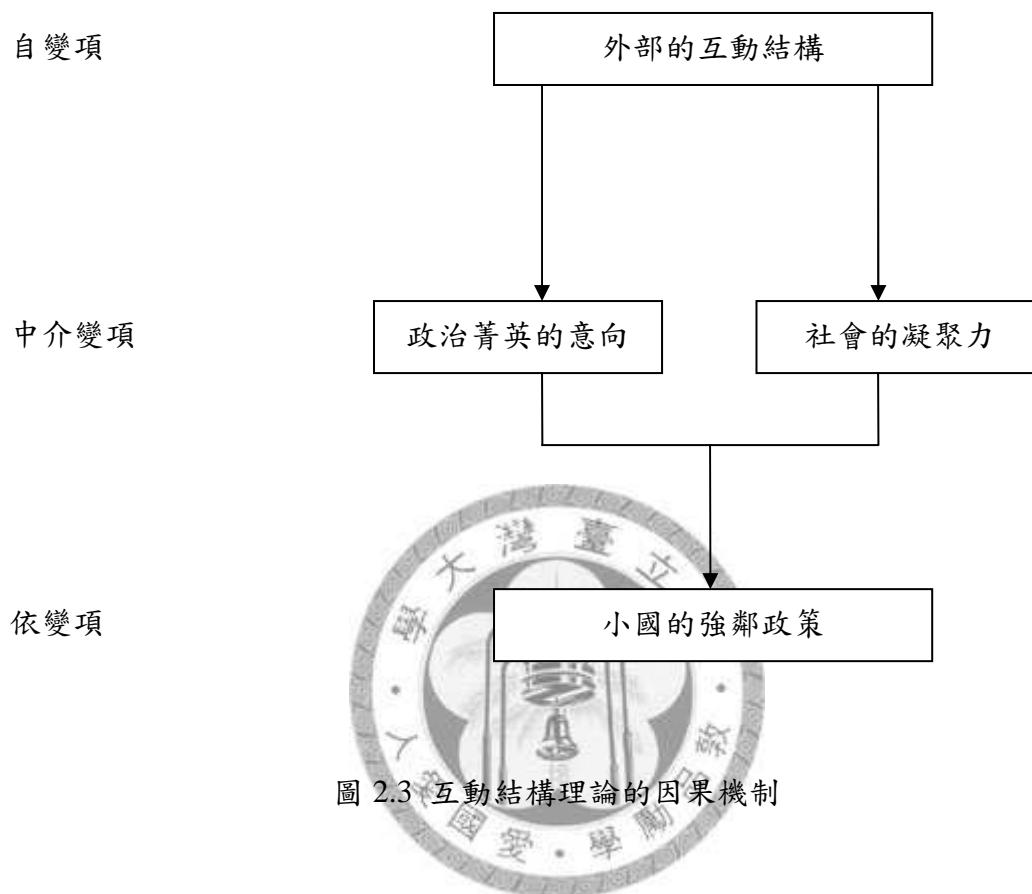


圖 2.3 互動結構理論的因果機制

也就是說，外在的互動結構塑造某種型態的國內政治結構，該種型態的國內政治結構再繼而產出特定的強鄰政策。從這個角度來看，國內政治結構實際上是外部互動結構對小國施以影響之載體，不同的外部互動結構孕育殊異的國內政治結構，促使小國採取特定類型的強鄰政策。國內政治結構在互動結構理論中所扮演的傳導角色就如同現代化理論(modernization paradigm)裡的中產階級(bourgeoisie)⁶¹，兩者都是中介變項，皆為自變項運作下的產物。順著以上的脈絡，以下的討論分為三個部分。首先，我將區分互動結構的不同型態並說明分類的標準。再來，我會把焦點置於不同類型的互動結構對於國內政治結構的影響，接著

⁶¹ 吳玉山，「現代化理論 vs.政權穩定論：中國大陸民主發展的前景」，《政治科學論叢》，第9期(1998年6月)，頁446。

解釋互動結構如何使國內的政治結構做出相應的調整，繼而產出小國的強鄰政策。最後，總結互動結構理論的主張。

三種型態的互動結構：高度威脅、中度威脅、低度威脅

我將互動結構概略區分為三種型態：高度威脅、中度威脅以及低度威脅。威脅的程度越高，代表著小國所認知到的大國不良意圖(malign intentions)之程度也越高。當大國對小國採取越強硬的政策時，小國就越可能得出大國具有不良意圖的結論。具體來說，以下的幾個面向會影響小國對於大國意圖的評估及判斷：第一，控制小國或者對小國提出侵犯性的主權要求是否為大國之國家利益的一部份；第二，大國是否透過強制的方式達成目標⁶²；第三，大國與小國之間的經濟關係。⁶³第一和第二個面向所涉及的是小國對大國涉入本國事務運作之可能性及政策手段之性質的認知。前兩個面向會基本決定小國對大國意圖所做出的定位，第三個面向則會進一步產生強化或者弱化的效果。如果大國能夠在經濟上帶給小國一定的利益，小國就比較可能對大國的意圖做出正面的解讀。即使小國內部可能有不同的聲音，認為大國是在透過經濟的手段來達成政治的目的，經濟上的交流終究會部分地降低小國所能夠認知到的大國不良意圖之程度。若大國對小國實施經濟上的制裁，小國就更傾向對大國的意圖做出負面的解讀。以下我們開始闡述三種不同型態的互動結構。

若大國在政治及經濟兩方面都採取強制的手段，政治上試圖顛覆小國的政權，經濟上對小國進行封鎖，那麼對小國來說，這便是一種高度威脅的互動結構。例如在冷戰期間，古巴所認知到的美古關係即是具有高度威脅的互動結構。也就是說，當大國使用強制手段來達成控制小國（或者要求其屈服）之目的，並且對

⁶² 例如武力征服或者滲透等。

⁶³ 基本上，具有地緣關係的大國與小國擁有經濟上的互動是極其自然，也是必然會產生的現象，若兩者之間不具有經濟上的互動，則通常是因為特定的經濟政策使然，而非正常的發展。因此，小國與強鄰之間所具有的經濟關係可以簡單區分成：大國與小國在經濟上互賴（大國在經濟上給予小國利益）以及大國刻意不與小國發展經濟關係（大國對小國施行經濟制裁）幾種可能。

小國施以經濟制裁（或者小國與大國因為相互具有敵意而刻意不開啟經貿上的往來）時⁶⁴，小國所面對的就是高度威脅的互動結構。

若大國雖然對小國提出了侵犯性的主權要求，但強制手段只是達成目標的眾多方法之一而不是主要方法時，小國感受到的大國不良意圖便會有一定程度的下降。尤其是當大國願意與小國發展經濟關係，並帶給小國可觀的經濟利益時，雖然可能會有「以商促統」的疑慮，但小國所感受到的外在威脅強度，總體而言還是會低於高度威脅的互動結構。舉例來說，台灣在李登輝時期所面對的外在威脅強度就明顯低於蔣中正時期。綜合以上的說法，當大國並不一定會使用強制的方式來達成控制小國或者在主權議題上要求小國屈服之目標，小國面對的就是中度威脅的互動結構。若小國與大國在此時發展了實質的經濟關係並能從中獲利，則小國所能感受到的威脅強度將略微下降，但仍處於中度威脅的範圍。

如果大國宣示了不介入小國國內政治的政策立場，同時樂意在經濟上提供小國利益，那麼此時小國唯一無法釋懷的，就只剩下大國無與倫比的權力。但權力與威脅並不是同一回事，無人可匹敵的權力必須配合改變現狀的意圖才會產生重大的威脅。唯有將權力與威脅做出區分，我們才可以解釋在國際關係史中為何有些國家會引起反制的同盟，有些國家則不會的悖論。為了更具體地說明這個論點，我們不妨思考以下的歷史問題：在俾斯麥擔任首相時期的德國與俾斯麥黯然下台後的德國在實力上沒有重大的變化，俾斯麥在位期間並沒有引起反德的同盟，然而在威廉二世大權在握之後卻使素有恩怨的法國與俄國達成和解，而後更形成了以英、法、俄為主體的反德聯盟。如何對以上的現象提供解釋？由威廉二世所推動，具有強烈改變現狀意圖的大海軍計畫及其完全倒向奧匈帝國的政策提供了答案。⁶⁵由此可以看出，巨大的權力雖然會帶來一定程度的恐懼，但僅僅是一種低度

⁶⁴ 當兩者因為相互具有敵意而不存在經濟上的往來時，大國當然不可能給予小國任何經濟方面的好處，因而假使小國已經先認定大國對其具有不良意圖，兩者之間便無法利用經濟交流來作為緩解關係的機制。此外，當大國對小國具有主權要求，且認定武力是達成目標的唯一手段時，兩者之間要存在正常的經濟關係之機率可說是微乎其微。

⁶⁵ Henry Kissinger, *Diplomacy* (New York: Simon & Schuster, 1994).

的威脅。接著讓我們回到問題的核心。若大國雖然表達了對鄰近小國的關切，但保證絕不涉入小國國內政治的運作，且又與小國發展了實質的經貿關係時，小國固然無法完全地卸下憂心於大國權力的心防，但此種擔憂只會產生程度有限的威脅感。在這樣的情況下，小國面對的就是低度威脅的互動結構。

至此，我們已經探討了高度威脅、中度威脅、低度威脅三種類型的互動結構，它們是基於討論的方便而建構出的理想型(ideal type)，在實存的經驗世界中當然可能出現外部威脅的程度介於三者之間的事例，不過這並不妨害我們以下所要進行的理論建構過程。再來，我要討論這三種互動結構對小國的國內政治結構會產生何種影響以及這兩種結構如何共同決定了小國的強鄰政策。

外在的互動結構雖然會對小國帶來一定程度的壓力，並限縮可供小國選擇的策略集合，不過它並不能直接地決定小國的強鄰政策。原因在於，外部壓力必須經由小國內部政治結構的接收、傳導及轉換後，才會對小國的強鄰政策構成影響。⁶⁶換言之，外在的互動結構所產生的壓力是透過小國國內政治結構的相對應變化，從而形成小國的強鄰政策。小國國內的政治結構扮演著外部壓力傳導機制之角色。

國內的政治結構是一個抽象的概念，指涉的範圍非常廣泛，可能包括憲政體制、政治文化、社會的構成及經濟發展程度等面向。不過在這篇論文當中，我主要關切的是會對小國的強鄰政策之產出有深刻影響的兩個面向：政治菁英的意向(elite inclinations)以及社會的凝聚力(the degree of social cohesion)。政治菁英的意向係指，政治菁英對以下一系列的問題是否具有共識：第一個是「強鄰是否為小國的外部威脅？」，第二個問題是「若強鄰是外部威脅，威脅的程度有多高？」，第三個則是，「面對強鄰應採取何種策略？」；社會凝聚力則意指在一個社會當中的群體是否享有共同的認同、價值以及規範，也就是構成社會的內部群體團結的程度。⁶⁷簡言之，社會凝聚力高代表社會中的成員之間的連結緊密，將社會中的所有

⁶⁶ Gideon Rose, "Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy," *World Politics* vol. 51, no. 1 (1998), 144-172.

⁶⁷ 要注意到，「社會凝聚力」與「社會分歧」(social cleavage)並不是同一回事。只要在面臨外在威脅的情況下社會能夠產生「我們」必須共同面對威脅的信念，就算是具有一定程度的社會凝聚力。

成員視為一個整體，並擁有共同的目標。⁶⁸整體來說，政治菁英的意向影響的是小國採取某種強鄰政策的意願(will)，社會凝聚力影響的則是小國採取某種強鄰政策所會得到的支持程度。⁶⁹前述的三種互動結構會在政治菁英的意向以及社會的凝聚力這兩個面向上構成不同的影響，進而得出特定的政策。

需要說明的是，為了建構理論的需要，此處我們預設了「小國的社會對於國家的持續生存具有共識，國內的政治結構會接收來自於互動結構的壓力，並且對此系統性壓力做出回應」的前提。⁷⁰當然，如果一個國家不論是在社會的構成或者是政治菁英的立場分佈上都呈現破碎化的狀態，內部不存在可以緊密連結各個群體的機制，因而瀕臨國家裂解的危險時，這個國家將很難對外在的環境做出即時而有效的反應。亦即，有些國家的確是外在壓力的「不良導體」。這代表，想要分析社會處於嚴重分裂危機的國家如何決定其對外政策，我們必須一一探入它們的國內政治環境，從國內政治的角度尋求解釋，然而這並不符合本篇論文的研究旨趣。特別是，此種類型的國家畢竟屬於少數，大部分的國家即使國內的政治有再多的紛擾，至少還是具有一定程度的社會凝聚力，群體之間雖然存在矛盾，但在面對外部威脅時仍然可以一致對外。因此，我們將不討論社會處於瀕臨裂解狀態的事例，而把重點放在一般情況的分析。這是理論建構中的必要忽視(necessary neglect)。另一方面，互動結構理論也不打算把「超小國」納入分析的範疇，因為當面對外來威脅時，扈從是其唯一的選擇。⁷¹在這篇論文中我們所關切的，是具有

相較之下，社會分歧則是一個原生性的區分我者與他者之概念，是自然產生的客觀現象，它有可能但不必然會影響社會凝聚力的高低。同時，我們也很難想像一個國家之中不具有任何的社會分歧，即使是由單一民族構成的國家亦然。

⁶⁸ 但是我們應該謹記，社會凝聚力是一種群眾心理狀態，幾乎不可能找到真正直接的歷史證據。

⁶⁹ 在建構論證的過程中，我從 Randall Schweller 的著作中借鑒了大量的想法。我們之間的主要差別有二：第一，他想要解釋的是制衡不足(underbalancing)的現象，而我要解釋的則是小國的強鄰政策；第二，在他的理論中，他假設外在威脅的程度是不變的，探討國內的政治結構如何對國家的制衡行為產生制約，而我則是討論了不同程度的威脅。見 Schweller, *Unanswered Threats: Political Constraints on the Balance of Power*。

⁷⁰ 若在小國的內部雖然有一部份人沒有歸屬感，因而在面臨外部威脅會選擇保持中立或者與外部威脅結盟，只要這一部份人屬於少數，那麼就仍然符合我們的假設。不過如果這個少數在外在威脅存在時，還與小國的中央政府進行對抗，並且具有一定的力量時，就會減損該小國抗衡強鄰的能力。

⁷¹ Stephen Walt 已經令人信服地證明了此一論點，請見 Walt, "Alliances, Threats, and US Grand Strategy: A Reply to Kaufmann and Labs," p. 472。

基本防禦能力的小國，它們才真正擁有進行戰略選擇的空間。

高度威脅的互動結構與小國的強鄰政策

若小國面對的是高度威脅的互動結構，表示在小國所處的環境中，安全是稀缺的(scarce)，小國的生存受到了很大的挑戰。強鄰會利用強制性的手段，無所不用其極地逼使小國就範，以滿足其國內政治利益的偏好。在這樣的情況下，小國的政治菁英若不積極採取相抗的措施，小國將會落入萬劫不復的亡國深淵之中，掌握權力的政治菁英則將成為國家的罪人。小國不可能企求危險的強鄰一夕之間改變想法，更不可能指望它變成愛好和平的國家。在高度威脅的互動結構下，強鄰打定主意要進犯小國，小國對於鄰近大國的任何讓步都可能被其看作是軟弱的訊號，從而對小國提出更多的要求。換句話說，小國若在此情況下選擇不對抗，將會使自己的處境變得更加險惡。因此一個合理的假設是，小國的政治菁英感受到了來自大國的嚴重威脅，於是達成以下的共識：第一，強鄰是我們的外部威脅；第二，強鄰屬於高度的威脅；第三，我們應選擇抗衡。在第一次世界大戰前夕，比利時的政治菁英便取得了共識，決定不接受德國的最後通牒，選擇與之奮戰到底。在類似的情境下，波蘭也做出了相同的選擇。⁷²

另一方面，外部高度威脅的存在也有助於社會共識的凝聚。當危機迫在眉睫時，各個群體必須放下既有的成見與分歧，匯聚所有可利用的資源來力抗強鄰，否則後果將不堪設想。正如 Charles Tilly 所言，「戰爭會使人們產生休戚與共、同仇敵愾以及集體的認同感」⁷³，戰爭如此，高度的外部威脅亦然。由於威脅的存在，社會中的每個份子都成了命運的共同體。總之，外部的高度威脅可以暫時弭平社會當中可能原本就存在的分歧，增加小國內部的社會凝聚力。⁷⁴因此，在其他條件

⁷² Joachim Remak, *The Origins of World War I: 1871-1914*, 2nd ed. (Fort Worth: Harcourt Brace College Publishers, 1995).

⁷³ Charles Tilly and Leopold H. Haimson, *Strikes, Wars, and Revolutions in an International Perspective: Strike Waves in the Late Nineteenth and Early Twentieth Centuries* (Cambridge: Cambridge University Press, 1989).

⁷⁴ Lewis A. Coser, *The Functions of Social Conflict* (Glencoe, Ill.: Free Press, 1956); Schweller,

不變的情況下，若小國面對的互動結構具有高度威脅的性質時，政治菁英會達成應抗衡大國的共識，並且由於國家內部形成了很強的社會凝聚力，所以在汲取資源以及動員時會遭遇比較少的阻礙。據此我們可以推知，當面對高度威脅的互動結構時，小國採取強力抗衡政策的可能性非常高。

不過，處於高度威脅互動結構的小國總是堅持強力抗衡的政策嗎？在某些條件下，高度威脅的互動結構反而會使小國屈服於大國的壓力而不是與之對抗。首先，小國若曾經被盟友遺棄，或者認為絕對不可能獲得外援，那麼就會增加其選擇姑息型扈從策略的機率。例如在 1930 年代，捷克斯洛伐克為了抵禦來自德國方面的威脅，一直試圖與法國建立起穩固的同盟關係，並在與德國相鄰的邊境部署了為數不少的精銳部隊，一切的努力都是為了對抗德國。然而在 1938 年慕尼黑協定簽署後，捷克斯洛伐克等於是遭到了英法兩國的背叛，在頓失外援的情況下，不得不調整了其原本堅持抗衡的政策。其次，小國假如在武裝衝突中屢次被強鄰擊敗並承受極大的損失，那麼小國內部的政治菁英也可能在無奈之下取得選擇姑息型扈從策略的共識，小國的社會內部亦將凝聚出不要抵抗大國的集體認知，於是便走上了扈從的道路。⁷⁵芬蘭在 1938 至 1944 年間皆選擇與蘇聯對抗，甚至不惜一戰，但是到了 1945 年以後卻開啟了將近五十年的扈從歲月。原因在於，芬蘭的統治階層及普羅大眾深刻體認到，要在與蘇聯的戰爭中取勝之可能性微乎其微，且抵抗所帶來的代價實在過於慘痛。⁷⁶最後，如果小國發現，其他抗拒大國的國家都付出了慘烈的代價，同時自己毫無勝算時，則它也有可能向大國稱臣。⁷⁷

雖然在特定的前提下，小國會臣服於強大的外來威脅，但我們更要注意到，歷史上提供了更多小國選擇抗衡而不是姑息型扈從的經驗證據。以捷克斯洛伐克

Unanswered Threats: Political Constraints on the Balance of Power, 52-53.

⁷⁵ 反之，若小國在與強鄰發生的武裝衝突中取得勝利，則將增加其抗衡的信心，因而在其他條件不變的情況下，若強鄰不改變態度，則小國也不會調整其對抗大國的政策基調。

⁷⁶ 百瀨宏著，張國興譯，《小國》（台北市：稻鄉經銷，1990 年），頁 172-195。

⁷⁷ 這也就是某些國際關係理論家所說的「學習效果」。這個概念指的是，一個國家會去觀察在歷史上與其面對類似環境結構的其他國家所做出之行動及所帶來的政策後果為何，從而作為本國決策之參考。關於此概念理論性的討論請見 Jack S. Levy, "Learning and Foreign Policy: Sweeping a Conceptual Minefield," *International Organization*, vol. 48, no. 2 (1994), pp. 279-312。

和芬蘭為例，它們在遭遇高度威脅的互動結構時，首先採取的策略並非屈服，而是動員所有可運用的軍事力量。在伯羅奔尼撒戰爭中，米洛斯(Melos)雖然在力量上遠遠不及雅典，但卻拒絕了雅典提出的主權要求並積極與之對抗。⁷⁸在普丹戰爭中，丹麥的總體國力完全無法與普魯士及奧國相提並論，然而丹麥國王腓特烈七世還是拒斥了普奧兩國所提出應放棄什列斯威(Schleswig)的威脅性提議，即使必須迎接一場戰爭也在所不惜。⁷⁹事實上，有些小國即使後來採取姑息型扈從的政策，也是不得已而為之。姑息型扈從是在抗衡無法持續後才導致的產物。這表示，大部分的小國在面臨強烈的外部威脅時，會優先選擇抗衡的策略。⁸⁰

中度威脅的互動結構與小國的強鄰政策

如果小國處於中度威脅的互動結構，代表大國雖然意圖控制小國或者對小國提出了侵犯性的主權要求，但是在方法上並不傾向於使用強制性的手段。在這之外，又有兩種情況需要加以討論，一個是大國與小國沒有建立緊密的經濟連結或者大國帶給小國的經濟利益非常有限，一個則是小國在經濟上與小國發展實質的經貿關係，並帶給小國可觀的好處。不論是何種情況，小國面對的外部環境都是比較複雜的。在第一種情況下，小國必須判斷，大國目前不直接使用強制性手段的立場是否有改變的可能性。在第二種情況下，環境中既有安全上的風險，也有經濟上的利益。此時，外部環境所傳遞的訊息較為模糊，提高了「一個事實，各自表述」的可能性。如果真是如此，那麼中度威脅的互動結構將對政治菁英的立場以及社會凝聚力構成什麼影響呢？首先，在政治菁英的立場方面，小國的政治菁英雖然都可以察覺出外部威脅的存在，但是對於外部威脅的性質以及範圍並不能取得共識。如此一來，政治菁英當然不可能在面對強鄰的策略選擇上取得共

⁷⁸ 關於這一段歷史可見於修昔底德的著名作品《伯羅奔尼撒戰爭史》。請參考 Thucydides and Steven Lattimore, *The Peloponnesian War* (Indianapolis: Hackett Pub. Co., 1998)。

⁷⁹ Labs, "Do Weak States Bandwagon?," pp. 398-399.

⁸⁰ 其中又尤以具有地理屏障的小國為然。這是因為，地理上的屏障提高了大國進犯小國時的困難程度。舉例來說，若小國的四周具有高聳的山脈，就至少會增加大國在行軍時必須付出的時間成本，同時小國也更有可能尋找到隱蔽的空間來對大國的軍隊進行打擊。

識。可能出現的情況是，政治菁英分化成兩個主要的陣營：一個陣營主張抗衡，另一個陣營則宣揚避險。⁸¹

在第一種情境中，策略上支持抗衡的一方會認為，大國目前的策略只是一時的，未來必然會採取更具有強制性質的手段，因此小國雖然不需要把資源都耗費在對抗大國之上，但也必須做好準備。偏好避險策略的一方則會指出，大國採取強制性手段的機率並不高，因此小國只要能夠維持一定程度的安全防衛即可，沒有必要投入過多的成本來抗衡大國，甚至不應該一昧地排斥與大國合作的可能性。在第二種情境中，擁護抗衡策略的一方會主張，經濟上的利益將與國家安全產生衝突，因此需要加以限制或捨棄。在策略上站在避險的一方則強調，經濟上的交流與國家安全並不互斥，只要在安全防衛上仍具有一定的水準就不必過度草木皆兵。我們可以很清楚看到，在針對如何因應中國崛起的議題上，菲律賓、南韓、日本國內就都呈現出了上述兩種路線的爭辯。

再來，由於中度威脅的互動結構或者涉及到對大國未來政策的不同判斷，或者兼具了利益以及風險，因此它對於小國內部社會凝聚力的增進效果將明顯不如高度威脅的互動結構。如同政治菁英在立場上所會產生的差異，小國的社會內部也非常可能演化成兩個意見存在分歧的群體：一個群體將大國視為隨時可能危及小國生存的威脅，故在此群體中的共識是要提高用於抗衡政策的資源配置程度，同時盡可能地排除大國的影響；另一個群體則試圖控制國家為了對抗大國所需付出的資源成本，並取得國家安全與經濟發展的平衡。他們認為，追求安全不應無限上綱，與強鄰關係和緩化所能帶來的經濟利益對國家來說也非常重要。兩個群體的力量對比，會受到國內的政治發展以及與強鄰發展經濟關係所帶來的效益大小等因素的影響。這樣看來，在其他條件不變的情況下，若小國面對的互動結構屬於中度威脅時，政治菁英可被區分成選擇抗衡或者避險的兩大陣營，社會內部

⁸¹ 當然，或許會有政治菁英提出採取扈從策略的倡議，但是不論其所支持的是「姑息型扈從」或者「追求利益型扈從」，成為主流論述的可能性並不高。原因在於，對處於中度威脅互動結構的小國來說，前者過於消極（安全上的威脅根本沒那麼急迫），後者則顯然過於天真（安全上的威脅不是完全不存在）。

也大致呈現如此的樣態(configuration)，因此不論採取的具體策略為何，在汲取資源及動員時都會遭遇到來自於另一方程度不一的阻礙。⁸²

總體而言，在一般的情況下，當面對的是中度威脅的互動結構時，小國若不是採取強度相較面臨高度威脅的互動結構時為低的抗衡，就是選擇悲觀型的避險。⁸³至於會是前者還是後者，則必須檢視掌握政權的菁英所屬的群體之偏好以及當時主流民意的分佈位置等其他因素而定。換言之，中度威脅的互動結構會先將小國所能夠採取的策略集合限縮成強度較低的抗衡及悲觀型的避險兩個選項，小國的國內政治函數則決定了何種選項會落實為真正的政策。⁸⁴

低度威脅的互動結構與小國的強鄰政策

當小國面對的是低度威脅的互動結構，表示大國已經對不介入小國的內政做出了相當的保證，並且還在經濟上帶給小國很可觀的利益。此時對小國來說，雖然無法完全確定大國的意圖，然而大國意圖是良善(benign)的可能性明顯大於意圖不良的可能性。換言之，在小國所處的外部環境之中，安全是充足的(security plentiful)。⁸⁵不過，安全充足不等於完全沒有安全上的顧慮。雖然大國基本上不具有侵犯的意圖，但大國無與倫比的權力還是有可能對小國構成一定程度的心理壓力。在這樣的情況下，小國固然不會有將資源大幅配置於嚇阻強鄰的項目之上的動機，但仍可能進行有限度的自我防衛。政治菁英在面對如此的環境結構時，最可能取得的共識有二種可能：第一，大國對小國不構成威脅，因此可以選擇追求

⁸² 當國家採取的是抗衡的政策時，支持避險的一方會認為國家在對抗強鄰方面花費的成本過多，國家在汲取資源及動員的過程中將受到程度不一的阻礙；當國家採取的是避險的政策時，支持抗衡的一方則會覺得，國家在對抗強鄰方面配置的資源不足，因此會極力提倡增加成本來增加安全上的防衛。

⁸³ 由於此種避險仍是建築在大國可能具有不良意圖（雖然程度有所下降）的前提之上，因此比較偏向於「悲觀型的避險」。參見 Edelstein, "Choosing Friends and Enemies: Perceptions of Intentions in International Politics" (Ph.D. diss.), pp. 54-55。

⁸⁴ 此時我們可以將互動結構理論與其他以國內政治作為主要分析層次的理論進行結合，以得出更精確的觀察。

⁸⁵ 安全的充足性是守勢現實主義(defensive realism)的一個重要概念，源自 Walt, *The Origins of Alliances*, p. 35。

利益型扈從的方式來取得更多的利益；第二，大國對小國而言雖然還是威脅，但威脅程度很低，所以應該採取偏重於與強鄰維持和緩關係為主的避險策略。⁸⁶上述兩個立場的差異並不大，主要的區別在於後者認為需要多增加些許在安全上的防衛。另一方面，低度威脅的互動結構也會使小國的社會內部凝聚出以下的共同理解，即挹注大量的資源來抵抗強鄰並不划算，甚至可以說根本沒有必要。例如，馬爾地夫就從來沒有產生過抗衡印度的想法，兩國一直維持非常融洽而又密切的關係，馬爾地夫先後派出了大批人員到印度接受各種類型的軍事訓練，甚至在國內發生外來勢力所主導的政變時主動請求印度的協助。⁸⁷簡單來說，在低度威脅的互動結構中，小國的社會將對國家在制衡大國時所可能動用的資源產生極強的約束效果。⁸⁸任何配置龐大資源以抗衡強鄰的主張將很難被該國的民眾所接受，倘若政治菁英一意孤行，也必然招致強大的阻力。⁸⁹綜上所述，在其他條件不變的情況下，若面對的是低度威脅的互動結構，小國可能採取的策略有兩種：樂觀型的避險或者追求利益型的扈從⁹⁰，何種策略將成為小國確實推動的政策仍須視掌握決策大權的政治菁英之偏好等其他屬於國內政治的因素而定。

總結以上的討論，我們可以根據互動結構理論來勾勒小國在面對強鄰時的策略選擇路徑。基於小國面對外來威脅時有一定的抵抗能力以及國內社會不存在嚴重的分裂危機兩項前提，互動結構理論首先指出，除非特殊的國內政治結構使然，否則小國主要依循的理性基礎是追求安全的邏輯，這使得小國在大部分的情況下排除了採取擴張性政策（也就是路徑一）的可能性。即使小國走上了路徑一的道

⁸⁶ 此種避險策略背後的邏輯在於，雖然大國所構成的威脅程度很低，但仍必須做好一定程度的防衛工作。由於這種邏輯建築在大國的意圖是良善（雖然大國的權力還是會造成壓迫感）的前提之上，因此比較偏向於「樂觀型避險」。請參考 Edelstein, "Choosing Friends and Enemies: Perceptions of Intentions in International Politics" (Ph.D. diss.), p. 56。

⁸⁷ 朱在明主編，朱在明、丁連勇、王志英合著，《馬爾代夫》（北京：社會科學文獻出版社，2004年），頁 394。

⁸⁸ 當然，如果大國過去曾經侵略過小國，那麼小國的社會內部也許會允許有限度的資源投入。

⁸⁹ 舉例來說，若一個小國處於低度威脅的互動結構，然而該國的政治菁英卻主張推動強制性的徵兵政策或者是將 10% 的 GDP 設定為國防用途，我們很難想像該國的內部不會產生高漲的反對聲浪。

⁹⁰ 此時採取的扈從策略不是因為在安全上有顧慮，而是為了利益(interest; profit)。也就是說，小國並沒有受到安全上的威脅，追隨強者完全是因為有利可圖。見 Schweller, "Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In," pp. 72-107。

路，權力不對等的格局也將對小國產生轉換路徑的結構性壓力。

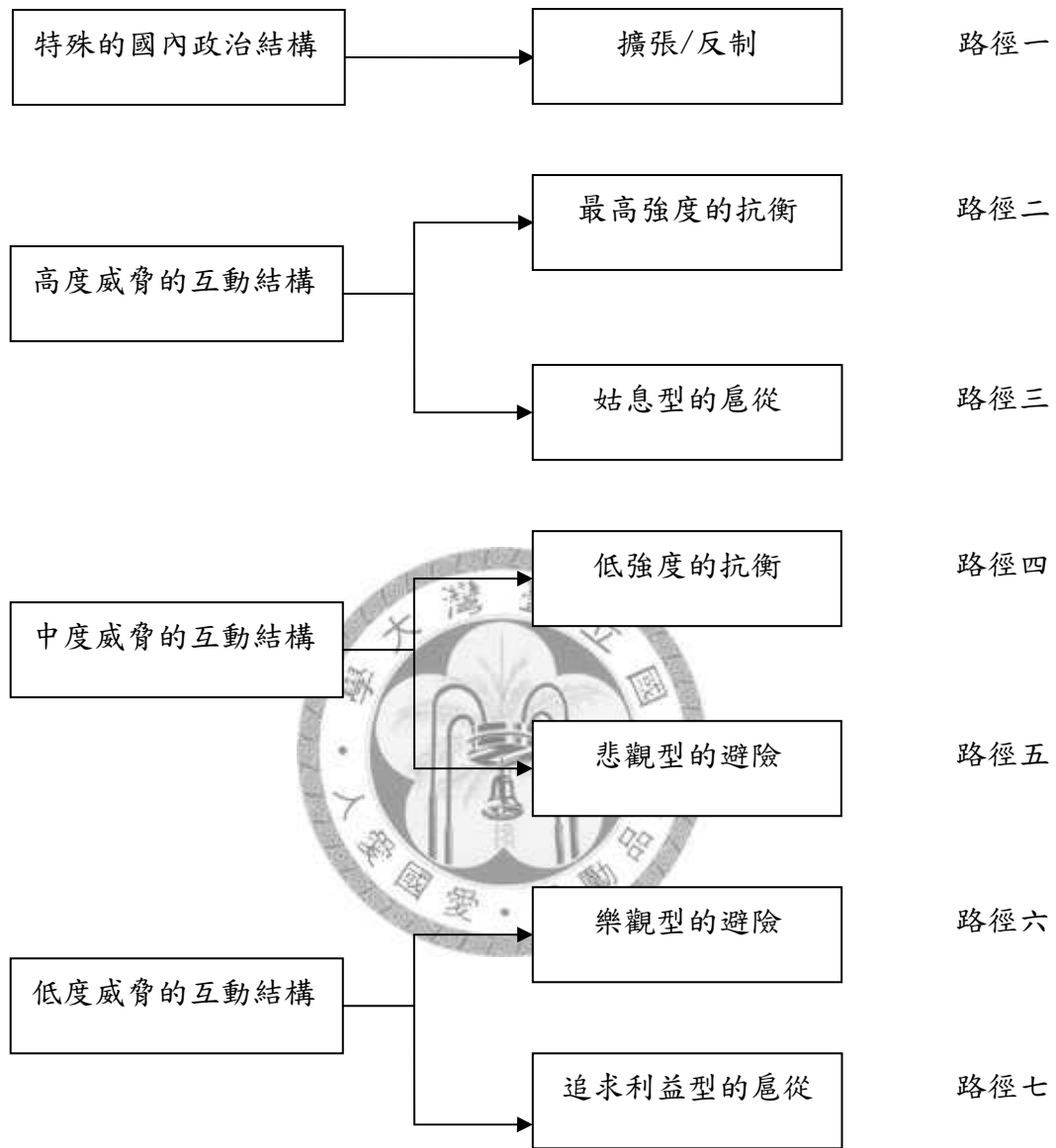


圖 2.4 互動結構理論與小國策略選擇之路徑

互動結構理論接著宣稱，小國的強鄰政策在很大程度上取決於外部環境的性質，也就是互動結構的類型。小國面對的互動結構可以分為三種類型——高度威脅、中度威脅和低度威脅，它們會對國內政治結構產生不同的影響，也使小國容易採取某些特定的策略。在面對高度威脅的互動結構時，小國傾向採取最高強度的抗

衡，這是路徑二。在特定的情境中，高度威脅的互動結構會使小國選擇姑息型的扈從，即路徑三。這些特定的情境包括：小國曾經被盟友遺棄，或者是認為絕對不可能得到外援；小國在武裝衝突中被強鄰擊敗，遭受重大損失；其他國家對抗大國的慘痛案例。當小國面對的互動結構屬於中度威脅時，小國或者採取低強度的抗衡，或者採取悲觀型的避險。前者是路徑四，後者是路徑五。中度威脅的互動結構只能將限縮小國的策略集合，路徑四及路徑五都是可能的選項。至於小國究竟會採取路徑四或路徑五，則非互動結構理論所能解答，我們必須探入小國的政治菁英之偏好等其他的因素。若小國面對的互動結構屬於低度威脅時，小國可以採取樂觀型的避險，這是路徑六；小國也可以選擇追求利益型的扈從，這是路徑七。路徑六與路徑七皆為小國在處於低度威脅的互動結構時所可能採行的策略，何者會雀屏中選內則有賴於小國國內政治函數的進一步決定。

總體而言，除了特定的因素出現使得小國在巨大的壓力下被迫採取姑息型的扈從之情況以外，互動結構威脅程度的高低和小國所選擇的強鄰策略之抗衡強度成正比。互動結構理論認為，面對高度威脅的小國至少在一開始會優先選擇抗衡，姑息型的扈從大多是在抗衡無法持續以後才被採取的。具有基本的抵抗能力而又在面對威脅時立即向壓力屈服的事例並不多見。這就是說，只要小國具有一定的抵抗能力，當面對的外部威脅程度越高，小國越傾向於動員龐大的資源來制衡威脅。當然，假設外部環境中的威脅程度極低，或者幾乎不存在威脅時，小國自然不會在安全項目上配置太多的資源。換言之，需要動用到較多國內資源（包含物質資源以及人力資源）的策略，例如抗衡，只有在小國面對的是威脅程度較高的互動結構時，才會被採用。原因在於，此種類型的策略使小國的社會必須付出較大的代價，故唯有國家處於危急存亡之秋時，小國內部的各個群體才可能凝聚願意承受代價的共識。正如 Jeffrey Taliaferro 所說的，「外部脆弱性處於較低水平的國家，在動員時所面臨的障礙可能尤其嚴重」。⁹¹ 反面來看，當小國所面對的互動結

⁹¹ 請參考 Jeffrey W. Taliaferro, "State Building for Future Wars: Neoclassical Realism and the

構之威脅程度降低時，小國內部自然會認為，沒有必要繼續採取需付出高額成本
的策略。簡言之，外在挑戰的性質和緊迫性形塑了各種強鄰政策所會遇到的動員
阻礙強度，從而使小國採取最能夠回應外部環境訊息的策略。更甚者，若小國因
為特殊的國內政治結構使然，追求權力的極大化，選擇對外擴張，外部威脅程度
的高低同樣會影響小國在進行資源汲取及動員時所遭遇的阻礙強度。⁹²最後還要說
明的是，客觀的環境變遷與主觀的認知及政策的修正之間，往往存在著「時間差
距」(time lag)。當外部的互動結構之威脅程度產生變化時，唯有小國相應調整其對
互動結構的主觀認知，它所採取的強鄰政策才會有所改變。

當小國選擇了特定的政策後，又是什麼因素會影響政策的持續性呢？基本
上，若某項政策在物質及人力資源上的耗費不大（即動員成本較低），那麼在外部
環境不變的情況下，其被繼續採用的可能性非常高，因為小國不太可能無法負荷
該政策所帶來的物質及人力資源的投入。動員成本較高的政策則不然。即使這種
政策對於小國來說是最適政策，卻不代表小國一直都能擁有支撐該政策的能力。
在動員成本方面，抗衡自然是動員成本最高的政策，再來是避險，最後則為扈從，
即抗衡 > 避險 > 扈從，此一排序是基於相對性的比較而得出的結果。⁹³當小國面對
的是高度威脅的互動結構時，小國雖然會優先選擇抗衡此種較可以確保其國家安
全的策略，不過若小國的經濟情況持續惡化，長期下來必然無法負擔選擇抗衡所
需支應的國防開銷，則小國最後終究得降低抗衡的強度，以減輕龐大的國防預算
所帶來的壓力。另一方面，小國不太可能具有與強鄰長期對抗的本錢，缺乏外來
援助的小國終將因為資源過度的耗損而被迫調低抗衡的力道。歸納起來我們發
現，小國的經濟狀況以及外援的有無兩項因素會影響高成本政策的持續時間。⁹⁴—

Resource-Extractive State,” *Security Studies* vol. 15, no. 3 (2006), p.488-489.

⁹² 即，在外部威脅程度高的情況下，小國的政治菁英才較容易推行擴張性的對外政策。

⁹³ 各個策略本身當然還是可以有動員成本大小的區別，但是它並不影響此處的排序原則。舉例來
說，採用抗衡策略時，即使動員成本方面壓得再低，也不可能低於任何形式的避險及扈從策略。

⁹⁴ 關於經濟情況對國家戰略選擇的影響，有許多學者做出了精彩的討論。請見 Richard N.
Rosecrance and Arthur A. Stein, eds., *The Domestic Bases of Grand Strategy* (Ithaca: Cornell University
Press, 1993)。至於外援因素會對小國戰略選擇構成影響，則是學術界普遍的共識。

一般而言，小國的經濟情況越良好，或者外援在經濟以及軍事防衛上支持的程度越高，小國越可以堅持採取高成本的政策。反之，若小國的經濟情況不佳，或者遲遲無法獲得來自於他國的協助，那麼小國採取高成本政策的持續能力便會受到減弱。進一步言之，如果經濟情況及外援兩項因素都往不利於小國的方向發展時，迫使小國進行策略轉換的結構性壓力將如排山倒海般襲來，此時小國堅持高成本動員政策的空間可說是不復存在。舉例來說，若小國面對的是高度威脅的互動結構，小國主觀上當然會傾向選擇第二個路徑，也就是最高強度的抗衡，但若經濟情況不佳，或者缺乏外來的援助，則小國便只能在路徑二短期停留，最終仍將被迫轉出，進入其他的路徑。不過，假如外部的威脅持續存在，則有利於小國的因素一旦出現，例如經濟情況的改善、外來援助的到來、強鄰的內部情況不穩或者實力衰退，小國便會立即回到抗衡的道路上。

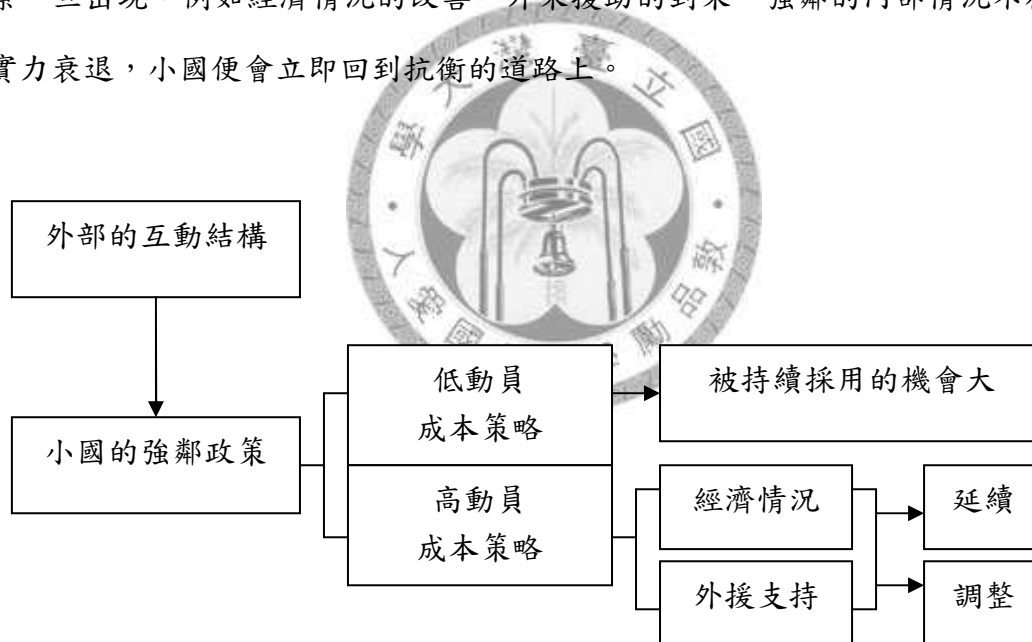


圖 2.5 影響政策持續性的因素

至此，我們已經建構出了一個綜合互動結構以及小國的國內結構兩個層次的互動結構理論，它屬於外交政策理論的一環，解釋的是小國的強鄰政策。這個理論先是透過大國面對小國時的政策態度區分了高度威脅、中度威脅以及低度威脅

三種類型的互動結構，接著再去檢視這三種互動結構對小國的國內政治結構，在政治菁英的立場以及社會凝聚力兩個方面所產生的影響，並透過以上的基礎來推論出小國強鄰政策的選擇。互動結構理論對於小國如何選擇面對強鄰之政策的一般性陳述是：小國在高度威脅的互動結構下傾向採取最強的抗衡手段，在中度威脅的互動結構下選擇次強的抗衡或者悲觀型的避險策略，在低度威脅的互動結構下選擇樂觀型的避險或者追求利益型的扈從。小國的強鄰政策，確實受到外部環境所創造的限制和激勵因素的深刻影響。更貼近的觀察會發現，威脅程度越高，小國越可能採取高動員成本的政策。反過來說，威脅程度越低，小國越無法接受高度動員所必須承擔的政治後果，因而越不可能採取抗衡的政策。

實際上，我們還可以把小國強鄰政策的產出過程想像成國家與社會針對資源汲取及動員所進行的談判：外部的威脅越嚴厲，國家越可能在此賽局中取得較為優越的位置，從而自社會當中汲取必要的資源；若外部的威脅並不明顯，國家便無法凌駕於社會之上，社會將阻止國家進行不必要的動員。除此之外，互動結構理論還說明了小國的經濟情況以及外援的支持兩個因素如何影響高動員成本政策的持續性。⁹⁵一般而言，經濟情況越好的國家以及擁有外援的國家比較能夠堅持採取高成本的政策。另一方面，經濟情況不佳以及不存在外援的國家即使想要選擇對抗性的政策，也會被迫降低抗衡的強度。當兩項因素都對小國不利時，將對小國產生策略轉變的結構性壓力。

經過以上的討論，我們已經具體地說明了小國在與強鄰互動的過程中所可能採取的各種策略及其被選擇的理由。我們發現，外部的互動結構的確會限縮小國所能夠選擇的策略集合。換言之，結構(structure)並不會直接決定能動者(agent)的行為，但將對其所能採取的策略集合產生制約的效果。這就像是，若在擁擠的戲院當中，有人高喊「失火了」，假設這個訊息可信，我們便可以預測，觀眾們會迅

⁹⁵ 這個地方的推論實際上與大小政治實體模式的邏輯有類似之處，不過還是有一些差別：第一，互動結構理論所說的經濟因素是指經濟發展情況，大小政治實體指涉的則是經濟發展程度的差距；第二，互動結構理論認為經濟因素和外援有無影響到的是小國在選擇高動員成本政策之後所能持續的時間長短，小國在最初是否會選擇高動員成本的政策則是由其所面對的互動結構型態所決定。

速湧向逃生的出口。當然，若戲院有一個以上的出口，那麼我們就無法肯定觀眾們會往哪一個移動，但是火災的警報會使觀眾出現逃生的行為卻是殆無疑問的。⁹⁶ 互動結構理論雖然不能預測小國行為的細節，但還是能夠指出特定的情勢下小國會大致表現出何種行為傾向。最後，我還想強調，並非所有的小國都對大國有著相同程度的恐懼⁹⁷，而正是在這個因素上的不同，解釋了小國反應行為的變異。

第四節 驗證互動結構理論的解釋

在後續的篇幅當中，我們最重要的任務即是用歷史的證據來檢證互動結構理論所提出的理論命題。基於此，以下我將對互動結構理論所提出的假設進行總結，接著再進一步交代驗證該理論的具體方法與步驟。

互動結構理論提出的理論命題

關於小國策略選擇的假設

H1. 一般形式：外部威脅程度越高，小國越可能採取高動員成本的政策。外部威脅程度越低，小國越不可能採取高動員成本的政策。

H2.1 輔助性假設(1)：長期來說，小國追求的是安全的極大化，權力的極大化只可能是短期目標，不可能長久。

H2.2 輔助性假設(2)：小國即使追求權力的極大化，也會受到外部威脅程度高低的制約。外部威脅程度越高，小國推動擴張性政策時越不可能遭遇來自國內結構的阻礙。反之，外部威脅程度越低，小國推動擴張性政策時越可能遭遇來自國內結構的阻礙。

⁹⁶ 這一個類比最先是由 Arnold Wolfers 所提出，後來被研究國際關係理論的學者們廣泛應用。見 Arnold Wolfers, *Discord and Collaboration; Essays on International Politics* (Baltimore: Johns Hopkins Press, 1962), pp. 14-15。

⁹⁷ 同樣，也不是每一個小國在任何時間點(at any period of time)都對大國有著相同程度的恐懼。

H3. 小國在高度威脅的互動結構下傾向採取最強的抗衡手段。

H4. 小國在中度威脅的互動結構下傾向採取次強的抗衡或者悲觀型的避險策略。

H5. 小國在低度威脅的互動結構下傾向採取樂觀型的避險或者追求利益型的扈從策略。

H6. 外在的互動結構會對小國的國內政治結構（政治菁英的意向及社會凝聚力）產生形塑的效果。在小國具有基本抵抗能力的前提下，外部威脅的程度越高，越可能創造出能夠接受將資源大幅配置於安全項目（抗衡策略）的國內政治結構。反之，外部威脅的程度越低，越不可能形成將資源大幅配置於安全項目（抗衡策略）的國內政治結構。

關於小國策略持續性的假設

H7. 動員成本低的政策持續性最長，動員成本高的政策則必須檢視小國的經濟情況及外援有無兩項條件而定。當條件不利於小國時，小國越可能降低抗衡的強度。但假設威脅持續存在，對小國有利的條件又出現時，小國便可能重新採取高動員成本的政策。

研究方法

我一共選取了古巴—美國、斯里蘭卡—印度與台灣—中國大陸三組小國和大國關係之互動歷程作為經驗證據。⁹⁸在這三組事例當中，大國都對小國的國內政治表現出極大的關心，希望小國的所作所為能符合大國的國家利益。必要時，大國亦不排除祭出非常手段之可能性。這使得小國必須採行一定的政策來加以因應，無所作為(do nothing)並不是一個可行的選項。

⁹⁸ 關於理論的假設測試請見 Imre Lakatos, "Falsification and the Methodology of Scientific Research Programmes.," in *Criticism and the Growth of Knowledge.*, ed. I. Lakatos and A. Musgrave (Cambridge: Cambridge University Press, 1970), pp. 91-196。

為了使比較得以進行，我採取了將結構化的集中比較(structured-focused comparison)與相符性程序(congruence testing)結合的方法。⁹⁹如此一來，我們便能利用案例分析的方式來評估自變項(independent variable)和依變項(dependent variable)的變化是否符合理論的預期，簡單來說即是一種共變的驗證(test of covariation)。如果自變項和依變項的觀察值與理論的預言值相同，則理論通過檢驗並得到確證。反之，如果自變項和依變項的觀察值與理論的預言值並不相同，那麼理論的假設便受到了挑戰，我們就必須重新界定理論適用的範圍。

在這本論文中可以提供兩個層次的驗證：第一，一個國家內部不同時期的驗證(within-case analysis)，亦即從時間的變化來進行觀察。在這個層次中我們檢視的是，單一國家在強鄰政策上的調整是否與其所面對的外在互動結構之威脅程度變化相吻合；第二，不同國家之共變的驗證，也就是由空間的變化來進行考察(cross-case analysis)。舉例來說，透過把處於高度威脅互動結構中的古巴與外在威脅程度較低的斯里蘭卡加以比較，我們便可藉此評估小國所採取策略的不同是否與互動結構的威脅程度有關。由於我不僅僅針對國家內部的不同時期進行比較，還把國家之間的異同納入比較的範圍，因而能夠大幅增加觀察值的數量(number of observations)，並強化驗證的可信度。¹⁰⁰

另一方面，在能夠取得具有公信力的官方文書或者歷史證據的情況下，我還將使用路徑追蹤(process tracing)的方式來進行研究，以呈現出連結變項的因果機制之運作歷程。¹⁰¹

⁹⁹ 集中比較法可參閱 Alexander L. George and Andrew Bennett, *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 2005), pp. 67-109。相符性程序法則請見 Van Evera, *Guide to Methods for Students of Political Science*, pp. 46-57。

¹⁰⁰ 在研究設計中，案例數當然是重要的，但是觀察值的數量比案例數更為關鍵。只要具有足夠的觀察值，我們的推論即具有相當的可信度。見 Gary King, Robert O. Keohane, and Sidney Verba, *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1994), pp. 220-221。

¹⁰¹ 關於路徑追蹤研究法請見 Alexander L. George and Andrew Bennett, *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, pp. 205-206。

方法上的限制

儘管力求在研究設計及方法上符合科學的要求，然而在研究過程當中我還是面臨了一些方法上的阻礙。

首先，抗衡、扈從以及避險的概念很難被準確地界定與測量，因此當我區分小國究竟選擇的是何種策略時，容易流於主觀。為使作者個人主觀偏見的影響能夠降到最低，在對小國的政策進行歸類前，我會具體勾勒小國的政策內涵，並把重點聚焦於四個面向：小國投入內部軍事強化之資源的多寡（包括軍事動員的程度、軍購案包裹的規模等），小國的對外同盟關係（與其他國家是否有締結攻守同盟條約或者事實上的戰略合作關係等）¹⁰²，小國與強鄰的經濟關係（小國是刻意限制與強鄰之間的經濟交流，還是積極加大與強鄰之間的經濟交往力度），以及小國在可能與強鄰產生利益衝突的議題上之立場（例如：主權及領土的爭端），接著才會做出我的判斷。這麼做的好處除了可以減少非客觀因素介入的空間以外，若其他的研究者認為我的分類並不妥善時，更可較容易地指出我的謬誤所在，以利於之後的討論。

第二個可能的問題源自於我在資料上的使用。由於主要透過二手資料來對論文中的三個經驗事例進行研究，因此我對三個小國之強鄰政策的評估是建立在歷史學家以及區域專家的研究基礎之上。換言之，我沒有對論文中任何一個事例的歷史進行原創性的研究。更嚴重的問題可能是，關於這三組大國與小國關係史的研究常常帶有目的論之色彩，並且許多有關的檔案還沒有解密，這將構成我在歷史事實判斷上一定的阻礙。為了緩解此一問題，我採取的作法是盡可能地查閱多種的資料。若相關的資料在陳述上取得共識，我便接受這個共識。若資料的說法紛紜，我則會在羅列出各種不同的說法後再進行判斷。

最後需要說明的是，這本論文主要是理論性的研究，不是外交關係史的研究，

¹⁰² 在進行判斷時，我們還需要注意大國對小國提出的同盟要求是否有做出具體的承諾，但大國拒絕對小國做出任何形式的承諾時，我們便不能宣稱小國擁有對外的同盟關係。

因此並不會觸及到古美關係、斯印關係以及兩岸關係史的所有方面。我的目的主要有二：第一，提出一個解釋小國強鄰政策的外交政策理論；第二，透過對以上三組關係互動歷程的分析來對理論進行檢驗，藉此評估互動結構理論的在解釋小國強鄰政策上的有效性。



第三章 永不止息的革命精神

——古巴的美國政策

2009年1月1日，古巴現任總統勞爾·卡斯楚¹在慶祝古巴革命五十年的典禮上指出：「敵人永遠不會放棄野心、狡詐和統治者的本性，古巴人民未來五十年仍將要不斷鬥爭。²」他口中的敵人正是古巴的近鄰——美國，一個對古巴實施經濟制裁長達四十幾年的超級大國。

古巴雖然在1902年就已經宣布獨立，但直到1959年由卡斯楚領導的革命成功以後，古巴的獨立才真正取得實質的意義，擁有自由選擇對外政策的空間。然而，在古巴開始採取改革措施，嘗試脫離由美國所建構的「核心—邊陲」體系後，古美關係立刻受到極大的影響。美國一系列不友善的舉動使古巴感受到來自於美國方面強大的敵意，古巴隨即在國內進行動員，並與美國的宿敵蘇聯建立同盟，投入共產主義的陣營。在我們第二章「互動結構理論與小國策略選擇之路徑」的圖中，古巴走的是第二個路徑，也就是對強鄰進行最高強度的抗衡。在整個冷戰期間，美國對古巴施以嚴厲的經濟制裁，有時甚至包括軍事上的威脅，古巴不僅沒有就範，反而與美國展開長期的對抗。換言之，古巴在冷戰時期持續處於路徑二。在這段過程中，美國有幾任的政府曾向古巴釋出部分善意，古巴也做出正面的回應，不過由於美國只是鬆綁部分的禁運項目，並沒有真正取消經濟制裁的架構，再者是兩國在古巴的非洲駐軍問題上各持己見，因此關係的正常化終究沒有實現。這代表，在冷戰時期曾經出現古巴轉向第四條路徑（低強度的抗衡）的契機，但美國堅持經濟制裁的立場使古巴只是略為調低抗衡的強度，並沒有真正走上路徑四。後冷戰時期美國對古巴的基本態度並無改變，這使得古巴仍必須擺出

¹ 在本章中，「卡斯楚」指的是菲德爾·卡斯楚(Fidel Alejandro Castro Ruz)，當要指涉的是古巴現任的總統勞爾·卡斯楚(Raúl Modesto Castro Ruz)時，我們統一以勞爾·卡斯楚作為代表。

² 關於勞爾·卡斯楚的談話，可以參見 BBC 中文網，「古巴革命 50 年總統稱鬥爭仍要持續」，<http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid_7800000/newsid_7807700/7807780.stm>，檢索日期：2009年9月1日。

防衛性的姿態。但蘇聯解體以後，古巴頓失依靠，經濟方面的困難使古巴不得不控制公共的支出，甚至將國防預算減半，直到 2003 年軍費支出才有回升的跡象。根據互動結構理論，上述的發展正體現了高成本的策略在面臨經濟情況不佳及失去外援支持情況下的無法持續，於是古巴只能被迫降低抗衡的強度，進入路徑四（低強度的抗衡）。這整個的發展共可分為七個階段：古巴的獨立與古美關係的開展(1895-1952)，革命之路(1952-1959)，國內改革與意識型態的轉向(1959-1961)，豬灣危機與美國的經濟制裁(1961-1974)，曇花一現的和解(1974-1981)，古美衝突的升級(1981-1989)，以及經濟的困局與後冷戰時期(1989-2009)。以下我們將詳細地分析這一段經過，順帶解釋究竟是什麼因素造成兩國之間恆久的對立，然後再評估互動結構理論在多大程度上可以解釋古巴的美國政策之變遷歷程。

第一節 古巴的獨立及古美關係的開展(1895-1952)

古巴位於煙波浩渺的加勒比海，是一個四面環海的島國。在被納入歐洲國家的殖民體系以前，古巴島上居住著大約十萬名的印地安人，過著自給自足的原始生活。1492 年 10 月 28 日，哥倫布踏上古巴的土地，盛讚這是他「親眼所見最美麗的地方」³，決心要把古巴變成西班牙的一部份。西元十六世紀，西班牙派遣軍隊征服古巴，並且進一步宣布古巴為其屬地。此後，西班牙開啟了在古巴長達四百年的殖民歲月，古巴也被捲入以歐洲國家為主宰的近代歷史之洪流。⁴

³ 這是哥倫布在其航海日記中對古巴的第一印象。轉引自徐世澄，《古巴》（北京：社會科學文獻出版社，2003 年），頁 34。

⁴ 但在 1761 年 6 月時，英國利用其具有優勢的海上力量，佔領古巴達十一個月之久，也藉此打破了西班牙對於古巴貿易的壟斷狀態。西班牙直到 1763 年才重新恢復了對古巴的統治。關於此段歷史請見 Louis A. Pérez, *Cuba and the United States: Ties of Singular Intimacy* (Athens: University of Georgia Press, 1990), pp. 1-10。



圖 3.1 古巴的地理位置⁵

古巴盤據於加勒比海的一隅，是西印度群島中面積最大的島嶼，佔據墨西哥灣的樞紐位置⁶，於拉丁美洲的地緣戰略中具有重要的地位。⁷由於環境優美，故有「加勒比海明珠」之美稱。在地緣關係方面，古巴與其強鄰美國以佛羅里達海峽為界，僅相距 217 公里。

自十九世紀初伊始⁸，尋求獨立的想法逐漸在部分古巴人民的心中萌芽，同時也爆發了幾場零星的革命，不過由於革命運動所獲得的社會支持並不穩固，故皆以失敗告終。⁹另一方面，在美國獨立後不久，基於戰略的理由¹⁰，該國政府就已經顯露出對古巴的極大興趣。當時擔任美國總統的傑佛遜便表示，古巴是「墨西

⁵ 圖片擷取自網際網路，<<http://weblogs.sun-sentinel.com/news/politics/dcblog/Cuba%20map.gif>>及<<http://www.stratfor.com/files/mmf/0/a/0ad47d8674aa42c5c7d2ed0ebf2f5faff9f7c9ba.jpg>>，瀏覽日期：2009 年 5 月 3 日。

⁶ 地緣戰略學者馬漢(Alfred Thayer Mahan)便指出，古巴對墨西哥灣的意義就如同直布羅陀海峽之於地中海。

⁷ 例如，英國就曾在美國第二次獨立戰爭中將古巴作為與美國作戰時的重要補給基地。關於這段歷史請見 Gillian Gunn, *Cuba in Transition: Options for U.S. Policy*, p.4。

⁸ 拉蒙·德拉魯斯(Ramon de la Luz)及華金·英方特(Joaquin Infante)在 1809 年籌畫並領導了古巴的革命運動，這是所有革命運動的先聲。請見徐世澄，《古巴》，頁 41。

⁹ 一直到 1868 年，古巴的獨立運動才開始獲得較為廣泛的社會支持基礎。這是因為，南美洲大部分的國家都已經出現爭取革命的聲浪乃至於戰爭，古巴也明顯受到這一波風潮的影響。事實上，此即為國際環境對特定國家所產生的示範效果(demonstration)。

¹⁰ 古巴與美國以佛羅里達海峽(Strait of Florida)為分界，雙方相距僅僅 217 公里。對美國而言，一旦古巴落入與其敵對的國家手中，將嚴重損害美國的安全。

哥灣的鑰匙」，美國希望能夠將之據為己有。¹¹礙於實力尚無法與西班牙抗衡，因此美國只能採取非強制性的手段，多次向西班牙提出購買古巴的請求，但都遭到西班牙的斷然拒絕。然而，古巴對殖民政府所發動的獨立戰爭終究為美國提供了機會。1895年2月24日，古巴人民在何塞·馬蒂(José Julian Martí Perez)¹²等人的領導下，發動了第二次獨立戰爭。到了1897年，古巴已經在戰爭中取得了明顯的優勢，獲得勝利已是指日可待。此時，羽翼漸豐的美國決定介入，以其軍艦「緬因號」於1898年2月15日在哈瓦那爆炸為理由，向西班牙宣戰。¹³接著，美國與古巴的革命軍合流¹⁴，很快便擊退了西班牙駐守在聖地牙哥的主力部隊。同年7月17日，西班牙宣布投降。8月12日，美國在未邀請古巴參與的情況下，直接與西班牙簽署停戰協議書，12月10日更單獨與西班牙簽訂《巴黎和約》。和約中規定：「西班牙放棄對古巴的主權及其他的一切要求……該島在西班牙撤出之後應由美國佔領」。¹⁵1899年1月1日，西班牙將古巴移交給美國，由美國對古巴實行軍事佔領，並成立了軍政府。¹⁶古巴人民當然無法接受這樣的結果，處處可聞反美的聲浪。為了平息古巴人民的怒火，美國總統麥金萊(William McKinley)特別派遣使者前往古巴，申明美國並無意妨害古巴的獨立，美軍最終會從古巴撤離。在得到美國的承諾以後，古巴解放軍才宣告解散。¹⁷在這段期間，美國從兩方面來加強對古巴的控制：政治上，培養親美的勢力並剷除異己；經濟上，擴大對古巴經濟的滲

¹¹ 王松霞，「美國霸權與古巴革命—蘇聯解體以來的美古關係」，中國社會科學院拉丁美洲系博士論文，2003年5月，頁15。

¹² 何塞·馬蒂(1853~1895)是古巴人心目中的民族英雄，認為他喚醒了古巴人民血液中渴望獲得自主的靈魂。雖然馬蒂在1895年第二次獨立戰爭發生後不久就在與西班牙軍隊的戰鬥中陣亡，但他早已成為古巴歷史不可分割的一部分。關於馬蒂的生平及英雄事蹟，請參考 Oscar Montero, *José Martí: An Introduction* (New York: Palgrave Macmillan, 2004)。

¹³ 很顯然，美國出兵的真正理由其實是為了奪取西班牙所擁有的殖民地，當中包括了：古巴、波多黎各以及菲律賓等地，緬因號的爆炸不過是個藉口。

¹⁴ 古巴革命軍之所以會與美國合作，基於兩點理由：第一，美國的參與將提高在戰爭中取勝的機率；第二，美國在出兵前通過了《泰勒修正案》，強調美國對古巴並不具有領土野心，出兵只是為了恢復和平。見王松霞，「美國霸權與古巴革命—蘇聯解體以來的美古關係」，頁20。

¹⁵ 徐世澄，《古巴》，頁49。

¹⁶ 何塞·坎東·納瓦羅著，王玫譯，《古巴歷史—枷鎖與星辰的挑戰》（北京：當代世界出版社，1999年），頁84-87。

¹⁷ 徐世澄，《古巴》，頁50。

透，將美國資本大量引入古巴。¹⁸

1900年7月15日，美國派駐在古巴的總督伍德(Leonard Wood)宣布召開制憲會議，隔年2月制憲會議提出了憲法草案。此時，古巴的獨立之路乍看光明，實則佈滿荊棘。同年2月25日，美國參眾兩院通過了由參議院外委會主席普拉特(Orville Platt)所提出的修正案，一般稱之為「普拉特修正案」(Platt Amendment)。¹⁹ 普拉特修正案最核心的意涵即是創造美國介入古巴內政的合法性基礎。²⁰ 美國向古巴表明，除非古巴接受這個修正案，否則美國的軍隊將不會從古巴撤離。²¹ 在美國的威脅下，古巴只能被迫將普拉特修正案作為附錄載入古巴憲法之中。²² 1901年12月31日，古巴舉行了全國選舉。1902年5月20日，托雷斯·埃斯特拉達·帕爾馬(Tomas Estrada Palma)宣示就任古巴共和國首屆總統，古巴共和國宣告成立。藉由普拉特修正案，美國全面控制了古巴的經濟、財政、金融等內政上的諸般面向，古巴的獨立僅具有形式上的意義。除了無數次的介入內政之作為以外，美國在1906-1909年及1917-1922年又對古巴進行了兩次軍事佔領，古巴等於成為美國事實上(de facto)的屬國。²³ 即使在拉丁美洲推動睦鄰政策的小羅斯福政府於1934年廢除普拉特修正案，並把美國佔領已久的松樹島歸還給古巴，然而古巴無法取得完全獨立自主地位的情況依舊沒有改變。²⁴ 美國不僅持續佔有關塔那摩灣(Guantanamo Bay)，古巴的政治及經濟命脈亦掌握在美國手中。由於古巴的戰略地位重要，更為美國帶來巨大的商業利益，因此美國會持續追求對古巴的宰制地位

¹⁸ 王松霞，「美國霸權與古巴革命—蘇聯解體以來的美古關係」，頁20。

¹⁹ Charles I. Bevans, "The Platt Amendment," in *Treaties and Other International Agreements of the United States of America, 1776-1949*, ed. Charles I. Bevans (Washington, D.C.: United States Government Printing Office, 1968), 1116-1117.

²⁰ 美國強迫古巴接受普拉特修正案的事例，頗類似於法國要求越南簽訂《西貢條約》或者日本要求朝鮮簽署的《濟物浦條約》的情況，較為強大的一方干涉較弱的一方之內政的權利都清楚載明於法律之中。

²¹ Gillian Gunn, *Cuba in Transition: Options for U.S. Policy*, pp.7-8.

²² 古巴制憲會議以16票對11票的結果通過了這項修正案。

²³ Jorge Domínguez, *Cuba: Order and Revolution* (Harvard University Press, 1978), ch. 1-2.

²⁴ 美國廢除普拉特修正案後，另與古巴簽署《美國—古巴條約》。根據該條約，美國將把松樹島歸還給古巴，但古巴必須同意美國在關塔那摩建立海軍基地之計畫。

是可以想像的。²⁵

另一方面，自古巴第一任總統帕爾馬起，一直到卡斯楚透過體制外的革命手段取得政權為止，歷屆的古巴總統大都是在美國的支持下才得以當選，甚至於當古巴國內在 1933 年出現騷亂，馬查多總統(Gerardo Machado y Morales)被迫辭職時，繼任的臨時總統人選也必須經由美國同意。²⁶若美國對古巴總統是否能夠捍衛美國在島上的利益存有疑慮，美國更會透過武力威嚇及鼓動反對勢力進行抗爭等手段來迫使其去職。例如，格勞·聖馬丁(Ramón Grau San Martín)曾以「古巴是古巴人的古巴」之口號作為訴求並發動政變，逼退了對美國的要求百依百順的臨時總統賽斯佩雷斯。不過，就在聖馬丁決定要逐步改造古巴與美國間不對等的關係之時，四個月內，他就因飽受來自於美國的巨大壓力而不得不黯然下台。²⁷

這樣的結構所導致的結果是，幾乎每一位古巴總統都對美國言聽計從，因為美國不僅控制了古巴內政的大小面向²⁸，更關鍵的因素在於，每一位總統的統治地位穩固與否，很大程度上取決於其是否保護了美國在古巴的利益。亦即，古巴的統治集團必須依附於美國，藉此一方面換取該國政府對自己統治地位的支持，二方面利用美國在政治及經濟上的影響力來打擊異己。²⁹不論是出於自願或迫於無奈，他們基本上選擇了與美國政府合作(collaborate)³⁰，共同壓制了反對美國干涉古

²⁵ 當時的古巴甚至經常被稱為美國的第 51 個州。參見 Alex Roberto Hybel, *How Leaders Reason: US Intervention in the Caribbean Basin and Latin America* (Oxford, UK: B. Blackwell, 1990), p. 77.

²⁶ 美國駐古巴大使威爾斯(Sumner Welles)負責提名臨時總統的人選，最後是由親美的古巴國務卿塞斯佩德斯(Carlos Manuel de Céspedes y Quesada)雀屏中選。王瓊霞，「古巴革命後外交政策之研究」，淡江大學拉丁美洲研究所碩士論文，1997 年 6 月，頁 45-46。

²⁷ 由於此時期正值美國在拉丁美洲推行睦鄰政策之時，訴諸武力將大幅減損此一政策之有效性，因而美國排除了軍事干預的方案，轉而透過軍事威脅加上與聖馬丁在古巴國內的政敵結盟之方式來迫使其就範。關於這段歷史，請參考王偉，「美國對古巴遏制政策的起源」，東北師範大學博士論文，2004 年 10 月，頁 24-25。

²⁸ 例如，在巴蒂斯塔(Rubén Fulgencio Batista y Zaldívar)統治後期，美國資本控制了古巴蔗糖生產的 40%、鐵路的 50%、電力的 90%、外貿的 70%、鎳礦的 100%。除此之外，銀行和金融業也大部分掌握在美國資本手中。以上數據轉引自徐世澄，《衝撞：卡斯特羅與美國總統》，頁 5。

²⁹ 舉例來說，防堵共產主義的擴散在第二次世界大戰後被美國視為國家最重要的核心利益之一，古巴總統普利奧(Carlos Prío Socarrás)便曾以驅除工會中共產黨人的勢力作為向美國輸誠的宣誓性手段，巴蒂斯塔則在上任之後立刻與蘇聯斷交，在外交上全面倒向美國。

³⁰ 我選擇“collaborate”而非“cooperate”來描述當時古巴的統治者與美國之間的合作關係。這是因為，前者除了「合作」的意涵以外，還可以解釋為「勾結」。在許多古巴人眼中，諸如馬查多、巴蒂斯塔等人的作為正是與外國勢力勾結的一種表現。事實上，對當時古巴的統治者來說，最主要的

巴內政或者意圖推翻當局統治的勢力。³¹總而言之，古巴從帕爾馬政府開始迄至巴蒂斯塔因革命風暴而被迫下台，對美國採取扈從的政策成為了古巴位居要津的領導人所採取的主要策略。

第二節 革命之路(1952-1959)

1952年3月10日，在美國的支持下³²，曾於1940至1944年間擔任古巴總統的巴蒂斯塔發動軍事政變，他先是取消應於同年6月1日舉行的總統及國會議員選舉，接著解散國會，最後更直接採行獨裁統治。為了鞏固統治的地位，巴蒂斯塔停止執行1940年頒佈的憲法，對內頒佈戒嚴令，剝奪人民的組黨及集會結社等自由權利，並與美國簽訂《軍事互助條約》。除此之外，巴蒂斯塔積極引入美國的資本，並強化政府與銀行家、地主、大商人等較有權勢的社會階級之間的結盟關係。政府對於農民和勞動階級被地主及資本家剝削的問題視而不見，官商勾結情況屢見不鮮，古巴原本就存在的貧富差距問題更加惡化，人民對巴蒂斯塔政權的不滿達到了頂點。於是，就在巴蒂斯塔以體制外的方式重新回到古巴政治的幕前之時，另一位將徹底改變古巴命運的演員，卡斯楚，則準備粉墨登場。³³

巴蒂斯塔的統治既獨裁又腐敗，完全無法呼應古巴人民的需求，這使得古巴社會累積了相當可觀的反政府力量。反對政府的勢力主要有三：人民社會黨，大學生聯合會，以及由卡斯楚領導的革命團體。在這三股力量尚未合一以前，三者採取的對抗策略可說截然不同。其中，人民社會黨反對暴力的途徑，主張以和平

威脅並不是來自於國外，而是來自於國內，故而他們必須要運用外部的力量來解決內部的威脅，這樣的考量經常出現在拉丁美洲國家的政治脈絡之中，有學者把此種戰略行爲稱之爲「全面抗衡」(omnibalancing)。請參考 Steven R. David, "Explaining Third World Alignment", *World Politics* vol. 43, no. 2 (1991), pp. 235-238。

³¹ 請見 Louis A. Pérez, *Cuba and the United States: Ties of Singular Intimacy*, pp.120-130。

³² 關於美國何以會支持巴蒂斯塔，一種解釋是，美國認爲在該次選舉當中最可能當選的候選人是由古巴人民黨所提名，而該黨與美國並不親近。

³³ 卡斯楚原本打算參加1952年舉辦的國會議員選舉，但由於巴蒂斯塔發動軍事政變，因此他意識到，使用和平及合法的手段已經不足以解決古巴的問題。

的議會路線來反制巴蒂斯塔。大學生聯合會和革命團體則認為，激烈的武力手段有其必要性，但是前者主要的活動範圍限於城市，後者則打算先攻佔國內重要的軍營，接著發動地區性的武裝起義，最後再推及至全國。在這三股力量當中，又以卡斯楚所帶領的革命團體最具有號召力。³⁴

1953年，卡斯楚決定以奧連特省(Oriente)的蒙卡達兵營為起點，展開推翻巴蒂斯塔政權的行動。蒙卡達兵營是當時古巴第二大的軍事要塞，戒備森嚴，有幾千名官兵駐守，卡斯楚率領的革命軍卻只有165人。在兵力對比如此懸殊的情況下，大部分參加起義者都命喪黃泉，其餘的人包括卡斯楚在內，則落入被逮捕的厄運。卡斯楚被判處十五年的有期徒刑。1955年5月15日，卡斯楚在大赦中獲釋。在重獲自由以後，卡斯楚並未放棄革命事業，而是大張旗鼓，準備下一次的革命。卡斯楚募集革命者之舉很快便引起了政府方面的警覺，卡斯楚等人只能於同年7月7日被迫離開古巴，轉赴墨西哥。³⁵在墨西哥，卡斯楚巧遇來自阿根廷的切·格瓦拉(Ernesto “Che” Guevara)，兩人相談甚歡，格瓦拉隨後決定加入古巴的革命運動。由於志氣相投，卡斯楚和格瓦拉很快便成為莫逆之交。為了籌措革命所需要的物資，也為了傳播古巴革命的理念，卡斯楚除了密集拜訪重要的人物以外，更特別赴美國的費城、紐約等地與古巴的僑民會面，積極爭取他們對於革命運動的支持。

在經過密集的籌備及訓練後，革命的號角再次響起。1956年11月25日，卡斯楚與81名戰友搭乘格拉瑪號(Granma)從墨西哥出發，準備在古巴南部(奧連特省)登陸。巴蒂斯塔早已事先接獲卡斯楚即將潛回古巴的密報，便在奧連特省佈下重兵，等著卡斯楚一行人自投羅網。按照原先擬定的計畫，卡斯楚領導的革命軍本應於11月30日抵達目的地，並與來自聖地牙哥的盟友會合，不過一連串的陰錯陽差使他們遲了兩天。負責接應的盟友遲遲不見革命軍的蹤影，於是在與政府軍進行短暫的巷戰以後，不得不撤退。12月2日，革命軍終於在奧連特省南岸科羅拉多斯海灘的一片沼澤地登陸。政府軍立即對革命軍展開空中及地面的打

³⁴ 徐世澄，《古巴》，頁60-61。

³⁵ 卡斯楚把他在墨西哥成立的秘密組織以攻打蒙卡達兵營的日子為名，稱為「七·二六」運動。

擊。革命軍在缺乏奧援的情況下浴血苦戰，50 人陣亡，20 人被俘，最後只有 12 人轉進奧連特省的馬埃斯特臘山(Sierra Maestra)。

卡斯楚及其戰友利用馬埃斯特臘山特有的險峻地形，以游擊戰(guerrilla warfare)的方式與政府軍周旋。由於馬埃斯特臘山易守難攻，加上當地的居民全力協助卡斯楚推翻巴蒂斯塔，革命團體的軍容日漸壯盛。1957 年 1 月 17 日，革命軍取得第一次游擊戰的勝利，後來又多次襲擊政府軍的營地。革命軍的勝利鼓舞了對巴蒂斯塔政權不滿的人民，一時之間，反抗政府的運動在古巴各地風起雲湧，就連最初反對使用武力的人民社會黨都轉而支持卡斯楚的武裝路線。事態的發展一如卡斯楚當初所設想的，「必須要發動一個小馬達，讓它來帶動一個大馬達」³⁶，革命軍成功扮演小馬達的催化角色，帶動了古巴社會反制巴蒂斯塔的力量。不過，巴蒂斯塔並不打算束手就擒，他的部隊向革命軍發動了反擊，其中又以 1958 年 5 月至 8 月的「夏季作戰」軍事行動最為浩大。為了該次的軍事行動，巴蒂斯塔總共動員近萬人，但政府軍在幾場重要的戰役中均仍以失敗告終。對於革命軍而言，這是關鍵的戰略轉折點，因為這不僅標誌著巴蒂斯塔軍隊的疲弱，更代表革命軍轉守為攻的開始。

1958 年 8 月下旬，在卡斯楚的一聲令下，革命軍兵分四路向西挺進。同年 11 月 30 日，卡斯楚率領的部隊在吉薩(Guisa)大敗政府軍。12 月 31 日，由西恩富戈斯(Camilo Cienfuegos)及格瓦拉領導的第二和第八縱隊拿下聖克拉拉(Santa Clara)。在聖克拉拉落入革命軍手中的消息傳到總統府後，巴蒂斯塔已經處於進退維谷的狀態，無奈之下，他於 1959 年 1 月 1 日的凌晨一點逃離古巴。同年 1 月 2 日，聖地牙哥的駐軍統帥下令停止對革命軍的攻擊，革命軍順利取得聖地牙哥，新政府宣告成立，由烏爾蒂亞(Manuel Urrutia)擔任臨時總統。同一時間，格瓦拉和西恩富戈斯則在沒有遇到抵抗的情況下，率軍從聖克拉拉進入哈瓦納。1 月 8 日，臨時政府遷至哈瓦納。從蒙卡達到格拉瑪號，從馬埃斯特臘山到哈瓦納，革命的

³⁶ 轉引自何塞·坎東·納瓦羅，《古巴歷史—枷鎖與星辰的挑戰》，頁 198-199。

樂曲終於暫時休止。³⁷



圖 3.2 古巴革命開展的過程³⁸

在這張圖當中我們可以看到，革命軍在一開始是以馬埃斯特臘山(Sierra Maestra)作為根據地，在撐過政府軍於1958年發動的「夏季作戰」後開始反守為攻。圖中的Yaguajay是聖斯皮里圖斯省(Sancti Spíritus)的首府，革命軍於1958年12月30日攻克。次日，革命軍攻下聖克拉拉(Santa Clara)。1959年1月2日，卡斯楚進入聖地牙哥(Santiago)，格瓦拉及西恩富戈斯則進入哈瓦納(Havana)。

一個與古巴革命相關的問題是，美國在卡斯楚推翻巴蒂斯塔政權的過程中抱持的政策立場究竟為何？既然巴蒂斯塔是一個極度親美的統治者，只要其持續在位，美國的利益就可以得到維護，那麼美國為什麼不阻止一切推翻巴蒂斯塔政權的行動呢？關於這一個問題，歷史學者及古巴研究專家提出了各式各樣的解釋，我們大致可以把它們整合成兩種對立的觀點。第一種觀點認為，美國官方的立場是古巴的革命必須被阻止，後來沒有實際介入的理由乃因錯估了革命的情勢。換言之，古巴社會對於革命的支持程度實在遠遠超乎美國決策當局的想像。我們從當時美國的情報機構對古巴革命所做出的評估即可看出上述的情況。1958年11月24日，中央情報局提出了一個針對古巴革命情況的特別報告，報告當中指稱，「反叛軍領袖卡斯楚對古巴政府持續發動游擊戰。不過，在接下來的數個月內，卡斯

³⁷ 關於古巴的革命歷程，值得參考的書目繁多，例如 Thomas M. Leonard, *Castro and the Cuban Revolution* (Westport, Conn.: Greenwood Press, 1999); Marifeli Pérez-Stable, *The Cuban Revolution: Origins, Course, and Legacy*, 2nd ed. (New York: Oxford University Press, 1999)。

³⁸ 圖片擷取自網際網路，< <http://www.answers.com/topic/cuban-revolution>>，瀏覽日期：2009年7月15日。

楚及其他反對政府的團體推翻政府的機率可說微乎其微」。³⁹從歷史的眼光來看，這份報告可說是與事實不相符合，因為古巴革命在報告發表一個月後即宣告成功。

第二種觀點則指出，美國對於古巴的革命實際上是採取觀望的態度，除非古巴革命具有共產主義性質，否則美國不必然要涉入古巴的內部情勢。首先，一旦再次以武力介入古巴的內政，美國過去在拉丁美洲所推動的睦鄰措施都將前功盡棄，故而任何強制性的措施對古巴而言屬於投鼠忌器的手段。其次，巴蒂斯塔固然積極向美國輸誠，但其政權的腐敗所導致之民怨卻也逐漸成為美國在古巴發展的阻礙。這代表，美國已經開始思考替換巴蒂斯塔的可能性，這一點從美國的艾森豪(Dwight Eisenhower)政府於1958年3月4日對巴蒂斯塔政權實施的武器禁運政策即可窺知。⁴⁰再者，卡斯楚所領導的革命軍當中雖然存在共產黨的勢力，然而在革命過程當中卡斯楚與共產黨之間還是存在著競爭關係。或許我們可以說，至少在這個階段，古巴的革命不是「赤色」的，而是「綠橄欖色」的。⁴¹總而言之，由於巴蒂斯塔政權的延續未必符合美國的利益，古巴的革命初步看來又屬於民族主義性質，加上情報判斷的錯誤及武力使用的受限等其他因素的共同作用，美國終究沒有對古巴的革命進行實質的干涉。

第三節 路徑二的進入：

國內改革與意識型態的轉向(1959-1961)

臨時政府最初是由反對巴蒂斯塔政權的各派政治力量所組成。革命期間，各個派別固然於諸多議題上有著不同見解，但是在共同的威脅——巴蒂斯塔尚存之

³⁹ Jorge Dominguez, "U.S Policy toward Cuba in the 1980s and 1990s," *Annals of the American Academy of Political and Social Science* vol. 533 (1994), p. 166.

⁴⁰ 美國對巴蒂斯塔政權的軍事援助一向是慷慨解囊，除了武器的供給以外，更肩負替古巴政府訓練的重任。武器禁運政策發佈後，美國軍方仍然在檯面下提供古巴政府軍必要的協助，不過該政策還是對巴蒂斯塔的心理及其國內統治產生莫大的影響。武器禁運政策使巴蒂斯塔對於持續統治的信念大幅減弱，革命軍則因此氣勢大振。請參考王偉，「美國對古巴遏制政策的起源」，頁32。

⁴¹ 綠橄欖色是古巴軍服的代表色。

時，各個團體之間的矛盾並不深刻，不過隨著共同威脅的消失，同盟的緊密度也就急遽下降。革命成功後沒有多久，派別之間就出現重大的矛盾，他們爭論的焦點在於，古巴的社會是否需要進行徹底的改革？反對的一派力陳，古巴的問題在於巴蒂斯塔，巴蒂斯塔流亡後，問題也就不存在了。贊成的一派則表示，古巴不論是在經濟結構或者政治結構等方面都存在著缺陷，除非完全瓦解巴蒂斯塔政權及美國政府在古巴所留下的遺緒，否則問題不可能真正解決。雙方的爭論最後演變成政治上的巨大風暴，內閣因而集體辭職。在這場爭論中，主張對古巴社會進行深刻改革的革命力量佔了上風，革命團體的領袖卡斯楚也於 1959 年 2 月 16 日被選為總理。

卡斯楚上台後面對的情勢無疑是充滿挑戰的。對內，必須要滿足古巴人民對於改革的期望；對外，必須取得美國的信任，否則新政府的存在將無法長久。正如後來的歷史發展所揭示的，卡斯楚很快就發現，這是兩條通往不同方向的道路，更關鍵的是，兩者不可兼得。無論如何，在革命勝利的初期，古巴政府並無意破壞古美之間的關係。卡斯楚在 1959 年 4 月間赴美訪問，強調古巴願意與美國保持盡可能好的關係，並且在公開的場合中表示，在全世界的冷戰中，古巴的心是與西方在一起的。⁴²由以上的敘述我們不難看出，卡斯楚為了要與美國保持良好的關係，可說是煞費苦心。不過，來自於古巴社會內部的壓力還是迫使卡斯楚推動了必然損及古美關係的改革措施。1959 年 5 月 17 日，古巴政府頒佈《土地改革法》，根據該法，外國人將無法取得古巴土地的所有權。這代表，古巴境內由美國資本所壟斷的土地將全數收歸國有。美國國務院在 6 月 11 日對古巴提出照會，要求古巴必須對美國人民的財產損失立即做出賠償，否則美國不排除進一步的報復行動。5 天後，古巴政府正式拒絕了美國的要求，理由是古巴國內的財富已經被前總統巴蒂斯塔竊取一空，古巴缺乏足夠的資金來對美國的企業進行補償。卡斯楚深知與美國交惡所必須付出的代價，因此他雖然在對國內發表演說時表示，古巴政

⁴² Richard E. Welch, *Response to Revolution : The United States and the Cuban Revolution, 1959-1961* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1985), pp. 198-200.

府有權力採取其認為最恰當的措施來促進古巴經濟的發展和社會進步，並絕不接受任何有損國家主權和榮譽的建議，不過還是嘗試與美國透過談判的方式來解決問題。

然而，卡斯楚在古巴國內所進行的改革讓美國感到十分不滿，因為這象徵著古巴亟欲脫離由美國所建構的「核心—邊陲」體系，美國的國家利益將因此受到極大的損失。反制行動已經箭在弦上。自 8 月起，陸續有來自美國南方佛羅里達的飛機對古巴進行零星的轟炸，美國更極力透過美洲國家組織來孤立古巴。⁴³古巴與美國之間的關係至此蒙上一層厚重的陰影。來自美國方面巨大的壓力使得古巴必須積極尋求外援。因此，蘇聯部長會議第一副主席米高揚(Mikoyan Artiom Ivanovich)在 1960 年 2 月 4 日的到訪對古巴來說彷彿天降甘霖，兩國於 2 月 13 日達成了雙邊協議。根據該協議，蘇聯將向古巴購買蔗糖，並提供低利貸款、技術援助和每年六百萬噸的石油。在此之前，美國對卡斯楚政府尚存有一絲希望，但當古巴與蘇聯開始建立聯繫後，美國便決定要對古巴施加更大的壓力，並開始準備推翻卡斯楚政權的計畫。

1960 年 5 月，美國國務院與在古巴設廠的標準(Standard Oil of New Jersey)、德士古(Texaco Oil Company)、英荷殼牌(Royal Dutch)三家石油公司進行協商，希望他們不要提煉蘇聯供應給古巴的原油。6 月 7 日，標準石油公司按照美國的要求，向古巴政府表明拒絕提煉古巴從蘇聯進口的原油。在盛怒之下，古巴政府沒收了該煉油廠。同年 7 月 6 日，美國廢止了古巴的蔗糖在美國的配額，不過蘇聯立即表示將承接古巴所失去的蔗糖配額。美國政府接著表示，它將不惜對古巴進行武裝干涉，希望古巴能夠迷途知返。然而古巴的回應卻是在 7 月 17 日與蘇聯簽署軍事援助協議，完全沒有退讓的意思。10 月 20 日，美國對古巴祭出採取貿易禁運的手段，除了藥品、食品及醫療器材以外，禁止一切物品輸入古巴，就連美國的私人企業與古巴之間的商業活動也一併列於管制的範圍。由於古巴大部分的工業和

⁴³ 徐世澄，《古巴》，頁 70。

運輸系統都是從美國進口，所以美國的禁運政策對古巴來說無疑是一個重大的打擊。不過，古巴不僅沒有讓步，反而以將美國資本的企業全數收歸國有的方式作為回應。⁴⁴一連串的事件使古美之間的敵意迅速升高，兩國從互相猜忌終至勢不兩立。美國在政治及經濟上孤立古巴的作法不僅使古巴越來越倒向蘇聯，更讓革命的性質染上了社會主義的色彩。⁴⁵為了得到蘇聯充分的支持，卡斯楚除在國內推動思想教育，讓人民接受共產主義教條的規訓以外，更在電視台上發表公開表示，「我是一個共產黨徒，我永不改變此身份直到大限之日」。⁴⁶所有的作為都指向一個共同目標：在最短的時間內把古巴變成一個社會主義國家，以爭取與蘇聯在戰略上的連結。從互動結構理論的角度來看，古巴在國內推展改革後，美國不僅宣稱不排除透過軍事干涉的方式來解決兩國的爭端，還對古巴施以嚴厲的經濟制裁，在軍事及經濟上的雙重壓力讓古巴的生存受到極大的挑戰。在面對的外部環境屬於高度威脅的互動結構之情況下，古巴的政治菁英和人民都強烈感受到來自於美國方面的敵意，這使得卡斯楚在國內的軍事動員獲得熱烈的迴響，許多古巴青年紛紛從軍報效國家，古巴政府於國際上與蘇聯進行戰略結盟的選擇在國內也沒有受到重大的挑戰。換句話說，美國對古巴的強硬立場正是促使古巴走上第二個路徑（最高強度的抗衡）的關鍵因素。更甚者，艾森豪政府對古巴所採取的外交孤立和經濟制裁不僅沒有削弱卡斯楚的政治地位，反而強化了他的統治權威。⁴⁷

⁴⁴ Cole Blasier, *The Hovering Giant : U.S. Responses to Revolutionary Change in Latin America, 1910-1985* (Pittsburgh, Pa.: University of Pittsburgh Press, 1985), p. 199.

⁴⁵ 大部分的研究者都可以接受這樣的詮釋，不過還是有學者提出了其他的可能。例如 Mark Falcoff 就認為即使美國沒有對古巴施以壓力，卡斯楚仍舊會走上社會主義的道路。見 Mark Falcoff, *The Cuban Revolution and the United States : A History in Documents, 1958-1960* (Washington, D.C.: U.S. Cuba Press, 2001)。

⁴⁶ Graham H. Stuart and James Lawrence Tigner, *Latin America and the United States*, 6th ed. (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1975), p. 370-371.

⁴⁷ Morris H. Morley, *Imperial State and Revolution : The United States and Cuba, 1952-1986* (New York: Cambridge University Press, 1987), pp. 110-120.

第四節 路徑二的延續：

豬灣危機與美國的經濟制裁(1961-1974)

隨著古美關係的惡化，在對古巴採取經濟制裁的同時，美國也在準備對古巴的軍事干涉行動。艾森豪在美國總統任內便指示中央情報局推動「冥王星計畫」(Pluto Plan)，招募並訓練反卡斯楚的古巴流亡分子，對古巴採取攻擊行動。不過艾森豪特別強調，這個計畫必須秘密進行，以避免美國的國際聲譽受到影響。在軍事入侵古巴的計畫真正被付諸實行以前，艾森豪的任期即將屆滿，古巴問題立即成為1960年美國大選的熱門話題。美國人民對美國這個泱泱大國竟然無法控制蕞爾小國古巴感到十分不滿，希望美國政府能對古巴採取更強硬的手段。從當時的政治氣候來看，哪一個政黨的候選人對古巴的態度更嚴厲，就越有機會贏得總統的大位。順著這一股民意，民主黨候選人甘迺迪(John F. Kennedy)提出武力解決古巴問題的主張。甘迺迪的態度十分絕決，他嚴厲譴責艾森豪政府竟然允許一個「共產主義衛星國」出現在「我們的大門口」。⁴⁸ 共和黨候選人尼克森(Richard Nixon)則表示，甘迺迪的立場「太危險，太不負責任」，因為這無疑是「邀請赫魯雪夫干涉古巴」。⁴⁹ 後來，積極主張對古巴進行武裝干涉的甘迺迪擊敗尼克森，成為美國白宮的主人。甘迺迪的強硬態度和美國國內對於古巴的強烈敵意使卡斯楚察覺，美國方面極有可能採取軍事入侵的方式來逼迫古巴就範。為了抵禦美國可能的武裝行動，卡斯楚除了對軍隊施行嚴格的訓練以外，還招募了二十萬名的民兵，軍事支出占國民生產總值的比率更是高達7.6%。⁵⁰ 上述的發展顯示，在面對美國所帶來的巨大威脅時，古巴選擇以強力抗衡政策回應之。同時，基於共同抵抗來自於美國威脅的意識，古巴內部的民族主義也得到強化。從互動結構理論的角度來

⁴⁸ Richard E. Welch, *Response to Revolution: The United States and the Cuban Revolution, 1959-1961*, pp. 69-70.

⁴⁹ Sidney Kraus, *The Great Debates: Kennedy Vs. Nixon, 1960* (Bloomington: Indiana University Press, 1977), p. 411, p.430.

⁵⁰ Jorge Domínguez, *Cuba: Order and Revolution*, pp.346-347.

看，美國可能使用武力的威脅使古巴持續處於路徑二（最高強度的抗衡）的軌道當中。

1961年4月17日，美國總統甘迺迪下令執行在艾森豪政府時期就擬定之入侵古巴的計畫，一千五百多名反卡斯楚的傭兵在美國飛機和軍艦的掩護下從古巴境內的吉隆灘（即美國所稱之豬灣）登陸，準備對古巴進行武裝干涉，目標是顛覆古巴的政權。不過由於古巴早有防備，再加上美國發生了情報判斷及聯繫上的錯誤，因此美國的武裝干涉行動在七十二個小時後宣告失敗。⁵¹這一場勝利大大鼓舞了古巴的士氣，卡斯楚的統治權威得到更進一步的鞏固。更關鍵的是，美國對古巴所採取的武裝行動促使卡斯楚更能夠動員反美的力量，美國的敵意成為古巴反美的動力來源。⁵²

儘管豬灣入侵計畫的失敗導致不少的批評聲浪，但美國並未放棄對古巴採取強制性的行動。甘迺迪總統決定一方面加強對古巴的經濟制裁，一方面持續規劃秘密的軍事行動。1961年9月，美國參議院通過「共同撥款防禦法」(Mutual Defense Appropriation Act)之修正案，禁止對古巴提供任何援助，並威脅要削減對古巴提供軍事和經濟援助之國家的貸款，除非總統認為該項援助符合美國的國家利益。這是關於古巴貿易禁運的第一個正式立法。⁵³1961年11月，甘迺迪總統批准由國防部負責實施的「貓鼬計畫」(Operation Mongoose)，目標是透過秘密的軍事手段及暗殺行動來瓦解古巴政權。1962年2月，美國財政部擬定《古巴進口法規》，禁止所有起源於古巴的進口商品。同一時間，美國對古巴實施更嚴格的出口管制。1962年3月至9月，美國對進一步擴展對古巴的經濟制裁政策，其中包括：(1)禁止進口所有的古巴產品，無論產品在何地製造；(2)依據關貿總協定相關條款，廢除古巴貿易最惠國待遇；(3)禁止美國港口向從事古巴貿易的中國、蘇聯集團的船隻提

⁵¹ James G. Blight and Peter Kornbluh, *Politics of Illusion : The Bay of Pigs Invasion Reexamined* (Boulder, Colo.: Lynne Rienner Pub., 1998).

⁵² Donna Rich Kaplowitz, *Anatomy of a Failed Embargo : U.S. Sanctions against Cuba* (Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers, 1998), pp. 49.

⁵³ 王偉，「美國對古巴遏制政策的起源」，頁 84。

供油料和補給；(4)禁止美國的遊客將古巴的產品帶回美國；(5)禁止古巴船隻、飛機等交通工具獲得儲存在美國港口的石油；(6)禁止在美國註冊的船隻向古巴輸送美國禁運清單的貨物。除此之外，美國也要求美洲國家組織的成員國及其歐洲盟國不要將商品運往古巴，最終目標是讓古巴的經濟陷入崩潰。在美國的壓力下，西方國家對古巴的軍事戰略物資之出口完全停止，和古巴關於非軍事戰略物資之間的貿易來往也明顯減少。⁵⁴

從上述的討論中可知，自豬灣事件以後，為了引導古巴重回美國所認為的「正軌」，美國政府持續從政治、軍事及經濟各方面對古巴施展極大的壓力。美國的態度強硬依舊，古巴的回應又如何呢？雖然在豬灣成功阻止美國的入侵行動，但卡斯楚認為美國並不會就此善罷干休。美國在古巴所進行的秘密行動及努力使對古巴的經濟制裁「國際化」之舉動更讓卡斯楚斷定，古巴除了必須維持內部的武裝力量以外，更需要與蘇聯建立更密切的經濟及軍事合作關係。這是因為，唯有獲得蘇聯在經濟及軍事上的援助，古巴才能夠堅持與美國之間的對抗。⁵⁵在這個大戰略的指導之下，古巴持續強化內部的武裝，並希望能成為蘇聯戰略部署計畫中的一部份。由於古巴在拉丁美洲具有非凡的戰略價值，所以蘇聯方面也相當願意在經濟及軍事上全力協助古巴，作為它在拉丁美洲地區的灘頭堡。不難發現，當美國越是在古巴的外部環境中製造「壓力」，古巴所感受到的互動結構之威脅程度也就越高，欲從蘇聯方面尋求經濟、軍事援助的心態也就越堅定。換言之，美國對古巴的政策不僅沒有讓古巴回到符合美國國家利益的方向，反而使古巴與蘇聯的關係更加密切。

自 1962 年起，美國派遣多艘美國軍艦及 U-2 高空偵察機在古巴沿海及領空進行巡邏及情報蒐集的任務，針對古巴境內的交通運輸設施和蔗糖廠的破壞行動之頻率也大幅增加。這使得古巴和蘇聯開始籌畫能夠更有效保衛古巴之方案。蘇聯

⁵⁴ 同前註，頁 85-90。

⁵⁵ 魏世鉅，「古巴依賴結構與外交政策之研究(1959-1990 年)」，政治大學外交研究所碩士論文，1995 年 6 月，頁 138-139。

的領導人赫魯雪夫(M.Nikita Khrushchev)最後的決定是，在古巴境內設置導彈基地，因為這個方案不僅可以遏止美國入侵古巴的威脅，還滿足了蘇聯的戰略需求，讓蘇聯的導彈更接近美國的本土。1962年7月，蘇聯開始在古巴建造飛彈基地，同時派遣大約4000名的軍事作戰及技術人員前往哈瓦納，並提供古巴大批的軍事武器及物資。⁵⁶對於古巴和蘇聯之間的戰略合作，美國一直處於密切觀察的狀態，但華盛頓方面並沒有發現蘇聯正在古巴設置導彈基地，因為在此之前蘇聯從未在領土之外部署過導彈。10月14日，透過U-2高空偵察機所拍攝到的影像，美國驚覺古巴境內竟然擁有進攻性的中程導彈，從華盛頓到達拉斯都在其射程之內。美國政府立即展開危機處理。後來，透過武裝封鎖的方式，華盛頓最終讓莫斯科撤出了在古巴的導彈，驚爆十三天的「古巴飛彈危機」終於結束。⁵⁷古巴飛彈危機結束後，在蘇聯領導人赫魯雪夫的要求下，美國做出了絕不會入侵古巴的口頭保證，轉而採取規模更大的經濟制裁方式為主，配合外交上的打壓及秘密暗殺等方式來逼迫古巴就範。

1962年12月22日，甘迺迪政府決定對將商品運往古巴及將古巴商品運往國外的船隻進行懲罰，而不論該船隻的國籍為何。1963年6月4日，美國公布《古巴資產控制法規》(Cuban Assets Control Regulations, CACR)，並成為美國對古巴的經濟制裁政策中最重要的法律規範。它的內容包括：(1)禁止古巴政府和古巴公民及其代理人與美國進行任何形式的交易；(2)禁止任何個人、團體和公司與美國和古巴之間從事信用貸款、外匯買賣、現金交易和資金支付等項的業務；(3)禁止美國任何法人或個人從事與古巴有關的金融和商業交易；(4)凍結古巴在美國的所有資產；(5)原則上禁止美國與古巴之間的人員往來，除非得到政府單位的特別允許；(6)禁止古巴商品的進口。⁵⁸至此，甘迺迪政府對古巴經濟制裁的框架宣告確立，後

⁵⁶ Maxwell D. Taylor, *Swords and Plowshares* (New York: W. W. Norton, 1972), pp. 337-338.

⁵⁷ 關於這一段歷史請參閱 Graham Allison 的經典著作《決策的本質：解釋古巴飛彈危機》，Graham T. Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (Boston: Little, 1971)。

⁵⁸ 關於CACR的具體內涵及其影響，請見 Jeffrey L. Snyder and James W. Reed., "Cuban Embargo May Hold Hidden Perils for Unwary Mining Companies," *Crowell & Moring Mining Law Monitor* vol. 20, no. 2 (2003), <<http://www.crowell.com/NewsEvents/Article.aspx?id=288>>。

繼的總統都是以這個架構為主體，再依照當時的情況進行程度不一的調整。總而言之，自甘迺迪政府以降，經濟制裁明顯成為美國政府對古政策的核心。

1963年11月22日，甘迺迪遇刺，詹森(Lyndon Johnson)繼任為美國總統。詹森在就任後，對古巴採取更為嚴厲的經濟制裁，將醫療用品及食品也列入禁運的項目。同時，美國積極對英國、法國、西班牙和日本等與古巴具有貿易往來的國家進行施壓，並大力鼓吹美洲國家組織的會員國與古巴斷絕外交關係，中止與古巴的經濟聯繫。美國政府的最終目標即是在經濟上全面的孤立古巴。⁵⁹詹森總統任期屆滿後，由尼克森組成政府。尼克森政府雖曾派遣密使赴古巴商談，兩國關係一度好轉，但兩國的談判最終仍因蘇聯試圖在古巴的西恩富戈斯(Cienfuegos)建立永久性海軍基地而破裂，美國對古巴的經濟制裁依舊持續。⁶⁰雖然擁有蘇聯方面的支援，但美國對古巴的經濟制裁仍使古巴的經濟發展受到相當程度的影響，古巴政府經常必須對人民的基本需求物品採取限量供應的管制措施。卡斯楚把古巴國內的經濟困境歸咎於美國的禁運政策，成功把美國塑造為古巴重大的外部威脅。在這個階段，古巴的美國政策始終保持在第二個路徑（最高強度的抗衡）的範圍之內。透過卡斯楚的政治宣傳，來自於美國的威脅成為古巴凝聚國內共識及民族力量的關鍵因素。正如美國的古巴研究學者 Donna Rich Kaplowitz 所言：「卡斯楚非常善於『對抗遊戲』，這些年在利用『美國威脅』來動員古巴人民方面，他一直很成功。⁶¹」

⁵⁹ 除以經濟制裁的手段來打擊古巴以外，美國還主導多起地下的顛覆性活動，並不時對古巴沿海的都市及重要設施發動攻擊。

⁶⁰ 王瓊霞，「古巴革命後外交政策之研究」，頁 162-163。

⁶¹ Donna Rich Kaplowitz, *Anatomy of a Failed Embargo : U.S. Sanctions against Cuba*, pp.50-51.

第五節 轉軌至路徑四的契機：

曇花一現的和解(1974-1981)

1974年8月，尼克森因水門案而下台，福特繼任為美國總統。由於美國對古巴的經濟制裁缺乏實際的成效，同時該項政策並非只損及古巴的利益，美國的商業利益及其與諸多貿易伙伴的關係都因此而產生負面影響，所以美國國內遂出現與古巴實現關係正常化的倡議，許多的國會議員亦表態支持。⁶²他們認為，美國的許多產品，例如大米、農業機器設備等，在古巴都有廣大的市場。對古巴持續實施經濟制裁等同於放棄古巴這個傳統的市場，美國的經濟不僅不得其利，反而蒙受其害。在這樣的情況下，福特總統決定在對古政策方面採取較為溫和的態度。首先，美國在1975年7月的美洲國家外長協商會議中，表態支持各會員國可以各自認為適合的方式，處理與古巴的關係。換句話說，美國已經不再堅持美洲國家組織的成員必須對古巴施以經濟制裁。同年8月，美國政府宣布在部分項目上取消對古巴的禁運限制，允許美國的海外機構與古巴進行貿易，略為鬆綁對古巴的通商禁令。透過相關的政策，美國主動對古巴釋出一定程度的善意。值得注意地方在於，當美國略為降低對古巴的敵意之時，古巴也隨即放下逢「美」必反的立場，採取有利於改善關係的措施，適度調低抗衡的強度⁶³，把握機會尋求與美國關係的和緩。除此之外，在福特總統任內古巴還曾與美國就雙方關係正常化的議題展開秘密會談，卡斯楚也認為這段期間是古美關係最接近突破的時期。⁶⁴然而，古

⁶² 其他的考量包括：古巴已經逐漸減少對拉丁美洲國家游擊活動的支持，以及拉丁美洲地區已有許多國家表示對美國禁運政策之不滿。

⁶³ 在這個時期，古巴整體的軍事支出並沒有成長，考量到古巴的軍事支出有一部份是持續配置於對非洲國家革命的支持之上，且在此之前呈現逐年增長的趨勢，則倘若總額沒有增加，那麼古巴等於是部分降低了投注於抗衡美國的成本。見 Augusto Varas, "Security Contexts and Perception of Threat in Latin America:Trends and Proposals for Future Research," *Expert Meeting on Different Perceptions of Threat and Security* vol. SS-82/CONF.614/10 (1982), p. 4.

⁶⁴ Morris H. Morley, *Imperial State and Revolution : The United States and Cuba, 1952-1986*, pp. 250-253.

巴介入安哥拉的內戰等問題最終還是成為古美關係的重大阻礙。⁶⁵福特總統強調，「改善古美雙方關係的可能性已因古巴介入非洲戰爭之作為而終止」，美國並立即取消促進古美關係正常化的一切協商活動，雙方終究沒有達成真正的和解。⁶⁶這代表，在美國展開較為和緩的政策以後，古巴感受到的美國威脅有所降低，創造了古巴從第二個路徑轉向第四個路徑（低強度的抗衡）的條件，不過由於古美之間的互信程度仍然不足，所以美國的善意有其限度，古巴也沒有真正走上第四個路徑的道路。但持平而論，上述的發展對冰凍已久的古美關係而言仍不啻是一道難得的曙光。

卡特(Jimmy Carter)總統在 1977 年上台，他基本延續了前任福特政府初期對古巴較為緩和的態度，不僅取消美國公民赴古巴的禁令，高空偵察機也停止侵入古巴的領空，雙方甚至互設了照管利益辦事處(interest sections)。古巴為表示誠意，特別承諾將釋放三千九百名反卡斯楚政權的政治犯。⁶⁷這一段互動歷程清楚顯示，只要美國釋放出善意，古巴對美國的政策也就會出現較為趨緩的傾向。從互動結構理論的角度來看，古巴進行路徑轉換的可能性已經浮現，若美國進一步全面取消對古巴的經濟制裁，古巴對美國的抗衡強度將必然降低。然而，古美關係的改善卻只是曇花一現，因為古巴在非洲的行動使雙方的關係再次跌入谷底。1978 年 5 月，古巴派遣軍隊進入非洲的薩伊、衣索比亞等九個非洲國家，美國方面立即停止和古巴的和談，對古巴進行嚴厲的批判，並增加美軍在加勒比海地區的軍事演習次數。⁶⁸古巴方面的立場也很堅決，認為它在非洲的行動並非美國的內政問題，所以不肯妥協。在美國重回強硬的政策路線以後，古巴也在 1978 年至 1979 年間

⁶⁵ 美國認為古巴在安哥拉的駐軍是對美國不友好的象徵，古巴則表示，對安哥拉的協助是基於古巴與安哥拉之間的同盟義務，並非針對美國而來。由於美國和古巴各有堅持，最終的和解還是破局了。見 Jorge Domínguez, *To Make a World Safe for Revolution: Cuba's Foreign Policy* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1989), pp. 139-141。

⁶⁶ Morris H. Morley, *Imperial State and Revolution: The United States and Cuba, 1952-1986*, pp. 253-255.

⁶⁷ 王瓊霞，「古巴革命後外交政策之研究」，頁 164。

⁶⁸ Peter Schwab, *Cuba: Confronting the U.S. Embargo* (New York: St. Martin's Press, 1999), ch.2.

大幅增加軍事的支出。⁶⁹

第六節 維持第二個路徑： 古美衝突的升級(1981-1989)

在這個時期，美國政府以意識型態的對立為出發點，將古美關係視為國際性的議題，認為古巴和蘇聯在非洲的軍事行動已經損害美國的國家利益，美國必須採取有力的作為。入主白宮後，雷根總統便決定要採取強硬的手段來解決古巴的問題。在他任內，美國政府強化對古巴的經濟封鎖與貿易禁運，嚴格控制美國貨幣流入古巴或者與古巴有關的公司。不僅如此，美國還不斷向其他國家施壓，並與法國、義大利、日本、芬蘭等國簽訂協議，要求這些國家不要進口古巴的商品。⁷⁰雷根總統甚至強調，美國將不排除對古巴採取軍事進攻的手段。之後，美國的軍機頻繁侵入古巴領空，美軍更多次在古巴的鄰近海域進行軍事演習。由於雷根政府相當重視中南美洲的區域穩定及共產主義的擴散問題，因此美國於加勒比海及墨西哥灣地區部署了大量軍隊。美國的主要目的雖是著眼於避免薩爾瓦多的赤化，但因為美國的駐軍地點與古巴非常鄰近，故其戰略部署對古巴而言仍有如芒刺在背。美國的敵視態度使古巴立即進入高度防備的狀態。蘇聯對古巴的軍事援助大幅增加，卡斯楚在古巴進行全區的軍事總動員，成立員額多達五十萬的人民義勇軍，藉以強化古巴本島的防衛力量。⁷¹同時，卡斯楚公開批評雷根政府是 1959 年以來美國最「殘暴和兇惡的政府」，執行「公開好戰和法西斯的外交政策」。⁷²為

⁶⁹ 古巴的軍費支出增加整整一倍有餘。不過我們要注意的是，其中有一部分是為因應在非洲的軍事行動而編列。關於古巴軍費支出的數據，請參考 Varas, "Security Contexts and Perception of Threat in Latin America:Trends and Proposals for Future Research," p. 5.

⁷⁰ Morris H. Morley, *Imperial State and Revolution : The United States and Cuba, 1952-1986*, pp. 349-350.

⁷¹ Department of State and Department of Defense, *The Soviet-Cuban Connection in Central American and the Caribbean* (Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1985), p.5.

⁷² 例如，卡斯楚對雷根政府強硬的古巴政策之評語是，雷根政府是 1959 年以來美國最「殘暴和兇惡的政府」，執行「公開好戰和法西斯的外交政策」。

了影響古巴內部的輿論，雷根政府於 1985 年在邁阿密成立馬蒂電台(Radio Martí)，以向古巴發動心理戰及宣傳戰。古巴對美國的作為自然是十分不滿。原因有二：第一，馬蒂電台持續散佈不利於古巴政府的訊息，意圖顛覆卡斯楚政權；第二，馬蒂是古巴的民族英雄，更是古巴的民族主義精神之象徵，美國的電台以馬蒂為名對古巴人民而言實在是一種羞辱。對美國在軍事、經濟甚至統治上所構成的重大威脅，古巴的回應方式非常清楚，就是堅持採取第二個路徑，即最高強度的抗衡。

事實上，我們可以把冷戰結束前美國的對古政策大略分為兩類。第一類對古政策對古巴採取較為溫和的態度，願意在部分項目上取消對古巴的禁運限制，並略為鬆綁對古巴的通商禁令，福特政府及卡特政府初期的政策即屬於此一類型。第二類的對古政策則嚴格執行經濟制裁的政策，並伴隨頻繁的高空偵察與軍事演習行動。奉行此類型政策的政府與卡斯楚政權勢不兩立，甚至不惜利用地下性的顛覆手段以瓦解古巴當前的政治統治集團。雷根政府時期的古巴政策正是這一類型的代表。雖然有上述兩種不同的政策類型，但它們有著共同的目標，即推翻或改變卡斯楚政權的性質。換言之，它們主要的分歧存在於手段，而不是目標。基於這個理由，古巴始終沒有完全鬆懈對美國的心防，唯有當美國表現出善意時，古巴才會稍微調低對美國的強硬態度，但仍會維持相當程度的保留空間。

回顧古巴與美國在整個冷戰時期的互動可以發現，美國對古巴的經濟制裁的確對古巴國內的經濟發展帶來極大的阻礙，然而卡斯楚卻巧妙將古巴在經濟方面的困頓和美國的禁運劃上等號，塑造美國極其兇惡的負面形象。如此一來，古巴政府便得以在凝聚古巴人民的愛國意識的同時，順勢轉移人民對經濟情況不佳的情緒。⁷³更甚者，古巴政府持續強調美國對古巴構成的軍事威脅，歷屆美國總統幾次關於不排除對古巴使用武力的談話全部成為卡斯楚團結古巴人民的素材。卡斯楚的目標很清楚，即透過外部的威脅，來合理化政府對資源的汲取和人力的動員。

⁷³ Anna P. Schreiber, "Economic Coercion as an Instrument of Foreign Policy: Us Economic Measures against Cuba and the Dominican Republic," *World Politics* vol. 25, no. 3 (1973), pp. 387-413.

事實證明，卡斯楚對「威脅」的宣傳非常成功，與美國之間的對抗鞏固了其個人的領導，也堅定了古巴採取強力抗衡策略的意志。⁷⁴若非強大外部威脅的存在，我們很難想像一個小國可以長期擁有將近二十萬的正規部隊，並在大部分的時間裡都維持高達國民生產總值 8% 以上的軍費配置。整體看來，當美國推行較為強硬的古巴政策時，古巴便會採取同樣強硬的美國政策作為回應，這一點明白地體現於古巴對內軍事資源的大幅投入及對外與蘇聯軍事關係的密切連結之上。更甚者，美國越對古巴實施嚴厲的經濟制裁，卡斯楚就越能凝聚出反美的意識，在推動反制美國的政策時所必須面對的阻力也就越小。⁷⁵反之，若美國願意取消軍事上的挑釁行為，或者略微放鬆對古巴的經濟封鎖時，古巴則會採取若干釋出友善訊息的措施。卡斯楚的對外談話也將變得相對柔和，甚至不吝稱讚美國總統的人格特質。⁷⁶不過，由於美國始終維持經濟制裁的大架構，釋出的善意也僅止於鬆綁部分的限制，最終的目標仍是尋求古巴的和平演變，所以古巴最多就是降低強力抗衡的程度，從來沒有主動脫離與蘇聯在軍事及經濟上的連結。從互動結構理論的分析來說，古巴自 1959 年開始便持續處於路徑二（最高強度的抗衡）的軌道之中，中間有兩度因為美國政府態度的改變（1974-1975; 1977-1978）而出現換軌的契機，不過由於雙方對古巴在非洲的軍事行動具有不同的解讀與堅持，因而古美的和解從未真正實現，古巴的強鄰政策也僅是進行微調，沒有偏離第二個路徑。

從上述的討論可以推知，古巴的美國政策實乃取決於美國的態度，頗類似賽局理論中所說的「以牙還牙」(tit for tat)之策略，即行為者在 N 輪的策略將以其對手在 N_{t-1} 輪所採取的策略為依歸。若美國先釋出善意，古巴便也釋出善意；假如美國不懷好意，古巴則會做足對抗美國的心理準備。⁷⁷卡斯楚在古共「二大」的談話

⁷⁴ Donna Rich Kaplowitz, *Anatomy of a Failed Embargo: U.S. Sanctions against Cuba*, pp. 49-51.

⁷⁵ Jorge Domínguez, "US-Cuban Relations: From the Cold War to the Colder War," pp.49-50.

⁷⁶ 有學者發現，只要有美國的政界人士或者是宗教領袖來訪古巴，或者古巴與美國能夠就一些功能性的事項達成合作默契時，卡斯楚就會發表柔和而有助於古美關係的對外談話。然而，一旦牽涉到美國對於古巴可能的軍事威脅或者古巴的政治改革等較為敏感的議題時，卡斯楚的言論通常就變得十分尖銳。請見 Jaime Suchlicki, "Myths and Realities in Us-Cuban Relations," *Journal of International Studies and World Affairs* vol. 35, no. 2 (1993), p. 103.

⁷⁷ 關於賽局理論當中對「以牙還牙」策略之討論，請見 Robert M. Axelrod, *The Evolution of*

就清楚展現了美國的態度將如何影響古巴的美國政策：「如果有人向我們揮動橄欖枝，我們不會拒絕；如果有人繼續對我們採取敵視態度或進行侵略，我們將給予有力的回應」。⁷⁸

第七節 路徑二的轉出：

經濟的困局與後冷戰時期(1989-2009)

冷戰結束後，美國並沒有因為蘇聯成為歷史名詞而改變對古巴的基本態度，布希政府對古巴的態度甚至更加強硬。按照現實主義的邏輯來看，蘇聯的瓦解表示古巴最強而有力盟友已經消失，古巴對美國來說已經不構成任何威脅，美國不再具有堅持對古巴實施禁運政策的誘因，兩國的關係應可撥雲見日，然而為何現實遠非如此？特別是，除非有突發的事件，否則絕大多數的美國人都希望古美之間能夠盡快實現關係的正常化，為什麼美國政府卻選擇與多數民意背道而馳的政策？答案必須從古巴裔美國人在美國的投票集中傾向及美國國內的遊說政治談起。

在古巴革命風起雲湧之時及卡斯楚深化國內的改革措施後，古巴國內的企業家及資產階級紛紛帶著家人逃往美國，基於地緣的鄰近加上氣候相似這兩項因素的考量，美國南方的邁阿密及紐澤西成為他們重建家園的首選。這兩個地方也就逐漸變成古巴人群聚之處，其中又以邁阿密為中心。根據 1966 年所實施的《古巴調適法》，凡是在 1959 年 1 月 1 日以後到達美國的古巴人，皆可以申請移民簽證並獲得在美國的永久居留權。換言之，1966 年以後，古巴裔美國人開始成為投票人口的一部份。第一代及第二代的古巴裔美國人之投票傾向非常一致，對於卡斯楚皆抱持仇視態度，誰能夠保證對古巴採取嚴厲的政策，從而推翻卡斯楚政權，

Cooperation (New York: Basic Books, 1984); Martin J. Osborne, *An Introduction to Game Theory* (New York: Oxford University Press, 2004), p.420.

⁷⁸ 轉引自徐世澄，《衝撞：卡斯特羅與美國總統》，頁 11。

他們就把選票集中投給誰。⁷⁹在冷戰期間，古巴裔美國人對美國的古巴政策之影響力尚不明顯，不過由於古巴裔美國人善於經商，雄厚的財力使得他們很快就獲得美國政治人物的注意。在雷根總統的支持下，古巴裔大商人卡諾薩(Jorge Mas Canosa)於1981年成立「古美民族基金會」(Cuban American National Foundation)，目標是將此基金會變成強而有力的遊說組織。古美民族基金會與布希總統的關係一直非常密切，同時也提供部分國會議員大量的政治獻金。一般認為，1990年4月至5月美國在古巴鄰近水域進行的三次軍事演習，1992年10月23日通過的《古巴民主法案》(The Cuban Democracy Act)都是古美民族基金會遊說下的產物。⁸⁰

在布希總統主政時期，《古巴民主法案》是美國對古巴的經濟制裁政策方面最重要的支柱。它的內容包括：第一，任何國家只要支援古巴，美國就將停止給予其貿易優惠和援助；第二，禁止設在第三國之美國公司的子公司和古巴進行貿易；第三，禁止任何進入古巴港口的船隻在6個月內進入美國港口。簡言之，透過《古巴民主法案》，美國持續擴大對古巴禁運政策的範圍。由於美國不僅強化對古巴在經濟、商業及金融方面的封鎖，還在加勒比海地區舉行軍事演習，古巴所面對的互動結構很顯然是屬於高度威脅的範疇。從過去的經驗來看，古巴應該會持續對美國採取最高強度的抗衡。雖然卡斯楚的語言仍舊激烈，強調美國若入侵古巴，必將「血流成河」⁸¹，但我們仍可以清楚看出，由於失去了蘇聯在軍事及經濟上的支持，古巴事實上已經降低對美國的抗衡強度，轉換至第四個路徑（低強度的抗衡）。

東歐的巨變與蘇聯的瓦解對古巴帶來巨大的震盪。古巴頓失在經濟及軍事上的重要依靠。在冷戰期間，古巴的對外貿易當中有高達85%的比率源自於蘇聯和

⁷⁹ 當然在古巴裔美國人當中還是有所謂的溫和派，不過他們的影響力明顯不及強硬派。見 William M. LeoGrande, "From Havana to Miami: Us Cuba Policy as a Two-Level Game," *Journal of Inter-American Studies and World Affairs* vol. Spring 1998 (1998), pp. 67-86.

⁸⁰ Philip Brenner, *From Confrontation to Negotiation: U.S. Relations with Cuba* (Boulder: Westview Press, 1988), pp. 35-36; Philip Brenner, Patrick J. Haney, and Walter Vanderbush, "The Confluence of Domestic and International Interests: U.S. Policy toward Cuba, 1998-2001," *International Studies Perspectives* vol. 3, no. 2 (2002), pp. 192-208.

⁸¹ Clara Nieto and Chris Brandt, *Masters of War: Latin America and United States Aggression from the Cuban Revolution through the Clinton Years* (New York: Seven Stories Press, 2003), p. 488.

東歐國家，蘇聯甚至平均每年都向古巴提供至少三十億美元以上的援助。東歐共黨政權的崩潰導致古巴與過去的友邦及盟國的經濟關係不復存在。1989-1990年，蘇聯大幅減少對古巴的石油供應量。1991年，蘇聯正式解體，俄羅斯宣布停止對古巴一切的經濟援助，並在未告知古巴的情況下，逕自將駐守於古巴的軍隊撤出，蘇聯與古巴之間的軍事合作關係宣告結束。根據相關的統計數據，東歐國家的自由化及蘇聯的解體使古巴遭受了約40億美元的損失。1990年古巴的經濟成長率首度出現負成長，1991年下降10.7%。布希政府在1992年開始執行的《古巴民主法案》對古巴而言，無疑是雪上加霜。1992年的國民生產總值再次減少11.6%。1989年至1993年，古巴的國民生產總值下滑幅度高達34%。⁸²當時，古巴在石油及外匯方面均存在嚴重的短缺情況，經濟陷入嚴重困境。居民的生活用電無法獲得保證，食物短缺的問題更是時有所聞。這使得卡斯楚不得不宣布古巴進入了「和平時期的特殊階段」(The Special Period in Peace Time)，並逐步在國內推動以市場為導向的經濟改革。⁸³經濟上的困難使古巴政府必須逐年縮減軍事上的開支，縮減古巴軍隊的員額，國防預算下修至約佔國內生產總值的2-3%。⁸⁴從實際數字來看，古巴的軍事支出在1988年是22億美元，1991年則為13.5億美元。不過，為了防堵美國在軍事上可能的侵略行動，古巴還是勉強維持至少10萬的正規軍隊編制。同時，積極發展對外的關係，以尋求突破美國的封鎖。⁸⁵應該看到，古巴領導人的反美言論雖然一如往昔，但由於失去外援的支持以及經濟情況的持續惡化兩項因素的共同作用，古巴終究在軍事上降低了抗衡美國的強度，以減輕龐大的國防預算所帶來的壓力。

1993年，柯林頓接替競選連任失利的布希，成為美國新任的總統。由於古巴

⁸² 更詳細的數據可以參閱 Peter Schwab, *Cuba : Confronting the U.S. Embargo* (New York: St. Martin's Press, 1999)。

⁸³ 關於古巴在和平時期的特殊階段所採取的政策措施，請參考 Ariana Hernandez-Reguant, *Cuba in the Special Period : Culture and Ideology in the 1990s*。

⁸⁴ U.S. Arms Control and Disarmament Agency, "World Military Expenditures and Arms Transfers, 1995," <<http://dosfan.lib.uic.edu/acda/wmeat95/wmeatcov.htm?>>

⁸⁵ 徐世澄，《古巴》，頁86，212-213。

裔美國人群聚的地區在傳統上屬於共和黨的票倉，故民主黨的柯林頓固然希望爭取他們的支持，但受其制約的程度遠遠不及前任的布希。職是之故，柯林頓在上任之初便打算重建古巴關係的新氣象。針對古巴的問題，柯林頓政府的立場是不提供古巴任何支持，但也不願意採取任何軍事威脅行動。雖然持續對古巴實施《古巴民主法案》的相關條款，但相較於布希政府帶有高度侵略性的政策，柯林頓政府的古巴政策相較之下顯得柔和許多，美國的國務院甚至提出允許美國的私人企業赴古巴建立新的通訊系統，並與古巴的國營電話公司分享利潤之建議。這使得古巴的領導人在發表對外談話時，紛紛表達了對古美關係取得實質進展的期待。古巴外長羅巴伊納(Roberto Robaina)更是寄希望於柯林頓，他表示，「比爾·柯林頓是位感性的總統，期望以其良好的背景來和平處理兩國關係」。由於國內的經濟改革成效還在未定之天，加上缺乏外援的協助，故古巴亟欲與美國保持較為和緩的關係。

正當古美關係似乎出現轉機之時，「兄弟救援會」的飛機在古巴遭到擊落的事件卻整個改變了古美之間的政治氣候。「兄弟救援會」屬於古巴裔的強硬右派，一向主張要對古巴施以軍事打擊，該會的成員經常駕駛小型飛機闖入古巴的領空發放傳單。古巴的空軍在多次警告未果的情況下，遂擊落兩架「兄弟救援會」以儆效尤。這次事件造成的結果是，美國國內出現務必要嚴懲古巴的聲浪，古美民族基金會取得絕佳的宣傳機會，柯林頓總統最終批准了目標在於迫使外資完全撤離古巴的《赫姆斯－伯頓法》(Helms- Burton Act)。⁸⁶這個法案一旦發揮其欲達到的政策效果，古巴將陷入更嚴厲的經濟困局。然而卡斯楚並沒有退讓，他選擇公開發表聲明：「古巴從不害怕，也不接受任何威脅。⁸⁷」後來，《赫姆斯－伯頓法》引起世界各國對美國的不滿，歐盟甚至立即推動報復性的計畫，凍結美國在歐洲的資產，就連美國的近鄰加拿大也選擇抵制美國。這使得柯林頓只能透過延緩實施

⁸⁶ 關於《赫姆斯－伯頓法》的詳細內容及其對古美關係及美國和其他各國關係之影響，請參考 Joaquín Roy, *Cuba, the United States, and the Helms-Burton Doctrine : International Reactions* (Gainesville, Fla.: University Press of Florida, 2000).

⁸⁷ 轉引自王瓊霞，「古巴革命後外交政策之研究」，頁 179。

《赫姆斯－伯頓法》最關鍵之第三條的方式來化解國際間對美國的不諒解。由於禁運政策的實施並沒有收到效果，柯林頓在第二任期當中部分放寬了對古巴的經濟制裁，允許在美國的古巴人每人每年擁有將 1200 美元匯回古巴的額度。柯林頓政府在態度上的轉變雖然沒有使古巴與美國達成實質的和解，不過兩國的關係至少出現些許緩和的趨勢。在這個期間，古巴的軍費支出延續減少的趨勢，不過仍有 7 億美元之譜，大約佔總體國民生產總值的 1.6%。⁸⁸

傳統的共和黨人對古巴的態度一向較為不假詞色，認為古巴是美國在拉丁美洲當中必須除去的惡瘤，故當 2001 年初小布希總統上台後，他立即加強對古巴的封鎖，除了原本就存在的禁運項目以外，更把食物與藥品也列為禁運品。除此之外，小布希政府禁止美國人民赴古巴訪問或者旅遊，就連在柯林頓時期通過的 1200 美元匯款額度也一併取消。小布希政府對古巴的敵意從小布希的對外發言中即可見端倪，他強調，「古巴不但是邪惡軸心國家之一，同時也是反恐戰略中，最需要制裁的國家之一」。⁸⁹古巴強烈譴責小布希政府的發言，指出這是美國對古巴「採取敵視態度的進一步升級」。⁹⁰值得注意的是，2003 年起，由於先前的經濟改革成效卓越，古巴的經濟情況大有改善，因此古巴政府特別提列預算來實現延宕已久的國防現代化計畫，古巴的國防預算佔國民生產毛額的比率重新回到 3% 以上的水準。⁹¹這代表，古巴認為美國的威脅並沒有消失，因此當古巴的經濟略為好轉以後，馬上尋求國防武器的改善，以因應美國可能的行動。

2006 年，卡斯楚因病入院療養，勞爾·卡斯楚暫代國家主席一職。2008 年 2 月 24 日，勞爾·卡斯楚被選為國務委員會主席和部長會議主席，古巴正式完成權力的交接。古巴在統治菁英方面的遞嬗沒有使古巴陷入分裂，古美關係也沒有新

⁸⁸ Frank O. Mora and Quintan Wiktorowicz, "Economic Reform and the Military: China, Cuba, and Syria in Comparative Perspective," *International Journal of Comparative Sociology* vol. 44, no. 2 (2003), pp. 87-128.

⁸⁹ 轉引自王家慶，「後冷戰時期美國對古巴外交政策之研究（1989~2002 年）」，淡江大學拉丁美洲研究所碩士論文，2003 年 1 月，頁 162。

⁹⁰ Thomas M. Leonard, *Encyclopedia of Cuban-United States Relations* (Jefferson, N.C.: McFarland & Co., 2004).

⁹¹ World Security Institute(U.S.-Cuba Cooperative Security Project), "Increases in Cuban Military Spending Reflect Economic Recovery," <<http://wsicubaproject.org/militaryspending08.cfm>>.

的進展。勞爾·卡斯楚就任以後隨即表明：「如果美國當局最終放棄傲慢無禮的態度，決定用一種文明的方式打交道，那將是一個令人歡迎的變化。否則的話，古巴準備繼續應對美國那種敵對的政策，如果需要的話，甚至可以再和他們對抗五十年。⁹²」2009年1月20日，歐巴馬(Barack Obama)宣誓就任為美國第44任總統。在競選期間，歐巴馬就明確表示，當選後若有機會，他樂於與古巴的領導人展開對話，並且將採取與前任小布希政府截然不同的古巴政策。在新政府正式運作以後，歐巴馬於競選時期開出的政策支票並未跳票，美國確實開始調整對古巴的政策。同年4月13日，歐巴馬政府宣布解除在美國的古巴僑民回古巴探親及向其在本國親屬匯款的限制，並鼓勵美國企業投入古巴的通訊服務市場。不過，歐巴馬堅持，在古巴民主化以前，美國不會解除對古巴的禁運政策。

對於美國在態度上的部分轉變，古巴的回應相當耐人尋味。針對美國於2009年4月進行的政策調整，領導人勞爾·卡斯楚做出的評論是，「這一個政策是『積極的』，但封鎖問題『尚未涉及』……不過，古巴願意在『平等』的條件下，與美國政府就所有問題進行談判，然而這將不包括古巴主權、政治和社會制度以及古巴的內部事務」。勞爾·卡斯楚的回應可說四平八穩，在釋出善意之餘而又堅持立場。卡斯楚對歐巴馬談話之評論則犀利得多。他雖然相信歐巴馬的態度與前任政府有很大的不同，但對於美國沒有完全取消對古巴的禁運政策仍感到忿忿不平。他強調，「古巴不會排斥和美國實現關係的正常化，但是美國對古巴持續採取的封鎖卻是『真正的屠殺行為』……古巴抵抗並將繼續抵抗下去，古巴將不會伸手乞討」。⁹³之後，在前往宏都拉斯參加第三十九屆美洲國家組織大會以前，歐巴馬在公開的講話中再度向古巴喊話：「美國希望和古巴關係揭開新頁；我知道要消弭數十年的不信任還有很長的路要走，但我們必須邁出重要的步伐，才能迎向新的開

⁹² 關於勞爾·卡斯楚的完整談話，可以參考 BBC 中文網，「卡斯特羅缺席革命紀念日活動」，<http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid_6910000/newsid_6918400/6918413.stm>，檢索日期：2009年9月1日。

⁹³ 卡斯楚的回應登載在古巴共產黨中央機關報《格拉瑪報》，全文可進一步參考該機關的官方網站，<<http://www.granma.cubaweb.cu/secciones/ref-fidel/art120.html>>，瀏覽日期：2009年6月14日。

始……過去兩年，我曾經說過，現在我再重複一次，我願意促成美、古政府在眾多議題上的溝通——從人權、言論自由、民主改革，到毒品、移民及經濟問題。」面對美國刻意營造出的善意氣氛，勞爾·卡斯楚在隔日也隨即做出反應，「古巴願意與美國討論所有議題，包括政治犯與言論自由」。2009年8月1日，在古巴人民政權代表大會的發言中，勞爾·卡斯楚進一步總結古巴的立場，「與美國可以談古巴的任何事，但也要談美國那邊的事」。⁹⁴從古巴最高領導人的談話我們可以發現，古美關係要達成真正的和解，關鍵實仍繫於美國對古巴所實施的禁運政策。古巴的美國政策將何去何從，美國對待古巴的態度無疑是一個關鍵因素。⁹⁵

整體來看，在後冷戰時期，古巴對美國仍是採取抗衡的策略，並以靈活的外交手腕，積極爭取其他國家的支持，甚至透過聯合國大會來對美國施壓。不過，古巴在堅持立場之餘，也盡量避免激化古巴與美國之間的矛盾。這是因為，外援的缺乏及經濟上的困乏使它被迫大幅調整了抗衡的強度。從互動結構理論的角度來說，古巴在蘇聯解體後，缺乏維持在路徑二的客觀能力，因而換軌至第四個路徑（低強度的抗衡），並持續至今。

第八節 互動結構理論及古巴的美國政策之檢驗

本章的最後一個任務是，把互動結構理論的假設命題和歷史證據進行比對，檢驗互動結構理論在多大程度上可以解釋自1959年以來古巴的美國政策。⁹⁶我們

⁹⁴ 參見《人民日報》，2009年8月3日，第3版。此外，一般認為，勞爾·卡斯楚所稱之「美國那邊的事」即是指美國對古巴實施的禁運政策。

⁹⁵ 基本上，只要美國願意改變現狀下對古巴進行經濟制裁的政策，古巴與美國的關係絕對有轉圜的空間，這是許多研究美古關係之學者的共識。參見 Gillian Gunn, *Cuba in Transition: Options for U.S. Policy*, pp. 75-93 及 Jonathan G. Clarke and William Ratliff, "Report from Havana: Time for a Reality Check on US Policy toward Cuba," pp. 1-21。

⁹⁶ 在卡斯楚發起的革命運動成功以前，當時的古巴領導人心中所想的是如何鞏固自己的統治地位，古巴並沒有真正的「美國政策」，國家存在也只具有形式上的意義。職是之故，互動結構理論並不尋求對這一段歷史的解釋，因為古巴還未取得自由選擇對外政策的空間，扈從於美國是它唯一的選擇。

將先歸納根據互動結構理論所推斷出來的預測，接著再對這些預測作出評估。

互動結構理論的預測

預測 1：外部威脅程度越高，小國越可能採取高動員成本的政策。外部威脅程度越低，小國越不可能採取高動員成本的政策（H1）。

預測 2：小國在高度威脅的互動結構下傾向採取最強的抗衡手段（H3）。

預測 3：外在的互動結構會對小國的國內政治結構（政治菁英的意向及社會凝聚力）產生形塑的效果。在小國具有基本抵抗能力的前提下，外部威脅的程度越高，越可能創造出能夠接受將資源大幅配置於安全項目（抗衡策略）的國內政治結構。反之，外部威脅的程度越低，越不可能形成將資源大幅配置於安全項目（抗衡策略）的國內政治結構（H6）。

預測 4：動員成本低的政策持續性最長，動員成本高的政策則必須檢視小國的經濟情況及外援有無兩項條件而定。當條件不利於小國時，小國越可能降低抗衡的強度。但假設威脅持續存在，對小國有利的條件又出現時，小國便可能重新採取高動員成本的政策（H7）。

檢驗互動結構理論

本章提供的歷史證據表明，互動結構理論通過了古巴的美國政策這一個案例的檢驗。第一，美國自 1960 年開始對古巴實施經濟制裁，期間並伴隨程度不一的軍事威脅及顛覆性的秘密行動，互動結構理論預測，當這種情況出現時，小國可能採取高動員成本的政策（預測 1），即最高強度的抗衡政策（預測 2）。互動結構理論的預測實現了：當古巴強烈感受到來自於美國的威脅時，它在國內進行高度的軍事動員，在國際爭取蘇聯在經濟及軍事方面的支持，對美國的強硬態度採取反制措施。

第二，美國在 1974-1975 年及 1977-1978 年曾經對古巴採取較為緩和的政策，解除部分的禁運項目，互動結構理論預測，大國的政策若是往對小國較為友善的方向發生變化，小國的政策也會有和緩化的可能（預測 1）。這種預測與古巴的回應模式是一致的。美國的政策變遷確實創造古巴進行路徑轉換的契機，古巴也略為降低抗衡的強度。

第三，自 1959 年起，古巴面對的即是高度威脅的互動結構，互動結構理論預測，高度的外部威脅將產生能夠接受將資源大幅配置於安全項目的國內政治結構（預測 3）。大部分的研究都指出，美國的禁運政策及對古巴的武力威脅是古巴民族力量的源頭，由於「美國威脅」的存在，卡斯楚在動員國內的資源及人民方面一直非常成功。因此，這個預測基本成立。⁹⁷

第四，蘇聯解體後，古巴失去蘇聯的經濟及軍事奧援，經濟陷入困境，互動結構理論預測，若小國的經濟狀況不佳，又缺乏外援，迫使小國放棄高動員成本政策的結構性壓力將會湧現（預測 4）。由於經濟的困乏和外援的失去，古巴的領導人固然仍會對美國發表針鋒相對的言論，然而古巴確實大幅縮減了軍事預算的規模，同時在政策上也盡量以不激化古美之間的矛盾為原則。總而言之，古巴在後冷戰時期的確降低對美國抗衡的強度，上述的現象支持了互動結構理論。

⁹⁷ 目前可以取得的資料大多是證明，古巴內部並沒有出現認為政府將資源配置於抗衡美國之上是毫無必要的社會結構，因此互動結構理論的預測基本無誤。不過，關於古巴人民對於抗衡美國政策之支持程度仍有待後續的研究。

第四章 從戒慎恐懼到前嫌盡釋的兄弟關係

——斯里蘭卡的印度政策

在第三章中，我們討論了古巴自獨立以來面對美國時的戰略選擇。我們發現，由於古巴面對的外部環境非常嚴峻，屬於高度威脅的互動結構，這使得古巴對美國持續採取最強強度的抗衡，直到冷戰結束後才因為客觀條件的限制而降低抗衡強度。古巴的事例讓我們想進一步瞭解，大國與小國的衝突是不是必然的？本章所探討的斯里蘭卡與印度之間的關係提供了我們解答上述疑問的良好背景。綜觀斯里蘭卡與印度的互動歷程可以發現，除了印度以秘密或者公開的形式介入斯里蘭卡族群問題的時期以外，斯印關係基本上是十分穩定的。印度沒有對斯里蘭卡構成太大的威脅，斯里蘭卡雖然尋求與其他國家的聯繫，但也並未積極組成反印的聯盟。這代表，大國與小國保持和平與穩定的關係同樣可以是大小國互動中的均衡(equilibrium)。

從「互動結構理論與小國策略選擇之路徑」的觀點出發，斯里蘭卡在獨立之初走的是第五條路徑（悲觀型的避險）。這是因為印度在掙脫百年殖民的桎梏以後，國力強盛，幅員廣大，南亞無人可撻其鋒，若印度對斯里蘭卡採取侵略性的政策，斯里蘭卡必將落入亡國一途。因此，在不確定印度的意圖之情況下，斯里蘭卡一方面與印度持續進行高層互訪，一方面與英國維持共同防禦的架構。但由於印度的態度殷切，兩國互動良好，關係逐漸深化。在印度對斯里蘭卡的威脅程度下降的情況下，斯里蘭卡自路徑五換軌到路徑六（樂觀型的避險）。1983年起，潛伏於斯里蘭卡內部的群族衝突議題逐漸升溫，塔米爾人問題使斯印雙方屢起爭執。印度的態度日漸強硬，斯里蘭卡遂積極尋求外部力量的支援，準備轉入第四個路徑（低強度的抗衡）。唯連年來的內戰使得斯里蘭卡的經濟受到極大打擊，國內局勢嚴峻，其他國家又因為人權問題及印度因素的考量而不願繼續提供斯里蘭

卡必要的協助。於是，在外援不可得卻又迫切需要協助的情況下，斯里蘭卡接受印度帶有威脅性的提議，由印度派遣部隊赴斯里蘭卡進行維和，走上了路徑三（姑息型的扈從）。後來由於印度的維和行動遲遲沒有進展，斯里蘭卡內部激起巨大的反印聲浪，印度的維和部隊甚至受到斯里蘭卡政府軍及塔米爾之虎的共同對抗，斯里蘭卡重回路徑四（強度較低的抗衡）。1990年開始，印度逐步調整其斯里蘭卡政策，不再介入斯里蘭卡的族群問題，甚至協助斯里蘭卡政府高階軍官的訓練。除此之外，兩國更在經濟方面建立密切關係。斯里蘭卡對印度不再恐懼，從路徑四轉換至路徑六（樂觀型的避險）。這整段過程共可分為四個階段。它們是：獨立以前的斯里蘭卡(500B.C.-1948)，從憂心忡忡到對印度恐懼的漸趨消解(1948-1983)，斯里蘭卡的民族問題和印度的介入(1983-1990)，以及印度的轉變與兩國關係的深化(1990-2009)。

在以下的討論中，我們將先描述斯里蘭卡獨立以前的情況，勾勒斯里蘭卡與印度的互動背景，然後再用互動結構理論解析第二個階段到第四個階段的過程。由於斯里蘭卡境內塔米爾人的問題一直是決定兩國關係的重要因素之一。因此，我們還將特別說明斯里蘭卡內部的族群問題及其如何對斯印關係構成影響。最後則是對理論的評估。

第一節 獨立以前的斯里蘭卡(500B.C.-1948)

斯里蘭卡位於印度次大陸的東南端，是印度洋地區海上及空中交通的要衝，東西方經濟文化交流的中樞地緣，戰略價值不言可喻。印度為距離斯里蘭卡最近的國家，雙方之間僅隔有曼納灣(The Gulf of Mannar)和保克海峽(Palk Strait)。斯里蘭卡駐聯合國大使 Dayan Jayatilleka 曾經指出，談論印度不一定要涉及斯里蘭卡，然而說起斯里蘭卡，則不能不提到印度。在斯里蘭卡的社會脈絡中，不論是民族的起源，宗教的薰陶與傳播，或者政治的衝突與經濟的合作等面向，印度都在其

中扮演關鍵的角色。



圖 4.1 斯里蘭卡的地理位置¹

斯里蘭卡恰恰座落於印度洋的中心，優越的位置使其在海洋及空中的交通上佔有一席之地。在地緣關係方面，斯里蘭卡與其強鄰印度以保克海峽為界，斯里蘭卡北部的省分距離印度的塔米爾納杜邦僅二十八公里。

作為鄰近斯里蘭卡的大國，印度與斯里蘭卡在遠古時代就開始有了交往。目前斯里蘭卡境內的兩大民族，僧伽羅人(Sinhalese)和塔米爾人(Tamils)，皆起源於印度。前者大約是西元前 5 世紀前後自北部印度移居到島上，血緣可追溯至亞利安人，外形接近於印度半島北部的人種。後者則與群聚印度南部的塔米爾族有血緣上的關聯，在人種分類方面同屬於達羅毗荼(Dravid)人種。²僧伽羅人的祖先來到斯里蘭卡後，逐漸征服了原來居住在島上的原住民族維達人(Veddah)，接著更進一步建立起國家。由於這個國家是以僧伽羅人為主體，因此我們可以把它簡稱為「僧伽羅王國」。「斯里蘭卡」與「僧伽羅王國」這兩個詞彙在 14 世紀以前基本上可以劃上等號。

¹ 圖片擷取自網際網路，<<http://www.yourchildlearns.com/Asia/images/sri%20lanka.gif>>，瀏覽日期：2009 年 5 月 6 日。

² Patrick Peebles, *The History of Sri Lanka* (Westport, CT: Greenwood Press, 2006), ch. 1.

在這個時期，斯里蘭卡幾乎都是由僧伽羅人所建立的王朝進行統治，南印度的塔米爾王國則是僧伽羅歷代王朝最主要的外患。舉例來說，西元 8 世紀中後期，位處印度南端，由塔米爾人所建立的槃底耶國(Pandyan)奉行對外擴張的政策，在取得南印度大部分的地區後，更進一步想要征服斯里蘭卡。槃底耶國王親率大軍自斯里蘭卡北部登陸，擊敗了僧伽羅王國的軍隊。最後，僧伽羅王國不得不以付出龐大賠款的方式換取槃底耶國退兵的承諾。總而言之，在 14 世紀以前，類似的情況不斷發生，斯里蘭卡上的僧伽羅王國在大部分時間裡都必須應付來自於南印度的塔米爾王國之威脅，有時甚至必須接受南印度塔米爾王國的統治。為了躲避外來的侵略，不堪其擾的僧伽羅王國只能一再把國都向南遷移。³14 世紀初，南印度的塔米爾人長驅直入，直接在斯里蘭卡境內的賈夫納半島成立王國。至此，開啟了塔米爾人和僧伽羅人分踞斯里蘭卡北部與南部的對峙時代。⁴

16 世紀起，斯里蘭卡開始遭遇到前所未見的外來侵略勢力，即積極從事海外擴張活動的歐洲列強。葡萄牙、荷蘭、英國先後在島上建立了殖民的體系。1518 年，葡萄牙人首先來到斯里蘭卡。由於力量不足，葡萄牙人的活動範圍主要侷限在可倫坡及沿海地區，後來才把觸角逐步擴展至北部的賈夫納(Jaffna)。1602 年，為了發展肉桂貿易，荷蘭人也開始在印度洋地區活動，考量到斯里蘭卡在地緣上的重要性，荷蘭遂決定和葡萄牙展開對斯里蘭卡的競逐。1658 年，在斯里蘭卡的康提王國之協助下，荷蘭擊退了葡萄牙駐可倫坡的守軍，葡萄牙於斯里蘭卡近 150 年的殖民時代宣告結束，荷蘭進而奪下葡萄牙在斯里蘭卡的大部分利益。⁵荷蘭在斯里蘭卡的殖民統治持續了一百多年，沒有其他的西方國家與之競爭。不過當英國佔領了印度以後，荷蘭在斯里蘭卡的地位便逐步受到挑戰，因為英國的目光已

³ 有許多專家認為，斯里蘭卡的僧伽羅人雖然在人口構成的比例上佔有絕對的優勢，但卻非常介意塔米爾人的存在，正是因為這段歷史使然。換言之，塔米爾人一直被僧伽羅人視為外來侵略的象徵。

⁴ 關於此段歷史，請詳見 K. M. De Silva, *A History of Sri Lanka* (New York: Penguin Books, 2005), ch. 1-2.

⁵ 若對葡萄牙及荷蘭在斯里蘭卡的殖民歷史有興趣，可以參考葡萄牙研究專家 George Winius 的相關著作。見 George D. Winius, *The Fatal History of Portuguese Ceylon: Transition to Dutch Rule* (Cambridge: Harvard University Press, 1971).

漸漸轉向與印度僅有海峽之隔的斯里蘭卡。

1795 年，英國的東印度公司先是與康提王國的統治者建立了合作的默契，接著自同年的 8 月起，逐步透過軍事行動的方式奪下亭可馬里(Trincomalee)、賈夫納，最後更於 1796 年把荷蘭人逐出斯里蘭卡，在殖民的事業上取荷蘭而代之。1802 年，英國正式宣佈斯里蘭卡成為該國的殖民地。在殖民初期，英國延續過去荷蘭在斯里蘭卡所建立的經濟型態，以肉桂貿易為主。不過自 1835 年起，肉桂在國際市場上的價格每下愈況，於是英國先是將斯里蘭卡的出口項目轉為咖啡，繼而是茶葉，後來又擴及至橡膠。由於僧伽羅人並不願意進入種植園工作⁶，但種植園又是特別需要大量勞動力的產業，因此英國便從印度引進了五十萬名的塔米爾勞工，他們大約佔當時斯里蘭卡總人口的 12%。這個政策使得斯里蘭卡境內塔米爾族群的人數獲得極大增長。⁷

19 世紀後期，斯里蘭卡的知識界人士首次發起民族獨立的運動，希望由斯里蘭卡人民管理自己的國家。為了分化反殖民的力量，英國刻意創造出少量的政治性職位，讓僧伽羅人和塔米爾人共同競爭，藉此挑起雙方的民族矛盾，如此分而治之的政策正是後來斯里蘭卡內部族群衝突的根源之一。二次大戰期間，南亞、東南亞地區陸續出現一波波反對殖民統治的運動，帶給英國很大的困擾。為專注於歐陸的戰事，英國決定改變其南亞政策，與各個南亞殖民地內的民族運動領導人進行協商。最終，英國政府與斯里蘭卡的民族運動領導人達成妥協，同意斯里蘭卡以英國聯邦內自治領的身份獲得事實上的獨立。⁸1948 年，斯里蘭卡正式宣告獨立，定國名為錫蘭。1972 年，國名更改為斯里蘭卡共和國。1978 年頒佈的新憲

⁶ 傳統上，僧伽羅人是以稻米的種植為主，同時他們相信「有土斯有財」，只願意在自己的土地上耕種，種植園的工作對僧伽羅人而言不具任何吸引力。

⁷ 僧伽羅人對於這樣的發展自然不太滿意。不過我們還應注意的是，雖然印度塔米爾人和斯里蘭卡塔米爾人具有相同的血緣，但文化的不同使他們仍存在一定程度的隔閡。關於印度塔米爾人在何種背景下進入斯里蘭卡及其如何融入斯里蘭卡的社會，請參考 Patrick Peebles, *The Plantation Tamils of Ceylon, New Historical Perspectives on Migration* (London ; New York: Leicester University Press, 2001)。

⁸ 葡萄牙、荷蘭及英國在斯里蘭卡的殖民統治大約都是 150 年。另外，印度則是在 1947 年取得獨立地位。

法再以斯里蘭卡民主社會主義共和國取代原有的國名。就在斯里蘭卡獨立的前一年，它的強鄰——印度，也取得了獨立的地位。

第二節 路徑五的進入與轉出：

從憂心忡忡到對印度恐懼的漸趨消解(1948-1983)

獨立之後的斯里蘭卡立即感受到印度的權力所帶來的強大壓迫感。理由在於，不論是疆域的面積，或者總體的實力，印度都達到歷史的高峰。從任何指標來看，經濟、軍事以及國際影響力，印度在南亞都是首屈一指。同時，它還擁有繼承英國在南亞原有霸主地位的雄心壯志。由於歐洲的殖民者先是透過海上入侵，接著才逐步控制南亞次大陸，而斯里蘭卡恰恰居於印度洋中的樞紐位置，這使得印度不僅極為重視印度洋所代表的戰略意義，也非常在意斯里蘭卡的動向。基於地緣戰略的理由，印度始終相信，若斯里蘭卡被與印度關係不睦的國家所影響甚或控制，將會對印度的國家安全造成極大的損害。⁹印度對斯里蘭卡的關切之深與美國為何要對古巴採取緊迫盯人態度的理由是一致的：害怕鄰近的小國落入敵對的大國手中。一位印度的前海軍指揮官便如此說道：「對印度來說，斯里蘭卡在戰略上如同愛爾蘭對英國，台灣對中國那樣重要……只要斯里蘭卡友好或中立，印度就不必憂慮，但如果出現該島被與印度敵對的大國支配的危險，印度就不會容忍這種危害其領土完整的局面。¹⁰」

雖然獨立之初的印度並沒有對斯里蘭卡採取任何不友善的行動，但斯里蘭卡認為，由於尚無法掌握印度的意圖，斯里蘭卡必須防備未來可能發生的威脅。斯里蘭卡首屆總理森納那亞克(D. S. Senanayake)在 1949 年的談話便透露出對印度所擁有巨大權力的不安，他要大家小心防範印度擴張的「長期可能性」，並擔心一旦

⁹ P. Venkateshwar Rao, "Ethnic Conflict in Sri Lanka: India's Role and Perception," *Asian Survey* vol. 28, no. 4 (1988), p. 419. 斯里蘭卡著名的歷史學者 Shelton Kodikara 也抱持類似的看法。

¹⁰ 轉引自雷啓淮主編，《當代印度》（成都：四川人民出版社，2000年），頁363。

印度出現「錯誤的領導人」，印度可能會變得極具「侵略性」。¹¹根據新現實主義的理論預設，斯里蘭卡這時有兩個選擇：第一，增加國防項目的預算，增強本國的防衛實力；第二，尋求外部的結盟。斯里蘭卡心知肚明，第一個選擇不切實際，它必須走第二條路。後來擔任斯里蘭卡第一任總統的賈亞瓦德納(J. R. Jayewardene)毫不含糊地點出這個事實：「我們（斯里蘭卡）確實擁有海軍、陸軍，以及空軍，但坦白說，我們根本毫無自衛的能力。如果印度出現了一位暴君，並打算進犯錫蘭（斯里蘭卡的舊名），屆時將沒有任何力量能夠阻止它……不過，只要你是大英國協的成員，來自印度的侵略自然會被遏制。這也是你唯一擁有的防禦力量。¹²」於是，斯里蘭卡在宣布獨立的當天就與英國簽訂《英斯雙邊防衛協定》。在協定當中，斯里蘭卡分別開放亭可馬里及卡圖納亞克(Katunayke)供英國的海軍及空軍使用，並決定繼續待在大英國協之中。¹³很明顯，在不確定印度的真實意圖之情況下，斯里蘭卡預先假設最壞的情境(the worst-case scenario)，並據此選擇回應的策略。與英國結盟的政策是為了緩解來自印度方面的壓力，目的在於對印度的權力產生約制效果，以強化本國在安全上的保障。

雖然對印度懷有戒心，但斯里蘭卡還是不能不重視與印度的關係。透過雙方的初步接觸，斯里蘭卡很快發現，印度似乎沒有它想像中的具有威脅性。這是因為，斯里蘭卡對印度來說固然重要，但印度對斯里蘭卡基本上並沒有領土野心。在南亞地區的支配地位一直是印度追求的目標，但所謂的「支配」實際上指的只是「至高無上的領導」，並不涉及南亞的統一。簡言之，印度無意建立一個包括斯里蘭卡在內的帝國，¹⁴斯里蘭卡擁有自由決定對外政策的空間。我們可以從印度的首屆總理與兼任外長尼赫魯(Jawaharlal Nehru)的相關談話中清楚看到這一點。例

¹¹ A. Jeyaratnam Wilson, "The Foreign Policies of India's Immediate Neighbours: A Reflective Interpretation," *Journal of Asian and African Studies* vol. 25, no. 1/2 (1990), p. 46.

¹² 引自 D.M. Prasad, "Indo-Sri Lanka Relations: Mutual Problems and Common Approaches," in *Studies in India's Foreign Policy*, ed. Surendra Chopra (Amritsar: Department of Political Science, Guru Nanak Dev University, 1980), p. 297。括弧內的文字為本文作者所加。

¹³ 易玲，《斯里蘭卡塔米爾問題的國內國際關聯》，頁 55。

¹⁴ Howard Schaffer and Teresita Schaffer, "Better Neighbors?: India and South Asian Regional Politics," *SAIS Review* vol. 18, no. 1 (1998), p. 113.

如，在論述其關於國際關係的想像時，尼赫魯把斯里蘭卡看做是一個獨立的實體，而不是印度的附庸。他指出：「我個人對未來遠景的看法是這樣的：我認為將來會建立一個聯邦，其中包括中國和印度，緬甸和錫蘭（斯里蘭卡獨立之初的國名），阿富汗和其他國家。¹⁵」1950年1月，在赴可倫坡參加大英國協外長會議時，尼赫魯公開表示，印度絕對沒有吞併斯里蘭卡的意圖。¹⁶甚至於在某次訪問斯里蘭卡的行程當中，斯里蘭卡境內的塔米爾人意圖說服尼赫魯以印度官方的立場介入他們在語言問題上所受到的不平等待遇，但尼赫魯表現出非常謹慎的態度，不對此發表任何的言論。¹⁷換句話說，尼赫魯時期的印度政府並不希望因為塔米爾人的問題而破壞與斯里蘭卡之間的關係。對印度而言，最佳的情況便是斯里蘭卡對印度言聽計從，次佳的情況是與斯里蘭卡維持雙邊的友好關係，兼併斯里蘭卡並不見得符合印度的國家利益，因為這可能會導致一個針對印度的反印聯盟之出現。¹⁸職是之故，在兩國獨立初期，印度對斯里蘭卡的政策主要是以拉攏為主。¹⁹印度的溫和態度使斯里蘭卡逐漸放下對其權力的恐懼，持續加強兩國在經濟領域方面的合作。從1949年到1960年，印度和斯里蘭卡兩國的貿易總額從172.8億盧比增至303.2億盧比。除此之外，由於國內的局勢穩定，外部環境也沒有明顯而立即的危險，斯里蘭卡的軍費開支佔中央總預算的比重始終保持在極低的水平，多數時間是1%，最高也不過4%。相較於印度動輒高達20%的比例，斯里蘭卡配置於防務

¹⁵ 引自尼赫魯著，張寶芳譯，《尼赫魯自傳》（北京：世界知識出版社，1956年），頁697。括弧之內的文字為本文作者所加。

¹⁶ Shelton U. Kodikara, *Indo-Ceylon Relations since Independence* (Colombo: Ceylon Institute of World Affairs, 1965), p. 21.

¹⁷ 請見王宏緯主編，《南亞區域合作的現狀與未來》（成都：四川大學出版社，1993年），頁222。

¹⁸ 這當然是基於權力平衡(balance of power)邏輯之下的考量。Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, p. 119; Victoria Tin-bor Hui, *War and State Formation in Ancient China and Early Modern Europe* (New York: Cambridge University Press, 2005), ch. 1.接著，我們要進一步探究，為什麼印度對錫金(Sikkim)的態度卻非常跋扈，後來甚至把錫金納入印度的國土之中，難道印度不害怕反印聯盟的形成嗎？關於這個問題，學術界目前缺乏深入的討論。不過我猜測，關鍵應在於斯里蘭卡與錫金在戰略上的價值並不相同。由於斯里蘭卡的戰略價值明顯高於錫金，印度一旦侵略斯里蘭卡，反印聯盟形成的機率非常高，甚至可能引起南亞之外強權的介入；另一方面，錫金的戰略價值較低，其他國家為了錫金問題而組成反印聯盟的可能性不高。

¹⁹ 黃正多，「尼赫魯時期印度對南亞鄰國外交政策分析」，《南亞研究季刊》，2004年第1期（2004年），頁96-97。

項目的成本可說是小巫見大巫。²⁰從互動結構理論的角度來看，在還未與印度展開交往以前，鑑於缺乏判斷印度的意圖之基礎，斯里蘭卡做出最壞的打算，假定印度可能會採取侵略性的姿態，於是便與英國結盟²¹，準備走上第四個路徑（低強度的抗衡）。²²但是在經過實際的互動以後，斯里蘭卡隨即根據印度意圖的實際情況修正其政策。既然初步看來印度侵犯斯里蘭卡的機率並不高，斯里蘭卡自然會傾向認為，印度的強大實力雖然無庸置疑，但沒有必要投入過多的成本來抗衡印度，只要能夠維持一定程度的安全防衛即可。於是，斯里蘭卡在對印度的意向有比較大的把握以後，進入路徑五（悲觀的避險）。

1956年，以自由黨(Sri Lanka Freedom Party)為首的人民聯合陣線在國會大選中獲勝，他們訴諸民族主義，強調維護本國的獨立與主權，反對英國殖民遺緒殘留的路線受到青睞，自獨立以來已經持續執政長達十二年的統一國民黨(United National Party)只能黯然交出政權。由於自由黨在意識型態方面的立場較為偏左，這使得他們與意識型態相近的印度政府能夠發展更好的關係。²³從1956年起，兩國的高層密集互訪，斯里蘭卡和印度互為不結盟運動的堅實盟友。1957年，斯里蘭卡政府收回英國在亭可馬里和卡圖納亞克的海空軍基地，並且將主要是由英國資本所主導的外國銀行、保險公司和橡膠及茶葉種植園收歸國有。此舉直接影響了斯里蘭卡與英國的雙邊關係。²⁴倘若印度對斯里蘭卡構成的安全威脅非常巨大，在沒有獲得其他外援的情況下，斯里蘭卡不可能輕言放棄英國所提供的安全保護傘。然而，斯里蘭卡雖然與許多國家都保持相當不錯的關係，但並沒有與英國以外的任何國家締結安全方面的協議。故比較合理的解釋是，斯里蘭卡自印度方面所感受到的威脅並不嚴重，因而能夠較不顧忌英國的態度。針對是否存在所謂的

²⁰ 後來是因為國內族群問題的加劇，斯里蘭卡才逐漸增加軍費的開支。

²¹ 具體的象徵即是前述所提及的《英斯雙邊防衛協定》。

²² 考量到斯里蘭卡雖然與英國締結同盟，但這個同盟關係的義務水平並不高，所以並不適合把斯里蘭卡在獨立之初的政策考量詮釋為進入第二個路徑（最高強度的抗衡）的嘗試。

²³ 對社會主義的同情是兩國政府共同的語言。

²⁴ 要注意的是，斯里蘭卡並沒有廢除與英國的共同防禦條約。A. Jeyaratnam Wilson, *Politics in Sri Lanka, 1947-73* (New York: St. Martin's Press, 1974), p. 276.

「印度威脅」，自由黨的黨魁，同時也身兼斯里蘭卡總理的班達拉奈克(S.W.R.D. Bhandarnaike)之談話，「斯里蘭卡根本不需要害怕印度」²⁵，已經清楚反應斯里蘭卡對這個議題的見解。在接下來的二十幾年當中，雖然兩國的政治情況隨著領導人的遞嬗或者國內政治版圖的變遷而偶有變化，但兩國對待彼此的基本態度並沒有改變。舉例來說，尼赫魯的女兒英迪拉·甘地(Indira Gandhi)在其父過世後兩年，接替夏斯特里(Lal Bahadur Shastri)所遺留下來的位置²⁶，於1966年成為印度總理。²⁷這位素有「印度國母」之稱的鐵娘子在執政的前期大致延續尼赫魯所建立的外交框架，與斯里蘭卡親善，以堅定的態度表達其對於部分塔米爾人反政府運動的反對，並嚴厲譴責分離主義。斯里蘭卡的政府則是由自由黨和統一國民黨所組成的政黨聯盟輪流執政。雖然兩者在外交路線應以爭取共產主義國家還是西方國家為主的問題上迭有爭執²⁸，但是不論哪一個政黨主政，他們都非常重視與印度保持盡可能好的關係。我們可以從幾個事例觀察到印度和斯里蘭卡的良好互動：第一，透過談判，斯里蘭卡和印度初步解決關於印度塔米爾種植園工人的國籍、卡恰帝武島(Kachchaitivu)的主權歸屬等問題；第二，在印度與中共因為邊境爭端而產生衝突時，斯里蘭卡居間協調，雖然最後功虧一簣，但兩國仍對斯里蘭卡表達深切的感激之意；第三，斯里蘭卡內部的激進組織人民解放陣線(Janatha Vimukthi Peramuna; JVP)²⁹在1971年發動旨在推翻政府的暴動，在斯里蘭卡政府的請求下，印度與其他國家攜手協助斯里蘭卡在一年內把內亂平息；第四，1978年至1979年

²⁵ N. Jayapalan, *India and Her Neighbours* (New Delhi: Atlantic Publishers & Distributors, 2000), p. 182.

²⁶ 夏斯特里後來在總理任期內因心臟病突發而逝世。

²⁷ 1977年至1979年則是由德塞(Morarji Ranchhodji Desai)擔任印度總理一職，1979年英迪拉·甘地再次取得總理大位。

²⁸ 自由黨更看重與共產主義國家的關係。這點可以從在自由黨執政期間，斯里蘭卡與蘇聯及中共的密切關係得到證實（在這段期間，斯里蘭卡還與東德、北越、北韓建立外交關係，並與以色列斷交）。1977年取得執政地位的統一國民黨則較為重視與西方國家的互動，其中包括與美國、英國、西德、瑞典、日本、加拿大的雙邊關係。不過統一國民黨並未完全放棄與共產主義國家的聯繫，仍和中共維持相當好的互動，與蘇聯的關係也並不差。總體來講，由自由黨組成政府的時期，斯印關係通常更為密切，這是基於意識型態的親近性所致，而非印度的斯里蘭卡政策有什麼實質的不同。見 Tissa Fernando, "Political and Economic Development in Sri Lanka," *Current History* vol. 81, no. 475 (1982), p. 214.

²⁹ 人民解放陣線由僧伽羅人所組成的極左派激進團體，對塔米爾人及印度懷有深深的敵意，在1971年的暴動之後被強制解散，轉入地下發展，直到1977年才重新獲得公開活動的許可。

間，印度向斯里蘭卡提供高達 3 億盧比的經濟援助，兩國並簽署加強雙邊經濟合作的聯合公報。³⁰不過我們也應該看到，儘管與印度的關係和緩，斯里蘭卡仍持續爭取與其他國家建立緊密的合作關係，一方面在安全方面增添保險，一方面則是著眼於經濟上的好處。例如，在南亞地區，斯里蘭卡與巴基斯坦一直維持相當不錯的互動。在南亞之外的範圍，斯里蘭卡也以「面向亞洲」作為目標，嘗試與東協(Association of Southeast Asian Nations; ASEAN)的成員國及日本、南韓等亞洲地區的國家發展關係。³¹換言之，斯里蘭卡在與印度保持和緩的關係之餘，由於印度的巨大實力還是多少造成斯里蘭卡的心理壓力，故斯里蘭卡仍不免藉由尋求外部的聯繫來化解心中的焦慮，然而這些聯繫是鬆散的，且以經濟的來往為主。³²從互動結構理論來看，斯里蘭卡的舉動正是避險，一種樂觀的避險。對斯里蘭卡來說，目前外部的環境已經被證明是低度威脅的互動結構，動用大量的資源來對抗強鄰的必要性並不存在。於是斯里蘭卡在這段期間走上了第六個路徑。

綜觀自獨立以來，迄至 1980 年代以前斯里蘭卡的印度政策我們可以發現，斯里蘭卡實際上並沒有配置龐大的資源來增進自己的國防實力，也從未真正建立起反制印度的聯盟。首先，斯里蘭卡在國內出現了大規模的種族騷亂後才開始逐步提升軍費的支出及部隊的規模，在此之前，斯里蘭卡的軍隊在員額上不足一萬人，從未接受過嚴格的訓練，當時執政的政府也沒有試圖改善上述的狀況。其次，斯里蘭卡與其他國家建立的聯盟關係實際上並不緊密。³³換言之，斯里蘭卡明顯缺乏動用鉅額成本來對抗印度的作為。當然，斯里蘭卡偶爾也對印度經常以南亞霸主自居的姿態頗感不滿，這一點在印度對南亞其他國家施展強硬手段時特別明顯。但總體來說，斯里蘭卡自獨立以來所感受到的印度威脅基本上仍是呈現下降的趨勢。回顧斯里蘭卡在決定其面對印度之策略之脈絡，我們可以大致發現兩股力量

³⁰ Swarna Rajagopalan, "South Asia's Small States in World Politics," in *South Asia in World Politics*, ed. Devin T. Hagerty (Lanham, Md.: Rowman & Littlefield Publishers, 2005), p. 106.

³¹ 王蘭，《斯里蘭卡》，頁 312-316。

³² 從歷史的角度來看，印度在近代史中更經常扮演斯里蘭卡王國外患的角色，這使得斯里蘭卡對印度的強大實力始終保持相當程度的戒心。

³³ Prasad, "Indo-Sri Lanka Relations: Mutual Problems and Common Approaches," p. 298.

的拉扯。一方面，印度的軍事實力在南亞所向披靡，基於權力平衡的邏輯與國家安全的考量，斯里蘭卡必須透過與外來力量結盟的方式以確保生存。一方面，印度的市場廣大，資源豐富，又不吝給予斯里蘭卡經濟上的好處，斯里蘭卡若能與印度保持良好關係將可以持續受惠。由於印度始終並沒有出現斯里蘭卡領導人所擔心的「暴君」或者「錯誤的領導」，印度的軍事實力對斯里蘭卡實際上並不構成嚴峻的威脅，因此兩股力量的互動逐漸呈現第二股力量壓倒第一股力量的態勢，於是斯里蘭卡在第四條路徑（低強度的抗衡）徘徊以後進入路徑五（悲觀的避險），最後又換軌至路徑六（樂觀的避險）。

總而言之，在印度開始介入斯里蘭卡內部的種族問題以前，印度與斯里蘭卡的關係大體來說是良好的，雖稱不上毫無波瀾，但都能以平和的方式結束爭議。但是當印度總理英迪拉·甘地將印度的重心從積極介入國際事務轉向南亞地區，並受國內政治的影響而調整在塔米爾問題上的態度後，兩國未來的互動已經出現隱患。



第三節 從路徑四到路徑三：

斯里蘭卡的民族問題和印度的介入(1983-1990)

1980 年代以前，印度小心處理與斯里蘭卡的關係，並在最可能引起兩國爭端的塔米爾問題上保持不介入的立場，使得斯里蘭卡對印度的權力恐懼症候已經基本消失，兩國關係平穩發展。然而隨著斯里蘭卡國內族群衝突日趨激化，印度決定在該議題上改採強硬的立場，斯里蘭卡隨之加強與美國的連結，以平衡來自於印度方面的壓力。在這個時期，兩國的互信基礎瀕臨崩潰，斯印關係進入衝突及齟齬不斷黑暗年代。以下的討論分為兩個部分：首先，我將描述斯里蘭卡族群問題的根源及歷史發展，並分析印度在這個議題中的態度變化。接著，我們重回

論文的主軸，探討斯里蘭卡在這個階段面對印度時所採取的策略。

族群問題的根源及歷史發展

斯里蘭卡是一個多民族及多宗教的國家(multinational and multi-religion country)。從表 4.1 中我們可以看到，僧伽羅人是斯里蘭卡境內的主體民族，人數約占全國總人口的 74%。塔米爾人在人口數量上居於第二位，占全國總人口的 18%。摩爾人則是前來斯里蘭卡從事貿易活動的阿拉伯商人之後裔，回教的信仰構成其身份認同的基礎，人口約占總人口的 7%。同時，斯里蘭卡國內還包括馬來人、伯格人、維達人、卡菲爾人和吉普賽人等少數民族。除了僧伽羅人及塔米爾人以外，其他的族群或者不熱衷於國內政治的運作，或者由於人數過少而無法取得實質的影響力。

表 4.1 斯里蘭卡主要的民族、宗教信仰和語言構成

項目	僧伽羅	塔米爾	摩爾
占全國人口比例(%)	74.0	18.1	7.1
內部區分	低地僧伽羅人/高地僧伽羅人	斯里蘭卡塔米爾人/印度塔米爾人	斯里蘭卡摩爾人/印度摩爾人
宗教信仰	99.5%屬佛教徒；少數是基督教徒	80%屬印度教徒；大約有 4.3%的斯里蘭卡塔米爾人及 7.6%的印度塔米爾人是基督教徒	絕大多數屬回教徒
使用語言	僧伽羅語	塔米爾語	塔米爾語 ³⁵

資料來源：Winslow, Deborah, and Michael D. Woost. 2004. *Economy, Culture, and Civil War in Sri Lanka*. Bloomington: Indiana University Press.

³⁴ 除了三大主體民族以外，斯里蘭卡國內還包括馬來人、伯格人、維達人、卡菲爾人及吉普賽人等少數民族，總計約占全國總人口的 0.8%。

³⁵ 由於活動範圍比較接近於塔米爾人群聚的地區，因此操塔米爾語。不過摩爾人所使用的塔米爾語摻雜了大量的阿拉伯語，自成一格。

斯里蘭卡的族群問題主要體現於僧伽羅人和塔米爾人之間的衝突，後來甚至導致長達二十多年的內戰。³⁶英國殖民時期分而治之的政策，僧伽羅人多數至上的心態及政黨之間的惡性制衡，國內多數與地區少數的弔詭等三個因素共同形成了族群衝突的結構性背景。第一，在斯里蘭卡獨立以前，英國的殖民政府為了鞏固統治的地位，防止僧伽羅人和塔米爾人的反殖民運動合流，特別扶植在數量上居於劣勢的塔米爾人。塔米爾人不僅在經濟和教育方面擁有更多機會，更得以在政府取得遠遠大於人口比例的席位。由於殖民政府的政策使然，僧伽羅人在國內的多數優勢不復存在。資源分配的問題成為兩個族群之間衝突的導火線。³⁷雙方的關係一度因為共同對抗英國，以爭取斯里蘭卡獨立自主的地位而改善，不過當共同目標達成以後，合作的基礎不復存在，友好的關係逐漸變質，終至水火不容。第二，獨立以後，僧伽羅人的民族主義情緒高昂，希望提高僧伽羅人在社會及政治上的地位，以反映僧伽羅人作為國內最大族群的客觀現實。每到選舉期間，斯里蘭卡由僧伽羅人組成的政黨便爭先提出獨厚僧伽羅人的政策，以博取僧伽羅人的選票支持。勝選後，執政黨基於國家安定的考量，在組成政府後常會嘗試與塔米爾人達成部分的妥協，不過執政黨的和解性政策卻往往在受到在野黨嚴厲的批判後即告停止，以免觸怒廣大的僧伽羅群眾。正如著名的憲法及比較政治學者 Donald Horowitz 所言，當兩大民族政黨爭奪同一個民族集團的效忠時，執政黨的任何讓步都會被在野黨譴責為「軟弱」或者「出賣人民」的象徵³⁸，這樣的情況在斯里蘭卡屢見不鮮。換言之，由於反對黨惡性的制衡，執政當局始終無法推出應有的政策來緩解斯里蘭卡內部的族群矛盾，就算與塔米爾人的代表達成協議，也沒有信守承諾，導致塔米爾人對政府信心盡失，不再相信僧伽羅人的任何保證。³⁹斯里蘭

³⁶ 斯里蘭卡的內戰於 2009 年 5 月，政府軍攻佔塔米爾之虎的所有據點之後，正式宣告結束。

³⁷ A. Jeyaratnam Wilson, *The Break-up of Sri Lanka: The Sinhalese-Tamil Conflict* (London: C. Hurst, 1988).

³⁸ Donald L. Horowitz, *Ethnic Groups in Conflict* (Berkeley: University of California Press, 1985), pp. 41-54.

³⁹ 楊恕、李捷，「斯里蘭卡的民族衝突與多黨制下的政黨民族化」，《太平洋學報》，2008 年第 4 期，頁 21。

卡的僧侶在民族問題上的強硬立場更是激化僧伽羅人與塔米爾人衝突的催化劑。這些僧侶認為，僧伽羅人是被佛祖選來保護佛教的民族，斯里蘭卡則為他們的「應許之地」。在這樣的觀點下，他們自然無法接受政府對塔米爾人做出過多的讓步。第三，雖然在斯里蘭卡境內是人口最多的民族，但僧伽羅人社會卻普遍擁有一種「多數的不安」。理由在於，一旦將印度南方塔米爾納杜邦高達六千萬的塔米爾人納入計算，那僧伽羅人在面對塔米爾人時就不再是多數，而是絕對的少數。⁴⁰我將上述的現象稱之為「國內多數與地區少數的弔詭」。⁴¹這種身為「國內多數，地區少數」的不安原本就容易使僧伽羅人對塔米爾人抱持敵視的態度，宗教及語言上的分歧更加深了雙方對彼此的誤解。對民族意識較為強烈的僧伽羅人來說，向塔米爾人進行任何一點讓步都無異於投降或者自取滅亡，塔米爾人是一個異文化的闖入者，只能被僧伽羅文化同化或者滾出去。⁴²

接下來，讓我們進入實際的歷史脈絡。1948至1949年之間，統一國民黨頒佈公民權利法案(Ceylon Citizenship Act)。這一個法案的實施使得印度塔米爾人無法取得斯里蘭卡的公民權利，塔米爾人能夠參與投票的比例因而下降。1956年的選舉期間，為了爭取僧伽羅人的支持，以自由黨為首的人民聯合陣線聯盟提出將「僧伽羅語定為唯一官方語言」的政見，並因此當選。就任後，新政府立即通過「唯一官方語言法案」(Sinhala Only Official Languages Act)來兌現其選舉支票。不過為了減緩對塔米爾人的衝擊，法案中增設了兩項特別的條款：其一，如果為了地方政府管理的需要，東部和北部省區的行政機構可選擇使用塔米爾語；其二，接受英語和塔米爾教育的公民若通過這兩種語言的考試便可以服公職。法案推出後，塔米爾人自是十分不滿，認為自己淪為「二等公民」，揚言要發動和平的抵抗運動，以爭取塔米爾語和僧伽羅語並列為官方語言和塔米爾地區的自治作為訴求。班達拉奈克總理為了化解塔米爾人的憤怒情緒，便與塔米爾的領導人契爾文納亞甘姆

⁴⁰ K. M. De Silva, "Sri Lanka: Surviving Ethnic Strife," *Journal of Democracy* vol. 8, no. 1 (1997), p. 97.

⁴¹ 包括孟加拉(Bangladesh)、尼泊爾(Nepal)也都存在類似的情況。

⁴² Marshall R. Singer, "Sri Lanka's Tamil-Sinhalese Ethnic Conflict: Alternative Solutions," *Asian Survey* vol. 32, no. 8 (1992), pp. 713-714.

(Samuel James Veluppillai Chelvanayakam)達成協議，對塔米爾人的要求做出部分的讓步，最重要的內容即是擴大地區的行政權力，並承認塔米爾語為東部和北部省區的另一個官方語言。塔米爾人對於上述的協議並不領情，不過僧伽羅人的反應更激烈，其中又尤以反對黨和佛教界為甚。他們對班達拉納克總理的決定不以為然，並對執政當局施加極大的壓力，該協議最終就在僧伽羅人與佛教民族主義的反彈下取消。在問題沒有被解決的情況下，斯里蘭卡於 1958 年爆發獨立以來第一次大規模的種族騷亂及流血衝突。1959 年，班達拉納克總理遭到一名比丘暗殺，理由是他在塔米爾人問題上的立場不夠強硬。1960 年至 1970 年算是相對平靜的十年，雖然各地仍然存在零星的種族衝突，但範圍都不算太大。⁴³回顧斯里蘭卡政府在族群問題上的立場可以發現，在 1957 年、1958 年及 1966 年，執政當局都曾經在塔米爾語的使用上做出立場的調整，希望能與塔米爾人取得妥協，但是由於僧伽羅人，特別是佛教僧侶組織的反對，政府向塔米爾人的任何保證都難以實現。

1971 年並沒有族群衝突的產生，不過對當時的聯合陣線政府而言卻是個多事之秋。自 1960 年代以來的經濟不景氣使許多僧伽羅的青年長期失業，於是在 1971 年間主要由僧伽羅族的大學生及青年人組成的人民解放陣線發動推翻政府的武裝暴動，聲勢之浩大讓斯里蘭卡政府不得不向印度等國求援，後來在外國軍隊的幫助下，暴動於同年 8 月平息。1972 年，錫蘭制憲議會頒佈新憲法，規定僧伽羅語為斯里蘭卡唯一的官方語言，佛教具有最優先的地位。這一系列的政策使塔米爾人決定結合各方的力量，努力捍衛民族的自主性。5 月，聯邦黨、塔米爾大會黨、錫蘭工人大會等塔米爾人政黨組成了塔米爾聯合陣線，抗議僧伽羅人組成的政府在國內採取涉及種族歧視的政策。1976 年，塔米爾聯合陣線取得透過修憲手段來建立獨立塔米爾國的共識，並把塔米爾聯合陣線改名為塔米爾聯合解放陣線(Tamil United Liberation Front; TULF)。

1977 年，塔米爾聯合解放陣線的領導人契爾文納亞甘姆逝世。他所堅持的與

⁴³ Deborah Winslow and Michael D. Woost, eds., *Economy, Culture, and Civil War in Sri Lanka* (Bloomington: Indiana University Press, 2004), pp. 1-31.

政府合作，以談判方式來解決問題之原則不再被視為金科玉律，奉行武裝對抗路綫的塔米爾伊拉姆解放虎（簡稱為塔米爾猛虎組織/塔米爾之虎⁴⁴）決定脫離塔米爾聯合解放陣綫，以強制的手段來達成建立塔米爾國的目標。1979年，賈亞瓦德納總統⁴⁵頒佈《預防恐怖主義活動法》，對內實施戒嚴，逮捕了數千名的塔米爾青年，不過包括塔米爾之虎在內的幾個塔米爾激進組織之活動沒有獲得控制，恐怖主義的攻擊活動仍然層出不窮，塔米爾之虎等武裝解放組織在塔米爾社會所獲得的支持基礎日益擴大。⁴⁶此時，塔米爾民族主義日益走向狂熱，僧伽羅民族主義逐漸失去控制，透過政治性協商等和平方式來解決塔米爾問題的可能性已經越來越渺茫。

內戰的爆發與印度態度的變化

1983年7月，塔米爾之虎的成員在賈夫納殺害十三名僧伽羅族的警察，僧伽羅人隨即以牙還牙，四處尋找無辜的塔米爾人作為報復的目標，可倫坡爆發有史以來最大規模的種族衝突。根據官方的資料，有140名塔米爾人在這場衝突之中喪命，數以千計的人則面臨房舍被毀，無家可歸的厄運。這次的事件使許多塔米爾人得出一個結論，武力才是自保的唯一辦法。在這樣的氛圍之下，塔米爾之虎趁勢而起，在東部和北部兩省與政府軍周旋，長達二十幾年的內戰就此開始。同一時間，印度也決定以血緣國的身份公開涉入斯里蘭卡的群族問題。⁴⁷

事實上，早在數年以前，斯里蘭卡出現幾次規模大小不一的種族騷亂之時，

⁴⁴ 在本篇論文中，一概將 LTTE(Liberation Tigers of Tamil Eelam)統稱為塔米爾之虎。

⁴⁵ 斯里蘭卡的憲政體制原為英式內閣制，賈亞瓦德納在1977年出任總理。1977年10月，憲法修正案通過，增設行政總統一職，賈亞瓦德納於1978年2月改任總統。1978年8月，斯里蘭卡將憲政體制調整為半總統制，國名也更替為斯里蘭卡民主社會主義共和國。

⁴⁶ 根據統計，斯里蘭卡塔米爾人的分離主義組織曾多達30個，其中較有規模的有二：一個是塔米爾之虎，另一個則是塔米爾伊拉姆解放組織(Tamil Eelam Liberation Organization; TELO)。1986年，塔米爾之虎與塔米爾伊拉姆解放組織發生武裝衝突。由於塔米爾伊拉姆解放組織的重要成員幾乎在這場衝突中喪生，這個組織隨後放下步槍，轉型成為競逐選票的政黨。

⁴⁷ 關於血緣國的定義及其進行干涉與否的理論討論請見張志涵，「後冷戰時期族群衝突與血緣國干涉」，臺灣大學政治學研究所碩士論文，2005年1月。

印度的塔米爾納杜邦就已經忿忿不平，強烈要求印度政府表態，阻止斯里蘭卡對其境內塔米爾人的不公平對待。將塔米爾納杜邦作為主要支持基礎的各個政黨也競相表現出對於此一議題的關切。⁴⁸塔米爾納杜邦之所以會有如此強烈的情緒，主要是因為居住在該邦的多數人民與斯里蘭卡境內的塔米爾人流著同樣的血液。他們都是塔米爾人，同宗同源，在文化、宗教及歷史關係上更存在著源遠流長的聯繫。雖然塔米爾納杜邦嘗試對印度的中央政府施壓，敦促其採取強硬的態度來解決斯里蘭卡塔米爾人受到歧視待遇的問題，不過並沒有成功。⁴⁹在尼赫魯執政時期，印度政府的態度非常清楚，他們無意涉入斯里蘭卡的塔米爾問題。夏斯特里沒有改變尼赫魯對斯里蘭卡的基本態度，英迪拉·甘地最初也維持原有的政策。但是到了1983年，印度的官方立場有了截然不同的改變。

如何解釋印度前後立場的轉變？歸結起來，大致是以下的幾點因素所共同作用的結果：第一，選票因素。英迪拉·甘地所屬的政黨於1983年1月在南印度的兩個基地，即安德拉邦和卡納塔克邦的選舉中皆告失利，而隔年就即將舉行全國性的選舉，能否獲得塔米爾納杜邦的支持此時對英迪拉·甘地來說非常重要，因此她必須顧及該邦人民在斯里蘭卡塔米爾人問題上的政策偏好⁵⁰；第二，外來勢力因素。為了解決斯里蘭卡經濟發展的問題，賈亞瓦德納總統從1977年起便大力推行吸引外資的計畫，頻頻與西方國家建立關係。隨著後來國內族群問題的惡化，斯里蘭卡更希望從西方得到實質的援助。當時與斯里蘭卡關係最為密切的國家是美國。職是之故，賈亞瓦德納總統採取了親美的立場，希望援引美國的力量來解決國內的族群問題。然而，這卻正好觸及印度最敏感的神經，因為它非常介意南亞地區可能出現強大的外國勢力。特別是在冷戰期間，印度與美國之間的關係並

⁴⁸ 舉例來說，全印阿南德拉維達進步聯盟(AIADMK)及德拉維達進步聯盟(DMK)就以辭去在議會的職位或者串連罷工的方式來表達他們的不滿，見曹興著，《僧泰衝突與南亞地緣政治：世界民族熱點研究和最長民族糾紛》，第6章。

⁴⁹ 關於塔米爾納度邦在斯里蘭卡與印度雙邊關係中所扮演的角色，請見 P. Sahadevan, *India and Overseas Indians: The Case of Sri Lanka* (Delhi: Kalinga Publications, 1995)。

⁵⁰ 易玲，「印度1980年代的斯里蘭卡政策與“泰米爾問題”」，《南亞研究季刊》，2006年第1期(2006年)，頁95。Rao, “Ethnic Conflict in Sri Lanka: India's Role and Perception,” p. 424.

不和諧，這更加深了印度對斯里蘭卡作為的疑慮。1983年，斯里蘭卡與美國簽訂協議，允許美國協助斯里蘭卡改善島上的廣播設施，並強化雙方在情報上的交換。更有消息指出，斯里蘭卡決定將開放亭可馬里港，向美國海軍提供便利。⁵¹印度擔心失去在南亞地區的領導地位，所以決心透過斯里蘭卡國內塔米爾人的議題來重新加強新德里對可倫坡的影響力。⁵²

印度的持續施壓與斯里蘭卡的回應

自1983年開始，新德里在斯里蘭卡塔米爾人問題上對可倫坡採取「雙軌政策」：檯面上由印度政府充當調停者，促成斯里蘭卡政府與塔米爾武裝解放組織的談判，檯面下則透過印度的情報機構「研究與分析署」(RAW, Research and Analysis Wing)以塔米爾納杜邦為基地，秘密武裝和支持塔米爾武裝解放組織。⁵³英迪拉·甘地並且表明，「印度將既不干涉任何國家的國內事務，也不容許這樣的干涉來自南亞以外的力量，假如需要國外援助來平息國內危機，這些國家必須首先在南亞地區內尋求幫助。⁵⁴」事實上，這番話的言外之意在於，一旦斯里蘭卡試圖援引外來的勢力來解決國內問題，印度絕不會坐視不管。同年8月起，印度派特使赴斯里蘭卡進行斡旋，希望促成斯里蘭卡政府和塔米爾各政治團體的協商，不過由於雙方都不願意妥協，因此協商並沒有具體的成果。

由於察覺到印度方面的立場非常偏向塔米爾一方，同時考量到印度可能的軍事干涉所帶來的威脅，斯里蘭卡決定要向其他國家尋求支持。斯里蘭卡的盤算是，一方面透過外來的力量迅速解決內戰問題，降低印度介入的可能性，另一方面則可以達到制衡印度的目標。從總統賈亞瓦德納措辭強硬的談話中我們可以清楚感

⁵¹ 1984年1月，斯里蘭卡和美國進一步簽訂了《美斯防禦合作協定》。

⁵² P. Venkateshwar Rao, "Ethnic Conflict in Sri Lanka: India's Role and Perception," *Asian Survey* vol. 28, no. 4 (1988), pp. 419-436.

⁵³ 關於印度的研究分析署在其中所扮演的角色，請參閱 Rohan Gunaratna, *Indian Intervention in Sri Lanka: The Role of India's Intelligence Agencies* (Colombo: South Asian Network on Conflict Research, 1993)。

⁵⁴ Alan J. Bullion, *India, Sri Lanka and the Tamil Crisis, 1976-1994: An International Perspective* (New York: Pinter, 1995), p. 70.

受到斯里蘭卡對印度的不滿，他說道，「如果印度決定侵犯我們，我們將進行戰鬥。我們也許會失敗，但絕不喪失體面」。⁵⁵接著，斯里蘭卡展開廣泛向其他國家求取協助的計畫，在這個過程中，斯里蘭卡從巴基斯坦、以色列以及南非獲得為數不少的軍事武器，也試圖把美國的力量引入國內。1984年3月22日，印度國內的一家平面媒體《今日印度》(India Today)發佈了一則內幕消息，根據報導的內容，印度境內的塔米爾納杜邦設有訓練塔米爾恐怖主義份子的營地。新德里立即嚴正否認，強調絕無此事，但斯里蘭卡政府完全不接受印度方面的解釋。可倫坡購買了數量驚人的《今日印度》週刊，並以此作為證據向國際社會表示，印度正在干涉斯里蘭卡的內政。⁵⁶之後，賈亞瓦德納在一年之中密集出訪中國、英國和美國，他的目標除了爭取這幾個強權對斯里蘭卡內戰問題之協助以外，更包括引進平衡印度的力量。⁵⁷詳言之，為了解決國內的內戰問題，也為了避免給予印度可趁之機，斯里蘭卡可說無所不用其極，絕不放過任何爭取外援的機會。換句話說，由於印度的態度漸趨強硬，並暗地支持塔米爾人的武裝解放組織，斯里蘭卡所感受到的印度威脅呈現明顯升高的趨勢，這使得斯里蘭卡積極尋覓可能的外援，以緩解來自於印度方面的壓力。從互動結構理論的角度看來，斯里蘭卡已經準備進入第四個路徑（低強度的抗衡）。然而，所有的國家在經過損益考量後，皆不打算涉入斯里蘭卡的內戰及其與印度之間的糾葛。譬如美國便認為南亞的穩定仍需要印度在其中扮演關鍵的角色，因此並不願意為了斯里蘭卡的族群問題而與印度撕破臉。由於內戰所導致的人道危機當然也是美國考量的重點之一，畢竟支持一個在人權方面表現不佳的國家將帶來對美國的國家形象的損傷。斯里蘭卡也曾援引與英國簽署的雙邊防禦協定，希望英國提出共同對付印度的方案，但英國並沒有具體的回應，甚至還要斯里蘭卡政府盡快與塔米爾人進行和解。中國則發表聲明強調，斯里蘭卡的內政問題應由其自己解決。⁵⁸總而言之，斯里蘭卡爭取外援的努力宣告

⁵⁵ 王宏緯主編，《南亞區域合作的現狀與未來》，頁 234。

⁵⁶ 請見 Vernon Marston Hewitt, *New International Politics of South Asia*, p.72。

⁵⁷ Rao, "Ethnic Conflict in Sri Lanka: India's Role and Perception," p. 421.

⁵⁸ 易玲，《斯里蘭卡塔米爾問題的國內國際關聯》，頁 46-55。

失敗。

《印斯和平協議》的提出

1984年10月，英迪拉·甘地被刺身亡，由其子拉吉夫·甘地繼任為總理。拉吉夫·甘地總理一上台立刻赴斯里蘭卡訪問，與斯里蘭卡的國內安全部部長進行會晤。為了顯示對斯里蘭卡內戰問題的重視，也展現印度的誠意，拉吉夫·甘地總理派遣親信擔任與斯里蘭卡聯繫的特使，並採取一些行動來阻止印度南方的領土成為塔米爾之虎的活動範圍，斯印關係因而取得相當程度的改善。拉吉夫·甘地努力促成斯里蘭卡政府與塔米爾之虎等武裝解放組織的談判，盼望雙方的爭議能夠在印度的調解下，以和平的方式落幕。⁵⁹雖然印度方面的態度積極，但在幾次的停火協議被片面撕毀後，斯里蘭卡政府已經決心要剿清塔米爾之虎。1987年1月2日，斯里蘭卡不顧印度的反對意見，堅持對賈夫納半島進行經濟封鎖，同年5月，政府軍開始對盤據於半島之上的塔米爾猛虎組織展開三波大規模的軍事進攻。由於斯里蘭卡遲遲不肯接受印度的建議，透過談判達成和解，拉吉夫·甘地政府決定用強硬一點的方式來回應斯里蘭卡。眼看斯里蘭卡政府軍就要全面殲滅塔米爾之虎時，印度對塔米爾之虎伸出了援手。在由海運輸送的食品與藥物被斯里蘭卡的海軍攔截後，印度的外交部表示，假如斯里蘭卡方面繼續阻止印度的人道救援行動，印度必定會以武力還擊。⁶⁰接著，印度旋即改採空中運輸的方式完成任務。斯里蘭卡對印度的舉動自是十分不滿，時任斯里蘭卡總理一職的普雷馬達薩(Ranasinghe Premadasa)便以嚴厲的口吻說道：「斯里蘭卡人民一致譴責印度的行為，並表示他們的反對與憎恨。⁶¹」不難想像，如果斯里蘭卡當時具有足夠的力量，或者擁有外來強權的支持，斯里蘭卡與印度可能難免一戰，但是真實的情況完全

⁵⁹ Shelton U. Kodikara, *Indo-Sri Lanka Agreement of July 1987* (Colombo: International Relations Programme, University of Colombo, 1989).

⁶⁰ 王蘭，《斯里蘭卡》，頁94。

⁶¹ 王宏緯主編，《南亞區域合作的現狀與未來》，頁235-236。

不是如此。印度對塔米爾之虎的「人道援助」使得塔米爾之虎重獲新生，斯里蘭卡政府卻已經精疲力盡。軍隊與平民死傷慘重，斯里蘭卡的經濟受到沈重的打擊。當時，斯里蘭卡國內的經濟情況非常惡劣，失業率高達 14.1%⁶²，國家收入的重要來源旅遊業也因戰亂而被迫停擺。斯里蘭卡苦苦等待外來的援助，但其他國家不是口惠而實不至，就是根本不願意碰觸這一個燙手山芋。總統賈亞瓦德納無計可施，他意識到，「儘管會面臨國內的非議，但除了強大的鄰國印度之外，沒有人會提供幫助」。⁶³因此，在得到印度承認斯里蘭卡對塔米爾猛虎組織的控制範圍擁有主權之承諾後，賈亞瓦德納於 1987 年 7 月 29 日和印度總理拉吉夫·甘地簽訂了《印斯和平協議》，允許印度派出維持和平部隊(Indian Peace Keeping Force; IPKF)進駐斯里蘭卡境內主要是塔米爾人居住的東部和北部地區，並將雙方往來的信件作為附件。從上述的發展我們可以看出，雖然互動結構之威脅程度的提升使斯里蘭卡產生對抗印度的動機，不過由於經濟情況的惡化及外援的不可得，斯里蘭卡對印度的制衡只停留在籌畫階段，最終還是被迫選擇屈就於印度的壓力，進入第三個路徑（姑息型的扈從）。

在《印斯和平協議》及雙方往來的信件當中還包括以下幾點重要內容：第一，在 1988 年 12 月 31 日以前舉行公投，讓塔米爾人、僧伽羅人和摩爾人（通常被稱為穆斯林）來決定東部省區和北部省區是否要進行統一的行政管理或建立一個單獨的行政單位；第二，印度要求斯里蘭卡必須盡早釐清外國軍事和情報人員的雇用關係，並保證亭可馬里和其他港口不會被任何國家當作反對印度的據點；第三，斯里蘭卡將會審查與外國廣播公司的協議，以確保他們在斯里蘭卡所建立的設施並非用於軍事或情報的目的。⁶⁴可以看出，第一點是關於印度為了使塔米爾問題得到最終解決所提出的方案，第二點及第三點則明顯是衝著美國而來。

⁶² Saman Kelegama and Gamani Corea, *Economic Policy in Sri Lanka : Issues and Debates* (Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications, 2004), p. 279.

⁶³ 請見 Alan J. Bullion, *India, Sri Lanka and the Tamil Crisis, 1976-1994 : An International Perspective*, p. 109. 轉引自易玲，《斯里蘭卡塔米爾問題的國內國際關聯》，頁 37。

⁶⁴ Kodikara, *Indo-Sri Lanka Agreement of July 1987*.

《印斯和平協議》一出，立刻引起了許多斯里蘭卡國內僧伽羅人的不滿。在斯里蘭卡內部，反對《印斯和平協議》的意見具有相當深厚的社會支持基礎，其中又以佛教團體最為堅定。他們認為《印斯和平協議》侵害了斯里蘭卡的主權，同時印度派來的軍隊根本就是「佔領軍」。⁶⁵總理普雷馬達薩也公開表示反對。另一方面，反斯里蘭卡政府的武裝組織對該協議也有所保留，其中又尤以塔米爾之虎為甚。1987年10月，印度的維和部隊和塔米爾之虎因為私運軍火的問題而產生齟齬，後來更進一步演變成印度軍隊與塔米爾之虎的全面對立。事實上，印度與塔米爾之虎之間對於斯里蘭卡族群問題的最終解決方案本來就存在矛盾，印度並不希望塔米爾之虎的力量過於強大。這是因為：第一，印度本身也有民族分離主義的問題，若塔米爾之虎達成獨立建國的目標，將對印度國內的少數族群產生示範效果，印度的穩定將受到危害；再者，一個由塔米爾之虎所建構的塔米爾國也未必符合印度的利益，因為印度與斯里蘭卡的關係必然破裂，且將大幅增加斯里蘭卡倒向與印度敵對勢力的可能性。塔米爾之虎則逐漸發現，印度只把它當作與斯里蘭卡政治談判的籌碼，對塔米爾人的處境實際上並不關切。雙方的衝突越演越烈，其結果是，印度派往斯里蘭卡的軍隊最後竟與維和對象之一發生了武裝衝突。一波未平，一波又起，人民解放陣線以反對印度佔領斯里蘭卡作為藉口的叛亂更使得情況完全失去了控制。總之，塔米爾問題並沒有因為印度的介入而獲得任何實質的進展。斯里蘭卡的僧伽羅人因此強烈懷疑印度的動機並不單純，認為印度向斯里蘭卡派駐維和部隊的目的實際上是為了控制斯里蘭卡。諷刺的是，塔米爾之虎這時也把主要攻擊的目標轉向印度的維和部隊。

印度維和部隊在斯里蘭卡的挫敗

印度在斯里蘭卡的維和行動陷入泥淖，斯里蘭卡國內的反印情緒也在蔓延。

⁶⁵ Shelton U. Kodikara, "The Continuing Crisis in Sri Lanka: The JVP, the Indian Troops, and Tamil Politics," *Asian Survey* vol. 29, no. 7 (1989), p. 721.

1988年，強烈反對印度駐軍斯里蘭卡的普雷馬達薩當選為總統，曾經對簽署《印斯和平協議》的前任總統賈亞瓦德納表達同情或者贊同之意的候選人則在選舉當中大敗。⁶⁶由此我們已經可以看出《印斯和平協議》對於斯里蘭卡的政治結構所產生的影響。儘管理由不盡相同，但斯里蘭卡國內（包括塔米爾之虎在內）已經逐漸凝聚出對抗印度的共識。1989年6月，普雷馬達薩要求印度的軍隊必須於同年6月30日以前撤離，拉吉夫·甘地立即回信表示拒絕。新德里的態度引起了斯里蘭卡內部極大的憤怒，認為這證明印度的動機的確並不單純。斯里蘭卡總統普雷馬達薩揚言，如果印度的軍隊再不離開斯里蘭卡的國境，斯里蘭卡就要向印度宣戰。為了讓印度知難而退，普雷馬達薩甚至還默許軍隊支持塔米爾之虎對印度軍隊的攻擊。⁶⁷

從互動結構理論的角度來看，斯里蘭卡等於是從路徑三（姑息型的扈從）換軌至路徑四（低強度的抗衡）。不過由於斯里蘭卡並不具備與印度一拼的本錢，因此它實際上是在局勢有利於斯里蘭卡的情況下，即印度因為維和行動已經帶來極大的損失，並不想要繼續涉入斯里蘭卡的國內事務之時，才重新回到抗衡的路線。這也就是互動結構理論所說的，假設外部的威脅持續存在，當對小國有利的條件出現時，小國便可能伺機轉回抗衡性的政策。此外，斯里蘭卡的抗衡手段十分特殊，並不是透過增加軍隊，而是藉由塔米爾之虎對印度的攻擊來實現。⁶⁸最後，在一千多名軍人魂斷異鄉，剩下的維和部隊遭受人民解放陣線、塔米爾之虎、總統普雷馬達薩及廣大僧伽羅人共同對抗的不利局面下，印度最終於1990年3月撤出了斯里蘭卡。⁶⁹

⁶⁶ Shelton U. Kodikara, *Dilemmas of Indo-Sri Lankan Relations* (Colombo: Bandaranaike Centre for International Studies, S.W.R.D. Bandaranaike National Memorial Foundation, 1991), ch. 1-2.

⁶⁷ Shelton U. Kodikara, *External Compulsions of South Asian Politics* (New Delhi: Sage Publications, 1993), p. 100-110.

⁶⁸ 事實上，許多國家的抗衡都不是透過軍事作為媒介，阿拉伯國家是另外一例。它們之間的對抗是主要透過投票及領導權的爭奪。見 Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances*, p. 145。

⁶⁹ K. M. De Silva, *Regional Powers and Small State Security: India and Sri Lanka, 1977-1990* (Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press, 1995).

第四節 路徑六的回歸：

印度的轉變與兩國關係的深化(1990-2009)

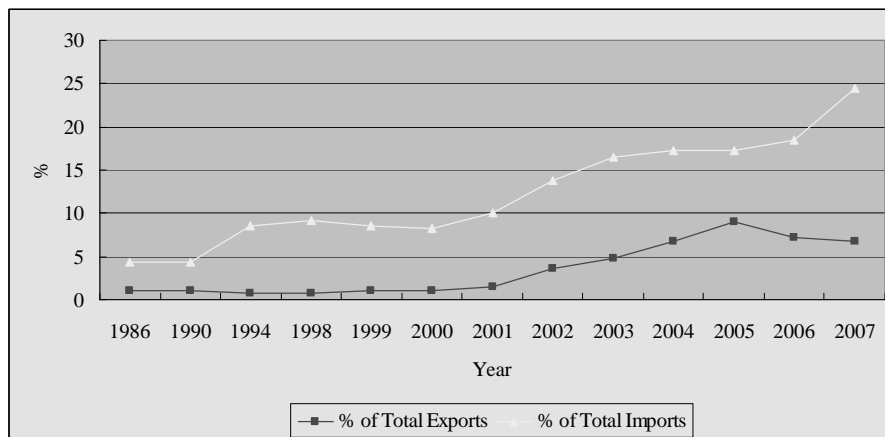
由於此次維和行動所付出的代價實在很大，印度國內普遍凝聚出不應再涉入斯里蘭卡塔米爾問題的共識，就連塔米爾納杜邦也出現了類似的意見。接替拉吉夫·甘地總理大位的維什瓦納特·普拉塔普·辛格(Vishwanath Pratap Singh)立即調整了對斯里蘭卡的政策，宣示印度絕不會再干涉斯里蘭卡的內政，也絕不會允許印度領土的任何部分被用來扶植反對斯里蘭卡政府的組織。1991年，前印度總理拉吉夫·甘地被塔米爾之虎的成員以人肉炸彈的方式暗殺身亡，經過相關的調查程序後，印度宣告塔米爾之虎的非法地位，並開始摧毀該組織在印度境內的所有據點。印度的海軍及海岸巡防隊更與斯里蘭卡軍隊合作，阻斷塔米爾納杜邦與塔米爾之虎可能的聯繫。⁷⁰或許是感受到了印度的誠意，斯里蘭卡於1991年重新恢復斯印經濟合作混合委員會的運作，連過去對印度十分不滿的總統普雷馬達薩也於1992年訪問印度，與印度取得了加強雙方在經濟、文化等議題上交流的默契。雙方在高層及經濟方面的密切互動使斯印關係逐漸轉暖，斯里蘭卡國內的反印情緒也獲得緩解。

1996年以來，印度根據「古杰拉爾主義」(The Gujral Doctrine)⁷¹所推動的睦鄰政策更深化了印度與斯里蘭卡之間的經貿關係。1998年，兩國簽署《印度—斯里蘭卡自由貿易協定》，這是南亞地區的第一個自由貿易協定，印度成為斯里蘭卡最大的進口國，斯里蘭卡對印度的出口也增加一倍。⁷²

⁷⁰ Shelton U. Kodikara and W. B. Dorakumbure, *Domestic Politics and Diplomacy: A Study of Linkage Politics in Indo-Sri Lanka Relations* (Colombo: Bandaranaike Centre for International Studies, 2008), ch.1.

⁷¹ 關於古杰拉爾主義，請見馬嫻，《當代印度外交》(上海：上海人民出版社，2007年)，頁28-29。

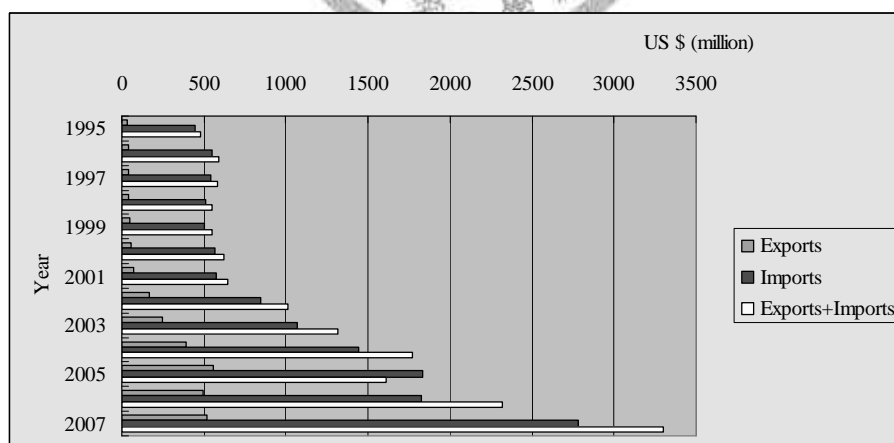
⁷² 孫士海主編，《南亞的政治、國際關係及安全》(北京：中國社會科學出版社，1998年)，頁167-168。



資料來源：Department of Commerce, Sri Lanka.

圖 4.2 印度佔斯里蘭卡進出口之比率

從圖 4.2 當中可以看出，印度在斯里蘭卡的進口佔有率已經超過 20%，斯里蘭卡對印度的出口基本上也呈現逐年升高的趨勢。圖 4.3 則是顯示，斯里蘭卡與印度的進出口總額已經逼近 35 億美元的水準。斯里蘭卡和印度目前互為對方在南亞最重要的貿易對象，雙方甚至計畫在自由貿易協定的基礎上簽署全面經濟夥伴關係協定(Comprehensive Economic Partnership Agreement; CEPA)。



資料來源：Central Bank of Sri Lanka, Annual Report, various issues.

圖 4.3 斯里蘭卡與印度的貿易關係(1995-2007)

另一方面，自 1990 年代起，塔米爾納杜邦在印度逐漸成為資訊產業及汽車製造業的重鎮，這使得該邦的人民把重心集中於經濟的發展，對於斯里蘭卡塔米爾

問題的關注程度已經明顯降低，也不願再給予塔米爾之虎任何物質援助。⁷³這使得印度政府可以堅持拒絕介入斯里蘭卡的內戰問題之立場。⁷⁴綜言之，在印度已經確實履行不介入斯里蘭卡內政的承諾，再加上兩國經濟合作關係的由淺入深後，新德里與可倫坡的關係已經大獲改善。塔米爾問題在過去是斯里蘭卡與印度之間難解的結，但自雙方的關係暖化後，斯里蘭卡的媒體大力稱讚印度在塔米爾問題上的新立場，可倫坡還特別邀請新德里出面調解斯里蘭卡政府與塔米爾之虎之間的矛盾，以推動陷入僵局的和平進程。⁷⁵印度著名的英文大報《印度斯坦時報》(Hindustan Times)更曾經在 2006 年將斯里蘭卡評選為與印度關係最為融洽的鄰國。⁷⁶種種跡象皆顯示，斯印關係已經進入新的里程碑。2009 年 5 月，長達 26 年的斯里蘭卡內戰宣告落幕，斯里蘭卡政府軍全面收復原本由塔米爾之虎控制的區域，自 1983 年起在斯里蘭卡東部及北部存在的「國中之國」(the state within the state)之景況也隨著塔米爾之虎的敗亡而消逝。⁷⁷斯里蘭卡現任總統拉賈帕克薩(Mahinda Rajapaksa)在接受印度雜誌《Tehelka》的採訪時，反覆強調印度政府在斯里蘭卡對抗恐怖主義（即塔米爾之虎）過程中扮演的關鍵性角色，印度對斯里蘭卡來說是「兄長」，願兩國之間永遠維持「兄弟之邦」的情誼。⁷⁸總的看來，當印度不再對斯里蘭卡採取強硬的政策以後，斯里蘭卡所感受到的威脅大幅減少，外在的環境轉變為低度威脅的互動結構，並隨之放棄了抗衡印度的立場。不過，斯里蘭卡在與印度關係改善的同時，也和巴基斯坦、美國乃至於中國保持相當不錯的關係。這是因為，由於印度的權力實在非常巨大，故斯里蘭卡認為，雖然目前與印度的關係和睦，但與其他國家保持適度的來往似乎仍有必要。換言之，斯里蘭卡走上了第六個路徑（樂觀型的避險）。

⁷³ Col. R. Hariharan, "Beyond Making Time," *The Indian national Interest Review* vol. 11 (2008), p. 8.

⁷⁴ BBC News, "India's Sri Lankan scars," <http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/735963.stm>.

⁷⁵ 不過印度對此提議並不感興趣。許多評論家都以諺語「一朝被蛇咬，十年怕草繩」(once bitten, twice shy)來形容印度自 1990 年以來面對斯里蘭卡塔米爾問題的態度，實在十分貼切。

⁷⁶ *The Hindustan Times*, 22 January 2006, p.1

⁷⁷ 自 1983 年起，塔米爾之虎就在斯里蘭卡的東部和北部建立一個與斯里蘭卡政府平行的行政組織，斯里蘭卡內部儼然出現了另一個國家，故謂之「國中之國」。

⁷⁸ Inderjit Badhwar, "Prabakaran Closed the Door on Me. I Wanted Peace," *Tehelka Magazine* vol. 6, no. 30 (2009).

目前與斯里蘭卡關係最親近者當屬中國。有消息指出，中國正在斯里蘭卡境內協助打造一座軍港，不過中國外交部已經否認這項傳言，表示的確有中國的公司承包斯里蘭卡國內關於港口的工程，但一切僅止於商業行為，沒有政治意涵。斯里蘭卡總統拉賈帕克薩頗為顧慮新德里的感受，在被問及中國的勢力是否已經進入斯里蘭卡時，拉賈帕克薩斷然否認兩國之間在戰略上存在聯繫，強調他絕對不會允許斯里蘭卡成為反對印度的基地，與中國的合作僅止於商業，絕對沒有對抗印度的意思。⁷⁹後續值得觀察的是，印度與斯里蘭卡的關係是否會因此中國的因索而再生波瀾。

第五節 互動結構理論及斯里蘭卡的印度政策之檢驗

從第一節到第四節，我們詳細交代了斯印關係開展的背景以及斯里蘭卡自獨立以來與印度的互動歷程。在這一節中，我們要進行理論與歷史的對照，檢驗互動結構理論對於斯里蘭卡的印度政策之解釋是否具有說服力。我首先總結互動結構理論所提出的預測，接著再對它們進行評估。

互動結構理論的預測

預測 1：外部威脅程度越高，小國越可能採取高動員成本的政策。外部威脅程度越低，小國越不可能採取高動員成本的政策（H1）。

預測 2：小國在中度威脅的互動結構下傾向採取次強的抗衡或者悲觀型的避險策略（H4）

預測 3：小國在低度威脅的互動結構下傾向採取樂觀型的避險或者追求利益型的扈從策略（H5）。

⁷⁹ Vijay Sakhuja, "Sri Lanka: Beijing's Growing Foothold in the Indian Ocean," *China Brief* vol. 9, no. 12 (2009), pp. 7-10.

預測 4：外在的互動結構會對小國的國內政治結構（政治菁英的意向及社會凝聚力）產生形塑的效果。在小國具有基本抵抗能力的前提下，外部威脅的程度越高，越可能創造出能夠接受將資源大幅配置於安全項目（抗衡策略）的國內政治結構。反之，外部威脅的程度越低，越不可能形成將資源大幅配置於安全項目（抗衡策略）的國內政治結構（H6）。

預測 5：動員成本低的政策持續性最長，動員成本高的政策則必須檢視小國的經濟情況及外援有無兩項條件而定。當條件不利於小國時，小國越可能降低抗衡的強度。但假設威脅持續存在，對小國有利的條件又出現時，小國便可能重新採取高動員成本的政策（H7）。

檢驗互動結構理論

總體看來，互動結構理論的許多預測得到了證實。斯里蘭卡的強鄰政策有規律且明顯地隨印度威脅程度的起伏而發生變化。這些變化的規律性賦予了互動結構理論重要的可信性。第一，在斯里蘭卡獨立之初，對於印度的意向並不清楚，於是它根據印度當時試圖取得與英國相同的南亞霸權地位作為決策判斷的基礎，互動結構理論預測，當這種情況出現時，表示小國已經察覺潛在威脅的存在，可能採取需要耗費一定程度動員成本的政策（預測 1），即低強度的抗衡或者悲觀的避險策略（預測 2）。斯里蘭卡與英國簽署的共同防禦協定顯示互動結構理論之預測是正確的。

第二，與印度開展互動以後，斯里蘭卡發現印度的政策是以拉攏為主，並不具威脅性，互動結構理論預測，若大國對小國造成的威脅程度呈現減少的趨勢，就會降低小國採取高動員成本策略的可能性（預測 1），假如威脅程度持續下降至小國認為大國不太可能使用強制性手段來達成目標之情況，小國傾向於採取樂觀型的避險或者追求利益型的扈從策略（預測 3）。這種預測與斯里蘭卡的政策調整是符合的。在印度持續釋出善意以後，斯里蘭卡的領導人認為「印度威脅」根本

不存在，1957 年更收回原本由安全供給者英國所使用的海軍及空軍基地。

第三，印度在 1983 年開始對斯里蘭卡施以越來越大的壓力，甚至不排除使用軍事干涉的手段，互動結構理論預測，在大國提高對小國的威脅程度時，小國傾向於提高抗衡的強度（預測 1），這一個預測實現了：斯里蘭卡積極尋求外來的力量以反制印度的威脅。

第四，受到內戰所累，斯里蘭卡的經濟情勢並不樂觀，同時爭取外援的計畫也屢屢受挫，互動結構理論預測，在小國的經濟情況不佳且無法獲得外援時，小國將無法持續抗衡的政策（預測 5）。互動結構理論粗略地預見了經濟及外援兩項因素如何使得斯里蘭卡必須調整策略，也明確指出在小國認為絕不可能獲得外援的情況下很可能會屈服於大國的壓力，但該理論不能解釋斯里蘭卡為何會在 1987 年而非 1983 年或者 1985 年選擇扈從。

第五，印度的維和行動沒有解決斯里蘭卡的內戰問題，反而使斯里蘭卡的國內情勢更加混亂，後來甚至拒絕斯里蘭卡的撤兵要求，印度對斯里蘭卡的威脅始終持續。斯里蘭卡雖然在之前採取扈從的政策，但由於印度已經因為維和行動而付出慘痛的代價，繼續停留在斯里蘭卡的動機大幅減弱，因此互動結構理論預測，假如大國持續讓小國感受到威脅，則小國固然有可能因為經濟及外援的因素而選擇扈從，但若情況發生有利於小國的變化，由於威脅仍然存在，小國便會回到抗衡性的策略（預測 5）。這一個預測基本無誤。因為斯里蘭卡確實在印度國內掀起要求撤兵的聲浪後立即向印度表達強硬的立場。

第六，從 1990 年起，印度改變其在塔米爾問題上的立場，對斯里蘭卡不再強硬，並與其建立深厚的經濟關係，互動結構理論預測，大國的政策若是往對小國較為友善的方向發生變化，小國的政策也會有和緩化的可能（預測 1）。這種預測與斯里蘭卡的回應模式是一致的。

第七，由於斯里蘭卡面對的互動結構大致上都是低度威脅的互動結構，只有在印度介入斯里蘭卡的族群問題時威脅程度才有所增加，互動結構理論預測，低

度的外部威脅將帶來較不能接受將資源配置於安全項目的國內結構，只有在威脅提高時，前述的情況才會產生變化（預測4）。探入斯里蘭卡的國內結構可以發現，斯里蘭卡的政黨及人民在大部分的時間裡都主張與印度保持和緩的關係，並不願意與印度對抗，唯一的例外大概就是由激進的僧伽羅人所組成的人民解放陣線。事實上，人民解放陣線影響力的大小也與印度對待斯里蘭卡的態度有關。當印度的政策是以和緩為主時，人民解放陣線在社會中獲得的支持非常有限，但若印度對斯里蘭卡採取強硬的態度時，人民解放陣線總能以反印為號召，在國內興風作浪，並且取得部分僧伽羅人的默許。



第五章 威脅和利益並存的兩難

——台灣的大陸政策

在第三章及第四章，我們分別探討了古巴和斯里蘭卡在與強鄰互動時的策略選擇。古巴面對的主要是高度威脅的互動結構，環繞斯里蘭卡的則偏向於低度威脅的互動結構，它們所處的外部環境有很大的差別，強鄰政策也顯現出截然不同的樣貌。在本章中，我們分析的是台灣的大陸政策。

錯綜複雜的兩岸關係是在中國的內戰演變為兩個政府相隔台灣海峽分治的局面後所建立的。大陸失陷以後，國民政府遷都台北，以台灣作為「恢復中華民國」的復興基地，力求「反攻大陸」目標之實現。然而，由於美國的不表支持等客觀條件因素的限制，恢復中華民國的宏大願景遲遲無法達成，反攻大陸的心態遂逐漸淡化，「確保台灣的安全」成為中華民國在擘劃大陸政策時新的前提。中國大陸和台灣在 1987 年以前幾乎毫無來往¹，但當台灣方面推出開放台灣地區人民赴大陸地區探親等一系列的開放政策後，兩岸之間的經濟及社會交流漸趨密切，經濟因素已經成為影響台灣大陸政策的另一股力量。

從「互動結構理論與小國策略選擇之路徑」的角度來看，肇因於特殊的國內政治結構，台灣首先採取了擴張性的大陸政策，也就是第一條路徑。不過由於外援的支持有限，台灣被迫改以追求安全的邏輯為依歸，在外部環境處於高度威脅的情況下走上了第二條路徑（最高強度的抗衡）。在中共揚棄「武力解放台灣」的政策，改採「和平統一」的方針後，中國大陸與台灣之間的經濟關係逐步開展，台灣面對的外部威脅程度降低，從高度威脅的互動結構轉變為中度威脅的互動結構，在蔣經國時代的後期轉入了第四個路徑（低強度的抗衡）。自此以後，中國大陸對台的政策沒有再出現重大的變動。外在的互動結構既然已經創造基本的決策

¹ 1979 年起，兩岸之間開始出現部分的民間往來，不過當時的交流事實上並不被法律所允許。

框架，政治菁英之偏好等國內政治的因素便可以充分地發揮作用。在李登輝主政時期，台灣走的是第四條路徑（低強度的抗衡）。陳水扁自 2002 年以後在言語上與中共多次交鋒，對於現狀的詮釋更讓中共十分不滿。不過以國家實際的作為來看，台灣仍舊保持在同一條軌道之上，與前任政府的路線並沒有多大的差異。現任的總統馬英九在兩岸關係的主張方面與陳水扁政府有極大的不同，台灣的大陸政策因而換軌，走上了第五條路徑（悲觀型的避險）。為了分析的便利，我們可以把整個過程的發生分為五個階段。它們是兩岸關係的開展(1945-1949)，「反攻大陸」時期(1949-1966)，「革新保台」時期(1966-1989)，「經濟交流，政治疏離」時期(1989-2008)，和馬英九的新路線(2008-)。在以下的討論中，我們將先交代兩岸關係開展的歷史脈絡，然後用互動結構理論詳細地分析第二個階段到第五個階段的過程，最後再評估互動結構理論在多大程度上可以解釋這一段經過。

第一節 兩岸關係的開展(1945-1949)

歷史上，台灣曾被西班牙、荷蘭等西方殖民國家先後佔領，鄭氏家族也曾把台灣作為反清復明的根據地²，1684 年，它成為大清帝國的一部份。³在清朝統治台灣兩百多年以後，由於甲午戰爭失利，積弱不振的清朝被迫將台灣本島及其附屬島嶼、澎湖等地割讓給日本。⁴1895 年起，台灣歷經了長達 50 年的日治時期。1945 年，日本在第二次世界大戰中淪為戰敗國。根據《中日和約》，日本政府必須將自《馬關條約》中獲得的領土歸還給中國，台灣也因此復歸於中國的版圖。在這個階段，沒有人會想到未來中國大陸及台灣還將延續分別由兩個政權行使主權的狀況。

² 關於鄭氏政權與清朝之間的戰略互動，蘇軍瑋的研究相當值得參考。請參閱蘇軍瑋，「清朝與明鄭和戰互動策略兼論其對兩岸關係的啓示」，第四章至第七章。

³ 關於台灣的歷史（特別是在兩岸關係開啓以前的階段），中研院台灣史研究所的研究員周婉窈有非常精采的討論。請見周婉窈，《台灣歷史圖說（史前至一九四五年）》（台北：聯經出版社，1998 年）。

⁴ 載明於中日所簽訂的《馬關條約》，清朝和日本之間的交涉請見王彥威、王亮編，《清季外交史料》（台北：文海出版社，1964 年），頁 6-7。

態，然而 1945 年下旬再度開啟的國共內戰竟讓一切成真。



圖 5.1 台灣的地理位置⁵

台灣位處亞洲東部，太平洋的西北，是一座兼具戰略及運輸重要性的島嶼。在戰略層次方面，台灣不僅居於美國所構築的「西太平洋島鏈」之中心，同時也是日本「海上生命線」的核心地帶。在運輸層次方面，由於台灣海峽是許多條海上航線的必經要道，台灣的重要性不言可喻。在地緣關係方面，台灣與其強鄰中國大陸隔台灣海峽相望，距離約 150 公里。

1945 年 8 月，國共第二次內戰爆發，才剛止息的戰火在中國再度蔓延。⁶接下來的幾年之內，國共兩黨歷經數次的和談及戰鬥，實力幾經消長，不過勝負仍在未定之天。唯自 1948 年 9 月開始的遼瀋戰役、徐蚌會戰以及平津戰役後，國軍的主力部隊幾近全軍覆沒，大勢已經底定。1949 年 4 月，國共舉行北京和談，由於談判以破裂告終⁷，中共決定發動渡江戰役，畢其功於一役。共軍勢如破竹，國軍

⁵ 圖片擷取自網際網路，< http://www.geocities.com/apapadimos/images/Taiwan_Map.gif>，瀏覽日期：2009 年 7 月 10 日。

⁶ 關於對日抗戰勝利後的國共關係，請見栗國成，戰後初期的國共關係（1945 年 8—12 月），《國家發展研究》，第 1 卷第 1 期（2001 年 12 月），頁 191-242。

⁷ 共產黨提出包括逮捕中華民國總統及副總統等 43 名戰犯等和談前提，國民政府認為共產黨開出

節節敗退，中華民國政府危在旦夕，只能將行政機關移往廣州。雖然當時中華民國政府仍在廣州，不過國民黨的黨政重心已經移往台灣。⁸9月30日，也就是中共建立政權的前夕，中共人民政治協商會議通過《中國人民政治協商會議共同綱領》，宣示「將人民解放戰爭進行徹底，解放中國全部領土，完成統一中國的大業」。人民解放軍總司令朱德更在會議中做出保證，將「消滅一切不投降的敵人，解放台灣、西藏」。⁹同年10月1日，中華人民共和國成立。

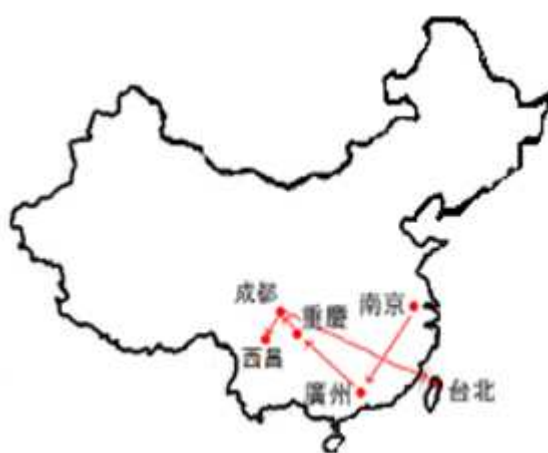


圖 5.2 國民政府撤退至台灣路線¹⁰

10月開始，共軍持續推進，一方面向華南及西南進發，另一方面則準備進攻廈門島。10月15日，人民解放軍佯攻鼓浪嶼，實則把目標放在奪下廈門島。國軍誤判情勢，把主力部隊調遣至鼓浪嶼，中共因而成功佔領廈門島。中共接著計畫將廈門當作跳板，取下金門。10月24日，共軍把目標對準國軍在金門西北角的古寧頭陣地，意圖透過強勢的兵力奪取該戰略地帶。駐守的國軍奮勇抵抗，有效牽制共軍的登島部隊。隔日上午，國軍的後援從料羅灣登陸，採前後包夾的戰法，

的條件過於苛刻，拒絕接受，談判於是宣告破裂。

⁸ 張讚合，《兩岸關係變遷史》（台北：周知文化，1998年），頁93。

⁹ 郭立民編，《中共對台政策資料選輯：1949-1991》（台北：永業出版社，1992年），頁1。

¹⁰ 圖片擷取網際網路，< <http://wikipedia/zh/thumb/KMTretreat.PNG/260px-KMTretreat.PNG>>，瀏覽日期：2009年8月31日。

對共軍予以重擊。整個戰役以共軍的慘敗告終，史稱「古寧頭戰役」。¹¹雖然在海戰中失利，不過中共在陸戰方面倒是連戰皆捷，勢如破竹。11月初，人民解放軍從貴州進入四川東南部，國軍已無力回天。由於古寧頭戰役暴露出人民解放軍在兩棲登陸能力的不足，表示中共渡海攻台的力量有限，故在「大陸淪陷」已成定局後，中華民國政府便將行政機關及大部分的軍隊遷往台北。¹²兩個敵對政權隔著台灣海峽對峙的兩岸關係史於焉展開。

第二節 從路徑一到路徑二：

「反攻大陸」時期(1949-1966)

國共之間的內戰並沒有因為國民黨撤退到台灣而結束。在中華民國與中華人民共和國隔海分治的初期，彼此皆把對方視為不共戴天的宿敵，必去之而後快。中共的立場，清楚表現於中共中央在1949年12月31日發表的《告前線將士和全國同胞書》，當中提到：「中國人民解放軍和中國人民在1950年的光榮戰鬥任務，就是解放台灣……殲滅蔣介石匪幫的最後殘餘，完成中國統一的事業……。」另一方面，中華民國政府播遷來台後，秉持「漢賊不兩立」的立場，堅持「一個中國」原則，視「反攻大陸」為舉國上下的共同目標。換句話說，國民政府將政權的正當性奠基於反共復國之上。同時，蔣介石在1950年3月1日復行視事，喊出「一年準備，兩年反攻，三年掃蕩，五年成功」之口號¹³，並以嚴肅的語氣強調，「我們一般同志如果今日還有氣節和血心，那就都應該以『恢復中華民國』來做我們今後共同奮鬥的目標。為了達到這一個目標，我們必須立定決心，不能成功，便必成仁」。從蔣介石的談話我們可以看出，國民政府並沒有偏安一隅的打算，而

¹¹ 王銘義，《不確定的海峽：當中華民國碰上中華人民共和國》，第一章。

¹² 當時大約有兩百多萬名軍民撤退至台灣。

¹³ 轉引自張淑雅，「臺海危機與美國對『反攻大陸』政策的轉變」，《中央研究院近代史研究所集刊》，第36期（2001年12月），頁238。

是積極厲兵秣馬，準備與中共一決生死。

戰爭的烽火很快再次點燃。1950年4月起，人民解放軍對駐守於舟山群島、海南島及萬山群島的國軍發動攻擊。在敵我數量懸殊的情況下，國軍戰力雖居於優勢但仍有所顧忌，權衡之下決定將部隊全數轉進至台灣本島。出乎中共意料之外的是，國軍在改採主要軍事力量集中於台灣的戰略後，本島的防衛能力獲得強化，反而增加解放軍取下台灣的困難度。¹⁴雖然攻台的可能成本高昂，不過由於解放台灣屬於必須優先完成的目標，中共還是勉力而為。為了在台海一戰取勝，中共在福建前線部署十五萬大軍，密集進行兩棲登陸及配合空中作戰等戰術的操練，一旦整裝完畢就將以武力犯台。在這個台海戰爭一觸即發，台灣可能朝不保夕的緊張時刻，1950年6月25日爆發的韓戰使得情況有了極大的變化。¹⁵當時駐南韓大使邵毓麟提交給蔣介石的報告中指出，「我們面臨的中共軍事威脅以及美國友邦遺棄我國，與承認匪偽的外交危機，已因韓戰爆發而局勢大變，露出一線轉機」，他接著判斷，假如韓戰升級為世界大戰，國民政府就可以「由鴨綠江，由東北而重返中國大陸」。退一步言，如果韓戰的情勢不利於南韓，他推測這個情勢將「提高美國及自由國家的警覺」，中共絕對無法再渡海進攻台灣。¹⁶

蔣介石在接到邵毓麟的報告以後非常振奮，認為這是反攻大陸千載難逢的好機會，準備派兵投入韓戰。但是，國民政府的行動卻沒有獲得美國方面的同意。事實上，包括美國總統杜魯門(Harry S. Truman)及聯合國軍總司令麥克阿瑟(Douglas MacArthur)在內的許多高階官員都想接受蔣介石的提議，但國務卿艾奇遜(Dean Acheson)力排眾議，主張台灣若在這個時候採取軍事行動，中共必然會加倍進行還擊，屆時局勢的發展難以控制，東亞的穩定也將不可得。杜魯門後來決定

¹⁴ 這代表，中共雖然在離島方面的軍事衝突中取得勝利，然而此舉卻間接鞏固兩岸之間由軍事對峙所形成的僵持狀態。

¹⁵ 許多人都把韓戰稱為國民黨的「西安事變」，因為西安事變救了共產黨，而韓戰救了國民黨。關於這段歷史，請見楊憲村、徐博東著，《世紀交鋒：民進黨如何與共產黨打交道？》(台北：時報文化，2002年)，頁172。

¹⁶ 楊渡，《穿梭兩岸的密使：兩岸關係密史 1949-1980》(台北：平氏出版公司，1995年)，頁64-65。

接受艾奇遜的看法，拒絕國民政府參與韓戰的提議。¹⁷不過，為了保障台灣的安全，也防止亞洲的持續赤化，杜魯門於 1950 年 6 月 27 日，下達派遣美國海軍的第七艦隊協防台灣命令，一方面防範中共武力犯台，但另一方面監控台灣是否有反攻大陸的舉動，以避免美國可能的捲入。¹⁸7 月 7 日，在聯合國安理會通過第 84 號決議後，由美國負責指揮的聯合國軍馳援南韓。援軍一至，北韓處於優勢地位的戰局立即被扭轉。此時，中共決定「抗美援朝」，把主力部隊投入朝鮮半島的作戰，連原本預定作為攻台主力的第九兵團亦不例外，這使得武力解放台灣的計畫只能暫緩實施。中華民國因此得到喘息的機會。韓戰期間，由於中共在東南沿海的防務空虛，又因為台灣擁有超過 200 架的戰鬥機，空中優勢明顯，國軍遂經常以空中襲擊的方式攻擊大陸沿岸的港口及船隻。除此之外，台灣更在中國大陸全力發展特務組織，並利用國軍部隊控制下的島嶼對中共展開游擊活動。可以看出，在「互動結構理論與小國策略選擇之路徑」的圖中，台灣走的是第一個路徑（擴張/反制）。這個政策的起源來自於國民黨反共復國的堅強信念，而不單純是尋求安全的保障。台灣依循的是「權力極大化」而不是「安全極大化」的邏輯。這解釋了為何當韓戰發生時，台灣不僅爭取派遣軍隊赴朝鮮半島的機會，更經常對中國大陸的沿海採取以空襲及游擊戰為主的攻擊行動。

1953 年 7 月，朝鮮戰爭結束。中共漸漸將軍事部署重新轉移至東南沿海，台灣則與美國針對簽署《共同防禦條約》的事項展開討論。¹⁹事實上，在韓戰還未爆發以前，美國並不認為有必要將台灣包含在美國遠東地區的「島鏈防線」範圍之內，當時美國的國家安全會議(National Security Council)甚至表明，「固然台灣的戰略地位對美國相當重要，但其重要性尚不值得美國採取公然的軍事行動……只要美國的軍事實力及其對全球的義務仍存有疑義」。²⁰換言之，美國希望台灣的安全

¹⁷ 同前註，頁 66-68。

¹⁸ 美國從不認為台灣有機會反攻大陸，也不希望因為台灣方面的求戰而使韓戰的規模擴大，這將大大損害美國在東亞地區的利益。

¹⁹ 張淑雅，「臺海危機與美國對『反攻大陸』政策的轉變」，頁 242-249。

²⁰ Stephen P. Gibert and William M. Carpenter, eds., *America and Island China: A Documentary History* (Lanham: University Press of America, 1989), pp. 91-92.

得到維護，但並不希望美國為了台灣的安全而付出過多的代價。韓戰及中共的涉入顯然使美國有了新的考量。²¹但是特別要說明的地方在於，美國並沒有因此支持台灣反攻大陸，它對台灣的支持是有限的。²²1954年9月3日，人民解放軍砲擊金門，史稱「第一次台海危機」。12月2日，中華民國與美國正式簽訂《共同防禦條約》。1955年1月10日，人民解放軍先對大陳島進行密集的空襲，接著在1月17日又以海軍登陸的方式取得一江山。2月初，國軍從大陳島撤退，中共隨即接管之。同年4月，中共提出和平解放台灣並歡迎蔣介石赴中國大陸談判的主張。國民政府沒有接受，但減少了軍事行動的頻率。²³在接下來的數年之間，兩岸之間仍不時發生武裝衝突。1958年8月23日，第二次台海危機爆發，史稱「八二三砲戰」。當時，中共突然再次砲擊金門，國軍立刻展開還擊，雙方在金門地區展開激戰。最終，在美國海軍的協助之下，國軍成功守住金門，中共以砲彈封鎖金門的嘗試宣告失敗。²⁴在「八二三砲戰」期間，美方原本希望國民政府能夠從金馬撤退，藉此讓兩岸的衝突趨緩，不過由於蔣介石堅持，寧可戰敗失去金馬也不能主動放棄金馬，雙方沒有達成共識。美國政府甚至認為，國民政府準備將金馬作為反攻大陸的堡壘。為了讓美國相信，中華民國政府固守金馬並非為了反攻大陸，絕不會將美國牽涉其中，蔣介石強調：「今日的金馬，只是台海的屏障，而不是我們反攻大陸的基地。」之後，美國要求中華民國政府必須做出進一步的保證。於是，美國和中華民國政府在1958年10月簽署《中美聯合公報》，公報中提到「中華民國政府認為恢復大陸人民之自由乃其神聖使命，並相信此一使命之基礎，建立在中國人民之人心，而達成此一使命之主要途徑，為實行孫中山先生之三民主義，而非憑藉武力。」實際上，雙方對非憑藉武力一詞有著不同的詮釋，美國認為國

²¹ 在韓戰爆發後一個月，麥克阿瑟將軍就已經清楚說明美國對於台灣及澎湖群島的基本立場，即台灣和澎湖群島絕對不能受到外來的攻擊，如果有任何國家想要以軍事行動，對台灣採取武力攻擊，美軍將和國民政府的部隊協力對抗所有的侵略行爲。1951年，美國政府和中華民國政府利用換文的方式成立「中美聯防互助協定」，並提供台灣40億美元的援助。

²² 美國只有在艾森豪政府時期盡量減少對於反攻大陸政策的公開反對，但也僅止於此，並沒有提供台灣在反攻的軍事行動方面任何進一步的協助。

²³ 唐欣偉，「強鄰威脅下的小國應對模式之個案研究」，頁119。

²⁴ 楊憲村、徐博東著，《世紀交鋒：民進黨如何與共產黨打交道？》，頁176。

民政府已經做出放棄使用武力的承諾，中華民國政府則主張公報中的內容只能證明，國民政府承認武力只是反攻大陸的手段之一。²⁵

1960年至1963年，中國大陸因為「大躍進」等政治運動加上連續三年的天然災害，導致了飢荒及難民潮的產生。除此之外，蘇聯也因為與中共的矛盾公開化，單方面停止對中國的經濟援助。國民政府見反攻情勢一片大好，於是便擬定「國光反攻計畫」，開徵「國防特別捐」，同時向美國提出支持其反攻計畫的請求。然而美國政府並未允諾。一般認為，由於美國才剛歷經1961年古巴豬灣事件的挫敗，所以並不願意貿然對台灣的反攻行動給予支持。蔣介石當然知道，在缺乏美國支持的情況下，反攻大陸的可能性微乎其微，但他當時已經垂垂老矣，若再不積極嘗試，反攻大陸的目標在有生之年將無法實現。於是，台灣在沒有外援的情況下，開始展開對中共的武力攻擊。從1962年到1965年，國民政府多方嘗試，從武裝特務的潛入到飛機空投內地，絕不放棄任何可能反攻大陸的機會。不過，所有的努力終歸於失敗。在1965年的烏坵海戰（或稱「八六海戰」）失利後，台北方面已經大致得出了武力光復大陸無望的結論。²⁶從1966年以後，台灣逐漸停止對中共的軍事行動，改以守勢為主。換言之，由於遲遲無法獲得美國對於反攻大陸計畫的支持，台灣的大陸政策已經確立了從第一個路徑（擴張/反制）走向第二個路徑（最高強度的抗衡）之態勢。對於美國不肯協助台灣反攻大陸，蔣介石曾經感嘆道：「實在，一般強權國家，也不是不知道只有我們反攻大陸，徹底消滅了毛共匪幫之後，亞洲——以至於整個世界人類，才有和平底定之可言，但是他們打從心底裏起，一方面固然不願予共匪以可乘之機，一方面又顧慮我們力量弱小，不能戰勝匪共，深恐牽累他們，所以他們也許未嘗不希望我們的反攻復國行動早日實現，卻又怕我們引起世界戰爭，因此還是要反對我們光復大陸的討逆行動。²⁷」自此之後，如何確保台灣的國防安全成為中華民國政府的第一要務，反攻大陸越

²⁵ 張淑雅，「臺海危機與美國對『反攻大陸』政策的轉變」，頁275-277。

²⁶ 彭大年，《塵封的作戰計畫：國光計畫一口述歷史》（台北：國防部史政編譯室，2005年）。

²⁷ 秦孝儀主編，《先總統蔣公思想言論總集》（台北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1984年），第29卷，頁296-298。

來越成為精神上的象徵。

回顧 1966 年以前台灣的大陸政策可以窺知，由於反攻大陸是維繫國民黨政權的一個關鍵，也是其合法性所在，所以國民政府在撤退至台灣的初期，除了應付中共可能武力犯台的威脅以外，更積極籌備收回大陸失土的軍事行動。舉例來說，國民政府在 1949 年開辦「圓山軍官訓練團」，接著又成立「石牌軍官訓練團」，邀請日本和德國的軍官赴台講授軍事作戰理論，以培養未來西征的將帥之才。²⁸國軍的軍事戰略指導原則更可以歸納為「攻勢作戰」四字。²⁹不過，一個擺在眼前的事實是，兩岸之間在軍事實力的對比上，國軍雖在「質」方面佔優，但在「量」上卻遠遠不如共軍。要達成反攻大陸的理想，除了努力整軍經武以外，還需要外力相助。在當時的國際政治格局中，美國是台灣唯一的希望。從自身的意識型態出發加上對於冷戰當中圍堵邏輯的延伸，國民政府認為美國必然會助中華民國一臂之力，但是情況遠非如此簡單。事實上，美國並不樂見台灣的淪陷，然而美國也不覺得中華民國反攻有望，更重要的是，美國並不願意為中華民國而涉入一場戰爭。換句話說，美國希望台灣可以作為牽制中共的一個棋子，但最好不要有過於躁進的舉動，以免拖美國下水。在這樣的思考之下，美國國家安全會議曾經提出一項決議，內容中指出：對華政策必須避免有任何協助國民政府返回大陸的意涵。³⁰由於反攻大陸是國民黨政府維持政權正當性之所在，國民政府當然不可能直接宣示放棄此一目標。證諸史料可以發現，中華民國政府持續在嘗試改變美方的態度，試圖向他們證明，唯有台灣反攻，亞洲的共產問題才可以解決。³¹可惜的是，國民政府的努力一直沒有得到回報，美國依舊不願在協助中華民國政府光復大陸的事項上做出任何承諾。蔣介石固然無奈，但也不得不接受這個殘酷的事實。於是我們看到，在外援的安全承諾有限的情況下，中華民國政府的戰略先從「主動反攻

²⁸ 王丰，《反攻大陸 VS. 解放台灣》（台北：希代，1995 年），頁 52-55。

²⁹ 趙宗九，「台灣軍事戰略的演變與現行軍事戰略分析」，載於陶文釗主編，《台灣研究論文精選：對外關係與軍事篇》（北京：台海出版社，2006 年），頁 405。

³⁰ 張淑雅，「臺海危機與美國對『反攻大陸』政策的轉變」，頁 240。

³¹ 張淑雅，「一九五〇年代美國對臺決策模式之分析」，《中央研究院近代史研究所集刊》，第 40 期（2003 年 6 月），頁 35。

大陸」轉變為「伺機反攻大陸」，接著又向「精神反攻大陸」的方向調整。國民政府針對中共所喊出的口號之變遷軌跡，也大致呈現如此的趨勢。³²上述的發展顯示，在客觀條件不允許的情況下，小國最終還是必須打消對外擴張的想法，回到追求安全為主的思維當中。不過還應該注意的是，由於外部威脅的持續存在，讓國民政府能夠長期在台灣內部採取採取高壓的統治，整體資源的配置完全由政府主導。在 1950 年，國防支出佔中央政府總預算的比率高達 90.0%，1960 年略有下降，但仍有 74.7% 之譜，唯當時的社會當中並沒有重大的反對聲浪。另一方面，國民政府在國內大力推動反共的思想教育，反攻大陸成為一般民眾朗朗上口的詞彙，人人被灌輸支持政府討逆「萬惡的共匪」，解救「苦難的同胞」的觀念。總而言之，在這個時期，台灣的國內政治結構屬於可以接受將國家資源大幅配置於國防支出之上的類型，這一種國內政治結構的出現與台灣所面對的外部環境無疑具有高度的關聯性。



第三節 從路徑二到路徑四：

「革新保台」時期(1966-1989)

自「八二三砲戰」以來，兩岸在軍事上便呈現僵持的局面。中共對大金門、小金門、大膽以及二膽等島嶼採取「單打雙不打」的定時砲擊，台灣則曾於 1963 年至 1965 年間發動小規模的反攻大陸行動。1966 年，毛澤東在中國大陸推動「文化大革命」，國內情勢動盪不安，蔣介石又再次燃起反攻大陸的希望，不過由於美國的反對，台灣終究沒有採取任何實際的軍事行動。後來在美國支持下，國民政府積極推動「中華文化復興運動」，與毛澤東的「文化大革命」互別苗頭，努力爭

³² 國民政府首先喊出的口號是「反攻大陸」，接著是比較溫和的「光復大陸」，再來是更加溫和的「反共復國」。請見張淑雅，「臺海危機與美國對『反攻大陸』政策的轉變」，《中央研究院近代史研究所集刊》，頁 287。

取其代表中國的正當性。從上述的脈絡中我們進一步發現，1966 年起，國民政府已經基本放棄反攻中國的可能性³³，並將台灣的軍事戰略從「攻勢作戰」逐步向「以防為主，獨立固守」進行調整。在反攻大陸成為精神象徵後，國民政府便把國家的核心目標轉換為鞏固台灣的安全。³⁴

1971 年，聯合國大會通過 2758 號決議案，恢復中華人民共和國在聯合國組織中的「合法權利」，中華民國因此退出聯合國，譴責聯合國的「墮落」與「變質」，並把該決議稱為「排我納匪案」。1972 年，美國總統尼克森赴中國大陸訪問，和中共國務院總理周恩來簽署《上海公報》。在這個公報中，美國強調其認知到 (acknowledge) 海峽兩岸都堅持一個中國，對此不表異議 (not to challenge)。除此之外，美國支持兩岸問題的和平解決，並將逐年減少在台的美軍設施和武裝力量。同年，甫上任的日本首相田中角榮表達與中華民國共和國建立外交關係之意願，9 月 29 日，兩國簽署《中日聯合聲明》，正式建交。自 1971 年以來一連串在外交上的打擊，特別是美國與中共關係的改善，代表台灣不再能夠單純依恃外援，而必須自立自強。如此的困境促使國民政府堅定「革新保台」的決心，全心全意投入經濟的建設。這時，於 1972 年接任行政院長一職的蔣經國扮演了相當關鍵的角色。1973 年，也就是全球陷入石油危機的同一年，蔣經國提出「十大建設計畫」，目的在於解決台灣包括交通及電力等基礎設施不足以及以輕工業為主的經濟結構面臨瓶頸之問題。³⁵十大建設計畫的意義不僅僅是經濟上的，更代表著一種政治方向的轉變。在台灣遭受一連串重大外交挫折以前，國民政府高舉反攻大陸的大旗，在這個目標的指導之下，大部分的資源都被配置於軍事項目，台灣地區各項的社會民生建設並沒有受到特別的重視。³⁶十大建設計畫的出現象徵著國民政府已經揚棄

³³ 當然，由於「恢復中華」是國民黨的正當性所在，所以國民政府在口頭上並沒有放棄反攻大陸的目標。

³⁴ 王茂臻，「蔣經國大陸政策轉折之研究」，淡江大學中國大陸研究所碩士論文，2003 年 6 月，頁 69。

³⁵ 關於十大建設，它們是中山高速公路、西線鐵路電氣化、北迴鐵路、台中港、蘇澳港、中正國際機場、一貫作業煉鋼廠、石油化學工業、大造船廠以及核能發電廠。

³⁶ 舉例來說，1953 年台灣的中央總預算為 23 億元，其中有 14 億元是用於軍事項目之上。

「一切等反攻大陸成功之後再說」的心態。³⁷蔣經國甚至以「今天不做，明天就會後悔」來形容十大建設計畫的勢在必行。

綜觀 1969 年至 1979 年間兩岸之間的互動可以發現，中共除了維持對金門地區的砲擊以外，並沒有其他更進一步的軍事行動，但兩岸之間也缺乏實質的對話。不過總體來說，台灣所面對的外部環境之威脅程度相較於 1950 年代還是呈現略為降低的趨勢，因此國民政府於 1972 年將國家的動員作業從國安會的管轄範圍回歸到常態的行政體系³⁸，並把軍費支出佔中央政府總預算的比例往下調整，然而仍維持大約 60% 的水準。在這段期間台灣持續處於路徑二（最高強度的抗衡），但是抗衡的強度有微幅的下降。

1976 年，毛澤東逝世，為中共對台政策的變遷埋下伏筆。1978 年，在幾經波折以後，鄧小平取代華國鋒，成為中國人民政治協商會議全國委員會主席。隨著在共產黨的領導地位逐漸鞏固，鄧小平決定移轉共產黨和國家工作的戰略重心，確立以經濟建設為中心的方針，並開始調整對台政策的基調，放棄過去以武力解放台灣為主軸的策略。³⁹1979 年 1 月 1 日，也就是美國正式與中華民國斷交之日，中共全國人大常委會發表《告台灣同胞書》，宣告「和平統一」的政策方向，希望「通過中華人民共和國和台灣當局之間的商談，結束這種軍事對峙狀態」。《告台灣同胞書》的提出象徵著中共對台政策的重大轉變。因應政策的變遷，一些配套的措施也隨即被推出。其中包括：停止對金門等島嶼的砲擊、減少東南沿海的駐軍、把福建沿海的部分陣地改建為旅遊景點等。面對中共主動緩和軍事上的劍拔弩張，台灣也停止了對大陸地區的砲擊行動。但國民政府並沒有打算與中共進行談判，認為這是中共的「統戰伎倆」，不能夠相信。換言之，台灣把中共的態度變

³⁷ 在蔣介石時期，台灣只被視為是反攻大陸的基地，國民政府並沒有在台灣長期發展的打算。見 Harish Kapur, *Taiwan in a Changing World: Search for Security* (Bloomington, Ind.: Author House, 2004), pp. 21-22.

³⁸ 李銘藤，「中華民國戰爭動員體制之政經分析，1912-2008」，臺灣大學政治學研究所碩士論文，2009 年 7 月，頁 18-19。

³⁹ Suisheng Zhao, "China's Bottom Line and Incentives for a Peaceful Solution," in *Peace and Security across the Taiwan Strait*, ed. Steve Tsang (New York: Palgrave Macmillan, 2004), pp. 77-84.

化視之為一種訛詐策略的使用。蔣經國在言談之中毫不掩飾對於中共立場的懷疑，他說：「從近半世紀的史實來看，北伐、抗日、抗戰勝利之後的和談，給國民黨留下了所謂『血淚交凝，刻骨銘心的教訓』……絕不能上和談『不戰而屈人之兵』的陽謀的當。⁴⁰」於是，在這樣的思維主導下，台灣奉行「不談判、不妥協、不接觸」的「三不政策」，並提出除非中共「放棄共產主義」，並且「接受三民主義」，否則雙方便沒有談判的必要。想當然爾，中共不可能接受這樣的要求。應該看到，雖然台灣沒有和中共進行官方的接觸，但由於中共已經不再使用武力作為主要的政策手段，所以台灣在安全方面降低抗衡強度的趨勢也是十分明顯。1979年12月10日，中華民國總統蔣經國初次提出「三民主義統一中國」的口號，明白放棄過去「反攻」的政策立場。1981年4月，國民黨召開十二大，會中通過《貫徹三民主義統一中國案》，中華民國政府以和平方式統一中國的政策綱領形諸於文字，不使用武力的原則再次確立。⁴¹1981年9月30日，中共又再次透過葉劍英所發表的「有關和平統一臺灣的九條方針政策」向台灣喊話，保證「中國國民黨與中國共產黨兩黨可以對等談判」，「統一後的台灣可保留軍隊，作為特別行政區，享有特別自治權」。鄧小平並在隔年表示，「葉九條」實際上就是「一個國家，兩種制度」的概念。面對中共的頻頻出招，台灣的回應相當一貫，即通通斥之為中共的統戰手法，不予接受。⁴²

總而言之，自1979年起，中共的對台政策明顯走緩，台灣則堅持不與中共談判進行實質的談判。不過，國民政府雖然拒絕官方的接觸，但卻沒有嚴格禁止80年代開始萌芽的兩岸民間交流。事實上，從葉劍英發表「葉九條」開始，台灣民眾私下秘密返鄉及赴中國大陸經商的事例早已屢見不鮮，兩岸之間的交流已經是無法逆轉的趨勢。蔣經國在1984年舉行的國民黨第十二屆二中全會中表示，「在

⁴⁰ 蔣經國先生全集編輯委員會編輯，《蔣經國先生全集》（台北：行政院新聞局，1991年），第11冊，頁251-252。

⁴¹ 麻高霖，「我國政府大陸政策之發展與變遷(1988~2005)」，中興大學國際政治研究所碩士論文，2006年1月，頁33。

⁴² 馮昭儀，「我國大陸政策演變之研究(1979~2005)」，中興大學國際政治研究所碩士論文，2005年6月，第2章。

對中共『堅守不談判、不妥協、不接觸立場』的前提下，對國際民間活動將採取『不逃避、不退讓、不畏縮』的原則……」。⁴³這樣的立場，很明顯是受到台灣國內要求改善兩岸關係的聲音之影響。除此之外，中共對台政策的和緩化也逐漸消解了兩岸之間軍事對峙的緊張程度，並使台灣逐步調整國防項目在整體資源配置中的權重。中國大陸改革開放以後，台灣將國防支出佔中央政府總預算的比例下修至大約 50%，較之於過去（1980 年代以前）高達 60%-70% 的水準而言，不能不說是一項很大的變革。⁴⁴從互動結構理論的角度來看，由於中共態度的轉變，台灣所感受到的外部威脅程度趨緩，使得國民政府可以降低抗衡的強度，重新調整資源的配置，朝路徑四（強度降低的抗衡）前進。當然，也是由於外部威脅程度的下降，國家訴諸外來威脅來凝聚國民的愛國意識及接受政府對基本自由權利之限制的邊際效益大幅遞減，國民政府透過戒嚴令來限制人民行動的作法受到越來越多的挑戰，台灣的國內政治運作及大陸政策面臨促變的結構性壓力。這也是為什麼蔣經國在 1986 年會表示，「時代在變，潮流在變，環境也在變，因此國民黨要以新觀念與新作法，適應時代潮流，與民眾永遠在一起」。⁴⁵

正是在上述的脈絡下，國民政府先於 1987 年 7 月 15 日宣布取消戒嚴，後又於同年 11 月 2 日，開放台灣地區人民至中國大陸探親。它們是一對在同一時期決定的自由化政策。其中在允許人民前往大陸探親的政策方面，最初在身份上設有需在大陸有血親、姻親、三等親以內親屬的門檻，之後逐步放寬。官方對於開放大陸探親的說法是基於人道的立場，但許多研究都指出，這一個政策至少還包括以下幾點意涵：首先，由於蔣經國後期在台灣推動政治的本土化，雖然暫時鞏固國民黨的統治權威，但卻帶來台灣的分離意識上揚之副作用。國民政府判斷，適度開放與大陸的交流應可以遏止分離意識的持續蔓延；其次，台灣人民可以作為

⁴³ 蔣經國先生全集編輯委員會編輯，《蔣經國先生全集》，第 12 冊，頁 71。

⁴⁴ 韋端，「國家資源與國防資源分配與運用」，《國政研究報告》，財金（研）090-066 號（2001 年 12 月），可見於<<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/FM/090/FM-R-090-066.htm>>。另一方面，經濟發展、教育文化及社會安全的比重則是逐年提高。

⁴⁵ 游梓翔，《領袖的聲音：兩岸領導人政治語藝批評(1906-2006)》（台北：五南，2006 年），頁 354。

台灣奇蹟最佳的宣傳媒介，為中國大陸帶來制度上的示範作用，也許能夠進一步導致中共的和平演變。⁴⁶從這裡可以看出，蔣經國實際上採取了一種兩手策略：一方面，堅持官方不接觸的政策底線。一方面，在不影響台灣安全的前提下，民間的交流可以適度開放。1988年，蔣經國逝世，李登輝繼任為總統。在其主政的初期，由於地位尚不穩固，因此主要是延續蔣經國時期留下的大陸政策方向，強調三民主義統一中國的路線。1988年7月中國國民黨在第13屆黨代表大會中通過的《中國國民黨現階段大陸政策案》也清楚反映了這一個立場，當中提到：「現階段的大陸政策……應有前瞻性，但不是浪漫的憧憬；應有開放性，但不可撤除安全防線。」⁴⁷大體說來，中華民國在這個階段的大陸政策主要可以歸納成以下幾點。第一，中國大陸對台灣仍構成軍事上的威脅，所以台灣必須堅持安全上的防衛；其次，在兩岸民間的往來上，可以踏出穩健的步伐，但官方仍應堅持三不政策⁴⁸；最後，以三民主義來爭取大陸的民心，最終達成統一中國的目標。從互動結構理論的角度來看，高度威脅的互動結構已經遠颺，台灣的大陸政策真正走上第四個路徑（低強度的抗衡），兩岸關係的互動確實有了截然不同的格局。

我們發現，當外部環境的威脅程度開始下降時，台灣沒有直接進行政策的調整，而是先拒絕官方性質的接觸，並反覆確認中共的真實態度。這當然是基於對中共長期不信任所導致的結果。在對中共的政策變遷有較大的把握以後，台灣才逐步重構對於互動結構的主觀認知，並進一步對強鄰政策做出修正。由於台灣原本面對的外部環境非常險峻，容不下任何的閃失，因此台灣花了數年的時間才完全從第二個路徑（最高強度的抗衡）轉出。

⁴⁶ 丁樹範，「民國七十六年以來大陸政策之回顧與評估」，載於高英茂主持，《大陸政策宣導與社會反應評估研究報告》（台北：二十一世紀基金會，1992年），頁5-7。

⁴⁷ 吳俊才，「本黨現階段大陸政策案制定經過及要旨詮釋」，《理論與政策》，第2卷第4期（1988年7月），頁20-24。

⁴⁸ 國民黨的官方說法是，由於中華民國雖然堅持法理上對整個中國的主權，但也承認目前治權並不及於中國大陸，所以必須將中國大陸與中共、中國人民中共政權分別對待。見行政院大陸委員會編著，《大陸工作參考資料（合訂本第一冊）》（台北：行政院大陸委員會，1998年），頁58-59。

第四節 路徑四的持續：

「經濟交流，政治疏離」時期(1989-2008)

從大方向來看，中共的涉台政策從 1979 年以來就沒有大的變化，都是依循鄧小平時代所立下的「和平統一，一國兩制」方針作為戰略的指導原則。⁴⁹根據中共中央台灣辦公室及國務院台灣辦公室的官方詮釋，這一個方針共可歸納為下列六個重點：第一，「一個中國」原則是「和平統一，一國兩制」的核心。第二，兩個政治制度並存是解決台灣問題的合理安排，統一之後台灣可以具有高度的自治；第三，堅持和平統一，但不承諾放棄使用武力；第四，積極促進兩岸直接「三通」及各項交流的進行，使兩岸的經濟、文化關係更為密切；第五，堅決反對任何「台灣獨立」的言行及外國勢力插手和干涉台灣問題；第六，爭取透過談判實現統一。⁵⁰換言之，中共對台灣的政策是軟硬兼施，不過又以和平的手段為優先。不論針對的對象是政府還是人民，中共在面對台灣時基本上就是維持一定程度的軍事威嚇及透過經濟交流以促統的混合策略。⁵¹從互動結構理論的角度來看，由於中共雖然對台灣提出了侵犯性的主權要求，但是在方法上並不傾向於使用強制性的手段，同時台灣與中國大陸之間在經濟上的關係逐步加深，兩岸貿易對台灣國民生產毛額成長率的貢獻度在 1990 年便達到 25% 的水平，所以台灣所面對的外部環境很明顯是中度威脅的互動結構，當中既包含威脅，也存在著利益。

外部環境所帶來的威脅及利益深刻影響著台灣的社會發展。自李登輝時期開始，迄至後來的陳水扁及馬英九，台灣政府在決定其大陸政策時都必須面對兩條交錯的民意軸線。一部份的民意認為中共對準台灣的一千多枚飛彈代表著中共

⁴⁹ 黃嘉樹，「和平發展與大陸對台戰略的調整」，《中國評論月刊網路版》，2008 年 12 月 12 日，請見 < <http://chinareviewagency.org/crn-webapp/mag/docDetail.jsp?coluid=0&docid=100816559> >，瀏覽日期：2009 年 5 月 17 日。

⁵⁰ 中國台灣問題幹部讀本編委會，《中國台灣問題（幹部讀本）》（北京：九洲圖書出版社，1998 年），頁 82-86。

⁵¹ Weixing Hu, "China's Taiwan Policy and East Asian Security," *Journal of Contemporary Asia* vol. 27, no. 3 (1997), pp. 374-391.

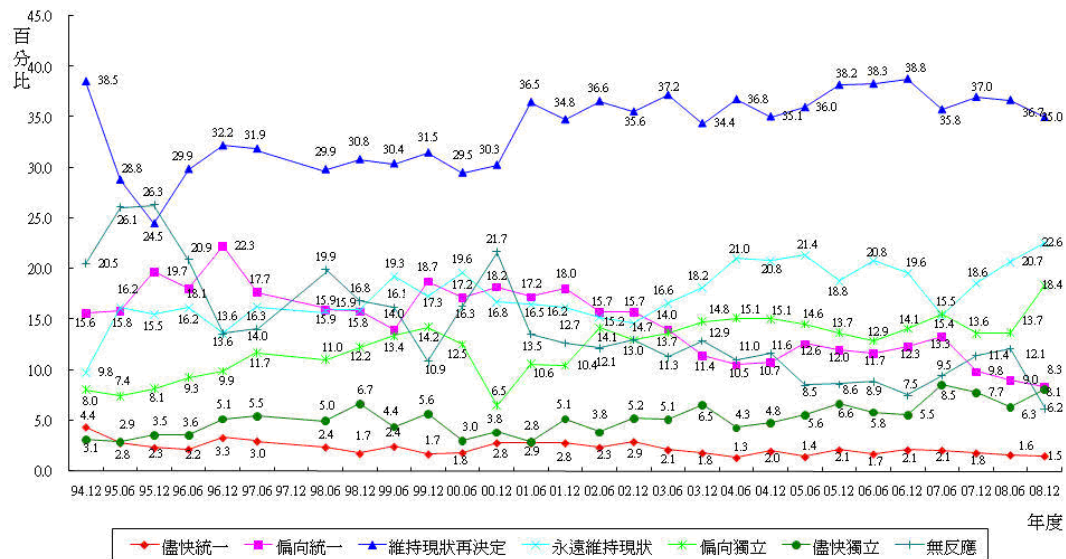
對台灣的敵意，因此主張持續加強台灣的安全防衛，與中國大陸保持安全的距離，經濟上的往來能免則免。另一部份的民意則認為中共對台灣的威脅程度已經有所下降，兩岸之間的經貿互動又對台灣有利，所以強調台灣應與中共維持和緩的關係，並繼續加深與中國大陸的經貿交往。這就是對中國的「兩種不同想像」。前者把中國大陸看成是風險，後者則把中國大陸視為機會。⁵²不過我們要注意的是，由於中共對台灣的軍事部署確實存在，故兩者固然對於台灣的大陸政策有著不同的取向，但都不會排斥政府把一定程度的資源配置於安全防衛之上。他們爭論的是中共對台灣的敵意之「程度」以及將資源配置於安全項目的「比例」，並不是全有全無的概念。換句話說，不論對現狀的詮釋或兩岸之間的未來走向有何獨特的偏好，除非追求的是儘快統一，且可以接受中共開出的任何條件，否則維護台灣的國家安全絕對是國內的社會及政治菁英的最大公約數。事實上，連統獨立場明顯偏向統一軸線的新黨也曾經表示，「當中共或其他外力，要對台灣動武，侵犯到我們同胞生命財產的安危時，二千一百萬人無論政治立場如何，都應團結一致奮力一戰」。⁵³

進一步從圖 5.3 可以觀察到，國內目前最多的民意集中於「維持現狀以後再決定」、「永遠維持現狀」、「維持現狀以後獨立」三個選項。這代表，唯有中共放棄對台灣的主權要求，同時對台灣完全沒有動武的可能之時，追求利益型的扈從策略才有被選擇的可能。就現階段而言，這樣的可能性並不存在。另一方面，中共雖然對台灣仍存在一定程度的威脅，但一來戰爭的可能性大幅下降，二來人民也不願意為了對抗中國而承受在人身及財產自由等方面的限制⁵⁴，所以在中共沒有進一步的軍事行動以前，最高強度的抗衡也沒有被採取的空間。

⁵² 吳介民，「三種中國想像」，《中國時報》，2008 年 11 月 28 日，第 14 版。

⁵³ 轉引自張讚合，《兩岸關係變遷史》，頁 446。

⁵⁴ Denny Roy, "Taiwan's Threat Perceptions: The Enemy Within," *Asia-Pacific Center for Security Studies*, p. 3.



資料來源：國立政治大學選舉研究中心重要政治態度分佈趨勢圖。

圖 5.3 台灣對於統獨的民意走向（六分法）

由於上述的兩種中國想像都有相當的社會支持基礎，政治菁英必須盡可能滿足兩者的需求，但是一旦這兩條軸線發生衝突時，執政者就必須做出抉擇。當面對的是中度威脅的互動結構時，低強度的抗衡（路徑四）及悲觀型的避險（路徑五）都是可能的選項，若執政者的偏好不同，就將走上殊異的道路。在李登輝及陳水扁時期，台灣都基本維持在第四個路徑。我們在判斷各個時期台灣的大陸政策取向時，主要聚焦於三個面向。它們是，台灣對兩岸之間經貿關係的態度，台灣如何因應來自於中共的潛在軍事威脅，以及台灣在主權問題和外交上與中共的對抗程度。以下，我們開始分析 1988 年至 2008 年台灣面對中國大陸時的策略選擇。

在李登輝繼任總統之後沒有多久，蘇聯及東歐國家的統治已經呈現搖搖欲墜之勢，政權隨時可能崩潰。⁵⁵李登輝當時的判斷是，共產主義正在衰亡當中，中共的政權在未來也必然會面對類似的壓力。如果台灣加強與中國大陸的交流，努力

⁵⁵ 關於共產主義國家的崩潰或鞏固，請見吳玉山，《共產世界的變遷：四個共黨政權的比較》（台北：東大，1995 年）。

宣傳「台灣經驗」及舉世聞名的「經濟奇蹟」，也許能夠對中共產生制度示範的效果，使中共的政權產生質變。簡言之，李登輝認為可以透過兩岸的交流來對中共施以「和平演變」。⁵⁶這是兩岸的經貿關係以驚人速度進展的原因之一。除此之外，台灣在 1986 年開始便遭遇對美貿易的困境，新台幣的升值更對台灣的出口造成嚴峻的挑戰，中國大陸便宜的勞動力及廣大的市場恰好可以解決台灣所面臨的困局。再者，中共也正值「沿海發展戰略」的提出之時，亟需台灣的資金及技術。透過經貿關係的深化，兩岸可以各取所需。⁵⁷從這個角度來看，台灣方面包括成立國家統一委員會及廢止動員戡亂時期臨時條款的措施可以被看做是為了保持兩岸關係的和緩，避免損及經貿交流的作為。

事實上，早在 1979 年起，兩岸之間就出現間接的貿易，但當時的數額並不大，台灣對中國大陸的出口為 0.22 億美元，台灣自中國大陸的進口為 0.56 億美元。1990 年時，台灣對大陸出口已達 44 億美元，佔台灣出口比重的 6.54%。⁵⁸在台商赴大陸的投資方面，1987 年，台商赴大陸投資計有 80 項投資計畫，金額為 1 億美元。1988 年 7 月，中共發佈有利於台資的「國務院關於鼓勵台灣同胞投資的規定」後，赴大陸投資的台商更是風起雲湧，計有 430 項投資，6 億美金。1989 年，台商的投資項目成長至 1000 個，數額也高達 10 億元之譜。台灣對大陸市場的出口依存度及台資在中國大陸的數量及規模在 1994 年以前呈現急速擴張的趨勢(參見表 5.1 及圖 5.4)。

⁵⁶ 這一個論點是由林文程所提出。關於這一個論點的詳細論述請參閱林文程，「大陸政策 確保台灣安全」，<<http://taiwannation.50webs.com/plee4.htm>>，檢索日期：2009 年 9 月 20 日。

⁵⁷ 吳玉山，《抗衡或扞從—兩岸關係新詮：從前蘇聯看臺灣與大陸間的關係》，頁 124-131。

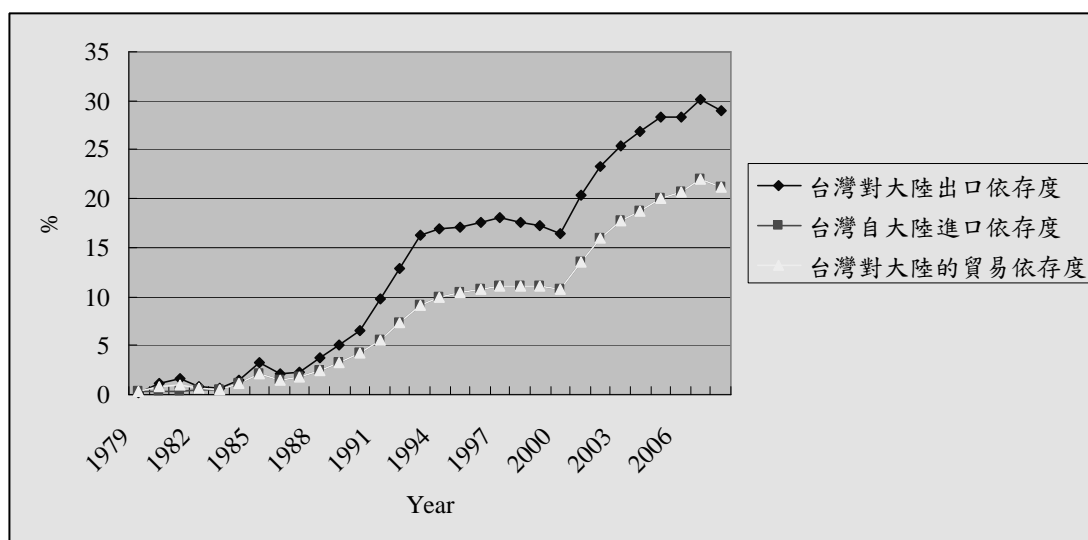
⁵⁸ 林祖嘉，「台灣經濟發展與兩岸經貿依存度之研究」，發表於「大選後兩岸經貿事務研討會」，臺灣綜合研究院戰略與國際研究所主辦，台北市公務人力發展中心，2004 年 6 月 11 日，頁 2-3。

表 5.1 兩岸的貿易情況(1991-2008)

年份	台灣對大陸出口金額 (單位：百萬美元)	台灣由大陸進口金額 (單位：百萬美元)	核准赴大陸投資	
			件數	金額 (單位：百萬美元)
1991	6928.3	1126	237	174.16
1992	9696.8	1119	264	246.99
1993	12727.8	1015.5	9329	3168.41
1994	14653	1858.7	934	962.21
1995	17898.2	3091.3	490	1092.71
1996	19148.3	3059.8	383	1229.24
1997	20518	3915.3	8725	4334.31
1998	18380.1	4110.5	1284	2034.61
1999	21221.3	4526.3	488	1252.74
2000	26144	6223.3	840	2607.14
2001	24061.3	5902	1186	2784.15
2002	29446.2	7947.4	5440	6723.06
2003	35357.7	10962	10105	7698.78
2004	44960.4	16678.7	2004	6940.65
2005	51773.2	19928.3	1297	6006.95
2006	63662.4	24783.1	1090	7642.3
2007	74279.1	28019.2	996	9970.55
2008	60869.4	25000.2	572	8977.48

資料來源：海基會，「經貿統計」，《兩岸經貿月刊》，2009年1月號，205期（2009年1月），頁

55。



資料來源：海基會，「經貿統計」，《兩岸經貿月刊》，2009年1月號，205期（2009年1月），頁55。

圖 5.4 台灣對大陸的進出口情況

正當台灣與中國大陸在經貿關係上迅速深化的同時，中共逐漸走出天安門事件的陰霾，在外交上的孤立形勢已經慢慢消退，共產黨的統治地位依舊穩固。中共政權沒有像蘇聯及東歐國家一樣土崩瓦解，反而展現旺盛的生命力。從政權穩定理論(regime stability theory)的觀點來說，正是持續的經濟發展使得共產黨的合法性得以鞏固。台資在這段過程中扮演相當關鍵的角色。換言之，台商在中國大陸的投資以及兩岸之間經貿關係的開展並沒有帶來和平演變的效果，反而強化了中共的統治權威。⁵⁹長此以往，經貿的交流反而可能變成中共逼迫台灣就範的經濟性手段。如果這個推論可信，則對中國大陸的投資及貿易依存度越高，台灣的國家安全將越沒有保障。於是，李登輝決定要透過政策來扭轉這股趨勢。具體的作法可以分為兩個環節：第一，將準備投資於中國大陸的資本引導至其他國家；第二，直接限制赴中國大陸的投資項目及金額。根據這兩個概念所引導出的政策即是1994年開始的「南向政策」及李登輝在1996年所提出的「戒急用忍，行穩致遠」之政策。⁶⁰李登輝在談話之中清楚表達對於台灣的經濟發展高度依賴於中國大陸的

⁵⁹ 舉例來說，在1989年天安門事件爆發後，許多西方國家對中共祭出經濟制裁的手段，台商便成為中國大陸最主要的資本來源。

⁶⁰ 「戒急用忍」政策的重點有三：第一，區分產業為禁止、准許及專案審查三類，並對高科技產

擔憂。他在第三屆國民大會第二次會議的國情報告中呼籲，「在兩岸敵對狀態尚未消失之前，企盼國內工商業界，要體認商機雖然重要，但國家生存發展更為重要，配合政府『戒急用忍，行穩致遠』的政策……」。⁶¹這樣看來，在短暫的和平解放策略沒有取得成果以後，台灣在面對與中國大陸日益緊密的經貿關係時很清楚的是以防禦式回應(defensive response)為主，即把限制互賴情勢的持續發展作為政策的目標。⁶²但由於兩岸之間的經貿往來已經產生巨大的趨力，中國大陸的市場業已成為部分台灣人民的獲利窗口，因此台灣政府只能「趨緩」台灣與中國大陸間的資本流動，無法完全「阻斷」，否則必然會帶來重大的反對聲浪。⁶³換言之，受益於兩岸的經貿往來之群體已經對台灣在經濟方面的抗衡強度產生部分制約的效果。

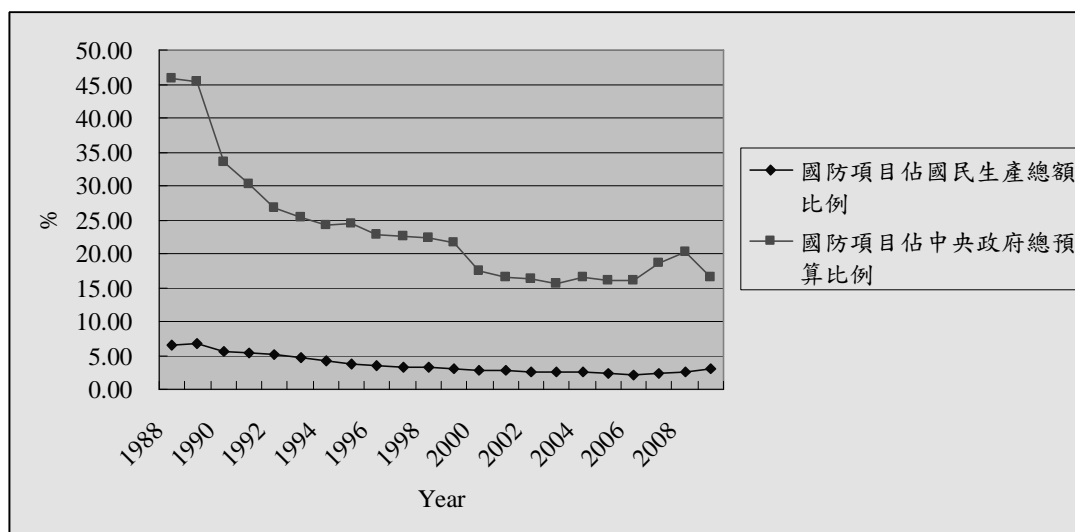
在李登輝主政期間，由於台灣從中共方面所感受到的威脅程度相較於蔣介石及蔣經國時代可說明顯下降，因此台灣也調整了配置於安全防衛的資源比重。我們從圖 5.5 可以看出，從 1988 年到 1990 年，國防項目佔中央政府總預算的比例已經調降至大約 30% 的水準，後續的幾年當中更持續下修。不過，雖然與蔣介石和蔣經國時期相比有明顯的落差，但以世界的標準來看，這個數字仍是十分可觀的。為了鞏固台灣的國家安全，台灣一直嘗試向西方國家（特別是美國）採購先進的國防武器，例如在 1992 年 9 月，台灣從美國購得 150 架 F-16 戰鬥機。同年 11 月，與法國談妥 60 架幻象 2000-5 戰鬥機的訂單。在接下來的數年當中，又陸陸續續添購包括美國的「進取級」(aggressive class) 獵雷艦及愛國者三型飛彈。上述的軍購都是屬於防禦性質的武器，目的在於達成台灣「守勢防衛」的戰略目標。

業及基礎建設赴大陸投資予以嚴格限制；第二，依企業規模大小採累退方式，訂定個別廠商對大陸投資累計金額之上限；第三，個案投資金額不得超過五千萬美元之上限。

⁶¹ 關於李登輝總統的談話全文，請參考國民大會，「李總統登輝先生在第三屆國民大會第二次會議國情報告」，<<http://www.na.gov.tw/ch/history/report02.jsp>>，檢索日期：2009 年 9 月 1 日。

⁶² 轉引自蘇軍瑋、周育仁，「改革開放三十年後的兩岸關係」，即將發表於「2009 年中國政治學會年會暨學術研討會」，中國政治學會、國立台北大學公共行政暨政策學系、中研院政治學研究所籌備處、國際政治學會 (IPSA)、美國公共事務與行政聯合會 (NASPAA) 主辦，國立台北大學，2009 年 11 月 6 日至 11 月 7 日。

⁶³ 許多工商業大老都曾經公開批評李登輝的「戒急用忍」政策，例如台塑的王永慶、統一的高清愿以及長榮的張榮發。



資料來源：Shirley A. Kan, "Taiwan: Major US Arms Sales Since 1990," *CRS Report to Congress*, Congressional Research Report RL30597(8 October 2008), p.29; 查台傳, 「國防預算規模合理化之研究」, 臺灣大學政治學研究所碩士論文, 2005年7月。

圖 5.5 台灣的國防支出情況(1988-2009)

綜合以上的兩個面向我們發現，台灣對兩岸之間日益深化的經貿關係感到憂心，甚至採取措施來扭轉互賴的趨勢，在安全防衛方面雖然降低國防項目佔中央政府總預算的比例，但仍持續向西方國家進行大規模的軍事採購。基本上，我們已經可以得到台灣在李登輝時期對中共是採取第四個路徑（低強度的抗衡）的結論。不過兩岸之間的交鋒並非如此簡單。台灣與中國大陸在外交領域中也產生了激烈的對抗。這是因為，中共並不希望台灣透過邦交國的締結或者參與具有主權性質的國際組織來證成中華民國國際法人格的存在，但是在這個時期，台灣卻積極推動所謂的「務實外交」⁶⁴，爭取台灣在國際社會中能見度的提升，即使兩岸關係可能因此惡化也在所不惜。這是對於中共壓力的一種反制措施，因此當然也可以被看做是廣義的「抗衡」。這個政策的動力來源有二：第一，為了因應大陸對台灣逐漸加大的影響力，台灣必須尋求更多的國際承認，或者至少建立更多實質的關係；第二，蔣經國時代末期開始推動的一系列自由化政策，包括解除戒嚴、放

⁶⁴ 鄭端耀, 「務實外交的發展與抉擇」, 《問題與研究》, 第 37 卷第 4 期 (1998 年 4 月), 頁 1-20。

表 5.2 中華民國的軍事支出情況(1990-2009)

會計年度	軍事支出 (單位：十億新台幣)	% of GDP	占中央政府總預算百分比
1990	231.9	5.5	33.5
1991	250.9	5.4	30.3
1992	262.3	5.0	26.7
1993	271.1	4.7	25.3
1994	258.5	3.8	24.3
1995	252.3	3.5	24.5
1996	258.3	3.4	22.8
1997	268.8	3.3	22.5
1998	274.8	3.2	22.4
1999	284.5	3.2	21.6
2000	402.9	2.9	17.4
2001	269.8	2.9	16.5
2002	260.4	2.7	16.4
2003	257.2	2.6	15.5
2004	261.9	2.4	16.7
2005	258.5	2.3	16.1
2006	252.5	2.1	16.1
2007	304.9	2.4	18.7
2008	341.1	2.5	20.2
2009	288.8	3.0	16.6

資料來源：Shirley A. Kan, "Taiwan: Major US Arms Sales Since 1990," *CRS Report to Congress*, Congressional Research Report RL30597(8 October 2008), p.29.

寬新聞管制、開放黨禁乃至於後來的民主化使台灣認同的比例逐漸攀升，台灣的人民開始希望能夠擺脫中共的壓力，在國際上求取生存空間。⁶⁵李登輝在就任第七屆總統時的就職演說中就曾經表示，台灣可以承認中國大陸是一個對等的政治實體，兩岸和平共處，待中國大陸實現政治民主化、經濟自由化以後，再來協商國家的統一。但在此之前，中共「不應阻撓中華民國在一個中國的前提下開展對外關係」。⁶⁶換言之，台灣政府的官方立場是，沒有真正統一以前，在台灣的中華民國應該可以發展自己的國際生存空間。我們可以把上面的敘述看做是台灣推展務實外交的理論基礎。起初，中共對台灣務實外交的推行並沒有特別的不滿，與台灣的交往仍舊正常進行。海基會和海協會在 1991 年先後成立，負責兩岸之間的事務性談判，1993 年 4 月甚至催生了難能可貴的「辜汪會談」。在這個時候，台灣外交關係的拓展與兩岸關係的緩和看起來似乎可以並行不悖，但情況在 1995 年以後有了很大的變化。

1995 年 6 月，李登輝透過美國國會向行政部門施壓，成功獲得赴母校康乃爾大學訪問的機會，由於美國因素在兩岸關係中所具有的敏感意涵，中共自然十分憤怒，認為台灣在國際上大搞「兩個中國」，強調「李登輝是破壞兩岸關係的罪人」，後來甚至在 1995 年至 1996 年間兩度在台灣鄰近海域進行大規模的軍事演習及飛彈試射，意圖影響台灣總統大選的結果。⁶⁷這就是所謂的「台灣海峽飛彈危機」。面對中共在這一個時期的武力威脅，李登輝認為這是一種「國家恐怖主義」的政策，強調台灣無意挑起衝突，但必須堅守該有的原則。後來，總統選舉的結果出爐。在四組總統候選人中，強調台灣不應屈服於中共的壓力之下的李登輝及彭明敏分別獲得 54% 及 21% 的選票。同時，根據相關的民調指出，雖然大力推展外交可能導致兩岸關係緊張之後果，但多數的台灣人民仍認為這項工作應當持續進

⁶⁵ John Q. Tian, *Government, Business, and the Politics of Interdependence and Conflict across the Taiwan Strait* (New York: Palgrave Macmillan, 2006), p. 25.

⁶⁶ 馬英九，《兩岸關係的回顧與前瞻》（台北：行政院大陸委員會，1992 年），頁 56-61。

⁶⁷ Chi Su, *Taiwan's Relations with Mainland China: A Tail Wagging Two Dogs* (New York: Routledge, 2009), ch. 2-3; Suisheng Zhao, *Across the Taiwan Strait: Mainland China, Taiwan, and 1995-1996 Crisis* (New York: Routledge, 1999).

行。⁶⁸李登輝在一次訪談中清楚點出台灣堅持採取抗衡性政策的理由，他說道：「如果台灣在大陸威脅下做讓步或妥協，北京將會相信武力威脅是有效的，進而日後對台灣採取更強硬的政策。⁶⁹」

綜觀李登輝時期的大陸政策可以發現，他在主政前期對中共的語言較為緩和，然而隨著兩岸之間在外交上的對抗漸趨激烈，李登輝的談話也開始挑戰對岸的政策底線。從這個角度看來，李登輝時期的大陸政策在前期與後期差別頗大。不過我們應當注意的是，政治菁英針對強鄰所代表的言論在很多時候都是基於選舉等國內政治因素的考量，實際的政策走向與政治菁英的言論不一定有必然的聯繫。從經貿政策、安全政策及外交上的作為看來，台灣始終維持在路徑四（低強度的抗衡）之中，具體的措施包括壓制台灣對中國大陸經濟的依賴態勢，向西方國家購買先進的防禦性武器，維持相當比例的政府預算在安全防衛之上，以及積極尋求和其他國家外交關係的建立並增加國際組織的參與，這點從未因為李登輝的談話有所不同而產生變化。最後還要指出的是，在這段期間，李登輝的統治地位穩固，國民黨在國會之中又具有穩定的多數，因此政府所推行的的大陸政策在政治層面上並沒有遭遇太大的挑戰。另一方面，在探親政策到後來的放寬赴大陸投資限制等措施先後提出後，兩岸之間的交往頻繁，已經基本出現 Robert Keohane 及 Joseph Nye 所說社會的「多渠道聯繫」⁷⁰，同時孕育了一個能夠透過兩岸交流而取得經濟收益的群體。這一個群體之出現的確使政府在規劃兩岸的經貿政策時受到相當程度的影響，不過影響的範圍還在政府的控制之中，李登輝依舊能夠擁有足夠的餘裕來決定其大陸政策的經貿面向。李登輝的繼任者陳水扁則完全沒有上

⁶⁸ 相關的研究指出，中共對台灣的態度越強硬，台灣人民的「對抗指數」也就越高。這個指數是由童振源發展出來的。原始的問題是詢問民眾「在兩岸關係可能受損的情況下，是否支持政府繼續拓展外交」，接著將支持及反對的比例分別置於分子及分母，將這個數值乘以 100，即可得到台灣人民的「對抗指數」。這個指數的範圍 0 到 100，數值越高代表台灣民眾的對抗意識越強。根據童振源的研究，在中共對台試射飛彈，以及戰機頻繁越過海峽中線的期間，對抗指數最高。見童振源，《全球化下的兩岸經濟關係》，頁 394。

⁶⁹ 鄒景雯，《李登輝執政告白實錄》（台北：印刻，2001 年），頁 120。

⁷⁰ Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition* (Boston: Little, Brown, 1977).

述的優勢。他面對的是朝小野大的權力格局，而且來自於工商業界的壓力越來越大。

陳水扁在 2000 年成為中華民國的總統。在就職演說中，陳水扁提出對大陸政策的「四不一沒有」：只要中共無意對台動武，本人保證在任期之內，不會宣佈獨立，不會更改國號，不會推動兩國論入憲，不會推動改變現狀的統獨公投，也沒有廢除國統綱領與國統會的問題。這一個政策性的宣示在相當程度上是陳水扁基於極大化國內選票的考量之下所做出的決定，以爭取希望維持現狀的最多數民意之支持。⁷¹除此之外，根據陳水扁本人的說法，「四不一沒有」實際上也考量到美國的因素以及李登輝給他的「憲法與《國家統一綱領》兩根柱子不能動」之建議。⁷²中共對陳水扁的就職演說之評價算是「雖不滿意，但可以接受」，決定「聽其言，觀其行」。2000 年 12 月 31 日，陳水扁發表跨世紀談話，提出「統合論」，當中呼籲中共領導人「公開放棄武力的威脅」，從「經貿與文化的統合」作為起點，逐步建立「兩岸之間的信任」，進而共同尋求兩岸「永久和平、政治統合」的新架構。上述的主張立即引起獨派及民進黨內的一片譁然。於是陳水扁後來在接見世界台灣人大會幹部時特別強調：「『統合論』只是過程，『統』不是統一，希望大家不要被文字嚇到。」陳水扁的反覆使得中共對其釋出的善意採取保留的態度。⁷³不過大體而言，中共對台的基本態度仍並沒有產生太大的變化。

在競選期間，陳水扁曾經提出「跨世紀中國政策白皮書」，強調對於「戒急用忍」政策的反對，主張在積極管理的前提之下，有條件的開放三通和投資限制，並推動權宜的直航，希望能兼顧台灣經濟發展的需求和國家安全。不過包括民進黨及獨派人士皆表達強烈的反對，民進黨中常會甚至不願意替這個政見背書。順利當選後，陳水扁原本無意積極推動「戒急用忍」政策的鬆綁，但是由於核四停

⁷¹ 吳玉山，「台灣總統大選對於兩岸關係產生的影響：選票極大化模式與戰略三角途徑」，頁 11-12。

⁷² 李宛儒，「從國內外因素解析陳水扁總統的大陸政策(2000-2004)」，臺灣大學政治學研究所碩士論文，2006 年 6 月，頁 51。

⁷³ 童振源，「中共『十六大』後對台政策分析方針」，《中國大陸與研究》，第 46 卷第 2 期（2003 年 3-4 月），頁 44-46。

建及期間的政治紛擾已經對台灣的經濟產生極大的影響，再加上工商企業界紛紛要求陳水扁實現競選時所提出的承諾，台塑集團的董事長王永慶甚至當面向陳水扁表達企業界希望政府全面開放赴大陸投資的心聲，並直指「戒急用忍」政策之弊病⁷⁴，使陳水扁不得不於 2001 年 8 月召開經發會，並以「共識已經凝聚」之名提出「積極開放，有效管理」的大陸經貿政策架構。這套新的架構部分放鬆了赴大陸投資的項目及金額限制，因此受到企業界與台商的歡迎。TVBS 的民調顯示，有高達 64% 的民意贊成以「積極開放，有效管理」取代「戒急用忍」的政策。⁷⁵從上述的發展我們可以看到，來自於國內的壓力使得政府在對大陸的經貿政策上已經無法堅持過去防禦性的立場，不過為了兼顧把中國大陸看成風險的群體，陳水扁還是在政策中保留了管制的成分。換言之，台灣對中國大陸的經貿政策仍帶有些許抗衡的意味。

大體而言，兩岸關係在 2002 年以前算是相對平穩的，但是在陳水扁開始兼任民進黨黨主席以後，情勢丕變。由於陳水扁認為兩年來台灣釋出的善意並沒有得到正面的回應，於是在諾魯(Republic of Nauru)與我國斷交並轉而與中共建交後，陳水扁先是要大家考慮「走自己的路」，並呼籲工商業界多往東南亞發展，不要把中國大陸的市場視為唯一的出口，後來又於 2002 年 8 月 3 日提出「一邊一國」的論述。這番談話立即引起美國的疑惑與中共的不滿。為了化解這個可能引爆的危機，陸委會在隔日召開臨時記者會說明官方的立場，時任陸委會主委的蔡英文也馬上赴美澄清「一邊一國」只是針對現狀的事實陳述，「四不一沒有」的承諾仍然有效。「一邊一國」的風暴暫時平息，但陳水扁政府與中共對抗的路線已經確立。一方面，以國安會秘書長邱義仁創造的「烽火外交」或稱「攻擊性外交」為外交路線的領導原則，讓「外交戰場處處烽火連天，使中共備多力分」。⁷⁶一方面，指

⁷⁴ 王永慶還向陳水扁提出建言，希望兩岸之間能夠儘速三通。

⁷⁵ 關於民眾對於政府針對赴大陸投資所做出的政策調整，請見 TVBS 民調中心，「經發會後民意調查」，<<http://www.tvbs.com.tw/code/tvbsnews/poll/20010827/010827.asp>>，檢索日期：2009 年 9 月 4 日。

⁷⁶ 關於烽火外交的具體操作請見王崑義，「九月的『烽火外交』」，《新台灣新聞週刊》，第 592 期(2007 年 7 月)，<<http://www.newtaiwan.com.tw/bulletinview.jsp?bulletinid=71875>>。

示當時的行政院長游錫堃規劃高達 7000 億元的軍購案，以強化台灣的防衛能力。這兩項政策都在國內造成極大的紛爭，不贊同者眾。由於民進黨在國會並沒有過半，因此國親兩黨透過國會對行政權構成極大的壓力。這樣的態勢在陳水扁的第二個任期當中更加明顯。2004 年，陳水扁連任成功。除了「烽火外交」的持續進行以外，陳水扁特別責成行政院以提出「特別預算」的方式來尋求軍購案的過關。行政院在接獲指令以後，立即將「重大軍事採購條例草案」及「中央政府重大軍事採購特別預算案」函送給立法院，總金額為 6108 億。民政黨的態度很清楚，宣稱這項預算案涉及國家安全，必須全力支持。國民黨和親民黨的立場沒有改變，主張行政院所提出的軍事預算規模太大，因此予以反對。政黨的意向是如此，社會的意見又是如何呢？根據 TVBS 所做出的民調指出，有 30% 的民眾贊成，52% 的民眾反對。⁷⁷持反對意見的看法主要是認為，6108 億的數字過於龐大，當時的經濟情況並不理想，政府應該增加的是社會福利及急難救助之預算。另一方面，只要執政者不要有挑釁中共的舉動或者發言，兩岸關係其實並沒有那麼緊繃，台灣並不需要花費鉅額的成本添購國防武器。後來，行政院只能將軍購案的金額下修至 3400 億。在經過一段時間的折衝及來自於美方的關切壓力後，軍購案的預算終於通過。從這裡我們可以看出，由於面對的是中度威脅的互動結構，台灣的政治菁英已經基本劃歸為兩大陣營，社會的內部也是如此，不論政府實際採取的具體策略是低強度的抗衡還是悲觀型的避險，都遭遇到來自於另一方程度不一的阻礙。

接著讓我們回到陳水扁在第二個任期內的大陸經貿政策。從 2002 年起，兩岸的互動在官方層次方面一直不太理想，這點無庸置疑，明顯與陳水扁許多偏離於現狀的發言有關。不過兩岸民間的交往，特別是經貿層次方面，卻從來沒有停歇。數據顯示，2000 年，台商赴大陸的投資金額是 26 億美元，2004 年是 69 億美元（參見表 5.1）。陳水扁於是在 2006 年將原本「積極開放，有效管理」之政策改為「積極管理，有效開放」，試圖透過審查的機制及繁雜的手續增加赴中國大陸投資的門

⁷⁷ 民眾對於行政院所提出軍購案之看法，請見 TVBS 民調中心，「是否贊成 6 千億軍購案民調」，<www.tvbs.com.tw/FILE_DB/files/.../yijung-20040624181408.pdf>，檢索日期：2009 年 9 月 5 日。

檻。同年，政府還將違反投資限制相關規範的聯電移送法辦，殺雞儆猴。⁷⁸不過台灣資本赴中國大陸投資已是大勢所趨，政府的規範完全無法阻擋市場的力量，2008年赴大陸投資的金額仍高達 89 億美元。

總的看來，從李登輝時期到陳水扁時期，台灣所面對的外部結構都是類似的，即中共以和平統一作為主軸在軍事及經濟上推動的兩手政策。在他們的回應策略方面，李登輝時期很明顯是採取低強度的抗衡之策略，因為在這個階段中華民國政府除了持續添購先進的國防武器系統以外，更在邦交國問題上與中共頻繁過招，李登輝更試圖以「戒急用忍」政策扭轉兩岸之間過於快速的經濟交流。陳水扁時期則是在向中國釋出善意未果以後，迅速轉向抗衡策略。除了在主權的論述上與中共互不相讓，在總統任內，陳水扁更積極主張要把國防支出佔國民生產總額的比例重新調高到 3%，並曾經提出高達 6108 億的特別預算用於軍購之上。同時，他極力爭取美國對台灣的支持。在兩岸的經貿交流方面，陳水扁政府則嘗試透過將「積極開放，有效管理」轉變為「積極管理，有效開放」，減緩台灣資金流向大陸的速度。然而我們要注意到，李登輝及陳水扁任內對兩岸經濟層面推出的管制性政策最多都只能減緩交流的速度，同時該項政策也往往會受到諸多商業團體的批判，因而他們的抗衡策略都有其限度。最後要指出的是，雖然陳水扁在 2006 年起陸續拋出包括「終止」國統會運作、推動新憲法以及「四要一沒有」⁷⁹等議題，造成兩岸關係在官方互動層次上的不睦，然而從互動結構理論的角度觀之，陳水扁執政後期的激進路線僅僅具有言語上的意義。與李登輝時期相比，台灣在經貿政策、外交與中共對抗的強度以及安全政策三個方面實際上都沒有提高抗衡的強度。換言之，如果暫且不看陳水扁主政後期明顯偏離於現狀的言論，則陳水扁時期的大陸政策與李登輝時期的大陸政策實在具有許多相似之處。

⁷⁸ 李喬萱，「我國對大陸經貿政策與規範之國家安全分析」，臺灣大學國家發展研究所碩士論文，2006 年 6 月，第 5 章。

⁷⁹ 所謂「四要一沒有」指的是：台灣要獨立、正名、新憲、發展，台灣沒有左右路線，只有統獨問題。

第五節 從路徑四轉換至路徑五：

馬英九的新路線(2008-)

中國大陸自改革開放以來，連年都維持高達 10% 以上的經濟成長率。驚人的經濟發展速度已經使中國大陸成為世界各國不可忽視的市場。在兩岸的交流解禁以後，台商在中國大陸的投資及雙方的經貿往來情況都以十分驚人的速度成長，台灣社會也出現了將中國作為主要獲利窗口的群體。對這些群體而言，只要中共沒有將武力的使用作為處理兩岸關係的主要手段，中國大陸就代表著無限的商機，但他們也明白，唯有兩岸關係的和緩化才能夠確保經濟利益的持續。因此，他們無法接受台灣在主權方面有過於激進的主張，也不認為台灣有必要對中共採取強硬的抗衡姿態，深怕兩岸關係可能因此冰封，經濟上的好處將不復存在。⁸⁰進一步來說，只要是希望能夠透過中國大陸來帶動台灣經濟發展的人，就會期盼兩岸關係「少些衝突，多些和諧」。假設政治菁英接受如此的邏輯，就不得不把兩岸關係的緩和當成目標。不過我們在前面的段落中曾經提及，政治菁英仍會受到要求保障台灣國家安全意向的制約，所以這就使執政者必須在尋求與中共關係的和解之時，仍舊維持一定的安全強度。把這樣的構想放到台灣戰略之中，得出的結論就是台灣在主權方面不要和中國產生重大的爭執，全力與其發展經濟的關係，但在此同時維持必要的安全防衛。初步看來，馬英九的大陸政策正是建立在上述的前提，選擇的是第五個路徑（悲觀的避險策略）。

馬英九總統上台至今不過一年多的時間，不過其在面對中共時所應採取的策略方面之主張已經十分具體。在主權議題上，馬英九政府嘗試將「九二共識」作為平台，以「互不否認」的方式來加以處理，希望能夠達致「擱置爭議、求同存異、正視現實、共創雙贏」之目標。馬英九的目的很明顯，就是不要為了名稱問

⁸⁰ 關於台灣與中國大陸的經貿往來對台灣的大陸政策之可能影響，請見 Scott L. Kastner, *Political Conflict and Economic Interdependence across the Taiwan Strait and Beyond* (Stanford, Calif.: Stanford University Press, 2009).

題而與中共產生衝突。這一個立場等於是把《國家統一綱領》裡的「在互惠中不否定對方為政治實體」及「在國際間相互尊重，互不排斥」等論述置入當前的大陸政策之框架之中。在外交方面，馬英九政府推動「和解休兵」的「活路外交」政策，不再與中共進行激烈的邦交國爭奪戰，國際組織的參與也轉而尋求功能性為主的機構。⁸¹從 1993 年起，台灣每年都透過友邦申請重返聯合國，2007 年及 2008 年則以「台灣」為名義向聯合國叩關，但自馬英九上台以來，台灣已經漸漸將參與的重心移轉至聯合國的專門機構。

在與中國大陸的經貿關係方面，馬英九在競選期間就曾經提出「兩岸共同市場」及「三通」兩項主張。在當選以後，馬英九政府以兩岸經貿關係的正常化為導向，希望解除不必要的投資限制，強化兩岸的經濟連結，利用中國大陸經濟崛起的契機來促進台灣的經濟發展。在此基礎之上，馬英九提出與對岸簽署「兩岸經濟合作架構協議」(Economic Cooperation Framework Agreement; ECFA)之倡議，期望為兩岸經貿關係的正常化訂出準則，並減緩東協加三的自由貿易區成形以後對台灣的經濟可能造成的打擊。⁸²綜合以上的兩個面向可以發現，馬英九政府在主權及外交層面盡量避免與中共產生正面衝突，在經貿層面則積極追求兩岸在經濟上的合作，不認為兩岸在經貿關係上的深化會危及台灣的安全。若單純從這兩個面向來判斷，台灣似乎走上了第七個路徑（追求利益型的扈從）。然而，一旦將安全防衛的層面放進來討論，我們便會得出不一樣的結論。

在前面的段落中我們曾經提到，由於中共對台灣的軍事準備依舊存在，所以台灣社會中基本上幾乎沒有群體會反對將適度的資源配置於安全防衛之上，爭議的焦點在於配置的比重。換言之，台灣的國家安全必須被保障的民意仍會對馬英九的大陸政策產生相當大的制約，使其必須維持一定程度的安全防衛，並與美國

⁸¹ 行政院大陸委員會，「馬總統訪視外交部並闡述『活路外交』的理念與策略（2009 年 8 月 4 日）」，<<http://www.mac.gov.tw>>，檢索日期：2009 年 9 月 10 日。

⁸² 關於兩岸經濟合作架構協議(ECFA)的內容，請見行政院大陸委員會，「ECFA：兩岸經濟合作架構協議政策說明」，<<http://www.mac.gov.tw/big5/mlpolicy/ecfa980407a.pdf>>，檢索日期：2009 年 9 月 10 日。

繼續保有戰略上的緊密互動。這一點清楚體現於馬英九的談話之中。在視察左營的海軍基地時，他強調，中共在對岸的軍事部署沒有增加也沒有減少，仍維持原有的強度，因此國軍不能鬆懈，仍應持續建軍備戰。⁸³同時，馬英九政府在 2009 年提出的國防預算還是高達 2880 億台幣，相當於國民生產總額的 3% 及中央政府總預算的 16.6%。⁸⁴台灣在安全防衛上配置的資源相較於陳水扁時期並沒有減少。

總的看來，馬英九時期面對的互動結構雖然威脅的程度已經有所下降，不過因為中共仍然維持相當程度的軍事佈署，故仍屬於中度威脅的範疇。由於欲與中國大陸發展經濟的誘因所產生的力量已經成為影響台灣的大陸政策之關鍵因素，馬英九政府回應這股力量的作法是避免與中共產生直接的衝突，並大力促進兩岸的經貿交流，於是馬英九的大陸政策具有部分扞從的特徵。另一方面，因為中共對台灣的軍事威脅雖然沒有迫切的危機，但仍然存在，所以馬英九政府還是動用了相當程度的資源在安全防衛之上，這就使其大陸政策也包含部分抗衡的特徵。總之，馬英九政府採取的策略比較偏向避險，即抗衡與追求利益型扞從策略的一種結合。和李登輝和陳水扁時期相比，馬英九的大陸政策之總體抗衡強度較前兩任政府為低。這一點除了反映出馬英九對於大陸政策的新思維，更與中共在政策方面的持續和緩化以及在經貿上所提供的誘因有關。換句話說，雖然中度威脅的互動結構兼具威脅和利益，然而由於中共在馬英九時期特別突出利益的層面，因而創造出馬英九進行政策調整的部分動機。最後還要提及的是，如同陳水扁時期在選擇低強度的抗衡策略時遭遇到泛藍陣營的阻礙，泛綠陣營對馬英九政府的大陸政策也是多所不滿，一直希望能夠動員民意來加以反對。⁸⁵從互動結構理論的觀點來看，由於台灣所面對的是中度威脅的互動結構，因此不論執政者採取的具體策略為何，在汲取資源及動員時都會面臨來自於持相異立場一方程度不一的對抗。

⁸³ 關於馬英九在左營海軍基地談話的報導，請參考中央社，「對岸軍事部署未變 總統要國軍練兵備戰」，〈<http://www.cna.com.tw/SearchNews/doDetail.aspx?id=200909240175>〉，檢索日期：2009 年 9 月 5 日。

⁸⁴ 請參見表 5.2。

⁸⁵ 不過由於民進黨在國會席次過少，因此對於馬英九所能構成的壓力有限。

第六節 互動結構理論及台灣的大陸政策之檢驗

我們在第一節至第五節中勾勒了兩岸關係開展的背景，以及台灣自蔣介石時期開始，面對中共的策略選擇。現在，我們要把討論的重點置於理論與歷史的對照之上，分析互動結構理論在多大程度上可以解釋這一段歷史。具體的步驟有二：第一，歸納互動結構理論提出的命題及預測；第二，對給出的命題及預測進行評估。

互動結構理論的預測

預測 1：外部威脅程度越高，小國越可能採取高動員成本的政策。外部威脅程度越低，小國越不可能採取高動員成本的政策(H1)。

預測 2：長期來說，小國追求的是安全的極大化，權力的極大化只可能是短期目標，不可能長久(H2.1) 小國即使追求權力的極大化，也會受到外部威脅程度高低的制約。外部威脅程度越高，小國推動擴張性政策時越不可能遭遇來自國內結構的阻礙。反之，外部威脅程度越低，小國推動擴張性政策時越可能遭遇來自國內結構的阻礙(H2.2)。

預測 3：小國在高度威脅的互動結構下傾向採取最強的抗衡手段(H3)。

預測 4：小國在中度威脅的互動結構傾向採取次強的抗衡或者悲觀型的避險策略(H4)。

預測 5：外在的互動結構會對小國的國內政治結構(政治菁英的意向及社會凝聚力)產生形塑的效果。在小國具有基本抵抗能力的前提下，外部威脅的程度越高，越可能創造出能夠接受將資源大幅配置於安全項目(抗衡策略)的國內政治結構。反之，外部威脅的程度越低，越不可能形成將資源大幅配置於安全項目(抗衡策略)的國內政治結構(H6)。

預測 6：動員成本低的政策持續性最長，動員成本高的政策則必須檢視小國的經濟情況及外援有無兩項條件而定。當條件不利於小國時，小國越可能降低抗衡的強度。但假設威脅持續存在，對小國有利的條件又出現時，小國便可能重新採取高動員成本的政策（H7）。

檢驗互動結構理論

依據本章所進行的案例研究看來，儘管可能影響台灣的大陸政策之因素繁多，但互動結構理論仍舊可以解釋關於台灣的大陸政策的許多面向。第一，在蔣中正時期，台灣的大陸政策根源於國民黨「反攻大陸」的意識型態，試圖「反制」中共，從國際關係理論的角度來看即是採取「擴張性」的政策。針對這一段歷史，互動結構理論做出兩點預測。首先，由於客觀權力結構的制約，除非小國可以獲得外援無限的支援，否則這種基於權力極大化的邏輯所推行的政策必然會受到很大的限制（預測 2）。其次，在外部威脅程度高時，小國推動擴張性政策時越比較不會遭遇來自國內結構的阻礙（預測 2）。這兩項預測都與歷史的發展相符。蔣中正雖然積極厲兵秣馬，但由於美國不願意支持台灣反攻大陸的行動，所以國民政府對於中共的軍事行動一方面規模侷限於中小型的格局，另一方面成效也不彰。反攻大陸的目標逐漸變成精神象徵，並以政治性的手段為主。我們還發現，當兩岸關係呈現劍拔弩張的態勢時，國民黨在台灣的統治非常穩固，社會對於戒嚴體制的衝撞有限，政府在汲取資源及進行動員時並沒有遇到重大的阻礙。

第二，在蔣經國時代的前期，中共持續對金門地區的砲擊，兩岸之間的軍事衝突程度降低，但危機仍然存在。1979 年，中共改採「和平統一」台灣的方針，台灣所處的外部環境產生變化，外部威脅的程度略為下降。互動結構理論預測，外部威脅的程度越高，小國越可能採取需要耗費高額成員成本的政策（預測 1）。若面對的是高度威脅的互動結構時，小國傾向採取最高強度的抗衡政策（預測 3）。但當外部威脅的程度稍微下降時，小國也將略為調低抗衡的強度（預測 1）。檢視

歷史我們發現，在蔣經國時期這個階段，台灣的確在前期配置最多的資源於安全防衛之上，隨著兩岸對峙情勢的趨緩及中共對台政策的改變，台灣先是在軍事抗衡強度上做出部分的調整，後來在歷經數年的觀察以後，台灣便把策略轉換至低強度的抗衡。持平來說，互動結構理論的預測是正確的，不過外部環境的改變與小國政策的變遷也確實存在時間上的落差。

第三，從李登輝時期開始，一直到陳水扁時期，迄至現在的馬英九時期，中共對台的政策基本上沒有太大的變遷，台灣所面對的外部環境之威脅程度與兩蔣時期相比明顯下降，兩岸之間的經貿關係也逐漸開展。互動結構理論預測，當小國面對的是兼具威脅與利益的中度威脅之互動結構時，小國傾向採取次強的抗衡或者悲觀型的避險策略（預測 4），至於究竟是低強度的抗衡還是悲觀型的避險會成為真正的政策，則必須檢視小國的國內政治脈絡、領導者的政策偏好及威脅與利益何者較被凸顯等因素而定。這個預測實現了：李登輝及陳水扁抗拒與中國大陸經貿關係的深化，並堅持台灣的主體性，於是選擇低強度的抗衡。馬英九樂於與中國大陸實現經貿關係的正常化，中共則欲極力凸顯兩岸關係中帶有利益的一面，雙方在這方面具有合作的共識。不過，由於馬英九的大陸政策還必須兼顧台灣的防衛安全，因此總體而言他選擇的是結合抗衡與扞從特徵之悲觀型的避險策略。

第四，從 1949 年至今，台灣面對的互動結構從高度的威脅逐漸轉換至中度的威脅，互動結構理論預測，高度的外部威脅將產生能夠接受將資源大幅配置於安全項目的國內政治結構，但隨著外部威脅程度的降低，國內將可能出現反對在安全項目配置過多資源的群體（預測 5）。這種預測和台灣的社會發展是一致的。在蔣中正時期及蔣經國時代的前期，由於外部情勢嚴峻，政府可以採取高壓的統治，並擁有自由決定資源配置的主導權，即使政府的預算在絕大多數的時間裡有大約三分之二的比例是用於國防支出，也沒有遇到重大的阻礙。但是隨著中共對台政策的變遷，外部威脅程度降低，社會開始對政府配置資源的過程產生制約，政府

不再能夠直接決定資源如何配置，在很大程度上必須回應來自於社會的意見。我們看到，從李登輝時代以來，外部的互動結構之威脅程度與兩蔣時期相比明顯下降，政府越來越無法承受對中共採取過於強硬的策略所帶來的政治後果。

第五，台灣在面對中國大陸時曾經採取過的政策包括擴張/反制、最高強度的抗衡、低強度的抗衡以及悲觀型的避險，這些政策背後都涉及相當程度的動員成本。互動結構理論預測，小國若要堅持動員成本高的政策，必須檢視其經濟情況及外援因素兩項條件而定，如果小國的經濟情況基本良好，又可以獲得來自外來的援助，則即使所採取的策略必須付出高額的成本，小國依然能夠持續下去（預測 6）。這一個預測和台灣的情況恰恰符合。首先，台灣在 1951 年至 1965 年，每年都從美國方面獲得 1 億美元的貸款及 1.67 億的軍事援助，這使得台灣的通貨膨脹及財政赤字都得到控制，不至於因為經濟的困難而改變對中共的政策。其次，從 1965 年以來，台灣的經濟表現就非常亮眼，甚至曾經成為世界上外匯存底最多的國家。同時，美國與台灣의 共同防禦條約雖然已經失效，然而根據《台灣關係法》，美國仍給予台灣一定的安全承諾。上述的兩個因素讓台灣能夠負擔抗衡及避險政策所需支應的國防開銷，無需面對由經濟情況不佳及外援的缺乏所引發之促使小國進行策略轉換的結構性壓力。

儘管互動結構理論大致可以解釋台灣的大陸政策，但我們也必須承認，互動結構理論只能描繪台灣的大陸政策之輪廓及趨勢，無法交代細節。除此之外，它也無法對小國在什麼樣的情況下會堅持追求權力極大化，何時又會回到安全極大化的邏輯等相關問題提出說明。它僅僅表示，權力的極大化只能作為短期的目標，長期而言小國仍必須重返安全極大化的邏輯。這些侷限性源於一種事實，即非結構因素有時在決定小國的強鄰政策時扮演著重要角色。國家通常不會僅僅由外部的環境因素就作出抉擇，每一個抉擇背後也許還會受到國內政治的考量或者民族主義的影響。但是，互動結構的威脅程度之變化確實對小國的國家行為產生巨大的形塑效果，如果國家密切關注自己的所處環境，便難以逃脫這種影響。也就是

說，探究外部的互動結構將使我們獲得許多關於小國強鄰政策的重要訊息。



第六章 結論


在國際政治的領域中，從理論層面來探討大國之間的關係和大國的外交政策或者大戰略(grand strategy)的作品可說不勝枚舉，俯拾即是。¹然而依循理論的指引來研究大國與小國之間的互動或是小國的外交政策的著作卻是寥若晨星。我們在第一章已經證明，缺乏小國視角的國際政治研究是有侷限的，因為它將無法掌握次級系統內部國際關係的發展。這本論文從小國的角度出發，主要目的在於建構一個分析小國的強鄰政策之理論，來彌補當前國際關係研究偏重大國的討論之不足，進而能夠「喚回小國」(bringing the small state back in)。我們想要解答的問題是什麼因素決定了小國的強鄰政策。更具體來說，在權力不對等的情況下，小國如何選擇面對大國的策略？

為了解答這一個問題，我們評述了現存可以解釋小國之強鄰政策的兩個理論，並在此基礎之上建立了本文的分析框架——互動結構理論。在這本論文的第三章到第五章當中，我們採用了互動結構理論的途徑來分析古巴、斯里蘭卡和台灣這三個經驗事例，並對理論進行檢驗。在大多數情況下，互動結構理論通過了案例內（跨時段）的系列驗證。我們發現外部的互動結構是影響小國之強鄰政策的最主要原因，經濟情況及外來的援助兩項因素則是影響政策持續時間的關鍵。就外部的互動結構而言，有三種類型，分別是高度威脅、中度威脅及低度威脅的互動結構。很明顯地，如果一個小國面對的是高度威脅的互動結構，代表所處的環境中安全是稀缺的，生存受到了很大的挑戰，小國若不採取積極的相抗措施，將可能落入亡國或者政權遭到顛覆的萬丈深淵，這就是古巴自 1959 年以來的情形。如果一個小國面對的是中度威脅的互動結構，表示外部環境傳遞的訊息較為複雜，可能同時具有安全上的風險以及經濟上的利益，小國的國內政治運作將決定

¹ 例如 Jack L. Snyder, *The Psychology of Escalation: Sino-Soviet Relations, 1958-1963* (Santa Monica: Rand, 1978); Robert J. Art, *A Grand Strategy for America* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 2003); Christopher Layne, *The Peace of Illusions: American Grand Strategy from 1940 to the Present* (Ithaca: Cornell University Press, 2006).

究竟是更著重於安全之低強度的抗衡還是較重視經濟利益的悲觀型之避險會成為具體的政策，這是台灣從 1987 年以來的情形。如果一個小國面對的是低度威脅的互動結構，顯示外部的環境並不嚴峻，安全是充足的，小國不必要配置過多的資源在抗衡強鄰之上，這是斯里蘭卡的情形。從經濟情況及外來的援助兩項因素的觀點來看，要堅持可能帶來較高動員成本的策略必須具備較好的經濟表現及持續性的外援。如果一個小國的經濟情況不佳，又突然失去或者根本無法獲得外援，促使其調整甚或放棄高動員成本政策的結構性壓力就會出現，這是古巴在蘇聯瓦解以後與斯里蘭卡在 1984 年至 1987 年所遇到的情形。

還有三項任務有待完成。第一，進行案例間的比較。第二，評估互動結構理論的解釋力度。第三，交代本研究具有的理論意涵及現實意義。



第一節 案例間的比較

在古巴、斯里蘭卡與台灣的外部環境中都存在著一個力量與它們並不對等的強鄰。然而這三個國家所處的外部互動結構、國內的政治結構、經濟情況和外援的有無，以及採取的強鄰政策都各有不同之處。以下我們將從互動結構的類型、國內的政治結構、經濟情況與外援及面對強鄰的策略等四個方面來比較三國與其強鄰的戰略互動之歷程，並對這三個案例的分歧之處提出解釋。

互動結構的類型

在這本論文中，我們把威脅的程度作為指標，將小國面對的互動結構大略區分為高度威脅、中度威脅、低度威脅三種型態。影響威脅程度的因素主要包括：大國是否具有控制小國或者對小國提出侵犯性的主權要求之傾向、大國透過強制的方式達成目標之可能性高低以及大國與小國之間的經濟關係。假如大國在政

治、軍事或經濟方面對小國構成極大的壓力，小國所面對的就是高度威脅的互動結構。倘若大國在政治上對小國有所企求，但只把採取強制性手段看做是可能的選項之一，甚至願意在經濟上給予小國可觀的利益，環繞小國的就是中度威脅的互動結構。當大國沒有意願介入小國的內政，同時樂意開放廣大的市場讓小國發展或者提供小國直接的經濟援助，對小國來說，這便是一種低度威脅的互動結構。

如果在國家之間進行比較，古巴所面對的外部威脅程度高於台灣（除了蔣介石時期以外），台灣又高於斯里蘭卡。在我們所分析的案例當中，古巴面對的是高度威脅的互動結構。古美關係的惡化起源於古巴在 1959 年開始推動的國內改革。這一個改革使美國在古巴的商業利益受到極大的影響，在要求古巴政府進行賠償未果以後，美國開始對古巴實施經濟制裁，並配合軍事威脅及地下性的顛覆行動，希望能夠改變或者推翻卡斯楚政權。在經濟制裁方面，美國起初的政策是，除了藥品、食品、醫療器材以外，在美國生產的貨物不得輸入古巴，民間與古巴的商業活動也一併禁止。在甘迺迪總統執政時期，參議院通過「共同撥款防禦法」之修正案，財政部訂出《古巴進口法規》，國務院公布《古巴資產控制法規》，形成了美國對古巴經濟制裁的總體架構。這套架構後來成為美國對古巴經濟制裁政策的指導原則，接下來的美國政府都是在此基礎之上進行調整。在冷戰以前，只有福特及卡特政府曾經部分放鬆對古巴的經濟制裁之強度，其他的總統不是維持原有的框架就是擴增對古巴的經濟制裁之範圍。在冷戰結束以後的布希總統和柯林頓總統任內，美國又分別通過《古巴民主法案》及《赫姆斯—伯頓法》，希望使對古巴的經濟制裁「國際化」。一直到歐巴馬總統上台以後，美國才開始放寬對古巴的禁運項目及匯款和旅行的限制。在軍事威脅及地下性的顛覆手段方面，包括艾森豪政府的「冥王星計畫」、豬灣事件、甘迺迪政府的「貓鼬計畫」、雷根政府在中南美洲的大規模駐軍及軍事演習等，都是為了服膺於上述的目的而推出的方案。總而言之，美國在政治、軍事及經濟上的壓力對古巴的生存帶來很大的考驗。

相較於古巴在大部分的時間內都處於高度威脅的互動結構，台灣則是歷經從

高度威脅的互動結構轉換至中度威脅的互動結構之過程。1949年至1979年，中共高舉「解放台灣」之大旗，嘗試透過武力的途徑來解決台灣問題，諸如1950年4月對駐守於東南沿海島嶼的國軍之襲擊、1954年的「第一次台海危機」以及1958年的「八二三砲戰」等事件都象徵著中共對台動武的決心。當時的台灣面臨生存上極大的考驗，若非韓戰的爆發及美國的援助，台灣海峽的屏障是否能提供台灣永久的保護實在不無疑問。由於中共所帶來的軍事威脅非常嚴峻，兩岸之間又基本不存在任何民間或者經濟上的來往，因此台灣在這段期間面對的很明顯是高度威脅的互動結構。1979年起，葉劍英及鄧小平先後發表對於兩岸關係的重要談話，中共改採「和平解放」的政策方針獲得確立，武力解決台灣問題成為備而不用的選項。台灣所處的環境之外部威脅程度略為下降。在經過數年的時間以後，台灣方面終於在兩岸接觸的議題上改採較為開放的立場，兩岸的民間交流隨即開展，經濟關係也迅速深化。由於兩岸之間並沒有進一步的武裝衝突，同時中共持續對台灣釋出經濟上的利益，推行各式的「惠台政策」，即使出現權力的遞嬗，也從未改變如此的政策框架，因此台灣面對的外部環境已經轉化成兼具安全風險與經濟利益之中度威脅的互動結構。

在我考察的三個案例中，斯里蘭卡所面對的互動結構之威脅程度是較低的。由於斯里蘭卡在獨立之初並不清楚印度的意圖為何，因此它先假設印度有可能會採取對外擴張的政策，是一個潛在的威脅。換言之，斯里蘭卡認為自己所面對的可能是一個介於高度威脅與中度威脅之間的互動結構。不過在真正與印度開始進行官方的來往以後，斯里蘭卡逐漸發現印度的態度與當初的想像並不相符，印度只是追求的只是領導權，對斯里蘭卡並沒有領土野心。印度在斯里蘭卡內部存在的族群問題方面採取小心翼翼的態度，非常關切斯里蘭卡的感受。除此之外，印度與斯里蘭卡的經濟合作持續加強。換言之，在經過頻繁的互動以後，斯里蘭卡從印度方面所感受到的威脅程度大幅降低，認知到的外部環境轉變為低度威脅的互動結構。這樣的發展一直延續到1983年印度開始介入斯里蘭卡的族群問題為

止。自 1983 年起，印度對斯里蘭卡施展「雙軌政策」：一方面由印度政府積極推動斯里蘭卡政府與塔米爾武裝解放組織的談判，一方面卻又給予塔米爾武裝解放組織秘密的支持。印度的態度變化大大提高了斯里蘭卡所面對的互動結構之威脅程度。1990 年，由於在斯里蘭卡的維和行動帶來了慘痛的損失，印度因而調整對斯里蘭卡的政策，不再介入斯里蘭卡的內政，並透過經貿及文化的交流來為雙方的關係增溫，斯里蘭卡的外部環境重回低度威脅的互動結構。

國內的政治結構

國內的政治結構是一種包羅萬象的抽象概念，不過我主要關切的是政治菁英的意向及社會的凝聚力這兩個對小國的強鄰政策之產出有深刻影響的面向。它們代表的是小國的社會可以接受將多少資源配置於安全防衛項目。互動結構理論所做出的假設是，不同的外部互動結構會催生出殊異的國內政治結構。外部威脅的程度越高，越可能帶來可以接受將龐大的資源配置於安全防衛項目之國內政治結構。這就是古巴與台灣在蔣介石時期及蔣經國時代初期所出現的情況。在古巴，「美國威脅」的存在使卡斯楚可以集中權力整肅異己，鞏固領導核心，政治菁英對於強力抗衡美國的決策同表支持。同時，卡斯楚成功把美國塑造成古巴重大的外部威脅，並且是造成古巴國內經濟困局的元兇，這使得古巴社會的反美意識強烈，「美國威脅」成為古巴凝聚國內共識及民族力量的催化劑。換言之，古巴政府在資源汲取及人力動員的過程中並沒有受到重大的阻礙。在台灣，中共於 1979 年以前對台灣的軍事威脅讓國民政府可以在國內實施戒嚴，採取高壓的統治，即使國防支出曾佔中央政府總預算的 90%，並且人民許多的基本權利被加以限制，國民黨的政權依舊穩固。我們可以看到，在中共逐漸降低對台灣的威脅以後，人民對於政府將大量資源配置於安全防衛的支持程度也隨之下降，不再認為犧牲自己的權益以換取國家的安全是天經地義的事情。國民黨對於社會的控制能力受到相當程度的影響。

反過來說，外部威脅的程度越低，越可能形塑出拒絕將過多資源配置於安全防衛之上的國內政治結構。斯里蘭卡的情況正是如此。除了在獨立之初的短暫期間以及印度介入斯里蘭卡的族群問題的兩個時期以外，斯里蘭卡的政治菁英大多希望可以加深斯里蘭卡與印度的經濟合作，因為在他們眼中，印度廣大的市場代表著無限的商機，能夠讓以出口導向為主的斯里蘭卡從中得利。²斯里蘭卡的社會內部也做如是觀。這點可以從斯里蘭卡準備與印度簽署全面經濟伙伴關係協定之決定獲得國內極大的迴響當中得到證實。³

台灣在 1979 年以後面對的外部威脅程度介於古巴與斯里蘭卡之間，我們發現台灣的國內政治結構可以接受配置於安全防衛項目的資源多寡恰恰也是居中的。一方面，中共仍然有針對台灣的軍事部署，台灣的政治菁英及社會大眾都可以接受把一定程度的資源配置於安全防衛之上。另一方面，由於中共並沒有實際的軍事行動，同時與中共保持和緩的關係又可以獲得高額的經濟利益，所以自然會有一部份的政治菁英以及社會群體不希望台灣對中共採取過於強硬的態度，也不認為耗費大量的成本在安全防衛的項目是明智的選擇。在李登輝時期，政治菁英及社會對於大陸政策的分歧固然存在，但還並不明顯。但是到了陳水扁時期及馬英九時期，政治菁英及社會已經明顯演化成兩個陣營。兩個陣營的對峙一方面來自於雙方對外部環境的解讀不同，另一方面也與台灣本身的政治分歧有關。我們看到，在陳水扁提出高達 6108 億的軍事預算時，泛藍隨即提出減半的版本，並阻止軍購案的過關。在馬英九準備實現與中國大陸經貿關係的正常化時，泛綠把政府與中共的接觸斥之為流失台灣主體性的叛國舉措，並嘗試動員群眾來對馬英九政府施壓。從這個角度看來，同時蘊含威脅和利益的中度威脅之互動結構使共識的凝聚變得困難，一股分化的政治趨力將如影隨形地緊跟著小國。

² 我們在前面的討論中曾經提到，在印度放棄介入斯里蘭卡內政的立場以後，人民解放陣線仍對印度保持深深的敵意，他們認為來自印度的商業利益都是有害的。不過，這樣的主張在斯里蘭卡內部並沒有廣泛的支持基礎。

³ 關於斯里蘭卡對於與印度經濟合作的基本反應，請見 Lanka Business Online, "How Sri Lanka Can Grow with India," <<http://www.lankabusinessonline.com/fullstory.php?nid=1480523226>>, 檢索日期：2009 年 9 月 20 日。

經濟情況及外援

經濟情況及外援因素影響的是小國採取高動員成本政策的持續性。如果小國的經濟表現良好，又能夠獲得外援的持續支持，那麼小國自然能夠負擔諸如抗衡等政策所帶來的物質及人力資源的成本，這就是台灣及冷戰結束前的古巴之情形。1951年至1965年期間，美國每年提供1億美元的貸款及1.67億的軍事援助給台灣。即使從1965年起，美國開始停止對台灣進行的援助貸款，但是台灣業已建立起強健的經濟體質，創造出舉世聞名的「經濟奇蹟」，所以美援的停止對台灣的影響不大。再者，美國雖然在與中共建交以後廢除與中華民國的共同防禦協定，但美國國會通過之《台灣關係法》仍使美國必須提供台灣一定程度的安全承諾。換言之，由於經濟情況及外援兩項因素都對台灣有利，因此台灣可以根據外部的互動結構來決定其策略，而不受這兩個條件的制約。在冷戰結束前的古巴，蘇聯每年至少向它提供30億美元以上的援助。除此之外，古巴還可以從蘇聯方面獲得數量龐大的軍事武器及眾多的技術人才。這使得古巴得以在冷戰期間堅持對美國採取最高強度的抗衡政策。

然而，假如小國的經濟情況不佳，又無法獲得外來的援助，迫使小國進行策略轉換的結構性壓力就會浮現。古巴在冷戰結束後就面臨這樣的困境。東歐的巨變及蘇聯的瓦解使古巴遭受至少40億的損失，不僅如此，還失去了蘇聯的軍事庇蔭及資源支援。當時，古巴的經濟陷入嚴重的危機，國民生產總值年年減少。在無奈之下，古巴選擇降低抗衡的強度，以減輕龐大的國防預算所帶來的壓力。斯里蘭卡在1987年也曾經遭遇類似的情形。由於國內的經濟受到連年的內戰之影響，再加上外援的缺乏，斯里蘭卡不得不放棄自1983年起就想要達成的引進外來力量來抗衡印度之目標，被迫選擇屈服於印度的壓力，在1987年與印度簽署《印斯和平協議》，賦予印度介入斯里蘭卡內戰問題的合法性。

面對強鄰的策略

小國的強鄰政策在大部分的情況下是外部的互動結構和小國的國內政治結構所構成的結果。具體來說，外部的互動結構會先對小國的國內政治結構產生形塑的效果，接著透過國內政治的運作進而催生出小國面對大國時採取的策略。總體而言，外部威脅的程度越高，越可能創造出能夠接受將資源大幅配置於安全項目的國內政治結構。反之，外部威脅的程度越低，越可能形成抗拒將資源大幅配置於安全項目的國內政治結構。我們進一步發現，在小國具有基本抵抗能力的前提下，小國在高度威脅的互動結構下傾向採取最強的抗衡手段，在中度威脅的互動結構下選擇次強的抗衡或者悲觀型的避險策略，在低度威脅的互動結構下選擇樂觀型的避險或者追求利益型的扈從。除此之外，強鄰政策的持續性則受到小國的經濟情況以及外援的支持兩個因素的影響。

在我研究的三個案例中，古巴屬於長時間處於高度威脅的互動結構的事例，高度的外部威脅使得古巴出現可以接受將資源大幅配置於安全項目的國內政治結構，對美國採取最高強度的抗衡，一直到冷戰結束後才由於經濟的困頓與外援的失去而降低抗衡的強度。台灣在蔣介石時期及蔣經國時代的初期面對的也是類似的環境，不過台灣在一開始採取的策略並非最高強度的抗衡，而是擴張/反制，這是由於國民黨追求收復失土的目標所導致的結果。然而正如我們在第二章當中曾經提到的，權力不對等的格局對小國不利，由權力極大化的邏輯所指引的擴張性政策只能作為短期的目標，長期而言小國仍舊必須回到安全極大化的軌道。我們看到，在沒有美國支持的情況下，台灣在蔣介石時期採取的反攻大陸政策並不成功，後來還是把目標轉為鞏固台灣的安全，並依循外部互動結構來決定要採取何種強鄰政策。在中共於 1979 年改採「和平統一」的政策方針以前，台灣面對的是高度威脅的互動結構，和古巴的情形一樣，台灣出現了可以接受將資源大幅配置於安全項目的國內政治結構，並對強鄰採取最高強度的抗衡。1979 年以後，台灣面對的外部環境逐漸轉變為中度威脅的互動結構，不過台灣的大陸政策並沒有馬

上做出調整，而是在經過數年的觀察，發現中共不再以武力作為解決台灣問題的主要方針，接著才把政策轉換至低強度的抗衡。總體而言，當中共對台的政策趨緩以後，台灣的國內政治結構開始發生變化，對於將資源大幅配置於安全項目的接受程度下降。在李登輝及陳水扁時期，台灣對中共採取低強度的抗衡，到了馬英九時期才換軌至悲觀型的避險政策。雖然台灣在李登輝及陳水扁時期以及古巴在冷戰結束後都選擇低強度的抗衡策略，不過兩者的理由並不相同。台灣的策略選擇是基於互動結構理論的類型，古巴的政策則是經濟情況不佳及缺乏外援兩項因素所致。斯里蘭卡在大部分的時間當中面對的都是低度威脅的互動結構，所創造出來的國內政治結構認為將資源大幅配置於安全項目並無必要，因此面對印度時主要採取的是樂觀型的避險策略。在印度介入斯里蘭卡族群問題的期間，斯里蘭卡感受到的受威脅程度明顯升高，準備與其他國家達成戰略上的結盟，抗衡印度。然而由於內戰所導致的經濟困局及外援的不可得等客觀因素的限制，斯里蘭卡還是步上了姑息型的扈從之道路。不過一當印度的維和行動失敗，印度國內要求退兵的聲浪四起之有利於斯里蘭卡的情勢出現時，斯里蘭卡立即對印度擺出了強度的姿態。這樣看來，斯里蘭卡最終還是回應了中度威脅的互動結構所傳遞的訊息。1990年以後，斯里蘭卡面對的互動結構回到低度威脅的類型，樂觀型的避險策略再次成為其強鄰政策的主軸。

第二節 對互動結構理論的評估

從社會科學方法論的觀點來看，由於互動結構理論嘗試勾勒小國強鄰政策的選擇及高動員成本政策的持續性兩條相關的因果路徑，因此在本研究中存在著兩組自變項，分別解釋前者與後者。它們是外部的互動結構以及經濟情況與外援的有無。古巴、斯里蘭卡和台灣這三個經驗事例提供了我們測試互動結構理論絕佳的實驗環境。箇中的原因是，在小國面對的外部環境方面，各個案例之間及案例

內部的自變項都曾經發生變化。同時，在經濟情況及是否能夠獲得外來援助這兩個因素上，古巴及斯里蘭卡有較大的案例內變化，對於台灣這個事例的研究則可以檢驗兩項因素俱足的情況。總而言之，我所選擇的案例在自變項上呈現出幾種截然不同的形式，從而使我們可以在案例內部及案例間針對自變項的不同取值進行多重的相符性程序分析。

接下來的問題是，互動結構理論在案例研究的表現中如何？具體來說，互動結構理論可以解釋多少的歷史？在仔細檢視了關於古巴、斯里蘭卡及台灣與其強鄰之間互動的經驗證據後，我們發現小國的強鄰政策的確在很大程度上受到互動結構理論所提出之條件因素的左右。第一，古巴、斯里蘭卡和台灣對於鄰近大國的意向的確表現出相當程度的關切，它們的強鄰政策亦隨著強鄰態度的轉化而做出相應的調整。這就是互動結構理論所說的，由於權力不對等的結構使然，小國將持續觀察大國的作為，並使自己的決策具有戰略的性質，根據對於強鄰意圖的判斷來預測其行動，從而決定應當採取的回應方式。

第二，互動結構理論認為，受限於權力不對等的格局，小國只能把基於權力極大化邏輯的擴張性政策作為短期的政策目標，長期而言仍必須以追求安全的政策為主。古巴的美國政策與斯里蘭卡的印度政策印證了上述的觀點，它們從來沒有出現侵略強鄰的舉動，所有的政策目標都是指向鞏固本國的安全。台灣的情形對互動結構理論提出了較嚴肅的挑戰，因為在蔣介石主政時期推行的正是富有侵略性的反攻大陸政策，這個時期大約維持了十餘年。乍看之下，蔣介石時期的台灣似乎可以作為推翻互動結構理論的例證。事實上，這一個事例根本不能對互動結構理論造成致命的傷害。最根本的問題在於，兩岸關係至少在蔣介石時期結束以前並不是真正的「國際關係」，或者「大小國關係」。它是一個內戰架構的延續，經長期僵固後才被意識為政治實體與政治實體之間的互動。再者，檢視歷史會發現，台灣雖然相信「楚雖三戶，亡秦必楚」，並曾經對中國大陸採取實際的軍事行動，然而我們更不能忽視以下的事實：首先，台灣的軍事行動規模及成效非常有

限；其次，在美國不支持台灣反攻的態度逐漸明晰後，反攻大陸的口號在更大意義上是一種宣傳，並沒有落實為具體的政策。換言之，當小國試圖延伸自己權力的範圍時，若沒有強大外力的協助，將很難突破權力不對等的結構限制。不過我們也必須承認，互動結構理論無法準確預測在初始階段根據權力極大化的邏輯行事之小國將在何時改採安全極大化的邏輯，我們唯一肯定的是，小國會持續受到要求其進行邏輯轉換的結構性壓力，因此勢必不可能長期採取擴張性的政策。

第三，小國面對強鄰時所採取的策略與環繞它的互動結構類型有高度的相關。一般而言，外部的互動結構之威脅程度越高，在小國內部越可能產生能夠接受將龐大資源配置於安全防衛項目的國內政治結構，從而增加小國採取抗衡性政策的機會。除此之外，經濟情況及外援的存在與否還會影響高成本動員政策持續時間的長短。若經濟情況不佳，又無法取得外援，小國將無法承擔高動員成本政策所帶來在物質及人力資源上的耗費，因而必須調整原先採取的策略。總的看來，面對的是威脅程度較高的互動結構，同時經濟表現不惡，外來的援助又源源不絕的小國最可能對強鄰採取長期性的抗衡政策。古巴、斯里蘭卡及台灣這三個經驗事例的強鄰政策相當符合我們上述的觀察。從案例內比較的層次來說，古巴面對的互動結構之威脅程度一直是很高的，在冷戰結束以前蘇聯又持續提供古巴經濟及軍事上的支援，因此古巴在蘇聯瓦解前堅持對美國採取最高強度的抗衡。然而在冷戰結束後，蘇聯的奧援不再，古巴的經濟情勢險峻，所以即使美國對古巴的經濟制裁架構並未改變，古巴還是降低了抗衡的強度。斯里蘭卡所處的外部環境並不像古巴如此具有威脅性，因此它在大部分的時間裡都沒有對印度採取抗衡的政策，僅僅是與其他國家保持彈性的關係來達到避險的效果。只有在印度表達介入斯里蘭卡的族群問題之立場時，斯里蘭卡才開始積極引進外來的力量。不過我們發現，由於內戰導致國內的經濟情況不佳，加上遲遲無法外援，斯里蘭卡終於還是向來自於印度的壓力低頭。台灣在 1979 年前後所面對的互動結構大不相同。1979 年以前的互動結構無疑具有較高程度的威脅性，台灣的大陸政策之抗衡強度

也果然是比較高的。1979 年以後的互動結構轉變為中度威脅的互動結構，台灣的社會及政治菁英隨著兩岸之間經貿往來的密切發展開始形成兩條不同的路線，在李登輝時期及陳水扁時期是以低強度的抗衡策略為主，馬英九時期則轉向悲觀型的避險策略。從案例間比較的層次而言，冷戰結束以前的古巴及 1979 年以前的台灣都是處於威脅程度較高的互動結構，同時經濟情況及外來的援助基本上有利於小國，它們的強鄰政策的確也具有相當濃厚的抗衡色彩。冷戰結束後的古巴及 1979 年以後的台灣降低了抗衡的強度，不過古巴的改變肇因於經濟情況及外援因素之客觀條件的不允許，台灣則是因為面對的互動結構已經發生變化所致。在三個經驗事例當中，斯里蘭卡面對的互動結構之威脅程度是最不嚴厲的，所以它對強鄰的抗衡強度也是最低的。

表 6.1 經驗事例的概述與互動結構理論的驗證

經驗事例	互動結構之類型	經濟情況	外援有無	特殊因素	強鄰政策	小國的強鄰政策是否符合理論的預期
古巴 (1959-1989)	高度威脅	尚可	有 (蘇聯)		最高強度的抗衡	是
古巴 (1989-2009)	高度威脅	不佳	無		低強度的抗衡	是
斯里蘭卡 (1948-1949)	中度威脅 (預期)	尚可	有 (英國)		低強度的抗衡	是
斯里蘭卡 (1949-1956)	中度威脅 (下降)	尚可	有 (英國)		悲觀型的避險	是
斯里蘭卡 (1956-1983)	低度威脅	尚可	放棄英國的保護傘但與其他國家保持聯繫		樂觀型的避險	是
斯里蘭卡 (1983-1987)	中度威脅	持續衰退	積極尋找		低強度的抗衡	是

經驗事例	互動結構之類型	經濟情況	外援有無	特殊因素	強鄰政策	小國的強鄰政策是否符合理論的預期
斯里蘭卡 (1987-1988)	高度威脅	不佳	無		姑息型的 扈從	是，但有 侷限
斯里蘭卡 (1988-1990)	中度威脅	不佳	無	印度國內 掀起撤兵 聲浪	低強度的 抗衡	是
斯里蘭卡 (1990-2009)	低度威脅	持續改善	與中國及 巴基斯坦 等國家保 持密切聯 繫但沒有 正式的結 盟關係		樂觀型的 避險	是
台灣 (1949-1966)	高度威脅	尚可	有 (美國)	美國不支 台灣反攻 大陸	擴張/反制	否
台灣 (1966-1979)	高度威脅	良好	有 (美國)		最高強度 的抗衡	是
台灣 (1979-1987)	中度威脅	良好	有 (美國)		最高強度 的抗衡→ 低強度的 抗衡	是，但政 策的轉變 有數年的 時間差距 (time lag)
台灣 (1987-2008)	中度威脅	良好	有 (美國)		低強度的 抗衡	是
台灣 (2008-2009)	中度威脅 (下降)	良好	有 (美國)		悲觀型的 避險	是

第三節 研究的理論意涵與現實意義

理論意涵

在這本論文中，我試圖提出一個關於小國強鄰政策的外交政策理論，從互動結構的角度來詮釋小國面對強鄰時的策略選擇。為了釐清小國在與強鄰互動時，究竟有哪些政策選項，我透過對國際關係理論的爬梳，區分小國在生存層次上的兩種類型，把小國的策略集合做了系統性的歸納。我發現，將生存的層次設定為追求權力的小國可以採取的策略計有向外擴張以及反制。將生存的層次設定為追求安全的小國則可能選擇抗衡、避險、扈從或者推卸責任。由於推卸責任對面強鄰的小國而言通常只是權宜性的，隨後必須轉換成其他的政策，所以我們可以暫時將它擱在一旁。如此一來，我們得到了關於小國面對強鄰時擁有的策略集合。如果我們能夠接受小國在大部分的情況下是依循安全極大化的邏輯，則這一個分類架構將呈現「抗衡—避險—扈從」的樣貌。相較於傳統的「抗衡—扈從」二分框架，這一套架構可以把更多的經驗事例納入分析的範圍。原因在於，當外部威脅的程度朝降低的方向發展時，小國便擁有了選擇兩面討好之避險策略的空間，「抗衡—扈從」的二分框架將無法對這樣的行為提供解釋。除此之外，我將扈從策略區分為「姑息」、「追求利益」以及「狼狽為奸」三種類型，它們雖然都屬於廣義的扈從策略，然而各個策略背後的邏輯及意涵卻是大不相同，絕對有細分的必要。唯有如此，我們才能夠真正指出每一個扈從策略之所以被選擇的理由究竟為何。

本文的論證對於現實主義的論點也有一定的啟示意義，主要體現在兩個方面。首先，透過這本論文中的案例研究，我闡述了一個基本的事實：不是所有的小國都對大國有著相同程度的恐懼，也不是每一個小國在任何時間點都對大國有著相同程度的恐懼。關鍵在於大國對待小國的態度。只要大國表明不介入小國內

政的立場，甚至願意提供小國經濟上的利益時，不論大國的權力如何巨大，小國採取抗衡策略的可能性並不高。換言之，即使國際關係真如 John Mearsheimer 所說的，國家永遠無法判斷其他國家的真正意圖，我們也不必得出像他一樣悲觀的結論。即使小國在一開始預設的是最壞的情境，大國持續性的善意表態以及經濟關係的深化確實可以降低小國的受威脅感，從而調整其對大國的看法，印度與斯里蘭卡之間的互動就是最好的例證。也就是說，我們必須修正現實主義所說的國家永遠都是透過對最差情況的考量來進行決策的命題，國家互動的結局是多樣的，相互對抗只可能是均衡的一種，而非整體。若我們不反省現實主義的命題，便將落入宿命論的偏見(fatalism bias)之中。其次，在我所分析的三個案例當中，國家制衡的都是「威脅」，而不是「權力」。換句話說，相較於權力平衡理論，威脅平衡理論具有更強的解釋力。

這本論文對於國際關係理論的研究還有三點意涵。第一，外部的互動結構對小國的影響是「限縮」其在面對強鄰時所能選擇的策略集合，而不能直接「決定」小國的政策。⁴正如 Bruce Bueno de Mesquita 所言，政治菁英才是真正做出抉擇的主體。⁵如果要對國家的行為做出更細膩的觀察，巨觀的理論便只能扮演勾勒整體決策背景的角色，我們勢必得進一步探入國家的內部情況。正是在承認這一點的基礎之上，我們才能真正促進宏觀層次的理論與個體層次的理論之間的整合。它們兩者不必然是競爭性的理論，而可以相互補充。

第二，透過台灣這個經驗事例我們發現，國家很可能會在追求權力極大化及追求安全極大化的兩種邏輯中進行轉換。固然小國受限於權力不對等的結構因而必須以追求安全極大化的邏輯為主，不過以一般化的角度來看，國家如何決定自己要依循權力極大化還是安全極大化的邏輯仍是一個非常值得研究的問題。

第三，由於我們的三個案例來自於截然不同的文化系絡，因此互動結構理論

⁴ 這一個觀點也可以幫助我們理解結構與能動者之間的關係。

⁵ Bruce Bueno de Mesquita, *Principles of International Politics : People's Power, Preferences, and Perceptions*, 2nd ed. (Washington, D.C.: CQ Press, 2003), pp. xvi-xvii.

若能夠通過這三個案例所構成的一系列驗證，我們就應該接受理論可以具有普世性意涵這一個命題。這本論文提供的歷史證據表明，互動結構理論通過了古巴、斯里蘭卡以及台灣的強鄰政策這三個案例在案例內部及案例間的檢驗。這代表，理論是否具有普世性的意涵並不必然要涉及到知識論(epistemology)的爭辯，理論所提出的假設是否有效才是最關鍵的。不論理論的起源是西方還是東方，這一點基本事實絕不會改變。

現實意義

這本論文的研究對於我們理解現實的政治並給出相關的政策建議也有相當的意義。首先，如果我們希望大國與小國的互動能夠保持和諧，根據本文的三個經驗事例來看，關鍵在於大國的態度。互動結構理論告訴我們，大國對待小國的態度直接影響到小國可能採取的回應策略。如果大國希望維持區域的穩定，那麼它就必須對小國釋出相當程度的善意。什麼樣的政策能夠帶來最大的效益，從而使小國不再畏懼大國呢？從古巴及斯里蘭卡的經驗中我們可以得知，大國若在小國最介意的議題領域中表達不會介入的立場，小國的受威脅感就會大大下降。以古巴的例子而言，政權的延續是它最關切的事項，正是因為美國推行的古巴政策總是企圖將古巴的政權瓦解，所以古巴才會對美國不假詞色，堅持與美國的對抗。每當美國政府略為鬆綁對古巴的禁運項目時，古巴的抗衡強度其實會隨之調降。事實上，如果美國可以完全取消對古巴的經濟制裁，兩國必定能實現關係的正常化。應該看到，斯印關係的深化也是在印度宣誓不介入斯里蘭卡內政以後，才開始轉暖的。上述的建議看起來固然合理，但在實踐上卻沒有如此簡單。檢視國際關係史會發現，大國容易出現濫用權力的現象，常常在沒有意識到的情況下損及小國的核心利益，使兩者產生劇烈的衝突。由於小國會為自己的生存而奮戰，因此大國也未必能獲勝，即使獲勝也通常需要付出極大的代價。總而言之，大國假如想要與小國發展可長可久的密切關係，就必須盡可能避免挾權力自重的情況產

生。

其次，根據本研究分析，經濟的利益在降低敵意方面的效果卓著，新自由主義的觀點在某種程度上得到證實。大國假如想要獲得區域內的領導權，相較於使用強制力或者武力的威脅，提供其他小國經濟上的利益是一個更有效，也較不會產生副作用的途徑。包括中共在東南亞推行的「睦鄰外交」政策、指導印度南亞政策的「古杰拉爾主義」等即是基於上述的假設所設計，同時收到極佳的效果。這一點應可以給美國的中南美洲政策帶來啟發。當美國越是透過強制性的手段來達成其想要的政策目標時，中南美洲的反美情緒越是激昂。美國內部的鷹派常常宣稱，只要對中南美洲國家施以更大的壓力，它們自然會採取有利於美國的政策。這是一個錯誤的論點。即使中南美洲國家在巨大的壓力下屈服，這樣的順從也只是暫時性的，斯里蘭卡的事例表明，只要外在的情勢一改變，例如小國突然獲得外援，或者是大國的內部情況發生變化，小國便會立即起而對抗來自於美國的威脅。

第三，互動結構理論指出，小國在面對威脅程度較高的外部環境時，會採取抗衡性較強的政策。我們發現，這樣的選擇非常合理，唯有對於外部威脅做出有效的回應，國家的生存與發展才能夠得到延續。然而互動結構理論也表示，當經濟情況及外援因素對小國不利時，促使其調低抗衡的強度或者轉換至其他策略的結構性壓力便會湧現，即便小國面對的是高度威脅的互動結構亦然。這表示，假設環繞小國的外部環境當中存在著相當程度的威脅，小國必須設法維繫與外援之間的良好關係，並在國內推行有效率的經濟體系以使經濟情況維持在一定的水準，否則若在外圍環境仍具有高度風險的情況下調低抗衡的強度，將對國家安全構成極大的挑戰。

參考文獻

一、中文資料

- Angelo Trento 著，楊曉霞譯，2006，《卡斯特羅與古巴》，北京：三聯書店。
- 丁樹範，1992，「民國七十六年以來大陸政策之回顧與評估」，載於高英茂主持，《大陸政策宣導與社會反應評估研究報告》，台北：二十一世紀基金會。
- 王 丰，1995，《反攻大陸 VS. 解放台灣》，台北：希代。
- 王 偉，2004，「美國對古巴遏制政策的起源」，東北師範大學博士論文。
- 王 蘭，2004，《斯里蘭卡》，北京：社會科學文獻出版社。
- 王宏緯，1993，《南亞區域合作的現狀與未來》，成都：四川大學出版社。
- 王松霞，2003，「美國霸權與古巴革命—蘇聯解體以來的美古關係」，中國社會科學院拉丁美洲系博士論文。
- 王彥威、王亮編，1964，《清季外交史料》，台北：文海出版社。
- 王茂臻，2003，「蔣經國大陸政策轉折之研究」，淡江大學中國大陸研究所碩士論文。
- 王家慶，2003，「後冷戰時期美國對古巴外交政策之研究（1989~2002 年）」，淡江大學拉丁美洲研究所碩士論文。
- 王崑義，2007，「九月的『烽火外交』」，《新台灣新聞週刊》，第 592 期。
- 王銘義，1993，《不確定的海峽：當中華民國碰上中華人民共和國》，台北：時報文化。
- 王瓊霞，1997，「古巴革命後外交政策之研究」，淡江大學拉丁美洲研究所碩士論文。
- 包宗和，1999，「戰略三角角色轉變與類型變化分析—以美國和台海兩岸三角互動

- 為例」，載於包宗和與吳玉山主編，《爭辯中的兩岸關係理論》，台北：五南。
- 包宗和，2003，「現實主義之自我論辯及其與批判理論間之解構與建構」，《國際關係學報》，第 18 期，頁 1-18。
- 包宗和與吳玉山主編，1999，《爭辯中的兩岸關係理論》，台北：五南。
- 石之瑜，1999，「芝麻！開門 心理分析引領兩岸政策進入新境界」，載於包宗和與吳玉山主編，《爭辯中的兩岸關係理論》，台北：五南。
- 朱在明主編，朱在明、丁連勇、王志英合著，2004，《馬爾代夫》，北京：社會科學文獻出版社。
- 百瀨宏著，張國興譯，1990，《小國》，台北市：稻鄉經銷。
- 行政院陸委會編著，1998，《大陸工作參考資料（合訂本第一冊）》，台北：行政院陸委會。
- 何塞·坎東·納瓦羅著，王玫譯，1999，《古巴歷史—枷鎖與星辰的挑戰》，北京：當代世界出版社。
- 冷則剛，1999，「大陸經貿政策的根源：國家與社會的互動」，載於包宗和與吳玉山主編，《爭辯中的兩岸關係理論》，台北：五南。
- 吳玉山，1995，《共產世界的變遷：四個共黨政權的比較》，台北：東大。
- 吳玉山，1997，《抗衡或扈從—兩岸關係新詮：從前蘇聯看臺灣與大陸間的關係》，台北：正中。
- 吳玉山，1998，「現代化理論 vs. 政權穩定論：中國大陸民主發展的前景」，《政治科學論叢》，第 9 期，頁 443-464。
- 吳玉山，1999，「台灣的大陸政策：結構與理性」，載於包宗和與吳玉山主編，《爭辯中的兩岸關係理論》，台北：五南。
- 吳玉山，2000，「台灣總統大選對於兩岸關係產生的影響：選票極大化模式與戰略三角途徑」，《遠景季刊》，第 1 卷第 3 期，頁 1-34。
- 吳玉山，2001，「制度、結構與政治穩定」，《政治學報》，第 32 期，頁 1-30。

- 吳俊才，1988，「本黨現階段大陸政策案制訂經過及要旨詮釋」，《理論與政策》，第2卷第4期，頁20-24。
- 李宛儒，2006，「從國內外因素解析陳水扁總統的大陸政策(2000-2004)」，臺灣大學政治學研究所碩士論文。
- 李喬萱，2006，「我國對大陸經貿政策與規範之國家安全分析」，臺灣大學國家發展研究所碩士論文。
- 李銘藤，2009，「中華民國戰爭動員體制之政經分析, 1912-2008」，臺灣大學政治學研究所碩士論文。
- 周婉窈，1998，《台灣歷史圖說（史前至一九四五年）》，台北：聯經出版社。
- 易玲，2006，「印度 1980 年代的斯里蘭卡政策與“泰米爾問題”」，《南亞研究季刊》，2006 年第 1 期，頁 93-99。
- 易玲，2006，「斯里蘭卡塔米爾問題的國內國際關聯」，成都四川大學經濟學院南亞研究所碩士論文。
- 明居正，1999，「國際體系理論與兩岸關係」，載於包宗和與吳玉山主編，《爭辯中的兩岸關係理論》，台北：五南。
- 林祖嘉，2004，「台灣經濟發展與兩岸經貿依存度之研究」，發表於「大選後兩岸經貿事務研討會」，頁 1-17。
- 林琮盛、耿曙，2005，「從“安全”與“利益”的兩難中解套：再思兩岸關係中的市場力量」，《遠景基金會季刊》，第 6 卷第 4 期，頁 239-281。
- 邱稔壤，1998，「古巴之發展困境與美國經濟禁運」，《問題與研究》，第 37 卷，第 4 期，頁 47-58。
- 查台傳，2005，「國防預算規模合理化之研究」，臺灣大學政治學研究所碩士論文。
- 韋端，2001，「國家資源與國防分配與運用」，《國政評論報告》，財金(研)090-066 號。
- 唐欣偉，2000，「強鄰威脅下的小國應對策略模式之個案研究」，臺灣大學政治學

研究所碩士論文。

孫仕海主編，1998，《南亞的政治、國際關係及安全》，北京：中國社會科學出版社。

徐世澄，1999，《衝撞：卡斯特羅與美國總統》，北京：東方出版社。

徐世澄，2003，《古巴》，北京：社會科學文獻出版社。

栗國成，2001，「戰後初期的國共關係（1945年8—12月）」，《國家發展研究》，第1卷第1期，頁191-242。

秦孝儀主編，1984，《先總統蔣公思想言論總集》，台北：中國國民黨中央委員會黨史委員會。

耿曙、林琮盛，2005，「全球化背景下的兩岸關係與台商角色」，《中國大陸研究》，第48卷，第1期，頁1-27。

袁鶴齡，1999，「後冷戰結構下兩岸經貿互動關係的思維」，《中興大學人文社會學報》，第7期，頁87-106

馬 嫻，2007，《當代印度外交》，上海：上海人民出版社。

馬英九，1992，《兩岸關係的回顧與前瞻》，台北：行政院大陸委員會。

高 朗，1999，「從整合理論探索兩岸整合的條件與困境」，載於包宗和與吳玉山主編，《爭辯中的兩岸關係理論》，台北：五南。

崔桂田，2003，「論美古關係與古巴社會主義發展的特點」，《當代世界與社會主義》，2003年第1期，頁78-81。

張五岳，1999，「分裂國家模式之探討」，載於包宗和與吳玉山主編，《爭辯中的兩岸關係理論》，台北：五南。

張志涵，2005，「後冷戰族群衝突與血緣國干涉」，臺灣大學政治學研究所碩士論文。

張淑雅，2001，「臺海危機與美國對『反攻大陸』政策的轉變」，《中央研究院近代史研究所集刊》，第36期，頁231-290。

- 張淑雅，2003，「一九五〇年代美國對臺決策模式分析」，《中央研究院近代史研究所集刊》，第40期，頁1-54。
- 張顯超，2003，「兩岸『三通』的開放調整與協商」，《中國大陸研究》，第46卷第6期，頁1-28。
- 張讚合，1998，《兩岸關係變遷史》，台北：周知文化。
- 曹興，2003，《僧泰衝突與南亞地緣政治：世界民族熱點研究和最長民族糾紛》，北京：民族出版社。
- 許志嘉，2004，「中共對台軍事孤立策略與效果」，《東亞研究》，第35卷，第2期，頁71-106。
- 郭家宏，2002，《斯里蘭卡：發展與民族對抗的困境》，成都：四川人民出版社。
- 陳明通等著，2005，《民主化臺灣新國家安全觀》，台北：先覺。
- 陳欣之，1999，「南沙主權糾紛對台海兩岸關係的意義與影響」，《問題與研究》，第38卷第7期，頁23-41。
- 陳添枝，2003，「全球化與兩岸經濟關係」，《經濟論文叢刊》，第31卷第3期，頁331-345
- 陶文釗主編，2006，《台灣研究論文精選：對外關係與軍事篇》，北京：台海出版社。
- 麻高霖，2006，「我國政府大陸政策之發展與變遷(1988~2005)」，中興大學國際政治研究所碩士論文。
- 彭大年，2005，《塵封的作戰計畫：國光計畫一口述歷史》，台北：國防部史政編譯室。
- 游梓翔，2006，《領袖的聲音：兩岸領導人政治語藝批評(1906-2006)》，台北：五南。
- 童振源，2003，《全球化下的兩岸經濟關係》，台北：生智。
- 童振源，2003，「中共『十六大』後對台政策分析方針」，《中國大陸與研究》，第

46 卷第 2 期，頁 41-56。

馮昭儀，2005，「我國大陸政策演變之研究(1979~2005)」，中興大學國際政治研究所碩士論文。

黃正多，2004，「尼赫魯時期印度對南亞鄰國外交政策分析」，《南亞研究季刊》，2004 年第 1 期，頁 94-100。

黃登興、黃幼宜，2006，「兩岸三地貿易流量的變遷—引力模型的驗證」，《臺灣經濟預測與政策》，第 36 卷第 2 期，頁 47-75。

黃嘉樹，2008，「和平發展與大陸對台政策的調整」，《中國評論月刊網路版》。

楊 渡，1995，《穿梭兩岸的密使：兩岸關係密史 1949-1980》，台北：平氏出版公司。

楊仕樂，2004，「中國威脅？經濟互賴與中國大陸的武力使用」，《東亞研究》，第 35 卷，第 2 期，頁 107-142。

楊憲村、徐博東，2002，《世紀交鋒：民進黨如何與共產黨打交道？》，台北：時報文化。

鄒景雯，2001，《李登輝執政告白實錄》，台北：印刻。

雷啟淮主編，2000，《當代印度》，成都：四川人民出版社。

趙宗九，2006，「台灣軍事戰略的演變與現行軍事戰略分析」，載於陶文釗主編，《台灣研究論文精選：對外關係與軍事篇》，北京：台海出版社。

蔣經國先生全集編輯委員會編輯，1991，《蔣經國先生全集》，台北：行政院新聞局。

蔡 瑋，1997，「中共對台政策的決策組織與過程」，《中國大陸研究》，第 40 卷第 5 期，頁 29-43。

鄭端耀，1998，「務實外交的發展與決擇」，《問題與研究》，第 37 卷第 4 期，頁 1-20。

蕭朝琴，2003，「兩岸信心建立措施芻議」，《遠景基金會季刊》，第 4 卷第 1 期，頁 65-91。

魏世鉅，1995，「古巴依賴結構與外交政策之研究(1959-1990 年)」，政治大學外交研究所碩士論文。

蘇軍瑋，2008，「清朝與明鄭和戰互動策略兼論其對兩岸關係的啟示」，臺灣大學政治學研究所碩士論文。

蘇軍瑋、周育仁，2009，「改革開放三十年後的兩岸關係」，即將發表於「2009 年中國政治學會年會暨學術研討會」，台北，11 月 6 日至 7 日。



二、西文資料

- Acharya, Amitav. 2004. "Will Asia's Past Be Its Future?" *International Security* vol. 28, no. 3: 149-164.
- Allison, Graham T. 1971. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little.
- Armstrong, Harvey W., and Robert Read. 1998. "Trade and Growth in Small States: The Impact of Global Trade Liberalisation." *The World Economy* vol. 21, no. 4: 563-585.
- Art, Robert J. 1998-1999. "Geopolitics Updated: The Strategy of Selective Engagement
Geopolitics Updated: The Strategy of Selective Engagement." *International Security* vol. 23, no. 3: 79-113.
- Art, Robert J. 2003. *A Grand Strategy for America*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Art, Robert J. 2004. "Europe Hedges Its Security Bets." In *Balance of Power: Theory and Practice in the 21st Century*, edited by James J. Wirtz and Michael Fortmann TV Paul, 179-213. Stanford, California: Stanford University Press.
- Arter, Davud. 2000. "Small State Influence within the EU: The Case of Finland's Northern Dimension Initiative'." *Journal of Common Market Studies* vol. 38, no. 5: 677-697.
- Axelrod, Robert M. 1984. *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books.
- Azar, Edward E. 1973. *Probe for Peace: Small-State Hostilities*. Minneapolis: Burgess Publishing Company.
- Badhwar, Inderjit. 2009. "Prabakaran Closed the Door on Me. I Wanted Peace." *Tehelka Magazine* vol. 6, no. 30.

- Bevans, Charles I. 1968. "The Platt Amendment." In *Treaties and Other International Agreements of the United States of America, 1776-1949*, edited by Charles I. Bevans. Washington, D.C: United States Government Printing Office.
- Björkdahl, Annika. 2008. "Norm Advocacy: A Small State Strategy to Influence the EU." *Journal of European Public Policy* vol. 15, no. 1: 135-154.
- Blasier, Cole. 1985. *The Hovering Giant : U.S. Responses to Revolutionary Change in Latin America, 1910-1985*. Pittsburgh, Pa.: University of Pittsburgh Press.
- Blight, James G., and Peter Kornbluh. 1998. *Politics of Illusion : The Bay of Pigs Invasion Reexamined*. Boulder, Colo.: Lynne Rienner Pub.
- Braun, Aurel. 1983. *Small-State Security in the Balkans*. London: MacMillan Press.
- Brenner, Philip, Patrick J. Haney, and Walter Vanderbush. 2002. "The Confluence of Domestic and International Interests: U.S. Policy toward Cuba, 1998-2001." *International Studies Perspectives* vol. 3, no. 2: 192-208.
- Brenner, Philip. 1988. *From Confrontation to Negotiation : U.S. Relations with Cuba*. Boulder: Westview Press.
- Briguglio, Lino, and Eliawony J. Kisanga, eds. 2004. *Economic Vulnerability and Resilience of Small States*. London: Commonwealth Secretariat.
- Bueno de Mesquita, Bruce. 2003. *Principles of International Politics : People's Power, Preferences, and Perceptions*. 2nd ed. Washington, D.C.: CQ Press.
- Bullion, Alan J. 1995. *India, Sri Lanka and the Tamil Crisis, 1976-1994 : An International Perspective*. New York: Pinter.
- Cha, Victor D. 2000. "Abandonment, Entrapment, and Neoclassical Realism in Asia: The United States, Japan, and Korea." *International Studies Quarterly* vol. 44, no. 2: 261-291.
- Chadda, Maya. 1997. *Ethnicity, Security, and Separatism in India*. New York: Columbia University Press.

- Cheng, Tun-jen, Chi Huang, and Samuel S. G. Wu, eds. 1995. *Inherited Rivalry : Conflict across the Taiwan Straits*. Boulder, Colo: Lynne Rienner Publishers.
- Christensen, Thomas J. 1996. *Useful Adversaries : Grand Strategy, Domestic Mobilization, and Sino-American Conflict, 1947-1958*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Chu, Yun-han. 2003. "Power Transition and the Making of Beijing's Policy Towards Taiwan." *The China Quarterly* vol. 176: 960-980.
- Chu, Yun-han. 2004. "Taiwan's National Identity Politics and the Prospect of Cross-Strait Relations." *Asian Survey* vol. 44, no. 4: 484-512.
- Clarke, Jonathan G., and William Ratliff. 2001. "Report from Havana: Time for a Reality Check on Us Policy toward Cuba." *Policy Analysis* vol. 418: 1-21.
- Coser, Lewis A. 1956. *The Functions of Social Conflict*. Glencoe, Ill.: Free Press.
- David, Steven R. 1991. "Explaining Third World Alignment." *World Politics* vol. 43, no. 2: 233-256.
- De Silva, K. M. 1995. *Regional Powers and Small State Security : India and Sri Lanka, 1977-1990*. Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press.
- De Silva, K. M. 1997. "Sri Lanka: Surviving Ethnic Strife." *Journal of Democracy* vol. 8, no. 1: 97-111.
- De Silva, K. M. 2005. *A History of Sri Lanka*. New York: Penguin Books.
- Department of State and Department of Defense. 1985. *The Soviet-Cuban Connection in Central American and the Caribbean*. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.
- Devotta, Neil. 2003. "Is India over-Extended? When Domestic Disorder Precludes Regional Intervention." *Contemporary South Asia* vol. 12, no. 3: 365-380.
- Dominguez, Jorge, and R. Hernández, eds. 1989. *US-Cuban Relations in the 1990s*:

Westview Press.

Dominguez, Jorge. 1978. *Cuba: Order and Revolution*: Harvard University Press.

Dominguez, Jorge. 1978. "Cuban Foreign Policy." *Foreign Affairs* vol. 57, no. 1: 83-108.

Dominguez, Jorge. 1986. "Cuba in the 1980s." *Foreign Affairs* vol. 65, no. 1: 118-135.

Dominguez, Jorge. 1989. *To Make a World Safe for Revolution : Cuba's Foreign Policy*.
Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Dominguez, Jorge. 1994. "U.S Policy toward Cuba in the 1980s and 1990s." *Annals of
the American Academy of Political and Social Science* vol. 533: 165-176.

Dominguez, Jorge. 1997. "US-Cuban Relations: From the Cold War to the Colder War."
Journal of InterAmerican Studies and World Affairs vol. 39: 49-76.

Duncan, W. Raymond. 1985. *The Soviet Union and Cuba : Interests and Influence*. New
York: Praeger.

Easterly, William, and Aart Kraay. 2000. "Small States, Small Problems? Income,
Growth, and Volatility in Small States." *World Development* vol. 28, no. 11:
2013-2027.

Edelstein, David M. 2002. "Managing Uncertainty." *Security Studies* vol. 12, no. 1: 1-40.

Edelstein, David M. August 2000. "Choosing Friends and Enemies: Perceptions of
Intentions in International Politics". Ph.D. diss., University of Chicago.

Elman, Colin, and Miriam Fendius Elman, eds. 2003. *Progress in International
Relations Theory : Appraising the Field*. Cambridge, Mass.: MIT Press.

Elman, Miriam Fendius. 1995. "The Foreign Policies of Small States: Challenging
Neorealism in Its Own Backyard." *British Journal of Political Science* vol. 25,
no. 2: 171-217.

Erisman, H. M. 2000. *Cuba's Foreign Relations in a Post-Soviet World*: University
Press of Florida.

- Erisman, H. Michael, and John M. Kirk. 1991. *Cuban Foreign Policy Confronts a New International Order*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Erisman, H. Michael. 1985. *Cuba's International Relations : The Anatomy of a Nationalistic Foreign Policy*. Boulder, Colo.: Westview Press.
- Falcoff, Mark. 2001. *The Cuban Revolution and the United States : A History in Documents, 1958-1960*. Washington, D.C.: U.S. Cuba Press.
- Fernando, Tissa. 1982. "Political and Economic Development in Sri Lanka." *Current History* vol. 81, no. 475: 211-227.
- Fox, Annette Baker. 1959. *The Power of Small States: Diplomacy in World War II*. Chicago: University of Chicago Press.
- Fox, Annette Baker. 1965. "The Small States of Western Europe in the United Nations." *International Organization* vol. 19, no. 3: 774-786.
- Friedberg, Aaron L. 1988. *The Weary Titan : Britain and the Experience of Relative Decline, 1895-1905*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- George, Alexander L., and Andrew Bennett. 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Gibert, Stephen P., and William M. Carpenter, eds. 1989. *America and Island China : A Documentary History*. Lanham: University Press of America.
- Gilpin, Robert. 1981. *War and Change in World Politics*. New York: Cambridge University Press.
- Goetschel, Laurent, ed. 1998. *Small States inside and Outside the European Union : Interests and Policies*. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Gunaratna, Rohan. 1993. *Indian Intervention in Sri Lanka : The Role of India's Intelligence Agencies*. Colombo: South Asian Network on Conflict Research.
- Gunn, Gillian. 1993. *Cuba in Transition : Options for U.S. Policy*. New York: The

Twentieth Century Fund.

Hagerty, Devin T., ed. 2005. *South Asia in World Politics*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers.

Handel, Michael I. 1981. *Weak States in the International System*. London: F. Cass.

Haney, Patrick J., and W. Vanderbush. 1999. "The Role of Ethnic Interest Groups in US Foreign Policy: The Case of the Cuban American National Foundation." *International Studies Quarterly* vol. 43, no. 2: 341-361.

Harbert, Joseph R. 1976. "The Behavior of the Ministates in the United Nations, 1971-1972." *International Organization* vol. 30, no. 1: 109-127.

Harden, Sheila, ed. 1985. *Small Is Dangerous : Micro States in a Macro World*. London: St. Martin's Press.

Hariharan, Col. R. 2008. "Beyond Making Time." *The Indian National Interest Review* vol. 11: 7-9.

Hernandez-Reguant, Ariana. 2008. *Cuba in the Special Period : Culture and Ideology in the 1990s*. New York: Palgrave Macmillan.

Hewitt, Vernon Marston. 1997. *New International Politics of South Asia, Regional International Politics*. New York: Manchester University Press.

Hey, Jeanne A. K., ed. 2003. *Small States in World Politics : Explaining Foreign Policy Behavior*. Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers.

Holbraad, Carsten. 1991. *Danish Neutrality : A Study in the Foreign Policy of a Small State*. New York: Clarendon Press.

Horowitz, Donald L. 1985. *Ethnic Groups in Conflict*. Berkeley: University of California Press.

Hu, Weixing. 1997. "China's Taiwan Policy and East Asian Security." *Journal of Contemporary Asia* vol. 27, no. 3: 374-391.

- Hui, Victoria Tin-bor. 2005. *War and State Formation in Ancient China and Early Modern Europe*. New York: Cambridge University Press.
- Hybel, Alex Roberto. 1990. *How Leaders Reason : Us Intervention in the Caribbean Basin and Latin America*. Oxford, UK: B. Blackwell.
- Ikenberry, G. John, ed. 2002. *America Unrivaled : The Future of the Balance of Power*. Ithaca: Cornell University Press.
- Inbar, Efraim, and Gabriel Sheffer, eds. 1997. *The National Security of Small States in a Changing World*. London: Frank Cass.
- Jayapalan, N. 2000. *India and Her Neighbours*. New Delhi: Atlantic Publishers & Distributors.
- Jervis, Robert. 1976. *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Jervis, Robert. 1978. "Cooperation under the Security Dilemma." *World Politics* vol. 30, no. 2: 167-214.
- Kadian, Rajesh. 1990. *India's Sri Lanka Fiasco : Peace Keepers at War*. New Delhi: Vision Books.
- Kang, David C. 2004. "The Theoretical Roots of Hierarchy in International Relations." *Australian Journal of International Affairs* vol. 58, no. 3: 337-352.
- Kang, David C. 2003. "Getting Asia Wrong: The Need for New Analytical Frameworks." *International Security* vol. 27, no. 4: 57-85.
- Kang, David C. 2007. *China Rising : Peace, Power, and Order in East Asia*. New York: Columbia University Press.
- Kannan, Rajarathinam. 2000. "Domestic Roots of Foreign Policy and Conflict Resolution in South Asia". Ph.D. diss., Fletcher School of Law and Diplomacy (Tufts University).

- Kaplowitz, Donna Rich. 1998. *Anatomy of a Failed Embargo : U.S. Sanctions against Cuba*. Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers.
- Kapur, Harish. 2004. *Taiwan in a Changing World : Search for Security*. Bloomington, Ind.: Author House.
- Kastner, Scott L. 2009. *Political Conflict and Economic Interdependence across the Taiwan Strait and Beyond*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- Katzenstein, Peter J. 1985. *Small States in World Markets : Industrial Policy in Europe*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Katzenstein, Peter. 2003. "Small States and Small States Revisited." *New Political Economy* vol. 8, no. 1: 9-29.
- Kaufman, Stuart J., Richard Little, and William C. Wohlforth, eds. 2007. *The Balance of Power in World History*. New York: Palgrave Macmillan.
- Kelegama, Saman, and Gamani Corea. 2004. *Economic Policy in Sri Lanka : Issues and Debates*. Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications.
- Keohane, Robert O. 1984. *After Hegemony : Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Keohane, Robert O., and Joseph S. Nye. 1977. *Power and Interdependence : World Politics in Transition*. Boston: Little, Brown.
- Keohane, Robert O. 1969. "Lilliputians' Dilemmas: Small States in International Politics." *International Organization* vol. 23, no. 2: 291-310.
- Kindleberger, Charles P. 1973. *The World in Depression, 1929-1939*. Berkeley: University of California Press.
- King, Gary, Robert O. Keohane, and Sidney Verba. 1994. *Designing Social Inquiry : Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

- Kissinger, Henry. 1994. *Diplomacy*. New York: Simon & Schuster.
- Kodikara, Shelton U. 1965. *Indo-Ceylon Relations since Independence*. Colombo: Ceylon Institute of World Affairs.
- Kodikara, Shelton U. 1979. *Strategic Factors in Interstate Relations in South Asia*. New Delhi: Heritage Publishers.
- Kodikara, Shelton U. 1982. *Foreign Policy of Sri Lanka : A Third World Perspective*. New Delhi: Chanakya Publications.
- Kodikara, Shelton U. 1989. *Indo-Sri Lanka Agreement of July 1987*. Colombo: International Relations Programme, University of Colombo.
- Kodikara, Shelton U. 1989. "The Continuing Crisis in Sri Lanka: The JVP, the Indian Troops, and Tamil Politics." *Asian Survey* vol. 29, no. 7: 716-724.
- Kodikara, Shelton U. 1991. *Dilemmas of Indo-Sri Lankan Relations*. Colombo: Bandaranaike Centre for International Studies, S.W.R.D. Bandaranaike National Memorial Foundation.
- Kodikara, Shelton U. 1993. *External Compulsions of South Asian Politics*. New Delhi: Sage Publications.
- Kodikara, Shelton U., and W. B. Dorakumbure. 2008. *Domestic Politics and Diplomacy : A Study of Linkage Politics in Indo-Sri Lanka Relations*. Colombo: Bandaranaike Centre for International Studies.
- Kraus, Sidney. 1977. *The Great Debates : Kennedy Vs. Nixon, 1960*. Bloomington: Indiana University Press.
- Labs, Eric J. 1992. "Do Weak States Bandwagon?" *Security Studies* vol. 1, no. 3: 383-416.
- Lakatos, Imre. 1970. "Falsification and the Methodology of Scientific Research Programmes." In *Criticism and the Growth of Knowledge.*, edited by I. Lakatos

- and A. Musgrave, 91-196. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lakatos, Imre. 1983. *The Methodology of Scientific Research Programmes*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lake, David A. 1996. "Anarchy, Hierarchy, and the Variety of International Relations." *International Organization* vol. 50, no. 1: 1-34.
- Lake, David A. 2001. "Beyond Anarchy: The Importance of Security Institutions." *International Security* vol. 26, no. 1: 129-160.
- Latell, Brian. 2005. *After Fidel : The inside Story of Castro's Regime and Cuba's Next Leader*. 1st ed. New York: Palgrave Macmillan.
- Layne, Christopher. 1993. "The Unipolar Illusion: Why New Great Powers Will Rise." *International Security* vol. 17, no. 4: 5-51.
- Layne, Christopher. 2006. *The Peace of Illusions : American Grand Strategy from 1940 to the Present*. Ithaca: Cornell University Press.
- Lemke, Douglas. 1996. "Small States and War: An Expansion of Power Transition Theory." In *Parity and War: Evaluations and Extensions of the War Ledger*, edited by Jack Kugler & Douglas Lemke. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- LeoGrande, William M. 1998. "From Havana to Miami: Us Cuba Policy as a Two-Level Game." *Journal of Inter-American Studies and World Affairs* vol. Spring 1998: 67-86.
- Leonard, Thomas M. 1999. *Castro and the Cuban Revolution*. Westport, Conn.: Greenwood Press.
- Leonard, Thomas M. 2004. *Encyclopedia of Cuban-United States Relations*. Jefferson, N.C.: McFarland & Co.
- Levy, Jack S. 1994. "Learning and Foreign Policy: Sweeping a Conceptual Minefield." *International Organization* vol. 48, no. 2 (1994), pp. 279-312.

- Lieber, Keir A., and Gerard Alexander. 2005. "Waiting for Balancing: Why the World Is Not Pushing Back." *International Security* vol. 30, no. 1: 109-139.
- Lin, Jin-Wen. 2000. "Two-Level Games between Rival Regimes: Domestic Politics and the Remaking of Cross-Strait Relations." *Issues & Studies* vol. 36, no. 6: 1-26.
- Liska, George. 1968. *Alliances and the Third World*. Baltimore: Johns Hopkins Press.
- Lynn-Jones, Sean M. 1995. "Offense-Defense Theory and Its Critics." *Security Studies* vol. 4, no. 4: 660-691.
- Lynn-Jones, Sean M. 1998. "Realism and America's Rise: A Review Essay." *International Security* vol. 23, no. 2: 157-182.
- Mastanduno, Michael. 1997. "Preserving the Unipolar Moment: Realist Theories and U.S. Grand Strategy after the Cold War." *International Security* vol. 21, no. 4: 49-88.
- Mayer, William G. 2001. "Trends: American Attitudes toward Cuba." *Public Opinion Quarterly* vol. 65, no. 4: 585-606.
- Mearsheimer, John J. 2001. *The Tragedy of Great Power Politics*. 1st ed. New York: Norton.
- Medeiros, Evan S. 2006. "Strategic Hedging and the Future of Asia-Pacific Stability." *Washington Quarterly* vol. 29, no. 1: 145-168.
- Modelski, George. 1987. *Long Cycles in World Politics*. Seattle: University of Washington Press.
- Montero, Oscar. 2004. *José Martí : An Introduction*. New York: Palgrave Macmillan.
- Mora, Frank O., and Quintan Wiktorowicz. 2003. "Economic Reform and the Military: China, Cuba, and Syria in Comparative Perspective." *International Journal of Comparative Sociology* vol. 44, no. 2: 87-128.
- Morley, Morris H. 1987. *Imperial State and Revolution : The United States and Cuba*,

- 1952-1986. New York: Cambridge University Press.
- Moses, Jonathon W. 2000. *Open States in the Global Economy : The Political Economy of Small-State Macroeconomic Management*. New York: St. Martin's Press.
- Mouritzen, Hans, ed. 1998. *Bordering Russia : Theory and Prospects for Europe's Baltic Rim*. Aldershot: Ashgate.
- Mouritzen, Hans. 1988. *Finlandization : Towards a General Theory of Adaptive Politics*. Aldershot: Avebury.
- Nieto, Clara, and Chris Brandt. 2003. *Masters of War : Latin America and United States Aggression from the Cuban Revolution through the Clinton Years*. New York: Seven Stories Press.
- Nye, Joseph. 1988. "Neorealism and Neoliberalism." *World Politics* vol. 40, no. 2: 235-251.
- Olson, Mancur, and Richard Zeckhauser. 1966. *An Economic Theory of Alliances*. Santa Monica, C. A.: Defense Technical Information Center.
- Organski, A. F. K. 1968. *World Politics*. 2nd ed. New York: Knopf Press.
- Organski, A. F. K., and Jacek Kugler. 1980. *The War Ledger*. Chicago: University of Chicago Press.
- Osborne, Martin J. 2004. *An Introduction to Game Theory*. New York: Oxford University Press.
- Pape, Robert A. 2005. "Soft Balancing against the United States." *International Security* vol. 30, no. 1: 7-45.
- Paul, T. V. 2005. "Soft Balancing in the Age of US Primacy." *International Security* vol. 30, no. 1: 46-71.
- Paul, T. V., James J. Wirtz, and Michel Fortmann, eds. 2004. *Balance of Power : Theory and Practice in the 21st Century*. Stanford, California: Stanford University

- Press.
- Paul, T.V. 2006. "Why Has the India-Pakistan Rivalry Been So Enduring? Power Asymmetry and an Intractable Conflict." *Security Studies* vol. 15, no. 4: 600-630.
- Peebles, Patrick. 2001. *The Plantation Tamils of Ceylon, New Historical Perspectives on Migration*. London ; New York: Leicester University Press.
- Peebles, Patrick. 2006. *The History of Sri Lanka*. Westport, CT: Greenwood Press.
- Pérez, Louis A. 1990. *Cuba and the United States : Ties of Singular Intimacy*. Athens: University of Georgia Press.
- Pérez-López, Jorge F. 1994. *Cuba at a Crossroads : Politics and Economics after the Fourth Party Congress*. Gainesville: University Press of Florida.
- Pérez-Stable, Marifeli. 1999. *The Cuban Revolution : Origins, Course, and Legacy*. 2nd ed. New York: Oxford University Press.
- Posen, Barry. 1984. *The Sources of Military Doctrine : France, Britain, and Germany between the World Wars*. Ithaca: N.Y. Cornell University Press.
- Prasad, D.M. 1980. "Indo-Sri Lanka Relations: Mutual Problems and Common Approaches." In *Studies in India's Foreign Policy*, edited by Surendra Chopra, 295-313. Amritsar: Department of Political Science, Guru Nanak Dev University.
- Quester, George H. 1977. *Offense and Defense in the International System*. New York: Transaction Publishers.
- Quirk, Robert E. 1993. *Fidel Castro*. New York: Norton.
- Rajagopalan, Swarna. 2005. "South Asia's Small States in World Politics." In *South Asia in World Politics*, edited by Devin T. Hagerty. Lanham, Md.: Rowman & Littlefield Publishers.

- Rao, P. Venkateshwar. 1988. "Ethnic Conflict in Sri Lanka: India's Role and Perception." *Asian Survey* vol. 28, no. 4: 419-436.
- Rappard, William E. 1934. "Small States in the League of Nations." *Political Science Quarterly* vol. 49, no. 4: 544-575.
- Remak, Joachim. 1995. *The Origins of World War I: 1871-1914*. 2nd ed. Fort Worth: Harcourt Brace College Publishers.
- Resende-Santos, Joao. 2007. *Neorealism, States, and the Modern Mass Army*. New York: Cambridge University Press.
- Romberg, Alan D. 2003. *Rein in at the Brink of the Precipice: American Policy toward Taiwan and US-PRC Relations*. Washington D.C: Henry L. Stimson Center.
- Rose, Gideon. 1998. "Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy." *World Politics* vol. 51, no. 1: 144-172.
- Rosecrance, Richard N., and Arthur A. Stein, eds. 1993. *The Domestic Bases of Grand Strategy*. Ithaca: Cornell University Press.
- Ross, Robert S. 1999. "The Geography of the Peace: East Asia in the Twenty-First Century." *International Security* vol. 23, no. 4: 81-118.
- Roy, Denny. 2003. "Taiwan's Threat Perceptions: The Enemy Within." *Asia-Pacific Center for Security Studies*.
- Roy, Joaquín. 2000. *Cuba, the United States, and the Helms-Burton Doctrine : International Reactions*. Gainesville, Fla.: University Press of Florida.
- Šabič, Zlatko, and Marko Brglez. 2002. "The National Identity of Post-Communist Small States in the Process of Accession to the European Union: The Case of Slovenia." *Communist and Post-Communist Studies* vol. 35, no. 1: 67-84.
- Sahadevan, P. 1995. *India and Overseas Indians: The Case of Sri Lanka*. Delhi: Kalinga Publications.

- Sakhuja, Vijay. 2009. "Sri Lanka: Beijing's Growing Foothold in the Indian Ocean." *China Brief* vol. 9, no. 12: 7-10.
- Schaffer, Howard, and Teresita Schaffer. 1998. "Better Neighbors?: India and South Asian Regional Politics." *SAIS Review* vol. 18, no. 1: 109-122.
- Schreiber, Anna P. 1973. "Economic Coercion as an Instrument of Foreign Policy: Us Economic Measures against Cuba and the Dominican Republic." *World Politics* vol. 25, no. 3: 387-413.
- Schroeder, Paul. 1994. "Historical Reality Vs. Neo-Realist Theory." *International Security* vol. 19, no. 1: 108-148.
- Schwab, Peter. 1999. *Cuba : Confronting the U.S. Embargo*. New York: St. Martin's Press.
- Schweller, Randall L. 1994. "Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In." *International Security* vol. 19: 72-107.
- Schweller, Randall L. 1996. "Neorealism's Status-Quo Bias: What Security Dilemma?" *Security Studies* vol. 5, no. 3: 90-121.
- Schweller, Randall L. 2003. "The Progressiveness of Neoclassical Realism." In *Progress in International Relations Theory: Appraising the Field*, edited by Colin Elman and Miriam Fendius Elman, 311–348. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Schweller, Randall L. 2006. *Unanswered Threats : Political Constraints on the Balance of Power*. Princeton, N.J.: Princeton University.
- Shirley A. Kan. 2008. "Taiwan: Major US Arms Sales Since 1990." *CRS Report to Congress* Congressional Research Report RL30597: 1-61.
- Singer, Marshall R. 1992. "Sri Lanka's Tamil-Sinhalese Ethnic Conflict: Alternative Solutions." *Asian Survey* vol. 32, no. 8: 712-722.
- Snyder, Jack L. 1978. *The Psychology of Escalation : Sino-Soviet Relations, 1958-1963*. Santa Monica: Rand.

- Snyder, Jack L. 1991. *Myths of Empire : Domestic Politics and International Ambition*. Ithaca, N.Y: Cornell University Press.
- Snyder, Jeffrey L., and James W. Reed. 2003. "Cuban Embargo May Hold Hidden Perils for Unwary Mining Companies." *Crowell & Moring Mining Law Monitor* vol. 20, no. 2.
- Stephen G. Brooks, and William C. Wohlforth. 2005. "Hard Times for Soft Balancing." *International Security* vol. 30, no. 1: 72-108.
- Sterling-Folker, Jennifer. 1997. "Realist Environment, Liberal Process, and Domestic-Level Variables." *International Studies Quarterly* vol. 41, no. 1: 1-26.
- Stuart, Graham H., and James Lawrence Tigner. 1975. *Latin America and the United States*. 6th ed. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.
- Su, Chi. 2009. *Taiwan's Relations with Mainland China: A Tail Wagging Two Dogs*. New York: Routledge.
- Suchlicki, Jaime. 1993. "Myths and Realities in Us-Cuban Relations." *Journal of International Studies and World Affairs* vol. 35, no. 2: 103-113.
- Taliaferro, Jeffrey W. 2006. "State Building for Future Wars: Neoclassical Realism and the Resource-Extractive State." *Security Studies* vol. 15, no. 3: 464-495.
- Taylor, Maxwell D. 1972. *Swords and Plowshares*. New York: W. W. Norton.
- Thomas J. Christensen, Jack Snyder. 1990. "Chain Gangs and Passed Bucks: Predicting Alliance Patterns in Multipolarity." *International Organization* vol. 44, no. 2: 137-168.
- Thucydides, and Steven Lattimore. 1998. *The Peloponnesian War*. Indianapolis: Hackett Pub. Co.
- Tian, John Q. 2006. *Government, Business, and the Politics of Interdependence and Conflict across the Taiwan Strait*. New York: Palgrave Macmillan.

- Tilly, Charles, and Leopold H. Haimson. 1989. *Strikes, Wars, and Revolutions in an International Perspective : Strike Waves in the Late Nineteenth and Early Twentieth Centuries*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Van Evera, Stephen. 1997. *Guide to Methods for Students of Political Science*. Ithaca: Cornell University Press.
- Van Evera, Stephen. 1999. *Causes of War : Power and the Roots of Conflict*. Ithaca: Cornell University Press.
- Varas, Augusto. 1982. "Security Contexts and Perception of Threat in Latin America: Trends and Proposals for Future Research." *Expert Meeting on Different Perceptions of Threat and Security* vol. SS-82/CONF.614/10: 1-12.
- Vital, David. 1967. *The Inequality of States: A Study of the Small Power in International Relations*. Oxford: Clarendon Press.
- Walt, Stephen M. 1988. "Testing Theories of Alliance Formation: The Case of Southwest Asia." *International Organization* vol. 42, no. 2: 275-316.
- Walt, Stephen M. 1990. *The Origins of Alliances*. Ithaca: N.Y: Cornell University Press.
- Walt, Stephen M. 1992. "Alliances, Threats, and US Grand Strategy: A Reply to Kaufmann and Labs." *Security Studies* vol. 1, no. 3: 448-482.
- Waltz, Kenneth N. 1979. *Theory of International Politics*. 1st ed. New York: McGraw-Hill.
- Waltz, Kenneth N. 2000. "Structural Realism after the Cold War." *International Security* vol. 25, no. 1: 5-41.
- Wang, T. Y., and I. Chou Liu. 2004. "Contending Identities in Taiwan Implications for Cross-Strait Relations." *Asian Survey* vol. 44, no. 4: 568-590.
- Waschkuhn, Arno, ed. 1993. *Kleinstaat : Grundsätzliche Und Aktuelle Probleme*. Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft.

- Welch, Richard E. 1985. *Response to Revolution : The United States and the Cuban Revolution, 1959-1961*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Wendt, Alexander. 1999. *Social Theory of International Politics*. New York: Cambridge University Press.
- Whiting, Allen S. 1983. "Assertive Nationalism in Chinese Foreign Policy." *Asian Survey* vol. 23, no. 8: 913-933.
- Wignaraja, Ganeshan, Marlon Lezama, and David Joiner, eds. 2004. *Small States in Transition : From Vulnerability to Competitiveness*. London: Commonwealth Secretariat.
- Wilkinson, Joe R. 1956. "Denmark and Nato: The Problem of a Small State in a Collective Security System." *International Organization* vol. 10, no. 3: 390-401.
- Wilson, A. Jeyaratnam. 1974. *Politics in Sri Lanka, 1947-73*. New York: St. Martin's Press.
- Wilson, A. Jeyaratnam. 1979. *Politics in Sri Lanka, 1947-1979*. 2d ed. London: Macmillan.
- Wilson, A. Jeyaratnam. 1988. *The Break-up of Sri Lanka : The Sinhalese-Tamil Conflict*. London: C.Hurst & Company.
- Wilson, A. Jeyaratnam. 1990. "The Foreign Policies of India's Immediate Neighbours: A Reflective Interpretation." *Journal of Asian and African Studies* vol. 25, no. 1/2: 42-59.
- Wilson, Richard. 1993. "The Collapse of the Bipolar System and Mainland China's Foreign Policy." *Issues and Studies* vol. 29, no. 7: 1-25.
- Winius, George D. 1971. *The Fatal History of Portuguese Ceylon: Transition to Dutch Rule*. Cambridge: Harvard University Press.
- Winslow, Deborah, and Michael D. Woost, eds. 2004. *Economy, Culture, and Civil War*

- in Sri Lanka*. Bloomington: Indiana University Press.
- Winslow, Deborah, and Michael D. Woost. 2004. *Economy, Culture, and Civil War in Sri Lanka*. Bloomington: Indiana University Press.
- Wohlforth, William C. 1999. "The Stability of a Unipolar World." *International Security* vol. 24, no. 1: 5-41.
- Wohlforth, William C. 2004. "Revisiting Balance of Power Theory in Central Eurasia." In *Balance of Power: Theory and Practice in the 21st Century*, edited by James J. Wirtz, T.V. Paul, and Michael Fortmann, 214–238. Stanford, California: Stanford University Press.
- Wolfers, Arnold. 1962. *Discord and Collaboration; Essays on International Politics*. Baltimore: Johns Hopkins Press.
- Womack, Brantly. 2001. "How Size Matters: The United States, China and Asymmetry." *Journal of Strategic Studies* vol. 24, no. 4: 123-150.
- Womack, Brantly. 2003. "Asymmetry and Systemic Misperception: China, Vietnam and Cambodia During the 1970s." *Journal of Strategic Studies* vol. 26, no. 2: 92-119.
- Womack, Brantly. 2004. "China and Southeast Asia: Asymmetry, Leadership and Normalcy." *Pacific Affairs* vol. 76, no. 4: 529-548.
- Womack, Brantly. 2006. *China and Vietnam : The Politics of Asymmetry*. N.Y: Cambridge University Press.
- Wriggins, W. Howard, F.Gregory Gause, Terrence P. Lyons, and Evelyn Colbert. 1992. "South Asian Regional Politics: Asymmetrical Balance or One-State Dominance." In *Dynamics of Regional Politics : Four Systems on the Indian Ocean Rim*. New York: Columbia University Press.
- Wu, Yu-Shan. 1999. "Taiwanese Elections and Cross-Strait Relations: Mainland Policy in Flux." *Asian Survey* vol. 39, no. 4: 565-587.

- Wu, Yu-Shan. 2000. "Theorizing on Relations across the Taiwan Strait: Nine Contending Approaches." *Journal of Contemporary China* vol. 9, no. 25: 407-428.
- Wu, Yu-Shan. 2004. "Taiwanese Nationalism and Its Implications: Testing the Worst-Case Scenario." *Asian Survey* vol. 44, no. 4: 614-625.
- Zakaria, Fareed. 1998. *From Wealth to Power : The Unusual Origins of America's World Role*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Zhao, Suisheng. 1999. *Across the Taiwan Strait : Mainland China, Taiwan, and 1995-1996 Crisis*. New York: Routledge.
- Zhao, Suisheng. 2004. *A Nation-State by Construction: Dynamics of Modern Chinese Nationalism*. Stanford: Stanford University Press.
- Zhao, Suisheng. 2004. "China's Bottom Line and Incentives for a Peaceful Solution." In *Peace and Security across the Taiwan Strait*, edited by Steve Tsang, 77-110. New York: Palgrave Macmillan.

