



劉必榮 — 著

看世界的方法

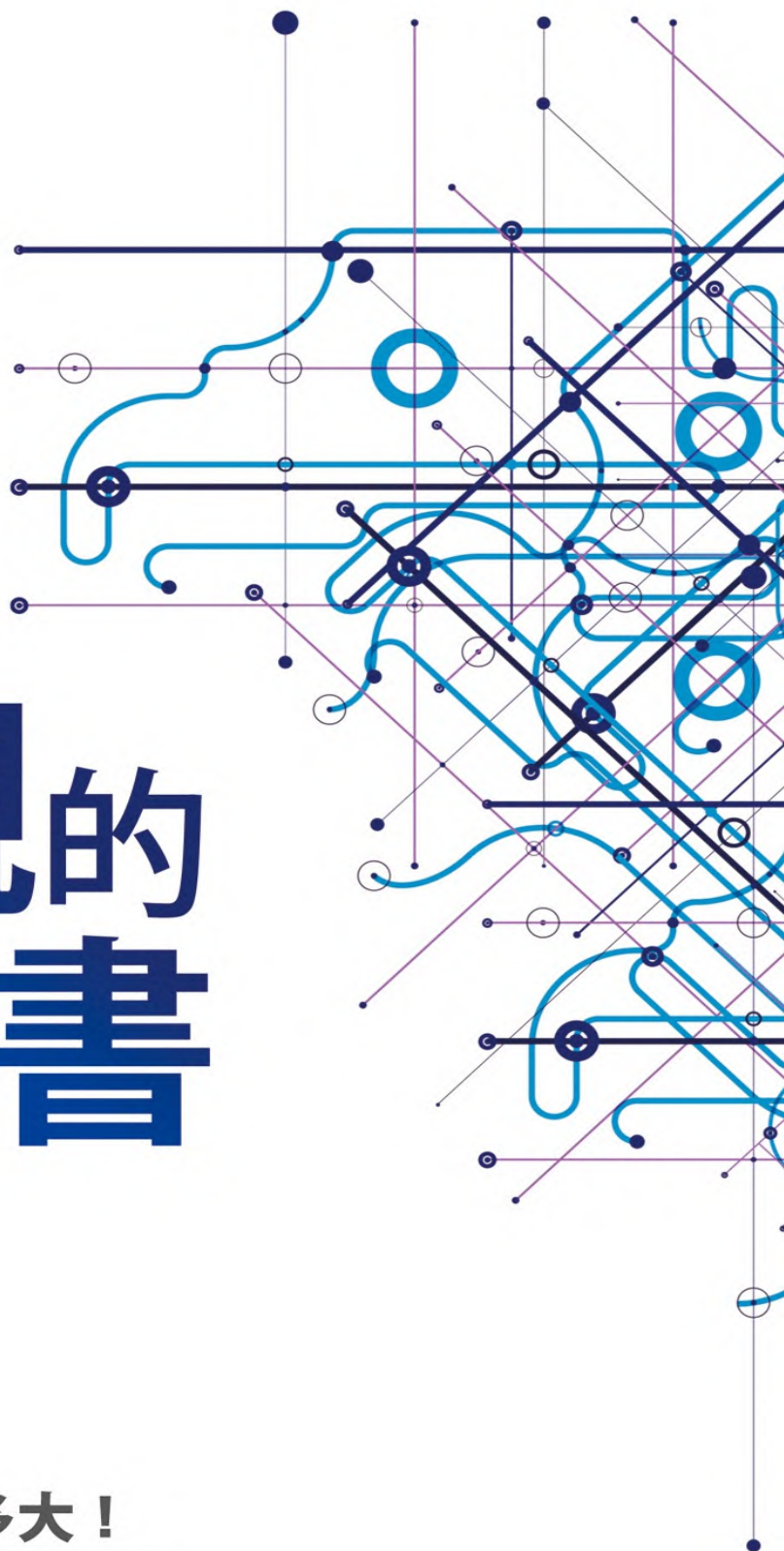
國際觀的 第一本書

全新增訂版

國際觀，決定你的世界有多大！

當國界的藩籬——卸下，台灣以外的世界，將左右我們的未來。
想看清這個趨勢，你需要一套看世界的方法！

囊括最新資料、案例，認識世界無時差！





劉必榮 — 著

看世界的方法

國際觀的 第一本書

全新增訂版

國際觀，決定你的世界有多大！

當國界的藩籬——卸下，台灣以外的世界，將左右我們的未來。

想看清這個趨勢，你需要一套看世界的方法！

囊括最新資料、案例，認識世界無時差！



作者簡介

劉必榮

東吳大學政治學系教授，國際關係專家，兩岸三地講授談判學首屈一指的權威教授。

政治大學外交系第一名畢業，教育部公費留學外交政策學門第一名赴美，美國約翰霍普金斯大學國際關係碩士，維吉尼亞大學國際關係博士。在大學教授國際政治、外交政策與衝突解決等課程，並於「外交領事人員講習」為外交官講授談判技巧。

曾任中國時報國際新聞中心主任、總主筆、行政院顧問、外交部諮詢委員、公視「七點看世界」及「全球現場」、大愛「寰宇新聞」、年代「世界年代」等節目的新聞評論主播。

致力國際觀的建立與談判藝術的推廣。現任台北談判研究發展協會理事長、和風談判學院主持人，並於每週二固定在News98「財經起床號」節目，為聽眾分析最新國際時事新聞。

劉教授以思路清晰、說理犀利見長。剖析國際時事，有如說故事般娓娓道來，呈現新聞事件的架構與脈絡，使萬里之外的國際大事也鮮活了起來。

國際關係方面的著作有《國際觀的第一本書》《深層思考與思考深層》。另著有《談判兵法：孫子兵學的謀略智慧》《三頂帽子哲學：劉必榮的談判人生》《談判，無所不在》與《新世紀談判全攻略》，其中《談判兵法》已譯為韓文在首爾出版。

附錄整理

蕭秀青

美國田納西大學新聞學系畢業，熱愛電影、漫畫、旅遊、音樂和聆聽有聲書。曾任華衛新聞台、TVBS新聞部、公共電視、路透社、中天新聞台、大愛電視台國際新聞記者暨資深編譯。現為英文翻譯、自由撰稿人、英文領隊暨導遊。翻譯作品多為紀錄片及新聞性節目。

增訂版序

掌握變動的脈絡

一直以來，我就把推廣國際觀當成一個社會啟蒙運動。希望藉棉薄之力，多少喚起國人對國際情勢的關切。二〇〇八年出版了《國際觀的第一本書》之後，的確引起了國人對國際情勢的一些興趣。不少讀者寫信給我，索取每週國際新聞評論的錄音，許多國際關係的相關書籍也順著這個勢頭相繼出版，讓人相當開心。

一轉眼六年多過去，國際情勢又變了許多，所以一直想將第一版的書作修訂。但是國際情勢瞬息萬變，萬一剛剛修訂完又改變了，這將如何？我在應邀做國際關係演講時，總是不願意先給大綱，原因也在這裡。以二〇一三年八月底的情勢為例，本來大家都認為美國要對敘利亞用兵了，因為敘利亞政府對反抗軍用了化學武器，這已經踩到了美國的紅線。戰爭迫在眉睫，一觸即發，許多大馬士革居民開始搶購糧食，並倉皇往鄉下躲藏。可就在這千鈞一髮的時候，美國總統歐巴馬突然喊卡，表示要經過國會同意才用兵。一下子，情勢整個逆轉，看得大家目瞪口呆。這種逆轉，我們怎麼猜得到？

可是儘管猜不到每一個事件，大的趨勢還是有脈絡可循。我們常講國際局勢，「局」，講的是有幾個主要國家，也就是 players，在檯面上互動。「勢」，則講的是發展的趨勢。本書第一部分講的就是局，主要讓讀者知道，今天檯面上有哪些大國，他們都在做什麼。這也是本書主要修訂的部分。因為五年來，各個國家關心的事，以及互動的方式都有改變，所以這一部份修訂得比較多。

第二和第三部分則介紹達成外交政策目標的工具，以及怎麼分析一些國際事件，比如災難等等。這一部分屬於分析架構，我就更動得比較少了。因為個案新舊沒有關係，重要的是要學會怎麼運用這些分析架構。

國際經濟和國際組織的討論因為比較專業，未必和本書「國普」的體例相合。加上歐債危機之後，講國際經濟的書已經很多了，而且寫得都比我好，所以就沒有放進來了。

修訂版比第一版增添了許多地圖和照片，希望可以引起您更多的興趣，看起書來也不會太天馬行空。

最後我還是要感謝先覺的編輯，因為個人太忙，這本書也拖了太久。沒有他們鍥而不捨的鼓勵與催稿，這本書絕對不可能問世。而如果匆忙之中有任何資料上的錯誤，還希望您能不吝指正。畢竟推廣國際觀是一項需要全民參與的運動，有愈多人迴響，就愈能達到我們的目的。讓我們一起努力！

序

看懂天下事

一直想寫一本讓一般人都看得懂的國際關係書。這個想法其實在二十年前就已經萌芽。一九八七年底，台灣宣布解嚴，報禁隨即於一九八八年開放。當時我剛回國教書不久，應《中國時報》余紀忠先生邀請，進入報社兼任國際新聞中心主任，負責整個國際新聞的規畫。

身為研究國際政治的學者，能夠在第一線親自觀察國際情勢的發生，當然是相當興奮的。但我也隨即面臨一個問題：如何讓學術的語言，和一般讀者能夠懂的語言，做一個調和？如何在雅和俗之間找到平衡、接軌？

當時我就想寫一本介紹國際關係的書，但因為工作忙而無法撰寫專書，最後只得把在報社寫的十萬字專欄，交給三民書局結集成冊，取名《深層思考與思考深層》。那是我第一本國際關係的書，但還不是理想中的面貌。

三年後，我離開國際新聞中心，進入主筆室。一九九八年初離開中時，半年後應邀進入公共電視，擔任帶狀國際新聞節目的評論主播。我把這個主持與評論的工作當成社會教育來做，希望能帶領一些對國際情勢有興趣的朋友，撥開口水與八卦的雲霧，伸頭出去，看一看外面的世界。寫一本國際關係普及書的構想，一直在我心中翻攪。

二〇〇二年底我離開公視，隨即進入年代新聞台，當時正逢美伊戰爭爆發期間，我每天為觀眾解析戰爭與國際情勢。二〇〇五年中，年代

新聞台易主，我離開年代，於同年十月進入大愛電視台，製作並且主持一個每週播出的國際新聞節目，一直到二〇〇六年中為止。前前後後，我在電視台評論國際新聞共八年的時間。

無論在報社還是在電視台，我最常接到讀者和觀眾來信問的問題是：我該怎麼看國際新聞？怎麼了解國際事件？如何在沒有學者專家分析的情況下，自己去看懂這些事件？

要看懂這些事件，當然需要有足夠的背景知識，不然都只能自己胡思亂想。有一則很有名的故事：美國派駐海外的大使當中，不乏政治酬庸。有一次，一位酬庸的大使被派駐韓國，他滿腦子問號地詢問底下的幕僚：「韓國為什麼會有兩個呢？」幕僚答說：「報告大使，因為過去打過一次韓戰。」大使接著問：「韓戰？什麼時候打的？我怎麼不知道？」相信那名幕僚聽了，頭上一定三條線。所以說，強化自己的背景知識是第一要務。

再來，就是要有觀察國際情勢的理論架構與脈絡，而這本書想要提供的就是這樣的框架與脈絡，讓大家以後在看國際新聞的時候，可以把一大堆雜亂的事件，分門別類放進框架中觀察，這樣就有條有理，有脈絡可循，也才可以往上累積自己的知識。有志從事國際新聞採訪的朋友，也可以從這本書看起。

不過，要寫出一本國際關係的普及書（一位當過外交官的政大外交系學妹跟我說：推廣自然科學普及化的書叫「科普」，那你推廣國際關係的書應該叫「國普」吧？）並不容易。它不能與國際事件貼得太緊，因為國際新聞事件天天都在變化，貼得太緊，書就大概只有一年的壽命，一年後就失去時效，成了歷史。可是它又不能離開實務太遠，因為離得太遠會變得像教科書，對一般非國際關係專業的讀者，產生閱讀的障礙。

所以我在體例與文筆上嘗試，就好像二十年前初掌國際新聞中心時，努力在雅和俗之間尋求平衡。我一直很欣賞張五常教授和熊秉元教授寫的經濟學文章，他們的文章淺顯易懂，讀起來像隨筆，但其中又有大學問。雖然像國際關係這樣的學科，很難寫得那樣行雲流水，但我撰寫過程中左思右想，調整體例，拿捏深淺，從動筆到完稿，算算也花了三年半的時間。這期間，出版公司換過兩個編輯，才把這本書催出來，也真是苦了他們。

另外，我特別請蕭秀青小姐協助，整理名詞解釋作為附錄，幫讀者做一點祕書的工作。秀青是非常優秀的國際新聞工作者，編譯與出國採訪的經驗都相當豐富。她曾在路透社工作，也曾在公視與大愛與我共事，共同製作國際新聞。我很感謝有她的協助。

基本上，這本書的主題不是國際「現勢」分析，而是教人怎麼看國際情勢。因為不是現勢，所以過了幾年都還是可以看。這是我寫書時念茲在茲的理想，至於能不能達成這個目標，就讓讀者來評斷了。

寫在前面

台灣人其實是很矛盾的。

從地理位置、國際處境，以及自然資源來看，我們應該是要很有國際觀的。因為作為一個小國，我們一定要比大國對國際情勢有更高的敏感度。可是在實際上，台灣人又非常沒有國際觀。我們的注意力往往被內部的口水與八卦所占據，對於台灣以外的事務，既沒有能力關注，也不感興趣。這其實是很可怕，也很可悲的。

可是要加強國際觀，我們應該從哪裡開始呢？學外文很重要，對國際事務、國際文化有相當的敏感度與一定的興趣也很重要，但是更重要的是，要有一個分析國際情勢的架構。

本書的第一部分，就是介紹當前國際政治幾個重要的權力板塊，以及大國與小國的互動。在過去冷戰時期，要看懂國際關係比較簡單，因為只要把「美蘇爭霸」的架構往國際事件上一套，大概都可以看出一個端倪。冷戰結束之後，國際關係又恢復往昔的生機與複雜。舊的衝突（如巴爾幹半島的民族衝突）又冒了出來，而新的強權，如中國，也逐漸浮現。在這同時，美俄之間的角力也不因冷戰結束而休兵。所以在第一部分，我們就從大架構，把這些看似複雜的權力互動，試著理出一個頭緒。

當然，國際上有許多板塊或集團，比如APEC、東協、東協加一（東協十國加上中國或日本，或韓國，所以共有三個「東協加一」）、上海合作組織、美洲國家組織、北美自由貿易區、南錐共同市場（南美

南方共同市場）、歐盟、北大西洋公約組織、非洲聯盟等等，分別根據軍事、政治或經濟，將世界化成一塊一塊。不過由於這些區塊都是靜態的，很容易在網路上查到相關資料，所以本書就捨去不談。因為我基本上想寫的還是看世界的「方法」，而不是國際現勢資料庫或字典。

第二部分談到政經議題。石油、糧食、貿易、災難、衝突等，都是近年來國際上的中心議題，在可見的未來也勢必是全球注目的焦點。了解這些中心議題，讀者可以看清國際事件背後，國與國之間如何互動，以及它們帶來的深遠影響。

第三部分要談的是達成外交政策目標的工具。一個國家想要達成外交政策目標，通常可以在「外交」「經濟」「軍事」「宣傳」四個工具之間作一選擇。這四個工具該怎麼運用？有哪些實例可以為這些工具提供「註腳」？大國和小國在選擇運用這些工具時，有沒有什麼特別的限制？本書將分章討論這四項工具。

現在，就請翻開第一部分，讓我們從中國的崛起開始談吧！



▲2013年6月在美國加州安納伯格莊園舉行中美元首會晤，歐巴馬送習近平一把加州紅杉木椅，象徵中美的友好關係。



見樹更見林：從大架構看世界

我們所閱聽的國際新聞，往往只是冰山的一角；
在單一事件的背後，有著政治經濟的長期趨勢。
掌握了區域性與全球性的國際政治架構，
讓我們更容易看懂世界的變化。

1. 中國真的崛起了！——大國之間的權力新格局

二〇一四年三月二十七日，中國國家主席習近平訪問法國。在紀念中法建交五十週年的大會上，習近平發表演講，告訴法國人，中國這頭獅子已經醒了。習近平說：中國人民正在為實現中華民族偉大復興的中國夢而奮鬥。中國夢是追求和平的夢，拿破崙說過，中國是一頭沉睡的獅子，當這頭睡獅醒來時，世界都會為之發抖。中國這頭獅子已經醒了，但這是一隻和平的、可親的、文明的獅子。習近平說，中國夢是追求幸福的夢。中國夢是奉獻世界的夢。

可是在西方眼裡，中國這隻獅子也許可親，但絕不可小覷。

二〇一三年十二月二日，英國首相卡麥倫率領龐大商業領袖組成的代表團到中國訪問。在這之前二〇一二年五月，卡麥倫會見達賴喇嘛，中國大為光火，表示英國未尊重中國反對西藏獨立的核心利益，中英關係急轉直下。可是英國還是抵擋不了中國的龐大商業利益，二〇一三年，卡麥倫表示將不會再會見達賴，中國這才同意卡麥倫訪華。卡麥倫在中國大力招商，並鼓吹歐盟和中國簽訂自由貿易協定。

這使人想起一七九二年九月，英國派馬嘎爾尼為特使，到中國慶賀乾隆八十壽辰的景象。當時馬嘎爾尼向乾隆提出通商的要求，為乾隆所拒，任務失敗。馬嘎爾尼當時最有名的故事，是和中國折衝晉見皇帝的禮節，最後才商訂單膝下跪之禮。

馬嘎爾尼之後，英國改以船堅炮利打開中國的通商之門，並簽訂了一連串不平等條約，那嘴臉就完全不一樣了。誰知物換星移，今日輪到

英國首相到中國大陪笑臉了。鎂光燈下的笑臉背後，相信英國和中國都有同樣的感慨：世界不一樣了，中國是真的崛起了。

二〇一三年十二月十四日，中國發射的嫦娥三號探月器成功降落月球。這是中國探月工程繞、落、回的第二步。也使中國成為繼美蘇之後第三個在月球成功軟著陸的國家。太空發展的技術突破，當然讓中國意氣風發。

這樣的中國，對國際情勢，對周邊國家，究竟代表什麼意義？國際上又如何因應這個新的情勢？

解讀中美關係

中國的崛起，和普魯士當年統一日耳曼之後所面臨的國際處境很像。

普魯士還沒統一日耳曼的時候，俾斯麥在普國為相，外交上縱橫捭闔，好不快意。但是一八七一年普魯士統一日耳曼，建立德意志帝國以後，俾斯麥卻發現外交空間好像一下子變小了，動輒與他國發生摩擦。各國也因德國太過強大，而興起防德之心，並催生了防德的聯盟。

中國大陸就像當年的德國。當她開始崛起的時候，各國紛紛提高警覺，怕中國會威脅到世界，或在周邊國家掀起波瀾。他們擔心的原因是：第一，中國國力增強之後，軍事預算水漲船高，國人的民族主義情緒也會跟著高漲，不但要求在國際上有更大影響力，對周邊的領土爭議也更難容忍，凡此皆在在增加了中國與他國衝突的機會。第二個原因是：中國大陸還不民主，不民主的制度，決策者比較容易獨斷，發動戰爭的機會也會增加。加上中國的實際軍事預算與資訊多不透明，更讓各

國產生猜忌。

所以儘管中國大聲疾呼，中國的崛起是和平的，大家不要擔心，周圍的大國、小國也還是不放心。這也是為什麼二〇一三年中共十八大召開的時候，即將升任國務委員的外交部長楊潔篪會感慨地說「樹欲靜而風不止」的原因。

中國和美國的關係，是中國崛起後世人最關心的問題。國際政治學者提出好多不同的理論，想解讀中美之間權力關係的新態勢。

有從傳統「權力均勢」的角度來看的，認為大國之間尋求彼此的權力平衡，本就天經地義。大國之間也唯有在權力平衡的時候，才不會輕易發動戰爭。美國過去十年，因為忙於反恐，根本沒注意到中國力量的崛起。現在反恐告一段落，驚覺中國勢力已經強大，所以趕緊想把兵力重心往亞太地區轉移，並把這種戰略稱為「再平衡」，就是最好的證明。

也有一派從「權力轉移」理論來看這整個情勢，指出一個新興強權的崛起，無法避免地會造成原有主宰型大國的緊張，而想要加以遏制。這種遏制極可能引發新的衝突。要避免衝突發生，唯一的方法是主宰型大國（在這裡當然就是美國）接受此一新興強權（中國），並與之分享在國際上的影響力。所以他們的研究著重在美國到底願不願意和中國分享權力，並且在哪些領域，已經讓主宰性力量發生權力轉移的現象。

還有的從傳統「地緣政治」角度分析，認為中國屬於傳統的陸權國家，現在這個陸權國家想要出海，自然與海權國家的美國會發生衝突。這種衝突幾乎是無法避免的。

從十九世紀開始，國際政治就呈現一種海權對抗陸權的態勢。十九世紀的德國代表陸權，英國代表海權，結果爆發第一次世界大戰，陸權

輸了。接著德國又起來，發動第二次世界大戰，結果還是輸了，英美代表的海權贏了。德國失敗之後，陸權國家的代表變成蘇聯，和以美國為代表的海權國家對抗，結果陸權又輸了。現在則是由中國代表的陸權國家，與以美國、日本等為代表的海權國家，形成對峙之勢。

二〇一〇年三月二十六日晚上九點四十五分，韓國第二艦隊司令部所屬的巡邏艦天安艦，在朝鮮半島西部海面（韓國人稱為西海）靠近南北分界的附近爆炸沉沒。艦上官兵一百零四人中，四十六人喪生。這個重大事件震驚世界，韓國總統李明博聞訊後立刻在深夜召開緊急會議，次日又在青瓦台的地下掩體中召開第二次安全會議。韓國官員表示，強烈懷疑天安艦是遭到北韓魚雷擊沈的。

為了對韓國表示支持，美國前國務卿希拉蕊在當年五月二十六日到達首爾，表達美國對南韓堅定支持。美國不會隨著北韓的音樂跳舞，做出「即興」的反應。美國還是會按照自己的節奏，堅守歐巴馬總統上任以來對北韓的戰略耐性。

不過戰略耐性是長程的戰略，眼前天安艦的事件，還是要做出強烈的反應。此外，還要以實際行動向北韓表示，美國是挺南韓的，北韓不要錯估情勢。於是七月份，美韓一連串的聯合演習就展開了，希望以此向北韓傳達清楚的訊息：別再挑釁了。

可是這一演習，朝鮮問題的性質就改變了。朝鮮半島的東邊是日本海，韓國人稱東海，半島西邊是黃海，韓國人稱西海。美韓聯合演習，到底在日本海還是在黃海？這給中國的感覺完全不一樣。

清朝末年英法聯軍就是從黃海進攻，打下大沽砲台直入北京的。所以對中國而言，黃海是中國的咽喉。而美國又揚言要出動喬治．華盛頓號航母一起演習，這讓中國又嚇了一跳。因為喬治．華盛頓號作戰群組

的作戰半徑涵蓋整個遼東半島，北京哪能坐視它在自家門口演習？所以在七月初，中國就開始在東海舉行一連串海空實兵實彈演習，還搶在美韓演習開始前的週末，在黃海先舉行了「海上應急保障軍演」以為抗衡。演習砲聲此起彼落，像鞭炮一樣。朝鮮問題的性質，已經擴大變成了海權國家與陸權國家的角力！

二〇一三年七月，中國與俄羅斯在日本海西部進行海上演習，美國和日本也立刻進行對應的演習，並以電子偵察機對中俄演習進行二十四小時監控，就是海權與陸權較勁的脈絡延續。希望透過這樣的較勁，能為海權和陸權國家在太平洋西岸畫出一條勢力界線的默契。中國領導人好幾次公開呼籲，說太平洋夠大，容得下中美兩個國家，應當也是對這樣的海陸較勁有感而發。

也有的學者從中國在國際上的表現，以及軍事能力等各方面作檢視，認為中國是一個「不完全的大國」。在許多重要的國際議題上，我們只聽說中國不要什麼，沒有聽說她要什麼。許多需要國際治理的領域，也不見中國承擔更大的責任。

以上都是比較宏觀格局的分析，也就是國際政治上說的國際體系層次的討論。研究國際政治有三個層次，一是國際體系層次，第二是國家層次，第三是決策者個人的層次。觀察國家與國家之間的互動是體系層次；專注於一個國家的外交政策如何形成，國內、國外的影響因素是什麼，這是國家層次；討論決策者個人的價值觀及行為取向，則是決策者個人層次。

所以降到國家層次分析的話，學者也有專門從**外交政策的角度來看：到底一個國家是怎麼界定敵人的？**有能力攻擊我們的是敵人，還是有意圖攻擊我們的是敵人？有意圖但沒有能力攻擊，這樣的國家需要防著她嗎？如果本來沒意圖，但是國力發展到一定的程度，不自覺就產生

攻擊的意圖了，這時我們才想到要防備她，還來得及嗎？這些對敵人的定義，都影響到一個國家的資源分配，也就是國防預算的多少。（圖1-1）

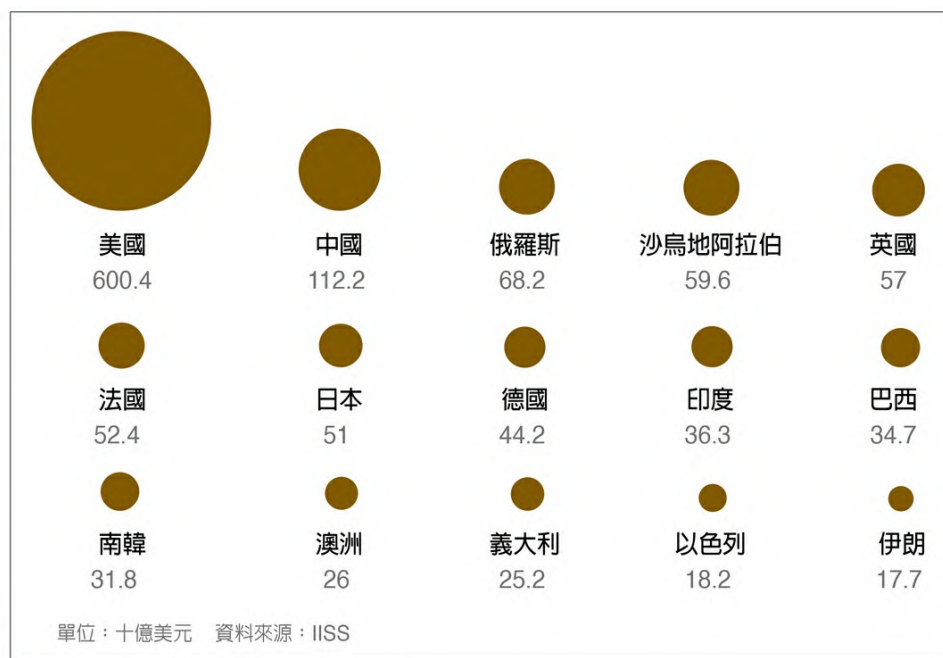


圖1-1：2013年國防預算最高的15個國家。

這些理論的討論，不管是權力均勢、權力轉移、地緣政治、還是外交政策，當然都不是因應中國崛起才興起的理論，但是中國崛起了，一下子這些理論都套到中國身上了。大家都在想，到底該如何因應或如何詮釋中國興起的新現象？

習近平的「新型大國關係」

中國自己也在想，到底現在強大了，想在國際上扮演什麼角色？可是還沒找到答案。在決定做什麼之前，中國更急於為自己在國際社會找

一個位置。中國在想，為什麼一個新興國家崛起，就一定要跟其他大國為敵呢？可不可以有不同的思維？這就是習近平上任後一直高倡的「新型大國關係」。

習近平認為大國之間的關係，可以不必建立在平衡與圍堵這樣的舊思維上面。中美之間應該可以共同為國際的和平與繁榮做出貢獻。中國在描述兩國關係的時候，如果有加上「戰略」兩個字，表示期待兩國能超越雙邊關係的格局，一起在國際社會做出更大的貢獻。所以習近平在就任國家主席後不久，在二〇一三年四月十三日接見美國國務卿克里（John Kerry）時，就表示會致力「充實合作夥伴關係的戰略內涵」。

二〇一三年六月，習近平到美國與歐巴馬舉行高峰會議。雙方選定的地點是加州的安納柏格莊園。這是一場被設定為不打領帶的高峰會議，雙方在沒有繁文縟節的環境下，進行交流。

習近平在會議中再次強調新型大國關係，歐巴馬則意義深遠地送了習近平一把加州紅杉木作的椅子。

紅杉木是加州的特產，它是地球表面最大的植物，但它的根卻極淺。如此淺根的植物，為何能長這麼高？靠的就是合作。因為紅杉木都是一片片的樹林，樹與樹之間，根都是相連的。所以根雖然淺，但連成一片之後，團結在一起的力量卻很大，足以支撐起這一片參天的茂林。

可是要把根連起來卻不是那麼容易。胡錦濤時代，美國和中國之間建立了數十條雙邊的對話管道，很認真在經營兩國的關係。多管道溝通的好處，在於一個管道或一個議題的爭議，不會影響到其他議題，也不會影響到全面的關係。可是這樣經營下來，中國的官員還是感嘆，美國和中國之間存在有「信任赤字」的問題。亦即中美之間還是彼此互不信任。

為了向美國證明，兩國完全可以跳出傳統「中美關係」這種以雙邊關係為主軸的思考，改以共同為國際秩序與和平做出貢獻的角度來回應彼此，中國高層特別在行前對來訪的北韓特使施加壓力，呼籲北韓回到解決朝核問題的談判桌上。然後拿這個結果當禮物，向美國證明兩國合作是可以共同為國際秩序做出貢獻的。

接著七月上旬，第五輪中美戰略與經濟對話登場。雙方官員也很努力地在歐習會所定下的框架中加入內涵。這次對話雙方達成八項主要共識、九十一項成果，比前面幾次都多；也決定建立元首特別代表熱線，並探討制定中美重大軍事行動相互通報機制，以減少誤判或擦槍走火的事件發生。美國太平洋指揮部司令也表示，中國已成為全球性強權，所以美國也計畫讓中國軍艦停泊美國海軍基地。雙方還決定推動中美投資協定談判。經濟專家指出，如果順利的話，一兩年內雙方簽訂投資協定，其意義將不輸加入世貿組織。

這些都顯示美國是以大國的格局逐漸接納中國。中國的官員也表示，美國倡導的自由貿易協定TPP（Trans-Pacific Partnership Agreement，跨太平洋夥伴協定），不一定要排除中國，中國也可以參加啊。接著說做就做，二〇一三年九月就成立了上海自由貿易區，作為將來加入TPP的試點。

不平靜的東海

但若細究習近平上台後的外交布局，又會發現他上台後第一個出訪的國家是俄國，然後才是美國。給人的感覺是，中國對美國還是有戒心，所以想先把陸權國家之間的架構穩住了，這樣跟美國談判也才有更多籌碼。接著就是我們前面講的，二〇一三年七月中俄兩次大規模演

習，讓美日大為緊張。

同年十一月二十三日，中國宣布劃定東海防空識別區，是考驗中國與美國，以及中國與周邊國家關係的另一重大事件。（圖1-2）

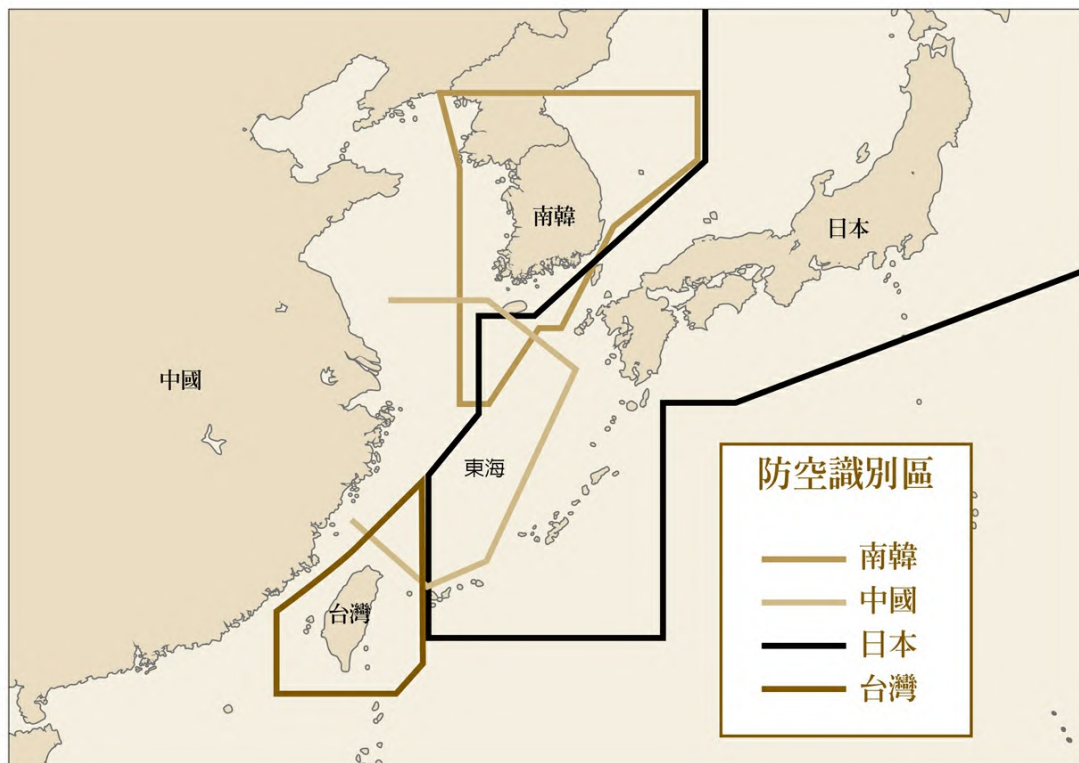


圖1-2：

中國在2013年11月23日宣布劃定東海防空識別區，挑起東海的緊張。

就法理而言，中國和美日等其他國家一樣，都有權劃定防空識別區。防空識別區不是領空，而是外國飛機進入領空前的緩衝區。航空器進入一國的防空識別區，先表明身分，如此方能避免誤判或任何意外。不同國家的防空識別區免不了會重疊，所以國與國之間的溝通就變得非常重要。

可是中國在這個時候劃定防空識別區，雖然沒有法律上的問題，但卻看不出有特別的急迫性，反而無謂地升高了東海的緊張。尤其東海防空識別區涵蓋了中日之間有領土爭議的釣魚台、中韓之間有爭議的蘇岩礁（韓國人稱為離于島），還有赤尾礁、黃尾礁空域及沖繩北部等太平洋美軍的訓練區，所以日本、韓國、美國都跳了出來，表示不承認中國的東海防空識別區。

美日韓都派出軍機挑釁中國的防空識別區，日本參議院在二十七日順勢通過成立國家安全保障會議，並從十二月四日開始運作；韓國也在十二月八日把自己的防空識別區擴大，向南涵蓋了離于島（蘇岩礁）。中國則派出空中預警機及戰鬥機開始在防空識別區巡弋。一時之間，東海上空變得熱鬧異常。台灣也對中國劃定識別區涵蓋了釣魚台，卻事先未與我商量，而對北京表示抗議。

中國劃定防空識別區，口頭的理由當然是捍衛釣魚台的主權，但大家都知道真正的企圖，是希望突破美國圍堵中國的島鏈。這就是陸權國家要出海，與海權國家一定會發生的碰撞，大家都想經由這些碰撞，畫出勢力範圍的界線。（圖1-3）



圖1-3：

中國自2010年起就極力突破美國自冷戰時期以來的島鏈圍堵。

中美的外交角力

東海防空識別區讓這一連串海權與陸權的試探到達高峰。美國副總統拜登，就是在這種氣氛下，於二〇一三年十二月初到中日韓三國訪問。

拜登之行是國際政治上非常重要的看點。因為日本跟美國是同盟關係，美國也一再宣示，〈美日安保條約〉的適用範圍涵蓋釣魚台。所以拜登第一站到日本，一定要在防空識別區一事上和日本站在一起，同聲表達關切。可是另一方面，美國又要和中國建立新型大國關係，所以必

須在表達的強度上拿捏分寸。所以我們看到拜登跟日本一起，表示不承認中國劃定的防空識別區，但是當日本進一步要美國一起要求中國撤回識別區的時候，美國卻沒有照辦。拜登上中國只是呼籲中國和日本建立危機處理的機制，避免因誤判造成衝突。

美國媒體談到拜登這趟亞洲行所展現的外交風格時說，拜登不像外交官一樣隱諱，太隱諱就什麼也不好意思說。可是也不像戰略家一樣直來直往，那樣就動不動與別國衝突了。他就像個叔叔，來亞洲勸架的。他講了他該講的話，該表示不同意的也說了，講完之後就把自己拉高，置身區域衝突之外。他告訴中國要和日本建立熱線，也勸日韓兩國要化解衝突，真誠合作。他在見中國國務院總理李克強時告訴李克強，他在當參議員的時候就在人民大會堂跟鄧小平晤談過。意思是說我拜登不是昨天才出生的，我的輩分和閱歷都比你們高很多。所以他是高來高去，跟中國領導人談大方向，並從第三方的高度來化解區域衝突，而不是自己跳下來，在第一線和中國短兵相接，所以也不可能跟中國發生衝突。中國評論家讚說拜登是以務虛的方法，處理務實的問題。這正是拜登外交的高明之處。

看國際事件，可以根據自己的興趣，看大架構，也可以看操作的細節。可以看潑墨山水的氣勢，也可以看工筆花鳥的精緻。前面講的拜登外交，就是整個事件中工筆的細節。

中國也是一樣。北京對日本和美國軍機進入識別區一事的處理上，也是差別對待。對日本嚴厲，對美國則多所包容。拜登抵達北京時，中方派出堅強陣容接機，駐美大使崔天凱也專程回國迎接。李克強午宴接風，習近平更親自以晚宴款待（拜登訪日時，可是一餐宴請都沒有），並以老朋友稱呼拜登。中國領導人喜歡這種人際關係夾雜國際關係的操作，而被稱作老朋友的外國人也常因此飄飄然。過去美國國務卿季辛吉

是老朋友，推動中日建交的首相田中角榮也是老朋友，現在拜登跟習近平才認識一年多，也成了老朋友。從這裡就可看出中國外交的細膩。新型大國關係的互動模式，正是在這樣的碰撞中逐漸浮現。

碰撞當然也需要智慧。上層的政治人物有智慧，下層的軍官呢？

二〇一三年十二月五日，就在拜登訪問完中國不久，中美海軍就在南海發生對峙事件。當時美國一艘萬噸的飛彈巡洋艦考本斯號，結束在菲律賓的救災任務，在中國航空母艦遼寧號艦隊附近監看。遼寧號編隊（二〇一二年九月成軍）於十一月二十六日離開青島母港，十二月起在南海水域展開一個月的演練。

中方顯然不願美國監看，所以遼寧號一艘一千多噸的護衛艦駛離艦隊，逐漸接近考本斯號，並發出警告，要求考本斯號停駛。考本斯號認為自己的位置在公海，因此拒絕中方要求。中方艦隻則繼續航向考本斯號的前方，準備橫向切過。考本斯號要求對方停駛或轉向，但中方軍艦不理會，繼續行駛。考本斯號只得緊急變更航向。

事件發生後，美國向中國抗議，十天之後才在媒體曝光。這個事件也突顯了在陸權國家出海的過程中，軍方擦槍走火的風險愈來愈高。中美兩國無論就成文或不成文的勢力範圍劃分，以及各種遊戲規則，都需要及早成型。

二〇一四年四月下旬，美國總統歐巴馬到日本、韓國、馬來西亞、菲律賓訪問。二〇一三年APEC在印尼開會的時候，美國政府因為預算案未過，政府關門，歐巴馬因此未能前來亞洲，把外交舞台拱手讓給了習近平。為了扳回一城，美國很認真地規畫了歐巴馬這次的訪問，希望用實際行動向亞洲國家證明，美國重返亞太，重建亞太的勢力平衡是認真的。四個受訪的國家也以最高規格接待歐巴馬，又上演了一場中美較

勁的外交大戲。

在日本時，美國表示釣魚台現在在日本的行政管轄之下，所以適用〈美日安保條約〉。美國在用字遣詞上非常小心，絕對不會明確在釣島主權問題上表態，所用的字眼只是行政管轄權。而所宣布的也是美國過去就宣布過的政策，並無新意。可是由總統的高度作此宣布，這還是第一次，無怪乎安倍晉三得意非常，視為是外交的一大成就。

在菲律賓的時候，歐巴馬也和菲律賓簽了新的防衛協定，美軍非常高調地重返菲律賓基地，菲律賓總統艾奎諾三世也因此有了更多在南海問題上向中國嗆聲的底氣。

可是歐巴馬在心中還是常掛著中國的。所以沿途有三次發表演說，表示不是為了對抗中國或圍堵中國。北京方面除了在領土主權問題上重申主張，並對歐巴馬的講話表示不滿之外，基本上還是採聽其言觀其行的謹慎態度。這和四月初美國國防部長哈格爾到亞洲來，中國的反應是一樣的。

哈格爾二〇一四年四月是先夏威夷，把東協的國防部長找來開會，連絡東協以平衡中國的意圖相當明顯。然後他到了日本，在領土與東海秩序的問題上相挺日本。哈格爾表示，世界各國無論大小均應受尊重，「絕不能透過暴力、脅迫和恐嚇」來侵犯他國領土與國家主權。這話講得相當重。

然後到中國。中國邀請他登上遼寧號，這是第一個登上中國航空母艦的外國官員，哈格爾也對中國願意透明化表示肯定。因為中美兩國要建立新型大國關係，而新型大國關係之下，需要有相對應的新型軍事關係。哈格爾訪中，就是為這個關係做一點鋪墊的工作。

他也會見了中國國防部長常萬全，和軍委副主席范長龍。兩人都直

接告訴哈格爾：部長先生你在日本的那些講話，中國人民很不滿意。這話也講得很直接，哈格爾也有點尷尬。可是底下人把黑臉唱完之後，習近平接見哈格爾時，就沒有再提這些敏感與不愉快的話題了。

這就是中國最擅長的外交操作：鬥而不破。我們發現中國崛起之後，碰到不滿意的事都會直接講出來，而不是用外交辭令點到為止。稍早一點，三月二十四日，習近平在荷蘭參加國際核安會議時，和歐巴馬舉行了雙邊會談。當時媒體剛好披露，美國國安部的駭客早就駭進了中國公司華為，並且監聽了胡錦濤的通信。習近平就直接以國家元首的身分，拿這事問歐巴馬：你們怎麼解釋這兩件事？

歐巴馬說：我們的情蒐都是為了國家安全，而不是為了商業機密。高手過招，這個回答軟中帶硬。因為中國過去最為人詬病的，就是在美國蒐集商業機密，歐巴馬四兩撥千斤地把習近平的攻勢打了回去，還點了中國一下。但整個氣氛還是一團和氣。

就是在這種鬥而不破的氛圍與外交操作之下，中美兩國一步步為新型大國關係的框架，填入具體的內涵。這個內涵將成為今後東亞秩序，甚至國際秩序的重要支柱。

既衝突又合作的大國關係

國際秩序的支柱當然不僅僅是軍事，它還包括經濟。這裡必須說明一下，國際政治常常存在好幾個棋盤，有經濟也有政治。不同棋盤有不同的玩家，也有不同的遊戲規則。這些規則有時相同，有時相異。可能在經濟棋盤上彼此衝突，但在政治棋盤上卻相互合作。這是我們在看國際情勢時心中要有的底。

美國在亞太的經濟布局，是建立一個高端的自由貿易區TPP。這是一個美國主導，但是沒有中國參加的自由貿易協定。中國雖也表示願意加入，但以這麼高端的自由貿易協定而言，短期內恐不容易。

中國自己則除了和個別國家簽訂自由貿易協定之外，就是參與東協為主所推動的區域全面經濟夥伴關係（RCEP）。

雖然兩個自由貿易協定看似相互較勁，但成員國仍有所重疊。在全球性的自由貿易協定（也就是WTO所推動的貿易協定）遲遲無法有進展的情況下，各個區域紛紛推動自己的區域自貿協定，或個別國家自己推動兩兩雙邊的自由貿易協定。這些自由貿易協定，交織出軍事之外，另一個經濟棋盤的國際秩序。（圖1-4）

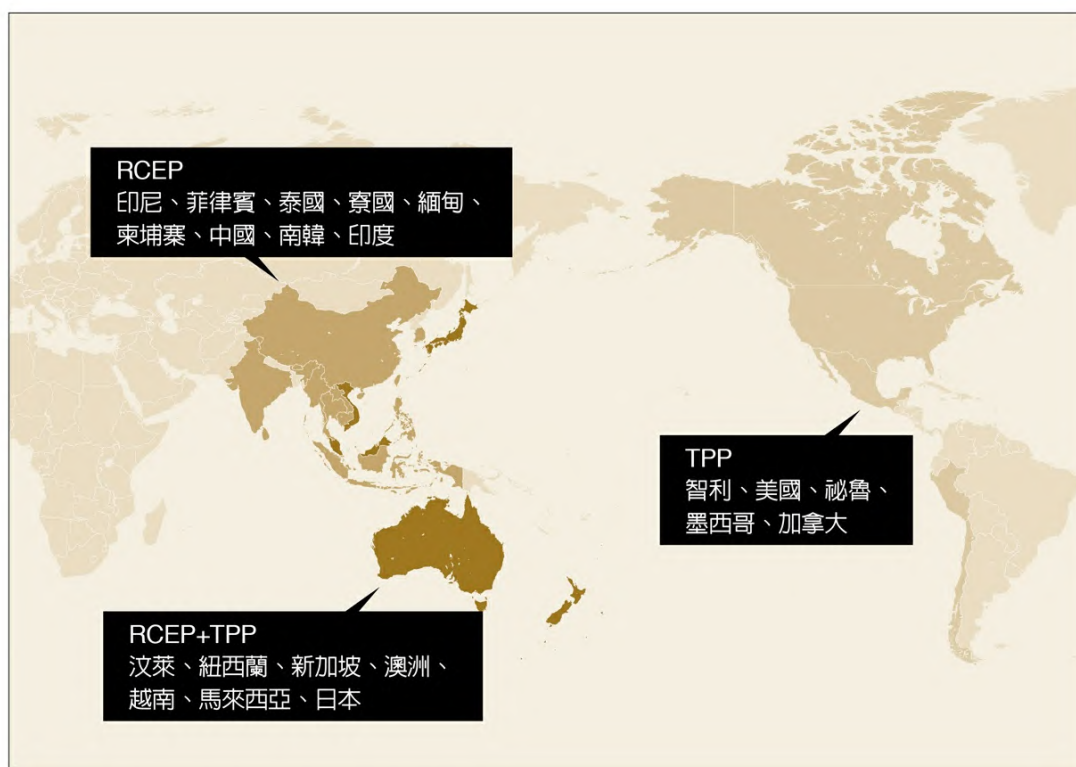


圖1-4：

由美國主導的TPP和由東協推動的RCEP，有多個成員國重疊。

除了中美關係之外，中國和俄國的關係一樣也充滿又衝突又合作的特性。二〇一三年七月十四日，也就是中俄七月初、七月底兩場演習中間，俄國又在西伯利亞進行大規模的陸上演習。根據媒體報導，俄羅斯總統普京是要測試遠東和貝加爾湖地區兩支部隊的作戰能力，結果動員了十六萬人、一千輛坦克、一百三十架軍機，以及七十艘軍艦。一些西方媒體指出，一千輛坦克是演習給誰看？當然不會是美日，那就是中國，顯見俄國對中國在西伯利亞的力量擴張，還是有戒心的。

可是二〇一三年十月，俄羅斯石油公司又和中國石油集團達成協議，合組公司開發東西伯利亞的油氣田。過去俄羅斯一向不願讓中國參

股油田的項目，這次不但讓中國參股，而且還在西伯利亞東部開採。顯見在經濟壓力下，俄國已經暫時壓下了讓中國勢力進入西伯利亞的心理障礙。

二〇一四年四月歐巴馬訪問亞洲之後，普京在五月就訪問中國，並且在五月下旬和中國進行聯合演習。雖說中俄的峰會與演習應早已規畫，但演習刻意在歐巴馬結束亞洲訪問後宣布，戰略平衡的目的明顯可見。

普京還和中國簽訂了中俄天然氣協議。這個價值四千億美元的協議，將在今後三十年每年為中國提供三百八十億立方米的天然氣。

一下子，一個陸權國家的結合，似乎正逐漸出現，並準備好與海權國家相抗衡。可是如果仔細分析，似乎又不是那麼單純。

以俄國與中國的天然氣協議為例，根據計畫，天然氣預定二〇一八年開始供應。可是現在俄國絕大部分的油氣管都是向西輸往歐洲的，要向東輸氣到中國，必須另建輸氣管。這是一項大工程，估計俄國將投入五百五十億美元，中國投入二百億美元才能建成必要的基礎設施。普京也自豪地說，這將是四年中世界最大的基礎工程。可是許多西方人就質疑，以俄國貪腐之嚴重，這麼大的工程能否按預定時間完成，實在是一個相當大的問號。而且天然氣管的起點是俄國西伯利亞兩個相當窮的省分，這些地方政府會不會從中揩油，誰也沒把握。而若俄國經濟出了問題，資金斷鏈，要不要引進中國這一端也來投資？中國影響力如果跟著一起進入西伯利亞，豈是俄國所願見？

我曾就這個問題，請教來台訪問的一位波蘭學者，他去過西伯利亞東部這些省分。他表示，不管俄國喜不喜歡，中國人早已經進到西伯利亞了。這也解釋了為什麼俄國在迎拒兩難的情況下，也想拉一下日本，

藉以平衡中國影響力的原因。

而就算俄國與中國的天然氣協定順利落實，賣到中國的天然氣也只占俄國天然氣總出口的一六%而已。也就是說，儘管俄國可以在口頭對西方噙聲，說「你對我經濟制裁，我才不怕，我可以往東在中國這邊找到出路」，實際上卻不是那麼簡單。所以中俄合作的高峰，象徵意義可能更為大些。

其實俄國很清楚，雞蛋不能放在同一個籃子裡。所以她也有計畫地分散亞洲的夥伴。比如越南和日本、韓國，都是俄國的外交目標。二〇一二年四月，俄羅斯石油公司還取得與越南石油公司一個共同開發案四九%的股份，在南海共同開發石油與天然氣。

所以許多人才會說，看中俄合作不能只看表面，還必須由它後面的發展，才能看出合作的深度與廣度。

中國的大國外交當然不會漏掉歐洲。二〇一四年習近平到歐洲訪問時，提出了中國新的歐洲政策。習在講話中不斷強調多極體系，表示要在政治與軍事、安全的維度加強與歐洲關係，關照面也包括了中東與非洲事務。中國內部的評論，是要為中國與歐洲的關係提速換檔。

這裡可以看到中國的企圖心與外交藍圖。中國崛起後，並不想和美國變成兩極，而是不斷高倡多極體系。當然，不是中國講多極，世界就變成多極的，像李克強二〇一四年五月到非洲訪問時，也一直提多極，其實非洲怎麼可能現在成為一極呢？但至少這些講話可以看出中國是怎麼想的。北京想按照她的理想打造世界秩序，但未必有這個能力。比如說要和歐洲一起關切中東和非洲，對非洲，中國或許還有一些槓桿，但對中東就沒把握了。而且既然是多極，就不是任何一個國家說了算，包括中國自己。

習近平強調加強與歐洲關係時候，剛好碰到歐洲與俄國因為烏克蘭問題而呈現緊張關係。中國希望在西方與俄國之間維持平衡，所以只能不痛不癢地呼籲烏克蘭內部各造以對話方式化解衝突。也許在關鍵時刻，中國能在外交場域扮演重要角色，但其他方面恐怕著力點不多。

大國關係就是這樣，有合作有衝突，而且呈多線發展。面對這樣的狀況，我們該如何解讀？

首先對大國關係而言，我們很難把合作或衝突一刀切。**大國之間的關係是相當多樣的，也有很多層次，或者說很多「棋盤」，在同一時間博弈。外交、軍事、經濟，就是好幾個不同的棋盤，各有各的遊戲規則，也各有各的進程。**衝突與合作也常是同時存在的。就因為大國之間的關係如此多樣，所以需要細心的「管理」。中美戰略與經濟對話，就是一套包含許多雙邊管道與接觸窗口在內的管理機制。

軍事演習有很多不同目的，也不一定要擴大解釋。比如二〇一三年七月中，中俄在日本海西部的「海上聯合二〇一三」演習，就有對日本敲山震虎的味道；但七月底到八月中的「和平使命二〇一三」，則明顯是為了反恐，而不是為了對付美日。有西方媒體說，中俄演習顯示雙方的同盟關係，這是擴大解釋。俄國也馬上反駁，說中俄是兩個各自獨立的個體，不是同盟。但就算不是同盟，經由一次次的演習與協同作戰，中俄部隊之間愈來愈有默契，在緊要關頭的協同作戰也更為平順。

可是沒有一個大國願意把自己跟其他國家的關係釘死，所以俄國才會也在西伯利亞舉行演習。印度也是一個明顯的例子。印度和中國、俄國一樣同屬陸權國家，所以俄國過去一直想聯合中國與印度，形成一個陸權國家的聯盟。可是印度卻想走自己的路，因為印度跟中國之間還是有猜忌，所以新德里除了歡迎莫斯科的善意之外，對華府聯合印度以從中國南部圍堵中國的布局，也積極予以回應；對日本首相安倍晉三想要

建立的「日—美—澳—印」菱形同盟也表達興趣。這些又衝突又合作的關係，成為國際政治的基本架構。不同的議題，也因此會出現不同的同盟關係。

從美俄看大國關係

國與國之間的關係，有時也受到領導人彼此的好惡所影響。美國總統歐巴馬第一任的時候，希望和俄國改善關係。當時俄國總統梅德維杰夫也積極回應，美國當時喊出的口號，是外交關係重新啟動，重開機。這段期間內，美國幫助俄國加入了世貿組織，俄國同意在國際上制裁伊朗，也讓美國開闢了一條經過俄國領土的通道，對阿富汗戰爭進行補給。本來美國的補給線必須通過巴基斯坦，但阿富汗與巴基斯坦的邊界太危險，為部落激進分子及塔利班組織所盤踞，只好另闢一條走廊，而這條要經過俄國。另外美國也和俄國簽訂新的裁減戰略核武條約。

可是後來普京回任俄羅斯總統，美俄關係就開始惡化。普京曾擔任兩任俄國總統，聖彼得堡出身的他，雄才大略，強調民族主義與中央威權，對西方採取強硬態度，加上這個時期國際油價上漲，以石油天然氣為出口大宗的俄國，在國際舞台上因此有了更多銀彈可供揮灑，在外交上也有了更多施展的空間。也著實讓俄國恢復了不少大國威望。

可是俄羅斯憲法規定總統只能連任兩次。所以普京兩任任滿後，支持他的親信小老弟梅德維杰夫出任總統，條件是梅氏必須任命普京擔任總理。一任之後，他再度出山競選總統，這樣就可以合憲地再度掌權了。這種做法在西方幾乎不可思議，但在俄國，尤其在普京捨我其誰的使命感之下，這一切都成為可能。

本來西方不希望強硬派普京再出山，所以一直希望梅德維杰夫總統

當過癮了，最後反悔決定自己競選連任。甚至還拿蝙蝠俠與羅賓來形容普京和梅德維杰夫的關係，希望用激將法破壞普梅二人的關係。結果這些都沒發生。不管梅德維杰夫心裡真的是怎麼想的，時間到了，他還是按計畫讓權給普京。

可是普京再度出任總統後，對西方先前的不友善行為總是耿耿於懷，於是與西方，尤其是與美國的關係就開始惡化。他驅除了西方在俄國的許多非政府組織，因為這些組織在俄國除了提供人道援助之外，也大力鼓吹民主。他也對國內反對勢力進行鎮壓，因為認為這是西方對她的威脅。結果只是讓美國通過制裁俄羅斯的法案。在國際上，尤其在處理敘利亞問題上，她也與西方不同調。西方支持敘利亞反抗軍，俄國則支持小阿塞德政府。敘利亞為俄國提供了地海東岸的軍港，固然是俄國挺敘的主要原因是要凸顯俄國的國際影響力。

到了歐巴馬第二任的時候，美國想想，還是得和俄國改善關係，否則像敘利亞這樣的問題，美俄要是老不同調，永遠沒辦法攜手解決敘利亞危機。所以二〇一三年四月，白宮派了國家安全顧問到俄國，跟普京說：你不是擔心美國在中歐部署反飛彈系統會影響俄國的核武嚇阻能力嗎？我可以與你分享飛彈防禦的科技，這樣你就不必擔心了吧？結果俄國沒回應。六月，歐巴馬訪問德國，在柏林發表演講，提議美俄再簽一個裁減戰略核子武器的新條約，結果俄國還是沒反應。俄國官員私下告訴美國媒體，普京骨子裡就看不起歐巴馬，認為歐巴馬民意支持度太低，這一切所為不過是為了選票而已。

歐巴馬聽了當然大為光火，氣著說普京根本就是一個不受教的壞學生。美國國會議員則批評歐巴馬一路讓步，太過軟弱。這時又發生了史諾登事件。

雷聲大雨點小的監聽事件

史諾登是前中央情報局僱員，受聘為國家安全局擔任情報分析工作。在工作中他發現國家安全局在國內外的情蒐工作，竟如此鋪天蓋地，令人咋舌，覺得必須將之公諸於世，讓國人知道自己的人權竟受到如此侵犯。於是他選擇逃離美國，在國外將事實公開。他宣稱還攜帶了大批機密文件，將在適當時機公開，讓其他國家知道美國是怎麼對他們進行監聽和情蒐的。

美國對此大感憤怒，認為這是洩密，甚至是叛國的行為，因此對所有想給史諾登庇護的國家施壓，要求將史諾登引渡回國。民主共和兩黨議員也都意見一致，認為應將史諾登繩之以法。

誰知俄國卻在這個時候以人道理由給了史諾登政治庇護。但是要求史諾登不得在俄國洩露不利於美國的情報，影響兩國關係。這個要求在美國看來更像諷刺或訕笑，因為你若真在乎與美國關係，根本就不該給史諾登庇護，何必假情假意地再加上這麼一段但書呢？

史諾登事件到了二〇一三年十月發生了另一個戲劇性的變化。十月下旬，德國、法國、西班牙媒體相繼刊出，美國國家安全局長期以來都在監聽她們的元首及國人。消息一出，一下子在大西洋兩岸掀起軒然大波，德國總理梅克爾打電話給歐巴馬，說監聽盟國元首電話的事件完全不可接受，巴西女總統羅塞芙甚至憤而取消原定十月到美國的國是訪問。美國總統歐巴馬則忙著跟各盟國元首解釋，承諾會重新評估國安局蒐集情報的方式。眾議院情報委員會也趕緊舉行聽證會，要國安局長及情報總署署長出席，解釋美國在國外進行情蒐的細節。

整個事件弄得美國焦頭爛額，但卻也有很多值得觀察的重點。

先看技術面。我們這裡談到大國之間，或競爭對手之間（不一定是敵國之間）如何處理彼此之間的衝突。但如果這個衝突或齟齬是發生在盟國之間呢？她們的解決方式會不會不同？

監聽事件曝光之後，德法兩國緊急會商，甚至在十月底的歐盟峰會上討論美國監聽事件。但值得注意的是，各國的反應還相當節制。本來大家以為監聽事件沒解決之前，美國和歐盟的自由貿易談判會停止，結果沒有。梅克爾答覆記者詢問時說：一旦退出談判，將很難再回來，所以不能輕言退出。記者又問：那美國和歐盟為追蹤恐怖分子經濟來源而進行的財經資訊分享，會不會暫時中止？梅克爾說這得從長計議。記者追問：妳期待美國為此道歉嗎？梅克爾則表示為將來合作建立新的基礎比較重要。

美國跟歐洲的關係，也就是國際政治上常說的跨大西洋關係，是建立國際秩序的重要支柱。本來大家關心，監聽事件會不會摧毀了這個支柱？現在看起來應該不會，而大家都展現出相當程度的外交智慧。一些美國官員就表示，歐洲盟國其實也是監聽的受益者，過去許多恐怖攻擊的陰謀，都是因為這些監聽才得以提前破獲。但要回復過去的緊密關係，需要一些時間的努力。因為史諾登還有可能再爆出新的東西，德國國會議員也還會給政府壓力，但美歐關係在尷尬之下，應該還是會繼續推進。

法國媒體也報導，二〇一二年十二月到二〇一三年一月之間，美國國家安全局手中，曾握有七千萬筆法國人電話的資料，這也引起法國人一陣譁然。不過美國官員後來解釋，七千萬筆資料，是通聯紀錄，不是電話內容。而且這些資料是法國情報單位蒐集的，交給美國國安局分析，而分析的結果，也是交給盟國分享，所以沒有法國記者繪聲繪影講得那麼嚴重。這個事件也可以給很多記者上一課。因為我們常常根據一

個事實（甚至是似是而非的事實）就開始作文章，而沒能繼續追問下去：這些電話紀錄是通話內容還是通聯紀錄？它是怎麼來的？去處又是哪裡？如果後來發現來處是法國情報單位，去處是跟各國反恐單位分享，相信法國媒體的反應也可能會不一樣。

既然談到情報分享，還必須談多談一點，法國和德國跟美國談判，希望能在二〇一三年十二月前，訂出一個既能蒐集情報，又能保護元首隱私的遊戲規則。此外，當然是希望美國能讓兩國分享更多的情報。今天世上五個講英語的國家：美國、英國、加拿大、澳洲、紐西蘭，有非常親密的情報分享。五國相互約定，互不監聽，卻利用衛星一起監聽其他國家。這五國被稱為五隻眼（Five Eyes）。德法則是外人。如今監聽事件爆發，兩國則希望能一起分享五隻眼所蒐集到的情報資訊。

這也導出了另一個觀察點，那就是監聽在國際上本就是稀鬆平常之事。幾乎各個國家都或多或少對某些國家進行監聽。要站起來攻擊別人，很可能會讓火燒到自己。這也是為什麼監聽事件沒有在國際上引起太大震撼的原因。

不過它在美國倒是引起震撼。因為儘管國家安全局長及美國情報大掌櫃—情報總署署長，在眾院聽證會上都為情報監聽工作辯護，共和黨的議員也力挺監聽，但是不能否認，國家安全局已經成為一個龐然巨獸。數以萬計的外聘約僱人員，圍繞著國安局形成龐大的壓力團體，進而影響到國家政策。過去人們研究美國國防政策，提出軍工複合體的概念，就是軍方和想賣武器給軍方的重工業集團，形成一個利益結合的軍工複合體，聯手對國會進行遊說，從而試圖影響美國的對外政策。**現在新浮現的情報複合體，影響力已直追軍工複合體，成為影響政策的一股力量，不可小看。**

也有人說這股情報集團已經失控，所以監聽各國元首事件，根本是

幾個情報頭子獨斷獨行，歐巴馬根本被蒙在鼓裡。美國國務卿克里說，國家安全局是在自動駕駛！針對這點，情報署長在聽證會上立刻反彈，表示所有監聽工作都有告訴國安會的高級官員啊，我不清楚他們有沒有跟總統說，但絕不能說白宮完全蒙在鼓裡呀！

這種公開嗆聲，也很值得關注。因為歐巴馬國家安全會議的這些年輕國安幕僚權力很大，很會從別的單位把權力挖過來，因此和許多單位都發生摩擦。歐巴馬第一任的國務卿希拉蕊，之所以會成為有史以來在海外跑得最勤的國務卿，一說就是因為白宮國安幕僚處處掣肘，氣不過，才會一直往外跑。希拉蕊也在作滿一任之後就掛冠求去。如今情報署長和國安幕僚公開叫板，會對美國政府權力分配造成什麼衝擊，對將來美國外交政策的決策過程，又造成什麼深遠影響，也很值得關注。

還有一個值得注意的發展是，如何重建政府和人民之間的互信。現代人的所有資料都在網路上流傳，不只美國政府需要重建和人民之間的互信，其他國家也一樣面臨這樣的問題。而發展下去，對整個互連網的虛擬世界，造成什麼樣的衝擊，也很值得關注。

敘利亞衝突—美俄角力再延伸

再回到美俄關係。

美俄關係到了二〇一三年九月發生戲劇性的轉折。導火線是八月二十一日敘利亞的一場攻擊。八月二十一日敘利亞政府軍和反抗軍發生激烈戰鬥，化學武器造成一千四百多人死傷。慘案一發生，舉世譁然。因為美國對敘利亞小阿塞德政府畫出清楚的紅線，也就是美國暫時不會軍事介入敘利亞內戰，但前提是敘利亞政府軍沒有使用化學武器。因為化學武器屬於非常不人道的大型毀滅性武器，國際也有反化學武器公約，

明文禁止化武的使用。所以只要敘利亞跨越了這條紅線，使用化學武器攻擊反抗軍，美國就會軍事介入。結果化學武器還是在戰場上出現了，美軍現在是打還是不打？

聯合國派出了武檢小組進入敘利亞，回來後證實，的確有沙林毒氣在該次攻擊中被使用，但沒指出究竟是政府軍或反抗軍，才是殺人兇手。美國政府表示，以武器的複雜度，這絕對是正規軍才擁有的武器。但俄羅斯卻說不一定，因為他們握有另一分確鑿資料，說這不是小阿塞德下令政府軍幹的。

其實歐巴馬也沒有堅定的決心要對敘用兵。因為在這之前，就有以色列和法國情報單位不斷指出，戰場上有人使用化學武器。美國則一再閃避，說握有確鑿證據之前，不會被盟邦牽著鼻子動武。也有情報指出，反抗軍占領的地區裡有化武的火藥庫，所以他們也可能是發射化武的人。

可是八月二十一日之攻擊事件死傷人數太多了，美國不能再裝聾作啞。若這次再沒有動作，以後所有畫出來的紅線都沒有人會當真。可是聯合國偏偏在俄國與中國阻撓下，不可能通過對敘動武的決議案，怎麼辦？比照二〇〇三年小布希對伊拉克動武的方式，靠英國來召集一些盟友一起用兵吧。可是英國國會又否決了首相卡麥倫的用兵議案。於是歐巴馬想，把這燙手山芋丟給國會吧，讓國會來決定要不要用兵。

但這是一招險招。因為發動戰爭的權力，在美國三權分立的制度下，是白宮的權力。交給國會決定要不要用兵，等於總統把自己的權力讓給國會，不管國會最後同不同意用兵，以後美國總統在外交上作出任何承諾，大家都不敢全信。因為總統講得再漂亮，國會不同意都沒有用。歐巴馬一想，這不行，於是希望國會對敘利亞動武一事暫緩表決。

就在這進退兩難的時候，俄羅斯出手了。她向美國提議，有一種方法可以不必打仗，又可以化解化武危機，那就是說服敘利亞加入國際反化武公約，將化武交給國際監督然後摧毀。此話一出，敘利亞馬上表示願意接受俄國提議，將化武交國際摧毀。一下子，山雨欲來的敘利亞情勢，有了緩和的跡象。普京讓俄羅斯重新站上國際舞台的聚光燈下，美俄關係一下子變成了合作解決敘利亞問題的夥伴。

誰知後來烏克蘭問題發生，美俄關係又一下子急凍。這個問題我們留在後面再討論。

這個事件有三個觀察點：第一是**歐巴馬的性格**。如果還是小布希執政，可能就對敘利亞用兵了，而不會在緊要關頭舉棋不定，甚至考慮將宣戰權力讓給國會。我們常講，影響外交政策有三個層次的變數：國際體系層次、國家層次、決策者個人層次。這裡明顯就是決策者個人變數為主要變數。

第二個觀察點是**國際衝突的發展**。在衝突的過程中，國內國外都一樣，領導性的角色常會變動。敘利亞衝突，主角原本由美國擔任，後來卻轉變成俄國領一時風騷，就是最典型的例子。所以下次再碰到這樣的衝突事件，就要盯著看，潮起潮落，權力是怎麼流動的？不同時期，誰領風騷？

外交政策的突然轉軌，也讓國際錯愕。過去沙烏地阿拉伯和以色列一直主張對伊朗和敘利亞強硬。結果美國和伊、敘兩國開始對話，沙烏地與以色列一時之間有被欺騙的感覺。沙烏地一怒之下，不但拒絕在二〇一三年九月的聯合國大會發表演講，更憤而放棄好不容易爭取到的聯合國安理會非常任理事國席位，以對美國表達抗議。美國於是趕緊派出國務卿克里前往中東解釋。但可以預測，美國與沙國之間的信任將無法避免地出現了裂痕。

可是這也沒辦法，因為每一國都一樣，**外交政策爭取的是自己國家的利益，不會因為怕哪一國誤會或無法接受，而不敢追求自己的目標。即便是外在的考慮，而暫時推遲某一政策的執行，考慮的也是整體成本效益，而不是和對方的交情或對方的感受。**這就是國際政治的現實。

第三個看點就是我們這裡所討論的，**大國之間的關係**。俄羅斯一直想提醒世人，她還是不可小覷的大國。而敘利亞衝突剛好提供了她一個最好的機會。以後美俄關係的發展，也會因此有所改變。

倒是中國在這裡沒有角色。雖然中國和俄羅斯都反對對敘利亞動武，但也僅止於此，對於衝突與和平還使不上勁。直到聯合國安理會後來通過決議案，要求敘利亞確實遵守承諾，交出化武，並派工作小組進入敘利亞之後，中國才找到角色，就是和英國一起提供工作小組的經費，並派化武專家一起進入敘利亞。這是中國在中東這塊地區的無力，還是她真的只是「不完全的大國」？這也是今後可以繼續觀察的脈絡。

曾經有學者以大象來形容大國，描述大國對小國所造成的影響：「兩頭大象不管是打架還是做愛，身邊的小草都一樣遭殃。」所以已故英國國際政治大師布爾（Headly Bull）才會說，**大國只要把彼此之間的關係經營好，就是對國際秩序最大的貢獻。**這真是語重心長。這也是我們觀察大國關係的一個切入反思的角度。

一分鐘看世界

- **新崛起的國家：**當一個國家實力增強，必然會引起周邊國家以及大國的側目。觀察像中國這樣的新興強權，我們一方面要看她如何對待周邊的國家，另一方面要看周邊小國或其他大國，如何因應她的崛起。

- 平衡不等於對抗：我們可以觀察到，國與國之間會在某些面向合作、在某些面向對抗。當今的國際關係不再是敵我分明的清楚界線。具備這樣的基本認識，我們在觀察國際政治時，才不會感到錯亂和迷惑。
- 大國的角色：大國只要把彼此之間的關係經營好，就是對國際秩序最大的貢獻。我們不妨從這個角度來觀察中國這個「不完全的大國」，以及其他大國未來在國際間所扮演的角色和做出的貢獻。

2. 誰才算大國？——強權崛起的必經之路

前面討論了大國的關係，但怎樣才能成為大國？當大國又有什麼負擔？

首先，要成為一個大國，不只要有足夠的經濟與軍事力量，更要其他大國願意以大國的格局相對待才行。也就是必須在一連串國與國之間的互動中，型塑出大國的地位。

俄羅斯發展的過程就是一個很好的例子。俄國到底是歐洲國家還是亞洲國家？作為橫跨歐亞的大國，俄國一直有認同上的困擾。而西歐的強權國，也一直沒有真正接納過俄國成為其中的一分子。

俄羅斯的大國之路

一八一五年拿破崙戰爭以後，英、法、奧、普魯士等國發現，如果

要維持歐洲權力的平衡，一定要有俄國的參與。但是在骨子裡，他們又百般不願接受俄國成為歐洲的一分子。儘管俄國宮廷過去一直以講法語為上流，儘管整個俄羅斯冬宮的御花園幾乎照搬了凡爾賽宮的設計（這也解釋為什麼法國大革命之後，許多法國貴族紛紛流亡俄國的原因），儘管俄國一直以東羅馬帝國的傳人自居，但是信奉天主教的歐洲，還是很難在心理上接納信奉東正教的俄國。

而俄國也一直想出黑海，進入歐洲，但是歐洲列強一直擋著俄國，不讓她的勢力西進。一八五三至一八五六年的一場克里米亞戰爭，硬是把俄國堵著出不了黑海，逼其將注意力轉向遠東，結果攫取了中國一大片土地。

一直要到一九七五年，布里茲涅夫擔任總書記，與西方簽署〈赫爾辛基協定〉，西方承認戰後疆界與蘇聯在東歐的勢力範圍後，蘇聯才算一腳踏進歐洲，圓了他們一百多年來的願望。誰知到了戈巴契夫時代，改革浪潮一起，東歐國家的共產政權紛紛倒台，新政府極力擺脫蘇聯的束縛，蘇聯的勢力範圍因此不斷縮水，最後竟像海水退潮一樣，又往東退回到歐亞大陸，回到原點。可以想像得到，蘇聯（以及後來蘇聯解體後的俄羅斯）人民有多麼挫折、落寞。尤其就在俄羅斯「退潮」之際，西方卻步步進逼。蘇聯所主導的「華沙公約組織」在冷戰後解體，但美國所主導的「北大西洋公約組織」不但沒跟著解體，反而向東擴張，讓俄國備受威脅。

所以普京在擔任總統的時候，會選擇從民族主義的角度切入，來增加自己的支持度，不是沒有道理的。俄羅斯領導人想提醒自己，也提醒世人：我還是一個大國，不能等閒看待！問題是，要恢復大國的影響力，並不是一件容易的事。雖說「百足之蟲死而不僵」，何況俄羅斯還沒死，但要重振雄風，需要拿錢建軍，這是明擺在眼前的現實。俄羅斯

沒錢，軍隊的訓練和裝備往往因陋就簡。二〇〇〇年八月俄羅斯核子潛艇庫斯克號在進行訓練任務時，於巴倫支海爆炸沉沒，造成一百一十八名官兵全體罹難，就是最好的證明。當時連中國的評論都感嘆說，俄羅斯海軍已「今非昔比」！這真是讓俄國人情何以堪。

庫斯克號爆炸沉沒之後，俄羅斯本來想自己打撈上岸，後來發現力有未逮。挪威有一家打撈公司表示他們可以幫忙。挪威是維京海盜的故鄉，現在雖然已沒有維京海盜，但是靠山吃山，靠海吃海，「打撈沉船」和「海上捕鯨」如今是挪威的兩個主要行當。不過最後是由波蘭的公司打撈上岸。

波蘭的特色其實不是打撈，而是「廢墟重建」。二次大戰時，整個華沙幾乎被夷為平地。戰後，波蘭人硬是在廢墟中把華沙城重建了起來。華沙有好幾座皇宮，一九八九年我去華沙旅行訪問時，有一位波蘭朋友指著一根柱子對我說：「這座皇宮裡，只有這根柱子是原來的東西，其他全是後來新建的。」戰後的波蘭人是根據古書的記載、舊的畫冊、耆宿的口述，在原址照原樣，把一座座皇宮重建起來。例如古書上說某處用的材質原是水晶，但是現今的水晶礦已經封閉了。波蘭人為了重現建築的原汁原味，就重新開採，得到重建必要數量的水晶之後，再把礦場封回去。

又例如，根據古籍記載，某處天花板是某位畫家的壁畫，波蘭人就仿照原來的壁畫，請畫家再畫上去。可是人的記憶力有時沒那麼好，會忘記到底某處畫了什麼，於是就先空下來，等到日後找出更多資料，能確定那塊天花板原先畫的是什麼，再把它畫上去。我在波蘭皇宮參觀時，偶爾會發現「留白」的天花板，後來才曉得是這麼回事。

波蘭人的這種本事是可以外銷的，許多國家如果有需要在廢墟中重建，往往想到的就是波蘭的技術協助。

另外還有一個國家也是從災難中學到特殊的本事，那就是波士尼亞。巴爾幹半島的波士尼亞，從一九九二至一九九五年，打了三年多的戰爭。當時波士尼亞想脫離南斯拉夫聯邦獨立，但南斯拉夫主要的種族塞爾維亞人不同意，便對波士尼亞展開攻擊，戰爭中屠殺了不少波士尼亞伊斯蘭教徒。當時，塞爾維亞人對波士尼亞人的屠殺，被外界稱為「種族清洗」。

一九九五年，在美國介入調停之下，波士尼亞戰爭結束。這時最主要的工作除了重建之外，更要在亂葬崗中幫人們找到失蹤或死亡的親人。這就需要用到DNA鑑定的技術，波士尼亞也因此培養出一大批用DNA鑑定親人的專家。美國九一一事件之後，波士尼亞也派出一隊專家，到紐約世貿雙子星大廈遭受攻擊的現場，協助美方一起做DNA鑑定，幫驚魂甫定的美國人找出親人。

以色列人也有一種特殊的本事，那就是建造圍籬。由於以色列經常遭到巴勒斯坦激進派的自殺炸彈攻擊，為了保障以色列人民的安全，他們在約旦河西岸和以色列本部之間，建起一條長長的圍籬，讓占領區的巴人不能隨便竄到以國境內進行恐怖攻擊。

這種做法當然會影響到巴勒斯坦人的工作與經濟發展，但是以色列以國家安全為重，儘管國際對建牆一事多有批評，以色列仍堅持立場。後來這種建牆的本事竟然也可以外銷：印度想如法炮製，在引起爭議的喀什米爾地區也建造一條藩籬，阻隔巴基斯坦恐怖分子，讓他們不容易越界進行攻擊。印度找來的專家，就是以色列人。可見每一個國家都有自己特殊的本事與特色。

再回來談俄國。

庫斯克號爆炸沉沒，是普京剛上任時的痛。但是在他二〇〇八年任

滿離職時，俄國的情勢已大為改變。由於油價飆漲，而俄羅斯本身產油，讓普京有了可以伸展的籌碼。石油與天然氣可以用來換取更多建軍的資源，也可以拿來作為控制西方（主要是歐洲）的槓桿。在普京的努力下，俄羅斯的建軍開始有成效顯現出來。二〇〇八年一月二十三日至二月初，俄國航空母艦和空軍戰略轟炸機，在大西洋水域進行冷戰後規模最大的軍事演習。演習前一個月，俄國便將演習訊息通報北約，北約的偵察機也一路相隨。

將演習通報相關國家的行為，是屬於「信心建立措施」的一種方式。為了避免軍事上的誤判，或因偶發事件擦槍走火，各國常常會經由談判達成協議，採取一些具體做法來降低緊張，比如透過非官方的第二軌道溝通、熱線電話的建立（用來查證各種混淆的訊息）、演習或部隊調動的事前通知，甚至在演習時邀請相關國家前來參觀等等，都屬於信心建立措施的一種。

中國現在進行軍事演習時，也會通知相關國家前來參觀，不過這卻有更深層的目的：北京是把它當成「軍事外交」來做。演習的目的不是針對哪一個國家，而是海上救難與搜尋等人道援助。中國利用邀請相關國家前來參觀，或一起進行演習的方式，來建立軍方之間的互動管道。這是近幾年新出線的外交方式。

不過俄國於二〇〇八年的演習顯然不是軍事外交，而是以展示國力為主要目的。尤其是演習地點，俄國特別選在比斯開灣。比斯開灣是二次大戰時盟軍對抗德軍的必爭之地，戰後則成了蘇聯與西方的角力之處。選在這個地點演習，宣示的味道不言而喻。

二〇〇八年二月九日，俄羅斯又出動轟炸機，飛越在太平洋上航行的美國航空母艦尼米茲號。美國出動了F/A-18加以攔截。俄羅斯的做法看起來像挑釁，其實更深一層的目的，應是在測試美軍的偵察與反應能

力。

除了建軍之外，俄國蘊藏豐富的天然氣也是其重振大國雄風的工具。由於歐洲的天然氣多半仰賴俄國，俄國只要在東邊把天然氣管一關，西邊的歐洲就直跳腳。二〇〇五年俄國與烏克蘭交惡，認為烏克蘭在經濟上依賴俄國，但是卻在俄國天然氣管經過烏克蘭時，竊取俄國資源；二〇〇四年橘色革命之後，烏克蘭又可能傾向西方。俄國一怒之下，便要漲烏克蘭天然氣的價，甚至關掉了天然氣管兩天，讓烏克蘭曉得厲害。

結果這一關，不但烏克蘭緊張起來，西方也大為跳腳：原來俄國還是可能對西方經濟造成威脅的！所以對西方國家來說，如何維持與俄國的關係，或者如前所討論，「管理」好與俄國的關係，已經成為重要的外交工作。所以在審視國際關係時，我們要很清楚，俄國仍然是一個大國，一個必須要關注的重要國際角色。

可是以**經濟作為交政策的工具，是一把兩刃刀**。俄國外交之所以重放光芒，那是因為油價飆漲，讓俄國藉石油輸出而有了更多的外交槓桿。可是如果油價下跌呢？或如果歐洲國家不買俄國石油了呢？俄國經濟也會一下受到影響，外交的砲彈也會一下子成空，這是必須注意的可能發展。

歐債危機下的德國發展

除了中美俄這些大國外，還有哪些大國我們必須關注？

大國，或區域領導型國家的出現，往往跟國際衝突有關。一個區域有動盪，或發生了什麼樣的危機，往往都是一些國家就會順勢浮起，逐

漸取得領導地位。從這個邏輯來看，德國和土耳其就是我們該關切的國家。

德國本來就是歐洲強國，但她能超越同為歐盟雙引擎的法國，一躍成為歐盟的領導，關鍵在她能順著歐債危機御風而上。歐債危機發生後，德國因為是歐洲經濟最強大的國家，在金融海嘯之後復甦得也最快，所以各國都巴望著德國能夠掏錢出來為大家紓困，德國在歐洲的領導地位也因此不斷提升。尤其德國總理梅克爾，更成為歐洲最有權勢的女人。二〇一三年三連任總理之後，任期更超過當年英國首相柴契爾夫人。

可是要德國掏錢出來，卻要付出接受更嚴格財政監督的代價，否則德國納稅人怎會甘願：為什麼我們辛苦工作，卻要拿那麼多錢出來，援助那些好逸惡勞的南歐人？他們為什麼不努力工作？

中歐和南歐是有心結的。南歐的人多是天主教，他們比較浪漫，喜歡享受政府津貼，享受低工時，但卻不願勒緊褲帶進行改革。中歐的新教徒則比較刻苦，苦幹實幹。歐洲的重心也早已往北移，從希臘的民主、羅馬的共和，逐漸往北移到史特拉斯堡、馬斯垂克、布魯塞爾。可是德國人在文化和情感上，又不可能割捨南歐。所以對內，梅克爾必須說服德國人，德國的經濟和歐元區是綁在一起的，共存共榮，所以紓困也是救自己。對外，則必須說服那些為歐債所苦的國家，接受更嚴格的財政監督，並且力行撙節政策。德國表示，歐元發行之後，歐元區的貨幣是整合了，但卻沒有整合的財政政策，歐洲央行的權力也太小，無法發揮監督的作用。所以必須建立一套監督財政紀律的機制，也賦予歐洲央行更多的權力，足以干預到歐元區每一個銀行才行。

說德國經濟與歐元區是綁在一起的，一點也不錯。德國對歐洲相當依賴，她六九%的出口是到歐洲，其中包括了五七%出口到歐元區。二

○一二年，德國對俄國、利比亞、挪威，有二百七十億歐元的貿易赤字，主要是購買能源。可是對歐元區國家，包括法國、義大利、西班牙、希臘、葡萄牙、塞浦路斯及愛爾蘭，卻有五百四十六億歐元的順差。歐元區經濟不振，德國的出口連帶受到衝擊。

歐債國家現必須依賴「歐洲穩定機制」（European Stability Mechanism）及歐洲央行，提供便宜的資金給他們的銀行，買政府公債。但這樣一來風險就轉移到法國與德國這幾個大國了。尤其是德國，因為歐洲穩定機制也需要德國資金挹注，如果穩定機制的五千億歐元全部借出去，而債務國仍然在還債日違約的話，德國自己將負債二千八百億歐元。

所以梅克爾才堅持要加強歐元區的財政監督。如何讓歐洲走出歐債危機，本有兩種途徑的辯論，一是重發展，一是重撙節。梅克爾主張撙節支出，要求債務國若要獲得紓困，就必須勒緊褲帶，減少浮濫的支出與津貼。許多國家因此反彈，德國再度想要宰制歐洲的說法甚囂塵上。

梅克爾也不是每一次都能遂行其願。二〇一三年十二月十九日在布魯塞爾的歐盟峰會上，梅克爾力推各國與歐盟簽訂一個有約束力的條約，承諾進行財政改革，以交換歐盟給予更多的資金挹注。結果踢到鐵板。北方的荷蘭、芬蘭等鷹派國家，怕得罪選民，都不願再拿錢出來援助歐債國家；南方的歐債國家，發現增稅就可以解決一些赤字問題，也不想承諾做更多的改革。尤其歐洲二〇一四年都將面臨大選，反歐盟、反移民的政黨各個摩拳擦掌，準備一舉拿下政權。所以債權國、債務國政府聯合了起來，一起反抗梅克爾，讓梅克爾的改革方案只有不斷延後。國內政治和國際經濟，就是這樣環環相扣，彼此相連。

梅克爾對她的理想相當堅持，但在做法上卻非常有彈性。有人拿她和當年柴契爾夫人相比，柴契爾夫人說自己是不轉彎的，她的名言是：

「不！不！不！」梅克爾則比較務實，她的名言是：「一步一步來。」

看歐債危機還可以看兩個重點：

第一是看**德國今後的發展**。今天的歐洲固是德家天下，但以後呢？德國在金融海嘯後之所以復原得快，一大部分原因是她的產業結構。德國人主要靠製造業（所以德國的工藝特別好，技職教育也特別發達），而且是靠出口到金磚國家，尤其是中國，才讓她在金融海嘯之後迅速站起來。可是單靠製造業能支撐一個大國嗎？德國在高等教育與基礎建設上的投資會不會增加？發展路線會不會改變？這是一個看點。

第二是看**整個歐盟的發展**。歐盟二十八國，不是每個國家都用歐元的，像英國就沒有使用歐元。今若歐元區加強整合，歐元區與非歐元區，會不會出現雙速發展的現象？或者歐元區主導了整個歐盟的方向？

歐洲央行的權力加大以後，央行所在地法蘭克福會不會取代倫敦，成為歐洲新的金融中心？倫敦與法蘭克福的雙城情結，又會如何反映在國際政治或國際金融之上？這也是可以觀察的方向。

前面談到歐洲也有反移民、反歐盟的政黨，這裡可以補充幾句。英國《經濟學人》雜誌把這些政黨稱作歐洲的「茶黨」。茶黨原來是美國的名詞。本來是北美殖民地的人民，反抗英國政府徵收茶葉稅而組成的抗爭集團。一七七三年十二月十六日深夜，五十多名茶黨黨員喬裝成印第安人，登上波士頓港運茶船，把三百四十三箱茶葉倒入海中，震動北美殖民地和英國，並為北美革命埋下了種子。

二〇〇九年，美國一些保守的極右派人士因為反對歐巴馬政府增稅及刺激經濟的復甦計畫，發起了新的茶黨運動。但這次不是真的針對茶葉稅，而是用了「茶」（Tea）這個字作為「已繳納夠多的稅」（Taxed Enough Already）的縮寫。

茶黨運動有很多支脈，但總結來講有三個共通點：第一是認為現在的統治菁英完全不了解美國二百多年前建國的理想；第二是聯邦政府膨脹得太大，已經變成一個巨獸；第三，非法移民對社會秩序是一個威脅。所以他們反對增稅，反對開放新移民的政策，反對大政府的意識形態。

這種極右派的勢力在歐洲也有，不同的是，在美國，茶黨是共和黨裡面的一個派系，過去也常綁架了共和黨的政策。在歐洲，茶黨運動則是在主流政黨之外的小黨。他們有不同的名稱，對歐洲政局一樣有不同程度的衝擊。

二〇一四年一月一日開始，歐洲有了一個新的變化，那就是羅馬尼亞和保加利亞的勞工可以在歐盟區找工作了。羅馬尼亞和保加利亞在二〇〇七年加入歐盟，可是這兩個國家太窮，歐盟一些富有的國家擔心，若開放這兩國的勞工自由在歐盟區找工作，他們一定會往富有國家移民，結果分掉了很多富國的社會福利和公共服務。所以包括德國、英國、法國在內的九個國家，一致決議限制這兩國的勞工七年，七年之內不准在這九國家找工作。現在這個限令在二〇一四年一月一日到期，大批經濟移民摩拳擦掌，準備到有錢的歐盟鄰國謀求生路。而這些有錢的國家則隨時準備應變，甚至想設立新的障礙，阻止新移民享受某些社會福利。

這也對一些國家的政治造成衝擊。以德國為例，梅克爾第三任是左右共治，屬於左派的社會民主黨就認為應當善待這些新移民，因為歐洲一體化本就是德國支持的政策，而且一體化對德國自己也有利。可是右派的基督教民主黨，主要是它的盟友，巴伐利亞邦的基督教社會聯盟，他們就反對給與新移民那麼多福利。這會不會影響到左右共治的大聯合政府運作？值得再觀察。

英國內部也有很多檢討之聲。當年工黨執政，他們低估了中歐、東歐移民到英國的數量。二〇〇四年前工黨做的研究，結論是就算開放移民，中歐、東歐來的，一年最多五千人到一萬三千人。結果二〇一一年做了一次人口普查，發現二〇〇四年後進到英國的外國移民，光是波蘭人就達到五十二萬一千人之多！

這些驚訝和衝擊，都會反映到歐洲的選舉，茶黨運動的興衰，以及歐洲的整合之上。二〇一四年歐洲議會選舉，極右與極左的政黨就是在這種氛圍下崛起。他們反撙節支出，反移民，反對歐洲進一步整合，這都會影響到德國與其他歐洲國家的關係，以及美歐自由貿易協定的推展。

融合伊斯蘭和西方文明的土耳其

另一個因為區域情勢動亂，與國內政局改變而冒出頭的國家是土耳其。

土耳其在中東處於一個微妙的地位。一個美國學者說，有一次他到伊斯坦堡，土耳其人問他，主要的研究方向是什麼，他回答中東問題。土耳其人搔搔頭，問：「那你來土耳其做什麼？」意思是說，土耳其又不是中東國家，你來做什麼？

我們大致來了解一下伊斯蘭世界。伊斯蘭世界從中亞到地中海東岸、到阿拉伯半島、到北非、東非，一大塊地方，當然還包括了東南亞的印尼和馬來西亞。包括的人種有馬來人、突厥人、波斯人、阿拉伯人，還有非洲的黑人。這些人未必彼此相善，從古代開始就是這樣。當年成吉思汗攻打花刺子模，周圍其他穆斯林國家並沒有幫花刺子模對抗蒙古，就是因為花刺子模是突厥人，而旁邊那些國家是阿拉伯人。他們

早對突厥人不滿，巴格達的阿拉伯統治者甚至還把擄獲的十字軍送了一些給成吉思汗，幫助蒙古人打突厥人。只是蒙古人是騎兵，那些十字軍是步兵，派不上用場，後來蒙古人就全給他們放了。

土耳其過去一直不太願意強調自己的中東屬性。許多阿拉伯人將伊斯蘭世界之所以落後基督教世界的原因，歸罪於鄂圖曼土耳其的腐敗。所以土耳其一九二三年革命之後，全力和西方靠攏，成為北大西洋公約組織中唯一的穆斯林國家。她可以作為美國和伊斯蘭世界的橋梁，但卻不願認同自己是中東的一部分。

但現在情勢改變了。土耳其經濟起飛了，這讓土耳其變得有自信起來，敢於回顧歷史，也敢於在中東問題上發聲了。土耳其執政黨正義發展黨是經濟起飛的主要推手。

原來土耳其在一九二三年革命，建立共和國之後，就決定走世俗路線，憲法也賦予軍方相當大的權力，作為世俗路線的捍衛者。可是誰知二〇〇二年選舉，居然選出一個宗教性的政黨——正義發展黨。一下子，軍方和文人政府之間的關係緊繃起來，國內外都用狐疑的眼光看著這個新上台的政府：他想把土耳其帶到哪兒去？也都在猜，當軍方對其不信任的時候，這個政府能挺多久？

為了化解國內外的疑慮，總理厄爾多安選了兩條路線作為施政重點，一是經濟發展，一是民族主義。這是最容易獲得支持、不引起爭議的路線。

所以他一上台就全力發展基礎建設，讓土耳其跟中國一樣，從中東的工廠，再變為中東的市場。到二〇一三年經濟翻了三倍，GDP達到七千八百六十億美元。經濟發展的成功，讓厄爾多安一再連任。

二〇一三年十月二十九日，土耳其革命九十週年的時候，土耳其又

做了一項傲人的宣布，就是穿越博斯普魯斯海峽的馬拉馬隧道通車了！這是鄂圖曼土耳其蘇丹一八六〇年就有的夢想，終於在這一代土耳其領導人手中實現！（圖2-1）



圖2-1：

2013年10月，土耳其宣布穿越博斯普魯斯海峽的馬拉馬隧道通車。



隧道總造價二十七億七千萬美元，有一點四公里在海床上，距水面六十二公尺。日本的資金參與一起建造。隧道建成後，從北京到倫敦可

以搭鐵路到達。可以想見當總理厄爾多安宣布隧道通車的那一剎那，他有多得意！厄爾多安更雄心勃勃地宣布，二〇二三年土耳其百年國慶的時候，他要讓土耳其成為世界十大經濟體之一！

經濟發展了，人民信心來了，這就是推展民族主義最佳的時機。厄爾多安從二〇〇九年開始，跟周邊國家和解，並對過去鄂圖曼土耳其時代，屬於土耳其帝國的國家給予免簽證待遇。並積極參與穆斯林國家的事務，比如巴爾幹半島波士尼亞的重建，以及伊拉克第二大城巴斯拉的重建，都可以看到土耳其的影子。（圖2-2）

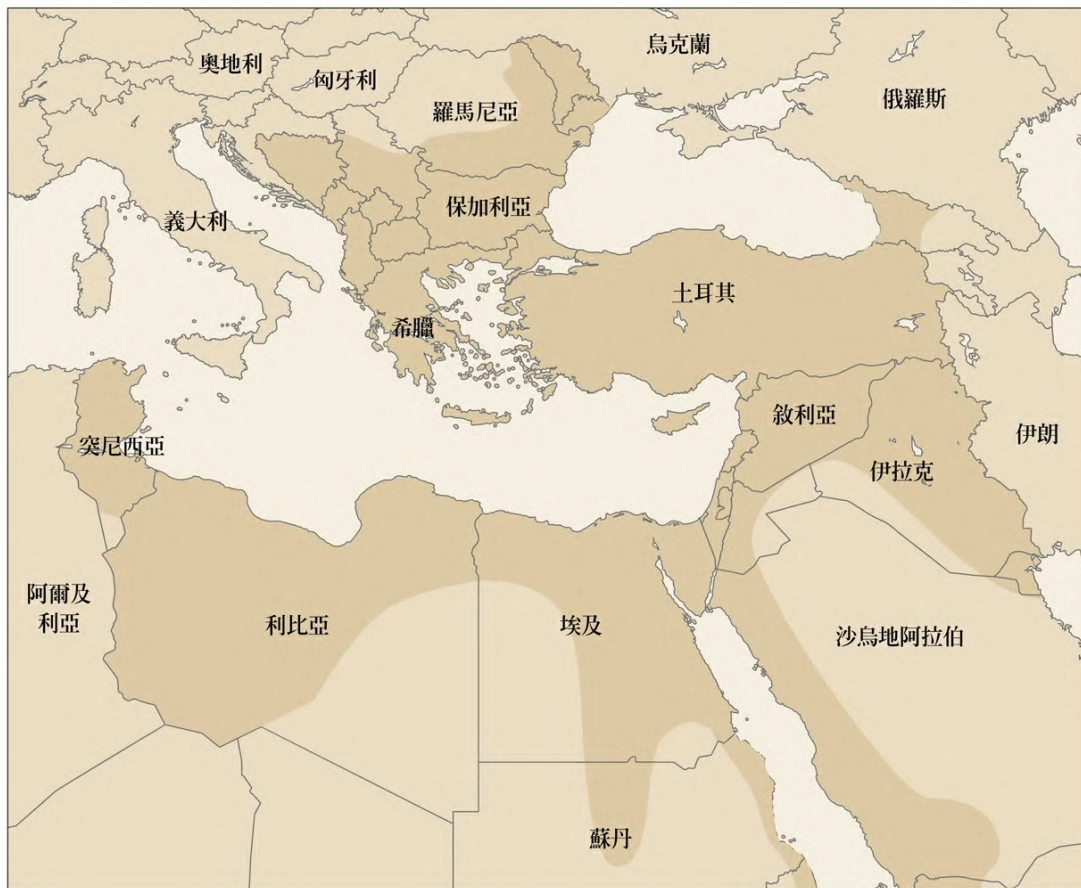


圖2-2：

鄂圖曼土耳其帝國極盛時期，勢力達歐亞非三大洲。

過去土耳其一直想加入歐盟，但歐盟老以種種理由阻擋。究其因，還是歷史因素作祟。因為歐洲人認為，幾百年來，歐洲都是基督徒的歐洲。從十四世紀末，塞爾維亞人在柯索沃戰爭阻擋土耳其勢力從巴爾幹北上，一直到十九世紀哈布斯堡王朝和鄂圖曼土耳其兩大帝國的對峙，歐洲都保住了她基督徒歐洲的屬性。怎麼能到了二十一世紀，反而開了大門讓伊斯蘭教徒長驅直入呢？

美國因為是新興國家，所以不管這些。她只是擔心，如果歐洲找出種種理由阻撓土耳其，結果土耳其轉而加入俄羅斯陣營，或倒向伊斯蘭基本教義派，那不更糟？所以一直遊說歐盟，讓土耳其加入。

現在情況改變了。歐債危機發生後，加入歐盟已經變得沒那麼大吸引力了。土耳其也走出自己的路，發展出她自己的圈圈。接著就是阿拉伯之春發生，許多阿拉伯國家陷入了長期動盪。於是土耳其站出來，表示她的政治模式可以供他國參考。因為她代表的是伊斯蘭教與西方民主價值成功的融合。

伊斯蘭教和西方文明能否融合，從九一一開始就為人所探討，也引起激辯。阿拉伯之春發生後，許多採取開明專制，且執政多年的世俗領導人紛紛垮台，民主與伊斯蘭教是否相容的辯論，變得更為激烈。

其實國際上有兩個成功融合伊斯蘭教與西方民主價值的例子，一個是印尼，一個就是土耳其。其中土耳其比印尼更為人關注。因為印尼執政黨屬於世俗派，和西方價值融合比較容易。土耳其的正義發展黨則屬於宗教派，她在軍方隨時可能政變的壓力下，靠經濟與民族主義走出自己一條路的經驗，對其他中東國家應更有參考價值。

所以土耳其一下子變成中東導師了，也重新找回她中東的認同。有的中東國家買帳，比如突尼西亞，就說要採土耳其模式；有的阿拉伯人

則說，我為什麼要聽你突厥人的？比如說埃及。但土耳其不管，她不但在政治發展上想成為其他國家的表率，在中東事務上也因為更有自信，而不願事事與美國同調。

比如過去土耳其與以色列相善，以土兩國都是美國盟邦，所以也構成美以土三國的鐵三角。可是現在情況變了，土耳其希望能取得幫中東弱勢者發言的地位。所以當以色列因屢受哈馬斯組織攻擊，而長期封鎖加薩走廊時，土耳其在二〇一〇年五月以人道理由，默許補給船衝撞以色列封鎖線，以國攔截之下，造成九名土耳其人死亡。土以關係一下跌落谷底，直到二〇一三年五月歐巴馬訪問以色列，敦促以色列總理納坦亞胡跟厄爾多安通電話道歉之後，雙方關係才有緩和跡象。這個事件也使美國有所警覺：土耳其翅膀硬了，不太一樣了。

可是也有人擔心，當經濟發展帶給厄爾多安信心的時候，他會不會把土耳其從世俗的方向，又逐漸往宗教的方向帶？或者日漸傲慢，而逐漸走向威權？土耳其的世俗派、自由派，甚至軍方一些勢力，會不會抓住這個時機反撲？伊斯蘭教義和西方民主政治的完美結合，會不會因此破局？這是我們相當關切的。

還有，過去我們都習慣用世俗與宗教兩股勢力的較勁來看伊斯蘭政治。但二〇一三年年底土耳其爆發貪瀆醜聞，許多官二代被抓，三個部長下台，內閣接著改組，十名閣員遭到撤換。支持這波調查行動的，是另一個宗教領袖。一個宗教領袖，站出來對抗一個宗教性的政黨，顯示宗教勢力內部也會有矛盾存在。這也可能牽動土耳其的政治發展。也都是土耳其能否繼續往前邁進的關鍵。

伊朗的核子計畫

伊朗也是一個很可以觀察的對象。伊朗就是古代的波斯，雖是古國，但人口平均年齡卻非常年輕，這是伊朗發展的本錢。一九七九年伊朗發生伊斯蘭革命之後，成為以教領政的國家，也就是國家奉行伊斯蘭律法，最高權力集中在宗教領袖手裡，而不是總統。宗教領袖可就宗教原因，否決總統的政策，甚至國會通過的法案也可以推翻。

伊朗在國際政治上之所以引起關切，主要是兩的議題：一是伊朗的核武問題（簡稱伊核問題），一是伊朗在中東權力天平中的角色。

伊核問題上，伊朗一直說她發展的是核能，不是核子。發展核能是為醫療用途，伊朗本就有這樣的權利。這就是我們所要講的，儘管核武在今天愈來愈不可能真的被當成武器來用，但它仍被視為是大國的標準配備。伊朗說，國際必須先承認我有發展核能的權利，然後我可以承諾，會限制濃縮鈾的濃度，讓它不能被用來作為武器，以免國際擔心。

但國際上卻擔心，核能的醫療用途和核子武器的發展，中間的界線本就極易跨越，一旦讓伊朗有這樣能力，國際等於就抱了一個不定時炸彈在手上，後果極為危險。而且一旦讓伊朗擁有核武，若其他躍躍欲試的國家，比如說日本，皆群起效尤，核武擴散將成為夢魘。所以國際社會對伊朗進行了經濟制裁，伊朗也一直經由伊核談判，和西方進行角力博弈。

伊朗的核子計畫，多少也是受到印度的刺激。印度已經有了核武，天竺都有核武的情況下，同為文明古國的波斯，怎能在這個競賽上落後？印度的大國之路，又是怎麼走的？

印度的獨立外交之路

印度在一九九八年也成功試爆了核武。（當時曾讓美國的情報單位非常尷尬，因為印度核子試爆成功，美國的情報單位居然未能在事先及時防範。）但是，擁有核武只是成為強權的必要條件，不是充分條件。還必須讓現有的核武大國接納她成為一分子才行。而當時美國並沒有立即敞開核武俱樂部的大門，而是以經濟制裁伺候。

印度也曉得南亞情勢緊張，尤其巴基斯坦緊接著印度之後，也成功進行核子試爆，使得南亞一下子多了兩個核武國家，情勢能不更緊繃嗎？情勢緊繃之下，印巴雙方都會面臨國際制裁壓力與外交孤立，這離原本的大國夢愈來愈遠了！於是印度想，最好的方法就是改變策略，改善與美國的關係，於是她向美國表示，印度無意挑戰國際體制，而且比過去更需要美國，在管制核武的制度和技術上給予協助。這種態度，使得印美兩國的關係有了改善的契機。

三年之後，發生九一一恐怖攻擊事件。九一一對國際局勢最大的衝擊，就是將國際關係「歸零」，所有過往的恩怨全都壓下，一切以反恐為先。布希在反恐上的立場是：不是同志，就是敵人。印度見狀，立刻順勢表態，跳上美國反恐的列車。於是美國解除了對印度的制裁，美印關係從此漸入佳境。

印度從此清楚明白，要成為強權，就必須獲得美國的背書。沒有美國的支持，強權永遠是夢。不過另一方面，印度內部也在辯論：如果一切唯美是從，這樣的強權又有什麼意義呢？因此印度表現出等距外交的姿態，以凸顯其獨立強權的價值。這就是為什麼印度既要和美國建立戰略夥伴的關係，又要到沒有美國參加的上海合作組織擔任觀察員。

可是，碰到伊朗問題的時候，印度就陷入兩難。二〇〇五年十月，國際原子能總署通過決議，將伊朗發展核武的問題，送交聯合國安理會討論。雖然伊朗辯稱其核武計畫完全是和平用途，但國際原子能總署仍

以「無法證明伊朗未違反核不擴散條約」為由，將伊朗送交安理會。送交安理會的意思，就是可能會對伊朗實施經濟制裁。就算沒有制裁，這個動作也足以讓伊朗感到羞辱，難怪伊朗氣得直跳腳。

可是印度這時卻面臨了一個困境：伊朗是全世界僅次於俄國，天然氣儲量排名世界第二的國家。印度為了經濟發展，亟需取得能源，因此和伊朗簽署協定，共同修建一條二千六百公里長的天然氣管，從伊朗經巴基斯坦到印度。這條斥資超過三十五億美元修建的天然氣管，足以讓伊朗與印巴三方都獲利，而且經由經濟的發展，也有助於保住南亞的和平。

如果印度聽從美國的指使，在將伊朗送交安理會的問題上投贊成票，會不會影響印度與伊朗的關係？甚至影響到雙方能源的貿易？這是除了「獨立強權」的形象之外，印度必須考慮的另一個實際問題。

不過好在美國最後放了一馬，在決議案文字中沒有特別列明「何時」必須將伊朗送交安理會，這讓印度有了迴旋與自圓的空間。因此當記者詢問印度，是否感受到美國的壓力時，印度才會大聲回答：「沒有！我們是因為決議案沒有特別規定時程，認為還有外交迴旋的空間，才會投票贊成！」

二〇〇八年四月二十九日，伊朗總統內賈德到印度，與印度總理進行晚餐會談。這頓飯吃得饒有趣味。兩國既沒有簽訂突破性的協議，也沒有就油管細節做進一步的討論，印度只是利用這個機會，再次彰顯其外交獨立的姿態。

美國國務院希望印度能藉這個機會呼籲伊朗，停止提煉濃縮鈾的計畫，結果被印度外交部一個軟釘子碰回來：「兩個古老的文明，不需要別的國家來告訴他們，該怎麼彼此相處。」

在這裡，我們主要可以觀察兩個軸線：印度今後的外交會怎麼走？二〇一四年大選，印度人民黨打敗國大黨，莫迪出任總理之後，會走出比國大黨更民族主義的路線。這又會如何影響美國的外交布局，與南亞的地緣政治？另一個則是比較哲學性的問題：**無論是大國還是小國，要走獨立外交有多難！**

不過剛剛既然講到古波斯，我們就必須了解一下波斯和阿拉伯之間的情結。

在古代，波斯的文明程度遠超過阿拉伯。當阿拉伯民族還在游牧的時候，波斯就已經是文明大國了。如果你以為他們都是伊斯蘭國家，還把他們視為同一群組，波斯人會不太高興。把這個情結放在當今的中東，伊朗和沙烏地剛好構成中東一東一西的權力架構。當伊朗開始發展核武的時候，沙烏地也拉著波斯灣國家加緊建軍，就是這個緣故。這也是我們今後看中東情勢可以觀察的脈絡。

可是偏偏沙烏地和伊朗都跟印度關係密切。伊朗是印度的第二大石油供應國，而第一大就是沙烏地。印度和伊朗過從甚密，希望藉此姿態讓美國曉得印度也是有個性的，但這樣一來卻也一頭栽進伊朗和沙烏地的矛盾之中。

以色列與印度的關係也不錯。以色列是印度國防上的第二合作夥伴，僅次於俄羅斯。於是問題又來了：伊朗要剷除以色列，那麼印度夾在以色列和伊朗之間，該如何維持平衡，又是一個令人頭痛的問題。所以要作一個大國，哪有那麼簡單？

中國也是一樣。過去當中國弱的時候，世人擔心的是中國的不可確定性：這麼大的一個國家，這麼多人口，又有核子武器，如果政策如此不可預測，豈不可怕？而現在中國逐漸強盛，政治也日益穩定，世人便

開始要求中國多擔負一些國際責任。蘇丹達富爾問題就是一個典型的例子。

在蘇丹西部的達富爾地區，發生政府支持的阿拉伯民兵，對當地黑人部落進行鎮壓與屠殺的慘劇。國際社會對此至為關切，除了經由聯合國對蘇丹制裁之外，更要求與蘇丹相善的中國對蘇丹施加壓力，要求停止種族屠殺。

中國認為這是國際忌憚中國的崛起，故意沒事找碴。她的理由是：我又不是世界警察，蘇丹政府對內鎮壓干我什麼事？為什麼矛頭全指向中國？西方國家則認為，在聯合國制裁蘇丹之時，中國不但沒有跟著國際一起制裁，反而趁西方公司撤出蘇丹之際，大舉進入，向蘇丹買油，使蘇丹得以對國際制裁毫無懼色，對達富爾黑人部落進行鎮壓的行動也因而未見緩和。對此，中國能說毫無責任？

結果，中國還是在國際壓力之下，向蘇丹進行外交說服，讓蘇丹接受聯合國維和部隊進駐。對中國而言，這就是大國的責任。

走向大國的三階段

我們回顧一下，走向大國之路，可以分成三個階段：

第一階段是讓自己成為一個大國。這可能是經由國家統一（如德國）、經由經濟發展（如中國），或經由擁有大國的「基本配備」（十九世紀時，大國幾乎都必須有殖民地；二十世紀時，大國幾乎都有核武。這可以用來解釋為什麼日本當初一直想把台灣占為殖民地，以及印度和巴基斯坦為什麼在一九九八年執意進行核子試爆）。

這個過程一定會引起猜疑、反彈，甚至國際圍堵；所有想成為大國

的國家都經歷過同樣的遭遇。二次大戰之後美國崛起，曾令法國人有所忌憚。舒萊伯（J. J. Servian Schreiber）在一九六七年出版《美國之挑戰》（The American Challenge），針對歐洲所面臨美國經濟上的挑戰，提供切實的自救之道，一時洛陽紙貴。這個情形和當今各國面對中國崛起所感到的恐慌是一樣的。

大國當然也可能衰敗。所以強權的崛起與殞落，也成為大家關注的課題。在學術界，人們喜歡研究羅馬帝國的衰亡，以及十六世紀以來的歐洲強權興衰。在實務界，人們感到興趣的是美國霸權到底能維持多久，或為什麼能維持那麼久。現在則更想看中國，到底中國的改革能否深化？中國的經濟成長能維持多久？這也是為什麼二〇一三年十一月，中國共產黨第十八屆三中全會令人關注的原因。

一九七八年的十一屆三中全會，吹響中國改革開放的號角。三十餘年來，改革開放讓中國崛起，但也留下人們炫富、貧富不均、官員貪腐、司法不公等後遺症。城鄉差距、人與土地的關係（主要體現在戶口制度與農民的土地交易權）出現緊張，都在在為人詬病。

二〇一三年，中共十八屆三中全會於是從政治、經濟、文化、社會、生態五個方面，提出五位一體的全方位改革方案。這顯示習近平所率領的新領導班子，已經警覺到單面向經濟改革的不足，以及快速富裕所造成社會發展的偏差。十一月十二日大會結束後發表的公報中，針對改革開放所衍生的問題，提出了非常漂亮的藥方與遠景，勾勒出習近平時代的中國夢。

十八大之後，中共成立了「中共中央全面深化改革領導小組」，以及「國家安全委員會」兩個新的機構。國安會是仿效美俄等大國的做法而成立，這將讓習近平對軍事、外交、國安，及國際重大決策能有所掌握，也讓政治局常委七人集體決策的模式，一下子變成了「習核心」的

體制。深化改革領導小組則準備從司法獨立、制度反腐、服務型政府，以及賦予農民更多財產權利、城鄉一體化等等，逐步落實改革的方案。

公報發表後三天，中共又提出更具體的全面深化改革決定。其中所展現的改革幅度，超乎許多人所預期。可是司法獨立、服務型政府、強調市場經濟等遠景，跟中共一黨專政的傳統是否能夠對接？把權力關到制度的籠子裡，口號雖美，但對許多享受慣既得利益的幹部而言，又是多難達到的目標？我們對中國改革的期待，會不會最終落空？這都讓二〇一三年十八屆三中全會，和一九七八年的十一屆三中全會，同樣成為要了解今日中國，所必須關注的兩個年代。

十二月十三日，中共中央經濟工作會議在開會四天之後，於北京閉幕，提出了確保糧食安全、調整產業結構、加快自由貿易區談判等二〇一四年的經濟工作六大任務。從這些任務中可以看出，中國穩中求進，及防範風險的經濟發展主軸。而會議中提出發展新型城鎮化道路，更為外界關切。因為根據估算，未來二十年中國城鎮人口比重會達到七〇%以上，而城鎮人口每增加一個百分點，全中國的居民消費總需求將增加一．二個百分點，直接拉動GDP增長〇．四%。也就是新型城鎮化將啟動中國未來二十年的發展道路。這都是一個大國能否永續發展的關鍵。

二〇一四年二月，中共又成立了「中央網絡安全與信息化領導小組」，同樣由習近平擔任組長。這凸顯了網絡安全在中國政策的優先地位，以及在當前國際政治上的重要角色，也看出習近平在總書記與國家主席之外，同時透過掌握國安、深改、網絡等三塊業務，所集中於一身的權力與強人態勢。這都影響到中國的政治生態與今後中國的發展路線。

我們再看一下印度的大國路。

印度想作一個真正的大國，她的基礎建設與行政效率就必須做更大幅的改進。這也是外國投資者對印度最大的抱怨。另外就是要有企圖心。

美國專欄作家佛里曼曾拿印度和中國做比較，說印度有弱勢的中央政府，但強勢的公民社會；中國有強勢的中央政府，但弱勢的公民社會。《經濟學人》則是這麼評論印度，說印度是大象，但外交企圖心卻像老鼠。印度外交官的人數，比新加坡、紐西蘭還少。

印度現在是世界第四大石油消費國，過去石油多來自中東，現在則想從中亞、非洲進口。印度也努力經營非洲，印度是聯合國在非洲維和部隊的第三大捐助國，印非貿易在二〇一一年更達到五百億美元之多。可是卻只有中國的三分之一！二〇〇九年的時候，中國就超越美國，成為非洲的最大貿易夥伴。二〇〇三年，中國在非洲的投資只有一億美金，但到了二〇一一年，已達到一百二十億。

美國也全力搶進非洲。二〇〇九年，美國對非援助是八十二億美元，但是小布希時代，為了防治愛滋病和瘧疾，投入了一百六十億。而早在二〇〇八年，美國成立的非洲指揮部，總部設在德國的司圖加特。

有人說，現在各強權國已經進入第三次瓜分非洲的時代：第一次是一八八四年柏林會議，第二次是冷戰時期，現在是搶進非洲的第三次。
(圖2-3)



圖2-3：

因為豐富的自然資源與勞動力，各強權國正搶進非洲。

非洲為什麼重要？

《哈佛商業評論》指出，非洲五十四國中，有三分之一的經濟成長達到六%。我們印象中以為非洲靠的就是自然資源，其實錯了。二〇〇年到二〇〇八年，非洲的經濟成長中，只有二四%來自自然資源！

非洲的中產階級快速成長，根據《經濟學人》的資料，目前非洲年

收入達三千美元的有六千萬人，到二〇一五年將達一億人。都市人口也快速增加。目前人口一百萬以上的城市有五十二個，跟西歐一樣多。到二〇三〇年，都市人口將達五〇%，超過印度。這些都是商機。

《哈佛商業評論》也指出，非洲將擁有世界最大的勞動力。十年內勞動人口將達到一億六千三百萬，二〇三五年將超越中國。中國進入非洲帶來基礎建設及輕工業。其他非西方國家，巴西、土耳其、馬來西亞、印度也進入非洲。客服中心等服務業也開始蓬勃。

非洲也追求新科技。目前非洲有六億支手機，因為許多地方交通仍不方便，所以行動銀行相當發達。非洲大陸有十分之一的地方都可以上網，比印度都多。

更重要的是，一九九〇年代後，政變的次數減少，民主化的程度升高。衛生狀況也比以前改善。政府的支出二〇%為教育建設。美國的教育經費只有預算一三%，OECD（經濟合作暨發展組織）國家才一一%。

這都是非洲吸引人的地方，也是各強權國搶進非洲的原因。

二〇一四年五月，中國國務院總理李克強訪問非洲四國，衣索匹亞、奈及利亞、安哥拉、肯亞。在衣索匹亞首都阿迪斯阿貝巴的非洲聯盟總部演講時，他提出中國將與非洲進行產業合作、金融合作、減貧合作、生態環保合作、人文交流合作、和平與安全合作等六大工程。這些合作可以說是中非全面合作的升級版。中國內部的評論認為，這將使中非關係從輸血式的援助，蛻變為造血的關係。

為什麼中非關係要升級？因為過去非洲內外都有聲音冒出來，說中國對非洲的援助，著眼點都是原物料，根本就是新殖民主義。儘管中國過去一再反駁，但批評總是如影隨形。所以這次用新的思維與新的模

式，為中非關係改頭換面。

那非洲本身真的就機會大好，完全沒有風險嗎？當然不是。東邊非洲之角索馬利亞的海盜與恐怖分子，西邊馬利的恐怖分子，都值得關切。現在美國的反恐行動主要在東非，馬利則由法國主要負責。法國從利比亞事件開始，就非常積極搶進非洲，希望能重拾殖民時代的影響力。法國對中國在非洲勢力的擴張也非常敏感，許多對中國在非洲活動的報導，也都出於法國記者之手。所以不管是反恐，還是找尋新的商機，非洲都可以是關注的焦點。

再回來看大國。

成為大國的第二階段，是讓自己的大國身分為國際所接受。大國不是自己說說，或自己試爆核武成功一次，就可以自動成為大國的。大國必須與別的國家互動，讓人家接受，並且在國際舞台上有一定的影響力，才能成為大國。一九九八年印度和巴基斯坦核武試爆成功，並未因此自動躋身大國之列，聯合國安理會也沒有自動為他們敞開常任理事國的大門，就是最好的例子。

有時候，國際情勢使然，也能使某個國家成為大國。例如一八一五年，拿破崙戰爭之後，法國雖為戰敗國，但是因為波旁王朝已經復辟，符合當時重建秩序的「正統」原則（另一原則為「補償」），而且要維持歐洲列強之間的權力均衡，至少得有五個大國才能竟其功，少了法國，均勢將無以維持。這給了法國外長塔利蘭兩個強力進行遊說的切入點，終使法國雖然戰敗（也就是不符合前面第一階段的條件），卻仍然維持大國的地位。

就這點而言，伊朗的大國之路就走得不是很順遂。一九七九年伊朗發生革命之後，宗教領袖何梅尼想把伊朗一下子推到領導伊斯蘭世界反

西方、反以色列的高度。伊朗變成捍衛伊斯蘭利益的代言人。可是三十年下來，中東情勢大幅變化，伊朗的吸引力與影響力已大不如前。二〇一一年阿拉伯之春爆發後，伊朗原希望人們唾棄世俗政府腐敗的同時，可以轉而接受伊朗以教領政的模式，結果年輕人對此興趣缺缺，伊朗大失所望。

阿拉伯之春之後，阿拉伯世界陷入古老的教派之爭，什葉派、遜尼派不斷在爭奪地盤與領導權，伊朗的角色也一下子從全伊斯蘭世界的領導人，變成什葉派的代言人，影響力登時減了一半。這都是讓伊朗後來思考，是否跟西方改善關係的重要因素。

第三階段，是鞏固大國身分之後，逐漸成為國際秩序的支柱，並且在主動或被動之下，擔負大國應有的責任。第三階段和第二階段可以重疊，也就是大國可以經由主動擔負國際責任，讓自己的大國身分為國際所接受。這時大國也會發現，自己在擔負國際責任的同時，也失去了在國際間「為所欲為」的自由。

二〇一三年十一月，菲律賓遭到海燕颱風重創，中國在第一時間才援助菲律賓十萬美元。消息傳出，舉世譁然，認為儘管中國與菲律賓有南海黃岩島的領土衝突，但作為一個大國，怎麼可以如此任性，像小孩子一樣意氣用事？才拿十萬出來，完全沒有盡到國際責任！北京這才開始追加，拿出一千萬人民幣援助，習近平也才致電菲律賓總統艾奎諾三世表達慰問。

美國常抱怨，作為一個超級強權，卻常常覺得自己像《格列佛遊記》中，格列佛到小人國一樣，被許多小人兒用繩索纏住，動彈不得。中國應當愈來愈會有這樣的感觸。

一分鐘看世界

- 「大國」不是自己說了算：在國際社會，即使是有實力的國家，也必須先獲得其他強權的承認，才能真正享有強權的地位。因此，在外交上，一方面要想辦法獲得其他大國的背書，另一方面，則要凸顯自己獨立強權的價值。
- 大國的必備條件：首先透過國家統一、經濟發展，或擁有大國的「基本配備」（如核武），展現實力。然後要讓國際（尤其是大國）接受自己的大國身分，並在國際舞台上發揮影響力。最後，必須體認到自己身為大國的責任，協助維護國際秩序。
- 大國的為難之處：即使是美國這樣的超級強權，也不可能只顧自己的利益，自由任行。大國為了折衝各國利益，或是伸張人道和正義價值，有時必須付出實質或無形的代價。這才是國際政治的真實面貌。

3. 東亞新秩序——中國與周邊國家的關係

除了看中國與其他大國的互動外，還要看中國和周邊國家的關係。

二〇〇三年十月七日，中國總理溫家寶在印尼峇里島出席首次東協商業與投資峰會時，以「中國的發展和亞洲的振興」為題發表演講，全面闡述了中國「睦鄰、安鄰和富鄰」的周邊外交政策。這個政策也被稱為三鄰政策。中國想用這個政策讓周邊國家放心，中國強大後是不會稱霸的。

可是十年過去了，中國周邊仍不平靜。就東北亞而言，撇開日本與中國因釣魚台主權爭議，而激化的民族主義碰撞不說，就連北韓對中國也不見得言聽計從。東南亞的越南和菲律賓，更是和中國在南海領土問題上頻頻嗆聲。中國內部許多聲音都在檢討：這到底是怎麼一回事？怎麼中國愈強大，跟周邊國家的關係愈搞不定？非得重新在這方面再加把勁才行。這也是為什麼習進平上台後，會把周邊國家外交，作為大國外交之外另一個外交重點的原因。

我們可以從東北亞開始，繞著中國檢視中國與周邊國家的關係。

北韓的騷動

先從北韓看起。

二〇一一年北韓領導人金正日去世前，曾幾次跑到中國託孤，希望支持傳位未滿三十歲的三子金正恩。二〇一〇年五月三日金正日到了中國。一般認為金正日到訪，除天安艦問題外，還有兩個目的：一是到大連取經，學習如何把北韓的羅津港也建成有保稅和中介貿易功能的物流基地；一是向中國要援助，並尋求中國支持金正日的兒子金正恩接班。

可是事情好像不是那麼順利。根據報導，金正日那次到中國，還帶了美女如雲的北韓血海歌劇團，特別排演了中國歌舞劇《紅樓夢》，準備和胡錦濤等中國高官一起觀賞。誰知原訂五月六日晚上要一起看戲的，金正日突然下午就離開北京。大家都在想，金正日這樣負氣離開，一定是要什麼沒要到，才會做出這樣不合外交禮儀的事。金正日出國一向是以鐵路專車作為交通工具，這次他的專列卻移動得非常緩慢，從北京到瀋陽足足花了十六小時三十分，似乎一步一回首，就在等北京回心轉意，結果失望而回。

有人說金正日是要經濟援助，獅子大開口，結果沒要到。有人說是金正日提了金正恩的事，胡錦濤表示要中國支持這樣的家天下，有困難。結果金正日氣跑了。不管是哪一種猜測，金正日這趟中國行，都讓人想起過去中國在東亞的地位：周邊這些小國都是藩屬，藩屬新君登基或政變之後新王出現，都要尋求中國的冊封，以建立正當性。今天東亞的國際秩序當然早已不是過去那種朝貢體系，各國也都是主權國家，不是誰的藩屬，但是那種勢力範圍的味道仍存。

同年八月底，金正日又跑了一趟中國，在長春與胡錦濤見面，終於獲得中國首肯，支持金正日三子金正恩接班。二〇一一年十二月金正日去世，北京發表了一篇很長的唁電，除追念金正日外，並支持金正恩接班。北京的態度很明顯，就是告訴那些可能蠢蠢欲動的軍頭，別輕舉妄動發動政變。

一般人都會因此認為，金正恩即位後必然對中國言聽計從，但事實卻非如此。金正恩上台後，為鞏固自身權力，想以核子試爆與飛彈試射為自己立威。可是這卻和今天的國際大氣候背道而馳。美國和中國都希望北韓棄核，或至少不要進行核子試爆與飛彈試射，以免造成國際緊張。但是金正恩對此充耳不聞，不管北京如何規勸，還是執意進行飛彈試射，氣得北京也對平壤祭出了經濟制裁，希望平壤能懸崖勒馬。

對於北韓的核武危機（也就是一般稱的朝核危機），可以從幾個角度觀察：

第一是朝核危機本身的威脅性並不大，大家關切的是周邊國家對朝核危機作出的反應。比如美國與韓國，以朝核危機為由，在黃海進行演習，就讓中國覺得芒刺在背。日本以朝核危機為由，開始大舉建軍，從而引起軍國主義復甦的疑慮，也讓東亞情勢開始緊繃。這是朝核危機之所以讓我們關切的原因。

第二是金正恩似乎是利用朝核危機進行整軍。過去北韓有意在朝鮮半島製造一些事端，比如和南韓在海上駁火等，目的多是想以此吸引美國的注意，所以多半在美國新總統就職，外交事務優先順序還沒完全排定的時候生事。金正恩則顯然有國內政治的目的。在朝核危機這段時間，金正恩整肅了一些軍頭，也調整了軍事預算。危機之後北韓政局的主要權力，由軍方轉到了黨。這樣的整肅方式，過去中國歷史上都發生過，當年曹丕假裝要討伐孫權，結果目的是收編地方勢力。等地方軍頭收服了，又改變主意不打東吳了。這就是典型的例子。不過以金正恩這麼年輕，就能有這樣的算計（如果這些根據事實與邏輯推論的權力鬥爭都是真實的話），還真讓人不能小看。

第三個觀察點是，當國內整肅結束後，金正恩怎麼找個下台階緩和危機？最好的方法就是以中國的勸說為理由，說因為中國的勸說，所以北韓決定從善如流，恢復與南韓的會談，甚至回到中國作莊的六方會談。這樣既可以賣個面子給中國，自己也可以從朝核危機的蠶繭中脫困。

就這點來看，北韓的小國外交是玩得還不錯。但有沒有代價？有，那就是國際的經濟制裁。北韓必須承受一段時間的經濟制裁，才有可能達到前述的外交目的。這樣的分析，也許不能用在下一次朝核危機，因為不是每一次都能透過這種方式整軍，但第一個觀察角度，也就是周邊國家都利用朝核危機各取所需，為自己建軍找藉口的現象，應該還是會出現。

北韓政局的戲劇性，到二〇一三年底又掀起新的高潮。

二〇一三年十二月十三日，朝中社證實北韓第二號領導人、金正恩的姑父張成澤已遭逮捕，並於審判後立即處決。其實這個消息一個禮拜前已由韓國的情報單位傳出，到這一才天由北韓加以證實，但還是引起

國際上相當的震撼。因為金正日去世前，是把張成澤當攝政王一樣託孤的。也許張成澤曾有取金正恩而代之的野心，但誰也沒想到反倒是金正恩反過身來一刀把張成澤幹掉。於是大家都在猜，這到底是怎麼一回事？

有人說這是金正恩的厲害，再次證明他不可小覷。大權獨攬後的金正恩會不會在軍事上冒險，令人擔憂。也有人說金正恩之所以斬張成澤，其實是受到軍方挾持，金正恩根本無力掌控軍方。這跟前面是兩種截然不同的評論。還有人擔心，張成澤至少還有一點開放的想法，現張氏落馬，北韓會不會轉趨保守，甚至出現類似中國的文革？還有人表示，張成澤過去是中國與北韓之間的連繫管道，今張氏敗亡，中朝之間能否重覓信任管道？

張成澤被誅，金正恩的妹妹金汝靜的地位將提升。可是金正恩自己才三十歲，金汝靜更年輕。這樣年輕的領導核心，會把北韓帶往何處？

張成澤事件中，金正恩得到總政戰局局長崔龍海幫忙甚大，但沒多久，就傳出崔龍海被罷黜。南韓《朝鮮日報》報導說，崔氏被罷理由之一，是他女兒用手機下載南韓電視劇被發現。這些發展都令人匪夷所思，也凸顯金正恩政權充滿了不確定性。

北韓局勢若出現不安，或鋌而走險都會影響到朝鮮情勢，甚至整個亞太和平。中國作為鄰國，尤其感到關切。所以二〇一三年十二月十三日北韓一宣布之後，十三日、十五日，中國外長王毅就跟美俄外長通了電話，表示對北韓情勢的憂慮。日本和韓國也紛紛提高警戒，預防北韓對外挑釁。韓國總統朴槿惠十六日在青瓦台召開外交保安部長會議，下令常設國家安全保障會議（國安會），加強總統直屬安全組織的功能。可以預見的是，朝核問題一定會再度為國際所關切（金正恩如此不穩定，萬一真得讓北韓有了核武，那還得了！），周邊國家的建軍或演

習，也會有新一波的高潮。

中日的外交近身戰

下面我們看中日關係。

中日之間本來就有二次大戰的舊創，日本政府官員每一次參拜靖國神社，就是在中國與韓國人的傷口上抹鹽。二〇一二年，日本政府將釣魚台國有化之後，中日關係更是跌落谷底。這樣的冰凍關係，短期內恐很難改善。

日本人是非常矛盾的民族。當年明治天皇曾用中國毛筆寫過數千首日本古體詩，其中最為人知的就是那句「四海之內皆兄弟，為何風雨亂人間」。寫完，隨即發動對俄國的戰爭。後來裕仁天皇在二戰時，也就是拿明治這句詩的手跡，參加御前會議，然後發動了戰爭。

不知日本現在跟中國發生衝突，是不是也是這樣的心情？但矛盾歸矛盾，日本的民族主義與右派勢力逐漸高張，卻是大家都看得到的現象。這樣的改變，當然不是小泉純一郎或安倍晉三擔任首相之後，才一下子升高的。它是經過二十餘年的變化，逐步累積出來的。

今天的日本跟過去很不一樣了。就連日本社會也和過去不一樣了。日本連續劇《半澤直樹》之所以廣受歡迎就是一個證明。

《半澤直樹》之前，日本白領的典型是《課長島耕作》。日本文部省甚至曾印製英文版的《課長島耕作》，送給來日本參加APEC高峰會的各國代表，說要若了解日本白領，就要看這套漫畫。島耕作勤奮認真、聰明，結果一路作到社長。他和半澤直樹不一樣，絕對不會說出「加倍奉還」這樣的句子。如今拒絕逆來順受的半澤直樹成為風尚，日

本對外的行為，會不會也一樣反應出這樣的時代思維？這是一個值得觀察的面向。

二〇〇三年第二次波斯灣戰爭之後，日本也曾參與伊拉克的重建。但是很怕國際上認為日本軍國主義又開始復甦，所以在宣傳上採可愛風，用漫畫人物來軟化日本的國際形象。

可是在二〇一三年十月二十五日，美國《華爾街日報》刊出對日本首相安倍晉三的專訪中，我們看到的卻是一個不強調可愛，而強調他自認為責任的日本。安倍在專訪中表示許多亞太國家都希望日本在經濟復甦之後，能在安全領域也扮演領導角色。日本也希望在這方面對國際社會做出貢獻，而平衡中國的勢力，就是日本可以做的貢獻。

安倍說，中國想用武力改變國際秩序現狀，而不思走國際法的途徑。這將使中國的崛起不再和平，所以必須有國家出來告訴中國不能這樣做。這個國家就是日本。

可以想見這樣的言論，在中國所引起的反彈。

安倍當然不是說說而已。二〇一三年一月，安倍內閣剛成立沒多久，他就派出副首相麻生太郎，訪問剛剛對外開放的緬甸，承諾要替緬甸蓋迪拉瓦工業區（二千四百公頃）。五月，在李克強訪問印度的月份，他就有辦法讓麻生在李克強到印度前去訪問，並讓印度總理辛格，在李克強前腳剛離開印度的時候，馬上就到日本訪問。讓李克強的外交努力，被印度像三明治一樣夾在中間。

十月七日，安倍利用在峇里島參加APEC峰會的時候，和越南國家主席張晉創進行會談，雙方確認將加強海上安全領域的合作，以抗衡在海上活動日益積極的中國。

十二月十三日，日本更把東協十國的領導人都找到東京，舉行第一屆日本—東協特別高峰會議。安倍是第一個把東協十國都走透透的日本首相。把東協各國領導人找來東京，一是推銷高鐵外交，再就是希望連絡東協各國，共同反制中國的防空識別區。同時為了拉攏東協，日本更表示五年內將提供東協二百億美元的開發援助，並擴大對個別國家的援助。

日本對其高鐵「新幹線」相當自豪。這是全世界第一條商業營運高鐵，一九六四年開通，結至二〇一三年，全國共八條新幹線，總里數二八七四．四公里。新幹線以安全與平穩著稱，運行三十九年來，沒有出現過一次乘客死亡事故。二〇一二年全國運行十二萬輛次新幹線，列車平均延遲時間只有三十六秒。

日本政府與企業，包括大林組、清水建設、三菱重工、住友建設、日立、JR東日本、丸紅商社、東芝集團等，雙管齊下，二〇一三年在印尼、馬來西亞、越南、泰國，爭取到第一批城市高速鐵路建設的訂單或優先調研權。

這裡可以岔出來談一下，安倍對東南亞砸錢，當然也鼓勵日本企業南下。因為經濟和政治本就是連動的。那日本企業最喜歡去哪一個國家呢？根據日本國際協力銀行二〇一三年十一月公布的問卷調查結果，日本企業最喜歡去的是印尼，認為印尼是今後三年左右最有前途的業務拓展基地。第二、第三分別是印度和泰國，中國落居第四，越南排名第五。日本國際協力銀行從一九九二年開始做這樣的問卷，中國大陸是第一次由首選落為第四。主要原因是工資上升，以及中日關係的前景堪憂。

印尼的經濟成長在二〇一三年趨緩。過去五年經濟成長都達六%，但是二〇一三年第一季卻掉到了五．六%。主要原因是美國量化寬鬆有

可能結束，外資抽回，印尼幣開始貶值，進口出現赤字。加上所有新興市場都面對同樣的問題：政治上的不確定，因為印尼二〇一四年要進行大選，新總統的政策誰也沒有把握。不過大企業還是有信心，因為印尼底子好，二億五千萬的人口，和不斷成長的中產階級，都代表著市場的潛力。

可是即便那麼多企業想到印尼投資，日本也和印尼一起研發反艦導彈，特種部隊也一起進行聯合訓練，印尼在防空識別區的問題上也沒有挺日本，最多只是呼籲中國與日本對話而已。日本一直想拉攏的越南，後來都趨於緩和，呼籲日本與中國和解。日本希望東協國家的民航機，不要向中國提交飛行計畫，反被新加坡總理李顯龍嚴肅地反問：「日本敢這樣要求美國嗎？」

只有菲律賓與日本共同發表聲明，對中國的防空識別區表示關切。

兩天峰會結束後，日本與東協發表聯合聲明，雖然「上空飛行自由」的重要性被寫入聲明，但日本原先希望加上中國劃設防空識別區，對區域構成安全上的「威脅」，這段卻被拿掉了。「上空」前面，也沒有如日本的願，加上「公海」二字。因為一變成「公海上空」，就會給人一種在暗示中國的感覺，東協國家不願，所以拿掉了。這也證實了中國對周邊國家的影響力。東南亞就算不是中國的勢力範圍，但也在中國的暴風半徑之內。這也讓日本的金元外交有了一定的極限。

日本的外交當然不是僅限於東南亞，安倍要的是全球布局。二〇一四年一月九日，安倍外交再度出擊，前往中東和非洲訪問。這次他把自己的外交稱為「地球儀外交」。他在機場答覆記者問題時提出了三點：第一，非洲是日本的邊疆；第二，中東是日本安全保障的最前線；第三，他本人將以雄鷹俯瞰的姿勢緊盯地球儀，開展全球全方位的地球儀外交。

安倍那次訪問的第一個國家是中東的阿曼，這是日本首相二十三年都沒去過的國家。去了阿曼之後，他也成為唯一跑遍全波斯灣國家的日本首相。接著他到非洲，象牙海岸、莫三比克、衣索匹亞，從非洲西部到南部，再到東部。這樣的布局，除了著眼非洲市場、爭奪漠南非洲的資源外，另外一個目的當然就是和中國競爭。而就在安倍訪非的時候，中國外長王毅剛好也在衣索匹亞、吉布地（日本海上自衛隊在吉布地也有基地）、迦納和塞內加爾訪問。

中國外長及領導人每年開春之後訪問非洲，是行之有年的傳統，並不特別針對安倍。倒是安倍的非洲行，針對中國的態勢非常明顯。可是安倍最後一站在非洲聯盟總部發表演講，而那個漂亮的總部卻是中國幫非洲建的。不知安倍心中的感受如何？

二〇一四年四月二十九日，安倍的地球儀外交再次發動，這次是九天六國，包括德國、英國、葡萄牙、西班牙、法國、比利時。值得注意的是，習近平三月二十二日到四月一日才剛剛到荷、法、德、比四國訪問，等於是習近平前腳剛走，安倍晉三就跟著去，而且法、德兩國還是重疊的。中日兩國幾乎在打外交近身肉搏戰，打得相當精采。

當然，外交與經濟援助並不是故事的全部。日本還要建軍，並且積極演習。日本《產經新聞》報導，二〇一三年七月四日，五艘中國海軍軍艦首度經宗谷海峽進入鄂霍次克海，讓俄國心生警戒。因為俄國也許多核動力潛艇在該海域航行。而中國最近也積極進入北極海（從大連到荷蘭鹿特丹，走北極航道只要三十五天，但走蘇伊士運河卻要四十八天），讓俄羅斯極為頭疼。所以日俄兩國打算，把一九九八年開始，幾乎每年都在日本海和海參崴外海進行搜索救難聯合演習，擴大到鄂霍次克海及北極海，以對抗中國海洋活動的擴張。

二〇一三年十二月，日本也提出了中期防衛力整編計畫，表示日本

要在二〇一四年起的五年內，引進十七架新型運輸機 MV-22 魚鷹，強化島嶼防衛，並買三架無人飛機和五十二輛水陸兩用車。日本的國防經費在五年內也將調高到二十四．六七兆日圓左右（約台幣七．一兆），是近三年首次成長，比前次增加了五％。在這種氛圍下，日本會不會修憲，把憲法第九條的和平條款修掉，讓日本可以像一般國家一樣在海外用兵，現在成為大家關切的重點。

同年十二月十九日，日本更與印度在孟加拉灣展開為期四天的聯合軍事演習。這是兩國海軍首次在印度水域實施聯合軍演。《華爾街日報》指出，這場演習反映兩國有意加強軍事合作，以反制中國的軍事擴張。

印度洋現在是兵家必爭之地。印度一直認為自己是印度洋主要的強權，所以對中國勢力進入印度洋一直有所顧忌。這就讓美國和日本有了連繫印度，從南亞平衡中國勢力的機會。所以無論是日本的外交，還是印度洋的大國博弈，都是將來很值得觀察的看點。

二〇一四年三月，安倍晉三提出新的防衛裝備轉移三原則，為日本武器出口解禁。美國、澳洲、法國等國立刻展開與日本的國防科技合作，日本在全球的軍事角色也因此提升，多了和中國對抗的籌碼。

安倍另一個努力的目標，是要能行使集體自衛權。也就是如果A國攻擊一個和日本關係密切的B國時，即便日本不是被攻擊的目標，但B國向日本提出要求，日本也發現若不介入，日本的安全將受到重大影響，這時首相可以作出綜合判斷之後，提請國會通過，出兵相助。也就是說，集體自衛權解禁之後，日軍就不是自衛隊而已了，她可以在國際舞台扮演更積極的角色。

一個武器出口解禁，一個集體自衛解禁，安倍二〇一四年四月就是

拿著這兩個政策，去加強和歐洲的軍事與經濟關係。

二〇一三年底，安倍參拜靖國神社，是日本與中國、韓國關係惡化的另一轉捩點。十二月二十六日，安倍在上任一週年的時候，去參拜了靖國神社。安倍不是第一個參拜靖國神社的日本首相，參拜的日期也不是敏感的八月十五所謂終戰紀念日，但是在中日關係緊繃的時候，安倍前往參拜，無異讓中日關係雪上加霜。

中國在安倍參拜的當下就強烈反彈，並關閉了與安倍溝通的大門。也有人說，安倍本來就沒打算與中國改善關係，他的計算是只要美國不反彈就好，所以他在十二月二十六日參拜之後，二十七日就由沖繩縣知事宣布批准一項填海造地的計畫，讓美軍普天間基地得以遷移到新生地，解決了懸宕十七年的琉球美軍基地問題。這讓美國一方面對安倍參拜事件表示失望，另一方面又不得不對基地問題得以解決，而對日本表示嘉許。這是安倍所算的機關。

可是美國嘉許歸嘉許，並不代表沒有對安倍的行為產生困擾。因為美國終究還是得跟中國建立某種大國關係，即便不是北京所想要的新型大國關係，但總不可能再重回冷戰的圍堵。何況金正恩整肅張成澤之後的朝鮮情勢，更需要美國和中國合作解決。這時安倍出狀況，不是讓美國在面對中國時感到為難嗎？

另一方面，美國也需要鞏固美日韓的同盟，以因應中國崛起與朝鮮情勢。可是靖國神社參拜事件一樣讓韓國強烈反彈，韓日同盟關係也出現緊張，這也不是美國所樂見。

唯一美國可能會想見到的，是中日關係一緊張，中日自由貿易區的談判就會擱淺。日本也會以加入美國倡議的TPP抗衡中國，這對美國是有利的。

但就整個亞太秩序而言，中日關係長期陷入緊張，亞太將無法建立正常的秩序，這也讓美國感到焦慮。中日對峙的態勢，也成為我們觀察亞太局勢的脈絡。中日兩國會不會發展出一套「管理」雙邊關係的模式？這也是我們很想看的。

中日兩國應該不至於再打一仗，但她們需要發展出一套模式來彼此應對。過去美國和蘇聯冷戰的時候，就曾發展出一套成文與不成文的遊戲規則，來管理她們之間的衝突，使其不致失控。比如兩國相互尊重彼此的勢力範圍（中美洲被視為美國的後院，東歐則被視為蘇聯的勢力範圍），相互尊重不涉入到對方的勢力範圍裡面；雙方也都透過軍備管制條約，規範彼此的衝突，而且也都避免自己被小的盟國捲入大型的衝突。中日之間是否也能在軍事與經濟兩個棋盤間，發展出一套衝突管理的機制，無疑是一個很有意思的課題。

看完了東北亞，東南亞呢？西邊的中亞呢？

東南亞的中國勢力

東南亞因為地緣關係，長久以來就受到中國影響甚鉅。也是中國的外交重鎮。二〇一一年一月一日，中國與東協的自由貿易區正式啟動。二〇一二年，雙邊貿易超過四千億美元，是十年前的六倍。現在東協是中國的第三大貿易夥伴，中國是東協的第一大貿易夥伴。中國企業去年在東南亞投資了四十四億美元，比前一年增加五二%，大陸海軍更積極藉由醫療義診、反海盜等活動，擴張在東南亞的影響力。日本拉攏東協抗中，屢屢無法成功，經濟因素當是一個關鍵。

除了經貿關係外，中國的影響力也可以從「糯康事件」看出一二。

二〇一一年十月五日，兩艘中國籍的商船華平號和玉星八號，搭載了十三名中國船員在湄公河金三角水域遭到水匪打劫。十三名船員全部罹難。慘案震驚了中國與整個東南亞。

事後警方在船上找到九十五萬粒的毒品「冰毒」，也把緝捕的矛頭對準了湄公河上的大毒梟糯康。由於糯康是緬甸籍，活躍於泰寮緬邊界的金三角，所以公安部長孟建柱飛到緬甸，與緬甸總統登盛見面尋求協助，國務院總理溫家寶也與泰國總理盈拉通電話，呼籲泰國與中國合作。公安部禁毒局長劉躍進則前往雲南邊界成立指揮部，派出了二百多人，分成六個小組，或明或暗，與緬甸、寮國、泰國警方合作，撒下天羅地網，進行全面搜捕。

中國還把泰緬寮三國的執法人員找到北京開會，以行動告訴世人，在湄公河上誰說了算。六個月後，糯康及其同夥共四人在寮國被捕，並被送往雲南受審。二〇一三年三月一日，四人在雲南伏法。

有的學者解讀，認為糯康事件發生，顯見中國對周邊國家外交的失敗。不然人家怎麼敢挑釁中國？可是反過來，由糯康事件的落幕，又可看出中國是想告訴世人，東南亞這塊地方，至少泰緬邊界這一塊，還是中國的勢力範圍！

西方媒體也的確把糯康被捕的事件，和美國門羅主義相比，認為是中國版的門羅主義。

一九一六年墨西哥獨立英雄潘其奧．維拉（Pancho Villa）在新墨西哥殺了十八個美國人。當時總統威爾遜表示，根據門羅主義，西半球是美國當家，就算是墨西哥的革命英雄，也不能草菅美國人的性命，所以下令全面緝捕。但這次事件和威爾遜緝捕維拉的事件有兩個不同：一是中國抓到了糯康，二是中國把所有的功勞都歸給了寮國。外國媒體說這

是中國「巧外交」（smart diplomacy）的體現，其實這也正是中國以大事小的智慧。

不過除了門羅主義的中國版之外，糯康事件還有兩個看點，這兩個看點都可以成為我們繼續觀察中國外交的脈絡。

第一是大陸緝捕糯康的時候，在當地做了很多布建的工作。糯康在金三角經營了十六年，在三個國家情治人員中的人脈也盤根錯節。平常在地方也修橋補路，行些小惠，所以多少人都為他通風報信，讓緝捕的工作增加不少難度。

可是為什麼中國還是找得到那麼多線民？原來中國也在東南亞深耕了很長時間。過去十年，有超過一千五百個東南亞警察在中國受過訓，這讓中國也有自己的人脈可以動員。

另一個線民的來源是中國商人。隨著中國經濟的起飛，愈來愈多人在東南亞做生意或投資。這些華商自然也有他們的人脈眼線，可以提供給政府辦案。當年蒙古人西征，就是用很多穆斯林商人作為眼線，可見這個傳統其來已久。

《紐約時報》更報導了一個中國在當地投資的故事。報導指出，在寮國北部湄公河邊有一個中國人經營的經濟特區。裡面有一家中國人經營的大賭場叫「羅馬國王」，那是一個奢華的銷金窟。裝潢美輪美奐的賭場裡，有比真人還大的羅馬人塑像作為裝飾，屋頂有一個大皇冠，還有一個籠子養著一隻老虎作寵物。

賭場以豪華轎車接送賭客，附近街道的路標、招牌都是中文，負責保安的也是中國人。在這裡人民幣比寮國自己的貨幣還吃香。多少富商巨賈搶著來這裡試試運氣，龍蛇混雜的情況下，當然也成為情報的集散地。最後糯康被捕的地方，也距離羅馬國王不過十哩而已。這和諜報電

影的情節幾乎一樣。

可是中國人勢力進入東南亞，不見得每一個人都歡迎。糯康在審訊時就表示，他不喜歡中國人。因為中國人的商品順著湄公河南下，搶走了很多當地人的工作。這個現象不只出現在東南亞，在非洲和拉丁美洲一樣也有這種現象。這是中國勢力崛起後的一個後遺症。

第二個看點是，中國在緝捕糯康的過程中，因為糯康藏匿在山區，所以一度想用無人飛機將糯康擊斃。但後來因為上面交代要捉活的，而放棄用無人飛機攻擊的方案。但消息見報後，還是引起大家對中國軍事科技的高度興趣。

無人飛機是現在最新的戰爭方式，主要科技幾乎為美國所掌握。歐巴馬上任以後，在反恐戰爭中大量使用無人飛機擔任偵測與攻擊的任務。美國軍事專家在評論中國一度準備用無人飛機攻擊糯康時表示，中國最後放棄攻擊，可能是在科技上沒有十足的把握。但即便如此，在中國自行研發的「北斗」衛星定位系統逐漸完善之後，導引無人飛機的能力已大為增強。在珠海的航空展中，中國已經展示了仿效美國的無人飛機。這些無人飛機幾年之內，也將普遍用在沿海的島嶼偵測任務。無人飛機的使用，因著美國的帶頭，幾乎又變成一個大國的標準配備。

無人飛機的好處是不必動員很多地面部隊，也不必實際介入他國領土去打仗。但是在美國使用的經驗中，卻會發生幾個問題，第一是戰爭究竟是誰在打？過去蘇聯入侵阿富汗，用的是正規部隊，美國九一一之後開始反恐，除正規部隊外，也動員了很多特種部隊。最後擊斃賓拉登的就是海豹特種部隊，這應該是最有名的一役。可是如果依賴無人飛機，無人飛機是由中央情報局所掌控，所以實際打仗的，變成中央情報局了。我們可以想見這中間所引起部門與部門之間的摩擦可能有多嚴重。美國有這種情形，將來其他國家很可能也會發生這種組織的摩擦。

其次是用無人飛機攻擊，只能算是暗殺行動，還是已經發動戰爭？如果是不宣而戰，那國會該如何用戰爭權力法案去監督白宮？這是一個難解的問題。

用無人飛機攻擊特定敵人，需要大量的情報。這是為什麼要由情報單位來主控的原因。可是你怎麼知道線民所提供的情報都是真的？美國用無人飛機在巴基斯坦和阿富汗邊界打塔利班，結果常有無辜百姓被誤炸，甚至連中情局駐伊斯蘭城的站長都曾被巴國當地司法單位起訴，而倉促離開巴基斯坦。美巴關係也經常因此陷入緊張。

所以無人飛機該怎麼規範？中國也在無人飛機的技術上急起直追，並且開始外銷無人飛機的時候，無人飛機在國際上扮演的角色會怎麼演變，也值得我們觀察。

從南海開始的衝突

再回來看中國與東南亞的關係。

前面講過，東南亞好像是中國的勢力範圍，可是卻也不是每個國家都與中國相善。越南因為西沙群島和中國發生海上衝突，菲律賓也因美濟礁、黃岩島與仁愛礁而屢屢和中國對峙。

黃岩島在元朝時候就出現在中國史書之中，而菲律賓過去自己出的地圖，也沒把黃岩島畫入國境之內。今只因有海底資源而突然稱黃岩島為其所有，中國自然難以接受。但更重要的是，中國認為，以菲律賓的實力，居然敢跟中國對峙，後面當然有美國的支持。菲律賓不過是美國的馬前卒而已。（圖3-1）



圖3-1：為搶奪黃岩島的海底資源，菲律賓屢屢和中國對峙。

東協十國裡面，和中國叫板最大聲的就是越南和菲律賓。二〇一四年四月底，歐巴馬亞洲行剛剛結束，越南和菲律賓就因南海島嶼的主權問題與中國發生衝突。

五月二日，中國將海洋石油九八一號鑽井平台移往西沙開始探勘深海石油。中方說這塊海域在中國的九段線之內，是中國領海。越南說這是在越南的專屬經濟區之內，中方的做法明顯挑釁。國際上的觀察，則認為鑽井平台已經變成中國現在宣示主權的一種方式。但是這種方式卻免不了引起衝突。

根據中方說法，五月三日到七日短短五天內，越南派出三十五艘各類船隻，對中國在西沙的鑽油平台進行了一百七十一次衝撞，越方則指其船隻是前往執法，中方卻對其船隻發射水柱攻擊，其中一艘船隻還因此扭曲變形。類似的衝撞、噴水衝突，一直到六月還持續發生。

菲律賓海警則於五月六日，在南沙群島半月礁附近海域，截獲正在「偷獵菲律賓珍貴海龜」的中國籍漁船及十一名漁民。

這些衝突本非新鮮事，但在美國重返亞太，加強與菲越兩國的軍事關係後，衝突就變得更加敏感了。甚至一度傳出，中國將把五月底預定在釣魚台附近海域舉行的中俄聯合軍事演習「海上協作二〇一四」，移往南海海域舉行。雖然這個消息後來被否認，但外界也開始關切，俄國勢力是不是也想下南洋？越南一直想拉日本進東南亞，安倍晉三二〇一四年五月底訪問新加坡時，也表示願意加強與新加坡的防務合作。新加坡總理李顯龍告訴安倍：「我們歡迎日本有意在〈美日安保條約〉下，對本區域的和平與安全做出更多貢獻。」今若俄國也來，加上原本相爭的中美兩國，南海一下子又熱鬧了。

五月十日、十一日，東協在緬甸舉行峰會，也對南海情勢的最新發展進行討論。新加坡總理李顯龍表示，南海的情勢「敲響了警鐘」，它們「容易失控，觸發意想不到的後果，進而破壞對本區域的信心」。因此呼籲東協和中國儘快協商，不是對領土問題選邊站，而是推動一個前瞻性、中立性的南海行為準則。

中國和東協在二〇〇二年簽署了〈南海各方行為宣言〉（Declaration of Conduct），各方承諾將「通過友好的協商和談判，以和平方式解決南中國海的有關爭議」，但這份文件並不具拘束力。二〇一三年九月，東協和中國在蘇州啟動了「南中國海行為準則」（Code of Conduct）的正式談判，但還沒有實質進展。

類似這樣的事件，我們通常是從宏觀到微觀，看四個部分：

第一是**國際經濟的大格局**。全球化帶來的經濟發展，讓許多國家的中產階級興起，這股新興力量，對內帶來民主化的壓力，對外帶來民族

主義的情緒。這都成為中越衝突的底蘊。

第二是看**南海秩序的建立**。這包括「法」的層次（行為準則如何透過談判建立？中國與周邊國家關係如何發展？）與「力」的層次。因為南海領土爭端，無疑是「嵌」在美中較勁的大框架裡面，所以必須沿著美中互動的脈絡，才能看出這些談判的韻味。

中越可不可能真的大打一場？應該不會。因為中國還想重建海上絲路，還要布局南洋，讓中國這個陸權國家的力量從南方伸展出去。既然要布局重建海上絲路，自不能在南海再次生戰。可是萬一擦槍走火呢？所以從上，和美國建立互動的模式，在激盪中逐漸劃出雙方的勢力範圍；從下，擱置主權的爭議，先談出南海行為準則，可能是比較可行的方式。

現在在越南投資的企業可不可能離開？那要看整個產業上下游怎麼布局，以及國際政經環境的基本面。越南的吸引力，在於她同時是TPP和RCEP的成員，而TPP紡織貿易的優惠，讓越南被視為未來TPP貿易圈中最好的紡織製造基地。加上日本和新加坡在越南建造的工業區，基礎建設也相當不錯，所以外資應該還是會留下。但若因民主化要求，造成政治情勢發生動盪，那又是另一種考量了。北非因阿拉伯之春帶來動盪，就是最好的例子。

第三個部分是看**東協的運作**。或者說，是看國際組織的功能。國際組織可以是各個國家協調政策、發表意見的論壇；可以是一國行為的規範者；也可能被成員國用來當成外交工具，把自己墊高，以利對其他國家進行交涉。東協作為一個國際組織，它扮演的到底是哪一種角色，在學術與實務上都是很值得觀察的題目。

第四個可以觀察的部分，是**東協成員國中不同的立場**。東協國家在

安全問題上都還各自抱有戒心，在南海問題上也不同調。前面講過，東協十國中，越南和菲律賓對中國比較強硬。其他國家則未必與她們同調。二〇一二年柬埔寨擔任東協輪值主席時，就被菲越兩國批評說太過親中，柬埔寨僅以一句「東協不是裁決主權問題的法庭」就擋了回去。

二〇一四年五月這次東協峰會，輪值主席是緬甸。緬甸剛剛進行政治改革，重新為國際社會所接納，所以很努力地避免她和中國的友好關係，影響到擔任主席的中立性。緬甸這點做得不錯，但緬甸和中國的關係，仍是我們觀察中國與周邊國家關係的一個焦點。

緬甸傳統上跟中國關係不錯，而且幾乎是哪一個政權在中國執政，緬甸就跟哪個政權相善。從明朝到清朝到民國，到中共建政，都是如此。主要原因是緬甸的少數民族眾多，其中許多族群和雲南的少數民族是一樣的。所以緬甸要解決少數民族問題，或者和少數民族談判，一定要有中國相助才行。所以緬甸跟中國關係一向很好，中國也在緬甸西岸可可島部署了許多軍事設施，監控印度在印度洋北部的活動。

可是這樣跟中國親近的緬甸，和中國的關係也開始改變。

二〇〇九年，緬甸政府對境內的果敢族進行陣壓。果敢族其實就是漢人，當時中國在陣壓之前就向緬甸當局表達關切，可是緬甸相應不理，還是對果敢族強硬陣壓，導致大批果敢難民逃到中國避難。中國為此對緬甸相當不滿，國際上也一樣納悶：緬甸不是一向被視為中國的勢力範圍嗎？二十餘年來，緬甸軍政府執政，一直受到西方經濟制裁，中國則力挺緬甸，現在怎麼連小小的果敢族問題，緬甸都不買中國的帳？

二〇一一年九月三十日，緬甸政府以破壞伊洛瓦底江的生態為由，勒令興建中的密特順大壩停工。伊洛瓦底江是緬甸母親河，是緬甸文化的搖籃，結果在這個江上建水壩，破壞生態不說，大壩建成後所發的

電，九〇%也是輸往中國。這讓緬甸人民非常憤怒。在反對派政治人物和環保團體帶頭下，政府感受到愈來愈大的壓力。於是緬甸總統吳登盛索性下令，密特順水壩停工，一則向反對勢力示好，一則也以此為槓桿，向西方示好，希望能緩和西方的壓力。可是密特順水壩的最大金主是中國，水壩停工，中國投資泡湯，相關單位氣得直跳腳！

緬甸總統吳登盛是這個改變的關鍵人物，而且他推動的改革也不是作態而已。他不但釋放了包括諾貝爾和平獎得主翁山蘇姬在內的多名政治犯，還開放了報禁、黨禁，並舉行公開選舉。快速的改革步伐讓西方受到鼓舞，除了觀望一下，好證實他改革的真假之外，為了不讓吳登盛的改革受到內部阻力而中輟，也為了就算假戲也逼他真做，西方立刻把握機會跟進。不只美國前國務卿希拉蕊訪問了緬甸，連歐巴馬都親訪緬甸給予鼓勵，恢復了美緬邦交，解除了一些經濟制裁，並邀請吳登盛作客白宮。嗅覺敏銳的企業，也開始搶進緬甸。

面對緬甸的改變，中國先是錯愕，繼而警覺到國際情勢改變，不能單憑意氣用事，必須冷靜思考，重建周邊秩序才行。菲律賓和緬甸，都是抓住美國重返亞太推動「再平衡」的勢頭為槓桿，爭取自己的利益。尤其希拉蕊更公開表示，南海是美國的重大利益，更讓菲律賓壯足了膽。所以中國要建立秩序，一定要先與美國取得諒解才是。這也是為什麼中國一直強調新型大國關係，以及不斷告訴美國，太平洋夠大，容得下兩個大國的原因。

這裡要介紹兩個國際政治上關於建立秩序的概念。

談到建立秩序，常有「**從上操縱**」與「**從下操縱**」兩種方式。所謂「從上操縱」，是大國聚在一起決定，哪一塊地方是誰的勢力範圍，哪一塊地方又是誰的，不准碰，達成協議之後，拿到當地去執行。十九世紀歐洲列強在柏林會議上劃分殖民地勢力範圍，就是最典型的例子。中

國如果繞過菲律賓，直接跟美國交涉，達成勢力範圍的默契，然後要求美國回去約束菲律賓不要屢屢挑釁，就屬於從上操縱的建立秩序模式。

「從下操縱」就是強權國先去第三世界布局，透過各種經濟援助、軍事基地、人員互訪等綿密的來往，深化自己跟當地的關係，然後拿這個事實告訴其他強權國，這個地方是我的勢力範圍，妳們不要介入。這就是從下操縱。

另一個國際政治的概念是「**權力均勢**」。新加坡和越南都提過類似主張，希望強權國在東南亞能維持權力平衡。可是兩國要的平衡在性質上又不一樣：新加坡和美中兩國關係都不錯，所以希望兩國在東南亞能維持均勢，這樣東南亞國家也不必被迫加入某一強權的陣營，也可以左右逢源。越南追求的均勢則是屬於對抗的均勢。在感受到中國的壓力之下，她忙不迭地想引進美國與日本的力量與中國相抗衡。她歡迎美國重返金蘭灣，也和日本加強軍事合作。希望用這樣的平衡，加強自身的安全。

其實所謂權力平衡，本來各國就各有各的理想模式。十九世紀歐洲的古典權力均勢最為人所樂道，可是當時就出現過好多種樣態的權力均勢。一八一五年維也納會議上，奧地利和英國的權力均勢概念就不一樣。一八七一年德國統一，俾斯麥建立的均勢又和一八一五年不一樣，俾斯麥下台後，德皇威廉二世又把權力均勢轉了個樣，而終引爆了第一次世界大戰。

這些不同的均勢概念，到底應如何比較或取捨？前美國國務卿季辛吉提出了精闢的看法。他表示**所謂權力均勢，不是機械性地去比較各國的權力是否平衡，而是應考慮整個歷史脈絡，以及原來就存在的權力關係，這樣才能有真正的均衡，而不是機械性的平衡。**

中國顯然就是從這個角度跟美國說的。中國不只一次傳達出的訊息是，太平洋夠大，也沒有界線，容得下美國，但是美國也必須尊重，這塊地方本來就是中國千百年來生存的地方，本就有中國的傳統利益，希望也不受到侵犯。

可是從上操縱還不夠，還必須從下操縱。這就需要一點反思的工夫：為什麼中國經濟愈強大，東南亞國家對中國愈有戒心？如何在東南亞作更多的深耕？

東南亞的經貿合作

二〇〇三年十月七日，新加坡總理吳作棟在峇里島東協峰會場外，與日本首相小泉純一郎會談時，很感慨地說：「中國就像一頭大象，東協是一隻鹿。無論這頭大象有多親切，只要牠餓了，或開始在那兒打轉了，小鹿都得開始擔心。如果這頭大象發脾氣，那小鹿就更得擔心了。」

我們不知道當時小泉的反應是什麼，但無論小泉同不同意，吳作棟自己是深深這麼認為。在這之前一個月，吳作棟接受媒體採訪時，就曾很感慨的說：「中國是很溫柔，但她還是太大。」

我們在許多卡通影片裡都可看到類似的場景：一個巨人面對著周遭比他小的人，不管他再怎麼小心、再怎麼表現出無辜，還是會東碰壞這個、西碰壞那個，弄得周圍的人大呼小叫、氣急敗壞。中國就是這樣一個巨人。

面對東南亞國家這樣的焦慮，中國也努力重建與東南亞國家的關係。

二〇一三年十月二日到八日，習近平出訪印尼、馬來西亞，最後回到印尼的峇里島參加APEC峰會。在印尼國會講話時，習近平提出幾個努力的方向：一是堅持講信修睦，二是堅持合作共贏，三是堅持守望相助，四是堅持心心相印，五是堅持開放包容。

講信修睦就是尊重彼此發展方式，並簽訂睦鄰友好合作條約；合作共贏的重點是發展好海洋合作夥伴關係，共同建設二十一世紀「海上絲綢之路」；守望相助講的是防災救災、網路安全、打擊跨國犯罪、聯合執法；心心相印講的是加強青年、智庫、議會、非政府組織、社會團體等的友好交流；最後開放包容則指的是發揮各自優勢，實現多元共生、包容共進，共同造福本地區人民和世界各國人民。

絲綢之路的意象，不管是中國領導人發表中亞政策講話還是東南亞政策講話，都不斷出現。足見這是十年內中國很重要的經濟外交藍圖。其所傳達的訊息就是兩個：開放與經貿。

在印尼講完話後，習近平又到了馬來西亞。他跟馬來西亞首相納吉布會談，就中馬合作提出建議，表示將擴大經貿合作，並且鼓勵中國企業參與大馬北部發展，以及馬新高鐵建設。納吉布說，中方表示有濃厚興趣參與大馬高速鐵路計畫，展示兩國強而有力的經濟關係。高鐵外交成為中國對外發展的另一個重要工具。

緊接著習近平出訪東南亞的總理李克強，努力用更具體的做法，將習近平的政策輪廓予以落實。

李克強在十月九日到十五日訪問東南亞，參加隨後在汶萊舉行的中國與東協十加一會談，以及東亞峰會，並接著到泰國和越南訪問。

泰國現在扮演的角色是中國和東協之間的橋梁。因為泰國跟中國沒有相連，所以中國商品是先到寮國，跨過湄公河上的第四友誼大橋（全

長不過五百多公尺，泰寮中三國出資），再進入泰國、馬來西亞。二〇〇二年，泰國對中國的進出口總額才五百五十億美元，到二〇一二年，已達四千億美元。

貿易的增加，帶動泰國北部清邁及清萊的經濟。建立從中國雲南到馬來西亞的南方絲路，也成為泰國北部人民追尋的夢想。

但泰國的政治社會正在面臨轉型。這是所有想跟泰國建立關係或做生意的國家與公司，都不得不列入考慮的因素。泰國北方經濟起飛，帶來了新的中產階級。這些中產階級要求更多的經濟與政治權力，讓曼谷的舊菁英分子感到威脅。近年來一直困擾泰國的黃衫軍與紅衫軍之爭，其社會底蘊也就在此。那些舊的勢力，包括曼谷的城市白領、老牌政客，以及部分軍方將領，就是黃衫軍的骨幹。來自北方農村的草根階級，以及現在逐漸出現的新興中產階級，則是紅衫軍的骨幹。經濟的發展，造成社會結構的改變，也一直撕裂著泰國的社會。

紅衫軍因為代表新興勢力，人數眾多，所以二〇〇〇年以來，不管他們所推出來的政黨叫泰愛泰黨還是為泰黨，不管他們支持的總理叫達信還是達信的妹妹盈拉，都能夠在大選中獲勝，而且可以在國會中掌握多數執政。城市菁英看不起這些學歷低的紅衫軍，認為政治不應由這些鄉巴佬決定。老牌政客與將領們不喜歡達信，認為過去多黨執政，各個政黨還可以分一杯羹。現在達信他們單獨執政，整碗端去，當然不高興。王室裡面一些成員也不滿意這種現象，認為達信的聲望太高，對王室愈來愈不恭。於是這幾股勢力結合起來組成黃衫軍，二〇〇六年發動軍事政變，推翻了達信。

沒想到軍方還政之後舉行大選，還是達信的妹妹盈拉當選。反對勢力更為不滿。各種謠言指出，黃衫軍想發動所謂的司法政變，透過與其相善的憲法法院法官，找出盈拉施政的破綻拉她下台。果然，二〇一四

年五月七日，盈拉被憲法法院判決，指其調動國安會祕書長違憲，被迫下台。八日，憲法法院又判決盈拉在稻米收購政策中瀆職，必須接受參院調查彈劾，甚至有可能五年不得參政。黃衫軍對此仍然不滿，要求盈拉政府的所有閣員下台，連根剷除達信的勢力。紅衫軍這邊當然忍不下去，於是一下子泰國的情勢又沸騰起來。

可是黃衫軍這邊因為十幾年來從未選贏過，對選舉聞之色變，因此主張泰王任命一個非選舉出身的總理組閣。這種要求又明顯違憲，所以僵局究竟該如何解，大家都很關切。而且泰國的政爭，不是權力或政策之爭而已，底蘊是社會轉型所帶來的緊張關係。這是過去從來沒發生過的結構性問題，同樣也會發生在其他國家。

李克強那一次還到了越南。越南與中國一直有緊張關係，所以也一直想拉日本、美國等域外強權進入東南亞，平衡中國的勢力。今李克強直接到越南訪問，希望能緩和緊張。經濟加上柔性攻勢，我們由後來越南在東海防空識別區一事上呼籲日本與中國和解，可以看到李克強的越南行是發揮一些效果。

越南和中國在西沙問題上還是會持續發生一些零星摩擦，前面講過二〇一四年五月，越南衝撞中國鑽油平台，中國以水柱還擊，就是一個證明。但是中國在抗議的同時，還是會同時有像李克強訪問河內這樣的懷柔動作。因為穩住周邊還是中國重要的發展策略。

二〇一三年十月九日，李克強在「十加一」會議上勾勒出具體的中國東南亞政策。他把所提出的政策，稱為二加七合作框架。

「二」是兩點共識：「深化互信」和「聚焦經濟發展」。

就「深化互信」而言，李克強說中國將奉行「與鄰為善、以鄰為伴」的周邊外交方針；一如既往堅持相互尊重、平等相待、透過友好協

商和對話化解分歧；一如既往支援東協在東亞合作中的主導地位。

東協很擔心，自己一手打造的東南亞或東亞合作的架構，會不會一下子被中國主導了，李克強透過這點共識告訴她們，不會，東協國家還是主角。中國可以抬轎。

至於「聚焦經濟發展」的共識，李克強談到了金融合作，以及湄公河次區域及東協東部增長區的發展，中國願意致力於縮小各國間發展差距，促進東協共同體建設。這段也很耐人尋味，尤其中國和東南亞相關國家，過去曾為爭奪湄公河水資源而發生衝突，今特別強調參與湄公河次區域的發展，顯然在湄公河開發計畫上，中國已經做了一些調整。

「二加七」裡面的「七」，是七個合作領域，包括：

- 一、中國與東協簽署睦鄰友好合作條約；
- 二、啟動中國與東協自由貿易區的升級談判，推動雙方在貨物貿易、服務貿易、投資合作等領域採取更多開放舉措，並支持香港作為單獨關稅區與東協開展自貿區談判；
- 三、加快互聯互通基礎設施建設，推動泛亞鐵路早日開工；
- 四、加強域內金融合作與風險防範，擴大雙邊本幣互換的規模和範圍；
- 五、穩步推進海上合作，建立二十一世紀海上絲綢之路；
- 六、加強安全領域的加強與合作，建立中國與東協的國防部長會議機制；
- 七、密切人文科技與環保交流。

二加七合作框架裡面，可以發現中國對於國際關切的問題並不迴避。比如美國最關切的是南海自由航行，李克強針對這點指出，「南海的航行是自由的，南海的航行安全是有保障的，每年有十多萬艘各國貨輪暢行其中。中國願繼續與地區各國維護好南海航行自由與安全。」希望能緩和一些美國的焦慮。

針對東南亞國家關切的南海問題，李克強除了重覆北京的立場，「南海爭議應由直接當事方通過協商和談判解決」（也就是告訴美國這些域外國家，自由航行我保障了，其他區域領土爭議你們就不要插手了！）之外，也表示中方願同東協國家在落實〈南海各方行為宣言〉框架下，繼續就制定「南中國海行為準則」開展磋商，本著協商一致的原則，積極穩妥地推進準則制定進程。「寧靜的南海是各國之福，南海起波瀾對誰都不利，我們要共同努力，讓南海成為和平之海、友誼之海、合作之海。」

本來東南亞國家抱怨的就是中國老是迴避，不簽南海行為準則，現在中國表示：「我願意！」但是什麼是積極穩妥，就看中國後面用行動來詮釋了。

幾個大建設的藍圖值得我們關切，比如泛亞鐵路、海上絲路等等，都是重要的規畫。可是這些建設需要錢，東南亞國家不是每個都有錢，所以中國說：「我來提供資金！」比如針對海上絲綢之路，李克強表示已經設立的三十億元人民幣的中國—東協海上合作基金，歡迎各國積極申報專案。在泛亞鐵路方面，中國倡議在繼續發揮中國—東協投資合作基金的作用、提供專項貸款等基礎上，另外成立一個「亞洲基礎設施投資銀行」，作為融資平台。

可是光有構想還不夠，相關國家的政治安定與否，也關係著中國東南亞的布局，以泛亞鐵路為例，第一階段昆明到新加坡，中間經過泰

國。泰國的樞紐位置相當關鍵，過去盈拉與中國相善，中國也希望能攬下中泰段的高鐵線路。這將有助於中國在泛亞鐵路的發言權。如果盈拉下台後，黃衫軍的勢力入主曼谷，其背後可能帶來的是日本勢力。日本和中國在東南亞的高鐵戰爭正打得不可開交，若日本取得泰國這一段的鐵路建造權，中國在泛亞鐵路的問題上將會失去一個有力的制高點。

（圖3-2）

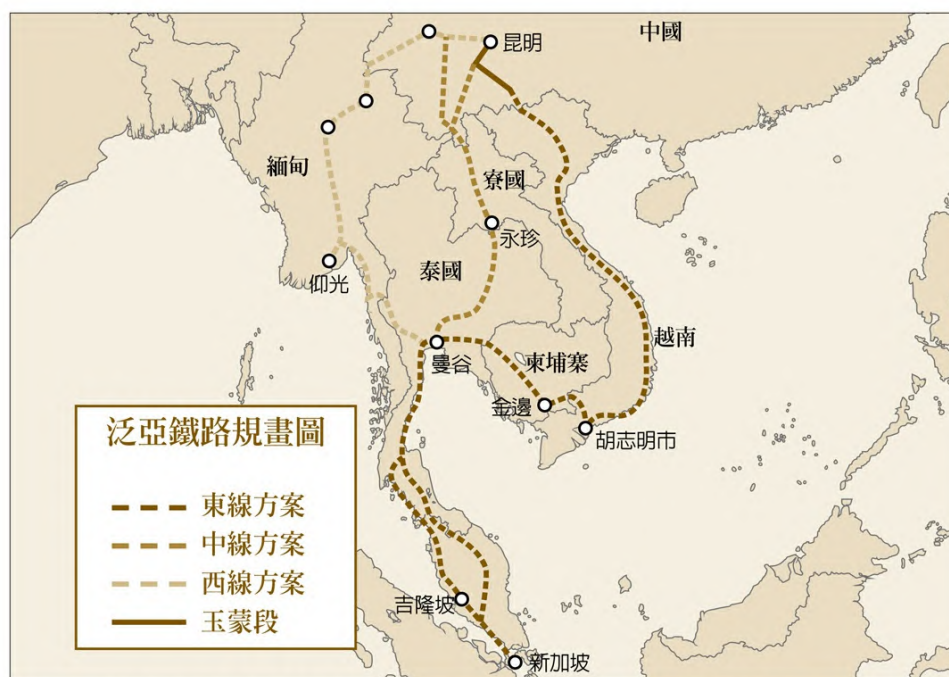


圖3-2：泛亞鐵路規畫圖，其中玉蒙段（玉溪至蒙自）已於2013年2月通車。

再回來看中國的布局。我們發現中國現在除了宏觀的規畫以外，外交身段也變得比較柔軟。以緬甸為例，中國從緬甸建設了一條天然氣管，從緬甸的皎漂港，跨雲南、貴州、廣西、重慶，最後止於廣西貴港。這條天然氣管全長二〇五〇公里，在緬甸部分七九三公里，中國部分一七二七公里。全線在二〇一三年十月完工投產，每年提供了一百二十億立方米的天然氣。這樣一條天然氣管，加上另一條平行的油管，一

直是中國的願望，因為這樣可以解決繞道馬六甲海峽「馬六甲困境」。馬六甲海峽本是重要的能源通道，但近年海盜猖獗，安全堪虞。所以若能避開馬六甲，另闢安全的能源走廊，當然最符合中國利益。

緬甸的油氣管通了以後，中國能源的四大通道就都完備了。（圖3-3）



圖3-3：中國四大能源進口通道。

可是油氣管拉過地面，造成的環境破壞，也讓中國與緬甸關係發生緊張。雖說中南半島是中國勢力範圍，而緬甸也不可能真的與中國絕裂，但是國際局勢如此詭譎多變，中國也不可能為所欲為。所以二〇一三年中國特別設了亞洲事務特使，由資深外交官王英凡出任，主要負責協調對緬外交。中國政府也告訴在緬甸開採能源的中國企業，要特別注意形象，以及環保問題等社會責任。這種柔軟是過去所沒有發生過的，

也可看出大環境的變化。

這裡還可以分一點篇幅談一下雲南的角色。

中國經營東南亞，尤其是經營中南半島，邊境省分常被賦予充分的自主權。尤其在經濟外交這部分，北京與地方政府合作無間，許多邊境省分和鄰國的小規模工程，都不需要經過北京批准。雲南是就是這樣一個特別值得觀察的省分。

雲南在外交上擔負的責任不只是緬甸而已。中國希望透過雲南的對外交流，來與鄰國的邊境省分連成一線。所以雲南觸角所及，甚至還包括印度的西孟加拉邦。西孟加拉邦的首府加爾各答，與昆明結了姊妹市。二〇一三年五月，中國與印度共同提出中印緬孟經濟走廊的概念，也是先透過雲南學界和印度學界進行交流之後，才正式提出。而昆明與加爾各答，就是經濟走廊的兩端。

這個走廊所覆蓋的面積大約一百六十五萬平方公里，人口四億四千萬，地處東亞、東南亞、南亞三大市場的連接地帶，被稱為新的茶馬古道。中國和這些國家的貿易也快速成長。一九九九年，中國與印孟緬三國貿易才三十二．一一億美元，到二〇一二年，則達到八百一十八．九五億美元。

當然，也有分析指出，中印緬孟經濟圈基礎設施落後，真正要發展起來，還需要好一段時間。可是我們看的是趨勢，這個區域合作的意向與趨勢，是我們觀察南亞與中國關係的另一個焦點。

中亞的外交拓展

中國在中亞的外交拓展也沒稍歇。中亞之於中國具有三層意義：一

是著眼中亞的能源與天然資源；二是積極對抗三種勢力（恐怖主義、分離主義、極端主義）；三是準備在美國撤出阿富汗之後，擴大中國在阿富汗的影響力。而她所憑藉的外交工具，是國際組織（上海合作組織）與龐大的經濟影響力。

二〇一二年五月，《天下》雜誌曾以專題報導了中國的三條新絲路。三大絲路都以深圳為出發點。往北到新疆烏魯木齊、霍爾果斯的北方絲路，主打3C產業；往西到雲南的南方絲路，主打奢侈品產業；以及往上走江蘇的虛擬絲路，主打電子商務。

北方絲路就是走新疆到中亞，多少手機從這條路線，通過歐亞陸橋進到中亞、歐洲，也使霍爾果斯口岸一下子繁榮、擁擠了起來。多少卡車在口岸排隊準備進入中亞，新疆也因此成為對中亞貿易及大西北經濟的樞紐。面對這樣的新情勢，北京怎麼勾勒出她的外交政策？

二〇一三年九月七日，中國國家主席習近平訪問哈薩克，在首都納札爾巴耶夫大學發表演講，提出了「絲綢之路經濟帶」的倡議。根據這個構想，中國要經由中亞，把中國和歐洲連結起來。這個經濟動脈將綿延一萬一千公里，涉及總人口達三十億！

這個發展的方向，透露出中國經濟發展與地緣政治的內外趨勢。就經濟發展而言，經過三十年快速經濟發展之後，中國經濟開始出現疲態。現在需要的是擺脫對出口的依賴，轉而開發內需，全力發展中部與大西部。絲綢之路經濟帶，可以放在這個框架裡面理解。而就地緣政治而言，美國、日本等海權國家，從西太平洋與南中國海，逐漸對中國採取包圍之勢。作為一個陸權國家，中國轉而從陸路找出路，也完全可以理解。透過陸路將亞洲與歐洲連結起來之後，將可減少中國對南海與馬六甲海峽的依賴，也為中國找到了更多的能源與資源。

於是中國會怎麼做？借力原有的上海合作組織。上海合作組織是中國大陸所發起，在二〇〇一年六月十五日正式成立的國際組織，成員包括中國、俄羅斯、哈薩克、烏茲別克、吉爾吉斯、塔吉克六國。這是唯一以中國城市為名，而且沒有美國參加的組織。中國想透過上海合作組織，加強與中亞國家經貿合作的深度與廣度，甚至設立上合組織的開發銀行。對區域企業提供資金是一個方法；加強能源外交與鐵路公路等基礎建設的投資是另一個方法；擴大留學生計畫，培養親中勢力，並在區域廣設孔子學院，推廣中文的學習，更是為雙邊關係扎根打底的具體工作。

現在中國與中亞地區的鐵路網已經基本成形。由中國隴海鐵路、蘭新鐵路深入中亞的鐵路幹線，已經成為新亞歐大陸橋的重要組成部分。由中國連雲港經西安到新疆霍爾果斯的高速公路，與穿越中亞的歐洲E40號公路相連。中國到哈薩克、吉爾吉斯、烏茲別克三國首都的直達航班也已開通。

於是一個漢朝以來的絲綢之路，就這樣以新的面貌浮現了出來。你的東土，我的西域，雙方交流也愈來愈熱絡。

二〇一三年十一月底，李克強到烏茲別克首都塔什干，參加上合組織第十二屆總理會議時，更提出了包括深化安全合作、加快道路互通（亦即新亞歐大陸橋）、貿易與投資自由化（中國在連雲港為上合組織國家提供物流與倉儲）、金融合作、生態能源、人文交流等六個倡議。這些倡議都相當具體。

國外媒體更報導中國尤其鍾情吉爾吉斯。吉爾吉斯與新疆相連，不只從哈薩克到中國的油管由這裡經過，烏茲別克到中國的公路也行經吉爾吉斯。她更是疆獨大本營，許多疆獨分子躲避追捕，一躲就躲到吉爾吉斯。所以在上海合作組織的反恐協議下，中國的便衣警察甚至可以自

由在吉國首都比什凱克逮捕疆獨的嫌疑分子。

中國在吉爾吉斯的投資每年都在擴大。中國公司先投資能源和採礦業，建變電站，並接觸稀土、有色金屬、貴金屬。現在更擴張到文化領域。

二〇一四年五月中國大陸在上海主辦亞洲相互協作與信任措施會議第四次峰會，展現出中國的旺盛企圖心。亞信峰會有二十四個成員國，五月上海開會時，又有兩個國家加入，成員國成為二十六個。

雖然亞信峰會成員也包括和中國有海上領土糾紛的越南，但北京顯然是把重點擺在中亞國家。透過峰會，中國把自己和中亞國家結合得更緊密，也和習近平提出的絲綢之路經濟帶布局相呼應。中國現在是布局路上與海上兩條絲綢之路，所以連亞信峰會國宴餐桌上的湯盅，也是以海上絲綢之路帆船的意象作為設計。

習近平在講話時提出了「共同安全、綜合安全、合作安全、可持續安全」的亞洲安全觀。以「和平、互利、平等、協作」，為新安全觀的四根支柱。

作為峰會的東道國，習近平在講話中也展現了他的豪氣。他說：「亞洲的事情，歸根結柢要靠亞洲人民辦。亞洲的問題，歸根結柢要靠亞洲人民來處理。亞洲的安全，歸根結柢要靠亞洲人民來維護。亞洲人民有能力、有智慧通過加強合作，來實現亞洲和平穩定。」

拉攏俄國及中亞諸國，一起向海洋國家抗衡的態勢，在這裡看得相當清楚。可是別忘了，這些國家以前也都是蘇聯的加盟共和國，俄羅斯跟他們也有剪不斷的關係。俄羅斯總統普京，也提出了聯合前蘇聯幾個加盟共和國共組聯盟的「歐亞聯盟」計畫。歐亞聯盟雖不是專為與中國抗衡，但至少是想提醒區域國家，不要忘了俄羅斯的存在。

所以我們該怎麼觀察這塊地方的情勢？

從動機來看，中國的經濟情勢和地緣政治的驅動力，可以幫助我們預測北京向中亞布局的軌跡。習近平的講話應該也不會太讓人感到意外。我們說國際政治看「局」（有幾個主要的強國在互動）、看「勢」（可預測的大發展趨勢），這就是勢。

就格局來看，雖然我們說海權和陸權的對抗，這也可以幫一般人大致抓一個國際角力的輪廓，但實際狀況當然不是這樣一刀切的。否則美國又怎會到中亞內陸去布局？

但從結果來看，就很難預測勝負了。習近平上台後第一個出訪的國家是俄國，中俄之間也簽署了能源合作的協定。但這個良好的氣氛，會不會因逐鹿中亞而受到影響？中國企業大舉進入中亞，雖說是中國軟實力的展示，中國進到中亞爭奪資源，已使當地人民對中國產生反感。這也影響到中國新絲路的布建。而美國與巴基斯坦的互不信任，更阻礙了美國在南亞與中亞的影響力擴張。

至於阿富汗，中國是採取蓄勢待發的角色。阿富汗歷史上就是亞洲的十字路口，要是大國都不會缺席阿富汗，中國也不例外。從中國的角度來看，阿富汗這塊地方本就有亞洲自己的秩序。伊斯蘭教與佛教早就在阿富汗交會，中國人也早就在這裡活動。歷史課本中出現的大月氏、犍陀羅等就是阿富汗、巴基斯坦北部這塊地方。美國與俄羅斯都是後來才進來的強權，所以中國重建在阿富汗的影響力自理所當然。

二〇一二年中國和阿富汗簽署協議，建立了戰略合作夥伴關係，中國還承諾無償援助阿富汗一億五千萬人民幣。中石油在前一年底也進入阿富汗阿姆河盆地開採石油（阿富汗和外國油公司簽的第一個開採合同），當時還沒落馬的中共政法委書記周永康，也在二〇一二年九月閃

電訪問了阿富汗。前一次中國有高官訪問阿富汗，已經是四十六年以前的事了。

這塊地方的大國博弈，也因此成為我們的觀察點。

一分鐘看世界

- 東亞權力的抗衡：因應中國的崛起，日本在經濟、外交、軍事上，努力想扮演與中國勢力抗衡角色，卻也因此造成中日長期的緊張關係。中日對峙的態勢，是我們觀察亞太局勢的重要脈絡。
- 南海秩序的再建立：一般認為東南亞是中國的勢力範圍，但美國的亞太再平衡戰略，讓越南、菲律賓、緬甸在主權問題上強烈捍衛自己的利益。未來，中國與美國在東南亞的布局和彼此承認，才是建立南海秩序的關鍵。
- 陸權國家的出路：中國漢朝以來的絲綢之路，在中國與中亞地區交通網形成後再度浮現。透過陸路連結亞洲與歐洲，讓中國減少對南海與麻六甲海峽的依賴，避開美國、日本等海權國家的包圍，以找到更多的能源與資源。

4. 俄國後院的角力——俄國周邊國家與美俄較勁

前面討論的是中國與周邊國家的關係，俄國同樣面臨了這樣的困境。

一九九一年蘇聯瓦解之後，原來屬於蘇聯的加盟國，很多都想往西方靠。這使得俄羅斯相當不滿，這些前蘇聯的加盟共和國，也成為美俄角力的戰場。

二〇一三年十月，俄羅斯副總理到摩爾多瓦（Moldova）訪問。摩爾多瓦是羅馬尼亞旁邊一個人口不到五百萬的小國。（圖4-1）



圖4-1：

人口不到500萬的摩爾多瓦，因向西方靠攏，而備受俄羅斯施壓。

俄國副總理在那兒警告摩國：「向西方靠攏是一個非常嚴重的錯誤！」並且拿石油和天然氣的供應相威脅：「我希望你們冬天別凍僵了！」

這句話很有畫面，你可以想像這位副總理當時講話的咬牙切齒，也可以感受到他的挫折。三天後，俄國以含糊的理由禁止了摩國最重要的產品進口——酒，並且放話，要驅逐摩國在俄國工作的勞工。

為什麼俄國對摩爾多瓦這樣一個小國會如此動怒？因為她一心要加入歐盟。早在二〇〇四年，她就把外交部改名為「外交事務與歐洲整合部」，向世界昭告她的決心。俄國在二〇〇六年就曾對摩國施壓，希望勸阻摩國的行動。當時摩爾多瓦對俄國的出口，占整體出口六〇%，現在只占三〇%。可見摩國分散出口的努力確有成功。

其實不只摩爾多瓦，烏克蘭、立陶宛、亞美尼亞，都是俄羅斯施壓的對象。俄國要不就是在邊界對這些國家的進口加強查驗，要不就是切斷對她們的油氣供應。目的是要她們加入俄羅斯、白俄羅斯、哈薩克合組的關稅同盟，不要投入西方陣營加入歐盟。

這些努力有的成功，有的沒成功。像二〇一三年九月，亞美尼亞宣布放棄多年想加入「歐盟東方夥伴計畫」的努力，轉而加入俄羅斯的關稅同盟，就是成功的例子。但對摩爾多瓦卻啃到了硬骨頭。摩國總理用了個比喻來說明他的想法：你已經掉到河裡面一次了，總不能再掉一次吧？

前蘇聯加盟共和國的外交轉向，可以放到一個更大的格局裡面來看，那就是西方，包括歐盟和美國，對這些過去被認為蘇聯地盤的爭奪。

俄消美長

大國之間的互動，本來都有一些不成文的遊戲規則。哪一塊地方是屬於誰的勢力範圍，大家心照不宣，井水不犯河水。例如西半球，尤其是加勒比海地區與中美洲，從一八二三年〈門羅宣言〉之後，就被視為美國的勢力範圍。一九六二年古巴飛彈危機發生，美國的反應之所以激烈，就是因為蘇聯在古巴部署飛彈，大刺刺把手伸到美國的勢力範圍裡去了！

同樣的，一九五六年匈牙利抗暴、一九六八年蘇聯紅軍坦克進入捷克（捷克名作家米蘭·昆德拉的《生命中不可承受之輕》，所描述的就是這個時期的故事），以及一九八〇年波蘭共產黨開始戒嚴，準備鎮壓團結工聯的時候，包括美國在內的整個西方之所以束手無策，也是因為當時東歐這塊被大家很有默契地認為是蘇聯的勢力範圍，而不便介入。

那麼有沒有灰色地帶呢？有。像阿富汗就曾被認為是灰色地帶。蘇聯軍隊於一九八〇年進入阿富汗，美國認為這是侵略，也是想擴張地盤的行為，於是趕緊扶植巴基斯坦，透過巴基斯坦去支援阿富汗內部的反蘇勢力，希望能在南亞維持權力均衡。

當年有許多伊斯蘭教聖戰士在阿富汗對抗蘇聯和蘇聯所扶植的傀儡政權，這些聖戰士很多是從國外來的。他們把支持阿富汗對抗蘇聯無神論者的戰爭，視為伊斯蘭教聖戰，而其中最著名的，就是後來最令美國頭疼的賓拉登。嚴格來講，賓拉登早年是美國中情局支持的，現在反過來為患美國，用台灣俚語說，這叫「飼老鼠咬布袋」，還真的相當貼切。

前蘇聯的這些中亞共和國也是一樣。在蘇聯沒瓦解之前，她們是蘇

聯的一部分。蘇聯解體、這些國家獨立之後，就想把自己變成灰色地帶。政治上她們從不想實施民主，經濟上她們又想從西方獲得奧援，所以便在外交上保持等距，以便能左右逢源。

對美國而言，能進入中亞這塊新的戰略重地（尤其現在全球搶油的時候），當然是令人鼓舞的。但是若動作太快太急，又可能和俄羅斯翻臉，影響所及可是國際體系的大格局，不能不小心戒慎。

俄羅斯的心情則是很複雜的。從十八世紀以來，俄羅斯就一直想成為歐洲的一部分，但歐洲國家卻一直沒有接納她。拿破崙戰爭之後，歐洲普遍的看法是，歐洲權力的均衡不能不仰賴俄羅斯來共同維持，可是俄羅斯不是歐洲的一部分。哪怕俄羅斯的宮廷以講法語為時尚，在拜占庭帝國滅亡之後，俄羅斯也一直以延續東正教正統的第三羅馬自居，歐洲還是一直都沒有接納俄羅斯。

直到一九七五年〈赫爾辛基協定〉簽字，西方承認蘇聯在東歐的利益之後，蘇聯才感慨自己花了二百年的心血，終於成為歐洲的一部分了。儘管是西方所謂鐵幕之後的東歐，但總是歐洲了！當時的蘇聯總書記布里茲涅夫想到這點，仰望滿天星斗的時候，一定感到志得意滿。

可是等到蘇聯解體之後，這一切都改變了。以前這些蘇聯的加盟共和國或附庸國，紛紛想走自己的路。九一一恐怖攻擊發生之後，美國的勢力也進入這些俄羅斯的後院國家進行反恐。蘇聯，不，俄羅斯的勢力就像退潮一樣，退退退退，又退回波羅的海東邊去了。一下子，舊的規則被打破了，新的規則還沒建立。附庸國不再願意當附庸，一個混亂的局面就這樣出現。

二〇一四年五月二十九日，俄羅斯、白俄羅斯、哈撒克正式宣布成立歐亞經濟聯盟（Eurasian Economic Union），希望能聯合三國，建立

一個擁有一億七千萬人口的新市場，一個在歐亞蓬勃貿易路線上的交通輻輳點。

簽約儀式上普京顯得志得意滿。他在致詞時說，很多人都在詢問，如何才能和這個新經濟聯盟建立關係。在一旁觀禮的亞美尼亞、吉爾吉斯也表達了稍後將加入聯盟的意願。普京更表示，要以歐盟為藍本，推動聯盟的進一步整合，希望最終能夠發行共同護照、共同貨幣，成立一個歐亞經濟聯盟議會，並且有共同的外交經濟政策與共同的邊防部隊。美國前國務卿希拉蕊直指這是大俄羅斯主義，歐洲更認為這是普京想建立新蘇聯的政治企圖。

這應該就是普京的俄國夢。以前蘇聯是兩極體系中的一個極，蘇聯瓦解之後，兩極變成了美國獨霸的「一超多強」。這讓許多俄國人感到鬱悶，於是普京趁勢崛起，揮舞民族主義的大旗，以威權統治的手腕，努力收拾舊河山，希望重新將俄羅斯打造成一個經濟勢力的極，或者讓俄國像錨一樣，在中亞國家倒向中國之前，先拉住這些前蘇聯的加盟共和國。他還希望把俄國，或者由俄國主導的同盟，建立成一個保守、傳統價值的燈塔，和西方價值相抗衡。

為了拉攏與酬庸盟國，俄羅斯也撒下大把銀子。像白俄羅斯就在簽字之前，剛剛獲得了俄國二十億美元的貸款，以及天然氣的優惠價格。可是一個俄國一直想拉攏，幾乎就要成功的聯盟夥伴，卻在最後一刻離她而去，那就是烏克蘭。失去烏克蘭，使歐亞經濟聯盟失去一個四千萬人口的市場，也使它的經濟型態過於單一。這也是為什麼白俄羅斯總統魯卡申柯在簽約典禮上談到烏克蘭時，會難掩失望的原因。

歐亞聯盟的構想，是二十年前哈薩克總統納札爾巴耶夫所倡。二十年來，國際局勢已經發生很大的變化。先不說烏克蘭的巨變，就是哈薩克自己，也與以前大不相同。一九九五年，哈薩克與俄羅斯的貿易，占

哈國貿易額的四七%，到了二〇一一年，哈薩克四〇%的出口是到歐洲，到俄羅斯的只占九%。

更何況還有中國大陸在中亞的擴張。五月下旬在上海舉行的亞信峰會，中國就把中亞國家都找來，再次勾勒中國要建立絲綢之路經濟帶的願景。絲綢之路現在已經變成中國周邊外交的招牌政策，當美國聯合日本、澳洲，在太平洋試圖遏制中國的時候，中國往西拉攏中亞國家，展現陸權國家本色，用絲綢之路經濟帶的概念，帶為歐亞陸橋注入新的內涵，一路從亞洲打通到歐洲。

但這卻和普京的俄國夢發生了碰撞。中亞五國裡面，除了烏茲別克以外，其他四國的最大貿易夥伴都是中國。普京要把這些國家在向歐、向中傾斜之後，再拉回圍繞俄羅斯運行的軌道，談何容易？

更何況中亞國家不一定都和俄國作同樣的夢。白俄羅斯想將歐亞經濟聯盟發展成政治、軍事同盟，哈薩克就反對。哈薩克境內有四分之一人口是俄裔，烏克蘭變天後，普京以保護俄裔為由，對烏克蘭進行干預，讓哈薩克也心生警惕。而她也擔心，西方對俄羅斯的制裁，很可能輻射出來，最後還是影響到哈薩克。所以她一再強調，哈薩克參加的就只是經濟聯盟。至於外交政策方面，相互不要干預，言外之意是哈薩克也不願為俄羅斯的外交背書。

西方評論也指出，俄羅斯、白俄羅斯、哈薩克都是威權國家，領導人早已習慣大權獨攬。今天若真要他們像歐盟一樣，讓渡一些權力出來給國際組織，他們會願意嗎？這裡面恐有很大疑問。

烏克蘭情勢

烏克蘭的問題尤其可以拿出來討論。

烏克蘭在二〇〇四年十月三十一日舉行總統選舉，親俄羅斯的總理當選，可是卻被反對黨指控選舉不公，成千上萬群眾占據首都基輔街頭，要求重選，最後終於選出反對派領袖尤申科出任。

烏克蘭所面臨的問題，是經濟發展該向左走還是向右走的辯論。烏克蘭東部以俄羅斯裔居多，多半是礦工，保守，親莫斯科。西部則以烏克蘭人為主，希望擺脫俄羅斯式的發展方式，迎向歐洲，不但採取歐洲的發展模式，更希望有朝一日能加入歐盟。

不過烏克蘭卻不是一般前蘇聯的小國，她是個大穀倉，在文化上和歷史上，更是俄羅斯的母親。雖說天要下雨、娘要嫁人，作子女的也無法可管，但是母親要出走總是讓人覺得情何以堪。

於是俄羅斯總統普京花了很大的力氣助選，甚至親自到基輔跟總理（即親莫斯科的候選人亞努柯維奇）一起閱兵，還在台上朗誦了一首烏克蘭詩，表示自己也會講烏克蘭話。不過這些都沒用，烏克蘭的「橘色革命」還是迫使總理下台，讓烏克蘭變了天。

烏克蘭的革命之所以稱為橘色革命，是因為反對黨的旗幟顏色是橘色的。橘色革命之後，新總統尤申科當然不可能真的和莫斯科決裂，所以上任後立刻訪問俄羅斯，而普京總統也好言相待。

不過俄羅斯百姓對於烏克蘭的轉向倒是耿耿於懷。因為要是烏克蘭真的加入西方，那就表示俄羅斯輸往歐洲的油管，將控制在親西方的外國手中。一個連油管都未必能保住的國家，可以稱為大國嗎？俄羅斯人非常氣憤。

然後再想：為什麼烏克蘭反對黨能有這麼大的力量？當尤申科在基

輔廣場上高呼「讓我們占據街頭，把基輔變成帳篷城市！」沒有多久，一頂頂帳篷真的如雨後春筍般在基輔遍地開花！他們哪來的動員能力和財力？親俄派愈想愈懷疑，慢慢地，似乎看到美國的影子：原來這些人背後是美國支持的！

於是俄羅斯向美國抗議。美國當然否認，而且表示支持民主化是一項通盤的政策，不是針對普京或任何一個特定國家。但是這已使得俄羅斯和美國、甚至和整個西方的合作關係，蒙上一層陰影。

可是烏克蘭的政局卻沒有因橘色革命而趨於穩定。幾次選舉之後，親俄的亞努柯維奇又當選了總統。二〇一三年十一月，他宣布終止加入歐盟東方夥伴計畫的努力，暗示可能轉向，加入俄羅斯、白俄羅斯、哈薩克所組的關稅同盟。烏克蘭內部的親歐派，一直希望能成為歐盟東方夥伴計畫的連繫國，現眼看功德即將圓滿，亞努柯維奇卻宣布喊停，憤怒群眾因此走上街頭，要求政府下台。

政治對峙情況下，烏克蘭政府下令鎮壓，群眾情緒更為沸騰，繼續占領街頭，拒絕讓步。西方表示若亞努柯維奇繼續以武力鎮壓，將對烏克蘭進行制裁。因為類似的鎮壓行動，是當年橘色革命都不曾發生過的。俄羅斯則撇清關係，指俄國不介入烏克蘭的決定。就在這個時候，亞努柯維奇撤回軍警，表示強力鎮壓不符合烏克蘭的利益。同時又派特使赴布魯塞爾，願與歐盟重新談判。歐盟也表示與烏克蘭的協商大門一直敞開。

其實對歐盟也好，對俄羅斯也好，大家都希望烏克蘭加入。歐盟的東方夥伴計畫，要有烏克蘭加入才具有意義。俄羅斯這邊的歐亞經濟聯盟，也一樣要有烏克蘭這樣的穀倉加入，在國際上才会有分量。

於是亞努柯維奇就有了一個兩邊喊價的籌碼。因為烏克蘭有外債一

百八十億美元，所以亞努柯維奇兩邊遊走，看西方和歐盟哪一邊出的錢比較多。二〇一三年十二月十七日，亞努柯維奇與普京在莫斯科舉行峰會，俄羅斯對烏克蘭慷慨解囊，同意援助烏克蘭一百五十億美元（俄國從來沒這麼大方過），賣給烏克蘭的天然氣打三折。這樣一算，大概一共給了烏克蘭二百億美元之多。普京簽字時高興地說：「烏克蘭永遠是我們的朋友和盟國！」

但是基輔街頭反對亞努科維奇的勢力並沒有散去，而且愈聚愈多。慢慢地，亞努科維奇的政治盟友開始潰散，到二〇一四年二月二十三日，當示威群眾圍攻總統官邸時，亞努科維奇居然逃跑，烏克蘭一下子政變成功，改朝換代！

烏克蘭變天，首當其衝的是烏克蘭南部黑海之濱的克里米亞半島。克里米亞半島駐有俄國的黑海艦隊，人口的多數也是俄羅斯裔。一八五四年到五六年的克里米亞戰爭，幾場激烈的戰役就在這裡打的。當時俄國被打敗，英法等國在這裡封鎖了俄國，讓她向西出不了黑海，這才轉向到遠東侵略中國的領土。

一九五四年，赫魯雪夫擔任蘇聯共黨總書記時，因為 he 自己是烏克蘭出身，所以把克里米亞半島劃給了烏克蘭。以前這都沒事，但今天基輔既已變天，親歐的烏克蘭裔掌權，以俄國人占多數的克里米亞就要重新思考一下自己何去何從了。

二〇一四年三月十六日，克里米亞舉行獨立公投，以壓倒性的多數通過獨立，並加入俄羅斯聯邦。俄羅斯總統普京在第二週便予以同意，正式將克里米亞併入俄羅斯。基輔指責俄國是分裂烏國領土，俄國則說這是糾正過去赫魯雪夫時代的政策錯誤，追求的是國家統一。

西方將普京比做納粹德國的希特勒，表示希特勒當年兼併捷克蘇台

德高地的時候，也說要照顧當地日耳曼人的福祉。今普京同樣以照顧俄羅斯裔的福祉為由，插手烏克蘭內政，長此以往，是不是只要有俄羅斯人居住的地方，普京就可以照顧其福祉為由，不顧國際法而堂皇介入？

許多前蘇聯的加盟共和國內部，就有很多俄羅斯裔，普京若一一將其分離出來納入版圖，是不是想重建一個新蘇聯？

普京反駁說他根本沒有這樣的野心。西方則說，克里米亞獨立之後，東烏克蘭的俄裔聚居省分也紛紛公投獨立，這難道不是俄國鯨吞蠶食的陰謀？一下子，國際情勢似乎又回到了冷戰時期的東西對峙。

普京呼籲烏國朝野對話，也希望歐洲安全與合作組織能夠介入調停。但要調停，各方都得做出讓步才行。這個重建秩序的過程，包括重建烏克蘭秩序與重建西方與俄國關係，可能還需要一段時間。

二〇一四年五月二十五日，烏克蘭舉行大選，當過外長、貿易與經濟發展部長的巧克力大王波洛申科當選。波洛申科親歐，但是在俄國也有生意，所以是兩邊都可以對話的夥伴。波洛申科出線，會對東西方兩大陣營的關係，造成什麼影響？俄國表示尊重選舉結果，歐巴馬則呼籲歐洲盟國別因此就鬆懈了對俄國的戒心，這又會激盪出什麼新的國際關係模式？歐洲都會聽美國的嗎？美國想拉德國支持她的外交政策，但德國對現在的歐洲情勢，能有同樣的影響力嗎？這都很值得觀察。

烏克蘭情勢的觀察點，主要在下面幾個方向：

第一是國際體系結構的改變。雖然西方用了很多「冷戰」的說法，但至少有三個原因，讓目前的對峙不可能回到冷戰時時期。一是國際經濟的相互依賴，已將各國相嵌在一起，任一方在進行經濟制裁時，都比以前有更多的顧慮。

另一則是中國的崛起，已使東西關係再如何對峙，都不可能回到兩極對抗的體制。但要回到冷戰剛結束，國際一片祥和的畫面，也是不可能的。可見地緣政治仍是影響國際情勢一個很重要的因素。

第二個觀察點是普京的角色。克里米亞公投之後，東歐一些學者表示，俄國的兼併可能是「軟兼併」。也就是承認克里米亞獨立，但不會真正兼併。這樣影響力既可深入烏克蘭，並借力克里米亞，插手東烏克蘭事務，但因為仍處非正式兼併的灰色地帶，所以可以避開西方進一步制裁，同時還有保有靈活的談判空間。

從博弈的角度來看，這一招也不失為高招，但普京沒有這樣做。他選擇的是不顧西方制裁，硬是正式兼併克里米亞的強悍道路。為什麼他會這樣做？

在分析外交政策時，我們常用三組變數作為分析的框架：國際體系變數、國家變數、決策者個人變數。就俄羅斯併克里米亞這件事而言，明顯的是決策者個人變數的影響最大。因為如果換總理梅德維傑夫擔任總統，他的外交手腕可能就不一樣。

普京心裡是怎麼想的？

二〇〇一年六月，小布希跟普京舉行過一次峰會，雙方聊得很愉快。小布希在回憶錄中說，他看著普京的眼睛，從這雙眼睛中看到了他的靈魂。普京也跟小布希講了個故事，說他的一棟別墅一次失火，被燒成灰燼，但神奇的是，廢墟中一個掛在牆上的柏木十字架竟然完好無損。篤信基督教的小布希吃了一驚，從此兩人也成了好朋友。

前英國首相布萊爾更是普京的第一位西方朋友。二〇〇〇年三月，布萊爾到聖彼得堡作客。當時普京是代總統，他帶布萊爾去瑪麗亞劇院，並說他和布萊爾同年，而且都是學法律的，所以可以找到同樣的

語言。

布萊爾回到倫敦後說：「普京是高級知識分子，對自己想在俄羅斯幹什麼有清楚的認識。他的俄羅斯應當是個強國，注重法律和秩序，還應當是個民主而自由的國家。」那一年布萊爾和普京就見了五次面。

二〇〇一年九月，九一一恐怖攻擊事件之後，俄國更與西方聯手反恐，一向被視為俄羅斯後院的中亞地區也開門讓美國部隊進駐。這時是美國和普京關係最好的時候。

可是二〇〇二年美英兩國將包括波羅的海三小國在內的七個國家，收入北約的時候，普京有了被好友背叛的感覺。布萊爾後來也在回憶錄中坦承，這個事件讓普京得出結論：「美國人不想給他應有的地位。」

二〇一四年三月二十一日，俄羅斯《導報》刊出一篇題為〈普京總統的克里米亞自白〉的文章，文中普京道出當時的心情。他說：「俄羅斯真誠地希望與西方同行對話。我們經常建議在一切關鍵問題上合作，提高信任水準，希望我們的關係是平等、坦率而真誠的。但我們沒有看到回應。相反，我們一次次地受騙，背著我們通過決議，把既成事實擺在我們面前。例如北約東擴，在我們家門口部署軍事設施，還不停地對我們說：這和你們沒有關係。」

普京的憤怒，一直累積到烏克蘭事件發生後才爆發。而這個心情，也影響到俄羅斯人民看世界的態度。

美國新聞媒體曾在俄國做深入調查採訪，發現現在的俄國人有以下幾種心態。若能了解這些心態，將有助於外界解讀俄國，並與俄國相處。

首先，俄國人要的是尊敬，不是愛。俄國一般老百姓不懷念共產

黨，可是帝國的消逝仍讓他們感到傷痛，所以他們渴望在人們的眼裡看到尊敬，尊敬俄國曾經是世界超強的地位。因為要獲得尊敬，所以核子武器不能放棄。核武之於俄國，是身分表徵，也是凝聚自我認同的重要支柱。

其次，俄國人非常在乎西方媒體怎麼說他們。莫斯科的一個網站 www.inosmi.ru，就是專門把西方媒體對俄國的評論翻譯成俄文，而成為俄國熱門的網站。俄國人當然也會批評自己，但是只有自己可以批評自己，別人是不能批評的。

再來，俄國人只想過正常的生活，像美國在一九五〇年代一樣，愈單純、愈穩定，愈好。只要能穩定生活，人們對克里姆林宮的各種濫權，就都還能容忍。西方人覺得一九九〇年代是俄國民主勃興的時代，俄國人卻覺得那段時期太亂，沒什麼好懷念。美國人可能覺得蘇聯瓦解後，俄國人會想要過美式的開放生活，其實俄國人並不想變成美國。有一位娶了俄國太太，並在俄國定居的美國商人就指出，俄國不是美國的孿生兄弟，但也不是處處為敵，俄國人只想走自己的路。

所以，西方國家可能認為已經過世的前俄國總統葉爾辛不錯，因為他為俄國帶來民主。但是俄國人自己不喜歡葉爾辛，認為他酗酒，丟俄國人的臉。對於西方國家不喜歡的普京，俄國百姓反而相當愛戴，認為他夠酷，也有能力重建俄國的秩序與尊嚴。

蘇聯瓦解，對俄國人而言，不只是領土的分裂，更是家庭的分崩離析，這令他們相當沮喪。他們覺得俄國是個大國，如今卻受到來自西方與中國兩個方向的擠壓，甚至還想侵入以前屬於蘇聯的俄國周邊地區，更令人感到憤怒。因此普京對外強硬，並以鐵腕鎮壓車臣獨立的強悍作風，相當程度上滿足了俄國人要國家重新站起來的心理需求。

這也可以解釋，為什麼西方覺得俄國老是在騷擾周邊國家，而俄國卻覺得西方一直在覬覦俄國的勢力範圍。俄國認為周邊地區應該是她的勢力範圍才對，誰知後來才發現，自己在這個勢力範圍裡，也只不過是一個「競爭者」而已！

這就是現在的俄國。我們必須先了解俄國的感受與心情，然後再把她放回國際政治的大環境中，這樣才看得懂美俄關係的來龍去脈。

小國的生存之道

烏克蘭的亞努科維奇在西方與俄國之間搖擺，還有一個在兩強之間左右逢源的國家是吉爾吉斯。吉爾吉斯的馬納斯空軍基地，是美國打阿富汗戰爭一個非常重要的基地。歐巴馬上台後，外交政策明擺著是「輕伊拉克、重阿富汗」，打算在兩年內往阿富汗增兵三萬，希望能徹底打贏阿富汗的反恐戰爭。但是要運兵、運補進入阿富汗，從巴基斯坦這邊過去非常不安全，車隊經常遭到恐怖分子的突襲，所以空軍基地就益顯重要，許多部隊和軍需都從這裡起運。（圖4-2）



圖4-2：

吉爾吉斯的地理位置重要，因為她距離裡海的油區近，而且美俄都在這裡設有軍事基地。



二〇〇九年二月，美國副總統拜登入到慕尼黑參加國際安全會議。在拜登抵達慕尼黑的前幾天，吉爾吉斯總統去到莫斯科，接受了俄國二十一億五千萬美元的援助，同時宣布將交國會表決，是否關閉美國在吉爾吉斯的馬納斯空軍基地。

吉爾吉斯原是蘇聯加盟共和國，二〇〇一年九一一恐怖攻擊之後，

俄羅斯讓美國部隊進入了原屬蘇聯後院的中亞地區。但是又不是很情願，所以才想再用經濟援助為餌，把吉爾吉斯再拉回勢力範圍。至於美國的反恐戰爭？俄國表示：「我還是支持啊，要怎麼運兵、運補，你來跟我談！」從這裡可以看出，要吉爾吉斯關閉基地，其實也是俄國的談判策略。

後來人們發現這不是俄羅斯的戰略，而是吉爾吉斯的談判策略！因為吉爾吉斯在取得俄國的經濟援助之後，又反過來找美國談判：「你想要再回來用這基地嗎？好啊，加碼！」於是美國把基地的使用年費，從一千七百四十萬美元增加到六千萬，並且給予吉國政府五千萬美元贈與，然後把空軍基地改稱「轉運中心」，大搖大擺又回去了！吉爾吉斯的「基地政治」，兩面要錢，讓俄國氣得直跳腳。

一些前蘇聯共和國，就是這樣在西方與俄國之間遊走，左右逢源，兩面得利。從小國外交政策的角度來看，這正是小國的生存之道，但是從俄國的角度來看，我們倒很感慨：俄國一心想恢復大國地位，而勢力範圍似乎是大國的必要「配備」，可是她怎麼就老搞不定周邊國家？

俄國內部一些學者指出，過去十年俄國「騷擾」周邊國家幾乎成為習慣。俄國幾乎與所有的周邊國家都疏離，包括與俄國關係很好的白俄羅斯在內。貿易戰爭與切斷天然氣管，是常用的方式，可是若檢視俄國這樣做的效果，卻又發現效果似乎不大。

以對白俄羅斯的政策為例，白俄羅斯現在加入俄羅斯的關稅同盟，但當初俄國為拉攏白俄羅斯，幾乎胡蘿蔔與棍棒都用上了。先是承諾給予二十億美元的經濟援助，接著強烈譴責其經濟政策，然後又禁止白俄羅斯奶製品進口，接著又解禁。一寬一緊重複使用，但卻不見明顯效果。因為白俄羅斯在接受俄國經濟援助的同時，也向國際貨幣基金組織尋求援助，所以不太受俄國要脅。

烏茲別克也是一樣，俄國一直在拉攏她，希望能共同成立可與北約抗衡的「集體快速反應部隊」（Collective Rapid Reaction Forces），結果烏茲別克和白俄羅斯一樣都不參加。裡海東岸的土庫曼也是，跑去和德國簽了一份天然氣的探勘協定，把德國勢力給引了進來。

中亞地區也是中國活躍的場域。所以前面討論的中國布局中亞，也可以套進來一起觀察。英國《經濟學人》指出，中國在中亞的影響力，已經超過了俄國。中國是中亞五國中，四國的最大貿易夥伴（烏茲別克除外）。過去中亞的石油天然氣都流向俄國，現在不到十年光景，轉向都流到中國。中國與中亞的貿易額，二〇一二年四百六十億美元，是二十年前中亞五國從蘇聯獨立時的一百倍。

經濟因素當然是主要因素。《經濟學人》指出，俄國在心態上仍把中亞看做她的省分，堅持要以低於市價的價錢向她們買油和氣，通過舊蘇聯時期的油氣管輸送到俄國，然後再加價出口。哈薩克、土庫曼等國當然不幹，所以倒向了中國。

可是中亞人民對中國影響力擴張的反應是矛盾的。一方面他們歡迎中國的資金進駐，學習中文也伴隨著中國企業大舉進入而成為風潮。中國引用絲路的歷史，強調雙方的歷史關係，史書中才會出現的大月氏、大夏等國，開始跳了出來，躍然紙上，張騫通西域的畫面也腦海浮現。而唐朝大詩人李白出生於吉爾吉斯的碎葉城（今天吉爾吉斯的托克馬克市），更讓俄文版和吉爾吉斯文版的李白詩歌在當地大受歡迎。

可是另一方面，中國人卻搶了他們不少工作。當大批中國承包商人湧入中亞，架橋、設管線、建鐵路、蓋辦公大樓的時候，大批中亞的移民卻流向俄國找工作。這個諷刺的對比，讓人覺得中亞和中國之間仍有隔閡。

但是還有美國。俄國不喜歡美國用吉爾吉斯的空軍基地，中國也不喜歡。英國BBC報導，中國也曾勸吉爾吉斯關閉美國的馬納斯空軍基地。可是美國當然不會放棄中亞。儘管美軍在二〇一四年撤出阿富汗，但這不代表美國就離開中亞或南亞。相反的，美國也提出了新絲綢之路的計畫，以阿富汗為中心，把中亞、南亞、外高加索、蒙古、新疆都納入，又稱大中亚計畫。二〇一二年六月，美國國防部長潘尼塔訪問印度，就告訴印度說，美國撤出阿富汗之後，阿富汗這塊地方希望印度能多費點心，幫美國對照顧一下。十九世紀列強在中亞的大博弈儼然重新出現。

一分鐘看世界

- 美俄關係的新格局：歷經冷戰、蘇聯解體，現今美國與俄羅斯的關係，雖不像古巴飛彈危機時那樣的劍拔弩張，但也有張有弛。美俄之間的交鋒，仍是國際權力關係中的主要結構，也是我們不可錯過的重頭戲。
- 小國家，大關鍵：如果地理位置重要或蘊藏稀有資源，小國也可以發揮牽動國際局勢的影響力。一九九一年蘇聯解體之後，獨立的各共和國為了自身的利益，遊走在俄羅斯與西方國家之間，以等距外交之姿，左右逢源。
- 大國之間角力不斷：強權大國不會放棄在國際間發揮影響力的機會。蘇聯解體之後，俄羅斯在中亞與高加索的影響力面臨消退，美國、中國等國家紛紛向中亞延伸勢力。不甘示弱的俄羅斯也極力以各種外交手段，保住自己的勢力範圍。

5. 中東——一根火柴點起一場革命

講到中東，你會想到哪裡？

中東其實包括三個部分：一是幼發拉底河和底格里斯河構成的「兩河流域」，也就是伊朗、伊拉克這一塊，以及波斯灣區；第二是以色列和巴勒斯坦；第三塊是北非。

三塊區域相比，北非顯得相對安定。雖然一九八〇年代，利比亞強人格達費因為支持恐怖主義而與西方交惡，並被國際孤立，但後來已與西方和解，並將外交重點轉到非洲。

所以現在談到中東問題，大家的關切重點大致都集中在四大議題：

第一是伊拉克的重建。伊拉克重建的速度，關係著西方能否從伊拉克的泥沼中脫身，而將外交資源分配到別的區域。

第二是伊朗的核武。伊朗和沙烏地，一是波斯人，一是阿拉伯人；一是信仰伊斯蘭教什葉派，一是遜尼派。兩個國家剛好構成波斯與阿拉伯的權力平衡。如果伊朗持續發展核武，阿拉伯國家一定也會設法發展核武以為平衡，果如此，中東將出現新一輪武器競賽，這絕非相關國家所願見。

第三是以巴和談。每一任美國總統上台，都會循例開始一段新的中東和平嘗試，但經常都很難成功。所以對以巴和談大家關心，但大概都不會抱持很高的期待。

第四是葉門的反恐。葉門的伊斯蘭教激進分子相當活躍，賓拉登就是葉門出身。葉門蓋達組織猖獗，連周邊的沙烏地阿拉伯都吃盡苦頭。

所以現在沙烏地情報單位將葉門作為布建的重點區域。二〇一〇年沙烏地向西方提出好幾個恐怖攻擊的警訊，後來證明都相當準確。這些情報就是從葉門蒐集來的。葉門的恐怖分子當然警覺到組織遭沙烏地滲透，所以也展開激烈的內清行動，許多沙國情報人員或線民因此犧牲。這些宛如電影情節的間諜行動，天天都在上演，也使葉門一躍而成為大家關注的焦點之一。

這四個議題，成為觀察中東問題的四條軸線。

中東會不會改變？會。尤其伊拉克有了新憲，並據此建立一套民主制度之後，對中東其他國家一定會造成衝擊。很多國家的人民一定也會要求，要有同樣的自由與權利。

這一切分析與觀察重點不能說它錯，但是大家誰也沒想到，二〇一一年一開年，中東發生驚天動地的動盪，居然不是剛剛講的那幾個區域，而是發生在北非。發生在一個大家都認為相對安定的地方！

為什麼會這樣？到底北非這把革命的火，是怎麼被點燃的？這得從突尼西亞說起。

突尼西亞：一個失業青年的那把火

二〇一〇年十二月十七日，突尼西亞一名二十六歲的大學畢業生，在鄉下一個小城的街頭賣水果。長時間的失業讓他相當沮喪，賣蔬菜水果，似乎是他現在所能想出來的唯一生路。也不曉得他水果攤的生意怎麼樣，反正當警察出現之後，這都不重要了。警察說他沒有執照，要沒收他的蔬果攤。或許只要塞些錢給警察就可以了，但他除了這一攤子蔬果外，一無所有。年輕人大聲抗議，然而無人理睬。頓時之間只覺萬念

俱灰，悲從中來，於是他拿出火柴，點了把火，把自己燒了。沒想到這一自焚，不但燒了他自己，也燒掉了突尼西亞的政權。整個事件來得突然，卻在整個北非延燒出一場革命之火。

長時間以來，糧食價格飆漲，失業率攀升，已經在突尼西亞累積了不少民怨。尤其是年輕人，一四%的失業率，讓他們幾乎找不到出路。總統班．阿里上台已經二十三年，社會固然安定，但威權體制之下，整個突尼西亞已經成為總統家族的禁脔。用「普天之下，莫非王土」來形容這一現象，再貼切也不過。

根據「維基解密」網站公布的資料，二〇〇八年六月，美國駐突國外交官送回國內的電報，報告突尼西亞的情勢，直接用的標題就是：

「你的就是我的！」（What's Yours is Mine!）報告中說，總統家族什麼都要，要錢，要服務，要土地，要財產，甚至還霸占人家的遊艇。班．阿里兩個姪子的遊艇，就是二〇〇六年從一個法國商人那裡搶來的。尤其是第一夫人萊拉的崔波西家族，根本就像一個黑幫，一個企業帝國。他們插手突尼西亞最賺錢的銀行，甚至還向一所私立大學索取五〇%股權。上層如此，下面的小官怎麼會不貪？

錢多了，生活也就愈來愈奢華。二〇〇九年七月，美國駐突國大使應邀參加班．阿里女婿的晚宴。根據他的描述，別墅裡放眼望去，盡是雕梁畫棟，羅馬時代的柱子、壁畫，各種珍奇異寶舉目皆是，看得人目不暇給。

游泳池畔有一個獅子頭，水就從獅子嘴裡源源不斷注入泳池。晚餐有十幾道主菜，大批僕人隨侍在側，非常優雅地隨時提供最貼心的服務。主人還養了一隻老虎，每天要吃四隻雞。美國大使說，這讓他想起伊拉克海珊的兒子烏岱，他也在花園裡養了一隻獅子！

美國大使對這個奢華的景象目瞪口呆。我們也可以想像，當維基解密把這些信息公布在網上的時候，突尼西亞人民會如何怒火中燒！當老百姓必須忍受一四%的高失業率時，達官顯貴卻過著如此奢華的生活，於是經由網路的串連，包括臉書、手機簡訊，推特、手機照片上傳到 Youtube 等等，他們走上了街頭。而且一個城市接著一個城市，半島電視台也在這裡扮演了重要的角色。

美國在打伊拉克戰爭的時候，幾乎恨透了半島電視台。因為半島老是提供觀眾一些非美國的觀點，也戳破了美國不少謊言。可是美國忘了，半島電視台為什麼有那麼高的收視率？因為它敢言。半島不只對美國嗆聲，它也經常對中東各國內部許多不合理的政治現象進行批評。獨立、敢言，而且切重時弊，是半島之所以受歡迎的原因。半島每天把最新的新聞畫面送到觀眾家裡，讓百姓的心跳和政治情勢的發展一起跳動。網路加上半島的新聞，終於在北非燒燃起燎原之火。

美國學者曾經研究過網路對政治環境的衝擊。他們發現網路的功能其實有二，一是讓使用者可以更方便地接觸國外資訊，二是讓他們可以進行各種串連。美國前國務卿希拉蕊在國際上鼓吹網路自由，但重點只擺在呼籲各國應讓人民自由接觸外部資訊，比如應讓他們可以自由閱讀《紐約時報》等等。但學者指出，資訊的接觸不一定會化為力量，在鼓吹網路自由時，所強調的應該是保障國內的社交串連才對。這些社交網站的串連，不一定一開始就是政治性，也許只是單純的分享照片等等，但久而久之，就有糾集群眾的功能。

一九三一年，兩位社會心理學家凱茨和歐帕（Daniel Katz and Floyd H. Allport）提出了一個概念，叫「多數無知」（pluralistic ignorance），意思是說，有時我們明明反對一件事，但是卻以為別人都贊成，只好唯唯諾諾假裝同意，把自己的反對深藏心裡，怕公然表達反

對會遭致眾怒。而如果大多數人都是這樣想，那所表現出來的，就是「大家都贊成這件事」。

可是經由社交網絡，我們卻發現，原來很多人都跟我們一樣，其實是反對這件事的！於是人們膽子壯了，敢講出來：我反對！一個、兩個、三個，大家都敢講出真心話，於是原來看起來「大家都贊成」的場面，就一下子翻轉過來，變成「大家都反對」了。這個現象在突尼西亞及周邊國家的動亂中，剛好可以得到印證。

當政府受到網路群眾威脅的時候，他們多半會做兩件事，一是切斷網路，但這會影響到整個國家的經濟活動，另一就是也利用同樣的網路，為自己做有利的宣傳。班．阿里也想這樣做，但似乎沒什麼效果。他在電視上做了好幾次宣布，從將一切責任推給海外恐怖分子，到承諾創造新的就業機會、增加教育預算，到開除不適任官員，再到他自己的承諾，不再競選連任，但統統沒效！最後連軍方都不支持他，班．阿里只有在一月十四日倉皇下台，帶著妻小遠走海外。原本想流亡法國，但總統薩科奇不收，只有改落腳沙烏地。

議長出面組織過渡政府，承諾解除對媒體的限制、釋放所有政治犯、起草人權法案保障所有公民的基本權利，並著手準備大選。

因為突尼西亞的國花是茉莉花，所以這次革命遂被稱為「茉莉花革命」。

突尼西亞就是古代的迦太基。羅馬時代從北非打進羅馬的大將漢尼拔，就是迦太基人。從古代開始，她就是地中海邊的通商王國，而且文化相當多元。中東文化、地中海文化，歐洲文化，全在這裡交會。突尼西亞有很大的義大利社群，如果打開地圖，看一下地中海的周邊情勢，義大利的地形就像一隻靴子。這個靴子向前一踢，就可以踢到北非的突

尼西亞。十九世紀時，義大利就一直想把突尼西亞拿下來，作為她的殖民地，結果為法國所得。

突尼西亞獨立後，情勢一直相當穩定。九一一之後，恐怖分子的觸角沒有伸入突尼西亞；金融海嘯之後，突尼西亞的經濟也相對穩定。其實突尼西亞是很不阿拉伯的阿拉伯國家：她有高度的社會凝聚力、有廣大受過良好教育的中產階級、有獨立於政府之外的公民社會和行業組織（如工會與律師公會），而且非常重視婦女權利（她是最早廢除一夫多妻制的阿拉伯國家）。和殖民宗主國法國之間，也沒有複雜的情結阻礙其交往。所以她應該很有機會走向西方式民主的。金融海嘯之後，許多企業開始移駐北非，就是相中摩洛哥、阿爾及利亞、突尼西亞、利比亞這幾個國家，政治與經濟相對穩定。金融機構也大力推銷「北非基金」，讓北非一下子成為投資客的新寵。

可是這麼一個投資新寵，怎麼一下子就山河變色了呢？究其因，政治上沒有制衡，讓總統幾乎可以恣意獨行，是她開始腐敗的原因。對習慣北非穩定局勢的人來說，突尼西亞的茉莉花革命，是一隻不可測的「黑天鵝」啊！

突尼西亞政府垮台後，大家都很努力想要解讀它的後續反應。樂觀的人就像前面所說的，認為突尼西亞是很不阿拉伯的阿拉伯國家，她跟很多阿拉伯國家都不一樣，是阿拉伯世界的邊陲，所以會發生在突國的茉莉花革命，不見得會發生在別的國家。

悲觀的人則認為，以突尼西亞那麼穩定的國家，都會發生茉莉花革命，那其他國家還擋得住嗎？尤其現在的臉書等網路串連的社交工具，也不是只有突尼西亞的年輕人會，大家都會啊！有樣學樣之下，漣漪效應將讓中東充滿更多不可測的變數。

沒想到，悲觀的人猜對了。茉莉花革命點燃的火，開始向四處蔓延，葉門、約旦、巴勒斯坦，都發生群眾走上街頭，要求政府下台。這些火不一定都會導致政府垮台，但對中東已經造成很大衝擊。

最大的衝擊在埃及。

埃及：法老王老了

二〇一一年一月二十五日，埃及爆發前所未有的反政府示威，要求總統穆巴拉克下台。當局出動鎮暴警察制止，雙方爆發激烈衝突，造成三人死亡，其中包括兩名示威者及一名員警。示威者透過網路串連，不斷向開羅集結。憤怒的民眾爬上警用裝甲車，對鎮暴警察丟擲石塊水瓶，警方則以催淚瓦斯、橡皮子彈及水龍回擊，雙方衝突相當火爆。

但是群眾並沒有被嚇退，示威也開始向別的城市蔓延。二十八日，亞歷山卓、曼蘇爾、蘇伊士和亞斯文等大城，以及開羅南方的明亞、艾斯尤特，西奈半島的阿里什，都有群眾上街遊行，並與警方爆發衝突。二十八省中，至少十一個出現示威。在亞歷山卓，群眾甚至放火燒了省府大樓。熊熊火光之爭中，似乎又看到了突尼西亞的那根火柴。

他們抗議什麼？

示威的多半是年輕人，他們對失業、貧窮、糧食價格飆漲憤怒到極點。尤其對八十二歲的總統穆巴拉克，他已經在位將近三十年了，今年總統大選，居然還想要競選連任！於是年輕人受不了了，走上街頭要求總統下台！

突尼西亞情勢的刺激，也是一個主要的原因。一位西方中東問題專家指出，埃及人本來很驕傲的，因為中東所有開風氣之先的事，不管是

電影、廣播，還是國會政治、婦女解放，都是從埃及開始的。結果這次改革，卻讓個阿拉伯世界邊陲的突尼西亞領了頭！埃及年輕人一方面覺得沒面子，一方面也覺得受到鼓舞。兩股力量加乘之下，讓他們勇於站出來，不達目的誓不甘休。

穆巴拉克是在一九八一年上台的。他原是總統沙達特的副手。沙達特在中東是個響噹噹的人物。一九七八年，美國總統卡特調停以埃衝突，讓雙方簽訂〈大衛營協定〉，以色列將西奈半島還給埃及，交換埃及將半島設為非軍事區，當時的埃及總統就是沙達特。一九七九年三月，他還和以色列簽訂〈以埃和約〉，結束長達三十年的戰爭狀態，讓他和以色列總理比金，共同獲得了當年的諾貝爾和平獎。埃及也成為今天中東除約旦之外，唯一承認以色列的國家。

可是沙達特卻在一九八一年十月閱兵的時候，遭到恐怖分子暗殺。暗殺他的是穆斯林兄弟會的成員。穆斯林兄弟會的激進分子曾想暗殺前總統納塞，行動失敗後納塞雖將大批兄弟會成員下獄，但仍有許多激進分子流亡海外，致使政府一直處於威脅的陰影之下。一九七〇年納塞去世，沙達特繼任總統，改採懷柔政策，釋放了大批兄弟會成員。沒想到最後還是死在兄弟會極端分子手中。

沙達特死，穆巴拉克繼任。這跟沙達特有點像，沙達特也是副總統繼任納塞成為總統的。很多政治人物在擔任副總統時，因為總統的光芒太過耀眼，所以外界都看不清他的輪廓。一旦他有機會成為總統，在時勢所逼或個人意志的驅使下，又想在歷史留下烙印的話，那他就有可能變成一個跟我們印象中完全不一樣的人。最典型的例子就是美國的杜魯門總統。當時他擔任羅斯福副手的時候，誰的眼裡看得到他？可是羅斯福去世，他在歷史機緣下繼任之後，卻成為一位名留青史的偉大總統。那穆巴拉克呢？

埃及人說他是今天的法老王，一點也沒錯。埃及歷史上最偉大的法老王是拉姆西斯二世，他也是在位最久的埃及國王。他活了九十幾歲，在位六十七年（西元前一三〇四年到一二三七年），戰功彪炳，有一百多個孩子。今天如果到埃及南部的阿布新貝，還可以看到山壁上拉姆西斯二世巨大的雕像跟你微笑。許多埃及的壁畫，畫的都是拉姆西斯二世的故事。拉姆西斯二世還把他自己的豐功偉業刻在方尖碑上，在碑頂飾以金與銀的合金，讓他的光芒可以在太陽照耀下，持續閃耀在埃及大地。

在位第二久的是十九世紀的穆罕默德·阿里。阿里是阿爾巴尼亞人，但卻是現代埃及的締造者。當時埃及名義上還在鄂圖曼土耳其治下，但阿里卻可在埃及建立起自己的朝廷，而且統治埃及達五十年之久。

拉姆斯二世之後在位第三久的，就是穆巴拉克了。穆巴拉克的軍校同學說，他本來也只是個一般的文官，不過在風雲際會之下，被推上總統寶座罷了。他自己在就任之初，原也相當謙卑，說只願意作滿兩個六年的任期，作完就走。沒想到愈作愈來勁，認為要帶領埃及，捨我其誰？於是一而再，再而三的延長任期，讓自己成為今天的法老王。

其實要說任期長，這在中東原司空見慣。中東的政治，本就有世俗與宗教的兩個發展路線。主張宗教這一派，認為應該依照《古蘭經》的教義治國，反對世俗，反對西方文化。極端者甚至認為所有墮落的世俗阿拉伯領導人，都應予以剷除。穆斯林兄弟會之所以暗殺納塞、暗殺沙達特，也都是這個原因。至於主張世俗的這一派，則認為唯有「開明專制」才是阿拉伯國家該走的路。所以我們看到阿拉伯世界的領導人，國王自不用說，即便民選總統也都在位極久，甚至努力將權力父子相襲。

穆巴拉克就是這樣。他代表的是世俗這一派力量，對一些無關痛

癢，威脅不到他政權的自由派力量，他是容忍的。反正秀才造反，三年不成。但是對於比較宗教的這一派力量，尤其是穆斯林兄弟會，則將其視為恐怖組織，而加以壓制。

可是現在在世俗與宗教之間，卻冒出來第三股力量，那就是年輕學生。這些學生受到西方思想影響，也熟於各種網路串連的技巧，一下子就集結起來。他們不像老一輩政治人物般深思熟慮，老一派政治人物說，埃及是需要改變，但時機還沒成熟，現在推翻政府，只會帶來更大的混亂。但年輕人哪管那麼多？他們沒有耐性等待，要改革就立即想要見效。

穆巴拉克在電視上發表演講，宣布立即改組政府，因應民意，但拒絕下台。對於群聚不散的群眾，他甚至派出軍隊恢復秩序，實行宵禁。電視上，我們看到穆巴拉克的老態，八十二歲的法老王，講話時眼珠有點上翻，看來真是累了。他心裡一定有一個問題在翻攪：三十年來都這樣統治的，怎麼世界就這樣變了呢？

這也是很多人心中的問題。當示威行動像雪球一樣，愈滾愈大之後，一些人開始冷靜回想，有哪幾件事讓人們長久累積在心中的憤怒爆發出來？

第一件事跟埃及的警察節有關。群眾走上街頭這幾天，剛好碰上埃及的警察節。一年多前，亞歷山卓一個政治活躍分子塞伊德被警察刑求致死。塞伊德並沒有任何犯罪前科，支持者為表示抗議，透過網路進行串連。他們在臉書上寫著：「我們都是塞伊德！」準備在一年後的警察節走上街頭進行示威。所以本來就有一些人準備這個時候要走上街頭，只是沒想到規模一下變得這麼大而已。

第二個導火線，是二〇一一年除夕，亞歷山卓一座教堂遭到自殺炸

彈攻擊，造成三十多人死亡。基督徒占據抗議，政府派兵對街頭群眾強勢鎮壓，結果反激起伊斯蘭教徒與基督徒聯手，抗議政府蓄意製造宗教衝突，以及處裡衝突事件的手段不當。

第三個導火線就是突尼西亞的茉莉花革命。歐巴馬在埃及群眾走上街頭的前一天，剛好發表國情咨文。外交政策不是國情咨文的重點，但是演講中提到突尼西亞的革命，說突尼西亞的變天，證明「人民的意志比獨裁者的命令力量更大」，埃及群眾覺得這就是對他們的鼓勵，於是群眾像潮水一樣，一下子全都湧上街頭。

為了安撫群眾，穆巴拉克任命情報首長蘇雷曼擔任副總統，任命民航部長沙斐克（前空軍總司令）擔任總理，出面組閣，盡速恢復秩序。幾天的示威，開羅的秩序整個崩潰。囚犯越獄，燒殺搶奪，許多警局都被燒了，執政黨中央黨部大樓也被群眾衝入，放了把火燒了。暴民甚至衝入埃及博物館，砍掉兩個木乃伊的腦袋。街頭一片混亂，商店紛紛拉下鐵門，多少觀光客被困在埃及。軍隊除了把守政府大廈及主要金字塔等歷史古蹟，並且努力區分誰是暴民，誰是民主示威群眾之外，也顯得徬徨不知所措。

美國的態度是個關鍵。埃及是美國的盟友，在中東和平扮演重要角色。在美國推動中東和平的進程中，埃及好幾次都出面擔任東道，邀請相關各造到紅海邊的度假勝地開會。穆巴拉克更是在伊拉克戰爭中力挺布希。當年，同為埃及籍的國際原子能總署署長艾巴拉迪說伊拉克沒有核武，穆巴拉克立刻站出來，說根據他的情報，伊拉克有生物武器。由於美國指伊拉克有大型毀滅性武器，大型毀滅性武器包括了核子、生物、化學武器，所以穆巴拉克的話為布希解了圍，不但免於尷尬，也有了出兵伊拉克的正當性。可是今天穆巴拉克卻遭遇到從政以來最大的困境，美國要不要幫他解圍？如果要，又該怎麼解？

美國的態度經過幾次的變動。而這也正凸顯美國在分寸上拿捏之難。

一月二十五日群眾剛走上街頭的時候，美國的態度是三十年來對埃政策的基本態度：力挺穆巴拉克，盛讚他是中東的穩定力量，但同時也表示人民有抗議的權利。美國最希望的，是在檯面上力挺穆氏，但私下對他施加一些壓力，讓他在民主與人權上做一些改革，滿足示威群眾的一些需求，從而穩定埃及情勢。

一月三十日，國務卿希拉蕊在電視上呼籲，埃及能經由一個「有秩序的過渡」，逐漸走向政治開放。因為埃及今年九月要舉行大選，本就會有一個政治的過渡，所以呼籲「有秩序的過渡」並不等於要穆巴拉克下台，也讓美國有一個迴旋的空間。

一月二十九、三十，週六、週日兩天，歐巴馬開始給沙烏地、以色列、土耳其、英國的領袖打電話，強調美國「反對暴力、呼籲各方自制」的立場。這時有消息傳出，美國可能會暫時切斷對埃及軍方的經濟援助。以色列一聽跳了起來，連呼不可，因為埃及軍方若一下崩潰，中東將頓失一股穩定的力量！

埃及的西奈半島，緊連著以色列的占領區加薩走廊。對以色列深具敵意的巴勒斯坦哈馬斯組織，大本營就在迦薩。長久以來，以軍雖然加強對迦薩—埃及邊界的防衛，但恐怖分子仍能挖地道穿過峭崗，走私武器進迦薩，供哈馬斯對以色列進行攻擊。因此以色列只有拜託埃及，從西奈半島那一頭加強圍堵，避免武器被走私進入迦薩。

埃及的力量，是這塊地區和平方案不可分割的部分。二〇〇八年底，哈馬斯對以色列發動攻擊，砲火之猛烈，出乎以色列預料。以色列心想：哈馬斯哪來的那麼多武器？為安全起見，只有對迦薩進行全面封

鎖。這一封鎖，使得迦薩經濟瀕臨崩潰，百姓生活陷入困境，國際社會的批評也愈來愈烈。後在美國斡旋下，以色列放寬封鎖，條件是美國必須提供情報，幫助以埃兩國從海上、陸上，阻斷哈馬斯的武器來源。今若埃及崩潰，哈馬斯豈不額手稱慶？那以色列恐又將陷入哈瑪斯攻擊的陰影之中。

因此以色列呼籲美國，一定要保住穆巴拉克。美國官員則每天跟以色列官員通電話，告訴他們：冷靜冷靜，千萬別輕舉妄動。以色列其實也很矛盾：以色列一直標榜自己是中東唯一的民主國家。可是等到別的阿拉伯國家也走向民主的時候，以色列突然怕了，深怕埃及等國家的激進勢力隨著民主化的浪潮取得政權，而威脅到以色列的安全。這還真是典型的「葉公好龍」啊。

除了穩住以色列之外，美國還得穩住埃及軍方，所以參謀首長聯席會主席穆倫將軍、國防部長蓋茨，也分別打電話給埃及陸軍參謀長與國防部長，稱讚他們從局勢動亂以來，所展現的自我克制與軍事專業精神。什麼是專業精神？就是遵守文人領軍，軍人不干政的分際。

美國的擔心有兩重：一是怕世俗政府一垮，代表激進宗教勢力的穆斯林兄弟會上台；一是怕穆巴拉克垮台，文人政府短暫執政幾個月之後，大權落入新的軍事獨裁者手中。不管是哪一種，都非美國所願見。所以華府對埃政策就像走鋼索一樣，又要支持民主，又不能讓穆巴拉克垮得太快，努力平衡之下，走得相當辛苦。

但情勢終究比人強，穆巴拉克還是在二月十一日下台了。歐巴馬據說曾因此質問美國情報單位，為什麼事先都不知道中東會發生如此劇變？中情局回答說因為都在追捕賓拉登啊。

穆巴拉克下台後，代表宗教勢力的穆斯林兄弟會沒有馬上上台，而

是學生及其他自由派人士站上舞台中央。可是學生雖然由網路串連，但終究是沒有組織，也沒有足以團結群眾的中心思想，所以最後還是散掉了，由軍方出面維持秩序。

可是軍方還是無法阻擋革命的浪潮，在主政幾個月後還是被逼得必須舉行大選，這下就輪到穆斯林兄弟會登場了。因為他們最有組織，也最團結，在幾經波折之後，掌握了埃及的國會，兄弟會出身的穆爾西也當上埃及的總統，在二〇一二年六月三十日就任。

常常有學生問我，我們研究國際關係的人能預測出中東的阿拉伯之春嗎？

當然沒辦法。誰算得出突尼西亞一根火柴，能在中東燒出這樣的大火？我們沒辦法算出，CIA也沒辦法算出。但是我們在事件發生之後，比較能預測後面的發展脈絡。像宗教和世俗兩股力量的較勁，就是觀察中東情勢發展的基礎。

穆斯林兄弟會掌握政權之後，為了掃除穆巴拉克的殘餘勢力，開始修憲擴權。這讓美國相當困擾，因為這與民主的精神相違背。美國因此很難決定到底應該接受這個事實，還是該切斷對埃及的經濟援助，促其走向民主？

埃及的新外交政策也讓美國相當頭疼。在美國的戰略地圖裡，中東是波斯人和阿拉伯人相互對抗的平衡。波斯人的伊朗，和阿拉伯人的沙烏地與埃及，分據天平兩端（這個天平也是我們觀看中東情勢的框架）。過去穆巴拉克與美國關係好，所以也幫著美國守住天平阿拉伯人這一頭，不讓伊朗的船隻穿越蘇伊士運河。結果穆巴拉克下台，軍方一掌權，立刻就開放的伊朗的兩艘船通過蘇伊士運河。想用行動向國人證明，埃及要走獨立路線了，不再處處唯美國馬首是瞻！

穆斯林兄弟會的穆爾希上台後，不但與伊朗改善關係，也和加薩走廊的哈馬斯組織開始連繫，這個動作直接牽動以色列與巴勒斯坦內部的情勢。控制約旦河西岸巴勒斯坦總部的法塔組織，也不得不和哈馬斯開始和解。

但是穆爾西上台並沒有癒合國內世俗與宗教兩派的傷口。穆爾西上台是以些微過半數的票數獲勝，但反對勢力並不服氣。他們以穆爾西上台的日子六月三十日組成六三〇同盟，希望結和反穆的勢力，伺機扳倒穆爾西。如果這時穆爾西可以效法土耳其的正義發展黨，以經濟發展轉移人們注意力，並累積國人對他的支持，也許埃及後來的發展會不一樣。可是他們沒有。穆爾西選擇的是透過修憲擴權，以剷除前朝的反革命殘餘勢力。並且運用各種手腕打擊軍方。也許他覺得這是必要的選擇，但這卻只會使軍文之間、世俗與宗教之間的嫌隙更為加深。連原先期待推翻穆巴拉克會為埃及帶來民主的自由派人士，也投入了反穆的陣營。

二〇一三年六月三十日，也就是穆爾西就職一年，六三〇聯盟在埃及各地發起倒穆示威，要求穆爾西下台，提前舉行選舉。最後衝突與演愈烈，軍方終以維持秩序為名，於七月三日發動政變推翻了穆爾西。穆斯林兄弟會不服，指責軍方受美國暗示而發動政變，於是也走上街頭，和倒穆派起了多場激烈衝突。

二〇一四年，軍政府領導人塞西宣布穆斯林兄弟會為非法組織，禁掉了穆兄會，並且對涉及群眾暴動的穆兄會會員進行大規模逮捕、判刑。同年五月，埃及舉行大選，在軍方勢力掌控之下，塞西如預期地當選總統。埃及推翻了穆巴拉克這個法老王，卻迎來了另一個法老王塞西。西方的民主理念，在埃及終未生根，而社會分裂依然存在。

埃及現在的機會，在於塞西能否振興經濟。同為世俗派的沙烏地表

示願意給予援助，但一般並不太看好埃及情勢。如果塞西只靠高壓，在經濟上沒有起色，宗教這一派還是有可能隨時反撲的。埃及社會也因此充滿了不確定的變數。這股不確定會如何輻射出去，影響到中東其他國家的發展，值得我們繼續關注。

利比亞：強人的敗亡

阿拉伯之春的火焰在燒完埃及之後，又蔓延到利比亞，最後造成利比亞強人格達費的敗亡。

利比亞的情勢跟其他阿拉伯國家不一樣的地方，在於其他國家發生革命時，我們都在看軍方站在哪一邊，因為軍方經常都扮有舉足輕重的角色。他們可能是仲裁者，也可能是最後利益的收割者。但是利比亞卻不一樣，因為格達費自己是軍事政變出身，所以對軍隊並不信任，當革命發生時，他所賴以鎮壓反對勢力的是特種部隊和外國傭兵。

特種部隊可以理解，那外國傭兵從哪裡來？我們發現很多是非洲黑人國家馬利的傭兵。他們雖不會講阿拉伯話，但也信伊斯蘭教，是來利比亞打聖戰的。這證明了格達費和非洲國家的關係，比和中東國家要好。事實上，格達費多年來就一直強調利比亞的非洲屬性，也積極參與非洲事務，但結果還是和其他幾個中東世俗統治者一起敗亡。

這裡又帶出一個延伸的問題：格達費死亡以後，這些傭兵到哪裡去了？答案是又回到馬利去打內戰了。馬利本就處於內戰之中，北方的叛軍到利比亞打了一場戰爭，帶回戰爭經驗也帶回精良武器，弄得南方的政府軍招架不了，這才有後來法國部隊介入馬利打反恐戰爭的事發生。

法國的角色是我們觀察利比亞情勢的另一個觀察點。法國在利比亞

的內戰中表現非常積極，不但在聯合國中力主在利比亞設立禁航區，保護反對陣營，並率先帶領西方承認反對陣營的臨時政府，並給予援助。

法國對非洲積極，不只在利比亞，之前的象牙海岸，和之後的馬利，發生政治危機後法國都積極介入，或反恐或調停、維和。維護法國光榮與傳統利益的意圖相當明顯，而不只右派薩科奇政府如此，社會黨的歐蘭德上台後也是一樣。近年來中國大陸對非洲布局既深且廣，不斷對中國在非洲影響力提出警訊的也多是法國人，好多這一類的書也都是法國記者寫的。法國會不會繼續在非洲扮演重要角色，也因此成為我們觀察的另一個脈絡。

還有一個可以觀察的點是石油。利比亞發生動亂，石油的出口受到影響。按理，利比亞石油產量不多，一天才一百五十萬到二百萬桶，為何大家會如此關切？原來利比亞的石油品質比較好，是所謂的甜原油，含硫量較少（含硫量〇．四二％以下），提煉成本比較低。亞洲與歐洲國家多半進口的是這種石油。含硫量高的就稱酸原油，提煉成本高。但是美國因為煉油設備較先進，所以進口的多是酸原油。甜原油的市場需求相當高，所以會引起大家關注。

敘利亞：持續燃燒的革命之火

阿拉伯之春最後燒到了敘利亞。但這把火已經燒了三年，依然沒有決定性的結果。

敘利亞是地中海東岸的古國，裡面有穆斯林也有基督徒。穆斯林多半是遜尼派，但是總統小阿塞德的家族卻是什葉派，而且是什葉派中的旁支艾拉維教派。這也解釋了為什麼他們非常沒有安全感，必須把權力緊緊掌握的原因。

阿塞德政府和同為什葉派的伊朗關係密切，伊朗也透過和敘利亞的關係，在地中海東岸有了出海口。

敘利亞也支持黎巴嫩南部的真主黨，真主黨也是什葉派，所以背後也有伊朗支持。真主黨在黎巴嫩南部如同國中之國，雖也修橋補路，提供當地一些政府的功能，但是因為他們不承認以色列的生存權，經常對以色列發動攻擊，所以被歐美列為恐怖組織。敘利亞因為支持真主黨，所以也被美國列入經濟制裁名單之中。

美國總統歐巴馬上台後，認為應該把敘利亞從伊朗陣營拉回來，畢竟他們二者一屬波斯人，一屬阿拉伯人，要分開他們應該不難。所以和小阿塞德開始接觸，交往了兩年，眼看互信逐漸累積，就要開花結果了，卻發生了阿拉伯之春的革命。

美國本來最理想的是小阿塞德政府自己改革，這樣美國既不必與潮流背道而馳，也可以保住小阿塞德。誰知小阿塞德周圍多是他父親時代留下來的保守軍頭，他的改革命令根本沒有人聽。所以我們看到敘利亞傳出來的盡是矛盾的訊息，一下子小阿塞德總統表示要改革，內閣要改組，但同一時間軍方又對反對派進行武力鎮壓。幾次下來，美國也失望了，發現期待敘利亞政府自己改革是不可能的，所以一改過去兩年的政策，轉而要求敘利亞政府下台。

小阿塞德其實是個悲劇人物。他本是眼科醫師，根本無意政治。誰知因緣際會接了父親老阿塞德的班，但一直無法掌控全局。一些海外的敘利亞人表示，敘利亞反對派之所以會走上街頭，一個原因就是他們認為小阿塞德軟弱，革命有機會成功。

可是美國要求小阿塞德下台，並不等於要介入以武力支持反對派。美國顧慮什麼？

第一當然是反對派到底能不能代表敘利亞人民？前面講過敘利亞不只有穆斯林，還有基督徒等其他教派。小阿塞德政府自己是少數派，當然要拉著其他少數派，形成執政集團。基督徒也願意跟小阿塞德合作，因為小阿塞德需要他們的支持，他們也才能分到比較多的政治利益。如果轉而支持多數的遜尼派，一但遜尼派上台，他們根本不需要基督徒的支持，到時基督徒將什麼也分不到。

遜尼派這邊則把基督徒視為小阿塞德的同路人，所以也列為暗殺的對象。一個小阿塞德的國防部長就是基督徒，結果遭到暗殺。於是基督徒更不會加入反對陣營，反對陣營也愈走愈窄。

而就是阿拉伯人遜尼派自己為骨幹的反對陣營，裡面也分成很多派，有國內本土的一派，還有海外異議人士的一派。本土派裡面還有分，主張引進外國勢力的一派，反對外國勢力介入的一派，還有主張和平抗爭，避免使用武力的一派。到底誰能代表發言？誰也搞不清楚。

但這還不是最重要的原因。更重要的原因是許多蓋達組織介入反對陣營，這讓反對陣營的抗爭愈來愈激烈，汽車炸彈連環爆炸也愈來愈有蓋達的影子。所以美國擔心，萬一真的運武器去援助反對派，會不會最後全都落入恐怖分子手中？讓事情變得更為複雜？

在安理會裡面，中國大陸和俄羅斯也反對對敘利亞用兵。中俄兩國認為，過去在利比亞的革命中，她們太沒用心了，以致讓西方主導了整個發展，包括戰後的利益分配。所以在敘利亞問題上，她們一定要強力主張自己的立場，不能讓西方勢力再壟斷地中海東岸。

沙烏地阿拉伯的角色在這裡也可以一提。沙烏地是世俗的遜尼派重鎮。過去沙國對阿拉伯之春掀起的反世俗革命一直不以為然，對穆爾西的執政也一直抱有戒心。穆爾西垮台，沙烏地立刻對新政府提供了經濟

援助，希望能幫埃及振興經濟。因為埃及這兩年政治動盪不安，外國投資卻步，亟需要國外的經濟援助。對敘利亞反抗軍也是這樣。二〇一三年七月，敘利亞反抗勢力選出的全國主席，就是由親沙烏地的候選人，打敗親卡達的候選人，成為新的領袖。沙烏地的勢力也在阿拉伯世界得到再一次的確認。

可是就如同前面討論美俄關係時所提到的，敘利亞的情勢在二〇一三年九月出現逆轉：一下子，歐巴馬決定不打敘利亞了！轉而接受俄國的方案，由敘利亞自己把化學武器交給聯合國銷毀，這讓原先支持反抗軍的沙烏地阿拉伯，以及原先以為可以借美國之力推翻小阿塞德，取得政權的反抗軍，一下子由高空跌落谷底，有被美國出賣的感覺。

二〇一四年六月三日，敘利亞進行總統大選。結果當然不意外，還是現任總統小阿塞德當選。西方並沒有扳倒小阿塞德，而許多敘利亞平民看反抗軍打了三年，不但打不出結果，反而自己內訌嚴重，失望之餘，也把票投給了小阿塞德。敘利亞的選舉當然距西方的民主標準相去甚遠，但是敘利亞人民到底要的是什麼，卻值得西方反思。而如果小阿塞德的位子愈坐愈穩，西方的敘利亞政策該如何調整？也很值得觀察。

所以如何重新建立美國與沙烏地之間的信任，重新打造一個新的中東秩序，是歐巴馬接下來中東政策的艱鉅任務。

可是美國卻好像對中東問題不再像以前那麼關切。一是美國現在要把主要注意力轉移到亞洲，平衡崛起中的中國，這是過去十年早該做，但一直沒做的事。二是美國提煉頁岩油氣的技術得到突破，美國對中東的石油也不再依賴，當然就沒有必要對中東投入那麼多心力。甚至有人擔心，美國會不會就這麼離開中東？很多學者在報上為文，呼籲美國：「別真的離開中東啊！」儘管你不需要中東石油，可是你的盟邦都需要，美國還是得照顧到盟邦的能源問題啊！

所以歐巴馬第二任的時候，要國務卿克里再去推動一次以巴和談。對於阿拉伯之春美國可能使不上勁，但是以巴和談可是美國一直在經營的領域。而且不管成不成，都可以跟國內外有個交代：中東和平，我已經努力過了。

歐巴馬的中東政策，不像以前小布希時代那麼有雄心壯志。二〇一三年夏天，美國國家安全顧問賴斯（Susan Rice）奉命率領國安團隊研究美國中東政策，看如何才能又照顧到中東，又照顧到美國轉移重心到亞洲的外交布局。結果把美國的中東政策限縮在三個目標：一是與伊朗談判，解決伊核危機；二是推動以巴和談；三是控制敘利亞衝突，讓它不致擴大。這裡既沒有推動中東民主化（所以不會強迫埃及軍方立即還政文人），也沒有要哪一個政權下台（所以小阿塞德也保住了）。

關心中東的人有點失望，以色列尤其失望。因為以色列一直想攻擊敘利亞，也一直認為伊朗是個威脅。結果這兩個目標都和美國現在推動的政策完全不同，能不失望嗎？在這個時候，以色列為什麼還要配合美國，去和巴勒斯坦和談？不過美國官員認為這是兩碼子事，以巴和談對以色列自己也有好處，以國應該不會將其和伊、敘問題混為一談。

這時有一個新的域外國家介入，那就是中國。二〇一三年十二月，中國外長王毅啟程訪問中東，因為北京也想調停以巴衝突。北京為什麼那麼關心中東？因為石油。美國現在可以不在乎中東石油，但中國在乎。中國現在是世界最大的石油進口國。這讓中國的發展與中東產生更密切連繫，也讓中國對中東談判有了新的籌碼。所以以色列總理納坦亞胡、巴勒斯坦自治政府主席阿巴斯，二〇一三年都被北京奉為上賓地請到中國作客。北京甚至表示，中國可以擔任地主，主持中東和會！

但是中國並不想挑戰美國在中東的地位。所以王毅到中東之前，也跟美國國務卿克里通了電話，說明中國此行的目的。這種通報，也為建

構中的新型大國關係奠下基礎。

所以中東問題我們該看些什麼？

第一，我們發現這是一個沒有完全成功的革命。舊秩序在一些國家遭到顛覆，但新的秩序還有待建立。這個動盪可能需要一段時間才會趨於穩定。

第二，中東世俗與宗教兩股勢力的較勁，仍是現階段主要觀察中東情勢的兩個脈絡。可能在某些國家出現妥協，但這種妥協會不會擴散到別的中東國家，還有待觀察。

第三，中東局勢如果有轉圜，代表美國的外交可能會有成功的機會。這時美國會放棄轉向亞洲尋求「再平衡」的政策，又被拉回中東嗎？美國終究還是世界上最強大的國家，她的外交種點轉向哪裡，都會帶出來一連串的連動反應，不能不多加關注。

第四，只要有動盪，就有新的人物崛起，國內如此，國際亦然。中東會有哪些區域國家出來，領一時之風騷？中國想要介入中東問題，但有權力槓桿可供運用嗎？中美關係會因為中國介入中東，而產生什麼影響？這都是可以觀察的部分。

一分鐘看世界

- 沒有完全成功的革命：熟諳網路且對現狀不滿的年輕人是這次運動中的主要角色，席捲整個阿拉伯世界的「阿拉伯之春」，讓穩坐江山數十年之久的政治強人和獨裁者接二連三地倒下，舊秩序在一些國家遭到顛覆，但新的秩序還有待建立。
- 宗教與世俗的較勁：在複雜的宗教與種族衝突，讓中東各國

透過結盟、暗地支持等方式，達成彼此牽制的勢力平衡。宗教和世俗這兩股力量的較勁，是我們觀察中東情勢發展的基礎。

- 中美的互動：中東也可以看到中美的互動。過去美國支持阿拉伯人對抗波斯人，現在美國將重心轉移到亞洲的外交布局，而中國卻開始要介入中東。中美關係會因為中東產生什麼影響，也是我們可以觀察的部分。

6. 從北極到地中海——國際爭逐的新場域

除了觀察強權國在陸地的角力之外，海上勢力的爭奪也很值得注意。我們先看北極。

二〇〇七年八月二日，俄國一艘迷你潛艇「和平一號」在深達四千多公尺的北極海床，投下一個裝有俄國國旗的鈦筒，宣稱北極是俄國的領土。此話一出，立刻引起相關國家抗議。美國表示，北極是無主之地，誰說可以插個旗就說是他的？

北極為什麼重要？北極海床面積一百二十萬平方公里，估計原油與天然氣的蘊藏量為世界四分之一。在這需油孔急的年代，有這樣的蘊藏量還不讓人飛奔而來？何況除了油氣之外，北極地區還發現了世界上最大的煤礦，以及鐵礦、銅礦、鉛礦、鋅礦、石綿礦、鎢礦、金礦、金剛石礦、磷礦和其他貴金屬礦藏，更大大增加了北極的吸引力。

北極何以這麼熱鬧？

在這同時，由於溫室效應，北極冰山開始融化，這一融化，就出現了一條新的航道。這條被稱為「西北通道」的航道，從北大西洋經加拿大的北極列島，進入北太平洋。大西洋到太平洋的航程將因此縮短二千五百公里。這不但代表時間的節省，更代表運輸費用大幅降低。在高油價時代，這毋寧是相當具有吸引力的。

所以加拿大「當仁不讓」，表示西北通道由她來捍衛。但是美國表示，西北通道是公共通道，不是加拿大所獨有，因此大家都有責任捍衛。於是美國也在海岸防衛隊之下成立了新的任務編組，維護西北通道的安全。

環繞北極有八個國家：俄國、加拿大、美國、冰島、挪威、瑞典、芬蘭、丹麥。好幾個國家現在都有動作。除了俄國，加拿大也非常積極，不但總理親自前往北方巡視，加國更宣布，將在北極點以南六百公里的「雷索路特灣」建立陸軍極地訓練中心，培養能在嚴寒環境下作戰的部隊；在巴芬島北端的納斯尼維克，也要花一億美元建造深水港。另外還要斥資七十一億美元，建造六至八艘破冰巡邏艦。

丹麥則派出科學船，前往北極蒐集「羅蒙諾夫海脊」和丹麥屬地格陵蘭連接的證據，希望以此強化丹麥在主權上的主張。同屬北歐國家的挪威也派出科研調查船前往北極，並且宣稱，俄國插旗沒用，自己才是擁有北極主權的國家。

為什麼北極一下子熱了起來？因為根據聯合國的規定，在二〇〇九年五月以前，沿海國家必須提報大陸礁層的詳實調查資料，才能主張經濟海域繼續向外延伸的權益。這是北極一下子成為熱點的原因。在北極勢力範圍還沒劃分之前，各國的心態都是能多占一點算一點。

所以可以想見，只要溫室效應不可能倒退，只要人們對石油的需求

短期內不可能減緩，北極就從此多事。由於國際對北極的歸屬並沒有明文規定，因此新一波的海洋爭霸，將會圍繞著北極展開。這樣的角力，會帶出什麼樣新的遊戲規則？比如會不會有更進一步的國際法規範？現存以環境保護為主的「北極理事會」（Arctic Council），功能與層級會不會增加？這些都是我們可以觀察的脈絡。（圖6-1）



圖6-1：北極周邊的國家有俄國、加拿大、美國、冰島、挪威、瑞典、芬蘭、丹麥。

除了北極之外，海洋國家在其他海域的動作也很大。像日本就通過《海洋基本法》，準備設立「海洋事務大臣」，並且在「沖之鳥島」種植珊瑚礁與興建人為設施，好主張面積五十四萬平方公里的專屬經濟海域。另外也以協助對付東南亞海盜為名（東南亞地區海道多，海盜也多。九一一之後，許多國家擔心區域的海盜會不會和賓拉登搭上線，專挑油輪或商船這些沒有武裝保護的「軟目標」攻擊，讓海盜的威脅又提升一級），以及趁派兵參與東帝汶維和之便，將勢力深入南海。

印度也不示弱，表示願意協助一起對付海盜，並與東南亞國家一起參與海上聯合演習，因為海上交通線的安全一樣會影響到印度。東南亞國家則主張，實際的海上巡邏還是由他們自己來做。所以印尼、馬來西亞、新加坡動起來，聯合派出艦隊在麻六甲海峽巡邏。

這些都是軍事與勢力範圍的爭奪。海洋的爭霸往往涉及政治與外交，過去受關注的場域是地中海，北極則是新的角力場。不過最近古老的故事也有了新的生命。

地中海的新地位

地中海是個很精采的地方。地中海東岸是以色列、黎巴嫩、敘利亞等，典型的衝突區，地中海西岸則由直布羅陀海峽鎖住咽喉，與大西洋相隔。英國到現在還占著直布羅陀，就是因為其地位太重要了，任誰也捨不得放棄。

更精采的是地中海的南北兩岸：地中海北岸國家都是基督教國家，地中海南岸則都是伊斯蘭國家。所以美國小布希擔任總統時提出的中東計畫，就主張地中海對話——北岸國家與南岸國家對話。（圖6-2）



圖6-2：地中海北岸都是基督教國家，南岸都是伊斯蘭教國家。

其實從歷史上來看，地中海北部與南部的互動早就相當頻繁。希臘、羅馬時代，多少才子佳人不都是穿梭地中海兩岸，譜出無數感人故事？站在埃及亞歷山卓港邊，遠眺地中海彼岸的希臘、羅馬，海風迎面而來，幾乎可以在腦海裡想像出當年埃及豔后故事的場景。亞歷山卓城有許多希臘、羅馬遺跡，當年的繁華幾可歷歷在目。埃及的木乃伊棺木上畫著死者生前的肖像，其中不乏金髮者。想想這些金髮歐洲武士，當初離鄉背井跨海而來，追求的是什麼樣的夢想，而如今也只變成客死異鄉的遊魂，令人感慨。

地中海的西岸是西班牙，從西班牙南岸跨過直布羅陀，幾乎與摩洛哥相連。九一一之後，歐洲積極反恐，後來發現許多恐怖分子是經由摩洛哥北上西班牙，然後往歐洲擴散。在這裡也可清楚看出西班牙作為歐洲門戶，反恐重鎮的地位。

當時地中海引起世人注意，主要是兩個原因：一是俄國準備在地中海東岸建立海軍常設基地，重新進入地中海，展現大國的企圖心；一是

法國前總統薩科吉建立的「地中海聯盟」。

二〇〇八年七月十三日，包括歐盟與地中海周邊國家共四十三國元首齊聚巴黎，宣布成立地中海聯盟。這是法國總統薩科吉在競選時的政見，如今美夢成真，難怪薩科吉在會場上笑得燦爛。

地中海聯盟並不是推動地中海兩岸國家對話的第一次努力。一九九五年，歐盟和地中海沿岸國家就曾決定加強雙方全方位、多領域的合作，當時把這個對話稱為「巴塞隆納進程」，希望透過這個進程，建立全面夥伴關係。但是該進程啟動後，卻因為以色列與阿拉伯國家的猜忌，而沒能在促進和平、安全和繁榮方面取得明顯成果。如今薩科吉希望透過地中海聯盟，再為巴塞隆納進程加把勁。

法國在成立大會上表示，地中海聯盟成立的宗旨包括：整頓地中海的生態環境、利用非洲的充足陽光發展太陽能發電、闢建海陸公路等等。法國也希望透過地中海聯盟的平台，讓法國可以在調停以巴衝突的議題上有一個發揮的空間。

從地圖上來看，地中海聯盟成立，南北兩岸國家互動頻繁，基督教國家和伊斯蘭教國家開始對話和解，這該是多漂亮的一幅畫面啊！

結果這個異質性甚高的聯盟成立不到一年，就被發現只是一個烏托邦。因為歐盟內部對地中海事務的關切程度不一，地中海周邊國家對聯盟也呈現不同看法，加上以巴衝突、伊斯蘭基本教義派作梗，以及美國被排除在外等因素，地中海聯盟的功能只有不斷限縮，和原來法國想像的完全不一樣。

但地中海聯盟沒有成功，但不代表地中海不重要。由於地中海北岸的國家很多都是北大西洋公約組織南部的國家，所以美國小布希擔任總統的時候，就曾提出過「大中東計畫」，鼓勵這些北約南沿的國家與非

洲伊斯蘭教國家對話。阿拉伯之春發生後，北非動蕩不止，大批難民跨地中海北徙歐洲，許多難民或非法移民葬身魚腹，歐洲國家內部也因此掀起移民政策的辯論，讓地中海持續成為國際關注的焦點。

說到地中海，還有一點可以順道觀察的是，地中海北岸，也就是南歐的國家，多半都是吃橄欖油的，而他們的個性和北歐吃牛油的國家其實有很大的不同。

吃橄欖油的地中海人比較友善，吃牛油的北歐人比較內斂。例如對於罷工的看法。南歐，包括法國，罷工的次數比較多，因為他們把罷工當作一種情緒的發抒。法國更是承襲拿破崙以來的傳統，認為罷工是表達意見的正常方式，所以我們可以看到法國人動輒罷工。至於北方的歐洲人，像荷蘭和德國，則將罷工視為最後的手段。他們要是真的罷起工來，會很有效，但從不輕易罷工。當然也有學者指出，南、北歐對罷工的態度不同，和南方天主教、北方新教徒的信仰有很大的關係。從這幾個角度切入去看歐洲的社會與民族性，其實也饒有趣味。

未來的爭鋒之地

除了海洋之外，還有一個新的爭霸場域將會是太空。

不管是中國、美國、俄國、日本、歐洲，我們都可以看到探月計畫或太空計畫一個個推出。在月球建立基地的概念（包括科研基地與軍事基地），也不斷有人提出。這牽涉到的不只是軍事用途、科學的發展，更關係著國家的聲望與地位。

談到太空爭霸，有一個現象倒是可以提一下。冷戰時期，美國、英國、加拿大、澳洲、紐西蘭等五個英語系國家組成一個「衛星梯隊」，

用幾十顆間諜衛星在太空組成網絡，專門蒐集各國的軍事與經濟情報。這個網絡包括衛星、雷達，天羅地網一般。所以二〇〇二年江澤民曾下令解放軍內部不准打手機，原因之一就是為了防範「梯隊」。

但是現在梯隊的效用愈來愈小了。一是因為現在多用光纖傳輸，而且多會加密，間諜衛星沒辦法像過去一樣，在空中抓到傳輸的訊息。另一則是現在大家傳輸的信息量愈來愈多，就算把這些電話、簡訊、電郵等全掌握了，要從中分析出有價值的情報，就像在河裡淘金一樣愈來愈難。科技的進步、生活方式的改變，反而使得衛星梯隊的威脅逐漸遭到抵消。

還有一種防範衛星的方式正好相反，是反璞歸真。九一一之後，全世界一起展開反恐，一時之間也取得相當好的結果。因為蓋達組織多處於巴基斯坦和阿富汗山區，那裡通訊不發達，組織成員多以衛星電話連繫，而衛星電話非常容易被天上的間諜衛星截聽，也因此成就了不少破獲恐怖組織的佳績。後來蓋達組織也發現這一點，所以改用傳統的方式，由人來送信。於是美國衛星在太空中常常看到蓋達組織的信差，騎著小毛驢，在崎嶇的山路中行走送信，趕緊通知地面巴基斯坦部隊前往逮捕，但是趕到時小毛驢早已不知去向，讓美國徒呼負負。

話雖如此，太空仍是相當有吸引力的地方。不管蒐集情報、偵測氣象、導航、救難、通訊，都需要衛星，也都需要修理衛星（如太空梭）與摧毀衛星（如衛星殺手）的科技。衛星之外的月球、火星，更是強權國爭相探索、展現國力的場域。美國的太空計畫在停擺多年之後，一看到中國發射神州五號成功，立刻表示要恢復太空計畫，就是一個明顯的例子。**到底哪一國會領先？哪一國會對人類做出較大的貢獻？太空競賽領先之後，對國家的發展會有什麼正面或負面的衝擊？**這都是我們觀察太空爭霸的新聞時，可以放在心中自己去衡量的。

我們已經談過強權國之間的陸上爭霸、海上爭霸、太空爭霸，而這些遊戲似乎小國都沒有機會參與。小國在國際政治上扮演著什麼樣的角色？我們該如何觀察小國的外交政策？下一章我們就來談小國。

一分鐘看世界

- 北極成為必爭之地：自從世人發現北極蘊藏原油與天然氣等豐富的礦藏，這塊原本少有人涉足的邊陲之地，突然間熱門了起來。周邊的八個國家，紛紛以科學研究、安全維護、主權捍衛等理由，要在這裡鞏固勢力範圍。
- 地中海對話：地中海形勢顯要，原本就是歷史上海權爭逐的焦點。近來，因為俄國勢力伸入，以及反恐的需要，地中海的重要性再度提升。美國、法國相繼倡議地中海沿岸國家開啟對話，希望促成北岸的基督教國家和南岸的伊斯蘭教國家，達成和解與合作。
- 另一波太空競賽：發展太空計畫，不只是為了軍事和科學等實際的需要，它也事關一個國家的聲望與地位。美國的太空計畫在停擺多年之後，因為中國發射衛星成功，而決定要重新啟動。未來是否會開啟另一波的太空計畫，也是值得注意的焦點。

7. 小國有外交空間嗎？——以小事大的藝術

前面我們談的都是大國的外交，那小國呢？我們該如何觀察小國的外交？小國的外交有哪些特色？

先談一下什麼叫小國。學界對於小國，有些是根據土地和人口來區分，也有些是根據主、客觀認知來區分。早年有學者將人口一百萬以下的國家定義為小國，後來定義逐漸放寬，將人口一千五百萬以下的國家視為小國。至於領土，則以十萬平方公里為門檻，不到十萬平方公里者為小國。

但是也有學者指出，經濟力量愈來愈重要，所以應該加入一項經濟指標，就是GNP不到世界GNP總量一%的國家，應該被列入小國。

這些土地、人口和經濟能力等客觀標準，後來都被證明沒有什麼太大的意義。因為許多標準都在變動（比如人口多寡的門檻），真正重要的是，要看兩個國家的相對位置（比如A國在區域內算是大國，但碰到美俄等國家卻變成相對的小國）、該國領導人對己身外交的自我期許，以及在國際舞台的表現。

一個國家如果沒辦法影響國際體系，沒辦法靠自己的力量保護自己的安全，所關心的事務也很窄，只對與自身相關的議題有興趣，外交上的自主性也不足，這就是小國。

小國在外交上會有什麼「取向」？所謂「取向」，是指這個國家面對周遭環境時，是選擇孤立、中立，還是積極參與？這要看她所處的地理位置。以新加坡為例，地處麻六甲海峽的出口，自古就是兵家必爭之地。所以新加坡的外交政策也盡量左右逢源，引進各方勢力進入東南亞，讓他們彼此平衡，也藉此保住新加坡的安全。

新加坡資政李光耀曾經指出，新加坡的外交政策在於讓各個強國都認為新加坡和自己的利益是「相關的」。當新加坡和每一國的利益都相關時，各國怎麼可能去攻打新加坡呢？

新加坡一直想在區域中扮演有用的角色。除了交通與金融服務樞紐

之外，新加坡也想成為教育中心，因此拉進許多西方名校在新加坡設立分校，希望吸引亞洲學生到新加坡求學。教育在這裡變成知識產業，也成為新加坡的新特色。

新加坡人自己也承認，在性格上普遍存在著一種「怕輸」的心態。所以當新加坡一看到其他亞洲地區因興建賭場而帶來經濟繁榮，便也趕緊開始興建賭場。追上去、趕上去，增加自己的價值，是新加坡小國生存的要訣。

可是光靠在大國之間維持平衡，還是不保險，所以新加坡還依賴另外兩個方法來維持己身的安全：一是區域外交的自制，一是全民國防的建設。新加坡的外交官是相當優秀的，在國際上常可看到新加坡外交官的傑出表現，而且由於新加坡國家小，不會對其他大國造成威脅，所以一些國際會議也樂得讓新加坡外交官擔任主席。當然，新加坡政治的清廉，以及政府的行政效率，也是其外交官在國外可以獲得尊敬的另一原因。想想，如果新加坡內部貪污橫行，國際形象極差，外交官再優秀，也無法在國際舞台抬起頭來。

不過在東南亞的區域之內，新加坡的外交則是相當自制。以新加坡與中國的關係為例，新加坡從不自稱是中國和台灣之外的第三中國，也一直堅持自己會是區域內最後一個跟中國建交的國家。她怕的就是周遭馬來人對華人勢力的猜忌。因此，儘管新加坡和中國的關係不錯，還是一直等到印尼和中共關係正常化之後，才在一九九〇年和中國建交。這就是小國「以小事大」的智慧。

新加坡代表東協國家與區域外的國家交涉時也是如此。一九九〇年代上半，東南亞經濟危機發生之前，大家都看好東南亞的發展，歐盟也有意和東南亞國家建立良好的關係。於是新加坡就開始奔走，全力促成亞歐會議（東協與歐盟）的召開。但她是在幕後出力，台前卻推舉泰國

出來主持第一屆亞歐會議，讓泰國享受一切的光鮮。這又是一次身段柔軟的以小事大。

在國防建設上，新加坡也從不懈怠。新加坡最初提出的是「毒蝦米」的政策。在小蝦米對大鯨魚的環境裡，如果任何一個強國想把新加坡一口吞了，她有辦法讓人吞不下去，或是吞下去，也得付出很高昂的代價。

但是後來新加坡發現，「小蝦米」是以色列的政策。以色列被伊斯蘭國家圍繞，新加坡也被伊斯蘭國家圍繞。以色列和伊斯蘭國家的關係緊張，新加坡卻不願意給人與周邊國家同樣關係緊張的聯想，因此她改採瑞士的戰略，不作「小蝦米」，改作「刺蝟」。小蝦米還可能被吞下去，刺蝟則你連吞都不敢吞。這個戰略看起來是又進了一層，但背後蘊含的又是許多的外交智慧。

這些都是我們觀察小國外交行為的重要方向。

國際情勢作為槓桿

緬甸的外交則不同。緬甸獨立之初，在外交上曾經相當活躍，緬甸外交官宇譚擔任過聯合國祕書長。面對中國，緬甸也努力爭取要做第一個承認中共的國家。周恩來在與緬甸舉行邊界談判時，也刻意對緬甸讓步，透過緬甸塑造出中國對周邊小國的友好形象。這時的緬甸，是一個在國際舞台活躍，在區域內以小事大的國家，和新加坡有一點像，但不完全一樣。因為新加坡強調的是在區域內維持各個大國的平衡，緬甸則一面倒向中國。

後來，緬甸有好長一段時間改變了「外交取向」，改採孤立政策。

因為她認為自己的經濟可以自給自足，而孤立政策也有助於緬甸發展自己風貌的社會主義。所以在過去好長一段時間，我們都感覺到緬甸好像屬於「後山」的國家，與外界或至少西方國家的互動極少。緬甸似乎也想靠「無用之用」的哲學，為自己的安全設一個屏障。

其實緬甸地處印度洋東岸，戰略位置極佳，本來可以在各個強權之間左右逢源的，但是她並沒有這樣做，只是跟中國保持良好的關係。中國也利用緬甸西部的海岸，建立印度洋的軍事監控基地，密切注意印度在印度洋的活動。**通常具有這樣戰略地位的國家，都會以地理位置為槓桿，在外交上獲取最大利益。**中亞的烏茲別克就是一個例子。

烏茲別克境內一大部分就是以前的花刺子模，烏茲別克也以蒙古後裔蒙兀爾王朝傳人自居，對於在區域內扮演重要角色，一直懷有強烈的企圖心。唯一欠缺的是空間與槓桿。本來烏茲別克和另外四個中亞國家（哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克、土庫曼）都是前蘇聯的加盟共和國，中亞地區也一向被視為蘇聯的勢力範圍，西方無從進入。蘇聯瓦解之後，這些國家紛紛獨立，對西方的大門一下子敞開了，這就為烏茲別克提供了外交的空間。中亞本就盛產石油，再加上九一一恐怖攻擊之後，美國進入阿富汗反恐，亟需在中亞建立基地，使得中亞國家變得炙手可熱，讓烏茲別克因此有了外交的槓桿。烏茲別克因此得以在俄、中、美之間遊走，在各國的矛盾與合作之間爭取自己的最大利益。這也是小國外交的典型。

利用國際情勢為槓桿，為自己爭取最大外交利益的做法，波蘭也用過。波蘭地處俄國與德國之間，歷史上曾被瓜分三次，因此相當缺乏安全感。一九八九年東歐剛變天的時候，我到波蘭旅行訪問，在華沙欣賞了一場前衛藝術展。展覽的主題叫「波蘭人、德國人、俄國人」。展覽中有一部作品是一張地圖，乍看之下沒什麼特別，但再細看，發現波蘭

不見了！原來波蘭地方變成一片海，波蘭的國土被搬到大西洋英國旁邊去了。只見地圖底下配一行說明：「如果能把波蘭搬到海裡，那該多好！」這句話充滿多少小國的無奈。

波蘭西邊與德國的交界，歷史上不斷變動，從來沒有一個成文的條約，清楚規範德波的邊界。一九八九年柏林圍牆倒塌，西德總理柯爾全力推動東、西德的統一。德國統一豈是等閒小事？它代表的是歐洲中部地區權力的重新分配。德國太強、太大，而且過去兩次世界大戰又都是德國所發動，周邊國家面對這樣一個德國居然又要再度統一，當然高度警戒。俾斯麥當年輔佐威廉一世統一日耳曼時，也遭遇過同樣的問題。日耳曼還沒統一，德意志帝國還沒建立，俾斯麥也還只是普魯士首相時，他在國際舞台意興風發，外交藝術揮灑得淋漓盡致。可是一八七〇年日耳曼統一、德意志帝國建立之後，俾斯麥發現外交空間突然沒有了。因為德國太強，不統一還好，一旦統一，立刻就變成各國圍堵防範的對象。

柯爾總理面對的情境也是一樣。為了避免德國再次統一會對周邊國家造成壓力，柯爾處處小心，務求在統一之前安撫好周邊國家的情緒。於是他飛到波蘭，倡言德波和解，同時還和波蘭總理一起到德波邊界的一間小天主堂，在聖母像前跪下祈禱，祈求德波兩國永不生戰。兩位領導人淚流滿面地禱告的景象，讓人看了也為之動容。德國所致力，就是非常明顯的「以大事小」。

波蘭則把握這個機會，向德國提出要求：雙方簽訂條約，保證德國統一之後，不改變德波現行的邊界。柯爾答應了。這是波蘭外交的一大成功。因為過去數百年來，德波邊界從來就沒有明文規定過。尤其是上西利希亞這塊地區，一九八九年我到波蘭時，特別問當地人：「你們覺得這裡是波蘭的、還是德國的？」他們回答我：「這怎麼說呢？幾百年

來，不同國家都曾擁有這塊地區。」這就像清朝納蘭性德所寫的詞：「自古江山無定數，畫角聲中，牧馬頻來去！」

不過現在波蘭卻以小國外交的智慧，抓住德國統一的契機為槓桿，爭取到德國以條約保證邊界不變的承諾。像這樣，**抓住國際情勢的變化，並從中找到著力點，奮力一擊的精采外交個案，也是我們觀察國際情勢時可以特別留意的。**

說到以大事小，我們倒可岔出來談一下二〇〇八年七月底，美國面對韓日領土爭執的外交手腕。日韓兩國有獨島（日本稱竹島）的領土爭議，美國表面上對爭議保持中立，但因為韓國實際上控制了獨島，所以美國官方網站把獨島登記為韓國領土。

二〇〇八年七月二十五日，美國內政部地質調查所下的「地名委員會」，把原登記為南韓領土的獨島改為「主權未定」，引起韓國輿論譁然。二十八日，南韓駐美大使會見副國務卿伯恩斯要求變更決定，美方明確拒絕。地名委員會宣稱此決定不可以推翻。可是到了三十日，布希總統親自出面改變立場，表示決定將「主權未定」改為「南韓領土」。

布希會這樣做，當然有理由。因為同年八月五日布希將訪問南韓，而美韓之間不久前才因為南韓政府決定開放美國牛肉進口（前三年因為發現口蹄疫，而禁止美國牛肉進口），在國內掀起軒然大波，反美、反政府的情緒久久不能消退。布希不希望在這個時候火上加油，所以獨島問題峰迴路轉，歸屬登記改變的問題一下子就有了轉圜，南韓民眾也因此欣喜若狂。

從某個角度來看，美國這樣做當然是「以大事小」。不過南韓作為小國，也開始擔心，美國這樣做，會不會要求以什麼代價作為回報？韓美之間還有許多議題等待解決，比如「駐韓美軍防衛費分攤比例的問

題」「駐韓美軍返還基地的環境污染問題」「韓國向阿富汗派遣警察」「延長韓國在伊拉克駐軍的問題」等等，這些都還要談。在美國這樣一收一放之間，會不會讓韓國付出更多的代價？

從美韓雙方交手的過程中，可以學到一些談判技巧。不過把它放在大國與小國的脈絡裡觀察，更可以給我們啟示：韓國的憤怒、欣喜與焦慮，不正是小國與大國交手的深刻描寫？

小國對大國的影響力

先前討論的是地處要衝、可以左右逢源，或有能力僻處一隅、採取孤立政策的小國。但是**那些沒辦法左右逢源，也沒辦法採取孤立政策的國家，又該怎麼辦呢？她們就只有積極拉攏大國，鞏固與盟國的關係一途。**一九六三年以前，西德緊緊拉住美國，聲稱要解決東、西歐對峙的問題，必須先解決東、西德分裂的問題。怕的就是美國繞過西德，直接與東歐和蘇聯和解，犧牲德國的利益。

台灣也是一樣。在老蔣總統時代，台灣的外交說詞是：「世界衝突的根源在亞洲，亞洲衝突的根源在中國。」意思是說，如果要解決世界的衝突，就必須先解決中國的問題。不能犧牲中國，直接和蘇聯進行和解。像這樣，在外交取向上緊緊抓住大國，也決定了小國的外交角色：「忠誠盟邦」。

研究一個國家的外交政策，我們通常會看三個要素：

一是**該國外交政策的「取向」**，也就是前面所說的孤立、中立或同盟。

二是**該國想要扮演的「角色」**：是區域的保護者？是革命的先鋒？是改革的模範？還是前面所講的忠誠盟邦？

三是**該國外交政策的目標**，包括**近程目標、中程目標，以及長程目標**。達成這個目標，需要花多少時間？需要多少國家配合？這都影響到目標的設定。

當一個小國緊緊抓住大國的時候，大國外交常常會受到小國的影響，甚至使大國因此被拖入她不想進入的戰爭之中。美國就經常為此感慨：到底是「狗搖尾巴」，還是「尾巴搖狗」？他們也曾拿《格列佛遊記》自況：格列佛明明是個塊頭那麼大的人，但是到了小人國卻被人拿繩索絆住，綁手綁腳，處處受制。誰說大國就可以為所欲為？

一九五四年、五八年兩次台海危機，美國學者就警覺，很可能會被台灣拖進戰爭之中。所以後來美國就一直警告台灣：在台海防衛的問題上，我可不是給妳一張空白支票，要什麼就有什麼。但是反過來看，小國如何拖住大國，不也正是觀察小國外交政策的一個脈絡？

當然，對小國而言，比較保險的還是盡量參與國際組織。因為就算依附大國，也有可能因大國之間的衝突而被犧牲掉，所以最好是積極參與國際組織，用組織的力量增加自己的外交槓桿。以土耳其和希臘的衝突為例，土耳其是大國，希臘是小國，關係本就不睦，又因為土耳其入侵賽浦路斯，扶植島上土裔成立政府，而使兩國關係惡化。然而希臘雖小，卻是北大西洋公約組織的成員國，希土真要發生衝突，說不定希臘會引進北約的力量來對抗土耳其。於是土耳其也趕緊加入北約，這樣就可以用北約的機制，來制約雙方衝突的規模。

小國為了和國際組織掛鉤，通常會把自己的外交政策目標講得相當神聖。小國不可能動輒高舉自己的國家利益，她一定高倡「人類的共同

利益」或「世界和平」等崇高的目標，這樣才能在國際組織中找到奧援，也才不會遭到攻擊。所以那些高倡裁軍、弭兵的，一定是小國。從春秋戰國時代就是這樣，到現在也沒有太大的變化。

當然，也不是每一個小國都對國際組織情有獨鍾。有的國家就擔心，一旦加入國際組織，不管北約也好，聯合國也好，會因此喪失自己的自主性。瑞士就是典型的例子。她既不願加入歐盟，也一直延遲到二〇〇二年才勉強加入聯合國，怕的就是喪失作為中立國的迴旋空間。

不過也有學者指出，在全球化的浪潮下，世事愈來愈充滿不確定性，所以有愈來愈多的歐洲小國，願意加入歐盟以尋求安定感。這些小國加入歐盟，雖然不能改變歐盟的遊戲規則（遊戲規則多半是由大國決定的，小國很難影響議程與發展方向），但是卻有能力在必要時，或擔心自身利益受到損害時，扮演「煞車」的角色。例如歐盟憲法，是由法、德等大國設定方向和藍圖，但必須所有成員國一致通過才能生效，所以當愛爾蘭以公投否決歐盟憲法時，整個憲法進程就停了下來。這就是小國的煞車作用。

因此，小國怎麼面對國際組織？是迎是拒？如何利用國際組織的議事規則，增加外交槓桿？這些都是觀察小國外交的重要面向。

不過有一點必須說明，小國就算積極參與國際組織，她所關心的事務還是相當侷限，多半還是限於區域內的事務。對於全球性的事務，她就算有心，也是無力，所以慢慢地格局就小了。這只要看我們自己媒體上有多少國際新聞，以及國際新聞報導裡出現過的國家名字有多少，就可以得到證明。其實小國應該比大國更加關注國際情勢的變化才對，但是卻往往出現這種「應然」和「實然」的差距。這也算是一種感慨吧。

一分鐘看世界

- 小國的作風：一個國家小不小，除了看實力，還要看領導人對外交的自我期許，以及在國際上的表現。如果沒辦法影響國際體系，沒辦法自己保護自己的安全，只關心與自身相關的議題，外交上的自主性也不足，就是小國。
- 小國的外交空間：小國面對周遭環境，可能採取中立（例如瑞士）、孤立（例如緬甸），或積極參與（例如新加坡）的取向。如果具有地理或資源優勢，可以藉此為槓桿，在外交上獲取利益。但如果是沒辦法左右逢源，也沒辦法採取孤立政策的國家，就只有積極拉攏大國，鞏固與盟國的關係一途。
- 小國與大國的手：聰明的小國懂得利用國際情勢的變化，從中找到著力點，謀求己身的利益，例如波蘭在東、西德統一之際，爭取到明定德波邊界從此不再更改。小國對大國的影響力不一定小。當一個小國緊緊抓住大國，大國外交常常會受到小國的影響，甚至因此被捲入不想進入的戰爭之中。



▲2014年5月，歐盟二十八國舉行五年一次的歐洲議會選舉。圖為在德國法蘭克福的巨型宣傳海報。



政經動脈：從政治與經濟看世界

再弱的國家，都想要發展經濟，
再強的國家，都覺得自己的勢力範圍不夠大，
對政治權力與經濟資源的種種需求，
造就了國際間的交流、合作、援助、衝突與戰爭。

8. 石油與油管政治——牽動國際情勢的黑色力量

每一段時期，國際上都會出現一些大家所關心的議題，而且直接對國際政治（包括國與國的互動，以及各國權力的消長）造成影響。所以我們除了觀察體系結構之外，還得看這段時期國際上的中心議題有哪些，然後從這個議題或這幾個議題出發，輻射出去，看它所引起的漣漪效應。

冷戰時期，因為東、西兩大陣營處於核子對峙的恐怖平衡之下，核子武器成為中心議題。所以圍繞核子武器的「核子嚇阻戰略」「限武談判」「反核武擴散」等議題，也成為世人關心的焦點。

冷戰結束之後，國際政治的互動模式丕變。世人對核武的關切退潮，**石油、糧食與恐怖主義，一躍而成現今國際上的中心議題，而且彼此環環相扣。**這一章我們來談石油。

石油為什麼漲價？政治因素、心理因素、經濟因素都有關係。伊朗與以色列之間的劍拔弩張、投機客的預期因素，都助長著油價的飆升。不過中國與印度等新興經濟體對石油的需求快速增加，造成供需不平衡，也是油價扶搖直上的重要因素。美國能源部曾指出，就算石油產量不變，**市場上對原油的需求每增加一%，油價就可能上漲二〇%。**

供需不平衡，中國、印度等國需油孔急，這是「需求面」，那麼「供給面」為什麼趕不上呢？石油專家指出，**這個世界短少的不是石油，而是產油的能力。**

全球石油儲量的六五%、原油產量的四五%，都來自七個國家：墨

西哥、委內瑞拉、伊朗、伊拉克、科威特、俄羅斯和沙烏地阿拉伯。其中前六個國家都因為政治因素而影響產能。石油專家指出，這些國家應該對石油開採的設備與技術有更多的投入，但是他們或因民族主義，或因錢賺得夠多，不願再投入，導致油田開發設備的更新一直受到限制。至於其他產油國，如哈薩克、安哥拉、奈及利亞、巴西等，雖然有與西方合作，但產量增加有限。

觀察石油政治的背景時，我們要看些什麼？基本上看三個部分：**石油進口國的動作、出口國的動作，以及買賣雙方關係的互動。**

確保油源的方法

就進口國而言，我們可以看各國在全球找油的布局。找油的途徑又分為文、武二途。文指的就是爭取在產油國的探勘權、購併西方的小型石油公司、與產油國的石油公司合作，以及將政治與石油掛鉤，以增加籌碼，鞏固石油的來源等等。

石油與政治本就不可二分，現在尤其是如此。

當中國的石油公司與印度競爭，爭取和緬甸在石油上合作時，用的就是這樣的說服。中國告訴緬甸，若與印度密切合作，讓印度的勢力進入緬甸，將來印度若與中國發生衝突，緬甸勢必被捲入。反過來，若中國勢力進入緬甸，將來就算中國與印度衝突，緬甸和印度中間還隔個孟加拉，可以作為緩衝。所以從政治的角度來看，緬甸和中國走得近，當然比和印度走得近有利。緬甸想想，也有道理，於是在石油開發上與中國合作。這樣的說服，哪裡是基於經濟上的成本效益？它就是政治。

中國和印度在蘇丹爭取石油開發權時，講的也是政治。蘇丹有豐富

的石油資源，想把產油區標給外國石油公司去探勘。中國和印度都想取得探勘權，而蘇丹政府正好在中間拉一個打一個，以增加談判的籌碼。最後，中國乾脆去找印度，提議兩邊合作，一起拿下探勘權，免得老是讓蘇丹政府漁翁得利。

我曾經就這個問題詢問過中國石油公司的人：難道你們就這樣信任印度，相信他們會跟你們合作嗎？得到的答案是：印度不敢背棄協議，因為他們還需要中國支持，幫助他們成為聯合國安理會的常任理事國（中國稱為「入常」）。這又是一個政治和石油掛鉤的例子。

在這裡我們也發現，石油進口國在全球找油的時候，彼此有衝突，也有合作。國際關係從來就不是靜止不動的。中國在二〇〇八年和日本就「東海油氣田」爭議達成協議，同意擱置主權，共同開發，就是一個最好的例子。

東海油氣田被稱為「第二波斯灣」，估計石油蘊藏量有二百五十億噸，天然氣蘊藏量二千億立方米。目前是以天然氣開採為主，也有少量凝結油伴隨產出。二〇〇四年中國開始鑽井開採，遭到日本抗議，爭議因此而起。日本認為東海海域有「中間線」，中國則不承認有「中間線」的存在。日本又表示，就算中國在中間線以西開採，但是海底的天然氣會產生「吸管效應」，中方開採的結果無可避免會吸走屬於日方的油源。所以日本要求中方停止開採，或提供相關的數據。中國拒絕，雙方關係一度陷入緊張。

二〇〇七年開始，中日關係開始緩和，二〇〇八年五月胡錦濤赴日進行「暖春之旅」後，兩國關係開始升溫。終於在同年六月，雙方達成協議。中方讓出中間線以西的春曉、斷橋、龍井等油氣田（日方稱為白樺、楠、翌檜），日方則讓出中間線以東專屬經濟海域內的油氣田，雙方共同投資開發，按比例分配利益。兩國將透過外交協商，劃出共同開

發的區域範圍，由民間公司招標開採。

這個協議顯示中日外交的成熟，同時也可以看出經濟發展的考量超過了政治的考量。可是外界只會認為這是經濟協議嗎？當然不是。外界當然會把這個協議認為是雙方政治關係改善的指標。政治和石油本就是掛在一起的。

當然，政治和石油的掛鉤，也讓中國付出政治形象的代價：為了保住蘇丹的石油供應，北京不得不對蘇丹當局多所維護。所以當蘇丹因為對內侵害人權，引起國際撻伐的時候，處處維護蘇丹的中國也成為世人攻擊的目標，指責她助紂為虐，未克盡大國共同維護世界秩序的責任。中國雖然辯稱自己不是世界警察，哪能命令蘇丹能做什麼、不能做什麼，但是北京後來表示，自己確實對蘇丹進行過說服，也讓喀土木當局改變了一些做法。由此可以看出，中國已感受到外界的壓力，而這個壓力也的確產生了效果。

蘇丹的例子暴露出各國外交政策目標上的矛盾。南亞天然氣管則更是一個典型。擬議中的南亞天然氣管，從伊朗經巴基斯坦到印度，全長二千一百公里。印度表示這條天然氣管是「和平管線」。因為管線一旦建成，伊朗、巴基斯坦、印度同蒙其利。共同的經濟利益，將可避免印巴再度生戰，所以將會對南亞帶來和平。

美國則認為印度向伊朗買天然氣，將使伊朗無視於國際經濟制裁，使得伊朗核武問題的解決更遙遙無期。美、印外交政策目標上的矛盾，也因此更加考驗雙方政治人物的智慧。

既然說到油管，最近中亞的「油管政治」非常值得注意。二〇〇八年七月九日，中國與哈薩克的天然氣管道正式動工鋪設。這是中國大陸到中亞天然氣管線的組成部分。這條管線如果建成的話，是從裡海東岸

的土庫曼，穿過烏茲別克、哈薩克，然後進入中國大陸，通向華中、華東、華南，全長一萬公里。剛剛動工的哈薩克到中國這一段長一千三百公里。等到全線完成，土庫曼將在三十年內，每年向中國提供三百億立方米的天然氣。

另外，土庫曼、阿富汗、巴基斯坦和印度也籌畫一條從中亞到南亞的天然氣管。造價七十六億美元。這條油管將和前面所提的，伊朗—巴基斯坦—印度油管相連，讓中亞到南亞連起來。（圖8-1）



圖8-1：

兩條計畫興建的油管，未來將把中亞的天然氣輸送到南亞。

這幾條管線值得注意之處，是管線都經過俄國的勢力範圍，而俄國並沒有加以阻撓（雖然未必高興），這就讓人們對中俄關係的發展，以及未來面對西方時的相互呼應，有了想像的空間。

油管（包括天然氣管）政治，也因此可以成為我們日後觀察國際情

勢的重點之一。

尋找替代能源

當然，並不是每一個國家都能掌握油管或天然氣管，所以必須用別的方法去解決能源的問題。二〇〇七年四月十五日，七大工業國財長會議在華府開會，最後就達成共識，要推動核能，以及能源的多元化。

過去一直被反核人士批得滿頭包的核能，在能源危機與全球暖化的壓力下，敗部復活，重新獲得青睞，成為能源多元化的首選。除了核能之外，「潔淨煤」，以及生質燃油與再生能源都成為新的寵兒。

但我們可以想見，這又會引起新一波的辯論。生質燃油與「永續發展」的目標是否背道而馳？把玉米拿去發電，會不會使糧食問題變得更為嚴重？這就是本文一開始所說，糧食問題與能源問題會扣在一起的原因。

在節能減碳或找尋新能源的過程中，有一個國家脫穎而出，那就是日本。日本從一九七四年開始，就成立「陽光計畫」，致力於新能源技術的開發和研究，在許多關鍵技術上都是世界第一。以太陽能為例，夏普、三洋、京瓷等日本企業占全球市場一半以上。另外，利用氫氣和氧氣的「家用燃料電池」技術，也是由松下電器、豐田汽車與日本特殊陶業等企業獨占鰲頭。

日本現在正摩拳擦掌，準備將累積三十年的新能源技術，向第三世界輸出，這裡面有無限的商機。新能源技術的主要市場還是中國，所以日中關係因為能源與環保的合作，會有什麼深遠的效應，當然值得觀察。

國際政治學者在討論一個國家實力大小的時候，除了看軍事、經濟力量、人口素質以外，科學的水平也是重要的指標。所以除了商機，我們還要看日本的環保科技，尤其太陽能與二氧化碳處理，會讓日本的國際地位提升多少，也很值得關注。

日本以新能源技術為跳板，拔地而起所造成的連帶效應，是我們觀察的重點。

搶油的後遺症

前面談過，各國全球找油的途徑，有文武二途。剛剛講的都是文鬥，那麼武鬥呢？二〇〇三年美國攻打伊拉克，就被人懷疑是為了石油。伊拉克擁有世界第三大的石油儲量，戰爭結束後，各家石油公司紛紛與伊拉克政府接洽，希望能參與石油的開採。但是二〇〇八年六月底美國卻被媒體爆料，有官員參與伊拉克石油部的開採合約起草。消息一出，輿論大譁：原來美國發動伊拉克戰爭，真的就如先前人們所猜測的，是為了掌握中東石油？

美國當然極力否認，不過總是擺脫不了用武力手段鞏固油源的陰影。武鬥當然有後遺症：

第一是兩河流域的權力平衡。本來伊拉克和伊朗是兩河流域（幼發拉底河、底格里斯河）雙雄，相互牽制平衡。現在伊拉克垮了，伊朗冒出來了。在這種情況下，要壓抑伊朗稱霸兩河的企圖心也難。

第二是犧牲了情報單位的中立性。不管美國打伊拉克是不是真的為了爭奪石油，情報單位配合政策，以不實情報為戰爭背書（宣稱伊拉克有大型毀滅性武器），使情報單位的中立性與公信力受到傷害。如何重

建情報單位的紀律、中立，恢復在人們心目中的公信力，也成為美伊戰後的重要課題。

石油是祝福，還是詛咒？

以上所討論的石油政治，都是石油進口國的動作。至於賣方（石油出口國）這邊的動作也很有看頭。

先看石油的供給。

產油國因為油價飆升，紛紛想把石油產業國有化。他們認為，為什麼要讓西方石油公司賺這麼多錢？所以興起「資源民族主義」

（resource nationalism）的意識。產油國將上游的探勘市場不斷緊縮，減少對外國石油公司的開放。要不然就是要求交換：你要進入我上游的石油探勘市場？可以，但必須讓我進入你們國內石油的下游市場才行。碰到這種狀況，石油進口國幾乎一點談判籌碼都沒有。

可是產油國把石油產業國有化之後，並沒有在開採設備上做應有的投入。這就是本文一開始提到的，石油專家對油價飆漲的評論：不是油少，是開採設備跟不上！

至於擁有油藏，但過去開採不多的國家，現在則努力開採。例如馬來西亞便在沙巴外海、北婆羅洲一帶開採石油，希望能成為區域的深海採油中心。越南也不落人後。越南是東南亞第三大石油出口國，僅次於印尼和馬來西亞，一天生產三十五萬桶，她準備投資六十億美元採油，希望能達到四十四萬桶。其他如泰國、菲律賓、汶萊也都想跟上開採的腳步。

資源民族主義、油國擴大「石油產業國有化」所造成的衝擊，以及

二線油國新一波的採油行動，都可以是觀察石油政治的脈絡。

石油的開採，當然也會帶來對國內的衝擊。

許多學者發現，當一個國家發現石油，不一定會為她帶來好處，反而可能是一個詛咒。以荷蘭為例，當初發現北海石油的時候，荷蘭全國上下都歡欣鼓舞，但後來發現，石油帶來的好處不但沒有讓社會一體均霑，反而擴大了貧富差距。而且荷蘭整個經濟發展發生了扭曲：與石油相關的產業獲得最多的預算、吸引最優秀的知識分子投入，至於其他產業則由貧血到失血，發展完全失衡。觀察家因此把這種情形稱為「荷蘭病」。

印度的發展，與荷蘭有相似之處。二〇〇〇年之後，資訊產業的發展帶動班加洛省的繁榮。許多優秀的人才、聰明的腦袋，紛紛擠進班加洛。其他省分也想學班加洛一樣發展，但發現他們連像樣的經理人都請不到。班加洛的磁吸作用，吸引了全國最優秀的人才，其他省分只有望洋興嘆。經濟發展在印度一樣受到扭曲，只不過這次造成扭曲的不是石油，而是資訊產業。這總不能叫「荷蘭病」吧，於是觀察家將印度這種發展扭曲的情形稱為「班加洛蟲」。

中東國家無疑是近來油價飆漲的受益國。這些國家會不會也經驗到某種石油的詛咒？這也是一個觀察點。還有，油價飆升對非產油國的航空業帶來很大的衝擊，許多航空公司紛紛減班、裁員，甚至倒閉。但是有油、有錢的中東航空公司卻剛好相反。他們趁勢崛起，紛紛採購大型飛機，開始增班，並提供更好的服務，想把中東變成全球交通的輻輳點，把世界各地的遊客都帶到中東。這樣的發展，影響會滿長遠的。不只航空業的生態會因此丕變，大批外國人湧進中東之後，也會對中東保守的文化、價值與社會造成衝擊。這也是可以觀察的脈絡。

在油價飆漲之下，產油國的國內政治與權力平衡也受到影響。非洲許多國家的內戰，經常是叛軍控制的地區產鑽石，政府軍控制的地區產石油。當油價一漲，政府錢多了，可以買入更多的軍火，政府軍就在戰爭中占了上風。過去獅子山的內戰，政府軍之所以獲勝，就是這個原因。

叛軍這邊因為掌握鑽石產地，所以紛紛透過黑市，將鑽石賣到比利時安特衛普的鑽石市場，然後經由白手套向俄國的不法分子購買武器，再運回國內繼續打仗。這種鑽石被稱為「血腥鑽石」或「衝突鑽石」。有好幾部西方電影拍的就是這個故事。

石油價格飆漲，也讓坐擁石油的政府更加有恃無恐。蘇丹政府可以無視於國際的制裁，繼續對西部達富爾進行鎮壓；海灣國家也可以用油元收入，滿足國內的民生消費需求，減緩國人要求政治改革的壓力，這些都是非常典型執政者因石油而獲利的例子。

所以石油對產油國內政與經濟的衝擊，一定是重要的觀察點。尤其當西方石油公司紛紛前往產油國尋找合作夥伴的時候，當地石油公司因為有西方資金的挹注，一下子身價上漲，也連帶牽動當地的政治生態。像這樣的漣漪效應，更應細細觀察。俄國就是最好的個案。

蘇聯瓦解之後，俄國政治一下子開放，法令還跟不上，在青黃不接之際出現了許多經濟上的寡占現象，趁機發財者大有人在。尤克斯石油公司就是其中之一。尤克斯在俄國頂多只排名第四，但因為是民營公司，總裁霍多爾科夫斯基長袖善舞，在幾年之間成為俄國最有錢的人。英國石油公司看上尤克斯的潛力，進入俄國與尤克斯合作。結果霍多爾科夫斯基在飄飄然之下犯了兩個錯誤。

第一是誤解了俄羅斯的開放政策。俄國開放讓西方石油公司進入投

資，最多也僅止於油田。可是英國石油公司還想要掌握油管。莫斯科怎麼可能容忍油田和油管雙雙落入外資的手中？所以政府勢必要挫挫兩家公司合作的銳氣。

第二是更嚴重的錯誤：霍多爾科夫斯基在經濟實力增強之後，居然敢挑戰總統普京的權威，計畫自己出來選總統！這更非莫斯科所能容忍。於是這場角力就變成「俄國最有錢的男人」對上「俄國最有權的男人」。「有錢」對上「有權」，當然是「有權」的贏。後來普京把霍多爾科夫斯基關進大牢，理由是逃漏稅。尤克斯公司被分解拍賣，打得七零八落。

由此可見，錢與權之爭，或錢與權的合流，也是我們看政治的觀察面向。

產油國的籌碼

除了內政之外，更重要的是外交。

產油國因為油價飆升而有了更多的外交槓桿。這裡要看的是長久以來一直跟美國不和的國家：俄羅斯、委內瑞拉、伊朗。

俄國的石油與天然氣產量均多，而且俄國不是「石油輸出國家組織」（OPEC）的成員，這讓她有了相當大的外交彈性。當OPEC減產造成油價上漲時，西方國家就拜託俄國增產以穩定油價。俄國也因此有了更多的外交籌碼，講話也就更有自信。所以後來在柯索沃問題，以及美國在東歐部署飛彈防禦系統的議題上，都更有自己的看法。

俄國對歐洲輸出的油管與天然氣管，更是俄國影響歐洲的籌碼。

（圖8-2）



圖8-2：

俄羅斯對歐洲輸出石油與天然氣的管線。虛線為計畫興建中的管線。

俄國只要在東邊把石油或天然氣管關掉，歐洲就直跳腳。所以「能源安全」一直是歐盟最大的關切，而如何協調出一套一致的對俄政策，如何與俄國交往，以確保能源供給，更是歐盟外交的重要目標。要觀察歐俄關係，能源當然是一個重要的觀察點。

委內瑞拉更是令美國頭疼。美國進口石油的五分之一是來自委內瑞

拉，所以美國當然很在乎與委國的關係。可是偏偏委內瑞拉總統查維茲是反美大將。查維茲以古巴卡斯楚的傳人自居，要延續拉丁美洲左派的香火。拉丁美洲國家崇尚的運動多半都是踢足球，但委內瑞拉卻和古巴一樣，是打棒球。查維茲是傘兵出身，一九八二年曾發動過政變而入獄，一九九八年當選總統之後，大權獨攬，雷厲風行進行左派的社會改革政策，並處處與西方唱反調，讓西方極為頭疼。

油價飆漲之後，查維茲有了更多外交「彈藥」，可以在拉丁美洲布局，並且援助古巴、尼加拉瓜等左派政府，進行拉美左派的串連。

美國曾經想透過委內瑞拉的石油工會（在產油國，石油工會都是很大的勢力）發動政變，推翻查維茲，但是沒有成功。不管查維茲還能連任多久，美委關係的發展都是一個可以觀察的脈絡。

再來就是我們已討論過好幾次的伊朗。由於伊朗擁有豐富的石油與天然氣，各國紛紛與其交往，讓美國無法將其孤立。所以美國的伊朗政策才會一修再修，讓外界看「美伊博奕」看得眼花撩亂。以目前的情勢來看，美國終會接受伊朗有核子能力（或許一時還不是核武）的事實。但是伊朗支持黎巴嫩的真主黨，卻仍讓美國頭疼。

黎巴嫩在以色列北部，黎巴嫩南部為真主黨所控制。真主黨平時修橋補路，修學校建醫院，也做了不少建設，但是因為拒絕承認以色列的存在，並經常對以色列發動攻擊，因此被美國列為恐怖組織。真主黨的背後有兩個靠山，一是敘利亞，一是伊朗。以色列為什麼那麼恨伊朗，就是因為伊朗支持真主黨對以色列攻擊。

有意思的是，敘利亞和伊朗走在一起，但兩國根本不同：敘利亞是阿拉伯人，遜尼派的伊斯蘭教徒，伊朗是波斯人，什葉派的伊斯蘭教徒。唯一把兩國串在一起的，是他們都受到西方的制裁與孤立。所以美

國才有人主張，應當與敘利亞展開對話，改善關係，這樣才能把敘利亞和伊朗拆開。後來我們發現，美國的外交政策的確在往這個方向修正。所以我們觀察美敘關係時，一定要放到整個中東情勢裡面看，而且還要注意石油在背後所起的作用。

面對油價不斷飆升的新情勢，產油國與石油進口國現在正在謀求更有意義的對話，希望透過對話，能為石油資源的供需找到新的秩序。

還有一個對話是石油與金融的對話。石油輸出國家組織表示，美元貶值、市場投機，以及地緣政治因素，才是油價飆升的原因。其中美元貶值與市場投機，都跟金融秩序有關，何況油價飆升又直接威脅到經濟的成長。所以**石油與金融的對話與合作，也是一個可以觀察的重點。**

頁岩氣革命重寫世界能源地圖

就在大家習慣常規的石油開採之際，美國開採頁岩氣的科技有了突破，一下子翻轉了國際能源版圖。**這個被稱為第三次能源革命的頁岩氣革命，來得又快又急，改變了整個地緣政治的風貌。**

十年前，很多人都還討論「石油峰值」（Peak Oil），認為美國會越來越仰賴進口能源，因此興建了很多碼頭，準備進口昂貴的液態天然氣，結果一下子情勢改變了。二〇〇六年，美國頁岩氣的產量為當年天然氣總產量的一%，到二〇一〇年則躍升為一七%，超過一百億立方米，五年間產量增加二十倍。現在美國是在興建碼頭來出口低成本的液態天然氣。根據國際能源總署的報告，二〇一五年美國將超越俄羅斯，成為世界最大的天然氣生產國。美國能源部預估，美國擁有二十五兆立方米的頁岩氣，再加上其他的石油與天然氣資源，足夠美國使用二百

年！

頁岩氣革命帶來廉價的能源，對內，讓美國比他國更有競爭優勢，也繼續保住了世界霸主的地位。對外，也可不再受到中東油國的牽制（所以美國外交還會不會以中東為重心，就成為一個辯論的焦點），不再受委內瑞拉的氣，也可以挫挫俄羅斯憑藉石油與天然氣所施展的外交攻勢。

所以美國學者才會說，翻轉地緣政治的，不是中國與俄羅斯二〇一四年五月簽的天然氣協議，而是美國的頁岩氣革命！這個頁岩氣革命，沒有改變我們前面思考能源政治的架構，但是卻為這個架構填入了新的內涵。

一分鐘看世界

- 國際情勢的主軸：國際關係的中心議題，每隔一段時期就會改變。例如冷戰時期的議題是美、蘇兩大陣營的核武對峙。近年來的中心議題則是恐怖主義、石油和糧食，而且這三者之間是環環相扣。我們必須注意這些議題所引起的漣漪效應。
- 石油離不開政治：石油不是單純的買賣商品，油價飆漲不全是供需失衡的問題。在全球都熱切關注石油供給的情況下，可以觀察石油進口國用什麼方式確保油源、產油國對石油開採和輸出的政策，以及這些動作如何影響到各國之間的結盟、競爭，甚至戰爭。
- 頁岩氣革命：美國開採頁岩氣的科技有了突破，一下子翻轉了國際能源版圖。頁岩氣革命帶來廉價的能源，除了讓美國更有競爭優勢之外，在國際關係上也更有施展的空間。

9. 糧食與貿易談判——環環相扣的危機

除了油價之外，現今國際體系還有兩個重要的中心議題，一是貿易秩序的建立，另一是糧價。

二〇〇八年七月二十九日，在日內瓦舉行的世界貿易組織主要部長會議，正式宣布杜哈回合談判破裂。杜哈回合是二〇〇一年十一月在卡達首都杜哈啟動的新一輪世界貿易談判，原本大家以為這次可以談判成功，沒想到最後還是破裂。

世貿組織這回在日內瓦召開部長會議，主要目的就是為杜哈回合談判尋求突破。之前幾天，各方已就農業補助和製造業關稅等議題獲得相當的進展，世貿祕書長拉米並於七月二十五日協調出各方都能接受的套案，不料最後卻因「特別防衛機制」（special safeguard mechanisms）而導致協商破裂。

所謂「特別防衛機制」，是一套讓開發中國家防範外國農產品傾銷，以保衛本國農業的措施。一旦外國農產品進口在短期內增加一定的幅度，就可以啟動提高關稅等防衛措施。「拉米套案」所定的啟動門檻是進口增加四〇%，但是印度等國家主張降低門檻，才能提供更周延的保護。

印度的主張，在談判後期逐漸為各國所接受，唯獨美國反對。美國貿易代表史瓦布女士說，在這個全球面對糧價高漲危機的時刻，談判的重點居然落在國家對糧食進口所設立的屏障應該有多大和有多快，這豈不是一大諷刺？因此美國批評印度根本是保護主義作祟！

美國認為自己為了達成協議，做了許多讓步，比如將對國內的農業補貼，從每年一百七十億美元降到一百四十五億美元。但是印度和中國認為，由於國際糧價上漲，美國實際發放的農業補貼只有七十億美元，還不到美國讓步後農業補貼金額的一半。所以美國所謂的讓步根本是虛的！

就在這樣的爭執之下，談了七年的貿易協定破局了。

從宏觀面來看，杜哈回合談判破局，新的貿易秩序無法建立，對自由貿易的推動當然是一種挫敗。尤其在全球經濟普遍低迷的時候，貿易保護主義聲浪高漲，更需要新的貿易協定來加持。可惜還是失敗了。

農業：貿易談判的焦點

貿易談判最難解的就是農業問題。因為農人的利益最脆弱，最容易受到開放市場的衝擊，而農人通常是穩定社會的基礎，一般國家領導人也不願輕易激怒農人。因此對外國農產品進口，該開放多少、多快，國內對農產品的補貼應如何減少，或是如何取消，才符合公平貿易的原則，一直都是執政者最頭痛的問題。

各國如何處理農業問題，是我們觀察貿易談判的一個重點。

多邊談判失敗之後，取而代之的是雙邊自由貿易談判。可是雙邊的自由貿易協定只適用於雙邊，其他國家並不能一體均霑，這與多邊的貿易協定是完全不同的兩個概念。從台灣的角度觀之，像我們這種無法參與雙邊談判的國家，面對這種兩兩雙邊的貿易協定，就會比較不利，因為我們無法從他人的協定中獲得同樣的好處。

各國的貿易政策在雙邊協定與多邊協定之間，如何取捨或轉換，是

我們觀察貿易秩序建立的另一個重點。

國際上有許多議題都需要經過多邊談判與協商，來制定一套規範，例如貿易問題、溫室效應問題、海洋資源開發問題等等。這些原則、規範、法條與決策程序，在國際政治上被稱為「建制」。各種貿易協定所構成的規範網絡，就是貿易建制。規範環境問題的協定，包括公約、規範監督的機構等，就是環境建制。所以我們還可以細一點觀察，到底哪些國家、用什麼方法，去影響這些規則與規範。

談判桌上的後起之秀

以杜哈回合的談判為例，國際上發現，中國與印度的影響力加強了。尤其是中國，在日內瓦談判時，代表團團長、商務部長陳德銘與駐世貿大使孫振宇都成為會場的焦點人物。陳德銘被形容為務實的談判者。他自己說，他的談判技巧都是在哈佛甘迺迪學院進修時學的，結果用來對付美國人，讓美國人為之氣結。

西方媒體報導，二〇〇一年中國剛剛加入世貿組織時，姿態相當低。甚至一直到二〇〇七年三月，世貿組織的官員裡也只有五個是中國人，美國人則有二十九個，法國人更多，有一百七十八個。

但是現在情況改變了。中國在距離世貿總部大樓五百公尺的地方，蓋了一棟漂亮的使館大樓，可以俯視日內瓦湖。這其實就是在昭告世界，中國現在是真正來了！

二〇〇八年七月，世貿祕書長拉米邀請中國加入「七國集團」（其他六個成員是美國、歐盟、印度、巴西、澳洲、日本）。在這之前，貿易談判的推手是所謂的「四國集團」：美國、歐盟、加拿大、日本。現

在又成立七國集團，協助四國集團推動貿易協定的妥協方案。雖然很可惜最後還是沒有達成協議，但是中國被引進決策中心，可以看到作為一個貿易強權的中國正逐漸崛起。

通常我們觀察一個國家對國際組織的參與程度，不只看她是不是會員國，而是要看她對這個組織貢獻了多少經費、有多少人參與成為該組織的行政官員，以及她如何影響這個組織的決策方向。看中國在世貿組織的角色，就可以用這樣的脈絡。

中國對世貿組織的態度，以及外國面對中國的態度，其實都有一種矛盾的情緒。一位歐盟官員曾經指出：「歐盟加上中國，可是有十八億人口哪！」的確，中國的龐大人口是吸引人的市場，但龐大中國所代表的競爭力，也讓其他貿易大國不敢開門擁抱中國。至於對中國來說，她的十三億人口中，有八億農民每日所得不超過兩美元！所以中國對開放棉花、蔗糖、稻米等所謂「敏感農產品」的進口，態度相當謹慎。這樣的中國，對自由貿易是又愛又怕，她會在貿易談判上扮演什麼角色，或者會如何影響「貿易建制」的遊戲規則，也格外令人關注。

糧荒危機

糧食問題也是當前世界關心的另一個中心議題。

二〇〇八年六月，各國領袖齊聚羅馬的聯合國糧農組織，舉行世界糧食峰會，共同研究面對全球糧荒危機的因應之道。聯合國官員表示，全球有八億六千萬人處於飢餓狀態。聯合國並且預言，未來十年，國際糧價將只漲不跌。

食物之中，價格增幅最大的是植物油，比一九九八至二〇〇七年的

平均價格增加了八〇％。大麥、玉米和脫脂奶粉上漲四〇至六〇％，糖三〇％，牛肉和豬肉各二〇％。

為什麼糧食價格會不斷飆漲呢？專家指出，氣候變遷導致糧食供需失調，能源危機讓許多糧食被拿去生產生質燃油（植物油價格會漲八〇％，這是一個主要原因），燃油漲價造成食物成本上揚等，都是重要的原因。

以氣候變遷為例，澳洲的德尼利昆碾米廠本來是南半球最大的磨坊，能生產足以供應二千萬人每天食用的穀物。後來它經不起六年的乾旱，在二〇〇七年十二月關門了。乾旱也改變了澳洲的地貌，一些農人乾脆放棄需要很多水灌溉的稻米，改種燕麥、葡萄。雖然澳洲的科學家已經在研究減少用水的耕作方式，但因為農人多已將水權永久轉賣給葡萄園，所以澳洲稻米生產已經減少了三分之一。這對糧食供給當然是一大衝擊。

溫室效應嚴重，造成海平面上升，影響到種植稻米的三角洲。緬甸二〇〇八年五月的風災，讓伊洛瓦底三角洲一大部分都泡在水裡，立即影響到緬甸稻米的輸出。風災之前，緬甸本來每年輸出六十萬噸稻米到孟加拉和斯里蘭卡，風災一來，這幾個國家的糧食供應立刻出問題。

但是也有科學家指出，下雨時間的改變、雨量的增加，比溫度上升對穀物的影響更嚴重。不過溫度上升對北方的加拿大和俄羅斯稻米倒是有幫助的。但是也不可能把這些稻米運到赤道附近，去餵飽非洲的貧窮國，因為路途太遠又顯得不實際。事實上，資料顯示，九〇％的稻米都是在種植地就消費掉了。過去二十五年，全球稻米的消費就大於生產，現今若再加上囤積，問題就更嚴重。

糧食不再是低階政治議題

為了確保糧食的供應，各國紛紛與糧食出產國簽訂密約保糧。例如烏克蘭就和利比亞簽約，劃定十萬公畝的土地，為北非國家種燕麥。埃及和敘利亞也簽署以物易物的協定，埃及提供敘利亞稻米，交換敘利亞的燕麥。

中東和北非這些地區近年來人口不斷增加，一九五〇年只有三億六千四百萬，到了二〇五〇年，估計將會有六億人口。人口增加直接影響到的就是飲用水。專家估計到二〇五〇年，中東地區每人的飲用水將只剩下現在的一半。所以當地國家必須決定，到底要把水留著給人喝，還是拿來種農作物？

自己在當地種農作物，成本太貴了。例如東非的吉布地，用太陽能暖房種稻，地面水灌溉，海水冷卻，種出來的是號稱世界最貴的米。這樣實在很不划算。所以他們採取兩種方式，一是進口糧食，根本不種了；一是跑到其他國家種稻，像沙烏地就跑到巴基斯坦和蘇丹去種，收成了再運回本國。

埃及本來還想出一個辦法，在撒哈拉沙漠的綠洲開墾良田，一九七七年開始開墾，希望能創造出五十萬英畝的良田，但是結果只開出三萬英畝，而且沒人願意移居。

可是就算想跟他國買糧食，也不見得很順利。主要的稻米、燕麥和黃豆出口國，如阿根廷、越南、俄國等，都在限制出口。這引起各國關切，紛紛跑來簽約，希望先保住自己的糧食供應。可以想見，這種談判當然是賣方市場，所以俄國、烏克蘭、哈薩克等國在糧食市場的占有率也不斷上升，而且價錢也硬得不得了，沒有任何折扣。

亞洲國家也在加緊行動。二〇〇八年五月，泰國表示將和寮、緬、柬、越共同成立「稻米輸出國組織」。在這同時，東協十國的貿易部長也同意在東協之下設立「東協緊急白米儲備計畫」，因應區域內可能的糧食危機。

「稻米輸出國組織」有沒有效，專家各有不同意見。因為這類組織要成功運作，必須大家相互信任才行，如果稻米價格升高後，有國家私下偷賣，那組織就失去功能了。還有人指出，稻米的收成和石油的開採不同。你無法控制稻米的產量，所以要想讓這個組織發揮像石油輸出國家組織一樣的影響力，其實並不容易。

然而不管這些計畫成不成功，我們要看的是宏觀的輪廓，也就是糧食危機發生之後，國際上各種反應與互動的現象。

還有一個可以觀察的點，是糧食危機發生之後，農業相關資金的流動。在糧食高峰會議上，聯合國呼籲富有國家增加對貧窮國家的援助，也呼籲受援國政府，要在國際合作夥伴的支持下，增加對農業的公共投資，並提供有利的環境，讓外國人願意來投資農業。

在這同時，世界銀行也宣布緊急的救助計畫，將特別撥十二億美元的「快速反應經費」，資助窮國買種子、肥料、灌溉，以及學校午餐。二〇〇九年資助農業和食物的金額，將從二〇〇八年的四十億美元提高到六十億美元。

這裡所代表的是金錢的流動，以及可能的商機。就像環保問題一樣，大家都知道中國的環境污染問題相當嚴重，但是環境污染所帶來的就是環保產品的商機。除了商機之外，還可以看農業問題所可能帶來的科學發展。前面談過，澳洲科學家在研究用水比較少的耕作方式，此外也有亞洲科學家在研究，能在早上天氣涼一點時開花的稻種，這樣結實

才會豐碩。這些分頭並進的科研工作，對農業的進步，對一個國家國力的消長，都會有長遠的影響。

其實放大來看，糧食、水、氣候、石油，都是環環相扣的。這些問題的加乘作用，又返回來影響到整個貿易秩序的建立。這些問題都成為我們所說的，當前國際政治的中心議題。

過去國際政治學者常把國際上的議題，分成所謂「高階政治」與「低階政治」。「高階」指的是政治、外交、軍事等，足以影響到一國生存的重要議題。「低階」指的則是社會、經濟、貿易、環境等，與國家生存沒有直接相關，而且會受到高階政治所影響的議題。但是後來人們漸漸發現，先前所謂低階政治議題的重要性，正不斷往上攀升，高階、低階的區分已經不再有意義。尤其我們這兩章所提的石油、糧食、貿易等問題，根本已經和國家的生存直接相關。

所以當我們觀察國際政治時，一定要對這些問題有基本的概念。不一定要清楚知道每一個細節，但是要能掌握整個輪廓與問題的本質，這點最為重要。

一分鐘看世界

- 糧食危機來了嗎？：除了石油，糧食也是現今國際的中心議題。由於氣候變遷、燃油漲價、能源危機導致許多糧食被拿去生產生質燃油等因素，造成全球糧食供需失調、食物成本上揚等。各國藉由貿易談判，一方面要確保糧食供應無虞，一方面也要盡力保護國內的農業發展，使其不受全球化的傷害。
- 最難解的貿易談判問題：農人是穩定社會的基礎，但也最容

易受到全球化貿易的衝擊。為了減輕開放農產品進口對本國農人造成的傷害，各國政府在進行貿易談判時，無不謹慎為之，保守界線。

- 貿易強權的身影：中國加入世貿組織之後，影響力逐漸增加。除了藉其龐大人口作為談判的籌碼，也進入世貿組織的決策中心，影響談判的方向。與中國進行貿易談判，各國可以說是又愛又怕；雖然很想進入中國龐大的市場，但是也不敢小看中國產品的競爭力。

10. 災難與救援——重大天災的連鎖效應

二〇〇八年五月十二日，在中國四川發生了規模八的強震，一時之間，飛砂走石，山崩地裂，災區面積達到三個台灣之大，震動了半個亞洲，也震驚了整個世界。在八方支援之下，海內外所有的華人都動了起來，有錢出錢，有力出力，捲起袖子全力救災。華人對震災所表現出的團結精神，也讓國際不敢小覷。

近幾年來天災似乎特別多。因為就在同年的五月三日，緬甸也遭到熱帶氣旋的肆虐，伊洛瓦底江三角洲洪水氾濫，造成十三萬人以上死亡與失蹤，是南亞大海嘯之後最嚴重的天災。緬甸軍政府對國際的援助百般限制，對災情的報導也多所隱瞞，恰與北京的做法成一鮮明對比。

往前推三年，二〇〇五年，美國也遭到卡崔娜颶風的肆虐；八月二十九日，美國南部遭到有史以來最大的颶風侵襲。卡崔娜橫掃墨西哥灣，公路橋梁柔腸寸斷，密西西比、路易斯安那兩州幾成水鄉澤國。紐

奧爾良市四十九萬人口整個被迫疏散，並且在颶風過後面臨被廢市的悲慘命運。電視新聞畫面中，鏡頭掃過之處，只見哀鴻遍野，一片狼藉，水上盡見浮屍。死亡人數達到數千，僅次於一九九六年舊金山大地震引發火災所造成的六千人死亡紀錄。

再前一年的南亞大海嘯，則更是大家記憶猶新的災難。二〇〇四年十二月二十六日，南亞發生大地震引起海嘯，地震規模之大，連重慶的水庫、台灣的漁塭，都無風起浪，對整個東南亞、南亞的人口與經濟都造成重創。

像這樣的天災，會對國際政治造成什麼樣的衝擊？我們該如何觀察災難引起的連鎖反應？媒體在第一時間內又會（或又該）怎麼報導這些災難新聞？

災難訊息的傳達

首先，大家當然關注地震的規模（強度，以及受影響的國家）、死傷與失蹤的人數，以及有沒有我們本國的同胞在內。如果有本國人民的話，政府是怎麼救災的？家屬的反應如何？再來，我們口口聲聲說要參與國際社會，那麼我們是否派出了救難隊？

這些是新聞記者首要的工作。電視台也好、報社也好，大家搶新聞、比快，比的也就是這些資訊的準確度。當然，在惡性競爭的情況下，許多媒體比的其實是聳動度。於是你會看到各家電視台在死亡人數方面不斷灌水，而偏偏這種災難又很難查證確實的死亡人數，所以觀眾也莫可奈何。

接著，大家會去找，有沒有任何名人與這場災難扯上關係？其中包

括電影明星和運動明星，剛好人在災區（例如海嘯時李連杰剛好在馬爾地夫潛水，就變成重大新聞），以及有沒有哪一位星象大師曾鐵口直斷，預言海嘯的發生，或者有沒有蛤蟆上街，預知地震的異象，這些都會變成媒體追逐與挖掘的題材。

在災區發生的各種感人故事也是備受大家關注的，因為那直接牽動我們人性的一面，其中有捨己救人的鼻酸、有拋下學生親人，只顧自己逃命的辯護、有親人離散而終於團圓的喜極而泣，也有父母子女生離死別的錐心悲痛。

然後，全球展開救災的行動。南亞海嘯算是一個轉捩點。雖然過去國際上也發生過大地震、大洪水等天災，但都沒有像南亞海嘯之後那樣大規模的救災行動出現。為什麼這幾次獨獨不同？尤其是南亞海嘯，為什麼引起世人的高度關切？

主要的原因當然是這次受創的地區之廣、死難人數之多，都令人感到震撼。另外，**西方觀察家還指出幾個原因，說明南亞海嘯何以特別撼動人心**。第一個原因是災難發生時正逢耶誕假期。耶誕節是感恩的時節，是佈施的時節，特別能激發人們的同情心，也比較能促使人們慷慨解囊。

第二個原因是災難發生的地點。泰國普吉島是北歐人冬天最喜歡來作日光浴的地方，海嘯的發生導致北歐遊客的罹難數以千計（挪威就至少有四千人在海嘯中喪生）。由於西方人罹難的數目多，特別引起西方的關切。

第三是災難的性質。海嘯和《聖經》中一些有關上帝懲罰的說法不謀而合，特別引起西方基督徒的震撼。

這些觀察多少有其道理。不然我們可以將時間、地點和災難性質轉

換一下：假設某個夏天，在非洲某地發生地震，死了數萬黑人，還摧毀了一些非洲傳統宗教的古蹟。這樣的災難會引起全球動員來救災嗎？大概不會吧。西方觀察家所提出的這幾項指標，還真讓我們可以在往後萬一又發生天災時，作為預測國際反應的參考。

國際經濟的連動

以上的觀察都還只是國際新聞的層次，頂多算是國際關係的「熱鬧」，而沒有觸及國際關係的「門道」。看「門道」的第一個觀察點是**國際經濟**。我們首先要問的是，從國際政治與經濟的角度，這樣的災難，對國際經濟會造成什麼衝擊？

南亞海嘯的震央是印尼亞齊省，而亞齊有豐富的天然氣。台灣的天然氣有很多都是從亞齊進口，因此如果亞齊的基礎建設受到海嘯摧毀，甚或影響天然氣的出口，當然就會影響到台灣的能源供給。

後來消息傳來，亞齊的天然氣出口並沒有受到影響，於是大家就接著關心，印尼的橡膠出口會不會受到影響？如果受到影響，那就會牽動台灣的輪胎價格，以及相關產業的股價。這時我們又該如何減少衝擊？

緬甸的天災也是一樣。伊洛瓦底江三角洲是東南亞的穀倉，風災之後，食品、稻種、牲畜和農具設備大量喪失。緬甸有三分之二的稻米是由該地區生產，因此也影響到東南亞的糧食供應。

四川震災更是如此。震災的發生，讓中國當前農產品和原物料價格高漲帶來的通膨雪上加霜，並且促使國際礦產，以及農產品這種軟性原物料價格進一步上漲。此時，擁有軟、硬原物料題材最豐的拉丁美洲和歐、非、中東地區，也成了全球關注的焦點。

卡崔娜颶風對經濟的衝擊也很大。美國不同於其他國家，她是全球最大的經濟體，當她的經濟受到影響，全世界都會跟著打噴嚏。更何況，颶風衝擊到的是墨西哥灣的油井、油管、鑽油平台和煉油廠。於是，在八月二十八日密西西比開始疏散的時候，當晚的油價每桶衝破七十美元。

二〇〇四年伊凡颶風侵襲墨西哥灣區時，摧毀了七座淺水鑽油平台、二十四座煉油設備、一〇二條海底油管，損失高達二十七億美元，後來花了六個月才修復。颶風過後兩週，油價上漲了一九%，每桶衝破五十美元。從此大家對颶風是聞「風」色變。**關心國際事務的人，應該養成一種直覺的反應：只要一聽聞墨西哥灣有颶風形成，腦子裡馬上就會跳出來兩個字：油價！**

卡崔娜颶風造成的災害更為嚴重，初步估計光是兩州九座煉油廠因風災關閉，每天減產石油的比例就占全美產量的九%。另有數字指出，墨西哥灣大撤退，石油產量每天減少六十萬桶（過去每天產量是一百五十萬桶），減少的幅度超過四〇%！這還沒算進海底油管破裂或鑽油平台被摧毀的損失。布希政府為此不得不釋出部分的戰略儲備石油來應急。

路易斯安那是一個窮州，人口在美國五十州當中排名第二十四，國民平均所得排第四十二。這樣一個貧窮的州，在遭遇颶風侵襲之後，所造成的衝擊，以及人們對它的關切，似乎遠超過該州本身的重要性。為什麼？因為地理位置。

路易斯安那是美國玉米、大豆、燕麥、鋼鐵、橡膠等，許多產品出口的輻輳點。美國中西部的穀物，再過一個月就要收成了。過去都是沿著密西西比河南下，從紐奧爾良出口，一年外銷的穀物達二十億蒲式耳（bushel，約三十六公升）之多！颶風一侵襲，糧食的出口立刻遭遇瓶

頸，所引發的連鎖效應是不能小覷的。

由此得見，我們一定要養成看地圖的習慣，這樣才得以了解災區的相關位置，也才能掌握相關產業的連動關係。

當然，經濟衝擊指的不只是天災過後的立即效應，還包括災後重建。我們應該問：受災區域如此龐大，災後的重建必須花多少時間？有多少資金會流入？哪些物資（比如鋼筋、建材）的需要量會大幅增加，連帶引起價格的飆升？反應快的投資客都會根據這些問題，預作自己的投資規畫。

理賠的問題也必須關心。以卡崔娜颶風為例，風災過後保險公司開始理賠，哪些該賠、哪些不該賠，當然有一番拉扯。但是在塵埃落定之後，哪些產業的保險費會增加，而這些錢又會如何反映在產品的價格上，也都是我們應該要關注的。

企業家只要嗅覺夠靈敏，都會特別關注災後或戰後的重建問題。因為在大破壞之後，必然有大建設。大建設就會帶來大商機。當然，這也可能算錯。

二〇〇三年三月，美國攻打伊拉克之前，許多國家雖然口頭上反對美國發動戰爭，但心裡都知道美伊戰爭箭在弦上，難以避免。既然免不了一戰，就該為戰後的重建預作籌謀，於是當時有許多企業開始在巴格達布局，甚至預占店面。這些商人有的經營空中交通（尤其是巴格達到約旦首都安曼的航線），有的經營電信業（重建時非常需要手機通訊），這還不包括美國哈里波頓公司這種拿到五角大廈重建經費大餅的企業。

不過，這些想要搶得先機的企業有一點都算錯了，那就是伊拉克的情勢遠比他們所想像的複雜。首先，光是美國派誰去主持過渡時期的大

政，就換過好幾次人，拿不定主意。於是許多執照就發不下來。一名南非商人曾在巴格達等執照等了三個月還等不到。

其次，叛軍的攻擊遠比預期的嚴重。叛軍包括海珊餘黨和蓋達組織兩派。這兩派一個世俗、一個宗教，原本走不到一塊兒，但是在反美的目標上卻是一致的。他們攻擊美國人，以及所有幫助美國人的外國人、本國人，目的就是把他們趕出伊拉克——不管是來打仗的還是來建設的，把外國人趕出去就是。

在這樣的情況下，無論投資也好、投機也好，都只能先觀望。所以我們才會說他們算錯了。至於海嘯的重建就不一樣，因為這些國家的情況都不像伊拉克那麼糟。唯一的變數是叛軍，而這就是我們觀察海嘯天災的政治面向。

國內政治的震盪

看「門道」的第二個觀察點是國內政治。

受到南亞海嘯重創的國家，斯里蘭卡和印尼都有內戰或叛亂。而海嘯發生的時候，一個浪頭打過來，是不會區分政府軍還是叛軍的。在大家同為災民的時候，過往的恩怨能夠因此化解嗎？

斯里蘭卡的叛軍「泰米爾之虎」，占據斯國北部與東部。他們要求高度自治，幾年來跟政府打打停停。最主要的癥結，在於政府要求他們先停火，再來談自治的細節；他們則要求政府先給自治再停火。而政府當中，總統與總理屬於不同黨，總統主張要剿，總理主張要撫，剿、撫之間變來變去，所以是戰是和老是搞不定。

海嘯發生之後，泰米爾人與錫蘭人聚居的地方雙雙受到重創。政府

表示願意到東部、北部泰米爾人所控制的地區救災，泰米爾之虎也表示願意停火，以救災為先。一時之間，斯里蘭卡的和平似乎出現了曙光。

然而這個曙光卻沒有維持太久。因為泰米爾人抱怨，政府軍乘機進入泰米爾地區部署，而且給泰米爾的救災物資都是次級品，顯然有大小眼。政府當然極力否認。由此也可看出雙方的猜忌和恩怨有多深。

另一個發生內戰的國家是印尼。印尼蘇門答臘北部的亞齊，以前本是一個獨立的國家，荷蘭人在印尼殖民時，把它併過來成為印尼的一省。荷蘭人走了以後，亞齊想乘機獨立，但是由於它地處麻六甲海峽入口，位置過於重要，加上擁有天然氣等豐富的自然資源，印尼當然不會讓它獨立。

一九七六年，亞齊的激進派組成「自由亞齊運動」游擊隊，開始叛亂。爪哇當局派大軍前往平亂，但久久不能奏功。近三十年來，雙方交火已造成超過一萬人喪生。

一九九八年五月，執政三十年的印尼強人蘇哈托，在金融危機引爆的民怨中下台，由副總統哈比比繼任。雅加達當局對亞齊的政策愈來愈寬，除了允許更多的經濟利益之外（過去蘇哈托當政時，亞齊出售天然氣的利潤都被雅加達留用，甚少回流到亞齊建設，這也是亞齊人不平與憤怒的原因），允許亞齊的自治幅度也愈來愈大。

在哈比比之後擔任總統的梅嘉娃蒂與蘇西洛，也都遵循這樣的政策。但是自由亞齊運動的激進分子卻不領情，要求非獨立不可，所以情勢還是陷入膠著。

南亞海嘯之後，亞齊首府班達亞齊被摧毀大半，老百姓急需援助（打了三十年內戰，也不是每一個老百姓都跟叛軍一樣，非要求獨立不可），因此政府軍向亞齊喊話：你們總要先停火，我們才能把槍放下，

拿鋤頭埋屍體，或是運送救援物資吧！

叛軍同意，於是和平有了一線曙光。芬蘭也適時介入扮演和事佬，出面調停印尼內戰，終於在二〇〇五年一月底將雙方代表拉到赫爾辛基談判。幾天的談判當然不可能解決三十年的恩怨，但是卻可能達成暫時性的停火，讓救災工作可以進行下去。

北歐國家都很喜歡扮演第三者的調停角色。除了芬蘭以外，挪威也很喜歡介入調停。一九九三年以色列與巴勒斯坦在挪威首都奧斯陸祕密談判，並且簽訂〈奧斯陸和平協議〉，就是一個典型的例子。未來再有國際衝突時，我們也可以找找看，有沒有這些國家的身影。

同樣值得觀察的是印尼軍方的角色。印尼軍方過去在蘇哈托執政的時候，被憲法賦予國防與政治的雙重角色。蘇哈托垮台後，印尼開始民主化，軍人逐漸淡出政治。但是救災行動卻讓軍方有再度發揮的空間。

亞齊的行政體系受到海嘯重創，所有的後勤補給都需要由軍方擔綱，軍方捨我其誰的使命感油然而生。於是二〇〇五年一月，軍方一度發出命令，要求所有國際參與救災的團體，在三月二十六日以前撤出亞齊。在這段期間，如果需要離開首府到鄉間救災，也需要報請軍方同意並派員保護。

軍方所持的理由是安全考慮。依國際救援團體的講法，則是軍方怕亞齊叛軍與國際有接觸。但是這些救援團體表示，他們就是要跟雙方保持距離，才能顯示中立，而這才是最安全的方式。因此他們對印尼軍方的命令置之不理。

美國也對印尼軍方的命令感到不解，深恐軍方再次擴張權力，使得印尼的民主倒退。西方媒體也認為，這是對印尼新任總統尤多約諾的最大考驗。華府於是要求雅加達解釋，而雅加達也連忙澄清，沒有要西方

在三月二十六日以前撤出的命令。

整個事件就像小小的漣漪一樣過去了。不過部分軍人躍躍欲試的態度，也讓我們增加了對海嘯政治的另一個觀察面向。

印尼和斯里蘭卡的內戰會不會在救災行動停止後再起，目前還很難說。但是天災總是讓衝突有了轉折的機會。

緬甸軍政府在風災之後，之所以對西方處處設防，也與內政有關。風災重創了伊洛瓦底江三角洲，而這個地區剛好是緬甸的國防重地。一百五十年前，英國殖民者就是從這裡進入緬甸的。風災之後，載運救援物資的美國和法國軍艦就在這個地區的外海停泊，等待允准將物資或人員送入，軍政府會對此充滿疑慮是可以理解的。

緬甸人民過去對軍政府的專制敢怒不敢言。風災之後，因為政府的救災行動顛覆，災民苦候糧食不獲，不滿之情逐漸浮現，變得「敢怒也敢言」了。這會對緬甸內政長期發酵出什麼樣的影響，未來可以慢慢來看。

中國在二〇〇八年四川震災的救災行動中表現得不錯。災情的報導比較透明，而且快速。會不會因為這扇窗子打開之後，逐漸帶來中國新聞自由的開放，也是一個可觀察的脈絡。

在美國方面，二〇〇五年的卡崔娜颶風讓我們看到的，當然不是民主的推進，或少數民族叛亂的緩和，而是布希政府的「危機處理」方式與民主國家的「災難政治學」。

颶風來襲後兩天，八月三十一日，美國總統布希立刻宣布動員三萬部隊投入救災，但也坦承，重建工作可能要拖上好幾年才能奏功。負責救難的官員表示，如果兩州的國民兵都在這裡就好了，可以立刻派去救

災。偏偏密西西比有三千八百名國民兵、路易斯安那有三千名國民兵，都被卡在伊拉克，讓兩州只有六〇％左右的人力可以調遣。

尤其在大水過後，糧食匱乏時，趁水打劫、砸店搶東西的案件，有如在第三世界一樣層出不窮。許多美國人於是立刻聯想到：如果我們有足夠的國民兵在家鄉維持秩序，那該多好，偏偏他們被政府派到伊拉克，打著沒完沒了的戰爭！伊拉克和卡崔娜，就是這樣被掛在一起的。

天災除了影響政治與政治人物的前途之外，也可能影響不同政府部會的權力與地位。一九七九年卡特擔任美國總統時，為了應付緊急災變，而成立「聯邦緊急災難處理署」（Federal Emergency Management Agency, FEMA），專司救災工作。台灣九二一大地震之後，政府派人到國外取經，就是想學著成立一個我們自己的FEMA。可是FEMA在過去並沒有受到重視，柯林頓時代雖然把它提升到內閣層級，直接向總統報告，但是布希在九一一恐怖攻擊事件後成立國土安全部時，又把它併在國土安全部之下。

這其實牽涉到一個理念的問題：到底美國人民所面對的威脅，是天災還是恐怖分子？布希政府顯然認為，恐怖分子所帶來的威脅比天災要大，所以職司天災救難的FEMA，在位階與資源上都受到了抑制。

二〇〇四年佛羅里達州受到四個颶風侵襲時，呼籲重視FEMA的聲浪開始出現。然後二〇〇五年碰到卡崔娜，布希勢必得重新思考FEMA的重要性。這也是我們的另一個觀察點：**官僚政治中，部會權力（包括預算）或政策的優先順序，是否會因著天災而有調整與消長？**

對決策者而言，資源的運用與政策目標優先順序的排定，本來就是一種選擇。這個選擇固然有科學的分析，但也帶有強烈主觀的價值。看國際政治時，這是一個很好的觀察點。尤其是執世界牛耳的美國，只要

她的政策優先順序有所調整，所輻射出的影響力，不管是組織結構的示範作用，還是衍生出的經濟效應，都會對其他國家造成影響，也都值得我們特別注意。

至於「災難政治學」，則可以當作政治的藝術或花絮來看，而每一國都有災難政治學。

二〇〇五年八月，歐洲中部下了三十五年來最大的雨，對如火如荼進行中的德國選舉也造成衝擊。每一位競選中的政治人物都暫停造勢活動，趕到南德巴伐利亞去表達關切。大家都記憶猶新，二〇〇二年總理施洛德競選連任時，就是碰到大雨。當時他親自穿著膠靴到德東村莊去巡視災情，並當場承諾撥出三十億歐元救災。而他的對手，南德巴伐利亞邦總理史托易柏（Edmund Stoiber），只在災區停留一天，就去度假了。兩相對比之下，施洛德的支持度立刻扶搖直上，而終讓其得以連任。

這就是所謂的「現任優勢」。不過有條件：天災造成的傷害有多大？災區是富庶地區還是貧窮地區？二〇〇五年八月歐洲中部雨下得雖大，但受災區還算富庶，所以現任者占的便宜就不大。支持施洛德的人企圖從另一個角度切入，表示最近歐洲雨下得這麼大，跟溫室效應有關，而施洛德在環保問題上是走在最前面的，所以我們應該支持施洛德！這種說法固然不錯，但如果救災拿不出實際成效，還是沒辦法吸引到足夠的選票。

如果觀察得夠深刻，我們也可以從大雨看出另外一些端倪。

二〇〇五年七月二十六日，印度孟買下了九四〇公釐的雨，是百年來最大，整個機場成了一個大湖，有四百四十三人死亡。一九九七年孟買也下過一次大雨，當時累積雨量達四三〇公釐，有十三人死亡。把這

兩個數字相比，可以看出孟買似乎沒有進步。

孟買一年為省和聯邦貢獻了九十二億美元的稅，但是國家只撥回四十分之一供其作公共建設之用，所以到現在它連下水道都還是英國人留下來的。根據麥肯錫顧問公司的估算，如果孟買想跟上海一樣，晉升為世界級的城市，十年之內必須投下四百億美元才行，而其中四分之一必須由政府預算支出。

不過也有分析指出，印度最大的問題其實是在領導，不是經費。因為印度的市長除了極少數之外，都是由議會挑選，每一年或兩年一換。由於換得太頻繁，許多人根本不清楚今年當值的市長是誰。在這種情況下，又怎麼能期待市長會有恆心或企圖心去做好建設工作呢？

印度是金磚五國之一，是全世界矚目的焦點，而孟買更是印度的經濟首都。孟買的大雨會不會讓印度痛定思痛，投入更多基礎建設的經費，甚至改變制度，改以有權有責的民選市長來領導市政呢？這也是一個觀察的切入點。

國際關係的連鎖效應

看「門道」的第三個觀察點則是國際政治與外交政策。

首先可以切入的觀察點是，災難有可能帶來國與國關係的轉變。以南亞大海嘯為例，美國和印尼的關係就是可以觀察的重要面向。

美國過去與印尼軍方一直有密切的合作關係，但是在一九九二年，因為印尼人權紀錄不佳，而減少了雙方軍事上的接觸。後來東帝汶獨立過程中，印尼軍方對東帝汶獨派人士強力鎮壓，美國更因此中斷與印尼軍方的關係，也停止對印尼軍售。

九一一之後，美國加強反恐，開始與印尼軍方有部分的接觸。海嘯發生後，美國又開始對印尼恢復部分軍售。二〇〇五年一月，美國更送給印尼價值一百萬美元的運輸機零件：總要把印尼運輸機的零件補足了，人家才好去救災，不是嗎？

美國終究是世界第一強國，海嘯發生後，可以立刻派出林肯號航空母艦到亞齊，然後動員六千人投入救災。印尼老百姓再怎麼反美，也不得不承認，當亞齊機場被毀、公路寸斷的時候，也只有美國有能力用直升機投入救災。^[1]

當然，美國和印尼重建關係，還會遭遇到一些大大小小的障礙。前面提過，印尼軍方一方面很高興軍售能夠恢復，但另一方面也擔心美軍介入，會阻礙軍方重新掌握政治權力，或重新掌控亞齊情勢的機會。

一些激進伊斯蘭教團體也擔心，美軍大力救災，會改變印尼人對美國的觀感。於是他們（很多是從印尼另一大島蘇拉威西來的）也進入亞齊設立援助站，並且向同胞宣傳：你們別上當，美國人是來勸你們改信基督教的，這些援助都是陰謀，別傻啦！

這些障礙還不致阻絕美國和印尼重建關係，不過重建的速度卻可能因此放慢，好讓關係走得更穩。

因為天災而使得雙邊關係改善，這在過去也有先例。一九九九年土耳其發生大地震，希臘派人參與救災，使得土希關係有了改善的契機，就常為人所稱道。有人稱這樣的外交為「地震外交」，就好像各國元首參加喪禮，乘機作雙邊外交，被人稱為「喪禮外交」一樣。

喪禮外交最有名的是一九八九年日皇裕仁的喪禮。當年日皇駕崩，各國元首政要群集東京參加喪禮。通常在這種多邊的會議場合，或社交場合，我們應該看的不單單是會議、喪禮或王室婚禮的儀式，而是在場

外兩兩雙邊的私下接觸，因為那才是真正的重頭戲。一九八九年印尼和中國宣布重建邦交，就是在日皇裕仁的喪禮上敲定的。

不過天災外交也有失敗的例子。一九九九年台灣發生九二一大地震時，大家也在觀察，兩岸關係會不會和土希關係一樣，因震後救災而有回春的機會？可惜後來因為兩岸太缺乏互信，而喪失了機會。

當時北京因為怕台灣藉救災的機會，與各國重建關係，於是對台北處處提防。甚至當國際紅十字會援助台灣，北京還代為向紅會致謝。這在台北看來，無異是在吃台灣的豆腐。至於台北方面，也怕大陸醫療人員前來，開了三通的先例，或乘機逼我談判，所以也不敢答應。就這樣，大家相互猜忌，相互認為對方沒誠意的情況下，一個原本可以掀開歷史新頁的機會，就一直掀不過去。

這個現象一直到二〇〇八年四川震災後才獲得大幅改善。四川震災之後，台灣上下慷慨解囊，捐了二十幾億台幣，是大陸接獲境外救災款項最大的一筆。加上馬英九上台，全力改善兩岸關係，胡錦濤也不願錯過這樣的契機，所以兩岸關係因為這一次震災，開啟了嶄新的一頁。

聯合國的態度

聯合國的角色與多邊主義是另一個可切入的觀察點。

聯合國在救災行動上扮演什麼角色？是主導還是輔助？

南亞海嘯發生之後，美國原來沒把它當一回事，只打算用三千五百萬美元救災。對南亞災民而言，這樣的數字根本是杯水車薪，於事無補。而且相較於布希在第二任就職大典中的揮霍，更顯得美國麻木不仁，於是撻伐之聲四起。鮑爾國務卿也告訴布希，南亞災情遠比最初想

像的嚴重。

於是白宮立刻將援助款項增加十倍，加到三億五千萬美元，並且連絡幾個核心國家開始救災。但是這又引發另一個問題：救災到底該由誰主導？美國還是聯合國？

有時想想，美國也真的是滿倒楣的：國際上大事小事都得由美國出面，才解決得了問題，但是在出錢出力之後，國際社會還不准美國掛名，否則就說是單邊主義，獨斷獨行。

當美國一發現有人質疑其動機，而聯合國祕書長安南又頻頻喊話，要求救災應由聯合國主導，就乾脆做得漂亮一點，拱手把主導權交給聯合國，以免落人口實。

美國和聯合國的關係很微妙。二〇〇三年，美國不顧聯合國反對，執意攻打伊拉克，並且在攻下伊拉克之後，完全主導伊拉克的重建工作與資源分配，並要求聯合國背書追認，因此被各大國批評為單邊主義、我行我素。

布希政府的辯護是，還有很多國家參與一起攻打與重建伊拉克啊，怎麼說我是單邊主義呢？殊不知，單邊、多邊之分，並不在於參與美國一起行動的國家有幾個，而在於美國外交政策在制定與執行時的態度和精神：是不是能跟其他主要國家（尤其是安理會常任理事國）協商？行動時是否能彼此協調？

美伊戰爭是明顯的美國單邊主義，而美伊戰爭之後呢？美國會不會修正其行為，以重建美歐關係？當美國和聯合國發生齟齬的時候，是美國讓步還是聯合國讓步？雙方又是以什麼方式妥協的？

像這樣的問題，不只是在海嘯救災行動時會被人拿出來檢驗，以後

每一次大型的國際行動，都會被人提出來問一次，而這也自然成為我們觀察美國外交政策與美歐關係的重要指標。

緬甸在風災之後拒絕國際援助，國際應該如何因應，也曾在聯合國引起辯論。當時法國外長柯區納（Bernard Kouchner）表示，法國裝載救援物資的船就在緬甸外海，只要聯合國點頭，法國有能力立刻強迫緬甸接受援助，把糧食和醫藥送到災民手中。

這裡所引起的，是「保護人命」重要，還是「保護主權」重要的激辯。

柯區納是醫師出身，也是「無國界醫師組織」的共同創始人。他一向主張，當一國未能保護自己人民的時候（如對內進行種族屠殺、種族清洗），國際上有進行人道干預的權利。

二〇〇一年，由加拿大主導成立的「干預與國家主權國際委員會」（由前澳洲外長伊凡斯〔Gareth Evans〕與前阿爾及利亞外交官沙農〔Mohamed Sahnoun〕共同擔任主席）發表研究報告，主張把「干預的權利」（right to intervene）改成「保護的義務」（responsibility to protect，簡稱R2P）。但問題是，這種人道干預或保護是不是只限於種族屠殺？能不能運用到天災的問題上？

中國、越南、南非、俄國等國家，對這種干預（不管是權利還是義務）都極力反對，並對法國嗆聲：二〇〇三年法國遭到熱浪侵襲時，國際也沒「強迫」法國接受援助呀！

所以聯合國的角色在短期內應該還不會變，但是這種R2P的概念，未來會怎麼發展，則是一個很值得繼續追蹤的觀察點。

外交政策的轉變

第三個可切入的觀察點是個別國家外交政策的轉變。

災難的發生，通常都會帶來一連串的檢討，以及一連串的政策調整。今後再有類似天災發生，你也可以這樣看。

以南亞海嘯為例，印度外交政策是否有變，就很值得觀察。

南亞海嘯讓印度東南部省分遭到重創，但是印度表示她自己有能力救災，不需要國際援助。這當然顯示印度的實力，不過還不是我們觀察的重點。我們要看的是，印度東西兩岸發展的不平均。

過去英國殖民時代，在印度設立東印度公司，整個發展重心在印度的東岸。例如當年繁華的加爾各答就位於印度東北角。可是在印度獨立之後，發展的重心轉到西岸，東岸的建設開始落後。雖然幾年前印度開始調整，提出與東南亞國家發展關係的東望政策，但是投入的資源還是不夠，這也是為什麼南亞海嘯發生，印度東岸會遭到重創。

海嘯發生，讓印度重新思考東岸的發展，以及和東南亞國家休戚與共的關係。一些西方報紙報導，海嘯的發生，讓印度發現他們與東南亞國家不只是遠親，更是近鄰！尤其印度傲人的軟體工業，幾個發展重鎮都在東南部的泰米納督省，這些省分與新加坡及泰國的電子工業關係極為密切。所以在海嘯過後，經濟重建如何帶動印度外交政策的調整，也是可以順著繼續觀察的脈絡。

另一個值得觀察的國家是日本。

日本這次派出將近一千名自衛隊員前往亞齊協助重建。這個數字比她派到伊拉克維和的人數（四五〇人）還要多，當然也引起國際側目，尤其是中國的關切。

關於中日兩國的恩怨，在別章已有討論，這裡先不贅述，我們只想

提出一個觀察點：日本是否把握每一個機會，在國際上凸顯其重要性，以爭取成為聯合國常任理事國？日本外交上的蓄勢待發，在國內是否已經有堅實的共識？國際上對日本的萬丈雄心，反應又是如何？日本做了哪些行動，去讓國際放心？

二〇〇八年四川震災後，中國向日本提出，派空軍自衛隊協助救災。這是一個很重大的轉變。以中日之間打過八年抗戰的歷史來看，中國能允許日本自衛隊飛機重新飛臨中國領空，不能不說是中日關係的重大轉變。反倒是日本，為了怕敏感，改派民間飛機前往。較之四年前日本自衛隊進入印尼所引起的北京猜忌，這次的微妙互動顯得特別有意義，也讓人對中日關係的發展審慎樂觀。

這是我們可以循線觀察的重點。日本想在國際上增加自己的分量，不是因為海嘯的緣故，海嘯只是為日本提供可以發揮的舞台。對國際政治有興趣的人，可以順著這個線索去追蹤日本的外交政策，也可以利用這樣的觀察結構，在往後萬一再有天災發生時，去觀察其他國家的外交政策。

就是這樣，災難政治可以分成四大切入點，去找蘊含其中的國際政治門道。不見得每一個災難都有這麼多點可以找，但至少我們可以學會，如果想掌握災難事件比較完整的輪廓，前面所提的那些重點是可以作為分析的出發點。

注釋：

-
1. 美國和印尼關係的改善，可以參看Jane Perlez, "Bush Seeks To Heal Long Indonesia Rift," International Herald Tribune, 2-8-2005, pp. 1,4. ↑

一分鐘看世界

- 重大災難牽動國際關係：重大的天災，不僅會對受災地區造成人命和財產的損失，更會影響國際的經濟、政治與外交關係。因此我們除了觀察新聞媒體如何報導災難的訊息，還要留意國際間政治與經濟有哪些連鎖反應。
- 觀察重大災難的四個要點：一、對國際經濟，例如石油、糧食、原物料的影響；二、對國內政治，例如內戰或叛亂情勢的影響；三、是否牽動國際政治，例如國與國關係的轉變；四、是否促使個別國家改變外交政策。
- 救災帶來的施政或外交空間：災難的發生，會促使受災國改變其緊急救災的機制（例如美國的FEMA），或是重新檢討發展政策（例如印度的東岸及孟買）。災難也為外交政策提供了施展的舞台，有可能因此改變國與國的關係（例如土耳其與希臘、美國與印尼），或讓某些國家藉由援助的名義，拓展自己的影響力（例如日本）。

11. 國際衝突——從敵意到戰爭的不和平對峙

國與國之間，哪怕關係再怎麼好，都免不了會有衝突，差別只在於能不能用和平的手段解決。要解決衝突，得先了解衝突究竟是什麼。

在國際關係中，衝突的發生有一定的要件：

一、必須有「議題」；

二、要有涉及的當事國；

三、要有「緊張的關係」；

四、要產生「行動」。

議題引爆衝突

首先，衝突的發生必須有「議題」。

爭議或敵意的發生，必須環繞著一個或好幾個議題，這樣才有引爆點。**最常見的引爆點是領土和族群問題。這在非洲尤其明顯。**

非洲有許多國家的疆界都像用尺畫的一樣，是直的。為什麼河川山脈會像尺畫的一樣直，剛好成為兩國的疆界？因為它本來就是強權國在地圖上用尺畫的！

十九世紀時，歐洲盛行「以鄰為壑」：兩個強權國發生衝突了，就以殖民地作為補償。在柏林或維也納開個會，攤開地圖，拿尺一畫，東邊歸英國，西邊歸法國，這樣就擺平了。這種做法美其名曰權力均勢，實際上卻都是以第三世界作為權力爭奪的緩衝。

然而，非洲的部落與族群眾多，許多剛好處在疆界的分割線上，就這樣被切成兩塊。大的一塊成為一個國家，小的就被分到另一國作少數民族了。二次世界大戰之後，殖民地紛紛獨立，新興國家對這種自己兄弟被分隔兩地的狀況老早就不滿意，便鼓動在鄰國境內那些成為少數民族的部落，脫離本國獨立或叛變，衝突於是發生。

衝突發生還好，有時殖民國火上加油，使得問題更為嚴重。因為許多殖民國（英國和法國都是這樣）進到第三世界之後，為了維持政權的

穩定，往往刻意扶植少數民族掌握政權，讓他們享有政治、經濟甚至教育上的種種優勢。就權力的運作而言，少數民族在多數族群眼紅的情況下享有特權，比較不至於叛變。

等到殖民地獨立之後，多數民族翻身，開始向少數民族討回公道，甚至進行秋後算帳。於是少數民族開始逃亡。而如前所述，這些國家的鄰國，往往就是這些少數族群占多數的國家，他們看到自己的兄弟在別國遭到清算，當然義憤填膺，於是介入相助。就這樣，內戰演變成外國干預，而終於導致種族大屠殺。一九九四年，中部非洲盧安達圖西族和胡圖族的種族屠殺，造成五十萬人喪生，就是這種衝突的典型。

有人會說，如果當初疆界劃分得不對，殖民地獨立以後改過來就好了。這也沒那麼簡單。因為這一改，全部疆界就得重劃，天下就大亂了。非洲中部剛果的情況就是如此。剛果的內戰，牽扯進周邊六個國家，被西方稱為非洲的世界大戰。國際社會拚命介入調停剛果的戰爭，為的就是保住「剛果」這個框架。因為如果框架一散，各個大小民族都要獨立，各地的部落也群起效尤、有樣學樣之下，非洲將永無寧日。

國際政治其實有一套遊戲規則，幾百年來，人們問的都是同一個問題：「正義」和「秩序」孰重？理想性極高的人會說：「當然是有正義的秩序啦！」這樣當然最好。可是如果魚與熊掌不能兼得呢？大國之間幾乎都是捨「正義」而就「秩序」。

因為你的正義不一定是我的正義，但是秩序所帶來的安定，卻是大家都可以一體均霑的。尤其像美國這樣的大國，碰到國際上有動亂的時候，第一個反應就是先求安定，在美國還沒準備好如何引導改變或掌控變局的時候，先求維持現狀再說。

最經典的例子就是一九九一年夏天，美國總統老布希訪問蘇聯。那

時蘇聯還沒解體，美國為了挺戈巴契夫，特別在老布希總統出訪蘇聯時，前往基輔發表了一場演講，呼籲烏克蘭不要獨立，誰知烏克蘭根本不理他；而莫斯科對局勢也逐漸失控。美國發現，自己的政策若再不改弦更張，將完全與現實脫節，所以才一下子作了一百八十度的改變，承認烏克蘭獨立，也承認克羅埃西亞、斯洛凡尼亞兩個前南斯拉夫共和國的獨立。

也就是說，美國承認前蘇聯與前南斯拉夫幾個共和國的獨立，完全是出於被動。**現狀的維持，是強國主導國際秩序的不變心法。現今美國對台海兩岸的態度不也正是如此？**

南斯拉夫情勢的轉變，我個人印象最深刻。因為一九九一年老布希在基輔演講的時候，我正在南斯拉夫貝爾格勒旅行。在旅館裡收看CNN，看到布希講話，我就懷疑：美國維持現狀的政策能夠撐多久呢？

當時我在貝爾格勒街頭，看到每個南斯拉夫人的臉都木木的，沒什麼表情。想當年，南斯拉夫和羅馬尼亞，都還是中共在華國鋒時代經濟上要學習的對象呢！當時叫做「南羅經驗」，怎麼今天變得如此蕭條，連到了初夏都還這麼有涼意？

我到南斯拉夫新聞局訪問，指著牆上一幅南斯拉夫掛圖，問一位官員哪裡可以買到。他苦笑地說：「你買這地圖幹什麼呢？反正你明年再來的時候，南斯拉夫已經不一樣，地圖也已經沒用了。」表情頗為無奈。

一九九一年到貝爾格勒的時候是八月。我請飯店幫我找一名導遊兼司機。後來來了一個中年男子，還帶著一個六歲的小孩。我正在納悶怎麼回事，那中年男子開口了，原來他是中學老師，趁暑假兼職作導遊工作。

「先生，您能讓我兒子帶在旁邊一起工作嗎？」他問我：「我太太也是導遊，她在克羅埃西亞那邊的亞德里亞海度假勝地工作。那兒天氣好，我把我媽媽也送過去住，沒想到一下子內戰爆發，克羅埃西亞獨立，她們就滯留在外國，回不來了！」他講話很沉重，看不出來什麼表情。

「所以我兒子沒人照顧，我只有把他帶在身邊。……從現在到冬天，我口袋裡只有一百美元。我必須工作……」

亞德里亞海的西岸是義大利，東岸是巴爾幹半島的克羅埃西亞。義大利那邊的海岸線平淡無奇，不好看；克羅埃西亞這邊就漂亮，不但沿岸小島眾多，而且紅瓦白牆，配上陽光海水，本就是風景明信片上的畫面。只是沒想到，第一次跟亞德里亞海靠那麼近，聽到的卻是如此令人鼻酸的內戰故事。

我當然讓他帶小孩一起來。只是不曉得後來他妻子和母親，是什麼時候回來團聚的。

南斯拉夫位處巴爾幹半島，那兒種族複雜，一向是個火藥庫。可是為什麼火藥庫在冷戰的時候不爆，反倒在冷戰之後爆了呢？這就跟衝突的議題有關。

衝突有「主」有「從」

國與國之間有很多議題都可能引爆衝突。這些議題有「主」、有「從」。有時某個議題特別凸顯，吸引了全球的注意力，以及所有的國際資源，而別的衝突議題也就這樣被壓過去了。

冷戰就是這樣。當冷戰方酣，所有的區域衝突都可以用美蘇對抗的

架構來解釋。什麼事情用「美蘇對抗」的架構一套，就都解釋得通了。像當年的越戰，表面上是北越和南越在打，但是兩邊後面各有正主：北越後面是中共和蘇聯，南越後面是美國，這就是所謂的「代理戰爭」。國際政治學者說冷戰結構「簡化」了國際政治，就是這個意思。

美蘇衝突就像一個大蓋子，把所有其他的衝突都蓋在下面。冷戰結束之後，大蓋子一下子掀開了，下面所有其他的衝突，像種族衝突、經濟利益衝突等等，都冒出來了。

南斯拉夫也一樣。過去共產意識型態和共產黨的組織，把南斯拉夫緊緊罩著，所有的歷史恩怨都被壓在下面。共產黨一垮台，意識形態鬆動後，底下積壓很久的宿怨與歷史情仇，「轟！」一下都冒出來，一發不可收拾。

以色列和巴勒斯坦的問題也一樣。中東的衝突其實有三塊：幼發拉底河、底格里斯河的兩河流域（伊朗、伊拉克）是一塊，以巴是一塊（這一塊還可以細分成「以色列和巴勒斯坦」、「以色列和黎巴嫩、敘利亞」兩條戰線），北部非洲（埃及、利比亞）則是第三塊。

兩伊戰爭爆發期間，伊朗和伊拉克從一九八〇年打到一九八八年，當時全世界對中東問題的關切，無論新聞報導也好，人力物力的投入也好，完全集中在兩河流域，對以巴衝突則少有著墨。

看到世人只知有兩伊，不知有以巴，巴勒斯坦的年輕人急了，他們擔心自己的苦難根本沒有人傾聽，於是想到一個吸引鎂光燈的方式，那就是升高衝突，街頭暴動！

一九八七年，巴勒斯坦年輕人趁著兩伊戰爭進入尾聲，發動了街頭暴動，一個個年輕人用自殺炸彈對以色列進行攻擊。有個年輕人在接受西方記者訪問時明白表示：「我最大的願望，就是死在攝影記者的照相

機前面！」

這種搶議題的方式，終於得到國際注意，因而有了後面幾次中東和會，以及一九九三年的挪威〈奧斯陸和平協議〉。

所以往後只要有新的衝突出現，我們都可以看一下，這是個偶發、單一事件，還是一個想要爭取世人注意力，有可能成為國際主要關切的衝突議題？

然而不管是哪一種情況，只要有暴動或軍事行動發生，通常就會有新的領袖出現。這些領袖可能成氣候，可能不成氣候，但都多少會對現在的領袖造成威脅。所以看議題的同時，我們還得盯著看人。

巴勒斯坦發生暴動的時候，阿拉法特人在突尼西亞回不去（巴勒斯坦解放組織的總部在突尼西亞），只能對約旦河西岸與迦薩走廊發生的暴動「遙寄祝福」。

暴動的群眾之中產生了新的領袖，變成巴勒斯坦領導階層裡的本土派。一九九三年〈奧斯陸和平協議〉簽字後，巴勒斯坦政府於一九九四年在約旦河西岸的拉瑪拉成立，阿拉法特班師回到拉瑪拉。這些跟阿拉法特一起回到西岸的元老重臣，就成了「突尼西亞幫」。

二〇〇四年阿拉法特去世，各派人馬角逐巴勒斯坦總統寶座的時候，就有突尼西亞幫和後起的本土派相爭的場面。

議題在衝突過程中還會轉化，有時會從具象議題變成抽象議題。議題愈具象，也就是愈摸得到、看得到，就愈好談。反過來，愈抽象，愈牽扯進國家民族大義、意識型態的正確性，就愈難談，愈沒有轉圓的空間。

一九九〇年八月二日伊拉克入侵科威特，一九九一年一月十七日海

灣戰爭爆發，中間這段時間，就可以看出國際情勢的起起伏伏。當時記者來訪問我，問我波斯灣爆發戰爭的機率有多大？有時我說大，有時說小，憑藉的就是相關各造對議題的定義。

伊拉克一開始攻進科威特時，口頭上的理由是邊界油田的糾紛，這個衝突屬於「邊界糾紛」，雖然有武裝衝突，也還好解。因為國際上的邊界衝突很多，都還可以透過談判或仲裁等方式解決。

後來伊拉克改口，說是要替南部大城巴斯拉找出海口，所以要取得科威特的布比揚和瓦巴兩個島，這時議題被界定為「波斯灣出海」，也還不難解，只要科威特同意把這兩個島的港口用什麼方式租給伊拉克就可以。

但是後來伊拉克得寸進尺，揚言要兼併科威特，讓其變成伊拉克的一個省，那就完全沒得轉圜了。

美國這邊呢？當伊拉克入侵科威特還被歸類在領土爭執或侵略行為時，它還是「具象」的議題。後來美國愈講愈高，把波灣戰爭和「國際新秩序」、「國際正義」等抽象議題畫上等號時，就轉不出來了。因為正義是不能妥協的！而且正義是上帝決定的，哪有轉圜的空間？

可是後來慢慢變了：「正義」不再由上帝決定，而是由聯合國「安理會」決定了。只要安理會表決通過，就取得行動的正當性，像鍍了金一樣，頓時裹上一層正義外衣。而由於安理會是由「人」組成的，所以「正義」的宣示權又回到人間，變成可以用表決決定了！有表決就有妥協，就可以轉圜了。抽象議題轉一圈，就這樣又變成具象的了。這時你問我戰爭有沒有辦法避免，我就會跟你講「有」。

那麼為什麼後來戰爭還是發生了？因為前面講的，戰爭雖回歸具象議題，但伊拉克表示要兼併科威特，這時就算具象也很難解題了。

涉入衝突的當事國

除了議題之外，衝突發生的第二個要件是要看到底扯進來幾造。

衝突是活的，會升高和擴散，也常會扯進許多相關或不相關的國家。所以除了分清楚衝突的主、從之外，我們還得弄清楚隨之而來的到底有幾造。

以二〇〇五年歐洲聯盟準備解除對中國的武器禁運為例。歐盟的說法是，武器禁運是一九八九年天安門事件之後所採取的政策，現在中國的情況已經改變，歐盟急於進入中國市場，並與中國建立戰略夥伴的關係，再維持武器禁運政策已顯得格格不入。

更何況中國買的，主要是俄羅斯和以色列的武器，歐洲武器只占一小部分。真正可能破壞台海軍事平衡的，是以色列製造的高科技武器。所以美國應該關切的是這兩個國家，不是歐盟。

再說解除武器禁運，不是就從此沒有管制。歐盟還是有全套完整的武器管制制度，美國大可放心。

有人指出，武器禁運所涉及的實際金額事小，禁運所象徵的人權關懷事大啊！這點歐盟也有解釋。他們表示歐盟和中國還有人權對話，並不會因解除禁運，就在人權問題上裝聾作啞。

美國和日本則擔心，一旦解除對中國武器禁運，中共將無所顧忌地購買武器，台海兩岸的軍事平衡也將因此而破壞。所以美日強力反對歐盟的這項政策。

這就是美國和歐盟對武器禁運問題所引起的衝突。這個衝突有幾造？

一開始當然是美國和歐盟兩造。後來因為歐盟點出了俄羅斯和以色列，所以遲早會扯進俄、以兩國，這就變四造了。

這都還假設歐盟成員是口徑一致的。如果北歐的一些小國，對人權有比英、德、法等大國更多的關切，起而反對解除禁運，衝突的相關各造就愈來愈多了。

敵意升高的訊號

除了議題和當事國以外，第三個衝突發生的要件是「緊張的關係」。

這就好像兩個人打架一樣，得先握緊拳頭（關係變得緊張），才能夠一拳揮出去（衝突行為）啊！

緊張包括A國對B國的不信任、猜忌或敵意。對方的每一個行動，我們都懷疑他的動機：他到底想幹什麼？

有時這種不信任、猜忌或敵意，是瀰漫著整個A國的。從決策者到老百姓，都對B國懷有敵意，都覺得應該趕快採取行動，不然時機稍縱即逝，後果不堪設想。這時就很容易擦槍走火。

在這種情況下，決策者一定要小心，不要隨著民眾的情緒起舞。民眾的情緒像水一樣，能載舟也能覆舟，很危險！所以才會有許多政治學者再三告誡，決策者是民意的領袖，千萬別把自己變成民粹的俘虜！

說起外交政策變成民粹的俘虜，我們得先岔出來談一下媒體，尤其是電視，對外交政策的影響。從一九八〇年代末期開始，美國政府就常常發現在外交政策上的靈活性愈來愈少。老布希總統時代，有幾次美國

的人質被恐怖分子綁架。為了避免給人一種屈從於暴力的感覺，老布希就宣示，不跟恐怖分子談判！

可是不談判歸不談判，美國電視卻天天在報導人質家屬以淚洗面的情景。白髮娘，倚柴扉，紅妝守空帷。這種新聞播多了，每個人的眼光都投向了政府：Do something!（有點作為吧！）

結果老布希只有跟恐怖分子談判啦。但是他又怕先前維持的形象前功盡棄，所以不斷解釋：「我這不是談判喔，我只是談有關談判的事（talk about the talks）。」於是有學者很感慨地說，美國的外交政策已經變成「人質的人質」啦！

再回來談敵意和緊張。許多研究溝通和談判的學者都會發現，人們在解釋對方行為的時候，常會自以為是。當對方做了一個對我們不友善的行為，我們馬上會解釋：他本性如此，就是壞！但如果是我們自己做了同樣的行為，我們馬上就會找到開脫：迫於時勢，我們也是沒辦法，這並非我所願爾！

這種「人家做的都錯，我們做的都是不得已」的心態，是國際關係（甚至人際關係）所經常存在的認知偏見。

還有一種偏見是對自己過度自信。我們常常認為自己很懂對方，而我們所傳達給對方的訊息，無論是公開的也好、間接的也好，我們都假設對方一定已經完整正確地接收了。如果對方沒有反應，我們就會解讀：噢，他拒絕了我們的提議。

可是事實可能根本不是這樣！

對方決策者可能還沒有接收到我們的訊息（層層上報，還沒報到最頂端呢）；或者對方內部可能有好多派意見，從上到下並非一個口徑，

還在內部整合呢！如果這時我們就驟下結論，認定他一定是怎樣，所以我們一定要怎樣快速反應，後果豈不是不堪設想？

所以身為決策者一定要謀定而後動，想一想，並且留一個迴旋空間。

在這裡可以補充一下，談判學者關於賞罰分明的討論。在談判上，我們常講「他兇，我兇」，「他軟，我軟」，這樣才能得到教育的效果。可是這裡還有一個「時間」因素必須考慮進去。

也就是說，他兇的時候，我不要馬上兇回去，而是等一下，看他會不會轉回來。也許他剛才的兇是擦槍走火，也許他剛才的兇，是內部強硬派一個未經授權的行為，想要故意引爆戰爭。所以我們不妨等一下，給他一個回頭的機會，看他下一步反應。這樣衝突才不會因為一個偶發事件，而像螺旋一樣步步升高。

同樣的，如果對方跟我們示好，我們也不必馬上回報，而是等一下，等他再示好一次，確定善意再回報。

當然也有人會問，我們怎麼知道對方是否示好？這是一個滿微妙的問題。

一九八二年，英國和阿根廷打了一場福克蘭群島戰爭。戰爭打完之後，英國和阿根廷都先後傳達了幾次訊息給對方，希望能降低緊張，言歸於好。可是對方好像都沒收到訊息。就這樣拖了很久，一直到數年後雙方改善關係了，才把這段公案拿出來相互詢問：為什麼當初我說要降低緊張，你們沒能準確解讀我的訊息呢？

學者也追上去研究：要怎樣的訊息，才會被對方認為具有善意，或有意和好呢？他們提出了幾個要件，其中三個我認為特別重要。

第一個要件是示好的一方（國家也好，領導人也好），必須為此付出一些「代價」。這個代價可能是金錢代價，也可能是政治代價或外交名聲，總之必須讓對方看到我們付出了一些代價，這樣才能算「示好」。

第二個要件是示好的一方必須承擔一些「風險」。也就是說，要讓對方知道：「採取這樣的政策對我國沒好處，完全是為了向你們示好，我們才會做的。」

想想，如果對方認定做這件事對我們自己有利，不管怎樣我們都會做，那他們怎會認為這叫做示好？這充其量只是我們的「自利」行為。這種行為是無法降低緊張的。

第三個要件是示好的行為必須「可以查證」。無論對方有沒有回應我們的善意，我們都繼續把已經答應的事付諸實現，並且讓大家看得到，這樣才有助於降低緊張。

這三個條件我覺得很好用，尤其拿來觀察兩岸關係，更可以得到一些啟示。

衝突行為的不同層

次衝突發生的第四個要件是「行動」。

衝突總要有行動吧！沒有行動的衝突只能算敵意。

行動是可以被引爆的。十九世紀時，普魯士首相俾斯麥為了排除法國這個障礙，統一日耳曼，處心積慮想找個理由跟法國打一仗。但是怎麼找藉口呢？他想了半天，決定故意把一封機密的外交電報洩漏給報

紙，在國際上掀起軒然大波，然後乘機開戰。結果俾斯麥求戰成功，一場普法戰爭打下來，法國戰敗，俾斯麥輔佐威廉一世統一了日耳曼。普魯士也從此改稱德意志。

所以當我們看衝突行為時，要特別注意它是故意被某個政治人物引爆的，還是隨著一連串敵意升高後自然發生的。

看衝突行為還得注意的是，**衝突行為是一整個光譜：在和平與非和平之間，有一大串不同層次的灰色地帶**。這些衝突行為包括：正式抗議、召回大使、經濟制裁、海上封鎖、軍隊取消休假、警戒等級升高，乃至正式戰爭，可以有很多不同的選擇。

衝突當事國的盟國在這個時候會不會出來相挺，也是一個觀察的重點。盟國來不來？什麼時候來？提供什麼等級的協助？衝突議題是因為盟國介入，而變得愈來愈複雜，還是愈來愈好解決？

如果盟國介入，前面講的衝突有幾造，那個「造」就增加了。衝突「議題」也可能因此失焦。所以這四個要件，其實是環環相扣的。

抓住這四個分析衝突的要件，看國際互動將會更有門道，也比較能在迷霧之中看出一個端倪。

最具戲劇性的衝突

最後，我們再來談一下衝突的擴大。衝突的發生有四個要件，衝突的擴大呢？也有幾個可以觀察的元素。先來看一個二〇〇八年三月發生的故事。

三月一日，右派的哥倫比亞政府軍在追剿左派革命武裝部隊的行動

中，侵入了西邊鄰國厄瓜多的邊界。後來雖然擊斃了一位重要的叛軍發言人，但入侵事件也讓左派的厄瓜多政府氣得直跳腳。

哥倫比亞指責厄瓜多包庇革命武裝部隊，厄瓜多憤而派三二〇〇名士兵的部隊增援邊界，並宣布與哥倫比亞斷交，同時呼籲拉美國家共同譴責哥倫比亞。

厄瓜多的盟國，位於哥倫比亞東邊的委內瑞拉，也同時宣布與哥倫比亞斷交，並且調動部隊與坦克，往兩國邊界集結。

同為左派的尼加拉瓜，雖然位處中美洲，卻也聲援南美的左派兄弟，宣布與哥倫比亞斷交。一時之間，身為美國堅定盟邦的哥倫比亞，大有被左派拉美國家圍剿之勢。

或許有人問，哥倫比亞入侵的是厄瓜多，干委內瑞拉什麼事？為什麼非得急著往邊界調動部隊不可？一種說法是，委內瑞拉總統查維茲預知，哥國政府軍摧毀厄瓜多境內的叛軍基地時，所帶回來的電腦裡存有查維茲支援革命武裝部隊的資料，所以要預先做好準備，以免哥國轉而入侵委內瑞拉。另一種說法是，查維茲在國內的支持度有下滑趨勢，所以他製造一個敵人，以凝聚國人支持。

無論是哪一種原因，拉丁美洲真的一下子就緊張起來。但是這個戲劇性的緊張，在一個禮拜之後，也就是在三月七日戲劇性的收場。

三月七日，在多明尼加的拉丁美洲高峰會上，哥倫比亞和厄瓜多兩國總統還是爆發口角。厄瓜多總統指責完哥倫比亞總統後離開現場，大家以為他是憤而離場，結果卻只是去上個廁所又回來。

這時，哥倫比亞總統得知，另一個革命武裝部隊的頭目遭到底下的人擊斃，左派勢力確有逐漸衰退的跡象，加上拉美各國都批評哥倫比亞

侵入他國領土不對，於是決定讓步。他起身走向厄瓜多總統，承諾不再攻擊拉美兄弟國家，並請厄瓜多原諒一週前的入侵事件。厄瓜多總統說，那麼這個事件就算過去了。

接著哥倫比亞總統繞過大半個桌子，走到委內瑞拉總統查維茲的身邊，跟他握手擁抱。查維茲笑著說，我們國家也只希望和平而已。

眼看幾個南美國家都和解了，中美的尼加拉瓜總統也說，既然這樣，我們也決定跟哥倫比亞復交了。哥倫比亞總統說，好啊，你們大使回任的機票我們出！

最後峰會通過了文件，「批評」哥倫比亞侵入厄瓜多邊界的行為（不是「譴責」），但也承認「有對抗區域內非法武裝力量的需要」。四平八穩的文件，大家各取所需。一個原本劍拔弩張、吹鬍子瞪眼的場面，最後在拉丁美洲一家親的情況下，以喜劇收場。來得急，去得快。美國人尤其看得目瞪口呆。

這個衝突完全有前面講的四個要件：

第一，有「相關各造」。這在這次衝突是有的，雖然委內瑞拉和尼加拉瓜的加入顯得有點突兀，但總還是有相關的各方。不然誰跟誰衝突？

第二，有「議題」。這次的議題也相當明顯，就是哥倫比亞侵入厄瓜多邊界。當然，如果擴大來講，委內瑞拉與厄瓜多對哥國左派游擊隊的支持，也是衝突的議題。但那一時之間也解不了。所以如果從這點來看，這次的危機落幕，只能算衝突的「平息」，稱不上衝突的「解決」。

第三是必須要有當事各造之間的「緊張」。這也是有的。

第四是必須要有「行動」。這次危機發生，在於有哥國的軍事行動，以及委內瑞拉的調兵遣將，所以「行動」也是有的。四個衝突的要件完全符合。

至於為什麼這個衝突沒有升高？

衝突的升高通常受到以下幾個因素的影響。第一是當事各造對立場的堅持與投入。當事各造對立場愈堅持，投入的部隊、時間與金錢愈多，就愈難撤回，愈難轉圜。這次我們發現查維茲好像也不是真的要打，《經濟學人》說委內瑞拉的民意根本不支持打仗。查維茲在三月二日下令往邊界調動部隊時，是在電視節目裡現場下的指令：「叫國防部長增派部隊到邊界去！」《經濟學人》說，這簡直跟打電話叫披薩一樣！這樣的派兵，當然堅持與投入都不足，所以容易收場。

第二個影響衝突擴大的因素是，「當事國的行動是否能夠自主」。如果當事國的行動受到盟邦牽制，無法自主，那麼衝突就可能不好收。這剛好也是我們要提出討論的。因為以哥倫比亞與美國的關係，哥國部隊侵入厄瓜多，不可能沒有美國提供的情報，與美國的首肯。現在哥國與左派鄰國和解，美國的態度如何？是美國又一次默許，還是美國影響力已經式微，所以哥國有了比較大的行動自主空間？這些都是今後持續觀察的重點。

第三個影響衝突擴大的因素是「時間」：要不要拖一些時間，等情勢的變化？這裡我們看不到有拖時間的必要。

第四是「資訊的不足與誤判」。這次外交危機相對簡單，所以也沒有資訊不足或誤判的問題。

第五是「地理環境」，這也是影響衝突是否擴散的因素。在這個危機裡，地理因素顯然也不是一個考量。

所以衝突的降低才成為可能。不過對於這次外交危機，拉丁美洲的觀察家還有另一種解讀：**無論是人際衝突還是國際衝突，一般都同意「衝突升高的頂點，往往是衝突降低的起點」**。因為衝突升高的過程，會讓衝突變得更具體化。這時若有意要降低衝突，反而比較容易找到具體的做法，為緩和關係的起點。

有人指出，革命武裝部隊在哥倫比亞總統烏里貝的「民主安全」（democratic security）政策下，勢力已經逐漸衰退，所以哥國與其左派鄰國的關係，都面臨新的調整。在這個時候，委內瑞拉有意升高危機，再趁勢降低危機，或哥國也有意升高危機，再以道歉降低危機，背後應該都有更深、更遠的布局。

換句話說，前面關於「衝突」的討論，是「樹」；現在關於「衝突戰略」的思考，則是「林」。不管是樹還是林，細細品味，應該都可以品出一些味道來。

一分鐘看世界

- 國際衝突的發生：國與國之間衝突的發生有一定的要件：一、必須有「議題」；二、要有涉及的當事國；三、要有「緊張的關係」；四、要產生「行動」。
- 衝突的升高或平息：國際衝突是否升高，可觀察以下幾項因素：一、當事國對自己的立場有多堅持；二、當事國的行動是否自主，抑或有盟邦的牽制？三、是否需要拖延時間，等待情勢有所變化？四、資訊是否充足，有無誤判的可能？五、地理環境的條件是否會導致衝突擴散？
- 衝突的藝術和技術：衝突介於和平與非和平之間，有著不同

的層次。我們除了關注衝突演變的過程，也應理解「衝突升高的頂點，往往是衝突降低的起點」。在衝突升高的時刻，反而容易找出具體的解決方案。這一點不管對人際衝突還是國際衝突來說，都是適用的。



▲2011年1月，由網路串連的「茉莉花革命」推翻了突尼西亞長年的獨裁政權。圖中小女孩高舉標語「這是我的認同、我的自由、我的未來」。

三

運籌帷幄：從外交政策看世界

每個國家都必須管理好與他國的關係，
運用經濟、外交、宣傳和軍事這四項工具，
達到增進邦誼、解決爭端等，種種的外交政策目標。

12. 外交的藝術——國際關係的潤滑劑

二〇〇七年十一月，日本首相福田康夫到中國大陸訪問。中國總理溫家寶在接待的時候說，他四月到日本訪問時碰到下雨，那是「好雨知時節」。今天福田訪華正好碰上一場瑞雪，那是「瑞雪兆豐年」。用好雨和瑞雪，為中日關係緩和了氣氛。

福田也是有備而來。他在北大演講時，用中國的傳統幽了自己一默。他說：「在新年即將到來之際，福田來了，也就是『福』到了。」接著又說：「中國有句詩說得好，『梅花櫻花常相伴』，我認為與中國領導人和兩國國民一起，促使梅花綻放，共用春天爛漫盛開的櫻花，就是我要完成的任務。」一路「傳統文化牌」打下來，讓他這個高峰外交成果豐碩。

像這樣的外交事件，或者說外交花絮，我們該怎麼觀察？又怎麼找尋它背後的意義？

從福田的訪問中，去看中日關係的發展，當然是一個角度。但是我們也可以把「時間元素」抽離出來，專注去看「外交」的部分，這樣我們從中所汲取的心得，就可以用來分析許多不同國家的不同互動，而不是僅限於分析「此時、此刻、此二國」的關係。

這裡所講的外交，指的是「外交工具」。

外交的藝術

通常當一個國家制定了外交政策目標之後，會需要動員一些「工具」，去達成這些目標。達成外交政策目標的四種主要工具就是軍事、經濟、宣傳和外交。

所謂「外交」，是透過談判，去管理國際關係，並且執行一國對另一國的政策。透過外交的手段，我們對一國將會做什麼，或不會做什麼，也比較有具體的期待。

必須注意的是，「外交」（diplomacy）工具和「外交政策」（foreign policy）不一樣。**外交是透過和平的方法（談判協商），解決國與國之間的爭端。基本上它是「工具」，不是「目的」。**

「外交政策」則不同，它有更長程、更全面的考量，也不是每一次都要用和平的方法去解決衝突，因為有時甚至得靠戰爭或引爆衝突的方式，去達成政策目標。所以外交政策和外交，有本末、主從的關係。過去，美國有媒體批評柯林頓的外交，說他「只有外交，沒有外交政策」，意思就是他只重視工具，卻沒有藍圖；太注意每一步都要討好人，結果弄得只有短線考量，沒有長程規畫。

當時美國的媒體用了一個很有意思的比喻：你跟巷口那個老頭子買鞋帶，買完就走了嘛，為什麼還要那老頭子喜歡你呢？外交和外交政策不一樣，外交上的「工作關係」，和個人的「人際關係」也不一樣。

外交主要是由誰來做？過去當然是大使、公使等派駐在國外的職業外交官。十九世紀時，由於交通不方便，所以常駐外交官的功能就相當重要。外交官在法律上、政治上代表派遣國，負責在國外進行談判交涉、危機處理，同時也蒐集情報，向國內回報。他們就像一國派在國外的「耳目」，負責了解他國的外交動向，以及外交政策目標是否與我國相衝突，然後及早向國內回報。至於總統、首相或外長，則是在國內的

大腦，負責發號施令。

後來，海外交通日漸發達，「大腦」也親自出來了，於是我們看到外長出國從事穿梭外交的例子愈來愈多。最有名的當屬美國尼克森總統時代的國務卿季辛吉，一九七三年中東戰爭之後，他在中東穿梭調停，「穿梭外交」（shuttle diplomacy）幾乎成為季辛吉的同義詞。

外長之間的互動多了之後，也可以發展出相當熟稔的關係。過去中國外長李肇星和美國國務卿鮑爾的故事就很經典：有一次李肇星在週末下午打電話給鮑爾，鮑爾在家裡樓下接電話，鮑爾夫人在樓上。結果電話講著講著，鮑爾家有人按門鈴，狗叫了起來，鮑爾夫人不曉得鮑爾在跟中國外長通電話，還從樓上喊下來，叫鮑爾去開門。

鮑爾後來在一場演講中提到這件事，惹得底下哄堂大笑。不過這件事足以透露出美國與中國溝通的頻繁，以及雙方關係的密切。

美國對於這種接觸的層級規定得相當嚴格，因此並不是每個國家的外長或外相都可以這樣跟國務卿通電話。這跟美國總統與外國元首會面的層級一樣：一位外國元首訪美，我們都會注意：這位外國元首能不能進入美國本土？進入本土的話，是在西岸還是東岸？能不能到華府（前總統李登輝曾應邀到康乃爾大學演講，但是到不了華府）？到了華府，能不能進白宮？進白宮是正式和美國總統會面，還是只是某位高官（副總統或國家安全顧問）的客人，然後「不小心」在走廊碰到美國總統？白宮有沒有安排國宴？除了進白宮之外，有沒有受邀到大衛營？到大衛營有沒有過夜？最後，有沒有受邀到總統的私宅作客？以布希總統為例，有沒有受邀到布希德州的牧場作客？或更進一步，有沒有到布希家族的度假別墅作客？

就這樣，一層一層往上升，絲毫含糊不得。柯林頓當總統時，有一

次準備在白宮會見達賴喇嘛，結果受到中共強烈的抗議。為了兩全起見，最後是由高爾副總統邀請達賴喇嘛以宗教領袖身分訪問白宮，然後柯林頓剛好有事去找高爾，所以在高爾辦公室與達賴喇嘛「巧遇」。

就這樣，你說達賴喇嘛見了美國總統沒？見了，但又不是正式會見美國總統，這樣才做到兩全。這就是外交藝術，但也因為美國有種種外交會見層級與規格，才玩得出這樣的藝術。

從元首會面的層級與規格，也可以看出兩國關係的深度。二〇〇七年七月，俄羅斯總統普京，成為第一位應邀到布希家族位於緬因州別墅作客的外國元首。當時老布希開快艇，載著小布希和普京兩位元首出海，晚上還一起吃龍蝦大餐。當時被稱為「龍蝦外交」，一時之間傳為佳話。

不過佳話歸佳話，並不保證一定會有具體的結果。這就是接下來要談的高峰外交，或首腦外交、元首外交。

元首外交

隨著交通的發達，不只外長親自出馬拚外交，總統、總理或首相也經常親自出馬，從事外交工作。元首外交的形式相當多，正式的國是訪問只是其中的一種方式，其他如婚喪喜慶、度假、看病等，統統可以成為外交的方式。二〇〇八年北京奧運開幕，中國國家主席胡錦濤把握時機，與各國與會領袖會談，更是元首外交的典型。

福田康夫到中國的訪問，也凸顯了中日外交的兩個特色。第一，日本無論是跟中華民國，還是跟中華人民共和國的外交，「個人外交」都扮演著很重要的角色。過去岸信介與台北的關係，或是田中角榮與北京

的關係，都可以看出「個人外交」的特色。

其實在亞洲，外交一向有很濃厚的個人色彩。過去李光耀在新加坡長期執政，他也經常施展個人外交，在各國之間穿梭。印尼也是一樣。一九五五年，印尼總統蘇卡諾在印尼的萬隆召開亞非高峰會議，北韓的金日成帶著兒子金正日與會。蘇卡諾帶女兒梅嘉娃蒂在機場迎接，還叫梅嘉娃蒂表演跳舞給金氏父子看。後來，梅嘉娃蒂和金正日在兩國各自當政，當北韓核武問題引起國際關切，梅嘉娃蒂曾想運用這層舊識的老關係，親赴北韓擔任調人，希望能說服金正日放棄核武計畫。後來當然是無功而返。不過梅嘉娃蒂跑北韓一趟，也可看出「個人外交」在亞洲扮演的角色。

中日外交的第二個特色，是兩國之間的「文化」關係。這一點從清朝到現在都是如此。從李鴻章和伊藤博文開始，每每中日兩國外交官見面，或前面談到的福田康夫與溫家寶的首相與總理見面，都喜歡吟一點漢詩，顯示雙方共同的文化經驗。這是西方國家跟中國的外交所辦不到的。

高峰會議通常具有相當的戲劇性。因為是眾所矚目的場合，所以各國莫不將其辦成一場秀。當元首到他國訪問，無論是到哪裡獻花、在哪裡抱小孩，表現親民的風格、帶不帶太太、雙方交換什麼禮物，都是精心設計過的，於是也成為我們可以觀察的重點。

一九六〇年代末期，新加坡和印尼的關係，一度因為新加坡處死兩名在星洲犯法的印尼陸戰隊員，而陷入谷底。後來新加坡駐印尼大使安排李光耀訪問印尼，並力勸李光耀到兩人墓前獻花，這才使兩國的關係逐漸緩和。

前蘇聯領導人戈巴契夫則打過夫人牌。一九八六年美蘇冰島峰會

時，原來會前安排兩位元首都不帶夫人與會，結果戈巴契夫把夫人蕾莎帶去，一下子成為記者追逐報導的焦點，搶盡鋒頭，美國（應該尤其是雷根總統的夫人南西）發現被擺一道，氣得直跳腳。

氣得直跳腳的還有美國總統歐巴馬的夫人蜜雪兒。二〇一三年十一月，歐巴馬夫婦前往南非參加南非前總統曼德拉的追思會。結果一時興起，在現場與丹麥美女總理桑寧施密特，以及英國首相卡麥倫玩起手機自拍，把蜜雪兒晾在一邊。法新社記者拍到了蜜雪兒一張臭臉，也讓這張有趣的照片一下子爆紅。（圖12-1）



圖12-1：歐巴馬和丹麥總理桑寧施密特、英國首相卡麥倫在曼德拉的追思會上玩起手機自拍。

兩韓的峰會則更是一場秀。二〇〇七年盧武鉉訪問平壤時，帶了南韓的茶葉，還帶了全套李英愛演的《大長今》DVD，因為金正日非常喜歡看電影和電視劇。當時為了營造盧武鉉夫婦跨過北緯三十八度分界線的戲劇效果，南韓特別用黃漆把三十八度線清楚畫了出來！不然哪會有一條線在地上等著讓人跨過？（圖12-2）



圖12-2：2007年10月，南韓前總統盧武鉉夫婦前往北韓舉行峰會，途中跨越北緯三十八度的邊界線。

總統送禮送什麼，是一門學問。二〇一三年三月，教宗方濟就職，馬英九總統致贈的禮物是一個法蘭瓷的喜鵲瓶。當時在國內曾經引起爭議，說喜鵲在歐洲是不吉祥的。後來是美國《時代》雜誌出來解了圍，表示有名的清朝宮廷畫家郎世寧，就是耶穌會教士，他的徒弟也幫宮裡畫過一幅喜鵲。所以這份禮物，讓人想起天主教和中國過去那段美好的連結，這才化解的爭議。

高峰會議既然是一場秀，當然也會暗中較勁。二〇〇六年十月，安倍晉三第一次出任首相的時候訪問中國大陸。根據日本《產經新聞》的報導，當時擔任外相的麻生太郎在紙條上寫了三個重點給安倍，提醒安倍到中國時：「一、不要用雙手握手；二、不要鞠躬；三、下飛機時要與夫人比肩步下階梯。」安倍會心微笑點頭，將字條收入胸前的口袋裡。

安倍和麻生擔心像過去歷屆政府一樣，訪中時美其名為「日中友好」，後來卻讓中方導演成「朝貢外交」，所以這次安倍與中方領導握手微笑答禮時，視線始終注目對方，一刻也不離。

高峰會議是正式的，但是多邊會議場外的非正式接觸，哪怕只是盡在不言中的一句話，有時都比會場中的發展更有看頭。

一九七五年，印尼兼併原葡萄牙殖民地東帝汶之後，印葡兩國隨即於第二年斷交。二十年後，印尼對東帝汶的政策已逐漸放鬆，而葡萄牙新政府對印尼的態度也不若前任嚴苛。一九九六年二月，亞歐會議（東協與歐盟）在曼谷舉行。就在餐會前夕，葡萄牙新上任的總理古特雷斯擠到印尼總統蘇哈托旁邊，說：「我想我們中間的確有些問題必須談談……」

蘇哈托笑了笑。雖然兩國的關係沒有立即突破，但一般認為整體氣氛已有改善。因為這是兩國自一九七六年斷交以來，雙方領導人的第一次講話。

有的時候，元首間的見面也會留下一些猜想。歐巴馬在南非參加曼德拉喪禮的時候，和古巴總統勞爾握了手。曼德拉追思會的主軸，是曼德拉遺留給人間的精神：寬恕與原諒。美國與古巴交惡數十年，在這個場合兩國元首握了手，是喪禮氣氛之下的禮貌，還是想傳達些什麼訊

息？大家都在猜。白宮方面不做評論，但也凸顯了在這媒體世代，元首的每一個行動都會被檢視並加以解釋的特性。

元首出訪，有的時候是去參加會議，有的時候則是想以親身行動，表達對某個地區的關切。尤其美國總統更是如此。如果美國總統能親自出馬，對衝突相關國家進行說服或斡旋，會讓當地國家至少感到比較窩心，也比較放心。中東問題就是最好的例子。

中東問題非常難解決，但是每一任美國總統都希望能對以巴問題做出一點努力。他們多半會派出特使，進行穿梭調解，然後自己再親自出馬。我們從觀察者的角度，經常用「前座開車」還是「後座開車」，來比較不同總統對中東問題的涉入程度。

柯林頓總統對中東問題涉入甚深，這時美國就像是坐在車子的前座，自己開這輛中東和平的車子，我們稱之為「前座開車」。當時以色列抱怨，巴勒斯坦老是縱容激進分子對以色列進行攻擊，巴勒斯坦則矢口否認。於是美國由中央情報局介入，訓練雙邊的安全人員，教他們如何對付恐怖分子或激進好戰分子，甚至連群眾該怎麼隔開，崗哨怎麼設，劃界怎麼劃，都幫他們一一規畫。所以那時我們發現，主導美國中東政策的，居然不是國務院的外交系統，而是中央情報局！

到了小布希總統的任內，則因為全副精神都在對付伊拉克，所以對以巴問題就比較不上心，而希望當事國能自己多負一點責任。這就是所謂的「後座開車」，前座讓以巴雙方自己坐。

下次我們看中東新聞時，就可以看美國除了派特使之外，國務卿自己到中東幾次？美國總統去過幾次？主持過幾次中東和會？在中東問題上出力最多的，是國務院還是中情局？藉此就可以大致判斷這一任美國總統是坐在「前座」還是「後座」。

像美國總統這樣四處奔波，安全問題自然也成為很重要的考量，所以美國的祕密勤務局在海外就有十五個辦公室，隨時為出訪的美國總統提供安全維護。美國總統出訪，防彈車及隨扈車隊經常都是跟著一起走，然後再配合當地的警方與安全人員，做好最周延的防範。

柯林頓總統在卸任前曾出訪巴基斯坦。然而由於當時巴基斯坦的情勢不安，美國共動員了三輛總統座車。當柯林頓的車隊行經高架橋時，三輛車一起上去，然後他在橋上換車，車隊再開下來。所以上橋前總統可能乘的是第一輛，下橋後變成第三輛，讓恐怖分子摸不著頭緒。

出訪的外國元首帶著自己的防彈車一起走，會令有些地主國覺得很不是滋味。例如中國曾在外國元首座車離機前，派人上去把車子的四個輪子換了，這樣一來雖是外國的防彈車，但是仍沒接觸中國領土（因為是中國的輪子，在中國的領土上行走），以保持民族的尊嚴。

正因為元首的安全問題會引起這樣的小摩擦，也就成為一個可以用來作文章的機會。一九八七年，日本首相竹下登出訪菲律賓，刻意只帶十二名隨扈，其他一切由菲律賓警方負責。當時的菲律賓情勢不安，連東協領導人到馬尼拉開會，都有軍艦在馬尼拉外海警戒。竹下登並非東協的會員，居然對菲國這麼信任，讓菲律賓大感受用，也反映在當時菲人的民調，認為日本是最值得信任的國家。

當然，並不是每一次峰會都要這麼大費周章。以歐洲國家為例，因為距離較近，有時法、德、英等國領導人碰頭，開個工作會議就走，沒有前面講的那麼多複雜安排。有時候甚至是通電話。尤其在危機發生時，美國總統可能跟相關國家元首一天通幾次電話，以掌握該國動向並進行說服。元首的電話外交，也是元首外交的一種型態。

大使與特使

元首外交雖然有那麼多的戲劇張力，但一般還是不建議常用元首外交。因為元首（或首相、總理）沒辦法在海外待太久的時間，而且常常會為了達成結果，以對國內宣示政績，而做出不必要的讓步。另外還有一個原因，就是元首外交次數過於頻繁，對常駐當地職業外交官的士氣，無疑是種打擊。

外交的扎根工作，基本上還是要靠大使。大使工作的難易，與兩國關係的大氣候有關，但是即便兩國關係好，外交關係好做，還是得靠大使去廣結人脈。過去美國駐蘇聯大使麥特羅克（John Matlock），在俄國的公共外交就做得非常成功。他跟俄國人談美式生活，談俄國文學，談伊拉克入侵科威特，成功地降低了俄國人對美國人的猜忌。

沙烏地阿拉伯前駐美國大使班達親王（前國王的費瑟駙馬）也是一個典型例子。九一一恐怖攻擊之後，因為賓拉登是沙烏地人，美國人對沙烏地的感覺開始產生變化，認為沙國對恐怖分子太過縱容，甚至包庇。

面對這樣的壓力，班達親王運用他在美國政界的人脈（他是少數能到布希牧場烤肉的外交官），極力改善沙國與美國的關係。這和美國極力改變自己在阿拉伯人眼中的形象，幾乎如出一轍。

九一一之後，美國在中東買了不少廣告，希望藉此改變阿拉伯人對美國的刻板看法。但是反應冷淡。一些市場專家就指出，外交和廣告根本是不一樣的東西。外交是必須一點一滴去累積的，不是戰術性的自我辯護就可以奏功。外交的成果，有賴外交官，以及兩國之間持續性的互訪與交流。

在常駐外交代表、外長的穿梭外交、總統或總理的高峰會議之外，現在還有一種新形式的外交：特使外交。例如美國常根據特定問題派出特使，而歐盟、聯合國、俄國也會這麼做，現在連中國也開始積極從事特使外交。

二〇〇二年九月，中東衝突升高之際，中國首度派出退休外交官王世杰擔任中東問題特使。王世杰曾擔任駐巴林、約旦和伊朗大使，能講一口流利的英語和阿拉伯語，所以被選派為特使，以此向國際宣示中國對中東問題的關切。

王世杰擔任特使三年，出席過八次中東問題的國際會議。在王世杰之後，孫必干擔任中東特使，一樣忙於穿梭各國之間。擔任過特使的還有中國外交部部長助理翟雋（蘇丹問題特使）、前中國駐挪威大使陳乃清（朝鮮半島事務特使）。此外，像中國國務委員唐家璇、交通部長李盛霖等官員，也都曾以特使身分出訪他國。

特使外交的日趨活躍，不但代表著外交的新型態，更顯示出中國從事大國外交的企圖心。

除了邦交國之間的外交，沒有邦交的國家，也可以在別國的國旗下，從事一定範圍內的外交工作。例如A、B兩國沒有邦交，於是A國透過跟B有邦交的C國，在C國駐B國大使館中，派駐自己的一組外交官，從事外交工作。B國也一樣，透過跟A國有邦交的D國，在D國駐A國大使館中，派駐自己的一組人員，從事外交工作。當然，這都必須得到駐在國的同意才行。

以美國和古巴的關係為例，一九七七年，雙方達成協議，美國透過瑞士，在瑞士駐古巴首都哈瓦的大使館中，成立一個「美國利益處」（Embassy of Switzerland in Havana, United States Interests Section）；古

巴則透過當時的捷克斯洛伐克，在華府捷克大使館中成立「古巴利益處」（Embassy of Czechoslovakia in Washington, Cuban Interests Section）。瑞士在這裡成為美國的保護國，而捷克就是古巴的保護國。

這些利益處不能掛本國國旗、國徽，而且活動的項目與範圍都必須獲得駐在國的同意，但是享有外交官身分，也有獨立的通訊設備。

美國和古巴是在一九六一年斷交，但直到一九七七年才同意互設利益處，這可以視為雙方關係改善的指標。前面談到一九九六年葡萄牙總理古特雷斯和印尼總統蘇哈托的見面，古特雷斯建議，如果印尼同意釋放關在雅加達監獄裡的東帝汶反抗運動領袖古斯毛（被判二十年徒刑），葡萄牙就同意與印尼互設利益處。可惜後來印尼沒有同意。

非官方的外交活動

至於我們常稱的「二軌外交」又是什麼呢？

那是一種敵對團體或國家成員之間，非官方、非正式的互動。二軌外交是一個過程，希望透過私下探索各種可能的方案，協助官方領袖解決問題，而毋需進行正式的談判。

二軌外交的重點，可以是「非官方的接觸」，也可以是「分析型」的兩國學者之間的「研討會」。大家先在沒有壓力的情況下腦力激盪，集思廣益，看看能不能為雙邊衝突找到一條出路。由於這些學者都有可能成為決策者的智囊，所以雖名為第二軌道，但和官方的第一軌道之間，也有一定程度的連繫。有時，學者出身的官員，也會以學者身分參加這種討論，所以有論者笑稱，這實際上是「一軌半」的外交。

二軌外交通常不會馬上見到結果，可能得進行好多年，甚至幾十年

才見效（像美國和蘇聯，就是幾十年的學界接觸，累積互信，然後這些學者的意見上達天聽，才有後來戈巴契夫的結束冷戰）。而且學者接觸時，必須有一定的言論空間，才能暢所欲言（不然在國外一講話，回國就被整肅，誰還敢講真話？），也才能在意見交換的過程中累積互信。要做到這一點，當然需要時間的沉澱，以及等待國內、國外的大氣候改變。

二〇〇八年二月，前總統陳水扁到南沙視察，提出「以環境保護取代主權爭議，以生態存續代替資源掠奪」的南沙倡議。在列舉的四條執行方案中，就有一條「鼓勵民間成立南海研究中心，定期舉辦國際研討會，經由二軌的接觸管道，積極緩和南海不穩定的情勢」。這裡的二軌，就屬於研討會的類型。

如果不是腦力激盪，而只著重非官方的接觸與試探，那就應歸類為第一類型的二軌外交。這時我們要觀察的，就是二軌和一軌之間的配合度。

過去美國卡特總統在卸任之後，還經常基於使命感，自告奮勇去調停巴爾幹衝突。這讓同為民主黨的柯林頓總統極為困擾。當時有美國媒體刊出一幅漫畫：柯林頓早上起來，發現屋頂上叮叮咚咚地響，探頭出去一看，原來卡特在白宮屋頂上又搭了一間小閣樓！這時人們才知道，原來外交還有違章建築的呀！所以，下次我們觀察二軌外交時必須注意，這是哪一種形式的二軌外交？而一軌的正規外交官，對這種二軌的態度，是支持還是感到困擾？兩者之間是否有任何協調的機制？這些都很值得觀察。

最後，關於南海倡議必須補充一些看法：類似這種在南海問題上「擱置主權爭議」的概念，中國早就談過。雖然北京談的是「共同開發」，我們講的是「生態存續」，但其他東南亞國家一聽到擱置主權爭

議就聽不進去。為什麼？當初中國提出的時候，東南亞國家就講：你們中國當然希望擱置主權爭議啦，因為你們說南海都是你們的，擱置爭議就等於是要求其他國家接受這個事實，不要跟中國爭，這怎麼可以？

很多事都一樣，橫看成嶺側成峰，每個人看問題的角度都不一樣。如何避免一廂情願，協調各方立場，避免發生衝突，也因此一直是外交工作的首要任務。

一分鐘看世界

- 外交是一種工具：外交是達成外交政策目標的主要工具之一（此外還有軍事、經濟、宣傳等工具）。透過和平的談判協商，去管理國際關係，並且執行一國對另一國的政策。外交事件的背後往往有重要的目的，當我們看到元首出訪、外長互動等新聞，應進一步探究其背後的意義。
- 外交的層級有別：外交關係必須透過持續的互動和交流，一點一滴去累積。而兩國之間接觸的層級與規格，往往很講究，可從中看出兩國關係的深度。例如元首出訪或高峰會議，無論是獻花、抱小孩、交換禮物、是否帶配偶同行，都經過精心的設計與安排。
- 二軌外交：除了正式的會議之外，兩國之間的非正式接觸可能更有看頭。例如敵對的國家之間，因無法進行正常的互動與談判，往往會透過非官方、非正式的管道進行交流，尋求關係改善之道。

13. 經濟制裁——改變他國行為的不流血手段

二〇〇八年六月二十七日，南部非洲國家辛巴威進行第二輪的總統選舉。由於三月第一輪選舉的時候，現年八十四歲的總統穆加比與反對黨候選人崔凡吉來均未過半數，所以該國選委會根據法律，要求在這一天舉行第二輪投票。

結果在投票日前五天，崔凡吉來以支持者屢遭政府陰謀殺害，本身生命也面臨威脅，而向荷蘭大使館尋求政治庇護。穆加比宣稱這些指控係惡意抹黑，但西方觀察家卻指出，政府對民眾的脅迫和騷擾歷歷在目。所以雖然穆加比後來以高票（一人競選，當然！）六連任總統（第二十八年），美國卻以此一「可恥」的選舉完全背離民主，呼籲國際對辛巴威政府施予經濟制裁。

穆加比的事件有一點複雜。

是制裁，還是干涉內政？

辛巴威是非洲南部的穀倉，辛巴威的政治動盪，不但影響到周邊國家，也影響西方國家到南部非洲投資的意願。動盪的時間一長，整個非洲南部的經濟都被拖下來。可是偏偏穆加比又是非洲反殖民的英雄，他從一九八〇年辛巴威一獨立，就擔任總統迄今，並於一九九四年獲英國授予榮譽爵士（二〇〇八年則因前述的選舉舞弊而被摘掉爵位），在非洲黑人領袖中輩分極高。基於穆加比的地位，其他非洲國家對辛巴威政府的作為雖有微詞，卻也不便當面指責。以這次因選舉而引起的政治危機為例，除了前南非總統曼德拉提出批評之外，其他非洲國家領袖最多

也只呼籲穆加比與反對黨對話，仿效不久前肯亞政治危機的解決方案，朝野合組政府度過難關而已。至於美國經濟制裁辛巴威政府的呼籲，各國則以不會有效果而予以拒絕。

從非洲國家（以非洲聯盟為代表）的角度來看，辛巴威的政治危機乃非洲之事，「非洲人管非洲事」，他洲人士無權置喙。何況選舉不公終屬內政，西方國家也不應干涉內政。

可是，萬一非洲人管不了非洲事呢？**肯亞的政治危機，是非洲向世界證明自己有能力處理內部事務的第一個嘗試，如果辛巴威的政治危機也能透過非洲人自己的方式，經由外交勸說加以解決，那就又成功做到了第二個嘗試。最後，如果連蘇丹達富爾的種族問題，都可以透過非洲聯盟自己的力量加以化解，那非洲就有機會逐漸站起來。這也是我們觀察非洲情勢的一個重要指標。**

西方國家為什麼關切非洲的情勢？如果仔細觀察，可以發現非洲近年來已經成為大家競相爭取的焦點。不只各國在行有餘力的情況下，感到有援助非洲的道德責任，更因為西部非洲的石油與原物料，使非洲成為國際政治的另一熱點。

人權與主權的交鋒

不過，人權的價值在西方國家終究還是一項影響外交政策的重要因素。外界或許批評西方在人權問題上的偽善或雙重標準，但無可否認，對人權的堅持是西方一個根深柢固的道德價值，或許有時會被「國家利益」的考量給壓了下去，但它一直在那兒，每隔一陣子就會「撲！」一下浮上來，影響到外交政策。這種現象幾乎週而復始地發生。

冷戰期間，美國支持拉丁美洲的獨裁者，而忽略了他們對內的鎮壓。但是美國國內「清醒」的人對這樣的做法還是有嚴厲的批評。試想，如果人權問題不是西方重要的價值，這種批評應該不會出現才是。

冷戰結束之後，美國進入前蘇聯的勢力範圍中亞。當時也有人批評，美國為了進入中亞，對烏茲別克等國的人權問題往往視而不見，這終究迫使布希政府對烏國的人權問題表示關切，但是也因此讓美烏關係跌到谷底，甚至後來烏茲別克逼美國將部署在烏國的反恐部隊撤出。這也是美國為堅持人權原則所必須付出的代價。

因此當我們在觀察美國或歐洲的外交時，可以聚焦於「人權價值」如何影響他們的外交政策、堅持人權後要付出的代價，以及政治人物在這些代價之間的取捨。這些都是很好的觀察點。

非洲問題也是一樣。爭取非洲固然重要，但是遇到人權問題，卻也不能視而不見。「人權」與「主權」孰重？中國和俄國還是抱持傳統的看法，認為當然是主權比人權重要，但是西方已經逐漸發展出另一種看法，認為主權國家的責任，就是保護內部的人權。如果主權國家的政府對內迫害人權，甚至進行種族屠殺，那就已經失去主權的正當性，外界當然可以基於人道理由加以介入和干預。所以人權的重要性應該高於主權。

這兩種不同的觀念，在國際上形成兩派。所以當美國在聯合國提出要制裁辛巴威的時候，我們也完全可以預期中國會反對。

不過我們在這裡要討論的還不是人權，我們想談的是經濟制裁。

經濟制裁的意外傷害

前面已經談到，要達成外交政策的目標，有幾種「工具」可以用，而經濟制裁就是其中一種。經濟制裁的方法很多，比如禁止本國的企業與被制裁國往來、禁止與本國有往來的企業到被制裁國投資，以及凍結被制裁國在本國的資產等等。若再就單一的項目來分，則可分成石油禁運、穀物禁運、武器禁運等不同項目。

美國要制裁辛巴威，必須先經過一段準備的時間，清查一下辛巴威在美國的資產有多少。可能不多。所以美國一定要在聯合國安理會通過制裁案，才能聯合其他國家一起制裁，這樣才能形成一張制裁的網。然而在安理會裡面，要形成一個制裁的共識有多不容易！姑且不論大家對這個國家究竟該不該被制裁，有不同的認定，就算大家都認為這個國家的行為確有偏差，對於制裁會不會有效果，也會有不同的看法。就算大家認為制裁多少應該有效，那還得再決定，是制裁該國政府所有的官員（拒絕發給這些官員護照、凍結他們在海外的資產，以及將與他們有關的企業列為拒絕往來戶等等），還是只制裁某些特定的領導人？單單是制裁的「廣度」與「深度」，就可能要談判個半天。

這也是我們看國際情勢的一個觀察點。**因為一旦共識形成，制裁的深度、廣度一攤出來，哪些產業的供應鏈會受到影響，受到什麼程度的影響，就清清楚楚。要投資、要避險，這都是可以參考的線索。**

如果在聯合國形成不了共識，通常美國就會自己來，或聯合歐洲盟國，一起對某個國家進行制裁。像美歐聯手，針對不理會國際關切、硬是要發展核武計畫的伊朗進行制裁，就是最好的例子。

當一個國家（或聯合國）以經濟手段制裁另一個國家時，必須先想清楚：我究竟是要目標國的政府改變行為，還是要那個領導人下台？然而無論針對的是「行為」還是「人」，都可能傷害到無辜的百姓。一九八〇年代，南非白人當政，實行種族隔離政策時，美國國內掀起一股制

裁南非的聲浪，許多企業在輿論的壓力下紛紛從南非撤資。但是這些企業原本在南非所雇用的都是黑人勞工。他們一撤資，數以萬計的黑人勞工一下子都失業。西方對白人政府施壓，白人政府還來不及改變政策，首當其衝受到傷害的，卻是西方想要透過制裁來保護的黑人。這難道不是執行制裁時的弔詭與無奈？

所以當聯合國在一九九〇年代對伊拉克獨裁者海珊進行制裁時（以其迫害北方庫德族少數民族，以及發展大型毀滅性武器），就怕制裁的結果傷到無辜百姓，讓小孩子缺糧缺藥。為此，聯合國特別開了一扇「以油換糧」的後門，允許伊拉克在國際監督下，賣出部分石油，並將所得貨款存入特定帳戶，用來購買糧食和醫藥。同時還要求伊拉克允許聯合國武器檢查人員進入，檢查是否發展了（或銷毀了）核、生、化大型毀滅性武器。如果武檢過關，國際制裁就可以取消。就這樣，「武檢」「經濟制裁」「以油換糧」，成為聯合國當年制裁伊拉克的「三隻腳」。

但是任何政策都會有漏洞，也都會有弊案。「以油換糧」的後門，後來被海珊上下其手，從原本應該專款專用的帳戶裡盜走了不少錢。許多聯合國官員都涉入這件弊案，甚至連當時聯合國祕書長安南的兒子都被扯了進來。

就算沒有類似「以油換糧」的權宜措施，經濟制裁也會引起周邊國家走私猖獗。因為當制裁得愈嚴厲，走私就愈有利可圖。照理說，執行制裁的國家應該全力防堵走私才是，但是有時我們發現他們也是睜一隻眼閉一隻眼，放任走私的進行。因為在他們的心底，說不定還滿同情被制裁國的。

制裁下的小動作

一九九〇年代末期，聯合國制裁南斯拉夫的時候就碰到這種情形。南斯拉夫原本有六個加盟共和國，但是隨著一九九〇年代初期蘇聯的瓦解，逐漸分崩離析。到了九〇年代末期，只剩下塞爾維亞和蒙特內哥羅兩個共和國（後來連蒙特內哥羅也獨立了出來）。

塞爾維亞有兩個自治省，一個是匈牙利裔居多的弗伊弗地納（Vojvodina），一個是阿爾巴尼亞裔占九〇%的柯索沃（Kosovo）。阿爾巴尼亞裔信奉伊斯蘭教，與信奉東正教的塞爾維亞人在宗教、種族、文化各方面均不相同，因此醞釀獨立，甚至以武力爭取也在所不惜。

可是塞爾維亞卻不願見到柯索沃獨立，因為柯索沃是塞爾維亞民族主義的發源地。十四世紀末，土耳其人攻進巴爾幹半島，就是塞爾維亞人在柯索沃打了一場很激烈的戰爭，犧牲了不少性命，才阻擋了土耳其的攻勢。像這樣的地方，貝爾格勒當局怎會讓它脫離自己而獨立？

所以當柯索沃要獨立的時候，貝爾格勒就對它採取高壓戰略，以大炮攻擊，甚至派坦克進入。聯合國為此對南斯拉夫實施經濟制裁。但是後來我們發現，要歐洲那些基督教國家，為了一個伊斯蘭國家，去制裁另一個基督教國家，感覺上怪怪的。事實上，他們自己也的確覺得怪怪的，因為塞爾維亞人提醒他們：當初土耳其人來的時候，我們可是在這裡幫基督教歐洲守門的！要不是我們死守在這裡，你們今天可能都要變成伊斯蘭教徒了！這些國家想想也對，於是在執行聯合國制裁塞爾維亞的決議案時，便顯得沒有那麼積極，甚至面對走私時也有意放水，以致制裁老不見效。

這裡我們岔出來談一下巴爾幹半島的另一個戰爭：波士尼亞戰爭。波士尼亞也是前南斯拉夫六個加盟國之一，主要人口是波士尼亞伊斯蘭教徒、塞爾維亞人，以及克羅埃西亞人。一九九二年，波士尼亞宣布脫

離南斯拉夫獨立，但南斯拉夫當局不允，派兵鎮壓，波士尼亞戰爭乃起。

波士尼亞當初打的如意算盤是，他們宣布獨立，貝爾格勒當局一定會反對並派兵鎮壓，戰爭一起，按照西方過往的慣例，一定會派兵介入，要求雙方停火，然後在聯合國監督下，以公民投票方式決定波士尼亞未來的走向。只要事件的發展照這個劇本走，波士尼亞就有機會獨立成功。（**這個劇本以後還會在很多地方看到，這幾乎是西方的標準操作模式。**）

誰知道，波士尼亞情勢的發展，前半段都跟他們設想的一樣，但是到了後半段就出問題了：因為他們宣布獨立，而貝爾格勒當局也以武力鎮壓之後，西方居然沒有介入！

西方當然不敢介入：波士尼亞的首都是塞拉耶佛，一九一四年奧匈帝國王儲斐迪南大公，就是在這裡遇刺，結果引爆第一次世界大戰的。可見這裡的情勢有多麼複雜，西方要是真的介入，只怕進去以後抽身不得。於是他們開始觀望，唯一做的就是對波士尼亞採取武器禁運。

歐洲國家認為，要撲滅波士尼亞的戰火，最直接的方法就是「釜底抽薪」，讓火燒不起來。「薪」在這裡指的就是「武器」；只要沒了武器，火燒著燒著，也會自己滅的。巴爾幹半島上的種族衝突，不是從現在才開始的，本來就不是新鮮事。只要管好武器彈藥就好，莫使火愈燒愈旺。

西歐當時的看法是，塞爾維亞人已經贏了，波士尼亞人只要認清這個事實，接受塞爾維亞的統治，戰爭不是就結束了嗎？如果是當事者可以自己滅的火，外人卻添加武器讓它愈燒愈旺，這是不道德的。

可是「武器禁運」在塞爾維亞人和波士尼亞伊斯蘭教徒身上，卻有

不同的效果。在塞爾維亞人這邊，武器禁運根本禁不了，他們總能找到走私進來的武器，繼續對教徒進行攻擊。

至於伊斯蘭教徒這邊，卻因為無法取得武器，犧牲愈來愈慘烈。於是美國國內出現很多討論的聲音，呼籲政府不能再這樣坐視波士尼亞伊斯蘭教徒遭到殺害！伊斯蘭教徒忖度整個情勢：他們的犧牲已經喚起世人的同情與關注，這樣的犧牲是值得的；美國最後一定會在民意的壓力下，要求解除對波士尼亞的武器禁運，到那時就有機會報仇了，甚至連美國都會介入，所以現在一定要繼續咬牙撐下去。如果就此半途而廢，先前那些同胞豈不是白白犧牲了？

於是，民意愈支持波士尼亞伊斯蘭教徒，波士尼亞伊斯蘭教徒就愈不能投降認輸，犧牲也就愈慘烈。這是一個弔詭的漩渦。武器禁運云云，根本沒有辦法讓戰火熄滅。波士尼亞戰爭也就這樣打了三年多，一直到塞爾維亞發動一次大攻擊，引起國際社會普遍譴責之後，美國才介入，而戰爭也才在波士尼亞被劃分成兩個「國中之國」後結束。

現在波士尼亞的地圖是這樣：（圖13-1）



圖 13-1：

波士尼亞現在的地圖。

波士尼亞有一個鬆散的中央政府，負責外交與財政政策。總統則是由三個族裔輪流擔任。其下有兩個政治實體：波赫聯邦（Bosniak/Croat Federation of Bosnia and Hercegovina）、塞爾維亞共和國（Republika Srpska, RS）。另外還有一個自治區，巴克（Brcko），由三族裔共管。

制裁的極限

除了武器禁運之外，一般的經濟制裁也不見得都有效。最典型的例子是古巴。

一九六〇年，卡斯楚在古巴取得政權。當時冷戰剛剛開始，美國怎能容忍在自家後院出現一個共產政權？於是美國對古巴進行經濟制裁，希望經由制裁，造成古巴經濟的不安，從而引起民變，推翻卡斯楚政府。

古巴本來對美國相當依賴，出口主要也是賣給美國市場。當美國這邊一關閉市場，古巴所受的衝擊是可想而知的。但古巴硬是咬著牙撐過來了，慢慢調整市場與經貿關係，將其轉向蘇聯與東歐，而得以在美國制裁下屹立不搖。四十幾年下來，美國總統都不知換過幾個了，卡斯楚卻依然在古巴執政，直到二〇〇七年因健康理由，交棒給弟弟勞爾。

古巴的例子驗證了國際政治上一個相當重要的理論，就是**經濟制裁能否奏效，端視被制裁國對制裁國有多依賴，以及制裁國能否在市場與原料來源上找到其他的選項。**

美國與歐洲制裁蘇丹也是一個例子。

蘇丹是非洲面積最大的國家。當蘇丹西部的達富爾發生政府支持的阿拉伯民兵，對黑人部落進行屠殺的時候，國際間譴責之聲四起。但是蘇丹當局卻一點也不把國際壓力當一回事，因為她有石油。擁有石油有兩個意義：一是經由石油帶來的財富，使蘇丹可以無視於歐美的經濟制裁，因為制裁根本傷不了她；一是國際油價飆漲，使蘇丹成為各國爭取的對象。所以當歐美因為制裁蘇丹而離開非洲，中國、印度、科威特等國剛好補位進去，和蘇丹建立良好關係，這讓美國氣得直跳腳。美國轉而要求北京當局，既然中國想當大國，就得負起責任，對蘇丹施加一點壓力，讓國際維和部隊進駐。北京在國際壓力下，也只好對蘇丹積極勸

說，蘇丹的態度才漸軟化。

像這樣的新聞，你可以從美國、北京與蘇丹的關係，看大國政治，也可以看運用經濟工具作為制裁的極限。

但經濟制裁也不是都沒效。二〇〇五年九月，美國財政部以涉及洗錢為由，制裁和北韓有往來的澳門匯業銀行（Banco Delta Asia）。

美國的制裁，係基於愛國法案第三一一條（Section 311 of the USA Patriot Act），切斷該銀行與美國金融體系的任何連繫。雖然美國還沒提出任何北韓透過匯業洗錢的具體證據，但是制裁的震撼立刻引起存戶瘋狂提款，寒蟬效應並且波及其他二十幾家與北韓有往來的銀行，主動切斷與北韓的連繫。

在美國提出指控的七天之內，存戶在八家分行瘋狂提領，存款一共失血一億三千三百萬美元，占存款總額三四％。這也迫使澳門政府進駐匯業銀行進行調查，並關閉該行與北韓五十個單位的戶頭：包括二十個北韓銀行的戶頭、十一個北韓貿易公司的戶頭、九個北韓公民、八個與北韓有貿易往來的澳門公司戶頭，以及兩個澳門人的戶頭。

北韓在銀行的二千五百萬美元也遭到凍結。這也是北韓後來退出六方會談，又重返六方會談的原因。

經濟工具可以用來制裁，當然也可以用來獎賞。美國對北韓後來就用獎賞的方式，來推動北韓的改變。二〇〇八年六月二十七日，北韓履行了她對國際所做「棄核」承諾的第一步，炸毀了寧邊核反應爐的冷卻塔。於是美國立刻就兌現她第一張援助北韓的支票。六月三十日，一艘載有三萬七千噸美國燕麥的貨輪從美國駛抵北韓。這是美國承諾五十萬噸糧食援助的第一批。

有意思的是，在這同時，北韓卻拒絕接受南韓五萬噸玉米的援助。南韓總統李明博上台後，對北韓比較強硬，在北韓未棄核之前，中止了前朝五十萬噸稻米的援助承諾。北韓就說，那乾脆統統不要來好了。由此可見，就經濟工具而言，「制裁端」與「接受端」都有戲可唱。

經濟制裁也會導致連帶效應。

二〇〇六年開始，為了伊朗發展核武的問題，美國開始對伊朗進行經濟制裁。美國的制裁由財政部負責，包括兩部分：

第一部分是經由聯合國通過制裁案，禁止會員國與一小部分直接涉及伊朗核武計畫，或支持恐怖組織的伊朗銀行、公司或個人，有所交易。這一部分的制裁由於涵蓋面小，中國和俄國亦表示支持。

另一部分，則是由美國財政部官員從二〇〇六年九月開始，在世界各地進行遊說，勸說各銀行與大公司，停止或減少與伊朗往來。這個遊說已經產生效果，因為伊朗在國際金融體系募集資金或貸款，已經遭遇困難，或面臨更嚴苛的審查程序。許多國際貿易必須改用現金支付，而非信用狀；使用美元交易也發生困難。

杜拜就是最好的觀察點。

杜拜有四分之一的人口是伊朗人，伊朗的主要貿易對象也是杜拜。伊朗與杜拜的關係，就好比中國大陸和香港的關係。許多外國公司已經明白，要在杜拜營運，而不惹什麼麻煩，最好不要牽扯伊朗。匯豐銀行杜拜分行拒絕貸款給伊朗人，就是一個例子。

但是伊朗企業也找到漏洞：一是找當地夥伴，登記成杜拜公司，而非伊朗公司，這樣就能取得貸款；第二則是改用歐元或日圓交易，不用美元。

至於在伊朗國內，伊朗政府認為，國家安全 and 政治安定，與伊斯蘭價值密不可分，所以西方愈是對德黑蘭施加壓力，德黑蘭就愈反彈。而油價上漲，也讓伊朗當局得以紓解經濟制裁的壓力。根據《紐約時報》報導，截至二〇〇七年九月，伊朗支出六百億美元補貼民生必需品，並擴大進口，以此緩和經濟壓力。

伊朗是石油經濟沒錯，但是也需要外國石油公司的投資開採。石油公司都想進入伊朗，但也都在猜測一旦進入，美國會有什麼反應。制裁伊朗的政策，就構成一幅環環相扣的圖象。想要觀察經濟制裁的全貌，這就是很適合的案例。

經濟制裁有的成功，有的失敗，而國際政治學界又是怎麼看經濟制裁的呢？學者大抵提出兩種觀點：第一種觀點認為經濟制裁從來就不是單獨使用的；它經常是用來搭配其他的外交政策工具，一起對目標國施壓。所以有學者主張不能單獨把經濟制裁拉出來，評價其有效與否。第二種觀點則是，經濟制裁具有道德上的宣示意義。透過經濟制裁，我們（可能一個國家，或一個國際組織）宣告目標國的行為是不見容於國際社會的。

目標國不見得就要接受這種道德的宣示。二〇〇八年六月十九日，歐盟外長決議，因應古巴政府領導人的更迭，願意解除二〇〇三年以來對古巴進行的經濟制裁，以換取古巴在人權上的改善。

沒想到古巴根本不領情，立刻在第二天逮捕了一名異議分子，並斥西方為偽善。古巴的反應我們很可以理解：因為如果古巴對歐盟的解除制裁表示感謝，那豈不暗示先前西方對古巴的制裁是有道理的嗎？哪有人把「道德的高地」拱手讓人的？

由卡斯楚的批評，我們更可看出經濟制裁所背負的道德意義。

一分鐘看世界

- 經濟制裁是達成外交政策的一種「工具」：大國試圖透過經濟制裁，改變被制裁國的行為。方法包括石油禁運、穀物禁運、武器禁運，以及禁止本國企業與被制裁國往來、禁止與本國有往來的企業到被制裁國投資、凍結被制裁國在本國的資產等等。
- 「人權」常常是經濟制裁的理由：西方盛行的價值觀，認為人權凌駕於主權之上，如果一國執政者對內迫害人權，甚至進行種族屠殺，他國可以基於人道理由介入。例如美國就曾以這樣的理由，對南非、伊拉克、蘇丹、辛巴威等國施行過經濟制裁。
- 經濟制裁不一定有效：大國想使出經濟制裁的手段，不見得能獲得聯合國或盟國的支持，而就算制裁了，也不見得會徹底執行。制裁的對象通常是執政者，但結果可能波及無辜的百姓。被制裁國政府也有可能找出因應的對策。

14. 演習與試射飛彈——軍事力量必須能放能收

二〇〇八年七月十日，美國國務卿萊斯在訪問喬治亞共和國時表示，美國絕對會保護自己和盟國，對抗任何侵略攻擊，千萬不要低估了美國的決心。

這些話，萊斯是講給伊朗聽的。

就在之前兩天，伊朗連續進行了兩次飛彈試射，試射了好幾枚地對地、地對空、地對海、海對空的飛彈。當然，伊朗此舉未必就是要發動

攻擊，更大的用意應該還是在嚇阻，嚇阻以色列的攻擊。這是一種「刺蝟戰略」，亦即透過飛彈試射告訴以色列：如果你攻擊我，你自己也會惹一身麻煩。

因為就在六月初，以色列在地中海東岸舉行了大規模的軍事演習，動員了包括F15、F16在內的一百多架戰機，飛行距離最遠達到一四四八公里，足以從以色列飛到伊朗中部提煉濃縮鈾的城市納坦茲。所以這個演習，也被人認為是以色列有可能對伊朗發動攻擊，摘除伊朗核子設施的先兆。

伊朗於是警告，如果以色列真的攻擊，伊朗將立即封鎖紅海的荷姆茲海峽。由於全世界有四〇%的油輪都是走荷姆茲海峽，所以當伊朗一發表這項警告，國際油價就應聲大漲。接著，就是前面所講的伊朗飛彈試射。一下子，大家劍拔弩張，煙硝四起，好像戰爭一觸即發。以色列會不會如一些美國鷹派所預測的，在十一月美國總統大選之後、二〇〇九年一月總統就職之前伺機攻擊伊朗，也成為這個時期人們關注的重點。

這樣的衝突可以放在第十一章中衝突的幾個要件裡觀察，但也可以引發這一章新的討論：到底在國際政治上，「戰爭」還能不能作為一個「外交政策工具」？

有一派學者指出，軍事工具在國際政治上的使用機會愈來愈少。因為現在各國的相互依賴日益加深，而關注的議題也愈來愈廣。環保、能源、貿易等過去被認為屬「低階政治」的議題，現在重要性不斷提升，而這些都不是靠軍事工具所能解決的：你總不能派兵去威脅目標國降低關稅或貨幣升值吧？不同的「議題領域」，需要使用不同的工具。軍事工具充其量只在某些領域有效，換到其他議題領域就沒效了。

儘管如此，我們從美國打兩次海灣戰爭（我們習慣稱波斯灣戰爭，但是這個海灣，波斯人叫它波斯灣，阿拉伯人叫它阿拉伯灣，所以美國人乾脆叫它「海灣」，避免捲入爭議。這裡使用美國的稱法）可以發現，「戰爭」還是被人們拿來當作外交政策工具，它還是有使用空間的。

不過，將戰爭當作外交政策工具有一個前提，那就是戰爭必須服從外交政策。可是我們會發現有時候實際的狀況卻不是如此：戰爭一旦爆發，逐漸開始有了自己的生命與自己的邏輯，當將軍們殺紅了眼，不見得會願意接受文人領袖的約束，結果戰爭逐漸與政治脫鉤。這時就沒辦法成為外交政策工具了。

當戰爭不服從政治指揮，連帶也斲傷了這個國家的外交威望。國際政治現實主義大師莫根索（Hans J. Morgenthau）說，一個國家的威望表現在兩個地方，一是當她要使用軍事力量時，一定有辦法發動攻擊，另一則是當她要收回軍事攻擊的時候，一定收得住；也就是她有自我克制的能力。

我常覺得這就像開車一樣：當我要發動，一踩油門，車子一定能衝出去。當我要收，一踩煞車，車子一定停得住。一定要具有能放能收的能力，軍事力量才能為我所用，也才有可能變成為有效的外交政策工具。

於是，收與放的藝術與能力，便是我們觀察戰爭的重點。以美國海外用兵為例，美國考慮的不只是「什麼時候」、以「什麼理由」、「什麼方法」派兵（以上都是「放」），更要考慮一旦派兵進入之後，「怎麼出來」（也就是「收」）。讓我們一個一個來看。

軍事工具運用的時機

先看「什麼時候」派兵。海外用兵的時機，第一個考量是跟氣候有關。在春天雪融之後，進入盛夏之前，或秋冬之交、冬天冰封之前，都可能是戰爭爆發的時間。二〇〇三年美國打伊拉克的時候，大家都慢慢有了季節的觀念，可以猜出戰爭應該會在三月爆發。因為四月以後伊拉克的天氣太熱，沙漠溫度達攝氏四十幾度，士兵穿著化學戰的防護衣，根本就不可能打仗。後來戰爭果然在三月二十日爆發。

二〇〇一年九一一恐怖攻擊事件之後，美軍進入阿富汗打反恐戰爭。那時已經是秋天，即將進入冬天，天氣愈來愈冷，而且蓋達恐怖組織藏身的興都庫什山，積雪終年不化。要在嚴冬繼續打仗，根本不可能。所以美國在出兵之前就先表示，反恐戰爭是「長期作戰」，不可能一下子就克竟全功。既然是長期作戰，也就不必非得趕在冬天之前把戰爭打完交出成績不可。可以現在進去，冬天先停，春天來時再打，也比較沒有壓力。「出去」的理由都找好了，「進去」發動戰爭自然可以預期。

用兵時機的第二個考量，是國際情勢。戰爭是國際事件，一定要考慮到國際情勢。有的國家發動戰爭，是為了引起國際的注意，或吸引大國的介入。或者反過來，是希望趁大國忙於別的事情的時候，發動戰爭，先把一塊地方給占了。不管是哪一種，都得看國際情勢。前面談到，美國鷹派認為以色列可能攻擊伊朗的時間，是二〇〇八年十一月美國大選之後，二〇〇九年一月新總統就職之前。這個時間抓的就是美國政治青黃不接的空檔。

一九九五年台灣保七（海巡署前身）派艦到南太平洋護漁，結果遭到菲律賓抗議，保七就撤回來了。這個事件雖然不是戰爭，卻凸顯出我

們政府當時沒有國際情勢的觀念。保七撤回來之後，對外解釋為什麼要在這時候去護漁。因為行政院南海小組要求保七去護漁，而幾月到幾月保七要到北太平洋護漁，幾月到幾月艦艇要進廠歲修，所以只能選在這個時候去南太平洋護漁。在這些理由當中，遺憾的是獨獨少了國際情勢的考量。

一九九五年，菲律賓正為了美濟礁的主權問題，和中國吵得不可開交。翻開報紙，不必看國際版，在第三版焦點新聞就可以讀到整版的報導。保七主事者若有一點點概念，就應知道此時南海多事。如果一定要選在這個時候去護漁，就得準備有人會提出抗議。抗議是正常的。南海諸島本來就有領土爭議，如果沒有爭議，我們就不會有宣示主權的護漁行動。而人家也一定會抗議，不然怎麼會說有領土爭議？

既然人家一定會抗議，我們也一定要事先準備好不同等級的回應，視對方抗議的強度，丟出不同的回應，去反駁他們的抗議。這是「行禮如儀」；反正無法立即解決問題，大家照劇本演一遍就好。然而保七的護漁，不但時間上沒有考慮，去了以後，對國際情勢的反應也不清楚，鼻子摸摸就又折回來了，當然引起國內一陣抨擊。想想，要是國內不抨擊，國外還以為我們默認自己理虧，以後要再談就難了。所以這種國內的抨擊，從某種程度看，也是另外一套行禮如儀的劇本，非得這樣演不可。

師出需有名

第二個觀察點是發動戰爭的理由或藉口。很少有國家會公然宣稱，我這就是侵略。所以出兵一定要找藉口。過去蘇聯最常用的方法，就是先在目標國扶植一個反叛勢力，然後發動政變取得政權。等到新政權上

台後，無法全面掌控國內情勢，便「邀請」蘇聯派兵進入。這樣蘇聯就可堂而皇之地揮兵進入了。一九八九年蘇聯軍隊進入阿富汗，就是遵循這個模式。

至於美國，最常用的理由之一是「護僑」：因為當地發生政變，左派政府上台，為恐美國僑民遭到迫害，因此揮兵進入。一九八三年雷根出兵格瑞納達，就是這種狀況。

另一個理由則是「獲得聯合國決議案的授權」。這是我們最需要觀察的點。要觀察的並不是美國是否真的獲得授權（是否獲得授權，其實是「解釋」的問題。美國要出兵時，多把聯合國決議案擴大解釋，其他國家認為授權不足，美國則認為已足以支撐其海外用兵。這種爭論不會有結果），而是美國和聯合國之間的角力。

二〇〇三年美國打伊拉克時就是這樣。聯合國沒有明白授權，美國則認為已獲同意。於是大家看，在「美國vs. 聯合國」的時候，誰贏？而贏了以後，對國際情勢又有什麼影響？最好的情況是美國和聯合國站在同一條陣線。因為如果美國贏，聯合國退讓，今後國際上將無人能節制美國。反過來，如果聯合國贏，美國退讓，我們又擔心美國會重回孤立主義，以後國際上很多責任就沒有大國來擔。至少在現階段，歐盟、中國、俄國、印度這些國家都還沒有能力擔負起美國維持世界秩序的責任。

好在伊拉克戰爭並沒有造成美國和聯合國太大的衝突。聯合國最初對美國發動戰爭有所保留，但是當海珊被推翻，美國帶著伊拉克臨時政府的官員到聯合國安理會拜會時，安理會也只有接見。這一接見，暗示同意新政府的正當性。新政府是因為伊拉克戰爭除掉海珊，才有機會出現的。新政府既然具有正當性，先前那場戰爭的正當性，就沒有人要提了。

後來美國在進行伊拉克重建工作時，發現單靠一己之力實在無法重建中東秩序，所以布希政府也漸漸收斂，由單邊行動回歸多邊主義，而美國和聯合國的大戰，也就逐漸消弭了。

不過「美國vs. 聯合國」的衝突，將來還是有可能再發生，所以還是我們的觀察點。

軍事武器推陳出新

第三個觀察點看的是用「什麼方法」打這場戰爭。九一一之後，美國打了阿富汗戰爭和伊拉克戰爭，兩次戰爭都變成新武器的實驗場。美國在阿富汗追擊蓋達組織時，亮出了「地堡炸彈」（因為恐怖分子藏身於興都庫什山的地下碉堡之中，所以美國發明了炸彈，可以炸到地底爆炸）、精靈飛彈等武器。二〇〇三年打伊拉克戰爭時，更是高科技的「數位戰爭」。不但所用的軍事地圖是數位地圖，由無人偵察機在前面飛行，隨時傳回最新的資訊，再由隨軍的電腦工程師隨時修正，每一個小隊出擊時，還可以透過電腦，得知大部隊現在在什麼方位，以便隨時請求支援。

由於科技進步，戰爭的打法不一樣，美國打兩次海灣戰爭的方法就不一樣。一九九一年，美國因伊拉克入侵科威特而發動第一次海灣戰爭時，是以優勢兵力取勝。二〇〇三年，美國以伊拉克發展大型毀滅性武器（核、生、化武器）為由，對伊拉克發動第二次攻擊時，打的是高科技戰爭，所以並未準備優勢兵力。當時在美國國內就掀起一場兩派將領的戰略辯論。

如果你對軍事有興趣，這些辯論，以及不斷推陳出新的武器，就是一個很好的觀察點。

放與收的兩難

最後我們要看「怎麼出來」。一次一次的經驗都告訴美國，進得去不見得出得來。二〇〇三年美國發動伊拉克戰爭，就是最典型的例子。當時誰能想到，派兵攻打伊拉克後，居然身陷其中無法自拔，這將影響到美國今後海外用兵的考量。美國與伊朗之間雖然劍拔弩張，但是仍一直停留在外交喊話、心理戰的層次，沒有真的發動戰爭（美國不斷宣示，不放棄戰爭的選項，但補充一句：仍以和平談判為優先），原因也就在此。

收與放的觀察，還可以用在停戰談判上。到底是先停火再談判？還是先談判再停火？抑或是邊談邊打？邊打邊談？這其實都牽涉到，究竟是戰場上的將軍決定兩國關係的發展，還是談判桌上的外交官決定兩國關係的發展？這會是一個很有意思的觀察點。韓戰期間，美國總統杜魯門和麥克阿瑟將軍的衝突，就是一個經典。

不過，當戰爭為政治服務時，還有一個隱含的兩難困境：那就是政治目的與軍事要求之間的選擇。以二〇〇三年美國打伊拉克為例，美國為了不給人一種「基督徒攻打穆斯林」的印象，也為了戰後的重建考量，並沒有完全摧毀伊拉克的軍事力量。美國採用的是二戰期間打太平洋戰爭的跳島戰略，在伊拉克的城市之間「跳躍」——**打完這個城市後，跳到另一個城市，而沒有鞏固城市與城市之間的區域。換句話說，美國是以政治考量指揮軍事戰略。結果是海珊殘餘勢力仍存，仍對美軍進行伏擊。**

一些元老軍事專家為此跳出來質疑政府：你到底想不想打贏？軍事就是軍事，想打贏就得趁勝追擊。他們認為，戰爭就是戰爭，不要把戰爭當外交，打仗還想顧及形象，結果可能兩者都顧不到。

「收與放」的考量還會帶出另一個兩難，那就是外交與司法的拔河。這樣想：如果美國攻打一個國家，很快把敵人打敗了，新的秩序很快建立，那就可以很快出來了。可是如果戰爭陷入膠著，到頭來可能還是得進行停戰談判。這時要怎麼談？因為最初為了發動戰爭，可能已經把對方領導人「妖魔化」，而妖魔化之後，現在怎麼向國人交代，又要跟妖魔打交道了？如果國際刑事法院在此時也介入，以戰爭犯罪的名義，要求各國協助逮捕該國領導人，這時該以司法優先，先逮捕這個領導人，還是以外交優先，不理國際法院，逕自與這個領導人談判？

外交和政治講的是妥協，是灰色的，司法則是黑白的。外交和政治講的是「秩序」，司法講的是「正義」。在許多時候，必須對這兩者作一取捨。美國當年對前南斯拉夫的塞爾維亞就面臨這樣的困境。當時美國為了給予波士尼亞內部的塞爾維亞裔將領壓力，阻止他們繼續攻擊境內的伊斯蘭教徒，而向波士尼亞旁邊的塞爾維亞提出要求，希望塞爾維亞總統米洛塞維奇停止援助波士尼亞的塞裔將領。可是米洛塞維奇自己正在被聯合國制裁之中，而且美國在過去轟炸南斯拉夫時，已經狠狠地將米洛塞維奇給妖魔化了，現在怎麼拉下臉來談判？

這些問題，都是一旦戰爭開打之後，我們可以留意的地方。

除了觀察一個國家在發動戰爭時，是選什麼時間、以什麼理由、什麼方法打這場仗，以及怎麼設計自己的退場機制外，如果是民主國家發動戰爭，我們還要關注其國內因素的變化。這裡又有兩個面向可以看，一是行政與立法的關係，二是民意的變化走向對政策的影響。

以美國為例，戰爭是誰的權力？總統有權對外宣戰，可是國會控制預算，所以在某種程度上，戰爭權力是白宮與國會分享的。「戰爭權力法案」與美國海外用兵的決策過程，也因此成為許多學者研究的題目。

民意的走向也是我們追蹤的重點。一般的感覺是，美國人民是比較沒有耐性的，如果國家海外用兵很快就打贏了，並取得豐碩的成果，國人多半會加以支持。如果戰爭曠日廢時，久久不見成果，美國民眾就會逐漸失去耐性，而對政府開始批評。如果再碰到總統大選，各種批評言論一籬筐一籬筐地倒出來，整個政策更可能亂了方寸。一直要等到選舉選完，大家冷靜了，回到常軌了，政策才會變得比較冷靜。二〇〇八年美國大選時，各候選人對伊拉克戰爭各抒己見，提出許多撤軍的時間表，就是這種狀況。

核武：恐怖的平衡

當然，軍事力量作為外交工具，不一定是用來攻擊，也可能是用來嚇阻的。前面提過美國有些人認為，伊朗試射飛彈的主要目的應該是嚇阻。嚇阻和攻擊是不一樣的。

所謂嚇阻，多半是用「報復力」來嚇阻。也就是讓對方相信，如果你攻擊我的話，我一定會還擊，而且這個報復足以給你重創，所以你最好不要攻擊我。要達到這個境界，必須保證我方的武器，在對方率先攻擊我之後，還能留下足夠的數量，對對方進行反擊。所以在核子武器競爭的時代，各核武國家紛紛把武器部署在海上（分散部署）、車上（機動部署），或強化防護設施等，都是這個原因。

如果對方是理性的（這點很重要，萬一對方面非理性，一切都是白講），而且清楚接收到我們嚇阻的訊息，曉得一旦引爆戰爭，將沒有贏家，那他就會避免挑釁。對方避免挑釁，我們的報復也不需要兌現，所以嚇阻戰略基本上是希望武器「不被使用」。「攻擊對方」是要「用」武器，「嚇阻對方」是希望「不用」武器，這是兩者最大的不同。

戰略核子武器就是這種基本上不用的武器。在冷戰時期，美國和蘇聯之間的嚇阻關係叫做「相互保證毀滅」。因為大家都知道，要想防衛工業或都市人口中心免於遭受核子攻擊，根本不可能，所以乾脆不防衛了，大家都把飛彈彈頭對著對方工業與人口中心，以對方人民為人質，意思是：如果你敢攻擊我，我就攻擊你這些目標為報復，保證讓你承受不可承受的損失。因為大家都把彈頭瞄準對方，所以這是一種「恐怖平衡」，而這種置死地而後生的戰略，也被稱為「相互的人質關係」。

這種關係其實很不人道，所以也曾引起天主教的辯論與批評。但是這種戰略也的確為世界帶來了幾十年的和平，被人很無奈地稱為「核武和平」。

可是現在情勢改變了。

首先改變的是科技。要防衛敵人的飛彈攻擊，必須在天上有衛星監控，在地上或海上有雷達接收信息，然後能快速傳達給我國或盟國的防衛部隊，對來犯飛彈進行攔截。這涉及天上衛星的部署，以及地面盟國雷達的配合，與準確的飛彈攔截科技。這些在過去都被認為不可能，現在則至少美國認為可能。於是各種飛彈防禦系統（戰區的防禦系統、全國的防禦系統）紛紛出現。

日本加入美國戰區飛彈防禦系統，就是這個情況下的產物。日本的飛彈防禦構想是這樣：（圖14-1）

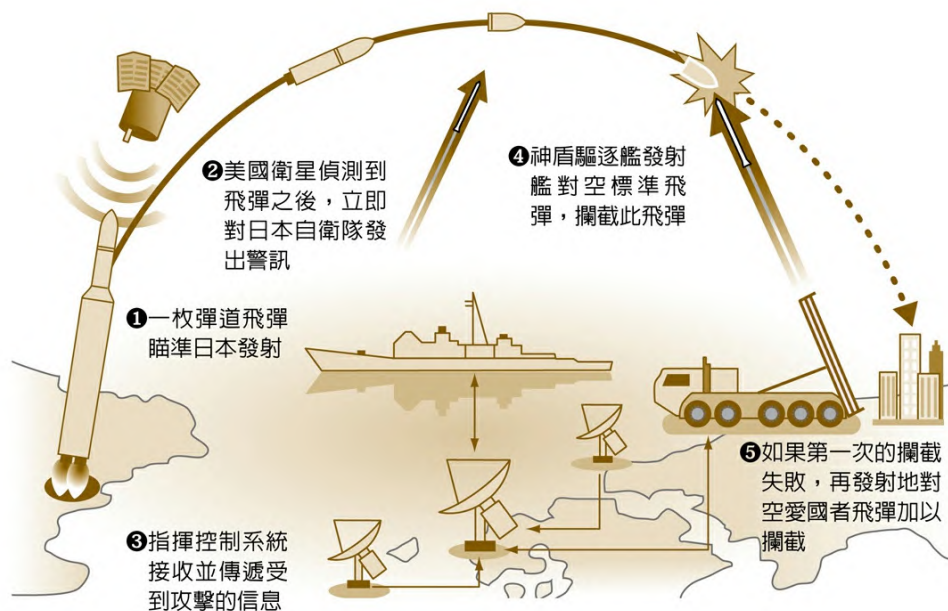


圖14-1：日本的飛彈防禦系統構想。

除了防禦科技的進步外，第二個變化是，過去只有安理會的五個常任理事國擁有核武，但是現在印度有了核武、巴基斯坦有了核武，伊朗、北韓這些被美國列為「流氓國家」或「邪惡軸心」的國家，也可能會發展出核武。以往安靜的「核武和平」環境，一下子被攪亂了。

於是美國開始思考，過去那種以「不防衛」去「置死地而後生」的戰略，或許必須有所改變。為此才有了美國準備在波蘭和捷克建立反飛彈系統的想法。但是這又導出新的問題：

過去美國與蘇聯（現在的俄羅斯）的和平，是建立在雙方都不防守的「相互保證毀滅」之上。現在美國準備發展防禦能力了，那是不是表示，以後美國可以不怕俄國的報復？如果美國不怕報復，那豈不是表示美國可以肆無忌憚地攻擊俄國？已經維持了幾十年的戰略平衡，現在一下子失衡，天下焉能不亂？

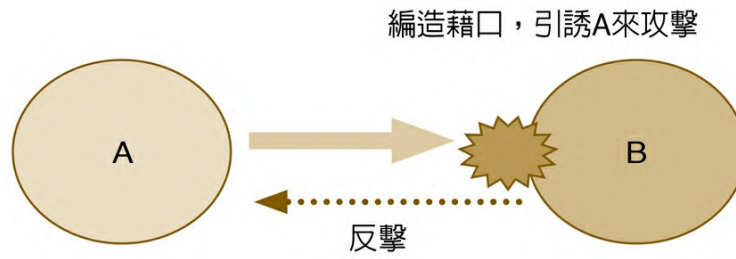
當然，俄國也可以加快腳步，去發展自己的飛彈防禦系統。可是以

俄國目前的經濟狀況，實在沒有能力再啟動新一波的軍備競賽。美國為了安撫俄國，表示在波蘭和捷克部署的反飛彈系統是針對伊朗，不是針對俄國，所以別擔心。但是俄國認為，美國建造那雷達的地點不對，而且也太大，明擺著就是針對俄國來！

而且這背後所代表的不只是軍事力量平衡的問題，還包括國家的尊嚴、大國的地位。所以反飛彈系統所代表的，是核子戰略的轉型，與美俄地位的消長。美國有沒有能力，或是不是仍執意要在波蘭和捷克興建反飛彈系統？俄國會如何對波蘭和捷克施壓？美俄關係會因此產生什麼變化？未來會有新一輪的軍備競賽嗎？這些都是我們觀察的重點。

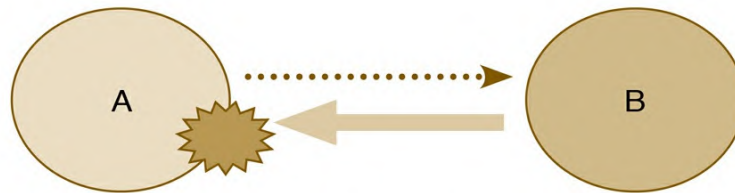
戰爭的十一種型態

最後，我們再談一下戰爭的幾種型態。前面說過，美國鷹派一直認為以色列有可能攻擊伊朗。如果真的發生，那會是一場「外科手術」式的攻擊：把伊朗的核子設施像割除腫瘤一樣割掉。這是一種戰爭型態。除此之外，我們可以把歷史上戰爭的型態整理如下：（圖14-2~14-8）



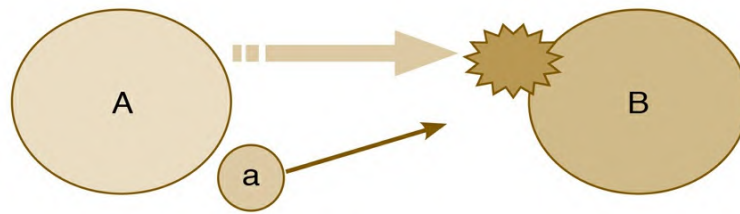
B的反擊，根本就是自己設計出來的局。過去普魯士宰相俾斯麥就常用這樣的戰略。

圖14-2



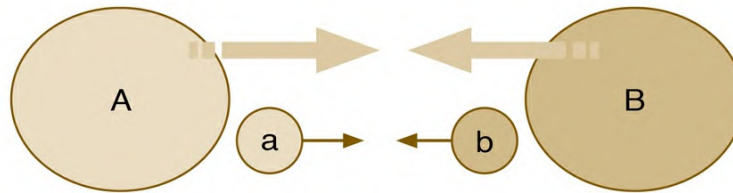
B感覺到A要攻打他，因此先發制人（這種情形在兩國勢力差不多時最容易發生）

圖14-3



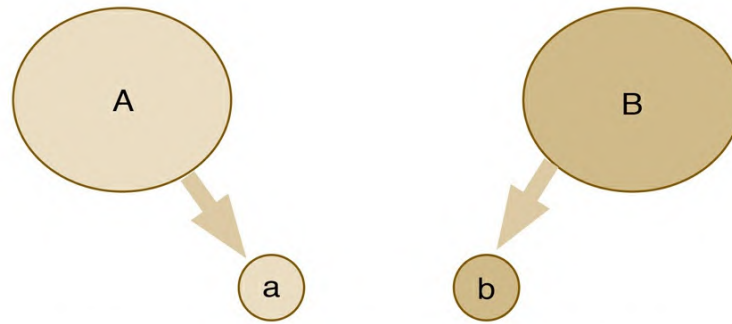
A的小盟國挑釁B，結果把A扯了進來。
圖14-5的情形也與此類似。

圖14-4



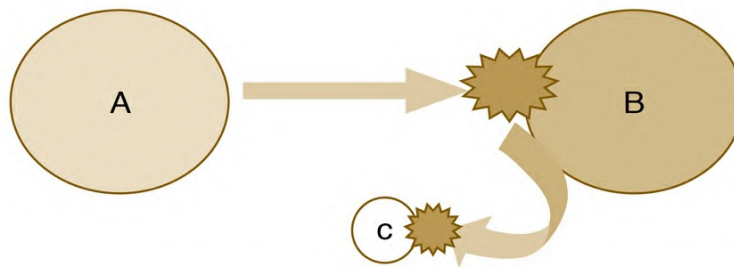
A的小盟國a，挑釁B的盟國b，結果把A、B都扯了進來。這還可能再衍伸出另一種情況，見圖14-6。

圖14-5



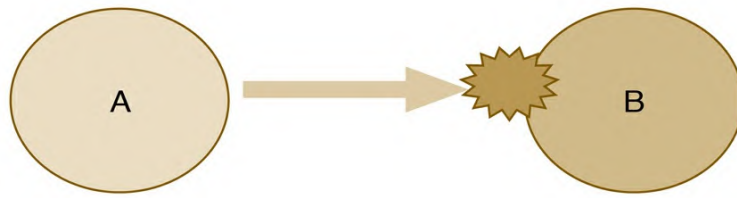
A支持自己的盟國a，對抗B的盟國b。結果等於是a、b在幫A、B打仗，所以又稱為「代理戰爭」。

圖14-6



A在攻打B的回程經過c國，「順便」把c給滅了。這種情況在戰國時代經常發生。

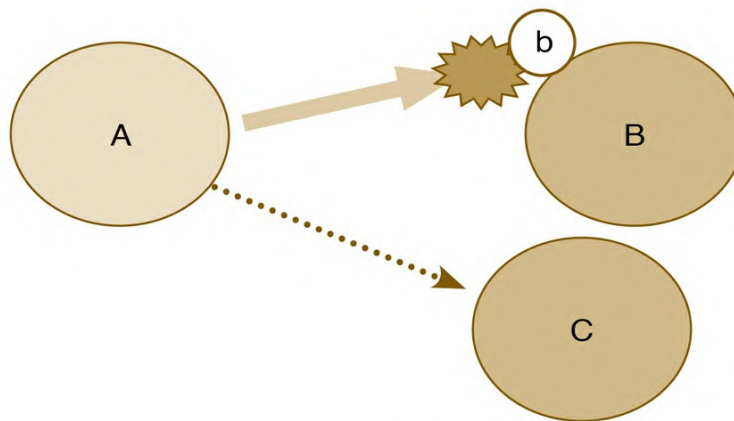
圖14-7



A攻打B的目的，是要測試國際反應，然後再看下一步該怎麼做。

圖14-8

這個戰爭的模型還可能更複雜，就是A攻擊的不是B，而是B的小盟國B或殖民地，然後看看B會怎麼反應，以及新近與B結盟的C會怎麼反應。用這種方法來測試B與C結盟的真假。二十世紀初，德國在北非摩洛哥製造了兩次衝突，就是在測試英法之間的和解是真是假。（圖14-9）



A在測試 B和 C的結盟，到底是真的還是假的。

圖14-9

當然，A和B不是每次都一樣大。有時A比較小，但也會用一些方法挑釁B，希望以此引進國際干預。一九九二年，前南斯拉夫的波士尼亞不顧聯邦政府反對，逕自宣布獨立，引爆波士尼亞戰爭，為的就是希望國際能介入調停。可惜國際社會因為巴爾幹情勢太複雜而沒有介入，讓戰爭拖了三年半，一直到一九九五年美國才介入，調停出〈達頓和平協議〉。這段經過，我們已在第十三章討論到，這裡來看戰爭的模型：

(圖14-10)

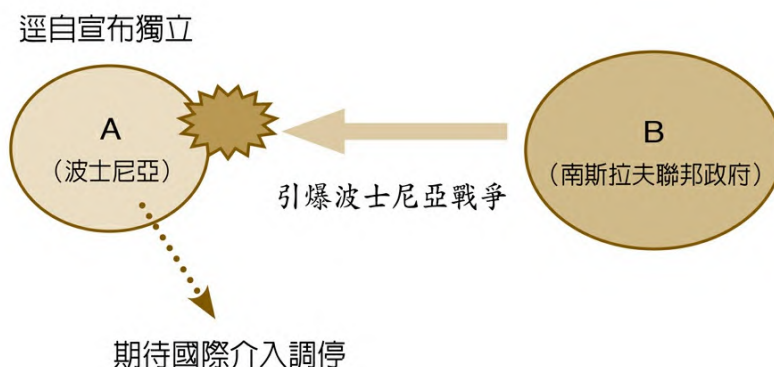


圖14-10

有關小國引爆戰爭，我們還可以看一個古代的例子。春秋時代，鄭國要與晉國結盟，但是怕另一集團的楚國生氣，所以就先攻擊晉國的附庸宋國，來測試國際反應，並且設下一個局。鄭國打宋國，晉國當然生氣，於是出兵攻打鄭國，鄭國於是乘機「歸順」，並且告訴楚國：沒辦法，我打不過人家，情非得已，只有降了。這就是中國人傳統的策略智慧。(圖14-11)

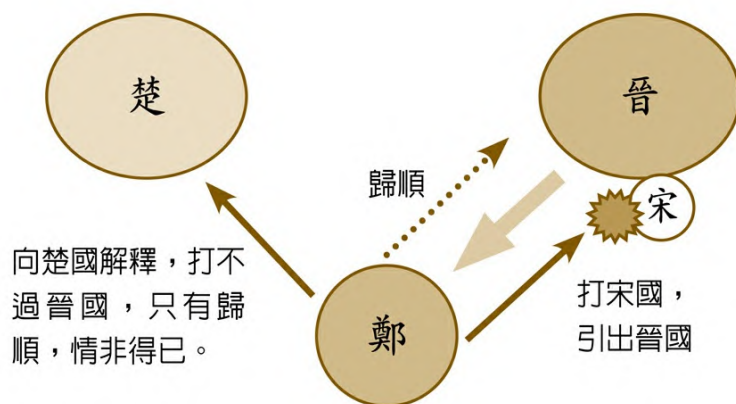


圖14-11

這雖然是古代的故事，但太陽底下本就沒有多少新鮮事，類似這樣的模型，在今天的國際政治還是可能出現。

所以要看戰爭，從微觀的戰爭怎麼打、怎麼進、怎麼出，到宏觀的戰爭戰略模型，都可以慢慢體會。戰爭的戰略模型，當然還可能有別種情況，但是掌握住這些基本模型，應該會有一些啟發。

一分鐘看世界

- 軍事的運用層面愈來愈有限：由於全球各國的相互依賴日深，國際間的重要議題如貿易、能源、環保等，都不是單靠軍事手段就能解決。不過軍事仍是達成外交政策的工具之一；軍事力量怎麼運用，必須服從外交政策。
- 軍事工具必須能放也能收：觀察一次軍事行動的發展，可以看它是在「什麼時候」、以「什麼理由」、「什麼方法」出兵，以及後來如何收兵。能放也能收的軍事力量，才可能作為外交政

策的有效工具。軍事行動如果缺乏退場機制，可能失控而製造出更多的問題。

- 軍事用於攻擊，也用於嚇阻：攻擊是真的使用武器，嚇阻則是希望不要真的使用武器。戰略核子武器基本上就是作為嚇阻之用。熟悉戰爭的十一種基本型態，將有助於我們分析軍事行動的真正用意。

15. 政府、媒體和網路——資訊時代更需要國際宣傳

二〇〇八年六月二十七日，北韓把美國《紐約時報》、有線電視新聞網（CNN）等主要國際媒體，都邀請到寧邊，見證北韓炸毀寧邊核反應爐旁冷卻塔的關鍵一刻。這是北韓向國際承諾「棄核」的一部分。雖是一小步，但卻是布希政府極渴望拿來向國會交差的外交突破。

現場，只見北韓官員等大家把攝影機擺好後，開始倒數，然後「轟！」一聲巨響，頓時塵土飛揚，冷卻塔頹然倒下。一向以封閉聞名的北韓，這次一反常態，動員了國際媒體，做了一場國際大秀。（圖15-1）



圖15-1：2008年6月27日，北韓炸毀寧邊的核反應爐冷卻塔。

北韓變了，變得懂得如何運用媒體作宣傳。

「國際宣傳」本來就和「軍事」「經濟」「外交」並列，是一個國家達成外交政策目標的四個工具之一。近年來由於資訊科技的持續進步，信息傳遞的速度與廣度不斷加快、加大，國際宣傳已經成為國際政

治一個重要的面向。

二〇〇七年緬甸僧侶的示威，就是一個很好的觀察個案。

網路：無遠弗屆的新媒體

二〇〇七年九月二十四日，仰光下雨。

但是有十萬人仍在這天走上街頭，抗議物價飛漲（軍政府八月十五日無預警調高燃油價格五〇〇%，是這波遊行的導火線）、民生凋蔽。他們要求政府進行改革，並與民主派人士進行和解。雨中，走在前面的是二萬名穿著紅色袈裟的和尚。雨水濕了袈裟，但僧侶們心中的怒火沒熄。他們把化緣的鉢倒扣著，不接受軍方的佈施。這已經是連續八天僧眾走上街頭了。

緬甸軍政府可能也沒想到情勢會愈演愈烈。八月十九日剛開始有團體上街頭抗議物價飆漲的時候，也還只有數百人。帶頭的是「八八世代學生團」（88 Generation Students Group）。一九八八年就是因為物價飆漲，經濟崩盤，學生走上街頭抗議，才讓軍方經由鎮壓，發動政變，而取得政權的。

軍事執政團當政後，於一九九〇年舉行大選，但卻在全國民主聯盟贏得大選後，推翻還政於民的承諾，不但拒絕承認選舉結果，還將全國民主聯盟的領袖翁山蘇姬加以軟禁，獨攬政權至今。

由於軍方深知學生運動的厲害，所以執政後特別將各大學的校園打散，分別遷到偏遠地區，以避免學生集結。八月中，八八世代的「老學運」人士走上街頭抗議時，軍方除了派軍警加以驅散、逮捕之外，也動員新的激進青年團體同樣以遊行加以反制。以「新學運」對「老學

運」，緬甸軍方算是有備而來。

但是軍方沒想到僧侶也加入了抗議的行列。緬甸的僧侶，在一九四八年爭取從英國獨立時，一九八八年物價飆漲、舉國沸騰時、一九九〇年軍事執政團不承認選舉結果時，都曾走上街頭。這次是第四次。

緬甸的和尚是九月五日在仰光外圍城市開始加入抗議遊行的。當時軍方曾開火傷了一些僧侶，但是到了十七日都還拒絕道歉。於是從十八日開始，僧侶們每天走上街頭抗議，先是在外圍城市，然後人數愈積愈多，最後進入仰光。

僧侶的加入，讓遊行一下子加了溫。旁觀者起初是合十相迎，接著送糧送水，最後乾脆自己也加入。九月二十四日的遊行，僧侶隊伍排成五列，首尾綿延一公里，一些大學生也開始加入。這是仰光自一九八八年以來最大規模的群眾示威運動。（圖15-2）



圖15-2：2007年9月24日，緬甸仰光抗議的僧侶和民衆，隊伍綿延一公里。

幾天之後，緬甸軍方開始鎮壓、逮捕僧侶。僧侶隊伍開始潰散。目擊者拍下帶有血跡的拖鞋散落一地的照片，作為對軍政府武力鎮壓的控訴。照片刊登於總部在泰國的緬甸異議人士網站「伊洛瓦底」（Irrawaddy）。

細心的人從這些照片中應該可以發現一件事：現在資訊真是發達，這些照片緬甸政府擋都擋不住！這就是國際政治所面臨的新環境。

一九八八年緬甸學運時，消息完全遭到封鎖。外界根本不知道緬甸發生什麼事，只能從僅有的資訊中去拼湊。等到外界終於知道緬甸發生了什麼事，而大感震驚時，已經是幾個月以後了，這時想要干預都來不及了。

至於現在則完全不同，攝影設備、電腦軟體日新月異，各路「草根記者」都可以用自己的方法拍攝照片，然後傳到國外。資訊的內外穿透，讓緬甸當局大為驚慌，雖極力試圖封鎖，但終究徒勞無功。各種照片與訊息在國際上四處傳播，旋風一樣掀起一股壓力，罩在緬甸政府頭上。就連周邊一向對緬甸溫和的東協國家，也在壓力之下對緬甸的做法提出強烈批評，逼得緬甸不得不做出一些讓步。

可以想像得到，經過這次事件之後，緬甸軍政府應該會反過來思考：既然無法封鎖資訊的流傳，那就該因應這個新的媒體環境，去設計自己的國際宣傳策略。這些策略會是什麼？這是我們以後觀察緬甸情勢可以注意的方向。

大國無不重視宣傳

其實不要說緬甸，像中國和美國這樣的大國也非常重視宣傳。二〇

○八年中國舉辦奧運，但是偏偏碰到西藏的動亂。國際人權團體以中共鎮壓西藏為由，要求各國杯葛奧運，或至少元首不參加奧運開幕，中國因此面臨重大的公關危機。

為了因應這個危機，中國當局特別邀請英美的公關公司幫忙作奧運公關。工作的內容包括奧運開始前的公關、媒體策略、中國媒體的訓練，以及市場調查，研究西方國家人民對中國的認知與態度。對中國而言，將一向關著門自己作的媒體公關，交給英美國家的媒體公司操作，這是一個很大的突破。

所以我們後來看到中共開放西藏，讓一些西方媒體進入採訪，並且大肆宣傳聖火進入西藏的盛況，這都是公關宣傳系列的一部分。

美國也是。前面提過二〇〇八年美俄黑海峰會的時候，美國一直想營造出美俄之間關係有所突破的感覺。所以在搭乘空軍一號，從黑海返回華府的十一小時飛行途中，白宮官員不斷到記者艙，向記者說明這次有多少多少的突破，尤其在飛彈防禦系統方面，更是有所進展。隨行的《紐約時報》記者在採訪筆記中寫著：從來不曾看過政府花這麼大力氣在飛機上影響媒體。

白宮官員提供了「不列入紀錄」的資料（不能刊登的）、「深度背景」（可以刊登，但不能說是誰說的），以及「背景資料」（可以說是「白宮資深官員」說的）。這些媒體操作凸顯了兩件事：一是美國很認真地在經營美俄關係，這點我們在前面討論大國關係時已經談過。另一就是國際宣傳的重要。因為美國非常明白，媒體怎麼寫，俄國方面也都在看，這都會影響到美俄關係的發展。

媒體的確影響到政策，尤其像CNN這樣二十四小時播出的新聞網出現後，各國官員很多都是先看了新聞才上班的。因為這將幫助他們了

解，民眾以及國會議員都先接收了什麼資訊，然後才好決定自己的政策走向。所以要說很多政策都是被媒體牽著鼻子走，一點都不誇張。

一九八〇年代末期，老布希總統在任時，中東恐怖分子綁架美國人作為人質。當時白宮的政策是不與恐怖分子談判。結果CNN每天播出人質家屬愁眉苦臉的畫面，讓政府承受極大的壓力，後來終於逼著政府與恐怖分子談判。不過白宮當然還是要「圓」一下，說這不是「談判」，而是「談有關談判的事」，但終究立場有所鬆動。有外交學者因此感嘆，美國的外交政策其實已經變成「人質的人質」：恐怖分子綁架人質，人質綁架外交政策。而其中的關鍵就是媒體的角色。

美國的媒體強勢，也讓非英語系國家感受到壓力，所以紛紛想突破西方的新聞壟斷。最有名的就是中東的「半島電視台」。

半島電視台是一九九六年才在卡達成立的電視台，一成立就在阿拉伯世界掀起一股旋風。因為它提倡比較自由的辯論、更開放的意見表達，使它在阿拉伯世界廣受歡迎。當然更重要的，是它支持巴勒斯坦難民，讓巴勒斯坦的聲音在國際間廣為傳達，也讓西方國家感到一驚。不過另一方面，也因為「半島」稱巴勒斯坦恐怖分子為「烈士」，這個深具價值傾向的說法，讓電視台的公正性受到質疑。

「半島」的出現，尤其在二〇〇三年美國打伊拉克戰爭期間，對美國造成很大壓力。加上蓋達組織領袖賓拉登老是透過半島電視台，播放他的講話與宣傳，甚或透過暗語，夾帶要屬下發動攻擊的命令，更令美國深為所苦。於是美國在二〇〇四年也成立了一個阿拉伯語的衛星電視台 al-Hurra（The Free One，自由一號）與之抗衡，希望透過對阿拉伯世界廣播，能重建美國的形象。

在這樣的媒體環境之下，我們該怎麼觀察「國際宣傳」呢？國際宣

傳有四個要件：

第一，發動宣傳的國家必須有「意圖」。沒有意圖或意識的行為，不能算是國際宣傳。

第二，必須有一個「載體」。宣傳的信息必須透過載體，也就是媒體，去傳達。

第三，必須有「信息」。宣傳國想說什麼？信息可能是符號、文字、圖像，不一而足。

最後第四，必須有「閱聽大眾」。到底這些信息想要傳給誰、影響誰。接收端愈能聚焦，宣傳的效果愈大。

發揮影響力

通常一個國家對外宣傳的目的，是想影響目標國人民對宣傳國的看法，從而影響到他們的政策，或至少減輕敵意。至於像美國這樣的大國，透過宣傳想要達成的目標就更大。以成立阿拉伯語的衛星電視台為例，美國政府就明白指出，其目的是「在中東推動民主」，節目主要的對象是「阿拉伯的年輕人」。宣傳的「意圖」與「目標觀眾」清清楚楚。

當然，並不是每個國家在進行宣傳的時候，都會把話講得這麼明白。大刺刺地說自己在宣傳，只會遭人排斥。信息常常要加以包裝，意圖也常須適度隱藏。透過電影、電視或介紹科學新知等，一點一滴地穿透，讓對方認同我們的價值，這樣的宣傳效果最好。近幾年韓劇風靡，在全球掀起一股哈韓風，就是最好的例子。

要說韓劇一開始就是韓國政府用來宣傳文化的工具，不免過於沉重，因為它的商業成分畢竟還是多於政治成分，而且也未必具備國際宣傳的第一個要件「宣傳的意圖」。但是人們透過韓劇，開始對韓國感興趣，卻是一個不爭的事實。等「韓流」出現後，韓國政府順勢而上，在韓劇上借力使力，把它變成文化宣傳工具的意圖，就開始明顯了。所以我們看到，《大長今》收視率拉出長紅之後，韓國政府把大長今相關的文化活動包裝成套裝旅遊，甚至二〇〇七年韓國總統盧武鉉到北韓舉行峰會時，帶給金正日的伴手禮之一就是《大長今》DVD。

日本在這方面做的就比較不加隱藏。一九八〇年代中期，我在美國唸博士的時候，為了因應第二外國語的要求，選修了日文。當時我們高階日文的教材，除了讀報之外，還看了日劇《阿信》的劇本。我們看錄影帶，讀劇本，但是書不能給我們，因為那是從日本大使館借來的，讀完必須交回。就這樣，日本大使館提供教材，但又只借不送，也不賣，讓你覺得好像特別有價值，所以讀得也特別認真，這就是他們的目的。

像這些都是我們要觀察的宣傳「信息」。

當然，信息多半經過篩選，但有的時候卻是完全造假。冷戰期間，蘇聯便有專人負責製造假信息，在國際間傳播。這種假信息其實已經不算國際宣傳，而是情報戰或心理戰的一種了。

因地制宜

除了觀察信息的內容之外，現在更要看的是「載體」的變化。

以前我們能想到的宣傳載體，都是電視、電影、廣播、書報雜誌等傳統的載體。但現在網路的重要性愈來愈高，所以各國宣傳的主力已經

逐漸轉移到網路，包括網路上的互動，以及領導人在網路上的即問即答。

網路的出現，剛好配上外交的多元化，也掀起宣傳環境的改變。以美國重建阿富汗與伊拉克為例，這些大規模的重建工作不能只靠政府，還得依賴許多民間的國際組織，大家捲起袖子，一起投入重建工作。可是這麼多的組織與政府部門要怎麼協調？資訊怎麼分享？誰又知道誰做了什麼？這統統必須依賴網路。在這同時，網路的信息傳播得非常快，所以透過網路做公共外交，也變成政府的重要工作。

至於網路上資訊那麼多，怎麼樣才能吸引讀者的目光？這也變成另一個重要的課題。一些學者指出，**當資訊充斥時，人們的「注意力」就變成了「稀有資源」，因此現在必須爭取這個稀有資源。大家怎麼爭取？只有在訊息以及焦點閱聽大眾的選取上推陳出新。所以這也是我們觀察國際宣傳的重要面向。**

當然，世界上還有許多網路不發達的地方，所以傳統的宣傳工具也還繼續存在著。二〇〇一年美國在阿富汗打反恐戰爭時，就是用傳統方式進行戰爭的宣傳與心戰。因為阿富汗網路不發達，所以美軍空投了許多收音機到阿富汗。阿富汗還是靠傳統的小酒館在傳遞信息，所以在這些地方空投收音機，剛好可以作為信息傳播的工具。

北韓的網路也一樣不發達。在政府的高壓控制之下，一般人根本無法接觸網路。但是外界也找到另一個突破的窗口。原來有很多中國人到北韓做生意，他們自己帶了漫遊的手機SIM卡與外界連繫。北韓人因此跟中國人買這些SIM卡在黑市買賣，這樣也好接收一些外界的信息。根據《紐約時報》報導，中韓邊界的黑市至少有二萬枚SIM卡在流通。

這二萬枚SIM卡也變成南韓可以運用的窗口。三星於是在中韓邊界

提供網路信息服務，使北韓人透過手機就可以連到這個平台，接收南韓的訊息。北韓當局後來知道了，當然也想辦法圍堵，但只怕很難完全封鎖。

一則新聞，兩個說法

前面所談的都是發動宣傳的那一方，但如果是訊息的接收端呢？要是我們被當成宣傳的對象，又該如何分辨這些訊息的真假？「多方檢證」是最好的方式。反正現在網路資訊很發達，可以從各國對同一事件的相關報導，交叉檢證，或許可以得到比較接近事實的輪廓。

常常一個事件的發生，相關各國是各取所需。美國總統小布希第一任時，有一次中國國防部長曹剛川應國家安全顧問萊斯的邀請，到白宮作客。布希總統剛好有事要找萊斯（當然是安排好的），在萊斯辦公室門口巧遇曹剛川。第二天，中國媒體就報導「美國總統布什在白宮接見曹剛川部長」，至於台灣媒體則報導「美國總統布希在會見中共國防部長曹剛川的時候，沒有提反對台獨的問題」。等到我們看了CNN的報導，才曉得原來是這樣見了幾分鐘，哪可能談什麼深入的議題？

許多新聞就是要交叉檢證，才能得出一個接近真實的輪廓。不過真正難處理的，是專訪與宣傳之間的分野。許多魅力型的政治人物，像過去的海珊、賓拉登，平常很少接受媒體訪問，偶爾才接受一兩個電視媒體訪問，媒體當然趨之若鶩。結果不自覺中，就成為政治人物用來對外宣傳的傳聲筒。所以新聞記者心中最好要有一把尺，隨時可以衡量輕重。

還有一點要注意的是，面對大量的訊息，有時我們也會有矯枉過正

的情況。比如，我們一般都認為猶太人控制了美國的幾個主要媒體，所以對巴勒斯坦的報導一定不公。於是每次碰到以巴的新聞，都會不自覺地同情巴勒斯坦，並且對親以色列的報導打個折扣。對波士尼亞新聞也是一樣，我們都認為塞爾維亞對波士尼亞進行種族清洗，所以對波士尼亞伊斯蘭教徒都有先天的同情。

不過冷靜思考，這種「矯枉過正」就一定正確嗎？難道這不是巴勒斯坦人或波士尼亞伊斯蘭教徒的宣傳比較高明？觀察國際宣傳行為時，兩邊的動作都要看一下，才會有比較完整的了解。

網路的興起，除了作為宣傳工具，以及有助於外交行動的協調之外，更成為間諜活躍的場域。由美國指責中國解放軍的網軍竊取國防與商業機密，甚至在二〇一四年起訴了五名中國解放軍的軍官，就可以看出事態的嚴重。世界上各個國家也紛紛成立網軍，習近平更親自出面主管網路安全，毫無疑問地，網路愈來愈會成為國際關注的議題。

一分鐘看世界

- 國際宣傳愈來愈重要：一個國家對外宣傳的目的，是想影響目標國人民對宣傳國的看法，從而影響目標國的政策，或至少減輕敵意。二〇〇八年中國為了奧運，特別聘請英美的公關公司作公關，諸如開放西藏讓媒體進入採訪、大肆宣傳聖火進入西藏的盛況，都是公關宣傳的一部分。
- 強勢的媒體和網路：拜資訊科技之賜，無論是傳統的媒體或新興的網路，都大幅提升了訊息傳遞的速度與廣度。媒體的訊息影響著大眾的觀感，使得政府不但得密切注意媒體，還必須主動影響媒體，向人民宣傳政策。

- 分辨宣傳和事實的差別：當宣傳成為各國政府普遍運用的工具，身為閱聽大眾的我們在觀察國際時事時，不妨從各國對同一事件的相關報導交叉檢證，比較各造的說法，從中獲得比較完整的了解。

後記

從台灣看世界

這本書終於告一段落了。

不過在闖起書之前，我想要帶領讀者思考一件事：看了國際政治的基本格局之後，我們會不會對自己的外交處境有更深刻的了解？或講得更白一點，「這些國際情勢跟我有什麼關係？」

在現今這個時代，已經沒有任何國家可以自外於國際社會。

我在〈小國有外交空間嗎？〉那一章，介紹過小國的「外交政策取向」，讀者看了應能體會，台灣在外交取向上根本沒有孤立的本錢，所以更需要積極參與國際社會，對國際社會的中心議題、遊戲規則，也應當比其他國家更為敏感。我們不見得有能力去影響這些規則的建立，但我們一定要能看得懂，並且在發現規則要改變的時候，曉得如何搶先一步做好內部的調整。

與大國的關係尤其應該注意。小國必須在大國互動的網絡之中，找到借力使力的槓桿。在第一部分我們雖然談到大國之間的角力與爭霸，但其實美國還是當今最強大的國家，所以穩住與美國的關係，與美國保持互信，還是台灣外交政策的重要支柱。中國的崛起也不能等閒視之，而東亞各國的民族主義高漲，更是我們要面對的環境。不過我們也看到，在民族主義高漲之下，中日兩國開始和解，外交也變得比較成熟。所以我們自己的外交，也應該從民粹回歸專業。如果因為某一個偶發事件，就激動地要聯中打日、聯日打中，或拳打中日二國，統統都是匹夫

之勇！兩岸和解，穩住美日，達成多贏，應該還是最適合我們的外交政策。

在外交工具的運用方面，台灣的建軍應該還只是自保，用以防衛國家的安全。我們比較難用軍事力量作為外交工具。至於其他三項工具：外交、宣傳、經濟，其實是我們可以、也應該加強的。

尤其是外交工具。我常覺得我們現在的外交官，文采少了些。早年的顧維鈞、葉公超、蔣廷黻，或現在的幾位退休大使陸以正、陳錫藩，都有相當的文采，文學和歷史都有相當的造詣。文采和知識，可以讓外交工作變得更有底蘊、更有厚度，也更精采。年輕的外交官應當有這樣的自我期許，快步趕上。

從事外交工作或制定外交政策，還必須有一個「局」的概念。一九八九年東歐開始變天，共產國家紛紛倒台的時候，南非就注意到這個新的情勢。當時南非還是白人政府，「非洲民族議會」還是被禁的非法政黨。非洲民族議會背後的一個支持者，是東歐的羅馬尼亞；非洲民族議會的激進派，從羅馬尼亞得到各種資助，包括意識型態的支撐。東歐一崩盤，非洲民族議會頓失所依，內部也開始反省是否仍要堅持左派的馬克思路線。當時的南非白人政府派外長到東歐了解情況，曉得非洲民族議會已經沒有靠山，也變得比較溫和之後，才放心加快黑白和解的腳步。除了承認民族議會的合法性，也釋放被監禁二十八年的黑人領袖曼德拉。曼德拉在南非結束種族隔離政策後當選南非總統，南非的情勢完全改變。這裡我們看到的，是東歐變天的骨牌效應，也是一整個環環相扣的「局」。

看國際關係，除了縱觀大格局，其實也可以看大時代的小故事。國際上有許多很精采的故事，不管是間諜的、親情的、還是外交鬥智，都讓國際關係顯得更有血肉、更具可看性。另外也可以觀察國際上的「流

動」現象：人口的流動、武器的流動（都是誰在賣武器，賣給誰）、金錢的流動等等。有這些另類的觀察角度，國際情勢的輪廓就可以勾勒得更清晰。這些都是我想與讀者分享的，只是囿於時間因素，在本書中著墨得不多，只有期待下一本再寫了。

我們常講「天下一盤棋」，在哪裡做個眼，哪裡提個子、布個局，都必須有宏觀的全局關照。但是要怎樣才能獲得這種宏觀的視野呢？一靠多讀書，了解各個衝突的歷史根源，另一就是要養成俯視全局的思考習慣，既要見樹，也要見林。雖然做起來不是那麼容易，但我們總可以開始吧。讓我們一起努力！

附錄

重要詞彙解釋

資料整理 蕭秀青

► 之下標示詞彙出現的篇章

重要的國際組織（依成立時間排序）

重大的國際衝突

重要的歷史事件（依發生時間排序）

國際關係名詞解釋

重要的國際組織（依成立時間排序）

北大西洋公約組織（North Atlantic Treaty Organization, NATO，簡稱北約）► 2 · 4 · 6 · 7

北大西洋公約組織是二次世界大戰後，美國與西歐二十六個國家為了抵抗蘇聯的侵略與維護歐洲地區的和平，在一九四九年成立的軍事同盟。

冷戰期間，北約的戰略目標主要是防範以蘇聯為首的華沙公約組織大規模的軍事入侵。但時至今日，歐洲的政治與安全形勢已隨著蘇聯解體與華沙公約組織的瓦解，產生巨大的變化。

北約除了與中、東歐國家和俄羅斯展開合作，建立和平夥伴關係之

外，還依其憲章第十條規定，對新會員加入採取開放態度，向前華沙公約組織成員廣開門戶。北約的職能不但逐漸由原本的軍事同盟，轉變為集政治與軍事於一體的國際組織，所要面對的議題也從過去的軍事威脅，擴散到全球恐怖主義、能源安全、全球暖化、疾病、網路攻擊、大規模殺傷性武器擴散等多元問題上。

經過一九九九年與二〇〇四年接納新會員的擴張之後，目前北約共有包含波蘭、捷克、匈牙利、愛沙尼亞、拉脫維亞、立陶宛、斯洛伐克、斯洛凡尼亞、羅馬尼亞和保加利亞在內的二十六個會員國。北約的地理範圍已一路延伸至連接俄羅斯邊境的黑海、波羅的海與芬蘭灣等地區。申請加入北約的國家還有喬治亞和烏克蘭兩國，但俄羅斯已經表示，若烏克蘭加入北約，將導致兩國一切合作斷絕。

華沙公約組織 (Warsaw Treaty Organization, WTO · 簡稱華約) ▶ 2

一九五五年成立的華沙公約組織是二次大戰後，蘇聯與受其控制的東歐共黨國家，為了與歐美集團一九四九年成立、一九五四年讓西德建軍獲准加入的北大西洋公約組織相抗衡，而在〈友好合作互助條約〉的基礎上建立的軍事聯盟。

簽署〈友好合作互助條約〉和參與華沙公約組織的國家，包括南斯拉夫以外所有的東歐社會主義國家。組織的總部設在波蘭首都華沙，最高機構是由各會員國輪流擔任主席的政治協商委員會，但總司令、參謀長與其他重要軍事統帥的職務，都是由蘇聯軍人擔任，軍力亦主要來自蘇聯。

阿爾巴尼亞在一九六二年即停止參加華約活動，並在一九六八年八月正式退出華約組織。東德在與西德統一後，於一九九〇年十月退出華

約。自一九九一年三月三十一日起停止一切活動的華約，於一九九一年七月一日在捷克首都布拉格簽署最終協定，宣布華約正式解散。

國際原子能總署 (International Atomic Energy Agency, IAEA) ▶ 2 · 5

一九五七年七月二十九日成立的國際原子能總署，總部位於奧地利維也納，是聯合國組織中專門負責防止核武擴散，以及推廣核能和平用途的獨立監察與研發機構。

國際原子能總署的成立宗旨及宣言——和平用核（Atoms for Peace），出自美國總統艾森豪一九五三年在聯合國大會的演說。一九六八年的〈禁止核武擴散條約〉（亦稱核不擴散條約）則賦予國際原子能總署針對非核武國家的核能原料、技術與設施等相關活動進行監視、追蹤與管制的稽查權。

國際原子能總署以及該組織三度連任署長職務的艾巴拉迪（Mohamed El Baradei），曾在二〇〇五年因防止核能軍事化與確保核能安全用途的努力，而共同獲頒諾貝爾和平獎。

石油輸出國家組織 (Organization of the Petroleum Exporting Countries, OPEC) ▶ 8 · 9

一九六〇年九月成立的石油輸出國組織（簡稱油國組織），成立宗旨包括協調統一會員國間的石油政策，為石油輸出國提供公平穩定的價格保證，為石油消費國提供有效、經濟且穩定的石油供應，以及確保石油工業投資者的投資收益。目的則是維持原油價格之安定，控制全世界石油供需，以及藉與工業化石油消費國間的石油貿易往來，維護產油國的利益。

油國組織總部自一九六五年九月起，便由瑞士日內瓦遷往奧地利首都維也納，最初的五個創始會員是伊朗、伊拉克、科威特、沙烏地阿拉伯與委內瑞拉，目前則有卡達、印尼、利比亞、阿拉伯聯合大公國、阿爾及利亞、奈及利亞、厄瓜多、安哥拉等共計十三個會員。其中厄瓜多曾於一九九二年十二月至二〇〇七年十月間中斷會籍後重新入會。另外，在一九七五年入會的加彭則在一九九四年退出該組織。

一九七三年中東戰爭（即一九七九年伊朗回教革命）後，油國組織曾以石油作為武器，對歐美國家實施禁運並削減產量，使油價在數月內迅速暴漲，對世界經濟造成重大衝擊，形成第一與第二次全球能源危機。目前，由於非油國組織等產油國提升石油產量，使得產量占全球百分之四十的油國組織，已無法維持長久以來操控油價的既有優勢。

巴勒斯坦解放組織 (Palestine Liberation Organization, PLO · 簡稱巴解) ▶ 11

巴勒斯坦解放組織是由巴勒斯坦民族解放運動（Fatah，簡稱法塔）、解放巴勒斯坦人民陣線等八個游擊隊武裝團體，在一九六四年五月二十八日，依據首屆阿拉伯聯盟高峰會決議，在耶路撒冷共同組成的唯一合法對外代表。巴解的首任主席為哈默德舒凱里（Ahmad Shukeiri）。

採取議會形式的巴勒斯坦解放組織，旗下成員的總數時有增減。各成員在遵守〈巴勒斯坦國民憲章〉（即巴解憲章）前提下，仍可保留個別的組織架構。成員中以阿拉法特創建規模最大的法塔位居領導地位。被稱為「巴勒斯坦之魂」的阿拉法特，自一九六八年當選巴解第三位執委會主席，到二〇〇四年年底病逝前，始終是該組織的最高領導人。

巴解在成立憲章裡明文將採取武裝鬥爭、將消滅以色列定為解放巴

勒斯坦的唯一路線；對以色列向來採取不承認、不談判、不和解的原則。成立初期只有部分阿拉伯國家予以支持承認。一九七四年，巴解在阿拉法特領導下，立場趨緩，取得聯合國觀察員身分，但其內部主張消滅以色列的聲浪從未停歇（如一九八七年成立的哈馬斯）。〈巴解憲章〉沿用迄今的文字，一直是以色列無法釋懷的癥結之一。

東南亞國協 (Association of Southeast Asian Nations, ASEAN , 簡稱東協或東盟) ▶ 1 · 3 · 7 · 9 · 12 · 15

印尼、馬來西亞、新加坡、菲律賓和泰國（東協創始國）等非共產國家，為加強區域內的政治與經濟合作，在一九六七年八月八日依據〈曼谷宣言〉創立東南亞區域性國際組織「東南亞國協」。汶萊在一九八四年獨立後入會，此六國亦稱為原東協成員或東協老成員。

六個東協老成員，以及後來加入的越南、緬甸、寮國和柬埔寨，統稱「東協十國」。區域內人口超過五億，國內生產總值近一兆美元（逾三十兆台幣）。巴布亞紐幾內亞是東協唯一觀察員。二〇〇二年脫離印尼獨立的東帝汶，在二〇〇六年七月申請入會，迄今未獲批准。

東協成立初期，成員多屬獨權專制國家，主要任務之一為防止區域內共產勢力擴張，合作側重在軍事安全與政治中立。冷戰結束後，各國政經情勢趨穩，開始轉向加強區域內經濟、環保等領域的合作，並積極與區域外國家或組織展開對話及合作。10+1與10+3（東協十國與中國；東協十國加上東北亞中日韓三國）合作機制，就是積極發展區域合作的成果。

東協最知名的特點，就是在談判協商時採取東協模式（The ASEAN Way，或稱「亞洲方式」），也就是對成員國內政、領土和主權均採取不干涉的原則。許多具爭議性的議題，往往因東協模式無法取得共識而

遭擱置。

向來被質疑缺乏組織章程的東協，在二〇〇七年年底簽署包含〈東協憲章〉〈東協環境永續發展宣言〉，以及〈東協經濟共同體藍圖〉等三項條約，確定將持續朝建立東亞共同體及單一市場前進。

蓋達組織 (al-Qaeda · 阿拉伯文直譯為「基地」) ▶ 5 · 6 · 10 · 14 · 15

蓋達組織是一九八〇年代後期，由沙烏地阿拉伯裔富商賓拉登 (Osama bin Laden)，在阿富汗從事抗俄活動期間，號召被稱為阿富汗阿拉伯人的外籍戰士，與來自世界各地其他穆斯林聖戰士，為了驅逐進駐伊斯蘭世界的非穆斯林軍隊，而組成的伊斯蘭激進武裝團體。

一九九一年蘇聯自阿富汗撤軍之後，蓋達組織將其宗旨改為消滅入侵伊斯蘭世界的西方國家，與建立純正的伊斯蘭國度。曾在一九八一年策畫刺殺埃及總統沙達特成功的賓拉登，隨後多次發動旗下武裝力量已臻純熟的蓋達，或單獨或聯合其他伊斯蘭團體勢力，將以往集中在中東、南亞與北非伊斯蘭世界的恐怖活動，擴大到世界各地。其中亦包含舉世震驚的九一一美國恐怖攻擊行動。

美國在九一一事件後，即推翻了提供蓋達庇護的阿富汗塔利班政權，但蓋達組織並未因此遭到殲滅，反而蛻變為一股純粹以意識型態為主軸的跨國性運動。愈來愈多的組織和團體開始高舉聖戰旗幟，在世界各地公開或暗中響應蓋達活動。

二〇〇二年十月的印尼峇里島爆炸、二〇〇四年三月的馬德里火車連環爆炸，與二〇〇五年七月七日倫敦地鐵爆炸案，都與蓋達有關。目前包括美國、以色列與聯合國安理會，都已將蓋達組織列為世界恐怖組織之一。

歐洲聯盟 (European Union, EU , 簡稱歐盟) ▶ 1 · 2 · 4 · 6 · 7 · 8 · 9 · 11 · 12 · 13 · 14

歐洲聯盟是由「歐洲共同體」(EC)依據一九九二年的〈歐盟條約〉(TEU, 亦稱「馬斯垂克條約」)所建立的區域性政治與經濟國際組織,涵蓋地區總人口達四.八七億、國內生產總值近十三兆美元,是目前全球經濟實力最強、整合程度最高的國際組織。

歐盟總部位於比利時布魯塞爾,創始國為法國、德國、義大利、荷蘭、比利時、盧森堡。後來陸續加入英國、丹麥、愛爾蘭、希臘、葡萄牙、西班牙、芬蘭、瑞典、奧地利、賽浦路斯、捷克、愛沙尼亞、匈牙利、拉脫維亞、立陶宛、馬爾他、波蘭、斯洛伐克、斯洛凡尼亞、保加利亞和羅馬尼亞,共有二十七個會員國。土耳其、克羅埃西亞和馬其頓已提出入會申請,但仍未獲批准。

歐盟的概念來自一九五〇年法國外長舒曼(Robert Schuman)「追求歐洲國家統一」的談話。最早的雛型為創始六國依據一九五一年的〈巴黎條約〉和一九五七年的〈羅馬條約〉所創建的歐洲煤鋼共同體、歐洲原子能共同體,以及歐洲經濟共同體。此三個共同體在一九六七年依據合併條約進行整合,隨後開始接受新會員。一九九二年,歐體十二個成員國依據〈歐洲單一法案〉的規畫,在荷蘭馬斯垂克簽訂條約,正式改名為歐盟。

歐洲共同體、共同外交與安全政策,以及司法與內政合作,為歐盟架構中的三大支柱。一九九九年誕生的歐元,象徵歐盟經濟整合的進展。南斯拉夫分裂戰爭與二〇〇三年美伊戰爭,則是歐盟共同外交政策分裂的實證。

世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO , 簡稱世貿組

織) ► 1 · 9

世界貿易組織是一個以監督國際商務活動、掃除貿易障礙、推動自由市場為主的永久性國際組織，主要功能包括管理和執行各貿易協定、擔任多邊貿易談判平台、監督各成員貿易政策，並為開發中國家提供技術援助和培訓等。

世界貿易組織的核心基礎及前身，是一九四七年二次世界大戰後，由二十三個國家及地區組成的「關稅暨貿易總協定」（GATT，簡稱關貿總協）。世界貿易組織於一九九五年元旦成立，取代GATT，執行領域由傳統的工業產品貿易，擴大至農產品、服務業、政府採購、外資與智慧財產權保護等國際貿易範圍，並同時增設爭端解決機構。

至二〇〇八年六月十五日止，世界貿易組織共有一百五十二個主權國或獨立關稅區成員，涵蓋全球近九七％的總貿易量。中國與台灣分別在二〇〇一年年底及二〇〇二年年初入會，為第一四三及一四四個成員。

半島電視台 (Al Jazeera) ► 5 · 15

自詡為中東地區CNN（美國有線電視新聞網）的半島電視台，成立於一九九六年二月，是一家位於卡達首都杜哈的阿拉伯語電視媒體。

置身於阿拉伯世界的半島電視台，在新聞採訪與節目製播方面，擁有不同於西方媒體的獨特觀點，曾在節目中引進電話採訪、電視論戰等製作型態。九一一恐怖攻擊事件後，以及第二次美伊戰爭期間，半島都曾多次獨家播放賓拉登和其他蓋達組織領導人的聲明錄影帶，引起全球廣泛關注。

除了新聞頻道之外，半島電視台還擁有專門的體育、生活與兒童節

目頻道，英阿雙語的電視台網站，以及和英國廣播公司世界頻道（BC World）、CNN國際新聞網（CNN International）和法國二十四小時新聞頻道（France 24）同屬全天候英語新聞的半島英文台。

目前半島電視台還計畫推出一份國際報紙，以及音樂、國際、烏爾都語等全新頻道。

上海合作組織（The Shanghai Cooperation Organization, SCO，簡稱上合）►2·3

上海合作組織是二〇〇一年六月十五日由哈薩克、中國、吉爾吉斯、俄羅斯、塔吉克、烏茲別克等六國，在上海簽署成立宣言與上海公約後，共同成立的區域性永久性多邊安全與經濟合作組織。

根據二〇〇二年簽署的〈上海合作組織憲章〉，上合組織成員將依據互信、互利、平等、協商、尊重多樣文明、謀求共同發展原則，推動安全、經貿、文化、軍事、司法和打擊恐怖活動等領域合作。目前上合組織有兩個常設機構：位於北京的祕書處，和位於烏茲別克塔什干的反恐中心。

上合組織的前身是由中、俄、哈、吉、塔，為了界定邊界、加強邊防安全與建立軍事互信而成立的上海五國峰會。目前已囊括全球四分之一人口、占歐亞大陸五分之三土地的上合組織，由於區域內有豐厚的原油與天然氣儲量，和中俄這兩個擁有聯合國常任理事國席次的核子大國，不論在地緣政治或地緣經濟，都有不容小覷的實力。

二〇〇四年上合組織正式啟動觀察員機制，蒙古成為第一個觀察員。隔年七月又新增印度、巴基斯坦和伊朗三個觀察員。伊朗也已在二〇〇八年三月提出正式入會申請。

非洲聯盟 (African Union · 簡稱非盟) ▶ 2 · 3 · 13

二〇〇二年七月在南非成立的非洲聯盟，擁有五十三個非洲會員國，是一個集政治、經濟與軍事於一體的區域性國際組織。其前身是在一九六三年五月二十五日成立的非洲統一組織（Organisation of African Unity, OAU，簡稱非統）。

目前非洲聯盟已經成為防治非洲地區戰亂、遏止恐怖主義滋長、安定社會、開發地區資源、發展整體政經共同體，引領非洲走向經濟建設發展方向的重要組織。其主要目的是幫助發展及穩固非洲的民主、人權，以及創造能永續發展的經濟。除此之外，也希望能減少非洲內部的武裝戰亂與成立共同市場。長遠的目標還包括建立非洲議會、法庭、中央銀行，以及實現非洲單一貨幣等。

依循歐盟模式成立的非盟，雖然強調不干涉成員國的內政，但是在防止大屠殺或阻止戰爭罪行方面，則有干涉成員國事務的權力。一九八六年因抗議西撒哈拉以國家名義入會而退出非統的摩洛哥，是唯一沒有加入非盟的非洲國家。

重大的國際衝突

南非種族隔離政策 ▶ 13

這是南非白人政府為了保持其種族統治，而在白人居民和非白人居民間採取的一種極端的種族歧視政策。

一九四八年南非國民黨執政後，進一步加強了這類措施，並在一九五〇年的南非議會通過「種族分區隔離法」（Apartheid），將南非全國居民分為白種人、有色人、印度人與非洲人等四種，規定各類人種需分

區居住。非白種人不得在白人居住區占有土地、房屋等財產。數百萬黑人因此被趕往土地貧瘠、範圍狹小的「保留區」內。

南非政府違反聯合國憲章規定的種族隔離法和種族歧視政策，不但在境內引發強烈的反彈與抗爭，也使南非招致國際社會的強烈譴責與經濟制裁。一九八九年戴克拉克擔任南非總統後，釋放因反對種族隔離政策而入獄的曼德拉，並在一九九〇年解除戒嚴。南非在一九九一年廢止人口登記法、原住民土地法、集團地區法後，才在法律上將種族隔離政策全數取消。

一九九三年，戴克拉克因對南非的民主貢獻，與曼德拉一同獲頒諾貝爾和平獎。

以巴衝突（以色列與巴勒斯坦的衝突）► 5 · 6 · 12 · 15

以巴衝突或巴以衝突，是同為閃族後裔的以色列與巴勒斯坦人之間，已延續數千年的衝突。雙方衝突在十九世紀末期猶太復國主義盛行後逐漸具體成形，並在一九四八年以色列建國後，進一步升高對峙情勢。

一九四七年，聯合國通過決議，將巴勒斯坦一四、九〇〇平方公里的土地劃給猶太人，其餘則歸於巴勒斯坦人建國。但以色列建國後連續發動的以巴和以阿戰爭，不但讓以色列領土大幅外擴，也讓巴勒斯坦人的建國迄今依然無法落實。雙方衝突的癥結包括宗教糾紛、領土爭議、難民問題、屯墾區定點拆遷、水資源分配，以及聖城耶路撒冷的歸屬問題。

以色列和敘利亞、黎巴嫩的衝突► 8 · 11

以色列與敘利亞之間的衝突癥結所在，肇因於以色列在一九六七年

第三次中東戰爭，也就是六日戰爭時，從敘利亞手中奪得的戈蘭高地未來的歸屬問題。以色列在一九八一年年底，正式將戈蘭高地納入版圖，目前高地上已有一萬七千人的猶太屯墾區。

地勢險要、易守難攻的戈蘭高地，是以敘之間的天然國境，不但控制了以色列通往大馬士革的門戶，更可俯瞰以色列整個北部平原，以色列若放棄此高地，北方將無險可守。

至於以色列和黎巴嫩之間的衝突根源，則緊緊於黎巴嫩伊斯蘭什葉派真主黨的活動。黎巴嫩真主黨長年在以色列北部的黎南地區，向以色列北疆發動攻擊，是以色列北防的心頭大患。由什葉派掌權的伊朗，和同在以色列境北，跟以色列亦有領土爭議的敘利亞，是幕後支援真主黨活動的兩大金主。因真主黨活動而飽受池魚之殃的黎巴嫩，曾在一九八二年與二〇〇六年，兩度遭以色列大規模戰火攻擊。

目前，敘利亞和以色列之間的和談，正因戈蘭高地的撤軍、現有猶太屯墾區定點的拆除或遷移，以及歸還比例等爭議，陷入自二〇〇〇年起展開的僵局。由於以黎和以敘的爭執議題，都與以色列北方的國土安全有關，對以色列來說，與兩造間的談判，甚至和解的步伐，都必須一致才不致損及國家安全。但這種特殊關係卻讓談判進展更顯困難。

聖戰 (Jihad) ▶ 4 · 5

聖戰是伊斯蘭的專門用語，指的是穆斯林為信奉真神付出的奮鬥和努力。根據《可蘭經》和聖訓記載，聖戰是真主指引穆斯林到達天堂的直接道路，可以採取用心（與內心邪惡對抗）、用舌（講道、辯論）、用手（以筆著書立說），以及用劍（手持武器抵抗侵略和剷除暴政）等四種方式進行。前三者亦稱為大聖戰，屬個人行為；後者稱為小聖戰，需由教徒公認的當權者，例如宗教領袖或伊斯蘭國家元首宣布才有效

力。

Jihad這個字有時會英譯成Holy War（聖戰，為達宗教目的而進行的軍事行動），在不同時空背景，回教聖戰的教義和詮釋，往往也會隨宗教長老、學者或一般人的立場不同而有所差異。唯一無法否認的事實則是，自從美國世貿大樓發生九一一恐怖攻擊之後，經常在媒體曝光的聖戰一詞，已成為許多人最熟悉，也最感到畏懼的回教名詞。

重要的歷史事件（依發生時間排序）

拿破崙戰爭►2・4

拿破崙戰爭一般是指在拿破崙政變後執政（一七九九~一八〇四年），和隨後稱帝統治法國（一八〇四年至一八一四或一五年）期間，為了解決法國大革命後所面臨的內政與外交雙重問題，與歐洲諸國展開的一系列大小戰役。拿破崙戰爭也被視為一七八九年法國大革命戰爭的延續。

當時，歐洲正處於資本主義日漸興盛，封建社會逐步瓦解的新舊時代交替時期。為了爭奪歐洲政治霸權與海外貿易及殖民地地位，象徵資產階級新勢力的拿破崙，和代表歐洲封建舊秩序的反法聯盟（多由英、俄、普、西、奧等國組成），曾多次發動戰爭企圖以軍力決勝。拿破崙憑藉優異的軍事統帥才華和法國軍隊強烈的愛國情操，不斷在歐洲擴張勢力，甚至還一度建立起雄霸歐洲的帝國。

拿破崙戰爭將法國革命的啟蒙思想傳播到歐洲各地，法國的軍事占領也喚醒了歐洲各國的民族主義。前後延續十五年之久的拿破崙戰爭期間，歐洲版圖幾乎全面改寫。雖然戰爭最終是由反法聯盟取得勝利，但

拿破崙戰爭確實讓歐洲封建制度的基礎為之動搖，也加速了歐洲發展的歷史進程。

〈門羅宣言〉 (The Monroe Doctrine , 亦即門羅主義、不干涉主義) ▶ 3 · 4

〈門羅宣言〉是美國第五任總統門羅 (James Monroe) 在一八二三年十二月二日發表的國情咨文中，強調美洲事務由美洲國家自行解決的外交政策宣言，目的是制止歐洲強權干涉美洲事務。

門羅主義的重點包括：美國不會介入歐洲的外交事務；不會干涉歐洲在西半球既有的殖民地政策；任何國家均不得在西半球建立新的殖民地；歐洲國家意圖控制或干涉西半球任何國家內政的任何舉動，都會被美國視為充滿敵意的挑釁行為。當時，奧匈帝國原本計畫派兵遠征拉丁美洲，希望阻撓西班牙殖民地的獨立。

打著「美洲人的美洲」 (America for Americans) 這句口號，將拉丁美洲劃為勢力範圍的門羅主義，是美國自十九世紀以來的重要外交政策，反映出美國極為關注的地緣戰略。門羅主義將大西洋政治裙帶切斷，使中南美洲各國得以在美國的保護傘下紛紛獨立。而影響力日增的美國，也藉此機會將中南美洲轉變為美國の後院。

克里米亞戰爭 (The Crimean War) ▶ 2 · 4

生在一八五三年至一八五六年間的克里米亞戰爭，是俄羅斯為了取得對達達尼爾海峽和博斯普魯斯海峽的控制，搶奪冬季時不會結冰的出海港，而對日漸衰落的鄂圖曼帝國發動的一場歐洲戰爭。這場戰事也稱為第七次俄土戰爭，因主戰場位於黑海北岸的克里米亞半島而得名。

為了維持歐陸勢力的平衡，法國、英國和薩丁尼亞亦先後加入聯合

對俄作戰的行列。因為是第一次有鐵甲船等新型軍備加入，而被視為世界史上的第一次現代化戰爭。最後是俄羅斯戰敗。一八五六年三月三十日，由鄂圖曼帝國、俄羅斯、薩丁尼亞、法國、英國、奧地利和普魯士共同簽署〈巴黎條約〉，正式為此戰爭劃下句點。

克里米亞戰爭對歐陸造成極大影響，不但讓拿破崙三世伺機恢復法國輝煌時期，同時也破壞了維也納會議中各國締下的盟約，默許德、義等國家雛型的出現。

普法戰爭►11

普法戰爭是一八七〇~一八七一年法國與普魯士之間的一場大規模戰爭。戰爭導火線源自西班牙王位的繼承問題，但實際上則與兩國爭奪歐陸霸權有關。

十九世紀中期，法國為了持續享有歐陸霸權的優勢地位，不斷阻礙德意志統一。普魯士王國則企圖打敗法國，完成統一大業並進而稱霸歐洲。兩國關係因此日益惡化。普魯士首相俾斯麥利用西班牙有意找德意志霍亨索倫族的利奧波德親王繼位之事，伺機挑起兩國爭端，迫使法皇拿破崙三世向普宣戰，藉此激發排外民族意識。由法國發起的這場戰爭，最後是由初期防衛，後期轉為入侵的普魯士大獲全勝。

德意志帝國在普法戰爭後建立，法國第二共和在戰爭中結束，自此展開第三共和。戰爭改變了歐洲的政軍格局。法德勢力的消長，也埋下了第一次世界大戰的伏筆。

第一次世界大戰 (World War I) ►1 · 3 · 13

第一次世界大戰是一九一四年至一九一八年間，發生在同盟國（即德國、奧匈帝國、土耳其共組的三國同盟）與協約國（也就是英俄法的

三國協約），再加上義大利、日本，以及在一九一七年加入的美國等兩大陣營之間，一場參戰人口將近十五億的世界性國際衝突。

引爆第一次世界大戰的導火線，是一九一四年六月奧匈帝國皇位繼承人法蘭西斯斐迪南大公，遭塞爾維亞民族主義分子刺殺事件。實際原因則是帝國主義國家兩大集團（同盟國與協約國）之間，為了重新瓜分世界版圖，爭奪勢力範圍而展開的大規模戰爭。

第一次世界大戰的主戰場分為西線戰場、近東戰局與遠東戰場，戰火遍及歐、亞、非三洲，以及大西洋、地中海與太平洋等海域。

根據統計，協約國共動員軍隊四二一八萬餘人，損失二二一〇萬餘人；同盟國共動員軍隊二二八五萬人，折損一五四〇萬餘人。交戰雙方直接的戰爭花費一八六三億餘美元。死傷人數超過三千萬人，此外還有七百七十萬人失蹤或遭到囚禁。

第二次世界大戰 (World War II或Second World War) ▶ 1 · 2 · 3 · 11

距離第一次世界大戰結束，不到二十年時間即爆發的第二次世界大戰，是人類有史以來規模最大、傷亡最重、影響最深的一場全球性戰爭。主要的交戰雙方為中國、美國、英國、法國、蘇聯等國相繼組成的同盟國，和德國、日本、義大利等法西斯主義國家組成的軸心國。二次大戰戰場遍及歐洲、亞洲、美洲、非洲與大洋洲等五大洲，以及大西洋、太平洋、印度洋和北極海等四大海域，最後是由同盟國陣營取得勝利。

戰爭原因包括一戰終結後巴黎和會所埋下的後遺症；國際間缺乏互信，導致國際聯盟功能不彰、集體安全機制名存實亡；各國在戰後復甦期間因內政問題導致經濟與政治實力的懸殊發展；以及英法的綏靖政策

（Appeasement Policy）與美國的孤立主義，讓德國、日本和義大利的法西斯政權、極權主義、軍國主義與激進民族主義，趁勢擴張。

一般多認為二次大戰是由一九三九年九月一日德國不宣而戰，進攻波蘭而揭開序幕，直到一九四五年九月二日日本正式簽下無條件投降書而劃下句點。不過也有史學家認為二戰的開端應該推前到一九三七年七月七日發生在中國的盧溝橋事變，甚至一九三一年日本入侵中國東北的九一八事變。

總計戰爭期間全球共有六十一個國家和地區捲入戰事，將近二十億人口受到波及。超過五千萬的死亡人數中，包括六百萬死於大屠殺的猶太人。二戰結束後，以歐洲為核心的傳統國際格局，開始被以美蘇為中心的雅爾達體系所取代。許多殖民地亦利用其宗主國元氣大傷的機會，紛紛宣告獨立。

冷戰 (Cold War) ► 2 · 3 · 4 · 6 · 8 · 11 · 12 · 13 · 14 · 15

冷戰是指兩個國家或兩大國家集團之間，除了展開直接軍事對決外的一切敵對行為的總稱。最常用來形容二次大戰後，東、西方世界以美、蘇為主的兩大陣營敵對情形。

冷戰一詞最早出現在一九四六年初，美國政治學家斯沃普為參議員巴魯克起草的一篇演說稿中。一九四七年九月美國政論家普曼出版《冷戰》一書後，冷戰一詞便開始受到廣泛使用。而美國總統杜魯門在一九四七年提出的國情咨文（亦被稱為杜魯門主義），則標誌著冷戰時期的開始。

一九四八年柏林空運、北約與華約相繼成立、美國的麥卡錫主義，以及兩大陣營的軍備競賽等等，都是冷戰期間的特殊產物。

中東戰爭（或所謂的阿以、以阿戰爭）▶12

東戰爭一般是指以色列在一九四八年五月十四日午夜建國或復國後，與埃及、敘利亞等周邊阿拉伯國家，在一九四八年、一九五六年、一九六七年、一九七三年、一九八二年進行的五次大規模戰爭。

發生在一九四八年五月十五日（以色列建國第二天）到七月二十日的第一次中東戰爭，共有埃及、約旦、敘利亞、黎巴嫩、伊拉克及沙烏地阿拉伯等六國，對以色列開戰。以色列稱之為獨立戰，阿拉伯人則稱之為大災難。戰後以色列成為國土擴大的獨立國家，將巴勒斯坦大英帝國托管地的剩餘地區，分成分別由埃及和外約旦控制的地區。

一九五六年第二次中東戰爭，是因蘇伊士運河危機引起，因此又稱為蘇伊士運河戰爭、西奈戰役或卡代什行動。參戰國分別是埃及，以及英、法、以這三個基於不同利益組成的盟軍。未能贏得戰爭的埃及，自此確立了在中東事務上的地位。阿拉伯世界也從此體認到要摧毀以色列絕非易事。

被稱為六日戰爭的第三次中東戰爭，發生在一九六七年六月初。由以色列獨立對抗阿拉伯十三國聯軍入侵的這場戰爭，雖然只維持了六天，卻讓中東地區版圖重劃。大獲全勝的以色列憑藉空軍優勢，重創周邊阿拉伯國家的軍事力量，取得西奈半島、戈蘭高地、加薩走廊、約旦河西岸等，讓國土範圍擴大三倍之多的占領區。以巴衝突正式升級為以阿衝突，雙方關係進一步惡化。

一九七三年十月六日的第四次中東戰爭，又稱贖罪日戰爭、齋月戰爭或十月戰爭，肇因於埃及和敘利亞意圖奪回在第三次戰爭中被以色列占領的地區。歷時二十天的這場戰爭，原本由埃敘聯盟占上風，但最後還是由以色列逆轉戰況。

第五次中東戰爭又稱為黎巴嫩戰爭，爆發於一九八二年六月六日。以色列藉口其駐英國大使被巴勒斯坦武裝暗殺，出動陸海空軍十萬多部隊，對黎巴嫩境內的巴勒斯坦解放組織和敘利亞軍隊發動了大規模進攻，幾天內就占領了黎巴嫩的南半部。

〈美日安保條約〉（ The Security Treaty between the United States and Japan ）▶1

〈美日安保條約〉是二次大戰後，美國在亞太地區的主要戰略核心，也是規範美日兩國雙向關係的重要基礎。

〈美日安保條約〉始於美國和日本在一九五一年九月八日簽訂的〈安全保障條約〉（亦稱舊安保條約），以及一九五二年規定日本每年需向美國支付一．五五億美元防衛經費的〈美日行政協定〉。由於締約當時日本仍是國力孱弱、亟需外援的戰敗國，因此即使深知條約內容並不對等，卻也無力抗議。首先，舊安保條約雖賦予美軍在日駐軍的合法權力，卻未明定美國應負擔的相對責任；其次，條約中有關美軍可鎮壓日本內亂，以及未獲美國同意，不得向第三國提供軍事基地等條款，更嚴重傷害了日本的國家尊嚴與獨立自主。

舊安保條約經過將近十年的討價還價，才在一九六〇年一月由〈美日修正安保條約〉正式取代。隨後為了因應國際情勢的變化、美日關係的進展，以及兩國政經實力的消長，〈美日安保條約〉也曾透過刪除、修訂和附加條文等方式，進行過包括一九七八年「安保指南」、一九九七年「新安保指南」等數次動態調整。

台海危機（一九五四年、一九五八年）▶7

台海危機指的是中華人民共和國在一九五三年韓戰結束後，對台灣地區發起有可能引發全面戰爭危機的軍事行動。

第一次台海危機指的是發生在一九五四至一九五五年間的一江山島戰役與大陳島撤退。一九五四年九月，中國大陸為了壯大國際聲威，防止美國在即將召開的東南亞會議上，藉由與東南亞各國締約來圍堵中共，因此動員解放軍，兩度對駐守金門的台灣軍方發動突襲。台海兩岸軍力在包含大陳、下大陳、一江山等浙江沿海島嶼發生激戰。一九五五年一月十八日，一江山島遭解放軍強行攻占；二月十三日，大陳群島全面淪入解放軍控制。上萬名大陳軍民在二月八日至十一日間，由美國與中華民國海軍接運撤退至台灣。台海危機在解放軍攻占大陳島後畫下句點。

第二次台海危機指的是發生在一九五八年的八二三炮戰與料羅灣海戰。解放軍攻占大陳島後，台海兩岸零星交火不斷，並在一九五八年爆發大規模的軍事衝突。當時國際間正值蘇伊士運河危機，中共軍方趁蘇聯總理赫魯雪夫訪中行程結束，在福建沿海密集發布「攻取金門馬祖、武力解放台灣」的文攻，並在八月二十三日晚間，向駐守金門的中華民國國軍展開突襲，兩小時內即密集發射四萬多枚炮彈。九月二日，兩軍於料羅灣海域爆發史稱九二海戰的激烈衝突；十一日廈門火車站遭金門駐軍擊毀。雙方在交戰期間各有損失。最後解放軍眼見無法全面封鎖金門，在十月二十五日放棄強攻，改採打打停停的策略，台海危機逐漸冷卻。

古巴飛彈危機 (Cuba Missile Crisis · 亦稱加勒比海飛彈危機)

► 4

古巴飛彈危機是一九六二年冷戰時期發生在美蘇兩大陣營間一場極為嚴重的政治與軍事危機，也是人類歷史上最接近第三次世界大戰的國際緊張對峙。

事件肇因於美國軍方偵破蘇俄暗中在古巴部署中長程飛彈的計畫。

總統甘迺迪在得知消息後，為避免引起不必要的恐慌，並未立刻對外公開，而是召開緊急會議，以沙盤推演方式，列舉美國可以採取的各種應變方法和蘇聯可能的各種反應。最後決定動員海軍船艦，封鎖古巴附近海域的船運，一方面防止蘇聯繼續將飛彈設備運入古巴，一方面也藉機展現美國軍力。

起初仍猶豫不決的蘇俄總書記赫魯雪夫，在雙方僵持對峙多日之後，因不見美國態度絲毫軟化，核戰若在擦槍走火中啟動，後果將不堪設想，最後終於決定下令載運飛彈和軍火的俄國船艦改道或返航，以換取甘迺迪永不入侵古巴的公開承諾，以及撤走美國部署在土耳其飛彈的祕密協議。一場空前的核子戰爭危機，在十月二十八日正式解除。

美蘇領導人在古巴飛彈危機期間，警覺到雙方在訊息傳達時往往要花上幾個鐘頭，才能到達對方陣營。為了避免誤判，雙方在危機過後簽署建立熱線的協定，讓白宮和克里姆林宮有了直接的連繫管道。

〈赫爾辛基協定〉（Helsinki Final Act, HFA）▶ 2 · 4

〈赫爾辛基協定〉是冷戰時期東、西方為建立對話管道而召開的歐洲安全暨合作會議，在經過多年醞釀、籌備與一系列會議討論後，於一九七五年八月一日，由阿爾尼亞以外的三十三個歐洲國家，與美國、加拿大等共計三十五國代表，在芬蘭首都赫爾辛基共同簽署的國際協定。

總計一百多頁三萬多字的〈赫爾辛基協定〉，包含四個主要部分：歐洲安全之問題、經貿、科技、環境等方面之合作、地中海之安全與合作問題、人權議題與其他教科文等領域之交流合作。

雖然歐安會議所達成的決議曾遭到是否具法律約束力的質疑，但由於歐安會議乃共產集團與非共產國家之間第一次大規模的區域性國際會議，因此會議召開以及所達成的各種決議，對後來的局勢仍然有重大的

影響，成為處理國際關係及國際事務的基本準則。

兩伊戰爭（伊朗與伊拉克的衝突）▶ 11

兩伊戰爭是指一九八〇至一九八八年間，伊朗和伊拉克因宗教糾紛、領土爭議、民族矛盾和包括驅逐何梅尼等歷史性新仇舊恨，而爆發的一場長期邊境戰爭。

一九七九年伊朗革命結束不久，享受勝利果實的伊朗政府公開呼籲，占伊拉克人口中六〇％的什葉派應展開革命，建立伊斯蘭共和國。而長久以來希望奪取伊朗邊界產油豐富的領土、取得邊境阿拉伯河兩岸控制的伊拉克，為了防堵伊朗對伊拉克什葉派的影響，亦早已有了作戰準備。戰爭在一九八〇年九月二十二日，由伊拉克率先發動攻擊後，一發不可收拾。

伊拉克得到沙烏地阿拉伯、美國和蘇聯支持，與獲得敘利亞、利比亞支持的伊朗，在長年的邊境戰爭中勝負消長更迭，不變的是雙方因此遭受重大損失。根據統計，伊朗和伊拉克的死傷，分別為六十和四十多萬人。戰役造成無家可歸的難民多達三百多萬人。兩國因石油收入銳減，生產設施遭受破壞，損失超過五千四百億美元。陷入膠著八年之久的戰役，讓兩國經濟發展計畫至少倒退二十至三十年。

福克蘭群島戰爭（Falkland Islands War）▶ 11

一九八二年的福克蘭群島戰爭又稱為「馬爾維納斯戰爭」（Malvinas War），是阿根廷與英國雙方為了管轄福克蘭群島及周邊島嶼而發生的一場短暫、未經宣戰的戰爭。

英阿長久以來對福克蘭群島的主權問題相爭不下。一九八二年阿根廷放棄了與英國針對此事曠日持久的談判，派遣一萬名軍隊入侵福克蘭

群島。當時英國的首相柴契爾也立刻派遣一支海軍特遣部隊，前往重新占領這些群島。英軍在三個月內達成任務，損傷約二百五十人。阿根廷方面則有七百人折損，使阿根廷軍政府威信掃地，並導致該國在一九八三年恢復文人統治。

柏林圍牆倒塌 (德語：Mauerfall，英語：fall of the Berlin Wall) ▶ 7

發生於一九八九年十一月九日的柏林圍牆倒塌，是八〇年代末期包括六四天安門事件、匈牙利共黨垮台、捷克絲絨革命與羅馬尼亞政變等，民主運動浪潮中的一環，也是東、西德統一的前哨。導火線肇因於東德官員誤解中央決定而公開發表的一項烏龍聲明。

當時面臨經濟崩潰的東德政府，在龐大民意壓力下，決定放寬東德人民旅遊限制，但政治局委員沙博夫斯基（Gunter Schabowski）卻在十一月九日全國轉播的記者會上，因誤解上級原意，而語意含糊地宣布東德邊境將立即開放，人民可自由前往西德的消息。

消息傳出後不久，東柏林數以萬計的東德市民欣喜若狂，紛紛帶著鐵鎚、鋤頭走上街頭，朝柏林圍牆的布蘭登堡城門推進。由於東德邊境衛兵未接獲上級指示，未以武力加以攔阻，以及西柏林向越境民眾每人發放一百馬克歡迎費的鼓舞下，勢不可擋的群眾以人力推擠方式，將象徵冷戰的柏林圍牆破壞拆毀。

高約三至四公尺，總長約一五五公里的柏林圍牆，是德意志民主共和國（GDR，即東德）為防止人民西逃，自一九六一年八月十三日起，沿東德領土範圍的東柏林邊境建造的封鎖線。柏林圍牆曾是一道擁有三〇二座瞭望台、二十二個碉堡，包含拒馬、鐵絲、地雷區、壕溝與河流在內，具有十多道防線的連續性建築。

一九九〇年代聯合國制裁伊拉克►13

聯合國在一九九〇年八月六日以伊拉克入侵科威特為由，對伊拉克實施一連串包括禁止石油出口、武器禁運、凍結海外資產在內等，嚴苛的全面性經濟制裁。

在一九九〇年至二〇〇三年兩次波灣戰爭爆發之間，聯合國總計發出以六六一號決議案為開端的六十三個有關伊拉克的決議案。制裁時間的長度、影響的深遠，與後果的嚴重性，都創下聯合國史上少有的案例。其中以油換糧的計畫，更在伊拉克造成嚴重的人道主義災難。

美伊戰爭►3・8・10

美伊戰爭又稱「海灣戰爭」或「波斯灣戰爭」，是以美國為首的多國部隊，在一九九一年和二〇〇三年分別對伊拉克發動的軍事行動。

一九九一年一月的第一次美伊戰爭，起因為一九九〇年八月二日伊拉克入侵科威特。獲聯合國授權的這場國際戰爭，最後是由美軍主導的四十三國聯軍取得決定性的勝利。

二〇〇三年三月二十日的第二次美伊戰爭，則是以英美為首組成的聯合部隊，以伊拉克可能藏有大規模毀滅性武器為由，在未經聯合國授權下，即對伊拉克展開的先發制人戰事。開戰之前，美國總統布希曾對伊拉克總統海珊和他的家人，下達四十八小時內離開伊拉克，以避免開戰的最後通牒。

地面部隊包括美、英、波蘭和澳洲等四國軍隊的盟軍，雖然在戰後數週即順利推翻海珊政權，但戰爭迄今仍未正式落幕。根據初步統計，自戰爭開打以來，已有將近十萬名伊拉克人與超過四千名盟軍喪生。

中東和會►11・12

中東和會是指國際間為了推動以巴（以色列與巴勒斯坦）和平進程，而主動召開或推動促成的有關會談。美國總統卡特、柯林頓都曾大力促成中東和會。

國際社會為了推動以巴和平進程而展開的最新一輪外交斡旋工作，是二〇〇七年年底在美國馬里蘭州首府安納波利斯召開的中東和會。這是自一九九一年馬德里和會以來，最大規模的中東問題國際會議，也是中東和平進程在二〇〇〇年埃及沙姆沙伊赫和會陷入僵局後，第一次重要的多邊會議。

這場為期一天的會議，是由美國總統布希提議召開。與會的一百多位代表分別來自以色列與巴勒斯坦自治政府兩方，聯合國、歐盟、俄羅斯和美國等中東問題有關四方，巴以周邊十七個阿拉伯國家，以及伊斯蘭會議組織、八大工業國、教廷國、巴西、印度等四十多個國家、地區與國際組織，再加上世界銀行、國際貨幣基金（IMF）兩個會議觀察員。

以巴雙方雖在會中發表聯合聲明，但會後迄今仍無突破性的具體進展。

〈奧斯陸和平協議〉（Oslo Accords）▶10・11

〈奧斯陸和平協議〉或〈奧斯陸協定〉是一九九三年八月二十日，以色列總理拉賓和巴勒斯坦解放組織主席阿拉法特，在挪威首都奧斯陸密會後達成的一項原則性以巴和平協定。協定中所擘畫的主要路線，包括以土地換取和平、同意巴勒斯坦由自治到最終建國等大方向，以及以色列釋放巴囚、巴勒斯坦釋放以兵人質等細節。

同年九月十三日，拉賓和阿拉法特在美國白宮草坪上公開簽署的〈巴勒斯坦自治原則宣言〉或〈奧斯陸協議〉（Oslo Agreement），則

是奧斯陸協定下的第一個關鍵性條約。

阿拉法特、拉賓和拉賓的外長裴瑞茲三人，在一九九四年十月因推動以巴和平進程有功，共同獲頒諾貝爾和平獎殊榮。但一九九五年十一月拉賓即遭到以色列極端保守主義分子刺殺身亡。

在〈奧斯陸和平協議〉下一度充滿樂觀前景的以巴和平進程，在以色列國土安全疑慮無法完全解除、巴勒斯坦極端組織無意放棄暴力抗爭，以及雙方保守勢力根本性原則水火不容的情況下，雖然在其後五年達成五項協議，但每一次達成協議前都會經過極其艱苦的討價還價，屢屢受挫的和平進程也因此陷入僵局。

蘇聯解體►1·2·4·7·11·13

發生在一九九一年年底的蘇聯解體，是一連串歷史事件的動態堆疊演進。遠因包括十五個大小不一、實力懸殊的加盟共和國不同的歷史背景、幅員遼闊的聯邦本身由來已久的多民族問題、俄羅斯長期享有的特權、俄羅斯與烏克蘭的衝突與鬥爭、過度中央集權造成的地方關係緊張、蘇聯憲法中的雙重主權，賦予加盟國國家自主權與自由退出聯邦權利等，都是聯邦政府在中央軍力式微時的嚴重考驗。

一九八〇年代末期，受到東歐新興民主浪潮的牽引，蘇聯社會亦開始經歷因經濟瀕臨崩潰所引發的政治動盪與民族矛盾。許多情感和地理距中央較遠的小國，如波羅的海三小國，開始行使退出聯邦的自由權利。此外，蘇聯最大加盟共和國俄羅斯在一九九一年六月選出非蘇聯領袖屬意的領導人物葉爾欽擔任總統，從中亦不難看出民意走向已和蘇聯中央漸行漸遠。

為了緩和加盟國之間的矛盾情勢、防止聯盟全面解體，總書記戈巴契夫原本計畫藉由體制內的改革，為新時代的蘇聯延續壽命。沒想到由

蘇共強硬保守派勢力在八月十九日發動的一場短命流產政變，卻將計畫全盤打亂。總書記調不動軍隊的窘境，亦為蘇聯提早敲響解體的喪鐘。

八一九事件後，宣布獨立的加盟國數量增為十一國，蘇聯內部亦出現自二戰以來首度食物短缺的情況。盟邦中最大的三國——俄羅斯、白俄羅斯與烏克蘭，宣布成立獨立國協，宣告蘇聯已不存在。十二月二十一日，加入獨協的國家增為十一國。無力回天的戈巴契夫在十二月二十五日正式辭職，克里姆林宮上方的旗幟由鐮刀錘子換成俄羅斯國旗。成立於一九二二年的蘇聯從此走進歷史。

盧安達種族屠殺►11

非洲國家盧安達的圖西族與胡圖族的人口比例分別占一四%與八五%。

十五世紀以來，盧安達地區的掌控權一直是在少數好戰游牧民族，即膚色較白的圖西族手中。占多數人口的胡圖人，雖然較早在盧安達定居，卻要等到一九六二年盧安達贏得獨立前不久，才取得對政府的完整控制。

獨立後控制國家行政體系的胡圖人，開始剝奪圖西人的土地，引爆零星內戰，造成圖西人大舉逃離盧安達。一九九四年四月六日，胡圖族國家領導人因座機遇襲罹難。矢言要為總統復仇的政府軍，開始在境內展開血腥屠殺，並引爆大規模的種族暴力衝突。

根據紅十字會的初步統計，在圖西族領導的盧安達愛國陣線以武力重新掌控國家前的一百多天裡，盧安達七百萬人口中就有將近八十萬人慘遭屠殺，其中半數以上是圖西族人。不分種族的四百萬人無家可歸。二百萬人的難民潮逃往鄰近國家，難民中以胡圖人占多數。

由於兩族的主從情勢在十五世紀到一九六二年間的數百年，從未發生如此大規模的仇殺，因此也有人將發生在廿世紀末期的這場種族屠殺，歸咎於西方國家在此殖民期間為加強統治而埋下的種族仇恨。另外，一九九三年國際出兵索馬利亞維和受挫的經驗，也是國際勢力未能及早介入阻止情勢急遽惡化的原因。

〈達頓和平協議〉（Dayton Peace Accord）►14

〈達頓和平協議〉即一九九五年十一月，前南斯拉夫共和國之一的波赫聯盟（Bosnia and Herzegovina，波士尼亞與赫塞哥維納，亦簡稱波黑）境內的交戰三方—波士尼亞、塞爾維亞與克羅埃西亞，在美國俄亥俄州達頓基地達成，十二月在法國巴黎簽署的終止波士尼亞內戰停火協議。

達頓協議的主要內容為同意在既有國界內，成立一個專門處理財政與外交事務的多族裔聯合政府，和兩個負責其他政府事務，面積相當的政治實體，也就是由波士尼亞裔與克羅埃西亞裔共同組成之波赫聯邦（Federation of Bosnia and Herzegovina），以及由塞爾維亞裔組成的塞爾維亞共和邦（Republika Srpska）。

在政治情勢複雜的波士尼亞，任何重大政策均有待三大族裔的相互協商、妥協方能定案，因此能夠維護境內各民族權益的達頓協議，被視為務實主義的一大成果。

剛果內戰►11

剛果內戰一般是指一九九八年至二〇〇三年之間，發生在剛果民主共和國（即民主剛果）境內，造成三百三十萬人死亡的多派系交叉內戰。一般內戰指的是發生在單一國家境內，無外力介入的戰事，但剛果內戰的開打，卻讓盧安達、蒲隆地、烏干達、尚比亞、安哥拉、蘇丹等

交壤鄰國，以及甚至完全沒有相鄰的辛巴威、納米比亞、查德、利比亞，都曾先後直接或間接、主動或被動地捲入這場非洲歷來最大規模的長期混戰之中。

原因在於剛果是世界上天然資源最豐富的國家之一，擁有大量鑽石、黃金、銅礦與用於手機內一種可耐高熱的鈮鉭鐵礦。長年以來，境內便有許多為了爭奪利益，而接受鄰近國家支持的叛亂活動。

一九九七年七月，由獨裁領袖蒙博托（Mobutu Sese Seko）統治長達三十二年的薩伊共和國（民主剛果的前身），遭到盧安達、烏干達和蒲隆地所支持的叛軍領袖卡比拉（Laurent Kabila）推翻政權。卡比拉隨即自任總統，並將薩伊更名為剛果。

一九九八年年中，卡比拉自覺軍力日漸雄厚，政權漸趨穩固，對於昔日助他打下江山的盟友予取予求的態度開始感到不耐，要求他們撤軍剛果，不得干預內政。懷璧其罪的非洲第三大國剛果便自此陷入五年浴血內戰。卡比拉本人也在二〇〇一年遇刺身亡。

〈南海行為準則〉（Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea）►3

中國大陸與東協為了替南沙群島的主權爭議尋求政治解套，於二〇〇二年十一月四日，在柬埔寨首都金邊共同簽署〈南海行為準則〉。這項政治宣言意在擱置各方爭議，維護南海穩定，尋求共同開發，以及避免會引起南沙群島主權爭議的行動。

此一行為準則的具體內容包括：針對國防軍事展開適當對話與意見交換；承諾對處於危險的公民予以公正和人道待遇；相互通報即將舉行的聯合軍演；在全面永久解決南海爭議之前，針對海洋環保、科學、航海交通安全、海域搜救、打擊跨國犯罪等展開合作。

此一準則雖令南海領土爭議的緊張局勢稍有緩解，不過由於南沙群島的爭奪除了涉及國家主權議題，還涉及當地蘊藏豐富的油礦和位居航道要津的戰略地位，因此南海爭議仍將持續成為東亞安全議題中的重要一環。

蘇丹達富爾的種族問題 ► 2 · 8 · 13

蘇丹達富爾的種族衝突，是當地部落的黑人居民組成反抗游擊隊，與由阿拉伯裔把持的中央政府之間，一系列血腥暴力事件的結果。

達富爾位於蘇丹西部，居民大多為黑人，但中央政府向來為信奉伊斯蘭教的阿拉伯裔所把持。二〇〇三年二月，為了爭奪石油資源，黑人與阿拉伯裔之間的衝突急遽升高，形同爆發內戰。名為「正義與公平運動」與「蘇丹解放軍」的兩支黑人反抗軍，率先發動攻勢。政府除了派兵反擊外，還動員當地阿拉伯裔族群，組成「騎兵團」協同作戰。除了鎮壓反抗軍外，還伺機掃蕩黑人城鎮與村落，甚至出動軍機進行轟炸。

達富爾地區黑人族群自此陷入燒殺擄掠的夢魘。動亂四年多，當地已有至少二十多萬人喪生，二百多萬人流離失所。

橘色革命 (Orange Revolution) ► 2 · 4

橘色革命是二〇〇四年年底發生在烏克蘭的總統選舉爭議。

在這場競爭激烈的大選中，獲得執政黨支持的亞努科維奇，在十一月底的二輪投票後，以小幅差距領先反對派候選人尤申科而贏得選舉，但由於選舉爭議不斷，從選前尤申科中毒毀容，到最後結果與出口民調不符。尤申科拒絕承認敗選，除了提出重選要求外，亦號召大批支持群眾示威抗議。在國際媒體高度關注下，烏克蘭最高法院最後下令雙方重新選舉。結果是由尤申科勝選當上總統。

「橘色」之名，來自反對派的顏色。在要求重選的抗議期間，尤申科的支持群眾多以穿戴橘色衣物、手持同色標語和旗幟的方式，來表達政治立場。

肯亞政治危機►13

位在非洲東部的肯亞，在二〇〇七年十二月二十七日舉行總統選舉後，曾因競選爭議而爆發造成上千人死亡、一百萬人無家可歸的全國性暴亂。

代表橙色民主運動黨（ODM）參選的歐丁嘉在敗選之後，指控連任的齊貝吉總統選舉嚴重舞弊，堅持齊貝吉必須在重新辦理選舉前先行下台。但齊貝吉所屬的「國家團結黨」（PNU）則主張選舉爭議應循法律途徑解決。

聯合國前祕書長安南曾率領國際調停小組居中奔走斡旋，倡議以「大聯合政府」方式解開政治僵局。美國則是希望肯亞能以分權方式，進行選舉，推動憲政改革。

直至二〇〇八年二月二十八日，對立政黨領袖在國際勢力多方斡旋下，同意簽署分享權力的突破性協議，政治危機才正式告終。

中共鎮壓西藏►15

二〇〇八年三月十日，西藏僧侶為紀念西藏抗暴四十九週年，在拉薩展開近二十年來最嚴重的大規模反共示威活動。北京當局為了消弭動亂，派遣上萬軍警前往鎮壓，總計造成至少數十至上百名藏胞死亡（死傷人數因北京刻意封鎖消息而出現極大差距）。

在持續一個多月的血腥鎮壓期間，北京同時封鎖西藏消息的一切報導、對達賴喇嘛發動輿論戰、塑造藏人暴民形象等，企圖轉移國際社會

在中國即將主辦奧運盛會前，以武力鎮壓西藏的關注焦點。

即便如此，中共對無辜藏民的暴行還是引來包括美國國會、歐盟議會等國際譴責的聲浪。流亡海外的藏族與不滿中共嚴重違反人權的外籍人士，伺機在中國奧運聖火所到之處展開示威抗議，使得北京成為史上唯一派遣護衛隊，為聖火遞送展開維安工作的奧運主辦國。

國際關係名詞解釋

單邊主義 (Unilateralism · 亦稱片面主義) ▶ 10

單邊主義與多邊、雙邊主義，都是國際關係中用來定義外交政策行為模式的專有名詞。

單邊主義指的是國際社會中實力地位較強的某一國家，為落實外交政策，而忽視多數人民意願、違反國際社會潮流、不顧他國利益、拒絕採取協商途徑，憑藉己力我行我素採取的孤鳥行為。由於單邊主義多發生在實力較強的國家身上，因此亦被視為強權政治的一種典型反映。

國際間因採單邊主義而遭人詬病的國家，首推在外交上以強大國力為後盾，處處運籌帷幄的美國政府，執意發展飛彈防禦系統、片面終止反彈道飛彈協定、拒絕接受〈京都議定書〉環保規範、執意對伊拉克、阿富汗採取軍事行動、動輒採取反傾銷調查和動用三〇一條款等等，都是美國獨斷獨行的單邊主義作法。

代理戰爭 (Proxy War或War by Proxy) ▶ 11

代理戰爭指的是兩個超級強權在緊張對峙的情況下，為了維持表面的平衡與牽制，擴大彼此的戰略緩衝，而在非本國的第三地戰場，透過

受其控制的政黨或武裝團體進行作戰的一種不直接興兵對戰的變相戰爭行為。

例如在冷戰期間，核武競賽的恐怖平衡下，美蘇兩大陣營雖然從未直接交戰，卻曾多次透過公開或隱密的經濟利益輸送、軍事合作及武器輸出等方式，將戰爭所需的資金、訓練和情報，提供給較有利於己方戰略利益的國家或團體，讓他們以戰爭方式來替自己爭奪勢力範圍。

越戰開打前，蘇聯和中國曾支援北越與南越民族解放陣線，對抗由美國力挺的吳廷琰南越政府；阿富汗長年內戰時，美國和親美國家曾金援阿富汗聖戰組織（mujahideen）以對抗蘇聯，蘇聯則支持阿富汗人民民主黨等激進政黨發動政變；以及塞爾維亞在波士尼亞戰爭的涉入程度，都可算是代理戰爭。

另外，一九三六年的西班牙內戰、兩伊戰爭期間的黎巴嫩內戰、仍未完全結束的索馬利亞內戰等，也都是有外國勢力介入操控的代理戰爭。

孤立主義 (Isolationism) ▶ 14

孤立主義是外交政策的主要型態之一，通常用於軍事戰略與經濟文化方面。在軍事戰略方面，孤立主義採取不干涉原則，也就是除了自衛戰爭外，不主動捲入任何外部的軍事衝突。至於在經濟文化方面，則是通過立法來限制與國外進行的商務或文化交流。

第一次世界大戰到珍珠港事件之間的美國、十七世紀德川幕府之後的兩百多年間、第二次世界大戰後的緬甸軍政府，以及中國在明清時期，都曾採取外交上的孤立主義。鎖國與關稅壁壘都屬於孤立主義的外交手腕。

書 名：國際觀的第一本書：看世界的方法

作 者：劉必榮

發行人：簡志忠

出版者：先覺出版股份有限公司

地 址：台北市南京東路四段50號6樓之1

總編輯：陳秋月

主編：莊淑涵

責任編輯：劉珈盈

美術編輯：李家宜

數位編輯：王琪

行銷企畫：吳幸芳、荊晟庭

數位版權：簡瑜

法律顧問：圓神出版事業機構法律顧問 蕭雄淋律師

本書圖part1、part2、part3、圖15-1、圖15-2攝影圖片由達志影像提供；
圖12-1攝影圖片由Getty Images提供。

ISBN 978-986-134-227-6

實體版發行：2014年7月

電子版發行：2017年5月