台馬關係生變之背景與教訓

洪茂雄/政治大學國際關係中心研究員、台灣新世紀文教基金會董事

壹、前言

台灣和遠在巴爾幹半島上的內陸國家馬 其頓,自1999年1月27日正式建交以來, 雖然僅短短兩年,但其間予國人由熱轉冷 之感。熱者,當雙方建交之後,隨即展開 高層互訪,上至行政院長和總理、立法院 長和國會議長,以及外交部長,下至工商 企業團體,培訓馬國企管經理及技術專業 人才,使台馬關係的友誼甚篤,穩定發 展;冷者,不及一年,執政聯盟內部開始 出現雜音,對我國所謂的「經援承諾」, 有所抱怨。緊隨著去年(2000年)11月, 聯合政府改組、推動台馬建交最力的更新 民主黨退出內閣,改由一向親中國的自由 民主黨加入聯合政府。於是,斯科普里狀 况頻頻傳出,更有中國駐南斯拉夫大使館 的兩名參贊勤於走訪馬國,公開談及中馬 復交議題。更有甚者,馬國總統和總理, 竟然公開接見江西省南昌市長。為此,不 由得令國人想到,台北和斯科普里之間的 關係是不是早已出現問題、會生變嗎?

貳、中國極力拉攏馬其頓

早在台馬建交後,北京政府即頻與斯科 普里當局接觸。首先,最值得國人關切的 乃是馬國官方對待中國訪客的不尋常反

應。中共頻頻與馬國官方進行接觸,有三 件極不尋常的動作,頗值關注:

其一、正式外交管道的接觸:中共展開 對馬其頓的「外交出擊」,是以駐貝爾格 萊德大使館為根據地。自去年十二月至今 年一月中旬,中共派駐南斯拉夫使館李姓 和王姓兩名參贊先後密訪馬國首都斯科普 里。李氏曾四度到訪分別會見馬國國會新 任議長安道夫和身為自由民主黨黨員的首 都市長潘諾夫等馬國政要,表達北京欲與 斯科普里關係正常化之意願; 王氏也於一 月中旬密訪安道夫,協商雙方復交事宜, 馬國政府放任國會議長和中共兩名使館參 贊,協商復交事宜,也為內閣制國家處理 國際關係所罕見。

其二、城市外交的接觸:中共除了透過 傳統外交途徑之外, 也展開城市外交攻 勢。江西省南昌市和馬國首都斯科普里在 中馬斷交之前,即談及締結姊妹市事宜。 去年十二月中旬,南昌市劉姓市長應邀率 團走訪斯科普里,並分獲馬國總統特拉伊 考夫斯基,和總理喬傑夫斯基的約見,馬 國總統和總理以高規格的禮遇約見尚無邦 交的中國地方省籍市長,雙方談及彼此間 改善關係的議題,並就改善中、馬關係進 行會談。同時,劉姓市長代表南昌市和斯 科普里市長潘諾夫簽訂兩市合作友誼備忘 錄,並談及締結姊妹市事宜,達成兩姊妹 市合作交流之共識。

其三、加強經貿外交的接觸:公元2000 年12月26日,中國大陸「海南科工貿易公 司」總經理紀建平,首度應邀率團訪馬其 頓國營電力公司洽談,檢討「興建科茲亞 克水力發電廠計畫」進度落後問題,並協 商馬方貸款及發電機規格不符等爭議。中 國海南科工貿易公司承諾將大幅更換該公 司駐馬工作不力人員,和擱置過去的爭 議,儘速依約完成建廠計畫,中國對該項 工程並提供八千萬美元的經援。

中共對馬國展開的一系列外交出擊,除 經由官方傳統外交外,並藉由城市交流的 方式,乃至以經貿外交,提供信貸和技術 工作人員協助馬國水力發電建設與我國進 行正面較勁,馬國政府又毫不迴避以禮相 待,沒有把台北當局放在眼裡,凡此種 種,正說明台、馬關係早已出現動搖,潛 存隱憂,很明顯地反應出台、馬之間關係 的隱憂。

另外,再就中國頻與馬其頓政府展開外 交攻勢的背後意圖來看,其背後目的昭然 若揭:第一、企圖破壞台馬關係發展走向 正常化。北京共黨政權一直處心積慮,對 台灣進行「三光政策」,想盡辦法封殺我 國在國際社會的活動空間;第二、圖謀阻 止我國以馬其頓作為橋頭堡開拓東南歐, 甚至整個歐洲的外交關係。由於我國政府 相當重視台、馬邦誼,中共當局乃採「遠 交進攻」,以駐貝爾格萊德大使館地利之 便,軟硬兼施,誘引斯科普里政府改善雙 邊關係;其三、試圖挽回中、馬斷交時被 蒙在鼓裡的顏面。當1999年1月27日台北 和斯科普里同時宣布台、馬建交之際,中 國駐馬許姓大使事先毫不知情。該年2月9 日,中、馬宣布斷交之後,中國駐馬大使

曾揚言,終將會再度回到斯科普里。

參、馬國「台、馬關係」正常 化之內、外在因素分析

台、馬關係會生變,由馬國政府高層對 此始終無法唱同調也可看出端倪。

首先、馬國政要某些言論,也甚令國人 納悶,不容等閒視之:諸如,總統特拉伊 考夫斯基2月1日在參加早餐祈禱會時,應 華府智庫「戰略暨國際安全研究中心」之 邀發表公開演說,曾提到「台、馬關係目 前有非常正面的發展,我們並無計畫斷絕 和台灣的外交關係。」然特氏又稱「未來 馬國是否會轉而承認中國」,乃係未來必 須考慮的問題。「馬國與中國的外交關 係,目前很不幸的被擱置」,他瞭解「中 國在這個區域的利益,所以馬國對這個情 勢的發展一直很注意。」特拉伊考夫斯基 經常以馬國未來將加入歐洲聯盟,其外交 政策必須和歐盟一致為由,別有所指,來 點出台、馬關係發展的不穩定性;再者, 國會議長安道夫在接見中國駐南使館參贊 後,曾對外宣稱,馬國聯合政府準備和台 灣斷交與中國復交達成共識;此外,馬國 獨立後首任總統格里戈羅夫支持中、馬復 交。早在1999年1月台、馬宣布建交時, 當時擔任國家元首的格氏就極力反對,一 再表示馬國僅承認「一個中國」,北京為 代表全中國的「合法政府」。

其次、當台、馬的外交關係即將生變之 際,馬國親中國的政治人物總是要搬出一 些似是而非的理由,來說明台、馬建交是 一項「錯誤的決策」。前不久馬國前駐美 大使阿采夫斯卡就向華盛頓的記者表示, 「承認台灣是一個大錯誤」,「馬其頓已 體會到,失去聯合國預防性防禦部隊的損 失」,這位剛卸任的大使更放馬後砲的指 出,斯科普里對台灣的外交行動激怒了中 國,導致北京在聯合國安理會否決了聯合 國防禦部隊的延長案。阿采夫斯卡理所當 然認為,由於聯合國一千名預防性防禦部 隊撤離馬其頓與塞爾維亞邊界,使得馬其 頓和科索沃之間的多山疆界讓阿爾巴尼亞 族游擊隊不受阻礙跨越,種下今天馬其頓 瀕臨內戰的危機。

事實上,只要對馬其頓獨立後的政經情 勢和聯合國維和部隊所能發揮的功能有所 瞭解,像阿采夫斯卡之流似是而非的言 論,是難令人信服。最簡單的一些道理, 阿采夫斯卡和馬國政界人士總該知道如下 事實:

一、馬國內部不團結,不勤於改善民主 化之後的政經條件,而單靠區區一千名聯 合國預防性防禦部隊,即想確保馬國的和 平穩定,豈不是過於天真。聯合國維和部 隊自1999年7月先後派遣四萬多名藍盔軍 進駐科索沃,都已為時二週年,科索沃的 危機依舊存在。聯合國維和部隊也曾在安 哥拉、索馬利亞和柬浦寨等地執行維和任 務,但最後都是以失敗告終。

二、在馬其頓靠科索沃邊界城鎮作亂的 是所謂「民族解放軍」(NLA),嚴格地 說,與科索沃解放軍(KLA)是有別。一 般咸信,馬國境內阿爾巴尼亞族的「民族 解放軍」得到科索沃解放軍武器的支援, 那麼,試問:第一、以北約國家為主幹的 聯合國維和部隊為何坐視不管,縱容科索 沃解放軍提供軍火給馬國的民族解放軍? 第二、究竟是什麽因素,致使馬國阿族解 放軍坐大有機可趁,他們的要求為何?

三、較符合常理的認知,中馬在兩年前 斷交之初,北京共黨政權不顧馬其頓的安 危,亂動用否決權來報復斯科普里當局, 馬其頓人民應該要憤慨不滿,更清楚認識 共產黨的真面目才對,何以今日斯科普里 反而對台灣恩將仇報,把馬其頓的內亂歸 咎於台馬建交帶來的代價?再者,當聯合 國防禦部隊無法延長時,北約曾承諾協助 馬國的邊防,歐洲聯盟和北約也一直從中 斡旋,想辦法落實1999年7月底,所簽署 的東南歐穩定公約,馬國何以不自我檢討 境內少數民族的權益問題?

再者、就馬國內部情勢看來,目前馬其 頓正陷入內部動亂,政府急需國際社會, 特別是聯合國維和部隊的援助;中國身為 聯合國安理會常任理事國的一員,握有聯 合國出兵與否的決定權,馬國在此安全利 益考量之下,自然亟欲向中國示好。

準此以觀,從上述馬國內、外在情勢看 來,以及在北京共黨政權積極拉攏親中國 的自民黨,並展開一連串的外交出擊下, 很顯然地,一方面已對我國構成莫大心理 壓力,中共頻與馬國進行外交接觸,迫使 我國疲於奔命,急思因應對策,耗損有限 資源;另一方面,也引發馬國境內親台派 和親中派的相互較勁,分化聯合政府和台 灣的邦誼。致使更新民主黨退出聯合政 府,轉由親中共的自由民主黨入閣,將相 當程度影響過去一向反共的內部革命組 織—馬其頓民族統一民主黨的對台政策, 呈現搖擺不定;同時中共試圖在馬國境內 塑造復交輿論,以利統戰。早在1993年10 月,北京與斯科普里建立大使級外交關係 之後,中共當局已在馬其頓廣結善緣,和 由馬共改頭換面的社會民主聯盟、媒體和 某些社會團體等交往甚密,早已奠定良好

持平而論,在馬國內部政策搖擺不定以

及中國共黨政權處心積慮不擇手段打壓台 灣在國際社會生存空間的情況下,台灣和 馬其頓的外交生變,注定終將到來。

肆、從「台、馬關係」吸取教訓

台馬關係於今年六月劃上休止符,台北 和斯科普里之間的正常互動即宣告停擺, 台馬外交生變之後,畢竟我們在五、 年代錯失國際形勢雙重承認的最佳時機, 如今要力挽狂瀾,實是極為艱辛。無可 實,更需要「處變不驚」,多少師可現 實,不過,「前事不忘,後事之師」, 處 關係建交之時,實在有諸多檢討之處 即時此際,更亟需冷靜思索,期盼我國經 驗」得到一些教訓。

在此必須坦率指出,二年多前,當台北 和斯科普里正式宣布建交時,從官方和大 眾傳播媒體的談話與評論,予人有下列印 象:其一、和馬其頓建交,使我國自七○ 年代初與所有歐洲國家(梵諦岡除外)陸 續斷交之後,重新又回到歐洲,相當具有 象徵性意義;其二、台灣和處在巴爾幹半 島上的馬其頓建交,形同我國在東南歐攻 下橋頭堡,一方面作為進軍歐洲的跳板, 另一方面可做為我國拓展東歐國家進一步 關係的據點;其三、在北京共黨獨裁政權 一再揚言對台灣進行「三光」政策的陽謀 下,突破中國的封鎖,打開台灣「求生 存,求發展」的活路,無異使國人「風雨 生信心」,充滿希望。事實上,這些觀點 未免一廂情願,過於樂觀。持平而論,台 灣和捷克、波蘭、匈牙利等中東歐國家雖 無正式外交關係,但我國與上述三國的互 動交流,遠比與馬其頓更加友好,經貿關

係也愈為密切。

俗云「希望越大,失望也越大」,如果 台馬建交之前,我國的外交決策部門誠如 政府所再三強調的「務實外交」,很務實 地對馬其頓的內外在條件客觀評估,那 麼,我國或許不至於得不償失,甚至於疲 於奔命,付出高昂代價試圖維繫搖搖欲墜 的邦交。坦白說,以馬其頓現存的內外在 環境,只要稍加衡量比較,即可得出清晰 可見的答案。第一、馬國國會各政黨一來 民族主義高漲,熱中權力鬥爭,仍欠缺民 主素養;二來對外政策共識不足,尤其對 台馬關係的認知落差甚大; 三來沒有一個 強勢政黨足以在國會掌握絕對多數,卻必 須由二、三個政黨以上始能成立穩定內 閣。這種情況之下,每四年改選一次國會 政黨生態,變幻莫測,很不容易對各個政 黨建立互信友好關係。第二、馬其頓內部 族群問題複雜,阿爾巴尼亞族未享有主體 民族地位,受到歧視,加上科索沃與馬其 頓比鄰,提供阿族相互聲援,追求屬於阿 族共和國目標的客觀條件,隨時都有可能 發生動亂,而影響馬國政局的穩定性。第 三、馬其頓的經濟條件甚差,一方面小國 寡民,資源匱乏;二方面地處巴爾幹內陸 國家,沒有出海港口,陸海空運輸系統頗 受外在因素,如鄰近地區的動亂,睦鄰關 係不佳等所帶來掣軸自主性低;三方面馬 國不是巴爾幹地區的交通要衝,加上巴爾 幹地區紛爭不斷,民族間的矛盾揮之不去 成為經濟發展的絆腳石。第四、正因為馬 其頓位於有「火藥庫」之稱的巴爾幹半 島,暗藏不定時炸彈,衝突頻繁,致使國 際社會不得不插手干預;中國作為聯合國 安理會常任理事國之一,自然有較多機會 介入,予以發揮其影響力。準此以觀,我 們的外交決策單位若在台馬建交之前,不 求功心切,並以國家利益為第一優先作考 量準則,相信台、馬之間的外交關係就不 至於急就章宣布建交,也不會花了大筆冤 枉錢而草草收場。

伍、結論

總的而言,我們該從台、馬關係中的起 起落落學到什麼?俗語說,「不經一事, 不長一智」,我國至少也和四、五十個國 家有過斷交經驗,難道我們還要一錯再 錯,執迷不悟嗎?此時此刻,我們不忍心 對外交部門有所苛責。不過,我們必須鄭 重提出下列呼籲:第一、朝野政黨應相忍 謀國,及早建立對外政策的共識,形成團 結一致對外的戰鬥力量。第二、強化外交 前線的團隊精神,不但要具有堅強的戰鬥 意志,而且對台灣的忠誠度不容置疑。第 三、駐外人員宜適才適用,切忌因循苟 且,或酬庸或靠人際關係等「內交」不當 作為。我們期許,今後該是講究效率和務 實的「行動外交」。

有了「馬其頓經驗」,該是我國「經援 外交」亟需嚴肅檢討與另謀對策的正面教 訓的時候。台、馬關係僅僅維持二十九個 月,台灣卻為這個巴爾幹內陸小國的經濟 援助浪費國庫一億五千萬美元,相當每個 月白白付給馬國五百多萬美元,比起馬國 歷年來所吸引的外來投資僅僅八、九百萬 美元,簡直無法相提並論。台灣對馬其頓 的付出,根本不是任何國家所能望其項 背,這樣高昂的代價,世所僅見,但為何 斯科普里對台灣雪中送炭的友誼竟是那麼 無情無義?!這應是我們決策當局必須要 嚴肅檢討的課題。