

揭密：冷戰時期臺灣與東南亞國家 之軍事關係

魏麒騰*

摘要

2022年8月19日國立中正大學政治學系舉辦學術演講，邀請淡江大學外交與國際關係學系陳鴻瑜榮譽教授，以「揭密：冷戰時期臺灣與東南亞國家之軍事關係」為題，分享研究發現。陳鴻瑜教授提到，在冷戰時期與我國有邦交關係的國家有限，但我國卻與無邦交國家維持密切的軍售關係。這樣的軍售關係有以下幾個特點：首先，販售的武器多半是彈藥或小型武器；其次，武器均為臺灣生產，根據臺灣與美國軍售的規定，不得轉售美國出售給我國的武器，因此在提供武器的產地上，均為臺灣自產的武器；第三，出售武器的動機多半與對抗共產主義相關，並且在出售武器給某一國家時，會先徵詢與其對立國家的意見，並且獲得同意。以外交任務而言，我國政府在這一點相當成功。在冷戰結束後，軍售關係也隨之取消。本文分別說明冷戰時期美國對我國外交態度的轉變，對於軍售關係的影響；在我國政府內存在官僚之間的政治對抗，根據宏觀與微觀層次分析陳鴻瑜教授的研究觀點。本文認為，陳鴻瑜教授的演講與研究提供史料方面的證據，可作為政治系學生在挖掘知識與進行本國研究時重要的基石。

關鍵詞：外交史、冷戰時期、軍售關係、臺灣與東南亞

* 國立臺灣大學政治學研究所碩士生

投稿日期：2022年9月7日；採用日期：2022年9月23日

doi:10.53106/2311505X20220209101003

Revealing the Secrets of Military Relations between Taiwan and Southeastern Asia during Cold War Period

Chi-Teng Wei*

Abstract

This academic speech was held by the Department of Political Science, National Chung Cheng University (CCUPS) on Aug 19, 2022. CCUPS invited Emeritus Professor Hurng-Yu Chen, Department of Diplomacy and International Relations (DDIR), Tamkang University, to share recent studies. Professor Chen mentioned that countries' diplomatic relations with R.O.C. (Taiwan) were limited during the Cold War period, but R.O.C. maintained closed foreign military sales with those who do not have diplomatic ties. There are several features regarding foreign military sales of R.O.C.. First, the majority of the weapons sold by R.O.C. were ammunition. Secondly, most weapons were made in Taiwan. R.O.C. should not be a reseller according to regulations of foreign military sales between Taiwan-US. Third, the motivation for weapon selling was almost related to counter-communism. R.O.C. consulted other countries and received their agreement while establishing relations of weapon-selling with any country. From a diplomatic viewpoint, R.O.C. was successful in maintaining such relations with countries in the Southeastern, especially with those who do not have diplomatic ties. Not until the end of the Cold War could the relation maintain. From the macro- and micro-level, this article will aim at the explanation of US foreign attitude towards Taiwan which impacted the weapon-selling, of political confrontation among R.O.C. bureaucrats, and analyze the view from Professor Chen. The studies from Professor Chen provide several historical pieces of evidence

* Graduate Student, Department of Political Science, National Taiwan University
doi:10.53106/2311505X20220209101003

and inspiration. Meanwhile, it is vital for students who majored in political science or researched domestic politics to explore the knowledge.

Keywords: diplomatic history, Cold War period, the relations of weapon-selling, Taiwan and Southeastern Asia

壹、活動時間與詳細資訊

2022年8月19日下午15～17時，國立中正大學政治學系舉辦學術演講，邀請淡江大學外交與國際關係學系陳鴻瑜榮譽教授，以「揭密：冷戰時期臺灣與東南亞國家之軍事關係」為題，分享其近期的研究。該次演講由國立中正大學政治學系魏楚陽副教授主持，並邀請林平副教授與談。鑑於疫情影響，此次演講採取線上舉行，透過視訊軟體（Google Meet）的協助，克服距離的因素，邀集海內外對於該議題有興趣或長期研究的專家學者以及師生共襄盛舉。此次參與的人數共計30餘位，除了國立中正大學政治學系的師生之外，也包含國立中正大學戰略暨國際事務研究所、中央研究院人文社會科學研究中心、國立暨南國際大學、國立高雄師範大學、文藻外語大學、國防大學、印尼大學等多校師生。此學術演講紀要，則是林平副教授委由國立臺灣大學政治學研究所魏麒麟研究生進行記錄與編撰。

貳、演講內容摘要與記述

講者陳鴻瑜教授在活動當中提到，諸多東南亞國家在冷戰時期，與臺灣都維持有意義的合作關係。其中，合作的面向多半是軍事武器的販售或贈與。蔣中正總統時期，有意識地協助東南亞政府對於各國境內的共產黨人進行剿滅。以越南與臺灣的關係為例，政府當時派遣退役空軍飛行員，以美製的C-123機型對南越進行空中運補、空投，為了避免我國派遣陸軍盤據南越，並試圖揮軍北上與中華人民共和國發生實質的軍事衝突，在美國的要求之下，我國陸軍則與越南政府未有過多往來。然而在1964年後，北越與蘇聯合作，我國與越南的合作便逐漸終止。

我國在處理販售武器的外交手腕上處理得相當微妙且精細，在與馬來西亞以及新加坡之間的關係，陳鴻瑜教授認為，這兩國政府在早年與我國政府的關係並沒有太多互動。以馬來西亞為例，1962年其曾向我國要求購買巡邏快艇，以應對與菲律賓之間的對立關係，當時受到我方拒絕。但是，1965年，馬來西亞政府以反共之名推翻印尼的蘇卡諾（Sukarno）總統時，我國則無償提供武器。直到1974年，馬來西亞承認北京的一個中國政策，使得我國撤領事館與其轉為發展軍售關係，在此之前我國與馬來西亞政府之間並無正式的外交關係，卻仍

維持軍事援助的行動。而該行動也擔憂引起新加坡李光耀總理的誤會，因此事前曾徵詢其意見，並獲得同意。這都說明維繫雙方軍事關係的微妙手段與困難。

以新加坡為例，由於李光耀總理在外交政策採取中立的態度，1959 年左右，我國將李光耀總理視為左傾思想的領導人，因此與新加坡的關係並不密切。新加坡獨立後，曾尋求以色列、印度、埃及為其提供軍事訓練，以色列雖然同意，但軍事訓練的協議僅限於陸軍與海軍。面對英國計畫從新加坡撤軍，我國政府在 1967 年提議，為新加坡政府提供空軍訓練，但作為交換條件是雙方須進一步確立邦交，對此新加坡並未接受。1972 ~ 1973 年間，新加坡政府曾派代表團至臺灣訪問，隨後李光耀總理在 1973 年訪問日本時，到訪臺灣並且與蔣經國先生（時任行政院長）建立私人關係，過程中李光耀總理便提議由臺灣協助訓練軍隊，此後才開啟雙方的軍事合作。然而，陳鴻瑜教授在國史館的檔案中，從新加坡吳慶瑞副總理寫給蔣經國的私人書信中發現，或許在 1972 年以前，我國與新加坡便已經存在高階軍官訓練，但此一可能性目前尚無法證實。隨後在 1975 年開始執行星光計畫，才確立兩國政府在無外交關係的情況下，發展密切的合作。

除了軍事武器的交易活動，政戰顧問團的派遣也是值得注意的議題。1960 年，我國曾派遣政戰人員至南越協助成立政戰總局，然而，陳鴻瑜教授認為成效並不彰，原因在於，接受臺灣政戰訓練的軍人，往往成為日後政變的主因。例如，1963 年越南軍事將領政變，參與政變的少壯派軍人多半曾於政戰總局受訓。直到 1973 年《巴黎和平協約》(Paris Peace Accords) 簽署，要求外國軍隊撤出，政戰顧問團才改以建設顧問的名義留在當地。另外，我國與柬埔寨在 1970 年代初期也曾有建交契機，當時柬埔寨方面希望我國先確定軍事武器的援助關係，才有意願進一步磋商建交事宜，對此，我國外交部與國防部產生爭執，外交部採取保留態度，認為應該確保建交事宜後，才能再議軍事合作議題。但因 1971 年我國退出聯合國，鑑於美中關係的發展，在美方反對之下，要求柬埔寨不得與臺灣建交。政戰顧問團則改以建設顧問團的模式留在當地，臺柬關係也逐漸趨弱。

最後，陳鴻瑜教授彙整上述案例並且說道，在冷戰時期與我國有邦交關係的國家僅有菲律賓、南越、泰國，然而，我國政府對外的軍事援助卻不僅限於盟邦，實際上，與無邦交國家維持密切的軍售關係。這樣的軍售關係有以下幾個特點：首先，販售的武器多半是彈藥或小型武器；其次，武器均為臺灣生產，根據臺灣與美國軍售的規定，不得轉售美國出售給我國的武器，因此在提供武

器的產地上，均為臺灣自產的武器；第三，出售武器的動機多半與對抗共產主義相關，並且在出售武器給某一國家時，會先徵詢與其對立國家的意見，並且獲得同意。以外交任務而言，我國政府在這一點相當成功。

參、對於政治系學生的啟發

陳鴻瑜教授對於我國政府在冷戰時期與東南亞諸國的外交關係之闡釋，對政治系學生具有重要的啟發。一方面，透過閱讀冷戰時期我國與東南亞諸國的外交關係能夠讓讀者們更加清楚，我國在外交的艱難處境之下，維持實質外交關係的歷史事實，並且反思在冷戰背景之下，我國外交策略的意義；另一方面，透過史料的蒐集，讓讀者與聽眾得以宏觀的視野鳥瞰冷戰時期中，我國政府體制內部部門的角力與動態關係如何促成外交關係的維持。這兩個方面的啟發，能夠在「外交關係史」之外的政治學研究獲得相應的佐證。

關於第一點，在探討我國民主轉型的研究當中，日本政治學者若林正文（Wakabayashi Masahiro）在其著作《戰後臺灣政治史：中華民國臺灣化的歷程》（台湾の政治：中華民国台湾化の戦後史）當中，提出「50年體制」以及「72年體制」的概念，儘管若林正文對於「50年體制」以及「72年體制」的闡釋，意在解釋我國於不同體制之間的轉移，採取不同內政措施的原因。然而，根據宏觀的架構視野，我們仍然能夠透過體制之間的轉變，窺探我國外交政策轉變的因素。¹

在「72年體制」之前，我國外交政策乃是在「50年體制」底下運轉。「50年體制」是指，1950年代在美蘇對抗的國際環境當中，韓戰的爆發之下，為避免亞洲諸國均成為共產國家，美國在戰略部署上提出第一島鏈的概念，作為限制共產主義向太平洋擴張的防線。因此，「50年體制」的架構背景是在對抗共產主義於東亞地區的擴張。直到1970年代開始，受到美國外交政策的

¹ 筆者明白，若林正文藉由兩個體制的移轉，目的在於說明蔣經國政權推動民主轉型的動因，因此在「72年體制」之外，若林正文提出「遷占者優位體制」的概念。蔣家政權代表的中華民國政府，在國共內戰失敗之後，將統治基地轉移至臺灣，為了鞏固統治上的優勢，國民黨政府大量使用具有移民色彩的外省族群作為統治集團的成員，在族群關係當中埋下緊張的衝突。若林正文將此現象稱為「遷占者優位體制」，描述中華民國政權在時代背景下，作為國民黨象徵圖騰的國家政權與臺灣本土族群的不對等關係（若林正文，2014，頁122）。而本文在此則是將若林正文所提出的體制轉換，作為我國對於東南亞外交政策逐漸疲弱的因素，由於72年體制的結構使得我國與東南亞諸國的實質外交關係，受限於外在因素的影響。

影響，我國正式從「50年體制」進入「72年體制」，隨著美國與中華人民共和國建交，我國面臨的國際認同喪失及外交困境加劇（若林正文，2014，頁122-131）。在外在因素的刺激下，開啟我國民主化的進程，同時也對於外交關係發生影響，特別是在與東南亞諸國的互動上轉趨被動。

根據陳鴻瑜教授的研究，我們也可以發現，我國政府於冷戰期間（「50年體制」之下）對東南亞諸國的外交關係，呈現積極主動的態勢，然而，當我國進入「72年體制」之後，在涉及建交問題時，東南亞諸國則受限於美國政府的外交方向，態度轉為消極，我國政府也轉趨被動。我國政府在冷戰期間與東南亞諸國的軍事互動，確實是在美國政府默許甚至支持的背景下積極開展，恰逢冷戰時期「50年體制」的維繫，軍事援助的動機，往往與對抗共產主義在東亞的擴張相關。這一點可以從蔣中正總統同意軍援馬來西亞政府，以推翻印尼共產領導人的案例觀察。

關於第二點，在探討發展型國家理論是否適用於我國經濟成長的研究當中，北京清華大學的臺灣研究學者巫永平（Wu, 2001, p. 94）認為，我國在經濟成長的過程中，發展型國家理論的解釋並無法精確地說明臺灣的情況。因為，以政治對抗、利益衝突與意識形態分立的經濟官僚體制，以及在一黨專政的背景之下，蔣氏家族的意念，才是影響臺灣產業發展的因素。換言之，發展型國家理論認為經濟官僚的獨立性，在臺灣的案例當中是有待商榷的（Wu, 2001, pp. 96, 104）。²

值得注意的是，在探討官僚獨立性的問題上，巫永平（Wu, 2001, p. 97）精確地指出，在黨國體制之下，官僚層級之間的政治對抗，經常因任期的因素，使得政策出現不連續的斷裂問題。例如，經濟部、財政部以及行政院國際經濟合作發展委員會之間，雖然具有相同的目的（促進經濟成長），但是在動機上出於不同的考量，採取的途徑也有所差異，導致部門之間時而發生衝突。因此，以經濟發展的案例看來，臺灣中小企業帶動的經濟成長，並不是因為明確的官僚政策方向，反而是偶然的機遇下，意外促成的結果。³

² 在威權時期，政治領導者的領導風格，對於政策的施行成功與否具有重要的意義。巫永平（Wu, 2001, pp. 94-96）指出，在當時的政府官僚之間，經常是以「與蔣氏家族的親近關係」為同心圓，向外擴張確立信任關係，只有愈接近圈內的官僚，才被賦予一定程度的信任；同時，相較於蔣中正總統對於部分官僚的信任，蔣經國則明顯地不信任部屬。在蔣中正主政時期，諸多政策的執行仍舊是由他本人所決定。然而，領導人的個人意向僅是研究者用以說明發展型國家理論對於臺灣案例不適用的因素之一，本文則聚焦在政治部門當中官僚對立的因素。

³ 巫永平（Wu, 2001, pp. 108-110）認為，在1970年代以前，臺灣的經濟政策是呈現特殊的二元市場

透過巫永平的觀點，我們可以思考同一時期，除了經濟發展的情況，在我國與東南亞諸國的外交關係中也存在官僚部門對抗的問題。在我國與柬埔寨的互動中，曾有締結邦交的契機，陳鴻瑜教授發現，當時我國外交部門和國防部門在政府思考與柬埔寨締結盟邦的過程中，出現衝突的立場與意見；在與其他國家的互動當中，外交部門與國防部門也呈現資訊落差、橫向溝通不確實的問題。換言之，陳鴻瑜教授研究中指出國防部門與外交部門之間的對抗，在政治邏輯上與歷史事實上，確實可能存在並且具有說服力。不過，導致外交部門與國防部門對立的原因，仍有待進一步研究。

綜上所述，陳鴻瑜教授的研究對於政治系學生的意義與重要性在於，從史料基礎上提供學生們一個有別於西方國際關係理論的外交史思考途徑。在演講中，陳鴻瑜教授不斷強調，軍事關係的互動尤為特殊且應高度關注，因為軍事合作的關係往往只存在具有外交關係的盟邦之間，然而，回顧我國與東南亞諸國的外交史，卻能清楚發現以軍事合作為宗旨的實質外交關係。是以，陳鴻瑜教授的演講展現出，在我國艱困的國際現實下，如何積極開展實質的外交關係，對於將來有志投身外交工作的學生，相當具有啟發性；另一方面，計畫以政治學研究為主題的學生，也獲得諸多啟發。根據上述政治學門內不同次領域對於同一時期的研究，可以發現，知識並未受限於次領域的分野而有所區隔。在回顧我國於冷戰期間的外交關係時，透過不同的研究探討，反而能夠更精確地描繪當時的時空背景與歷史脈絡。如果說若林正丈的研究架構提供一個宏觀的視野，巫永平的分析爬梳我國官僚體制內的動態角力，那麼，陳鴻瑜教授的演講與研究則提供史料方面的證據，作為政治系學生在挖掘知識與進行本國研究時重要的基石。

結構 (dualistic market structure)，直到 1970 年代以後，面臨國際因素與統治正當性危機，才出現對於中小企業的政策方向修正。儘管當時國民黨對於國營企業與大企業的政策方向確立，然而，政策本身對於中小企業並無過多限制，也沒有實質的獎勵措施，因此，無論是根據發展型國家理論解讀臺灣的經濟成長，或者將中小企業的發展歸因於蔣家政權下菁英官僚的治理，都是美麗的誤會，臺灣中小企業的成功是特殊境遇下的偶然事件。

參考文獻

一、中文部分

若林正文（2014）。戰後臺灣政治史：中華民國臺灣化的歷程（李承機、林果顯、林琪禎、岩口敬子、洪郁如、周俊宇……嚴杏如，合譯）。臺北市：國立臺灣大學出版中心。

二、外文部分

Wu, Y. (2001). Rethinking the Taiwan developmental state. *The China Quarterly*, 177, 91-114. doi:10.1017/S0305741004000062

