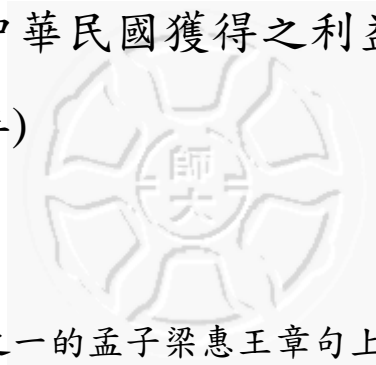


第五章 胡笙自中華民國獲得之利益(一九七一年至一九七七年)



中國經典的四書之一的孟子梁惠王章句上第一篇有以下的對話，孟子去見梁惠王，王曰：「叟！不遠千里而來，亦將有以利吾國乎？」。從這句話充分顯示一個執政者在施政的首要考量就是利益。

國家利益歷來是國際政治問題中的一個重要且基本概念，不論過去還是現在，國家利益都是為了表述國家和政治家在錯綜複雜的國際環境下如何行事的基本原則。美國著名歷史學家查理斯·比爾德(Charles Beard)在廿世紀三〇年代研究了國家利益這一概念在近代的演變，特別是從王室(朝)利益向國家利益的轉變。他認為，隨著國家體系的出現，公眾對政治控制影響的增加，以及經濟關係的巨大發展，國家利益這個新提法的界限逐漸確定。不過，儘管出現轉化，國家利益仍然保持著王朝利益階段所具有的特點，還存在「強迫性的專制主義」的因素，從而使國家利益仍然像王朝利益那樣「至高無上」和「不可抗拒」¹。而在威斯特伐利亞條約簽署後，民族國家開始形成，嗣後王室利益讓位於國家利益，這轉換經歷了漫長時間，代表民族國家的國家利益日益明確以後，便以最高意義—憲法層次上的一致同意，成為國際政治中最有力的語言。國際政治經濟學家羅伯特·吉爾平(Robert Gilpin)認為：「國際政治變革的進程最終反映的是個人或各種群體為

¹ Beard, C. (1966), *The Idea of National Interest: An Analytical Study in American Foreign Policy*. Chicago: Quadrangle.

謀取更多的利益而改變各種制度或體系的努力。由於群體（或國家）利益以及權力的變化，反映這些在利益和權力方面根本變化的政治體系也將相應地發生變革²。」也就是說，在一個資源短缺的國際政治領域，在某種形式上國際政治問題即是對國際經濟剩餘的分配與再分配問題。這種以追求國家利益為核心的國家行為，以及由此而來的國家間的合作與衝突構成了國際政治的本質。漢斯·摩根索（Hans Morgenthau）認為：「『只要世界在政治上還是由國家所構成的，那麼國際政治中實際上最後的語言就只能是國家利益。』國家利益關係到『外交政策的本質以及全部政治學說的基本問題』，使國家間的法律、義務從屬於國家利益乃是國際政治的鐵的規律，或『對所有國家在任何時候都適用的國際政治的普遍法則³』」。在當今的全球化時代，紛紜複雜的外交政治問題皆以國家利益為出發點與歸宿，恰如以國家利益為圓心而時大時小的同心圓。相互依賴問題、主權問題、安全問題、國與國交往中之倫理道德等問題，無不涉及國家利益的因素。綜上所述，一國的國家利益與外交政策必有密切之關聯，所以，釐清約旦的國家利益對於解析胡笙國王的外交決策，必當有所助益。

國家利益這個概念也是國際政治學者最常使用的概念之一，但這個概念在使用時，卻常混淆不清，而概念之釐清，有助於真相之顯現，在討論不同政治制度的國家時，特別需要謹慎小心。尤其本文所討論的國家政治體制及國內外環境十分特殊，實有其必要釐清約旦的國家利益為何，以及層次及比重，方能確實掌握胡笙國王外交謀略的精妙

² 羅伯特·吉爾平著，武軍等譯（1994），《世界政治中的戰爭與變革》，北京：中國人民大學，頁10。

³ 轉引自張歷歷（1989），《現代國際關係學》，重慶：重慶，頁41。

之處。

第一節 約旦國家利益的界定

根據上文分析，我們已隱約發現到國家利益這個概念是逐步演變來的，而且統治階級的利益與國家利益不同，說的更精確一點，王室利益與國家利益是有所區別的。有關這一點，大陸學者閻學通（1977：3）在其著作《國家利益》中就有十分精闢的論證。他認為把國家利益(national interest)和統治階級利益等同起來的說法，混淆了國家(nation)與政權的區別，因為統治者的利益不是國家利益而只是政權利益。如果統治階級的利益等於國家利益，我們就無法區分什麼是國家利益，什麼是統治階級利益⁴。閻學通也更精確的指出，要正確瞭解國家利益的形成，必須分清國家利益與王室（朝）利益的區別。人類對國家利益的認識和對其他事務的認識一樣是個過程。有些學者由於沒有注意到人類認識到國家利益是經歷了一個相當長的歷史過程的，所以認為「從國家誕生之日起，維護國家利益就始終成為國家的最基本職能」，並沿著國家與國家利益是孿生子的邏輯得出了「『王室（朝）利益』（是）『國家利益』的一種形式」的結論⁵。

不過本文所討論的約旦是一個少數統治多數民族的國家。因此，當執政者再制定政策時，所考量的面向及層次就比較複雜。筆者即認

⁴ 閻學通（1997），《中國國家利益分析》，江蘇：天津人民，頁3。

⁵ 閻學通（1997），《中國國家利益分析》，江蘇：天津人民，頁3-11。

為，對於胡笙而言，建立一支忠於王室強大的軍事力量，比建立一支忠於約旦的軍隊更為重要。因為前者有助於鞏固王室的生存。而後者的作用應該僅是保護約旦人民。而且從事實層面來看，胡笙一生經歷多次政變，始終能夠化險為夷，最重要因素就是軍隊的支持。因此，約旦軍隊骨幹均為約旦王室關係密切的貝都因或少數民族，由此可看出胡笙國王對於軍隊重視的程度。

那麼如何分析出一國國家利益的內涵呢？現實主義強調，錯綜複雜的外交政策如果以國家利益為焦點便可以變得條理清晰，只有用國家利益的概念才能解釋國家及其政府的行為。按照現實主義學派的觀點，追求政治權力和經濟利益被認為是人類的天性，問題在於應該使用什麼方式加以規範。而國際政治的實質就是權力政治，也是國家利益調整的過程。國家不論大小，一定要追求國家利益，以求得自身的生存和向外發展。為了達到這一目的，國家必須發展經濟實力，保持強大的國防力量以及建立良好的外交關係。不同制度反映出財富、秩序、公正和自由四大觀念不同的比例組合，從根本上說，決定這種組合的性質的是權力⁶。這實際是從考察國家的有形環境出發，以尋求國家的物質需要。

基此，我們也可以依據上述分析得出以下結果，約旦基於不穩定的政經局勢，最重要的國家利益是生存利益(survival interest)是國家安全，當然最重要的王室利益亦然。不過兩者內涵略有不同。對外，當然是必須是外抗強敵，兩者是一致的。但是對國家內部，國家利益應當是維持維持社會安定。但對於胡笙個人而言，鞏固王室權力更形重

⁶ 蘇珊·斯特蘭奇著，(Susan Strange) (1988)，楊宇光等譯(1990)，《國際政治經濟學導論》(International Political Economy Introduction: State and Market)，北京：經濟科學，頁 27。

要。胡笙最懼怕的就是內憂（巴勒斯坦裔居民）與外患相結合推翻哈希米王室。例如一九七〇至七一年的黑色九月事件就是最典型的例子。敘利亞及伊拉克復興黨與境內的巴勒斯坦突擊隊合攏一氣，哈希米王室幾乎被推翻。

第二節 軍事、情報及警政援助

一般而言，兩國之間如果能進行軍事及情治安全合作，代表著兩國關係緊密，因為這兩個項目一向屬於各國最機密及敏感，如果國家彼此之間沒有堅定的互信基礎與共同利益，不易在軍事及情治安全項目進行合作。

早在中約兩國建交之初，兩國即進行軍事合作，例如一九五八年一月廿二日我派遣兵工專家呂則仁上校赴約旦協助改良兵工事業⁷。一九五九年胡笙國王訪問中華民國，實地親身參訪台灣軍事等各項建設之後，更決定積極展開與兩國軍事及情治合作。而根據第三章所述，約旦更曾經請求中華民國派兵至中東保護約旦及沙烏地阿拉伯。

而從前章分析目前已公佈之兩國軍事互訪，中約兩國軍方高層官員互訪十分頻繁，更可證明中華民國與約旦在軍事情報及警政在一九七〇年代合作十分密切，同時也是兩國邦交穩固之主要原因。

兩國之所以在這方面合作密切，主要基於以下原因：

⁷ 包宗和（1987），《中華民國中東政策三十年回顧（一九五六——一九八六）》，台北：中華民國阿拉伯文化經濟協會，頁 69。

- 一、約旦雖然仰賴美國之軍事援助，但胡笙了解美國政府礙於國內猶太利益團體之遊說壓力，在軍援上有許多顧慮且一定有所保留。
- 二、胡笙國王本人酷愛飛行，因此對於空軍十分重視，而且中約兩國均使用美式裝備甚至同樣機型，合作對於雙方均有利。而且一九七〇年代胡笙還抱有以武力收復西岸失土之冀望，因此我國也投其所好，歷任駐約旦大使中，便有三位曾擔任過中華民國空軍總司令一職⁸。
- 三、約旦國內有巴勒斯坦游擊份子作亂，社會動盪不安，而對又強敵環伺，需要有一之訓練精良之特種部隊來保家衛國。而我國因早年抱有反攻大陸心態，因此對於特戰訓練十分重視，加上約旦之地形與台灣相似，境內深山重重，所以我國之訓練對於約方十分實用。
- 四、巴勒斯坦游擊隊及其與約國境內巴勒斯坦居民之聯繫，一直是約旦的心腹大患，而中共又很早就開始支持援助巴勒斯坦游擊隊，所以約旦政府希望借助我國情治機構的經驗，指導約旦對口機關打擊巴勒斯坦游擊組織。

由於當年中約軍事合作的機密檔案尚未解禁，因此不容易了解兩國軍事合作的全貌，筆者為了要彌補這方面的遺憾，特別親自訪問當

⁸ 陳嘉上、王叔銘及陳衣凡等三位駐約旦大使，均曾擔任過空軍總司令一職。

年實際參與多項中約軍事情治領域合作的王璪將軍⁹等多位重要官員，以還原當年史實。

根據筆者匯集資料顯示，中華民國政府對於約旦的軍事援助，係依據約旦的實際需求，及考量本身有限的資源等因素，以軍事訓練為主，並非所謂的軍事物品援贈。而軍事代訓大致分為兩種模式，如果約方所要求訓練項目必須使用台灣的訓練軍事設施，則由我方設計訓練課程，要求約旦派員來台實地受訓，例如空降訓練。其次，如果約方所要求的軍事訓練科目，不受設備器材之限制或者是約旦當地已具備相關設備，我方則派遣專人赴約旦指導，例如跆拳道及戰機飛行訓練等。而約旦對我所提供的軍事援助十分重視，縱使兩國斷交後，約方仍期盼恢復以往的軍事合作關係¹⁰。

以下根據上述分類標準，簡要分析兩國的軍事合作：

中約空軍合作的緣起肇因於一九五六年胡笙國王訪華實際觀看我國空軍戰技演練後，即對中華民國空軍精湛之技術深表佩服。一九七三年哈山親王訪華時，亦曾前往清泉崗親自檢閱我空軍 F-104 戰機操演。由於約旦當時甫接收美國軍援之 F-104A¹¹戰機及 F-5 戰機¹²各一中

⁹ 王璪為空軍官校三十四期畢業，後以參謀本部計畫次長室執行官退伍，官拜空軍中將。王在被國防部密令徵召前往約旦之前，曾經飛過空軍各式戰鬥機，對 F-104 戰機的各種戰技更是純熟，亦曾奉派赴美接受過 F-104 高級戰法訓練結業，而這便是他被國防部相中指定前往約旦的關鍵原因，他對於中約兩國空軍合作所知之甚詳。

¹⁰ 錢復（2005），《錢復回憶錄》，台北：天下文化，頁 471。

¹¹ F-104 星式戰鬥機 (Starfighter)。原本是美國洛克希德 (Lockheed Martin) 公司為截擊和空戰研製的制空戰鬥機。原型機於一九五四年二月首次試飛成功。預生產型飛機於一九五六年二月首飛，一九五八年一月開始交付。並隨即生產單座的 F-104 A 型戰鬥機與雙座的 F-104 B 型教練機。前後有十二種型別，其中六種戰鬥型——A、C、G、J、S、C，共生產了二千二百五十二架，六種雙座教練型——B、D、DJ、F、CF-104D、TF-104G 共生產了三百一十六架，十二個型別總共生產了二

隊，¹³故立即表示盼我政府能代訓約旦空軍¹⁴，哈山親王於並於返國後將相關情形向胡笙國王報告，再加上我當時駐約旦大使王叔銘上將之大力促成¹⁵，中約兩國空軍合作案方得以進行。

千五百六十八架。但 F-104 有其致命性缺點，因它的機身長、機翼短小，升力自然受限制，遇到發動機熄火故障，不能像大飛機般飄滑降落，有人形容，這時的 F-104 機會像一塊廢鐵一樣從空中掉下來。故又被稱為「飛行棺材」「飛行棺材」的稱號即是德國人喊出來的，原因是西德山區氣流不穩，曾遇過 F-104 戰機在一天內四架撞毀，西德國會群起反對軍方再使用 F-104 戰機。引自 <http://www.afwing.com/intro/>

¹² F-5 戰機最初由美國諾斯洛普（Northrop Grumman）公司生產，是冷戰時期使用最廣泛的戰機之一，並曾是美國的假想敵機種（模擬米格廿一），至今仍在許多國家服役。中華民國空軍從一九六八年四月開始獲得 F-5 戰機。一九七三年二月十一日並與美國簽約在台灣產製，命名為「中正號」。一九七八年卡特宣布與台北斷交之前一個多月，美國國務院還宣布出售四十八架 F-5 給台灣。引自 http://www.is.northropgrumman.com/products/intl_products/f5/f5.html及 <http://www.libertytimes.com.tw/2005/new/jan/28/today-so1.htm>

¹³ 據王琯將軍表示，根據美國援贈約旦 F-104A 戰機之維修手冊記錄，多數係經由我空軍技師維護檢修，因此可判斷這些戰機曾為當年美國援助中華民國之戰機。

¹⁴ 根據王琯將軍於二〇〇五年七月廿四日對筆者表示，約旦空軍當時共有三個中隊戰機，分別為美製的 F-104、F-5 各一個中隊，以及英國戰機 Hunter 一個中隊。這三個中隊派駐於約國三個空軍基地，而主要戰力為 F-104 中隊。

¹⁵ 王叔銘（1905-1998），原名王鏞，山東諸城人時任國防部參謀總長（1957.6-1959.6）黃埔一期 廣東軍事航空學校一期 蘇聯空軍第二軍事航空學校飛行科、蘇聯高級戰鬥射擊轟炸飛行學校驅逐科、蘇聯空軍將校飛行偵察學校、中央航空學校高級班第一期，一九三一年秋回國脫黨轉投蔣介石。後接替周志柔長期擔任中央空軍學校教育長，國民黨的空軍人員大多出自其門下。王將軍服役空軍三十年，個人出擊記錄二百三十餘架次。一九四九年遷台後任空軍總司令（1952.3-1957.6）、國防部參謀總長（1957.6-1959.6），一九六〇年六月任「總統府」戰略顧問委員會副主任，一九六二至七一年任常駐聯合國安全理事會軍事參謀委員會代表團團長兼空軍代表，一九七二至七五年任駐約旦大使，一九七五年退役後任總統府戰略顧問。一九六三年當選國民黨中央常務委員，一九六九年起被聘歷屆中央評議委員。（一九四一年授予空軍少將，時任空軍第五路司令官，一九四六年六月二十九日任空軍副總司令兼參謀長，一九五三年十月晉升二級上將，時任空軍總司令）一九九八年十月二十八日在臺北病逝，葬于臺北五指山國軍公墓特動區一區。王大使雖為軍人出身，但他擔任駐約旦大使期間，對於推動兩國友好關係建樹甚多，並備受約旦朝野尊重。

而經筆者之研究顯示，早在一九五〇年代初期，美軍方即開始小規模支援約旦，但從一九五七年以降，英國終止對約旦的援助後，美國搖身變為約旦最主要的軍備來源。一九六五年，約旦甚至自美方大規模購進地面武器設備；但由於以色列的強烈反對而遲遲未能完成交易，後經沙烏地阿拉伯的斡旋，至一九六七年，F-104 星式戰鬥機及相關裝備方交至約方手中。因此，約方了解求助於美國提供高級軍事訓練可能性不高，而且約旦對美國也頗有戒心，故轉請同樣使用美軍裝備的中華民國協助¹⁶。

詳細經過如下：

一九七七年我空軍總司令陳衣凡上將偕第三聯隊¹⁷聯隊長陳燦齡應約旦政府邀請前往訪問。約旦再度提起盼派遣飛行員來華受訓，但陳總司令考量我空軍一般勤務已甚為繁重，為免干擾我空軍正常勤務，改由我方派遣空軍教官赴約旦指導約旦飛行員，而相關課程之內容則由我方負責歸劃設計。

而當時正於三軍大學擔任教官的王璪將軍，由於曾接受美軍顧問團指導 F-104 戰機之高級戰法飛行訓練¹⁸，故被選派前往指導約旦軍飛行員。我政府派遣前往之軍官均支領約旦軍方薪水。與一般約國民眾薪資水平相較，約旦軍人算是高收入，但是仍然低於台灣空軍軍官薪資收入，因此我政府特別同意王璪等人亦支領國內薪資以慰渠等在海外工作之辛勞。

¹⁶ 中東國家因為美國政治立場明顯偏向以色列，所以對於美國頗有戒心。請參見錢復（2005），《錢復回憶錄》，台北：天下文化，頁 452。

¹⁷ 我第三聯隊之駐地為台中清泉崗，所使用之戰機即為 F-104 星座式戰機。第三聯隊共有三個中隊，每中隊約有十八架戰機。

王璪將軍表示，胡笙國王甚為重視空軍，主要因素如下：

- 一、約旦地面部隊不多，再加上約旦地形多山，不論國家遭受外敵侵入或者是境內發生叛變，均需要空軍力及支援。
- 二、約旦在第三次以阿戰爭中慘敗的主因之一，即為失去制空權。因此約軍急盼建立一支現代化的空軍部隊。

王璪及許大木二人前往約旦數月之後，我國再派遣熟練 F-5 戰機飛行技術之唐卉璋上校和周治華上校等二人赴約旦擔任教官，協助訓練約旦空軍 F-5 中隊，為期一年。

另鑒於 F-104 戰機維修保養十分重要。約旦亦十分缺乏這方面的專業人才，因此我政府應約方之請，於一九七五年元月派遣一組十餘人維修小組，由陳漢生少校及陳臨貞中尉率領前往約旦，協助約國空軍進行 F-104 戰機高級維修保養¹⁹。該組人員在約旦期間，除協助約方檢修維護 F-104 戰機，亦同時指導約旦空軍人員相關技能，總共歷時約八個月。

同時為協助約旦空軍戰力，我政府並於三軍大學開設專門訓練班，指導約旦軍官空軍戰術及戰略。該訓練班共分兩梯次，每梯次約十餘人。這些約旦空軍軍官多曾接受我國教官之飛行技術指導，而我政府亦指派與約空軍淵源甚深之王璪將軍擔任教官²⁰。

¹⁸ 據王璪將軍告知，當時我國共有六位飛行曾接受美方高級戰法之訓練，其為其中之一。

¹⁹ 羅添斌（1999），《失落大漠中隊——中華民國空軍的中東秘密任務》，台北：麥田，頁 232。

²⁰ 根據王璪將軍口述，該訓練班代號「爾實班」。

而根據我國防部派遣駐外人員之原則，係根據駐在國國情及兩國合作項目等因素，派遣不同軍種軍官至不同國家擔任武官。一九七〇年代前，國防部係派遣陸軍軍官及空軍軍官分別赴約旦及沙烏地阿拉伯擔任武官。之後我國防部考量當時中約兩國空軍合作關係密切，且為當時雙方主要軍事合作項目，因此將派遣至約旦及沙烏地之武官軍種對調，改派空軍軍官赴約旦擔任武官²¹。

仔細研判本案之影響：

- 一、由於約旦空軍於第三次以阿戰爭中遭以色列空軍重創，幾乎全軍覆沒，故約旦新一代空軍戰力幾乎全為我空軍協助建立；甚至我們可以說中華民國是約旦現代空軍之主要促成者。
- 二、約旦空軍在接受我空軍高級戰法及戰術戰略訓練之指導後戰力大增，且以凌駕於其週邊鄰國之上。僅次於以色列之下，約旦已成為該區域之空軍強國。因此，我代訓約旦軍隊之成果，改變了該地區之軍事情勢。

另根據目前已公佈的資料，我方派員赴約旦協助訓練方面，跆拳道部份亦頗見成效。跆拳道教練陳秋華是台灣苗栗人，海軍陸戰隊士校跆拳道班第一期畢業，原為南台灣陸戰隊跆拳道班黑帶七段教官。一九七四年獲得國防部的重用，徵召到約旦擔任約旦軍警跆拳道教練，由於陳秋華的跆拳道技能十分傑出，讓胡笙跟哈山都十分賞識，胡笙國王看

²¹ 我國派遣至約旦的首任空軍武官為林文禮上校，他本已內定前往沙烏地阿拉伯擔任武官，後改派約旦，沙國武官一職則改由陸軍上校王恩信擔任。

了他的身手甚為欽佩，決定將跆拳道推廣為全國運動。哈山親王更聘請陳秋華為親王的貼身侍衛長，上自國王、下至公主都成了陳秋華的學生，陳秋華也和哈山親王培養出密切的情誼。陳秋華並於安曼成立第一家道館，從事約旦跆拳的基層訓練，約旦的軍警也幾乎都是由陳秋華教練所訓練出來的，可以說是約旦的重量級首席教練。陳秋華還曾幫助約旦跆拳道代表隊，在跌破專家眼鏡的情況下，奪得了亞運和奧運的銅牌²²。

有關我國代訓約旦軍方的合作，雖然目前公開的資料並不多，但從筆者所蒐集之資訊顯示，大致可分為以下數項：

一、中高階軍事訓練，例如當初在王璪等二人奉派到約旦進行戰機技能訓練，與他們關係最為密切的空軍基地司令官克哈立德上校，即是我國空軍指參學院六十四年特別班的學員，另外胡笙基地司令官居阿貝中校亦曾在我國三軍大學戰爭學院六十二年「爾實班」結業。另外因蔣緯國將軍早年在美國受訓時，曾與約旦軍事將領同窗，故對約旦十分友好。蔣緯國曾數度訪問約旦並三度晉見胡笙國王，同時也大力促成約旦軍官來台受訓，當年許多約旦中上層軍官，均曾來台投入其門下²³。

二、陸軍特戰技能訓練，由於特戰技能受限於諸多器材及地形，所以

²² 王俊富（2003），〈伊斯蘭的東方武者—陳秋華〉，《慈濟月刊電子報》，【線上資料】，慈濟大愛網，<http://taipei.tzuchi.org.tw/monthly/441/441c6-2.htm>，441期，2003/8/15；及台灣電視台新聞部企編中心（2003），〈約旦的跆拳道運動〉，《本週運動週報「節目介紹」》，【線上資料】，台視全球資訊網，<http://taiwan.ttv.com.tw/taiwan/InfoView.asp?InfoID=663>，2003/4/24。

²³ 項士揆（1997），《外交小卒瑣憶》，台北：實聯文化，頁72。

我方請約旦挑選特戰軍士官來台受訓，一般而言，我國防部會考量每年實際狀況安排特戰課程，每梯次約十至十五人。由於台灣及約旦在地形上十分類似，境內頗多叢林高山，而且台灣早年仍抱持反攻大陸的希望，所以對於特戰技能一直十分重視，因而相關訓練也十分紮實，所以約旦在這方面獲益良多。例如一九七五年二月，阿曼發生動亂，約旦派遣一營特種戰鬥部隊前往平亂，當時擔任營長職務的塔信少校，亦曾在台灣接受訓練。另外一九七〇年代初期，伊拉克突擊隊佔據了安曼的國際洲際飯店（Inter-Continental）旅館，約旦軍隊數次要奪還未果，最後是由在台受我方訓練之空降部隊，自屋頂天台逐層攻下，才順利將伊拉克軍隊制服²⁴。

三、另外我政府應約方請求，在國內代訓搏擊等技能的種子教練，以及戰機修護保養人員等。

綜上所述，中約兩國在軍事上合作十分密切，其範圍包含空軍的飛行訓練、修護技術、陸軍的特戰技能等。另外據多位曾派駐約旦大使館或代表處的官員之回憶錄，如前駐約旦大使館政治參事及前駐約旦代表處代表項士揆即表示曾於我國受訓之約旦空降部隊制伏在約旦境內作亂的伊拉克突擊隊，前駐約旦代表劉瑛亦表示胡笙國王的侍衛部隊有好些皆在台灣受過特戰訓練²⁵。

另外約旦建國之初，政治局勢十分不穩定，政治暗殺件頻傳，約

²⁴ 項士揆（1997），《外交小卒瑣憶》，台北：實聯文化，頁 61。

²⁵ 劉瑛（2001），《您好，大使閣下！》，台北：九歌，頁 239。

旦開國君主阿不都拉即為巴勒斯坦激進份子所暗殺，約旦史上有兩位首相亦為陰謀份子暗殺身亡，胡笙本人至少曾被暗殺九次，所幸均幸運躲過，因此胡笙本人對於情報及治安合作十分重視，一九五九年胡笙訪華時即熱切表示兩國將進行這方面合作。

兩國安全合作係透過中華民國國家安全局及約旦情治機構如情報總局及警察總監等單位進行。我國安全局亦派駐專人於約旦，根據了解，國安局派遣人員係派駐三至六人於約旦大使館，其中一人為組長，該員多半為隸屬國安局二處²⁶下有組員數人，這個工作小組在我駐約旦大使館內設置電台，進行情報徵收及破解和翻譯機密電報等業務，並與約旦情治單位進行情報交流。同時兩國情治單位主管每年定期舉辦情治首長會議²⁷，會議地點則輪流在中約兩國。同時我方亦持續代訓約旦情治人員，可見兩國情治交流十分密切²⁸。

第三節 經濟援助

由於約旦自一九七〇年起大力開展國內經濟建設，由於中約兩國在經濟體質上十分相近，所以約旦十分重視我國的經濟發展經驗。其中哈山王儲對於李國鼎的意見特別重視，經常向李國鼎先生就經濟問題請益，哈山並聘請李國鼎為經濟顧問，兩人私交甚篤。

²⁶ 早年國安局二處係負責國際情報。

²⁷ 此為每年舉辦之安全情報會議，由雙方最高安全主管參加。見項士揆（1997），《外交小卒瑣憶》，台北：實聯文化，頁 64。

²⁸ 劉瑛（2001），《您好，大使閣下！》，台北：九歌，頁 239。

據前駐約旦大使館政治參事、駐約旦代表處首任代表項士揆表示，約旦朝野對我最器重的人物，文官首推經濟部長李國鼎先生，因此中約斷交後，項士揆為推動兩國實質關係，大力推動李部長訪問約旦。

筆者記憶所及，迄至一九九九年，哈山王儲及李國鼎仍時常有書信往來，其中部分並由交外交部轉致。

早在中華民國與約旦建立正式建立邦交之時，我政府便積極對約旦展開經濟援助。例如一九六五年十二月我曾向聯合國巴勒斯坦難民救濟工賑處認捐款項，以救濟約旦境內的難民。一九六六年三月約旦南部馬安發生水災，我政府捐款救濟該區難民。一九六七年十二月二日捐款美金兩萬元以救濟阿拉伯難民。一九六七年六月五日以阿戰爭爆發，約旦受創最深，我政府捐救濟金約鎊兩萬鎊及食米二十噸。一九六九年六月我復捐贈五萬美元，救濟難民。對約旦境內巴勒斯坦難民，我向聯合國工賑處捐款二萬美元，並購買約旦磷礦石一萬噸。約旦內戰，災民眾多，我政府一九七一年二月捐贈米、糖各一千噸，並再向約旦購買兩萬噸磷礦石。為救濟約旦難民，先後捐贈白米五百噸、食糖四百噸。我國再購磷礦石四萬噸，與約方簽訂三年磷礦石供應合約，每年由約旦供應磷礦十至十二萬公噸。而在推動民間合作方面，台北利台紡織公司與約旦投資合作之紡織廠亦在安曼奠基，開啟了中約投資合作之先河。

我國在一九七一年後對約旦最主要的經濟援助就是阿卡巴至沙菲公路。我方為什麼選擇阿卡巴港為中約兩國經濟合作計畫中的重點，以下先分析該港對於約旦的重要性，其次再詳述當年本案之經過以及合作內容。

阿卡巴港地處約旦最南部、紅海最北端，亞非歐三洲交界處，毗鄰沙特、以色列和埃及三國，一九七〇年代人口約二萬，占地面積三百七十五平方公里，海岸線全長二十七公里，離首都安曼三百四十公里，埃及塔巴、以色列伊拉特、約旦阿卡巴城和沙烏地泰布克市環阿卡巴灣順時針成馬蹄形。約旦與沙烏地、以色列、埃及共用阿卡巴灣。過去，約、沙兩國領土犬牙交錯，一九六五年兩國交換土地，原屬沙烏地阿拉伯的阿卡巴灣內的廿五公里土地劃歸約旦，使約旦版圖連成一片。

阿卡巴港歷史悠久，一度被羅馬、歐洲十字軍和土耳其鄂圖曼帝國征服。伊斯蘭教興起時，該港成為敘利亞、埃及和馬格裏布地區穆斯林前往麥加朝聖的會合地和重要貿易中心。好望角之路發現後，阿卡巴港貿易逐漸蕭條。第二次世界大戰時期阿卡巴港尚為一漁村，七〇年代起逐步建立工業與旅遊業。阿卡巴港兩面環山，地勢險峻，形成天然屏障。「阿卡巴」在阿拉伯語中即為「障礙」之意，該港因此得名。冬季氣候宜人，平均氣溫攝氏十五度，海水平均水溫也是十五度。海港內風平浪靜，適於游泳、划船、釣魚等體育活動。海邊的珊瑚和各種魚類也吸引了不少遊客。此外，阿卡巴灣著名的珊瑚礁與座落其南部的佩特拉玫瑰城古跡、東部的月亮穀大沙漠共同構成「約旦旅遊金三角」。

阿卡巴港是約旦唯一出海口和進出口貿易集散中心。約旦政府希望儘速擴建該港，以增強吞吐能力。基於上述戰略及經濟理由，所以約旦政府一直十分重視阿卡巴的建設²⁹。

²⁹ 約旦政府於二〇〇一年五月將阿卡巴劃為經濟特區，並已通過阿卡巴經濟特區法，以大力吸引外國投資，以積極展開建設工作。

這件案子緣起於哈山王儲首度訪華後，邀請當時擔任國軍退除役官兵輔導委員會委員長趙聚鈺訪問約旦。因為約旦國內退伍軍人極多，哈山王儲到台訪問，見到我政府對退除役官兵處理得當，成績斐然，亟欲借鏡我國相關經驗。有關哈山親王與王舅納索爾將軍商議興建阿卡巴至沙菲公路之詳情，請見本文第四章之描述及引文。

另外趙主委於一九七三年七月廿二日晉見胡笙國王，並向渠簡介退輔會及榮工處業務³⁰。胡笙表示非常滿意，並希望約旦將能成立類似退輔會之組織³¹。趙主委返國後立即簽呈當時行政院長蔣經國本案，並獲核可，但補會中央銀行時，央行改為貸款美金八百萬元半數由國庫撥給，半數榮工處自籌。

由輔導會榮工處承建約旦阿卡巴至沙菲公路詳細內容如下：

此段公路全長一八七公里，其建築經過為：

- 一、經費來源：全部造價為美金一千四百萬元，其中約百分之六十，即美金八百萬元由政府貸款，其餘美金六百萬元，為約旦自籌款。
- 二、約旦政府指定我輔導榮工處負責施工，由約旦政府與我榮工處簽訂合同。故此路之貸款協議書係由雙方政府所簽訂，其施工合同則係約旦政府與我榮工處所簽，後者同於一般商業性合同。此路之貸款相關事項，於一九七四年九月廿二日由雙方簽訂協議書，

³⁰ 定中明（1992），《雪泥鴻爪》，台北：鼎新文具印刷，頁 37-43。

³¹ 一九九八年約旦退伍軍人經濟及社會組織主席阿圖克（Salem Alturk）訪華時向筆者表示，該組織之成立係參照我退輔會頗多。

榮工處與約旦政府間施工合同，則於一九七四年十月廿四日簽訂，遂即于一九七五年二月開工。

三、我國貸款使用情形：我國貸款共美金八百萬元，其中四百萬元由中央銀行撥借，業已開出信用狀，並已全部使用。其餘四百萬元則由榮工處出面，國庫擔保向中國國際商業銀行貸款，業已開出信用狀三百萬元。

四、除貸款外，榮工處為承辦此項工程，曾按合同規定由國庫擔保請美國花旗銀行向約旦政府提供履約，預付款及關稅等銀行擔保共美金三百五十萬元。

五、榮工處在約旦機具、人員及承辦工程進行情況：榮工處為承辦此項工程新購機具約一百三十件價值美金約五百萬元。派往員工共九十四名，預計一九七七年十月可全部完工。

這項援外工程在當時是十分大的手筆，能夠促成除當時行政院長蔣經國同意外，另亦多虧了當時擔任退除役官兵輔導委員會主委趙聚鈺多方奔走之努力，趙主委並親自撰擬簽呈報將蔣院長。據云當時該案補會中央銀行時，該行總裁改為半數國庫撥給，半數由榮工處自行籌備³²。

一九七七年四月約旦承認中共後，由於當時朝野普遍對約旦十分

³² 項士揆（1997），《外交小卒瑣憶》，台北：實聯文化，頁 69。

不滿，民情十分沸騰，協助約旦承建沙菲阿卡巴公路該如何應變，我國政府曾仔細評估以下兩種方案：

一、我方主動立即停工，並即撤退全部機具及人員：

當時榮工處工作地點阿卡巴港距沙烏地阿拉伯邊境甚近，而沙國與我國仍有正式邦交，且榮工處在沙國亦有工程基地。因此如決定撤退，則可先在沙烏地境內選擇一集結地點，儘量將人員機具循陸路儘速撤離至沙烏地國境，再行決定之後工作地點，如果無法由陸上運離之機具。則由阿卡巴港海運沙烏地吉達港。

但是我榮工處與約旦政府簽有合同，在工程未完成前，我方撤退機具及人員以致該工程無法完成，則係榮工處違背合同，我方如違約在先，則約旦可能採取以下步驟：

- (一) 立即將我提供之履約及部份預付款銀行擔保金沒收。並不准榮工處機具及人員離境。
- (二) 諒解我方立場，准我人員機具離境，並免沒收保證金。
- (三) 如係約方自動提出中止合約，則我方自可要求退還履約保證並要求賠償。

二、應約旦之請不撤離機具及人員，而繼續完成該工程：

榮工處如依約完成此一工程則不致涉及中止合約及沒收保證金問題。但是我方可以提出下列要求，於獲得約旦同意後繼續將該工程完

成再撤退機具及人員：

- (一) 我政府貸款其未使用之美金一百萬元，停止貸借；如約旦堅持我方繼續貸予，則仍照貸款協議繼續撥付。約旦政府保證按照貸款協定連同已貸之美金七百萬元全部按期歸還。
- (二) 之後施工期間，約旦政府保證我機具人員安全，完工後保證其安全撤退。
- (三) 保證中共人員絕對不得進入我施工地區。

後來我政府考量延續之後兩國之間的實質關係等因素，最後決定採取第二方案³³。該公路並於一九七七年十月一日全部施工完成。之後榮工處並繼續在約旦承建公路及水壩等其他工程。

第四節 技術援助

根據項士揆於其自傳中所述，一九七〇年代期間我方曾派遣三農業技術團駐約³⁴，顯見我國與約旦之技術合作，除軍事、警政及情報方面的援助之外，農業技術的援助也是雙方合作的要項。

根據目前所公佈的資料，我方除了退輔會於一九七四年十二月派遣已退休之姜獻祥中將率領四人團體前往約旦東北部地區指導約旦農

³³ 劉瑛（2001），《您好，大使閣下》，台北：九歌，頁 231。

³⁴ 項士揆（1997），《外交小卒瑣憶》，台北：實聯文化，頁 63。

業技術外³⁵，亦透過兩國簽署正式協定之方式，由我國駐約旦大使陳衣凡將軍與約旦農業部長韓慕德(Marwan Al Hmoud)於一九七五年八月六日所簽訂之農業技術合作協定，依照協定內容我國將正式派遣農業技術團至約旦，團長一人，旱作、果樹、蔬菜、灌溉管理、農業推廣及農會等專家各一人。而根據一九七七年約旦農業部長朱麻(Juma)會見我駐約旦大使陳衣凡表示，約旦擬派遣幾位農業專家前往中華民國吸取農業增產的經驗³⁶。因此，根據我國派遣的農業技術團隊數，我方農業技術援助似乎頗具成效，但其實不然。

外交部以及海外技術合作委員會秘書處所編印《我國與中南美洲、東南亞、中東國家之技術合作》指出：

團長於民國六十四年十一月十五日奉命抵安曼籌組約旦農業技術團，次日由大使館參事項士揆陪同拜會農部代理部長達加尼(Dajani)，他因部長公出前未曾關照，無法安排農技團的工作。再至約旦河谷委員曾拜會副主席哈達定博士(Munther Haddadin)和主席助理蘇那博士(Sami Sunna)，約定次日去河谷。並與蘇那博士去約旦河谷之第亞拉(Deir Alla)約旦河谷委員曾拜會主席阿勃達拉(Omar Abdallah)，商量我農技團之工作、住宿及交通工具相關問題。阿勃達拉認為我應先瞭解河谷之農業情況，再商量安排工作之配合，團員可稍緩赴約。此後一個多月就在約旦河谷東岸各地參

³⁵ <駐約農業團長姜獻祥抵安曼>，《聯合報》，1974/12/2，版2。

³⁶ <約旦將與我國擴大農技合作範圍>，《聯合報》，1977/2/17，版2。

觀，包括第亞拉、瓦地亞比斯和巴可拉三農業試驗場，並與農業研究廳各有關係主任和三位場長研討河谷之農業問題，據以擬訂我農技團六專家之細部工作計畫，於一九七四年十二月廿一日提交蘇那博士，但遲至一九七六年二月一日始在農部開會討論。出席者農部次長克柴維、約旦河谷委員曾主席助理蘇那博士、農業研究廳廳長阿部夏歐、果樹系主任基那那、蔬菜系主任納薩、農藝系主任高許、推廣系主任比爾貝西等，由我農技團團長詳細說明工作計畫，然後逐項檢討，曾議決請我國先派農會、旱作、果樹、蔬菜四專家赴約，至於水利專家，他們認為約旦水利專家已甚多，光派一個人來約旦起不了作用；至於農業推廣專家，他們認為不懂阿拉伯語，如何能訓練約旦農民，故決議此兩專家暫緩赴約³⁷。

由上所述可知，約旦顯然對於我團到來根本不重視，遲遲拖延計畫進行。而我方對於整個合作事前亦未作詳細規劃，因此，約方明白告知我方不必遣水利專家及農業推廣專家前往。

而我農技團在約旦兩年期間，曾根據約旦雨量少的氣候特性，分別引進國內品種旱作如玉米台農五十七號及甘藷台南十五號等作物

³⁷ 外交部中南美司、亞太司、亞西司、歐洲司及海外技術合作委員會秘書處編印（1977），《我國與中南美洲、東南亞、中東國家之技術合作》，台北：外交部中南美司、亞太司、亞西司、歐洲司及海外技術合作委員會秘書處合印，頁 294。

³⁸，但基於中約兩國人民飲食習慣之不同，成果並不如預期³⁹。

實際上，外交部檢討報告亦指出農技團在約旦所遭遇的困難如次：

一、農業主管調動頻繁影響聯繫

約旦政府中之官員，更動頻繁，短短半年中，農業研究部長已兩度易人，農部駐約旦河谷顧問亦已三易其人，這些首長皆與我農技團工作發生密切關係，往往前位首長別瞭解我農技團之實情及需要，就被調走，新任首長又須經過一段時期來瞭解，使我農技團在工作上與約方連繫方面發生困難。

二、約旦河谷農業發展之障礙，有下列三項：

(一) 農民缺乏生產資金：河谷中雖有國營之農業合作社及農業信用公司兩機構貸給農民生產資金，但其數額距實際之需要相差甚遠，而且，多半為地主所貸得，真正急需資金之佃農無法貸到，於是轉而以賣青方式，先向中間商借貸現金，並以收成之作物許諾售於債主，雖然免付利息，但在價格方面蒙受不利。在河谷地區，

³⁸ 台農五十七號係台灣市場上銷售量最大的地瓜品種，台南十五號係由台灣省台南區農業改良場所培育。

³⁹ 約旦人以麵食為主，米食為副，與我國剛好相反。

半數以上之農民向中間商借款購買肥料及農藥，通常利息在百分之五至二十之間，亦有高至百分之三十者。

- (二) 土地大多不屬農民所有：約旦河谷之農民約有百分之四十為自耕農；百分之六十為佃農。土地之合理分配，使耕者有其田，事關土地改革，問題太大，亦非我農技團之工作範圍。惟此問題不解決，其影響則頗為廣遠。例如約旦政府希望我農技團專家設法提高河谷度產品之單位面積產量，許多農田佈滿石塊和礫石，地主和佃農雙方俱不願花錢出力，清除石塊，則雖有優良之技術，充沛之灌溉，增產之希望甚微。
- (三) 農產品銷售，農民獲利微薄：約旦河谷之主要農產品為水果及蔬菜，其中百分之九十以上供內外銷，因之，運銷制度之良窳影響農民之收益至鉅。目前，農民把產品交由中間商銷售者超過百分之八十，中間商收取農民百分之五手續費。農民銷售產品所得之利益甚低，其主要原因為缺乏議價力量，對於市場情況不熟悉，中間商在收獲以前貸與部分現金或生產資材，農民由於約定之義務，無法依自己意志銷售其農產品，就獲利微薄之農民而言，損失不可謂不大。

以上所提及之第一和第三問題，透過健全而資金雄厚之農會組織即可解決之。

而根據筆者本身實務經驗及研究，農業技術合作難以收到預期成效尚有以下因素：

- 一、農業技術牽涉到氣候土壤多項自然環境因素，而中約兩國在氣候尚差異頗多，我農業專家難以發揮在台灣增加農業產品之經驗，且農業技術推廣除了稻米以外，其他作物往往需要數年以上之紮根，方有可能有所回收。
- 二、台灣農業發展之所以能夠成功，並將台灣從一個農村經濟進步到城市經濟，土地改革政策之成功是一個關鍵因素，但約旦卻沒有這方面之相關配套措施。
- 三、中約兩國人民在文化以及語言上，有諸多隔閡之處，我農業專家難以在當地發揮其所長。
- 四、約旦所需求農作物如小麥等農作物⁴⁰，並非我方農業技術人員之專長，因此不能切合約旦方面之需求。
- 五、約旦適合種植農作之土地多集中於約旦河東岸，而該地區因與以

⁴⁰ 約旦小麥年產量 135,000 公噸，但約旦年需求量為 285,000 公噸，相差 150,000 公噸，請參考註 38，頁 293。

色列邊境連結，因此戰事頻頻，農民無心認真耕種。

第五節 小結

上述實質利益中，最受胡笙國王重視的是軍事合作。因自約旦開國以來，軍隊就一直扮演著捍衛哈希米王室的角色，胡笙對軍隊的重視，可以從我國派往約旦指導空軍戰技的王璪將軍之訪談及敘述看出。

而當年我國軍事援助約旦本身亦有所獲益，因為約旦與我國同時使用美製的 F-104 型軍機，因此約旦使用同型機時發生的各項事故，均為我國空軍立即獲知的訊息，以作為改進空軍飛行安全之用。

例如一九七四年的十二月十六日時，約旦空軍一個 F-104A 中隊正在實施對地射擊課目，但不幸發生重大失事事件，不僅飛機全毀，連飛行員跳傘亦未能成功而導致身亡。當時在約旦擔任軍事指導的王璪及許大木深恐我國使用之 F-104 也可能發生類似事件，於是立即通報我駐約旦大使館，並由武官林文禮電報我國空軍總部加強防範。因此我空軍也因為兩國軍事合作獲得許多寶貴經驗⁴¹。

效果次佳的是我國退撫會興建的沙菲至阿卡巴公路，因為我國的工程技術本來就十分先進，而工程的進度幾乎都掌握在上百位來自台灣的榮工處工程人員，因此成效能合乎預期。

成效不顯著的是技術合作，這是因為第一我農業技術援助的時間

⁴¹ 羅添斌（1999），《失落大漠中隊——中華民國空軍的中東秘密任務》，台北：麥田，頁 231-232。

最短，而一般農植物要看到成效，往往要經數年的耕耘，而且約旦的氣候以及土壤與台灣並不一樣，而且我方農業技術援助係包含農業推廣部份，故亦涉及語言溝通問題，攸關當地農業制度，以及農民學習意願等等因素，因此收效較為普通。

胡笙國王對華外交之謀略：1971—1977