

第八章 結 論

由上文所述之約旦國家利益後，我們現可進一步探討約旦的國家大戰略。筆者使用大戰略一詞係有意將其與軍事戰略區隔。不過目前「大戰略」一詞有被濫用之情形，雖然各方所給予的定義不同，但各國對於「戰略」之重視確是一個不爭的事實。例如美、俄等國家定期發表的《國家安全戰略》報告。以美國為例，當冷戰結束，朝野各界即積極研究及重新思考國家之戰略¹；俄羅斯及中共亦在面對廿一世紀之來臨亦然²。但戰略並非僅是大國的必需品或是奢侈品。任何一個國家想要長治久安，一定要有一套長期且整體的規劃。而對於像約旦這樣一個身處險境、鄰強環伺的小國，處於以阿紛爭中心多年，卻能夠生存迄今，想必胡笙國王有其獨特的戰略觀。

國際戰略的制定與實施是關係國家前途、命運的大事。在當代競

¹ 例如冷戰結束後，美國國家利益委員會委託葛拉罕·艾利森(Graham Allison)和羅伯特·布萊克維爾(Robert Blackwill)於二〇〇〇年八月完成的《美國的國家利益》；美國參謀長聯席會議主席希爾頓委託美國國防大學以米契爾·弗羅諾依(Michele Flournoy)教授為首的專家小組於二〇〇一年完成的《四年防務評估：由戰略驅動的美國安全選擇》。

² 俄羅斯方面這類作品，例如外交和國防委員會於二〇〇〇年四月發表的《俄羅斯對外政策面臨21世紀挑戰》，中共近年來對於國家戰略研究更是十分蓬勃，例如王家福(1986)著之《國際戰略學》(哈爾濱：黑龍江人民)；軍事科學院計畫組織部編纂(1988)的《戰爭與戰略問題研究》(北京：軍事科學)；余起芬(1988)主編之《國際戰略論》(北京：軍事科學)；吳春秋(1998)所著之《大戰略論》(北京：軍事科學)；高金鈿(2001)主編之《國際戰略學概論》(北京：國防大學)；倪健民、陳子舜(2003)合著之《中國國際戰略》(北京：人民)；葉自成(2003)著之《中國大戰略》(北京：中國社會科學)；張蘊嶺(2003)主編之《未來十至十五年中國在亞太地區面臨的國際環境》(北京：中國社會科學)等。

爭激烈的全球舞臺上，任何國家要實現自己的利益，都需要參與日益頻繁的國際互動。進行這樣的互動，國家當然要有足夠的物質力量與份量，否則不但沒有發言權，甚且人微言輕。然而，歷史發展經驗已經表明，國際競爭從來不祇是單純的角力，還是鬥智的競技場。就如同任何的武力競技一般，在進行國際互動的時候，實力固然是取勝的根本，但強權並不一定是獲勝者，因此實力未必是勝負的唯一關鍵。反倒是，勝利總是屬於善用智慧之人。換言之，就是謀略深的領導者而且懂得國際戰略；簡而言之，就是懂得如何觀察深入、透視問題核心，然後運用主觀及客觀情勢，以尋求國家最大利益。

第一節 海峽兩岸在胡笙國王大戰略的位置

要探討胡笙國王的大戰略，必須先評析約旦這個國家的特色，具有哪些長處以及短處，又面臨哪些國內及國外的政經問題，以及可利用的有形與無形資源是哪些：

首先，約旦是一個天然資源匱乏的小國，且地處以阿紛爭的核心位置，周邊各國的軍事實力都較約旦強大，因此約旦隨時都有可能為強大之敵國所吞滅。另外，約旦長年飽受戰火之摧殘，難以發展經濟。其次，在一九七〇年代時，約旦主要經濟型態以農業為主，國內缺乏大規模的企業，對國家發展來說是項極大的挑戰，而難以發展大規模經濟的狀況下，不論是經濟水準和生活水平皆不易提升。第三、約旦國家的形成實際上是列強政治角力下的結果，其執政者的統治基礎全

仰賴著兩點：哈希米家族是伊斯蘭教先知穆罕默德後裔的尊貴血統，以及仗著在政治上佔盡優勢的極少數族群貝都因人之支持，來維持其正統。而佔國內大多數人口的巴勒斯坦裔居民反倒被排斥在政治權力之外。但約旦在一九六七年六月戰爭中慘敗，僅憑藉著上述兩點維繫政權的胡笙之處境雪上加霜，再加上失去了全國最菁華之土地，而軍事實力更是嚴重受創，空軍甚至幾乎全軍覆滅。

在上述前提下，胡笙國王回應的戰略思維是，在內政方面，首先積極發展經濟，由於天然資源有限，所以一方面積極向外求經濟援助，一方面向有相同經濟發展模式的國家吸取經驗。在政治統治上則必須積極拉攏少數民族，以統治多數人口。基本上來說，一個穩定的政權必須要有軍事力量做為後盾，而這批軍事力量的組成，必須要絕對極度忠於哈希米王室。所以對這國家王權賴以存在的力量，必須加以重視，提升其教育水準，並且加以培訓。且既然約旦地處於以阿紛爭中，而周邊鄰國的軍事力量都比約旦強大許多，所以一個穩定區域環境才會有利於約旦的國家發展，因此約旦必須主張以和平解決方式來替代戰爭，積極斡旋於各爭端國之中，以政治手腕彌補其軍事力量之不足。而由於約旦沒有可用的有形資源，外交手段是約旦唯一可憑藉之依靠，在國際間必須要偏向有主導區域情勢發展強權——美國，但是遠親不如近鄰，周邊鄰近國家也必須維持友好密切關係，積極與利益相符的國家結盟，而不能光以意識形態為主導。

「聯盟」可以廣義的視為友好關係的一種，因此聯盟理論中的一些研究論述可以提供分析結構平衡動力的來源。著名的歷史學者保羅·史瑞德(Paul Schroeder)曾經指出聯盟具有三大主要功能：一、抵抗(oppose)威脅；二、吸納(accommodate)威脅；以及三、控制和掌握盟友

³。仔細推敲之下，這三項聯盟形成的功能性解釋，也同時說明了結構平衡的運作機制。對於胡笙國王而言，聯盟的最重要功能是抵抗共同的威脅。而如結構平衡理論所述，敵人的敵人即是我的朋友。在邏輯上，一個國家不論是基於減輕負擔或者是增加力量，均可能企圖以降低與現有敵人衝突的途徑，以便對抗一個更新及更大的威脅。可想見，當二個衝突國家共同面臨第三國的更強大威脅時，這種減緩彼此緊張關係，甚至尋求結盟的壓力也必將強化。約旦及沙烏地阿拉伯兩國關係，就是最好的實例。沙烏地王室紹德家族雖然早年曾經將胡笙的曾祖父沙瑞夫驅離伊斯蘭聖地麥加及麥地那，並進而取代哈希米家族成為伊斯蘭教聖地的守護者，同時沙烏地阿拉伯是石油國家，有能力提供約旦經濟援助，而且兩國都是中東少數存在的君主立憲國家，利益息息相關，所以胡笙盡棄前嫌，積極與沙烏地王室修好，這二個中東歷史上的仇敵，在一九六〇年以後所建立起的親密友好關係可說是前所未有的；兩國之所以能夠捐棄前嫌，主要考量便是基於同為王權國家的共同的利益，對抗來自周邊鄰近社會主義的阿拉伯國家。簡言之，正如威脅平衡(Balance of Threat)理論對於聯盟產生的解釋一般，結構平衡的動力來源同樣可以歸始於尋求國家安全的需要。

又例如伊拉克費瑟王朝實際上與胡笙國王均傳承自哈希米家族，屬於本文分析架構中之甲類傳統型國家，不過之後費瑟王朝被軍人推翻，轉變成乙類型國家，兩國之間存在著嚴重的政治矛盾，尤其伊拉克賴以對外的唯一出海口就是約旦的阿卡巴港，因此伊拉克隨時虎視

³ Schroeder, P.(1976), *Alliances, 1815-1945: Weapons of Power and Tools of Management*. in Klaus Knorr (eds.), *Historical Dimensions of National Security Problems*, Kansas: Press of University of Kansas, pp. 27-262.

眈眈瞄準約旦。約旦的另一個軍事強權鄰國敘利亞，同樣也是屬於軍人執政的乙類國家。而由於早自胡笙國王的祖父阿不都拉便一直企盼建立一個大敘利亞王國，因此敘利亞巴斯黨對於約旦亦是敵意頗深，長期支持巴勒斯坦游擊隊在約旦境內製造動亂。至於以色列看似約旦最大的敵人，但實際上以色列在侵占約旦最肥沃的約旦河西岸及東耶路撒冷土地後，已無意繼續侵略約旦。而以色列在國際間有美國支持，所以並沒有與約旦開戰之必要；且相較於巴解組織，約旦王室顯得易於溝通許多，犯不著與約旦產生閒隙，為自己樹敵。至於巴勒斯坦解放組織，其為了推行獨立建國之理念，一直以巴勒斯坦人的合法代表自居，且積極爭取各地巴勒斯坦人的支持，但這其中也包含了約旦境內上百萬巴裔居民，再加上約旦河西岸等地是兩者必爭之地，有著絕對的利害矛盾，因此巴勒斯坦解放組織反倒才是胡笙永遠的心腹大患。

國家進行戰略評估所涉及的這些要素，就構成了戰略體系的框架。這樣的體系和框架，一方面是國家進行戰略實踐的經驗產物，另一方面也是戰略家進行理論研究的思維結晶。通過戰略實踐，可以發現國家互動中的規律，而戰略理論則是要對這些規律進行概括和解釋。國際戰略研究學科的出現和發展，在很大程度上，應該說是應現實之需要所推動的。由於國家為維護自己的利益都必須參與國際互動，需要有國際戰略，因此也就需要有國際戰略研究。

任何國家在制定戰略時，通常要考慮到兩個方面的影響或壓力，一是國內各重要的「壓力團體」和輿論的要求，有時壓力團體和輿論甚至可以動搖執政者的決心；對於約旦而言，最大的壓力團體就是境內佔大多數的巴勒斯坦裔居民。二是來自國際政治方面的影響，戰爭與和平的交替轉折，或一個新格局的形成，甚至是一個突發的國際事

件等等，都會迫使一個國家改變其戰略思路⁴。對於約旦而言，卡特總統上台後，對巴勒斯坦問題立場之轉變，立刻促使胡笙改變其對華之態度與政策。

一九六七年第三次以阿戰爭之後，胡笙國王失去約旦河西岸及耶路撒冷土地，早先，埃及與約旦等阿拉伯國家曾有意以武力收回失土，故積極整軍備戰。但一九七三年第四次以阿戰爭之後，他們非常清楚阿拉伯國家若想要以武力奪回失土已是不可能的夢想，所以沙達特以及胡笙等阿拉伯國家領袖轉而運用國際談判為主要手段，

胡笙國王心中很清楚約旦應有的戰略，也很清楚知道其他國家在其戰略佈局中所佔的位置。而對於海峽兩岸，他的施政佈局也完全異於世界其他各國。

對於胡笙而言，海峽兩岸在其全球戰略佈局的棋盤上，究竟佔據了什麼位置？先就台灣能提供約旦之利益分析之：

在深入討論前，必須回到本文再先前所建立的研析架構所述，在分析胡笙國王的外交政策時，必須要注意到宏觀歷史的演進及變化，方能確實掌握胡笙國王心境。自十九世紀以來，在中東的現代史中，軍官經常扮演著推翻王室的角色，如一八八一年的埃及、一九〇八年的土耳其、一九三六年到一九四一年以及一九五八年的伊拉克、一九四九年和一九五〇年的敘利亞，與一九五二年的埃及等...。由此可知，在多數西方國家的現代化過程中，軍人的角色應是中立的，但在尚武的阿拉伯國家發展歷程中，軍人卻似乎占了舉足輕重的地位，動靜皆觀瞻。

⁴ 陳樂民編（1995），《西方外交思想史》，北京：中國社會科學，頁 3-4。

在中東地區與一些其他的歐洲國家，年輕的軍官是主張社會改革的先鋒。在多數的阿拉伯國家中，軍隊乃是第一支根據現代化模式塑造出來的組織，軍隊遂成為散播現代思想學說的一個重要媒介。傳統政治和社會秩序的諸多缺失，早已難為這些軍官所容忍。再者，於多數阿拉伯國家中，王室及貴族依然壟斷政權，倘若上層統治階級一旦與庶民社會發生對立情況，軍隊乃被委以恢復舊秩序之重責，如一九五二年一月，發生在埃及的黑色星期六(Black Saturday)，以及一九四八年在敘利亞的十一月暴動等皆是拈手可得的例子。在如此的發展下，軍隊對王室統治階級的正統性及其作為必然逐漸失去信心。由於沒有其他的社會團體或階級，擁有足夠之力量來改變現狀，因此阿拉伯國家的軍隊自認其本身不但具有實現改革的力量，而且亦懷有強烈的社會救星使命感⁵。

而阿拉伯國家的芸芸軍官之中，亦有部份躍升而為一國之政治領袖，如埃及的納塞、利比亞的格達費，以及敘利亞的阿塞德；此等人士的竄起，甚至不論是幕前或幕後掌權，更加印證了上述軍人對本身的崇高期望與抱負。

那麼在當前全球之間，哪些國家的軍隊體制最值得約旦與之交流學習？美國雖然是西方民主國家，但越南總統吳廷琰事件⁶讓人難以釋懷，英、法等老牌殖民主義國家，技術水平雖然可供借鏡，但因西方國家立場一向以來大都偏向以色列，易於洩露約旦軍事機密，且一旦引進其體制，又會回復到由西方強力控制軍隊的老路，甚至出現干預

⁵ Baer, B. (1969), "Social Stratification in the Middle East", in Ailon Shiloh (eds.), *People and Cultures of the Middle East*, N. Y.: Random House, pp.187-188.

⁶ 美國中央情報局因為越南總統吳廷琰不願配合該局之策略，結果遭該局策劃刺殺身亡。

國家政策的狀況。再者，與西方國家過於親近，極易導致境內反西方的巴勒斯坦裔人士之反感，甚至演變成社會動亂。至於共產國家，又與巴解關係過於良好，軍事機密怎能讓敵人知曉，對約旦而言危險性過高。而且西方國家甚或是共產主義國家的所主張軍事倫理，又與君主立憲的約旦有所不同⁷。更重要的一點是，讓軍人吸收太多西方民主化思想或是共產思想，想必皆將為君主立憲政體的約旦王國帶來諸多隱憂。

而從另一角度觀察，中華民國國軍強調的「五大信念」，即「主義」、「領袖」、「國家」、「責任」、「榮譽」與「軍人武德」，與約旦軍隊以伊斯蘭教義為指導思想，以「篤信真主，忠君報國」為宗旨，且國王為武裝部隊名義上及實質上的最高統帥實有異曲同工之處。中華民國距離約旦遙遠，且與約旦無任何利益上的衝突，同時軍事裝備與約旦相同，均來自美國，在銜接配合上毫無問題。綜觀全世界，無人出其右，實在難以找到一個比中華民國更適合軍事合作的對象。同時中華民國不但是胡笙最大競爭對手巴解組織之朋友——中共的死對頭、不共戴天的敵人，同時胡笙日後若必須與中共打交道，還可透過我國良好完備之情報系統，獲取必要情資。

因此胡笙國王在一九五九年訪問中華民國，實地親身參訪台灣軍

⁷ 基本上，西方國家實行的制度是軍隊國家化，意即軍隊是屬於國家，也效忠國家。如美國係以「國家、責任、榮譽」三大信條做為軍人精神典範，德國《軍人法》則揭示：「軍人對聯邦德國忠心服勤，以及勇敢保衛德國人民權利及自由義務。」，英國軍人雖然是向具「憲法上尊榮職位」(a dignified part of the Constitution) 的英國王(女王)宣誓效忠但基本上軍隊也是國家化；至於中共則要求每位入伍的士兵必需宣誓效忠中國共產黨，其誓詞內容為：「服從中國共產黨的領導，全心全意為人民服務，服從命令，嚴守紀律，英勇戰鬥，不怕犧牲，忠於職守，努力工作，苦練殺敵本領，堅決完成任務，在任何情況下，絕不背叛祖國，絕不叛離軍隊。」

事等各項建設之後，決定積極展開與兩國軍事及情治合作，因為他心中清楚儘管中華民國國力不強，但卻擁有其最需要之軍事及相關資源，尤其是空軍部分，更可說是世界各國中最恰當而又讓約旦最放心的合作對象，這對約旦而言具有高度的戰略性利益。而當年在胡笙國王推動之下，接受中華民國軍訓的約旦軍官，返回約旦之後皆升任要職，例如當年王璪在約旦指導的空軍基地大隊長日後即升任空軍總司令，一九九六年訪華約旦警察總監馬如格中將，以及約旦阿布杜拉國王在一九九九年登基後任命的首位參謀總長馬格拉威中將，早年均曾來台接受訓練。

至於胡笙國王對於與我軍事以及情治合作的重視程度，可從以下兩事件看出：

第一，儘管我與約旦已然斷交，但在一九七九年三月政務委員李國鼎赴約旦訪問，期間曾與哈山王儲會晤。哈山親王對李國鼎表示，胡笙國王將於四月中旬訪問中國大陸，他深盼錢復能在四月初專程到約旦一趟，由哈山親王安排晉謁胡笙國王簡報大陸實況。錢復事後奉總統蔣經國指示赴約，但因胡笙國王后在倫敦小產，兼程趕去英國探視。而錢復又因公務繁重無法在約旦久留，爰先將大陸過去三十年政策的變化分四個階段向哈山親王口頭簡報，之後再撰寫十八頁書面報告轉呈胡笙。之後，哈山王儲並向我政府提出兩項請求，第一是借重我方促請美國國會制定台灣關係法的經驗，協助約旦對美展開公關工作；另外就是請求我國繼續過去對約旦提供的軍事援助。不過錢復以兩國無正式邦交難如以往展開軍事合作而加以婉拒⁸。

⁸ 錢復（2005），《錢復回憶錄》，台北：天下文化，頁471。

第二件事情，現任約旦國王阿布杜拉國王於一九八七年美國喬治城大學獲得碩士學位後擔任約旦特戰部隊司令，胡笙國王為了培育他在軍中的聲望，特別讓阿布杜拉國王於一九九〇年代初期數度來華訪問，以促請我國重新開始與約旦軍事合作，而我國政府鑒於時空轉變，爰於同意更敘兩國軍事合作交流。由此，我們不但看出約旦軍隊之於哈希米王室的重要，也更清楚台灣所能提供之軍事援助在胡笙國王心目中的份量。

因此很清楚的我們可以看出：

- 一、台灣與約旦都屬於土地貧脊，資源不豐的國家。早期經濟發展都是以農業為主，也因此，就胡笙的角度來看，台灣的經濟發展經驗非常值得約旦借鏡。
- 二、而台灣與約旦的軍事裝備都來自美國，台灣軍事人員素質高，且早期管理方式又極度崇尚忠於國家領袖，屬於威權政治體制類型，極為適合胡笙國王的需求。
- 三、台灣可以提供最大的競爭對手巴解組織的盟友—中共的第一手情報資訊，約旦甚至可以據此了解什麼時候是承認中共與中共建交的最佳時間點。
- 四、最後也最讓胡笙國王放心的是，台灣對於哈希米王室完全沒有利益上的衝突。

至於台灣海峽另一邊的中共在胡笙大戰略佈局中位於什麼位置？中共又可以以提供約旦哪些利益：

- 一、中共自一九七一年起是聯合國安全理事會之常任理事國，在聯合國享有否決權，對於一心想增加國際曝光率的胡笙國王，是必須且不得不結交的對象。

二、對於胡笙而言，中共是一個成事不足，敗事有餘的國家，因為倘若中共在中東和平進程中刻意為難胡笙，與阿拉法特為伍，而與胡笙為敵，處境日險的約旦將遭遇更為意想不到的困難，且勢必隨著中共在國際間影響力之日增而益發艱難。

這兩股勢力對胡笙而言，都是他人無可取代的力量，皆有極為可觀的利益，但是雙方卻是水火不容的敵人。如果是一般決策者必定不易在兩難之中平衡，但是胡笙是一個卓越的戰略思想家，他清楚中共雖然是一個大國，但一時之間在國際間難發揮作用；反觀台灣雖然退出聯合國，但卻可以提供約旦諸多實質援助，中華民國企盼的是政治上的承認，由於中共內部因文化大革命而動盪不安，在短時間內料必難以在國際舞台上發揮效用。而中華民國的軍事技能，無論是空軍或是陸軍，都是約旦在重建軍力的過程中最佳之學習效法對象。因此胡笙在一九七一年台灣被迫退出聯合國之後，不但未隨世界潮流與台灣斷絕外交關係，而且積極開展與中華民國的雙邊關係，擴大兩國合作，不但使約旦獲取包含軍援在內的多項援助，還得到我國許多寶貴的情資。試想如果胡笙在中華民國退出聯合國後，立即追隨其他國家腳步與我斷交，那日後絕對難從台灣方面拿到任何好處，而另一方面以當時中共初加入聯合國之際，對於中東事務亦實尚無插足之餘地。

但這並不代表約旦不重視中共，一九七一年聯合國大會表決中國代表權問題時，約旦雖與我有邦交，但當時投的是棄權票。一九七五年毛澤東及周恩來去世，胡笙國王也去電表示哀悼之意。胡笙國王深懂得如何在必要的關鍵時刻，向中共表達約旦的善意。

胡笙在對兩岸關係上另一個值得注意的操縱技巧是，除了一九五九年他實際站到第一線與中華民國直接接觸之外，從此就將對台灣的

交往關係交由哈山王儲處理，來自台灣之重要訪賓胡笙國王仍會親自接見，以便掌握兩國交往實況⁹。而這其中亦有十分深刻的政治意涵，因為胡笙國王真正表演的場所是國際舞台，為了便於日後與中共溝通，他已不便於來華訪問，甚或在公開場合與台灣官員有太多的直接接觸。

更何況，自從尼克森總統一九七二年訪問中國大陸簽訂上海公報後，眾人皆知美國與中共建交只是時間問題，之後美國日漸重視中共的戰略地位，胡笙也清楚中共的重要性已日益增強，再加上國際客觀情勢丕變，在美國外交政策有可能轉變之際，精於算計的胡笙心中清楚理應當機立斷，即刻與中共建交以爭取支持。

經過以上分析，顯見胡笙對於兩岸在其大戰略中之定位、實施進程以及分寸拿捏均深具謀略。當評估一個國家的大戰略的優劣時，除此大戰略是否以最少的代價爭取最多的利益之外，亦須觀察其大戰略所適用時間之長短。事實上，胡笙一九七七年四月以前所採行的策略是與中華民國維持正式邦交，但仍伺機與中共建立對話管道¹⁰。在此之後則是與中共建立正式邦交，惟仍繼續與中華民國維繫良好的實質關係。此外，約旦基於與中共的政治體制迥然不同，加上所使用之軍事設備亦不相容，故雙方建交後在軍事方面交流十分有限，與我國完全無法比擬¹¹。至於經濟或技術方面的合作，當時的中共仍尚無大舉援助約旦的能力。是故，當台約緊張情勢轉趨和緩後，約旦繼續與台灣維

⁹ 台灣與約旦斷交後，胡笙國王就未再接見台灣訪問約旦的官員，唯一特例是一九九六年十二月曾接見訪問約旦的我外交部長章孝嚴。

¹⁰ 但中共受限於內部的文革動亂，以及意識型態分歧等因素，一直未積極建立與約旦溝通管道。

¹¹ 一九九九年一位約旦高層軍官向筆者親口表示，多年來，約旦來台受訓的軍官的人數係以百位

持友好關係，中華民國亦將約旦視為中東地區外交重點工作之一，一直延續到一九九九年二月胡笙國王逝世為止。期間胡笙甚至有意介入兩岸事務，擔當調解人以提高其國際聲望¹²。

胡笙國王心知肚明，約旦由於缺乏自然資源，且地處於以阿爭端之核心。對外關係之處理若有不慎，則難以穩固其國內政治，而約旦將有隨時亡國之虞。反之，如果約旦能在夾縫中左右逢源，妥善處理對外關係，則可持續約旦之生存，並續保哈希米王室之延續。

任何一個有戰略觀的政治家，在制定與兩個彼此敵對國家的外交政策，平行交往應該是最佳策略，因為如此方可左右逢源，針對這兩個彼此敵對的國家之特色，獲取各式各樣不同的利益。但對約旦而言，中華民國在政治及軍事體制上與約旦相當契合，而且兩國彼此間毫無利害關係，非常適合成為約旦的軍事及經濟盟友。而中共因與胡笙國王的政治死敵——巴勒斯坦解放組織關係密切，且經濟發展落後，不過中共卻是聯合國之常任理事國，其所擁有的否決權當影響中東和平走向，對約旦安危存亡至為重要，是一個約旦得罪不起國家。因此胡笙國王最佳外交策略就是與雙方均保持來往，並針對約旦本身需求發展不同領域的合作關係。若站在胡笙國王立場思考其應有的外交方針，上述的思考結果應是理性的思考結果。

而為何胡笙國王派遣哈山王儲在我退出聯合國兩年後訪華？

一、胡笙國王退居二線幕後操控對中華民國之外交，以保留日後胡笙本人親自與中共交涉往來之空間。

計算，但約旦到中國大陸受訓的軍官不過三位而已。

¹² 劉瑛（2001），《您好，大使閣下！》，台北：九歌，頁 272。

- 二、對於我國在退出聯合國後所給予約旦的援贈數量感到不夠滿意，而且當時約旦正在推行三年經濟計畫。因此胡笙國王派遣其分身—哈山王儲訪問台灣，與我行政院長蔣經國建立密切友誼，並邀請其親信退輔會主委趙聚鈺訪問約旦。於趙主委訪問約旦期間，哈山王儲以非常技巧的方式向我方索取八百萬美元巨額貸款。
- 三、雖然哈山王儲在一九七〇年代之後掌管後約旦對台關係之發展，但胡笙國王仍然緊握中約兩國軍事合作關係不放。這一趨勢迄至胡笙之子阿布杜拉長大成人接掌特戰司令之後，胡笙國王才將中約軍事合作交主導權交由阿布杜拉進行。胡笙最後在臨終前廢掉哈山之王儲頭銜，改立阿布杜拉為王儲，俟後並成功地將王位轉移給阿布杜拉。重點即在於哈山與軍方關係遠不如胡笙，且胡笙早已將軍事權力慢慢轉移至阿布杜拉手中。可見得深謀遠慮的胡笙早有傳位阿布杜拉之打算，哈山親王亦只不過是其佈局中之小小棋子罷了。

一九七〇年代間胡笙國王雖然與我繼續維持正式邦交，但他也不忘適時向中共表達善意，目前可以明確觀察之實例如下：

- 一、一九七一年聯合國大會表決「排我納匪」案時，當時與我有邦交之約旦投了棄權票¹³。
- 二、毛澤東及周恩來去世時，胡笙國王均以約旦國家元首身分去電致悼。

¹³ 劉志攻（1985），《中華民國在聯合國大會的參與：外交政策、國際環境及參與行爲》，台北：台灣商務，頁 154。

三、哈山王儲兩次訪華與當時我行政院長蔣經國所發佈之兩國聯合公報中，未曾再提及反共立場。

同時胡笙國王也隨時注意中共內部情勢之發展。根據當年實際參與中約關係的我國政府官員表示，哈山親王於一九七七年稱約旦未與中共建交係全因中共內部情勢不安，因此建議我方多提供相關訊息給予約旦友邦。但仔細思考之後，內情絕非如此，實際的真正意含應該是胡笙國王對於中共遲遲未積極搶攻我中東邦交國感到訝異，希望能透過我方瞭解中共情資，掌握其內部情勢，並隨時修訂其對華政策，胡笙國王此一做法迨至中約斷交後仍持續進行，一九七九年當胡笙國王將赴中國大陸訪問前，特請李國鼎轉達擬請錢復前往約旦作中共內部政情簡報。

如果我們細讀錢復回憶錄中此段往事，並從另一角度解讀這次事件，又可發現胡笙國王謀略之處，胡笙國王發現錢復是蔣經國的親信，特令哈山王儲銜命邀請錢復訪約，除了由錢復對其簡報中共情勢之外，也期望能藉此賡續兩國的軍事合作，以及要求我政府提供在美國針對國會遊說及對美政府工作的寶貴經驗，以協助爭取美國國會的支持，當然最好能夠如中華民國一般，順利說服美國參眾兩院制定一部「約旦關係法」，以確保約旦的國家安全。

而一九七七年約旦倉卒與中共建交，並在建交公報中作大幅度讓步，明確表示「約旦哈希米王國政府承認中華人民共和國政府是代表全中國人民的唯一合法政府、台灣省是中華人民共和國領土不可分割的一部分。」之主因在於：

- 一、美國拉攏中共制衡蘇聯的態勢越來越明顯，雙重承認可能性似乎已越來越低。
- 二、一九七四年十月阿拉伯國家在摩洛哥首都拉巴特舉行高峰會時，逼迫胡笙將巴勒斯坦領導權讓予阿拉法特，並承認巴勒斯坦解放組織為巴勒斯坦人民之唯一合法代表，從此胡笙在國際活動空間徒然縮小。同年十一月十三日聯合國通過接納巴勒斯坦解放組織為觀察員，胡笙收復西岸失土的機會更加渺茫無望。
- 三、一九七七年美國卡特總統上台後，對於促進中東和平躍躍欲試。雖然約旦一直是美國在阿拉伯國家中最親密的盟友之一，但美國往往因戰略思維轉換，一夕之間拋盟棄友，越南及高棉就是鐵一般的明證。且根據以往經驗顯示，美國政府對於形式上由當地住民選舉出來的政府頗具好感，例如協助美國建立巴格達公約的費薩爾王朝，以及北葉門巴德爾王朝被推翻後，美國政府不久之後即承認新政權。從這個角度來看，胡笙實有其先見之明，懂得防患於未然，且胡笙政治智慧之高，一般人實難望其項背。
- 四、由於中共一向支持巴勒斯坦解放組織不遺餘力，早在一九六五年即同意巴解在北京成立享有外交特權的辦事機構。因此胡笙擔憂當中共因發現卡特政府對於巴人亦頗為友善，即有可能率先承認巴勒斯坦國；若屆時約旦反尚未與中共建交，情勢將對胡笙國王極為不利。為制敵於先，胡笙國王當機立斷立即與中共建交，並爭取到在建交公報特別明文記載「中華人民共和國政府堅決支持約旦哈希姆王國政府維護民族獨立、發展民族經

濟的正義事業」。而其中「民族獨立」一詞，更是意義深遠。因為胡笙國王要中共為其背書，希冀世界各國承認約旦人民是一個新民族，這個已獨立的民族有權發展經濟正義事業，因此巴勒斯坦人不能在約旦領土上成立一個巴勒斯坦國。

因此，根據上述分析，一九七七年卡特總統上台後，對於巴勒斯坦問題的發言及所施展出的一系列動作，對於胡笙而言，實為一次重大危機。而胡笙在處理這次危機的方式，基本上與本論文第二章所提出的危機處理模式類似，但卻更明白展現了其權謀。首先，巴勒斯坦問題對於胡笙而言，應可歸類為複雜的政治問題，且絕對蘊含了國內外政治層次。胡笙深怕美國政府日後對約旦施壓，要求胡笙為其中東政策背書。同時因為卡特先前未曾真正涉入外交事務，其作法與前任總統尼克森大異其趣，萬一推出某些特別與眾不同之政策，正如前所述導致中共率先承認巴勒斯坦國，屆時潘朵拉盒子一打開，結果如何完全難以預料。因此胡笙認為其必須要立即有萬全的準備，與聯合國安理會各個成員國建立正式邦交，否則後果實難想像。若從這個角度觀察胡笙國王，更顯示出其謀略甚深。事實上，事實證明卡特總統果不其然為了要求約旦配合其中東和平政策，對胡笙國王施壓。胡笙國王立即向阿拉伯國家靠攏，站在同一陣線，堅持反對大衛營所簽署的條約，結果導致美國政府停止對約旦的援助¹⁴。

不過，胡笙國王雖於一九七七年中止與中華民國的外交關係，仍持續與台灣保持良好友誼。中華民國始終是約旦在經濟、技術及軍事

¹⁴ 錢復（2005），《錢復回憶錄》，台北：天下文化，頁 471。

上友好伙伴，直迄今日。另一方面，胡笙國王也達成其政治目的，於一九八二年十二月及一九八三年九月兩度率阿拉伯國家代表團訪問中國大陸，促請中共支持阿拉伯國家所提出的和平方案。這種同時與海峽兩岸維持良好關係的作法，可以看出胡笙國王就算不能稱之為世界上最懂得與海峽兩岸發展平行友誼的戰略家、外交謀略家，但絕對是阿拉伯國家中的第一人。

第二節 分析架構的檢證

本論文根據詹姆斯·羅森諾(James Rosenau, 1969)所提出所謂的「連結政治(linkage politics)」的觀念，認為國內政治與國際政治確實相互影響，因而建立北非西亞各國政治發展的分析架構，認為在十九世紀西方列強對北非西亞地區造成三股強大衝擊，第一是西方工業革命後的新文明，其次是英法等西方殖民國家依照政治勢力所劃分的各國疆界，最後是同意猶太人在巴勒斯坦地區建國，所衍申出的以阿糾紛。筆者認為在上述西方國家所帶來的強大衝擊下，部落宗族、軍人以及伊斯蘭教是影響北非西亞十九國政治發展的三個解釋項，並據以歸類出甲、乙、丙三種類型國家。伊斯蘭教是這三類國家必須具備的主要因素，當甲類部落宗族統治的國家受到衝擊及刺激時，極有可能轉變為乙類的軍人執政國家，或者轉而為丙類由教士掌政的國家。同時，這三類國家因為政治發展途徑不同，彼此會相互敵對抗爭。就此分析架構，以仍持續維持部落宗族統治之甲類國家的約旦為研究標

的，來分析胡笙國王一九七〇年代對華政策，並就其外交謀略之處進行深入研究。

誠然，北非西亞各國之疆界係依照各殖民國家之政治勢力劃分，鄂圖曼帝國時代的大敘利亞行省便分割為約旦、敘利亞、黎巴嫩以及以色列等四個國家。此外，西方國家又同意猶太人在巴勒斯坦地區建國，不但造成巴勒斯坦難民問題，更導致日後嚴重的以阿糾紛。而約旦由於與以色列邊界相聯，再加上同文同種之歷史文化因素，收容了絕大多數巴勒斯坦難民，使巴裔居民高達約旦人口比例的一半以上，這些巴裔難民不但造成約旦嚴重的社會問題，同時亦使原本缺乏天然資源的約旦經濟發展更為不易。另外約旦境內巴裔難民因為內心殷盼重返巴勒斯坦家園，因此頻頻越過約以邊界挑釁、偷襲以色列軍隊，造成約以邊界無數的衝突，社會更為不安。

由軍人掌權執政的北非西亞乙類國家，如埃及、敘利亞及伊拉克等，因為所提倡的政治理念為推翻腐敗的封建王室，以及反西方殖民主義，因此這些國家或明或暗地鼓動巴勒斯坦人推翻哈希米王室，造成胡笙國王極大的困擾。而約旦境內的巴勒斯坦後裔居民由於厭惡西方各國政治立場一味傾向以色列，因此在政治立場上偏向埃及等乙類國家。這些內外因素不但迫使胡笙國王必須參加第二和第三次以阿戰爭，以及將約旦境內所有英國軍事顧問遣返，並推動軍事阿拉伯化。而為了避免起境內巴人的敵意，胡笙國王在重建約軍的過程中，積極借重中華民國之軍事顧問，因為中華民國與約旦沒有利害關係，且同樣使用美式裝備，並因政治體制的差異而與北非西亞之左傾國家關係疏遠。

此外，胡笙國王反共除了因為共產主義是無神論者之外，另一更

深層原因為乙類國家的埃及、敘利亞及伊拉克等軍人執政國家與屬於甲類國家的約旦王國的政治特色相異，且強烈反對西方民主國家，政治立場傾向蘇聯共產國家。胡笙為了爭取美英等國的政治立場和經濟、軍事上之支援，因此必須採取鮮明之反共立場。

冷戰時期東西方兩大陣營都採劍拔弩張之姿時，中間模糊地帶相對也縮小，約旦必須在兩大陣營選邊站。但在古巴危機飛彈危機後，國際局勢出現了微妙的變化。首先，中共的國力逐漸強大，美國基於國際戰略考量積極拉攏中共，以制衡蘇聯。其次，東西方陣營在長久的對峙之下，雙方國力均耗損甚多，以阿各爭端國亦因數次戰爭勞民傷財，無意再戰且有意謀和。因此國際社會充滿了低盪的氣氛；中間模糊地帶相對變的寬廣，此時胡笙國王順應時勢潮流不再強調意識形態，逐步於蘇聯東歐等國建外交關係，俾便於穿梭各爭端國之間擔任調停者，以及爭取國際各主要政治勢力之支持。更重要的是，一九七七年卡特總統上台，對外主張人權外交，美國對巴勒斯坦政策開始出現轉變，胡笙國王為了維護本身利益，迅速作出與中共建交的決定，不但要求中共承認約旦主權及獨立自主，並且在兩國建交公報中提出約旦民族的概念，藉由中共的強力背書，向巴解顯示其國際支持力量，也向國內民眾展現其外交政績，同時也確保了約旦王國之生存權利，並鞏固哈希米王室統治之正當性。

從胡笙國王訪華開始，確立對華外交方針，到派遣其分身哈山親王兩度訪華，推動中約軍事合作，重建約旦空軍，以及利用與中共建交化解政治危機等等過程當中，在對海峽兩岸的外交交往過程當中，胡笙獲取了一切所能爭取到的利益。我們不得不承認胡笙對華政策中，處處是謀略。這也難怪艾森豪總統特別讚許胡笙國王，是他所見

過最有才能的領導人之一。

綜上所述，筆者於本論文第二章自行建立的北非西亞各國政治發展分析架構，歸結出約旦境內的巴勒斯坦裔居民是影響胡笙國王外交政策的關鍵因素。而從第三章至第七章的進一步分析，則可以清楚看出胡笙國王基於軍事合作考量，因此在中華民國退出聯合國後，約旦仍繼續與我維繫正式邦交，並且還大力發展雙方各領域之交流。而一九七七年兩國關係雖尚處穩固階段，但胡笙國王慮及卡特政府對於巴勒斯坦問題立場有所變動，當機立斷，即與中共建交，據以逐步影響美國中東政策。由此可以明白看出，胡笙國王不但心中有一個很清楚的對華政策藍圖，且進退有據，其中所展現的謀略實非一般國家領導人可望其項背。自我退出聯合國以來，國際局勢對我極為不利，外交上可供談判的籌碼日少；但看看胡笙國王在險境中仍能自求出生路，我國有志於外交的有識之士亦不應妄自菲薄，針對國際現勢，擬定國家發展生存之長期戰略，力求因應之道。

胡笙國王對華外交之謀略：1971—1977