

德國與奧地利的政經關係 ——對台、中關係的啟示

林雍昇

新台灣國策智庫研究員

摘要

現代奧地利做為中歐的一個小國，旁邊緊鄰者政治、軍事與經濟強權的德國，從土地、人口及經濟規模等國力標準相較，兩者有者明顯的優劣地位，奧地利對德國是典型的以小事大的不平等關係，情況差堪可與台、中之間關係相擬。

其次，從種族、血統及語言來看，奧、德兩個國家幾乎有者相同的起源，從該等客觀條件來看，奧、德之間的關係與台、中之間的關係，兩者亦存在著極為類似的形態。光就此諸點要素而言，奧、德關係與台、中關係即饒富比較之學術價值。但若從歷史演變、政經關係等主觀人為間的互動與交流關係的建構來看，吾人可以發現，兩種關係間卻又有著截然不同的進程與景象。因此，隨之而起要追問的乃是，為何類似之客觀條件卻發展出迥然相異的國家關係，更值得進一步深入研究與探討。

本文目的即在探討，從客觀條件的高度相似性下，如何在不同的歷史演變與人為的政經安排下，兩國間的關係可能產生的差異程度。需附帶強調者，由於台中兩者間之歷史演變與文化糾結，對中文讀者而言並不陌生，故此處不再贅述，而僅以奧德兩國為對象。

關鍵詞：經貿關係、自主性、「核心—邊陲」理論、利益共識

壹、德、奧的文化與歷史糾結

一、德意志的第一次統一

德意志國家的雛形始於西元九世紀，由施瓦本（Schwaben），巴伐利亞（Bavaria）、薩克森（Sachsen）等部落組成，即東法蘭克王國。西元919年薩克森公爵亨利一世被選為國王創立德意志國家，開始德國歷史。西元962年形成「德意志民族的神聖羅馬帝國」，德意志境內諸侯國林立，本來各個諸侯國皆臣屬「神聖羅馬帝國」皇帝。但至十四世紀開始，神聖羅馬帝國已名存實亡，德意志諸侯各自為政。奧地利是神聖羅馬帝國內最大的國家，自宗教戰爭後，奧地利皇帝也兼任神聖羅馬帝國的皇帝，儼如德意志各邦國的領導。奧地利有一部份領土在神聖羅馬帝國疆域以外例如匈牙利、捷克、波蘭南部、羅馬尼亞西北部、克羅地亞、意大利東北部等等，都是十七、十八世紀奧地利向外擴張的結果。神聖羅馬帝國在1806年被拿破崙推翻，1814年拿破崙失敗，維也納會議於1815年決定成立德意志聯邦。包括德國三十四個封建君主和四個自由市，這是一個諸侯林立的鬆散的政治聯盟，法律制度極不統一。

19世紀中期德國統一成了德國有志之士的當務之急，當時社會上主要有三股力量尋求統一的道路：首先是人民願意用革命手段推翻封建專制，建立統一的民主共和國，但當時許多先進分子被迫流亡國外，工人只有合法的職工協會之類，唯一擺脫資產階級影響的“全德工人聯合會”組織也不能擔任起統一德國、制訂民主憲法的任務。其次是普魯士的容克貴族和資產階級自由派主張由普魯士來統一德國，建立一個不包括奧地利的德意志君主國，此乃稱為「小德意志方案」（kleindeutsche Lösung, Small German Solution）。第三是以奧地利為首的南部各邦主張由奧地利哈布斯堡家族統治的來統一德國，其中包括普魯士與其西方的德意志邦國等所有地區，建立一個瑞士式的大德意志聯邦國家，則是所謂「大德意志方案」（großdeutsche Lösung, Great German Solution）（Schöllgen, Gregor. 2005: 12-13）。

但主觀上，奧地利皇室根本不想民族主義蔓延，因為這會促使國內的少數民族爭取獨立，而奧地利更不可能為德國統一而放棄一半國土，故不願作統一德國的領袖，反而處處打壓民族統一運動。民族份子對奧地利的反動感到失望，故開始建議由普魯士領導，建立一個排除奧地利在外的統一德國。¹ 客觀上普魯士在國際國內政治與經濟上佔有優勢，就國際政治而言，1859年奧地利對意戰爭失敗實力已削弱，法國拿破崙三世想在兼併比利時和萊茵河左岸地區問題上，同普魯士達成政治交易，英國則希望普魯士強大在歐陸抗衡法國的力量，因而國際形勢有利於普。國內經濟上，普魯士也占明顯優勢：經濟上普魯士有關稅同盟，尤其是萊茵、西里西亞、柏林等先進的工業區，經濟實力雄厚。1862年俾斯麥出任首相，發動三次王朝戰爭（普丹戰爭、普奧戰爭與普法戰爭），統一了德國。

二、兩次大戰前的德、奧關係

德奧兩國雖未合併，但畢竟因為同種同文的緣故結成緊密同盟，德國甚至因為奧地利與塞爾維亞及俄羅斯的衝突，而加入第一次世界大戰，奧地利共和國與德國的魏瑪共和國的議會都支持德奧統一，故一次大戰的戰勝國也有此顧慮，在凡爾賽和約中明文禁止德奧兩國合併。一戰後奧地利成立第一共和國，後期由奧地利法西斯領袖陶爾菲斯（Engelbert Dollfuss）和他的繼承人舒施尼格（Kurt von Schuschnigg）獨裁統治。1935年，一群受德國指使的奧地利納粹匪徒，刺殺奧地利總理杜爾斐斯（Engleber Dollfuss），舒施尼格接任總理。當時義大利是奧地利的保護國，義大利派軍至邊界，警告希特勒不得入侵奧地利，才制止政變發生。1937年義大利已成為德國的盟友，奧地利因而被義大利放棄、又無望獲取英國與法國的協助，1938年2月希特勒準備攻擊奧地利，提出諸項要求，包涵：解除對奧地利納粹黨員的約束、且必須讓其領袖人物參予奧地利的政務。若舒施

¹ 1866年普魯士打敗奧地利後並未將奧地利吞併，原因包括奧地利有一半領土不在德意志聯邦境內，一半人口並非日爾曼族，且法國當時仍控制德意志南部數個邦國，普魯士需要奧地利支持對抗法國。不過一次大戰後，被奧地利統治的少數民族紛紛獨立，奧地利變成一個純德意志民族的國家。

尼格不即刻執行上述要求，德國將侵襲該國。舒施尼格只好決定接受希特勒的諸項要求，但他仍決心捍衛奧地利的獨立；不與德國合併。3月7日他與墨索里尼取得聯繫；並尋求對舉辦公投的意見。遂於3月9日宣佈：3月13日全國舉行併吞公投。但就在公投前一天，德國入侵奧地利，1938年3月12日奧地利共和國被納粹德國併吞。

三、二戰後的分道揚鑣

1945年德國戰敗之後，奧國及其首府維也納同樣遭受四個戰勝國的佔領，這對於當時才剛成立的奧地利第二共和政府而言，爭取國家的獨立自主自然是該政府首要的政策。由於二戰結束之後，東西歐之間的冷戰隨即爆發，如何處理德奧兩國的未來，則是雙方爭執的焦點，而奧國也處於冷戰的最前線，首當其衝。以奧國當時的地緣政治情勢來分析，其西部與南部都受到阿爾卑斯山的圍繞，分別與西邊的瑞士以及南部的義大利、南斯拉夫為界，北方是高原地帶，與西德、捷克斯洛伐克接壤，但是東北部是維也納盆地，無天險可守，又與匈牙利相鄰，因而，在這種地緣上的制約下，就促使奧國對於蘇聯及東歐國家必須採取低調的態度。

貳、美、蘇兩大陣營夾縫中的奧地利

一、小心翼翼且曖昧的中立地位

1955年美、英、法、蘇四個戰勝國與奧地利政府所簽訂『國家條約』(State Treaty)。此條約的全名是『重建獨立與民主奧地利的條約』(Treaty for the Reestablishment of an Independent and Democratic Austria)² 對於蘇聯而言，接受奧國中立的地位，其主要目的還是企圖誘使西方三國接受德國中立化的安排，以期瓦解當時法國所提出的「歐洲防衛共同體」

² 依照學者 Gehler 的論點，該約之所以不稱為和平條約，就是因為奧國在戰時乃屬德國的一部分而並非戰爭的主謀，而「重建」則也明顯意味著與德國的分離。

(European Defense Community, EDC) 計畫，並阻止西德被納入西歐的防衛組織。當時，西方國家還希望奧國也加入北約，但是，維也納政府為顧及蘇聯的立場嚴正予以拒絕。因而，以美國為首的西方國家則退而求其次，主張一種所謂的分裂式中立 (split-neutrality)，這也就是表面上支持奧國中立，但實質上與私底下則加強雙邊政治、經濟甚至是軍事方面的合作，比如以軍事顧問與加強 CIA 的佈建等方式為之，以便防範來自東歐的威脅，因此才與蘇聯達成了協議。由此可見，從地緣政治與追求國家安全的角度觀之，奧國政府處於兩大陣營之間的敏感地位，在價值與意識形態方面，奧國與西方國家相融合，可是又不願有任何正式與公開的軍事的合作，以便在與蘇聯交涉時預留空間。

對蘇聯而言，由於維也納位於蘇佔區之中，再加上奧國傾向西方的制度與文化價值，當可成為蘇聯在中歐地區向西歐國家宣傳與滲透的橋頭堡，自然有其重要的政治與戰略意義。因此，奧國為避免左右為難，中立的道路日益成為其比較有利的選擇，明確顯現了小國外交的困境。德奧的分與合始終引起相關國家的顧慮，因而在二戰之後，四大佔領國為防止德國再度崛起而造成危害，自然不願見到兩國的合併。所以，在 1955 年的『國家條約』中 (第四條)，德奧兩國永不合併，則也成為佔領國所堅持的一個要項。由此可見，奧國的中立地位乃四大佔領國之間相互折衝與較勁的結果。西方國家所重視的，乃奧國堅持民主自由的制度與價值，以及只限定在軍事方面的中立地位，並期盼藉此對於東歐共產國家發揮民主燈塔以及歐洲緩衝區的作用。對於蘇聯而言，則先是以奧國永久中立的地位來誘使西方國家接受德國的中立，雖未能成功，但是奧國中立的地緣地位可以削弱北約的功能，並可藉撤軍而卸下負擔，同時緩和美蘇兩國以及歐洲的冷戰對立，符合當時蘇聯新政權的利益。因而可知，對於這些大國而言，接受奧國的中立地位，只是為達到各自不同目的一種策略手段。而奧地利則是藉由與西方世界的共同價值，再加上與東歐國家的歷史淵源與地緣關係，在兩大勢力之間，利用中立的地位來換取蘇軍撤離奧國，並恢復奧國國家主權以及成為獨立自主的國家。再者，由於德奧兩國文化相近，中立的地位也可以突顯奧國與德國的差異，以便前者建立國家的認同。三

方各盡其力，各獲所求，也同時都贊成奧國與德國分離，因而達成協議，再度顯現了小國在大國之間謀求生路的困難（湯紹成，2010：105）。

在「國家條約」簽訂之後，奧國國會立即在同年十月，當佔領軍撤出之後第二天，就通過了『有關奧國中立的憲法法律』（*Bundesverfassungsgesetz über die Neutralität Österreichs, Federal Constitutional Law on Neutrality of Austria*），其中第二條就規定了永久中立（perpetual neutrality）的政策，其內容包括拒絕參與軍事聯盟以及拒絕在奧國領土上建立外國的軍事設施。同時，奧國乃藉由國際照會的方式，獲得各邦交國以及聯合國的認可。值得注意的是，奧國拒絕以簽訂條約的方式，來確保其中立的地位與執行其中立的政策，而是以國會立法的方式為之。這主要是因為條約還牽涉國際法上的法定拘束力，而過內立法的自主性則比較高，不論解釋與操作或堅持與改變，其活動的空間還是比較大（湯紹成，2010：106）。

若與瑞士的永久中立地位相比，後者乃經由 1815 年維也納會議各國的共同決議，並由列強予以保證而建立，這與奧地利自主性國會立法的模式大為不同。這就引發了奧國中立是否被保證的問題，依照學者的看法，奧國的中立地位並沒有經過四個佔領國直接以條約的方式加以保證，因而其法定效力不完整。但是，由於這是四個佔領國妥協的結果，同時也給於奧國相當的發展空間。易言之，奧國的中立地位並不能稱為是完全的法定中立，而只是政治妥協的結果。

二、後冷戰時期的奧地利

由於東歐地區在 1989 年至 1991 年發生巨變，使得奧國的地緣地位也受到極大的衝擊。首先，華沙公約的解體及其各會員國的非共化，導致原本兩極軍事與意識形態對立的格局不再，起而代之的則是區域衝突、難民潮與組織犯罪、大規模殺傷性武器的擴散、生態災難、網路駭客入侵等新的危機，其多樣性已遠超過先前。因而，原本奧國中立地位是在兩大陣營的夾縫中發展的狀況，演變成必須依靠周邊東西歐國家的團結與合作為基礎，才能予以維持以及因應新的情勢。

由於兩極對立的情勢不再以及東歐國家的變化，原本奧國中立的地位

位，以及其所擔任橋樑與調人的角色，都已不再被兩大陣營的國家所重視，因為這些東歐國家大都希望加入北約與歐盟，這使得美國與西歐相關國家在這方面的功能提升。進而，國際事務調人的角色，也都因實力原則而被北約國家所取代，原本維也納國際會議會址的地位也被美蘇高峰會所排除，其主要原因就是要避免產生冷戰時期的負面聯想，其變化不可謂不大。

三、積極參與歐盟遠離中立

為因應上述情勢，在 1990 年底，正當蘇聯面臨瓦解之際，維也納政府趁機宣佈，「國家條約」中不得與德國軍事合作等條文無效，同時，也解除奧國軍隊裝設攻擊性武器的禁令。繼之，於 1991 年中，南斯拉夫爆發內戰，導致奧國議會在 1992 年十月做出決議，接受歐盟共同外交與安全政策（Common Foreign and Security Policy, CFSP），此乃為奧國的入盟鋪平了道路（Skuhra, 1996: 458; Schneider, 1994）。其實，這個在奧國內部長期引起爭議的問題，乃是奧國政府唯一的選擇。若以當時歐洲所有的安全機制來觀察，北約與西歐聯盟都屬於集體聯防的組織，基於奧國中立的地位要加入的可能性較低，而歐安會議當時還屬於有關人權與交流的會議，並無法提供實質的安全保障，因而，歐洲共同體的地位就極為突顯。雖然歐體強調其經貿的特質，不能算是一個集體聯防的機制，但假設會員國受到外力的攻擊，其他會員國不可能坐視不管，可共同以外交與經貿的方式予以杯葛，則也可以算是一種軟性的集體聯防措。繼之，1991 年初發生第一次海灣戰爭。對此，聯合國決議對伊拉克進行經濟封鎖以及武力制裁。當時奧國政府認為（Demokratiezentrum, Wien, 2010），這是聯合國對於侵略者所做出的決議，因而不屬於一般國際公法所認定的戰爭，乃屬於一種警察行為，所以與中立的立場並不相違背，故參與無虞。當時，奧國政府藉機修改「戰爭資源法」（Kriegsmaterialiengesetz），其中規定在聯合國安理會的決議下，外國的國防物資得以通過奧國境內，並不違背中立的地位。1995 年元旦，奧國與芬蘭、瑞典三國共同加入歐洲聯盟，同時，歐安會議也轉變為歐安組織（OSCE），奧國政府也爭取到將其總部設在維也納，也同時成為西歐聯盟的觀察員。隔月，奧國也參與了北約的「和平夥

伴」(Partnership for Peace, PfP) 機制。與 1979 年的情況不同的是，此次奧國政府比較自主地與西方國家合作，也為維護本身石油能源的利益做出貢獻，這也是進一步遠離中立地位的明顯實例（湯紹成，2010：133-35）。

從另一角度觀之，檢視歐盟條約的相關條文可知，中立國家仍有相當參與的空間（Neuhold, 1998: 211）。比如，該約的第 14 條第二項就規定，有關於防衛的決策與行動是由西歐聯盟（WEU）來負責，而歐盟會員國也並不一定要加入此一防衛聯盟。其實，在 1994 年奧國政府的白皮書當中，就已經強調了歐盟安全政策的重要性，但仍明確申明不加入北約以及西歐聯盟，避免違反憲法條約的規定。同一條文的第四項也規定，CFSP 將不得影響特定會員國的安全與防衛政策，進而，有關於 CFSP 的決策都是要採取一致決的方式決議，這也意味著每個會員國都擁有否決權，因而奧國在這方面可以完全自主，其中立地位應不至於受到影響。此外，奧國國會則特別立法，支持歐盟的經濟制裁行動，以及派運輸兵團參與北約在波黑地區的維和行動。由此可見，奧國更進一步地融入了歐洲安全的機制。

由於歐盟內國家的實力大小不同，大國的影響力甚鉅，其中尤以德法兩國為甚，因而早就引發了中小會員國家的團結，比如荷蘭、比利時與盧森堡之間歷來團結的態勢，都發揮了相當的效果。所以，在加入歐盟之後，奧國積強調歐盟大小成員國的平等原則，以及促進中小國家的團結，以便更有效地維護各自在聯盟內的利益。依照學者 Lanc 的意見（Lanc, 2005: 12-18），經由與正在申請加入的中小國家之間的團結合作，反而增加了奧國不少的發展空間。這主要是基於歷史與地緣的因素，奧國與中、東歐國家之間的關係相對密切，自後冷戰時期以來，這些國家在經濟與民主方面的發展，都還有待加強，因而奧國可以發揮其優勢，更進一步扮演與西歐國家之間橋樑的角色。再加上在 1999 年底，帶有右派與大德國色彩的奧國自由黨與民眾黨聯合政府上台（1999-2007），導致歐盟其他 14 個成員國的強力杯葛，也更加速了奧國與東歐國家之間關係的發展。尤有進者，與其他歐洲國家不同的，奧國政府自 2007 年起，將原本自 1959 年以來所成立的外交部改名為「聯邦歐洲以及國際事務部」（Federal Ministry for European and International Affairs）（Wikipedia, 2010），顧名思義，奧國政

府更藉此強調歐洲事務的重要地位，以便加大投入的力道。由此可見，自 1995 年入盟以來至今，奧國已全力融入歐盟對外政策的整合進程，並持續擴大解釋其中立的性質，以便在國內取得合法性，同時更積極參與歐盟的維和行動，但對於是否加入北約的問題則還相爭不下，這也是奧國外交政策的新挑戰。

事實上，有關這個問題，奧國內部長期以免呈現三種不同的意見，這也特別顯現了此問題的重要性及其複雜性。如前所述，自 1980 年代中以來，奧國學術界的主流意見已趨向於放棄中立，但是，各政黨則還不能同調，人民黨、自由黨以及綠黨都有意放棄，可是社民黨還積極支持，況且，奧國的民眾也大多贊成維持現狀，因而，奧國政府目前要完全放棄中立的地位，則還有一定的難度。若以奧國民眾的立場來觀察一般而言，大多數民眾（60%至 85%不等）都支持中立的政策，這乃由於第一次大戰與二次大戰的慘痛經驗教訓，以及自 1950 年代以來，奧國中立的地位所帶來外交與內部的發展所致。此外，中立地位不但可以在認同上與德國相區隔，而且還可避免再度被德國吞併，以強化其獨特性。事實上，也由於中立地位，德國與奧地利之間的政治關係，並未因兩者人口土地經濟實力的重大差距，而存在有主從的關係。主要原因在於：首先，因為奧地利居於永久中立國的地位，反之，德國則是歐盟與北約的積極參與者，甚至是主導國之一。因此，兩者之間既不在同一政治框架之內，也不可能有共同的對外政治軍事合作政策。其次，由於二戰的經驗，夾在美蘇兩大陣營之間的德國縱使有強大的經濟實力，但兩強都不容德國在全球性的政治軍事事務上，扮演整合或調解的角色。（Neuhold, 1993: 123）

在 1990 年代初，兩德統一的可能性大增之時，奧地利在近八成大多數支持德國統一的民意下，仍堅信奧地利的國家認同，不想成為第二個日爾曼國家（German State）。但不可否認的，德國對奧地利的政治外交政策仍具有重要影響力。奧地利兩個外交政策的主軸，一、是否要成為歐洲共同體的一員。相較於其他國際外交關係的問題，這個議題向來是奧地利人民最重視的外交政策，理由在於如果歐共體決議對某一國家進行武器出口，則所有成員國都必須受到拘束，但永久中立國的規範中是嚴禁參與任

何該類行動的，因此，若奧地利成為歐體的一員而又碰上這樣的窘境時，它就必須選擇或者違背做為歐體成員的義務，或破壞國際法上對永久中立國的習慣法規範。

參、德、奧的政經關係與台、中之間的比較

一、「核心—邊陲」理論

這原本是個區域發展的理論，指的是一個國家之中，由於自然與人文差異，各地的區域發展條件有別。有些區域，人口、資金集中，經濟活動活躍，稱為核心區；相對的，有些地區就業機會較少、人口外流嚴重、經濟活動相對落後，稱為邊陲區。2008年諾貝爾經濟學獎得主克魯曼特別針對國際貿易提出的「核心—邊陲」理論，克魯曼教授所說的「核心—邊陲」效應：區域經濟整合後，貿易成本下降，廠商到市場規模較大的區域投資與生產相對更為有利，導致……市場規模居於劣勢的區域，則因產業外移成為邊陲，投資與生產活動不增反減，整體犧牲最大。……克魯曼教授在1991年出版的《Geography and Trade》一書中，探討1878年加拿大政府如何提升經貿自主以降低對美國經濟的依賴，其中包括建立必要的貿易障礙迫使加國消費者轉向國內生產者購買農產品，建造東西向鐵路將加國交通軸線由南北向轉為東西向（楊志海，2010：101）。

二、兩岸關係上的運用

近年來，台灣消費主力跟著外移造成民間消費持續不振，過度開放讓台灣與中國間由原有的「國際貿易關係」，故有台灣學者將其比擬為克魯曼教授所說的「區域貿易關係」：技術、資金以及具有移動能力的人員（企業主、高階管理及高科技人才）由於沒有外移障礙，而大量外移。結果40%家庭的可支配所得下降，失業率居高不下，這就是克魯曼教授所說的「核心—邊陲」效應：區域經濟整合後，貿易成本下降，廠商到市場規模較大

的區域投資與生產相對更為有利，導致市場規模愈大的區域所享受的經濟整合利益愈大，最後成為經濟整合區域內投資與生產的核心，而市場規模居於劣勢的區域，則因產業外移成為邊陲，投資與生產活動不增反減，整體犧牲最大（吳榮義，2010：27）。

的確，以 2010 年的數字來看，台灣對中國與香港出口總額為 1,148 億美元，占台灣對外出口總額的 41.8%；台灣從中國與香港的進口金額為 376 億美元，占台灣進口總額的 14.95%。另一方面，中國對台灣的貿易依存度則是先上升，然後逐年下降，中國 2010 年自台灣進口占總進口的 3.92%，而出口比重則更低，表面上看來台、中的經貿依存度不高。但事實卻非如此，目前台灣出口市場的 40% 以上在中國。2000 至 2009 年兩岸貿易總額 8,022.2 億美元，台灣累計順差額達 5,106 億美元，占兩岸貿易總額的 63.6%。以 2010 年的數字來看，台灣對中國與香港出口總額為 1,148 億美元，占台灣對外出口總額的 41.8%；台灣從中國與香港的進口金額為 376 億美元，占台灣進口總額的 14.95%。另一方面，中國對台灣的貿易依存度則是先上升，然後逐年下降，中國 2010 年自台灣進口占總進口的 3.92%，而出口比重則更低。其次，由於台灣對中國出超的金額相當龐大，台灣 2010 年對中國的貿易順差為 772 億美元，而對全球（含中國在內）的順差也不過是 232 億美元。由此可知，兩岸貿易占台灣經濟成長的比重相當可觀（王塗發，2010：57）。

三、德奧的經貿依賴

事實上，奧地利在經貿上對德國的依賴程度亦不小。根據奧地利聯邦統計局的資料，2010 年度奧地利進口總值約達 1,307 億歐元，自歐盟會員國進口值 932.46 億歐元，德國一國就占了 48%，而自歐盟會員國進口值占奧地利總進口額之比重為 71.3%，故奧地利對德國的進口依賴度約 34.2%。出口方面，2010 年奧國出口總額 1,221 億歐元，至其他歐盟會員國之金額計 851.97 億歐元，對 EU 同儕出口占奧國出口總額之比重達 69.7%，其中德國就占了 40.4%。占出口總值之比重則為 27.3%。

表 1：2011 年奧地利對外貿易概況

年度	進口	出口
	單位：1,000 €	
累計 1-12 月		
2011*	130,756,700	122,163,050
2010	113,652,123	109,372,708
與歐盟會員國貿易		
2011*	93,246,416	85,197,930
2010	82,345,260	77,144,848
與其他國家貿易		
2011*	37,510,283	36,965,120
2010	31,306,863	32,227,861

資料來源：奧地利聯邦統計局；*尚未修正之數據。

但與奧地利跟德國經貿高度依賴的影響不同，依據歐盟統計局（Eurostat）於 4 月 2 日發布之資料，奧地利繼續在「失業率」一項連續三年保持領先，歐盟資料統計至 2012 年 2 月份，依照歐盟調和之計算方式，該月份奧國之失業率為 4.2%，領先歐盟各會員。第二位為荷蘭（4.9%）、第三名為盧森堡（5.2%）。敬陪末座的是西班牙，失業率達 23.6%。「歐盟 27 國」之平均失業率約 10.2%，而「歐元區 17 國」則為 10.8%。

表 2：2001-2010 年奧地利進出口貿易情況

(單位：億歐元)

年份	貿易總額	同比%	出口	同比%	進口	同比%	差額
2001	1,529.43	5.7	742.51	6.5	786.92	5.0	-44.41
2001	1,545.04	1.0	774.00	4.2	771.04	-2.0	2.96
2003	1,598.96	3.5	789.03	1.9	809.93	5.0	-20.91
2004	1,809.42	13.2	898.48	13.9	910.94	12.5	-12.47
2005	1,912.04	5.7	947.05	5.4	964.99	5.9	-17.93
2006	2,079.43	8.6	1,037.42	9.5	1,042.01	8.0	-4.59
2007	2,289.36	10.0	1,146.80	10.5	1,142.55	9.6	4.25
2008	2,370.93	3.6	1,175.25	2.5	1,195.68	4.7	-20.43
2009	1,913.13	-19.3	937.39	-20.2	975.74	-18.4	-38.35
2010	2,226.45	16.4	1,091.93	16.5	1,134.52	16.3	-42.59

資料來源：奧地利統計局。

肆、德、奧關係對台、中關係的啟發之處

一、德奧與台中關係的本質差異

台灣與中國的經貿依賴度類似德國與奧地利，但為何對奧地利這樣的情況並未構成一被高度憂心看待的問題。筆者認為其中最重要的原因當然在於：中國與台灣的經濟往來中不僅意在建立支配與依賴的關係，且這種關係更進一步富含政治與軍事目的，即所謂以商圍政以經促統。質言之，中國對台灣在政治軍事上是懷有敵意的，終極的目標則在於併吞（統一）台灣；反之，德國不僅沒有併吞奧地利的野心，且奧地利以其中立國之地位，可理直氣壯拒絕與任何個別國家進行政治談判或任何形式的政治結盟。

另外一個重要的裡由，則在於奧地利與德國的經貿關是在一個更大的區域經貿架構下所進行的，如 1972 年的 EFTA (European Free Trade Association)，EEC (European Economic Community) 與 ECSC 協定，及 1992 年的 EC (European Community)，德國至多也僅是該多邊協議中的一國，依賴與支配的關係自難以形成。從過去的經驗顯示，小國與大國間的政經關係傾向於建立在現狀的基礎，而非建立一個正式的制度化機制。原因並非小國拒絕進一步的合作，而是本能上擔心制度化的合作模式，將降低其政策的自主性，及強化大國對其支配力量 (Katzenstein, 1976: 30)。雖然從數據上來看，奧地利的總體經濟發展路徑顯著地與德國相伴且類似，但其原因並非在於直接的經濟關係上，而是政府及社會夥伴間的政策選擇，其目的在降低德國經濟對奧地利的衝擊，並且保有奧地利產業在面對德國時的核心競爭力，例如奧地利的中央銀行在處理奧德貨幣間的匯率上，顯然就採取特別細緻與小心的策略 (Winkler, 1993: 163)³。

³ 故現下兩岸談判的重點應在就事實面向所發生的交往障礙，從快速且有效率的事務性解決協定方向進行，故協議內容最重要在條文的適應度及可行性必須要高，而非求完整與整體性的經貿安排。以此觀之，ECFA 制訂的本身即是一種錯誤的政策，因為他還針對未來的兩岸交流秩序設定了發展的框架及時程，這對小國而言等於喪失政策靈活性與自主性的空間。

二、台灣的因應之道

目前中國是台灣最大投資目的地，占台對外投資 70% 以上。從重要的經濟指標我們可以觀察到，最近 10 年台商對中國投資大幅成長，連帶造成國內資本形成毛額幾乎完全停滯，所以失業率從過去的 2% 左右提高一倍以上，實質薪資不但不增加，反而倒退回到 10 年前的水準；這些統計充分顯示，台商大量投資中國是主要原因。解釋台商投資中國成長那麼快的原因，政府自 2000 年以來兩岸經貿大幅開放導致台灣到中國投資除供應資金之外，還有大量台幹跟隨過去，因此技術、管理、市場等等亦隨著資金前往，這等於是生產要素完全移動過去。這是其他國家廠商赴外國直接投資所沒有的。

再考慮廠商選擇何處投資時所產生的「產業區位選擇」效應。當規模經濟與廠商群聚效應顯著時，市場規模愈大的國家吸納周邊國家生產與投資活動的能量就愈大。只要與市場規模愈大的國家間的商品與生產要素移動愈自由，磁吸效應就愈強。廠商著重中國市場規模與廠商群聚效應，只要在台灣生產的成本高於在中國生產的成本，廠商不會因兩岸貿易成本降低而留在國內投資仍會選擇外移。

要解決台灣經濟被邊陲化的困境，依克魯曼的建議，就是台灣要採取「國家政策」，從區域間貿易轉變為國家貿易，為了台灣的國家利益及安全，有必要採取具體的做法來矯正過去錯誤的政策（楊志海，2010：96-98）。事實上，更早之前猶太裔的社會學及人類學家 Eisenstadt 就已提出相關的理論與見解（Eisenstadt, 1985: 41-49）。認為小國最大先天不利之處在於其國內市場過小，以致於無法提供足夠的經濟及技術發展的具競爭力規模，以留住或吸引充分數量資金的投入。因此最好的策略是專以貿易為取向。奧地利則曾經透過各項補助手段，積極爭取外國汽車工業設廠於奧地利，以免因外國汽車的漲價，國內消費者就必須負擔龐大的支出，但這前提是必須內部各利益團體，承認有比經濟發展更重要的國家目標。但是，很不幸地，馬政府上台後兩岸所簽署的 ECFA 更加全面性開放中國官員與企業直接到台灣來進行交流及投資，也讓中國更能有計畫地對台灣經濟及社會

進行直接滲透，這樣的做法正在快速侵蝕台灣的國力。猶如上述，這種大國與小國間制度性的安排，對小國而言是降低其政策反應彈性，導致與其他國家的孤立情形，強化支配與依賴的關係，因此如果政策不更改，那麼台灣恐怕有被中國併吞的危險。（黃天麟，2010：40）。

（一）強化國家的自主性與主導地位

對於小國而言，其與大國的緊張關係常表現在社經力量及政策考慮之中，而這也會促使小國致力於其自主性及差異性的保持。而在這個過程中國家所扮演的角色尤其重要，也就是小國必須擁有一個強有力的政府，在經濟層面上採用的是國家積極介入經濟領域的策略，包括企業高程度的國有化或公私共有，尤其是屬於重工業、主要基礎建設及民生工業，而在中小型企業的國家控制上也必需比一般國家提高，一方面是為了保有經濟科技的自主性，另一方面是為了對就業機會的保證，避免劇烈的失業率變動影響社會的安定性。以加拿大為例是由國家主導的交通運輸及通訊傳播的基礎建設，再加上價格較便宜的能源供應。而奧地利則在社會市場經濟制度的堅持與社會福利的承諾上，規劃其經濟的發展與相關產業的扶植，為了抗衡德國的強勢工業，奧地利政府在重機械及汽車工業上的巨大投資亦是刻意的政策產物（Jacek, 1993: 37-41）。而在政治上則盡量減少對大國意見的附和。以德奧為例，一般雖認為其政治外交關係向來穩定友善，但從在聯合國大會中對各項國際政治議案的立場採取上來看，歐洲國家中與德國投票方向最一致的國家，奧地利遠不如北歐國家（Neuhold, 1993: 123）。從歷史的面向中亦可以觀察到這種辯證過程的演變。而文化面向的影響也顯示出明顯的本質矛盾，亦即一方面因為文化的同質性有利於兩者間的整合，但另一方面，文化也會形塑出明顯的國族認同差異，這有助於小國在面對大國的經濟壓力中，維持其政治自主性的自我期許（Neuhold, 1993: 113）。

（二）凝聚高度的國家利益優先共識

奧地利兩個主要政黨：分別是代表右派的奧地利人民黨（Österreichische

Volkspartei, ÖVP) 及左派意識型態的奧地利社會黨 (Sozialistische Partei Österreich, SPÖ), 1991 年改名為奧地利社會民主黨 (Sozialdemokratische Partei Österreich), 雖然在階級利益的捍衛上各有不同對象, 但關於國家無論是在經濟上或政治上的主導角色, 卻有較其他歐洲國家左右兩派政黨高度的共識性, 這顯示小國在有利的政策選擇上原本就較受限縮, 故國家內部政治勢力必須要有團結一致對外, 國家利益高於黨的利益的共識 (Jacek, 1993: 38), 而這正是台灣最為欠缺的。

也因此, 雖然兩岸議題是台灣國內最具爭議性的政策議題之一, 但一個內部充滿敵我矛盾、激烈對抗的台灣, 自難讓台灣發展政經實力以立足國際, 也無力面對一個口徑一致的中國, 更無法讓兩岸順利解決爭議。在經過多年來的紛擾之後, 台灣應有徹底的醒悟, 我們必須建立國家的基本共識, 才有能力與機會謀求兩岸的和解與對話, 解決兩岸的爭議, 讓兩岸關係不再受到戰爭陰影的威脅。台灣未來的任何政府, 都必須秉持這個核心價值, 努力推動國內的和解與對話, 讓台灣是一個團結的個體, 而不是分歧的兩個敵對陣營。必須注意的是, 國家共識的取得, 不可能脫離台灣的民主體制與台灣人民對民主的信仰, 也不可能透過強迫對手的強硬方式來達成。

在這些核心價值的引領之下, 台灣政府與人民應深刻檢討台灣所處的現況, 包括國際處境、兩岸狀況以及過去與現在的政策盲點, 才能理出未來可行且可被全民接受的政策方向, 讓台灣與中國之間的關係能朝向正常化的方向發展。對台灣而言, 未來的兩岸政策不能脫離對外的整體大戰略, 而所有對外政策也都必須服膺於對外大戰略之下。換言之, 兩岸政策不能凌駕於台灣的對外關係, 而兩岸政策與對外政策, 都必須在台灣繁榮發展的大戰略之下, 尋求最佳的平衡, 以達到台灣最高的國家利益。

參考書目

- 王塗發，2010。〈從 ECFA 看台灣的經濟危機與出路〉收於羅致政（編）《ECFA 大衝擊：台灣的危機與挑戰》頁 43-66。台北：新台灣國策智庫。
- 吳榮義，2010。〈ECFA 與台灣·中國經貿關係——未來台灣經貿該何去何從？〉收於羅致政（編）《ECFA 大衝擊：台灣的危機與挑戰》頁 17-30。台北：新台灣國策智庫。
- 湯紹成，2010。〈奧地利的中立地位及其對 外交政策的影響——一個小國外交的實例〉《東吳政治學報》28 卷 1 期，頁 89-137。
- 黃天麟，2010。〈ECFA 與「中樞—邊陲」效應〉收於羅致政（編）《ECFA 大衝擊：台灣的危機與挑戰》頁 31-40。台北：新台灣國策智庫。
- 楊志海，2010。〈東亞區域整合下的台灣經濟——ECFA 真的必要嗎？〉收於羅致政（編）《ECFA 大衝擊：台灣的危機與挑戰》頁 81-103。台北：新台灣國策智庫。
- Eisenstadt, S. N. 1985. "Reflections on Centre-Periphery Relations and Small European States," in Risto Alapuro, Matti Aaltonen, Elina Haavio-Manilla, and Raimo Vayrynen, eds. *Small States in Comparative Perspective: Essays for Erik Allardt* pp. 41-49. Oslo: Norwegian University Press.
- Gehler, Michael. 1995. "State Treaty and Neutrality: The Austrian Solution in 1955 as a 'Model' for Germany?" in Günter Bischof, Anton Pelinka, and Rolf Steininger, eds. *Austria in the Nineteen Fifties: Contemporary Austrian Studies*, pp. 39-78. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Jacek, Henry J. 1993. "Unequal Partners: The Historical, Political, Economic and Cultural Dimensions of the Austrian-FRG/Canadian-U.S. Dyads," in Harold von Rikhoff, and Hanspeter Neuhold, eds. *Unequal Partners: A Comparative Analysis of Relations Between Austria and the Federal Republic of Germany and Between Canada and the United States*, pp. 27-45. Boulder: Westview Press.
- Katzenstein, Peter. 1976. *Disjointed Partnership: Austria and Germany Since 1815*. Berkeley: University of California Press.
- Lanc, Ervin. 2005. "Von der Moskauer Deklaration 1943 zum Memorandum 1955: Außenpolitik als Existenzsicherung." *International-Die Zeitschrift für internationale Politik*, Vol. 3, Nos. 3-4, pp. 12-18.
- Neuhold, Hanspeter. 1993. *Political Relations between Austria and the Federal*

- Republic of Germany*. Boulder: Westview.
- Rendl, Andreas. 1998. "Neutrality and the EU: An Austrian View," in Laurent Götschel, ed. *Small States Inside and Outside the European Union: Interests and Policies*, pp. 161-68. Boston: Klumer Academic Publishers.
- Schneider, Heinrich. 1994. "Gerader Weg zum klaren Ziel? Die Republik Österreich auf dem Weg in die Europäische Union." *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, Vol. 23, No. 1, pp. 5-21.
- Schöllgen, Gregor. 2005. *Jenseits von Hitler: Die Deutschen in der Weltpolitik*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Skuhra, Anselm. 1996. "Österreich und die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU (GASP)." *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, Vol. 26, No. 4, pp. 443-53.
- Skuhra, Aselm. 1983. "Industrialised Small States: Some Comparative Considerations." in Otmar Höll, ed. *Small States in European and Dependence*, pp. 69-83. Boulder: Westview Press.
- Winkler, Georg. 1993. "The Impact of the Economy of the FRG on the Economy of Austria," in Harold von Rikhoff, and Hanspeter Neuhold, eds. *Unequal Partners: A Comparative Analysis of Relations Between Austria and the Federal Republic of Germany and Between Canada and the United States*, pp. 153-67. Boulder: Westview Press.

Enlightenments from Germany and Austria: Possible Ways for the Development of the Cross-strait Relation

Iong-sheng Lin

Research Fellow, Taiwan Brain Trust, Taipei, TAIWAN

Abstract

As a small State located inside mid-Europe, modern Austria is apparently less-competitive compared to its neighbor – Germany in terms of the size of territory, population, economy, and etc. The relationship between Germany and Austria is somewhat a typical superior-subordinate relation which is similar with current cross-strait relation. Besides, from the aspect of race, ethnicity, and language used, Austria and Germany almost share same origin thereof and the situation is also true when it applies to the relation between Taiwan and China. Therefore, it possesses high academic values if we can make thorough comparative studies of those two situations; yet, if we research closely from the perspective of historical movements and political and economic relation between Germany and Austria, one can find out that these two relations sharing so much objective conditions in common turns out to be two different types of development processes and scenarios. To analyze why same objective condition generates such a notably diversified result is worth another deep discussion.

The aim of this article is to provide the possible reason and analysis for this diversified outcome perhaps due to different historical movements and political and economic arrangements even though their objective conditions are the same. Here, the author would like to notify that since Chinese reader is more likely familiar with the entangled situations between cross-strait, the article mainly focuses on the discussion of Germany-Austria relations.

Keywords: economic and trade relations, autonomy, Core-Periphery Theory, consensus on interest

