

## 民進黨八年執政外交表現的回顧與展望

高英茂（外交部前政務次長）

### 摘要

2000 年 5 月 20 日，民進黨政府取代了國民黨政權，開啟台灣政治史上第一次依民主程序產生的政黨輪替。

在民進黨執政前，對台灣「國家定位」的問題，頗有爭議。不少民進黨前輩認為從二次大戰結束後，國際社會對台灣的國家定位從未明確處理。因此，主張應在「台灣地位未定論」基礎上，推動建構台灣新國家。但是，在總統候選人陳水扁主導下，1999 年，民進黨黨大會通過了「台灣前途決議文」，認為台灣透過一系列「後蔣時代」的民主改革，落實「主權在民」的實踐，台灣已演變成「一主權獨立國家」。台灣的基本問題，是如何將台灣國家主權地位，在國際上「正常化」。

因此，民進黨外交團隊，從執政開始，就持有明確的外交願景及戰略：在民主、人權、法治的核心價值上，捍衛國家主權，維護台灣主體性，確保國際活動空間，爭取 2,300 萬台灣人民在國際上的權益及尊嚴，進而善盡國際義務，並對區域繁榮及和平做出正面貢獻。對彼岸的中國，也提出務實理性的三大原則：善意和解、積極合作、永久和平。

在民進黨執政時期，為順應全球化國際潮流及結構性變化，民進黨的外交策略及作為，除了強調「傳統外交」之外，也創新發展「非傳統外交」（「民主人權外交」、「人道援助外交」、「公共外交」）以補強「傳統外交」之不足。

在民進黨執政下的前 5 年，我們的外交團隊，大體上強調「務實穩健」的外交策略。但是，在中國推動「反國家分裂法」，升高「三光政策」之後，陳總統在絕望挫折之餘，開始轉向「積極攻勢」，不僅公開挑戰北京的霸道威脅，也公開挑戰國際社會的懦弱偽善，大聲要求國際社會正視台灣 2,300 萬人民的基本人權及福祉。

2008 年，民進黨大選失敗，台灣經驗了第二次政黨輪替。國民黨馬政府取得政權之後，台灣的外交政策馬上開始大轉彎。馬政府的「外交休兵」表面上停止了對邦交國的攻防戰，但其背後深藏著嚴重的主權危機及外交危機。台灣的「國家定位」已從「九二共識」走上「一中框架」、「一國二區」的不歸路，造成嚴重國家主權及國際地位的流失。2016 年，民進黨如能重回執政，必須立即採取有效策略，為致命的主權流失止血，並重新挑起發展兩岸「和平共榮」的良性互動。

## 大綱

### 壹、前言

### 貳、國家核心價值及外交願景

### 參、「國家定位」與外交策略思維

- 一、外交策略的思維導向
- 二、從「務實穩健」到「積極突圍」

### 肆、政策重點及具體作為

- 一、維護正式邦交國關係
  - ◆ 重視「元首外交」
- 二、強化實質外交
  - ◆ 台美戰略夥伴關係
  - ◆ 台日區域合作夥伴關係
  - ◆ 促進台歐民主價值聯盟
- 三、參與多邊國際組織
  - ◆ 完成加入WTO
  - ◆ 爭取參與WHO
  - ◆ 推動進入聯合國
- 四、創新拓展「非傳統」策略
  - ◆ 民主人權外交
  - ◆ 人道援助外交
  - ◆ 國會外交
  - ◆ 「公共外交」

### 伍、檢討與改革

- 一、堅持外交大戰略
- 二、提升政策設計品質
- 三、改進決策體制效能
- 四、強化政務官政策領導功能
- 五、調整資源配合新策略
- 六、加強外館行政效能
- 七、強化台灣主體性認同

### 陸、結語：展望將來

## 壹、前言

台灣近一百年的歷史，是典型的殖民統治及獨裁專制。2000年5月20日，民主進步黨在陳水扁總統當選人及呂秀蓮副總統當選人領導下，進入了總統府。開啟台灣政治史上第一次政黨輪替的大門。民進黨以和平民主的程序，從國民黨接下政權，開始主導中央行政大權的重任八年。這是歷史性難得的機會，更是台灣民主的契機。

這次的政黨輪替，並非簡單一夜之間發生的政治奇蹟。這次政權轉移的背後，具有近半世紀台灣眾多民主運動鬥士與民進黨前輩的血淚奮鬥過程。在近五十年的國民黨高壓獨裁、白色恐怖的威權統治下，民進黨及反對運動前輩，不僅勇敢以生命安全及政治毅力去挑戰國民黨的獨裁專制，更在此長期民主運動中，檢驗自身對普世民主人權核心價值的信仰及建構台灣成為獨立自主民主國家的願景。

在1980年代後期，蘇聯的崩潰及世界「第三波民主運動」的蓬勃發展，宣告二次世界大戰「後冷戰」時期的結束，衝擊了全球國際政治、安全、經濟等結構性的大變動，台灣也融入了世界民主化運動的浪潮。可是，中國在鄧小平「改革開放」主導下的崛起，對台灣而言，卻投下了一個極大的變數及挑戰。中國的共產專制政府堅持「一個中國原則」及「台灣是中國的一部分」，全面打壓台灣在國際上的主權地位及活動空間，造成對台灣的基本生存、安全及繁榮極大的壓力。

以美日歐為主的民主國家，在後冷戰時期，雖繼續同情並支持台灣獨立自主實質存在的「現狀」，但崛起中國的國際影響力及其對台灣的野心，同時也變成了國際政治互動不可忽視的重要因素。

在此多元複雜的國際大環境下，民進黨的先進們，很顯然，早就選擇站在民主人權核心價值這一邊，要以和平、理性的「民主改革路線」推進反對運動，而不是用暴力、激進模式的「革命運動」。內政上，1986年民進黨前輩正式組黨，公開挑戰國民黨的戒嚴體制(黨禁及報禁)，以群眾運動及政黨競爭，要求憲政改革。在對外關係上，民進黨前輩們堅持打破國民黨「漢賊不兩立」、「中華民國是中國唯一合法政府」的虛構迷思，主張建構台灣成為獨立自主的主權國家，爭取台灣應有的國際地位及活動空間，保障台灣人民在國際上應有的人權、尊嚴及權益。

2000年5月20日，民進黨在陳水扁新總統帶領下進駐總統府、國安會及外交部。民進黨新政府的外交團隊，已從多年民主運動中建立了明確的國家核心價值及民主治理的願景。在此國內外大格局的基礎上，民進黨的外交團隊開始挑起捍衛台灣國家主權及維護台灣國際活動空間的外交重任。

本篇將對民進黨執政八年(2000-2008)的外交，特別是其策略思維及政策作為，做深入的回顧、探討及展望。分析內容重點將包括：(1)、國家核心價值及外交願景；(2)、「國家定位」與外交策略思維；(3)、政策重點及具體作為；(4)、檢討與改革；(5)、結語：展望未來。

## 貳、國家核心價值及外交願景

民進黨及其前輩多年來在台灣所推動的反對運動，表面看來，好像是針對國民黨「警察國家」暴力統治與白色恐怖的不滿與反抗。其實，其背後蘊藏有更深遠的歷史、社會及文化因素。

精神上，他們對這塊土地及人民有強烈的感情與認同。在長期殖民威權歧視下，他們對台灣有崇高的期待與驕傲。理念上，在世界第二波及第三波民主人權運動的教育啟蒙薰陶下，他們堅持民主、自由、人權的核心價值。此信仰不僅是世界主流國家的理想，更成為全球普世的價值。建構台灣成為能真正保障人民的自由與福祉、安全與尊嚴，是他們堅定的理想與信仰 (彭明敏，2009；陳隆志，1993)。

外交上，他們堅持建構台灣成為獨立自主的「正常」主權國家。台灣必須動員所有的資源，設定有效策略，捍衛國家主權，確保台灣的國際生存及活動空間，為國家與人民在國際上爭取應有的權益及尊嚴，進而對國際社會的和平與繁榮，扮演積極的角色，做出正面的貢獻。這是台灣外交的最崇高目標及最重要任務。民進黨外交團隊認為，這是後冷戰時期，台灣跨世紀國際主義的戰略新思維，也就是民進黨必須平衡兼顧建國理想與國際現實的「新中間路線」。

## 參、「國家定位」與外交策略思維

到底「中華民國」(Republic of China)或「台灣」是不是一個「國家」？從國際政治及台灣外交角度看，有多層的問題與爭議。法律上，台灣是「法理」(de jure)國家，還只是「實質」(de facto)國家？台灣的「國家定位」應是「自我」的定位，還是「他國」或國際社會的定位？「中華民國」及「台灣」是否是同一個國家「主體」？這些歷史遺留下來的複雜問題，為台灣的國際地位製造了諸多爭議及困擾。

基本上，在 1971 年 10 月蔣介石政權被驅逐出聯合國以前，國民黨政府對「台灣」的自我定位，堅持「中華民國是唯一合法代表全中國的政府」(意涵包括已由

中華人民共和國所統治的中國大陸)。當世界上多數國家，包括美日及歐洲大國，都還接受這個「虛構」定位，而不僅跟國民黨政府建立正式邦交關係，更拒絕與北京建立外交關係時，中華民國的自我定位還算存有一點外交詞令上的可信度。但是，1971年10月25日，聯合國大會通過了2758決議案：「承認中華人民共和國政府的代表是中國在聯合國組織的唯一合法代表，中華人民共和國是安全理事會五個常任理事會之一。決定：恢復中華人民共和國的一切權利，承認她的政府的代表為中國在聯合國組織的唯一合法代表，並立即把蔣介石的代表從它在聯合國組織及其所屬一切機構中所非法占據的席位上驅逐出去。」(民主進步黨，2013)。

聯合國通過此決議案後，大多數國家開始與台灣斷交，同時與中國建交，接受北京為「中國唯一合法政府」，並「承認」或「認知」「台灣是中國的一部分」或「一省」。在此新狀況下，國民黨政府的傳統自我定位，在法理上，再也很難站得住腳，再也無法與世界主要國家維持正式官方關係，只能勉強退而維持「實質」的非正式半官方關係 (陳儀深、薛化元、李明峻、胡慶山，2004)。

此複雜歷史遺留下來的「國家定位」問題，在2000年政黨輪替時，民進黨也必須概括承受，接受挑戰。基本上，當時有兩派不同的策略思維：「激進」與「務實」。激進派認為，自從1945年國民黨「外來政權」接管台灣後，國際社會從來沒有明確處理過台灣的歸屬問題及國家地位。他們主張：(1) 二次大戰結束時，日本接受無條件投降，只宣布放棄對台灣的主權，對台灣之歸屬全未著墨；(2) 中國國民政府在1945年接管台灣，只是基於盟軍統帥麥克阿瑟的軍事命令，並非按照國際條約的正式決定；(3) 1951年舊金山和約簽署時，只明定日本放棄對台灣的主權，但而未明定其歸屬問題；(4) 1952年「中日和約」亦未「明確」(explicit)規定台灣主權的歸屬問題 (陳隆志，1993；蔡同榮，2010)。

自從二次大戰結束後，台灣的歸屬問題，既然從未經過終戰和平條約及國際法程序明確處理，激進思維派認為既然「台灣地位未定」，當應早日透過公民投票體現「人民自決」，並制定新憲法，明確完成台灣「國家定位」的法理程序。這也就是「台灣地位未定論」的基本論述及邏輯。在此策略思維的主導下，1991年民進黨通過所謂「台獨」黨綱，主張「建立主權獨立自主的台灣共和國」。「依照台灣主權現實獨立建國，制定新憲，使法政體系符合台灣社會現實，並依據國際法之原則重返國際社會。」(民主進步黨，2013)。

務實派思維認為，在二蔣威權統治時期，台灣只不過是國民黨黨政軍一體「外來政權」的殖民地。國民黨虛構的國家定位完全是一種自我合理化的政治迷思。但是，在1990s年代，李登輝總統開始推動多面性民主憲政改革。特別是1992年



國會全面改選，1996 年總統直接民選，以及其他一系列七次的修憲革新。這些重要憲政革新，改變了台灣過去虛構的主權本質、政府體制及基本政治生態，充分展現了「主權在民」的民主體制及實踐，重新確立了台灣的主體性及台灣國家主權的定位 (李登輝，2013)。因此，1999 年 5 月 9 日，民進黨的全國黨員代表大會，在總統候選人陳水扁領導下，通過了「台灣前途決議文」：

第一、 台灣是一主權獨立國家，任何有關獨立現狀的更動，必須經由台灣全體住民以公民投票的方式決定。

第二、 台灣並不屬於中華人民共和國，中國片面主張的「一個中國原則」與「一國兩制」根本不適用於台灣。

第三、 台灣應廣泛參與國際社會，並以尋求國際承認、加入聯合國及其他國際組織為奮鬥努力的目標(民主進步黨，2013)。

對「國家定位」理念之爭議，基本上，民進黨在 1999 年「台灣前途決議文」基礎上，達成共識，確定問題的重點不在於建構新國家的新主權，而是在於如何將台灣不正常的主權「現狀」努力「正常化」。此理念思維，在 2007 年黨大會通過的「正常國家決議文」(2007.9.30)，做了更進一步詳細的解釋及論述。(民進黨 2013)。在以後民進黨執政八年中，黨的「新中間路線」策略，力求平衡理想與現實的要求，一面勇於面對現實，承接歷史遺留下來複雜難解的「現狀」，但也必須同時堅持民進黨的核心價值及外交願景而向前邁進 (張俊雄、邱義仁、游盈隆(編)，2000；陳水扁，2001；國家安全會議，2006；Kau, M.Y., 2000)。

### 一、外交策略的思維導向

2000 年 5 月民進黨開始執政時，基本上，台灣的國際大環境延續了 1990 年代的三大特色：1. 在全球化大趨勢下，孕育多元、多極結構的持續發展；2. 中國政經軍國力持續壯大，對台灣主權地位持續圍堵打壓；3. 世界主要民主大國(美、日、歐盟)雖重視台灣的和平穩定，但也必須對崛起中國採取競合策略 (國家安全會議，2006；Kau, M.Y., 2000)。

民進黨的外交策略，當然必須面對此外交大環境，發揮務實彈性、因應調整的功能。2000 年，民進黨開始執政之前，雖對敏感的「國家定位」問題，發揮「新中間路線」精神，凝集共識，定調要在「國家地位已定論」基礎上，推動國家主權的「正常化」。但在進入執政之後，對推動外交政策具體的策略、目標、任務、及順位等議題，仍有不同的思維及主張。

概言之，一派主張重打「積極突圍」的策略。民進黨既然已依照民主程序，合法授權執政，當應拿出勇氣與毅力，早日動員政府資源，積極尋求民進黨外交願景的實現。對內，推動「正名」、制憲的革新運動，強化台灣的自主性及自我認同，主張台灣獨立自主的國際人格。對外，大力挑戰中國圍堵打壓的霸道野心，大聲抨擊國際社會對台灣民主人權的冷漠及偽善。此派人士主張要以積極的行動，喚醒國際社會的道德勇氣，嚇阻中國不公不義的霸道作風，快速推動台灣國際地位的「正常化」(許世楷、盧千惠，2011；蔡同榮，2010)。

另一派人士認為在執政之初，尚未充分進入情況做好準備之前，必須格外小心謹慎，採取「務實穩健」的步調。面對中國崛起的強悍壓力及詭異多變的國際「競合」互動政治遊戲，過分急進的策略，一定會招來中國強烈的反擊及國際社會的反彈。因此，民進黨執政之初必須格外務實穩健，在既有「現狀」的基礎上，先求穩定再求發展。基本上，宜對中國先釋放善意，呼籲協商和解，對國際友邦須先建立互信及共識(張俊雄、邱義仁、游盈隆，2000)。

在民進黨八年執政期間，我們可看出此二主要策略思維的互動、競爭及調整。但是，基本上，民進黨最高領導人陳總統主導了台灣外交八年的策略導向及轉折。陳總統對兩岸關係與國際局勢的判斷、認知，以及他本人的意志力及政治運作風格，扮演了對台灣外交動態的決定性功能(Bush III, R., 2012)。

## 二、從「務實穩健」到「積極突圍」

從外交戰略及政策導向看，民進黨執政八年的外交作為大至可分為兩個時期：**(1) 前五年(2000-2005)**，以「務實穩健」為主軸；**(2) 而後三年(2005-2008)**，以「積極突圍」為主調(民主進步黨中央黨部，2008；陳水扁，2004；2009 a；2009 b)。

在民進黨執政的頭五年，外交戰略雖不忘捍衛主權，維護邦交，強化實質外交，爭取國際參與等重要任務，但對中國的策略特別凸顯力求兩岸和解、協商、和平的溫和態度。此戰略思維在陳水扁總統**2000.5.20**就職演說，表達的最為清晰。他公開提出兩岸交往的三大指導原則：「善意和解、積極合作、永久和平」。他強調，「海峽兩岸人民源自於相同的血源、文化和歷史背景，我們相信雙方的領導人一定有足夠的智慧與創意，秉持民主對等的原則，在既有的基礎之上，以善意營造合作的條件，共同來處理未來「一個中國」的問題。」(民主進步黨，2013)。

他甚至出人意料在總統就職演說中，公開提出所謂「四不一沒有」的政治保證：「只要中共無意對台動武，本人保證在任期之內，不會宣佈獨立，不會更改國號，不會推動兩國論入憲，不會推動改變現狀的統獨公投，也沒有廢除國統綱領

與國統會的問題。」4年後，2004年，在他第二任總統的就職演說中，陳總統重申：「公元2000年520就職演說所揭櫫的原則和承諾，過去四年沒有改變，未來四年也不會改變。」(民主進步黨，2013)。

他更進一步宣示：「在此基礎之上，阿扁將進一步邀集朝野政黨及社會各界共同參與，成立「兩岸和平發展委員會」，凝聚朝野的智慧與全民的共識，擬定「兩岸和平發展綱領」，共同策進兩岸和平穩定、永續發展的新關係。」

對兩岸最敏感的「台獨」立場，陳總統甚至提出務實的妥協構想，表示民進黨並不堅持僵硬的「終極獨立」主張。民進黨願意以「開放方式」，讓2,300萬台灣人民自由決定。他公開宣示：「如果兩岸之間能夠本於善意，共同營造一個「和平發展、自由選擇」的環境，未來中華民國與中華人民共和國或者台灣與中國之間，將發展任何形式的關係，只要兩千三百萬台灣人民同意，我們都不排除<sup>1</sup>。」

除了在二次最具指標性就職演說釋放尋求兩岸和解善意外，陳水扁總統在他主政的前5年，還不斷利用各種適當機會，繼續釋出和解合作的善意，提供正面誘因，勸導中國良性的回應。

1. 2000年9月：設立兩岸跨黨派小組，研究並推薦跨黨派和解政策。
2. 2001年1月：呼籲借鏡歐盟(EU)和平整合的理念及實踐，推動兩岸未來的「統合」。
3. 2002年2月：開始推動「小三通」為「大三通」累積經驗。
4. 2004年2月：呼籲建構「和平穩定的互動架構」，和平解決一切爭端。
5. 2004年11月：建議可以在「九二香港會談基礎」上，進行兩岸會談。
6. 2005年1月開放中國觀光客，啟動澳門包機通航協商(劉世忠，2010)。

對台灣的國際參與及國際活動空間的爭取，在這一段期間，陳總統亦採取了比較務實低調的策略。為避免因激進要求或宣示引起與中國正面衝突，並刺激國際社會的敏感神經，對功能性政府間國際組織(IGOs)，如WTO、APEC、WHO、ICAO、ADB等參加的名稱及身分，台灣亦願儘量保持彈性，必要時可考慮以功能性「實體」(“entity”)身分參加。只要能達到「有意義」的實質有效參與目的，如「經濟體」、「補魚體」、「衛生體」等彈性身分亦可考慮。陳總統要讓國際社會了解，台灣的訴求重點在「有意義參與」，“meaningful participation”) 而不是全為名份主權之爭《中華民國外交年鑑，2004-2006》。

<sup>1</sup> 所引用陳總統的宣示及文告，均收集在(民主進步黨，2013)。《對中政策相關文件彙編》，不另引註。



對最敏感加入聯合國的議題，政府也自我約束，只請友邦為我伸張正義，要求正視台灣「參與」聯合國的問題，而未主動以「台灣名義」提出申請「參加」，公開挑戰國際社會。對台灣最重要的盟友美國，在 2001 年 911 恐怖攻擊事件發生之後，台灣低調對美國在阿富汗及伊拉克提供人道及非軍事的實質支援。美國也給予台灣極為正面友好的回應，包括對台灣民主的肯定及安全的支持（劉世忠，2010）。

在 2002-2003 年間，陳水扁總統雖提出「一邊一國」論(2002.8.3)並推動完成公投法的立法程序(2003.11.27)，引起國際社會及中國的高度關注，質疑民進黨是否改變務實穩健的策略，而選擇「走自己的路」。陳總統是否要推翻就職以來所宣示及承諾的務實緩進路線（林濁水 2009）。

其實這兩次陳總統的激進言行，有其特別的時空背景。如上述，自從民進黨執政後，陳水扁總統雖一而再再而三展現和解善意，北京卻只冷表「聽其言、觀其行」，而一直沒有任何真正善意的正面回應。尤為甚者，北京故意選在 2002.7.21 陳總統就任民進黨主席的重要日子，以鉅額金錢賄誘諾魯與台灣的斷交，顯然要故意藉機羞辱陳總統。因此，陳總統也不甘示弱，在無預警情況下拋出「一邊一國論」(2002.8.3)加以應對；同時也藉機警告北京，他的善意和解協商的大門不可能永久大開。

公投法在立法院的通過(2003.11.27)，雖有廣泛政策性意義，但公投法第 17 條所謂「防禦性公投」條款的納入，總統得於國家安全遭受嚴重威脅時發動「防禦性公投」，對北京而言，當然會甚感不悅。但值得指出，2003 年公投法在國民黨多數國會主導下，附有極高的過關門檻，而被稱為「烏龍公投法」。因此，北京也該知道要以公投反制中國的政治打壓，其實其象徵性意義遠比實質意義大（林文程(編) 2006）。

2005 年春天，中國「反分裂國家法」的推動及公佈(2005.3.14)，加上其配套措施的「三戰運動」(心理戰、法律戰、文宣戰)及「三光政策」(將邦交國挖光、國際政治生路堵光、對等談判籌碼擠光)的強力推動，才是陳總統從「務實穩健」轉向「積極突圍」策略的最關鍵性轉捩點。「反分裂法」第八條明定：「“台獨”分裂勢力以任何名義、任何方式造成台灣從中國分裂出去的事實，或者發生將會導致台灣從中國分裂出去的重大事變，或者和平統一的可能性完全喪失，國家得採取非和平方式及其他必要措施，捍衛國家主權和領土完整。」(童振源 2011)。換言之，中國政府正式授權人民解放軍，必要時可使用武力攻打台灣(Hughes, C.R., 2009)。

陳總統終於絕望而下定決心，判斷北京再也不給他的務實穩健政策機會，不接受「善意和解、積極合作、永久和平」三原則的兩岸政策。在絕望與挫折之餘，陳總統認為別無選擇，為台灣長程的生存與安全，必須轉向激進與突圍的策略。從 2006 年開始，陳總統開始推出制定新憲，建構「第二共和」(2006.1)，廢止國統會及國統綱領(2006.2)，展開「正名運動」(2006.6)。2007 年 3 月 4 日，陳總統終於拋出「四要一沒有」的新訴求，公開要求「台灣要獨立、台灣要正名、台灣要新憲、台灣要發展、台灣沒有左右的問題，只有統獨問題。」陳總統要以此新主張取代七年前就職演說中所做「四不一沒有」的宣示與承諾 (民主進步黨, 2013；陳水扁, 2009；許志雄、李明峻, 2012)。

繼著在 2007 年 5 月及 9 月間，當 WHA 及 UN 召開大會時，陳水扁以台灣總統身分，用台灣的名義正式申請加入 WHO 及 UN，充分展現陳總統要在他總統任期結束前，以更大聲的號角，公開為台灣 2,300 萬人民的基本人權及尊嚴發聲。他要以實際行動，呼籲並教育全球正視台灣應有獨立自主的主權地位，挑戰中國無理的霸權威脅，抗議國際社會的無能偽善。陳水扁總統最後的突圍衝刺，在現實主義國際權力政治壟罩下，雖沒能發揮應有的道義功能，但卻為台灣的外交奮鬥史寫上了重要的新頁 (童振源, 2011；吳釗燮, 編, 2011；Fell. D., 2012)。

#### 肆、政策重點及具體作為

民進黨政府的外交團隊，從總統府、國安會到外交部，執政一開始就將外交的最高目標定位為：捍衛國家獨立自主的主權地位及尊嚴，追求國家最高利益。具體任務包括鞏固邦交關係，拓展國際活動空間，維持區域和平，確保國家安全，促進經濟繁榮，保障國民在國際上應有的權利。同時對國際社會的和平、穩定及發展，善盡義務，做出貢獻。

台灣對國家主權的維護及國際活動空間的拓展，因中國強勢的打壓與圍堵，面臨極為嚴峻的困境。雙邊正式邦交關係的建立，是彰顯國家主權地位重要的象徵。台灣與世界上關鍵性大國(特別是美、日、歐盟)的堅強實質關係，是台灣安全及繁榮不可或缺的重要因素。在世界經濟、科技、交通、貿易，金融快速「全球化」(globalization)的大趨勢下，台灣對多邊功能性政府間國際組織的參與，也成為台灣生存與繁榮的重要條件，台灣非積極爭取參加不可。

民進黨執政團隊同時也重視，21 世紀「全球化」所帶來其他重要結構性的發展，新的世界觀及價值觀，對人權、民主、環保等的關注及重視。「全球化」也帶

動了新的社會組織、公民社會、非政府組織 NGOs 的興起。傳統「公部門」( public sector) 萬能政府包辦一切的體制開始萎縮，而新興私部門(private sector)的非政府組織及專業團體開始快速發展。不少傳統的政府功能，今天，已被新起民間組織取代 (李登輝，2013)。

因此，民進黨的外交策略不可只侷限於「傳統」的外交思維，必須隨時代潮流的變動而創新調整，必須順應國際社會的新價值及新結構，因勢利導，設計新策略、開闢新戰場。民進黨執政下的台灣新外交，以「民主人權外交」、「公共外交」、「人道外交」及「國會外交」最具創新的特色《外交部外交政策(含施政報告)，2000-2008》。

民進黨執政八年的外交政策重點及其具體作為，概念上，大致可分為「傳統外交」及「非傳統外交」二大部分。除了加強傳統外交的運作外，也動員了「非傳統外交」的新力道，以補強傳統外交的不足<sup>2</sup>。

### 一、維護正式邦交關係

正式外交承認及邦交關係的維護是彰顯國家主權最具體機制。2000 年民進黨開始執政時，台灣有 29 邦交國。在八年執政期間，在中國「三光政策」的推動下，台灣失去了 9 個邦交國，但也贏得了 3 個新邦交國。最後在 2008 年 5 月，民進黨下台時，還保住了 23 邦交國。

北京總是動用雄厚的財力，玩弄「金錢外交」的利誘及分化鬥爭統戰手法，設法搶走我們的邦交國，打壓我國家主權及國際空間。雖然有時在極端困境下，及政治的互助互信夥伴共識，而不是短視近利的利誘及統戰 (國際合作開發基金會，2007)。

我們的理念是回饋國際社會，善盡國際責任。我們的政策重心強調有計畫支援邦交國的經濟發展及科技進步，而邦交國在國際上為台灣發聲，協助台灣爭取應有的國際活動空間。

---

<sup>2</sup> 本文所提有關外交部「傳統」及「非傳統」外交政策及具體作為，至為廣泛，年限又長，至難詳細一詳註各項資料來源。基本上，所提數據及資訊均來自外交部官方文獻。如需詳情，請參見《中華民國外交年鑑》、《外交部外交政策(包括施政報告)》及《外交部主管年度施政及預算重點說明》，2000-2012。

邦交國斷交及建交表 (2000-2008)

地域	邦交國	建交(年月)	斷交(年月)
中南 美洲	1. Belize 貝里斯		
	<del>2. Costa Rica 哥斯大黎加</del>		2007.6
	<del>3. Commonwealth of Dominica 多米尼克</del>		2004.3
	4. Dominican Republic 多明尼加		
	5. El Salvador 薩爾瓦多		
	<del>6. Grenada 格瑞那達</del>		2005.1
	7. Guatemala 瓜地馬拉		
	8. Haiti 海地		
	9. Honduras 宏都拉斯		
	10. Nicaragua 尼加拉瓜		
	11. Panama 巴拿馬		
	12. Paraguay 巴拉圭		
	13. Saint Kitts and Nevis 聖克里斯多福		
	14. Saint Lucia 聖露西亞	2007.4	
	15. Saint Vincent 聖文森		
非洲	1. Burkina Faso 布吉納法索		
	<del>2. Chad 查德</del>		2006.8
	3. Gambia 甘比亞		
	<del>4. Liberia 賴比瑞亞</del>		2003.10
	<del>5. Malawi 馬拉威</del>		2008.1
	6. Sao Tome and Principe 聖多美普林西比		
	<del>7. Senegal 塞內加爾</del>		2005.10
	8. Swaziland 史瓦濟蘭		
南太	1. Kiribati 吉里巴斯	2003.11.	
	2. Nauru 諾魯	2005.5	2002.7
	3. Marshall Islands 馬紹爾		
	4. Palau 帛琉		
	5. Solomon Islands 索羅門群島		
	6. Tuvalu 吐瓦魯		
歐洲	1. Holy See 梵蒂岡(教廷)		
	<del>2. Macedonia 馬其頓</del>		2001.6

資料來源：《中華民國外交年鑑，2000-2008》彙整



民進黨執政期間，我們每年約投資 100 億新台幣，佔外交部總預算近 40%，援助邦交國的經濟及技術的發展。2008 年，台灣協助友邦國基礎建設多達 306 項，台灣派駐邦交國的各種技術團共有 30 團，支援 83 項各種長程技術計畫<sup>3</sup>。台灣派到邦交國的「經濟專家團」、「農技團」、「醫療隊」、「科技團」、「海外志工」等均獲得當地政府的肯定重視，並享有卓越國際盛譽。為強化台灣與邦交國經貿合作夥伴關係，政府亦認真與邦交國努力洽商簽訂「自由貿易協定」(FTA)的可行性。我們慶幸在執政期間完成了與中南美五邦交國(巴拿馬、瓜地馬拉、薩爾瓦多、宏都拉斯、尼加拉瓜) FTA 的簽署 (外交部，2004；國際合作開發基金會，2007；Tubilewicz, C. & Guilloux, A., 2011)。

### 重視「元首外交」

對邦交關係的鞏固，在民進黨執政時期展現一特別值得注意的特色：就是對「元首外交」的重視與提升。國家最高領導人陳總統，為台灣外交的鞏固與拓展，常不辭勞累，親自出征全球鞏固邦誼。

在兩蔣時代，只有蔣介石總統在 1949 年訪問菲律賓一次，蔣經國總統從未出國訪問。之後李登輝總統在他 12 年任期內(1988-2000)，為推動「務實外交」，鞏固邦交，曾出國訪問邦交國 2 次。一次在 1994 年 5 月，訪問中美洲的尼加拉瓜及哥斯達黎加，以及非洲的南非及史瓦濟蘭等四國。另一次在 1997 年 9 月，他出訪了中南美邦交國巴拿馬、宏都拉斯、薩爾瓦多及巴拉圭等四國 (劉國奮，2000)。

陳水扁總統在八年任期中，特別重視捍衛國家主權，強調邦交關係是台灣主權最重要的象徵及驕傲。因此，國家元首必須恪盡全力，為維護國家主權而努力。在八年任內，他以元首之尊出訪邦交國十五次，含蓋分佈世界四大洲的所有邦交國。陳總統也利用各種重要國家慶典或元首就職機會，親自前往慶賀，建立高層的私誼及個人特殊的政治溝通管道。陳總統創設區域性元首級高峰會，包括「中華民國與中美洲國家元首高峰會」(2005.9)、「台灣與太平洋友邦元首高峰會」(2006.9)、「台非元首高峰會」及「台非進步夥伴論壇」(2007.9)。陳總統精心設計以多邊交流的機會，加強雙邊互動的力道《中華民國外交年鑑，2000-2008》。

此外，陳總統也藉出訪邦交國機會，發揮「過境外交」的功能。除過境東南亞、中東、歐洲及北非外，他特別設法過境美國 8 次，順訪紐約、休士頓及洛杉

<sup>3</sup> 台灣支援基礎建設包括財政 49 項、醫衛 38 項、社會 34 項、經濟 31 項、交通 29 項、教育 27 項、漁農 27 項、文化 26 項、科技 21 項、社區 17 項、環保 7 項。技術團計有專家 210 人，行動醫療隊 165 人，外交替代役男 80 人，海外志工 86 人。參見(外交部，2009)；《中華民國外交年鑑，2007-2008》。

磯等大城，會見美國政要及台灣僑領，建立見面的私誼，強化對美國的實質外交的功効。2003 年 10 月過邊境紐約時，還接受國際人權聯盟頒發「2003 年國際人權獎」，對提升台灣的能見度，大有助益。

在國內期間，陳總統也不忘以國際電話、視訊與各國政要保持聯繫及私誼。陳總統也善用國內的重要場合及慶典，邀請各國元首來台做國是訪問或參加慶典，擴大「雙向」元首外交互動的力道。

尤有進者，陳總統甚至動員第一夫人及呂副總統進行所謂「夫人外交」及「副首外交」，以補強「元首外交」的功能。2001 年 11 月間第一夫人代表總統前往歐洲議會接受「2001 年自由獎」。總統夫人亦曾多次帶團前往美國(2002.9)、德國(2003.7)、希臘(2004.9)推動文化、藝術、體育等外交活動。第一夫人出訪期間，不僅獲得高規格的接待歡迎，更善用難得機會宣揚台灣民主人權的成就<sup>4</sup>。呂秀蓮副總統常受命代征出訪，發揮「副首外交」的功能。在民進黨執政八年間，呂副總統出訪邦交國多達 11 次。走遍 20 個邦交國家，大力推動民主人權的「柔性外交」。在總統授權下，2003 年呂副總統籌設了「民主太平洋聯盟」(Democratic Pacific Union, DPU)，建構一個高層多邊為台灣外交發聲的重要國際平台 (呂秀蓮，2008；Lu, H. L., 2006)。

總之，民進黨執政八年期間，陳總統以特別堅強的毅力及理念，親自主導「元首外交」，維護並拓展邦誼。在極端不成比例龐大中國「金元外交」及「統戰外交」的壓力下，我們不對稱的有限資源，確很難抵擋中國的高壓。但最後至少有 23 邦交國堅持立場及邦誼，不為北京的金錢及統戰所動：証明台灣務實誠懇的夥伴外交理念及經技合作策略，確也發揮相當正面的外交功能。

## 二、強化實質外交

美國、日本、歐盟(視為準國家)，可說是世界最大的民主、經濟及安全強國，他們向來對台灣維持密切的合作夥伴關係。美日歐代表全球民主、人權的主流普世價值。美日歐是台灣最大的貿易、投資、科技夥伴。同時他們也是對亞太和平穩定最有影響力的強國，只有他們才能發揮對崛起中國展現抗壓的能力。因此，強化台灣與這世界三大板塊的實質關係，事關台灣生存與安全的關鍵，是台灣外交至高的任務與挑戰 (《中華民國外交年鑑，2000-2008》；Tkacik, J.J. (Ed.)，2004)。

<sup>4</sup> 有關「元首外交」所討論各項活動詳情，包括「第一夫人外交」，請參見《中華民國外交年鑑，2000-2008》。

## 台美戰略夥伴關係

對台灣海峽的問題，美國向來堅持「三個公報」及「台灣關係法」的大原則，不願看到任何一方採取「片面」策略改變台海和平穩定的「現狀」。台灣則特別強調美方「台灣關係法」及「六項保證」的承諾，希望台灣能在和平穩定中，改善台灣的主權地位及國際活動空間。雙方雖有大致的共識，但如何在動態無常的「現狀」上，彈性調整雙方對「現狀」不同的認知及目標，確是台美戰略夥伴關係的一大挑戰 (Nathan, A. J., 2000)。

陳水扁總統執政之初，為了早日跟華府建立互信合作的夥伴關係，對敏感的兩岸問題，提出了特別務實穩健的「四不一沒有」的宣示。美國布希(Bush) 總統上台後，也以最友善的語氣，宣示美國會盡「一切可能」(“whatever it takes”)協助台灣防衛台灣自己的安全(2001.4)。他同時宣布美國願出售台灣 10 年來最大筆的防衛性武器：包括 4 艘紀德級驅逐艦、8 艘潛水艦、12 架 P-3 反潛機及愛國 3 型飛彈等重要軍備。2001 年九一一恐怖攻擊事件發生後，台灣也積極提供美國在中東戰爭的人道及後勤的支援。

不幸，在 2002-2004 期間，陳總統的「一邊一國論」及「防禦性公投」的提出，被美國解讀有片面改變「現狀」的意圖，引起雙方互信的質疑及激辯。但經雙方努力溝通之後，陳總統在第二任就職演說中，再次確認不會改變 2000 年「四不一沒有」政策的初衷，終於平息了一次美方嚴重質疑策略分歧的緊張風波。2007 年，陳總統卸任前，再次推動激進突圍的「終統」、「正名」運動及「四要一沒有」，促使 2004 年的互信危機的緊張氣氛又重新浮現檯面 (Bush III, R., 2012)。

陳總統執政八年期間，台美戰略合作關係，除上述二次緊張爭議外，整體而言，還算有正面的發展及收穫。雙方有時雖持有不同觀點及認知，但還能各自克制，以長程戰略夥伴格局為重。陳總統在八年期間，仍過境美國多達 8 次，並進行「過境外交」。美國白宮仍大方強調「安全、舒適、便利、尊嚴」原則，給予高規格禮遇 (劉世忠，2010)。

在民進黨執政八年中，下列三重要層面的互動，可做檢視台美夥伴關係正面發展的指標：

1. 政治面：布希總統在很多重要場合(2001.4 在華府；2005.1 亞洲之行；2007.6 捷克演講等)，一再肯定台灣的民主化及對區域和平繁榮的貢獻。國務卿鮑爾也稱讚「台灣不是問題，而是一個成功故事」(2002.6)。相對地，對 2005 年 3 月中國以立法程序制定的「反分裂國家法」，美國各界都挺身站出大力抨擊。

美國國會領袖對台灣的肯定及佳評更是不勝枚舉。國會肯定支持台灣的声音遠比行政部門更為大聲有力。2002 年 4 月眾議院 120 位議員發起成立了「國會台灣連線」。繼著在 2003 年 9 月，參議院也成立了由 24 位參議員組成的「參議院台灣連線」，讓國會支持台灣的声音更有組織更有力道。對美國國會的動員，在美各地台僑社團，尤其是在華府地區的「台灣人公共事務協會」(FAPA)，發揮了至大功能，值得肯定。

2. 安全面：美國「台灣關係法」是對台灣安全及防衛最明確的承諾及保障。美國國安會及國防部對涉及台海和平議題發言時，一定將「三公報」及「台灣關係法」同提並論，堅持對北京的「一中」立場及台灣安全作平衡的處理。2001 年 4 月 Bush 總統所提供的大批軍售，因國民黨在立法院對預算的抵制，而無法全部購買。但在 2005 年 10 月四艘紀德艦完成裝備交接台灣。2007 年 8 月，美國國防部又宣布售台 60 枚魚叉中型飛彈，12 架 P-3C 反潛機、以及 144 枚標準 Z 型飛彈。F-16 C/D 戰機的出售雖未包括在這一次清單，但國會仍有大力支持出售的声音。尤有進者，每年舉辦的蒙特瑞(Monterey)戰略對話及台美國防工業會議也成為台美戰略協商的常規性平台。在 2005 年 2 月，美日兩國外交、國防兩部部長舉行的「2+2 安保會議」，更將台海和平穩定鎖定為「美日共同戰略目標」。這是一個美日同盟對台灣安全有指標性的重要新發展(張炎憲、陳世宏(編)，2011)。
3. 國際面：支持台灣拓展國際活動空間，參與國際組織也是一個台美夥伴關係的重要指標。以 WHO 的參與為例，2002 年 5 月美衛生部長湯普生公開發聲，支持台灣成為 WHA 大會的觀察員，並強調要有實質「有意義參與」。2004 年 5 月美國鼓勵日本雙雙公開在 WHA 大會上投票支持。國會也通過法案，要求行政部門採取具體步驟支援台灣的參與，並規定每年向國會提出進展報告。2005 年 5 月中國與 WHO 幹事長簽署秘密備忘錄(MOU)，設定台灣參與 WHO 活動的前提及條件：在「一中原則」下將台灣定位為「中國一省」，同時所有邀請需事先獲得北京的同意。美衛生部長湯普生立刻在日內瓦提出抗議。後來，繼任的新衛生部長李維特(Michael Leavitt)，亦從華府提出嚴正的抗議。

2007 年 5 月，一反過去溫和穩健的做法，陳總統決定以「台灣」名義正式申請「參加」WHO。美方雖不支持，但李維特衛生部長仍致函 WHO 幹事長，重申支持台灣成為「觀察員」的立場。在民進黨執政八年間，美國國會在「台灣連線」支持下，每年通過決議案，一再重申支持台灣的「有意義參與」。



特別值得一提，2007 年年初台灣透過友邦諾魯向聯合國提交加入「消除對婦女一切形式歧視公約」時，聯合國秘書長潘基文拒絕接受，並聲稱，依據聯合國大會第 2758 號決議，「聯合國視台灣為中華人民共和國不可分割之一部分。」美國立刻帶頭為我伸張正義，認為聯合國秘書長的認知是完全錯誤的解讀。2758 決議只處理了中國代表權在聯合國的問題，並未決定台灣主權歸屬問題 (劉世忠，2010)。

總言之，從上述三項台美互動指標看，在民進黨執政八年期間，中美戰略夥伴關係的發展，雖非完美的一帆風順，有起有落，但正面還是比負面大。特別在雙方有歧見時，兩邊都展現智慧與理性，克制「小我」的不同認知及策略，從高層次的「大我」戰略制高點，保護兩國重要的戰略夥伴關係，繼續往前推進 (吳鈞燮，2011；Tucker, B.N., 2009；Otopalik, C.M., 2006)。

### 台日區域合作夥伴關係

台灣與日本在東亞區域有極密切的地緣、安全與經濟合作的相依關係。安全上，台灣重視日美安保盟約是亞太區域安全的基石。經濟上，日本是台灣第二大貿易夥伴、第一大進口國、第三大投資國。從李登輝總統時代，台日關係就打了良好的基礎。民進黨執政後，陳總統馬上前後選派二位對台灣又忠貞又精幹的日本通羅福全及許世楷出使日本。在這二位代表的努力下，日台關係一直在穩定中發展，從未發生危機 (張炎憲、陳世宏(編)，2012；張炎憲、陳美蓉，2012)。

日本的國際安全策略，在日美安保條約的主導運作下，基本上，與美國保持密切的戰略合作夥伴關係。對重要議題的策略及行動，日本原則上追隨並支持美國，但作風盡量採取低調。在民進黨執政八年間，可清楚看到日本緊跟美國，在歐盟遊說，反對歐盟解除對中國的武器禁運(2004-2006)，在日內互隨美國支持台灣「有意義參與」WHO，並公開在 WHA 大會上與美國共同投票支持台灣(世界上唯一公開，投票支持台灣的兩大國 2004.5)，對中國「反國家分裂法」提出強烈抗議(2005.3)

對亞太區域安全議題，最正面的發展出現在 2005 年 2 月間「美日 2+2 安保會議」上，兩國首次公開宣示將和平解決台海問題鎖定為日美安保的共同戰略目標。為強化安全議題的溝通合作，日本放寬台日高層官員的互訪，並選派退職少將級軍官為駐台武官。對釣魚台的爭議，台日雙方共同定調，為東海的和平安定，採取低調策略，相互節制，避免爭議的情緒上昇。策略上，雙方同意應以擱置主權爭議，協調漁權問題為優先(2006-2007)。

為強化台日雙方的政治溝通及合作，在民進黨執政年間，大幅強化多達近 300 人的「日華國會議員懇談會」(「日華懇」)的功能，鼓勵成立更嚴謹的次級黨團，如民主黨的「日台友好議員懇談會」(「日台懇」2000.5)、自民黨的「日台友好議員聯盟」(「日台聯」2001.5)，及少壯派議員的「21 世紀委員會」。同時台灣也努力提升兩國國會議員的互訪交流。

在經貿、文化、醫衛、環保等各方面，在民進黨執政期間，也有相當可觀的進展：包括給台灣人民赴日觀光免簽證待遇(2005.9)，台日航班的增加(2006)，「台日文化觀光交流年」的舉辦(2007)，台日駕照的相互承認(2007.9)，「台日經濟會議」(2007)及「台日環保會議」(2006)的舉辦，以及「共同研究 SARS 備忘錄」的簽署等一系列正面發展 (賴怡忠，2012；《中華民國外交年鑑 2000-2008》)。

### 促進台歐民主價值聯盟

「歐洲聯盟」是由 28 個民主國家共同組成的歐洲整合體，建有歐盟本身的行政、立法及司法部門，其實已成為“準國家”型態。目前是全球最大的經濟整合體，其綜合 5 億人口及 17 兆美元 GDP 都超過了美國。歐盟已成為對台投資的最大國。歐盟的影響力不僅快速升高，更有意在國際上扮演更積極角色，主導國際趨勢發展方向 (Tubilewicz, C., 2007)。

因此，強化台歐實質外交的互動合作，特別是促進台歐對民主人權核心價值的重視與共識，必須定為台灣外交高順位任務。歐盟現有 28 會員國中有包括區域大國如德國、法國、英國、義大利等。因其整合程序還在進行中，對歐盟實質外交關係的推動，還需兼顧對重要會員國的協調與動員。但歐盟「共同外交及安全政策」(CFSP) 已完成高度整合。因此，將我努力焦點置放於歐盟有其重要性。

從行政互動架構角度看，民進黨執政期間，一項重要的進展，是台歐雙邊代表處的建構。2001 年 5 月台灣將原「駐比利時代表處」擴大強化並改名為「駐歐盟兼比利時代表處」，彰顯我對歐盟工作順位的提升及重視。二年後，(2003.3.10) 歐盟亦正面回應，正式在台灣設立「台北經濟貿易辦事處」。在 2008 年 1 月，歐盟又決定在台灣設立「台灣歐盟研究中心」，繼在日本及韓國之後，台灣成為全世界第 27 個歐盟研究中心。此外，雙方又建立高層「台歐盟諮詢會議」機制，輪流每年在台北與布魯塞爾(Brussels)召開高層官員會議，對重要議題進行協商溝通。

在歐洲議會裡，我們也擴大籌組「歐洲議會友台小組」(“EP-Taiwan Friendship Group”) (2002.6)。2007 年，該小組成員增加到 115 位。在極友好熱心二位前後小組主席，德國籍人民黨團議員亞森伯斯基 (Georg Jarzembowski) 及英國籍保守黨

議員譚諾克 (Charles Tannock) 的領導下，發揮了動員歐洲議會支持台灣的力道。此外，台灣也在丹麥及義大利等地分別設立學術性及交誼性的「北歐五國台灣議題會議」(2004.4)及「馬可波羅俱樂部」(2004.11) 輔助國會外交的推展。

在對政治及安全敏感性較高台灣議題的處理上，歐盟的行政部門(執委會及理事會)的作風頗似日本的內閣，具有以追隨美國路線並低調處理為原則。但歐洲議會確有強勢高調的風格，與美國國會議作風較為接近。在 2000-2008 年的八年間，歐洲議會曾 10 度通過決議案發聲支持台灣的安全及國際參與。

在中國通過「反分裂國家法」(2005.3)之後，歐洲議會迅速因應，二度通過決議案(2005.4.14 及 7.7)呼籲國際社會保護台灣的民主、人權及安全，反對中國對台飛彈武力威脅，要求歐盟不可改變對中國的武器禁售及禁運。對台灣特別關心的國際活動空間問題，歐盟也特別支持，主張台灣有權利也有義務「有意義參與」國際社會功能性活動，並對世界做出貢獻。歐洲議會曾多次以正式決議案致函 WHO 幹事長，支持台灣「有意義參與」WHO (2004.5.5, 2006.5.8, 2006.9.7, 2007.5.23)。對陳總統要求以台灣名義參加聯合國的高度敏感提案，歐洲議會還有百位議員簽名發表共同支援聲明(2007.9)。「歐洲自由民主聯盟」黨團(EALD)華生(Graham Watson)主席還主動在歐洲議會殿堂，舉辦「台灣解嚴」20 周年慶祝大會(07.7.10)。由此可見，歐洲議會對保障基本人權及安全的普世價值有高度的認同及使命感《中華民國外交年鑑，2000-2008》。

向來重視「國會外交」的陳總統，在他任內亦親自出馬，與歐洲議會議員舉辦視訊會議三次，說明溝通我政府重大政策，並以對話方式爭取支持(2005.3.1, 2006.5.19, 2007.9.13)。「元首外交」亦帶動陳總統在 2005 年 4 月親自率團赴教廷參加教宗若望保祿二世追思彌撒，並面晤多國出席政府首長。這是台灣首位元首出訪教廷及歐洲，彰顯台灣獨立主權國家的地位。

歐洲是近代文明及文化的重鎮，對藝文的交流特別重視。因此，民進黨執政期間，亦特別推展對歐的雙向文化交流。其中包括在德國柏林舉辦的「天子之寶」文物展(2003.7)，及台灣向羅馬條約五十周年致敬的「胡乃元音樂會」(比利時伊莉莎白小提琴大賽 1985 年首獎得主)(2007.9)。此外，外交部亦贊助知名音樂(國家交響樂團、愛樂合唱團)、舞蹈(雲門舞集)、藝文(布袋戲)、美食((鼎泰豐)、科技(Acer)等專業社團赴歐洲各地表演及展覽交流。同時歐盟各國亦在台灣舉辦各種電影節、文物展、藝文週等活動，推動雙向的文化及科技交流活動 (吳志中，2012)。

### 三、參與多邊國際組織

全球化的大趨勢帶動了世界功能性分工及運作的多元化及專業化，迫使每一個國家的生存與繁榮，無法孤立於國際社會的合作與整合之外。在此基本趨勢發展下，台灣的有效因應亦不例外。台灣必須努力爭取正式參加，或至少實質參與多邊國際功能性專門組織。在 2000-2008 年民進黨執政時期，台灣擁有正式會籍的政府間國際組織(IGOs)從 20 增加到 26，而以「觀察員」或「仲會員」地位參加者，從 10 增加至 21。在八年中間，新加入 17 政府間國際組織。其中 8 個為正式會員，7 個為觀察員，2 個為仲會員。

#### 2000-2008 年我新參與之政府間國際組織

##### 1.以正式會員國參加

組織英文名稱	英文簡稱	中文名稱	參加時間
Advisory Centre on WTO Law	ACWL	世界貿易組織法律諮詢中心	2004.3
Extended Commission for the Conservation of Southern Bluefin Tuna	CCSBT	南方黑鮪保育委員會 (CCSBT) 延伸委員會	2002
International Competition Network	ICN	國際競爭網路	2001.1
International Council for Information Technology in Government Administration	ICA	國際政府資訊科技理事會	2008 成為會員 (2004.10 成為仲會員)
Interim Scientific Committee for Tuna and Tuna-like Species in the North Pacific Ocean	ISC	北太平洋鮪魚國際科學委員會	2002.1
World Customs Organization (Technical Committee on Customs Valuation)	WCO	世界關務組織 (WCO) 下屬之「關稅估價技術委員會」	2002.1
World Customs Organization (Technical Committee on Rules of Origin)	WCO	世界關務組織 (WCO) 下屬之「產地規則技術委員會」	2002.1
Western and Central Pacific Fisheries Commission	WCPFC	中西太平洋漁業委員會	2004.12



## 2.以觀察員地位參與

組織英文名稱	英文簡稱	中文名稱	參加時間
Agency for International Trade Information and Cooperation	AITIC	國際貿易資訊暨合作機構	2007.11
Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas	CFAC	中美洲軍事會議	2005.1
Kimberley Process	KP	國際間鑽石原石進出口認證標準機制	2003
Organization for Economic Cooperation and Development Competition Committee	OECD	經濟合作暨發展組織（OECD）下屬「競爭委員會」	2002
Steel Committee		「鋼鐵委員會」	2005.10
Fisheries Committee		「漁業委員會」	2006.5
Sistema de la Integración Centroamericana	SICA	中美洲統合體	2000.2
World Customs Organization (Revised Kyoto Convention Management Committee)	WCO	世界關務組織(WCO) 修正版京都公約管理委員會	2006.2

## 3.以仲會員地位參加

組織英文名稱	英文簡稱	中文名稱	參加時間
Global Biodiversity Information Facility	GBIF	全球生物多樣性資訊機構	2001.3
General Conference on Weights and Measures	CGPM	國際度量衡大會	2002.6

資料來源：《中華民國外交年鑑，2000-2008》彙整

在執政 8 年中，我們對國際參與的努力目標，鎖定在三重點政府間國際組織：WTO、WHO 及 UN。從經貿角度看，台灣可說是一經貿立國的國家，對外經貿實力不容小覷。在民進黨執政之初，台灣的 GDP(3800 億美元)排名世界第 20，台灣的貿易 (4300 億美元) 排名世界第 16，台灣的外匯存底(FCR，3000 億美元) 排名世界第 3 名。台灣的資訊科技至少有 5 大項產品排名世界第一。台灣國家面積及人口雖不大，但不可小看其雄厚經貿實力，台灣不僅有權利也有義務參加有「經貿聯合國」之稱的 WTO。

醫療衛生上，2003-2004 年，當 SARS 襲擊全球，包括台灣都遭受到此嚴重急性傳染病之傷害及死亡，充分驗證「防疫無國界，不可有缺口」的真理。既然健康權已公認為基本人權的一部分，為了保護全球有效的醫衛安全，各國對 WHO 的參加與合作，應當不只是各國的權利，也該是所有國家的義務。

從保障和平及安全觀點看，UN 的最高目標在於保護世界的和平、安全及繁榮。在「會籍普遍」(Universality)的大原則下，世界上所有人民，包括 2300 萬台灣人民，均有權利參加，都不可被排除在外。因此，台灣加入聯合國不僅是台灣人民的基本人權，聯合國更有義務接納台灣。

### 完成加入 WTO

台灣終於在 2002 年 1 月正式加入了 WTO，成為第 144 個會員國。這是台灣 1971 年被趕出聯合國以來最重要的外交成就。繼著，台灣在同年 3 月間在瑞士日內瓦設立「台澎金馬常駐世界貿易代表團」展開參加 WTO 架構下的所有多邊貿易談判，爭端處理及世界貿易秩序的規範等各項活動。對提昇台灣在國際社會上的正面角色及能見度，至為重要。台灣也可善用 WTO 架構，進行與中國的雙邊經貿諮商，為兩岸良性互動建立正常管道的體制基礎 (Rigger, S., 2011)。

為了培訓支援 WTO 運作的專業人力，外交部與經濟部自 2004 年開始，設立了「國際經貿事務研究及培訓計畫」，委託中華經濟研究院辦理。此外，為了強化各國 WTO 常駐代表及 WTO 官員對台灣經貿實務的瞭解，台灣每年舉辦「WTO 區域研習班」，邀請各國代表，包括中國官員，來台參加研習《中華民國外交年鑑，2000-2008》。

意想不到，北京還是不忘尋找機會企圖打壓矮化台灣在 WTO 的合法地位及權益。台灣入會的正式名稱「台澎金馬個別關稅區」，雖然是基於國際政治現實的妥協，但是我們的人會步驟完全依照 WTO 的正常程序。台灣當然應依規定享有 WTO 一切平等的會員待遇及權益。

不料，中國在 2003 年 5 月間向 WTO 幹事長蘇帕猜(Supachai)提出五項對我至為嚴苛不利的要求，包括取消我常駐代表團在瑞士的外交豁免權，將我「常駐代表團」名稱改為「常駐代表辦公室」矮化我常駐代表及副代表的地位。這是違反 WTO 常規的無理打壓。

面對此衡蠻霸道壓力，我國安會及外交部通力合作，一方面提出強烈抗議，另一方面精心設計幕後運作的外交回應策略。幸好，經過二年複雜艱辛的動員與

努力(2003-2005)，最後總算穩住了北京對我壓力，也保住了我們在 WTO 的基本權益及地位<sup>5</sup>。

### 爭取參與 WHO

WHO 系以追求人類最高健康水準為宗旨的國際間最重要醫衛交流平台。推動參與 WHO 專業活動，取得 WHO 科技資訊及服務，謀求台灣 2,300 萬人民的健康福祉，當然是政府最責無旁貸的任務。在 2003-2004 年，當禽流感(SARS)侵襲台灣時，對此理念的感受及壓力特別深刻 (張武修(編)，2012)。

在民進黨執政期間，推動參與 WHO 的策略，在陳總統主導下，大致可分為二個時期：從穩健務實(2000-2006)轉向突圍攻勢 (2007-2008)。在第一階段，我們鎖定以爭取 WHA「觀察員」為訴求，要求 WHO 幹事長發函或 WHA 通過決議邀請台灣以「觀察員」身分「有意義參與」WHA 大會活動，以及 WHO 所主辦的所有專業會議、醫衛研究及資訊交流。

在 2004 年 SARS 疫情嚴重威脅下，為充分展現我方有效參與之誠意及務實精神，我們表示對台灣國家名稱願意彈性處理，可使用「台灣」或「ROC」，甚至可將台灣的國家身分定位為「衛生實體」(仿效已在其他國際組織上彈性應用的先例，如「經濟實體」、「捕魚實體」等務實概念)，發揮最大務實彈性的精神。對我如此理性務實的訴求立場及論述，世界主要民主國家，特別是美國、日本及歐盟均至表同情與支持。但是，中國還是堅持「一中原則」不肯做任何正面的回應及善意的妥協，甚至於無恥在 WHA 大會上公開聲稱「已兼顧好台灣醫療衛生需要」的偽善。

為刺破中國的無理霸道，我政府決定在 2004 年 5 月的 WHA 大會上，動員友邦要求公開開放辯論，並唱名投票表決台灣的「觀察員」案。2004 年 5 月 17 日，世衛大會開會首日，我案先在總務委員會辯論，是否列入大會議程，有 48 國發言，其中 16 國支持我案。經過一個半小時的激辯後，主席裁決不列入大會議程。同日下午在 WHA 全會對是否採納總務委員會建議，又興起一場大辯論。有 42 個國家

---

<sup>5</sup> 對敏感外交問題，外交部及國安會常設立「機密專案」運作。因應 2003 年北京透過 WTO 幹事長打壓台灣在 WTO 應有的地位及權益一案件，絕非例外。在國安會及外交部二年半通力合作下，總算成功擋住了中國的霸道企圖。WTO 是台灣正式參加最重要的政府間國際組織。這次反擊北京打壓的運作確是得來不易的成功範例。但是，很不幸，在馬政府上台後，法務部特偵組卻拿這專案做粗魯、惡質的政治操作。不管這類「外交機密專案」均受國家機密法的法律保護，卻藉司法調查之美名，將此案「汙名化」、「妖魔化」，並不斷向媒體爆料，炫耀政治功勞，造成對我外交運作及國際聲望，極嚴重損傷。台灣已經是一個民主國家，政黨輪替一定是將來台灣政治體制運作的常態。司法的政治濫權，特別是那些嚴重危害到國家利益及形象的惡質作為，是台灣民主的恥辱。台灣所有的領導人，不分顏色，都必須嚴肅記取此歷史教訓。

加入激辯，經 3 個小時的攻防辯論，又經 1 小時的唱名表決，結果 25 票贊成將我案列入議程，133 票反對，2 票棄權。投票贊成我案之國家，除 23 國友邦外，還包括美國與日本。但值得注意的是，美、日兩國首度公開投票支持我案，歐盟雖未挺身公開投票支持，但在表決後，站出來發言正面支持台灣「有意義參與」。經過 8 年之努力，我案雖仍未能列入世衛大會議程。但我們拿出最大道德勇氣，要求國際社會正視台灣 2,300 萬人民的基本人權，暴露中國霸道的偽善，並挑戰國際社會的不公無能《中華民國外交年鑑，2004-2005》；(裘兆琳，2012；邱亞文，2008)。

在嚴重 SARS 疫情發展及國際道義批評壓力下，北京意識到國際社會對「醫衛無國界，防疫無缺口」理念的高度共識，在 2005 年 5 月 WHA 大會召開之前，中國與 WHO 秘書處簽署了一秘密「諒解備忘錄」(MOU)，表示願讓台灣參加 WHO 的部分技術性活動，但堅持台灣必須以「中國台灣省」的身分參加；同時對台灣參加的邀請，必須事先經過中國的批准，並透過北京發送。對中國如此橫蠻的打壓矮化作為，我政府當然立刻提出嚴正抗議及反對，並動員友邦駁斥，要求 WHO 幹事長公佈 MOU 的一切「秘密」內容及簽訂程序 (高英茂，2011)。

正好 2005 年 5 月 WHA 大會的重頭戲是討論及通過已努力準備多年的「國際衛生條例」(IHR)。我們為了展現對此重要議題的合作，同意以比較簡便省時的「2 對 2」交叉辯論(二國代表正方、二國代表反方)，在總務委員會及大會處理台灣「觀察員」議題。我們表示善意，對台灣議題不再要求開放辯論及唱票表決，以避免可能長達四、五小時的辯論及投票，而迫使大會改變議程。但我們也透過友邦及美日歐主要友好民主國家的合作支援，將對台灣有利的所謂「台灣條款」，「普世適用」(Universal Application)原則推入 IHR 的新規定。換言之，將「醫衛無國界、防疫無缺口」的基本理念，法制化成為 IHR 的新規定。最後終於運作成功，將「普世適用」原則納入 IHR 第 3 條第 3 款的文字哩，為台灣將來參加 IHR 各種醫衛機制的訴求奠定法理的基礎 (裘兆琳，2012；張武修，2012)。

有鑑於多年來「觀察員」及「有意義參與」訴求的推動，未得中國的善意回應；對整體兩岸關係所釋出和平合作的善意，亦未獲得中國正面回響，陳總統對 WHO 的策略思維在 2007 年決定調整改變。既然務實穩健策略已證明無效，即應轉向激進突圍的攻勢。

陳總統在 2007 年 4 月 9 日發函 WHO 幹事長陳馮富珍正式提出台灣的「會員案」申請，要求以「台灣」名義「參加」WHO 為「會員」。但 WHO 秘書處將原函退回，拒絕接受台灣的申請函，聲稱依 1972 年 WHA25.1 號決議，台灣不是一個「國家」。接著，WHA 在 5 月 14 日召開大會，我們決定再次大動員，透過友邦在 WHA



大會上要求公開辯論並唱名表決。經過 3 小時的激烈辯論，54 國家代表的發言，最後仍以 148 票對 17 票(2 票棄權)失敗，無法列入議程。但是，雖敗猶榮。我們明知最後投票我們絕不可能獲勝，但我們必須再次採取道義攻勢，挑戰國際社會對中國霸道的冷漠及膽怯，喚醒 WHO 對醫衛人權的承諾及勇氣。我們認為國際社會絕不可長期如此偽善無能，對世界的共同理想與願景，有時必須發揮震撼教育的怒吼《中華民國外交年鑑，2008-2009》。

### 推動進入聯合國

台灣是一主權獨立國，有 2,300 萬人口及固定領土，有長期有效統治台灣之政府及實踐國際義務的能力，更是愛好和平及民主，完全符合聯合國規定之會員資格及條件。1971 年第 26 屆聯合國大會通過 2758 號決議，接納中華人民共和國進入聯合國，但該決議並未處理台灣人民在聯合國的代表權問題。可是，該決議甚且不斷被中國及聯合國官員不當引用，成為排斥台灣參加聯合國及其他國際組織的合理化藉口。長期以來，國際社會選擇漠視，台海兩岸分治分立、互不隸屬的客觀現狀，嚴重傷害台灣 2,300 萬人民的基本人權及參與國際事務之基本權利。

UN 體系下設有 17 功能性專門機構，如「世界衛生組織」(WHO)、「國際民航組織」(ICAO)、「國際勞工組織」(ILO)、「世界銀行(IBRD)」、「國際貨幣基金」(IMF)等。參加這些專門性國際機構，一般以聯合國會籍為基準。因此，台灣如能進入 UN，我們加入上列所有功能性專門機構的問題，當可同時迎刃而解。

2000 年政黨輪替後，民進黨的 UN 策略開始強調台灣的「主體性」及台灣 2,300 萬人民的「代表權」問題。聯合國絕對不可以執行邪惡的「人權隔離」(human right apartite)，剝奪台灣人民的基本人權。在頭三年的民進黨政府，外交部將推案的重心放在「參與案」的訴求。2005 年 3 月，中國通過「反分裂國家法」，並對台灣外交空間推動「三光政策」。民進黨外交團隊隨之調整策略，擴大推案重心，呼籲 UN 正視台灣海峽及東亞地區軍事威脅的升高，提醒 UN 對維護台海及東亞區域和平與安全的責任，這就是所謂「和平案」的要旨。2005-2006 年間，外交部擴大焦點，採用「參與案」與「和平案」兩案並推的策略。

當務實溫和的「參與案」與「和平案」苦推六年，都得不到進展及 UN 正面回應時，陳總統在 2007 年開始轉向激進攻勢的大動作。陳總統在 7 月 18 日親自致函聯合國秘書長潘基文，直接提出「入會案」的申請，要求以「台灣」名義申請「加入」UN。鑑於秘書長拒絕以正常程序處理我申請案，台灣友邦為我連署，要求安理會應依據相關規定，公正處理台灣的「入會案」。2007 年 9 月 21 日，第 62 屆聯合國大會第二次全會召開。中國強烈動員反對我「入會案」，我友邦亦大力動

員反撲。會中經歷 4 小時 15 分激辯，多達 140 國家發言。最後我案雖未能正式列入議程，但對台灣 2,300 萬人民的主體性及參加聯合國的基本權利的正當性，確在聯合國殿堂，發揮了一次歷史性光明正大的闡釋及辯論（《中華民國外交年鑑，2007-2008》；裘兆琳，2012）。

#### 四、創新拓展「非傳統」策略

從拓展外交策略角度看，全球化的發展，對世界產生了二大結構性的變化。一則新價值新文化的產生，特別是對民主、人權的重視，以及對人道、濟貧、環保的關懷。二則新社會結構及專業組織的興起，帶動了公民社會及 NGOs 的發展。

第二次世界大戰結束後，世界第三波民主化運動快速發展，崇尚民主法治國家的數目從三十多國增加到一百多國。人道關懷、消滅窮貧、環境保護等新文化觀念也變成世界公民運動的新焦點。在全球化動能下，新興的公民社會及功能性專業團體，開始侵蝕傳統政府的功能領域。這就是所謂「非政府」部門的「非政府組織」(NGOs)的大規模興起及擴大；也就是「私部門」(private sector) 擴大參與「公部門」(public sector)良善治理的新趨勢。因此，如何發展外交新策略，因應全球化新價值及社會結構的變化，動員「非傳統」外交的新能量，補強「傳統外交」的運作，是民進黨外交團隊執政後的另一挑戰（高英茂，2013；Rawsley, G. 2012）。

#### 推動民主人權外交

民進黨從早期反對運動開始，就特別重視基本人權及民主價值的問題。執政後，陳總統馬上設立高層「人權諮詢小組」，推動籌設國家級「人權委員會」。同時主張應早日批准「公民與政治權利國際公約」、「經濟社會文化權利國際公約」及「消除對婦女一切形式歧視公約」，將這些國際公約納入國內法體系之內。

在外交部支持下，依據陳總統「三芝會議」決議，於 2003 年 6 月 17 日，正式成立台灣民主基金會(Taiwan Foundation for Democracy ,TFD)。對內，推動民主人權之繼續發展與鞏固；對外，與世界各國重要民主人權社團及國際民主人權運動建立互助合作之夥伴關係。TFD 是亞洲地區第一個國家級民主基金會，是民進黨政府特別感到驕傲的創舉。

TFD 成立後，在 2005-2006 年間，相繼推動建構「亞洲民主化世界論壇」(WFDA)及「亞洲創制及公投研究計畫」(IRI-Asia)，邀請世界五十多個基金會、智庫及公民社團成為合作夥伴，共同推動各種研討會及演習營，建立合作交流的网络及平台。同時 TFD 亦採取主動，與世界最重要的「世界民主運動」(WMD) 及「民主社群」(CD)建立夥伴合作關係，積極參加全球性民主人權運動（高英茂，2013）。

TFD 的「台灣民主」季刊(中文版)(2004-- )及 “Taiwan Journal of Democracy” 半年刊(英文版)(2005-- )，從學術及實踐角度切入，參與國際社會對民主人權發展理論及實際實踐的研討及交流。TFD 每年出版「中國人權觀察報告」(2005-- )，分析、鼓勵中國民主及人權的發展。2006 年，TFD 設置「亞洲民主人權獎」，每年頒獎表彰對亞洲人權民主運動有卓越貢獻的社團或個人。第一屆民主人權獎，經過國際級評審委員會推薦，由陳總統於 2007 年 1 月頒給世界聞名的「無疆界記者組織」(RSF)，嘉獎對全球新聞自由的堅持與貢獻。此外，TFD 亦經常邀請國際重量級政治領袖，如美國前總統克林頓、捷克前總統哈威爾等，來台訪問交流，以強化國際社會對台灣民主人權的認識及重視，並提昇台灣在世界舞台的能見度 (台灣民主基金會，2013)；《台灣民主基金會年報，2003-2012》。

### 人道援助外交

二次大戰後，要求發揮人道、合作、和平的精神，拉近「世界南北」已開發國家與未開發國家的經濟及安全差距，成為世界發展的新趨勢。1950 年代，美國先帶動了對外經濟及人道援助的動能。在 1960 年代，歐洲及日本從戰爭的廢墟站起來之後，也積極參加了人道援助及經濟發展的行列。

1961 年，以西方先進國家為主而成立的「經濟合作暨發展組織」(OECD)，開始推動「多邊」合作架構，補強各國分別各自安排的「雙邊」援助模式。2000 年 9 月聯合國大會通過「千禧年宣言」(Millennium Declaration)，設定「千禧年發展目標」(Millennium Development Goals ,MDG)，主張發揮人道精神，消彌世界極度貧窮及飢餓，改善人類醫衛福祉，保障環境永續發展，承諾對人類及人權的關懷 (外交部，2009)。

回顧台灣「經濟奇蹟」的歷程，我們必須感恩於美國及日本在 1950 及 60 年代的慷慨援助。外交部在 1996 年 7 月推動成立「國際合作發展基金會」(ICDF)，負責研設並執行台灣外援的業務。續於 2000 年通過「國際合作發展法」。在此一脈相承的國際人道關懷及經濟合作理念大趨勢發展下，民進黨執政後的對外援助政策，除了重視以經濟援助及合作，鞏固邦交國邦誼外，如何回饋國際社會，善盡國際人道義務，也是政府援外政策的重要理念考量。

2007-2008 年台灣對 23 邦交國支援的「政府開發援助」(ODA)總金額約 4.3 億美元(130 億新台幣)，佔國民總所得毛額之 0.12%。台灣的外援以基礎建設(66%)及技術援助(11%)為主，總共支援邦交國 306 項基礎建設及 83 項技術協助計畫。透過國際合作發展基金會，派有駐外技術團 30 團分赴亞西太、亞西、非洲及中南美洲等地區，共 28 國家服務。台灣的技術援助中，表現特別優良的領域，包括農業發

展、水產養殖、食品加工、醫療培訓及資訊管理等 (國際合作開發基金會，2007；外交部，2009)。

單純的人道救援，約佔對外援助的 6%。以醫療救難為例，2008 年台灣派出 18 醫療團隊，165 名醫療人員，到 13 邦交國執行多種醫療服務及訓練工作，診療病傷者超過 32,000 人次。台灣特別重視緊急天災救濟及醫療救難行動。世界發生重大災難時，如 2004 年 12 月南亞海嘯，2005 年 10 月巴基斯坦與印度邊界大地震，以及 2007 年 8 月秘魯強烈地震，「台灣國際醫衛行動隊(Taiwan IHA)及重要醫衛 NGOs(台灣愛心關懷會，台灣路竹會、伊甸基金會等)都不缺席，均有卓越表現 (外交部，2009)。

此外，2001 年民進黨政府建立「外交替代役」新機制，歷年招募人數從 36 人增加到 2008 年 118 人一年。在同一段期間，台灣也開始推動海外志工(如美國和平志工團 Peace Corps)，招募人數從 14 人增加到 63 人。

台灣援外資源相對至為有限，為擴大援外能量，政府亦設法找尋機會，發展「多邊」的國際合作，如在「歐洲復興開發銀行」下(EBRD)創設「台灣歐銀技術合作基金」，及認捐「亞洲開發銀行」(ADB)之「亞洲開發基金」。台灣在「世界蔬菜中心」(AVRDC- The World Vegetable Center)，提出「全球園藝倡議」。這些多邊外援計畫的參加，約占台灣全部外援預算之 8%。為鼓勵民間企業界發展與邦交國的經貿夥貿關係，外交部特別訂定「鼓勵業者赴友邦國家投資補助辦法」。民進黨執政八年，共有 79 家國內廠商在邦交國投資，總金額達 6 億 9 千萬美元。這些民間企業，也經常在邦交國參加國際性商展或自辦台灣商展，促進「經貿外交」(外交部，2009；國際合作開發基金會，2007；Tubilewicz, C. and Guilloux, A., 2011)。

## 國會外交

一般民主國均建有行政、立法、司法三權分立制衡的運作體制。外交權雖分屬於行政部門，但國會可透過預算、立法、人事等同意權，通過有法律拘束力的法案或無法律拘束力的決議案，影響行政部門的外交決策，而行政部門亦常需回應配合。由於台灣外交地位在國際舞台上極為敏感，受到諸多政治限制，加上中國強烈矮化壓力，很多國家的行政部門，常自我設限，不願大開與我政府溝通協商大門。但國會議員及政黨則相對比較獨立，沒有太多政府間敏感禁忌。因此，推動國會外交，建立國會聯誼及政策溝通管道，以補強實質外交力道，就成為我全民、多元外交的一環。



在美國國會眾議院及參議院的「台灣連線」，各有成員 120 及 24 人，是台灣「國會外交」基石的典範。在日本，除了擁有近 300 位會員的超黨派「日華關係議員懇談會」(日華懇)外，還有自民黨的「日台友好議員懇談會」(「日台懇」)及民主黨「日台議員友好聯盟」(「日台聯」)《中華民國外交年鑑，2006-2007》。

在歐盟的歐洲議會裡有「台灣友好小組」(EP-Taiwan Friendship Group)擁有 100 多位成員。此外，在歐盟 28 會員國的國會中，亦分別建有 20 個國會友好小組。對台灣所關切的議題，從「反國家分裂法」到 WHO 的參與，從基本人權保障到經貿合作，各國國會的友台組織都常為台灣發聲支援《中華民國外交年鑑，2000-2008》。

在民進黨執政八年期間，雙向國會議員的互訪交流，可作為「國會外交」的擴大及深化指標。各國國會議員訪台次數，從 2000 年的 321 人次增加到 2006 高峰的 640 人次，達到 100%的增加率。台灣國會立法委員的出訪人次從 2003 年的 120 人次大增到 2007 年高峰的 399 人次，超過 300%的可觀紀錄。可見民進黨政府對國會外交的努力及成果《中華民國外交年鑑，2000-2008》。

### 「公共外交」(Public Diplomacy)

全球化趨勢發展的另一重要面向，是「公部門」與「私部門」，「政府部門」與「非政府部門」之間關係及互動的結構性變化。一般而言，我們看到公部門政府結構與功能的萎縮，而「非政府」部門 NGO 組織的擴張。非政府的公民社會，從勞工到企業，從社團到政黨，從資訊到媒體，都取代了諸多傳統政府組織與功能。政府不再獨占塑造國家形象及政策的功能。「公共外交」的新策略就是政府必須動員私部門的 NGOs、公民社會、智庫及大眾傳媒在國際社會上協助政府推動外交，塑造國家新形象。

有鑑於此，民進黨政府於 2000 年 10 月在外交部設立了「非政府組織國際事務委員會」(簡稱 NGO 委員會)，協助國內 NGOs 的發展及參與國際事務的能力，並支持國內 NGOs 及國際非政府組織(INGOs) 建構接軌網路及合作夥伴關係。

從 2003 年至 2008 年的五年間，台灣 NGOs 的數目從 1,075 個加倍到 2,158 個，它們參加國際會議及國際活動的次數也加倍，從 1,295 次增加到 2,897 次。外交部經常辦理「全民外交研習營」，增進 NGOs 對國家外交處境的理解與支持。我們的學術單位與智庫，在世界各地發展了所謂「第二軌外交」(非官方或半官方的交流與合作)；我們的扶輪社(Rotary Clubs)及「獅子會」(Lions Clubs)與他們的區域及全球對口單位建構聯盟互動關係；台灣的媒體與通訊社也與世界各地重要的大眾傳媒掛勾、交流合作《中華民國外交年鑑，2000-2008》。

透過「公共外交」的運作，台灣開始動員國家的「柔性實力」(soft power)，補強台灣傳統外交任務的推動，塑造台灣堅持民主、自由、和平、合作的新形象及新潛力。2003 年台灣民主基金會的設立及運作，可說是一個「公共外交」成功的範例。此外，外交部多次整合 NGO 醫療團隊(如台灣國際醫療行動團、台灣路竹會等)及慈善團體(如台灣世界展望會、伊甸基金會、佛教慈濟慈善事業基金會等)，進行國際緊急救難工作。這種「柔性實力」的發揮，構成台灣「公共外交」新力道的一環。「公共外交」作為執行外交政策的理念外交部亦常提醒外館，應依據駐地特性，努力塑造台灣總體形象 (Branding of Taiwan)。(Lu, H. L., 2006；Rawsley. G., 2012)。

## 伍、檢討與改革

### 一、堅持外交大戰略

民進黨建國的願景及大戰略一向堅持民主、人權、自由、和平的普世價值；而在此基礎上，鎖定台灣外交的最高任務為維護國家主權、尊嚴與安全，確保台灣在國際上之生存與發展，保障國民在國際上應有的權益；進而對區域及世界的和平與繁榮做出正面貢獻。

因此，八年來，民進黨的外交戰略一向以「民主人權、和平合作、經濟共榮」三大策略主軸為努力指針。甚至在中國強烈打壓及國際冷漠逆境下，我們仍堅持此大戰略的核心價值及任務目標。此堅持與努力應該是正確的。我們的核心價值及國家主權代表的是台灣的靈魂及生命；失去了我們的基本價值及主權，就等於失去了我們的靈魂及生命。為了捍衛台灣的主權與價值，雖然我們付了不少代價及挫折，但這是絕對正確又必要的。這是台灣生存、主體性及尊嚴的大是大非，別無選擇。

將來，不管國際情勢及兩岸關係如何變化，我們的基本大戰略及願景還必須繼續堅持下去。但是，我們也應以務實態度，因應全球化的國際大趨勢，調整具體的策略及作為，發揮我們「新中間路線」新外交的效能。

### 二、提升政策設計品質

雖然我們堅信民進黨外交大戰略的目標及任務是正確的，但個別、具體不同面向政策的設定及執行，卻是另類的挑戰。檢討過去，我們也必須承認民進黨外交團隊對政策的設定及執行，還是有不夠深入，細膩、周延的缺點。

設計上，對政策的目標、步驟、預期效果、資源(人力、物力)需求等配套措施的研究與分析，以及政策的邏輯與論述，常不夠明確細緻。執行上，問題常出在缺少事先充分的溝通、協調及共識。這問題不僅發生在國內外交政策最重要的策決「鐵三角」(總統府、國安會及外交部)以及跨部會的協調，同時也發生在台北與盟友對口單位之間的溝通與協調。特別在對既定政策有重大改變時，對新政策內容的論述及說明、溝通及共識，常沒能事先做好萬全的準備。特別在當我們的政策要從「務實緩進」轉向「攻勢激進」時，這問題的嚴重性展現地更清楚。

2002 年 8 月「一邊一國論」的提出，2003 年 11 月「防禦性公投」的推動，以及 2006 年 6 月「終統」、「正名」運動的推展，算是這類缺失的案例，凸顯了我們決策程序、政策內容及執行步驟的草率粗糙。這些重大政策的目的、內容及涵意，模糊不清：連最關心台灣的盟友都搞不清楚，到底是為了建構「台獨」，改變「現狀」；還是要在既有「現狀」上，推動「國家主權」的「正常化」？一個新政策的貿然宣佈，常變成國內相關單位及國際社會對口政府機構不知所措的「意外」(surprise) (劉世忠，2010)。

在民進黨執政八年期間，台美夥伴關係所發生的三次嚴重互信危機，其實都跟我們政策內容的模糊及決策溝通的草率有密切關係，給美國白宮及國安會對政策內容及執行程序未事先溝通充分說明的「意外」感，更讓北京有機可乘從中分化。我們必須深入檢討，吸取教訓。我們必須建立更健全、有紀律的決策制度，同時改進我們與友邦更細膩事先溝通及協調的外交互動模式。

全球化所帶來的結構性變化，是設定我外交策略的另一重大挑戰。如何動員「非傳統外交」，包括民主人權外交、人道援助外交、國會外交、公共外交等，補強「傳統外交」的不足，已成為國際社會外交運作的新趨勢。在中國打壓下，台灣的外交環境極端困難，「傳統外交」遭受更大限制。因此，對「非傳統外交」領域「軟實力」的動員，變得格外重要。民進黨外交團隊對「非傳統外交」的創新，已經帶領了啟動的新契機，值得肯定鼓勵。

但是，對人力及財力資源動員的力度仍嫌至為不足。外交部用在「非傳統外交」的預算，包括國際交流及國際關懷救助，每年共約 16 億元新台幣(佔外交部總預算的 6%上下)，以對在民主人權外交領域表現甚佳的「台灣民主基金會」為例，每年預算只挹注一億五千萬元支援，同時八年沒有任何增加。對各種國際人道救援的預算，也停留在每年 2 到 3 億元之間。台灣的外交環境，無庸置疑，極為困難，但為了捍衛國家主權並塑造台灣新形象，我們必須更大力投資「非傳統外交」，

來彌補「傳統外交」先天之不足。我們必須檢討如何調整預算的分配，提升「非傳統外交」所需要的人力及資源（高英茂，2013；Tubilewicz, C. & Guilloux, A., 2011）。

### 三、改進決策體制效能

依憲法及多年來政治實踐，總統府、國安會與外交部可稱為外交政策決策及執行最重要的外交「鐵三角」。總統是主導外交最高領導人，國安會是總統國家安全及外交的最高幕僚機構，從事於外交策略及政策的研究、發展及協調，而外交部則專司政策執行及推動的任務。此三部門有效的分工及合作有絕對的重要性。但在八年民進黨執政期間，此「鐵三角」對彼此充分協調合作紀律略為鬆散，未充分發揮該有的功效。

再次，可從「一邊一國」、「防衛性公投」、「正名運動」等案例的發展，看出問題的嚴重性。質言之，總統個人強烈的意志力及主導權，常令國安會措手不及，無法做到事前充分研析，提出完整的建議及論述；而外交部也就無法及時發揮有計畫、有系統的政策執行，並做到與盟友事先充分溝通的任務。如何建立更健全，有紀律、有組織的外交「鐵三角」，如何將總統個人的領導風格及意志力納入決策程序，避免打亂外交團隊共同的基本運作體制，確是一個政策運作的難題與挑戰（劉世忠，2011）。

### 四、強化政務官政策領導功能

台灣開始民主化及政黨輪替之後，所有政府機關的人事制度，隨著強調官僚體制的行政中立及行政專業的大原則。但不可否認，國民黨多年來所培養的大中國心態及國民黨黨國一體的觀念至為嚴重。在五十年國民黨的一黨專制統治下，官僚體制所遺留下來的不正常政治現象至為普遍，而在被視為傳統菁英機關的外交部，似乎特別嚴重。

政治任命高層政務官的合理性及正當性，係建立在當政黨輪替發生時，由新執政政黨領導人選派的政務官，不僅比較了解並認同新政府的新政策，更能展現對新政策的熱忱與忠誠，進而能為新政策的理念，發揮更有效的領導力及貫徹力。在美國國務院，當新總統上任時，至少可任命上百人不受文官制度限制的「政務官」，從國務卿、副國務卿、國務次卿，一直到各司處的助理國務卿及副助理國務卿。此外，所有的駐外大使亦可由總統直接選用政治任命。這些政務官構成推動新政府新政策的主力部隊。

相形之下，台灣總統對各部會的政治任命權極為有限。在外交部，總統除了任命部長、政務次長及二位研設會主委及副主委外，別無其他政務官的任命權可



言。民進黨在 2000 年開始執政時，陳總統雖有政治任命駐外代表及大使之權，但除了日本及極少數國家，他卻未馬上充分行使。陳總統沿用了絕大多數國民黨時代遺留下來前朝官員，特別是對最重要的國家，如駐美國、歐盟及英、德等代表的任命。因此，在民進黨執政初期，缺少一批對民進黨領導中心及政策理念有高度忠誠及認同的高層外交官，能夠完全願忠心耿耿拼命為新政府的政策及理念忠誠地辯護及服務。

當台美關係發生互信危機時，美國對陳總統的政策表示困惑不解，甚至質疑陳總統真正的動機及目的。如果當時台灣的代表，是民進黨任用的政務官，而不是前朝官員。如果他們能充分了解並認同總統的政治理念及政策考量，他們就會發揮更積極有效的溝通及說服力道，而避免當時嚴重互信危機的發生。民進黨一開始執政，就先後選派了兩位精幹日本通，羅福全及許世楷，出使日本，對日台關係八年順利的發展貢獻甚多。在民進黨執政後期，陳總統也選派了數位對新政府理念及政策有高度認同的學者專家，如吳釗燮、高英茂、林俊義、謝志偉等分別出使美國、歐盟、英國、德國等主要國家，但可惜當時陳總統的任期已近尾聲。沒有認同並忠誠於新政府的政務官，豈能期待前朝代表全心全意為台灣的新政策及新願景打拼。這確是一個值得深入檢討的制度問題。因此，政務官新機制的建構，應該是將來民進黨重新執政時，必須慎重考慮改革的重要議題（許世楷、盧千惠，2011；賴怡中，2012）。

此外，為改變外交上「新政府、舊官僚」的政治陋習及政治文化，應考慮盡早建立新機制，設法糾正舊官僚的理念及價值與快速變化社會的脫節怪象。民進黨可以參照先進歐美外交官輪訓制度，提供高階外交官在學術界、國會、智庫、產業界及 NGOs 組織多元進修學與思考激盪學習的機會。我們大多數外交官都相當專業、稱職，但不少對台灣民主轉型及國家主體性缺少應有的基本認識與認同。此不正常現象，必須早日糾正，我們的外交才能發揮更大的效力。

## 五、調整資源配合新策略

為因應全球結構性變化，民進黨外交團隊至為重視「非傳統外交」的重要性，特別強調民主人權、人道援助、NGO 動員、公共外交等新策略。這些新管道的外交動員，對無邦交國家，特別對美日歐等大國實質外交的強化，尤為重要。官方邦交關係的維護，對我主權國家地位的象徵至為重要。但是，美日歐等無邦交國的實質關係，其實遠勝過象徵性的邦交關係，因事關台灣的基本生存、安全與繁榮。

實質關係的強化與提升，必須依賴所有多元外交新管道的動員，推動對共同價值及願景的相互瞭解及共識，進而透過公民社會去影響政府的政策及外交。這是一個漫長繁重的動員過程，必須付出相當多的政府資源，動用更大批的人力及物力。

在民進黨時期，外交部總預算約有 300 億新台幣，其中大約一半，用在維護 23 邦交國各層面的邦交關係。分配用到邦交國的預算中，約有 80%(100 億元新台幣)投入經濟及技術援助，其餘約 20%(約 30 億新台幣)則用在行政業務的推動。這是一筆相當龐大的費用。相對的，我們花在非邦交國家(特別是美、日、歐)推動民主外交、公共外交及國會外交等「非傳統外交」的預算，大概還不到外交部總預算區區的 3%(約 9 億元)《外交部主管年度施政及預算重點說明，2000-2008》。

### 外交部預算分配重點 2003-2013

單位：新台幣億元

年度	外交部 預算	國家總 預算%	國際 合作	外交部 預算%	國際 援助	外交部 預算%	國 際 交流	外交部 預算%
2003	\$286	1.8%	\$98	35.3%	\$3.2	1.1%	\$14	4.9%
2008	\$316	1.9%	\$119	37.9%	\$2.5	0.8%	\$13	3.9%
2013	\$255	1.3%	\$95	37.2%	\$2.1	0.8%	\$17	6.9%

資料來源：《外交部主管年度施政及預算重點說明，2000-2013》。

從推展對美、日、歐三大區塊「非傳統外交」的重要性看(事關台灣最基本的安全及生存)，確有高度的急迫性及重要性。因此，如能從龐大佔 40%外交部總預算的邦交國經援，拿出 4%(約 12 億元)去支援對重要國家的「非傳統」新外交，對台灣實質外交的發展必有極大快速的助益，對台灣安全與生存的保障，必會產生更正面的實質功效。

其實，今天台灣對外經濟援助總額只佔 GDP 的 1.12%，與聯合國推薦 0.75%GDP 國際標準還相差很遠，與一般已開發 OECD 35 會員國的平均值 0.33%GDP 比較，台灣的貢獻還差一大截。為善盡國際責任，台灣當應盡更大努力提升我們對外的經援額度。在尚未做到提高外援目標之前，我們可先調整對外工作的預算分配。當務之急，可先略為調下「象徵性」邦交關係預算的比重，而加強「實質性」公共外交更大的動員空間。這是一個重要的外交戰略思維，為了台灣實質的生存與安全，值得我們慎重研究評估 (Tubilewicz, C. & Guilloux, A., 2011)。

對美、日、歐三大區塊關係的深耕，向來是民進黨的政策焦點。但我們也必須開始放大視野，重視世界新興地區及機會。東協十國，地緣鄰近，不僅經濟發展開始起飛，民主政治改革的列車也開始啟動。在南亞，印度是世界人口最大的民主國家。台灣優良的資訊硬體工業與印度優秀的資訊軟體科技，該有發展密切互補夥伴關係的潛力。過去我們的「南進政策」已累積不少成功經驗。將來，台灣的經濟戰略及「經貿外交」，必須開發新領域、新市場，不可將我們所有經濟實力全都鎖定在中國。對東南亞及南亞區域，政府必須嚴肅考慮如何將過去的「南進政策」放大擴張成為「泛南進策略」。

## 六、加強外館行政效能

外交部在全球各地 83 個國家設置的駐外館處，多達 115 單位，包括 23 大使館 1 代表團、2 總領事館、58 代表處及 32 辦事處。以 2,300 萬人口的中小型國家標準看，外館的數目可說相當多。國內各部會在重要國家的館處也派有部會本身的駐外人員，涉及部會包括新聞局、經濟部、國防部、國安局、教育部、國科會、農委會、勞委會、僑委會等。外交部除本部人員 1,000 多人，駐外人員共近 2,000 人。對此龐大複雜的外館組織，如何有效統御整合、領導、發揮行政效能，共同推動國家政策，確是外交部的一大行政挑戰（羅致政，2012）。

在民進黨執政時期，外交部採取主動，推出二項重要行政革新：(1)設立外館督察機制，(2)強調外館主管的統一指揮制度。2002 年，外交部訂定了外館績效評鑑辦法，並開始派遣督察團，進行實地考察調查工作。在六年期間，共派出督察團 14 次，分赴六大洲 33 國、42 館處進行實地行政體驗，並提出評鑑報告。督察內容包括政務、領務、人事、會計、總務等各層面，旨在協助駐館發掘問題、解決問題、發揮行政效能（楊黃美幸，2012）。

在國內，各部會向來存存本位主義，各自為政的官僚體制陋習。在分佈世界各地遙遠的駐外館處，更有「天高皇帝遠」的官僚心態。有些館處又沒有實際合署辦公的工作環境，使得館處長對行使統一指揮的要求遭遇高度的困難。在民進黨執政期間，外交部曾透過行政院做了多次對統一指揮問題的跨部會協調，特別要求落實外館統一指揮的機制。統一指揮的實踐，後來也成為外館督察團重要工作評鑑項目之一。

民進黨除了重視督察團及統一指揮的制度化及常態化之外，也開始研析評估是否需要維持如此龐大 115 外館處數目的議題。在不少小國家所設置 2 至 3 人的小館處，其實沒什麼重要政務、經貿、僑務的意義。象徵性意義遠比實務性意義

大，似乎有點中了量化主義迷思的影響。為發揮有限資源(人力、物力)的有效使用，確有深入評估檢討的必要。缺少實質功能的小館處，可考慮裁除或將同一地區的數個小館處加以合併，設立一較大館處兼管鄰近數國業務。可惜，此新思維沒有機會付諸實施驗證。將來，當可再審慎研究試驗 (羅致政，2012)。

## 七、強化台灣主體性認同

外交部在二蔣統治時代，是國民黨威權統治的一個重點菁英官僚機構，充分反映國民黨的傳統官僚作風及運作模式，展現高度大中國的價值心態及文化氣質。外交部的公文及電報一向直寫，並強調傳統僵硬的公文体式；年代的登錄必用「民國」而不用「西元」；外賓來台需稱「訪華」，而不是「訪台」。「中國」或「中華人民共和國」就只稱「大陸」或「中共」。外交部正式慶典或宴會場合的請帖及座位名牌標示，一向使用國民黨黨徽，而不是代表國家的國旗。外交部會客廳、辦公室及走廊的裝飾品都是中國傳統的山水畫或書法。外交部充分展現典型大中國的氣氛及形象。

民進黨政府深感這種過時的官僚作風及文化氣氛，不僅不能彰顯新政府及新時代的價值觀及本土認同，對國際訪賓及所有工作同仁更傳遞混淆錯亂的政治訊息。因此，在民進黨執政後，採取了一系列的改革，要求公文及電報應以橫寫為準，並盡量應以西元記載年代，對不熟悉的外國人名及地名，應加註原文，幫助快速辨認。同時外交部所有工作人員，都必須熟用電腦操作。外賓來台，需明稱「訪台」；前往中國，就直稱「訪中」；外交部官方請帖或座位牌的標誌，應使用國旗，清楚分別國徽及國民黨徽的含意。外交部的會客廳及走廊也開始懸掛有代表性台灣本土藝術家的作品 (楊黃美幸，2012)。

尤有進者，從 2003 年 9 月開始，台灣新發護照加註了「TAIWAN」，更明確地分辨 ROC 及 PRC 護照的不同。此決定不僅只是技術上要避免二國國名均有「中國」兩字護照的混淆不清，造成我國民出國旅遊的不便，更要彰顯台灣在國際上主權國家的地位，以及台灣人民對國家認同及主體性的正面意義。

為提升台灣在國際上的主體性及國家尊嚴，民進黨政府制定了「國名使用名稱優先順位簡表」，提供政府各部會處理涉外事務的參攷使用。建議的重點強調在官方或半官方場合，盡量提昇以「台灣」為國名的表達方式。如對台灣與 ROC 必做一選擇，盡量要以台灣為優先。如二者必須並用，亦應以台灣為優先排放在前。在極端萬不得已情況下，才妥協使用「中華台北」(Chinese Taipei)，但絕對不能接受「中國台灣」，而被解讀為台灣是中國的一省《中華民國外交年鑑，2006-2007》。



## 陸、結語：展望未來

民進黨執政八年期間，堅持了台灣外交戰略的二十大主軸。一為台灣建國的核心價值：民主、人權與和平。二為捍衛國家主權、尊嚴及國際活動空間。在策略運作上，一面強調順應國際民主化及全球化的大趨勢，除了以「傳統外交」鞏固邦交國官方關係，維護與非邦交國的實質夥伴關係外，民進黨外交團隊以創新思維，推出「非傳統」多元全民外交，特別發揮了「民主人權外交」、「人道援助外交」、「國會外交」及「公共外交」的新功能。我們動員所有可能管道，讓國際社會了解，「民主共榮、經濟共榮、和平安全」是我們台灣外交的願景。大體上，我們的決心與努力獲得主流國際社會的肯定與支持。

中國對我外交的打壓、矮化雖繼續不斷，基本上，我們堅定主張「善意和解、積極合作、永久和平」的三大原則。我們一再釋放善意，並採取一系列溫和具體作為，勸導北京正面回應。但是，當北京霸道橫行時，我們不得不勇敢抗拒，動員反擊，展現我們確保台灣基本生存與安全的決心。同時不斷提醒文明主流國際社會，必須展現協助保障台灣 2,300 萬人民基本人權與生命安全的國際責任。

在八年執政期間，我們外交團隊一直掙扎如何在國家願景與國際現實之間拿捏平衡。我們需要以務實穩健精神，爭取國際社會的認同、同情與支持，但有時也不得不勇敢採取「積極攻勢」，突出中國的強悍「三光」圍堵。

回顧過去八年的外交奮鬥，證明我們堅持民主人權的國家核心價值以及捍衛國家主權與安全的大戰略是絕對正確的。但對具體政策的設定與論述，以及具體策略的步驟與執行，仍有深入檢討改進的必要。前者常出現在不夠嚴謹、細膩、深入的弊端；而後者則時有粗糙、草率、無序的毛病。將來務必從策略、制度、資源、執行等各層面更慎重研設改進。對國內決策及運作體系的改善，當然構成改革的第一步，但對國際社會的運作溝通，特別是對美、日、歐的三大區塊，更必須加強。

2008 年 5 月 20 日，台灣政黨輪替第二次發生，國民黨的馬政府取代了民進黨的陳政府，隨著台灣的外交策略開始大轉彎。國民黨的「外交休兵」(或「活路外交」)成為馬政府的外交戰略主軸，取代了民進黨「主權為本」的外交大戰略。

表面上，馬政府強調「外交休兵」可停止兩岸對台灣邦交國的攻防戰。台灣可保留現有 23 邦交國，不必再動用「金錢外交」搶攻中國的邦交國。同樣地，中國也不必用「支票外交」搶走台灣的邦交國。兩邊都不必浪費鉅額的金錢，從事「金元外交」的攻防 (劉世忠，2012)。

實質上，「外交休兵」有其深藏的理論基礎及外交意涵。對台灣最重要的國家主權、國際地位及國際活動空間，埋下了嚴重的潛在危機。近五年來，馬政府在「傾中」及「親中」的戰略思維下，公開地接受了北京一系列結構性理念及策略的安排：從「九二共識」進展到「一中原則」、「一中框架」、「一中二區」等結構性論述，充分彰顯馬政府自願投入中國為「一中原則」及「終極統一」所設置的政治羅網架構。馬政府也公開宣示「兩岸關係」的位階順位應高於台灣的「外交政策」。在此策略邏輯下，很明顯，台灣不能也不可對中國堅持台灣是獨立自主的主權國家，遑論台灣在國際上還能主張我們要有主權獨立自主的國家定位。以及發展獨立自主國際活動空間的權利。換言之，台灣的外交作為，必須扞從於中國的堅持與安排。

很明顯，在「傾中」與「親中」的戰略思維下，馬政府已不再自問什麼是台灣國家的核心價值？什麼是台灣外交的願景及最高任務？台灣的外交使命是為何而戰或為誰而戰？在「外交休兵」理念主軸下，台灣的外交已完全失去了民進黨時代所建構的願景及使命。台灣外交的運作已從「主動」變「被動」，迷失了基本方向感。最具體指標性發展，莫過於馬政府外交部預算的急速年年下降，從民進黨 2008 年預算的 316 億新台幣下降到 2013 年的 255 億，縮減了 61 億(約 20%)。或許，台灣再也沒有辦外交的需要了？

「外交休兵」的重要關鍵，不在於對邦交國攻防戰的簡單技術性問題。「外交休兵」牽涉到台灣最根本的國家主權地位及國際生存空間的大危機。此重大問題的嚴重性，很明顯，已暴露在最近的二個國際爭議案例。WHO 公開將台灣定位為「中國台灣省」，(「中華台北」觀察員地位只適用於一年一度 WHA 的短短一周大會上)。當菲律賓與台灣為犯罪集團嫌犯的遣送，以及對射殺台灣漁民事件發生司法爭議時，菲國政府公開聲稱可依「一中原則」處理，願與中國政府進行交涉。

由此可見，「外交休兵」背後的重重大潛在危機：嚴重造成台灣主權、尊嚴、安全的流失及弱化，更助長國際社會對台灣主權負面的認知。多年來，絕大多數國家均已不承認台灣的「法理地位」(de jure)；如今「外交休兵」背後的政治邏輯，將迫使國際社會甚至於遠離對台灣的「事實承認」(de facto)。

2016 年，民進黨如能重返執政，台灣必須扭轉馬政府「外交休兵」暗藏政治邏輯及「一中框架」所種下的嚴重外交危機。民進黨必須重新挽回過去執政八年所建構捍衛國家主權，確保台灣主體性的「二主外交」大戰略。只要我們對中國繼續堅持「善意和解、積極合作、永久和平」三大原則，有恆持久，將來必能獲得中國理性回應，同時得到國際社會的正面支持。一個民主、繁榮、和平的台灣，

不僅能對和平崛起的中國做出更多貢獻，也能對國際社會善盡更大的責任。這是民進黨將來執政的最大挑戰與使命。

民進黨新領導人蘇貞昌主席已開始挑起此外交重擔。今年 2 月，他率團訪問日本國會及政黨領袖，提出建構「台日民主價值聯盟」的新倡議。繼著在 6 月間，再次率團訪問美國華府，拜會國會領袖，在重要智庫布魯金斯發表公開演講，並設立民進黨駐華盛頓辦公室，強調民進黨重建台美互信合作夥伴關係的決心。為尋求建立台灣內部對兩岸政策的共識，民進黨也成功推動設立「中國事務委員會」，並從今年 7 月 4 日開始舉辦一系列對中政策「華山會議」，擴大討論兩岸政策所涉及各層面的重要議題，並努力凝集全黨與全民的共識。台灣的外交，必須捍衛主權，維護國際活動空間，並與中國發展和平共榮的雙贏互動關係。民進黨必須發揮最高的智慧及領導力，推動此歷史性任務。

## 參考書目

### A. 中文書刊

- 日本國協機構 (編) (2004)。《援外的世界潮流》。台北：桂冠。
- 王世榕 (2009)。《直言：駐瑞士六年實錄》。台北：玉山社。
- 台灣民主基金會《台灣民主基金會年報》(2003-2012)。台北：台灣民主基金會。
- 台灣民主基金會 (2013)。《台灣民主萬歲：周年慶》。台北：台灣民主基金會。
- 外交部 (2006)。《迎向世界的台灣 NGOs》。台北：外交部非政府組織委員會。
- 外交部 (2008)。《NGO 國際參與成果》。台北：外交部非政府組織委員會。
- 外交部 (2009)。《進步夥伴、永續發展、援外政策白皮書》。台北：外交部。
- 民主進步黨 (2008)。《十年政綱》。台北：民主進步黨中央黨部。
- 民主進步黨 (2013)。《對中政策相關文件彙編》。台北：民主進步黨中國事務部。
- 吳志中 (2012)。〈解析民進黨政府時期對外關係之戰略思考與理念價值〉，羅致政、吳釗燮編，《台灣外交的省思與前瞻》，頁 185-212，台北：新台灣國策智庫。
- 吳釗燮 (編) (2011)。《台海兩岸關係與中國國際戰略》。台北：新台灣國策智庫。
- 呂秀蓮 (2008)。《走遍天涯為台灣》。台北：總統府。
- 李登輝 (2013)。《二十一世紀台灣要到哪裡去》。台北：遠流。
- 林文程、林正義 (2006)。〈台灣修憲與台美中三角關係〉，《台灣民主季刊》，3(4)：125-164。
- 林文程 (編) (2006)。《憲政改革與國家發展：2005 年台灣憲改經驗》。台北：台灣民主基金會。
- 林濁水 (2009)。《歷史劇場：痛苦執政八年》。台北：INK。
- 邱亞文 (2008)。《世界衛生組織》。台北：台灣新世紀文教基金會、台灣聯合國研究中心。
- 高英茂 (編) (1991)。《台灣經驗—新階段：持續與創新》。台北：二十一世紀基金會。
- 高英茂 (2011)。〈世衛密件重傷台灣主權〉，《自由時報》，2011.5.16。
- 高英茂 (2013)。〈「民主價值同盟」新思維〉，《台灣思想坦克》，19(6)，4-5。
- 高雄大學政法系編輯委員會 (編) (2007)。《全球化趨勢下之世界、區域與國家建構》。高雄：高雄大學政治法律學系。
- 國家安全會議 (2006)。《2006 國家安全報告》。台北：國家安全會議。
- 國際合作開發基金會 (2007)。《國際發展合作的概念與實務》。台北：國際合作開發基金會。



- 張武修 (編) (2012)。《國際衛生》。台北：華杏。
- 張炎憲、陳世宏 (編) (2012)。《台灣主權與攻勢外交：陳唐山、王世榕、郭時南和周叔夜》。台北：吳三連台灣史料基金會
- 張炎憲、陳美蓉 (編) (2012)。《許世楷與台灣認同外交》。台北：吳三連台灣史料基金會。
- 張炎憲、陳美蓉(編) (2012)。《羅福全與台日外交》。台北：吳三連台灣史料基金會。
- 張俊雄、邱義仁、游盈隆 (編) (2000)。《破曉—2000 陳水扁勝選大策略》。台北：時報文化。
- 許世楷、盧千惠 (2011)。《台灣新生的國家》。台北：玉山社。
- 許志雄、李明峻 (編) (2012)。《台灣制憲之路：邁向正常國家》。台北：新台灣國策智庫。
- 陳水扁 (1999)。《台灣之子》。台北：晨星。
- 陳水扁 (2000)。《新世紀 新出路--陳水扁國家藍圖》。台北：陳水扁總統競選指揮中心國家藍圖委員會
- 陳水扁 (2001)。《世紀首航：政黨輪替五百天的沉思》。台北：圓神。
- 陳水扁 (2004)。《相信台灣》。台北：圓神。
- 陳水扁 (2009a)。《台灣的十字架》。台北：凱達格蘭基金會。
- 陳水扁 (2009b)。《關不住的聲音：阿扁坐監ㄟ五十張批》。台北：凱達格蘭基金會。
- 陳明通 (2005)。《民主化台灣新國家安全觀》。台北：先覺。
- 陳明通 (2009)。〈當前北京對台策略剖析〉，《東吳政治學報》，27(2)，127-202
- 陳隆志 (1993)。《台灣的獨立與建國》。台北：月旦。
- 陳隆志 (2012)。《台灣在世界永續發展》。台北：台灣新世紀。
- 陳儀深、薛化元、李明峻、胡慶山 (2004)。《臺灣國家定位的歷史與理論》。台北：玉山社。
- 彭明敏 (2009)。《自由的滋味》。台北：玉山社。
- 童振源 (2011)。《台灣的中國戰略》。台北：新銳文創。
- 楊黃美幸 (2012)。〈外交部穩步整合與行政改革芻議〉，羅致政、吳釗燮編，《台灣外交的省思與前瞻》，頁 329-371，台北：新台灣國策智庫。
- 裘兆琳 (2012) 〈我國參與國際組織之經驗與檢討〉，羅致政、吳釗燮編，《台灣外交的省思與前瞻》，頁 57-92，台北：新台灣國策智庫。
- 劉世忠 (2010)。《歷史的糾結：台美關係的戰略合作與分歧，2000-2008》。台北：新台灣國策智庫。

- 劉世忠 (2012)。〈檢視「外交休兵」的理論與運作〉，羅致政、吳釗燮編，《台灣外交的省思與前瞻》，頁 29-56，台北：新台灣國策智庫。
- 劉國奮 (2000)。〈李登輝“務實外交”綜評〉，《台灣研究》，(3)，78-85。
- 蔡同榮 (2012)。《顧台灣》。台北：民視文化事業。
- 蔡明憲 (2013)。《天佑台灣》。台北：望春風。
- 賴怡忠 (2012)。〈台日關係的現在、過去與未來〉，羅致政、吳釗燮編，《台灣外交的省思與前瞻》，頁 143-184，台北：新台灣國策智庫。
- 羅致政 (2012)。〈台灣外交體系應有的思維〉，羅致政、吳釗燮編，《台灣外交的省思與前瞻》，頁 301-328，台北：新台灣國策智庫。
- 羅致政、吳釗燮 (編) (2012)。《台灣外交的省思與前瞻》。台北：新台灣國策智庫。

## B. 政府線上文獻

- 《中華民國外交年鑑》(2000-2011)。台北：外交部。(取自 [http://multilingual.mofa.gov.tw/web/web\\_UTF-8/almanac/](http://multilingual.mofa.gov.tw/web/web_UTF-8/almanac/))。
- 《中華民國中央政府總預算》(2000-2013)。(取自 <http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=26269&CtNode=5389&mp=1>)。
- 《外交部外交政策(含施政報告)》(2000-2013)。(取自 <http://www.mofa.gov.tw>)。
- 《外交部主管年度施政及預算重點說明》(2000-2013)。(取自 <http://www..mofa.gov.tw/Home/TopicsUnitDownLoad/fe5906bb-ac05-419b-b957-c590e1ea28ae>)。

## C. 英文書刊

- Bush III, R. (2012). *Uncharted Strait : the Future of China-Taiwan Relations*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Fell, D. (2012). *Party, Politics in Taiwan*. Oxford : Routledge.
- Hughes, C. R. (2009). “New trends in Taiwan's China policy,” *Italian Journal of International affairs*, 44 (2), 59-74.
- Kau, M. Y. (2000). “The Challenge of Cross – Strait Relations.” In H.M.Tien and T.J. Cheng (Eds.) *The Security Environment in Asia-Pacific* (pp.219-240). Armonk, NY :M.E. Sharpe.
- Kau, M. Y. (1992). “The ROC’ s New Foreign Policy Strategy.” In D. F. Simon & M.Y Kau (Eds.), *Taiwan Beyond Economic Miracle* (pp.237-255). Armonk, NY :M.E. Sharpe.
- Lu, H. L. (2006). *Soft Power: Vision for a New Era*. Taipei: Office of the President.
- Lu, H. L. (2008). *Soft Power Diplomacy*. Taipei: Office of the President.

- Nathan, A. J. (2000). "What's Wrong with American Taiwan Policy." *The Washington Quarterly*, 23(2), 91-106.
- Otopalik, M. (2006). "Taiwan's Quest for Independence." *Asian Journal of Political Science*, 14 (1), 82-100.
- Rawsley, G. (2012). "Approaches to Soft Power and Public Diplomacy in China and Taiwan," *Journal of International Communication*, 18(2), 121-135.
- Rigger, S. (2011). *Why Taiwan Matters*. Lanham , MD: Rowman & Littlefield.
- Simon, D. F. & Kau, M. Y. (Eds) (1992). *Taiwan Beyond Economic Miracle*. Armonk, NY : M.E. Sharpe.
- Sutter, R. (2006). "The Taiwan Problem in the Second George W. Bush Administration ." *Journal of Contemporary China*, 15(48), 417-441.
- Taiwan Foundation for Democracy (2004). *The Road To Freedom: Taiwan's Postwar Human Rights Movement*. Taipei: Taiwan Foundation for Democracy.
- Tkacik, J. J. (Ed.)(2004). "Rethinking "One China." Washington, DC: Heritage Foundation.
- Tubilewicz, C. (2007) "Europe in Taiwan's Post-Cold War Foreign Relations," *Diplomacy and Statecraft*, 18 (2), 415-443.
- Tubilewicz, C. & Guilloux, A. (2011) "Does Size Matter? Foreign Aid in Taiwan's Diplomatic Strategy, 2000-2008," *Australian Journal of International affairs*, 65 (3), 322-339.
- Tucker, B. N. (2009). *Taiwan Relations and the Crisis with China*. Cambridge. MA: Harvard University Press.

