

## 新政府的外交政策動向與挑戰

李 明

（政治大學外交學系教授）

### 摘 要

陳水扁在今年台灣的總統大選中獲勝。渠在競選期間之言論以及近期在組閣的實際過程中，均顯示新政府在大陸和外交政策上與過去有明顯的差異，因而引起國際社會的關切。新政府對國際政治的認知尚稱符合現實，而且維護台灣利益的決心也無庸置疑，但其傾向台獨的政治主張，恐將帶來衝擊。台灣在國際政治上優劣勢並見；政治民主化、經濟現代化等都是台灣的優勢，而中共的國際地位、軍事力量與外交攻勢，在在都使台灣處在相對的弱勢。今後，如何保障國家安全，維持經濟發展，和中共、美國、日本等維持穩定的關係，努力開展國際活動、參加國際組織等，都是對外事務的重要課題。

### 壹、前言

2000年3月18日，民主進步黨候選人陳水扁、呂秀蓮搭檔，以百分之39.3的得票率，當選中華民國第十任總統、副總統。陳水扁及呂秀蓮的勝利，標誌著國民黨自從1949年播遷台灣連續主政50年以來的最大挫敗。民進黨在1986年揉合黨外的力量，在戒嚴尚未解除的時代成立，經過十餘年的努力，不但在許多縣市長期主政，和國民黨的中央相抗衡，這次總統大選，尚且擊敗其他競爭者，得以掌控中央執政大權。其政治版圖擴張之迅速，在台灣政治史上可謂空前。

或謂陳水扁、呂秀蓮的勝出，是由於國民黨的分裂，連戰、宋楚瑜瓜分了過去不支持民進黨的票源，因而成就了陳水扁，所謂「分裂的國民黨，敗給團結的民進黨」，殷鑑不遠。陳水扁的勝利，固然得力於上述的因素，但陳水扁標榜「新中間路線」，對相關政策表現相當自信、且態度趨向謹慎與理性的方向修正，最後並請出以中央研究院李遠哲院長為首的「國政顧問團」，為民進黨的「全民政府、清流共治」背書，大幅發揮了加分的效果。其結果是，棄保效應分別在台灣北部和南部發酵，在台中以北各縣市，連戰敵不過宋楚瑜；在南部縣市，連戰與宋楚瑜均非陳水扁對手，如此則大局底定。

陳呂配如何在大選中獲勝，自然不是本文論述的重點，但其得票數未能過半，因此並非一個獲得多數選民投票支持的總統、副總統，如此則施政伊始、甚或未來相當時間，均可見其影響。這樣的結果，與1987年12月南韓總統選舉相當近似。當年由於金泳三、金大中、金鍾泌三人無法共推一位候選人，盧泰愚以百分之36.3的得票率當選。不過南韓的例子，不同的是「三金」是「泛反對勢力」、而盧泰愚則是執政黨「民主正義黨」所支持的候選人。緊接著的南韓國會選舉，執政黨失利成為少數黨，為共同對付金大中的最大在野勢力，不得不與其他在野勢力合流。今日之台灣政治板塊重組迅速，國民黨經過敗選，聲勢萎縮，即使在國會仍名義上過半，未來發展未可知，但以民進黨的相對少數國會席次，依舊將面臨極大的抗衡。

我國外交情勢，不同於其他國家，這其中有諸種困難，包括中共的無盡打壓、各主要國家對中共立場的妥協與支持，但更重要的是台灣政黨統獨立場不同導致的國家認同不一、外交施政重點不一、甚至自亂陣腳、致力量抵銷。

我國過去十年的外交政策，逐漸跳脫「漢賊不兩立」的陳舊思維，講究維護國家安全、經濟發展為主要著眼的「務實外交」。我國的邦交國不多、又尚未加入主要的國際組織、且常被排除在重要的安全對話之外，這些外交施政，在國民黨主政時，皆未能突破現狀，民

進黨未來主政，仍須站在同一個基礎上，尋求突破。兩岸關係是我國進行對外政策時，無法迴避的「雷區」。以中共強力打壓的態勢，特別是以「台獨」詮釋民進黨的「中國政策」主張，民進黨政府將有更艱困的路要走。

本文將從目前國際環境特點與台灣的處境入手，找出台灣在外交上的優勢和弱點。接著對於民進黨的外交理念與陳水扁大選前後的宣示，推論今後民進黨政府可能的外交政策與動向，最後再兼及內政和兩岸關係所加的限制。鑒於陳水扁和呂秀蓮尚未就任新職，尚無法據以預測其動向，其實際外交作為，須取決於國際局勢的變化、美國與中共的態度、甚至外交人事的安排等，惟目前藉著相關資訊的探索，當有助於瞭解民進黨新政府外交事務的輪廓。

## 貳、台灣當前所處的國際環境

台灣曾經在東西方冷戰當中，選擇做為美國的盟國，1954年12月且簽訂「中美共同防禦協定」，形成美國在遠東地區圍堵共產勢力擴張網絡的一部分，台灣的目標，則在於維護自身的安全，免被中共所赤化。美國早在1979年元月與中共建交，美蘇之間的冷戰業已結束，中共與台灣之間的對抗依舊持續，是世所公認容易引發武裝衝突的區域。冷戰結束以來的十餘年，海峽兩岸的政治結構，都發生重大的變化。在中國大陸，自1978年鄧小平第三度上台後，施行改革開放政策，政治上取消毛澤東時期的群眾運動，與民休息；經濟上進行管理權下放，採取外向型政策，寄望使中國大陸脫離貧窮，同時和世界經濟接軌，1989年天安門屠殺平民事件，中共的努力受到重挫，國際形象同時跌入谷底。惟天安門事件之後，中共逐步和各國修補關係，事件十餘年後的今日，中共與多數國家的正常關係早已恢復。中共的經濟實力在過去20年，確有大幅提昇，成為外商趨之若鶩的重要市場。惟其人權記錄、國際貿易摩擦、和在大量殺傷性武器擴散議題上，所採取的模糊態度，卻形成影響中共對外關係的相當負面因素。為此，

中共與美國等西方國家之間的衝突加劇，中共逐漸認為外力正企圖對北京進行「和平演變」。

冷戰結束前後，台灣內部政治也有重大變革。1987年，蔣經國總統宣示解除黨禁、報禁、允許國人赴大陸探親，進行系列民主化革新。李登輝總統領政之後，緊接著在1991年結束「動員戡亂臨時條款」、通過「國家統一綱領」，企圖根本上結束和中共的軍事對立。台灣的經濟快速發展，輔以政治民主化腳步，曾普獲各方讚揚。

冷戰結束至今，共產主義運動退潮，其中包括蘇聯的瓦解和東歐國家的民主化，影響所及，政治民主化成為普世的價值。東亞地區的若干國家，如菲律賓、南韓、台灣等，從威權政治體制蛻變，趕上了政治民主化的列車。中共和其他的共產政權，則猶掙扎圖變，希望在浪潮中免於滅頂。此際，經濟和科技的因素逐漸取代了政治軍事的因素，成為國家競爭的張本。東亞地區的國家逐漸富裕，起先是領頭的日本，其次是新加坡、香港、台灣和南韓等「四小龍」，緊跟其後的便是中共和東南亞諸國。東亞各國的經濟產值，在世界生產總值而言，逐年提昇；該區域國家與世界主要地區的貿易量，所佔比重也更加耀眼。1989年11月，亞洲太平洋經濟合作會議（Asia-Pacific Economic Cooperation）（以下簡稱「亞太經合會」，APEC）在澳洲主導下成立，創始會員國12個，台灣、中共、香港同時在1991年漢城年會中獲准加入。世界經濟的合縱連橫，導致經濟塊狀化加速，1991年底，美國、加拿大、墨西哥組成北美自由貿易區（North America Free Trade Area, NAFTA），1994年歐洲聯盟（European Union, EU）成立12個國家的經濟組合。自此，國際經濟領域，兼有合作衝突。但亞太地區的經濟地位和比重日益重要，則為不爭的事實。以科技面而言，世界各國無不認為今後它是工業基礎和競爭致勝的關鍵。正因為如此，國際間關於科技的競爭、甚至諜報活動不斷，科技的運用無遠弗屆，世界各國且均暴露在科技的侵透或壓制之下。因此，科技的發達、經濟的聯繫，使全數國家同感脆弱（vulnerable）。



通常國際經濟互動增加、相互依存加大之後，本可擴及經濟以外的其他層面，促成國際合作，有助於消除潛在的國際衝突，此為所謂的擴散（spillover）效果。東亞國家互動的情況，則遠非如此令人樂觀。東亞地區，有最先進的日本、其次是四小龍、再次才是中國大陸、東南亞等後進國家。這些國家或地區的經濟來往日益密切，卻不必然有正常穩定的政治、遑論安全的關係。這個區域，政治和安全的關係相對不穩定、甚或隱含強烈的敵意，成為國際衝突的來源。其原因，在於歷史上出現過的強凌弱記憶、差別極大的意識型態、激化的民族、語文、宗教差異、經濟發展的距離、安全認知的重大差異、以及軍事力量的懸殊等。不可否認的因素之一是，強權不斷的介入，使得此地區的安全合作更為複雜，至少，此地區的安全，主要依靠本地區國家與美國、或蘇聯（俄羅斯）的雙邊同盟，而欠缺成熟的國際多邊安全體系加以維護。此地區內，日本與多國在第二次大戰中，曾經有過敵對的關係，而這種民族情緒，仍不斷有被挑起發酵的可能。至今日本與俄國、南韓、海峽兩岸皆有領土糾紛迄未解決。中共與北韓，通常被視為對於國際秩序不滿、希望加以修正的國家，因此對於周邊國家的威脅，迄未去除。在台灣的中華民國則國際地位低落、又時刻受到中共的武力威脅，是生存環境最艱困的國家。過去 10 年、20 年的經濟發展，區域內相當國家外匯大幅增加，特別是亞洲四小龍與中共，有更多的能力更新武器裝備、或者是研究新科技、藉以克敵致勝，其結果是，此地區的軍事競賽蔚然成風，此地區對於武器的進口，在 1990 年代之初，已躍居世界第一，其意義則是為此地區的安全，投下更多不安的因素。

### 參、當前國際環境中台灣的角色

處在上述的國際環境，台灣的角色，有持續也有變遷；台灣的地位，有優勢也隱含劣勢；台灣的前途，有機會也有制約。冷戰時期，美國和台灣共同防禦共產勢力的擴張，台灣戰略地位被美國所重視、

做為美國「不沉的航空母艦」的地位，已經一去不返。但美國在 1980 年代以來，為制衡蘇聯採取的對中共妥協政策，固然傷害了與台灣的关系，隨著蘇聯擴張主義的破滅，美國對中共凡事遷就的立場，也早成昨日黃花。台灣的經濟發展持續，且並未在 1997 年的東亞經濟危機當中被擊倒，顯示了它的經濟穩定程度。台灣依然維持暢旺的外貿與經濟合作，成為國際經濟的穩定力量。政治方面，中華民國政治民主化腳步並未中斷、雖然面臨中共的不斷外交壓制，但仍維持與 160 餘國的綿密經貿文化關係，與周邊國家的睦鄰關係，成為東亞地區穩定安全的關鍵（linchpin）。台灣的經貿力壯大，是舉世公認的事實，惟中共與台灣的對抗關係，卻迄未結束，中共以其逐漸成熟的國際影響，依然是以政治的力量，壓制台灣的國際活動與生存空間。台灣過去的努力，包括經濟的成功、社會的進步、政治的改革，都對於中華民國的外交有相當的助益。即使無法維持正式邦交，各國仍極有興趣與台灣貿易、經濟和文化往來。為求生存，台灣採取的是一種「務實的」外交政策。<sup>1</sup>

根據「國家統一綱領」的精神，1949 年起，中國處於暫時分裂的狀態，由兩個政治實體，分治海峽兩岸，是一種客觀的事實。鑑於希望在國家未統一前，兩岸能和平共處於國際社會，因而提倡「務實外交」，在我方而言它「一方面是積極的外交作為，同時還聯繫兩岸關係的發展」。但在中共而言，則因為「務實外交」挑戰了中共「一個中國」架構、又不容易應付、北京畏懼國際因素的介入等等，仍舊加以反對。<sup>2</sup>時至新世紀，台灣的外來挑戰仍然持續，由於中共對於台灣「愈走愈遠」的疑慮、和「統一的急迫感」，對於台灣的外交攻勢，

1. Yu San Wang, "Foundation of the Republic of China's Foreign Policy," in Yu San Wang, ed., *Foreign Policy of the Republic of China on Taiwan: An Unorthodox Approach* (New York: Praeger, 1990), p. 11.

2. 高朗，「分析中共對務實外交之批評與杯葛」，請見李登科主編，*務實外交與兩岸關係*（台北：政治大學外交學系出版，1997 年），頁 160。

將愈趨凌厲。國際環境的變遷可見台灣的過去的角色，是在國防上依賴美國、現在是在經濟上更仰賴中國大陸的市場和資源，但由於經濟力量的凸顯，台灣漸有獨立於被強權支配的心理欲求，和較大的自主能力。台灣的戰略優勢，在於它和國際經濟文化體制的充分融合，為普遍所認定的安定力量；再者，做為東北亞和東南亞航運的樞紐，掌控日本和南韓能源資財運輸線的要衝，也是台灣在戰略地位的優勢，惟由於中共的巨大綜合國力壓迫，台灣的政治經濟發展，易於受到海峽對岸不時表現的敵意所干擾。台灣的機會，在於持續經濟發展，且與周邊國家維持友好關係，伺機參與更多的國際組織。目前我國屬意參加的世界貿易組織（World Trade Organization, WTO），堪稱「經濟的聯合國」；還是因為政治的因素，中共尚未加入，我國入會進程因而不斷推遲。總之，我國參加國際經濟合作發展的機會較多，但是外交活動仍見重重阻力。

我國在國際政治的角色，因受限於國力和國際地位，無法發揮。但是在東亞地區的國際政治當中，我國仍可表現相當的功能，包括是主要的貿易國、地區的營運中心、提供對外援助的國家等等。<sup>3</sup> 首先，台灣是亞太地區的重要貿易伙伴。它縱使與多數當地國並無外交關係，但由於是亞太地區活潑的經濟體，與亞太各國都維持相當密切的經貿關係，即使中國大陸也毫無例外。過去連續幾年，特別是台灣與東南亞國家的經貿關係，對於東南亞國家的經濟發展，提供重大的貢獻。台灣是菲律賓、印尼、泰國、馬來西亞和新加坡的重要貿易伙伴。台灣在菲律賓、泰國、馬來西亞、越南、印尼的直接投資，在當地國的外資當中，通常亦是名列前茅。其次，台灣在亞太地區，地理位置適中，且在通訊、電腦、製造科技媲美世界先進國，此外也有教

3. Tuan Y. Cheng, "The ROC's Changing Role in the Asia-Pacific Region," in Gary Klintworth, *Taiwan in the Asia-Pacific in the 1990s* (Canberra, Australia: ANU Printery, 1994), pp. 63-67.



育水準較高的人才及勞工，這些都是工業起飛之後，可以向世界輸出的部分。另方面看來，台灣朝野也有相當的企圖心，吸引更多的資金和高層次的技術進入台灣，共同參與台灣的繼續開發，提升民眾的生活品質。一種雙向的內外交流網絡業已形成。中華民國政府早已提出使台灣成為亞太營運中心（Regional Operational Center）的構想，但未來的營運中心，將不應只限於海空運等交通事業，實應兼及於製造、金融、電信、媒體等各方面。<sup>4</sup>為達成此目標，行政效率、公務員訓練、周邊基礎設施、貿易金融自由化、相關法規的配套等，必須加速改善，屆時巨大的經濟活力，才可能轉化成外交的動力。第三、我國的對外經濟援助，在我國經濟富裕並逐步邁入已開發國家之列後，迭有增加。除了我國自發的意願之外，各國對我國回饋國際社會之期望，也日益殷切。因此，如何適切對外提供援助，以善盡國際責任，成為我國外交工作的要務。<sup>5</sup>我國的國際合作項目已經進行多年，包括國際技術合作、協助友邦經濟建設發展、捐贈、獎勵及促進對友邦投資等項目，但直到1996年7月1日，外交部以民間組織型態成立的正式援外單位「國際合作發展基金會」始宣告成立。及至1998年底，我有駐外技術團36個，分佈於較落後的32個國家，實際派出技術人員近300人。目前外交部對於友邦承諾的政策性貸款總額為25億351萬美元，實撥金額為14億6,359萬美元。<sup>6</sup>此外，我國基於人道主義考

4. 請見行政院經濟建設委員會「亞太營運中心計畫」網站：

<<http://www.cepd.spring.org.tw/Speak/880708/sld002.htm>>，2000年4月6日

5. 外交部，1998年外交年鑑，第七節：「國際技術合作與經貿活動」，請見外交部網站：<[http://www.mofa.gov.tw/almanac/section\\_3/page3-7.htm](http://www.mofa.gov.tw/almanac/section_3/page3-7.htm)>

6. 89年度中央政府總預算中，外交支出僅佔1.95%。我國87年度援外金額僅佔我國民生產毛額（Gross National Product, GNP）的0.1%，平均每人每年只花費新台幣400元在援外經費上，距「經濟合作暨開發組織」（Organization of Economic Cooperation and Development, OECD）會員國



量，經常對於外國自然和人為災害，伸出援手。較著稱者，在於1990年代之後，對於烏克蘭的糧食藥品援助、對於北韓的糧食杼困捐助、針對土耳其地震的賑災之舉、以及救助南斯拉夫科索沃難民行動等。1999年，在「921地震」發生之際，各國派遣的23個救援隊伍，緊急來台協助救援，似展現了國際社會對我國過去努力的回報。

除此之外，台灣雖時刻面臨中共的敵意威脅，但亦扮演東亞地區主要安全閥的功能。易言之，台灣的安全為世界矚目的焦點，台海的安定亦是東亞今後政治安全、經濟繁榮之所繫。<sup>7</sup>中共在國防武力配備上固非台灣所可企及，惟台灣方面所採取的「戰略固守、有效防阻」方式，加以美國對於「海峽兩岸必須以和平方式解決爭端」的堅持、該國立法部門且對於「台灣關係法」出售防衛性武器予台灣的持續關注，均使中共感到不快，但也使中共迄未能逾越海峽、完成武力統一。1997年之後，日本鑒於中共軍事力量的擴張，以及北韓的軍事冒險，皆威脅其安全，在與美國簽訂的「防禦指針」當中，指出日本將與美國充分合作，以維持日本及其周邊的安全，惟對於「周邊」的範圍，卻未明確規範，衍生中共的憂慮與批評，蓋北京深恐「周邊」亦涵蓋台灣部分海域，致阻撓中共「行使主權」。香港和澳門已經分別納入中國大陸統治，今後中共對於台灣的促談促統聲浪將有增無已，惟台灣內部反對中共「一國兩制」的聲浪並未稍戟，而標榜「台灣優

---

平均援外經費佔GNP0.35%以及聯合國希望已開發國家援外經費佔0.7%的目標，仍相去甚遠。請見胡志強部長在立法院第四屆第二會期外交暨僑務委員會「當前外交施政」報告，外交部網站：

<[http://www.mofa.gov.tw/mofa8842\\_hu.htm](http://www.mofa.gov.tw/mofa8842_hu.htm)>

7. 1999年7月在新加坡舉行東協地區論壇（ARF），時值李登輝總統甫提出「特殊國與國關係」說法不久，會中雖未正式討論台灣的安全問題，但中共的回應以及是否發生進一步衝突，皆是各與會國家關切的重點。請見：

<<http://www.cnn.com/world/asiapcf/9907/27/china.taiwan>>，2000年4月6日。

先」的自主性格又逐步增強，中共認為「台灣問題國際化」的趨勢愈益明顯，如此則海峽兩岸的軍事衝突仍無法完全排除。海峽的和平穩定，誠可為東亞地區帶來紅利（dividend）；否則戰火所至，區域內各國將是共同受害者。

#### 肆、新政府的外交政策理念

台灣在解嚴以前，民進黨結合若干「黨外」的勢力和國民黨從事對抗，彼時充滿體制外的鬥爭色彩，不時也可見街頭暴力抗爭，以爭取民進黨肩負主導黨外運動的角色、和凸顯反對國民黨的正當性。1987年開放黨禁之後，民進黨始與國民黨從事政權競爭。自此，民進黨接受體制內政治角逐的方式，並在地方（通常是縣市）選舉、以及中央民意代表選舉（主要是立法委員、國大代表）多有斬獲。

民進黨的黨員人數大約 15 萬人，其成員包括部分知識份子、中產階級、普通市民、社會運動積極人士、和一些勞工階層人士。以上的構成，與國民黨大體相仿，惟國民黨在民進黨員眼中，為既得利益者，是所謂「黑金政治」的代言人，是「反對推動改革」的一部分人。以往民進黨的政策政綱，因此主要圍繞在第二次土地改革、清除金權政治、發放老人年金等社會公義與福利議題，惟統獨爭議依然是民進黨與國民黨主要的政策差異。<sup>8</sup> 民進黨在執政縣市，標榜清流政治；在中央和地方議會，致力打擊黑金不法，因此，吸引不少年輕族群和中產階級的支持。1990 年代之後，李登輝總統積極推動「民主化」和「本土化」，民進黨向來以台灣民主化的先行者自任，認為對台灣的民主化有推動並促成的作用。同時，民進黨的「鄉土情懷」和「台灣優先」意識，遠較國民黨的「本土化」趨勢，更為徹底。李登

8. Tun-jen Chang and Yung-ming Hsu, "Issue Structure, the DPP's Factionalism, and Party Realignment," in Hung-mao Tien, ed., *Taiwan's Electoral Politics and Democratic Transition: Riding the Third Wave* (Armonk, N.Y.: M. E. Sharpe, 1996), p. 170.

輝總統主政多年，國民黨經過兩次大規模的黨員出走，如部分黨員成立新黨、以及宋楚瑜參加 2000 年總統大選被開除黨籍，致削弱了整合的力量。民進黨內並非全無派系糾結，惟終究能以最終獲得政權為共同目標、避免走向分裂。<sup>9</sup> 以團結的黨對付分裂的黨，民進黨終能從地方跳躍至中央執政。

在掌握中央執政權之前，外交領域的議題，因不必負責實際政務，民進黨領袖的言論和相關文件著墨不多。不過，有若干議題，是在作為反對黨時期即可見其端倪。舉其大者，1979 年前後，部分民進黨人士結合美國友我國會議員推動「台灣關係法」的立法。過去 10 年，台灣政治民主化進程加速，國民黨或在民意壓力、或在政黨協商考量之下，亦容納部分民進黨過去所致力、但國民黨基於歷史和現實政治因素而未能施行者，諸如推動加入聯合國、推動務實外交等，皆是這個時期的產物。<sup>10</sup> 但國民黨並非全盤接受民進黨的主張，如具有台獨色彩的「以台灣名義加入聯合國」、「一中一台、一邊一國」的兩岸關係，皆被認為刺激中共、不利兩岸關係平和發展，被國民黨所拒斥。

民進黨之所以被認為具有台獨色彩，其精神蓋出自於「黨綱」。「黨綱」第一條宣示其主張，在「建立主權獨立自主的台灣共和國」。民進黨指責國民黨：「一意藉著『全中國唯一合法政府』之虛構，維持大而無當的『中華民國五權憲法體制』，並賴以長期維持反

9. 黃德福，民主進步黨與台灣地區政治民主化(台北：時英出版社，1992 年)。

10. 我國重新加入聯合國主張最早見於民進黨 1986 年建黨時的黨綱草案，當時並未得到社會的共鳴，惟直至 1991 年為止，國民黨外交當局仍無具體對策。1991 年民進黨方面，有「公投會」會長蔡同榮將加入聯合國與台灣公投運動結合，呂秀蓮則領軍前往紐約組織「台灣加入聯合國宣達團」。1993 年 2 月，行政院終於成立「參與聯合國決策小組」，而外交部則設置成立「參與聯合國專案小組」。邱坤玄，「重返聯合國與兩岸關係」，請見李登科主編，務實外交與兩岸關係，頁 103-117。





民主之統治與特權」。並稱「台灣主權獨立，不屬於中華人民共和國且台灣主權不及於中國大陸，既是歷史事實又是現實狀態，同時也是國際社會之共識」。因之，在外交有關事項，主張「依照台灣主權現實獨立建國，制訂新憲，使法政體系符合台灣社會現實，並依據國際法的原則重返國際社會」。同時主張「和平獨立的國防外交」，其大要包括「恢復與發展國際關係、和平解決國際爭端」以及「台灣前途由全體台灣住民決定」等等。<sup>11</sup>

事實上，被稱為「台獨黨綱」的文件通過於 1986 年，彼時台灣仍在戒嚴時代，國民黨對於中共的政策，依然繼續「三不（不接觸、不談判、不妥協）政策」；如今，無論是台灣的政治體制與現實、對大陸與外交政策，都已經大幅修訂，委實不再呈現民進黨當時所批評的時空狀態。民進黨黨綱的適用性，在陳水扁當選之後，更是受到質疑。無論是誰，都不會否認台灣與中國大陸是不同的政治實體，國際上有 29 個國家與我國建立正式邦交，更多國家與我建立半官方的代表及或辦事處，即是承認這種現狀。惟與中共建交國有 161 國之多，這些國家，或有「台灣不屬於中華人民共和國且台灣主權不及於中國大陸」的「共識」，但為維持和中共的邦交，並不表示將挑戰中共「世界上只有一個中國、中華人民共和國是中國唯一合法政府、台灣是中國不可分割的一部份」的三段論法，亦並不表示台灣有條件可以獨立建國、遑論據此「重返國際社會」。多數民意調查顯示，台灣的居民，同意務實外交的作法，多數卻不接受台獨的主張，在陳水扁團隊執政之後，民進黨的激烈主張，若非面臨修正，就是繼續矛盾失據，並可能導致憲政危機。

針對「黨綱」，民進黨在 1999 年 5 月召開的第 8 屆第 2 次全國黨員代表大會修訂成立「行動綱領——我們對當前問題的具體主張」，對

11. 請見「民主進步黨黨綱」，<<http://www.dpp.org.tw/a/1-01.html>>，2000 年 3 月 20 日。

外交有如下的主張：

1. 反對「中華人民共和國」以武力威脅台灣。台海兩岸應以平等地位與理性態度共同維護永久和平。
2. 反對以武力解決國際糾紛，反對任何政府或強權忽視當地住民意願之解決爭端方式。
3. 以台灣名義，積極爭取加入聯合國。遵守聯合國憲章及國際條約，以平等互惠之原則，重返國際社會。
4. 反對種族歧視，確認「人權國際化」原則，聲援世界各地的人權受害者和人權工作者。
5. 反對國際恐怖主義份子，以暴力濫殺無辜平民；並呼籲重建合乎公義的國際政治秩序。
6. 促進遠東及太平洋地區的經濟發展區域合作，加強國際間文化、科技與經濟交流。
7. 支持並協助民間團體加入國際生態保育、衛生醫療、教育文化等非政府組織。<sup>12</sup>

在民進黨為 2000 年總統大選推出的「跨世紀外交政策白皮書」（以下簡稱「外交白皮書」）當中，對於台灣的國際環境，又有如下的認識：

後冷戰時代的開展，雖然標誌著極端對立意識型態的鬆動與對長遠世界和平的高度期待，卻也不意味著一個國際和平新秩序的成形。相反地，習慣於冷戰思維的國際成員在突然拋卻兩極的僵化思考後，卻陷入重塑新世界秩序的混亂局面。台灣，正站在國際秩序重整與建構的分水嶺上。

又說，新世紀的國際秩序發展主軸，由以下的「主要矛盾與挑戰」構成：

---

<sup>12</sup> 同前註。

1. 「全球化市場的興起」與「持續貧窮落後現象」的並存。
2. 「國際地球村概念」與「個別民族主義」的互斥。
3. 「大國合縱連橫」與「小國自求多福」的共生。
4. 「文化帝國主義的滲透」與「不同文明價值」的衝突。
5. 「人民對民主改革的要求日增」與「獨裁貪污腐敗」的抗衡。
6. 「國際對安全議題的共同關注」與「個別惡霸脫軌行為」的對峙。
7. 「科技工業的驚人進步」與「對溫室效應氣候變遷憂慮」的累積。
8. 「國際人權保障呼聲高漲」與「威權統治鎮壓」的拉鋸。<sup>13</sup>

因此，面對這股矛盾對立的國際現實，「必須重新檢視和調整，開拓獨立自主的外交空間、進而塑造更多、更可靠的國際合作空間」。民進黨的主張，「必須從改革現行台灣外交實踐的舊思維出發，重新定位台灣的國際新角色、理性定義台灣的國家利益、進而重塑台灣外交政策的新戰略」。「強調以全面參與國際事務的「新國際主義」為主軸，刻畫台灣作為「國際秩序忠誠維護者」的角色。而民進黨又自許「思索台灣突破外交困境的具體作法」，在於審慎體察二十一世紀國際體系發展主軸中存在的多重矛盾與衝突，從中找出既能發揮台灣優勢，又能擴大國際空間的創意策略，以推動「多元外交」。

「外交白皮書」不改批評「國家統一綱領」的立場，反對「將中國統一做為台灣未來前途的唯一選擇」。並嚴厲批判國民黨「在國際上自我矮化為中國的一部份」、「對內政治結構仍處處充斥國家定位不明的荒謬安排，嚴重影響台灣人民『國民意識』的凝聚」。進而說明：「『一個中國各自表述』或『一個中國是未來』的說法，仍在在顯露國民黨在抱守一個中國原則下捉襟見肘的尷尬」。

---

<sup>13</sup>同前註。



民進黨發現台灣的優勢，「在於繁榮自足的經濟前景、穩定進步的政治民主、快速先進的科技潛能、以及友善的熱情的民間活力」。惟民進黨並未指出，這些優勢，必須建築於台灣和周邊地區維持穩定和平作為先決條件。民進黨主張「台灣應以主權國家的身分宣示，願意信守聯合國憲章以及各項國際公約的規範、履行應有的權利和義務，為世界的和平與發展貢獻心力」。過去在國民黨主政、特別是施行務實外交的年代，政府即已推動這樣的主張，因此這樣的認識與要求，非民進黨創見，只不過「中華民國」國號被民進黨以「台灣」取代。

「外交白皮書」在宣示「獨立自主的國家主權」方面，著墨甚多，在在以切斷和「中國」（無論是文化、或是地理的中國）的聯繫為張本，實現其台獨的理念。這個部分，民進黨聲稱，其外交政策「是建立在逐漸形塑的『國民意識』基礎之上，並以『台灣優先』為指導原則」。並呼籲在「台灣是台灣、中國是中國」基礎上，「務實定位兩岸關係，並積極參與國際社會」。至於和中國大陸的關係，則在於「展現台灣維持兩岸和平穩定的誠意、減低北京當局對台灣的敵意、掃除與國際成員交往時的政治敏感度，最終寄望於「和中國建立全方位外交關係」。<sup>14</sup>

至於實際策略，則宣示幾項努力的目標：「民主外交」- 凸顯台灣為國際民主社群中的正當成員、修正援外政策、推動民間社會間的跨國交流合作、以及政黨輪替執政；「經貿外交」- 提供低利或無償貸款協助友邦經濟基礎建設或度過經濟危機、進行政策性採購、派遣專家團赴第三世界協助經濟建設；「睦鄰外交」- 推動經濟合作、安全對話、和政治社會交流；「全民外交」- 發揮多層次、多面向、多元化的外交效果；以及「人道外交」、「環保外交」等。

綜合而言，鑒於黨綱規定、其領導人過去的主張、「外交白皮

---

14. 同前註。

書」等文件，民進黨的外交政策，受到「建立台灣共和國」理念的重大影響，其主張，基本上不認同中華民國的現存體制、反對「國家統一綱領」、企圖建構一個與國民黨過去思維全然不同的價值觀和外交政策體制。其中包含一個迥異的「國家意識」、「國家認同」和一個全新的「對中國關係」。外交政策與「對中國政策」是一體的兩面，民進黨若不釐清和中共的關係、挑戰中共的統一底線，一個和國民黨涇渭分明的外交政策便無由推出；但設若按照民進黨的主張施政，則台灣的外交不可能得到中共的善意，台灣的外交情勢亦無從改善。這是民進黨高層預見的弔詭，民進黨的黨綱和領導人卻少說明這樣的必然結果。

民進黨揭櫫的外交政策綱領，和國民黨在較為審慎處理兩岸關係的基礎上，推動外交努力，有相當的不同，但檢視其實際作法，卻發現其間原係大同小異。國民黨執政時，外交政策確係隨著國內外環境變遷有所調整，其目的無非是確保國際生存與發展空間，維護國人利益與福祉。近年外交部所推動的「全民外交」、「全面外交」、「全球外交」，以及標榜「真實」、「務實」、「落實」的原則，應與民進黨的作法近似。<sup>15</sup>在國際組織發揮更多功能的今日，我國參加亞洲銀行與亞太經合會有年，常受到中共無理排擠；我國參與之多邊關係，包括聯合國、世界貿易組織、世界衛生組織等，雖遭遇中共的封殺阻撓，卻始終未曾放棄強烈的企圖心，仍持續進行當中。這些固然是國民黨所未及達成的目標，民進黨執政時期，當不會就此停擺。

## 伍、新政府外交政策可能的動向

陳水扁以一個長期從事反對運動的人士，經過議員與立法委員的

---

15.請見外交部長程建人 1999 年 12 月 8 日在立法院第 4 屆第 2 會期外交及僑務委員會的「當前外交施政報告」，外交部網站：

<[http://www.mofa.gov.tw/mofa8842\\_chen.htm](http://www.mofa.gov.tw/mofa8842_chen.htm)>

歷練，在1994年至1998年，擔任過台北市長。台北市長的行政歷練，陳水扁累積了首都的施政經驗、特殊的領導風格。惟其領導風格偏向強勢，因而引起許多爭議，擔任台北市長期間，府會關係也常演成尖銳對立，若干施政不全是反對黨（國民黨、新黨等）所反對，即使是民進黨議員也常不滿其作風。雖然如此，陳水扁累積了全國性的聲望和獲得日後參與總統大選的有利地位。

「外交白皮書」是有針對性的，其目的在爭取總統選戰的勝利；而陳水扁的一些宏觀施政策略，應可從陳氏日後撰寫的「台灣之子」得到佐證。有感於歐美盛行的「第三條路」政治思潮，陳水扁提出「新中間路線」的施政思維，他說：

「新中間路線」以全球化視野建立新思維，是超越省籍、族群、政黨、統獨的矛盾以建立最大公約數的政治中間路線；它以多元、包容的觀點進行新思考、新融合，不再走任何極端。<sup>16</sup>

關於台灣的未來政策取向，陳水扁在競選期間推出了「國家安全、財經政策、公共政策、人文台灣、知識台灣、志工台灣」作為「新中間路線」的6大訴求。並指出，（民進黨）決定以「國家安全」作為「新中間路線」的主軸，並稱此為「一種超越統獨、省籍、族群的新思維」。又說，「國家安全是全民的共同語言，是台灣生存的根本」。因此，歸結出，「兩岸關係與務實外交俱為國家政策的工具，並沒有孰輕孰重、孰高孰低之分；為了開拓台灣的生存空間，兩岸關係與務實外交互為槓桿」。<sup>17</sup>陳水扁的政策宣示，相較於民進黨早先發表的「政策白皮書」，展現了較為溫和而周延的特質。既然要超越過去的各種藩籬，就必須廣納建言，真正以全民最大和最高利益為依

16. 陳水扁，台灣之子：我的成長歷程，經營哲學和國家願景（台北：晨星出版社，1999年12月5日初版），頁113。

17. 同前註。頁115-126。



歸，因此有助於將來凝聚更大的共識。

選舉期間，陳水扁承諾當選之後，不會宣布台灣獨立或舉行有關台獨的公民投票，惟又強調「不會讓台灣成為第二個香港和澳門」，顯見「新中間路線」思維的發酵，為拒斥中共的強大壓力、同時又打安定牌不走極端的道路。既然以「國家安全」作為政策主軸，就不能不修正以往反對黨時期顯見的地方主義偏狹意識、或無視於中共挑釁的暴虎憑河勇氣。「國家安全」之重要，無可爭議，惟陳水扁亦誠實指出了維護兩岸關係與拓展國際關係不可偏廢的事實。

「國際現勢確實潛藏著複雜與不安的因子」- 陳水扁主張從其中找尋「台灣的限制與機會」。他認識到，台灣的機會在於其戰略地位之重要性，正是基於重要的戰略地位，台灣的自由民主才會得到國際社會（主要是美國、日本）的支持與重視。另一方面，台灣的限制，在於國際主要強權對於中共的妥協政策，常以台灣的利益作為犧牲。他指出，由於美國在冷戰結束後，施行對於中共的「新交往政策」，台灣作為一個主權國家的尊嚴，難免受到限制。「譬如柯林頓提出的『三不政策』，都是我們必須理解的現實」。台灣的努力方向，是在上述機會與限制之下，「力求能在國際現實下站在有利的地位，並藉著實力改善兩岸的實質關係」。<sup>18</sup>

陳水扁在同一本書中指出，「在台灣，兩岸問題、國防與外交是互相牽動的三角關係，因為現階段對台灣最具有軍事威脅的是中國，給台灣外交最大的障礙與麻煩的也是中國」，陳水扁強調要「建立深層防禦的國防軍事與作為防衛前哨、避免誤判的預警性外交，就能使台灣不受箝制」。關於「預警性外交」，陳水扁的解釋是，「以善意擴展正式與非正式的對話機制，其對象範圍應涵蓋周邊關切的國家（除了中、美，也必須包括日本甚至菲、南韓等東亞諸國）現階段台灣的主權外交機會不足，我們必須推展以風險管理為主的睦鄰外交，

<sup>18</sup>同前註，頁 117-118。

在集體軍事國防安全的考量下，周邊關切的國家必會樂與台灣在區域安全上維持友好的實質關係，並且在利害一致會採取合作及行動的可能」。<sup>19</sup>陳水扁未來所領導的政府，固然有意和周邊各國表示善意，並願意就共同的課題，諸如經濟合作、金融流通、地區安全的議題廣泛接觸，鑒於中共目前對台灣的高壓封鎖，台灣仍將缺乏官方的管道和穩定的承諾，且這些接觸，自必受到北京的重重干擾。不過，以台灣脆弱的國際地位而言，睦鄰與善意原則的推出，至少是周邊國家所難以拒絕的。我國處在此環境下，無法參與國際間政府層級的、特別是多邊的安全對話，雙邊的、非正式的對話，雖然較為間接，仍是不得已的補救辦法。預警性的外交，特別是運用周邊國家對於中共軍事擴張的共同恐懼、與有朝一日對台用武對於東亞地區國際政治帶來衝擊的憂慮。同時，由於關係著國家存亡，台灣在蒐集中共情資較為主動確實，對同地區國家而言，多有參考警惕價值。台灣縱使無力單獨與中共對抗，台北可望邀請周邊國家對於北京嚴峻威脅的共同關切，此作法大致是陳水扁「預警性外交」的具體構想；但其施行，尚必須配合預防性外交（preventive diplomacy）的各種做法，如運用國際宣傳爭取輿論同情並指責中共的無端用武、藉助兩岸或多邊談判造成有利條件、或者是第三國（特別是美國）的介入、或者是藉經濟的手段造成中共不願承受的損失、或者針對中共軍事行動進行反制措施，均可發揮嚇阻的效果。惟進行預防性外交之際，首先要考量的是，自身在行動中遭受的損害，必須比中共小，再者是有能力、且願意承受如此的損害。

對於陳水扁在當選後的低姿態以及力求穩定的舉措，民眾的逐漸傾向正面評價，並期待一新政局。據國外的媒體報導，美國政府方面鑒於一向倡議台獨的陳水扁已和民進黨黨內的激進派「保持距離」，並「努力設法向中共示好」，對於陳水扁自參選以來關於兩岸關係的

---

<sup>19</sup>同前註，頁180-182。

「審慎、正面」談話「印象深刻」。<sup>20</sup>美國在台灣安全、兩岸關係以及對外政策的影響至為重大，美國正面的看法和期望，原本是新政府成立前後所亟需的有利因素。日本最大在野黨民主黨黨魁鳩山由紀夫，則稱陳水扁當選總統是「台灣民主活力的象徵」，並認為陳氏將致力推動亞洲領袖交流。鳩山並特別提及，對台灣而言，與國際非營利組織（Non-profit Organizations, NPO）與非政府組織（Non-governmental Organizations, NGO）的交流十分重要。<sup>21</sup>而澳洲、南韓、日本、新加坡、英國、紐西蘭、加拿大等政府則與美國一道，期望中共和台灣的新政府，能儘快從事一場有意義的對話，「敦促兩岸和平互動、促進亞太區域穩定」。<sup>22</sup>

對於國民黨的外交政策施政，民進黨版的「外交白皮書」曾露骨地批評為「過於重視邦交國數目」、和對友邦和無邦交國家進行「金錢外交」、「凱子外交」。任何一個主權國家從事外交活動，不可避免地將和外國發生經濟關係，經濟關係的範疇，涵蓋貿易、投資、貸款、無償援助等，透過這些活動，可使自身或他國獲益。因此，也是有效的外交工具。友好的國家可藉此增進邦誼，達成互利互惠；敵對的國家之間，也可以用懲罰性的經濟措施，諸如關稅壁壘、杯葛、禁運、甚或經濟封鎖等壯大自己、削弱敵方。我國目前的邦交國多數是幅員較小、國力弱、經濟低度開發或是正在發展中的國家，我國允宜依照財政的能力，盡力提供協助，飢餓輸出絕不至於，適度的經濟援

20.聯合報，2000年3月26日，版3，引述美國華盛頓郵報（Washington Post）的報導。美國在陳水扁當選之後，由柯林頓派遣特使漢米爾頓（Lee H. Hamilton）特使團來台會見陳、呂二人，漢米爾頓稱讚陳氏は「聰明的人物」（He is really smart.）。請見<<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/world/asia/A12418-2000Mar24.html>>，2000年3月31日。

21.引述中國時報來自日本的報導，請見中國時報，2000年3月28日，版4。

22. "World leaders urge talks between two sides of strait," *Taiwan News*, March 20, 2000, p. 7; 中央日報，2000年3月20日，版4。



助，反而是經濟發達國家可以貢獻於世界者。我國的對外經濟援助，固然不能概以負面觀點評價，而正在承擔的國際義務或應允之承諾，亦不宜因政府遞嬗遽然中止。民進黨原先的主張，在陳水扁勝選之後，導致我邦交國對於目前和我國關係是否持續的疑慮，是以不足為奇。4月6日，陳水扁和呂秀蓮聯袂會見歐洲各國駐華代表及各邦交國駐華使節時，就適時強調新政府外交政策的穩定性與延續性。陳水扁表示，新政府將調整過去只以美日為核心的外交做法，台灣與歐洲國家的互動，將是未來新的外交重點。而新政府將以改善與現有邦交國關係為第一要務，以期建立一個互惠、互利、互補為核心策略的貿易關係，並建立一個透明化、法治化的援外架構。陳水扁的宣示，對於民進黨原本的主張，隱含著謹慎的態度和妥協的思維。其間固然強調一些新的做法，寄望與國民黨的「舊施政」相區隔，但若與陳水扁不願大幅更動外交部人事的清況考量，外交政策的延續性可望大於變異性，而且也將不僅限於援外的議題。

## 陸、新政府外交政策內外的挑戰

陳水扁的政策宣示，修正了部分民進黨的政綱政策，使之溫和可行，便於求取社會各階層最大的支持；卻並不保證將來施行政策，將一如想像順利。「商業週刊」就歸納了陳水扁和他的政府的主要挑戰：(1)中共—陳水扁必須穩住台北和北京的關係，但按照過去的互動，陳水扁和北京領導人缺乏互信，使平等的兩岸會商依然困難；(2)陳水扁得票率僅約39%，國民黨在國會仍居多數，陳氏必須和有改革理念的國會議員結合；(3)腐化(corruption)—充斥在政府與企業（特別是銀行和營造業）的關係和特權風氣，造成台灣的黑金體制，但清除國民黨五十年的殘存影響，恐非易事；(4)國民黨的商業帝國（Business Empire）- 國民黨掌控300家總值約200億美元的產業，這是國民黨從事政治活動的主要來源，如何遏制國民黨的金融財力，同時不造成台灣經濟動盪不安，也是一大難題；(5)經濟重建—台灣經濟活動中，

仍有相當部分產業是缺乏效率和過度保護的。陳氏主張加速民營化並引進更多的外國競爭，但容易招致勞工的抗爭。<sup>23</sup> 目前立法院總數 225 席立委，相較於國民黨的 116 席、民進黨僅有 71 席，不足半數。部分國民黨立委醞釀將轉而投效宋楚瑜領導的親民黨，因此，國民黨勢力將進一步削弱。民進黨在下次立委改選前，依舊是少數，陳水扁勢必受到相當的牽制。長久以來，民進黨「建立台灣共和國」的黨綱，被視為「台獨條款」，不但在台灣內部引起反對聲浪，也衝擊原本脆弱的兩岸關係。陳水扁當選之後，曾試探修改黨綱的可行性，惟遭遇黨內反對聲浪，「台獨黨綱」暫不修改。陳水扁執政後，在國政上必受統獨議題的左右，因而較少模糊的空間。目前他的做法，是一方面向中共方面釋放善意，同時亦表示今後「不再參加民進黨團的活動」，以為解套。惟最終，反對黨會否在外交議題上攻訐新政府、或者是削減外交預算作為反制，都直接影響新政府的外交施政成效。

新政府團隊是否已具備了合作的默契，也是重要的考驗。即使是陳水扁和呂秀蓮之間，尚未就職前，即已傳出互動失調的消息。呂秀蓮現任桃園縣長，過去曾對國民黨的「消極」、「保守」外交不斷抨擊。陳水扁自陳呂秀蓮對於女性議題、台灣前途與國際現勢的論述，帶給陳水扁「不少的啟發」。<sup>24</sup> 惟呂秀蓮在接受電視台專訪時表示，陳水扁未曾就內閣人事案和她討論。她也認為，在競選期間陳水扁的「兩性共治」主張現在變成「清流共治」，未來她將會（對陳水扁）「聽其言、觀其行」。呂秀蓮的談話，立即表示「副總統是備位，只有在總統因故不能視事時才代理其職」，陳水扁則重申「在不破壞現行憲政體制的規範下，讓副總統有更大的發揮空間」。呂秀蓮說她和

23. Dexter Roberts, et. la., "Taiwan: The Reformer in Charge," *Business Week*, April 3, 2000, p. 18; 類似的看法，請見 Paul Mooney and Samuel Gilston, "Seismic Changes," *Asiaweek*, March 31, 2000, p. 21.

24. 同註 16，頁 123-124。

陳都是「以大局為重的人」，否認有「二人不合」的說法。<sup>25</sup> 呂秀蓮嫻熟外交與國際事務，適足以彌補陳水扁在這方面的不足，呂秀蓮在外交和國際事務的多所參與，將不可避免。以呂秀蓮的強勢作風，是否逾越其做為副總統的權限、或者是干擾閣揆的施政，都備受關注。

我國目前的外交政策方向，應是側重在地緣上與我國接近的國家，與之接近，建立一種利害與共的合作關係，增強台灣的經濟和國防安全。鑒於加入聯合國的困難度較高，我國應依照本身的資源和能力選擇性的加入那些與我國人民福祉利益直接相關的國際組織（如WTO、WHO等）。外交和國防目標密切相關，我國與美國的軍售關係自須維持，但鑒於中共對台軍事壓力日緊，我國軍售的來源，也應尋求多元化，若干歐洲國家的軍品，亦是相當實用，不過中共的杯葛仍將繼續。其他如我國和各無邦交國家的關係，必須提升至重要的實質關係。這個目標不容易立即達成，必須一點一滴耐心的做。繼東歐地區民主化之後，我國在1990年代之初，分別與東歐國家設立辦事處擴大交往關係，拉脫維亞甚至與我國維持官方的領事關係。但可惜的是我國可望推動的「雙重承認」猶不為中共所接受，拉脫維亞的領事關係亦無以為繼。我國由於是東南亞國家的重要貿易和投資伙伴，近年來外交當局推動「南向政策」，李登輝總統也先後造訪當地國，未嘗不具政治聯繫、提升雙邊關係之用意。但東南亞國家因歷史和地緣關係，畏懼中共日增的國際地位和經濟、軍事影響力，我國爭取正式邦交或承認地位，均無所獲。因此，今後我國外交，中共的阻撓，仍是主要的困難。兩岸關係越是緊繃，中共的反制將越是強烈。<sup>26</sup>

中共對於台灣的外交和參與國際活動的壓制，可看出其特徵是「政治緊、經濟鬆」，蓋中共亦認清台灣在國際經濟活動領域，不是

25. 聯合報，2000年4月7日，版2。

26. 李明，「爭取邦交國與兩岸關係」，請見李登科主編，務實外交與兩岸關係，頁65-101。



一個弱者，和大多數國家的頻繁經貿往來，不是打壓所可奏效。但中共在國際政治領域，則對台灣不曾鬆手。中共強調國家主權的「絕對性、普遍性、永久性、不可分性」，堅決反對台灣所主張「在國家分裂分治狀態下所形成的主權共享、政權分開的兩個政治實體同時存在」的思維和行動模式。<sup>27</sup>在對外關係中處理「涉台問題」，中共學者的說法，除了官方論調之外，並聲稱將「反對台灣當局與中國建交國發展具有官方性質的關係」、「堅持按照一個中國的原則處理台灣與國際組織的關係」、「堅決反對台灣參加聯合國和一切只有主權國家才能參加的國際組織」、「按照一個中國的原則解決台灣參加非政府的民間性質的國際組織問題」、「在一個中國的原則下，同意台灣參加某些非必須由主權國家參加的政府間國際組織」以及「堅決反對與中國建交國向台灣出售武器」等。依此論調，甚至於中共建交國與台灣簽訂民間航空關係，也必須「事先與中國政府磋商」，「在徵得中國政府同意後，方可與台灣的航空公司班機互飛」。<sup>28</sup>如此的僵硬的立場，在國民黨政府不可能接受，遑論一個強調本土的、台灣人的民進黨政府。如果這是政治現實，民進黨政府必須認識到中共的打壓並無改變，而陳水扁與北京當局的摩擦將更為頻繁。

過去的十年，中共盡力和各個強權改善關係，與他們分別都建立了各式各樣的「伙伴關係」，是所謂利用「大國外交」的方式，達成多重的外交效益，包括對我國外交的進一步封殺。僅在東亞地區，即在 1996 年和俄國建立「面向二十一世紀的戰略協作伙伴關係」、1997 年與美國建立了「建設性的戰略伙伴關係」、1998 年與日本建立「致力於和平與發展的友好合作伙伴關係」、同年與南韓建立「面向 21 世

27.蕭敬、張黎宏，「論台灣推行『務實外交』對兩岸關係發展的衝擊」，台灣研究，1995 年第 4 期，頁 6-11。

28.陳啟懋，中國對外關係（台北：中華歐亞教育基金會授權出版，2000 年 3 月），第 14 章：「中國對外關係中的台灣因素」，頁 293-317。



紀的合作伙伴關係」；這些「伙伴關係」，都以中國大陸的騰飛經濟做為籌碼，鼓勵各國和中共進行多層次的合作，並以不支持台灣的外交活動作為交換。縱使中共的這些「伙伴關係」形式的意義較多，且並不具有同等的效果，對於台灣的壓力增強，是不爭的事實。陳水扁、呂秀蓮當選之後，針對他們表示在就職前往訪美日等國，北京即表示堅決反對，所顯示的敵意，溢於言表。

綜觀陳水扁、呂秀蓮面臨的國內外挑戰，實包括了結構的（structural）的因素，這些因素主要來自於中共的敵視、詭譎的國際環境、以及國內混濁的政治生態；另外則是組織的（organizational）的因素，這要看陳、呂二人是否擁有一致的步調、是否彙整國家資源與官僚體系，動員起來，並獲得人民的支持。台海兩岸的穩定與我國國際活動互為因果，但看起來兩岸問題更為棘手，最近陳水扁不得不將注意力集中在美、日身上，希望獲取支持，以緩和或制衡中共的敵意。類似的情境，也出現在內政和外交的微妙平衡上。民眾關切的是，在內政上陳水扁能履行競選支票，但同時亦希望兩岸的對抗不至於干擾正常的生活。反對黨也將虎視眈眈，看新政府的處理內外的難題。陳水扁政府在外交上，必須小心翼翼，不造成任何差錯，因為台灣外交環境的穩定，正可以穩定國內情勢，推動他的改革計畫。<sup>29</sup>

## 柒、結語

以往現實主義研究者（realists）一味強調主權國家地位至上、忽視其他國際政治成員（諸如國際組織、跨國企業、市民社會）交往的觀念，在現代國際政治領域，已經面臨修正。自國民政府遷台後，邦交國家數目原本與中共分庭抗禮，經過 50 年的變遷，減少至目前的 29 國，經歷的挫折與羞辱，誠然是事實，但揆諸歷史事實，此與從冷戰

<sup>29</sup> Aushieh Joseph Wu, "International support needed for Chen's cross-strait policy," *Taiwan News*, March 27, 2000, p. 6

期發展至冷戰後的國際政治、與美國中共關係的演變因素不可分離。今日我國維持與 150 餘國的經貿文化往來，則是多少補充正式邦交的不足。而依照我國全球第 17 大經濟體、第 14 大貿易國家、舉世皆知的民主化進程、多元活潑文化薈萃的特質，大可在全球經貿文化交流領域爭取更廣大的舞台，發揮更大的影響力。未來，除非兩岸關係改善到互信增強的地步，否則「零和式」(zero-sum)的外交戰勢將持續，我國自不必、也不可能再單純因為邦交國數目的增減，而影響外交當局的整體戰略，國人也應跳脫這種迷思，以免自亂陣腳。

在這樣充滿挑戰的時節，陳水扁和呂秀蓮團隊即將接掌中央政權，並負責大政方針與外交實務。民進黨黨綱所主張的是台灣獨立，建立「台灣共和國」。這個「台獨條款」至今尚未修正，導致國人的疑慮、並加深兩岸關係發展的複雜程度。陳水扁陣營雖主張施行不獨斷、不極端的「新中間路線」，並企圖與民進黨基本教義派說法保持距離，但其結果尚未可知。陳水扁在統獨的問題上，儘管傾向避而不談，但模糊的空間依舊有限。由於陳水扁的當選或票率不足 40%，國會中的民進黨席次又不及半數，陳水扁政府未來除須因應外在壓力之外，國會不同勢力的角力，民進黨不同派系的掣肘，將更是複雜。

「務實外交」講究的是不計名分、不計辛勞、不爭一時得失，打落牙和血吞的力拼精神，我國在國際社會面臨中共的壓制，應有這樣的長期作戰心理準備。但是外交關係與兩岸關係為一體的兩面，特別是中共在經濟實力與軍事擴張的基礎上，接連和主要國家建立「大國外交」聯繫，形成對我國的包圍網，陳水扁政府的外交施政，首應宣示是基於台灣民眾的福祉和需要，進行務實外交，並同時避免過激的言行刺激中共當局。台灣加入 WTO 與 WHO 都為的是台灣民眾的經濟福祉和身心健康，這些國際組織，我國應努力儘速加入，加入之後，再圖其他，中共無理由反對到底。

當然，有人說，「除非台灣接受一國兩制，否則台灣怎麼做，中共都不會高興」。是不是因此台灣就不必考慮中共「任何的」反應？

事實上，「不高興」與「受到激怒」是有差別的。中共不見得會因為「不高興」就進行軍事冒險；但是受到激怒的中共，將必定會對台灣施行明顯的敵對動作。陳水扁當選之後的小心謹慎，毋寧是一個好的開始。

民主國家（特別是美國）基本上有一種共識，即贊同民選政府和政黨輪替。無論台灣內部不同勢力、甚或中共當局如何看待，一個原先一黨獨大的台灣，其政權和平轉移至民進黨，就是民主價值的勝利。民進黨的新政府，國際上正以期待的眼光，看它日後的表現、和對於東亞地區將造成怎樣的影響。周邊的國家當希望台灣能繼續穩定繁榮，並妥善處理與中共的關係。一個民選的、各國期待的政府，可獲得許多的善意，這正是新政府的資產。在兩岸經濟互賴逐漸增強、我國又審慎處理大陸政策的條件下，國際社會將可望成為制約中共對台動武的力量。今後新政府似有較大的意願與能力推動外交事務，其結果是使國際社會不再接受北京的說法，認為「台灣問題」充其量不過是中共轄下的「國內問題」而已。

台灣的未來充滿機會和挑戰，陳水扁政府亦復如此。誠如他所說的，未來新政府將沒有犯錯的空間，陳水扁團隊在憲政體制下，接受民眾的託付，表示將組織一個「全民政府」，誠然，則應具備「全局的思考」與「全方位」的視野。或許他已具備相當的智慧，但內政外交，經緯萬端，新政府應以更謙卑和謹慎的態度和台灣民眾一齊迎接未來。<sup>30</sup>

（收件：2000年4月10日，修正：2000年4月13日，採用：2000年4月15日）

---

30. Michael Yahuda, "The International Standing of the Republic of China on Taiwan," in David Shambaugh, ed., *Contemporary Taiwan* (New York: Oxford University Press, Inc., 1998), p. 295.



## **The Making of Foreign Policy in the New Administration: Prospect and Challenge**

**Ming Lee**

(Professor of the Department of  
Diplomacy at Chengchi University)

### **Abstract**

Mr. Chen Shui-bian was elected the President of the Republic of China on March 18, 2000. Judging by his recent announcements and the manner by which he attempts to assemble the new cabinet, it is apparent that his government would be quite different from the KMT government in so far as Mainland China policy as well as foreign policy are concerned. This has caused grave concern both at home and abroad. The new government's position on foreign policy appears moderate and its determination to defend Taiwan is doubtless. Only its pro-independence position casts a shadow across the Taiwan Strait. Taiwan has its strength and its weaknesses in the international arena. Taiwan's strength lies in its political democratization, economic liberalization and strategic importance, while military pressures from the PRC and diplomatic blockade from Beijing tend to be the biggest challenges facing Taiwan. The urgent task for Taiwan is to protect national security, maintain economic development, sustain stable relationship with the adjacent powers, such as Japan and the United States and





keep trying to enter international organizations.

季刊



202 遠景季刊第一卷第二期

---

Prospect Quarterly