

新世紀台灣對東南亞的外交戰略

—以新思維開創未來

林若雱*

壹、前言

民進黨提名的候選人陳水扁、呂秀蓮於二〇〇〇年三月十八日當選我國第十屆正副總統，經過了國民黨在台灣的五十年執政，民進黨這個新生的執政團隊，如何向二十一世紀的國際社會，推出嶄新的外交政策，各界無不拭目以待。

新執政團隊在二十一世紀出線，一方面延續舊國民黨政府的對外關係與經源措施，另一方面必須開創新時代、新契機，拋除舊有包袱，捨棄現行以「邦交國數目競賽」或「元首外交」為突破台灣外交空間的主要策略¹，遠離低迷，以現代化、科技化的精準方式，實行以「新國際主義」為主軸，兼顧「主權獨立」、「國家安全」和「經濟安全」為前提的「新中間路線」；善用民主外交、經貿外交、全民外交、人道外交、環保外交的策略，則是實踐「多元外交」的具體方針。

現階段影響國家對外政策的因素究竟為何？在不同區域是否應有不同作為？對外政策與國內政經架構之間的關連性為何？廿一世紀的對外政策，是否應拋開舊有的外交思維，在一個「新時代」、「新理念」下進行新政府外交藍圖。

公元二〇〇〇年台灣總統大選期間，中國大陸於投票不及一個月（二月

* 本文作者為淡江大學東南亞研究所所長。

¹ 民進黨「跨世紀外交政策白皮書」，一九九九年十二月，頁 22。

二十一日)之時對台灣拋出「一個中國與台灣問題」白皮書，遂行一九九六年「飛彈危機」武嚇之後，再一次的對台「白皮書」文攻，雖然有少部分選民受到驚嚇，支持打「安定」、「安全」、「安心」牌的候選人，然較多的選民仍然投票給強調「新中間路線」的民進黨籍候選人。

新政府上台後，在選後社會各個政黨陣營尚未拋棄惡意攻訐，或想持續民意匯集力量成立「親民黨」，仍持續進行政治較勁之際，如何面對國內外新形勢，取得國際社會良好觀感，有效整合國內資源，促進社會團結，以族群和諧為原則進行「新中間路線」之施政，為新政府首要之務，本文擬提出以「國際、國內政經互動」，以及「新國際主義」下依賴互存與國際合作之觀點，探討台灣對東南亞外交的新思維、新政策。

貳、台灣與東協國家互動的理論基礎

在新政府於二〇〇〇年五月二十日就職之後，由於國政之延續性，未來新政府面對新世紀的兩岸關係，美國仍居主導的亞太安全體系，以及台灣如何提升國家競爭力，科技與工業升級的壓力，必須正視全球架構下，台灣整體的政經地位，以及亞太區域安全可以扮演的角色。

「區域安全」、「經濟安全」位於「社會安全」等安全戰略的考量，是新政府的關鍵性考量，對外關係是否侷限於過去的「元首外交」、「私人訪問」、「度假外交」等思維方式，亦應是斟酌內外政經互動，適時進行調整。進入廿一世紀的對外政策，新政府除調和鼎鼐，國內政經事務的處理較為和諧，對外尤應爭取較為寬廣的「雙邊外交」空間，多方參與亞太區域安全領域，相關的多邊對話機制，尤以南海問題處理上採多邊外交形式，本文針對新世紀台灣的對外政策提出下列三項理論之應用：

- 一、 國內與國際政經關係的連結互動
- 二、 互賴依存

三、 國際合作

一、 國內與國際政經關係的連結互動

冷戰時期的現實主義學者如 Kenneth Waltz(1979) 與 Stanley Hoffman(1965)均提出「國際體系內的壓力可以影響一國的對外政策」, 此派學者認為國際政治經濟的壓力, 明顯超過國內政經環境的壓力, 國家被假設為理性的單一行為者。

國際政治經濟學中的霸權穩定論者如 Joseph Nye、Robert Keohane 和 Robert Gilpin (1985), 雖不完全排除國內的政治因素與國內的行為者會積極參與一國對外經貿與外交政策的決策過程, 然僅是將國內的政治變項化成一種中介過程 (intermediary process), 將國內政治譬喻成一種「傳動帶」或是一種「黑箱」; 而國際關係中各種影響因素, 諸如壓力、衝突、戰爭或結盟, 都可以透過中介過程轉換成國家機器特定的政策輸出, 然而此類分析架構最重要的解釋力仍然來自於國際環境中的變項, 國內決策的黑箱過程只是在說明國家機器是如何理性地回應外在環境的挑戰, 以及對外界環境變化的調適 (鄭又平, 1999:5)。

當然, 亦有強調國內政經因素影響國家機關的對外政策, 國家的外交決策, 不單只是對國際做出回應與調適, 分析重點在於各國政府於面對國際政經壓力時, 其政策回應方式為何, 例如 Graham Allison (1971) 曾提出「官僚政治決策模式」概念, 強調制度架構的分析; Peter Gourevith 研究英、法、德、瑞、美等五個國家如何面臨經濟危機時, 展現權力 (power) 對政策的形塑十分重要, 同時所有的外交決策都必須由政治人物來做決定, 而政治人物的權力基礎則來自於眾多選民的支持, 必須爭取國內其他政治領導菁英、文化領袖、政黨及利益團體的領導者, 而國家機關的對外政策, 亦必須透過與各國民間團體的結盟與推動, 才能落實於行動層次。

因此，八十年代以後的國際政治經濟領域，開始將國際與國內的政經關係作一有意義的連結 (linkage)，首先提出修正者為 Robert Keohane (1984)，他認為國際關係層次的分析仍然是解釋國際政策的第一步，而國內政治只是居於次要的獨立變項；要瞭解國內的政經因素對外角色，仍必須依賴外在情況特質、壓力及挑戰之分析。

事實上，依據 Peter Evans (1993) 的說法，在國內與國際關係的互動上，首先，國內的政治因素往往會影響國家動員資源的能力，包括資源、生產、金融，如台灣政府與多國籍企業 (Multinational Corporation) 間的談判，國家動員相關資源的能力，往往是具有關鍵影響的變項，例如台灣高鐵興建的增資談判；其次，國家政策目標的訂定經常受到國內政黨政治意識型態的影響，從而染上道德化的影響，例如台非航權談判；第三，國內政經關係中對外相關貿易與制度設計，也是主要的影響因素。

針對國際與國內關係互動，較具創意的說法當屬 Robert Putman 於 1988 年提出的「兩階段搏奕」論 (two-level game)：幾乎大多數的國際政經與外交經貿談判，皆可以想像成兩階段搏奕，外交政策皆必須同時面對國內與國際政經環境；在國內的層次，各種利益團體為追求其利益而對國家施加壓力，要求採行該利益團體的政策與措施，決策者則是透過與此類團體的結盟來強化個人的權力基礎；在國際層次上，一方面各國政府會企圖追求滿足國內壓力團體的要求，另一方面對外拓展極大化的國家利益。亦即國際與國內的兩盤棋局，要同時正視。

綜上所言，國家的政治菁英不可忽視國內與國際任一棋局，對外決策必須同時估算國內政經效應與對外政經政策之意涵，從而加強國際與國內政經關係的連結互動。

因此，於新世紀、新時代的新政府，欲於外交政策上有新的作為，必須及時掌握內外因素變動加以有效率的反映，例如國內各政黨對不同政策的接

受程度，大陸政策對美、中、台關係互動的影響，我國東南沙換防對亞太區域安全的影響，都是對外決策過程中必須同時順應考慮，仔細斟酌。

二、互賴依存(interdependence)

美蘇冷戰時期，「國家安全」是美國政治領導者用來整合政見支持者的口號，可以說以軍事外交為主的國家安全，正是冷戰時期的主要訴求，當時主張現實主義(realism)的學者，將注意力置於國家，尤其是民族國家的生存發展，但冷戰之後，人們發現當冷戰時期的國家安全威脅逐漸減少時，外國經濟競爭和本國分配的衝突逐漸興起：利益的衝突能夠透過互賴來降低，而惟有國際合作能夠解決世界問題²。

柯漢與奈思(Robert Keohane & Joseph Nye)教授所提互賴理論的觀點，互賴理論懷疑國家究竟是不是國際關係中最重要的人員，也不認為國家永遠能夠靠武力貫徹意志；從一九四五年二次大戰後，各國官方民間來往的深度和廣度都有快速的增加，造成複雜的互賴模式，這使得各國愈來愈難確定怎麼作才符合他們的「國家利益」。此外，它不僅增加國家衝突的機會，也讓「武力解決」的這帖膏藥不易奏效，就許多方面而言，國家已經漸漸結合在一起，並且發展出若干共同利益，這其中政府多無力控制其運作過程。

最重要的互賴例證，可以各國的多國籍企業集團來分析，例如美國微軟(Microsoft)一家公司的營業額，加上資產與收入，每年營業額可能超過全球大多數的國家年度預算額，此類跨國企業挾其豐厚的國際政經資源與國內政商人脈，具備實力不僅可與政府大唱反調，甚至可以影響政府的決策；更聰明的跨國企業集團總裁，可以更加寬廣的視野，結交天下豪傑俊彥，此類超國家組織(transnational)與跨國企業公司的大幅增加，顯示以國家為單位，對國際事務的影響與重要性，已不若從前。

² Robert Keohane & Joseph Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition* (Boston: Little Brown, 1977), pp1~37.

針對現實主義與新現實主義者以國家為分析單位³，互賴學派指出，「國家利益」並非具有客觀清楚的定義，國家不一定是相互連貫的一體，而適合作為一切研究的基本點，互賴學派眼中世界並不像現實主義者所言是相互征伐的無政府(Anarchy)狀態；相反地，應該把國際關係看做一連串複雜的互賴關係；權力的本質和有效與否取決於問題的特性、相關國家對問題的重視程度、談判技巧和是否能夠擅用資源，互賴理論一方面駁斥現實主義過分簡化的看法，另一方面又不像自由主義那樣蔑視權力的現實，而是將國際經濟關係的本質看成若干力量的集合，一部份純粹是由市場力量決定，另一方面則是受到國家地緣政治的影響。

互賴主義者認為只有在三種情況下，國家和人類之間對於利益的衝突將不再存在：(1)有一個國際經濟體，在那裡面彼此互相依賴或是維持生存的基本生態體系面臨威脅；(2)所有的國家正面臨一個大災害的明顯攻擊；(3)只有一個方式可以解決這個問題。很明顯地，在實存的世界中，此三種情況並未存在，所以並非互賴的出現，而且會增加強度，但傳統學者了解世界政治當中衝突的途徑，並不能夠圓滿解釋互賴的衝突。

官方或非官方(國家或團體)加入某一政府或非政府組織(Non-Governmental Organizations, NGOs)時，縱使可以從互賴關係中，得到巨大的利益，但是他們還是努力去將利益極大化，通常互賴關係都是很不對稱的，一個較不依賴的國家或跨國企業，總是利用這種互賴的關係，作為自身權力的資源。

複合互賴(complex interdependence)與國際合作的關係可以相輔相成，當前世界政經體系中，並非必然由傳統的國家角色去參與世界政治；一般認為，除了聯合國之外，傳統的階層式世界組織已不存在，強大的軍力在過去

³ Robert L. phalezgraff Jr. & James E. Dougherty, 1983, 胡祖慶譯，國際關係理論導讀(台北市：五南)，頁 113~117。

有效，但未來重要性絕對會降低，複合互賴關係有三項特徵⁴：(1)多重管道(multiple channels)：這些角色的重要性，使每個國家彼此之間對其他國家的政策影響更加敏感，因此外國經濟政策，往往會影響國內更多的經濟活動；(2)議題結構的非層級性(absence of hierarchy among issues)：外交事務的議程變得更廣泛和多面向，正如季辛吉曾言，傳統的議題不夠了，能源、資源、環境、人口、太空使用和軍事安全並列；(3)軍力不再是主要，而是次要角色(minor role of military force)：如果安全的困境非常精確，軍事是維持生存的唯一保證仍然存在的話，則軍事的確超越其他角色，目前各國彼此之間，已經不再互相攻擊，軍力與國家安全的關係，亦不再呈正比。

在複合式互賴關係中，不僅是國家有多樣性的目標要追求，跨國性議題與國際組織的增加，也形成下列的影響⁵：

1. 連結策略(Linkage Strategies)：傳統的分析，認為軍事和經濟強權將領導各式的組織，但是複合式互賴觀念則認為，因為軍事力量不是最重要角色，權力的分配將隨著貿易、石油等的不同而有所不同。
2. 議題設定(Agenda Setting)：由於缺乏層級組織，使得議程的行程和控制變得相當重要，傳統分析認為議程是被權力平衡影響，所以對於議題的形成不太注意，但是在一九七〇年代，石油製造國權力的增加戲劇性的改變政策的議程。
3. 跨國關係的發展(Transnational and Transgovernmental Relations)：由於多層次的溝通管道，社會之間的接觸，將會使國內和國際政治的分別，變得更模糊，由於彼此之間的接觸增加，中央集權變得比較不容易。
4. 國際組織的角色(Role of International Organizations)：在現實主義觀

⁴ Robert Keohane & Joseph Nye, 同註 4, cp. cit., pp.25~27

⁵ Robert Keohane & Joseph Nye, 同註 4, cp. cit., pp.36.

點裡，由於國家以自我利益為主，戰爭的威脅，使得國際機構變成次要角色，但在一個多面向議題的實存世界裡，跨國和跨政府的聯盟形成，國際機構的重要性日益增加，不論是政府間與非政府間國際組織的角色，在二十一世紀全球化過程，都日趨重要。

三、國際合作(International Cooperation)理論

本文所欲採用的第三個理論是國際合作理論，奧伊(Kenneth A. Oye)著作指出，在動盪不安的國際社會中，經濟合作是減少損失、增加彼此利益的最有效方法⁶，即使在後冷戰時代的今天，經濟合作仍是增加國際間利益的好方法；然而，「與新現實主義強調減少損失、擴大利益不同的是，國際合作理論認為只要彼此的相對利益可以獲得保障，國與國之間即可進行合作，甚至只要彼此對未來陰影(the shadows of the future)、不確定感、可能危險或潛在威脅表示憂慮，國與國之間也可以先進行有關合作的談判」⁷；因此，由國際合作理論的概念來看，國際間的相對利益若達到彼此的要求，就可以進行合作。

立普森(Charles Lipson)在其著作中也認為，國際合作是達到「相互利益(mutual interest)」的方法之一⁸；只要國與國之間存在相互的利益，即可藉由國際合作的方式，獲得彼此所企盼的利益，實現共同的目標，而且合作的程度越高，越容易使彼此的利益獲得保障。

與新現實主義不同的是，互賴可以產生國際合作，只要彼此間的相對利益可以獲得保障，國與國間即可進行合作；甚而只要彼此對未來的憧憬、不確定感(uncertainty)、可能或潛在利益與威脅有憂慮，國與國間即可進行合作的談判(或協商)；互賴既非純粹的泛政治主義，也非泛經濟主義。事實上，

⁶ Kenneth A. Oye, "Explaining Cooperation under Anarchy, Hypotheses and Strategies," in his edited, *International Cooperation under Anarchy* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1986), pp1~24.

⁷ 陳一新，斷交後的中美關係 (台北：五男圖書出版有限公司，民國八十四年)，頁 13。

⁸ Charles Lipson, "International Cooperation in Economic and Security Affairs," *World Politics*, October,

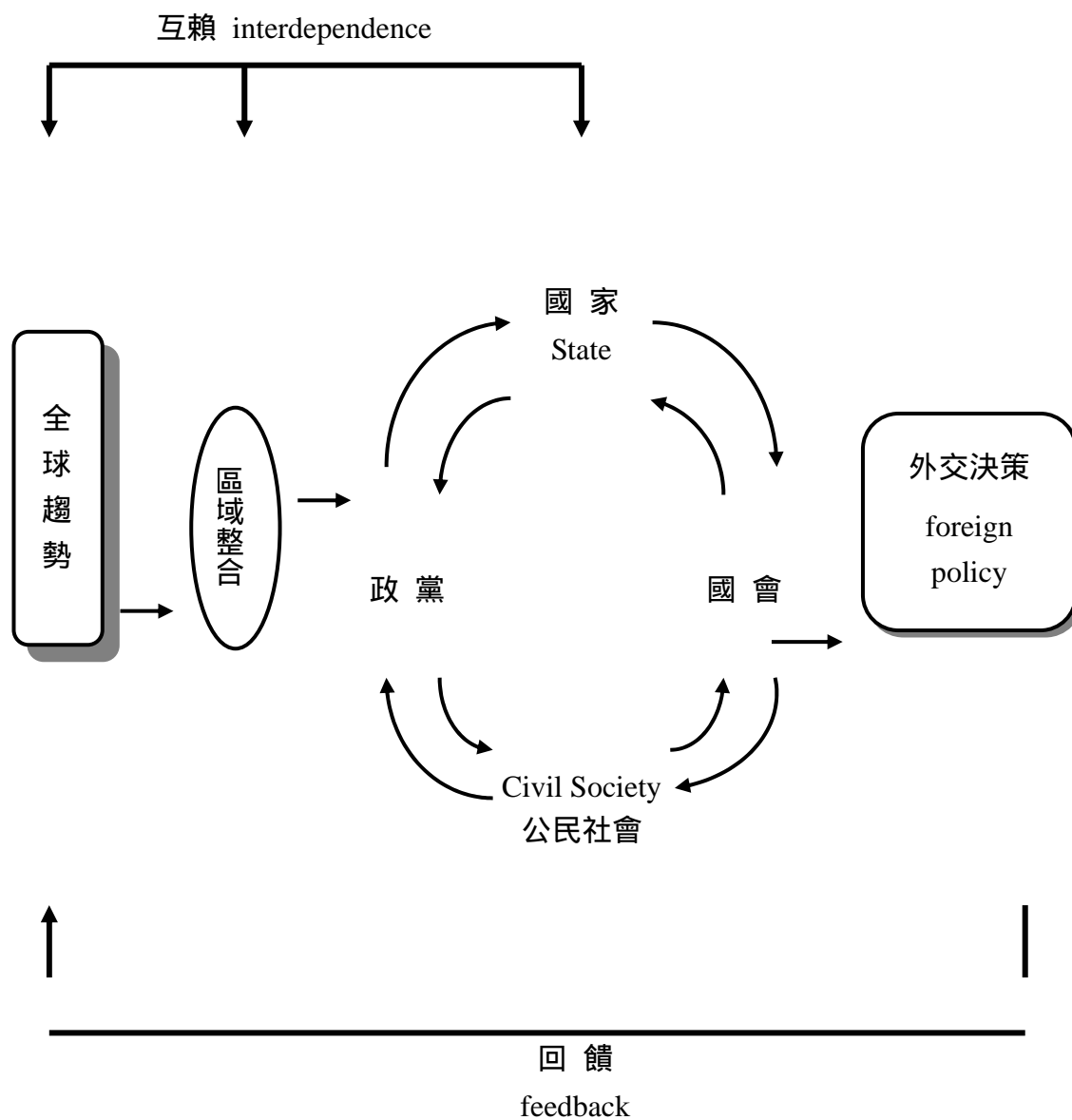
互賴(主要是經濟互賴)一方面「對政府的行動自由構成嚴重的限制」,並且透過民間和多國籍企業的管道影響各個國家的國內政治,不過政府也不會束手待斃,如果他們能夠擅用他們的資源和談判技巧,就可以爭取到最大的國家利益。

在參與合作的國家數目方面,瓦茲則以為,參與的國家愈多,合作將變得更困難,亦即,參與合作的國家愈少,共同的利益就愈容易實現⁹,畢竟「人多嘴雜」參與合作的國家愈多,對任何事件的意見就愈多,意見一分歧,紛爭也就難免,合作也就遙遙無期;此概念若引用到國際貨幣基金會(IMF)計劃或聯合國,更有其意義,參與成員數目眾多的國際組織,平日重視國際合作的光明面,因此往往對長久存在的潛在衝突視而不見,等到這些衝突累積至相當程度,經外在刺激而一發不可收拾的時候再來設法挽救,往往化解來不及了;再者,一旦國際市場有些風吹草動或國家利益發生變化,這些組合體就會變成泥菩薩過江,自身難保,換言之,國家之間的合作友好氣氛可能在一夜之間消失殆盡。台灣對東南亞的外交決策形成,全球化下受內外影響,試圖示如下:

1984, pp1~23.

⁹ Kenneth A. Oye, op. *cit.*, pp19~20.

圖一、全球化下的互賴依存：台灣的東南亞外交政策形成



參、台灣與東南亞的政經關係發展

目前東南亞十個國家，都與中國大陸有正式外交關係，與台灣均無正式外交關係，但台灣除了於柬埔寨¹⁰、寮國、緬甸未設代表處外，其餘七個國家均有代表處之設置，其名稱不一，列表如下：

表一、中華民國在東南亞國家所設立的駐外機構

國家	名稱	時間
印尼	駐印尼台北經濟貿易代表處	1989年10月10日
新加坡	駐新加坡台北代表處	1990年9月30日
馬來西亞	駐馬來西亞台北經濟文化中心	1988年
	駐馬來西亞台北經濟文化辦事處	1992年7月
汶萊	駐汶萊台北經濟文化辦事處	1996年
菲律賓	駐菲律賓台北經濟文化辦事處	1989年12月20日
泰國	駐泰國經濟貿易中心	1991年9月
	駐泰國台北經濟貿易辦事處	1992年5月
越南	駐越南台北經濟文化辦事處	1992年11月
	駐胡志明市台北經濟文化辦事處	1992年11月
柬埔寨	駐金邊台北經濟文化辦事處	1995年11月

註：

1. 目前我國於寮國、緬甸、柬埔寨三國未設置代表處。
2. 我國在柬埔寨的駐外機構於1997年7月中旬遭柬國關閉。

整理：林若雱，2000年3月18日

資料來源：外交部，中華民國年外交年鑑 1995-1998 台北：外交部

外交年鑑編輯委員會

¹⁰ 我國原於柬埔寨設置「駐金邊台北經濟文化辦事處」，然於1997年被柬埔寨韓森總理指稱朱浙川代表處涉及該國內政，下令撤離。

表二、東南亞國家在台灣的駐外機構

國家	名稱	時間
印尼	駐台北印尼經濟貿易代表處	1995年1月1日
新加坡	新加坡駐台北商務辦事處	1990年9月30日
馬來西亞	馬來西亞友誼及貿易中心	1987年
汶萊	未設立（由汶萊航空辦理簽證）	
菲律賓	馬尼拉經濟文化辦事處	1989年12月
泰國	泰國經濟貿易辦事處	1992年9月10日
越南	駐台北越南經濟文化辦事處	1993年7月10日

註：

1. 柬埔寨「駐台北金邊經濟文化辦事處」原在台北設置，但在 1997 年撤離
2. 目前緬甸、柬埔寨、寮國未於我國設置辦事處

整理：林若雱，2000年3月18日

資料來源：外交部，中華民國年外交年鑑 1995-1998，台北：外交部外交年鑑編輯委員會

回顧過去半世紀餘，台灣與東南亞的關係，大約可分為下列數階段¹¹：

- | | | |
|---------|------|-----------------|
| 一、1949 | 1971 | 政治關係良好，經濟關係平淡 |
| 二、1971 | 1980 | 政治遭遇重大挫折 |
| 三、1980 | 1988 | 與東協發展較和緩的政經關係 |
| 四、1988 | 1994 | 李總統領導的「務實外交」 |
| 五、1994 | 2000 | 國府推動南向政策，經濟關係為主 |
| 六、新世紀外交 | | 睦鄰友好，二軌外交 |

¹¹ 參考林若雱，1997，海峽兩岸與東南亞國家的互動關係，第一屆「世界新格局與兩岸關係」會議論文，頁 4-6

一、一九四九—一九七一 政治關係良好，經濟關係平淡

五、六十年代冷戰時期台灣與東協國家同時作為美國西太平洋防線的一員，亦同時將中國共產黨視為赤化、滲透的代名詞與同義詞，採取「漢賊不兩立」的外交政策，對外致力於維持聯合國席次，鞏固中美關係。

此二十二年間台灣與東協國家的政治外交關係良好，與馬來西亞、菲律賓、泰國、越南仍有邦交，一九四九年之後，仍有泰國國王蒲美蓬、阿杜德、越南總理阮文紹、阮高祺與菲律賓總統馬可仕訪華。當時台灣的經濟力仍然脆弱，尚不足以援助東南亞，為政治關係友好，經濟關係平淡的時期。

二、一九七一—一九八〇 政治外交挫敗，東協各國與我國紛紛斷交

一九七〇年代是我國遭遇最大政治挫敗之時刻，一九七一年辛吉訪問大陸，為尼克森訪華鋪路，一九七二年尼克森密訪中國大陸，原與我國有邦交的馬來西亞於一九七四年斷交，一九七五年菲律賓、泰國復與我國斷交，然而，在政治外交關係脆弱之時，我國的經濟發展已有相當成長，「台灣奇蹟」於此時萌芽發展。

三、一九八〇—一九八八 政治與經濟關係皆和緩發展

此時期為台灣經濟奇蹟慢慢展現，台商亦不乏前往東南亞投資，為我國「鴨子划水」，不斷與東協發展經濟與經濟關係之時期，我國各部會首長頻頻赴東協各國，而各國的工商貿易部門首長，亦頻頻出訪台灣。

台灣於當時成為東亞四小龍及亞洲重要的新興工業國家之一，此時期台灣與無邦交國之接觸，皆是透過經濟（如代表處的經濟組）及貿易單位（如外貿協會）與當地國的部長級以上接觸，東協與台灣的政經關係，亦以「鴨子划水」慢慢前進，雙方投資與貿易大幅提昇，東協各國政府亦採取務實作

風，於此階段似乎並不在意中共的想法，紛紛派遣其部長、總理、首相¹²以「私人名義」訪台。

四、一九八八—一九九四 李總統主導的「務實」外交

一九八八年一月蔣經國總統逝世後，由李登輝總統繼任，國際政治上，開始進入「務實外交」(pragmatic diplomacy)，以台灣的經濟基礎來發揮日後的「經貿外交」。

過去三十年台灣的邦交國維持於二十二到三十個之間，在沒有邦交國的地區，便發展實質的政經關係，迄公元兩千年為止，全球有一百六十餘國家與台灣有實質的來往此階段台灣與東南亞的關係，多不出經貿與投資往來。李登輝上臺後，於1989年訪問新加坡，新加坡與台灣的「星光計劃」於70年代開始，二十餘年從未間斷，新加坡前總理李光耀為台北常客，1995年之前他個人來台訪問、度假即超過二十四次以上；另外，如菲國前總統羅慕斯¹³，於擔任國防部長期間亦經常訪問台北。

五、一九九四—二〇〇〇年 政府推動「南向政策」

由一九九三年底、一九九四年初，李登輝、連戰分別訪問菲律賓、印尼、泰國、馬來西亞之後，我國積極推動「南向政策」，並分別於東協各國簽訂「投資保障協定」與「避免雙重課稅協定」，台商迄一九九九年十二月為止，在東協之投資已逾四百五十億美元，政府在東協四國（印尼、泰國、馬來西亞、越南）台商重點投資地區，設有台北學校，供台灣商人之子女就讀，為國內教育之延伸。

¹² 1983年我外交部長朱撫松訪問印尼，1987年菲律賓副總統勞瑞爾訪問台北，中共看在眼裡，氣在心裡，曾對各國表示欲降當外交代表層次，但並未採取實際行動。

¹³ 羅慕斯之父老羅慕斯，曾為菲律賓駐華大使，亦曾擔任菲律賓外交部長，與台北關係向來良好。

六、新（二十一）世紀新政府新思維

我國與東協各國應朝向更友好的政經關係，在南海主權爭議中，我國不宜輕易凸顯本國立場，同時在國際會議場合亦多有分寸，再多參加亞太地區多邊安全與經濟合作的對話，爭取東協國家的友誼與瞭解，在「敦親睦鄰」的原則下，未來台灣「南向」政策的成果收穫可期。

肆、台灣與東協各國的實質外交

整體而言，目前東協¹⁴十國對我國採取「政經分離」之策略，亦即政治上並不發展成為正式外交關係，最大原因來自中國大陸的威懾，然而經濟上與我國來往密切，國際貿易數額龐大，每年高達數百億美金。我國由一九八十年代中期開始往東南亞投資，一九九一年初政府推動的「南向」政策，目前台商在東南亞的累積投資金融，約已達四百六十億美金¹⁵之多。

一、地緣政治因素

如果以傳統的地緣政治分析，東協十國可以粗分為兩種類型（參見表三）：

¹⁴ 東南亞國家協會（Associations of Southeast Asian Nations, ASEAN, 東協），最早成立於1967年，五成員國為菲律賓、馬來西亞、泰國、印尼、新加坡。1984年汶萊加入，1996年越南，1997年寮國、緬甸，1998年柬埔寨加入，目前為大東協（grand ASEAN）十個國家。

¹⁵ 此為一九九九年十二月底為止，我國經濟部與外貿協會之粗估數字。

表三、東協與大陸的地緣關係

	國家	地緣政治
大陸 東南亞	越南 柬埔寨 寮國 泰國 緬甸	緊鄰中國大陸，與我國發展關係較困難，惟越南例外，因其與大陸有領土、領海爭議
島嶼 東南亞	菲律賓 印尼 馬來西亞 汶萊 新加坡	島嶼五國較為自主，然因採「一個中國」政策，彈性不大，菲律賓與台灣鄰近，且為美式民主制度，做法上較為靈活。

製表：林若雲

二〇〇九年三月十九日

二、互信、互諒與互訪

在無法從事第一軌的官方、正式外交關係的情況下，近年來台灣與東協各國基本上採取一種「第二軌」（亦即非官方、非正式）外交關係，肇因於東協國家一方面對台灣的技術與資金有所需求，另一方面與台灣來往，對大陸亦存在另一種型式的制衡效果，因此可稱此為東協在海峽兩岸之間玩弄「兩手策略」。

長年研究東南亞的北京大學國際政治系教授張錫鎮指出：「在某些東協國家，對台關係大有升級的趨勢。這方面走得最遠的是菲律賓。羅慕斯在當選總統前夕便秘密訪問台灣。上任後曾表示可能以總統身份訪台。這一訪問沒能成行，但他還是派副總統約瑟夫·埃斯特拉達（Joseph Estrada）等人訪台。羅慕斯多次接見來訪的台灣高層官員，包括一九九四年來菲「度假」的李登輝。在菲議會，也有人提出所謂的「外交實體法」提案，主張將台灣作

為外交實體對待。參議員夏哈妮·羅慕斯¹⁶和副總統埃斯特拉達公開聲稱：一個中國的政策過時了，建議總統恢復和台灣的外交關係。近年來，越南同台灣的關係急劇上升。台灣已成為越南的第一大投資者，同時也是越南的主要貿易伙伴。一九九三年六月，越共中央委員武鶯率領由 200 多人組成的高級經濟代表團訪台，此後台灣「經濟部長」江丙坤率領台高級代表團回訪越南。目前大部份東南亞國家與台灣都互設了代表機構，其職能已辦理經貿業務上升到兼辦領事事務。台方代表機構成員多為職業外交官。自一九九四年李登輝以「度假」和「過境」等形式訪問了菲、泰、馬、新、印尼以外，其他政府高級官員，包括「外交部長」章孝嚴等都頻頻出訪，大多數東協國家政府官員也以各種名義出訪台灣¹⁷。包括一九九七年十二月中國—東盟聯合聲明發表前夕，馬哈蒂爾總理和羅慕斯總統在出席了亞太經合組織會議之後的回國途中又順訪了台灣」（張錫鎮，1998：220 - 221）

事實上，台灣僅能參加的少數非正式組織，如每年由印尼主辦，加拿大協辦的「處理南海潛在衝突小組委員會」，東協區域論壇（ASEAN Regional Forum，ARF）智庫的亞太安全合作理事會（CSCAP），以及第二軌，屬於東協的智庫—國際事務與戰略研究中心（ASEAN-ISIS），台灣於近幾年亦被邀請參加。

三、當前台灣與東協的外交層級

目前台灣於東南亞七個國家設置有代表處（或辦事處），東協七國於台北設置貿易處或辦事處（汶萊係由汶萊航空辦理簽證），雖無正式外交關係，但國人赴東南亞考察、投資、旅遊業，簽證並無太大問題。

高朗教授研究我國對外關係發展，以五個項目作為雙方關係的指標：（1）邦交國的變化、（2）駐外單位的變化、（3）對外條約關係的變化、（4）高層

¹⁶ 夏哈妮·羅慕斯為菲國前總統羅慕斯的妹妹。

¹⁷ 曾至雄，1997「台灣的南向政策是事情況及動向」，北京：亞非縱橫，P.15。

官員的互訪、(5) 國際組織的參與¹⁸。例如我國駐美與駐菲代表處，幾乎可以達到一般國家外交人員在當地受到的待遇程度，不但在簽證、護照、外交郵袋、密碼通訊、機場接人均已具備，在外交特權上，亦享有行李免驗、居留禮遇、菸酒、汽車免稅，與政府機構行文洽公之待遇¹⁹。

表三、中華民國與東協外交關係的層級

	簽發 簽證	簽發 護照	外交 郵袋	密碼 通訊	機場 接人	外交 特權	國旗 國徽
菲律賓							
馬來西亞							
印尼							
泰國							

完全具備 局部具備

資料來源：

1. 外交部各地域司
2. 衛民，中華民國的雙邊外交 - 功能主義的探討，台北：業強出版社，頁 27

在雙邊條約與對外援助，我國與東協七國家皆有相關之條約與協定，內容包羅萬象，舉凡航空、漁業、農業、科技、經濟合作……皆有，與主權國家的條約並無差異，試列出我與東協五個國家的雙邊協定於下：

¹⁸ 高朗，1994，「中華民國外交關係的轉變」，台北：五南書局

¹⁹ 衛民，1993，「中華民國的雙邊外交 - 功能外交的探討」，台北：業強出版社，頁 27-30

表四、中華民國與印尼雙邊條約一覽表（自 1970 至 1999）

簽約日期	條約名稱	主旨	效期
1976 年 5 月	與東爪哇農業技術合作協定	農業	
1979 年 10 月	與中爪哇農業技術合作協定	農業	
1985 年 11 月	印尼與我簽訂為期 38 年的煤礦開採合約	採購	38 年
1987 年 3 月	簽訂為期 20 年的液化天然氣合約，自 1990 年每年向我出口 150 噸液化煤氣	採購	20 年
1987 年	中華民國郵政總局與印尼由政局簽署國際快捷郵件服務備忘錄	郵政	繼續有效
1988 年 11 月	空中業務協定	航空	繼續有效
1989 年 5 月	交換航權協定	航空	繼續有效
1989 年 5 月	中爪哇農業技術續約	農業	2 年
1990 年 2 月	投資促進瞭解備忘錄	投資	3 年
1990 年 12 月	投資保障協定	投資	無終止條款
1991 年 7 月	空運協定附約	航空	無終止條款
1991 年 12 月	中爪哇農業技術續約	農業	4 年
1993 年 10 月	東爪哇農業技術續約	農業	4 年
1995 年 3 月	避免所得稅雙重科稅及防止逃稅協定	稅務	
1995 年 7 月	農業瞭解備忘錄	農業	
1995 年 10 月	增加印尼液化氣供應量	液化氣	時效 20 年 時值 60 億美金
1996 年 10 月	中爪哇農業技術續約	農業	4 年

資料整理：林若雲，2000 年 3 月 25 日

來源：中華民國外交年鑑，1975-1998

表五、近年來我與馬簽訂條約

締約日期	條約名稱	主旨
1992年10月3日	交換航權協定	航空
1993年2月17日	中馬投資保證協定	投資
1995年7月12日	全面租稅協定	租稅
1996年7月23日	避免雙重科稅協定暨防杜逃漏稅協定	課稅
1997年5月13日	完成WTO雙邊協議文件	WTO
1998年3月18日	品質保證驗證合作協定	工業

資料整理：林若雱，2000年3月25日

來源：中華民國外交年鑑，1991-1999

表六、近年來我與菲簽訂條約

締約日期	條約名稱	主旨
1980年2月14日	中菲航權交換協定	航空
1980年4月25日	氣象合作協定暨合作計畫	氣象
1984年3月21日	氣象科技合作協定	氣象
1990年2月14日	中菲交換航權協定備忘錄	航空
1990年4月25日	中菲氣象合作協定修正	氣象
1991年7月7日	海道通行協定暨農漁合作備忘錄	農漁業
1992年1月27日	中菲關務合作備忘錄	關稅
1992年2月28日	中菲投資保護協定	投資
1993年8月6日	中菲經濟技術合作基本協定	經濟
1994年10月29日	中菲科技合作協定	科技
1995年3月13日	中菲科技活動基本協定	科技
1998年1月14日	中菲經濟合作備忘錄	經濟

資料整理：林若雱，2000年3月25日

來源：中華民國外交年鑑，1975-1998

表七、我與越南簽訂條約

締約時間	條約名稱	主旨
1996 年	投資保障協定	投資
1998 年 4 月 6 日	避免所得稅雙重科稅與防杜逃漏稅協定	稅務

資料整理：林若雱，2000 年 3 月 25 日

來源：中華民國外交年鑑，1995-1998

表八、我與泰國近年簽訂條約

締約時間	條約名稱	主旨
1996 年 4 月 30 日	投資促進及保障協定	投資
1999 年 7 月 9 日	交換航權協定	航空
1999 年 7 月 9 日	避免雙重課稅協定	稅務

資料整理：林若雱，2000 年 3 月 25 日

來源：中華民國外交部亞太司

四、我國僑委會的存廢問題

另一個現實的問題是：僑委會該不該裁撤？民進黨兩千年總統大選的「外交政策藍圖----跨世紀外交政策白皮書」內文強調全民外交，同時主張廢除僑委會，並成立專責機構來整合全球台灣人僑團與組織力量，效法猶太人動員遊說之模式，共同營造台灣的外交空間²⁰。

成立逾六十八年的僑委會，其主要功能為照顧僑胞，協助保障僑胞於僑居地的生存權與工作權，同時協助加強海外華文教育的推動，一九八〇年代以前，台灣與大陸競爭僑務，有一定的優勢與資源。但近幾年來中共與台灣競爭僑務，同時爭取海外華人回中國投資，此部分台灣已喪失舊日優勢。

²⁰ 民主進步黨，1999 年 11 月，「跨世紀外交政策白皮書」，頁 15，台北，民進黨中央黨部

無庸置疑，時代正在改變中，過去僑委會服務的對象為：傳統意義的海外僑胞（即「老僑」），但在八十年代前後台商大量赴國外投資，組織「世界台商總會」，分會佈及全球五大洲，因應時代需求，僑委會服務的任務順序宜更改為台僑（即「新僑」）而放諸僑委會近年工作取向，確實已有新方向的掌握更迭。事實上，並非僅有民進黨主張裁撤僑委會，由行政院主導的「行政院組織法」草案於修正過程中，不乏主張裁撤僑委會，將僑委會的功能含括進入外交部，由外交部來統籌業務。國民黨總統候選人連戰於競選過程中亦一再強調，僑委會的功能直接併入外交部，成立「外務部」來統籌相關的僑務工作。

裁撤僑委會與否，並非事態重大或難以抉擇事件，也非如同駐美中華總會館所指為「過河拆橋、背離僑胞、傷害僑心」的措施²¹，乃為各國政府考量國家資源與行政優先順序，通盤考量內外環境因素的決定，美國、日本大國皆然，照顧海外僑胞以具備該國國籍，擁有護照並善盡公民義務責任者優先，未來是否維持僑委會，新執政當局應有審慎的評估，做出正確的決定。

伍、台灣對東協外交的內外環境變動趨勢

下世紀台灣對東協外交，在短時間未必會有極大進展，理由是新世紀國際體系的變化，將使區域政經動態的平衡發生改變，不但影響兩岸關係，也連帶使台灣對東協的外交政策產生影響。

未來影響台灣對東協的外交戰略，可以分成一、國際因素，二、區域因素，三、國內因素，三個層次的變動趨勢來說明。

一、國際因素

綜觀台灣總統大選後的全球媒體報導，如美、日、加、德……各媒體，

²¹ 陳水扁當選第十屆總統後，駐美中華總會館總裁馬幹才率同七大會館主席聯合發表聲明指出，對於裁撤僑委會的說法，他們皆認為「萬萬不可」。然用語措辭較之前溫和許多，詳見台灣日報

大多對台灣總統大選給予肯定，甚有報紙指出，「此係五千年來中國人第一次和平轉移政權，台灣人民以選票向中共表達不滿」²²，義大利日報亦指出「台灣投下一次果敢卻讓人團結的票」，文章指出此次大選讓人民做了一次勇敢的抉擇，但不論對台灣本身、北京政府以及美國華府都有其不適當性。

（一）尋求國際社會的瞭解與支持

新政府贏得 2000 年總統大選，並獲得國際社會的肯定，然因過去從無值政經驗，國際社會對「民進黨」也不夠理解，因此對外政策必須尋求國際社會「同情的理解」。最近國際社會對阿扁的的兩岸政策已漸由陌生、瞭解、進而達到「讚許」²³。對於東協國家而言，新政府的政策主張與國民黨主權時期有何不同，外交部於二〇〇〇年五月二十日新總統就職後，有責任促使我駐外之代表、主任、或經貿單位派外這在地的商務辦事處主任，善盡告知駐在國政府的責任。

（二）紀為「大和解」時代，敦親睦鄰為主軸

冷戰時期兩極對抗的國際情勢不再，全球皆然。各國外交政策是「多交朋友，不製造敵人」，在政治意識型態式微，經貿掛帥下，睦鄰外交的原則是我國未來不只與美、日大國，歐盟、俄羅斯、亞太各國、中國大陸與東協、，都應本於四海一家「地球村」的理念，友好對待。

二、區域因素

（一）APEC 架構下繼續尋求經濟安全與合作

APEC（亞太經濟合作會議）是我國加入的最重要國際組織，雖為經濟性，然過去十年我國利用此會議的會外會，與相關國家的領袖，資深官員進

2000 年 3 月 21 日。

²² 加拿大發行量最大的「多倫多日報」以全版頭條報導台灣總統大選後果時，作上述表示，2000 年三月二十日。

²³ 美國特使漢米爾頓對「華盛頓郵報」表示，對陳水扁的觀感，由對他不安轉到讚不絕口，有一百八十度的轉變。參見二〇〇〇年三月二十六日，中國時報第三版

行雙邊、多邊談判與會議，成果收效良好。

(二) PBEC、PECC、CSCAP 的二軌外交應更積極

一九六七年成立的 PBEC，由美、加、日、澳、紐五國發起²⁴，一九八一年成立的 PECC 兼具產官學三方代表之特色，對我國在 APEC 受中共牽制之因素，具有二軌外交性質的 PBEC、PECC、CACAP，如何加強我國與東協、亞太國家組織的對話機制，尋求國際合作與經濟安全目標，值得新政府預為綢繆。

(三) 南沙群島主權採取中立，多與各國相互合作

我國由東南沙換防，此遭致中共質疑，然東協與亞太國家均表示歡迎，而對南海島嶼之佔領，或對其宣示主權，並不在我國當前考慮之範圍。我國宜在南海島嶼的資源開發，加強與各國合作（包括大陸）。

三、國內因素

(一) 重視各政黨意見，多所協商

「外交為內政之延長」，國內政治若歧異太大，對於推動外交必有制肘，例如對於邦交國數目，駐外大使與代表是否為酬庸職，外交政策之概念，都可邀請國內學者專家與各政黨菁英，多加協商討論。

(二) 國家利益詮釋不同，反對勢力應謹守「忠誠反對黨」立場

執政黨主導外交，將近一世紀，亦使台灣長期的對外政策重心擺在美、日、歐洲，對亞洲的東南亞、南亞的經營太過不夠，而政府實施「務實外交」以來，受到相當多正負面的批評，如「金錢」、「凱子」外交。然反對黨亦不可「為反對而反對」，宜尋求各政黨皆可接受之多贏格局。

(三) 交為總統職權，宜博採諮詢

新世紀「以談判代替對抗」、「民主外交」、「人權外交」、「學術外交」、「環

²⁴ 吳榮義，1999「PECC 與 CSCAP 的第二軌道外交及最新發展」，收錄於 ROC—CSCAP Newsletter，台北：亞太安全合作理事會中華民國委員會秘書處，頁 18-19

保外交」，人人可進行外交的「全民外交」時代來臨，各行各業皆有傑出的高手人才，新總統更應放下身段，博採周知

陸、新世紀台灣對東南亞的外交戰略

在全球化與「區域主義」並行的世界潮流下，新政府在新世紀的對外政，必須有新思維、新行動、新做法，未來在「多元化」、「多極化」的世界體系中，我國必須區分不同區域的特色，以及台灣外交政策的優先次序，而因時、因地、因人，採取最適當的做法。採取的外交戰略，首要者有三：

第一、 睦鄰友好

第二、 多邊對話

第三、 新國際主義下的互動 安全考量為先

台灣對東協的外交政策走向，在執行與行動層級上需考慮下列方向與趨勢：

一、 延續過去東協與我較友好國家之聯繫，協助進入國際組織

過去我與新加坡、馬來西亞、印尼、菲律賓，四個島嶼東南亞國家的關係較佳，1975 年以前菲、馬泰與我有正式外交關係。菲律賓在 APEC 曾為我方緩頰，目前應可加強從此與南洋（島嶼國），特別是菲律賓、印尼、新加坡、馬來西亞、汶萊五國。中南半島五個東南亞國家因鄰近中國大陸，較不易與台灣建立關係，台商于越南為外資數一數二國家，有一定籌碼與資源，但尋求外交關係突破有一定程度之困難，然未來應可「運用東協之需求與理解」達到具體之外交目的。

二、 運用民間資源與 NGO 組織，採取柔性外交政策

我國民間資源豐富，如宗教界之慈濟、靈鷲山，走遍全球大海山川，我國宜善用這些民間資源，以及國際 NGO 組織之脈絡網際，文化、旅遊、

外交、就學等人士之努力，達到「全民外交」之理想。

三、經常主動邀請產官學界舉辦座談或國際研討會，主動加強對東南亞外交，進行研究深入考察

產官學界因研究、投資、貿易 等原因，對東南亞地區之了解，遠非在外交部辦公室的高官所能體會，應進行多方之溝通，腦力激盪中達到好的策略。

四、主動對亞太地區涉台安全之國際會議與多邊對話機制，提出參與之意願

中共對我國政府空間大加打壓，但我方不應懷憂喪志，仍應主動爭取，而非消極回應。必要時並可自行舉辦雙邊或多邊國際會議，邀請亞太地區各國參加。

五、海外事務必須統籌，然外交部必須捨棄老大心態，多與其他部會，外貿與外交部在海外工作單位「鬥爭」常有耳聞，聯繫不足

外交部駐外單位以外交部人員為整合機構之代表，但不意味外交部人員較其他部會人員地位高，海外事務宜有橫面之溝通與聯繫。

六、東南亞語言人才培育，刻不容緩

針對中國大陸大力爭取東南亞留學生及華商赴大陸投資，我方必須有因應對策：

1. 培養馬來語、泰語、越語人才；
2. 外交官考試增加東南亞語言組（馬來語、泰文）；
3. 派駐外地之外交人員，應學習當地語言。

七、國內大學或研究機構，可考慮增設「亞洲系」或「東南亞系」

目前國內大學，僅有國際政治學系，但針對區域政經研究領域，未設有專門學科，可考慮于公私立大學或研究機構設置之。

柒、結論

新任總統於競選期間提出來的「跨世紀外交政策白皮書」，指出跨世紀台灣外交的新挑戰，包括：

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

後冷戰時期全球化下，互賴依存是經濟發展與民主化過程之必然趨勢，台灣與東協國家的關係，自然無法脫離此一全球互賴架構。

而在一個國家界線日益模糊，全球漸趨互賴的情勢下，國際合作與區域整合（例如東協與歐盟）是不可抗拒的潮流。

台灣對東南亞外交戰略，宜借力使力，採取新國際主義的多元觀點，以台灣優勢的「民主外交」、「人權外交」輔以第二軌的「民間外交」，極力加強與東協的經濟、學術、文化交流，政治議題並非全然不可碰，但策略必須為緩慢漸進式，而多方參與多邊安全與合作的對話機制，促使兩岸關係與南海問題國際化，是未來台灣對東南亞外交政策必須掌握的核心概念。

參考書目：

中文部分：

中華民國八十五、八十六、八十七、八十八年外交年鑑，1996-1999，台北：
外交部出版

林若雪，1996，「爭取邦交國策略之研究」，「國際空間再突破策略研討會」，
台北：國家發展研究文教基金會。

林若雪，1997，「二十一世紀台灣與亞洲國家的關係」，國家政策雙週刊，台
北：國文政策研究中心

林若雪，1998，「海峽兩岸與東南亞互動關係」，第一屆「世紀新格局與兩岸
關係」國際研討會，台北：淡江大學國際研究學院出版

洪鑣德，1993，「中華民國與東南亞的關係 - 兼論我國南向政策」研討會論
文

胡祖慶譯，1983，「國際關係理論導論」，台北：五南

徐本欽，1992，「中國的過去，現在與未來」，國際學術研討會論文集

高朗，1994，「中華民國外交關係的轉變：1972-1992」，台北，：五南書局

黃朝翰，1990，「中國與亞太地區變化中的政經關係」，廣州：暨南大學出版
社

張錫鎮，1998，「中國同東盟的睦鄰互信伙伴關係」，收錄於「中國的發展與
二十一世紀的國際格局」，北京：北京大學國際政治系出版

顧長永，1998，「台灣與東南亞的政治經濟關係」，台北：風雲論壇出版社

衛民，1993，「中華民國的雙邊外交」 - 功能外交的探討，台北：業強出版
社

英文部分：

- Bergsten, C. Fred and Krause, Lawrence B., 1975, "World Politics and International Economics", Washington: the Brookings Institution,
- Cohen, Benjamin J., 1991, "Crossing Frontiers: Explorations in International Political Economy", Westview Press
- Coppen, F. John, 1992, "China Diplomacy", San Francisco: Westview Press
- Dougherty, James E. & Pfalezgraff, Robert L. "Contending Theories of International Relations" 胡祖慶譯, , 台北：五南, 1995
- Evans, Peter, Harold K., 1993, Jacobson and Robert Putnam eds. "Double-Edged Diplomacy", Berkely: University of Californice Press
- Fewsmith, Joseph, 1994, "Dilemmas of Reform in China", Political Conflict and Economic Debate, New York: M.E. Shape
- Garrett, Geoffery and Lange, Peter. 1995, "Internationalization, Institutions, and Political Change", International Organization 49(4), Autumn 1995. pp. 627-55
- Keohane, Robert and Joseph Nye, 1989, 2eds "Power and Interdependence", New York: Harper Colline Publishers
- Lipson, Charler. 1984, "International Cooperation in Economic and Security Affairs", World Politics, October, pp. 1-23
- Oye, Kenneth A., 1986, "Explaining Cooperation under Anarchy, Hypothesis and Strategies " in the edited Cooperation under Anarchy (Princeton University Press) pp. 1-24