展望新世紀的台灣外交關係

■林文程／中山大學大陸研究所副教授

如果兩岸關係是一張脆弱的表面張力，台灣的策略是力圖將此一表面張力撐大但避免撐破，因此台灣必須一方面維持中共對和平統一的希望，但同時不斷測試中共的容忍度，另一方面將主戰場放在國際社會，爭取國際支持，以增加談判籌碼。

一、前言

二十世紀已經接近尾聲，回顧過去五十年台灣的外交關係，雖曾有過黃金歲月，但目前我國的外交處境則似乎已是日暮途窮。我國尚維持29個邦交國，但是除了教廷因數億天主教徒遍佈全球，而具有相當的影響力之外，其餘的國家均是小國寡民的開發中國家，缺乏國際影響力。如將實質上屬於政府間性質的亞太經濟合作會議（APEC）也算在內，則我國具有會籍的政府間國際組織也才只有17個，而且聯合國體系的國際組織，我國完全被排除在外。以這樣薄弱的基礎，要想在二十一世紀營造出豐碩的外交成績，當然是一項艱鉅的任務。

二、我國外交未來面臨的挑戰

自1988年以來，在李登輝總統的領導下，我國積極推動務實外交，坦然面對國際現實，不再拘泥於意識形態，放棄所謂「漢賊不兩立」的零和觀念，不排除接受「雙重承認」，主動爭取參與國際組織，而參與時在國號、國旗、國歌之使用上，採取彈性做法。雖然我國的外交策略趨於積極、靈活、務實，為我國的對外工作注入活力，但是我國的外交仍然一再遭受挫折，其癥結在於中共的打壓。

國內有一些人士，曾提出兩岸外交休兵的期望與建議，但是1998年10月中共副總理錢其琛與辜振甫先生會晤時，已明白表示「台灣的國際空間受到打壓……這種趨勢還會發展。」顯示兩岸外交休兵是一廂情願的想法，中共未來仍會繼續打壓台灣的外交空間。尤其李總統在1999年7月9日接受德國之聲訪問時，將兩岸關係重新界定為「國家與國家，至少是特殊的國與國的關係」之後，中共對台灣的外交打壓將變本加厲。

中共慣用來打壓我國外交空間的作法，大致可歸納為以下幾種：⑴以金錢外交動搖我國邦交；⑵利用其聯合國安理會常任理事國之地位，打壓我國邦交國；⑶杯葛我國參加國際組織；⑷阻擾我國首長出國訪問；⑸以建交公報或聯合聲明方式，要求其邦交國堅守一個中國而台灣是中國一部份的原則；⑹請其邦交國作說客破壞我

國邦交關系；(7)一方面升高台海緊張情勢，另一方面歸咎於台灣製造麻煩，促使大國對台灣施壓。中共這些手法的運用在未來仍將是屢見不鮮。

三、中共因素的不確定性

既然中共是我國拓展外交的最大障礙，則中共政權未來的可能發展，自然會影響到兩岸的外交競爭。進入二十一世紀的中共政權，未來的發展大致有三種可能，第一種可能性是中共維持目前政左經右的策略，經濟仍然維持成長，但是趨於緩慢，政治上繼續強調「四個堅持」，中產階級逐漸成長但力量仍然有限，人民雖然不滿中共政權的貪污腐化，但是在穩定壓倒一切的考量下，默許中共政權的繼續專制獨裁。第二種可能的情況是中共經濟發展遇到瓶頸逐漸衰頹，人民對中共政權不滿的情緒不斷滋長，抗議示威情形不斷出現，中共以暴力鎮壓社會力量的挑戰以維護政權，導致中國大陸極度不穩定。另一方面區域主義高漲，經濟諸侯或政治諸侯形成普遍現象，挑戰中共權威，中央對地方失去控制，中國大陸走向分崩離析的道路。第三種情況是中共經濟穩定成長，政治改革逐步開展，民主轉化逐漸成形，社會又能維持穩定，國家力量不斷增強。

在上述三種情況中，第一種情況是目前中共現狀的延伸，長期而言是朝第二或第三種情況轉化的過程。如果是朝第三種情況發展對台灣外交的拓展最為不利，一個強大而形象良好的中共政權，將增加「一國兩制」統一模式對台灣人民及國際社會的吸引力，台灣以兩岸體制差異來抗拒統一的國際說服力將削弱。如果是朝第二種情況發展，則長期而言對台灣的外交發展相對有利，一個分崩離析的中共政權，內部自顧不暇，對外則色厲內荏，國際社會對中共容忍程度將會下降，支持台灣的國際聲音會提高。

以中國大陸目前所存在的各種政、經、社會問題多如牛毛，沿海省分與內陸地區發展程度懸殊，城鄉差距不斷擴大，文盲數目龐大，加上缺乏可孕育民主政治的文化，出現成功民主轉化的可能性很小。然而，在短期的未來，中共政權面臨層出不窮不易解決的政經難題。在面對共產主義吸引力下降，政權統治正當性受到質疑時，中共將繼續利用愛國主義來凝聚人心，在外交與對台政策上可能趨於強硬，對台灣的外交打壓可能更不會手軟，這種現象在李總統提出「兩國論」之後已相當明顯。

四、台灣如何打這場外交戰

中共目前已全面停止海基、海協兩會之交流，將對台灣的戰場轉移到國際社會。為了壓縮台灣的國際空間，中共在過去兩個月當中，已迫使將近一百個國家重申一個中國的政策，而台灣未來之邦交國保衛戰也可能更加吃緊，但是兩岸這一波外交戰的主戰場仍然是美國。中共已扯下使館被炸的表面衿持，謀求與美國改善關係，藉兩岸緊張情勢要求美國停止對台軍售、不得讓台灣參加TMD、對台施壓迫使台灣進入政治談判，並要求美國重申對台「三不支持政策」，及迫使美國在聯合國公開表態不支持台灣參與聯合國。

面對中共所發動這一波的外交戰，台灣沒有避戰的權利，如果台灣不想在中共條件下屈辱的過活，就只有接受收此一挑戰。國際社會固然講求現實之國家利益，

但是台灣也並不必然處於挨打的地位。許多國家雖基於國家利益不得不向中共妥協，但是實際上他們對中共政權則是充滿厭惡與疑慮，認為一個動輒以暴力威脅台灣及鎮壓自己人民的政權，乃是一個傲慢、無知、殘忍、專制、缺乏自信、與令人討厭的政權。另一方面他們承認台灣事實上是一個獨立主權的國家，不認為台灣是中共的一部份，肯定台灣經濟及民主政治上的成就，瞭解台灣不願接受中共的條件完成統一，坦承台灣受到不公平的待遇。雖然大多數國家具有希望台灣委曲求全，以維繫台海地區和平的矛盾心態，但是他們對台灣的肯定與同情，以及他們對中共的一些利益衝突，則提供我國相當的空間來拓展外交關係。

（一）我國的外交目標

在進入二十一世紀之際，我國的外交宜鎖定以下幾項目標：⑴提昇我國作為獨立主權國家的地位；⑵增進我國的國家安全；⑶維持我國與其它國家的正常經貿關係，以確保經濟的繼續成長與繁榮；⑷確保我國人民生命財產的安全；⑸擴大我國對國際社會的參與。當然我國在追求這些目標時，必須瞭解我國外交資源的有限性，因此應該擬定優先順序，並依現實國際政治下達成目標之難易來擬定策略並作資源分配。

（二）爭取美國的支持

在未來國際社會仍然是一超多強的格局下，而美國因歷史因素及其在兩岸關係與台灣安全上的重量級地位，我國未來的外交仍應以爭取美國支持為第一要務，當務之急在於防止美國在兩岸關係上進一步向中共傾斜，除了繼續遊說國會外，尋求與行政部門建立高層級諮商管道，就安全議題進行定期溝通應是努力的目標，而經由第二軌對話來爭取美國學界與媒體對我國的支持，以及從事草根性工作來促進美國人民與民間團體對台灣的瞭解，均應列為長期例行性工作。

（三）加強對日本、東協國家之安全對話

日本與東南亞國協國家與我國同樣籠罩於「中國威脅論」陰影之下，我國南向與北進的外交戰略，應從經貿層面擴大到安全範疇，對這些國家之第二軌安全對話應更積極重視，並尋求雙方在有關中共軍事資訊交流上的合作，以第二軌安全對話來彌補我國被排除在「東協區域論壇（ASEAN Regional Forum）」之外的遺憾。

（四）重視歐洲強權的拉攏

西歐強權中，英、法是安理會常任理事國，德國在統一後已浮現成為歐洲的第一強權，這些國家雖與我國經貿關係密切，然而地理上與我國距離遙遠，我國的安全或東亞的穩定並非他們的首要關切，但是這些國家的發言仍具相當份量，台灣的民主化成就可拉近我國與西歐國家之距離，未來我國宜加強對這些國家的交流與對話，爭取他們對台灣的瞭解，鼓勵他們發言反對中共對台用武，繼續將這些國家尤其是法國視為我國取得先進武器的可能來源。

（五）政府間國際組織的參與

我國爭取參與聯合國的短期目標是要凸顯我國參與國際社會的願望與決心，及表明我國面對中共打壓絕不屈服的態度，雖然自1993年以來，這項努力年年受挫，但已達到國際社會重視及討論我國處境的目的，未來我國仍應將聯合國作為推動兩岸

問題國際化的論壇，但是更具體的目標則應放在爭取參與聯合國的專門機構，尤其是經貿性質的政府間國際組織。

在進入二十一世紀時，我國加入世界貿易組織應已成為事實，我國未來應善用參與WTO及亞太經濟合作會議的管道，建立與其它會員國的雙邊對話機制，拉近雙方的實質關係。

（六）設立邦交數目底線

邦交國的增減對國人具有心理效應，而作為一個獨立主權國家自然要拓展正式邦交關係。在中共的壓力下，我國應以鞏固既有邦交關係為優先，中美洲是未來兩岸邦交爭奪戰的主戰場，而非洲則是我國增加新邦交國的潛在地區，我國或許可設定一底線，以為係此一底線為目標，與中共從事以牙還牙的邦交爭奪戰。

（七）在無邦交國推動「斐濟模式」

我國對無邦交國宜尋求推動「斐濟模式」。斐濟與我國無邦交但相互承認，雙方官員互訪無限制、我國外交人員在斐濟享有外交特權與豁免、我國設在斐濟之代表團也被允許使用正式國名，此一模式有助於強化我國作為獨立主權國家的地位。

（八）整合外交體系的指揮與作戰能力

為了機動靈活、迅速有效地從事對中共的外交戰，避免資源與人力的浪費，政府應著手改善目前各單位駐外人員相互協調與整體作戰的能力。此外，外交部應設立專門研究人員，並招考優秀人才加入外交工作行列，以提升對問題思考、政情研判、及任務執行的能力。

（九）大陸政策

外交政策與大陸政策應相輔相成，如果兩岸關係是一張脆弱的表面張力，台灣的策略是力圖將此一表面張力撐大但避免撐破，因此台灣必須一方面維持中共對和平統一的希望，但同時不斷測試中共的容忍度，另一方面將主戰場放在國際社會，在務實外交策略下，來爭取國際支持，並增加對中共的談判籌碼。台灣是擁有兩千兩百萬人口且具軍事與經濟實力的民主國家，卻因為中共的壓力而長期被排除在國際社會之外，任何國家在這種挫折感下均會反擊，因此台灣有時在台海地區製造一些雜音，雖會使美國等重要國家感到懊惱，卻是提醒國際社會重視台灣的挫折感之手段。

五、結語

李總統提出兩岸「特殊國與國關係」宣示後，我國的國家定位更加清楚，外交目標更為明朗化。此一宣示受絕大多數國人的支持，我國如從此一立場撤退，我們往後將無法抗拒來自中共的壓力，而中共未來在談判桌上將對台灣與求與取。當然，我們堅守「兩國論」立場，將使我們在外交上面對來自中共更嚴厲的挑戰，而這是台灣在二十一世紀要繼續存在所必須付出的代價，我們必須有奮戰到底的決心。◎