歐盟駐台辦事處成立過程 之回顧與展望

張洋培/英國劍橋大學國關博士、台灣綜合研究院第四所副所長

一、前言

歐盟(European Union)執委會(Commission)終於在 2003 年 3 月 10日,正式宣佈在台北成立「歐盟駐台北經濟暨貿易辦事處」(European Economic and Trade Office in Taipei)。這是我國近十餘年來對歐經貿外交的第二次突破。上一次突破點在於我國與馬其頓共和國建立外交關係,可惜不久之後,在中國的金錢外交與霸權壓力下,馬其頓只好切斷對台正式外交關係。台灣與歐洲國家之官方外交關係,因此又在中國的帝國主義下被迫退回原點。這一次突破則較為周延穩固中,中國難再破壞。

台灣為求改善對歐關係,早在八○年代便設法邀請歐盟會員國來台設立經貿文化辦事處。歐盟大國如英、法、德、西等國果然在 1990 年之前,紛紛在台設立辦事處,重新搭起台歐之間的「非正式」外交橋樑。然而,一切關係都只能以「非正式」為原則,否則中國之打壓,從未手軟。

1991 年,在外交部及經濟部的努力下,台灣開始與當時的歐洲共同體(European Community)展開十餘年的互

設辦事處談判。其間,中國的外交干擾不 斷出現,他們企圖孤立台灣,並壓制台灣 對歐的往來管道。

二、台歐之經貿外交:八 年代

事實上,西歐國家雖然支持「一個中國」政策,但他們更希望在平行與平等的原則下,維持與台灣的經貿外交關係。台灣自七年代被評估為「亞洲四小虎」之一後,台歐雙向貿易總額,便長期高於西歐與中國之貿易總額。台歐貿易總額約占歐體(EC)貿易額之百分之一,略高於歐中貿易額。台灣這種經濟貿易優勢,大約到1995年前後,才被改革開放後的中國追平。

為了暢通台歐經貿管道,歐體自 1981年起便開始與台灣進行閉門的經貿諮商會議。會議所以要以「閉門」(close door)方式進行,端因在於閃避中國無理干涉。第一次閉門會議於 1981年 12 月在倫敦舉行;第二次在新加坡,時間是1982年 3月;第三次又回到倫敦,時間為 1984年 4月。」當年致力於這三次會議的台灣經貿外交官員,係許柯生與房金炎等元老外交官。歐洲政界人士,為求突破台歐失聯關係之困境,乃設法主動出

招。1984 年歐洲議會派任范 艾爾生撰 寫「范 艾爾生報告」(Van Aerssen Report);1985年2月,歐洲議會之「對 外經濟關係委員會」將此一報告修訂為 「對台貿易決議案」(Resolution on Trade with Taiwan),提交議會討論,當 年 7 月 11 日,本案提交表決,成為正式 的建議性決議案。

「范 艾爾生報告」提出六點建議:1. 正式推展台歐非官式經貿諮商會議;2.平 等對待台灣;3.歐方應協助台灣加入「關 貿總協」(GATT,即 WTO 前身);4. 台歐互設代表處;5.鼓勵台歐官員互訪並 交換資訊;6.提升當時往來層次。2

可惜,第四點台歐互設代表處這項建 議,因考慮中國之反擊,未納入後來的決 議案當中。然而,歐洲議員主張在台灣設 立代表辦事處的觀點已經浮出檯面。

自從歐洲議會在 1985 年通過「決議 案」後,台歐往來,逐漸公開化。八○年 代下半葉,歐體與台灣又舉行四次閉門諮 商會議。會議內容雖因中國打壓而未公 開,但會議地點、時間及參加人員名單則 已公開。

第四次台歐經貿諮商會議在比利時首都 布魯塞爾舉行,時間為 1986 年 7 月 14 日,台灣代表為蕭萬長,歐方代表為專責 對外關係之 DGI 副首長 Paul Luyten。第 五次會議於 1987 年 3 月 30 至 31 日,在 新加坡舉行,雙方代表同於前次。第六次 會議又轉回倫敦,時間是1988年5月29 至 30 日,蕭萬長仍代表台灣,歐方改由 Hugo Paemen 出任,他係接替 Paul Luyten 職位。第七次會議改至曼谷,時 間是 1989 年 7 月 13 日, 我方改由江丙坤 代表出席,歐方仍為 Hugo Paemen。

四次會議之中,互設代表處議題均曾提 及,但均無具體結果。後二次會議舉行 時,我方主管對歐體關係之外交官改由魯 肇忠接替。3魯肇忠辦事積極,台歐關係 急速提升,但他也成了中國外交官的眼中 釘。就在這段時間,中國於 1989 年 6 月 4 日爆發北京「天安門屠殺事件」。歐體 基於關懷人道立場之堅持,斷然宣佈中止 中國與歐體往來之外交管道。當時中國代 表團已經來到歐洲,正要參加6月5日之 會議,但歐體斷然在門前謝客,中國與歐 盟關係中斷達半年有餘。

反之,台灣則於天安門屠殺事件前後, 分別於 1989 年 2 月與義大利互設經貿辦 事處,並於當年8月與愛爾蘭互設貿易投 資辦事處。雖然彼消我長,但是歐洲國家 之東亞外交政策,仍以聯絡中國為優先, 並以現實主義之利益為考量重點。是故, 歐洲國家於 1990 年重開對中國外交往來 管道之後,台灣又陷入結構性的孤立之 中。所幸,到 1990 年為止,十二個歐洲 共同體會員國之中,已有十個國家在台灣 設立經貿辦事處。台灣已逐漸走出蔣介石 與蔣經國統治末期的外交窘境。李登輝總 統的務實外交政策,多少已改正了蔣氏政 權的「漢賊不兩立」局面。

於今觀之,「霍爾斯坦主義」 (Hallsteinism)方式的「漢賊不兩立」 政策,實為自殘台灣外交之重要因素之 一。在此一政策之下,台灣不只不能維護 國際地位,反而「倒持太阿」授中國以 柄,任其砍殺;其結果是北京政府成了中 國的唯一代表,台灣政府淪為叛亂政權。 台灣與中國之外交競爭,多少因此居於劣

歐洲共同體國家,事實上深知台灣外交

之劣勢,並深刻瞭解台灣經貿之優勢。以 1989年中國發生「天安門屠殺事件」之 時候為例,當時台灣國內之生產總額 (GDP)及進出口總額,均高於土地龐大 但生產力低落的中華人民共和國。當時, 中國人口已達十二億,而台灣只有兩千萬。

是故,歐洲國家從未忽視台灣之存在,亦未漠視台灣之安全情況。因此,在八○年代,荷蘭敢於軍售潛艇,德國願意私售掃雷艇,到了九○年代,法國同意販售拉法葉軍艦以及幻象戰鬥機。雖則,這些軍售事件,均引起親中國人士之不悅與杯葛。

三、台歐外交關係之改善:

九年代

九年代,在魯肇忠、魏可銘、戴瑞明、簡又新、沈錡等外交官的努力下,台歐關係,逐漸實現「務實外交」(pragmatic diplomacy)的理想,歐體官員及其會員國,紛紛訪台。

1990 年 8 月,歐體執委會副主席 Willy de Clercq 訪台。

1991 年以半官方身份訪問台灣的官員有:法國工業部長 Roger Fauroux;英國貿工部(DTI)的官員 John Meadway;義大利公共工程部長 Gianni Prandini 等人。

1992 訪台的歐洲官員更多,包括:法國外貿部的 Jean-Noel Jeanneney;英國貿工部的 John Redwood;荷蘭貿易部的Yvonne Vanrooy;比利時外貿部的 Robert Urbain;德國經濟部次長 Jürgen Möllemann;歐體執委會副主席的 Martin Bangemann;執委會 DGI 副主管 Hugo

Paemen,

1993 年 , 英國 DTI 官員 Richard Needham 訪台。

1994 年,愛爾蘭國防及海軍官員 David Andrews 訪問台灣;德國經濟部長 Guenter Rexrodt 半官式訪台;丹麥經貿政策官員 Mimi Jackobsen 亦訪問台灣。

這幾年正逢台灣經濟表現蓬勃,大量以近乎現金付款方式對法軍購,而且提出「六年國建」,因此歐洲高層訪客特別多。

然而,歐洲人在「一個中國」的煙幕下,亦常常分不清楚台灣是中國,或者台灣是台灣。因此,當吳東昇(Eric Wu)於 1995 年以立委身份拜訪歐洲議會時,他雖受到熱烈歡迎,但是歐洲議會的官方文書,卻將他當成「中華人民共和國」立法院委員看待。4 可見,「一個中國」之混淆視聽,可見台灣「正名」之重要,亦可見中國在外交上圍攻台灣之徹底。此外,歐洲議會亦於 1993 年通過決議案,支持台灣加入「關貿總協」(GATT)。

對台灣經濟及安全重要性之認同。」6

可見,歐體早於 1993 年便考慮在台設 處,但礙於中國之干擾,因此只停留在討 論階段。1994年10月,歐體執委會呈送 部長理事會之文件中,亦曾建議在台灣設 立「歐洲商業資訊中心」(European Business Information Center, EBIC) , 7 此見,歐體官方單位,已經開始研議在台 設處之名目。

實則,歐體不只想在台北設辦事處,亦 計畫將台灣融入國際社會之主流活動之 中。是故,蕾定報告會支持台灣加入 GATT.

此外,1994年,歐體規畫「對新亞洲 政策」(Towards a New Asia Strategy) 之時,執委會曾將台灣列為交往的最優先 (top priority) 名單之中。⁸ 此一新亞洲 政策,後來落實為「亞歐會議」 (ASEM)每兩年一次之亞歐二十五國首 長高峰會。第一屆於 1996 年 3 月初在泰 國曼谷舉行。不料,身列「最優先」交往 名單的台灣,未受邀請,無法參加會議。 中國代表李鵬在打壓台灣對外往來管道之 餘,甚至惡用這一次亞歐高峰會,藉機要 求亞歐首長支持「一個中國」政策,並表 示中國將在台灣領海進行飛彈演習,屆時 中國對台灣射飛彈時,亞歐國家要支持 「一個中國」立場。李鵬形同侵略的言 詞,未得參加會議的亞歐國家領袖及外交 官支持。因此,1996年3月8日中國對 台灣領海射擊飛彈時,英、法、德等歐洲 大國激烈表示反對;歐盟(EU)輪值主 席國義大利,並於羅馬及布魯塞爾發佈聲 明 (Presidency Statement),呼籲台灣忍 讓,中國則應節制,並應以「和平手段」 解決台海問題,不宜使用飛彈。9

歐洲議會則在中國對台射擊飛彈前後, 多次通過決議案,指責中國「明顯之侵略 及挑釁行為」 (overt aggression and provocation),並建議執委會支持台灣參加 國際組織,建議歐盟來台設立辦事處。10

四、開花結果:

二十一世紀台歐新關係

1997 年起,歐盟執委會果然認真規畫 來台設立辦事處事宜,開始將在台辦事處 之預算列入考慮。1998年4月,歐盟的 年度對外關係報告書中,台灣被列為未來 預計設處所在; 112000 年 7 月 18 日,歐 盟執委會致送部長理事會及歐洲議會之照 會中,來台設處一案,再被提及,並列為 優先事項。12可惜,在中國的關注及阻擾 下,設處一案只聞樓梯響,未見人進來。 中國成了麻煩製造者,刻意橫梗在台灣與 歐盟之間。

2001 年 7 月,掌理歐盟對外關係之彭 定康 (Chris Patten,即前末代英國香港總 督) ,授意發言人 Gunnar Wiegand,對 外公開表示,鑒於台灣係歐盟第十大貿易 伙伴,執委會正研擬在台設立貿易代表處 之方式, 並希望 2002 年年底之前能夠順 利完成設立案。13歐盟官員並藉機疏通朱 鎔基、李鵬、江澤民等中國官員,希望他 們不要反對「在台辦事處」之設立。此因 歐盟深知,從布魯塞爾前往台北的捷徑, 非迂迴繞道北京不可,北京這個「老大 哥」不能不尊重。換句話說,北京強烈要 求歐盟須先向中國叩頭,才能到台灣設 處。北京孤立台灣之囂張作風,於此可 見。

結果,歐盟硬是無法在 2002 年底,完

成在台設處之工作。中國硬是不願意看到 彭定康「按表操課」。在中國霸權的陰影 下,台灣就是要表現得低人一等或慢人一 步,否則中國不會睜一隻眼閉一隻眼地讓 歐洲人在台灣設處,否則中國佈置在台灣 對岸的四百多顆飛彈,便有對台試射演習 的計畫。

所幸,歐盟在台設處的意願,高於中國對台灣的壓力。掌理歐盟執委會對外關係事務的彭定康,終於在 2003 年初,派任麥當諾(Brian McDonald)來台北籌設歐洲「經濟暨貿易辦事處(European Economic and Trade Office)。從此,歐盟在台灣出現常設代表。

為了平息中國的疑慮,歐盟執委會主席 斐洛迪(Prodi)曾多次親口向朱鎔基及 江澤民保證嚴守「一個中國」政策,在台 辦事處不會從事外交及政治性質之工作。 辦事處的工作重點為貿易、投資、經濟合 作、科技研發、教育、文化等等。

台灣方面,為了不撥揚中國之逆鱗,也刻意保持低調。歐盟辦事處開張當天,並未大肆宣揚。外交部只在網站發了第 54號簡訊,歡迎麥當諾抵台履新。

台灣各大政論期刊或報紙,亦未渲染這件台灣對歐關係之重要成就。各大報僅刊登簡要報導。即使自由時報,亦只刊登台灣新世紀文教基金會董事長陳隆志之短文「欣聞歐盟駐台辦事處成立」。民間組織的「歐盟研究協會台灣分會」(EUSA-Taiwan)及「歐盟論壇」(EURF)兩大關懷歐洲事務團體,均未舉辦活動,未討論這件大事。

就這樣,歐洲經貿辦事處悄悄地來了, 未惹出丁點塵埃,未驚動北京那群召開第 十屆人民代表大會的官員及「非民選代 表」。沉默是今日的台歐外交,只要台灣 能拓展對外關係,那麼暫時的沉默便是通 往歐洲的大橋。

結論:

臨門一腳,促成歐盟來台成立辦事處的 我國外交官包括:李大維、田弘茂、邱榮 男等駐外大使級人員,以及簡又新、杜筑 生等部長級人士。當然,他們身邊的秘 書、司長等亦均全力以赴。

有趣的是,就在歐盟在台設立辦事處之 後五天,北歐的瑞典、丹麥及挪威三國 員、學者及國會議員,亦於斯德哥爾摩 (Stockholm)舉行會議,討論三國應即何加強對台關係。大會結束後,曾發表一 決議案,文中指出,北歐國家及國會將 時間,如世界衛生組織 (WHO)等。決議文呼籲中國萬萬不可以 與我國內民主政體之一,而且是華人地區第一 個民主國家。這份決議文雖缺乏法律之強 制效力,但傳達了北歐政要對台灣之關 懷。

更有趣的是,歐洲議會於 3 月 13 日以 決議案發出邀請函,邀請陳水扁總統前往 演講,闡述台灣推動民主政治的成功經 驗。然而,或許為了前置時間太短,或許 為了平息中國對新辦事處之怒氣,或者為 篤力美伊戰事之際的台灣安全,總統府乃 禮貌地表示不克前往。

事實上,在這個爭取到歐盟在台辦事處 之敏感時機,適當自制,避免拂逆中國政 府,自然是明智之舉。

在這個江澤民交棒,胡錦濤初上台的三 月間,任何刺激中國的舉止,均屬挑釁, 小國如台灣者,當然知道自處之道。畢

竟,斷交容易建交難。

台灣在經歷了蔣氏時代「前人砍樹、後 人曬太陽」的外交浩劫之後,終於有能力 為後代子孫重建一個「前人種樹、後人乘 涼」的外交出擊模式。這個模式或許不夠 正式,但這是台灣政治家自己走出來的, 中國人只有破壞、杯葛,並說風涼話。風 涼話止於智者,台歐新關係之建立,則考 驗執行者在開疆闢土之後,是否有守成及 開發能力。

【註釋】

- 1. See John Y. P. Chang, The History of Diplomatic Relations between Republic of China on Taiwan and the European Community and its Member States, (Cambridge: Churchill College, 1996), pp.158-162.
- 2.See (1) the EC Working Document, 2-1765/84, p.9; and (2) OJ of the EC, No. C 229/109, 9 Sep.1985.
- 3.魯肇忠於 1988 年接替許柯生。
- 4. See The European, No. 254, 24-30 March 1995, pp.1-2.
- 5. See point 8 of Viviane Reding's Report, EP. Doc. A3-0139/93, p.6.
- 6. See point 10 in the EP's Resolution on GATT membership for Taiwan, OJ of the

- EC, 28 June 1993, No. C176/224.
- 7.See COM(94) 314 final, Brussels, 13 July 1994, pp.19-21.
- "Communication 8.See from Commission to the Council: toward a New Asia Strategy," EC Commission, COM(94) 314 final, Brussels, 13.07.1994, p.24.
- 9. See Bulletin EU, 3-1996, CFAP(7/12), March 1996, point 1, 4, 7.
- 10.See "Resolution on further threats to Taiwan," OJ of the ECs, No C96/302, 1.4.96; and also "Resolution Taiwan's role international organization," OJ of the ECs, No C261/169, 9.9.1996.
- 11.See "Multi-Annual Allocation of resources of the external-service," SEC(98) 1261, 8 April, 1998.
- "Communication the Commission to the Council and the European Parliament concerning the development of the external service," COM(2000)456 final, 18 July 2000.
- 13.See "Does the EU dare to set up trade office in Taiwan," Editorial, Taiwan News, 12 July 2001.