

# 第一名

## 台灣開拓國際關係的另一條道路： 「新外交」的詮釋、實踐與複合網絡策略的 建構

徐郁芬 / 中正大學政治研究所國際關係組碩士生

楊 昊 / 中正大學政治研究所國際關係組博士生

### 壹、前言：打破傳統外交迷思， 重構現代外交意涵

早在十七世紀，傳統的外交（classical diplomacy）在結構上指的是政治單元（political units）或民族國家（nation-state）之間的互動與交往關係；在過程上，強調國家間雙邊（bilateral）的規則性互動關係；在議程（agenda）上，則是反映了政治領導人本身的價值與立場；譬如，其中包括了譬如在1648年的歐洲僅有十二個所謂的主權國家，這十二個民族國家間因利益考量所建立的關係，即構築了古典外交的基本型態。<sup>1</sup>狹義而言，此種古典外交所指涉之意涵大多以隸屬於高階政治（high politics）範疇中之政治關係為主。而在國際關係研究領域中，針對外交史的研究亦將十八世紀中歐洲國際體系的發展列為重要的探討素材，當時的歐洲協調（European Concert）正是幾個重要的國家之間進行相互謀合下的政治穩定體系。如果持此一傳統的外交認知來檢討台

灣在國際關係上的發展狀況，我們不得不承認，近幾十年來台灣在傳統「外交」上的發展空間，確實不斷在對岸的強勢封鎖下備受擠壓。

不過，近年來隨著國際局勢的變遷，傳統的「外交」概念早已不敷現今國家在國際體系中之實際需求，從而被各種不同的力量所挑戰，而這些力量大致上包括了：（1）來自全球層次的全球化（globalization）力量：全球化對於傳統外交的衝擊，係源自於政治、經濟、運輸、環境、科技等不同面向的刺激，穿透了國家的實質畛域，因而使得國家不得不針對本身與其他國家，甚至是其他行為者間的關係進行結構性或策略性的調整；<sup>2</sup>（2）來自區域層次的區域整合（regional integration）力量：從地緣政治（geopolitics）的角度觀之，西歐、北美、拉丁美洲、南非、東南亞以及亞太等區域內所從事之整合運動之發展，開始對區域內之國家在經貿、軍事、安全等策略上有更為直接之影響，在不同議題範疇（issue-area）內之共同立場的追求，使得區域內的國家有朝向區域社群

(regional community) 方向發展之趨勢；<sup>3</sup> (3) 來自超國家層次的國際制度之約制與促進合作力量：自第二次世界大戰以降，為數眾多的國際制度與國際組織因應而生，此一超國家層次的機制並非意在建立一個世界政府，而是要締造一個自由的國際政治與經濟「秩序」。此種秩序透過國際制度所鋪陳的互賴網絡 (network of interdependence)，一方面約制了國家間衝突的可能，一方面亦提供資訊透明化平台之建立，促使國家間有更多合作的空間；<sup>4</sup> (4) 來自國家內部之社會層次的多元交流力量：從互賴的角度觀之，國家間的多元互動管道將因彼此間的互賴程度之提高而複雜化，而此類多元管道包括了跨國勞動人口、移民、外籍新娘等社會層面之流動，而此一複雜的社會交流亦致使國家必須更加重視屬於低階政治 (low politics，或稱福利政治 welfare politics) 中的各種議題，同時亦影響國家在外交政策制訂上的彈性與策略縱深；<sup>5</sup> (5) 來自個人層次的人權價值 (values of human rights) 的重新確認：在後冷戰時期，人權價值的重新確立使得國家將無法刻意忽略貧窮、疾病、衛生、平等、性別歧視與公民資格 (citizenship) 等人類安全 (human security，或稱人身安全) 問題，也就是說，諸如此類的關注將使得國家的對外影響力所能延展的範圍更為廣博。<sup>6</sup> 上述幾股力量的挑戰，穿越了傳統領土國家 (territorial states) 間的實際疆域；對於國家在外交或對外政策 (foreign policy) 的規劃、制訂與執行上，亦挹注了更為廣博的關懷以及更具彈性的政策空間。換言之，這幾股力量不但對於傳統外交在形式、實質內涵以及實踐上均有所衝擊，亦重新建構出當代國

家的「新外交」 (New Diplomacy)。

鑒於此，本文擬從學理的角度對所謂的「新外交」進行概念層次之探討，並進一步分析如何將「新外交」之概念落實在台灣的對外政策上之。針對此，本文主要包括四個部份：(1) 「新外交」的內涵與學理基礎：從國際關係理論的學理基礎來詮釋「新外交」在概念層次上所囊括的多元內涵；(2) 「新外交」在操作層次之實踐策略：嘗試從網絡與議題領域的角度之複合聯繫關係來建立新外交的實踐策略；(3) 台灣近年來外交政策的實踐與演化：透過台灣外交之政策方向與對外關係發展之回顧來分析台灣外交所面對的主要困境；(4) 「新外交」在台灣拓展國際關係上的策略應用：嘗試梳理「新外交」之複雜脈絡中的務實拓展之途，並透過認同理念的建構與詮釋權的掌握來結合新外交的實踐策略，進一步提供對於台灣在拓展國際關係上的關鍵策略。

## 貳、詮釋變革：「新外交」的內涵、學理基礎

誠如前言所述，近年來的國際關係無論在實務發展或學理研究上，正在進行結構性之變革，此一變革係肇因於政治、社會、經濟或者是科技等不同面向的衝擊，這些衝擊除了對於國際關係之結構面造成影響外，當然亦對單元 (即國家) 造成波及，特別是後冷戰時期國家的外交主張 (diplomatic assumptions) 上更是明顯。在近期的相關論著中，譬如 Robert Cooper 在 *The Breaking of Nations: Orders and Chaos in Twentieth-first Century* 一書中即曾經指出當代世界政治有三種不同類型的國家，而這三種類型的國家間最主要的區

別係在國家間的互動方式與主要關注之不同。Cooper強調當代世界中有一部份的國家仍停留在「前現代」國家的範疇中，此種「前現代」國家意味著無法發揮正常功能的國家；另外，有些國家屬於「現代」國家，此類國家只關心自身的主權與國家利益問題；最後，有些國家則屬於「後現代」國家，相當有趣的是，在「後現代」國家中區別國際與國內的畛域已逐漸模糊，就此，對外政策與國內政治已逐漸相互影響，從而使得國家在面對世界政治的能動性（dynamics）時之主要關注將更為多元。<sup>7</sup> 針對此類國家在因應變動的世界政治中所需具備的策略，我們或可從Francis Fukuyama 的最新著作中獲致些許啟示。Fukuyama 在 *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century* 一書中不斷呼籲，新形式之政府制度的建立以及強化既存制度之功能，確實是吾人在面臨多元複雜之全球化衝擊的當下，必須進行反思與實踐的核心關切。<sup>8</sup> 就此，如何建構一套新形式的治理或所謂的有效治理途徑，亦將成為吾人面對多元變動的國內與國際社會之際，必須面對的重要課題。從這個角度來看，國家為了要因應國際體系的變遷以及來自於不同議題範疇中的多種挑戰，從而不得不重新對於「外交」的內涵進行思索，致使傳統隸屬於高階政治的外交思維，日漸被範圍較廣的「對外政策」（foreign policy）或「國際事務」（international affairs）之相對廣博的內涵所充實，從而為「新外交」之實踐帶來契機。

在定義上，「新外交」強調一種相對於傳統外交工作之多元行動，在此，本文嘗試從下列四個角度來詮釋「新外交」的內涵（可參見表一）：

表一、新外交之內涵分析

新外交的內涵	
<b>概念</b>	在概念上強調新時代的外交活動所具有之豐富、多元特性，更強調一種由「硬權力」（hard power）過渡到「軟權力」（soft power）之關懷與展現。
<b>結構</b>	要有建立一套在聯合國、政府與非政府行為者間之動態、創新的伙伴關係，此一關係乃透過網絡來加以連結。
<b>經驗</b>	在追求人類安全之目標的前提下，諸如加拿大、聯合國以及諸多非政府組織，亦都涉入新外交的實踐過程之中。
<b>學理</b>	以新自由主義（neoliberalism）為主軸，進一步發展出一套由互賴關係之聯繫到治理網絡之建立的一系列理論系譜

資料來源：作者自製。

首先，在概念上，新外交之所以「新穎」之處，除了揭櫫新時代的外交活動所具有之豐富、多元特性外，其實亦強調一種權力內涵的轉移：<sup>9</sup> 由「硬權力」之施展過渡到「軟權力」之展現的關注。令人好奇的是，在此過程中所強調之硬權力與軟權力所指為何？又為何軟權力的重要性在近代備受重視？簡單來說，硬權力意即韋伯式（Weberian）的權力運作模式，在國際關係中係以威脅（threat）或利誘（rewards）的手段來迫使他國從事原本不會實踐之行為，以達成自身想要的結果；而此種權力之運作手段主要藉由軍事力或強制性的經濟力。相較之下，軟權力所強調者則以非強制力（coercion）之途徑為憑藉。<sup>10</sup> 軟權力之概念係在1980年代由Joseph S. Nye, Jr.所提出，其核心價值是建立一套由對於文化、政治或社會等

層面之關懷所出發的吸引與說服之能力，此種能力並非透過強制的方式來達成目的，簡而言之，就是吸引他人來對己身所設定之目標有所興趣，進而想要主動參與而非被強迫。其中，最為關鍵的吸引力係來自於想法（idea）、文化或議題設定（agenda-setting），從而得以形塑他人的偏好（preference），並進一步說服他人同意行使利於己身之規範或制度。<sup>11</sup> 鑒於此，軟權力與以軍事力量或強制合作來追求目標的硬權力不同（請參見圖一）。

Nye又進一步指出，軟權力一般而言係透過人道干預與救援、經濟援助以及各種確保普世人權與民主價值之行動，來推動共同價值的建立，藉以克服影響人類之威脅所構成的「不安全」（insecurity）情勢；<sup>12</sup> 同時待進一步將此一價值落實到國家在國際社會之參與上，將促成了諸多全球層次之議題的多邊合作（multilateral cooperation）。<sup>13</sup> 也就是說，在概念上，結合了軟權力的新外交，在內涵上將具有與冷戰期間之結盟政治或傳統外交截然不同的表現。

	硬權力		軟權力	
行為光譜	強制      引誘 命令 ←—————→ 合作		議程設定      吸引	
最常運用的資源	武力 經濟制裁      賠償 賄賂		制度      價值 文化 政策	
政府政策	強制外交 戰爭 同盟		公開外交 雙邊與多邊 外交	
經驗案例	美國對伊 戰爭      經濟援助、 301條款		聯合國 人權憲章      人權價值的 推動與倡議	

資料來源：整理並修改自Joseph S. Nye, Jr. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, p.8.

圖一、Joseph S. Nye, Jr.所區別之權力圖

在結構上，新外交的運作方式頗為特別，除了以政府作為核心行為者外，亦透過公開或半公開的參與方式，囊括了不同的行為者。譬如，Shaun Riordan曾經指出，新外交特別強調在外交服務（diplomatic services）的實踐上，以網絡結構來取代傳統的科層制結構。<sup>14</sup> 換言之，政府的角色將在更為多元的刺激下從而進行轉型，而此一轉型在結構上至少將有兩個層次的

變革：（1）國內層次：新外交所涉及之議程與目標需要更強的民意作為基礎，從而使得外交政策的民主化（democratization of foreign policy）過程將不容忽視。簡單來說，該過程意即在國內層次透過網絡式的決策過程，將囊括更為多元的行為者，而這些行為者將得以透過民主的機制與程序來參與傳統被視為是黑盒子的外交決策過程。對於政策本身來說，亦因為具有民意

的支持，而具有更多的正當合法性（legitimacy）；（2）在國際層次上：網絡式的新外交，透過論壇結合專家以及非政府組織（NGOs），並強調組織的透明性（transparency）所象徵的決策公開化，將致使新外交在運作結構上將更完整地結合非政府組織與私人部門（the private sector）等非政府行為者，使其得以進入昔日由政府所主導的外交活動中，因而形塑了一套新形式的治理模式 - 全球治理（global governance） - 此一模式除了囊括了更為多元的議題範疇外，更能致使國家在外交工作上之努力得以事半功倍，在多元參與中獲得更為豐富之成效。除了 Riordan 之外，諸如 Andrew A. Cooper、John English、Ramesh Thakur 以及 Ramesh Chandra 等從事全球治理研究之學者亦認為，透過各種不同型式之創新外交實踐，特別是在某些特定議題中，這些具有相同立場的國家或跨國公民社會（civil society）將建構一系列的網絡，透過共同價值的確認與進一步重塑，結合新外交途徑之應用來建立在全球商業、貿易或廣義

的安全議題上之全球治理模式。<sup>15</sup>

在經驗上，「新外交」的實踐在本質上可以被視為是由人類安全議程（human security agenda）所投射在各個議題上的落實。基本上，該議程與傳統的安全觀所關注的重點不盡相同，就某種程度而言，類似於一套新的安全典範（new security paradigm）（請參見表二）。人類安全所關注的重點係攸關與人類生存息息相關之跨國勞工移民、跨國經濟與網路犯罪、恐怖主義活動、生態與環境威脅、疾病感染問題、對人權之壓迫等多元多變之新型安全威脅；而新外交之實踐即透過多元行為者的參與與創新外交工具之應用，來實踐與確保人類安全議程中的種種關懷。在當代國際關係的運作中，最為明顯的例子即是加拿大在新外交上的實踐，加拿大的新外交涉及了一種新的領導模式、新的結合非政府組織與公民的整合性途徑，這些途徑不全然是官方形式的對外互動，在運作上，亦包括國家資助的研討會與協商會議等方式來加強外交工作的廣度。<sup>16</sup>

表二、傳統安全典範與新安全典範的比較

	傳統的安全典範	新安全典範
定位上	傳統信念（orthodox belief，其實指的就是國家安全）	對於安全的規範性重新定位（as a normative re-conceptualization of security，其實意味著人類安全）
分析單元或關注對象	國家	人類或地球
目的	確保國家的實存	確保人類或地球的福祉
議題	與軍事或傳統國家安全相關	廣泛
新安全挑戰所扮演的角色	被視為是威脅國家的新敵人或新方式	主要關注

資料來源：作者整理自 Paul Stares, 2000. “New’ and ‘Non-Traditional’ Security Challenges,” in *New Millennium, New Perspectives: The United Nations, Security and Governance*. eds. Ramesh Thakur and Edward Newman (New York: The United Nations University Press), p. 151.

加拿大外長Lloyd Axworthy 在其任內，即把人類安全視為加拿大對外政策的重要支柱，<sup>17</sup> 他曾經指出人類安全的關懷意味著「個人的需求必須是我國在對外政策上的主要關注」，<sup>18</sup> 換言之，人類安全或對人權之關懷早已超溢傳統主權國家之實際疆域與範疇，從而成為一個「全球社群」所關懷的焦點。<sup>19</sup> 儘管如此，Axworthy的主張並不意味著加拿大將不再注重傳統的國家安全或早已間接承認國家已逐漸邁入盡頭。相反地，Axworthy認為唯有確保此種「微觀層次的安全」（micro-security），才能進一步為國家、區域或全球帶來穩定與和平。<sup>20</sup> 換個角度來看，由人類安全議程所出發的新外交並非是傳統外交政策所關注之焦點的替代品，而是可以增進傳統外交在功能與範圍上之周延性。<sup>21</sup> 因此，在Axworthy的倡導下，加拿大的對外政策在（1）小型武器與輕裝備武器的管制上；（2）人道干預與援助；（3）專業的民間佈署；（4）國際民間警察；（5）聯合國的制裁行為與維持和平；（6）國際罪犯法庭；（7）受戰禍影響的孩童；（8）人權領域的行動：例如針對科索沃危機的相關處理方式；（9）跨國罪犯之防制；以及（10）全球公民社會之建立等議題上，均嘗試透過參與國際社會之相關行動，或者是建立多邊合作之機制來完成人類安全議程之落實。<sup>22</sup> 當然，針對新外交的實踐，除了加拿大外，聯合國與非政府組織所建立之日益密切的合作網絡，更使得新外交得以從各種不同的途徑中進行運作。<sup>23</sup>

在此，我們可以從學理的角度來進一步分析新外交。在學理上，此種結合國家、

國際制度（包括了國際組織與國際建制，international regimes）以及非政府組織或私人部門等多元行為者的互動關係，其實涉及了共同治理（co-governance）網絡的理論基礎，在這個網絡中，不同利益的匯集正構築了公私部門相對開放的互動形式，<sup>24</sup> 從而充實了新外交在決策與執行的整個過程。而此點，正是近期所興起的治理（governance）相關概念在國際關係上的發酵與運用。就國際關係理論的角度而言，「治理」概念的興起與在外交活動上的實踐，可以從兩個角度來探討，一個是互賴關係的聯繫，另一個則是網絡關係的建立；事實上，這兩個角度其實皆與新自由主義（neoliberalism）的發展與演化有頗為密切之關聯。

在新自由主義的理論發展上，有一個可以清楚觀察到的演化過程：由早期之強調道德理想的訴求逐漸往務實面的實踐來發展。也就是說，新自由主義的前身（也就是國際關係理論中傳統的自由主義），其實充斥著理想主義所主張之建立世界政府的理想訴求，直到世界政府的理想被國家間之現實政治（realpolitik）競逐所侵蝕後，特別是到了1970年代結合互賴理論（interdependence theory）所重新建構出的新自由主義，才逐漸發展了另一套極為重要的命題。<sup>25</sup> 該命題強調在相互依賴程度日漸增加的今日，國家間對國際關係的關注從全然高階政治之考量，在追求繁榮並致力於自由價值的前提下，融入了以經濟為主之隸屬於低階政治範疇中之關懷，這也使得自由主義的理論內涵與在研究上的實質關注，更重視動態的過程（dynamic process）以及策略上的考量（strategic considerations）

），並進一步使得國家間的互動關係除了彼此衝突之外，亦有相互合作的可能。<sup>26</sup>到了1980年代之後，新自由主義的另一個重要轉變 - 以廣義的國際制度來架構出穩定的國際互動網絡 - 在學理上即成就了所謂的「新自由制度主義」（neoliberal institutionalism）的核心命題。提出新自由制度主義的國際關係理論大師Robert O. Keohane 認為，透過制度在功能面所能展現的影響，將得以促使國家從事合作從得以維繫在各個議題領域中所存在的國際秩序與穩定。<sup>27</sup>到了近期，特別是在1990年代以後，由James N. Rosenau等學者沿著類似邏輯從事的後續研究，進一步將治理的概念帶進國際關係研究中，不但強調非政府組織與國際制度在國際新秩序中所扮演的角色，亦嘗試透過「沒有政府的治理」來投射出「全球治理」的可能未來願景。<sup>28</sup>

從上述在理論層面的演進與發展中，我們可以發現，透過互賴程度的日漸提高，國際/內的界線日益模糊，從而使得國際/內的聯繫在各種不同的全球化力量的影響下日益密切；就此，國家在面對各種各樣的新問題與新挑戰時，實難以獨斷克服或獨立解決，從而國家的角色將需要重新定位並且亦需建立一套新形式之與其他行為者謀合之合作方式。鑑於此，國家將重新鑲嵌於一個「由下而上」施展影響力的國內非政府組織，以及「由上而下」進行約制的國際制度所共同構築的複合網絡（complex network）中，進而在各種不同的議題範疇內，嘗試在合作與共同參與的過程中從事問題的解決與安排。此種過程正是為了因應國際事務之多元性與複雜性所需建立的對外政策（新外交）所具有之

運作與實踐過程。

### 參、重構理路：「新外交」在操作層次之實踐策略

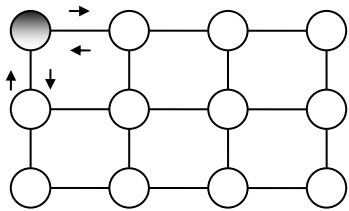
在新外交在操作層次的實踐策略上，有一個頗為核心的概念，即複合聯繫關係的建立。事實上，此一複合聯繫關係可以從兩個角度來進行先探：（1）就「聯繫」而言：透過網絡的方式來將各種不同的行為者加以聯繫，是新外交在策略層次上的核心命題；（2）就「複合」而言，透過網絡的效應將不同的議題領域加以聯結，將會是在議題上追求複合的重要實踐。也就是說，透過網絡式的運作方式，新外交將得以透過互動（interaction，強調行為者間的互動）與整合（integration，強調整合議題領域）的方式來進行落實，而這樣的過程將形成一套結合多元行為者與多元議題範疇之「複合式網絡外交」。

「複合式網絡外交」是新外交實踐的重要途徑之一。傳統的外交係以國家為中心來就某一個議題來建立網絡聯繫關係，而此種傳統模式一直是國與國間的主要互動途徑（請參見圖二之一）。不過，隨著全球化衝擊之影響，各種不同議題間的相互激盪與相互聯繫，國家不再單就某一個特定議題來建立其與其他國家間的關係，可能亦要同時面對數個不同的議題，從而使得國與國間的互動關係愈亦多元，而所涉及的決策面向亦趨複雜。就此，以國家為中心的單一網絡關係將進一步演化成以國家為中心的「多元議題網絡關係」，譬如，國家可能因為經濟考量需要與他國合作，在特定區域中進行經濟特區或工業區的建立，而可能影響該區域中既有之自然生態，從而招致與環保相關之國際組織的

關切，此亦使得國家必須重新考量經濟與環境的權衡問題（請參見圖二之二）。在今日，除了在議題層次的多元形式之外，強調以國家為中心的對外關係拓展模式，將進一步結合不同議題範疇與各種國內

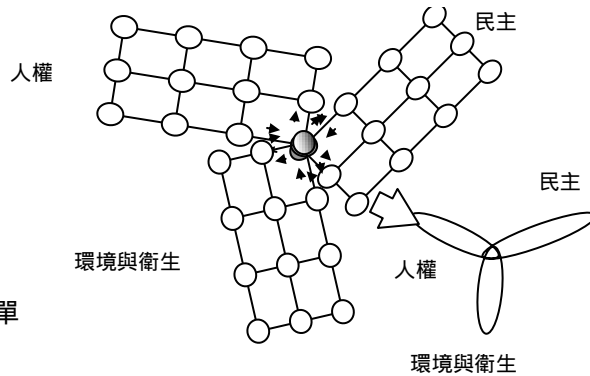
（非政府組織、私人部門）與國際行為者（國際建制與國際組織），從而成就一套結合多元行為者與多元議題範疇之「複合式網絡外交」（請參見圖二之三）。

（一）國家中心型的網絡建立：  
單一議題範疇



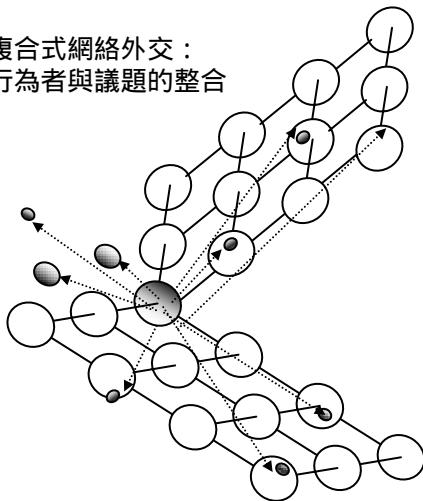
說明：傳統外交，以國家為中心的單一議題網絡關係之建立。

（二）國家中心型的網絡建立：  
多議題範疇



說明：議題層次的複合網絡外交，以國家為中心的多元議題網絡關係之建立，譬如：民主、人權與環境衛生等。

（三）複合式網絡外交：  
行為者與議題的整合



說明：結合多元行為者與多元議題範疇之複合網路外交，以國家為中心但結合不同議題範疇與各種國內（非政府組織、私人部門）與國際行為者（國際建制與國際組織），成就一套複合式網絡外交。

圖二、新外交在操作層次的實踐策略

資料來源：圖一之概念係修改自Graham Allison, “National and International Security,” in Joseph S. Nye, Jr. and John D. Donahue, eds. *Governance in a Globalizing World* (Washington, D. C.: Brookings Institution Press, 2000), p.74; 圖二與圖三之則是自圖一演化，作者自繪。



譬如，以「新和平支持行動」(new peace support operations)即需要軍方與民間的結合，亦因其操作所涉及面向之廣，除了軍事安全之外，亦涉及人道救援、經濟重建等面向，故亟需要一個水平聯結的整體性(holistic)解決途徑。就此，在國際層次方面，聯合國及相關國際建制的角色則倍顯重要，特別是在設計並執行此種水平聯結的策略上；而在國內層次上，因為和平支持行動涉及面向廣，國內相關對口單位與政府部門間更需存在一種協調(coordination)的機制，從而政府將面臨重新檢視或調整政府部門的授權問題，並建立跨政府的水平協調機制。<sup>29</sup>此外，近年來所大量興起的非政府組織間，其聯繫管道將超越傳統國家中心的網絡聯繫模式，將有裨於「複合式網絡外交」的實踐縱深，使其可以直接穿越國界，將直接在國內甚至是社會與個人層次發揮影響力。

值得注意的是，在此一「複合式網絡外交」中相關行為者間的聯繫，靠的除了己身的利益計算與權力結構的考量外，更為關鍵的正是無形的資源連結，其中包括了有吸引力的性格、文化、政治價值觀、制度、具正當性或具道德權威的政策。譬如，在實際政治上，一個領導者若提出一個他人願意跟隨的價值，則可節省領導必須支出的代價，從而使得聯繫更加密切，並且將得以形塑出一套透過軟權力來聯繫與實踐的規範。<sup>30</sup>相較於抽象的認同，在實際層次上，深厚的經濟力量之建立不但可作為經濟制裁和賠償的資源(指硬權力在經濟面上的行使)，亦可以轉換為國

家吸引力的重要來源(特別是在軟權力的施展上)。<sup>31</sup>尤其是在不斷進行資訊革命的當代，多元的傳播管道能夠幫助議題的實質建構，其中，又以文化與價值觀越貼近普世之國際規範(現今強調的是自由主義、多元主義、自決等價值)者，以及其信譽受國內或國際價值與政策所強化(尊崇民主、人權、開放、言論自由)者尤為之，<sup>32</sup>這些管道將結合經濟力作為新外交中諸多價值實際運作上的重要權力資源(power resources)，且日漸成為不容忽視的重要命題。

#### 肆、理論與實務的對話：台灣近年來外交政策的實踐與演化

本文在前三節初步探討了源自於西方學術與實際政治社群之「新外交」的內涵、學理基礎以及其在操作層次之實踐策略；在此，本文欲從經驗上的角度來探討台灣外交之政策方向與對外關係之發展。在台灣外交政策的歷史回顧上，本文擬針對自1950年代國民黨政府播遷來台後的主要外交政策進行整理，在階段上大致可分為四個時期：蔣中正時期(1950年—1972年)、蔣經國時期(1972年—1988年)、李登輝時期(1988年—2000年)以及陳水扁時期(2000年迄今)。其中，主要的四位總統在每個時期外交政策施政都其大方向，當然，在策略上可能會運用各種不同的政策方針或口號來實踐此一大方向，而這些方針或口號即成就了我國近年來外交施政的實踐(請參見表三)。

表三、台灣在外交政策上的實踐與演化

時期	施政方向	內涵	說明
蔣中正 執政時期 1950 1972	漢賊不兩立	雙方皆主張「一個中國」，並且是己方為中國「唯一且合法的代表政府」。 <sup>33</sup>	處於冷戰高峰期，重點擺在加強與美國的關係，確保聯合國席位以及爭取與新興國家建立邦交。
蔣經國 執政時期 1972 1988	草根外交	藉由各種管道來影響美國政府的決策，努力加強與美國各州和聯邦參議員的關係。 <sup>34</sup>	中美斷交與退出聯合國，使外交孤立，外交政策在加強與無邦交國家的來往，以及民間與商務交流，即推動「實質外交」，但仍延續蔣中正時期的「漢賊不兩立」原則。
	國民外交	經由各種政府與民間組織，與美國各州締結「姊妹市」、「姊妹會」；與無邦交國的往來，則採各種不同名義、派駐相關人員，以維繫與當地國的實質關係，及處理經貿、文化、旅遊事務。 <sup>35</sup>	
李登輝 執政時期 1988 2000	務實外交	1.改變了傳統的「國家主權」觀念，承認台海兩岸分治的事實，即中華人民共和國統治大陸，而中華民國政府的轄區祇涵蓋台、澎、金、馬。在中國和平統一之前，認定兩者互為對等的主權國家，在國際社會各享有平等與完整的國際法人格。2.放棄了「排他性」的外交承認，中華民國願與世界各國建立外交或友好合作關係，對於任何國家與中共的關係，只要不損及我方權益，絕不予過問。3.不再強調「意識形態」的歧異，亦無意挑戰中共在國際上既有的地位，我們僅強調兩岸在國際上應相互尊重平行發展，政府為了爭取國家利益與全民福祉，將勇往直前為所當為。 <sup>36</sup>	隨著台灣民主化程度加深，重新詮釋「一個中國」原則，主張「一個中國，兩個政治實體」，台灣的統治權在台澎金馬地區。延伸功能性的「實質外交」，發展成「務實外交」，並採「雙重承認」，藉各種管道提升台灣在國際上的能見度。
	實質外交	台灣以發展經貿關係或實質關係，藉由經貿、文化、科技和體育等低敏感度的議題來擴展，以此來打開台灣的外交空間，並希望有朝一日能擴展到高敏感度的政治、軍事安全與外交的層面上。 <sup>37</sup>	

<p><b>李登輝</b> 執政時期1988 2000</p>	<p><b>雙重承認</b></p>	<p>指建交國家的政府在同一時間裡給予被承認國家（分裂國家）中的兩個政府〔政府承認〕，也就是說，不要求建交國承認中華民國為中國唯一的合法政府，也不要求其與中共斷交，換言之，該建交國可同時承認中華民國與中華人民共和國。<sup>38</sup></p>	
	<p><b>多邊外交</b></p>	<p>強化在國際組織上的參與，包括經濟援助、人道援助，對國際重大災難事件提供人道救濟。<sup>39</sup></p>	
	<p><b>雙邊外交</b></p>	<p>為加強與邦交國的關係，以及增加與無邦交國的來往，採取功能性的外交策略，包括經貿接觸、航運聯繫、技術合作、經濟援助等。<sup>40</sup></p>	
	<p><b>彈性外交</b></p>	<p>以經濟互動為外交政策主軸，包括強化既存的外交關係、加強與美國及西歐貿易，並鼓勵由這些國家引進外資，以及推動全方位外交，選擇若干國家積極推動經濟、技術、文化及教育的互動關係。<sup>41</sup></p>	
	<p><b>度假外交</b></p>	<p>高層出訪，把中華民國帶到國際場合。<sup>42</sup></p>	
<p><b>陳水扁</b> 執政時期2000 迄今</p>	<p><b>多元外交</b></p>	<p>陳總統提出要以「新國際主義」作為政府外交政策的施政主軸。在「新國際主義」的思維下，台灣不但要以自身在民主與政、經發展上的成就作為與世界接軌的資產，更要以「多元外交」的策略，廣泛而積極的參與國際事務。再三強調，台灣要站起來，台灣要走出去！<sup>43</sup></p>	<p>陳水扁時期的外交政策施政方向，基本上以多元特質為主要方針，此一特質強調結合經濟、人權等議題，並在行為者上結合政府、非政府組織與民間力量的國際參與，已見「複合式網絡外交」之部份實踐。</p>
	<p><b>共識外交</b></p>	<p>加強政府與民眾、行政部門與立法部門、海內與海外的溝通與共識。<sup>44</sup></p>	
	<p><b>實力外交</b></p>	<p>提升外交效能，綜合運用經濟、道德及民間之力量。<sup>45</sup></p>	
	<p><b>民主外交</b></p>	<p>1.加強對各國民主人權的關懷及協助。2.促進政府與民間部門參與政府間及非政府間國際組織及相關活動。3.設置「台灣民主基金會」。4.推動成立「亞太地區民主同盟」。<sup>46</sup></p>	
	<p><b>經貿外交</b></p>	<p>1.洽簽自由貿易協定。2.推動技術合作、投資保障、避免雙重課稅等項合作。3.積極參與「世界貿易組織」及「亞太經濟合作」會議事務，並增進與其他會員國交流、合作。<sup>47</sup></p>	

<b>陳水扁 執政時 期2000 迄今</b>	<b>國會外交</b>	2002年立法院王金平院長曾經四次率團出訪，除參加哥斯大黎加總統就職典禮外，也出席中美洲暨加勒比海盆地國會議長論壇，訪問多明尼加、歐洲議會。總計王院長四次率團出訪行程共訪問包括美國在內五個美洲國家及五個歐洲國家。在訪問歐洲期間，除受到歐洲議會及各國國會的禮遇外，也拜會歐洲議會考克斯議長及多國國會領袖，歐洲議會九月五日通過呼籲中共應撤除飛彈的決議案，足證國會外交產生積極效果。 <sup>48</sup>
	<b>全民外交</b>	為順應國際社會民主化、全球化、彼此間互賴加深、非政府組織及國際社區興起的主流思潮，以及國內民主化及豐沛民間力量興起的趨勢，並為突破中共在國際上對我之打壓與封鎖，外交部提出「全民外交」的理念，希望透過民意的交流與全民的參與感，加強一般國民對我國外交工作與處境之認識，進而激發社會上各階層人士對於民間外交工作之參與。而外交部也願意在國會、政黨、城市、學術、智庫、青年志工、企業界及非政府性國際組織等方面扮演全民外交推動者的角色。 <sup>49</sup>
	<b>人權外交</b>	政治民主化及市場經濟為後冷戰時期國際社會的主流，而我國近十年來的民主改革成就，亦贏得了國際間的普遍讚譽。去年美國國務院所公布的世界人權報告書中，也指出台灣在政治民主、言論集會自由方面表現優異，而根據「自由之家」(Freedom House)公布的2000年至2001年人權報告，我國在人權的保障上被評定為與日本、法國、德國、義大利等先進國家同級。我從威權體制和平過渡為自由民主體制，同時又能維持社會的穩定與經濟的成長，對於發展中國家而言，尤具有相當之參考價值，也是我推動人權外交的最有力憑藉。 <sup>50</sup>

資料來源：作者自行整理，請參見註33-50。

從表三中，我們可以初步瞭解蔣中正時期（1950-1972）以「漢賊不兩立」之主張作為外交政策之主軸確有其原因。該主張的背景係處於冷戰高峰期，為了確保與美國關係的穩定、確保聯合國席位以及爭取與新興國家建立邦交，當時的政府在「反攻大陸」的冀望下，在外交上爭取正統地位。不過，當冷戰時期的美國改變圍堵策略，改採「聯中制蘇」的情況下，接受中華人民共和國入聯合國，而我方秉持著「漢賊不兩立」原則，即宣布退出聯合國，從此開始了外交孤立的時期。到了蔣經國時期（1972-1988），以「實質外交」為核心的外交政策是為了突破外交孤立局面所採取之民間與商務方面的交流，並進一步開展與無邦交國家的來往。在當時，政府因結構因素使然已注意到民間組織的重要性，不過大體上，仍延續蔣中正時期的「漢賊不兩立」原則，並無重大突破。

接續，李登輝時期（1988-2000）以「務實外交」為核心的外交政策是一個重要的轉捩點。其中，隨著台灣民主化轉型過程的持續演進，李前總統對內強調台灣的統治權在台澎金馬地區之事實，從而改變了早期「漢賊不兩立」之原則；而在對外，強調具有延伸功能特質之「實質外交」，並進一步將其發展成「務實外交」之實踐。在對外關係上轉而採行「雙重承認」，並嘗試藉由各種管道來提升台灣在國際上的能見度。此時期台灣的外交政策是爭取在國際上的曝光，不論是正式或非正式場合，主要欲讓國際了解到兩岸有截然不同的兩個事實主權，同時更積極的與無邦交國家交往，亦不忘加強鞏固與有邦交國家各層面的實質關係，而參與國際組

織正是該時期外交政策的重點工作方向之一。整體而言，務實外交的特性是：

（1）在法理（*de jure*）方面：暫時擱置正統問題；（2）在事實（*de facto*）方面：面對台海兩岸四十多年來各自在其轄區的「有效統治」事實；（3）在兩岸層次上：強調雙方分別擁有事實主權，在全中國層次則強調人民主權與理念主權；（4）在國際上：強調中華民國在國際社會中之國家地位，而將中國界定在地理、歷史、文化與民族面向，以及國際法中原始國家地位；（5）對中國大陸的立場：凸顯中華民國在台澎金馬之完整國際法人地位，以及中共主張其為代表全中國之國際法人的不合理；（6）對台灣而言：促請世界各國及國際組織對於中華民國基於有效控制台澎金馬的政治現實，給予台北事實承認，進而法律承認；（7）在實際互動上：與中共進行相容之非零合賽局。

<sup>51</sup> 上述特色，均給予台灣的外交施政方針與對外關係之拓展，注入了一劑重要的強心劑。在民主轉型時期後的台灣，正式面臨了政黨輪替的政治變遷，亦使得民主台灣進入了民主鞏固時期。陳水扁時期（2000迄今）的外交政策，其重點在於強調「多元外交」：在大方向上，主要以對外政策的多元特質為主要考量；在價值上，嘗試以民主人權、經濟共榮、和平安全三大議題為主軸；在實踐上，加強整合相關部會涉外業務，並結合民間充沛的活力與資源，推動全方位外交，以創造雙邊及多邊的共同利益。整合政府與民間的力量，共同開展全方位、多層次及多元化的外交。<sup>52</sup>

從上述四個不同時期之外交政策的實踐與演化上，我們可以觀察到下列四個演化

的方向：

第一、原則上（僵化→彈性）：從早期的漢賊不兩立過渡到雙重承認，後再發展成多元外交，從此一演化過程中，外交的原則從「堅不退讓的象徵性政治方針」，漸漸轉形成「實質往來（尤其是經濟面）的著重與擴展」；同時體認到一種用來看待兩岸現況並藉以制訂彈性之外交政策之新務實心態，時至今日，台灣更循著各種方式來融入國際社群。此種外交原則確實是由既定不變的立場，往有預留模糊空間象徵性原則與大方向策略修正。特別是強調普世價值的重要性，尊重任何合乎價值的行動，例如民主、人權、自由與和平（尤其是反恐怖主義，counter-terrorism）。

第二、方式上（一元管道→多元管道）：早期外交以涉及高階政治議題者居多，均藉由官方途徑從事對話與互動，因而具有高度政治意涵。同時，我國外交之發展在結構上又被強加了中共的阻撓，從而使得在正式的官方管道上倍受挫折。針對此，我國轉而向其他低階政治領域發展實質外交，嘗試在官方互動外加強我國與國際的交流互動，例如對他國的經濟援助、人道救濟。多元外交更將管道拓展到相互連結的複合網絡中，囊括各個層次（政府部門、非政府組織、人際關係等）。此種相對多元的管道，確實豐富了我國在外交實踐上的定義與內涵；

第三、性質上（正式→非正式→並重）：在早期，特別是蔣經國時代的外交性質係建立在參加國際會議、簽訂條約上，當時因處於外交孤立期，是故僅能以經貿議題中的發展為主，亦少有政治性意涵的外交活動。不過，到了李登輝時期，在性質上則有較為不同的發展。李總統嘗

試以實質外交結合雙重承認的政治概念，以非正式的外交活動達成外交目的，開始同時並重各種正式與非正式的外交性質。到了近期，在陳水扁時代中則明確揭櫫了結合正式與非正式外交的策略，嘗試在不同的議題領域中，採行不同的外交政策，不過，值得注意的是，以往以外交官或政治人物為主要要角的外交活動，現已透過公民參與而加入了更多的行為者，而非政府組織的出現與積極參與，正式對台灣的外交工作有所助益；<sup>53</sup>

第四、工具上（重視硬權力→重視軟權力）：早期台灣希望能獲得來自國際的官方正式承認，這個時期台灣的軍事力仍屬相對弱勢，不過台灣仍透過如 Nye 所分析之硬權力中的經濟力來發展外交，並且藉由經濟援助來獲得邦交關係。近年來，中國不斷快速崛起，運用硬權力（同時包括軍事力、政治力與經濟力）來擠壓我國國際的生存空間；在此一結構困窘下，台灣開始重視並且借重軟權力；尤其在揭櫫普世價值上，更是透過多元管道之結合來創造吸引力，透過議題設定和說服獲得認同，進而施展軟權力。此種將普世價值與我國對外施政方向結合的軟權力施展途徑，確實為台灣在國際社會的參與上提供了更多的機會。

從上述的幾個觀察方向來看，台灣已經開始步上拓展國際關係的另一條路，這條路係朝向多元、彈性與結合普世價值的方向發展。若回歸本文所強調的「新外交」或「複合式網絡外交」之邏輯，我們不難發現，在操作層次上，我國外交施政方向確實與時並進，能隨著國際脈絡的改變而尋找合乎本身優勢的外交政策。整體而論，在概念層次上確實走對了方向，不過

在操作層次仍有極大的努力空間。譬如，最為關鍵的要領在於，我們必須區分「國際參與」以及「外交拓展」兩者間的差異，才能瞭解軟權力在新外交中之意涵或在複合式網絡外交策略中的角色。「國際參與」強調的是一種身為地球村一份子的付出與實踐，強調的是一種公民身份（citizenship）的彰顯，其具有較為宏觀的整體價值，從而使得全球一體化的認知穿透國家疆界的侷限，漸進式地在各種不同的議題上發酵，並且透過包括了國際建制、政府、非政府組織、第三部門以及個人的整合協調（collaboration）或合作（cooperation）來追求全人類的福祉。就此，我國若能秉持普世價值之追求，並透過軟權力的施展來「說服」並創造「吸引力」的新外交，將使其他國家認同我國的行動或態度。相較之下，外交所欲表現的精神則有所不同，而台灣在國際間從事的所有活動並非皆需被列為是「外交」的一部分，或者是均需要大肆強調其在外交空間拓展上之價值與功能。最主要原因在於，國際社會中仍存有視傳統外交活動具政治目的之一定認知或習慣，對於台灣而言，具有政治目的的活動早已長期備受壓迫，而不斷以「參與國際社會」來大力強化或行銷「台灣在外交上的斬獲」之理念，或將可能與此一認知或習慣相衝突，從而將引起其他國家的某些爭議與顧慮，再一次侷限我國在其他領域中的參與機會。也就是說，在操作上，或許不應太強調台灣參與國際社會的「政治目的」，從而將某些進行中的活動（可能不具任何政治色彩）冠上外交性質的定位，因為此舉不但無法發揮外交的乘數效果，有時更直接扼殺了議題發展的機會，無形中將可能

變成一種損失。

## 伍、結語與政策建議：「新外交」在拓展國際關係上的應用

儘管台灣的外交空間不斷受到侷限，不過在全球化的衝擊以及對於互賴關係之管理機制急需的前提下，台灣或可利用的機會，將在於較為軟性的議題領域（諸如人權、民主、環保、科技、社會福利等）中所從事之聯結。在這些領域中，台灣必須掌握新的治理（governance）模式所預示的發展趨勢。因為在未來此類議題將會由各個具有專業基礎的治理組織所主導，而此類組織由於專業性高政治色彩有限，從而在強調專業分工與責任課責的前提下，將有裨於國際社會對台灣所存在之價值的認同；也就是說，台灣若能以新的利益、價值之詮釋取得參與治理之鑰，同時亦得以透過新的利益、價值的詮釋在國際參與中重建新的認同。

而台灣在實際的國際參與中又該如何界定新的利益與詮釋新的價值，進而重構國際社會對台灣的嶄新認同呢？我們認為或從「新外交」或「複合式網絡外交」的角度來進行另一種思考。在世界政治的權力運作過程中，小國雖然在硬權力上不及大國，但是在網絡複雜且去擺脫傳統權力層級化的影響下，小國有更多的機會能夠透過軟權力的充分利用，進一步為小國取得更多國際參與之空間，以及經濟、社會、政治面的實質利益。拓展實質的國際空間進而提升國家的國際地位其實與國際社會中認同台灣理念之建構以及程中之詮釋權的掌握與實踐有關。對於建構國際社會中對台灣的理念認同，在策略上必須著眼在新時代之外交活動的豐富、多元特性，嘗

試先淡化參與行為中可能的政治色彩，藉以泯除國際社會中所可能存在的種種不利於台灣之質疑。同時，亦要掌握與全球地球村之共同關注相關的普世價值，這些普世價值一般而言將與人類生存的種種關注息息相關，除了人權的關注外，包括在人類安全範疇中的民主、環境衛生、人道救援、社會公平與分配正義等議題都是台灣可以推動參與的重要考量。在議題參與中的詮釋過程是相當重要的，從比較抽象的層次來探討，透過參與這些重要價值的過程，台灣得以將本身的主體性「附隨」在諸多普世價值之中，重新「詮釋」一套新的交疊共識（overlapping consensus）--一套國際社會很難忽略台灣權益的國際認同。在實際政治上，台-歐關係近年來的發展，即是一個不錯的例證。在後冷戰時期，台灣掌握國際互賴及經濟全球化之脈動，跳脫以政治掛帥的僵化外交思維，從而利用本身經濟的優勢來加強與歐洲地區各個層面（包括國家之外的各種行為者）的交流。透過頻繁的貿易往來與文化交流，歐洲地區對於台灣的認同亦足見深化。同時，由於功能性擴溢效果（spillover effect）將衍生更多符合雙方利益的不同層面的需求，當雙方互賴逐漸增強，出現不同於以往政治考量的新的認同，即轉向經濟考量，而此種經濟上的認同亦將隨著台灣附著在普世價值的主流中，逐漸轉向對台灣人民之基本權益的關切與認同。

此外，在實際操作面上，從「複合式網絡外交」的角度或許亦可以提供些許建議。首先，抽象層次上的價值重塑或認同建構，象徵著台灣在各種議題上所對國際社會付諸之貢獻，透過議題間的相互聯結

或議題與議題的外溢效果，將有助於台灣在國際社群中之交疊共識的建構。不過，吾人更加需要注意的是「如何」（how）的問題。事實上，國際參與的方式與途徑相當多元，這些參與的管道與如何將台灣對於參與國際社會的詮釋進行實踐息息相關。除了透過官方形勢所建立的正式管道外，透過準官方或民間機構從事跨國聯繫工作或參與國際制度或組織的議題治理過程，確實在1990年代逐漸興起，而這些管道亦可沖淡可能引起一些爭議政治色彩。不過，以非政府組織或私部門參與國際社會亦有其成本，這些非正式的非政府組織因其涉及面向頗為廣博，在執行上與效率上實存在有待加強之處；就此，透過政府方面所提供的諮詢與規劃之協助，則將能彌補此種散兵游勇式的參與國際社會之途徑。也就是說，多元行為者的參與確實提供了台灣參與國際社會更多的機會，亦能進一步透過軟權力來影響國際社會的各種成員，藉以形塑其對台灣的認同；不過，建立一套整合的資訊與規劃機制來結合所有的行為者，將為台灣在參與國際之命題上，謀求更大的收益。在此必須強調的是，上述建構認同與掌握詮釋權的過程是由行為者互動後所形成的社會建構物（social construct），這亦意味著利益不是本來存在等待著被發現的，而是透過社會互動建構起來的，也就是說，在策略制定時台灣須兼顧「從國際看台灣」與「從台灣看國際」兩個角度，找尋認同理念的重疊點，將策略的聚焦於此。

鑒於此，在實踐上我們擬針對國際關係的不同層次進行區隔，並提供下列「新外交」在台灣拓展國際關係的途徑中之數項關注與建議，僅供參酌：



1.全球層次：以強調普世價值之遵循與實踐為台灣參與國際社會的實質依循，透過建立國際社會對台之「少一些政治，多一些關懷」的認同，來拓展「實質」的國際空間。

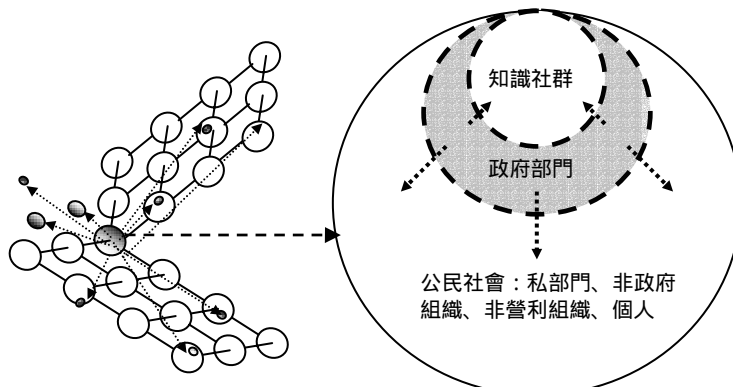
2.區域層次：近年來除了與歐洲地區（特別是歐洲議會）的良好互動外，在東亞區域方面，值得注意的是中國與東北亞、東南亞關係在近年來的持續修好，特別是在中國-東協自由貿易區（ASEAN+1）的建立，<sup>54</sup> 以及北韓核武問題與六邊會談在區域安全議題上的逐漸發酵；<sup>55</sup> 這些變數均對於台灣在東亞一帶之外交與空間上，形成了一個相對剝奪、擠壓的「區域結構」，從而營造了一個台灣與中國在東亞地區的零和（zero-sum）的外交競逐場域。台灣自 1990 年代所持續發展之一波波的南向政策，更在中國大陸「和平崛起」（peaceful ascendancy）的策略中，逐漸被邊緣化。鑒於此，從新外交的角度來看，台灣絕不可輕忽持續在低階政治議題中與東南亞國家維繫更為密切的「由共存到合作」的互動關係。

3.國家層次：

（1）知識社群：知識社群在新外交的議題尋找與理念建構上扮演著即為重要的關鍵地位，透過知識社群在理念建立與宣揚上的努力，來強化「新外交」在概念上的創新，藉此將政府的政治中心角色淡化，進而將提供更多非政府組織能參與的空間；

（2）政府部門：在「新外交」的推動過程中，政府除了在官方層次上扮演一貫之角色外，更應該扮演諮詢、協調與規劃的輔助角色。特別是作為連結知識社群（理念建構）與公民社會（理念實踐）的重要聯繫。以更為包容、更有誠意的關懷來對外拓展台灣之國際參與，對內促進、整合各行為者在國際參與空間上機會，將會是政府在面臨新結構時的關鍵；

（3）公民社會：在知識社群的理念建構之後，公民社會（包括私部門、非政府組織或非營利組織，甚至是個人）將會是提供更為綿密的傳播網絡關係的重要實踐者。就此，結合政府在重要議題上的跨國互動與交流策略，以公民社會為重要參與者的國際參與途徑，將提供台灣更為寬廣的參與面向（可參見圖三）。



說明：以知識社群為理念建立與宣揚之核心，以國家作為規劃、協調與整合的關鍵，以公民社會來進行實踐，三者均有交集重合處。

圖三、複合式網絡外交的國內層次分析

資料來源：作者自繪

不過，在國際層次的分析之外，台灣在參與國際社會的規劃上，亦不能忽視與中國之間的互動，嘗試將中國納進「複合式網絡外交」的結構中，將有助於台灣的自保。事實上，兩岸在檯面上的正式協商與交流機制似已停滯多年，雖然透過民間十多個基金會的各自網絡，仍可持續非官方形式的兩岸交流與互動；不過，此種「各有所長」的交流效果確仍有其侷限性，甚至有可能落入「有交無流」的困境。針對民間組織方面，對岸有系統極為縝密的「全國台聯」作為聯繫台商、台商子女、台籍人士第二代、甚至是海外歸國人士與其第二代的重要組織與網絡。透過「全國台聯」的網絡，相關人士不但能與中國官方進行直接互動，組織方面亦能有效傳遞官方所欲傳遞之訊息，以達成政治宣傳的目標。反觀國內，諸如此類的整合性組織或多層次互動網絡的建立，仍備受期待。另外，在交流的議題上，隨著互動頻率的增加，兩岸間事務性的問題確實相當繁瑣，如何透過現有資源，在目前窘境下有效建立「非政治」之「務實溝通管道」，或將是對兩岸交流上的另一種務實期待。就此，諸如專業遊說團的建立，或者主動與中國新一代知識社群的互動與交流，將能提供更為透明的資訊溝通管道，進而化解兩岸間不必要的猜測與爭議，並降低衝突的可能性。本文認為，就上述的分析而言，「新外交」與「複合式網絡外交」等策略的運用得當，或將能提供台灣在國際參與上更為廣博且更具縱深的發展空間。

【註釋】

1.K. J. Hosti, *International Politics: A Framework for Analysis* (Englewood

Cliffs: Prentice Hall, 1995), p. 133 ; Brian White, "Diplomacy," in John Baylis and Steve Smith, eds. *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations* (Oxford: Oxford University Press, 1997), pp. 249-262, especially pp. 251-253.

2. 有關全球化對於國家的衝擊，可參見：John Baylis and Steve Smith, eds. *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations* (Oxford: Oxford University Press, 1997)。
3. 有關區域整合之研究極為豐富，譬如，在東南亞一帶之區域整合運動的發展，可參閱：David Wurfel and Cruce Burton, eds. *Southeast Asia in the New World Order: The Political Economy of a Dynamic Region* (Houndmills: Macmillan Press, Ltd., 1996)，該書所收集的研究成果對於東南亞區域的主要發展有較為宏觀的整理與介紹，亦可參見：Estrella Solidum, *The Politics of ASEAN: An Introduction to Southeast Asian Regionalism* (Singapore: Eastern University Press, 2003)；此外，有關亞太地區，特別是亞太經合會（Asia-Pacific Economic Cooperation）對於亞太地區之經濟整合之影響，亦可參考：John Ravenhill, *APEC and the Construction of Pacific Rim Regionalism* (Cambridge: Cambridge University Press, 2001)，John Ravenhill 在 APEC 建制（regime）的建構、演進與發展上皆有頗為深入的討論，見該書之頁90-133。

4. Michael T. Klare and Daniel C. Thomas, eds. *World Security: Trends & Challenges at Century's End* (New York: St. Martin's Press, Inc., 1991), pp. 266-269.
5. 目前從事區域研究的學者，亦有將其研究焦點至於此一社會學範疇的移動議題上，例如，由中央研究院的「亞太區域研究專題中心」（Center for Asia-Pacific Area Studies, CAPAS）所舉辦或協辦之各種研討會中，即有相當多元的研究成果係攸關戰後亞太區域各國之政治、經濟、社會轉型與發展或者是亞太區域的華人與當地各族群及社會的互動關係之研究。
6. 有關人類安全的訴求與內涵，請參考：The Commission on Global Governance, *Our Global Neighborhood: The Report of the Commission on Global Governance* (Oxford: Oxford University Press, 1995)。
7. 相關內容，請參見：Robert Cooper, *The Breaking of Nations: Orders and Chaos in Twentieth-first Century* (New York: Atlantic Monthly Press, 2003)。
8. 相關內容，請參見：Francis Fukuyama, *State-Building: Governance and World Order in the 21th Century* (Ithaca: Cornell University Press, 2004)。
9. 權力內涵因為過於抽象而難以界定，不過，傳統觀點所強調的權力，大多以軍事力量的征服與統領為主，不過，誠如 Joseph S. Nye, Jr. 所強調者，近年來權力的內涵已產生變遷，諸如科技、教育、經濟成長等因素都將對權力的本質造成影響，從而使得權力的內涵更為豐富，可參見：Joseph S. Nye, Jr. "The Changing Nature of World Power," *Political Science Quarterly*, Vol. 105, No. 2 (1990), pp. 177-190, especially in pp. 179-183.
10. Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, Jr., "Power and Interdependence in the Information Age," *Foreign Affairs*, Vol. 77, No. 5 (1998), p. 86.
11. Joseph S. Nye, Jr. *Soft Power: The Means to Success in World Politics* (New York: Public Affairs, 2004), p. 7.
12. 針對安全關注演變之過程的討論，可參見：Sadako Ogata and Johan Cels, "Human Security: Protecting and Empowering the People," *Global Governance*, Vol. 9, No. 3 (2003), pp. 273-282, especially in p. 274.
13. Joseph S. Nye, Jr. *Soft Power: The Means to Success in World Politics* (New York: PublicAffairs, 2004).
14. Shaun Riordan, *The New Diplomacy* (Cambridge: Polity Press, 2002).
15. 可參見：Andrew A. Cooper, John English, Ramesh Thakur, Ramesh Chandra, *Enhance Global Governance: Towards A New Diplomacy?* (New York: United Nations University Press, 2002).
16. Rob McRae, "Conclusion: International Relations and the New Diplomacy," in Rob Mcrae and Don Hubert, eds., *Human Security and The New Diplomacy: Protecting People, Promoting Peace* (Montreal & Kingston: Mc-Gill-Queen's University Press, 2001), p. 254.

17. George Maclean, "Instituting and Projecting Human Security: A Canadian Perspective," *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 54, No.3 (2000), p. 274.
18. Lloyd Axworthy, "Human Rights and Human Interventions," *Vital Speech of the Day*, Vol. 66, No. 19 (2000), p. 578.
19. Samuel Makinda, "Human Rights, Humanitarianism, and the Transformation of Global Community," *Global Governance*, Vol. 7, No. 3 (2001), pp. 343-362.
20. *Ibid.*, p. 580.
21. Rob McRae, "Conclusion: International Relations and the New Diplomacy," in Rob Mcrae and Don Hubert, eds., *Human Security and The New Diplomacy: Protecting People, Promoting Peace* (Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 2001), p.250.
22. Robert Grant McRae Don Hubert, and Rob McRae, *Human Security and The New Diplomacy: Protecting People, Promoting Peace* (McGill-Queen's University Press, 2001), pp. 251-252 ; 透過外交實務工作者的經驗與視野 , Robert Grant McRae、Don Hubert、以及 Rob McRae 等人重新檢視了加拿大的「新外交」在諸如維和、人道干預、跨國罪犯以及全球公民社會中之實踐 ; 亦可參考 : George Maclean, "Instituting and Projecting Human Security: A Canadian Perspective," *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 54, No.3 (2000), p. 275.
23. Rob McRae, *op cit.*, p.250.
24. Jan Kooiman, *Governing as Governance* (London: Sage Publications, 2003), p. 106.
25. 請參見 : Robert O. Keohane, *Power and Interdependence: World Politics in Transition* (Boston: Little. Brown, 1977)。
26. 相關論述 , 亦可參見 : Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton. N.J.: Princeton University Pres, 1984); Robert O. Keohane, "Reciprocity in International Relations," *International Organization*, Vol.40, No. 1 (1986), pp.1-27; John G. Ruggie, "Continuity and Transformation in the World Polity: Toward a Neorealist Synthesis," in Robert O. Keohane ed., *Neorealism and Its Critics* (New York: Columbia University Press, 1986), pp. 131-157。
27. 有關新自由制度主義 , 請參見 : Robert O. Keohane, ed. *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory* (Boulder. Colo.: Westview Press, 1989)。
28. 相關研究與學理上之論述可參見 : James N. Rosenau, *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity* (Princeton: Princeton University Press, 1990); James N. Rosenau, *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997); James N. Rosenau

- and Ernst-Otto Czempiel, eds. *Governance Without Government: Order and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992); David Held, and Anthony McGrew, *Governance Globalization: Power, Authority and Global Governance* (New York: Polity Press, 2002); Robert O. Keohane, *Power and Governance in a Partially Globalized World* (London: Routledge, 2002).
29. Rob McRae, "Conclusion: International Relations and the New Diplomacy," in Rob Mcrae and Don Hubert, eds., *Human Security and The New Diplomacy: Protecting People, Promoting Peace* (Montreal & Kingston: Mc-Gill-Queen's University Press, 2001), pp.256-257.
  30. Joseph S. Nye, Jr., *op cit.*, p.6; Robert O. Keohane and Joseph S. Nye Jr., "Introduction," in Joseph S. Nye Jr. and John D. Donahue eds. *Governance in a Globalizing World* (Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2000), p.25.
  31. Joseph S. Nye, Jr. *Soft Power: The Means to Success in World Politics* (New York: Public Affairs, 2004), p.7.
  32. Joseph S. Nye, Jr. *Soft Power: The Means to Success in World Politics* (New York: Public Affairs, 2004), p.31.
  33. 王宏文, **台灣民主化與務實外交政策 (1988~2000)**, 國立中正大學政治學研究所碩士論文, 2003年7月, 頁14。
  34. 高朗, **中華民國外交關係之演變 (1972~1992)** (台北: 五南, 1994), 頁23。
  35. 高朗, **中華民國外交關係之演變 (1972~1992)** (台北: 五南, 1994), 頁23-24。
  36. 中華民國外交部, **中華民國88年外交年鑑**, 第2章, 外交施政概況, 請參見網頁: [http://multilingual.mofa.gov.tw/web/web\\_UTF-8/almanac/mo2/b.htm](http://multilingual.mofa.gov.tw/web/web_UTF-8/almanac/mo2/b.htm); 朱啟華, **中華民國務實外交之研究 (1988~2000)**, 國立政治大學中山人文社會科學研究所碩士論文, 民國92年1月, 頁6; 當然, 務實外交易有失敗的經驗, 相關討論請參考: 洪茂雄, 「台馬關係生變之背景與教訓」, **新世紀智庫論壇**, 第14期 (2001), 頁93-97。
  37. 高朗, 前揭書, 頁36。
  38. 鄭瑞耀, 「務實外交的發展與抉擇」, **問題與研究**, 第37卷4期 (1998), 頁2-5。
  39. 中華民國外交部, **中華民國八十八年外交年鑑**, 第2章, 外交施政概況, 請參見網頁: [http://multilingual.mofa.gov.tw/web/web\\_UTF-8/almanac/mo2/b.htm](http://multilingual.mofa.gov.tw/web/web_UTF-8/almanac/mo2/b.htm)。
  40. 衛民, **中華民國的雙邊外交** (台北: 國家政策研究中心, 1993)。
  41. 王萬里, **台灣與歐盟** (台北: 五南, 2002), 頁42、118。
  42. 王宏文, 前揭書, 頁59。
  43. 中華民國外交部, **中華民國91年外交年鑑**, 附錄, 錄自陳總統出訪非洲友邦機場發表談話 (民國91年6月30日), 請參見網頁: [http://multilingual.mofa.gov.tw/web/web\\_UTF-8/almanac2002/07\\_appendices/07\\_01.htm](http://multilingual.mofa.gov.tw/web/web_UTF-8/almanac2002/07_appendices/07_01.htm)。
  44. 中華民國外交部, **中華民國91年外交年鑑**, 第2章, 外交施政概況, 請參見

- 網頁：[http://multilingual.mofa.gov.tw/web/web\\_UTF-8/almanac2002/02/02.htm](http://multilingual.mofa.gov.tw/web/web_UTF-8/almanac2002/02/02.htm)。
45. 中華民國外交部，**中華民國91年外交年鑑**，第2章，外交施政概況，請參見網頁：[http://multilingual.mofa.gov.tw/web/web\\_UTF-8/almanac2002/02/02.htm](http://multilingual.mofa.gov.tw/web/web_UTF-8/almanac2002/02/02.htm)。
46. 中華民國外交部，**中華民國91年外交年鑑**，第2章，外交施政概況，請參見網頁：[http://multilingual.mofa.gov.tw/web/web\\_UTF-8/almanac2002/02/02.htm](http://multilingual.mofa.gov.tw/web/web_UTF-8/almanac2002/02/02.htm)。
47. 中華民國外交部，**中華民國91年外交年鑑**，第2章，外交施政概況，請參見網頁：[http://multilingual.mofa.gov.tw/web/web\\_UTF-8/almanac2002/02/02.htm](http://multilingual.mofa.gov.tw/web/web_UTF-8/almanac2002/02/02.htm)。
48. 中華民國外交部，**中華民國91年外交年鑑**，第2章，外交施政概況，請參見網頁：[http://multilingual.mofa.gov.tw/web/web\\_UTF-8/almanac2002/02/02.htm](http://multilingual.mofa.gov.tw/web/web_UTF-8/almanac2002/02/02.htm)。
49. 中華民國外交部，**中華民國90年外交年鑑**，第2章，外交施政概況，請參見網頁：[http://multilingual.mofa.gov.tw/web/web\\_UTF-8/almanac2001/mainframe.htm](http://multilingual.mofa.gov.tw/web/web_UTF-8/almanac2001/mainframe.htm)；有關經貿外交的相關文獻，亦可參見：林若雱，「和信集團的經貿外交研究：以中信銀行與工商協進會為例」，載於宋學文主編，**第二軌道外交之機會與限制**（台中：大同資訊，2000），頁126-153。
50. 中華民國外交部，**中華民國89年外交年鑑**，第2章，外交施政概況，請參見網頁：[http://multilingual.mofa.gov.tw/web/web\\_UTF-8/almanac2000/mofa\\_3.htm](http://multilingual.mofa.gov.tw/web/web_UTF-8/almanac2000/mofa_3.htm)。
51. 包宗和，**時政導論 - 內政、外交與兩岸關係**（台北：永然，1993），頁480。
52. 中華民國外交部，**中華民國91年外交年鑑**，第2章，外交施政概況，請參見網頁：[http://multilingual.mofa.gov.tw/web/web\\_UTF-8/almanac2002/02/02.htm](http://multilingual.mofa.gov.tw/web/web_UTF-8/almanac2002/02/02.htm)。
53. 有關非政府組織或第二軌外交之功能，請參見：宋學文主編，**第二軌道外交之機會與限制**（台中：大同資訊，2000）。
54. 有關東協區域整合的發展與兩岸關係的互動發展之比較與探討，亦可參考：林若雱，「東協整合發展與兩岸關係」，**新世紀智庫論壇**，第13期（2001），頁52-60。
55. 事實上，從權力平衡的動態互動角度來分析東亞地區的區域動態或將更為清晰，請參考：陳文賢，「從權力平衡的觀點看亞太安全」，**問題與研究**，第37卷，第3期（1998），頁19-34。