

從全球治理探討我國第二軌道外交之機會與限制：一個民主與人權的觀點

方怡文 / 中正大學政治學研究所碩士

壹、前言

自從中華民國政府播遷至台灣開始，則注定了中華民國（以下簡稱我國）在國際社會上的地位與生存是脫離不了國際情勢之變化。我國在外交上歷經了兩次重大挫敗，分別是1971年我國宣布退出聯合國以及1979年的中美斷交。這兩次的外交挫敗使我國在外交形勢上急遽逆轉，在我國宣布退出聯合國之後，邦交國不僅急速減少，在邦交數上更是開始遠遠落於中華人民共和國（以下簡稱中共）之後。¹ 在參與國際組織的問題上，我國也面臨了節節敗退的窘境，² 失去了多數聯合國專門機構之會員資格。美國與中共建交之後，我國的外交處境更是雪上加霜。此後，中共更藉著在國際社會的優勢杯葛我國參與國際民間組織的活動，封殺我國在國際上的生存空間，在這兩大外交挫折之後，我國的外交形勢更加險惡。

雖然當時的國際情勢造成我國在外交上的一連串失利，但是並不全然代表著我國在國際社會的影響力盡失。自1970年代起，國際關係理論繼先前蔚為主流的現實

主義之後，出現了另一種聲音。一些具有自由主義思想的學者，從經濟合作與社會分工的角度來觀察當時的國際社會，提出國際間相互依存，分工合作的重要性與未來趨勢，³ 並且對於「國家是國際社會中之主要成員」提出強烈的質疑，強調非政府組織（NGOs）與公民社會力量（civil society power）的活化，使國與國之間的關係已經不只是以國家為主要核心。加上全球化的助長之下，國際議題的階層逐漸打破，國際社會中每一個成員彼此相互依賴，國際關係與外交的研究逐漸擴大為「國際事務」與「國際參與」的研究。第二軌道外交（Second Track Diplomacy）便是以新自由主義（Neo-liberalism）中的相互依賴理論為其理論基礎，透過多元的溝通管道，未來的國際政治將不限於國與國之間的外交互動，任何國際組織、NGOs、MNCs、或個人，都有可能成為參與國際事務之重要角色。因此，雖然現實的國際情勢不利於我國正式外交之發展，但是，在另一股自由主義所孕育出的國際社會相互依存與國際合作之氣氛下，將可為我國開啟另一個參與國際事務的窗口與生機。

在國內方面，自2000年陳水扁政府執政以來，其外交策略除了依循李前總統登輝先生的務實原則外，更以延續性、開創性的原則，建設性的思維與作法，來增進我國與國際社會的互動關係。扁政府以「全民外交」作為全面參與國際社會之原則，而「全民外交」的策略包括了經貿外交、民主外交、人權外交、多元外交等。其中以「民主外交」與「人權外交」為兩個重要的主軸。因為民主政治與人權理念已是全球治理下的普世價值，各文明國家對於人權、人道及人本價值寄予高度的尊重，甚至使得人權觀念凌駕於國家主權，具有「超越國界之權力」，成為各國外交政策的重要內涵之一。⁴ 另一個重要的原因是中共政權以東亞新霸權之姿迅速崛起，不但在外交政策上封殺我國，甚至在經濟上也有取代我國優勢地位之虞。在此困境下，我們必須尋找我國在國際社會中，相對優於中共的其他優勢。由於中共長久以來在人權問題上一直為國際社會所注視甚至於詬病，也期望中共在經濟發展之際，亦能帶動中共內部政治走向民主。因此，我國積極推動民主與人權之工作，可以讓國際社會明瞭我國對於促進中國大陸發展民主與人權狀況的提升具有發揮「燈塔效應」的功能，也因此體認我國在推動區域和平的價值與重要性。⁵

觸動吾人寫此篇論文的原始動機，主要是出自於對台灣這片土地的熱愛以及對於台灣在國際空間頻頻受挫的憂心。基於此，思考在全球治理之下的國際社會，對我國參與國際事務究竟是助力，抑或是阻力？既然在現實的國際社會中，我國不宜也不利於在正式外交上與中共正面交鋒，那麼，我國可以透過第二軌道外交迂迴前

進，以達到參與國際社會的目的嗎？此外，我國又有什麼籌碼可以做為進行第二軌道外交的後盾呢？這些問題的產生即是本文欲深入探究的主要原因。

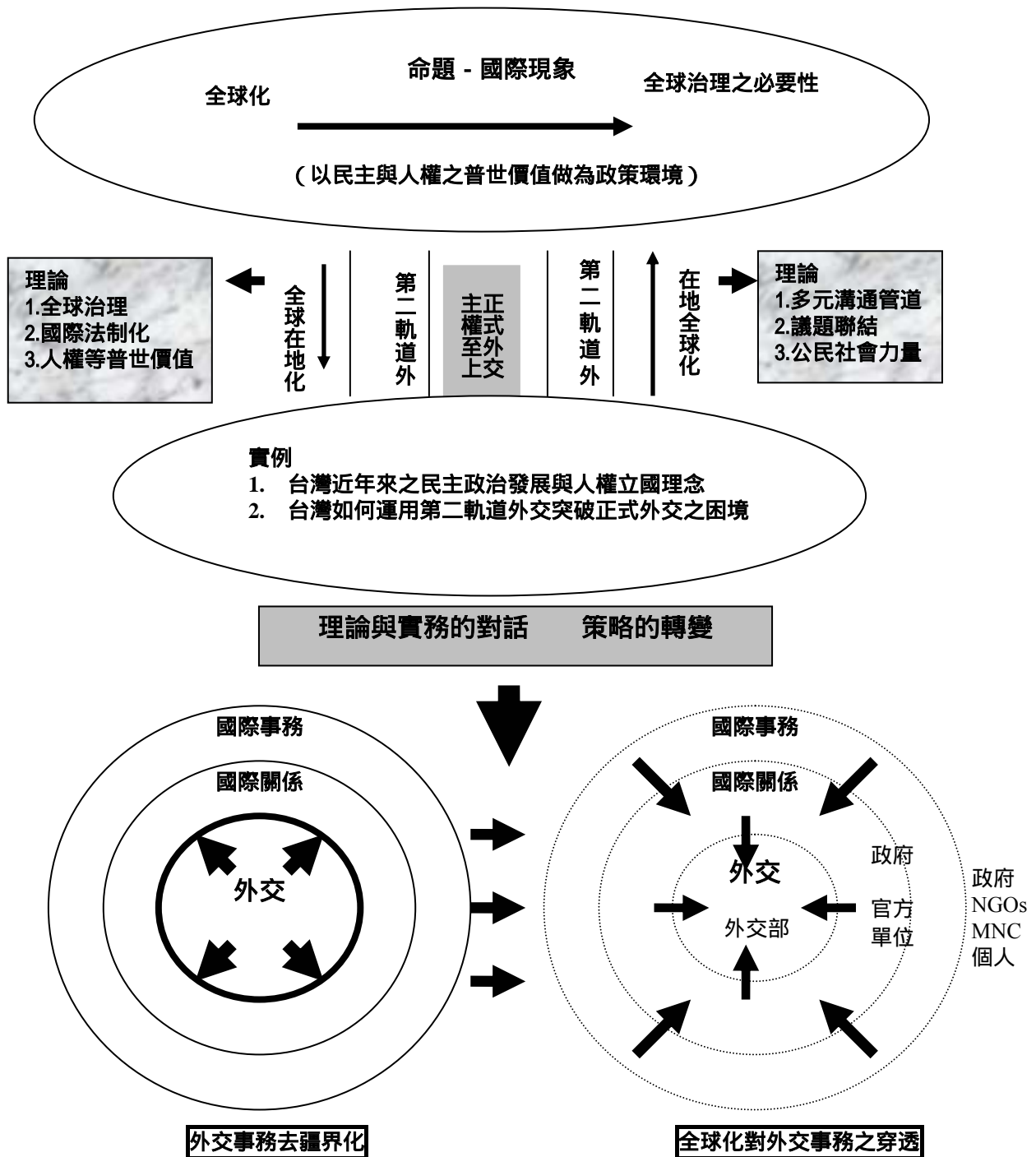
貳、分析架構

本論文分析架構主要由四個面向所建構而成，請見【論文架構圖】。

一、命題—國際現象的轉變

全球化在各個領域的發展，對於人類社群產生了廣泛、強烈與快速的影響。當國際社會邁入所謂的「全球時代」(global age)之後，如何尋求另一種統治或管理的模式，以維持國際秩序及體系的穩定，已經不單純的僅是理論建構上的思考，而是在問題的處理上，更有其實踐的必要性。⁶ 全球治理之發展可以視為治理概念在全球範疇上的擴展，它具體的呈現出國際社會因全球化之多元性的變遷所帶來的現象改變。在對象上，全球治理所面對的對象是單一國家所無法獨立解決的全球性問題，因此必須全球社會所有參與者同心協力的合作與協調，才能有機會獲得解決。在主體上，全球治理的主體是多元性的。全球治理中行使權威的主體已經不再只以國家為主，而是為數眾多的國際非政府組織與非國家行為者，也有能力與機會成為影響與治理全球事務的重要要件。在層次上，治理的力量從傳統以主權國家為中心的統治中釋放出來，在全球、區域、國家、地方等層次之間穿梭，向上移轉至國際組織，向下移轉至地方、社區，向外移轉至非政府組織與民間私人企業等。以往由國家「絕對」擁有的決策權力與能力，即一種「由上而下」的決策與執行過程，也逐漸透過上下階層的互動，甚至是

非國家行為者也能藉由「由下而上」、
「由外而內」的決策模式來參與上層權威的決策過程。



【論文架構圖】

二、理論支持

全球化的發展影響了國際社會的現象，也造就了全球治理之概念的形塑。雖然全球治理的概念在近十多年來被廣泛的運用與研究，但仍舊不是一個完整的學理，而是一個正在探討中、塑造中的概念。即使如此，在國際關係的理論中，仍有許多可以做為支持與建構全球治理之理論基礎。例如，新自由主義學派所主張的複合互賴理論（complex interdependence）、國際建制（international regime），以及社會學者近年來所關注的公民社會力量（civil society power）。吾人從建構全球治理之概念的理論中，萃取出有助於我國突破外交困境與擴大參與國際事務空間的理論，做為我國進行第二軌道外交的主要理論基礎，即多元溝通管道（multiple channels）、議題聯結（issue-linking）與公民社會力量（civil society power）。透過這些理論的主張，將對於我國在外交策略上加以重新定位，並且提供了不同於以往的思維模式，開拓了除了傳統正式外交之外，更寬廣與多元的管道與國際社會接軌。

（一）多元溝通管道（multiple channels）

多元溝通管道是國際政治學家Keohane和Nye所提出之「複合互賴理論」中，重要的觀點之一。由於國際社會之互動日益頻繁與便捷，因此形成了國際社會成員之間相互依存的現象。在此一現象之下，主權國家不再是國際體系中唯一的行為者，非國家行為者包括：國際組織、非政府組織、跨國企業等等，都將得以更直接的參與國際事務。

（二）議題聯結（issue-linking）

議題聯結的理論基礎建立在下列三個條

件之下：一、David Easton的開放系統理論（open system theory）：強調系統的開放性與輸入、輸出間的回饋（feed back）現象。二、J.D. Singer所謂的層際分析：強調議題之外溢效果。三、Keohane與Nye的互賴理論：強調組織或制度對議題協調與規範之功能角色。在此三個條件之下，任何一個單一議題，都可能衍生出種種外溢效果，使得議題更加複雜化，也因此使得議題聯結之理論建立有其相當程度之複雜性。⁷ 此外，在Keohane和Nye所提出之「複合互賴理論」中，另一個觀點是議題之間無階層（absence of hierarchy among issues）。這說明了各項議題之間的畛域越加模糊，許多原先不相關的議題產生了複雜的聯結關係。如此一來，議題的處理也可能不再是單一國家能夠獨立解決，在必要的時候，不僅需要其他國家的協助，甚至可能需要國際組織或非政府組織共同協力解決。所以議題之間的相互聯結，不僅使得在研究國際議題上必須跨越層次，更因此提供了非國家行為者參與國際事務的管道與機會。

（三）公民社會（civil society）的力量

公民社會理論到了1970年代之後，在西方學術界中再度復興。公民社會是希望藉由公民自主性的組織、思考，以及選擇的過程，提高人民的自主性與積極參與公共事務，進而形塑輿論，影響公共政策的制定與實行。因此，一個生機蓬勃、自由發展的公民社會，是民主政治不可或缺的重要環節。藉由公民社會發揮其中介功能，匯集民意。在活躍的公民組織下，避免政治被少數政治人物所把持，發揮監督行政體系之功能，並且提供教育公民民主決策的機會，成為民主政治奠定較為紮實的基

礎，並可以有效的改善民主的體質。另一方面，由於民主政治的發展，產生了更開放的環境，也提供了公民社會更加健全且足以讓其自由發揮功能的空間。

其中，非政府組織其所發揮的功能與範圍，藉由公民社會力量的串連與活絡，已經成為一種全球化的「結社革命」（associational revolution），並且逐漸成為國際社會主要的行動者，也是全球公民社會形成的重要環節。⁸ 根據國際組織年鑑的統計，非政府組織在三個國家以上的區域運作，提供財務來源超過一個國家為標準，在1909年時，全世界僅有一百七十六個非政府組織，在1960年，增加至一千二百五十五個，在1990年時，已增加至六千一百二十六個，在2000年時，更是迅速擴張至四萬五千六百七十四個。⁹ 不僅成長速度驚人，其重要性也日益增加，其中有近二千個非政府組織成為聯合國的諮詢團體，針對全球各項公共議題，透過各種管道參與處理國際公共事務。非政府組織已不僅僅只是扮演監督者的角色，更可以進一步與政府以及國際組織進行合作，擴大參與治理的項目與能力。在全球公民社會（global civil society）蓬勃發展，以及「全球治理」風潮湧現的國際環境下，非政府組織之間的互動與交流，已然成為國際間較具影響力的新型態外交途徑。¹⁰ 面對我國長期以來在外交上擴展不易，倍受孤立與打擊的外交困境之下，經由非政府組織參與各項國際事務與活動，或許是另一種藉由集體認可而尋求國際地位合法化，免除在國際社會被孤立的可行途徑。

三、實例探討

本文為了兼顧理論與實務之間互動，除了討論全球治理的概念與第二軌道外交的

模式，並舉出扁政府執政以來的外交政策與理念，以及實際的作為，例如：以總統夫人吳淑珍女士的「珍愛民主．親善之旅」作為個案，以進一步探究我國透過第二軌道外交的模式，以及以民主、人權等柔性國力做為主要的訴求，是否真的能突破我國在正式外交上的困境，達到參與國際事務與提升國際地位的目標，並且對於理論做更進一步的檢驗與落實。

四、理論與實務對話 - 策略的轉變

面對詭譎多變的國際社會，我國的外交策略必須要更加的靈活與多元，才能真正深入國際社會，參與國際事務。以往的外交策略是由內而外，由上而下，也就是說，負責決策與主導外交事務的是外交部。但是礙於我國特殊的國際處境，導致我國的對外關係一旦碰觸到外交的議題，就可能面臨「觸礁」的窘境，舉步維艱。因此，為了使外交事務跨越藩籬去疆界化，我們可以採取另外一種外交策略。藉由全球化對於外交事務的穿透力量，突破外交上的封鎖與阻礙。透過各個參與國際社會活動的單元，廣泛參與各項國際事務。當我們已經逐漸融入國際事務中，並與其他參與國際事務之單元建立良好互動的情誼時，接著，可以再繼續深入至國際關係，藉由政府與官方單位（包括除了外交部之外的其他政府部門）的策略運用，使我國能一步步的進入國際議題的核心，真正與他國或國際政府組織進行國際事務的討論與處理。透過民間各界力量與政府部門的公私協力、分工合作，形成策略聯盟，將可以運用更靈活的方式，實際擴展我參與國際事務之空間。

參、全球治理對於我國進行第二軌道外交之意義

一、全球治理的起源與意義

(一) 全球治理的起源

自從第二次世界大戰結束後，國際關係理論一直由強調國際社會是無政府狀態，並且主張主權國家才是國際社會唯一成員的現實主義一枝獨秀。但是到了六十年代末七十年代起，由於國際政治經濟學的興起，加上冷戰結束的影響，使得國際政治經濟學中之新自由主義所主張的相互依賴理論有了長足的發展。¹¹ 在新自由主義中，1977年國際政治學家 Keohane和Nye在兩人合著的*Power and Interdependence*一書中，從政治的角度來分析國際之間相互依賴的型態，而建立出一個清晰的理論架構。他們針對現實主義的核心理論，提出了複合互賴理論 (complex interdependence) 的觀點，並主張：¹² 第一、多元溝通管道 (multiple channels) 的存在。第二、議題之間無階層 (absence of hierarchy among issues)。第三、軍事力量角色的式微 (minor role of military force)。此外，Keohane和Nye更以以上三點主張進一步的產生了下列四種不同的政治過程 (political process)，包括了：¹³

(一) 聯結策略 (Linkage Strategies)：國家目標視議題 (issue) 而定。跨國公司和其他非政府組織等非國家行為主體和途徑增加、內外政策之間界線的模糊，使傳統的權力分配發生了變化。在多元管道的相互影響下，強國已經難以運用其總支配力來控制在某些弱勢問題上所產生的結果。對小國而言議題聯結的限制較小，部分因素在於小國的國內利益較不複雜，而

且可以利用自身某些優勢，透過國際組織和非政府組織的力量，要求大國妥協或給予好處，以扭轉自己在政治外交領域中的弱勢。

(二) 議程設定 (Agenda Setting)：國際社會因為議題之間沒有階層性，所以議程的形成與掌控變得很重要。由於相互依賴的加深，加上國際行為者與議題複雜性日增，根據對相互依賴關係中敏感性 (sensitivity) 和脆弱性 (vulnerability) 的分析，¹⁴ 在一些經濟問題被政治化的同時，許多國內問題成了國際問題。國家間外交議題的設定也更加微妙和多樣化。

(三) 跨國及跨政府關係 (Transnational and Transgovernmental Relations)：國際社會相互依賴愈加發展，政治上討價還價的結果就愈受超國家關係的影響。例如，跨國公司既是一個獨立的行為主體，又可成為母國或所在國操縱的工具。因此，在相互依賴深化的情況下，國家利益的概念越趨於模糊，在跨國和跨政府的國際交流網絡中，行為主體對外部變化的敏感性和脆弱性將直接影響其政治行為。

(四) 國際組織的角色 (Role of International Organization)：多元的接觸管道也使得國際組織在國際社會中的重要性提升。由於軍事力量不再起絕對主要作用，因此國際組織在政治談判中的角色大幅提升。國際組織不僅有助於國際議題的設定，更是多國聯盟的催化劑和弱國擬定聯結策略的主要場所。

由以上論述得知，國際社會無論在經濟上或政治的相互依賴日深，許多國際社會的活動不再完全由國家為中心所主導。國與國之間由經濟問題上的相互依賴而進一步外溢 (spill over) 為政治問題相互依

賴，甚至牽一髮而動全身成為全面的互賴。因此，國際社會形成了所謂的地球村（global village）。在此一效應之下，全球化（globalization）的現象應運而生。面對全球化的衝擊，以及主權國家的主權力量遭到質疑與挑戰的不安，全球社會面臨了應該如何治理的問題，因此「全球治理」的議題就此孕育而生。

（二）全球治理的意義

1992年，聯合國成立了「全球治理委員會」（Commission on global governance），正式揭開了全球治理之概念在國際社會上受到重視的序幕。對於「全球治理」的定義，該委員會於1995年時發表的「我們的全球夥伴關係」（Our Global Neighborhood）之研究報告中的定義應該是最具權威與代表性。該委員會認為：「治理是各種的和私人的個人和機構管理其共同事務的諸多方式的總稱。它是使相互衝突的不同利益得以調和並採取聯合行動的持續過程。這既包括了有權迫使人們服從的正式機構和規章制度，也包括由各種人們同意或以為符合其利益的非正式制度安排」。¹⁵ 在全球層次方面，該委員會也認為：「治理一直被視為政府間關係（intergovernmental relationships），但是現在必須包括非政府組織，全民運動（citizens' movements）、多國籍公司，以及全球資本市場（global capital market），它們均與具有廣泛影響力的全球傳播媒體相互作用」。

全球治理之相關議題歸屬於各領域，處理的事務相當紛雜，其主要的主張與議題包括下列八項：¹⁶（一）全體公民及社群參與的理念；（二）全球環境保育的理念；（三）國際的民主體制；（四）全球市場的經濟體制；（五）世界人權保障及人

人平等概念；（六）基本生存保障及國際間共通的信賴保護原則；（七）重建國際法體系及提升協定效力；（八）非政府組織與政府組織共同合作的模式。全球治理的模式不僅僅在於國與國之間的國際關係中發生作用，治理的型態更是隨著全球化的發展、國際事務的日益複雜，以及國際社會參與成員的多元，而產生了不同的治理型態。在全球與國際領域上，以集體安全或經濟貿易為前提所形成的志願性國際合作，自第二次世界大戰以來即不斷產生，例如聯合國（UN）、世界貿易組織（WTO）的成立。因為國家決定將某些政策部門的主權讓渡給這一類的跨國機構，因此增加了國際行動團體或組織的重要性日益增加。然而，國際事務的複雜與多元，也使得國家必須將部分的政治權力移轉給遠離政治的菁英所控制的機構與組織。¹⁷ 此種模式係建立在政府機構的核心將權力某種程度地分散給社會中與關鍵行動者直接相關的機構，例如：非政府組織。¹⁸

由於國家統治權力的移轉，以及全球公民社會力量的活化，使得國際組織與非政府組織逐漸發揮其在國際事務決策過程的影響力，成為全球治理下另一個不可忽視的力量。就國際人權的發展而言，人權非政府組織便扮演了重要的角色。全球現在約有二百五十個人權非政府組織活躍於世界舞台，參與各項人權事務與人道救援工作。其中較廣為世人所熟知，備受國際人士肯定的組織，如：國際特赦組織（Amnesty International）、人權觀察組織（Human Rights Watch）、國際人權聯盟（the International Federation for Human Rights）、國際紅十字會（the International

Committee of the Red Cross)、無國界醫師聯盟(Doctors Without Borders)等,對於人權的發展不遺餘力。另外,非政府組織在人權議題由國內事務轉變成為國際社會共同重視之普世價值的歷程中,更是重要的推動者,有著重要的貢獻。例如:聯合國憲章草擬期間,非政府組織成功說服美國代表團,將人權納入聯合國的憲章之中。還有1997年獲得諾貝爾和平獎的國際禁止地雷運動,這項運動由一千二百個非政府組織成功遊說各國,共同簽署渥太華公約。¹⁹由此可見,非政府組織透過結盟、運動的方式,發揮了其影響力,也使全球公民社會藉此參與國際事務,成為全球治理中重要的一員。

全球治理包括有權迫使人們服從正式的制度與規則,也包括了各種人們同意或以為符合其利益的非正式的制度安排,它本身是一個超越國界的實踐、由政府間組織、建制與非政府行為體共同與國家政府並存。²⁰因此,「好的全球治理」的建立,除了各個參與國家必須敞開心胸,建立建制,並且願意與非政府行為者建立協力關係之外,健全的公民社會力量的形成與支持,也將使全球治理朝向「全球善治」的道路前進。

二、第二軌道外交的定義與功能

(一) 第二軌道外交的定義

何謂「第二軌道外交」?根據朱雲漢教授的定義為,「以非政府組織為主體所進行的各種多邊性政策性議題對話、協商與合作的活動」²¹。石之瑜教授根據美國「精神醫療與外交事務研究所」(Institute of Psychiatry and Foreign Affairs)的主席William Davidson與美國外交官Joseph Montville的定義,認為第二軌道外交是一

種非官方、去結構的互動方式,參與者態度開放,有感同之心與利他主義傾向,並對問題的解決抱持樂觀的態度。²²王振軒教授從非政府組織的角度出發,認為第二軌道外交泛指以非政府組織為主題,進行各種多邊性政策對話、協商與合作的活動。但若干形式的國會、半官方、和非正式外交,即所謂「第二軌道外交」,進行方式係由卸任總統、國會議員、其他卸任政府官員;以及政府資助的研究機構遊說人員和非政府組織等執行。²³由以上的學者的解釋與看法中,可以發現有關於第二軌道外交並沒有一個確切的定義。但是,仍舊可以歸納出第二軌道外交的特色是:非官方的、多邊的、協商的、開放的與合作的。藉由第二軌道的存在,可以提供神經緊繃的各造以非官方的身份,在沒有第一軌道所承受的壓力之下,藉由不拘形式的互動,建立彼此的信任,探詢各種可能解決的方案,如此一來,減緩彼此的緊張關係,甚至可以化解衝突。²⁴因此,自由主義學者認為透過多邊性政策議題的對話、協商與合作等第二軌道外交之運作,對冷戰的結束扮演了重要的角色。²⁵甚至,在後冷戰時期第二軌道外交更躍升為促進各國在全球性與區域性議題上建立互信與共識,以及推動多邊合作規則建立的重要輔助機制。²⁶

吾人可以根據Keohane與Nye所提出的新自由主義中,萃取出有關第二軌道外交之主要理論基礎,包括了:(一)相互依賴(interdependence):其中最重要的理論基礎便是Keohane與Nye所提出的「複合相互依賴」理論。當國際社會逐漸進入複合式互賴的階段,加上九十年代冷戰結束與全球化的效應不斷發酵,國際社

會除了大量的國際間政府組織、國際機構與準超國家性質的區域機制（如歐洲聯盟）不斷的挑戰著昔日主權國家壟斷的地位之外，許多非國家行為者或跨國組織團體、次國家行為者與國家壓力團體亦開始積極活躍於國際領域。加上當今的國際政治已不再侷限於安全與軍事事務的傳統地緣政治，而是將觸角延伸至多元的經濟、生態、人權、醫療、國際犯罪及恐怖主義等跨國性議題，這些議題都必須透過國際合作方能有效解決。²⁷ 由此可見，國際社會中的複雜議題已經無法完全由現實主義者所主張的「硬性權力」（hard power）來加以解決，而是必須要透過「軟性權力」（soft power）的協商與合作所帶來的互惠才能有效的解決問題。²⁸（二）議題聯結（issue-linking）與外溢效果（spill-over effects）：在國際化與全球相互依存的發展之下，權力的定義與內涵已不再全由正式外交與軍事安全等議題所構成，而是逐漸擴展至過去不為正式外交所重視的議題上，如：民主、經濟、人權、貿易、科技、文化、糧食、衛生與環境。在現今國際社會中，議題之間並沒有清楚或一致的位階，甚至國家在內政與外交的議題上，也不再有利壁壘分明的分野。對此，Keohane 與 Nye 稱這樣的國際體系是「複雜互依」的國際體系。呼應前面所論述的「複合相互依賴」理論，因為國家不再是國際社會中唯一重要的成員，加上國際議題因國際互賴（international interdependence）所產生的外溢效果已使得外交的內涵、國界的範圍、政府的職能都必須再重新定義。²⁹ 因此有學者提出以第二軌道外交開發更多的外交空間。因為第二軌道的外交政策，即是利用國際間

由於經貿、文化、通訊與財務互動所引起的相互依存關係來加強國與國之間的政治與安全的互動，而這也正是議題聯結所謂由低階政治來影響高階政治的策略。³⁰ 然而，這樣的轉變也提供了第二軌道外交作為彌補傳統第一軌道外交在面臨國際事務多元且多變化的特質時無法彈性處理之缺憾的有力論證。

（二）第二軌道外交的功能

在未來的國際社會中，藉由第二軌道外交的途徑，將提供更多民間企業與非政府官方的組織更多參與國際事務的機會與權力。以下吾人綜合上述的理論分析與學者的看法，歸納出第二軌道外交的重要功能，以利於做為我國在進行第二軌道外交時的重要參考：³¹（一）發揮空間大：參與第二軌道外交多半是民間團體或非官方的代表，因此在協商的過程中有發揮的空間，也不必為現行官方立場背書，所以議價空間較大。（二）運作方式靈活有彈性：第二軌道外交不受傳統外交協商與談判形式的束縛，且不必受到行政官僚之行政包袱影響，因此在策略上較具靈活性。（三）較具隱密性：第二軌道外交可以是公開，也可以是不公開的，加上參與者不是民間團體，就是非官方代表，所以較容易保密，可以低姿態的方式為第一軌道進行鋪路之工作。（四）有助於理性的對話：參與第二軌道外交的代表，在社會地位、國際事務資歷，與專業涵養均相當齊全，在行事作風上與拘謹的政府官員相比，其思想更具開放性，能有效扮演溝通及協調的角色，有助於提升協商時的專業思考與理性對話。（五）有效扮演雙向溝通的角色：有時參與第二軌道外交的人員在各國均為具有影響力的意見領袖、學術

菁英及國際事務經驗豐富的專業人士，他們除了能正確的傳達國內社會的主流意見，拿捏各種方案的政策可行性外，另一方面依據他們在國內的發言地位，可以向國人傳遞新觀念，並進行有效之政策方案的推銷與說服，有效扮演雙向溝通的角色。(六) 不易陷入零和 (zero-sum) 遊戲。之所以形成第二軌道外交，即是希望參與協商的各國能以協調與合作為前提，不要太過於計較公平與否，而能著重在實質之利害權衡，追求絕對可得的利益，³² 達成非零和式之雙贏或多贏的結果。

三、全球治理對於第二軌道外交之影響

在全球治理之範圍與能力不斷地擴展之下，傳統外交所強調主權國家之間之正式往來已不敷使用，也無法解決所有國際議題所衍生的問題與爭議，在此一趨勢的發展之下，給予了第二軌道外交得以發展的舞台。以下即探討全球治理對於第二軌道外交之發展有何重要的影響。

首先，是**全球治理對於國家主權的衝擊**。「全球治理」的概念挑戰了國內與國際、對外與對內、領土與非領土等傳統政治概念的劃分型態，並且強調國家與國際社會之間密集與複雜的聯繫程度。雖然國家仍舊是國際社會中的強勢行為者，但是卻必須面對與其他機構或組織共同「分享」全球領域管理的事實。³³ 全球治理對於國家主權造成的衝擊有：(一) 國界日益模糊；(二) 多元國際參與：包括了 NGOs、MNCs、IGOs 以及個人，都是國際參與的重要成員。(三) 低階政治之重要性：例如 SARS (非典型肺炎) 的問題不斷擴散，使國家與人類的生存受到威脅。(四) 毀滅性之戰爭與威脅。由此可知，國家的主權與權力在全球治理之下，

確實出現轉變。在全球化之下，國家的主權雖不至於全然衰退，但是主權讓渡的結果，使得一些由國家共同組成的跨國組織或非政府組織在某些議題上(如：人權、經貿、環保等)，對國家產生相當大的制約與影響力，並且扮演著比政府更稱職的角色。因此，國家主權的部分讓渡，也使得傳統國家理論對於主權所主張的絕對、不可分割、領土獨佔以及零和政府的權力之概念造成鬆動。這些重大的轉變對於原先被摒除在正式外交之外的第二軌道外交而言，無非是開啟了另一個得以發揮的平台。

其次，是**國際組織與國際非政府組織之重要性與影響力日增**。當前的世界秩序不可能再單純的以國家為核心或僅由少數國家主導，因為合法權威已逐漸分散於地方、國家、區域或全球層級的官方與民間機構。³⁴ 在此一態勢之下，許多國際組織，如 MNCs、NGOs 以及跨國社會運動等等，皆以非領土的形式存在著且發揮著強勢的影響力。例如，在若干重要國際問題上，由於國際非政府組織扮演了相當積極的角色，使得各國主權受到很大的威脅，甚至有時候國際非政府組織直接插足國際政治。³⁵ 例如，推動「國際禁雷運動」(International Campaign to Ban Land Mines) 的非政府組織，於 1997 年底在一項全面禁止人員殺傷地雷之「渥太華條約」中，獲得一百二十一個國家代表簽署，並且在是年該組織與領導者因此獲得諾貝爾和平獎。這充分顯示，在全球治理的時代之下，未來的世界將不再只是國家或國際組織所構成的社會，許多國際非政府組織與民間力量，將會不斷的擴展其力量並且展現出其對國際社會的影響力。

最後，是新的國際互動模式，活化公民社會模式的產生。公民社會（civil society）³⁶ 是全球治理格局中重要的中介角色，而政治民主化的實現也是立基於公民社會的基礎上。在全球化的發展之下，全球治理與公民社會產生了相互連結的關係，形成了一個「全球公民社會」。所謂「全球公民社會」，是指一個公民社會所從事的活動，牽涉與下列有關的幾項要件：（1）世界性議題；（2）跨國界的溝通；（3）全球性組織；（4）跨領域的連結。³⁷ 公民社會的力量透過參與全球性組織，探討全球性議題或跨國社會運動的互動模式而活化與連結起來。因此，當公民社會中的公民及公民組織有機會接觸國際事務與議題時，便產生了身為國際社會一員之自覺與期待，這股自覺與期待進而匯集成一股力量，除了期待政府能引領公民及其組織參與國際活動，以成為國際社會中一個積極的成員外，同時並且積極地以自身的力量直接投入與自己理念與目標相符的國際組織與活動，成為全球公民社會的一員。³⁸ 因此，由於公民社會的存在，才會有第二軌道外交的產生，扮演著自外於政府的身份，發揮其專業性與獨立性的功能，使得藉由第二軌道途徑來探索政策新思路的做法成為可能。³⁹

四、全球治理對於我國進行第二軌道外交的意義

我國在過去二、三十年間由於國際社會瀰漫在現實主義的思想之下，以及中共對我國外交空間的封鎖，使我國在加入國際組織與參與國際事務上，面臨了重重的困難。在進入後冷戰時期之後，雖然面臨了中共日益壯大的壓力，但是國際社會的多元化發展與全球治理之新思維的蔓延，卻

提供我國突破外交困境的有利途徑。礙於我國國際處境特殊，若採取傳統與正式的外交模式，以追求「國家利益的極大化」為最高目標，則無非是畫地自限，而且是無視於國際社會的現實狀態，如此一來只會使我國的外交處境更加艱鉅。因此，面對國際社會多元化的挑戰，全球治理對於我國發展第二軌道外交是具有重大的意義與影響。

首先，國際社會彼此互賴日深，身為國際社會中的一份子，不論是國家，抑或是非國家行為者，誰都不能摒除於全球治理的規範之外，我國也不能例外。雖然中共竭盡所能圍堵我國的生存空間，但是絕對無法完全封鎖我國與其他成員的往來。

其次，國家已非國際社會中的唯一成員，在全球治理的架構下，有些非國家行為者甚至經常取代各國政府，發揮「議題引入」（issue-initiating）和「問題解決」（problem-solving）的功能。⁴⁰ 以 NGOs 而言，根據國際組織年鑑的統計，在 2000 年全球的 NGOs 有四萬五千六百七十四個，⁴¹ 而我國迄 93 年 4 月底止，已參加之非政府間國際組織共計二千零七十四個。雖然明顯不足，但是以我國目前艱困的外交處境而言，我國透過 NGOs 參與國際事務的空間，比起運用傳統正式的外交手段加入正式的國際組織，可以發揮的國際活動舞台要大了許多。因此，我國可以憑藉 NGOs 本身之獨立性與靈活性之特點，結合民間與政府的力量，策略地為我國開拓出另一條走入國際社會、參與全球事物的軌道。⁴²

第三、全球議題多元化，廣及人類的每一個生活層面，而這些全世界所關注的議題在有形與無形之中也將國際社會中的每

一個成員都連結在一起。因此，多元議題的處理需要更多元化的國際行為者的投入與參與。而議題的多元化也提供了我國進行外交工作更多的切入點，擴展了外交工作的空間與視野，創造了許多值得善加利用的嶄新契機。⁴³ 近年來我國在經貿上的成就為國際社會有目共睹，為我國在困頓的外交空間之中與其他國際成員建立了實質的關係。此外，我國在民主政治上的開放改革以及對於人權運動的積極推動，更使我國與全球社會所主張的普世價值緊緊相扣。這些成果與努力都將成為我國與其他國際成員建立實質關係的優勢條件。

第四、雖然國際環境已經趨於多元化，但是仍舊是一個極為現實的社會。因此，我國對於國際情勢變遷的觀察需要更多的敏銳性，面對現實的國際社會不宜心存太多浪漫天真的想法。在外交目標上，我們不追求國家利益至高無上的絕對利益，而是發展「全民外交」，透過第一軌道與第二軌道外交的交互運用，追求在全球格局下的相對國家利益，也希望在無形中擴大我國在國際上或區域中的影響力與生存空間。另一方面，就國際現實而言，與大國之間建立良性的關係也攸關於我國之國家安全與生存。其中，我國與美國的關係最為密切。美國不僅是今日世界的超強，也是我國最主要的武器供應者、貿易伙伴以及科技轉移的合作對象。⁴⁴ 不僅如此，美國對於我國加入一些功能性的國際組織，如：APEC、WTO、WHO 等，以及其他非政府組織，大都採取支持的態度，並且以積極的方式⁴⁵ 來協助我國加入。因此，我國若光是期待透過參與 NGOs，以及以強調我國的民主與人權之普世價值，便能順利加入正式國際組織或完全突

破中共之外交封鎖，似乎有點困難與不切實際。所以，對我國而言，尋求美國與其他大國，如歐盟、日本等的支持，可能是我國期待全球治理保障下的另一個補救辦法與途徑。⁴⁶

古人說道：「小國事大以智」。面對中共的國力日漸強大以及對於我國國際空間持續與猛烈的打壓，我們應以小國的機動性與靈活性，繼續維持並妥善發揮我國的優勢，結合我國日益萌芽茁壯的公民社會力量，強化與大國之間的實質關係，做出完善與整體的外交策略。相信在欲追求多元主義、建立國際建制的全球治理下，我國必定能尋找出在國際社會發光發熱的立足點。

伍、個案研究

扁政府以「全民外交」作為全面參與國際社會的原則，積極開拓台灣的外交空間及提升我國在國際社會的能見度。扁政府除了運用了傳統政府性外交，鞏固與友邦的情誼，更積極的推展非傳統性的多元實質外交。在全民外交中，又以「民主外交」與「人權外交」對於我國開拓國際空間較具優勢。因此，不僅在內政上或外交上，民主與人權都成為政府積極推動的重要議題。本文以吳淑珍女士2002年「珍愛民主·親善之旅」訪美之行作為主要的研究個案，探討第二軌道外交結合民主與人權所發揮的能量，並對於我國未來在進行第二軌道外交時提出建議與看法。

吳淑珍女士此行是繼2001年代替總統陳水扁赴法國領取國際自由聯盟頒發的「2001年國際自由獎」之後，第二次個人出訪。有鑑於吳淑珍女士以女性的特質與非官方的身份出訪，得以使外交工作可以

較為靈活的施展與較不具爭議之外，吳淑珍女士特殊的成長經歷與個人特質，也使得她的出訪都可以得到國際媒體的關注，達到為台灣宣傳的效果。吳淑珍女士的「珍愛民主·親善之旅」之所以獲得國內外高度的關注，主要是因為其訪問的國家是與我國沒有正式邦交，但卻是關係最為密切的美國。這不僅是在中美斷交的第一次，更是繼1943年蔣委員長夫人宋美齡女士在美國國會發表演說後，中華民國第一位民選產生的第一夫人踏上美國國會並且發表演說。雖然兩位夫人所受到的待遇規格不同，但是在沒有正式邦交的情況下，加上吳淑珍女士出訪的背景極為敏感——九一一事件屆滿一週年，美國籠罩在反恐的氣氛下，以及中國領導人江澤民將在其之後訪美。在在都顯示出吳淑珍女士此次訪美深具實質的意義。

吳淑珍女士訪美之行定位為「民主之旅」，主要目的是將台灣近年來發展民主的成果呈現在國際社會上。除此之外，此行吳淑珍女士也藉由美國發生九一一事件的遺憾，而將民主與人權、反恐等議題結合在一起，強調台灣與美國因具有共同的價值，即民主與人權，而且台美之間情誼深厚，始終站在同一陣線上。另外，也因為吳淑珍女士本身曾遭受政治上的迫害與殘障的形象，因此從她口中闡述台灣民主的發展以及關懷弱勢族群，重視人道精神的表現，都顯得鏗鏘有力。

吳淑珍女士訪美之行的成果是相對成功的。因為我國國內政治立場一向十分分歧，每每對於外交政策與拓展外交空間的方式有不同的立場與看法。此次吳淑珍女士訪美，除了行前因吳淑珍接受美聯社專訪提及蔣夫人的言論較受爭議外，其他在

行程中的表現，國內輿論、各政黨與媒體的評價是以肯定居多。此行為非正式的外交，吳淑珍女士本身亦不具有官方身份，因此在美國進行訪問時亦較具彈性。除了與多位美國友人會晤，也有現任的美國官員以私人身份向吳淑珍女士致意並進行會談。吳淑珍女士此行不僅達到了宣揚台灣民主成果、親善台美關係之目的外，也適時的掌握時機宣揚主權，表達台灣欲加入聯合國的心聲與期盼，為台灣發聲，達到國際宣傳的效果。

整體來說，吳淑珍女士之「珍愛民主·親善之旅」是一項典型且成功的第二軌道外交，除了非正式、非官方的形式外，訪問主題以柔性議題——民主、人權為訴求，加上吳淑珍女士本身兼具女性、殘障者與民主運動人士的形象，使得此行不僅突破中共的阻撓順利出訪，在美國國會及輿論留下深刻的印象，更在國內獲得多數的肯定。也因此有人將吳淑珍視為台灣重要的「外交資產」，⁴⁷ 每每吳淑珍女士出訪，都能引起國際社會與媒體的注目，讓國際社會意識到台灣的存在與意志。只是，以吳淑珍女士個人的外交魅力，所能產生的外交效益畢竟是短暫與片面的。面對台灣未來的外交，重要的是如何能確實掌握有利的議題，運用整體的策略，擴展外交空間。吳淑珍女士在外交上的成功，給予台灣在外交策略上另一個思考的方向，當正式外交頻頻受挫之時，如何結合台灣強大的公民社會力量，透過個人、企業、非政府組織等行動個體，善用台灣相對有利的議題，如：民主、人權、醫療、經濟等議題，發揮議題連結的力量，發展第二軌道外交以擴大台灣實質的外交空間。

陸、政策建議

國際環境與思維的轉變，以及國內政黨輪替之後，持續發展民主與人權的努力，使我國有了比以往更多的資源可以發展對外關係。但是，吾人不能一味的樂觀，畢竟第二軌道外交是有其侷限性的，不能取代第一軌道外交。因此，本文最後必須要回到現實面，探討我國從事第二軌道外交之限制與機會，並提出研究發現與政策建議，期望在第二軌道外交與第一軌道外交充分合作的情況下，能真正為我國拓展參與國際事務的機會，爭取更多的外交空間。

一、我國從事第二軌道外交的限制

在瞬息萬變與高度依存的國際社會中，我們必須先瞭解我國在進行第二軌道外交時，所面臨到的困難與限制，這樣才能做出正確的決策與計畫，開拓我國參與國際社會的機會。而我國從事第二軌道外交所面臨的限制，吾人歸納出下列幾項重點：

(一) 我國從事第二軌道外交的**心態問題**。在西方社會中，第二軌道外交是公民社會的產物，具有獨立性與專業性，且在心態上與結構上能自外於政府的身份，依照自身的意志，選擇是否與國家機關合作，達到真正有助於補充第一軌道外交不通暢時的抒解功能。因此，如果第二軌道外交不是來自於公民社會，就只能作為依附於第一軌道的工具。⁴⁸ 若我國的第二軌道外交成為石之瑜教授所說的，「只是依附在政府之下，接受動員，以完成政府所委託的任務，而又無強大的公民社會做其後盾」⁴⁹ 的話，我國的第二軌道外交只能成為政府政策宣傳的工具，而無法與其他國家或國際組織建立溝通、互惠、合

作的平台了。

(二) **國家的力量並未在全球化的發展之下消失**，國家仍舊是國際社會中重要的行為主體。我國在第一軌道外交上，處處受制於中共的打壓，因此我國想藉由第二軌道外交來擴展外交空間。但是，隨著中共的國力快速的提升，中共以「大國外交」的手段，不僅在正式外交上極力封鎖，近年來對於我非正式外交的阻擾也絲毫不鬆手。所以，我國在進行第二軌道外交時，仍舊有著來自中共方面的阻礙與限制，因此如何選擇有利於我國發揮的議題，將是相對的重要。

(三) **議題的選擇**，是決定我國進行第二軌道外交是否順利的重要因素之一。在多元管道之外交途徑中，我們越有可能面臨的選項就越多，如何在眾多的選項中建立「議題優先次序」，將是第二軌道外交成敗的關鍵。⁵⁰ 首先，在國內所面臨的問題是，在有限的外交經費中，應該如何妥善的分配資源呢？政府應該著重於哪些議題？又應該補助哪一個民間團體？資源分配的比例應該如何拿捏？從這些問題中可以看出，第二軌道外交仍舊無法完全脫離國家的力量。另外，與其他國家或國際組織往來協商時，在議題的操作上，也有許多問題有待商榷與解決。例如：非正式外交承襲著自由主義學派的觀點，在進行國際合作的過程中強調妥協，但是哪些議題可以妥協？哪些則不能妥協？又要如何操作運行？而且，自由主義所強調的「互惠」(reciprocity)原則中，缺乏一套清晰的「行為準則」，因此依照此準則來決定在互惠的過程中，難免會有關利益分配與損失補貼的問題，這些都將是第二軌道外交成員在討論議題時必須面對的問題。⁵¹

(四) 我國進行第二軌道外交，通常是受政府的委託或在政府認可的情形下進行。那麼，政府如何去整合民間可用的第二軌道外交資源？以及政府與非官方團體或代表之間的權限又將如何區分？第二軌道外交是在較具彈性的「非官方」、「非正式」的原則下運作，運作過程與結果，最後「由誰負責」？除非，政府與民間代表或團體之間有一定的互信機制，否則很可能陷入「誰利用了誰」、「誰穿透了誰」或者爭功諉過的困境。

(五) 國內的政治意見紛歧的問題。外交是內政的延伸，如果一國之內政呈現分歧的狀態，在外交的發展上也勢必增添許多阻礙。因為頻繁的選舉活動以及特殊的國家背景與政治生態，使我國不論在政黨之間或是民間族群之間都有明顯的意識形態。這種壁壘分明的意識形態，嚴重撕裂族群的情感與融合，也成了政治人物操弄的籌碼。因此，不僅是國內的政策抑或是對外的外交政策，都不能倖免於政黨鬥爭的傷害之下。這樣的內鬥所產生的殺傷力可以說是更勝於國際上的挫敗。因為，這不僅使我國在發展重要決策與重大建設時阻礙重重，甚至成為政爭之下的犧牲品。另一方面，也使得我國的國際形象大打折扣，影響至極。因此，我國若希望在國際社會上能有所突破，成為真正具有成熟民主的國家，國內政治的安定將會是重要的關鍵因素。

二、我國從事第二軌道外交的機會

對於我國而言，第二軌道外交的意義，除了增加我在國際社會的能見度之外，更重要的是，希望透過加入國際性的組織或參加多邊會談，可以有機會說明我們的立場，使其他國家更加瞭解我國真實的情

況。另一方面，也希望藉由參與國際事務，有朝一日能獲得平等地位與聲望。因此，第二軌道外交不是單純的蒐集特定政策資訊的活動，而是政府藉由民間社會的力量來開展務實外交的另一個機會。第二軌道外交對於我國的對外發展有重要之意義，而我國在發展第二軌道外交上所具備的機會有：

(一) 參與國際社會的管道多元化。雖然我國在正式外交戰場上屢次遭受打壓，但是隨著全球化與相互依賴的發展，我國可以藉由強化非正式、非官方的外交管道與外交策略，增加與國際社會接觸的機會。

(二) 善用我國較具優勢的議題，提高我國在國際社會的重要性。在眾多的國際議題當中，「民主」與「人權」所謂具有「軟性力量」的議題，將會是我國未來從事第二軌道外交的工作上的主要利器。面對中共長期以「中國代表權問題」否決我國參與國際社會的權利，極力排除我國於國際社會之外，台灣唯有從「民主」與「人權」中共相對弱勢的議題著手，才能突破中共威權的壓迫。「民主」已成為當代最具有代表性的國家統治模式。台灣在此一情勢下，選擇以民主化的方式，企圖找回在冷戰時期現已經流失大半的正當性，透過建立一個真正自由民主的國家，尋求在國際社會中合理的生存空間。而「人權」議題更是在二十世紀末，成為超越主權之上的重要價值。雖然我國在人權發展上起步較晚，也與國際人權體系有一段時間的脫離，但是自從扁政府上台之後，政府一直積極地彌補我國在人權體制上的缺口，也期望能儘早與國際人權社會接軌。因此，從自由之家與美國國務院的

世界人權報告書中對我國在政治民主與各項人權項目的評價，以及陳水扁總統與夫人吳淑珍女士相繼獲頒國際關注人權與民主議題之非政府組織肯定之獎章，都可以看出我國近年來積極進行民主鞏固與人權建設的用心，以及透過民主與人權的價值力量與全球之普世價值接軌的努力。

(三) 台灣民間力量的提升，有助於我國發展多元外交。隨著我國民主化的發展，以及數十年來我國的政經發展，累積了龐大的民間力量，而人民不僅積極地投入與關心國內的公共事務，甚至對於政府是否積極參與國際事務，以及個人國際觀、世界觀的追求，都展現了高度的關切與期許。這股民間逐漸累積成形的公民社會力量，將會是我國可以善用於第二軌道外交的最大資產。自從解嚴以來，我國本土的民間力量如雨後春筍般的興起，這些民間力量也成為我國邁向民主自由的主要催生者與重要基石。在面對全球化的趨勢下，我國的民間力量也必須與全球社會一起同步發展，積極投入對於國際事務及議題的參與。目前，我國有若干慈善和宗教團體（如：伊甸基金會、慈濟功德會）在國際社會裡，已經開始發揮「服務輸出」的功能，並且開拓國際合作的事務上有顯著的成果，這些寶貴的經驗，都可成為台灣其他民間組織朝向全球化發展的重要參考。⁵²

三、政策建議

在後冷戰的新國際體系，的確提供了更多且更寬廣的空間給有意願參與國際社會的個人與非國家行為者。面對我國在國際上艱困的處境，使得我國勢必需要除了正式外交軌道之外的第二軌道外交來加以輔助正式外交的不足。在實際運作與策略規劃上，第二軌道外交是否能成功，仍有下

列幾項關鍵問題需要面對。

第一、政府與民間必須先建立全球化的視野。第二軌道外交所仰賴的資源是來自於民間力量。為了能夠藉由全球化的發展而借力使力，使我國有更多的機會參與國際事務，台灣社會必須瞭解全球化運作的模式，以及認知到我們是國際社會的一員，具有積極參與全球治理的權利與責任。因此，必須積極開拓全民的全球視野，建立人民宏觀的國際世界觀。為了達到這個目標，我國的民間力量需要進行自我改造、轉化和提升，使台灣的公民與民間團體，真正「內化」自由、平等、博愛、民主、人權、和平等普世性的價值觀，進一步能夠聯結至「全球公民社會」的網絡之中。而政府、公民社會與企業之間，應該共同形塑一個堅實的協力伙伴關係（cooperative partnership），強化全球治理的能力，⁵³ 採取積極的策略運用，將我國推進國際社會，或者將國際社會拉近台灣社會之中。

第二、主動建構我國具有相對優勢的議題，並積極培養建構橫跨領域之議題聯結之能力。我國在國際合作開發與人道救援、民主與人權發展、環境保育與醫療衛生、民間企業與科技發展等相關議題上，不僅具有優勢可以積極參與相關的國際合作機制，更可以將我國發展的經驗與國際社會進行分享以及多方的交流。因此，我國政府與非政府組織要能確實掌握國際社會之主流價值，發展的多元外交，而且不止於「參與活動」而已，應該更積極的與國際社會及國際組織網絡進行議題聯結及議程設定的串連，從國際社會所關注的各項議題中，尋找可以共同合作、協商與對話的空間。

第三、外交策略的轉變。我國以往的外交策略多半是由上而下，由內而外，也就是說，總是以外交部為主導外交工作的核心，以政府為中心的思考模式來處理外交工作與國際事務。但是隨著國際情勢的轉變，來調整我國的外交策略。我們可以藉由全球化對於外交事務的穿透力量，透過個人、NGOs、MNCs等非政府單位，以漸進、迂迴的方式參與國際事務，與國際社會建立良好互動的情誼，擴展我們參與國際事務的廣度與深度。再透過政府官方各單位的協助、接洽與策劃，使我國能一步步的進入國際議題的核心，真正參與國際事務的討論與治理。

以我國自1997年推動加入世界衛生組織（WHO）的活動為例，此項活動首先是由台灣醫界聯盟基金會組成「台灣世界衛生聯盟」（Taiwan for World Health Organization Alliance, TFWHOA），以各種管道與方式進行推動台灣加入WHO的各項事宜。⁵⁴ 例如：國內宣傳、義賣與募款活動；培訓衛生外交人才；以及組織宣達團至歐美、亞洲各國遊說，每年並組團赴日內瓦表達我國加入WHO的強烈意願，積極拜會各國WHO代表及駐日內瓦之國際組織以尋求協助；在世界衛生組織大會之會場與街頭發送「台灣加入WHO」文宣說帖，引起國際人士與媒體對台灣被孤立於WHO之外的重視與關切。除此之外，台灣醫界聯盟基金會也積極串連國內外其他非政府組織或民間團體，包括：台灣長老教會、台商會、台灣人公共事務會（FAPA）、北美洲台灣人醫師協會（NATMA）、北美洲台灣婦女會（NATWA）、歐洲醫事聯盟、歐洲台灣商會等組織，組成「推動台灣加入世界

衛生組織民間宣達團」，積極與各國政府官員、國會議員及醫界人士建立良好的聯繫管道與情誼，使之能瞭解台灣所處之實際環境，協助台灣朝向成為WHO成員之路邁進。在國內，台灣醫界聯盟基金會也積極邀請外交部、衛生署加入，促成「推動台灣加入WHO跨部會小組」的成立，結合政府的力量，一同為推動我國加入WHO而努力。

在多年的努力耕耘之下，我國在推動加入WHO的成果上，逐年有明顯的進步與收穫。在2004年，我國第八度推動台灣參與世界衛生組織成為大會觀察員，雖然結果仍舊以一百三十二票比二十五票鎊羽而歸，但是這次的成果卻是較往年亮麗。除了有美、日兩國首度公開明確支持之外，也得到了歐盟和加拿大的聲援關切，並且在世界衛生組織大會總務委員會中引起冗長且熱烈的討論與辯論。因此，雖然今年我國加入世衛案仍然受阻，但是雖敗猶榮。此次最成功的地方，就是政府相關各部會與非政府組織各司其職，通力合作。在會場外，有非政府組織組成的宣達團積極為台灣加入WHO廣為宣傳，吸引國際各大媒體的採訪與關注。衛生署長陳建仁則以台灣二千三百萬人的「基本健康人權」為主要訴求，呼籲國際社會不要因為政治因素而忽視台灣人民的健康人權，也積極表示台灣願意將公共衛生、醫療保健、衛生人道救援之成效與各國分享，並且願意協助各國做好防治工作，進行各項衛生合作事宜。在會場內，則由外交部次長高英茂負責規劃議場內的沙盤推演，透過技術層面的操作與友邦的力挺，首度以唱名票決，使國際社會能亮牌表態。結果除了美、日的公開支持與我國二十三個友

邦支持之外，以色列和菲律賓以棄權表達道義支持，而歐盟與加拿大雖然投下反對票，但是在事後也發表了解釋性的聲明，分別表示支持WHO允許台灣專家參與WHO相關技術會議及工作小組會議，以及主張應該對台灣參與WHO的問題作務實的處理。因此，今年雖然加入世衛案仍舊敗北，但顯示出國際社會的心態已在改變，而美、日公開支持的後續擴散效果將值得持續的努力與觀察。由以上我國推動加入WHO的策略中可以發現，透過非政府組織廣泛參與國際事務與接觸國際人士，建立穩固與真摯的情誼，再結合政府單位的各項資源以及外交部長年與國際接觸的外交經驗，成為一個策略聯盟，一同為開拓我國國際空間而努力。面對中共全面性的強烈打壓，我國的外交策略必須要有新的思維，也要結合新的力量，與國內非政府組織共同攜手合作走向國際社會。

第四、政府應該扮演協調、輔導、提供資訊以及協助的角色。為了使政府與民間之間的合作能達到最大的效益，不要形成「多頭馬車」的情形，這時候政府部門應該針對我國的第二軌道外交做出全盤性的規劃，有效整合國內學術機構與民間組織的人力資源，以及現有國際網絡的關係，並且設置長期性的專門預算加以支援。⁵⁵有多位學者提出於政府部門中成立一個專責推動與支援第二軌道外交的單位，⁵⁶擬定短、中、長程的計畫，提供民間有關國際法令與國際情勢的相關資訊，以及負責協調各政府部門與民間單位的合作事宜，以期透過第二軌道外交真正有效地拓展我國狹隘的國際參與空間。

第五、積極培養具有國際觀、全球觀，以及外交事務專長的人才。扁政府上台之

後，在培養參與國際事務人才上，有許多更積極與創新的措施。例如：外交部自2000年開始，舉辦「全民外交事務研習班」培育民間外交種子人才，參加對象包括從事國際NGOs活動之民間團體所薦派的代表，各政府單位、議會及議員薦派之人員，政黨、媒體及其他民間單位薦派之人員，還有個別報名者。透過相關課程的安排，以及具有外交專業的人士與學者將其經驗與知識傳授給民間團體代表，一方面提供一個兼顧實務經驗與理論結合的學習交流環境，另一方面可以整合民間的人才與資源，發揮政府與民間的整體力量，為拓展我國國際活動空間而努力。另外，外交部在2001年實施「外交替代役」，這些有別於正式外交人員的年輕人投入外交工作，也展現不同以往的創意與活力。例如先前外交役男連加恩在非洲友邦布吉納法索發起「垃圾換衣服」的活動，在當地引起廣大的迴響，也贏得了友邦真實的友誼。這些都是培養國際事務人才相當不錯的方法，不僅應該持續下去，更應該擴大實施，使全民外交得以真正的落實。

除了相關資源的提供、整合之外，政府可以採取更主動積極的行動。例如：成立（或輔導既有的）具有國際水準的學術研究機構與智庫，培養學有專精的學者與專家，以提供我國在對外關係發展上的具有價值的研究結果與政策建議，並成為我國在進行第二軌道外交時，重要的協商代表與智囊團。或者，積極延攬在民間、企業界甚至僑界之中，具有專業與外交事務經驗與能力的人士，一方面扮演我國與國際社會接觸的重要媒介，另一方面也可以將其寶貴經驗傳承下來。

柒、結語

我國退出聯合國之後，我國在外交上主要的挑戰是來自於中共對我國的全面性打壓，但是我國民主化的成就使我們得以與國際民主的潮流接軌，加入民主國家的行列之中。隨著民主的發展也帶動了我國公民社會的蓬勃興起，這些都成為我國在爭取國際活動空間的重要利基。所以不能因為畏懼中共的打壓，而放棄任何使我們在國際社會發聲的機會，反而我們必須利用各種管道，讓全世界看到台灣存在的重要性以及台灣為成為國際社會真正的一份子所做的努力。因此，我們不僅在傳統的外交領域上繼續努力鞏固邦誼，更應該運用我國日益強大的民間力量，透過第二軌道外交，為我國在國際社會上廣結善緣，建立真正的友誼。

但是我們必須抱持一個觀念，第二軌道外交是絕對無法取代第一軌道外交的功能，推動第二軌道外交的目的是在為第一軌道外交鋪路。在未來，我國在外交策略上應該持續以「台灣經驗」為出發點，一方面將「台灣奇蹟」之政治及經濟發展的經驗，與國際社會之發展中國家共享，同時以主動積極的方式，與世界民主陣營合作；另一方面，政府必須與國內外民間團體建立「夥伴關係」，擴大國際合作之對象與交往層面，透過積極參與國際政府間相關組織（如：聯合國）的非政府組織之協商活動，致力於全球善治的相關議題，更進一步將台灣在國際非政府組織網絡的活力與感動力擴溢（spill-over）至國際政府間的組織層級。⁵⁷ 如此才能有效維護國家主權與安全，進一步為世界和平與繁榮做出具體的貢獻。

在我們將視野放大至全球社會之前，我

們必須先健全我國本身的體質，成為一個真正成熟的民主國家。因此，在未來我們必須朝著民主深化、民主鞏固的方向前進，政黨之間必須停止彼此的惡鬥，以及對於族群的撕裂，而是要回歸正常的政黨政治，共同為我們的未來而努力。為了使我國真正能成為名副其實崇尚自由、民主、人權的國家，政府必須儘速通過人權相關法案以及各項推動民主與人權的政策，並且有計畫的培育更多從事國際人權工作與國際事務的專業人才與相關學術研究機構，這樣我們才能儘快且真正的與國際社會主流價值接軌。更重要的是，這些正確的方向與政策措施，在未來不論是哪一個政黨執政，都是必須繼續堅持下去的，不能因為政黨之間的意識形態而中斷，使長久的努力付諸東流。

吾人相信台灣人民絕對擁有與全球社會接軌的交往能力，只要台灣人民能將此一能力化為更為積極的行動力付諸實行，政府與民間力量秉持「全球思維，在地行動」及「在地思維，全球行動」的信念，以更寬廣的視野與更健全的心智，貢獻我們的能力、專業、愛心與正義回饋國際社會，協助國際，社會朝全球善治的道路邁進，相信我們的努力終究會得到國際社會的認同與肯定為我國的外交創造更寬闊與更美好的道路。

【註釋】

1. 根據高朗教授的研究指出，從1972至1974年間，我國在國際社會中的邦交國佔有率由29%降為21%；相對的，中共由58%上升為65%。1975年開始，我國的外交局勢進入黑暗期，邦交國佔有率下降至20%以下。在1988年之前，我國的邦交佔有率大都維持在13%到15%之

- 間。相較之下，從1975年到1988年之間，中共的邦交佔有率卻從68%升高至78%。相關資料可參閱：高朗，《中華民國外交關係之演變（1972-1992）》，台北：五南圖書出版公司，1994年，頁72。
2. 1996年時，我國為三十九個政府間國際組織之會員，中共只參加一個；1977年時，我國參加的政府間國際組織只剩十個，中共則參加了二十一個；1986年時，我國參與政府間國際組織變為九個，中共則增加至九十四個。相關資料可參閱：高朗，前揭書，頁199-206。
3. Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, Jr. *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. 2nd ed. (Boston: Little Brown, 1989). 轉引自：宋學文，我國在第二軌道外交之功能與限制，《政策月刊》，第50期，民國88年9月，頁24。
4. 田弘茂，從總統就職演說談人權外交，錄自外交部網站 <http://www.mofa.gov.tw/tien/speech/000601.htm>
5. 同前註。
6. 袁鶴齡，全球治理與國際合作：論其策略與困境，《全球政治評論》，第4期，2003年10月，頁30。
7. 轉引自：宋學文，議題聯結與兩岸關係之研究，《問題與研究》，第37卷第2期，民國87年2月。
8. 鍾京佑，全球治理與公民社會：台灣非政府組織參與國際社會的觀點，《政治科學論叢》，第18期，2003年6月，頁38-39。
9. Yearbook of International Organizations 2000/2001 edition. 轉引自：王振軒，《非政府組織概論》，台中：必中出版社，2003年，頁15。
10. 林吉郎，非政府組織（NGOs）外交：台灣經驗的戰略思考，《全球政治評論》，第4期，2003年10月，頁2。
11. Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, Jr. *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. 2nd ed. (Boston: Little Brown, 1989).
12. Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, *ibid.*, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, 2nd ed. (Boston: Little Brown, 1989). pp.23-29. 轉引自：宋學文，全球化與中共的民族主義：「一國兩制」的機會與限制，頁18。
13. Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, Jr. *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. 2nd ed. (Boston: Little Brown, 1989). pp.30-37；樊勇明，前揭書，頁107-110；吳宗憲，《國際典則理論之研究：以亞太經濟合作會議之建構之研究：以亞太經濟合作會議之建構中正大學碩士論文，2000年，頁16-19。
14. 所謂相互依賴理論中的敏感性和脆弱性是Keohane和Nye提出的複合相互依賴理論中另一個重要的概念。Keohane和Nye認為：敏感性涉及在某種政治架構下所做的反應的程度，即一個行為者的變化是否迅速引起另一行為者的變化以及變化結果的大小。至於脆弱性，意指行為者可能因這些變化的結果而受到損害的程度。衡量一個國家的脆弱性，要視其在遭遇外部事件增加代價之際，能否在一定時間內為適應已變化的環境而做出有效的政策調整，以將其付出的代價降至最低的能

- 力。相關說明請參考：Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, Jr. *ibid.*, *Power and Inter-dependence: World Politics in Transition*. 2nd ed. (New York: Harper Collins, 1989), pp.11-19.
15. Commission on Global Governance, *Our Global Neighborhood* (Oxford: Oxford University press, 1995), pp.2. 轉引自：張亞中，*全球治理：主體與權力的解析*，頁3。
 16. 蔡志恆，*全球治理思潮與治理結構之發展*，錄自於：國家政策研究基金會網站 <http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/091/CL-R-091-052.htm>
 17. Jon Pierre and B. Guy Peters，前揭書，頁105。
 18. Jon Pierre and B. Guy Peters，前揭書，頁91。
 19. 王振軒，《非政府組織概論》。台中：必中出版社，2003年，頁97-100。
 20. 張亞中，*全球治理：主體與權力的解析*，頁23。
 21. 朱雲漢，*全球主義、區域主義與第二軌道外交：台灣務實外交的新座標*，陳璽安主編，前揭書，頁201。
 22. “Foreign Policy According to Freud,” in Davidson, William D. and Joseph V. Montville (eds.), *Foreign Politics* (Winter), 1981-1982, p.155. 轉引自：石之瑜，*免國於患者行其下？*，宋學文主編，前揭書，頁36。
 23. 王振軒，《非政府組織概論》，台中：必中出版社，2003年，頁172-173。
 24. 此一論點是以佛洛伊德（Freud）心理學的角度來探討第二軌道外交，相關說明可以參閱：石之瑜，*免國於患者行其下？*，宋學文主編，前揭書，頁36-38。
 25. 宋學文，*第二軌道外交與台灣安全：理論的依據與實務的建議*，宋學文主編，前揭書，頁18。
 26. 朱雲漢，*全球主義、區域主義與第二軌道外交：台灣務實外交的新座標*，陳璽安主編，前揭書，頁201。
 27. David Held et al. 《全球化大轉變：全球化對政治、經濟與文化的衝擊》。沈宗瑞 高少凡 許湘濤 陳淑鈴譯。台北：韋伯文化事業出版社，2001年，頁62-63。
 28. 硬性權力（hard power）強調以軍事武力做為解決國際爭端的主要手段。而軟性權力（soft power）的觀念，是由 Joseph S. Nye 於1990年提出的。「軟性權力」是強調經濟、民主、人權、文化等其他因素在國際關係中的影響力日益重要。「硬性權力」其本質是「威迫」（coercion）；而「軟性權力」的本質則是「吸引力」（attraction）。
 29. Richard Devetak, “Incomplete States theories and practices of statecraft,” in John MacMillan and Andrew Linklater (eds.), *Boundaries in Question: New Direction in International Relation* (New York: St. Martin’s Press Inc., 1995), pp.19-39; Fulian Saurin, “The end of International Relations? The states and international theory in the age of globalization,” in John MacMillan and Andrew Linklater (eds.), *Boundaries in Question*, pp.244-261；轉引自：宋學文，*第二軌道外交與台灣安全——*

- 理論的依據與實務的建議，宋學文主編，前揭書，頁17。
30. 宋學文，議題聯結與兩岸關係之研究，頁31。
31. 朱雲漢，全球主義、區域主義與第二軌道外交：台灣務實外交的新座標，前揭書，頁202-203；蕭全政、李文志，第二軌外交的內涵及對台灣的影響，宋學文主編，前揭書，頁75-76；宋學文，我國在第二軌道外交之功能與限制，頁25-26。
32. 所謂「絕對利得」(absolute gains)，即主張不要零和遊戲，並藉由「未來的投影」(shadow of the future)進行無限次的合作，以達到雙贏或多贏的目的。與「絕對利得」相對的是「相對利得」(relative gains)，即是一種零和式的利得追求，因為利益分配的困難與複雜，因此選擇不合作。
33. David Held et al.，前揭書。沈宗瑞高少凡 許湘濤 陳淑鈴譯。頁62。
34. David Held et al.，前揭書。沈宗瑞高少凡 許湘濤 陳淑鈴譯。頁12。
35. Frederic S. Pearson and J. Martin Rochester，胡祖慶譯。前揭書。頁272-274。
36. civil society有學者翻譯為市民社會、民間社會、文明社會和公民社會等。有關civil society種種不同中文譯法的探討，可以參閱：鍾京佑，全球治理與公民社會：台灣非政府組織參與國際社會的觀點，《政治科學論壇》，第18期，民國92年6月，頁31。
37. 轉引自：鍾京佑，前引文，頁35。
38. 夏立言，民間組織對增進國家全球化和國際地位的角色，宋學文主編，前揭書，頁248-249。
39. 石之瑜，免國於患者行其下？，宋學文主編，前揭書，頁38-39。
40. 田弘茂，我國多元外交，錄自於外交部網站 <http://www.mofa.gov.tw/newmofa/history/majorspeeches/speech901004.htm>
41. Yearbook of International organizations 2000/2001 edition；王振軒，前揭書，頁15。
42. 王振軒，前揭書，頁248。
43. 田弘茂，我國多元外交，錄自於外交部網站 <http://www.mofa.gov.tw/newmofa/history/majorspeeches/speech901004.htm>
44. 林碧炤，台灣的綜合安全，戰略與國際研究所網站 <http://www.dsis.org.tw/pubs/magz/1st/per1.htm>
45. 例如，美國國會多次通過授權美國政府在世界衛生組織的年會中，支持並協助台灣取得年會觀察員資格的法案。2004年在世界衛生組織年會中，更首次對於台灣成為世界衛生組織之觀察員身份投下贊成票。
46. 宋學文，從國際建制與美國自由霸權探討全球治理：一個台灣安全的觀點；吳安家，論小布希政府的對華政策，《遠景季刊》，第3卷第3期，民國90年7月，頁155-156。
47. 民進黨籍立委張旭成則表示，「吳淑珍這次能成行，是陳總統的分身，吳淑珍到華府將發表演說，推動民主自由人權，這次美國行的象徵意義更是重大。吳淑珍去年代表陳總統前往法國史特拉斯堡接受自由政黨聯盟頒發自由獎章並發表演說，她的表現讓很多人深受感動，是台灣很重要的外交資產，也是成功的夫人外交

- 出擊。」大紀元網站<http://www.dajiyuan.com>
48. 石之瑜、黃競涓，〈免國於患者行其下？--第二軌道外交中的『國家——社會』論述〉，宋學文主編，前揭書，頁39。
49. 石之瑜、黃競涓，〈免國於患者行其下？--第二軌道外交中的『國家——社會』論述〉，宋學文主編，前揭書，頁47-48。
50. 宋學文，〈第二軌道外交與台灣安全——理論的依據與實務的建議〉，宋學文主編，前揭書，頁21。
51. 宋學文，〈全球化與全球治理對我國公共政策研究之影響：並兼論對兩岸關係研究之意涵〉，頁15-16。
52. 顧忠華，〈二十一世紀非營利與非政府組織的全球化〉，吳英明、林德昌主編，前揭書，頁23。
53. 吳英明、許文英、盧正鋒，〈台灣未來參與國際非政府組織網絡之策略〉，吳英明、林德昌主編，前揭書，頁171。
54. 又關台灣醫界聯盟推動台灣加入WHO的相關活動，可以參閱台灣醫界聯盟基金會網站 <http://www.mpat.org.tw/front/bin/home.phtml>
55. 朱雲漢，前引文，頁215。
56. 宋學文教授曾於〈我國在第二軌道外交之功能與限制〉一文中建議，政府可在現有外交部之外規劃成立一個跨部會的「對外事務委員會」。朱雲漢教授在〈全球主義、區域主義與第二軌道外交：台灣務實外交的新座標〉一文中提到，將來可以比照「國際合作發展基金會」的模式，成立「國際交流基金會」，專責推動與支援第二軌道外交的活動。明居正教授也在其〈我國第二軌道外交的努力：檢討與建議〉中建議，在對外工作會報中成立一個「第二軌道外交協調小組」，做出短、中、長程規劃。
57. 吳英明、許文英、盧正鋒，〈台灣未來參與國際非政府組織網絡之策略〉，吳英明、林德昌主編，前揭書，頁194-195。