台灣外交再出發

●張旭成／前國安會副秘書長、立法委員，現任稻江科技暨管理學院講座教授

壹、新政府重起爐灶、外交再造

馬英九2008年5月就任總統後，馬政府傾中媚中，外交休兵，主權流失，國防掏空，國家安全面臨空前的危機。如果民進黨明（2012）年1月贏得總統大選，相信蔡英文將全面改變馬的做法，積極推動新的外交政策，任用有活力、有新思維的外交幹將，讓台灣走向全世界。

貳、向世界闡述台灣的核心價值及提出新的國際論述

民進黨政府所提出的「國家安全報告」及政府文件曾宣告台灣的核心價值包含主權、民主、自由、安全和外交空間。這些基本價值和利益，有別於國民黨和中共政權，也是台灣外交的戰略高點。

儘管李登輝總統和民進黨政府都矢口否定海峽雙方政府曾達成北京所謂「九二共識」（一中原則），馬毫不遲疑吞下北京政府的主張，並與其隔海唱和，顯然別有用心。馬英九的兩岸政策，如ECFA就是在一個中國架構下所釐訂推動。完全與台灣核心利益背道而馳。

馬英九也為北京幫腔說「九二共識是兩岸關係的基石，如果民進黨主席蔡英文未來不承認，兩岸關係將陷於不確定狀態；沒有這個東西，兩岸關係要和平發展，是很大的問號。」台灣一些深藍媒體，也呼應北京論調，批評民進黨幾位總統初選候選人只擁抱「台灣意識」，並無兩岸思維，不尋求與北京發展基本的共識。這種親北京的論述顯然是為虎作倀，想把台灣推入一中鳥籠。

其實我們處在國際化和環球化的時代，台灣需要國際化，但不是一面倒向中國，而應有全球化布局。我們必須立足台灣，走向世界，但必須跳出國共所設定的一中框架。我們贊成台－中關係的和平發展，但仍要堅持台灣的主體性，認清台－中關係只是台灣國際外交的一環，而不是全部。

我們應該讓國際社會清楚了解：（1）台灣是世界自由民主社群的一員；（2）台灣主張維持現狀，與中國和平共存；（3）台灣的未來應由二千三百萬台灣人自由選擇。

台灣將努力維護台海和平與兩岸穩定的互動，但海峽兩岸的政府負有共同的責任，需要雙方共同努力。國際社會不該要求台灣擔負更比中國多的責任和更重的擔子，愛好和平的國家不可坐視中國威脅台灣的軍事部署並未因過去三年兩岸經貿關係和人員交流而有所節制與減緩。

參、明辨敵友不可認賊作父

儘管馬政府聲稱其對外政策重點是「親美、友日、和中」，實際上卻是一面倒親中，扈從中國，而遠美、反日。是故美國貶低美－台關係，淡化和降低台灣戰略重要性拒絕售台F-16C/D及潛水艇。

民進黨重新執政後，即須「改弦易轍」，推翻馬政府「兩岸關係、高於外交」的指導原則，不但取消馬政府的「外交休兵」，而且大幅調整外交優先順序和積極進行外交出擊。

歐巴馬政府2009年1月上台後，對台灣的政策也出現令人擔心的變化。國務院官員多次肯定馬政府改善兩岸關係的努力，並對台海現狀表示滿意。更嚴重的是，歐巴馬本人似乎忽視「台灣關係法」，不重視其安全條款，並違背雷根總統及他以後幾任兩黨總統都支持的對台「六大保證」。

值得吾人警惕的是，近來有美國學者、退役將領及卸任高階官員陸續主張為改善美－中關係及維護國家利益，美國應放棄協防台灣之承諾。這種「棄台論」觀點即出現在：

1. 美國喬治華盛頓大學國際關係學者格拉瑟（Charles Glaser）在今年 3/4 月號的《外交事務》雙月刊中。
2. 前美國太平洋軍區總司令普理赫（Joseph W. Prueher），退伍後擔任駐中國大使。今年 4 月 1 日普理赫在一場研討會呼應格拉瑟論點，建議美國應全面檢討令北京反感的《台灣關係法》與對台軍售。
3. 2009 年 9 月 17 日，前參謀首長聯席會議副主席歐文斯（Bill Owens）在英國《金融時報》撰文指出，軍售台灣並非解決「台灣問題」的最好辦法，必須美國放棄《台灣關係法》與對台軍售，才能改善美中關係與解決「台灣問題」。歐文斯退役後，搖身一變成為私募股權基金董事長，到中國經商，一轉手大有斬獲，因為在中國得到「貴人」熊光楷的全力配合與幫助，歐文斯招募另外幾位陸、空將領與熊光凱合夥創立一個所謂「三亞倡議」（Sanya Initiatives）在海南島和夏威夷集會共謀促進改善美中軍事交流與合作。除了歐文斯在《金融時報》撰文之外，還有一位美國空軍退役中將也在《華爾街日報》發表專文，提出相同論述。由上可見，熊光楷運用美國退役將領倡導「棄台論」真有一手。

民進黨政府在2012年5月就任後，亟視加強對美政府、國會、學界與輿論界的外交和遊說工作。

台灣和美國崇尚民主、自由和人權，是「價值同盟」（value alliance），也曾是九一一事件後反恐戰爭的伙伴和盟友，出錢出力。未來台灣除了要求美國恪守「台灣關係法」，徹底執行其「安全條款」，共同維護台海安全與和平，台灣應注重台－美在亞洲戰略上契合，強化兩國外交、安全和經濟層次的合作，展現台灣有力量和意願擔負國際和平與安全的利害關係人（responsible international stakeholder）責任。

正當美國政府削減國際與外交預算之際，台灣願意「分擔費用」（costs sharing）和提供「在地區域支援」（host region support），將有助美國延續在亞洲地區的前進部署（forward deployment）。

肆、加強與美國在亞太地區的盟邦合作：日本、印尼、印度和澳洲

今年8月22日，美國副總統拜登在訪問中國後飛抵東京訪問時向媒體表示：美日同盟是東亞和平與安全的基礎，今後兩國將繼續加強美日同盟方針。雖然中國軍事與經濟力量大幅提升，美國不能忽視，而且在許多重大國際議題也不得不尋求中國的合作，但美國絕未把中國當盟邦，也不存在美中同盟。美國對中國一方面是交往，另一方面是所謂「兩邊下注」（hedging strategy）在關島集結重兵的前進「部署」，與日本、澳洲和印度進行防衛合作，以防堵中國和北韓。

美國與澳洲在9月14～16日於舊金山舉行部長級定期磋商會議，兩國外長和防長就擴展雙方合作、亞洲太平洋地區挑戰等問題磋商。外界認為這是美澳間軍事關係三十年來的最大一步升級，也是美國與太平洋盟國合作對抗中國的第一步。該協議可能對美國的東亞政策構成重要影響：一、使美國在東亞兵力增力，在不插手南海的情況下，這些兵力足以維持地區穩定；二、使澳洲等盟國發揮更大作用，從而減輕美軍負擔。

台灣亦須尋求與美國這些亞太的盟邦（都是民主國家）更密切合作，尤其是日本非常關心「周邊有事」，也有強烈意願加強與美國和台灣的防衛合作。

伍、推動多元外交策略、強化人權外交，公共外交和擴大國際人道援助及民間參與

不同於馬政府的外交休兵，民進黨政府亟需執行多元的外交策略，全方位提高台灣的國際能見度，以爭取國際支持。

既然台灣是一自由民主世界民主社群（Community of Democracy）一員理應重視人權和推動人權外交。際今網路通訊發達，不但台灣的政府，公民團體和網民亦有機會和

管道介入和參與「公共外交」（Public diplomacy）表達對世界各地關於人權、環保、氣候變遷、人道救濟及醫療等議題的立場和關懷，以增進國際社會對我國的瞭解和認同。

為突破北京對台灣的國際封鎖及克服台灣正式邦交國有限之困境，台灣更應重視「柔性國力」（Soft Power）的發揮、民間外交及擴大人民的參與。幾十年來慈濟功德會在世界各地的救災和人道救濟工作聞名世界，端賴台灣人民的愛心和奉獻。未來，台灣可考慮設立類似美國六〇年代甘乃迪總統所發起的和平工作團（Peace Corps），讓有志從事國際開發合作和醫療的年輕人可一展抱負。為了爭取「首投族」的支持，民進黨政府應提出創意的政策藍圖，激發年輕人的理想性和參與熱情。

陸、與國際合作，共同促進中國民主化、透明化

2002年民進黨政府創立「台灣民主基金會」（Taiwan Foundation for Democracy，以下簡稱TFD），亞洲的第一個促進民主和人權的基金會，由立法院朝野立委共同支持，和立法院長王金平擔任董事長。其重要任務包括鞏固台灣民主制度，推動與支持中國及其他亞洲國家民主化，與全球推動民主的組織串聯和合作。

TFD的活動成果受到美國和其他國際民主和人權組織的稱讚，見證了前民進黨政府人權外交的成就。另一方面，但北京對TFD支持中國異議和維權人士卻痛心疾首，向馬政府施壓、示意馬政府「壓縮」TFD活動，改組TFD工作團隊。

馬英九擔任台北市長時，很注意中國的人權狀況，每年「六四」天安門事件週年時都會發表聲明表示關懷。但擔任總統後，他的態度迴然轉向，達賴喇嘛在2009年10月應邀到台灣來為「八八風災」災民祈福時，馬和馬政府官員為了怕冒犯北京政府上意，竟然都不敢和他見面。如民進黨再次執政，台灣應有煥然一新的作為推動人權外交，與國際合作共同促進中國民主化。

美國的小布希和歐巴馬都認為台灣是世界最成功的民主範例，最有可能透過與中國社會各階層人民的接觸來影響和帶動中國的民主化。許多美國人也都認為這是支持台灣存在的重要的理由之一。

柒、外交再造的一些具體建議

一、There is a will, there is a way，事在人為；只要有心推動，許多地區與國家，仍大有可為。台灣邦交國有限，無法依循傳統職業外交官所熟悉的標準作業程序（SOP），必須創新，才能有所突破。

二、外交部有太多「朽木」，學識和能力有限，雖然年齡不大，但缺乏衝勁，不思主動，爭取先機。如果民進黨2012年重新執政，想改變「外交休兵」，重啟爐灶，必須

有新的人事與政策，不要重蹈2000年的錯誤——概括承受國民黨政府的人事與政策。

三、推動與他國關係，亟需各部會合作及配合，故橫向協調非常重要。外交為總統職權，由國安會負責協調可謂名正言順。民進黨執政的經驗，軍人出身的國防部長，因部門主義心態及軍人大老作風，增加推動工作的困難，只有文人出任的蔡明憲部長例外。未來民進黨再次執政，應立即任命文人接掌國防部。

四、國安會為總統幕僚單位，可直接向總統報告而後制訂政策，卻常疏忽與行政院、各部會溝通，造成行政部門對於政策掌握度不足，或感受不被尊重，而出現消極抵制。未來國安會成員應注意和重視與行政部門的溝通與協調，才能發揮最大動力。

五、美國國務院內部有Political-Military Bureau，官員大都來自國防部。外交、軍事一體兩面，很難分割。本人擔任立委時，多次向外交、國防兩部部長建議，設立類似單位，以加強兩部協調與合作。簡又新擔任部長時，借調幾位國防部官員任務編組，在外交部設立「國防安全組」。建議未來將此編制制度化。

六、開拓台灣對外關係，應加強國安、能源、經貿方面的合作。為知己知彼，台灣官員應瞭解台灣自己強項，例如高科技、資訊科技產業經驗都是未來與他國建立關係的重要籌碼。中東國家因輸出能源有豐沛的外匯，台灣如何爭取其主權基金來台投資，或運用台灣優勢到其他國家投資，都是未來台灣執政者應努力的大戰略之一。◆