台灣對外關係的「正常化」
Normalizing Taiwan's Foreign Relations

●高英茂／前外交部次長

台灣對外關係的「正常化」，必須首先建立在我們對這個國家（「中華民國」或「台灣」）的「國家定位」上。對國家的定位，基本上有二大層次：一層次是台灣本身內在的「自我定位」，另一層次是國際社會對台灣外在的「國際定位」的認同。如兩者的定位均明確、清楚，毫無爭議，則台灣的對外關係及國際地位一定會至為正常，得到國際社會的接受與尊重，我們的邦交關係與國際參與，必定暢通無阻，正常平順。

但是，假如我們對自己國家的「自我定位」都混淆不清，到底「中華民國」或「台灣」是否是一個「完整獨立、自主」的主權國家，或是另一個國家的一部分，具有混淆不清的主權與治權的重疊或爭議；當然，我們就無法期待國際社會，對我們的外交地位及國際地位採取明確的接受與支持，這是國際法的基本原理，也是國際政治行為的常態。

如果我們認為進入聯合國是外交關係及國際地位「正常化」最重要的指標，那麼我們該說，過去七十年來台灣的對外關係顯然極「不正常」。聯合國在1945年成立時，有五十一個「正常國家」成為創辦會員國。從1945年到現在，有一百四十二個新國家被國際社會定位為「正常國家」而進入聯合國，成為新會員。令人悲憤的是，在過去七十年中，台灣從未被國際社會接受為「正常國家」而進入聯合國。雖然在1945至1971年間，「中華民國」是聯合國的會員，並為五大常任理事國之一；但嚴格而言，這段期間的中華民國，並非真正代表台灣的土地與人民，其虛構的中華民國代表權與台灣的實質「土地與人民」並無真實的關聯及代表性。

七十年來台灣的「國家定位」一直極「不正常」

我們必須簡單回顧，台灣在二次大戰後所走過七十年的歷史，才能看出今天新政府所面臨的時代挑戰，為什麼必須要以「正名」、「制憲」徹底解決七十年來混亂不清的「國家定位」的根本問題。

在兩蔣時代（1945～1988）的專制戒嚴統治下，漢賊不兩立的「一中原則」嚴重扭

曲了「中華民國」在台灣的國家定位，遑論對「台灣」本身的自我國家定位。李登輝時代（1988～2000）的憲政改革，廢除了萬年國代，推動國會及總統的直選，雖然開啟了建構台灣「雙主」（主體性及主權）的大門，但仍然脫離不了中華民國憲政架構及「國統會」的圍牆。

陳水扁執政時期（2000～2008）雖然從「四不一沒有」（不宣布獨立、不更改國號、不推動兩國論、不改變現狀；沒廢除國統會問題）走上「一邊一國」的思維。在2007年，甚至以「台灣」名義嘗試申請進入聯合國及世界衛生大會（WHA），但均無法得到國際社會的認同而獲得有效的成果。國民黨的馬英九上任後（2008～2016），對台灣的自我定位，在虛構的「九二共識」（一個中國、各自表述）大旗下，更是嚴重倒退了三十年，回到「同屬一中」、「一中同表」、「外交休兵」的自我矮化「國家定位」。

今天，蔡英文新政府對自我「國家定位」的挑戰，雖避開了虛構「九二共識」的框架及魔咒，但卻也接受了「九二會談」的歷史事實及精神，提出了「維持現狀」的新思維及新策略。從務實觀點切入，正面強調維持兩岸和平及尊重台灣人民民主價值的「現狀」；但是，從國家定位角度看，新政府也同時強調維持「中華民國現行憲政體制」及「兩岸人民關係條例及其他相關法律」。很明顯，今天的新政府仍在「創造性模糊」的泥濘裡掙扎，還是無法明確釐清台灣國家定位的大挑戰。當然，我們都了解已拖了七十年的國家定位的大問題，無法立刻很快明確解決。但是，台灣人民至少殷切期待新政府能拿出明確的願景及戰略論述，到底在以後四年中，台灣要走上更強有力「雙主」（主權與主體性）的建構，還是繼續在「維持現狀」的新迷宮裡打轉，這才是新政府所面對最嚴肅的政治及外交課題。

台灣對外關係的新思維、新策略

在台灣未能對內明確解決「國家定位」的根本問題以前，新政府必須在「維持現狀」的創造性模糊困境下，努力推出台灣外交戰略的新方向及新行動，以提昇台灣在國際社會的能見度，爭取國際社會對台灣事實存在的認同與支持，從「事實」（de facto）存在堅強有力地走上「法理」（de jure）的存在。

在此，我們必須深問一個最根本的政策性問題：「一個國家推動對外關係的最重要目的是什麼？」簡言之，所有國家的外交部其存在的最高的目的應該是維護國家及其人民的生存、安全、尊嚴及權益。從此角度看之，「外交承認」及「邦交關係」的維護只不過是推動外交目的的手段與工具，絕非外交本身的標的。

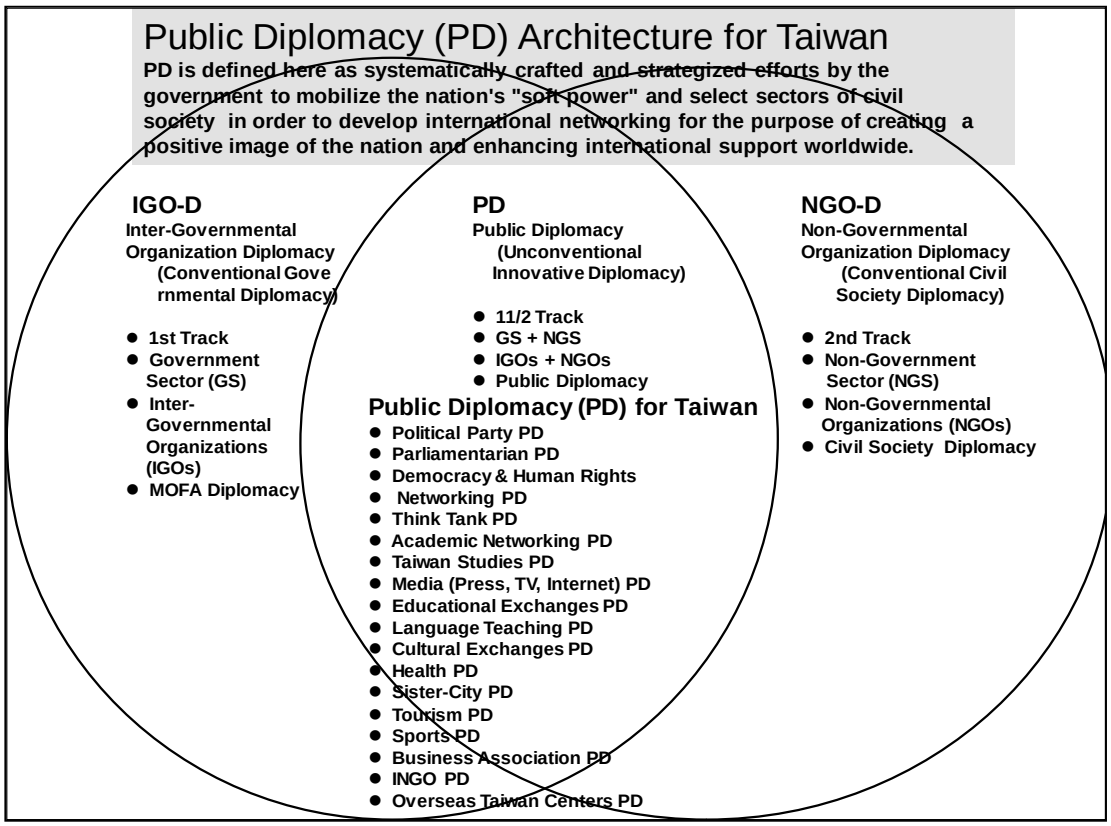
但是，我們台灣傳統的外交思維模式並非如此的設計及考量。特別在中國企圖「三光」台灣外交承認的龐大壓力下，邦交關係及邦交國的爭取及維護，幾乎變成了我外交

部最高的任務，也塑造成為對邦交國數目的嚴重迷思。

此扭曲的外交運作，也就充分展現多年來外交部資源（預算及人力）的實際分配模式，幾乎近一半外交部三百億上下的預算均投資在維護二十多個邦交國的經費上，嚴重忽略了對近一百個據有實質外交關係國家（特別是最重要的美國、日本、歐洲聯盟三大塊）外交的維護及強化。最弔詭的是，這二十多個微小的邦交國，對台灣的基本主權、生存、安全及權益可說完全沒有實質的意義及助力，頂多只有一些象徵性外交表徵而已。因此，我們必須深入檢討這種傳統舊思維及舊策略的功能及其必要性，而轉向思考尋找「非傳統」的新思維及新策略。

近年來，不少國家，特別是力求外交效率的日本及韓國，特別重視「公共外交」（Public Diplomacy）的新策略。一般而言，「公共外交」特別強調政府必須有系統地強勢動員國家的「軟實力」（Soft Power），推動「公部門」與「私部門」，政府與民間的密切合作，在政府的領導下提昇國家在國際社會上的能見度及領導力，爭取國際社會對自己國家外交願景及戰略的認同與支持。

七十年來，台灣的正式官方外交關係，在崛起中國壓力下，可說每況愈下。自從1971年「中華民國」被驅逐走出聯合國開始，台灣的邦交國已從七十一國逐漸減少到當前的二十二國。以後，正式邦交國的維護，可能會更不樂觀。因此，如何推展「公共外交」新策略，補強正式官方外交關係的萎縮及不足，應該是我現階段外交新策略當務之急。尤為重要者，如何動員「公共外交」，以強化對台灣的基本生存及安全具有最密切關係的美、日、歐盟三大塊的「實質關係」（Substantive Relations），應該是我當前外交政策中最重之重。如附圖所示，我們如能在現階段中，加倍動員更多的人力及財力資源，對美、日、歐盟三大塊大力推薦「公共外交」，加倍強化台灣對這三大塊的政黨外交、國會外交、智庫外交、媒體外交、文化外交等，我們可預期台灣的基本生存及安全，在現階段必能透過「公共外交」抗拒中國的外交壓力，獲得更有效的保障。



此新策略的推動必定會涉及到對當前外交部財力及人力的大幅度調整及分配，對外交部傳統官僚機構的思維及運作慣性，一定會發生相當強烈的衝擊及反彈，新政府必須要有堅決的意志及周全的策略，否則將來可能也只會流為改革的口號，而無法獲得實際的效果，引導台灣走出「九二共識」、「外交休兵」的消極陰霾，而走上正面積極「公共外交」的新階段。

結語

台灣極「不正常」的國家定位已迷失拖拉長達三世代七十年之久。對內無法明確釐清「自我定位」，對外無法取得國際社會對台灣「國際地位」清楚的認同。七十年、三個世代還不夠久嗎？

近年來，台灣民主的結構性轉型，新世代的崛起及台灣主體性的建構，已充分地展現在2014年「1129」及2016年「116」兩次關鍵性選舉的具體表現上。人民以選票明確地宣告了他們的新價值觀及新政黨選擇。在新民主體制下，政府有責任必須尊重並執行人民的意願及要求；政府更應將當前高昂的民心士氣轉為推動新政策的戰略動能。

當前，台灣所需要的再也不是「緩進穩健」或「創造性模糊」的動聽口號。歷史已多次證明這些漂亮口號，總淪為消極應對，矮化偷生的合理化政治藉口。今天，新政府不僅有責任，對台灣的國家定位及國際地位的「正常化」提出具體完整的大戰略及行動綱領，更必須採取實際步驟，展現追求「正常化」的承諾及決心。◆