

# 本文章已註冊DOI數位物件識別碼

## ▶ 一九九〇年代中華民國外交政策的新取向

doi:10.30390/ISC.199110\_30(10).0001

問題與研究, 30(10), 1991

Wenti Yu Yanjiu, 30(10), 1991

作者/Author：錢復

頁數/Page：1-9

出版日期/Publication Date：1991/10

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199110\\_30\(10\).0001](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199110_30(10).0001)



*DOI Enhanced*

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



# 一九九〇年代中華民國外交政策的新取向

錢復

(中華民國外交部長)

## 一、前言

二十世紀國際政治最大的變化就是當年所謂的「革命者」——共產黨及共產主義，如今已成爲「被革命者」，遭全人類所唾棄。影響所及，一九八〇年代末期、九〇年代初期國際社會呈現出劇烈的變化，波蘭的團結工聯首先引發了東歐反共產政權的潮流。

一九八九年「六四天安門事件」不但震驚了全球，並使世人懷疑共產政權是否會輕易地爲民主政權所取代。但就在一年後東歐共產主義政權就如骨牌一般相繼倒塌，或爲民主政權所取代、或改頭換面重新包裝，就是共產陣營的「老大哥」——蘇聯在戈巴契夫的領導下，對內亦採行一連串改革措施，對外則戲劇性的與美國携手合作，結束對抗，「東西方冷戰」頓時間成爲一歷史名詞。

今（一九九一）年八月十九日世人再度爲蘇共保守派的復辟政變所震驚，就在全球驚愕未定之際，戈巴契夫却在葉爾欽及蘇聯人民的支持下，三天後重返克里姆林宮，蘇聯共產黨遭受致命的打擊，國際共產陣營只剩下中共、古巴、北韓、越南四個「孤雛」。

國際社會經此巨變，目前正站在歷史的轉捩點上，國際社會新規範的建立，正處於關鍵時刻。同時，中國統一的問題在國際共產陣營崩潰下，也正走向前所未有的新局面。後冷戰時期的國際社會重心何在？中華民國在此世界秩序重新塑造之際應扮演何種角色？面對中共的挑釁與打壓，中華民國的外交政策應何去何從？在在值得我們共同探討並思索其解決之道。

## 二、後冷戰時期國際社會的特質

一九九〇年代中華民國外交政策的新取向

## 1. 追求經濟開發的民主潮流

在世界歷史演變的過程中，各個不同時期都有其特殊的政治、社會思潮。廿世紀初葉，由於傳統資本主義造成社會貧富不均，社會主義及共產主義思潮不但在歐、美工業化國家蔚為風氣，在經濟開發落後地區更大行其道，一九五〇、六〇年代全球三分之一以上的人口皆生活在鐵幕之內。

但在共產社會主義控制下的社會，其基礎是共產極權統治與極端的國有化政策。雖然在軍事上足以與歐美民主國家相抗衡，但在經濟上却出現經濟結構失衡，民生經濟嚴重失調的困境，失去與市場經濟社會競爭的能力。

就在日益加速的經濟困難成為社會主義國家的危機時，政治問題也削弱了以蘇聯為首的共產陣營的政治說服力。無產階級專政的結果，徒然建立了另一個新的特權階級，早期共產主義的理想訴求早已喪失殆盡，原共產主義陣營內意識形態出現大幅轉變，不論是進行體制內或體制外改革，均朝向以現實經濟和政治為基礎的務實政策。一種從現代民主社會發展出來以互依互助為特質的人本民主思潮，已成為九〇年代的國際社會主流。

## 2. 區域整合與區域分離主義

在東西方冷戰結束之前，區域主義不是被刻意壓制，就是淪為超強對抗的工具。東西方冷戰後期，由於全球兩極體系的逐漸式微，區域主義遂成為國際社會新寵，各式區域整合理論及政、經實體紛紛出現，甚至發展成區域分離主義的偏鋒。

區域主義的形成，或基於成員國地緣位置的相鄰，或基於政治、經濟利益上的互補互利。當某些國家走向區域整合時，雖可加強集團內成員國的政、經往來，但也會因此建立一道共同對外的壁壘，當非成員國為避免遭受歧視，而糾眾形成各自不同的集團時，「區域分離」的隱憂也隨之形成。

例如歐洲共同體即將在一九九二年建立起單一市場，歐市區域主義實踐的結果，一方面迫使其周緣的歐、非國家，不是放棄部份主權申請加入，就是尋求與成員國建立特別經貿往來關係，以免遭致歧視性待遇；另一方面則刺激全球其他各地區經貿集團的形成，以求自保或增加彼此談判籌碼，北美地區美、加、墨自由貿易區的形成，亞太地區區域性經貿組織的出現即是明證。

全球區域主義盛行的結果，在國際社會中形成一項嚴酷的事實，若不能加入區域組織，則將遭致區域組織成員集體性的歧視待遇，國家利益也將因「人單勢孤」而蒙受損害。

## 3. 前共產主義國家的困境

民主自由主義與共產極權主義的對抗，雖因蘇聯及其東歐共產主義的崩潰而大勢底定，但國際共產陣營中殘餘勢力的負隅頑抗，以及前共產主義國家社會內部的動盪，仍將是未來國際社會中的不定因素。

一九八九年的「六四天安門事件」及今年八月十九日蘇共保守派的流產政變，足以證明共產陣營殘餘勢力，在最後關頭仍有可能做出令人震驚的困獸之鬥。何況中共即曾一再揚言，即使全世界只剩下中共一個共產主義「國家」，中共仍要堅持走自己的社會主義道路。

另一方面，在已進行民主改革的東歐前共產主義國家，也並未因民主政體的建立而大功告成。從以往社會主義計畫經濟體制轉換為自由市場經濟體制時，所面對的轉換瓶頸包括高通貨膨脹率、失業人口增加、國庫收支減少等，能否控制這些社會不安因素，將是前共產主義國家進行民主改革成功與否的關鍵所在。

東德可算是東歐前共產主義國家中最幸運的一個，有一個富有的兄弟——西德，經由統一後正在協助他進行社會轉換。但即使在西德投入龐大的人力、物力之後，東德社會改革的成功仍需數年的時間。東德即已如此，更何況蘇聯及其他東歐前共產主義國家。如何協助這些國家的民主改革走上成功之路，不致予共產殘餘份子可乘之機，將是民主陣營不可推卸的責任。而如何促使共產陣營的四個「孤雛」和平轉變，更是我們責無旁貸的歷史使命。

#### 4. 南北問題成爲世界新秩序的隱憂

當蘇聯及其東歐附庸進行戲劇性的政、經改革，美、蘇兩強携手解除波灣危機，頓時使國際社會沈醉在「東西冷戰」結束後一種「粉飾太平」的假象中。「東西問題」的解決固然解除了自第二次世界大戰以來人類和平的最大威脅，但「南北問題」一直未能獲得妥善解決，甚且日益惡化，也確實讓國際社會有心人士憂心不已。

全球「南」、「北」財富差距的日益擴大，第三世界國家的持續飢貧，不但已造成區域性政治、經濟及社會的不安，最後此一「亂」流也必將影響到歐、美等先進國家。阿爾巴尼亞出現的飢民潮已使義大利等南歐國家手足無措，假設一股龐大的飢民潮，分自北非及墨西哥進入歐陸及美國，其所可能引發的國際危機將是不可想像的。

「南北問題」並不能如「東西問題」可以武力或政治手段解決。在這裏「意識形態」並非問題的關鍵，因爲在第三世界國家中也不乏民主政權的存在，但因體制的脆弱、或因經濟長期不振，重大社會、經濟動亂發生的頻率並不比其他極權統治政權少。

此時第三世界國家所需要的是「北方」國家的實質經濟援助，並且有計畫地協助他們進行經濟、社會結構的重建，否則「南北問題」終將成爲「後冷戰時期」世界新秩序下的新隱憂。

### 三、中共對我外交關係的圍堵與封殺

今天中華民國位居全世界第十五大貿易國，國民所得排名全球第廿六，外匯存底數年來更一直名列前茅，純粹就經貿實力而言，我們可以自稱是「大」國。但在政治方面，目前我們却僅與全世界廿九國維持正式邦交，此一數字與我們的經貿實力是相當不成比例的。其肇因無他，就是中共不斷從旁破壞，企圖否定我們外交活動空間所致。

同樣是中國人，僅僅一水之隔，但兩岸人民生活水準的差距却如此之大。面對全球民主改革浪潮的衝擊，中共內部尋求變革的聲音亦隱約可聞。對於中共而言，迫使其不得不面對「和平轉變」的最主要因素就是中華民國政府在台灣的屹立不搖，如何扼殺此一壓力，就成為中共朝思暮想的主要目標。

#### 1. 中共惡意否定我外交生存空間

近年來我政府為求以和平方式完成中國的統一，先後頒布「國家統一綱領」，宣布終止動員戡亂時期，目的即希望海峽兩岸能在平等、互惠、和平的基礎上謀求中國的統一。中共表面上也有所回應，但其策略却是堅持「一國兩制」與「兩黨對談」老調，及「經濟從寬，政治從嚴」的兩手做法。一方面歡迎兩岸經貿投資往來，另一方面却在國際社會中處處封殺我們的外交生存空間。

中共瞭望週刊在今年七月下旬一篇文章中即將鄧小平、楊尚昆、江澤民、李鵬等人近期有關「一國兩制」的談話歸納為十條綱要。其中第七條即明確指出：「在對內政策上台灣可以搞自己的一套，但不能在國際上代表國家。」其目的就是在將台灣「地方化」，不允許我們成爲一個政治實體，更不可能予以承認。

近兩年來台海兩岸的緊張關係雖趨向緩和，但同一時期我對外關係的成功拓展，絕非因中共對我態度的放鬆所致。雖然在上述「十條論」中，中共首次提出「台灣可以保有軍隊及從外國購買必要武器」的論調，但這也不過是對於我成功突破對外採購武器困境，歐、美國家對我軍售問題作政策上轉變後，中共當局一種自圓其說的論調，其統戰意義高過實質意義，中共當局在對台政策上封殺我外交生存空間的態度，從未有任何的改變。

#### 2. 要求各國重申「一個中國」政策

中共企圖在外交上封殺我們，並不是僅掛在口頭上，在實際政策執行上也加緊進行。

由於我國過去兩、三年來的外交作爲頗有斬獲，除先後與巴哈馬、格瑞納達、賴比瑞亞、貝里斯、賴索托、幾內亞比索

、尼加拉瓜及中非共和國等八國建交或復交外，僅僅在過去一年間，我們也成功地使匈牙利、加拿大、馬達加斯加、丹麥、奈及利亞及薩伊等六國設立代表機構。面對我們的積極作為，中共當局也採取立即的反應，除由中共領導階層多次率團出訪，以期抵銷我外交出擊外，更從去年底迄今短短十個多月中，威脅利誘全球二十餘個國家外交當局，要求他們重申「中共是代表中國唯一的合法政府，台灣是中國領土不可分割的一部份」的政策。

近一年來被中共要求作此聲明的國家，在亞太地區有日本、泰國、菲律賓、馬來西亞、紐西蘭、澳大利亞、吉里巴斯、斐濟、巴布亞紐幾內亞等九國，歐洲地區有羅馬尼亞、波蘭、保加利亞、匈牙利、法國、蘇聯、聖瑪利諾等七國，美洲地區有美國、加拿大、玻利維亞、秘魯等四國，非洲地區則有奈及利亞、模里西斯、馬達加斯加三國。

通常類似聲明早已載於中共與這些國家的建交公報中，但從去年底開始，中共密集式地要求這些國家重申「一個中國」的政策，其中更有部份近來與我實質往來密切的國家，被要求多次作此聲明，中共之意圖也就相當明顯了。

### 3. 破壞我與邦交國間的關係

當我們在國際社會中努力拓展外交空間時，中共也不惜代價地破壞我與各邦交國間的關係。

去年中共藉由軍售飛彈及其在聯合國安理會中常任理事國的地位，誘使沙烏地阿拉伯與我斷交。目前中共則極力破壞我與南非、教廷及大韓民國三國的外交關係，中共甚且放言指稱，只要把我們這三個友邦拉走，剩下的「小國」在國際上已無足輕重，台灣也就無異為國際社會所孤立。

其實中共對他所謂的「小國」也不放過，百般引誘與我斷交。例如中共為拉攏我在加勒比海地區各友邦，近年來有計畫地加強其在牙買加、千里達及巴貝多三國「大使館」人員，頻頻向我在該地區各友邦遊說，並圖以高額「金援」誘使與我斷交。另在南太平洋地區，中共亦不斷利用其駐紐、澳、斐濟等國「使館」，以「金援」向我在該地區各友邦遊說。去年十一月，中共即以高額「金援」誘使原已與我達成建交協議的馬紹爾群島與其建交。由此可見我們的外交工作，在面對中共挑釁時是一時一刻都不能鬆懈，否則即予中共可乘之機。

### 4. 阻撓我與無邦交國發展實質關係

近年來中共為阻撓我與無邦交國發展實質關係，幾乎可說到了巨細靡遺的地步。去年十二月捷克總統夫人哈維爾女士，今年元月法國工業部長傅魯，四月義大利公共工程部長卜蘭第尼先後率團來訪，首創歐洲無邦交國家政府高層人士來訪先例，中共當局先是立即抗議，繼而要求各國重申與我關係僅限於非官方的經貿層次。

去年波灣危機，約旦、土耳其與埃及三國雖未遭戰火直接波及，但在經濟及難民問題上皆蒙受了相當大的壓力與損失。我政府在去年十一月曾慨允以三千萬美金對上述三國做人道援助。此係全球性急難救助行動之一，但中共却硬將我國的援助妄加政治色彩，不但迫使埃及婉拒我國的人道援助，更對已接受我援助的約、土兩國提出嚴重抗議。

自去年以來，政府陸續開放我與東歐前共黨國家直接經貿往來，我國與這些國家間的實質關係也有顯著的增長。為此，中共「總書記」江澤民、「國務院副總理」鄒家華、「外交部長」錢其琛及「副外長」田增佩自本年三月起即分批走訪東歐七國，要求彼等承諾不與我進行官方往來，企圖阻撓我與東歐各國間日益密切的關係。

除此之外，中共在亞太地區、非洲及中南美洲企圖封殺我外交生存空間的事例不一而足。這也顯示今天我們的對外工作，絕不容發生錯誤，對於中共企圖「孤立」我們的陰謀，更無法掉以輕心，必須步步為營，全力以赴。

## 四、中華民國外交政策的新取向

### 1. 務實外交的理念

「外交是內政的延長」，在此原理下，「大陸政策」是目前的基本政策，而「務實外交」則是我們對外關係的策略，是「大陸政策」之下策略的運用。李總統登輝先生在去年九月接受亞洲華爾街日報訪問時即曾指出：「在現實上，不可否認中國有兩個政治實體，但中國終將統一。我們希望中國在經濟自由、政治民主和自由選舉的原則下統一。」當前我們務實外交的基準點，即是著力於「一個中國，兩個實體，階段性平等，和平共存」的理念，以務實態度與靈活作法，將我們的政經實力，逐步地先求生存，再求發展，以發揮更具積極性之作為，擴大我們國際活動的空間，提昇國家的地位。

自五〇年代開始，中共即謀奪取我在聯合國安理會中常任理事國之席位，同時亦不計成本地向外提供援貸、軍售。國際間受中共之壓力、迷惑，使得各國在與我改善關係中多所顧忌，我傳統國際政治活動空間亦逐漸減少。今天我們既已擁有令人不能再忽視的政經實力，即應以「務實外交」為策略，突破傳統外交窠臼的限制，為中華民國在國際社會中開拓新的外交空間。

### 2. 積極參與國際活動

今天我們擁有廣闊的經貿活動空間，是全體國人所以自豪的事實，但有限的政治空間也是我們不得不面對的殘酷事實，如何以經貿空間帶動擴大政治空間，一直是政府近年來努力的方向。前面曾談及目前國際社會主要的特徵之一，即是區域

主義盛行，而在後冷戰時期經貿往來也已取代武力對抗成爲國際社會的重心。因此積極參與區域性及經貿性國際組織，已成爲我們爭取非傳統性外交空間的近期目標之一。

目前我國已是「太平洋盆地經濟理事會」(PABEC)及「太平洋經濟合作會議」(PECC)等亞太地區經貿國際組織的成員，具有官方性質的「亞太經濟合作會議」(APEC)，我國也即將在今年十一月順利加入。至於關係全球自由貿易的「關稅暨貿易總協定」(GATT)，我國也已於去年元月提出加入申請，目前已有歐、美及亞太地區多國表示願支持我國加入，政府正以穩健的方式爭取其他會員國的支持。

加入區域性或功能性的國際組織，不但可使我們能積極參與國際活動，並可藉由這些活動增進我與無邦交國家間的實質關係，爭取各國對我國的瞭解與友誼。目前我國共計參加了七百七十七個政府或非政府間的國際組織，今後更將以維護我在國際間作爲獨立主權國家的國格與尊嚴爲基本原則，在符合國家利益的情況下，提升我們參與國際組織及活動的層次。

### 3. 提供對外援助合作

後冷戰時期國際社會的重心，將從「東西問題」轉爲「南北問題」，經濟不平衡問題將取代武力對抗，成爲世人關注的焦點。過去四十年來，我們從國民所得不到一百美元發展至目前國民所得超過八千美元，除了國人本身努力的成果外，當初在我經濟發展過程中，受惠於國外的援助甚多，對我國經濟發展裨益相當大。今天當我們行有餘力時，自當提供台灣經濟發展成功的經驗回饋國際社會，協助第三世界國家發展經濟，善盡我爲國際社會一分子的責任，並藉此建立彼此的友誼。

#### (1) 建立中華民國援外模式

今天我們的經援能力與經驗或許仍無法與歐、美、日等先進國家相比，但對於連基本建設都付之闕如的第三世界國家而言，惟有先從基礎的農、漁、輕工業著手，以農工並重方式，再逐步提升發展層次，才是解決貧窮問題的根本之道。我國早從民國五〇年代起，即全面開展對外技術援助工作，派遣農耕隊、漁技團、手工藝團協助友邦發展農、漁、手工業，最盛時期並曾在卅個國家派有四十多個不同性質的援外團隊，人數將近千名。目前則配合國內廠商前往海外投資的意願，逐漸將技術援助的層次提升至出口加工業及石化、鋼鐵工業，提供我們經濟發展的經驗予友邦，不但可以繁榮受援國的經濟，同時也可增進彼此間的實質友誼。

#### (2) 建立「國際援助基金」

當我們自豪爲全球第十五大貿易國，外匯存底最多的國家時，許多第三世界的國家及國際經援機構也希望我們能提供實



際的經濟援助。但對外經援本來就是一複雜的課題，一來由於我國尚無一套完善的對外經援操作經驗與制度，二來由於我國目前仍無法如歐、美先進國家一般提供大量經援。所以目前政府的策略是，一方面在每年政府預算中固定編列「國際經濟合作發展基金」及國際事務活動經費，對受援國提供直接技術合作及貸款；另一方面則是與國際經援組織合作，使我們所提供的經援，能發揮最大效用，協助受援國發展經濟。目前我國已陸續參與亞洲開發銀行、歐洲開發復興銀行、中美洲開發銀行的經援活動。

### (3) 提供國際災難人道援助

國際災難救助工作為一人道善行，同時也是對外工作中重要的一環，一項適時的災難救助，常可建立援助國與受援國彼此間友好關係。今天我國擁有雄厚的經實實力，作為國際社會一份子，是有能力也應該積極參與國際災難救助行動。

過去一年為援助友邦因突遭風災、水災、旱災、地震等天然災害所造成的損失，經由政府所設立的「國際人道災難救助基金」共計對菲律賓、韓國、馬拉威、蘇丹、宏都拉斯、哥斯大黎加、巴拿馬、多米尼克、秘魯、智利、斐濟等十餘國提供二百五十餘萬美元的援助。另外在波灣危機期間，為援助受戰爭影響的國家及難民，政府也以專款方式援助約旦、土耳其兩國及庫德族難民。這些援助雖為杯水車薪，但各受援國及其人民對我適時慷慨解囊，均有良好的回應。

不幸的是國內有部份人士，對於政府上述的各項援外活動有所誤解，指稱政府在進行「凱子外交」或「金錢外交」。今天我們既然自我期許要進入先進開發國家之林，自然就應放棄以往等待援助而不情願在國際社會扮演施援國家的心態。

例如我們的「國際經濟合作發展基金」，在民國七十七年成立時目標訂為新台幣三百億元，折合美金約十一億元，至今年已編列三億多美元。但僅在去年一年（一九九〇年）美國對外援助金額即高達一百億美元，日本也近百億美元，即使經實實力與我們相當的荷蘭，對外援助金額也達十億美元以上。亞洲開發銀行建議我國對外經援的經費，應有達到國民生產毛額百分之零點二五的能力，聯合國對已開發國家所訂的標準更高達百分之零點七，我國去年對外經援的額度，則僅佔國民生產毛額百分之零點零二，我們的近期目標是希望能將援外經援額度提高為國民生產毛額的百分之零點一七。所以今天我們對友邦提供經濟援助絕不是在作「凱子外交」，相反的只是在履行國際社會一份子所應盡的責任。

而且可預見的未來，「對外援助」在我國對外關係中將扮演更吃重的角色，特別是當我們欲以非傳統方式拓展外交空間時。政府在此面對此一問題，除不應忽略與經濟實力相稱的國際責任外，自當善用我們的角色與責任，以爭取在國際社會中相對應的地位。

## 4. 整合國力推展務實外交

近半年來政府以「國建六年計畫」推展務實外交，而歐洲國家為爭取國建市場，亦紛紛突破外交禁忌，派遣政府首長來華訪問，至目前為止已有法國工業部長傅魯、義大利公共工程部長卜蘭第尼、愛爾蘭工商部長歐邁立、德國郵電部長夏林、瑞典外交部次長蘇爾曼、英國商工部助理次長密德威等先後來訪，另有多位歐洲國家部、次長級官員也將於近期來華。此一現象若與數年前我國派駐歐洲各代表機構，欲與各駐在國政府低層官員見面皆不可得的情況相比，真有天壤之別。而歐洲國家此一積極行動，同時也對北美及亞太地區已開發國家構成相當大的壓力，皆亟思能搶先來台與我建立實質關係，以爭取市場。

今天當我們在突破中共對我外交封鎖及尋求外交空間時，常遇到一項難題，歐、美及部份亞太國家與我交往時，或因中共壓力、或因本身政治考量，皆刻意強調政經分離原則，這也是我們在拓展與歐、美、亞太地區已開發國家外交關係時最難克服的盲點。今天有許多歐、美、亞太地區已開發國家，對我們「國建六年計畫」表示極高的興趣，但却也惟恐被人誤會，故又極力強調此乃「非官方」的經濟往來。面對此一現象，政府外交及經貿單位正以審慎的態度處理，以期化阻力為助力，追求國家長遠的利益。

政府在推動「經貿外交」已臻成熟的階段，目前更以扮演「觸媒」的角色，結合國內有志為國進行外交出擊的企業家，協助政府推展國際經貿合作交流，為國家開拓更廣大的外交空間，這也是政府以非傳統外交手段拓展傳統外交關係的一項突破。

## 五、結語

當中共面對全球民主改革浪潮企圖作困獸之鬥，為共產主義作最後掙扎，並全力封殺我們在國際舞台上的生存空間之際，上述突破傳統，採取「全方位外交」的策略，將是中華民國在九〇年代的外交新取向。

一方面，我們運用豐厚的經貿實力主動參與國際援助活動，爭取第三世界國家的友誼，另一方面，則採取「務實」的態度，先以務實態度在經濟、文化層面發展與歐、美、亞太工業化國家的實質關係，再求提升至更高的層次。此外政府亦將善用我們的地緣關係及經濟力量，積極參與各類國際組織的活動，增加我們與國際社會的接觸面。總之，我們全方位外交的目標就是以我們之所長，在互惠與互利的原則上，爭取各國對於中華民國的認同與肯定，進而構成一股迫使中共不得不作和平轉變的洪流，以求取中國和平的統一，建立民主、自由、均富的新中國。