

一九九〇年代中華民國的務實外交

趙建民

(國立政治大學三民主義研究所副教授)

我國與非洲的尼日共和國恢復邦交，同時却與亞洲的南韓斷絕外交關係，這兩個事件充分顯示了目前我國外交政策的處境：一方面，中華民國擁有世界上最多的外匯存底，是世界上第十三大大貿易國，是亞洲重要的資本輸出的經濟強權，同時，中華民國也是國際上最為孤立的國家。這兩個極不協調的現象，充分暴露了當前我國外交的特異性，亦即對絕大多數的國家而言，發展正常的傳統的外交關係，是國際社會的天賦人權，也是最根本的、既成的而不需經過太多的努力就可以獲得的；相反地，發展實質的關係，可能需要格外多的努力。我國情況正好相反。但是，在後冷戰時期的新國際秩序當中，國際權力的重組和意識形態重要性的下降，給中華民國在拓展對外關係上，不但帶來了機會，同時也帶來了危險。^①

事實上，除了南韓與沙烏地阿拉伯兩個不幸的事件以外，近年來我國的外交拓展，基本上是極為豐收的。以近兩年為例，六年國建的提出，使得歐洲各國的部會首長絡繹於途，置中共設定的僅允與台灣發展非官方關係的限制於不顧。前（一九九一）年，中華民國與香港和中共同時加入亞太經濟合作會議（APEC）。同時，又與波羅的海三小邦簽訂設立互設辦事處與的協定，其中又以拉脫維亞（Latvia）允許台北設立以中華民國為名的代表團最為令人矚目。此外，越南、高棉主動跟我國接觸，我國與俄羅斯、以色列的接觸亦開始展開。章孝嚴次長於一九九二年一月訪問了俄羅斯共和國，此為自政府播遷台灣以來，我國訪問俄羅斯最高階層的官員。章次長與俄羅斯部長級的官員簽訂了提供十萬公噸白米的協定。同時，章次長又訪問了烏克蘭共和國和拉脫維亞，與烏克蘭簽訂了有關貿易投資和銀行的協定，終將導致兩國商業辦事處的建立；此外，章次長也允諾給予一千兩百萬美元的醫療援助。章次長訪問拉脫維亞時，成功地說服拉國在該國設立總領事級的代表處，此為拉國與中共有正式外交關係的情況下達成，其重要性可以成爲一個新的外交模式爰用。對越南的通航，在歷經四年的談判之後，也於一九九二年八月宣告完成。雙方以平等原則，租用其它公司（事實上仍爲原公司之子公司）飛機飛航，又寫下另外一

註① Japan Times, February 15, 1992, p. 3.

個新的外交模式。②以上發展皆堪稱具有突破性，結果令人振奮。

不過在另一方面，國際政治的發展再度暴露了中共與我方在國際競逐上的零和式賽局。使得往後台灣發展對外關係時，仍將面臨難以克服的阻力。就以一九九二年而言，由於意識形態角色的下降，中共與以色列在長期的敵對之後，終於於一月二十四日建立正式外交關係。南非共和國（在南韓與我斷絕關係以後，已成為與我國保持正式外交關係的唯一大國）外長波塔也於一月二十日，與中共「外長」錢其琛會晤；八月二十五日中共與南韓正式建立外交關係。我國這種非直線性的外交發展仍面臨荆棘。

壹、九〇年代影響我國外交發展的內外背景因素

由於在過去幾年來，全球性體系以及區域性的次級體系都發生了劇烈的變化。因此，影響九〇年代我國外交發展的重要關鍵包括全球性因素、區域性因素、海峽兩岸關係、台灣本身的因素和中共的因素五項。

一、全球性因素

在後冷戰時期的國際體系裏，最重要的特質是共產主義的崩潰。因此，過去我國堅守民主陣營，反對共產陣營的傳統外交理念，乃正式宣告結束。以蘇聯為首的共產陣營內國家紛紛放棄共產主義，同時，蘇聯本身也被迫分為十五個共和國，這些都表示自七〇年代乃至於八〇年代所強調的三角關係不復存在。美國成為這三角關係中的超級強權，使得中共作為一個平衡者的角色為之不變。而美國與中共的關係也從原先的戰略合作演進到目前的衝突與合作並存、而衝突並不小於合作的態勢。東歐各國民主政權的出現加上蘇聯的分裂，乃至於新政權從事的市場機能的轉換，都需要外來的資金、技術和管理機能。此一狀況使得經濟資源較多的國家如美國、日本，乃至於次一級的中華民國，都有了新的外交空間。蘇聯的解體和共產主義威脅的下降，導致美國從亞洲地區勢力的撤退，譬如自菲律賓基地的撤回，使得亞洲各國在尋求美國支持時，不若以往的熱切。

全球體系改變的另一重大特色，是美蘇霸權體系的結束，改由美國單一霸權體系所取代。然而這種評估只是出自戰略和軍事層面的考慮。事實上，從政治、經濟的角度而言，美國自七〇年代初期就已經逐漸喪失其霸權地位（hegemony）。③

註② 中國時報，民國八十一年八月五日，第十二版。

註③ 趙建民，「自霸權穩定理論看美國與中共關係」，美國月刊，第七卷第一期，民國八十一年一月，頁二十九～三十九。

八〇年代初期，雷根推行供給面經濟政策的結果，一方面大幅降低美國人民的稅收，同時却又大幅擴充政府的公共支出，使美國快速自世界上最大的債權國轉變為最大的債務國。時至今日，美國的外債已經累積超過四千億美元。同時由於稅率下降的結果，使得美國的消費大量增加。在五〇年代，消費佔美國國民所得的五八·五%^④至九〇年代此一數字已經上升為六四·六%。連帶地使得工廠商業的投資也下降了二〇%。政府在教育、基本建設、基礎科學研究等方面的資金都感到拮据。④在後冷戰時期，美國似乎將其注意力集中於歷史上最不穩定也最多事端的中東地區、東歐與蘇聯，以重新整頓共產主義崩潰後的後冷戰的新國際政經秩序。因此，東亞及東南亞基本上較為穩定，美國也不願意見到動盪，因此，海峽兩岸在外交戰場上的零和競賽勢必受制於此一政策指導原則，不致演變過激。自經濟層面而言，美國經濟力量的衰退加上日本在經貿實力的增長，勢必進一步刺激美國對亞洲地區實行保護措施而不利於我國與美國關係的發展。

新的國際秩序的另一個重要特色，是軍事因素的下降以及經濟因素的重要性的提升，使得原來軍事方面的衝突有為經濟方面的衝突所取代的趨勢。根據一項研究，目前世界上存在有三十二個不同的區域性貿易組織，涵蓋了一百一十九個國家以及八〇%的國際貿易。^⑤其中最為各方所矚目而樂道的首推歐洲的經濟整合、北美自由貿易區的形成以及亞洲。歐洲的經濟整合歷史最久、效果最好。在一九九一年十二月，歐洲共同體（The European Community，簡稱EC）的代表簽訂歐洲單一貨幣協定（European Monetary Union，簡稱EMU）和單一政治體（Political Union），以期在單一貨幣和一個中央銀行的結構下，於本世紀結束以前，形成一個新的聯盟體系。受到所謂歐洲堡壘（Fortress Europe）的刺激，美國、加拿大和墨西哥也於一九九二年八月簽訂北美自由貿易區協定（North American Free Trade Agreement）。事實上，雷根在一九八〇年的選舉中，已經提出北美共同市場的構想。一九八三年雷根總統提出加勒比海盆地計畫（Caribbean Basin Initiative）。美國與加拿大自由貿易區的討論始自一九八一年，而於一九八九年一月一日生效。一九九〇年六月墨西哥與美國開始討論美墨自由貿易區，三個月後加拿大加入討論，終於締造了擁有世界最大市場的北美自由貿易區協定。西歐與北美的動作，也刺激了當前世界經濟體系中最具活力的東亞區域經濟。有關成立東亞經濟組織的方案也應運而生，勢必影響海峽兩岸未來的國際生態環境。

註④ Selig S. Harrison, "Taiwan and the World in the Twenty-First Century," paper presented at the International Conference on the ROC and the New International Order, August 21-23, Taipei, p. 3.

註⑤ Karl J. Fields, "Circling the Wagons: The Trend Toward Economic Regionalism and Its Consequences for Asia," paper presented at the Sino-American-European Conference on Contemporary China, Taipei, August 1992, p. 2.

二、區域性層面

受到國際大環境的影響，亞洲區域性的次級體系也反應了相似的特性。首先是地區性衝突的結束與緩和，柬埔寨終於結束長期的內戰，正式同意聯合國和平部隊的進駐，使得東南亞的最後一個戰亂得以平息。在東北亞方面，南北韓於一九九一年十二月簽訂「和解、互不侵犯與合作交流協議」，雙方認定目前的關係並非與國之間的關係，同意相互尊重對方的體制，互不干涉對方的內部問題，停止一切在國際舞台的對決局面，同時一起加入聯合國。緊接著南韓又與中共建立正式外交關係，使得朝鮮半島的緊張局勢大為和緩。

亞洲地區區域性的經濟合作也大為增加，此一地區最古老也最不具有官方色彩的經濟組織是一九六八年由亞太地區工業國家所發動組成的「太平洋盆地經濟理事會」(Pacific Basin Economic Council, 簡稱PBEC)。一九八〇年日本發動組成「太平洋經濟合作會議」(Pacific Economic Cooperation Conference, 簡稱PECC)，成員包括日本、美國、加拿大、南韓、台灣、澳洲、紐西蘭、中國大陸、東南亞國協六國，以及太平洋的島國。最重要的一個組織是一九八九年所成立的「亞洲太平洋經濟合作會議」(Asian Pacific Economic Cooperation, 簡稱APEC)，此組織首由澳洲總理霍克(Hawke)於一九八九年一月宣布發起，一九八九年十一月於澳洲的坎培拉召開第一次會議。一九九一年十一月台灣(以Chinese Taipei的名義)、中國大陸和香港於該組織在漢城召開的年會裏，同時獲得加入為會員。但是「亞太經濟合作會議」的組織鬆散，功能並不明確，有好幾個拉丁美洲國家以及俄羅斯、外蒙和印度都已申請加入成為會員。有鑒於此，馬來西亞總理馬哈迪(Mahathir)乃於一九九一年十二月倡議成立「東亞經濟組織」(East Asian Economic Grouping, 簡稱EAEG)以圖排除非亞洲國家的澳洲、紐西蘭和北美。由於擔心這些國家的反應，因此該議案提出後，內外的反應普遍不熱烈，於是馬哈迪在與東南亞國協磋商後，乃將該方案適度修正，改為「東亞經濟協調會議」(East Asian Economic Caucus, 簡稱EAEC)，並將此組織的功能定為亞洲國家非正式的磋商性組織而非貿易體。雖然如此，日本的反應並不積極，但是在最近也有改變的跡向，以圖對抗歐洲和北美的貿易組織。^⑥不論如何，一個以日本為首的、亞洲四小龍為第二層次的、東協六國為第三層次的一個亞洲區域性的經濟實體，似乎正在逐漸醞釀形成當中。^⑦

註⑥ 有關經濟貿易體的組成，參見Fields，同註⑤。

註⑦ 參見Chalmers Johnson, "Where Does China Fit in a World Organized into Pacific, North American, and European Regimes?" *Issues and Studies*, No. 27 (August 1991), pp. 1-17. Christopher Howe, "China, Japan and Economic Interdependence in the Asia Pacific Region," *The China Quarterly*, No. 124 (December 1990), pp. 66-93.

三、海峽兩岸互動層次

自從一九九二年春鄧小平南巡後，中國大陸掀起了廣泛的第二次改革的熱潮，使得自一九八九年以來保守勢力的膨脹相對的抑壓了改革勢力的趨勢獲得了逆轉，不論在深度和幅度方面改革都有進一步擴大的趨勢。伴隨著此一中國大陸經濟的新情勢，海峽兩岸的交流勢必更為擴充。自一九八七年十一月二日政府開放探親以來，台灣到中國大陸探訪旅遊的人數已經超過三百萬人次。自該年台商開始赴大陸投資，至一九九一年底，投資項目已超過二千八百個，協議金額達三十四億美元，雙邊貿易在一九九一年達到五十八億美元，發展可謂快速。^⑧在制度方面，處理大陸事務的組織也從當初以任務編組的工作匯報，擴大為一個編制將近一百五十人的陸委會，加以結合以政府和民間財力共同成立的海峽交流基金會（簡稱海基會），和由總統府直屬的國家統一研究委員會（簡稱國統會），構成了台灣主導大陸政策制度化方向的重要里程碑。相應於此一發展，大陸方面也將對台業務從原先的「國務院對台辦」，發展成爲中共中央「對台工作領導小組」、「國務院對台辦」，以及海協會的一條編式領導組織。在法制方面，台灣也於一九九二年七月十六日立法院三讀通過「台灣地區與大陸地區人民關係條例」，將兩岸交流各種可能納入法律。此外，中共第一代元老革命家的逐漸凋零，勢必影響中共向來極爲堅持的、毫無彈性的「一個中國」的原則，使得「後鄧小平時期」的兩岸關係出現了新的變數。

四、台灣的內部因素

台灣的內部因素足以影響外交發展的，主要有三個方面：首先是台灣的經濟力，尤其自政府推動六年國建以來，更形成我國外交的主要籌碼。其次是政治的民主化，在憲法修改完成，「萬年國會」的形象也獲得改善，兩黨競爭的雛形已告成型之後，台灣民主化的進展已經獲得了其它國家的肯定。^⑨第三是外交政策的更具彈性化與務實化，脫離了原先的意識形態的束縛，使得台灣的外交策略得以更見靈活。

註⑧ 高長，「兩岸經貿關係之展望」，中國時報，民國八十一年十一月十五日，第十一版。

註⑨ 有關台灣民主化的著作很多，如 Jurgen Domes and E. Sandschneider, "Political Development, Democratic Transition and Constitutional Reform in the ROC," paper prepared for the Sino-American-European Conference on Contemporary China, August 17-19, 1992, Taipei; Tun-jen Cheng, "Democratizing the Quasi-Leninist Regime in Taiwan," *World Politics*, Vol. XLI (July 1989), pp. 471-499. 有關此一主題的學術研討會亦不少，如國際關係研究中心於一九八九年一月召開的 Conference on Democratization in the Republic of China，民主基金會於七十九年十一月舉辦的「中國的民主前途：台灣地區政治民主化的回顧與展望」學術研討會等。

五、中共在國際上的影響

長期以來，單靠台灣政策的轉變在外交上所造成的效果畢竟有限。在海峽兩岸的外交競爭上，台灣的外交突破或有所成就，常常要靠中共的錯誤成就之。「六四事件」發生後四個月內，格瑞那達、賴比瑞亞和貝里斯三國陸續與台灣建立正式的外交關係，本來沙烏地阿拉伯與台灣的外交關係也已告危急，「六四事件」也使得中沙關係得以暫緩中止。更早期的韓戰、越戰乃至於文革，對中共的國際形象都造成了無以彌補的傷害，間接的也締造了該時期台灣在國際舞台上的輝煌成就。

綜合言之，由於後冷戰的國際體系的權力結構已經發生了基本的變化，意識形態不再做為外交推動的基本動力，經濟因素做為國家交往之間的主要考量，這些新的發展，都使得傳統的重視正式和官方的外交，逐漸轉變為非傳統的、強調非正式外交的、以經濟為主導的新的國家間交往的遊戲規則。此一新的外交理念，無疑對未來我國的國際空間的創造與發展提供了更多有利的機會。

貳、中華民國外交在一九九〇年代的改變

自一九四九年以來，中共始終為我方拓展外交關係的主要阻力，也是我方在外交上的敵人。因此，根據海峽兩岸在國際舞台上的權力的消長，可以將我國的外交史分為四個時期。⑩自一九八九年以來，海峽兩岸的國際競逐有了新的變化，可以再將之稱為敵消我長時期。台北可以說是氣勢逼人，有以小抗大的決心與毅力。此一時期所發生的重大變化包括：

一、是名符其實務實主義的出現。雖然中華民國在一九七九年即已提出彈性外交的概念，不過，彼時所謂的彈性外交並非全面性，對若干地區如東歐、蘇聯雖也陸續給予某種的開放，但在政策上仍多所限制。但自一九七八年改採務實外交之後，一九九一年五月，台北宣告終止動員戡亂，不再視中共為叛亂團體，承認雙方政治實體的地位，象徵了台北推動全方位外交的決心。迄今除了北韓、古巴和阿爾巴尼亞以外，政府在拓展實質和正式外交的努力已全部開放。一九九一年八月八日，李總統在陽明山革命實踐研究院致辭表示：「凡事總要務實不能事事計較，一旦喪失機會，可能困難會更多」，⑪正是這種務實精神的表現，一九九二年二月，外交部長錢復在一項訪問中提出了當前外交的三種作法：1. 不再找迷你國家，因為民意

註⑩ 作者曾在一篇文章中，將一九四九年至一九九〇年的外交史分為三個階段，見趙建民，「中華民國外交拓展之中共因素分析」，問題與研究，第二十九卷第十三期，民國七十九年十月。

註⑪ 李總統在革實院的演講，見中國時報，民國八十年八月九日，第一版。

不支持以金錢換取小國的外交承認，認為是「凱子外交」。2.考慮外交對象時，對方要能對我國的經濟發展帶來實質利益者，如對方資源豐富或市場潛力極大。對於面積大國際地位重要的國家，倘若一時仍無法與我國建交，則希望設立冠有國號的代表團。3.對主要工業國家加強實質關係，如透過通航加強雙邊貿易的往來。^⑫由此可知，漢賊不兩立的外交觀念轉為務實外交，同時不再以建交的數量考慮，而以對我國是否有實質利益作為外交的考慮，可謂近三年來台北外交上的兩項重大轉變。^⑬

二、駐外機構與外國駐華機構名稱與功能的提升。在我國現有駐外機構當中，除了正式的大使館以外，還有以關係協會、協調會、商務辦事處、商務代表團、遠東商務處、遠東貿易公司、經濟文化辦事處、經濟文化中心、中華旅行社、文經學會、孫逸仙中心等出現者，名稱龐雜，加上抬頭有冠中華民國者，也有冠台北者，絕大多數的名稱是既不能反應中華民國，也不能反應台灣。相對地，外國駐華機構在名稱上也是種類極為繁多，反應出功能的歧異性。在經濟力量的推動之下，西歐與台灣的關係發生了戲劇性的變化，這些國家以前大多對台灣最為冷漠，現在不但改變了前此的態度，更積極推動並提升非官方的接觸。目前台北在西歐設有十五個商務辦事處，西歐國家則在台灣設立了十四個辦事處，這些辦事處的功能逐漸擴張，現多已包括領事業務，諸如簽證的處理。一九八九年，原「法國文化暨科技中心」(French Center for Culture and Technology)易名為「法國在台協會」，以及「中英教育中心」(Anglo-Taiwan Education Center)的成立深具意義。在西歐的帶領之下，我國駐外單位以及外國駐華單位的名稱與功能都有所提升。^⑭大多數的西歐國家在台灣都設有辦事處，而台灣在西歐大多數的辦事處，都已具有半官方的功能，而且在抬頭上都有台北的位階。雖然中共極力反對，台北仍與阿姆斯特丹達成通航協定，預料不久的將來，歐洲其它的城市也將可以與台北進行直接飛航。目前有二十二個西歐的銀行在台灣設立分行，有五個台灣銀行也在西歐成立分支機構。^⑮影響所及，一向對中共極為敏感的日本，也允許我國駐日本的「亞東關係協會」更名為「台北經濟文化辦事處」。泰國也在一九九二年七月宣布將於近期來華設立正式的辦事處。目前泰國在華之主要機構有二：一是負責核發簽證等行政業務的「泰航行政辦事處」，一是處理在華經貿事宜的「泰航商務處」，兩者皆寄居在泰航名義之下。在這兩個機構合而為一後，架構可能可以提升為總領事館的層次。我國駐泰國代表處已於一九九一

註⑫ 中國時報，民國八十一年二月十四日，第二版。

註⑬ 中國時報記者在訪問錢復部長後，做了如此結論，同註⑫。

註⑭ 參見趙建民，「中華民國外交拓展的中共因素分析」，同註⑩，頁八〇。

註⑮ Ralph N. Clough, "The Republic of China and the International Community in the 1990s," paper prepared for the Sino-American-European Conference on Contemporary China, Taipei, August 1992, p. 11.

年九月自「遠東貿易中心」更名爲「台北經濟貿易中心」，今年五月再度更名爲「台北經濟貿易辦事處」，據稱下一步我國將爭取辦事處更名爲「台北經濟文化辦事處」。¹⁶同時，我國在拉脫維亞設立的已經是具有相當官方色彩的領事級機構。另外，加拿大和澳大利亞最近也表示願提升與我國之雙邊關係，如直航。法國對外貿易部長於一九九二年一月訪華，聲稱希望直航能夠於年底完成。澳大利亞於一九九二年八月宣布，其駐台北澳大利亞商務辦事處的總代表，將由現任的非職業外交官的澳洲商會代表，轉由駐北平公使科林(Colin Heselbine)取代，預料中澳雙邊合作的視野將爲之擴大。此外，台灣與其它國家的互相來往的層次已經大爲提升，除了東南亞各國和西歐各國的部長絡繹於台北之途以外，美國終於在耽心爭取國建大餅落於人後的情況下，於一九九二年二月十八日，派遣商務部助理部長都斯特伯(Thomas Duesterberg)來華。都氏爲自中美於一九七九年斷交以來，訪問我國最高層次的美國官員。以往台北想與美國官員會商都極爲困難，美國公開禁止官員訪問台灣，但是在經濟的考量之下，此一禁忌已告打破。就在都斯特伯訪華的五天後，英國的協調事務部長(State Minister for Cooperate Affairs)瑞伍德(John Redwood)抵華訪問，此爲自一九五〇年倫敦承認中共後派遣來華的最高官員。¹⁷外國退休元首也突破了訪華的禁忌，譬如前法國總理賀加於一九九二年七月訪問台北，英國前首相柴契爾夫人也於八月底抵達台北，這些在以前都是不可能的事情。

三、我國官員外訪。我國官員在過去訪問無邦交國受到相當的限制，可是最近幾年，這種限制已愈來愈少。如一九九二年一月外交部次長章孝嚴訪問俄羅斯、烏克蘭和拉脫維亞。六月錢復部長赴中南美和美國做三個星期的訪問，並且獲得邀請參加中美洲元首高峰會，錢部長爲唯一區域外受到邀請參加該一會議的官員。

四、經濟做爲外交的工具。過去台灣即便有錢也不一定花得出去，但是現在則不然。華盛頓郵報(Washington Post)在一九九二年六月二十九日的報導中稱台灣的經濟實力已經贏得國際的友誼與尊敬。¹⁸台灣國際經濟的發展，扮演的角色十分重要。經濟爲台灣的重要外交工具，已爲大家共同接受的共識。¹⁹經濟做爲中華民國外交的工具，可以分爲有形與無形的兩個方面，在有形的方面包括對外直接投資、本國市場、六年國建以及外援，無形的方面，包括台灣做爲一個發展中國家主要的模式，亦即所謂台灣經驗的成就。

註16 聯合報，民國八十一年七月九日，第一版。

註17 *Japan Times*, February 26, 1992, p. 1.

註18 *Washington Post*, June 29, 1992, p. A1.

註19 Donald S. Zagoria, "Taiwan and the Asian-Pacific Region," conference paper, International Conference on the New International Order, Taipei, August 1991; Clough, "The Republic of China," supra note 22.

在有形的方面，一般發展中國家的國際收支帳均為負面，以其仰賴國外資金助其發展之故，但是由於總體經濟實力的提升，加上外匯存底的急劇擴充，使得中華民國已經由一個資本進口國一躍而為資本輸出國，關鍵是一九八七年台北方面解除了有關外匯的管制，允許每人每年向國外匯出外匯五百萬美元。早期對外投資的主要對象是美國，台灣對美國電腦工業、石化工業以及金融服務業的投資，已經對許多的美國商業造成相當的影響。加以近年美國經濟不景氣，美元對台幣大幅貶值之後，許多台商到美國投資已經享有相對優勢，可以獲得自我科技的提升，以及佔有美國市場的雙重利益。譬如台灣電腦公司對加州矽谷投資六億九千萬美元，製造了一萬三千五百四十五個工作機會，被認為極具意義。^②

台灣對外直接投資最多、影響也最大的地方是東南亞以及中國大陸。對東南亞地區的投資大約始自一九八六年，而一九八八年是一個重要關鍵，該年台灣投到東南亞的資金有大幅度的成長，如今台灣已取代美國，與日本並駕齊驅，成為東南亞地區最主要的外資來源。根據東南亞地區政府官方資料顯示，其自一九八六年至一九九〇年，台灣在泰國的投資超過美金二十八億，在馬來西亞有三十六億美元，在菲律賓有四億零八百萬，在印度尼西亞有十七億一千五百萬，而在越南則有七億四千二百萬，總數接近一百億美元。根據另外一個資料，則總數可能達一百三十億至一百五十億美元之譜。^③台灣與東南亞國協的貿易在一九八三年為三十一億七千萬美元，至一九八九年已經增加三倍，達到九十三億九千八百萬美元。

台資湧向中國大陸始自一九八七年，政府開放大陸探親，海峽兩岸的商業往來也自然地被迫開放了。在短短不到五年之間，台灣在中國大陸的投資已經超過三十億美元。另外根據一項日本研究指出，在同一期間，約有一百五十億美元的台資進入香港，其中勢必有一大部分流入中國大陸。^④同一期間，兩岸的貿易也快速增加，從本來只有海上零星的交易，至一九九一年，兩岸透過香港的間接貿易額已經接近六十億美元。

由於所得的增加，消費者的購買力也大為提高。台灣在一九九一年的貿易總額接近一千四百億美元，佔世界總貿易額的一·八%，此一數字較十年前的總貿易額四百二十七億美元增加了三·三倍。一九九一年的出口七百六十二億美元，進口六百二十三億美元，均較一九八一年增加三倍多。購買力的逐漸強大，使得台灣市場已經成為許多西方工業國家所重視的市場。如台灣對法國酒消費，台灣對美國烟的消費，對該輸出國家而言，都有相當的吸引力。

規模比科威特重建還要大，高達三千億美元的六年國建計畫，自從提出來以後，即吸引了國內外廣大的注意。六年國建針對未來台灣的各项建設提出一個全盤的規劃。預計自一九九〇至一九九六的六年期間，經濟成長每年訂為七%，國民所得

^② Chu-yuan Cheng, "The Role of the Republic of China in the World Economy," Conference on Contemporary China, Taipei, August 1992, p. 15.

^③ 轉引自 Chu-yuan Chang, 同註②, pp. 16~17.

^④ 同註②, p. 18.

將由一九九一年的七千九百九十七美元，提升至一九九六年的將近一萬四千美元。過去台灣的經濟發展十分迅速，可是發展的層面並不完全平衡，在六年國建完成之後，居住在台灣的中國人，不論在生活的品質、各項基礎的建設、娛樂、醫藥、及各種公共建設在質與量方面，勢必大幅擴增。

對外經濟援助在政府遷台的初期，曾經為我國外交的拓展扮演了相當關鍵性的角色。最近，外援再度成爲我國執行外交政策時的有力工具。

由於爭奪聯合國席次的問題，政府於一九六〇年代提出「先鋒計畫」，後來發展爲「中非技術合作計畫」，做爲穩定非洲外交的有力工具。²³以一九九一年的現狀爲例，我國在三十一個國家派駐有四十三個技術團，其中包括三十二個農技團，六個漁技團，二個手工藝團，二個醫療團，派在國外技術人員共有四百二十一人。²⁴鑑於經濟因素作爲外交工具的日漸重要，外交部乃於一九八八年成立「國際經濟合作發展基金」，目標訂爲新台幣三百億元，折合美金約十一億元，自一九九一年已經編列三億多美元。在一九九〇年，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、馬拉威等十一國提供了二百五十餘萬美元的援助。²⁵外援做爲外交政策工具的效果最爲立即而顯著。如一九九一年我國捐贈「歐洲重建與發展銀行」一千萬美元，該銀行總裁於該年訪華，同時給予中華民國以觀察員的身分，同時也捐贈給「中美經濟重整銀行」一億五千萬美元，我國於是成爲該銀行的正式會員，我國的正式國號得以自由使用。²⁶

經濟工具做爲外交政策手段的另外一項考慮，是我國正逐漸從亞洲四小龍的地位走進高科技與工業國家的境地。目前政府正在著手發展十項新興工業，其中八項主要工業集中於科技領域，包括資訊工業、航太工業、電腦軟體、工業自動化，政府已經撥款一百億美元以因應工業升級需要的科技提升。最近國內的台翔航太公司，企圖以美金二十億收購美國大飛機航太公司之一的麥克唐勒飛機公司，消息一經披露，不僅美國航太業爲之震動，也影響了西歐的航太工業紛紛派遣人員前來台灣尋求合作對象。²⁷

在無形的方面，我國在過去幾十年在各方面的成就，經濟上的快速發展，尤其難能可貴的是伴隨著經濟的發展，國民所得的分配也相對的公平。此一成就廣受研究發展學者所爲樂道，四位諾貝爾經濟學得主庫茲涅特(Simon Kuznets)、海耶

註23 許長亨，「中華民國對外技術合作政策之探討」，問題與研究，第三十卷第十期，民國八十年十月，頁一二四。

註24 同註23，頁一二五—一二八。

註25 錢復，「一九九〇年代中華民國外交政策的新取向」，問題與研究，第三十卷第十期，民國八十年十月，第八頁。

註26 Washington Post, June 29, 1992, p. A1.

註27 Ibid.

克 (Frederick Hayek)、傅利曼 (Milton Friedman)、克萊恩 (Lawrence Klein) 都曾為文讚美台灣在這一方面的成就。就此而言，台灣對中國大陸的未來發展可謂扮演了關鍵性的角色。²⁸作為第一個中國社區成就民主政治，台灣在中國大陸的影響極為深遠。同時，對整個國際社區也有一定的影響。就此而言，許多分析家都認為台灣在這一方面的成就，將成為其立足國際社會最有力的資產。²⁹

軍事採購。長期以來，中共以其優勢的軍隊，加上其對台灣一直不放棄以武力進犯的可能性。因此，台灣海峽的局勢一直持續緊張。而台灣的安全問題也就構成了經濟發展乃至於政治穩定的一個重要考慮。有鑑於此，軍品採購成為長年來中華民國外交的主要目標之一。然而這項努力却在中共的阻撓之下，一直未能進展順利，但是在最近兩三年以來，此一逆境有了改善。法國在一九九一年出售六艘驅逐艦予我國，中共除了抗議以外，並未像荷蘭出售兩艘潛艇予台灣時，終止對荷的外交關係，最近法國正在考慮是否出售幻影二千型精密戰鬥機予中華民國，此外德國也在一九九一年以商業用船的名義，出售了四艘掃雷艦予中華民國。³⁰美國為提供給台灣武器的最大來源，也因此受到中共的壓力最多，在一九八二年中共與美簽訂的「八一七公報」當中，規定有：「美國逐漸減少對台灣的武器銷售」字樣，根據是項規定，美國對台軍售每年減少兩千萬美元，同時該公報也指出：「向台灣出售的武器質與量將不超過與中（共）美建交後近幾年供應的水平」。由於受制於「八一七公報」，台灣向美的軍事採購並不順利，但是雖然如此，近年來，台灣向美購置的武器當中，有許多是建交時期所沒有的，包括小牛飛彈、托式飛彈、標準飛彈、海叢樹飛彈等等。最近將獲得美國出售的 A11W 眼鏡蛇攻擊直升機。此外，美國也以技術轉移的方式，幫助我國發展 IDF 戰機、勇虎號戰車以及成功級巡防艦的計畫。這些都是針對「八一七公報」的突破。³¹在法國考慮出售幻影戰鬥機予我國的消息曝光之後，布希總統也在國會以及選區的壓力之下，於一九九二年九月三日宣布出售一五〇架 F-16 戰機予我國的決定，正式宣告「八一七公報」已不符合美國在亞太地區的利益。

在國際組織的活動日趨活躍。自從七〇年代我國的外交陷入低潮以來，在國際組織的活動也較前軟弱，但是，此一現象在最近幾年來也有改善的跡象。目前我國是「太平洋盆地經濟理事會」以及「太平洋經濟合作會議」等兩個亞太地區經貿性的國際組織的成員。同時也已經順利的加入「亞太經濟合作會議」。一九九〇年的元月，中華民國「台、澎、金、馬關稅領

註²⁸ Cheng, "The Role of the Republic of China in the World Economy," supra note 27, p. 19.

註²⁹ Zagoria, "Taiwan and the Asian-Pacific Region," supra note 26.

註³⁰ Clough, "The Republic of China and the International Community in the 1990s," supra note 22, p. 11.

註³¹ 「中美軍事關係，苦樂參半趨佳境」，聯合報，民國八十一年八月十八日，第三版。

域」的名義，申請加入關係全球自由貿易最大的「關稅暨貿易總協定」(GATT)，而於一九九二年十一月正式成爲觀察員。此外，我國總共參加了七百七十七個政府或者是非政府間的國際組織。^②在不同的國際組織與團體裏，逐漸發生應有的作用與功能，經濟部長蕭萬長在一九九一年十一月十三日於漢城召開的「亞太經濟合作會議」裏，與美國國務卿貝克、日本外相渡邊美智雄以及其他國家的外長、部長有所會晤，此爲幾十年來中華民國部長與美、日部長平起平坐，共同商討攸關雙邊事情的首次。

叁、未來展望

由於國際社會的體質已經發生了根本的變化，我國經濟實力大異於往昔，其政治體制也作了基本的調整，再加上外交政策的理念與實際都挹注了新的活力與韌性，因此，展望剩餘的九〇年代，中華民國可發展的外交空間仍然十分廣闊。基本上，以傳統的、以國家爲中心的國際關係，較難適用於台灣的對外拓展，因此有學者提出以超國家關係(transnational relations)代之，^③根據基罕與奈伊(Robert O. Keohane and Joseph S. Nye)的定義，所謂超國家關係指的是不涉及政府的、超國家交通、運輸、財務和旅遊活動，政府頂多只扮演非常有限的角色，因此，超國家間的互動關係涵蓋的有形的或無形的項目中，至少有一方是非政府的代表，或者是政府間的組織。^④就上述的定義觀之，中華民國確實已經與其他國家擁有相當緊密的超國家間關係，在論及中華民國外交政策的新趨向時，錢復部長列舉四項：一、務實外交理念；二、積極參與國際活動；三、提供對外援助合作，包括建立援外模式，成立「國際援助基金」，提供國際災難人道援助；四、整合國力推展務實外交。^⑤在具體的作法方面，絕大多數都可以納入此一「超國家關係」的範疇。

鄭竹園教授認爲，台灣經濟進入二十一世紀以後會更加成熟，因此對國際社會可以產生四項效果：一、六年國家建設計畫，至一九九六年，台灣的出口將達一千三百億美元，而進口也將提高至一千兩百億美元，使得台灣將進入世界上主要貿易國家的前十名。二、台灣的對外投資持續增加，在一九八七年至一九九一年的四年間，台灣總共對外輸出資本一百九十億美

註② 「布希可能兌現售我F-16戰機的支票嗎？」中國時報，民國八十一年八月一日，第二版。

註③ 錢復，「一九九〇年代中華民國外交政策的新取向」，同註⑤，頁七。

註④ Francoise Mengin, "Given an Original Model of Bilateral Relations, Can Taiwan Be an Actor of International Relations?" paper presented at the

Sino-American-European Conference on Contemporary China, Taipei, August 1992, p. 11.

註⑤ 錢復，「一九九〇年代中華民國外交政策的新取向」，同註⑤，頁六、九。

元，包括將近三十億美元大陸投資，是該一期間全球第六大資本輸出國，³⁶未來極有可能成爲全球性的金融輸出中心。三、中華民國在海外的資產持續增加，外援的數額也會有所提升，中華民國在一九九〇年的對外經援占該年度國民生產毛額的〇・〇二%，聯合國對已開發國家所訂的標準爲〇・七%，台灣希望在近期內將對外經援的額度提高爲國民生產毛額的〇・一七%。³⁷四、台灣與大陸的經濟合作可以加強，因此一個以中國人爲基礎的共同市場或許得以建立。³⁸除此之外，台灣的經濟實力不但可以負擔更多的區域性經濟責任，也可以擔負較多的國際經濟發展的責任，譬如說，台灣是否可以加入美國財政部長所提出來的所謂「布來迪方案」(Brady Plan)，以共同疏解國際上的債務問題。台灣的科技成就也可以作爲支援其它國家發展的有利工具。此外，台灣參與東歐的重建工作，與美國合作以早先美援時期的農復會形式援助第三世界農業的發展，這些方案都曾經由不同國籍的學者提出。³⁹

要求中華民國增加其經濟責任的呼聲固然很多，呼應中華民國加入相應的國際經濟組織以求成功的履行國際責任的要求也相同的多，有人認爲西方國家有責任使台灣無條件的立即加入所有的全球性的和區域性的經濟組織，一方面以規範台灣的經濟活動，同時也能促成台灣發揮其既有經濟效益於最大。⁴⁰

台灣的漸進式的和平的理性的政治民主化的發展過程與一般第三世界國家的動盪的、激烈的政治鬥爭有所不同，台灣化這一方面的努力，近年來也逐漸獲得其它國家的認同與讚揚。

從中華民國最近與非洲的尼日共和國建交，但却與亞洲的南韓斷絕外交關係，表示我國發展外交關係的努力上，中共仍然是主要的障礙。

中共就台灣在國際上的活動設定了四項政策前提，一、將台灣推向外交死角，才會「臣服」於中國大陸；二、政治和經濟事務可以分開並行；三、台灣對外發展關係是兩個中國的體現；四、民族主義的大旗是台灣前途之所繫。⁴¹問題的癥結在於中共認爲中國的主權只有一個，而此一主權爲北平所掌有。⁴²

中華民國做一個政治實體的地位殆無疑問，美國的「外交關係法案解釋」第一〇四款載明：「政治實體指的是符合國家的條件(領土、人口、掌握外交事務)，但却未被承認，或是雖然承認其國，但却不承認其政權，此皆享有國際法所賦予正

註36 Jan Prybyla, "The ROC's Role in Building a Global Economy," paper presented at the Sino-American-European Conference on Contemporary

China, Taipei, August 1992, p. 28.

註37 錢復，「一九九〇年代中華民國外交政策的新取向」，同註25，頁八。

註38 以上四點，見Chu-yuan Cheng, "The Role of the Republic of China in the World Economy," supra note 27.

註39 Zagoria, "Taiwan and the Asian-Pacific Region," supra note 26.

註40 Prybyla, "The ROC's Role," supra note 48.

註41 趙建民，「政府對大陸經貿政策毋須調整，政治問題要爭尊嚴」，聯合報，民國八十一年八月二十三日，第十版。

註42 以上論點採自郭相枝，「關於進一步發展兩岸關係的若干思考」；李水旺，「『東西德模式』與海峽兩岸關係」；李家泉，「海峽兩岸關係的現實思考」，以上三文，皆爲第二屆「海峽兩岸關係」學術研討會論文，該會議於一九九二年八月於北京召開。

式國家的一切權力」。^{④③}如何突破中共此一陳舊過時的主權觀念，厥為我國今後外交工作的當務之急。

其實中共的這一套邏輯的謬誤很多，因為：一、主權的計量方式是人頭而非塊頭；二、兩個政治實體的出現並不表示主權分裂；三、國際上承認中共為中國唯一合法的政府，並不表示其他國家也否定中國已經分裂並存在兩個政治實體的事實；四、斷絕外交關係和撤銷對該國的承認是兩碼子事，如蘇聯與以色列於一九五三年斷交，但是並未影響前者在一九四八年對後者的外交承認。^{④④}

未來我國對外發展關係的努力上，除了中共的因素以外，還有其它的限制。經濟手段將為執行我國外交政策最有利的工具，但是經濟工具是否可以有效的達成支援外交的任務，此一說法仍然有所爭議。自一九八一年以來，中華民國成功的與格瑞納達、賴比瑞亞、巴哈馬、貝里斯、賴索托、幾內亞比索、尼加拉瓜、中非共和國以及尼日共和國建立或恢復正式外交關係，而之所以能與這些國家成就外交關係，最重要的因素却為經濟的援助。但經濟的援助也遭受幾項批評：第一，有人批評以金錢的方式尋求友誼是「凱子外交」的表現，而此一友誼的基礎並不穩固，基於現實利益的考慮而非彼此共同的利害關係；第二，所有這些近年與我國建交的國家，大都是面積狹小、人口不多、國際地位並不重要的小邦，地理上和台灣距離遙遠，在政治上無法幫助台灣加入國際組織；第三，中華民國透過經援方式所獲得的國際友誼和所建立的互動關係並不密切，事實上，當今與我有外交關係的三十個國家，對台貿易的總數額只占我國對外貿易的百分之五；第四，雖然中共持續在國際上孤立我國，但是台灣應該繼續對大陸從事經濟投資，以期促成大陸達到自由化的效果，而近年來大陸也確實發生許多重大的變革，值得我們參與共同觸動此一變革。^{④⑤}以我國給南韓相當的經濟優惠，以期穩固南韓的外交關係，但是南韓在與中共的建交過程裏，却充分顯示出不尊重我國的態度，可見經濟因素在促成正式外交的建立以及穩固方面，有其極為狹窄的限制因素。

我國未來拓展外交的另一限制，與安全有關。過去由於中共的武力威脅，造成國民對外移民以及資金對外移動，此一安全的顧慮並未因國際政經情勢的變革而有所改變，基本上，中共對台灣的武力進逼政策並未改變，而中共在九〇年代進一步從事國防現代化，精簡戰鬥部隊，對外採購新式武器（如最近自蘇聯購得蘇凱二十七戰鬥機，同時又傳中共擬向烏克蘭購買航空母艦），此一發展勢將影響未來海峽兩岸的軍事平衡狀態。最近我國成功地自美國購得 F-16 戰機，法國政府和俄

註④③ 趙建民，「是到了該出擊的時候了」，聯合晚報，民國八十一年八月二十四日，第二版。

註④④ 趙建民，「政府對大陸經貿政策」，同註④③。

註④⑤ Tuan Y. Cheng, "Foreign Aid and ROC Diplomacy," paper presented at the Sino-American-European Conference on Contemporary China, Taipei, August 1992, pp. 13-14.

羅斯共和國和以色列也都有可能出售先進戰機予我，對台灣信心的建立，有莫大的鼓舞作用。假如台灣在未來不能鞏固此一發展，將會進一步削弱島內人民的自信，增加資金向外移動的速度，對台灣的外交產生不利的影響。

肆、結 論

綜觀過去十餘年的發展，我國的對外關係可謂與七〇年代大不相同，同時，以我國特殊的外交途徑，恐怕也無法循著既有的、傳統的外交窠臼前進，勢必追求新的外交領域，找出新的外交空間與模式。九〇年代以來，受到國際政經環境的變化，我國外交處境勢必更加樂觀，針對此一新的有利於我國的發展，我國的外交政策不論是在意識形態、或者是實務的表現上，都有一些可以更上一層的變革。

首先，「一個中國」的原則勢將為中共長期堅持，要想迫使中共讓步有其侷限性，倘若我方對此一原則，不能有所推陳出新的詮釋，則我國的外交拓展勢必有其限度，因此，如何突破中共「一個中國」的觀念和其所主張中共即中國的政策，同時又不被誤認為走「獨立」路線確為我國今後外交工作的首要重點。除了前述作者所提出中共此一觀念的謬誤性之外，台灣亦應從國際法中尋求新的解釋，發動輿論反覆宣導，或可達到獲得國際支持，迫使中共讓步的效果。就此而言，我國政府應該一方面堅持「一個中國」，對其內涵不但應該明確，且應該具體的提出務實的方案。前不久外交部所發表的外交白皮書中稱我國當前的外交基準點為「一個中國、兩個實體、階段性平等、和平競爭」。^{④6}在「一個中國」的解釋上，應該著重於抽象的中國，包括海峽兩岸在內，強調中共與台灣同時作為一個中國的兩個實體的事實，避免排他性的解釋。

第二，原則應明確，做法要有彈性。一個國家的外交政策，固然有其遠程、中程和近程目標，因此有一些長期不變的原則與利益勢將持續維持，如國家安全與民主自由的理念等即是，但是在某些外交政策的理念方面，也不宜長久維持不變，在作法上更是應該有相當的彈性。如美國國內的政治思潮近年已改變，在冷戰時期共和黨較傾向於聯合非共勢力，圍堵共產勢力，將共產主義視為毒蛇猛獸；但在後冷戰時期，保守派較傾向於改造中共，因此不願意與中共斷絕來往，更不願意給予經濟制裁。可是民主黨與自由派以其對人權觀念的堅持，一改其在七〇年代較傾向共產主義、同情共產主義的態度，變為打擊和壓制共產主義。為了因應此一新的變化，我國的對美外交似乎也應有所調整。

第三、擬訂外交發展的優先序列。每一個國家的資源都有限，在連戰擔任外交部長時期，將我國的外交重點集中於地域

註④6 聯合報，民國八十一年八月十六日，第一版。

性與功能性的組織，^{④7}此一發展重點似未改變，就此而言，東協與「關稅暨貿易總協定」是為主要對象，中華民國對成立一個以亞洲為主體的經濟合作暨發展組織，以及以太平洋邊緣國家為主體的共同市場組織型態，一直深感興趣。

除了地域性與功能性的組織之外，自從我國退出聯合國，而中共取代我國成為聯合國安全理事會常任理事國，對新會員國的人會案享有否決權，是以多年來我國一直不存妄想返回聯合國，但是聯合國的機構繁多，對個別機構的人會案不一定都需要中共的同意，中華民國在各方面的傑出成就，已必須將其納入此一國際組織規範之中，對中華民國而言，加入聯合國不僅表示對其主權地位的正式肯定，也是其突破中共外交封鎖的最高目標，同時，成為聯合國的一員，對中共可能對台使用非法的行為，有極為正面的嚇阻意義。根據聯合國憲章第三十五條第二款的規定，任一國家只要接受聯合國的憲章，以和平的方式解決爭端，即便該國不是聯合國的會員國，都可向聯合國的安全理事會以及大會提出爭議案以尋求解決，此或為加入聯合國行動的第一步。^{④8}當然，中共勢將引用台灣並非國家而只是「中國」一部分的說法，就此而言，本文前已述及，台灣是不折不扣的政治實體，因此享有國際法上應有的權利與義務；中共也必將以安全理事會常任理事國的身份，否決中華民國提出來的抗議案，不過抗議案屬於程序事件，並不需要經過安理會的否決程序，同時根據聯合國憲章的第二十七條第三款規定：「假如抗議案所涉及的一方是常任理事國的話，當事國不得參與投票」。^{④9}此外，屬於聯合國的國際糖業組織（International Sugar Organization）以及國際熱帶林業組織（International Tropical Timber Organization）和世界衛生組織（The World Health Organization）與我國切身利益關係密切，加入的可能性自然較多。

目前我國全力爭取加入「關稅暨貿易總協定」的會員資格，此項努力遭到中共相當大的阻力，然而，與該組織同等重要，甚且更重要的「世界銀行」（World Bank）以及「國際貨幣基金會」（International Monetary Fund），我國迄未提出申請入會計畫。這些組織的人會，並非全無可能，即便入會的程序可能遭到許多波折，中共的阻力勢必極大，但是我國應該有勇於嚐試的勇氣，假如我們自己不去敲門，是永遠無法成為這些國際組織的成員的。

「天安門事件」在中共的外交史上而言，是一個新的轉捩點。中共似乎有取代前蘇聯成為一個邪惡帝國的象徵，這對中華民國而言，是其發展外交的絕佳時機。經濟的實力、政治的民主、外交的彈性，加上國際體制的轉變，中共地位的下降，這些因素的總和勢將給中華民國在未來的亞洲區域性國際政治以及世界舞台上以更多的發展空間。

註④7 趙建民，「中華民國外交拓展之中共因素分析」，同註⑩，頁八十一。

註④8 此地有關聯合國的意見，取自 Harvey J. Feldman, "A Foreign Policy for the ROC in the Nineties," paper prepared for the International Conference on the ROC and the New International Order, Taipei, August 1991, p. 6.

註④9 同註④8，頁七。