

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

► 務實外交的發展與抉擇

The ROC's Pragmatic Diplomacy: Practices and Alternatives

doi:10.30390/ISC.199804_37(4).0001

問題與研究, 37(4), 1998

Issues & Studies, 37(4), 1998

作者/Author：鄭端耀(Tuan Y. Cheng)

頁數/Page：1-20

出版日期/Publication Date：1998/04

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.199804_37\(4\).0001](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199804_37(4).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



務實外交的發展與抉擇

鄭 端 耀

(國立政治大學國際關係研究中心
第一研究所副研究員)

摘 要

務實外交發展至今已有一十年時間，依照其間發展的變化，可以分成初始形成、國際行動、和鞏固邦交三個時期。在面對國際環境迅速變動以及中共對我外交進行全面圍堵的發展情勢下，目前務實外交已面臨空前的挑戰和勢需改變的抉擇。然而，當前的「戰鬥外交」和「外交休兵」主張，皆存在邏輯推論和經驗應證的問題。或許吾人可從國際關係現實主義、制度主義、和認知理論等角度，來協助增加外交決策的思維空間。

關鍵詞：務實外交、中華民國外交、兩岸外交戰、戰鬥外交

* * *

壹、前 言

南非共和國於一九九七年十二月三十一日與我國斷絕外交關係，接著中非共和國於一九九八年一月二十九日宣布與我斷交，在短短一個月之內，我國連續喪失兩個邦交國。雖然南非斷交的決定早在一年之前已通知我方，而且雙方在斷交後的關係架構也已設立，^①但是它對我國外交發展卻具有重大的衝擊效應，它顯示至此我國已喪失所有具戰略性大國的外交關係，其餘尚與我有外交關係者，若非在國際關係微不足道，則屬非關鍵性的國家，而中非的斷交則顯示即使是中小型國家，我國與他們的外交關係，也可能隨時面臨不保的危機。此兩國的斷交事件亦同時暴露出我「務實外交」已面臨重大挑戰，多年來我為維護與邦交國的外交，尤其像是對南非等重要國家，不惜運用元首訪問、經濟援助、人道關懷等各種方式，來加強與對方的關係，但事實證明這些努力仍不敵中共「權力外交」的效力，仍然無法擺脫斷交的宿命論。

面對此種外交困局，兩國的斷交事件可說再一次的迫使我方，必須認真的來思考

註① 我外交部在十二月二十三日的記者會上宣布，自一九九八年一月一日起，中斐關係將以互設聯絡代表處來取代原有的外交關係架構。中國時報，民國八十六年十二月二十四日，版一。

到底我國的外交要何去何從。我們是否已無所選擇，只有在現行的務實外交政策路線下，繼續和中共進行外交的「零和遊戲」，直到雙方耗盡力氣，中共願意讓步妥協為止；還是我方仍然能有所突破，在經由兩岸關係良性的互動、制度化的安排、或決策社群認知的改變等，來設法跳出「零和遊戲」的困境；或者我們應該擺脫過去所有關於「國家主權」、「外交承認」、或「國際地位」的觀念束縛，以更務實和更具創意的心態來面對外交關係，以一個新思維、新方式，重新建構我未來的外交規畫。

本文的目的即是針對我國目前的外交處境，來重新檢討務實外交的適用性和可行性，但在探討此問題之前，擬先就過去十年務實外交發展的面貌作一整體性的分析，從中瞭解務實外交的意義、性質、及變化。本文並擬藉由外交政策目標、內涵（或內容）、和策略（或作法）的層次分析方法，來評估務實外交的實行及成效，以此作為檢驗該項政策的立論依據。最後再根據評估的結果，以及當前我外交環境的情勢，來進一步探討我國的外交走向，和可作思維的外交抉擇。個人期望經由本研究之分析、評估、和探討，能對務實外交的發展和抉擇，提供更多的政策思維空間。

貳、務實外交的目標與性質

務實外交自一九八八年李登輝先生擔任總統開始推展以來，至今已近十年時間，在這段時期當中，務實外交幾乎等於中華民國外交的代名詞，也代表著台北執政當局對外不變的官方說詞。然而，務實外交並非明確的概念，也未曾給與過清楚的定義，而且在實際的實行過程當中，不論是它的內容和作法，都經過許多階段性的變化和發展，並產生不同程度的觀點看法，外界還經常把「務實外交」和「經援外交」、「元首外交」、或「國會外交」等連想在一起，此更增加概念上的混亂。其實在這只要稍加引用外交政策的層次分析方法，將一項外交政策分成目標、內容、和策略三個層次來看待，則就比較容易釐清務實外交的涵義，而且如果能重新回歸原先務實外交政策的設計規畫，則更能掌握務實外交的目標與性質。

務實外交是李登輝總統上任以來最重要的外交改革運動，而且此項外交改革運動其實具有相當明確的構想和目標。根據李總統當時發表的言論觀察，而他也可稱得上是務實外交政策最具代表性的發言人，可獲得一個較為清晰的面貌。首先，李總統在上任之初對中華民國的外交現狀表示不滿，對「彈性外交」的名稱和作法表示不宜，認為我國應該以更積極、更務實的態度，來開創外交新局。^②其次，他非常關切中華

註② 李總統於民國七十八年三月九日訪問新加坡返國記者會上表示「（外交）用彈性這句話來表達，有的人可能從好的方面來說明，有的人則從壞的方面來說明…這種情況之下，我不希望講非常高層次的、理想化的這種「彈性外交」，我是走一步講一步。「一步一步突破當前困境」，李登輝先生言論集（八）（台北：正中書局，民國八十二年），頁一九六；李總統在民國七十八年五月七日接受日本讀賣新聞專訪時，再次說明「任何一個主權國家，為維護其本身的權益，參與國際社會活動，都必然會因時、因地、因事而採取若干的彈性措施。此種作法是任何一個負責的政府，所應有的態度，不宜以「彈性外交」稱之。目前，中華民國在國際上受到中共刻意的孤立、打擊與矮化，我們自應以更積極、更務實的態度，面對挑戰，開創新機、突破僵局。」「台灣經驗要推展到大陸」，李登輝先生言論集（八），頁二八二～二八三。

民國作為一個獨立主權國家的地位，認為自我國退出聯合國以來，很多國家都主張「一個中國」的架構，使我國處在非常不利情形，而我外交則須來設法突破此一架構。^③再其次，他期望國人和國際社會能以務實的態度，面對一個分治中國的事實，此既無須規避，也是當前的現狀，並且希望國際間能夠調整其短視的「中國政策」，使我國能在國際上獲得合理的對待。^④此外，他同時期盼中共能面對現實，放棄孤立中華民國的行動，則兩岸關係可以置於一個穩定和平的基礎上，雙方在「一個中國」的原則下，不否定對方為政治實體，在國際間相互尊重，互不排斥，以建立良好的互動關係。^⑤

依據上述李總統對務實外交的構想，我們可以把務實外交的目標歸納出三個要點：一、打破國際外交孤立，確保中華民國為一獨立主權國家；二、期盼國內及國際社會能本著務實的態度，承認現狀，面對當前一個分裂、分治中國的事實，並修正短視或不合時宜的「中國政策」；三、期盼中共面對中華民國存在的事實，雙方可在「一個中國」原則下，不否定對方為政治實體，本著平等、互惠原則，建立良好的互動關係。

此項目標當初被提出之時，或可廣義的說務實外交政策被提出之初，一般外界似乎並未察覺該項新政策所代表的深切涵義，大部分的外交觀察者把注意力放在務實外

註③ 李總統在新加坡返國記者會上曾三度發言強調中華民國是一個獨立主權國家，他同時表示「中華民國是一個獨立主權國家，但是大家非常的了解，我們目前的處境，一九七一年在聯合國的架構之下，我們在國際上的各種活動受到了很多的限制。目前我們最重要的事情，是如何來突破剛才所說的架構，來發展我們的國家。」「…我們退出聯合國到現在，很多國家都主張「中國是一個」的觀念。事實上，我們是處在非常不利的情形」。李登輝先生言論集（八），頁一八九，及頁一九六。

註④ 李總統在民國七十八年六月三日國民黨中央委員會的講話中，對務實外交的目標作了相當明確的解說。「中國只有一個，而且必將統一；中華民國外交政策的最終目的，在維護國家主權的完整。然而，對於當前我們一時無法在大陸有效行使治權的現況，我們應該有面對的勇氣。唯有如此，我們才能不自我膨脹，不自我拘泥，也唯有如此，我們才能因時制宜，提出務實的方案，以創機造勢，展布新局，達成理想中的最後目的。我們相信，經由我們不懈的努力，國際間終將了解，中華民國在復興基地奮鬥的意義與前景，若干國家亦終將領悟，唯有調整其短視的「中國政策」，才是互惠互利，促進國際長久和平應有的作法。」「立足台灣放眼大陸胸懷全中國」，李登輝先生言論集（八），頁三〇八～三〇九。

註⑤ 李總統似乎很清楚認知「漢賊不兩立」的零和遊戲不利我外交關係的發展，而要打破此種格局，就中共因素而言，除了期盼中共能面對中華民國存在的事實，另外就是從對大陸政策方面著手，而這方面最具代表性的體現就是「國家統一綱領」。有關李總統對這個問題的看法，可參閱他在民國七十七年十月二十八日革命實踐研究院的講話：「以外交來說，假如中共與某一國家建交，我們就由那個國家退出，長此下去，我們不知要退到那裏去？因此面對新的局面，為了我們的生存，這個局面必須設法突破，不但實質關係要加強，外交關係也要加強。這個問題，當然牽連到大陸政策，但是我們必須在維持海峽安定的前提下，加以突破，不然我們如何生存？如何發展？」。「建立新興國家的新體制」，李登輝先生言論集（七），頁四九二；他在民國七十九年五月二十日就職第八任總統演說中表示，「如果中共當局能體認世界大勢之所趨及全體中國人的普遍期盼，推行民主政治及自由經濟制度，放棄在台灣海峽使用武力，不阻撓我們在一個中國的前提下開展對外關係，則我們願以對等地位，建立雙方溝通管道，全面開放學術、文化、經貿與科技的交流，以奠定彼此間相互尊重、和平共榮的基礎，期於客觀條件成熟時，依據海峽兩岸中國人的公意，研討國家統一事宜。」「開創中華民族的新時代」，李登輝先生言論集（九），頁一五四。

交的內容和手段上，或是探討「雙重承認」、「兩個政治實體」的理論架構，^⑥或是關切以「更實際、更靈活」的策略、^⑦以「彈性的、非意識形態的、以及多方位的作法來開展對外關係」，^⑧而許多大眾媒體則從務實外交的名稱去瞭解「務實」的意義，所謂「務本求實」、「實事求是」等，甚至外交官方當局亦未給與明確的說明，或者能從中洞悉務實外交所帶來的重大外交政策的變化與涵義，大部分的官方說法只在強調「外交基本政策是不變的，但作法上則可靈活運用，因地因時而制宜」；^⑨「外交上採取務實作法…不好高騖遠，亦不劃地自限，凡事實事求是，以期達成政策目標」；^⑩以及「務實外交…是以認真、負責任的態度來維護現有的外交與實質對外關係，開拓新的對外關係，爭取對國際社會活動及國際組織的參與」。^⑪

然而，如今回顧，務實外交其實並非僅是調整外交作法，它實際上對我國外交發展具有劃時代的革命性意義。就其性質來說，它屬於不滿現狀及有意突破現狀的外交，此種現狀的不滿同時包括國內、國際、和兩岸關係三個層面。當時三者皆採行「一個中國」的政策架構，但是該架構既不能反映當前中華民國，及兩岸關係分裂、分治的現狀，而且對我國外交置於不利和不公平的處境。因此，它需要重新加以變更和調整，使其能夠適切的反映當前現狀的事實。所以從這個角度來觀察，務實外交所展現的是屬於一種全面性的外交改造運動，而且這項運動有其明顯的目標和行動，除了要求國內方面在外交政策作務實的調整與改變外，同時也期求國際社會和中共當局，能務實的面對中華民國存在的事實，調整不合理、短視的「中國政策」作法。

然而，因務實外交是全面性的外交改造運動，它勢必須面對既得利益和維護現狀者的堅決反對，尤其以中華民國有限的國力，希望能改變國際和中共的外交政策，其所可能遭受強烈的國際阻力是可以想像的。所以從這個角度來看待，務實外交的「務實」名稱，最多只能適用台灣方面對外關係的政策與作法，但就國際現實環境而言，務實外交則屬於一種高難度、企圖改變現狀的「理想」外交形態，它需要國際社會和

註⑥ 林碧昭，「中華民國探求新的外交策略」，中山社會科學季刊，第四卷第二期（民國七十八年六月），頁十八～二五；魏鏞，「雙重承認與務實外交」，中央日報，民國七十八年八月七日，版二；趙國材，「論一個中國兩個對等政府問題」，問題與研究，第二十八卷第八期（民國七十八年五月），頁一～十一；張麟徵，「務實外交——政策與理論之解析」，問題與研究，第二十九卷第十二期（民國七十九年九月），頁六二～七七。

註⑦ 高朗，中華民國外交關係之演變，一九七二～一九九二（台北：五南圖書公司，民國八十三年四月），頁三六～四一。

註⑧ Chi Su, "International Relations of the Republic of China During the 1990s," *Issues & Studies*, Vol. 29, No. 9 (September 1993), p. 7.

註⑨ 連戰，「當前國際情勢與中華民國的外交政策」，問題與研究，第二十八卷第七期（民國七十八年四月），頁五。

註⑩ 錢復，「我國外交施政的內涵與實踐」，國民黨總理紀念月會報告，民國八十年四月一日，頁十三。

註⑪ 錢復，「務實外交新發展」，「當前國家大政的理念與方向」系列研討會演講報告，時報文教基金會和二十一世紀基金會主辦，民國八十年四月十三日，頁一。

中共方面的配合，希望中共能接受「一個中國、二個政治實體」的安排，在國際間相互尊重；期望國際社會在平等的基礎上，承認和接納中華民國存在的現實。在此，台灣方面所能做的相當有限，或是經由「國家統一綱領」和兩岸關係的往來，建立起雙方的良性互動模式；或是經由國際呼籲、外交行動訴求、和不斷的努力等，改變國際間對台的外交行動。

因此，依照上述的邏輯推論，假如中共不願意接受台灣方面「兩個政治實體」的建議，而且堅持國際上排他性的「一個中國」政策，則雙方無法跳脫「漢賊不兩立」的零和遊戲；假如國際間在現實政治的考量下，不改變對原有「一個中國」政策的作法，則台灣仍無法打破國際孤立狀態。在這種情況之下，務實外交除了僅能在對外關係作法上做自我調整改變外，其他的外在目標皆無法實現，而且還可能會更陷入「一個中國」外交泥沼戰，而無法自拔。事實上，從過去十年務實外交實施的情形觀察，可正反映了此一外交困境，雖然我方在對外關係作法，不斷的求新求變，甚至在國內政治的推波助瀾下，昂然向國際社會挺進，但這些都沒有改變既有國際社會對我外交的架構束縛，而且還進一步擴大了兩岸的外交角逐戰，至今仍方興未艾。

叁、務實外交的實施與發展

從一九八八年至今的十年間，務實外交實施的發展，大致上可以分成三個階段：第一個階段是從一九八八年至一九九一年，這是務實外交的形成時期；第二個階段從一九九二至一九九五年，這是務實外交的國際行動時期；第三個階段從一九九六年至今，務實外交逐漸轉趨保守，以鞏固邦交為重點。

一、形成時期

務實外交自李總統上任至一九八九年的一年半時期中，經由他本人多次的闡述和說明，已大致形成一個完整的面貌，其中的主要目標已在前一節中有所說明。是故，為了追求該項目標，台北外交當局建構起一套務實外交的政策內涵，其中的主要重點如下：(一)改變傳統的主權觀念，承認中國當前分裂、分治的事實，即中共統治大陸，而中華民國政府只控制台、澎、金、馬地區的現實。(二)以「一個中國、兩個政治實體」的權宜安排，來解決中國統一前兩岸在國際活動所面對的國際地位問題。(三)確立「平等互惠」、「和平共存」原則，分裂國家兩個政治實體在國際社會上是平等的，而且具有完整國際法人格，可與世界各國發展實質及正式外交關係。②(四)不堅持「排他性」的外交承認，只要對方國家願意和台北建立外交關係，皆表示樂意接受，而不

註② 有關務實外交的理論基礎，請參閱張麟徵，「務實外交——政策與理論之解析」，見前註①。

過問其與北京的關係。^⑭

同時，爲了配合上述務實外交內容的實施，台北當局採取了下列四項主要措施：(一)推動溫和漸進的兩岸大陸政策，此可從三方面顯現：其一，持續一九八七年以來對大陸的民間開放交流；其二，一九九一年初公布「國家統一綱領」；其三，一九九一年五月宣告終止動員戡亂時期。^⑮(二)展開經援外交，其中包括一九八八年設立的「國際經濟合作發展基金」，以及其他如政策性的低利貸款、國際災難人道救濟、和國際技術援助。^⑯(三)運用六年國建計畫爭取邦誼，提升雙邊實質關係，其中包括重大對外採購，和國內交通工程計畫的參與，將會適當置入外交因素的考量。^⑰(四)採取「出席即存在」的策略，「做應做的事不計較名稱」，^⑱積極參與國際活動，增加國際事務的發言權和活動能力，名稱和國旗問題更具有彈性。例如，一九八九年五月財政部長郭婉容以「中國·台北」名義出席在北京舉行的「亞銀」年會，一九九〇年一月以「台、澎、金、馬關稅領域」名稱，申請加入「關稅暨貿易總協定」(GATT)，一九九一年以「中華·台北」名稱進入亞太經合會議(APEC)。

基本上，上述務實外交雖然包含四項主要內涵，但是就實務面觀之，其中最關鍵的在於「一個中國，兩個政治實體」的主張，該項主張既承續過去台北一向堅持「一個中國」的立場，同時融合當前「兩個政治實體」的現狀。對台北而言，此可說是理想和現實下的妥協安排，如果該項主張能適當的被接受，則務實外交的基本架構才可能被確立，如此「雙重承認」方有其活動的發展空間，而台北才有可能突破「一個中國」架構的限制。另外一方面，從實際行動觀察，如果國際社會——尤其是中共——不排斥「雙重承認」，則此也可以反過來確認「兩個政治實體」的架構，而達到務實外交的基本目標。因此，在此種情況之下，「雙重承認」無疑的變成了此階段務實外交實踐，最爲一般所關切，和是否有可能順利運作的試金石。

然而，實際的發展並未如預期來得樂觀，台北自認爲屬於理性與務實的兩岸國際

註⑭ 此種不堅持排他性的承認，即是一般所謂的「雙重承認」，台北外交當局因擔心雙重承認的說法，恐被視爲「二個中國」的主張，故對外儘可能避免使用雙重承認的字眼。當時外交部長連戰的對外說詞是，我對外拓展關係的原則是「盡其在我」、「平等互惠」原則，(見「格瑞納達模式」，中國時報，民國七十八年七月二十一日，版二。)接下來的錢復部長在公開場合，更是義正詞嚴的加以否認(見「錢復腦中有一張外交地圖」，自立早報，民國七十九年七月六日，版三。)。然而，此種曖昧不明的情形並沒有持續太久，新聞局在美國紐約時報刊登政治廣告，表示我國「願暫時接受雙重承認」(詳細內容請參見「務實外交在美打廣告」，聯合報，民國八十年七月十二日，版三。)，錢復後來也公開宣示「我國可以容忍雙重承認」(見中國時報，民國八十一年六月三十日，版三。)

註⑮ 參閱馬英九，兩岸關係的回顧與前瞻(台北：行政院大陸委員會，民國八十一年)。

註⑯ 參閱Tuan Y. Cheng, "Foreign Aid in ROC Diplomacy," *Issues & Studies*, Vol. 28, No. 9 (September 1992), pp. 67~84.

註⑰ 「簡又新構想，國建換取外交」，聯合報，民國八十年八月十五日，版四；以及，*The Six-Year National Development Plan in Brief* (Taipei: Government Information Office, ROC, August 1991)。

註⑱ 李總統在訪問新加坡時，對新加坡政府對他的稱呼「從台灣來的李總統」，表示「本人雖不滿意，但是可以接受」，而且強調「在這種情況之下，我們不需要去計較名稱，而來做我們應該做的事情」。李登輝先生言論集(八)，頁一八九。

互動模式，並沒有被中共所接受，^⑩而且北京持續圍堵台北對外關係的基本立場也沒有任何鬆動的跡象。此可從兩方面觀察出：首先，中共當局發動各種輿論工具，大力抨擊國府的務實外交政策。北京認為不論是「彈性外交」或「務實外交」，都是利用台灣經貿資源換取政治條件，用來製造「二個中國」、「一中一台」，要使台灣成為獨立的政治實體，脫離統一的潮流外，形成台灣與大陸的永久分離化。至於「雙重承認」手法，其不要求對方國家承認台灣為中國唯一合法政府，也不要求和中共斷交的建交策略，實際上也是製造「二個中國」。中共擔心若他國接納兩個政治實體的存在，會因時間的因素，形成事實終至法律承認，而直接參與國際事務為國際社會所接受，屆時中共處理台灣問題時，會從「內政問題」凸顯成為「國際問題」，這是中共絕對不能接受的。^⑪

因是之故，從一九八九年我國積極推動務實外交，並展開一系列不堅持排他性的「外交承認」行動時，可以說毫無例外的全部遭到中共「中止外交」的回應。從一九八九年七月我與格瑞納達建交、^⑫十月賴比瑞亞和貝里斯，一九九〇年與賴索托建交、五月幾內亞比索、十一月尼加拉瓜，一九九一年七月中非共和國，和一九九二年六月尼日。雖然這些國家在與我建交時皆和中共有外交關係，而且表示願意和中共持續維持外交關係的意願，然而都在中共的執意堅決下，皆無法形成「雙重承認」的模式，這也使得務實外交的基本架構在一開始，即面臨中共的刻意阻撓而無法建立，而企求兩岸在國際間互動能本諸理性與務實的想法亦屬奢望。在這種現實環境之下，台北方面所能從事的，或者繼續過去四十多年來的兩岸外交攻防戰，或者更積極的走向國際社會尋求突破「一個中國」的架構。結果接下來的發展顯現，台灣在九〇年代民意政治的迅即昂揚下，很自然的選擇了後者。

無論如何，在此時期，由於台北方面放寬自身外交的限制，以及成功運用經援外交、六年國建計畫、和海外投資的經濟手段，^⑬再加上中共方面一九八九年天安門事

註⑩ 有關此點，國內有些學者在務實外交提出之初，即已警告務實外交的有限性，以及雙重承認的不太可能落實，當然也有不少學者認為雙重承認是現階段外交較可行的途徑。有關前者的看法如：丘宏達，「以經貿實力作為重回國際的動力」，*中國時報*，民國七十八年一月四日，版二；「發揮獨立主權，無關乎「兩個中國」」，*中國時報*，民國七十八年十月十八日，版二；林碧昭，「中華民國探求新的外交策略」，*中山社會科學季刊*，第四卷第二期（民國七十八年六月），頁十八～二五。有關後者的看法如：魏鏞，「我為什麼提出雙重承認」，*遠見雜誌*，第二十四期（民國七十七年六月），頁一〇二～一〇九；高英茂，「不再劃地自限，彈性雙重承認」，*中國時報*，民國七十八年七月二十一日，版二；陳必照，「評雙重承認廣告風波案」，*自立早報*，民國八十年七月十四日，版三。

註⑪ *人民日報*，一九九〇年六月三十日，版二；*人民日報*，一九九〇年十二月十三日，版一；「中共又抨擊我彈性外交」，*聯合報*，民國七十八年九月十七日，版一；「四年來中共人大工作報告對兩岸關係的評價」，*中國時報*，民國八十年三月二十六日，版二。

註⑫ 在這之前的一九八九年一月我國與巴哈馬建立邦交，由於巴國並未與中共有外交關係，故不存在所謂的雙重承認的問題。

註⑬ Tuan Y. Cheng, *Economy Diplomacy in the Pacific Basin of the Republic of China on Taiwan* (Honolulu, Hawaii: Pacific Forum CSIS, 1992).

件的負面因素，這都使得台北的外交呈現相當程度的進展，也使得務實外交推展以來似乎帶來對外關係的新興氣象，其中邦交國數目有明顯增加，一九八八年台北有二十二個邦交國家，一九八九年增加至二十六個，一九九〇年二十八個，一九九一年達二十九個。而且駐外代表處的數目和名稱亦呈現增加與合理化的發展，至一九九二年大部分的代表處名稱都改成冠以「台北」為主的稱謂。^②此外，國際組織的會籍也略有增長，如前述在「出席即存在」以及「參加重於名稱」的原則運用下，積極的參與國際組織的活動。^③

二、國際行動時期

自一九九二年起，務實外交的內涵和作法發生相當程度的變化，這些變化有些來自對中共強硬外交立場的反彈，有些來自國內政治環境的改變和衝擊，有些更出自於台灣民衆要求參與國際活動的期盼。不論如何，這些諸多因素的匯集，形成一股強大的力量，推動務實外交急速的湧向國際社會，同時也展開這些年來中華民國外交最猛烈和最具爭議的國際行動時期。

基本上，此時期務實外交內涵的變化，有下列幾項主要的發展：

(一)「一個中國」政策趨向模糊化——基於上節所述中共強硬的外交立場，以及台灣當局認知「不宜多談」一個中國，因為多談一個中國在國際上會產生誤解，反而形成國際社會接受中共「一個中國」的觀點，陷台灣於不利的地位，因此外交當局不再強調一個中國的政策，並且採取措施重新詮釋「一個中國」的概念，表示「一個中國是地理的、歷史的、文化的中國」，或著是「未來統一的中國」。對外文宣上也大量使用「中華民國在台灣」(Republic of China on Taiwan)，以標示當前中華民國的現狀，和另外一個「中國」的區別。^④

註② 有關詳細代表處數目和名稱的變化，請參閱高朗，*中華民國外交關係之演變，一九七二～一九九二*（台北：五南出版公司，民國八十三年），附錄（二）、（三）、和（四）。

註③ 例如，如前文所述，一九八九年克服亞銀會籍的爭議，一九九〇年申請加入 GATT，和一九九一年進入 APEC。另外，我國在一九九二年成爲中美洲經濟整合銀行（Central American Bank for Economic Integration）和東南亞中央銀行總裁聯合會（South-East Asia Central Banks）的會員國，以及自一九九一年以觀察員身分出席美洲開發銀行（Inter-American development Bank）。這些結果使得至一九九二年時，中華民國在政府間國際組織會籍有十二個，其中十個爲完全會員，二個是觀察員。參閱外交部編輯委員會，*中華民國八十三年外交年鑑*（台北：外交部，民國八十三年十二月）。

註④ 此種「一個中國」模糊化的作法，在一九九三年十一月於西雅圖亞太經合會領袖高峰會議上面臨直接的衝突和攤牌。爲反駁中共領導人江澤民所宣稱「一個中國就是中華人民共和國…台灣實爲中華人民共和國的一省」，我方經濟部長江丙坤則鄭重指出「中華民國與中華人民共和國爲歷史、地理或文化含義的一個「中國」下，互不隸屬的兩個主權國家」，而中華民國的政策是「在統一條件沒有成熟前，政府以比較務實的態度（面對問題），可謂爲將來以一個中國爲指向的階段性的兩個中國政策。」參閱「江丙坤談兩個主權國家全文」，*聯合報*，民國八十二年十一月二十二日，版二。無疑的，江部長的說法即刻引起國際和國內的重視，爲避免可能興起的爭端，我外交部在隔日重申追求「一個中國」立場不變，但此一個中國絕非中共所謂的中華人民共和國，而且雙方在國際間爲互不隸屬、各自主張主權的兩個國際法人。參閱「外交部重申一個中國政策不變」，*聯合報*，民國八十二年十一月二十三日，版一。雖然外交部的公開說明暫時平息了此一紛爭，但是有關「一個中國」含義的糾葛卻持續不斷，而且隨著中共在國際外交不時的進展，台北當局對「一個中國」的排斥和抗拒也跟著增加。

(二)國內政治因素進入外交領域——一九九二年第一屆民選國民大會正式開始集會，展開修憲的工作，接著立法院在同年底舉行全面改選。^⑤因此，在民選政治全面展開和民意政治高度昂揚的發展時期，國內政治因素迅速的擴及外交領域，使得務實外交轉趨複雜化和政治化。^⑥執政當局為顧及選票，並確保政權的存續，必須採取回應民意的措施，^⑦同時各政治團體為爭取民意的主導權，也積極的涉入外交問題領域，擴大對外行動。因此，在這當中，外交已不是單純國家對外關係的專業問題，而是形成國內政治角力的延伸，並夾雜許多政治的色彩和考量因素。

(三)凸顯中華民國為一主權獨立國家——中華民國是一主權獨立國家，此乃國人共同接受的事實，而確保中華民國為一主權獨立國家也是務實外交的基本目標。有關於此，原本勿須多加強調，一般均可輕易理解。然而，基於「一個中國」的架構局勢置我於不利的地位，而「二個政治實體」的倡議又遭中共堅持反對，再加上中共憑其國際優勢，處處孤立我方外交，有意打壓成為地方政府的地位。在此情況之下，伴隨著台灣民意政治的興起，結果凸顯中華民國為一主權獨立國家的訴求，卻日漸成為務實外交實際作為的主要內涵。^⑧

(四)積極推動國際外交行動——在這方面，可觀察出兩項變動發展和引申的含義。其一，台灣隨著政治、經濟、社會的持續發展，已主觀上的認為其具有充分的能力和資格作為國際社會的一員，對長期以來國際社會的不合理待遇，感到不平並有意尋求改變。其二，台灣執政當局一再強調須打破傳統外交的觀念和作法，唯有積極走入國際社會，勇於開展對外關係，才能確保中華民國的存在，和打破外交的孤立狀態。

依照上述務實外交的發展與內涵的變化，台北當局在此時期採取的外交措施，亦有下列數項突破性的作法：(一)開啓度假外交，和無邦交國家展開高層會晤，以有效提昇雙邊關係，和暢通相互溝通管道。此乃非正式但具官方性質的外交模式，其中最顯著的體現即是一九九四年初，連戰院長和李登輝總統先後對東南亞國家展開的「南向之旅」。^⑨(二)大力進行元首外交活動，以突破外交格局，凸顯中華民國主權，和爭

註⑤ 有關台灣在此一時期民主化的發展，以及各政黨之間的競爭與選舉的結果影響，請參閱 Jaushieh Joseph Wu, *Taiwan's Democratization — Forces Behind the New Momentum* (Oxford: Oxford University Press, 1995), chap. 4 & 5.

註⑥ Fredrick F. Chien, "Rapid Democratization and the Conduct of Foreign Affairs: The Republic of China's Experience," *Sino-American Relations*, Vol. 20, No. 2 (Summer 1994), pp. 3~14.

註⑦ 有關民意在務實外交扮演的角色，以及執政黨外交政策如何來調整措施以適應民主政治的發展，可參閱國民黨的對外文宣，如鄭中樞，「務實外交的國內基礎」，中央日報，民國八十三年十一月四日，版二。

註⑧ 李總統在訪美返國記者會上，曾經對此問題有相當深刻的解說，他說「中華民國正遭遇存在的問題…中華民國要確定的就是一個有主權的國家，主權受肯定、認同，是最重要的一件事。應該全力就此方向努力。我們全力走出去，不是要製造兩個中國，事實上，國家要統一的時候，如果連國家主權及政治實體都沒有被承認，那我們的立場是什麼？」。「李總統返國記者會全文」，經濟日報，民國八十四年六月十三日，版二。

註⑨ 有關度假外交的報導可參閱「南向政策、度假外交主動出擊」，中國時報，民國八十二年二月九日，版四；"Beijing Is Angered By Taiwan Leader's Southeast Asia Trip," *International Herald Tribune*, February 21, 1994, p. 7; and "Winning New friends," *Newsweek*, September 5, 1994, pp. 10~12.

取國際社會的重視。從一九九四年至一九九五年中，為期一年半的時間裡，李總統密集的展開對外訪問活動，先後出訪四次，共訪問了十個國家，^⑩是政府遷台以來，出國訪問最多與最密集的國家元首。(三)配合民意的要求，推動重返聯合國的行動。在一九九二年之前，台北當局明確表示「重返聯合國一事，不論在理論與現實上均是行不通的」，^⑪但是從一九九二年始，在民進黨數次推動「公民投票進入聯合國」大型群眾運動後，執政當局改變態度，接納推動進入聯合國的提案，並從同年八月開始，正式展開國際行動，並在接下來的三、四年間，列為台北對外的優先工作目標。^⑫(四)從事體制外外交，形成外交運作多樣化的形態。以往運用民間資源從旁協助政府外交工作，如經貿外交、學術外交、體育外交、和國民外交等，屬於常見的現象，但這些活動基本上仍在外交當局主導和監督下，並沒有超越體制的範疇外。但此時期發生的一些民間外交活動，卻自成一個系統，各有其追求的外交目標和手段，雖然有些活動並非和外交當局的目標相衝突，但卻非外交部可以控制。明顯的例子如民進黨在海外推動以新國家的名義加入聯合國，國民黨黨營事業協助策畫李總統的「南向之旅」，以及由劉泰英的台灣綜合研究院委託美國卡西迪公關公司（Cassidy & Associates Inc.），遊說美國政府同意李總統訪美一事等。

無疑的，此時期務實外交內涵的變化和許多作法上的創新，從整體發展角度觀察，可認知這並非全是由台北當局刻意規畫或事先安排，而是在整個過程當中，經由各種國際和兩岸外交競逐的衝擊、國內政治社會情勢的迅速演變、以及李總統對政治和外交的觀念作法等，共同交織激盪所形成。然而，如果僅從務實外交本身發展來看，卻可以察覺一條相當明確的軌跡，亦即台灣在經歷自身政治、外交限制的解除，但同時卻未能獲得中共正面的回應，甚至兩個政治實體的倡議亦遭無情的封殺下，隨著台灣自主意識形態的興起，可說很自然的選擇走向國際，向國際社會進行直接的訴求，指

註⑩ 一九九四年二月李總統的「南向之旅」，曾訪問印尼、泰國、和菲律賓（與我無邦交國家）；同年六月的「跨洲之旅」，訪問尼加拉瓜、哥斯大黎加、南非、和史瓦濟蘭（與我有邦交國家）；九月，原擬出席亞奧會開幕典禮，後因日方受中共壓力而取消；一九九五年二月的「中東之行」，訪問了阿拉伯聯合大公國和約旦（與我無邦交國家）；以及同年六月，李總統至美國從事一趟「康乃爾之旅」，使得元首外交的活動達到一個高峰。

註⑪ 中國時報，民國八十年六月十二日，版二。

註⑫ 一九九二年八月，外交部公布的「外交報告書」中，特別指出「今後我國外交工作之重點為…廣泛積極參與國際組織與活動，尤其是儘速重返聯合國」。見外交部，對外關係與外交行政（台北：外交部，民國八十一年十二月），頁三。同年九月，在外交部委託下，於第四十七屆聯合國大會辯論期間，有包括尼加拉瓜、巴拿馬、瓜地馬拉、和拉脫維亞等九國，呼籲聯合國重視「中華民國—台灣」的入會問題，從此展開我近些年來推動進入聯合國的外交大事。有關我官方對重返聯合國的政策說明，請參閱中華民國參與聯合國（台北：外交部，民國八十二年五月）；連戰，「讓正義的心聲，無遠弗屆」，問題與研究，第三十二卷，第十期（民國八十二年十月），頁一～五；以及 Jason C. Hu, "The Case for Taipei's U.N. Representation," An Address at the Atlantic Council of the United States, Washington, D.C., September 17, 1993, Printed by Government Information Office, Taipei, R.O.C.; 至於有關我國參與聯合國行動的過程及其對國際與兩岸關係的影響，可參閱國家統一委員會委託研究計畫，主持人林碧焯，研究人員吳安家、周煦、鄭端耀，我國推動加入聯合國對於兩岸關係的影響，民國八十三年六月出版。

陳台灣所遭受不公平的國際待遇，「一個中國」架構的不合理，以及中華民國為一主權獨立國家的不容否定事實。

因此，此時期的務實外交作法，已不能從傳統的國家利益觀點來看待，它實際上是帶著相當程度政治和外交的價值判斷來作為擴展對外關係的基礎。所以，前一階段爭取邦交國數目的作法，在此階段似乎並未特別強調，而較著重對「重要」國家實質關係的突破；^③前一階段積極參加和加入經貿性質的國際組織，本階段則全被政治性質濃厚的聯合國議題所掩蓋；以及前一階段尙對中共有關「務實外交」和「雙重承認」的態度與作法表示關切，本階段關切的重點則在國際輿論對我「參與聯合國」和「元首外交」的反應。^④換言之，台灣的國際社會地位、中華民國的主權涵意、以及國際社會的支持等，這些具有高度象徵性和宣示性的政治行動，取代了傳統以實質利益為依歸的外交策略。此對台灣外交而言，既屬一個開創性的突破嘗試，也是一個重大的挑戰與考驗。

毋庸置疑，此些開創性的外交作法，確實在當時帶來一些立即可見的效益和鼓舞，包括台灣在國際的能見度（visibility）和李總統的國際知名度（popularity）大幅提升，友邦和國際友人對我的支持相當可觀，^⑤以及國內民衆改予政府的外交作為甚高評價。但在同時，此些作法也引起不少的爭議，與隨之而來兩岸關係衝突的升高。例如：「一個中國」政策模糊化擴大了國內政治意識形態的對立、^⑥「元首外交」和「參與聯合國」行動漸被批評為「務虛外交」或「形式外交」、^⑦以及務實外交被視為過於泛政

註③ 錢復擔任外交部長後，一改連戰部長期間廣泛爭取建立邦交國的作法，採取所謂建交三條件說，即必須是面積廣大、區域地位重要、和對我經濟發展有實質助益的國家，才列為爭取建交的對象國家。參閱「訪問錢復——外交要放長線釣大魚」，中國時報，民國八十一年二月十四日，版二。這段期間，我國曾在一九九二年七月和尼日建交、九月和萬那杜相互政府承認，以及一九九五年七月和甘比亞建交；同此時期，我國在一九九二年八月和南韓斷交，以及一九九四年一月和賴索托斷交。此外，這段時期對外雙邊關係的重點，放在與我鄰近的東南亞國家、日本、和美國。東南亞國家是我南向政策的目標國家，而非律賓、印尼、越南、和泰國等國都是當時「海外經濟合作發展基金」援助的對象國家。參閱「海外經濟合作發展基金辦理業務概況」，海外經濟合作發展基金簡訊，第五期（民國八十三年一月），頁二～十一。至於日本，則是這些年來台北執政當局用心經營的國家，一九九四年九月日本屈從中共壓力，拒絕李總統赴日出席亞奧會開幕典禮的事件，使台北方面甚感挫折。當然，在這其中，台北最關切的仍是對美關係，以及柯林頓政府對台政策的調整，台北原對此抱甚高的期望，但其結果卻感失望。參閱「美調整對台政策，我駐美代表失望」，聯合報，民國八十三年九月九日，版三；以及Jaw-ling Joanne Chang, "How Clinton Bashed Taiwan – and Why," *Orbis*, Vol. 39, No. 4 (Fall 1995), pp. 567~582.

註④ 新聞局對國外新聞媒體有關我國參與聯合國和李總統多次的國外訪問活動的報導，曾作了相當詳細的彙整資料與說明，許多皆可供大眾公開取閱。

註⑤ 例如，友邦在聯合國大會為我的聲援、一些無邦交國家准與我元首進行「度假外交」，以及幾乎全數美國國會議員支持李總統赴康乃爾大學訪問。

註⑥ 當務實外交「一個中國」內涵發生變化時，國內政治在一九九二年出現國民黨內主流和非主流派的對立，接著一九九三年部分國民黨內非主流人士出走另組「新黨」。基本上，國民黨非主流派人士和新黨傾向支持明確的「一個中國」政策，而國民黨主流派則傾向支持模糊化的「一個中國」政策。

註⑦ 不少學界人士以為政府當局太過著重「元首外交」的形式和「參與聯合國」的象徵意義，卻輕忽訪問後的實質成效，以及行動事件的可能後果。參閱周煦「參與聯合國短期難奏效」，中國時報，民國八十四年九月十三日，版十一；陳文茜，「不務實的元首外交政策」，自立早報，民國八十四年五月十一日，版三；和姜敬寬，「實質外交應更重於形式外交」，中國時報，民國八十四年四月六日，版十一。

治化，與國內民意隨波逐流，向國際社會發抒不滿情緒等。^③當然，在這當中，兩岸關係衝突日漸白熱化的發展則是最關鍵性的負面衝擊效應，雙方在一九九三年四月辜汪會談建立起的共識協議，^④很快的即因聯合國問題的紛爭和西雅圖經合會高峰會議上的摩擦而蒙上陰影，接著更因一九九四年春「千島湖慘案」和九月「亞奧出席風波」的震盪陷入到低潮。結果，中共不滿的情緒在一九九五年六月李總統康乃爾大學之旅後達到高點，一方面中止兩岸所有協商溝通管道，一方面對我方展開一連串的「文攻武嚇」作為，造成台灣海峽空前的緊張情勢，引起國際社會嚴重的關切。

三、鞏固邦交時期

中共於一九九五年七月至一九九六年三月在台灣附近海域前後舉行三次飛彈試射演習的事件，對我務實外交發展造成很大的衝擊。雖然在事件進行期間，大多數國際輿論對台灣處境表示同情，認為中共的作法過於魯莽、危險，和不負責任，^⑤而且柯林頓政府後來並採取「預防外交」策略，派遣兩艘航空母艦至台灣海域附近監視中共演習活動，給予中共莫大的壓力與難堪，同時台灣也順利的完成第一次民選總統活動，這一切似乎都顯示中共對台的恫嚇並未奏效，反而造成中共黷武好戰的負面形象，與美「中」關係衝突的升高。然而，事實的發展卻顯現，由於中共藉著飛彈試射演習的震撼效應，向國際社會表達對台灣「務實外交」作為的不滿，以及絕不容許「一個中國」立場遭受破壞的強烈訊息，致使國際社會成員在台灣問題或與台灣互動的關係上多所顧慮，轉而採取較為謹慎保守的作法，如此則相對的限制了務實外交可發揮的空間。^⑥

另外一方面，受台灣元首外交和聯合國行動的影響，以及顧慮台灣務實外交會和一些外國勢力結合以謀求「二個中國」、或「一中一台」目標的擔憂，中共自台海危機的「文攻武嚇」措施後，對台灣採取另一波強勁的外交攻勢，展開對台全方位的外

註^③ 參閱高朗，「搞民意外交小心摔跤」，中國時報，民國八十三年十一月十一日，版十一；和張亞中，「別讓民粹外交把「出席」複雜化了」，聯合報，民國八十三年九月五日，版十一。

註^④ 有關辜汪會談的起源、經過、及結果，請參閱Hungdah Chiu, "The Koo-Wang talks and the Prospects for Building Constructive and Stable Relations Across the Taiwan Straits," in Gerrit W. Gong & Bih-jaw Lin, eds., *Sino-American Relations at a Time of Change* (Washington, D.C.: CSIS, 1994), pp. 3~21.

註^⑤ 見"The Bludgeoning of Taiwan," *New York Times*, March 8, 1996, p. A. 30; and "With Taipei Vote 2 Weeks Away, Beijing Steps Up Its Pressure," *New York Times*, March 8, 1996, p. A. 1.

註^⑥ 中共上海國際關係學會會長陳啓懋，在台灣危機後不久，以美國和平研究所訪問學者的身分至台北參加國際學術研討會，在會中陳氏曾從中共的角度表示，在此次台海飛彈試射事件中，「我們輸掉了戰役，但我們卻贏得了戰爭」。(We lost the battle but we won the war.) 其他相關的觀點，請參閱 Qimao Chen, "The Taiwan Straits Crisis: Its Crux and Solutions," Paper Presented at the International Conference on Cross-Taiwan-Strait Relations, Held in Taipei, Taiwan, ROC, May 17~18, 1996, Sponsored by Vanguard Foundation and The Atlantic Council of the United States.

交圍堵。^②曾先後多次派遣中共領導人如江澤民、李鵬、朱鎔基和錢其琛等，分赴非洲、亞洲、和歐洲各國訪問，傳達中共對台灣問題的堅決態度和立場。^③它並利用聯合國安理會席位的優勢地位，以否決權威脅台北的邦交國家，^④或者頻頻接觸與台北有邦交的國家，以動搖其與台北的外交關係，^⑤甚至藉著聯合國的影響力限制台灣的國際活動範圍。^⑥中共更運用日益增強的經貿實力，提供亞、拉、非洲第三世界國家新的援外計畫，如政府貼息優惠貸款、援外項目合資合作、和增加無償援助的比重等，有效提升中共外援的吸引力，^⑦以及同時利用一九九七香港回歸的籌碼，迫使與我有邦交在港設有領事館的國家與之談判，或者降級改為商務辦事處，或者被迫撤館，或甚至重新評估與台北的外交關係。^⑧

此外，美國與中共關係迅速的改善，亦置台灣外交於不利的情勢當中。台海危機

註② 有關中共在台海危機後對台的外交攻勢及政策轉變，請參閱 Suisheng Zhao, "From Peaceful Offense to Coercive Diplomacy: Beijing Perceptual Shift and the Taiwan Strait Crisis of 1995~96," Paper Presented for The International Conference on Preventive Diplomacy for Peace and Security in the Western Pacific in August 29~31, 1996, Taipei, Taiwan, Sponsored by The 21st Century Foundation and The Pacific Forum CSIS; 和謝昌生,「中共對台外交圍堵政策之分析」,共黨問題研究,第二十三卷,第十期(民國八十六年十月),頁二八~三五。

註③ 僅是在一九九六年,中共領導人江澤民即作了三次出國訪問之旅,共訪問非洲肯亞、衣索比亞、埃及、馬利,那米比亞,和辛巴威六國,歐洲及中亞地區的西班牙、挪威、羅馬尼亞、烏茲別克、吉爾吉斯、和哈薩克六國,以及東南亞和南亞的菲律賓、印尼、印度、和巴基斯坦。詳細訪問活動內容,請參閱「江澤民首次出訪非洲六國」、「江澤民訪問歐亞六國」、和「江澤民訪問菲、印、巴、尼四國」,大陸情勢週報,第一二四期(民國八十五年五月二十二日),頁二十二~三十三;第一二三期,民國八十五年七月十日,頁二三~三五;和第一二五期,民國八十五年十二月十一日,頁十四~二二。

註④ 不論是派遣或續留聯合國至世界各地區的維持和平部隊,皆須經由聯合國安理會的同意,中共即利用此否決權進行干涉,曾先後威脅海地與瓜地馬拉不得支持台灣的聯合國行動,並以此間接迫使中非與台灣斷交。詳細的內容,請參閱下列的消息報導:「中共提案被迫接受,聯國通過維和部隊續留海地」,中國時報,民國八十五年三月二日,版二十五;「中共瓜國密談維和案」,聯合報,民國八十六年一月十七日,版二;和「中非其實也遇聯國否決權問題」,聯合報,民國八十七年二月七日,版九。

註⑤ 中共駐聯合國大使秦華孫,利用聯合國職務之便,頻頻接觸我友邦駐聯合國代表,並數次走訪我中美洲友邦,提供各種政經的誘因。一九九七年八月底,聖露西亞與我斷交,並與中共建交即是秦氏的傑作。參閱張聖岱,「挖我牆角,秦華孫扮關鍵角色」,聯合報,民國八十六年八月二十四日,版二。

註⑥ 其中的一個例子便是一九九七年的巴拿馬運河會議,中共為限制台灣領導人在巴拿馬運河會議,和其他國家領導人有國際互動的機會,於是向聯合國施壓,迫其不得出席運河會議(聯合國大會本來決議支持運河會議的召開),連帶的促使其他國家亦紛紛打消出席會議的計畫。「聯國明確表態不參加巴拿馬運河會」,聯合報,民國八十六年八月二十三日,版九。

註⑦ 參閱喬一名,「中共對非洲外交的新動向」,中國大陸研究,第三十九卷第十二期(民國八十五年十二月),頁一〇六~一一〇;王玉燕,「中共援款外交」,聯合報,民國八十七年二月十一日,版二;和 Howard W. French, "China and Taiwan Battle Over African Turf," International Herald Tribune, January 25, 1996, p. 2.

註⑧ 「我邦交國駐香港領事機構九七後動向表」,中國時報,民國八十六年七月二日,版二;和 Larry Rohter, "Taiwan Battles China to Keep Its Influence in Central America," International Herald Tribune, August 5, 1997, p. 2.

後，柯林頓政府有意緩和與中共的關係，至少要避免類似直接對抗的情形再度發生，而危及美國國家利益，於是重新調整政策方向，採取一系列的措施來改善和北京的關係。其中包括：在臺灣問題上，重申奉行「一個中國」政策，和遵守「三個公報」及「台灣關係法」的原則，並不支持台灣獨立、兩個中國、一中一台、及加入聯合國的行動；在經貿問題上，採取較為合作和包容的作法；以及展開高階官員的訪問，從一九九六年七月美國國家安全顧問雷克訪問北京始，十一月國務卿克里斯多夫、隔年二月新任國務卿歐布萊特、三月副總統高爾、至八月的新任國家安全顧問柏格的訪問等。當然，在這當中，最引起國際矚目的事件，就是一九九七年十月月底於華府舉行的美「中」高峰會議，這是十二年來中共國家領導人首次赴美進行國事訪問，它同時顯現兩國關係重大的改善。高峰會中，雙方發表了聯合聲明，表示將「共同致力於建立美「中」建設性戰略夥伴關係」。^④

是故，在此國際環境轉變與中共外交攻勢的雙重壓力下，台北務實外交面臨強大的挑戰，雖然此階段務實外交的內涵並沒有發生重大的變化，但是顯然的前一階段的國際行動攻勢已無法再持續。相對的，外交作為被迫轉趨守勢，以鞏固現有的外交關係為主。基本上，此時期務實外交的內涵大致如下：(一)持續的凸顯中華民國的存在，以及作為一個主權獨立國家應有的國際地位，而且持續的拓展國際生存與發展空間，以主權國家參與國際事務的應有作為。^⑤(二)質疑國際社會「一個中國」涵意已趨向「中共化」說法的不當，同時為避免中共對「分裂國家」說法的疑慮，以「一個分治的中國」來取代「一個中國」或「一個分裂、分治的中國」。^⑥(三)強調外交絕無退讓空間，外交不能委曲求全。雖然無意挑戰中共外交，但面對中共不斷的打壓，只有持續的外交出擊，才能爭取更多的國際空間，和更多的外交談判籌碼。^⑦(四)為反制中共強勁的外交攻勢，以及穩定與我邦交國家的外交關係，「鞏固邦交」成為外交工作的優先重點，舉凡高層官員出訪、經貿援助、以及區域合作計畫的參與，大都以邦交國

註④ “Joint United States-China Statement, October 29, 1997,” *Weekly Compilation of Presidential Documents*, Vol. 33, No. 44 (Nov. 3, 1997), pp. 1680~1683; 其他有關此段時期美國對中共的政策觀點，以及美「中」關係的大致發展，可參閱 Samuel R. Berger, “Building A New Consensus on China,” *AIT Issues File*, BG-97-26, July 14, 1997; “Remarks by the President in Address on China and the National Interest,” *AIT Text File*, BG-97-30, October 25, 1997; 和「美國對中共之政策」，國際及中國大陸情勢發展與評估（民國八十五和八十六年）（台北：國立政治大學國際關係研究中心，民國八十六年元月和八十七年元月出版）。

註⑤ 李總統這段期間在接受國內外媒體專訪時，曾多次表示中華民國作為一個主權國家是絕對不容否定的事實，中華民國只有走出去，在外交上有活動，才能讓國際社會正視我們的存在，才有發展的空間和希望。參閱「CNN專訪李總統全文」，聯合報，民國八十五年五月十八日，版二；和章孝嚴，「李主席訪問中南美洲四國報告」，中央日報，民國八十六年九月二十五日，版十一。

註⑥ 新聞局，「透視「一個中國」問題說帖」，中央日報，民國八十六年二月二十三日，版二。

註⑦ 這就是外交部長章孝嚴所謂的「戰鬥外交」論，面對中共在國際上對我的打壓，外交只能「以戰止戰」，而不可「以和求和」。「章孝嚴：外交上我絕無退讓空間」，聯合報，民國八十五年八月二十日，版二；和「章孝嚴：外交以戰止戰不可能退讓」，聯合報，民國八十六年八月二十六日，版九。

家為主要的對象。^⑤

在上述務實外交內涵的反映下，此時期的對外關係作法，展現出下列數項主要的方式：(一)「走出去」外交——為爭取國際地位，凸顯中華民國是主權國家的事實，台北當局持續李總統「勇敢的走出去」的外交行動哲學。這段時間李總統本人只對外進行了一次中南美洲四個邦交國的「太平之旅」，^⑥但是副總統連戰則做了四次國外訪問，^⑦而外交部長章孝嚴從上任開始就不斷走訪國外，在其一年四個月的任職期（一九九六年六月至一九九七年十月），有近十次出訪的活動。(二)經援外交的持續——面對中共日漸茁壯的經濟實力和外援的運用，實際上台灣的經援外交無法再享有過去的優勢，已非一項有效的外交籌碼。^⑧但即便如此，經援仍然是台北當局少數可用來強化和拓展外交的工具，^⑨而且為了進一步提升經援可發揮的效益，台北開始參與區域性的經濟開發援助計畫，以加強台北和區域國家間的關係。^⑩(三)闡述台灣民主化成果——此乃打「台灣民主」牌，向世人展現台灣追求民主的決心，爭取西方民主國家的支持，同時以自由民主國家的身分走向國際，以標示台灣存在的價值與不可忽視的地位。^⑪(四)游擊外交的運用——對無邦交國家的出訪是游擊外交的一種顯現，而爭取第三世界邦交國的建立也是游擊外交的另一種形式。這其中的重點主要在於，要讓中共明確認知，欲在國際社會上將台灣全面封殺是絕對不可能的事情，即使台灣目前處在國際外交的劣勢，但仍具備足夠的力量和條件，能獲取一定的國際空間，並不斷的展開外交行動的出擊。

註⑤ 僅以國際合作發展基金的例子觀之，過去該基金對外的經援貸款和技術援助，以東南亞國家所佔的比例最高，但是基於目前邦交國動向飄搖，以及經費有限的情况下，該基金已重新調整援外順序，將以非洲和中南美友邦列為優先對象，其次才是東南亞國家。「國合基金調整援外順序」，工商時報，民國八十五年十月十一日，版二。

註⑥ 李總統於民國八十六年九月四日至十九日期間，藉著參加巴拿馬運河會議，先後訪問巴拿馬、宏都拉斯、薩爾瓦多、和巴拉圭等四國。這是李總統任職以來，第六度國外訪問之旅。

註⑦ 從一九九六年始至一九九八年三月止的這段期間，連戰共進行了四次國外之旅，訪問的行程如下：一九九六年八月訪問多明尼加和烏克蘭、一九九七年一月訪問尼加拉瓜、教廷、和愛爾蘭、十一月訪問冰島、及一九九八年二月下旬訪問約旦、巴林、阿拉伯聯合大公國、和馬來西亞。

註⑧ Linjun Wu, "The ROC's Economic Diplomacy After the March Crisis: Can Money Talk Again?" *Issues & Studies*, Vol. 32, No. 12 (December 1996), pp. 51~66.

註⑨ 從一九九六年一月起至一九九八年二月止，台北增加了三個新邦交國家，塞內加爾（一九九六、一）、聖多美普林西比（一九九七、五）、和查德（一九九七、八），但同時失去了五個邦交國，尼日（一九九六、八）、巴哈馬（一九九七、五）、聖露西亞（一九九七、八）、南非（一九九七、十二）、和中非（一九九八、一）。這些國家中，除了南非參雜較多政治因素的考量外，其餘國家皆直接或間接和經援因素相關。

註⑩ 例如台灣為鞏固和中美洲國家的外交關係，正積極參與該地區的經建發展計畫。見「面向世界，加入中美洲統合體——李總統出席七國高峰會致詞全文」，中央日報，民國八十六年九月十五日，版二。

註⑪ 章孝嚴說我國憑著三個條件屹於國際社會：(一)民主化成果；(二)經貿實力；(三)處在亞太地區的重要戰略地位。「章孝嚴：我以三條件活躍在國際」，中央日報，民國八十六年八月十七日，版四。李登輝說近來美日安保條約的再檢討，肇因於中華民國民主化的成果。「李登輝：美日安保條約修正，肇因我民主化」，中國時報，民國八十六年九月二十五日，版二。

肆、務實外交的抉擇

務實外交自一九八八年推展至今已十年，在這段時期當中，務實外交經歷了初始階段的興奮企盼，走過民意昂揚的國際行動階段，並落入到目前的失意低潮；兩岸關係也從九〇年代初期期望建立良性互動關係的殷切，跌落到台海危機期間的傷痛，至今仍陷在冷漠的疏離狀態。

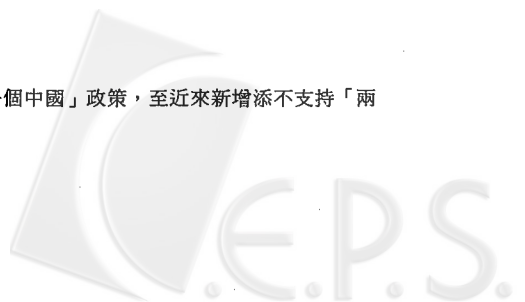
如前所述，由於中共近年來強勁的外交攻勢和國際情勢迅速的演變，台灣務實外交面臨前所未有的挑戰，不只國際性的外交行動難以展開，而且邦交國家的外交亦紛紛告急，迫使台北外交當局動用一切可用的資源，投入「固邦保本」的行動中，而兩岸雙方也再次的引爆激烈的外交攻防戰，目前這場戰役正在持續進行中。從一九九七年以來，中共已連續拿下我國四個邦交國家（我國也建立兩個邦交國），^⑩包括具重大戰略意義的南非，使得我邦交國家減低至二十八個（以一九九八年三月為止）。如果情勢不能有效改變，未來情況可能對我更加不利。

再從另一個角度觀之，務實外交原本的目標乃是企圖打破「一個中國」外交承認的零和遊戲困境，期望國際社會能修正短視、不合理的「一個中國」政策，而且希望中共能以同樣務實的態度，接受「一個中國，兩個政治實體」的現狀安排，如此不只兩岸關係能夠趨向調和發展，而且雙方能在國際社會形成相互包容與共存的互動。然而，事實的發展卻顯示，不但中共未曾緩和對「一個中國」原則的堅定立場，而且更加深對台灣朝向「台獨」發展的疑懼，並進一步的對台灣進行外交圍堵。在國際方面，受到中共強權政治的壓力，世界主要國家未曾動搖原本「一個中國」政策的立場，而且近來對「一個中國」的涵意還趨向嚴格的解說。^⑪結果，非但務實外交沒有辦法達到突破國際「一個中國」架構的目標，更有甚者，反而進一步的陷入兩岸慘烈的外交零和遊戲。

面對此一外交困境，究竟務實外交將何去何從？事實上，對此問題表示關切者，近來已有愈來愈增加的現象，包括反對黨如民進黨的「中國政策」大辯論，和新黨「一中兩國」的爭議，都是在此一環境下的寫照。雖然如此，目前大部分關於務實外交的建議，大致集中在兩種思維形態上，一是戰鬥外交論，另一是外交休兵論。前者代表務實外交必須持續，和外交政策位階高於或至少與大陸政策同樣重要的主張，亦即外交絕對不能退讓妥協，必須堅持到底，而且唯有全力爭取國際生存發展空間，展現我方不屈不撓的毅力與實力，才有可能迫使中共讓步，正視當前兩岸分治的事實。雖然當前的國際外交形勢對我並非有利，但中共絕對無法全面封殺我外交，即使我方須為兩岸外交戰付出一些經濟代價，這也是任何主權國家生存發展所必須做的事情。後者

註⑩ 請參閱註⑨。

註⑪ 如前文所提及，美國對「一個中國」的立場，從原先遵守「一個中國」政策，至近來新增添不支持「兩個中國」、「一中一台」、和「台灣加入聯合國的行動」。



代表大陸政策位階高於外交政策，或至少外交拓展須顧及兩岸關係的主張，以為當前我國國家安全，與台灣的政治和經濟能否穩定發展，和我方能否適當的處理兩岸關係有直接的關係，不能只從外交目標層面作單方面的思考，更何況在沒有獲得中共的正面的回應下，我方外交實在難以有明顯的突破，與其耗費大量國家資源在國際上和中共從事無謂的「邦交數目」爭奪戰，不如費點心思來經營兩岸關係，如此對我國外交的發展可能有更大的效益。

其實，上述兩種思維主張皆各有道理，很難從簡單的孰是孰非標準來予以判別，因為此不是一個單純的是非選擇問題，而是涉及到一連串複雜的國家定位、發展方向、和感情認知的價值判斷，很難加以釐清。然而，上述兩種主張卻皆存在邏輯推演和經驗應證的問題，無法加以克服。以戰鬥外交論而言，該主張無法解釋，在現行國際強權政治「一個中國」的架構下，為何台北的弱勢外交能迫使居強勢國際地位的北京讓步，來變更國際政治遊戲規則？而且過去的經驗顯現，中共從未因台灣的對外行動而改變其對台的基本政策和立場；同樣的，外交休兵論無法解釋，為何台北的溫和外交行動（或停止外交進擊）能換取中共的正面回應？以及為何兩岸關係緩和能獲得中共在外交問題的讓步？此亦即委曲能否求全、示好能否共容？根據過去的經驗顯示，兩岸關係與務實外交並沒有必然的關係，中共一向對兩岸關係和外交問題是採取分開處理的原則。

作者個人在此不願意陷入兩派思維主張的辯論，因為如前所述此涉及複雜的認知價值判斷，不會有進一步的明確結果。個人以為，或許我們可以跳脫此兩派思維的框架，從另外幾項國際關係學理的觀點來觀察我國外交關係，藉此一方面參酌國際外交的現狀，一方面思考外交可行的途徑，或許從這些學理的角度，可得到所謂另類思考的啓示和抉擇。是故，個人擬在接下來的部分就國際關係三項頗具代表性的理論觀點——現實主義、制度主義、和認知理論，來對我國當前外交抉擇作進一步的引伸，試圖探索是否有值得我方借鏡的所在。

一、現實主義是影響國際關係思維最久遠，且最被廣泛引用的一項理論觀點，[◎]其所主張的國家權力和利益說，向被視為國家對外關係的指導原則，如果依照該項觀點來看待我國外交，大致可引伸出下述的理論性主張。

中華民國身為區域和國際政治的小國，在當前亞太區域美國、中共、和日本的強權政治環境下，首須當維持和區域強權的友好和平關係，至少須避免和其中任何一個強權發生直接對抗的情勢，而且如果可能，應儘量的避免捲入到強權之間的權力鬥爭。同時為確保自身的安全及利益發展，須進一步的與個別強權發展利益的互動關係，一方面鞏固既有的利益，一方面防止強權協商下的犧牲者。針對強權政治「一個中國」

註◎ 此處所論及的現實主義觀點是採取廣義的說法，不特別區分近年來所謂傳統現實主義和結構現實主義的差異，實際上雖然此兩者在理論方法的運用有其不同，但是在理論的基本主張卻相當一致。請參閱兩者的代表性著作：Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, 5th ed. (New York, N.Y.: Alfred A. Knopf, 1973)；and Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (Reading, Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company, 1979)。

不公平、不合理的架構，台灣宜採取體制內的運作方式，去鬆弛和軟化該架構的約制效力，逐漸的改變國際運作的規則，而不宜採行直接對抗的模式，置本身於爭端的衝突點。此外，作為一個小國，尤須注意強權關係的發展變化，隨時維持外交的彈性靈活以作為因應，譬如當美國在改善和中共關係的同時，台灣方面亦須作某些程度的調整配合。至於有關台灣的國際發展空間，雖然爭取邦交國家和參與國際組織是應該有的作為，但是外交的重點仍須放在與強權的互動關係上，因為他們才是決定台灣外交和生存發展的關鍵力量。

二、制度主義（Institutionalism）是國際關係八〇年代以來興起的重要理論觀點，而且其主張在後冷戰時期形成廣泛的影響力，為許多國家所採納與重視。該理論以為當國際關係愈趨向相互依存，愈將形成問題領域活動的稠密度，對國際制度的需求也愈為增加。而且由於國際制度具有溝通、協調、管理、和監督等多項功能，如果能適當的引用至國際關係中，並配合妥當的制度設計和規畫，將有助於國際合作的形成與關係穩定的運作。^③

是故，中華民國作為國際社會一員及國際經貿重要國家，和世界許多國家有其密切的往來活動事實，台灣應一方面積極參與相關國際問題領域的國際體制活動，如國際經貿組織；^④一方面發展和體制內成員的互動關係，建立互信、培養合作與共識。國際體制的參與，並不限定於官方的國際組織，非官方的或第二線的國際制度安排，只要有助於制度功能的發揮，都可包括在內。同樣的，就雙邊關係而言（包括兩岸關係在內），台灣為了維持與相關重要往來國家關係的穩定與持久，制度化的安排與經營乃是不可或缺的，尤其對那些關係不穩定的國家，制度化的努力更有其必要，不論是透過官方或非官方，或是多重問題領域的制度機制，可增加雙方聯繫溝通、化解歧見、和緩和爭議。如此不會因單一問題的摩擦，而波及到整體的關係，也可利用問題關聯（issue linkage）的效應，約制雙方行為而不致於走向偏離。當然，如果能配合雙方利益團體間所謂策略聯盟的運用，將有助於雙方制度化關係的形成與運作。

面對國際和亞太區域制度化的發展，雖然台灣有其困難直接參與政治和安全性質的國際體制，不過台灣仍可以參與第二線非官方或半官方的類似機構，發展與該社區族群的共事關係，然後透過此社區族群的聯繫與影響，獲取所須的溝通管道與充分資訊，並展現台灣與區域制度化齊同並進的能力與角色。

三、認知理論（cognition theory）原屬於政治心理學的範圍，在冷戰時期曾被運

註③ 有關國際關係制度主義的理論觀點，請參閱 Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1984); Robert O. Keohane, *Institutional Institutions and State Power* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1989); 鄭端耀, 「國際關係新自由制度主義理論之評析」, 問題與研究, 第三十六卷第十二期 (民國八十六年十二月), 頁一~二三。

註④ 制度主義並沒有排除現實因素的考量，唯有國家間存在往來活動的事實，而且有共同利益的基礎，建立國際制度可以協助利益的實現。所以，不是每一個國家都可以參加或有必要參加任何的國際組織，它是建立在現實的需求和實力上。

用在國際衝突領域，作為解釋外交決策行為的重要方法。從後冷戰時期以來，認知理論更被廣泛的引用，拿來探討國際行為互動、體制規範建立、和決策學習等諸問題。^⑥基本上，該理論以為一國在國際上的角色和行為影響力，於相當程度內決定在國際認知上，然而要在國際認知（或改變國際認知）某一國角色行為之前，該國須先確立自身角色的定位及行為目標。不當的國際認知或錯誤認知，除了會使得外交行動事倍功半，還可能會造成國際衝突。

以台灣為例，中華民國作為一個主權獨立國家本就是國際社會的事實，適當的主權宣示和外交行動是有其必要，亦屬合理，此能為一般國際社會所充分理解和接受。但除此國家身分的訴求外，台灣是否還有其他的國際角色能力，能為國際社會所認同，以彰顯其在區域和國際關係的活動影響力，與不容被忽視的重要性。以往台灣被視為開發中國家的經濟發展模範，此對台灣「經濟外交」的推動，曾發揮了相當大的成效。今日台灣是否應針對本身發展的特質及未來努力的目標，重新塑造自我的國際角色定位，以獲取國際社會的認同與支持。中華民國是否應該在既有的民主政治基礎上繼續努力奮進，創造更為完備合宜的憲政體制制度，讓世人刮目相看？還是應該在經濟發達的今日，本著回饋國際社會的真誠，成為名符其實的「國際援助者」，而非遭人議論的「金元外交者」？或者繼續在經濟活動領域日新月異，扮演區域或國際經濟活動的開創力量，有效實現「亞太營運中心」或「亞太科技島」的目標？還是應該勤修內政、改善環境、加強教育、和提升文化，以及朝建立「東方瑞士」的目標來努力？簡言之，作為一個小國，唯有在國際社會展現特別的角色能力和價值，才愈能彰顯所謂「國家」的意義和活動影響力，如果僅是從事國家身分的訴求，除了容易陷入國際認同的紛爭外，並不能為台灣開創實質的國際外交空間。

伍、結 論

本文以外交目標、內涵、及策略的層次分析方法，對我國十年來的務實外交發展作一整體性的探討。根據研究的結果顯示，務實外交的目標在台北當局的堅持下，維持相當高程度的一致性，至今並沒有明顯的變化，但是務實外交的內涵和策略，卻隨著國內外環境的變化，歷經三個不同階段的演變，從初期形成階段的企盼，至中期國際行動階段的熱情投入，以及至當前所面臨外交挑戰的陣痛。研究的結果同時顯現，台北僅實現一部分的務實外交目標，此即台北已擺脫過去加諸於自身的外交包袱限制，本著較務實的現狀基礎，對外進行外交訴求，以顯現主權國家的事實，而且在外交策

註⑥ 有關認知理論早期的論述，請參閱 John C. Farrell and Asa P. Smith, eds., *Image and Reality in World Politics* (New York: Columbia University Press, 1968); and Christer Jonsson, ed., *Cognitive Dynamics and International Politics* (London: Frances Pinter Limited, 1982)。近來的論述發展，請見“A Special Issue of Knowledge, Power, and International Policy Coordination,” *International Organization*, Vol. 46, No. 1 (Winter 1992); and “Symposium: The End of the Cold War and Theories of International Relations,” *International Organization*, Vol. 48, No. 2 (Spring 1994)。

略的運用上展現相當程度的活潑性和開創性。然而務實外交卻沒有辦法打破國際社會大多數成員所持的「一個中國」政策，仍然無法掙脫和中共持續的外交「零和遊戲」，而且我方的外交仍處在國際孤立狀態。當然，本文並未就假如沒有務實外交我國是否將處於更孤立的說法提出評估，因為此既屬假設的說法，則無法作實質的評述。

面對中共國力日漸增長，以及對台灣採取全方位的外交圍堵，可以預見我國未來的外交處境將更為艱難。目前國內對外交對策的見解，大都圍繞在「戰鬥外交」（持續務實外交論的一項說法）和「外交休兵」的兩類思維中，但是此兩類的主張，無論是內在的邏輯和外在的經驗，皆無法自圓其說，而且對現狀的改變並無法產生實質的效益。因此，有其必要超越兩派觀點的爭辯，以其他的思維方式，來尋求外交政策的思索空間。

個人以為中華民國在台灣以來，已歷經近半世紀的歲月，度過風風雨雨，也承受過各種考驗，於今已是邁向經濟發達、民主穩定的國家之列。照理說，我們應該成熟到具備足夠的自信與經驗，來面對包括外交在內的國家發展問題，既不應再是一廂情願式的理想主義偏執，亦沒有必要從事過於短視的現實主義追逐，而應是在一個成熟、穩健、和平衡的基礎上，務實的考量國家發展的需求與外交政策的走向，擬訂短、中、長程的努力目標與策略，能隨著國際環境的發展而與時並進。

本文所提示的三項理論觀點引伸，即是在此基礎上充作思維模式的指標，三者當中並沒有任何之一是對或錯的，也沒有任何其中之一能完全的適用，它們的目的僅在提供政策思維的空間與抉擇，以及在告訴我們外交政策實際上存在很多的選擇，問題在於我們要追求什麼樣的東西？此外，從另一個角度觀之，其實此三者理論觀點可形成一組相互關聯的外交發展策略，亦即一國對外關係考量，短程可本著現實主義利益的基礎，中程可發展制度化的安排與運作，而長程上應建立起國際的角色與定位。

無論如何，務實外交已面臨到需要改變和調整的局面，而且唯有改變才能夠創新、才能夠持續外交發展的動力。當然，在這求變、求新的時候，我們似乎都應該有多一點的開放思維、少一點的意識形態，和多一點的理性評估、少一點的情緒反應。畢竟，過去數年已有太多個人和政治因素存在外交領域，未來當中我們需要的則是更多國家整體利益的考量，和兼具短、中、長程的外交發展目標與策略。

（收件：87年4月10日，接受：87年4月28日）

*

*

*



The ROC's Pragmatic Diplomacy : Practices and Alternatives

Tuan Y. Cheng

Abstract

It has been ten years since the Republic of China (ROC) adopted of pragmatic diplomacy. During this period, three stages of development can be distinguished in terms of its foreign policy practices : policy formation, international mobilization, and diplomatic consolidation. Due to the rise of the People's Republic of China's (PRC's) international influence and its increasing diplomatic offensive against Taiwan, the ROC's pragmatic diplomacy has confronted serious challenges, and new adjustments or alternatives must be made in order for it to survive in the more uncertain and hostile diplomatic environment. The current debate between " combative diplomacy" and " diplomatic conciliation" approaches with the PRC has not resulted in concrete answers, and each school of thought has its theoretical as well as empirical problems which cannot be easily solved. It is the author's view that we may need to go beyond debate and think from some theoretical perspectives of international relations, such as realism, institutionalism, and cognition theory, which could shed more light on Taiwan's diplomatic problems and offer new alternatives or policy choices for Taiwan's diplomacy.

Keywords : pragmatic diplomacy, ROC diplomacy, diplomatic warfare across the Taiwan Strait, combative diplomacy

