

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 我國務實外交之回顧與展望

doi:10.30390/ISC.199507_34(7).0001

問題與研究, 34(7), 1995

Wenti Yu Yanjiu, 34(7), 1995

作者/Author：李登科

頁數/Page：1-11

出版日期/Publication Date：1995/07

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.199507_34\(7\).0001](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199507_34(7).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



我國務實外交之回顧與展望

李登科

(政治大學外交系副教授)

壹、前言

自從李總統登輝先生於民國七十七年元月繼任經國先生為國家元首之後，如何突破外交困境及拓展國際活動空間，即為李總統關切的政府重要施政項目之一。而在李總統的主導下，「務實外交」則成為我政府開拓對外關係的主要策略。

到底務實外交的理念為何？我政府係以那些方式推動務實外交？過去七年來我國在推動務實外交方面有那些重要的成果？政府在推動務實外交方面遭遇那些難題？務實外交的展望如何？本文的目的即在探討這幾個為國人感到相當關切的問題。

貳、務實外交的理念

根據李總統登輝先生在不同場合對務實外交的詮釋，務實外交的理念顯然有以下幾點：

一、接受當前我政府無法在中國大陸有效行使統治權的客觀現實，不再堅持我政府代表整個中國。在退出聯合國之前，儘管中共已有效地統治中國大陸，但是在聯合國及其他重要政府間國際組織，例如世界銀行、國際貨幣基金會、世界衛生組織以及聯合國教育科學與文化組織等等；我政府卻是代表全中國的唯一合法政府。不過在中共進入聯合國並取代我原有席次之後，我政府雖仍繼續堅持係代表全中國唯一合法政府之立場，可是這項說法或主張已愈來愈難獲得國際間的支持。等到美國於一九七九年與中共正式建交後，即使仍與我國維持外交關係的國家，也不認為我政府係代表全中國的唯一合法政府，更何況是與我無邦交的國家。在這種情勢下，為避免外交陷入難以挽救的困境，我國誠然應當機立斷地放棄代表全中國的不務實立場。但是在經國先生去世之前，政府仍然不願公開改變此一立場。而其結果則是，到民國七十七年的時候，我國的邦交國僅有二十二國，同時也難以參與政府間的國際組織^①。

為除去我政府在推動外交工作上的最大包袱，李總統登輝先生繼任經國先生為中華民國元首之後，即對我外交政策的理念與架構，展開全面性的檢討。翌年六月，在中國國民黨十三屆二中全會上，李總統以黨主席身分鄭重指出：「對於當前我們一時

註① 中國時報，中華民國八十年一月二日，版十一。

無法在大陸有效行使治權的現況，我們應該有面對的勇氣。」^②李總統這一項談話終於為我國堅持代表全中國的一貫立場畫上句點，也為我務實外交奠下最重要的礎石——承認中華民國的統治權僅及於台澎金馬^③。

二、承認中國正處於分裂，台海兩岸同時存在兩個對等的政治實體，雙方在國際間不是零和競賽。承認中國正處於分裂，而且承認中共是一個政治實體，可說是務實外交的第二個重要理念。在這個理念之下，我政府不再與中共在國際間進行零和競賽，因為雙方都有權發展各自的對外關係^④。

對我國政府的領導人而言，承認中國正處於分裂中，的確需要相當大的道德勇氣與政治智慧，儘管中國自一九四九年以後即實際處於分裂狀態。理由很明顯，由於一向認定中共係一叛亂團體，並且又誓言要光復大陸消滅中共「偽政權」，我政府領導人當然不願意承認中國正處於分裂，否則豈不否定過去一貫的立場與政策？問題是，如果我國在退出聯合國，尤其是與美國斷交之後，如果繼續認定中共係一叛亂團體，繼續與中共在國際間進行「漢賊不兩立」的零和對抗，又何以能開拓外交活動空間？因此李總統於民國八十年四月三十日宣告動員戡亂時期自當年五月一日終止，不僅是我憲政改革上的一個重大里程碑，而且更為我對外工作解除一個兩難的困境^⑤。因為從此以後，我政府視中共為一控制大陸地區之政治實體，我方並且不再與中共在國際間進行外交上的零和對抗。

三、堅持中華民國係一獨立主權國家，有權發展對外關係，包括與他國建交及參與國際組織。務實外交的第三個重要理念是，雖然中共已有效控制中國大陸，而且也被我政府承認為一政治實體，但是中華民國並未失去一個獨立主權國家應有的地位，因為誠如李總統所說的，中華民國當然有權利發展對外關係，包括與其他國家建立邦交、參與國際組織及各項國際活動^⑥。尤有進者，以一個主權獨立國家的地位，中華民國發展對外關係自然無需任何國家的許可。

四、堅持為國家的發展並確保國際地位，中華民國必須拓展對外關係。關於這一個理念，李總統在就任中華民國第八任總統後的首次中外記者會上，曾有相當詳盡的說明。他說：「中華民國的發展，已經到了不能默守這個小島，而不向國際上發展。一般的人民和各個經濟團體產生出來的力量，已經不能局限在這個小島。在這種情況之下，我們必須向外發展」^⑦。另外，李總統也強調，中華民國必須確保國際地位，

註② 高茂茂，「務實外交的推動與展望」，載於站在歷史的轉捩點上——李登輝先生政策理念之探析，台北，正中書局印行，中華民國八十二年二月初版第九次印行，頁一五九。

註③ 王作榮，「向『正統國民黨』說幾句話」，自由時報，中華民國八十四年五月十三日，版七。

註④ 「錢復：外交要放長線釣大魚」，中國時報，中華民國八十一年二月十四日，版二。

註⑤ 參見「終止動員戡亂對兩岸關係展現誠意——總統在中外記者會中問題內容全文」，載於以民意修憲向歷史負責，台北，中國國民黨中央文化工作會編印，中華民國八十一年八月，頁一二九～一五〇。

註⑥ 參見「中國的統一是所有中國人共同的期望——中華民國第八任總統宣誓就職典禮致詞」，載於建立中華民族的新時代，台北，中國國民黨中央文化工作會編印，中華民國八十一年八月，頁六；「就任中華民國第八任總統後首次中外記者會答問」，載於開創未來——邁向中華民族的新時代，台北，行政院新聞局輯印，中華民國八十一年十月，頁十九。

註⑦ 「就任中華民國第八任總統後首次中外記者會答問」，前揭書，頁二〇。

而務實外交則是為中華民國的發展與國際地位設想，讓國際社會重視中華民國在台灣存在的事實^⑧。

五、堅持「一個中國」的原則，並強調中華民國拓展對外關係不但不會妨害中國未來的統一，反而有利於台海兩岸以自由民主的方式結束分離的狀況。民國八十年四月二十三日，在接受法國國際政治季刊訪問的時候，李總統曾強調說：「我們已終止動員戡亂時期，今後將繼續在國際間堅持一個中國的原則，並希望與中國大陸彼此採取相互尊重互不排斥的立場，共同參加國際組織與活動，以發展兩岸之間的良性互動關係」^⑨。李總統接著又指出：「一九九〇年之前的西德與南韓，基本上並不干涉東德及北韓發展對外關係，導致同時承認兩德的國家高達一二二國，同時承認兩韓的國家亦有八十三國。事實證明，此一事實並未影響到德國統一的大業，亦未阻撓南北韓近期的統一談判」^⑩。在此之前，李總統在就任中華民國第八任總統後首次中外記者會上，也曾鄭重表示：「我們一直強調『一個中國』。中共也強調它是『中華人民共和國』，我們是中華民國，但是中國只有一個。這表示什麼呢？表示有一天應該要統一，不統一不行。……中華民國在國際上的發展，如果是透過務實外交，可增加國際關係及建交的國家，並不會有任何妨害國家統一的問題」^⑪。

李總統上述兩項重要的談話顯示，我政府推動務實外交不但未背棄一個中國的原則，而且還期盼能透過務實外交的推動，有助於以自由、民主的方式達成中國的統一。

叁、務實外交之運作策略

根據外交部長錢復於近六年來對立法院相關委員會或其他各有關單位所作的外交施政報告，我國近幾年來的外交工作重點為：鞏固並加強與友邦間的雙邊關係、建立並提升與無邦交國家的實質關係、以及積極參與國際組織與活動。^⑫。針對這三大外交工作重點，我政府採取的務實策略似可說明如下：

一、鞏固並加強與友邦間的雙邊關係。為鞏固並加強與邦交國的關係，我政府採取的作法包括：

1. 對屬於開發中的友邦，依各國之迫切需要，提供贈貸款、減免債務、提供技術

註⑧ 同註⑥，頁十九～二十。

註⑨ 「以務實的憲政為統一奠定堅實的基礎—李總統接受法國『國際政治』季刊訪問全文」，載於以民意修憲向歷史負責，頁一一二。

註⑩ 同註⑨，頁一一二～一一三。

註⑪ 「就任中華民國第八任總統後首次中外記者會答問」，前揭書，頁二十。

註⑫ 參閱：錢復，「當前國際情勢與外交施政」，對立法院第八十六會期外交委員會報告，中華民國七十九年十月二十九日；錢復，「我國外交施政的內涵與實踐」，在中華民國八十年四月份總理紀念會報告，中華民國八十年四月一日；錢復，「在世界秩序中，我國的國際地位與角色」，在中國國民黨中央常務委員會報告，中華民國八十一年一月八日；錢復，「外交施政及最近國際情勢」，對立法院第二屆第三會期外交及僑政委員會報告，中華民國八十三年三月七日。

援助及人道救濟。例如為協助尼加拉瓜，我國除了於去年同意減免尼國所積欠我國的債務的百分之七十五以外，還決定對尼國提供低利優惠貸款三千萬美元，以支持尼國的農業調整計畫^⑬。再以哥斯大黎加為例，為協助哥國發展經濟，我國經濟部海外經濟合作發展基金於去年同意對哥國提供二千六百五十萬美元的貸款與技術援助，其中一千五百萬美元用於協助哥國發展中小企業轉融資案，另外九百萬美元做為協助哥國開發加工出口區用^⑭。

2.加強重要政府首長互訪活動。近年來，我國與友邦之間的高階層政府首長互訪活動可說十分頻繁，我國一方面積極邀請友邦的元首及其他重要政府首長來華訪問，一方面也於適當時機由我總統、副總統、行政院長及其他高層黨政首長至邦交國進行友好訪問。例如李總統曾於去年五月赴尼加拉瓜、哥斯大黎加、南非及史瓦濟蘭進行正式訪問，而行政院長連戰則先於去年一月二十六日至二月一日訪問宏都拉斯與巴哈馬，後來又於去年五月底訪問薩爾瓦多與瓜地馬拉^⑮。在另一方面，從去年年初到今年五月為止，前來訪問的友邦元首更創下自我國退出聯合國以後的新紀錄，幾乎是絡繹不絕。

二、建立並提升與無邦交國家的實質關係。為拓展與無邦交國家的實質關係，並創造建立正式邦交的機會，我政府採取的策略包括：

1.鼓勵國內企業界赴對我較友好的無邦交國家投資設廠。例如近幾年來，由於東南亞的菲律賓、印尼、泰國、馬來西亞、以及越南等國對我甚為友好，我政府為加強與這些無邦交國家的實質關係，特別擬定南向政策，鼓勵企業界前往這些國家投資，成果斐然^⑯。

2.推動高階層政府首長的互訪活動。高階層政府首長相互訪問，不僅可以建立彼此間之私誼，而且有助於解決兩國之間的重大問題，提升雙方的各項合作關係。由於這種互訪活動極具意義，我國在採取務實外交後，一方面歡迎無邦交國家的高層政府首長來華訪問^⑰，一方面也突破困難，讓我國的總統及行政院長能在務實的安排下，應邀至無邦交國家進行非正式的參觀訪問活動。

3.簽訂投資保障協定、租稅協定以及民航協定等等，促進雙方之經貿合作與相互了解。基於我國經貿國際化之需要，並藉此強化與無邦交國家之實質關係，我政府亦積極設法與無邦交國家簽訂投資保障協定、租稅協定、以及民航協定等等。以租稅協

註⑬ 中國時報，中華民國八十三年五月七日，版二。

註⑭ 同註⑬。

註⑮ 關於李總統訪問尼加拉瓜等友邦之情況，參見中國時報，中華民國八十三年五月七日，版二；聯合報，中華民國八十三年五月十日，版二；自由時報，中華民國八十三年五月十四日，版二；中華日報，中華民國八十三年五月十七日，版二。關於連院長訪問中美洲友邦之詳情，參見聯合報，中華民國八十三年二月二日，版二；中央日報，中華民國八十三年六月十二日，版二。

註⑯ 有關南向政策之來龍去脈，參閱李登科，「南向政策與務實外交」；問題與研究，第三十三卷第六期，中華民國八十三年六月，頁一～十。

註⑰ 玻利維亞副總統歐西奧於民國八十一年四月二十四日來華訪問六天，創下無邦交國家副元首以正式身分訪華之先例。見聯合報，中華民國八十一年四月二十四日，版四。

定而言，今（一九九五）年一年我國計畫與越南、菲律賓、波蘭、馬來西亞、俄羅斯、以及烏克蘭等國締結或洽談簽訂有關的協定，其中與越南的租稅協定已於五月間進行草簽，一旦正式完成簽署，將是我國與共黨國家簽署的第一份租稅協定¹⁸。

4.對部分對我較友好之無邦交國家提供贈貸款、技術援助、以及人道救助。例如我國在印尼及沙烏地阿拉伯等無邦交國家派駐若干技術團隊，協助這些國家發展經濟。又如在蘇聯解體後，為協助烏克蘭、俄羅斯、白俄羅斯以及拉脫維亞等國渡過經濟危機，我國曾對這些國家捐贈糧食及醫療用品等。此外，我國亦曾於民國八十年由「海外合作發展基金」提撥一億美元，作為技術經援波蘭、捷克、保加利亞、匈牙利等東歐國家的一個開端¹⁹。

5.對特定無邦交國採購軍事裝備。為分散軍事裝備來源，且為提升與無邦交國家實質關係，我國近年來已成功自特定無邦交國家引進現代化的軍事裝備，其中最著名的事例是於民國八十二年與法國達成購買六十架幻象兩千型戰機之合同²⁰。

6.爭取在無邦交國家設置冠以國號之非官方代表機構，或將原有之非官方代表機關設法冠以國號。在未能建交的情況下，與無邦交國家互設冠以國號的非官方代表機構是我政府的主要因應策略。根據外交部的資料，迄民國八十三年三月為止，我國已在六十一個無邦交國家設有九十三個代表處或辦事處，其中十七個係以中華民國正式國號設立的機構²¹。

如果一時無法在無邦交國家設立冠以國號之代表處，我國的作法是以冠有「台北」為優先考慮。目前我國在無邦交國家設置的九十三個代表處或辦事處，五十九個係冠有「台北」名稱²²。

7.爭取與無邦交國家建交或復交。與無邦交國家正式建立邦交或復交是我國與這些國家發展實質關係的最終目標，也是突破中共在國際間孤立我國的最有效策略。但為避免浪費有限的資源，從民國八十一年開始，政府爭取邦交國已定下兩個衡量標準，分別是：不是迷你國家；對方能對我國的經濟發展等方面，帶來實質的利益²³。在務實外交的策略下，我國與無邦交國家建交或復交並不考慮對方與中共是否有邦交。

三、積極參與國際組織與活動。為積極參與國際組織與活動，我國的作法包括：

1.爭取參與聯合國等政府間的國際組織。鑒於民國六十年聯合國大會所通過的第二七五八號決議僅解決中國大陸地區中國人在聯合國之代表權，但卻剝奪台灣地區二千一百萬人在該國際組織之代表權，我政府自民國八十一年開始，即積極爭取參與聯合國，包括透過友邦向聯合國大會提出「設立研究委員會案」²⁴。

註¹⁸ 自由時報，中華民國八十四年五月十五日，版十三。

註¹⁹ 中國時報，中華民國八十一年二月一日，版四；中國時報，中華民國八十年五月二十一日。版一。

註²⁰ 中國時報，中華民國八十二年一月七日，版三。

註²¹ 錢復，「外交施政及最近國際情勢」，對立法院第二屆第三會期外交及僑政委員會報告。中華民國八十三年三月七日，頁十七。

註²² 同註²¹。

註²³ 中國時報，中華民國八十一年二月十四日，版二。

註²⁴ 有關我爭取參與聯合國之情形，參見房金炎，「參與聯合國策略之檢討與突破聽證會報告」，對立法院第二屆第四會期外交及僑政委員會報告，中華民國八十三年十二月十二日，頁一～十。

除爭取參與聯合國之外，我國亦積極設法參與其他重要的國際組織，例如國際貨幣基金會、世界銀行、世界貿易組織以及關稅暨貿易總協定等等。

為突破中共之阻撓，並基於務實之策略，我國對於以何種名稱參與國際經貿組織，已較以往具有彈性²⁵。例如我國係以「中華台北」名義參與亞太經濟合作會議，以「台灣、澎湖、金門、馬祖關稅領域」申請加入關稅暨貿易總協定。在亞洲開發銀行，我國雖然被改稱為「中國台北」，不過我則在繼續爭取調整名稱的情況下，參與該組織之活動²⁶。

2. 爭取主辦國際大型會議或運動競賽。例如去年我曾主辦國際扶輪社年會，獲得與會代表的好評。今年五月，我更大力爭取主辦二〇〇二年的亞運會。可惜的是，由於南韓與中共聯手阻撓，我國高雄市敗給南韓釜山市，未能獲得主辦權。但值得一提的是，為爭取主辦亞運會，我國在今年三月主辦亞洲奧會秘書長會議時，即已同意中共的五星旗於高雄市會場出現，打破中共國旗從未於國內正式場合出現之紀錄²⁷。

肆、務實外交之成果

雖然遭受到中共強大的阻撓與打擊，但是迄目前為止，我政府在推動務實外交方面已獲得相當可觀的成果，茲扼要說明如下：

一、維持一定數目之邦交國。在採取務實外交之前，我國的邦交國僅有二十二國。但是經過政府大力推動務實外交之後，我國的邦交國數目已增加到目前的二十九國，可說是我在拓展務實外交上的一項重大成果。因為維持一定數目的邦交國，除了可以有效對抗中共的外交封鎖之外，還可確保我國國際人格，讓中共無法矮化我政府。尤有進者，增加邦交國尚具有振奮民心士氣之功能²⁸。

二、提升與無邦交國家的實質關係。過去七年來，由於政府、民間、國際友人、以及海外華僑等各方面的努力，我國與許多無邦交國家的實質關係，的確已有很大的進展。具體而言，這些進展包括：

1. 重要西方國家相繼提升與我國的實質關係。例如美國於去年九月宣布調整與我國的關係，包括允許我駐美代表機構更名為駐美「台北經濟文化代表處」、美國主管經貿及技術事務的高級官員可以到我國訪問、美國在台協會人員可以到我外交部及其他政府機關洽公、以及我主管經貿事務等部門之部長級官員可以到美國訪問並與美方

註²⁵ 「我國將扮演形成新世界秩序的角色—總統接受日本產經新聞總編輯石川真專訪內容」，載於建立中華民族的新時代，頁二四四。

註²⁶ 我國過去一直爭取亞洲開發銀行將我名義恢復為中華民國，目前的立場則是要求該銀行將我名義由「中國台北」改為「台北中國」，但今年並未成功。見自立晚報，中華民國八十四年五月五日，版三。

註²⁷ 亞洲奧會秘書長會議係於今年三月在高雄市舉行。

註²⁸ 從民國七十七年至八十四年四月，我國新增的邦交國為巴哈馬、格瑞那達、賴比瑞亞、貝里斯、賴索托、幾內亞比索、尼加拉瓜、中非共和國、尼日、以及布吉納法索。在這段期間內，與我斷交的國家為烏拉圭、沙烏地阿拉伯、南韓、以及賴索托。

官員在政府機關內洽公等等²⁹。雖然我方對美國這項調整仍不滿意，不過從中共的強烈反彈即可瞭解，美國確實已提升與我政府的實質關係³⁰。

除美國以外，我國與日本、法國、英國、以及德國等重要西方國家的實質關係也有相當程度的提升。其中日本已同意我駐日代表處易名為「台北經濟文化代表處」，法國於民國八十二年將原經濟貿易辦事處併入法國在台協會，並由現職外交官主持。英國於民國八十二年十月，將駐華機構更名為「英國貿易文化辦事處」，而德國則於民國八十三年四月派遺經濟部長訪問我國³¹。

2.我國在無邦交國家設立之代表處或辦事處日益增多，且紛紛冠以國號。根據外交部的資料，在民國七十九年，我國在無邦交國家或地區所設的代表處或辦事處共為四十七國七十三處，其中九機構冠以正式國號³²。但到去年三月的時候，我國已在六十一個無邦交國家設置九十三個代表處或辦事處，其中十七個冠以中華民國國號³³。

3.我國與無邦交國家重要政府首長互訪的層次與次數均大幅提升。在我政府推動務實外交之前，無邦交國家鮮少有重要政府首長來華訪問，而我重要官員也不易至這些國家訪問。然而隨著務實外交的推動，不但無邦交國家的部次長級官員紛紛來華訪問，而且也有總理級以上的政府首長訪華³⁴。當然，最令國人感到振奮的，還是李總統及行政院連戰院長相繼於近兩年來，成功地赴無邦交國家訪問。連院長先是於去年年初訪問馬來西亞與新加坡，從來又於去年六月於訪問宏都拉斯與巴哈馬之後順道至墨西哥訪問³⁵。至於李總統自繼任元首以來，最早是於民國七十八年三月赴新加坡訪問，接著於去年二月前往菲律賓、印尼及泰國訪問，今年四月更遠赴阿拉伯聯合大公國及約旦參觀訪問³⁶。當然，最令國人感到振奮的是，李總統於今年六月成功地赴美國進行「私人訪問」。李總統與連院長相繼至無邦交國家訪問，除促進我國與相關國家的實質關係之外，也為我元首及最高行政首長訪問無邦交國家奠下一個務實可行的模式。

4.與我國簽訂民航協定、投資保障協定以及租稅協定的無邦交國家愈來愈多。以民航協定為例，從民國七十九年到八十二年十月為止，與我簽訂民航協定的無邦交國家及地區，共達十三個，其中正式通航的有九個³⁷。最近與我國達成民航協定的國家則有瑞士、比利時與義大利³⁸。透過相互間的通航，我國與這些無邦交國家人民之間

註²⁹ 中國時報，中華民國八十三年九月九日，版一；聯合報，中華民國八十三年九月九日，版三。

註³⁰ 聯合報，中華民國八十三年九月九日，版三。

註³¹ 錢復，「外交施政及最近國際情勢」，對立法院第二屆第三會期外交及僑政委員會報告，頁十六~十七。

註³² 錢復，「當前國際情勢與外交施政」，對立法院第八十六期外交委員會報告，頁二十一。

註³³ 錢復，「外交施政及最近國際情勢」，對立法院第二屆第三會期外交及僑政委員會報告，頁十七。

註³⁴ 新加坡及馬來西亞總理均曾來華進行私人訪問。

註³⁵ 關於連戰院長訪問墨西哥之情況，見中央日報，中華民國八十三年六月十二日，版二。

註³⁶ 有關李總統出國訪問的情形，見自立晚報，中華民國八十四年四月五日，版二。

註³⁷ 參見交通部民航局，「中華民國與無邦交國家自七十七年起達成民航協定及正式通航資料表」，中華民國八十四年五月十二日。

註³⁸ 中國時報，中華民國八十四年一月二十七日，版七。

的往來更加便捷，對促進雙方的經貿交流也有很大的貢獻。

三、擴大參與國際組織。在不拘泥於名稱的策略下，我國於民國八十年十一月成爲亞太經濟合作會議的成員，並已成爲關稅暨貿易總協定的觀察員。民國八十年六月，我國以正式國號加入中美洲銀行的經社發展基金，同年九月，我與歐洲復興開發銀行設立特別基金^③。

在爭取參與聯合國方面，雖然過去兩年來均告失利，但透過友邦向聯合國大會提案，促使聯合國秘書處以六種語言散發我方立場文件，並由友邦在總辯論期間爲我執言，我國爭取參與聯合國一案已引起國際社會的普遍注意，可說收穫良多^④。尤其難得的是，歐美重要新聞媒體如英國的經濟學人，美國的紐約時報、華盛頓郵政、華爾街日報及洛杉磯時報等，都在近兩年內公開以社論方式支持我參與聯合國及其他重要國際組織^⑤。經由這些極具影響力的歐美新聞媒體之報導與聲援，國際社會無疑地已愈來愈瞭解中華民國存在於台灣之客觀事實，而中共則愈來愈難以在國際間矮化我政府。

伍、務實外交面臨之主要難題

固然政府在推動務實外交方面已有相當難得的成果，但無可諱言地，我務實外交也面臨一些不可忽視的難題，包括：

一、中共極力扭曲及阻撓我務實外交。如果沒有中共的扭曲與強力阻撓，我政府在推動務實外交上必定可獲得更輝煌的成果。中共反對我務實外交的最主要理由是，我企圖藉著務實外交製造「兩個中國」或「一中一台」^⑥。因此我方任何彰顯主權獨立國家的動作或措施，例如加強與無邦交國家的實質關係、李總統及行政院連院長赴無邦交國家訪問、以及爭取參與聯合國等等，都遭遇到中共極力的打壓與阻撓。而中共海協會副會長唐樹備去年九月在美國舊金山訪問時，更公開聲稱，台灣「要加入聯合國，不行」、「要和美國建交，不行」、「要搞渡假外交，不行」^⑦。

中共刻意扭曲及極力阻撓我務實外交的行動顯示，中共並非誤會我務實外交之目的，而是不放棄矮化我政府的一貫立場。無論如何，除非中共改變此一不切實際的立場，我政府在推動務實外交時，仍將繼續面臨中共的強力阻撓。

二、國內各界對務實外交之共識仍然不足。藉著務實外交來拓展我國之外交活動

註^③ 錢復，「最近國際情勢及外交施政」，對立法院第八十八會期外交委員會報告，中華民國八十年十月二十八日，頁十三～十四。

註^④ 房金炎，「參與聯合國策略之檢討與突破聽證會報告」，頁九。

註^⑤ 參見Reality Check: The Republic of China on Taiwan belongs in the United Nations, Taipei: Government Information Office, May 1994, pp. 23～67.

註^⑥ 李水旺，「兩岸關係面臨醞釀突破的轉折期」，瞭望週刊海外版，第二十八期，一九九二年七月十三日，頁五；人民日報，一九九五年五月二十三日，版十二。

註^⑦ 中國時報，中華民國八十三年九月二十一日，版二。

空間並突破中共對我之外交封鎖，可說是李總統擔任國家元首以來對國家的一項重大貢獻。但令人感到遺憾的是，國內各界對務實外交的共識仍然不足。以爭取參與聯合國為例，雖然絕大多數的國民都支持政府推動參與聯合國的行動^④，但是朝野各界對於應以何名義參與卻無共識。民進黨人士認為我政府以中華民國名義申請，將毫無參與的機會，因此應放棄現有之國號^⑤。民進黨這種主張則被國民黨人士批評為企圖推銷分離主義與台獨訴求。^⑥另外有一部分學者則擔心，我政府積極推動參與聯合國，將可能引發與中共的對抗，並不利於台海地區的穩定^⑦。

除了爭取參與聯合國一事引發朝野意見分歧之外，其他諸如政府是否應推動李總統訪美計畫？以及是否應繼續安排李總統與連院長赴無邦交國家進行「渡假外交」等等，朝野也都未能建立共識。而朝野共識不足，當然是我推動務實外交的另一個障礙。

三、歐美主要西方國家仍然不願為我而與中共決裂。在東西方冷戰結束之後，西方國家固然已不必再運用「中共牌」來牽制蘇聯，不過歐美主要西方國家或為經貿利益設想，或為爭取中共支持禁止核武與彈道飛彈擴散設想，依舊不願因為公開支持我政府而導致與中共關係決裂的危險。以我政府推動的李總統訪美計畫為例，如果沒有美國國會參眾兩院及重要新聞媒體的鼎力支持，美國政府並不可能同意李總統於今年六月赴美進行「私人訪問」。美國國務院反對李總統訪美的主要理由是，擔心同意李總統訪美將不利於美國與中共的關係^⑧。

再以法國為例，法國所以決定與中共於一九九三年十二月簽署聯合公報，承諾不再出售武器給我國，主要考慮是爭取經貿利益^⑨。

無論如何，只要歐美主要西方國家不願為我而與中共決裂，我欲大幅提升與這些國家的實質關係顯然困難重重。無可否認的，這是在推動務實外交上的又一個大難題。

除上述三個大難題之外，外交經費不足與人才欠缺亦為有待解決的問題，畢竟推動外交工作少不了「人」與「錢」。

陸、未來展望

註④ 根據柏克市場研究顧問有限公司於民國八十二年九月所作的民意測驗，非常贊成及贊成政府推動參與聯合國的行動的受訪民眾高達百分之七十三點一。見行政院研究發展考核委員會快速民意報告，「民眾對政府施政的評價」（柏克市場研究顧問有限公司調查），中華民國八十二年九月二十五日，頁二十四。

註⑤ 呂秀蓮，「欲進聯合國先正我名分」，*中國時報*，中華民國八十三年七月二十七日，版十一。

註⑥ "United Nations: Bidding High," *Free China Review*, December 1994, p.39.

註⑦ *Ibid.*, p.41.

註⑧ *中國時報*，中華民國八十四年五月六日，版二。*美國紐約時報*於今年五月十三日以社論呼籲美國政府給予李總統訪美簽證，並指責拒絕給予李總統簽證等於充當中共的皮條客，見*自由時報*，中華民國八十四年五月十四日，版四。

註⑨ 由於法國對我出售軍火，法國與中共交惡，法國企業界據報導喪失近三十億美元的貿易機會。見*聯合報*，中華民國八十三年一月二十四日，版十。

雖然我政府在推動外交上遭遇到相當大的困難與阻力，但未來展望並不悲觀。理由如下：

一、務實外交獲得絕大多數國人的支持。根據民進黨選舉對策委員會最近所作的民意調查，李總統在外交方面的施政獲得將近百分之七十的支持，其中認為李總統表現非常好的佔百分之十六點四，認為還算好的是百分之五十二點一^⑩。此一數據顯示，絕大多數的國人都支持我政府的務實外交，而這正是政府繼續推動務實外交的最大資產。

二、我國擁有雄厚的經貿力量。冷戰結束後經濟發展幾乎已成為各國施政的優先項目，為發展經濟，各國都積極尋求經貿合作的伙伴，包括組織區域經濟集團、加強對外貿易以及爭取外資等等。在這個以經貿利益為導向的國際新社會，正是我推動務實外交的有利契機，因為我國具有雄厚的經貿實力。

根據行政院主計處的統計，從一九八〇年至九二年，我國貿易總額由三百九十五億美元擴大至一千五百三十五億美元，平均年增長率為百分之十二，佔全球貿易總額之比重已超過百分之二^⑪。其次，以對外投資而言，據國際貨幣基金會（IMF）的統計，我國在去年已成爲全球十大對外投資國之一^⑫。再以國民的消費能力而言，我國人民的強大購買力也獲得證明。根據花旗銀行統計資料，花旗在臺灣發行的國際信用卡，去年的刷卡金額僅次於美國，高居該行在美國境外二十個發卡國家中的第一名，刷卡總金額達七億七千萬美元^⑬。最後是我國的外匯存底，最近的資料是，已超過美金一千億元，居全世界第二位。上述經貿數據足以證實，我國的確是一個經貿大國，任何以發展經濟為重的國家都無法忽視此一事實。

三、我國的憲政改革，尤其是民主政治的落實，愈來愈獲國際好評。外交部長錢復曾公開指出，政治革新不僅有益於我國在國際間的形象，而且亦有助於外交工作的推展^⑭。其實，如果我政府未在近年來逐步落實民主政治，包括經濟學人、紐約時報、華盛頓郵報等重要國際新聞媒體，誠然不可能以發表社論的方式支持我參與聯合國等國際組織。

四、中共擴張軍力的行動已引起亞太鄰國及其他有關國家的不安。在持續推動改革開放政策之後，中共的經濟力量已有很大的成長。伴隨著日益茁壯的經濟力量，中共也積極強化軍力，包括繼續增加國防預算及從俄羅斯引進先進軍事裝備等等。中共這種全面強化國力的舉動不但讓亞太各鄰國感到不安，同時也引起美國的高度關切^⑮

註⑩ 聯合晚報，中華民國八十四年五月十三日，版二。

註⑪ 聯合報，中華民國八十三年二月二十四日，版一。

註⑫ 前九名分別為美、英、日、法、德、荷、加、義及瑞士。見聯合晚報，中華民國八十四年五月一日，版四。

註⑬ 自立晚報，中華民國八十四年二月十四日，版四。

註⑭ 錢復，「當前國際情勢與外交施政」，對立法院第八十六會期外交委員會報告，頁十一。

註⑮ 參見Nicholas D. Kristof, "The Rise of China," *Foreign Affairs*, Vol. 72, No. 5 (November/December, 1993), pp. 59~74; D. Banerjee, "China and Its Emerging Role in the Asia-Pacific Region," *Strategic Analysis*, Vol. 16, No. 4 (July, 1993), pp. 383~396.

- 。而中共最近在南中國海展現軍力的行動，更讓國際間感受到「中共威脅」的真實性
- 。此一發展對我拓展務實外交亦屬有利，因為不論基於地緣政治或亞太權力平衡考慮，美國及亞太各國顯然都將更加注意到我國存在於台澎金馬的事實。

柒、結 論

自從我政府在李總統主導下採取務實外交之後，雖然遭受到中共不斷的扭曲與強力阻撓，但是經過政府不屈不撓的推動，包括李總統排除種種困難親赴美國等無邦交國家訪問，我國的務實外交的確已獲得相當顯著的成果。這些成果固然仍不足以完全破解中共對我的外交孤立與封鎖，不過卻讓中共無法達到矮化我政府並迫使我接受「一國兩制」之目的。

我國所以要積極推動務實外交，主要是為了國家的生存與發展，況且我政府拓展外交活動空間，包括與他國建交及參與聯合國等國際組織，不但不致於造成台海兩岸的永久分離，反而有助於海峽兩岸以自由民主及和平的方式達成統一。

展望未來，我國在推動務實外交上仍將面臨中共極力的打壓等難題，但只要支持政府政策的人民愈來愈多，朝野各界進一步建立對務實外交的共識，並且善用我各項資源，我們沒有理由不能獲得更輝煌的成果。

*

*

*