

兩岸外交政策演變分析

Evolution Analysis of Both Sides Diplomacy Policy

柯明光

建國科技大學

kmkuang@ctu.edu.tw

摘要

國際環境的演變，由過去東西方的對峙情勢，隨著時間的推演，過去那種僵硬的強硬對峙情形改變了許多。臺海兩岸關係也由過去的嚴重對峙的關係演變成較為緩和的狀態。當前影響中華民國國家安全的環境因素是兩岸關係的發展，由於中共對台政策的目標為「和平統一，一國兩制」（仍不放棄武力犯台），在策略上運作則是採取「政治上矮化，外交上孤立，軍事上恫嚇，經濟上利誘」的作為，因此兩岸關係的發展，影響我國國家安全甚大。

關鍵詞：國際環境、對峙、國家安全、兩岸關係、和平統一，一國兩制、對台政策、武力犯台

一、中國崛起對我國的衝擊

（一）中國崛起的威脅

中國近年來在國力上的明顯提升，她打著「和平崛起」、「和平發展」和「和諧世界」等口號，展開「大國外交」，積極參加多邊機制和拓展雙邊關係，企圖在國際事務上扮演更具有舉足輕重的影響力。

中國的崛起，其經濟力量上升提供市場機會和加工能量，但是她的快速擴展也重地衝擊著全世界的經濟生態，帶來對世界有許多的挑戰，例如資源的爭奪、產品傾銷問題、智慧財產權保護、環境保護等問題，也更進一步威脅全世界經貿體系既有的均衡生態。

中國為滿足其國內經濟極速成長之所需，中共在世界各地展開競爭能源和礦產。中共的領導人胡錦濤和溫家寶密集出訪非洲，和一連串強化與非洲國家關係的作法，都被解讀為尋求穩定資源供應來源的「能源外交」。¹中共為了進行資源爭奪與貨物傾銷，極力拉攏第三世界國家，甚而支持若干內政及人權紀錄欠佳的國家，不但引起世界能源競爭的緊張，也帶給世界社會不穩定的因素。

在軍事方面，中共近年來積極擴充軍備，並大幅增加對台軍事部署，已經引發週邊各國對區域和平的憂慮。美國國防部於 2006 年發表「四年國防檢討報

¹ 為因應能源短缺，確保石油安全，近年來中國大陸除加大進口的力度，透過「節能」提高能源的使用效益之外，掌握能源確保經濟成長，已成為中國大陸推展對外經貿關係的核心，外交政策已直接、間接擊動了國際政治和權力關係重組的按鈕，影響所及，從盛產油氣的中東、裏海、西伯利亞、南中國海、東海到非洲和南北美洲，引發相關國家和群體間的多元競合賽局。

告」，指出中共軍力擴張速度及範圍已使區域均力面臨失衡的風險，中共擁有「與美國在軍事上競爭的最大潛力」，2006年5月公佈的「2006年中國軍力評估報告」中更進一步指出，中共解放軍提升戰力之目標已不僅是臺灣，而是為了插手區域外的事務。²

中共迅速提升軍事力量，發展之要者有：發展遠洋海軍、核子及飛彈武力，其軍事活動延展迅速，而其軍事現代化的目的與方向卻又極度缺乏透明化，對區域各國現代化軍力形成潛在威脅。

（二）最近兩岸外交交鋒的演變

中國增強其國際影響力的同時，對我國外交作為延續「零和遊戲」的冷戰舊思想，以所謂「三光」政策為本，³在國際上以威脅利誘的手段打壓台灣，封鎖台灣在國際生存的發展空間。

2006年5月14日海地總統舉行就職典禮，當時的行政院長蘇貞昌先生原打算規劃率團前往祝賀，中共藉聯合國駐海地維和部隊延續問題要脅海地，阻擾蘇貞昌先生前往出席；另外在2006年4月中國國務院總理溫家寶於在斐濟舉行的「中國·太平洋島國經濟發展則或論壇」會議上，宣佈對太平洋島國提供優惠貸款、零關稅待遇及免除債務等多種援助項目，企圖擴張在該地區的影響力，進而在國際上孤立我國。

全球化的浪潮中充滿挑戰，也充滿機會，舊的思維已經無法因應現代化環境，能夠掌握趨勢順勢而為的國家，將成為全球化時代的贏家，否則將會在日益激烈競爭下的環境中遭到淘汰。中國大陸的崛起，過去對我們在外交上是一個大的挑戰，馬英九先生於2008年5月20日發表中華民國第十二任總統演說時，明確指出：「兩岸不論在台灣海峽或國際社會，都應該和解休兵，並在國際組織及活動中互相協助、彼此尊重。兩岸人民同屬中華民族，本應各盡所能，齊頭並進，共同貢獻國際社會，而非惡性競爭，需耗資源。⁴」馬英九政府所推動的務實外交，首先即主張不和中國大陸在邦交國數惡性競爭。事實上，兩岸外交和解休兵、共生共榮的構想，經過我方多次說明與溝通，中共方面有正面回應；如果外交休兵政策成功，未來邦交國可能不會增加或減少，而是維持現狀。

二、中共對台外交政策的演變

中共的經濟改革使其在國際社會上與台灣的外交政策上有所變化。從1978年起，中共確立以經濟建設為核心，積極推動改革開放，對外政策以營造有利經濟發展的國際環境為其首要目標。但是，發生在1989年的「六四事件」及其後

² 外交部第六屆第四期外交施政報告，2006年10月2日。

請參網址 <http://www.mofa.gov.tw/webapp/content.asp?cultem=23202&mo>.

³ 所謂「三光政策」是：把台灣的邦交國挖光，把台灣的國際政治生路堵光，把台灣與對岸爭對等的籌碼擠光。

⁴ 「馬英九就職演說」，總統府網站，<http://www.president.gov.tw/php-bin/prez/shownews.php?Rid=14000>.

國際體系劇烈變動，對中共造成嚴重的挑戰，這些挑戰包括：⁵

(一) 共產世界崩潰後，全球戰略形式改觀，中共對西方戰略價值，大幅滑落。面對單一超強局面，中共如何自我肯定，以因應外在威脅？有無必要與其他國家結盟？或堅持走自己的路？

(二) 八〇年代以來，中共推動改革開放，擴大與西方交往，對外依賴程度大為增加，西方價值與觀念逐漸滲入大陸，「和平演變」可能性大為提升，如何防範經濟改革對政權穩定的衝擊？

(三) 改革開放後，中共綜合國力大為提升，引起主要強國與週邊國家的疑慮，「中國威脅論」甚囂塵上，中共如何因應崛起過程，其他國家可能的杯葛與反制。

(一)、六四與蘇聯解體對中共之衝擊

九〇年代東歐與蘇聯共黨陣營解體，中共面對另一挑戰是，如何處理前共黨國家的關係？對此，中共態度務實，強調對外關係，不以社會制度和意識形態，分親疏遠近。明顯顯示，中共對外關係已擺脫意識形態，全從國家利益做出決斷。

中共當時在外交上另外的一的重點是：重視週遭環境的穩定。於是針對邊界問題，與鄰國達成多項協議。例如一九九一年中共與蘇聯簽訂「關於中蘇國界東段協定」，一九九四年兩國再簽署「關於中俄國界西段協定」，一九九三年與印度簽訂「關於在中印邊境實際控制線棄地區保持和平與安寧協定」。

當時中共加強對外關係的另一動機，和台灣實務外交有關。1987年李登輝繼任總統，台灣逐步放棄「漢賊不兩立」政策，中共警覺到國際環境的變遷，台灣外交可能會有突破，所以升高與台灣間的外交競爭。例如蘇聯與南斯拉夫解體後的獨立國，中共立刻與之建交。而與兩岸都沒有邦交的國家，中共也積極爭取，這些國家雖然是小國家，中共也不放棄，例如安道爾、摩納哥。兩岸外交的攻防戰，雙方投入的資源雖然有限，卻是七〇年代以來最激烈的一次。

兩岸之間激烈的爭取與外國建交，各自的努力都有所斬獲。中共除了與前共黨國家建立外關係之外，東南亞三個無邦交國家印尼、新加坡和汶萊都與之建立邦交關係。過去台灣重要友邦如沙烏地阿拉伯、南韓，也與中共建立邦交關係。台灣則在非洲與南美洲有所斬獲，如：巴拿馬、格瑞那達、賴比瑞亞、貝里斯、賴索托、幾內亞比索和尼加拉瓜。⁶

中共經歷六四天安門事件與蘇聯瓦解之後，其改革開放的政策並沒有改變。1992年鄧小平南巡明確表示：「不堅持社會主義，不改革開放，不改善人民生活，只能是死路一條。⁷」因此，面對國際環境的巨變並沒有改變北京的經濟發展戰略，中共針對新的情勢，設法調整其外交政策，改善對西方的關係，加強敦親睦鄰，更積極的與國際體系接軌。與我國當時的「務實外交」政策下，兩岸

⁵ 高朗，「後冷戰時期中共外交政策之變與不變」，政治科學論叢，第21期，2004年9月，頁20-21。

⁶ 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，1994），頁52-98。

⁷ 高朗，「後冷戰時期中共外交之變與不變」，政治科學論叢，第21期，2004年9月，頁372。

展開激烈的國際外交競爭。

(二)、後鄧時期中共外交之變化

1992年鄧小平南巡，表示「改革放膽子要大一些，敢於試驗，看準了的，就大膽地闖。⁸」1997年2月鄧小平逝世，江澤民接任領導位子。江澤民在對外政策上從以往偏重雙邊關係，改為雙邊與多邊外交並重。對外關係越來越從權力平衡的角度，檢視自己的安全環境，以此延伸來因應策略。⁹

一九九三年台灣朝野開始共同推動重返聯合國運動，政府高層積極進行務實外交，對中共而言，這是台灣方面進行的嚴重外交挑戰。¹⁰一九九三年八月三十一日由國務院台灣事務辦公室與新聞辦公室聯合發布「台灣問題與中國的統一」白皮書，¹¹其中聲明「一國兩制，和平統一」的原則是實現中國統一的基本方針；台灣問題為中國內政問題，台灣加入聯合國問題是一種製造「兩個中國」的行為，反對任何國際勢力介入此一純屬中國內政的主權問題。¹²並重申世界「世界上只有一個中國，台灣是中國不可割的一部分，中華人民共和國是代表中國唯一合法政府，為維護國家主權及實現國家統一，中國政府在國際事務處理涉及台灣的問題時，始終堅持『一個中國』的原則。¹³」所以白皮書表面上是對台灣政策聲明，實際上卻是對國際社會表達中共對台灣方面開拓外交空間的立場。¹⁴

江澤民掌權期間的外交，其重點有五：第一，加強與大國的雙邊關係，擴大互利合作的基礎；第二，倡導對話合作的新安全觀，以因應國際緊張與衝突；第三，嘗試建立由其主導的區域論壇或組織，提升領導地位；第四，積極參與多邊組織及其活動；第五，改善對美關係，防範台灣外交突破。¹⁵

總而言之，江澤民外交有其可觀之處，順利收回港澳，也不斷提昇其在國際與區域的角色。在邁向二十一世紀初，中共不斷強調多極全球化的趨勢，前者指權力平衡，後者指經貿脈動，中共沿著這兩條路線，不斷擴大參與，逐漸融入國際社會，避免成為過去對其不利的國際社會。

(三)、胡錦濤時期中共外交變化

中共的領導人胡錦濤上台之後，歷經十六大的人事調整以及SARS疫情衝擊之後，一直努力進行一場國際戰略的「和平轉型」。¹⁶這項轉型的起源是在中共

⁸ 同註七。

⁹ 同註七，頁 30-34.

¹⁰ 張所鵬，《一九九七，決戰聯合國：未完成的戰爭》，台北：商周，1994年，頁 321-323.

¹¹ 「台灣問題與中國的統一」白皮書全文，參見：聯合報，1993年9月7日，版九.

¹² 宋國誠，《一九九二年中共對台政策與兩岸關係評估》，頁 51.

¹³ 聯合報，1993年9月1日，版9：邵宗海，《兩岸談判中『一個中國原則』之探討》，台灣主權論述論文集，下冊。台北：國史館，2001年，頁 655。

¹⁴ 張讚合，《兩岸變遷史》台北：周知文化，佛光大學聯合出版，1996年，頁 260.

¹⁵ 高朗，《後冷戰時期中共外交政策之變與不變》，政治科學論叢，第 21 期，2004年9月，頁 30-34.

¹⁶ 楊潔勉，《後冷戰時期的中美關係：外交政策比較研究》，上海：上海人民出版社，2001年出版，頁 38.孫哲，《結構性導航：中國「和平崛起」的外交新方略》，世界經濟與政治，北京：總

十六大的舉行，在中共十六大報告中有關「國際形勢和對外工作」部分，提出一個「和平與發展」的主軸，並總結八條對於國際與外交工作的具體經驗，以及以「四個主張」和「六個繼續」作為中國新時期外交工作的指示。¹⁷這個創報告不但標誌著中共正由「革命黨」向「執政黨」轉變，也呈現出中共政府試圖從「暫時革命體制」的國家，向法理型「現代體制」國家轉變，¹⁸它更修正中共的國際戰略觀，國家身分定位以及具體的對外政策行為模式，¹⁹明顯的表現出胡錦濤時期所謂的「和平文化」的世界觀。

2005年9月26日胡錦濤在聯合國成立六十周年大會上，發表「努力建設持久和平共同繁榮的和諧世界」，其中揭諸中共理想中的發展發向：第一、建構何協世界乃因當代國際政治的衝突是由於不合理的國際政治經濟秩序所造成；第二、和平是世界人類社會實現發展目標的根本前提；第三、肯定聯合國的地位與作用，聯合國機制的存在促進各國的協商與合作。²⁰

對於胡錦濤的外交上之呼籲，中共外交部長楊潔篪於2009年8月12日在日內瓦外交與國際關係學院發表演講說，在闡述中國外交政策時說，中國始終不渝堅持走和平發展道路，始終不渝奉行互利共贏的開放戰略，始終不渝致力於建設和諧世界，始終不渝堅持在和平共處五項原則基礎上同所有國家發展友好關係，積極參與國際社會應對各種全球性問題的協調與合作，積極推動妥善解決熱點問題。由這裡我們分析得知中共的外交政策的著力點重視「和平」的基礎上。

中共在國際上呼籲創造和平發展的環境，但是對於台灣則在主權統一的精神下，不希望美國對台軍售。2011年7月29日，中共中央臺辦、國務院臺辦主任王毅在華盛頓會見了美國國務卿希拉蕊·克林頓，並與常務副國務卿伯恩斯就臺灣問題深入交換了意見。

王毅主要向美方闡述了中方對當前臺海局勢的看法以及所實行的對臺政策，希望美方繼續切實履行在涉臺問題上作出的有關承諾，支援兩岸關係和平發展，為維護臺海局勢穩定發揮積極作用。王毅還重申了中方反對美國對臺軍售的一貫立場。

因此兩岸的關係是緩和了，但是中共對台灣之對美軍售問題的打壓，是從來不手軟的。²¹

第 260 期，2003 年 12 月，頁 58.

¹⁷ 所謂「四個主張」為順應歷史潮流，為維護人類的共同利益；建立公正合理的國際政治經濟新秩序；維護世界多樣化，提倡國際關係民主化和發展模式多樣化；並且反對一切形式的恐怖主義。「六個繼續」為繼續改善和發展同發展國家的關係；繼續加強敦鄰友好，堅持與鄰為善，加強區域合作，繼續增強同第三世界團結和合作；繼續積極參與多邊外交活動；繼續堅持獨立自主、完全平等、互相尊重、互不干涉內部事務的原則；繼續廣泛開展民間外交。參見江澤民，〈江澤民在黨的第十六次全國代表大會上的報告〉新華網，2002年11月8日。

¹⁸ 蔡裕明：「法治的弔詭：中共『依法治國』的現實與考量」中共研究，第36卷第3期，2002年3月，頁27-36.

¹⁹ 馮玉軍，「2003年中國外交」，現代國際關係，第12期，2003年，頁37.

²⁰ 胡錦濤，「努力建設持久和平、共同繁榮的和諧世界」，2005年9月16日。請參閱網址 <http://www.china.com.chinese/news/971778.htm>.

²¹ 中華人民共和國駐芝加哥總領事館，〈國務院台辦主任王毅會見希拉蕊反對對台軍售〉2011

(四)、台灣問題的困境

中共對於台灣問題的主張，一般給人的印象總是以民族主義來強調國家統一的重要性。兩岸隔隔離六十多年，中共對台政策也隨著環境而有不同的改變，由主張武力统一到和平統一，其轉變的機制，與其改革開放有密切的關係。為了實現現代化，中共方非常需要和平和穩定的環境來達成。中共當局知道，如果要優先發展經濟，台海情勢必須緩和，如此也可以避免與美國直接衝突。所以和平統一策略，和中共對外政策－希望和平發展的國際環境－相輝映。

中共一直祭出「一國兩制」的對台政策，希望台灣當局能夠接受，如此可以解決民族主義與經濟發展的矛盾，符合中共現代化的需要。退而求其次，如果台灣方面無法接受，中共希望在「一個中國」的原則上，不損傷民族感情，海峽兩岸可以維持和平。所以，台灣問題如能走向和平解決，是中共需要穩定的周邊環境為前提。因此，中共要推動現代化，她必須採取敦親睦鄰的政策，與周邊的國家和睦相處。海峽兩岸關係，如果升高緊張對中共經濟發展是非常不利的。尤其大陸的經濟重心在沿海，兩岸一旦起衝突，沿海城市首當其衝，很容易破壞中共的經濟建設。因此，緩和兩岸關係是當前中共領導階層極重要的需求。

九〇年代的兩次台海危機，說明台灣問題具有爆炸性，不僅是亞洲的不穩定因素，也是中共從事現代化的潛在危險。以中共立場來說，為了其經濟發展，不願意台海兩岸緊張，因此從「一國兩制」到「江八點」，一再的顯示中共希望和平解決兩岸問題。就是短期之內無法達成，至少台灣不要在法理上宣告獨立。如果台灣宣佈獨立或採取獨立行徑步驟，在民族主義壓力之下，中共當局將被逼入無可選擇的策略，寧可犧牲經濟，也要阻止台灣獨立，中共這種主張在中共國防白皮書有明確的表示。²²在反對美國允許李登輝訪美和對美交涉方面，1995年5月23日，中國外交部發表聲明，向美國政府提出強烈抗議，提出「對於已經站起來的中國人民來說，沒有什麼比國家主權和祖國統一更為重要，中國政府和中國人民準備面對任何挑戰！」²³

陳水扁先生在2000年的台灣總統大選當選為中華民國的總統，兩岸關係進入緊張的狀態。針對台灣政局的變化，中共因應策略總括有三：第一，透過美國向台灣施壓，使台灣不敢向台獨邁進；第二，透過大陸市場的誘因，在台灣內部形成壓力，迫使台灣當局開放三通，讓兩岸經濟更為緊密，使其不會與大陸全然決裂；第三，中共也做出最壞打算，必要時打一仗。因此，中共在福建沿海部署千枚以上的飛彈對準台灣，以作為戰爭爆發時的應付。

(五) 峰迴路轉的兩岸關係

台灣進入2008年後，政黨再度輪替，由國民黨馬英九先生當選為中華民國

年7月30日。請參閱 <http://www.china.com.big5.fmprc.gov.cn>

²² 中華人民共和國國務院，在論及台灣問題，表示「台灣獨立就意味著重新挑起戰爭，製造分裂就意味著不要兩岸和平」，(2000)。

²³ 中共外交部於一九九五年五月二十三日抗議聲明，聯合報，1995-95年5月24日，版一。

的總統，兩岸關係峰迴路轉，過去緊繃的現象已經煙消雲散，但是中共對台政策仍然未曾放棄武力犯台的承諾，兩岸國防上仍未有鬆弛的現象，呈現出外弛內張的局面。

馬英九政府對兩岸關係的基本原則，首先是堅持中華民國架構，維持「不統、不獨、不武」，即馬英九總統任期內不談統一，不搞法理台獨，不以武力改變台海現狀。

「不統」就是不談統一，也就是指在我總統任內絕不與大陸談判兩岸統一問題；「不獨」就是不搞台獨，也就是反對法理台獨；「不武」就是不用武力，也就是反對在台海使用武力，解決雙方爭端。²⁴

第二項原則是正視現實，擱置主權爭議，尋求和解共存。兩岸和解共存不只是台灣的責任，而是兩岸共同責任。任何改變現狀的企圖都將影響區域和平。

第三項原則是「九二共識，一中各表」，是兩岸恢復制度化協商的基礎，在對等尊嚴下開展對話溝通。「一中」就是中華民國，兩岸制度化的協商有助於增進彼此了解，消除歧見，互信能減少誤判。²⁵

馬英九總統指出，3年多來的經驗顯示，在中華民國憲法架構下，以「九二共識」與「不統、不獨、不武」政策為基礎，已經有效降低兩岸的緊張，奠定兩岸長久和平的基礎。在開展兩岸關係時，堅持「以台灣為主，對人民有利」，在主權與尊嚴議題上從未讓步，代表現行的務實政策可以在不犧牲台灣尊嚴與利益的同時，維持與對岸和平繁榮的關係。²⁶

馬總統的兩岸關係政策善意信息的釋放，也得到中共當局的善意回應，因此兩岸關係的氛圍就不若過去的僵硬和緊張，且在雙方努力的改善關係下，呈現出許多領域方面雙方往來熱絡的榮景。

三、我國外交政策的演變

兩岸分治六十多年的歷史回顧，我國在國際上的外交局勢，中共是持續地對我國外交進行打壓，過去對我邦交國採取的金錢外交攻勢變本加厲，意圖全面封殺我國參加國際活動，想要從外交上逼我就範。因此，過去我國的外交史，可以說是荊棘滿途，充滿險惡。為此，過去我國仍然透過「邦交預警」和「搶救邦交」等機制，積極防堵中共外交挖我牆角的舉動，同時善用我柔性的力量，積極尋求與其他友邦國家建立全方位的合作夥伴關係，積極尋求國際參與。

（一）我國外交政策的回顧

中共與美國於 1979 年 1 月 1 日正式建立大使級外交關係，美國並宣佈斷絕與華民國的外交關係，決定於當年內撤走駐台的美軍，並廢除與台灣於 1954 年

²⁴ 馬英九總統出席「中華民國建國一百年和平祈福日活動」講詞（2011/8/23）請參閱 http://news.rti.org.tw/index_newsContent.aspx?nid=314093

²⁵ 賴幸媛：「維持現狀 台灣最高民意」（2011/8/27），請參閱 www.worldjournal.com/view/full/news/5246512article.

²⁶ 同註二十四。

所簽定的共同防禦條約。雖然如此，美國並沒有完全放棄台灣。1979年4月，美國國會通過，並由卡特總統簽署《台灣關係法》，²⁷為美台之間的非官方互動建立法律架構，並為美國對於台灣的安全承諾，提供必要的政策基礎。從此以後，美國行政部門根據台灣關係法，繼續出售台灣需要的防衛性武器。美國也是唯一以制定國內法的方式，來規範其與台灣關係的國家。

台灣在退出聯合國之後，由於國際環境的改變，美國的外交轉向，承認中華人民共和國，這是我國在外交上又一次重大的挫折。隨後能夠與我國有外交關係的國家都維持在二十多國。當時蔣經國先生面對國際局勢的改變，要我國能夠突圍而出，因此提出「彈性外交」的政策，在國際上與我國沒有邦交的國家，我國仍然與他們建立以經貿為主的實質關係。在這個時期，我國政府迫於現實面的考量，採取務實作法與非邦交國家成立實質關係，而在基本立場上仍然堅持我國為代表整個中國之法統地位。

蔣經國總統於1988年逝世後，李登輝先生成為首位台籍的中華民國總統，台灣的政治局勢也進入一個新的境界。在李登輝主政之下，開始調整我國的對外政策，強調要以「新觀念、新作法」，用「更靈活、更彈性的態度」來面對外交關係，要「升高並突破目前已實質外交為主的對外關係」。²⁸所謂的「務實外交」變成為李登輝總統時期（1988-2000），台灣外交政策的指導方針。

「務實外交」的基本內涵是要試圖擺脫中國大陸「一個中國」的框架與限制，放棄和中共在國際上進行「中國代表權」的爭奪戰。

我國在國際上遭受到中共強力打壓，無法以主權國家的身分參與國際活動的惡劣環境下，政府改採更為彈性的外交手段，強調要「重利輕名」、「捨名求實」，而所謂「政治實體」(political entity)的概念，²⁹就成為這個時期的外交產物。其目的在以務實的作為與名稱，開拓我國更多參與國際組織與活動的機會和空間。

我國外交上的突破與運作日益靈活，因此1991年之後，我國逐漸運用在政治、經濟、文化、社會等方面所累積的力量，積極推動務實外交的作為，例如「金援外交」、「度假外交」、「典禮外交」、「過境外交」、「體育外交」、「學術外交」、「國會外交」和「政黨外交」等繁多名目，³⁰各種不同的對外關係紛紛出籠，這些都成為務實外交的重要面向。台灣此時更積極在沒有邦交的地區，爭取設立各式的

²⁷ 《台灣關係法》(Taiwan Relations Act, 簡稱 TRA), 是1979年4月1日由美國總統卡特簽署, 並且追溯到同年1月1日生效的美國國內法。《台灣關係法》由18條法律所構成, 其內容有以下七個重點: 第一, 維持及促進美國國民及台灣人民商業及文化關係; 第二, 確保台灣人民的人權; 第三, 確保台灣的安全, 並提供防衛性武器給台灣; 第四, 任何企圖以非和平方式(包括杯葛或禁運)解決台灣未來的作為, 均會威脅太平洋和平與安全, 美國將嚴重關切; 第五, 如果有任何訴諸武力, 或其他手段, 危及台灣人民安全與社會經濟制度行動時, 美國將會反擊; 第六, 即使台美沒有外交關係, 台美間各項條約與協議仍有效; 第七, 授權成立美國在台協會(American Institute in Taiwan, AIT), 以代表新關係的台美方。

²⁸ 「台灣外交政策回顧」, 2006年12月1日。請參閱網址 [http: www.wretch.cc/loblog & article-id=9256340-85k-2007/10/01](http://www.wretch.cc/loblog&article-id=9256340-85k-2007/10/01).

²⁹ 同註二五。

³⁰ 「台灣外交政策回顧」, 2009-6年12月1日。請參閱 [http: www.wretch.cc/blog & article-id=9256340](http://www.wretch.cc/blog&article-id=9256340).

代表處、總領事館及辦事處，這些大量增設的駐外機構，除少部分能夠以中華民國名號設立之外，絕大部分都是以冠上「台北」為名目的。

面對台灣積極在國際上的務實外交策略，中共當局也展開外交攻勢加以反擊，而其最具體的目標，就是打擊台灣的重要邦交國家。1990年7月，中共挖走台灣在中東地區最重要的邦交國沙烏地阿拉伯，1992年台灣更失去數十年的盟邦南韓，也讓台灣在亞洲的邦交關係完全斷絕。1998年，台灣更失去南非這一個重要的非洲盟邦。此外，中共在1990年代與新加坡、印尼以及以色列等國建立外交關係。台海兩岸的外交戰爭，在這個時期進入你爭我奪的激烈狀態。

台灣再2000年5月出現第一次的政黨輪替，民進黨籍的陳水扁先生當選中華民國總統。陳水扁先生上台之後，除了延續李登輝總統時期務實外交之作法外，在推動對外關係的內容和策略上，呈現出不同的面貌，其中提出的「全民外交」、「民主外交」、「人權外交」，都反映出新的執政者的心思維和新作為，為台灣尋找國際出路的付出。

陳水扁政府提出的「全民外交」，其用意在於將民間社會的資源與網路，納入台灣的外交工作中來執行。當時政府外交做法之一，就是積極推動所謂「NGO外交」（非政府組織外交），結合並協助國內非政府組織與國際交流與合作，建立更多的國際網路與友誼的交往。

若將「全民外交」看成為當時台灣推動對外關係的一項途徑，則「民主外交」和「人權外交」就是我國外交政策的重要內容。冷戰事局的結束，民主潮流在世界各地廣泛傳播，民主、自由和人權已經成為二十一世紀人類的普世價值，這些普世價值也成為不同社會之間溝通與合作的重要基礎。

（二）我國不同階段的外交關係

國民政府遷台之後，積極展開對外關係，以謀求確保我國的國際地位。這個階段是外交鞏固時期：³¹當時我國致力於爭取有邦，謀求確保台灣光復大陸之政策。1950年，韓戰爆發，為阻止共產勢力的擴張，美國派第七艦隊協防台灣，中美兩國並於1954年簽訂中美共同防禦條約，美國長期提供台灣軍事及經濟上面的援助，使台灣成為太平洋地區反共防線重要的一環。在當時蘇聯屢次提出排斥我國在聯合國的代表權，但是我國成功地爭取友邦的支持，加以否決，阻止中共進入聯合國，以確保我國在聯合國的合法地位。

1970年帶我國的外交進入另一個階段，是彈性外交時期。1971年，聯合國通過接納中共入會，我國於是宣佈退出聯合國。其後，許多原先和我國有外交關係的國家紛紛與中共建立外交關係。1972年，日本首先承認中共，其他國家陸續跟進；1979年，美國也和中共建立外交關係，與我國斷交之外，並廢除中美共同條約。我國為了突破國際上不利的困境，於是政府採取彈性外交政策，致力於與我國沒有邦交的國家發展經濟、貿易、文化、科技等不同領域的實質關係，同時，盡力維持我國在國際組織的會籍和權利，並且鞏固既有的外交國家。另外，積極參加或舉辦各種國際會議，藉以增加各國對我的了解和合作，並且鼓勵各種

³¹ 「第九章 中華民國在台灣的政治變遷」，認識台灣『歷史篇』，國立編譯館主編。

民間之不同領域的國際交流。

1988 年李登輝先生黨選中華民國的總統，台灣的外交進入另外一個里程碑，這個階段是務實外交時期。這時候我國政府不再堅持中華民國代表中國唯一的合法政府，強調兩岸同處於分治的兩個洞等政治實體，中華民國是一主權獨立的國家，以經濟實力打破中共的外交封鎖，以確保中華民國的國際地位。

務實外交政策的引導之下，外交工作重點為加強與友邦的雙邊關係，提升與無邦交國家的實質關係，以及廣泛參加國際組織和活動。其結果，我國當時擁有將近三十國有邦交關係之外，與六十餘個無邦交國家設有近百個代表處或辦事處，並且參加了八百多的國際組織。

2000 年台灣總統選舉，陳水扁先生當選為中華民國的總統，台灣的外交上進入另一個里程碑。在兩岸和外交政策方面，陳水扁總統是一位台獨理念堅定的政治人物，但在中共和美國等各方壓力下他於 2000 年 5 月 20 日總統就職演說中提出了「四不一沒有」的承諾，暫時在一定程度上緩和了中共對他的疑慮，當時中國總理朱鎔基回應「四不一沒有」，³²中共將對陳水扁「聽其言、觀其行」。一年之後陳水扁總統提出「一邊一國」論，由於中共政府並不承認由中華民國台澎金馬地區人民民主選舉所產生的政治實體為一主權獨立的國家，因此中共政府對陳水扁提出的這些宣示強烈抗議，後來陳水扁依照台灣民眾的要求終止了「國統綱領」。

陳水扁在外交政策方面，還推出了「烽火外交」的政策，用大量金援友邦的方式，積極與中國大陸打邦交國爭奪戰，中華民國政府的邦交國的數量從陳水扁上台時的 31 個，減少為下台時的 25 個。由於陳水扁總統的外交政策多變，經常違背承諾，並不斷挑動中共敏感神經，製造台海危機，也導致了與中共關係的緊張，中美政府同將陳水扁歸類為“麻煩製造者”（troublemaker）。陳水扁總統還喜歡以「過境外交」的方式，以過境美國地點的不同，美國接待規格的高低，來作為台美關係的展示。在整個陳水扁執政的時期，兩岸關係長期處於低谷，台美關係也遭到惡化。

2004 年台灣的總統選舉，馬英九先生以高票當選為中華民國第十二任的總統，在陳水扁先生時期的兩岸之緊張而繃緊的關係，因為馬政府兩岸關係的態度大轉變，在許多方面呈現緩和的狀態，國際外交上的氛圍也和緩了許多。

馬英九政府的重要政策，在兩岸關係方面，以舉行江陳會談、簽訂 ECFA 等方式以加強兩岸合作；對於兩岸的政治地位，不同於李登輝時代以來的「特殊國與國關係」，改為主張「一中各表」，並且認同九二共識。外交政策上不同於陳水扁政府時代的「烽火外交」，改推行兩岸外交休兵的「活路外交」措施，以參加聯合國所屬的功能組織、與各國維繫實質關係為優先考慮，並大力推動與其他

³² 「四不」是指：1.不宣佈獨立 2.不更改國號 3.不推動兩國論入憲 4.不推動改變現狀的統獨公投
「一沒有」是指：沒有廢除國統綱領與國統會的問題。

當時陳水扁在中華民國第十任總統就職演說中表示：「只要中共無意對台動武，本人保證在任期之內，不會宣佈獨立，不會更改國號，不會推動兩國論入憲，不會推動改變現狀的統獨公投，也沒有廢除國統綱領與國統會的問題。」

國家的落地簽證。

四、當前兩岸在國際外交上之分析

李登輝與陳水扁雖為中華民國總統，但他們當政的二十年中，都有不同程度與方式上搞台獨行徑，因此必須在國際上爭取邦交國以壯聲勢。殆至中國在國際上對台灣施出外交孤立手段時，當時的台灣當局就更需要維護、甚至擴大現有的邦交國陣容，以爭取更多國家建交（或者避免現有的邦交國被大陸挖去）。所以自李登輝以來到陳水扁均不惜用盡方法在國際上爭取邦交國家。

兩岸外交休兵的概念，長久以來就有人提出，也引發各種爭議。2008 年總統大選前，國民黨總統候選人馬英九即曾提出「活路模式」(Modus Vivendi)、兩岸「互不否認」(Mutual Non-denial) 與「外交休兵」(Diplomatic Truce) 等概念。所謂「活路模式」，就是臺北與北京暫時擱置長達近六十年的爭議，和平共存，攜手合作，直到爭端解決。至於「互不否認」，如同其所指出的，就是現階段兩岸「相互承認做不到，相互否認沒必要，採相互不否認，雙方互動的空間就出來了」。「外交休兵」就是兩岸不僅不打外交戰，北京還支持台北參與國際組織。「外交休兵」的具體內容則包括兩岸不再在外交戰場上互挖牆角、北京同意台北參與國際組織，甚至也可擴及北京支持台北參加東南亞國協自由貿易區，以及中國大陸同意與臺灣合組兩岸共同市場等。³³

台海兩岸呈現和緩狀態且簽訂多項協議，表面上關係熱絡，但兩岸在邦交國的爭取上，雖然有外交休兵的默契，對涉及台灣加入國際組織的空間與參與名稱的問題，卻不僅沒有默契，更有可能醞釀成兩岸間的衝突。

兩岸和平指標涉及外交層面，至少有 5 項：兩岸外交衝突的程度、兩岸外交合作的程度、中國對台灣國際活動空間的善意或敵意、兩岸有無簽署外交諒解協定。在馬英九總統堅持「九二共識」之下，台灣的 23 個邦交國一個未減，顯示兩岸在邦交國數目的角力確有休兵默契。北京在 2009 年 5 月也讓「中華台北」成為「世界衛生大會」(WHA) 觀察員。2009 年，北京在印尼的「南海會議」上，同意與台北輪流主辦海洋事務專家的國際研討會。台海兩岸外交衝突程度有降低，但兩岸外交部卻無法像其功能性部會一樣，維持密切溝通的渠道。³⁴

2011 年，台海兩岸難有明顯的外交合作，大陸對台灣的國際活動空間開啟大門的可能性低。2008 年 3 月，台灣的「入聯公投」與「返聯公投」投票人數未達選民半數，2011 年就過了 3 年不能重提的門檻。馬政府在台灣成為 WHA 觀察員之後，宣示爭取有意義參與聯合國專門機構，並以《聯合國氣候變遷綱要公約》(UNFCCC) 及「國際民航組織 (ICAO)」觀察員，為優先推動的目標。

胡六點有抵制聲音

2010 年 3 月，歐洲議會以壓倒性多數表決通過決議案，「強烈支持」台灣以

³³ 陳一新，《美國對兩岸外交休兵的看法與反應》，台北：財團法人兩岸交流遠景基金會，2008 年 8 月出版，頁 175。

³⁴ 林正義：「兩岸外交休兵做一半」，(旺報，2011/2/19)

觀察員身分參與 ICAO 與 UNFCCC 兩個國際組織，因「台灣的參與對歐盟及全球利益至關重要」。2010 年 7 月，美國眾議院通過決議案，要求國務院採取行動支持台灣成為 ICAO 觀察員。

台灣不可能自限於 WHA 的參與，而胡錦濤在 2008 年底的 6 點談話，提報「對於台灣參與國際組織活動問題，在不造成『兩個中國』、『一中一台』的前提下，可以通過兩岸務實協商作出合情合理安排」。這顯然也不是僅限於 WHA 的參與。然而，中國內部卻有抵制的聲音，例如，在 2009 年哥本哈根氣候變遷高峰會，中國代表表示反對其他國家支持台灣加入 UNFCCC 為觀察員。依據中國社科院台灣研究所前所長許世銓的說法，北京的立場是個案處理，不可能有「一攬子」解決，互不為先例。

對馬政府而言，「親美、友日、和中」是國家安全戰略，但在執行時卻是挑戰不斷。馬總統要求官方文書改稱「中國」為「中國大陸」或「對岸」，而在棘手的事件如中日台的釣魚台爭端，與中菲台的詐欺犯遣送案件，選擇只對日本、菲律賓強硬，卻不對北京講硬話的現象。

海峽兩岸關係雖然雲消霧散，撥雲見日，在許多領域方面兩岸之間來往非常熱絡，但是在政治方面卻仍然荊棘滿途，中國頻頻要求台灣改名，台灣在主權或管轄權的受挫，卻可能斷喪馬英九的氣勢。³⁵

五、我國外交努力的方向

馬英九總統上任以來，積極推動「活路外交」政策，以民主、自由、和平等普世價值為基礎，推動以經濟、文化、人道為內涵之軟實力外交，為我國經濟開創活路，也為我國長遠發展創造有利的國際環境。

在「活路外交」政策的推動下，我國在外國際外交上呈現不可忽視的成果，對於我國未來國際外交上努力的方向分析如下：

一、推動「活路外交」，擴大國際空間

（一）鞏固與邦交國關係：除加強雙邊政要互訪外，外交部將續積極深化各項合作計畫，結合我國科技、經貿、醫療及農業等優勢，協助友邦發展，嘉惠友邦人民。

（二）增進與無邦交國實質關係：除繼續加強邀訪重要國家政要外，我國將持續推動與主要貿易夥伴洽簽經濟合作協定及司法互助協定等，以排除我對外貿易障礙，並增進我國權益。

（三）擴大參與國際組織及活動：我國將續積極參與國際組織及活動，加強對外文宣，累積國際友我力量，並推動友邦及友好國家支持我參與國際民航組織及聯合國氣候變化綱要公約等聯合國體系及功能性組織，以拓展我國國際空間。

二、加強公眾外交，發揮軟實力

（一）發揚中華文化：配合建國一百年，外交部規劃辦理「百年傳承 走出活路-中華民國外交史料特展」、「Love from Taiwan-臺灣與國際接軌」、「為民服務

³⁵ 同註三十一。

成果展」等系列活動，以增進國人及國際社會對我之正確認識。

(二) 協助 NGO 與國際接軌：續協助國內 NGO 參與國際事務活動，並辦理全民外交研習營等活動，加強我 NGO 在國際能見度。

(三) 擴大國際青年交流：續辦理「國際青年大使」、「臺灣獎助金」、「臺灣獎學金」、「外交部華語文獎學金」及「國際青年臺灣研習營」等活動，增進我國青年與國際青年交流機會。³⁶

三、以「尊嚴、自主、務實、靈活」之原則參與國際功能性組織。全力爭取有意義參與「國際民航組織」(ICAO)、「聯合國氣候變化綱要公約」(UNFCCC)及「世界衛生組織」(WHO) 相關機制及會議，並積極維護我國在已加入國際組織之地位及權益。

四、設立跨部會高階平台，整合相關部會意見共同推動經貿外交。政府將積極與主要貿易國洽簽經濟合作協議，為國內廠商拓展海外商機，以增加國內廠商出口競爭力。³⁷

六、結語

兩岸分治六十多年來的環境變化，回顧過去歷史由於政治、軍事上的對立，意識形態上的嚴重對立以及國際冷戰背景等因素，兩岸一直處於緊張而僵化的關係上，那種局勢是「中國分裂，兩岸分治」的嚴重對峙狀態。³⁸政治上的意識形態之束縛，兩岸劍拔弩張狀態時有所聞，軍事衝突不斷，是兩岸七零年代以前的寫照。現在兩岸互相有善意的釋出，兩岸的關係可謂「山窮水盡疑無路，柳暗花明又一村」，目前兩岸關係如果與過去對照，實在是「往事不堪回首」。雖然如此，但是中共仍然持續其軍事現代化的發展，阻撓我國對外的軍售，並且部署導彈對台灣進行威脅。過去在外交上兩岸的較勁，我國為了獲得國際上友邦國家的承認，在險惡的環境中吃盡苦頭，雖然在馬英九政府領導之下，有所謂「外交休兵」政策的提出，對岸也給我們善意的回應，在國際外交上氛圍緩和了許多，但是要記住一句話「生於憂患，死於安樂」，未來兩岸關係的變化我們無法預測，對於中共仍然沒有鬆口放棄「武力犯台」的情況下，我們對於目前的兩岸關係仍然是要步步為營，謹慎從事的。

參考文獻

王央城：《前瞻兩岸關係發展的趨勢》，台北，國防大學戰略研究所，2007年12月出版。

邱廷正：「兩岸外交競逐與展望」，台北，國防大學戰略研究所，2007年12月出版。

李景安：《兩岸軍事衝突與展望》，台北，國防大學戰略研究所，2007年12月出版。

³⁶ 「楊部長立法院第七屆第七期外交業務報告」(2011/3/14)。

³⁷ 「中華民國100年駐外使節會議」(2011/8/18)

³⁸ 李景安：《兩岸軍事衝突與展望》，台北，國防大學戰略研究所，2007年12月出版，頁104。

月出版。

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，1994年出版。

高朗：「後冷戰時期中共外交之變與不變」，政治科學論叢，第21期，2004年9月出版。

陳一新：《美國對兩岸外交休兵的看法與反應》，台北，財團法人兩岸交流遠景基金會，2008年8月出版。

蔡裕明：「法治的弔詭：中共『依法治國』的現實與考量」台北，中共研究，第36卷第3期，2002年3月出版。

馮玉軍：「2003年中國外交」，台北現代國際關係，第12期，2003年出版。

張所鵬：《一九九七，決戰聯合國：未完成的戰爭》，台北，商周，1994年出版。

張讚合：《兩岸變遷史》台北，周知文化，佛光大學聯合出版，1996年出版。

楊潔勉：《後冷戰時期的中美關係：外交政策比較研究》，上海，上海人民出版社，2001年出版。

孫哲：《結構性導航：中國「和平崛起」的外交新方略，世界經濟與政治》，北京：總第260期，2003年12月出版。

兩岸外交政策演變分析

Evolution Analysis of Both Sides Diplomacy Policy

摘要

國際環境的演變，由過去東西方的對峙情勢，隨著時間的推演，過去那種僵硬的強硬對峙情形改變了許多。臺海兩岸關係也由過去的嚴重對峙的關係演變成較為緩和的狀態。當前影響中華民國國家安全的環境因素是兩岸關係的發展，由於中共對台政策的目標為「和平統一，一國兩制」（仍不放棄武力犯台），在策略上運作則是採取「政治上矮化，外交上孤立，軍事上恫嚇，經濟上利誘」的作為，因此兩岸關係的發展，影響我國國家安全甚大。

關鍵詞：國際環境、對峙、國家安全、兩岸關係、和平統一，一國兩制、對台政策、武力犯台