

「『外交休兵』對我國推動國際外交之影響」
專案調查研究乙案

目 錄

第一章 專案調查研究主旨	1
一、 研究緣起	1
二、 研究目的	1
三、 研究範疇	1
第二章 問題背景與現況分析	2
一、 問題背景	2
二、 現況分析	3
第三章 研究方法與過程	4
一、 研究方法	4
二、 研究過程	5
第四章 文獻探討	5
一、 相關理論	5
二、 專文及研討會	7
三、 媒體報導	12
四、 政府機關網站資料	22
第五章 外交休兵的源起、意義、目標與理論內涵	34
一、 外交休兵的源起	34
二、 外交休兵的意義	37
三、 外交休兵的目標與衡量指標	39
四、 外交休兵的層面	46
第六章 外交休兵的國際因素	49

一、 民進黨政府烽火外交的檢討	49
二、 邦交國的反應	53
三、 非邦交國的反應	58
第七章 外交休兵的兩岸因素	72
一、 民進黨執政時期兩岸關係的回顧	72
二、 中國大陸對於外交休兵的反應	75
三、 中國大陸對我外交休兵政策的反應	85
四、 臺灣內部對於外交休兵的反面意見	91
第八章 外交休兵之挑戰與回應	97
一、 主權議題	97
二、 國際宣傳	112
三、 兩岸談判	120
四、 國內整合	131
第九章 結論與建議	136
參考文獻	151
附錄	158
附錄一 我國目前 23 個邦交國	158
附錄二 駐外館處	159

「外交休兵」對我國推動國際外交之影響 專案調查研究

第一章 專案調查研究主旨

一、研究緣起

依民國（下同）97年8月20日本院外交及僑政委員會第4屆第1次會議決議辦理（97年8月29日院臺調壹字第0970800207號函併案辦理）。

二、研究目的

- （一）瞭解「外交休兵」政策推動之背景、意涵及所欲達成之政策目標。
- （二）研析「外交休兵」政策於國內外面臨之各項挑戰。
- （三）分析兩岸及國際因素對於「外交休兵」政策成敗之關聯及影響。
- （四）分析「外交休兵」政策對我拓展國際空間之關聯及影響。
- （五）綜整學者專家論點提出建議，促請政府正視「外交休兵」之各項問題，並積極研提可行因應措施。

三、研究範疇

- （一）外交部部長歐鴻鍊表示，我亟需在外交上以創新思維因勢利導，將中國大陸威脅極小化及我國家利益極大化，才能累積外交籌碼，有效拓展國際空間。政府推動「活路外交」就是要在外交上採取「尊嚴、自主、務實、靈活」之作法，為我國對外關係找到一條新出路，確保國家最大利益，而「活路外交」包含「外交休兵」與「積極外交」兩個面向。
- （二）本調查研究將針對「外交休兵」的政策面向，深入瞭解外交部、行政院大陸委員會（下稱陸委會）及國防部等單位之具體因應措施，以完成本研究目的

第二章 問題背景與現況分析

一、問題背景

- (一)就我外交政策而言，一般可區分為兩蔣時期「漢賊不兩立外交政策」、李登輝總統時期的「務實外交政策」及陳水扁總統的所謂「烽火外交政策」¹。兩蔣時期之外交政策屬零合遊戲，「中華民國」與「中華人民共和國」在國際社會上是互為排斥的，但在我退出聯合國之後，又有「經貿外交」之彈性空間；李登輝總統時期仍主張「一個中國」，但強調「分裂分治」的事實，「中華民國」與「中華人民共和國」是兩個對等的政治實體²；而「烽火外交」則泛稱兩岸在外交戰場上全面烽火，以各種手段互挖對方之邦交國。
- (二)自 70 至 76 年我國之邦交國數，始終維持在 23 至 25 國，77 年曾降至 22 個；李登輝總統任內推動「務實外交」，始於 85 年提升至 31 國；又經民進黨執政 8 年後，邦交國又遽降至 23 國（如附錄一），相對中國大陸邦交國數高達 177 國，我國外交處境極為艱難。97 年總統選舉過程中，馬英九提出「外交休兵」之外交政策，引起國人、兩岸及國際間之關注。
- (三)外交是政府施政之一部分，與人民福祉息息相關，任何外交措施都為增進國民與國家的利益；我國過去之外交思惟，過於重視雙邊邦交國關係，然我國力與資源有限，外交空間之拓展，不能僅迷信邦交國之數字，外交資源應予善用。爰此，「外交休兵

¹ 即為攻擊性或衝撞式的外交政策。

² 洪丁福，85 年：151；高朗 85 年：22-31。

」之實際政策內容究竟為何？是否就是與對岸之中共「互不挖牆角」？中共的態度又是如何？我國與其他邦交國的關係應如何維持？又外交是內政的延長，內政是非多，則外交是非亦會多，在野的黨民進黨似乎對「外交休兵」政策頗為批評，而國人對「外交休兵」之疑慮及支持為何？本院為瞭解「外交休兵」對我國推動國際外交及兩岸關係之影響，實有深入瞭解之必要，俾有效監督政府施政。

二、現況分析

(一)馬英九在競選總統過程中，除批評「烽火外交」是「使臺灣在國際社會處於前所未有的孤立困境」的主因外，更對外交政策提出所謂的「活路外交」，要臺灣政府終結虛耗的「烽火外交」，並在兼顧尊嚴前提下，以「九二共識」為基礎³，在互不否認的情況下，與對岸展開務實協商，尋求彼此可以雙贏的平衡點，將來不管在雙邊關係或國際組織的參與，兩岸都應休兵，避免互相消耗資源。

(二)97年4月21日，內定接任外交部長之歐鴻鍊大使於舉辦記者會中，主動提及「外交休兵」後，該政策始受到各界注意。5月10日馬英九於「臺灣與國際關係的新紀元」學術研討會開幕式致詞中，提及新政府上任後，除就直航、陸客來臺、投資鬆綁及爭端解決機制等經貿議題與對岸談判外，還將擴及和平協議與國際空間，若兩岸能「外交休兵」，必可達到雙贏。5月20日馬總統就職演說時，呼籲兩岸不論在臺灣海峽或國際社會，都應該「和解休兵」，並在國際組織及活動中相互協助、彼此尊重。

³ 96年11月2日海基會發出五點聲明，強調所謂「九二共識」的說法是前陸委會主委蘇起在89年4月，首度提出「兩岸回到1992年共識」的提議，並開始向各界推銷「九二共識」一詞，後來中國呼應這個名詞，並在90年7月，正式提出將「九二共識」做為恢復兩岸正常互動協商的前提與條件。

「外交休兵」顯已成為馬政府的外交政策。

第三章 研究方法與過程

一、研究方法

(一)文獻分析：

文獻分析可將所蒐集之各篇文獻視為一筆筆質化的資料，佐證對其針對探討問題包含之各個觀點。本研析報告將廣泛蒐集有關文獻，主要將經由圖書館及學術網路與總統府、外交部、陸委會、國防部等網站等途徑，蒐集相關專書、期刊、論文、研究報告、會議紀錄、政府出版品、官方政策與報章雜誌等資料，並予以彙整、摘要、歸納、分析及運用。

(二)深度訪談：

本調查研究主要是採取「半結構化訪談」，訪談前先提供訪談對象結構性之問題，由受訪談者自由表達其意見，提出相關調查經驗與案例，以獲得更廣泛及完整的資料，並分析所有受訪談者之共同性與差異性。

訪談對象包含相關學者專家及機關官員，並以舉辦諮詢會議形態進行訪談，計分為國際關係組（97年10月15日上午）、兩岸關係組（97年10月20日下午）及外交部與陸委會有關官員（97年9月8日及10月23日下午），多方進行請益訪談，以集思廣益提出相關參考意見；相關訪談成員如下：

1、學者專家：

(1)國際關係組：

李明（政治大學外交系教授）、林正義（中央研究院歐美所研究員）、陳錫蕃（國家政策

研究基金會國家安全組召集人)、陳一新(淡江大學美國研究所教授)、張亞中(臺灣大學政治系教授)。

(2)兩岸關係組：

施正峰(國立東華大學原住民民族學院院長)、張榮恭(國民黨副秘書長)、張麟徵(國立臺灣大學政治系兼任教授)、楊開煌(銘傳大學公共事務系教授、中國大陸研究學會理事長)、劉復國(政治大學國際關係研究中心研究員)及賴怡忠(馬偕醫護管理專科學校通識中心專任助理教授、前民進黨中國事務部主任)。

2、有關機關官員：

外交部次長夏立言及研究設計委員會主任委員與駐外代表、陸委會副主任委員劉德勳暨相關人員。

二、研究過程

本調查研究過程可概分三個階段，第一階段為指出研究目的，並進行外交休兵之相關資料蒐集與文獻探討與提出研究設計；在建立起研究架構之後，將進行第二階段之深度訪談；第三階段為資料彙整與分析，並依據理論基礎及研究發現提出問題之解決對策。

第四章 文獻探討

一、相關理論

(一)外交政策：

- 1、Holsti(1995年)指出，一般國家之外交政策有4個具體目標：(1)安全(security)；(2)自主性(autonomy)；(3)廣義的福利(welfare, broadly conceived)；(4)地位與聲望(status and

prestige)。多數政府會致力將利益價值予以極大化，以回應所面對的問題。

- 2、李登科教授（84年）認為在現實主義觀念中，各國外交政策之目的在擴大國家利益，外交政策就是各國為適應國際環境變遷所採取的行為。外交政策的決策都是理性的，其決策步驟：(1)依據客觀事實界定情況；(2)明確設定目標；(3)考慮所有可能之方案；(4)選擇利益最大化之方案；(5)採取必要之行動以執行決策。
- 3、王宏文(91年)彙整學者見解後，認為傳統外交政策之執行，是以政府行政系統與行政官僚為主，然在廣義的外交定義上，包含非政府部門，只要能達成國家利益之爭取、外交目標之實踐，都可為外交政策之執行者，因此「第二軌外交」(track two diplomacy)遂成為外交之新內涵之一。

(二)小國外交政策：

- 1、East(1973年)教授定義小國外交相對於大國言，其特徵：(1)低程度參與國際事務；(2)高程度參與國際組織；(3)高程度支持國際法則規範；(4)避免將使用武力當作國家的策略；(5)避免孤立或疏遠強國；(6)對於外交事務只有較狹隘的功能及地緣觀；(7)在國際議題上通常採道德及標準的立場。
- 2、丁永康(84年)教授將小國外交政策的特徵歸納為：(1)參與國際事務頻率較低；(2)外交活動空間狹窄，只能專注區域性的事務及有直接相關的事情；(3)外交政策執行以經濟為主，俾能從最少資源中謀取最大利益；(4)強調道德，提供國際上高水準的法制規範；(5)強調國際主義、參與區域性國際組織，俾能從中彌補小國有限資源之不

足；(6)鷹派或鴿派？小國各有不同主張，或採用獨斷或順從的外交政策。

(三)兩岸和平整合模式（邱垂正，97年）：

- 1、國協、邦聯：著重兩岸未來整合架構研究，名稱包含「邦聯」、「中華國協」、「中華聯盟」、「一國兩府」、「中華共同體」、「大中華經濟圈」、「民族內國協」、「一邦多治」等。
- 2、經濟整合論：從區域主義之形成與區域整合發展談兩岸整合，如副總統蕭萬長之「兩岸共同市場模式」、鄭竹園教授之「大中華共同市場」、朱景鵬之「區域整合論」等。
- 3、西方之分裂國家：西歐社會之整合經驗，如歐盟之整合，但不一定適用於兩岸。
- 4、國內政黨之主張：陳前總統之「四不一沒有」及「統合論」，馬總統之「五要」等。
- 5、中共之主張：主要為「一個中國」原則，大陸學者多採「一國兩制」及「一中」之論調。
- 6、美國之主張：多次重申遵循「三公報」及「一個中國」政策，並鼓勵兩岸對話。

二、專文及研討會

(一)97年6月4日「兩岸『外交休兵』應有之規劃與作為」座談會：

1、未來兩岸外交休兵之範圍：

(1)國際組織層次：如聯合國、世衛、世貿等主要國際組織，以及 APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation, 亞太經濟合作) 或其他以主權國家為入會資格的次國際集合體。國際組織因事涉國家主權爭議，較缺乏彈性，中共絕不會讓步，除非改以「中華臺北」或其他明顯以中共為主體、我為附庸的形式申請入會。

- (2) 邦交國層次：中美洲國家政府常因國內經濟發展需求及民間企業催促，而被迫與中國大陸發展政經關係，對我而言有休兵的急迫性。兩岸外交休兵靠的不只是雙方領導人的誠意，它還需要實施的步驟與細膩的外政策思維。
- (3) 無邦交國之層次：外交休兵如成為事實，中國大陸逐漸以個案方式容許我國加入國際組織，中共將面對如何重新詮釋「只有一個中國，臺灣是中國領土的一部分」的難題。如臺灣以「中華臺北」加入 WHO (World Health Organization, 世界衛生組織)，也許中共會接受，國際間的反應不會太大；但如果各案數量增加，是否會產生「從量變到質變」的疑慮，據判中共仍將繼續強調「一中原則」。
- (4) 非政府組織層次：以往兩岸經常會在非政府間國際組織前述場合出現短兵相接的情形。如中方利用體育活動(無論是否屬奧運比賽項目)、文化藝術展覽，或與政治毫無牽連的旅遊活動，就我方懸掛國旗或使用名稱問題，對主辦單位抗議或施壓。

2、我方對策：

- (1) 對國際因應面向：短期應厚植經濟實力，讓國際社會無法忽視臺灣的存在，並有必要改變慣用的金援手段，而改用人道主義、善治及文化優勢的思維，以提高臺灣的知名度和能見度。中程目標應致力促成與北京達成政治和解，利用談判協商與對岸進動信心建立措施(CBMs)，終而達成兩岸簽署和平協議之戰略目標。
- (2) 對兩岸議題因應面向：藉加強經貿合作來塑造有利於復談的氣氛與條件。中國大陸暫時的放

棄「挖牆角」可能可以預期，但絕不意謂同意臺灣有執行外交的權利，應是指如何讓臺灣在中國大陸同意下，以非主權國家身分參與國際組織，藉此減低臺灣人民對中國大陸的敵意。

- (3) 對國內議題因應面向：國、民兩黨對兩岸外交休兵的分歧，民進黨質疑馬政府確保國家主權與臺灣尊嚴的意志，更不相信北京會有善意。
- (4) 國內各界的疑慮：有人認為「以中華臺北加入國際組織，是對臺灣主權的退讓，也忽略中國大陸對臺灣國際空間打壓的事實。」亦有認為「外交休兵的實質內涵，是中國大陸休兵、臺灣進攻，北京方面不太可能同意。」、「外交休兵定義不明，如果是談維持現狀，臺灣社會不太可能接受」、「倡議外交休兵，首先要自問，願不願意從此消弭國際上兩個中國大陸並存或競爭的可能？北京怎知道外交休兵不會是臺獨的緩兵之計呢？」顯示外交休兵尚未在內部做好溝通及達成共識，將是我政府面對的難題之一。

(二) 兩岸外交休兵新思維（林碧炤，97年）：

1、林碧炤（政治大學外交系教授兼副校長）：

- (1) 外交休兵是臺灣國際空間的維護與合理擴充，非單向操作，要與整體大陸政策結合，成為整體政策之一環。
- (2) 休兵在戰爭進行過程中只是一個階段，後來一定要有談判，完成和平協議，最後恢復常態；推動過程之層次：1. 臺灣內部溝通；2. 兩岸間溝通與相互學習；3. 與第三國適當的溝通；4. 與大國諮商及洽商。
- (3) 外交休兵能否有效仍待觀察，對岸或許可暫緩

建交，但要期待在主權上讓步，是不切實際的想法。若有經貿協商作為經驗，再談政治協商，是合理的安排。

2、李明（政治大學外交系教授）：

（1）外交休兵是在建立互信機制後，跳脫過去挖牆腳的挑釁性外交，以開創我國國際活動空間，同時不妨礙中國大陸的國際活動，進而相互合作。

（2）外交休兵可分為如下層次加以實踐：

<1>建立互信：互不否認對方、臺灣擴大直航頻率與規模、停止批判臺灣爭取國際空間、馬總統經常宣示外交休兵之理念並期待對岸善意回應。

<2>互惠合作：不互挖邦交國、中國大陸不杯葛與臺灣共同出席國際活動、中國大陸可考慮臺灣以觀察員身分加入世界銀行（International Bank of Reconstruction and Development, IBRD）等組織、兩岸可於公開場合交談。

<3>共存共榮：相互照顧海外僑民、可於國際組織分擁席位、中國大陸允許臺灣以中華臺北成為聯合國觀察員、互設代表處或聯絡辦事處、中國大陸不反對臺灣與美日等國建立外交關係。

3、董立文（中央警察大學公共安全系副教授）：外交休兵是外交承認、彼此對對方外交立場的調整、中國大陸全面停止對臺灣的外交打擊、兩岸優先於外交、雙方相互協助及尊重、有條件給予臺灣國際空間、互不挖邦交國。外交共存比外交休兵之詞更佳。

4、蔡明彥（中興大學國際政治研究所副教授）：

（1）兩岸外交休兵之可能方式：停止邦交國爭奪、中國大陸同意臺灣以特殊名義加入特定國際組織、謹慎處理對方關切的涉外活動（如入聯案、軍售、自由貿易協定【Free Trade Agreement, FTA】）。

（2）美國是否會重新定位臺美關係？一旦美臺戰略互信弱化，美國逐漸疏離臺灣，讓臺灣在兩岸互動過程中缺乏戰略籌碼，除倒向中國大陸外，別無其他戰略選項。

5、湯紹成（政治大學國際關係研究中心副研究員）：

（1）「德國模式」之非外國的定位、特殊關係、放棄國際封鎖、屋頂理論（一個民族、兩個國家）、軍事互信機制、共同編訂教科書等，都值得學習。

（2）歐盟仍堅持一中原則與和平解決之立場，反對單方面改變現狀，主張信任建立機制與積極對話，並加強臺灣的經貿發展。

（3）兩岸政策若能於國安會下或行政院內設立任務編組之委員會，始能制定出合宜之政策。

（三）兩岸歷史機遇應從外交休兵做起（謝志傳，97年）：

1、不少國家利用兩岸的矛盾得利，不僅使得兩岸關係雪上加霜，也使得部分政客利用此走向臺獨。大陸不斷挖臺灣邦交國，只是把臺灣逼向獨立一途。

2、外交休兵是大陸單方面可以辦到的事，並不需要兩岸協商。兩岸除經貿更加開放與合作之外，大陸應該放棄既有的圍堵思維，先做到單方面外交休兵，替兩岸良性互動與發展立下基礎。

（四）從「外交休兵」到「共存共榮」（趙春山，97年）：

1、兩岸執政當局最大的共識是「經貿先行」，之外最

關切的議題，就是「國際空間」的部分。

- 2、民進黨執政期間，在爭取邦交國的作法，予人勞民傷財的印象，如巴紐案。
- 3、兩岸應共同體認外交休兵的目的是促使雙方「共存共榮」，就是建立兩岸「非零和」的關係，有助雙方趨近融合。。
- 4、兩岸可從「相互依存」的理論來建構彼此的關係，來共同面對全球化及區域整合的衝擊。

(五)如何處理兩岸外交休兵（蔡瑋，97年）：

- 1、兩岸雙方委託有興趣與能力參與第二軌對話之學者，分門別類從事共同研究。
- 2、須從簡單、不涉及主權象徵意義之議題及組織開始做起，國務院臺灣事務辦公室（下稱國臺辦）主任王毅表示兩岸應該「共同努力、創造條件、擱置爭議、相互協商」，亦值得參考。

(六)外交休兵，務實互動，建立互信(李正修，97年)：

- 1、中共總理溫家寶於97年9月24日在聯合國大會上重申其「捍衛中國大陸的主權和領土完整的決心」，但有關臺灣的各項議題卻隻字未提。這是我國從82年向聯合國提出申請案以來，中共當局首度避開敏感的臺灣問題。溫家寶的發言其實正面回應馬總統所提出的外交休兵。
- 2、美國首度經由駐聯合國代表團發表聲明，支援臺灣參與聯合國專門機構外，專責歐盟外交及安全事務的索拉納（Javier Solana），也代表歐盟表達支援臺灣參與聯合國專門機構的活動。美國官員葛林斯潘(Alan Greenspan)表示，倘若北京在98年的世界衛生組織大會中，無法讓馬總統取得相當的善意回應，則將面臨來自反對黨的強大壓力。

三、媒體報導

(一)外交休兵的背後（王時思，97年8月12日）：

1、「烽火外交」源自91年聯合報社論標題，以暗示「不負責任」、「到處放火」的潛在印象。然在對日關係上卻建立互信關係，日本前首相安倍晉三都曾公開表達民進黨時期的臺日關係，更勝李登輝總統執政時期。

2、外交休兵表示一切的主控權交給中國大陸，休兵的不是外交而是主權。民進黨政府只有以臺灣主體性為前提的外交才有意義；而對於國民黨政府來說，臺灣主權卻只是一個可以交換的談判籌碼。

(二)美中為何對外交休兵有意見（聯合報專文，97年8月18日）：

1、美國態度：

(1)薄瑞光(Raymond F. Burghardt)與馬會面時提到，兩岸對話可分三階段發展，第一階段先處理包機議題，第二階段談兩岸經貿合作，第三階段再談判兩岸和平協定、減少軍事威脅與參與國際組織等敏感議題。顯示美國早就預料到兩岸至少要在第三階段談判時，才有可能觸及外交休兵的議題。

(2)美國副國務卿尼格羅龐提在參議院外交委會作證時指出，儘管華府支持臺灣以觀察員身分參加世界衛生大會，但是世界衛生組織仍有不同意見（即是：北京仍有不同意見）。

(3)97年6月19日，美國國務卿賴斯(Condoleezza Rice)接受華爾街日報專訪指出，美國樂見臺北參加世界衛生組織，華府鼓勵兩岸改善關係，但美國與臺灣關係也很好；其不啻警告，如果臺北不分輕重緩急，一味追求兩岸外交休兵，卻忽視美國的想法，未必是明智之舉。

2、華府迄未公開表態反對兩岸外交休兵，也未必完全反對，只是美中高層溝通管道暢通，比臺北更瞭解北京對兩岸外交休兵的想法。兩岸外交休兵的問題上，臺北需與華府多作溝通，以取得美方的諒解與支持。

(三)曹興誠主導，力促國防、外交休兵（聯合晚報焦點新聞，97年8月22日）：

1、由前聯電董事長曹興誠主導，以促進兩岸和平為宗旨的兩岸和平基金會，第一步就是力促兩岸國防、外交休兵，調降相關預算比例。

2、邱毅表示，在兩岸和平發展的架構下，政府應該有新的預算結構。成立兩岸和平基金會是要影響政府預算編列，如下年度預算結構及過去兩岸對抗的情況沒有差別的話，下策就是遊說立委，運作刪除國防、外交預算。

(四)外交休兵內容沒說清（鄭端耀，97年8月24日）：

1、在當前中國大陸國力日上，國際大環境現實難以撼動的情形下，外交休兵是不得已的主張；國人亦不忍再見到大量資源浪費於無謂的外交消耗戰，並連帶產生諸多政治弊端和國際醜聞。

2、外交休兵最主要取決於對方回應；如果對岸相應不理，甚至持續採取強勢攻伐，我方可做的並不多。不過北京不樂見兩岸關係惡化的後果。

3、我方於外交休兵政策至少應有的認知與作為：

(1)現階段應以培養雙方互信為主，可本漸進主義原則，在個案中逐步累積善意及互信。

(2)不宜對外交休兵有太高期望，北京不會改變「一中原則」及當前國際組織規範，最多只會在現有架構下尋求可討論的空間。

(3)對外交休兵籌擬一套完整的論述及具體方案

，政府應成立任務小組，為未來兩岸空間之談判預作準備。

(4)外交休兵除牽涉兩岸之外，還包括我邦交國、友邦及國際社群的關係，以及國內民意反應，應做好有效溝通及建立共識。

(五)外交休兵有活路嗎(甘逸驊，97年9月1日)：

- 1、外交休兵的戰術，應只針對容易產生惡性競爭的雙邊邦交關係上，須是一種友善的展現，以形塑有利於區域安全的環境，無論是對中國大陸或是我盟邦，都須讓其瞭解我們「休兵」的用心與誠意。
- 2、外交休兵也必須具備對內的意涵，臺灣人民早已厭倦「金援外交」(Checkbook Diplomacy)等污名化封號，當然也應站在國際道德的高度，以追求和平做為終極的目標。
- 3、大戰略在於提升臺灣整體的利益與尊嚴，所以須同時擴大在國際社會的空間，確實扮演一個和平締造者的角色，這有賴於我國在「軟實力」與「硬實力」的強化。
- 4、有義務對國人與國際社會加以闡釋與釐清：
 - (1)外交休兵是否過早透露談判底線的質疑？「休兵」的戰術只是眾多路線之一，而且率先展現我方誠意，以促使對方善意回應，也是談判的策略。
 - (2)外交休兵是否過於消極？政府也須展現我外交政策主動積極面，如在多邊組織的參與或是國際人道的救援。
 - (3)政府須說明「休兵」是塑造有利於我國發展外交空間的環境，如中共反應未如我方預期，我盟邦終能理解誰為「麻煩製造者」，進而支持我擴大國際參與的訴求。

(4)是否過於親中而招致盟邦疑慮？政府有義務向國際社會闡釋，活路外交之目的在於避免「零和」，以創造各方均能獲利的雙贏局面。

(六)外交休兵祭五不機密預算大減(中時電子報，97年9月2日)：

- 1、據透露，高層指示「五不外交」之主軸包含：「友邦不增、機密預算不漲(反降三成三)、不強調國家參與聯合國、不主動建交、不墨守121個外館數字」(目前我國之駐外館處【含大使館、代表處及辦事處】計有126處，包含83個國家，如附錄二)。
- 2、某重要戰區主管比較過去10年來，高層無不指示「增加友邦」為要務，但現今其轄區曾出現不少「探路」的機會，但往上呈報後卻得到「不要妄動」的答案，第一線外交官確實有點「不知為何而戰」。
- 3、外交機密預算95年度編逾43億，96年度超過47.9億，97年度飆高到57.7億，98年度卻驟降到38億元；其占整體外交預算的比率，也從上年度18%銳減為12%，以後友邦來要錢，恐怕要兩手一攤。但高層強調「外交主力鎖定在鞏固邦交，一來把錢花在刀口上，二來符合立院期待機密預算透明化，因此過去用來籌措打通建交窗口、援助友邦建設、高層祕密出訪、機密管道補助的資源當然會降低」，且98年度外交總預算為304億元，比97年還多5億多，並沒有外交鬆懈的意味。
- 4、外交官坦言，過去每年5月世界衛生組織及9月聯合國這兩大戰役，外館無不疲於奔命，資源用盡也要駐在國點頭答應幫我提案、發言，今年的說帖「不慍不火」，也就沒必要為難朋友，兩國的外

交官大家都鬆一口氣。

(七)共生外交，外交休兵之再斟酌（聯合報焦點，97年9月7日）：

1、問題：

(1)外交休兵易產生靜止、消極、負面、減法或不作為的聯想，尤其外交上不能操之在我的因素極大，隨時皆會發生我欲休而彼不休，或彼欲休而我卻不能休的情勢，以致外交休兵隨時會形成危機或風險。外交休兵這個命題，只留下「休」的印象，卻不能凸顯應有的進取精神。

(2)北京雖似已顯現若干善意（邦交國零和戰），但對臺北欲爭取的部分，仍持過度保守的立場。另民進黨迄今仍主張「臺灣國」，馬政府處境是：北京不讓、臺獨不退，而且北京愈不讓、臺獨愈不退，臺獨愈不退、北京愈不讓。97年5月8日，新加坡內閣資政李光耀就預言，臺灣的國際空間不易有明顯的進展，其理由是「北京必須考慮未來若再度出現民進黨政府時，臺灣可能會利用這個多出來的空間」。

2、建議：

(1)「共生外交」的概念也許會比「外交休兵」好些，「共生外交」可視為「九二共識」的延伸，標舉共生是兩岸須一致維護的共同價值，外交休兵將只是一個下位概念。

(2)外交休兵是指應休者休（烽火外交），或不得不休者休（邦交國的零和戰），或暫時無解者休（進入聯合國）；然而對於必須及可以爭取或改善的外交事項，非但不能休，反而應當全力以赴。如將臺灣建設為「亞太平臺」、在雙邊自由貿易協定或爭取參與東協等議題上尋求

突破。

(八)兩岸撒重金奪邦交，馮寄臺：損血汗錢損尊嚴（聯合晚報焦點，97年9月12日）、暴君在聯合國為我發言真諷刺（聯合報民意論壇，97年9月11日）：

- 1、馮寄臺（駐日代表）透露過去若干友邦利用我希望入聯，向我要求現金補助，此第三世界國家乘兩岸之間的烽火，遊走兩岸乘機海削，即使中國大陸也難逃勒索。
- 2、過去有若干國元首或外交部長，在我提供全團紐約來回頭等機票與當地五星級食宿下，在聯合國大會慷慨發言助我，但走下講臺後就立即直奔我駐紐約辦事處要求現金補助。賴比瑞亞（Republic of Liberia）與我斷交前，在聯合國大會上為我執言，但該國前總統泰勒（Charles Ghankay Taylor）殺人如麻，目前因血腥鑽石案入監服刑，在聯合國的各國元首及代表，看到泰勒為臺灣入聯做訴求，對民主自由的臺灣，是多大的諷刺。
- 3、中國大陸不願意看到我繼續推動「烽火外交」，但大陸如繼續擠壓臺灣國際空間，臺灣勢必與大陸漸行漸遠，中共也可能做出不理性的舉動，屆時必然是兩敗俱傷。外交休兵是在兩岸間化異求同，擱置爭議的一個妥協結果，但宜少說多做。

(九)尖峰對話，雙邊磋商，外交可休兵（蔣孝嚴，97年9月29日）：

- 1、今年外交部依舊在聯大策動友邦提案，要求支持臺灣參與聯合國專門組織，遭到大陸駐聯大代表王光亞痛批臺灣「沒有資格」，並遭民進黨全面否定「外交休兵」，甚至謔稱是「外交休克」。
- 2、政府推動外交休兵時，須告訴民眾政府已無意也無力再「金援外交」，並已與對岸協商取得共識，雙

方不再為邦交國數字虛耗資源。當獲得民眾支持後，就不會有非理性的反彈。其中最重要的部分在於事先與大陸的協商，此一協商必須讓民眾看到它的過程。

- 3、外交休兵的執行有兩個要件：一、雙邊而非單向；二、同時而不分先後。換言之，是兩岸同時外交休兵，臺灣才不會被成為單方的示好。

(十)解析馬英九兩岸政策（林碧炤，97年10月4日）：
：「外交休兵」為兩岸間的「君子協定」，是一種對另一方言行的期待。

(十一)綠營辦講座談 CEPA 和平協議（聯合報，97年10月5日）：

- 1、中共提出兩岸可簽訂 CEPA（更緊密經貿關係安排）協議，此舉等於承認臺灣是中國大陸的一部分。
- 2、前國安會諮詢委員林佳龍表示 CEPA 是中共商務部提議與臺灣簽署，執政黨有意把「和平協議」交由立法院表決通過，應交由公投，才符合民主原則與精神。
- 3、蔡同榮表示，馬英九強調「外交休兵」，得到的卻是中國大陸以「中國臺灣」、「中國臺北」的「善意」回應，臺灣主權可能在執政黨讓步下，漸漸被出賣；與中共簽署和平協議，等於簽署「投降」書。

(十二)軍購與兩岸，美國與中共馬政府，小心摔下翹翹板（張亞中，97年10月6日）：

- 1、馬總統上任以後，嘗試在兩岸的經濟與政治、美國與中共，這兩個相互又是連動的翹翹板上取得平衡。對於與中國大陸的戰略構想是「先經濟、後政治」，對美仍延續以往的戰略，透過武器採購使美國相信臺灣不會偏向中國大陸。

- 2、此次美方排除臺灣想要的潛艦先期評估及通用直升機，F16 C/D 更早已胎死腹中，顯示美國並沒有同意出售任何戰略意涵的武器，只提供防衛性的武器。但中共還是向美方提出強烈抗議和譴責。
- 3、馬總統 8 月 4 日在外交部闡述「活路外交」、「外交休兵」的理念與策略，但同一個場合又宣示「國防預算不低於國內生產毛額 3%」，並積極向美遊說軍購。美國與中共對此次軍售案的反應可看出，臺灣似乎很難在美中臺三角關係中得到想要的，美國與中共暫時分別以「新臺幣 2 千 1 百億元的軍售」與「開放觀光客、包機直航等惠臺政策」來滿足新政府，但長期下來美國與中共是否會滿意馬政府的行為？如馬政府不能提出超越現有思維的戰略構想，民眾是會憂慮的。

(十三)馬：推動修憲，盼任內簽和平協定（中國時報，97 年 10 月 19 日）：

- 1、馬英九總統於接受印度英文戰略學術季刊「印度暨全球事務（India and Global Affairs）」2008 年第 4 期專訪時，拋出「任期內儘量完成與北京簽署和平協定」的重要訊息，並強調與中國大陸建立軍事互信機制或兩岸和平協定沒有時間表，及並首度提出憲改時程表，希望從 97 年起，能啟動臺灣民主第二階段改革。
- 2、國安高層分析，劉內閣上任 5 個月來，第一階段就是以「外交休兵」為兩岸戰略定調，目前已進入第二階段的「法令鬆綁」，就是兩岸週末包機與陸客來臺的啟動，同時二度「江陳會」觸及兩岸的海空關係正常化議題和事務性協商。待雙方具互惠互利的基礎之後，第三階段才可能邁向所謂臺灣的國際空間談判，以及兩岸和平協定問題。先

經濟後政治的步驟不會改變，第一要務仍在逐步建立互信基礎。

(十四)我外交休兵，巴拉圭改巴拿馬模式（中國時報，97年10月20日）：

- 1、巴拉圭外長宣布尋求與中國大陸的建交過程將無限期延長，並決定以巴拿馬模式尋求最大經濟利益。總統魯戈97年8月15日就任後，與中國大陸展開正式外交接觸，曾利用9月底出席聯合國大會時正式向北京表態，強調過去承認中華民國將劃下句點，並強調接受臺灣捐贈不再代表巴拉圭必須「全面配合演出，在國際上支持臺灣」。
- 2、魯戈政府照抄「巴拿馬模式」，向臺灣要索和巴拿馬去年取得的7千1百萬美元（23億臺幣），甚至在國會參、眾議院配合下，在臺灣同意之前通過「接受援贈」的議案。8月馬總統親往巴拉圭參加魯戈就職時曾表示，不排除增加臺灣在南美洲僅有的邦交國的援助。

(十五)外交休兵的虛與實（施正鋒，97年10月22日）：

- 1、「外交休兵」或許有幾分對中國大陸示好的意味，同時多少也有緩和友邦「麻煩製造者」的質疑，然而低調並非棄守，甚至於投降。
- 2、不妨考慮雙方元首在其他國際組織碰面的可能，如讓馬總統參加亞太經合會，甚於可仿效朝鮮半島的六方會談，與臺灣共同參與美國主導的太平洋安保體系，從事多邊對話，或是建立信心機制。
- 3、長期而言，須先整合內部的分歧，究竟國家定位的差異，是因為國家認同歸屬，還是族群認同競爭的問題？

(十六)兩岸政策亂了步（李華球，97年10月26日）：

在外交休兵方面，由於政府外交、國安、陸委會等

相關部門，並未整合出一套有運作系統、有宣傳論述、有應急處理等配套措施，以致除幾個傳聞與中共套交情而不為中共青睞的小國外，真正對臺灣加入國際空間有實質意義者，並未有具體成效。

(十七)馬英九盼兩岸簽外交休兵協議(中國時報，97年11月11日)：馬英九總統於97年11月10日出席僑務委員會主辦的第4屆全球僑務會議時強調，臺灣的生存發展須賴外在和平、內部團結，外交既要鞏固邦誼，也要在爭取邦交國上能夠跟海峽對岸達成協議，不要互挖邦交國，雙方應該和解休兵。

四、政府機關網站資料

(一)總統府：

1、總統副總統與國際媒體茶敘(97年05月21日)：95年就已經提出兩岸外交休兵之構想，我們要和平，也要尊嚴，在兩岸關係及國際舞臺皆然。兩岸應以務實態度，而非以零和思維追求和解。

2、馬總統訪視外交部並闡述「活路外交」的理念與策略(97年8月4日)：

(1)全世界有195個國家，包括我國在內，與我們有邦交的國家是23個，與大陸則有171個。中央政府總預算有關外交部分，在82年占總預算1.11%，97年為1.82%，增加率為64%，可是邦交國數量變少。

(2)「活路外交」的內涵：

<1>與過去的「務實外交」，在精神上是前後一貫的，外交不應該是一個「零和遊戲」而是「務實主義」。

<2>基本的構想是臺灣是不是在國際社會上每一個場域，都要與中國大陸對立與衝突，有沒有可能找出雙方互動、對話的模式？

<3>基本理念就是希望為我外交尋找一個出路，具體的方法就是在兩岸關係、在國際社會方面，找出一個雙方可以互動的模式。

<4>希望雙方不要在對方的邦交國去進行惡性競爭，同時在自己的邦交國處理對方人民的相關事務時，能秉持人道原則。

<5>「活路外交」、「外交休兵」成功的基本要素，就是兩岸間建立一定程度的共識，雙方願意改善兩岸關係，如能擱置爭議、建立互信，並且求同存異，這是一個雙贏局面。

(3)我國慈濟功德會、世界展望會在災難援助與貧童認養，都有非常好的表現，如果臺灣在國際社會從事「Dollar Diplomacy」(金錢外交)，相信很難受到世人的尊重。

(4)從我國國民所得與國際地位而言，當然應該從事援外。當歐美與日本等國的國民所得達到 1 萬 7 千美金至 1 萬 8 千美金之際，就已經提出國內生產毛額的 0.7% 作為援外經費，我國距離此一目標仍差一截。

3、總統出席「823 戰役 50 週年」紀念大會致詞(97 年 8 月 24 日)：兩岸在和解方面的努力，國際社會也已感受到臺海和解的氣氛，普遍認為兩岸軍事與外交休兵，可帶來海峽的和平與區域的穩定，兩岸之間將會有更廣泛的合作。

4、總統接見日本東京大學教授若林正文一行(97 年 9 月 2 日)：

(1)要瞭解外交休兵，首先不能忽略過去近 60 年兩岸在外交戰場的歷史，因此我外交須採不同策略，才能緩和臺灣在國際社會遭遇的困難。

(2)提出外交休兵構想第二個原因：由於兩岸在外

交上強力的對抗，形成不是競爭而是鬥爭的結果。如索羅門群島大選，臺灣與大陸均被指控有不當的動作，「金援外交」對雙方在國際形象上都會有不利的影響。「外交休兵」不是「外交休假」或「外交休息」，而是要繼續鞏固與邦交國的關係。

(3) 雖還未正式與中國大陸討論「外交休兵」之議題，但大陸方面對該訊息已經非常清楚。97年8月出訪巴拉圭及多明尼加共和國，同時過境巴拿馬，就是要去鞏固邦交國。97年5月16日盧戈當選巴拉圭總統後前往南韓訪問，但沒有訪問中國大陸，據了解，中國大陸並未同意盧戈總統的訪問。同樣地，也曾聽到我國與多明尼加的邦交有一些問題，經過訪問巴、多兩國後，目前兩國總統都公開表示願意與我國繼續維持穩定的外交關係。

(4) 與邦交國提及外交休兵時，會清楚地告訴對方既有的關係不但不受影響，還可以進一步加強與擴大。

5、總統接受墨西哥「太陽報」系集團董事長瓦斯蓋茲專訪(97年9月3日): 希望與大陸達成外交休兵的共識，就是雙方不再去爭取對方邦交國的承認，減少許多無謂的惡性競爭以及資源虛耗，然後讓我們與國外的交往恢復到正常而沒有惡性競爭的狀態。

6、總統前往屏東縣大漢山雷達站與東沙島視導(97年09月10日): 政府在推動兩岸關係的同時，絕對不會在建軍戰備上有任何鬆懈，在外交上推動「兩岸和解、外交休兵」，也不會因而減弱鞏固邦交國、提升與無邦交國家實質關係的努力。

7、總統視察國際合作發展基金會(97年9月18日):

(1)英國金融時報有關中國大陸與哥斯大黎加(Republic of Costa Rica)之金錢外交的報導，對中國大陸這絕不是好消息，過去我們也曾經有過這樣不好的消息，而這正是要推動兩岸外交休兵、活路外交的主要理由。

(2)兩岸關係若不解決，類似中哥金錢外交的事件就會繼續發生，外交休兵不是「外交休假」、「外交休息」，更不會「外交休克」，即使國內有人不能認同，但在國際社會上已獲得肯定。

(二)外交部：

1、歐部長與媒體朋友茶敘紀要(97年6月2日):

(1)外交休兵是希望兩岸不互挖牆腳，我們已把這訊息傳遞出去，相信對方也聽到訊息。假如在經貿方面沒有良好的進展，則不太容易達到外交休兵。因為「外交休兵」多少有戰火煙硝味，「外交共存」就有和平的景象，「共存」之後就可以「共榮」，「共榮」之後就可以追求「雙贏」，但外交休兵需要雙方有共同的意願。

(2)巴紐案爆發後，很多邦交國都擔心我們不再提供經濟援助，我向來出席馬總統就職典禮的友邦總統與外長表示，新政府將把外交資源集中在全力鞏固與現有邦交國的合作友好關係。

(3)外交休兵要雙方都有同樣的意願才能做到，但我們不會隨便放棄邦交國，也不接受敲詐，如友邦要求超過我能力所及，我方會據實回應，如果對方因此決定與我斷交，我們會準備接受並看中國大陸是否與其建交，就可以知道大陸是否真的具有善意給予我們較大的國際空間。

2、夏政務次長立言報告(外交部/最新消息):外交休

兵並不是從此休息，並不是片面放下所有的訴求，外交休兵實際上是希望兩岸能夠在國際組織中互相合作、容忍，讓彼此共存。

3、「說明第 63 屆聯合國大會總務委員會審議我案情形記者會」新聞說明會紀要（97 年 9 月 18 日）：

（1）聯合國大會第 63 屆常會於美東時間 97 年 9 月 17 日上午 10 時在紐約聯合國總部開議，審議包括友我提案在內之大會臨時議程。總務委員會審及我案時，決定採「1 對 1 辯論」方式處理，我友邦索羅門群島強調根據聯大議事規則，提案連署國有權出席總務委員會充分參與討論，本年我案辯論方式不能作為未來討論我案之先例，並要求列入會議記錄。我案嗣經索羅門群島及中國大陸分別說明各自立場後，主席徵得總務委員會成員同意，裁定因尚無共識，建議不將我案列入第 63 屆大會議程。

（2）今年中國大陸的作法與往年有所不同，但重談舊調提及 2758 號決議案⁴，也重新強調「一中」原則，但聲明中提到已注意到臺灣 2 千 3 百萬人民希望參與國際活動的訴求，並表示希望盡快透過各種協商方式解決。

4、外交部歐部長於立法院第 7 屆第 2 會期外交部業務報告（97 年 9 月 25 日）：

（1）「活路外交」就是要在外交上採取「尊嚴、自主、務實、靈活」之作法，為我對外關係找到新出路，確保國家最大利益。鑒於我外交困局主要癥結是中國大陸長期打壓，「活路外交」的成功要件就是要改善兩岸關係，雙方從共同利

⁴ 60 年 10 月第 26 屆聯合國大會通過第 2758 號決議文，將代表中國的席次由中華民國交至中華人民共和國。

益出發，逐步建立互信，在雙邊關係及國際組織之參與方面都能擱置爭議，追求互利。

(2)「活路外交」包含「外交休兵」與「積極外交」兩個面向，兩者相輔相成：

<1>外交休兵：係指兩岸停止外交惡鬥，在國際上追求共存共榮。其標準在於：凡是無助甚至有害我國家發展的作為應予以擱置。外交休兵只是手段，最終目的在於追求臺灣海峽和平繁榮，兩岸在國際社會共創雙贏。

<2>積極外交：係指外交回歸專業，集中資源加強與邦交國之關係，提升與區域重要國家之交往層級，積極融入亞太區域經濟體系。

(3)「活路外交」之效益在於使外交工作正常化，政府可將資源做合理有效之運用，活化我與無邦交國之關係，擴大國際參與。既未自我矮化，更未放棄主權，而是積極塑造一個有利於發展外交空間的國際環境。

(4)全力鞏固邦誼：

<1>歐洲邦交國：我國與教廷之關係一向友好，政府將持續透過宗教、文化、邀訪及參與國際人道援助等方式，深化與教廷之關係。

<2>中南美暨加勒比海 12 友邦：

- 邦誼穩固，其中半數以上友邦與我建交數 10 年，在中小企業、農林漁牧、環保觀光等領域均建立良好合作關係。

- 馬總統於 97 年 8 月間前往巴拉圭及多明尼加參加兩國總統就職典禮，係政府推動「活路外交」以來第一次高層出訪。

<3>南太平洋 6 友邦：

- 與我關係穩定，各國元首均出席馬總統就職

典禮，對於推動我聯合國提案及世界衛生組織案等亦全力協助。

- 政府目前推動之合作計畫，均與改善當地民生及生態環境有關。
- 另「活路外交」理念獲紐、澳政府高度重視，近來更表達願與我在南太平洋地區進行援外合作之意向。

<4>非洲 4 友邦：

- 透過定期雙邊協商機制，規劃及檢討各項合作計畫，邦誼穩固。目前工作重點項目在於提供醫療及基礎建設。
- 蕭副總統於 97 年 9 月間訪問史瓦濟蘭參加獨立紀念日活動，雙方就共同合作事項交換意見。

(5) 增進與無邦交國實質關係：

<1>美國：

- 布希總統對兩岸關係和緩多次表達肯定；外交部於 520 後致力重建臺美互信，積極加強與美行政部門、智庫及國會之溝通聯繫，並以實際行動建立「沒有意外」之互動模式。
- 對美工作優先項目：促請美方支援我參與聯合國專門機構及活動；提升臺美政要互動層級；促請美方依據「臺灣關係法」售我必要之防衛武器；推動臺美簽署自由貿易協定，以及加強司法互助、反恐合作等。
- 美國政府在本屆聯大總務委員會審議我聯合國提案後，公開表示長期支援臺灣有意義參與如世界衛生組織之聯合國專門機構。

<2>日本：

- 給予我赴日觀光免簽證待遇及臺日全面相

互承認駕照後，雙方關係可望更進一步。

- 立法院王院長、海基會江董事長丙坤及外交部夏政務次長立言，均先後訪日會晤高層政要，說明新政府對日政策及兩岸關係走向。
- 將續就漁業會談、禽流感防治、簽署自由貿易協定，及促請日本支援我成為世界衛生大會觀察員。我政府認為臺日關係應定位為「特別夥伴關係」。

<3> 東南亞：

- 東協於 97 年 7 月外長會議聯合公報中，首次列入「歡迎兩岸關係持續改善」等文字。
- 520 後我與菲律賓、印尼、泰國等分別舉行部長級勞工會議，亦將推動與東協國家進行部長級經濟合作諮商會議。此外，我亦將與東協國家進行國會交流及二軌智庫對話。
- 整體而言，我與東南亞國家交往層級與互動頻率均有明顯提升。兩岸關係和緩對我開拓東南亞關係已產生若干正面效應。

<4> 歐盟：

- 歐盟於 97 年 5 月 26 日發表聲明：「歡迎兩岸關係所帶來之正面動能，相信新政府之成立為雙方採取積極作為及恢復有意義對話帶來機會。」歐盟輪值國主席於 6 月 13 日發表歡迎海基、海協兩會復談之聲明。
- 外交部已向主要國家溝通說明外交理念，歐方相關主管官員及國會議員皆表肯定。歐盟於 97 年 9 月 19 日發佈聲明，表達支援臺灣參與專門多邊論壇之立場。

<5> 亞西：

- 該地區國家媒體在馬總統就職後，大幅報導

我兩岸及外交政策，例如以色列議員撰文支援我參與專業性國際組織等。

- 對亞西國家工作要點，在於廣泛建立友我人脈，加強與民主國家之國會交流，及拓展金融、投資、能源、醫療及精緻農業等合作。

(6) 積極拓展多邊關係：

<1> 參與亞太區域經濟組織及活動：

- APEC 是我目前所參與最重要之區域經濟合作組織，我已順利參與兩次資深官員會議、APEC 結構改革部長會議及中小企業部長會議。
- 外交部已成立「東協工作小組」，負責規劃對東協之工作；另鑒於東協決策機制為「共識決」，將從強化與各會員國雙邊關係著手，並以洽簽協定、產業合作、策略聯盟等方式，逐步參與東協區域活動。

<2> 擴大參與專業性、功能性國際組織：

- 目前我國正式參與之政府間國際組織共有 48 個，除維護既有之會籍與權益，另在「歐洲復興開發銀行」、「亞蔬-世界蔬菜中心」、「國際種子檢查協會」、「網際網路名稱暨號碼指配機構」及所屬「政府諮詢委員會」、「亞洲選舉官署協會」等組織，均積極參與。
- 鑒於我國入聯案進展有限，因此 97 年政府採溫和、理性訴求，委請我 17 友邦要求聯合國大會審查「中華民國(臺灣)2 千 3 百萬人民有意義參與聯合國專門機構活動之基本權利案」，美、歐等主要國家均肯定我提案訴求，並公開表達對我之支援。

(7) 改進援外政策：期待當外交回歸專業化、正常

化之後，我國國際援助效能及形象能進一步提升，機密預算比例則能逐步降低。

(8) 推動柔性外交：

<1> 善用政、經、軍以外之力量提升國家形象，如支援國內 NGO（非政府組織）進行海外人道救助、協助邦交國發展生態旅遊，鼓勵重要 NGO 在臺舉辦國際會議，與臺灣民主基金會合辦「亞洲民主人權獎」，協辦設置境外「臺灣書院」案，以及提供臺灣獎學金鼓勵外國優秀學生來臺進修等。

<2> 外交部將視工作需要，邀集新聞局、教育部、僑委會、文建會及交通部觀光局等部會共同推動，期能整合現有資源及經費。

(三) 陸委會：

1、97 年兩岸關係各界民意調查綜合分析：

(1) 促進兩岸關係和平發展為民意主軸：

<1> 「促進兩岸關係」被民眾視為未來領導人首要解決的主要議題之一，如何透過交流互動追求臺海的和平與穩定，是臺灣民眾對發展兩岸關係的目標與期待。

<2> 在民眾的感受中，北京當局對臺灣政府及臺灣人民都是不友善的，96 年底民眾認知中國大陸對我的敵意態度更達到新高點（66.8%）。

(2) 民意彰顯對臺灣認同與主體性的堅持：

<1> 絕大多數民眾同意「臺灣是一個主權獨立的國家」（中國時報 74.9%、臺灣智庫 75.6%）、「臺灣的未來應由臺灣人民自己決定」（臺灣智庫 79.5%）、「臺灣不是中華人民共和國的一部分」（國家政策研究院 77.3%、臺

灣智庫 79%)，也認為「中共沒有權利過問及干預臺灣內部事務（如正名、憲政改造）」（臺灣智庫 81.9%）。而對於中國大陸提出「一國兩制」作為解決兩岸問題的看法，絕大多數民眾表示不贊成。

<2>民調顯示，國內對臺灣的國家認同，已成為臺灣社會多數共識與主流意見，中國大陸劃定框架，將「一個中國」原則作為處理兩岸問題的前提，臺灣民意已明確給予否定的答案。

(3)民意支持持續拓展國際空間：

<1>由於民眾認為臺灣具有獨立的國家主權，高達7成以上民意贊成「以臺灣名義加入聯合國」，至於舉行「入聯公投」贊成者也超過半數，即使有中國大陸的強力施壓與美國的公開表態反對，臺灣民眾仍支持透過公投表達參與聯合國的堅定意志。

<2>民調顯示，臺灣民眾對中國大陸的外交打壓與搶奪邦交國都感到不滿，而發展外交關係如果會造成兩岸關係的緊張，多數民眾也贊成還是要繼續發展外交關係。

(4)民意期盼兩岸經貿應平衡發展：

<1>兩岸貿易依存度日益攀高，民意認為兩岸不對稱的資金流動是不正常的現象，會損害臺灣整體的利益，希望政府可「積極管理」；另外在臺商赴大陸投資的限制上，期待政府應該「放鬆一點」的比例，卻有逐漸升高趨勢。

<2>民眾對「大陸人士來臺觀光」及「大陸企業來臺投資」有較為開放的傾向，顯示臺灣民

意認為兩岸經貿關係向中國大陸傾斜的現象應該有所平衡，在確保臺灣整體利益下，亦期盼逐步落實大陸觀光客來臺及其他經貿往來。

2、「520 後政府兩岸政策開放措施」專區/馬總統就職後，有關兩岸政策之開放措施：

- (1) 97年6月13日完成兩岸協商及簽署協議。
- (2) 97年6月19日全面放寬小三通我方人員往來限制。
- (3) 開放臺灣地區辦理人民幣兌換業務(97年6月26日提報行政院、6月30日實施)。
- (4) 調整放寬兩岸證券投資方案(97年6月26日提報行政院、相關法規修正後發布)。
- (5) 97年6月30日開放大陸5家地方媒體來臺駐點，並恢復新華社及人民日報來臺駐點採訪。
- (6) 97年7月3日放寬縣市長赴大陸地區交流。
- (7) 放寬基金投資涉陸股之海外投資比率(97年7月3日提報行政院、相關法規修正後發布)。
- (8) 97年7月4日實施兩岸週末包機及來臺旅遊首發團。
- (9) 放寬大陸投資金額上限及審查便捷化(97年7月17日提報行政院、8月1日實施)。
- (10) 97年7月18日正式實施大陸人民來臺觀光。
- (11) 97年7月31日提供大陸專業人士來臺便捷化措施(內政部發布施行)。
- (12) 97年7月31日鬆綁海外企業來臺上市及適度開放陸資投資國內股市。
- (13) 推動「小三通」正常化(97年9月30日前相關政策調整措施完成並實施、10月中旬前實施澎湖「小三通」常態化)。

- 3、「兩岸 612 江陳會談情形」專案報告（97 年 6 月 11 日至 14 日由兩會董事長及會長於北京會談）：
- (1) 依照兩岸條例授權兩會簽署「海峽兩岸包機會談紀要」及「海峽兩岸關於大陸居民赴臺灣旅遊協議」，兩項協議將依兩岸條例由陸委會陳報行政院核定，再送立法院備查。
 - (2) 確立兩岸兩會未來協商、交流及合作之方向：
 - <1> 我方提出今年的議題，包括：海運直航、兩岸海域油氣共同合作探勘、共同打擊犯罪、小三通擴大人貨往來事宜、推動氣候變遷和氣象研究之交流與合作等。
 - <2> 兩會同意指定緊急事故聯繫人員及聯繫方法、建立高層間之聯繫機制、積極促成兩岸業務主管部門人員的互訪。

第五章 外交休兵的源起、意義、目標與理論內涵

一、外交休兵的源起

1971 年我國退出聯合國，可說是兩岸在外交領域競逐的分水嶺，在此之前我國的邦交國比中國大陸多，但之後情勢逆轉，我邦交國數目日益減少。由於美國仍然對臺灣提供安全的保障，兩岸在軍事上仍能維持權力的平衡，加上兩岸都仍主張一個中國的原則⁵，中國大陸也採取和平統戰的策略，使得兩岸關係仍可呈現冷和狀態。然而，自從李登輝總統推動「務實外交」策略，並以「度假」、「過境」外交等模式，力求擴大臺灣的國際活動空間，而其後民進黨政府包

⁵ 有關一個中國的原則，自 38 年中共建立政權以來，已歷經毛澤東、鄧小平、江澤民、胡錦濤 4 位領導人，其對臺政策不變的乃是始終堅持「一個中國」，並從歷史、文化及國際法等角度加以佐證，而變動的乃是隨著中國內政、國際局勢及臺灣政局之變化，在操作方法（武力解放臺灣、和平統戰、一國兩制及和平統一等）上有不同的訴求（葉怡君，94 年：366 頁）。

括推動「烽火外交」的外交策略，並以臺灣名義申請參與國際組織等，讓對岸認定臺灣逐漸地往法理臺獨的道路前進，因而積極地打壓與封殺臺灣的對外活動空間。

兩岸在外交激烈的對抗情勢下，雖曾有外交休兵的主張，包括李登輝總統時期，當時的外交部部長章孝嚴（現改為蔣孝嚴）就曾提出兩岸外交休兵的說法，前行政院院長蕭萬長在接受美國 CNN 專訪時亦曾表示，「務實外交」不會對中國大陸的國際地位產生威脅，希望兩岸終止外交對抗，共同攜手貢獻國際社會。而在政黨輪替後，前外交部部長田弘茂也表示不排除主動提出外交休兵，但前提須雙方都有善意表現，才有可能避免兩岸在外交戰場上的死纏爛打，但這些主張在當時都未發揮重要的影響，直到馬英九總統再次提出外交休兵說，才又使得這個概念成為兩岸與國際的矚目焦點。

馬英九競選總統期間，在外交政策白皮書中指出，中共打壓臺灣外交幾十年沒有改變，這是「舊」困境，但過去在民進黨執政下，卻為臺灣製造「新」困境，使得臺灣在國際的朋友及獲得的同情都越來越少，而遭受邊緣化，原因是民進黨不尊重外交專業，只以意識型態決定外交政策，以民粹作風操弄對外關係；且專搞衝撞，急躁、冒進的外交政策，把各國對我國原有的信任與善意消耗殆盡；又因外交政策完全為內政或選舉服務，影響臺灣的國際信用，又執意追求「法理臺獨」，結果不但沒有改善臺灣的國際地位，反而從「民主模範」與「經濟奇蹟」，倒退成「麻煩製造者」。

當時馬蕭競選團隊認為必須用創新思維，開展新的對外關係，而以「九二共識」為基礎，在互不否認

的情況下，與對岸展開務實協商，尋求彼此可以雙贏的平衡點，將來不管在雙邊關係或國際組織的參與，兩岸都不必衝撞，互相消耗資源，反而可以各盡所能，齊頭並進，共同貢獻國際社會。而在拓展對外雙邊關係方面，首應以互惠對等原則，加強與邦交國關係，提供適切援助，以建立互惠互助的關係。在「活路模式」的範圍內，只要不損及中華民國利益，也不反對邦交國發展與其他國家或地區間的關係。其次，重建臺美互信，鞏固雙邊關係，首先將修補雙方互信，促請美方繼續落實「臺灣關係法」及「六項保證」。

另一方面，臺灣身為「負責任的利害關係者」(responsible stakeholder)，也有決心承擔自身防務，購買必要的防衛性武器。再次，支持美日安保，改善臺日關係，兩國有必要透過廣泛而有深度的交流合作，並培養連結雙方各界之人才，方能有助於重新認識對方，增進雙邊關係，並支持「美日安保」做為維護東亞安全的重要機制，至於臺日間的各種爭議問題，在維護主權的原則下，將採取客觀、理性、實事求是的立場，與日本展開協商。另在拓展亞太關係方面，積極參與地區的經濟整合希望將來能分別簽訂「自由貿易協定」，最後達成「東協 10+3+1」的目標⁶。此外，應重視歐盟成就，深化對歐關係，並加強與歐盟及歐洲議會的交往；爭取歐盟委員會及歐洲議會通過友我措施。

馬英九將以「活路外交」為臺灣找一條新的出路，開創兩岸及國際「三贏」的新局面。馬英九當選總統後，其執政團隊自當落實馬總統在外交政策有關「活路外交」、「外交休兵」之競選承諾。目前兩岸關係

⁶ 東南亞國協 10 個會員國加入中國、日本、南韓後，再加入我國，而形成「東協 10+3+1」。

確實展開新的進展，嚴安林認為兩岸關係新形勢出現之原因包含：大陸對臺政策之務實及靈活與落實、臺灣立委及總統選舉結果、美日等國也期待兩岸對話及走向和平、馬總統從穩定與發展經濟的需求出發；但面臨的挑戰有：民進黨對馬政府兩岸政策之約制、馬總統個人政治理念及性格與「外省人」之原罪、兩岸結構性之矛盾問題（中華民國政府之政治地位、臺灣之國際空間、大陸之武力威懾等問題）、美日等國對兩岸走向之疑慮。

二、外交休兵的意義

根據我國憲法及增修條文相關規定，總統是外交決策之定案者與最終負責人，且外交休兵既是馬英九政府執政後承諾要推動的重大外交政策；故要瞭解該項政策的意義，自應先從馬總統發表的相關政策宣示與談話，深入觀察與解析，才能獲得初步的輪廓與體系架構。

馬英九總統於 97 年 5 月 20 日就職演說中指出，我們要让臺灣成為國際社會中受人敬重的成員，將以「尊嚴、自主、務實、靈活」作為處理對外關係與爭取國際空間的指導原則，盼望海峽兩岸能抓住當前難得的歷史機遇，共同開啟和平共榮的歷史新頁。將以最符合臺灣主流民意的「不統、不獨、不武」的理念，在中華民國憲法架構下，維持臺灣海峽的現狀。今後將繼續在「九二共識」的基礎上，儘早恢復協商，並秉持 4 月 12 日在博鰲論壇中提出的「正視現實，開創未來；擱置爭議，追求雙贏」，尋求共同利益的平衡點。未來也將與大陸就臺灣國際空間與兩岸和平協議進行協商⁷，兩岸不論在臺灣海峽或國際社會，都應該

⁷ 羅致政（97 年）認為我政府因應兩岸推動和平協議立即可行之思考方向包含：1. 透過學者、媒體、情治單位、外國政府等管道蒐集中國所提「和平協議」之內容、進程等；2. 成立準官方性質之「兩

和解休兵，並在國際組織及活動中相互協助、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、虛耗資源。以世界之大、中華民族智慧之高，兩岸一定可以找到和平共榮之道。

馬英九總統另於97年8月4日訪視外交部並闡述「活路外交」的理念與策略略以：過去8年，中華民國的外交採取的是「烽火外交」與「金援外交」，從實際效果來看，這些政策實施的結果，無論是雙邊或多邊關係，對臺灣到底有多大利益值得商榷。中央政府總預算有關外交部分，在82年占總預算1.11%，97年為1.82%，增加率為64%。可是邦交國數量變少，從8年前到8年後少6個國家。無邦交國家中的一些大國，與臺灣的互信也受到相當衝擊。「活路外交」與過去所推動的「務實外交」，在精神上是前後一貫的，都是以務實主義為原則，外交不應該是一個「零和遊戲」而是「務實主義」。「活路外交」基本的構想是，臺灣是不是在國際社會上每一個場域，都要與中國大陸對立與衝突，有沒有可能找出雙方互動、對話的模式？也就是說當臺灣在兩岸關係上開始與對岸和解休兵時，在外交上是否也能擴大延伸乃至於比照？

「活路外交」基本的理念，就是希望為我外交尋找一個出路，具體的方法就是在兩岸關係或國際社會方面，找出一個雙方可以互動的模式。在雙邊關係上

岸和平論壇」，以取得國內共識；3. 成立準官方性質之「兩岸問題論壇」，邀請國外產官學界意見領袖與會，以將兩岸問題「國際化」；4. 成立「兩岸問題研究小組」，以掌握中國大陸對臺看法之最新發展；5. 對我人民進行問卷，以掌握對兩岸問題之看法；6. 就兩岸問題之國內法等法令進行研究與修正；7. 避面對和平協議可能觸及之內容及方向，過早或過多表態，以免揭露我底線；8. 於國安會層級成立「和平協議規劃與因應小組」；9. 成立直屬行政院之「兩岸和平談判辦公室」，負責處理兩岸政治及經濟性議題之談判事務；10. 臺灣內部應加強相關國際法主權理論之研析與論述能量。

做到「和解休兵」，就是指雙方不要在對方的邦交國去進行惡性競爭，不浪費資源來挖對方的邦交國，同時在自己的邦交國處理對方人民的相關事務時，能秉持人道原則。「活路外交」、「外交休兵」成功的基本要素就是兩岸之間已經建立一定程度的共識，雙方願意改善兩岸關係，擱置爭議、建立互信並且求同存異。

雙方若能在雙邊關係上有「和解休兵」的共識，就可以、也應該繼續鞏固我們的邦誼。可以從較為務實的角度改善援外政策，以理性訂定援外的目標、策略與標準，不再從事讓專業外交人員與一般國民產生反感的「金援外交」，以免傷害我國的國際形象。外交休兵、和解，不是外交休息，而是不必再從事無謂的惡性競爭。對有意義的工作還是要全力以赴，援外的目標、策略、方法、標準，都可以重新思考，用更有效的方式，來執行政策及預算。

另外外交部長歐鴻鍊撰文投書美國華盛頓時報，亦闡述外交休兵的理念，他主張臺北與北京和解，臺灣願以更具彈性的名稱爭取實質參與國際組織，「有建設性而非衝突性」，並呼籲北京政府採取新作為回應臺灣的善意，合理思考臺灣的國際空間。臺灣需在確保國家尊嚴下爭取權益，更重要的是希望為國際社會有所貢獻。臺灣未來將以強化現有友邦的合作，優先於追求新邦交國。

三、外交休兵的目標與衡量指標

(一)外交休兵的目標：

中央研究院歐美研究所研究員林正義在參加外交部舉辦的研討會中指出，外交休兵的範圍包括：1. 雙邊外交與國的數目凍結，或維持 25 國上下的範圍；2. 臺灣現有的國際政府間組織（IGO）維持不變甚或有數

量上的增加；3. 臺灣參加的國際會議及方式，有較寬鬆的認定；4. 有無共同的書面協議，或者是口頭共同的默契，或只是臺灣與其他國際主要國家的呼籲，北京沒有明顯的表態；5. 臺灣有國際空間，不等同於臺灣有外交空間。上述所稱的外交休兵的範圍，是迄至目前臺灣地區學者專家所提出最為明確的界定，將其謂為現階段外交休兵的目標，亦相當貼切。

此外，中央警察大學副教授董立文重新釐清外交休兵的含意，事實上也可視為此項政策的目標，其含意包括以下 6 項⁸：

1、外交休兵與外交承認之區分：

從外交的相關定義而言，假如休兵是指國家與國家在外交上停止敵對，那麼這就等於外交相互承認，而這是指北京當局允許臺灣用中華民國的名義，以和平方式通過並外活動實現其對外政策的目標，維護國家的利益，擴大國際影響和發展同各國的關係。顯然地，這是相互承認國家的領土與主權。然而更明確地是，北京當局不可能接受外交承認式的外交休兵，而臺北方面似乎也沒有做這種要求（主張「相互不否認」），因此，浮現出第一個問題就是外交休兵與外交承認如何區分？表現在各種各類的國際行為上，二者的界線或是標準為何？以及用什麼方式來控制衝突點？

2、外交休兵指的是彼此對對方外交立場的調整：

從兩岸外交戰的現況而言，雙方外交休兵第一件要務就是調整自己的外交立場，事實上臺灣在 76 年解除戒嚴之後，中華民國不把中華人民

⁸ 林碧炤主編，97 年：66-69。

共和國看做是叛亂團體及敵對國家，在外交及法理就作好了必要的調整基礎，所欠缺的是北京立場的調整。其中最重要的是北京外交部門對所謂「臺灣問題」定義的三項立場：(1)內戰遺留，純屬內政；(2)主權完整，反對干涉；(3)反對兩個中國、一中一臺及臺灣獨立。因此，兩岸外交休兵的含義在此是指結束內戰狀態，中華人民共和國不把中華民國看作是叛亂團體及敵對國家，在此北京方面又有兩種選擇：(1)單方面的宣示；(2)雙方簽訂和平協議。無論是何種方式，都將會涉及到統一或是獨立的承諾問題，以及必須把「兩個中國、一中一臺及臺灣獨立」給予明確定義的問題⁹。

3、外交休兵意指中國大陸全面停止對臺灣的外交打壓：

兩岸外交戰過程中，中華民國與中華人民共和國的合法性互排斥，以及兩國近 60 年的相互鬥爭歷史經驗而凝固的敵對結構，因此，對臺灣整體而言，外交休兵意指中國大陸全面停止對臺灣的外交打壓，也就是停止所謂的「三光、三打」政策¹⁰，這就意味著「六不」，意即中國大陸對臺灣「不挖邦交國光、不堵國際政治生路、不排擠對等談判籌碼、不打擊我政府領導人的威信；不打斷臺灣人民的國際交往管道；不打消臺灣的國際地位」。

⁹ 有關和平解決兩岸間之問題，晏揚清（97 年：387-388 頁）表示兩岸策士亦用心想解決兩岸和平統一之問題，或借助學術理論，或假借國際現實，並提出如下相關之解決方法：(一)邦聯（國協）制：費希平、陶百川、王作榮、連戰、石齊平、余紀忠、沈君山、吳新興；(二)多體制國家：魏鏞；(三)兩岸同市場：蕭萬長、張五岳、鄭竹園；(四)聯邦制：嚴家其；(五)一國兩制：大陸一般學者；(六)一中兩憲：張亞中、黃光國。

¹⁰ 「三光政策」：將臺灣的邦交國挖光、將臺灣的國際生路堵光，最後把臺灣的談判籌碼榨光；「三打政策」：打擊政府領導人的威信、打擊臺灣人民的國際交往空間、打消中華民國主權獨立的地位。

4、外交休兵是指兩岸優先於外交，雙方相互協助、彼此尊重：

從馬英九政府的認知而言，外交休兵指的是國際空間與兩岸和平協議進行協商。臺灣在國際上不被孤立，兩岸關係才能夠向前發展。兩岸不論在臺灣海峽或國際社會，都應該和解休兵，並在國際組織及活動中相互協助、彼此尊重。臺灣要從兩岸互動看外交，在這種思考下，臺灣願以更具彈性的名稱爭取實質參與國際組織，臺灣未來將以強化現有友邦的合作，優先於追求新邦交國。

5、外交休兵指的是有條件給予臺灣國際空間：

從中國大陸的反應而言，在江八點、連胡共同願景及國共吳胡共識中¹¹，都可以歸納出對北京官方來說，外交休兵指的是只要臺北接受一個中國原則，那麼臺灣的國際空間是兩岸之間一個可以談判的議題，換言之，是在什麼條件下給予臺灣何種相應國際空間的問題。

6、交休兵在現階段指的是互不挖邦交國及擴大臺灣國際參與：

馬英九政府成立後，在「擱置爭議」的主流思考下，兩岸學者專家討論有交集的地方，就是互不挖邦交國及如何擴大臺灣國際參與。但是，反而言之，只要離開這兩個出發點，就是眾多分

¹¹ 「江八點」為中共國家主席江澤民於84年1月30日提出，其內容：一、堅持一個中國原則，是實現和平統一的基礎與前提。二、對於臺灣同外國發展民間性經濟文化關係，不持異議。但反對臺灣以搞「兩個中國」、「一中一臺」為目的的所謂「擴大國際生存空間」的活動。三、進行海峽兩岸和平統一談判，是中共一貫主張。四、中國人不打中國人；不承諾放棄使用武力，絕不是針對臺灣同胞，而是針對外國勢力干涉中國統一和搞「臺灣獨立」的圖謀。五、大力發展兩岸經濟文化交流與合作，主張不以政治分歧去影響、干擾兩岸經濟合作。六、5千年文化是維繫全體中國人的精神紐帶，也是實現和平統一的一個重要基礎。七、充分尊重臺灣同胞的生活方式和當家做主的願望，保護臺灣同胞一切正當權益。八、歡迎臺灣當局的領導人以適當身分前往訪問；我們也願意接受臺灣方面的邀請，前往臺灣。

歧與不同意見的開始，這些分歧不只是表現在兩岸之間，也呈現在臺灣內部及中國大陸內部的各個層面。

(二)外交休兵的衡量指標：

至於在衡量指標上，根據外交部部長歐鴻鍊的說法是「外交休兵是希望兩岸不互挖牆角」，又表示「外交休兵牽涉到數字迷思的問題，假使有某國要跟我們斷交，勢必會有其他國家支持他，而他們與我斷交所損失的合作援助，是否由中國大陸提供？假使中國大陸已經釋出善意，表示在國際空間上可以討論，但卻將我邦交國挖走，這表示對岸並無善意。假使某國要與我斷交，我倒想看中國大陸是否會接受這個國家，來檢驗對岸是否真的具有善意。」由於與我建交之邦交國，都是受我援助的國家，所以若與我斷交，就代表亦獲得對岸相對的援助，如果北京提供援助，就表示不願意兩岸外交休兵，所以歐部長稱「若巴拉圭失守，表示大陸根本不想休兵，既然如此，那我們也會繼續迎戰」。

但外交休兵非僅局限於邦交國數字的思維，尚包含「有條件給予臺灣國際空間」及「擴大臺灣國際參與」的課題。學者許志嘉表示在馬英九總統就職以來，已採取許多具體作為，向北京方面表達外交休兵的善意，採取柔性的大陸政策，爭取兩岸休兵的更大空間。例如，奧運期間的中華臺北與中國臺北名稱爭議，北京不遵守國際奧會協議，以中國臺北稱呼臺灣，臺灣採取低調協商而非高聲抗議的方式，保留北京面子，尋求問題的解決。在奧運會入場序問題方面，北京不遵循國際慣例，安排臺灣代表隊以「T」字作為出場序排序，改為「中」字出場，臺灣表達尊重地主，接受北京的安排，便是

希望用具體行動展現外交休兵的誠意。

馬總統出訪中南美洲邦交國多明尼加和巴拉圭時，更是一個明顯自我克制例證。北京方面一直反對臺灣總統高調過境美國，馬總統為了營造更好的兩岸氛圍，採取低調方式過境美國；同時，在與臺灣邦交國官員對話時也強調，臺灣邦交國與大陸發展經貿文化關係，臺灣樂觀其成。在爭取參與聯合國方面，臺灣今年採取尋求參與聯合國專門機構的方式，則是另一個自我克制的案例。對於兩岸最敏感的主權爭議問題，馬總統在接受墨西哥太陽報專訪時則表示，臺灣與大陸不是兩個中國關係，而是一種特殊關係。雖然此項談話在國內引發兩極看法與爭論，但透過這樣的宣示，馬總統試圖化解北京對於外交休兵尋求雙重承認的疑慮。

但相對於大陸方面，我們認為對岸也非毫無善意回應之舉，國民黨副秘書長張榮恭在參加本院主辦外交休兵兩岸關係組諮詢會議時表示：「馬總統就任到現在5個月，外交休兵有沒有效果？以我們所知是有效果的，在馬總統就職前後，到現在臺灣應該至少保住了兩個邦交國。如果按照過去的做法，我們恐怕立刻跑掉兩個邦交國，如果要維持，我們可能要投入更多資源，臺灣民眾對於這種金錢外交已經相當厭煩」、「我完全同意臺灣邦交國的問題不是完全等於國際空間的問題，但是邦交國卻屬於國際空間的範圍裡面。如果我們邦交國持續減少，國際空間其實就減少。維持邦交國本身，是讓我們將來還有機會跟大陸協商之後，由臺灣自己跟外國的雙邊關係進而擴及到多邊關係。也就是先求得生存，然後再謀發展，這是一個必由之路」、「我所知道的，兩岸還沒有就外交休兵的問題進行協

商。也就是因為這樣，所以我們看到國際上兩岸的衝突還在持續，這個衝突持續是因為還沒有協商，我們不能說因為衝突還在持續，所以中共沒有善意，所以我們就不休兵。得出這樣的答案，後果就沒完沒了」、「因為臺灣確實是比較弱，我們先提出外交休兵確實是要先表現善意，有人說沒有獲得大陸善意回應，其實邦交國的維持就是善意的回應」。另陳一新教授在本院舉辦前開外交休兵國際關係組諮詢會議時更指出：「估計在中南美洲，至少有巴拉圭、海地、尼加拉瓜等 5、6 國，有意與中共建交，但北京都檔了下來」。

然馬英九總統訪問中南美洲邦交國返臺後，於 97 年 8 月 24 日針對 823 砲戰週年發表有關外交休兵的重要談話，其中主要內容為希望將過去的殺戮戰場變為和平廣場，再度對大陸釋出和平的橄欖枝，但在 28 日卻又傳出中共駐聯合國代表王光亞日前致函聯合國秘書長潘基文，批評臺北友邦企圖製造兩個中國、一中一臺，並指臺灣沒有資格參與聯合國專門機構等等。雖然王光亞批判的力道與方式，一般認為不較以往嚴厲，且前後為期甚短即告收場，但此事是否會對兩岸關係近來的良性發展產生一些負面影響仍然有待觀察。但前副總統連戰代表我國參加 97 年 11 月在秘魯舉辦的亞太經合會，層級為歷年來之冠，其中若無中共首肯，自當無法如此順利成行與會，所以北京對於臺北推動外交休兵的善意回應，應該是不容視而不見的。

誠如林碧炤教授指出外交休兵是一種檢驗，而且相對而言，兩岸既是檢驗的主體亦是被檢驗的客體。下一個最重要的檢證事件，當屬 98 年 5 月臺灣可否可以觀察員的身分參與世界衛生大會，中共

方面的態度及具體的回應，已成為測試兩岸外交休兵成敗的觀察重點。外交部次長夏立言亦表示，兩岸目前持續累積互信，但中共部分外交官員仍抱著寧左勿右的心態，持續打壓，沒有改變，並強調 98 年 5 月的世界衛生大會是觀察重點，臺灣若沒有得到好的結果，兩岸關係將會倒退一大步。

四、外交休兵的層面

外交休兵主要涉及三個層面，即為外交政策、大陸政策、國防政策等層面。

(一) 外交政策層面：

根據張榮恭的說法，從 90 年代以來國民黨執政期間，直到陳總統執政，我國的外交做法應該可以得到一個結論，就是外交不能不休兵；因為如果不休兵的結果，臺灣外交空間會越來越小；加上有些因素必須加以考量，例如目前臺灣經濟已今非昔比，現在外匯儲備與中國大陸差距非常之大，中國大陸可以解除非洲國家幾十億、幾百億的債務。另政治的因素也要考慮，美國助理國務卿希爾公開表示，美國已經沒有一件事務不需要跟中國大陸協商。

再看臺灣本身因素，李登輝總統時代推動的是務實外交，89 年之後，前總統府秘書長邱義仁公開宣稱是烽火外交，其後我邦交國減少 6 個，若要維持邦交不知尚需多少資源，當時我國的元首、副元首、行政院院長層級的外交，可以說是零，而李登輝總統訪問過菲律賓、印尼、泰國、阿拉伯聯合大公國、約旦、美國，均是無邦交國；副總統連戰訪問過馬來西亞、新加坡、墨西哥、奧地利、匈牙利、捷克、烏克蘭、愛爾蘭，奧地利，冰島；行政院院長蕭萬長訪問過菲律賓、印尼，因兩岸是有進行協

商，兩會管道之正式的協商兩次外，尚有李登輝總統之私下管道。臺灣的外交或主權問題，都須務實面對中共的因素。

(二)大陸政策層面：

97年3月我國總統大選期間，馬英九提出兩岸重啟協商並採取開放性的大陸政策政見，5月20日馬英九總統上任之後，鬆綁兩岸交流成為施政的重點項目。在眾所矚目下，海基會與海協會於6月13日在北京簽署兩份文件（「海峽兩岸包機會談紀要」與「海峽兩岸關於大陸居民赴臺灣旅遊協議」），雙方同意自7月4日起正式開始實施兩岸周末包機，也同意於同日啟動赴臺旅遊首發團，並自7月18日起正式實施大陸居民赴臺旅遊。這是82年辜汪新加坡會談簽訂4項協議後，兩岸兩會再次簽署協議文件，海峽兩岸再次進入協商的時代。第二次江陳會於11月4日在臺北簽署「兩岸空運協議」、「兩岸海運協議」、「兩岸通郵協議」、「兩岸食品安全協議」等4項協議書，標誌兩岸基本上完成「三通」。

兩岸兩會復談之後，達成了周末包機直航、中國大陸人民來臺觀光的文件，兩岸關係的確比過去進展許多，但僅於經貿社會相關的議題，在中國大陸的武力威脅、我國主權與國際活動空間方面，雙方仍然存在歧異，但是雙方領導人對兩岸關係提出的16字箴言已經提供了改善的前提。中國大陸方面提出「建立互信、擱置爭議、求同存異、共創雙贏」，我方則是「正視現實、開創未來、擱置爭議、追求雙贏」，中國大陸方面強調只要臺灣不走向臺獨分裂活動，兩岸互信建立就有機會。過去十多年兩岸互信基礎薄弱，目前形勢對建立兩岸互信十分

有利，兩岸必須掌握機遇，擱置爭議，進行溝通與交流，兩岸就可在共同點上做文章，逐步改善兩岸關係。

我方較強調我國已經是主權獨立的國家的現實，同時又進入民主的成熟時期，希望在國際上能夠具備與我國現實相應的國際地位與活動空間，但是這些都必須等到兩岸展開協商，而相關的議題都將牽涉到主權的意涵。簡言之，中國大陸要先有信任再開展關係，我方則希望身分先被確定，因此兩岸對於關係進展的期待會產生落差，這是兩岸關係認知的的基本差異。目前兩岸正在積極開展經貿事務性的關係，暫時不會觸及基本差異的問題，對於國人所關切的國際活動空間及主權的問題，協商並達成協議的困難度相對較高。

（三）國防政策層面：

至於國防政策方面有無相應調整方面，馬英九總統一方面表示我方有高度的誠意與意願，與中國大陸就外交休兵與兩岸永續和平發展進行協商，但前提是不能在恐懼的氣氛下進行談判，特別是中國大陸仍有千餘枚導彈對準臺灣的現實狀況下，堅實的自我防衛武力，正是臺灣與大陸能以對等尊嚴的地位進行談判的有力保證¹²。另國防部亦稱新政府上任後，積極改善兩岸關係並推動外交休兵，惟中國大陸卻從未承諾「放棄以武力犯臺」，因此我國仍須建立具備嚇阻能力的可恃戰力，使中國大陸不敢輕啟戰端，並且可作為與中國大陸協商談判的有力後盾。我國現階段「預防戰爭」、「國土防衛」、

¹² 周世雄（97年）表示兩岸和平發展機制包含：1. 兩岸領導人定期會晤、協商，乃至簽訂和平協定；2. 國共平臺所創造出之協商附加價值；3. 一套官方能接後受的對話、交流及協商規範；4. 能解決危機、衝突、戰爭之和平發展機制。

「反恐制變」之國防政策基本目標及「有效嚇阻，防衛固守」之戰略構想並未改變。該部在預算編列、武器採購、兵員規劃及建軍備戰等，均依現有計畫執行推動，國防預算編列原則不低於馬總統國防政策白皮書所宣示之國內生產毛額（GDP）3%之政見。

馬英九總統上任前後，國會通過部分對美軍事採購預算，其後經過一番週折亦獲得美方同意出售相關武器裝備，並向美方表達自我防衛的決心。但另一方面，馬總統為改善兩岸氣氛，化解中國大陸的抗議，也表現出軟調的一面，例如年度重要軍事演訓刻意低調從事，且無論在軍事院校演講或巡視外島，也都不直接點名中國大陸是臺灣最大的威脅，僅期勉國軍要具備擊潰任何進犯的能力。

第六章 外交休兵的國際因素

一、民進黨政府烽火外交的檢討

89年3月陳水扁贏得總統選舉，在其就職演說當中，針對美中臺關係與統獨問題，宣示將遵循「四不一沒有」的方針政策¹³。李明教授為文指出：美國政府曾表示「讚賞陳水扁的保證，並將嚴肅地對待它」。中國大陸方面雖對主張臺獨的民進黨當政頗有疑慮，但仍回應將「察其言、觀其行」，顯示兩岸關係已進入一個新的階段。91年8月間，陳水扁總統在「世界臺灣同鄉會聯合會」年會時發出「臺海兩岸、一邊一國」的論調，已預示兩岸關係的惡化。民進黨基於臺獨黨綱、陳總統受制於基本教義派的壓力，加以其貪腐事件不斷，原標榜的「中間路線」無以為繼，乃改

¹³ 「四不一沒有」即為：不宣布獨立、不更改國號、不推動兩國論入憲、不推動改變現狀的統獨公投、沒有廢除國統領與國統會的問題。

向獨派進一步靠攏，內政上推動「去中國化」、「正名」、「制憲」等爭議政策；外交上則聲言將「主動出擊」，邱義仁亦提出將遂行「烽火外交」，此後陳總統利用各種出訪機會展現「會議外交」、「過境外交」、「度假外交」，甚至「迷航之旅」，副總統呂秀蓮也曾赴印尼進行「闖關外交」。但此作法造成我國在國際社會顏面盡失，兩岸關係更形緊張，且遭受美國政府多次質疑與警告，可謂得不償失。

93年3月陳水扁總統以些微票數當選連任，中共中央臺灣工作辦公室與國臺辦在5月17日陳總統就職的三天前，發表「五一七聲明」¹⁴，措辭嚴厲指摘陳總統4年來的表現「自食其言，毫無誠信；在中國大陸人民面前，沒有任何事情比捍衛自己國家的主權和領土完整更為重要、更加神聖」的警告用語，並稱「如果臺灣當權者鋌而走險、膽敢製造臺獨重大事變，中國人民將不惜一切代價，堅決徹底地粉碎臺獨分裂圖謀」。僵持的兩岸關係至94年3月14日中共第十屆人大第3次會議通過「反分裂國家法」，民進黨以中國大陸持續以軍事威脅及制訂該法等非和平手段意圖片面改變臺海現狀為由，陳總統在95年2月底的國安高層會議中，裁示「國家統一委員會終止運作、（國家統一綱領）終止適用」¹⁵。回顧民進黨執政8年，外交預算大量增加，但臺灣的國際空間卻越來越窄。根據統計，在82年臺灣整體的外交預算只占國內生產毛額（GDP）的1.11%，到了97年則增加為1.82%，但是臺灣的邦交國卻從29個減少為23個；民進黨政

¹⁴ 中共中央臺灣工作辦公室、國臺辦於93年5月17日受權就當前兩岸關係問題發表聲明，表示當前兩岸關係形勢嚴峻，堅決制止旨在分裂中國的「臺灣獨立」活動，維護臺海和平穩定，是兩岸同胞當前最緊迫的任務……等。

¹⁵ 林碧炤主編，97年：20-22。

府採取的「烽火外交」，非但沒有提高臺灣的國際地位，反而被國際間視為「麻煩製造者」，與臺灣一向關係良好的美國，對臺灣也不再信任。

由於兩岸外交的爭奪戰，使得部分新興國家遊走於兩岸之間，如賴比瑞亞先後3度與我斷交，78年與我簽定建交公報，82年與中共恢復外交關係，86年承認「兩個中國」，中共與其斷交，92年再度與中共復交而與我斷交；格瑞那達（Republic of Grenada）於74年曾與中共建交，78年與我建交，94年與中共再度建交而與我斷交；塞內加爾（Republic of Senegal）於49年時與我首度建交，53年與我斷交，85年時又與我建交，94年無預警與我再度斷交。82年馬其頓（Republic of Macedonia）與中共建交，88年與我建交，90年與我斷交，是民進黨政府上任以來第1個斷交的國家；兩岸間缺乏理解互信走向嚴重對立，兩岸在外交場的爭奪戰更加慘烈，於陳總統第二任任期結束時達到高峰，卸任前尚且爆發我國安高層與外交單位聯合以重金指使掇客爭取南太平洋國家巴布亞紐幾內亞（Papua New Guinea）建交，而丟失3千萬美元的醜聞，該事件以失敗收場，並經證實為一場騙局，我外交遭受嚴重挫折，國家形象再次蒙塵。

馬英九總統在就職演說中提出具體建議「未來我們也將與大陸就臺灣國際空間」進行協商，而對岸也有立即的善意回應。胡錦濤在馬英九勝選之後就表示，願意優先討論臺灣參與世界衛生組織活動的問題。馬總統在97年6月18日接受紐約時報專訪時透露，胡錦濤曾在稍前告知臺灣談判代表，他確信兩岸可以找到處理外交競爭的方法。兩岸領導人之所以都有這樣「休兵」的看法，是因為雙方都瞭解除相互挖對方牆角之外，臺北與北京已經沒有多少能開拓的國

際空間。根據學者邵宗海的研究指出：(一)國際上與兩岸均無邦交、目前尚可爭取建交的國家只剩下 5 個。全世界國家與地區，除臺灣與中國大陸之外，共計 197 個。而其中加入聯合國的有 191 個國家（不含大陸），與中共建交的有 169 個，與臺灣建交的有 22 個，唯一與兩岸均無外交關係的是不丹王國。在非聯合國會員中，北京已與 4 個國家或地區建立邦交，包括庫克群島、巴勒斯坦；而我國亦與教廷維持外交關係。上述數據說明，兩岸外交發展與開拓的空間根本就是有限；(二)過去遊走在兩岸之間的國家，可說是「罄竹難書」。從 77 年至 97 年間，我國計爭取 20 個國家次（多個國家與我建交後又斷交，又復交、斷交）建立外交關係，其中除帛琉外，其餘 19 個均是從中共邦交國中挖掘而來。但我國在這段期間也有 19 個邦交國被中國大陸搶走（其中包括韓國、沙特阿拉伯等）。因此實在看不出我國所謂的外交突破有多突出，當然同樣的也未感受到對岸的外交封鎖有多犀利，因為並沒有絕對勝利的一方。另一些善於遊走兩岸向雙方當局叫喊價碼的國家，有些甚至在過去 20 年間以建交、斷交、復交又斷交的手段遊走於兩岸之間。居其首者當推在非洲的賴比瑞亞，有 3 次者則有幾內亞。再以過去兩岸近 60 年相互對抗的歷史來看，中非共和國自 53 年與中共建交後，就遊走於兩岸之間，至 87 年為止，已經 7 度在兩岸間進出。因此，馬英九總統執政後就提出兩岸外交休兵的概念，也獲得胡錦濤的善意回應。

駐日代表馮寄臺更投書媒體痛陳：過去若干友邦利用我希望入聯，赤裸裸向我要求現金補助的現象，以及第三世界國家乘兩岸之間的烽火，遊走兩岸乘機海削的情事，即使如中國大陸如此強權，也難逃勒索；

兩岸付出的不只是納稅人的血汗錢，更是外交人員的尊嚴。由於這些錢來得容易，造成多位元首因為不法盜取援助，招致起訴、流亡、判刑，甚至坐監，又賴比瑞亞與我斷交前，其總統泰勒在聯合國大會上為我執言，泰勒殺人如麻，目前亦因血腥鑽石案入監服刑，在聯合國的各國元首及代表，看到聲名狼籍雙手充滿血腥的屠夫，為臺灣入聯作訴求，對民主自由的臺灣是多大的諷刺。英國金融時報披露哥斯大黎加與中共建交，是因為中共動用其外匯存底購買哥國政府公債，外交部次長夏立言亦向媒體表示：哥國與我們「分手」的原因終於大白，但也同時顯示，如果我們再以金錢做為手段與對岸惡鬥下去，將居於劣勢。如果報導屬實，印證當初是因為金錢的原因，哥國與我斷絕數十年的邦交。由於中國大陸經濟發展，外匯存底不斷攀高，用此資金與進行外交攻勢，我與對岸進行金錢惡性競爭獲勝之機會不大，因此馬英九總統認為應採取外交和解休兵，並進行活路外交。

二、邦交國的反應

馬英九總統上任後推動外交休兵未幾，據媒體報導：「臺非友好協會」已終止籌辦；而巴拉圭在馬總統甫出訪返國，該國新任總統魯戈即對外宣稱不再支持臺灣加入聯合國；另海地亦確定不會在聯合國發言支持我入聯；97年8月馬總統出訪中南美洲時，宏都拉斯總統賽拉亞曾於包機上主動向馬總統詢問：「兩岸關係改善，長期堅定支持臺灣的邦交國，今後如何自處？」以上邦交國之反應，似均與我推動「外交休兵」政策有關。但據外交部澄清，關於我邦交國對於外交休兵的反應情形，該部及各駐邦交國大使館過去數月來，分別在臺北及駐在國向我邦交國加強說明我新政府之外交政策理念，均已獲得彼等之理解與支

持。我與現有 23 個邦交國目前邦誼穩固，惟仍將繼續全力鞏固強化邦誼。

外交部並表示：96 年 9 月在臺北舉行的首屆臺非元首高峰會，會議結束前布吉納法索總統龔保雷臨時提議成立「非洲友臺協會」，以加強與非洲各國友誼。當時因為時間有限，並未經過會議討論，僅列入結論之一作為參考。97 年初，外交部透過駐非洲各館處詳細評估，認為成立友臺協會需要龐大資金且效益不大，有疊床架屋之嫌，而現有機制即足以加強雙邊實質關係；另外，目前情勢與提案當時情況並不一樣，有部分友邦政府改組，而我邦交國亦有變化，例如曾參加臺非元首高峰會的馬拉威，後來因故與我斷交。故外交部經過詳細評估之後，認為應暫緩成立「非洲友臺協會」，與「外交休兵」完全無關。另有關海地表態本年不支持我推動有意義參與聯合國專門機構的訴求，該部對此深感遺憾，惟尊重海地政府的決定。海地政府曾多次向我方表示，因中國大陸在聯合國安理會中針對聯合國是否繼續派遣維和部隊在海地聲行任務的決策上扮演決定性角色，海地為了國內治安考量，不得不作出上述的決定，此決定似與 91 年間，馬其頓共和國與我斷交之理由相同。

張亞中教授在本院諮詢會中指出：中國大陸內部對於是否要凍結邦交國數量，其實是有不同的意見，多數學者也認為，第三國如果越來越多考量中國大陸在國際間政治跟軍事的影響力，並非全然是經濟的因素，而期盼與中共建交，那中國大陸怎麼辦？所以這些學者認為是不需要拒絕的。李明教授在諮詢會中亦表示：我提出外交休兵，在國際場合利益受損的可能是經常在兩岸中搖擺的國家，其基於自身的考量未必會贊成兩岸休兵，我固有邦交國可能會產生疑慮，又

中國大陸尚未與我有較強的互信，若施以小惠，我 23 個邦交國再失去一兩個或更多，外交休兵可能會陷入囚徒困境，就是誠實的一方反而吃虧，面對這樣的挑戰還是要注意。

而民進黨前中國事務部主任賴怡忠於諮詢會中提出警告：在外交休兵之後，邦交國馬上就面臨是否要跟臺灣維持邦交的疑慮，包括馬總統訪問中美洲時，宏都拉斯總統即表示臺灣是怎麼看待與宏都拉斯之間的關係。在過去，有些人認為這些國家只是在尋求臺灣經濟上的支援，但不論其動機，我對這些國家也付出相當大的代價。所以當我提出外交休兵後，而未告訴這些國家實際內容時，是否代表我已不重視與其之關係，亦會造成其亦可不重視與我之關係？雖馬政府認為目前為止尚無一個國家與我斷交，即表示外交休兵是有發生作用的。但另一方面，邦交國既與臺灣間無利可圖，雖不需斷交，但僅維持形式上的邦交，實際上在其他議題上都唱反調，如此的外交關係，與我們可能會付出一些代價，而維持我所需要的外交，但是會在某些議題上與我密切合作，哪種對臺灣是比較有利的？這是可以討論的。董立文教授亦提出類似的見解：臺灣有很多人想要推動兩岸外交休兵的心態是厭戰偏安，其出發點是為不浪費資源，對臺灣來說，此心態有利於自己無可厚非，但在國際上就有問題，每個國家的外交都講究自己的利益，對臺灣有利，而外國無利可圖，甚至減少外國的利益，邦交國或非邦交國為什麼要配合臺灣？更何況某些與臺海安全情勢息息相關的外國，有其自身與臺灣不同的國家利益存在，假如兩岸外交休兵可能走向傷害他們的利益，而這些外國預先懲罰臺灣時，臺灣豈不未蒙其利先受其害？我們考慮過這種情況嗎？

林正義教授認為外交休兵的確是一個創新的政策，但也是有爭議的，其成敗現在還不能判定，並表示外交休兵有三部曲：1. 是單邊提出來的，不是透過雙方的協議或默契而提出外交休兵；2. 不是臺北說了算，北京有沒有這種外交休兵的準備與執行的政策；3. 不是北京說怎麼樣，臺灣的友邦就一定要去配合外交休兵，尤其是我邦交國，第三國可能會超出兩岸的控制，如果第三國與臺灣斷交，當然北京會面臨到一些困境，若中共要配合執行外交休兵的話。

除此之外，王振國教授進一步分析我邦交國的層次，包括我國目前在非洲、中南美、歐洲、以及南太平洋區域的 23 個邦交國。其中又以中南美及南太為主戰場，這是歷年來兩岸外交爭奪最激烈的區塊，也是我國在國際間仍能維持一個主權國家尊嚴及形象的少數舞臺，更是外交休兵的核心所在。以中南美及加勒比海區域為例，中美是我方勢力範圍，南美除巴拉圭外，全為中共所據，加勒比海區域則兩岸平分秋色，勢力互有消長。目前中美洲國家常因國內經濟發展需求及民間企業催促，而被迫表示將與中共發展政經關係，巴拉圭總統當選人魯拉亦曾揚言改變外交方向，因此，對我而言均有休兵的急迫性。此一形勢中方自亦相當清楚了解，如能透過談判取得中方承諾，不再這些地區發動攻勢或被動接受建交的提議，則我國推動「外交休兵」政策可收立竿見影之效，對內容易取得社會的認同，對兩岸關係之改善亦有積極的意義。研判中方的立場，目前馬總統的國家發展戰略是定位在「不獨、不統、不武」的基調，北京領導人迫於現實可能必須接受，但胡錦濤針對臺灣拓展國際活動空間所強調的「尊嚴、自主、務實、靈活」等原則，又能接受到什麼程度？兩岸儘管都願意跳脫邦交國數字

的迷思，北京也可能同意不會把挖我邦交國列為優先外交作為，但如果僅是兩岸領導人間的默契，未必獲得保障，一旦日後出現我邦交國主動要求與中國大陸建交，北京究竟是遵守兩岸協議予以婉拒？或是破壞之？整體而言，兩岸外交休兵依賴的不只是雙方領導人的誠意，尚需要實施的步驟與細膩的外交政策思維。

事實上，兩岸外交休兵對南太邦交國有正面的功能，值得政府主管部門善加利用，以發揮最大的國際宣傳效果，並提昇我國整體的形象，孫國祥教授認為就短期而言，兩岸外交休兵對亞太區域安全最大影響可能是南太平洋地區，近來由於兩岸在南太平洋島國爭取邦交的激烈鬥爭，不僅導致許多南太平洋島國遭受貪污的指控，而且也使兩岸受到國際指責，尤其是在南太扮演領導角色的澳洲。舉例而言，雖然兩岸不斷互控對方在南太平洋進行金錢外交，但澳洲認為，臺灣與中國大陸確實都在公開地使用金錢，以推展在南太平洋地區的外交關係，此外交競逐的惡例，澳洲時常大力抨擊兩岸是在從事金錢外交¹⁶。

兩岸外交休兵可從本質上改變現有之惡鬥狀況，馬英九總統表示可以理性訂定援外的目標、策略與標準，不再從事讓專業外交人員與一般國民產生反感的金援外交，以免傷害我國的國際形象。南太平洋國家在環保議題、氣候變遷等人類社會共同關心的焦點議題上，可謂首當其衝，成為南太平洋社會特別關注的重心；在此區域氛圍中，兩岸可與國際社會，以共同協助的方式來解決相關問題。南太平洋國際事務的新局面已經開展，新的國家行動者與新的資源伴隨著新的議題，趨勢已相當明顯。我國未來在處理南太平洋

¹⁶林碧炤主編，97年：113。

事務的政策主軸，允應在兩岸外交休兵的前提下，更能體察新局面的來臨，調整組織架構與思維策略，發展更細緻的作法，以便在南太平洋事務中扮演正向的角色。

三、非邦交國的反應

(一)美國：

馬蕭外交政策白皮書指出：美國一直是中華民國最重要的盟友，布希更是歷來對臺灣最友善的總統。民進黨執政後，臺北與華盛頓互信嚴重衰退，馬蕭執政後，首先將修補雙方互信；一方面促請美方繼續落實「臺灣關係法」及「六項保證」¹⁷，另一方面，我國身為「負責任的利害關係者」(Responsible Stakeholder)，也有決心承擔自身防務，而購買必要的防衛性武器。我希望與美方簽訂「自由貿易協定」或「綜合經濟合作協定」(Comprehensive Economic Cooperation Agreement, CECA)。邱坤玄教授分析：長期以來，美國在兩岸間扮演平衡者與仲裁者的角色。當前美國對兩岸政策是在一個中國、三報一法、和平解決的基礎上¹⁸，維持美國所界定的現狀，整體而言就是對兩岸關係繼續採取「雙重克制」(Dual Restraint)與「雙重保證」(Dual Assurance)的政策，即嚇阻中國大陸使用武力，同時反對臺灣尋求獨立；對中國大陸保證美國不尋求臺灣長期與中國大陸分離的政策，同時對臺灣保證不逼迫其與中國大陸協商最終解決的方案¹⁹。

¹⁷ 1982年美國雷根總統透過美國在臺協會轉達一份對臺「六項保證」之「非文件」予我當時總統蔣經國，其內容：一、對臺軍售不設定終止期限；二、對臺軍售不事先與中國諮商；三、不扮演兩岸調人；四、不修改臺灣關係法；五、不承認中國對臺灣的主權主張；六、不施壓臺灣與中國談判。

¹⁸ 「三報一法」仍為目前美國對華政策主軸，其為：建交公報、八一七公報、上海公報與臺灣關係法。

¹⁹ 林碧炤主編，97年：84。

北京與臺北對美國在兩岸關係中的兩手策略都有愛恨交加的複雜情結，北京反對美國對臺軍售，但是鼓勵美國在對付臺獨的問題上能夠發揮壓制的作用，甚至希望美國與中國大陸「共管」臺獨的勢力；前民進黨政府希望美國能協助臺灣抗拒統一，但是對於美國壓抑臺獨的言行也表示不滿。目前國民黨政府也會顧慮與中國大陸關係太過密切，將引起美國的猜忌，而對國民黨繼續執政產生不利影響。此顯示美國畢竟是世界霸權，有能力執行符合其國家利益的兩岸政策，因此兩岸要外交休兵，當然要考慮到美國的角色與功能。

美方認為兩岸如何進行交流、對話與諮商，以達成和平協議係雙方的事，美方沒有意見。93年4月12日，曾任美國白宮亞太事務資深主任的中國大陸問題專家李侃如（Kenneth Lieberthal）與藍普頓（David Lampton）在華盛頓郵報撰文重提中程協議，在過渡時期北京放棄使用武力，換取臺灣方面不追求法理獨立，而此次提議並未預設中國統一的立場，因此較有可能得到兩岸的認同，並作為兩岸外交休兵的參考。至於兩岸關係進展太快是否會影響到美國的利益，美國會強調臺灣民主機制對兩岸關係發揮的制衡作用，而且在中共政權決策過程與戰略意圖仍然充滿高度不確定性的情況下，美國仍會運用影響力，維持兩岸之間和解或對立的平衡。

在馬英九政府積極權動兩岸外交休兵的同時，似乎很少人注意到美國對兩岸外交休兵的看法與反應。由於美國是我國最重要的盟友，華府對兩岸外交休兵的看法與反應，我國自有必要在深入了解之後，提出因應之道。馬英九總統在97年當選後3

月 23 日的第一個國際記者會中，重申願在「一中各表」的「九二共識」之下，透過海基會與對岸的海協會，談兩岸經貿問題與較敏感的政治議題。在「活路模式」之下，馬總統的兩岸政策是透過「九二共識」，暫時擱置爭議，一方面與北京在對等的情形下談判經貿議題，進而與中國大陸、美國、日本，以及全球各國進行經貿合作，另一方面與北京談判「外交休兵」與國際空間的問題。隨即在 3 月 26 日美國總統布希與中國大陸國家主席胡錦濤通電話時，都特別強調「九二共識」是兩岸復談的重要關鍵，中國大陸國務院總理溫家寶也談及希望兩岸在「九二共識」的基礎上恢復協商與談判。

對於馬英九總統表示希望能與大陸展開「外交休兵」談判的談話，美國在臺協會理事主席薄瑞光於 97 年 3 月 29 日拜會立法院院長王金平時透露，他在與馬會面時提到，兩岸對話可分三階段發展，第一階段先處理包機議題，第二階段在經濟、貿易、投資等經貿合作事項更開放，第三階段再觸及兩岸和平協議、減少軍事威脅與參與國際組織等敏感議題。此顯示美國早就預料外交休兵等敏感議題，兩岸至少要在第三階段談判才有可能觸及。學者葛永光則稱：馬總統首任內，兩岸關係將集中於經貿關係之加強及官方、民間人員之交流與強化；國際空間方面，兩岸外交競爭及衝突可獲某種程度之舒緩，在非主權國家參與的國際組織應可獲突破，至於和平協定則是後期之議題²⁰。

此外，美國在臺協會臺北辦事處處長甦棣於 97 年 4 月 29 日更首次公開表示，美國承諾確保臺灣

²⁰ 於 97 年中興大學全球和平暨戰略研究中心及中興大學國際政治研究所主辦之「第二屆兩岸和平論壇」中之發表論文。

有意義地參與國際組織的活動，即便取得會員資格不可行的組織也一樣。前駐美代表陳錫蕃認為這是在臺協會官員近年公開談會中，對臺灣參與國際組織表達最大善意。93至95年間，美、日、歐盟等國均以實際行動支持我國成為世界衛生大會的觀察員，但96年陳水扁總統首次以臺灣名義申請加入世界衛生組織為會員後，美國卻表態反對，陳總統在卸任之前夕，仍重提申請案，亦再度遭到封殺。

97年5月15日美國副國務卿尼格羅龐提在參院外交關係委員會作證時指出，中國大陸不斷壓縮臺灣的外交空間，就像在臺灣對岸部署飛彈一樣，都只會產生反效果。美國不認為臺灣是個獨立國家，所以美國不支持臺灣加入須以主權國家為會員資格的國際組織；但臺灣應該有意義地參與特別是像世界衛生組織這樣的組織，臺灣應該獲准以觀察員的資格參與。至於美國政府未來和馬英九政府的關係，尼格羅龐提將此新關係放在「亞洲和平與穩定」的框架中，顯示美國已把臺灣的和平與穩定置入亞洲整個安全體系內，意味著臺灣的安危與亞洲乃至美國的安危息息相關。

但在另一方面，在馬英九總統就職之前，美國已有不少人擔心兩岸關係發展太快，可能會影響甚至妨礙美國的利益。陳一新教授為文引述一向對我國相當友好的喬治城大學訪問教授沙特（Robert Sutter）對兩岸過熱的關係所提出的警告，正所以凸顯美國政學界對於兩岸關係發展的看法是相當多元的。在97年6月26日喬治華盛頓大學的一場座談會上，沙特公開表示與中國大陸談判，臺灣居於劣勢，必須步步為營，審慎對應，不可一頭熱，並說臺灣對美國的安全利益，並非至關緊要，如果

兩岸過從太密，危及到美國利益，華府大可直接與北京針對臺灣問題進行交易，包括美方可能削弱對臺灣的承諾。儘管沙特聲稱這只是他的個人意見，惟由於他曾先後任職中情局（東亞情報官）、國務院（情報處中國科長）、國會研究服務處（主管國防與外交）等機關，其意見自然具有相當的代表性。此顯示，自從臺灣再度政黨輪替後，美方不太習慣兩岸關係快速改善，而持類似看法的人應不在少數²¹。

另在臺灣國際空間的問題上，北京掌握的主導權固然高於臺北，但華府也不會輕易將主導權完全拱手讓予北京。97年6月19日，國務卿萊斯接受華爾街日報專訪時，指出美國支持臺灣參加世界衛生組織等國際組織，並說陳總統政府用入聯公投綁大選固然是挑釁，但中國大陸封殺臺灣國際空間，又何嘗不是挑釁？萊斯並表示，華府鼓勵兩岸改善關係，但也要提美國與臺灣關係也很好，樂見臺北能透過世界衛生組織，在國際社會中有真正的空間。萊斯不啻暗示臺灣不可忘記美國。美國有能力左右日本與歐盟國家，若我一味追求兩岸外交休兵，卻忽視美國、日本與歐盟等國家的想法，未必是明智之舉。馬英九總統在就職演說中原就闡述得非常清楚，新政府的政策就是美國與兩岸並重，但在加速推動兩岸關係的同時，可能未顧及美方的感受，以致產生誤解。

此外，在軍售議題方面，97年6、7月間美國布希政府內部傳出相互矛盾的訊息，一說華府會暫時凍結對臺軍售，一說中國大陸對臺威脅有增無

²¹ 林碧炤主編，97年：179。

減，美國並未做出這樣的決定。例如華盛頓郵報報導，國務卿萊斯與國家安全顧問哈德利(Stephen J. Hadley)決定暫停對臺軍售。美國國防新聞更透露，國務院、財政部、駐北京大使雷德(Clark T. Randt Jr.)三大系統反對美國對臺軍售；但在6月25日國會的一項聽證會中，美國國防部負責亞太事務的助理部長辛恩(James Shinn)希望中國大陸能進一步降低對臺灣的軍事威脅，但否認是美國決定讓軍售暫停，並說軍售暫停「是臺灣內部政治所致」。陳一新教授認為美國在對臺軍售問題上大作文章，只是要凸顯華府才是兩岸談判(包括外交休兵)議程與時間表的真正決定者。其後美國總統布希於97年7月30日在白宮與亞洲媒體記者會面時，主動表示對兩岸關係現況「十分滿意」。10月4日美國國務院終於在國會休會前夕，將對臺軍售案提交國會，但潛艦先期規劃案與黑鷹通用直升機則不在其內。我國防部將逐年編列包括預警機、愛國者三型飛彈系統、魚叉飛彈、反裝甲飛彈、攻擊直升機在內，約總金額65億美金軍購預算。似乎美方揚言凍結軍售的說法，只是在凸顯華府對國民黨過去數年反軍購的不滿，以及對馬英九政府冷落美國的一項策略性反應而已。

至於中國大陸對於美國通過對臺軍售，其外交部、國防部、人大、政協等四大系統，以大陣仗抨擊美國對臺軍售，並暫停部分中美兩軍交流。但中共領導人胡錦濤、溫家寶及部長級官員都未批評美國對臺軍售，也未召回駐美大使周文重，更未中止97年12月中美戰略對話與98年2月的中美經濟戰略對話，顯示批評美國對臺軍售只是雷聲大雨點小，目的不在對美，而是對內，主要是藉抨擊美國

通過對臺軍售，讓內部民族主義與反美思潮的情緒得以宣洩。

(二)日本：

日本政府對現今馬英九政府外交及兩岸政策的態度，會受到過去歷史脈絡的影響。民進黨執政之後，為延續與日本右派政治家的關係，便啟用居留日本的臺灣獨派人士為臺日關係的窗口，使臺灣順利獲得日本政府同意臺灣人士赴日本觀光免簽證的待遇，同時日本政府也進一步承認臺灣駕照的國際地位，在政策效應方面，91年日本政府首度公開支持臺灣成為世界衛生組織大會的觀察員，同年11月底，日本外務省修改有關日本國家公務員赴臺灣出差的規章，規定課長及課長級以下，可以赴臺出差，課長級以上的高層官員，如果要前往臺灣參加類似世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）等國際組織之相關公務時，可採取柔軟對應。隨後11月27日日本經濟產業省通商政策局審議官（相當於國貿局副局長）立刻啟程來臺，參加了第27屆「臺日經貿會議」（雙方斷交後唯一正式的官方溝通管道），打破過去20多年來日方只有課長級官員出席的慣例。

學者蔡增家分析民進黨執政時期在「獨派與右派」體制下，雖讓臺日關係進入前所未有的高點，但由於民進黨政府也推動「烽火外交」及「入聯公投」，將兩岸關係推向前所未有的低點，在兩岸關係逐漸緊張的情況下，民進黨政府的外交政策主軸，很自然地便是以強化臺灣與美日同盟關係來保障臺海的安全，但是民進黨陸續以正名及強化臺灣主體意識，逐漸背離美國東亞安全的政策，衝撞美國兩岸政策的紅線，在美國政府屢次警告下，讓臺

灣與美國的信任基礎出現了裂痕。因此，馬總統便嘗試改變過去民進黨以強化臺灣與美日同盟關係來維持自身安全的單向政策，試圖以改善兩岸關係、強化對美外交、重視對日關係，以來改變臺灣外交的困境，並在美中臺三邊關係，以及日中臺三邊關係，維持等距的外交關係²²。

日本政府在馬英九總統就職後，由外務省發言人谷口智彥發表談話，在談話內容中表示，日本期待臺灣的新政府能夠積極改善臺海兩岸關係，並儘早恢復兩岸直接對話，以和平方式解決雙方歧見。日本各大媒體也在馬總統發表就職演說隔日，紛紛以顯著標題與版面，將新政府未來的對外政策，給予相關正面的評價，並期待在馬總統領導下，兩岸關係能夠日趨於安定，臺日關係也能夠繼續地增進。但詢據我資深駐日官員表示：外交休兵對臺日關係影響很大，是好或壞很難說；我反中的主張，在戰略上是對日本有利的，因為日本的基本立場是反中的；民進黨執政時，因強化反中思維而使臺日關係相當良好。遠見雜誌民調發現，國人認為日本是對我友好的國家，其次才是美國。但外交休兵之後，日本可能會認為馬總統是「親中反日」，又馬總統曾參與保釣運動，日本一般認為外省人是「親中反日」，亦是民進黨執政8年不斷加深日方此印象的結果。此外，海巡署為保釣事件，曾經進入日本海域0.4海浬，行政院劉院長又表示不惜一戰，當時日本是非常緊張的。事實上，日本鄰國包括中國大陸（民間反日情緒）、北韓（導彈試射）、南韓（竹島主權問題）、俄羅斯（北方四島歸屬問

²²林碧炤主編，97年：163。

題)，對日本都是非常不友好，反觀我國對日本極其友善的，希望日本對此能有正確的認知與回應。

關於日方對於外交休兵的新思維的看法，日本政府及右翼人士的立場並不完全一致，學者蔡增家曾根據「國民黨政權的本質、兩岸關係發展、美日安保同盟、臺灣加入國際組織、臺灣爭取邦交國，以及中國大陸軍備擴張」等六個面向逐一剖析²³。在日本政府官員看法方面，是以日本前駐臺代表池田維為基準，池田氏在 97 年 7 月離臺前接受媒體訪問，首先在馬政權是否反日，池田認為現在的馬政權並不是反日，馬總統也一再表示絕對不是反日派，而是希望成為知日派和友日派。但在臺灣政壇部分人士，的確有反日的傾向，這個問題對於未來的臺日關係將會產生不穩定的因子²⁴。另在日本政壇當中，右派人士及媒體對於國民黨政權一直存有疑慮，同時對於馬總統親中的色彩，也是抱持著高度的不信任，右派人士在國會當中一直是支持臺灣的最大一股力量，而右翼媒體也在日本輿論界又占有相當重要的地位，因此馬政府上臺之後對日政策的當務之急，應該是要解除右翼人士及媒體對於國民黨政權親中反日的疑慮。

針對馬英九政府上臺後，臺灣與中國大陸的大幅開展關係，池田代表認為：「兩岸關係基本上是中國大陸與臺灣的共同課題，日本一直歡迎一切爭議應由中國大陸與臺灣透過和平對話解決，美國立場基本上與日本相同。」另外針對包機直航、開放

²³ 林碧炤主編，97 年：164-171。

²⁴ 從聯合號事件來看，事件的引爆點是部分國民黨籍立法委員堅持對日本採取強硬的政策，因而讓行政院長劉兆玄在立法院中說「我國將不惜一戰」等不利臺日關係的用語，從池田維代表離臺時仍然提出這件事，足見日本政府對於這句話仍然相當在意。

觀光客，如果是對中國大陸與臺灣雙方都有利的話，日本沒有什麼意見，至於中國大陸觀光的進入會不會排擠日本觀光，池田認為是有待觀察。同時許多民調顯示，在過去這 20 年以來，自認是臺灣人的人越來越，但這並不表示這些人全部主張獨立，大多數人並不希望一下子改變現狀，因此可以說是既不獨立，也不是統一，這是現在大多數臺灣人的判斷。但是日本右翼人士卻認為：兩岸關係的解凍是不利於臺日關係的發展，這也表示臺灣將從過去的親日政策轉為全面親中的政策，同時中國大陸觀光的大量進入，中國大陸觀光客不好的衛生習慣，將會排擠日本觀光客來臺的意願。

在區域安全議題方面，池田表示民進黨政權是依靠美日安保條約來考慮臺灣的安全問題，現在的國民黨政權是要改善兩岸關係，同時也很重視日本與美國關係，但是不清楚何者為優先。池田認為東亞穩定的根源還是美日安保條約，至於臺灣的法律地位，61 年日本與中國大陸建交時，在日中聯合共同聲明中就有明確表述：中國大陸主張臺灣是中華人民共和國領土不可分割的一部分，對此日本僅表示「充分理解與尊重」。但日本右翼認為馬總統對中國大陸政策的傾斜，便代表臺灣政府拋棄過去以美日安保條約來保護臺海安全的政策與主張，這是不利於現今臺日關係的發展，而美日安保條約是現今東亞維持和平的基石，也是圍堵中國大陸勢力擴大的一道堅強防線，馬總統對中國大陸與美日保持等距外交關係，無疑是臺灣背離美日安保同盟而投向中國大陸。

在臺灣加入國際組織方面，中國大陸方面到底對世界衛生組織會有甚麼實際上的妥協？中國大

陸會不會對臺灣邦交國採取與過去不同的措施？池田認為如果臺灣藉由以適當的形式或與國際組織，國際社會也可以相同獲得利益，這是一件好事，至於名稱問題，基本上他認為應該由臺灣 2 千 3 百萬人民共同經由討論來決定，因為臺灣已經是個民主國家，所以應透過民主程序決定。但是日本右翼人士則認為中國大陸對於臺灣加入國際組織，在中國大陸內部軍方及外交系統強硬派的主導下，並不會給予臺灣任何的外交空間，因此，兩岸外交休兵只是國民黨政府一廂情願的看法；其次在臺灣對邦交國的爭取方面，日本右翼認為馬政府對於中國大陸傾斜的政策，仍然無法改變中國大陸內部強硬派對於臺灣外交的封鎖，今後縱使兩岸關係的氣氛逐漸緩和，但是中國大陸仍會持續挖走臺灣的邦交國。

最後，在中國大陸擴大軍備方面，池田認為中國大陸軍事擴張不只是臺灣的問題，日本也一直對中國大陸軍事擴張的不明度表示擔憂。日本右翼認為以 79 年之後中國大陸軍備以每年 10% 以上的速度持續增加，97 年奧運之後中國大陸的軍備仍然會持續擴張，其並不會受到兩岸關係和解的影響，臺灣新政府必須認清中國大陸仍然是其潛在的主要威脅。

外交部某高層接受本院諮詢時坦言：經過幾個月的努力說明，馬總統在臺北接見很多日本的記者，本人及王院長、江丙坤都分別去過日本，馮寄臺大使亦不厭其煩地拜會許多日本政要與學術界。我這次去日本，已感覺多數的日本政治人物與智庫，都已經瞭解到我們加強對日本關係的用心，他們也知道兩岸改善關係，是實際上不得不的一個

做法，也知道我們不可能一廂情願地倒向中國大陸，更瞭解到我與中國大陸改善關係的過程當中，是需要日本繼續支持我們。

(三) 歐盟：

隨著歐盟與中國大陸於 1990 年初以來關係的改善，歐方對於兩岸情勢亦有積極的反應。在 85 年 3 月的兩岸飛彈危機中，歐盟理事會則立即作出決議，表達對於中國大陸試射飛彈深深的遺憾 (Deeply Regret)，並提醒中國大陸要使用和平的方法來解決臺灣問題，此乃近年來歐盟對於臺海危機的首次立場聲明。在 88 年 7 月的第二次臺海危機時，歐盟同樣的也是由理事會發表聲明，並強調其支持一中原則、和平解決與建設性對話的建議。根據學者湯紹成的研究，從這兩項聲明可知歐盟期盼兩岸和平穩定的意圖明顯。在 88 年時，當時李登輝總統發表「兩國論」而引發北京的強烈反應，歐方則立即以一中的立場企圖緩和局勢，可看出歐方對於臺獨問題的不滿與疑慮。由此可見，歐方不但重視臺海的穩定，同時也區隔導致不穩定的原因，對臺獨的言論則難以接受。因此在兩岸關係上，歐盟好似扮演中間人的角色，企圖緩和局勢²⁵。

湯紹成的研究指出，在 2001 至 2007 年間，每年一度的中歐高峰會，雙方都發表聯合聲明，其中必有一部分係針對臺灣。2001 年聲明中的相關條文如下：「歐方重申繼續堅持一個中國的原則，並希望透過建設性對話和平解決臺灣問題。中方讚賞歐盟堅持一個中國的立場並重申依照『和平統一、一國兩制』基本方針解決臺灣問題的原則立場。」由

²⁵林碧炤主編，97 年：211。

此可見，歐盟堅持一中原則的態度並未改變，同時也再度強調其一貫支持兩岸和解的立場，但歐方並未對於「和平統一、一國兩制」有所表態，而是讓中方單方面的重申，顯示歐盟仍有保留。

94年北京政府公布「反分裂國家法」前後，國臺辦主任陳雲林（2月16日）與外長李肇星（3月17日）都造訪歐盟，此乃國臺辦高階官首度正式訪問歐盟，主要是因為「反分裂國家法」第8條涉及以非和平手段對付臺灣，此乃與歐盟一貫主張的和平手段相悖，因而中國大陸期能獲得歐盟的諒解與支持。在該法公布之後，歐盟理事會即在隔天發表聲明，要求兩岸不要一意孤行，以免狀況惡化，同時甚至特別鼓勵春節包機等，可強化兩岸關係的緩和行動。另95年1月底陳水扁總統提出廢統論，以及在96年3月5日提出「四要一沒有」時²⁶，都再度引發歐盟強烈的抗議，並影響我方申請加入世界衛生組織的議案。

直至95年為止，歐盟原是積極支持我國加入世界衛生組織，但似受上開議題的影響，以及我國堅持以臺灣的名義入會，自96年4月初開始，歐盟則改採反對的態度。在有關臺灣入聯公投的議案方面，歐盟僅表達支持一中政策，期待兩岸協商，反對單方面導致增加兩岸緊張的立場，並未直接反對

²⁶ 96年3月4日陳水扁總統在出席臺灣人公共事務會25週年慶祝晚宴時，提出「四要一沒有」的新主張，該主張即為：第一、臺灣要獨立，臺灣是主權獨立在中華人民共和國以外的國家，臺灣獨立是臺灣人民共同理想與長期的目標，追求臺灣獨立不是危險的退步，是最崇高的志業；第二、臺灣要正名，臺灣是我們母親的名字，臺灣是最美、最有力的名字，臺灣是參加聯合國進入國際組織最好的名字；第三、臺灣要新憲，臺灣要走向正常完整的國家，需要一部合時、合身、合用的臺灣新憲法，不要怕立法院四分之三的否定權，不要怕公民投票二分之一沒辦法通過，噴口水、怪來怪去沒有用，只要大家同心合力，目標一致，有一天一定會成功；第四、臺灣要發展，臺灣的存在是全民、臺商、在民主社群大家共同的利益，只有實施民主、經濟繁榮、照顧弱勢，臺海和平才有發展；第五、臺灣沒有左右的問題，臺灣與新興民主國家不同之處，在於臺灣只有國家認同分歧的問題，只有統獨的問題，只有前進或者後退的問題，絕對沒有左右路線的問題。

入聯公投。若比較 96 年下半年以來的美國相關言論，歐盟的立場似較為保守。

97 年 3 月初，我總統大選前夕，歐方再度聲明反對公投，但在 3 月 22 日大選當天，歐盟卻高度讚揚臺灣的民主進程，並期許兩岸未來的和平與發展。在歐盟對兩岸的立場方面，依其「經強、政弱、軍微」的屬性，以及其有限的軟權力，對於兩岸事務涉入的程度仍日益加深，但其兩岸政策的主軸未變，依然堅持一中原則與和平解決的立場，反對單方面改變現狀，主張建立信任建立機制與積極對話，並加強與臺灣的經貿發展。兩岸的和平與發展固乃是歐盟的最高利益，然在統獨問題上，歐方不似美國有以臺制中的戰略考量，故只要符合和平的原則，是統是獨並非重要，但整體觀之，歐盟的兩岸策略仍有進一步向美國靠近的傾向。在 97 年臺灣總統大選之後，歐盟期盼兩岸的和平與發展，歐中臺三方關係的前景，應較樂觀。

(四)其他：

- 1、97 年 7 月 21 日在新加坡舉行的第 41 屆東南亞國家協會外長會議，發佈標題為「活力亞洲中心之東協」聯合公報中，述及兩岸關係時納入「歡迎臺海關係的正面發展並希望兩岸關係持續改善」文字，此乃東協近年來首度對兩岸關係之改善正式公開表示肯定，頗具意義，外交部對此亦表示歡迎²⁷。
- 2、97 年 7 月 27 立法院代表團一行 10 人，由立委鄭麗文率領，應印度政府邀請訪問首都新德里，獲得高規格接待，並在拜會政府重要部會、國會與

²⁷ 外交部新聞稿，97 年 7 月 25 日。

經貿組織時，都進行了實質問題的探討與意見交流，雙方展現了希望加強彼此經貿乃至全方位關係的高度誠意。印度政府自兩岸關係緩和，對我態度大為改觀²⁸。

3、97年9月間，英國米利班（David Miliband）外長日前代表布朗（Gordon Brown）首相函覆英國國會臺英國會小組共同主席溫特頓（Sir Nicholas Winteron）下議員，表達英國政府歡迎臺灣本年採務實策略推動聯合國案，認為此一作法符合臺灣新政府就任以來臺海兩岸正面與建設性之發展趨勢，並認為臺灣與WHO有效互動至為重要，不僅有助維護臺灣2,300萬人民之利益，亦能確保全球衛生安全體系之健全性與完整性。此為英國首相首度針對我參與聯合國案表明立場，外交部對此表示歡迎²⁹。

第七章 外交休兵的兩岸因素

一、民進黨執政時期兩岸關係的回顧

陳水扁在89年競選總統期間推出「國家安全、財經政策、公共政策、人文臺灣、知識臺灣、志工臺灣」作為「新中間路線」的六大訴求，並指出民進黨決定以「國家安全」作為「新中間路線」的主軸，稱此為「一種超越統獨、省籍、族群的新思維」，並歸結出：「兩岸關係與務實外交俱為國家政策的工具，並沒有孰輕孰重、孰高孰低之分；為開拓臺灣的生存空間，兩岸關係與務實外交互為槓桿」，其政策宣示相較於民進黨早先發表的「政策白皮書」，展現了較為溫和而周延的特質，而向較為務實的新中間路線靠攏。其後

²⁸ 中央社，97年7月31日。

²⁹ 外交部新聞稿，97年9月30日。

陳總統在其就職演說中宣示「四不一沒有」的政策，主張以善意合作的條件，共同來處理未來一個中國問題。中國大陸對於一向主張臺灣獨立的民進黨當政深具戒心，但仍然予以冷處理，回應將「察其言、觀其行」。

90年元旦祝詞中，陳總統提到由「經貿統合」與「文化統合」著手，進而共同尋求兩岸永久和平、政治統合，即所謂統合論的新架構。統合論留下無限的想像空間，除了具有整合內部統獨的功能外，同時也是對中國大陸表達臺灣的立場。統合論對象包括國內北京及美國，陳總統提出具體保證，不作臺海麻煩的製造者。由於陳總統的大陸政策一向保持相當的模糊性，也因此造成不同的解讀，臺灣內部對統合論有著南轅北轍的看法；從認為走向統一，到走向獨立的看法都有，甚至有人認為統合論的真正意涵是「統中有獨，獨中有統」。因陳總統提出統合論乃係接見獨派團體的場合，致提出的動機有待考究。其上任後始終避談「一中原則」、「九二共識」等問題，他認為一個中國各自表述，只是我方描述此一過程的用語，兩岸從來沒有就一個中國的原則有共識。「九二共識」是有討論沒有共識，沒有共識的共識，「一個中國」是未來的議題。「九二共識」只是對話、交流及擱置爭權的精神，兩岸從來沒有「九二共識」，只有「九二精神」，因此拒絕接受「一個中國」原則。

91年7月受到諾魯斷交事件影響，8月3日陳總統於世界臺灣同鄉會開幕致詞時談到：臺灣要走自己的路，強調臺灣不是人家的一部分，不是別人的地方政府，別人的一省，臺灣不能像香港、澳門，臺灣與對岸的中國大陸是「一邊一國，要分清楚」，要有2萬3百臺灣人民才能決定臺灣的前途，呼籲所有臺灣

人認真思考公民投票必要性與迫切性。臺灣是主權獨立的國家，走臺灣自己的路，就是走臺灣的民主之路、自由之路、人權之路、和平之路。臺灣是我們的國家，不容被欺負、矮化、地方化、邊緣化。中國大陸一直不放棄對臺動武，這對臺灣人民的感情有很大傷害，一個中國原則或一國兩制，就是對臺灣現狀做改變，而臺灣的未來不是任何一個國家、不是任何一個政黨、任何個人可以決定，只有偉大的臺灣人民才能對臺灣前途有所決定，有必要以公民投票決定臺灣的未來，公民投票是我們要求的目標、是基本人權，有其必要性與迫切性。陳總統的言論顯然是有目的的針對彼岸「一個中國」原則的公然挑戰。

為解決兩岸關係的問題，陳水扁總統在 92 年元旦祝詞中揭示「兩岸論述」重點，重提「善意和解、積極合作、永久和平」三原則，重申「四不一沒有」主軸的大陸政策等；雖實際上並無明顯的變化，但在「建立和平穩定的互動架構」的提示中，可分析出是「統合論」的另一種詮釋，目的除欲在兩岸關係政策中走出「一邊一國論」的陰影外，亦帶有重回「新中間路線」的一項作法。但就在同年，扁政府推動公投及修憲，93 年陳總統又獲得連任第 11 屆總統，北京方面終於 93 年 5 月 17 日發佈所謂「五一七聲明」，強烈警告臺灣的法理臺獨走向，據悉當時北京對臺政策取向已是「爭取談、準備打、不怕拖」。94 年 3 月 14 日，北京又公布「反分裂國家法」，意圖將反對臺獨的立場法制化，並明訂對臺動武的條件與程序。期間民進黨政府陸續推動將大陸經貿政策由「積極開放、有效管理」改為「積極管理、有效開放」，在內政及教育上亦持續推動「去中國化」政策，此外，又有所謂正名、制憲、終統等主張，及到處點火衝撞的「烽

火外交」，使得中國大陸益加警戒。自 96 年開始民進黨政府又在總統大選時，推動以臺灣名義加入聯合國的「入聯公投」，更挑動了北京敏感的神經。

總之，陳水扁政府處理兩岸關係時，一方面希望維持兩岸的和平穩定，另一方面又不斷挑釁中國大陸主權的立場，頻踩中國大陸所能容忍的底線。無怪乎連一向極為親臺的小布希政府都對臺灣極度不滿，認為其兩岸政策是既不理性也不負責，讓臺灣自陷於險境，成為東亞地區不穩定的來源。例如美國國務院副國務卿佐立克就曾搬出「臺灣撞牆說」，措辭強硬地指責臺灣若不斷挑戰美國早已定調的一中政策，他認為「臺灣就是一一直在撞牆」。佐立克在國會聽證時，公開將美國高層隱忍多時的不悅傾洩而出：「陳水扁言而無信，所以美國在過境一事上加以嚴格限制」，同時也言明台獨就是戰爭，就是流血，會把美國拖下水。

二、中國大陸對於外交休兵的反應

蔣經國總統於 76 年 7 月 15 日解除戒嚴，11 月 2 日正式宣布開放大陸探親，從此開啟兩岸之交流；我於 79 年成立「國家統一委員會」，80 年間，終止動員戡亂時期，正視中共政權存在之事實，並將「行政院大陸工作會報」改組為陸委會，及成立半官方之「財團法人海峽交流協會」；相對中國大陸亦於 77 年 9 月成立「國務院臺灣事務辦公室」及 80 年 12 月成立「海峽兩岸關係協會」，以因應兩岸交流互動之種種糾紛及法律問題與處理對臺事務；兩岸至此建立相應之交流機構。而中共歷年對臺政治作戰之演變如下表所示³⁰：

³⁰ 張子揚，97 年：90、98 頁。

	毛澤東	鄧小平	江澤民	胡錦濤 (17大前)	胡錦濤 (17大後)
戰略目標	和平解放	和平統一	一國兩制	確立一中原則	確立同屬一個中國的事實
戰術	一綱四目 威脅解放 臺灣	三通 一國兩制	三戰、和平 統一談判 威脅不放 棄用武力	三戰、和平 談判、威脅 反臺獨	結束敵對 和平協議 和平發展
敵	國民黨	國民黨	假統、真獨	臺獨	臺獨
友	工、農、兵 知識分子	民主人士 知識分子	各省籍臺 灣同胞	承認一中的 臺灣人民	臺灣同胞
增強自己 力量	反日民族 主義、4個 現代化	改革開放 中國特色 社會主義	兩岸交流	民間交流	服務同胞、 與承認兩 岸同屬一 個中國政 黨之臺灣 交流談判
削弱自己 力量	階級矛盾	省籍矛盾	統獨矛盾	藍綠矛盾	臺獨與非 臺獨的 矛盾

當中國大陸綜合國力逐漸提升後，國際間揚起「中國威脅論」，中共理論學者鄭必堅認為應以「中國和平發展道路」作為中共國家未來發展之戰略道路，亦為中共高層所採行之政策；但鄭必堅認為「臺灣問題」是個「巨大風險與挑戰」，該如何解決卻未再論述；直至94年4、5月間，連戰、宋楚瑜赴大陸展開和平之旅後，94年11月鄭必堅又提出「三和」理論，將「對外和平、對內和解、對臺和解」並列為中國大陸「和平崛起」三足鼎立之國家戰略理論³¹。

96年10月15日至21日中共舉行第17次全國代表大會，係胡錦濤掌控黨、政、軍大權後主導之首次黨代表大會；其政治報告對臺部分之相關重點包括：(一)堅持「一中」、反對「臺獨」，界定兩岸現狀定位；(二)凸顯兩岸關係「和平發展」及拓展各項交流，要求直接「三通」，寄希望臺灣人民，強化「十一五」計畫對臺內容；(三)「一中」原則下與我各黨派對談、協商結束敵對狀態及簽署和平協定；(四)重申「和平統一、一國兩制」、「江八點」、首次納入「胡四點」、

³¹ 劉淑君，97年：152-153頁。

載入「反分裂國家法」等相關內涵；(五)強調兩岸人民為「命運共同體」，要共同「反獨」及解決中國主權及領土問題³²。

我方提出「外交休兵」的論述後，中國大陸官方從未提及「兩岸外交休兵」，而是用「臺灣的國際空間」來形容對此議題的關注，這可由84年的江八點、94年的連胡共同願景，到目前國共的胡、吳共識都可看到。眾所周知，中國大陸內部對於外交休兵亦有鷹派、鴿派的爭議，兩者同樣顧慮的是：國際社會可能誤會，中國大陸開始願意接受、或容忍兩個中國、一中一臺、或臺灣獨立；另外北京的善意可能形成不可逆轉的結果，由於臺灣政權輪替將成常態，日後再度執政的民進黨可能利用既成事實，做為臺獨的張本。外交部長歐鴻鍊97年12月12日應邀在高雄縣義守大學專題演講時提出實例，如推派APEC代表，以前立法院長、前副總統都不被接受，今年則由前副總統連戰代表參加，外交休兵初見成效。我們釋出善意，對岸未公開回應，但以對方行動解讀，不阻礙連戰代表出席APEC，應是善意的回應³³。

自從馬英九當選總統後，兩岸的「外交休兵」成為中國大陸智庫與學者討論的新議題。最早出現在97年5月19日中國大陸北京大學國際關係學院副院長賈慶國接受中國時報專訪「臺灣要有邦交國漸減準備」，以及北京大學中國地方政府研究院院長彭真懷於新加坡聯合早報專文「臺灣悲情從何而來—對臺灣國際生存空間的建議」。賈文強調重點有二：(一)「由於大環境問題，臺灣現有的邦國未來有可能漸次選擇與大

³² 參考行政院大陸委員會第157次諮詢委員會議之「中共召開十七大及其對臺政策」：<http://www.mac.gov.tw/big5/cnews/ref961022b.htm>，最後瀏覽日期：97年12月8日。

³³ 歐鴻鍊：兩岸外交休兵初見成效，97年12月12日。中央通訊社，國內政治。

陸建交。馬英九團隊對此要有思想準備。這是大勢所趨」；(二)「說到底是『一個中國』還是『兩個中國』、『一中一臺』的問題，兩岸關係要有創造性想法，但目前為止，這樣的共識還沒形成。

在 WHO 問題上，臺灣提出的『中華臺北』，此名義究竟是主權國家或非主權國家，如果是主權國家，那麼大陸將沒有妥協餘地。臺灣代表團成為中國大陸代表團的一部分，也是一個方向。在這些問題上，兩岸還需要想像。一開始，兩岸可能考慮個案具體問題，但在個案的同時，也要想出原則性的處理辦法」。而彭文則有二個重點：(一)從挫敗臺獨完成統一及兩岸和解的角度出發，中方進行外交休戰，凍結目前的外交現狀，減少人為干擾，維護臺灣尊嚴。馬英九總統執政後可以與現有邦交國發展外交關係，中國大陸不再爭取這些國家倒戈。馬總統不能出訪非邦交國，對其過境外交，只要不違反「一個中國」的原則，中國大陸可以提供人道方便，包括會見高層人物；(二)把臺灣加入 WTO 作個案處理，可供選擇的協商方案有兩個：第一，在中國大陸出席世界衛生大會的代表團內，設立一個特殊的「臺灣代表組」，讓臺灣在 WTO 中表達意見並有所貢獻。這個方案的理由很充分，儘管中國暫未統一，但中國大陸與臺灣同屬「一個中國」的事實從未改變；第二，如果臺灣不接受上述方案，也可以考慮以「中華臺北」的名義，作為觀察員加入 WTO。就目前 WTO 觀察員的情況分析，一類是尚未正式加入的國家觀察員，如羅馬教廷；一類是准國家性的觀察員，如馬爾他騎士團；一類是非政府性的觀察員，如國際紅十字會。在這種情況下，中國大陸應主動與 WHO 進行磋商，在有關加入條文中明確臺灣不具備國際法規定的法律人格，只能作為第三類觀察員加入，

不能允許臺灣解釋為前兩類觀察員。

隨著馬總統就職演說正式提出「將與大陸就臺灣國際空間與兩岸和平議進行協商」，兩岸的「外交休兵」及臺灣國際空間問題就成為兩岸互動的重大課題之一，此後中國大陸有關部門即密集的展開不公開的討論及與臺灣學者廣泛交流意見。中國社科院臺灣研究所前所長、現任全國臺灣研究會副會長許世銓在 97 年 9 月號中國評論發表專文，對兩岸關係中的臺灣國際空間問題提出了多項看法，其提出的觀點有四：一是被動原則，即雙方承諾不主動「挖對方牆腳」，是否改變「邦交」關係由第三方提出；二為政經分離原則，雙方承諾不以金錢收買「邦交」，也不以「經援」為誘餌爭取「邦交」，與「邦交國」的經濟關係應在建立關係之後而不是之前討論，與第三方的「邦交」關係祇能是第三方的政治決定；三是「通氣」原則，雙方的「邦交」關係發生變動時，應事先向對方「通氣」，不搞突然襲擊，這有利於雙方積累互信；四為同胞利益至上原則。這是目前極為少見的大陸權威專家對臺灣國際空間進行公開探討的專文，由於許世銓的身分特殊，再加上其甚為中共官方所倚重，故蔡瑋及林正義教授均認為其發言內容不宜等閒視之。這是截至目前為止，中國大陸方面最為權威，而且是全面的解釋，將來會形成中共對臺外交休兵政策的依據。

許世銓的文章凸顯中共無意主動奪取臺灣的邦交國，也不想再從事無謂的金援外交，在經濟上遭人予取予求；而且大陸也曾一再公開或私下對我表示，希望兩岸事先能夠有所磋商，不搞突擊，培養互信，北京也不願意無謂的刺激臺灣民意。不過由其文章內容看來，所謂的由第三方提出改變邦交的可能性仍然存在，這一大漏洞仍然讓臺北處於一個相對不利或不確

定的位置，不定時炸彈仍有隨時爆發的可能，對我還是不利的。不過陳一新教授倒是指出，97年9月11日在北京曾獲許世詮面告：「臺灣國安團對成員蘇起、何思因、高朗等人，想出外交休兵的點子，既要維持邦交國，又要參加國際組織與擴大國際空間，實在高明。」其意有點諷刺我方的籌碼為何？但北京為防止民進黨再起，還是不得不作某種程度的因應配合。

關於中國大陸內部對於臺灣國際空間的相關想法，對臺系統、外交系統之學者專家們都有程度不一的不同意見，甚至是相反的主張：

(一)對臺系統：

立場比較溫和的學者認為：現在國民黨執政，中國大陸可以考慮在邦交國問題上，維持現狀及休兵，通過談判協商，解決臺灣有關國際空間的參與問題，讓臺灣民眾感受兩岸關係和平發展帶給他們的好處和尊重。但立場比較強硬的學者反問：所謂臺灣的「國際空間」是兩岸間最大的難題之一，沒有經過協商，達成一定的協議，作出任何舉措都沒有根據。臺灣在談判桌上，要大陸讓步，但臺灣對中國大陸讓些什麼？「先經濟，後政治」固然是復談的步驟，但在經貿議題緩步開展之際，相繼而來的外交議題若處理不當，引爆對立與矛盾，必將破壞剛建立起來的互信基礎，進而影響經濟議題的持續開放。

(二)外交系統：

有關臺灣國際空間的問題，涉及了「國家核心利益」，中國大陸不能輕易退讓。如果輕言讓步對過去在外交戰場與臺灣激烈的鬥爭如何交代？何況現在對馬政府退讓，4年後或8年後民進黨政府重回執政，中國大陸將如何處理面對？中國大陸可

以容許臺灣「參與」部分事務性的國際組織活動，而不是或「參加」這些國際組織。參與的目的在於便利經濟、社會、文化、衛生、經濟等事業發展，是非政治性的。參與國際組織的名義，應該堅持以「中國臺灣」或者「中國臺北」、「中國臺灣地區」的名義，底線是「中華臺灣」或者「中華臺北地區」，若對方提出使用「臺灣地區」或「臺澎金馬地區」，應該有所警惕因應。至於在臺灣參與國際組織的步驟方面，係由臺灣基於民生便利考慮提出要求，我方體認臺灣地區參與相關國際組織活動的動機、過程、目的、地位、名義及範圍，透過協商雙方達成合議，並由我方向相關國際組織或其會員國提案並推動。

(三) 解放軍系統：

解放軍的態度亦深受外界關注，其對於馬英九總統所主張的是「不獨」而不是「反獨」，仍深具戒心。解放軍主張兩岸要在正式結束敵對狀態，簽署和平協議之後，才能去談外交休戰與國際合作之類的議題。

或許是在各項的討論中，發現問題很大與難度很高，導致中國大陸內部無法達成共識與獲得結論，因此官方的公開發言轉趨保守，董立文教授舉出明顯的例子包括：

- (一) 中國大陸國務院臺灣事務辦公室主任王毅於 97 年 6 月 23 日會見日本眾議員代表團時表示，中國大陸不接受臺灣正式加入 WHO，但將設法構建一個新框架，以便臺灣在禽流感疫情爆發時，利用 WHO 以外的「國際網路」，與世界各國共用資訊。
- (二) 中國大陸國臺辦發言人范麗青於 97 年 6 月 25 日表示：「促進兩岸恢復協商後，討論臺灣民眾關心的

參與國際活動的問題，包括優先討論參與世界衛生組織活動的問題。我們相信，雙方共同努力，創造條件，通過兩岸進行協商，這些問題會找到解決辦法的」。

- (三) 中國大陸外交部發言人劉建超於 97 年 7 月 15 日在例行記者會上表示，無論臺海局勢發生什麼變化，一個中國的原則都不能改變。中國大陸一貫反對美國同臺灣當局進行任何形式的官方往來，希望美國切實履行堅持一個中國政策及遵守中美三個聯合公報的承諾，謹慎、妥善地處理有關問題。
- (四) 中國大陸外交部長楊潔篪於 97 年 7 月 29 日在華府發表政策演說，關於臺灣他表示：「這始終是中、美關係中最重要、最敏感的問題」，並強調「無論兩岸關係如何演變，一個中國原則絕不改變」。

此外，楊開煌教授接受本院諮詢時，分析中國大陸對外交休兵的看法：中國大陸看到外交休兵的議題時，事實上他認為這是一個法理不存在、事實需面對的議題。法理不存在就在國際上從來沒有兩個中國一邊一國，從來沒有這個事情。但是事實上確實兩岸有不同的政權。由於在法理上是不存在的，所以中共正式文件裡從來不用外交休兵，而是用臺灣國際空間的議題。假如事實上要面對的話，對北京來講，到底是要給誰空間？是中華民國的國際空間，或是臺灣的國際空間？就中華民國來講，在外交上比較容易操作，38 年中華民國是被打敗，但是沒有被消滅，所以問題繼續存在，特別是中國大陸對臺系統慢慢有了此認知，這樣就給處理中華民國國際空間的法理基礎，但中國大陸顧忌會不會衍伸性變成兩個中國、兩個主權？若是給臺灣國際空間，在中國大陸內部來講比較好操作，可以解釋成中央跟地方，香港化的、一國兩

制的。所以給臺灣國際空間，對大陸內部比較好做，但是對國際法來講是一個新的挑戰，這個法人不存在，要給一個新的法人的位置，這都是中國大陸要從法理上要去思考的。在臺灣的國際空間裡面，中國大陸最大顧慮就是會不會變成對民進黨的恩惠，變成是臺獨新的舞臺。

21世紀以來，中國大陸外交出現新的形式，體現中國大陸「和平發展」之外交特點，其重點：（一）多邊政治及安全外交：多邊外交愈來愈活絡，積極參與聯合國事務，總體外交之地位及作用愈來愈大；（二）發展外交：外交宗旨由過去的「反對霸權主義，維護世界和平」轉向「維護世界和平，促進共同發展」。而臺灣問題是當前及未來中國大陸「和平發展」之最大問題，任何國家之「和平發展」不會以喪失領土主權為代價，若臺獨走到嚴重之地步，中國大陸只能採行一切必要手段制止，必然會影響中國大陸之「和平發展」³⁴。

另張麟徵教授接受本院諮詢時指出：中國大陸對外交休兵的看法到底是如何？就我的接觸跟觀察，其對於臺灣拋出外交休兵的政策是歡迎的。基本上大陸覺得臺灣的政黨輪替對兩岸關係的發展是一個難得的機遇，因為如果還是民進黨執政，兩岸的關係必然走上衝撞的道路。事實上這個政策在他們內部仍有非常大的爭論，就中央政府來講的話，國臺辦一定是親臺的，希望能夠滿足臺灣的要求。但對這個政策比較持保留的可能是外交部，怎麼回應外交休兵，他們比較有戒心的，他們可能對這個政策不是全面的背書。軍方基本上是不用談的，他們覺得在民進黨執政時代，

³⁴ 楚樹龍、金威，97年：117-120頁。

早就應該要解決掉的問題；就地域來說，越是南方對臺灣的支持是越高的，所以福建高於上海，上海又高於北京，所以我們不要一廂情願以為大陸全部都會照單來買單。其次，大陸認為臺灣拋出外交休兵政策，臺灣就覺得我跟你要求什麼，你都應該要給，大陸認為兩岸對任何問題都應該異位思考。國臺辦主任王毅於 97 年 7 月份講了 16 個字：「共同努力，創造條件，相互協商，逐步解決」，外交休兵之外，多邊組織要共同努力來創造條件，相互地協商來逐步解決，不可能一步到位、全面解決，而且應在兩岸架構下逐步協商解決，但不宜將之端到國際平臺上面。再次，中國大陸的看法是可以給臺灣國際空間，但不能有損「一個中國」原則，臺灣可以參與國際組織的活動，但不是參加國際組織而成為會員。最後，國民黨執政的長短，亦是中國大陸考慮要不要釋放國際空間的重要因素；因為政黨若再輪替，今日釋放給國民黨的空間，明日就變成主張臺獨的民進黨拿去，兩岸又烽火連天、覆水難收，所以不太敢放國際空間。

而中共總書記胡錦濤於 97 年 12 月 31 日在紀念「告臺灣同胞書」發表 30 週年座談會，提出開創兩岸關係和平發展新局 6 點意見：1. 一中原則是兩岸政治互信基石；2. 兩岸可以簽定綜合性經濟合作協定；3. 加強兩岸文化教育交流；4. 繼續推動國共兩黨交流，只要民進黨改變臺獨立場，大陸願做出正面回應；5. 避免涉外事務不必要內耗，臺灣參與國際組織活動可協商；6. 兩岸可探討未統一情況下政治關係，也可探討建立軍事互信機制。

淡江大學中國大陸研究所所長張五岳表示，臺灣國際活動空間短期內可見進展，同時胡錦濤的講話還具有繼往開來的重要性，一方面是對過去 30 年中共對

臺政策及兩岸關係作初步總結，一方面是對未來的兩岸關係提出北京方面的中長期願景，這將成為今後大陸官方對臺政策的指導性綱領。胡錦濤採取的是「在不造成『兩個中國、一中一臺』的前提下，可以通過兩岸務實協商做出合情合理安排」的負面表列方式來表述，應該是讓人可以有正面看法和期待。張五岳更進一步表示，用「中華臺北」或「臺澎金馬衛生實體」等名稱參與世衛大會，都是適當的，98年5月臺灣是否能參加世衛大會，對兩岸關係是重要關鍵指標，他個人持比較正面看待的態度。

至於胡錦濤所提兩岸簽署綜合性經濟合作協定，張五岳表示，兩岸建立經濟合作機制，已是不可避免的趨勢，至於機制採用什麼名稱，那還需要透過談判協商。此外，有關軍事互信、和平協議、政治定位等，張五岳認為，胡錦濤是當作一些目標來談。大陸方面對兩岸關係的做法，現在是「先經濟、後政治」，從「擱置爭議」到「求同存異」，再到「共創雙贏」，胡錦濤的講話不僅單純的談到兩岸現在的問題，也兼顧到未來兩岸關係可能面臨的問題，展現的是中長期的願景。

整體而言，張五岳認為兩岸關係中現在既有歧見，也有共同交集，比較好的態度是不要只看到歧見，而是在正視歧見和威脅的情況下，把和平發展的機會極大化，抓住機遇，多從有利於臺海和平、有利於兩岸關係正常化這些角度去解讀、回應胡錦濤的講話，才是積極而具建設性的態度³⁵。

三、中國大陸對我外交休兵政策的反應

中國大陸過去一直透過各種手段打壓我國際空

³⁵ 中央社，97年12月31日。

間，甚至體育、文化等國際活動也不放過，但在我方提出外交休兵之後，打壓情況似有減緩的跡象。以下相關案例主要參據外交部網站之「中國大陸阻撓我國國際空間事例」，並從媒體網站搜尋中國大陸近年對我打壓之事件，經彙整近年之相關案例如下：

(一)提出外交休兵政策之前：

- 1、94年8月12日中國大陸駐聯合國常代王光亞致函聯合國秘書長安南，抗議本年友邦為我提出聯合國參與案以及臺海和平案。
- 2、95年4月20日海地新任總統蒲雷華向我大使表示，為避免中國大陸8月在聯合國安理會從中作梗，否決駐海維和部隊續延案，致影響該國內部安定與發展，盼我方改派較不敏感官員參加5月14日海地新總統就職典禮。
- 3、96年3月下旬，中國大陸外交部發言人秦剛針對我外交部長黃志芳應聖露西亞邀請赴訪事，表示強烈不滿及堅決反對，並強調臺灣當局竭力使用各種卑劣手段，企圖於國際上製造「兩個中國」，實現臺獨政治目的，破壞中國與建交國友好關係，中國堅決反對與中國建交國家與臺灣進行官方及軍事交流。
- 4、96年4月間，我首度由陳總統致函WHO陳馮幹事長，以「臺灣」名義申請成為WHO會員，惟WHO秘書處因畏於中國大陸壓力，以無法處理為由退回。
- 5、96年8月4日至26日臺北市第一女子高級中學樂儀旗隊，受邀參加2007年愛丁堡軍樂節演出，主辦單位原先承諾我國國旗將與其他參演國國旗並列於表演場外觀眾席周邊，嗣因中國大陸施壓，英國外交部及國防部向主辦單位表示不允許我團

於表演期間使用國旗。

- 6、96年8月16日中華青少棒代表隊申請赴委內瑞拉參加「2007年第13屆世界青少棒錦標賽」，委國政府在中國大陸壓力下以與我無邦交為由斷然拒絕發給簽證。中國大陸亦不斷阻礙我民間團體藝文活動。
- 7、96年9月9日至11日第34屆世界臺灣同鄉會聯合會年會在大阪市舉行，我國多位政要及大阪地區僑界重要人士踴躍出席該項年會，中國大陸駐日本大使館及駐大阪總領事館施壓日本政府阻止僑務委員會張委員會長富美出席外，並要求大阪政府官員勿出席該年會。中國大陸不斷企圖破壞我政府官員拓展僑務工作。
- 8、96年9月13日陳總統與歐洲議會議員於在歐洲議會視訊會議廳進行主題為「聯合國與臺灣民主：與陳水扁總統對談」之對話，其中盧森堡籍議員Lulling女士表示，應允參與對談之多位議員會前均分別接獲中國大陸大使館之電話及電郵施壓，意圖阻撓他們與會。
- 9、97年1月14日與我國維持邦交關係長達42年的馬拉威，宣布與中國大陸建交，我外交部隨即在隔日宣布與該國斷交，並中止一切援助。我國邦交國只剩23個。外交部指出，中國大陸於去年下半年開出60億美元天價利誘馬方。馬拉威外長班達表示，馬國政府經過慎重斟酌可自中國大陸獲得的利益後，決定與臺灣斷交。北京選擇時機正是立委選後、陳總統出訪中南美洲友邦瓜地馬拉及聖露西亞時，以求產生最大的邊際效益，其蓄

意打壓之意，至為明顯³⁶。

- 1 0、97年1月23日駐德國代表處科技組彭組長應邀前往瑞士伯恩參加瑞士科學基金會（SNF）的外國科技官員會議，中國大陸代表團以瑞方邀請臺灣人員與會而離席抗議。
- 1 1、97年4月間，我國「瀚亞國際設計股份有限公司」於參加烏克蘭2012歐洲盃足球賽場館設計標案期間，遭中國大陸駐烏大使館要求以大陸籍公司之名義參加競標。
- 1 2、97年年4、5月間，陳水扁總統核定採「會員案」及「觀察員案」兩案並推之策略。陳總統親函WHO幹事長，除重申臺灣盼申請成為WHO會員外，並表示願接受先成為WHA觀察員。惟WHO秘書處迫於中方壓力，以無法處理我案為由送回陳總統函。我友邦嗣向WHO秘書處提出名為「邀請臺灣以觀察員身份參與世界衛生大會」之提案，亦因中方阻撓，未獲列本年WHA議程。

(二)提出外交休兵政策之後：

- 1、97年5月16日新任巴拉圭總統盧戈前往南韓訪問（其對外宣稱不排除與包括中國大陸在內之任何國家建立關係），但沒有訪問中國大陸，據了解，中國大陸並未同意盧戈總統的訪問，似已對我方傳達善意。
- 2、97年5月19日瑞士日內瓦舉行世界衛生大會（WHA），中國大陸除19日與我友邦代表就我觀察員案進行辯論外，翌日（20日）開始並未就我友邦於會議各場合為我直言，採取任何回應，中國大陸本年之作法似顯較緩和。

³⁶ 聯合新聞網，97年1月15日。

- 3、97 年年 6 月間，在中國大陸四川地震後，巴西聖保羅親我僑團發動募款，並經各僑團決議興建小學命名為「○○臺灣僑社小學」，捐贈物品為「巴西臺灣僑社捐贈」，惟巴西親中國大陸之「南美僑報」，卻將此小學擅自改稱為「聖保羅僑胞慈善僑心小學」，不彰顯係我臺灣僑胞所贈，而與巴西中國大陸僑團的賑災混淆，顯示打壓我之意圖。又於 9 月間，「南美僑報」報導我駐巴西聖保羅辦事處處長陳宗賢，出席彌陀寺舉行新寺廟破土動工奠基典禮，不提該處處長職銜，而只列姓名，有漠視並貶低我駐外人員之意圖。
- 4、97 年 8 月馬總統出訪中南美洲過境美國時，中國大陸外交部發言人劉建超於 7 月 14 日表示：「無論臺海局勢發生何種變化（意謂近來兩岸關係改善之情勢），一個中國原則都不能改變，中國一貫反對美方與臺灣當局進行任何形式的官方往來……。」並要求美國遵守美中三個聯合公報之承諾，謹慎處理馬總統過境美國乙案。此顯示儘管兩岸關係趨緩，中國大陸反對我與美方官方接觸正常化之態度不曾鬆動，向來反對我層峰以任何名義或形式出訪或過境美國。
- 5、97 年 8 月 21 日外交部夏次長率我代表團出席在紐埃（Niue）舉辦之第 16 屆「臺灣/中華民國與太平洋島國論壇國家會後對話會議」³⁷，我太平洋 6 友邦在大會中為我代表團長期提供援助款卻未獲得平等待遇直言，該會秘書處本擬將本案列入大會決議文中，惟因中國大陸強烈抗議而作罷；中國大陸對我出席該會議之代表團仍無理打壓。

³⁷ 紐埃（Republic of Niue）位於南太平洋的自治島，為一珊瑚礁島嶼，實行議會制，與紐西蘭自由聯合（Free Association），外交及國防委由紐國代為負責。

- 6、97年8月22日至23日「中華民國律師公會全國聯合會」組團赴越南胡志明出席「亞洲律師公會會長會議」(POLA)，中國大陸亦組團與會，並對POLA主辦單位「胡志明市律師公會」施壓要求將我代表團會籍名稱下附加括號，內含「Taiwan、China」。
- 7、97年9月4日我駐汶萊代表處呈報有關汶萊當地媒體在報導俞代表接受訪談後，中國大陸駐汶萊大使館雖未就媒體與我駐處交流表示不悅或施壓，惟曾電告聯合日報關切該報以「兩國」敘述中國大陸與我國之關係，並要求該報日後注意兩岸間之稱謂用語。顯示中國大陸外交體系對回應我外交休兵及兩岸關係回暖之情勢仍處調整未定階段。
- 8、97年8月中旬至9月間，友邦賡續為我向聯合國提案，促請聯大審查中華民國(臺灣)2,300萬人民有意義參與聯合國專門機構活動之基本權利，惟中國大陸駐聯合國常代王光亞致函聯合國秘書長潘基文重彈「一中」及「第2758決議已解決中國代表權問題」舊調，並強調我之國際參與空間將透過兩岸協商解決。顯示中國大陸仍阻擾我參與聯合國任何組織。
- 9、97年9月間，中國大陸總理溫家寶赴美國紐約參加第63屆聯合國大會，9月24日與當地華文媒體座談，席間論及兩岸關係問題，溫家寶表示：「我們瞭解臺灣人民在參與國際活動問題上的感受……在一個中國原則前提下……尋求妥善解決的辦法。」以往中國大陸首長出訪，向來強調臺灣為中國大陸一部分，且無權參與國際活動，此次其談話內容似較有善意。

10、97年11月17日國民黨榮譽主席連戰啟程前往秘魯，代表我出席22日在秘魯舉行的2008年亞太經濟合作（APEC）領袖會議，連戰是以國家政策研究基金會董事長的名義，代表馬總統參加APEC領袖會議，為有史以來我出席APEC會議最高層級的領袖代表；以前立法院長、前副總統都不被中國大陸接受，此次應是對岸表達對我善意的回應。

（三）由上開案例可見，我提出外交休兵政策之後，中國大陸在拒絕巴拉圭總統盧戈前往訪問、友邦於WHA會議為我直言之緩和態度、總理溫家寶於聯合國大會媒體座談較為善意談話、未阻止連戰參加2008年APEC領袖會議等部分，似已表達出對我善意的回應，但在馬總統出訪中南美洲過境美國之事，亦強烈反對我與美方官方接觸，及繼續阻止我參與國際活動或成為正式會員，諸多跡象顯示中國大陸外交體系對回應我外交休兵仍處調適階段。

四、臺灣內部對於外交休兵的反面意見

相對於中國大陸，臺灣各界對於外交休兵的問題也有不同看法，臺灣內部雖無鷹派與鴿派之別，但卻有統派與獨派之分，兩者在這個問題上有著截然不同的看法。民進黨的反對理所當然，但即使是所謂的親藍媒體也有戒心，指出爭取外交空間，並非有休兵才有活路，如果只有臺灣片面表達善意，恐怕依然會是徒勞無功。如果臺灣單方在國際間停止捍衛主權，停止爭取生存的空間，恐怕還沒有得到實利，就先自縛手腳，並且既天真也過於冒險。

民進黨前臺北市議員田欣在外交部外交人員講習所舉辦的一項研討會中指出：「活路外交」或「活路模式」所主張的，是將臺灣的外交事務，納入兩岸協

商，期待可以透過兩岸協商，尋找「雙贏的平衡點」。這種思維，其實已經蘊涵著「兩岸」優於「外交」的政策取向，這也是與「烽火外交」政策取向間最大的不同點，「活路外交」的政策主張中，雖然沒有「外交休兵」的文字內容，但已經蘊涵了其精神內容。「活路外交」中「將來不管在雙邊關係或國際組織的參與，兩岸都不必衝撞，互相消耗資源」的文字，與「外交休兵」意義相當接近。在兩岸外交實力相差懸殊的前提下，期待透過臺灣的孤軍奮戰能創造什麼佳績，無異癡人說夢，這也是「烽火外交」實施多年來卻無法「突圍」的原因。

將臺灣的外交開展寄託在與中國大陸間的協商上，固然比較務實，但一不小心，恐將讓臺灣退無死所。「烽火外交」多年努力的結果，不過就是讓國際社會聽到臺灣自我聲稱是「主權國家」，突顯中國大陸封鎖的無理，若「活路外交」是要放棄這種努力，期待從與中國大陸善意互動中，得到中國大陸允許的一些國際空間，那麼我們必需清楚意識到，這些國際參與不一定會為臺灣帶來國際地位的提昇，相反的，愈多中國大陸同意的國際參與，臺灣的主權地位可能將愈下降。主張「外交休兵」的人往往單純的以為，休兵後、臺灣將不需再受遊走兩岸的國家恐嚇威脅，因而可以節省大筆金援的經費，類似巴紐的醜聞也不會再發生，這些人往往期待，臺灣甚至可以因此不再對邦交國進行經濟援助。與臺灣建立邦交的國家，若不是因為政治人物的個人利益，或是國家可以享受到的經濟發展利益，為何會捨棄國際社會中享有高度地位與影響力的中國大陸，而屈就國際孤兒的臺灣呢？若是這些國家本身對聯合國的資金或提供的維安部隊有需求，與臺灣建立邦交的代價就會過高，如馬其頓，

當初就是因為面臨國內內戰，聯合國維安部隊卻因中國大陸的反對而未能繼續派駐，最後只能選擇放棄與臺灣的邦交。

董立文與賴怡忠兩位學者曾先後擔任民進黨中國事務部門的負責人，他們的觀點或許更加貼近反對陣營的立場。董立文認為：（一）臺灣對中國大陸強調外交休兵的重要動機是為節省金錢，不要被外國勒索，可能沒有考慮到北京有些人並不這麼想，尤其是中國大陸涉外事務的人。對這些人而言，他們自認為是這場戰爭的大贏家，而且並不認為代價高昂，只要研究過近年來中國大陸為推動自身外交所投入金錢與資源的數量，可以得到一個共同的結論，即北京投入封殺臺灣外交的資源，跟中國大陸為了國際各項工作所投進的資源相較的話，幾乎是不成比例地。重要地是北京進一步的把兩岸外交戰視為一種懲罰臺灣的有效手段，那麼中國大陸為什麼要平白無故地放棄這個手段？（二）馬總統表示「臺灣要從兩岸互動看外交」，於是有些人的思考就囿於從兩岸來思考外交，兩岸與外交的基本性質畢竟不同，外交有外交的領域與範圍，外交有外交的規則與邏輯，外交是涉外行為，當然也就包括外國政府、外國人民與各類國際組織的行為規範與判斷認知，這些反應都會反饋到兩岸政府，也是兩岸方談判時所必須考慮與計算在內。更何況，中國大陸外交部及其他部門也沒有「從兩岸互動看外交」，其官方的反應反而是「從外交互動看兩岸」，目前就是處於這種狀況，如此反而顯現出「從兩岸互動看外交」這種思考過於一廂情願。（三）臺灣有些人對「外交休兵」的觀念是很含混的，其一是把「兩岸和解」等同於「外交休兵」；其二是把「外交休兵」等同於「國際空間」，甚至把「外交休兵」等同於「中

國大陸允許臺灣要有國際空間」，其三是流露出在各種國際鬥爭中對臺灣不利之處就要求休兵，對臺灣有利之處就略而不提的天真想法。也由於概念的含混，臺灣方面在討論這件事情的時候，給中國大陸的感覺就是什麼都要，更嚴重地是，在自己還沒想清楚之前，大量的向外界提出各種主張與要求，逼的北京只好透過各種管道，甚至是公開的向臺灣方面表達「循序漸進」的回應，在私下的場合則對臺灣表現出更加蔑視的態度。

賴怡忠認為：有關外交休兵與兩岸關係的問題，應該將外交休兵視為兩岸關係發展到一定程度之後，可考慮發展的工作，而不是將外交休兵當成兩岸和解的工具，或促進兩岸互信的方法。因為外交休兵牽涉到第三、第四國及其他國際組織，有著與兩岸截然不同的面向，其複雜性更遠超過兩岸互動。舉例來說，兩岸基於國家利益考慮的不同，有可能對於第三國或國際組織有著截然不同的期待，導致對這一國或組織的工作會出現彼此衝突的情形，這與兩岸是否和解無關。例如在 94 年時，中國大陸對東亞峰會（East Asian Summit）曾經希望這是一個純由「亞洲」國家組成的團體，而日美等國則有望這是一個「亞太」國家的組合，並且不會弱化亞太經合會（APEC）。如果臺灣當時是東亞峰會成員的一部分，是否要基於兩岸和諧的要求而支持中國大陸的提案，還是基於與美日戰略藍圖的共同利益，而選舉與中國大陸期待相反的方向呢？中國大陸至今並未完全接受外交休兵。

中方學者與官員都曾表示，即便中國大陸不主動斷掉臺灣的邦交，但面對其他國家主動尋求建交，中國大陸很難說不；而對於中國大陸外交部的工作人員來說，不增加邦交國更與其升遷的官場誘因背道而

馳。國臺辦理解臺灣期待外交休兵的心理，但中國大陸外交部門卻不一定聽從國臺辦的意見，特別是現任國臺辦主任王毅過去是外交系統出身，其輩份也比現在國務委員及外交部長資淺，還是出身於「日本派」，與當經的「美國派」路數不完全一樣。更不可能冒著頂撞老長官的危險，要求外交部收手。雖然馬政府表示至今邦交國未掉任何一國，表示北京接受外交休兵，但根據同樣的標準，前陳總統政府在同一時間時（執政5個月），也沒有掉任何一個邦交國。因此以邦交國數目來衡量中國大陸是否遵守外交休兵，不僅言之過早，同時也沒有討論臺灣同一時間在國際組織的地位與名稱所遭遇的問題。總而言之，應該是兩岸關係好轉到一定程度，才有外交休兵談論的空間，而不是先推動外交休兵，企圖以此營造兩岸和緩氣氛。因為馬政府的基調是希望和平穩的兩岸關係下，臺灣可以平順的推動與其他國家的往來與雙邊關係發展。既然如此，就應該將外交休兵視為兩岸關係發展後期要處理的工作。馬政府目前的作法，已經導致中國大陸將臺灣對外交休兵的承諾，視為臺灣有無改善兩岸關係的誠意測試，這種反向要求臺灣而不是要求中國大陸的結果，與原先的期待有落差。

另外，賴怡忠接受本院諮詢時，分別針對以下問題提出看法：

- (一)外交休兵與大陸政策及國防政策的互動關係：既然外交休兵是兩岸關係發展到一定階段才可能談論的議題，同樣的道理，兩岸信心建立措施（CBM）及有關「和平協議」等，也都需要一定時間，尋求兩岸互動的正面發展及國內的共識下，才有推動的空間。但另一方面，國防與外交卻是測試中國大陸是否有改善兩岸關係誠意的關鍵指標。外交、兩岸

、國防這三軌，雖然會互相影響，但基本上是各自獨立的。我們不能以大陸政策支配國防與兩岸政策，更不能將外交與國防當成促進兩岸關係的等碼，例如以外交休兵或裁減軍備來爭取兩岸關係的和緩，這就不是對的作法。

(二)大陸對外交休兵之政策認知與反應，是否會逐漸減少「挖牆角」：中國大陸似乎將「外交休兵」視為邦交國數目不改變，但之外所有的事情都還持續可做，包括國際組織對臺灣的名稱與地位的矮化，防止臺灣加入更多的國際組織等。因此即便邦交國數目未因此改變，臺灣還是應將中國大陸在其他國際組織與臺灣人民國際參與是否受到限制，視為中國大陸有無善意的指標。同時也要注意，「有無善意」是中國大陸要向臺灣解釋與展示，馬政府無須幫中國大陸向臺灣百姓解釋。過去種種馬政府面對國人質疑，不將這個質疑反向要求中國大陸提出解釋，反而主動幫中國大陸說明，如「種種不能將中國大陸作為解釋為非善意」的總統府講話，就十分不得體。因為這不僅失去對中的槓桿操作能力，更使自己陷入同時面對中國大陸與臺灣民間質疑的雙重火海，自失戰略迴旋的空間。

(三)外交休兵後中國大陸是否對我爭取參與國際組織有善意回應：雖然中國大陸不再於國際場合高聲咒罵臺灣，但其臺灣沒有資格參加國際組織的基本原則，沒有絲毫改善。更有甚者，中方還不時提醒臺灣，以後諸如國際參與的問題，必須先與中國大陸商量才可以提出。因此中國大陸將本身阻擾臺灣參與的問題，反向要求臺灣要先向中國大陸商量報備後，才可以提出。在此我們不僅看不出中方有善意回應，更不能將其解釋為「沒有非善意」，更因為臺

灣想要與中方談臺灣國際參與的問題，而不是要求中國大陸停止打壓臺灣，導致中方以「願意與臺灣談有關國際參與問題」的動作，反向要求臺灣日後在國際參與的提出前，都要先與北京政府商量，否則是臺灣違反承諾。

第八章 外交休兵之挑戰與回應

一、主權議題

(一)主權概念的演變：

外交的定義是國家以和平手段對外行使主權的活動，通常指由國家元首、政府首腦、外交部長和外交機關代表國家進行的對外交往活動，外交從形式上來看，其特點是和平的，是排除軍事手段之外的所有國家間的交往行為³⁸。主權國家外交的宗旨，是以和平方式通過對外活動實現其對外政策的目標，維護國家的利益，擴大國際影響和發展同各國的關係。而兩岸關係自從1987年開始啟動以來，如何處理外交競爭是最關鍵的問題，因為它涉及到最核心，也是最敏感的問題—主權，或是中華民國的合法存在問題。

近代的主權觀念為歐洲歷史的產物，一般公認近代主權的發展可謂始自法國學者布丹（Jean Bodin）在1577年所著之「共和國六論」（Les six livres de la République）一書中的說法，他認為共和國與主權的觀念不可分離，共和國擁有一最高的權力，是永久的及絕對的，主權是一個國家之內的最高權力，是「不受法律拘束、凌駕於公民和

³⁸ 從廣義的概念講，外交包括維護國家政治、經濟、軍事、環境、文化等目標的外交政策，以及實施這些外交政策的過程和行為。從狹義的傳統外交概念講，外交就是單純的安全和政治外交政策和外交行為的統一（何種順，96年）。

臣民以上的最高權力」，布丹認為對任何國家而言，主權是最重要的，且具有絕對、不可分割及不可讓渡的性質，掌握主權的統治者應該擁有絕對的權力去制定法律，且不需要更高或對等的權威或被統治者所同意。

其後霍布斯（Thomas Hobbes）對於主權的觀念又有新的內涵，他認為在自然狀態中的人們為了擁有和平與安全，於是彼此簽約，形成社會，並將他們所有的權力給予一個人或一些人，形成最高的權力，也就是主權，而所有的人必須完全服從主權的命令，因為這樣才能得到真正的和平與安全。而布丹和霍布斯對於主權的詮釋，提供 17 世紀有限封建王權轉變為絕對王權的理論，而主張身為主權者的統治者應該擁有絕對的政治權力，因此君主主權的建立也將國家的概念自基督徒的統治理念中分離，奠定了現代國家的基礎。

布丹和霍布斯的主權觀念，是將最終的權力歸屬於統治者，尤其在 18 世紀之後，君主專制的統治，已受到相當的懷疑與批判，因此君主主權的絕對性的正當性也受到質疑。其後洛克（John Locke）與盧梭（Jean-Jacque Rousseau）在詮釋主權上便有所轉變，二者均試圖尋找一個新的主權的概念，以取代以往君主主權的內涵，而這種思考的方向，隱涵了「所有合法政府的基礎，均來自於人為的安排，而且人民的意志取代了神的旨意」。洛克即認為，國家必須設立一個立法機關，而執行權（行政權）與其它權力，則從屬於立法機關之立法權，但這一個立法機關是由人民所設立，立法權為人民所受託行使，因此立法權為國家最高的權力。

而盧梭在其「民約論」的著作中更提出了「主

權是一種集合體的存在，僅能在這種集合體存在代表其意思」，「而所謂的主權，無非是國民意志（*volonte general*）之行使」。大體而言，主權的觀念出現在歐洲的歷史時，經歷不同學派的爭論，國家最終政治權力應該歸屬於統治者或是被統治者，隨著憲政和民主概念的興起，人民主權的概念成為詮釋主權意涵上的主流。

19世紀初期則另有「國家主權」在德國產生，由於當時的德國四分五裂並未統一，而對外則因經濟落後而受到其它經濟先進國家的壓迫，因而產生認為國家是最高的團體，應賦予一定的人格，而主權應歸屬於國家的學說，此為國家主權說之濫觴；而真正確立國家主權說者，應是在19世紀中的耶林涅克（George Jellinek）為代表，他認為國家的「主權機關」與「主權國家」兩者不同層次的問題，而將屬於國家最高機關的權限與屬於國家之國家權力明確的加以區分，因此在「君主主權」或「人民主權」中，擁有「主權」之個人或國家機關，僅是決定國家意思之國家機關或個人之權限，這些國家機關（或曰人民主權中的立法機關）或個人（或曰君主主權中之統治者）並非主權之主體，只是作為國家最高機關或個人行使屬於國家之國家權力而已，而國家的主權最終應是歸屬於國家所有的。

綜合上述，由主權的發展歷史觀之，從「君主主權」到「人民主權」，兩者雖異於其主權所屬，或為君或為民，再到「國家主權」則強調主權應歸屬於國家，然其強調「主權」是對內最高、對外獨立不受侵犯、干預之處，則無相異。因此，主權作為一個現代國家的基礎，事實上「君主主權」、「人民主權」或「國家主權」強調的也是在於權力的表

現上，而不論主權最後的歸屬為何，國家主權作為一種對內最高、對外獨立不受侵犯、干預的定義是不變的，這也是主權作為國家權力表現的實質意涵與特性。

(二) 絕對主權與相對主權：

絕對主權乃一種對某地、人民、或個人所施展的至高無上、排他的政治權力，為「自主自決」的最高權威，也是對內立法、司法、行政的權力來源，對外保持獨立自主的一種力量和意志；主權的法律形式對內常規定於憲法或基本法中，對外則是國際的相互承認；在國際法上，主權指的是國家權力行使。在原則上主權是合法行使權力的根據，在實際上則是擁有行使權力的實際能力。外國政府承認了一個國家的領土也就承認了其主權，又或者也可能拒絕作出承認。

相對主權則是一個主權不能解釋為其政府具有完全的行動自由，國家行為不應違背基本人權、國際法、國際條約，國際指責不能解釋為干涉內政。進入全球化的時代後，許多人對主權進一步提出「相對」的看法，提出已開發國家的主權弱化，以及主權過時論，新干涉主義等。81年聯合國安理會首腦會議提出，絕對的、排他的主權時代已經過去，它的理論從來就與實際情況不符合。

理論上，中華人民共和國和中華民國都宣稱其政府主權包含整個中國大陸和臺灣；但是實際上中華人民共和國對中華民國（臺灣）而言，並無法行使事實上的統治權，而中華民國也沒有對中華人民共和國的任何一部分，行使統治權。因此雖然雙方宣稱只有一個主權，實際上是兩個主權並存。在79年代末，臺灣方面有許多專家學者提出相對主權的

討論，而當時的臺灣政府也表達興趣持鼓勵討論的態度，但中國大陸表面上仍然維持絕對主權的態度。但在實踐上，美中臺三方為避免衝突，都傾向將臺灣主權爭議暫時擱置起來以維持現狀，而這正是一種相對主權觀念的展現。

(三) 中國大陸對主權主張的策略調整：

自 38 年以來，中國大陸政府對於主權的主張是相當一致的，即一般所稱之「三段論」：「世界上只有一個中國，臺灣是中國的一部分，中華人民共和國是中國的唯一合法代表」，這是從中華人民共和國自 38 年建國以來，一貫的主張；而這些主張與原則的演進，可見諸於中共各領導階層的談話、各時期的「對臺政策」及與外國所簽定的條約或協定中³⁹。中國大陸在兩岸關係的認知上，則依然停留在中國內戰與國際冷戰的思維，即以中國大陸國臺辦分別在 82 年 8 月發布的「臺灣問題與中國統一」白皮書和 89 年 2 月發布的「一個中國的原則與臺灣問題」白皮書，均將「臺灣問題」歸咎於國民黨發動內戰與美國基於冷戰考量對臺灣提供的支援。

在「臺灣問題與中國統一」白皮書中有關國際組織與臺灣的關係方面，中國大陸反對臺灣加入只有主權國家才能參加的國際組織，又說「其他政府間國際組織，原則上臺灣也無權參加」。89 年發表的「一個中國的原則與臺灣問題」白皮書仍將臺灣問題定調為「中國內戰遺留下來的問題」。彼時東西德已經統一，中國大陸尚且以相當篇幅說明「兩德模式不能適用於解決臺灣問題」，原因之一是主

³⁹ 潘錫堂，91 年。

張兩者「形成的原因跟性質不同」；又認為「德國問題完全是由外部因素造成的，而臺灣問題則是中國內戰遺留的問題，是內政問題」，而主張「臺灣無權參加聯合國及其他只有主權國家參加的國際組織」，並聲言「聯合國的所有會員國，都應遵循相互尊重主權和領土完整、互不干涉內政等國際準則，不以任何方式支援臺灣加入聯合國及只能由主權國家參加的國際組織」，及稱「中國政府在一個中國前提下，採取了許多靈活措施，為臺灣同外國的經貿、文化往來提供方便」，例如「臺灣可以用『中國臺北』的名義，繼續留在國際奧會」。

然而如眾所周知，中國的內戰是發生在上個世紀前半的國共兩黨鬥爭，中共取得在中國大陸的政權，臺灣則向來未接受中共統治。依中共的說法，施行民主政治的臺灣是一個「要被解決的問題」，而中心思想是為了「了結中國的內戰」，這是包括國民黨跟民進黨等在內的臺灣朝野難以接受的論述。有鑑於此，中國大陸為營造兩岸和解氛圍，對於主權主張遂有對外與對內之別，而展現相當的彈性。

早於 86 年 11 月，海協會會長汪道涵接見來自臺灣的新同盟會會長許歷農等一行人時，對於「一個中國」提出與中華人民共和國一向所主張之基調完全不同的見解，他談到「一個中國既不是中華人民共和國，也不是中華民國，而是兩岸同胞共同締造統一、繁榮、富強、民主、文明的新中國。」其見解與以往官方一向主張不同的在於「一個中國」不再是指中華人民共和國，而是「未來式的中國」，即目前並無「一個中國」的問題，而是在兩岸統一後才有新中國的產生，已是相當彈性的解釋。

另在 87 年 1 月，當時的中共國務院副總理錢其琛在一場「江八點」發表三週年的座談會上談到，「一個中國」原則就是「堅持世界上只有一個中國，臺灣是中國的一部分，中國的領土和主權完整不容分割」的說法，其主張已不再提「中華人民共和國是代表中國的唯一合法政府」，而僅強調於「領土和主權完整不容分割」，顯然也與以往官方所堅持的「一個中國」主張有所不同。然就汪道涵與錢其琛對於「一個中國」的解釋，並沒有立即成為官方版的「一個中國」新意涵，也沒有正式為官方所認可。直至 91 年 3 月 5 日國務院總理朱鎔基在第 9 屆人民代表大會 5 次會議進行「政府工作報告」時，在對臺部分首度列入一個中國「新三段論」，但只是延續副總理錢其琛多次重申的一個中國「新三句話」⁴⁰，並未再賦予新的內涵。

值得注意的是，中共當局自從錢其琛釋出「一個中國『新三句話』」的所謂善意以來，舉凡高層出訪外國，在政府間或非政府間的國際組織，雙邊多邊的國際對話協商場合，中國大陸仍堅持「中華人民共和國是中國唯一合法政府」的「一個中國『舊三段論』」原則，不輕易妥協退讓，充分彰顯北京施展其「一中」對兩岸可寬鬆、對國際則謹守不放的「內外有別」兩手策略，則無怪乎臺灣無論是由國民黨或民進黨主政，均無法接受其「言行不一」的謀略及遭到矮化降格的結果⁴¹。

(四) 回歸憲法本旨——一國兩區：

⁴⁰ 「江八點」的核心思想是堅持一個中國的原則。對該原則，89 年中共副總理錢其琛曾用三句話表達，91 年 3 月朱鎔基總理的政府工作報告以及 11 月江主席在中共十六大的報告均予採用，這三句話是：「世界上隻有一個中國，大陸和臺灣同屬一個中國，中國的主權和領土完整不容分割」。

⁴¹ 潘錫堂，91 年。

主權議題牽動兩岸最敏感神經，在國內民進黨等政黨對於外交休兵最大的疑慮，仍然在於是否會弱化、矮化我國的主權地位。97年9月3日馬英九總統接受墨西哥「太陽報」系集團董事長瓦斯蓋茲(Mario Vázquez Raña)專訪，談及對兩個中國的看法以及兩岸的未來時表示：「我們基本上認為雙方的關係應該不是兩個中國，而是在海峽兩岸的雙方處於一種特別的關係。因為我們的憲法無法容許在我們的領土上還有另外一個國家；同樣地，他們的憲法也不允許在他們憲法所定的領土上還有另外一個國家，所以我們雙方是一種特別的關係，但不是國與國的關係，這點非常重要，所以也不可能取得任何一個外國，包括墨西哥在內的雙重承認，我們一定是保持和平與繁榮的關係，同時讓雙方在國際社會都有尊嚴，這是我們的目標」。此一專訪經媒體報導後，立即引來反對黨陣營撻伐，認為是矮化國格、弱化主權、自動繳械之舉，事實上，藍營內似乎也有不同聲音的出現。

事實上，就法論法，馬總統接受專訪一事來看，首先回顧80年5月30日我國政府終止「動員戡亂時期臨時條款」，並始施行「中華民國憲法增修條文」，回歸平時憲法，在增修條文的前言中明文指出：「為因應國家統一前之需要，依照憲法第27第1項第3款及第174條第1款之規定，增修本憲法如左：……。」而憲法增修條文反應在主權問題上的認知，即明顯表示中華民國政府正視且承認「中國」分裂的事實，並進一步的落實在國家的根本大法上。

有學者認為，中華民國在修憲後，已將兩岸間的法律關係定位在國與國，亦即「兩個中國」的關

係，然而中華民國政府始終沒有對修憲後的兩岸政治定位做如此的解釋，反而是在「一中」的原則下（即「中國」指為中華民國），尋求較為合理且不引起爭議的定位。在 78 年當時的行政院院長俞國華在立法院施政報告中提出「一個中國，兩個對等政府」；而在 79 年，當時的行政院院長郝柏村在立法院報告時，將兩岸定位為「一國兩區」，而此一主張更落實於憲法。

80 年 4 月 22 日由國民大會所通過的「中華民國憲法增修條文」第 10 條中，「自由地區與大陸地區間人民權利義務關係及其它事務之處理，得以法律為特別之規定」，此即將中華民國憲法所及之主權領域分為「自由地區」與「大陸地區」，而「一國兩區」的理念並見諸於在 81 年 7 月 16 日由立法院通過「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」中，作為「兩地區」人民往來的法律基礎。將兩岸定位在於「一國兩區」的務實設計，在法律意涵上，是對於傳統主權觀念的改變，即認為主權是可以分割的。而這種分割的效果，是將以往附屬於「主權」觀念下的「治權」分離，即在仍主張中華民國憲法的主權領域及於中國大陸，但實際上中華民國的治權僅及於臺、澎、金、馬等地。另外在政治性意涵上，「一國兩區」的設計是希望解決兩岸人民間因開放交流後所衍生的民事法律關係，而如此又可不觸及敏感的主權爭議，以保障人民的權益。

雖然馬總統所言依法並無錯誤可言，但是對於一般國內民眾、外國人士可能並不容易瞭解。對此，外交部高層官員接受本院諮詢時表示：「兩岸的定位關係在兩岸關係條例訂得很清楚，一個是中華民國臺灣地區，一個是中華民國大陸地區，彼此

永遠不會承認對方，所以這不是一個所謂國與國的關係，這是很特別的關係，就是臺灣跟中國大陸的關係，用什麼樣的文字來描述都很困難。過去採用一邊一國或是特殊國與國關係，這是最簡單，大家都立刻瞭解及可以接受。但如果真的要以憲法來看，這是不應該的，因為憲法的規定非常清楚。所以對我們來講，最容易的說法就是國際關係裡面，中華民國是一個主權獨立的國家，是毫無爭議的；可是在兩岸關係裡面，這是一個很特殊的關係，不能用國與國的關係來描繪」。

(五)外交休兵與主權地位的論證：

有關外交休兵是否會影響我國主權地位，國內學者有不同的見解，主張會弱化我國主權地位的看法如下：

- 1、施正峰教授：主權的部分，我想還是要問中國大陸對「一臺一中」能不能接受，一個中國我們不能接受，之間還有哪些妥協點？是不是兩個中國他願意接受？我覺得中華民國憲法還是可以調整，不能讓他綁住。我們內部為了中華民國與臺灣之稱謂可能還要吵很久，問題是這是國家認同的歸屬、還是族群競爭的問題？坦白講有時候也許都是假議題在騙自己，也就是族群的鬥爭。
- 2、賴怡忠教授：雖然目前還沒有流失任何一個邦交國，但馬政府上任之後，國際上開始以「中華臺北 Chinese Taipei」稱呼臺灣，以「臺灣，中國的一省」來稱呼臺灣也越來越多，這都是過去沒有的現象。更重要的，是未來國際組織可能形成一個慣例，就是資訊都會透過中國大陸才轉到臺灣。面對馬政府的聯合國訴求，中國大陸更提醒要先與中方溝通，而不是直接向國際組織提出訴

求。這種例子持續發展，在不久的未來，會導致臺灣參與重要國際會議的成員名單，需事先經中國大陸批准，別的國際組織或國家要與臺灣打交道，也會先照會中國大陸，甚至透過中國大陸與臺灣接觸。

由於主權不只是對內的概念，在全球化的時代，更有著對外代表的意涵。一個外界不承認的國家，即便自己統治一切，有軍隊及貨幣，甚至也有民主選舉，但這個國家不在於國際社會中，其國際地位與「割地自雄的軍閥」沒有兩樣。在這個意義下，當國際組織是透過中國大陸與臺灣接觸，臺灣的國際會議參與者需經過中國大陸同意後，臺灣主權受到的傷害與實質弱化會變成十分的嚴重。

另一方面張麟徵教授則不認為會弱化我國主權地位，張教授認為：「如果要回答外交休兵政策是否會弱化我國主權地位，首先要釐清就是什麼叫做『我國』？是中華民國是中國還是臺灣國？什麼叫做主權地位？中華民國跟中華人民共和國的定位是兩個國家，還是在法理上一個尚未結束內戰的中國政府？兩岸關係究竟是一邊一國的國際關係，還是一中憲法下的兩岸兩區的區際關係？我們爭取邦交國的出發點，是爭取邦交國承認我們是中國合法的政府，還是爭取承認我們是有別於中國的另外一個新國家？可是不同政治立場的政黨和他的支持者，對這些問題的答案是截然不同的，這是臺灣人民對身分認同、國家認同錯亂所造成的現象。但是臺灣自詡為一個民主成熟的法治社會，是不是應該根據法律來處理一切的爭議，還是根據政治的需要來處理？當然法治

不能解決政治問題，但是政治是不是能解決法律問題？要視政治的力量能不能大過法律。根據現行的憲法與兩岸人民關係條例，兩岸兩區是馬英九總統講的，是一個不爭的法律事實，除非修改憲法，把國土範圍改掉，除非把兩岸人民關係條例的前言修掉，否則確實是一個兩岸兩區的法律現實。同時根據九二共識、一中各表的中國，至少在臺灣就是中華民國，但只涵蓋了臺澎金馬，顯然與法律規定的不一。外交休兵政策的目的，只是在凍結這種對政府承認的現況，對兩個政府主張所代表的中國主權，其實沒有影響，並沒有弱化我國的主權地位。」由上觀之，張教授的觀點似乎在某種程度上，呼應了馬總統的主張。

不過大部分的學者則傾向於從現實的觀點，去衡量外交休兵是否會帶給兩岸和平與利益的極大化。例如相關學者認為：

- 1、林碧炤教授：臺灣的主權是今天看待外交休兵的最核心問題，因而採取某些形式的模糊策略，是解決問題的方法之一，因為如果要說得很明白，問題本身恐怕就不容易解套。因為臺灣的主權如果很明確地凸顯出來，它就不可能屬於中國大陸，「一個中國」的框架就不存在，整國臺海地位的政治秩序立即被波及，這是過去 8 年風波不斷的道理所在。外交休兵不是單項操作，它一定要與臺灣的整體大陸政策結合在一起，成為整體策略的一環。從以往的經驗可以了解，兩岸關係的氣氛如果緊張，不要說外交休兵不可能，要維持和平更是困難。千萬不要從臺灣的角度去看問題，把善意視為當然，更何況外交涉及到最敏感的国家主權，要中國大陸輕易地讓步或妥協並不是容

易的事。很重要的一點是外交休兵不是兩個中國的變相作法，或者是一種手段，如果是這樣，互信就不會存在，當然外交休兵也就不可能。觀察臺灣政治的人一定明白，主張臺獨的勢力還存在，新政府成立不久，有些政策走向還不是很明確，最初的表現又不如預期，兩岸關係固然大幅度改善，而且有相當的善意，可是外交畢竟是主權的問題，「外交無小事」就是這個道理。所以，臺灣千萬不能操之過急，一廂情願，不斷地放話。

- 2、王振國教授：兩岸外交休兵如果成為事實，中國大陸逐漸以個案方式容許我國加入國際組織，接下來中共要面對的就是如何重新詮釋「只有一個中國，臺灣是中國領土的一部分」這個中共一再堅持、重申的主權原則的難題。如果臺灣以「中華臺北」的名義加入 WHO，也許中共會接受，國際間的反應不會太大；但如果各案數量增加，累積到一定數字後，是否會產生「從量變到質變」的疑慮。
- 3、陳一新教授：北京在主權問題上仍然堅持，不希望因為臺灣參加國際組織，就影響他在國際組織中的主權地位，他可能會放行幾個，仍然願意在國際組織上做某種程度的配合。即使北京容許我們參加一個或兩個國際組織，如 WHA 或 WHO，但我方不能無限援例，當作一個通例援例辦理，他反對我們用一籃子來解決，而是希望用個案來處理。目前對加入 WHA/WHO 的問題，我認為北京傾向做出有利的考慮，一般傾向 WHA 可能比較先，但是萬一馬政府那個時候的民調比較不好的話，中國大陸有沒有可能兩個一起給我們？
- 4、張亞中教授：我願意提出一個論證，是否有可能我

們每參加一個國際組織，就是去國家化、去國名化的行為，如使用 Chinese Taipei，是否是跟世界宣示說我們不是中華民國？我們參加的組織越多，就越不是中華民國，站在民進黨的角度來看，這是可以接受的。

- 5、劉復國研究員：外交休兵係我方向北京釋出的片面作為，至於能否具有實際的政策效能，主要取決於北京的回應及態度。目前的問題主要不在於是否因此弱化我主權國家地位，而在於我方外交休兵的作為是否可以獲取北京的善意回應，進而鞏固我目前的邦交國，穩固我國際地位。所以，如果北京並不回應或未有善意回應，則我國可能在外交上會被迫涉入險境。

(六) 擱置主權爭議共創雙贏：

蔡東杰教授撰文指出，儘管「主權國家」迄今仍是國際體系中最主要的行為單位，由於各類國際組織如兩後春筍般出現，影響力也與日俱增，其結果隱然「抵消或弱化了主權至高無上且不可分割」的傳統概念。不僅如此，隨著經濟全球化和區經濟整合逐漸成為潮流，由此所導致「互賴」(Interdependence)程度的大幅提升，更讓主權不可分割或轉讓的規範，面臨徹底修正的重大壓力(例如歐盟便提供部分主權讓渡的範例)。在此現實情況下，西方理論界自然開始出現「反饋」跡象；特別是在 1990 年代以來，諸如「主權不再神聖不可侵犯」、「互不干涉內政已成為國家主權基礎上的舊制度」，甚至「主權其實是個有害的字眼」等說法隨之甚囂塵上，對於後主權時代的國際結構發展，也有眾多學者紛紛各抒己見，例如大前研一便提出「區域國家」可能取代「民族國家」的論調，

由此也形成「主權終結論」的說法⁴²。

突破觀念僵化固然重要，但「冰凍三尺，非一日之寒」，兩岸外交競賽解是過去半個多世紀以來歷史事實累積的結果，因此，如何能夠扭轉由於負面記憶所導致的不信任感，此為關鍵所在；這乃是吳伯雄主席何以在訪問期間特別強調應將「臺灣意識」與「臺獨意識」脫鉤處理的緣故，而中國大陸長期以來對於「一個中國」原則的堅持，也正為此而來。但如果兩岸之間能夠就此達成平衡共識，那麼不僅主權問題有機會被「擱置」（而非解決），臺灣亦可藉此獲得某種參與國際活動的政治空隙。

在馬政府正式上任之後，兩岸關係已走出過去長達 8 年的高危緊張態勢，進入相對和平穩定時期。海基海協兩會領導人江陳會舉行兩次並達成 4 項協議，兩岸成功地建立一定互信。面對一些敏感議題，相較過去措詞嚴厲逕自指摘，目前雙方全力營造兩岸之間和平穩定氛圍，盡力擱置主權爭議，求同存異，展現出高度自制，從而做到了正視現實，建立互信。又如北京為緩和台海情勢，沒有披露年度例行對台軍演，而對達賴訪台乙事，台北方面技巧的表達當時機適當時，歡迎來台從事宗教活動。不容否認，兩岸從營造和平氛圍到簽署和平協議，還有一段有待雙方努力過程，實非短期所能實現。況且此時若商談和平協議，勢必碰觸到撤彈、軍售等政治性高敏感議題，當台北要求大陸撤離沿海飛彈，北京亦會把停止軍購端上檯面，遑論北京尚且堅持要在一中原則基礎上協商。

由此觀之，和平協議可以列為兩岸主政者的長

⁴²林碧炤主編，97年：94-95。

程政策目標，然在現階段提上協商日程的主客觀條件恐未成熟。如欲結束 60 多年敵對狀態，兩岸應致力營造出更多的和緩和平氛圍，主動釋出善意，諸如建立信心機制，包括軍事互信機制等，讓雙方在交往互動中累積更多的信任與安全感。

二、國際宣傳

外交休兵是馬總統提出的理念，是新政府在外交工作上戰略思想和政策的重大調整，我國的國際宣傳如何加強？應由何單位負責？是外交部？新聞局？陸委會或是國家安全會議？還是應該有某一單位統籌負責？新政府應有全盤及具體的規劃。而國際的宣傳對象除了美國、日本、歐盟等重要國家外，如何對邦交國及非邦交國就外交休兵政策作一充分的溝通，使其瞭解外交休兵之具體意涵與作為，以化解不必要的誤會，並積極爭取認同，允為政府外交施政的重點事項。

值的注意的是，我國與他國的關係是多層面的，特別是在戰略利益方面，如民進黨執政時期雖推動「烽火外交」，但因對抗中國大陸，便有國家願意在戰略安全上與臺灣加強合作，如同印度在民進黨時期與臺灣的關係良好，當係基於戰略上的考量。另東協某些國家對中國大陸也是充滿矛盾的情緒，一方面不得不跟中國大陸打交道，但又對中國大陸充斥疑慮，因為在安全上，中國大陸某種程度對他們也是威脅，像越南這些國家的不安就可以理解，而美國、日本等大國亦復如此。亦即當臺灣在對抗中國大陸的同時，在戰略上特別是國防系統，就有拉攏臺灣進行戰略合作的需求。

我國提出外交休兵之後，表面上很多國家雖然歡迎兩岸和解，但不盡然每個國家、每個部門、每個人，尤其是跟安全戰略有關的部分，都會樂見臺灣跟大陸

關係繼續加深。因對他們而言，無法瞭解兩岸關係將和解到何種程度，未來走向也充滿不確定性。職故，如何加強對仍將中國大陸視為潛在威脅的國家的溝通宣傳，亦是新政府在推動外交休兵時，另一重要課題。我國對相關國家宣傳溝通的相關做法有如下看法：

(一)對美宣傳溝通：

1972年2月28日「中美上海公報」指出：「中國政府堅決反對任何旨在制造『一中一臺』、『一個中國，兩個政府』、『兩個中國』、『臺灣獨立』及『臺灣地位未定』的活動。」而美國方面也聲明：「美國認識到，在臺灣海峽兩邊的所有的中國人都認為隻有一個中國，臺灣是中國的一部分。美國政府對這一立場不持異議。」1979年1月1日「中美建交公報」更具體闡明：「美利堅合眾國承認中華人民共和國政府是中國的唯一合法政府」。

對美宣傳溝通方面，陳一新教授指出在尋求兩岸外交休兵談判的同時，也應尊重美方的想法與考量美方的立場。美方雖未公開表態反對兩岸外交休兵談判，但是，華府卻透過薄瑞光提出兩岸三階段談判的建議⁴³，透過尼格羅龐提表明中國大陸對臺灣參與國際組織仍有意見的警告，透過萊斯不要忘了美國這個盟友的外交語言，甚至透過有關軍售的放話對我方側面施壓，藉此讓臺灣知道美國對於兩岸外交休兵是有其看法與立場。美中兩國高層溝通管道暢通，應比我方更為了解北京對兩岸外交休兵的立場與談判的時間表，對於美國的兩岸政策、立場與外交語言的掌握與研判，馬總統的國安團隊有必要強化與美方的高層溝通管道，以取得美方的諒

⁴³ 兩岸對話可分三階段：1. 先處理包機議題；2. 兩岸經貿合作；3. 兩岸和平協定、減少軍事威脅與參與國際組織等敏感議題。

解與支持。

在與美國安全戰略聯繫方面，外交部政務次長夏立言引用馬總統講話「我們不怕談判，但是我們不願意在恐懼中談判」。夏次長指出：我們需要我們的朋友在戰略上跟我們站在一起，在武器採購上我們需要得到更現代化的裝備，臺海的軍事就算不能完全平衡，至少也要讓對岸知道，如果對方蠢蠢欲動必會損失慘重。所以某些國家有人對外交休兵有所疑慮的，我方是絕對可以向其溝通說明的，我方絕對不會因為與中國大陸和解，而放棄保護國民的權益、動搖保護臺海安全的決心，我方的第一要務還是如何讓我們站得更堅穩。

在開展國際空間的宣傳工作方面，夏次長亦談及外交部努力方向：我們跟美國、日本、歐盟，跟所有的朋友都講，我們外交休兵目前還沒有開始談，可是前面的路會很艱難，如果中國大陸有對一個中國、主權方面的堅持，我們預期目標達成將會很困難，所以我們希望其他國家能夠繼續支持我們，讓我們一起面對中國，把壓力加諸於他們身上，有朝一日我們要談國際空間的時候，對岸就會知道我們是站在多數的這一邊，我們有很多朋友跟我們在一起努力。

(二)對日宣傳溝通方面：

日本國內輿論對於兩岸外交休兵雖然有左派、右派不同的觀點，但是以日本官方立場來說，他們對於外交休兵政策能夠緩和兩岸關係抱持正面的態度，對於兩岸直航及開放大陸觀光客能夠活絡臺灣經濟，日本也表示充分理解，只是對於未來馬英九政府的兩岸政策開放的幅度有多大，日本政府仍然有些疑慮，尤其是馬英九總統的就職演說沒有提

及日本，這也被解讀為馬政府不再像過去民進黨政府那麼重視日本。

因此，蔡增家教授認為面對日本政府及輿論關於兩岸外交休兵的反應，我國應該要與日本政府及國會建立政策溝通交流的平臺⁴⁴。從日本各界對於馬英九政府的兩岸外交休兵的反應，最普遍性的看法便是不瞭解外交休兵的內涵，同時也不清楚馬英九政府在兩岸關係政策的走向，才有許多輿論認為馬英九政府是要背離日本路線、拋棄過去美日同盟，而全心投向中國大陸。因此，新政府除了在總統府召開臺日關係會報之外，應該還要定期與日本政府及國會議員建立溝通的管道，最後是次長層級的政策交流平臺，這將有助於臺日之間的互信基礎。

新政府應拋棄過去臺日之間「獨派與右派」體制，展開臺日之間的全面交往。過去 8 年民進黨政府期間，臺日關係深具獨派色彩的「知日派」努力折衝下，讓臺日關係進入前所未有的緊密期，但是在緊密關係的背後，卻也掩蓋了臺日之間的實質利益關係，這些實質利益包含釣魚臺主權糾紛、臺日漁權爭議，它們就像是臺日關係的一枚未爆彈。同時在另一方面，「獨派與右派」體制也侷限我國政府與日本民主黨及其他非右派交往的利益。因此，今後臺日關係應該是「功能取向」，換言之，今後應該不以維持臺日關係為首要，而是以解決當前臺日之間重要議題為主導。

再者，蔡增家教授主張應積極對日本輿論界投書，以降低日人對於馬英九總統及國民黨是「親中

⁴⁴ 林碧炤主編，97 年：164-173。

反日」的刻板印象。從日本各派及媒體對馬英九政府兩岸外交休兵的看法中，可以發現日本右派對國民黨及馬政府的不信任感最強，產生的疑慮也最深，這些右派媒體在過去 8 年當中，巧妙地結合臺灣在日本的獨派人士，再加上國民黨在野期間對日本政策有如棄守，這讓日本的媒體充斥著深綠的聲音，這是馬總統剛開始的日本之行招致日本國內輿論許多批評的最主要原因。而今應該結合執政的優勢，積極對日本輿論界展開投書，消除日本人對於馬英九政府兩岸政策的疑慮，以及右派對馬英九政府「反日親中」的成見。

某資深大使對此有深刻的描述：外交休兵對臺日關係影響很大，但是好、是壞很難說。我們反中的主張，在戰略上是對日本有利的，因為日本的基本立場是反中的，之前民進黨執政時，因強化反中思維而使臺日關係相當良好。由於臺日關係這幾年非常好，遠見雜誌做民調發現，國人認為日本是對我最友好的國家，其次才是美國。此外，海巡署為保釣事件，曾經進入日本海域 0.4 海浬，行政院劉兆玄院長又表示不惜一戰，所以日本當時是非常的緊張。事實上，我們應該積極宣傳強調日本鄰國包括中國大陸（民間反日情緒）、北韓（導彈試射）、南韓（竹島主權問題）、俄羅斯（北方四島歸屬問題），對他們都是非常不友好，反觀我國是極其友善的，希望日本對此能有正確的認知與回應。關於外交部門對日宣傳溝通的努力，外交部高層官員亦稱：馬總統在臺北見了很多日本的記者，個人也去過一次日本，王金平院長、江丙坤先生都分別去過日本，馮寄臺代表不厭其煩地拜會很多日本政要與學術界，多數的日本政治人物與智庫都已經瞭解到

我們加強對日本關係的用心，也知道兩岸改善關係是現實上不得不然的作法，日本也知道我們不可能一廂情願地倒向中國大陸，也瞭解到跟大陸改善關係的過程當中，我們需要日本朋友繼續支持我們。

(三)對邦交國宣傳溝通：

外交部高層官員指出：如果我們能夠把 23 個邦交國凍結的話，我們不會再受到若干政客的無理要求，我們可以把我們對他們的援助，花到他們國家的國計民生裡面去，我們也就可以把「金援外交」的惡名排除掉。事實上，我邦交國對於外交休兵最切身的感受，乃於我國是否繼續給予經濟上的援助，因此我方有必要加強對邦交國的溝通，宣示在合理的範圍內堅定支持邦交國改善經濟與人道救助的決心。另在國際的宣傳上，新政府亦應重申我將善盡國際義務，持續協助友邦各國脫離貧弱。

本院葛永光委員在巡察行政院時指出，國際援助是一國推行其外交政策的重要手段，也是實踐其立國精神的一個重要工具。我國憲法第 141 條明定：「中華民國之外交，……促進國際合作，提倡國際正義，確保世界和平。」，「提倡國際正義」是我國推行外交的一個重要目標。如前所述，過去臺灣為了與中國大陸競爭，鞏固邦交或爭取新邦交國，在國際上用金援外交來收買邦交國或賄賂當地政要，已嚴重影響臺灣的國際形象，也在邦交國朝野引起極大爭議，對我國長期的外交推展不一定有利。更嚴重的是，由於用不正當手段推行金援外交，常常在「機密外交」名義的掩護下，使得國際合作滋生許多弊端，諸如「巴紐案」就是最顯著的例子。此外，媒體披露臺灣花了 7 千多萬替帛琉建了一個文化中心蚊子館，又援助 12 億多，為該國

政府建一個「小白宮」總統府，類此事例不勝枚舉。

葛委員指出，從以往發生的個案可歸納出過去我國國際合作的模式(patten)：1. 直接以金錢收買高層政要為重點；2. 援助興建政府部門的相關建設：如帛琉的總統府、文化中心；巴拉圭的國會大廈，巴拿馬、巴拉圭、馬其頓的加工出口區等；3. 國際合作高層政要是主要受惠者，平民階層受惠較少，對促進當地經濟發展和縮短貧富差距貢獻甚微；4. 援助的對象多為人權紀錄不佳的獨裁者或非民主國家，如非洲的查德、賴比瑞亞等。因此，國際上屢有臺灣的金援反促成了中南美、非洲、南太平洋國內政治腐化的批判，重創臺灣的國際人權形象。我國過去的金援外交作為，顯然不符合憲法中要求政府要「促進國際正義」和以人權立國的精神。

葛委員強調，外交休兵給我國一個改弦更張外交政策的絕佳契機。消極的，我們不要再以「金援外交」為行賄收買的手段，在國際上宣揚臺灣是亞洲的「清廉國家」；積極的，我們在國際人道援助、國際組織參與，國際合作扶貧、國際人權支援、乃至世界和平的維護上，都應設法積極參與，提供臺灣對國際的貢獻。其次，我們要重塑臺灣在國際上的形象如下：1. 讓臺灣成為戰後開發中國家經濟發展的典範；2. 臺灣是亞洲第一個民主國家，也是第三波民主化中民主轉型最成功的國家；3. 臺灣是東西方文明融合的成功範例；4. 臺灣在國際上是濟弱扶傾，積極參與經濟援助、人道援助、人權協助的輸出國。

至於在落實國際援助的具體作法上，亦應依堅守依法行政並發揮創意，以杜絕弊端取得援助的最大果效。對此某駐外代表指出：我們過去的金援常

用的不對，例如我國及某國都答應幫某第三世界國家蓋醫院，且雙方援助的金額差不多，但某國用他們自己的建材、設備、工程師來蓋醫院，是用他們的船運過來，只有勞動力是用當地的工人，所以蓋得品質很好，幾乎與某國本地差不多，故成為該受援國內最好的醫院。而我國僅僅是將錢（或支票）交給他們衛生部轉交給總統，再由他們找自己的親信、親人去蓋，結果當然可以想見，工程延宕品質奇差，連水電都可能不通。另施正峰教授表示：我想具體有兩個可以來做的，我們是不是可以仿造德國或是加拿大正在研議的「和平役」，就是把外交、國防的經費，一部分補助年輕人出國半年或一年，當作一種和平兵役；在國際援助部分，過去援助只給錢，為了兼顧擴大內需，我國有些產業比如說建築業跟相關器材等等，當援助國外時就直接採購國內材料，甚至我國職業學校畢業的年輕人，兵役就是到國外去幫受援國建築公寓住宅等，也是一種思考方向。

此外，孫國祥教授認為臺灣在南太平洋的外交主題，應為「夥伴、進步、繁榮」下的環境外交倡議，因我國在南太平洋的邦交國近年來面臨共同的威脅，即全球變遷造成的環境災害。根據估算，倘若溫室效應無法控制，30餘年後南太平洋小島將被完全淹沒。該方面可以參考澳洲經驗。目前澳洲針對開發中國家投入對抗氣候變遷的援外金額約達新臺幣 60 億，計畫內容包括協助開發中國家建設並使用再生能源（諸如提供太陽能或生質能技術予太平洋偏遠離島）、傳授土地管理技能（諸如提供 600 萬經費給巴布紐幾內亞，進行永續林業及復育造林工作）、研擬適應氣候變遷的因應對策（諸

如研究糧食供應安全等)⁴⁵。因此，如能考量南太平洋島國的永續發展，單純的基礎建設無法形成長久的影響力，倘若能以相同的金額，針對全球氣候變遷進行外交援助，似乎更能保障邦交國的永續發展。事實上，為我邦交國量身定做符合該國與區域的環境議程，亦可展現我國對該國永續發展的友誼，實質地改善受援國國民的生活品質；另一方面，對於外交休兵的國際宣傳及臺灣國際形象的提升也大有助益。

(四)對無邦交國宣傳溝通：

夏立言次長指出：對於無邦交國家，我們可以跟他們溝通，我們現在要做的不是要爭取外交承認，而是要進行實質的經貿往來，所以不會與對方一個中國的政策有所衝突，可以放心的跟我們交往，當然這是很多國家也樂見的。例如 97 年 5 月之前，我們跟印度提出若干要求，其答案都是否定的，97 年 5 月之後，印度就願意跟我們談，很多事情都是有可能，因為我們談的是一些實質的問題，而不是單純為了要過境或是要作形式上的訪問，這些對印度而言，是能夠促進兩國實質的關係，印度就很願意跟我們交往。

三、兩岸談判

當中國大陸綜合國力逐漸提升後，國際間揚起「中國威脅論」，中共理論學者鄭必堅認為應以「中國和平發展道路」作為中共國家未來發展之戰略道路，亦為中共高層所採行之政策；但鄭必堅認為「臺灣問題」是個「巨大風險與挑戰」，該如何解決卻未再論述；直至 94 年 4、5 月間，連戰、宋楚瑜赴大陸展開和平

⁴⁵ 林碧炤主編，97 年：114。

之旅後，94年11月鄭必堅又提出「三和」理論，將「對外和平、對內和解、對臺和解」並列為中國大陸「和平崛起」三足鼎立之國家戰略理論⁴⁶。學者嚴安林（97年）認為兩岸關係面臨之挑戰：民進黨對馬政府兩岸政策之約制、馬總統個人政治理念及性格與「外省人」之原罪、兩岸結構性之矛盾問題（中華民國政府之政治地位、臺灣之國際空間、大陸之武力威懾等問題）、美日等國對兩岸走向之疑慮。

中共總書記、國家主席、中央軍委主席胡錦濤在2008年歲末年終之「告臺灣同胞書」發表30周年前夕，宣布「攜手推動兩岸關係和平發展，同心實現中華民族偉大復興」的6點意見，對兩岸和平發展提出多項具體主張，包括對馬英九總統就職演說有關外交和解休兵的明確回應。該所謂「胡六點」的主要內容包括：（一）恪守一個中國，增進政治互信⁴⁷；（二）推進經濟合作，促進共同發展⁴⁸；（三）弘揚中華文化，加強精神紐帶⁴⁹；（四）加強人員往來，擴大各界交流⁵⁰；（五）維護國家主權，協商涉外事務⁵¹；（六）結束敵對狀態，達成和平協議⁵²。一般認為，「胡六點」是胡錦濤個人掌權以來最具代表性的兩岸和平發展見解，不但是中國大陸方面總結30年兩岸發展進程的新

⁴⁶ 劉淑君，97年：152-153頁。

⁴⁷ 世界上只有一個中國，中國主權和領土完整不容分割，大陸和臺灣儘管尚未統一，但不是中國領土和主權的分裂，而是中國內戰遺留並延續的政治對立。兩岸復歸統一，不是主權和領土再造，而是結束政治對立。

⁴⁸ 期待實現兩岸經濟關係正常化，為和平發展奠定紮實的物質基礎、提供強大的經濟動力。兩岸可簽訂綜合性經濟合作協議，建立具有兩岸特色的合作機制，實現優勢互補、互惠互利。

⁴⁹ 中華文化源遠流長，是兩岸共同的寶貴財富，是維繫兩岸民族感情的紐帶。我們將繼續採取積極措施，包括願意協商「兩岸文化教育交流協議」，推動兩岸文化教育交流合作。

⁵⁰ 繼續推動國共兩黨交流，落實兩岸和平發展共同願景。希望民進黨認清時勢，停止臺獨分裂活動，不要再與全民族的意願背道而馳。只要民進黨改變臺獨分裂立場，我們願意作出正面回應。

⁵¹ 兩岸在涉外事務中避免不必要的內耗，有利於增進中華民族整體利益。對於臺灣參與國際組織活動，在不造成「兩個中國」、「一中一臺」的前提下，可通過務實協商作出合情合理安排。

⁵² 為有利於兩岸談判，可以就在國家尚未統一的特殊情況下的政治關係展開探討。為有利於穩定臺海局勢，減輕軍事安全顧慮，可適時就軍事問題接觸交流，探討建立軍事安全互信機制問題。

論述，更是開啟未來兩岸互動新局的綱領架構。對此總統府有立即的正面回應，而外交部長歐鴻鍊亦稱胡錦濤呼籲兩岸在涉外事務上避免不必要的內耗，這是中國大陸對我外交休兵倡議的正面回應。如果中國大陸領導人已經明確的釋出善意，現在的問題是如何通過務實協商，為臺灣的國際空間問題作出合情合理的安排。

如眾所周知，中國大陸是一個龐大的政體，不僅政府部門間，其他軍方、外交部門、涉臺單位對我友善程度不一；即便在地域上，開放的沿海地區與保守的北方也顯然不同。而此次胡錦濤的講話，對於中國大陸內部處理兩岸政治關係的協商談判，具有兩項重要的意義。首先，胡錦濤指導性的宣示，可以降低中共政府各部門步調不一致的情況，使得未來在處理兩岸經貿交流以及應對我國國際參與海峽和平之間的落差減少。其次，以中共一貫的辦事規律，一旦中央明確定調，則主管部門的動力與速度都會明顯加快。倘如此，我國在外交休兵、國際組織參與等議題上，有關談判階段區分、議題設定、先後排序、權責機關中主政單位選定、跨部會協調機制律定、可讓渡的籌碼與絕不放棄的底線、以及如何爭取國際社會認同等事項上，是否都已胸有成竹而可以逐步的推進，則仍須有妥適的統合規劃。

事實上我方提出外交休兵後，對岸派遣不少團體與個人來臺訪問與收集資料，希望瞭解我方提出外交休兵的動機、想法、目標及策略等，以做為決策層制訂政策的參考。林正義教授指出：「中國大陸是把外交休兵當作很重要的問題來處理，所以對臺智庫的負責人，從中國大陸外交部、中國國際問題研究所所長都先到臺灣，緊接著中國社會科學院的臺灣研究所所

長也來臺灣，中國現代國際關係的院長也在臺灣訪問，他們最關切的問題是，臺灣提外交休兵所要達到的目的是哪些。」劉復國研究員亦表示：「目前外交休兵在政策論述上，不是很清楚，例如在國際空間上要怎麼做，對方的團隊一直到來臺灣來，都在問類似的問題，可是我們在政策上的優先順序還沒有理出來。我們可以看到對方的團隊已經在分工，不同的智庫到臺灣來，可能在打一些不同的議題，這些議題陸續由他們的專家學者帶到臺灣來，我想這些都非常值得我們去深思。」不容諱言，對岸學者專家中確有部分奉政府之命來臺瞭解外交休兵政策，也就是在蒐集我方的情報，以作為對岸擬定因應作為的參考。但由於外交權責主管機關迄未有一完整的外交休兵政策論述，使得我方學者專家與對岸人士接觸時，因對政府的具體規劃方向掌握不夠精準，無從協助政府發揮溝通意見的交流平臺功能。

關於兩岸外交休兵的談判，可分別由談判主體、談判議題與談判時程等層面深入探討：

(一)兩岸談判的主體：

1、政府部門：

一般認為，北京選擇年輕幹練的王毅接替陳雲林擔任國臺辦主任，應是針對馬英九政府一再提出之臺灣國際空間問題有所回應。胡錦濤不只一次提及，兩岸應「討論臺灣民眾關心的事與國際活動的問題，包括優先討論參與世界衛生組織活動。」中國大陸外交系統人員進入對臺工作始於朱啟楨，最近對臺工作領導小組異動，王毅及戴秉國兩位重量級之外交官同時進駐，則屬首次。可以預料的是，王毅的職責應是如何增加臺灣對國際活動，尤其是WHO活動的參與，而不損

及國際層次之「一個中國」原則，以預防「一中」防線潰堤。

馬英九總統主政後，由於政府整體決策結構及國安會角色（轉為幕僚角色）的變化，未來與中國大陸談判國際空間議題，外交部顯然將扮演主要角色，但問題是我方是否已有完善的談判準備？未來兩岸國際空間議題之談判，應是外交部在前面主談，外交部必須要有準備；另陸委會副主委劉德勳針對本院提問有關「未來如果要與對岸談外交休兵時，因陸委會不負責外交事務，屆時陸委會如何與海基會搭配？」問題時，則坦承：「目前應該還沒有，這部分如果已經確定是議題，有關人員大概會彼此有意見交換。但陸委會從去年開始，就有外交部回部辦事的外交人員會派到陸委會，也就是讓外交人員到陸委會各處室歷練，將來他們回到工作崗位後，才會知道兩岸的問題在哪裡。這些人陸委會也都安排他們跟團去大陸，對岸沒有意見，也知道他們是外交人員」。

2、二軌管道：

（1）「國共平臺」與「兩岸兩會」：

國民黨主席吳伯雄97年12月21日在第四屆兩岸經貿文化論壇閉幕式上表示：「國共論壇當然不能取代海協會與海基會的制度化協商，但是國共論壇與兩會協商是相輔相成的。兩會協商是兩岸正式授權達成協議的唯一道路，國共論壇與兩會協商的關係就像人的兩隻腳，只有相互交替前進才能行穩致遠。論壇平臺越扎實，相信兩會協商的 success 就越大。為了彌補兩岸曾經失去的時間和機會，國共平臺、

兩岸經貿文化論壇都必須加強發揮功能」。翌日返臺後，吳主席再向媒體強調：「國共平臺不能取代兩岸兩會，但相信各方都會重視，因為這是兩岸的執政黨共同參加的論壇。在兩岸劍拔弩張時，國共平臺發揮潤滑穩定的功能，現在國民黨執政，希望國共平臺繼續潤滑、保持穩定，讓海基會、海協會代表政府協商，能更順利有更多成果」。

(2) 學術交流平臺：

兩岸溝通軌道越多元，對於兩岸政治議題特別是外交事務(或大陸方面所稱之臺灣的「國際空間」)的協商越有助益。以李登輝總統時期提出兩國論之後為例，當時兩岸氣氛緊張，幾乎兵戎相向，政府即時指派學者赴中國大陸會談，希望不要輕易開啟戰端，事後證明確實獲得預期的成果。

本院舉辦外交休兵的諮詢會議時，與會學者大多主張政府應善用學術交流管道，建立多元的溝通平臺。張麟徵教授建議：「我一直認為兩岸溝通平臺是不足的，大陸有很多學者來跟我們探聽外交休兵到底怎麼做，可是我們這邊好像沒有這些管道，除非是學者們的私下交流，但是沒有固定的平臺、管道。如果我跟政府建議溝通管道應該多元化，政府可能回應：『我們不欠缺溝通管道。我們有半官方的溝通管道，就是海基、海協兩會；也有政黨的溝通管道，就是國共平臺』。但事實上是不夠的，我覺得就像中國大陸跟美國、臺灣跟美國，有很多民間的二軌管道，二軌的平臺是多重的，是經常性的溝通，溝通過程有會談紀要，記錄

雙方共同的想法是什麼，有共識的或沒有共識的是哪幾點，這個討論紀要帶回各自的政府去，就能夠知道哪些地方是可磨合的、可以妥協的，彼此無可妥協的地方在哪裡。我覺得對問題的解決是有幫忙的，溝通平臺應該越多越好」。

另楊開煌教授建議政府善用退休的外交官資源，其表示：「我建議馬英九政府在談國際空間問題的時候，應該要創造多軌對話的可能性，除了兩會的會談，第一個就是智庫的定期協商，這個非常重要，別人探詢你的意圖，你也可以探詢別人的意圖，這是公開的、有效的管道，智庫的協商是非常重要的。第二個建議，退休的外交官或退休的將領，可以組成相對的一個團體，跟對方退休的外交官或退休的將領來談他們熟悉的問題。以退休的外交官來講，因為有長期公務員的訓練，他們絕對守秘密，也知道什麼可做或什麼不可做。退休的外交人員沒有現職的責任，又有國家民族的情懷，以他們畢生的經驗，去談一些有效的，如何來促使兩岸共存的方法，這是一個比較可行而且確實可做的」。

(二)兩岸談判的議題與時程：

2008年6月3日中國海峽兩岸關係協會第二屆理事會第一次會議在人民大會堂召開。會議開始前，中共中央政治局常委、全國政協主席賈慶林會見全體代表，並發表重要講話指出，海協會新一屆理事會承擔著新形勢下，推動兩岸關係和平發展的重要任務，要堅持在「九二共識」基礎上與海基會進行商談，秉持「建立互信、擱置爭議、求同存異、

共創雙贏」的精神，先易後難，先經濟後政治，循序漸進，務實解決兩岸同胞關心的問題，推動兩岸協商談判，不斷取得進展，在兩岸關係發展中發揮積極作用。賈慶林似乎已經給未來兩岸會談定調在先進行經濟性、技術性問題的談判，再循序漸進到較為複雜且高度敏感的政治議題。不過這應是稍早的情形，因前述「胡六點」已經對外宣示：「為有利於兩岸談判，可以就在國家尚未統一的特殊情況下的政治關係展開探討」。

兩岸談判是否真的有所謂的優先順序？是否經濟應該優先？如果真的是有這個次序的話，是不是我們要照著這個優先次序來做？我們就應先處理經濟，但經貿的議題很多，何時才能全部處理完成？外交議題什麼時候來談？兩岸和平協議什麼時候談？對此，國民黨副秘書長張榮恭很明確的回答：「先經濟後政治，因為經濟是迫切性的東西，政治比較複雜。但是也不能說因為先經濟後政治有共識，所以短時間之內都不碰政治，那是不可能的，事實上政治還是要透過溝通，取得一些默契。至少像 WHA 是要透過中國大陸表達善意的方式？還是透過兩岸協商的方式？我們目前看不出來，因為還沒有擺上議題，但我想不是說因為有先經濟後政治的共識，就表示政治問題不應該去碰，那臺灣的國際空間要等到什麼時候誰也不知道，我想不是這樣的。」楊開煌教授也認為經濟與政治不易明確劃分，其表示：「我們把兩岸關係的和解定位成先經濟後政治，先易後難的方式。經濟的國際空間議題，是屬於經濟還是政治？比如臺灣提出在兩岸定位方面，希望有一種類似 CEPA（更緊密經貿關係安排）的協定，當然跟港澳之間的 CEPA 是不一樣的。

那個安排就涉及到兩岸相對經濟法人的定位問題。另外臺灣也傳遞一個訊息 ASEAN（東南亞國協）+1，等於就是臺灣進一步的經濟法人的空間。但是從政治角度來說，如果臺灣跟 ASEAN 的國家可以平起平坐，在 APEC 也可以這樣做，或許相對來講，臺灣國際空間就會再加大」。

張亞中教授也認為：「在中國大陸來看，外交休兵會面臨什麼樣的問題？在時間上，如果臺灣持續只談經濟而避談政治，中國大陸是不是會繼續呼應我們在外交國數目上維持的狀況，或者在國際組織上的讓步也只能維持點到為止，不能再退讓了。在政治立場上，中國大陸內部的保守勢力，會不會容許長達 4 年的時間，馬英九總統在兩岸政治問題上的不作為，這是中國大陸另外一個考量。我的看法就是如果兩岸關係沒有辦法緩和，外交的空間就很難突破，這是政治現實。但是如果說兩岸政治性的歧見，不能建立共識，那外交上的突破也會是非常有限的。那怎麼去解決呢？我覺得馬英九總統應該運用中國大陸對他的善意，除了經濟的交流之外，兩岸必須在政治性的問題上透過協商，取得共識或是簽訂馬總統長期主張的兩岸協定，或者胡錦濤先生提出的兩岸和平發展的框架。唯有透過這種協定或框架，臺灣未來在國際上的空間才能得到來自於協定或是框架的保證，而不是單單建立在對岸領導人對臺灣的善意之上」。

外交休兵政策能否推行成功，對岸的態度至關重要，因此兩岸的溝通談判是成敗關鍵，但要透過何種管道談判？談判議程應何時提出？時間上已有其緊迫性。另議程上安排方面，包括是置於兩岸和平協議中一起談？還是外交休兵單獨拿出來

談？政府有必要審慎思考處理。以迫在眉睫於 98 年 5 月份即將舉辦的 WHA 而言，中國大陸社會科學院臺灣史研究中心副理事長陳孔立（兼廈門大學臺灣研究院教授）投書新加坡「聯合早報」中指出：「臺灣至今仍無法參加 WHO，甚至連 WHA 都無法參加，原因很簡單，就是不符合參加的條件。這不是中國大陸政府說了就算；如果不符合參與條件，即使大陸點頭也沒用。WHO 組織法規定，只有主權國家才能參加，所以臺灣不能參加 WHO。因此臺灣退而求其次，要求以觀察員的身分參加 WHA。但即使參加 WHA 也要有主權國家的身分，例如梵蒂岡就可以加入 WHA 等，它也是享有主權的特殊國家。臺灣要以什麼資格參加，這是個難題，需要兩岸協商，共同尋求解決方案。近來與臺灣學術界交流時，有些學者主張臺灣用世界貿易組織或亞太經濟合作會議模式參加 WHA；但那是 WTO 准許用『個別關稅區』的名義，WHA 是否適用？還無先例。APEC 也准許以地區經濟名義加入，所以香港與中華臺北都是成員，但 WHA 也沒有以地區名義加入的先例。中國大陸的態度十分明確，希望兩岸透過平等協商，共同尋找解決問題的途徑。當然，在目前的條件下，雙方各有堅持，但不會強加於人，這個誠意與善意可經受實踐的檢驗」⁵³。

陳孔立教授認為一旦兩岸展開協商，雙方應採取務實的態度考慮兩個問題：第一，當前兩岸應先就臺灣參加 WHA 問題進行務實協商，而不要企圖「一籃子」解決所有的問題；第二，現在兩岸已有「擱置爭議」的共識，任何協商都不要把必須擱置的爭

⁵³ 中央社，97 年 11 月 18 日。

議帶進來，否則不利於取得協商成果，並認為目前出現一種令人費解的現象，臺灣當局一方面對明年參加 WHA 問題一再放話，不斷升溫，似乎這是已經迫在眉睫的問題，亟待解決；可是另一方面，卻似乎又沒有及早與大陸協商的準備。他認為，若一如傳言，臺灣當局是擔心兩岸過早走入政治性協商、兩岸走得太近，會被反對陣營說是「過分親中」，擔心被外國人說成臺灣加入國際組織「北京擁有最終的決定權」；若總是擔心這些流言蜚語，協商的時機就會錯過，以致到 5 月臺灣仍無法參加 WHA，那時究竟該怪誰呢？另北京清華大學國際問題研究所長閻學通認為只要不造成「兩個中國」、「一中一臺」，兩岸可就臺灣參與 WHA 討論出雙方可接受的方案，創造兩岸共同參與國際組織的新模式。他表示，臺灣希望成為 WHA 觀察員，最重要的關鍵是能參加其活動。只要有實質內容，形式問題經雙方討論，以靈活方式達成即可。至於臺灣參與 WHA 的可能模式，現行的模式似乎都不適用，建議兩岸比照當初兩岸在國際奧會創造一個新模式的精神，在臺灣參與 WHA 的議題上，兩岸也可經由協商找到雙方都接受的新模式。

綜合上述，關於中國大陸處理臺灣參與國際組織的原則，陳一新教授將之歸納為：

- 1、雖然中國大陸願意協助我方參加國際組織，但原則之一是不妨礙中國大陸在國際組織中的主權地位。
- 2、一旦中國大陸協助我方參與某一國際組織，但我方不能無限援例參加其他國際組織。易言之，我方不應用一籃子的方式，試圖解決我方參與國際組織的問題，每一項參與都是個案。

- 3、北京對我方以觀察員身分參與 WHA 與 WHO 的問題，雖最終會作出有利考慮，但目前仍尚未定案。
- 4、在非政府組織方面，因較不涉主權，中國大陸讓步的空間較大，但我方既有政府間國際組織，在參與非政府間組織方面，應作選擇性的參與。
- 5、如果中國大陸同意我國參加國際組織，主要目的是協助國民黨繼續執政，壓抑臺獨防止民進黨再起。

另在談判過程方面，中國大陸希望放在兩岸溝通平臺中協商，不希望我方將協商議題端到國際臺面上，陳一新教授指出：北京的新戰略將是重新檢討「影響臺北的捷徑是透過華盛頓」的策略。自前總統李登輝提出「兩國論」後，江澤民即採取該項策略，胡錦濤主政後也蕭規曹隨。惟在兩岸關係行將好轉、兩岸兩會溝通管道暢通，並有國共平臺做開路先鋒，以及可見未來沒有臺獨顧慮的前提下，華府居中協調轉圜的功能已經大不如前。北京這套戰略構想上的轉折，從新任海協會會長陳雲林於 97 年 3 月所說的「兩岸前途掌握在自己手中」這句話可以約略看出，因為這不啻是在提醒馬英九總統，兩岸問題不應有外力介入。至於北京如何界定「外力介入」，將是一個值得玩味的問題。

四、國內整合

國內社會現在是政治對立的社會，這個現象在短期內不會消失，而兩岸關係的改善正好是觸及到最敏感的臺灣主權問題，沒有處理好，執政黨很容易引起在野黨的攻擊。相對地，如果中國大陸表現足夠的善意，臺灣外交處境能夠改善，這也是執政黨的政績，當然也就能被民眾接受，反對黨也會從善如流。相反地，如果臺灣持續地對中國大陸開放，而外交休兵又無法實現，在野黨的批評是必然地，而民眾的指責也

會隨之而來，甚至國際友人也曾質疑這種政策的正當性和合理性。

外交休兵政策在國內整合上是很重要的，尤其在主權的問題上。國民黨副秘書長張榮恭以奧運為例說明，Chinese Taipei 誰都知道有很多副作用，但是民進黨期執政 8 年期間有兩次奧運，但是也沒有因為 Chinese Taipei 有很多副作用，所以就退出奧運，所以其實是有一些模式，如果這些模式對臺灣有幫助，我們能不能以此模式擴展到其他的國際組織？

張亞中教授則認為我們每參加一個國際組織，是否就是去國家化、去國名化的行為？比如我們使用 Chinese Taipei，是否就是跟世界宣示說我們不是中華民國？我們參加的組織越多，就越不叫中華民國，站在民進黨的角度來看，也許是可以接受的。前民進黨中國事務部主任賴怡忠也認為外交休兵的成果，集中在邦交國數目有沒有增減，但臺灣在國際的參與及在國際組織中的位階是否降低？施正峰教授表示中國大陸對「一臺一中」能不能接受，一個中國我們不能接受，那之間有哪些妥協點？是不是兩個中國他們願意接受？長期我們內部的問題就是中華民國憲法，我覺得中華民國憲法還是可以調整，我們內部為了中華民國、臺灣可能還要吵很久，這究竟是國家認同的歸屬？還是族群競爭的問題？顯示國內各界對主權的問題，仍然有很多不同的看法。

外交休兵能否取得國內共識本身就是一項嚴苛的挑戰，政府推動外交休兵政策如國內沒有形成共識，必將產生不可知的負面影響。外交休兵政策國內共識的整合，應分別從外交部門、政黨政治及國民認知等三個部分加以探討：

(一)機關內部意見整合：

首先就外交機關內部的意見整合，林正義教授根據個人與第一線外交人員接觸所獲瞭解，其指出：「外交休兵到目前為止，在臺灣內部是有不同的意見，我覺得最嚴重的是外交部本身，與駐外人員彼此間的聯繫問題。一個全面的、完整的說帖，不是外交休兵提出來時就已經有了準備。所以要如何讓外交部是一體的，在外交休兵上面，沒有太多的質疑或者唱反調，或在執行的時候公開地打折扣的，我覺得外交人員本身是一個重要環節」。

劉復國研究員亦表示：「我們的外交同仁，畢竟經過民進黨8年執政，或是在國民黨政府時代，兩岸也都是對立的，至少在外交上是互相競爭的，現在突然改變為外交休兵，在政策論述不是很清楚的情況下，我們的外交人員雖不能講已經棄守陣地，而是擔心這個效應會發生。所以從比較務實的外交實務層面來看，我自己感覺到目前政府外交休兵操作的範圍跟空間，需要很清楚地被釐訂出來。當然不是說外交休兵方向有問題，而是在整個運作的過程中，怎麼樣讓第一線的執行工作者密切注意個問題」。

(二) 政黨協商形成共識：

國內由於政黨政治的環境，目前藍綠陣營對於國家發展的大戰略思維，似有兩種截然不同的路線。以馬英九政府而言，是以中華民國的生存發展為主要的目標，因此兩岸必須走向和解，外交休兵當然是兩岸和解的一部分；而民進黨的戰略目標是要推動獨立建國，在兩岸關係上自然選擇衝突對峙的方向，既是兩岸對峙，烽火外交勢所難免。在主權地位的維護上，選民間也有不同看法，一是推動外交休兵有助於捍衛中華民國的主權，擴大中華民

國的國際空間；另一看法就是推動外交休兵事事請示中國大陸，必將矮化臺灣的主權地位。在國家定位上，即便是民進黨內也有不同看法，有人認為可以接受國協、邦聯，另有人設定底限是中華民國在臺澎金馬，以上意見至少表示是接受中華民國的名稱的，還可以找到某種程度的共識；但部分極端的黨員群眾則堅決臺灣共和國。

在法律架構上，雖然無人反對應該回歸憲法，但雙方認同的憲法究竟是中華民國憲法抑或臺灣共和國憲法，又完全沒有交集。此外，外交休兵推動的優先順序如何？兩個陣營也有不同主張，一說外交休兵有其急迫性應該先談，至於兩岸的和平協議、終止敵對狀態需要較長的時間，可慢慢再談；另外一種看法則認為兩岸應先終止敵對狀態，簽訂和平協議，從源頭解決兩岸問題的根結，在前項基礎上進行外交休兵的談判，則水到渠成。

但以目前國內藍綠嚴重對峙的氛圍觀察，要透過協商建立兩黨共識困難重重，在短期內尚無樂觀理由，這可從民進黨主席蔡英文一再拒絕與馬英九總統舉行「雙英會」可得到印證。但陳一新教授認為政府不能因為反對黨拒絕協商而不推動外交休兵，他強調政府是要交出成績單的，執政績效不彰的結果就是下臺一途；國內重要的政黨應在全國性的兩岸關係會議上對外交休兵進行會談，有共識的部分先行，但如果民進黨真的反對到底，甚至不願意參加會議，將如何形成共識？共識需要兩黨坐下來談，不然沒辦法形成，假如真的沒共識，政府還是要想方設法交出成績單。

(三) 國民情感與認知：

外交休兵政策執行後國家未來可能的走向，國

民情感認知上，是否已經有所認知與心裡準備？林碧炤教授指出：臺灣既然不走法理臺獨，只能繼續維持事實獨立，在兩岸關係愈來愈緊密及改善的情況之下，臺灣的國際地位會高於香港，可是還達不到主權國家的地位，雖然臺灣可以自稱是主權獨立的國家，且國名是中華民國。即使不再使用臺灣，而強調是成立於 1912 年的中華民國，對於 2,300 百萬臺灣同胞來說，他們的國家在國際法上是有爭議的。這就說明臺灣目前的邦交國雖然小，但是對於中華民國的法律地位是很珍貴地，至少還有邦交國存在。這也說明為什麼北京如果不願意外交休兵，我方只好又重新披起戰袍，在外交戰場上爭取或維護邦交，不管代價有多高，其結果又是源源的浪費及毫無意義的互挖牆角，讓某些國家遊走於兩岸，這不是兩岸有識之士願意看到的結果。

國內的溝通及政策執行過程不可能完全順利，必然是有起伏，而且充滿各種不同的變數，兩岸關係及臺灣的國際關係有相連性，但也有矛盾性。理論上，我方的兩岸關係改善了，而國際空間在北京的默許之下，將變得更寬闊，香港就是一個很好的例子。可是最關鍵而最難處理的是兩岸關係愈密切，臺灣的國家地位就會更弱化，到最後甚至變成地方化。在很多的大國，地方享有外交權，而且外交活動力更超過一般國家。日本的東京、英國的倫敦及法國的巴黎，都享有的城市外交，且遠遠超過第三世界的小國，而美國的加州甚至也有自己的外交政策。臺灣將來難免會走上這條路，也就是國際空間更寬，可是非國家的地位更明確，但此需要內部的溝通和教育。事實上，以今天的上海及香港在國際事務的影響力，遠遠超過一般的國家，而臺灣

未來的國際地位不會低於香港或上海，可是它的國家地位是很特殊的，這個特殊性的維持，林碧炤教授認為正是外交休兵的最核心所在⁵⁴。

第九章 結論與建議

外交是政府整體施政的一環，與國家安全及人民福祉息息相關。我國過去的外交政策，過於重視雙邊邦交國關係及邦交國數字，尤其是在民進黨執政期間所謂之「烽火外交」，使得我國外交處境更趨於困難孤立。當前中國大陸綜合國力日益提升，客觀上我國不應再與對岸進行外交的零和戰，有鑑於此，馬英九總統審時度勢，提出「活路外交」、「外交休兵」的外交新思維以來，兩岸間的外交情勢似已漸趨和緩，外交休兵允係合乎當前兩岸及國際情勢的可行政策。但長期而言，外交休兵的推動能否落實執行，仍有待政府正視在該政策下，包含國內、兩岸及國際等諸多面向的問題，並適時提出因應解決之道。爰彙整上開諸章節的研析結果，將發現的相關問題及建議，臚陳於下：

- 一、馬總統就職已逾 8 個月，但政府迄未提出外交休兵的完整政策論述，凸顯權責部門欠缺整體論述能力，允宜檢討適時公布：

「外交休兵」是馬總統提出的理念，但此項外交政策理念要成功的執行，有賴幕僚單位將此理念化為整套論述，提出具體的行動方案，並將政府的資源與人力加以整合，政府同心協力朝明確的目標切實執行，才能竟全功。然而總統提出該項理念後，政府相關部門一直未能提出一套完整的論述，包括：外交大戰略思想的改變為何？外交休兵的意義、理論內涵及具體的執行策略為

⁵⁴ 林碧炤主編，97 年：1-16。

何？外交休兵的結果評估為何？如果外交休兵失敗，有無應變方案？等等，均未見權責主管機關負起闡明的責任。

由於缺乏相關論述，造成的影響是：（一）政府內部對此政策缺乏共識，決策者與執行階層常有不同看法傳出，政府內部對此政策無法整合，無法齊一行動，影響政府推動此政策的動能。（二）政府無法在國際和國內宣傳上，有力的闡釋政府政策的變化，使得政府政策引起許多誤解與批評。（三）缺乏論述與明確的方向和策略，政府就無法有效的整合各部門為同一目標奮鬥，顯得有些各行其是。（四）由於缺乏論述，對岸無法瞭解我方政策的規劃方向及具體目標，導致雙方互信基礎薄弱，未來兩岸國際空間的談判能否順遂，將有不利影響。

綜合本院諮詢學者專家及參考各界意見，外交休兵的論述宜包含以下事項：

- （四）外交休兵的政策內涵及具體的執行策略：包括外交戰略思維的轉變、兩岸定位問題、主權地位的維護等事項。
- （五）外交休兵的指標：包括邦交國數目的維持（23個？）、政府間國際組織參與的擴大（48個？）、非政府國際組織的活動不再受無理杯葛等。
- （六）與對岸談判外交休兵：包含擴大國際參與的優先順序為何，應以世界衛生大會（WHA）為首要？或其他組織？明訂與中國大陸駐外人員接觸往來的行為準則等。
- （七）確立外交休兵在我國生存發展大戰略中的定位：外交休兵是兩岸關係改善重要的一環，而兩岸關係和解改善又是中華民國永續發展的前提。
- （八）檢證機制的建立：建立判定中國大陸是否已經釋出善意的基準，確保外交休兵不是我方一廂情願的單

向行為。又雙方邦交國數目凍結經過多久時間，才可視外交休兵為成功的政策？

(九)有無應變方案可資運用：當中國大陸有違反外交休兵的事實，我方有無應變備案？例如邦交國被中國大陸挖走，臺灣有無立即可以建交的對象？在外交休兵期間是不是繼續增加有事實需要的駐外管處？駐外單位的名稱是否改為更具主權意涵？

(十)建立臺灣是國際人道援助大國的形象：將以往金援外交虛擲的經費，妥善運用於人道關懷、生態環境保護、急災難救助，以提升臺灣國際形象。

據上，因政府迄未提出完整的政策論述，導致權責機關內部認知及運作無法整合；在國內則易引起在野黨及其支持群眾的猜疑誤會，不僅不利共識的形成，有時甚至成為負向的拉力；在兩岸關係上，由於大陸方面不瞭解我方政策全貌，增加誤判的不確定性；另在國際方面，友邦仍有所疑慮並顯得無所適從。鑑此，政府權責部門允宜適時檢討提出外交休兵的政策論述。

二、外交休兵關涉施政的層面甚廣，政府應統合各有關機關權責，從速擬定完整的政策規劃，並據以落實執行：

馬總統希望兩岸關係能夠做到「和解休兵」，即雙方不要在對方邦交國去進行惡性競爭，不浪費資源來挖對方邦交國。外交部長歐鴻鍊稱外交休兵係指兩岸停止外交惡鬥，在國際上追求共存共榮，凡是無助甚至有害我國家發展的作為應予以擱置，外交休兵只是手段，最終目的在於追求臺灣海峽和平繁榮，兩岸在國際社會共創雙贏。因此外交休兵的政策目標，除希望兩岸停止外交爭奪戰之外，並期能參與功能性、經濟性的國際專門組織為目標，外交休兵是一種戰術層面的手段，最高的目標應該還是兩岸的共存共榮，或者具體來講，就是確保國家主權跟國家安全，戰略的大目標是國家的生存發

展，因此所涉及的政府施政層面甚廣，不能只是一個理念而已，政府還必須有更細部的整體施政規劃，才可獲致預期的政策目標。茲舉例如下：

- (一)外交上既然不以爭取建交為核心目標，外交人員對於無邦交國的工作重心，是否必須有相應的轉移？在外交休兵下，臺灣仍要維持一個泱泱大國的戰略部署，在全球廣設館舍並與世界各國打交道？還是應務實的衡量自己實力與資源，重新定位自己是中小國的地位，對駐外館舍的數目與人員配置，做一全盤檢討與規劃，以便集中資源與力量來開拓國際空間？在外交休兵下，我國對邦交國交往的政策與策略，應做如何調整？外交人員在國外應如何與中國大陸駐外人員打交道？
- (二)在戰略思想和政策都做重大調整下，我國的國際和國內宣傳如何加強？國際宣傳應由何單位負責？外交部？新聞局？陸委會？國安會？還是應該有一單位統籌規劃負責？
- (三)過去民進黨執政的8年，中共因素與政府政策使得僑界嚴重分裂。僑界部分反臺獨僑胞，因為與中國大陸交往或做生意，被政府視為叛徒、賣臺。即使藍軍中人士，對於與中共交往的尺寸如何拿捏，也有不同的主張與看法，影響僑社團結甚鉅。現在兩岸和解，外交休兵，僑社與僑胞在與中共打交道時，應持何立場？如何化解僑胞政治立場的歧異，在認同中華民國政府下，促進僑社的團結來支持政府？如何在海外僑社進行兩岸和解外交休兵，避免雙方惡性競爭及分化僑社？政府也應早做規劃。
- (四)外交休兵對我國防政策和武器採購必然會產生衝擊。我們是要採取維持完整軍種的大國防衛戰略？還是要採取美國海軍戰院教授莫瑞（William Murray

)所說的「刺蝟戰略」(Porcupine Strategy)，集中發展一支專業而機動的地面防衛力量，力求在先期作戰中站穩腳步，以期「固守待援」？在外交休兵下，是否意味著「國防休兵」也有可能？如此，兩岸軍事互信與合作機制如何建立？兩岸軍事人員如何交往？都應開始思考及規劃？在武器採購上，兩岸和解是否造成美方依據「臺灣關係法」，逐步減少甚至最終停止對臺軍售，這對我方防衛戰略有何影響？都應及早評估。

(五)我方提出外交休兵後，對岸派了不少團體與個人來臺訪問、收集資料，希望瞭解我方提出外交休兵的動機、想法、目標及策略等，以做為對岸決策層制訂政策的參考。我方有無計畫的派人到對岸瞭解對方的看法，瞭解對岸可能的對策為何？政府有無針對外交休兵議題研究其推動的方式與期程，何時列入兩岸談判議程，談判方式？如何著手規劃談判人材儲備工作？

綜合上述，外交休兵涉及施政工作的層面甚廣，主管機關又分別有國安會、外交部、陸委會、僑委會、新聞局以及接受政府委託和授權的海基會等，為協調各機關主管事項，調整外交人力及資源的最適切配置，政府應統合各有關機關權責，從速擬定完整的政策規劃，並據以落實執行。

三、外交休兵政策方向固然正確，但政府推動時宜審慎運用對岸的善意，手段上亦應力求審慎，務實進行兩岸協商：

中國大陸一向透過各種手段打壓我國國際空間不遺餘力，甚至體育、文化交流等國際活動也不放過，但近期觀察，中國大陸對於馬英九總統外交休兵主張表達了高度的善意，打壓情況似有減緩的跡象，對巴拉圭總統盧戈的頻頻示好故作不見，所以馬英九總統才能往訪此一

度風雨飄搖的友邦以及多明尼加，哥斯大黎加的斷交也才沒有發生連鎖效應，連帶其他各地的邦交國也都因此趨於穩定；又同意連戰參加 2008 年 APEC 領袖會議，其代表層級為歷來最高；另中共總書記胡錦濤也迭次在胡蕭會、胡吳會及最近發表的「胡六點」中表示，願意與臺灣方面務實協商，並優先討論世界衛生組織此一議題，顯見中國大陸已表達一定的善意回應。但目前中國大陸展現善意的成果，並非經由兩岸協商所取得，純係由於對岸的善意配合。中國大陸何以有此善意？分析原因不外為：(一)臺灣政權輪替，北京自得放送友善訊息，爭取臺灣民心；(二)馬總統雖然一再宣稱「不統、不獨、不武」，其中長期的「不統」或許中國大陸不悅，但至少比民進黨時期為佳，因新政府接受「九二共識」；(三)馬總統雖有若干言行與用人引起北京不滿與疑慮，但是由於國共平臺適時介入而獲化解。

另，政策正確，還需手段正確。馬英九政府推動外交休兵，在方法上應務求審慎，不宜濫用對岸的善意導致互信受損。馬英九總統近期前低刻意調過境美國與出訪邦交國，過境期間既未與美國官員接觸，也未與僑胞聚會，馬總統簡樸低調的出訪值得肯定，考其目的除了增進美國的信任外，應該也是為了回應中國大陸的善意。然而就在馬總統出訪期間，外交部於 97 年 8 月 15 日聲稱，已委託 17 個友邦在聯合國提案，要求將「需要審查中華民國(臺灣)兩千三百萬人民有意義參與聯合國專門機構活動的基本權利」提案列入第 63 屆聯大臨時議程；臺灣可能認為此舉完全著眼於國內政治消費，對大陸並無惡意，也非與大陸對抗。張麟徵教授於「海峽評論」撰文指出，臺灣此舉完全無任何好處，其理由為：(一)此案注定鎩羽而歸；(二)才見緩和的兩岸外交戰，又將在聯合國總務委員會提此案；(三)大陸對馬英九口喊休

兵，背後卻有兩手做法，以後將會更謹慎；(四)無論外交休兵或參與國際組織活動，都靠大陸釋放善意，臺灣並無籌碼，此案其實是搬石頭砸自己的腳；(五)綠營並不領情，已經痛批馬英九，指此案矮化了臺灣。事實上，馬政府此舉是濫用了中國大陸的善意，因胡錦濤的原意，應是：(一)臺灣參與國際組織活動應由兩岸自己坐下來談；(二)參與國際組織問題，應逐一個別解決，不能援引比照，涵蓋所有國際組織活動；(三)先鎖定世衛組織；(四)不能違背一中原則。但臺灣驟然將此案搬上聯合國平臺，而且是針對聯合國所有專門組織，這種做法很難不惱怒中國大陸。

但長久而言，外交休兵政策如只建立在對方的善意上，則顯非允當。此種邦交國「不增不減」的狀況能否長久維持？中國大陸內部一旦鷹派勢力崛起，和解政策突然改變要如何因應？我方邦交國若是執意要與中國大陸建交，甚至主動與我斷交又如何處置？對臺灣究竟欲以何種身分參與國際組織？馬英九政府國安外交團隊宜及早妥擬防處之道。再觀察從包機與陸客來臺政策出臺以來，馬英九政府處理兩岸關係的方式，都是臺灣片面宣佈政策，再由大陸買單，大陸雖然配合我方，但是難免有被吃定的不快。因此當馬英九總統再次對外宣示，臺灣明年會成為世界衛生組織大會的觀察員時，各界不見得都完全認同。一般認為，胡錦濤是有誠意解決外交休兵與臺灣參與國際社會活動問題，其指派外交系統出身的王毅來擔任國臺辦主任，就是最佳明證。職故，政府推動外交休兵的方向固然正確，但手段上應力求審慎，避免濫用對岸的善意，期使兩岸建立互信，務實進行協商，為臺灣外交工作與和平發展開創新契機。

四、外交休兵牽涉國內不同政黨的立場與利益，若以擱置主權加入國際組織，恐招致矮化國家主權地位的質疑及杯

葛，政府須加強溝通並妥慎衡處：

在過去 10 年來，我外交政策的最高指導原則不外加入聯合國及增加邦交國數目，其戰略思考係以聯合國會員國之身分及其他國家之承認，達到鞏固國家主權之目標，而參與國際組織亦為宣示主權作為之一。據陸委會 97 年兩岸關係各界民意調查綜合分析結果顯示，臺灣民眾對中國大陸的外交打壓與搶奪邦交國都感到不滿，而發展外交關係若會造成兩岸關係之緊張，多數民眾亦贊成繼續發展外交關係，顯示臺灣人民期待有更寬廣的國際空間，並且不受外在反對勢力的影響。馬政府上臺後兩岸協商恢復，我政府高層及朝野均高度關注臺灣國際空間的議題，國際間亦普遍認為此議題將影響未來兩岸關係的正常發展，兩岸如能共同參與國際活動，對於兩岸關係發展亦具有正面效益。

兩岸冰凍已久之關係，並非馬政府上臺後一蹴可幾，目前兩岸執政當局目前最大共識即為「經貿先行」，先推動兩岸經貿關係的正常化，再談經貿以外其他的政治等議題，然我對經貿外最關切的議題，應為拓展國際空間部分，國際空間約略可包含國際組織及非政府組織兩個層次。對於國際組織層次，如聯合國、世衛、世貿等主要國際組織，以及 APEC 或其他以主權國家為入會資格的次國際集合體，在這些重要國際組織中，因為事涉國家主權爭議，較缺乏彈性，中國大陸絕不會讓步，我國年年叩關均告失敗。未來除非改以「中華臺北」或其他的形式申請入會，否則可能性極低。但若以擱置主權的權宜名稱加入國際組織，國際能見度固然可獲增強，但恐將導致國內反對團體的杯葛。

據國內媒體於 97 年 10 月份的報導，國安高層分析新政府第一階段係以外交休兵為兩岸戰略定調，目前已進入第二階段「法令鬆綁」，即兩岸週末包機與陸客來

臺，及二度「江陳會」中觸及兩岸海空關係正常化議題與事務性協商，待雙方具互利互惠基礎之後，第三階段才可能邁向所謂臺灣國際空間之談判及兩岸和平協定之問題。目前中國大陸對於臺灣國際空間問題，其最高領導人及涉臺系統均表示瞭解臺灣民眾感受，將透過兩岸協商討論解決，惟外交體系態度仍較強硬，顯示中共內部意見仍分歧，尚未達成一致的共識，我爭取國際空間在短期內並不容易有具體成果。

財團法人國家政策研究基金會國安組召集人陳錫蕃（前駐美代表）接受本院諮詢時表示：「臺灣應以具實際功能性、經濟性的國際組織為參與目標，例如 WHO、World Bank 及 IMF 等，可採加入 WTO 之『臺、澎、金、馬關稅領域』模式申請加入其他國際組織，例如成為 WHO 等之觀察員是較為可行的。我參與國際組織除了大陸的態度之外，美方的態度也相當重要，在向其他國家爭取支持時，他們第一句話就問美國態度如何？所以加強對美關係，爭取美國支持對我參與國際組織為重要關鍵。而中國大陸也要瞭解繼續以強硬方式圍堵或封殺臺灣民眾所期盼的國際活動空間，只會助長臺獨勢力的發展。」楊開煌教授於會中亦表示：「中國大陸對臺系統慢慢有一種認知，就是中華民國被打敗但沒有被消滅，這樣就給了處理中華民國的國際空間的法理基礎，但中國大陸顧忌會延伸成兩個中國、兩個主權。或是可以解釋成中央跟地方，如香港化的、一國兩制的。但中國大陸另有 3 個顧慮：（一）國民黨會執政多久？（二）胡錦濤怎麼跟外交部來交代？臺灣方面有什麼東西可以做的？（三）外國怎麼看兩岸在外交上新的互動模式？外國會不會介入？」總之，外交休兵或參與國際組織活動，難度相當高，需要意見溝通，時間磨合，因此對岸國臺辦主任王毅提出「共同努力，創造條件，相互協商，逐步解決」的主張。

在全球化下我必須與國際接軌，無論是雙邊的、多邊的或是國際組織都有必要參與，外交休兵的目標，應是塑造一個有利於我國發展外交空間的環境。中國大陸目前對於其所謂適當的臺灣國際參與空間仍未有定論，一方面希望能在兩岸環境改善之際，提供臺灣繼續推動兩岸關係的誘因，中國大陸最高領導人及涉臺系統均表示瞭解臺灣民眾感受，將透過兩岸協商討論解決；但另一方面又不希望臺灣過度要求，影響到其對於臺灣主權的主張，最終目的還是在於制訂出一個不損及其對臺基本主張的臺灣參與國際社會的框架。未來兩岸若達成外交休兵的共識後，中國大陸是否繼續打壓我在國際間使用「臺灣」等名稱？於未進行協商前，仍不無疑義；我參與國際組織的困難度仍高，牽涉到兩岸不同政治立場與利益，且多數國家並未承認我國家主權。目前政府最大的目標似在成為 WHO 或 WHA 的觀察員，亦為我提出外交休兵後，中國大陸對我參與國際組織的態度之一項重要指標，但若以擱置主權加入國際組織，恐將招致國內反對陣營的質疑杯葛，認為將矮化我主權地位，政府須加強溝通並妥慎衡處。

五、政府應利用外交休兵的契機，適時調整駐外館處及機構人力之最適切配置，回歸外交本務工作，健全外交戰力整合，並切實檢討援外作為，重塑我為國際人道援助大國的形象：

外交是政府政務的一環，與國家安全及人民福祉息息相關，任何外交措施都為增進國家與國民的利益，但政府資源有限，如何善用外交資源，將利益價值予以極大化，是各國外交工作的最高指導原則。回顧民進黨執政時期採行所謂「烽火外交」政策（或稱攻擊性或衝撞式的外交政策），兩岸在外交戰場上以各種手段互挖對方的邦交國，無所不用其極。當時外交主政者習於直接以

金錢收買外國政客，以遂行外交目的，終招致金援外交之惡名，國際媒體動輒以我國以金錢介入外國政爭，更使我國際形象趨於低谷。再者，兩岸不論經濟、政治及軍事方面均日益失衡，我方實無力再與中國大陸作金援外交競逐，國人亦因經濟環境不佳而對政府虛擲資源感到厭惡。事實上，金援外交在民進黨執政 8 年後，邦交國仍降至 23 國，可謂毫無實質助益可言。尤有甚者，陳水扁任內尚發生巴紐案醜聞，不僅國家損失鉅額款項，更貽笑國際，政府應引以為鑑。

在馬英九總統上任後，外交政策改弦更張，兩岸和解，氣象一新，我方不僅暫無邦交國遭挖走危機，中國大陸更對於我邦交國對其頻頻示好之舉充耳不聞，兩岸外交情勢進入空前良好態勢。外交部稟持外交休兵大原則大方向，施政的重點已部分反映在 98 年度外交預算編列上。該年度外交預算約達新臺幣 300 億元（國際關懷與救助約編列 3 億，支應加強與友邦各項合作及委託財團法人國際合作發展基金會辦理駐外技術團隊等經費，約編列 130 億），仍有適度增加，顯示外交工作並不因兩岸外交休兵而有減少，惟秘密援外經費則有適度調整，足證外交部確已在預算編列上，反映外交休兵應有的經費運用原則，值得肯定。

但外交工作經緯萬端，我外交部亟宜善用兩岸外交趨於和解之契機，適時調整駐外機構及人力之最適切配置，健全外交戰力整合，並切實檢討援外作為，重塑我為國際人道援助大國的形象，敘明如下：

(一) 駐外管處數目、設置地點、人力配置及機構名稱的調整：

如前所述，以往我國為遂行與中國大陸的外交殊死戰，在世界有無邦交國家設置了 126 處外館（分布於 83 個國家或組織），較諸我僅為中型國家的

國力，其規模堪稱世界第一，與外交工作的實際需要，顯不匹配。現兩岸外交休兵，是否仍須維持虛有其表的外館規模，即頗有衡酌調整空間。對此，外交部歐部長亦對媒體表示將列入施政考量，或基於保密需要與其他因素，本院調查期間外交部對此並無明確說明，然外交部既已認同此一瘦身方向，自應本於職責妥適辦理；反之，外交部如認確有需要者，則應賡續增取設館，如近期內擬增設日本北海道札幌館處，則是一例；又如，學者認為東南亞地區臺商華僑眾多，且未來我國將爭取參與東協相關經貿活動，外交部亦宜設法在此一地區增設外館等均屬之。

另據某前駐外大使以個人身分向本院坦言，我許多邦交國與我甚少經貿往來、亦無戰略價值，僑胞臺商人數也極少，就實際需要而言，外館僅需領務、政治或新聞人員為已足，但往往國貿、調查、國安、甚至僑務、教育等單位的外派人員配置其中，不僅不利於駐外大使（代表）領導事權統一，根本係國家資源無謂浪費。對此外交部門負責人宜有通盤考量與決心，為國家有限的資源與經費嚴格控管把關。

又我駐外館處的館名，以往因駐在國受中國大陸壓力，而有各種不一名稱，有時甚至僅是以旅行社等與國家主權毫無聯繫的名義稱之。外交主管部門宜善用外交休兵，兩岸外交氛圍改善的機會，設法統一外館名稱或至少提升外館為較為妥當的館名，使主權與國格獲得一定程度的維護。

(二)外交休兵非外交休假，駐外單位工作重點宜回歸外交工作本務，以彰顯外交休兵實質功能：

外交休兵絕非外交休假，外交休兵後，駐外人

員當不必耗費心力在「入聯」等虛務上，即可回歸外交工作本務，增進兩國政府互信，並強化領務、僑務及經貿科技文化等交流工作。誠如夏立言次長於本院諮詢時所言，外交休兵只不過是去除執行不可能成功的衝撞動作，現在外交人員反而可以專心加強本務，外交工作只會更加充實而不會懈怠。

但在國內視聽上，或許有人認為民進黨時期固然對外魯莽衝撞，但可以看到政府高層或外交人員的努力；現在外交休兵後，卻未見政府主管部門有何積極行動與外交突破。我外交主管負責人對此一聲音不宜等閒視之，應在國人最為關心的事項，諸如出國免簽證乙事積極設法取得成果，或與中國大陸聯繫在具有共同利益的保僑護僑工作上，謀求合作可能性，使得國人瞭解外交休兵不僅是國家安全上的上位概念，更可具體嘉惠國人日常工作生活，以彰顯外交休兵實質功能。

(三)為健全外交戰力整合，外交部宜一併檢討外館統一指揮事宜，落實總體外交之實踐：

承上述，外交部不僅應檢討外館配置其他單位人員之必要性與效能，以擷節政府開支。另針對外館統一指揮問題，本院外交及僑政委員會於85年9月8日通過糾正案；91年2月本院再對同案進行專案調查，仍發現行政院執行成效不彰。如今，各單位經費、預算、人事仍是各行其是，本院97年審核意見亦建議：1.駐外機構組織之設置及其人員編制尚待法制化：行政院派駐國外人員係依照「駐外使領館組織條例」第13條規定，訂定「外交部駐外代表機構組織規程」，惟上開組織規程內容與組織條例第13條規定，間有未洽，目前法條仍未修正，致使部分機關缺乏派員駐外之法律依據，或實

際職稱及官職等與駐外職稱及官職等不一；2. 部分駐外機構迄未統籌辦理各項財務及行政作業，如預算經費使用和臨時人員雇用都未由駐館通盤檢討運用；3. 仍有許多館舍未實施合署辦公；4. 駐外館長在人事上仍缺考核權，不利於統一指揮。外交部亦應利用整體外交環境轉趨和緩之際，本於本院前調查意旨，賡續檢討辦理。

另，政府多年來積極推動總體外交，希望結合政府與民間的力量，將企業、非政府組織、學術、體育、文化、臺商、華僑等力量整合起來，協助政府推動外交政策。過去，也達成一定之功效，但新政府上任數月來，或因集中全力處理經濟風暴，在外交上，仍未見有計畫的整合所有可用之力量，協助政府推動外交工作。誠如上所述，外交休兵非外交休假，外交部在總體外交之實踐上，亦宜持續積極推動，輔助政府力有未逮之處，使總體外交工作更臻善境。

(四) 外交部應切實檢討援外作為，重塑我為國際人道援助大國的形象：

援外工作是一國善盡國際義務的具體表現，我國在兩岸外交零和戰時，確實未能將援外交費作最妥善的運用，有時是因受到友邦政客的需索，頗有不得不接受的苦情；但縱然是中國大陸忝為世界強權，竟也難逃小國的勒索，誠為兩岸華人之恥。現外交休兵之後，最直接的好處當在可將援外經費作最妥適的運用，不僅為兩岸亦係全球人類之福。

今後，外交部在消極作為上，應切實回歸法制，完善援外內控機制，並將援外經費盡可能透明化，依法接受國會監督，以杜絕類似巴紐案弊端。在積極作為上，外交部應將援助經費覈實投入受援國援

助事項，使當地國民皆能受惠，而非落入不肖政客私人口袋。另在援助的方式上，亦得研究結合國內產業輸出需要，利用國內生產的原物料、設備及技術人力等，直接協助受援國建設工作。此外，亦須視全球區域特性及個別需求，量身制訂合宜的援助事項，例如前所述及，在南太平洋島國因受全球暖化危機，我國可以仿效澳、紐等國，以協助改善當地環境保護為工作重點，另在非洲落後地區，由於糧食嚴重不足，我國可以重拾以往農耕隊的援助方式，提升當地耕作技術，增加糧食供應量。以上相關具體援助改進作法，有待外交部統合有關部門妥適辦理，本院將列為爾後巡察該部之重點事項，藉此監督政府積極重塑我為國際人道援助大國的形象。

參考文獻

壹、中文部分

一、專書：

何種順，96年。新時期中國經濟外交理論與實踐。北京：時事出版社。

林碧炤主編，97年8月。兩岸外交休兵新思維。臺北：財團法人兩岸交流遠景基金會。

邱垂正，97年。兩岸和平三角建構。臺北：威秀資訊科技股份有限公司。

洪丁福，85年。國際政治的理論與實際。臺北：時英出版社。

周世雄，97年。建立兩岸和平發展機制之評估，「第二屆兩岸和平論壇」論文集。中興大學全球和平暨戰略研究中心。

葛永光，97年。新形勢下兩岸關係之展望，「第二屆兩岸和平論壇」論文集。中興大學全球和平暨戰略研究中心及中興大學國際政治研究所。

楚樹龍、金威，97年。中國外交戰略和政策。北京：時事出版社。

葉怡君，94年。中國對臺政策與沿革 大陸研究及與兩岸關係。臺北：成信文化事業公司。

羅致政，97年。兩岸和平發展策略研究。歐洲聯盟研究協會/總統府委託研究。

晏揚清，97年。從孫中山先生思想探討兩岸政治問題之解決途徑，全球戰略形勢下的兩岸關係。臺北縣：華立圖書公司。

二、期刊及研討會：

丁永康，84年。小國外交理論與紐西蘭外交政策分析，問題與研究。34卷12期，12月，頁61~72。

王振國、田欣、何思慎、林正義、吳東野、賴怡忠等，97

年6月4日。「兩岸『外交休兵』應有之規劃與作為」座談會，外交部。

李正修，97年9月30日。外交休兵，務實互動，建立互信。財團法人國家政策研究基金會，國安(評) 097-186號。

李登科，84年。我國務實外交之回顧與展望，問題與研究。34卷7期，頁1~11。

高朗，85年。論我國經貿外交，理論與政策。11卷1期，頁22~31。

潘錫堂，91年。「一中」新三段論是否能付諸行動「內外無別」。財團法人國家政策研究基金會，國安(評) 091-087號。

張麟徵，97年。馬英九與兩岸外交休兵。海峽評論，9月，213期。

蔡瑋，97年9月15日。如何處理兩岸外交休兵，展望與探索，第6捲第9期，1-6頁。

趙春山，97年7月16日。從「外交休兵」到「共存共榮」。財團法人國家政策研究基金會，國安(評) 097-128號。

嚴安林，97年。如何看待當前兩岸關係中的新形勢，「兩岸關係與世界發展」研討會。淡江大學國際研究學院、上海國際問題研究所合辦。

謝志傳，97年5月26日。兩岸歷史機遇應從外交休兵做起。財團法人國家政策研究基金會，國安(評) 097-097號。

三、論文：

王宏文，91年。臺灣民主化與務實外交政策(1988-2000)。國立中正大學政治學研究所碩士論文。

杜鴻程，92年。政黨輪替與兩岸關係之探討。中國文化大學政治學研究所碩士在職專班碩士論文。

沈正彥，89年。兩岸主權問題研究。國立中山大學大陸研

究所碩士論文。

洪儒明，92年。民進黨執政後的中共對臺政策（2000年5月至2003年5月）。國立臺灣大學國家發展研究所碩士論文。

劉淑君，97年。和平發展戰略下中共對臺政策之研究。銘傳大學國家發展與兩岸關係研究所碩士論文。

四、政府資訊：

行政院大陸委員會，97年1月6日。2007年兩岸關係各界民意調查綜合分析。

行政院大陸委員會「兩岸612江陳會談情形」專案報告，97年6月18日。立法院第7屆第1會期內政委員會第37次全體委員會議。

總統府新聞稿，97年8月4日。馬總統訪視外交部並闡述「活路外交」的理念與策略。

總統講祝詞，97年8月24日。總統出席「823戰役50週年」紀念大會致詞。

總統府新聞稿，97年09月10日。總統前往屏東縣大漢山雷達站與東沙島視導。

總統府新聞稿，97年05月21日。總統副總統與國際媒體茶敘。

總統府新聞稿，97年09月02日。總統接見日本東京大學教授若林正文一行。

總統府新聞稿，97年09月03日。總統接受墨西哥「太陽報」系集團董事長瓦斯蓋茲(Mario Vázquez Raña)專訪。

總統府新聞稿，97年09月18日。總統視察國際合作發展基金會。

五、報章：

王時思，97年8月12日。外交休兵的背後。自由時報電子報：<http://www.libertytimes.com.tw/2008/new/aug/12/today-01.htm>。

中國時報，97年10月19日。馬：推動修憲，盼任內簽和平協定。A1/要聞。

中國時報，97年10月20日。我外交休兵，巴拉圭改巴拿馬模式。A11，兩岸新聞。

中國時報，97年11月11日。馬英九盼兩岸簽外交休兵協議。A11/兩岸新聞。

李華球，97年。兩岸政策亂了步。中國時報，A11，10月26日。

施正鋒，97年。外交休兵的虛與實。中國時報，A13/時論廣場，10月22日。

聯合晚報，97年8月22日。曹興誠主導，力促國防、外交休兵。A4版/焦點。

張亞中，97年10月6日。軍購與兩岸，美國與中共馬政府，小心摔下翹翹板。聯合報，A11版/民意論壇。

鄭端耀，97年8月24日。外交休兵內容沒說清。聯合報/A11版/民意論壇。

蔣孝嚴，97年9月29日。尖峰對話，雙邊磋商，外交可休兵。聯合報，A11版/民意論壇。

聯合晚報，97年9月12日。兩岸撒重金奪邦交，馮寄臺：損血汗錢損尊嚴。A8版/焦點。

聯合報，97年8月18日。美中為何對外交休兵有意見。專文。

聯合報，97年9月11日。暴君在聯合國為我發言真諷刺。A13版/民意論壇。

聯合報，97年9月7日。共生外交，外交休兵之再斟酌。A2版/焦點。

聯合報，97年10月5日。綠辦講座 談 CEPA 和平協議。C2版/大臺中綜合新聞。

六、網路資料：

王瑞麟（總政戰局政教中心教官），97年9月25日。歐美

- 支持我參與國際證明活路外交務實可行。國防部/軍事新聞：<http://www.mnd.gov.tw/Publish.aspx?cnid=65&p=28339>。
- 中央社，97年7月31日。中華民國立委團訪印度進行全方位交流：<http://news.sina.com.tw/article/20080731/638621.html>。
- 中央社，97年11月18日。臺參加世衛大會 大陸學者籲兩岸儘速協商：<http://news.sina.com.tw/article/20081118/1088464.html>。
- 中央社，97年12月31日。張五岳：臺灣國際空間 短期可見進展：<http://news.sina.com.tw/article/20081231/1243693.html>。
- 外交部，外交資訊 / 中國大陸阻撓我國際空間事例/ 歷史區：<http://www.mofa.gov.tw/webapp/ct.asp?xItem=27638&ctNode=1382&mp=1>。
- 外交部，97年9月18日。「說明第63屆聯合國大會總務委員會審議我案情形記者會」新聞說明會紀要（夏政務次長立言）：<http://www.mofa.gov.tw/webapp/fp.asp?xItem=33250&ctnode=1099&mp=1>。
- 外交部歐部長立法院第7屆第2會期外交部業務報告，97年9月25日。外交部外交政策（含施政報告）：<http://www.mofa.gov.tw/webapp/ct.asp?xItem=33317&ctNode=1137&mp=1>。
- 外交休兵祭五不機密預算大減，97年9月2日。中時電子報：<http://n.yam.com/chinatimes/politics/200809/20080902512552.html>。
- 外交部新聞稿，97年7月25日：<http://www.mac.gov.tw/big5/gov/970725a.htm>。
- 外交部新聞稿，97年9月30日：<http://www.mac.gov.tw/big5/gov/970930.htm>。

甘逸驊，97年9月1日。外交休兵有活路嗎，中時電子報：
<http://news.chinatimes.com/2007Cti/2007Cti-News/2007Cti-News-Print/0,4634,110514x112008090100080,00.html>。

行政院大陸委員會，「520後政府兩岸政策開放措施」專區：<http://www.mac.gov.tw/>。

行政院大陸委員會，第157次諮詢委員會議之「中共召開十七大及其對臺政策」：<http://www.mac.gov.tw/big5/cnews/ref961022b.htm>。

林碧炤，97年10月4日。解析馬英九兩岸政策，中央社：
<http://news.sina.com.tw/article/20081004/918196.html>。

夏政務次長立言報告，97年。外交部/最新消息：
<http://www.mofa.gov.tw/webapp/ct.asp?xItem=32972&ctNode=1390&mp=1>。

陳賢寶（國防大學政戰學院講師），97年9月11日。務實外交漸具成效，符合兩岸共同利益。國防部/軍事新聞：<http://www.mnd.gov.tw/Publish.aspx?cnid=65&p=27945>。

歐部長與媒體朋友茶敘紀要，97年6月2日。外交部網站/部次長言論集：<http://www.mofa.gov.tw/webapp/ct.asp?xItem=31956&ctNode=1105&mp=1>。

聯合新聞網，97年1月15日。馬拉威挑扁出訪時斷交：
http://mag.udn.com/mag/news/storypage.jsp?f_ART_ID=106631。

中央通訊社，97年12月12日。歐鴻鍊：兩岸外交休兵初見成效。國內政治。

貳、英文部分

- 一、Holsti, K. J. 1995. *International Politics : A Framework for Analysis*. 7thed. New Jersey : Prentice-Hall, Inc.
- 二、M.A East. 1973., "Size and Foreign Policy : A Test of Two Models", *World Politics*, Vol.25, No.4 , July : 557.

附錄

附錄一 我國目前 23 個邦交國

(一) 亞東太平洋地區：

- 1、帛琉共和國(Republic of Palau)。
- 2、吐瓦魯(Tuvalu)。
- 3、馬紹爾群島(Republic of the Marshall Islands)。
- 4、索羅門群島(Solomon Islands)。
- 5、吉里巴斯共和國(Republic of Kiribati)。
- 6、諾魯(Republic of Nauru)。

(二) 中南美洲：

- 1、瓜地馬拉共和國(Republic of Guatemala)。
- 2、巴拉圭共和國(Republic of Paraguay)。
- 3、聖文森(St. Vincent and the Grenadines)。
- 4、貝里斯(Belize)。
- 5、薩爾瓦多共和國(Republic of El Salvador)。
- 6、海地共和國(Republic of Haiti)。
- 7、尼加拉瓜共和國(Republic of Nicaragua)。
- 8、多明尼加共和國(Dominican Republic)。
- 9、宏都拉斯共和國(Republic of Honduras)。
- 10、巴拿馬共和國(Republic of Panama)。
- 11、聖克里斯多福及尼維斯(Saint Christopher and Nevis)。
- 12、聖露西亞(Saint Lucia)。

(三) 非洲：

- 1、布吉納法索(Burkina Faso)。
- 2、聖多美普林西比民主共和國(Democratic Republic of Sao Tome and Principe)。
- 3、史瓦濟蘭王國(Kingdom of Swaziland)。
- 4、甘比亞共和國(Republic of The Gambia)。

(四) 歐洲：教廷(The Holy See)。

附錄二 駐外館處

我國之駐外館處（含大使館、代表處及辦事處）計有 126 處，包含如下之 83 個國家或組織（加註底線者為大使館）⁵⁵：

- 一、北美地區：美國、加拿大，計 2 處。
- 二、中南美地區：阿根廷、玻利維亞、巴西、智利、哥倫比亞、厄瓜多、墨西哥、委內瑞拉、貝里斯、多明尼加、薩爾瓦多、瓜地馬拉、海地、宏都拉斯、尼加拉瓜、巴拿馬、巴拉圭、聖克里斯多福、聖露西亞、聖文森，計 20 處。
- 三、非洲地區：大利比亞阿拉伯人民社會主義群眾國、奈及利亞、南非、布吉納法索、甘比亞、聖多美普林西比、史瓦濟蘭，計 7 處。
- 四、歐洲地區：奧地利、捷克、丹麥、芬蘭、法蘭西、德意志、希臘、匈牙利、愛爾蘭、義大利、拉脫維亞、荷蘭、挪威、波蘭、葡萄牙、斯洛伐克、西班牙、瑞典、瑞士、瑞士、WTO 代表團、歐盟、教廷，計 23 處。
- 五、西亞地區：巴林、以色列、約旦、科威特、蒙古、阿曼、俄羅斯、沙烏地阿拉伯、土耳其、阿拉伯聯合大公國，計 10 處。
- 六、亞太地區：澳大利亞、孟加拉、汶萊、斐濟、印度、印度尼西亞、日本、馬來西亞、紐西蘭、巴布亞紐幾內亞、菲律賓、大韓民國(南韓)、新加坡、泰國、越南、吉里巴斯、馬紹爾群島共和國、諾魯、帛琉、索羅門群島、吐瓦魯，計 21 處。

⁵⁵ 參據外交部網站之「駐外使館通訊錄」：<http://www.mofa.gov.tw/webapp/lp.asp?ctNode=279&CtUnit=30&BaseDSD=30&mp=1>。