

台灣外交的省思與前瞻

吳釗燮

外交部門對外代表國家行使權利，保護海外僑民，延伸國家主權，維護國家利益。由於國家的利益只有一個，所以外交政策的推動應該是一項可以團結國人一致對外的政策。台灣外交部門的工作更是如此，因為我國面對強大中國在國際社會的無情打壓，不斷宣稱其主權包含台灣，不斷阻撓台灣人民的參與國際活動的正當權利，也侵害台灣的國家利益。最符合邏輯的理性思考與最佳的戰略選擇，應該就是強化與國際社會的連結，讓「國際」這項重要因素，成為支持台灣的最重要力量。過去李登輝總統或陳水扁總統執政時期，對此皆努力不懈。

然而由於國家認同歧異，台灣的外交與國防政策，在第一次政黨輪替之後，逐漸受到意識形態與政黨政治干擾。2008年第二次政黨輪替之後，國家的整體戰略與外交政策的方向更經歷有史以來最大的轉折，原來強化與國際社會的連結作為台灣面對中國時的支持力量的戰略思考，完全被中國思考所取代。馬政府「外交休兵」的真義，就是兩岸政策的位階高於外交關係，任何外交政策若與兩岸關係發展相抵觸，以兩岸關係為優先。在此戰略思考的重大轉變之下，外交已經不再是政府的重大要務，甚至台灣對外關係的提升，還須借重中國的支持。

但這種扈從中國的對外戰略與政策，是否符合台灣長遠發展的利益，是一件值得檢討的事。首先，就台美關係來看，馬政府宣稱是六十年以來最好，但事實並非如此。二次政黨輪替以後，沒有看到美國高層政府官員訪台、沒有新的協議、沒有新的軍購建案，連行之有年的貿易投資架構協議(TIFA)，都因處理牛肉議題手段粗糙而告中斷。再者，馬總統對於「外交休兵」或「活路外交」¹感到驕傲的成就之一，是與邦交國之間的關係維持穩定，並沒有任何斷交的情況發生。但在二次政黨輪替之後，我們只聽到馬總統不斷強調我們不再進行金錢外交，但與友邦之間的關係到底有沒有進一步的發展？最後，馬總統對於外交休兵另一個感到驕傲的成就，是台灣在2009年5月首度擔任世界衛生大會(WHO)的觀察員。但之後也陸續發現台灣的參與可能存在相當嚴重的主權矮化問題，例如世界衛生組織的秘書處發函給會員國，稱台灣為「中國台灣省」，而「中華台北」只能適用於大會五天。

新台灣國策智庫集合許多在國安與外交界服務過的前政務官以及年輕學者，針對台灣外交的各面向，不斷進行深入討論，目的就是在檢討台灣的國際戰略與外交上的最佳政策，找尋台灣能夠進一步發展的空間。本書匯集這些討論的成果，讓社會大眾有進一步探究對外政策的機會。

本書作者群包括劉世忠、裘兆琳、李明峻、賴怡忠、吳志中、陳文賢、張旭

¹ 「外交休兵」一詞受到台灣社會各界的不斷質疑，因此馬總統上任半年之後，就接受學者建議，改稱「活路外交」，但兩岸高於外交的戰略與實際的政策內涵並沒有改變。

成、王思為、羅致政、楊黃美幸與我²，一共有十一章，主要可以分成三個部分。第一部分回顧我國外交現況。前外交部研設會副主委、現任新台灣國策智庫研究員劉世忠在第一章深刻檢討「外交休兵」政策，並提出台灣外交政策核心利益的具體論述。李明峻在第三章從國際法角度審視以目前台灣的法律地位在國際社會可能的發展空間。

第二部分具體分析當前台灣重要的外交工作領域。中央研究院研究員、前國安會副秘書長、前駐美副代表裘兆琳教授在第二章回顧並分析民進黨執政期間參與世界衛生組織和聯合國(UN)的策略演變，以及台灣參與亞太經濟合作會議(APEC)的經驗。並提出我參與國際組織的政策建議。本人在第四章回顧並比較李、扁、馬執政時期的對美政策，理解不同時代對美政策的思考、演變與不同的策略，並針對不同的策略與所導致之不同結果深入檢討。第五章探討台日關係，由曾任民進黨中國部主任、台灣駐日代表羅福全特助，目前為台灣智庫國際部主任的賴怡忠所撰寫。他在本章中探討台日關係的結構性因素，尤其是在國際戰略格局下的台日關係發展；主張台日關係應與中日關係脫鉤，並提出重建台日互信應追求的四項目標。第六章由巴黎大學政治系博士、東吳大學政治系副教授吳志中執筆，討論民進黨政府時代對歐洲的政策，以及政策的戰略思考和理念價值。第七章由美國佛羅里達大學政治學博士、國立政治大學台灣史研究所教授陳文賢主筆，討論位於南亞地區的印度政治情勢與台印關係的發展空間。本書第八章由美國賓州州立大學政治學教授、前國安會副秘書長、前駐巴林代表張旭成主筆，探討我國與中東地區的國家安全、外交與經濟層面的合作。本書第九章探討糧食安全問題，由巴黎第五大學政治學博士、南華大學助理教授王思為所執筆，文中從全球角度探討糧食安全問題近年來的發展，並分析台灣的糧食對策。

第三部分著重在台灣外交體系改革。第十章由美國加州大學政治學博士、東吳大學政治系教授、新台灣國策智庫執長羅致政所撰寫，討論外交體系制度應如何改革才能在此方向發揮最大的效率。本書第十一章深入探討外交體制與人事制度革新。馬政府執政以來，已經發生過數起重大風紀問題，嚴重影響我國的形象與國家利益。本章作者為前外交部研設會主委、前僑委會副委員長楊黃美幸。她在本章討論台灣外交所面臨的困難，回顧民進黨政府時代在外交方面的改革與成就，最後做成具體建議。

² 以章節編排順序排列。