發佈：2008-10-30, 週四 18:53
點擊數：15145

壹、前言

馬英九總統在520就職演說中呼籲：「兩岸不論在台灣海峽或國際社會，都應該和解休兵，並在國際組織及活動中相互協助、彼此尊重。」馬總統提出「外交休兵」，目的是想緩和兩岸關係，但是外交活動涉及的問題相當多、也相當廣，到底「外交休兵」能怎樣緩和兩岸關係？透過何種方式緩和兩岸關係？「外交休兵」能讓台灣得到什麼？以及「外交休兵」可能讓台灣失去什麼？這些問題都是「外交休兵」成為一種政策思維或實際政策之前，必須被充分討論的。

本文旨在分析「外交休兵」可能為台灣帶來「得」與「失」？「外交休兵」的本益比到底符不符合台灣的國家利益？透過相關的討論，希望進一步檢視「外交休兵」的內涵與效應。

貳、「外交休兵」可能的獲益

根據我國外交部的說法，「外交休兵」意指「在國際外交領域避免衝突，創造雙贏局面」。從馬政府對「外交休兵」提出的初步說明，加上對目前兩岸外交活動現況的分析，台灣可能從「外交休兵」得到的獲益，包括以下幾方面：

一、台灣保有現有邦交國的數目？

外交部長歐鴻鍊曾在2008年6月2日的記者會中，指出：「爭取新邦交國將不再是我們優先作為」，同時「在外交休兵的前提下，未來外交部不會把資源用在爭取新的邦交國。」

歐部長又表示：「『外交休兵』本來就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...如果友邦要求超過我方能力所及，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。」

此意謂「外交休兵」的主要方式之一，在於兩岸應停止互挖邦交國。根據報導，巴拉圭總統魯戈（Fernando Lugo）已不斷向北京示好，希望與中國建交，但北京的態度似乎有所保留，因此對台灣而言，「外交休兵」可能帶來的獲益是可以保有現在23個邦交國。

二、台灣能參與「世界衛生組織」活動？

根據歐鴻鍊部長的說法，目前台灣外交的優先任務，除了促進與邦交國的關係外，還要在國際組織裡拓展台灣與各國的雙邊及多邊關係。馬總統也指出，兩岸應該在國際組織及活動中相互協助、彼此尊重。因此，「外交休兵」的另一個重點在於爭取中國同意台灣加入「若干」國際組織。

但是中國對於台灣參與國際組織的立場，向來十分堅定。依照中國政府在1993年8月公布的《台灣問題與中國的統一》及2000年2月公布的《一個中國的原則與台灣問題》兩份白皮書，中國方面針對台灣參與國際組織的主要立場包括：

（一）每個國家的主權是完整的，既不能分割，也不能分享。中華人民共和國政府做為中國的唯一合法政府，有權利也有義務在國際組織中行使國家主權，代表整個中國。

Phoca PDF

（二）只有在堅持「一個中國」原則立場的前提下，中國才可能考慮台灣參與國際組織，並根據有關國際組織的性質、章程規定和實際情況，以中國同意和接受的方式，處理台灣參加國際組織活動的問題。

針對個別國際組織，北京方面也有既定的立場，主要原則為：

（一）台灣不能加入聯合國，因為聯合國體系的所有機構，是由主權國家代表參加的政府間國際組織。

（二）台灣能夠加入「亞洲開發銀行」、「亞太經合會」等區域性經濟組織，是因為中國與有關方面達成協議或諒解，明確規定中國以主權國家身份參加，而台灣只以「中國的一個地區」身份參加，並以「中國台北」名義（在「亞洲開發銀行」的英文名稱為Taipei, China；在「亞太經合會」的名稱為Chinese Taipei）參與相關組織的活動。

在「連胡會兩岸和平發展共同願景」與「吳胡會」談話內容中，中國領導人胡錦濤表示願意「討論台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」。因此，短期來看，「世界衛生組織」相關「活動」應是北京較有可能同意台灣參與的國際活動，至於台灣可能參與的方式則包括以下兩種：

（一）參與「世界衛生組織」（WHO）相關「活動」

中國國台辦主任王毅在2008年6月23日會見「日中新世紀會」成員時指出：「（中國）不接受台灣正式加入『世界衛生組織』，但會設法建構一個新的框架，以便台灣在爆發禽流感或其他疫情時可以利用WHO以外的國際網絡，與世界各國共用資訊」。此意謂北京反對台灣正式加入「世界衛生組織」，但是可能同意讓台灣參加世衛組織的「國際網絡」。王毅所謂的「國際網絡」指的是「世界衛生組織」之下所屬包括國際醫護師總會等在內等189個非政府國際組織舉行的活動，這些非政府組織活動應是北京較可能同意台灣參與的「國際活動」。

（二）以「中華臺北」名義出席「世界衛生大會」

根據《世界衛生組織組織法》的規定，「世界衛生組織」的正式成員必須是主權國家，但要成為「世界衛生大會」（WHA）的「觀察員」，則不必具備主權國家身份，只要是「組織實體」即可。目前「巴勒斯坦解放組織」、「國際紅十字會」等組織實體都是「世界衛生大會」的「觀察員」。

北京有可能同意台灣以「觀察員」身份出席「世界衛生大會」，因為參加「世界衛生大會」不必具備主權國家身份。但即便北京同意台灣出席「世界衛生大會」，北京還是不會讓台灣挑戰「一中」原則，也就是台灣不能使用「中華民國」或「台灣」等名義出席「世界衛生大會」。台灣出席「世界衛生大會」較可能的名義是「中華台北」，馬英九總統曾表示願意以「中華台北」的名義申請加入世衛，中國對於這個名義，接受的可能性較高，因為北京方面向來將「中華台北」的英文Chinese Taipei翻譯為「中國台北」，這將符合北京所聲稱台灣只是以「中國的一個地區」身份參與該組織的說法。

三、台灣能與其他國家洽談「自由貿易協定」（FTA）？

Phoca PDF

「外交休兵」的另一種方式可能是北京願意放寬對台灣國際經貿活動空間的打壓，同意台灣與美國、歐盟、日本等國家協商FTA。只是一旦中國同意台灣與其他國家簽訂FTA，勢必會提升台灣與其他國家在經貿上的合作關係，擴大台灣與其他國家之間的實質合作關係，並且降低台灣對中國的經濟依賴，因此中國方面是否願意接受這樣的提議，不無疑問。

參、「外交休兵」可能的風險與成本

外交活動要達成的目標相當多，在「外交休兵」之下，兩岸在國際上的競爭或許能有所緩和，但是「外交休兵」有可能為台灣的國際活動與對外關係帶來衝擊，而這些衝擊可能包括以下幾方面：

一、台灣從事國際活動需經中國同意？

「外交休兵」面臨的第一個問題是中國方面同不同意馬總統有關「外交休兵」的提議？針對台灣國際活動空間問題，胡錦濤本人曾表示願意與台灣方面進行協商，但根據報導，胡錦濤願和台灣協商國際活動問題的談話，已經面臨來自中國外交系統的反彈，多位中國駐外大使向中國外交部反應，認為台灣的國際空間問題涉及中國「國家利益核心問題」，北京不能輕言退讓。（註1）

此外，中國軍方對於兩岸關係的和緩，似乎也有不同看法。中共中央軍委副主席徐才厚在2008年7月3日會見日本自衛隊校級軍官代表團時指出，目前台灣與中國仍然存在「敵對關係」，中國針對台灣部署的軍事武力將不會有任何的縮小或其他變化。（註2）中國軍方的說法為兩岸關係和緩潑了一盆冷水，反映出中國對台政策在現階段仍面臨內部的不同意見。

目前國台辦系統在評論有關台灣國際空間問題時，主要的用語大多是「了解台灣同胞在這個問題上的感受」、「願意討論台灣民眾關心的參與國際活動問題」、「雙方應共同努力，創造條件，通過兩岸進行協商，找到解決辦法」等。由於中國內部對於這項問題一直未能達成共識，因此北京似乎只能重申胡錦濤的談話內容，表達願意就國際空間問題和台灣協商的意願。

即便北京當局同意在國際上放鬆對台灣的打壓，台灣面臨的另一個問題是「外交休兵」後，是否出現台灣從事國際活動必須先經過北京同意的局面？過去台灣一直相信，必須維持一定數目的邦交國，才能凸顯中華民國存在的事實。長期以來，台灣在政治、經濟、安全與國際空間議題上，主要依賴美國的支持，但在「外交休兵」後，台灣未來能否保有邦交國以及能否參與國際活動，依賴的將是中國的同意，而非美國的支持。因此，一旦「外交休兵」，加上台灣在經貿政策上對中國的持續開放，是否讓台灣在戰略上逐漸向中國傾斜？而問題就在於，兩岸關係是否已經成熟到可以讓台灣在戰略上全然倒向中國？

二、美國重新定位美台關係？

台灣與美國共享民主、自由與人權價值，雙方長期以來存在緊密的戰略合作關係。2007年9月7日，布希在「亞太經濟合作會議企業諮詢委員會」發表演說時，兩度提及台灣，一來稱讚台灣等亞太國家在自由與民主方面的發展，二來強調台灣是美國在亞太地區重要防衛合作關係中的一環。布希指出：「今天我們在澳洲、日本、南韓、泰國與菲律賓的聯盟，以及我們與新加坡、台灣、印尼等地的防衛合作關係，為美國在亞太地區的承諾奠下基礎。」 註3

Phoca PDF

美國政府對兩岸恢復協商雖抱持正面看法，但對於兩岸關係加強的速度該有多快，則還在觀望之中。美國國務卿萊斯在今年月6月指出，美國歡迎兩岸關係緩和，但是台灣不應忘記美國這個盟友。這樣的說法反應出美國擔心台灣在加強兩岸關係的過程中，忽略美台關係的重要性。

現階段美中關係同時存在戰略競爭與合作，美國與中國在外交、經貿與軍事議題上，雖已發展出對話與合作關係，但是隨著中國國力的快速成長，美國對於來自中國的潛在挑戰，也越來越關切。因此，兩岸關係的強化以及在外交上的合作，是否會傷害美國在東亞的戰略利益？美國是否持續將台灣視為美國在東亞的戰略伙伴？是否持續提供台灣必要的外交支持？是否提供台灣先進武器（如F-16C/D型戰機與潛艦）？這些問題都是馬政府在推動「外交休兵」時，必須面對的問題。假如台灣在推動「外交休兵」的過程中，失去美國對台灣的信任，導致美台戰略疏離，將讓台灣在兩岸互動過程中，失去美國這個重要的戰略籌碼與「安全閥」。

三、台灣邦交國和中國發展合作關係？

目前中國正透過「中非合作論壇」與「太平洋島國論壇」的平台，分別與非洲國家及南太平洋國家發展合作關係。台灣在兩個地區的邦交國，在台灣的外交運作下，並未參與前述由中國主導的區域合作論壇。一旦「外交休兵」，台灣在非洲與南太友邦能否參與前述論壇，與中共在經貿、旅遊、農漁業、運輸、金融、疾病管制等方面發展合作，可能成為台灣必須面臨的問題。如果台灣同意邦交國和中國發展合作關係，一旦日後中國調整「外交休兵」的立場，屆時台灣有何立場要求邦交國停止與中國的合作關係？又有何能力防止這些邦交國倒向中國？

四、台灣重新評估入聯申請？

在「外交休兵」的前提下，台灣可能必須重新評估申請加入聯合國的方式和名義，並在這個敏感度較高的議題上，採取更審慎態度，以免刺激中國。歐鴻鍊部長指出，2008年9月台灣申請加入聯合國一案，具有高度的政治性，因此推案的方式必須予以調整，此意謂在「外交休兵」的前提下，台灣加入聯合國的申請案，未來可能會以更低調或不會刺激兩岸關係的方式來進行。

五、台灣低調進行元首外交？

對台灣而言，元首外交是重要的外交活動，但在「外交休兵」後，台灣可能必須以更低調的方式進行元首出訪。馬英九總統在2008年8月中旬出訪中南美洲邦交國時，相關行程的安排便十分低調，包括大幅限縮隨行首長官員、不搭乘總統專機、並且只在美國西岸過境。我國外交部也特別強調馬總統過境美國期間，不會有公開行程，也不會有任何令人「驚奇」之舉。馬總統首度出訪行程的規劃如此「精簡」，目的應在避免刺激北京。

肆、綜合分析

馬總統提出「外交休兵」的主張，目的在於緩和兩岸關係，這樣的主張反映出馬總統似乎將兩岸關係的位階放在外交關係之上，為了避免兩岸衝突，希望兩岸能在外交領域進行「休兵」。

對台灣而言，「外交休兵」的可能獲益是台灣能夠維持目前邦交國的數目，並且在中國的同意下，以「中華台北」名義出席「世界衛生大會」或是參與「世界衛生組織」非政府團體舉行的活動。而台灣在「外交休兵」之下，可能面臨的風險與成本是元首必須低調出訪、低調推動入聯申請案、允許邦交國和中國發展合作關係、以及承受台美關係出現戰略疏離。

Phoca PDF

發佈：2008-10-30, 週四 18:53
點擊數：15145

一項政策要完善，必須要有清楚的目標、明確的策略、以及理性的成本效益分析。目前來看，「外交休兵」的定義和操作原還相當模糊，到底「外交休兵」要如何進行？哪些國際組織是台灣必須參加的？哪些底線又是台灣必須堅持的？這些問題都必須被進一步釐清，否則貿然推動「外交休兵」帶來的後果，將是台灣在外交上進退失據、喪失外交自主性，讓台灣的外交利益在「兩岸和解」的前提下逐漸流失。

作者蔡明彥為中興大學國際政治研究所副教授

（本文僅代表作者個人意見，不代表本智庫之立場）

版權所有 ©2008 台灣新社會智庫 Taiwan SIG. All Rights Reserved.

註解：

1.《中國時報》，2008年7月10日；《星島日報》，2008年7月11日。
2.《自由時報》，2008年7月4日。
3.中央社，2007年9月7日。

Phoca PDF