

## 台湾当局“全民外交”策略评析

李 鹏\*

自从1990年6月台湾当局提出“务实外交”和“全方位外交”的主张以来,在“外交”手法上花样不断翻新,“金钱外交”、“经贸外交”、“元首外交”、“度假外交”等都曾是其推动的重点。2000年5月陈水扁上台以后,在继续推行“务实外交”的基础上,对“外交”策略和手法又作了一些改变,提出要“以全民外交作为全面参与国际社会的原则,结合政府与民间的总体力量,全力推展务实外交”。<sup>①</sup>台湾当局的“外交部”为此已经举办了多期“全民外交事务研习班”,“外交部长”田弘茂亲自参与授课;在台“外交部”的网页中,“全民外交”被单独作为一个条目列出。“全民外交”已经成为当前台湾当局“外交”工作的重点之一。本文拟对“全民外交”提出的背景、原则、特点及其政策困境作一简单评析。

### “全民外交”的观念及其背景

“全民外交”作为“务实外交”的一种策略早在李登辉当政时就已经提出,“整合民间资源参与外交工作”一直是“务实外交”的重要组成部分,但这一观念当时并没有成为台湾“外交”工作的重点。陈水扁上台后,面对岛内外新的形势,为了所谓“维护中华民国的主权与尊严,确保国家的生存与发展,保障国人在国际社会应享有之安全与福祉”,仍然将“务实外交”作为其基本对外政策主张,并把“巩固与邦交国的外交关系、提升与无‘邦交国’的实质关系和积极参与国际组织”作为其“外交”工作的“三个主轴”,在“外交”手法上则更加强调“全民外交”。<sup>②</sup>所

谓“全民外交”,就是台湾当局认为,要想更加“有效地推展外交工作”,除了“主管外交事务的外交部门必须全力以赴”和“政府各相关机关的全力配合”以外,还需要最大限度地“整合民间的资源”,“鼓励民间力量参与外交”,并“促进政府与民间的通力合作”,以求透过“政府和民间的总体力量”,共同“为台湾争取生存和发展空间”。<sup>③</sup>台湾当局对“全民外交”的重视主要是基于以下原因:

第一,冷战结束后十年来,国际形势发生了深刻变化。台湾当局的判断是,在世界多极化、经济全球化和区域化的推动下,国家、民族间的相互依赖不断加强,经济贸易日益构成影响国际关系的主导因素,“民主、对话、和解、合作”成为新世纪的主流思维,“人权、民主”被接受为普世价值。台湾拓展“外交”的环境已经呈现出一副完全崭新的面貌。面对这样的国际大环境,台湾当局决定利用机会创造对自己更有利的“外交”形势,以扩大台湾的“国际生存空间”和“争取国际社会的支持”。台湾当局把“经贸和民主”当做“外交”工作的主轴,认为在当前国际社会民主化、信息化、全球化的大潮流下,台湾完全有机会将称作“台湾奇迹”的“政治民主”和经济发展经验,“与国际社会的发展中国家共享,同时以主动积极的方式,与世界民主阵营合作”。<sup>④</sup>另一方面,国际上反华势力的支持也使台湾当局感到有机可乘。西方反华势力不断支持和利用台湾当局在国际上进行分裂中国的活动,支持台湾谋求所谓“主权独立”,利用台湾问题干涉中国内政,台湾当局的“务实外交”正好

\* 作者为厦门大学台湾研究所助理研究员。

为他们提供了更多的机会。

与此同时,台湾当局还认为,全球信息网络的快速发展,使得传统国界已经逐渐模糊、地球空间距离日益拉近,地区和全球性国际组织的地位和功能在不断加强;全球化还削弱了个别国家的主权,扩大了非政府组织参与国际事务的空间;非官方的国际组织越来越多,彼此之间的关系也越来越密切,在国际社会中的地位和作用不断上升。在目前台湾无法参与联合国和其它需要主权国家参与的国际组织的情况下,透过与联合国有“磋商”关系的非政府国际组织建立关系,能够为“全民外交”的推行找到一个着力点。

第二,“务实外交”的手法屡遭挫败。台湾当局在国际上推行“务实外交”给中国的外交带来了一些麻烦,但由于近年来中国综合国力的发展和国际地位的提高,加上涉台外交的积极开展,“务实外交”屡屡遭到挫败,陷入了困境。为了摆脱困境,台湾当局只有在手法上不断翻新。“金钱外交”是台湾当局拉拢“邦交国”的一个重要手段,但用巨额美金换来的“外交成果”不仅代价极高,而且关系并不稳固,已经遭到岛内民众和舆论的广泛批评。1999年初台湾同马其顿“建交”的代价是近10亿美元,但在马大选期间,只因怀疑其中一位候选人有亲华倾向,台湾当局大为紧张,如临大敌;1999年5月台湾以17亿美元的代价与南太岛国巴新“建交”的风波更被传为笑柄;此外,台湾每年还需要为中美洲小国炮制“台湾加入联合国”的提案付费。“金钱外交”实施多年,台湾的“邦交国”越来越少,连续八次用钱收买“弱小穷国”为其提案企图进入联合国,也都以失败而告终。目前岛内经济困难、股市下跌、企业破产,如果台湾当局继续推行“金钱外交”,势必遭到岛内民众更强烈的反对,“金钱外交”已经走到了“钱”途末路。“元首外交”和“过境外交”也是“务实外交”的一个重要内容,但同样有相当的局限性。台湾领导人不能以正式身份访问与祖国大陆有外交关系的国家,即使是过境也有诸多限制。李登辉当政12年,共有6次出岛机会,几乎每次都是“名不正、言不顺”,尴尬的局面不断出

现。陈水扁去年8月对中美洲和非洲七国的访问也如出一辙。岛内已有学者指出,这样的访问与其说是为了“彰显台湾的主权独立”,还不如说是台湾自贬其位。在“金钱外交”、“元首外交”、“经贸外交”等遇到前所未有困境的情况下,台湾当局开始寄希望于民间的力量,将“全民外交”推向前台。

第三,岛内社会政治生态的发展变化。去年台湾地区举行了新领导人选举,主张“台独”的民进党成为执政党,台湾的社会政治生态发生了深刻变化。民进党当局宣称,从1986年民进党成立为一个政党之后,台湾就迈向了向“民主”转型的道路。在这15年中,台湾的社会发生了相当大的变化。一个显著的表现就是民众对社会的参与意识增强,自主性的民间团体蓬勃发展和“公民社会”的形成。所谓的“公民社会”就是“一些自认为对社会有责任感、有权利来参与、自主性地关怀国内外一些问题、政策和议题”的团体。<sup>⑤</sup>台湾当局认为,“公民社会”形成后,必然有很多团体会参与和涉及“外交”工作,“能够与政府的外交工作相结合”,或者“希望政府能够在他们活动时予以协助”。这样就形成了开展“全民外交”的社会和民众基础。<sup>⑥</sup>

## “全民外交”的原则

台湾当局将所谓“民主、民间、民意”作为“全民外交”的三原则。

### 一、“民主”原则

打“民主牌”是台湾当局在推行“务实外交”的过程中所惯用的伎俩。台湾当局将“台湾的民主成就”作为其拓展对外关系的利器和纾解其“外交”困境最为便利可行的“外交资源”。台湾当局认为,台湾近年来“民主的发展”,已经获得国际社会的赞赏,其“维护人权的措施”也得到世人的肯定,“民主与自由已经成为台湾所坚持的理念与生活方式,是维护国家安全的重要力量之一”。而在当前的国际形势下,“文明国家对于人的生命与人权价值的尊重,已经使得国际社会渐渐接受人权超越主权的观念”,因

此,台湾有条件、有理由、有可能推展“民主外交”和“人权外交”,使台湾“同国际人权与民主体系接轨,协助国际社会成员改善人权状况,创造有利于民主和平的国际环境”,台湾也可以“藉此提升国际形象与地位,强化参与国际社会的正当性”。<sup>⑦</sup>去年5月,陈水扁在其就职演说中,也大谈台湾的“民主、自由、人权”,将台湾称为“民主之岛”,表示要依靠台湾的“民主成就”和“科技经贸实力”“继续在国际社会中扮演不可或缺的角色”,还要“将中华民国重新纳入国际人权体系”,“让中华民国成为21世纪人权的新指标”。<sup>⑧</sup>但是,“民主”原则并不能适用于台湾同世界上大多数国家特别是发展中国家发展关系,它主要是运用于同美、日、欧等自称“民主”的西方国家关系的发展上。

## 二、“民间”原则

台湾当局认为,在当前的岛内外形势下,只由政府来推动“外交”的发展是心有余而力不足,而台湾民间社会的活力充沛,人力物力资源充裕,如果政府在推动“外交”工作时能够与民间充分合作,整合官民各方资源,实现“外交”力量的“多层次、多面向、多元化”,一定能够给台湾的“外交”工作带来生气和动力。据台湾“外交部”统计,岛内非官方的民间慈善团体每年援外总金额超过“政府”各部门每年对外援助的总和,如果能够让这些民间的经贸活动和慈善援助为“政府”所用,使对外活动以人道援助为诉求,不仅可以有效减低台湾在国际活动的政治敏感性,而且使中国政府很难进行“打压”,必将有利于台湾“务实外交”开展。

“民间”原则包括两个方面的内容,一方面是要民间加强对台湾“外交”处境的了解,增进对“外交”工作参与意识,从而加大对“官方外交”工作的支持和参与力度。另一方面是“政府”需要凝聚民间对“外交”事务的共识,要为民间参与“外交”活动提供支持和服务。具体地说就是“政府要积极开拓民间交流和对话的渠道,建立相应的机制,协助民间参与非政府国际组织与活动,并进行城市、学术、政党、企业等各层面的“外交”活动,以此来扩大台湾参与国际社会的空间”。

## 三、“民意”原则

台湾新当局是打着“全民政府、清流共治”的旗号上台的,陈水扁宣称其“全民政府”的精神就在于“政府是为人民而存在的”,“人民是国家的主人和股东,政府施政必须以多数的民意归依”。前“行政院长”唐飞的辞职标志着“全民政府”的破局,但“以民主为原则”、“以民意归依”却依然是台湾当局所标榜的施政理念。随着民众对“外交”事务的日益关切,“外交”机构有必要了解民意、回应民意,让民众有“知”和“说”的权利和渠道。台“外长”田弘茂也表示,“外交”政策和工作要尊重民意,政策倘若不能遵循民意,就得不到民众的衷心支持,政策执行也得不到落实,因此“政府”必须确实把握民意,结合民意,将民意作为拟定政策的重要参考依据。对于在推行“全民外交”时如何体现“民意”原则,田弘茂认为,如果建立政府与民间双向沟通的机制,鼓励人民透过这种机制提供“外交”参考意见和创意,使民众有参与感,能够自发地产生以“外交”成败为己任的使命感和成就感,政府才能够了解“民意”,并从中获得更多的支持,台湾的整体“外交”力量才能够得到提升。

## 推行“全民外交”的措施

为了遵循陈水扁推动“全民外交”的指示,落实“务实外交”的新手法,发挥所谓“台湾站起来,走出去”的精神,台湾当局推出了一系列具体措施。

一、举行研习班,培训“全民外交”事务人才

为了落实“全民外交”的政策,台湾当局的“外交部”已经分别于去年九月、十一月和今年二月举办了三期“全民外交事务研习班”,共有344人参加了培训,目前该班正在筹办第四期。研习班的成员不仅有“立法委员”助理、民进党和国民党的国际事务官员、各媒体记者等,还有大批来自“中国人权协会”、台湾“世界和平妇女会”、“基督教女青年会”、“儿童福利联盟”、“奥林匹克委员会”等五十多个民间团体的人员参加。研习班授课人员有以“外交部长”为首的

“外交部”官员、“国安会”和“陆委会”委员、著名大学教授等,讲授的课程主要有“外交策略与国家安全”、“国际人权问题”、“大陆政策与两岸关系”、“全球化下的全民外交”、“国际公益活动”、“国会外交”等。其宗旨是要“提升全民对国际事务的兴趣、知识与技能,培养外交工作共识,以团结全民力量,拓展对外关系”。

## 二、实行“外交替代役”制度

实行“外交替代役”也是台湾当局推行“全民外交”的一大举措。所谓“外交替代役”就是台湾的男性公民可以通过参与海外合作来代替服役。台“外交部”1996年就已经开始讨论“海外合作役”的可行性,去年8月8日,陈水扁主持首批“替代役役男结训典礼”,正式命名“海外合作役”为“外交替代役”并表示要积极推动。10月23日,“行政院”正式核准“外交役”为兵役的替代役,名额为35名,并定今年起实施。参加“外交替代役”的人员需要有海外技术合作、外语或国际关系的专长。今年四月,台“外交部”已经开始受理申请,在接受相关的军事、专业和外语训练后,第一批“外交替代役”人员可望在今年11月派出。台湾当局实行“外交替代役”一方面是为了以“民间”名义拓展对外合作,提升台湾的“国际形象”和提高援外工作的成效,另一方面也是为台湾储备“外交”或援外人才,可谓一举两得。

## 三、扩大选择“无任所大使”

台湾当局为了招募能够“协助政府推展外交关系”的人才,将“无任所大使”的范围扩大,条件放宽,只要“谙熟国际事务且具有崇高声望者”或“对交付之特定任务具备优越之条件者”都有资格出任“无任所大使”。今年4月,台“新政府确定新任“无任所大使”名单,人数由上届的3人增至12人,包括财经、医药、妇女、企业、原住民、人权、欧盟和“国会外交”等多个领域的人士,以期依靠他们来完成一些功能性的“外交”任务。

## 四、招募“外交志工”

“外交志工”的方案是从陈水扁就职演说中谈及“九·二一”大地震时提到的“‘志工台湾’的精神”延伸而来。台湾当局认为,“全民外交”的

推动需要一批乐意为台湾“外交”奉献的志愿人员。为了鼓励各界人士志愿参与“外交”工作,台湾的“外交志工”将借鉴美国“海外和平队”的作法,将外交志工分为“海外志工”、“中长期志工”和“短期专案志工”三种。目前台“外交部”正在根据“志愿服务法”拟订“外交志工服务计划”,拟于近日完成,并预定在今年上半年开始实施。

## 五、建立为民间服务的机制

为了加强台湾民众参与国际事务和协助岛内的非政府组织参与国际事务的水平,完整地掌握和利用民间资源,更好地为民众参与“外交”事务服务,台“外交部”目前正在收集岛内民间和慈善团体的相关资料,准备建立民间和慈善团体的资料库。去年10月2日还成立了“非政府组织国际事务委员会”,作为“外交部”协调与各民间团体的关系,加强合作的机构。同时台“外交部”还建立了岛内非政府组织出岛参加或者在岛内举办国际会议或活动办理证照的专门联系机制,补助岛内的人权团体派人参加国际非政府组织的学习培训活动,并由当局出面赞助民间团体举办或参加国际会议和活动。

## 六、进行民意调查,整合和利用民意

为了体现“全民外交”的“民意”原则,从去年6月起,台湾“外交部”定期进行民意调查,针对重大的政策性议题,由“外交部”自己或者委托社会上的民意调查机构进行,以此整合各方对如何开展“外交”工作的看法和建议,作为调整对外政策的依据和参考。目前台“外交部”网页已重新更新并向公众开放查询相关信息,并设有“民意调查”的栏目,还提供“部长信箱”以利于民众表达意见。

## “全民外交”的实质与困境

台湾当局的“全民外交”是作为推行“务实外交”的一个新的策略和手法出现的,它的政策目的同“务实外交”完全一致。但从手法上看,“全民外交”比“金钱外交”、“元首外交”、“度假外交”等更有隐蔽性和欺骗性。祖国大陆处理国际事务中涉台问题的基本政策是“坚持一个

中国原则,坚决维护国家主权和领土完整”,坚决反对台湾当局在国际上制造“两个中国”、“一中一台”的分裂活动。具体的政策是,世界上凡是同中国建交的国家,均不能同台湾建立“外交”关系和发展具有官方性质的关系;对于台湾同外国发展民间性经济文化关系,我们不持异议;台湾不能参与有主权国家组成的国际组织;台湾参加非政府或以地区名义加入的国际组织应该在一个中国的原则下,以适当的名义加入。<sup>⑨</sup>这一政策的有效执行使台湾当局在国际上处于孤立地位。为了摆脱孤立,台湾当局便不断变换“外交策略”,从中国涉台外交的夹缝中寻求出路。

“金钱外交”、“元首外交”均是台湾当局以“政府”的名义进行的“外交”活动,理应遭到中国政府的强烈反对,一些国家也从对华关系大局出发,不与台湾当局进行官方往来,使其以官方名义进行的“外交”努力举步维艰。相对而言,中国政府对台湾同外国发展民间往来限制要小得多,这使台湾当局觉得有机可乘,认为可以透过大力发展民间关系来彰显台湾的“国际存在”,甚至企图可以通过先经贸后政治、先民间后官方的方式来发展与一些国家的实质关系,以为这样就使中国政府找不到强烈反对的理由和根据。因此,“全民外交”带有险恶的政治目的,其真实意图并不在“民”,而在以“民”带“官”。连田弘茂自己也承认,台湾当局强调“全民外交”、加强民间力量和非政府组织的作用,并不是要以“民间外交”来取代政府的外交工作。而是“以最符合成本效益的方法,来弥补传统外交的不足,更有效地巩固与邦交国的关系及加强与无邦交国的实质关系,并更积极推动参加国际组织的活动”。<sup>⑩</sup>从这个意义上说,“全民外交”的实质就是要为台湾谋求“独立主权国家”的地位,拓展台湾的“政治和外交生存空间”,在国际上制造“一中一台”和“两个中国”,最终将台湾从中国分裂出去。

但是,与“务实外交”其它的“外交”手法一样,“全民外交”的推行同样也面临着很多困境和矛盾。

第一,“一个中国”的国际政治现实与台湾

“主权独立”定位存在着结构性矛盾。台湾当局“全民外交”对台湾的定位是“独立主权国家”,这种定位不仅不会被中国政府所接受,而且也不符合当前国际政治的现实,使“全民外交”在推行时面临很多矛盾和困扰。如果台湾当局以“中华民国”或是“台湾主权独立”的名义在国际上进行民间活动,则使这种活动明显带上官方政治色彩,必将遭到中国政府的强烈反对,台湾“民间外交”活动的对象国也不会同意;如果在“一个中国”的国际政治现实下进行弹性定位,则很难向民众解释其“独立主权国家”的宣示。“世界上只有一个中国,大陆和台湾均属于中国”是中国政府依据历史和现实对台湾的地位作出的定论并广为国际社会所接受。而且,台湾当局如果将对外经贸和援助泛政治化,实际上也违反了所谓“人道原则”,定会引起受援国的不满。所以,“一个中国”的国际政治现实决定了“全民外交”只能定位在非官方的层次上,超越了这个层次就会碰壁,要想达到“以民促官”的目的更是难上加难,这就违背了台湾当局推行“全民外交”的初衷。

第二,中国政府对“全民外交”保持警惕和制约。台湾当局试图通过“全民外交”来突破中国政府对台湾当局的“外交”制约,目的也很难达到。中国政府对台湾当局在国际社会进行的任何制造“一中一台”、“两个中国”等“务实外交”活动都保持高度警惕。虽然“考虑到台湾经济社会发展的需要和台湾同胞的实际利益,中国政府对台湾同外国进行民间性质的经济、文化往来不持异议;并在一个中国前提下,采取了许多灵活措施,为台湾同外国的经贸、文化往来提供方便”,<sup>⑪</sup>但台湾当局同外国进行民间交往并非没有前提,只有在不违反“一个中国”原则的前提下,台湾同外国的民间交往才能正常进行。如果台湾当局以“全民外交”和“民间交往”的名义,进行实质上的“官方活动”,必将遭到中国政府的强烈反对,中国也会向有关国家提出严正交涉。

第三,“全民外交”的政策意图与岛内民意之间存在着落差。台湾当局宣称其外交政策要“以民意为依据”,但台湾岛内的真实民意并不

象当局规划的那么乐观,岛内绝大多数民间和慈善团体要不有自身的利益,要不就带有浓厚的宗教色彩,在援外时经常负有“神圣的使命感”,希望“政府”免于干涉他们的民间活动,在一些国际场合刻意与“政府”部门保持距离,以降低政治敏感性和提高合作和援助的效率。此外,已经有很多民众对以往当局将大量的人力、物力、财力资源运用于鲜有成效的“金钱外交”、“元首外交”等表示不满,而今台湾当局又要将大量民间资源拉入前途未卜的“全民外交”中去,必然会引起民众的怀疑和反对。

## 结 语

长期以来,台湾当局处心积虑地推行“务实外交”,策略不断变化,手法不断翻新,但台湾的“外交困境”依旧。“全民外交”的提出在某种程度上可以说是新政权上台后看到台湾以官方名义进行“外交”活动已经走入死胡同而所作出的一种无奈的选择。但“全民外交”的目的依然是为了“彰显台湾的主权独立”,虽然在策略上发生了一些变化,但它在国际上制造“一中一台”、“两个中国”的图谋没有改变,其分裂祖国的本质也没有改变。只要台湾当局的“务实外交”不改弦易辙,即使手法再多变,也必然会遭到包括

台湾同胞在内的全体中国人民的反对,更不会被坚持“一个中国”政策的国际社会所接受。

注释:

①2000年6月5日田弘茂在“立法院”所作“外交施政报告”。

②田弘茂在第二期“全民外交事务研习班”上授课讲稿。

③1999年12月8日程建人在“立法院”所作“当前外交施政”报告。

④2000年6月5日田弘茂在“立法院”作“外交施政报告”。

⑤田弘茂在第二期“全民外交事务研习班”上授课讲稿。

⑥同上。

⑦2000年6月5日田弘茂在“立法院”作“外交施政报告”。

⑧2000年5月20日陈水扁“台湾站起来”的就职演说。

⑨中共中央台办、国务院台办:《中国台湾问题》,九州出版社,第199-210页。

⑩田弘茂在第二期“全民外交事务研习班”上讲稿。

⑪《一个中国原则与台湾问题》, [www.peopledaily.com.cn/GB/channel1/topic1490/](http://www.peopledaily.com.cn/GB/channel1/topic1490/)。

(责任编辑:刘国奋)

