

馬政府「活路外交」與「外交休兵」 的政治謎思

廖顯謨

朝陽科技大學通識教育中心副教授

摘要

馬英九總統於 2008 年上台之後提出「活路外交」的外交政策，而單方面的「外交休兵」則成爲它的最大內涵，其具體表現在不再擴展邦交國，以期換取中國給予台灣「國際空間」。然而本研究發現「活路外交」或「外交休兵」均是一種似是而非的謎思，而在此政策下，外交人員不知「爲何而戰」？「爲誰而戰」？外交螺絲也鬆動了，外交人員的狀況層出不窮。而馬政府執政以來所自誇耀的外交成就，均是來自於中國的默許，但卻是都在一個中國的框架或原則上進行，我們所得到是國際空間，非屬主權國家所有的外交空間，而且以我國主權的流失爲代價，若與陳水扁政府相較，也不算進步。更令人憂心的是，由於馬政府外交政策的不妥，將來如果中國對台灣的政治要脅不能如願的話，中國將展開外交攻勢，屆時，台灣邦交國恐會大大流失，甚至造成外交全面崩盤，這也將是所謂「活路外交」與「外交休兵」惡果的展現。

關鍵詞：活路外交、外交休兵、國際空間、外交空間

壹、前言

馬英九總統在其 2008 年就職演說中，主張兩岸要「建立互信、擱置爭議、求同存異、共創雙贏」，馬總統並且呼籲：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。除了就職演說外，海基會也陳述了「現階段大陸政策與兩岸關係」的文章，文中提及：要以「活路外交」推動兩岸在國際場域和解休兵，接著海基會引述馬總統的話，重申尊嚴自主的國際空間及堅實的國防力量，是確保兩岸長久和平的重要基礎之立場，並強調未來在兩岸建立互信及共識的基礎上，台灣將持續發展與盟邦的外交關係，並積極參與亞太區域合作及有助台灣發展的功能性國際組織（海基會網站）。

由以上陳述，可以發現馬總統的「外交休兵」是建築在「活路外交」的思維之上，而「外交休兵」之目的是希望將來能在國際上相互協助與相互尊重，以追求雙贏，而且好像只要兩岸外交能休兵，台灣的外交就會有活路。其實這是馬總統的「政治謎思」（political myth），而它亦可稱為「政治神話」，在一般用法上，「謎思」這個詞代表一個沒有任何事實基礎的信念，而謎思也是一種假設或幻想，它是想像與一廂情願的產物，而非認真面對與處理我們所生活的現實世界；因此「政治謎思」便是有關政治事務的假想或幻想（朱堅章，1978：1）。「政治謎思」亦可指政治野心家或政治理想家將神話用在政治思想上，用以說明價值觀念的含義（王雲五，1984：192-93）。

本論文試圖由歷史事實為基礎，由政治謎思的角度來討論與瞭解「外交休兵」之真正意涵，並檢視這些年來台灣的外交。而在文章中有關對兩岸的稱謂，為求與國際接軌與言簡意賅，除了引文外一律將對岸稱「中國」，其與「大陸」、「中國大陸」、「中華人民國共和國」指涉相同；我國方面，則一律稱「台灣」，且與「中華民國」指涉相同。

本論文研究後發現馬政府「活路外交」之思維下「外交休兵」政策結果，除了邦交國沒有大量喪失與曾經在中國的同意下以 Chinese Taipei（中華台北／中國的台北）之名，以觀察員的身分參與「世界衛生組織大會」

(WHA)外，中國在國際上對我的打壓仍然沒有中斷，而我國主權之發展與固守不僅沒有幫助，反而退卻，面對中國外交打壓，由於馬政府不曾嚴正抗議與「正名」，使得台灣在國際上漸漸被歸類為另外一個香港。所以「活路外交」這個政治謎思下的「外交休兵」政策，絕非務實，它除了馬政府的自我感覺良好外，其效用不彰。

貳、「活路外交」的謎思

一、活路外交與務實外交精神類似但實質不同

2008年馬總統上任後首次訪視外交部致詞時，特別闡釋「外交休兵」與兩岸在國際社會和解的理念與方向，他說所謂的「活路外交」就是利用既有國力資源，去達成「鞏固邦交、拓展友誼、參與國際、捍衛尊嚴」的總體目標，進一步提升中華民國的國際形象，馬總統更進一步說明，所謂「活路外交」與李登輝總統時代的「務實外交」在精神上是前後一貫的，都應以務實主義為原則，不該是零和遊戲。「活路外交」的基本構想就是希望為中華民國的外交尋找出一個出路，具體的方法就是看能不能夠在兩岸關係當中，在國際社會方面，找出一個雙方可以互動的模式。「和解休兵」不是要大家都去休假，而是雙方都不要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（行政院新聞局，2009：186）。

以上是馬總統「活路外交」的內容與精神。但是李登輝總統時代「務實外交」內涵是什麼？依據當時外交部官方資料顯示（中華民國外交部，1992：35-36），

「務實外交」之工作所指之「實」，既指「實力」，亦即「腳踏實地」。換言之，即量力而為，不好高騖遠；盡力而為，不劃地自限，其在內涵上，包括靈活之策略、積極之作法及總體之力量。就靈活之策略而言，係指我國拓展外交，必全力以赴……只要不違背國民福祉與國家利益，在尋求維繫、及建立與各國關係時均以爭取最佳成果為目標。

可見，「務實外交」還是有拓展外交關係之企圖。當時學者曹俊漢分析李總統的「務實外交」指出，在務實外交下台灣的外交政策的目標可以歸納為 1) 與世界各國建立正式的外交關係，包括已經與中國有外交關係的國家；2) 積極爭取進入官方性質的國際組織（曹俊漢，1990：105）。林碧炤等教授則認為，務實外交是以現實主義的取向，採行務實的政策，不僅著重與無邦交國實質關係之增進，更是要進一步提昇關係層次以達到正式邦交之目的（林碧炤等，1997：192）。依後來的台灣外交政策發展顯示，在 1980 年代末期，台灣一時之間邦交國曾高達 31 個，甚至在 1993 年以後，李登輝政府也表現出為台灣爭取成為聯合國會員國的企圖，此與馬總統只是期待中國善意下「外交休兵」的消極固守，截然不同，此外「務實外交」尚有重返聯合國的努力，豈是如今馬政府只是期待參與聯合國周邊組織的志向可比擬。

在參與國際組織方面，1989 年 5 月當時的財政部長郭婉容所率領的官方代表團，出席在北京舉行之「亞洲開發銀行年會」時，面對在會場中，高唱中國國歌時，雙手緊握胸前之氣節，又豈是 2009 年我衛生署長葉金川被中國帶進會場，且僅以觀察員身份參與一年一度的世界衛生組織大會的「成就」所能類比。

其實「務實外交」的重要內涵是蔣經國時代「實質外交」之深化，更是以前兩蔣時代「漢賊不兩立、敵我不共存」外交政策的大翻轉，台灣希望與中國在外交上共存共榮，接受第三國同時與台灣和中國同時建立外交關係。然而不管台灣國內各界、各政黨對當時的「務實外交」有何不同見解，中國對台灣之「務實外交」已有一套標準答案。北京認為「務實外交」歸納起來有以下九個內涵（中國國務院台灣事務辦公室，1998：188-98），

1. 企圖利用後冷戰國際格局的變化，爭取國際地位
2. 企圖利用經濟因素在國際關係中作用上升的因素
3. 西方反華勢力助長台灣當局推行「務實外交」
5. 極力提升與中國建交國的實質關係
6. 不擇手段擴大邦交數目。
7. 竭力鞏固其邦交國陣地。

8. 不斷鼓噪重返聯合國，力圖擠進更多的國際組織。
9. 大量採購先進武器，引進生產技術。

對照馬政府的「活路外交」下的外交行爲，符合以上那一點呢？所以「活路外交」或「外交休兵」之實質均與李登輝的「務實外交」與中國對「務實外交」的看法迥異，再者，中國曾批判「務實外交」，然似未曾批評「活路外交」。此外就字詞而言，「活路外交」之用語也似乎是「贅言」，因爲有那個國家的外交不是爲了要有「活路」。這好比有一個一般醫院的醫生一直強調他／她是救人醫生一樣的無意義；就連「活路外交」的英文翻譯，外交部將之翻譯爲 *viable diplomacy*，此原意爲「可實行之外交」，也一樣意義不大，因爲那一個國家之外交決策單位會制定不可行的政策，除非民主國家行政權受到國會的抵制，如 1919 年美國總統威爾遜催生國際聯盟，後因國會反對而未能加入。

二、「外交休兵」築基於「活路外交」思維之謬誤

依據 2009 年 9 月 25 日外交部長歐鴻鍊在立法院外交及國防委員會的報告，「活路外交」就是要在外交上採取尊嚴、自主、務實、靈活的作法，爲我對外交關係開出一條新出路，歐部長亦不諱言，我國外交的困境來自於中國的打壓，所以他強調，「活路外交」的成功要件在於台海兩邊達到「外交休兵」的共識，歐部長又進一步說，外交休兵是兩岸停止外交惡鬥，在國際上追求共存共榮（李登科，2009：14-15）。由歐部長所述，似乎只要外交能夠休兵，外交就有活路。問題是那一國家外交目標是要自尋死路？依據我國憲法第 141 條規定，「中華民國之外交，應本獨立自主之精神，平等互惠之原則，敦睦邦交，尊重條約及聯合國憲章，以保護僑民權益，促進國際合作，提倡國際正義，確保世界和平。」試想，台灣能以「外交休兵」的政策或態度去達成憲法的目的嗎？

外交與戰爭是處理一個國家對外事務的兩個主要手段，常謂外交官的工作停止之後，將軍的工作才要開始，亦即戰爭的爆發即是外交失敗的證明。故外交本爲沒有砲聲的戰爭，是一種主權國家對外的持續性行爲，除

非自己孤立鎖國或不將自己國家視為主權國家，否則外交沒有休兵的問題，也沒有休兵的道理。再者中國官方從來沒有公開宣稱要與台灣「外交休兵」，馬政府單方「外交休兵」的意思幾乎可與「外交投降」劃上等號。

馬總統認為「活路外交」的總體目標仍是鞏固邦誼、擴大友誼，參與國際及維護尊嚴，馬總統又說，為何我們要提出「活路外交」、「外交休兵」的理念？因為台灣人民感覺到在國際社會的能見度涉及到我們的尊嚴，因此很多同胞希望在國際能夠得到更多的空間（行政院新聞局，2009：184-87）。政治大學林碧炤教授，認為「外交休兵」即是台灣國際空間的維護與合理擴充（林碧炤，2008：6），問題是我國先提出「外交休兵」能換取中國多少的善意呢？而這些善意能帶給台灣多少國家利益呢？

參、「活路外交」與「外交休兵」的面向與成果檢視

一、「外交休兵」之思考層次

馬總統 2008 年上台之後高舉「外交休兵」的兩岸政策，2012 年連任後，在其就職演說中強調，「活路外交拓展國際空間並增加國際貢獻」是確保台灣安全的鐵三角之一角。時至今日，這個看起來一切美好的「活路外交」下的「外交休兵」究竟它拓展的「國際空間」為何？它又能給台灣帶來麼成果？

中央研究院歐美所研究員林正義認為，「外交休兵」應包括以下一些思考（1）雙邊外交國數目的凍結，或維持 25 國上下的範圍；（2）台灣現有國際政府間組織（IGO）維持不變或有數量上的增加；（3）台灣參加國際會議及方式有較寬鬆的認定；（4）兩岸有無共同的書面協議，或是口頭共同的默契，或只是台灣對其它國際主要國家的呼籲，而北京有無明顯的表態；（5）台灣有國際空間不等同於台灣有外交空間。林正義對「外交休兵」的界定，被監察院認為是最明確的（中華民國監察院，2009：39-40）。

東吳大學政治系徐永明老師則認為，「外交休兵」有三個觀察層次（1）國與國之雙邊關係；（2）國際組織之參；與（3）國際空間之協調（林碧

炤主編，2008：39）。中國社科院台灣研究所前所長許世銓認為，馬英九「外交休兵」要處理的問題有相對較為簡單的凍結邦交國數量問題、也有一般的國際組織參與、聯合國或其它周邊組織參與、區域性經濟與安全對話組織等（蔡逸儒，2009：22-23）。此外，監察院亦曾對「外交休兵」做專案調查報告，報告中指出，「外交休兵」的指標應包括邦交國數目的維持、政府間國際組織參與的擴大、台灣參與非政府組織活動不再受無理杯葛等（中華民國監察院，2009：137-38）。徐永明與許世銓所言之面向與監察院的指標，均可用來作為檢視「外交休兵」之成果。

二、馬政府執政以來「外交休兵」成果與迷思

2011年外交部官員撰文標舉馬政府政績，提到自2008-2011年期間我國外交回歸專業，對友邦援助走向透明化、制度化，杜絕體制外作為，23邦交國與台灣邦誼穩固，台灣與美國、日本、歐洲已重建互信，116國給我免簽證待遇，台灣得以觀察員身份參加「世界衛生組織大會」與加入世貿組織所屬的「政府採購協定」，以及提高參與亞太經濟合作會議領袖代表層級等，該文還認為以上成果豐碩，對國計民生確具正面效益（邱碧珠，2011：70-71）。此外，2011年外交部與國立故宮博物院共同舉辦之「百年傳承走出活路－中華民國外交史料特展」中所呈現與「活路外交」有關，亦即馬政府執政3年多之外交成就，該活動亦僅展示2009年衛生組織大會給台灣的邀請函與呈現2009年馬英九總統批准WTO『政府採購協定』（GPA）加入書的圖像，用以說明我國正式成為該協定的第四十一個簽署「方」。不過有趣的是該次展出亦同時呈現陳水扁總統時代，2002年台灣正式加入世界衛生組織的文件，與所謂「烽火外交」時期我國與巴拿馬共和國所簽訂的「自由貿易協定」（Free Trade Agreement, FTA）的成就（江順琦，2011：54-57）¹，光是陳水扁執政時期的這兩個成就，就不亞於馬政府的「外交休兵」下的外交「成就」，因為馬政府上台後，連一個自由貿

¹ 巴拿馬是第一個與台灣簽訂的FTA的國家，之後在陳水扁政府時代尚與尼加拉瓜、瓜地馬拉、薩爾瓦多等國簽定FTA，馬英九上台以來連一個FTA都沒簽。

易協定也沒有簽。

前外交部長黃志芳在 2013 年一場名為「民進黨 8 年執政研討會」中陳言，陳水扁時代的外交對台灣最大的貢獻是建立台灣的主體性（邱燕玲、陳璟民，2013：A-4）。2008 年馬政府上台之後，總統府的網站中英文 TAIWAN 字樣保留，但中文標題中原「中華民國台灣總統府」的「台灣」兩字被去除了，護照加註 TAIWAN，馬英九也不敢去除²。

再者如上所言「外交休兵」下的成就，如（1）23 邦交國與我邦誼穩固；（2）與美國、日本、歐洲重建互信；（3）100 多個國家給台灣人免簽證待遇；（4）以觀察員身份參加「世界衛生組織大會」；（5）提高參與亞太經濟合作會議領袖代表層級等成就，就更有討論的空間了。在邦交國邦誼是否穩固的問題上，我們的援外經費減少，又不需要他們來替台灣在國際上發聲之情況下，難道邦交國會認為他們對台灣的重要性增加了嗎？另外，比較近十年來邦交國元首與副元首訪台情形（如表 1），亦實在看不出馬英九政府主政下，邦交國元首訪台有明顯的增加，反倒是陳水扁下台前一年（2007 年）邦交國元首或副元首訪台的人數與 2008 年馬總統的就職典禮差不多。但是 2012 年 5 月馬總統連任之就職典禮，卻一反常態只有五個邦交國元首來台慶賀（今日新聞網，2012）。

相較 2008 年的就職典禮，邦交國部分共有 22 國，其中包括，國王 1 位、總統 8 位、總督 2 位、總理 3 位、副總統 4 位參加，此或可證明，馬總統外交休兵下，我與邦交國之邦誼，恐怕是不升反降。此連 2004 年有高度爭議的「三一九槍擊案」後陳水扁的就職典禮，有 7 個友邦元首參與都不如（大紀元，2014）。再者，自 2009 年以來我援外經費逐年減少，到 2012 年時幾乎只剩下 2009 年的一半預算而已，在外交事務上豈有不勞而獲，沒有付出就有回饋？外交只是沒有砲聲的戰爭，經費預算同樣扮演重要角色。

² 2009 年 6 月馬總統訪問南美洲，參加薩爾瓦多總統就職典禮，當遇見美國國務卿希拉蕊時，自稱「我是台灣的總統」，也稱對岸正式名稱為「中國」，而非「中國大陸」，足見在國際場域的溝通上，稱兩岸為「台灣」與「中國」是最明確與最適當的，故 TAIWAN 英文保留只是便於外國人區別台灣與中國，而非表示馬總統也與陳水扁一樣堅持台灣之主體性。

表 1：2003-2011 年外國元首訪台人數³

	總統級	副總統級	總理級	副總理級	附註
2003	6	1	4	0	SARS
2004	16	0	9	0	就職大典
2005	4	5	2	1	
2006	8	3	3	1	
2007	14	5	8	3	
2008	15	5	8	4	就職大典
2009	6	1	6	1	
2010	16	6	7	3	
2011	12	7	10	2	
2012	13	3	15	3	

在馬政府的「活路外交」下，2013 年 11 月甘比亞總統卻片面終止與台灣邦交，他的理由是爲了國家戰略利益與他覺得台灣不需要甘比亞了，這就正式戳破馬政府活路外交下，不會有邦交國斷交神話。那與非邦交國呢？

馬總統「外交休兵」政策下，認爲我國與美國、日本、歐洲已重建互信，然此外交成就是抽象的，說服力不高，更令人質疑的是馬政府時代的台日關係會比陳水扁時代好？再者，多國免簽證待遇的確是政績，但是這與我國主權是否鞏固無必然關係，否則中國比台灣就更不是主權國家了，因爲中國的免簽證國只有數十國，且多數爲非洲國家，其免簽證國的數目也比香港少，難道香港比中國更像主權國家嗎？之所以馬政府上台後有多國對台免簽證，除了台灣旅人素質良好外，中國對其邦交國的默許是一大

³ 「表 1」是依據以下外交部統計年報統計而成，請參閱外交部，2003 年外交統計年報，台北，外交部，2004 年，頁 67；外交部，2004 年外交統計年報，台北，外交部，2005 年，頁 81；外交部，2005 年外交統計年報，台北，外交部，2006 年，頁 79；外交部，2006 年外交統計年報，台北，外交部，2007 年，頁 79；外交部，2007 年外交統計年報，台北，外交部，2008 年，頁 85；外交部，2008 年外交統計年報，台北，外交部，2009 年，頁 89；外交部，2009 年外交統計年報，台北，外交部，2010 年，頁 87；外交部，2010 年外交統計年報，台北，外交部，2011 年，頁 87；外交部，2011 年外交統計年報，台北，外交部，2012 年，頁 93；外交部，2011 年外交統計年報，台北，外交部，2012 年，頁 93 外交部，2011 年外交統計年報，台北，外交部，2013 年，頁 93。

因素，但我們付出的條件是什麼，只是表面上贊成「一個中國原則」嗎？

另外，以觀察員的身份參加「世界衛生組織大會」的「成就」，根據台大學者研究，參與世界衛生組織大會的觀察員有三類，我國的參與是屬於第一類的「非國家觀察員」，且須年年接受邀請方能參與（姜皇池，2009：A-15）。1990-1995 年期間曾是美國在台協會理事主席的白樂崎為文質疑，在北京「七不講」⁴ 的政治意識形態下，台灣仍要繼續簽訂服貿協議，讓台灣經濟更依賴中國是明智的嗎？台灣是否應當接受北京在國際社會中所施予的「恩惠」，如參與「世界衛生組織大會」或「國際民航組織大會」中的貴賓身份？（白樂崎，2013：A-10）在這種情況下，我又以 Chinese Taipei 的名稱參與，這豈不是再一次向世界宣告，台灣是中國的一部份，在全世界只有一個中國的普遍認知下，台灣或是中華民國之主權則蕩然無存。

世界上，除了台灣目前邦交國外⁵，基於「一個中國」的國際現實，非邦交國是不可能為我伸張正義而去觸犯中國，他們的對台關係往往會先探詢北京的態度，以免帶來麻煩。但馬政府上台後，若不澄清台灣非中國一部份的現實，又去承認「一中原則」為內容的「九二共識」，自然會讓各國在對台的事務上給與「中國內政化」，這當然是台灣外交危機，更是主權再一次的弱化的表現。

三、由「零和」走向「雙贏」的吊詭

在蔣家威權時代的大陸政策反應於外交就是「賊不兩立、敵我不共存」的「零和」競賽，李登輝時代的務實外交，事實上就已經放棄與大陸在外交上採用「零和」競爭，只是大陸「一個中國原則」的鐵律，卻是另外一個「賊立漢不立」的「零和」姿態，且一直延續迄今（2015）。2008 年馬英九上台後，高舉「活路外交」與「外交休兵」之大旗，企圖創造雙贏，

⁴ 「七不講」是七個不要講的簡稱，其內容是：普世價值不要講、新聞自由不要講、公民社會不要講、公民權利不要講、中國共產黨的歷史錯誤不要講、權貴資產階級不要講、司法獨立不要講。此「七不講」是 2013 年炎夏中共中央第 9 號文件的內容。

⁵ 台灣邦交國實際上是承認兩個中國或一中一台的，因為兩國建交正式名稱，台灣用的是「中華民國」，而「台灣」又是國際社會上對我國「明確」又簡潔的「通稱」。

在其 2008 年五二〇就職演說中，馬英九強調，在 1992 年兩岸曾經達成「一中各表」的「九二共識」，隨後並完成多次協商，促成兩岸關係順利的發展。故馬英九將繼續在「九二共識」的基礎上，儘早恢復協商，並秉持 2008 年 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。

馬總統於 2008 年 8 月 4 日視導外交部時，再次強調，如果兩岸都認為雙方應該「擱置爭議，求同存異，正視現實，共創雙贏」的話，就應該有機會在國際場域也達成某些共識（行政院新聞局，2009：188）。當時的外交部長歐鴻鍊亦強調說，就中國大陸而言，外交休兵也有誘因，首先，爭取邦交國需要花錢，況且爭取新邦交國對中國大陸的國際形象並沒有幫助。此外，中國領導人常說要爭取台灣人民的心，且把希望寄託在台灣人民，但打擊兩岸關係當中最力的，就是中國搶台灣的邦交國。之前台灣採取的國家路線，中國無法接受，不過現在政府的政策是「不獨、不統、不武」，中國沒有必要多花金錢與精力與台灣進行外交惡鬥，因此外交休兵絕非我方一廂情願的作法，而是兩岸雙贏的良方（外交部新聞文化司，2008：19-20）。雖然馬政府一直強調「雙贏」與「非零和」，但是大陸方面似乎不曾提出「外交休兵」這個詞，即使「雙贏」與「非零和」之字眼，亦少見。

再就「外交休兵」雙方不再思圖另立邦交國而言，這些年來確實兩岸有默契，但是在台灣想加入聯合國或成為政府間的國際組織會員或觀察員時，中國絕不鬆手，中國可能認為，如果一起與馬政府高倡「外交休兵」的話，就失去它在國際社會上堅持「一個中國」原則的立場。中國不談「外交休兵」，而且在非政府間的國際組織或國際活動的參與上，中國對我打壓仍不斷。

2008 年北京奧運選手進場時，即使大陸沒有將長期使用的 Chinese Taipei 翻譯成「中國台北」，而同意台灣偏好的「中華台北」，但是在出場順序方面卻做了手腳，讓我國以「中」字順序進場，與「中國香港」與「中國澳門」之間只隔著「中非」，將企圖將台灣香港化、澳門化。2009 年 5 月我國想在緬甸、柬甫寨與寮國設非官方性質的代表處，均因中國的

壓力而未能如願；2010 年 3 月外交部亦有意在土耳其伊斯坦堡設立代表處，也是因為中國施壓而破局。此外尚有國人印象最深的 2010 年東京影展所引發的「台灣名稱」風波，當時中國代表團團長江平以台灣代表團未在團名前加「中國」兩字，認為主辦單位違反「一個中國原則」，而宣布退出影展，此舉造成兩岸三地影星都沒有出席開幕式，而我國影星徐若瑄甚至淚灑會場（董立文，2011：79-80）。中國代表江平的抗議我們不奇怪，奇怪的是我行政院竟將此事件定位是「江平個人事件」，馬政府竟然表現出不敢正視與面對中國打壓我非政府組織的活動，反而為中國自圓其說。

2013 年 6 月 9 日高雄市與馬爾地夫首都馬列市締結姐妹市，隔天馬國外交部竟發表措辭強烈的聲明，認為馬國遵守「一中原則」，認為台灣是中華人民共和國的一部份，故不會承認馬列市與高市所簽的備忘錄。兩岸外交休兵下，台灣連城市交流也被打壓；2013 年 11 月 2 日台灣歌手張懸在英國曼徹斯特大學巡演時，因接受台灣留學生送上自己的國旗並展示後，被中國政府取消將在該年 12 月 30 日北京舉辦的演唱會，這是繼 2001 年張惠妹因在陳水扁就職典禮中唱中華民國國歌，被中國禁唱後的第二個事例，足見在號稱兩岸關係良好的馬政府時代，中國在國際上對台灣的打壓仍舊一樣。

由馬政府上台後兩岸在國際場域的互動情形看來，馬政府「外交休兵」的政策，顯然只是單方的，只要中國所堅持的，不論是「全世界只有一個中國、台灣是中國的一部份，中華人民共和國是中國唯一合法政府」的舊三段論，或強調「一中框架」、「九二共識」的新說法，只要中華人民共和國想併吞台灣，就沒有所謂「非零和」或「雙贏」的兩岸國際外交，這一點不管任何政黨人仕出任總統，都必須深切認知。

肆、「外交休兵」政策的後效

一、台灣邦交國的可能困惑

依據 2008 年對邦交國人口、國土面積與其和台灣進出口貿易總量統計（廖顯謨，2015：15-17），所有的 23 個邦交國，占當時聯合國 192 國

家數的 11.9%，論數目超過一成，邦交國中除了教廷為聯合國的觀察員之外，其它 22 國雖然都是聯合國會員國，但實際上這些邦交國的實質國力卻相當有限，與之建交，除了增加中華民國國際法人的地位外，對台灣實質國家利益之達成其實非常有限。再論土地，23 個邦交國的領土總面積約為 128 萬平方公里，約比南非大一點；論人口，邦交國人口總數約 7,635 萬人，比越南還少，只占全世界總人口的數 1% 左右。台灣邦交國中，依其重要性主要是在中美洲與加勒比海地區的 12 個國家，其次就是非洲的史瓦濟蘭（Swaziland）、布吉納法索（Burkina Faso）、甘比亞（Gambia）與聖多美普林西比（Sao. Tome and Principe）4 國。其它在太平洋地區的 6 國國家，其總人口數約 74 萬多人，比舊台南市的 76 萬人還少，其總土地面積也只有大約 29,053 平方公里，比台灣還小。另外，如果以所有邦交國與我國的進出口貿易總量而言，以 2006 年的資料顯示，也大約不超過 10 億美元，比 2006 年我國與瑞典的進出口總額還小。這些邦交國與我國建交從台灣得到的好處，遠大過台灣從邦交國得到好處。

從另外一個角度看，台灣的邦交國雖小，卻是堂堂的聯合國會員國，它們在國際上可使用的政治舞台比我們大且多，它們能在國際上為我發聲，為我喉舌。若我國要重返國際社會，正需要它們，這似乎也是它們能為我們所做最大且最重要的事。2007 年史瓦濟蘭駐台的大使桂布（Njabuliso Gwebu），在接受訪問時，曾不斷的強調史國為我國在國際發聲的價值（廖顯謨，2015：42-45）。所以當馬政府提出「外交休兵」，且不再爭取參與聯合國與重返國際社會時，邦交國自認已經沒有多大利用價值時的心態下，對彼此間的邦誼一定會有所衝擊，這此衝擊可能表現在（1）台灣對邦交國的援助能否繼續；（2）尚未進行的承諾是否會跳票等。馬政府若為了不浪費外交資源而「外交休兵」，若邦交國也認為與台灣建立邦交已無利可圖時，那邦交國會有何反應呢？

二、與邦交國實質關係會降低甚至自行宣布與台灣斷交

馬英九總統上台後迅速推動「外交休兵」政策之前，並無證據顯示曾與友邦有事先綿密的溝通與諒解，在該政策提出後，各友邦的疑慮產生是可以理解的。最明顯的例子是，2008 年 8 月馬總統出訪中美洲的宏都拉斯時，宏國總統賽拉亞在馬總統的包機上，曾主動向馬總統詢問：「兩岸關係改善，長期堅定支持台灣的邦交國，今後如何自處？」。

其實在馬總統上任不久後，就終止正在進行中的「台非友好協會」之籌辦，此友好協會是 2007 年陳水扁政府接受布吉納法索總統龔保雷的提議，而承諾創建的。雖然外交部否認終止籌辦與馬政府「外交休兵」政策有關（中華民國監察院，2009：53-54），但在那節骨眼上誰會相信呢？外交上不適當的做為，常會引起外交報復，台灣是被隔絕於國際上的國家，無國際舞台與人競逐，經濟上亦無依賴邦交國，無懼友邦反彈造成我國經濟損失，然在政治上，由於「兩岸不互爭邦交國」的默契，即使邦交國無法改變承認轉與中國建交，但卻可以大大降低與台灣的實質關係，或即便不與中國建交，只是片面終止與台灣外交行。在馬英九第一任任期內 6 次「固邦之旅」的結果是，2013 年 5 月我邦交國宏都拉斯駐台大使傅丁返國後，懸缺超過一年半，直至 2015 年 1 月宏都拉斯共和國新任駐華特命全權大使謝拉（Rafael Fernando Sierra Quesada），才向總統馬英九呈遞到任國書。

另外，海地、索羅門與教廷也沒派大使駐台，更有甚者，如 2014 年 6 月友邦聖多美普林西比總統竟率團訪問沒邦交的中國。當台灣與邦交國的關係無法穩固，有朝一日，只要中國不再遵守「不互挖邦交國」的默契時，只要對我邦交國施以一點利誘，台灣外交之潰敗將即刻出現。也就是說，即使我們不再花大錢爭取新邦交國，但對現有之邦交國之經營亦不能鬆懈與倒退，台灣要深思的是，儘管中國暫時不搶我邦交國，然因為我對友邦之疏於經營，邦交國仍會主動宣布與我斷交，2013 年 11 月 14 日友邦甘比亞總統賈梅（Yahya Jammeh）的辦公室發布聲明說，甘比亞與台灣斷交，且立即生效就是明證。

再者，台灣單方面「外交休兵」，加上馬政府承認「九二共識」與「一

中原則」，中國雖暫時不便接受台灣邦交國與之建交之要求，然而一旦 2016 年政黨輪替，台灣方面若不繼續承認「九二共識」或「一個中國原則」的政治條件，中國礙於面子問題，極可能立即接受建交之要求（英國國家廣播公司：2013 年 8 月 7 日），並且強化要求其它台灣邦交國與台灣斷交的壓力，再加上馬政府執政 8 年「外交休兵」的斷層，屆時台灣要再固守邦交國恐會更加困難，斷交潮之發生，恐是意料中事。

三、「外交休兵」已變成「外交休眠」或「外交休克」？

「外交休兵」只是表面上原兩岸邦交國零和遊戲的暫時終止，這些年來在馬英九總統所謂「外交休兵」或「活路外交」的政策下，由於外交部失去「為何而戰」？「因何而戰」？的中心意志，導致外交部內部大為失序，例如在美國大失國家顏面的「劉珊珊虐待菲庸案」、我駐南非一等秘書呂清揚企圖向南非政府「尋求政治庇護案」，以及駐斐濟代表秦日新以公款購買珠寶贈與日本女外交官案等，在在令外交部臉上無光。2013 年 9 月監察院一齊通過了對外交部北美司購酒發票不實核銷、駐斐濟代表處女職員遭性騷擾案與駐外館處預算編列錯誤頻生等案，指外交部「狀況外」與「審核機制失能」並要求改進（監察院糾正外交部文）。外交部是否因不知「為何而戰」而導致內部「失序」而變成「外交休克」，而無外交可做了。

2011 年 8 月 20 日，馬總統竟然要求駐外使節，一起去參觀「高雄風災復建地區」，這不是「出口轉內銷」，而是「內銷當出口」；2013 年 5 月向來友我的舊金山僑社的「中華會館」，決議撤除館內的青天白日滿地紅的國旗，改掛五星紅旗，足見馬英九單邊的「外交休兵」仍得不到中國善意，中國連非官方的場所，只是平時凝聚海外僑胞的僑務，都容不得行之多年的「青天白日滿地紅」國旗，繼續掛在會館內。

在馬政府的「外交休兵」下，外交部內部的螺絲也大大鬆動了，報載有一位經商的廖姓男子，於 2013 年間就以總統府參議自居，且自認與緬甸關係友好，認為台灣可以在緬甸成立官方辦事處，廖男竟持名片到外交部建議此事，外交部連基本的身分驗證都沒有做，俟部內相關承辦人員將公

文上簽，會到總統府時，才證明廖男是假參議（吳昇儒、陳仔軒，2015）。除了外交部內部辦公不嚴謹外，參加國際體育賽事、或者參與國際組織，動不動就自稱「中華台北」；甚至連在自己國內承辦的國際比賽，也不敢說出自己國家的全名，在馬英九當市長時，竟然自己政府禁止人民揮舞並沒收自己的國旗。反觀，2013 年世界棒球經典賽，台灣代表隊在東京巨蛋球場與日本隊比賽時，國人卻可盡情的在場內揮舞國旗，兩相對照，仿佛日本在台灣，台灣在中國，令人錯亂。

又根據《新新聞》披露，「大陸工程」公司董事長殷琪說，她的公司曾遭到印度央行當成是中國公司，要求該公司在印度承攬工程必須先取得許可，才可運作（詹姆斯，2013：34-37）。這是外交休兵下，我國不願堂而皇之的在國際上「正名」的結果，這些年來，感覺上國際媒體稱我為 Chinese Taipei 的比例也增加了，此會增加國際社會將台灣地位等同香港的氛圍。

2013 年 5 月，另有國立大學授投稿指出，教育部大砍海外華語教育中心預算，承辦的大學被迫停止國外教育中心的運作；而外派在印度的華語教師不僅遭減薪，更已數個月沒拿到薪水。但印度各界又迫切希望能多了解中國這個競爭對手，因而積極地想學習中文或研究中國。不過，因擔心間諜滲透，印度政府一直拒絕中國政府派遣的中文教師，迄今也沒有任何孔子學院的設立（陳牧民，2013：A15）。海外華語教育中心也算是一種軟實力外交，此投書對外交部質疑，但外交部也一直沒有澄清，故投書如果屬實，則足證明外交部對展現軟實力的不積極，甚至退卻。

伍、結語：單邊「外交休兵」無法為外交打出「活路」

依照 Longman 字典對外交（diplomacy）之解釋，所謂外交是「處理或經營兩個國家關係的工作」（work of managing the relationships between countries）。又外交係權謀智略運用之術，以處理一國對外之交者；亦有認為外交為運用智略處理獨立國家間之政府之官方關係，簡言之，外交係以和平之方法處理國家間之事務（王雲五，1985：47-48）。自 1987 年兩岸開啓互動以來，如何處理外交亦成兩岸關係至關重要的問題，因它涉及最

核心與最敏感的問題，就是「主權」，或是中華民國存在國際社會上合法性的問題（林碧炤，2008：1）。

對一個民主國家而言，對內是否具備統治的合法性十分重要，合法性在於統治者的權力是否來自於「由下而上」的民主授權；而它是否具備國際上的合法性則在於它是否普遍受到承認，故「外交」對外具有高度「主權」之性質。我國憲法第 141 條規定的保護僑民權益、促進國際合作、提倡國際正義與確保世界和平，這些目標的達成，都要靠外交。

馬政府執政這七年多以來提倡「外交休兵」無異視憲法第 141 條如無物，再者單邊的休兵，更是自行解除武裝，也是國家對外主權⁶的棄守。檢視馬政府這七年來的外交成績，不論從邦交國數目、國際組織的參都沒有明顯進展，而與友邦邦誼，不僅沒有鞏固，反而衰退。單方面的「外交休兵」，也沒有得到中國對台灣的外交事的善意，面對馬政府高唱「外交休兵」的中國，卻絕口不談「外交休兵」，而且對我「主權」之打壓沒有鬆手之跡象，只是不再以金錢買走台灣的邦交國，暫時接受了台灣擁有少數邦交國的現實下，這也只是它原本的「三光政策⁷」（three liquidations）有所克制罷了。

中國「一國兩制、和平統一」之對台政策三十多年不變，在「一個中國」原則下，中國或許同意讓予台灣些許國際空間，但不會允許台灣有「外交空間」。外交權是一個主權國家應有的權利，當國家外交上受到孤立時，為政者原本就有突破的義務，否則外交部就成了「冗機關」。我國即使不想與中國互挖邦交國，也只要做出宣示就行，實在沒有必要提出「外交休兵」這種有違外交倫常的術語。

台灣拓展外交的確實很艱難，但是在對抗中國的圍堵或打壓的同時，也正好可以向國際社會說明與展示「台灣也是一個國家」與「非中國一部

⁶ 「主權」是一個抽象的政治學概念，但由它的運作內容，可分為兩個層次，一個是對內治權的層次，另一個是在國際上自由、平等獨立的面向，這個面向目標的達成與否靠的就是外交。

⁷ 「三光政策」指的是「把台灣的邦交國挖光、把台灣的國際政治生路堵光、台灣與中共爭對等的籌碼擠光」。

份」的事實，政府若缺乏拓展外交之意志與行爲，甚至連中國對台參與國際社會之打壓都默不作聲，會讓國際社會認爲我無意將自己視爲主權國家，他們又何必對台灣以主權之國待之。

在一個國際村的時代，台灣更不能脫離國際社會，遺世獨立，故外交也是國家施政的重要部份且與人民利益息息相關，而外交運作之角色，還是以政府爲主，馬政府上台後在「活路外交」思維下的「外交休兵」，站在維護國家主權的立場而言，絕對是不智的錯誤的。

參考文獻

- 大紀元，2014。〈來台參加就職禮友邦元首圖組〉5月19日 (<http://www.epochtimes.com/b5/4/5/19/n543288.htm>) (2013/9/23)。
- 中華民國監察院，2009。《監察院九十七年度「外交休兵」對我國推動國際外交之影響專案調查研究報告》。台北：監察院。
- 中華民國外交部，1992。《對外關係與外交行政》。台北：外交部。
- 中國國務院台灣事務辦公室，1998。《幹部讀本》。北京：九洲圖書。
- 王雲五（編），1984。《雲五社會科學大辭典：政治學》。台北：商務。
- 王雲五（編），1985。《雲五社會科學大辭典：國際關係》。台北：商務。
- 今日新聞網（NOWnews），2012。〈五二〇就職典禮，總計有巴拉圭5國等元首、41團外賓〉 (<http://www.nownews.com/2012/05/17/91-2814845.htm>) (2013/10/7)。
- 白樂崎，2013。〈北京九號文件與台灣民主〉《自由時報》10月14日，A-10版。
- 外交部，2004。《2003年外交統計年報》。台北：外交部。
- 外交部，2005。《2004年外交統計年報》。台北：外交部。
- 外交部，2006。《2005年外交統計年報》。台北：外交部。
- 外交部，2007。《2006年外交統計年報》。台北：外交部。
- 外交部，2008。《2007年外交統計年報》。台北：外交部。
- 外交部，2009。《2008年外交統計年報》。台北：外交部。
- 外交部，2010。《2009年外交統計年報》。台北：外交部。
- 外交部，2011。《2010年外交統計年報》。台北：外交部。
- 外交部，2012。《2011年外交統計年報》。台北：外交部。
- 外交部新聞文化司，2008。〈歐部長談外交休兵〉《外交部通訊》27卷4期，頁19-20。
- 行政院新聞局，2009。《馬英九總統97年言論選集》。台北：行政院新聞局。
- 江順琦，2011。〈活路外交展品選介〉《故宮文物月刊》341期，頁48-57。
- 杜鐸（Herry Tudor）（朱堅章譯），1978。《政治謎思》（*Political Myth*）。台北：幼獅。
- 李登科，2009。〈從馬總統兩次中南美洲之行看兩岸外交休兵〉《展望與探索》7卷8期，頁14-17。
- 李其泰，1986。《外交學》。台北：正中。
- 邱碧珠，2011。〈淺談活路外交下之外交政策與預算〉《主計月刊》69期，頁68-74。
- 邱燕玲、陳璟民，2013。〈民進黨8年執政研討會〉《自由時報》8月24日，A-4。
- 林碧炤（編），2008。《兩岸外交休兵新思維》。台北：遠景基金會。

- 林碧炤、吳榮義、蔡政文、林嘉誠，1997。《我國對外政策及行動取向》。台北：國家政策研究中心。
- 吳昇儒、陳仔軒，2015。〈冒牌總統府參議提議設駐緬處，外交部上簽〉《自由時報》5月10日 (<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/879043>) (2015/5/15)。
- 英國國家廣播公司，2013。〈英媒：北京不急於爭奪台灣中美洲邦交國〉《BBC中文網》8月7日 (http://www.bbc.com/zhongwen/trad/press_review/2013/08/130807_press_china_taiwan) (2015/8/14)。
- 姜皇池，2009。〈觀察 WHA 自貶國格〉《自由時報》4月16日，A-15版。
- 海基會，2008。〈現階段大陸政策與兩岸關係〉 (<http://www.sef.org.tw/html/news/97/content/9710151>) (2009/01/21)。
- 陳牧民，2013。〈語文教育外交也休兵〉《自由時報》5月2日，A-15。
- 國家政策研究中心，1990。《國防外交白皮書》。台北：國家政策研究中心。
- 曹俊漢，1990。《外交決策過程的檢討與建議》(國防外交白皮書)。台北：國家政策研究中心。
- 董立文，2011。〈外交休兵的後遺症〉《新世紀知庫論壇》53期，頁79-82。
- 詹姆斯，2013。〈被改國籍外交部惴惴 殷琪氣炸 赴印發展八年，大陸工程變中國公司〉《新新聞》1376期，頁34-37。
- 廖顯謨，2015。《外交怎可能休兵？》。高雄：麗文文化。
- 蔡逸儒，2009。〈台灣的國際活動空間與兩岸外交休兵〉《中國評論》133期，頁22-26。
- 蔡朝明(編)，2009。《馬總統執政後的兩岸新局：論兩岸關係新路向》。台北：遠景基金會。
- 歐鴻鍊，2008。〈歐部長談外交休兵〉《外交部通訊》27卷4期 (http://multilingual.mofa.gov.tw/web/web_UTF-8/out/2704/domestic02.html) (2013/6/25)。
- 監察院糾正外交部文，2013。〈駐斐濟代表處違失頻傳，外交部狀況外，監察院糾正兩單位〉 (http://www.cy.gov.tw/sp.asp?xdURL=./di/Message/message_1.asp&ctNode=903&msg_id=4643) (2015/11/23)。

The Political Myth of “Viable Diplomacy” and “Diplomatic Truce” under the Ma Ying-jeou’s Administration

Hsien-mo Liao

*Associate Professor, Center for General Education
Chaoyang University of Technology, Taichung, TAIWAN*

Abstract

President Ma Ying-jeou has imposed a new policy of “viable diplomacy” since he took over in May 2008. And so-called the “diplomatic truce” strategy has been the guideline to Ma’s China policy internationally. In other words, Taiwan cannot – and will not – conceive a comprehensive plan and design all the programs to build any new diplomatic ties with the outside world for exchanging any international space not blocked by China. The essay assesses the “diplomatic achievements” of Ma’s administration for the past seven years and found that both “viable diplomacy” and “diplomatic truce” seem to be only political myths. The achievements, compared with the previous administration, turned out to be much progress at all. Moreover, these “achievements” have been based on Beijing’s concession and are at the cost of compromise in sovereignty. Due to the principle of “One China” policy internationally, Taiwan’s only made stride in international space, not in diplomatic front. Under such circumstance, we can anticipate a diplomatic collapse in the post-Ma Ying-jeou era when Taiwan disappoints China on cross-strait relations.

Keywords: viable diplomacy, diplomatic truce, international space, diplomatic space

