

馬英九政府「外交休兵」政策於兩岸
關係之檢視

第1節、前言

「新政府自上任以來採取『活路外交』與『外交休兵』的政策，不再與中國大陸在對方的邦交國惡性競爭，進行無謂內耗，轉而將精力投入與邦交國的各項計劃合作，因此我國未來將會強化與帛琉的合作，並尋求新的合作方式，分享我國的發展經驗與資源。」¹

—馬英九總統 民國九十八年六月二十四日

2008年台灣政權輪替，馬英九總統上任、國民黨重新取得執政權之後兩岸之交往開始有了新變局與新契機。馬英九於競選期間就已經大打有別於民進黨執政八年時期的兩岸開放牌，兩岸外交政策也成為馬英九與其對手謝長廷政見最大差異之處，選舉過程中雙方陣營不論在公投議題、蘇花高興建、經濟願景上都採取相似而模糊的手法，唯獨在兩岸外交政策上雙方採取了開放與保守的政見方式，馬英九也在競選政見中大力抨擊民進黨鎖國與「烽火外交」之路線，主張採取開放態度具有彈性的「活路外交」²。

而馬英九總統除了於2008年5月20日就職典禮演說上就強調：「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」。明確的表達兩岸外交休兵政策外，馬政府也的確在兩岸交流開放上取得不錯的成績。但是，外交休兵政策的主張卻受到不少的質疑與抨擊，畢竟外交休兵並非單方面宣佈即可貫徹執行，是必須靠兩岸共同協力完成的。而本文之目就是要來檢驗外交休兵的內涵以及可行性之評估，從馬政府執政的一年半來檢視外交休兵政策的恰當性。

第2節、兩岸外交關係競爭背景

回顧兩岸自民國三十八年分治之後，雙方都強調自己在國際上的主權與代表中國的正統性，早期攻防戰主要著重於聯合國代表席次的爭奪，中共數度進入聯合國取得代表中國的席次，而台灣方面則是要阻止中共進入聯合國，而這場競爭最終於西元1971年台灣方面退出聯合國，中共取得中國在聯合國代表權告終。

在聯合國爭奪戰結束之後兩岸的外交競爭並未就此劃上休止符，反而轉向邦

¹馬英九，總統接見帛琉共和國參、眾議院議長總統府新聞稿，2009年6月24日。

²馬英九競選總統政見請參見馬蕭競選網站：<http://2008.ma19.net/policy4you/diplomacy>

交國的爭取上，由於台灣方面退出聯合國，因此將邦交國的交往與承認視為具備主權國家之要件，因此導致兩岸雙方就開始了激烈的邦交國競爭賽，已經過了半個世紀，這段期間並不算短，因此兩岸之間的外交競爭政策與熱度雙方都有所改變，以下就本文整理的台灣方面在兩岸外交競爭的變化：

1、 孤立無援的黑暗時期（1939-1950）

1948年開始的國共內戰，塵戰一年多後，在1949年年底國民政府在大陸地區幾乎全面失守，因此決定撤退來到台灣，在此階段，在台灣國民政府有如一葉孤舟在汪洋中載浮載沉，在外交上更是如此，美國甚至發表對華政策白皮書，指責蔣中正領導的國民政府腐敗無能，並於1950年一月由國務卿艾奇森(Dean Acheson)發表重要政策聲明，將台灣和南韓排除在美國新太平洋防衛圈之外。對中華民國政府而言，此階段國民政府已經無法專心於外交成敗上，僅僅只求穩定住台灣局勢而已，因此稱此階段為黑暗時期也不為過。

2、 漢賊不兩立前期（1950-1971）

此一階段乃是由1950年的韓戰揭開序幕，突然爆發的韓戰讓美國不得不重新檢視對華政策，中共出兵朝鮮半島的舉動迫使美國又重新與台灣的國民政府交好，並且在1954年簽訂了「中美共同防禦條約」，提供了國民政府安全的保障與穩固的承認，也讓國民政府可以使用「中華民國」的名義堅定的在國際上發聲，此階段甚至可稱的上是台灣國民政府在兩岸外交競爭上的「優勢期」。此階段正值東西方冷戰，台灣的外交政策與國際情勢牢牢相扣、受益頗豐，反觀，中共當局出現了許多以意識形態掛帥的非理性行為，讓西方對中共更具戒心，也使得台灣的國際地位更加穩固。同時，台灣方面也成功的穩住聯合國安理會的席次並多次成功的在聯合國大會上排除中共加入聯合國的議案。³雖然在六零年代開始，聯合國席次保衛戰的攻防愈加激烈，但中共採取了強烈意識形態的外交手段⁴，也讓台灣方面成功的穩住了友邦的支持與承認，盡管中共力圖以第三世界代言人來取得第三世界國家的好感與支持⁵，但其努力卻在文化大革命之後全部付諸東流。

回顧此階段，兩岸雙方在各自外交戰場的表現，均可聊表自慰。台灣方面成功的穩住了西方盟友的支持—尤其是美國與日本，並且將中共擋在聯合國的大門之外；反觀中共方面，受限於意識形態的牽累讓其無法在國際場合上大鳴大放，但至少已經取得了許多發展中國家與共產集團的支持。總觀而言，台灣方面仍然保持一定優勢，但雙方依舊維持強烈的意識形態，讓兩岸外交上缺乏外交應該具備的彈性與實際性，雙方對於主權上的協調仍然完全不讓步，因此用「漢賊不兩立」來形容此階段外交政策主軸。

3、 漢賊不兩立後期（1971-1989）

此階段與上一階段的主要分水嶺就是在於台北退出聯合國，中國代表席次由

³在1961年以前，聯合國對於「排我納匪案」一直不予以討論。

⁴毛澤東提出了外交關係三原則：「1. 要另起爐灶，斷絕所有舊關係 2. 剷除帝國主義在新中國舊勢力 3. 一面倒，斷絕與西方國家聯絡，一面倒向蘇聯。」

⁵1954年的萬隆會議使得中共在第三世界國家聲望大幅提高，中共也得到了許多中東、非洲、南亞國家的承認與支持。

北京接手。在漢賊不兩立前期主要是台北方面占優勢，壓迫北京的國際空間，但是到了後期則是轉為北京占優勢，轉過來壓迫台北的國際空間。當北京在1971年取得聯合國代表席次並且成為常任理事國後，台北的外交狀況是每況愈下，在1978年底美國又宣布與北京政府建交與台灣斷交，儘管美國仍然提出「台灣關係法」來維持與台北的關係，但無疑是對台北的重大打擊，在美國與北京政府建交後台北的邦交國數目與邦交國國際地位都完全比不上北京政府。

4、務實外交時期（1989-2000）

1989年北京發生了「天安門事件」，國際間出現了反北京的浪潮，國際空間短暫出現了對台北有利的情況，而台北方面也逐漸擺脫過去威權體制的束縛，新任的李登輝前總統推動了對內解除動員戡亂、終止兩岸對立氣氛，對外採「雙重承認」、「彈性外交」的外交戰略，在「天安門事件」後台北與7個國家相繼建立邦交國關係，此外台北也積極推動與各國間的「兩軌」外交關係，台北與世界各國建立領事館或商辦處，也不再堅持以中華民國名義參與世界組織，轉以各種名稱實際參與國際活動組織。

5、烽火外交時期（2000-2008）

2000年政黨輪替，台北方面首度由民進黨執政，而民進黨由於必須鞏固基本盤的意識形態，因此在外交上對於北京採取了強硬挑釁的政策，而當時執政黨的國安會秘書長邱義仁提出了「烽火外交」戰術，主張讓北京在國際間疲於奔命也讓兩岸陷入零和競爭的狀態，但似乎成效不大，台北一方面與北京陷入嚴重對立，另一方面又因為操弄統獨而使得美國認為台北是「麻煩製造者」讓台北外交受創，甚至鬧出許多醜聞，如：巴紐案、副總統訪問印尼遭拒等等，台北的邦交國數目也從2000年的29個「拼」成23個，八年烽火外交讓台北失去了5個邦交國。

6、外交休兵時期（2008-）

2008年總統大選馬英九陣營在外交與兩岸議題上大打與民進黨對手迥異的和解開放牌，在獲得高票支持上台執政後也全力推動競選時提出的外交戰略，馬總統更數度公開表示了「外交休兵」的外交戰略，主張兩岸和解休兵。

第3節、外交休兵之淵源與意義

1、外交休兵的源起

外交休兵（*Diplomacy Truce*）並非創新之名詞，在兩岸兩會會談初次成功，兩岸政治氣氛和緩之時就有人提出外交休兵的想法⁶，但隨著李登輝前總統出訪美國導致兩岸關係急凍之後，就沒有後續的說法了。一直遲至2004年總統大選之時，連宋陣營在政見中的「外交政策白皮書」提出了類似的概念⁷，主張兩岸擱置政治爭議，共同參與國際組織的政策。

在連宋提出了類似外交休兵的概念之後，真正將「外交休兵」一詞提出的卻是

⁶林碧炤主編，兩岸外交休兵新思維，台北遠景基金會，第58頁

⁷文匯報：<http://paper.wenweipo.com/2004/02/10/0402100106.htm>

在 2000 年民進黨政府時代，由外交部長田弘茂所提出，田弘茂部長主張兩岸不互挖邦交國⁸，但卻遭到陳水扁前總統的駁斥，陳前總統甚至公開說：「外交是應有的作為，外交不能休兵。」⁹

因此，外交休兵在民進黨執政八年間就未再出現。而之後到了 2008 年的總統大選，與連宋同屬泛藍陣營的參選人馬英九在「外交白皮書」則嚴厲批評民進黨政府的「烽火外交」路線造成台灣的外交困境，其主張應該採用「彈性務實」的外交手法，製造兩岸雙贏的局面¹⁰。到了馬英九於 2008 年 5 月 20 日正式就職之後，馬英九總統就正式在公開場合提出了兩岸「外交休兵」的名詞¹¹，並且作為兩岸外交政策具體落實施行。

2、外交休兵的定義

外交休兵基本上是一個比較廣泛且模糊的定義，包括馬政府開始宣示執行此一政策之後所用的用語常常會在「外交休兵」與「活路外交 (*Flexible Diplomacy*)¹²」之間改變更用，因此本段將分成兩個部分來討論釐清外交休兵的定義：第一個部分先釐清外交休兵與活路外交的差異，第二部分簡述學者專家們對於外交休兵的定義與說法，最後歸納總結出外交休兵的定義。

(一)、外交休兵與活路外交之差異

基本上馬英九政府在 2008 年 5 月 20 日開始執政之後，對於外交休兵與活路外交兩者似乎是混著使用，根據王榮霖整理總統府官方紀錄檔案中¹³，從馬英九政府上任後一年（2008 年 5 月～2009 年 5 月）有外交休兵與活路外交出現的次數來算：「外交休兵」一詞，馬英九總統一共使用了 29 場次；而「活路外交」一詞馬總統使用了 40 場次。雖然從統計數字上看來兩者差異不大，但是如果仔細區分演講內容之差異則可稍見端倪，基本上「活路外交」是屬於比較大範圍的政策面名詞，「活路外交」是我國在馬政府上台後的外交政策的總方向，因此馬總統會提到較多次的活路外交，「活路外交」不只是局限於兩岸外交競爭或是合作上，對於其他國家外交交往上，「活路外交」也是可以適用的，例如馬總統在對於美國牛肉進口爭議的發言就提到了「我們也透過『活路外交』，增加了台灣更多國際參與的空間」¹⁴。但是，「外交休兵」所指範圍似乎相對較小，主要是集中在兩岸外交關係上。因此對於區分「外交休兵」與「活路外交」上，可以這樣形容，「外交休兵」乃是屬於「活路外交」大戰略當中的一環而已，也就是操弄「外交休兵」的戰術就是為了實現「活路外交」的戰略完成。

(二)、對於外交休兵定義的各種看法

⁸聯合報，2000 年 6 月 6 日，2 版

⁹陳水扁，於總統接見參加駐中南美地區使節會議的我國駐館主管時，2000 年 8 月 20 日總統府新聞稿

¹⁰馬蕭競選網站：<http://2008.ma19.net/policy4you/diplomacy>

¹¹馬英九總統於 2009 年 6 月 24 日接見帛琉共和國參、眾議院議長之公開場合正式提出。

¹²「活路外交」之英譯，官方是採用 *Flexible Diplomacy*，但也有學者認為應該是用 *Workable Diplomacy* 或是 *Viable Diplomacy*。

¹³王榮霖，台灣對外關係的新治理模式：馬英九政府「外交休兵」的可行性評估，碩士論文，民 98，第 101 頁

¹⁴TVBS 網路新聞：<http://tw.news.yahoo.com/article/url/d/a/100105/8/1y8vz.html>

1. 學者徐永明認為兩岸外交休兵有三個層次¹⁵：國與國的雙邊關係上達到一定共識，台灣的邦交國數目可以凍結不增加、但中共也不積極減少台灣邦交國數目；在國際組織上可以讓台灣有參與的空間；台灣能夠和中共協商台灣的國際空間。

2. 學者董立文歸納出外交休兵主要有六種定義與說法¹⁶：

- i. 從國際法的角度來看外交休兵：外交休兵代表的是國與國之間的外交承認，也就是北京方面同意台北自由的去跟其他國家建交就代表著兩岸外交休兵。
- ii. 外交休兵代表的是兩岸彼此對於對方外交立場的調整，主要是北京方面必須調整以往封殺台北方面國際生存空間的作法。
- iii. 外交休兵代表北京方面全面停止對於台北方面的外交打壓作法。
- iv. 外交休兵乃是指台北方面在政策實施上，兩岸優先於外交，兩岸彼此間互相協助、尊重。
- v. 外交休兵乃是指北京方面可以考量「有條件」的給予台北方面國際空間例如台灣以中華台北或是中國台北的名義參與主權性較淡的國際組織。
- vi. 外交休兵指的是現階段兩岸停止去挖對方的邦交國。

3. 前外交部長田弘茂認為外交休兵主要是指兩岸在外交競爭上可以停止，保持現況，互相不挖對方的邦交國。¹⁷

4. 前外交部長、國民黨立委蔣孝嚴認為外交休兵主要是在兩個戰場上休兵，分別是在聯合國的申請上與邦交國的爭取上。台北方面停止爭取進入聯合國，將資源轉到與非邦交國建立實質關係上，而在邦交國的爭取上兩岸停止挖對方的邦交國，停止兩岸惡性競爭的浪費。

5. 民進黨立委蔡煌瑯認為外交休兵就是不搞金援外交。¹⁸

6. 前行政院院長劉兆玄認為外交休兵是指兩岸在外交活動上，因為存在著敵對性，所以常常會受制於一些國家的兩面玩弄，進而造成雙方資源的浪費，因此雙方應該做理性檢討與抉擇。

7. 也有學者認為外交休兵主要代表兩岸有四個層次的和解休兵，分別是：國際組織、邦交國爭取上、非政府組織、非邦交國內領事功能的辦事處。在這四個層次上兩岸達到與對方和解、休兵。

（三）、本文對外交休兵整理總結之定義

歸納各家對於外交休兵之說法，筆者以為大致可分從廣義角度與狹義角度來說明外交休兵之定義。

1. 從狹義角度來看：

就狹義角度而言，也可以說成是「外交休兵」的具體實踐方式，從上述說法當中可以得到一個共同結論就是台北與北京之間的「邦交國爭取競賽」

¹⁵林碧炤主編，兩岸外交休兵新思維，遠景基金會，第39頁

¹⁶董立文，民進黨對外交休兵思考的建議，台灣新社會智庫政策報告，文章連結：

http://www.taiwansig.tw/index.php?option=com_content&task=view&id/662&Itemid/117

¹⁷聯合報，2000年6月6日，2版

¹⁸TVBS 網路新聞：<http://tw.news.yahoo.com/article/url/d/a/091228/8/1xyf.html>

可以暫停或是休兵。由於兩岸自分裂以來雙方都主張自己為中國之正統，因此在國際上開始了激烈的法統戰爭，而這當中最直接獲得法統勝利的方式就是外國的承認。而自從台北方面退出聯合國之後，邦交國的數目每下愈況，且隨著時代的演進，台北方面也逐漸開始放棄與北京間的法統戰爭。儘管台北方面在外交上不再去否認北京，但是不變的是邦交國的爭取，因為對於台北而言，邦交國所代表的意義已經不在是中國正統之承認，而是中華民國是個主權國家存在的事實，而北京方面也有相當的認知，因此採取了更強烈的外交手段「三光政策」¹⁹來和台北競爭邦交國的爭取，故在國際上有許多小國或是窮國就利用此機會遊走在兩岸間獲取更高利益，也讓兩岸出現許多非理性且浪費的非理性外交手段，台北方面於2008年更鬧出了捐客誑騙政府的外交醜聞²⁰。因此，外交休兵狹義而言應是指台北與北京方面停止邦交國上的爭奪，北京不挖取台北之邦交國，而台北也「凍結」邦交國數目，雙方形成一種互不侵犯的默契，因此學者徐永明也提到，在邦交國數目上的層次也是「外交休兵」的作法中，最為有成就也最容易達成的部分²¹。

2. 從廣義角度來看：

相對於外交休兵從狹義解釋是從「外交休兵」的「實踐方式」而言，廣義解釋則著眼於「外交休兵」的政策面。簡而言之，「外交休兵」的廣義解釋應該就是「兩岸優先於外交」。也就是台北在國際場合拓展外交或是進行外交交往互動之時，必須尊重北京方面的看法，台北方面也盡量避免主權爭議，以較為彈性之手法參與國際活動；而北京方面也放棄全面壓迫的政策，「有條件」的開放台北的國際生存空間。兩岸雙方彼此加強合作，在國際上台北盡量避免踩到北京重視的敏感主權議題，而北京也對台北予以尊重與開放。

3、外交休兵的內涵

從1949年兩岸分治分裂之後，兩岸在外交戰線上的競爭就沒有停止過，早期是由台北方面全力打壓北京進入聯合國，在1971年之後情勢逆轉，轉由北京封鎖打壓台北。而目前兩岸在外交上面的競爭情況基本上是一種不對稱的競爭北京方面不但取得聯合國席次，而且還是常任理事國，與全世界171個國家擁有官方正式的邦交關係；反觀台北，僅止於和23個國家有邦交，參與的主要國際組織大約只有不到20個左右，能見度遠遜於北京方面。

在這樣對台北方面極度不利的情況下，台北方面也開始改變策略，從以往的「漢賊不兩立」零和競賽的思維改成務實外交，提出了「雙重承認」的方法，不再要求與我建交的邦交國必須否認或是與北京斷交，但是北京方面卻排斥這樣的作法，而全面壓迫我國國際生存空間。

¹⁹三光政策為：「將中華民國的邦交國挖光、國際政治生路堵光、對等談判籌碼擠光。」

²⁰巴紐案，見自由電子報報導：<http://www.libertytimes.com.tw/2008/new/may/10/today-fo7.htm>

²¹林碧炤主編，兩岸外交休兵新思維，遠景基金會，第39頁

在這外交競賽中又以邦交國的競爭最為激烈，由於台北方面已經退出了聯合國，因此有國家願意與台北建交或是予以承認就成為台北方面代表的中華民國是否擁有合法的國際人格主要依據。對此，北京方面拒絕台北提出的「雙重承認」奉行「三光政策」，形成兩岸間的惡性競爭，加深兩岸對立。在這樣高度對立的情況下，「外交休兵」就是讓兩岸有可以解套與和平相處的一條路徑，因為要求北京接受雙重承認無疑就是要求北京承認台北擁有國家主權，是不可能的，但台北方面又不可能不去維持自己的國際生存空間，這是「外交休兵」則提供了兩岸和平相處的一種新方式，就如同前外交部長歐鴻鍊所說²²的：「外交休兵的定義就是『在國家尊嚴與實際利益之間取得平衡點』」。「外交休兵」當然不可能是永遠奉行的圭臬，但這樣的政策與方式的確是現階段可以促進兩岸和平與增加互信的可行方法。

第4節、 中共對外交休兵之態度

北京方面是台北方面推行外交休兵最主要的互動者，如果北京方面抵制台北的外交休兵政策，那麼外交休兵幾乎就會變成台北一廂情願的泡影，就如同「雙重承認」一樣，成為空談。因此，北京的態度將成外交休兵成敗與否的最大關鍵。而北京方面最早在1999年3月中共第九屆全國人大第二次會議記者會中，即有記者向當時的中共外長唐家璇提出，台灣有部分人士希望「外交休兵」，停止與中共的外交對抗，不過唐家璇對於兩岸能不能進行「外交休兵」的回應頗耐人尋味，他指出「還不能就事論事地或從字面上來議論這個問題，而應該透過現象看到實質。」所以唐家璇並沒有拒絕或反對這樣的概念，中共的態度基本上是非常「模糊」的。而馬英九政府上台之後，正式的在公開場合中拋出了「外交休兵」的議題，而北京方面的回應基本上呈現了一種「模糊但具善意」的情形，也就是不在對台灣發表強硬的話語，並且減少國際打壓與增加兩岸交流。但北京的對台態度仍有一定之規範可循：

1、 兩面手法、內外有別

馬英九政府上台執政之後，北京方面對於台北的態度明顯較陳水扁執政時期熱絡和善許多，對於台北方面釋出許多善意，例如三通的開放、開放陸客登台等等。但是，中共對於「一個中國」原則仍然是採用非常僵化、強硬的態度，在國際上依舊強調一中原則、依然保持著軍備擴張、飛彈依然對準台灣，並且對於台灣參與國際組織仍然維持打壓的態度²³，只是打壓的作法轉趨低調和緩。又例如說馬英九總統曾在2008年12月間投書國際媒體，公開呼籲北京方面撤除對台飛彈，但是北京方面卻予以冷處理，中共國台辦發言人王毅回應兩岸關係應該要「鮮易後難」、「先經濟後政治」沒有正面回應台北要求²⁴。

²²歐鴻鍊：擱置爭議 讓外交休兵政策可行，中央廣播電台，林朝億採訪整理，民98年7月23日

²³中央社，陸委會：兩岸雖然回暖，一中仍內外有別，民97年7月28日

²⁴聯合報，中共：先經濟、後政治，民97年12月21日

2、「有條件」或「有限制」的開放

基本上北京對於外交休兵至目前為止是採取了「不反對」的態度，但是要看到北京主動公開支持或是認同是絕對不可能的事情，因為在北京的主張中，台北方面是沒有國際外交權力的，北京如果公開支持無疑就是承認台北的外交權。不過兩岸氣氛當前是非常熱絡和緩的，北京如果對外交休兵全面反對或是拒絕將對當前回暖的兩岸氣氛造成傷害，因此北京採取了「有條件」或是「有限制」的開放方式。

最明顯的實例就是關於台北在 2009 年 5 月 18 日成為世界衛生大會 (World Health Assembly, WHA) 的觀察員，這是台北自 1971 年退出聯合國之後第一次重返聯合國組織，意義非凡。從外觀來看北京對於台北在外交上釋放出極大的善意，但是台北方面得以參加的方式是 WHA 以邀請台北成為觀察員的方法來參與大會，仔細來看，台北方面參與的名稱是「中華台北」(Chinese Taipei)，而 WHA 觀察員參與的方式是一年邀請一次，也就是說如果 2010 年北京與台北關係惡化，北京是可以決定拒絕在 2010 年邀請台北以觀察員身分加入，此外，台北參與的名稱也並未有進步，仍然是採用奧運模式主權色彩非常低的「中華台北」，從這樣看來北京開放台灣參與 WHA 所做的讓步實在有限。

此外，北京方面之所以會用「有限制」或是「有條件」的開放方法其中一個重要原因也是顧忌台北方面是民主政治，採用政黨輪替的執政方式，萬一馬英九政府在四年之後無法連任，北京若是一次性的對台北退讓開放，有可能像是「潘朵拉的盒子」似的，一發不可收拾，反而讓北京不喜歡的台北繼任者得到好處。

3、強調一個中國原則，關於主權議題絕不退讓

由於北京方面在建國之後經歷過一段長時間被國際孤立和包圍的時期，因此北京高度重視「國家主權」和「政權合法性」的問題，從北京屢次對於新疆、西藏甘原冒天下之大不韙、背負罵名也要鎮壓的手段來看，這兩者乃是北京高度重視之議題。因此，在台灣問題上北京方面更不能放手，儘管北京在 1971 年進入聯合國之後已經開始獲得世界大部分主要國家的承認與支持，但是依舊放不下台灣問題，而且遲遲不願放棄以武力犯台之想法。

雖然馬英九政府上台後北京改變了以往的態度，做出許多善意行為，可是在關鍵的場合依舊僵化的守住底線，例如當台北方面致函聯合國，請求可以用更理性溫和的方式參與聯合國，卻仍然遭到北京封殺。也就是不管台北方面多麼對北京退讓友善，只要涉及主權或是政權合法性問題，北京仍會無情的打壓台北。

4、採用「個案處理」原則

所謂的「個案處理」原則就是指台灣的「國際空間」上有官方與非官方之分，在官方貫係中又有多邊組織和雙邊組織關係，而在國際組織裡面又分成聯合國組織與非聯合國組織，這些不同的情況給予了北京操作應付台北外交休兵的主張。原則上北京對於非官方組織都採取開放態度，但是對於官方組織就多所限制，尤其是聯合國組織中更是如此，如果會開放僅會用「個案處理」，將台北的處理方式列維特別案例處理，例如前面提及的 WHA 觀察員，還有像是兩岸三通的

航線問題，究竟要列為國際航線還是國內航線？最後採取了折衷、模糊的「特別航線」模式來解決。

第5節、 外交休兵的實踐與挑戰

1、 外交休兵的內部挑戰

(一)、藍綠對立隱憂

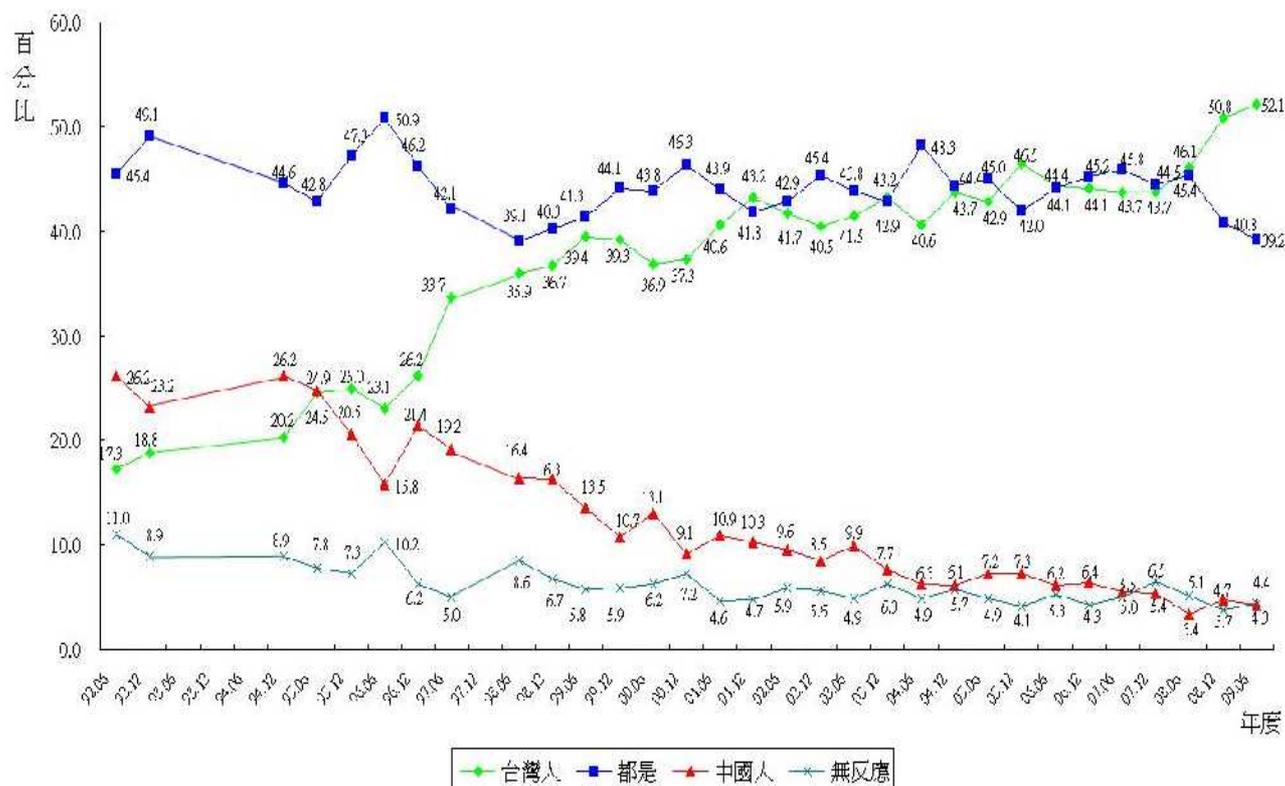
從2000年政黨輪替之後，台灣的內部政治板塊逐漸形成藍綠兩大塊，除了政黨認同壁壘分明之外，藍綠各自所屬的陣營也有著強烈的意識形態對立。在民進黨執政的綠色時代，對北京方面用非常強硬的態度面對，而北京也回以顏色，在國際上全面壓迫封殺台北的生存空間。因此，當政黨輪替之後，國民黨的藍色陣營重新取回政權，將兩岸由對立轉為合作。在這樣的背景之下，往往會出現非理性的政策，也就是綠色陣營有可能為了鞏固意識形態與選票，不願意去理性評估兩岸開放政策，而相同的，藍色陣營也有可能為了自己的選票與意識形態忽略了固守台北利益的情況，而當這樣意識形態極度分明對立的情況下，就很容易出現「為了反對而反對」的不理性行為。因此，外交休兵這樣需要高度專業性評估的外交戰略，也極有可能會犧牲在這樣充滿對立不理性的政治氛圍中。

(二)、國家認同問題

台灣基本上是屬於「移民社會」，有五大族群：「原住民、閩南人、客家人、新住民、外籍移民配偶」，而且又在短短的四百年歷史中經歷過了六個不同政權的統治或殖民，因此對於國家認同是有很大大歧見與差異的。尤其是在國民黨政府遷台之後，出現了所謂的「本省」、「外省」的對立，使得國家認同出現了裂痕，因此連在最基本的國家定義都有爭議，出現了「台獨」、「統一」、「維持現狀」的說法，台北與北京間的關係究竟為何？連政府也都是隨著執政者的不同而有所差異，從李登輝前總統時代提出特殊國與國論到陳水扁前總統的一邊一國論，再到現今馬英九政府定調的「一國兩區論」。由此可見，連國家認同這樣應該一致對外的基調都無法決定，外交休兵基本上是建立在極不穩固的基礎上，隨時都會被推翻改變的，加上外交休兵中在北京觀念裡必須有個前提共識是「一個中國」，但台灣民眾的國族認同卻是隨著時代而改變，越來越多人不認為自己是「中國人」認為自己是台灣人的比例明顯增加一見表1，因此國家認同問題也是外交休兵中的重要隱憂。

表 1

台灣民眾「台灣人/中國人」認同趨勢分佈 (1992~2009.05)



資料來源：政大選舉研究中心

(三)、選民喜好問題

學者徐永明在他的文章「兩岸外交休兵對台灣內部政黨生態的可能性衝擊」一文中提到，基本上台灣民眾的國際地圖喜好是相當穩定的，並且也有一致的喜好性，跟對於國內議題是有所差異的，徐永明也舉了年代民調在 2008 年選舉後的年代民調中心的民調來做佐證²⁵，民調中發現台灣民眾不分藍綠政黨傾向，認為對台灣最不友好的國家都是中共。

表 2

	樣本數	中國	美國	日本	南韓	不知道/拒答
全體	1078	51.70%	3.80%	5.40%	9.30%	29.80%

²⁵林碧炤主編，兩岸外交休兵新思維，台北遠景基金會，第 41-47 頁表格

民進黨	226	74%	2.50%	0.70%	9.80%	13.10%
國民黨	398	49.40%	2.80%	9.70%	12.10%	25.90%
親民黨	8	49.10%	0%	25.60%	0%	25.30%
台聯黨	16	44.50%	12.80%	0%	4.40%	38.30%
新黨	12	48.40%	5.90%	0%	37.40%	8.40%
其他	2	34.60%	0%	0%	65.40%	0%
無政黨傾向	378	42.20%	5.50%	4.10%	6.10%	42.10%
不知道/拒答	38	44.70%	0%	0%	2%	53.30%

調查單位：年代民調中心。調查時間：2008.3.24-2008.3.26

由表 2 可以得知，台灣民眾的國際認知板圖似乎有別於國內議題藍綠的壁壘分明，對於友好國家與非友好國家有跨越藍綠的一致性認同，因此儘管馬英九政府以高支持率之得票數獲得選民支持，當馬英九政府在推動與對岸和解休兵仍然需要回到基本面去顧慮群眾感受，畢竟從民調中還是可以看出來台灣民眾對於對岸仍具有高度的戒心，因此一旦馬英九政府操弄與對岸和解休兵的政策失敗，很容易就背離民意、失去支持，最後讓政策失敗。

2、外交休兵的外部挑戰—美國的態度

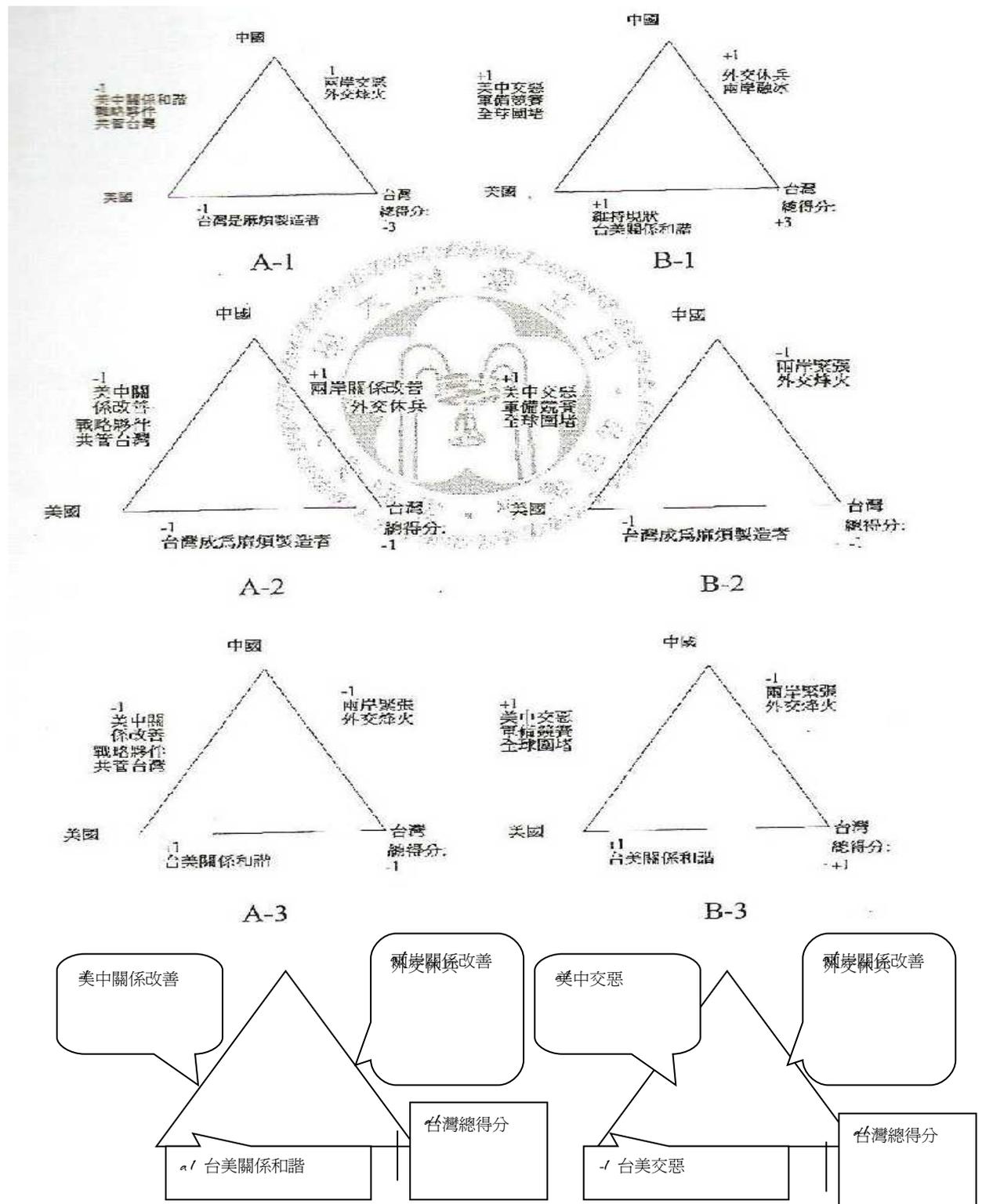
外交休兵的外部挑戰基本上最主要的行為者就是北京政府，我們在第四節已經用一整節的篇幅來討論了，這邊主要討論另一個對於兩岸間擁有極大影響力的國家—美國。如果用包宗和教授的三角戰略圖來解釋就可以大略得知，也就是假設美中台為三角，美中友好對於台灣是負一分、美台友好是正一分、中台友好也是正一分；反之，美中交惡為正一分、美台交惡為負一分、中台交惡為負一分因此在圖 1 當中我們可以發現到大致上有六種情況：

1. **A-1** 型—美中友好、中台交惡、台美交惡→這是台灣最為危險的情況，因此為負三分。
2. **A-2** 型—美中友好、中台友好、台美交惡→總結負一分
3. **A-3** 型—美中友好、中台交惡、台美友好→總結負一分
4. **A-4** 型—美中友好、中台友好、台美友好→總結正一分
5. **B-1** 型—美中交惡、中台友好、台美友好→這也是對於台灣最有利的情况，總結正三分
6. **B-2** 型—美中交惡、中台交惡、台美交惡→總結負一分
7. **B-3** 型—美中交惡、中台交惡、台美友好→總結正一分
8. **B-4** 型—美中交惡、中台友好、台美交惡→總結正一分

基本上，美國政府在 911 事件之後，開始逐漸對北京改變態度，美國在反恐戰爭上需要北京的支持，再加上雷曼事件後，美國亟需北京的經濟支持，美國對於北京的態度在歐巴馬上台之後更是友善，由過去的圍堵→圍堵兼交往→密切交往，因此若要期待外交休兵能夠達成 **B-1** 型的出線勢必有所困難。而陳水扁時代的「烽火外交」就造成了 **A-1** 型的出現，在外交休兵以兩岸優先的前提下也

不大可能出現，因此我們在目前外交休兵實施的國際環境下可以排除掉 A-1 型、A-3 型、B-1 型、B-2 型、B-3 型、B-4 型，所以可以得出外交休兵會面臨到的狀況就是：A-2 型與 A-4 型，但這兩者間的差距就是在於台美之間的關係，倘若在兩岸休兵的情況下我們可以繼續跟美國維持兩好關係，那麼將是對台灣整體外交利益是加分的，但是台美關係近期似乎有因兩岸熱絡而忽略美國的情況發生，因此台美關係的拿捏也將影響著外交休兵的成敗與否。

圖 1.



3、外交休兵的實踐與成果

(一)、台北方面目前的實踐作為

目前台北方面的作為可分成內外兩部分²⁶：

1. 內部方面：

- i. 求和求穩，也就是降低爭議，如：不提統獨、不提制憲、不提正名等等，盡量避開爭議議題。
- ii. 維持「中華民國」定位的底線。
- iii. 認同中國，也就是主張一中各表。
- iv. 擱置爭議、經濟優先，搭配對岸的先經濟後政治。

2. 外部方面

- i. 堅持三不政策：不統、不獨、不武。
- ii. 外交出訪維持低調，避免觸動北京敏感神經。
- iii. 對美軍購「維調」，取得台美中三角平衡，但必須維持堅固的防守能力。
- iv. 推廣軟實力外交。

(二)、外交休兵迄今之成果

1. 邦交國數目維持 23 個不變，並且節省邦交國對我不合理之要求。我國友邦巴拉圭在 2008 年就一度發生欲與台北斷交轉而向北京示好的危機²⁷，但最後北京卻因為考量兩岸氣氛而作罷，這當中替台北免去了許多競爭邦交國不必要支出與浪費，根據聯合報 2009 年 6 月 29 日報導指出，台北方面因外交休兵節省近 122 億元新台幣（宏都拉斯案—扁政府承諾提供百億協助興建電廠，馬政府改由技術支援；巴拉圭案—馬政府拒絕 7000 萬美元的無具體計畫金援），成效頗豐。
2. 外交機密預算大幅降低²⁸。外交機密預算從 97 年度的 57.7 億元降低到 98 年度的 38.5 億元，減少外交機密預算的支出一來有助於節省公帑、二來也使得財政透明度增加，避免貪腐。
3. 兩岸氣氛和解熱絡。外交休兵之後，兩岸在國際上大幅降低針鋒相對之場合在雙方交流上也更形熱絡，三通 MOU 簽署、江陳會等等都使得雙方更密切，建構了兩岸和平的環境。
4. 台北得以參與世界衛生大會 (WHA)，在 2008 年台灣在睽違了 38 年之後終於得以重返聯合國相關組織，雖然是以中華台北的名稱、觀察員的身分參與，但是意義重大。
5. 北京對於台北給予尊重。在 2008 年北京奧運上，台北方面的名稱究竟是台北堅持的「中華台北」還是北京主張與香港相同的「中國台北」，最終北京當

²⁶軍聞社，蘇起：建構固若磐石戰力 正向影響兩岸關係，民 98 年 11 月 25 日

²⁷自立晚報，不再支持台灣巴國刮了馬總統一耳光，民 98 年 9 月 2 日

²⁸中國時報，外交休兵祭五不 機密預算大減，民 98 年 9 月 2 日

局還是讓步了，全程包括媒體用語一致統一稱我為「中華台北」，給予了我方相當之尊重。

第6節、 結語

兩岸自從民國三十八年之後就陷入了長期對立的氣氛，在東西德、南北韓相繼統一、相互承認之後，兩岸間的問題也讓大家開始思考究竟如何解決，是要跟德國一樣和平收場、還是得像越南一樣血腥結束，我想後者絕非你我所望。和平與發展已經成為當前國際政治普遍認同支持的價值，因此各國外交政策也都以和平發展為目標，在兩岸經歷過 2000 年至 2008 年的高度緊張對立後，台北方面藉由政黨輪替的方法，重新訂定兩岸政策，並且率先提出外交休兵的戰略，向北京遞出和平的橄欖枝，這樣的作為應該是被肯定與支持的。但筆者認為，外交休兵絕非我方長久戰略或是最終目標，外交休兵只是一種戰略，應該是過渡時期的，兩岸和解才應該是最終目的，筆者不敢奢望兩岸能夠在短時間做到東西德那樣大和解的氣氛，但是希望台北方面能夠莫以達成兩岸外交休兵就自滿，應該是以兩岸全體人民的福祉為目的，簽署和平協議，共同創造兩岸和平發展的環境。

第7節、 參考書目

1、 專書類

1. 趙建民，兩岸互動與外交競逐，台北永業文化，民 83
2. 張讚合，兩岸關係變遷史，台北周知文化，民 85
3. 周世雄主編，兩岸外交政治總體檢，台北河洛圖書，民 87
4. 豐邵，台灣法律地位問題的研究，台北黎明文化，民 74
5. 邵玉銘主編，海內外智識份子國事討論集，台北：編者發行，民 72
6. 林碧炤主編，兩岸外交休兵新思維，台北遠景基金會，民 97
7. 邵宗海，兩岸關係，台北五南，民 85 年
8. 邱宏達，現代國際法，台北三民，民 61

2、 報章類

1. 馬總統：兩岸外交休兵是多方互利政策—出席多明尼加總統就職與宏國總統瓜國副總統會談 表示兩岸關係改善後我與中共及友邦均能因此互蒙其利，青年日報，民 97 年 8 月 17 日
2. 外交休兵？我以巴拉圭作指標，聯合報，民 97 年 7 月 6 日
3. 外交休兵，胡釋善意，巴拉圭要求金援，北京拒絕，聯合報，民 97 年 6 月 29 日
4. 歐鴻鍊：擱置爭議 讓外交休兵政策可行，中央廣播電台，民 98 年 7 月 23 日

5. 歐鴻鍊：巴拉圭若失守 將掀起外交戰，中國時報，民 98 年 7 月 14 日
6. 吳釗燮：外交戰略美應列首位，中國時報，民 98 年 8 月 4 日
7. 馬活路外交 討好、去歷史，聯合報，民 98 年 8 月 6 日
8. 外交休兵祭五不 機密預算大減，中國時報，民 98 年 9 月 2 日

3、期刊論著類

1. 張亞中，兩岸關係的規範性走向一定位與走向，台北台灣大學重新檢視爭辯中的兩岸關係理論研討會文章，民 98
2. 洪茂雄，東西德關係之回顧與展望，問題與研究，民 71 年 21 卷 5 期
3. 鄭端耀，務實外交的發展與抉擇，問題與研究，民 87 年 37 卷 4 期
4. 熊玠，馬英九的治國哲理「兩岸外交休兵」、台灣以及兩岸關係之前景，海峽評論，民 97 年 213 期
5. 陳建仲，外交休兵—兩岸和平架構的礎石，海峽評論，民 97 年 215 期
6. 李登科，從馬總統兩次中南美洲之行看兩岸外交休兵，展望與探索，民 97 年 7 卷 8 期
7. 張麟徵，兩岸關係何處去？—國際協力，外交休兵，中國大陸研究教學通訊，民 85 年 13 期
8. 蔡瑋，如何處理兩岸外交休兵，展望與探索，民 97 年 6 卷 9 期
9. 蔡逸儒，台灣的國際活動空間與兩岸外交休兵，中國評論，民 98 年 133 期
10. 王榮霖，台灣對外關係的新治理模式：馬英九政府「外交休兵」的可行性評估，台灣大學政治所碩士論文，民 98
11. 董立文，「民進黨對外交休兵的思考」建議，台灣新社會智庫政策報告，民 98