

# 創意外交——台灣立足國際社會的思維與策略

葛傳宇\*

## 摘要

台灣的外交困境可以歸納為思維陳舊、手段僵化、資源錯置等三點。兩岸競價爭取外交承認就是陳舊的外交思維。台灣誤將外交承認當做是外交目標以致於金錢援助邦交國的價碼節節升高。為了鞏固邦交付出的成本虛耗了小國的有限資源。

本研究從社會建構理論出發，以文獻分析法與個案研究法為分析途徑，首先分析當前台灣外交困境之根源，其次檢視台灣過去以創意推動外交的成功例證(農耕隊與聯合國有關中國代表權之重要決議案)以及區域主義的典範：歐盟的多元治理模式，然後建立研究創意外交的方法論與研究途徑，最後提出建立創意外交的新思維與新策略，並建議外交決策者從凝聚創意外交的菁英共識與民意支持著手，為台灣外交開創新局。

本文認為傳統國際關係的兩大典範——現實主義與自由主義——不利於小國外交。因為二者均從追求國家權力的極大化出發，前者主張權力平衡，後者主張集體安全與國際建制，但均明示或默許由大國主導國際體系的命題，小國只能選擇是否加入大國主導之國際體制，而無法影響或改變國際關係，實踐上對台灣不利。反觀 1990 年代崛起的社會建構論，雖然也是以國家為主要行為者的國關理論，但是建構論者以非物質因素，也就是理念(Ideas)與認同(Identity)來定義國家利益，並且強調國家與國際體系互相形塑而改變國際關係的論述，對於中小型國家建立有特色的外交政策進而影響國際關係具有強大的說服力。

台灣的外交思維應翻轉為兩岸關係與外交關係並行。灣海峽被認為是東亞可能發生危機的熱點之一，但卻也是唯一沒有任何多邊機制維和也沒有第三方干預的地區，其脆弱性與風險性可想而知。爭取美國歐盟日本等國的支持將可以增加台灣對中國的議價空間。畢竟以實力為後盾的兩岸談判才有較大的自主性與安全感。綜言之，以創意外交取代金元外交應該可為台灣突破國際孤立困境甚至緩和兩岸對立關係的可行途徑。

關鍵字：創意外交、小國外交、社會建構、歐洲統合、多元治理

---

\* 政大外交系博士班，e-mail：[93253501@nccu.edu.tw](mailto:93253501@nccu.edu.tw)。

## 壹、當前台灣外交困境之根源

台灣以經濟援助交換外交承認的對外政策與作為從冷戰期間持續至今，被媒體形容為金元外交(Dollar Diplomacy)，這種語意上隱含負面評價的外交政策近年來遭遇雙層困境。<sup>1</sup> 外有邦交國的需索無度與攀附競價，內有國內持續滑落中的民意支持度與外交人員低落士氣。<sup>2</sup> 邦交國競相攀比逼迫台灣加碼維繫邦交的現象已經越來越公開化，從加碼援助到免除貸款清償責任，金額動輒千萬美元以上。<sup>3</sup> 國內民意則是一路下滑，越來越質疑維繫邦交國數字的效用。<sup>4</sup> 在對外援助的各國案例研究中，台灣的援助模式特色是雙邊重於多邊、政策性貸款優先於正常貸款、實體建設項目多於非物質援助項目。<sup>5</sup> 簡言之，台灣外交困境之根源來自以維繫邦交為唯一政策目標，僵化的外交政策導致外交工具(對外援助)失去彈性與議價的空間。

經濟學的交易成本理論可解釋從事金援外交的負面影響。<sup>6</sup> 以有限的資源進行無窮盡的外交鬥爭，無論在搜尋對象、談判締約、以及監督執行外交承認等三類的交易成本都會異常的高，而效益卻極為有限，其結果可想而知。<sup>7</sup> 然而，外交是一個主權獨立國家的重要象徵之一，畢竟歐洲西伐利亞條約創設的現代國際

<sup>1</sup> 倪世傑.(2001). 年興紡織正大廠(CHENTEX)事件的政治經濟分析 [Electronic Version]. 夏潮聯合會資料庫. Retrieved July 28, 2007 from [http://www.xiachao.org.tw/i\\_page.asp?repro=67](http://www.xiachao.org.tw/i_page.asp?repro=67)

<sup>2</sup> 郭篤為(2007a)調查採訪發現主帥乘涼、部屬心涼，「去年兩岸在拉丁美洲地盤爭奪戰白熱煙硝瀰天的時刻，外交部西語系資深次長黃龍元和中南美司司長柯吉生卻先把自己派到風光明媚早已斷交的西班牙和智利，頓時讓西語系外交人員傻眼。」參見郭篤為.(2007, June 13, 2007). 月領四、五十萬 卻像總理衙門. *中國時報* p. A4/焦點新聞。

<sup>3</sup> 中國時報(2007b)報導，哥斯大黎加與台灣斷交之後，尼加拉瓜左派政府趁機要求台灣免除一億六千萬美元的外債作為暫時與台灣維持邦交的條件。參見郭篤為.(2007b, June 24, 2007). 趁火打劫 獅子大開口 尼開出不斷交價碼：勾銷外債. *中國時報* p. A4/焦點新聞。

<sup>4</sup> 國策研究院(2007)公布民調，針對未來外交工作重點，多數受訪民眾不再重視友邦數字，只有二成三民眾認為應該要增加邦交國。參見江慧真.(2007, June 24). 田弘茂：維持邦交數 才有空間. *中國時報* p. A4/焦點新聞。

<sup>5</sup> 參見葛傳宇.(2003). 國際對外援助新趨勢與台灣模式. *育達研究叢刊* 第4期, 127-146。

<sup>6</sup> 諾貝爾獎得主 Ronald Coase(1937)首倡以交易成本(Transaction Costs)解釋市場機制終將凌駕政府干預以決定私有財產權的歸屬與分配。交易成本是獨立於生產成本之外的費用，發生的原因來自供需雙方的締造行為(Contracting)。在締約過程中至少產生三種成本：(一)搜尋締約對象；(二)談判締約內容；(三)監督合約之執行。這三種成本合稱為交易成本。參見 Coase, R. (1937). The Nature of the Firm. *4 Economica (n.s.)*, 386.

<sup>7</sup> 本文借用交易成本之概念解釋台灣的金援外交以突顯僵化的思維(以外交承認為唯一的外交目標)已經造成台灣當局嚴重的外交預算失控，以外交部對友邦的政策性貸款為例，無論是無償貸款或優惠式的有償貸款，假設友邦拒絕還款或要求台灣打銷呆帳，則日後本金與利息的損失是屬於生產成本，歷年來累積的金額已經極為驚人。而交易成本(包括搜尋、締約、監督三者)也同樣驚人，因為台灣必須不斷的尋求新的潛在邦交國以維持基本的邦交數字，在新邦交與維繫既有邦交國的談判過程中也必需不斷加碼以滿足對方要求，並且還要耗費人力與物力長期監督防止邦交生變。葛傳宇(2003)研究認為就算因為監督得宜而勉強維繫邦交，也無法有效控管對於友邦之經濟援助的正當用途，以致援助款向流入私人口袋的新聞報導不斷，台灣的對外援助無形中助長發展中國家的貪腐，造成受援國人民與國際社會對於台灣的觀感不佳。參見葛傳宇.(2003). 國際對外援助新趨勢與台灣模式. *育達研究叢刊* 第4期, 127-146。

關係始終是以民族國家為主體，國與國之間在互相尊重排它性主權的國際無政府狀態下的互動關係。沒有外交則國家無法從事獨立自主的統治行為，更無法維護國家利益。

作為一個獨立自主的小型國家，就資源與能力而論，台灣終將無力於與對岸中國進行競價式的外交纏鬥(Balancing Diplomacy)；另一方面，就台灣的主體性與國家認同感而言，民意也不會同意把台灣的外交主導權委外(Outsourcing)交由美國代行之，當然更不可能選擇扈從(Bandwagoning)或依附於中國的大國外交。<sup>8</sup>因此，當務之急在於審慎思考台灣外交政策的新思維與新策略，在確保主權獨立的前題下，以創意打造外交政策。

## 貳、為什麼需要推動創意外交—以社會建構論為基礎

### 一、從務實外交到創意外交

李登輝政府時代曾以「務實外交」為其對外關係的主軸，其務實的意涵為以拓展台灣的國際生存空間為目標，建立雙重承認為策略，以靈活與踏實手段，運用既有的經貿資源，推動與邦交國家與非邦交國之正式與實質關係，並積極參與國際組織。<sup>9</sup>務實外交的成果包括加入 APEC 與 WTO 等國際組織，以及李登輝訪美。由於台灣的務實作法隱含兩個中國的願景，招致中國以「涉台外交」進行反制與對抗，處處防堵反對台灣參與國際組織，在雙邊關係上形成兩岸互挖牆角的外交角力戰。到了李登輝時代後期的務實外交已經與兩國論畫上等號，後果是兩岸關係倒退，缺乏互信機制，台灣維繫邦交的代價逐年增加，嚴重錯置了外交資源與人力。

陳水扁政府的外交思維比較欠缺一以貫之的主軸，陳水扁曾宣佈「概括承受」前任政府的施政遺緒，包括行之有年的金援外交，此話引起執政黨內部不同看法。<sup>10</sup>另有媒體形容陳水扁出訪友邦是烽火外交。但是出訪的目的在過境美國、點燃烽火的用意是轉移內政焦點，均是為了短期政治利益而欠缺長期的政策思

<sup>8</sup> Kenneth Waltz(1979)為公認的新現實主義(又稱結構現實主義)的代表人物，他認為國際體系決定國際關係，國家作為國際關係的主要行為者受結構的制約，只能扈從強權而無法改變國際關係。參見 Waltz, K. N. (1979). *Theory of International Politics*: McGraw-Hill.

<sup>9</sup> 務實外交名稱正式形諸文字是國民黨於一九八八年七月召開第十三次全國代表大會時首度載明於政綱，其中提出務實外交的宗旨與原則，即在秉持一個中國的原則，維持國家尊嚴及主權完整的前提下，跳脫意識型態的框架，放棄與中國進行零和競賽，主動出擊以開拓台灣的外交空間，擴大國際參與。唐仁俊. (2000). 我國當前務實外交所面臨困境及因應措施 [Electronic Version]. *空軍學術月刊(民國八十九年十二月)*, 529, 17-29。

<sup>10</sup> 陳水扁時代的前國安會資深官員認為概括承受前政府的說法是“stupid”與“a major mistake”。政權輪替之後應該以“critical review”進行批判式的檢討，進而以新思維作策略性調整。張旭成. (2007). 深度訪談張旭成(前國家安全會議副秘書長) 2007.7.26. In 葛傳宇 (Ed.) (pp. 未發表訪談稿). 台北市青島東路3之2號7樓

維。把外交當作內政的工具，甚不利於國家利益的極大化，甚至模糊了國家利益。2007 年外交部長黃志芳曾以「建構外交新思維」形容未來施政方向，但是尚未具體定位其外交政策。<sup>11</sup> 再加上陳水扁政府從 2000 年執政之後，外交人事更迭頻仍，人亡則政息，顯示欠缺一套決策機制以因應人事更迭之政策延續性 (Continuity)。因此有必要全面性的思考台灣需要什麼樣的外交政策？本文姑且以「創意外交」形容重新思考後的台灣外交政策。

本文主張「創意外交」的操作型定義為：以創新的思維，有利於拓展對外關係，確保台灣的主權與主體性。炒短線的即興之作，例如「烽火外交」，有創意但不利於拓展實質外交關係，也談不上確保台灣主權，因此不屬於本文討論之創意外交。<sup>12</sup>

## 二、創意衝撞維持現狀的官僚體系

外交需要創意像是不言自明之理。但因循苟且者多、勇於突破現狀者少。保守、維持現狀是官僚體系的特徵。涉外部門的保守心態尤為明顯，這與外交官僚體系的獨特性有關。以美國國務院為例，其層級分明的科層政治帶有鮮明的菁英主義與本位主義，許多人終其生從事外交工作，難免因專業而自視高傲。行政部門下的非國務院體系人員與之時生嫌隙。

季辛吉(Henry Kissinger)原本是尼克森總統的國家安全助理，1973 年福特政府時代被延攬擔任國務卿。季辛吉的開創性思維與墨守成規的國務院職業外交官體系格格不入，彼此充滿猜疑與不信任。季辛吉批評國務院過於遵循現狀的官僚精神弱化了政府採取創新政策的能力。<sup>13</sup> 在其三年四個月的國務卿任期內(1973.9-1977.1)，形成現任國務卿的外交行動刻意繞過國務院官員的奇特現象。然而季辛吉的雄才大略與創意的宏觀思維的確為冷戰時期的美國外交立下重要里程碑。在當時強列的反共氛圍下，季辛吉基於權力平衡(Balance of Power)的思維，勇於突破現狀、打開中國之門，一方面孤立越共，另一方面制衡蘇聯，形成以美國為軸心的美中蘇三角戰略關係，對於確保美國國家利益與維持世界和平的貢獻非常人可及。

---

<sup>11</sup> 黃志芳.(2007). 當前外交政策. Retrieved July 27, 2007, from

<http://www.mofa.gov.tw/webapp/ct.asp?xItem=23202&ctNode=716&mp=5>

<sup>12</sup> 王崑義.(2007). 王崑義部落格：九月的「烽火外交」 [Electronic Version]. 自由部落. Retrieved July 28, 2007 from <http://blog.libertytimes.com.tw/wang88899/2007/07/25/2919>。行政院副院長邱義仁(2007)主張將「烽火外交」烽火外交正名為「攻擊性外交」，意即不僅要守住邦交國，還要「主動到世界各國去點火進行攻擊性的外交」。李順德.(2007, August 4). 烽火不如攻擊 邱義仁為外交正名. 聯合報. <http://www.udn.com/2007/8/4/NEWS/NATIONAL/NAT1/3956636.shtml> (August 6, 2007 visited)。

<sup>13</sup> Berridge, G. R., Keens-Soper, M., & Otte, T. G. (2006). 外交理論：從馬基雅弗利到基辛吉 *Diplomatic Theory from Machiavelli to Kissinger* (陸悅璘 & 高飛, Trans.). 北京：北京大學出版社

### 三、創意源自理念的建構

後冷戰時期，以物質力量為基礎的權力平衡觀已退居二線，取而代之的是理念(Ideas)與認同(Identity)。跨國企業、非政府組織、跨國犯罪組織以及恐怖組織等等非國家行為者的崛起，挑戰主權國家的權威與合法性。傳統的以國家為中心的國際關係已轉型為多元化國際社會，面對轉型中的國際關係，訴諸理念相同(Like-minded)往往比權力平衡更有說服力。

近年來創意外交正逐漸形成國際關係的新專有名詞，實務上多用於解決外交困境或僵局。例如當時英國外相 Jack Straw 於 2005 年呼籲國際社會以創意外交解決伊朗發展核武的僵局(The Guardian, 2005)。<sup>14</sup> 更早之前，1982 年美國紐約時報曾有讀者投書建議黎巴嫩當局以創意外交改善與以色列的關係(Editorial Desk, 1982)。顯然各國皆然，承平時期的傾向維持現狀為宜，創意最適用於外交發生困境的時候。

台海地區、北韓核武、以及南中國海問題是亞太安全的三個熱點，其中兩岸關係的最嚴峻挑戰在於本地區缺乏一個確保台海安全的國際機制。因此，台灣如何在現狀中確保自身的生存與安全有賴創意外交。

理論可以說服讀者、導引實踐。本研究從社會建構理論出發，以文獻分析法與個案研究法為分析途徑，首先分析當前台灣外交困境之根源，其次檢視台灣過去以創意推動外交的成功例證(農耕隊與聯合國有關中國代表權之重要決議案)以及區域主義的典範：歐盟的多元治理模式，然後建立研究創意外交的方法論與研究途徑，最後提出建立創意外交的新思維與新策略，並建議外交決策者從凝聚創意外交的菁英共識與民意支持著手，為台灣外交開創新局。

### 四、現實主義與自由主義的侷限性

本文認為傳統國際關係的兩大典範——現實主義與自由主義——不利於小國外交。因為二者均從追求國家權力的極大化出發，前者主張權力平衡<sup>15</sup>，後者主張集體安全與國際建制<sup>16</sup>，但均明示或默許由大國主導國際體系的命題，小國只能選擇是否加入大國主導之國際體制，而無法影響或改變國際關係，實踐上對台灣

---

<sup>14</sup> The Guardian. (2005, Thursday September 29). Iran's Nuclear Ambitions Need for Creative Diplomacy. *The Guardian* Retrieved July 20, 2007, from <http://www.guardian.co.uk/iran/story/0,12858,1580597,00.html>

<sup>15</sup> Kenneth Waltz(1959)提出個人、國家、國際體系等三意象作為分析國際關係的層次，其中國際體系是決定國際關係的決定性因素。參見 Waltz, K. N. (1959). *Man, the State, and War: A Theoretical Analysis*.

<sup>16</sup> Robert Keohane 與 Joseph Nye(2001)否定權力平衡的功用，他們主張在無政府狀態下，集體安全(Collective Security)是最佳國際體系之安排，而在集體安全機制形成之前，大國間協調是維持國際和平的最佳途徑。參見 Keohane, R. O., & Nye, J. S. (2001). *Power and interdependence* (3rd ed.). New York: Longman.

不利。反觀 1990 年代崛起的社會建構論，雖然也是以國家為主要行為者的國關理論，但是建構論者例如 Alexander Wendt(1992)、Martha Finnemore(1996)、Margaret Keck & Kathryn Sikkink(1998)，以非物質因素，也就是理念(Ideas)與認同(Identity)來定義國家利益，並且強調國家與國際體系之間互相形塑可以改變國際關係。這種非物質的論述，對於中小型國家具有強大的說服力，有助於建立有特色的外交政策，進而影響國際關係。<sup>17</sup>

### 參、以創意推動外交的兩個成功案例證

#### 一、台灣農耕隊與聯合國有關中國代表權之重要決議案

台灣早期的對外援助對於維繫聯合國席位有顯著的因果關係。1959 年台灣派駐越南農業技術服務團正式成立，由台灣協助越南建立灌溉系統與改良農作物。以越南為第一個援外技術團的服務對象充滿冷戰思維，而且是在美國政府的經費支持下進行。<sup>18</sup> 當時美國在中南半島，尤其是越南，有重大戰略利益。為防止越共在越南鄉村收買人心，美國政府苦思破解之道。正好 1950 年代初期台灣曾運用美援邀請菲律賓、泰國等官員來台分別考察海關行政與瘧疾防治業務，這些試點式的援外項目所費不多，每年兩百萬美元而且，但成效極大。有鑑於此，李國鼎始建議成立駐越南農業技術服務團，也就是著名的台灣農耕隊的前身。

早期的農耕外交模式很特別，正式名稱為「美援第三國計畫」，受援國(第一國)接受該項目之技術訓練，經費由美國(第二國)資助，然後由第三國承辦或提供該技術協助(李國鼎, 1996; 李登科, 1999)。<sup>19</sup> 這種美國買單、台灣援助、他國受惠的三角關係，其實是以美國為中心、以經濟援助為手段的非正式安全聯盟關係，目的是對抗或預防蘇聯勢力入侵開發中國家。從這個安全角度來看，台灣其實是冷戰時期大國外交的代理人，本身既是美援的接受國又是美援的白手套，自主性極為有限。但是在當時非蘇即美的兩極體系鬥爭下，台灣的外交決策者仍能從中謀取國家最大利益。其創意在於把農耕隊與聯合國席位保衛戰捆綁在一起。

1960 年 17 個非洲國家宣佈獨立，台灣與其中八國建交，但同年的聯合國大會討論中國代表權問題，這八國無一支持台灣，塞內加爾甚至倒戈投反對票。由

---

<sup>17</sup> 參見 Wendt, A. (1992). Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics. *International Organization*, 46(2), 391-425. Finnemore, M. (1996). *National Interests in International Society*. NY: Cornell University Press. Keck, M. E., & Sikkink, K. (1998). *Activists Beyond Borders: Advocate Networks in International Politics*. NY: Cornell University Press.

<sup>18</sup> 李登科. (1999). *中華民國援外政策之研究*. Paper presented at the 各國援外政策學術研討會, 政治大學行政大樓七樓第一會議室(資料轉引自海外技術合作委員會編印, 海外技術合作發展委員會歷經三十六年之回顧。台北, 中華民國八十六年六月, 頁二。)

<sup>19</sup> 李國鼎. (1996). 我國對外計畫合作活動與資源交換計畫. *自由中國之工業*, 86(3), 112

於事態嚴重，為確保聯合國席位，台灣以越南農業團的成功模式為藍本，提出代號先鋒計畫(Vanguard Project)的援助計畫，次年開始實施的第一個對象是賴比瑞亞，台灣農耕隊協助賴國種植水稻，年產量增加六倍的成功實績促使新興獨立的非洲國家紛紛要求台灣援例派遣農耕隊。從 1961 到 1974 年執行先鋒計畫的經費大多數是美國提供，1975 年以後才完全由台灣自籌。援助項目也擴及新聞宣傳與邀訪非洲各國官員與在台設立非洲學員訓練班。先鋒計畫的原始構想者之一，當時外交部次長楊西崑為此贏得非洲先生的讚譽。國際社會向中共傾斜是大勢所趨，先鋒計畫雖然最終仍不敵國際現實，但是該援助計畫確實發揮了延緩中共取代台灣在聯合國席次的效果，李登科(1999)評論先鋒計畫為「一個相當成功的外交策略」。

先鋒計畫的成功經驗突顯小國外交如果能獲得大國的支持甚至資助，事半功倍。尤其小國資源有限，在國際社會的影響力不如大國，不宜硬著頭皮以卵擊石。冷戰期間的國際關係是零和的權力平衡遊戲，台灣位處美蘇兩強權鬥爭的最前線，能夠棄干戈、代之以農耕隊做為扈從美國的外交工具，可說是兼具現實主義之聯盟論(協助美國拉攏非洲友邦)以及建構主義之理念形塑國家利益(鼓勵非洲國家以農耕隊援助取代軍備援助)之雙重實踐。

## 二、從國際關係到比較政治—歐洲整合的超越與昇華

Robert Keohane 與 Joseph Nye(2001)認為國際關係的集體安全進程從跨國關係出發，經由相互依賴，進入區域整合，最後實現全球主義，也就是世界政治而不再有國與國的國際政治。<sup>20</sup> 在這些哈佛大學的新自由主義論者眼中，全球化的代表作就是歐洲整合。從最初歐洲六國簽署的羅馬條約(1957)算起，迄今(2007)正好五十週年，歐洲整合的實踐進程從經濟上的關稅同盟到司法合作與共同外交，現正朝向超國家的歐盟憲法條約邁進。<sup>21</sup> 基於法制上的合作與文化上的認同而塑造一個穩定的環境，林碧炤(2007)認為歐洲整合是全球主義與地區主義的最佳實踐，二者相輔相成。<sup>22</sup>

<sup>20</sup> Keohane, R. O., & Nye, J. S. (2001). *Power and interdependence* (3rd ed.). New York: Longman.

<sup>21</sup> 參見 ENA. (1957). Treaty establishing the European Community. Retrieved July 1, 2007, from <http://www.ena.lu/mce.cfm>. 羅馬條約以簽約地為條約通稱，原名是建立歐洲經濟社區條約，原始簽約六國為法國、西班牙、義大利、荷蘭、比利時、盧森堡，迄今(2007)已擴充為 27 國，在整合的過程中，會員國把制定貿易、競爭、交通、農業政策的一部份國家主權移轉給超國家法律社群。參見 EU2007. (2007). 50th anniversary of Treaties of Rome. Retrieved July 1, 2007, from [http://www.eu2007.de/en/The\\_Council\\_Presidency/treaties\\_of\\_rome/index.html](http://www.eu2007.de/en/The_Council_Presidency/treaties_of_rome/index.html)

<sup>22</sup> 相對於歐洲的法制型整合(Legalistic Integration)，亞太地區的整合是漸進與彈性的途徑，這是由於各國把區域主義看成是追求國家利益的工具，因此亞洲迄今沒有一個區域整合的機制，現有的東南亞國協(ASEAN)是一種「以經濟合作為名義，達到政治聯合的區域性聯合活動」，目的在就特定議題團結一致，共同對大國談判，增加議價空間。參見林碧炤. (2007). 地區主義與全球主義 (pp. 1): 國立政治大學外交學系研究所選修課亞太安全(九十五學年第二學期碩博士班)。

然而歐洲的整合有其歷史背景與理論爭議。1957 年羅馬條約之前歐洲已有煤鋼共同體(The European Coal and Steel Community, ECSC)。該商業同盟的原始創意來自法國經濟學者 Jean Monnet，法源是 1951 年巴黎條約。當時是以法國外長 Robert Schuman 為核心的六國菁英階級，理念一致的引導各國進行經濟上的選擇性合作。<sup>23</sup> Mette Eilstrup-Sangiovanni(2006)認為至少一直到 1950 年代初期，當時歐洲各國仍延續 1648 年西伐利亞條約的主權國家觀念，因此歐洲各國的合作尚屬整合前階段(Pre-integration)。<sup>24</sup> 在此階段的學理雖然可分為聯邦主義、功能主義、以及溝通(交易)理論，但是這些理論的共通點是仍以尊重各國主權為前提的國家中心論，所以被歸類為前理論時期(Pre-theory)。

1957 年羅馬條約創造的歐洲經濟體(European Economic Community, EEC)開創了歐洲進入經濟全面整合的局面，也激發學者間論戰新功能主義(Neofunctionalism)與政府間主義(Intergovernmentalism)的優劣。前者主張歐洲的經濟整合會發生漸進的外溢效應，促成政治上的同盟，形成一個超國家政治體。<sup>25</sup> 後者則是根據現實主義的權力平衡論，以國家利益為基礎，進行政府間條約的議價協商，同意設立國際組織但是不打破各會員國的政府建制。<sup>26</sup>

新功能主義與政府間主義兩大理論的論戰源起於 1950 年代，持續近三十年。但是在實務上印證二者其實是互補而非互斥。1980 年代歐洲大公司在國際市場的競爭力嚴重落後於美、日兩國的跨國公司。衰退的商業競爭力引發了改革歐洲體系的強大壓力。先是要各國的法令鬆綁，接著是 1983 年歐洲的跨國公司自發性的組成歐洲產業界圓桌會(European Round Table of Industrialists, ERT)大力倡議建立歐洲單一市場機制。在國內選民的強大壓力下，歐洲各國於 1985 年通過單一歐洲法(The Single European Act)，象徵政府間主義的實踐；與此同時則是透過單一市場新體制實踐了新功能主義的超國家組織理想。這是因為單一歐洲法改變了遊戲規則，在法國、德國與比盧荷三國關稅同盟國家的偏好一致下，該法規定部長委員會的決策程序從原先的共識決(Consensus)改為有效多數決(Qualified Majority Voting, QMV)。<sup>27</sup> 如此一來大大削弱各國的否決權，並且強化

<sup>23</sup> 煤鋼共同體六會員國包括：France, West Germany, Italy, Belgium, Luxembourg and the Netherlands. 法國經濟學者 Jean Monnet 最早作此論述，後由法外長 Robert Schuman 鼓吹實踐。  
[http://en.wikipedia.org/wiki/European\\_Coal\\_and\\_Steel\\_Community](http://en.wikipedia.org/wiki/European_Coal_and_Steel_Community) (7/25/2007 visited)

<sup>24</sup> Eilstrup-Sangiovanni, M. (2006). *Debates on European Integration: A Reader*. London: Palgrave Macmillan, pp. 89-90.

<sup>25</sup> Eilstrup-Sangiovanni, M. (2006). *Debates on European Integration: A Reader*. London: Palgrave Macmillan, pp. 89-90. 新功能主義迥異於功能主義之處在於前者強調先經濟後政治整合的必然性。後者則是基於功能上的考慮主張設立國際組織負擔原先國家的部份功能，但是不具政治性也不挑戰國家主權。新功能主義幾乎是整合理論的同義字，因為它是影響歐洲整合最深遠的理論。

<sup>26</sup> Eilstrup-Sangiovanni, M. (2006). *Debates on European Integration: A Reader*. London: Palgrave Macmillan, pp. 89-90.

<sup>27</sup> 依據 1985 年歐洲共同體專門委員會白皮書的全體一致同意，部長委員會的投票權改為有效多數決(QMV)之後的分配如下：法、德、義、英四國各 10 票；西班牙 8 票；比、希、挪、葡四國

了歐洲議會(European Parliament)之自主性與立法權。<sup>28</sup>

1992 年馬斯垂克條約(Treaty of Maastricht)正式實施單一市場，歐洲已經是一個完整的政體(Polity)，各國把一部份主權移轉給歐盟(European Union, EU)，形成一個超國家的組織。EC 不僅具體實踐了新功能主義的理想，也使得新功能主義的論述顯得過時而多餘。<sup>29</sup> 從此以後的學理研究已經 EC 當成比較政治學的對象，研究重心則從超國家與政府間主義的論戰轉為體制主義(Institutionalism)、社會化的建構主義(Social Constructivism)、以及多層次治理(Multi-level Governance)等多元化研究。換言之，歐洲整合成功的研究重心已經超越要不要整合的辯論，而是該如何整合的途徑與目標研究。

歐洲整合的原始創意來自法國學者 Jean Monnet，理念的實現則是由上而下的經由歐洲各國政治與商業菁英的鼓吹倡議。由此可見事在人為，即使是牢不可破的主權觀念，經過一連串體制變革與條約制定，終能改變人的觀念。在不否認主權國家的主體性與合法性之前提下，漸進式主權的大部份內容移轉到超國家組織。歐盟的權限從最初的關稅同盟，深化與廣化到共同的司法、外交與國防政策。今天國際社會公認，歐盟既是一個具有高度自主性的政體也是一個區域組織。歐盟之下有 27 個獨立的主權國家，歐盟與其會員國是共享主權式的多元治理，並且不斷東擴其會員國數目。

以經濟整合為核心之歐洲共同市場模式是否能直接移植到兩岸關係是有爭議的。歐洲整合的特點是各會員國把一部分主權移轉給超國家的政治組織。兩岸關係如果借用此模式會發生兩個問題：一是兩岸關係處理的是主權爭議，中國堅持一個中國原則，台灣多數民意主張兩岸是各自獨立的政治實體。反觀歐洲整合沒有主權數目的爭議，各國均以承認並尊重彼此的主權為前提，經過長期協商談

---

各 5 票；丹、愛各 3 票；盧森堡 2 票。76 票之中 54 票為有效多數。)QMV 與簡單多數決不同之處在於此一創新決策方法既能滿足絕大多數歐盟會員國的願望並且又是依據各國經濟實力分配投票的票數。當時的談判環境是法、德兩國挾經濟優勢(兩國佔歐體 GDP 的一半)希望實現其歐洲市場一體化的國家偏好。如果維持全體一致的共識決則容易遭英國(當時柴契爾夫人主政，強力推動自由主義，反對政府干預市場)行使否決權，如果改為簡單多數決或一國一票制，則歐體議事結果容易遭集團內貧窮會員國綁架，徒增富國的負擔。Garret(2003)分析當時促成單一歐洲法的三大動力為：第一是德法兩國的經濟實力主導了議程的設定；第二是英國高度恐懼如果被排除在外，將重蹈 1970 年代沒有參加歐體的重大損失；第三是英國保守黨政府內部的矛盾對立削弱其談判過程的議價空間。杰弗里·加雷特 (Garrett, G. (2003). 國際合作與制度選擇 (International Cooperation and Institutional Choice: The European Community's Internal Market) (蘇長河等譯, Trans.). In J. G. (美)魯杰(Ruggie (Ed.), 多邊主義 (Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form) (2003 年 2 月第 1 版 ed., pp. 427-435). 杭州: 浙江人民出版社。

<sup>28</sup> Young, A. R. (2005). The Single Market: A New Approach to Policy. In H. Wallace, W. Wallace & M. A. Pollack (Eds.), *Policy-Making in the European Union* (5th ed., pp. 93-112). Oxford: Oxford University Press.

<sup>29</sup> Young, A. R. (2005). The Single Market: A New Approach to Policy. In H. Wallace, W. Wallace & M. A. Pollack (Eds.), *Policy-Making in the European Union* (5th ed., pp. 93-112). Oxford: Oxford University Press.

判之後，各自讓渡內容相同的一部分主權給一個上層的超國家組織。其次，歐盟是超國家組織(歐洲單一市場)與政府間組織(歐洲單一法)的複合體。其整合的進程是基於會員國的共識，也就是 Habermas(2001)所稱逐漸形成的歐洲生活方式(The European Way)。<sup>30</sup> 歐洲整合雖然由德、法兩大國主導，但是各會員國可以依據自由意志選擇加入與否，加入之後可以自由退出。兩岸關係是處理一大一小的政治整合關係，由於雙方實力懸殊，再加上中國的強烈民族主義情緒，一旦台灣與中國合組任何形式的共同體，將失去退出的自由。這種只能進不許出的單行道整合，是對於台灣片面的不利益，有失去台灣主體性之虞。更何況兩岸關係因為欠缺多邊機制的保障而顯得脆弱而危機重重，如果台灣海峽發生衝突，既沒有類似歐美同盟的北大西洋公約組織(NATO)也沒有非正式的東協區域論壇(ARF)。一旦台灣選擇與中國進行政治整合，則更不可能有任何大國或國際組織願意甘冒得罪中國而進行第三方干預。<sup>31</sup>

然而本文強調的是借鏡創意而非抄襲模仿。歐洲六國從 1957 年共同簽署羅馬條約創設歐洲關稅同盟，這種先經濟後政治的整合進程本身就是創意外交的展現。台灣需要考慮自身的獨特歷史與環境因素，以更前瞻的思維，優先改善與鄰國和大國的外交關係。共同建立兩岸和平共榮的新模式未必是歐洲共同市場模式，但是絕對優於維持現狀之兩岸零和遊戲。

#### 肆、創意外交的新思維與新策略

外交政策是公共政策的一環，政策變遷的最有利時點是當 3P 匯聚之時，也就是問題浮現(Policy Stream)、政治氣氛(Political Stream)、以及決策壓力(Policy Stream)三者均有利於推動突破現狀(Kingdon, 1995)。<sup>32</sup> 外交比內政更有機會進行政策變革，因為外交政策的利害關係人相對比較少，決策者的兩大選舉基礎——選民與金主——對於外交既無專業知識也漠不關心。選民的外行與不關心是造成外交官僚體系長期偏向封閉與保守的慣性思考。因此決策者有相當大的決策空間進行政策改革，但是也必須正視內部的人事結構與思維調整。以下從政策面與人事思

<sup>30</sup> Habermas, J. (2001). Why Europe Needs a Constitution [Electronic Version]. *New Left Review*, 11. Retrieved July 28, 2007 from <http://newleftreview.org/A2343>.

<sup>31</sup> Jacob Bercovitch(2007)認為第三方干預(The Third Party Intervention)是局外人為當事人進行衝突管理的代名詞，定義為「衝突之當事者尋求個人、團體、或組織之協助或接受協助之提議以改變其行為之過程。」第三方之干預性質是非暴力性、非高壓性、並且完全是自願的。第三方不具權威性之決策權力，而是提供繫爭者尋求一個彼此能接受的協定並且不訴諸有形的武力或啟動法律之權威。Bercovitch, J. (2007). *Third Party Intervention and Conflict Management in East Asia and the Pacific*. In J. Bercovitch, K.-B. Huang & C.-C. Teng (Eds.), *Conflict Management, Regional Security and Third Party Intervention in East Asia*. London: Routledge, UK.

<sup>32</sup> Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (2nd edition ed.). New York, NY: Harper Collins College Publishers

維二途徑分析之。

### 一、政策變革從策略性思維開始

首先從政策面改革而言，策略性思考(Strategic Thinking)應取代即興式反應(Knee-jerk Reaction)。後者最大的問題是事先欠缺充份的資訊與規畫，也無法預見或管控後果，不符合國家利益。建構適合台灣的政策必須築基於知識與願景。知識的累積和萃取靠有深度的政策分析員與智庫學者；願景的建構則有賴於決策者的領導能力(Leadership)和政治智慧(Political Wisdom)。換言之，大國可以包容一兩任不學無術的小布希，小國應力求培養鼓勵多幾位李光耀。

大國外交的思維方向是權力平衡，以維持現狀為原則。因此慣性思考又保守的外交官僚體系反而有助於大國外交。偶爾有創新突破的政策創新者(Policy Entrepreneur)例如季辛吉，仍不脫權力平衡原則，只不過其思維與手段迥異於傳統外交官的反共圍堵，而是聯中制蘇，打破美蘇兩集團對峙局面，改採美中蘇三角戰略關係。<sup>33</sup>

小國外交以確保生存為第一要務，在大國之間求生存格外需要審時度勢，以靈活手段確保國家安全。尤其小國資源有限，更有必要做有效的資源配置，其優先順序首先是爭取大國支持，尤其是鞏固台灣與美國、歐盟、日本，甚至澳洲與印度等國的實質關係。其次才是繼續鞏固現有的邦交國。以大國為首要對象的外交思維是基於確保台灣主體性的考量。台灣能否參與國際組織與國際活動的兩大影響力來自中國與歐美日大國。改善兩岸關係降低對岸敵意固然是正本清源之道，但是不能過度依賴對方的善意。爭取歐美日大國支持，可以增加台灣在兩岸談判的議價空間。

在此前提下，台灣的外交預算應調整為優先加強對大國之雙邊關係，其次才是維繫邦交。台灣每年提供約兩千萬美元給每一邦交國。換言之，以 24 邦交國計算，不包括機密預算，公開審查的援助預算保守估計約四億八千萬美元。<sup>34</sup> 未

<sup>33</sup> Birkland(1997)認為政策創新者(Policy Entrepreneur)是政策社群中運用資源與影響力改變現狀的特定人或團體。政策創新者不一定是決策者，卻是議題設定者與推動政策變革的關鍵促進者(Facilitator and Promoter)。Birkland, T. (1997). *After Disasters*. Washington, DC: Georgetown University, 18-19.

<sup>34</sup> 此處所指對外援助預算不包括政策性貸款等機密預算。例如李登輝政府時代，當時總統府秘書長黃昆輝與外交部長胡志強連袂赴巴拉圭慶賀總統就職，巴國新任總統以中國爭取建交提供十五億美元為藉口，要求台灣加碼援助。經過討價還價，雙方以四億美元成交，惟為避免消息曝光引起其他邦交國競相效尤，台方要求巴國在紐約發行政府公債，台方由中國信託與中國輸出入銀行共面各出資兩億購買巴國政府公債。此為政策性貸款之變形。張旭成. (2007). 深度訪談張旭成(前國家安全會議副秘書長) 2007.7.26. In 葛傳宇 (Ed.) (pp. 未發表訪談稿). 台北市青島東路 3 之 2 號 7 樓。所謂政策性貸款，是指外交部以機密預算方式編列利息補貼並且由台灣政府擔任保證人，由邦交國向台灣之中國信託與中國輸出入銀行辦理優惠利率(減讓式)專案貸款。本金直接匯入友邦政府或其指定帳戶，利息則由台灣政府補貼。惟官方對於利息補貼方式與金額均列為外交機密預算，已公開的部份則是淡化政策性貸款金額與呆帳金額。例如國際合作發展基金會(2002)

來面對友邦的敲詐勒索，援助經費勢必水漲船高。因應之道，在於進行革命性的思維—「置之死地而後生」—全盤顛覆以金錢換邦交的僵化思維與作法。<sup>35</sup> 明白宣佈台灣從此不再接受友邦競價式的敲詐勒索。但仍維持編列每年定額之對外援助，各友邦接受的額度以不低於 2007 年提供之援助為原則。台灣如果做此宣示，將發生重大作用，促使友邦進行理性抉擇，各國會從長期固定接受台灣資助的效益做為計算基礎，盤算「如果」轉向中國的投資報酬率。兩相比較之下，各國勢必明確表態而無從利用模擬兩可的曖昧態度從中謀利。

這種先死後生的決策思維的可行性是建立在下列三理由：第一、友邦的決定將會使得台灣的邦交國數目維持長期的穩定。第二、台灣多數民意已不在意邦交國數目，民意的轉向正好是改變政策的時機，也可減輕外交部面對斷交之政治責任壓力。第三、台灣固定金額與公開的對外援助有利於受援國人民監督其政府之經費運用，可望減少貪腐誘因，有利於重建台灣對外援助之聲譽形象。

## 二、決策者與第一線外交的思維變革人員

外交人員思維與結構之調整將是促成策略性思考的第二個途徑。過去，台灣外交的人問題出在水平式的跨部會協調，各部會派駐外館的人員由於本位主義 (Parochialism) 心態，各自為政。館長出自外交部系統，無法有效領導統御新聞、商務、國安、軍事、情治單位人員，合署辦公也是貌合神離。

2000 年政黨輪替之後，浮現的新問題是垂直式的不協調。概言之，執政黨與職業外交官互不信任，形成決策者與執行者之間出現難以跨越的鴻溝。執政黨決策者質疑駐外人員的政黨色彩與認同台灣之忠誠度；後者則質疑執政黨的國際視野與外交專業能力。即使是執政黨內部也對決策過程的粗糙有意見，將之形容為「童子軍治國」並且批評執政者公開宣布「概括承受」舊政府的施政理念與包袱是”stupid”與欠缺”critical review”。<sup>36</sup>

解決上述水平與垂直的不協調要靠政策高度。也就是設定明確議程，制定一貫的外交政策，以政策引導決策者與第一線外交人員分工合作。前述「置之死地而後生」的顛覆性思維一旦形成決策，可望為駐友邦大使解套。長期以來，駐外大使的首要任務也是唯一任務就是維繫邦交。邦交國數字的迷思困擾執政黨決

---

五週年回顧報告顯示之前五年之累積呆帳準備金為一千六百萬美元，僅佔整體貸款餘額的 7%。但是這只是公開預算部份，而且只限於 1997-2001 年之呆帳準備金，如果反推回去二十年則呆帳本金與政府補貼之利息將遠遠超過一千六百萬美元之數十倍。國際合作發展基金會 (ICDF). (2002). 五週年回顧與展望：管理篇 [Electronic Version]. Retrieved July 28, 2007 from [http://www.icdf.org.tw/web\\_pub/2002051714043218-22.pdf](http://www.icdf.org.tw/web_pub/2002051714043218-22.pdf)

<sup>35</sup> 「置之死地而後生」為張旭成轉述高英茂之意見。張旭成. (2007). 深度訪談張旭成(前國家安全會議副秘書長) 2007.7.26. In 葛傳宇 (Ed.) (pp. 未發表訪談稿). 台北市青島東路 3 之 2 號 7 樓。

<sup>36</sup> 張旭成. (2007). 深度訪談張旭成(前國家安全會議副秘書長) 2007.7.26. In 葛傳宇 (Ed.) (pp. 未發表訪談稿). 台北市青島東路 3 之 2 號 7 樓。

策者，也綑綁駐外人員的手腳，造成大使心理上巨大負擔與壓力。爲了鞏固邦交，台灣駐外使節甚至混淆自身角色，主動替邦交國向本國政府遊說要求更多援助。以陳水扁政府時代某南美洲友邦爲例，由於台灣駐外大使業績優良深受駐在國歡迎，友邦國會議員曾表態支持該大使續任，引起立法院外交委員會不滿，私下向該國國會表示”It’s unfair that you have two ambassadors and we have none.”<sup>37</sup>

如果台灣的外交政策明確宣示不再在意邦交國數目而是台灣的實質利益爲優先目標，例如雙邊經貿關係與產官學之交流互訪。則駐外人員將因任務目標的大轉向而擁有較大的自主性與發揮能力的空間。這項新政策可望引導外交人員一方面消極抗拒邦交國的敲詐勒索，另一方面積極結交志同道合的國際友人(Likeminded Friends)，尤其是歐美日等大國的駐外官員與跨國公司代表。畢竟台灣的國際活動空間取決於大國支持。因此，對大國的外交工作不應侷限於北美司與台灣駐歐美日等大國之館處。派駐拉美、非洲、以及南太平洋的館處更有機會與大國外交人員建立友誼與互信。短期的好處在於交換駐在國之資訊，長期的好處是培養互信做爲日後實質外交的基礎。總而言之，以大國爲導向的外交政策，不但可以淡化執政黨與外交人員彼此的不信任，還可以授與外交人員更寬廣的自主性，有利於開創新局。

## 伍、結論

台灣有外交、但是沒有外交政策。沒有願景與一貫性的外交工作，常常陷入炒短線，以維繫邦交國數字爲唯一目標，卻無法爭取國家的長遠利益。小國外交首重生存，而生存靠自身的實力與智慧。以色列與新加坡在強權環伺下能夠突破困境在於自助然後人助。台灣的外交也可以多一點創意、少一點冷戰思維與意識形態。

子曰：「遠人不服，則修文德以來之」。以社會建構論的觀點，「修文德」就是以說服取代威脅、以理念爭取外邦的認同。簡言之，台灣的外交思維應翻轉爲兩岸關係與大國交往是一體兩面，雙軌併行。對台灣而言，與中國建立互信機制並發展合作模式是符合台灣的國家利益，而且非做不可。畢竟台灣的經濟成長繫於對岸的穩定繁榮與兩岸關係的改善合作。然而外交不宜過度專注特定國家，大國的支持是確保台灣利益的另一個有力保障。尤其台灣海峽被認爲是東亞可能發生危機的熱點之一，但卻是唯一沒有任何多邊機制維和也沒有第三方干預的地區，其脆弱性與風險性可想而知。爭取美國歐盟日本等國的支持將可以增加台灣對中國的議價空間。畢竟以實力爲後盾的兩岸談判才有較大的自主性與安全感。

<sup>37</sup> 張旭成. (2007). 深度訪談張旭成(前國家安全會議副秘書長) 2007.7.26. In 葛傳宇 (Ed.) (pp. 未發表訪談稿). 台北市青島東路 3 之 2 號 7 樓。

## 陸、政策建議

本文主張創意外交應從政策面與人事思維兩途徑雙管其下，制定兼具可行性 (Applicability) 與創意性 (Creativity) 的外交政策。在此命題下，創意外交應建立以下三大支柱：兩岸互信、大國支持、以及彈性維繫邦交。

### 一、兩岸互信

兩岸關係是創意外交的首要支柱。台灣逢中必反的思維可能符合某些政黨的選舉利益，但是不符合台灣長期國家利益。外交工作不應該樹敵。以兩岸進出口貿易為例，台灣每年貿易順差六百億美元。任何挑釁的政治動作如果拉高兩岸緊張情勢到中國採取經濟封鎖措施，台灣的六百億經濟利益立即成為泡影。更嚴重的是政治緊張關係會嚇走外資。就算外資願意冒此風險，台灣的主權債信評等 (Sovereign Credit Ratings) 也會遭到國際債信評等機構，例如 Moody's 與 Standard & Pool's 等公司調降之。一國之評等如遭調降會發生嚴重後果，每調降一個等級，台灣在國際市場上發行的公債必須升息兩個百分點以吸引外資，如此一來大為增加台灣的借款成本。更嚴重的是低於一定等級 (BBB-) 之評等會被大量拋售，此時，該國的公司或招商引資計畫如何誘人，都很難在國際市場上籌募資金 (諾瑞娜·赫茲 (Hertz, 2005))。<sup>38</sup> 更何況已有超過一百萬台商長駐中國，連台商家屬在內粗估佔台灣選民總數的十分之一。<sup>39</sup> 緊張的兩岸關係可能使這些台灣人成為政治夾心餅乾，左右為難。當情勢惡化造成台商成為政治肉票，甚至可能侵蝕執政黨的統治正當性與民意支持度。

改善兩岸關係並不意味遵循歐盟整合模式，而是借鏡其決策菁英的政治智慧與互信機制。透過民間智庫與學術單位邀請中國官方訪問研究，或是模仿新加坡的香格里拉論壇而建立陶淵明論壇，以民間名義舉辦，實際上邀請決策者與政策分析官員與學者進行深入的討論。建立一個鬆散而不具法律拘束力的雙邊機制，可望成為兩岸討論未來合作模式的基礎。

### 二、大國支持

去除中國敵意的同時必須強化與大國的外交工作，尤其是與美國、日本、歐洲等國之實質關係，才能確保台灣的主體性廣受大國支持。對於大國之外交工作應該置重心於政務而非僑務。適當精簡駐美國館處之人數與裁併非邦交國代表處，將人力與資源用於加強在大國的公共外交 (Public Diplomacy)，例如美國各州

<sup>38</sup> 諾瑞娜·赫茲 (Hertz, N. (2005). *當債務吞噬國家 (I.O.U.: The Debt Threat And Why We Must Defuse It)* (李芳齡譯, Trans. 2005 年 6 月 15 日第一版 ed.). 台北: 天下雜誌股份有限公司, pp. 159-162.

<sup>39</sup> <http://tw.knowledge.yahoo.com/question/?qid=1005040908583> (7/28/2007 visited)

之草根外交、智庫外交、以及企業外交，而減少駐外人員忙者喝春酒與送往迎來的真僑務假外交。

尤其美國與歐洲之智庫對於外交政策有巨大影響力，反觀台灣的官方智庫之政黨色彩過濃而政策分析的學術份量不足，無法扮演稱職的理性溝通者角色，也無法建立區域研究領導者角色。歐洲學者Johan Eriksson and Bengt Sundelius(2005)認為學術研究對於實務的貢獻繫於分析上的分量或是其理念被視為有助益於解決政策問題。<sup>40</sup> 這種論述是對於實務決策者理想化的期待，但是在台灣卻不受決策者的青睞。台灣與哥斯大黎加的斷交是一個例證，說明外交決策研究與政策相關性是脫節，甚至是對立矛盾的。學術界的研究均指出台灣的國家安全與發展主要是依賴美日的支持與保護，二十五個小國對台灣的外交承認除了是教科書上Stephen Krasner分析國家主權絕對論的偏離型案例之外，並不足以構成台灣實踐事實上獨立(*de facto Independence*)的充分與必要條件。<sup>41</sup> 可是，實務上政黨輪替了，但是金元外交不變。政策上仍舊維持援助換取外交承認的冷戰思維。多數學者均認為台灣主權獨立與否的關鍵在於兩岸關係而不是邦交數的多寡，然而這種學術上的主流學說迄今仍不見容於金元外交政策。

### 三、彈性維繫邦交

創意外交的第三支柱是彈性維繫邦交。現階段維繫邦交仍有必要，不過邦交數字是工具而不是目的。透過邦交國在國際組織提案或投票支持仍有象徵性的意義，其目的是突顯台灣在國際社會的不平等待遇。然而就算沒有外交承認也不能否認台灣存在的事實。如果台灣的談判底線是零邦交國，則彈性與議價空間馬上拉大。<sup>42</sup> 尤其是創造一個零邦交國的主權國家，不但突顯 1638 年西發利亞條約以來的主權國家概念的不合時宜，也可以創設國際關係史上的特例。

對於願意繼續承認台灣的友邦，台灣援助項目應改採公開透明，最好是揚棄過去的雙邊模式，改採多邊模式。例如加入美國主導之多邊援助計畫，一方面藉由美國國際開發總署(USAID)之監督稽核，確保執行成效。另一方面加強台灣與美國政府官員之互動，間接達成與大國交往的外交策略。

長期而言，對外援助可以跨越外交承認，前進非邦交國。由於創意外交不以意識形態為前提。因此，接受援助的對象不必侷限於邦交國，甚至可以考慮中國，

---

<sup>40</sup> Eriksson, J., & Sundelius, B. (2005). Molding Minds That Form Policy: How to Make Research Useful. *International Studies Perspectives*, 6, 51-71

<sup>41</sup> Krasner, S. D. (2001). *Problematic Sovereignty* New York: Columbia University Press

<sup>42</sup> 舉例而言，台灣維繫邦交的成本是一個邦交國兩千萬美元，每一個友邦簽名並發言支持台灣加入聯合國則可自動獲得次年之同額援助。如此一來，雙方交易成本固定而透明，台灣政府不必為突發的斷交引發的友邦趁機敲詐而傷腦筋。邦交國如果不滿足而轉向中國建交，則其談判利益與長期援助利益必須大於台灣的固定援助金額，否則一動不如一靜。台灣在三角關係中可跳脫過去被勒索者角色而改扮演待價而沽的出資者角色。

例如以技術援助換飛彈(Aid for Missiles)，以更緊密的經貿合作換取中國去飛彈化。

## 參考書目

- Bercovitch, J. (2007). Third Party Intervention and Conflict Management in East Asia and the Pacific. In J. Bercovitch, K.-B. Huang & C.-C. Teng (Eds.), *Conflict Management, Regional Security and Third Party Intervention in East Asia*. London: Routledge, UK.
- Berridge, G. R., Keens-Soper, M., & Otte, T. G. (2006). *外交理論: 從馬基雅弗利到基辛吉 Diplomatic Theory from Machiavelli to Kissinger* (陸悅璘 & 高飛, Trans.). 北京: 北京大學出版社.
- Birkland, T. (1997). *After Disasters*. Washington, DC: Georgetown University.
- Coase, R. (1937). The Nature of the Firm. *4 Economica (n.s.)*, 386.
- Editorial Desk. (1982, Sunday, June 20). LEBANON NEEDS CREATIVE DIPLOMACY. *The New York Times*, p. 20.
- Eilstrup-Sangiovanni, M. (2006). *Debates on European Integration: A Reader*. London: Palgrave Macmillan.
- ENA. (1957). Treaty establishing the European Community. Retrieved July 1, 2007, from <http://www.ena.lu/mce.cfm>
- Eriksson, J., & Sundelius, B. (2005). Molding Minds That Form Policy: How to Make Research Useful. *International Studies Perspectives*, 6, 51-71.
- EU2007. (2007). 50th anniversary of Treaties of Rome. Retrieved July 1, 2007, from [http://www.eu2007.de/en/The\\_Council\\_Presidency/treaties\\_of\\_rome/index.html](http://www.eu2007.de/en/The_Council_Presidency/treaties_of_rome/index.html)
- Finnemore, M. (1996). *National Interests in International Society*. NY: Cornell University Press.
- Habermas, J. (2001). Why Europe Needs a Constitution [Electronic Version]. *New Left Review*, 11. Retrieved July 28, 2007 from <http://newleftreview.org/A2343>.
- Keck, M. E., & Sikkink, K. (1998). *Activists Beyond Borders: Advocate Networks in International Politics*. NY: Cornell University Press.
- Keohane, R. O., & Nye, J. S. (2001). *Power and interdependence* (3rd ed.). New York: Longman.
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (2nd edition ed.). New York, NY: Harper Collins College Publishers.
- The Guardian. (2005, Thursday September 29). Iran's Nuclear Ambitions Need for Creative Diplomacy. *The Guardian* Retrieved July 20, 2007, from <http://www.guardian.co.uk/iran/story/0,12858,1580597,00.html>
- Waltz, K. N. (1959). *Man, the State, and War: A Theoretical Analysis*
- Waltz, K. N. (1979). *Theory of International Politics*: McGraw-Hill.
- Wendt, A. (1992). Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of

- Power Politics. *International Organization*, 46(2), 391-425.
- Young, A. R. (2005). The Single Market: A New Approach to Policy. In H. Wallace, W. Wallace & M. A. Pollack (Eds.), *Policy-Making in the European Union* (5th ed., pp. 93-112). Oxford: Oxford University Press.
- 王崑義. (2007). 王崑義部落格：九月的「烽火外交」 [Electronic Version]. *自由部落*. Retrieved July 28, 2007 from <http://blog.libertytimes.com.tw/wang88899/2007/07/25/2919>.
- 江慧真. (2007, June 24). 田弘茂：維持邦交數 才有空間. *中國時報* p. A4/焦點新聞
- 李國鼎. (1996). 我國對外計畫合作活動與資源交換計畫. *自由中國之工業*, 86(3), 112.
- 李登科. (1999, June 19). *中華民國援外政策之研究*. Paper presented at the 各國援外政策學術研討會, 政治大學行政大樓七樓第一會議室(資料轉引自海外技術合作委員會編印, 海外技術合作發展委員會歷經三十六年之回顧。台北, 中華民國八十六年六月, 頁二。).
- 李順德. (2007, August 4). 烽火不如攻擊 邱義仁為外交正名. *聯合報*.
- 林碧炤. (2007). 地區主義與全球主義 (pp. 1): 國立政治大學外交學系研究所選修課亞太安全(九十五學年第二學期碩博士班).
- 杰弗里·加雷特 (Garrett, G. (2003). 國際合作與制度選擇(International Cooperation and Institutional Choice: The European Community's Internal Market) (蘇長河等譯, Trans.). In J. G. (美)魯杰(Ruggie (Ed.), *多邊主義 (Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form)* (2003年2月第1版 ed., pp. 427-435). 杭州: 浙江人民出版社.
- 倪世傑. (2001). 年興紡織正太廠 (CHENTEX) 事件的政治經濟分析 [Electronic Version]. *夏潮聯合會資料庫*. Retrieved July 28, 2007 from [http://www.xiachao.org.tw/i\\_page.asp?repro=67](http://www.xiachao.org.tw/i_page.asp?repro=67).
- 唐仁俊. (2000). 我國當前務實外交所面臨困境及因應措施 [Electronic Version]. *空軍學術月刊(民國八十九年十二月)*, 529, 17-29. Retrieved July 26, 2007 from <http://www.cafa.edu.tw/emmy/10/%BD%D7%A4%E5/emmy/ass5/%BD%D7%A4%E5%B6%B0/%A7%DA%B0%EA%B7%ED%ABe%B0%C8%B9%EA%A5~%A5%E6%A9%D2%AD%B1%CI{%A4%A7%A7x%B9%D2%A4%CE%A6}%C0%B3%B1%B9%ACI.htm>.
- 國際合作發展基金會(ICDF). (2002). 五週年回顧與展望：管理篇 [Electronic Version]. Retrieved July 28, 2007 from [http://www.icdf.org.tw/web\\_pub/2002051714043218-22.pdf](http://www.icdf.org.tw/web_pub/2002051714043218-22.pdf).
- 郭篤為. (2007a, June 13, 2007). 月領四、五十萬 卻像總理衙門. *中國時報* p. A4/焦點新聞

- 郭篤爲. (2007b, June 24). 趁火打劫 獅子大開口 尼開出不斷交價碼：勾銷外債. *中國時報* p. A4/焦點新聞.
- 黃志芳. (2007). 當前外交政策. Retrieved July 27, 2007, from <http://www.mofa.gov.tw/webapp/ct.asp?xItem=23202&ctNode=716&mp=5>
- 葛傳宇. (2003). 國際對外援助新趨勢與台灣模式. *育達研究叢刊*, 第4期, 127-146.
- 諾瑞娜·赫茲(Hertz, N. (2005). *當債務吞噬國家(I.O.U.: The Debt Threat And Why We Must Defuse It)* (李芳齡譯, Trans. 2005年6月15日第一版 ed.). 台北: 天下雜誌股份有限公司.