

台湾当局‘活路外交’评析

林冈, 刘婧

(上海交通大学国际与公共事务学院, 上海 200030)

摘要: 本文分析台湾二次政党轮替后, 国民党当局所提出的“活路外交”思路, 辨析其与“弹性外交”、“务实外交”等相关概念的异同, 探讨其意涵和特点, 并从台湾“国际空间”的阶段性变化, 说明随着中国大陆经济实力的增强和大国外交的拓展, 台湾当局的“国际空间”只会更加紧缩; 其现有“邦交国”对其生存的实际意义有限, 台湾的对外交往问题, 只能在“九二共识”的基础上, 通过两岸协商逐步解决。

关键词: “活路外交”; “务实外交”; 两岸关系; 国际组织; 对外关系

中图分类号: D67 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008 - 7095(2009)04 - 0020 - 09

“活路外交”是台湾领导人马英九实现两岸“和解休兵”这一施政目标的重要组成部分。虽然马英九在演说中没有使用“外交休兵”提法, 但却以两岸“和解休兵”这一更为灵活的概念, 涵括建立军事互信机制和实现“外交休兵”这两项重要内容。2008年8月马英九明确提出其在竞选期间推出的“活路外交”概念, 将之与“外交休兵”、“务实外交”相提并论, 目的是在优先发展台湾经济和两岸关系、暂时搁置双方主权之争的前提下, 维持台湾现有的对外交往格局。具有讽刺意味的是, “外交休兵”的口号, 国民党内的一些人士早在1996年就已提出, 但却在历经李登辉末期“以战止战”和陈水扁任内“烽火外交”的冲撞碰壁后, 才以“活路外交”的形式, 正式登场。追根溯源, “活路外交”既是对李登辉主政期间“务实外交”的反思和修正, 也是对蒋经国晚年所实行的“弹性外交”的某种回归。

一、相关概念辨析

根据台湾学者萧全政的研究, “弹性外交”是蒋经国晚年提出的口号, 指的是国民党威权政体在本土化和政治革新之初, 在一个中国原

则的指导下, 以台湾经贸实力为支撑, 通过对一些小国的经济援助, 换取其对台湾的“外交”承认。蒋经国推行“弹性外交”的同时, 对大陆维持“不妥协、不谈判、不接触”的“三不”政策, 并不与所有社会主义国家进行经贸往来, 在“汉贼不两立”的原则下, 断绝与任何承认中华人民共和国的国家的“外交”关系, 坚持以“中华民国”的名义, 参加国际组织的活动。^{[1]236-238} “弹性外交”和“实质外交”可以通用, 但与“务实外交”不同。不过美国学者科波(John Copper)却是在“务实外交”的意义上, 使用“弹性外交”这一概念, 将其与“实质外交”区分开来。他认为“弹性外交”是多方向(multidirectional)、全方位(omnidirectional)的外交途径, 允许台湾与共产主义国家或前共产主义国家进行经贸活动, 发展两岸关系, 其目的是适应后冷战时期的新国际秩序。^{[2]162-163} 以上两位学者的共同点是将“实质外交”和“务实外交”视为不同的“外交途径”。不同的是, 萧全政将“弹性外交”等同于“实质外交”, 科波则将“弹性外交”等同于“务实外交”, 故对“弹性外交”的定义有明显分歧。这种互相矛盾的说法, 恰恰反映了“弹性外交”是从“实质外交”过渡到“务实

收稿日期: 2009 - 01 - 12

作者简介: 林冈(1953 -), 男, 上海交通大学国际与公共事务学院教授、博导, 台湾研究中心执行主任。

外交”的中间状态。

务实外交的本意指的是基于现实可行性而非道德准则之上的外交。但李登辉在1989年提出的“务实外交”,则有其特定含义。1988年李登辉继任之初,宣称其对外政策将延续蒋经国的“弹性外交”路线。次年4月,李登辉在接受日本《读卖新闻》访问时表示,他的对外政策结合了大陆政策和参与国际组织政策,最好被称为“务实外交”,而非“弹性外交”。虽然李登辉在主政初期曾表示反对“两个中国”的想法,但他在权力斗争中先后击败以俞国华、李焕、郝柏村等人为代表的大陆籍国民党政要后,很快就将一个中国原则弱化为“一国两体”、“一国两府”、“以一个中国为指向的阶段性的两个中国”、“一个分裂的中国”、“中华民国在台湾”等模糊概念,其所倡导的“务实外交”也很快摆脱了以往“汉贼不两立”的思路,朝“两个中国”或“一中一台”的方向演变。^{[1]242-246}

国内学者陈启懋对“实质外交”和“务实外交”的差别做过很好的辨析。他认为,“实质外交”以一个中国原则为指标,而“务实外交”则以所谓的“阶段性的两个中国”为指标;“实质外交”反对“双重承认”,而“务实外交”则不排除“双重承认”;“实质外交”也不像“务实外交”那样,允许争取参加联合国或其它只能由主权国家参加的国际组织、进行台湾领导人非正式出访以及邀请与中华人民共和国建交国家的领导人或高级官员访问台湾等活动。^{[3]312-313}与务实外交”相关联的有“度假外交”、“过境外交”和“金援外交”等概念。“度假外交”指的是台湾领导人以私人身份,以度假为名前往台湾的非“邦交国”访问。“过境外交”则主要指台湾领导人以转机为由,过境美国,借机会见美国的政府官员和国会议员。“金援外交”(dollar diplomacy)是以第三世界的一些穷国或小国为对象,以金钱援助为手段,争取这些国家与台湾“建交”。因为金钱交易的色彩极为浓厚,称之为金援或金元,较之经援要传神得多。

“烽火外交”指涉民进党执政时期采取的“外交”路线,其特点是以民粹主义手段操控对外关系,以意识形态决定“外交”政策,将“外交”置于两岸关系的位阶之上,争取“断交国”

再次与台湾“建交”(例如瑙鲁和圣卢西亚),四处点火,以攻为守,企图使大陆疲于应付。在处理对美关系上,急功近利,明知不可为而为之。其结果不但没有拓展台湾的国际空间,反而被国际社会视为“麻烦制造者”。

二、“活路外交”的历史背景

从1970年台湾当局退出联合国前夕,到2008年岛内发生第二次政党轮替,依台湾对外交往的空间和政策变化情况,可以分为四个阶段。第一个阶段从1970年到1978年,属“两蒋”权力交接时期,台湾当局采取“汉贼不两立”的政策,其“邦交国”的数目一路下滑。第二个阶段从1978年到1988年,是蒋经国中、后期,台湾当局实行“弹性外交”或“实质外交”路线,其“邦交国”的数目有升有降,基本不变。第三个阶段从1988年初到2000年初,为李登辉时期,台湾当局奉行“务实外交”路线,其“邦交国”的数目虽然有所增加,但失去了沙特阿拉伯、南韩、南非等“外交”重镇。第四个阶段从2000年5月到2008年5月,属陈水扁执政时期,台北由“务实外交”走向“烽火外交”,其“邦交国”的数目再次一路下滑。

1. “两蒋”权力交接时期(1970~1978)

在这期间台湾在国际社会日益孤立,但坚持“汉贼不两立”的“外交”政策,同时强调“以经济代替政治”,发展或维持与它国的实质关系。1971年中华人民共和国政府取代“中华民国”政府进入联合国席位和1972年尼克松访华中美关系正常化后,与台湾当局“断交”的国家多达26个,日本抢先与中国建交。此后几年中,又有西班牙等22个国家与台“断交”。在这期间,与台湾新建立“外交”关系的只有汤加和南非。台湾的“邦交国”数目由1970年底的67个,一路下滑到1977年底的23个;同时,联合国的众多专门机构,包括农业发展机构、工业发展组织、教科文组织、世界卫生组织、国际海事组织、国际民用航空组织、万国邮政联盟、国际电信联盟、世界气象组织、国际劳工组织等,先后恢复中华人民共和国在这些组织的合法席位,顶替台湾的原有席位,台湾在联合国相关机构关税及贸易总协定的观察员席位也被取消。

2. 蒋经国中后期(1978~1988.1)

在这期间,蒋经国提出“弹性外交”,以拓展台湾的国际空间。从 1977 年底到 1987 年底,有 8 个位于太平洋和拉丁美洲的小国家先后与台湾“建交”,但同时也有 8 个更重要的国家与台湾先后“断交”,台湾的“邦交国”由 1977 年底的 23 个,一度上升为 1984 年底的 26 个,再降为 1987 年底的 23 个,总的数目维持不变。其中格林纳达是 1981 年才与台湾“建交”,1985 年就“断交”的不稳定的小国。除去上述这些与台湾“建交”的新生独立国家,与台湾有较长期(1978 年前跟台湾有“邦交”关系者)“外交”关系的国家只有 16 个。

在国际组织中,台湾的地位进一步下降。1980 年 4 月和 5 月,国际货币基金组织和世界银行分别恢复了中华人民共和国在这两个机构的合法席位。1984 年中华人民共和国加入国际刑警组织。1986 年中华人民共和国加入亚洲开发银行(亚银),台湾的会员名称改为“中国台北”(Taipei, China)。对此,台北当局采取“不参加、不退出、不接受改名”的“三不”政策,以缺席的方式表示抗议。所谓“弹性”表现在“不退出”这一做法,而不是像以往那样一走了之,但总体思路仍含有“汉贼不两立”的遗风(legacy)。严重的国际孤立使台湾当局“外交”政策以至施政能力,受到社会的怀疑和批评。^{[4]167-168}

3. 李登辉时期(1988~2000)

李登辉上任后很快就修正了蒋经国的“弹性外交”路线,代之以“务实外交”。台湾的“邦交国”数目由 1987 年底的 23 个上升到 1999 年底的 29 个。与台湾新“建交”的国家 7 个,与台湾“复交”的国家 5 个,与台湾“断交”的国家 5 个,与台湾“建交”后又“断交”的国家有巴哈马(1989 年“建交”,1997 年“断交”)和几内亚比绍(1990 年“建交”,1998 年“断交”);与台湾“复交”后又“断交”的国家是莱索托(1990 年“复交”,1998 年“断交”)和中非(1991 年“复交”,1998 年“断交”);最复杂的是利比里亚,在 12 年内经历了与台湾“复交”、“断交”、“再复交”的过程(1989 年“复交”,1993 年“断交”,1998 年再“复交”)。在 1999 年与台湾“建交”的 29 个国家中,只有马拉维等 14 个国家是在 1978 年以前就跟台湾有“邦

交”关系的,其中还包括利比里亚、塞内加尔、冈比亚、尼加拉瓜等四个多变的国家。

在国际场合台湾当局采取“贼立汉也立,你来我也来,你来我不走,你走我不走”的政策。^{[5]5}其具体做法有二。一是不惜变通名义重返国际组织。1988 年 4 月,台湾当局结束两年来因不满亚银更改台湾会员名称而采取的缺席抗议行为,接受“中国台北”的名义,派“中央银行”总裁张继正到马尼拉参加年会。次年 5 月台湾当局又派遣“财政部长”郭婉容领队到北京参加亚银年会,超越了蒋经国所设立的“三不”政策和“弹性外交”的底线。1990 年 1 月,台湾当局决定以“台、澎、金、马”关税区的名义,申请加入关税及贸易总协定,即后来的世界贸易组织。二是通过“度假外交”、“金援外交”,与一些国家发展非官方关系,进而寻求国际社会的交叉承认。1989 年 3 月,李登辉出访新加坡,被称为“来自台湾的总统”。1994 年 2 月和 1995 年 4 月,李登辉又先后出访菲律宾、印度尼西亚、泰国、阿拉伯联合酋长国和约旦等国,从事“度假外交”。1995 年李登辉访美,则是台湾当局“务实外交”的集大成者。其后果是两岸在国际场合竞争的激烈程度远远超过了蒋经国时期。

4. 陈水扁时期(2000~2008)

陈水扁的“外交”目标是使台湾成为一个“正常的国家”。根据陈水扁时期首任“外交部长”田弘茂的说法,台湾“外交”的首要目标是维护“国家安全”,为此必须维系台海权力平衡,提升台美、台日关系;发展地区安全对话,参加具有“一轨”(track one)性质的东盟区域论坛(ASEAN Regional Forum)和“二轨”(track two)性质的亚太安全合作理事会(CSCAP)活动;改善两岸关系。第二个“外交”目标是巩固和支持民主发展,为此必须与世界上的民主国家持续合作,在政府和非政府层次参与全球民主运动,奉行“非政府组织外交新战略”(a new strategy of NGO diplomacy),协助台湾民间社会与全球公民社会(global civil society)合作。第三个“外交”目标是反制(counteract)中华人民共和国政府对“中华民国主权地位”的否定。其中第一个目标中有关提升台美关系的规划,在陈水扁的第一任期得到一定程度的实

现。在2000年5月到2003年2月间任台湾“国家安全会议”咨询委员的林佳龙的重要工作就是强化美日台三边对话。^{[6][170]}在这期间美台军事交流明显增加,台湾“国防部长”汤耀明和“第一夫人”吴淑珍在2002年先后访问美国,陈水扁还在2001年和2003年两次大张旗鼓地过境美国,受到空前“礼遇”。布什甚至在公开场合发表谈话时出现“台湾共和国”的“口误”。^{[7][15]}2003年11月初陈水扁过境纽约时对媒体发表评论,更是美台“断交”以来的首创。^[8]第二个目标乃是对陈水扁第一次“就职演说”中有关“积极参与各种非政府的国际组织”、“将中华民国重新纳入国际人权体系”说法的阐述,具体表现为在台“外交部”主导下成立台湾民主基金会,筹设民主太平洋联盟。2005年布什访问日本时,有意对台湾的民主化予以高度评价,甚至要求中国大陆以台湾的政治自由化为榜样,使台湾当局颇为自得。第三个目标则与陈水扁第一次“就职演说”中有关“台湾站起来”和第二次“就职演说”中有关“台湾不但要站起来,还要勇敢地走出去”的说法相吻合,也透露出民进党当局由“务实外交”走向“烽火外交”的思路。特别值得注意的是,陈水扁当局将两岸关系列为“外交”的首要目标内容,反映了其视两岸为“国与国”关系的基本心态,所谓改善两岸关系云云,只能是口惠而实不至。事实上,陈水扁在2002年公开提出“一边一国”论后,不但关闭了两岸关系的“机会之窗”,而且执意推动“公投绑大选”,造成两岸关系和美台

关系的紧张;在其第二任期内,继续鼓吹“制宪”、“正名”,冻结“国统纲领”和“国统会”,强行推动“入联公投”,导致两岸关系的高危期和中美联手共管台海危机的局面的出现,并没有实现其政策目标。

陈水扁主政时期台湾“外交”预算大量增加,其国际空间却越来越窄。据统计,1993年“外交”预算只占岛内生产总值(GDP)的1.11%,2008年增为1.82%,但台湾的“邦交国”数目却由1999年底的29个,一路下滑到2008年初的23个。^[9]在这期间与台湾新建立“外交”关系的是新独立的国家基里巴斯(2003),与台湾“断交”的国家则有马其顿(2001)、利比里亚(2003)、多米尼克(2004)、塞内加尔(2005)、格林纳达(2005)、乍得(2006)、哥斯达黎加(2007)和马拉维(2008)等8个。其中,利比里亚是第三次与台“断交”,塞内加尔、格林纳达、乍得是第二次与台“断交”。此外,台湾在2003年与瑙鲁“断交”后,又于2005年与其恢复“外交”关系,并于2007年与圣卢西亚“复交”。在这23个“邦交国”中与台湾有长期“邦交”关系的国家只有12个,其中还包括利比里亚等4个多变国家(详见表1)。李登辉时期台湾的“邦交国”单从数量上看,还有所增加,到了陈水扁时期,则是明显下降,而且从未出现台湾在一年内与两个以上的国家“建交”或“复交”的情况,其“烽火外交”确已到了山穷水尽的地步。

表1 2000~2008年台湾的“邦交国”数目(除了2008年外,均以当年年底的数目为准)

国别(人口)	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年
亚太	5	5	4	5	5	6	6	6	6
图瓦卢(11,000)	V	V	V	V	V	V	V	V	V
瑙鲁(13,770)	V	V	X	X	X	V	V	V	V
所罗门(500,000)	V	V	V	V	V	V	V	V	V
马绍尔群岛(58,000)	V	V	V	V	V	V	V	V	V
帕劳(20,000)	V	V	V	V	V	V	V	V	V
基里巴斯(94,000)				V	V	V	V	V	V
非洲	8	8	8	7	7	6	5	5	4
马拉维(12,000,000)	V	V	V	V	V	V	V	V	X
利比里亚(3,489,072)	V	V	V	X	X	X	X	X	X
斯威士兰(1,018,449)	V	V	V	V	V	V	V	V	V

国别(人口)	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年
塞内加尔(10,850,000)	V	V	V	V	V	X	X	X	X
冈比亚(8,170,000)	V	V	V	V	V	V	V	V	V
布基纳法索(13,200,000)	V	V	V	V	V	V	V	V	V
圣多美-普林西比(170,372)	V	V	V	V	V	V	V	V	V
乍得(9,450,000)	V	V	V	V	V	V	X	X	X
拉美	14	14	14	14	13	12	12	12	12
危地马拉(11,200,000)	V	V	V	V	V	V	V	V	V
萨尔瓦多(5,780,000)	V	V	V	V	V	V	V	V	V
洪都拉斯(7,530,000)	V	V	V	V	V	V	V	V	V
尼加拉瓜(5,200,000)	V	V	V	V	V	V	V	V	V
哥斯达黎加(4,270,000)	V	V	V	V	V	V	V	X	X
巴拿马(3,300,000)	V	V	V	V	V	V	V	V	V
海地(8,304,000)	V	V	V	V	V	V	V	V	V
多米尼加(8,950,034)	V	V	V	V	V	V	V	V	V
多米尼克(77,000)	V	V	V	V	X	X	X	X	X
圣基茨和尼维斯联邦(44,100)	V	V	V	V	V	V	V	V	V
圣卢西亚(165,000)	X	X	X	X	X	X	X	V	V
圣文森特-格林纳丁斯(112,000)	V	V	V	V	V	V	V	V	V
格林纳达(101,607)	V	V	V	V	V	X	X	X	X
伯利兹(221,000)	V	V	V	V	V	V	V	V	V
巴拉圭(5,880,000)	V	V	V	V	V	V	V	V	V
欧洲	2	1	1	1	1	1	1	1	1
教廷(1,380)	V	V	V	V	V	V	V	V	V
马其顿(2,022,547)	V	X	X	X	X	X	X	X	X
总数(122,203,331)	29	28	27	27	26	25	24	24	23

三、“活路外交”的意涵及特点

马英九所提出的“活路外交”可以视为对“烽火外交”的拨乱反正。“活路外交”的提出,既是力图避免在国际社会上与中国大陆斗个你死我活,破坏目前两岸之间的良好氛围,为进一步推动两岸关系发展扫清外围障碍,也是要靠“外交休兵”,争取中国大陆在两岸事务上释放更多的善意,提供更多的惠台措施,帮助马政权渡过目前的经济困境,为日后重演经济辉煌奇迹夯实基础。^[10]这一新的“外交”思维,反映了岛内对两岸“外交休兵”、共谋经济发展的需求。正如岛内一些媒体所观察的,“外交”休兵以巩固现有“邦交国”为优先,并着眼扩大和无“邦交国”实质合作,并以务实和弹性的方式,参与国际组织和国际会议,而不是一味以金援“外交”,争取新的“邦交国”,其目

的是避免两岸冲撞和消耗资源。^[9]

“外交休兵”之说始于1996年。李登辉在当选为台湾地区最高领导人后,一方面表示将“优先处理结束两岸敌对状态”,另一方面又宣称将继续推动“务实外交”,以“拥有必要的生存与发展空间”。1996年12月国民党一度考虑透过“国家发展会议”,提出突破两岸僵局的建设性建议,即两岸签订五十年“互不侵犯”协定,台湾承认在五十年内绝不碰触“独立”问题,甚至愿意消极维持“邦交国”数目不增加,其条件是中国大陆放弃武力和打压其“国际”空间。时任民进党主席许信良和新党认为台湾不应该花费大量纳税人的钱,去“养”二三十个小“邦交国”,也不应该在“加入联合国”问题上太多的血本,而应该将主要精力放在加入经济性的国际组织上。但民进党主流派却坚持以台湾名义,拓展“外交”空间,加入国际组织。在这股力量的牵制下,“外交

休兵”终未能成为台湾当局政策。1997年台湾在国际上争夺“外交空间”的活动不但没有缓解,反而愈演愈烈。李登辉在1997年9月出席巴拿马运河会议期间,强调台湾在“邦交国”有限的情况下,没本钱跟大陆谈判,“行政院副院长”章孝严也宣称,台北推动“务实外交”的目的在于“以战止战”。在这前后,李登辉分别抛出“戒急用忍”和“两国论”,破坏两岸关系。民进党执政后,对大陆采取敌视政策,“外交”领域不但谈不上“休兵”,反而烽火连连,台湾在国际上也陷于日益孤立的地位。

有鉴于此,马英九将“活路外交”的具体目标设定为“巩固邦交,拓展友谊,参与国际,捍卫尊严”,重点措施包括理性订定援外目标、策略和方式,使“外交”预算的执行更有效率,进一步提高“中华民国”的国际形象,在扩大国际组织的参与方面,着重推动“参与联合国”的专门机构,以保障人民的利益福祉为目标。“活路外交”的思路是以柔性的低姿态,谋求台湾的国际生存空间,具有以下三个特点。

1. 非传统性思维。“活路外交”的指导原则是“尊严、自主、务实、灵活”,关注的重点是非传统安全议题,特别是国际和区域经济体系的参与问题。正如马英九在“就职演说”所指出的,“我们要让台湾成为国际社会受人敬重的成员。我们将以‘尊严、自主、务实、灵活’作为处理对外关系与争取国际空间的指导原则。‘中华民国’将善尽她国际公民的责任,在维护自由经济秩序、禁止核子扩散、防止全球暖化、遏阻恐怖活动,以及加强人道援助等全球议题上,承担我们应负的责任。我们要积极参与亚太区域合作,进一步加强与主要贸易伙伴的经贸关系,全面融入东亚经济整合,并对东亚的和平与繁荣作出积极贡献。”^[11]在“就职演说”中,马英九还呼吁两岸在国际社会“和解休兵”,在国际组织及活动中相互协助、彼此尊重,进一步透露出其“活路外交”的重点不是“邦交国”数目的增加,而是积极参与国际社会的活动。马英九“国安团队”的一位重要成员早在选前即表示,台湾所追求的是以弹性的名称参与国际组织,而不是“邦交国”绝对数字的增加。这跟李登辉和陈水扁以增加台湾“邦交

国”为主要传统的思维是不一样的。

2. 妥协性。马英九的“活路外交”思路是以两岸关系改善为前提的,含有两岸关系的位阶高于台湾对外关系的意涵,可以上溯前台湾“外交部长”钱复有关“大陆政策是外交政策的上位政策”的说法。与陈水扁以“台独”为目标、推动“烽火外交”不同的是,马英九主张在“宪法一中”和“九二共识”的基础上,维持“不统、不独、不武”的台海现状,以两岸经贸往来与文化交流全面正常化为起点,以双方“和解休兵”为第二阶段目标,而将两岸问题的最终解决留待未来。与李登辉在“国统纲领”的旗帜下推行“务实外交”不同的是,马英九未将统一视为两岸关系的远程目标,但也没有明显推行“阶段性的两个中国”政策。如果说,李登辉所追求的是“先独再统”,陈水扁所追求的是“先独再说”的话,马英九的政策思路似乎可以简化为“先和再说”。从这一思路出发,马英九在通篇“就职演说”中,没有使用本土化、共同体、认同、台湾文化、福尔摩沙等对大陆具有刺激性的字眼,少用国家这一字眼(只两次提到民主国家),多用成员(国际社会)、乐土、美丽家园等中性字眼,同时使用中国大陆这一隐含两岸同属一中意义的字眼,而不像陈水扁那样,故意将中国和台湾相提并论。至于马英九所提到的台湾精神,指的是善良、正直、勤奋、诚信、包容、进取这些传统的核心价值,实际上跟中华民族的精神并没有明显区别。而马英九有关“两岸人民同属中华民族”,“两岸问题最终解决的关键不在主权争议,而在生活方式与核心价值”,以及“由衷盼望中国大陆能继续走向自由、民主与均富的大道,为两岸关系的长远和平发展,创造双赢的历史条件”的说法,实际上是将统一这一未来选项隐含在他的大陆政策之中。马英九早年曾担任“陆委会副主委”,在其“国安团队”中,秘书长苏起曾任“陆委会”主任委员,副秘书长何思因长于政治经济分析(political economy),高长属于经济学者,对两岸经济关系深有造诣。咨询委员詹满容长于对国际组织,特别是国际经济性组织的研究;陈德昇长于对大陆问题,特别是两岸政经互动的研究。此外,不管是“陆委会”主任委

员赖幸媛,海基会董事长江丙坤,还是“大陆小组”召集人朱云鹏,都是财经或国际组织专家。这样一支专业队伍,与“活路外交”的思路颇为契合,有利于切实推行该项政策,通盘处理两岸关系和台湾对外交往问题。

3. 传承性。“活路外交”跟蒋经国的“弹性外交”和李登辉的“务实外交”有某种传承性,但比后者要弹性、务实些。蒋经国坚持以“中华民国”的名义,参加或重返国际组织,拒不接受改名的变通之举,但“活路外交”在参与国际组织的名称问题上,却更灵活。李登辉的“务实外交”的重点是以争取“双重代表”、“交叉承认”为突破口,挤入国际组织,增加“邦交国”,颇有“向不可能挑战”之姿态,难以得到世界上绝大多数国家和国际组织的认同。“活路外交”以两岸和解为前提,以台湾现有“邦交国”基本不动为底线,以参与国际组织,特别是经济性的国际组织的活动为主要诉求,并愿意接受诸如“中华台北”等弹性名称,有其务实的一面。马英九有意对“金援外交”与“务实外交”进行区隔,将“务实外交”诠释为争取与非“邦交国家”建立半官方双边关系,并明言今后还得继续实行以此为定位的“务实外交”路线,可以说是对李登辉的“务实外交”路线的选择性采纳,也是对蒋经国的“弹性外交”(就不追求“交叉承认”而言)的某种回归。事实上,马英九将“尊严、自主、务实、灵活”视为处理对外关系的最高原则,将务实和灵活相结合,就透露出其对“弹性外交”和“务实外交”的传承和演绎。

四、“活路外交”的可能出路

“活路外交”是否可行?两岸结束敌对状态的关键之一是如何妥善处理台湾的对外交往问题。在这一点上,双方的分歧经历台湾当局的多年试错、两次“汪辜会谈”的磨合和 1995 年以来四年一度的台海危机的冲击,积累了不少经验教训。李登辉主政时期,企图通过“外交”突破和两岸互相承认对方政权的合法性,谋求“独立”,无功而返。台湾“国安会”秘书长苏起在 1999 年初任“陆委会”主委时,曾有“台北对中国大陆政权的合法性既不承认也不否认”的说法,就是看到了蒋经国的“汉贼不两

立”的传统思维和李登辉追求两岸“互相承认”的目标,均是不现实的想法。而民进党在 2000 年执政后,试图通过法理上的自我定位和以攻为守的“烽火外交”,谋求“独立”,同样窒碍难行。既然这些不同途径(approach)的屡次尝试,均未能在宪法或国际法的意义上改变“两岸同属一中”的现实,那么回归体现求同存异精神的“九二共识”,也就成了台湾当局谋求两岸政治和解的唯一出发点。事实上,两岸经济交流逐年增加,共创双赢,早已非所谓“戒急用忍”(李登辉时期)和“积极管理”(陈水扁时期)等人为藩篱所能阻挡。两岸共同市场议题成为 2008 年台湾大选中的一个焦点,以及民进党对“一中”市场的无效炒作,反映了台湾的主流民意。随着两岸关系的发展,国民党的有识人士日益感受到“台湾的前途在大陆”、“以和为贵”的硬道理。正如何思因在 2006 年的一篇学术论文中所陈述的,台湾经济对大陆经济的依赖性,将迫使台湾当局在短期的经济安全和长期的富裕之间进行取舍,台湾当局应该对蓬勃发展的中国大陆经济持开放政策,对大陆市场的限制对台湾经济发展毫无益处,因为台湾不占领大陆市场,就会被他人所取代。^①陈德昇也认为,两岸应该以追寻共同利益为出发点,并对非政治类(如学术交流)、低政治类(如共同打击犯罪)与高政治类(如主权)之共同利益予以区分,由非政治类共同利益到低政治类共同利益再到高政治类共同利益渐次推进,最后促成两岸体制差距缩小,观念调和以及政经体制的整合。^②这些意见,显然符合马英九“先和再说”的思路,有利于两岸关系的发展。

中国大陆对台湾同外国发展民间性经济文化关系,以适当名义参加经济性国际组织,向来未持异议。中共十六大报告提出,在一个中国的前提下,“可以谈台湾地区在国际上与其身份相适应的经济文化社会活动空间问题”。在十七大报告正式提出构建两岸关系和平发展框架后,胡锦涛在 2008 年 3 月 4 日又表示可以在一个中国的原则下,协商解决台湾的对外交往问题。但这些呼吁,并未得到民进党当局的善意回应。与此相反,国民党在野八年期间,摆脱了李登辉的强势主导,得以冷静、务

实地重新考虑两岸关系与台湾的经济发展、安全保障和“国际空间”问题。承认“九二共识”,成为党内共识,使其后的国共交流平台的搭建,成为可能。根据2005年“胡-连”会的“五点愿景”,国共两党不但同意全面推动两岸经济交流,建立经济合作机制,而且同意在两岸恢复协商后,讨论台湾民众关心的参与国际活动的问题,并优先讨论台湾参与世卫组织活动问题。台湾政党再次轮替后,两会恢复正常协商,实现了“大三通”,台湾得以观察员身份参加2009年的世界卫生组织大会,上述愿景逐步成为现实。

“活路外交”是否可行的关键是马英九当局对其目标的具体设定,包括对参与国际组织的要求有无限度?其“邦交国”的数目有无硬性的最低指标?从目前的迹象看来,马英九当局在追求参与多边国际组织方面较以前务实一些,如以要求参加联合国附属机构或在联合国有声音为诉求,而不是明确要求成为联合国的会员国;要求参加世界卫生组织大会(WHA),而不是要求加入世界卫生组织(WHO)这一联合国的专门机构等;以及低姿态处理马英九过境美国等。但在这些要求得到满足后,马英九当局是否会提出更多的要求,例如要求加入以国家为成员的国际组织?一些美国学者曾建议中国大陆允许台湾加入不以国家为成员的国际组织,甚至还可通过其在国际间政府组织的影响力,修改会员标准规定,使台湾可以作为非政府成员加入。后者是否有现实的可操作性,还有待研究。但可以确定的是,台湾的现有“邦交国”数目很难固定不变。蒋经国实行“弹性外交”时期,台湾的“邦交国”数目基本不变,主要是得益于一些新独立的小国家。而李登辉执政初期,“邦交国”数目有所增加,除了这一因素外,跟20世纪90年代初国际大气候的特殊性和中美关系战略基础的重新定位的暂时性也有很大关系。从本文第二部分的分析可以看出,台湾“邦交国”数目不断减少,是一个长期的趋势(见图1)。随着中国大陆经济实力的增强和大国外交的拓展,台湾当局要维持现有的“邦交国”数目,将更为困难。台湾的对外交往问题,只能通过与大陆协商,寻求解决之道。

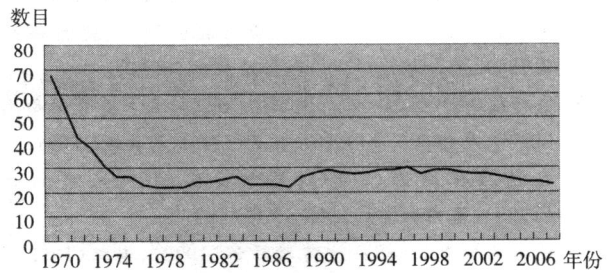


图1 台湾“邦交国”数目变化一览表(1970~2008)

五、结语

马英九的“活路外交”是有别于蒋经国的“弹性外交”、李登辉的“务实外交”和陈水扁的“烽火外交”的新概念。“活路外交”以两岸经济合作、政治和解、“外交休兵”为前提,以台湾现有“邦交国”基本不动为底线,以参与国际组织,特别是经济性的国际组织的活动为主要诉求,具有一定的可操作性。但台湾当局若要长期维持现有的“邦交国”不变,无限制地参与国际组织的活动,则是不切实际的想法。事实上,在经济全球化和区域化的时代,台湾现有“邦交国”对其生存的象征意义要远远大于实际意义。正如曾任美国国家安全会议亚太事务资深主任的格林(Michael Green)在一个非正式场合所表示的那样,两岸进入政治谈判后,台北可进一步考虑,维系二十几个“邦交国”,对台湾的生存和发展究竟有多大意义。^⑩当然,两岸在协商解决台湾的对外交往问题时,大陆方面也应该考虑到历史的延续性和台湾民众的心理承受能力,以变通的方式解决这一问题。但台湾当局对“活路外交”的限度,恐怕也要有一个清醒的认识。

包括日本、马尔代夫、伊朗、科威特、黎巴嫩、土耳其、塞拉利昂、喀麦隆、卢旺达、塞内加尔、多哥、马达加斯加、乍得、墨西哥、秘鲁、智利、厄瓜多尔、阿根廷、牙买加、奥地利、比利时、卢森堡、希腊、马耳他、澳大利亚和新西兰。

包括南韩、汤加、沙特阿拉伯、利比亚、南非、科特迪瓦(象牙海岸)、马拉维、莱索托、斯威士兰、巴拿马、海地、哥伦比亚、哥斯达黎加、危地马拉、萨尔瓦多、洪都拉斯、巴拉圭、乌拉圭、玻利维亚、尼加拉瓜、多米尼加、美国和教廷。

- 包括利比亚(1978)、美国(1979)、哥伦比亚(1980)、科特迪瓦(象牙海岸)(1983)、莱索托(1983)、玻利维亚(1985)、尼加拉瓜(1985)和格林纳达(1985)。
包括伯利兹(1989)、布基纳法索(1994)、圣多美普林西比(1997)、马绍尔群岛(1998)、帕劳(1999)、马其顿(1999)。
包括格林纳达(1989)、尼加拉瓜(1990)、冈比亚(1995)、塞内加尔(1996)、乍得(1997)。
包括乌拉圭(1988)、沙特阿拉伯(1990)、南韩(1992)、南非(1996)、圣卢西亚(1997)。
Hung-mao Tien. Taiwan's Foreign Policy in the New Age. Speech delivered at Harvard University. September 6, 2001.
笔者对陈忠信和李庆华的访谈记录(台北),1997-05-22。
《世界日报》,1997-09-12;1997-09-13。
作者访谈记录(台北),2008-03-11。
- ⑩ Szur-yin Ho. The Political Economy of Taiwan's Security. Paper delivered at an international conference on U. S.-China Relations and Northeast Asian Security, hosted by the National Committee of American Foreign Policy, New York, November 9-10, 2006.
- ⑪ 陈德昇. 建构主义与两岸政经互动:从追寻共同利益到建构共同价值(文稿)。
- ⑫ 作者会议记录(美国华盛顿),2005-10-23。
- 参考文献:**
- [1] 萧全政. 政治民主化与台湾的对外政策[C]//陈文俊. 台湾的民主化. 高雄:台湾中山大学,1996. 233 - 248.
- [2] John F Copper. Taiwan: Nation-State or Province? [M]. Boulder, Colorado: Westview Press, 1999.
- [3] 陈启懋. 中国对外关系[M]. 台北:中华欧亚基金会,1999.
- [4] 田弘茂. 大转型[M]. 台北:时报文化出版企业有限公司,1989.
- [5] 李家泉. 李登辉主政台湾之后[M]. 北京:中共言实出版社,1997.
- [6] 林佳龙. 做对的事,把事做对[M]. 台北:圆神出版社,2005.
- [7] 魏辅. 美国政府对华政策之可能演变及政策因应分析[M]. 台北:前瞻政策研究中心,2002.
- [8] Susan Lawrence. United States-Taiwan: Diplomatic But Triumphant Progress[J]. Far Eastern Economic Review, 2003, 166(45): 32 - 34.
- [9] “外交”休兵,开创“活路外交”[EB/OL]. (2008-08-05) [2008-08-05]. <http://cn.chinareviewnews.com/doc/1007/1/1/8/100711859.html?coluid=46&kindid=0&docid=100711859&mdate=0805090642>. 中国评论新闻网, <http://www.chinareviewnews.com>.
- [10] 富权.“活路外交”特征是两岸关系高于对外关系[EB/OL]. (2008-08-05) [2008-08-05]. <http://cn.chinareviewnews.com/doc/1007/1/2/0/100712022.html?coluid=46&kindid=0&docid=100712022&mdate=0805123225>.
- [11] 马英九“总统”就职演说(要点)[EB/OL]. (2008-05-20) [2008-08-05]. http://cn.chinareviewnews.com/doc/1006/5/1/1/100651121_2.html?coluid=7&kindid=0&docid=100651121&mdate=0520154516.

On Taiwan Authorities' "Surviving Diplomacy"

LIN Gang, LIU Jing

(School of International and Public Affairs, Shanghai Jiaotong University, Shanghai 200030, China)

Abstract: This paper analyzes the “surviving diplomacy” proposed by the Taiwan authorities after the second power turnover on the island. It makes a distinction between this diplomacy and other related concepts, such as “elastic diplomacy” and “pragmatic diplomacy”, and explains its meaning and features. Through a historical comparison, the paper demonstrates that Taiwan authorities' “international space” will be further narrowed down due to mainland China's increasing economic power and big-power diplomacy. The issue of Taiwan's international activities can only be resolved through cross-Taiwan Strait negotiations based on the “1992 Consensus.”

Key words: “surviving diplomacy”; “pragmatic diplomacy”; cross-Taiwan Strait relations; international organizations; foreign relations