

# 浅析台湾当局近期“攻势外交”的若干特点

李建涛 季亚军

**[内容提要]** 陈水扁上台以来,台湾“外交”呈现出新的活跃态势。台当局一改往日“柔性外交”的策略,转而推行更加积极主动的“攻势外交”,旨在努力走出其“外交困境”,掌握“外交”主动权,最终为台独奠定基础。本文着重介绍了近两年来,台湾“外交政策”调整变化的若干特点。

**[关键词]** 台湾当局 “攻势外交” 特点

自2000年陈水扁上台执政以来,台民进党当局继续延续李登辉的“务实外交”政策,近年来屡屡碰壁。为避免“外交”上的被动局面,台当局在对“外交形势”进行全面检讨后,提出“攻势外交”构想,着手调整“外交工作”重点,着力寻求“外交突破口”,企图打破台目前的“外交困境”。

## 一、继续加大“外交护盘”力度,进一步稳固与“邦交国”的关系

台“外交部”认为,台“务实外交”政策必须适应形势发展,以“民主、人权、经贸发展及和平安全”为“外交主轴”,“求新求变”,由“全力与中国大陆争夺外交空间”转变为“寻求真正的盟友”。

2002年来台当局派出多个代表团前往中美洲、非洲“友邦”访问,力图巩固原有“邦交”,并伺机扩大影响。2002年4、5月间,“外交部长”简又新在其上任后的首次出访中,就前往中美洲的尼加拉瓜、洪都拉斯、萨尔瓦多三国进行访问。同年6月,陈水扁及“外交部长”简又新、“经济部长”林义夫、“侨委会主委”张富美以及部分“立委”和企业界人士,前往塞内加尔、圣多美和普林西比、马拉维、斯威士兰等非洲四国活动,这是陈上任以来第二次到非洲国家活动。陈在访问期间,进行所谓“人道主义援助”,继续大搞“金钱外交”。马拉维等国持续干旱,面临严重饥荒,台当局选择在陈访问期间,向非洲地区部分“邦交国”提供大笔金钱和粮食援助,并安排部分台医护

人员赴当地工作,以此回报这些国家近年来对台湾争取加入WHO的“支持”,同时扩大在非洲地区的影响,谋求吸引其他非洲穷国与台“建交”。2002年8月,台“行政院长”游锡堃对美洲四个“邦交国”海地、巴拿马、哥斯达黎加和伯利兹进行正式访问。此次访问旨在防止瑙鲁与台湾断交后,出现骨牌效应。为此,台宣布将给予海地及巴拿马两国总计1亿美金的援助,用更多的金钱来巩固加勒比海和中南美洲“邦交国”与台湾维持现有的“邦交”关系。

2003年年初,台还拟推动陈水扁于5月底访问哥斯达黎加、伯利兹、海地及多米尼克等四个“邦交国”,并寻求过境美国纽约和阿拉斯加,只是由于台“非典”疫情,台当局悻悻然推后了陈的出访。此外,2003年2~6月,台海军“成功”、“西宁”号导弹护卫舰和“武夷”号综合补给舰组成的该年度“敦睦支队”实施远洋航海训练。先后访问了帕劳、萨尔瓦多、尼加拉瓜、格林纳达、圣文森特和格林纳丁斯、多米尼克、圣基茨和尼维斯、多米尼加共和国、海地、巴拿马、马绍尔群岛等11个国家,历时104天,是历年此类远航活动时间最长,访问国家最多的一次。访问期间,拜会了访问国的国家元首及军队要人,扩大台在“邦交”国的影响。

## 二、重点发展美、日、欧盟的实质关系,争取支持与认同

自民进党当局上台以来,台当局始终把发展台美、台日的实质性关系置于“务实外交”的重点。面对两岸力量对比逐渐有利于大陆的前景以及中美关系的逐步回升,台利用各种机会,从政治、军事、经

收稿日期:2003.10.20

作者简介:李建涛、季亚军,南京解放军国际关系学院训练部,210039。

济等领域与美日两国加强合作,换取安全保障。其主要做法是:

(一)加强互访,提升台与美方的接触层级。台当局通过各种公开、秘密途径加强与美日各主要政党、政治人物的接触,其层级之高,往来之频繁创近年之最。2002年,台“副总统”吕秀莲率“中美洲友邦特使团”,赴尼加拉瓜、巴拉圭、巴拿马等国活动,往返途中分别“过境”美国纽约和洛杉矶,与美国会议员米勒、前主管东亚事物的助理国务卿洛德、外交政策全国委员会主席福林等人会面。2003年伊始,台高雄市长谢长廷赴美德克萨斯州圣安东尼奥市访问;台“经济部长”林义夫赴美洛杉矶和旧金山出席台美商会年会。同年2月,台民进党秘书长张俊雄率团参加了在华盛顿举行的“全美祈祷早餐会”,就美台经贸等议题交换了意见。与此同时,美国会议员也纷纷组团赴台访问,并组成了“台湾连线”组织。2003年4月,美国联邦参议院多数党领袖费利斯特率领参议员访问团赴台活动,其规模、人员层级为多年来所罕见。同年6月,台“国防部”副部长林中斌、“立法院长”王金平、“外交部长”简又新、高雄市市长谢长廷等又分别赴美活动。

(二)将增进日台关系作为台“外交”重点。陈水扁上台后,极力拓展对日的“实质关系”,在“外交部”设立“对日工作小组”,“总统府”设立“台日关系会报”,统筹对日工作。台当局已先后邀请了70多名日本国会议员、7个主要政党的核心人物及多名学术界人士访台。陈水扁2002年9月接受日本《朝日新闻》专访时谈到:“30年来,日台之间虽然没有外交关系,但是经济、贸易的交流相当活跃,唯政治、军事、安全保障等方面还有可以合作的空间。日本和台湾的关系并不会因为日本和大陆有邦交关系而受影响。”台民进党也设立“台日友好协会”,力图通过党政力量,加强双方互动,将增进“双方关系”作为“外交”活动重点。台民进党还与日本的“日华议员恳谈会”成员在台北举行了“台日政党研讨会”,研讨亚太地区安全及“政党外交”。

台当局针对日本将2003年定为“日台文化交流元年”,指示驻日机构“亚东关系协会”要全力推动台日双方经济文化交流。

(三)强化对美、对日军事交流和安全对话,寻求建立军事“准同盟”。台近年来尤其注重加强与美、日的安全对话。如2002年,由台湾智库、日本冈崎

研究所、美国范德比尔特大学美日研究中心及美国公共政策企业研究所共同举办的“美日台战略对话机制”在台北召开首次会议。主要议题包括亚太地区安全合作及美、日、台安全合作模式,如何应对中国崛起的挑战等。该对话机制将在台北、东京和华盛顿轮流举办。台希望以此推动台与美、日间的军事交流与安全合作。2003年1月9日,在台“外交部”、“国防大学”、“国家安全会议”等部门策划下,台“国防政策与战略研究学会”广邀美国前政府高官、学者专家,在台北市召开了所谓“台湾国防安全与安全发展”学术研讨会。近一年来,台“国防部长”、“国防部副部长”、“国防部战略规划司司长”、“参谋总长”等军方高层纷纷赴美活动,企图通过频繁的高层互访,加强磋商,拉拢美日插手解决台湾问题。2002年3月,台“国防部长”汤曜明在美出席美台商业协会主办的“美台防卫高峰会”,并与美国国防部常务副部长沃尔福威茨会谈。美国部分媒体认为:汤是美台“断交”以来,首位获得美方签证赴美出席会议的台“国防部长”,汤与沃的会谈,是22年来美台最高级别的防务对话,汤此行是美台关系更加密切的明证。2003年3月,台又派遣“国防部”副部长陈肇敏赴美参加了第二届“美台国防工业会议”,与美就台湾未来防御需求及美台军事合作现状等交换了意见。同时,在台方的游说下,美日两国也多次派出军事代表团、“专家小组”就台军军力、两岸军力等进行评估,并就提升台军的防护能力提出了建议。

(四)加强对欧盟国家的工作。近年来,陈水扁当局强调对“欧陆国家的外交是重点中的重点”,指示台“外交部”提升“对欧工作位价”,推动与欧盟“全方位外交”。台当局通过“政党外交”、“议会外交”、“学术外交”、“民主、人权外交”及派出政策宣导团等方式争取欧盟主要国家允许台湾高层领导人“访问”或“过境”欧洲、支持台湾加入国际组织,并频繁邀请欧洲高层官员、议员访台,以建立定期对话与联系机制。在台大力游说下,欧盟在台设立了“欧盟经济贸易办事处”;吕秀莲在“出访”冈比亚途中得以首次“过境”巴黎、维也纳等欧洲城市;欧洲议会连续通过“支持台湾以观察员身份出席2002年5月的世界卫生大会”决议文及“欧盟对中国策略”决议文,首次提出“两岸问题的和平解决,必须尊重与顾及台湾2300万人民的意愿”。此外,台还以经济实惠为诱饵,吸引相对落后的东欧国家与台发展实质性关系,

双方已签订了多项经贸、文教、学术交流与合作协议。2003年4月,台湾“外交部”政务次长高英茂赴意大利、瑞士、瑞典、挪威及丹麦等国,为台加入WHO游说;6月,“经济部长”林义夫率团前往法国和荷兰招商;7月,陈水扁夫人吴淑珍赴欧洲展开所谓“文化之旅”。

### 三、由强调拓展“政府对政府”关系,调整为实质性地参与各种国际性组织

加入联合国等国际组织一直是台湾当局孜孜以求的目标。陈水扁在2002年访问非洲四国时,就四处宣称,台加入联合国虽然“道路漫长”,但“绝不是不可能的任务”。在2002年9月第57届联大上,台再次发动其“友邦”第十次谋求加入联合国,但大会总务委员会再次否决将台湾加入联合国的提案纳入议程。

台当局认为,今后台在继续推动加入联合国的同时,要将加入世界卫生组织和国际民航组织作为“外交工作”的重点之一,通过这些外围国际组织达到挤入联合国的目的。

2002年5月,在日内瓦召开的第55届世界卫生大会上,台企图以观察员身份参加大会进而争取加入WHO,但在我方有力遏制下,台有关图谋未能得逞。2003年世界卫生大会召开前,大陆和台湾都面临着严峻的“非典”疫情。台湾当局不将重点放在如何尽快控制疫情上,而是利用疫情为台加入WHO大做文章。陈水扁亲自指示由台“卫生署”、“外交部”、“陆委会”等相关部门以及民间团体、人士等组成专案小组来推动此项工作,并动员台湾医界联盟、医师公会等民间团体以“人道主义”名义在国际医界活动,并组成“世界卫生组织游说团”在世界卫生大会期间赴日内瓦进行活动,为台湾挤入WHO造势,寻求多渠道支持;针对岛内爆发非典型肺炎,台当局认为这为凸显其加入WHO的“正当性”提供了契机,为此竭力摆出“哀兵”姿态,争取国际舆论支持。

台当局加入WHO的图谋被挫败后,仍不死心,台“外交部”提出了台推动蚕食WHO案检讨报告,称2004年台“外交部”除继续争取扩大美、日、欧盟的支持外,还将努力改变各国“一中政策”的心态及诠释,并考虑以“国家身份”申请加入WHO。台当局还拟以新的方式——公民投票来研议加入WHO的可行性。台“行政院”将在2004年5月世界卫生大

会召开前推动此事。

### 四、适时进行“外交出击”,开展名目繁多的“多元化外交”

陈水扁上台后曾提出“柔性外交”,强调避免“以硬碰硬”,但在台“元首外交”、“过境外交”、“金钱外交”遭到大陆反对和国际社会的排挤,连连失去“邦交国”后,陈提出台“外交要有新思路”。为此,台当局在“外交出击”上挖空心思,进行了诸如“人道外交”、“反恐外交”、“民主外交”、“国会外交”及“私人外交”等名目繁多的“多元化外交”。台“国安会”秘书长邱义仁明确表示,台应放弃在“外交”上的“守势战略”,改采“攻击性外交”策略,强调要“四处点火,让大陆疲于应付,防不胜防”。

(一)宣扬台湾民主成就,推行“民主外交”。在对欧美国家的“外交”中,台当局着力强调民主、自由、人权等普世价值并从中尝到了甜头。陈水扁把“台湾已成为民主国家”,作为其推行“务实外交”的重要手段,甚至把他上台后首次对中南美洲的出访称之为“民主之旅”;其夫人吴淑珍也于2002年9月赴美进行所谓的“珍爱民主、亲善之旅”,企图以“台湾民主斗士”的形象,在美宣扬台湾民主经验,争取美民间机构团体及侨界对台湾的“外交”支持。台当局利用美国朝野对所谓“民主”、“人权”等“价值观念”的重视,争取美台在价值观念上的认同,以在深层次上推进美台关系并挑拨美中关系;通过宣扬“民主改革成功经验”,加强与欧洲和亚太国家一些所谓的“民主”、“革新”政党和政界人士的关系,扩大台湾的影响,争取对这些“无邦交国”的关系有所突破;通过宣扬台湾对“民主”、“人权”等的“认同”,争取加入更多相关国际组织,并为争取参与联合国制造舆论。

2002年8月,陈水扁、吕秀莲、简又新等台官方高层参加了由“世界自由民主联盟”与“亚洲自由民主联盟”举办的“亚太民主合作论坛”。陈水扁称,台湾作为全球第三波民主化的典范,愿意与亚太民主国家共同塑造“亚洲地区民主同盟”,以消除包括中国大陆在内的非“民主”国家对亚太安全的威胁。此外,台当局还企图通过台“立委”、岛内非政府间国际组织及学者专家举办或参与各项国际民主会议来间接扩大台在“民主、人权”领域的影响。2003年8月,台湾“总统”陈水扁、前“总统”李登辉及多位香港

民主派议员(与会的多半是强烈支持台湾本土化的知名人士),参加了在台北举行的“‘一国两制’下的香港’研讨会。主张台湾独立的现任和前任“总统”同台出席这项会议,不免引起了人们的联想。就台湾方面而言,台独团体“群策会”召开的这次“‘一国两制’下的香港国际研讨会”,核心主题就是“台独”。

(二)积极开展“反恐外交”。鉴于反恐斗争已成为国际热点,围绕反恐问题的国际合作及国际会议日趋频繁,台湾当局又积极推行“反恐外交”,摆出各种“积极”姿态支持反恐斗争,企图以此提升台湾的国际影响力。2002年9月,陈水扁主持召开“大溪会议”和“三芝会议”,极力迎合美国的“反恐”论调,借以争取美国的肯定和支持。台当局在“9·11”事件周年之际,除重申支持美国反恐行动的立场外,还由吕秀莲及“监察院长”钱复分别代表台当局捐助纽约“双塔基金”,以拉近同美方的“实质关系”。台立法委员2003年年初还邀请来自美、日、欧等国的共60多名国会议员来台出席“国际国会议员亚太地区安全会议”,探讨国际反恐等议题,会议发表的《国际国会议员亚太地区安全会议共同声明》称,台湾的未来必须通过台湾民众能接受的和平方式解决。此外,台“立法院对外关系委员会主席”张旭成及“总统府副秘书长”吴钊燮还向菲律宾媒体表示,台菲应在加强地区反恐的前提下加强在联合军事训练、军官交流、情报交换以及打击非法捕鱼等方面的合作。

(三)大力拓展“人道外交”。2002年陈水扁的非洲四国之行为非洲地区部分“邦交国”提供了大笔金钱和粮食援助。台湾除向塞内加尔提供400万美金的贷款,并协助其建设工业园区外,还承诺援助马拉维在医疗、公路及农业生产等方面的基础建设。台“行政院长”游锡堃在赴中美洲访问期间,向到访国提供1.8亿美元的资金援助。此外,为提升台湾国际形象,并有效解决岛内库存余粮以稳定台岛稻米供需,台当局近计划以“人道救援”为幌子推动“粮食援外”,每年拿出最多10万吨稻米援助缺粮国家。“粮食援外”的首批国家可能是饥荒最严重的斯威士兰、赞比亚等六个非洲国家。台“农委会”还宣称,为彰显“人道”内涵,对援助国将不预设立场,“无邦交国也可获援助”。此外,台湾妄图通过参与伊拉克战后重建和人道主义救援,与伊新政府建立“特殊关系”,在伊打开“外交突破口”,在中东开辟新的外交

空间。

(四)费尽心思开展“政党外交”和“国会外交”。2002年8月,台民进党秘书长张俊雄借“政党外交”,赴日本进行了为期六天的活动,期间先拜会了日朝野各政党领袖,包括自民党干事长山崎拓、政调会长麻生太郎、自由党党首小泽一郎,以及民主党代表鸠山由纪夫等。张俊雄以民进党秘书长的身份赴日活动,意在配合陈水扁抛出的“推动政党外交以弥补正式外交不足”的论调,希望推动“政党外交”,提升与日的实质关系。张俊雄在日期间呼吁台日进行全方位合作,推动建立美日台东亚安全机制;民进党与日政党举办政策研讨会,争取日支持台加入WHO等国际组织;台日签订自由贸易协议,深化经济关系等。民进党还加强了“国会外交”。2002年,台“立法院长”王金平赴欧洲访问,不仅拜会了欧洲议会议长,同时还到比利时、丹麦等国访问。“立法院”副院长江炳坤则出访日本,拜会了多位日本国会议员,极力争取日本国会支持台湾加入WHO。此外,民进党“立委”也频频出访,民进党“立委”张旭成2002年率“台欧国会议员交流协会欧洲参访团”访问欧洲。民进党“立委”还组团赴波兰、德国访问。

总之,台当局采用这些新的“外交方式”,较之以前的“元首外交”、“过境外交”、“金元外交”更具冒险性,对两岸关系造成了严重的伤害。为了实现“台独”分裂目标,除将继续以金钱直接收买一些国家的政要人士、政党和重要团体外,还将竭力推动陈水扁以民进党主席身份出访;并继续强化“经贸外交”,实现“以经促政”,在WTO架构下,以制度化、公开化的方式加强与“非邦交国”的官方交往,努力实现“以外交推广经贸、以经贸促进外交”的目标,这是我们应当密切关注,妥加应对的。

#### 参考文献:

1. 台湾研究. 中国社会科学院研究所全国台湾研究会, 2003(2~3)
2. 台湾周刊. 中国社会科学院台湾研究所, 2003(10~24)
3. 台港澳情况. 新华通讯社, 2002.04~2003.06
4. <http://www.takungpao.com>
5. <http://www.zaobao.com>
6. <http://www.xinhuanet.com>

(责任编辑:张远鹏)