

民进党 研究丛书

民进党 对外关系研究

MINJINDANG DUIWAIGUANXI YANJIU 严安林 黄中平 著



九州出版社

• 民进党研究丛书

民进党对外关系研究

严安林 黄雨平 著

九州出版社

·北京·

图书在版编目(CIP)数据

民进党对外关系研究/严安林,黄中平著. —北京:九州出版社,2004.1
(民进党研究丛书)

ISBN 7-80195-018-6

I.民... II.①严...②黄... III.民进党-对外关系-研究-台湾省 IV.D675.874

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 119006 号

民进党对外关系研究

作 者/严安林 黄中平 著

出 版/九州出版社

出 版 人/徐尚定

地 址/北京海淀万寿寺甲 4 号 电 话/68706018

邮政编码/100081

电子信箱/jiuzhoupress@vip.sina.com

总 经 销/九州出版社发行部

经 销/各地书店

法律顾问/北京法大律师事务所

印 刷/北京毕诚彩印厂

开 本/880×1230 毫米 1/32 开

印 张/7.25

字 数/167 千字

版 次/2004 年 1 月第 1 版

印 次/2004 年 1 月第 1 次印刷

书 号/ISBN 7-80195-018-6/D·104

定 价/25.00 元

★ 版权所有 翻印必究 ★

民进党研究丛书出版说明

2000年3月，台湾地区领导人换届选举，民进党候选人陈水扁以微弱优势当选，并于5月20日上台执政。在党纲中明确主张“台独”的民进党上台与在台湾统治50余年的国民党下台，标志着台湾政治生态发生了历史性的深刻变化。毫无疑问，这一变化也为两岸关系发展和中国和平统一投下重大变数。

近4年来，民进党当局的政策走向、执政状况如何？两岸关系深陷僵局、持续紧张的症结在哪里？有利于两岸同胞切身利益、有利于两岸经济发展的“三通”为何一波三折、阻碍重重？陈水扁及民进党当局究竟应何去何从？这些现象和问题，理所当然地引起海内外众多关心台湾问题的人士与学者的观察、思考和研究。

这套丛书共8册，多方位、多角度地透视了民进党的历史发展、组织派系、社会基础、意识形态、选举策略等，尤其是近4年来，其大陆政策对两岸关系的影响、执政状况对台湾社会的影响等，集中展示了大陆学者的研究成果。当然，由于占有资料、观察视角、研究方法等方面各有不同，因而每位学者的看法与结论均为一家之言。出版这套丛书的初衷在于为关心台湾问题的读者、学者提供学术参考。

九州出版社

2003年12月

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 国际新格局对民进党当局对外交往的影响	(1)
第二节 民进党当局对外交往政策	(13)
第二章 民进党当局的对美“外交”	(19)
第一节 民进党当局对美工作的政策主张	(19)
第二节 民进党当局修补与加强对美关系	(24)
第三节 民进党当局对美工作形形色色	(33)
第四节 反恐形势下的民进党当局对美工作	(46)
第五节 民进党当局与美国的军事关系	(71)
第三章 民进党当局与日本的关系	(90)
第一节 民进党当局对日交往政策思维	(90)
第二节 民进党当局的对日交往活动	(93)
第三节 “台日美安保”活动	(99)
第四节 民进党当局对日“外交”的特点	(103)
第四章 民进党当局对亚欧等 主要国家的“务实外交”活动	(108)
第一节 民进党当局对东南亚的交往活动	(108)

第二节	民进党当局对欧洲的交往活动	(125)
第五章	民进党当局的“邦交”活动	(140)
第一节	民进党当局对非洲“邦交国”的活动	(140)
第二节	民进党当局对中南美洲的“邦交”活动	(148)
第三节	马其顿与民进党当局“断交记”	(161)
第四节	民进党当局对太平洋岛国的“邦交”活动	(166)
第六章	民进党当局“参与”国际组织的活动	(171)
第一节	民进党当局“参与联合国”的活动	(171)
第二节	民进党当局在 APEC 的表演	(182)
第三节	民进党当局“叩关”WHO	(194)
第四节	台湾加入世界贸易组织	(203)
第七章	民进党当局的“外交”困境与出路	(208)
第一节	民进党当局“外交”特点	(208)
第二节	民进党当局的“外交”困境	(215)
第三节	“两岸坐下来谈”——台湾“国际空间”的唯一出路	(222)
后 记		(226)

第一章 绪 论

第一节 国际新格局对民进党 当局对外交往的影响

冷战结束以来,国际形势发生了深刻复杂的变化,各种力量重新分化组合,世界进入了从两极格局向多极格局发展的新时期,出现了一系列新特征:各大国之间的力量对比和彼此关系发生了变化,既合作又竞争,既借重又制约;经济因素在国际关系中愈来愈占有重要位置,经济关系成为双边或多边国际关系的主体,世界经济在迅速走向区域化、全球化的同时竞争日益激烈。各国都致力于增强自己的综合国力,以便在国际事务中拥有更多的发言权;包括联合国、世界贸易组织在内的各种全球性、区域性组织在国际政治、经济、安全领域中的作用迅速上升,使愈来愈多的本来是一个主权国家的内部事务受到国际力量的干预;在多极国际格局尚未真正形成的国际社会,居主导地位的是西方世界,特别是唯一的超级大国——美国,这种状况还将在相当长时期内存在。

趋向多极的国际新格局,对于掌握了台湾政权后急于拓展国际空间、向“台独”目标迈进的民进党当局来说,具有双重影响,既有其主观努力的可能与空间,也有客观存在的制约与束缚。

一、国际新格局对民进党当局 推动“务实外交”的影响

（一）民族分离思潮泛起，使台湾内外分裂势力幻想增加

随着冷战的结束，为两极格局所抑制的种族矛盾与宗教纠纷凸显，分裂主义与民族分离思潮泛起，使全球的政治版图发生了巨大的变化：前苏联四分五裂，南斯拉夫一分为五，捷克斯洛伐克变成两国。此后波黑战火持续多年，和平之路充满荆棘；南联盟科索沃阿族为独立而与塞族冲突不断，导致北约空袭入侵；俄罗斯的车臣要求独立危机尚未完全解除。还有意大利“北方联盟”宣布独立建国、加拿大的魁北克省和法国的科西嘉岛要求独立自治等等。

这种分裂主义和民族分离思潮的泛起，使得民进党当局为代表的“台独”分裂势力错误地认为搞分裂、闹独立是世界潮流而受到鼓舞，加紧“务实外交”、在国际社会进行分裂中国的活动；也使西方反华势力增加了分化中国的幻想，或明或暗地支持台湾拓展国际空间，成为“独立国际法人”。

（二）传统国际法理论受到挑战，民进党当局寻求搞分裂的理论依据

作为西方干涉别国内政的借口，国际学术界、舆论界泛起“新主权观”、“主权再解释”、“人权高于主权”的浊浪，鼓吹国际法中关于“国家主权”的范畴和内涵已经过时。

以民进党为首的“台独”势力乘机鼓噪：“当今国际政治与社会已逐渐超越传统主权观念束缚”、“两岸共享主权”等，由此要求国际社会承认“台湾是一独立主权国家，其主权领域仅及于

台澎金马与其附属岛屿……与中华人民共和国互不隶属”^①。民进党执政后更是将其“台独”分裂活动与“推动人权保障”挂钩，称“公投制宪”是为了“深化”台湾的人权，“落实‘国民主权’”。^②同时，民进党当局不断地向国际社会呼吁“台湾是主权独立的国家”，应允许台湾“参与联合国”，并将“人权外交”列入“外交政策重点”。

（三）国际关系重心向经济领域倾斜，有利民进党当局搞“经贸外交”

冷战后，由于国际形势趋向缓和，国际关系重心从政治、军事领域向经济领域倾斜，经济成为实现政治目的的重要手段，取得更多的经济利益成为各国发展对外关系的重要目标和实质内容。

台湾具有一定经济实力，而且是全球少数几个军售市场之一，对西方国家及部分发展中国家有一定的吸引力。几年来，民进党当局一方面用金钱维持所谓的“邦交国”；另一方面花巨资从美国购买大批先进武器，同时积极发展与美、日、俄、欧盟、东盟等国家、地区的经贸关系，增加它们在台的经济利益，企图以“经贸外交”提升双边政治关系。

（四）维持本国或本地区安全是多数国家利益所在，使民进党当局乘机利用多边安全合作搞分裂

西方国家尤其是美国认为，突发性地区危机是对自己安全构成重大威胁之一，为此美国必须保持重要的海域和海峡的畅通，台湾及台湾海峡的战略重要性凸显，建立亚太地区安全机制特别

^① 1999年5月9日民进党八届二次会议通过的《台湾前途决议文》。

^② 陈水扁出访“过境”纽约，当地时间10月31日在“国际人权联盟2003人权奖”颁奖晚宴上演讲，台湾“中央社”纽约，2003年11月1日电。

是在东亚建立以美国为主导的安全机制，成为美、日等国关注的重点。美国想方设法把台湾拉进多边地区安全合作体系。美日两国政府在共同推出的新防卫合作指针中，虽然对所谓“日本周边”地区的具体范围未明定，其后的官方解释是“周边事态不是地理概念，而是着眼于事态的性质”^①。但世人都很清楚，在故意含糊其辞的背后，美日把台湾纳入了“周边事态”范围。此外，美国还积极谋划将台湾纳入其与日本联合发展的“战区导弹防御系统”（TMD）。

美日安保体制扩大化使“台独”分裂势力产生新的幻想。民进党当局上台后热衷推动建立“台美战略对话机制”、“台美日战略对话机制”。如陈水扁公开说：“日本政府通过的‘周边事态法案’和‘战时体制有关法案’等，是有助于台湾和亚太的安全及世界的秩序”^②；陈一再强调台湾“可以也应该扮演稳定亚太地区的角色”，并多次公开提及透过反恐战争以及人道安全上的密切合作，“建立‘美日台三边民主国家’的伙伴关系”^③。显然，民进党当局企图把两岸关系纳入多边安全机制之中，通过所谓多边的地区安全合作来打造“国际安全保护伞”，为其搞“一中一台”或“两个中国”保驾护航。

（五）打“台湾牌”成为西方牵制中国的首要选择，增加了民进党当局推动“实质外交”的筹码

中国不仅没有步前苏联、东欧后尘换旗易制，反而经济繁荣、政治稳定，正在崛起为一个地区性的政治、经济大国，在国

① 本田优、有田哲文：“日本政府对‘周边事态’的解释为何一变再变”，日本《朝日新闻》，1998年6月14日。

② 陈水扁7月3日接受日本《每日新闻》专访，台湾《民众日报》，2003年7月5日。

③ 台湾《中国时报》，2002年8月22日。

际事务中扮演着越来越重要的角色。于是西方世界尤其是美国冒出了形形色色的“中国威胁论”，主张围堵、遏制中国。在人权、知识产权等“牌”的作用趋弱后，“台湾牌”的重要性凸显。

美国在坚持一个中国政策、不支持“台独”的同时，不时地在台湾问题上制造摩擦，牵制中国。政治上，美国支持台湾作为独立政治实体的存在，支持台湾参加某些政府间国际组织；军事上，美国继续向台湾提供各类先进军事装备和技术，支持台湾与大陆抗衡。其最终目的要以台湾问题困扰、牵制中国，防止中国成为一个全球性的政治、经济、军事大国，以维护美国在国际事务中的主导地位。而民进党当局在心甘情愿地充当美国遏制中国大陆的“棋子”的同时，也增加了推行“务实外交”的筹码。

二、国际新格局对民进党当局推动 “务实外交”的制约作用

（一）世界五大力量各自发挥作用，中国的实力与重要性日趋上升

与冷战时期两极格局相比，初步形成的全球五大力量——美国、欧盟、日本、俄罗斯、中国之间的总体实力差距趋向缩小，美国的“世界领袖”地位正在遭到不同程度的挑战。

已成为世界五大力量之一的中国在处理亚太地区热点、联合国维和、防止核扩散、反恐、反对走私及非法移民、禁毒、国际环保等众多问题上扮演着重要的角色，没有中国的参与、合作、支持，许多国际问题无法解决。中国分别与另外四大力量建立了多种内涵的合作关系，如中俄“平等信任、面向 21 世纪的战略协作伙伴关系”；中美先是“建设性战略伙伴关系”，后改为“建设性合作关系”；中日“致力于和平发展的友好伙伴关系”；中欧“全面战略伙伴关系”。中国在国际格局多极化进程中的作

用和地位日趋上升。

虽然，西方国家将台湾视作牵制中国的“牌”，但是基于战略及现实利益的考虑，西方国家为了处理面临的主要问题，都有借重中国的一面，都在调整对华政策，积极发展双边关系。各国的对台政策仍以一個中国为基点，这就使中国处于较主动的地位，增加了外交政策的灵活性和更多的回旋余地，已经并继续约束、抑制民进党当局在国际社会的分裂活动。

(二) 大国间既合作又竞争，美国无法要求盟国在台湾问题上与其同步

冷战结束以来，国家利益、经济利益正在日渐超越社会制度、意识形态乃至结盟关系，成为各国外交政策的首要考虑。因此，走向多极化的国际关系错综复杂，根据自身的利益，既有竞争、矛盾、冲突，也有合作、协调、妥协，在不同的时间和处理不同的问题上，对手与伙伴的角色可互相转换，合纵连横，以达成维护本国利益之目的。

作为唯一的超级大国，美国在国际社会搞强权政治愈来愈难以随心所欲，对盟国传统的支配能力亦在下降，法、德、加等盟国及其他与美保持友好关系的国家，为了维护自己的利益，在政治、经济领域公开对美说“不”已屡见不鲜。在对华问题上，美国也无法再拉出个联盟来“围堵”中国；而在台湾问题上，美国更加难以完全左右他国的言行。这有利于国际社会一个中国的框架不被突破，也使得民进党当局与西方发达国家提升双边政治关系的图谋无法得逞。

(三) 经济因素的作用彰显，中国的巨大市场使西方国家不肯轻易放弃一个中国政策

冷战后，世界各国普遍把经济发展置于国家发展战略的优先

地位,经济因素在国际关系中的作用日益彰显,经济利益压倒意识形态和民族冲突而成为主导国家与国家、地区与地区之间关系的重要因素。

虽然,民进党当局大搞“经贸外交”、“金钱外交”,但是中国经济持续飞速发展,“要不了 20 年,它很可能成为世界上经济最强的国家”^①,中国还拥有巨大市场,这些对世界各国特别是西方国家的诱惑力太大。很难想像包括美国在内的多数国家会为了台湾而不惜牺牲在中国大陆的经济利益。现实的经济利益已成为中国与美国等西方国家发展双边关系的重要战略基础之一。

(四) 发展中国家的作用突出,成为抵制民进党当局推动“务实外交”的重要力量

在当前国际社会,发展中国家已成为受到普遍重视的新兴力量,在政治上、经济上实力增大,任何国际事务不让发展中国家参与,不听取它们的意见都不可能得到真正解决。在联合国等国际组织的表决权问题上,发展中国家更占有重要地位。

中国是最大的发展中国家,它坚持的按和平共处五项原则来处理国与国之间关系的主张,已为发展中国家所认同。此外,在争取和平与发展、维护主权和独立,以及反对霸权主义与强权政治等基本观点上,中国与发展中国家的共识在增多,联合抗争的意识在增强。在联合国等国际组织、国际会议中,发展中国家坚持一个中国立场,在抵制民进党当局“参与联合国”、加入 WHO 等政府间国际组织方面都发挥了极其重要的作用。

^① 美国总统克林顿 1996 年 5 月在太平洋地区经济理事会第 29 届国际大会开幕式上讲话,《参考消息》,1996 年 5 月 21 日。

三、美国因素对民进党当局 推动“务实外交”的影响

(一) 美国因素的影响具有双重性

由于美国在台湾有一定的战略利益、政治利益和经济利益，因此美国一直是影响台湾拓展“外交”、提升国际地位的国际因素中最主要、最突出的一个。从当年国民党当局被驱逐出联合国等政府间国际组织，到如今民进党当局第十一次图谋“参与联合国”仍以失败告终，其中美国因素所起的作用世人皆知。

美国对台海政策的核心是一个中国，基本框架是“三个公报”、“一个法”（《与台湾关系法》）和“不支持‘台独’”。虽然由于总统改选、政府换届，美国对台海政策有时会出现一些调整或摆动，但其基本点却不会改变，这就是“双轨政策”和“平衡原则”。所谓“双轨政策”就是既表示遵守美中三个联合公报，与中国发展“建设性合作关系”，又强调依照《与台湾关系法》，与台湾保持“实质关系”；既坚持一个中国政策，又阻挠中国实现完全统一；既反对中国政府以非和平方式解决台湾问题，又不允许台湾因推动“法理独立”而改变台海“稳定和平”现状。所谓“平衡原则”就是使台海两岸在政治、军事等方面保持相对平衡，避免发生军事冲突，损害到美国的利益。在政治上，美国在发展对华关系上作出某些重要决定的同时，往往要对台湾进行“安抚”，并采取一些补偿措施，反之亦然；当台湾领导人出现可能导致台海局势紧张和打破现状的言行时，美国会表示不满，并施加压力。如陈水扁于2002年8月抛出“一边一国论”和2003年下半年推动“公投”及“催生新宪法”，美国都分别向台湾发

出“警告”，强调“没有人应该试图片面改变现状”^①。与此同时，美国又要求中国大陆保持克制。在军事上，美国以中国军事实力迅速上升、两岸军力失衡、对台海安全构成威胁为由，不断向台湾出售武器，企图平衡两岸军事力量；但又不把最尖端、有远程攻击能力的武器卖给台湾，这样既使台湾“有信心”与大陆抗衡，又使台湾难以脱离美国的控制而随心所欲。

美国奉行的对台海政策既对中国解决台湾问题、实现国家完全统一设置了障碍，又对以民进党当局为首的“台独”分裂势力形成了抑制，其目标是“大陆不武、台湾不独”，台湾海峡两岸长期保持“不统不独不战”的局面，美国从中获得最大的政治、经济利益。

（二）美国因素对民进党当局的对外交往有抑制作用

1. 中美关系改善与发展，使民进党当局“务实外交”受到抑制。

世纪之交，美国外交战略的一个重要目标是制定和维持对美有利的国际政治、经济规则，尽可能长时间地维持对美比较有利的世界格局。美国开始从战略的角度重新审视同中国的关系，意识到应加强同中国对话、接触，维持一个既合作又竞争的美中关系符合美国的长远利益。也就是既通过同中国的接触交往对其施加影响和压力，将中国纳入美国主导的国际体系，尽量避免中国发展成能够对美构成全面挑战的对象；同时也在对美有利的国际政治和经济秩序方面，在诸多全球性或区域性问题上，如反对恐怖行动、朝鲜半岛无核化等，借助中国的影响与力量，维持亚太地区和平与稳定。再加上1996年3月台海危机后，美国意识到了

^① 美国国家安全顾问赖斯 2003 年 10 月 14 日对记者讲话，<http://www.ettoday.com.tw/news>。

台湾问题对中美关系的“重要性”和“敏感性”，也看到了台湾海峡是可能引发战争、进而将美国“拖下水”的危险地区之一，如何避免台海危机再度发生并危及自己的亚太利益便成了美国的战略考虑。防止台湾领导人单方面改变现状的企图，并寻求建立台海局势长期稳定新架构，成为美国对台海政策的重点。于是美国政府一再明确地表示坚持一个中国政策、遵守美中三个联合公报、“不支持台独”，中美关系进入推动“建设性合作关系”的新时期。美方甚至认为，现在的“中美关系是自尼克松总统首次访华以来最好的”^①。

在长期以来的中美关系中，矛盾、摩擦、竞争与接触、交往、合作同时存在，但这并不妨碍中美关系向前发展。中美两国政府“继续致力于进一步发展两国关系”^②，既是各自国家利益的需要，也是当今国际格局的重要组成部分。随着中美在双边和国际问题上合作的增多，必然会使美台关系的重要性降低，直接或间接弱化“台湾牌”的分量。可以制约美国在中美三个联合公报的基础上维持与台湾的关系，使美国对台湾的支持被限制在一定的框架之内，从而压缩了民进党当局搞“务实外交”的活动空间，使其利用国际社会搞分裂祖国的活动受到掣肘，难以得逞。

2. 美国坚持一个中国政策，民进党当局“务实外交”成效有限。

坚持一个中国政策、与中国发展“建设性合作关系”，已成为美国政府及主流社会的共识。虽然，民进党当局一再希望美国

① 美国国务卿鲍威尔9月5日在乔治·华盛顿大学演讲，新华社华盛顿，2003年9月5日电。

② 美国小布什总统10月19日在泰国曼谷出席亚太经合组织领导人非正式会议前夕会见中国国家主席胡锦涛时的讲话，新华社曼谷，2003年9月19日电。

在遵守中美“三个公报”与中国大陆积极交往的同时，也遵守美台间“三个文件”，即《与台湾关系法》、1982年里根政府对台湾的“六点保证”及1994年9月克林顿政府的“台湾政策审议”，与台湾“平行”增进关系，但这是不可能的。

美国对台海政策的考虑主要是它的国家利益，继续实行以中国大陆为主、台湾为辅的“双轨政策”和维持海峡两岸的均衡、缓和是美国对台海政策的基本走向。与中国既接触又牵制是美国的既定政策，美国是把台湾作为一个“棋子”纳入其牵制中国的全球与地区战略中加以考虑的。尽管美国还不肯放弃“台湾牌”，但不会放弃一个中国政策，因为这样做会损害美国的全球战略利益。美台关系是不可能与美中关系“平行”发展的，只能从属于、服务于美中关系，起一种制衡作用。

另外，1996年3月的台海危机使美国看到了中国反对“台独”、反对国家分裂的立场坚如磐石；美国也意识到“独不能和”，有可能破坏台海现状并威胁到自己在亚太地区利益的当务之急不是“统”，而是“独”，加上近年来台湾政治生态发生重大变化，主张“台独”的民进党成为执政党，于是美国欲运用自己的影响力防患于未然，消除可能再次引发台海危机的潜在因素，以避免被“拖下水”。美国在一再重申坚持一个中国政策的同时，也强调“不支持台独”，甚至明白表示，美国“不支持台湾走向独立”^①。

基于美国在世界上的超强地位，其坚持一个中国政策、“不支持台独”的立场，使国际社会只有一个中国的格局难以改变，

^① 美国小布什总统10月19日在曼谷出席亚太经合组织领导人非正式会议前夕会见中国国家主席胡锦涛后，美国国安会官员对记者的新闻简报，台湾《联合报》，2003年10月23日。