

務實外交的理論意涵^{*}

包宗和^{**}

摘要

務實外交的特性是暫時擱置正統問題；正視兩岸在各自轄區內的「有效統治」；主權觀念建構在台海兩岸各自擁有之「事實主權」以及全中國層面之「人民主權」與「理念主權」基礎上；強調中華民國之國家地位，而將中國界定在地理、歷史、文化與民族面向之「原始國家」層次；凸顯中華民國與中共各自在其轄區的完整國際法人地位；促請世界各國給予有效統治台澎金馬之中華民國以事實承認和法律承認；並願與中共在國際上從事非零和賽局。

務實外交實為兼具現實性、合理性、合作性、互補性與整合性的外交政策。它不以政治實體面積大小與人口多寡做為界定分裂國家地位之標準。最重要的是分裂雙方在質的方面是否均具有國際行為能力而定。它是基於台海兩岸平等共存的事實延伸為在國際社會中平等共存的訴求。在邏輯推論上，它彰顯出凡中共在國際法上所具備的要件，中華民國亦皆有之；而用來否定中華民國地位之依據，亦可用來否定中共。故其理論架構植基在如何使台海兩岸的國際關係能擺脫不合理的規範及不切實際的幻想，而能建立在合乎常理的基礎上。

* 本文初稿曾在中山大學與民主基金會合辦之「國家政策與區域發展」研討會上發表

** 國立台灣大學政治學系教授

壹、前　　言

「務實外交」(pragmatical diplomacy)我國已行之有年，目的在因應國際環境，擴大國際生存空間。有關「務實外交」之界定，曾引起多方探討。事實上，此一名詞乃延續先前之「實質外交」(substantive diplomacy)理念，並賦予進一步提升外交關係之構想。換言之，即在功能性關係方面涵蓋所有「實質外交」的內涵，再加上力求政治性關係的突破。在作法上，不以侷限在非正式之實質關係為滿足，而期能與他國建立正式外交關係，並成為國際組織中之完整會員國。其基本前提在修正過去「漢賊不兩立」的想法，而願與中共在國際社會中和平對等共存。

在現實的國內外環境中，一項政策的推動除應考量其可行性外，更應在內涵上有一套足以說服他人的理論，以作為推行的基礎。尤其是如何在面對國內質疑，中共壓力及國際漠視的情況下，使「務實外交」有其理論基礎，實為當務之急。國際現實心態是一項殘酷的事實，故有了理論基礎，不見得能在實際環境中有所突破；但是如果沒有理論基礎，則中共將更振振有辭，國際人士也更愛莫能助，內部共識也將更難形成。有關「務實外交」的理論基礎，學界已頗多探討。本文基本上在找出此一政策理論架構中的幾項關鍵點，以闡明如何可以建構出前述務實外交的界定內涵。

外交是內政的延伸，務實外交的理論根源無可避免地將觸及中國現狀以及台海兩岸長期以來所存在的一些問題。本文探討過程中將這些源由一一加以分析，以期找尋出一套邏輯上可供貫穿的架構，以做為務實外交理論之著力點。

貳、正統問題

「正統」(legitimacy)是兩岸關係長期滯阻的一項重要因素。它實際上是治者與被治者間一種共認的理則或信念，是統治的基礎。當我們說某某政府繼承這個國家的正統，意即此一政府具有統治的「合法性」。中共常說一九四九年後它已繼承中國之正統，而中華民國政府則認為其為中國之正統地位是始終未曾中止的。近些年來台灣方面已較少強調正統這個問題，但是中共方面仍相當執著此種理念。「一國兩制」主張中

共是中央，台灣是地方；對外關係上中共幾乎不給予台灣任何生存空間，即植基於北京當局繼承中國正統，而台灣又為中國之一部份這種推論。而「正統」如延伸至對外關係，很容易成為「漢賊不兩立」的局面。因為既然正統只有一個，則代表此一正統者也就只能有一個了。

所謂「正統」之基礎，依照金耀基先生之界定，可以是一種宗教信仰體系，如歐洲之君權神授說，或中國之受命於天的說法；它也可以是一種傳統習俗，如父歿子繼，兄終弟及；它也可以基於某種政治原理，如盧梭之社會契約，或馬克斯之無產階級專政；它也可以是基於一種理性的法律程序，如民主選舉。此外，革命亦為重新塑造正統原則的一種方式^①。故中共可以根據無產階級專政及革命結果宣稱它為正統。而在台灣之中華民國政府可以根據一貫繼承中國傳統文化及民國三十七年所建立卻未曾中斷的民主憲政體制宣稱其為正統。

「正統」之取得主要源自內部被治者之同意，再輔以外部團體之認可，如他國之外交承認及超國家組織之合法承認（如聯合國所賦予之會員國身份）^②。根據此種界定，中華民國政府可以援引其行憲後之政治體制宣稱其統治來自中國人民之同意，因而成為正統。而中共則可聲稱已獲世界上大多數國家外交承認，故為正統。

所以從正統的意涵來看，台海兩岸均有足夠理由宣稱其為正統。此一如清朝初年，順治皇帝入關後，鄭成功退守台灣，堅持奉永曆年號為正朔，以示明朝基業不斷。事實上，從前述有關「正統」之界定，我們至少可以看出雙方在正統主張上均無可避免的有其不盡周全之處。比如中共在大陸之統治從未真正植基於大陸人民同意的基礎上，更遑論得到台澎金馬民眾之同意。而中華民國政府因在台灣力行民主改革，如今已在取得民意基礎統治台澎金馬問題上得到堅實的肯定。唯因受制於中共四十多年統治大陸之事實，故在主張統治亦基於大陸人民同意之論點上則難具說服力。所以雙方在宣稱其對全中國均具有正統地位一點上，實有其解釋上的困難。

在無法解決正統詮釋難題的情況下，最佳方式即將此一問題暫時擺開。沒有正統之爭，在對外關係上就少了一項不兩立的心結，階段性和平共存也就較為可行了。故在理論上，中共藉正統之名在國際上封殺我

^①金耀基，「合法性」，王雲五編，雲五社會科學大辭典第三冊，（台北：台灣商務印書館，民國六十五年），頁一〇七。

^②同上。

國生存空間，是相當牽強的。而我方務實外交之概念，事實上即暫時放下了前述的正統之爭。

參、有效原則

涉及外交承認的一項重要理念即「有效原則」(principle of effectiveness)，即國際法對於在某一土地上具有實質統治力量（如軍事佔領、兼併等）的政府賦予某些法律結果。換言之，該政府對此領土能有效控制及行使權力③。而此處之有效更包含人民服從的意思④。準此定義，中共與中華民國已分別控制台海兩岸的行政機構，並獲得人民的服從。而此種服從在台灣方面由於民主化的落實，將更不具爭議性。如從雙方均「有效統治」其所管轄的土地而言，台海兩岸實已符合此項接受國際承認的要件。而務實外交的一項理念即當他國或國際組織承認我國時，我方並不排斥對方亦承認中共。即對於與中共有外交關係之國家，我亦積極提升雙方關係之層次。「有效原則」即為此一政策的一項理論依據。

肆、主 權

台海兩岸間另一項爭執點即主權問題。長久以來，雙方均聲稱對對方所控制的土地擁有主權，因而衍生出主權重疊的問題。那麼何謂主權呢？根據法國國際法學者笛利(Hubert Tierry)的界定，即「一國在國際社會中所獨立行使之至高無上，而不受他國干預之權。」⑤故主權是一種至高無上的權力，不為任何其他世俗權力所限制或干涉。它是對內對外的絕對獨立⑥。如從權利的角度來看，主權指對國內事務的排他控制權；允許外國人入境或將其驅逐出境的權力；外交代表在他國享有特權；對其境內的犯罪事件的管轄權。從義務角度觀之，主權指不在他國境內

③張麟徵，「務實外交的理論基礎——雙重承認理論之建構」，民國七十九年二月二十三、四日在台北二十一世紀基金會及時報文教基金會所主辦之「『台灣經驗』新階段：持續與創新」公共政策研討會上所發表之論文。

④王人傑，「國際法上的承認」，丘宏達編，現代國際法（台北：三民書局，民國六十二年），頁二一六。

⑤芮正皋，「務實外交的理論基礎」，理論與政策，卷六，期一（八十年十月三十日），頁四。

⑥雷崧生，國際法原理（上冊）（台北：正中書局，民國六十年），頁三八。

行使主權的行為；避免或防止其人員或人民從事破壞它國獨立或對其領土內事務行使排他管轄權；不干涉他國事務^⑦。綜合而言，傳統主權論認為主權具有如下特性，即(1)最高性(supremacy)；(2)永久性(perpetuality)；(3)普遍性(universality)；(4)無限制性(unlimitation)；(5)不可分割性(indivisibility)；及(6)不可讓與性(inalienability)。在分類上，主權大可區分為法理主權(*de jure sovereignty*)及事實主權(*de facto sovereignty*)。前者指依法享有的法定權力，後者指依實力或武力而握有實際權力。在國際法上，主權指在一國領土內具有「最高管轄權」或「最高統治權」，對外則有不受他國控制之權^⑧。

依照上述主權之定義，中共及中華民國分別對大陸及台灣擁有排他的控制權及最高管轄權，並且能夠對外代表各自轄區行使不受他國控制之獨立權限。比如對內具有對人民之最高統治權，並對外國人入出境具有控制權。它們也分別能約束其人民遵守國際規則，避免侵犯他國主權。

然而，中共與中華民國政府卻無法對對方所控制的土地行使上述權力。比如中共對台灣不具排他控制權，無權批准外國人入境台灣或驅逐在台外人出境。大陸人士甚至自己入境台灣皆需中華民國政府批准。中共對台灣境內之犯罪事件無管轄權，也無權約束台灣人民的國際行為。反之，中華民國政府對大陸亦無法行使上述權力。

中共與中華民國政府或可各自依據其憲法聲稱對對方所控制之土地擁有主權，此即「法理主權」。但卻無法對上述土地擁有「事實主權」，或吾人所通稱之治權。而從前述傳統主權論觀之，台海兩岸分別對其轄區擁有完整的主權，但卻對全中國土地（含大陸與台灣）只擁有不完整的主權。如從主權不可分割性觀之，中共只對大陸，中華民國只對台澎金馬具有完全主權。這因此導致一項結論，即雙方宣稱對全中國擁有主權，事實上只是一種分裂或不完全的主權。

那麼，如何解決前述分裂主權的問題呢？前述主權觀念主要是建構在國家所擁有的統治權和管轄權基礎上，也就是一般所謂的「國家主權說」(national sovereignty)。若將主權解釋為全體人民所擁有的參政權，所有最高權力的來源均來自人民的同意，也就是十八世紀盧梭所倡導的「人民主權說」(popular sovereignty)，則上述問題可望得到一個較為合

^⑦丘宏達，「國際法的主體」，丘宏達編，同前，頁一八一。

^⑧涂懷瑩，「主權」，王雲五編，同前，頁六七。

理的解決。換言之，儘管中共與中華民國政府無法對對方轄區提出完全主權的主張，但卻無法否認全中國人民在理論上擁有對所有中國土地的主權，此一主權觀念不是建立在治權的基礎上，而是建立在較抽象層次的人民主權基礎上。這又相當近似於大陸學者辛旗先生所主張之基於文化、歷史、地理與民族中國概念之「理念主權」^⑨。只不過盧梭所強調的是人民概念而已，但其將主權架高在國家象徵等較抽象之觀念上則是一致的。

而根據本節有關主權的推論，吾人可以將其延伸為外交理念，即中共與中華民國分別根據其對轄區之「事實主權」而擁有對外關係之代表性，其代表對象只限於其實際所能掌控的土地。因為如果按傳統主權論中的主權標準觀之，雙方均無法代表對方轄區行使國際權利義務，但卻對自己轄區擁有此一行為能力。此即國際社會中雙方和平共存的基礎，即各自具有代表自己轄區拓展對外關係的權力。但在人民主權及理念主權的原則下，上述外交關係有別於純粹外國間各自發展關係的意涵，而是在一個以民族、土地、文化為本的完整主權觀念下各自彰顯其在對外關係上之代表能力，以延伸雙方在自己轄區所擁有的完整主權。如以較具體的語言表達，即在「一個中國」的架構下各自開展對外關係。此即「務實外交」中的一項理論內涵。

五、國 家

根據一九三三年十二月二十六日所簽訂的蒙的維都國家權利義務公約(*Montevideo Convention on the Rights and Duties of States*)第一條的規定，國家所應具備的資格是(1)固定的居民；(2)一定界限的領土；(3)政府；(4)與他國交往的能力。而依照阿本海(*Lassa Oppenheim*)的界定，國家要素包括人民、土地、政府與主權^⑩。

依照上述有關國家的界定，「中華人民共和國」在大陸上擁有永久居住的人民，有確定範圍的領土，有一個北京政府，並與世界一百五十

^⑨ 有關「人民主權說」的觀點，見涂懷埜，同上。有關「理念主權」的觀點，見辛旗，「對中國統一前景的幾點思考：兼談“兩岸治權互不重合之上的主權再造”」，在一九九二年八月四～六日於北京召開之第二屆海峽兩岸關係學術研討會上發表之論文，頁三。

^⑩ 丘宏達，「國際法的主體」，丘宏達編，同前，頁一七二。

多個國家有正式外交關係，其符合「國家」之要件應無疑義。同樣地，中華民國在台澎金馬亦有一定數量的人民，一定範圍的領土，有台北政府，並與世界上二十九個國家有正式外交關係。中華民國在退出聯合國前曾為安全理事會的常任理事國，曾與遠超過目前數目的國家有正式外交關係，故其具有與他國交往的能力早受肯定，而此種能力如今也未因中共打壓而有絲毫減少，此可反映在多年來所推行的「實質外交」成果上，即與世界一百多個國家有實際經貿上的交往。故中華民國具有「國家」要件亦是相當明顯的。

有關在台灣之中華民國是否為一個主權獨立的國家，美國法學家格蘭(Gerhard von Glahn)曾評述道：「在一九五二年日本與中華民國另訂了一個和約，日本放棄對台要求，但未說明將其產權移轉給誰。這個條約一般認為是用不明確的用語之文件，特別是在用詞方面，但它的意圖是毫無疑問的：日本是與一個在一九五二年包含並控制台灣的國家與政府締結和約。用通常對獨立國家下定義的標準來看（如領土、人民、政府、獨立及與其他國家發生關係的能力），中華民國是一個獨立的國家，並擁有台灣（以及若干外島），不管大陸的中國或美國政治人物怎麼說。」¹¹。而根據「國家繼續原則」，中華民國自一九一一年以來從未消失，一九四九年政府遷台，但中華民國之國際人格並不因人口或土地之減少而受到影響，一如一九六〇年後英國之國際人格並不因其殖民地與委任統治地紛紛喪失而受到影響¹²。故中華民國實具備了國際法中有關「國家」之要件。

既然中華人民共和國與中華民國均符合「國家」的條件，自然能在國際社會中行使其國家行為。但這是否造成「兩個中國」呢？事實上，我們在前面討論「人民主權」與「理念主權」時已提到，中國可以架構在國民、地理、歷史、文化與民族的基礎上。換言之，在中國這片土地上（地理界定），在歷史文化所規範的中國裡，在中華民族所凝聚集合的中國中，如今分別有兩個政治實體，它們各自擁有國號，並且都具備了當代國際法中「國家」的要件。此種情形一如歷史上之戰國七雄與三國時代一樣，同樣是在中國土地上分裂成七個或三個國家。而自一九四

¹¹丘宏達，「我國國際法律地位及重返國際組織問題」，於民國七十七年六月一日至三日在台北中國時報、工商時報及時報文化基金會所主辦之「迎接挑戰、開創新政」研討會中所發表之論文，頁七～八。

¹²芮正皋，前揭文，頁三。

九年後中國土地上也分裂成兩個國家^⑬。但是這種分裂並不影響古往今來，海內海外所一貫了解的中國之存在。

法國學者卡蒂(Gilbert Caty)曾對分裂國家之法律地位提出一套說理。他認為分裂國家包含三個法律體系，其中一個是隱藏式被凍結的原始國家(original state)，乃上層法律位階。另外兩個法律體系即分裂的兩個實體，應被視為兩個部份國家(partial state)，乃下層法律位階。每個部份國家只能約束自己，但卻無法約束另一個部份國家的行為^⑭。而這裡的原始國家即前段所說到的人民主權與理念主權所規範下的國家，亦即地理、歷史、文化與民族意義上的國家。至於部份國家在這裡的意義是指相對於原始國家的範圍與地位而言，並不影響其符合「國家」要件，具有國家行為能力之事實。

由上述理論延伸至對外關係，毫無疑問地中華民國與中華人民共和國均為具有與他國交往能力的國家，既然如此，其在國際社會中自然可以各自擁有拓展對外關係的空間，以反映其擁有國家各項資源的現實。但是此種並存國際社會的現象，並不能夠否定雙方同屬中國（即原始國家）的事實。而此分裂的兩國所進行的對外關係，實際上是在補救原始國家在整合前所無法發揮的整體行為能力。務實外交中所謂「一個中國」架構下，與中共在國際社會中平等共存的理念，實可以此做為詮釋。

陸、國際法人

所謂國際法人即國際法之主體。它「可以享受國際法上的權利，亦可以負擔國際法上的義務……，凡具有完全能力享受國際法上的權利與負擔國際法上的義務主體，是完整的國際法人；而僅具有部份能力享受國際法上的權利與負擔國際法上的義務主體，則是不完整的國際法人^⑮。」中共與中華民國對其轄區具有完全行使國際法上權利義務關係之能力殆

^⑬如果依中華民國所主張之中國地圖觀之，如今中國土地上是分裂為中華民國、中華人民共和國與蒙古人民共和國三個國家。但因中共方面對中國版圖之界定與我不同，為避免使學理上的分析複雜化，故以台海兩岸均無爭議的領土範圍為立論的根據。

^⑭張麟徵，前揭文，頁一六。

^⑮李鍾桂，「國際法人」，王雲五主編，雲五社會科學大辭典，第四冊（台北：台灣商務印書館，民國六十五年），頁二二三。

無疑義，但對全中國土地而言，則雙方均不具有此一完全行使權利義務的能力，因為彼此均無法代表對方轄區行使國際權利義務。故中共與中華民國就其各自轄區而言，是完整的國際法人；但對整個中國而言，則為不完整的國際法人。就完整國際法人方面而言，雙方均得分別代表其轄區推展對外關係，但就不完整國際法人方面考量，則其外交行為即無可避免地受到一定程度的阻礙。務實外交實際上是將不完整國際法人的層面暫時拋開，而僅就得以彰顯完整國際法人的層面各自發揮，以避免因執著不完整國際法人的地位，反使完整國家法人的功能都無法發揮。如今中共在國際社會上拒絕與我平等共存，固然使中華民國之完整國際法人功能遭到抑制，但也自我打擊到其對某些國家所能發揮的完整國際法人功能（如最近中共與尼日斷交）。中共堅持其為代表中國之唯一合法政府，事實上即凸顯出其堅持將不完整國際法人之層面強行解釋為完整國際法人之不合理。

柒、承 認

台海兩岸長期以來在外交場合相互對抗，所爭者即承認這個問題。過去中共與中華民國均堅持世界各國只能承認兩者之一，絕不可承認雙方。如今中共仍執著此一原則，而中華民國則在務實外交的架構下不再以要求他國和中共斷交做為爭取對方承認之前提。

承認事實上包括國家承認與政府承認兩種。在國家承認方面，有所謂宣示性理論(declaratory theory)與構成性理論(constitutive theory)兩種。宣示性理論是指當一個政治實體具備國家要件後，其在法律上即已存在，不因別的國家承認問題而受到影響。而他國之「承認」，也不過是對既成事實給予正式的宣示而已。承認在這種情況下乃成為既存國家對國際社會的一項義務，而不涉及任何價值判斷的考量。構成性理論則是指當一個政治實體符合國家要件而事實存在後，仍需經既存國家的承認，方可取得國際法主體的地位。承認在這種情況下乃成為國家法律存在的構成要素^⑯。依照國際法人之界定，國家只要具備擔負國際權利義務的能力，即應被視為國際法的主體，故理論上國家在國際社會應有的地位應該不受他國承認與否的影響。但在現實考量上，國家權利義務的負擔仍與他國承認有相當程度的關係。

^⑯王人傑，前揭文，頁二一。

中華民國在法理上曾被世界上多數國家所承認，此一情形在一九四九年後仍維持了二十多年，其具備國家要件是毫無疑問的。如今雖然只有二十九個國家給予外交承認，但如依宣示性理論而言，其國際法人地位並未受到多大影響。而務實外交之主旨即在闡釋台海兩岸在其轄區均符合國家要件的情況下，世界各國實在沒有理由只承認一方而漠視另一方。如果說因為中華民國政府目前無法對大陸行使管轄，即忽視其國家地位，那麼中共在無法對台灣行使管轄之際，又如何能享有國家地位。換言之，如以能否控制全中國土地做為界定是否享有國家地位，那麼沒有任何一方應被承認為一個國家。而根據務實外交理念爭取他國承認，也無非是在促請他國對一項政治既存事實給予應有的宣示而已。當然，如從構成性理論方面評估，邦交國數增加將有助於中華民國現實國際地位的提升。而中華民國近年來在開展對外關係之際，從未要求他國與中共斷交，亦是尊重他國對中共政治現實予以承認的一種表示。

如從整個中國來看，前文已述及其為隱藏式之原始國家至為明顯。在兩個「部份國家」運作之下，此一原始國家無法有效履行國際權利義務。務實外交的理念即在於使此一原始國家能經由兩個「部份國家」的合作得以與世界各國維持較為圓滿的關係，同時也不啻給予他國同此一原始國家無礙交往開啓方便之門。

由於國家通常是國際組織的主體，故中華民國設法以「完整會員國」(full membership)身份加入國際組織，實即上述雙邊關係理論架構的延伸，只不過世界各國換成各個國際組織，而「承認」改成「接受加入」而已。更何況參與國際組織與承認是兩回事。兩國同在一個國際組織當中，並不表示它們之間已相互承認^⑯。故中華民國之務實外交作法，在多邊外交中的空間要較雙邊外交來得寬廣。

以上是從國家承認的角度觀察。如從政府承認面向來看，則又可分類為「事實承認」(de facto recognition)與「法律承認」(de jure recognition)。前者指對實際上擁有主權的權力政府加以承認，姑不論其權力擁有是否是非法或不穩定的。後者則是指對本即應該擁有主權權力之合法政府予以承認，其間之合法性更蘊涵了得到國人支持與擁戴這項因素在內^⑰。

^⑯同上，頁二一二。

^⑰同上，頁二一八；又見雷崧生，國際法概要（台北：聯合圖書公司，民國五十八年），頁四七。

一九四九年，中華人民共和國政府在中國大陸取中華民國政府而代之，後者則並未消失，只是退守台灣。日後世界各國對中共政權之承認，主要是基於前述之「事實承認」考量。當然，隨著中共統治時間的累積，此一「事實承認」已逐漸擴大為「法律承認」，但因大陸缺乏一個民主體制，故其合法性從國際法角度觀之，仍然是有其瑕疵的。反觀中華民國政府，其所實際控制的土地雖縮小至台澎金馬，但其為中國的合法政府地位是始終連貫的。務實外交理念即在爭取他國對中華民國在台澎金馬實際擁有權力予以「事實承認」，以及其在此一地區基於民意執政的合法性給予「法律承認」。中華民國對他國給予中共之事實與法律承認，基於後者目前實際控制大陸的現實，已不再加置喙。

至於一個中國的問題，如從政府承認之架構來看，則更無問題。在大陸上，共黨政府的成立，並不影響中國基於「國家繼續原則」(principle of the continuity of the state)繼續存在。在台灣，原先代表中國之中華民國政府也一貫存在。只不過在現實環境中，中華人民共和國政府是代表中國大陸地區之政府，而中華民國政府則是代表中國台灣地區之政府，一如過去北洋政府與南方政府對峙一樣。故中國仍然只有一個。如今中共在國際上堅持主張其為代表中國之唯一合法的政府，是刻意扭曲政治現實的說法。而中華民國政府的務實外交理念，若從其理論意涵來探究，是與政治現實完全吻合的。

故從「承認」面向觀之，務實外交頗能掌握國際法中國家承認與政府承認之精髓，並與政治現實吻合，而又不必然違反「一個中國」的原則。

捌、非零和賽局

綜合前文分析，我們發覺中共相當強調正統原則，其延伸至對外關係，即成為兩岸間高度對抗與競爭之零和遊戲。而務實外交基本上是將此一問題暫時不談，如此在對外關係上即非全然互不相容的零和賽局了。

在有效原則方面，中共強調其在中國大陸四十多年來的「有效統治」，卻刻意漠視中華民國政府在台灣多年來「有效統治」的事實，因而在外交上成為零和的局面。反觀務實外交則並不迴避中共在大陸有效統治的事實，但卻要求國際社會正視中華民國在台灣有效統治的政治現實，故為非零和之賽局。

在主權問題方面，中共十分強調傳統主權觀念中之絕對性與不可分割性，在偏重法理主權的原則下，堅持其對台灣之主權，因而演變成國際關係中中共之「唯一代表性」，形成兩岸間之零和賽局。而我方務實外交理念則雖非放棄法理主權的觀點，但在現階段則更強調事實主權，並從人民主權及理念主權的角度維繫「一個中國」的原則。故在外交上是相互尊重對方的政治現實，故為非零和遊戲。

在國家界定上，中共認為只有中華人民共和國才是國家，中華民國自一九四九年以後就不存在了，但卻忽視在台澎金馬的中華民國完全符合國際法中有關「國家」的要件。故在對外關係上形成刻意打壓中華民國的局面。務實外交則一方面提醒世人正視中華民國為主權獨立國家的事實，一方面也並不干預他國認定中共為一個國家的作法。其基本理念實際上是在以「部份國家」功能之發揮來彌補原始國家因分裂問題而無法行使的國際行為。故在外交上是非零和賽局。

在國際法人的認定上，中共強調唯有中華人民共和國才是國際法人，中華民國則不具國際法人之地位。因而形成對外關係上之零和結果。事實上，中共忽略了其若將自己定位為涵蓋全中國之國際法人，由於其對台澎金馬不具代表性，因而只是一個不完整的國際法人。而務實外交則著重台海兩岸各自在其轄區中的代表性，以及因以詮釋出的完整國際法人地位。這在國際關係中即可避免零和的局面。

在承認問題上，中共顯然偏重以構成說來封殺中華民國之國際空間，並凸顯其獲得廣泛國家承認的地位。而在政府承認上，則把握事實承認的優勢，擴大為法律承認的結果，並以中共為中國唯一合法政府主張，進行兩岸間在國際領域中的零和賽局。而我國務實外交則著重以宣示說促請他國重視中華民國一貫存在的事實，並以經貿實力展現國家充沛的資源，以凸顯中華民國的國家地位。同時爭取各國對中華民國政府做事實與法律上的承認，這除了提醒世人我政府對台澎金馬所具有的主權權力外，也在強調中華民國政府所不會中斷的法律地位。但是這些認定，均不必然以他國放棄對中共之國家承認或政府承認為代價。事實上，對中華民國之事實與法律承認，正是使中國這個原始國家得以「完全」履行國際權利義務關係的關鍵，本質上絕對是屬於非零和性的。這不僅表現在雙邊關係上，也表現在多邊關係上。

綜上所述，吾人不難看出中華民國的務實外交是在國際上進行一場非零和的賽局，此與中共之零和遊戲是截然不同的。而非零和遊戲實為

反映政治現實，建立中國較完整國際法人地位的關鍵。

玖、結論

從以上分析，我們可以看出務實外交的特性是：(1)暫時擱置正統問題；(2)面對台海兩岸四十多年來各自在其轄區的「有效統治」事實；(3)在兩岸層次強調雙方分別擁有事實主權，在全中國層次則強調人民主權與理念主權；(4)強調中華民國在國際社會中之國家地位，而將中國界定在地理、歷史、文化與民族面向，以及國際法中之原始國家地位；(5)凸顯中華民國在台澎金馬之完整國際法人地位，以及中共主張其為代表全中國之完整國際法人的不合理；(6)促請世界各國及國際組織對於中華民國基於有效控制台澎金馬之政治現實以及「國家繼續原則」，給予台北事實承認，進而法律承認；(7)與中共進行相容性之非零和賽局。

務實外交又具有下列幾項特點：(1)現實性：即符合當前台海兩岸之政治現實；(2)合理性：彰顯中華民國應有或已然具有之國際地位，但亦願意面對中共已為國際承認之事實；(3)合作性：務實外交由於是非零和性，故本質上具有與中共在國際社會中相互合作的意味，此由國統綱領近程階段中可以看出；(4)互補性：即以台海兩岸共同履行國際權利義務關係來彌補任何一方欲代表全中國以彰顯其國際行為之不足；(5)整合性：務實外交是以遷就政治現狀之國際事務分治，來建立兩岸互信合作的基礎，進而培養最終整合的條件與環境。此與中共在國際上一味封殺我方，破壞兩岸間之情感的作法是大異其趣的。

務實外交基本上是反制中共以面積大小、人口多寡做為全中國代表性依據的理念，並以雙方是否具備政治實體的條件來評估國際行為能力。所以是以質而非量來衡量。其理論基礎是藉兩岸間平等共存的事實，延伸為外交上平等共存的訴求。其邏輯架構也在凸顯現階段國際社會屈從中共主張之謬誤與不合理。比如說，如果國際上肯定中共之正統說法，那麼為何不能肯定中華民國之正統主張。如能肯定中共對大陸之有效統治，那麼為何不能肯定中華民國在台澎金馬之有效統治。如能肯定中共對全中國之主權，為何不能肯定中華民國對全中國之主權。如能肯定中華人民共和國是一個國家，那麼為何不能肯定中華民國是一個國家。如能肯定中共國際法人的地位，那麼為何不能肯定中華民國國際法人的地位。如果世界各國及國際組織能賦予中共以國家和政府承認，那麼為何

不能賦予有效治理台澎金馬之中華民國以國家和政府承認。

反之，如果國際上否定中華民國對全中國之正統地位，那麼有何理由可以支持中共對全中國之正統地位。如果否定中華民國對台澎金馬之有效統治，那麼有什麼理由獨可肯定中共對大陸之有效統治。如果是否定中華民國對全中國之有效統治，那麼同樣地亦可否定中共對全中國之有效統治。如果否定中華民國對全中國之主權，那麼同樣地亦可否定中共對全中國之主權。如果對完全符合國家要件之中華民國可以否定其為國家，那麼同樣地中共亦不成其為國家。如果說是因為中華民國無法有效統治大陸，故不被視為國家，那麼中共因無法有效統治台灣，亦不得視為國家。如果中華民國不被視為國際法人，那麼中共又為何獨可視為國際法人。如果國際上不承認中華民國為一個國家以及有一個有效統治台澎金馬的政府，那麼有何理由可以承認中共國家及政府之地位。

換言之，中共在國際法上所具備的要件，中華民國皆有；而國際上否定中華民國的理由或依據，卻均可適用於中共。這也就是說，凡是可以在肯定中共者，同樣地亦可肯定中華民國；凡是用來否定中華民國者，同樣地亦可用來否定中共，這些在本文分析中均可看出。務實外交的理論即植基在如何使台海兩岸間的國際關係擺脫不合理的規範及不切實際的幻想，而能建構在合乎邏輯，又切合實情的基礎上。

總之，務實外交在政策上所顯示的是中華民國願意運用其一切可以運用的資源，以謹慎理性的態度，開展其對外關係。中華民國願意與世界各國建立正式外交關係，或儘量提升既有之關係，不論這些國家是否已與中共建交。中華民國也不會在爭取提升關係之際，以要求對方中止其與中共間的關係，或制止對方與中共改善關係為條件。同樣地，中華民國在申請加入國際組織時，也從未要求該組織以驅逐中共出會或拒絕中共入會為要件。此種非零和的作法，實為務實外交的基本精神。而本文撰寫的目的，也無非希望此一外交政策能因平添更多理論基礎而更具說服力，並願兩岸的國際關係終能在一個合理的架構中步入常軌，使中國的最終統一能在一個良性互動的環境中逐步完成。

The Theoretical Dimension of Pragmatical Diplomacy

Tzong-Ho Bau

Summary

Pragmatical diplomacy was chosen by the ROC as the approach to reenter the international society few years ago. The theoretical dimension of this policy can be developed as follows: The issue of legitimacy is put aside temporarily; the principle of effectiveness is embraced; the concepts of de facto sovereignty and people sovereignty are proposed; the status of the ROC as a country is emphasized; China is defined as an "original state" on the basis of geographical, historical, cultural and national homogeneity; the status of the ROC and mainland China as complete international persons on their territory is confirmed; the de facto and de jure recognitions of the ROC on Taiwan by other countries are encouraged and; a non-zero-sum game across the Taiwan Straits is suggested.

Pragmatical diplomacy is a realistic, rational, cooperative, complementary and integrative foreign policy. The status of the separate parts of a dividing nation should not be measured on the basis of area and population. The ability of them to behave as countries is taken into account first. Pragmatical diplomacy is therefore defined as an equal

coexistence between Beijing and Taipei not only within "one China", but also in the international society. The pragmatical diplomacy also shows the logical problem of mainland China to push the ROC into the corner of the world. The main purpose of this paper is to find out the theoretical dimension of pragmatical diplomacy by which the unreasonable Rolicy and unrealistic illusion of nations towards China can be abandoned eventually.