

焦點評析

東海和平倡議對我國外交的意義

East China Sea Peace Initiative and Its Impact on Taiwan's Foreign Policy

黃奎博 *Kwei-Bo Huang*
政治大學外交學系副教授
Associate Professor of Department of Diplomacy
National Chengchi University

自從 2012 年 8 月馬總統親自提出「東海和平倡議」後，同年 9 月又拋出「東海和平倡議推動綱領」，希望由台灣觀點及利益出發，和平處理、解決懸宕多年的釣魚台列嶼主權紛爭。

「東海和平倡議」呼籲相關各方應共同做到以下五點：「自我克制，不升高對立行動」；「擱置爭議，不放棄對話溝通」；「遵守國際法，以和平方式處理爭端」；「尋求共識，研訂『東海行為準則』」；「建立機制，合作開發東海資源」。至於「東海和平倡議推動綱領」的內容則是希望先尋求和平對話、互惠協商的可能，從一個三組雙邊對話（台日、日陸、台陸）發展成一組三邊對話（台日陸）；其後凝聚共識，將前述對話協商制度化，催生務實但與主權、軍事無關的合作開發計畫，例如在海洋科學研究與環境保護、海上安全合作、漁業、礦業等範疇，為「東海行為準則」奠基。

一、倡議務實但需政策體制配套

對於國民黨政府的活路外交而言，「東海和平倡議」及其後續的推動

綱領也是希望能在「尊嚴、自主、務實、靈活」原則下，以「和日、友陸、親美」為基調，在深受強權政治影響的東海主權爭議上找到中華民國的一條活路，而且可以理性、和平的訴求占領國際道德的制高點。如果東海主權爭議一直無法以武力解決，而東亞國際政治情勢始終無太大變化，則我國的倡議或將是當各方欲和平處理東海或釣魚台列嶼爭端時最可行的。

此外，我國雖願與日本及中國大陸共同開發東海資源，但在主權上並未退讓，僅是暫時擱置主權爭議，而且如果各方逐漸能進入和平對話甚至共同管理開發資源的階段，相關的主權問題或將不再那麼嚴峻，因此可為活路外交營造一個穩定、友善的外在環境。

不過，國民黨政府若認真看待「東海和平倡議」及其推動綱領，尚須在國際認識、民眾意識、官員見識、朝野共識等四方面多加努力，盡快提出配套措施，否則空有相關各方中唯一具系統性的完整論述與芻議，卻缺少政策推動時的執行能量與各方支持，恐怕最後將徒呼負負。這四個「識」當中，除了最後一項的朝野共識外，其實與公眾外交（public diplomacy）、政府外交體制改革息息相關。因篇幅所限，本文不討論如何凝聚朝野共識以有效擘劃、推動「東海和平倡議」，僅聚焦於國際認識、民眾意識及官員見識等三方面，討論在積極推動此一倡議時，可如何提升公眾外交與帶動政府外交體制改革。

二、須強化國際認識

強化國際認識與增進民眾意識等二方面與公眾外交息息相關。公眾外交可說是促進兩國人民間的雙向溝通、建立共同認知價值的外交工作，也可被視為執行國的涉外事務政策決策及工作者為了更瞭解他國的態度與立場，以強化外國人民與社會對執行國的瞭解與支持，並鼓勵執行國私部門與他國人民做更廣泛接觸的一種外交操作。因此，有效執行公眾外交將有助於促進國際對我國在釣魚台列嶼問題論述與主張的認識。

我國應盡速盤點、整合相關行政與民間資源，透過公眾外交的各類方

式，如民意調查、資訊（事實）傳播與分享、人民互動與交流、政策論述與研析等，掌握並引導國際相關領域對此議題之多元認識，進而爭取國際的話語權，強調東海和平的重要性，並闡明我國於該地區之主權。

三、應增進民眾意識

在民眾意識方面，執行相關的公眾外交工作時，須啟發國內人民對於捍衛釣魚台列嶼的正確意識方收宏效；因為公眾外交亦可透過私部門或人民之間的交流為之，所以國內民眾若能在與政府涉外部會互動過程中，獲得有用資訊並培養理性維護主權的意識，方得在與外國民眾或團體交流時，強化其對我國相關立場與政策的瞭解與支持。

最近我國民眾對於捍衛釣魚台列嶼主權的意識似略有提升，因此政府相關單位應透過及時、適當的對內宣說、教育，在不激發盲目的民族主義卻能加強民眾保疆衛土意識的前提下，讓民間力量與公部門適度的配合，進一步提升我國在「東海和平倡議」的國際論述地位，使我國的主張不致埋沒於被強權政治主導的釣魚台列嶼爭議中。

四、要提升官員見識

提升官員見識主要是指讓官員具備跨領域的相關知識與判斷力，以精進官僚決策品質，培養面對挑戰能力。這事涉政府外交體制改革。在面對詭譎多變的涉外政經議題時，我國亦須同時強化相關跨部會官員對區域政、經、軍、文等領域面的通盤知識及概念，否則東海問題千絲萬縷且牽涉諸多部門，倘外交與國際文宣事務歸外交部、海上安全事務歸國防部與內政及國土安全部、海洋資源及生態保育事務原則上歸環境資源部與海洋委員會、經濟資源開發歸經濟及能源部（除外交部與國防部外，其他均為行政院組織改造後預訂的新名稱），政府各部門將不易擺脫「路徑依賴」及「各掃門前雪」之傾向，而只關心及了解與各自直接相關的業務，致使

整體戰力無法發揮。僅靠國家安全會議極少數高層官員的協調或積極介入，亦絕不足以建構有效處理東海問題的能力。行政部門（尤其是中、低階官員）跨域協調的心態、認知及方式應盡快建立或強化，以利前述的能量建構。

與此相關的是，行政部門的作業習慣與生態往往導致中長程情勢研析能量不足，故訓跨域練、培養區域分析能力以優化政府涉外政策的品質乃勢在必行，且可使政府官員對專家學者之建言做適當的分析與判斷。

五、結語

「東海和平倡議」是我國活路外交戰略的一個重大發展，目前在論述的發展已經告一段落，和平理性、互利共生的主軸非常清楚，國內外各界應多理解並予以支持。2013年4月10日簽屬的台日漁業協議，是我國與日本在談判17年後首次締結的協議，象徵著「東海和平倡議」中的自我克制、擱置爭議、建立機制、合作開發等訴求已獲日方正面的初步回應。若循此發展，未來我國或日本或還要再與中國大陸協議漁船作業次序等協調安排，以利三方共同永續經營海洋資源之發展。

此外，「東海和平倡議」或許也是我國外交體制及相關策略轉型的主要催化劑之一；如前所述，若轉型不成，我外交上少一利器，將使該倡議的推動與落實更形困難。