

台灣人權外交政策之評估與展望

The Evaluation and Prospect of Taiwan's Human Rights Diplomatic Policy

蔡昌言 *Tsai, Chang-Yen*

中正大學政治系助理教授

Assistant Professor of Department of Political Science,

National Chung-Cheng University

黃筱晴 *Huang, Sheu-Ching*

中正大學政治研究所碩士生

Graduate student of Department of Political Science,

National Chung-Cheng University

摘要 / Abstract

人權是民主政治的重要指標之一，在美國國務院及自由之家(Freedom House)每年所公布的人權報告書中，台灣在政治權利與公民自由等指標評價亦逐年上升。在評估人權外交政策的實施成效上，可以兩項指標予以衡量：(1) 以人權為目的之國家正副元首外交出訪成果；與(2) 國際人權事務之參與成果。整體而言，我國自2000年推行人權外交政策以來，雖然元首出訪的次數及頻率有大幅度的增加，但是在增加邦交國數量，以及拓展外交活動參與空間

等傳統外交場域著重的重點工作上，成效並不顯著，甚至可以說沒有太多實際效用可言。但是在增進對外國家形象與對內政府施政成效等的非傳統的外交場域上，其所獲得的助益是存在的，因此民進黨政府目前應該會繼續以人權、民主、和平、愛心、高科技理念等柔性國力，輔以經濟、國防硬權力的加強，進而為我國外交拓展出更大的實際活動空間。

Human right is one important indicator of democracy. The annual reports on human rights, released by the State Department and Freedom House, also show that Taiwanese government makes steady progress in improving people's political right and freedom. In assessing how successful this policy is, two measurements are used: (1) under the premise of promoting human rights, the achievements of diplomatic trips made by the President and the Vice President; (2) the involvement of internal human right affairs. In sum, although this human rights diplomatic policy does help ROC governors make more foreign visits, it has little impact on increasing international allies and expanding diplomatic domains. However, the benefits extend to promoting Taiwan's international image as well as to the effectiveness of the incumbent government. Therefore, it is expected that DPP government will remain to have human rights, democracy, peace, love and high-tech as her governing principles, assisted with the improvement of her economic and national defense power, to find practical and greater room for Taiwan's diplomacy.

關鍵詞：人權、外交政策、複合互賴理論、外交旅行

Keywords: human rights, diplomatic policy, complex interdependence theory, diplomatic trip.

壹、前言

人權是當前民主政治的重要指標之一，民主政治的發展與人權擴展的歷史密不可分。人權反映了理想主義者所強調的道德標準和理性原則，希望藉此促成各國在不妨礙其他國家權利的前提之下合作。而在現實主義者眼中，外交則是一種遊戲規則，國際間的合作並不一定代表國家間具有深厚的政治合作基礎，國家利益才是外交行爲的最高準則。然而，隨著 20 世紀以來國際情勢的演進，人權與外交的關係也開始產生變化，甚至可說越來越緊密。歷史、地理位置特殊的台灣，欲在國際上爭取更大的空間，勢必要採取有別於大國的外交政策，以人權爲內涵的外交政策因此成爲民進黨政府選項，希望藉由台灣在政治民主與人權自由的亮眼表現，讓世界各國看到台灣的存在，並期盼順勢拓展台灣的國際外交空間。

台灣於 1987 年解嚴之後，在民主上的迅速進展是有目共睹的。而台灣在政治民主化的同時，亦開始以人權外交政策內涵，努力進行外交工作的拓展。自 2000 年民進黨政府就任以來，包括總統、副總統及總統夫人皆曾以人權爲號召多次出訪，積極拓展我國外交領域。2004 年陳水扁總統連任成功後，亦繼續秉持此外交政策方向，於 2004 年 8 月底出訪巴拿馬、貝里斯拓展邦誼。

本文首先將整理出人權理論的發展歷程，並闡述人權與外交的關係。其次，本文將歸納我國人權外交政策的形成背景與發展歷程，觀察從國民黨執政時代至 2000 年政黨輪替之後，我國外交政策的演變是否真的能爲我國拓展更大的外交空間。最後，作者將藉由評估 2000 年迄今我國元首出訪與外交拓展的成果，以及我國在國際人權事務之參與表現等兩項指標，對我國人權與外交政策的結合提出評估與展望。

貳、理論與文獻回顧

一、人權相關理論

人權，簡單而言，即是作為人所應有的基本權利，是每個人在不妨礙別人的前提下，要求別人遵守或不得侵犯的一些原則。¹更進一步來說，人權是得到社會承認的人身基本權利，其中包括憲法所規定的公民權利，也就是平等權與自由權。人權觀念的濫觴，乃源於西方自由主義思想體系的發展，在人類歷史初期，奴隸制度存在的時代中，人的價值是有階級、地位之別的，人權充其量只能說是少數人的人權，並非是與生俱來，而是由法律逐步訂定規範的。直到西元前五、四世紀的古希臘時代末期，各城邦彼此征戰內訌，使原先個人與國家密不可分、個人生活完全依附於國家生活的觀念產生改變，此時的哲學家開始撇開政治，專心致力於個人道德的層面。古希臘時期討論到人權觀念最重要的兩個學派分別為伊比鳩魯學派（Epicureanism）與斯多噶學派（Stoicism），其中斯多噶學派同意人類是有理性的動物，這種人類的理性就是自然法的淵源，是天生而成、人人相同的，因此人類應不分貴賤，一律平等。這對後來人類平等、自然法的觀念亦有一定的影響。²

羅馬法學家西塞羅（Cicero）延續斯多噶學派的自然法觀念，將自然法看成從自然中發生出來的最高理性，並由這樣的觀念出發，進而主張人類平等，一切事務都受自然法的支配；人類是最高的動物，其理性應與自然法相合，基於這種普遍性，因而人人平等。上述觀念與亞里斯多德時代認為人天生就分為統治與被治兩種階層的觀念可說是完全不同的。³約一個世紀之後的塞尼卡（Seneca）雖然也是延續斯多噶學派的自然法觀念，但是更強調「人道主義」的關懷，特別是在保護婦女和受贍養兒童的財產與人格、保護奴隸、比較人道地對待罪犯、以及實施保護無依靠者的公眾政策，等於是各種不同身份的人都

¹ 轉引自陳俊宏，〈人權與民主（I）：共生或互斥？〉，《東吳政治學報》，第11期（2000），頁114。

² 張翰書，《西洋政治思想史》，（台北：台灣商務印書館，1987年），頁101-104。

³ 同前註，頁123-126。

能共享普遍平等。⁴

人權真正被視作是個人政治及法律權利的要求，是由近代資產階級革命時期開始的，17世紀新興資產階級用人權訴求來反對封建統治與宗教神學的支配。洛克（Locke）認為在人類最初的自然狀態中，雖然沒有政治的組織，卻有社會的關係。相對於霍布斯（Hobbes）認為國家的存在將有如巨靈般深入影響每個人民的權利空間，洛克在《政府論》一書將自然狀態描寫成和平樂善之境，在這樣的狀態中，每個人都是自由、平等、獨立的。洛克並認為在人類尚未有政治組織之前，每個人就都有其自然權利。這種自然權利是與生俱來，包含了生存、自由和財產權等，而這些基本權利亦不能被君主或其他的外力所破壞。⁵此外，盧梭（Rousseau）政治思想的中心問題在於「共通意志」（general will），其論述可說是為了解決國家機器與人民兩者間，權利如何分別被有效保障與凝聚。盧梭在其《社會契約論》中提出了人生而自由且平等、主權在民等觀點，這些權利是不可剝奪、不可轉讓、不可摧毀的，一旦放棄了自由、共通意志無法凝聚，人民無異放棄了作為人的基本權利，政府也無從依據共通意志施行福國利民的政策。⁶立基於此，近代各家的自然法學說對西方人權觀的形成產生了推波助瀾的促進作用。

18世紀的《美國獨立宣言》，是人類歷史上第一個人權宣言，在宣言中明文提出了人民權利的觀念。代表著人權已由一種思想、理論進一步的提升為一種政治宣示或是政府與人民間的政治契約。1789年的法國《人權宣言》也跟隨著《美國獨立宣言》的腳步，在條文中也提出了類似的人權原則。此兩宣言之哲學基礎便是洛克和盧梭等啟蒙學者的「自然法」和「社會契約」思想，也將人權的政治哲學定位作了更新的闡釋。

20世紀以來，人類經歷了兩次世界大戰的慘痛教訓，使得世人更加發現和平的重要性，基本人權的維持與保障也開始受到國際社會關注。第二次世界

⁴ Geogre H. Sabine 著，李少軍、尚新建譯，《西方政治思想史》，（台北：桂冠，1991年），頁194-198。

⁵ Locke, John 著，瞿菊農與葉啟芳譯，《政府論 下篇》，（北京：商務印書館，1982年），頁5-12。

⁶ 張翰書，同前註，頁358-360。

大戰後，在《聯合國憲章》的第一條第三款中，即明確提出要「增進並激勵對於全體人類之人權及基本自由之尊重」。在聯合國憲章中許多條文也反覆提到對人權及基本自由的尊重，藉此重申關於基本人權的信念、人類尊嚴和價值的信念、男女平等的信念和國家不論大小一律平等的信念。⁷1948年12月10日，聯合國大會通過了《世界人權宣言》，宣言當中第二條平等原則即揭櫫：「人人有資格享受本宣言所載的一切權利和自由，不分種族、膚色、性別、語言、宗教、政治或其他見解、國籍或社會出身、財產、出生或其他身份等任何區別」。⁸人權保護是建立聯合國最基本的宗旨之一，因此聯合國先後制定了一系列保護人民權利的公約，將人權從世界宣言進一步提升成為各國應當遵守的國際準則，對人權的保障與促進無疑是一大助力。

二、外交相關理論

關於人權與外交之結合，「理想主義」(idealism)可說是最根本的理論基礎，其中以 Woodrow Wilson 為最重要代表人物。理想主義者強調通過道義和精神教育來喚醒人類的良知，他們主張有國際社會中國際道德的存在是必須的，國際規範與國際法是具有約束力的。國際組織或是非政府組織的存在是有其必要性的，它們可以發揮協商、協調國家間關係的功能，並穩定國際社會秩序。理想主義者認為人性本善，或是至少可以透過後天教育和環境薰陶而變好。應用在國際政治運作上，即是反映了理想主義者所強調的道德標準和理性原則，希望藉此促成各國在制定外交政策時，可於不妨礙其他國家權利的前提下展開合作。⁹由於國際政治理論中涉及人權外交的學派論述為數眾多，茲整理其中熒熒大者分別討論於後，最後再選擇適當之理論做為本文的立論核心，並形成若干假設，以便檢證評估我國人權外交政策推動之成效。

(一) 民主和平論 (democratic peace theory)

從歷史事實觀察，許多學者認為民主國家間很少相互打仗，由此可見民主

⁷ 聯合國，《聯合國憲章》，(舊金山，1945年)。

⁸ 聯合國大會，《世界人權宣言》，(紐約，1948年)。

⁹ 倪世雄，《當代國際關係理論》，(台北：五南，2003年)，頁42-43。

陣營的擴大實有助於世界和平與發展，這也就是「民主和平論」的理論意涵。「民主和平論」有著久遠的歷史淵源，早在18世紀末，隨著西歐主權國家的不斷出現，西方哲學家尤其是康德（Immanuel Kant）在批評絕對主義與權力政治，鼓吹天賦人權、自由平等、人民主權等思想的同時，就提出了由自由國家聯合起來建立「永久和平」的設想。在《論永久和平》一文中，康德把道德法則和人權思想運用到國與國之間的關係上，他認為要建立國家之間的正常關係，就必須堅持國際法的原則，主要是主權獨立、維護和平、以及遵守道義。國家內部的監督與制衡作用可以防止統治者冒險地對外發動戰爭，而民主國家相較之下亦比其他政體更樂意接受一個和平的、有約束力的國際法。康德認為人類理性的選擇絕對是非戰的，為了防止戰爭、維持和平，國際社會有賴民主國家組成國際組織來防止某些國家非理性的對外侵略與攻擊。¹⁰民主和平論者認為民主國家之間雖如同其他政體之間一樣存在著許多的利益衝突，但卻不會用戰爭的方式來解決糾紛。原因大致有兩方面：一是自由民主制度的約束；一是相關的規範和文化造成的自律行爲。¹¹民主和平論者並認為要達到國際政治的和平狀態，就必須先從國家的「民主化」開始著手。殷鑑於此，我國政府推動「人權與民主外交」，除了希望國際社會能瞭解台灣民主和人權進步的情形；更重要的是，希望西方民主國家經由認識與認同我國民主化的可貴成就，能增加其協助我國參與國際社會的意願，進而一起為世界和平與繁榮貢獻心力。

（二）複合互賴理論（complex interdependence theory）

「相互依存」的觀念被視為現代國際政治體系的根本特徵，¹²在這樣的環境之下，進一步發展出另一個支持人權與外交結合的理論即為「複合互賴理論」。該理論由 Keohane 和 Nye 在“Power and Interdependence.”一書中提出，它強調三個最基本的概念為：（1）多元社會聯繫管道使國際社會內部的相互聯繫和相互依存大大加強，政府間的非正式聯繫亦成為重要的溝通方式。（2）議題階層性的消弭，使得國內與國際問題的區別日益變小，兩者的界線越來越難

¹⁰ 張翰書，同前註，頁419-421。

¹¹ Doyle, M. W. 1993. “Kant, Liberal Legacies and Foreign Affairs,” *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 12, No. 3:pp.205-235.

¹² Holsti, K. J. *International Politics—A Framework for Analysis*. (Prentice Hall, 1984), p.158.

劃清，國內的事務也有可能牽涉到國際的議題。(3) 軍事不再是最大力量，一國可能在軍事以外的領域佔有其他的優勢。¹³ 由此可見，在現代國際政治場域中，國際組織與非政府組織 (NGOs) 的地位日益重要。就複合互賴理論的角度觀之，台灣的民主化成果與人權發展對我國在國際上的地位有相當程度的加分作用，而外交工作的拓展並不一定要依循傳統外交模式，或一定需要有相當的軍事力量作為後盾。換言之，非政府組織與民間團體應可幫助台灣在外交工作上的拓展；此外，相較於中國大陸，我國在經濟、民主、人權等各方面的發展優勢也是進行外交工作時政府可茲運用的重要資源。

(三) 全球化理論 (globalization theory)

近年來，全球化的議題已成為學術研究的討論焦點，根據洪朝輝的研究，全球化理論至少包含了四個不同的學術支派：新左派、新自由派、轉型學派和懷疑學派。新左派觀點認為全球化的實質就是西方帝國主義、西方現代化、西方資本主義和西方體制的全球性擴散，也就是西化的全球性普及。將新左派將中世紀國家效忠於教皇與神聖羅馬帝國絕對權威、分享主權的觀念對照今日，即是「人權高於主權」觀念的展現。新自由派則認為全球化是指全球經濟和市場的整合，其結果不一定是零合遊戲，而是世界資源共同分享的長遠利益，強調在資訊共享的時代，全球化的結果是「雙贏」。國家實際的界線也會因為經濟的合作而逐漸模糊。轉型學派進一步認為全球化是推動社會、政治和經濟轉型的主要動力，並正在重組現代社會和世界秩序。最後，懷疑學派則是否定全球化的存在，認為這是強權統合國際秩序的手段而已。以上除了懷疑學派之外，其餘學派皆認為在全球化的潮流下，傳統國家的角色會有所轉變，不再具有的絕對性、排他性、不可分割性和零合性。¹⁴ 簡言之，人權觀念在全球化時代下，將扮演較過去時空裡更為重要的角色，進而深刻的影響國際政治的運作。

(四) 現實主義 (realism)

現實主義認為外交是一種遊戲規則，國際間的合作並不一定代表國家間具

¹³ Keohane, Robert and Nye, Joseph. *Power and Interdependence*. 2nd, (Harper Collins Publishers, 1987), pp.23-37.

¹⁴ 洪朝輝，〈全球化—跨世紀的顯學〉，《問題與研究》，第 39 期 (2000)：頁 73-80。

有深厚的政治合作基礎，國家利益才是外交行爲的最高準則，也是在國際政治中分析國家行爲的重要指標。在權力支配下的國家利益才是決定國家外交政策的主要依據，一國在制定外交政策時，一定是以國家利益爲標準。現實主義較忽略道德價值觀，認爲道德最終還是受到利益的支配，¹⁵由此觀點來看，現實主義論者認爲人權觀念應用於外交場域上，其效果是相當有限的、甚至是毫無意義的，因爲國家最終還是以國家利益爲依歸，而非以人權標準爲主要考慮因素。

(五) 霸權穩定論 (hegemonic stability theory)

霸權穩定論的興起可謂是對人權外交的一種挑戰，所謂的霸權即是指一國有足夠的軍事與經濟力量，並能夠在很大程度上影響其他國家和非國家行爲體的行爲，並操縱國際體系的運作。¹⁶如此一來，霸權穩定論對之前的複合互賴理論便產生了挑戰。依據霸權穩定論的觀點，國際政治中霸權國的強勢外交施爲必將有效穩定國際政治體系；而霸權國的外交政策制定準則，容或有人權觀念的考量，但主要仍然是以現實的政治、經濟、軍事等國家利益來評估其國際外交政策。因此，期盼人權價值在霸權穩定論的架構下獲得彰顯雖非完全不可能，然而其受重視的外交運作空間仍顯得極爲有限。

綜合以上人權與外交理論，筆者認爲「複合互賴理論」之概念最適合用來解決我國當前外交之困境。人權雖然是作爲人所應有的基本權利，但是放眼觀之，世界上仍有許多國家及其內部人民並未瞭解到人權觀念之重要性，有些政府甚至仍對人權的發展做出壓制之作爲。台灣身爲民主、開放的現代化國家之一，對人權方面的重視也逐漸抬頭。2000年陳水扁總統上任之後，更將發展歷史悠久、且受普世認同之人權概念列爲外交政策的主要目標。複合互賴理論的應用，將傳統外交中國家間以軍事、經濟力量爲主要衡量標準的觀念，進一步拓展出更多元彈性的聯繫管道。因此我國雖然在傳統外交場域的發展空間受到國家定位尙未確定的限制，且常受到中國的壓制，或是其他國家的不承認，

¹⁵ Morgenthau, Hans J. *Politics Among Nations: the struggle for power and peace*. 5th ed. (New York: Knopf, 1978), pp.3-15; Carr, E. H. *Twenty Years' Crisis: 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations*. (1946), p97.

¹⁶ Keohane, Robert O. *After Hegemony*. (New Jersey: Princeton University Press, 1984), p32.

但面對「人權高於主權」觀念逐漸受到國際間重視與認同的現在，我國應當把握這樣的機會，運用複合互賴理論的概念，將我國在民主、人權方面的良好表現盡可能的呈現出來，進而藉此爭取更大的國際活動空間與認同。

根據以上的概念，我們認為依照複合互賴理論的理論內涵，如果要檢驗我國人權外交之成效，可以假設在宣示人權外交政策、並積極據此拓展我國外交工作上，相較於國民黨執政時期，我國的外交空間在 2000 年民進黨執政後應會逐漸變大，外交工作之成果應會更好，這是本文的第一項待驗假設。此外，本文假設民進黨政府在宣示人權外交政策，並積極據此拓展我國外交工作上，相較於國民黨執政時期，我國在國際人權事務的參與表現應會越來越積極，且參與範圍應會越來越深入且廣泛，這是本文的第二項待驗假設。茲整理上列文字，形成兩項待驗假設如下：

假設一：隨著民進黨政府積極宣示人權外交政策，並據此拓展我國外交工作，相較於國民黨執政時期，我國的外交空間在 2000 年民進黨執政後應會逐漸變大，外交工作之成果應會更好。

假設二：隨著民進黨政府積極宣示人權外交政策，並據此拓展我國外交工作，相較於國民黨執政時期，我國在國際人權事務的參與成果應會越來越好，且參與範圍應會越來越深入且廣泛。

參、我國人權外交政策形成之發展歷程

中華民國政府退守台灣後戒嚴時期的外交政策，基本上是中國內戰的延長，亦即視中共為叛亂團體，不承認中共是合法政權。在國際社會中，堅持我國是唯一代表全中國的合法政權，不與中共代表並存，並要求邦交國不得與中共發展或建立官方關係。這種被國際關係學者稱之為「零合遊戲」(zero-sum game)的外交鬥爭模式，在國內，便是國民黨政府所標榜「漢賊不兩立」政策。¹⁷然而相對於中國大陸，台灣掌握的外交資源在國際社會中逐漸呈現弱

¹⁷張慧英，1996，《超級外交官，李登輝和他的務實外交》，(台北：時報文化，1996年)，頁7。

勢。因此，不可避免地，這種「漢賊不兩立」的對峙模式，長期而言對我國是較為不利的，並且造成我國在國際組織的會籍與國際事務的參與，呈現節節敗退的局面。

1988年李登輝接任總統之後，開始積極拓展我國的外交活動空間。首先，兩岸主權政府在國際社會應如何定位，由當時的研考會主委魏鏞提出「雙重承認」的理念，主張將國家統一問題和外交承認分開處理，不預先為外交拓展範圍劃地自限，希望藉由這種「共存」的態度來積極爭取與中共的邦交國建交。此外，務實外交政策的提出與實踐堪稱我國外交政策的重大突破，從「漢賊不兩立」政策思維過渡到「務實外交」的過程中，其間最重要的分水嶺是1988年於馬尼拉舉辦的亞洲開發銀行年會以及1989年的北京亞銀年會。李登輝總統當時的外交策略是，只要實質的權益及地位不受影響，我國還是不能放棄參與國際性事務的機會，因此雖然中共與亞銀簽署了五點備忘錄，將我國名稱改為「中國台北」，我們還是使用標舉「抗議中」的方式來與會。而1989年3月6至9日，李登輝總統應新加坡總理李光耀之邀，前往和我國沒有正式邦交關係的新加坡做了四天的訪問，其間獲得元首級正式禮遇，而新加坡亦稱李登輝為「來自台灣的總統」，李登輝雖表示「不滿意，但可以接受」，但此舉已開創了我國元首訪問無邦交國家的先例，為往後的外交訪問建立了良好的互動模式。往後一連串的「務實外交」、「走出去」行動，包括1994年2月9至16日，李總統前往菲律賓、印尼、泰國展開8天的「破冰之旅」非正式度假訪問；同年5月4日展開為期13天的「跨洲之旅」，訪問尼加拉瓜、哥斯大黎加、南非及史瓦濟蘭；1995年4月1日起為期4天的「中東之旅」；到1995年5月李總統應母校康乃爾大學之邀，前往美國進行私人訪問並發表公開演說。李前總統每一次的出訪都引起國際間的矚目，亦具有重大的外交意義。¹⁸

2000年陳水扁當選總統之後，由於所屬政黨民進黨具有台灣主權獨立的背景色彩，所有人都好奇台灣的外交路線是否會有所改變。因此，陳水扁總統在2000年的就職演說中特別強調「我國願意承諾對於國際人權的維護做出更

¹⁸行政院新聞局編，《和平之旅》，（台北：新聞局，1997年），頁77-79。

為積極之貢獻。中華民國不能也不會自外於世界人權的潮流，我們將遵守包括『世界人權宣言』、『公民與政治權利公約』以及維也納世界人權會議的宣言和行動綱領，將中華民國重新納入國際人權體系。¹⁹新政府成立後，外交部長田弘茂在立法院第4屆第3會期的外交施政報告中，一再重申中華民國是一個主權獨立的國家，在政治、經濟各方面的成就斐然，自然應該在國際社會中與其他國家建立正常平等互惠的外交關係，加入各類國際組織，廣泛參與各項國際活動。整體而言，民進黨政府除了延續先前國民黨政府的「務實外交」政策外，更將適用的範圍擴大至全民，持續積極推動全方位務實外交，積極拓展國際生存與發展空間，並善盡國際責任，以台灣成長茁壯的獨特經驗與全世界共享，回饋國際社會。此外，我國也尋求加入國際人權體系，並對國際人權的維護做出更積極的貢獻，以期成為國際社會21世紀人權的新標竿。「總統府人權諮詢小組」已於2000年10月24日成立，除推動各項人權理念的落實，也將積極催生「國家人權委員會」的成立。²⁰雖然中國迄今仍是我國外交無法順利拓展的主要障礙，但民進黨政府似乎無意與中共進行更激烈的「零合」競逐，而是希望透過各種適當管道，在對等、互利、理性、尊嚴的原則下，加強與中共溝通，展現我方的善意，使中國確切瞭解，兩岸是可以拋棄歧見，創造「雙贏」，共同為國際社會的和平、穩定與永續發展做出貢獻。

我國推動務實外交之目的在維護中華民國的主權與尊嚴，確保國家的生存與發展，保障國人在國際社會應享有之安全與福祉。面對中共的強力打壓，民進黨政府認為必須以「全民外交」作為全面參與國際社會的原則，結合政府與民間的總體力量，全力推展務實外交。政府的外交施政將維持「持續性」與「穩定性」，在既有的基礎上，繼續鞏固與邦交國之邦誼，增進與無邦交國家之實質關係，以及積極參與國際組織與活動。民進黨執政後第一任外交部長田弘茂曾提出「民主」、「民間」、「民意」的「三民」觀念，以加強推動既有全方

¹⁹外交部外交年鑑編輯委員會編輯，《中華民國八十九年外交年鑑》，(台北：外交部，2001年)，頁58-59。

²⁰外交部外交年鑑編輯委員會編輯，《中華民國九十年外交年鑑》，(台北：外交部，2002年)，頁72。

位務實外交的工作目標，而「人權外交」即是「民主」原則下的一項重要內容。2002年2月新任外交部長簡又新上任之後，亦表示除了承接先前政策之外，更加強以「民主人權、經濟共榮、和平安全」三大議題為主軸的外交政策，加強整合相關部會涉外業務，並結合民間充沛的活力與資源，推動全方位外交，以創造雙邊及多邊的共同利益。²¹

我國近年來的民主發展成就，已獲得國際社會的讚賞，我國維護人權的措施，亦得到世人的肯定。自2001年起，我國相繼受國際自由聯盟（Liberal International）與國際人權聯盟（International League For Human Rights）之邀，前往參與相關活動並接受其所頒發的「自由獎」及「人權獎」。民主與自由是台灣所堅持的理念與生活方式，也是台灣有別於中國的最大不同之處，更是維護我國家安全的重要力量之一。任何違反民主、危害人權的制度與作為，對我們都是生存的威脅。鑒於民主與人權乃一體兩面，尤其在後冷戰時期的今天，文明國家對於人的生命與人權價值之尊重，已使得國際社會漸漸接受人權超越主權的觀念，因此民進黨政府認為有必要推展「人權外交」與「民主外交」，將我國與國際人權及民主體系接軌，協助國際社會成員改善人權狀況，創造有利於民主和平的國際環境，台灣並可藉此提升國際形象與地位，強化我國參與國際社會的正當性。

肆、以人權為目的之外交政策執行成果分析

一、元首外交出訪成果

外交是我國主權的象徵和代表，因此自前總統李登輝總統任內以來，我國無不積極努力希望在外交上有更好的表現，除了增加友邦國家數量之外，並希望透過各種官方或非官方的各方面交流，實質擴大我外交空間。自陳水扁總統2000年就任以來，總統、副總統及總統夫人便多次受友邦、其他對我友善之

²¹ 外交部外交年鑑編輯委員會編輯，2003，《中華民國九十一年外交年鑑》，（台北：外交部，2003年），頁83。

民主國家以及各種非政府組織之邀，前往進行外交出訪活動，以我國之民主自由、人權發展、經濟合作、文化等柔性國力的展現來進行各項合作互助交流。茲整理近年我國正副元首與元首夫人外交出訪活動如下表一所示：

表一：我國正副元首與元首夫人外交出訪活動一覽表（2000-2005）

出訪名稱	首長	時間	地點	著重目標	成果
「民主外交、友誼之旅」	總統	2000/08/13-25	中美洲友邦多明尼加、尼加拉瓜、哥斯大黎加、及非洲友邦甘比亞、布吉納法索、查德	目的在宣揚民主成就，爭取國際認同，並與友邦建立互信，鞏固邦誼。	分別與尼加拉瓜、哥斯大黎加、甘比亞、查德簽署聯合公報，協助我國爭取加入聯合國及其他國際組織。
「柔性外交之旅」	副總統	2000/9/22-10/4	中美洲友邦薩爾瓦多、宏都拉斯、貝里斯、瓜地馬拉	柔性外交	強調提昇台灣柔性力量方面發揮，藉邀請文化界、宗教界及民選公職同行，深入友邦民間各地，另以人權、民主、愛心、和平與高科技為主軸，進行實地交流與經驗交換。

<p>「合作共榮，睦誼之旅」</p>	<p>總統與夫人同行</p>	<p>2001/05/21-06/25</p>	<p>中南美洲友邦：薩爾瓦多共和國、瓜地馬拉共和國、巴拿馬共和國、巴拉圭共和國、宏都拉斯共和國</p>	<p>多元外交：包含元首、經貿、民主、人道及全民外交。</p>	<p>參加第三屆中華民國與中美洲元首高峰會議，並與高峰會八國代表共同簽署聯合公報，促進區域統合，以及民主、人權、人類的永續發展。另分別與薩爾瓦多、瓜地馬拉個別簽署聯合公報。</p>
<p>「自由之光、人權之旅」</p>	<p>總統夫人</p>	<p>2001/11/13-18</p>	<p>法國、捷克</p>	<p>自由、人權</p>	<p>代表陳總統接受「國際自由聯盟」頒發「2001年自由獎」。</p>
<p>「甘比亞之行」</p>	<p>副總統</p>	<p>2001/12/19-25</p>	<p>甘比亞</p>	<p>鞏固邦誼</p>	<p>此行只是較為單純的參加甘國總統的就職典禮，但副總統仍重申拚經濟、拚外交、拚國格、拚人權的政策方向。</p>
<p>「中南美洲之行」</p>	<p>副總統</p>	<p>2002/1/6-18</p>	<p>尼加拉瓜、巴拉圭</p>	<p>女性從政、婦女議題</p>	<p>強調「柔性國力」的發揮，並就婦女議題及召開世界婦女高峰會的構想進行意見交流。</p>
<p>「歐洲破冰之旅」</p>	<p>副總統</p>	<p>2002/3/18-24</p>	<p>梵蒂岡(教廷)→義大利(羅馬)→匈牙利(布達佩斯)</p>	<p>自由、柔性國力</p>	<p>在國際自由聯盟2002年年會中，以「自由主義與柔性國力」為題發表專題演說。</p>

「合作互助、關懷之旅」	總統	2002/06/30-07/10	塞內加爾、聖多美普林西比、馬拉威及史瓦濟蘭	宣揚民主發展，鞏固邦誼。	分別與塞內加爾、聖多美普林西比、馬拉威簽署聯合公報。
「南向首航印尼行」	副總統	2002/8/14-17	印尼(雅加達)→印尼(峇里島)	南向政策的推動、觀光事業的交流	除雙方觀光主管機關進行交流；並會晤了會晤了多位適逢印尼國慶日而在雅加達停留的各國政要。
「珍愛民主親善之旅」	總統夫人	2002/09/19-29	紐約、華盛頓、洛杉磯	民主、夫人柔性外交	在紐約國家藝術俱樂部及華府國會山莊發表演說，另參訪了許多非官方機構。從各方面盡力拓展我國在國際社會的能見度。
「珍藏台灣：文化睦誼之旅」	總統夫人	2003/7/15-23	(歐洲)德國、義大利、教廷	文化交流故宮文物赴德國展出	接受德國「璦曼基金會」及「生命援助協會」分別頒贈之榮譽狀及獎章，以及羅馬「國際愛德協會」頒贈之「人道服務獎」。
「民主太平洋之旅」	副總統	2003/8/7-20	夏威夷檀香山→洛杉磯→巴拿馬→巴拉圭→西雅圖	鞏固邦誼、傳播「民主太平洋」的理念	在巴拉圭國會發表演說；過境美國三個環太平洋城市時亦有許多參訪行程，朝亞太民主同盟的目標前進。

<p>「攜手同慶 欣榮之旅」</p>	<p>總統</p>	<p>2003/10/31-11/06</p>	<p>過境紐約、 前往巴拿 馬、阿拉斯 加</p>	<p>人權外 交：接受 「國際人 權聯盟」所 頒發之 「2003人 權獎」。</p>	<p>最重要的即是接受「國 際人權聯盟」所頒發之 「2003人權獎」，並與 巴拿馬莫絲柯索總統 針對2003年8月所簽 署的自由貿易協定 (FTA)進行換文儀 式。</p>
<p>「中美洲科 技人權之旅」</p>	<p>副總統</p>	<p>2004/5/28-6/10</p>	<p>拉斯維加斯 →薩爾瓦多 →哥斯大黎 加→瓜地馬 拉→舊金山</p>	<p>科技、人權</p>	<p>在哥國和瓜國接受贈 勳之外，也接受瓜國聖 卡洛斯大學頒贈榮譽 博士學位，並分別在薩 爾瓦多科技大學以「科 技與人生」、哥斯大黎 加大學以「二十一世紀 的新視野」、瓜國聖卡 洛斯大學以「迎接太平 洋世紀的來臨」為題發 表演說。</p>
<p>「共創雙 贏，胸懷世界 之旅」</p>	<p>總統</p>	<p>2004/08/30-09/05</p>	<p>巴拿馬、貝 里斯</p>	<p>拼經濟、拼 外交；與貝 里斯進行 體育交 流。</p>	<p>參加巴拿馬新任總統 馬丁杜里荷的就職大 典，同時與中美洲暨加 勒比海我國友邦針對 農業技術交流與自由 貿易協定進行會談。</p>
<p>「超越巔峰 珍愛關懷之 旅」</p>	<p>總統夫 人</p>	<p>2004/09/12-21</p>	<p>希臘雅典</p>	<p>體育外交</p>	<p>夫人以帕拉林匹克台 灣代表團團長的身份 率團前往參加國際殘 障奧運會。</p>

「海洋伙伴合作之旅」	總統	2005/01/27-31	帛琉、索羅門群島	民主、和平、海洋文化	與帛琉、索羅門總理簽署聯合公報，基於主權、民主、自由、人權及平等原則，繼續強固及深化雙邊友好關係。
「前進中美洲·台灣GOGOGO」	副總統	2005/3/12-24	薩爾瓦多、瓜地馬拉	敦睦邦誼、伸張正義、產業佈局及台灣柔性出擊	參加「民主太平洋聯盟美洲區域會議」，目標在薩爾瓦多建立「台灣園區」。瓜地馬拉總統貝爾傑預計 2005 年 8 月份會來我國與陳總統簽署自由貿易協定 (FTA)，並應邀參與民主太平洋聯盟的成立大會。
「和平與追思之旅」	總統	2005/04/07-09	梵蒂岡	和平、追思	創下我國元首訪歐先例，除彰顯台灣為主權獨立國家的事實之外，也提高了台灣在國際社會的能見度。
「海洋夥伴·陽光之旅」	總統	2005/05/01-05	馬紹爾群島、吉里巴斯及吐瓦魯	參加馬紹爾群島國慶、宣慰僑胞及敦睦邦誼	出訪三項重大意涵：一、因應中國「大國外交」、拓展台灣國際空間；二、宣揚台灣民主自由、突顯兩岸真正歧異；三、強化國內團結、追求和解合作。

資料來源：作者整理自總統府網頁。http://www.president.gov.tw/2_special/layer2.html

依表一所示，陳水扁總統歷次出訪的名義有民主外交、元首外交、經貿外

交、人道外交，並進一步整合成多元全民外交的概念，希望以台灣的人道關懷作為與世界接軌的資產。其中最具突破性的出訪即是2003年10月底的「攜手同慶、欣榮之旅」，最具意義的部分即為在過境紐約之時，接受「國際人權聯盟」所頒發的「2003人權獎」，象徵我國在人權方面的成就受國際肯定，與國際知名政治領袖，如達賴喇嘛、曼德拉等並駕齊驅。總統出訪的目的地多為我國在中南美與非洲的邦交國家，行程多為官方的交流活動，希望使雙方邦誼更為鞏固。每次出訪總統皆與邦交國元首簽署聯合公報，針對國家建設以及友邦如何在國際場域爭取機會、為我國發聲的相關事宜做進一步確認。然而，侷限於總統的身份特殊且敏感，因此若要前往尚未建立正式邦交關係之國家訪問，便有較多的限制與困難，使得這方面的外交成果相當有限。由此觀之，人權外交理念在總統出訪的適用範圍侷限在已有建立正式外交關係的國家中，對於尚未建立正式外交關係的國家，即使雙方關係良好，仍會受限於身份問題而無法順利前往訪問。因此，人權外交政策的推動對增加總統出訪非邦交國的作用不大，是項政策若要繼續推行，如何突破這樣的困境，需要我國外交決策相關單位更審慎的評估。

相對於總統，副總統雖身為國家副元首，但其出訪的地點分布卻較總統更為廣泛，除了中南美洲與非洲友邦國之外，副總統出訪範圍更將觸角伸向歐洲、北美、以及東南亞各地。雖然每次出訪的目的不盡相同，但副總統不管到達何處皆特別強調「柔性國力」的發揮，認為我國應當用柔性思維，以合作分享、共存共榮、民主人權的概念取代國防、軍事等剛性國力的力量，以較為軟性的身段在國際場合與中國窮兵黷武的強硬態度形成截然不同的形象以作區分。副總統在外交實務與學理訓練的經驗豐富，以其女性副元首的身份，在外交出訪時，屢屢提出重要言論，引發世界各國與國內政壇的關注。舉例來說，呂副總統是中華民國歷屆正副元首當中，唯一能夠在重大國際會議——「國際自由聯盟第五十一屆世界大會」發表演說的人。此外，呂副總統積極主辦「世界和平大會」、「民主太平洋大會」等區域性、甚至是國際性的會議，在今年（2005年）8月14日即將由其主導正式成立「民主太平洋聯盟」，展現我國不僅遵守

民主、人權等規範，更進一步的積極對外推廣這樣的概念。呂副總統認為，未來我國外交可朝下列方向推動：(1) 外交工作應有區域整合觀念，不宜各自為政。因此，希望可以藉由民主太平洋聯盟的建立，整合環太平洋各國的力量。

(2) 鼓勵產業東進、海外創業。目前許多產業紛紛西進大陸，然而在中國與台灣的關係未正常化之前，台商在大陸投資仍有一定風險，因此副總統認為應鼓勵產業東進，做好全球佈局。(3) 新兩岸關係。在 2004 年 5 月底「中美洲科技人權之旅」之後，副總統提出新外交戰略思維——「經營新兩岸關係」。我國的主要邦交國集中在中美洲，我們應透過太平洋，以全球化、區域化的觀點，經營新兩岸關係，並積極融入區域性的重要組織，發揮更大的影響力。和陳水扁總統相較之下，呂副總統雖身為女性，但藉由各種柔性訴求的應用，其所能發揮的空間相當具有彈性，外交出訪的成果也較為寬廣。

總統夫人以其女性與身障人士之角色，在國際上展現堅持、為民主自由之路奮鬥，即使因此身體受到傷害也毫無畏懼的堅毅形象。此外，總統夫人以其女性的身份，在各種外交場合上與呂副總統同時展現了我國女性的柔性形象，並讓世人了解在重男輕女的東方社會中，女性不但可以扮演傳統上男性扮演的角色，而且可以發揮的更加完美。這顯示我國不僅是將人權觀念與男女平等作為外交政策的目標，在實際的行動上也是依循此方向進行。總統夫人曾代替陳總統出訪了一些以總統身份目前尚無法前往參訪的地方，如前往歐洲議會所在地法國史特拉斯堡，代表陳總統接受「國際自由聯盟」(Liberal International) 頒發「2001 年自由獎」。總統夫人的外交出訪除了強調柔性國力的發揮之外，其參訪的目的多為文化、體育等低階議題，政治敏感程度不高，所受到的阻礙與挫折也相對較低。吳淑珍女士同時以身障者、柔性權力、元首夫人三重角色出訪國外，除了實際體現我國在人權方面的重視之外，更對我國在博取國際社會的同情與重視，有一定程度之助益。

總結總統、副總統與總統夫人在 2000-2005 年的出訪行程，其中有明確以「人權」為號召之出訪次數共有三次，包括 2001 年總統夫人「自由之光、人權之旅」代表陳總統前往歐洲領取「國際自由獎」；2003 年總統「攜手同慶、欣榮之旅」前往紐約領取「國際人權獎」；以及 2004 年副總統「中美洲科技人

權之旅」在當地多所大學發表以科技、人權為題之演說。這些外交活動顯示我國在人權方面的表現已受國際矚目，藉著與中國經由「大國外交」的方式呈現截然不同的民主、自由、人權外交政策形成對比，大大的拓展了我國的外交能見度。過去五年其餘各次的出訪雖未明確以人權為名，但也極力宣揚「民主、自由、柔性」的軟性權力訴求，充分體認民主、自由、人權係超越國界、文化及種族藩籬的普世價值，我國並藉由擴展這些共同信念與價值，將有助於創造和平穩定的國際外交空間。由此可見，雖然明確以「人權」為名的出訪次數不多，但我國以民主、自由、人權的形象對外拓展外交空間的作法，的確能使外交出訪的次數及頻率增加²²，拓展我國在國際的知名度與能見度。而此種積極宣揚人權理念的作法，也同時將我國與中國大陸的形象區隔開來，對往後繼續推行外交行動來說，也不失為一項重要的進展。2005年以來，總統與副總統密集出訪國外進行訪問，除了宣揚我國在人權上的優良表現以外，更以「和平」為另一大訴求，承襲教宗若望保祿二世的和平典範，希望進一步對內應用在停止政黨內鬥，消弭對立，進行和解；對外應用在兩岸關係上，達到最終和平的解決兩岸問題的目的。

二、我國在國際人權事務參與成果

根據聯合國憲章的精神，聯合國建立了許多專門處理人權問題的機構，通過近 70 個人權保護的文件，並對某些國家侵犯人權的狀況，進行具體的調查和審理，以及某種型式的干預。所有的這些努力使得聯合國成為現代人權理想的最大倡導者和論辯舞台。²³

依據外交部的政策說帖顯示，我國推展「人權外交」之重要目標即在於：加入國際人權組織；爭取參與、簽署及批准國際人權公約，協調法務部、內政部等國內單位必透過立法程序通過「國際人權法典」，使其國內法化；強化與國際人權組織以及各國人權事務單位之交流與合作關係；協助國內人權團體參

²² 自 1989 年至 1997 年間，前總統李登輝與前副總統連戰共出訪 11 次。行政院新聞局編，1997，《和平之旅》，台北：新聞局。

²³ 黎淑慧，2004，《人權概論》，（台北：新文京開發，2004 年），頁 170-171。

與國際性人權組織與活動，積極貢獻國際社會；以人權與民主為議題，做為推動我國與其他民主國家進行第二軌道對話之重要內容，加強與各國政策菁英之交流與聯繫管道（外交部，2001：58-68）。為落實以上的目標，總統府已於2000年10月24日正式成立「總統府人權諮詢小組」，除了推動各項人權理念的落實之外，並積極催生「國家人權委員會」的成立。2001年「無任所大使」選任範疇也特別增列「人權領域」，積極推動並落實國際人權法典、參與國際人權組之事務、推動國際婦女人權及國際和平運動等。而由外交部網站公布《我國參加國際人權暨人道公約或宣言一覽表》（如附錄一）中，可以看出我國最早在1936年即開始參與國際社會的人權事務，積極加入世界各項重要的人權暨人道公約或宣言，並確實遵守各項公約的精神內容。另外，行政院在2001年4月亦決議通過了「公民與政治權利國際公約」及「經濟社會文化權利國際公約」，並持續廣泛參與國際間各項人權及民主議題之討論，協助人權普世價值之推展與落實。²⁴

除了積極參與既有的國際組織，我國更積極開拓新的外交領域，呂副總統曾邀請美國前眾議院國際關係委員會主席吉爾曼（Benjamin A. Gilman）共同籌畫，在2003年9月於台北召開第一屆民主太平洋大會（Democratic Pacific Assembly），這是一個以弘揚民主價值、促進區域內經濟發展與人類安全為目的之大型國際會議。呂副總統希望經由召開大會，進一步與太平洋地區知名政治與經濟領袖意見交流，以討論攸關太平洋盆地未來的重要議題，如環境惡化、經濟發展、民主鞏固、與區域安全等。這些議題的解決之道必須建立在環太平洋國家之間合作與協調的精神，而民主價值、共同繁榮與人類安全也將成為未來各國合作的基礎。

伍、我國人權外交政策之整體評估

近年來我國人權外交理念的推動與實踐，剛好與國際人權觀念的演進若合

²⁴外交部外交年鑑編輯委員會編輯，《中華民國九十年外交年鑑》，（台北：外交部，2002年），頁72-73。

符節，甚至是有進一步超越主權的趨勢出現。舉例而言，聯合國秘書長安南（Kofi A. Annan）曾在1999年9月20日在聯合國大會之演說中宣示「人權高於主權」的世界新潮流，而我國的人權外交政策也於2000年開始推展。此外，「民主、自由、人權」等觀念的落實也正是我國與中國大陸最明顯的差異之處，因此在這些議題明顯有利於我國的情況之下，2000年陳水扁就任總統之後便積極朝人權方向邁進。由前揭表一中我們可以看出，自從2000年陳水扁總統就任至今，總統、總統夫人與副總統總共出訪20次，在「多元外交」的號召之下，歷次出訪所著重的目標包括宣揚我國民主成就、鞏固邦誼、闡述和平、自由、人權、柔性外交、經濟、文化、科技、體育等不同領域的精神。在出訪地點方面，除了最多邦交國的中南美洲之外，亦前往歐洲出訪五次、非洲邦交國兩次、南向前進東南亞一次、太平洋周邊的大洋洲國家兩次、以及出訪最引起全球注目的美國一次，足跡遍及全球，除了持續鞏固與原有邦交國之邦誼，宣揚民主太平洋聯盟的和平共榮概念，也積極向沒有正式外交關係的國家伸出友誼之手，充分表現我國積極向全球拓展外交領域的企圖心。與前總統李登輝與前副總統連戰任內相比，陳水扁總統任內高層出訪的頻率呈現明顯增加趨勢，出訪的交流領域也大為拓展。總統夫人雖然為身障者，但亦積極參與外交出訪的活動，甚至是單獨出訪，以總統特使的身份代表總統參與各項國際交流活動。整體而言，筆者認為我國的外交能見度在2000年民進黨執政後確實因高層藉由人權外交的名義出訪而逐漸增加。但是，就傳統國際政治領域所認知的外交工作成果而言，我國的正式邦交國在2000年政黨輪替民進黨執政迄今，在數量上並未見明顯增加。因此，筆者認為民進黨政府推動的人權外交政策雖然使得我國外交能見度逐漸提升，但若以傳統外交場域的標準衡量，人權外交之具體工作成果似乎未見清楚彰顯。此外，在參與國際人權事務的面向上，根據我國外交部所整理的數據資料顯示，在傳統的國際組織數目與國際會議參與次數上，2000年前後並未有太大的明顯差異²⁵。然而，自2000年民進黨開始執政後，我國政府積極嘗試開關新的外交議題，例如主動發起召開民主

²⁵ 相關資料請詳見外交部出版，民國八十七年至九十一年不同年份之外交年鑑，「我國參加國際會議、活動次數統計表」項目中之統計數據。

太平洋大會、積極參與地區性組織等。與國民黨政府相比，我國在國際人權事務的參與表現越來越積極，且參與範圍也越來越深入廣泛。

根據先前所提「複合互賴理論」之基本概念，我國積極拓展「多元外交」，有別於先前「務實外交」較著重經濟、政治層面的作法，在民主、和平、自由、人權、柔性外交、經濟、文化、科技、體育等不同層次與領域皆有所進展，正符合複合互賴中「多元社會聯繫管道使國際社會內部的相互聯繫和相互依存大大加強，政府間的非正式聯繫亦成爲重要的溝通方式」的概念。²⁶雖然和我國有正式建立邦交的國家不多，但是藉由我國民主、自由、人權等普世認同的形象，在外交出訪上未來或能有較爲寬廣的發展空間。

整體而言，我國人權外交政策的實踐至少會受到國際因素、國內政治、以及中國的壓制等因素的影響。在國際環境因素方面：最明顯的限制是 2001 年總統夫人「自由之光、人權之旅」代表陳總統前往歐洲領取「國際自由獎」，雖名爲「自由獎」，但我國仍受國際客觀環境對我國元首出訪之限制，使陳總統無法親自前往出席頒獎典禮領獎。我國在參與各項國際會議、國際組織，甚至是應該摒除任何政治介入的體育界盛事—奧運時，主辦單位、國家亦常常受到中國大陸施加壓力，使我國在參與國際事務的權益上受到損傷。然而，台灣面對外交處境的孤立狀況，最重要的就是要謀求其他國際力量的支持，因此歷次的出訪行程中，也多次重申自由、民主、人權的觀念，並與許多邦交國簽訂聯合公報，表明對我國加入聯合國等國際組織之支持。以「民主化」與「人權立國」的方式建立與中國截然不同之良好、友善的國際形象，對我國往後在外交領域的持續拓展應有極大助益。在九一一事件發生之後，全球矚目的地區安全與反恐合作議題，亦是我國應該好好把握的外交機會，因爲安全與民主的關係十分密切，沒有安全的環境，民主將無以拓展，而民主潮流的風行與民主國家的增加，也有助於國際和平的穩定與維繫，以創造一個更安全的世界環境。

在國內政治因素與中國因素方面，筆者認爲要成功發揮外交政策的功效，首先國內需具有一定程度的共識，摒除政治、省籍認同的界線，先尋求國內政

²⁶ Keohane, Robert and Nye, Joseph. *Power and Interdependence*. 2nd, (Harper Collins Publishers, 1987), pp.23-37.

治穩定才能更進一步的拓展對外空間。這亦符合「複合互賴」理論中「議題階層性的消弭，國內與國際問題的區別日益變小，兩者的界線越來越難劃清，國內的事務也有可能牽涉到國際的議題」的概念。依照政治學者普特南（Robert Putnam）所提出的「雙層賽局」（two level game）概念，認為外交政策通常受內政過程的影響，政府內政的政策目標亦是在對外尋求有利的外交協議。²⁷ 目前我國在推行人權外交時，最常面臨的問題即在於，媒體為了搶新聞而提早讓秘密計畫的外交出訪行程曝光，並因此招致中國大陸的打壓。在此狀況之下，即使我國打著民主、自由、人權的良善形象，亦敵不過中國對其他國家政治、軍事、經濟等有形、無形的壓力威脅，導致出訪計畫胎死腹中。

另外，在國內政黨政治競爭激烈的情況之下，各政黨為了自身的利益，對於元首出訪的計畫及成果常特別加以杯葛或擁護，使外交政策在國內常淪為意識型態之爭，對我國處境艱難的外交行動亦是一種打擊。此外，執政黨在人權外交的拓展時間點選擇上，有時亦被當成操作國內政治議題的工具。舉例來說，在過去五年中 20 次正副元首與總統夫人的出訪行程中，有 10 次的出訪時機與國內重要選舉（如：正副總統選舉、立委選舉、國代選舉、北高市長及各縣市長選舉）相近。2004 年總統大選與公投同時進行，亦被認為是將內政與外交政策互相結合以謀取人民認同的一種方式，以上問題使得外交政策往往成為內政的爭執的延伸。因此，我國除了應在國內政治方面尋求和平穩定的發展之外，還必須要尋求朝野政黨的最大共識，在各方面互相配合情況下，才能成為外交拓展的最佳後盾。

綜上所述，民進黨政府推行人權外交政策，或許不僅是以促進人權為基本目標，而是更希望進一步能藉人權來使內政、外交的拓展更加順利。雖然兩岸在民主、自由的表現上有相當程度的歧異，我國在推行人權外交的同時，也希望能夠在和平、和解的氣氛之下，解決兩岸政治上的問題。質言之，我國人權外交政策的實踐，等同是在理想主義的大前提之下，加入了現實主義國家利益的考量，而在這兩者之間何者應成為我外交政策之主導思想，端視執政者要如

²⁷ Putnam, Robert D. "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games," *International Organization*, Vol.42, No.3 (1988) :p.460.

何側重不同政策目標而進行取捨。

陸、結論

人權外交政策之提出，對外以促進人權，期望最終走向世界和平與自由，符合當前國際現勢的潮流為號召。對我國外交拓展工作而言，人權外交政策的宣傳與推動有利於在國際場合之中，有效區別出我國與中國大陸之不同形象。換言之，我國可藉此在「民主自由」此項台灣近年為世人稱道的政治成果之外，另外拓展出重視人權、維護人權的正面形象。相較於目前處處壓迫法輪功學員的中國大陸政府來說，可形成更明顯的兩極對比差異，並進而以此形象爭取國際社會更普遍、廣泛的認同與支持。此外，目前對於兩岸關係有重要影響力的美國，源自卡特政府時期即開始倡導「人權外交」的重要性，²⁸雖然隨著民主共和兩黨執政政權的變動，而使人權外交在各政府時期有著不同的著重比例，但是這樣的觀念一直是美國政府的政策目標之一，更足以顯示人權觀念的重要性。是項發展足以佐證，人權議題乃日益受到國際上的普遍承認，也對我國以「人權」作為外交政策之政策主軸有著積極鼓勵的作用。

雖然說外交是內政的延伸，但不可諱言的是，在內政方面，政府也希望由外交政策的成功拓展帶來國家內部向心力的加強。陳水扁政府在 2000 年執政之後即開始推行人權外交政策，希望藉此樹立與之前國民黨政府「金援外交」不同之形象。雖然在進行外交拓展工作的時候，兩者在爭取外交空間的實質運作手段可能並無太大不同，但是民進黨政府經由「人權外交」政策外衣之包裝，呈現出來的整體形象就截然不同。在此種操作方式之下，外交議題有時反而容易成為內政上的爭執攻防點，筆者以為，這也是觀察我國人權外交政策實施原因與背後動機所必須注意的部分。

綜上所述，我國自 2000 年推行人權外交政策以來，雖然元首出訪的次數及頻率有大幅度的增加，但是在增加邦交國數量，以及拓展外交活動參與空間

²⁸王緯思等著，2001，《冷戰後美國的 global 戰略和世界地位》，(台北：揚智，2001 年)，頁 237。

等傳統外交場域著重的重點成效上並不顯著，甚至可以說沒有太多實際效用可言。但是在國際政治場域中，人權外交政策應會對台灣國家形象的提升產生實質效果。此外，人權外交政策的推動也應有助於民進黨政府塑造有別於國民黨的執政形象，在國內政治場域裡，獲取最大的政治利益與選民認同，其所獲得的正面效益是巨大而難以衡量的。因此，陳水扁政府目前應該會繼續以人權、民主、和平、愛心等柔性國力，輔以經濟、國防硬權力的加強，進而為我國外交拓展出更大的實際活動空間。

附錄一：我國參加國際人權暨人道公約或宣言一覽表（共 39 項）

公約分類	標題	簽署日期	批准或加入或聲明日期
兒童、勞工	規定海上僱用兒童最低年齡公約（七號）（譯）Convention (No.7) Fixing the Minimum Age for the Admission of Children to Employment at Sea	不須簽署（1920/07/09 國際勞工組織第二屆常會通過）	1936/10/2 立法院審議通過最低年齡十四歲之公約，1936/10/10 國民政府批准
兒童、勞工	修正規定海上僱用兒童最低年齡公約（五十八號）Convention (No. 58) fixing the minimum age for the admission of children to employment at sea	不須簽署（1936/10/24 國際勞工組織第二十二屆常會通過修正 1920 年通過之公約，將最低年齡自十四歲提高至十五歲）	1964/10/08 批准
勞工	關於商船上船長與高級船員所需最低專門資格之公約（五十三號）Convention (No. 53) concerning the minimum requirement of professional capacity for masters and officers on board merchant ships	不須簽署（1936/10/24 國際勞工組織第二十一屆常會通過）	1964/08/25 批准
勞工	獨立國家內土著及其他部落與半部落人口之保護與融合之公約（一〇七號）Convention (No.107) concerning the protection and integration of indigenous and other tribal and semi-tribal populations in independent countries	關於商船上船長與高級船員所需最低專門資格之公約（五十三號）Convention (No. 53) concerning the minimum requirement of professional capacity for masters and officers on board merchant ships	不須簽署（1936/10/24 國際勞工組織第二十一屆常會通過）
兒童、勞工	規定工業上僱用兒童最低年齡公約（五十九號）（譯）Convention (No.59) Fixing the Minimum Age for Admission of Children to industrial Employment	不須簽署（1937/6/22 國際勞工組織第二十三屆常會通過）	1940/2/21 國際勞工組織登記我國之批准
總類	聯合國憲章 Charter of the United Nations	1945/6/26 簽署	1945/9/28 批准
人道	關於海員體格檢查之公約（七十三號）Convention (No. 73) concerning the medical examination of seafarers	不須簽署（1946/06/29 國際勞工組織第二十八屆常會通過）	1964/08/25 批准
人道	國際難民組織組織法及安置難民及失所人民臨時措施協定 Constitution of the International Refugee Organization and Agreement on Interim Measures to	1947/4/29 簽署	依據憲章第十八條規定於 1948/8/20 生效

	be Taken in respect of Refugees and Displaced Persons		
勞工	工商業勞工檢查公約(八十一號) Convention (No. 81) concerning labour inspection in industry and commerce	不須簽署 (1947/07/11 國際勞工組織第三十屆常會通過)	1961/9/26 批准
總類	世界人權宣言 Universal Declaration of Human Rights	不須簽署 (1948/12/10 聯合國大會通過)	1998/12/10 外交部發表聲明重申願意維護並遵循宣言所揭示的各項原則
勞工	關於修正船上應有船員起居設備公約(九十二號) Convention (No. 92) concerning crew accommodation on board ship (revised 1949)	不須簽署 (1949/06/18 國際勞工組織第三十二屆常會通過)	1970/12/23 批准
勞工	組織權及團體協商權原則之應用公約(九十八號) Convention (No. 98) concerning the application of the principles of the right to organise and to bargain collectively	不須簽署 (1949/07/01 國際勞工組織第三十二屆常會通過)	1962/9/10 批准
勞工	工資保護公約(九十五號) Convention (No. 95) concerning the protection of wages	不須簽署 (1949/07/01 國際勞工組織第三十二屆常會通過)	1962/10/22 批准
人道	一九四八年聯合國防止及懲治殘害人罪公約 Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide	1949/7/20 簽署	1951/5/5 批准
人道	一九四九年關於陸戰戰場部隊傷患者減緩傷痛之日內瓦第一公約 Geneva Convention for the amelioration of the condition of the wounded and sick in armed forces in the field (with annexes)	1949/12/10 簽署	尚未批准
人道	一九四九年關於海上部隊傷患、遭難者減緩傷痛之日內瓦第二公約 Geneva Convention for the amelioration of the condition of wounded, sick and shipwrecked members of armed forces at sea (with annex)	1949/12/10 簽署	尚未批准
人道	一九四九年關於戰俘處遇之日內瓦第三公約	1949/12/10 簽署	尚未批准
人道	一九四九年關於戰時平民保護之日內瓦第四公約 Geneva Convention relative to the protection of civilian persons in time of war (with annexes)	1949/12/10 簽署	尚未批准
勞工	男女勞工同工同酬公約(一〇〇號) Convention (No. 100) concerning	不須簽署 (1951/06/29 國際勞	1958/3/1 批准

	equal remuneration for men and women workers for work of equal value	工組織第三十四屆常會通過)	
勞工	經一九五三年十二月七日議定書修正之禁奴公約 Slavery Convention, signed at Geneva on 25 September 1926 and amended by the Protocol opened for signature or acceptance at the Headquarters of the United Nations, New York, on 7 December 1953	1953/12/7 簽署	1955/12/14 批准
勞工	修正一九二六年九月廿五日在日內瓦所訂禁奴公約之議定書及附件 Protocol (with annex) amending the Slavery Convention signed at Geneva on 25 September 1926	1953/12/7 簽署	1955/12/14 批准
人道	自國外獲取贍養公約(聯合國贍養義務會議釐事文件) Convention on the Recovery Abroad of Maintenance (with Final Act of the United Nations Conference on Maintenance Obligations)	1956/12/4 簽署	1957/5/16 批准
婦女、國籍	已婚婦女國籍公約 Convention on the nationality of married women	1957/2/20 簽署	1958/8/12 批准
勞工	禁止奴隸制、奴隸販賣及類似奴隸制之制度與習俗補充公約 Supplementary Convention on the Abolition of Slavery, the Slave Trade and Institutions and Practices Similar to Slavery	1957/5/23 簽署	1959/5/28 批准
勞工	廢止強迫勞工公約(一〇五號) Convention (No. 105) concerning the abolition of forced labour	不須簽署 (1957/06/25 國際勞工組織第四十屆常會通過)	1959/1/23 批准
勞工	僱傭與職業歧視公約(一一一號) Convention (No. 111) concerning discrimination in respect of employment and occupation	不須簽署 (1958/06/25 國際勞工組織第四十二屆常會通過)	1961/8/31 批准
兒童、勞工	關於漁船船員最低年齡之公約(一一二號) Convention (No. 112) concerning the minimum age for admission to employment as fishermen	不須簽署(1959/06/19 國際勞工組織第四十三屆常會通過)	1961/8/31 批准
兒童、勞工	關於漁船船員體格檢查之公約(一一三號) Convention (No. 113) concerning the medical examination of fishermen	不須簽署(1959/06/19 國際勞工組織第四十三屆常會通過)	1961/8/31 批准

工			
勞工	關於漁船船員僱傭契約之公約(一一四號) Convention (No. 114) concerning fishermen's articles of agreement	不須簽署(1959/06/19 國際勞工組織第四十三屆常會通過)	1961/8/31 批准
總類	反對教育歧視公約 Convention against discrimination in education	不須簽署(1960/12/14 聯合國教科文組織第十一屆常會通過)	1964/11/16 批准
國籍	聯合國消除或減少未來無國籍狀態會議議事文件 Final Act of the United Nations Conference on the Status of Stateless Persons	1961/8/30 簽署	
總類	關於社會政策之基本目標與標準之公約(一一七號) Convention (No.117) concerning basic aims and standards of social policy	不須簽署(1962/06/22 國際勞工組織第四十六屆常會通過)	1964/10/08 批准
總類	關於國民與非國民在社會安全方面待遇平等之公約(一一八號) Convention (No. 118) concerning equality of treatment of nationals and non-nationals in social security	不須簽署(1962/06/28 國際勞工組織第四十六屆常會通過)	1964/07/10 立法院決議通過並接受其第二條(甲)醫療(丙)生育給付(丁)殘廢給付(戊)老年給付(己)遺囑給付(庚)因公傷害給付等項社會安全之義務； 1964/10/08 批准
婦女	關於婚姻之同意結婚最低年齡及婚姻登記之公約 Convention on Consent to Marriage, Minimum Age for Marriage and Registration of Marriages	1963/4/4 簽署	尚未批准
總類	消除各種形式種族歧視國際公約 International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination	1966/3/31 簽署	1970/11/14 批准
勞工	關於每一工人許可負荷之最高重量公約(一二七號) Convention (No. 127) concerning the maximum permissible weight to be carried by one worker	不須簽署(1967/06/28 國際勞工組織第五十一屆常會通過)	1969/12/23 批准
總類	公民與政治權利國際公約 International Covenant on Civil and Political Rights	1967/10/5 簽署	立法院於 2002/12/31 審議通過，惟： (1) 對第一條民族自決加列聲明，後民進黨立法院黨團提出復議案，該案另定期處理。 (2) 對第六條廢除死刑提出保留，並附帶決議。 (3) 對第十二條入出境自由提出保留。

總類	公民與政治權利國際公約（第一） 任擇議定書 Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights	1967/10/5 簽署	尚未批准
總類	經濟社會文化權利國際公約 International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights	1967/10/5 簽署	立法院於 2002/12/31 審議 通過，惟對第八條組織工會 及罷工權利提出保留。

資料來源：修改自外交部網頁

<http://www.mofa.gov.tw/webapp/lp.asp?ctNode=295&CtUnit=95&BaseDSD=59>

2005 年 6 月 15 日，共計 39 筆資料，依照簽署日期排列。