

台湾当局“议会外交”刍议： 行为主体、功能成效及主要特征

信 强^a, 尹 博^b

(复旦大学 a.美国研究中心, b.国际关系与公共事务学院, 上海 200433)

摘要:多年来,台湾地区立法机构积极致力于推动所谓的“议会外交”,为台湾当局开展对外交往、拓展“国际空间”发挥了重要作用。首先,从制度结构视角出发,重点分析立法机构负责人、以“外交国防委员会”为代表的各专门委员会,以及以对外联谊会为代表的非正式“立委”团体组织等台湾当局开展“议会外交”的行为主体;随后,从政策功能视角阐释台湾地区立法机构的“议会外交”行动在台当局巩固所谓“邦交关系”、发展与“非邦交国”的实质性关系、加强“国际参与”、拓展所谓“国际空间”等层面的意图与效果;在此基础上,再主要结合蔡英文当政以来台湾地区立法机构的对外交往实践,总结出台当局“议会外交”的四点主要特征:在目标结构上形成了以“非邦交国”为主要着力点的差序格局;与行政当局“分进合击”并为实现所谓“外交突破”发挥重要作用;鼓励和推动“立委”对外联谊会等准正式、非正式团体组织发挥独特作用;在国际“亲台”势力的配合下“议会外交”已成为“迂回”拓展对外实质关系的重要抓手。

关键词:台湾当局;“立法院”;“议会外交”

中图分类号:D675.8 **文献标识码:**A **文章编号:**1002-1590(2023)04-0045-17

DOI:10.14157/j.cnki.twrq.2023.04.007

长期以来,面对国际社会对一个中国原则的普遍接受,台湾当局始终非常重视通过其立法机构——“立法院”进行对外交往,开展所谓的“议会外交”活动,借以提升与外国的实质性关系,维护和拓展台湾当局的“国际存在”和“国际参与”。尤其是蔡英文上台以来,台湾当局不仅拒不承认一个中国原则和“九二共

基金项目:2021 年度国家社科基金重大项目(21&ZD170)

作者简介:信 强,男,复旦大学美国研究中心副主任、台湾研究中心主任、教授;

尹 博,男,复旦大学国际关系与公共事务学院博士研究生。

识”,甚至还利用中美战略竞争不断加剧的机会,全面倒向美国和西方,极力谋求“外交突围”。为此,台湾地区立法机构将“广结善缘、接轨世界”作为所谓“议会外交”的基本理念,着力发展对外关系,协助当局拓展所谓“国际空间”,不断在国际舞台上挑战一个中国原则。

在展开讨论之前需要特别指出的是,台湾作为中国的一部分,与世界上绝大多数国家均不存在正式的“外交”关系。因而就法理而言,台湾地区立法机构所开展的对外交往活动显然不属于真正的、传统意义上的“议会外交”。但在实际操作层面,台立法机构长期打着“议会外交”的幌子,主导、参与或推动了一系列对外交往活动,亦是不争的事实。而且,台立法机构还为推进和规范所谓“议会外交”制定了多项专门的规章制度。例如早在1990年12月,台立法机构便通过了“‘议会外交’事务经费分配及使用暂行办法”。此外,“‘立法院’组织法”“‘立委’海外考察旅费报销办法”等法规也对所谓“议会外交”事务做出了相应规定。总体而言,上述法规对台“议会外交”的经费支持、人员构成、荣誉奖励、管理运作等主要内容作出了基本规定,并提供了制度性保障,使得台湾当局的“议会外交”逐步实现了法制化、组织化和常态化。近年来,台立法机构更是每年编列超过4,000万元新台币的“议会外交”专项经费,用于推进相关对外交往活动。有鉴于此,本文结合国际关系领域对议会外交的概念界定,将台湾当局的所谓“议会外交”定义为:台湾地区立法机构为加强台湾当局的对外交往与“国际参与”,面向外国行政部门、立法机构以及诸多国际组织开展的对外交往活动的总称。在此基础上,本文将从行为体结构、政策功能、行为特性等方面入手,针对台湾当局的所谓“议会外交”展开学理分析和探讨。^①

一、台湾当局“议会外交”的行为主体:制度结构视角

作为台湾地区立法机构,“立法院”是一个相对独立运行的权力实体,拥有一套完整的内部权力结构和复杂的运作制度。根据法律地位、权力来源和运作方式,可以将立法机构的权力结构分为两种类型,亦即明确层级化的正式制度结构和较为松散的准正式或非正式制度结构。具体到“议会外交”层面,前者主要分为“立法院”领袖结构、专门委员会结构以及“立法委员”(简称“立委”)三层

^① 一般而言,“议会外交”是“外交”的下位概念。作为中国的一部分,台湾地区任何形式的对外交往活动均不属于“外交”范畴。本文使用“议会外交”一词描述台湾地区立法机构的对外交往行为,仅为在学理上分析之便,而非承认或认可其相关活动是所谓的“外交”活动。

权力制度结构,它们不同程度地主导或参与了“议会外交”行动;^①而后者则包括数量庞杂、名目各异的准正式、非正式“立委”团体,如政党党团、“立委”联盟、连线、促进会、策进会、联谊会等,它们均属党派或“立委”自行筹组的协调性组织,其中尤以为数众多的对外联谊会开展的“议会外交”活动最为典型。

综合分析台立法机构的制度结构和行动实践,可以发现其开展“议会外交”的行为主体主要分为以下三类:首先是作为“立法院”领袖结构代表的正副“院长”。根据规定,立法机构设正副负责人各一人,负责组织立法机构的决策程序与行政议事,综理院务。作为台湾地区“立法权”的代表,立法机构正副负责人通过接待来台的外国政府官员、国会议员以及驻台人员,代表台湾当局率团窜访“友邦”或参与国际活动,“担纲”台湾当局开展“议会外交”活动的关键角色。例如 2009 年及 2013 年 1 月,时任立法机构负责人王金平曾两次率团赴美国总统奥巴马的就职典礼现场“观礼祝贺”。2011 年日本“3·11 大地震”之后不久,王金平即率“慰问团”赴日,拜会了时任日本参议院议长西冈武夫、众议院议长卫藤征士郎以及前首相麻生太郎等数十位国会政要。2013 年 2 月,王金平又率领各党团“立委”赴韩国参加朴槿惠总统的就职典礼,受到韩国国会副议长李秉锡的接待并进入国会参观,被台湾当局视为“台韩关系的重大突破”。^②

自 2016 年 5 月蔡英文上台以来,首次同时掌控行政和立法权力的民进党当局更加重视通过“议会外交”发展对外关系,立法机构负责人也得到了更多的表现机会。如 2016 年 8 月,日本参议院换届之后不久,时任立法机构正副负责人的苏嘉全和蔡其昌即同团赴日,拜会时任日本众议院外务委员长岸信夫、自民党干事长代行细田博之等多位重要议员,^③此行创下了台湾当局“议会外交”赴外交流最大团队规模和正副负责人同时赴日的“纪录”。^④ 2018 年 8 月,蔡其昌率团赴波兰,受到波兰参众两院副议长的接待,与波方就双方立法机构交流等问题达成共识。2019 年 2 月,苏嘉全以所谓“特使”的身份率团出席圣卢西亚独立 40

① 需要说明的是,除立法机构负责人外,一般而言“立委”个人难以单独开展“议会外交”活动,他们主要通过所属委员会、对外联谊会、所属党团、随行出访、与行政部门开展涉外业务合作等途径参与对外交往,故而本文未将其作为独立的“议会外交”行为主体展开分析。

② 《朴槿惠就职 王金平率团低调观礼》,中时新闻网,2013 年 2 月 26 日, <https://www.chinatimes.com/newspapers/20130226000529-260107? Chdtv>,最后访问时间:2023 年 6 月 20 日。

③ “干事长代行”(Executive Acting Secretary-General)是自民党内部位阶仅次于“干事长”(Secretary-General)的要员。

④ 台湾地区立法机构秘书处:《“立法院”院务纪要(2016 年 8 月份)》,《“国会”月刊》(台北)2016 年第 9 期。

周年纪念活动,其间不仅与圣卢西亚总督、总理、参众两院议长等府会政要紧密互动,而且与总理阿朗·沙塔内(Allen Chastanet)共同主持台湾当局援建的希瓦诺拉国际机场整建项目动工仪式。又如2021年2月,新任立法机构负责人游锡堃出席“亚太国会议员联合会”(Asian-Pacific Parliamentarians' Union)线上年会并以上届大会主席的身份致辞,公开鼓吹要打造所谓对抗“极权国家”的“印太民主同盟”。

其次是立法机构内部以“外交国防委员会”为代表的各专门委员会。当前,台立法机构共有“内政”、“外交国防”、经济、财政等8个常设委员会,它们常因自身分管的各项专业议题和具体业务开展对外交往,其中尤以“外交国防委员会”在台“议会外交”中行动最积极、作用最显著。例如2017年7-8月,由该委员会成员组成的“‘议会外交’军事建设访问团”赴美,不仅观摩美军卢克空军基地和珍珠港希卡姆联合基地,还与众议院外交委员会主席爱德华·罗伊斯(Edward Royce)、太平洋司令部司令哈里·哈里斯上将(Harry Harris)等美国军政要员会面,就多项美台政治军事合作议题进行深入交流。在美期间,该代表团亦就高级教练机引擎系统涨价问题专门向美方出口商霍尼韦尔公司进行交涉,明确表达台方“不可能再追加预算”的立场,促使美商在一周后做出了保持原价不变的决定,使得双方在研制高级教练机方面的合作得以继续推进。^①又如2018年7月,“外交国防委员会”成员组团赴土耳其,拜会土耳其大国民议会内政委员会主席杰拉勒丁·居文奇(Celalettin Guvenc),并由此成为自1971年台土“断交”以来首个获准进入土耳其议会的台“立委”代表团。再如2022年1月,“外交国防委员会”成员王定宇、赵天麟与日本总务副大臣、众议员田畑裕明等人召开了首届“台日安保伙伴关系论坛”,就推动日方制定“与台湾关系法”达成共识,并探讨了台日在安保、网络、太空等方面的合作。

最后是以对外联谊会为代表的准正式、非正式“立委”团体组织。^②在许多国家和地区的立法机构中,议员为了就共同关注的议题展开沟通与协调,往往会成立大量的非正式议员团体组织。就台湾地区而言,立法机构内部同样拥有名目繁多的准正式、非正式“立委”团体组织,而且有些团体已经成为当局开展“议

① 《“立委”访美团助谈判获不涨价共识“我”买美高教机引擎省下数十亿》,《自由时报》网站,2017年8月8日,<https://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/1125190>,最后访问时间:2023年6月20日。

② 在实际运作过程中,立法机构各党团也会参与所谓“议会外交”活动,主要是按比例指派本党“立委”跟随当局领导人、立法机构负责人等接待或访问外方政府首脑、国会议员等政要,偶尔也会单独组团赴外交流,但由于其功能角色总体上并不突出,发挥的作用也相对有限,本文未把党团作为主要的行为主体予以单独分析。

会外交”的重要载体。例如,早在 20 世纪七八十年代,为了在与台湾当局“断交”后继续维持对台交往,日、英、法、德等国议会便先后成立了“友台”议员组织,其中历史最悠久的应属成立于 1973 年的“日华议员恳谈会”(简称“日华恳”),以及成立于 1976 年的“英台国会小组”。相应地,在“断交潮”的持续打击之下,台立法机构也从 1988 年开始陆续成立了大量面向美、日及欧洲国家的“立委”团体和联谊组织,并以此为平台开展对外交流。以当前的第十届“立法院”为例,自 2020 年 2 月开幕以来已成立了数十个名目各异的非正式团体组织。根据其关注重点的差异,这些组织可分为以下三类:首先是针对某一特定国家的团体,如“台美国会议员联谊会”“台日交流联谊会”等;其次是针对特定地区的团体,如“台湾与欧洲议会友好协会”“台湾与东盟国会议员友好协会”“台湾与非洲国会议员友好协会”等;最后一类团体则主要针对某些具体政策议题,如“新南向国会交流促进会”“台湾与亚太国会太空联盟”等。从立法机构非正式团体组织的发展历程和运作实践来看,议题性团体易受当局换届、政策变动及国际形势的影响,故而更具自发性、应时性和随意性。而针对特定国家和地区的团体组织则由于有助于维系与目标国家或地区机构之间的长期互动和机制化沟通,因而得到了台湾当局的认可,业已成为具有较强稳定性、连续性和长效性的准正式机制。

近年来,上述准正式、非正式“立委”团体组织通过与目标国家及地区议会之间的常态化互动,已发展成台湾当局开展“议会外交”的重要推手。例如,在特朗普宣誓就任美国总统之后不到一个月,“台美国会议员联谊会”时任会长萧美琴便于 2017 年 2 月率团赴美。该团不仅拜会了美众议院外交委员会主席爱德华·罗伊斯(Edward Royce)以及参议院外交委员会首席议员本杰明·卡丁(Benjamin Cardin)等 20 余位国会要员,还首次获准进入国务院与亚太事务首席副助理董云裳(Susan Thornton)会晤,因而被台湾当局自诩为“值得记录的突破”。^① 针对该团提请美方支持台湾参与世界卫生组织相关活动一事,罗伊斯等人随后便串联参众两院议员联名致函时任总统特朗普,在众议院提出并通过“支持台湾恢复世卫组织观察员地位法案”(H.R.3320),甚至直接面陈世卫组织总干事谭德塞,以此表达对台湾当局诉求的支持。^② 此外,印度一直都是台立法机构拓展对外关系的重要目标。2014 年 7 月,在莫迪领导的印度人民党赢得大

① 《“立委”参访团会晤美副助理 王定宇:史上“首次突破”》,《自由时报》网站,2017 年 2 月 16 日, <https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1976858>, 最后访问时间:2023 年 6 月 20 日。

② 台湾地区外事主管部门编,2017 年度《“外交”年鉴》,台北:台湾地区外事主管部门,2018 年,第 261 页。

选后仅两个月,时任“台印国会议员友好协会”会长、民进党籍“立委”陈节如即率团赴印,不仅与印方探讨了建立党际对话机制等重要议题,还促成了2015年12月台印“中小企业合作备忘录”的签署。^①蔡英文上台后,台湾当局将印度视为推进“新南向政策”“最具潜力的国家”,立法机构更是加大力度推进对印“议会外交”。2016年8月,台立法机构邀请印度跨党派议员团赴台,双方就台湾对印投资、台印经济合作协定等问题进行了交流,这是1995年台印互设办事机构之后首次有印度议员代表团赴台与台立法机构交流。当年12月,在团长哈里什·米纳(Harish Meena)的运作下,印度联邦议会成立了新的“印台国会友谊论坛”,为双方立法机构交流提供了正式平台。2017年2月该论坛邀请“台印国会议员友好协会”会长管碧玲率团赴印,商讨推动台企赴印投资设厂等事宜。

二、台湾当局“议会外交”的意图与成效:政策功能视角

对于台湾地区立法机构而言,开展“议会外交”的主要目的在于巩固所谓的“邦交关系”,发展与“非邦交国”的实质性甚至是“准官方”关系,加强“国际参与”,同时以此配合台行政部门拓展对外关系。在立法机构的长期实践尤其是近年来蔡英文当局的积极推动下,台“议会外交”的政策功能得到了一定程度的实现,总体上可以概括为以下三点:

首先,通过“议会外交”巩固“邦交”,提升与“非邦交国”的实质性关系。近年来,越来越多的台湾当局“邦交国”转而与中国政府建交,令“拒统谋独”的蔡英文当局备感压力。如何通过拉拢“邦交国”政要稳固所谓“邦交”,自然成为立法机构开展“议会外交”的重要任务。以圣卢西亚为例,2017年10月该国参议院议长安迪·丹尼尔(Andy Daniel)和众议院议长莱昂内·西奥多-约翰(Leonne Theodore-John)同时到台,得知“台卢关系紧张”的苏嘉全特意通过隆重的接待活动力推双方“邦谊永续发展”,同时也协助促成该国总理于次月“访台”,此案被立法机构自我标榜为通过“议会外交”稳固“邦交”的“典范”。^②

尽管维护寥寥无几的“邦交国”关系,以利益输送换取它们在国际场合为台湾发声是“议会外交”的应有之义,但从台“议会外交”的实际行动来看,其主要

^① 《台湾5“立委”拜会印度执政党》,台湾地区侨务主管部门网站,2014年7月27日, <https://www.ocac.gov.tw/ocac/pages/detail.aspx?nodeid=345&pid=17110>,最后访问时间:2023年6月22日。

^② 苏嘉全:《“国会外交”与台湾对外关系》,《“国会”季刊》(台北)2018年第3期。

的着力点在于与美、日、欧及所谓“新南向国家”的政府和国会,尤其是与这些国家和地区的“亲台”议员保持密切互动,以便在政治、安全、经贸等领域的关键议题上发展实质性乃至“准官方”关系(参见图 1)。以台湾地区立法机构对美“议会外交”为例,谋求美国的对台政治承诺和安全保证,争取美国增强对台军售力度,提升美台军事交流与合作,推动美台自贸谈判以便强化美台经济联结,寻求美国支持台湾当局拓展“国际空间”,并全力配合美国“以台制华”战略的实施,始终是美台双方交流的核心议题。如 2018 年 7 月,“台美国会议员联谊会”会长萧美琴再度率团赴美,在与参众两院外交委员会亚太小组委员会主席科里·贾德纳(Cory Gardner)、泰德·约霍(Ted Yoho)以及众议院“国会台湾连线”共同主席格雷格·哈珀(Gregg Harper)等人会面之际,呼吁美国落实对台防卫与“外交”支持,声援台湾当局参加世卫大会,同时鼓吹美台重启经贸协议谈判。对此,美国参众两院的“亲台”势力也给予积极配合,以“搭积木”的方式逐步清除限制美台关系发展的政策因素,推动美台实质性关系得到大幅提升和拓展。例如,仅在蔡英文上台后的短短几年间,美国国会便连续通过了多项重要法案,包括将所谓对台“六项保证”公开化和法律化的共同决议,鼓励美台高层官员“互访”的“与台湾交往法”,要求加强美台“官方”交往和军事联系的“亚洲再保证倡议法”,帮助台湾当局巩固“邦交”的“台湾友邦国际保护及加强倡议法”(简称“台北法”),以及鼓吹对台军售常态化的“台湾保证法”等涉台法律,从而形成了台湾政客口中的所谓美国“新一中政策”框架——“五法六保证三公报”,对一个中国原则这一中美关系的政治基础构成了严峻挑战。^①

又如,台立法机构近年来着力加强与立陶宛、捷克等中东欧国家之间的合作,试图以此形成“对欧外交”的“突破口”。例如 2020 年 9 月,捷克参议长米洛什·维斯特奇尔(Milos Vystrel)应邀到台,不仅成为第一位在立法机构演讲的“非邦交国”现任议长,双方还就立法机构交流以及加强供应链、人工智能等领域的合作达成了一致意向。以此为助力,双方行政部门开始在经贸、防疫、科技等层面逐步开展了多项事务性合作。例如 2021 年 2 月,台湾方面向捷克捐赠了 5 条自动化口罩生产线;3 月,双方举办了“台捷防疫论坛”,就防疫政策、疫苗研发等议题进行了交流;10 月,双方举办了“台捷投资论坛”,并签署了涉及网络安全、太空合作等多个领域的产研合作备忘录。

^① 其中“台湾保证法”的内容以条文形式被纳入美国“2021 财年综合拨款法案”。《游锡堃款宴蓬佩奥 赞许促使“新一中政策”成型》,台“中央社”网站,2022 年 3 月 4 日,<https://www.cna.com.tw/news/aipl/202203040342.aspx>,最后访问时间:2023 年 6 月 22 日。

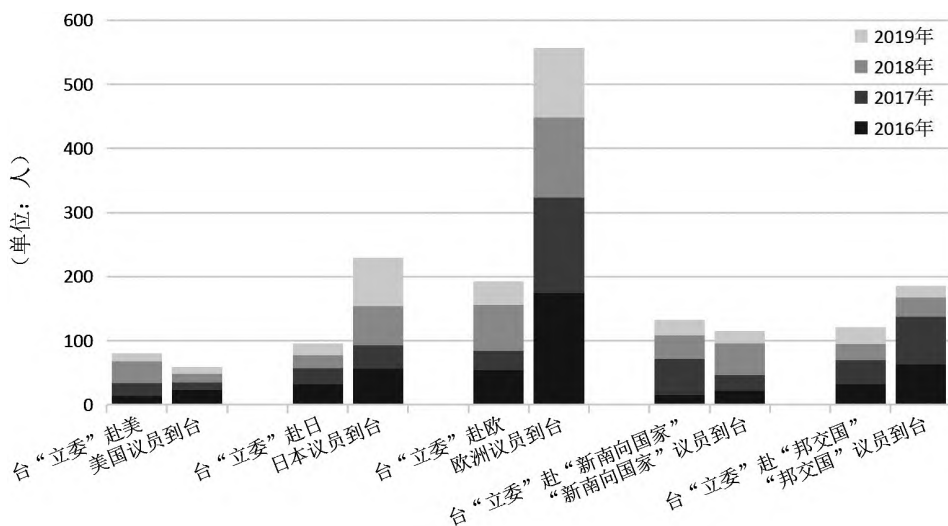


图1 台“立委”赴外交流与主要国家及地区议员到台活动情况(2016—2019)

说明:2020年新冠肺炎疫情暴发后台湾地区立法机构劝禁“立委”“外访”,故本文仅选取并统计了2016年至2019年间(主要是蔡英文第一任期)的相关数据。图中欧洲部分包括欧洲议会、欧盟成员国以及英国的相关数据。

资料来源:作者根据台外事主管部门2016—2019年部门年鉴制作。

其次,通过“议会外交”举办或参与国际活动,显示“国际存在”并制造国际影响。由于国际社会对一个中国原则的普遍接受,台湾当局几乎没有机会以所谓的“主权实体”身份参与任何重要的国际活动。为了提高所谓“国际能见度”,利用立法机构以“打擦边球”的方式开展“议会外交”,参与甚至主办某些国际活动,成为台湾当局显示“国际存在”的重要手段。2021年12月,在台湾当局外事部门的配合下,立法机构便与美国“国际民主协会”等机构联手在台北举办了“开放国会论坛”(Open Parliament Forum)。该论坛隶属于“开放政府伙伴联盟”(Open Government Partnership, OGP)^①组织所倡议的“开放国会”(Open Parliament)行动,由于只有联合国成员才能成为 OGP 的会员,多年来一直不得其门而入的台湾当局遂试图“另辟蹊径”,由立法机构领衔发起举办此次论坛,借此为当局争取入会制造声势。受邀参加该论坛的共有来自 20 个国家的 26 位国会议长及议员,其中捷克参议长米洛什·维斯特奇尔、立陶宛议长维多利亚·奇米莉特(Viktorija Cmilyle-Nielsen)和伯利兹众议长瓦莱丽·伍兹(Valerie Woods)分

^① “开放政府伙伴联盟”成立于2011年,是美国主导下的政府间国际组织,其成员包括美、英、法、德、加、澳、荷等77个国家和英国格拉斯哥、加拿大魁北克、韩国光州等76个地方政府。

别在会上发表主旨演讲,美国众议长南希·佩洛西(Nancy Pelosi)、英国下议长林赛·霍伊尔(Lindsay Hoyle)等欧美政要也来函表示祝贺。蔡英文、赖清德等人则利用论坛的发言机会,大肆宣扬“台湾身处民主防线的最前线”,鼓噪要和与会各方建立所谓“捍卫共同价值”和“应对威权挑战”的“民主同盟”。^①

此外,台立法机构还频频利用当局派员参加国际会议尤其是某些重要国际组织外围会议的机会,以所谓“随行视导”的名义指派“立委”参会并相机开展“议会外交”,宣传所谓“台湾经验”,以图制造国际影响。例如2021年11月,《联合国气候变化框架公约》第26届缔约方会议在英国格拉斯哥举行,台湾当局参会成员中便有两位“立委”组成“视导团”随行。与会期间,该“视导团”四处活动,积极与台“邦交国”及“友台”国家的国会议员、政府官员开展双边交流,在所谓“台湾日”活动中宣扬台湾当局的政策立场,以显示所谓的“国际存在”。无独有偶,2022年5月在世界卫生大会召开之际,台湾当局又组织所谓的“世卫行动团”窜访瑞士日内瓦,其中亦有四位随行“立委”借机对参会的“友台”国家以及瑞士国会展开“议会外交”。

最后,通过“议会外交”参加各种国际组织,拓展“国际空间”和争取国际支持。如何以各种名义和身份参加国际组织,继而拓展所谓的“国际空间”,始终是台湾当局对外工作的一项主要目标。由于台行政当局几乎在所有重要的国际组织中均难觅一席之地,因此利用“议会外交”来跻身一些影响力较小且中国政府未参加的地区性国际组织,参加相关的国际活动,也成为立法机构的重要任务。例如,台立法机构相继以正式会员身份参加了“亚太国会议员联合会”,以“永久观察员”身份参加了由台湾当局“邦交国”主导的中美洲议会(PARLACEN)、中美洲及加勒比海盆地国家国会议员长论坛(FOPREL)等地区性议会组织,还是台湾当局主导成立的所谓“民主太平洋联盟”(Democratic Pacific Union)下属“太平洋国会连线”(Pacific Congressional Caucus)的创始会员。

蔡英文上台后,立法机构开始更为积极地谋求加强与部分国际组织之间的关系。例如2018年7月,立法机构负责人苏嘉全与中美洲议会议长托尼·拉富尔(Tony Raful Tejada)签署“特别协议”,企图在进一步明确台立法机构的“永久观察员”身份和义务的同时,推动双方建立“更积极、更鲜明、更活泼的关系”。^②

① 《“外交部”与“立法院”合办“2021年开放国会论坛”顺利举行》,台湾地区外事主管部门网站,2021年12月2日,https://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=96&s=96871,最后访问时间:2023年6月25日。

② 《主持签署“立法院”以“永久观察员”身份参与中美洲议会特别协议》,台湾地区立法机构网站,2018年7月12日,<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=117&pid=171180>,最后访问时间:2023年6月26日。

为此,台立法机构借任命“立法院”中美洲议会观察员”之机,于2019年6月邀请中美洲议会议长及多位副议长来台,试图借此拓展与中美洲议会及相关国家的关系。不仅如此,在台立法机构的积极运作下,一些国际组织还特意将部分活动安排在台湾举办,以配合台湾当局拓展“国际空间”的图谋。例如2019年8月,“亚太国会议员联合会”的“海洋民主与永续印太”主题年会在台北召开,除台湾当局外,另有来自美、日等16国的议员参加,为台湾当局宣扬其“新南向政策”和区域经济整合理念,提升议题设置和“国际参与”能力提供了平台。

三、台湾当局“议会外交”的主要特征

台立法机构借助议员交往敏感度低、灵活性高、接触面广的优势,对美、日、欧、“新南向国家”以及“邦交国”等一系列国家和地区开展了全方位的“议会外交”。经过多年经营,“议会外交”在多个层面促进了台当局的对外交往,已成为立法机构的一项重点工作。但是,由于世界上绝大多数国家和主要国际组织均普遍遵守一个中国原则,对台当局开展涉外行动形成了基本的结构性约束,从而导致其所谓“议会外交”在实际运作过程中呈现出一些颇为显著的独有特征。

第一,根据实际利益需求,台“议会外交”在目标结构上形成了以“非邦交国”为主要着力点的差序格局。多年以来,由于与台湾当局保持所谓“邦交”的国家屈指可数,且在国际舞台上的影响力微乎其微,因而台湾方面针对“邦交国”所开展的“议会外交”多为例行性、礼仪性的交往活动,频率十分有限,积极性也不高。究其行径,台立法机构主要基于“拉拢+利用”的双重策略对“邦交国”开展“议会外交”,即一方面试图以此拉拢相关国家,极力维持所谓的“邦交关系”,另一方面则是借此换取“友邦”在联合国大会等国际场合为其提供“国际声援”,凸显所谓的“国际存在”。与被严重边缘化的“邦交国”相比,“非邦交国”反而处于台“议会外交”布局的核心位置,成为立法机构开展对外交往活动的重点目标,其交往、合作的深度和广度也远超“邦交国”。

不仅如此,针对为数众多的“非邦交国”,台立法机构也基于台湾当局的实际利益需要进行了“分级排序”,其中美日两国无疑是其开展“议会外交”的重中之重。对台湾当局而言,如何通过包括“议会外交”在内的各种手段,全力争取美国的政治、安全、军事和经济支持,借以对抗中国大陆的统一诉求,可谓其发展对外关系的第一要务。而鉴于日本独有的“台湾情结”以及利用台湾问题制衡中国的战略意图,借助“议会外交”进而“多层次推动台日关系再升级”,也始终

是台立法机构的优先考量。^①继美日之后,欧盟及其成员国也是台“议会外交”的重要目标,尤其是蔡英文当政以来,台立法机构大幅增强与欧洲国家交流合作的力度,企图借此推进所谓的台欧“价值同盟关系”。仅从台欧立法机构成员的交往来看,2016年至2019年(主要是蔡英文第一任期)有近200位台“立委”赴欧洲活动,与此对应,欧洲方面更有约560位议员赴台,表现出日益增强的主动性和积极性(参见图1、图2)。此外,为了配合蔡英文推出的“新南向政策”,立法机构成员近年来也更加频密地前往澳、新、印度以及东盟诸国,试图通过“议会外交”助推与所谓“新南向国家”之间的政治、经贸及人文交流,为建构双方的“策略性伙伴关系”提供助力。^②纵观多年来台湾当局开展“议会外交”的行为特性可以发现,立法机构根据相关国家及地区组织与台湾当局关系的亲疏远近、“友台”力度的高低强弱以及双方交往中所涉议题的轻重缓急,有重点、分层次地与全球不同国家和地区发展政治、安全、经济、文化关系,从而使“议会外交”在目标结构上形成了某种等级有序的“差序格局”。^③

第二,辅助行政当局并与其形成“分进合击”之势,甚至成为实现所谓“外交突破”的“生力军”。世界上只有一个中国,台湾是中国不可分割的一部分,这早已成为国际社会公认的准则。因此,尽管台湾行政当局一直四处钻营活动,挑战一个中国原则,却始终无法取得任何实际成效。于是,台立法机构多年来一直试图通过“议会外交”与行政当局形成“相辅相成”的“分进合击”之势,协助行政当局推行各项对外政策,进而实现所谓的“外交突围”。诚如岛内“台独”政客所言:面对中国大陆的强势崛起,为了“突破一个中国框架,重新与国际社会接轨……‘议会外交’应是其中不可或缺的一环”。^④尤其是自蔡英文上台以来,民进党当局在国际舞台上频频遭遇“断交”危机,在诸多国际组织及国际活动中处处碰壁,愈加面临被国际社会边缘化的窘境。鉴于此,本应在对外交往中发挥辅助性作用的立法机构却借助“议会外交”在接触人物层次广泛、交流议题多样以

① 《“院长”出席“‘立法院’台日交流联谊会”成立大会》,台湾地区立法机构网站,2021年1月20日,<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=117&pid=206600>,最后访问时间:2023年6月27日。

② 《“新南向政策”纲领》,台湾地区“新南向政策”专网,2016年8月16日,<https://news-outhboundpolicy.trade.gov.tw/Html?nodeID=1206>,最后访问时间:2023年6月27日。

③ “差序格局”是费孝通先生提出的社会学概念。简而言之,“差”即亲疏远近,“序”即等级秩序。参见费孝通:《乡土中国》,北京:北京大学出版社,2012年,第37-57页。

④ 涂醒哲:《“国会外交”与以台湾之名加入WHO》,《新世纪智库论坛》(台北)第42期,2008年。

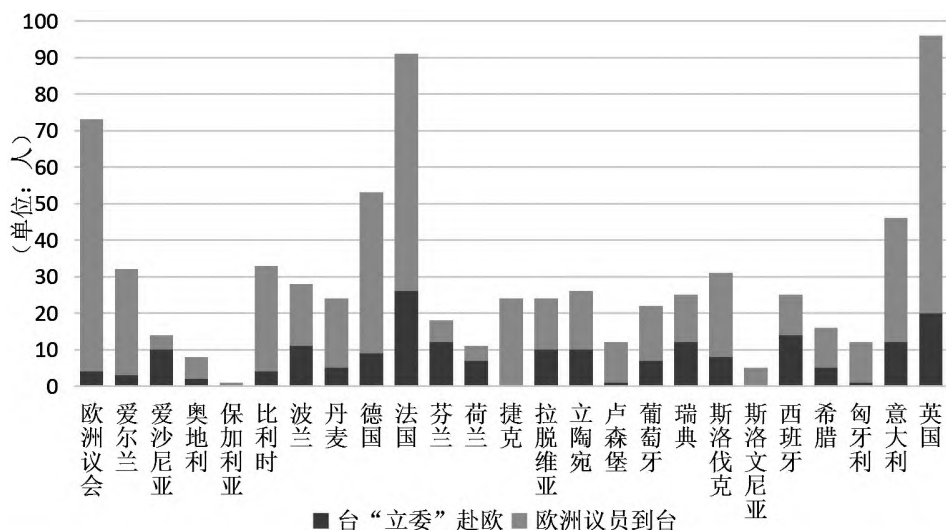


图2 台“立委”赴欧与欧洲议员到台活动情况(2016—2019)

说明:在当前欧盟的27个成员国中,仅有图中的23个欧盟成员国被列入台外事主管部门所编部门年鉴并与台湾地区立法机构有交往。除此之外,瑞士也是台湾当局对欧“议会外交”的重要对象。

资料来源:作者根据台外事主管部门2016—2019年部门年鉴制作。

及交往方式灵活等方面的多重优势,在一定程度上规避了行政当局所面临的部分限制,取得了许多行政当局难以取得的“外交成绩”,甚至经常成为台湾当局实现所谓“外交突破”的“生力军”。

例如2018年8月,时任立法机构负责人苏嘉全利用代表台湾当局赴美出席美国参议院军事委员会前主席约翰·麦凯恩(John McCain)葬礼之机,拜会时任国会众议长保罗·瑞安(Paul Ryan),实现了自1979年以来双方“议长”的首次公开会面,被台湾当局视为“美国国会通过‘与台湾交往法’后美台高层互动明显升温的重要体现”。^①2019年7月,苏嘉全率团赴英期间得到了时任英国上议院议长诺曼·福勒(Norman Fowler)等议会领袖的正式接待。在随后的赴法行程中,该团又获准进入国民议会参访,苏嘉全也随之成为首位进入法国国民议会的台立法机构负责人。又如2021年11月,欧洲议会“外国干预欧盟民主程序特别委员会”主席拉斐尔·格鲁克斯曼(Raphael Glucksmann)率团到台与立法机构交流,创下了欧

^① 《台美“政府”互动升温 苏嘉全华府会见众院议长瑞安》,《自由时报》网站,2018年9月2日, <https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2538614>,最后访问时间:2023年6月27日。

洲议会“官方代表团”首次“访台”的“纪录”,被游锡堃冠之以“台欧关系的新里程碑”。^① 2022年8月,美国国会众议院议长南希·佩洛西窜访台湾地区,成为1997年美国国会时任众议长纽特·金里奇(Newt Gingrich)之后窜台最高级别美国政治人物。凡此种种,均成为台湾当局自吹自擂的“议会外交中不凡的成绩”。

第三,鼓励和推动准正式、非正式团体组织与外国或地区议会开展接触互动,使之成为台湾当局推行“议会外交”的特殊且重要的角色。由于一个中国原则早已成为国际社会的普遍共识,全球绝大多数国家和地区往往对与台湾地区立法部门开展直接交往抱持较为审慎的态度。为此,台立法机构转而选择利用乃至倚重各种准正式、非正式“立委”团体组织,使之成为其开展对外交往的重要平台和政策工具,这也成为台“议会外交”的又一显著特征。以第九届“立法院”为例,在2019年年底该届“立委”换届选举前的顶峰时期,立法机构内部便曾设有70余个以对外联谊会为主的“立委”团体组织,与世界上近50个国家或地区议会所设立的各种“友台小组”“福尔摩沙俱乐部”等议员组织保持对接与互动(详见表1)。^②另据统计,在全球暴发新冠疫情前的2018年和2019年,均有370余位来自世界各国的国会议员到台,其中多数是外方议会的“友台小组”成员。而为了鼓励和推动这些“立委”团体在对外交往中发挥更大作用,2020年5月立法机构换届后,游锡堃不仅着力推动“一国一联谊会”的“聚焦式”布局,更于同年9月专门出台了“‘立法委员’与外国国会议员联谊会筹组运作办法”,对“立委”筹组对外联谊会的组织原则、筹组程序、人事安排、行政支持、外访条件、经费保障等作出了制度性规定,令“立委”对外联谊会在开展“议会外交”方面变得更为积极主动。

表1 2019年台立法机构与外国及地区议会联谊组织分布情况(不完全统计)

地区	台立法机构对外联谊会	外国及地区议会“友台”组织
亚太	澳大利亚、菲律宾、韩国、柬埔寨、马来西亚、缅甸、帕劳、日本、所罗门群岛、新加坡、新西兰、印度、印度尼西亚、越南,以及东盟、南岛语系、“新南向”国家	澳大利亚、菲律宾、韩国、日本、印度、印度尼西亚
亚非	蒙古国、南非、土耳其、以色列,以及非洲、中东地区	蒙古国、斯威士兰、约旦

① 《“院长”接见欧洲议会外来势力干预欧盟民主程序特别委员会主席格卢克斯曼一行》,台湾地区立法机构网站,2021年11月5日, <https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?no-deid=5255&pid=214802>,最后访问时间:2023年6月28日。

② 台湾地区立法机构定期换届时,相应的联谊会也会随之解散,新一届“立委”将在就职后视情况陆续重建此类组织。因此,对外联谊会的数量通常在每届立法机构换届前达到最高。

续表

地区	台立法机构对外联谊会	外国及地区议会“友台”组织
欧洲	俄罗斯、爱沙尼亚、奥地利、比利时、冰岛、波兰、丹麦、德国、法国、芬兰、荷兰、捷克、拉脱维亚、立陶宛、挪威、葡萄牙、瑞典、瑞士、斯洛伐克、斯洛文尼亚、西班牙、匈牙利、意大利、英国,以及欧洲议会	俄罗斯、爱尔兰、爱沙尼亚、奥地利、保加利亚、比利时、波兰、丹麦、德国、法国、芬兰、捷克、拉脱维亚、立陶宛、卢森堡、挪威、葡萄牙、瑞典、瑞士、斯洛伐克、斯洛文尼亚、西班牙、匈牙利、意大利、英国,以及欧洲议会、欧洲跨国议会平台“福尔摩沙俱乐部”
北美	加拿大、美国	加拿大、美国
拉美	阿根廷、巴西、伯利兹、危地马拉、智利,以及中南美洲及加勒比海各国	巴拉圭、尼加拉瓜、危地马拉、智利,以及中美洲议会、中美洲及加勒比海盆地国家国会议长论坛、南美洲国家及墨西哥跨国议会平台“福尔摩沙俱乐部”

资料来源:作者根据台湾地区外事主管部门 2019 年部门年鉴等资料制作。

在台立法机构的推动下,以对外联谊会为代表的各种“立委”团体近年来频频打着“自由”“民主”“人权”的意识形态旗号,积极游说和鼓动各国“亲台”政客提出涉台法案、动议,发表涉台声明、报告,拉拢及串联国际“亲台”势力声援台湾当局。例如 2019 年 10 月,欧洲议会及英、法、德三国议会的“友台小组”主席率先成立了欧洲跨国议会平台——“福尔摩沙俱乐部”,声称要“连结理念相近的国家”共同支持台湾当局。^①此后两年间,又有涵盖拉美、非洲、西亚、印太及加勒比海地区众多国家的“亲台”议员相继成立了多个地区性的“福尔摩沙俱乐部”,并频频在国际舞台上为台湾当局鼓噪发声。又如 2021 年 10 月,在时任欧洲议会“友台小组”主席迈克尔·盖勒(Michael Gahler)等“亲台”政客及相关组织的推动下,欧洲议会通过了有史以来第一份“欧盟—台湾政治关系与合作”报告,宣称要“进一步推进欧盟与台湾在所有层面的伙伴关系和合作”,甚至要求将“欧洲驻台经贸办事处”更名为“欧盟驻台办事处”,启动双方投资协定谈判等。^②2022 年 2 月,欧洲议会通过的“共同外交安全政策”和“共同安全防御政

① 《欧德法英 4 大议会议员挺台 成立“福尔摩沙俱乐部”》,台“中央社”网站,2019 年 10 月 17 日, <https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201910170015.aspx>, 最后访问时间:2023 年 6 月 28 日。

② European Parliament, “EU-Taiwan Political Relations and Cooperation”, [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2021/2041\(INI\),2021-10-21](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2021/2041(INI),2021-10-21)。推动该报告通过的盖勒、格鲁克斯曼和莱因哈德·彼蒂科菲尔(Reinhard Bütikofer, 时任欧洲议会驻华关系代表团团长)等人均系被中国政府公开制裁的“严重损害中方主权和利益、恶意传播谎言和虚假信息”的欧洲“反华”政客。

策”两份决议再次重申了前述报告的对台立场。

第四,在国际“反华”“亲台”势力的多方配合下,“议会外交”成为台湾当局“迂回”拓展对外实质关系的重要抓手。较之于台行政部门,立法机构开展对外交往的政治敏感性相对较低,因而带有较强的隐蔽性和欺骗性,这也为台湾当局借助“议会外交”,以“明修栈道、暗度陈仓”的方式提升对外实质性关系,“迂回”挑战一个中国原则提供了相对模糊的政策空间。与之相应,近年来美西方一些国家着力推行“以台制华”政策,部分“反华”政客对台湾当局的“议会外交”活动也予以积极呼应和配合,最终致使双方实现了一定程度的政策“耦合”。换言之,他们均试图以“议会外交”为抓手,绕开或规避一个中国原则的约束,伺机建构起双方“府会政要”之间的常态化交流管道和高端对话平台,以提升台湾当局与外国及地区组织之间的实质性关系乃至“准官方”关系。

在具体行动上,近年来最具代表性的案例当属台日“执政党议员 2+2 对话模式”的创设和“美日台议员三方交流机制”的开启。就前者而言,2021 年 8 月,台日举行了首次“执政党议员 2+2 外交防卫政策交流会”,时任日本自民党外交部长、参议员(前外务副大臣)佐藤正久,自民党国防部长、众议员(前内阁府及财务副大臣)大冢拓,台民进党“国际事务部”主任、“立委”罗致政以及“立法院”外交国防委员会民进党籍“立委”蔡适应参与对话。对于举办此次交流会的目的,佐藤正久毫不隐讳地表示,由于双方的“官方正式交流有所限制”,希望通过“执政党”主管议员的交流强化双方合作”。在对话中,双方就如何开展合作以帮助台湾当局维护所谓“邦交”,以及效法“台美海巡合作备忘录”建立台日海巡交流达成了共识。^① 2021 年 12 月,台日又举行了“执政党议员 2+2 外交经济政策交流会”,除佐藤正久和罗致政之外,日本自民党经济产业部长、众议员石川昭正以及台“立法院”经济委员会召集人邱志伟参加了此次会议,双方就未来常态化实施此一“2+2 对话机制”达成了共识,并针对台日经济安保、半导体供应链安全等政策议题进行了沟通协调。^② 众所周知,日本作为一个议会内阁制国家,其国会执政党即为事实上的权力中枢,因此以“执政党议员”常态化交流为幌子的所谓“台日 2+2 对话”模式,事实上已成为双方权力机

① 《台日“执政党”会谈触及“第三国”合作 日允助台维系“邦交”》,台“中央社”网站,2021 年 8 月 27 日,<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202108270210.aspx>,最后访问时间:2023 年 6 月 28 日。

② 《台日“执政党”会谈 日方关切福岛 5 县食品议题》,台“中央社”网站,2021 年 12 月 24 日,<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202112240115.aspx>,最后访问时间:2023 年 6 月 30 日。

关直接且有效沟通的“准官方”机制。

就后者而言,美日和台湾当局打着“议会外交”的旗号,试图为推进三方安全合作开辟新的路径。2021年7月,由日本“亲台”议员团体“日华恳”倡议发起的首届“美日台国会议员战略论坛”在线上举行,三方立法机构成员就如何应对所谓“中国威胁”,合作“维护台海安全”,协力推行“印太战略”以及支持台湾加入CPTPP等问题进行了讨论。参会人员不仅包括日本前首相安倍晋三、美国参议院外交委员会亚太小组委员会主席爱德华·马基(Edward Markey)、众议院外交委员会亚太小组委员会首席议员史蒂夫·沙博(Steve Chabot)以及台立法机构负责人游锡堃等重量级人士,时任日本防卫大臣岸信夫也以书面致辞形式表达了日方对“台海和平稳定”的关注和对台湾当局的支持。该论坛的举办为三方高层沟通政治立场,协调安全政策,“深化全方位的实质合作伙伴关系”提供了一个新的平台,因而也被台湾当局吹嘘为“深具历史与战略意义”的“议会外交的重要里程碑”。^①

四、结语

多年来,台湾当局一直试图通过立法机构所开展的“议会外交”来发展对外关系,加强“国际参与”,推动“国际合作”,以拓展所谓的“国际空间”。经过台湾当局的长期经营,所谓“议会外交”在资源配置、行为模式、功能取向等方面均展现出较强的稳定性,并形成了一定程度的“路径依赖”。尤其是自抱持“台独”理念的蔡英文上台以来,“全面执政”的民进党当局不遗余力地试图以“议会外交”为抓手,在国际舞台上肆意挑战一个中国原则的红线。中短期内,在美西方国家“亲台”势力加大力度推行“以台制华”策略的背景下,台湾当局推进“议会外交”的动作有可能变得更加积极和激进,其对台海和平稳定的破坏性影响也将随之延续甚或扩大。但是,与此同时我们也应当看到,台湾当局的所谓“议会外交”始终受到多方面结构性因素的制约。一方面,中国大陆绝不会容忍台湾当局借助“议会外交”挑战中国国家主权和领土完整的倒行逆施。另一方面,以一个中国原则为基础发展与中国政府的外交关系,早已成为全球绝大多数国家的普遍共识,并不会因台湾当局以“议会外交”为名采取的诸多举措而被撼动。

^① 《“台美日国会议员战略论坛”首届视讯会议顺利举行》,台湾地区外事主管部门网站,2021年7月29日,https://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=95&sms=73&s=96209,最后访问时间:2023年6月30日。

仅以萨尔瓦多为例,尽管台立法机构一直与萨国国会保持密切互动并竭力予以拉拢,双方甚至一度于2017年3月签订了“加强国会合作备忘录”,但仍然无法阻挡萨尔瓦多政府在2018年8月宣布与中华人民共和国政府正式建立外交关系。^①由此可见,无论台湾当局如何大费周章地推行所谓“议会外交”,终将被证明这只是徒劳之举。

(责任编辑:王贞威)

On “Parliamentary Diplomacy” of the Taiwan Authority

Xin Qiang, Yin Bo

Abstract: Over the years, the legislature in Taiwan region has been actively engaging in the so-called “parliamentary diplomacy”, and it has played an important role in assisting the Taiwan authority in conducting foreign relations and expanding their “international space”. This paper begins by analyzing the actors involved in “parliamentary diplomacy” from an institutional perspective. Specifically, it focuses on “the Legislative Yuan” leadership, standing committees such as “Foreign Affairs and National Defense Committee”, and informal organizations like “parliamentary friendship groups”. Then, this paper takes a functional perspective to examine the major intentions and effects of “parliamentary diplomacy” by emphasizing its role in strengthening “diplomatic ties”, fostering substantive relations with “non-diplomatic allies”, enhancing “international participation”, and expanding its so-called “international space”. Drawing on Taiwan’s legislative practices in foreign engagement during Tsai Ing-wen’s tenure, the study identifies four key features of “parliamentary diplomacy”: first, it establishes a differential and hierarchical pattern to target primarily “non-diplomatic allies”. Second, it coordinates with the executive branch to achieve the so-called “diplomatic breakthroughs”. Third, it encourages the unique role of “Legislator’s Friendship Associations” and other quasi-official and informal groups. Fourth, it becomes a crucial approach to indirectly expanding substantive foreign relations with the cooperation of international “pro-Taiwan” forces.

Keywords: the Taiwan authority, “Legislative Yuan”, “Parliamentary Diplomacy”

① 萨尔瓦多于1941年与当时的中华民国政府建立外交关系,后将这种关系延续到了台湾当局,直至2018年8月。