

民間團體在增進 中歐關係中的角色

——新外交模式的理論與實務

蔡政文

緒 言

二次世界大戰後，國際政治產生激烈的根本改變；不但國際體系及國家間的互動關係發生變化，而且國際體系內的政治單位也急速增加。尤其國際體系內的行爲者雖然仍然以主權國家爲主要政治單位，但由個人所組成的國際團體（international groups）也對國際政治決策產生相當大的影響力，使得學者專家不再忽視它們的行動，更有些學者以「非國家行爲者」（Non State Actors）（註一）來探討這些國際團體的活動現象。

事實上，戰後國際體系特性的改變以及國際關係的緊張情勢

註一：Richard W. Mansback, Yale H. Ferguson and Donald E. Lampert
The Web of World Politics – Non State Actors in the Global System
(New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1976).

是造成國際團體活動頻繁，地位提高的原因。

就以國際體系的特性而言(註二)，全球體系(planetary system)增進所有政治單位與人民間的休戚關係，任何一個政治單位或人民都無法逃避政治單位間互動過程的影響，沒有任何一個政治單位可以獨立生存於體系之外。其次，鬆弛性的兩極體系(loose bipolar system)以及異元體系(heterogenous system)使得世界區分成自由民主與共產極權兩大集團，它們在美蘇兩國各自領導下相互對抗，並允許不結盟國家與國際組織扮演穩定國際體系的角色。儘管有人認為從一九七〇年代開始，兩極體系已經轉變成多極體系，但實際上兩極體系的特性基本上並未改進，國際權力結構基本上還是由美蘇兩國扮演全球性的角色，其他新興強權根本無法與它們相提並論。另外，雖然從史大林去世後，和平共存與和解(d'etene)呈現在國際關係演進的不同階段，但是東西對抗仍然是國際政治的特性之一，國際局勢時常由於東西關係的惡化而產生緊張與不安的現象。最後，革命體系(revolutionary system)使得第三世界成爲美蘇爭奪影響力的地區，充分顯現兩極異元與全球體系的特徵，再加上這些第三世界國家的落後狀態也給予政治單位更廣大的活動領域。就由於這些特性，使各種團體得能積極採取行動參與國際生活及

註二：參蔡政文：「核子時代國際體系的特質」(體系、和平、戰爭)，增訂二版

干預國際決策，因而提高其在國際社會的地位。

另外，就國際關係的發展而言，戰後東西兩大集團緊張而僵持的情勢威脅到人類的生存，國家間既然無法為和平而緩和其立場，個人及團體乃以功能方法推動人民間的接觸，並進而干預國際政治，以期緩和東西緊張關係。國際團體的功能活動涉及人類各種活動部門，並使它們成為功能團體及輿論團體，而為國際政府間組織（intergovernmental organization）及各國政府所重視。此外，核熱武器的發明與發展，改變了戰爭的形態。尤其核子戰爭的毀滅性，迴使美蘇兩國必須避免發生直接對物，而在恐怖平衡的和平下，戰爭——核子戰爭已變成不理性的戰爭，儘管今天傳統戰爭仍是以推行一國政策的工具，但它在美蘇的干預下常成為毫無決定性的戰爭，對戰勝者而言，也常得不償失（註三）。換言之，以戰爭來推行一個國家的政策，在核子時代中，還是盡量少使用較為上策。再者，同盟體制也限制戰爭的推動，除非真正不得已，一個盟國，甚至領導國家都盡量避免對另一盟國以武力強制自己的意志。既然戰爭不便常用來做為強制的工具，可是國際體系又缺乏一「合法暴力的壟斷者」，一個國家如欲追求國家利益，也就須透過「非暴力」的手段來實現自己的目標。因此，除了政治互動關係外，經濟、文化與科技關係也成為外交的基本內涵。在核子時代中，以經濟、科技與文化手段來推行一個國家的目標已經成為國際關係中司空見慣的現象。最後，分裂國

註三：有關戰爭的探討，請參同上，頁121-147。

家的存在更要求一種新的模式來維持與這些分裂國家的關係。由於國際法中的領事關係已逐漸被視為外交關係的一種形式，以致於當一個國家承認分裂國中的一個政府時，在只有一個國家沒有兩個政府的原則下，縱然要與另一個政府維持關係，也不能用領事關係的模式來維持與不被承認政府之關的關係，因此，就須另謀新模式來推動與分裂國家中不被承認者間的關係，在這種情況下，一個民間團體（private group）得以「政府執行工具」的地位，在國際政治與政府間關係扮演重要的角色。

本文所要探討的問題是正式外交以外的實質外交問題，我們試圖從理論到實務做一有系統的分析民間團體應如何扮演其在增進我國與歐洲國家關係的角色。在第一部分中，我們將分析「民間團體」的概念以及其在國際政治中的角色，而在第二部分則研析改善我國與歐洲國家關係的展望。

一、民間團體——國際關係中的非國家行為者

儘管民間團體在國際體系內的活動非常廣泛與活躍，但一般而言，學者與專家都對這些民間團體的行動現象多少加以忽略而未深入研究。這種情形主要是由於二項理由所造成的。首先，在國際法中，個人或團體並無法律地位，以致於他們在國際體系內的行動不包含在任何學科的探討範圍。其次，雖然有些學者對民間團體在國際關係中所扮演的角色相當注意，但由於分散而無限的資料、評估標準的欠缺、民間團體行動的秘密性等，使他們裹足不前，不敢輕易從事研究。不過，自一九二〇年以來，有些學者與團體如 Mrs. Suzanne Bastid, Mr. Marcel Merle,

Jean Meynaud, Georges Langrau, 國際協會聯盟 (Union of International Associations), 國際法研究中心 (Institute of International Law) 等曾致力於這方面的研究, 並達成一些具體的成果, 尤其在研究方法的建構, 他們的成績均有助於學者或學生從事這方面的探討 (註四)。就目前情形而言, 學術界已越來越重視民間團體的活動, 同時在學者的著作中也常提到國際團體的行動, 這是值得欣慰之處。因此, 我們將探討民間團體的觀念及其在國際體系的角色。

(一)民間團體的概念

我們所指的民間團體 (Private group), 如由英文直譯時應為「私人團體」, 而我們之所以稱為「私人」主要是要有別於「公立」 (public), 換言之, 其目的在於明白指出「民間」與「官方」之區別。但是實際上, 今天很難區辨「公—私」或「民間—官方」。由於科技發展, 使得人類社會從傳統農業社會結構轉變成現代工業社會結構後, 社會分工與層化, 使得政府的職能急速膨脹與擴大, 政府幾乎干預人民所有的日常生活。但也由於社會問題日趨複雜, 以政府有限的人員難深入瞭解各種問題, 同時也很難執行所有任務, 因此, 也經常邀請或委託民間團體參與或負責執行。這種公私相互滲透的現象日趨增強, 以致民間與官方很難清楚的劃分界限。梅諾教授 (Jean Meynaud) 曾指出: 「政府與民間部門相互浸蝕的現象已不斷增強: 這種現象特

註四: 參蔡政文: 「國際民間組織的理論」, 政治學刊, 期 20, 台北, 民國六

別是由雙方共同執行任務，甚至授予『超國家機構』（*organes extra-e'tatigues*）有立法規程的權力」（註五）。不過，雖然在實際生活中，公私部門日趨混淆不清，但爲了方便我們的研究，還是有可能建立理論模式來界定民間團體的定義及其分類。

有關「團體」的理論（*group theory*）早已有人建構，我們並不需要嘗試建立一新的概念，只需把前人所建構的理念加以運用即可。因此，我們所謂的民間團體與社會學中所指的「第二等團體」（*secondary group* 或 *peer group*），或政治學中所探討的「利益團體」（*interest group*）是相符合的（註六）。然而，我們所着重的問題是利益團體干預政治決策的現象。在政治學範疇內，利益團體試圖影響政府機構的行動通常是以「壓力團體」（*pressure group*）的概念來研究，而這些研究所獲得的結論是民間團體在政府決策過程中，扮演相當重要的角

註五：Jean Meynaud, Les groupes de pression internationale (Lausanne: auteur, 1961), p. 153.

註六：Jean Meynaud, Nouvelles études sur les groupes de pression en France (Paris: Librairie Armand Colin, 1962), pp. 13-14; Earl H. Bell, Social Foundations of Human Behavior (New York: Harper & Row Publishers, Inc., 1961), pp. 294-302; David B. Truman, "The Group Concept", Frank Munger and Douglas Price ed., Readings in Political Parties and Pressure Groups (New York: Thomas Y. Crowell Co., 1964), pp. 57-71.

色(註七)。政府的重要日常功能之一，是在仲裁不同民間團體的利益衝突。

不過，民間團體的活動領域並不侷限在國內政治決策，整個國際體系也是一些國際性民間團體的活動舞台。事實上，許多國內民間團體經由整合 (intergration) 或擴張 (expansion) 的過程，結合成一個「組織」(organization) 或一個「國際協會」(international association)，經常或偶而採取行動影響國際決策。這些國際團體一般均為民間性，同時通常如係「非營利性團體」時，是以國際民間組織 (Non governmental organization，簡稱為 NGO) 的形式出現，如係「

註七： Cf. Arthur F. Bentley, The Process of Government (Chicago: University of Chicago Press, 1908); David B. Truman, The Governmental Process: Political Interest and Public Opinion (New York: Alfred A. Knopf, Inc., 1951); Jean Meynaud, Les groupes de pression (Paris: Presses Universitaires de France, 1962); Les organisations professionnelles en Suisse (Lausanne: Payot, 1963); V.O. Key, Politics, Parties and Pressure Groups (New York: Thomas Y. Crowell Co., 1961); Stanislaw Ehrlich, Le pouvoir et les groupes de pression (Paris: Mouton, 1971); H. Gordon Skilling & Franklin Griffiths ed., Interest Groups in Soviet Politics (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1971).

營利性」團體時，則以「多國企業」(multinational corporation)的形態活動於國際社會。

國際團體在國際政治舞台的活動現象，可由不同的方法加以研究(註八)，不過，根據個人的觀點，由梅諾教授所提出的「國際壓力團體」理論是最嚴謹而且也較能運用的分析工具。

梅諾教授在觀察國內民間團體與國際團體的活動現象後，發現國內民間團體如果要超越國界採取行動，影響國際政治決策時，必須經由官方的媒介，才有可能達到其目標。反之，大多數的國際團體不需經由政府或第三者的善意即可直接干預國際公權機

註八： Cf. Historical and institutional approach: Lyman C. White, International Non Governmental Organizations (New Brunswick: Rutgers University Press, 1951); Borko D. Stosic, Les organisations non gouvernementales et les Nations Unies (Geneve: Librairie Droz, 1964); Legal approach: J.J. Lader-Lederer, International Non Governmental Organizations and Economic Entities (Layden: A.W. Sythoff, 1963); Functional approach: David Mitrany, A Working Peace System: An Argument for the Functional Development of International Organizations, 4th ed., (London: National Peace Council, 1946); James P. Sewell, Functionalism and World Politics (New Jersey: Princeton University Press, 1966); International pressure group approach: Tsai Cheng-Wen, La Chambre de Commerce Internationale – Un groupe de pression international, thèse doctorat (Leuven: Katholieke Universiteit te Leuven, 1972).

或某一政府的決策。因此，梅諾教授乃以「國際干預力」(capacite d'intervention internationale) 做為國際團體的認定標準。所謂國際干預力是指凡具有此一干預力的團體，得直接對國際政治採取行動，而「毋需經由某一特定政府的媒介，也毋需依賴其善意」(註九)。換言之，國際干預力是指一個團體 否直接在國際關係採取行動而言。

基於此一標準，我們認為「國際壓力團體」的理念可做為民間團體的概念，而所謂國際壓力團體是「國際利益團體因擁有國際干預力在國際與國內層次採取行動試圖干預國際政治」(註一〇)。

此一定義雖然難免仍有其缺失之處，但它仍能有助於我們有系統的去分析國際團體在國際關係中的活動。除了有限的特定情形外(註一一)，根據上述定義所提的標準，可以毫無困難的把國際團體加以分類，並能有效的劃歸「國際壓力團體」的範疇。這種研究方法可應用於分析各種私人團體，諸如國際民間組織，多國企業及國際恐怖團體等。不過，本文所着重的是國際民間組織，而非後二類團體。

國際民間組織有人稱為國際性民間社團，也有人稱為國際非政府間組織，我們認為 Non Governmental Organization

註九： Jean Meynaud, *Les Groupes de Pression Internationaux*, pp. 206, 207.

註一〇：有關此一定義較詳細的說明，請參蔡政文：「國際壓力團體的概念建構」政政治學論集，台北，華岡公司，民國六十七年，頁 547 - 567。

註一一：Jean Meynaud, *Les Groupes de Pression Internationaux*, pp. 214-218.

有別於國內社團，同時其地位雖仍無國際法的法律地位，但由於戰後聯合國及其他國際組織都授予一些國際民間組織諮詢地位（consultative status），而享有直接干預決策的權利，再加上有些國家給予這類團體某種特殊待遇，多少有點比照政府間所創立的國際組織的待遇，所以，如把它稱為社團，將無法襯托出其特殊性，另外如稱為非政府間組織則又過長。若稱為國際民間組織則較為妥當。

國際民間組織原則上是具有下列三種特性的國際利益團體：(1)非營利性，(2)國際性及(3)由民間所發起創立（註一二）。雖然這三項特性是國際民間組織的本質，但事實上仍有許多例外情形。例如有些國內民間社團被視為國際民間組織，美國商會（Chamber of Commerce of the U.S.A.）、印度世界事務理事會（Indian Council of World Affairs）、巴基斯坦全國婦女會（All Pakistan Women's Association）等在聯合國經濟社會理事會中屬於第二類諮詢地位的國際民間組織。又如有些團體是在公權機構的倡議下所成立，而非由民間所發起的，也被視為國際民間組織，並獲諮詢地位。國際政治學會（International Political Science Association）、國際醫學組織聯合會（Conseil des Organisations internationales des Sciences médicales）等是在聯合國教科文組織（UNESCO）的推動下所成立的，而國際刑警組織（Internat-

註一二：有系統的分析與說明，請參Borko D. Stosic, op. cit., pp. 21-82.

ional Criminal Police Organization) 是由九十五個國家的刑事機構結合而成的。另外有些國際團體的行政機構全由同一國籍的人士所組成的，但也被視為國際民間組織，國際紅十字委員會 (International Committee of Red Cross) 有一段很長久的時間只由廿四位瑞士籍人士所組成，到一九七〇年代初期才改變，但它是一個國際團體，無人提出異議。至於非營利性，目前也逐漸放寬。有些國際團體兼有營利性的行為，但其目的在自給自足，亦被視為國際民間組織，國際青年會設有旅館餐飲部，國際商會或國際協會聯盟刊印期刊、小冊子及書籍發售等都是其中一些例子。

國際民間組織經常被政府或公權機構所委託，擔任執行某些任務，因而成為政府執行計劃的代理者。民間團體一旦成為公權機構的執行工具，則其將扮演相當重要的角色，公權機構一般必須接受其意見，也因民間團體可為公權機構的代理人，因此使其成為國際壓力團體，而有助於我們的分析。

(二) 民間團體在國際關係中所扮演的角色

假如從國際民間組織的角度來觀察國際團體的角色，則可得到下列的結論：(1) 增進國際瞭解者；(2) 輿論的形成者；(3) 壓力團體，(4) 幹部的訓練者；(5) 公權機構的執行代理者(註一三)。如由

註一三：Ibid., pp. 128-134; Lyman C. White, *op. cit.*, pp. 10-14; Georges P. Speeckaert, Les fonctions, les méthodes et la valeur du travail des organisations internationales non gouvernementales (Bruxelles: Union des associations internationales, 1956), pp. 34-35.

國際壓力團體的理論加以觀察，則這些國際團體有四項角色：(1)提供消息；(2)利益要求；(3)出席代表；(4)公權機構的執行代理（註一四）。通常，所有國際民間組織對增進不同人民間的瞭解、形成輿論以維護團體的利益以及培養其活動部門中的專家三方面都會有所貢獻，因而在國家互動關係或國際政府間組織內部決策產生某種程度的影響力。不過，此種影響力很難立竿見影，而須較長時期才能看到具體成果。倒是壓力團體與擔任公權機構執行工具的角色，反而比較能夠獲得具體的成果。因此，我們將從團體理論做出發點，來說明國際團體的角色。

首先，就提供消息的角色而言，一個國際團體必須一方面提供其成員有關活動的消息，才能加強成員團體的精神，另一方面則須把自己對某一特定問題的意見與立場向輿論提出，以便維護會員的利益。所以，提供消息是對內加強團結，對外爭取利益的有效工具。

其次，就利益要求的角色而言，一個團體的形成主要因形成此一團體的所有會員具有共同利益，他們為了維護及爭取共同利益才會集合在一個組織內。因此，利益要求可說是民間團體成立的基本要件，也是其存在的原因。通常一個團體必須以全體會員的名義，向公權機構或其他團體爭取或維護該團體的利益。

再者，就出席代表的角色而言，它是利益要求角色所導引出

註一四：有關這些角色的詳細分析，請參蔡政文：「國際壓力團體的概念建構」政治學論集，頁547-567。

來的角色。因為不論是要維護團體的利益或者要推行某一精神目標，一個團體當然需要經常出現在公權機構或其他團體之前，才有可能維護或爭取自己的利益。尤其今天無論在國內或國際上，公權機構經常忽略個人或團體的利益，如果一個團體在與其利益有關的決策過程中，無法出席或因故缺席，而未干預，則將喪失維護團體利益的機會。公權機構的決策甚至會不利於該未參與的團體。所以，出席代表的角色對民間團體而言，是不可或缺的。

最後，就公權機構的執行工具而言，這是民間團體非常重要的角色，也是提高其影響力的重要因素之一。一個國際團體常受國際政府間組織或政府的委託，負責執行某一特定計劃方案或對某些特定政府施予壓力以期達到某些問題的解決。由於接受政府或國際政府間組織的委託，民間團體為執行任務所提出的意見也就較易為它們所接受，另外，也因而使其獲得一較他者更有影響力的地位。民間團體的這項角色使國際關係產生相當大的變化；過去，在國際關係中，主權國家一直獨佔國際體系行為者的角色，而目前雖然其仍為國際體系內的主要行為者，可是尚有其他行為者在國際體系內扮演相當重要的角色。不但國際民間組織對國際政治具有相當的影響力，而且一個國內民間團體由於政府授與處理準外交事務的權力，可干預國際政治。

有關民間團體因獲授權處理對外事務的現象，目前在國際關係中逐漸形成一新外交模式，或者可稱為一個先例，以便解決主權國家與分裂國家間進行互動關係所產生的難題。這類民間團體通常附屈於當地國的法律管轄，但實際上，其享有明示或默契性

的特殊待遇，其工作人員或會址有時享有全部外交特權與豁免權，有時則幾乎全部或部分，但也有時毫無這些特權，完全視駐在國的態度而定。以民間團體取代昔日領務處、大使館處理兩國外交、經濟及文化關係，可說是戰後國際關係相當突出的現象。而民間團體之所以能夠擔任此一任務，則在於其具有上述四種角色

從分析國際團體所扮演的角色來看，我們可得到一項結論，即在國際體系中，國家不再是唯一的行爲者，國際民間組織及一些國內民間團體如同主權國家與國際政府間組織一般，可在國際體系內干預國際決策過程。儘管我們還很難精確的評估它們在國際社會中的地位，但有一點毋庸置疑的，是目前它們所擁有的力量及特權較之戰前更強大也更多。事實上，在一九四五年以後，聯合國憲章第七十一條建立國際民間組織與聯合國之間的正式關係，經社理事會爲此通過與國際民間組織建立諮詢關係規程決議案(註一五)，目前約有六百個國際民間組織(包括國內民間團體)獲聯合國經社理事會授予諮詢地位。其他國際組織也仿效經社理事會所建立的制度，給予對該組織的活動項目可能有貢獻的國際民間組織不同諮詢地位。獲有諮詢地位的國際民間組織，根據其

註一五：有關聯合國經社理事會所通過的決議案，從一九四八年以來，曾先後修改過二次，以一九四八、一九五〇及一九六八三個決議案加以比較時，我們將發現 ECOSOC 及國際民間組織的態度日趨嚴格，但它並不代表 ECOSOC 不再借重這些組織的力量。

所獲得的類別，而享有不同的特權，參與該公權機構的決策過程。至於國內民間團體獲政府委託，負責執行具有官方性質任務者，對兩國政府間的關係或與國際組織間的關係有重大貢獻。

簡言之，國際關係自一九四五年以來已經改變，主權國家不再是國際體系內唯一的行爲者。雖然其仍爲主要行爲者並居於支配地位，但尚有其他形態的組織或團體與其同時在國際關係中採取行動。因此，從民間團體是國際體系中「非國家行爲者」的概念，將可提供我們一新觀念，而有助於我們提出改善中歐關係的方法。

二、改善中歐關係的展望

既然民間團體可干預國際政治，並因受政府委託而可執行官方任務，則其在我國與歐洲國家間的關係當然可扮演推動者的角色。但在討論如何經由民間團體增進我國與歐洲國家關係之前，我們必須先瞭解中歐關係的現狀，探討中歐關係無法增進的症結所在，然後才能研析民間團體擔任推動增進中歐關係的可能性，並進一步提出具體方法

(一)中歐關係之現狀

本文所指歐洲國家是以西歐國家爲主，東歐並不包含在我們探討的範圍內。以我國與西歐國家關係的現狀而言，並非令人滿意。雖然近二年來已有逐步的改善，但這主要是過去我國一向重美日而輕歐洲，而目前已略爲重視歐洲後所造成的。由於我國過去在輕歐政策下，與歐洲國家間的關係幾乎只是單向關係，而且僅維持最低程度的實質關係而已，所以，當中美斷交後，我國在

分散市場與迂迴政策的考慮下，始稍致力於增進與歐洲國家間的關係，只要有一分耕耘便有一分收穫，同時因本來的中歐關係幾乎在最低潮，一旦有收穫也就立即具體可見。可是如果客觀的分析這些成果，固然值得嘉許，但還須更加努力予以拓展。中歐關係可由下列五項特性來說明。

甲缺少正式邦交

除了梵蒂岡的教廷外，我國與西歐國家都無正式邦交。由於我國一向堅持一個中國的原則，所以，凡是與中共建交的西歐國家，縱然它們於承認中共之前向我國政府表示希望與我國繼續維持外交關係，我國必然主動宣佈與該西歐國家「中止外交關係」。在一九七〇年代以前，凡是承認中共的西歐國家，除了英國之外，皆立即撤回其駐台機構，而我國也幾乎在相同的態度下，裁撤機構，後來有些地區再成立一些新聞、觀光及商務機構，但活動受到相當的限制。從一九七〇年以後，我國與西歐國家斷交前，皆事先經原駐在國政府的同意，設立非官方的機構如文化中心、貿易機構等，以維持兩國間起碼的聯繫。但由於缺少正式聯繫的程序，這些非官方機構很難與當地政府高層人員見面會談，因此我國與西歐國家關係的增進相當緩慢。

乙經貿關係日趨加強

由於我國經濟快速發展，擁有相當強大的經濟力量，因此，如果我國不再集中市場於美日兩國時，自然會以歐洲為分散市場的第一對象，雙方貿易必快速增加。中美斷交後，我國與歐洲國家的貿易快速增加，以我國與歐洲共同市場的貿易總額為例，在

一九七二年時，才僅 510,459,325 美元，一九七六年為 1,678,293,000 美元，一九七七年為 1,852,398,000 美元，一九七八年為 2,523,234,000 美元，但到一九七九年則增加為 3,468,406,000 美元（註一六），一九八〇年為 4,363,000,000 美元。爲了表示我國的誠意，政府更嘗試平衡中歐貿易，增加對歐市國家的採購。張光世部長特別往訪歐洲國家，更加强與這些國家間的商務關係。除了向法國購買四架空中巴士外，也向荷蘭購買潛艇。另外，西歐國家的銀行也紛紛申請到我國設立分行，已有五家銀行獲准開設。這些都充分顯示中歐經貿關係日趨增進。

不過，由於雙方缺少正式聯繫的制度，我國在維護經濟利益的能力上受到相當大的限制，只能在西歐國家政府的善意下才有機會維護我國的經濟利益。所以，儘管經貿關係日趨密切，但如不能建立雙方最起码的官方接觸制度，我國將無法有效保護人民的利益。

丙文化關係的增進

我國與西歐國家的文化關係有長足的發展，它有助於雙方人民的相互瞭解。事實上，由於我國政府核發觀光護照，准許國人前往各國旅遊，使得前往歐洲國家觀光的人數急速增加，因此，不但使國人認識歐洲文化，而且也使歐洲人開始認識中華民國人民生活的富足，並有可能促使西歐各國政府採取有利於增進雙方

註一六：「歐洲共同市場各國歷年與我貿易統計表」，外交部歐洲司編印，民國

實質關係的措施。相對的，歐洲國家的人民來遠東旅遊者，以台灣為停留站的人數也日益增加，單以比利時、西德、法國、義大利、荷蘭及英國來台訪問的人數總額逐年增多，一九六九年時為 13,658 人，一九七一年為 17,807 人，一九七三年為 27,123 人，一九七五年為 34,665 人，一九七七年為 42,567 人，一九七九年則達 53,261 人（註一七）¹可見西歐國家人民對台灣及中國文化日感興趣。另外，我國與歐洲有些國家的學術機構進行合作，不論在科技或在人文社會科學方面都簽定了合作協定。當然，一些邀訪、派團或體育人員來訪或赴歐訪問等都發揮雙方人民對各該國的認識與瞭解。

然而，由於雙方在各種因素的影響下，缺少一有效的制度，以致無法大力推動文化交流。雖然目前有些西歐國家在台灣設有文化中心，但在採取「低姿態」的取向下，無法有效增進雙方的文化關係，當然也就無法滿足雙方人民的需求。我國駐在西歐國家的單位，也有類似的情形。

(丁)非官方機構的設立

除了教廷外，我國在西歐國家均無官方機構，同樣的，西歐國家在台北也無大使館、領事館，因此，雙方只有設置具有官方性質，但為非官方的機構。例如在布魯塞爾、巴黎、波昂、洛桑

註一七：“Foreign visitor arrivals by nationality”, Taiwan Statistical Data Book 1980 (Taipei: Council for Economic Planning and Development, Executive Yuan, 1980), p. 122.

、馬德里、倫敦等地共有十三個國家，設有這類性質的機構，但名稱不一，有些稱爲文化中心，有些稱爲遠東貿易中心，有些稱爲經貿觀促進會，有些稱新聞社，甚至稱文化研究所（註一八）。而西歐國家有八國在台北也設有相同性質的團體。雖然雙方都成立這類機構，但嚴格的說，它們都屬於駐在國的民間團體，受到當地法律的管轄，因此在活動上受到相當的限制。我國駐外人員要與當地政府高層人員接觸相當困難，同時當地政府由於各種顧忌，也避免與我國代表有任何正式或形式的接觸，這種情形如不加以改善，將不易更進一步發展雙方關係，如何建立一正式聯繫程序是刻不容緩的。

(戊)西歐國家及歐市對我採取歧視措施

一般而言，大多數西歐國家在採取一些措施時，常未徵詢我國意見，逕行決定，因此，如與其他國家的情形比較時，西歐國家常對我國採歧視立場，甚至歐市當局也有類似的態度。例如歐洲共同市場自一九七五以後，因與中共建立正式關係，便對我國採歧視的立場，歐洲委員會（European Commission）的官員拒與我國民間團體的代表在歐市布魯塞爾總部舉行會議，更拒絕與有官方代表參加的我國工商團體協商有關問題。另外，歐市當局也常採片面決定，使我國工商業面臨相當的困境。一九七八年六月廿八日，歐市便曾禁止從我國進口洋菇，可是在同一時期

註一八：「我國駐歐洲國家使館及有關機構名表」，外交部歐洲司編印，民國六

，南韓與中共仍可照常輸出洋菇至歐市。一九八〇年五月，歐市雖然重新開放我國洋菇進口，但數量限制為一千噸，而南韓則可輸入歐市五千噸，中共更高達二萬三千五百噸(註一九)。此外，大多數西歐國家對我國人民申請簽證事項多方刁難，以致影響雙方經貿、觀光及文化關係的增進。這些歧視措施有必要廢除，否則將妨害中歐關係的拓展。

簡言之，中歐關係目前雖較過去加強許多，但實際上因西歐國家與歐市可片面採取措施，雙方關係仍有許多障礙有待消除，否則很難有更進一步的發展。

(二)中歐關係難以增進的原因

除了無正式邦交是我國與西歐國家無法迅速增進關係的原因之外，尚有其他四項原因值得我們注意的，只有瞭解這些原因，再擬定對策予以克服，才有可能更進一步加強雙方的關係。

首先，西歐國家過度堅守國際法傳統承認原則，使得承認中共的西歐各國無法與我國加強關係。根據國際法承認原則，一個國家如果承認在內戰中兩個政府中的一個，則必然停止對另一個政府的承認。既然西歐各國承認中共乃與我國斷交，並且因過去我國與西歐各國經貿關係並不密切，同時彼此雙方並無太多的相互利益，以致斷交之際，從未考慮建立一套有效的官方聯繫辦法

註一九：吳榮義、王連常福、李昭考、周添城著：「如何拓展我國對歐洲共同市場貿易問題之研究」(初稿)，尚未出版，台北，中興大學經濟研究所，民國六十九年八月，頁128。

。直至近幾年，由於我國成為新工業化國家，有能力銷售也有能力購買，才使陷入經濟困境的西歐國家對我國感到興趣，而願想辦法與我國建立非官方的關係。但以目前狀況而言，雖較之過去改善，可是仍因無官方聯繫方式，無法滿足雙方的需要。拒絕一切官方接觸或有限度的接觸都是淵源於此一傳統承認原則。

其次，高估中共的壓力是中歐雙方關係無法順利拓展的第二個障礙。許多西歐國家或因戰略利益或因經濟利益的考慮，而常過度忌諱中共的可能反應。有時中共尚未表示態度，西歐國家即一廂情願確認中共必有反應，而且是強烈的反應，可是事實上未必盡然。因此，西歐各國在過度想像中共可能採取反應措施的情況下，它們對改善與我國關係問題，都顯得不甚積極，縱然近二年來，有些西歐國家如法國、奧國、荷蘭等顯得較積極，但還是採取低姿態，並且顧慮很多，不敢大力推動。

再者，雙方彼此未充分瞭解可說是第三個原因。地理分隔、雙方政策的偏差、語言的隔閡等使雙方人民及政府都欠缺足夠的資訊，導致瞭解不足，而無法增進彼此的關係。有些西歐國家的政府認為在目前毫無方便措施的情況下，中歐貿易仍然逐日增多，所以似乎毋需再進一步採取有助於加強經貿關係的措施。這種看法完全顯示西歐國家未瞭解我國的困境及需要。近年來，由於西歐國家對中共廣大市場幻想的破滅，同時又發現我國經濟能力及政策的修正，乃開始重視與我國的實質關係，而來我國設立辦事處，但仍未普遍。我們可這麼說：由於雙方未充分瞭解增進關係對雙方有利，以致無法大幅度加強關係。

最後，一個中國的政策似係中歐關係現況的主要原因。由於我國一向主張為全中國的唯一合法代表，同時中共也做相同的主張，以致使西歐國家面對兩者之間的選擇時，陷入進退兩難的境界。當它們決定承認中共時，縱然擬與我國繼續維持正式外交關係，但因我國與中共均堅持立場，它們也就依傳統承認原則，一旦斷交或中止關係，也就不願與我國維持任何形式上的聯繫。就因缺乏任何官方聯繫的安排，終於使我國與西歐國家間的關係，陷於停滯的狀態。

不過，以目前情況而言，中歐雙方有必要共同致力於改善關係。尤其雙方私人部門在經濟、技術與文化合作方面日趨重要，假如不致力於根本改善雙方關係的模式，將無法滿足人民的要求，如何克服上述這些障礙，乃是當務之急。

(三)經由民間團體改善中歐關係的可能性

雖然以當前情勢而言，中歐關係尚難有戲劇性的開展，但並非完全無法改善，只要雙方能夠基於互惠與互信的原則，釐定長短程的計劃，必能逐步改善目前情勢。就長期而言，中歐關係的目標應為重建我國與西歐各國的外交關係。但就短程而言，立即改善現況，增進實質關係應為我國與西歐各國的目標。為達成此一目標，必須採取為各有關當局所能接受的措施。我們認為在現階級中，民間團體可擔任這項任務。因為民間團體的角色之一，既然是擔任政府的代理者執行一些政府所委託的任務，則它可由政府賦予官方的職能，推動中歐關係的改善。在提出改善中歐關係具體的建議前，我們將先就如何掃除上述障礙，做一簡單的探

寸。

事實上，西歐各國當初承認中共所持的理由，主要是基於「現實原則」。它們認為一個統治數億人口的政權已經存在相當長的一段時期，不該漠視其存在，所以，幾乎所有西歐各國都以承認一個單純的事實來驗證其承認中共的行為。戴高樂總統（General Charles de Gaulle）在一九六四年決定承認中共的理由，就是基於此一現實原則。因此，我們可指出西歐各國在運用此一現實原則時，採取雙重標準是不正確的。雖然中共於一九四九年在中國大陸建立其政權是一種事實，但國民政府於一九一一年推翻滿清，建立民國，並統治中國大陸至一九四九年，而於一九四九年以後，暫遷台灣，也是一種事實，可是西歐國家却於適用現實原則時，採取不公平的立場是顯而易見的。我們認為西歐各國長久以來有維護弱小國家利益的傳統，實在沒有必要，因與中共建交，完全違背此一優良傳統，而放棄與中華民國建立任何官方聯繫的機構與方式，更何況與我國建立這種聯繫，有助於雙方實質關係的增進，符合雙方的利益。

其次，西歐各國政府必以台灣海峽兩岸的政府都主張只有一個中國的政策，來說明他們被迫不得不選擇一邊，而放棄另一邊的原因。針對此一說法，我們似可提出下列的觀點加以說服。即雖然根據國際法的傳統承認原則，凡是承認中共的國家必然須與中華民國斷交或中止外交關係，但國際法並不禁止兩個斷交國家之間建立一種官方性質的聯繫方式。就法律基礎而言，當一個團體被承認為一個「政治實體」（political entity）時，即

可將之視為如同一個國家、一個民族國家或一個政府。美國國會即基於此一法律基礎，承認中華民國為一政治實體，而通過「台灣關係法」(Taiwan Relations Act)，並由美國總統卡特於一九七九年四月十日簽署施行。依據上述法律，美國雖與我國斷交，但却設立一民間組織「美國在台協會」(The American Institute in Taiwan)，負責推動兩國間的基本關係。中美已無外交關係，但兩國間却有一正式聯繫的機構，在外表上是以非營利性的民間團體呈現在大眾之前，而其成員則由美國總統所任命。他們負責推動並增進兩國間經濟、文化及其他關係。此一機構設立的目標，是要協助在西太平洋地區維護和平、安全及穩定，並透過繼續與台灣人民的商務、文化及其他關係的增進，來推動美國的外交政策(註二〇)。此外，中美兩國經由雙方各自設立的機構，簽訂北美事務協調委員會(Coordination Council for North American Affairs)及美國在台協會人員享有豁免權與特權的協定，換言之，雙方在對方所設立機構的人員享有幾乎全部的外交豁免權與特權。所以，我們可以中美關係的模式提供西歐各國參考，做為雙方在沒有正式邦交的情況下，增進與提升中歐關係的基礎。

再者，有關中共可能的壓力問題，其實根本不構成嚴重的問題，西歐各國太過慮了。因為中共目前需要歐洲的援助來完成四個現代化，它不致於採取過於強硬的態度，而影響其四化的進行

註二〇：Section 2, A(1) (2) at the Taiwan Relations Act.

。另一方面，任何一個政府，得以主權國家的地位，採取獨立自主的外交政策，其他國家根本不得加以干預，故西歐國家如能堅持此一傳統立場，它們應能有效的化解中共的壓力。

另外，促進我國人民與西歐各國人民的瞭解，是非常有必要的。我們相信只要經由雙方民間組織的安排，相互訪問並交換資訊，必能協助雙方人民增進彼此的瞭解。假如西歐國家能夠瞭解中華民國的各方面情形，如經濟發展、自由民主政治、文化發展等，它們將對有關與中華民國進一步的合作更感興趣。同樣的，如果我國人民能夠瞭解西歐國家的文化、經濟、社會等各方面，也將使我國不致於僅着重加強與美日的關係。所以，文化交流將有助於雙方增進實質關係的願望。

最後，關於一個中國政策的問題，今天仍然是改善中歐關係的關鍵。我們除了以多體制國家的概念來修正傳統的承認原則外，事實上，也可向西歐人指出近年來，我國的彈性取向。雖然目前政府的態度尚無任何改變，可是在民間團體方面已採取較彈性的立場。例如在國際民間組織裏面，有關中共申請入會案，我國的國家委員會或分會大多表示不加以反對，但它也不能要求代表中華民國分會或委員會。換言之，有必要讓西歐人士瞭解我國在民間層次上，就一個中國政策的問題，已有較彈性的取向。

四改善我國與西歐國家關係的具體方法

從上所述，我們可以瞭解要克服一些妨害中歐關係增進的難題，並非完全不可能。同時，我們也發現到民間團體在增進中歐關係可扮演的重要角色。所以，在我國與西歐國家重建外交關係

之前，應可從各種角度來改善彼此間的關係，有關多體制國家的概念似乎尚難立即為有關國家所接受，但可視為中程目標。而立即增進實質關係得視為短程目標，因此以民間團體來擔負此一任務，則不失為可行之道。下列是一些具體的方法，提供讀者參考。

(甲)就政府方面而言

我們認為如果要增進我國與西歐國家商務、文化及其他方面的關係，則須建立一正式聯繫的管道。台灣關係法所建立的模式雖難令人滿意，但在現階段中，它可做為提升我國與西歐國家關係的工具。

目前，我國在西歐國家所設立的機構，其實是我國與當地國家人民根據當地國法律所成立的民間團體，這些民間團體都未享有任何豁免權或特權，完全在當地國的法律管轄下。因此，在這些民間機構工作的我國駐外人員與當地政府缺少正式接觸管道，以致無法與該國政府的高級官員直接商談有關兩國事宜，當然也就妨害他們積極的致力於增進雙邊關係。

另外，西歐國家在我國設有民間機構者雖近年來已有增加，但為數尚少。尤其這些機構均未獲授權處理公共職能如領事事務、外交事務等，以致無法有效推動兩國關係的增進。最近，比利時商務辦事處雖可透過電報直接代為申請短期簽證，但其他簽證事宜仍無權直接處理，而須經由香港比國總領事館，所以尚難令人滿意。至於其他西歐國家的駐台辦事處仍未仿效比國的作法。

在上述情況下，不論我國設在西歐國家的辦事處，或者西歐國家設在台北的民間機構，都很難積極有效的推展它們的活動，

一切都是源於缺少正式的接觸管道。因此，爲了促進彼此關係，有必要爭取西歐國家及歐洲經濟共同體承認我國爲一政治實體。

假如西歐國家及歐市當局承認我國爲一政治實體時，當然，如能經由國會通過特殊法案明定雙方關係或者歐市當局通過一項協議明定雙方關係，將是最理想的步驟。不過，依西歐國家的國情來看，此一步驟似不可能，甚至似無必要。惟爲保障雙方關係更能積極的開展，雙方應有一默契或非官方協定，採取民間團體處理官方事務。換言之，雙方必須建立實爲官方性質但私人形式的民間機構，派駐在當地國。美國派在台北的「美國在台協會」或我國設在華盛頓的「北美事務協調委員會」可提供西歐國家參考。

另外，爲能積極有效的增進雙方實質關係，駐在當地國民間機構的人員應能與當地政府高層次的官員直接協商否則媒介層次太多，將影響雙方處理共同問題的成效。當然，當地國應准許民間機構增加工作人員，才能擴展雙方的關係，否則由於人手的不足，將無法大幅推動各方面的業務，達到增進關係的目標。如果可能時，雙方給予彼此在當地國民間機構的工作人員享有豁免權及特權，將對彼此有利。

至於歐洲經濟共同體方面，由於近年來，我國採取分散市場的政策，已大幅增加與歐市會員國的貿易額，尤其我國嘗試平衡與歐市會員國的國際收支，同時又先自動採取某些關稅措施，有利歐市會員國貨物的輸入等，則我們可藉此與歐市當局多接觸，並要求廢止對我採取片面歧視措施。除了對歐市會員國積極加強

關係外，邀請歐市當局官員來台訪問，將有助於他們對我國情況的瞭解，而有助於歐市當局採取對我國較公平的措施，至少在決定之前，應與我國駐在布魯塞爾的有關機構磋商。他方面，我國駐在布魯塞爾機構應能定期與歐市當局舉行諮詢會議，或者我國工商企業團體能與歐市當局定期舉行資訊會議，交換意見。而學術機構亦可經由文化、學術交流來推動中歐關係的開展。

最後，我國駐外機構目前呈現分散各自為政的現象，雖然今天已由過去的統一指揮的觀點，改成統一協調，但事實上殊無績效可言，本位主義的情況還是未有些許的改善，我們認為研擬一套可行的方法，非常重要，惟有發揮整體團隊力量，才能以較經濟的成本達到最高的效益。

在實現上述建議之前，我國必須積極爭取西歐各國來台設立各種辦事處，並希望而由這些具有官方職能的民間機構可以立即改善雙方的關係。

(2)就民間方面而言

增進西歐國家人民與我國人民間的瞭解是當務之急，因它將有助於加強雙方的密切關係。下面，我們將提出一些具體的方法：

(1)我國與西歐國家的國際民間組織分會應多聯繫，並鼓勵它們參與各該國分會或地域性的活動，並直接交換消息。

(2)應增進我國民間團體與西歐國家同類民間團體間的關係。它們可經由經貿、文化消息的交換、定期會議的召開以及對各自政府的建議，來加強國家間的合作。

(3)盡量爭取國際民間組織在我國召開大會、區域性會議或圓

桌會議，同時學術團體應與歐洲學術團體加強合作，或在台灣或在西歐國家，定期召開會議，討論有關雙方共同利益的問題。

(4) 邀請西歐各國政界、文化界、學術界有力人士來華訪問，這將有助於他們對我國的瞭解。

(5) 多派我國各界人士前往西歐國家參與會議，一方面出席的本身就是一種存在，他方面亦可使西歐人士瞭解我國的現況。

所有上述各種建議，僅是許多建議中的一部分，相信將有更多的人提出更好的方法，我們希望與會者能提供意見，使我國與西歐國家間的關係能更進一步的拓展。

結 論

經由民間團體在國際關係所扮演角色的分析，本文嘗試說明透過民間團體的行動，如何改善我國與西歐國家間的關係。由於二次世界大戰後，國際關係產生急遽的變化，使得國際民間團體的活動日趨重要。有些國際民間力量（*forces transnationales*）諸如國際民間組織、多國籍企業及一些國內性的民間團體等，常介入國際決策過程。因此，民間團體在國際體系所扮演的角色充分顯示，在今天的國際關係中，有一新模式的互動關係，是我們所不能忽略的。

基於對此一現象的認知，我們先簡單扼要的研究中歐關係的現況，其次探討中歐關係不克大幅增進的癥結所在，然後謀求克服這些困難的方法，最後提出具體的建議。

在我們的研究過程中，發現今天我國與西歐國家間的關係不

克積極加強，主要由於雙方缺少一官方的聯繫管道，我國與歐洲經濟共同體當局也因同樣的理由，而不克增進關係。因此，我們認為如果要改善中歐關係，就長程而言，應以重建外交關係為目標，就中程而言，多體制國家概念的傳播，不失為打破僵局的辦法，但就短程而言，以台灣關係法的中美關係模式，來改善中歐實質關係，不失為立即可行的方法。所以，我們認為應致力於尋求西歐國家承認我國為一政治實體。

經由上述承認後，則雙方派駐當地的民間機構應被准許與當地政府高級官員可以直接協商，處理共同問題。同時，如果可能時，雙方派駐當地民間機構的工作人員，可基於互惠的立場，授予豁免權及特權。同時，歐市當局應基於共同的需要，直接與我國駐在布魯塞爾的有關機構諮商，而不該在未經諮商前，片面採取不利我國的措施，妨害我國與其會員國間的經貿成長。另外，西歐各國派駐台北的民間機構應賦有公務職能，授權它們處理領事事務及外交事務等，才能有效增進雙方的文經關係。再者，促進我國與西歐國家人民間的瞭解，是非常重要的，而經由民間團體間的媒介，將可積極有效的推動雙方人民的接觸與溝通。

總之，由於國際關係產生根本的改變，使得國家間的互動關係，不再是唯一的國際政治現象，非國家行為者干預國際決策過程日趨活躍，也日益重要。國際民間團體以非國家行為者的角色，積極參與國際決策過程，並接受委託負責執行政府或國際政府間組織所制定的計劃。就由於民間團體可做為政府的執行工具，

我們認為在現階段中，民間團體在增進我國與西歐國家間的實質關係，將可扮演重要的角色。

**The Role of Private Groups in the Promotion
of Relations between the Republic of China
and the Western European Countries**

— Essays on the Theory and the Practice
of New Patterns of International Relations

by

TSAI CHENG-WEN

Since the end of World War II, a radical transformation in world politics has taken place; not only the international system has changed, but also the political units has increased rapidly. We have entered into a phase characterized by a planetary system, a loose bipolar system, a heterogenous system and a revolutionary system. And besides nation-states and intergovernmental organizations, private groups such as non governmental organizations (NGO), multinational corporations, international terrorist groups etc. have become more and more important in world politics.

The change of the international system and the increase of political units exert a substantial influence on the course of international relations. First of all, the planetary system has strengthened the interdependence of all political units and peoples. No one can escape from the influence of the interac-

tion of political units in this world system. Second, the loose bipolar system and the heterogenous system have caused a divided world under the leadership of two superpowers. Although peaceful coexistence and detente have manifested different phase of international relations after 1953, the East-West confrontation remains one of the characteristics of international relations. The development of international politics deteriorated because of the tension and confrontation between East and Wes. Therefore, during a certain phasc of international relations, the East-West impact encouraged in the global system the action of private groups which tends to relax the tension between the free world and the communist world. Third, the development of nuclear weapons has changed the physionomy of war. The apocalypse of nuclear war and the alliance system limit the use of military forces in the sphere of inter-state action. Means realizing national interest, other than the use of force, becomes very important in froeign affairs. In other words, besides political interaction, economic, cultural, technical relations are also the substance of diplomacy. Last, the existance of divided countries, each of which claims the sole representation of the whole nation, requires a new pattern of interstate relations. A private group acting as a governmenta agent can, therefore, play an important role in world

politics and intergovernmental relations.

This paper is divided into two parts. In the first part, we shall analyze the concept of private groups and the role played by private groups in the international relations. In the second part, we shall discuss how we can improve Sino-European relations, the present situation of Sino-European relations, the deadlock of these relations, the possibility of its amelioration through private organizations and methods to promote relations between the Republic of China and the Western European countries.