

壹、前言—520 以來之外交情勢

主席、各位委員、各位女士、先生，大家早安，大家好！很榮幸再次承蒙貴委員會邀請，就當前國際情勢及外交業務提出報告。

記得本年 5 月 25 日本人在此向各位委員提出政府執政之後第一次外交業務報告，勾勒出政府未來外交工作之願景及藍圖。回顧這 5 個月以來，有數起事件未如預期之發展，對我外交工作產生影響，包括 7 月 12 日荷蘭海牙常設仲裁法院的仲裁庭針對菲律賓所提的南海仲裁案做出最終仲裁判斷，結果不利我方；9 月下旬我未能循上屆之例獲邀出席三年一度在加拿大蒙特婁舉行之第 39 屆「國際民航組織」(ICAO) 大會等。此外，中國大陸與我邦交國、尤其是教廷之互動消息亦引起外界對我與友邦邦誼之猜疑等。

然而另一方面，在過去這段期間，政府也有數次成功的外交出擊，包括 5 月間衛生福利部林部長奏延在較往年相對困難的情形下，仍代表我國出席第 69 屆世界衛生大會，平順與會。本部也辦理總統赴友邦巴拿

馬、巴拉圭訪問的「英翔專案」；副總統赴多明尼加的「仁翔專案」及赴教廷訪問的「聖和專案」，我國正副元首相繼出訪，不僅在推動雙邊關係上成果豐碩，也大大增加我國國際能見度。

這些發展不僅攸關我國在國際社會的尊嚴及權益，亦牽涉複雜的國際因素、臺海兩岸關係、以及我與邦交國的互動。在可預見的未來，我國的外交情勢仍將呈現挑戰與機會並存的局面，本人與本部同仁除秉一貫兢兢業業的態度，為拓展我對外關係、爭取國家利益及維護國家尊嚴持續努力外，並將以戰略性思維檢視我外交工作面臨的整體形勢，調整作法，以確保我各項外交施政及作為，能符合國家最大利益及人民的期待。

貳、以 SWOT 簡析我外交的優劣勢以及機會與挑戰

一、優勢及機會

(一) 堅持自由、民主與人權等普世價值深化我與理念相近國家關係

我堅持自由、民主、人權等普世價值，與美國、

日本、歐洲等多數重要國家理念相近，志同道合，一向維持良好之雙邊往來。由於全球化因素，使得環境安全、醫療援助、疾病防治、打擊跨國犯罪、防災減災等非傳統安全議題益發需要國際合作，我國在相關領域累積的專業經驗提供了我與該等國家在區域議題上深化多邊合作的契機。

(二) 具國際競爭力之產業及人才，地利位置，為我拓展與各國關係之利器

我國在半導體、工具機、風力機、資通訊、光電、生技醫藥、醫療器材、農業科技等領域具有相對領先優勢，在世界佔有重要地位。而鄰近的東南亞、南亞國家經濟興起，各國競相搶進經營，臺灣經濟發展的經驗、產業強項的優勢、以及我扼亞太地區樞紐的地利之便，不僅予我拓展經貿商務的機會與空間，亦可藉助我優勢產業及人才，積極提升我與友邦以及區域內外重要夥伴國家間的合作與交流。

(三) 充滿人道關懷能量、活躍國際的 NGO 組織為國際社會上作出具體貢獻，並塑造我國家正面形象

我國民間社會蓬勃發展，各類 NGO 組織富藏豐沛的活動能量，多年來，基於「人飢已飢、人溺已溺」的精神，積極參與國際人道援助工作，具體成果有目共睹。以 104 年尼泊爾發生大地震為例，本部於災後動員由我國內多個慈善團體所組成之「臺灣國際醫療行動團」前往尼國投入災後緊急救援，經聯合國「人道事務協調廳」(OCHA) 統計為全世界第六大派遣國。由此可見，我國 NGO 組織的優質能量，實為本部推動國際人道救援及外交工作的最佳後盾。

二、劣勢及挑戰

(一) 外交資源有限、且若干議題欠缺朝野共識

我目前面臨的相對劣勢則在於，當前臺灣經濟面臨轉型及升級之挑戰，國家財政困難，政府外交資源相對有限，且若干外交政策亦有待凝聚國內更多內部共識。

(二) 中國大陸限縮我國國際空間力道更強、手腕更靈活、攻勢更綿密

無可諱言，中國大陸因素係我外交工作中最大挑

戰。在雙邊交往上，陸方以其經濟及國防等硬實力作為外交工具，或謀圖我邦交國，或向我非邦交國強行推銷其「一中政策」；在多邊場域方面，平等參與國際會議及活動是我國應有的權利，惟多年來，我國國際參與空間一直遭到中國大陸的壓縮，近來更是加強打壓力道，例如，7月間我官員被迫離開聯合國農糧組織漁委會會議會場、9月間我未獲邀出席第39屆國際民航組織(ICAO)大會、甚至連我出席「2016 里約帕拉林匹克運動會」代表團成員制服上的國徽都被要求更改等。由此可見中國大陸對我國國際活動空間的打壓範圍更廣、更頻密且手段更靈活，使我國爭取參與國際活動面臨更嚴峻挑戰。

(三) 國際交往仍以現實主義掛帥，各國為捍衛其國家利益恐影響我之權益

南海局勢涉及美、陸區域戰略角力及相關各方之資源開發利益，而仲裁結果卻損及我國家利益即為典型之例證。

本人在此要特別強調，危機就是轉機，挑戰另一

面向所呈現的就是機會。我外交資源有限，當運用經貿、NGO 及其他公眾外交之力量；囿於陸方因素無法與多數國家建立正式外交關係，則將交往聚焦在實質議題合作等非傳統外交；朝野政治分歧則努力尋求最大共識，俾超越黨派，以國家利益為依歸。

參、解決方案及因應作為

維護國家利益、為國人爭取有尊嚴的國際空間乃是本人及外交部全體同仁一貫的使命，而「踏實外交」仍是本部的核心價值及作為。未來本部將在下列十大項工作上持續努力：

一、持續推動互惠互助之踏實外交以鞏固邦誼

總統在「英翔專案」出訪期間曾揭示「踏實外交、互惠互助」的外交新思維，總統認為，對外援助或合作計畫，都應依照情況量身設計，讓雙方互蒙其利，像我國優秀的海外農技團成員透過「鴿子蘭」的復育計畫，讓巴拿馬的國花再次開滿在巴國美麗的國土上，同時也讓我技術團的繁殖栽培技術更加成熟精進，這就是「互惠互助」的最

佳實踐。520 以來本部所規畫的幾次高層出訪，讓我高層能與友邦元首就雙邊可能合作的範疇進行廣泛的討論，瞭解雙邊可以互補的空間，研擬彼此互惠的計畫，未來我將持續以此模式與友邦就共同關切的議題進行討論，共同推動有利於雙方的合作與交流模式，以進一步深化我與友邦間的互動與交流，建立永續的夥伴關係。

二、深化及廣化與美、日、歐盟等理念相近之關係

(一) 臺美關係：中華民國與美國的關係是我國對外關係中最重要的一環。總統於本年 5 月就職後，持續以「低調、踏實」原則處理對美關係，積極維繫臺美互信，受到美國政府肯定。本年臺美「貿易暨投資架構協定」(TIFA) 諮商已於本月初順利召開，11 月 8 日美國亦將舉行總統及聯邦參眾兩院的選舉，本部及相關駐外館處將密切觀察美國總統及國會大選結果，確保美國友我立場為兩黨一致。另鑒於國會大選結果對「跨太平洋夥伴協定」(TPP) 前景亦有影響，我刻亦模擬各種國會選舉結果，以為選後國會聯繫工作布局。

未來臺美雙邊除在傳統安全及政治議題持續交流外，雙方亦將持續透過「全球合作暨訓練架構」（GCTF）平台，就婦女賦權、公衛、資通訊科技及能源議題尋求進一步合作。

(二) 臺日關係：近年來，臺日間已簽署投資、漁業、避免雙重課稅等多項重要協議，兩國國會交流頻密及民間互訪人數屢創新高。本年5月間雙方同意建立海洋事務合作機制，經本部與日方商定，首次「臺日海洋事務合作對話」會議將於本月下旬召開，我方預定提出討論的議題包括漁業合作、海上急難救助及海洋科學研究等項目，政府相關部會已就各項議題內容進行充分準備。我國期盼藉由此項會議，能與日方在互惠互利的基礎上，就雙方海洋事務議題建立定期且良好的溝通管道與密切的合作關係。另有關國內各界關注的「沖之鳥」議題，政府當基於維護漁民權益的一貫立場，全力交涉爭取。

(三) 臺歐盟關係：近年來本部致力與歐盟建立多領域、多層次及多管道的重要合作與交流平台。在台歐

雙方及我各部會的共同努力推動下，雙邊合作領域已自傳統的經貿、文化等擴展至其他非經貿領域如反海盜、人權、產業合作、國際開發、衛生安全等，我並與捷克、法國、德國、奧地利、波蘭等國簽署包括科技、教育、避免雙重課稅等議題在內的各項雙邊合作協議。我與波蘭甫於上週所簽署之避免所得稅雙重課稅及防杜逃稅協定即為當地 29 家、累計投資額約 2 億 3 百零 2 萬美元，並在當地創造約 4 千 6 百個工作機會的臺商企業創造一個租稅公平、鼓勵投資的友好環境，有助雙邊進一步投資及經貿往來。同時我正積極推動與歐盟洽簽雙邊投資協定（BIA），未來也盼藉由台歐盟年度諮商平台持續推動制度化的合作。

(四) 密切觀察英國脫歐後的效應及對我的影響，以妥為因應：英國已於本年 6 月間公投決定脫離歐盟，但脫歐程序尚須時 2 年甚至更久方能完成，該程序完成後，原則上英國將不再受歐盟共同外交及安全政策的拘束，亦可採取更為獨立的外交立場。

臺英關係植基於密切的實質交流及對於民主、自由、人權等普世價值的認同，我將密切觀察英國脫歐後對歐洲及全球政經情勢的影響，並期盼臺英延續以往的各项合作及交流，在保障民主、自由、人權等共同理念上持續合作。

三、配合推動「新南向政策」

本部遵照總統於就職演說中宣示的「新南向政策」、對外經貿戰略會談通過的「新南向政策」綱領以及行政院提出的「新南向政策推動計畫」，積極推動與東協、南亞及紐澳等 18 個國家在經貿合作、人才交流、資源共享及區域鏈結等四大面向的互利共贏關係，進一步建立「經濟共同體意識」。

為讓新南向政策在短期之內即見到初步成效，截至目前本部已完成若干施政，包括 8 月 1 日起開放泰國及汶萊適用我免簽證措施(試辦一年)，並放寬核發東南亞國家人民 2-5 年長效期之多次簽證；9 月 1 日起擴大「東南亞人民來臺先行上網查核」之適用國家及條件，及擴大「觀宏專案」

之適用國家，並接受網路申請；建置東南亞語言版之外館網站，以利東協 10 國民眾瀏覽(目前已在駐新加坡、菲律賓、泰國、印尼、馬來西亞、汶萊、緬甸、越南等 8 個代表處及駐胡志明市辦事處完成建置)，以及發行印尼文、泰文、越南文之「臺灣光華雜誌」雙月刊，並連結上掛我駐東南亞相關館處。

另鑒於「新南向政策」乃政府長期之施政，為使所有外交資源作最有效配置，本部已成立「推動新南向政策專案工作小組」，並由各相關駐外館處根據各國特性，配合政策目標，提出具體推案計畫。目前本部規劃的具體作法包括設置「新南向城市外交鏈結點」、推動雙邊互訪、加強多邊國會外交以及積極洽簽各雙邊經濟合作協定(ECA)、強化醫療及人道援助以及擴大相關培訓交流計畫等。

四、持續以務實專業作法推動參與國際組織工作

WHO、ICAO、UNFCCC 以及「國際刑警組織」(INTERPOL)等國際組織及機制所處理的全球

性議題，均攸關全人類及國人福祉。臺灣參與相關機制、會議或活動，可以為全球治理做出利人利己的貢獻。我們不會、也不應該在這些議題的處理上缺席。本年我雖未獲邀出席 ICAO 大會，但在推案過程中已所獲得的國際支持，已為我國持續推動參與國際組織各案累積了重要動能，未來政府將根據不同國際組織的功能及屬性，研訂務實可行的專業參與及推案目標，並持續與理念一致國家密切聯繫，衡酌主客觀條件，促使各國際組織正視將我納入相關討論之重要性與急迫性。

五、捍衛南海主權，維持區域和平穩定

海牙常設國際仲裁法庭 7 月就「南海仲裁案」作出不利我的仲裁判斷後，本部積極推動國際文宣，對外說明中華民國對南海諸島及其相關海域享有國際法及海洋法上的權利，不容置疑，並強調我政府絕對會採取堅定行動捍衛國家領土以及相關海域權利，是項判斷對我國不具任何法律拘束力的立場。在處理南海海域的爭端上，本部將

持續捍衛主權，秉持「擱置爭議、共同開發」的原則，在平等協商基礎上，與相關國家共同促進南海區域的和平與穩定，共同保護及開發南海資源。未來將積極續洽相關各方展開多方對話，並就海洋環境保護、科學研究、打擊海上犯罪，人道援助與災害救援等非傳統安全議題與各相關國家建立協調及合作機制，共同為南海區域和平與穩定而努力。

六、充分發揮我人道關懷援助能量，並化為我外交助力

為順應世界援外潮流，善盡國際社會成員責任，發揮人道關懷精神，以回饋國際社會，多年來本部積極推動「人道外交」，除加強與國內外 NGO 合作進行援助計畫，並續從事國際人道救援的 NGO 團體及政府相關部會協調，期能建立「臺灣 NGO 國際人道援助聯繫平台」，以分享經驗及整合資源，協助國內外 NGO 團體執行國際人道援助計畫。

過去數年國際重大災難包括海地、日本東北及九州熊本、尼泊爾大地震、菲律賓海燕風災等

重大災難，我提供緊急人道救援從未缺席，我也曾協助馬紹爾群島共和國舒解旱災災情，貝里斯、瓜地馬拉及海地颶風災後重建，宏都拉斯、薩爾瓦多等拉美地區友邦防治及控制茲卡病毒疫情；對約旦、土耳其及伊拉克北部遭受「伊斯蘭國」(ISIL)恐怖組織行動深陷戰亂的難民表達關切，並透過國際合作方式提供組合屋、醫療設施、照明設備及糧食等。此外，我與教廷在國際人道援助議題上亦密切合作，教廷及受助國教區主教團領導人譽我為教廷之人道慈善夥伴。

人道援助乃不分朝野，最易凝聚國內共識之議題，本部未來仍將持續積極推動人道外交工作，不僅盼能積極回饋國際社會，亦盼有助我敦睦邦誼，拓展國際空間。

七、為我國青年在全球找機會，拓展國際視野

在本部及我駐法代表處的努力之下，臺法於7月13日簽訂度假打工協定，為嚮往法國文化的我國青年提供一個壯遊及擴展視野的機會。我與捷克亦於6月間簽署新版科學合作協定，協力促

進兩國年輕學者參與共同研究計畫，並合作爭取歐盟計畫。另以色列已表達與我簽署青年度假打工協定之高度意願，以國經濟以青年創業(start-up)著稱，本協定之亮點在於我國青年在以國得以參與研發創新學習。本案目前僅待國內各相關單位達成共識即可望簽署。

另我國自 98 年起推動的「國際青年大使」交流計畫，本部刻亦計畫轉型，另將與政府各相關部會及國內外 NGO 團體合作，共同參與人道援助與關懷計畫，使青年世代能發揮所長建築個人夢想，在世界各地留下行善的種子與足跡。

八、調整外交資源，做最有利的運用

對持續變遷之國際情勢，依據不同時期外交政策重點，適時檢討資源配置，調整整體外館布局，以發揮最大外交戰力，允為當今各國外交部門之常態性作為。檢討我既有駐外館處設置亦為我政府一貫性作法，本部即曾多次檢討成本效益及資源配置，進行外館整併及增設。自民國 91 年迄今，已對外增設 14 個館處，裁減 13 個館處。

相關整併，除整體外交戰略考量外，評估標準亦包括政務發展潛力、經貿關係、服務僑胞及旅外國人、天然資源、館處距離及團體績效等多項指標。

本人了解近來外界對本部擬整併駐外館處多所關切及評論，本人願藉此機會以十分負責任之態度向各位委員報告，在外交預算、資源、人力均極其有限，而國際議題又日益繁重且多元之情況下，整併館處實乃我全面檢討及布局我外交資源的第一步，目的絕非「自我設限」或「自拆城牆」，而在依據自身條件，務實檢討外館配置，將資源用在當用，推動當前重點政策。本案在第一階段的整併館處定案後，下一階段即為將人力及資源挹注配置至最需要的館處如我東南亞館處等。

九、改革外交領事人員選訓，為國家考選最適人才

外交領事人員之素質及專業能力攸關我推動外交工作之良窳，近年來本部持續精進新進人員訓練，嚴格落實從優篩選機制，並考量全球不同

地區的特性，加強外國語文及專業職能的訓練，以及政策闡述及口語表達能力，自訓練源頭確保外領人員素質，並有效篩選適任外交工作的優秀人才。另考量本部有關國際法及國際組織業務日益繁重，參與雙邊及多邊國際事務談判所涉法律領域甚多，本部刻正亦與考選部共同研議在外領人員特考中增設「國際法組」，以為國家考選具法律專業之外交人才。

十、持續推動領務便民措施，提供民眾優質服務

領務工作為本部接觸民眾的第一線，為持續提供民眾優質的服務，本部近期的便民措施包括：

- (一) 簡化文件證明申請程序：6月1日起採用新版「中華民國文件證明書」辦理文件證明業務，同時建置線上查詢系統，供國內外要證機關查詢，以免除跨國領事驗證程序，便利我國文件之跨國使用。
- (二) 擴整領務大廳：我中部辦事處領務大廳工程已於

6月7日竣工啟用，同時配合申辦、領照分流措施，明顯改善以前領務大廳壅塞現象，提供中部地區民眾更親切舒適之服務。

(三) 赴台東辦理行動領務：本部東部辦事處為強化對台東民眾之服務，每月定期派員前往辦理領務，減少當地民眾申辦領務舟車勞頓、往返奔波之辛勞，為居民節省時間及金錢。

另考量本部領務局位於中央聯合辦公大樓的領務大廳空間有限，民眾申辦領務案件常呈現人潮擁擠現象，本部將持續爭取大樓空間，為國人提供舒適便利的洽公環境。

肆、結語

外交是可能的藝術。本人自接任外交部長乙職以來，多次期勉本部全體同仁，強調務實乃推動外交的基本原則，外交的目的在於維護及爭取國家最大的利益，制定及推動政策則必須考量國家情勢的變化、國家本身的條件與實際的處境，而具體作為可以積極、

可以靈活、可以前瞻，但其核心永遠在於現實情境中必須務實可行。

外交也是長期累積的工作，尤其我國當前的外交處境相當艱難且充滿挑戰，若干施政雖不見得能立竿見影，惟長期耕耘必有收穫，在努力的過程當中，有賴朝野各界諒解支持、攜手合作、團結一致，積極克服各項挑戰與障礙。

中華民國的外交人員沒有悲觀消極的權利，只有樂觀進取的義務，對此，我對本人所帶領的外交團隊，深具信心。

我們將繼續善用本身優勢，群策群力，克服每一個機會裡的挑戰，也將樂觀審慎，轉化每一個挑戰為機會，為擴大我國外交空間，維護國家整體利益繼續不懈努力，也誠盼大院繼續給予本部支持鞭策及鼓勵。
謝謝！