

四件「放在心上」的事與外交部

胡念祖

當立法院通過「中央行政機關組織基準法」之際，未來行政院部會機關數目的迷思與討論方興未艾，但吾人卻不可忽視既有部會機關本身組織結構與人力資源不能「與時俱進」的問題，外交部即是一顯例。

陳水扁總統於五月二十九日在閣員座談會中曾發表講話，要求所有部會首長要將「兩岸關係」、「WTO 的規範」、「拼經濟」與「海洋國家」四件事「放在心上」，「因為這四件事不但是我們國家現階段所面臨最嚴厲的挑戰，也是台灣永續發展的根基所在」。但是，這四件事的落實已然挑戰了外交部既有的組織。

兩岸關係在李登輝總統執政中期以後，似乎已有走向「零和鬥爭」之勢，反映在外交層面上即是彼此的防堵與挖牆角。外館人員的工作表現似乎全部視「與匪鬥爭」的績效而定，亦使得外交部同仁成為國人中「最反共」的一群人，因為他們得日日夜夜面對中共的挑戰。如何說服世界上其他國家的決策者與人民，並使他們相信，在不妨礙他們與中共關係或交往下，與台灣作朋友或承認中華民國是「互惠互惠」之舉，恐怕是外交部全體同仁的奮鬥目標。

陳總統正確地指出，在我國加入 WTO 之後，「WTO 提供台灣與世界接軌的橋樑，而這座橋樑是雙向通行的」，「WTO 明確界定了我們的權利與義務，但也提供了參與制定國際貿易規則的機會」。在退出聯合國及其體系三十多年後，我國已不熟悉全球性規模與格局的多邊政府間國際組織的運作，亦逐漸喪失了現代國家應有的「國際視野」。如何辨識「國際文件」中具法律約束力之國際義務條款，如何在國際規則制定的談判中有「膽識」地發言，已成為許多代表政府機關與國家出國「參與」國際組織會議的司處長級以上官員應該「虛心

學習」的功課。外交部是否應該「當仁不讓」地主導涉外事務的談判，以及提供其他機關同仁應有的「能力建構」訓練，實值得外交部思考。

「拼經濟」除了國內「社會福祉」的意涵外，亦包涵了開創友善的外在經貿環境及協助其他國際成員的經社發展。前者在於打開更多的國際貿易機會，而後者則在創造潛在的經貿關係與市場。這些工作不能只靠著手提皮箱的中小企業商人，更有必要仰仗外交部及官方涉外合作機關（構）的努力。

陳總統認為，「台灣要永續發展就必須面向海洋，以世界為舞台」，「全面提升國民的外語能力，提供更多元文化與國際化的生活環境」，呂副總統亦大聲疾呼「東向的新兩岸關係」，以順應全球化佈局的趨勢，並開拓鞏固與中南美洲的關係。這些政策思惟有賴外交部超越「地域司、雙邊關係」的視野與格局。

外交部本部法定職位過少，在輪調制度下，代表、副代表或組長等簡任級外交官「回部辦事」時，長期發生「高階低用」或「賦閒無用」的尷尬局面，不僅無法以其歷練帶領部內資淺同仁，亦受限於組織及人事法令而無法借調至其他部會協助涉外業務之執行。部本部除外交領事人員外，更缺少不需輪調，但卻具科技、條法與多邊專業知識之「文職」人員；所謂「無任所大使」亦無法做到像加拿大外交部「漁業大使」般擁有「辦公室」及專業幕僚之行政支援。諸多組織結構與人力資源的問題都有賴決策高層大刀闊斧地予以解決，否則又如何因應「拼外交」「走出去」的挑戰？

（作者為國立中山大學海洋政策研究中心主任）