

公投入聯

●林文程／中山大學大陸研究所教授、台灣新世紀文教基金會國際關係委員會委員

一、前言

台灣自1993年開始爭取參與聯合國，至今已經進入第十六個年頭，不管如何努力，卻連邊都沾不上，聯合國總務委員會至今均拒絕將台灣參與聯合國的任何案子列入聯合國大會議程。目前執政的民進黨推動以台灣名義加入聯合國的公投案，最大在野黨的國民黨則推動重返聯合國的公投案，只要了解聯合國運作的人均知道，縱然台灣的民意百分百的支持這兩個公投案，讓這兩個公投案都通過，台灣至少在短期的未來仍然進不了聯合國的大門，因為台灣參與聯合國大致有三個途徑，其一是爭取「中國代表權」途徑，即當年（1971）台灣如何退出聯合國，現在台灣以同樣途徑爭取重返聯合國，這是國民黨「返聯公投」所爭取的途徑。但是因為任何涉及「中國代表權」之決議，是屬於重要問題，依聯合國憲章第18條第2項之規定，「大會對於重要問題之決議應以到會及投票之會員國的三分之二之多數決定之。」雖然此一途徑不涉及安理會常任理事國行使否決權問題，但目前聯合國一百九十二個會員國中，與中國有邦交者有一百七十國，而與台灣有邦交者只有二十三國（教廷並非聯合國之會員國），因此台灣要贏得三分之二聯合國會員國的支持，顯然有客觀上之困難。

其二是申請以新會員方式入會，這是民進黨「入聯公投」所尋求的途徑。然而依據聯合國憲章第4條第2項之規定，申請成為新會員之國家，「將由大會經安全理事會之推薦以決議行之」，另憲章第27條規定對新會員入會問題，安理會常任理事國可享有否決權，因此台灣尋求以新會員方式加入聯合國，很難過中國否決權這一關。

其三是尋求以觀察員身份參與聯合國。觀察員除了不能投票外，可以參與聯合國的大部分會議。目前聯合國對取得觀察員之程序並未明確規定，但是台灣能否取得觀察員身份之關鍵仍在於中國的態度。而中國甚至對台灣以觀察員的身份參加世界衛生大會（World Health Assembly, WHA）都反對，當然絕不可能會容忍台灣成為聯合國之觀察員。

既然不管公投結果如何，台灣均無法如願成為聯合國之會員國，為何台灣需要如此大張旗鼓、勞師動眾，推動「入聯公投」？為何中國需要如此在意，上至國家主席胡錦

濤，¹下至一些中國國家所掌控的喉舌，要發動一波接著一波批判台灣的攻勢？為何美國的國務院官員，包括美國國務卿萊斯（Condoleezza Rice）、副國務卿尼葛洛龐特（John Negroponte）、副助理國務卿柯慶生（Thomas J. Christensen）、美國在台協會（American Institute in Taiwan, AIT）台北辦事處處長楊樹棟（Stephen Young）等均跳出來表示反對？而台灣內部當然更不缺乏反對的聲音。這些反對的聲浪，使探討「入聯公投」更加有意思。

二、入聯公投的意義

一個吸引超過三百萬民眾連署、民調顯示有超過七成台灣民眾支持的公投案，絕不會像美國國務卿萊斯在2007年12月21日的新聞記者會上，所批評的單純是「一個挑釁的政策（a provocative policy），沒有必要地升高台海緊張，對台灣人民在國際舞台上沒有真正好處」，²或是像美國在台協會台北辦事處處長楊樹棟所言，此一公投沒有必要（not necessary）或助益（helpful）。³

首先，台灣經過超過二十年之努力，業已經成為一個完全民主的國家，根據自由之家（Freedom House）評比，台灣是亞洲最民主的國家之一。⁴自1991年以來之七次修憲，雖然台灣的憲法離理想仍有很大之差距，但是人民主權之理念已經躍然紙上。公投是直接民主的實踐，也是人民主權理念的落實。西方先進國家中，瑞士自1848年開始至2006年9月24日止，共已經舉行五百四十次公投；三十二個歐洲國家的憲法規定有直接民主程序和全民表決的規定；許多拉丁美洲的憲法也有類似之規定。⁵台灣在美國之鼓勵與協助之下，既然已經成為完全民主國家，而且根據中央研究院「社會變遷調查研究」在1998年所從事的問卷調查顯示，台灣有七成以上的民眾同意，「有爭議性的國家政策，應該讓全體公民投票來決定」。這說明台灣民眾當家做主的信念，也代表台灣民眾有信心來處理爭議性的國家問題。

其次，舉行「入聯公投」是對中國武力威脅與一再地外交打壓之反彈。台灣具有兩千三百萬人口，排世界前五十名，同時也是世界上前二十大經濟體之一，平均國民所得超過一萬六千美元，遠比中國高，也比聯合國一百九十二會員國中的大多數國家高。當一些貧困、人口少的小國均已成為聯合國會員國，台灣依舊被排除在聯合國之外，甚至連世界衛生組織、國際民航組織（International Civil Aviation Organization, ICAO）、國際勞工組織（International Labor Organization, ILO）等關係台灣人民生活、安全及健康的政府間國際組織，均只能望門興嘆，台灣人民之挫折感可想而知。台灣民眾當然了解國際政治的現實，對美國採取雙重標準，向中國這種摧殘人權的專制國家磕頭，對北韓、蘇丹、緬甸等中國支持之反民主、流氓國家束手無策，卻幫助中國來打壓台灣，當然點滴在心頭。但是中國一方面傾全力打壓台灣，阻擾台灣參與聯合國、反對台灣成為世界衛生組織成員或觀察員、權力謀求台灣公投，另一方面又吃台灣豆腐，表示了解台

灣人民當家做主的心意、「中國政府重視並積極維護台灣民眾的衛生健康福祉」、⁶嘲笑台灣舉行入聯公投不得人心，更加讓台灣人民反感。

第三，美國副助理國務卿柯慶生（Thomas J. Christensen）呼籲台灣領導人，要「預期潛在的中國紅線和反應，避免不必要和無益的挑釁。」⁷ 問題是台灣做什麼事情北京不表反對？近幾年來中國對台灣的外交孤立變本加厲，它的黑手甚至伸進非政府組織，不是排擠台灣，不讓台灣正常參與，就是要求台灣改名。最近的例子是「世界動物衛生組織（OIE）」於2007年5月25日第七十五屆年會中，通過第20號決議「恢復中華人民共和國在世界動物衛生組織履行合法權利及義務」，將台灣地位貶為「非主權區域會員」，並更改台灣的會籍名稱為「中華台北（Chinese Taipei）」。⁸ 北京「以前不准國際組織出現中華民國之名稱，現在又不准台灣使用台灣的名義參與國際組織。不僅反對台灣與其它國家的政治接觸，而且進一步要切斷台灣與其它國家的經貿關係，阻擾台灣與其它國家簽訂自由貿易協定。如果依照中國之定義，可以說處處是紅線，台灣將是寸步難行。美國必須深思是否要將劃定紅線的權力由北京獨享。美國副國務卿尼葛洛龐特在2007年8月表示，台灣的入聯公投是一項錯誤（mistake），美國反對任何此類公投，「因為它是走向宣佈台灣獨立，改變現狀的一步」，⁹ 這種說法幾乎完全反映中國的立場，美國應該自問的是其是否樂於充當中國的傳聲筒？美國近幾年來，國家形象普遍不佳，許多國家的人民對美國越來越沒有好感，¹⁰ 除了美國政府經常一意孤行之外，美國時常為自身利益採取雙重標準也是重要原因。美國需要評估打壓民主的台灣，向專制、破壞人權紀錄惡名昭彰的中國磕頭，在長期上是否真正符合美國的國家利益？

第四，台灣藉「入聯公投」讓北京了解，不斷孤立、打壓、和羞辱台灣是要付出政治代價的。中國對台灣羞辱和打壓不斷地積累台灣人民對中國之不滿，削弱台灣人民因文化及血緣關係所帶來對中國之情感，迫使台灣人民決定走自己的路，使北京所期望的兩岸統一越來越遙遠。如果北京認為「入聯公投」等同於追求法理上台獨，這也是北京逼迫使然，使台灣必須明確的主張主權國家的地位，以免在中國的打壓之下，日漸弱化台灣作為主權國家的地位。

當然台灣從「入聯公投」所引發的國內外紛紛擾擾中，也要深刻反省，為何台灣在中國的外交打壓、不斷升高的軍事威脅之下，明明是受害者，但是在國際社會反成為挑釁者，或是麻煩製造者，而北京許多片面破壞台海現狀的行為卻能避開國際的譴責？為何台灣未能發揮民主和人權的軟權力（soft power），反而在國際宣傳上處處受制於專制獨裁、迫害人權罄竹難書的中共政權？是國家的硬權力（hard power）決定一切嗎？或是北京的外交越來越精緻、成功？還是台灣的外交和國際宣傳出現問題？如果是因為北京外交成功的原因，則台灣應該要以敵為師，深入去了解中國的外交策略與做法，以收知己知彼之效。如果是我們的國際宣傳有問題，則台灣要深入檢討，改進缺點，以增加戰鬥力。

三、結語

任何人都知道在目前國際情勢下，台灣要參與聯合國是一種不可能之任務，也充分瞭解縱然通過以台灣名義參與聯合國之公投，或是重返聯合國之公投，台灣依然會被摒除在聯合國之外。但是公投是民主國家之常態，參與公投是民主國家公民的權利。台灣克服內部重重阻力以及中國之壓力，才有今天的民主政治發展成績，台灣的人民應該珍惜此一得來不易的權利。

面對中國之外交上的趕盡殺絕，所有台灣的人民均受害。北京政權相信的不是仁義道德的勸說，而是實力的展現，台灣內部的分裂讓中國肆無忌憚的打壓台灣。2004年因台灣內部的分裂，讓兩項大家認為絕大多數台灣人民都會支持的公投議題竟然沒有通過。現在中國又信誓旦旦地表示「入聯公投…不得人心，是註定要失敗的。」¹¹ 希望台灣民眾踴躍參與公投，展現台灣真正的民意，不要重蹈2004年的覆轍，否則台灣未來會繼續讓中國看扁。

【註釋】

1. 中國國家主席胡錦濤在澳洲雪梨參加亞太經濟合作會議（Asia Pacific Economic Cooperation, APEC）經濟領袖非正式高峰會，於2007年9月6日與美國總統布希（George Bush）舉行雙邊會談時，強調台灣推動「入聯公投」、「以台灣名義申請加入聯合國」等「台獨分裂活動」，使「今明兩年是台海局勢高危期。」「國家主席胡錦濤會見美國總統布什」，2007年9月6日，載於<http://www.fmprc.gov.cn/chn/wjdt/wshd/t359491.htm>, accessed 2007/12/31.
2. U.S. Department of State, “Press Conference by Secretary of State Condoleezza Rice,” Washington, D.C., December 21, 2007, in <http://www.state.gov/secretary/rm/2007/12/97945.htm>, accessed on 2008/1/1.
3. “US Voices Opposition to Taiwan Referendum,” Agence France Presse, November 10, 2007.
4. Freedom House, “Freedom in the World Country Ratings 1972-2006,” <http://www.freedomhouse.org/upholds/fiw/FIWAIScores.xls>.
5. Bruno Kaufmann, Rolf Buchi, and Nadja Braun, Guidebook to Direct Democracy: in Switzerland and Beyond—2007 edition (Bern, Switzerland: Initiative & Referendum Institute Europe, 2007).
6. 「外交部發言人：台灣沒有資格成為世衛成員或觀察員」，載於http://www.gwytb.gov.cn/zyjh/zyjh0.asp?zyjh_m_id=1254, accessed on 2008/1/1.
7. “US Lawmakers Introduce Bill Backing UN Membership for Taiwan,” Agence France Presse,

November 10, 2007.

8. 世界動物衛生組織是為促進國際間家畜衛生合作而成立的政府間國際組織，中國於1992入會，台灣的會籍名稱被迫由「Taiwan, ROC」改為「Taipei China」（中間沒有逗點），與中國所期望之「Taipei, China」有落差，因此中國拒絕繳交會費及台灣與會務，為了將中國納入國際防疫體系，OIE於2003年第七十一屆年會通過第18號決議案，邀請台灣將匯集名稱改為世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）模式，並促使中國履行會員之義務，但仍不為中國所接受，北京繼續對OIE施壓，OIE進一步退讓而犧牲台灣之權益。引自 <http://www.mofa.gov.tw/webapp/fp.asp?xItem=27172&ctnode=1174&mp=1>, accessed on November 12, 2007.
9. Quoted in The China Post Staff and Agencies, “Push for United nations Entry’s ‘a Mistake’: Negroponte,” The China Post, August 29, 2007, in <http://www.chinapost.com.tw/print/120284.htm>, accessed on 2008/1/1.
10. The Pew Global Attitudes Project, *16-Nation Pew Global Attitudes Survey* (Washington, D.C.: Pew Research Center., June 23, 2005), pp. 1-7.
11. 「外交部：中國讚賞美國反對台灣當局搞入聯公投」，載於http://www.gwytb.gov.cn/zyjh/zyjh0.asp?zyjh_m_id=1400, accessed on 2008/1/1. ◆