

台、中兩會復談結果與台灣國家主體性

●李明峻／台灣國際法學會副秘書長

一、前言

事實上，台灣並未拒絕與中國會談，在民進黨執政時期，也一直和中國方面談判客運包機以及中國觀光客到台灣旅遊。但因中國堅持台灣是個地區，在名稱上不放手，矮化台灣地位，而民進黨堅持台灣的國家主體性，這是雙方一直無法打通瓶頸的原因。這次兩會的復談，並非中國接受台灣是主權國家的事實，而是國民黨政府一頭熱地接受中國主張的結果。

整體而言，北京的海協會與台灣的海基會就開通兩岸客運包機和貨運包機等事宜，業經由協商確認客運包機和貨運包機的承運人、搭載對象、飛行航路、通關便利、報稅措施、互設機構、輔助安排、申請程序、準用事項、貨運事宜、定期航班以及聯繫機制等事項，惟包機航路得繞經香港飛航情報區，仍有意將台灣「矮化」為地方政府。

至於，「海峽兩岸關於中國居民赴台灣旅遊協議」部分，內容涉及聯繫主體、旅遊安排、誠信旅遊、權益保障、組團社與接待社、申辦程序、逾期停留、互設機構等方面的規範，並採取「團進團出」形式進行，即所謂「團體活動，整團往返」。然而，因為居民就是指地方的住民，該協議實則就是指地方的住民至另一個地方的觀光旅遊協議，協議的內容仍有「矮化」台灣的嫌疑。

北京的一貫立場不變，堅持統一的前提，堅持台灣是個地方政府，在台灣民眾極為在意的國際空間方面，也是堅持不給任何參與機會。甚至最近奧運文宣將「Chinese Taipei」，違反過去協議地稱為「中國台灣」，仍刻意「矮化」台灣的國際地位。不僅如此，北京迄今為止仍未減少或撤除對台灣的飛彈部署，仍試圖以軍事壓力換取台灣的談判與讓步。由此可知，這次兩會談判並未幫台灣爭取到任何國際空間，也未獲得中國撤飛彈或表明不使用武力的善意，所以促成談判的原因是台灣的讓步。

兩會復談是因為台灣接受「被中國矮化」的前提，而所謂雙方都有意在「九二共識」的基礎上發展兩岸關係，基本上就是「一面倒地」向中國傾斜。雖然選前極力擁抱台灣，但對現在的國民黨而言，其辭典裏找不到「國家主體性」的字眼。在此情形下，

台灣必須進行兩會復談的風險管理，以台灣人民的整體利益觀點，持續並有系統地確認風險的存在，並進行風險評估，以及監控隨時都會出現的風險。

二、接受「九二共識」就是接受「一個中國」

在政治上，兩會的復談是以雙方接受「九二共識」為前提，北京欣見台灣回到「一個中國」的框架中，而國民黨強調的是「九二共識」的「各自表述」部分。但十年來兩岸政經實力此消彼長態勢明顯，在當前的國際社會，台灣在「一個中國」的內涵上無論如何表述（如「一個中國是中華民國」、「一個中國是文化中國」、「一個中國是未來中國」等）都無法與北京的表述（「世界上只有一個中國，台灣是中國的一部分，中華人民共和國是中國的唯一合法政府」）相抗衡。這樣的對等談判「政治實體」地位，如何能夠確保中華民國的「主權」。在一個中國的前提下，國民黨承認自己是「中國」的一部分，接受「一國兩制」而放棄自己的獨立主權，將使台灣淪為港澳的地位。

就國際法而言，「一個中國」政策對「中華民國」殊為不利。在「一個國家只有一個中央政府」的原則下，中華民國既未主張自己是「不同於中國的另一國家」，又失去代表中國的正統政府地位，因此在法理上成為「被推翻的舊政府」或「被取消承認的舊政府」。就國際法而言，只要堅持「一個中國」政策，即表示中國這個國家持續存在，只是代表它的政府已由原先的中華民國轉換為中華人民共和國，中華民國這個舊政府雖未被完全消滅，但已失去國際法上的地位，只能是「中國」的「叛亂團體」或「地方性事實上政府」，不具有國際法的地位。

前述論理下的「台灣統治當局」所主張「一個中國」政策，當然不排除將來主張自己是有別於中國之獨立國家之可能，亦可解釋成「一個中國」政策代表台灣「願意將來」與中國統一成為一個單一國家，但並非現在或現存條件下與中國統一。就如同南韓與北韓均強調「一個韓國」政策，然不代表南韓或北韓不就其所有有效統治之領土主張個別國家屬性，而國際社會亦以兩個主權獨立國家來對待兩個韓國人的國家。然而，若從國際法檢視，國際社會成員或國際法學者之所以不認為台灣是個主權國家，所持理由為：長久以來，「台灣統治當局」即遵循著「一個中國」（one-China policy）政策，並宣稱中國必將統一，從而認為「台灣統治當局」自我滿足於中國之一部分，並且從未為台灣主張有別於中國之個別獨立國家主權，此種主觀獨立之主權意思之欠缺，即使是「台灣統治當局」現行有效統治領土，完全該當於國家屬性之客觀要件，亦使得於法律上難以認定台灣是與中國有別的主權獨立國家。此點特別是在主張「終極統一」的國民黨贏取政權，以及「入聯公投」失敗之後，世界各國更是如此看待台灣。

對國際社會成員而言，「中華人民共和國」是國際間普遍承認「中國」之唯一合法政府，而國民黨政府也主張「中華民國」現行有效統治領土乃是「中國」領土之一部分。雖然對此「大中國」主張，「台灣統治當局」曾努力解釋：「所謂『一個中國』是

地理上與文化上之一個中國」、「『中華人民共和國』不能代表整個中國」等等，然諸等解說誠難說服國際法學者或其他國際社會人士：何以「中華人民共和國」不能代表「中國」？換言之，不論「台灣統治當局」如何解釋，若自限於「一個中國」之框架，又無法說服他國相信「中華人民共和國」不是「中國」的合法代表，則難以擺脫台灣遭視為「中華人民共和國」一部分之危險。在此種情況下，「國家主體性」當然就消逝無蹤。

三、乞求「國際空間」不可以主權交換

在政治方面，接受「九二共識」的「委屈」，能否換得「國際空間」的「求全」？如要如此，馬英九政府不但應要求優先討論加入世界衛生組織（WHO）之問題，還要更進一步提出加入世界銀行、國際貨幣基金與經濟合作暨發展組織（OECD）等承諾，甚至讓台灣參與東協加三的區域經濟整合。然而，在中國國台辦主任王毅一上台，就明確向台灣表示「不可能」，更何況主張「兩岸優於外交」的馬政府根本不會向其提出要求，因為「不可刺激中共」是其政策主軸，「外交休兵」是其最高期待。

過去台灣多次嘗試參與WHO不成，甚至連要求成為世界衛生大會（WHA）觀察員亦不可得，中國的打壓固然是原因之一，但主要癥結在於台灣是否要成為國家的問題。如果台灣接受「一國兩制」，當然可如港澳一般由中國代表台灣提出申請，台灣當然可以「中國台灣」名義「參與」許多國際組織。然而，這種「國際空間」是以放棄自己的獨立主權來交換，試問台灣人民會願意嗎？

事實上，中國最希望的是台灣同意為其一部分，且如廣東省或福建省一般，完全不參與任何國際組織或國際活動。但此點在現實上並不可能，連香港都能獲得參與國際組織的機會，更何況條件較其優渥的台灣。因此，除非中國是以武力取得台灣，使得台灣完全遭其予取予求，否則這個選項形同妄想。因此，對於台灣要求的「國際空間」，中國勢必有所因應。

以台灣加入WHO為例，對中國的立場而言，它最不喜歡的是台灣成為WHO的正式會員國，因為WHO憲章第3條規定：「所有國家均有資格參加本組織為會員。」此即表示，只要是國家（不管是否被大多數國家承認），無論是聯合國會員國或非聯合國會員國都可加入。相對地，只要台灣成為WHO的正式會員國，就等於各國及國際組織承認台灣是國家。因此，中國對此點必定反對到底。

其次，如果中國不得已要讓步的話，他的第二選擇是接受台灣成為WHA的觀察員，但不是WHO的觀察員。這其中還有兩種選項，第一種是台灣自己以「公衛實體」申請WHA觀察員闖關成功，雖然中國基本上還是反對，但「台澎金馬公衛實體」不論是從提升台灣國際地位、彰顯台灣有別於中國之個別國際地位，或是向國際社會宣稱台灣是獨立有別於中國之政治實體等目的觀之，此種作法顯然不足以增進上述目的，對於主張台

灣個別獨立主權的助益相當有限，甚至是毫無助益。然而，若以公衛實體身分訴求觀察員資格，考諸WHO以往實踐，則毋寧是自我否定現有可能解釋空間，喪失獨立主權解讀之可能。

第二種是台灣的壓力夠大，讓其不得不讓步，中國會希望是在其同意下以「中國台灣」成為WHA的觀察員。特別是觀察員申請案的提出有以下三類情況：（一）已提出申請為WHO會員之主權國家，但尚未獲得通過者；（二）負責一部分領土或領土群之國際關係和外交關係的主權國家代表此部分領土或領土群提出申請成為WHO之準會員，但尚未獲得通過者；（三）與WHO有正式關係的政府間組織或非政府組織，經秘書長邀請者。在這其中，中國當然會希望以（二）的方式，讓「中國台灣」成為WHA的觀察員。

最後，如果台灣要求較港澳更高待遇，中國還有第三選擇，那就是台灣在其申請下成為WHO的準會員國（Associate Member）。WHO憲章第8條規定：「不能自行負責處理國際關係的領土或領土群，經負責對該領土或領土群國際關係的會員國或其他當局（other authority）代為申請，並經世界衛生大會通過，得加入成為本組織的準會員。」只要台灣承認自己是中國的一部分，則在一個中國的「一國兩制」前提下，台灣做為「不能自行負責處理國際關係的領土或領土群」，而中國做為「負責對該領土或領土群國際關係的會員國」，台灣當然可由中國代為提出申請成為準會員。

總之，台灣申請加入WHO為會員國的攻防戰是表達台灣是一個不隸屬於中華人民共和國的重要國際外交戰。然而，在「兩岸優於外交」、「不要刺激中共」的大前提下，此種努力勢必中斷。尤其甚者，如果在一個中國的「一國兩制」前提下，台灣成為「不能自行負責處理國際關係的領土或領土群」，而中國為「負責對該領土或領土群國際關係的會員國」，屆時由中國代表台灣提出申請，則台灣不僅是觀察員甚至可成為副會員。然而，台灣若欲取得此一身分，必須放棄自己的獨立主權，等於是同意中國的併吞。我國之所以迄今仍堅持不採取此一「輕鬆途徑」，寧願在國際場合一再受挫，即是不願為虛偽的「國際空間」假象出賣台灣！未來兩會復談若涉及此點時必須更加注意。

四、結語

對台灣長期的生存發展來說，兩會復談確有其值得焦慮的面向。唯有透過對於這些問題的深刻思考，才能確保台灣社會絕大多數人民的利益，以及台灣相對中國的主體性。

基本上，先前國民黨主席赴中國參加國共論壇時，「連我們國家自己的名字，連馬總統都不敢稱呼」，還向中國領導人提出需要國際空間的祈求，這種表達方式有損台灣人民與國家的尊嚴。兩會復談因為有釣魚台事件掩護，沒有引起太多注意。但政府對兩岸兩會復談是否有充分準備？是否訂有周延配套措施？我們都是懷疑的。一句句「馬先生」究竟向國際社會傳達什麼訊息？基本上，兩會復談並未彰顯台灣主體性，反而造成

其他更多負面問題。然而，我們應如何維護台灣國家主體性？

首先，兩岸會談不可先有「求和」、「求利」的心態，必須保持對等平衡的立場，十年前的兩會會談至少還有這個狀況，但現在以「追求台海和平安定」為前提，以「賺取中國經濟利益」為目的，在這種「求和」、「求利」的心態下進行談判，如何能堅持維護台灣國家主體性？其次，任何影響台灣主權地位的協議，我們必須要求須經台灣全體人民公投，不可讓兩會談判「進一步」決定台灣地位。最後，雖然目前國會為國民黨多數掌控，但依現行法令，兩會簽署的協議，還要經立院備查，故未來兩岸之間各項會談與協議的進行，必須納入國會監督機制。

台灣必須認清中國觀光客不是台灣唯一或最好的選擇，不能為了達成陸客來台退讓國家主權，且總統馬英九必須對兩會談判嚴加把關，不要極力「去台灣化，去台灣的主權」，老是以避免刺激中國為前提，結果是未戰先降。

民進黨執政時期，堅守國家主權，不願臣服一中政策，中國未准許其人民訪台觀光，但現在看到海基、海協兩會重啟談判，我方低聲下氣，在談判上屈居劣勢，為「一個中國原則」的「九二共識」以及「連胡公報」五點共識進行官方背書，提供中國予取予求，以一中政策腐蝕台灣主權，犧牲台灣長期的利益。

1998年辜汪會晤之際，辜振甫先生曾當面向當時的中國國家主席江澤民要求，中國政府必須面對中華民國存在的問題。日前江丙坤與胡錦濤會晤時，未能用同樣態度質疑胡錦濤，並用「九二共識」這種政治語言，模糊中華民國的存在事實。兩岸協商不能矮化台灣主權、不能失去台灣尊嚴，應堅守平等、互惠原則，最好是以政府對政府方式進行，如此才能保障台灣總體利益與兩岸對等原則。◆