

馬政府活路外交與入聯政策的檢討

●賴怡忠／馬偕醫護管理專科學校助理教授

馬政府的聯合國政策

馬政府日前展示其聯合國議題的新做法。與過去參與、加入聯合國的訴求完全不同，這次只訴諸討論是否參與聯合國專門組織。馬政府認為這樣的作法是兼顧務實與兩岸關係。但提出後，不僅中國駐聯合國大使王光亞致函聯合國秘書長，表示台灣「沒資格」參與聯合國任何組織活動¹，同時中國外交部發言人秦剛也表示，台灣民眾參與國際問題應由兩岸協商解決²。更有甚者，往昔透過邦交國在大會提出的聯合國案，這次更出現巴拉圭³、海地、巴拿馬⁴等國，也傳出不支持台灣的UN提案。這意味中國認為台灣根本不應該提出聯合國案，而要台灣先取得中國的同意再做打算。這也顯示此次台灣的UN提案，將創下有史以來支持聲音最少的一次。換句話說，中國不認為馬政府的提案有助於兩岸關係，而台灣的邦交國基於種種理由，也對這個馬政府自認務實的提案不再強力支持。

馬政府聯合國提案的三大錯誤

馬政府的聯合國提案有三個嚴重問題。第一是馬政府對台灣的定位，導致任何的人／返聯提案必然會出現與1971年2758決議案相衝突，進而在沒有法律依據下，使台灣進入聯合國面臨猝死的命運。其次，是馬政府的此次聯合國提案，在未界定何謂「有意義參與聯合國專門機構」的情形下，形同給中國一張決定台灣國際空間空白支票，根據自己的喜好定義「台灣的有意義參與」。第三，是馬政府的做法也給聯合國一個免除自身道德責任的階梯，將聯合國沒有解決的台灣代表權問題，轉為兩岸的問題。此外，馬政府對於台灣入聯的心態，還是存著乞討他國，希望獲得別國施恩，在憐憫下使台灣得以進入聯合國。這種心態會是台灣入聯的最大障礙。

台灣定位出現嚴重問題

馬政府上台後，宣稱要以「九二共識」進行兩岸協商，對國際媒體宣稱兩岸關係是「非國與國的特殊關係」⁵，在訪問中美洲時，又明確拒絕「雙重承認」⁶。這表示馬英九總統同意中國的主張：「台灣是中國的一部分」，將兩岸關係由李前總統的「特殊國與國關係」、陳前總統的「一邊一國」，快速倒退回兩蔣時代的「一國兩府」。

當馬總統不再主張台灣是個主權獨立國家，而只是中國的一部分，台灣是否能進入聯合國及其周邊組織，就要與聯合國的中國代表——中華人民共和國政府協商，看北京政府是否願意讓台灣參與。也難怪中國駐聯合國大使王光亞可以名正言順指出，台灣根本沒有參與聯合國及其相關組織的資格，中國外交部發言人秦剛也可以振振有辭，要求台灣必須與中國先協商，經過中國的允可後再決定要如何參與。

馬政府認為此案務實，但實際上這是個極為務虛的提案，因為這個提案的前提——台灣的地位，是台灣自己主張是中國的一部分，但又表示這個中國不為中華人民共和國所代表。由於在1971年聯合國大會的2758決議案中，已經確定中華人民共和國是中國唯一合法代表，因此這個提案在其前提已經抵觸1971年的聯合國決議下，確定不可能有通過的機會。所以，這會是個務實的提案嗎？

台灣在民主化後用了近二十年時間，走出兩蔣時代與中國互爭代表權，「漢賊不兩立」導致「賊立漢不立」的結果，更要還給從1945被剝奪決定自己命運的台灣人民一個自決的機會，但自從馬政府上台後，似乎將台灣倒退回二十年前，讓當年兩蔣獨裁統治所做的錯誤決策，在今天還要荼毒我們的子孫，這是馬政府聯合國政策最令人無法認同之處。

給中國決定台灣國際空間的空白支票

馬政府的聯合國提案更給予中國一張決定台灣國際空間的空白支票，形同中國可以任意決定台灣的聯合國參與。馬政府談到「聯合國專門機構的有意義參與」，但又不表示何謂「有意義參與」，更重要的，是過去政府都嚴加強調的兩岸國際對等，在馬政府的提案中完全不見。

首先，如果中國以副會員方式主動幫台灣申請加入，但代價是中國宣稱台灣是中國的一部分，如同以色列幫巴勒斯坦加入若干聯合國專門機構，或美國之於波多黎各一樣。試問屆時台灣要不要接受？如果不接受，中國勢必可以進一步指責台灣前後態度反覆，把所有的問題推給台灣。

其次，眾所周知，自從2005年中國與世界衛生組織秘書處簽署祕密備忘錄，要求台灣參與「世界衛生組織」專門會議時，其人選必須在會議開始前五星期提報秘書處，以便由秘書處轉北京政府以使中國政府對台灣人選行使同意權。在這個機制下，2006年台

灣參與會議淪為個位數，甚至在2007年沒有參加⁷，北京政府還表示台灣已經獲得有意義參與。試問，馬政府的作法，不是形同讓北京政府可以將「世衛模式」推廣到其他相關國際組織嗎？

此外，對於台灣還保有會籍的聯合國相關組織，可能也因此會導致會員資格降級，如2007年台灣於「世界動物衛生組織（OIE）」的資格，被降為非主權國家會員的事件等，也很可能會催化這樣的模式在其他地方重演。君不見當馬政府主動提出台灣參與國際組織的名稱，「中屬（華）台北（Chinese Taipei）」為可接受的底線時，已經有多少國家在雙邊關係上，自動改稱台灣為「中屬（華）台北」了嗎！

將「台灣入聯兩岸化」，加速「一中原則國際化」

馬政府將原本是國際議題的台灣入聯問題兩岸化，其結果將導致「一中原則國際化」。台灣入聯雖然無法一蹴可幾，但這個議題卻在國際上非常有效的暴露台灣國際位置的尷尬與不合理。國際社會一方面以台海穩定為由要台灣不宣佈獨立，但又不接受台灣是個國家。其所導致台灣人民國際權益受損的狀況，在聯合國事務中最被凸顯。因此台灣入聯議題不僅關連到入聯，還是個迫使國際社會面對台灣人民被政治隔離的有效宣傳工具。

去年陳總統首次以台灣名義提出要申請加入聯合國，雖然沒有成功，但卻引起國際對台灣在聯合國不被代表的事實，以及台灣國際地位等這兩個問題，成為全球討論的焦點之一，更因此迫使聯合國秘書處收回自前任秘書長安南以降，對2758號決議案的錯誤解釋，不再主張2758決議案認定台灣被中華人民共和國代表，甚至也不能單方面對台灣入聯問題逕自否決或發表意見，因為這是逾越秘書長職權的行為。美、日等國也先後提出對聯合國「一中政策」的不同觀點。一時間，台灣開始發現由國際法來論證台灣的位置，對台灣是多麼有利，而國際上存在對「一中政策」的不同理解，也在此事件被首次彰顯。

馬政府的作法不僅沒有在陳前總統2007提案的基礎上繼續向前，反而急速後退。在接受台灣是中國一部分後，自己又提出要兩岸「外交休兵」，還說要與中國協商台灣的國際空間，更說兩岸不是國與國關係。對於聯合國及其他國際組織來說，不僅可因此使其免除不遵守章程而錯誤處理台灣，或對台灣進行政治隔離的責任，更使這些組織藉此反向指控台灣，要求應該先與中國協商，等到有結果後再向聯合國，或其他國際組織等提出申請。使過去二十年來將台海議題國際化的努力，再內縮到兩岸化下化為烏有。

台灣進入聯合國不是求他國施恩

馬政府將台灣入聯議題當成乞求他國憐憫，在累積夠多「關愛的眼神」後，希望能否在他國施恩與牽引後，側身入聯合國的「窄門」。因此馬政府只會斤斤計較是否別的

國家對台灣入聯議題感到不耐，而沒注意到，即使別的國家會很不高興，但為了台灣人民的尊嚴與利益，作為這個土地的總統必須盡其所有為其子民努力。畢竟他要保護的是台灣人民的利益，而不是別的國家領袖的個人喜好。

因此「台灣入聯」作為運動本身，應放在最基本的人類價值之上思考，而不是去爭論要如何得到哪些國家的支持。換句話說，「台灣入聯」作為運動，可以也應該凸顯台灣被聯合國「政治隔離」的不公平處境，是聯合國的不義作為侵害台灣人民的基本人權。

從這個角度來看，「台灣入聯」運動的本質就是個人權運動，不是政治運動。是對聯合國對台灣人民政治隔離的抗議，不是拜託聯合國會員國支持台灣「有意義參與」的施捨與憐憫。只要聯合國持續沒有台灣的平等參與，就一再凸顯聯合國的不公義。台灣入聯是我們的權利，不是聯合國對台灣的獎賞。

以台灣名義新會員加入聯合國才是正道

馬政府宣稱要「活路外交」，但實際結果卻是中國什麼都無須答應，但台灣卻在主權、安全與外交空間等議題上步步退讓，付出沉重代價，甚至既有的邦交國都開始有異見。「活路外交」帶來的是不是「叩頭外交」，答案已經揭曉。

台灣要以獨立方式自主入聯，是台灣社會的主流共識。2007年民進黨政府提出以台灣名義加入聯合國成為新會員，不僅造成國際重新重視台灣議題，更導致聯合國秘書處收回之前對2758決議案的錯誤解釋，也促使美日等國重新審視台灣地位的法律問題，以及其「一中政策」的內容。雖然過程出現許多爭議，同時也相當程度複雜化了台美關係，但這些畢竟可以透過操作面的處理而改善，但台灣國際地位的根本問題獲得再度重視，卻對台灣的永續發展有重要助益。這也意味未來台灣如要能入聯，只有以台灣名義，以新會員方式加入才是法律上可能的，也才是走大門，行大路的正道。

【註釋】

1. 黃瑞宏，「中國組參與UN？府：突發狀況，不影響休兵」，中央社，2008年8月28日。
2. 周慧盈，「中國，台灣參與國際問題應由兩岸協商解決」，中央社，2008年8月28日。
3. 張永泰，「巴拉圭改變聯合國內支持台灣立場」，美國之音台北報導，2008年9月2日。
4. 鐘錦隆，「海地、巴拿馬不支持台灣UN提案，外交部：不影響邦交」，中央廣播電台，2008年9月4日。
5. 彭顯鈞，「馬：兩岸非國與國，屬特別關係」，自由時報電子報，2008年9月4日。
6. 林沂鋒，「馬總統：兩岸外交和解絕非推動雙重承認」，中央社，2008年8月17日。
7. 這是根據「醫界聯盟」秘書長林世嘉在一場閉門研討會議所提出的統計。◆