外交休兵的後遺症

●董立文／台灣智庫諮詢委員

馬英九上台近三年來，自稱「兩岸關係的改善」與「外交休兵」是他最大的政績，針對此處，本文將檢視過去三年的發展，來確認台灣當前所面臨的外交問題與未來的危機為何。

從一開始馬英九對中國提出「外交休兵」時，中國方面就把它定位成「台灣的國際空間問題」，當時，中國確立了三項原則，此即一、「一個中國原則。中國主權和領土完整不容分割、在國際上決不允許出現「兩個中國」或「一中一台」是堅定不移的立場」，二、排除「一攬子」的解決辦法，依循了區別對待的「個案處理」原則，三、優先討論台灣同胞參與世界衛生組織活動問題。

中國在這些原則下與馬政府互動，於是，對台灣的外交發展產生兩種最明顯的結果：一是外交凍結，及台灣的邦交國不再增加或減少；二是經北京同意，世界衛生組織邀請中華台北衛生署派員作為觀察員出席世界衛生大會。

然而這麼做的代價對台灣外交發展卻是影響深遠，首先，中國已進一步在國共談判上緊縮台灣的要求，2009年年底的「胡六點」重提久違的「統一是中國內部事務，不受任何外力干涉」，一改1997年之後中國「經美制台」的對台策略，甚至正式向國際社會喊話：「中國統一，不會損害任何國家的利益，只會促進亞太地區和世界繁榮穩定」；並把「台灣的國際空間」問題降級變成「台灣參與國際活動」問題。因此，未來馬英九要跟中國談判台灣加入任何國際非政府組織時，對中國而言不是「加入」而是「參與」，比照世界衛生大會模式，個案處理，一年一審。但即使有這種前提存在，到現在為止，中國也沒有在馬英九所提的聯合國航空與氣象組織，再讓一城。

反而，過去三年不斷出現中國打壓台灣外交案例，據不完全的統計有：2008年8月，中國京奧開幕式，將台灣出場順序從以往Chinese Taipei的T字順序，改為中華台北的「中」字順序出場，與中國・香港和中國・澳門中間只隔著中非；2008年8月，台灣愛滋防治團體紅絲帶基金會與財團法人護理人員愛滋病防治基金會在墨西哥參與國際研討會的註冊名稱被打壓為中國的一省，經抗議後依舊無法更改名稱；2009年5月，台灣本有意在緬甸、柬埔寨、寮國設代表處，三國因中國壓力拒絕；2010年3月，外交部本有意在土耳其伊斯坦堡增設代表處，服務台灣旅客和商人，但中國施壓，遭土國拒絕（註：原代

表處在土國首都安卡拉）；2010年10月，台灣參與「美洲熱帶鮪魚委員會」會議，中國要求禁用台灣國歌、國徽、國旗，文件禁止出現ROC、台灣、行政院、外交部等任何具主權意涵稱謂。

當然，去年最引起國人注意的是中國代表團在東京影展引發台灣名稱風波問題，中國代表團團長江平以不滿台灣代表團未在名稱前加上「中國」二字為由，認為主辦單位違反「一中原則」，宣布退出東京影展，章子怡和梁朝偉在中國網民抗議下，也取消出席影展計畫。台灣代表團團長陳志寬堅不在名稱問題上退讓，連同導演鈕承澤、李烈、阮經天、徐若瑄、張鈞甯全部沒有出席開幕式。

東京影展事件在國內引發軒然大波，行政院將事件定調為「江平事件」，強調此事應屬江平個人行為，宣稱把江平列為「不受歡迎人物」；個別國民黨立委嗆聲：「江平是什麼」，執政黨與政府的作法似乎是把事件當作「個人意外」，當作江平不懂得胡錦濤等最高領導人的想法，當作江平違反了中共中央的政策。但是，這種判斷拿來自我安慰可以，恐怕不是中國政治的現實，也不敢正視中國打壓台灣非政府組織是一項普遍性的行動。

回過頭再看一次江平說了什麼，他說：「台灣是大陸的一部分；台灣電影工作者，他居然不承認他是中國人，這是我們能承認的嗎？能容忍的事嗎？」；其實2001年中國提出所謂的「一中原則」新三段論，以修改過去舊三段論把台灣視為地方政府及中華民國政府不存在的粗暴用語，後來又用「九二共識」來包裝它，但是，又有一個「內外有別」的作法，就是在全世界所有地方，中國都用舊三段論來解釋「一個中國」原則，而只在兩岸關係上談新三段論及「九二共識」。這次是在東京，考驗著「九二共識」能否在國際社會存在，江平的反應使得「九二共識」像是個謊言。

不幸的是，馬政府也跟著說謊。馬英九總統一直宣傳兩岸簽ECFA有利於台灣與別的國家簽FTA，這是經由中國走向國際思維下的典型產物，也是試探中國底線的一場豪賭。ECFA已經簽了，FTA怎麼辦？很多人正等著看國共雙方如何兌現這張支票。

去年第六次國共論壇與吳胡會剛結束，行政院長吳敦義就宣布，不排除和日本先簽自由貿易協定（FTA）；這是府院高層首度提到與東南亞新加坡、菲律賓以外的國家簽訂FTA。吳揆也透露台美貿易暨投資架構協議（TIFA）也有接觸。並提及律師陳長文建議，日商可以和台灣合作，共同開發中國市場。然而，台灣與外國簽FTA本來就是兩岸的一場豪賭，實在沒想到吳敦義還敢加碼，信口開河的結果，不但搬石砸腳，還可能害了台、日商人。

事實上，吳胡會時雙方都沒有談到台灣與外國簽訂FTA的問題。當記者詢問是否提到台灣國際活動空間的問題時，吳伯雄表示，「有些事情不必在這個時候講得太清楚」。吳伯雄指出，王毅過去所講的，在良性互動、增進互信的情況下，合情合理務實

解決這個問題，胡錦濤也認同；但是，中國媒體所公布的胡錦濤講話，其意思並沒有包含吳伯雄所理解的。

胡錦濤明確表達，ECFA不是孤立的或單純的經濟協議，ECFA是具有強烈政治意涵的國共共識的一環，是國共堅持「一中反獨」的共同政治基礎下的成果。其次，兩岸雙方下一階段需要增進政治互信，才能更好推動兩岸關係。胡錦濤的口氣不但聽不出來會對台灣國際空間繼續「讓利」，反而更多的像是埋怨馬英九搞不清楚狀況，要求給個交代。事實上，這段時間從北京枱面上與枱面下傳來台灣的重要訊息之一即為對馬英九不太信任。

因此可以判斷，對於台灣國際活動空間的問題，中國仍堅持「一個中國」，決不允許出現「兩個中國」或「一中一台」。其次，依照區別對待的個案原則處理，以防止骨牌效應出現。在這些條件下，中國才允許台灣以觀察員名意參與世界衛生大會的年會。FTA的性質屬於主權國家之間的協議（香港是例外），它在外交上的意義遠超過允許台灣以觀察員名義參與某一國際組織的年會，且按照馬政府連續不負責任的放話，豈不對中國預警了骨牌效應？

另一方面，對外國來說，兩岸簽ECFA與台灣與別國簽FTA沒有必然的關係。對這點，美國在台協會理事主席薄瑞光直陳，美國立場非常明確，世貿組織成員之間本來就有權利簽署貿易協定，不需先有ECFA，或是先獲得中國准許才能與台灣簽署FTA，他強調，ECFA並非美國與台灣簽署台美貿易暨投資架構協定（TIFA）的重要因素。這也是美國政府第一次對馬英九大陸政策公開表達不同意見。

日本在外交政策上一向跟著美國走，在兩岸關係上尤其如此，因為日本不願意單獨面對中國的壓力。美國沒有與台灣先簽TIFA，日本與台灣簽TIFA的可能性就很小，更別提FTA，吳敦義說不排除和日本先簽FTA，不知有何為本？

去年，馬英九在雙英辯論時曾提過，就是在ECFA簽署後，會與其他主要貿易夥伴洽簽FTA或經濟合作協議，6月29日兩岸ECFA正式簽署後，才一個月時間，行政院方面已經啟動台新之間經濟合作協議簽署的階段，馬英九甚至公開宣稱年底就會與新加坡簽成FTA，現在是2011年3月了，結果又是一張空頭支票。更令人訝異的是馬政府最近又釋放出台灣要跟印度洽簽FTA的消息，如果是真的，當然是一件好事，但是外交不能拿來做內政的宣傳而不顧外交禮儀，甚至是外交承諾。

最近，法務部突然執行槍決五名死刑犯，引起歐盟議會譴責，甚至有德國代表提案暫時取消台灣免簽證的福利，歐洲議會友台小組副主席安芮琪娜（Laima Liucija Andrikiené）表示，台灣取得歐盟免申根簽證待遇後，此時處決五名死囚，令人遺憾，也損及雙邊關係。安芮琪娜表示，歐洲議會去年11月通過給予台灣免申根簽證待遇，台灣也在今年1月取得免簽待遇，在這樣的情況下，執行死刑的事實令人遺憾。她表示，給予

免申根簽證待遇的決定通常奠基在互信、共有的價值，對民主的承諾，對人權及人類尊嚴的尊重上，「因此台灣執行死刑損及了雙邊關係」。台灣做了法律承諾，卻仍未完全實行人權公約，未提供讓死刑犯尋求寬恕或減刑的權利及程序。其實這對話的兩個重點是，馬政府違反了外交承諾與法律承諾。

至於，菲律賓台嫌事件當台灣媒體報導都用「中國向菲律賓施壓」字眼形容此一事件時，菲律賓卻對於台灣的強烈反彈感到錯愕不解。菲律賓總統府文官長歐喬亞（Paquito N. Ochoa Jr.）以官方身分正式表示，因菲律賓遵守「一個中國政策」，所以才將十四名台灣籍跨國詐騙嫌犯遣送中國，他還說嫌犯管轄權之爭宜由台灣與中國自行解決。最近，菲律賓處份其移民局官員，而我國外交部認為是勝利，因此，就不對菲律賓遵守「一個中國政策」的立場要求更正或澄清，這才是重要的關鍵。

這三年的發展，說明在九二共識之下，台灣已經沒有外交問題，也沒有國際空間的問題，在中國的制約之下，未來台灣只有參與國際活動的問題，而這還要付代價給北京並經其同意。◆