由中國新版護照引發國際爭議看馬政府的外交作為

●董立文／台灣智庫諮詢委員

壹、中國護照蓄意挑起爭端

由中國公安部所發的新版護照內頁地圖納入與鄰國有主權爭端的領土，包括與印度有爭議的阿魯納恰爾邦（即中國宣稱的藏南地區）和克什米爾的阿克賽欽高原、與菲律賓和越南有爭議的南海諸島周圍劃定的「九段綫」，當然，也在第四十三頁上印上了台灣知名景點日月潭圖案，其螢光防偽圖案則是台灣東部的另一知名景點清水斷崖。

中國這種舉動，印度、菲律賓和越南政府立刻表示強烈抗議，這三個國家採取具體的行動反制，越南和菲律賓海關拒絕在中國新版護照上蓋簽證，而在分開的簽證申請表格上蓋章。越南和菲律賓的外交聲明說，採取這個行動是為了避免在中國新版護照上蓋章時被認為承認中國在南海諸島周圍劃定的「九段綫」。印度則針鋒相對，向中國公民發放帶有印度版地圖的簽證，使中印之間潛在的領土爭議上升到日常往來的文件上。

美國表達嚴重關切，敦促北京重新考慮「由此傳達的政治訊號」。國際媒體一般的評論是「北京發現了一種新方式來激怒其鄰國」，也都注意到印、越、菲三國政府用「以牙還牙」的方式來回應中國。其中，東協秘書長蘇林・比素萬（Surin Pitsuwan）表示，亞洲近年來進入其「最緊張」時期，隨著崛起的中國大膽宣示整個南海的主權，並與菲律賓、越南和其他國家發生衝突，「我們不得不小心一個事實：南海可能演變成另一個巴勒斯坦。如果各國不試圖努力化解，而是加劇緊張局勢的話」，此處，他呼籲「受到這美、中兩個強國的擠壓，東盟國家將面臨日益增大的選邊站的壓力，除非他們可以團結起來」。

貳、馬政府的軟弱與退縮

顯然的，在這一波中國護照所引發的風波中，馬政府的回應是所有利益相關國家中最軟弱的，國際媒體的報導只有一句話：「台灣政府表達絕不能接受」，但是，卻沒有任何進一步的具體行動，反而，在野黨民進黨的行動受到關注，民進黨為反制中國新版

護照內的台灣景點照片，對民眾發放印有「台灣是我的國家」英文的護照貼紙，以清楚標示台灣與中日等周邊國家相對位置，讓不熟悉台灣的國際人士清楚看到台灣是主權獨立國家，而非中國一部分。然而國際媒體同時報導「台當局通過外交部警告民眾勿在護照上黏上此一貼紙」，因此在外人的眼中造成一種荒唐的後果，即馬政府似乎是中國的代言人，警告台灣人勿在護照上宣示自己的主權！

如果國際媒體進一步關注馬政府的後續行動，相信他們對馬英九的評論就不只是「Ma the bumbler」，恐怕會是「Ma the loser」。因為，陸委會主委王郁琦曾在立法院允諾，將在一週後對外清楚說明因應大陸新版護照的具體做法，但期限過去，卻未看到具體內容，副主委劉德勳表示相關單位還在開會中。而被馬政府訓令向中國當面抗議的海基會董事長林中森，回台後卻轉述中國海協會長陳雲林解釋說此舉是基於「時髦」，沒有特殊用意。於是，林中森又變成中國的特使。

人必自侮而後人侮之，馬政府外交休兵的結果，不只是在國際場合上外交休克，更是在台灣內部讓主權休克，在這一輪的爭議中，朝野兩黨只聚焦在被列入中國護照的台灣景點，但對同樣被列入的南海「九段綫」卻未置一詞，似乎台灣與中國之間在南海並無爭議，事實相反，南海爭議比台灣景點爭議更加嚴重，因為無論如何，日月潭與清水斷崖都還在台灣的完全管轄內，南海則不是。

就在11月底，中國海南省人大通過修正「海南省沿海邊防治安管理條例」，明確定義六項非法行為，只要是在海南「管轄海域」違反這些規定的外國船舶，公安邊防機關就可依法登臨、檢查、扣押、驅逐，要求停航、改航、返航等措施。換言之，未來中國公安單位可以登船檢查或驅離在南海「違法」的外國船舶。針對中方的宣示，當時我國外交部長林永樂呼籲自制，尊重國際社會共同接受的南海航行自由，陸委會則關切漁民在固有海域的作業問題。簡言之，這兩種回應都沒有直接了當的宣示台灣的主權，更別提有何反制作為，似乎台灣只要可以航行自由與捕魚，就不理會「管轄海域」的問題。馬政府在面對中國時的主權伸張上，卻是退縮到「一個省」的地步。

參、體檢馬政府的外交作為

整體而言，中國藉由新版護照來強化他自己的主權伸張，只是中國一連串對外強硬與進取作為的一部分。重要的是，馬政府自己的目標是什麼？又如何認知中國的策略？與採取何種因應方式？回顧過去五年來，可以清楚的發現，馬英九對中國有錯誤的認知，對未來目標的設定則有目標過低與不切實際期望之間的矛盾。

2008年馬英九在就職演說上，不恰當的三次引用當時中共總書記胡錦濤的說法，而提出「兩岸不論在台灣海峽或國際社會，都應該和解休兵，並在國際組織及活動中相互協助、彼此尊重」的主張，四年後在2012年的就職演說上，馬認為其外交休兵的成果是

「以大會觀察員的身分，回到離開三十八年的『世界衛生大會』；99（2010）年又加入世界貿易組織下的『政府採購協定』。事實證明，兩岸關係的進展與我們國際空間的擴大」。

事實上，台灣本來就是世界貿易組織的會員，參加世界貿易組織所屬的「政府採購協定」是理所當然，與「外交休兵」無關，至於「以大會觀察員的身分」參加世界衛生大會，更是喪權辱國之舉，理由很簡單，台灣並不是加入世界衛生組織成為會員，而是作為觀察員參與一年一次的大會，參加的前提條件是每年由北京審查同意。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，過去四年不斷出現中國打壓台灣外交案例，著名的案例包括：

1. 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。
2. 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。
3. 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。
4. 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）。
5. 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。
6. 2010 年 10 月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」，宣佈退出東京影展，章子怡和梁朝偉在中國網民抗議下，也取消出席影展計劃。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。
7. 2011 年 3 月菲律賓總統府文官長歐喬亞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。
8. 2011 年 5 月民進黨立委管碧玲揭發去年 9 月中國與世界衛生組織密簽諒解備忘

錄（MOU），台灣在國際條約上被定位為「中國的一省」。

9. 2011 年 10 月美國哈佛大學甘迺迪政府學院研究員的肯恩（Paul V. Kane）在紐約時報投書，建議歐巴馬政府終止對台軍售及軍事協助，交換中國大陸一筆勾銷美國的一點一四兆美元債務，此即為「棄台論」，也是繼台灣芬蘭化、重新審視台灣關係法、檢討六大保證、不再對台軍售，而走到放棄台灣的最新版本。

這四年的發展，說明在馬英九的「外交休兵」之下，台灣不但沒有外交問題，也沒有國際空間的問題，在中國的進取壓迫下，台灣只有「是不是中國的一個省」的問題，就此而言，中國新版護照內頁地圖納入台灣，就是一項證明。◆