

台灣外交的不歸路—以WHA模式 參與國際民航組織

●陳隆志／台灣新世紀文教基金會董事長

台灣加入聯合國為會員國是台灣人民長久以來共同的願望。馬氏政府執政五年多以來，口口聲聲說重視台灣人民要加入聯合國的意願，卻不願意採取凸顯台灣是一個愛好和平的主權國家，有權加入聯合國為會員國的作法。他們選擇營造台海雙方外交和解環境的手段，尋求以「WHA 模式」爭取有意義參與世界衛生組織（WHO）、國際民航組織（ICAO）及《聯合國氣候變化綱要公約》（UNFCCC）等聯合國專門機構與機制，作為推動參與聯合國體系的目標。

WHA模式是台灣向中國叩頭的表現

中國重申「台灣是中國一部分」的立場，透過大國外交的手段，全力阻絕台灣以任何名義、或什麼途徑參與國際組織的空間與機會。馬氏政府採取「兩岸關係重於外交」的立場，竭盡所能迴避與中國在外交上出現對立，主動採取自我矮化、去國家化、去主權化的作法，乞求中國的同意與支持，以換取「有意義參與」聯合國專門機構與機制的空間。

什麼是「有意義參與」聯合國專門機構？——講明了就是「中國作老大，台灣作細漢仔，且由中國老大設定台灣參與聯合國專門機構或機制的名義、資格與形式」。2009年在中國精心安排下，馬氏政府接受 WHO 秘書長的邀請，以 Chinese Taipei 的名義、觀察員的身分，出席短短數天的世界衛生大會（WHA）。馬氏政府代表以此向人民邀功，自我吹噓以「外交休兵」政策擴展台灣外交舞台的政績。

2009 年以來，台灣雖然年年獲邀參與 WHA，並不代表順理成章成為 WHO 會員國，但是卻提供中國在背後操控、接管台灣國際事務的機會。這對台灣未來爭取參與聯合國專門機構與機制造成的影響，可從以下三個層面來觀察：第一、形式上，聯合國專門機構需先經過中國的同意才對台灣發出邀請函，意在凸顯中國是決定台灣國際參與空間與機會的關鍵，沒有獲得中國的同意，台灣在國際社會是寸步難行。第二、名義上，台灣被迫接受 Chinese Taipei 名不正言不順的名號，意在營造台灣是中國（China）一部

分的假象；第三、資格上，給予台灣「觀察員」或其他「非政府」的獨特身分，意在矮化台灣主權，否定台灣的國格。

顯而易見，「WHA 模式」是一種「台灣向中國叩頭」的失敗模式。「WHA 模式」一旦成為國際慣例，對台灣最大的傷害在於凸顯台灣不是一個具有國際法律地位的主權國家，藉由台灣未來參與聯合國專門機構或機制前，必須先取得中國的同意，並由中國設定台灣參與的名稱、地位與方式，則在塑造中國為「中央」、台灣為「地方」的具體事實，以誤導國際社會台灣已接受「一個中國原則」、承認台灣為中國的一部分。

WHA模式的擴大適用是自我否定主權

2009 年以來，馬氏政府衛生代表似乎年年風光出席 WHA，今（2013）年馬氏政府食髓知味，宣示將採「WHA 模式」爭取參與國際民航組織（ICAO）。值得我們注意的是，基於國際飛航的安全，歐盟、加拿大等主要國家都表態支持台灣參與 ICAO，美國歐巴馬總統也簽署支持台灣參與 ICAO 成為觀察員的法案。對於美國的表態支持，引來中國的強烈反彈，抗議美國違反「一個中國原則」、干涉中國的內政。中國的論調是只要台灣不造成「兩個中國」、「一中一台」的事實，雙方便可透過務實的協商，作出合情合理的安排。

面對美、中雙方對於台灣參與 ICAO 各有不同的立場，馬氏政府不採取美歐國家所支持「觀察員」的途徑，而選擇「WHA 模式」寄望於中國的善意回應安排。在中國黑手的授意下，雖然 ICAO 理事會主席發函邀請我國民航代表出席三年一度的大會，但是我方名稱卻被矮化為「中國的台北民航局」（Chinese Taipei Civil Aeronautics Administration）、接受以 ICAO 理事會主席邀請的「專家或官員」（experts or officials of your Administration）的身分出席，但不能發言。台灣的國際地位被矮化，馬氏政府沾沾自喜。

「WHA 模式」的常態化不是排除中國外交打壓的萬靈丹，而是使台灣國家主權快速流失，陷入「中國黑洞」的迷魂藥。中國箝制台灣參與國際組織的作風，本質從未改變，未來甚至會更蠻強。今日接受中國的安排，將「WHA 模式」擴大適用於 ICAO，未來也將適用於 UNFCCC 等等。在馬氏政府這種隨中國意志喜好決定台灣參與國際組織的模式與內容的作法下，台灣會被關在「一個中國原則」的鳥籠中，台灣人民淪為中國掌控的籠中鳥，永遠無法脫身。

台灣人民的態度是決定台灣前途的關鍵

台灣是一個主權獨立的國家，但因為台灣的政府與人民對於國家認定的混淆，沒有自我明確認定台灣與中國是兩個互不隸屬的國家，造成台灣無法得到主權國家應有的國際地位與國家尊嚴。為了爭取參與聯合國及國際實質參與的空間，應以台灣國家主權為



先或是以權宜之計與北京妥協，換取片刻露面機會？這一個問題會一再考驗台灣人民與政府的智慧、眼光與勇氣。

馬氏政府投機取巧企圖以「WHA 模式」經過「北京」快速得到連結聯合國捷徑的作法，執意將「WHA 模式」擴大適用，對台灣國家的主權帶來致命性的打擊。這是台灣外交的不歸路，也是馬氏政府不強調台灣是一個主權國家，以權宜之計與北京妥協後得到的惡果。

我們一定要自我警惕，認清事實！對中國過度的期待只會弱化台灣，使國人失去抗衡中國併吞與捍衛台灣主權的堅定意志。在此國家面臨存亡的關鍵時刻，台灣政府與人民必須明確認定強調台灣是一個主權獨立的國家，凸顯台灣與中國互不隸屬的事實，同時匯集公民社會的力量，展開推動以台灣之名加入聯合國為會員國的全民運動，爭取作為一個主權國家應有的國家尊嚴與國際地位。這是我們責無旁貸的歷史責任，更是攸關台灣能否永遠擺脫中國的糾纏掌控，進而破繭重生成為一個正常化國家的關鍵。◆