

學術論文

主權理論與當前台灣外交戰略

Analyzing Taiwan's Foreign Policy: The Perspective of Sovereignty Theories

陳牧民 *Mu-Min Chen*

中興大學國際政治研究所副教授

*Associate Professor of Graduate Institute of International Politics,
National Chung Hsing University*

摘要 / Abstract

2008年3月總統大選後，國民黨重新上台執政，並提出「外交休兵」與「活路外交」的理念，希望扭轉過去兩岸在外交上不斷陷入零和遊戲的局面，創造出一種比較良性的互動關係。但馬政府所採取的策略並沒有解決台灣外交的根本困境。兩岸在外交上陷入競爭的根源是主權的概念：台灣方面自認具有外交能力的依據是台灣乃一主權獨立於中華人民共和國之外的國家；而北京的主要立場卻是台灣並非主權國家，因此不能發展外交關係，也不能參加以主權國家為條件的國際組織。本文以外部主權的概念來分析台灣新政府外交策略的得與失，並考量北京目前立場與國際政治體系特性，討論台灣重返國際組織的可能性。

Since the KMT returned to power in March 2008 and proposed to stop the competition for diplomatic partners with China, the world has seen more reconciliatory moves between both sides. Yet the strategy of "modus vivendi" diplomacy does not alter Taiwan's isolated status in the international community. This article argues that the source of Taiwan's diplomatic isolation is the concept of state sovereignty--Political leaders in Taiwan consider the island as a sovereign state thus being eligible for participating in international affairs, while the Chinese government still treats Taiwan as a renegade province. By utilizing the concept of external sovereignty, this paper evaluates the achievements in diplomatic areas claimed by the KMT government, and discusses the possibility for Taiwan to join international organizations in the near future.

關鍵詞：台灣外交政策、活路外交、外部主權、台灣國際空間、台灣參與國際組織

Keywords: Foreign Policy of Taiwan, Modus-Vivendi Diplomacy, External Sovereignty, Taiwan's International Space, Taiwan's Participation in International Organizations

壹、前言

台灣的國際地位與對外關係是當前國際政治上極為特殊的現象。一方面台灣擁有領土、人民、政府、以及與其他國家交往的能力，完全符合做為主權國家的條件；但另一方面，由於兩岸之間的政治糾葛，北京堅持台灣為中國不可分割之一部分，堅決反對台北以主權國家的身分參與國際事務，使台灣在發展對外關係上受到極大的限制。¹2000年至2008年民主進步黨執政期間，將實現台灣主權獨立作為其外交政策的主要主張，使兩岸之間緊張的情勢升高，北京盡一切手段防止台灣在外交上有所突破，而台灣除了設法增加並維持邦交國數量之外，也不斷嘗試以台灣名義參與國際組織與國際活動，雖然有所突破，但兩岸零和競爭的結構並未改變。雙方惡性競爭的結果是耗費了諸多資源在比較邦交國的數量，而台灣也因為北京當局的刻意封鎖而失去參與國際事務的基本權利。

2008年3月總統大選後，國民黨重新執政，提出「外交休兵」與「活路外交」等理念，希望扭轉過去兩岸外交上不斷陷入零和遊戲的局面，創造出一種比較良性的互動關係。大陸國家主席胡錦濤也在2008年12月提出「胡六點」，對於台灣參與國際組織一事表達這樣的立場：「台灣參與國際組織活動問題，在不造成兩個中國、一中一台的前提下，可通過兩岸務實協商，做出合情合理的安排」。²此後國人對於台灣未來國際空間開始有較為樂觀的期待。過去一年多以來，兩岸決策者似乎都共同遵守外交休兵的原則，避免爭取新的邦交國，而台灣也在2009年5月間順利成為「世界衛生大會」(World Health Assembly)觀察員。由此一角度觀之，兩岸在

¹ 石之瑜認為這是雙方理解兩岸關係的角度不同所致。台灣方面認為兩岸關係的現實狀態是台灣獨立存在於中國大陸之外；而大陸對兩岸關係的發展與立場是如何恢復一個中國的正常狀態。石之瑜，〈兩岸關係中的兩種論述風格之分析〉，《中國大陸研究》，第42卷第12期(1999年)，頁1-16。

² 〈胡錦濤等出席《告「臺灣同胞書」發表30周年座談會〉，
http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/ldhd/2008-12/31/content_1192820.htm。

外交上由過去對抗轉向合作的策略可算成功。但進一步觀察，馬政府所採取的策略並沒有解決台灣對外關係的根本問題，也就是台灣未來是否能夠以主權國家身分參與國際事務，而北京當局最終是否同意給與台灣所企盼的國際空間？故本文論述的基礎是：過去台灣與大陸在外交上競爭的根源是主權的概念：台灣方面自認具有外交能力的依據是台灣乃一主權獨立於中華人民共和國之外的國家，朝野觀點差異之處僅在於國家的名稱（台灣或中華民國）；而北京的主要立場卻是台灣並非主權國家，因此不能發展外交關係，也不能參加以主權國家為加入條件的國際組織。³

如果以主權作為分析兩岸關係的角度，可引伸出三個問題，第一，如何以主權概念來理解兩岸政府過去在外交上偏向對抗，但逐漸轉向自我克制的做為？第二，馬政府提出的活路外交是否為解決台灣國際空間問題的適當策略？第三，考量北京目前立場與國際政治體系特性，未來台灣是否有可能重返國際社會、參與國際組織？

以下內容將以這三個問題為基礎來進行分析。第一部份是以外部主權的概念來討論台灣外交困境的根源；第二部份是敘述並評論馬政府推動活路外交戰略的得失；最後一部份將以「具外部主權能力之制度性安排」概念，來探討台灣未來進一步參與其他國際組織的可能性，以及中共可能的回應態度。

³ 國內其他以主權角度來分析兩岸關係的研究有：陳偉華，〈主權與戰爭—兩岸關係的轉捩點〉，《遠景季刊》，第2卷第3期(2001年)，頁189-211；張五岳，〈分裂國家模式之探討〉，收錄於包宗和、吳玉山主編，《重新檢視爭辯中的兩岸關係理論》(台北：五南圖書公司，2009年，第三章。以主權角度來論述台灣法理地位的論文則有：胡慶山，〈台灣的民主化與國家形成的關係：由國際法上的自決權與承認論之〉，《淡江人文社會學報》，第17期(2003年)，頁105-128；黃昭元，〈二次大戰後台灣的國際法地位〉，《月旦法學雜誌》，第9期(1996年)，頁20-31；姜皇池，〈論台灣之國家屬性〉，《國立台灣大學法學論叢》，第25卷，第4期(1996年)，頁109-172；陳隆志，〈台灣的國際法律地位〉，《台灣法學會學報》，第17期(1996年)，頁216-231。

貳、主權、國際政治與兩岸關係

今日研究國際關係學者較少直接討論主權的概念，原因是主權一詞已經被廣泛接受為國際政治體系基礎。凡是國家一定享有主權，並表現在對內領域管轄、對外與其他國家平等交往、對武裝攻擊的自衛、不干涉他國內政等形式上。主權是分辨一個政治實體是否為獨立國家的標準。學界大致認定主權概念最早是法國學者布丹（Jean Bodin）在1577年所提出，意指在君權神授下的國家內絕對與永恆的權力。英國學者霍布斯（Thomas Hobbes）在1651年的著作《利維坦》（Leviathan，或譯為巨靈）中提到國家為人民之間相互訂定契約而成立，但契約不能限制君主的絕對統治權力，此統治權力即為主權。⁴二人所論之主權均是指統治者在管轄領土範圍內最高且不容分割之權力。1648年舉行的西發里亞和會（Peace of Westphalia）打破過去世俗君主必須臣服於宗教權威的局面，因而被認為是主權理論實現的開端。在和會中所建立的普遍原則成為今日國家主權的基本模式，且「無論其大小或能力，皆免於任何外在形式的影響與干擾。主權不但是國家內部最高的政治權力形式，亦為國家政治決策的最高權力機制」。⁵是故今日國際關係學者多使用「西發里亞體系」（the System of Westphalia）一詞來稱呼今日的國際社會；惟近年來也有學者發現西發里亞條約的簽訂與主權觀念的確立並沒有直接關係。⁶

然而在實踐上，主權是一個頗為模糊且複雜的概念，學界對此有相當多的討論。⁷其中海倫湯森（Helen Thompson）將主權概念再分為內部

⁴ Thomas Hobbes 著，朱敏章譯，《利維坦》（台北：商務印書館，2002年），頁83。

⁵ 陳偉華，〈主權與戰爭——兩岸關係的轉捩點〉，《遠景季刊》，第2卷第3期（2001年），頁191。

⁶ Andreas Osiander, "Sovereignty, International Relations and the Westphalian Myth," *International Organization*, Vol.55, No.2 (2001), pp.251-287.

⁷ Barkin 與 Cronin 主張將主權分為國家(state)與民族(nation)兩種面向。前者指「政治權威在固定領土上所執行的排他性管轄權」；後者是「情感的共同體，並構成國家權威的政治基礎」。他們認為自現代民族主義興起以來，由於強調以領土為中心概念的國家主權觀與強調族群的民族主權觀之間很難完全契合，因此引發許多區域衝突。Jackson 因此創造出

(internal sovereignty) 與外部 (external sovereignty) 兩部份。內部主權意指統治者在其統轄領土範圍內具有至高無上的權威，而外部主權則是指其他國家承認上述權威並與之平等交往。⁸從主權實踐過程來看，早期國際社會與學者大多只強調對內部主權的論述（如布丹與霍布斯的著作），外部主權概念的出現與確立則是相當晚近的事。1933 年訂立的「蒙特維多國家權利義務公約」第一條明確規定國家作為國際法人應同時具備以下四種資格：固定的居民、一定界限的領土、政府以及與其他國家交往的能力。⁹其中第四項資格就是行使外部主權的能力。部份國際法學者認為此一條件至關重要，因為如果一個自稱獨立的國家欠缺與他國交往的能力，便不能成為國際法主體；從國際政治的實際狀況來看，有能力自治但缺少其他國家承認的主權國很難被視為是真正的國家；但也有學者認為國家獨立存在是一客觀事實，其他國家承認與否並不損及其地位。¹⁰

「負面主權」與「正面主權」兩個不同的概念：負面主權指的是國家能免於外在干涉的自由，是一種主權獲得他國公平對待與絕對尊重的法律狀態；而正面主權指的是國家能持續且正常發展、並能提供其國民更好生活的能力。他認為 20 世紀後半許多獲得獨立地位的新國家之所以一直陷入發展遲緩甚至內戰頻仍的狀態，是因為其只擁有表面上與其他國家平等的負面主權，而沒有能力去發展正面主權。陳牧民則主張主權概念與領土概念密不可分：一個國家政府對領土的直接控制是宣示主權的重要手段。Samuel Barkin and Bruce Cronin, "The State and the Nation: Changing Norms and the Rules of Sovereignty in International Relations," *International Organization*, Vol.48, No.1 (1994), pp.107-130; Robert H. Jackson, *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990), pp.26-31; 陳牧民,《國際安全理論--權力、主權與威脅》(台北:五南圖書公司,2009年),頁85-86。

⁸ Helen Thompson, "The Case for External Sovereignty," *European Journal of International Relations*, Vol.12, No.2 (2006), pp.251-74.

⁹ 丘宏達,《現代國際法》(台北:三民書局,2004年),頁249。

¹⁰ 這牽涉到的其實是國際法上「宣示說」(declaratory school)與「構成說」(constitutive school)的差別。所謂宣示說,即國家只要自行宣示主權獨立,便具有國際法人地位,因國家存在是一客觀事實;構成說則認為新國家必須經由他國承認,才能取得國家的地位。見丘宏達,前引書,頁316-17。台灣部份學者喜用這個角度來理解兩岸關係,例如范盛保的研究便以「宣示說」比「構成說」更具有說服力為由,主張台灣的主權地位只要經由台灣人民本身宣示即可,進而做出台灣已具有主權國家權利的結論。Lloyd Sheng-Pao Fan (范盛保), "My Land, Your Land, But Never China's: Analysis of Taiwan's Sovereignty and its Claim to Statehood," *Taiwan International Studies Quarterly*, Vol.3, No.2, pp.141-81。關於這個部份的討論,可見陳牧民,前引書,頁138-140。

我們可以由另外兩個實例來理解內部主權與外部主權的差異。第一個案例是非洲東部外海的馬約特島（Mayotte）。該島與大葛摩（Grande Comore）、安朱安（Anjouan）、莫愛利（Mohéli）三島原為法國屬地。1975年後三島宣佈脫離法國獨立，成立葛摩國（Comoros，現改稱葛摩聯盟，Union of Comoros），但馬約特島民兩次以公民投票方式堅持繼續成為法國屬地，不願加入葛摩，因此該島至今仍由法國統治。但葛摩聯盟宣稱對馬約特島擁有主權，並獲得聯合國與非洲聯盟認可。法國礙於國際壓力，乃對外稱馬約特島為自治領土（Collectivite Territoriale）。另一個案例是東非坦尚尼亞外海的桑給巴爾（Zanzibar）島，該島歷史是阿拉伯世界的一部分，居民多為伊斯蘭教徒。十九世紀中由阿曼分裂出來，成為英國的保護國。1963年獲得獨立後不久發生政變，被併入坦尚尼亞。坦尚尼亞為了懷柔桑給巴爾島民，決定讓該島實行一種半獨立的政治制度：島民有自己的總統、議會、甚至國歌，2004年起還擁有自己的國旗。此外該島還可以獲得來自坦尚尼亞的特別經濟援助。¹¹由於當初桑給巴爾人民決定與坦尚尼亞合併的原因是希望獲得經濟上的利益，但後來發現該島的發展程度落後於坦尚尼亞，加上近年來伊斯蘭勢力的復興，因此島上開始出現脫離坦尚尼亞獨立的聲音。目前島上的最大反對黨公民聯合陣線（Civic United Front）要求更高层次的自治，部份成員甚至主張獨立建國；而執政黨坦尚尼亞執政黨（Chama Cha Mapinduzi）則主張留在聯邦內。此一「統獨」爭議讓該島陷入長期的政治動亂，直到2008年3月間執政黨與反對黨才達成一項權力共享的協議。¹²

以上這兩個實例與海峽兩岸之間的狀況有些許類似之處：葛摩聯盟擁有馬約特島主權並獲得國際承認，但該島卻在法國實質控制下；桑給巴爾

¹¹ “Joy as Zanzibar Flies New Flag,” BBC News, January 12, 2005, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/4167807.stm>

¹² “Power Sharing Deal for Zanzibar,” BBC News, March 18, 2008, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/7302553.stm>

島所實行的自治制度頗類似大陸所主張的一國兩制，但顯然比香港或澳門所擁有的條件更高，只是這兩個島迄今都沒有獨立行使外交權的能力。進一步將內部主權與外部主權的概念應用在台灣與大陸的關係上，將發現自1949年迄今兩方的互動歷經了兩個主要階段，並以1991年為分界點。在1991年之前，兩岸政府基本上對對方行使內部主權與外部主權的能力採完全否認的態度：在台北的中華民國政府不承認北京的中華人民共和國政府統治大陸的合法性，而北京則主張中華人民共和國是代表全中國唯一之合法政府，台灣為中國不可分割之一部份。¹³1991年李登輝總統宣佈終止動員戡亂時期，承認中華民國的實際統治範圍為台澎金馬地區，等於默認中華人民共和國政府在大陸地區行使內部主權的事實。

至於北京當局是否默認台灣行使內部主權的能力？這可以從大陸國務院於1996年5月15日公佈的「中華人民共和國大陸領海部分基線和西沙群島的領海基線聲明」來觀察。該聲明包括我方所實際管轄的金門與馬祖，卻未納入台灣、澎湖、東沙群島等地。¹⁴這個動作或許可以被解釋為大陸務實地默認其治權不及台灣，因為其在1958年9月所公佈的領海聲明中，曾明確地把台灣澎湖等地納入領土範圍，當時聲明中還特地加上「台灣和澎湖等地尚待收復，中華人民共和國政府有權採取一切適當的方法在適當的時候，收復這些地區」的字眼。¹⁵此外，大陸為了方便兩岸關係的發展，也曾做出一些較為彈性的安排，包括設立「海峽關係協會」與台灣方面進行兩岸事務性協商，默認台灣訂定『兩岸人民關係條例』做為規範與大陸地區人民交往之方式等等。我們固然不能據此認定北京在1991年之後就承認台灣行使對內主權的能力，只能說北京至少能夠容忍其宣示領土與實際掌握領土範圍不相符的狀況，並默認其治權不及台灣。

¹³ 這就是一般人熟知的一中原則三段論(或稱一中三句)：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唯一的合法政府。

¹⁴ 中華人民共和國外交部〈中華人民共和國政府關於中華人民共和國領海基線的聲明〉，<http://big5.fmprc.gov.cn/gate/big5/www.mfa.gov.cn/chn/pds/ziliao/tytj/t556673.htm>。

¹⁵ 〈中華人民共和國政府關於領海的聲明〉，<http://tw.people.com.cn/BIG5/14864/14919/860248.html>。

台灣在默認北京行使內部主權的同時，也逐漸承認其行使外部主權的能力，這表現在以下方面，如不再反對中華人民共和國以主權國家身分與其他國家交往，暗示國際社會可對台灣與大陸進行雙重承認，不與北京競爭在國際組織的中國代表權（例如以彈性方式與名義參加國際組織）。

這些作為可以理解為台灣希望藉由不否認北京行使外部主權的善意來換取北京的相同回報，但更根本的原因或許是台灣根本並不具備否定北京行使外部主權的能力。北京自始至終都沒有改變對台灣的立場，也就是反對台灣行使外部主權。由於實力對比過於懸殊，使得過去十多年來，雙方僅做到相互不否認對方在其管轄領土範圍內行使內部主權的事實，但北京得以單方面否決台北行使外部主權能力。台灣朝野對大陸的做為有時感到十分不解，會提出希望對岸「正視兩岸分治分裂的現實」，讓台灣擁有「平等參與國際事務的空間」。這種說法其實並不了解北京決策者的心態，因為承認台灣是一個獨立於北京管轄之外的政治實體只需要默認中華民國政府行使內部主權的能力即可，但接受台灣擁有行使外部主權的能力等於承認中華民國是一個主權獨立國家，這是大陸決策者萬萬不能接受的。北京的態度非常明確，也就是只有主權國家才能擁有行使外部主權的能力，包括與其他國家建立外交關係，以會員國身分參與國際組織，簽訂國際條約等等。

從李登輝時期的國民黨政府到民主進步黨執政期間，台北的決策者十分清楚台灣無法行使外部主權的困境源於北京的反對。但由於兩岸間缺乏政治互信，使得台灣必須更刻意表現出「與其他國家交往的能力」，這成為推動「務實外交」的主要動機。此一時期台灣在外交上採取的策略包括爭取新的邦交國；以適當名義或身分參與國際組織；安排政府高層至無邦交國家訪問或過境停留；爭取讓政府高層或其代表參加具有高度政治意涵的國際會議或論壇，如亞太經合會；爭取簽訂國際條約；提昇與無邦交國家之間的實質關係；以援外計畫提升台灣的國際能見度。

這些策略大致呈現台灣外交政策的三個面向，其一，維繫邦交國數量；其二，使我政府高層出訪並出席重要之國際論壇；其三，讓台灣參與國際組織。當然這些努力並不能說完全沒有效果，例如台灣在 2006 年宣佈自願與國際社會同步實施新修正的國際衛生條例（*International Health Regulations*），此舉為台灣加入世界衛生組織運作體系打下基礎。¹⁶2009 年 1 月間，我國疾病管制局收到世界衛生組織通知，表示世衛將正式把台灣納入國際衛生組織的體系。台灣在努力多年後，終於獲得參與此一重要國際條例的機會。¹⁷另一實例是 2004 年南亞大海嘯後，政府原本決定捐助 500 萬美元，後來將援助金額加到 5000 萬美元，使台灣成為全世界捐助金額第八大的國家。由於媒體的廣泛報導，使此一策略對提升台灣國際能見度有所幫助。¹⁸不過在另一方面，台灣在拓展傳統外交關係上的做為多遭致大陸嚴密的封鎖，例如積極爭取新邦交國反而促使大陸更積極挖走其他邦交國，以致事倍功半。從 1989 年到 2005 年間，台灣共增加了 19 個邦交國，但是在同一時期，大陸也與 16 個國家建交。¹⁹其次，讓政府高層以過境方式到無邦交國停留也讓北京有所警覺，進而更加嚴密防堵台灣。2006 年 5 月，陳水扁總統率團出訪中南美洲時，為了突破大陸外交封鎖，竟然在起飛前宣佈不對外透露中途的停留地點。這類與大陸在外交戰場上直接衝撞的方式被外界稱為「烽火外交」，當時在野的國民黨便極力批評扁政府操作外交的方式只會讓台灣的國際空間愈來愈窄。

¹⁶ 江素慧，〈新修訂之國際衛生條例(2005IHR)對國家主權的影響〉，《全球政治評論》，第 24 期(2008 年)，頁 39。

¹⁷ 行政院衛生署疾病管制局，〈WHO 來函同意將我納入國際衛生條例運作體系〉，<http://flu.cdc.gov.tw/ct.asp?xItem=9443&ctNode=813&mp=150>。

¹⁸ 〈台將捐助南亞款追加到 5000 萬美元〉，《大紀元》，2005 年 1 月 3 日，<http://www.epochtimes.com/b5/5/1/3/n767666.htm>。

¹⁹ 邵宗海，《兩岸關係》(台北：五南，2007 年)，頁 455。

參、活路外交策略的得與失

因此當 2008 年國民黨重新取得執政權後，主張適當修正過去的外交策略，避免兩岸在外交上互挖牆角、堅壁清野而做出過多的資源浪費。當時即將接任外交部長的駐瓜地馬拉大使歐鴻鍊表示新政府的外交新思維是要跟中國大陸休兵，跳出邦交國數字的迷思，因此台灣外交的優先作為將不再是爭取新邦交國，而是把資源全力用在鞏固現有邦交國。²⁰但因當時國內各界對休兵一詞有所疑慮，因此馬英九在 2008 年 8 月視察外交部時，特地改以「活路外交」之名闡述其外交施政理念，主張改善兩岸關係、擴展與邦交國關係、恢復與無邦交國的互信，而不是與大陸互挖牆角，讓外交成為兩岸之間的惡性競爭。²¹

活路外交概念提出之後，陸續面臨三個重要的考驗。這三個試驗也剛好緊扣上節所言的對外關係三個面向（維繫邦交國數量；讓政府高層出訪並出席重要之國際論壇；參與國際組織）。其中第一個試驗的場合是位於南美洲僅存的邦交國巴拉圭。該國在過去半世紀以來，一直由立場偏右的紅黨（Colorado Party）執政，與我國維持相當好的關係，但該國 2008 年 4 月總統大選結果是代表左派參選的魯戈（Fernando Lugo）主教當選。外界原本認為其上任後可能宣佈改與北京建立外交關係。²²但 2008 年 8 月魯戈就任後並未與我斷交，馬總統也順利赴巴拉圭參加其就職大典。

第二個場合は 2008 年 11 月在祕魯舉行的亞太經合會（APEC）非正式領袖會議。過去台灣一直嘗試讓我方政府高層出席卻未能如願，每年出席該會議之我方特使人選也是兩岸間暗中角力的焦點。但在新政府提出外

²⁰ 王光慈，〈外交共存，才能雙贏；歐鴻鍊：爭新邦交，不再優先〉，《聯合報》，2008 年 6 月 3 日，版 A4。

²¹ 2008 年 8 月馬視察外交部時所做的講話，是其上台之後對新政府外交理念為一一次完整的說明，見李明賢，〈談馬活路外交，宴歷任外長〉，《聯合報》，2008 年 8 月 4 日，版 A4。

²² 王光慈、李志德，〈外交休兵，我以巴拉圭作指標〉，《聯合報》，2008 年 7 月 6 日，版 A2。

交休兵後，我方的特使人選已經成為檢驗對岸善意的最佳指標。²³即使最後出席之人選（具有前副總統及前國民黨主席身分的連戰）並不另人意外，但已經是過去台灣特使人選中曾擔任政府職位的最高層級。也因為2008年模式的成功，連戰再度於2009年11月代表台灣出席在新加坡舉行的亞太經合會。

第三個場合是台灣加入國際組織的策略。2008年9月，台灣外交部在聯合國大會不再直接訴求進入聯合國，改推敏感度較低的聯合國專門機構參與案，但仍遭北京反對，只是大陸總理溫家寶在聯大演說中不再像過去刻意批評台灣入聯的做為，且美國駐聯合國代表團也罕見地發表聲明表示支持台灣有意義地參與聯合國專門組織。²⁴2009年5月間，台灣順利成為世界衛生大會（World Health Assembly）觀察員，開創了參與國際組織的新模式。但世衛的成功是否代表台灣未來能循此慣例加入其他國際組織？北京對台灣參加國際組織的態度是否真的轉變？

由外部主權的行使能力來看，外交休兵本身是否表示台灣未來在參與國際事務上已經出現了全新的機會，似乎為時尚早。台灣外交困境的根源是北京不願承認台灣行使外部主權的能力，因此問題的癥結是如何在與大陸改善關係的過程中，讓對岸承認台灣做為事實上的政治實體（即使其決策者在現階段不可能稱台灣為國家），並具有行使外部主權的能力。其實外交休兵或活路外交的概念只是在策略上改變台灣與對岸在外交領域的互動方式，並非解決台灣國際空間問題的最終策略。民進黨前立委林濁水曾評論馬總統外交策略最大問題是「誤認為外交情況好轉是在於採不談主權，承認九二共識，宣佈兩岸不是國與國關係，而是區與區關係的所謂『活路外交』」。林甚至預測，北京真正的構想是讓台灣以港澳模式參與國際組織，因此最後的結果是讓「中國對台灣擁有主權，台灣國際活動必須由北

²³ 何孟奎，〈檢驗對岸善意，最佳指標〉，《經濟日報》，2008年7月21日，版A2。

²⁴ 張宗智、傅依傑，〈溫和、務實推聯獲肯定，美支持我參與聯合國專門組織〉，《聯合報》，2008年9月20日，版A11。

京同意」。²⁵台灣最後即使取得國際空間，但也流失了主權。有趣的是，部份大陸涉台事務學者也看到這個問題。2009年3月在一個大陸與台灣學者對談的場合，部份北京智庫學者曾直言兩岸只在外交上休兵很難維持下去，因此「兩岸應商討制訂相關的規範或默契，解決這類問題」。²⁶

目前馬政府在外交事務上的主要策略，應該是如何讓台灣進入更多的國際組織，也就是上文所提出台灣外交的第三個面向。行政院長吳敦義上任後在立法院表示：政府目前鎖定「國際民航組織」以及「聯合國氣候變化綱要公約」展開努力，且改變過去沿用17年的策略，不再請邦交國在聯合國大會上提出台灣參與聯合國問題。²⁷但並非所有人都認同此一做法：部份學者認為除非先讓聯合國會員國提案修改國際組織內部章程，放寬會員條件，不以會員或國家為前提，否則台灣不可能加入。但要達成此目標也有一定的難度，因此問題的癥結還是北京的態度。²⁸

肆、發展具有外部主權能力的制度性安排

如果我國外交政策三個主要目標是維繫邦交國數量、使我政府高層出訪並出席重要之國際論壇、以及讓台灣參與國際組織，則外交休兵最多只能達成第一個目標，也就是避免邦交國繼續減少。由政府目前的做法，爭取參加新的國際組織似乎是未來外交政策的重點。只是如何參與、參與身分為何、國內如何解讀？這些都考驗馬政府的能力。如同上節所言，台灣外交困境的癥結在主權，因此解決台灣的國際空間問題然必然要回到主權概念本身，也就是我政府決策者必須思索，如何在兩岸雙方都能接受的基

²⁵ 林濁水，〈林濁水--放棄主權，活路變死路〉，《聯合報》，2008年9月29日，版A11。

²⁶ 林琮盛，〈大陸學者--外交休兵難持續〉，《聯合報》，2009年3月24日，版A9。

²⁷ 呂欣懋，〈加入UN專門組織，吳敦義：9月開始推動〉，《中央廣播電台新聞》，2008年9月18日。

²⁸ 郭玫蘭，〈改推加入國際組織，賴怡忠：本末倒置〉，
<http://n.yam.com/can/china/200909/20090921709171.html>。

礎上讓台灣擁有行使外部主權的能力？這一套思維可稱為「具有外部主權能力的制度性安排」。由此延伸出的三個思考方向，其一，能否在現行國際體系中找到處於「主權國家」（台灣所期望的最佳結果）與「地方政府」（大陸所認知的台灣地位）之間，並具有一定外部主權能力的政治實體？其二，國際社會是否同意非國家的政治實體參與國際事務，特別是參與國際組織這些政治實體參與國際事務的方式為何？其三，兩岸間能否透過協商方式，讓台灣循其他政治實體參與國際事務的方式行使外部主權？

這三個問題環環相扣，在此必須進一步說明。目前國際社會對於台灣地位的認知是「未被國際社會普遍承認的國家」（state with limited recognition）。與台灣類似的例子有諸如巴勒斯坦（State of Palestine）、科索沃（Kosovo）、阿拉伯撒哈拉民主共和國（Sahrawi Arab Democratic Republic）、北賽浦路斯土耳其共和國（Turkish Republic of Northern Cyprus）阿布哈茲（Abkhazia）、南奧賽提亞（South Ossetia）等六個國家。²⁹因此台灣問題不能算是國際政治上的唯一特例，只是國際法與國際政治學者對台灣法理地位的論述和其他案例比起來相對更多。而台灣與這六個例子相比，人口數量、領土面積、經濟實力都高出許多，顯然更具有參與國際事務的條件。這些未被國際社會普遍承認的國家剛好位於主權國家與地方政府之間的模糊地帶，但由於歷史或政治因素，能獲得至少一個以上國家的外交承認。在行使外部主權的能力上，巴勒斯坦與科索沃的狀況比台灣要好，巴勒斯坦獲得 95 國外交承認，包括教廷；2008 年 2 月宣佈獨立的科索沃獲得 40 餘國外交承認，包括美國及多數歐盟國家。

在國際組織方面，我們可以觀察目前聯合國下的十五個功能性國際組

²⁹ 位於賽浦路斯島北部的北賽浦路斯土耳其共和國是土耳其裔所建立之國家，目前只有土耳其予以外交承認，並在其首府設立大使館。阿拉伯撒哈拉民主共和國為前西屬撒哈拉地區，自 1970 年代西班牙撤出後遭摩洛哥兼併，但該地人民組成之 Polisario 陣線自行宣布獨立建國。目前該國控制約百分之二十領土，有四十餘國承認。阿布哈茲與南奧賽提亞兩國是在 1990 年代初期宣佈脫離喬治亞獨立出來的地區，目前只有俄羅斯承認。西方國家普遍認為俄羅斯刻意鼓動這兩個地區脫離喬治亞獨立。

織的運作方式了解非國家參與的方式。這些組織的會員資格可見下表 1。

表一 聯合國功能性組織及其會員資格

名稱	會員資格
世界衛生組織 WHO	成員分為三類：會員（193 個主權國家）、副會員（波多黎各與 Tokelau）、世界衛生大會觀察員（包括台灣在內有 7 個）。
國際電信聯盟 ITU	除會員國外，其他成員參與有彈性規定：公司和其他組織可以部門成員（sector member）或聯盟者（associate）之身份加入，此兩類成員資格均可直接參與標準制定
世界氣象組織 WMO	除會員國外，其他成員參與有彈性規定：允許地區（territories）成為會員；目前有 6 個地區會員，包括香港、澳門、及英、法等國屬地。
國際民航組織 ICAO	成員（締約國）均為聯合國會員國
世界知識產權組織 WIPO	可以觀察員身分加入；目前有 250 餘個觀察員，其中僅巴勒斯坦為政治實體
國際海事組織 IMO	除會員國外，其他成員參與有彈性規定：香港（1967 年）、澳門（1990 年）以及丹麥 Faroe Islands 均以準會員（associate member）身分加入
聯合國糧農組織 FAO	原則上成員須為聯合國會員國；但歐盟（EU）為單獨會員，丹麥 Faroe Islands 為準會員
萬國郵政聯盟 UPU	除會員國外，其他成員參與有彈性規定：非聯合國成員如獲得三分之二會員同意也可成為會員；例如荷蘭屬地 Antilles and Aruba 為單獨會員
國際農業發展基金 IFAD	成員限定為聯合國或其專門機構之會員，目前有 165 國加入
世界旅遊組織	目前有 154 個正式會員有，7 個準會員，包括香港、

UNWTO	澳門、荷屬 Antilles 及 Aruba，波多黎各等
國際勞工組織 ILO	原則上成員須為聯合國會員國；其內部對會員國名稱使用規範有「台灣非國家，而為中國的一省」等字樣
聯合國教科文組織 UNESCO	目前有 7 個準會員及 1 個觀察員（巴勒斯坦）
聯合國工業發展組織 UNIDO	成員限定為聯合國成員，目前有 173 國加入
國際貨幣基金組織 IMF	成員必須為聯合國會員國
世界銀行集團 WBG	成員必須為聯合國會員國

資料來源：作者自行繪製。

上表國際組織中，有九個在其規章中同意非聯合國會員參與，甚至不限定參與者必須為主權國家。例如世界衛生組織與世界電信組織，就同意不具有主權性質的團體加入；而部份組織則同意一些自治地區以準會員或觀察員的身分參與組織運作，例如國際海事組織、世界知識產權組織、萬國郵政聯盟等。巴勒斯坦自治政府目前能夠參加世界知識產權組織與聯合國教科文組織，而香港、澳門等中國特區也能參加世界氣象組織、國際海事組織、以及萬國郵政聯盟等。但都早在殖民時期就進入這些組織，只是其會籍在回歸中國之後仍然獲得保留。

如果國際社會的確存在主權國家與地方政府之間的模糊空間，且國際組織也對同意讓非聯合國會員國參加，兩岸間就有可能透過協商方式讓台灣參與國際事務來行使外部主權。大陸領導人一方面不希望台灣把遭國際社會孤立的現象全部歸咎於大陸，進而強化社會上的「反中」意識，但另一方面也嘗試在為台灣開一扇門時能依照其事先定下的原則，包括不能在國際上造成台灣主權獨立的印象，台灣參加的身分與形式須經過兩岸事先協商等等。由於這樣的思考慣性，因此北京決策者對應該要給台灣多少國

際空間應會堅持擁有一定的決定權與主導性。推測其在與台灣協商時應該會堅持以下立場，僅同意台灣以觀察員身分參加這些組織之會議或活動；要求該組織邀請台灣參與時必須先照會北京；僅同意台灣參加與民生福祉關係最密切的組織；堅持台北申請參與國際組織的任何動作都必須事先與大陸協商；限定台灣參與的名稱，或是設法在國際組織之正式文件上將台灣列為中國的一省。

如果台灣要能在北京不杯葛的情況下進入國際組織，所選擇的對象大體上必須符合以下條件，其規章對參加成員身分有較為彈性的規定；功能性強且政治敏感度低；強調會籍普遍化，也就是排除台灣參與將使其功能大為降低；台灣在該功能領域具有一定之實力或能對該組織做出貢獻，或與人民福祉切身相關；能獲得美、日、歐盟等其他大國之認可及支持。

如將北京的可能反應列入考慮，台灣的確有可能參加一些政治敏感度低、強調會籍普遍性，而台灣的實質貢獻也比較顯著的組織，如國際氣象組織及國際電信組織，申請參加這些組織也比較容易獲得國際社會的支持。國際民航組織應該也可被列入此類，但因其權力中心的大會(assembly)由國際民航公約(Convention on International Civil Aviation 又稱芝加哥公約)締約國所組成，台灣目前要成為締約國有相當困難。至於普遍性較低但功能性強，對會員身分有一定程度彈性，且台灣在此一領域能呈現一定影響力的組織(例如國際海事組織與世界知識產權組織，聯合國糧農組織與萬國郵政聯盟也可列入此類)，台灣並不是沒有參加的機會，但是在正式提出參與之前，應先強化必須參與這些組織之理由，例如先參與這些組織舉辦之會議，或是參加與其相關之外圍或區域性組織(例如與糧農組織有關係之印度洋鮪魚委員會，Indian Ocean Tuna Commission, IOTC)。亦即先逐漸創造有利於台灣加入的條件，待時機成熟再正式表態。

有學者主張台灣目前以「漁業實體」之身分參加中西部太平洋漁業委

員會及北太平洋鮭魚科學委員會似為可供參考之成功範例。³⁰只是台灣如果與對岸協商出一些具有外部主權能力的制度性安排，最好的結果可能也是以中華台北名義參與一些國際組織的活動，而非以國家身份成為正式會員。未來國際社會對台灣地位的認知可能會是與港澳或英法屬地同等地位，而非主權獨立的國家。另一方面，國內決策者必須了解台灣迄今能夠成功進入的國際組織（世界貿易組織、世界衛生大會）並非純粹仰賴北京善意，本身的實力及美日歐盟等國家的支持也相當關鍵。過去台灣能夠成功進入世界貿易組織、亞太經合會、以及世界衛生大會前都獲得美國日本等大國的支持，美國對於台灣能夠維持在亞洲開發銀行（Asian Development Bank）會籍一事上也扮演的關鍵角色。台灣或許在策略上必須多方下手，積極爭取其它大國對台灣的支持，而非只是被動等待北京改變態度。

可以想見的是，國內各界對於是否能夠接受這種制度性安排必定有所爭論，但如果國民黨政府認為這是拓展台灣國際空間的唯一方法，不妨大膽交付公民投票，讓民意決定台灣究竟要的是面子（國家的尊嚴）還是裡子（以妥協的身份參與國際組織活動）。

伍、結論

即使兩岸關係自 2008 年國民黨上台以來已經有相當大的改善，國人也對於台灣以適當身分重返國際社會有比較樂觀的期待，但由於北京決策者在對台政策上仍然存在一定的思考慣性，因此不可能在短期內完全改變對一個中國原則的堅持。加上大陸因其擁有聯合國安理會常任理事國之席次、與第三世界國家的深厚關係、以及改革開放以來經濟快速成長所累積的綜合國力等因素，一直能有效阻隔台灣參與國際組織及相關活動。由目

³⁰ 卓慧苑，〈兩岸共同參與政府間國際組織之經驗〉，《全球政治評論》，第 26 期(2009 年)，頁 111-112。

前發展情勢來看，馬政府目前的外交策略雖然能減少與對岸的衝突，但卻讓台灣進入一個新的兩難，一方面，由於兩岸關係明顯改善，台灣參與國際組織之路將較過去更為寬廣。台灣或許可藉由兩岸在過去一年半以來互動所累積的善意，促使北京決策者改變對台灣國際空間的態度，進而爭取到更多進入國際組織的機會。另一方面，由大陸目前釋放的訊息來看，台灣未來要加入國際組織並不能違背其所設定的「一個中國」原則，也就是台灣不可能以主權國家的身分加入國際組織成為會員國，只能在北京所認定的範圍內參與這些組織部份會務的運作。台灣如果真的能參加國際組織，以目前的情況來看大概只能循世衛模式以觀察員身分參加這些組織之會議或活動，且必須事先照會北京。而大陸最多只會同意台灣參加與民生福祉關係最密切的組織，並設法限定台灣參與的名稱。這對馬政府而言將是一個困難的選擇，因為台灣加入國際組織的結果可能就是接受北京所設定的中華台北框架，讓台灣的政治地位港澳化。³¹

本文在此擬提出不同的觀點：如果政府決策者認定當前外交戰略的目標是創造出行使外部主權能力，不妨大膽與對岸談出一些能讓台灣參與國際組織的模式，並交付全民公投決定。國際社會的確存在許多介於主權國家與地方政府之間的模糊空間，且北京決策者能夠從堅決反對台灣行使任何行使外部主權的立場轉變為目前的彈性已經是一種調整，因此兩岸間有可能發展出一些具有外部主權能力的制度性安排，讓台灣參與國際組織。只是國內是否能接受如此妥協的身份或地位很難產生共識，由民意做最後決定或許是最好的方式。政府在推動此一策略時，必須將利弊得失說明清楚，待公投通過再正式申請參與。總之，台灣重返國際社會牽涉到的不僅是我方的策略與大陸的回應，還包括民意的認可與其它國家的支持程度。決策者如果有心讓台灣重返國際社會，就應該提出明確的主張並努力

³¹ 張亞中，〈參與國際組織的途徑〉，

http://www.tcf.tw/index.php?option=com_content&task=view&id=501 (2010年6月30日)。

爭取民意支持，而不是以模糊的態度來面對。畢竟台灣已是成熟的民主社會，人民對於參與國際組織的方式應該擁有最後的決定權。