

## 學術論文

# 「一個中國原則」與台灣的國際空間：以民進黨政府參與聯合國的策略為例 (2000 - 2008)\*

---

## The One China Principle and Taiwan's International Space: A Case Study of DPP Administration's Strategy for UN Participation (2000-2008)

蔡政修 *Cheng-Hsiu Tsai*

靜宜大學大眾傳播學系副教授

*Associate Professor of Department of Mass Communication  
Providence University*

### 摘要 / Abstract

本論文探索民進黨政府時期台灣的國際空間，透過從北京與世界各國發展關係的「一個中國」原則的論述導出的指標，提供相對客觀的標準來評估民進黨政府的外交成就。本論文也回顧歷年來聯合國總務委員會關於台灣參與聯合國之提案的辯論結果，以顯示中國大陸對台灣國際參與的影響力。研究發現，中共的「一個中國原則」已形成一定的意識形態與制度性權力，使其得以在國際社會強化對台灣的政治立場，從而導致台灣外交

---

\* 本文曾獲國科會補助，計畫編號 96-2414-H-126-002。

空間萎縮。展望未來，北京為了穩定兩岸關係，或許會對台灣現任總統馬英九的外交途徑做出妥協，但在「一個中國原則」之下，台灣外交空間的擴大很可能同時複製台灣在國際組織中做為非主權實體的地位，這也是馬英九活路外交面臨的最大陷阱。

This article examines Taiwan's international space when the Democratic Progressive Party (DPP) held the reins of government by using indicators derived from Beijing's discourse on "one-China principle" in its foreign relations with various states over the world, in an attempt to provide a relatively objective criterion for assessing the diplomatic performance of the DPP administration. This article also reviews the results of the debates in the UN General Committee concerning the proposals for Taiwan's UN membership over the years, to illustrate the influence that China exerts on Taiwan's international participation. This author points out that China enjoys legal and institutional powers which facilitate the proliferation of its discourse on one-China principle in the international society. Responding to DPP's diplomatic offensive, China intensified pressure on Taiwan, which resulted in the dwindling of Taiwan's diplomatic space. Visioning into the future, Beijing may compromise its position to stabilize Taiwan's incumbent President Ma Ying-jeou's diplomatic approach; but under the one-China principle the enlargement in Taiwan's diplomatic space is very likely to simultaneously duplicate Taiwan's status as a non-sovereign entity in the international society; that is the greatest pitfall associated with Ma's "Workable diplomacy".

---

**關鍵字：**一個中國原則、台灣的國際空間、台灣參與聯合國、民進黨外交、活路外交

**Keywords :** The One China Principle, Taiwan's International Participation, Taiwan's UN Membership, DPP's Diplomacy, Workable Diplomacy

## 壹、前言

台灣的國際空間與國際參與長期以來受限於北京的「一個中國原則」。為了迫使台灣接受其統一計畫，中共要求所有與其有邦交關係的國家支持「一個中國原則」，反對「一國兩府」、「兩個中國」或「一中一台」的國際政治安排。在中共對國際法主權原則的引申下，台灣作為中國的一部份，既不能以國家資格參與國際社會，也不能與外國發展官方關係或進行官方往來。中共對台政治主張構成台灣追求國際空間與參與國際社會的最大障礙。

中共對台灣國際空間的封鎖自然引起台灣人民的反感，並成為朝野政黨的共同關切。早在九零年代李登輝總統推行「務實外交」之時，便強調「擴大國際空間」作為外交的主要任務。相關做法包括升高並突破與非邦交國的實質關係，允許邦交國對兩岸政府「雙重承認」，以及推動參與聯合國。在這當中，參與聯合國的議題提供了檢驗台灣參與國際社會面臨之限制的經典例子。

兩千年民進黨上台執政後，陳水扁總統繼續推動參與聯合國運動。在其任內，陳水扁強調台灣要「站起來，走出去」，<sup>1</sup>並經常出訪台灣在中南美洲、非洲與南太平洋的邦交國。2002年7月陳總統兼任黨主席後，試圖將民進黨的「台灣前途決議文」與政府的兩岸政策結合，於是有了2002年10月兩岸「一邊一國」的宣告，以及稍後2003年9月「公投制憲」的主張。2006年農曆元旦，陳水扁更對台灣人民提出三大訴求：廢除國統綱領，以台灣之名加入聯合國，以及公投制定台灣新憲法。這些主張連同在

---

<sup>1</sup> 在兩千年的就職演說中，陳水扁強調台灣應該「積極參與國際事務，擴大台灣在國際的生存空間」。在2004年第二任就職演說中，陳水扁強調「台灣不但要站起來，還要勇敢的走出去」，參見：〈陳總統就職演說「台灣站起來：迎接向上提升的新時代」〉，[http://www.taiwan-panorama.com/show\\_issue.php?id=200068906078c.txt&table=...](http://www.taiwan-panorama.com/show_issue.php?id=200068906078c.txt&table=...)；〈為永續台灣奠基〉，[http://www.taiwan-panorama.com/show\\_issue.php?id=200569406044c.txt&table1=1&cur\\_page=2&distype=text](http://www.taiwan-panorama.com/show_issue.php?id=200569406044c.txt&table1=1&cur_page=2&distype=text)。

民間燃起的「台灣正名運動」的熱情，最後演為一場國內政治與外交事務的意識形態革命。

大體而言，民進黨政府採取較為激進的政策立場，勇敢衝撞不公平的國際秩序，並動員民意支持相關作為。然而一般人民並不清楚民進黨政府到底達成了多少外交政策目標，也欠缺客觀的標準檢驗民進黨政府的外交表現。為了彌補這個缺憾，筆者從中共對台政治論述發展出一套指標，並比較這些指標於李登輝與陳水扁時期在國際社會得到的回響。筆者也以台灣參與聯合國為例，檢視中共對台灣參與國際社會施加的制度限制，以提供較為客觀的標準來評估民進黨政府的外交表現。最後在研究發現的基礎上，筆者試圖指出台灣有效參與國際社會的必要條件，藉以評估現任總統馬英九之「活路外交」的可行性。

## 貳、文獻回顧

關於台灣外交事務的研究富含不同的視角與觀察重點。例如 Dennis Van Hickey 從四個層次分析台灣涉外關係運作：國際體系、政府結構、社會力量、個人因素。<sup>2</sup>然而，相關途徑通常仰賴研究者的觀點與興趣，即使同一篇論文也並經常混合了不同的主題和視角。

一般而言，美中台三角關係的研究較諸其他主題有更豐富的文獻；如李偉欽在 2004 年關於台灣外交研究之學術面貌調查便顯示了這個傾向。<sup>3</sup>在稍後的其他文獻中，Nancy Tucker 追溯華府採行戰略模糊之兩岸政策的源起，以及該政策過去面臨的挑戰。<sup>4</sup>John Copper 指出 1996 年飛彈危機及

---

<sup>2</sup> Dennis Hickey, *Foreign Policy Making in Taiwan: From Principle to Pragmatism* (New York: Routledge, 2007).

<sup>3</sup> Wei-Chin Lee (李偉欽), "Field of Dreams: An Overview of the Practice and Study of Taiwan's Foreign Policy," *Issues & Studies*, Vol.40, No. 3/4 (2004), pp.137-182.

<sup>4</sup> Nancy Bernkopf Tucker, "Strategic Ambiguity or Strategic Clarity?" in Nancy Bernkopf Tucker ed., *Dangerous Strait: The U.S.-Taiwan-China Crisis* (New York: Columbia University

其前後的事件，作為美中衝突惡化的徵兆。<sup>5</sup>蔡政修探討陳水扁「公投新憲」的倡議對美國兩岸政策與兩岸關係的衝擊。<sup>6</sup>Paul Clarke 檢驗互賴理論作為評估美中台潛在衝突之架構的優缺點。<sup>7</sup>

台灣安全環境與國防政策的研究也與美中台三角關係有關。Harish Kapur 假定台灣外交政策作為大抵依循著追求安全與自主的主旋律。<sup>8</sup>Michael Swaine 與 James Mulvenon 審視變遷中的台灣外交與國防政策，並評估其對東亞安全環境的影響。<sup>9</sup>在另外一篇研究中，Swaine 審視台灣軍事改革與現代化計畫的目標、成就與遭遇的阻礙。<sup>10</sup>Michael Chase 藉由檢驗美台安全合作探討台灣的防衛政策、台美安全關係的變遷、雙方在此關係中具有優勢與遭遇的問題。<sup>11</sup>

---

Press, 2005), pp.186-211.

<sup>5</sup> John F. Copper, *Playing with Fire: The Looming War with China over Taiwan* (Westport, Connecticut: Praeger Security International, 2006).

<sup>6</sup> 蔡政修，〈從台灣的公投、新憲議題看美國小布希政府的兩岸政策調整〉，《問題與研究》，第45卷，第1期(2006年)，頁107-136。

<sup>7</sup> Paul Clarke, "Does Growing Economic Interdependence Reduce the Potential for Conflict in the China-Taiwan-U.S. Triangle?" *American Journal of Chinese Studies*, Vol.15, No.2 (2008), pp.57-68. See also: King-Yuh Chang ed., *Prospects of the Taipei-Washing-Beijing Relations After the 2004 Presidential Election* (Taipei: Great Mountain Publisher, 2004); Ralph Clough, *Taiwan's Expanding Role in the International Arena* (New York: M.E. Sharpe, 1997), pp.115-124; Richard Bush, "Taiwan's International Role: Implications for U.S. Policy," in Robert Sutter and William Johnson eds., *Taiwan in World Affairs* (Boulder: Westview Press, 1994), pp.77-301; Peter Kien-hong Yu, "The Republic of China and the United States: Official Relations Prior to 1979," in Yu San Wang ed., *Foreign Policy of the Republic of China on Taiwan: An Unorthodox Approach* (New York: Praeger, 1990), pp.13-28; Szu-yin Ho, "The Republic of China's Policy toward the United States, 1979-1989," *Foreign Policy of the Republic of China on Taiwan: An Unorthodox Approach*, pp. 29-44.

<sup>8</sup> Harish Kapur, *Taiwan in a Changing World Search for Security* (Bloomington: Author House, 2004).

<sup>9</sup> Michael Swaine and James Mulvenon, *Taiwan's Foreign and Defense Policies: Features and Determinants* (Santa Monica, CA: RAND, 2001).

<sup>10</sup> Michael Swaine, "Taiwan's Defense Reforms and Military Modernization Program: Objectives, Achievements, and Obstacles," in Nancy Bernkopf Tucker ed., *Dangerous Strait: The U.S.-Taiwan-China Crisis* (New York: Columbia University Press, 2005), pp.131-161.

<sup>11</sup> Michael Chase, "U.S.-Taiwan Security Cooperation: Enhancing an Unofficial Relationship,"

在個人的層次，Hickey 逐一檢視 1945 年之後擔任台灣總統的四位主要領袖——蔣介石、蔣經國、李登輝與陳水扁的外交風格，發現領導者的人格在設定台灣對外關係主軸上扮演關鍵腳色。<sup>12</sup>Richard Bush 探討李登輝的思維傾向，並對李所謂的分離主義主張提出獨特的見解。<sup>13</sup>辛慕軒深入探索蔣經國的心態，並對蔣的「彈性外交」的背景提供第一手的報告。<sup>14</sup>

在社會因素方面，Hickey 討論民意、政黨、利益團體、智庫與媒體的影響力，認為政黨傾向與民意是影響台灣外交的兩個最重要的因素。<sup>15</sup>關弘昌主張台灣參與聯合國之政策的動力源於政黨政治，而其政策制定與執政黨的內部政治密切相關。<sup>16</sup>Jacques de Lisle 指出台灣的政治轉型作為政黨合縱連橫的結果、菁英經歷重複選舉不斷洗牌，以及社會論述的修正，使得台灣做為一個國家的主張變得越來越有說服力。<sup>17</sup>

關於台灣的雙邊與區域關係，陳杰（Jie Chen）指出台灣的經濟與貿

---

Nancy Bernkopf Tucker ed., *Dangerous Strait: The U.S.-Taiwan-China Crisis* (New York: Columbia University Press, 2005), pp.162-185. Other works exploring this subject include Hickey, *Taiwan's Security in the Changing International System* (Boulder: Lynne Rienner, 1997); Alfred Wilhelm, "Taiwan in a Changing Security Environment," in Maysing Yang ed., *Taiwan's Expanding Role in the International Arena* (New York: M.E. Sharpe), pp.127-134; Harlan Jencks, "Taiwan in the International Arms Market," in Robert Sutter and William Johnson eds., *Taiwan in World Affairs* (Boulder: Westview Press, 1994), pp.73-99.

<sup>12</sup> Hickey, *op. cit.*, pp.77-103.

<sup>13</sup> Richard Bush, "Lee Teng-hui and Separatism," in Nancy Bernkopf Tucker ed., *Dangerous Strait: The U.S.-Taiwan-China Crisis* (New York: Columbia University Press, 2005), pp.70-92.

<sup>14</sup> 辛慕軒，《八十年代中華民國外交》（台北：風雲論壇，1990年），頁42-66。

<sup>15</sup> Hickey, *op. cit.*, pp.64-69.

<sup>16</sup> Eugene Hung-chang Kuan (關弘昌), "Domestic Politics of Foreign Policy: Explaining the Formation of Taiwan's 'Participate in the U.N.' Policy," *Issues & Studies*, Vol.42, No.1 (2006), pp.137-162.

<sup>17</sup> Jacques deLisle, "The Chinese Puzzle of Taiwan's Status," *Orbis*, Vol.40, No.1 (2000), pp.35-62. See also Thomas Gold, "Domestic Roots of Taiwan's Influence in World Affairs," in Robert Sutter and William Johnson eds., *Taiwan in World Affairs* (Boulder: Westview Press, 1994), pp. 191-205; Samuel Kim, "Taiwan and the International System: The Challenge of Legitimation," *Taiwan in World Affairs*, pp.145-178; Timothy Ka-ying Wong, *The Political Economy of Taiwan's Foreign Policy* (Hong Kong: Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies, The Chinese University of Hong Kong, 1999).

易能力，是台北促進與東南亞國家關係最重要的政策工具。<sup>18</sup>Barbara Krug 檢視德國與台灣的關係，以及台灣參與聯合國的展望。<sup>19</sup>M. D. Fletcher 觀察台澳關係，凸顯澳洲對兩岸的走鋼索政策。<sup>20</sup>涉及相關主題的論文甚多，在此不一一列舉。<sup>21</sup>

本論文旨在對民進黨執政期間台灣外交面臨的限制提供客觀的分析，並以台灣參與聯合國問題為例，檢驗民進黨政府外交策略的有效性。分析的焦點放在構成台灣外交政策之外部環境的國際體系因素，特別是中共對台灣的政治主張、各國兩岸政策的共同實踐，以及國際組織的制度性限制；<sup>22</sup>而不深入探討影響台灣外交之個人、國內政治/社會、區域政治與雙邊關係的因素。

關於中共對台灣的政治主張、以及各國兩岸政策之實踐的研究，趙建民評估兩岸外交競爭態勢、中共對台灣重返聯合國的態度、以及台灣務實外交的成效與展望。<sup>23</sup>衛民解釋台灣駐外機構的不同形態、功能與層次，並

<sup>18</sup> Jie Chen, *Foreign Policy of the New Taiwan: Pragmatic Diplomacy in Southeast Asia* (Cheltenham: Edward Elgar, 2002).

<sup>19</sup> Barbara Krug, "German-Taiwanese Relations: A Reappraisal," in Maysing Yang ed., *Taiwan's Expanding Role in the International Arena* (New York: M.E. Sharpe), pp.67-73.

<sup>20</sup> M.D. Fletcher, "Australian-Taiwanese Relations," *Taiwan's Expanding Role in the International Arena*, pp.52-62.

<sup>21</sup> 本領域其他研究如：亞太和平研究基金會(FICS)與世界平和研究所(IIPS)編，《台日關係之現況與展望》(台北：亞太和平研究基金會，2007年)；宮國威，〈台灣、中國與中美洲的三邊互動現況與展望〉，收錄於戴萬欽編，《2005年台灣與世界關係》(台北：淡江大學國際研究學院，2005年)，頁23-34；林若雲，〈台新關係的回顧與展望〉，前引書，頁1-6；鄧中堅，〈邁向21世紀的中共對拉丁美洲外交政策〉，《國際關係學報》，第15期(2000年1月)，頁153-172；周世雄，〈九十年代台海兩岸在歐洲的外交對抗〉，收錄於李登科編，《務實外交與兩岸關係》(台北：政治大學外交系，1997年)，頁1-22；林文程，〈九十年代台海兩岸在非洲的外交對抗〉，《國際關係學報》，第12期(1997年10月)，頁23-48；邱稔壤，〈九十年代台海兩岸在拉丁美洲的外交對抗〉，《國際關係學報》，第12期(1997年10月)，頁49-64；李明，〈亞太新秩序下中華民國對日本南韓外交政策〉，《理論與政策》，第9卷，第1期(1994年)，頁12-27；Yu San Wang ed., *Foreign Policy of the Republic of China on Taiwan: An Unorthodox Approach* (New York: Praeger, 1990)。

<sup>22</sup> 其他國際體系因素包括國際政治的結構與特色，以及大國的外交傾向。

<sup>23</sup> 趙建民，《兩岸互動與外交競逐》(台北：永業，1994年)。

評估台灣的功能外交在貿易、飛航、技術合作與經濟援助上的有效性。<sup>24</sup>高朗從五個指標觀察台灣的國際地位：(1) 邦交國數目，(2) 駐外機構名稱，(3) 條約關係，(4) 高層互訪，(5) 國際組織參與。<sup>25</sup>

在台灣的外交途徑與政策方面，Robert Sutter 評估台灣務實外交操作的優缺點，指出台灣在擴展非官方關係與重建非政府組織中的形象上已取得一定成效。<sup>26</sup>Peter Vale 主張新的全球秩序帶來典範改變，經濟超越政治疆界的新典範賦予台灣較政治承認更重要的國際角色。<sup>27</sup>陳杰對台灣的外交成就進行量化分析，並探討台灣的總體外交所動員的政治與社會因素。<sup>28</sup>Hickey 審視馬總統在第一屆任期面臨的主要挑戰，包括改善與北京關係、兩岸經濟交流正常化，擴大國際空間，以及修補與華盛頓的關係。<sup>29</sup>

在台灣參與國際社會方面，台灣參與世界貿易組織 WTO 與世界衛生

---

<sup>24</sup> 衛民，《中華民國的雙邊外交——功能主義外交的檢討》(台北：國家政策研究中心，1991年)。

<sup>25</sup> 高朗，《中華民國外交關係之演變 1972-1992》(台北：五南，1994年)。大陸學者對台灣外交的觀點可參考：陳啟懋，〈中國對外關係中的臺灣因素〉，收錄於陳啟懋編，《中國對外關係》(台北：吉虹文化，2000年)，頁 293-317；黃嘉樹、林紅，〈臺灣對外交往權相關問題研究〉，《同濟大學學報》(社科版)，第 16 卷，第 3 期(2005 年)，頁 82-88；盧曉衡主編，《中國對外關係中的台灣問題》(北京：經濟管理出版社，2002 年)。

<sup>26</sup> Robert Sutter, "Taiwan's Role in World Affairs: Background, Status, and Prospects," *Taiwan in World Affairs*, pp.1-22.

<sup>27</sup> Peter Vale, "South Africa and Taiwan: Pariahs, International Redemption and Global Change," *Taiwan's Expanding Role in the International Arena*, pp.99-110.

<sup>28</sup> Chen, *op. cit.*, pp.25-39, 223-277.

<sup>29</sup> Dennis Hickey, "Resident Ma Ying-jeou and Taiwan's Internal and External Challenges," in Seyorn Brown et al eds., *Maryland Series in Contemporary Asian Studies: Taiwan at a Turning Point* (Baltimore: University of Maryland School of Law), pp.22-49. See also: Yu San Wang, "Foundation of the Republic of China's foreign policy," *Foreign Policy of the Republic of China on Taiwan*, pp. 1-12; Sonn Se-II, "Taiwan's International Role and Its Relations with Mainland China from Korea's Point of View," *Taiwan's Expanding Role in the International Arena*, pp.76-81; Hidenori Ijiri, "Taiwan's "Pragmatic Diplomacy" and Its Implications for the Chinese Mainland, Japan, and the World," *Taiwan's Expanding Role in the International Arena*, pp.37-49; Erland Heginbotham, "Taiwan's Economic Role in East Asian Development," *Taiwan in World Affairs*, pp.23-64; June Teufel Dreyer, "Taiwan's Position Regarding Transnational Issues," *Taiwan in World Affairs*, pp.113-132.



組織 WHO 的議題受到許多學者的關注。<sup>30</sup>僅就台灣參與聯合國之相關研究而言，周煦建議台灣採取「鄉村包圍城市」的策略，即先增加邦交關係與大國對台灣加入世界貿易組織的支持，接著參與聯合國專門組織特別是國際貨幣基金，最終達成廣泛參與聯合國的目標。<sup>31</sup>羅致政宣稱兩岸談判無可避免將對台灣的主權造成限制，台灣應該尋求聯合國周邊功能性組織的會籍，以便獲取更多國際參與的正當性與籌碼。<sup>32</sup>林正義統計到 2004 年以前各國在聯合國總務委員會投票支持與反對台灣的情形，並標舉 2007 年台灣參與聯合國之途徑的創新之處。<sup>33</sup>

部分學者援引現代國際法，為台灣加入聯合國的權利辯護。其中，陳隆志宣稱台灣完全滿足聯合國憲章的會籍要求，建議立刻行動，放棄一中

---

<sup>30</sup> 陳隆志，〈由歐洲聯盟與台灣關係看台灣加入 WHO 的策略〉，《新世紀智庫論壇》，第 18 期(2002 年)，頁 104-116；宋燕輝，〈台灣加入 WHO：一個全方位策略的構思與建議〉，《新世紀智庫論壇》，第 18 期(2002 年)，頁 20-41；林正義、林文程，〈台灣加入世界衛生組織的策略〉，《新世紀智庫論壇》，第 18 期(2002 年)，頁 7-19；林世嘉，〈2002 年推動台灣加入 WHO 的省思：民間觀點〉，《國策專刊》，第 20 期(2002 年)，頁 12-13；鄧昭芳，〈前進世界衛生組織(WHO)運動之回顧與未來之展望〉，《新世紀智庫論壇》，第 23 期(2003 年)，頁 54-66；卓慧菴，〈WTO 共同會籍與兩岸整合之探討〉，《全球政治評論》，第 5 期(2004 年)，頁 33-58；卓慧菴，〈兩岸 WTO 互動策略研究〉，《問題與研究》，第 43 卷，第 3 期(2004 年)，頁 159-180；宋燕輝，〈由國際法觀點析論中共反對台灣參與 WHO〉，《問題與研究》，第 43 卷，第 5 期(2004 年)，頁 157-184；彭明敏等著，〈台灣加入 WTO 之回顧與展望〉(台北：台灣國際法學會，2009 年)；邱亞文等著，〈由中國在 WHO 的打壓談台灣加入聯合國的展望〉，《新世紀智庫論壇》，第 39 期(2007 年)，頁 33-42；Greg Mastel, "China, Taiwan and the World Trade Organization," *The Washington Quarterly*, Vol.24, No.3 (2001), pp.45-56；Sheng-mou Hou, "Taiwan Must be Included in the Global Disease Prevention Network," *American Journal of Chinese Studies*, Vol.15, No.1 (2008), pp.49-50.

<sup>31</sup> 周煦，〈參與國際組織的策略〉，收錄於陳璽安編，〈國際空間再突破之策略〉(台北：國家發展研究文教基金會，1997 年)，頁 112-135。

<sup>32</sup> 羅致政，〈務實外交的檢討與評估〉，《國策專刊》，第 3 期(1998 年)，頁 12-14。

<sup>33</sup> 林正義，〈台灣的聯合國之路〉，《新世紀智庫論壇》，第 37 期(2007 年)，頁 139-142。關於台灣參與聯合國的歷史介紹與分析，可參考：邱坤玄，〈重返聯合國與兩岸關係〉，《務實外交與兩岸關係》(台北：政治大學外交系，1997 年)，頁 103-118；熊玠，〈台灣如何加入聯合國？：一個萬全的方案〉，《海峽評論》，第 31 期(1993 年 7 月)；趙國財，〈參加聯合國問題分析〉，《海峽評論》，第 29 期(1993 年 5 月)，頁 57-58。

迷思並申請聯合國與其他國際組織的會籍。<sup>34</sup>許慶雄也強調，台灣應該把參與聯合國而非無主權意涵的國際組織做為目標，以取得世界各國的國家承認。<sup>35</sup>

最近，越來越多研究者注意到公共外交作為台灣外交的新領域。公共外交主要涉及非政府組織的活動、政府與非政府組織以及媒體的關係，並經常與國際發展合作與宣傳有關。<sup>36</sup>如林碧炤建議，台灣應該重新考慮其經濟援助方式並特別注意公共外交，讓台灣的國家利益與國際社會融合，如此可讓國際社會更加瞭解台灣。<sup>37</sup>蔡政修分析全球公民社會下台灣的公共外交運作，從國際政治傳播的概念擴大公共外交的內涵，以涵蓋非

---

<sup>34</sup> Lung-chu Chen(陳隆志), "Prospects for Taiwan's Membership in the United Nations," *Taiwan's Expanding Role in the International Arena*, pp.3-12. 在另外一篇論文，陳隆志細數二十世紀以前台灣參與聯合國的努力，並闡明台灣申請聯合國會籍成為新會員的理由。參見：陳隆志，〈台灣與聯合國—回顧與展望〉，《新世紀智庫論壇》，第14期(2001年)，頁7-11。

<sup>35</sup> 許慶雄，〈加入國際組織、突破外交孤立之理論與策略〉，收錄於施正鋒編，《外交戰略》(台北：國家展望文教基金會，2004年)，頁29-56。

<sup>36</sup> 國內第一本較為整體性探討公共外交概念與運作的專書為卜正珉著，《公眾外交：軟性國力，理論與策略》(台北：允晨文化，2009年)。有關發展援助議題的綜合介紹，參考：國際合作發展基金會，《國際發展合作的概念與實務》(Overview of International Development and Cooperation) (台北：智勝文化，2007年)。台灣的國際宣傳參見：Gray Rawnsley, *Taiwan's informal Diplomacy and Propaganda* (New York: Palgrave, 2000)；王崑義，《輿論戰：兩岸外交新戰場》(台北：華陽文教，2006年)。

<sup>37</sup> 林碧炤，〈台灣的非傳統外交〉，《戰略與安全分析》，第10期(2006年2月)，頁7-15。有關台灣非政府的外交功能研究，見：胡志強，《我國與國際非政府組織發展關係之研究》(台北：行政院研考會，1993年)；羅致政，〈全民外交與國際參與〉，收錄於施正鋒編，《外交戰略》(台北：國家展望文教基金會，2004年)，頁57-86；王振軒，《非政府組織議題與發展》(台北：鼎茂圖書，2005年)，頁341-364；林德昌，《聯合國的組織與功能：兼論台灣參與聯合國的新思維》(台北：行政院青輔會，2005年)；吳英明、林德昌編，《非政府組織》(台北：商鼎文化，2001年)；毛樹仁、吳坤霖，〈台灣非政府組織在政府外交事務的腳色與功能〉，《國家政策季刊》，第3卷，第1期(2004年)，頁75-200；林吉郎，〈非政府組織(NGOs)外交：台灣經驗的戰略思考〉，《全球政治評論》，第4期(2003年)，頁1-24；鍾京佑，〈全球治理與公民社會〉，《政治科學論叢》，第18期(2003年)，頁23-52；陳隆志，〈台灣參與國際間非政府組織策略〉，《新世紀智庫論壇》，第18期(2002年)，頁46-53；陳麗瑛，〈聯合國非政府組織體系之運作及我國參與策略〉，《新世紀智庫論壇》，第18期(2002年)，頁54-70。

由政府主導、但傳遞政治訊息的各種民間交流活動。<sup>38</sup>

總結來看，有關中共對台主張的研究集中在探討大陸官方立場，對於各國對台政策實踐之集體效果的分析顯得不足。此外，有關台灣外交政策的研究多為歷史描述或對台灣外交政策變遷的部分解釋；缺乏明確的指標以檢驗台灣的外交表現，除了部分評估雙邊關係的研究以外。進一步而言，針對台灣的國際參與議題，多數的主張係基於道德要求而非現實條件，能系統性地比較台灣之國際參與策略的研究較少，更缺乏對歷年各國在聯合國涉台議題之反應的統計分析。<sup>39</sup>

### 參、研究設計

有鑑於中共對台政治主張與各國的相關國際實踐對台灣的外交造成最大的限制，筆者試圖將北京的論述轉為衡量台灣國際空間的指標。中共對台政治論述的核心是「一個中國原則」，包含著名的三段表述：「世界上只有一個中國」、「中華人民共和國政府是代表全中國的唯一合法政府」、「台灣是中國不可分割的一部份」。此外，北京也促請其邦交國反對台灣獨立、支持兩岸統一、避免與台灣進行官方接觸、並拒絕台灣加入以國家為會員資格的國際組織。中共於1993年與2000年對台灣發表的兩個白皮書上明確記載了上述主張。<sup>40</sup>

理論上，台灣的國際空間可以藉由衡量國際社會接受中共對台論述的程度反向推知。因此，對民進黨政府外交政策的評估可以從觀察不同時期相關指標於統計上表現的差異，得到客觀的數據。甚至，相關統計數據的

---

<sup>38</sup> 蔡政修，〈全球公民社會中的國際政治傳播：以臺灣參與聯合國專門組織為例〉，《遠景基金會季刊》，第12卷，第4期(2011年)，頁51-110。

<sup>39</sup> 林正義曾統計聯合國總務委員會中贊成與反對台灣議案的國家數目，但未能對台灣的提案內容與歷年來聯合國之相關辯論做系統性的分析。

<sup>40</sup> 中華人民共和國國務院台灣事務辦公室，〈台灣問題與中國統一〉(1993年9月1日)；以及〈一個中國原則與台灣問題〉(2000年2月21日)，<http://www.gwytb.gov.cn:8088/>。

現實意義可以透過檢驗聯合國歷年對台灣議案的辯論與投票結果來加以確認。

進一步而言，中共在國際社會的「一個中國原則」論述同時發揮了生產性與制度性的權力（productive and institutional powers）。就生產性權力而言，中共在在聯合國國家社群就國家主權原則的引申，塑造了聯合國成員互為主觀性的理解基礎。另一方面，中共作為聯合國安理會永久會員，在設定遊戲規則上享受不成比例的影響力，足以引導辯論與行動往特定的方向。<sup>41</sup>從這個觀點來看，國際關係的國家主權原則對中共而言是有利的論述資源，聯合國的主權代表制度是有力的傳播機制，藉之可以在國際社會合法化並散播其對台政治論述。

在行文上，筆者首先觀察陳水扁上台前後，世界上有多少國家接受北京的對台主權論述，據以描繪民進黨執政時期台灣的國際空間。其次，筆者以台灣參與聯合國為例，展現中共對台灣參與國際組織議題行使的制度性限制，以及國際社會對台灣之國際參與的態度變化。最後，筆者說明台灣現任總統馬英九採行活路外交的意義與相關舉措，並評估該策略的可能威脅與機會。

資料整理自 1949 年 10 月中共建政迄 2008 年 5 月馬總統宣誓就職中華民國總統為止，北京與世界各國政府發表的聯合公報、共同聲明、和領導人的重要談話，還有聯合國對台灣入聯問題的態度、中共在聯合國的論述、以及各國討論與表決的情形。相關資料主要包括我外交部「中共與各國建交聯合公報彙編」，「中華人民共和國外交部網站」有關中國與世界各國政府的聲明、公報、與雙邊關係的資料，另外也參考了聯合國網站、中國其它政府部門網站、國內外新聞網站，以及相關的法律網站等等。<sup>42</sup>

<sup>41</sup> 有關生產性與制度性權力的解釋，參考：Ian Johnstone, "The Power of Interpretive Communities," in Michael Barnett and Raymond Duvall, *Power in Global Governance* (Cambridge: Cambridge University Press, 2005), pp.191-194, 201-202.

<sup>42</sup> 相關資料主要來自：外交部新聞文化司編，《中國與各國建交聯合公報彙編》(1999 年 1 月)；政治大學國際關係研究中心顧問委員會編，《中共於國際雙邊關係中對台灣地位等問題的

由於資料龐雜，筆者儘量引用官方資料，並以各國政府高層或外交部次長以上人士的聲明或談話為主。另外也律定分析原則，避免過度解讀。<sup>43</sup> 分析的結果應視為各國對中共「一個中國原則」的最低回應。

---

主張之研究(1949年10月-1996年3月)》(台北：政治大學國際關係研究中心，1996年)；以及中華人民共和國外交部網站記載之官方文件與正式活動，<http://www.fmprc.gov.cn/chn/>。筆者也參考其他政府部門網站如中華人民共和國中央人民政府網站，<http://www.gov.cn>；中國人大網站，<http://www.npc.gov.cn>；中國網<http://www.china.com.cn>；高臺信息網，<http://www.gaotai.gov.cn/>；某些新聞網站如中共中央電視台網站，<http://www.cctv.com>；新華網，<http://www.xinhuanet.com/>；搜狐新聞頻，<http://news.sohu.com/>；以及法律資訊網站如西湖法律圖書館，<http://www.law-lib.com/>，法律屋，<http://www.fl5.cn>等。

<sup>43</sup> 以各國對中共「一個中國原則」的反應為例：(1)凡聲明中共是中國唯一合法政府，台灣是中國一部份的國家，即使未明言一個中國，從邏輯上可以推論該國承認世界上只有一個中國。(2)凡對中國表示奉行「一個中國」政策的國家，除非曾經另有表示，可以視同接受「世界上只有一個中國」；邏輯上也承認接受中共是中國唯一合法政府。(3)凡對中國表示奉行「一個中國」政策的國家，即使曾經另有表示，但已經承諾不支持台獨的國家，仍可以視同接受「世界上只有一個中國」；邏輯上也承認接受中共是中國唯一合法政府。(4)當國家表示反對台獨分裂行為，反對製造「兩個中國」或「一中一台」，可以推論該國承諾只有一個中國。(5)凡對中共承認「台灣是中國的一部份」的國家，即使未曾明白表示「中華人民共和國是中國唯一合法政府」，邏輯上可以得到相同的承認意思。(6)國家在「支持統一」的同時也就承認了台灣是中國的一部份。(7)支持統一必然承認台灣是中國的一部份，同時不支持或反對台灣獨立。(8)支持反分裂法意味對中共統一台灣的方式予以全部支持，包括非和平手段在內。(9)對反分裂法表態表示理解或仍強調和平統一的國家，則皆歸於理解而非支持的國家。(10)凡發言表示台灣問題純屬中國內政者，可視為承認台灣是中國的一部份。凡支持分裂法者，邏輯上也可以解釋其承認中共是中國唯一合法政府，以及台灣是中國的一部份；如此其支持統一的立場才站得住腳。(11)若有國家僅模糊表示「支持中國在台灣問題的立場」，至少可以解釋為，中共是中國的唯一合法政府，台灣是中國的一部份。(12)支持統一必然不支持台獨或反對台獨。(13)支持反分裂法必然不支持或反對台獨，因為反分裂法立法之意旨就是反獨。(14)不支持台獨、反對台獨分裂行為，邏輯上不必然等於支持統一，因為存在希望台灣不統不獨的情況。(15)承認中共是中國唯一合法政府的國家，邏輯上並不等於承認世界上只有一個中國，因為可能有兩個中國，一個政府被視為合法但另一個不被視為合法。(16)凡接受「中共是中國唯一合法政府」，並同意「不與台灣進行官方往來或發展官方關係」的國家，邏輯上不能解釋為承認「台灣是中國的一部份」。

## 肆、「一個中國原則」下的台灣國際空間

為了瞭解台灣國際空間的限制，筆者統計接受中共「一個中國原則」之論述的國家佔全世界國家的比例，相關指標包括承認「中華人民共和國政府為全中國唯一合法政府」、「台灣是中國的一部份」、以及「世界上只有一個中國」。其他則為承諾「不與台灣發展官方關係或進行官方往來」、「不支持或反對台獨分離活動」、「支持兩岸統一或『一國兩制』」，與「不支持或反對台灣加入以國家為會籍資格的國際組織」。

為了分析方便，筆者設立幾個分界點：1999 年年底之前（標示為 1999b），2000 年初以後（2000a），2005 年以後（2005a），以及 2007 年到 2008 年終新政府上台為止（2007a）；觀察國際社會於台灣首次政黨輪替之前（1999b）與之後（2000a）如何看待台灣議題；以及中共「反分裂國家法」通過（2005a）與陳水扁宣布以台灣之名申請加入聯合國（2007b），對國際社會態度變化的影響，以顯現台灣國際空間變遷的趨勢。

筆者統計 195 個國家對北京「一個中國原則」之論述的回應發現，<sup>44</sup>1999 年底前各國承認北京主張「世界上只有一個中國」的國家數目達到 57 國（29.2%），在 2000 年到 2008 年之間該數字升到 172，比例也提高到 88.2%。

關於「中華人民共和國政府是代表全中國的唯一合法政府」，接受該說法的國家數目，在 1999 年底以前是 114 國（58.5%），到 2008 年達到 172 國（88.2%）。

至於承認「台灣是中國的一部份」的國家數目，在 1999 年以前有 50 個，同時有 31 個國家對北京的說法持保留態度，而以「注意到」(take note of)、「認識到」(acknowledge)、或「尊重」(respect) 等模糊的言詞回應。因

---

<sup>44</sup> 數字包括聯合國實體觀察員馬爾他(Malta)、巴基斯坦(Pakistan)，組織觀察員歐盟(European Union)，以及非聯合國會員紐埃(Niue)與庫克群島(Cook)，排除台灣與中共。

此確定的國家比例僅 25.6%。然而在 2000 後，有 143 個國家表達承認，同時有 11 個國家維持模糊措辭；明確承認的國家比例提高到 73.3%。

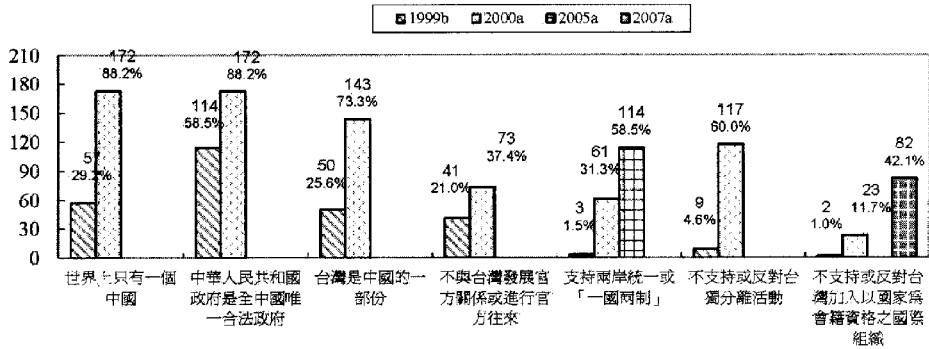
就宣示「不與台灣發展官方關係或進行官方往來」的國家而言，其數目與比例在 1999 年以前分別為 41 個國家，21.4%，到 2008 年二次政黨輪替時則提高到 73 國，37.4%。

關於「不支持或反對台灣獨立分離活動」的論述，國際社會承諾支持北京主張的國家，在 1999 年以前只有 5 個（4.6%），然而該數字到 2008 年中達到 117 個國家，比例也上升到 60%。

除了要求邦交國承諾一個中國、反對台灣獨立，北京還呼籲邦交國支持兩岸「和平統一」或「一國兩制」。在 1999 年以前只有 3 個國家正面回應北京的訴求，到 2000 年到 2004 年間，表達支持的國家數目迅速上升到 61 國（31.3%），並於 2008 年中進一步上升到 114（58.5%），幾乎佔了全世界獨立國家總數的六成。

最後，國際社會對中共要求「不支持或反對台灣加入以國家為會籍資格的國際組織」的回應，在 1999 年以前僅有兩個國家有所回應，2000 年和 2006 年間呼應該論述的國家逐漸提高到 23 個（11.7%），2007 年後更升高為 82 個（42.1%）。

從上述六個源於北京「一個中國原則」論述的指標觀察，台灣國際空間的演變可以「圖一」表示；有關各國回應的統計資料請參考「附錄」。資料顯示，中共成功地說服許多國家同意其「一個中國原則」的論述，這個情形在 2000 年後特別明顯。



圖一：國際社會接受「一個中國原則」之國家數目與比例

資料來源：作者自行整理

析言之，當李登輝前總統任期於 2000 年初結束前，世界上承認北京主張「世界上只有一個中國」的國家比例還不到三成（29.2%），至於同意「中華人民共和國政府是全中國唯一合法政府」的國家比例則接近六成（58.7%）。同時只有約四分之一（25.6%）的國家承認「台灣是中國的一部分」。

相對地，到民進黨政府下台之時，將近有九成的國家（88.2%）都接受了「世界上只有一個中國」，以及「中華人民共和國政府是全中國唯一合法政府」的論述。與此同時，明確承認「台灣是中國的一部分」的國家也上升到超過七成(73.3%)。這意味著台灣實行「兩個中國」、「一中一台」的空間在 2000 年後均大幅縮小，而國際社會接受「兩個中國」的可能性還小於「一中一台」。

然而「一中一台」作為一個較佳策略，同樣不為統計結果支持。在李登輝時期，極少有國家（4.6%）承諾「不支持或反對台獨分離活動」。但在民進黨政府於 2008 年下台之時，對此論述表示同意的國家急升到六成，使得台灣獨立在國際社會獲得承認的困難度大增。

2005 年初中共通過反分裂法，也對兩岸統一的國際宣傳有促進作



用。雖然大多數國家不同意中共主張依據反分裂法得以武力完成兩岸統一（有 33.7% 傾向於同意）。但在人大通過該法後，支持「和平統一」或「一國兩制」的國家從 2004 年底前的 61 國（31.3%）急升到 2008 年中的 114 國。不過美國、加拿大、日本、歐盟等重要國家或國家集團皆對反分裂法表達關切，意味著國際社會仍以維持兩岸和平穩定為主要共識。<sup>45</sup>

此外，全世界承諾「不與台灣發展官方關係或進行官方往來」的國家，在民進黨執政時期後從二成（21.0%）增加到三成七多（37.4%）。更值得注意的是，公開承諾「反對台灣加入以國家為會籍資格的國際組織」的國家在短期內出現較大比例的變化。在 2007 年台灣推動以台灣之名加入聯合國運動後，國際社會支持中共主張的國家在兩年間明顯上升，從 2006 年的 23 國（11.7%）增加到 2008 年的 82 國，比例超過了四成（42.1%），成長幅度可觀。

上述統計結果顯示，北京「一個中國原則」的論述配合各國的實踐，已經成為國際社會的主流觀點。雖然台灣仍可伺機與各國發展官方與半官方關係，並以彈性的方式加入我較具實力的國際政府組織；但台灣的國際空間在民進黨時期快速萎縮，特別是在參與國際組織議題上，支持中共主張的國家數目在短期內出現較大比例的變化，也顯示「一個中國原則」在國際社會的法律化趨勢。

## 伍、台灣國際參與的制度性限制

「一個中國原則」的論述反映北京在國際政治上對國家主權的關切，特別是中國統一問題作為捍衛中國領土主權完整的歷史責任。1949 年 10 月中華人民共和國政府在大陸建政時，這個新生的共產政權便宣稱自己

---

<sup>45</sup> 在中共反分裂法通過後，兩年中有 44 個國家宣稱支持反分裂法，21 個國家透過表達理解、尊重或強調部分條款的方式給予有限的支持；總數佔世界國家數目的 33.2%。相對地，有四個國家或國家集團表達關切（美國、加拿大與歐盟）或反對之意（日本）。

是國際上代表全中國的唯一合法政府；台灣作為中國的一省，必須統一在其所宣稱的全中國主權範圍之下。

當 1972 年中華人民共和國取代中華民國在聯合國席位，並成為聯合國安理會永久會員時，北京將其國家主權意識形態與聯合國的主權代表制度結合，以支持其對台灣之主權立場的合法性。如聯合國 2758 號決議 (UN Resolution 2758) 聲稱，中華人民共和國在聯合國恢復法律權利，其目的在於「保護聯合國憲章的原則，也由於聯合國必須依憲章規定行事」(the protection of the principles of the UN Charter and for the cause that the United Nations must serve under the Charter)。<sup>46</sup>

個別國家對北京「一個中國原則」的接受，為中共在國際組織行使制度性權力奠立基礎，並共同構成台灣國際參與的外部限制。當許多國際組織皆表達與北京類似的對台立場時，可能慢慢轉變為國際社群之規範或國際法律的一部分。考慮到聯合國作為國際組織的核心，台灣的聯合國參與為台灣參與國際社會面臨之限制提供了代表性的例子。

在李登輝第一屆總統任期中，1993 年到 1995 年間台灣參與聯合國的提案旨在敦促聯合國大會基於會籍普遍化原則與分裂國家平行代表權模式，考慮中華民國在台灣的特殊狀況；同時建議聯合國建立特別委員會，分析該情況並對大會作出適當建議。<sup>47</sup>

為了反制台灣的提案，中共致函聯大秘書長陳述立場。1993 年的第一封信重申「一個中國原則」的三段論述以及 2758 號決議，強調聯合國憲章規定聯合國是由主權國家組成的政府間組織；台灣作為中國的一省無權

---

<sup>46</sup> UNGA Resolution 2758 (Resolution on the Restoration of the Lawful Rights of the People's Republic of China in the United Nations), the United Nations General Assembly, 26<sup>th</sup> Session, 1967<sup>th</sup> plenary meeting, 25 October 1971.

<sup>47</sup> UN document symbol A/48/191 (8 September 1993) "Request for the inclusion of a supplementary item in the agenda of the 48th session, General Assembly: letter dated 6 August 1993 from the representatives of Belize, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua and Panama to the United Nations addressed to the Secretary-General."

參與聯合國。<sup>48</sup>在其 1994 年的第二封信中，中共強調國際法主權原則要求國家不得採取任何違反其它主權國家領土主權完整或政治獨立的行為。基於國家主權的法律權利，中共譴責台灣邦交國的提案為侵犯中國主權與干涉中國內政，並堅持會籍普遍性原則只適用於主權國家，不適用於台灣的案例。中共並補充說明稱，已有 159 個國家與中共建交並承認「一個中國原則」，平行代表權模式不應適用於作為中國內政問題的台灣。<sup>49</sup>類似的說詞在北京對台灣參與聯合國案的回應中一再重申。

中共「一個中國原則」的論述也透過聯合國議事程序加以複製和傳播。如「表一」所示，台灣的聯合國提案從 1993 年以來歷經相當的變革。然而無論台灣的提案是企圖重返、加入還是參與聯合國，中共一貫援引「一個中國原則」、2758 號決議、以及聯合國憲章的主權理論，來否定中華民國、台灣、或台灣人民參與聯合國及其他相關組織的資格。

表一：歷年台灣參與聯合國提案及聯合國總務委員會投票（辯論）情形

屆次 年度	簽署國數目	案由（節錄）	決議草案（節錄）	投票（辯論）情形			
				反對	支持	歷時	反對/支持 比例
48th 1993	12	基於會籍普遍原則與分裂國家平行代表權模式，考慮在台灣之中華民國在國際的特殊狀況。	建立特別委員會分析該特殊狀況，並對大會作適當的建議。	11	3		3.67
49th 1994	12	同上	同上	18	7		2.57
50th 1995	20	同上	同上	29	12		2.42

<sup>48</sup> UN Document Symbol: A/48/500 (13 October 1993) “Letter dated 13 October 1993 from the Permanent Representative of China to the United Nations addressed to the Secretary-General.”

<sup>49</sup> UN Document Symbol A/49/274 (25 July 1994) “Letter dated 22 July 1994 from the Permanent Representative of China to the United Nations addressed to the Secretary-General Forty-ninth session.”

51st 1996	16	考慮由於聯合國 2758 號決議導致在中華民國台灣 2130 萬人民無法參與聯合國活動的特殊狀況。	同上	37	17	2:02	2.18
52nd 1997	14	由於國際情勢基本變遷以及台海兩岸雙邊政府並存的現實，需要檢討聯大 2758 號決議。	撤銷 2758 號決議有關從聯合國排除在台灣之中華民國的決定，並恢復台灣的人民與政府在聯合國及相關組織中的所有合法權利。	32	15	2:45	2.13
53rd 1998	15	同上	同上	40	16	3	2.50
54th 1999	13	需要審視關於在台灣之中華民國的特殊國際處境，確保其兩千兩百萬人民參與聯合國之工作與活動的權利受到充分尊重。	成立授權之大會工作小組檢討在台灣之中華民國的特殊國際處境，確保其兩千兩百萬人民能夠直接並代表自己參與聯合國及相關組織。	47	20	3:30	2.35
55th 2000	14	同上	同上	47	18	3:16	2.6
56th 2001	15	同上	同上，另加補充說明：「並因此得以積極貢獻國際社會。」	67	25	4:16	2.68
57th 2002	15	「中華民國（台灣）在聯合國之代表權問題」	承認中華民國在台灣之 2300 萬人民在聯合國體系的代表權，並採取適當措施執行本決議。	64	22	2:45	2.91
58th 2003	16	同上	同上，但以「中華民國（台灣）」取代「中華民國在台灣」	80	24	3:38	3.33
59th 2004	15	同上，但以「2300 萬台灣人民」取代「中華民國（台灣）」	同上，但以「台灣」取代「中華民國（台灣）」	94	21	4	4.47
60th 2005	12 (參與案) 15 (和平案)	同上（參與案） 聯合國在維護台海和平方面扮演積極角色（和平案）	同上（參與案） (a) 敦促臺海雙方通過和平方式解決爭端；(b) 請求聯大秘書長指派特使或調查團評估台海安全情			0:45 以二對二 辯論方式 兩案併同 討論，每 次發言限	

			勢；(c) 採取必要措施，並鼓勵與協助台海雙方建立和平對話與交流。(和平案)			6 分鐘。主席裁示不列入聯大議程。
61st 2006	18 (參與案)  14 (東亞和平案)	台灣 2300 萬人民代表權與參與聯合國之問題 (參與案)  聯合國在維持東亞和平與安全的積極角色 (東亞和平案)	同上 (參與案) (a) 敦促東亞國家通過和平方式解決紛爭，並鼓勵有關國家在軍事透明度與信心建立上採取進一步措施；(b) 請求聯大秘書長採取關鍵措施緩和緊張情勢，並得視需要邀請爭端當事國向聯合國安理會提出解釋；(c) 請求秘書長準備關於強化東亞區域安全與和平措施的報告(東亞和平案)			0:30 採二對二辯論。主席裁示不列入聯大議程，也不列入會議記錄。
62nd 2007	16	敦促安理會依照安理會暫行議事規則第 59 條與 60 條，以及聯合國憲章第 4 條，處理台灣的會籍申請	同左			1:00 一對一辯論。主席裁示不列入聯大議程。
63rd 2008	17	需要審視中華民國 (台灣) 2300 萬人民有意義參與聯合國專門機構活動的基本權利。	向聯合國體系專門機構推薦接受中華民國 (台灣) 2300 萬人民參與其活動。			0:20 一對一辯論。主席裁示不列入聯大議程。

註：1993-2008 年

資料來源：作者自行整理

當台灣的邦交國數目從 1995/96 年的高點 30 個下探時，台灣藉以動員向聯合國提案的國家數目通常超過邦交國總數的一半，然而支持台灣提案的國家從未超過支持中共之國家的半數。民進黨執政後，支持與反對台灣議案之國家數目差距逐年擴大。在聯合國總務委員會，針對台灣議案之投票的反對／支持比例在 2000 年是 2.6，之後比例不斷上升，從 2001 年

的 2.68，2002 年的 2.91，2003 年的 3.33，直到 2004 年的 4.47。這些數字反映了台灣邦交國數量下跌、以及接受北京「一個中國原則」之國家數量上升的相對趨勢。無論台灣如何動員其友好國家，其票數的劣勢已不可逆轉。

除了投票以外，議場辯論規則也對台灣不公平。在 2004 年台灣邦交國建議聯合國「審視 2300 萬台灣人民在聯合國的代表權問題」的提案，遭懸殊的票數擊敗（21: 94）後，台灣改變策略，將「和平案」從「參與案」抽出分別提案，希望相關議案能被徹底討論。然而中共堅持以「二對二辯論」方式併案討論，並動員邦交國強力改變遊戲規則。結果，2005 年總務委員會花在討論台灣議案的時間壓縮到只有 45 分鐘，比起 2004 年的 4 小時相去甚遠。

「二對二辯論」的模式持續了三年。2008 年台灣新政府上台後首度推動參與聯合國案，情況甚至變得更糟。總務委員會放棄行之數年的「二對二辯論」模式，改採「一對一辯論」方式，使得台灣議案只被討論了 20 分鐘。事實顯示，在中共的制度性壓迫下，台灣在聯合國陳述立場的空間也非常有限。

2007 年台灣申請以台灣之名加入聯合國，是中共以制度性權力打壓台灣的明顯例子。該年 7 月 19 日，陳水扁總統致函聯大秘書長潘基文，表達希望以台灣名義申請成為聯合國正式會員。信件由台灣的邦交國史瓦濟蘭與所羅門群島轉交到聯大秘書長辦公室。7 月 20 日秘書長發言人室在聯合國網站貼出訊息表示，為了與 2758 號決議一致，台灣的申請書無法被接受，並已由聯合國法律事務辦公室退回。發言人室同時宣稱，中華人民共和國取代中華民國作為唯一合法代表的 2758 號決議，是聯合國「一個中國政策」的基礎。<sup>50</sup>稍後在 9 月 7 日，第 61 屆聯合國會議主席 Haya Rashed Al Khalifa 再度退回陳水扁抗議聯大秘書長潘基文拒絕台灣入聯申請的信函，同樣援引 2758 號決議。<sup>51</sup>

<sup>50</sup> "U.N. Refuses to Review Taiwan Membership Bid," *Taiwan News*, July 31, 2007.

<sup>51</sup> "Chen's Letter to the UN Fails to Break Through 2758," *Taipei Times*, September 12, 2007.

理論上，多數國家實踐的再生產可能形塑國際社會的理念結構，國際組織實踐的再生產更有可能累積為國際法律與制度的框架基礎。台灣一再受挫於聯合國及其他國際組織中的議事辯論與資格審查，可能導致國際社會接受北京的論述，認為台灣不是主權國家故而沒有資格加入聯合國。由於聯合國是國家進行法律論述與社會化的主要場域，中共透過聯合國的辯論與投票，將其理念重生產並散播於國際社會，對台灣未來追求國際空間造成傷害。倘若中共對台灣的僵化立場不改，台灣參與聯合國的前景便難有好轉的可能。

### 陸、馬英九活路外交的可行性

馬英九的外交路線明顯有別於陳水扁。馬英九主張台灣應做為「負責任的利害關係者」(responsible stakeholder)，停止追求「法理台獨」，做到「不統、不獨、不武」；並採取尊嚴、自主、務實、靈活的「活路外交」——即以「九二共識」為基礎，在互不否認的情況下，與對岸展開務實協商；同時採取外交休兵，各自凍結邦交國數目，以避免兩岸直接衝突與資源消耗，並讓台灣得以彈性而不失尊嚴的名稱與方式參與國際組織。

活路外交的邏輯似乎是合理的。從北京「一個中國原則」的論述在國際社會被法律化的程度來看，台灣的國際困境若無北京的妥協很難改善。因此，台灣需要一套對外關係的新策略，特別是能夠促使北京對台態度改變的策略。對馬英九而言，最大的挑戰在於提出一套既能說服北京改變對台立場、又能贏得足夠民眾支持的外交政策方案。

馬英九活路外交的關鍵在於「一中各表」，或兩岸在「九二共識」中隱含之「互不否認」的諒解。鑒於北京的「一個中國原則」的論述已經在國際社會中廣為流行，馬英九以模糊的「九二共識」作為兩岸與外交政策的基礎；透過接受經台灣詮釋之「一個中國」的政治架構，馬英九得以在

不抵觸中華民國憲法的規定下，滿足北京主張兩岸在法律上同屬「一個中國」的立場；同時也要求北京為台灣的國際參與釋出更多空間，做為台灣接受「一個中國」的正面回報。

鑒於 2008 年總統大選同步舉行的入聯與返聯公投皆未通過投票門檻，新政府在推動參與聯合國運動時力求在名稱與策略上維持彈性。在活路外交思維下，2008 年台灣提案請求聯合國審議台灣人民「有意義參與聯合國專門機構活動」的權利，正視台灣兩千三百萬人民參與聯合國功能性組織的需要。這樣溫和的訴求依然被中共堅定地拒絕。該年 8 月 18 日中共常駐聯合國代表王光亞致函給聯大秘書長，譴責台灣邦交國的提案侵犯了中國主權與領土完整，違反聯合國憲章以及聯合國系統之專門機構的章程與規定；聯合國及其專門機構是由主權國家組成的國際組織，台灣作為中國的一部分無權參與聯合國專門機構的活動。<sup>52</sup>

從以上事實來看，雖然兩岸情勢在台灣二次政黨輪替後已大為緩和，中共對「一個中國原則」的堅持仍未見改變。北京或許願意停止與台灣競爭邦交國，但「一個中國原則」的論述已經在國際社會廣為流行，沒有必要改變一個行之有年的成功政策。然而中共也瞭解到，如果繼續堅持僵化的對台政策，台灣社會民意的反彈最終將促使政府採取較強硬的外交與兩岸政策。即使衝突式外交無法為台灣取得更多國際空間，也會激化兩岸對立進而阻礙兩岸統一前景。可以想見的是，中共會對馬英九擴大台灣國際空間的要求做出某種妥協，但不太可能逾越「一個中國」的框架。

在中共默許下，2009 年 5 月台灣首度以「中華台北」名義及「觀察員」身份，出席在日內瓦召開的第 62 屆「世界衛生大會」(WHA)。該年九月台灣更放棄向聯合國總務委員會提案，而透過友邦在聯大總辯論上發言，表達期望以觀察員身分出席聯合國專門組織「國際民航組織」(ICAO) 與「聯

---

<sup>52</sup> UN Document Symbol A/63/319 "Letter dated 18 August 2008 from the Permanent Representative of China to the United Nations addressed to the Secretary-General," 22 August 2008.



合國氣候變化綱要公約」(UNFCCC)。<sup>53</sup>

未來台灣有希望將其參與 WHA 的模式應用到聯合國其它專門組織，然而由於台灣並非以主權國家資格與正式國號與會，表面上台灣的國際空間變大了，事實上也等於中共透過各種國際組織的章程再度確認台灣的非主權地位，可能導致台灣的非主權實體地位在國際組織當中不斷被複製，這是台灣追求國際地位的最大陷阱。

## 柒、結論

中共「一個中國原則」的論述與國際實踐對台灣的國際空間造成最大的限制。民進黨政府採取攻擊性的外交政策，非但沒有達到目的，反而造成台灣國際空間萎縮與國際政治地位下降。如統計數字顯示，在 2000 年到 2008 年間有越來越多國家同意中共的對台主張，支持台灣參與聯合國的國家相對減少，更別提總務委員會花在辯論台灣議題的時間大幅縮短。

由於北京的「一個中國原則」的論述在國際社會領域已取得一定的法律效果，馬政府以「九二共識、一中各表」換取模糊的「一個中國」下的國際空間，是台灣參與國際政府組織不得不然的做法。藉由正面回應「一個中國」的概念，促使北京的對台策略做出調整，願意在台灣的國際參與議題做出妥協，以換取穩定的兩岸關係，這是馬英九的活路外交發揮一定成效的原因。

然而台灣不能對活路外交策略報以過度樂觀的期待。在中共的「一個中國」架構下，台灣的國際參與頂多是技術性的突破，而非國際身份的突破。甚至，台灣還必須擔心在已經參加的國際組織中被矮化的問題。重點在於台灣參與國際組織的名稱與方式必須反映中華民國政府對台灣及其人民行使有效的治理的事實，亦即讓中華民國政府在台灣地區的管轄權取

---

<sup>53</sup> 〈參與聯合國鎖定民航、氣候公約〉，《中國時報》，2009年9月15日，版A12。

得國際法上的效力，以實際的管轄駁斥北京對台虛妄的領土主權主張。

總之，馬英九的外交政策是否符合台灣人民的期待仍有待辯論，但可以肯定的是，台灣不能重蹈陳水扁時期民進黨政府衝撞式外交的覆轍。鑒於國際社會接受中共「一個中國原則」的國家佔大多數的事實，活路外交是台灣參與國際組織、擴大國際空間的策略嘗試。但在全球公民社會中，「一個中國原則」未必那麼牢不可破。台灣應該提出自己的論述，以普世的公民社會價值質疑中共「一個中國原則」的正當性，並以台灣特有的中華文化詮釋「一個中國」的內涵；期能在政治與社會面向確立兩岸是有分別的實體，同時在文化上不讓中共獨享世人對「中國」意義的想像。





1991/09/30	Brunei Darussalam	承認	承認	承認	承認	承認	承認		承諾				支持		承諾				
1992/08/24	Korea	尊重	承認	承認	承認	尊重	理解												
1997/07/25	Cook Islands	認知	承認	承認	承認	認知	承認	承諾	承諾										
1998/11/02	Tonga	承認	承認	承認	承認	承認	承認							支持	承諾	支持			
2002/05/20	Timor-Leste		承認		承認		承認		承諾										
2002/07/21-2005/05/14	Nauru																		
	Bhutan	承認	承認	承認	承認	承認							支持	支持	承諾				
	Niue		承認		承認				承諾										
	Palau																		
	Solomon Islands																		
	Tuvalu																		
Total	38	9	32	20	32	5	26	3	11	0	11	20	0	23	10	0	3	6	
Percentage		23.7	84.2	52.6	84.2	13.2	68.4	7.9	28.9	0	28.9	52.6	0	60.5	26.3	0	1.5	15.8	

亞西(含中東、中亞、以及除波羅地海國家以外的前蘇聯各加盟共和國)

建交或復交日期	國家(英文)	世界上只有一個中國		中華人民共和國政府為全中國唯一合法政府		台灣是中國的一部份		不與台灣發展官方關係或進行官方往來			支持兩岸統一或「一國兩制」			不支持或反對台灣獨立活動			同意「反分裂國家法」		不支持或反對台灣加入以國家為會員資格之國際組織		
		1999b	2000a	1999b	2000a	1999b	2000a	1999b	2000a	1999b	2000a	2005a	1999b	2000a	2005-2006	1999b	2000a	2007a			
1949/10/02	Russian	承認	承認	承認	承認	承認	承認	承諾	承諾				承諾	承諾	理解		承諾	承諾			
1949/10/16	Mongolian	承認	承認	承認	承認	承認	承認					支持	支持	承諾	承諾			承諾			
1956/08/10	Syria		承認		承認						支持	支持	承諾	承諾	支持			承諾			
1956/09/24	Yemen		承認		承認						支持	支持	承諾	承諾	支持			承諾			
1958/08/25	Iraq		承認		承認		承認					支持	承諾	理解				承諾			

1971/03/22	Kuwait		承認	承認	承認		承認						支持	承諾	支持			承諾
1971/08/04	Turkey		承認	承認	承認								支持	支持				
1971/08/16	Iran		承認	承認	承認													
1971/11/09	Lebanon		承認	承認	承認	注意到	承認					支持	承諾	支持				承諾
1977/04/07	Jordan	承認	承認	承認	承認	承認	承認					支持	承諾	理解				承諾
1978/05/25	Oman		承認	承認	承認													承諾
1984/11/01	The United Arab Emirates		承認		承認		承認		承諾			支持	承諾	支持				承諾
1988/07/09	Qatar		承認		承認		承認					支持						承諾
1988/11/20	Palestine		承認		承認		承認		承諾			支持	承諾	支持				承諾
1989/04/18	Bahrain		承認		承認		承認					支持	承諾	支持				承諾
1990/07/21	Saudi Arabia	承認	承認	承認	承認	承認	承認	承諾	承諾									承諾
1992/01/02	Uzbekistan	承認	承認	承認	承認	承認	承認	承諾	承諾			支持	承諾	承諾				承諾
1992/01/03	Kazakhstan	承認	承認	承認	承認	承認	承認	承諾	承諾			支持	承諾	承諾	支持			承諾
1992/01/04	Ukraine		承認		承認		承認	承諾	承諾			支持	承諾	承諾				承諾
1992/01/04	Tajikistan	承認	承認	承認	承認	承認	承認	承諾	承諾			支持	承諾	承諾				承諾
1992/01/05	Kyrgyz	承認	承認	承認	承認	承認	承認	承諾	承諾			支持	承諾	承諾	支持			承諾
1992/01/06	Turkmenistan	承認	承認	承認	承認	承認	承認	承諾	承諾			支持	承諾	承諾	理解			承諾
1992/01/20	Belarus	承認	承認	承認	承認	承認	承認	承諾	承諾			支持	承諾	承諾	支持			承諾
1992/01/24	Israel	承認	承認	承認	承認	承認	承認											承諾
1992/01/30	Moldova	承認	承認	承認	承認	承認	承認	承諾	承諾			支持	支持	承諾	理解			承諾
1992/04/02	Azerbaijan	承認	承認	承認	承認	承認	承認	承諾	承諾			支持	支持	承諾	理解			承諾
1992/04/06	Armenia	承認	承認	承認	承認	承認	承認	承諾	承諾			支持	支持	承諾	理解			承諾
1992/06/09	Georgia	承認	承認	承認	承認	承認	承認	承諾	承諾			支持	支持	承諾	支持			承諾
Total	28	15	28	21	28	15	24	12	15	1	10	23	6	22	18	0	8	21
Percentage		53.6	100	75.0	100	53.6	85.7	42.9	53.6	3.6	35.7	82.1	21.4	78.6	64.3	0	28.6	75.0

非洲

建交或復交日期	國家(英文)	世界上只有一個中國		中華人民共和國政府為全中國唯一合法政府		台灣是中國的一部份		不與台灣發展官方關係或進行官方往來			支持兩岸統一,或「一國兩制」			不支持或反對台灣分離活動		同意「反分裂國家法」	不支持或反對台灣加入以國家為會員資格之國際組織		
		1999b	2000a	1999b	2000a	1999b	2000a	1999b	2000a	1999b	2000a	2005a	1999b	2000a	2005-2006	1999b	2000a	2007a	
1956/05/30	Egypt		承認				承認		承認					承諾	支持			承諾	承諾
1958/11/01	Morocco		承認		承認		承認					支持	支持						承諾
1958/12/20	Algeria	承認	承認	承認	承認	承認	承認			支持	支持	支持	承諾	承諾				承諾	承諾
1958/11/30	Sudan		承認		承認		承認					支持	支持		承諾	支持			承諾
1959/10/04	Guinea		承認		承認		承認					支持		承諾	支持				
1960/07/05 ~1966/09	Ghana		承認		承認		承認					支持		承諾					
1972/01																			
1960/10/27	Mali		承認		承認		承認					支持		承諾					
1960/12/14	Somali		承認		承認														承諾
1972/11/24	Congo		承認		承認		承認					支持		承諾	支持				
1961/12/09	Tanzania		承認		承認		承認					支持	支持		承諾	理解			
1962/10/18	Republic of Uganda		承認		承認		承認					支持	支持		承諾	理解			
1963/12/14	Kenya		承認		承認		承認					支持		承諾					
1963/12/21 ~1965/01/29	Burundi		承認		承認		承認					支持	支持		承諾	支持			
1971/10/13																			
1964/01/10	Tunisia		承認		承認		承認					支持	支持		承諾				承諾
1964/02/22	Congo		承認		承認		承認		承諾			支持	支持		承諾				承諾

1964/09/29 ~1966/01	Central African		承認	承認	承認	承認	承認													
1976/08/20 ~1991/07/08			承認	承認	承認	承認	承認		承諾		支持	支持		承諾	支持					
1998/01/29																				
1964/10/29		Zambia		承認		承認		承認		承諾			支持		承諾	支持				承諾
1964/11/12 ~1966/01	Benin		承認	承認	承認		承認		承諾		支持	支持		承諾					承諾	
1972/12/29																			承諾	
1965/07/19	Mauritania		承認	承認	承認		承認				支持	支持		承諾	支持				承諾	
1970/10/15	Equatorial Guinea		承認	承認	承認		承認				支持	支持		承諾	支持					
1970/11/24	Ethiopia		承認	承認	承認		承認					支持		承諾	理解					
1971/02/10	Nigeria		承認	承認	承認		承認		承諾			支持		承諾	支持			承諾	承諾	
1971/03/26	Cameroon		承認	承認	承認		承認				支持	支持		承諾						
1971/07/29	Sierra Leone		承認	承認	承認		承認					支持		承諾						
1971/11/12	Rwanda		承認	承認	承認		承認													
1971/12/07 ~1996/01/03	Senegal		承認		承認		承認													
2005/10/25																				
1972/04/17	Mauritius		承認	承認	承認		承認				支持	支持		承諾						
1972/09/19	Togolese		承認	承認	承認		承認					支持								
1972/11/13	Malgasy Madagascar		承認	承認	承認		承認					支持	支持		承諾	理解				
1972/11/28 ~1997/08/12	Chad		承認		承認		承認								承諾					



