

焦點評析

台灣大選後兩岸關係發展前景評估：以台灣的國際參與為例

Taiwan's 2016 Elections and Their Implications for Cross-Strait Relations: Discussions on Taiwan's international participation

譚偉恩 *Wei-En Tan*

中興大學國際政治研究所助理教授

*Assistant Professor of Graduate Institute of International Politics
National Chung Hsing University*

壹、前言

我國（依《憲法》上的名稱是中華民國）的國際參與必然涉及到國際公法上「國家性」(statehood)有無之辯論，特別是當國際參與指涉的是具有官方屬性之政府參與。¹但此辯論並不是純粹的法律問題，而是結合了高度爭論的歷史事實與是非難明的國際政治糾葛。因此，2016年5月底要上任的新政府如果有任何關於國際參與之政策，必然得思考北京政府對台灣的國際參與可能採取哪些作為，以及台灣該如何回應之問題。

本文試從法學與政治科學兩個面向著手進行探討 2016 年大選後台灣

¹ 由於 1933《蒙特維多公約》第 1 條將「政府」列為主權國家構成的必要條件之一，故任何具有官方政府參與性質的國際活動，必然觸及到台北政府在國際社會上具有的意義為何。

的國際參與可能會導致什麼樣的兩岸互動。此處的「國際參與」必須要被嚴謹地定性與分類，因為不同屬性的國際參與會是一個關鍵變數，左右北京政府對台灣可能之作為，同時也影響台灣對北京作為之回應。最後，台灣參與國際社會之目的、得以加入之原因、獲得之待遇也是值得觀察的面向，透過對台灣既有參與的一些檢視，本文歸結出有用之資訊，冀盼能裨益未來兩岸關係的發展，特別是有益於人民利益的發展。

本文內容的安排先從定義切入，援引現行有效之實體法為據，論證「中華民國」的法律上意涵應是如何，再將政治實際發展引入，作為比對和分析的基礎。其次，將台灣已經參與的國際組織進行分類，扼要檢示參與的實際身分（即名稱）與在特定組織中面臨的限制或差別待遇。最後於第參部分提出淺薄建議，說明兩岸在「國際參與」的問題上可以有哪些調整。

貳、重要概念之定義

一、中華民國

國際公法上判斷一個政治實體是否滿足國家性的要件有四；依《蒙特維多公約》(*Montevideo Convention on the Rights and Duties of States*) 第1條之規定，具有以下條件者方為主權國家：(1)一定人口數量的維繫(a permanent population)；(2)得為界定範圍之領域(a defined territory)；(3)有效統治人口與管理領域的政府；(4)與其它國家發生關係之能力(capacity to enter into relations with the other states)。若干文獻認為依據上開規定之內容，中華民國完全構成要件該當，因此屬於國際法上的主權國家，具有不容爭議之國家性。惟實際之政治現實與純法律之判斷存有相當落差，尤其是中華民國的實際(*de facto*)有效控制領土範圍與其《憲法》和相關規定(*de jure*)間的不一致。詳言之，單以人口數量或領域範圍而論，中華民國之現行《憲法》和《憲法增修條文》便清楚傳遞了一條訊息，即中華民國目前

屬於分裂狀態，²日後目標為追求統一。因此，在國家尚未統一之前，另訂有特別法—《兩岸人民關係條例》—將「大陸地區」列入中華民國之領土範圍。³

上述《憲法》及其授權而訂定之特別法造成政治上的爭議與困擾，蓋一方面在台北的中華民國政府實際上無法有效統治與管理「大陸地區」的人民與事務，而另一方面在北京的中華人民共和國政府亦無法有效統治與管理台、澎、金、馬（或統稱「自由地區」）上的人民與事務。因此，政治的現實是台灣海峽兩岸一邊一政府，但個別都在自己的《憲法》上直接或間接強調是有效代表全「中國」之法律上政府。⁴此情況隨著時間與國際社會選擇支持海峽兩岸何方政府的傾向而有所變化，以目前的國際現勢觀之，在北京的中華人民共和國政府代表「中國」合法性的國際支持度是遠高於台北的中華民國政府。⁵

持平而論，中華民國雖然在純國際法的學理論述上可以被評斷為一個具有國家性的主權國家。但政治實踐上，基於自身的憲法規定、歷史因素，以及國際社會在兩岸關係上的政治考量，在台北的中華民國政府目前只在

² 現行《憲法增修條文》之序言清楚載明：「為因應國家統一前之需要，...」。

³ 請參考：《憲法》增修條文第 11 條；《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》第 1 條與第 2 條。

⁴ 此處的「中國」在《中華民國憲法》較不易看出所指為何，因為這部憲法是以「孫中山先生創立中華民國之遺教」來制定。簡言之，中華民國就是繼承滿清政府後的新「中國」的政府。相較之下，在《中華人民共和國憲法》的序言中可略見一些有關「中國」的描述，例如：「中國是世界上歷史最悠久的國家之一」、「孫中山先生領導的辛亥革命，廢除了封建帝制，創立了中華民國」、「以毛澤東主席為領袖的中國共產黨…建立了中華人民共和國」，以及可能令多數中華民國人民與官員十分反感的一句表述：「臺灣是中華人民共和國的神聖領土的一部分。完成統一祖國的大業是包括臺灣同胞在內的全中國人民的神聖職責。」（筆者按：《中華人民共和國憲法》係參考在北京的國務院官方網站，網址：http://www.gov.cn/gongbao/content/2004/content_62714.htm。）

⁵ 可同時參考 1971 年 10 月 25 日第 26 屆聯合國大會關於「恢復中華人民共和國在聯合國組織中的合法權利問題」所為之決議(UNGA Res. 2758 (XXVI))。此決議的內容事實上係處理國際法上「政府承認」與「代表權」歸屬之問題，並沒有隻字片語提及台灣這塊領土或其上人民與國際組織的關係。

極少許的既存國家中被認為是合法代表「中國」之有效政府。⁶準此，中華民國若沒有進一步以實質行動宣佈放棄「大陸地區」，變更國家之領域範圍；或是援引「台灣」作為新的國號來尋求獨立以有別於目前的「中國」，要成為一個法律和政治上均沒有爭議的主權國家，並以目前狀態參與國際社會將面臨相當程度之阻礙且必然引起北京政府的負面回應，不利於兩岸關係的發展。

二、國際組織

如果要研究台灣國際參與的相關問題，但未對不同性質和功能的國際組織進行嚴格區分，或是台灣所獲得之待遇加以深究，則中華民國就很容易被視為是成功參與了某一國際組織。因此，本文建議要嚴謹界定「國際組織」為政府間的(intergovernmental)多邊正式制度，也就是至少會員有 3 個以上，並在特定地點有常設性的行政中心和人員，且組織的成立或運作要有明確的法源依據。非政府間的組織(non-governmental organizations, NGOs)即便涉足全球事務而具有國際性，但成員未具官方身分，故而和國家性或代表國家行使公權力的政府皆無關係，本文暫不討論與此類組織有關的國際參與。至於和政府間組織有實質業務上關聯性，但法律上彼此獨立的若干諮詢單位（例如：世界貿易組織法律諮詢中心）或區域性質的委員會（例如：中西太平洋漁業委員會），雖然可由台北政府派遣官方代表

⁶ 非常有趣的一點是，現行位於台北的中華民國政府以《中華民國憲法》為據，將「中華民國」視為國號，並認為自己是中華民國的合法代表，但在外交實踐上（例如和薩爾瓦多的自由貿易協定）卻有時於「中華民國」之後加註（臺灣）的名稱和邦交國締結國際公法上的條約，並於約文的前言部分以中華民國（臺灣）政府自稱。相較之下，現行位於北京之中華人民共和國政府有時以「中國」為國號，有時又以「中華人民共和國」為國號，易致使人產生困擾。惟參考由北京政府制訂之《反分裂法》第 2 條，用語又和《中華人民共和國憲法》不太一致，該條載明：「世界上只有一個中國，大陸和臺灣同屬一個中國，中國的主權和領土完整不容分割。維護國家主權和領土完整是包括臺灣同胞在內的全中國人民的共同義務。臺灣是中國的一部分。國家絕不允許『台獨』分裂勢力以任何名義、任何方式把臺灣從中國分裂出去。」這裡很明顯，只講「中國」，原本《中華人民共和國憲法》中那個由毛澤東建立的「中華人民共和國」不見了。

參與，但究其組織章程的本質或是台灣能夠參與其中之原因，則應與一般性政府間組織（例如：世界貿易組織）進行區隔。

事實上，多數關於台灣參與國際組織的討論沒有區分中華民國參與國際組織「迥異於」中華民國用什麼身分(或名稱)參與國際組織。法理上，中華民國是一個主權國家，因此參與政府間國際組織時本該用中華民國的名義，捨此不為的參與必有原因，當加以釐清。舉例來說，亞太洗錢防制組織(the Asia/Pacific Group on Money Laundering, APG)設立於1997年，同年台灣（或中華民國）以「中華台北」名義和中華人民共和國同時成為會員。APG的性質是政府間組織，但並非每個參與其中的政府都在國際法上代表一個主權國家。1997年加入的香港政府與2001年加入的澳門政府也同樣是APG的會員，它們的身分與「中華台北」參與此組織的身分相似，但與中華人民共和國政府卻迥異。

為便於說明，以下提供簡單的表格，就幾個台灣（或中華民國）目前已經參與的政府間國際組織進行「體檢」，作為稍後分析兩岸互動之基礎。

表 1 台灣(中華民國)參與政府間國際組織分析

	組織的類型	參與之目的	獲得之待遇	加入的原因
ADB	G + I + PH	形式 + 實質	R=O; Taipei, China 名稱有爭議	創始會員
APEC	G + PH 無明確法人 格	形式 + 實質	元首高峰會不 得參與	1991 與 中 共、香港同時 加入
APG	G + I + PH	形式 + 實質	R=O; Chinese Taipei 名稱有爭議	創始會員
Egmont Group	G + I + PH	形式 + 實質	R=O; AMLD, Taiwan 名稱值得討論	1998 加入
ICAO Assembly	G + I + PH	形式	Guest, Chinese Taipei 名稱極度爭議	2013 參與第 1 次
WCPFC	G + I + PH Art. 9.6	形式 > 實質	Fishing Entities 名稱有爭議 (Art. 9.2 & Annex 1)	2000 加入
WHA	G + I + PH	形式 > 實質	Chinese Taipei 名稱有爭議	2009 參與迄 今，共 7 次
WTO	G + I + PH	形式 + 實質	正式名稱應為 TPKM，但官網 資訊偶爾會出 現 Chinese Taipei	2002 加入

資料來源：作者自行彙整。

代號說明：G-政府間性質；I-獨立的國際法人格；PH-常設於特定地點的總部；R-權利；O-義務。

參、鑑往知來：從過去實踐推估未來互動

北京（中華人民共和國）政府迄目前為止針對台灣（中華民國）在國際組織的參與有三種主要的政策，分別是：(1)設法將任何在台灣這塊土地上的政府從已經參與的國際組織中加以「完全排除」，聯合國的代表權之爭就是一例；⁷(2)設法將中華民國在國際組織中的名稱「降等」，使之淪為中華人民共和國（或是「中國」）的轄下，表 1 中多數情況反映出此情況；(3)基於某些原因，台北政府可以參與極其有限的國際組織活動，但名稱的決定權高度掌握在北京政府手中，WHA 的參與是一例。

觀之上述三種政策，我們可以發現一些重要的特徵。首先，北京政府對台灣國際參與的策略思維是：無勝過有，擋優於讓。詳言之，只要能讓中華民國或台北政府的國際組織參與減少，便盡可能為之。第二，如果因為某些原因而必須讓台北政府「有」參與的機會，指導原則就是絕不能讓「中華民國」成為台北政府實際參與時使用之名稱，避免國際社會產生兩個『中國』或是混淆中華民國政府為中華人民共和國政府。第三，從表 1 有限的小樣本個案中可以大概窺見，目前台灣能爭取到空間參與的國際組織不外乎經貿性質或其它專業屬性十分特定之組織。政治屬性的國際組織，或是國際組織中有凸顯台灣實質獨立政治屬性的會議或單位，仍然受到北京政府嚴密且積極地防阻。

從這三項特徵中我們可以反思幾個關於兩岸未來應如何互動之問題。首先，新政府上台執政後，是否要繼續「維持現狀」，即延續台灣參與國際組織的外交政策？如果不延續會有什麼實際損失？在國關理論上，國際組織作為一種制度(institution)或是工具(instrument)是為了滿足主權國家的利益而存在，讓國家彼此間可以不必透過衝突或沒有效率的方式得到所欲追求的目標。進一步說，參與國際組織只是一種滿足國家利益的

⁷ 但 UNGA Res. 2758 的內容中並沒有提到「台灣」，這點要特別留意。此外，現行有效的《聯合國憲章》第 23 條第 1 項，是以 The Republic of China 來指稱「中國」。

方法，但不是唯一方法。台灣在地理特性上是一個島嶼，本身資源不甚豐富，因此仰賴貿易，但台灣現在已是 WTO 或 ADB 的正式會員，也已簽定若干 FTA。所以如果是「國家」的生存或安全利益為考量，則新政府應該積極設法使台灣加入軍事聯盟性質的國際合作，並繼續努力簽署有助經濟成長的 FTA。至於參與洗錢防治或是漁業資源一類的國際組織對台灣真的有益嗎？如果沒有，或是這樣的利益微乎其微，那台灣的國際參與背後必然另有它因，也就是台灣政府（無論舊的或新的）想要透過這樣的參與直接或間接證明自己才是合法代表一個國家的政府，或至少要迂迴性地對北京政府的代表權加以挑戰。換句話說，台灣的國際參與多半不是想要為自己的人民獲得更多實質性利益，或是讓這塊土地上的人民得到更多安全上的保障。以參與 ICAO 大會為例，活動期間根本沒有發言的機會，更遑論能夠爭取到任何實質的民航交通利益。相反地，過去台灣一直沒參與 ICAO 大會，但其航空產業並無蒙受任何重大損失。國際公法上有個原則，就是任何政治實體不會因為參與國際組織而得到「集體承認」。中華民國或是台北政府（特別是轄下的外交部）如果希望透過形式上出席某些國際組織的會議，就得到集體承認或是強化自己合法代表一個國家的正當性，是不切實際的奢求，不但經常無法為台灣這塊土地上的人民帶來實質利益，還可能為兩岸互動添加變數，使彼此互動關係一直處於進進退退，上上下下，好好壞壞的不穩定狀態。

其次，有一些台灣目前參與的國際組織值得細究背後成因。以 WCPFC 為例，台灣是以漁業實體之名義加入，主要原因除了確保台灣漁民進行遠洋漁補的權益外，經常被忽略的面向是台灣漁民非法捕撈迴游魚類的實力太過堅強，導致區域國家的漁業利益受損，若不設法把台灣納入國際規範體系，將成治理漏洞。由此觀之，在某些台灣國際組織的參與實踐中，有一部分是屬於台灣「被動加入」或「另類加入」的情況。台北當局應善用此種情況，盡可能在相關談判場合進行議價，爭取實質的國家利益或人民福祉，而非只把政策重點置於加入這樣的國際組織，畢竟過往實鑑顯示，

台灣的加入是義務承擔多過權利取得。

綜合以上分析，兩岸在 2016 年 5 月後的互動可能會因為新政府繼續維持過去追求國際參與的政策而重蹈過去的不穩定或是惡化情況，特別是當台灣把國際參與之目的設定在證明自己的法理正當性或政治獨立性。然而，一個更值得思考的問題是，為什麼至今無論何黨執政，台灣都不曾放棄追求參與國際社會的目標？答案是台北政府並不想在政治空間上完全被北京政府取代，即便特定時空背景下，台北政府在國際關係的能力或影響力不如北京，但只要有一點點機會，就不可能放棄爭取更多的政治空間，以利對外和北京政府周旋，對內像台灣人民邀功。北京當局必然瞭解此點，因此無論如何也要防阻台北的政府以此類目標展開的國際參與，導致「國際參與」在兩岸關係中宛如一種零和賽局，讓兩岸就算經貿互動緊密，但政治互信與政治空間的彈性趨近於零！然而，兩岸關係下的國際參與並非只有一種劇本，台灣如果未來追求的參與態樣是捨名取實，以提升台灣人民福祉為優先時，或許與北京政府的互動就有那麼一點點跳脫零和賽局的可能。

肆、結論

政府間性質的國際組織參與必然需要參與者具有國際法上主權國家的身分或是具有代表主權國家之合法性。歷史的時間序列上，雖然中華民國的創立在中華人民共和國之前，但國共內戰的結果導致 1949 年之後的政治現實出現兩個在不同地理區域上的政府。依據台灣（或中華民國）現行有效的《憲法》和《憲法增加條文》，在台北的政府才是「中國」的合法代表（但更多時候台灣是以「中華民國」為用語來表述），但當代國際社會較少有國家支持這樣的論點，而是承認在北京的中華人民共和國政府才是「中國」的合法代表。因此，如果台灣想要使用《憲法》上「中華民國」的名稱進行國際參與將必然不可能成功，而目前實踐上也沒有成功之

例子，因為這會導致世界上許多國家將「中華民國」、「中華人民共和國」、「中國」等三種名稱混淆，而北京並不樂見這樣的結果。

基於務實考量，並因應本文提及北京政府三種排擠或限縮台灣參與國際組織的手段，台灣要設法跳脫傳統參與國際組織的思想窠臼，認真思索參與國際組織之真實目的與效用為何。從人民利益至上的角度來思考，台灣目前最需要積極參與的國際組織是有助於台灣經濟成長的國際組織（至於強化國防力量的軍事性組織則難度太高也過於敏感，非有慎密大戰略否則難以竟其功）。如果因為各種原因或限制，導致參與這些有助於台灣經濟狀況改善的國際組織有困難，那麼政策上就要彈性調整為「捨名取實」。毋寧，在以參與後能提升國民福祉為優先的大前提下，不要拘泥參與的名稱為何。當然，這樣的主張必然有論者會質疑，認為此種「捨名取實」策略會不利於台灣的國家安全，但反觀目前台灣參與的所有國際組織，有哪一個是以「中華民國」之正式憲法上名稱加入的？如果一個也沒有，卻反導致兩岸互動不穩定或無法增加台灣人民的利益，難到不該加以調整修正？

最後，台灣在遠洋漁業或是溫室氣體排放上因為有一些負面表現，已經或是有機會成為國際社會列管的對象。此種國際參與是非常另類的情況，義務承擔往往多過權利取得。過去，北京政府少有對此類型的參與進行干預，未來是否依舊如此值得觀察。如果北京方面在政策上沒有明顯調整，此種另類參與反而是台灣可以利用之優勢，新政府未來如有機會加入此種性質的國際組織時，一定要善用「不加入」就可以成為全球規範漏洞的議價優勢去爭取有利台灣的實質利益。

責任編輯：盧信吉