

台灣參與聯合國的策略與展望

清雲科技大學企管系副教授 顏建發

2008.9.25

果如預期，由於中國的反對，台灣爭取參與聯合國專門機構的提案再度於9月17日召開的第63屆聯合國大會總務委員會上遭到封殺。在會後，美國代表表態支持台灣有意義地參與聯合國下設的專門機構以及成為世界衛生大會（WHA）的觀察員。台灣的外交部為此一方面再次向中國柔性喊話，敦促中國展現善意與彈性來回應台灣有意義的參與的訴求，另一方面則對美國在有意義的參與和世界衛生大會的觀察員這兩個議題上的支持，表達謝忱。

馬政府清楚地告訴國際社會，台灣要的只是有意義的參與而已。所有的這些作為顯然是立足於馬英九總統所謂的活路模式（“modus Vivendi.”）與外交休兵。誠然，從國際社會的觀點來看，馬英九政府溫和參與聯合國的訴求與柔軟的應對姿態，可讓台灣自中國所污名化的區域穩定之麻煩製造者的稱謂中慢慢走出。然而，來自內部的猛烈指責與批評，卻源源不絕。敵對陣營認為馬英九所謂的靈活與彈性外交對於中國欲建立一套威震四方的朝貢制度，提供了助力。在此系統下，台灣不過成為中國的附庸。馬政府對於中國越讓步，台灣內部意識型態與國家認同的鴻溝乃越加擴大。內部的失和與紛亂更難以歇止。

同時，由於有意義的參與是馬政府的主要關切，馬英九更主張台灣與中國並非國與國間的關係，這些論調無疑地將給中國政府更大的想像空間：他們會認為只要給台灣更多的參與，將台灣納入比港澳更寬鬆的「一國兩制」是可行的。給予台灣比港澳更寬鬆的空間早已是中國高層的政策共識。而即便台灣內部有人不喜歡「一國兩制」這個詞，相信中國的領導人會展現寬容避免使用這一語彙，但會設法有效而實質地加以實踐。

隨著柔軟的政策作為，接踵而至的挑戰將會是：假如中國主動提議提供台灣在以個人名義或非政府名義為基礎的技術性參與，給予更多的配額，那麼，馬政府將如何應對？事實上2005年5月中國與世界衛生組織的秘書處秘密簽署備忘錄，主張要經過中國的同意，台灣才得以參加與世界衛生組織某些醫學技術會議。而也因為這種的政治的任意性，有意義的參與(meaning participation)曾被嚴重扭曲而淪於所謂的微量參與(minimal participation)。就此而言，假如中國政府提議擴大台灣參加的量，但堅持備忘錄中的中國同意，那麼，馬政府將沒有理由拒絕，從而，後續的挑戰將會集中於一點之上，即：假如台灣參與國際空間需請示中國的同意，那麼，台灣如要對中國進行主動的交往政策，又如何能開展得出？台灣將更加陷入被動情境。確然，這種情勢再演變下去，台灣在國際

場合與中國對應時，將無可避免地萎縮自身的外交權利。而一旦此種態勢被視為當然地接受，那麼，中華民國將不再是主權獨立的國家。至少，在象徵意義上，會讓外界如此感覺。這種印象被刻板化之後，台灣將陷入更困難的處境。

基本上，外交休兵並非不好的觀念。但重點在於，外交休兵的可行性策略比起休兵自身更重要。知己知彼。可行性策略應建立在對方的瞭解之後。很清楚地，自馬英九上台以來，中國高層一直都很靜默地在觀察，並避免內部爭論。他們緊緊抓住主權問題不談，卻對於實質議題發表柔軟但模糊的辭令。相反地，馬政府卻很急切而坦率地對中國傳遞訊息。而這乃無可避免地讓馬英九在很多政策議題上，從相關於主權的議題、直航包機、陸客來台、乃至於到外交議題，陷入更困難的境地。

在政策訊息傳遞上急切的結果，將導致更不利的後果：首先，那將使中國的領導人或策士對於馬英九和馬政府的智慧與能力大打問號，這不利於雙方的鬥智與籌碼的交易；二、在協商前，對於北京過多的讓步，將使馬英九自陷於策略的困境並給台灣內部帶來嚴重的挫折；三、台灣內部因為馬英九對中國的讓步過多而變得更加沒耐性與厭惡，而這些無助於兩岸的交流與信心的建立。四、這將擴大原本已有的藍綠之政治鴻溝，從而，脆弱的台灣內部將變得更加惡化。

究實而言，糾葛不清的兩岸關係仍有一段很長的路要走。夜路漫漫，對於剛上台的政府而言，實不必過急。在獲得來自中國的實惠之前，馬政府應該放慢對於中國讓步的速度。在與中國這一巨人較量的過程，周密的思考與佈局以及獲致內部較圓滿的妥協之戰略與戰術，是很需要的。內部齊心的台灣還不一定有勝算的把握；但分裂與互軋的台灣將會自取滅亡。