

淺析外國對臺灣入聯公投之反應

A brief analysis of foreign countries' reactions to
Taiwan's referendum on the U.N.

王 思 為*

摘要：

2007 年，臺灣有史以來首度使用臺灣名義申請加入聯合國成為會員，並正式向聯合國遞函；在二度遭聯合國拒絕之後，民進黨隨即發起以使用臺灣為名稱申請加入聯合國的公投連署，此舉立即引起世界各國不斷地向臺灣政府施壓，認為此公投有違陳總統於 2000 年就任時所宣佈的四不承諾，並且會造成區域穩定遭受破壞。其中，最值得觀察的部份是美國政府的反應：從總統大選前透過各種管道的持續施壓，到選後態度的快速轉變，我們認為其中所呈現相當微妙的國際政治槓桿操作，目的是要維持美國眼中的區域平衡跟兩岸現狀，而其他國家的兩岸政策也將追隨著美國的腳步，將不至踰越美國對台海兩岸事務的主導權。在這種狀況之下，為確保臺灣的國家地位與尊嚴，公投民主的持續深化是一條不可逆的道路，也是繼續維持現狀的最佳柔性武器。

Abstract:

In 2007, Taiwan applied the U.N. membership under the name of Taiwan for the first time in its history, whereas the U.N. authority rejected twice consecutively the application letter signed by President Chen. This was followed by a campaign on

*南華大學非營利事業管理學系暨研究所歐洲研究所助理教授。

Taiwan's referendum on the U.N. launched by the DPP. However, many foreign countries considered the referendum was a violation of President Chen's "4 Nos" and will then disturb the regional order, so they all push the Taiwanese authority to end this campaign. Nevertheless, we can see the most important partner and stake holder – the U.S. has a radical change before and after the presidential election in March 2008. It seems that in the area the U.S. was manipulating with the political lever to reach a so-called regional balance and status quo defined by itself, and other countries will just be the U.S. policy followers. Under such kind of circumstances, there's only one way for Taiwan to go is to deepen its democracy through further referenda to well maintain its statehood and national dignity, and it is also believed to be the best soft-power weapon to maintain the status quo.

關鍵字：臺灣、公投、聯合國、一中政策、維持現狀、美國

Key words : Taiwan, referendum, United Nations, One China policy, Status quo, U.S.A.

一、前言

雖然早在 1991 年 9 月，民進黨即提出「以臺灣名義加入聯合國」宣言，但直到 2007 年 5 月 29 日，陳水扁總統才在總統府與華府全國記者俱樂部進行視訊連線時，首度拋出臺灣要加入聯合國、要推動「以臺灣名義加入聯合國」的公民投票議題。隨後，陳水扁總統致函聯合國秘書長潘基文，委由索羅門群島及史瓦濟蘭王國駐聯合國大使於同年 7 月 19 日遞交歷史上首次的入會申請書，正式以「臺灣」名義申請加入聯合國。

然而，時隔數日卻被聯合國秘書處以 2758 號決議案的「一

個中國原則」為由，將臺灣提出的入會申請書逕予退回。7月26日，時任外交部長的黃志芳先生致函聯合國秘書長潘基文表達抗議之意，陳水扁總統也於隔日(7月27日)親自致函潘基文秘書長及聯合國安理會輪值主席中國常任代表王光亞，表達我國對申請函遭退件之嚴正抗議。

其後，我友邦聖文森、帛琉、甘比亞、聖多美普林西比、索羅門群島、史瓦濟蘭、吐瓦魯、諾魯、馬紹爾群島、聖克里斯多福、貝里斯及宏都拉斯等12國駐聯合國大使於9月25日聯名致函聯合國秘書長潘基文，併附陳水扁總統具名之入會申請函，再次要求聯合國秘書長潘基文依據相關規定公正地處理我國的申請案¹。信函指出，聯合國秘書處錯誤詮釋聯大第2758號決議，指稱臺灣是中華人民共和國的一部分，並據以退回陳總統的入會申請函，已侵犯應屬安理會及大會職權。聯合國法律服務廳在事隔一個月之後退回這份連署信函。就時間點而言，聯合國法律服務廳這次不再像上次退回陳水扁總統信函那樣快速，而是友邦遞件後一個月之後才回覆，且內容多涉及法律細節層面。但無疑地，在第六十二屆聯合國大會於2007年9月18日開議時，臺灣首次申請入會案在總務委員會討論時再次遭挫。

在此同時，為使臺灣的申請入會案能年年進行，陳水扁總統

¹ 此外，薩爾瓦多駐聯合國大使赫南德茲 (Carmen María Gallardo Hernández) 代表薩國政府個別致函潘秘書長表達同樣立場，該函已於2007年9月25日送達潘秘書長辦公室。薩爾瓦多堅定支持臺灣加入聯合國，強調1971年聯大第2758號決議並未處理臺灣人民在聯合國之代表權問題，面對當前國際時空新環境，臺灣的入會申請應交由聯合國安理會及大會依據憲章及議事規則相關規定審議決定，俾彰顯聯合國憲章揭櫫之公平、正義、非歧視及普遍化原則。外交部，「外交部感謝我友邦主動連署致函聯合國秘書長再度遞交我入會申請函」，2007年9月28日，text from http://multilingual.mofa.gov.tw/web/un/news_016.html。

於 2007 年 5 月 22 日表示，以臺灣名義申請加入聯合國的公投提案將送到中選會，希望能在當年底或隔年初在立委或總統選舉時合併舉行²。其後，民進黨主席游錫堃領銜提出「以臺灣為名義加入聯合國」公投案³，雖然於 2007 年 6 月 29 日行政院公投審議委員會被否決⁴，但其後向行政院訴願會訴願成功，得以與 2008 年 3 月的總統選舉合併舉行。由於要反制民進黨的入聯公投提案⁵，中國國民黨於 2007 年 6 月 28 日宣佈推動「務實返聯公投」⁶，並於 8 月 1 日由副總統候選人蕭萬長領銜，提出「推動我國以務實、有彈性的策略重返聯合國及加入其它國際組織」公投案⁷，並展開連署作業。結果民進黨在短時間內累積 270 多萬份支持入聯連署書，國民黨的返聯訴求也有 150 萬份連署書。結果，關於臺灣應以何種名義及方式爭取參與聯合國的公投部分，中選會公告全國性公民投票的第五、第六案，兩案併於 2008 年 3 月 22

² 自由時報，「加入 UN 公投提案 扁促大選時舉行」，2007 年 5 月 23 日。

³ 全國性公民投票第五案由前民進黨主席游錫堃領銜提出，簡稱為「臺灣入聯公投」，提案主文如下：『1971 年中華人民共和國進入聯合國，取代中華民國，臺灣成為國際孤兒。為強烈表達臺灣人民的意志，提升臺灣的國際地位及參與，您是否同意政府以「臺灣」名義加入聯合國？』

⁴ 由於對公審會組成方式及表決不滿，李明峻、黃玉霖、羅致政、蔡憲浩、陳其邁、徐永明、江蓋世等七位公審委員宣布辭職。聯合報，「臺灣入聯公投駁回，民進黨推薦 7 委員火速辭」，2007 年 6 月 30 日，版 A2。

⁵ 國民黨擔心在臺灣主體性的強大壓力之下會影響總統大選選情。中國國民黨，「對國民黨返聯公投的說明」，text from http://www.kmt.org.tw/kmt_manage/pic/1465.doc。

⁶ 國民黨認為若要贏得總統選戰，面對綠營公投策略「只能參與、不能對抗」。聯合報，「關中報告，公投非辦不可」，2007 年 10 月 3 日。

⁷ 全國性公民投票第六案由第十二任副總統參選人蕭萬長領銜提出，簡稱為「務實返聯公投」，提案主文為：『您是否同意我國申請重返聯合國及加入其他組織，名稱採務實、有彈性的策略，亦即贊成以中華民國名義、或以臺灣名義、或以其他有助於成功並兼顧尊嚴的名稱，申請重返聯合國及加入其他國際組織？』

日與第十二任總統副總統選舉同日同時舉行。

本文旨在探討當這項入、返聯公投案確定之後，國際社會對臺灣局勢的反應。同時，這項原先可被視為民意反應探針的入、返聯公投案，因為總統大選之前的國內外政治氛圍，對於入、返聯公投的操作有不同的路線跟主張，最後導致在領票人數未達法令限制的門檻需求之下，兩項公投均遭遇失敗，讓臺灣在參與聯合國的路途上遭受到重大挫折，本文也將就此點對將來的動向進行研析。

二、國際社會的反應

過去對於臺灣「參與」聯合國一事，一貫強烈反對的是中國。中國立場非常清楚且一致，認為臺灣是中國一部分，而僅有主權國家始有權利成為聯合國會員，因而臺灣不能申請聯合國會籍⁸。至於聯合國秘書處則於 2007 年 7 月 23 日發佈新聞稿，秘書長發言人表示，「聯合國法律事務廳不接受由兩個會員國提出的臺灣加入聯合國的申請，並已將申請書退回」⁹。中國駐聯合國

⁸ 中國外交部發言人劉建超在 7 月 20 日記者會全文：「根據《聯合國憲章》第 4 條、《安全理事會暫行議事規則》第 58 條、《聯合國大會議事規則》第 134 條，只有主權國家才能申請成為聯合國會員國。世界上只有一個中國，臺灣是中國領土不可分割的一部分，中華人民共和國政府是代表全中國的唯一合法政府。這是國際社會普遍堅持的立場，完全符合《聯合國憲章》，並已得到聯大 2758 號決議的確認。臺灣圖謀“以臺灣名義加入聯合國”，是企圖把臺灣從中國分割出去的“台獨”分裂行徑。我們對此堅決反對並密切關注事態發展。臺灣這一分裂中國的圖謀絕不可能得逞。」見：中國外交部網站，「外交部新聞發佈會：以『臺灣名義加入聯合國』是台獨行徑」，2007 年 7 月 20 日，text from http://117.56.123.1/gb/gb/mlpolicy/refer97/2_20.htm。

⁹ 聯合國新聞，「聯合國不接受臺灣加入聯合國的申請」，2007 年 7 月 23 日，text from <http://www.un.org/chinese/News/fullstorynews.asp?newsID>

代表王光亞同樣表示，中國政府堅決反對以臺灣名義加入聯合國，只有主權國家才能申請成為聯合國會員國¹⁰。即使秘書長根據相關議事規則¹¹，將該申請函交付安理會與大會討論，在現今條件下，亦可斷定此一申請，不僅不可能獲得安理會之推薦，更遑論在大會投票。

除了中國之外，在其它國家當中，影響臺灣能否參與聯合國或國際組織最具關鍵性的國家當屬美國。柯林頓政府副助理國務卿魏德曼(Kent Wiedemann)曾表示：美國支持臺灣參與聯合國，會危及臺灣海峽的和平穩定及臺灣的政經發展，而此一行動將帶來災難性的衝擊¹²。在 1998 年之前，美國對臺灣參與聯合國一事，傾向於在總務委員會保持緘默，但當美國總統柯林頓 1998 年 6 月 30 日在上海公開發表不支持臺灣參加以主權國家為要件的國際組織之「三不政策」後，美國的作法出現轉變。從 1999 年開始，美國即在總務委員會發言表示反對臺灣參與聯合國。

值得注意的是，美國加上英、法等三個較中立的國家代表，在 2000 年總務委員會上均再度表態不支持臺灣的提案。美國政府原就不支持臺灣加入聯合國，但可選擇不發言。這也是我國的期待。法國的立場是聯合國大會 2758 號決議案已解決中國代表

=8167 (last visited on 24 July 2007)。

¹⁰ 聯合報，「聯國退件，中共讚賞」，2007 年 7 月 25 日，版 A3。

¹¹ 《安理會議事規則》第 59 條：「秘書長應立即將入會申請書提交安全理事會各理事國代表。除非安全理事會另有決定，這項申請書應由主席提交一個由安全理事會各理事國所派代表組成的委員會。這個委員會應審查提交給它的任何申請書，並至遲應在大會常會開始前三十五日，或遇召開大會特別會議時，在特別會議開始前十四日，將審查結果報告安全理事會」(SC Rules §59)；《大會議事規則》第 135 條：「將申請的複製本送交大會，如在大會閉會期間，則送交聯合國各會員國」(GA Rules §135)。

¹² Kent Weidemann, "Taiwan and the United Nations," *U.S. Department of State Dispatch*, Vol.6, No.34 (August 21, 1995), p.655

權的問題；英國則基於許多國家反對臺灣的提案而不加支持，但較特別之處是英國發言時公開表達讚揚臺灣總統大選政權和平轉移的民主成果。是故，在美國公開表態造成其他國家對台北參與聯合國一事顯得裹足不前時，如何讓美國及英、法等大國或更多無邦交國家對提案保持中立，甚至聲援我國應是外交部努力的重點。但是這些國家是不支持我國參與國際社會，還是我國當時的「中華民國」提案根本無法被支持？

答案顯然是後者。事實上，美國國會屢屢提案支持臺灣參與聯合國，例如美國參議院在 1994 年 6 月通過決議案(S. Res. 148)，表明「美國總統經由聯合國大使，應鼓勵聯合國允許臺灣的代表充分參與聯合國及其專門機構之活動」¹³。歐洲議會(European Parliament)則於 1996 年 7 月，決議支持臺灣參與國際組織，並呼籲聯合國設工作小組研究臺灣代表權問題¹⁴。在 1996 年台海危機之後，美國國會對臺灣的支持有增無減。如 2000 年 10 月，美國眾議院通過一項決議案(H. Con. Res. 39)，表明：「臺灣及其二千三百萬人民在聯合國及其它國際組織如世界衛生組織(World Health Organization)應有適當、有意義的參與¹⁵」，顯然國際社會也認為臺灣應該有其國際參與。

然而，臺灣爭取參與聯合國或國際組織為何還是一再受挫，問題在於臺灣內部在推動參與聯合國的策略上未能達成共識。自 1993 年正式推動「參與聯合國」案以來，臺灣一開始強調「參與」，而避開「重返」或「加入」字眼，以免立即陷入爭中國代表權及爭取新會會員入會之困境，但反而讓各國難以接受，因為

¹³ *Congressional Record*, June 10, 1994, p.S6780.

¹⁴ 「歐洲議會支持我加入重要國際組織」，《青年日報》，民國 85 年 7 月 20 日，版 2。

¹⁵ *Congress Record*, October 3, 2000, p. H8726.

無論從法理上或聯合國憲章的規定，這種訴求都相當不易處理。更何況臺灣除了爭取設立特別研究委員會或工作小組的途徑之外，亦不排除「必要時可先成爲聯合國觀察員」，甚至已申請要求成爲「世界衛生組織」觀察員，並將「國際貨幣基金(International Monetary Fund)」、「世界銀行(World Bank)」、「國際銀公司」(International Finance Corporation)、「國際開發協會」(International development Association)列爲爭取參與聯合國專門機構的優先目標。此外，在主張上又有平行代表及會籍普遍化(universality)等理論，在名稱上有「臺灣」、「中華民國」、「台澎金馬」和「中華台北」等，這種「努力」實在很難獲得國際社會的認同。因此，無需「中共打壓」，只要中國堅持合乎國際法法理的立場，臺灣的主張就會自相矛盾而無法被接受。

有鑑於此，其實此次入返聯公投其實正可以處理此一問題，當然也會引起中國的緊張，從而在國際間發動反制的行動。有意思的是，對於中國國民黨所提的返聯公投爭取臺灣國際空間一案，外國對此並無表示特別的異議；反倒是針對臺灣入聯公投的部份，各國陸陸續續都發出不同的聲音，其中以反對者居多。因此以下僅就入聯公投的部份進行探討。

基本上，這部分可以分成三個不一樣的意見區塊：「支持」、「反對」與「不表態」。首先，官方明確表示支持臺灣入聯公投的國家，主要是一些中美洲國家，包括多明尼加、宏都拉斯、貝里斯、瓜地馬拉、薩爾瓦多與巴拿馬表示明確支持臺灣加入聯合國¹⁶。這些國家都是屬於我們傳統上的友好邦交國，屢次接受我國請託於聯合國或其他國際組織的場域爲臺灣發聲。

¹⁶大紀元，「華盛頓郵報：中美洲各國支持臺灣加入聯合國」，2007年9月1日。

其次，官方明確表示反對臺灣入聯公投的國家主要是中國、美國、法國、俄羅斯等國。中國外交部發言人秦剛於 2007 年 11 月 27 日的例行記者發表會上表示：「臺灣問題事關中國的主權和領土完整，事關中國的國家統一，也事關 13 億中國人民的民族感情，是重大的原則問題。當前，臺灣正變本加厲地推動包括「入聯公投」在內的「台獨」分裂活動。如果臺灣的分裂活動發展下去，勢必將對兩岸關係的發展以及台海地區、亞太乃至世界的和平與穩定構成威脅，這理應遭到世界上所有愛好和平、主持正義、堅持一個中國原則的國家的一致譴責和反對¹⁷。」這個重彈「祖國統一大業」的基調，為中國不厭其煩、重複再三的制式說法。

美國以持續不斷的動作對臺灣的入聯公投表示關切，是最為積極展現不支持臺灣入聯公投態度的國家。美國副國務卿尼格羅龐提 (John D. Negroponte) 於 2007 年 8 月 27 日接受香港鳳凰衛視的獨家專訪中表示，推動以臺灣名義加入聯合國的公投是一項錯誤。他指出，美國將陳總統推動以臺灣的名義加入聯合國公投的舉動視為臺灣宣佈獨立的一步¹⁸。白宮國安會亞太資深主任韋德寧 (Dennis Wilder) 2007 年 8 月底說，加入聯合國需要以國家為會員身份，「臺灣或中華民國此刻在國際社會中，都不算是一個國家」，美國政府也認為中華民國是「尚未解決的議題¹⁹。」同

¹⁷ 中華人民共和國外交部，「2007 年 11 月 27 日外交部發言人秦剛舉行例行記者會」，2007 年 11 月 27 日，text from <http://www.fmprc.gov.cn/chn/xwfw/fyrth/t384784.htm>。

¹⁸ John Negroponte, "Interview By Naichian Mo of Phoenix TV," *The Office of Electronic Information, Bureau of Public Affairs*, August 27, 2007, text from <http://www.state.gov/s/d/2007/91479.htm>.

¹⁹ 自由時報，「美國安會主任韋德寧：中華民國不是個國家」，2007 年 9 月 1 日。

時，美國國務院東亞事務副助理國務卿柯慶生（Thomas Christensen）於2007年12月6日中對臺灣媒體的圓桌簡報當中，提到他們認為臺灣的入聯公投是片面改變現狀（This referendum appears designed to pursue a unilateral change in the status quo），跟陳水扁總統的「四不一沒有」相違背，這將會使得臺灣的安全跟美國的利益受到威脅²⁰。

美國在台協會主席薄瑞光（Raymond F. Burghardt）在2007年12月11日跟媒體茶敘時重申，美方反對入聯公投的立場，認為入聯公投只會製造麻煩，入聯公投的結果也不會改變美國既定的「一個中國」政策。薄瑞光還說，雖然美國認為臺灣入聯公投對台海穩定是不必要的威脅，但美國會繼續支持臺灣擁有更多國際參與空間²¹。美國國務卿萊斯在2007年12月21日的年終記者會上表示，在「一中政策」與「不支持臺灣獨立」的兩項條件之下，美國認為臺灣推動入聯公投是一項挑釁的舉動，並使臺灣海峽的緊張升高，因此美國反對這項公投²²。簡言之，美國政府的態度就是不會支持臺灣或中華民國以國家的身分進入聯合國成為會員國之一。

其次，在歐洲方面，歐洲聯盟在與中國舉行第十屆高峰會後發佈的聯合聲明中，重申它對以臺灣名義舉行入聯公投計畫的關

²⁰ Thomas Christensen, "Roundtable Briefing With Taiwan Media," *The Office of Electronic Information, Bureau of Public Affairs*, December 6, 2007, text from <http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2007/96691.htm>.

²¹ 自由時報，「薄瑞光：入聯公投，只會製造麻煩」，2007年12月12日。

²² Condoleezza Rice, "Press Conference by Secretary of State Condoleezza Rice," *The Office of Electronic Information, Bureau of Public Affairs*, December 21, 2007 text from <http://www.state.gov/secretary/rm/2007/12/97945.htm>.

切。根據聯合聲明中有關台海部份的相關內容，歐盟除再度重申遵守「一個中國」政策及希望臺灣問題經由建設性對話和平解決外，也針對臺灣準備以臺灣名義舉行入聯公投表示關切。該聲明說：「歐盟重申它對打算以臺灣名義入聯公投的關切，因為這可能導致臺灣海峽現狀的一種單方面改變，那是歐盟所反對的。」聲明中並說，在此情況下，歐盟對台北對於臺灣未來地位的意向表示關切²³。

俄羅斯主管亞太事務外交部副部長洛修科夫在接受俄羅斯「新聞時報」有關亞洲地區情勢問題專訪時表示，臺灣入聯公投不會引發台海衝突，但是入聯公投活動對臺灣進入聯合國的機會幾乎等於零。至於俄羅斯對於台海兩岸的態度是支持雙方和平統一²⁴。法國總統薩科吉（Nicolas Sarkozy）於 2007 年 11 月底訪問中國與中國國家主席胡錦濤舉行聯合記者會時表示，法國在一個中國政策之下「承認臺灣是中國不可分割的一部分」、「不支持臺灣獨立」、「反對以臺灣為名加入聯合國的公投」²⁵。這可說是對席哈克（Jacques Chirac）時代親中國路線的延續。英國外交部長米利班（David Miliband）於 2007 年 12 月 6 日在倫敦會見中國外長楊潔篪時說，「英國不支持臺灣以臺灣為名的加入聯合國公投……任何魯莽的操作都令人惋惜」²⁶。

²³ 聯合晚報，「歐洲經貿辦事處長李篤：臺灣入聯公投，歐盟憂慮」，2008 年 1 月 20 日，版 A4。

²⁴ 中央社，「俄副外交部長指臺灣入聯公投不會引發衝突」，2007 年 9 月 19 日。

²⁵ http://www.elysee.fr/download/?mode=press&filename=Conf_de_presse_conjointe_Hu_Jintao_27_novembre_2007.pdf

²⁶ We do not support the proposed referendum in Taiwan for it to gain membership of the UN under the name of Taiwan. ...any reckless manoeuvres are to be deplored. *British Foreign & Commonwealth Office (FCO)*, "Press Conference: Miliband and Chinese Foreign Minister," June 12, 2007, text from

最後是官方不明確表示反對臺灣入聯公投的國家。如日本並沒有公開發表反對臺灣的入聯公投之言論。日本外務省於 2007 年 9 月 7 日發表新聞表示，「公民投票是臺灣居民的權利，日本沒必要對此公投表明反對」。日本首相福田康夫前往北京訪問時，中國政府曾要求他表達反對臺灣入聯公投的立場，不過福田拒絕中方的要求，而在會談後發表談話中也只表達「不希望兩岸緊張升高，不支持片面改變現狀²⁷。」對於中國進一步的要求並未理會，也證實臺灣跟日本的關係比想像中堅實。

三、臺灣官方的反應

對於以上動向，臺灣外交部從下列三個層面對於外國的反應做出相當完整且有力的回應²⁸。

首先，在對聯合國的回應方面，臺灣認為第 2758 號決議從未曾界定臺灣與中國之關係為何。根據聯合國公佈之第 26 屆聯大會議記錄，在第 2758 號決議表決的前、後，共計有 24 個聯合國會員國發言表示歡迎中華人民共和國加入聯合國成為會員，惟亦反對排除中華民國/臺灣，蓋因中華民國仍然繼續存在。第 2758 號決議純係當時國際環境下妥協性的產物，既未界定臺灣與中國之關係，亦未授權中華人民共和國在聯合國內代表臺灣。中國屢次引用第 2758 號決議誣稱聯合國已確認臺灣係中國之一部分，

<http://www.fco.gov.uk/en/newsroom/latest-news/?view=News&id=1534477>.

²⁷ Ministry of Foreign Affairs of Japan, "Prime Minister's Visit to China," January 15, 2008, text from <http://www.mofa.go.jp/announce/media/2008/1/0115.html>.

²⁸ 此處的說法全部引自中華民國外交部網站，<http://multilingual.mofa.gov.tw/web/un/news.html>，由筆者整理。

實係惡意誤導國際輿論。

同時，臺灣作為一個主權獨立國家，自然有權利申請成為聯合國會員國。臺灣擁有 2,300 萬人口，政府由民選產生，有效管轄範圍涵蓋臺灣本島、澎湖、金門及馬祖，且與 23 個聯合國會員國及 1 個觀察員國具正式外交關係，完全符合 1933 年 12 月 26 日簽訂之「蒙特維多國家權利義務公約」(Montevideo Convention on the Rights and Duties of States) 所要求之國家構成要件。因此，臺灣係主權獨立國家殆無疑義，申請成為聯合國會員國順理成章。另一方面，臺灣已經是個主權獨立國家，其正式國名為中華民國，沒有再宣布獨立之必要。舉辦入聯公投是臺灣民主深化及鞏固的重要步驟，與所謂「法理台獨」絕無關係。舉辦公投反映臺灣人民對加入聯合國的共同意志，不涉及改變現狀。

再者，臺灣推動加入聯合國成為會員一案絕無意挑戰中華人民共和國在聯合國的席位。第 2758 號決議明確承認「中華人民共和國係在聯合國及其相關機構代表中國之唯一合法政府」乙節，我國對此並無反對意見，亦無意挑戰該決定。事實上，我國政府自 1991 年起即不再宣稱代表全中國人民，因此，我國自 1993 年開始推動「聯合國案」以來之各項訴求均無涉「中國代表權」的爭議。我方的唯一關切是既然臺灣 2,300 萬人的利益僅能由經民主方式選出之臺灣政府代表，聯合國就應該接納臺灣。

因此，對於臺灣與中國之關係，聯合國會員國並無共識，聯合國不應對外宣稱採行所謂「一中政策」而將臺灣逕自摒除於聯合國的大門之外。證諸中國 169 個邦交國與中國所簽署之建交公報，僅有將近 60 個國家明確承認或支持臺灣係中華人民共和國之一部份，其他國家則僅認知中國立場，甚或完全未作任何表

述，顯示大多數國家對臺灣與中國之關係基本上是抱持與中國「各說各話」(agree to disagree)之立場。中國的片面主張之適用性各國並未接受。

其次，在對臺灣國家現狀的陳述方面，臺灣政府認為：臺灣目前有 24 個邦交國，且與中國大多數邦交國維持良好之實質關係，顯示相關國家所謂「一中政策」的存在並不構成其與臺灣發展雙邊關係之實際障礙。更何況臺灣與中國自 1949 年以來即分治分立、互不隸屬，這是台海地區的真正現狀。臺灣是獨立的主權國家，中國政府從未對臺灣行使治權，亦未向臺灣徵收稅金，欲訪問臺灣之外國人士均須向臺灣駐外館處申請簽證。換句話說，中國的統治效力不及於臺灣是半世紀以來的國際政治現實。臺灣政府認為中國不斷壓縮臺灣的國際生存空間，強迫各國或國際組織接受「臺灣為中國一省」，並在中國東南沿岸持續增佈飛彈瞄準臺灣、以武力威脅臺灣，才是真正台海現狀的破壞者。

最後，在公投與臺灣民主發展方面，臺灣主張：臺灣民主化進程的每個階段，包括 1992 年中央民意代表全面改選、1996 年總統直選、1998 年精簡臺灣省政府等，幾乎都被北京批評成「走向台獨」。如果臺灣各項深化民主的步驟因被北京指責為「搞台獨」即停止，臺灣絕無今日的民主化成就。

上述各點為臺灣外交部所做的回應，然而其所持論點卻又彼此之間有相互矛盾之處：外交部一方面既然認為臺灣是一個獨立的國家，一方面卻又認為臺灣的入聯公投與「法理台獨」或破壞「維持現狀」沒有關係，這就等於否定國家內部事務自理、不受外國勢力干預的基本國家主權原則。這一點邏輯上的自我否定在事後來看是比較令人遺憾的。

四、國際反應之分析

關於此點，吾人可從以下幾個面向來觀察：

(一)透過民調所理解的外國民間反應

雖然傳統友邦對於我國參與聯合國的各項行動方案配合度極高，不過由於這些國家都屬於國際影響力有限的小國，實際效用不大。因此，臺灣的行政院新聞局九月間委託美國「佐格比國際公司（Zogby International）」在美國的調查結果顯示，六成一美國民眾認為美國政府應支持臺灣推動入聯的訴求；如果臺灣人民通過加入聯合國的公投，更有高達七成的美國民眾認為美國不應反對；另對中國打壓臺灣入聯申請，也有五成二表示美國應出面反對²⁹。

另外，根據臺灣的行政院新聞局委託日本民調公司「中央調查社」針對臺灣入聯案所做的民調，結果顯示七成四的日本受訪民眾認為臺灣應在聯合國擁有席位，另有八成一的日本民眾支持臺灣用公投決定以臺灣名義加入聯合國。該調查並顯示，高達八成九的日本民眾認為日本在聯合國應尊重每個國家的民主決定；對於中國反對臺灣入聯，六成四的日本民眾認為日本政府應表達對臺灣入聯的支持³⁰。

從這些壓倒性的結果來看，美、日民間對於臺灣至今尚未成為聯合國的一員感到不解，他們也支持臺灣應該被聯合國所接納，但是外國民間社會的支持跟該國官方的態度兩者卻無法劃上等號；畢竟一般民眾對於單一事件的支持跟政府在多方權衡國家

²⁹ 自由時報，「臺灣入聯公投，81%日人支持」，2007年10月27日。

³⁰ 同前註。

利益之下所制定出的政策在方向或是作法上不盡然產生一致性，這點也許是未來臺灣有關可以思考加強的部份。

(二)美國政府之反應

對於臺灣的入聯公投，各國官方除了制式反應—祭出「一個中國政策」之外，大底不脫「破壞區域和平跟穩定」以及認為這是「邁向趨近臺灣獨立的一步」這兩點，而這些國家當中又以美國的反應最為激烈，因此以下就從跟臺灣關係最為密切的美國進行分析。

對美國來說，維持「美國霸權和平」(Pax Americana)的絕對優勢，尤其是在亞洲建構區域安全網是它始終不變的亞太戰略方向，從日本、琉球、臺灣延伸到菲律賓的太平洋島鏈，是防衛中國軍事勢力向東擴張的最重要前線，由於臺灣位居此一戰略樞紐的關鍵地理位置，美國絕不可能讓臺灣成為此一島鏈的缺口，也因此臺灣的任何一舉一動對美國來說都極為重要，任何不符合、或是有損美國現階段利益的動作，都會成為美國政府施壓的目標。故而臺灣提出以臺灣名義加入聯合國的公投提案時，若吾人從下列幾個面向來分析之後，應該就能夠比較清楚地知道為何此次臺灣的入聯公投會讓美方如此的在意跟緊張；又在整理這樣的認知之後，或許能夠對於未來臺灣的公投行使以及國際空間拓展上的政治操作，能有一些參考的價值。

(1)國際現實：就加入聯合國本身的這件事來說，在中國的國際影響力遠大於臺灣的政治較勁之下，對美方而言臺灣想要從事的是一項「不可能的任務」，也就是說即便臺灣成功地通過入聯公投，這項議案在近程、甚至中程的聯合國場域中吾人幾乎能夠肯定闖關成功的可能性為零，而且這個動作只會招致中國的強

烈反彈與向美國施壓的力道增強－中國既不會放手承認一中一台，也不會接受兩個中國的同時存在。所以這項公投只是一個「象徵意義性」大於「實質性意義」的公投³¹。因此，就算這是一項臺灣為自己所設定的長期努力目標，而且也並不明顯地違背陳水扁總統 2000 年上任時所宣示的任內四不一沒有承諾，但從國際現實的觀點來看此目標的達成性幾乎為零，因此美國認為臺灣入聯公投不符合所謂「維持現狀」的要求，並將之理解為臺灣在從事無謂的單方面挑釁行為。

(2) 公投與臺灣國內大選：美方一開始便將臺灣的入聯公投認定是綠營在總統選舉上面的單向政治操作，因此將之看成一項不顧及區域安全的選舉手段；當然提出入聯公投本身蘊藏著某種程度的政治操作；倘若藍營支持入聯公投，那麼這是臺灣凝聚國民總體意志最好的一次機會，對綠營來說也是對綠色執政以來所堅持的臺灣主體性路線最大肯定，也是臺灣全體人民的最大勝利；若否，那麼綠營在「臺灣 vs. 中國」的路線區隔就更加明顯，更可以跟藍營做出支持群眾的切割。

因此，入聯公投的提出原先是自我設定為一項測探藍綠陣營對於採「臺灣路線優先」或是「中國路線優先」的指標性議題。美方認為這個公投的先例假使一旦成功，往後屢次臺灣的選舉很可能都會如法炮製，對美方來說等於是讓本區域之間不穩定的因素大幅增加；而一旦公投擦槍走火時極可能損及區域穩定及美方利益，因此美國政府頻頻地在不同場合、動用不同人物、以各種方式表達本身的強烈反對之意。

³¹ 參照 Rigger Shelly, "New Crisis in the Taiwan Strait?" September 5, 2003, *Foreign Policy Research Institute*, text from <http://www.fpri.org/enotes/20030905.rigger.newcrisistaiwan.html>.

(3)對臺灣政局的影響：自從民進黨執政以來，美方似乎一直希望藍營在兩岸問題上的保守態度可以扮演牽制綠營在國家主權議題上「貿進」舉動的煞車角色，因此極不願意藍營在總統選舉逼近的壓力之下從而附和綠營的主張，讓美國政府反過頭來成爲處於跟全體臺灣人民的敵對的位置上面，導致美方在島內沒有可以相互呼應的對象，進而未來在臺灣內部的敏感議題上喪失穩固的著力點，降低美國對於臺灣直接的實質影響力。

(4)公投議題所導致公投本身的質變：臺灣所舉辦的入聯公投雖然名爲「公民複決」(referendum)，不過這次跟過去四次公投不同之處，在於增加一些「住民自決」(plebiscite)的意味，也就是有意無意之中、或至少在實質意義上稍微觸及「國家認同」與「國家主權」層次的議題³²。因此，這被美國認爲這不是一次純粹的「公民複決」，而是一次帶有「住民自決」意味的操作。

總之，美方將此定調爲一次帶有「住民自決」功能的「公民複決」。美方認爲以「臺灣」爲名加入聯合國鄧於揚棄「中華民國」的稱號，在所謂維持現狀(Status quo)的前提之下，任何涉及國家主權變更的動作都是不被允許的³³，所以美方特別強調他們不反對公投的程序，而是反對此次涉及國號變更的公投議題³⁴。

簡言之，綜觀上述美國種種的強烈反應看來，臺灣民眾若持續想要追尋一個正常國家的認同與夢想，透過臺灣參與聯合國的

³² 或可將臺灣的入聯公投跟法國第五共和首位總統戴高樂在位時所發動的四次公投相比擬，因爲這是憲法當中所沒有規定的事項，所以需要人民的公投決定；但也正因爲直接尋求民意的支持，所以一旦民意對此產生了負面的迴響時，便需要付出相對等的政治代價。參見 Hamon, Francis & Troper, Michel. 2007. *Droit constitutionnel*. 30th ed. Paris: LGDJ. p482.

³³ 同註 18。

³⁴ Thomas J. Christensen, *op.cit.*

這條路來讓臺灣重新被國際社會確認為一個國家，在排除首當其衝的中國因素之後，最大的阻力會在於美國政府，再來才是聯合國這個國際組織。

(三)美國的政策修正

從美國國務卿鮑威爾 2004 年 10 月 25 日在北京接受美國有線電視新聞網 (CNN) 與香港鳳凰電視專訪時，分別提出「不支持台獨」、「臺灣不是主權獨立國家」的直言式觀點³⁵，顯示美方對於臺灣國家身分正式給予否定的說法，此點一直延續到陳水扁總統卸任之後，同時開始產生微妙的變化。尤其繼任的馬英九總統於 2008 年 5 月 20 日上任之後政府大幅進行對中國的政策開放跟各項交流，讓外界普遍認為臺灣執政有朝向中國嚴重傾斜的趨勢。有鑑於此，美國隨即進行對兩岸政策上的修正與調整，將美國在兩岸情勢上的著力點往強調「臺灣自主性」的方向移動。

2008 年 6 月 19 日，美國國務卿萊絲在接受華爾街日報專訪時表示，入聯公投是挑釁的例子，所以美國必須直言……。她同時又指出，美國是需要扮演鼓勵的角色，但她也要提醒大家，「美國和臺灣也有關係」，美國要看到臺灣經由世界衛生組織「在國際社會取得真正的空間」，美國也要確保中國了解，美國不僅反對臺灣方面的挑釁行為，美國也反對中國方面的挑釁行為，所以美國會觀察事情的發展，但她認為兩岸的動力可能開始改變³⁶。這個政策的突然轉向一般認為是美國對中國所發出的一个警告。

³⁵ BCC 中文網，「臺灣回應鮑威爾『臺灣非主權國』論」，2004 年 10 月 26 日，text from http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid_3950000/newsid_3954700/3954763.stm。

³⁶ 自由時報，「萊絲：美盼台在國際有真正空間」，2008 年 6 月 23 日。

有鑑於五二〇以來台海情勢出現快速轉變，美國政府也經由多項管道掌握雙邊想法，同時拋出美方的最新立場。馬總統上台後，全面向中國開放，除大談外交休兵，透過國共平台、兩會管道等溝通外，也多次表達兩岸應就臺灣的國際參與展開協商。中國雖未具體表態，並繼續在國際社會打壓臺灣，但馬政府已在如聯合國推案等先採低調作為。其中特別是馬政府願與中國談判臺灣的國際參與，引起美國關切。美國在台協會理事主席薄瑞光等日前向我方傳達「二不」：不能暗示中國對台擁有主權，以及臺灣國際活動不能由北京來最終同意³⁷。

在國民黨政府上任後積極對中國釋出善意之下，兩岸關係於已經從過去的緊繃對峙轉為鬆弛低盪的氣氛，可是從萊斯不尋常的強硬干涉態度來看，美國從臺灣大選後態度修正所欲釋放的訊息，筆者認為除此之外尚有下列四項：

(1)美國向中國政府明確表示美國是兩岸關係中一個絕不會缺席的利害關係者(stake holder)，美國絕非無關緊要的局外人，所以面對中、台雙邊關係的任何進展，美國政府都會全力掌握與追蹤；易言之，從北京到台北之間最近的道路必須經過華盛頓，而不是北京跟台北的兩點直接連線。

(2)無論馬政府上任後吾人所看到中國共產黨跟中國國民黨兩政黨透過非官方的協商管道所做成的私下決議為何，或是連胡會所達成的五項共識已經成為明文列為國民黨的黨綱等等，這些動作都不表示所謂黨對黨的機制可以成為被美方接受的「暫行機制」(modus vivendi)。美方對於中台雙方執政黨的「黨對黨平台」是抱持著高度疑慮與不支持的。

³⁷ 自由時報，「馬傾中，美表態：不能暗示中對台有主權」，2008年8月28日，版1。

(3)美國支持臺灣參與聯合國轄下的附屬組織，例如世界衛生組織（WHO），但是並不支持臺灣參與以國家為單位的國際組織，譬如聯合國。這個不支持臺灣以獨立國家在國際上立足的保證，並不表示美方承認臺灣等同於中國的附庸，因此中國對於臺灣在國際場域上無止境的打壓，跟美國政府的兩岸政策不盡相符，美國希望中國知道何處該停手、何處又該放手。

(4)美方要讓馬英九政府知道，這波由政府所發動的中國熱、往中國傾斜的政策可以一時為之，作為向中國釋出善意的第一步表示，但這不應該成為臺灣的長遠發展目標；一旦臺灣過度向中國傾斜時，美國政府會忠實地扮演著平衡的角色，所以臺灣政府不應該不顧及美國政府開始對於馬政府過份親中疑慮的感受。

從鮑威爾到萊斯在臺灣總統選前與選後的談話，我們感受到截然不同的氣氛，尤其相當不尋常的地方是美方政府這個明顯的政策變化，居然是在同一個小布希政府之下所表現出來的不同對台政策，其反應之迅速、立場調整之敏捷，實為歷來罕見。這或許可說明美國的對台政策或許向來都是一項秘密³⁸，但是沒曝光的政策不表示就不存在，必要時美方一定會插手台海事務的堅決態度是不容懷疑的。

(四)外國反應中的政策動向

從這次外國對於臺灣入聯公投事件在事前所給予的各種不同反應，以及事後所進行的種種調整與修正，吾人觀察到下列各國在反對臺灣入聯公投時，該國對臺灣的一中政策分別有著不同

³⁸ John J. Tkacik, "Dealing with Taiwan's Referendum on the United Nations," *The Heritage Foundation*, September 10, 2007.

樣貌的呈現，亦即一中政策（One China policy）的適用光譜各國並不同調：

(1)一個中國原則是所有中國與臺灣之間問題的唯一指導方針。在此情形下，所有政策利益之計算思考都要以中國為中心始能對外發展，臺灣的戰略位置與重要性對該國的亞太戰略佈局影響不大，必要時或許可以犧牲臺灣以維護該國最大利益，例如法國向中國明確地「承認臺灣是中國不可分割的一部分」。

(2)一個中國原則是處理中國與臺灣關係的指導方針之一。在該國的政策當中，臺灣與中國最重要的就是維持和平的區域穩定關係，任何被認為有可能加深台海危機的行為都將不受到鼓勵，因此維持兩岸模糊性的空間始能維護該國最大的利益，如英國跟俄國對於台海衝突的關注大於一個中國的完整。

(3)一個中國原則是處理中國與臺灣關係的一項工具，可以隨著外在的變數異動而加以調整其一中政策。臺灣關係法起草人之一、美國傳統基金會研究員費浩偉（Harley Feldman）在2007年拜會陳水扁總統時證實，美國政府已經正式致函聯合國，並也私下向臺灣傳達，不接受「臺灣是中華人民共和國的一部份」之主張³⁹。換句話說，美國的一個中國政策是指未來的一中，而非現階段的一個中國；亦即“one China, but not now”⁴⁰。這個政策很清楚地告訴台海兩岸要「急統」或是「急獨」在目前的這個階段都不可能達成，因此中國對於臺灣的統戰或是臺灣在尋求國家獨立上面都不應該有美國所不願意看到的單方面行動，偏向任何一方的改變都將招致美國的積極介入。

³⁹ 聯合報，「當年參與制定『臺灣關係法』，費浩偉：美不支持台入聯，違法」，2007年9月14日，版A3。

⁴⁰ Moorsteen R. and Abramowitz M. (1971) Remaking China Policy – U.S.-China relations and government decisionmaking. Harvard university press.

這三個適用不同程度一中原則的所反射出的一中政策，分別有著不同的思考內涵，在這次反對臺灣入聯公投的外國反應表現上剛好有機會得到驗證。

五、結論

過去臺灣在進行前四次公投時，來自國外的壓力都可以輕鬆地被化解，原因應該是先前「公民複決」的本身不帶有「住民自決」的意涵，是屬於純粹國家內部議題的政策投票，所以不產生涉及國家主權問題的聯想；然而這次的入聯公投讓國際社會認為有「住民自決」的意涵，特別是強調「臺灣」與「聯合國」，讓各國紛紛緊張地認為是一項破壞台海現狀（*Status quo*）的挑釁行為、是臺灣故意要向「這條紅線」所進行的衝撞，所以透過各種方式表達反對之意。

此處特別值得注意的是，當臺灣向聯合國申請以臺灣名義加入聯合國時，各國當時反應並未如此強烈，反而是一直到入聯公投的程序開始發動之後，各國的反對聲浪才從而四起，所以各國在意的是臺灣對於舉辦公投本身的疑慮，反倒不是臺灣拿著申請書向聯合國叩門之際。

另一方面，由於總統大選前的國內政治氛圍，加上臺灣在公投門檻的限制過高⁴¹，造成雖然贊成票佔絕對多數的壓倒性優勢

⁴¹依照公民投票法第三十條之規定，公民投票案的投票人數需達全國、直轄市、縣（市）投票權人總數二分之一以上，且有效投票數中超過二分之一者同意，即為通過，如果上述任一條件未符合則該公投案被視為否決。因此公投案若要過關，第一道基本門檻是投票率須超過二分之一以上，亦即至少需八百六十多萬人領取公投票；第二道門檻是選民所投的公投票的有效票數中有超過二分之一人同意，亦即約須四百三十多萬的有效且同意票。

之下，但這兩項公投案仍然在法律程序上被否決、無法順利過關。然而，這個否決並不意味多數民眾反對這兩個議案，而是被動員參與抵制公投的選民不領票，使得全國公民領票人數未過半的結果。即便本事件的發展詭異如此，在這次公投入聯的經驗當中，筆者認為至少臺灣獲得下列三點重要收穫：

第 5 案「臺灣加入聯合國」投票結果

投票人數	投票權人數	投票人數 (百分比)	同意票 (百分比)	不同意票 (百分比)	有效票數	投票結果
6,201,677	17,313,854	35.82%	5,529,230 (94.01%)	352,359 (5.99%)	5,881,589	否決

第 6 案「務實返聯公投」投票結果

投票人數	投票權人數	投票人數 (百分比)	同意票 (百分比)	不同意票 (百分比)	有效票數	投票結果
6,187,118	17,313,854	35.74%	4,962,309 (87.27%)	724,060 (12.73%)	5,686,369	否決

(作者依據中選會 2008/03/28 公告⁴²製表)

首先，雖然台海的現狀從來不曾有過明確的定義，也沒有人

⁴² 中央選舉委員會公告，「公告全國性公民投票第 5 案、第 6 案公民投票結果」，2008 年 3 月 28 日，text from http://www.cec.gov.tw/files/20080328161121_0973100123.pdf。

對此有明確定義，吾人唯一可以確定的現狀是中國與臺灣彼此維持著兩岸分治的狀況，美國則擔任著兩岸之間翹翹板的支點，其舉足輕重的地位是無可取代的，這點在此入聯公投的經驗上再次得到確認。

其次，雖然在投票率不足的情況下公投沒有過關，但是公投的順利舉辦或許已經間接地探測到各國對於台海問題所設定的紅線何在，這是一項正面且有意義的收穫，應可將之納為因公投所累積的戰略資產。

最後，因為各國的反應有別，進而歸納出各國對於一中原則有著三種類型的不同適用程度，這使得臺灣未來在兩岸議題上主動出擊時，或許需要先考慮到各國對於臺灣問題在其國家當中的定位，在跟各國政府交涉時才能使用「客製化」的策略加以應對。

總之，依據此次入聯的公投經驗，從表面上與最終結果看來似乎是不太成功的。但是萬事起頭難、「頭過身就過」，相信臺灣的公民投票因為有了這次入聯公投的經驗，在未來的發展只會更加的蓬勃與多樣、更加的深化與有彈性。至於臺灣在所謂維持現狀之下的空間要如何維持、應該藉由何種方式來增加臺灣的籌碼、擴展臺灣的國際空間與能見度，則必須由執政者好好思考與規劃。

參考書目：

- BCC 中文網，「臺灣回應鮑威爾『臺灣非主權國』論」，2004 年 10 月 26 日。
- 《青年日報》，「歐洲議會支持我加入重要國際組織」，民國 85 年 7 月 20 日。
- 《大紀元》，「華盛頓郵報：中美洲各國支持臺灣加入聯合國」，2007 年 9 月 1 日。
- 《自由時報》，「馬傾中，美表態：不能暗示中對台有主權」，2008 年 8 月 28 日。
- John Negroponte, "Interview By Naichian Mo of Phoenix TV", The Office of Electronic Information, Bureau of Public Affairs, August 27, 2007
- Thomas Christensen, "Roundtable Briefing With Taiwan Media", The Office of Electronic Information, Bureau of Public Affairs, December 6, 2007
- Condoleezza Rice, "Press Conference by Secretary of State Condoleezza Rice", The Office of Electronic Information, Bureau of Public Affairs, December 21, 2007
- Rigger Shelly, "New Crisis in the Taiwan Strait?", Foreign Policy Research Institute, September 5, 2003
- John J. Tkacik, "Dealing with Taiwan's Referendum on the United Nations", The Heritage Foundation, September 10, 2007.
- Kent Weidemann, "Taiwan and the United Nations", U.S. Department of State Dispatch, Vol.6, No.34 (August 21, 1995)