

公投入聯與台美關係

林正義*

台灣長期以來遭受中國及國際孤立，台灣民眾有挫折感，台灣國際法律地位遭受挑戰，因此民意、選民支持台灣要有聯合國的參與。台灣進入聯合國涉及三個層面的問題，一、以何種名義；二、以何種方式；三、是否有民意的支持。台灣進入聯合國，雖由民進黨強力推動，但國民黨也加以支持。然而，台灣公投入聯的發展讓美國及中國反對與不安的，是台灣透過公民投票的方式，而且國民黨無法扮演第一道剎車器，而演變成美、中與台灣內部民、國兩黨對立的局勢。

台灣入聯的策略與訴求

中華民國政府自1993年推動參與聯合國以來，一直都是間接路線，先是要求聯合國大會成立「特別委員會」進行研究，1997、1998年兩度要求檢討1971年聯大2758號決議案，至2006年推動案要求聯合國「確認二千三百萬台灣人民有權獲得在聯合國系統的代表權，並邀請台灣的代表參與聯合國及其相關的會議和活動」。台灣十四年來的努力除了有眾多聯合國會員在議場上的討論之外，至今從未被納入聯合國大會議程。以2007年為例，9月18日總務委員會援例進行自

2005年以來的二對二辯論(支持與反對各兩國發言)，以無共識封殺台灣加入聯合國議案。9月21日聯合國大會第二次全會，台灣入會案雖沒有納入正式議程，但是在台灣友邦發言及中國反制之下，以四小時多達140國陳述他們對台灣入會案的看法。

台灣在2007年的聯合國推動案較往年不同的是總統親自多次致函聯合國秘書長。7月19日，陳總統致函聯合國秘書長潘基文提出以「台灣」名義申請加入聯合國。潘基文辦公室副發言人岡部萬里江於7月23日記者會上表示，聯合國法律事務處不接受台灣入會申請，並已退回台灣之申請案。7月27日，陳總統於再度致函潘基文及安理會輪值主席中國駐聯合國代表王光亞，要求潘基文重新考慮我國入會申請案。潘基文於8月3日退回陳總統信函。9月聯大開議之前，總統致函聯合國大會主席海雅(Haya Rashed Al-Khalifa)。除了總統的多次致函之外，台灣推動加入聯合國也成為總統選舉的主要議題，6月18日，陳總統宣布，將於2008年總統大選同日，一併舉行以台灣名義加入聯合國的公投。6月29日，行政院公投審議委員會於駁回民進黨提出之公投申請，此處分後於7月12日為行政院訴願會撤銷。7月

* 作者現為中央研究院歐美研究所研究員

初，國民黨也提出重返聯合國的「返聯公投」案。8月21日，陳總統於出訪中美洲前表示，不會因美方壓力取消入聯公投，不會爲了較好的過境待遇而放棄公投。公投爲基本人權，即使身爲國家領導人亦不可違背民意或侵犯人權。

美國、中國長期以來與台灣的對話，從未真正以台灣國際外交空間爲主軸，也認爲無需爲此一問題多加討論。美國關心台灣國防安全，但無意爲台灣外交多加用心或協助。柯慶生(Thomas Christensen)的通篇演講就是最好的詮釋。

美中的反應

7月24日，國台辦與中台辦負責人表示：「陳水扁當局無論是『申請入聯』，還是推動舉辦『入聯公投』，都是圖謀改變大陸和台灣同屬一個中國的現狀、走向『台獨』的重要步驟，都是爲對內推動『台獨制憲』、對外謀取國際社會承認創造條件」。8月27日，美國副國務卿奈葛彭(John Negroponte)表示台灣入聯公投是片面改變現狀的第一步。美國與中國對台灣的入聯公投，認定是改變現狀的一步，使台灣陷入一個被動與不利的局面。8月30日，美國國安會亞洲事務主任韋德寧(Dennis Wilder)表示，美國不認爲台灣或中華民國在現階段國際社會是一個國家。9月11日出現美國更全面對台灣公投入聯的批判。副助理國務卿柯慶生表示，台灣有權舉行公投，但以台灣名義加入聯合國的公投涉及更改國號，且對加入聯合國無實質幫助，因此美國不支持此一公投。入聯公投明顯尋求更改國號，美國認定此爲

企圖改變現狀之舉。美國不願公開表達對陳總統政策之不同意見，然此次已用盡各種私下管道仍無效，而不得不訴諸於台灣民眾。此外，美國亦不接受「台灣獨立有助維持現狀及台海和平穩定」之說。

美國雖反對以台灣名義加入聯合國，但是也反對中國以武力威脅台灣。美國對台灣講出重話，但隨著台灣2008年總統選舉所呈現的兩黨政治及政策取向，不可能因入聯公投，而長期使台美關係出現結構性的改變。在中國全心衝刺2008年奧運準備之下，北京無意爲台灣入聯公投而破壞奧運大局。胡錦濤邀請布希出席北京奧運是一項指標。北京像華府一樣，對台灣祭出一些威脅，也可能做出一些懲罰。但是，美中最大的困境是必須靜待台灣總統選舉結果，同時不願因入聯公投，將美台關係及兩岸關係推向難以彌補的後果。

柯慶生談話有三項訊息：第一，美國沒有與中國協調對台政策，明確駁斥有所謂美中「共管台灣」。布希在雪梨的APEC年會未如同2003年12月對中國總理溫家寶批評陳水扁總統，明顯想要避免各界認爲美中「共管台灣」的形象；第二，美國要台灣民眾看清入聯公投的危險性，亦即要台灣民眾不要支持入聯公投，有意使兩項公投均告失敗，降低它的意涵。美國認爲台灣入聯公投失敗，會緩和中國對台灣的軍事威脅；第三，美國反對中國以武力威脅台灣。美國雖反對台灣入聯公投，但傾向以說服及政策呈現美國不滿。一旦中國要動用「反分裂國家法」，就不符合美國政策。美國也有「台灣關係法」必須適用的問題。

柯慶生談話的隔天(9月12日)，美

國防部宣佈出售台灣 12 架 P-3C 型反潛巡邏機和 3 架整機零件，以及 144 枚「標準—II 型」(Block IIIA) 防空飛彈。北京外交部立即表示：「中方已向美方提出強烈抗議和嚴正交涉。當前台海局勢十分複雜敏感。陳水扁頑固推動『入聯公投』、『以台灣名義加入聯合國』等『法理台獨』活動，嚴重威脅台海和平穩定。我們敦促美方以實際行動恪守在台灣問題上的鄭重承諾，立即撤銷有關對台軍售專案，停止售台武器和美台軍事聯繫，停止向『台獨』分裂勢力發出任何錯誤信號。中方保留採取進一步措施的權利」。美國雖反對台灣入聯公投，仍主張依「台灣關係法」對台出售武器，意味美國也反對中國對台灣的武力威脅。

觀察與建議

- 一、應促使美國在入聯公投一事上的具體反應，與中國大陸不同。例如，使美國明確表明反對中國片面改變現狀，而武力使用即為改變現狀的做法。這可使北京三思對台灣的軍事威脅或其他非和平措施的反彈。
- 二、美國不願與中國「共管台灣」，台北可以多加擴大運用，駁斥國內外所謂「共管台灣」的論調。
- 三、提醒美方有那些中國決策者可能採取的行動方案，視需要要求美國政府注意這些可能行動，與波及「台灣關係法」之處。
- 四、美國針對台灣未能在限期內完成重大軍購案，過去多有所批判。台灣在國防建軍、對中國軍力若過於疏忽，未

來將成為美國指責的焦點。然而，台灣有意採購 F16C/D，卻也受美國的政治考量，台灣宜有所回擊。

- 五、由於布希政府對台灣入聯公投持續表示反對，台灣需要適度向 2008 年美國總統參選人及其幕僚有所說明。基於入聯公投不等同台獨，及許多台灣外交長期遭受孤立所衍生的問題適度說明，可降低美方人士對台灣產生不良的印象。外交部宜促請美國國會「台灣連線」成員，至少表態支持台灣參與國際組織。