

中國時報 2008.03.29

國際社會，台灣來了

胡念祖

總統大選後，總統當選人馬英九宣示未來台灣將作為一個「負責任的利益相關方」，是一個和平製造者，而非麻煩製造者，國際間皆以友善歡迎之態度回應此一宣示。其中，美國國務院東亞局台灣協調處處長史伯明近日明白指出美國對台海關係的五點期望，又屬最為明確的政策陳述。這五點期望中包括「美國持續支持台灣參與不需要以國家身分為會員資格的國際組織，美國盼北京放鬆壓縮台灣國際空間的作為」。

美國此一立場或態度在大選前即曾由副國務卿奈葛彭在今年二月四日於一訪問中表達出來。當時奈氏的說法即是「他們（中國）不應嘗試剝奪台灣所有的政治空間。譬如，有一些機構，全球性機構，不要求做為一個國家方才得以取得會員（membership）。我們認為，在一些那類機構方面，北京能對台灣大方一點。」

事實上，美國早在一九九〇年代末期就一直採取此一立場與態度，只是在民進黨執政時期，特別是陳水扁第二任期內，因為台灣自己的一些作為而導致台美關係或兩岸關係進一步的制約，而無法使美國的支持得以成為事實。

美國一直認為，支持台灣以「非國家身分」在多邊政府間國際組織中的「有意義參與」並不違反美國的「一個中國政策」。此一論點在一九九七年至二千年的「中、西太平洋高度洄游魚群養護與管理多邊高層會議」（MHLC）的談判歷程中即明白呈現。

對一般國家而言，是否加入國際公約或組織只存在一己國家利益之考慮，不會因國家身分而產生問題。對我國而言，無論是名稱（中華民國、中華台北、台灣等選擇）、身分（國家或其他非國家身分）及組織地位（締約方、會員、觀察員等）均是談判的標的，中共對每一項都可施壓，故困難重重。我國若無法以國家身分加入國際公約，即無法成為公約締約方，並當然成為公約所設立之組織的會員。

然，為保障或爭取國家權益，我國就只能退而求其次，以非國家身分作為政治上的讓步，以求取會員的組織地位，此時，連名稱亦將成為談判的標的，此點是大多數國人不太瞭解的部份。

欲求以「非國家身分」加入多邊政府間國際組織，除有賴美國持續地在各國際組織（特別是多邊政府間國際組織）的明白表態與支持外，亦需要一些外在條件的配合。譬如該國際組織之設立條約或公約中對「會員」之定義即包含「非國家身分者」，譬如世界貿易組織中

的「個別關稅領域」及某些區域漁業管理組織中的「漁捕實體」（fishing entity）；或該國際組織之會員資格並不要求國家身分者，譬如亞太經濟合作會議（APEC）的經濟體。

又或該種「非國家身分」在更高層次全球性多邊公約中即有出現而得以在區域層次加以應用者，譬如「漁捕實體」此一法律名詞與概念即出現在聯合國體系所制定之「一九九五年聯合國魚群協定」第一條第三項之中。台灣在經深層思考後決定運用此一聯合國體系所通過之國際協定所創造的法律名詞與概念，開始追求在多邊政府間區域漁業管理組織的加入。從二〇〇〇年九月四日以降，迄今已有三個成功案例（WCPFC、ISC、IATTC）。

在無法以國家身分順暢地加入多邊政府間國際組織之現實下，我國是否可以以更多元的實體身分，譬如健康實體、環境實體、文化實體等，尋求國際公約中所賦與的正式組織地位，應是過去十多年來「漁捕實體」成功前例所可指引的一條道路，那就是「以法律途徑解決政治困難」，促使國際社會成員在制定新公約或修正舊公約之際，以具創意的作法，擴充「會員」的定義，以容納我國的正式加入。同時，尋求海峽兩岸在政治上進一步的和解，及美國在國際社會中進一步的支持，當是我國開展國際空間必須要走的路。（作者為中山大學海洋政策研究中心主任）

TOP



請尊重智慧財產權勿任意轉載違者依法必究