

## 走出邦交國數迷思 尋找正確的外交戰場

法學教授陳長文

報載，外交部長表示我國與萬那杜的邦交可能生變。其實，類似這種「外交戰」的戲碼，從國民黨政府執政時期，特別是一九七九年美國承認中國大陸以後，即一直存在。近年來，諸如貸給巴拉圭的相當於一百三十多億元新台幣，這筆貸款在五年免息後，巴方仍無力償還，未來只怕是一筆呆帳；哥斯大黎加挪用我國的經援款項來支付外交部薪水；我國花了二億台幣在巴拿馬捐造的兒童博物館卻遭閒置；大把大把的鈔票捐到他國元首名下的私人基金會等等情事時有所聞。

一次次地折了金錢，損了尊嚴。不知大家可曾想過，我們可能選的是一個「錯誤的戰場」呢？

日前民進黨籍立法委員蕭美琴委員表示：「例如，賴比瑞亞政權遭到全世界唾棄，台灣卻仍須維持與賴國的關係，這些都是台灣的悲哀，也是台灣外交必須正視的問題。大國不歡迎台灣支持某些政權不穩定甚至貪污、販毒的國家，台灣若不改變外交思維將會被邊緣化。」這實在是很簡單的道理，如果，你是賴比瑞亞的人民，看到台灣資助國內腐敗的政客，你作何感想？己所不欲，勿施於人，如果，你不喜歡國內的官員是貪官污吏，就不要去別人的國家製造貪官污吏，不是嗎？

政府斤斤計較多一個邦交國或少一個邦交國，計較到無所不用其極，計較到在國外出盡洋相，計較到花錢賄賂他國首長敗壞其他國家的風紀，有沒有問過只怕連小學生都知道答案的問題：「我們叫不叫『中華民國（或台灣）』，幹嘛要萬那杜、賴比瑞亞、巴拿馬承認？」

從國際法的角度來看什麼是「國家」，一般都會援引一九三三年十二月二十六日「蒙特維多關於國家權利與責任公約」（the Montevideo Convention of 1933 on the Rights and Duties of States）第一條規定作說明，該條列舉了下列國家的要素：「國家作為國際法人應具有下列資格：（一）固定的人群；（二）確定的疆界；（三）政府；（四）與他國交往的能力。」其中第四項，「與他國交往的能力」，大概就是政府拚命「買邦交」的緣故。這可說是一種對國際法的「認識不清」。

首先，與他國交往的能力，未必是以「邦交」來衡量的。實質的外交關係如經貿關係或我國以各種經濟實體、貿易實體、漁業實體名義參與國際社會，或許更是一種「與他國交往能力」的展現。

其次，就算執迷於「邦交」，這形式條件中，也完全沒提及要有多少「數量」的「邦交國」才算成就這第四條件。是一個，還是一百個？反正只是想達成象徵性的意義，那二十七個小國，和一個小國的邦交，有什麼差別？反正「有」就好了，不是嗎？因此，就算要「買」這象徵性的「形式」邦交，我們也只需要買一個就夠了，何必讓一堆二十幾個國家對台灣予取予求？而且從好的方面來看，集中力量、資源扶持一個國家，把台灣的民主、經濟經驗移轉給這一個國家，直接並實際地嘉惠該國的人民（而非政客），發展更堅實的邦誼，成為真正的「兄弟之邦」，這不是更有意義的事嗎？

第三，依照國際法承認理論的通說，係採宣示說，亦即台灣是不是一個主權獨立的國家，在國際法上並無仰賴於他國的承認。

筆者能體會政府想要讓「台灣走出去」、增加國際能見度的用心。但力氣實在是用錯了方向。如果那幾百億買邦交的錢，拿來賑濟世界各國的難民、資助全球愛滋病的防治，以限制溫室氣體排放，並將對全球工業生產形成極大衝擊的「京都議定書」為例，其中即有以「植樹」扣減溫室氣體排放量計算的規定，政府也可以用龐大的買邦交經費去第三世界國家植樹，一則打造綠色國家形象，二可降低溫室氣體排放限制對產業的衝擊。

與其繼續這種「餓死自己卻枉做小人」的外交政策，政府實在應該好好善用有限的人民鈔票，做一些真正有益國家外交的事。

本文刊於自由時報 2004 年 12 月 10 日 自由廣場