

我國參與國際組織的困境與對策

林文程*

壹、前言

國際組織主要可分為政府間國際組織(intergovernmental organizations)與非政府間國際組織(international non-governmental organizations)兩大類，前者是由主權國家所參加者，後者雖然是由國際性成員所參加，但是是非官方性質的組織。根據國際組織年鑑(Yearbook of International Organizations)的統計，1999 年全世界共有各種類型的政府間國際組織 6415 個 國際非政府組織 43958 個。¹如果只計算傳統看法 也是最具重要性的四類國際組織：國際組織聯盟(federations of international organizations)、會籍普遍性組織(universal membership organizations)、洲際組織(intercontinental membership organizations)、區域性組織(regionally defined membership organizations)，則政府間國際組織共 251 個、國際非政府組織 5825 個。²

潘特藍(Charles Pentland)指出國際組織具有三種功能：(1) 作為促進國家政策目標的工具；(2) 以規範和壓力來限制國家的行為；(3) 作為自主的國際行為者。³當然就一個國家而言，參加國際組織尚具有增進與其他國家之合作與交流、及強化一個國家的主權地位，尤其參加政府間的國際組織，更具有取得國際承認的功能。⁴本文的目的在於探討我國參與國家組織的困境，進而提出一些因應的對策。

* 本文作者為國立中山大學大陸所副教授。

¹ Union of International Association (ed.), *Yearbook of International Organizations, 1999-2000*, Vol. 2 (Muchen, Germany: K.G. Saur, 1999), p. 1480.

² Ibid., p. 1480.

³ Charles Pentland, "International Organizations and Their Roles," in Paul F. Diehl (ed.), *The Politics of International Organizations: Patterns and Insights* (Chicago: Dorsey Press, 1989), pp. 5-14.

⁴ 胡志強等著，*我國與國際非政府組織發展關係之研究*，台北市：行政院研究發展考核委員會，民國

貳、我國參與國際組織的現況

自 1971 年 10 月 25 日聯合國大會通過第 2758 號決議案，由中華人民共和國取代中華民國在聯合國之中國席次後，我國之外交情勢急轉直下，不僅喪失在聯合國兒童基金會(UN Children's Fund, UNICEF)、聯合國開發計畫署(UN Development Programme, UNDP)、聯合國貿易暨發展會議(UN Conference on Trade and Development, UNCTAD)、聯合國難民事務高級專員公署(UN High Commissioner for Refugees, UNHCR)、聯合國近東巴勒斯坦難民救濟工作署(UN Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, UNRWA)、聯合國災難救濟協調官總署(UNDRO)、聯合國人口基金會(UNFPA)、聯合國訓練調查研究所(UN Institute for Training and Research, UNITAR)、聯合國大學(United Nations University)、聯合國環境計畫組織(UN Environment Program, UNEP)、聯合國人類居住委員會及聯合國海洋法委員會等直屬於聯合國，但具半自主性機構的會籍，而且聯合國專門機構在我國被排除於聯合國之後，也均將我國之會籍取消。至 1980 年國際貨幣基金會(International Monetary Fund, IMF)、國際發展協會(International Development Association, IDA)、國際復興開發銀行(International Bank for Reconstruction and Development, IBRD) (又稱為世界銀行)、及國際金融公司(International Finance Corporation, IFC)排除我國會籍後，我國在聯合國專門機構的會籍已全部被取消。除聯合國體系的國際組織之外，我國在中共的刻意打壓之下，也被迫從大多數的政府間國家組織退出，不然就是遭到更改會籍名稱的命運。至於新成立的國際組織，尤其是政治、安全性質的國際組織，我國參與的難度更高。

根據國際組織年鑑的資料顯示，我國所參加的各種非政府間國際組織共 1761 個、政府間國際組織 25 個，但如只計算前四類國際組織，則我國

所參加的政府間國際組織只有 9 個、非政府間國際組織 982 個。⁵但是根據我國外交部外交統計年鑑的統計，目前我國參與政府間國際組織共有十六個(請參見表一)。

表一、我國擁有會籍的政府間國際組織一覽表

使用英文名稱	組織名稱	參加年代
Taipei China	1.國際畜疫會(International Office of Epizootics)	1954
Chinese Taipei	1.亞洲稅務管理暨研究組織(Study Group on Asian Tax Administrative and Research)	1996
	2.亞太經濟合作會議(Asian-Pacific Economic Cooperation)	1991
	3.亞太防制洗錢組織(Asia/Pacific Group on Money Laundering)	1997
Republic of China	1.亞洲生產力組織(Asian Productivity Organization)	1961
	2.亞洲開發銀行(Asian Development Bank)*	1966
	3.亞非農村復興組織(Afro-Asian Rural Reconstruction Organization)	1968
	4.亞太糧食肥料技術中心(Food and Fertilizer Technology Center for the Asian and Pacific Region) (秘書處設於我國)	1970
	5.亞洲蔬菜研究發展中心(Asian Vegetable Research and Development Center) (秘書處設於我國)	1971
	6.中美洲銀行(Central American Bank for Economic Integration)	1992
	7.亞洲科技合作協會(Association for Science Cooperation in Asia)**	1994
Taiwan, ROC	亞洲選舉官署協會(Association of Asian Election Authorities)	1998
China(Taiwan)	國際棉業諮詢委員會(International Cotton Advisory Committee)	1963
The Central Bank of China, Taipei	東南亞中央銀行總裁聯合會(Conference of Governors of South-east Asian Central Banks)	1992
Taiwan	1.國際種子檢查協會(International Seed Testing Association)	1962
	2.「艾格蒙聯盟」國際防治洗錢組織(Egmont Group of Financial Intelligence Units of the World)	1998

* 我國是亞銀創始會員國，會籍名稱是 Republic of China，但亞銀在 1986 年因中共入會將我國會籍名稱改為 Taipei, China，我國拒絕接受，但在抗議下繼續參與。

**我國是以 Republic of China 名稱與會，但會方將我國列名為 Taiwan，目前名稱仍未定案。

資料來源：<http://www.mofa.gov.tw/almanac/appendix/page8.htm>

⁵Union of International Association (ed.), *Yearbook of International Organizations, 1999-2000*, Vol. 2, p. 1489.

此外，我國是世界貿易組織(World Trade Organization, WTO)、美洲開發銀行(Inter-American Development Bank)、美洲熱帶鮪魚委員會(Inter-American Tropical Tuna Commission)、國際大西洋鮪類資源保護委員會(International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas)、南方黑鮪保育委員會(Convention for the Conservation of Southern Bluefin Tuna)等政府間國際組織的觀察員。

根據外交部外交統計年鑑之資料，截至 1999 年 9 月底止，我國參加非政府間國際組織 959 個(請參見表二)。我國所參加的政府間國際組織主要秘書處設於我國的有 2 個、非政府間國際組織主要秘書處設於我國的有 31 個、區域秘書處設於我國的有 8 個。⁶由這些數據顯示，我國參與國際組織的情形顯然非常不普遍。如果根據國際組織年鑑的統計數字作為依據，則我國參與的政府間國際組織，僅佔全球政府間國際組織總數的 0.4%，參加的非政府間國際組織也僅佔全球非政府間國際組織總數的 2.2%，不僅遠落後於法國、德國、英國、義大利、美國等西方國家，甚至不如許多發展中國家，尤其是對政府間國際組織的參與，更是少得可憐，完全無法反應我國的國力。

表二、我國參加之非政府間國際組織分類表

類別	數目	類別	數目	類別	數目
科技類	91	文化藝術類	30	教育類	20
新聞類	3	法律警政類	10	工會類	80
工程類	16	交通觀光類	20	休閒娛樂類	26
體育類	97	工業技術類	29	電子機械類	11
醫藥衛生類	207	礦業能源類	12	生態保育類	17
農林漁牧類	42	商業金融財經類	68	宗教哲學類	59
研究發展管理類	69	社會福利類	44	婦女童軍聯誼類	8

資料來源：<http://www.mofa.gov.tw/almanac/appendix/page8.htm>

⁶ Ibid., p. 1498 & 1504.

參、我國參與國際組織的困境

我國被排除在絕大多數國際組織之外，主要原因有三：

一、邦交國少且不具國際影響力

自從 1971 年退出聯合國之後，我國的邦交國數目就銳減，至 1979 年美國與我國斷交的那一年，我國的邦交國只剩下 22 個。目前我國的邦交國數目只有 29 國（請參閱表三），而且這些邦交國均缺乏國際影響力。反觀中共的邦交國共有 161 國，使中共很容易動員其邦交國來封殺我國所提出的國際組織會籍申請案。例如 1996 年我國向世界衛生組織爭取以「觀察員」名義參加該組織，經表決結果共有 128 國反對、19 國贊成、5 國棄權、39 國缺席。⁷

表三、我國邦交國數目變化及地區分佈，1988 至 1999 年

年度	亞洲地區	歐洲地區	非洲地區	美洲地區	總計*
1970	--	--	--	--	67
1972	--	--	--	--	41
1979	--	--	--	--	22
1988	6	1	3	12	22
1989	6	1	4	15	26
1990	5	1	6	16	28
1991	5	1	7	16	29
1992	4	1	8	16	29
1993	4	1	9	16	30
1994	4	1	8	16	29
1995	4	1	9	16	30
1996	4	1	8	16	29
1997	4	1	9	14	28
1998	4	1	8	14	27
1999	5	2	8	14	29

資料來源：外交部外交年鑑編輯委員會編，*中華民國外交年鑑*，民國七十七年至八十六年版；*自由時報*，民國 88 年 7 月 11 日，版 2；Samuel S. Kim, "Taiwan and the International System: The Challenge of Legitimation," in Robert G. Sutter and William R. Johnson (eds.), *Taiwan in World Affairs* (Boulder: Westview Press, 1994), p.151.

⁷ *自由時報*，民國 85 年 5 月 6 日，版 4。

二、中共的強力打壓

中共拒絕與台灣並存於國際組織之中，迫使國際社會在台海兩岸中間選擇一邊，例如海基會董事長辜振甫先生，於 1998 年 10 月中旬率團訪問中國大陸時，曾向中共領導人提出台灣有意加入「朝鮮半島能源開發組織（KEDO）」的態度，但是中共以參加 KEDO 的成員均是主權國家，而拒絕台灣參與的資格。⁸中共也利用其是聯合國安全理事會常任理事國的地位，對其他國家威脅利誘，來孤立台灣。

美國雖然與我國沒有邦交，但美國是否支持我國參與國際組織，卻是我國能否參與國際組織的關鍵國家。1994 年美國政府曾經檢討對台政策，其中有一點是要幫助台灣的聲音在國際社會被聽到，但美國一直沒有採取具體的行動來落實此項政策。相反地，柯林頓總統在 1998 年訪問中國大陸時，於 6 月 30 日在上海口頭表示對台的「三不支持」政策。其中一項是美國「不認為台灣應加入以主權國家為要件的國際組織」，⁹這項政策聲明對我國加入政府間國際組織是一項打擊。

三、外交政策缺乏彈性

在蔣介石先生擔任總統時代，我國基於「漢賊不兩立」的意識型態，拒絕接受雙重承認，因此雖然美國尼克森(Richard Nixon)政府有意推動聯合國兩個中國席次的方案，我國卻加以拒絕，這種僵化的政策在我國退出聯合國之前還可以行得通，等到退出聯合國之後，外交情勢已時不我與，仍舊採取此一政策，只有導致更加自我孤立。

在過去二十年當中，我國的外交策略已有很大的調整。在蔣經國先生時期，政府推動「彈性外交」。例如政府在「政經分離」的原則下，逐步放寬對東歐

⁸ *中國時報* 民國 87 年 10 月 21 日，版 14。

⁹ 柯林頓總統談話的原文如下：“I had a chance to reiterate our Taiwan policy, which is that we don't support independence for Taiwan, or two Chinas, or one Taiwan, one China. And we don't believe Taiwan should be a member in any organization for which statehood is a requirement.” Quoted in *The Washington Times*, July 1, 1998; and *The Wall Street Journal*, July 2, 1998..

國家的貿易管制；面對國際奧委會為讓中共入會，強迫我國更改會籍名稱、會旗及會歌的要求，我國於 1981 年與國際奧會取得妥協，同意改名為「中華台北奧林匹克委員會(Chinese Taipei Olympic Committee)」，1984 年以此一名稱派隊參加在美國洛杉磯舉行的夏季奧運；1986 年 3 月，亞洲開發銀行(Asian Development Bank)為接受中共入會，擅改我國的會籍名稱為「台北，中國(Taipei, China)」，我國雖表示抗議，但仍派代表參加亞銀 1988 年在馬尼拉舉行之第 21 屆年會，甚至派代表團參加 1989 年亞銀在北京舉行的第 22 屆年會，顯示我國外交作法的彈性。¹⁰

李登輝先生於 1988 年繼任總統之後，進一步將「彈性外交」更名為「務實外交」。「務實外交」策略的前提與特色大致可歸納為以下幾點：(1)視中共為有效統治中國大陸的不友善政治實體而非叛亂團體；(2)坦然面對國際現實，不再拘泥於意識形態；(3)在兩岸外交競爭上，放棄「漢賊不兩立」的「零和」觀念，不排除接受「雙重承認」。事實上，自 1988 年我國與格瑞那達建交以來，即不再要求新邦交國與中共斷交作為與我國建交的條件；(4)掌握國內外環境脈動，量力而為，應用靈活之策略，主動積極地開拓我國的外交空間；(5)參與國際組織或國際活動時，在國號、國旗、國歌之使用上，採取彈性作法，以謀求實質參與。

在「務實外交」的新思維之下，我國的外交展現靈活的作法，我國首長以「渡假」、「重返母校」等名義赴無邦交國家從事「非正式訪問」，以第二軌道(track II)的非官方活動，來為第一軌的官方互動關係鋪路，以增加對外援助來提昇我國的國際形象。然而推動「務實外交」時，外交情勢已經時不我與。在不利之客觀環境的制約下，務實外交能夠獲得的突破畢竟有限，況且務實外交仍然有其不夠務實之處。首先，務實外交策略雖然揚棄「漢賊不兩立」原則、

¹⁰ 有關「彈性外交」及「務實外交」政策的發展經過，請參閱 Michael Ying-Mao Kau, "The ROC's New Foreign Policy Strategy," in Denis Fred Simon and Michael Y.M. Kau (eds.), *Taiwan Beyond the Economic*

願意接受雙重承認、及積極主動參與國際組織活動，但是仍然堅持在「一個中國」原則下推動「務實外交」，政府一切施政仍然以「中國統一」為最終目標，而且認為中國只有一個主權，在國家完成統一之前，中華民國政府與中共政權同時並存，在其有效管轄之領域內分別享有治權。在全世界超過一百六十個以上國家已經承認中共代表中國正統的情況下，我國依舊主張「一個中國」的立場，無異於作繭自縛，增加自我在國際宣傳上的困難，其他國家人民很難區分中華民國與中共之中國，使我國的努力事倍功半。其次，我國增加國際友人在協助我國時的困難，就如一位國際法學者所言，台灣具有構成主權國家的所有要件，但台灣所以不是一個獨立主權國家，因為台灣自身不要成為一獨立主權國家，而寧願視自身為大中國的一部份，¹¹因此國際友人要為我國仗義執言時，常因我國主張與中國大陸統一而無處著手。第三，我國主張統一的說法，已成為他國政府反駁我國參與國際組織的說辭。李登輝總統於 1999 年 7 月 9 日接受德國之聲訪問時，將台海兩岸重新界定為「國家與國家，至少是特殊國與國關係」，目的之一就是要突破我國在國家定位上的自我束縛。

壹、我國爭取參與聯合國的努力

我國在 1971 年被迫退出聯合國之後，足足有 21 年時間，不敢有參與聯合國的念頭，因為要參與聯合國大致有三個途徑：

一、與中共爭取中國代表權

如依此一途徑，則必須先取得聯合國總務委員會成員出席且投票過半數之支持，以將此一議案排進大會議程，如果大會認為此一議案是重要問題時，則依聯合國憲章第十八條第二項之規定，「大會對於重要問題之決議案應以到會及投票之會員國的三分之二之多數決定之」。換言之，我國必須取得三分之二

Miracle (Armonk, New York: M.E. Sharpe, Inc., 1992), pp. 237-255.

¹¹ James Crawford, *The Creation of States in International Law* (1979), pp. 143-152, quoted in Dugard, *Recognition and the United Nations*, p. 77.

的多數支持，才能由我國取代中共代表聯合國的中國席次。

二、申請成為聯合國新會員

依據聯合國憲章第四條第二項之規定，申請成為新會員的國家，「將由大會經安全理事會之推薦以決議行之」，另憲章第二十七條規定，安理會常任理事國對新會員入會問題享有否決權。即新會員的入會申請需由安理會向大會推薦，必須其中五個常任理事國必須一致支持，並經大會到會及投票會員國三分之二多數之同意，才能獲得通過。

三、申請成為觀察員

聯合國對如何成為觀察員並沒有明文規定，慣例是聯合國秘書長擁有相當之裁量權，但秘書長做決定時，通常會考量申請國是否是任何一個聯合國專門機構的會員，或是受到普遍的承認，秘書長可將申請案擱置，或提交聯合國大會來考量。¹²觀察員除不能參與投票外，可參與聯合國的大部分會議。

上述三種途徑對我國均是超高難度的挑戰，如採取第一個途徑，則以我國目前邦交國僅 29 個，實無法在聯合國 185 個會員國中取得三分之二的支持。如果選擇第二個途徑，則我國很難希望中共不動用否決權。如採用第三途徑，同樣面臨邦交國過少，在大會無法贏得多數支持的困境。

然而，參加聯合國具有重要的政治象徵意義，因此立法院於 1991 年 6 月通過提案，建議政府於適當時機以中華民國名義重返聯合國，因此政府自 1993 年起開始推動參與聯合國的外交工程。我國爭取參與聯合國的努力可依所應用之策略而分成兩個時期，第一個時期是 1993 至 1996 年，我國請友邦聯名致函聯合國秘書長，要求聯合國大會成立「特別委員會」，研究我國無法正常參與國際活動的特殊情況、及聯合國大會第 2758 號決議案排除我國參與聯合國

¹² 胡志強，「參與聯合國整體策略之檢討」，民國 87 年 10 月 14 日，向立法院第三屆第六會期外交及僑政委員會的報告，頁 3-4。

的不合理情況；第二時期是 1997 年至今，我國請友邦直接向聯合國大會提案，以國際局勢變遷及台海兩岸同時存在兩個政府的事實，促請聯合國檢討第 2758 號決議案，修改其中排除我國的部分。¹³

我國爭取參與聯合國的提案，雖然在歷次總務委員會均引起激烈辯論，在聯合國大會中也有一些國家發言聲援我國（請參閱表四），但是因為支持我國的國家仍居絕對少數，因此一直無法成為議案。我國亦深為瞭解在聯合國目前結構下，我國不管採取那一種途徑均很難有所突破，但爭取參與聯合國的努力，可凸顯我國作為主權獨立國家的事實，並向中共顯示我國不屈服的決心，業已達成喚起國際社會瞭解我受到國際社會不公平待遇之階段性目標。

表四、聯合國會員國支持我國參與聯合國國家數目，1993-98

聯大屆別	48 屆	49 屆	50 屆	51 屆	52 屆	53 屆
聯大提案連署國數目(或單獨致函)	13	15	20	16(1)	14(1)	15
在總務委員會發言支持我國國家數目	3	7	12	17	15	16
在總務委員會發言反對我國國家數目	11	18	29	36	32	40
在總辯論時發言支持我國國家數目	18	16	20	25	19	21
*在總辯論時發言間接支持我國國家數目	5	10	9	3	7	4
直、間接支持我國參與聯合國總數	25	27	30	28	26	25

*間接支持指發言支持會籍普遍化原則，或是鼓勵台海兩岸對話尋求解決台灣參與聯合國的問題。

資料來源：胡志強，「參與聯合國整體策略之檢討」，向立法院外交及僑政委員會的報告書，民國 87 年 10 月 14 日。

貳、我國參與政府間國際組織的途徑與困難

不同的國際組織對新會員入會的條件與審查規定可能不同，導致入會難易程度不一。我國在中共的阻擾下，不管參與任何政府間國際組織均困難重重，

¹³ 同上註，頁 7。

茲以聯合國專門機構為例，來說明我國參與政府間國際組織可能遭遇的困難。

根據聯合國憲章第五十七條規定：「由各國政府間協定所成立之各種專門機關，依其組織約章之規定，於經濟、社會、文化、教育、衛生及其他有關部門負有廣大國際責任者，應依第六十三條之規定使之與聯合國發生關係。」依據此一規定，聯合國專門機構指的是由各國政府間協定而成立之政府間國際組織，並以特別協定同聯合國具有法律聯繫。

依上述規定，聯合國之專門機構共有十六個，大致可分成以下四類：（一）金融貿易方面的專門機構：這類的專門機構有國際貨幣基金組織、國際開發協會、國際復興開發銀行、國際金融公司等四個。（二）工農業方面的專門機構：聯合國工業發展組織(United Nations Industrial Development Organization, UNIDO)、聯合國糧食暨農業組織(United Nations Food and Agriculture Organization, FAO)、聯合國農業發展基金會(International Fund for Agricultural Development, IFAD)等三個。（三）科學技術方面的專門機構：國際民用航空組織(International Civil Aviation Organization, ICAO)、國際電信聯盟(International Telecommunication Union, ITU)、萬國郵政聯盟(Universal Post Union, UPU)、世界氣象組織(World Meteorological Organization, WMO)、國際海事組織(International Maritime Organization, IMO)、世界衛生組織(World Health Organization, WHO)等六個。（四）社會文化方面的專門組織：國際勞工組織(International Labor Organization, ILO)、世界知識產權組織(World Intellectual Property Organization, WIPO)、聯合國教育、科學及文化組織(United Nations Educational Scientific and Cultural Organization, UNESCO)等三個。

一、參與聯合國專門機構的途徑

參加聯合國專門機構的途徑主要有三，其一是申請成為正式會員國，其二是部份專門性機構給予非主權國家以「准會員」或「聯繫會員 (associate

member)」(我國譯為「副會員」)參與該組織之機會，其三是成為觀察員。

(一) 申請成為正式會員國

大多數聯合國專門機構規定只有主權國家才有資格成為會員，但是聯合國專門機構均以活動地域之廣泛性及會員之普遍性(universality of membership)為原則，例如世界衛生組織公約第三條規定該組織之會籍應對所有國家(states)公開，原因在於聯合國專門機構希望越多國家之參與以充分發揮功能，因此在規定會員取得會籍之條件與程序上，較一般政治性組織來得容易與簡單。然而，專門機構對於接納新會員仍有一些條件限制與程序規定。大體上，專門機構接受新會員要經過兩個步驟：(1)由有關國家提出申請；(2)經過有關機構審議並經投票通過。根據這些專門機構的規定非聯合國會員申請成為新會員時，必須獲得出席大會代表過半數，或過半數會員出席並獲得三分之二的多數決通過，才能取得會員資格（請參閱表五）。由這些規定可知，我國想要參與聯合國專門機構，仍將面臨中共打壓及邦交國太少的困境。

表五、非聯合國會員申請聯合國專門機構之規定

組織名稱	會員國數目	總部	提出申請之資格與規定	審議通過程序及其他規定
國際貨幣基金組織	182	華盛頓	會籍應開放給原始會員以外之其他國家的政府	由理事會決議是否接受
國際復興開發銀行 (IBRD)	181	華盛頓	接受理事會 (Board of Governors) 所制訂之條件；首先成為 IMF 之會員	理事會過半數投票權之通過
國際發展協會 (IDA)	159	華盛頓	世界銀行會員始有資格參加	
國際金融公司 (IFC)	170	華盛頓	世界銀行會員始有資格參加	
聯合國糧食暨農業組織	160	羅馬	遞交入會申請書並以正式文書表示願接受 FAO 之憲章	經過半數會員出席並或三分之二多數決之支持
國際電信聯盟 (ITU)	187	日內瓦	1. 任何盟約附件一所列舉之國家或領土群；2. 盟約附件一未列舉但成為 UN 會員國者；3. 盟約附件一未列舉亦	獲得會員三分之二的多數決通過

			非 UN 會員亦可提出申請	
國際海事組織(IMO)	155	倫敦	將申請書提交國際海事組織的秘書長	

聯合國教育、科學、及文化組織	185	巴黎	將申請書提交聯合國教科文組織的總幹事(Director-General), 並經執行局(Executive Board)之有利推薦	獲得大會三分之二多數決票通過(一票一票) 如果聯合國經社理事會在一定期限內做出不利於申請國之消極建議, 那麼該申請國就不應被准許加入教科文組織
萬國郵政聯盟(UPU)	189	瑞士伯恩	將承認萬國郵政聯盟組織法及其他各項具有約束力之法規的正式聲明, 通過外交途徑向瑞士提出	由瑞士政府通知萬國郵政聯盟各會員國, 會員國在接到申請通知四個月內應做出書面答覆, 否則便是為棄權。非聯合國會員國再獲得至少三分之二郵政聯盟會員國的同意時, 及被視為取得會員國資格
世界衛生組織(WHO)	191	日內瓦	非 UN 會員或 1946 年末派觀察員出席世界衛生會議者	取得出席大會代表過半數通過
國際勞工組織(ILO)	174	日內瓦	聯合國會員並表示願接受 ILO 組織法; 非聯合國會員亦可提出申請	非聯合國會員需獲得三分之二以上 ULO 出席代表之同意(其中必須包括三分之二出席並投票的政府代表的同意票在內) ILO 代表是每一會員國由政府派兩代表, 勞、資方各派一代表組成
國際民用航空組織(ICAO)	185	蒙特羅		五分之四的多數票通過
世界氣象組織	184	日內瓦	國家或領土而有獨立之氣象服務者	
世界知識產權組織(WIPO)	161	日內瓦	UN 專門機構或 IAEA 會員國、國際法院規章簽署者、或 WIPO 大會所邀請者	過半數以上會員出席並得三分之二多數決之支持
國際農業發展基金(IFAD)	160	羅馬	非原始會員國由理事會(Governing Council)批准後成為會員	理事會過半數通過。IFAD 會員分成三類: (1)OECD 成員國; (2)OP EC 成員國; (3)發展中受援國。三組共有 1800 投票權
聯合國工業發展組織(UNIDO)	169	維也納	獲得理事會之有利推薦	獲得大會三分之二多數決票通過(一票一票)

資料來源：<http://odci.gov/cia/publications/factbook/appa.html>; *Yearbook of the United Nations*.

(二) 觀察員的制度

觀察員(observer)制度是國家參與聯合國專門機構的第三個途徑。專門機構對觀察員之規定分成兩類, 第一類觀察員是來自其他國際組織的代表, 例如國際勞工組織、聯合國教科文組織、世界衛生組織等機構, 依規定對聯合國糧農

組織派觀察員就是例子之一。第二類觀察員則是來自非成員國，而這類非成員國觀察員制度，提供我國參與聯合國專門機構一些機會。

專門機構中對非會員國觀察員制度規定最典型的是世界氣象組織，該組織總則規定：「設有氣象局或水文氣象局的國家，不是本組織成員但是聯合國會員國，需被邀派遣觀察員出席大會和相關區域協會的會議。此外，雖既非本組織會員國又非聯合國會員國，但因聯合國給他以觀察員地位，故也同樣地被邀請。經本組織成員國事先批准，設有氣象局或水文氣象局的其他非本組織成員國家可以同樣地被邀。」聯合國工業發展組織章程第四條、及世界知識產權組織成立公約第六條，亦針對非成員國觀察員制度加以規定。

觀察員之法律地位一般是由各有關組織個別加以規定，觀察員並沒有投票權，但是觀察員通常可參加一些會議，可透過一些管道提出一些建議，而且可接受有關該組織的正式文件，及獲得他們所參加所有會議的資料，而專門機構則透過觀察員制度，使一些不願參加或因各種原因致不能參加該組織的國家或國際組織，在一定程度尚可同該組織保持聯繫。

（三）副會員的規定

表六所列舉的是部份專門性機構給予非主權國家以「准會員」或「聯繫會員參與該組織之機會的規定。然而，仔細分析專門機構對准會員之規定，當可瞭解這些規定大多是當年為讓殖民地參與這些組織之設計，作為主權國家之我國不應尋求此一途徑來參與這些機構。

表六、聯合國專門性機構對准會員之規定

組織名稱	對非主權國家參與之規定	實例
世界衛生組織	第八條規定：「不能自行負責處理國際關係的領土或領土群，經負責對該領土或領土群國際關係的會員國政府當局代為申請，並經衛生大會通過，得為本組織 准會員 。」	納米比亞及與紐西蘭有聯繫之庫克群島(Cook Islands)
聯合國糧農組織	第二條第三項規定：「對其國際關係不承擔責任的任何地區.....為 准會員由成員國或為其國際關係負責的權威代表提出申請。」	與紐西蘭有聯繫之庫克群島
聯合國教科文組織	第二條第三項對准會員之規定與聯合國糧農組織之規定相似。	英國的維琴島(British Virgin Island) 與荷蘭之安地列斯群島(Netherland's Antilles)
國際海事組織	第八條規定：「任何領土或若干領土，如透過負責其國際關係的會員國或聯合國...使其能依法適用本公約，經該會員國或聯合國以書面通知聯合國秘書長後，可成為本組織 聯繫會員 。」	香港
國際電信聯盟	第三條規定非聯盟會員國可提出申請，任何不能完全負責處理其國際關係的領土或領土群，亦可由聯盟會員國代為申請，經聯盟過半數會員通過成為 准會員 。	
萬國郵政聯盟	組織法並未規定有地區代表，但實踐上則有	英國海外領土
世界氣象組織	同上	英屬加勒比海領土(British Caribbean Territory)、荷屬安地列斯群島、紐加里多尼亞群島(New Caledonia)、法屬波里尼西亞(French Polynesia)

資料來源：Yearbook of the United Nations.

二、投票制度

值得注意的是各專門機構對會員國投票權之規定，將會影響到我國參與這些機構之難易程度。一般而言，國際組織對會員國投票權之規定，除了聯合國賦與五常任理事國否決權(veto power)、及少數國際組織採取共識決(consensus)外，大致採用「一國一票制」及「加權投票制(weighted voting system)」兩種模式。前者指不管國家大小，每個國家均只有一個投票權，後者則按照各國實力大小、責任和貢獻多寡而分配投票權，使國力大、責任與貢獻多的國家可享有較多之投票權。

(一) 一國一票制

在聯合國專門組織中，採取「一國一票制」者有聯合國教科文組織、聯合國工業發展組織、國際電信組織、國際海事組織、萬國郵政聯盟、世界衛生組織、國際民航組織、世界知識產權組織。此外，國際勞工組織雖然規定每一會員國投票權均相等，但是該組織每一會員國代表團均由兩名政府代表、勞資方各一名代表所組成，每名代表均有一個獨立的投票權。換言之，每一個會員國均同樣有四個投票權。根據 ILO 憲章規定，該組織在接納新會員時，需有出席代表三分之二以上多數通過，而在這三分之二的多數中，應包括三分之二的政府代表的同意票在內。

(二) 加權投票制

採用加權投票制之國際組織，除了國際商品協定組織(International Commodity Agreement)加重投票權模式、及歐洲經濟共同體加權投票制兩種方式，因非聯合國專門機構，不在此加以討論。聯合國專門機構採用加權投票制度者，有採取「布列登森林模式(Bretton Woods Model)」的國際貨幣基金組織、國際復興開發銀行、國際發展協會、及國際金融公司。這些組織將投票權分成基本投票權及加重投票權兩部份，每一個會員國享有 250 個基本投票權(basic votes)，此外按各會員國在基金中所佔份額，以每十萬美元增加一票方式計算加重投票權(weighted vote)。基本投票權加上加重投票權就是該國之總投票權。在這種規定之下，美、日、德、英、法等西方先進工業化國家之投票權總和，以超過該組織總投票權之半數以上。依據此一規定，1950 年代美國在 IMF 之投票權高達百分之三十四，近年來投票權雖降低，仍擁有百分之十七點五四的投票權，而美、英、德、法、日、義等先進工業化國家擁有之投票權，加起來超過 IMF 總投票權的三分之二以上(請參見表七)。

表七、先進國家與中共在 IMF 之投票權，1987

國名	認捐金額（單位：百萬美元）	投票權佔總投票權之%
美國	37,149.3	17.54
日本	13,312.8	6.29
德國	13,008.2	6.15
英國	10,738.5	5.08
法國	10,738.5	5.08
義大利	7,055.5	3.34
加拿大	6,369.2	3.02
荷蘭	5,162.4	2.45
瑞士	3,458.5	1.64
澳洲	3,236.4	1.54
比利時	3,102.3	1.48
瑞典	295.5	1.14
奧地利	1,872.3	0.90
挪威	171.7	0.80
丹麥	1,642.8	0.79
紐西蘭	130.0	0.43
愛爾蘭	838.4	0.40
盧森堡	135.5	0.08
冰島	117.6	0.07
小計		60.48
中共	4,687.2	2.22

資料來源：IMF 網站（www.imf.int/external/np/sec/memdir/members.htm）

（三）國際農業發展基金模式

國際農業發展基金所採取的是另一種加權投票制。IFAD 規定將會員國分成三類，第一類是 OECD 之先進國家，第二類是石油輸出國家，第三類是一般發展中國家。該組織的總投票權共 1800 個，每類國家各享 600 個投票權，而各類國家再自行分配所得投票權之多寡。因為第一、二類國家(提供基金者)數目少，相對於第三類眾多接受援助之國家，投票權已有加重現象，而第一、二類國家再依提供基金份額大小不同，所得投票權多寡也不一樣。美國依然是第一類國家、也是所有國家中投票權最多之國家。

依據以上之資料分析，我國倘要以新會員途徑參與聯合國之專門機構，在

中共之阻擾下，基本上成功的機會均相當小，但是這些機構困難之程度亦有所不同，其中當以以加重投票權模式之 IMF 及世界銀行體系等四個機構，相對困難程度較小。

國際貨幣基金會於 1947 年開始運作，至 1999 年共有 182 個會員國，成立的宗旨是要對促進國際貨幣的合作、協助會員國財政及金融穩定、及促進國際貿易之擴大與均衡發展。世界銀行是國際貨幣基金會的姊妹機構，設立於 1945 年 12 月，至 1999 年共有 181 個會員國，成立的宗旨在於對受戰爭損害的聯合國會員國，或開發中國家供應貸款資金與技術援助，國際貨幣基金會的會員可自動成為世界銀行之會員。國際發展協會是世界銀行之姊妹機構，成立於 1960 年 9 月，宗旨在於協助開發中國家經濟發展及促進生產，提高生活水準。

上述機構均採加重投票權模式，使美、日、英、德、法等先進國家的投票權總和，超過這些組織總投票權之半數以上。我國做為世界第十四位貿易大國，擁有將近九百億之外匯存底，而且有意願對開發中國家提供融資貸款，這些籌碼使我國較易取得這些組織會員國之支持。加上我國近年來均派財經首長參加 IMF 的「會前會議」與「會後會議」，建立我國與各國財經首長接觸溝通之管道，倘能取得美、日等先進國家之支持，則有成功加入這些組織之希望。其次，國際農業發展基金因採取另一模式之加重投票權制，亦是相對較可嘗試之組織。第三，世界衛生組織對新會員之申請僅需過半數多數決通過，對我國之困難度屬第三級。最困難的大概是國際民用航空組織，因為其組織章程規定需五分之四的多數決才可獲准成為新會員。除了攻堅申請以新會員入會方式之外，以觀察員途徑參與聯合國專門機構，應是相對較為可行之策略，世界氣象組織相當值得一試。

三、我國爭取參與聯合國專門機構

1996 年底，我國朝野及社會人士召開「國家發展會議」，在對外關係與兩

岸關係互動之議題上，曾達成「加入聯合國為一長期奮鬥目標，應依國際情勢之變化，靈活因應，積極推動」的共識。1997年我國外交部曾尋求參與世界衛生組織，這是我國近年來首次向聯合國專門機構叩關，雖然因為中共之阻擾而受挫，但是這是我國未來將轉戰聯合國專門機構之信號。此外，在聯合國相關機構中，我國於1995年1月正式成為世界貿易組織之觀察員。此外，我國作為東亞第四大穀物進口國，曾於國際穀物協會(International Grains Council, IGC)於1995年6月27日在芬蘭赫爾辛基舉行年會時，派觀察員與會並表達申請加入為會員的意願。

參、我國參與安全議題之國際組織

我國參加國際組織的情形，是參加經貿性質的國際組織較參加政治性國際組織容易，而參加有關安全的國組織尤其困難。以亞太地區的多邊政治或安全性質的國際組織為例，以整個亞太地區安全合作為目標之多邊安全機制，是到冷戰後期尤其是冷戰結束後才不斷的增多，而且是由非官方之努力作為開路先鋒，例如位於多倫多的約克大學(York University)經常舉辦各種研討會，邀集學者和區域安全專家來探討北太平洋安全問題；¹⁴西太平洋十多個國家之海軍代表，自1988年起每二年在澳洲雪梨舉辦之「西太平洋海軍研討會(Western Pacific Naval Symposium, WPNS)」；¹⁵由加拿大贊助而印尼主辦之「處理南海潛在衝突研討會(Managing Potential Conflict in the South China Sea)」，自1990年起每年舉辦一次；¹⁶東協戰略與國際研究所(ASEAN Institutes of Strategic and International Studies, ASEAN-ISIS)自1987年起，每年舉辦「亞太圓桌會議

¹⁴ Mack, "Security Cooperation in Northeast Asia," *Journal of Northeast Asia Studies*, Summer 1992, p. 25.

¹⁵ 西太平洋海軍研討會是由澳洲皇家海軍(Royal Australian Navy)所發起。除了澳洲之外，參加的包括來自東協國家、美國、日本、南韓、中共、巴布亞新幾內亞、及紐西蘭之海軍代表。

¹⁶ 參加首次會議的國家只有東協六國，至1996年12月時，參加的國家已增至東協七國及中共、中華民國、寮國、及高棉，共計十一國。

(Asia-Pacific Roundtable) 」，¹⁷聚集亞太地區二十多個國家數百位學者專家討論安全問題；來自亞太地區十七個國家之官員與學者，曾於 1991 年 10 月底在檀香山、1992 年 4 月中在印尼巴厘島、1992 年 11 月初在漢城，舉行三次「亞太安全合作會議(Security Cooperation in the Asia Pacific, SCAP) 」，探討區域信心建構及安全合作問題。¹⁸

我國完全被排除在第一軌的安全機制之外，就是非官方的第二軌機制，我國爭取參與時亦一再受到挫折，縱然獲准參與，在參加時亦受到一些不平等的待遇。例如我國被排除在東協區域論壇(ASEAN Regional Forum, ARF)之外，我國一直希望成為東南亞國協(Association of Southeast Asian Nations, ASEAN)的對話伙伴，但是東協國家畏於中共的壓力，一直不敢同意。我國希望以正會員名義參加亞太安全合作理事會(Council for Security Cooperation in the Asia Pacific, CSCAP)，但是 CSCAP 向中共的壓力屈服，只同意我國派學者以個人名義參加會議。此我國不僅完全被排除於官方的安全對話機制之外，且僅非常有限度的參加第二軌的安全對話（請參閱表八）。

¹⁷ASEAN-ISIS 是由當時東協國家的五個智庫所組成，即馬來西亞的戰略與國際研究所(Institute of Strategic and International Studies)、菲律賓的戰略與發展研究所(Institute for Strategic and Development Studies)、新加坡的新加坡國際事務研究所(Singapore Institute of International Affairs)、印尼的戰略與國際研究中心(Centre for Strategic and International Studies)、及泰國的安全與國際研究所(Institute for Security and International Studies)，目的在鼓勵以政策為研究取向之東協學者與分析家的合作與活動協調，及促進有關影響東南亞與東協和平、安全、福祉之各種戰略和國際問題的研究、資訊與意¹⁷ Mack, "Security Cooperation in Northeast Asia," *Journal of Northeast Asia Studies*, Summer 1992, p. 25.

¹⁷ 西太平洋海軍研討會是由澳洲皇家海軍(Royal Australian Navy) 所發起。除了澳洲之外，參加的包括來自東協國家、美國、日本、南韓、中共、巴布亞新幾內亞、及紐西蘭之海軍代表。

¹⁷ 參加首次會議的國家只有東協六國，至 1996 年 12 月時，參加的國家已增至東協七國及中共、中華民國、寮國、及高棉，共計十一國。

¹⁷ASEAN-ISIS 是由當時東協國家的五個智庫所組成，即馬來西亞的戰略與國際研究所(Institute of Strategic and International Studies)、菲律賓的戰略與發展研究所(Institute for Strategic and Development Studies)、新加坡的新加坡國際事務研究所(Singapore Institute of International Affairs)、印尼的戰略與國際研究中心(Centre for Strategic and International Studies)、及泰國的安全與國際研究所(Institute for Security and International Studies)，目的在鼓勵以政策為研究取向之東協學者與分析家的合作與活動協調，及促進有關影響東南亞與東協和平、安全、福祉之各種戰略和國際問題的研究、資訊與意見交流。

¹⁸請參閱"The Kuala Lumpur Statement on the Establishment of the Council for Security Cooperation in the Asia Pacific (CSCAP)," *AUS-CSCAP Newsletter*, No. 1 (August 1995), pp. 1-2.

表八、我國與亞太政治安全性質國際組織

國家	第一軌		第二軌			
	ASEAN	ARF	CSCAP	NEACD	WPNS	MPSCSA
澳洲	對話伙伴	v	v		v	
汶萊	v	v			v	
緬甸	v	v				
柬埔寨	v	v				v
中共	對話伙伴		v	V	v	v
香港		v				
印度		v	副會員			
印尼	v	v	v		v	v
日本	對話伙伴		v	V	v	
北韓		v	v	V		
南韓	對話伙伴	v	v	V	v	
寮國	v	v				v
馬來西亞	v	v	v		v	v
蒙古		v	v			
紐西蘭	對話伙伴	v	v		v	
巴布亞紐幾內亞	觀察員	v			v	
菲律賓	v	v	v		v	v
俄羅斯	諮商伙伴	v	v	V		
新加坡	V	v	v		v	v
中華民國			以個人名 義參加			v
泰國	v	v	v		v	v
越南	v	v	v		v	v
加拿大	對話伙伴		v			
智利						
哥倫比亞						
墨西哥						
祕魯		v				
美國	對話伙伴		v	V	v	
太平洋島嶼國		v				
歐洲聯盟	對話伙伴		副會員			

* 歐盟十五國是奧地利、比利時、丹麥、芬蘭、法國、德國、希臘、冰島、義大利、盧森堡、荷蘭、葡萄牙、西班牙、瑞典、及英國。

資料來源：林文程，「東協區域論壇與亞太多邊安全體系的建構」，*戰略與國際研究*，第1卷第3期，1999年7月，頁90-91。

肆、建議

我國在爭取參與政府間國際組織時，最理想的狀況當然是能夠以主權國家身份來入會，但是我國在爭取參加政府間國際組織時，常會面臨這樣的問題，即要著重於參與還是要重視維護主權的地位。換言之，是否選擇參與而在主權問題上妥協，例如接受不能反應我國作為主權獨立國家的地位的會籍名稱，或是忍受我國不能與其它會員國平等參與組織活動的歧視性待遇。我國參與亞太經濟合作會議就是例子之一，我國使用的會籍名稱是 Chinese Taipei 而非正式的國名，其它會員可以由國家元首或高行政首長參加每年的經濟領袖高峰會，而我國的總統或行政院長卻不被允許出席此項盛會。有時我國的會籍名稱會因為中共的壓力而遭到改名的屈辱，這種情況下我國究竟是忍辱負重繼續參加該組織，或是斷然退出該組織？這種經驗對我國已經不陌生。近幾年來，我國的作為是犧牲面子爭取實際參與的裡子，但是這種作法對強化國家的主權地位並沒有幫助。

在介紹我國參與國際組織的現況及困難之後，本文提出以下的建議：

- (一)對加入困難度高的國際組織，反而應以正式國名爭取參與，以凸顯我國作為獨立主權國家的地位。例如我國參與聯合國之努力，不管是以爭取「中國代表權」途徑、申請以新會員入會策略、或是尋求以觀察員身份參與聯合國，目前均有其客觀上難以克服之障礙，並鑑於「國家發展會議」將參與聯合國列為我國外交之長期奮鬥目標，因此我國今年可要求邦交國向聯合國大會發言，促請國際社會注意我國被摒除在聯合國之外的不公平情形，但是不須為參與聯合國注入過多的資源。在短期的未來，我國似可先從設有觀察員之聯合國專門機構著手，做為我國參與聯合國專門機構之試金石。
- (二)我國參與國際組織之路，需先經過美國，因此我國宜運用各種管道爭取美國支持我國參與國際組織。例如我國宜持續對美國國會遊說，促請美國國會通過決議案，要求美國政府履行 1994 年的承諾，幫助我國參與國際組

織。例如美國眾議院於 1998 年 10 月 9 日，以 418 比 0 的壓倒性票數通過第 334 決議案，支持台灣參與世界衛生組織(World Health Organization)。

¹⁹1999 年 1 月 27 日，美國十二位眾議員聯名致函國務卿歐布萊特，促請美國政府採取具體行動幫助台灣參加 WHO。²⁰

(三)鑑於聯合國專門機構或其它政府間國際組織，均規定需國家身份始可申請入會，此一規定授與中共阻擾我國入會之藉口，我國宜推動亞太經合會(APEC)模式，向美、日等國遊說修改金融貿易方面專門機構之組織章程，以「經濟體」取代「會員國」，為我國參與這些金融貿易方面專門機構尋找解決辦法。

(四)布魯塞爾、巴黎、日內瓦、倫敦、羅馬、紐約、及華府是國際組織總部或秘書處群集的城市，因此我國派駐於這些地方的外交人員中，應有專人從事與這些國際組織官員互動溝通的工作。尤其是我國正積極爭取加入之世界衛生組織及世界貿易組織總部設於日內瓦，因此政府宜強化我國駐瑞士人員之陣容，組成由外交部、經濟部、及有關部會組成之小組，常駐瑞士，收集這些國際組織之資訊，及尋求爭取各國代表之情誼。我國尚將 IMF 列為優先考慮之目標，宜指示我駐華府代表處官員，一方面尋求美國之支持(包括請友我之國會議員在國會中發言聲援我國參與 IMF)，另一方面與 IMF 官員展開接觸。

(五)中共是我國參與國際組織之最大障礙，近年來中共逼迫我國進入政治性談判，我國宜將參與國際組織列為我國未來與中共談判議題之一。

(六)對於科學技術方面之聯合國專門組織，我國宜充分運用我國在這些專業領域學有專精之國際知名人士，或是我國聘請之外及科技顧問在國際上之影響力，為我國向這些組織的代表遊說，營造我國參與這些組織之氣氛，而

¹⁹ 民國 87 年 10 月 13 日，*自由時報*，民國 87 年 10 月 13 日，版二。

²⁰ *自由時報*，民國 88 年 4 月 15 日，版 4。

且我國在爭取參與聯合國專門機構的過程中，宜與民間組織密切合作，一方面結合所有可供利用之資源，另一方面可在策略應用上取得一致性。例如我國民間醫界聯盟，與其他國家同性質之組織已建立密切聯繫，有利於我國與其他國家建立管道，可作為我國推動參與世界衛生組織的基礎。

(七)政府在進軍任何一專門機構之前，宜先組成一行動小組，納進有關部會官員、法律及有關之專家、以及民間相關之機構，仔細研析入會之種種規定，詳細規畫申請策略，以從事一長期整體之作戰。

(八)由歐洲議會在 1996 年 7 月 18 日通過聯合提案，要求歐洲聯盟部長理事匯集十五個會員國支持中華民國加入國際組織，並建議在聯合國成立小組，研究台灣參與聯合國大會相關機構活動的可能性。²¹而且歐洲議會也在同年通過決議，在台灣設立代表處，²²以及美國國會一再通過決議案，支持我國參與國際組織的經驗顯示，美歐等國是國會較行政部門敢於抗拒中共壓力，集體較個別國家有勇氣，因此我國未來宜著重於對西方國家國會的遊說，及透過歐盟議會爭取歐盟的支持。

(九)我國雖然僅參加一千多個非政府間國際組織，但與其它國家相比，我國對非政府間國際組織的參與，已經相當活躍。許多非政府間國際組織是政府間國際組織的觀察員，或與政府間國際組織有密切聯繫，例如我國事國際牙醫聯盟的會員，而國際牙醫聯盟與世界衛生組織有聯繫，我國可藉著與這些非政府間國際組織，來建立人脈關係、爭取支持。此外，我國同性質的民間組織可能缺乏橫向聯繫，政府應扮演協調、輔導、資訊提供、及協助的功能，使我國的民間組織能夠在有限的資源下，發揮參加非政府間國際組織的最大功能，以幫助政府與這些非政府間國際組織建立與政府間國際組織的聯繫。

²¹ 對該提案之表決結果是 119 位議員支持、77 位反對、兩位棄權。請參閱《自由時報》，民國 85 年 7 月 20 日，版 1。

- (十)我國完全被排除在第一軌多邊安全機制之外，且僅能有限度的參與第二軌多邊安全對話，未來我國可在台灣多舉辦第二軌安全對話的論壇，邀請有關國家來台討論與台海及亞太地區安全有關的議題。
- (十一)對與已經擁有會籍的政府間國際組織，我國應加以精緻化經營，例如亞太經濟合作會議是我國目前參與之最重要國際組織，未來世界貿易組織將是我國所參與會員國最多的政府間國際組織，我國參與時應深入的研究會議的議題、提出具體良好的建議方案，使我國成為有貢獻之重要會員，因此政府應鼓勵學界對國際組織，尤其是我國目前擁有會籍或爭取參與之重點國際組織，進行深入研究，並積極培養行政體系這方面的人才。
- (十二)我國參與國際組織在外在環境已然不利情況下，內部宜謀求整合政府各個單位間應協調合作建立共識，減少各單位因本位主義作祟出現各自為戰的情況。

伍、結語

在退出聯合國後將近二十年間，我國對參與國際組織抱持消極的態度，研究國際組織與國際法的學者出現斷層的現象，爭取參加政府間國際組織的努力完全停頓，但是在過去十年當中，政府對參與國際社會的態度轉趨積極，這可以由我國目前擁有會籍的十六政府間國際組織中（請參閱表一），有一半是在過去十年當中加入的，而從 1971 年至 1990 年的二十年間，我國竟然未新增任何政府間國際組織的會籍得到印證。

我國參與國際組織，尤其參與政府間國際組織的困難及原因，大家均相當瞭解，最主要是來自中共的阻擾，但是參與國際組織是我國強化主權獨立國家地位的重要手段，也是突破中共孤立台灣必要鬥爭。未來我國仍然要雙管齊

²² 工商時報，民國 85 年 12 月 10 日，版 1。

下，同時尋求參加政府間與非政府間國際組織，政府、學界、民間組織應該共同努力，利用有限的資源正取我國在國際組織中的最大空間。