



# 參與聯合國： 一項長期艱鉅之工程

◎夏立言

## 一、前言

1949年中華民國政府遷台，自此以後，我國在聯合國的席位即受到當時蘇聯及親共集團國家挑戰。自1950年起，「中國代表權」問題每年均為聯合國內部辯論議題之一，但由於當時國際政治的基本結構係美蘇兩極對立，民主與共產集團壁壘分明，我國在以美國等民主國家支持下，聯合國的席位長期獲得確保。然1960年代末期，中蘇共交惡日深，而美國亦亟思自越戰之泥淖中撤出，遂提出「以談判代替對抗」的「和解」外交政策。由於美國態度逐漸轉向，國際局勢轉趨對我不利。1971年10月當時的美國國家安全顧問季辛吉秘密訪問中共，國際間認為美國對中共政策已有重大改變，以致聯合國大會第二十六屆常會討論「中國代表權」問題時，通過阿爾巴尼亞等國提案，承認中共是中國在聯合國的唯一合法代表，我國自此退出聯合國。

我國退出聯合國後，政府與人民攜手艱苦奮鬥，致力發展，力求生存。在經濟建設方面，創造了舉世譽為「奇蹟」的成就；另外在政治方面，也在歷經了一系列自由化、民主化的改革後，將台灣逐漸轉變成全面民主化的社會。

隨著國內政治、經濟環境的發展與演變，我國與世界各國的互動愈見密切，國人視野愈見開闊，擴大參與國際社會的呼聲也隨之高漲。1991年6月立法院通過黃前立法委員主文等八十五位委員提案，建議政府積極拓展外交關係，爭取與國，並「於適當時機以中華民國名義重返聯合國」。另一方面，國際情勢隨著冷戰結束亦發生根本變化，意識型態之爭已漸淡化，相反地各國更強調互助合作，以建立國際新秩序。在國際地球村的發展趨勢下，舉凡環保、裁軍、反毒、核能安全、永續發展及人權等問題均跨越了國界，有賴各國共同合作解決。在此國際情勢下，聯合國地位大幅提升，積極扮演著協調各國行動的關鍵角色。我國為地球村之一員，自不宜自外於此一新國際體系之外。由於國內、外環境均已發生重大變遷，政府爰審時度勢，積極展開爭取參與聯合國的各项準備工作。

## 二、我國參與聯合國的準備及規畫

雖然我退出聯合國，但外交部對國際情勢之變化及聯合國之發展一向重視，並著手蒐集有

◎本文作者為外交部國際組織司司長。



關資料，就我國重返聯合國的各種可能途徑進行研議。1991年5月，政府宣布終止「動員戡亂時期」，不再視中共為叛亂團體，承認中共為中國境內的一個政治實體，中華民國政府的治權未及於中國大陸。同年政府亦制定國家統一綱領，對兩岸謀求國家統一訂定進程。兩岸關係重新定位為我國爭取參與聯合國提供一項重要的法理基礎。在此一基礎上，外交部即就重返聯合國所涉及的各项問題進行規畫及沙盤推演。依據聯合國憲章規定以及議事慣例，我國重返聯合國有下列幾個途徑：

(一)聯合國憲章第四條第一款規定，凡愛好和平的國家，願受憲章所載的義務，並經聯合國認為確能並願意履行該義務者，得為聯合國會員國。就客觀條件觀之，我國完全符合成為聯合國會員的一切要件。惟就入會程序來看，根據聯合國憲章第四條第二款之規定，會員國入會係「由大會經安全理事會之推薦以決議行之」。由於申請案需經聯合國安全理事會向大會推薦，並獲大會到會及投票會員國三分之二多數決議通過後始能入會。而依據聯合國憲章，新會員入會需獲五常任理事國之同意，鑒於中共現為安理會之常任理事國，對新會員入會案具有否決權，倘我提出入會申請，必遭中共否決。再者，中華民國係聯合國創始會員國自不能適用新會員入會的程序。

(二)除會員外，先取得聯合國觀察員資格，再伺機加入為會員，亦為過去若干國家採行之途徑。然而聯合國憲章、大會議事規則，對於

聯合國觀察員之取得資格與程序，並無明文規定，慣例上雖屬聯合國秘書長的權責，惟實際上聯合國秘書長在作此決定時，必須考量申請國是否為任何一個聯合國專門機關的會員，以及其是否普遍獲得承認這兩項由過去實踐所確立的標準。

(三)上述兩種途徑均難避免中共之封殺，甚至「申請」案提出後，就可能遭到「擱置」，不處理或不答復。另一可能途徑為當年聯合國大會係以通過決議的方式，接納中共排除我國。因此，就理論上而言，假如聯大再通過一項請我參與聯合國活動的決議，亦可使我重返聯合國。事實上，1991年聯大通過決議，撤銷其於1975年所通過猶太復國主義為種族主義之決議，為此一途徑提供了實踐上的佐證。

### 三、推動策略的選擇

由於當年聯合國係以所謂「中國代表權」之模式處理我在聯合國的問題，我國重擬返聯合國，首先涉及的問題就是要先排除第二七五八號決議的障礙。外交部在推動策略的考量上必須顧及三項因素：

1、符合現行基本國策；2、反映兩岸關係現況及國際現實；3、符合聯合國相關程序，且能長期持續推動。嚴格地說，今日中華民國在國際社會之地位未能彰顯，主要及唯一的原因就是中共的阻撓，而我國欲重返聯合國的關鍵，其實也在中共的態度。但由於中共始終不



放棄併吞台灣，且對我務實外交極力打壓，而政府亦絕不可能因為中共阻礙就放棄申張應有之權利。有鑒於此，政府唯有採取訴諸國際社會同情，逐步爭取多數國家支持的作法。衡諸1990年初期之國際環境，由於我國脫離聯合國達二十餘年，國際間對我參加及退出聯合國之時代背景多已生疏，且多數國家均與中共維持邦交，我重返聯合國的主客觀條件自均非理想，政府推動此項工作尤需謹慎規畫。就此，為爭取國內外各界給予政府最大之認同與支持，外交部的規畫有下列數項考量：

- 1、以意涵範圍最大的「參與」取代「參加」、「加入」或「重返」，以增加推動的彈性。

- 2、推動參與聯合國的基本原則為不挑戰中共在聯合國現有席位；繼續追求國家統一；不尋求代表全中國，而僅爭取中華民國政府可實施有效管轄權範圍內二千一百萬人民的代表權。

- 3、現階段工作目標為促使國際社會瞭解我參與聯合國之作法及立場，營造有利國際環境，進而爭取認同及支持，達到參與的最後目的。

#### 四、實際推動情形

1992年夏，我就推動參與聯合國乙事，與若干友邦接觸，並獲積極回應，尼加拉瓜、薩爾瓦多、瓜地馬拉、哥斯大黎加、宏都拉斯、巴拿馬、貝里斯、拉脫維亞、幾內亞比索等九

國友邦元首、外長或其代表在第四十七屆聯大總辯論中發言，促請各國正視中華民國長期無法參與聯合國之情形，並呼籲予以合理解決。此為我國自1971年退出聯合國以來，聯合國內首次出現聲音，主張我國應參與聯合國，亦為我國推動參與聯合國的長期工作揭開序幕。為進一步將友邦支持我國之呼聲具體化，翌年，外交部經與中美洲七友邦薩爾瓦多、瓜地馬拉、尼加拉瓜、哥斯大黎加、宏都拉斯、巴拿馬、貝里斯會商後，由該七國駐聯合國代表聯名致函聯合國秘書長，要求將題為「依照會籍普遍化原則及符合分裂國家在聯合國已建立之平行代表權模式，審議在台灣之中華民國在國際體系下之特別情況」的項目列入聯合國大會第四十八屆常會議程，並要求聯大設立特別委員會，審議我國無法正常參與國際活動的特殊情況，並作適當的解決。「研委會」案經過四年之推動，雖然未能排入大會議程，但友邦提案文件經過聯合國正式向各國代表團分發，再透過總務委員會之充分討論及友邦代表在大會總辯論中之發言，國際社會對我國的特殊處境，及我國欲參與聯合國的意願，已多所瞭解。

為使我案訴求更為清楚、明確，並進一步凸顯我國無法參與聯合國所遭受的法律性障礙，上(1997)年提案主旨經改為「由於國際局勢的根本改變以及兩個政府同時存在於台灣海峽兩岸，因此需要審查大會1971年10月25日第二七五八號決議」，提案文件所附決議草案中要求聯大重新檢討該決議中有關排除我國參與聯



合國之部分內容，恢復我兩千一百萬人民參與聯合國的權利。

## 五、成效檢討

我推動參與聯合國五年來，每年均在中共打壓下，於總務委員會討論大會議程時即遭封殺，無法列入大會議程，推動工作確遭遇相當阻礙。但是在與各國接觸的過程中，許多國家均表示同情，並認同我國的訴求，並表示在現階段固然尚無法公開助我，但鼓勵我國繼續努力。可見多年來經由我國不斷地向各國接觸說明，以及友邦在聯合國內各個相關場合為我執言，我國欲參與聯合國的合理訴求已廣獲傳達。另外，歐洲議會、美國以及其他友我國家的國會均曾通過決議，表示支持我國參與聯合國或國際組織。1997年9月間作者曾奉派支援外交部派在紐約之聯合國事務工作小組，向各國駐聯合國代表團人員遊說，爭取瞭解與支持。首位接觸者即是當年曾極力支持中共加入聯合國的某東歐國家的代表，渠表示當年聯合國排我實為一項錯誤，現國際情勢劇變，我國理應成為聯合國之一員。此一反應實令人訝異亦感振奮。而在其後陸續接觸之二十餘國代表中，絕大多數人員對我聯合國案均有深入瞭解，甚多代表對我處境表示同情與支持，並認為倘我持續推動，必能有成。個人以為，六年來我國推動參與聯合國案，確已達到「喚起國際正視我國未能參與聯合國情況」的初期目標。

## 六、結論

1971年聯大通過第二七五八號決議，將中華民國在聯合國的席位交給中華人民共和國，此一決定事實上僅解決了中國大陸參與聯合國的問題，但卻剝奪了在台灣之中華民國政府及其人民參與聯合國及其相關機關和其他重要國際組織的權利。因為中華民國並未因上項決議在國際社會消失，相反地，它經濟愈繁榮，政治愈民主。其次，聯大此舉對聯合國人權宣言所揭櫫「人人皆得享受本宣言所載之一切權利與自由，……不得因一人所隸國家或地區之政治、行政或國際地位之不同而有所區別」之精神與內涵，不啻為一項極大的諷刺。雖然六年來我國推動參與聯合國案已有初步成效，但不容諱言，當前國際情勢對我更形險惡，中共國際影響力漸增，且美國復公開宣稱不支持我國加入聯合國，我國勢須加倍努力，堅定立場，在既有的基礎上循序耐心推動。在面對逆境下，我國今後除將全力鞏固友邦對我國的支持，維持我案推動的動力外，同時亦將繼續爭取其他非邦交國，尤其是爭取歐美主要國家對我案的認可與同情。推動參與聯合國案，不僅攸關我國國際地位之整建，亦關乎國人參與國際活動的權利。對此項艱鉅的外交工程，政府自當全力以赴，亦盼國內各界凝聚共識，展現毅力，相信在全國上下一致努力下，時機成熟必能開花結果。