



# 我國政府推動參與聯合國策略的檢討

◎ 黃昭元

## 一、本文問題與目的

自從1971年10月25日聯合國大會通過著名的第二七五八號決議，正式承認中華人民共和國政府代表為中國出席聯合國組織之唯一合法代表，並驅逐蔣介石的代表，一舉解決當時爭議已經二十多年的中國代表權問題之後，我國政府與聯合國及其相關組織間就形同陌路，彼此相忘。直到1990年代初期，國內的反對黨人士開始推動加入聯合國運動，台灣才彷彿又想起聯合國的存在。1991年立法院6月正式通過「重返聯合國建議案」後，我國外交部也被迫從1992年開始每年行禮如儀地推動「參與聯合國」工作，直到今年。

本文主要是以我國外交部所推動的「參與聯合國」工作為研究對象，嘗試從國際法的法理分析並檢討外交部所採取的法律策略與理由，尤其是近兩年(1997和1998年)的作法。我國加入聯合國的問題當然不只是個法律問題，同時也涉及複雜的政治問題。不過，本文的目的不在討論台灣加入聯合國這項議題的政治上利弊得失或實際可能性的高低。至於對於這項問題的積極與正面主張，從本文對我國外交部作法的批評與檢討中，聰明的讀者們自然會理解「另類」策略及理由之所在。

## 二、我國外交部推動「參與聯合國」的策略之檢討

分析我國政府到1998年為止所採取的策略，可以大致歸納為以下幾點：

### (一) 委託他國提案，而非自己提案或直接申請

除了1992年當年我國政府是委由尼加拉瓜等九國在聯合國大會第四十七屆常會的一般辯論(general debate)中發言支持外，自1993至1997年，我國政府每年都事先以友邦國家立場及名義擬妥致聯合國秘書長信，並附解釋性備忘錄(explanatory memorandum)以及決議文案(draft resolution)，由數目不等的友邦國家向負責安排聯合國大會議程的總務會議提案，要求列入大會議程以便使大會得以討論我國參與聯合國的問題(1993年)，或要求大會設立專門委員會研究本問題(1994到1997年)(註1)。本(1998)年則更進一步將提案目的改為要求「檢討」(review)並「撤銷第二七五八號決議的部分決定」(to revoke the part of the decisions contained in its resolution 2758)(註2)。

我國政府之所以一直採取委託其他國家提案的方式，最重要的原因可能是我國外交部始終

◎ 本文作者為台大法律學系副教授。



不願嘗試「新會員入會」的途徑，而仍執意在「中國代表權」的議題上做文章，因此只好仿效當年中華人民共和國政府挑戰中華民國政府代表權的方式，由他國代為提案。因為我國政府始終以1971年聯合國大會第二七五八號決議為「攻擊對象」，而由於我國並非聯合國會員國，當然無法自行直接要求聯合國大會撤銷或修正其決議，因此只好委託他國代勞。在另一方面，這也可能是為了避免與中國正面衝突，所以故意低調、迂迴處理。

姑且不論重開「中國代表權」戰火的策略是否明智、正確或有任何法理基礎，由於我國所委託提案的國家，不論在數目或實力上，都不夠份量。這樣的「肉腳」代理人戰爭，其實反而容易成為年年上演的國際笑話，讓國際根本懷疑我國「參與」聯合國的真正意志。這很像近年亞銀年會開會時，我國代表老是只會在「Taipei, China」應不應該有逗點上做文章，而避談更根本的國家人格問題一樣。久而久之，反而成為真正的麻煩製造者。與其年年付出代價找一些比我們還沒份量的國家傳話，還不如自己表明意志，直接向國際社會尋求支持，倒還可能得到長期的利益。

## (二) 從結果開放到要求與中華人民共和國「平行參與」

在途徑上，由於我國內部對於聯合國議題始終有所謂「重返」(re-enter)與「加入」(join)

的爭議(註3)，我國政府乃刻意使用所謂中性的「參與」(participation)一詞。但更值得注意的是，如果以各友邦國家正式向聯合國提案的內容為準，在1998年以前，我國政府甚至不主張任何特定的目標或結果，也未明示是要爭取成為聯合國的正式會員國(full member)、觀察員國(observer state)、或是其他地位。而只是要求聯合國大會設立特別的委員會「研究」(study)本問題，使我國人民參與聯合國的機會與權利不致繼續被不當剝奪。一直到1998年的提案，才正式要求聯合國應「准許中華民國在臺灣參與聯合國」(to allow the Republic of China on Taiwan to participate in the United Nations)，並且進一步主張聯合國應該「恢復中華民國政府及其人民在聯合國及其所有相關組織的所有合法權利」(restoring to the Government and the people of the Republic of China all their lawful rights at the United Nations and in all the organizations related to it)(註4)。

不過，所謂「恢復中華民國政府及其人民在聯合國及其一切相關組織的所有合法權利」到底所指為何？難道是想要要求聯合國「承認」中華民國政府是代表中國的唯一合法政府，並取代中華人民共和國政府而成為安全理事會的常任理事國嗎？這顯然會是另一個國際大笑話。何況，我國政府早已正式對外宣布，甚至在參與聯合國的歷年說帖中也一再強調，我國政府已經不再與中華人民共和國政府競爭中國代表

權，也不挑戰中華人民共和國政府在聯合國的席位。既然如此，聯合國又如何「恢復」我國政府與人民的「合法權利」？這項提案內容，不僅自相矛盾，而且是根本牴觸我國既有的外交基本政策。

至於1997年以前的要求，則根本沒有特定目標，而只是要求聯合國設立特別的專門委員會，研究台灣參與聯合國的問題。至於研究結論如何，也根本沒有特定主張。這是一種結果開放的提案。退一步而言，就算聯合國大會真的設立委員會「研究」，結果也可以是「中國代表權已經在1971年完全解決，台灣不必也不能參與聯合國」。這樣的提案正是不知為何而戰、根本不求勝的敷衍了事作法。連自己要什麼都不知道或不說清楚，要別人如何幫忙？這和1971年當時我國對「雙重代表權案」所持的「不置可否」態度如出一轍。

### (三) 堅持使用「中華民國」名義

雖然國內對於名義問題一直有極大爭議，但是我國政府歷年推動「參與聯合國」工作，則始終堅持使用「中華民國」或「中華民國政府」的名義，有時會混合使用「中華民國在台灣」，但從不直接自稱「台灣」（註5）。

以目前的情形而言，我國應該採取的基本立場是，只要是能表明或無損我國為一獨立主權國家的名稱，都不應排斥，也都應嘗試。最近我國以「台灣」之名加入以主權國家為會員的「國際洗錢防制組織」（政府間國際組織），就是

最好的例子。尤其，一再堅持使用中華民國的名稱，不僅會與1912到1949年間當時中國的國號混淆（註6），也會使其他國家認為我國有意重提中國代表權問題。何況在法理上，所謂「中華民國」一直是指向國際法上的「政府」，而非「國家」。只使用中華民國的名稱，難免混淆國際法上「國家」與「政府」的概念，也混淆「中國」（做為一個國家）、「中華民國政府」、「中華人民共和國政府」的關係，至少也會混淆1912年以來的「舊」中華民國政府與近年來民主化後的「新」中華民國政府。

### (四) 始終繞著1971年聯合國大會第二七五八號決議轉

我國政府在推動「參與聯合國」工作時，一直是直接或間接要求重新檢討1971年聯合國大會第二七五八號決議，也就是要求聯合國大會自行「復議」或「變更決議」。例如，1996年外交部的說帖便主張：

惟聯大第二七五八（貳拾陸）號決議為冷戰時期意識型態對抗下之產物，並未完全解決中國在一九四九年後兩岸隔海分治所產生之聯合國席位問題。該項決議雖解決「中華人民共和國」管轄區域內中國大陸地區人民參與國際活動之問題，卻剝奪了中華民國治理下台灣地區人民及其代表參與聯合國體系內政治、經濟、文化等活動之基本權利，完全不符聯合國賴以為根基的普遍性原則……。

而1996和1997兩年的說帖更直接以「重新



檢視1971年聯合國第二七五八號決議」和「檢討聯合國大會第二七五八號決議之必要性」為標題。1998年更是直接要求撤銷該項決議的部分內容。

其實，聯合國或國際間有關「中國代表權」的爭議，在1971年聯合國大會通過第二七五八號決議之後，早已塵埃落定。甚至連殘餘的塵埃也都已經掃進「歷史的垃圾堆」中，現在重提這項問題，無非是庸人自擾。我國政府不堂堂正正地爭取並捍衛「台灣代表權」，卻企圖挑戰另一強權的「中國代表權」，不僅欠缺道德說服力，更正好印證中國處心積慮想給台灣扣上的大帽子：「麻煩製造者」。

在法理上，1971年聯合國大會通過的第二七五八號決議是針對中國代表權所為的決定，根本不涉及台灣的地位歸屬，也不涉及台灣的代表權問題。如果我們正面主張「台灣不是中國的一部分」，那台灣代表權的問題就根本與該決議無關，這是法理上最直接也最清楚不過的事。

## (五)「分裂國家平行代表權」的模式

在參與理由方面，我國政府一直主張所謂「分裂國家平行代表權」的模式。其理由可以下列一段主張為例：

在兩岸和平演進復歸統一前，聯合國應本會籍普遍化原則，參酌「分裂國家平行代表權」參與聯合國之先例，協助中華民國參與此

一世界性組織（註7）。

所謂「分裂國家平行代表權」的模式，也就是前東西德、南北韓同時加入聯合國的先例。但是，在國際法上，當年兩德或兩韓加入聯合國是以「兩國兩席」的方式入會，只不過是兩個申請案同時處理，兩國也同時入會。有點像1960年代冷戰時期，有些非洲或亞洲新獨立國家申請入會的整批交易決議。中國已經是而且一直是聯合國的會員國，根本不發生和台灣同時平行入會的問題。除非中國自願先退出聯合國，再和台灣手牽手平行入會。再者，我國外交部始終附和中國的侵略主張，認同「台灣是中國的一部分」。在法理上，如果台灣是中國的一部分，中國又已經是聯合國的會員國，那做為中國一部分的台灣自然沒有資格加入聯合國，成為一單獨的會員國。就好像中國的廣東省，或是美國的麻州都無法成為聯合國的會員國一般。聯合國歷史上僅有的例外，勉強可說是前蘇聯的「一國三席」。但這是聯合國創立之初，在前蘇聯的強力要求下，列強間已經達成的協議。而且，當年的白俄羅斯與烏克蘭兩席也始終完全控制在前蘇聯政府手中，根本沒有任何獨立性可言。難道這種附庸國的地位，是我國政府「參與聯合國」所追求的結果嗎？

我國政府一方面主張「一個中國」，又主張「分裂國家」，其實這又是自相矛盾的主張。國際法上所謂的「分裂國家」，指的是一個國家(state)，因種種因素原國家消滅，分裂為法律上兩個以上不同的獨立國家。只不過，這些分



裂出來的國家中至少有一方堅持將來「合併」的可能。所以說，如果是「分裂國家」，那在國際法上就必然是兩個以上的國家，而不會再是「一個國家」。國際法對待所謂分裂國家，其實和對待任何獨立國家並沒有兩樣，國際法並未存在有任何處理分裂國家的特殊規範。上述兩德或兩韓同時入會的例子，其實是政治運作的結果，而非任何法理的必然要求或國際組織在審查入會案時應遵行的原則。

### 三、結語

雖然我國在1998年委託他國向聯合國提案的決議文草案似乎已經開始主張「以獨立會員國的地位參與聯合國」，但因為仍然已經先自我讓步承認「台灣是中國領土的一部分」，又在中華民國政府名義以及聯合國大會第二七五八號決議上，重複當年中國代表權的爭議，以致在法理與邏輯上，陷入政府承認、代表權之爭的必然困境。既不是「兩國兩府兩席」的國際問題，而是所謂「一國兩府」爭對外代表權的內政問題。在國際法禁止干預一國內政的基本原則下，我國這樣的主張實在是劃地自限。

台灣想加入聯合國本來就是一件困難重重的目標，政治上壓力已經這麼大，我國政府自己的法律主張又始終是自我矛盾，甚至附合中國主張。這好像是原告提起訴訟卻又不知道自己的請求是什麼，既主張對自己不利的請求權基礎，又引用錯誤的法律依據。法官或被告實在不需要進一步調查證據或進行言詞辯論，就可

能直接裁定駁回原告之請求。「自作孽，不可活」，很遺憾的是，這似乎正是我國外交部推動「參與聯合國」工作的困境與寫照。

後記：本文蒙楊新彥小姐協助蒐集並整理資料，謹此致謝。

#### 【註釋】

註1：關於1993到1997年我國外交部所公佈的有關參與聯合國的中英文說帖，都可在外交部的www網站找到資料。參見<http://www.mofa.org.tw>。不過，這些中英文說帖並非友邦國家向聯合國提案的信與附件。

註2：參UN GA A/53/145 & Annex I, II (July 8, 1998); A/53/150 (Provisional Agenda Item 165) (July 10, 1998)。

註3：基本上，傾向台灣獨立的人主張「加入」，而傾向統一（即與中國合併）者主張「重返」。

註4：參UN GA A/53/145, Annex II (July 8, 1998)。

註5：以外交部公佈的歷年中英文說帖名稱為例，1993和1994年都是使用「中華民國」的名義，1995年的中文說帖仍使用中華民國名義，但英文說帖則改為“The Republic of China on Taiwan”（「中華民國在台灣」）。1996年的中英文說帖就則使用「在台灣的中華民國」(The ROC on Taiwan)。1997年又自稱「中華民國(台灣)」(the ROC on Taiwan)。

註6：這就好像假如有一個國家以「德意志帝國」的名義申請加入聯合國，自然會發生與目前「德意志聯邦共和國」的前國號相同的困擾。

註7：外交部，中華民國參與聯合國案說帖（1997）。