

台灣參加國際組織之展望

■陳隆志／紐約法學院法學教授、新世紀文教基金會董事長

發展以台灣為主體性的外交，充分加強運用已加入之國際組織，建立與國際成員多邊友好關係，並擴大非政府組織的參與，循序漸進，拓展多邊外交，為未來外交重要課題。

一、引言：台灣參加國際組織的重要性

新總統、新政府、新世紀，為台灣人民帶來無限的希望與期待。提升台灣的國際地位，是台灣人民共同的願望、要求與期待。為達到此目的，除了繼續推動雙邊外交，就是要增進對不同國際組織（無論政府性、非政府性）的參與，與許多國家維持多邊的互動關係。

政府間國際組織是各國為了促進某些共同目標，增進彼此的合作，經過協議而成立的。由於國際關係日益複雜，跨國互動頻繁，相互依賴關係加深，這類組織近年來在數目上的成長非常快速，而且展現出不同程度的複雜性與專門化。

就政府性的國際組織而言，聯合國及其體系下的功能性專門機構，乃是目前國際組織最大的架構。而除了世界性的國際組織，還有區域性的國際組織（例如，東南亞國家聯盟ASEAN、歐洲聯盟EU等）。

隨著世界各地民間力量的增強、公民社會（Civil Society）的逐漸建立發展，非政府組織（Non-Governmental Organization，簡稱NGO）日益重要，所能發揮的國際合

作功能日益擴大。對台灣而言，提供了很大的啟示及潛在的國際大舞台。台灣在政府性的國際組織受排斥，幾乎無法在國際社會立足，因此增加對NGO的參與、瞭解、互動、訓練、引介，非常重要，也期許將來藉此管道台灣可以在國際社會開拓很大的發展空間。

二、台灣當前外交的困境

台灣目前在國際外交的困境，除了中共持續不斷的無理打壓之外，長期以來政府錯誤的外交決策必須負最大責任。1970年代初美國為拉攏中國以聯合對抗蘇聯，開始疏遠台灣，台灣在聯合國的席位岌岌可危。當時政府一方面未認清國際局勢的變化，又沒有為台灣的長期利益著想，悍然不顧友邦「兩個中國」或「一中一台」的善意勸說，頑固堅持所謂「一個中國」、「漢賊不兩立」的立場，結果變成「賊立漢不立」，聯合國大會於1971年10月通過「容共排蔣」的第2758號決議，承認中華人民共和國為「中國唯一的合法政府」，「驅逐蔣介石的代表」。「中華民國」於是喪失國際的合法性，陸續喪失在聯合國體系下眾多功能性國際組織的席位，退出國際多邊

外交的正式場域；同時，也陸續喪失邦交國，中華民國的外交部成為「斷交部」，1979年美國承認中華人民共和國並與其建交，更使台灣在外交戰場上兵敗如山倒。

即使到了冷戰結束，蘇聯瓦解，美國不再需要聯合中共對抗蘇聯，反而必須提防中國軍事霸權的擴張，台灣的外交處境仍未見好轉。全世界一百九十餘國家中，與台灣建交者不到三十國，且多為中美洲及非洲的小國，在國際政治、經濟、軍事等領域的影響力有限。而全世界一百多個重要的政府間國際組織中，台灣只參加了十六個。台灣既不是聯合國的會員國也無法參與一些重要的聯合國專門組織，如世界衛生組織（WHO）、世界銀行、國際貨幣基金（IMF）、國際勞工組織（ILO）等。而在一些攸關環保、人權、社會、衛生及經濟發展的國際公約或組織當中，台灣無法參與相關國際協定內容的討論與制定，但又必須遵守這些規範及規則，對台灣人民權益與福祉造成極大的傷害，也是十分不公平的事。

這些外交困境的產生，最重要的原因是政府遲遲不願彰顯台灣主權獨立的事實，堅持「一個中國」原則及「中華民國」的名份，甘願自稱為「一個中國」下所謂的「政治實體」。長期錯誤虛假的「一個中國」外交政策，既危害台灣的國家安全，也阻塞國際外交生存發展空間的開拓。所謂「兩岸間為特殊的國與國關係」的說法，雖然彰顯了台灣是主權獨立國家的重要政治現實，但台灣與中國之間的主權糾葛並沒有因此而得到進一步的釐清與化解。

三、參加聯合國

1. 概說

做為當代政府間國際組織體系中樞的聯合國，為全球性建構過程提供權威結構的基礎，以確保最基本與最適當的世界秩序。聯合國的首要目標就是維持最基本的世界秩序（Minimum World Order），將未經授權的暴力與其他強制脅迫行為控制到最低程度，也就是維持國際的和平與安全。

在維持最基本的世界秩序方面，聯合國扮演日益吃重的角色。五十多年來，在維護和平（peacekeeping）、創造和平（peacemaking）與建立和平（peacebuilding）方面，聯合國歷經了不同的發展。自1945年以來，聯合國已出動了四十多次維護和平行動，這些行動包括：避免武力爭端之摩擦升高；結束敵對狀態；避免戰爭一再發生；在印度、巴基斯坦、中美、中東、海地、非洲、蘇聯瓦解後的中歐、東歐等地區提供爭端的解決方案（譬如，聯合國和平部隊幫助前蘇聯軍隊順利從波羅的海撤軍）。在1988至1997年間，創立了三十個和平部隊；現在有十八個和平部隊正在塞普勒斯、波士尼亞-赫塞哥維納、科索沃、喬治亞、賴比瑞亞、黎巴嫩南部、戈蘭高地及塔吉克斯坦運作。聯合國和平部隊並於1988年榮獲諾貝爾和平獎。

此外，聯合國在追求和平解決爭端上，也做出多種促進和平的努力。它不只在安理會與大會中，也運用秘書長與其個人的特別代表，來進行斡旋和平的工作。目前這種努力運用於幾個長期衝突的地區，包括中東、塞浦路斯、柬埔寨、伊朗與伊拉克、阿富汗、非洲南部與中美洲。歸功聯合國的折衝，阿富汗協議於1988年4月在日內瓦簽署，前蘇聯的階段性撤軍於翌年完成。此外，伊朗與伊拉克之間為期八年的戰爭，在雙方接受安理會的第五九八號

要求停火決議後結束。1990年至1991年的波斯灣危機時，由聯合國安理會通過決議案，支持國際上對抗伊拉克的經濟制裁與軍事行動，而非由單一國家採取行動。1995年聯合國保護部隊（United Nations Protection Force，簡稱UNPROFOR）將其原來的任務——在波士尼亞地區提供援助並穩固「安全地帶」，正式移交給北約組織的軍隊，賦予其實施多頓（Dayton）和平協議的責任；經過聯合國四年的監督後，北約終於介入。

儘管聯合國的進展走走停停，它仍堅持原先的努力，要消除並管制大規模破壞性武器，以及追求核能的和平使用。冷戰結束後，已經能逐漸控制、減緩毀滅性武器的製造，俄國與美國達成單方面的禁止測試核武協定。1995年至少簽署了十四個重要的全球性及區域性控武、撤武協議，達到控制或禁止生產、儲備、使用傳統、核子、生化武器之目的。至1995年底為止，聯合國的裁武工作小組發現，冷戰結束後之「和平副產品」為：自1987年以來，全球的軍事總支出已經降低四分之一。

聯合國在加速去殖民化所扮演的重要角色，自然會在歷史上有一席之地。在第二次大戰的末期，超過七億五千萬人的人口居住在殖民地或其他附屬地；五十多年後的今日，居住在這種附屬地的人口已經不到三百萬。世界的政治地圖將不再相同。

聯合國一直是當代全球性人權運動背後的推動力量。從國際人權法典以及一連串輔助性條約及文件的發展，到帶頭對抗種族隔離及種族歧視，聯合國一直是功不可沒。它也對於世界各地數以百萬計的難民與無數的兒童，提供特別的保護與援助。最近聯合國設立了人權高級專員（United

Nations High Commissioner for Human Rights），並提議設立一層級如內閣成員的職位，專門負責人權事宜。聯合國的措施，無疑是向世人昭告，聯合國將繼續提供解除困厄、庇護、協助發展等保障。

在國際法的編纂與發展上，聯合國的貢獻在條約法、外交關係法、海洋法與太空法等方面，也包括重要習慣法的成文化以及聯合國憲章義務的澄清闡明。

在追求最適當的世界秩序上，聯合國也處理關係經濟、社會、人道與文化發展的各式各樣問題：貿易、貨幣體系、環境、人口、農業與糧食、飢荒、疾病、貧窮、工業、科技、跨國公司、社會發展、財務援助、教育、傳播與交通、技術合作與緊急援助等。聯合國在處理這些問題上，成效較為顯著。

因此，儘管仍有許多缺陷及「未實現的夢」，聯合國在促進國際合作上，已經並將繼續扮演重要的角色。正如前秘書長斐瑞茲（Javier Perez de Cuellar）所言，若沒有聯合國所提供的「安全網」，「這個世界一定會更加危險與混亂。」這反映了一般的觀點：假設今日聯合國不存在，人類必須創造類似的組織。當初創立者共同的夢相當有遠見而對人類提供無限的鼓舞。

2. 台灣為什麼被排除在聯合國之外

回顧過去，我們很自然會想起二、三十年前中國代表權在聯合國的問題。自1950到1971年，中國代表權問題是聯合國每年都要考慮爭辯的問題。當時，以統治台灣的蔣政權為代表的中華民國，被聯合國接受為中國唯一的合法代表。

在1950年代，美國對聯合國大會握有絕對優勢的掌控，都是用程序問題的方法，

將議案擱置不予討論。到了1960年代，很多亞非新國家加入聯合國，他們要求討論議案的實質內容；而美國的新策略是解決中國代表權問題必須以「重要問題」來表決——也就是須以大會三分之二的多數通過。

在1971年，美國與中共，中共與蘇聯的關係發生變化，美國開始打「中國牌」，試圖聯合中華人民共和國以抵制蘇聯。同時，在當年的聯合國大會情況也有了重大變化，數個方案都被併案提出討論：首先，是阿爾巴尼亞等23國支持中共，主張讓中華人民共和國進入聯合國，排除蔣介石政權，這是第一個方案。第二個方案是美國所提出的「兩個中國」案，主張讓中華人民共和國進入聯合國，但是要繼續保留中華民國的席次。另外，尚有由沙烏地阿拉伯所提出的「一中一台」案，主張由中華人民共和國取得中國代表權，包括安全理事會的席位，但是，台灣應繼續以台灣的名義身份留在聯合國之內。同時，為落實人民自決的原則，尊重台灣人民的自由意願與選擇，應在聯合國主持下在台灣舉行公民投票決定台灣的將來。沙烏地阿拉伯駐聯合國代表認為，「一中一台」的方案是很合理的解決方式。

1971年10月25日（所謂台灣「光復節」），在情勢非常緊張的狀況下，聯合國大會首先就阿爾巴尼亞案投票，以三分之二的多數通過「容共排蔣」的第2758號決議：中華人民共和國進入聯合國，並「驅逐蔣介石代表」。（在大勢已去尚未投票之前，蔣介石政權的代表就退出大會會場。）第2758號決議通過後，其他的提案就失去了意義。

1971年這年局勢逆轉，過去聯合國中，

蔣介石政權被認為是中國唯一的合法政府。但是在第2758號決議通過後，中華人民共和國在聯合國成為中國唯一的合法政府。不但如此，其他聯合國體系的相關國際組織也都先後由中華人民共和國取代中華民國。很諷刺的是，當時蔣介石強調的是「漢賊不兩立」，最後是「賊立漢不立」。台灣乃成為所謂的「國際孤兒」。

總之，聯合國大會第2758號決議，確認「中華人民共和國」為中國唯一的合法政府，在聯合國取代「中華民國」。但是，該決議是決定「中國代表權」問題，而不是台灣的主權問題。該決議並不構成中華人民共和國對台灣領土主張的明示或默示承認。

3. 島國台灣為什麼應加入聯合國

有人認為聯合國根本就不值得參加，何必操心？有人認為在中國反對之下，台灣根本就不可能參加，何必浪費資源，庸人自擾？有人則認為台灣加入聯合國是「長期目標」，應「束之高閣」，何必去「刺激中共」，充當「麻煩製造者」？亦有人認為今日台灣內部的問題很多，應將內政辦好，不必去管外交。

這些疑問似是而非，需要加以澄清。島國台灣為什麼應該要加入聯合國？主要理由有三：

第一、做為一個主權獨立的國家，台灣必須內政外交並重，兩者相輔相成，缺一不可。生存在相互依賴互動不息的國際社會，台灣當然要走進國際場域。加入聯合國是台灣二千三百萬人的基本人權。從事國際外交是一個國家的特色，是與一般非國家政治實體根本不同的所在。假使台灣劃地自限，不敢或不能從事國際外交，台灣就會淪為中國的地方區域。

第二、島國台灣要展開國際外交，一個最重要的目標就是要加入聯合國。如上所述，聯合國及其體系下的國際組織乃是今日國際社會最基本的國際互動的大舞台。聯合國是世界最多元性、廣泛性、及整體性的國際組織：一方面促進國際和平與安全的維持，另一方面增進政治、經濟、社會、人權、文化各領域的發展進步。聯合國更是國際外交向全人類表達意見的中心，對於中小國家尤其如此。島國台灣若能加入聯合國，將得到一個主權國家應有的尊嚴與參與，能在國際社會積極作為及貢獻，同時，也就能夠順利加入其他功能性、專門性的國際組織。

第三、島國台灣加入聯合國會增加對台灣國家安全的保障。做為聯合國的一個會員國，等於是國際社會對台灣的一個集體承認，使中國對台灣鴨霸無理的主張——「台灣是中國的一部分」、「台灣是中國的內政問題」、「一國兩制」——失去國際的支持。在聯合國集體安全體系之下，中國對會員國台灣的武力威脅或侵略，一定會引起國際強烈的反應。聯合國對伊拉克侵略科威特的反應就是一個明顯的例子。

4. 島國台灣應如何加入聯合國

自1993年以來，在民意的壓力下，外交部推動「台灣參與聯合國運動」，先後委託在聯合國的友邦代為提案，希望有關台灣參加聯合國一案能夠列入每屆聯合國大會的正式議程。但是，由於中國強烈的反對，一年再一年，都無法通過聯大總務委員會這個第一關。友邦的提案根本無法列入聯大正式議程作實質的討論，在國際間也很少引起注意。

中國鴨霸無理的反對自在意料之中。但

是政府的被動策略也有值得檢討之處。七年來，外交部的策略總是透過友邦提案，先是希望聯合國大會成立「特別研究委員會」，來討論台灣加入聯合國的可行方案，再來是要求聯合國大會重新檢討1971年所通過的2758號決議，以期達到所謂「分裂國家平行代表權」的模式，用「中華民國」或「中華民國在台灣」的名稱參與。去年（1999）的提案，則是要求聯大設立「工作小組」，以研究台灣參加聯合國的問題。

但是，這些不是正確有效的策略。為什麼？因為用「中華民國」的名義，要求重新檢討29年前的聯大決議案，只會挑戰到中華人民共和國代表中國的合法性，容易讓人形成當年「中國代表權之爭重演」的印象，而混淆了島國台灣加入聯合國的基本立場。同時，在委託友邦的間接方式之下，也無法發揮主動直接的功能。

台灣要加入聯合國，不是「重返」聯合國，而是新會員國加入的問題。無論以傳統的國際法或當代國際法的觀點而論，台灣實際上是一個主權獨立的國家。台灣有二千三百萬的人民，有效控制的領土，政府、以及與外國交往的權能，不受任何一個國家的控制管轄。基於上述國際法理念，台灣要加入聯合國，是台灣要以一個愛好和平的國家，加入聯合國作一個新會員國的問題。這是「加入」為新會員國的問題，不是「重返」聯合國的問題。過去中華民國在聯合國時，是代表「中國」，並不是代表「台灣」。

台灣要加入聯合國的上策是名正言順、正正堂堂，以「台灣」的名份，主動直接申請做為聯合國的一個新會員國，展現台灣是一個愛好和平的主權國家，有意願也

有能力來履行聯合國憲章的義務。如此，根據聯合國憲章第四條新會員國入會的條件及程序申請，才能明確表達台灣要做一個聯合國新會員國的意願，而不僅僅含糊其詞敷衍了事。以「台灣」的名義申請成為聯合國新會員，是台灣國家地位「正常化」的正當途徑。政府想要落實「特殊國與國的關係」，就要擺脫「兩岸分治」、「一個中國，各自表述」、「未來之統一」等等的文字遊戲，而必須用新思維作創造性思考，才有新發展。由政府直接向聯合國秘書長提出新會員國入會的申請，可有效凸顯台灣的國家地位，成為世界輿論媒體的關注討論焦點。將台灣是一個國家的嚴肅問題，導入世界權威性的議壇加以討論，才是彰顯兩岸兩國的最佳作法。

有人認為申請加入為聯合國新會員國，雖是名正言順，但會遭到中國在安全理事會的否決。因為，程序上，聯合國大會之入會決議，必須在安理會審查推薦之後。為避免中國可能的否決，政府不妨考慮申請加入為聯合國的觀察員，正如台灣要成為世界衛生組織（WHO）的觀察員一般。這是中策，但是在目前的外交困境下，是一個值得認真思考的過渡方案。先以觀察員身份參與，在聯合國學習累積經驗，為成為一個正式會員國做踏實的準備。東、西德及南、北韓在成為聯合國正式會員之前，都是聯合國觀察員。如此，觀察員身份是一種過渡性的安排。

島國台灣要加入聯合國是一項艱鉅的大工事，我們要有長期奮鬥作戰的準備與決心，不可因一時的挫折而失志。向正確的大方向，持續一步一步邁進，有耕耘必有收穫。

四、參加聯合國體系下功能性專門組織

在本文，謹就台灣近年來特別努力要加入的兩個組織——國際貿易組織（WTO）與世界衛生組織（WHO）——加以分析說明。

1. 世界貿易組織（WTO）

世界貿易組織於1995年1月1日成立，管理全球性的國際貿易，取代了較弱的關稅暨貿易總協定（GATT），總部設於日內瓦。由當初的七十六個簽約國，已增至一三五個會員國。

世貿組織以促進世界的自由貿易為宗旨，其目的是「確保國際貿易儘可能順利、可預期的及自由地進行」。其理論基礎是：在自由貿易之下，各國不以進口關稅或其他措施保護國內市場、抵制外來競爭，將可促進全球的經濟成長，使人人受益。

WTO的前身是GATT。在WTO未成立前，我國於1990年1月1日，依據GATT第33條的規定，以「台、澎、金、馬個別關稅領域」，正式向GATT秘書處提出入會申請。WTO於1995年1月1日成立後，我國於同月31日取得觀察員地位，並於同年12月1日正式向WTO秘書處申請改依WTO第12條加入該組織。因之，過去GATT審查我入會之工作小組乃轉為WTO入會工作小組。

島國台灣可引以為榮的是台灣將以「已開發國家」身份加入WTO，而中國將以「開發中國家」之身份加入。這是台灣與中國「特殊關係」的一面。當台灣與中國都是世貿組織的正式會員，在世貿組織的體制規範之下互動時，將可和平解決貿易

爭端。這將有助於台灣與中國在貿易及其他方面的正常化。同時，也有助於台灣在國際舞台拓展活動空間。台灣需要WTO，而WTO也需要台灣。

由於WTO牽涉各國經貿財政重要問題，相關會員國都必須依循著WTO的架構與精神進行貿易，需要加入的各會員國彼此就各種產品開放進口及關稅項目進行協商，以達到逐步打破各國貿易藩籬的目的，因此未來這個台灣與中國都一起加入的國際組織，就會成為兩岸溝通對話的一項新機制。事實上，兩岸社會在人力、技術、資源上具有互補性，台灣更是中國的重要投資者及貿易夥伴，如果兩岸之間能消除敵對狀態，彼此在產業發展上分工合作，必能為兩岸人民創造極大的福祉，而這也是WTO希望消除各國之間關稅貿易壁壘的宗旨。

中國加入WTO也意義重大，表示中國已堅定地走向自由經濟，不會再走向共產主義集權計劃經濟的老路，也表示中國願意在經濟方面成為國際經貿網絡秩序的一部分，願意遵守國際社會的經濟規範。中國為了遵守WTO的規範，必須配合修改國內許多法規，中國的經濟結構在未來也可望加速走向私有化、自由化，這將會對於中國政治上和平走向民主化，提供良好的環境，也間接有助於兩岸間的和平發展。

2. 世界衛生組織 (WHO)

世界衛生組織 (World Health Organization, 簡稱WHO) 的宗旨在於「使全世界人民獲得儘可能最高水準的健康」，是由1907年在巴黎成立的「國際衛生局」與1920年在日內瓦誕生的「國際聯盟衛生組織」演變而來。1946年6至7月在

紐約召開國際衛生大會，通過「世界衛生組織憲章」，1947年4月7日正式生效。

WHO憲章前言中特別指出：「享受可能獲得的最高健康標準是每個人的基本權利之一，不因種族、宗教、政治信仰、經濟及社會條件而有所區別」；「各國在增進健康及控制疾病——特別是傳染病——方面的不平衡發展是一種共同的危害」；「在全世界人民中推廣醫學、心理學及其有關知識對於充分獲得健康是必要的。」憲章第三條規定：「所有國家均有資格參加本組織為會員。」1977年，WHO更將「於2000年使健康普及全人類」(Health for all by the year 2000) 訂為該組織之優先工作目標。可見使全世界人類都能享有平等的衛生醫療環境，是WHO的努力目標。

中華民國本來是WHO創始會員國之一，然而，由於政治因素的干預，在中共長期打壓之下，台灣作為一個擁有二千三百萬人口的國家，大於三分之二WHO會員國的人員數，卻遲遲至今無法以任何方式參與WHO的活動。由於台灣不是會員，在WHO出版的報告中，乃被列為中國的一部分，因此中國沿海地區一旦出現霍亂等流行病，被列為疫區時，不僅會影響到台灣衛生安全形象，而且，也容易造成觀光與貿易的損失。台灣不能成為會員，不但無法迅速獲取有關國際流行疾病如AIDS、香港禽流感等相關資訊，同時也不易取得世界衛生重大科技發展資料，特別是在台灣發生本土腸病毒事件殃及數千無辜孩童時，以及發生百年僅見的九二一大地震的災區疫情防治工作，竟無法獲得該組織的協助。由此可見，台灣加入WHO不僅是外交上的需要，更重要是為

加強培訓醫療人才、取得醫療資源、建立防疫體系等工作上的必要性。而台灣若能加入WHO，相關的醫療資源、人才、學術研究能力，對於世界其他地區尤其是亞太地區的衛生醫療工作，相信也必能提供很大的貢獻。所以台灣需要WHO，WHO也需要台灣。

1993年，台灣曾提出向WHO與聯合國兒童基金（UNICEF）捐獻二十萬美元以提供疫苗協助Kazakhstan與四個中亞共和國兒童的表示，但WHO以台灣採用「中華民國」國名，以及台灣非WHO會員國為理由，拒絕了此項捐款提議。同年，台灣開始採取參加聯合國的行動。而台灣申請加入WHO的行動，則是由民間醫界聯盟率先倡導。在台灣醫界聯盟的努力下，於1997年與1998年WHO年會中，政府透過友邦的協助，試圖以「中華民國在台灣」的名義，作為觀察員申請加入。1997年，在中國代表要求表決下，一百九十一個會員中，以128對19票遭到否決；1998年，大會主席以會員國沒有共識為理由，未將提案列入議程討論，使「中華民國」參與WHO一案，再次失敗。但在這一、二年間，由於在美國的台灣人公共事務會（FAPA）及國內外朝野人士長期的努力推動，美國參眾兩國會相繼通過一些支持台灣加入國際組織的決議，要求行政部門遵守並執行。最近一次是1999年10至12月間，美國國會的眾議院及參議院先後分別通過支持台灣參與WHO的第一七九四號法案，並於12月7日經美國總統簽署成為對行政部門具有拘束力的法律。該法律要求國務卿在2000年1月1日前向國會提出報告，說明美國如何實踐1994年對台檢討報告中的承諾，並說明為幫助台灣加入國際

組織，尤其是國際衛生組織，已進行及未來計劃採取的具體步驟。今年1月19日美國國會又通過「西元兩千年會計年度綜合撥款法案」，於同月29日由柯林頓總統簽署成為正式法案，其中規定：國務院必須向國會報告有關美國政府支持台灣在不以「國家」為入會條件的國際組織中取得會籍之進展，以及有關支持台灣在可能須以「國家」為入會條件的國際組織中適當參與之進展。美國國會之所以用法律案的方式通過這些提案，一方面是明白表示美國要幫助台灣加入國際組織的立場，另一方面則是督促行政部門必須加緊腳步來實踐這項政策。雖然法律終究必須依賴行政部門的執行，但美國是一個法治社會，行政部門必須遵守法律，對台灣加入WHO之事作出具體的協助。

美國行政部門在1994年對台政策檢討報告中所作的承諾是：美國將不支持台灣加入只允許具國家資格才得成為會員之國際組織，但是，美國將「積極支持」台灣加入不以國家為資格要件的國際組織，且將尋求各種方式使台灣的意願與心聲能夠在這些組織當中被聽見。

為繼續推動台灣加入WHO的工作，我們應採取「多軌道」同時並進的行動：

一、由行政院統籌衛生署、外交部、台灣醫界聯盟、立法委員，成立特別工作小組，至少由政務委員等級官員擔任召集人，推動加入WHO的事宜。

二、以台灣名義直接申請為WHO的會員，一則避免英文名稱與中國的混淆；二則消除國際間對「兩個中國」的內戰繼續延燒到國際組織的誤解。真有困難時，才考慮「觀察員」的地位。

三、根據美國「台灣關係法」第二條C

項有關保障台灣所有居民人權之規定，以及第四條D項有關不得排除台灣在國際組織會籍之規定，促請柯林頓政府採取更多支持台灣加入WHO的實際行動。

四、依據「世界人權宣言」、「經濟、社會、文化權利國際公約」等，強調保障台灣人民有關醫療、衛生、健康等基本人權的必要性，爭取歐美及其他國家、相關國際組織、以及民間社團的認同與支持。歐洲聯盟應是我們努力爭取的一大對象。

五、結合台灣海內外民間醫療衛生團體的力量，向個別會員國的醫療衛生組織進行聯繫遊說，進而爭取各國政府的支持。

五、參加區域性組織

從事多邊互動的外交，除了世界性的國際組織，還有區域性的國際組織。做為亞太社會的一員，台灣所參與的二個政府間地區組織就是亞洲銀行及亞太經濟合作組織（Asia—Pacific Economic Cooperation，簡稱APEC）。

APEC的參與對台灣最為重要，是本節的討論焦點。

1. 亞太經濟合作組織（APEC）

亞太經濟合作組織是亞太地區各經濟體高階代表間的非正式諮商論壇，性質上是政府間區域性經濟組織。各會員均是以經濟體（Economies），而非國家的身分參與。

APEC對台灣的重要性包含四個層面：經貿自由化、雙邊關係、政治意義及國際參與。首先，APEC是開放性的組織，承認區域內各會員間的現存差異性，主張以務實的態度促進交流，而且各會員不應具排他性。這種態度與我國的經貿發展進程相配合，而APEC所推動亞太各國貿易與

投資自由化的理念及規範，對於台灣吸收結合各國人才、擴張經濟發展也有很大的利益。協助亞太地區發展經濟，共同維持區域的和平與安定，尋求透過多邊經濟合作模式，整合各國資金、技術、人才、資源，創造經濟需求與效益，不僅是台灣可以為亞洲地區所作的貢獻，其結果對台灣經濟也有很大幫助。在APEC，目前我方擔任農業技術合作專家小組、貿易推廣小組、海洋資源保護工作小組之主要成員，糧食體系任務小組之共同主席，以及貿易投資委員會下服務案小組的召集人。

其次，APEC會議期間各國部長及資深官員抵達主辦國，因而安排許多雙邊及多邊會議，台灣透過APEC，可藉此強化與許多無邦交國家的交往關係。亦即，APEC提供台灣一個超越國際官方政治限制，進行雙邊與多邊政府間經濟合作的環境。

第三，在政治意義上，APEC是台灣與中國、香港同時參與的部長級國際組織，本身就極具政治意涵。兩岸每年在APEC會議中的政治外交攻防戰從未稍歇。我國一向積極參與APEC，並極力爭取在台灣主辦相關會議。但1997年在加拿大溫哥華舉行APEC領袖及部長會議時，北京政府違反1991年兩岸同時入會時所作的備忘錄之文字與精神，不僅主張我國是一個「地區經濟體」不能主辦APEC領袖會議，而且透過香港行政長官董建華將「一國兩制」與「台灣問題」在國際場合中相提並論。對台灣而言，每一次APEC會議，也是外交攻防戰的最前線。而由於APEC這種使我國與中國得以互動的性質，愈趨制度化、決策程度透明化的APEC也有助於兩岸互信基礎之建立，以及使我國進一步

整合至亞太議題與國際規範之中的效果。

最後，我國在APEC的優良表現，可以作為參與其他國際組織（如WTO）或亞太地區其他議題的功能性國際組織的跳板。一方面可增強國內各界的國際參與經驗，另一方面也擴展了我國的國際空間。

2. 亞太地區安全體系之建立

亞太地區國家眾多，沒有強而有建立秩序能力的區域強權，又缺乏有關安全議題的合作傳統，因此雖然冷戰結束，此地區內的潛在衝突卻未見消失，尤其南北韓問題、中台問題及南海問題更是最主要的不穩定因素。而台灣身處東北亞與東南亞的交會點，背向強敵中共，北臨日韓，南接東南亞諸國，正身處於複雜的區域安全環境。參與亞太安全體系並促成其穩固健全，對台灣具有重大利益。

目前亞太地區的多邊安全對話機制主要有二：一是由東協所主導，官方性質第一軌道（Track one）代表的東協區域論壇（ASEAN Regional Forum，簡稱ARF），由1993年7月第二十六屆「東協部長會議」決議成立，輪流在東協國家舉行，是官方代表進行安全對話的機制；另一是非官方性質第二軌道（Track two）代表的亞太安全合作理事會（CSCAP），由印尼等十個有官方資助的戰略研究機構，1993年在印尼龍目島決議成立，其目的是讓學者專家及以私人名義參加的政府官員、民間智庫組織等有討論政治、安全問題的場合，並將研究成果向各個國際多邊組織提供政策性建議。

亞太區域安全對話第一軌道除了ARF之外，尚有東協部長後續會議（PMCs）、亞歐高峰會議（ASEM）、美軍太平洋總司令部所舉辦東亞安全年會及兩年一度的

「西太平洋海軍研討會等。第二軌道除CSCAP之外，尚有東協戰略與國際研究中心（ASEAN-ISIS）、各種雙邊或多邊安全會議（據估計每個月至少有八個）等。

台灣由於中國的政治干預，遲遲無法加入各種安全對話機制。第一軌道由於設定以主權國家為會員要件，因此拒絕我國加入。但即使依CSCAP憲章我國有成為會員的資格，卻仍因中共的壓力，無法成為會員、準會員或觀察員，僅能以個人觀察員的身分參加各個工作小組會議，雖可與其他各國代表同桌討論並自由發言，卻不得提及有關台灣安全問題。且由於我並非會員，也無法參與該組織的內部事務討論、安全議題設定，以及進一步參與及主導該組織之發展等。

因此，我國未來除了繼續爭取提升在CSCAP的參與層次之外，並可爭取參與部分ARF會議與討論。尤其我國是南沙群島六個主權主張國之一，事實上也占有太平島，卻因為不是東協成員及東協的對話伙伴，而無法加入ARF，實在有違ARF建立亞太地區各國互信及安全秩序的宗旨。不過，亞太地區區域安全體制目前尚處於建立對話習慣與機制的過程，僅能產生低度建制與共識決的程度，還不足以領導決定亞太地區安全秩序的形態。我們應加強各方面參與各軌道的活動，尤其是著力點較多的各種非官方第二軌道，應鼓勵相關智庫與學者做深入研究與發表，以使我國參與這些安全會議之時，能以卓越的見解取得其他國家的重視，從而擴大參與的深度及效應。

另外一個補救辦法，就是以台灣本身為主體，創立亞太安全論壇，以從事第二軌的國家安全外交。因此，在政府及民間的

鼓勵支持下，台灣的一個智庫，國家政策研究院（INPR）與從事國際戰略研究的外國智庫——The Pacific Forum CISI, U. S. A., ISDS, Philippines, 以及 ifri, France——共同創立亞太安全論壇（Asia-Pacific Security Forum）。先後於1997年及1999年在台北舉行亞太安全的研討會，對台灣在追求亞太集體安全的努力有正面的作用。

六、參與非政府性國際組織

非政府性國際組織在國際社會、政治上扮演日益重要的角色，如1997年得到諾貝爾和平獎的即是一為反地雷的非政府性組織，而國際特赦組織這個世界性人權組織早在1977年就得到了諾貝爾和平獎。非政府組織可以做到許多政府性組織無法做到的事。

非政府組織扮演低姿態的時代已經過去了，現在非政府組織的活動已成為世界上各層次公共生活的基礎。自從國際協會聯盟（Union of International Associations）於1907年在布魯塞爾成立以來，一直是包括政府與非政府組織在內的國際組織之登錄總部，並提供相關資訊的服務。根據該聯盟的資料，國際組織年鑑（Yearbook of International Organizations, 1999/2000），目前世界各式各樣的國際組織共有五萬以上（50,373），其中約87%（43,958）屬於非政府組織，約13%（6415）為政府間國際組織。非政府組織的成長速度著實驚人。

非政府組織間不論在會員資格、會員數目、宗旨、結構、涵蓋的地理範圍、所擁有的資源、策略或整體實效性等各方面，都有極大的差別。這些組織在上述的每一個方面，都表現出日漸跨國化的特徵，在

跨國決策制定上的角色也日漸成長，並且對各種價值領域都產生影響。從前被認定為屬於國家的責任，例如提供教育、衛生等公眾服務，今日已漸改由非政府組織擔任。在如此的發展趨勢下，非政府組織總合起來擁有比聯合國更多的資源，能提供發展與救助的服務。

非政府組織與團體所追求的價值包括以下的每一種基本價值：權力、尊敬、識慧、康適、財富、技能、情愛與公義。

近年來，非政府組織團體在決策的影響方面，成長驚人。這些組織的活動遍及世界各地並運用所有傳播的媒體，以追求其權力目標或其他價值。它們的運作最不受國家疆界所限，而資訊革命實際上也提供它們沒有界線的地理活動範圍。許多此類組織已經在聯合國（尤其是在經濟暨社會理事會），以及/或同時在其他政府間國際組織（例如國際勞工組織、聯合國教科文組織、世界衛生組織、糧農組織等），取得諮詢地位或類似的關係。

非政府組織與團體可以就所有決策功能施加影響力（包括資訊、倡導、制定、援引、適用、終止與評估功能）。它們可以採取政府官員無法或不願採取的立場，而且時常代表被國家威脅的少數弱勢團體發言。它們也可以全力推動他們的目標，不必受限於總體政策的考量。有些非政府組織，例如國際特赦組織，能採取雙重策略，一方面與聯合國的系統直接合作，另一方面又能維持其獨立性，公開批評聯合國的不當之處。非政府組織在揭發社會不公義方面，非常成功，在某些國家甚至有「代用反對黨」的功能，因而成為政府的眼中釘，甚至變成被壓迫的對象。

非政府性組織對台灣特別重要。因為台

灣在國際上很孤立，政府性組織都無法加入，更應努力瞭解非政府性組織的存在、活動、影響及其重要性。若能擴大台灣加入國際性的非政府組織，國內的社團不但能與國際發展關係，還有可能變成跨國性的社團，例如人權、環保等議題日益具有區域性、國際性，應有大力發揮的空間。台灣欲國際化，增加在國際舞台活動，最確實且重要的是對非政府組織的瞭解與參與。例如在人權方面，可以與人權NGO保持聯繫，從關切鄰國的人權狀況做起；在衛生組織方面，醫界聯盟幫助台灣進入世界衛生組織等。

透過參與此類國際非政府組織的活動，可建立相當的人脈、關係，將來可擴散到政府性組織。而愈多人參與國際NGO活動，不但可提升台灣的國際觀，增進台灣的形象，更可以培養訓練國際化的人才，將來台灣要在國際舞台積極作為，就有足夠的資產。

七、結言

二十一世紀的來臨，帶來新考驗及新契機。島國台灣要促進國際組織的參與，需要創造性的新思維及新作風。

前事不忘，後事之師。政府長期錯誤的「一個中國」政策與論調，造成台灣今日國不成國，國家安全飽受威脅，在國際社會寸步難行的外交困境。所謂「一個中國，各自表述」的「創造性模糊」，對島國台灣的生存發展，已造成明顯與立即的危險。以台灣為主體性的外交，必須徹底

脫離「一個中國」的陷阱，才能有新的開始，新的機運。

台灣為世界列國大家庭的一員，應該是新世紀地球村的一個重要國家。經過半世紀來的進化、進步與蛻變，我們應嚴肅認真探討台灣在整個國際社會中應該扮演的角色。如何以台灣為本，發揮台灣在國際地緣政治上的優越條件，光大現代海洋文化，值得我們認真思考。

我們要充分加強運用已經參加的組織如APEC及即將加入的國際貿易組織（WTO），展開有效的雙邊及多邊關係。把握台灣遍及全球的經貿實力與網絡，廣結善緣，建立與國際成員多邊友好的關係，擴大非政府組織的參與，幫助開拓參與政府間國際組織的空間。我們必須進一步去瞭解各種國際組織的活動、宗旨、功能、影響、成就等等。我們應動員全民充沛的國力，公民社會龐大的力量，形成民間與政府力量的大聯合，推動多元外交、民主外交、人權外交、經貿外交、睦鄰外交及環保外交，以拓展國際多邊外交的舞台。

我們期待：新世紀的台灣，國家定位及外交目標明確清新，在健全政黨輪替政治之下，有一個年輕活力負責的新政府，充滿新希望與信心，既有遠大的願景也腳踏實地，由長程、中程及短程規劃推動外交及其他政策，分優先緩急，發揮全民的力量，早日建立一個名實合一的正常化國家，確保國家安全，在國際社會積極作為貢獻，永續發展，代代不息。 ◎