

台灣與聯合國

●陳隆志／台灣新世紀文教基金會董事長

編按：本文首度發表於2002年7月22日總統府國父紀念月會。

壹、引言

加入聯合國是台灣人民共同的要求與願望。我國經十二年的努力於今（2002）年元旦成為世界貿易組織（WTO）的正式會員國，參與一般所稱「經貿的聯合國」。今後，我們的大目標就是加入「政治的聯合國」，也就是真正的聯合國。過去九年，政府與人民為加入聯合國已在努力。今後，應更加認真積極，努力打拚，在陳水扁總統的領導下，以新思維與新作風，推動台灣加入聯合國的運動。

貳、早期的回顧：聯合國中國代表權問題

回顧過去，我們很自然會想起五十二年前開始在聯合國發生的「中國代表權問題」。自1950年到1971年，中國代表權問題是聯合國大會（聯大）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，在美國強力的支持下，被聯合國接受為中國唯一的合法代表。

1950年代，由於美國在聯合國的絕對優勢以及對蔣政權的全力支持，聯合國大會年年通過緩議案，以程序的手段策略，撇開實質內容的考慮。

自1960年代初，由於亞、非洲新興國家大量加入聯合國，以及冷戰東西對立與中立集團的新態勢，擱置拖延的策略已經行不通。中國代表權問題被正式列入聯大議程，就問題的實質加以討論決定。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。

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」，想要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，針對「中國代表權」問題，數個方案都被併案提出討論：一個是阿爾巴尼亞等國支持中共，主張讓中華人民共和國進入聯合國，排除蔣介石政權的方案。另一個方案是美國等國家所提出的「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。當時的沙烏地阿拉伯是蔣政權非常親密的友邦，其駐聯合國代表認為，「一中一台」的方案是很合理的解決方式。

1971年10月25日，在情勢非常緊急的狀況下，聯合國大會首先就阿爾巴尼亞案投票，通過「容共排蔣」的第2758號決議（贊成七十六，反對三十五，棄權十七）：中華人民共和國進入聯合國，並「驅逐蔣介石代表」。（聯大第2758號決議的全文，請閱附錄。）（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。）

1971年這年局勢逆轉，過去在聯合國，中華民國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」的「一個中國」政策，最後是「賊立漢不立」。時至今日，在中共的打壓阻撓下，台灣人民希望能夠進入聯合國，並且研究討論以什麼方式加入聯合國。這一切的問題都是蔣介石所造成的！因為他當時完全沒有為台灣人民的長久利益設想，頑固拒絕「兩個中國」或「一中一台」的建議。

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」。非常清楚，該決議是決定誰代表中國的「中國代表權」問題，而不是台灣的主權問題。該決議並沒有提到中華人民共和國與台灣的关系，既沒有承認中華人民共和國所強調「台灣是中國的一部分」之領土主張，也沒有授權中華人民共和國在聯合國代表台灣及台灣人民。

參、我國近年要加入聯合國的努力

1971年，中華人民共和國進入聯合國、取代「中華民國」之後，台灣漸漸成為國際的孤兒，既無聯合國的席位，也無法參加聯合國體系下眾多功能性的國際組織。雖然在國際外交上孤立，處處受打壓，但是台灣並沒有被中華人民共和國所併吞。相反的，經過台灣國內外人民的犧牲奮鬥、努力打拚，創造了台灣的經濟奇蹟，也將過去的戒嚴威權統治轉型為民主政治，創造了台灣的政治奇蹟。隨著民主化與本土化，台灣人民要參與國際社會的要求與願望日增，展現出要加入聯合國的強烈意願。

為應付人民的要求，政府乃於1993年開始努力，尋找加入聯合國的方法與途徑。

自1993年以來，外交部透過友邦提案，首先是希望聯合國大會成立「特別研究委員會」，研究台灣參加聯合國的可行方案。再來是要求聯合國大會重新檢討、撤銷或修改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。1999至2001年的提案，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，在中國強烈的反對封殺之下，過去九年都在聯合國大會總務委員會的列入議程討論，有關台灣加入聯合國一案，根本無法列入大會正式議程。在過去那種做法之下，我國處於被動，隨波逐流，沒有明確的方向目標，沒有明確的主張訴求，更加沒有有效的國際文宣的配合與有效的外交運作。很多國際人士根本還不知道台灣被排除在聯合國之外，或對台灣採取靜默的態度。

肆、台灣與聯合國互相需要

講到台灣加入聯合國，有人認為聯合國根本就不值得參加。有人認為在中國反對之下，台灣根本就不可能參加。有人則認為台灣加入聯合國是「長期目標」，應「束之高閣」。也有人認為今日台灣拚經濟最要緊，不必去管外交。這些論調似是而非，需要加以澄清。

台灣需要加入聯合國，有下列四點主要的理由：

第一、參加聯合國是台灣二千三百萬人民的集體人權，與個人的基本人權一樣，一個國家的人民也有集體人權，參與聯合國就是其中之一。

第二、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。假使台灣劃地自限，台灣就很可能會淪為中國的地方區域。

第三、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大舞台，也是各國向全人類表達意見的國際外交中心。聯合國負有促進最基本與最適當世界秩序的任務，台灣一旦加入聯合國，將得到一個主權國家當今應有的尊嚴及參與，同時，也就能夠順利加入聯合國體系下很多功能性的國際組織。

第四、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，確認台灣是一個名實合一的國家；使中國對台灣鴨霸無理的主張——「台灣是中國的一部分」——失去國際法律的合法性及國際政治的正當性，進而更增加對台灣國家安全的保障。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，例如，聯合國對伊拉克侵略科威特的全面制裁與軍事懲罰。

反過來看，聯合國也需要台灣，有下列四點主要的理由：

第一、要實現會員普遍的原則，有效達成代表全人類的目標，聯合國就應該包括台灣及台灣二千三百萬人民。聯合國目前共有一百八十九個會員國，今年9月瑞士及東帝汶入會，將增加為一百九十一個會員國。就人口而言，台灣比聯合國四分之三的會員國都多。台灣的人口等於聯合國人口最少的四十九個會員國的人口總和。

第二、聯合國的一大宗旨就是以和平解決爭端的方式，維護國際和平與安全。當台

灣與中國能同在聯合國的機制下正常化互動時，一定有助於聯合國在台海地區推行「預防外交」，促進亞太地區的和平。由「經貿的聯合國」到「政治的聯合國」，一旦台灣與中國能在多邊的國際架構機制之下，正常化互動時，對台海及國際和平，將會貢獻無盡。

第三、做為一個經濟大國，台灣對聯合國的預算及活動，必能在財經上全力支持，且可分享台灣經濟發展的經驗。同時，台灣也將成為任何促進全球繁榮和平相處的運動堅強的一份子。

第四、順應後冷戰時代世界民主化的大潮流，台灣可與聯合國會員國分享台灣由戒嚴威權統治和平轉型為民主自由國家的經驗。

伍、台灣應如何加入聯合國——申請做新會員國，不是觀察員

台灣與聯合國互相需要，台灣應該加入聯合國。但是，應該如何加入？

如前所述，自1993年起，我政府都是依靠友邦的聯合提案，要求聯合國大會（聯大）設立特別委員會或工作小組，研究如何使「中華民國在台灣」能參與聯合國，或者要求推翻或修正聯大1971年的第2758號決議。這些聯合提案，每年都遭決定聯大議程的總務委員會之拒絕而根本無法列入聯大的正式議程，獲得應有的討論與表決。這種做法，過於消極被動，尤其台灣要成為會員國的訴求更是沒有明確的表達。

新的做法應該如何？

一個最理想的模式，就是根據聯合國憲章第四條有關新會員國入會的規定，由我政府主動向聯合國（秘書長）提出申請加入為新會員國，強調台灣是一個愛好和平的國家，有履行聯合國憲章義務的能力與意願。此模式具有主動性、積極性，可凸顯台灣是一個主權國家，明確表達台灣要成為聯合國會員國的意願，有助於有效的國際文宣及有利推展國際外交，與過去九年的做法不同。重點是要以「台灣」的名份，申請為一個新會員國，而不是觀察員。（由於聯大第2758號決議，中華民國在聯合國及其體系下，已失去合法的地位。）

不過，向聯合國秘書長提出申請後，第一關就是由安全理事會（安理會）審查決定，將遭遇中華人民共和國的「否決」。安理會有五個常任理事國，及十個非常任理事國，事先要爭取它們的支持。中國以外的四個常任理事國——美、英、法、俄，尤其美國——是採取支持、中立、或反對的立場，非常關鍵。我們在提出入會申請之前，對於此四常任理事國，要下特別的工夫去溝通說服，爭取支持。在正式申請案表決時，假使它們一致「反對」台灣入會，對我們將造成太大的打擊。所以，在策略上應審慎避免「硬碰硬」的僵局，避免結果極端懸殊的「攤牌性」表決。我們應任重道遠，持續努力去創造有利的條件，相機行事，一旦時機成熟時，自然水到渠成。

在無法取得美國或其他任何常任理事國的支持或「中立」時，一個替代的做法就是暫時仍如過去，依賴友邦的聯合提案，但是提案案由應清楚標明為「聯合國台灣代表權問題」（The Question of Taiwan's Representation in the United Nations），而不是過去冗長不清的提案案由——「需要審查中華民國在台灣所處的特殊處境，以確保其二千三百萬人民參與聯合國工作和活動的基本權利得到充分尊重」（Need to examine the exceptional international situation pertaining to the Republic of China on Taiwan, to ensure that the fundamental right of its twenty-three million people to participate in the work and activities of the United Nations is fully respected）。

「聯合國台灣代表權問題」提案，可強調幾點：（一）聯大1971年的第2758號決議決定了「中華人民共和國」在聯合國及其體系合法代表中國與中國人民，但並沒有決定台灣是中華人民共和國的一部分，也沒有決定由中華人民共和國在聯合國代表台灣與台灣人民。（二）中華民國自1949年被逐出中國大陸以後，對中國大陸就沒有管轄統治了。實際上，中華人民共和國自1949年建立以來，已經五十三年，不曾一日統治台灣、管轄台灣。台灣（中華民國）與中華人民共和國是二個互不隸屬的國家。在聯合國，二千三百萬的台灣人民當然應由台灣政府代表。（三）今日的台灣是一個民主自由人權、科技經濟發展、多元公民社會的愛好和平之國家，有履行聯合國憲章義務的能力與意願。（四）台灣參加聯合國，將有助於聯合國代表全人類的普遍性，促進國際和平與安全的維持，以及增進全人類在政治、經濟、社會、文化、人權、人道等方面的國際合作。

這種聯合國台灣代表權的提案，建立在政府過去九年努力的基礎上，加以改進闡明，當有助於表達台灣聯合國會籍的明確訴求，國際外交工作的展開，及有效國際文宣的配合。其實，聯合國台灣代表權的提案與上面所建議的台灣主動申請加入聯合國的模式，可同時考慮進行，兩者相輔相成，並不互相排斥。經由經驗與努力的累積、不斷的檢討，當時機成熟時，可隨時提出加入為聯合國新會員國的申請。

要之，主動申請為聯合國新會員國或積極爭取台灣在聯合國的代表權，可說是對「一個中國原則」攻勢的正面回應，將國際注意焦點由「兩岸關係」移轉到國家間正常化互動的世界大舞台。我們要爭取的是聯合國的正式會員國，不是觀察員，以免「被中共矮化」。

表面上，「觀察員」的途徑，可以避免中國在安理會的否決權，但要在聯合國大會得多數的支持，也必須非常努力，打拚再打拚，其困難度也不遜於正式加入為會員國。聯合國的觀察員，有的是主權國家，有的是國際組織，有的是非國家的政治實體。因此，台灣申請或爭取為一個新會員國，可凸顯台灣是一個主權獨立的國家；但申請做為觀察員，則無法明確凸顯台灣的主權獨立性。在世界衛生組織（WHO）我們委屈以「觀察員」為訴求，仍然同樣遭遇所有的困難，包括政治上的打擊。在聯合國，我們一定要

以「會員國」為訴求，堅持台灣是一個主權獨立的國家之立場。假使我們自己不能堅持台灣是一個主權國家，有誰能替我們代為主張？

加入聯合國，特別有助於台灣的國家安全。台灣的國家安全，不但需要先進的防禦武器、國防心防，也需要打破被排除在國際組織之外的孤立困境。對台灣與美國來講，軍事上的集體防衛，加上聯合國所代表的集體法律、公義及輿論的力量，將可相輔相成，相得益彰。

陸、發揮「馬拉松」的精神與毅力，邁進聯合國

我們常聽到，「台灣要加入聯合國是長期的目標」。這個長期的目標是要繼續不斷努力追求的目標，不是「束之高閣」、「無所作為，靜待時機」、「敷衍了事」、「畏事怕事」的目標。我們要即說即做，身體力行，孜孜不倦。

在目前的國際外交困境下，加入聯合國是高難度的大工事，我們不能存有幻想。但是，目標崇高可貴，目標一旦達成——甚至努力打拚的過程中，對台灣國際地位的提昇將有極大的正面作用。

在努力打拚的過程中，一年再一年的挫折，很容易令人灰心。為克服這種可預期的挫折感，我們一定要以訓練馬拉松的精神與工夫來因應。要參加馬拉松的競賽，就要腳踏實地，下真正工夫，日日訓練，日日求進步，再接再厲。健全的心理準備，一年再一年持續努力的鬥志與決心，非常重要。過去，中華人民共和國建國以後經過二十二年的努力，才進入了聯合國。我們在持續打拚加入聯合國的過程中，一定要政府與民間密切合作，結合國內外的力量，發揮政府、企業與公民社會三大部門的總體力量。

陳總統常說，要拚經濟，也要拚外交。要認真全力推動台灣加入聯合國，就要身體力行，分配更多的必要資源與人力去認真做。大家想想，同時要向世界一百九十一個國家做文宣、做外交，那可以不動員人力與資源？台灣加入聯合國是非常的大事，不是每日的例行公事。在國際上，我們要教育國際社會，說服各國政府；在國內，我們也要教育民眾，說服有關的政府官員及民意代表。

在中國要處處打壓台灣國際生存發展空間的今日，台灣傳統外交所面臨的困境，有目共睹。要突破中國用盡手段要孤立台灣的困境，就要發展全民外交、多元外交，集結台灣國內外的力量。民主化及以「公民社會」為基礎的「全球治理」，是今日世界的大潮流。民主化的台灣，也正順應此大潮流，要站起來及走出去，展現台灣日益強壯的公民社會力量，使國際社會清楚認識、肯定民主自由、人權立國的台灣。民主自由人權的人民力量，可以超越飛彈的恐嚇威脅。分佈在北美洲及世界其他各地台灣僑民的力量，是一股不可忽視的力量——尤其是政府與僑胞在國家大方向及政策的理念一致時，所能夠發揮的力量一定會很大。

因此，今日要推展台灣的國際外交，不但要靠外交部及其分佈世界各地的使領館及代表處，也要促進與台灣分佈世界各地僑胞的密切聯繫合作。動員世界各地台灣僑胞的力量，有效運用他們在僑居國的人力物力、知識經驗、人脈及社區關係，以發揮無限的潛能，產生最大的力量，終而畢其功於一役，台灣成為聯合國的會員國。

柒、結言

天下無難事，只怕有心人。加入聯合國運動是台灣全民在新世紀的馬拉松運動。很多人都會說，台灣要加入聯合國是追求不可能的夢（an impossible dream），但是，我們政府、工商企業、民間同心協力，海內外台灣人民共同持續不斷的努力打拚，將可使我們共同的美夢成真。

最近，陳水扁總統赴非洲，從事辛苦感人的人道關懷之旅。在馬拉威接受國際媒體訪問時，阿扁總統強調加入聯合國是「台灣的權利與義務」，我們進入聯合國之路雖然辛苦也可能漫長，但絕對不是「不可能的任務（mission impossible）」。總統的結論是：我們台灣只要努力打拚，就有希望，只要不放棄追求我們共同的美夢，就一定會成功。

誠然，經之營之，群策群力，眾志成城，努力不懈，再接再厲，有志竟成！

【附錄】

聯合國大會第2758號決議（1971年10月25日）

大會

記取聯合國憲章的原則，

考慮到恢復中華人民共和國的合法權利，對維護聯合國憲章與對聯合國必須謹守憲章的原則都是重要的，

承認中華人民共和國政府的代表是中國駐聯合國的唯一合法代表，以及中華人民共和國是安全理事會五個常任理事國之一。

決定恢復中華人民共和國的所有權利，承認其政府的代表是中國駐聯合國的唯一合法代表，並立刻將蔣介石的代表從其在聯合國與所有附屬組織非法佔有的席位逐出。

【資料來源：25 *Yearbook of the United Nations*, 1971, p.136】

U.N. General Assembly Resolution 2758 (October 25, 1971)

The General Assembly,

Recalling the principles of the Charter of the United Nations,

Considering that the restoration of the lawful rights of the People's Republic of China is essential both for the protection of the Charter of the United Nations and for the cause that the United Nations must serve under the Charter,

Recognizing that the representatives of the Government of the People's Republic of China are the only lawful representatives of China to the United Nations and that the People's Republic of China is one of the five permanent members of the Security Council,

Decides to restore all its rights to the People's Republic of China and to recognize the representatives of its Government as the only legitimate representatives of China to the United Nations, and to expel forthwith the representatives of Chiang Kai-shek from the place which they unlawfully occupy at the United Nations and in all the organizations related to it.

[Source: *25 Yearbook of the United Nations*, 1971, p.136] ◆