

新世紀台灣國際地位的展望

陳隆志 / 新世紀文教基金會董事長、總統府國策顧問

展望新世紀，首先應鞏固台灣是一個主權獨立國家的國際法律地位；其次是提昇台灣的國際政治地位，加強雙邊外交，發展多邊外交，積極參與政府性及非政府國際組織，為國際合作與世界和平而努力。

壹、前言

二十一世紀於2001年1月1日正式開始。新世紀的來臨，為人類、為地球村，為台灣帶來新希望，但也帶來新考驗及新契機。

2000年3月18日，台灣選民選出民主進步黨的陳水扁與呂秀蓮為總統與副總統，發生第一次政黨輪替的政權和平轉移，開創了台灣歷史的新紀元。

2000年5月20日，新總統、副總統就職，組成「全民政府」展開新政，人民抱著無限的期待。但經過半年多來，內外壓力一波又一波，空前的政黨輪替所帶來的「過渡陣痛」迄今有增無減。在權責不明的「雙首長制」之下，由在野三黨掌控立法院的絕對多數，時時為反對而反對，新政府要兌現競選諾言，真是難上加難。中國國民黨一黨專政五十多年所累積的弊病與困難，要求新政府在六、七個月內加以圓滿解決，既不切實際，也違反公平正義。

在執政與在野易位的新政治生態下，各政黨如何調整角色，溝通協調，真正以台灣全體人民的利益為重，開拓台灣在新世

紀的新機運，正是今日台灣的政府與人民所面臨的重大課題。

在內外壓力交加艱困之際，展望台灣在新世紀的國際地位，可分兩方面來加以切入：第一、鞏固台灣是一個主權獨立國家的國際法律地位，第二、提昇台灣的國際政治地位。

貳、鞏固台灣的國際法律地位

一、引言——由「特殊兩國論」說起

台灣、中國，一邊一國。台灣是一個主權獨立的國家，不是中國的一部分，也不是中國的內政問題。

依據國際法，國家的構成要素有四：(1)人民，(2)有效控制的領土，(3)政府，及(4)與外國交往的權能。國號並不是國家的構成要素。依此標準，台灣當然是一個主權獨立的國家，不受承認國多少的影響。台灣是完全獨立於中華人民共和國（中國）之外的國家，連一日都不曾受過中國的統治。台灣與中國是互不隸屬的兩個國家，是鐵的事實。

1999年7月9日，李登輝總統在總統府接受德國之聲廣播公司專訪，當記者提到中

華人民共和國視台灣為「中國叛離的一省」時，他的回答是：「1991年修憲以來，已將兩岸關係定位在國家與國家，至少是特殊的國與國關係。」這個「特殊兩國論」說出了簡單的事實，揚棄了「一個中國」的謊言，但引起了國際的震憾、中國的震怒、文攻武嚇，而美國也一時不知所措。

李登輝總統的「特殊兩國論」，去除了「一個中國，各自表述」的曖昧模糊性，明確宣示台灣是一個國家的事實與意志，強化兩岸兩國的國際法定位。事後陸委會及海基會的澄清再澄清，並無法改變兩岸兩國的事實。

中共高層在1999年8月北戴河會議定下因應的基調，宣稱「特殊兩國論」是「李登輝的個人作為」，乃集中「文攻」的火力在「李登輝個人」；如此，為他們自己找到了下台階。事後，於2000年2月台灣三一八總統大選的前夕，中國國務院發表「一個中國原則與台灣問題」白皮書，重申立場，語氣強硬，企圖影響台灣的大選。

台灣是不是自古以來就是中國領土？台灣的國際法律地位如何？台灣的主權誰屬？這些問題值得我們就國際法的觀點加以仔細分析評估。

簡言之，台灣不是「自古以來就是中國領土」。單單看最近一百多年的歷史與法律，自1895年以來，台灣從未是中國的領土。

二、當代國際法對領土變遷歸屬的原則

自當代國際法原理看領土歸屬問題時，有幾個原則要加以把握：時空性原則（Principle of Intertemporal Law）；和平解決爭端、不使用武力原則；及人民自決

原則。茲分述如下：

（一）時空性原則

1895年的馬關條約將台灣割讓給日本是否有效？日本對台灣是否擁有主權？回答這些問題，要適用一百多年前的國際法原則加以解決。但是，假使在整個演變的過程中，對領土歸屬的紛爭一直未加解決，便要適用今日的國際法原則來解決，這就是「時空性原則」。

（二）國際解決領土爭端不使用武力的原則

聯合國憲章規定，今日各國在面對領土歸屬的爭端時，必須用和平的方法來加以解決，而不得使用武力。在伊拉克侵佔科威特時，聯合國就嚴厲譴責。

（三）人民自決的原則

第二次世界大戰以前，談到領土歸屬的問題時主要是看列強國力的強弱。但是，當代國際法認為一個領土歸屬牽涉到整個領土上住民的基本人權與生存福祉，所有關於領土住民將來的歸屬、地位等問題，都必須依據住民的自由意志來決定，這便是人民自決。這不但在去殖民地化（decolonization）的過程中適用，而且在解決領土的爭端時，也是一個重要的根本原則。

根據時空性原則，我們來回顧自1895年到2000年一百零五年之間，台灣歷史各階段的發展，以分析台灣國際法律地位的演變過程。

三、1895年到1945年：台灣是日本的領土

1895年甲午戰爭，中國戰敗後，在馬關條約中將台灣（包括澎湖）永久割讓給日本。依當時的國際法是合法有效的割讓。所以，就國際法的角度來看，1895年到1945年間的台灣是日本的殖民地，是日本

的領土。

四、1945年到1952年的軍事佔領——台灣在國際法上仍是日本的領土

1945年蔣介石的國民黨政權，受到盟軍遠東最高統帥麥克阿瑟的指令來台灣接收，代表盟軍從事軍事佔領。當時的台灣是處於盟軍的「軍事佔領」(Military Occupation) 之下，而不是由中國「取得主權」。因此，當時蔣介石宣佈台灣是中國的三十五省之一，且將中華民國憲法強加在台灣施行，都是違反軍事佔領原則的行為。但是，在不久之後，蔣介石被毛澤東逐出中國，中華人民共和國於1949年10月在北京成立。蔣介石流亡台灣，宣稱將中華民國政府遷來台灣，並建都台北，開始實施長期的軍事戒嚴威權統治。就國際法而言，這種建都在軍事佔領地並不同於擁有主權，所以在國際法上當時台灣仍屬日本領土。

此外，中華人民共和國自稱已繼承「中華民國」對台灣的主權。中華人民共和國在1949年推翻中華民國時，當然繼承中華民國在「中國大陸」所有的人民、領土及主權。但是，並沒有取得對台灣的主權及治權。因為，當時台灣的主權仍屬於日本，根本非中華民國所有。

五、1952年舊金山對日和約的權威性——台灣地位未定論的由來

第二次世界大戰時的盟國如美國、英國、法國等，皆認為關於台灣的領土歸屬問題必須經過和平條約的規定。舊金山對日和約在國際法上有非常重大的意義。

在戰時與戰後的所有有關台灣地位的文件中，以舊金山對日和約最為權威、最為重要。開羅宣言及波茨坦宣言是盟國基於戰爭的勝利與軍事的需要，所共同發表的

片面政策性聲明，並沒有領土所有國日本的參與。而戰後的舊金山對日和約，不但有當時戰勝的同盟國參加，而且戰敗國的日本也參與其中，得到日本明確放棄台灣的承諾。唯有在此和約中，才能充分考慮軍事需要以外種種為保持長期和平的因素。戰爭之後敵對狀態的正式結束有賴和約的締結。舊金山對日和約在國際法上的位階凌駕並取代開羅宣言及波茨坦宣言。難怪中共一向強調開羅宣言之重要性，但對舊金山對日和約則略而不提。

舊金山和約簽訂之時，是1950年韓戰爆發後的翌年。一夕之間，台灣在西太平洋的戰略地位重要性大增。另一方面，美國、英國等盟國與日本尚處於法律上的敵對狀態，美國等盟國為急於讓日本成為自由世界的一員，並結束法律上的敵對狀態，乃急速於1951年夏秋召開舊金山對日和會。因中國代表權的爭執，國共雙方均未被邀請參加和會。而且，當時舊金山和會與會的各國為求與日本的敵對狀態儘早結束，在9月8日簽訂的和約（1952年4月28日生效）中規定日本放棄對於台灣、澎湖的一切權利、主權及領土要求，但未規定歸屬哪一個國家。

此外，1952年4月28日「中華民國」與日本所簽訂的「中日和約」，也沒有改變台灣的地位。在締約過程中，中華民國雖然再三要求日本將歸屬國訂明為「中華民國」，但是日本並未同意，而完全遵照舊金山對日和約的領土條款處理。

關於台灣的地位與其歸屬，參加舊金山和約的代表有相當的討論。他們的共識是台灣的法律地位雖暫時懸而未定，在適當的時機應依據聯合國憲章的宗旨與原則來決定，特別是人民自決及和平解決的原

則。這可以說是台灣國際法律地位未定論的由來。

日本在舊金山對日和約放棄對台灣的主權及一切權利主張後，台灣的主權既不屬於「中華民國」，也不屬於「中華人民共和國」，而屬於台灣全體住民，這是「主權在民」的真諦。領土的歸屬牽涉到所有住民的生存、人權及福祉，而不是財產的處分移轉，必須由有關住民決定他們共同的前途。

六、1971年聯合國大會對中國代表權的決議

過去台灣未定的國際法律地位與聯合國的中國代表權相牽連。在1971年之前所討論的焦點是：中華人民共和國是否應該進入聯合國？是以新國家的身份加入？還是中國政府代表的問題？還是代表的適格證書問題？

在1950年代，美國對聯合國大會採用程序問題的方法，將議案擱置不予討論。到了1960年代，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，美國開始打「中國牌」，聯中制俄。同時，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，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。其次是美國所提出的「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，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。

1971年10月25日，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。）2758號決議通過後，其他的提案也就失去了意義。

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。聯合國錯失將台灣國際法律地位未定的問題加以解決的良機。

七、1971年以後台灣的外交關係

第2758號決議以後，台灣淪為國際的孤兒，在聯合國及其他很多的國際組織，台灣都被排除在外。原先承認「中華民國」的國家有100左右，現在不到30個。

反之，承認中華人民共和國，與其建交的國家大增。自1970年10月到1995年9月，中華人民共和國與123國發表建交公報，其中，只有33個國家「承認」（recognize）「台灣為中國的一部分」；其他或者根本沒有提起台灣，或者「認知」（take note, acknowledge）、「瞭解」（understand）或「尊重」（respect）中華人民共和國所持「台灣是中國的一部分」之立場。

至於台灣與美國的關係，美國政府過去認為台灣的國際法律地位未定。但自1971

年及1972年起，美國的政策開始有所變化，立場趨於模糊。例如，上海公報聲明美國認知（acknowledge）中國的主張——「中國只有一個，台灣屬於中國的一部分」。美國官方的立場是一方面認知中共「一個中國」的主張，一方面強調台灣的將來，要由海峽兩岸的雙方以和平的方式去解決。

1979年1月1日的建交公報，美國與中華人民共和國據此建立了正式的外交關係。接著是1982年的8月17日，由雷根總統所簽署的「八一七公報」。這些公報都明白宣示美國官方的「一個中國政策」。一般被解釋為「一個中國——但不是現在」的美國版。

在有關台灣的部分，則是「台灣關係法」的制定。1979年美國國會認為不能因為美國與中國建交而背棄台灣。因此，美國國會乃於同年4月制定「台灣關係法」，強調台灣的安全及在西太平洋的地位，是美國要繼續關切的問題，假使台灣的安全受威脅（包括經濟封鎖等）時，美國政府將會嚴重關切。台灣關係法所使用的詞彙是「台灣」、「台灣人民」、「台灣人的人權」等等，而不是「中華民國」。因此，台灣與美國之間雖然並沒有正式的外交關係，但雙方所訂定的一切條約都繼續有效。

美國政府內部對於「台灣關係法」與三大公報之間的優先順序與法律位階，當初的看法並不一致。過去美國國務院即認為二者效力相同，無分軒輊。但有很多美國憲法專家及國會議員都認為「台灣關係法」的效力與法律位階，高於三大公報，其理由是：「台灣關係法」是經由國會依立法程序表決通過，並經總統簽署公佈實

施的法律；而三大公報只是一種「單純行政協定」（Sole Executive Agreement），是美國總統依其自身的外交權所宣佈，未經過國會表決通過。所以，在法律位階與效力上，「台灣關係法」高於三大公報。這個觀點已成為美國立法及行政部門的共識。

八、台灣國際法律地位由未定演進為一個國家——有效人民自決的落實

就國家的構成要件而言：人民，有效控制的領土，政府，及與其他國家負責交往的權力與能力，台灣當然是一個國家。

而從國際法上的種種條件與事實上來看，台灣亦確實是一個國家。例如，美國聯邦法院就清清楚楚確認「台灣」是一個國家。1992年1月，美國聯邦第二上訴法院（位在紐約），在紐約美東影視的訴訟案件（New York Chinese TV Programs v. U. E. Enterprises, 954 F. 2nd 847, 1992），宣判台灣是一個國家，美國與台灣所訂的條約繼續有效適用。該案件的爭訟牽涉到台灣製作的影視版權的侵害問題。

原來，「中華民國」與美國於1946年所締結的中美友好通商通航條約，在其第九條，對於智慧財產權（出版權、專利權、商標權等等）有明確相互的保護。問題是這個保護是不是適用於台灣所製作的影視。在紐約盜印、發行、銷售台灣影視的公司辯稱：因為自美國於1979年承認中華人民共和國，斷絕與中華民國的正式外交承認關係以後，台灣已經不是一個國家，所以，該條約的保護已不適用。聯邦上訴法院的回答是：美國雖然對台灣沒有正式的外交承認，台灣仍然是一個「國家」。該條約以「中華民國」之名義與美國締

結，但是法院的判決使用「Taiwan」，而不是用「The Republic of China」。

中華人民共和國政府所發表的種種對台灣擁有主權的聲明，主張台灣問題是中國的內政問題，是完全不正確的。在此，我要特別推薦彭明敏與黃昭堂兩位教授所合著的「台灣在國際法上的地位」一書。他們在書中強烈駁斥中華人民共和國所宣稱「台灣是中國固有的領土」之主張。以「固有領土」的「固有」一詞而言，本身就是一個相當含糊的概念；以何時起算為「固有」，顯然意見紛歧。例如：元朝、清朝是異族入侵的外來朝代，不是漢族的正統王朝，漢族的中國王朝根本被滅亡。如此，哪一朝代的領域版圖才是中國「固有的領土」？

關於台灣究竟是不是中華人民共和國的領土，最大的關鍵是對台灣有效統治（Effective Control）的問題。中華人民共和國自1949年10月建國迄今，已經51年，但不曾一日有效統治管轄過台灣，是鐵的事實。言詞的主張無法取代實際的有效統治。

過去國際法律地位未定的台灣，今日已演進為一個主權獨立的國家，這是台灣人民共同努力的結果。

聯合國成立以來，人民自決是國際法的一大原則，也是國際政治的一大潮流。公民與政治權利國際公約（International Covenant on Civil and Political Rights）及經濟、社會與文化權利國際公約（International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights）都在第一條第一項揭示闡明人民自決的權利：「所有人民都有自決權。他們憑這種權利來自由決定他們的政治地位，並自由謀求他們的經

濟、社會與文化的發展」。

經過了島內外台灣人四、五十年一點一滴共同的努力，台灣在政治上、經濟上、社會上及文化上都有重大的發展與成就。這個非常的成就即是台灣人民共同行使有效自決（Effective Self-determination）的鐵證。這種持續演進的過程及集體努力的成果比一次的公民投票更為有力。台灣人民成為自己政治命運的主宰，建立台灣獨特的政治、經濟、社會及文化制度。顯然，台灣是台灣，中國是中國；這二個國家存在著非常明確的差異。台灣的民主自由與中國的專制獨裁成了強烈的對比。

參、提昇台灣的國際政治地位

外交是一個主權獨立國家的表徵。作為一個主權獨立的國家，台灣必須走入國際社會，開拓國際外交。除了繼續推動加強雙邊外交，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。

一、當前國際局勢與台灣外交困境

冷戰結束已十年，世界新秩序正在繼續變化的過程中。軍事上，大國間正進行既聯合又鬥爭的角力賽；經濟上，幾個大經濟集團為中心的地球村日益形成；政治上，自由民主逐漸成為世界的主流價值。而科技的日新月異，加深了多元互動、相互依存的關係，對於國際關係常帶來巨大的挑戰與衝擊：一方面保有傳統主權觀念與權力平衡的基本特質，另一方面則展現跨國界及超主權互動的新現象。「非政府組織」（NGOs）跨國的運作展現了國際公民社會的新動力，正是當今新世界秩序不可忽視的一股力量。

今日，台灣是世界第十四大貿易國，製造的產品遍及全世界，島國台灣也出現令世人所稱讚的政治民主化。國際社會異口同聲稱讚台灣在經濟發展及民主的成就。但是，為什麼台灣在國際社會無法得到一個國家應有的尊嚴？

中共無理的打壓，是一個重要原因。但是，中國國民黨長期專政下的錯誤外交政策必須負最大的責任。國民黨堅持「一個中國」、「漢賊不兩立」的立場，結果使「中華民國」喪失國際的合法性。之後，也逐漸喪失邦交國，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。

二、新世紀外交的原則與策略

使台灣成為名實合一的正常化國家，在國際社會積極參與作為，促進世界和平合作，貢獻人類，確保台灣的國家安全及永續發展，應是新世紀台灣外交的目標。在尋求新世紀台灣的國際角色，台灣應以「新國際主義」為主軸，以主權獨立國家的身份，明確表達信守聯合國憲章及各項國際公約的意願，以維護國際新秩序。在「國家安全」與「經濟安全」的基礎上，維護台灣的主權獨立，發展正常化的外交關係。以「多元外交」作為「全面參與國際社會」之大戰略。台灣要積極融入國際社會，改善與中國的關係，強化外交政策整體的力量。

基於上述原則的認知，台灣的新外交策略有下列數項：

(1)民主外交：民主是國際的一個主流價值，台灣國內的民主改革是民主外交的重要基石。

(2)經貿外交：妥善加以運用經貿資源。除鞏固既有的經貿關係之外，針對各

區域間的金融、投資貿易合作，台灣可提供更多的貢獻。

(3)睦鄰外交：台灣與亞太地區的國家有密切的經貿關係，我們應努力將此種關係逐漸轉化為集體安全的外交關係。

(4)全民外交：結合政府有限的資源與民間無限的資源，作多元性、多面向、多層次的運用發揮。

(5)人權外交：重視人性尊嚴及人民的福祉，尊重人道與人權，是當代國際主流價值之一環。我們要以實際行動表示關懷。

(6)環保外交：追求環境生態與全體人類的永續發展，不能單靠個別的國家，而需要區域性及國際性的合作。對此，台灣也有責任。

三、參加聯合國

1.概說

聯合國是當代政府間國際組織體系的中樞，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。

在維持最基本的世界秩序方面，聯合國所扮演的角色日益重要。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，尤其，對於加速去殖民地化、推動全球人權運動與國際人權法典化，以及國際法的法典化與新發展，其貢獻有目共睹。

2.台灣與聯合國互相需要

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。

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，參與聯合國的事務就是其中之一。

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，台灣就會淪為中國的地方區域。

第三、島國台灣一旦加入聯合國，將得到一個主權國家應有的尊嚴與參與，同時，也就能夠順利加入其他功能性、專門性的國際組織。

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，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。

反過來看，聯合國也需要台灣，理由如下：

第一、因為聯合國憲章具有世界根本大法的性質，所以聯合國要實現會員普遍的原則，有效達成代表全人類的目標，就應讓台灣參與，表達二千三百萬人民的心聲。

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平等互動時，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。

第三、台灣做為一個經濟大國，對聯合國的預算及活動，必定在財經上全力支持，且分享台灣經濟發展的經驗。

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

威權統治和平轉型為民主自由國家的經驗。

要之，台灣需要聯合國，聯合國也需要台灣。

3. 島國台灣應如何加入聯合國

自1993年以來，外交部透過友邦提案，先是希望聯合國大會成立「特別研究委員會」，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。1999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。在2000年的聯大，由於新政府沒有時間做全盤政策的檢討評估，所以，暫時沿用1999年的模式。

舊政府的作為會引起挑戰到中華人民共和國代表中國的合法性之疑慮。實際上，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。

台灣要加入聯合國的上策是以「台灣」的名份，主動直接申請做為聯合國的一個新會員國。由我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。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。

有人認為申請加入為聯合國新會員國，會遭到中國在安全理事會的否決，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。島國台灣要加入聯合國是一項艱鉅的大工，我們要有長期奮鬥作戰、愈挫愈勇的準備與決心。

四、參加聯合國體系下功能性專門組織

聯合國體系下功能性的組織不少，涵蓋財政金融、開發貿易、科教文、智慧財產、衛生、勞工、農糧、海事、民航、氣候、電傳、郵政等等領域。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）

WTO的前身是關稅暨貿易總協定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，我國於同年12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。當台灣與中國在不久的將來，在「北京先、台灣後」的共識下，「幾近同時」加入WTO，在世貿組織的體制規範之下互動時，將有助於和平解決貿易與其他爭端。

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。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。此外，中國

為了遵守WTO的規範，中國的經濟結構在未來也可望加速走向私有化、自由化，這將促使中國政治上和平走向民主化，也間接有助於兩岸間的和平發展。

2. 世界衛生組織（WHO）

目前，因為台灣不是WHO的會員國，無法以任何方式參與WHO的活動，不易取得世界衛生重大科技發展資料。為加強培訓醫療人才、取得醫療資源、建立防疫體系等，台灣需要加入WHO。加入後，運用台灣的醫療資源、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，相信必能提供很大的貢獻。

在台灣醫界聯盟的努力下，自1997年起，政府透過友邦的協助，試圖以「中華民國在台灣」的名義，成為WHO的觀察員，迄今尚無有利結果。但是，最近二年來，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，美國國會參眾兩院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。例如，美國國會參眾兩院通過支持台灣參與WHO的第一七九四號法案，於1999年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。該法律要求國務卿向國會提出報告，說明如何幫助台灣加入國際組織，尤其是國際衛生組織。

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：

1. 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。

2. 以台灣名義直接申請為WHO的會

員，真有困難時，才考慮「觀察員」的地位。

3. 根據美國「台灣關係法」之規定，促請美國行政部門採取更多支持台灣加入WHO的實際行動。

4. 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，爭取歐美的認同與支持，特別是歐洲聯盟。

5. 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幾個層面：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。這種態度與我國的經貿發展進程相配合。所以目前我方為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，可強化與許多無邦交國家的交往關係。

第三，APEC是台灣與中國、香港同時參與的部長級國際組織，具有政治意涵。每年在APEC的外交攻防戰使得我國與中國得以互動的性質愈趨制度化，而決策程度透明化的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。

2. 亞太地區安全體系之建立

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，應參與亞太安全體系並促成其穩固健全。

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，官方性質第一軌道代表的東協區域論壇（ASEAN Regional Forum，簡稱ARF）；另一是非官方性質第二軌道代表的亞太安全合作理事會（CSCAP）。

由於中國的政治干預，台灣遲遲無法加入各種安全對話機制。因此，我國未來除了繼續爭取提升在CSCAP的參與層次外，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，但因為不是東協的對話伙伴，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，還不足以領導決定亞太地區安全秩序的形態。

所以，我們應著力在較多的各種非官方第二軌道，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，集政府與民間的力量，以從事第二軌的國家安全外交。

六、參與非政府性國際組織

提升台灣的國際地位，是台灣人民共同的願望。阿扁總統在五二〇的就職演說，除表示繼續加強與友邦的友好關係之外，特別強調國人應更積極參與各項跨國非政府組織的活動。

隨著世界各地民間力量的增強、公民社會的逐漸建立發展，全球「從政府到治理」的趨勢，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。例如，無疆界醫師聯盟於1999年，得到諾貝爾和平獎；而國際特赦組織早在1977年就得到了諾貝爾和平獎。NGO扮演低姿態的時代已經過去了，現在NGO的活動已成為世界上各層次公共生活的基礎，NGO可以做到許多政府性組織無法做到的事，促進國際的合作與和平。

聯合國於1945年創設時，就認識到NGO的重要性。因之，根據憲章第七十一條的規定，很多NGO在經社理事會取得正式的「諮詢地位」，可發揮其專業能力來服務人類的共同利益。例如，國際特赦組織、國際人權聯盟、國際綠色和平、普世教協等等。

具有諮詢地位的NGO，可以派遣代表以觀察員的身分出席經社理事會與其附屬機構的公開會議，也有發言權。他們可以提交有關經社理事會與其附屬機構工作的備忘錄，並被做為聯合國文件而傳遞，也

有機會與各會員國代表及聯合國秘書處磋商互動。它們可以採取政府官員無法或不願採取的立場，而又時常代表被國家威脅的少數弱勢團體發言。

NGO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，所以更應努力瞭解NGO的存在、活動、影響及其重要性。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NGO的活動，可建立相當的人脈、關係，將來可擴散到政府性組織。

肆、結言

二十一世紀的來臨，帶來新考驗及新契機。海島國家的台灣要提昇國際地位，一方面要鞏固台灣是一個國家的國際法律地位，另一方面要提昇台灣的國際政治地位。除加強雙邊外交以外，更要發展多邊外交，參與政府性及非政府國際組織，在國際社會積極作為，努力貢獻。面對新世紀的新考驗，更需要創造性的新思維及新作風。

我們期待：新世紀的台灣，以台灣為主體的國家定位及外交目標明確清新，在健全政黨輪替政治之下，有一個健全的新憲法體制，一個勤於學習的活力政府，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國際外交及其他政策，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。