# 台灣與聯合國—回顧與展望

陳隆志 / 台灣新世紀文教基金會董事長

1971年中華人民共和國進入聯合國、取代中華民國之後,二十多年來 台灣與聯合國幾乎沒有任何互動,直到1993年為因應人民的要求,政 府才開始努力,尋求加入聯合國的方法與途徑。對於以台灣的名義申 請加入聯合國,我們沒有悲觀的權利,從現在起海內外所有台灣人的 子弟,不分男女老少都要認真打拚,共同參與這一場長途的馬拉松競 賽,共同為完成我們的美夢與台灣的未來努力。

#### **壹、引言**

加入聯合國是台灣人民共同的要求與願 望。過去八年,政府與人民已開始努力。 今年是二十一世紀的第一年,正是陳水扁 政府採取新政策、新作為的良好時刻。我 政府應於七、八月間,根據聯合國憲章第 四條的規定,以「台灣」的名義,申請加 入為聯合國的新會員國。

# 貳、早期的回顧:聯合國中國 代表權問題

回顧過去,我們很自然會想起五十一年 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。

在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。

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。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。)

1971年這年局勢逆轉,過去聯合國中, 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。這一切的禍根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」。但是, 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。

# 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,但是台灣並沒有 自地球上消失。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。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,展現要加入聯合國的強烈意願。

為因應人民的要求,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, 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、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年的聯合國大會,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。

但是,在中國強烈的反對之下,過去八 年都在聯合國大會總務委員會的討論,就 遭到封殺,根本無法列入大會正式議程討 論。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 有明確的訴求,也就沒有有效國際文宣的 配合。很多國際人士根本還不知道台灣被 排除在聯合國之外。

#### **肆、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。這些論調似是而非,需要加以澄清。

台灣需要加入聯合國,有下列的四點理 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、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。聯合國負有促進最基本與最適當世界 秩序的任務, 也是向全人類表達意見的國 際外交中心。台灣一旦加入聯合國,將得 到一個主權國家應有的尊嚴及參與,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,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,也增 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 強烈反應。

反過來看,聯合國也需要台灣,也有下 列四點理由:

第一、要實現會員普遍的原則,有效達 成代表全人類的目標,聯合國就應讓台灣 加入,表達台灣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 决爭端的方式,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、做為一個經濟大國,台灣對聯合 國的預算及活動,必定在財經上全力支 持,且可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。

# 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?

我政府應於今年七、八月,根據聯合國 憲章第四條的規定,以「台灣」的名義, 申請加入為聯合國的新會員國。

這個建議所代表的新政策與過去的舊政 策,有幾點不同之處:

第一、我國對聯合國的訴求清楚明確: 以台灣的名義,以一個愛好和平的國家, 有能力及意願履行聯合國憲章的義務,申 請做為聯合國的一個新會員國。

第二、過去,自1993年到2000年,共八 年之間,我政府仰賴友邦在聯合國大會提 議聯合國大會設立「特別研究委員會」、 撤銷或修改聯大1971年第2758號決議、或 設立「小型工作小組」,以研究如何使 「中華民國在台灣」參與聯合國,但是, 都在聯大總務委員會的討論,就遭到封 殺。我國處於被動,沒有明確的方向目 標,沒有明確的訴求,也就沒有有效國際 文宣的配合。

第三、「你們要什麼?」(What do you want?)是時常被問起的問題。在新 政策之下,答案非常清楚明瞭——台灣要 加入聯合國做一個新會員國,不是「中華 民國」要「重返」聯合國。聯大1971年 「排蔣容中共」的第2758號決議,明確承 認「中華人民共和國」為「中國唯一的合 法政府」,「中華民國」在聯合國及其體 系下,完全喪失了合法地位。過去(1945 1971)中華民國佔有聯合國的中國席位 時,其所代表的是全中國,不是台灣。

第四、用「台灣」(Taiwan)的名義, 提出申請為新會員國,不要以「分裂國家 平行代表制」、「一國兩席」、撤銷或修 改聯大第2758號決議,這一類的論說造成 混亂困擾。就長期的眼光來看,國際社會 可逐漸接受支持Taiwan,但是, ROC在聯 合國行不通。外交部一再強調,對於台灣 加入聯合國的名稱,並沒有預設立場,可 具有彈性;近年來列入考慮的八個名稱之 一,就是「Taiwan」。今年,正是使用 「Taiwan」,提出會員國入會申請的適當 時機。如此,可耳目一新。

第五、以主動代替被動,以積極代替消 極,向正確的大目標邁進。新政府要採取 新政策,今年是適當時機,以表現新思維 新作風。去年時間太匆促,留待明年,將 失去現有的契機。

申請加入為聯合國新會員國的建言,有 下列四點的特別政策考慮:

第一、我政府應以加入聯合國的積極努 力,排除「一個中國原則」的壓力,這是 對中共「一個中國原則」攻勢的積極回 應,可化被動為主動,將注意焦點由所謂的 「兩岸關係」轉移到聯合國的國際大舞台。

第二、台灣申請做為一個新會員國,是 不是會「刺激中共」?中華人民共和國反 對台灣以「一中一台」、「二個中國」或 其他任何方式參加聯合國。 既然如此,台 灣要加入聯合國就要光明正大,向成為正 式會員國的正確大目標邁進。日積月累, 持之有恒。

第三、申請為正式會員國或觀察員?台 灣要成為正式會員國或觀察員,同屬高難 度,需要同樣的努力。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。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(例如,巴 解組織)。因此,台灣申請為一個新會員 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。在尚未認真持續努力追求 正式會員之前,不可輕言觀察員。我們追 求的正確大目標,應是正式會員國,而非 觀察員。

第四、加入聯合國,將有助於台灣的國 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,也需要打破在國 際組織被孤立的困境。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、公義與輿論的力量,將可 相輔相成,相得益彰。如上所述,台灣與 聯合國,互相需要。

# 陸、發揮「馬拉松」的精神與 打拚,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」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。我們需要政府與民間密切合 作,結合國內外的力量(尤其是遍佈北美 洲及其他全球各地的台僑),發揮政府、 企業與公民社會三大部門的總體力量。

最近,陳水扁總統於中南美洲睦誼之旅 圓滿結束回國後,就是繼續打拚再打拚。 在此次睦誼之旅,阿扁總統過境美國紐約 及休士頓時,受到旅美台僑熱烈盛大的歡 迎,使國內外的台灣人同感振奮,也對台 灣僑民在國際外交所能扮演的角色、所能 發揮的能量,提供了深刻的啟示。

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。要突破中共要孤立台灣的困 境,就要發展全民外交、多元外交,集結 台灣國內外的力量。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,也要靠僑務委員會,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,將會發揮無限的潛能,產生 極大的力量。

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,在國際社會積極作為貢獻。

我們台灣僑胞正是今日台灣要發揮國內 外全民的力量,推展全民外交,加強雙邊 關係,進入聯合國及其他國際組織,提升 台灣國際地位不可或缺的夥伴。

台灣心,台灣情,海內外同心,咱們的母 親是台灣,需要咱們持續不斷的疼惜照顧。

# 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,咱政府、工商企業、民間同心協 力,海內外台灣人共同持續不斷的努力打 拚,將可使咱共同的美夢成真。經之營 之,群策群力,再接再厲,有志竟成!