我國參與聯合國努力的回顧與檢討

■吳子丹／外交部政務次長

■沈斯淳／外交部國際組織司司長

長期以來中共對台灣外交活動再三阻撓，我們不能因此而懷憂喪志，特別是推動台灣參與聯合國的工作，應結合我國民間團體，透過非政府組織參與聯合國等各項國際活動，爭取國際社會對台灣的處境能有進一步的瞭解與同情。推動台灣加入聯合國的工作，猶如一場馬拉松賽跑，不僅政府須全力以赴，朝野各界更不能袖手旁觀，唯有大家通力合作，給予政府協助與支持，才有打開聯合國大門的一天。

參與聯合國是全體國人之共同願望，也是政府當前外交施政工作重點之一。回顧我國於1971年被迫退出聯合國及其週邊組織後，政府仍致力於經濟建設及發展，推動政治民主化，並戮力拓展雙邊與多邊外交關係。民國80年6月（立法院第八十七會期第三十七次會議），立法院立法委員黃主文等八十六人提案，「建議行政院積極拓展外交關係，爭取與國際社會的互動，並於適當時機，以中華民國名義申請重返聯合國」。其後，外交部即著手策劃並積極推動各項相關工作。年來政府亦持續注意國際情勢轉變，針對本案研議我參與聯合國及其所屬各專門機構之推動途徑。茲就歷年來我國推動參與聯合國案之回顧、檢討及未來展望報告如后：

壹、參與聯合國之整體政策考量——凸顯不公事實，爭取基本權利

聯合國創立於1945年，自其籌設至正式成立，我國均積極參與並為安理會常任理事國之一。1971年聯合國大會第廿六屆常會通過第二七五八號決議，雖然接納中共政權，但此決議僅解決大陸地區人民在聯合國之代表權，卻剝奪了在台灣之二千三百萬人民參與該組織之基本權利，嚴重違反了公平、正義以及聯合國所揭櫫之會籍普遍化原則。上（2000）年位於南太平洋之吐瓦魯獲准加入聯合國成為第一百八十九個會員國後，我國乃成為唯一被排拒在聯合國外的主權國家，我國在國際間所遭受之不公平待遇必須予以檢視與解決。

貳、歷年推動之回顧

一、推動方式之選擇

若依聯合國憲章規定及其成例，我參與聯合國約有下列三種途徑：

申請加入成為聯合國會員：聯合國憲章第四條第一項規定，凡愛好和平的國家，願接受憲章所載義務，並經聯合國認為確能並願意履行該義務者，得為聯合國會員國。就客觀條件觀之，我國完全符合成為聯合國會員的一切要件。但程序上，新會員入會申請案須由安理會向大會推薦，並經出席大會且投票之會員國三分之二多數之同意，始能作成准許入會之決議。而安理會對入會案之推薦須獲十五個理事國中之九個理事國以上同意，且未遭任一常任理事（包括中共）之反對。

要求聯合國大會通過決議，撤銷第二七五八號決議：在推動程序上，由友我會員國向聯合國大會提案，再由大會總務委員會就該議題進行非實質性審查，討論是否列入大會議程並向大會提出建議，然後再由大會作成最後決定。因此，取得聯合國大會總務委員會成員出席且投票之過半數支持，為此一程序之先決要件。而一旦提案順利排進大會議程，大會全體會議就此議案進行表決時，可能以簡單多數（即半數決）表決，亦可能因其為「重要問題」而必須獲出席且參加表決之會員國三分之二之支持，方能通過決議，推翻第二七五八號決議。

申請成為觀察員：聯合國憲章及大會議事規則對於成為聯合國觀察員之資格與程序，並無明文規定，惟一般而言，一國倘為一個聯合國專門機關（specialized agency）之會員、或已成為國際法院規約之當事國、並為國際社會所普遍承認，經該國外交部長向聯合國秘書長書面表示擬設常駐聯合國觀察團後，秘書長可賦予該國觀察員地位。倘該國之地位發生爭議時，將由秘書長提交聯合國大會決定是否賦予該國觀察員地位，如果大會將之付諸表決，則需有過半數之同意方能給予該國觀察員地位。慣例上，給予一國觀察員地位雖屬聯合國秘書長的職責，惟聯合國秘書長在作此決定時，必須先考量申請國是否為任何一個聯合國專門機關的會員以及其在國際上是否普遍獲得承認。倘該國之地位發生爭議時，秘書長可能逕予擱置，或可能提交聯合國大會裁量。1994年聯合國大會第四十九屆常會期間，曾於12月9日通過第四二六號決議(49/426)，將觀察員之申請資格限於「國家」及其活動涉及聯合國大會所關注事項之「政府間國際組織」。

上述各種參與聯合國的途徑，除新會員入會方式尚需中共在安理會不行使否決權外，基本上均需爭取至少過半數聯合國會員國之支持。

二、歷年推動情形

1992年，尼加拉瓜、巴拿馬及哥斯大黎加等九友邦先後於聯合國大會第四十七屆常會總辯論中為我執言，籲請國際社會注意我未能參與聯合國之問題。

1993年，尼加拉瓜等七友邦駐聯合國代表共同致函聯合國秘書長，提案要求聯合國大會設立特別委員會，俾對我國參與聯合國之議題加以研究；該提案嗣獲中美洲、加勒比海及南太平洋六友邦連署。該案提出後獲列為聯合國大會第四十八屆常會臨時議程補充項目第一項，總務委員審議我案歷時四十分鐘，英、美、法等十五

國對我案保持中立未發言，瓜地馬拉、格瑞那達及尼加拉瓜（尼國非總務委員會成員，係以提案國代表身份列席發言）三國發言支持我案，巴基斯坦等十國及中共反對，主席於各國代表發言完畢逕行裁決不列入聯合國大會議程。嗣在該屆聯合國大會總辯論期間，計有二十三個邦交國或無邦交國之元首、總理、外長或駐聯合國常任代表在其演說中為我執言，其中十八國以述及我人民在聯合國應獲得平行代表權之方式為我直接執言；另有五國發言時提及會籍普遍化原則，間接表示支持我參與聯合國。

1994年聯合國大會第四十九屆常會，我再度洽請友邦提出要求設立特別委員會案，計有索羅門群島等十二友邦提案，哥斯大黎加等三國連署。聯合國大會總務委員會審議我提案歷時一小時三十分，共有廿六國及中共發言，其中七國發言支持，十九國及中共反對，最後會議主席裁決我案不列入大會常會議程。而在聯合國大會舉行總辯論時，共有貝里斯等二十六國直接或間接為我執言。

1995年聯合國大會第五十屆常會，我第三度提出設立特別委員會案，計有聖文森等十五國為我提案，甘比亞等五國連署。聯合國大會總務委員會審議我提案約歷時二小時三十分鐘，計有四十國及中共發言，其中十二國發言支持，廿八國及中共反對，最後會議主席裁決我案不列入大會常會議程。而在聯合國大會舉行總辯論時，共有貝里斯等二十九國直接或間接為我執言。

1996年聯合國大會第五十一屆常會，我第四度提出特別委員會案，計有布吉納法索等十六友邦提案。聯合國大會總務委員會審議我提案歷時二小時又二分鐘，計有五十三國及中共發言，其中十七國發言支持，卅六國及中共反對，最後會議主席裁決我案不列入第五十一屆聯合國大會常會議程。而在聯合國大會舉行總辯論時，共有貝里斯等二十八國直接或間接為我執言。

綜上所述，自1993年至1996年，我皆以洽請友邦駐聯合國代表聯名致函聯合國秘書長提案，要求聯合國大會設立特別委員會，研究我國無法正常參與國際活動的特殊情況作為我案推動之主軸；在提案之內容上，皆以「根據會籍普遍化原則，成立特別委員會審議我所處特殊國際處境」為主旨，冀望透過該案之審查，促使國際社會對兩岸分治之現況以及聯合國大會第二七五八號決議排除我國參與聯合國之不合理情況，能有所瞭解，並尋求解決之道。

經過四年之推動，經評估國內外對本案之反應，認為設立特別委員會研究案之階段性任務業已達成，應進一步凸顯我國無法參與聯合國所面臨的法律障礙。因此，自1997年後，我洽請友邦向聯合國大會提案之主旨，改以國際局勢業已發生根本改變以及兩個政府同時長期並存於台灣海峽兩岸之客觀事實，促請聯合國檢討聯合國大會第二七五八號決議，並修改其中排我之部分，期能使我案透過不同之訴求加深各聯合國會員國之瞭解。

1997年聯合國大會第五十二屆常會期間，格瑞那達等九國提案，隨後並有五國連署，要求聯合國大會重新審議其於1971年通過之第二七五八號決議，並修正其中將我排除於聯合國體系外之相關文字；期以更直接、明確之訴求，要求在台灣之中華民國二千一百五十萬人民參與聯合國及

其相關機構與活動之基本權益。總務委員會歷時二小時四十五分鐘審議我案，計有四十六國及中共發言，其中十五國支持我案，卅一國及中共發言反對。聯合國大會主席最後以我案尚無共識為由，逕行裁決不建議將我案列入聯合國大會議程。聯合國大會總辯論期間，海地等廿六國代表曾在其演講中直接或間接為我執言。

1998年聯合國大會第五十三屆常會，我提案之內容為「要求聯合國大會審查1971年的二七五八號決議，並撤消該決議中排我部分，恢復在台灣的中華民國參加聯合國組織及其所有有關組織的一切法定權利」。總務委員會歷時三小時審議我案，計有五十五國及中共發言，其中十六國支持我案，卅九國及中共發言反對。聯合國大會主席最後以我案尚無共識為由，逕行裁決不建議將我案列入聯合國大會議程。聯合國大會總辯論期間，多米尼克等廿五國代表曾在其演講中直接或間接為我執言。

1999年聯合國大會第五十四屆常會，政府就國際局勢之變動增補我提案內容為「應審視中華民國在台灣所處之特殊國際處境，以確保其兩千兩百萬人民參與聯合國之基本權利獲得完全尊重」。總務委員會歷時三小時十七分審議我案，計有六十七國及中共發言，其中廿國支持我案，四十六國及中共發言反對，另乙國（即美國）則於發言時重申其「一個中國」政策。英、法二國係首度在總務委員會中做對我不利之發言。聯合國大會主席最後以我案尚無共識為由，逕行裁決不建議將我案列入聯合國大會議程。聯合國大會總辯論期間，多米尼克等廿五國代表曾在其演講中直接或間接為我執言。

2000年聯合國大會第五十五屆常會，友邦提案之內容為「應審視中華民國在台灣所處之特殊國際處境，以確保其兩千三百萬人民參與聯合國之基本權利獲得完全尊重」。聯合國大會第五十五屆常會於美東時間九月五日在紐約聯合國總部開議，9月7日晚間總務委員會審議我案時，計有六十六國及中共發言，其中十九友邦發言支持我案，四十六國及中共反對，另乙國——美國亦繼前一年首度就我案表示意見後，再度發言申述其「一個中國」政策，惟並未提及支持或反對我案。英、法二國亦再度發言反對我案，惟英國亦同時在發言中讚揚我民主成就。經三小時十六分之討論，主席以我案尚無共識，裁決不建議列入第五十五屆聯合國大會正式議程。

三、歷年推動工作之檢討

《一》妥善規劃，維持動力

歷年我參與聯合國規劃可歸納為下列三項重點：（一）適度規劃提案國家以維持推動我案之動力；（二）以總務委員會為主要論壇，配合隨即進行之聯合國大會總辯論，使我案獲得廣泛之注意；（三）加強對過去曾發言反對我案國家之接洽工作，以減少反對我案之情形。

本案推動八年以來，我邦交國多能與我配合，聯合國總務委員會討論我案之情況至為熱烈，使推動我案保持相當熱度，引起國際矚目。同時政府藉由本案宣示我為主權國家之事實，並增加我國在國際間之能見度，以及鞏固友邦助我立場與維持我案動力等工作目標均能達成。

上年五月以來，政府曾針對「我國參與聯合國之策略與做法」邀集國內學者及民意代表研討，俾集思廣益以尋求參與聯合

國之新策略；並委託國立中正大學民意調查中心針對我外交工作進行民意調查，近七成之國內民眾支持我繼續推動參與聯合國。

《二》中共阻撓，未曾稍減

我案推動以來，中共打擊我案始終不遺餘力，其主要手段為迫使各國表態反對我案，並運用其外交優勢重擊我案。以上年為例，中共駐聯合國代表王英凡在我案提出後，除依例向聯合國秘書長提出抗議外，並曾致函我友邦駐聯合國常任代表要求撤回簽署。中共外長唐家璇在9月12日邀請二十餘國外長參加中共駐聯合國代表團舉行之早餐會，我若干友邦亦在受邀之列。另中共並利用其十月間在北京召開「中非經濟合作會議」機會，廣邀各國駐聯合國常任代表團參加。其對我友邦威脅利誘，可見一斑。

《三》場內恆動，場外宣達

數年來，政府於推動參與聯合國案過程中，除在聯合國大會總務委員會及總辯論洽請友邦及友我國家助我外，亦承海內外同胞大力支持，故匯聚民間力量亦為推動本案之一大助力。例如，上年九月我案推動期間，外交部與行政院新聞局、財團法人國際合作發展基金會及紐約聖若望大學共同合作，安排國合會羅秘書長平章於9月6日假聖若望大學亞洲研究中心孫逸仙講座以「發展援助與國際合作發展基金會」為題發表演講，說明我對外援助方面之努力與成就，強調我對國際之貢獻。我另於9月12日假紐約中華新聞文化中心舉辦「台灣人權之進展」演講會，於會中播放「母親不再哭泣——台灣人權的奮鬥」錄影帶，並邀該片製作人柏楊先生之夫人張香華女士、該片導演凌峰先生、東吳大學政治系黃主任默及總統府陳國策顧問隆志擔任主講人，以彰顯我國人權方面之進展。

數年來海外僑界亦曾為宣達我參與聯合國案不斷努力，提供貢獻。例如，在美國之鄉親團體經熱心奔走連繫下，已促成美國國會議員以連名致函行政部門官員、發表國會聲明、以及通過支持我參與聯合國之決議案等具體行動，支持我案。上年9月5日，紐約僑界在聯合國總部前哈馬紹廣場舉辦「為台灣加入聯合國而走」活動，由「台灣加入聯合國行動委員會」召集人賴弘典先生以及「為台灣加入聯合國而走」活動總指揮田台仁、許伯承兩位先生共同輪流主持，聖文森駐聯合國常任代表Dennie Wilson大使等曾到場聲援，殊有成效。

參、未來展望

我推動參與聯合國工作，有兩方面值得注意，其一是中共的態度；其二是聯合國多數會員國的支持。目前中共仍持霸權心態，極力反對我參與聯合國，故我面臨高度挑戰。同時，聯合國一八九個會員國中，我僅與其中二十八國有邦交（按：教廷目前仍為聯合國之觀察員），我國雖不易在近期內達成參與聯合國活動之目標，但我將秉持一貫奮鬥不懈的精神與毅力，繼續爭取國際友誼與支持，以竟全功。

近年來，我國許多非政府組織在國際社會中均有優異表現，也得到國際社會的高度肯定與讚譽。因此，政府在推動參與聯合國工作之同時，亦鼓勵我國內民間團體積極參加聯合國之各項活動。例如，協助我國內個人及民間團體，積極參加已與聯合國建立諮詢關係之大型非政府間國際組織。此外，目前已有若干我民間團體及個人獲得友我之非政府間國際組織之協助，以該組織代表團成員之身分或個人身分出

席聯合國舉辦之會議及活動。

推動參與聯合國案係政府施政重點之一，並攸關我國在國際社會之地位及權益，不論是從民意需求，或是從國家利益而言，繼續努力推動有其必要。經過八年來不斷的努力，國際社會確實對我們國家的處境有進一步的瞭解與同情。透過友邦在聯合國大會提案，也使我國對外政策及對兩岸關係的基本立場，得以在全球最重要的國際論壇——聯合國得到闡述的機會。目前外交部一方面努力推動聯合國案，另一方面亦積極尋求參與聯合國專門機關，以增加我國參與聯合國之著力點。參與聯合國工作是政府的職責，亦為全民共同的願望，期望朝野各界通力合作，繼續給予政府協助和支持。 ◎