台灣為何與如何參與聯合國？

■林正義／中央研究院歐美研究所所長、台灣新世紀文教基金會國際關係委員會委員

■林文程／中山大學大陸研究所教授

參與聯合國不僅有助於提昇台灣的國際地位、凸顯國際社會對台灣的不公平對待、及向中共展示台灣決不屈服於其壓力的決心之外，更具有維護國家安全的戰略意涵。國際社會中沒有絕對不可能的事情，雖然爭取加入聯合國是台灣一項高難度的外交工程，但我們絕不能因此而喪失信心，除了要確立生命共同體的理念，朝野及國人在國家安全事務上更要建立共識，群策群力爭取參與聯合國及拓展國際空間，相信中共內部有一天將會出現變化，我們必須隨時準備並等待有利時機的來臨。

壹、前言

台灣在1971年10月25日被迫退出聯合國後，整整有二十年的時間，未有重新參與聯合國的行動。然而，在1990年代初期，一方面因為經濟成就促進政治民主化，使台灣成為真正的民主國家，這種成就使台灣增加自信心，而民眾要求台灣參與國際社會的聲音不斷增加，因此立法院於1991年6月通過提案，建議政府於適當時機以中華民國名義重返聯合國；另一方面在李登輝總統的領導下，台灣採取務實外交策略，要主動積極地開拓我國的外交空間，包括爭取參與國際組織及國際活動，自1993年起爭取參與聯合國成為重點外交工作之一。

在過去八年當中，台灣爭取參與聯合國的努力屢遭挫折，引發國內各界對政府是否應該繼續推動此一工作的爭論，反對的理由包括：不宜投注龐大的外交資源尋求參與聯合國此一不可能的任務、爭取參與聯合國會觸怒中共反而不利台灣的國家安全等。當然，爭取參加聯合國是一高難度的外交工程，但是爭取參與聯合國不僅是為了提昇台灣的國際地位、凸顯國際社會對台灣的不公平、及向中共展示台灣絕不屈服於其壓力的決心之外，更是維護台灣國家安全的戰略之一。[1]本文的目的在於說明為何台灣要參與聯合國，及針對台灣在主客觀環境限制下，如何爭取參與聯合國提出一些建議。

貳、聯合國與台灣的國家安全

集體安全（collective security）向來是權力平衡（balance of power）之外的另一項促進國家安全的途徑。1950年北韓入侵南韓，1990年伊拉克入侵科威特，若無聯合

國的集體安全發揮效益，國際社會將成為弱肉強食的叢林狀態。參與聯合國有助於提升我國的國際地位，突破中共在國際間孤立台灣的圖謀，不僅可使民眾增強對政府施政的信心，更使台灣的安全多一道保障。

聯合國以維持國際和平與安全為宗旨之一。聯合國憲章第二條規定；「各會員國應以和平的方法解決其國際爭端，俾免危及國際和平、安全及正義」。憲章第六、七、八章分別規定「爭端之和平解決」、「對於和平之威脅和平之破壞及侵略行為之應付辦法」及「區域辦法」等具體作法。聯合國安理會的主要責任在維持國際和平與安全，而大會「對足以危害國際和平與安全之情勢，得提請安全理事會注意」。聯合國雖無法依憲章成立軍事參謀團，但和平維持（peace keeping）任務隨冷戰結束而日漸繁重，而預防外交（preventive diplomacy）的概念亦漸為聯合國所重視。[2]

中華民國政府對於聯合國在台海危機所能扮演的角色，一直抱持消極的態度，但事實上，聯合國在過去的幾次台海危機曾介入干預，發揮一些作用。在1950年6月25日韓戰爆發後，杜魯門（Harry S. Truman）總統於同月27日宣佈派遣第七艦隊進入台灣海峽，武裝中立台海雙方對彼此的攻擊行動。1950年8月24日，中共外交部長周恩來致電聯合國秘書長賴依（Trygve Lie），控訴美國「武裝侵略中國領土台灣」。11月，中共在非聯合國會員國的情形下，派遣伍修權出席聯合國安全理事會控訴美國侵略台灣，並要求安理會「立即採取有效措施，使美國政府自台灣完全撤出它的武裝侵略力量」。[3]事實上，此時美國在台灣既無駐軍，軍事顧問團也尚未成立。非聯合國會員如中共亦可直接在聯合國控訴美國侵略。

1954年9月3日，中共砲轟金門，挑起第一次台海危機。美、英、紐、澳磋商於聯合國安全理事會，提出一項代號為「神諭行動」（Operation Oracle）的台海停火決議案。中共拒絕安理會邀請，因此舉乃企圖透過聯合國干涉中國內政，加上1955年萬隆會議召開，使此一「神諭行動」不了了之。在中美共同防禦條約批准之後，1955年3月，美國國務卿杜勒斯（John Foster Dulles）在「一個中國」的政策之下，仍表示就美國而言，台海危機是一項「國際衝突」（international conflict），[4]因此不受聯合國憲章第二條第七項不得干涉「任何國家國內管轄之事件」的限制。

1958年8月23日，中共砲轟金門挑起第二次台海危機。國務卿杜勒斯主張把台海局勢帶入聯合國安理會加以討論，並希望聯合國秘書長哈瑪紹（Dag Hammarskjold）居間調停。中華民國及中共均反對在聯合國討論台海局勢，但台北後來在1958年9月下旬改變立場，表示於適當的方式及時機，同意於聯合國討論台海危機。聯合國討論台海衝突有歷史可循，不因中共非聯合國會員而拒絕邀請其至安理會討論。中華民國雖非聯合國會員，但憲章第三十五條第二項規定「非聯合國會員國之國家如為任何爭端之當事國時，經預先聲明就該爭端而言接受本憲章所規定和平解決之義務後，得將該項爭端提請大會或安理會注意」。中華民國的國家法律地位受多位國際法學者質疑，而其中最主要的障礙是中華民國與他國建立正常關係（formal relations）的能力。儘管如此，台北引用聯合國憲章此一條款是必須嘗試的途徑。

台海軍事衝突是否會在聯合國安理會討

論，與中共代表是否為安理會值月主席有關，而最關鍵的是中共為擁有否決權的常任理事國。儘管聯合國憲章第二十七條第三項對爭端和平解決之決議，「爭端當事國不得投票」，但中共必以台灣事務為其「國內管轄事件」，台海衝突為內戰而拒斥安理會討論。韓戰爆發時，為避免安理會因否決權而陷入癱瘓，而有「聯合維持和平決議案」（Uniting for Peace Resolution）使聯合國大會也具備維持國際安全及和平的權責。在此一決議案之下，大會依三分之二多數可建議動員採取集體措施對付破壞和平及侵略行為。但是，由於大會只有建議權，過程易受拖延，它並非集體安全的理想工具。安理會對中共施加制裁或建議大會停止中共的會員權利（依憲章第五條），以因應中共挑起的台海衝突，機會極微。但是，一旦台海軍事衝突在聯合國有受到討論的機會，國際輿論所形成的壓力自不利於中共。國際輿論是否能有效限制中共對外行為仍有待辯論，但絕非如台灣部分人士所言：聯合國在兩岸內戰中將無法扮演任何角色。[5]

若美國決定介入台海危機，華盛頓必然會擴大其軍事行動的合法性基礎，而聯合國的決議就是最好的藉口。在此種情況下，台灣宜將台海危機提請聯合國大會、安理會討論。主要理由是台灣海峽及南海是國際航道，而一旦公海航行自由原則遭到破壞，即為國際和平及安全遭到威脅。在台灣海峽及南海地區的軍事衝突不僅危及台灣安全，也會影響到亞太地區的經濟繁榮，危及此地區鄰近國家的安全。

柯林頓政府在中共於1996年3月宣佈第一波、第二波軍事演習之後，立即決定增派「尼米茲號」航空母艦，加入「獨立號」航空母艦在台海附近監視情勢發展，而使台海危機得以緩和。相較於美國，聯合國大會及安理會均無提案討論。其秘書長蓋里（Boutros Boutros-Ghali）雖呼籲有關各造自制，勿干擾其他國家依國際法所擁有之權利，避免在台海地區引起緊張情勢。但是，他貶低台灣的法律地位為中國的「一個內政問題」，並已在聯大2758決議案明確決定。我國外交部於3月12日聲明，指出台海緊張情勢絕非內政問題，而蓋里的說法無異鼓勵中共從事軍事侵略，將為亞太地區帶來災難。

1996年3月台海飛彈危機，德國國防部長魯赫（Volker Ruehe）及美國《紐約時報》（New York Times）政論家羅森索（A. M. Rosenthal）均提議聯合國應討論台海局勢。[6]台灣部分友邦也著手草擬向聯合國提案譴責中共軍事恫嚇台灣。聯合國近年來提倡「預防外交」，但期待聯合國安理會通過決議案，派遣和平維持部隊到台海附近，卻是不務實的。「預防外交」旨在加強聯合國調查行動，建立早期預警的系統來評估和平可能受到的威脅，要預先部署部隊來遏止敵對的行動，並嘗試以非軍事區作為「預防外交」的一個步驟。此種努力的方向，與我國的國家利益相吻合。然而，較務實的期待是聯合國大會或安理會能討論台海危機，對中共施加壓力，但是在台灣成為聯合國會員國之前，可先研究如何促使聯合國在台海危機扮演有利角色。

參、我國參與聯合國的途徑

聯合國是一個高度政治性的政府間國際組織，而且組織龐大，目前共有189個會員國，幾乎涵蓋國際社會所有的成員。[7]聯合國體系主要是由聯合國大會（General

Assembly）、安全理事會（Security Council）、經濟及社會理事會（Economic and Social Council）、託管理事會（Trusteeship Council）、國際法院（International Court of Justice）、及秘書處（Secretariat）組成。此外，聯合國還有許多相關的基金（funds）、計劃署（programmes）、和辦事處（bodies），而且依據聯合國憲章五十七條及六十三條之規定，由各國政府間協定所成立之各種專門機構，經與聯合國經社理事會訂立協定，而成為與聯合國關係密切的這種機構共有十六個。[8]國際原子能總署（International Atomic Energy Agency）、全面禁止核試爆條約組織的臨時技術秘書處（Provisional Technical Secretariat for the Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty Organization）、禁止化學武器組織（Organization for the Prohibition of Chemical Weapons）、食物輻射污染國際諮商小組（International Consultative Group on Food Irradiation）、國際麻醉品管制局（International Narcotics Control Board）、聯合國貿易暨發展會議和世界貿易組織聯合國際貿易中心（International Trade Centre UNCTAD/ WTO）、保護植物新品種國際聯盟（International Union for the Protection of New Varieties of Plants）、及世界觀光組織（World Tourism Organization）等雖非聯合國專門機構，但也是與聯合國有密切相關聯的國際組織。

廣義之參與聯合國應該是包括參與與聯合國有關的組織。然而，國人一般所提及參與聯合國是指狹義的成為聯合國之會員國為主要目標，如果參與聯合國專指狹義的爭取成為聯合國會員國，則台灣參與聯合國的途徑大致有與中共爭取中國代表權、申請成為新會員、及申請成為觀察員等三種。

一、與中共爭取中國代表權

此一途徑是指當年如何丟掉聯合國席次，現在就如何取回。如依此一途徑，則必須先取得聯合國總務委員會成員出席且投票過半數之支持，以將此一議案排進大會議程，如果大會認為此一議案是重要問題時，則依聯合國憲章第十八條第二項之規定，「大會對於重要問題之決議案應以到會及投票會員國的三分之二多數決定之」。換言之，我國必須取得三分之二的多數支持，才能由我國取代中共代表聯合國的中國席次。

二、申請成為聯合國新會員

依據聯合國憲章第四條第二項之規定，申請成為新會員的國家，「將由大會經安全理事會之推薦以決議行之」，另憲章第二十七條規定，安理會常任理事國對新會員入會問題享有否決權。即新會員的入會申請需由安理會向大會推薦，其中五個常任理會國必須一致支持，並經大會到會及投票會員國三分之二多數之同意，才能獲得通過。

三、申請成為觀察員

聯合國觀察員除不能參與投票外，可參與聯合國的大部分會議，但是聯合國憲章對如何成為觀察員並沒有明文規定，然而根據聯合國法律事務廳的解釋，如果一個國家已經是聯合國專門機構的會員，或是已經成為國際法院規約的當事國，並且為國際社會所普遍承認，在經該國家外交部長向聯合國秘書長以書面表示有意設立常駐聯合國觀察團後，秘書長可以賦予觀國觀察員的地位。如果該國之地位發生爭議

時，則由秘書長提交聯合國大會表決，大會表決時需過半數之同意才能給予該國觀察員的地位。[9]一般的慣例是給予聯合國秘書長擁有相當之裁量權，尤其台灣的例子秘書長的角色相當關鍵，因為縱然台灣可以成為聯合國任何一個專門機構的會員國，但是台灣只有29個邦交國，而且均屬於影響力較小國家，可能引起質疑台灣是否為「國際社會所普遍承認」，秘書長也可以認定台灣的地位發生爭議，而將台灣的申請案提交聯合國大會來考量。[10]

上述三種途徑對我國均是超高難度的挑戰，如採取第一個途徑，則以我國目前邦交國僅29個，實無法在聯合國189個會員國中取得三分之二的支持，況且中共擁有162個邦交國，其中159個是聯合國的會員國，而我國在聯合國會員國中只有28個邦交國，[11]比例相當懸殊，因此我國要取得聯合國三分之二會員國之支持，以目前之情況看來可說是絕無可能。如果選擇第二個途徑，爭取成為聯合國的新會員國，以目前中共死抱傳統的主權觀，除非中共剛好缺席，否則要中共不投否決票可說是緣木求魚。採用第三途徑依舊困難重重，首先我們將很難贏得聯合國秘書長的善意回應，因為秘書長需要中共支持以順利執行職務或為了贏取連任，經常會討好中共，因此要聯合國秘書長支持台灣相當難。其次，我國同樣面臨邦交國過少，在大會無法贏得多數支持的困境。倘若中共從中作梗，我國要爭取聯合國過半數會員國支持我國成為觀察員亦非易事。目前政府推動參與聯合國的基本原則是不挑戰中共在聯合國之席位，雖然政府亦強調不預設立場的基本原則，但是精神上已經排除第一個途徑，不再與中共爭所謂中國代表權。[12]

肆、我國爭取參與聯合國的策略與檢討

我國立法院於1991年6月通過提案，建議政府於適當時機以中華民國名義重返聯合國，因此政府自1993年起開始推動參與聯合國的外交工程，而且在這之前外交部已經協助尼加拉瓜等九個友邦，在1992年9月聯合國大會第四十七屆常會總辯論期間，發表政策性演說支持我國參與聯合國，展開我國爭取參與聯合國的序幕。[13]行政院並於1993年2月成立「參與聯合國決策小組」，並在外交部設置「參與聯合國專案小組」，將推動參與聯合國工作列為對外工作的首要重點。

在過去八年當中，台灣爭取參與聯合國的努力可依所應用之策略而分成三個時期，第一個時期是1993至1996年，台灣請友邦聯名致函聯合國秘書長，要求聯合國大會成立「特別委員會（ad hoc committee）」，研究台灣無法正常參與國際活動的特殊情況、及聯合國大會第2758號決議案排除我國參與聯合國的不合理情況，但是並沒有攻堅地直接申請成為聯合國的會員國；第二時期是1997至1998年，我國請友邦直接向聯合國大會提案，以國際局勢變遷及台海兩岸同時長期存在兩個政府的事實，促請聯合國檢討（review）1971年的第2758號決議案，並撤銷（revoke）其中排除我國的部分，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。[14]1999年以來進入第三時期，政府恢復要求聯合國「設立工作小組（working group）以審視中華民國在台灣所處的特殊國際處境，以確保其二千三百萬人民參與聯合國之基本權利獲得完全尊重」。[15]

自1993年以來，每年的9、10月成了外交部推動參與聯合國的重頭戲，臺海兩岸也在聯合國進行一場外交角力戰，過了兩個月一切又恢復平常。北京駐聯合國代表王英凡曾下斷言，表示台灣參與聯合國的議案注定失敗，要台灣早日面對現實。即使如此，北京每年9、10月也是陷入防禦戰，就怕支持台灣參與聯合國的國家會多出一個或兩個。中共以台灣需停止加入聯合國行動來作為兩岸協商恢復的條件之一，可見北京對我國參與聯合國所感受的威脅。實際的發展是支持台灣入會的國家總數向來都很平穩，不會因中共強力反對而退縮，但台北的努力也是維持在原點，沒有重大的突破。

事實上，我國爭取參與聯合國的提案，在歷次總務委員會（General Committee）均引起激烈辯論，在聯合國大會中也有一些國家發言聲援我國（請參閱表一），但是因為支持我國的國家仍居絕對少數，因此一直無法成為議案。例如台灣在2000年第八度尋求參與聯合國的提案，再度受挫於聯合國總務委員會。這意味此一提案未能正式納入聯合國大會的議程。我國希望見到聯大設立委員會或工作小組，研究使台灣可以參與聯合國的方案，也都遭到挫敗。這一結果雖早在預料之中，但當世界各國領袖集聚紐約，出席千禧領袖高峰會之際，台灣的總統無法與會，連尋求參與聯合國的議案也遭封殺。外交部在得知再度受挫後，批判中共霸權主義，轉而爭取各國總統、總理在聯合國大會辯論期間為台灣「仗義執言」。從另一個角度觀之，台灣爭取參與聯合國的努力，藉友邦在總務委員會及大會的發聲，延長支持我方的戰線，凸顯我國作為主權獨立國家的事實，並向中共顯示我國不屈服的決心，某種程度上已達成喚起國際社會瞭解我受到國際社會不公平待遇之目標。

表一、聯合國會員國支持我國參與聯合國國家數目，1993-2000

聯大屆別	48 屆	49 屆	50 屆	51 屆	52 屆	53 屆	54 屆	55 屆
聯大提案連署國數目（或單獨致函）	13	15	20	16（1）	14（1）	15	13	14
在總務委員會發言支持我國國家數目	3	7	12	17	15	16	20	19
在總務委員會發言反對我國國家數目	11	18	29	36	32	40	47	47
在總辯論時發言支持我國國家數目	18	16	20	25	19	21	25	24
*在總辯論時發言間接支持我國國家數目	5	10	9	3	7	4		3
直、間接支持我國參與聯合國總數	25	27	30	28	26	25	25	27

*間接支持指發言支持會籍普遍化原則，或是鼓勵台海兩岸對話尋求解決台灣參與聯合國問題。

資料來源：胡志強，「參與聯合國整體策略之檢討」，向立法院外交及僑政委員會的報告書，民國87年10月14日；外交部新聞稿第○八八號，民國89年9月8日；外交部新聞稿第○九三號，民國89年9月23日；外交部外交年鑑編輯委員會編，***中華民國八十八年外交年鑑***，台北：外交部，民國89年，頁300。

除了中共之外，在其它國家當中，影響台灣能否參與聯合國或國際組織的國家當屬美國。柯林頓政府副助理國務卿魏德曼（Kent Wiedemann）曾表示：美國支持台灣參與聯合國，會危及台灣海峽的和平穩定及台灣的政經發展，而此一行動將帶來災難性的衝擊。[16]1998 年之前，美國對台灣參與聯合國一事，傾向於在總務委員會保持緘默，然而 1998 年 6 月 30 日，美國總統柯林頓在上海公開發表不支持台灣參加以主權國家為要件的國際組織之「三不政策」後，美國的作法出現轉變。美國在 1999 年開始在總務委員會發言表示反對台灣參與聯合國。值得注意的是，美國加上英、法等三個較中立的國家代表，在 2000 年總務委員會上均再度表態不支持台灣的提案。美國政府原就不支持台灣加入聯合國，但可選擇不發言，這也是我國的期待。法國的立場是聯合國大會 2758 號決議案已解決台灣代表權的問題。英國則基於許多國家反對台灣的提案，而不加支持。較特別之處是，英國公開表達讚揚台灣總統大選政權和平轉移的民主成果。美國公開表態造成其他國家對台北參與聯合國一事裹足不前，如何讓美國及英、法等大國或更多無邦交國家對提案保持中立，甚至聲援我國應是外交部努力的一項重點。

較值得欣慰的是，美國國會屢屢提案支持台灣參與聯合國，例如美國參議院在 1994 年 6 月通過決議案（S. Res. 148），表明「美國總統經由聯合國大使，應鼓勵聯合國允許台灣的代表充分參與聯合國及其專門機構之活動」。[17] 歐洲議會（European Parliament）則於 1996 年 7 月，決議支持台灣參與國際組織，並呼籲聯合國設工作小組研究台灣代表權問題。[18] 在 1996 年台海危機之後，美國國會仍然支持台北的努力。例如 2000 年 10 月，眾議院通過一項決議案（H. Con. Res. 39），表明：「台灣及其二千三百萬人民在聯合國及其它國際組織如世界衛生組織（World Health Organization）應有適當、有意義的參與。」[19]

雖然，台灣爭取參與聯合國的努力一再受挫，但台灣政府在推動參與聯合國的策略上實際上是非常靈活的。台灣自1993年正式推動「參與聯合國」案以來，一開始強調「參與」，而避開「重返」或「加入」字眼，以免立即陷入爭中國代表權及爭取新會會員入會之困境。除了爭取設立特別研究委員會或工作小組的途徑之外，政府亦不排除「必要時可先成為聯合國觀察員」，以申請要求成為「世界衛生組織」觀察員，並將「國際貨幣基金（International Monetary Fund）」、「世界銀行（World Bank）」、「國際開發協會」（International development Association）列為爭取參與聯合國專門機構的優先目標。政府參與聯合國的策略更建立在「主權在民」、人權需要、平行代表及會籍普遍化（universality）等理論基礎之上，而這種努力方向，不僅為學界亦為各政黨接受成為「國家發展會議」的一項重要共識。

就爭取參與聯合國的具體方式而言，台灣過去的作法大致有以下三種：（1）運動型，如早期的「全國各界支援參與聯合國行動委員會」（簡稱「全動會」），以及2000年在聯合國總部前「為台灣加入聯

合國而走活動」；（2）宣傳型，如每年的說帖、文宣、造勢；（3）委託型，自己不提案而委託友邦提案。由於邦交國有限，每年在總務委員會明確表態支持台灣參與聯合國的國家數已趨飽和（難以超過二十個），而反對的國家數通常是支持我國者的兩倍。[20]在「不過分挑起國內統獨爭議，不挑釁中共並予中共對我採取過激行動之口實」雙重限制之下，台北只能以中庸溫和的途徑、速度前進。然而，在國號不變動之下，於決議文草案中直接要求聯合國大會成立工作小組，使「中華民國（台灣）ROC （Taiwan）」早日成為聯合國會員，應比含糊指稱「參與聯合國」來得直接。「ROC （Taiwan）」在1997年我國「參與聯合國」的說帖上，即已出現過。[21]在台灣爭取成為「世界衛生組織」觀察員一案亦加以使用，因此前後宜一致化。[22]

2000年台北的策略較突出的部份是，呼籲聯合國會員促使台海兩岸早日恢復對話。這種做法另闢新管道，將外交關係與兩岸關係相聯結，反映國際社會對台海兩岸潛在緊張的關切，又將台海兩岸的議題加以國際化，此一策略值得肯定。然而，目前臺海兩岸中斷協商的主要原因，在於中共於1995年片面無限期停止臺海兩岸談判後，對台灣上百次恢復協商的要求一直置之不理，因此國際社會應促使中共接受台灣之建議恢復對話，而不是由台灣與中共共同承擔無法恢復對話的責任。

此外，過去台北在參與聯合國的說詞是此舉有助於「中國統一」，現在則是強調有助於台海兩岸和平解決。然而，2000年參與聯合國的決議草案提到「充分尊重台海兩岸人民有關他們未來關係的選擇」（To respect fully the choice of the people on both sides of the Taiwan Strait with regard to their future relations），卻相當不妥，這意味中共對台灣的前途也有發言權，要兩岸人民共同決定台灣的未來。

伍、未來的努力方向

台灣參與聯合國的努力一再受挫，使一些國內人士認為政府不應浪費外交資源來追求此一不可能的任務，不應不計一切代價達到此一長期目標，需考慮資源的有效配置。當然，我國在追求外交目標時需考慮成本效益的問題，因此對爭取聯合國的外交工作上，必須適度地作外交資源的合理分配，但絕非因此而放棄此一理想與努力，否則就有違支持政府繼續爭取參與聯合國的多數民意。2000年5月20日，陳水扁總統在就職演講中只提到「要更積極參與各種非政府的國際組織」，而未強調參與聯合國的目標。陳水扁總統還提及要「透過人道關懷、經貿合作與文化交流等各種方式，積極參與國際事務，擴大台灣在國際的生存空間，並且回饋國際社會」。在此一低調的陳述之下，台灣有部分主張公開宣示暫緩推動參與聯合國一至二年，展現善意、爭取同情，視中共反應再進一步爭取參與聯合國。這種暫停、觀望、甚至不提出的主張是破壞現狀，與過去的努力牴觸，也與1996年「國家發展會議」視參與聯合國為「長期奮鬥的目標」不符合。根據外交部2000年7月中旬的一項民調顯示，有46%的受訪者認為政府「應更積極推動」參與聯合國之工作，有近22%認為「應放慢腳步」，只有17%認為「應暫時停止，再找出適當機會提出」。[23]

由過去一年臺海兩岸的互動經驗顯示，台灣單方面一再釋出善意並無法贏得中共相對應的善意，只會鼓勵中共得寸進尺。雖然有些人對中共錢其琛之一個中國「新三句」的闡述表示肯定，認為這是中共的一種彈性與讓步，但是中共的學者與官員卻指出這是台灣天真、一廂情願的認知，事實上一切均沒有改變。[24]一部份人士認為台灣爭取參與聯合國是導致台海兩岸關係緊張，這種想法顯然過度悲觀。相較於「台灣獨立」、「特殊的國與國關係」，台灣推動參與聯合國對中共的刺激挑釁性較小。陳水扁總統的「四不一沒有」承諾，沒有限制台灣參與聯合國的行動。中共副總理錢其琛、海協會會長汪道涵、國防部長遲浩田等三人在2000年7月的談話，已暫時將台海兩岸情勢定調下來。中共的最重要目標是使陳水扁無法連任，而台灣內部紛擾，國、親兩黨反制民進黨，為北京所樂見。台灣在參與聯合國行動採取較突破性的做法，對中共的衝擊不會太大。

然而，台灣對爭取參與聯合國的策略與努力應該可以更精緻的規畫。首先，我們必須進一步釐清推動參與聯合國的目標。當然，爭取成為聯合國會員國之長期目標是相當明確的，但是如果短、中程目標模糊不清，則會陷入缺乏動力後繼無力的困境。我們認為短程的目標應是藉爭取參與聯合國來進行國際宣傳，顯示我國未加入聯合國的不平等性，並教育國內民眾了解我國的外交處境及對聯合國的認識，以及向中共宣示絕不在其外交打壓下屈服的決心。因此在短程的作法上，政府應配合每年九月友邦向聯合國提案及在聯大發言支持我國的時機，一方面加強對國人的宣導工作，強化國人對政府外交政策的支持，另一方面透過廣告、文宣來凸顯台灣所受到的不公平待遇。既然，台灣參與聯合國的一環是教育國內民眾對聯合國的認識，那麼就應積極將聯合國的相關資訊引介到國內。這一部份的工作一直沒有受到重視，值得相關單位加以檢討。

我們認為短中程的目標之一在於培養國際法、國際組織、及參與多邊國際會議的人才。自從退出聯合國之後，台灣被摒除在絕大多數政府間國際組織之外，而且絕大多數專家認為台海兩岸問題是政治問題，國際法幫不了台灣的忙，因此不重視國際法及國際組織的研究，導致國內學界在國際法及國際組織研究上出現二十年的斷層。近十年來，政府推動參與聯合國的努力，鼓動年輕一代學者對研究國際法及國際組織的興趣，這是相當可喜的現象。未來政府應配合推動參與聯合國及聯合觀相關機構，來鼓勵國內學術界對聯合國體系作更精緻的研究。

爭取參與廣義的聯合國體系可視為我國的中程目標。如前所述，整個聯合國體系相當龐大，除了爭取成為聯合國的會員之外，尚有聯合國專門機構及各種相關的組織、基金、及計畫署，參加這些機構的途徑與難易程度各有不同。例如，參加聯合國專門機構的途徑主要有三，其一是申請成為正式會員國，其二是部份專門性機構給予非主權國家以「准會員」或「副會員」參與該組織之機會，其三是成為觀察員。有的組織規定新會員需獲得該組織出席會員四分之三的多數決、有的要三分之二，也有的只需過半數。政府已經於1997年開始推動參與「世界衛生組織」，未來宜更精確地研究參與這些國際組織的難易

程度，作為進軍這些國際組織的參考，而且對於推動參與「世界衛生組織」的努力要再接再厲，並伺機推動參與「國際貨幣基金會」等經貿性質的國際組織。

其次，台灣內部對參與聯合國的目標雖大致相同，但在做法上卻有不同的聲音，有人主張以「公民投票」，也有人主張以「新會員國」方式加入，而名義亦有不同。我國外交部為爭取國際注意，更曾表達若成為聯合國會員，願捐獻十億美金的訊息。[25]國內宜就策略及作法上先尋求共識，政府宜尋求與民間相結合，善用民間團體及個人在國外的人際網絡關係，以爭取國際團體及有影響力的個人來支持台灣。

第三，民進黨政府在2001、2002、2003年，應擇期提出成為聯合國觀察員或會員的直接要求。除了台北直接向聯合國秘書長提出信函之外，亦可尋求友邦援往年之例，提出解釋性備忘錄及決議草案，明確要求聯合國設立工作小組，使台灣早日成為聯合國會員或觀察員。現任美國國務次卿波頓（John Bolton）及國際法學者宋恩（Louis B. Sohn）曾經主張台灣尋求觀察員地位，他們認為這與台灣尋求成為聯合國會員不相牴觸。宋恩即認為台灣具有觀察員資格可參與聯合國經濟、社會、文化、教育領域活動，而且不致太過於刺激中共。[26]

第四，「國家發展會議」將參與聯合國列為「長期奮鬥的目標」，因此不宜暫緩推動以待中共的善意回應，但應將參與聯合國在外交施政的優先順序上加以確定，而它應是在鞏固邦交國與強化大國（美、日、歐洲）實質關係之後。外交部宜將過去八年具體行動的事項，如邀請哪些聯合國官員訪台，美國國會有哪些決議案，納入此一成果檢討表。參與聯合國案不必是運動型取向（如在聯合國廣場遊行），可請國際著名人士拍廣告，在美國及歐洲電視台播放，反映台灣被排除的不公義性。

第五，誠然，現階段推動參與聯合國的工作目標是要營造有利的國際環境，進而爭取國際社會的認同與支持。[27]推定此一工作並不限於聯合國九月開會的前後，而是平時就要持續對國際社會進行宣傳工作，美國及其它先進國家尤其是工作重點。鑒於這些國家的行政部門顧慮中共的可能反彈，常常保持緘默甚至在聯合國總務委員會發言反對台灣參與聯合國，政府未來除了要加強與美國及其它重要國家政府部門的溝通外，要繼續爭取美國國會的支持，而且要將遊說工作由美國擴展至其它民主國家的國會及歐洲議會。透過這些國家友台議員在國會提案促請他們政府支持台灣參與聯合國，不管提案是否通過，對這些國家的政府會產生一些影響，而且倘若能夠引起這些國家媒體的報導，也能夠因此增進這些國家人民對台灣處境的了解與支持。

第六，台灣應善用「非政府間國際組織」（non-governmental organizations）作為參與「政府間國際組織」的跳板。聯合國有許多的活動是透過「非政府間國際組織」來規畫、推動，聯合國的會議場合大多設有席位，供「非政府間國際組織」的代表列席。作為與聯合國合作的「非政府間國際組織」之會員，可獲得進出聯合國總部的通行證，並可進入會場觀察各種會議的實際進行，及可因此而產生與各國駐聯合國人員互動的機會。一方面也可以取得聯合國相關資訊，另一方面可藉著現

場觀摩，瞭解參與多邊會議的策略與技巧，不失為培養台灣參與多邊會議人才的途徑之一。台灣參與「非政府間國際組織」的障礙較小，未來政府除了直接攻堅爭取參與聯合國之外，同時應透過「非政府間國際組織」迂迴地進軍聯合國。政府宜仔細分析那些「非政府間國際組織」與聯合國有合作關係，然後派遣學者專家或政府官員以個人名義申請成為該組織的會員，積極參與該組織的各種活動，進一步取得進出聯合國機構的許可證，踏出參與聯合國的第一步。此外，政府也要深入研究聯合國體系的各種機構，瞭解是否有些聯合國的基金、研究機構、規畫署可以允許專家學者個別參與，如果有這種可能性，則政府應全力協助這些專家學者參與這些機構，建立人際網絡關係，作為我國推動與這些機構人員互動的基礎。

陸、結語

爭取參與聯合國是一項高難度的外交工程。台灣邦交國數目過少，而中共的邦交國超過 160 個，且擁有安理會否決權，是最大的困難所在。然而，國際社會化不可能為可能的事例不計其數，例如在蘇聯瓦解之前沒有人相信蘇聯會瓦解，也沒有人相信波羅的海三小國有機會脫離蘇聯而獨立，東帝汶獨立的前景也殊少被看好過，但是這些被認為不可能的事情均已成為事實。

我國爭取參與聯合國的夢想是否成真取決於主客觀條件的發展。首先，中國大陸未來的政經發展，中國大陸是否走向民主化？或是中國大陸在經濟持續改革開放後地方主義抬頭，逐漸浮現的諸侯經濟是否走向諸侯政治？中國大陸的共產政權是否瓦解？如果共產政權瓦解，中共大陸是否陷入混亂的危機？其次，美國為首的國際社會是否接納台灣成為聯合國的一分子？第三，台灣是否能夠維繫其所創造的經濟及政治民主化奇蹟，使國際社會肯定台灣存在的價值及其對向中共這種威權政治體制的戰略意義？台灣對第一、二大類的因素影響力有限，我們當然可以積極支持美國等西方國家對中國大陸的和平演變工程，但台灣對中共發展方向的影響力畢竟有限，中國大陸未來仍然取決於中國大陸人民。台灣對於國際社會當然可以藉由各種外交管道、國際文宣來爭取他們的支持，但其它國家的立場畢竟不是台灣所可完全掌握的。台灣能否維持它辛苦所建立之政經奇蹟，絕大部分可以操之在己，如果台灣的政治人物處處以短暫私利為重，不顧長程的國家安全與生存利益，如果台灣的黨派只顧著內鬥，甚至將借中共外力影響內部發展也在所不惜，那麼不要說是爭取參與聯合國不可能，台灣作為一個獨立主權國家將面臨生存的危機。因此，台灣當務之急在於確立生命共同體的理念，而且朝野及國人必須在國家安全事務上建立共識，而爭取參與聯合國及拓展國際空間，應該是超越黨派的共同努力目標。

台灣爭取參與聯合國的努力才進入第九個年頭，過去的努力已經取得一些成果，否則中共不會如此在意台灣在聯合國的努力。但是，我們只是達成短程目標的一小部份，距離成為聯合國會員的長程目標而言，未來仍有非常漫長的路在前頭。1971 年，中共在經過二十二年的努力後才如願以償地加入聯合國，台灣的目前處境比當時的中共可能更為不利。然而，國際社會沒有絕對不可能的事情，重要的是國人不

可因此而喪失信心，朝野也不可因一再受挫而喪志，必須群策群力繼續向前走，相信中共內部有一天會出現變化，而台灣必須隨時準備並等待有利時機的到來。

【註釋】

1.請參閱外交部，「中華民國參與聯合國」說帖，民國82年5月。

2.Boutros Boutros-Ghali, ***An Agenda for Peace***, 2nd edition (New York: United Nations, 1995), pp.46-51。

3.中國人民抗美援朝總會宣傳部編，***偉大的抗美援朝運動***（北京：人民出版社，1954年），頁61。

4.***Foreign Relations of the United States, 1952-1954***, Vol. 2, ***China*** (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1986), p.321。

5. David J. Scheffer, "International Legal Implications of PRC Use of Military Force Against Taiwan," in Parris H. Chang and Martin L. Lasater (ed.), ***If China Cross the Taiwan Strait*** (Lanham: University Press of America, 1993), p.62; Janet E. Lord, "Taiwan's Right to Be Heard Before the Security Council," in Jean-Marie Henckaerts (ed.), ***The International Status of Taiwan in the New World Order: Legal and Political Consideration*** (London: Kluwer Law, 1996), pp.149-150。

6. "German Defense Minister Urges UN to Discuss Tensions in Taiwan Strait," ***CNA***, March 20, 1996；A. M. Rosenthal, "Indicting China's Terrorism," ***New York Times***, March 12, 1996, p. A21。

7.有關聯合國體系之詳細介紹，請參閱 United Nations Handbook 1999 (Wellington: New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade, 1999)。

8.這十六個專門機構是國際貨幣基金組織、國際開發協會、國際復興開發銀行、國際金融公司、聯合國工業發展組織、聯合國糧食暨農業組織、聯合國農業發展基金會、國際民用航空組織、國際電信聯盟、萬國郵政聯盟、世界氣象組織、國際海事組織、世界衛生組織、國際勞工組織、世界知識產權組織、聯合國教育科學及文化組織。

9.請參閱田弘茂，「我國參與聯合國策略之討論」，民國89年10月16日向立法院第四屆第四會期外交及僑務委員會的報告。

10.胡志強，「參與聯合國整體策略之檢討」，民國87年10月14日，向立法院第三屆第六會期外交及僑政委員會的報告，頁3-4。

11.我國邦交國中的教廷是聯合國的觀察員，中共邦交國中的瑞士及巴勒斯坦是聯合國的觀察員，而庫克群島尚未加入聯合國。

12.田弘茂，「我國參與聯合國策略之討論」，民國89年10月16日。

13.錢復，「我國參與聯合國政策及執行績效評估報告」，民國83年10月12日向立法院第二屆第四會期外交及僑務委員會的報告。

14.同上註，頁7。

15."Proposal made by 12 countries to the 55th regular session of UN General Assembly," Document of the General Assembly, United Nations, A/55/227, August 4, 2000.並請參閱外交部長於

2000年10月16日向立法院第四屆第四會期之外交及僑務委員會所提出「我國參與聯合國策略之討論」報告書，引自 http://www.mofa.gov.tw/newmofa/mofa891016.htm。

16.Kent Weidemann, "Taiwan and the United Nations," ***U.S. Department of State Dispatch***, Vol.6, No.34 (August 21, 1995),p.655。

17.***Congressional Record***, June 10, 1994, p.S6780。

18.「歐洲議會支持我加入重要國際組織」，《青年日報》，民國85年7月20日，版2。

19.***Congress Record***, October 3, 2000, p. H8726。

20.田弘茂，「我國參與聯合國公關策略的討論」，立法院第四屆第四會期，外交及僑務委員會，民國89年10月16日。

21."The Necessity to Review the UN General Assembly Resolution 2758," Ministry of Foreign Affairs, July 1997。

22."The Participation of the Republic of China (Taiwan) as an Observer in the World Health Organization," Ministry of Foreign Affairs, March 2001。

23.「參與聯合國四成六主張應更積極」，***聯合報***，民國89年8月2日，版13。

24.錢其琛在紀念「江八點」五週年時曾提出世界上只有一個中國，台灣與中國大陸同屬於一個中國，中國主權與領土完整不可分割。其中第二句被不少人解讀為中共的善意，但是大部分中共的學者與官員指出中共的立場沒有任何改變，因為第一句才是重點與核心。

25."Taiwan Offers to Donate $1.4b if Given UN Seat," ***Strait Times***, June 27, 1995, p.5。

26.Louis B. Sohn, "Taiwan's Option of Becoming a Permanent Observer," in Henckaerts (ed.), ***The International Status of Taiwan in the New World Order***, pp.165-166。

27.田弘茂，「我國參與聯合國公關策略的討論」，民國89年10月16日。 ◎