如何結合政府、企業及民間的力量促進加入聯合國？

■許世楷／台灣文化學院院長

■施正鋒／淡江大學公共行政學院副教授

台灣參與聯合國的美夢能否成真端賴於中國大陸未來的政經發展和以美國為首的國際社會是否接納台灣成為聯合國的一份子，上述兩項因素實非我們所能掌握，而維繫台灣創造的經濟及政治民主化奇蹟，使國際社會肯定台灣的存在價值，卻全然操之在己。所以我們應結合政府、企業及民間的力量以凝聚「加入聯合國」為外交目標的共識，再釐定「以台灣為名義申請新加入聯合國」的方式，透過民間接觸民間，進而提升至政府對政府的層次，逐步完成「加入聯合國」的終極目標。

壹、前言

當前台灣各大政治力量對於台灣主權的認知及詮釋，大致而言，在立場上已經逐漸某種程度的聚合（convergence），也就是說，「中華民國」事實上是一個不折不扣的獨立國家，惟一的差別在於獨立之日與認知上的立場。對於正統國民黨、新黨、或是親民黨來說，中華民國自1912年以來就是一個主權獨立的國家。民進黨內部較為分歧，有主張戰後以來（1945），國民黨所統治的台灣就是獨立的國家；也有人以1991國民大會代表全面改選、或是1992年的立法委員全面改選為指標；當然，不少人是以1996年首度總統民選為標鵠；更多的人是以2000年民進黨的陳水扁當選總統為準。

坦誠而言，不管是中華民國還是台灣，都還不能算是真正的主權獨立國家。當前的台灣本身雖然具備（qualified as）成為國家的一些資格（必要條件），亦即人民、領土、及政府，卻還不能算是一個完整的國家；台灣要成為一個真正的國家，最缺乏的就是主權。主權意味著國際社會承認該國存在的正當性，同時也伴隨著國家可以享有各種國際上的基本權利，並且有義務捍衛境內人民的福祉，也有人因此稱之為國家進入國際舞臺的入場券，彷彿嬰兒受洗一般。

一直到目前為止，中華民國/台灣雖然具有相當的「事實主權」，卻尚未廣泛地被國際社會所接受，也就是無法取得「法

理主權」。即使近年台灣的政經上的長足進步，尤其是不流血的民主化過程令世人印象深刻，然而，外交上的拓展卻仍然一籌莫展。由此可見，一個國家政治民主的程度、或是經濟發展的階段，並非認定主權獨立的充分條件。在主權殘缺不全的情況下，中華民國的國際地位有如沒有報戶口的私生子。

儘管如此，如果台灣能取得聯合國會員國的地位，那就宛如取得身分證一般，主權終究經過國際社會的「承認」（recognition）來取得確認，才能脫胎換骨為主權國家，取得完全參與國際事務的資格。然而，就像是一個剛出社會求職的青年人一樣，沒有經驗就意味不容易被錄取；然而，如果沒有就業機會，又如何累積經驗？在中國的掣肘之下，沒有幾個國家願意承認台灣的主權獨立（也就是台灣是否為主權獨立的國家），台灣因此很難加入聯合國等國際組織；相對地，台灣因為不是聯合國的成員，也就無法證明其主權獨立的地位。

台灣除了要向世人顯示擁有作為一個現代化國家的資格外，也要了解到，民主與成長只能用來爭取他國民間友人的同情，並不能保證在強國「現實主義」（Realism）考量下能取得主權的妥協。我們以為，在當前國際關係「建構主義」（Constructivism）盛行之際，更重要的是如何向世人宣示，台灣人有別於中國人，有自己的「民族認同」（national identity），而且強烈地想要有一個自己的國家。而加入聯合國正是打破這個惡性循環的關鍵環節。

我們以為，若要統籌結合政府、企業界、以及民間社會的力量，國人首先要凝聚「加入聯合國」為中程外交目標的共識，再來是釐定「以台灣為名義申請新加入聯合國」的方式，更要設立統籌的「台灣聯合國基金會」，以三叉戟的方式來全力推動。

貳、凝聚「加入聯合國」為中程外交目標的共識

首先，國人需要先取得加入聯合國的共識。對於一般人來說，除非出國旅遊遭到刁難，很少能體會到台灣為何要加入國際社會，更不用說加入聯合國。因此，我們第一優先要努力的工作，就是如何說服一般百姓認識到加入聯合國的重要性。

我們借箸代謀，以為加入聯合國可以保障台灣的主權獨立、國家安全。一旦台灣成為聯合國的成員之後，台灣在法理上的主權可以獲得確認，可以一舉約束一百八十九個會員國，比一國一國地去進行雙邊交涉來得有效率。在國家安全上面，台灣更可以享受到聯合國集體安全機制的保障，對於中國的軍事侵略行為，至少有相當的嚇阻作用。

其次，加入聯合國有助於形成對台灣有利的國際輿論。由於聯合國是國際政治的主要舞台，台灣在那裡的言語動向較容易受到世人注目。因此，我們大可在申請加入聯合國的正當性裡頭，說明台灣成為主權獨立國家的資格。譬如說，在台灣、中國的關係中，我們一向主張和平相處，相對地，中國卻一再主張不惜以武力解決彼此的歧見，那麼，到底誰是麻煩製造者？相信世人會有公允的判斷。此外，在充分展現台灣民主化、自由化的條件下，我們更可以力主使用公民投票來解決台、中關係。不論加入聯合國在短期內是否能立竿

見影，這些活動都會造成國際政治上對台灣有利的情勢，當然需要每年持續進行。

不過，最重要的還是台灣外交戰略的確立，也就是釐定「加入聯合國」在總體外交政策上的定位。眾所週知，台灣在外交上最重要的目標除了要消極地消除中國的軍事威脅、以及遏止其武力侵略，更進一步要積極地將台灣與中國的關係正常化。然而，由於中國異常固執地堅持「一個中國」的立場，霸道地將台灣視為中國的一部份，如此一來，台灣與中國的關係若要解決，只有置放在世界史的潮流、以及全球的國際關係中來思考。

放眼現今世界上的國家，唯有美國有力量制衡中國，因此台灣在外交上最重要的國家就是美國，因此必須在經常性的外交工作上，時時刻刻爭取其支持；如上述以台灣主權獨立、國家安全、國際輿論、以及活動效率而言，「加入聯合國」工作的重要性可以說僅次於對美外交。此外，有鑒於『日美安保條約』的新方針確認、以及美國布希政府對於日本的重視，我們自然應該趁機加強對日本的聯繫。

總而言之，我們的外交策略應該訂定以「台、中關係正常化」為長期目標，以「加入聯合國」為中程目標，以「對美、日等外交」為經常性的外交工作；也就是說，以後兩者的推動來作為達成「台、中關係正常化」的手段。

參、釐定「以台灣為名義申請新加入聯合國」的方式

第二個全民共識是調整未來加入聯合國的方式。在過去十年中，政府採用「中華民國重返聯合國」的模式來要求進入聯合國，然而，八次都告失敗。我們提議「以台灣名義申請新參加聯合國」。比較兩者的理論基礎，前者是根據「分裂國家理論」而來，後者則採「新生國家理論」。

依據國民黨政府的「分裂國家理論」，主張原始會員國中華民國在1949年以後分裂為中華人民共和國（在中國）、以及中華民國（在台灣）兩個國家；而1971年聯合國大會的作法，原本的中華民國僅由中華人民共和國繼承，這根本是忽視中華民國（在台灣）的存在，因為中華民國（在台灣）一直存在，應該給予原本中華民國的部份權利，也就是取得聯合國普通會員國的席次。簡而言之，這是「重返聯合國」的說法。

然而，就現有分裂國家的例子來看，要不是如東西德、或是南北韓，都是先經過互相承認主權，然後才一起加入聯合國；再不然就如南北越採取戰爭到底的選擇，最後由北越合併南越。然而，由於中國不可能放棄「一個中國」的立場，分裂國家理論不可能適用。

「新生國家理論」是主張自從1949年以來，台灣的土地、以及人民固定；而在1951年的『舊金山和約』裡頭，日本雖然是放棄了台灣，但台灣的主權仍然屬於台灣人民；總之，台灣是一個和中國無關係、事實上存在的國家。其實，台灣加入聯合國的最大阻礙在於台灣當局自稱是「中華民國」，既然聯合國早在1971年已認定由中華人民共和國繼承「中華民國」，國際上的主流認識是「中華民國」已經不存在，因此，當局應該表示新立國的意志、採用新的國名，如此一來，台灣才可以在國際社會被接受。

如前所述，援用「分裂國家理論」需要由雙方互相承認開始，換句話說，未來台

灣想要踏出國際社會的第一步，勢必要一百分之一百由中華人民共和國來控制。相對地，若能援用「新生國家理論」，中華人民共和國對台灣踏出國際社會的控制，份量上將只有世界上國家數目一百九十二分之一，阻力小多了。

過去以「中華民國重返聯合國」方式醞釀參加聯合國，已經有八次鎩羽而歸，連成為聯合國大會議題的機會都沒有，因此，若是以務實的觀點來著想，即使是一般人也可以判斷，政府的作法應該改弦更張。我們認為，「以台灣名義申請新參加聯合國」是最有效的方式，理由如下：首先，「台灣」遠較「中華民國」通用於國際社會，這應該是無法掩蓋的常識。此外，在國際場合上，中華民國政府過去使用過諸如「台北」、「中華台北」、「台澎金馬」等名不正、言不順的國號，為甚麼既固執於「中華民國」，而又視「台灣」為毒蛇猛獸？

回想當年，就是因為蔣介石國民黨政權想要跟中共競爭代表正統的中國政權，因此在外交上拘泥於「漢賊不兩立」的立場，不僅無力圍堵中共的對外發展，反而進退失據。結果，台灣在一九七一年失去以「台灣」為名義而留在聯合國的一大機會，殷鑒不遠。今天為甚麼何苦又要固執於「中華民國」的意識型態、犧牲台灣的利益呢？

在國際舞台上，我們迄今尚未有機會或意願使用台灣的國家名義來行使主權。而一般所謂「台灣是一個國家」，指的是“Taiwan is a country”，畢竟只是地理名詞country，而非政治名詞state。

中華民國雖然在台灣大致能有效統治，但是不論是對內或對外，一直不願以台灣的名義來建構主權，再加上與中華人民共和國的主權訴求糾纏不清，國際社會自然不願承認中華民國的法理主權；也因此，我們對外多般委曲求全，只能以政治或經濟實體身份，參加一些不需主權國家資格的週邊組織。

在過去，國民黨政權囿於中國人的民族認同、以及要以外來政權來凌駕台灣人，當然有絕對的理由要堅持「中華民國」的國號，對外只好自欺欺人，不時表示諸如「中國只有一個，台灣是中國的一部分，但是台灣又不屬於中華人民共和國」的迷思，中華民國的主權無法獲得確認，國際社會自然難加以認同。

民進黨政權並無國民黨的歷史包袱，豈有奉行舊政權遺志的道理？就去年而言，由於剛接收政權、準備不足、百廢待舉，百姓還可以接受新政府沿用舊有方式參與聯合國；然而，今年無論如何，就沒有任何理由抱殘守缺、不調整加入聯合國的方式。

除了在名義上變換為「台灣」之外，我們更要自己定位為新成立的國家、和中國無關係，這是擺脫與中國糾葛的第一步。在這樣的基本立場上，我們沒有必要為了安撫軟土深耕的中國，想要以「華人國家」來配合「一個中國」的條件，因為國際上若看到諸如「Chinese State」的說法，很難不解釋為台灣人自認為中國人，進而把文化、血緣上的藕斷絲連視為政治統合的企盼。果真如過去負責外交事務的章孝嚴所言，中華民國重返聯合國是為了中國統一，國際友人一定百思不解，為何你們不要馬上進行統一，以省卻大家要為了「兩個中國」而得罪中華人民共和國？

總之，如果能確立「以台灣為名義申請

新加入聯合國」，國際社會將很難再藉口「不願捲入中華民國與中華人民共和國的領土紛爭」，一再排拒台灣參與國際事務、否決台灣人善盡地球公民之責的權利。

肆、設立「台灣聯合國基金會」

一般的國家都以政府為主體來參與聯合國活動，頂多再配合來自學界的知識支持。但是目前和「中華民國」有邦交國家只有二十九國，台灣的外交需要依靠政府以外的力量甚多。台灣一、二十年來因為經濟發展、往外移民的結果，世界到處都有台灣的僑民，經過常年的打拼，這些台僑在當地都有相當的影響力。此外，世界各地都有台灣人的公司行號，而這些公司行號也有相當的資訊搜集能力。台僑可以訴之於其愛鄉愛土的感情，公司行號則可訴之於其商業上利益，如果我們能用心加以組織化，使其積極參與於台灣的國際外交，尤其是出力於加入聯合國的各種努力，可預期其效果是無法量計。

對於遍佈各地的台僑，我們可以鼓勵他們組成更多的自主性團體，譬如類似美國的台灣人公共事務會（FAPA）、商會、同鄉會、婦女會、同學會、或是人權會等草根組織的成立；而各種專業團體的成立也是必要的，譬如台僑的醫師會、律師會、教授會等。透過這些團體的參與，我們可以間接對於台僑的地主國作遊說，尤其是講求「多元式民主」的美國，草根組織往往可以透過選舉的參與來影響公職人員。我們甚至於要鼓勵第二代的台美人專攻法律、政治等學科，以便更直接參與政治，畢竟「台裔美國人」（Taiwanese American）比自詡為高等華人的「華裔美國人」（Chinese American），更能體會作為祖國的台灣需要甚麼。

針對每日經常工作的突破，我們應期待美國的FAPA，以及醫師會、教授會等專業團體強化其遊說的活動，更要鼓勵日本等地的台僑效尤之。我們希望這些活動能由各國的中央政府擴大至地方政府，對於地方議會、以及首長的遊說等不可忽視；當然，交流遊說的工作應該由政府拓及民間社會，譬如對美、日等民間的專業團體、或是媒體開展交往。

在經濟全球化的潮流下，現代化的企業都有國際化的傾向。由於台灣沒有參加聯合國的運作，國際上有關經貿利益的諸多規定，企業界事先並沒有表示意見的機會，事後卻一樣地要受到限制與規範，以至於企業的權益往往不能得到以國家作為後盾的保障。台灣如果能參加聯合國，自然可以大大矯正這種不利的情勢。企業界若能本著其追求利潤的本能，參與於這些海外的草根活動，更將有異軍突起的效果。從這樣的著眼點，我們應鼓勵企業提供其國際性的網絡、資訊、以及資金等資源。

然而，如果要這些工作能保持續性、有效率，必須成立一個高層次的專業團體來從事支援工作。目前外交部雖然設有非政府組織（NGO）的相關配置，粗觀其草創規模、以及決策層級，顯然還是不夠。我們以為，國人必須更進一步設立「台灣聯合國基金會」（Taiwan UN Foundation），統合國內外台灣人的力量，統籌台灣參加聯合國的全盤活動；這個基金會或可設置總統級的榮譽總裁、以及外交部長級的總裁，並在紐約設置專屬的駐聯合國辦公室，派遣大使級的專職代

表來坐鎮。

我們心中構想的是類似蔣經國基金會的設置，由具有國際觀的企業集資贊助組成；它是直接向總統負責的超黨派機構，有海基會的白手套性質，卻不受外交部或立法院節制；它是研究、規劃、以及執行的團體，參與者或委託者不限定是國人。最重要的是主事者除了要有強烈的台灣心以外，更要具有豐富的國際組織人脈、以及周遊列國的經驗，而且能得總統全然信任者。

伍、結語

台灣的外交工作要累積以美、日為主要目標的經常性突破，藉以達成參加聯合國的中程目標，這是第一階段的工作要領；再來，透過參加聯合國活動來改變國際環境，藉以影響中國的對台灣政策，終於達成台、中關係正常化，這是第二階段工作要領。就位階上來看，首要的工作是水平的雙邊外交關係深化，藉以尋求垂直的多邊關係的突破，最後才是對中國關係的正常化。由此來看，加入聯合國未嘗不是如何確保台灣國家安全的戰略思考。

此外，我們應該由自己直接申請加入聯合國，不要再假手他國代理申請，這是清楚表達台灣人強烈參與聯合國的意志力的必須手續。自從現代民族國家（nation-state）出現以來，台灣人一直承受外人統治，沒有自己的國家。在日治時代，雖然民族自決思想逐漸瀰漫，但是這個原則只適用於對戰敗國的清算，台灣人並未在第一次世界大戰結束後取得民族自決權的行使。在第二次世界大戰後，列強再度私相收受，將台灣交給中華民國政府佔領至今。因此，台灣人自己申請加入聯合國，可以說是要實踐至高無上的自決權，世人又將如何自圓其說、一再反對這項最基本的人權？

最後，我們也要鼓勵學界、以及專業團體對於國際聯繫、以及知識的開發；加強一般性民間團體的國際性資源挹注，如國際性友誼團體，如扶輪社、獅子會等；而國際性宗教團體，如普世教協（WCC）、梵諦岡等，也都是應該嘗試去努力。由民間接觸民間，進而提昇至政府對政府的層次，全民攜手參與「台灣參加聯合國」，大家來建構共同的集體記憶。◎