台灣與區域性組織

●李明峻／政治大學國際關係研究中心助理研究員、台灣新世紀文教基金會國際關係委員會委員

我國爭取參與區域性政府間國際組織有避免否決權問題、取得與中國平等地位、可以本身實力參與功能性的區域國際組織和可以領土主權為基軸參與區域性國際組織等優點。目前我國參與的政府間國際組織中，大多為區域性政府間國際組織。因此，加入區域性組織不但是台灣延續經貿生存的命脈，而且在全球經濟逐步朝向區域性經濟體結盟發展的趨勢下，加入區域性組織更是提升國際競爭力的基礎。就此而言，除了以聯合國及其體系下的全球性國際組織為對象之外，參與區域性（regional）國際組織亦應是我國著力的重點之一。本文主要是針對區域性國際組織進行探討，並尋求台灣可能突破的道路。

壹、前言

提升台灣的國際地位，是台灣人民共同的願望、要求與期待。為達成此一目標，台灣除了繼續推動雙邊外交之外，更重要的是增進對不同國際組織（政府性及非政府性）的參與，與許多國家維持多邊的互動關係。就此而言，除了以聯合國及其體系下的全球性國際組織為對象之外，參與區域性（regional）國際組織亦應是我國著力的重點之一。

區域性政府間國際組織的發展，主要是起源自1950年代的歐洲統合進程，而在近年來歐洲共同體（EC）轉型為歐洲聯盟（EU）之成功引領下，全球其他區域也紛紛跟進。首先是非洲團結組織（OAU）亦於2001年轉型成立非洲聯盟（AU）；其次是美洲地區的美洲國家組織（OAS），其餘則有中東地區的阿拉伯聯盟、東南亞地區的東南亞國家協會（ASEAN）；在南太平洋有太平洋島國論壇（Pacific Islands Forum），而在歐亞大陸中心有獨立國協（CIS）等。總而言之，由於具備地緣上的聯繫性，區域性整合運動所引起的注意與所發揮的影響力，其實絲毫不亞於全球性的整合活動，甚至在共識形成的效率方面還猶有過之，相當值得繼續觀察。

目前我國參與的政府間國際組織中，除了世界貿易組織（WTO）、經濟合作暨發展組織（OECD）及南方黑鮪保育委員會（CCSBT）之外，其餘均為區域性政府間國際組織。因此，加入區域性組織不但是台灣延續經貿生存的命脈，而且在全球經濟逐步朝向區域性經濟體結盟發展的

趨勢下，加入區域性組織更是提升國際競爭力的基礎，這也是我國經貿外交的新目標。整體而言，未來外交政策的發展方向，仍將秉持「以台灣的民主成就作為與國際交往的資產、以台灣的經貿實力作為吸引投資與活絡經濟的動力、以多元外交作為凝聚朝野共識及拓展全方位外交的策略」理念，面對當前國際情勢之挑戰與機會，在「民主人權、經濟共榮、和平安全」等三大主軸上，繼續推動各項對外工作。以下即針對主要區域性國際組織進行探討，並尋求台灣可能突破的道路。

貳、主要區域性國際組織

一、歐洲

歐洲地區主要的政治性區域國際組織當屬歐洲聯盟（European Union; EU）。歐盟是由歐洲共同體（European Communities）發展而來，是一個集政治實體和經濟實體於一身、在世界上具有重要影響的區域一體化組織。1991年12月，歐洲共同體馬斯垂克高峰會議通過《歐洲聯盟條約》，通稱《馬斯垂克條約》。1993年11月1日，《馬斯垂克條約》正式生效，歐盟誕生。歐盟現有二十五個會員國，經濟總量與美國不相上下，總部設在比利時首都布魯塞爾。歐洲聯盟的最高法律是2003年通過、2004年1月1日開始實施的《入盟條約》（Treaty of Accession 2003），目前正在研議歐盟憲法。然而，有些學者認為根本不應將歐盟看做一個國際組織，而看成是一個獨特的實體（sui generis entity）。

歐盟的組織包括：(1)歐盟理事會：這是歐盟的最高權力機構，在決策過程中採取協商一致通過的原則。理事會下設總秘書處。理事會主席由各會員國輪流擔任，任期半年。(2)歐盟委員會（Commission of European Union）：這是歐洲聯盟的常設機構和執行機構，負責實施歐洲聯盟條約和歐盟理事會作出的決定，向理事會和歐洲議會提出報告和立法動議，處理聯盟的日常事務，代表歐盟對外聯繫和進行貿易等方面的談判等。歐盟委員會主席和其他委員需經歐洲議會表決同意後，由歐盟會員國政府共同任命。(3)歐洲議會（European Parliament）：這是歐洲聯盟的執行監督、諮詢機構，在某些領域有立法職能，並有部分預算決定權，並可以三分之二多數彈劾歐盟委員會，迫其集體辭職。議會秘書處設在盧森堡，歐洲議會議員自1979年起由會員國直接普選產生，任期五年。(4)歐洲法院：這是歐盟的仲裁機構，負責審理和裁決在執行歐盟條約和有關規定中發生的各種爭執。現有十五名法官和九名檢察官，由會員國政府共同任命。(5)歐洲審計院：審計院於1977年成立，由十二人組成。本機構負責歐盟的審計和財政管理。

二、美洲

美洲地區主要的政治性區域國際組織當屬美洲國家組織。美洲國家組織（Organization of American States，OAS）是美洲地區的區域性政治組織，前身是1890年成立的美洲國家國際聯盟，1948年正式改稱現名。總部設在美國首都華盛頓，目前有三十五個會員國和五十九個常任觀察員。美洲國家組織的宗旨是：加強本大陸的和平與安全；確保會員國之間和平解決爭端；會員國遭侵略時，組織聲援行動；謀求解決會員國之間的政治、經濟、法律問題，促進各國間經濟、社

會、文化的合作，加速美洲國家一體化進程。

美洲國家組織的最高權力機構為大會。每年召開一次年會，由各會員國參加。經三分之二會員國同意，可召開特別大會。常設理事會由會員國各派一名大使級代表組成，定期召開。秘書處為常設機構。[1] 同時，美國和十八個拉丁美洲國家於1947年，在巴西里約熱內盧簽署《美洲國家互助條約》規定，任何對美洲一國的武裝攻擊應被視為對全體美洲國家的武裝攻擊，其他締約國應予以援助。[2]

此外，拉丁美洲地區的中美洲共同市場（CACM）、安地斯集團（ADEAN GROUP）、南美共同市場（MERCOSUR）與美加墨三國合組的北美自由貿易區（NAFTA）等，甚至還將擴大成為美洲自由貿易區（AFTA）。

三、非洲

非洲地區主要的政治性區域國際組織當屬非洲國家統一組織（Organization of African Unity; OAU）。1963年5月22日，三十一個非洲獨立國家元首、政府高層或代表在衣索匹亞首都阿迪斯阿貝巴舉行會議，並於25日通過《非洲國家統一組織憲章》，[3] 決定成立非洲國家統一組織，總部設在阿迪斯阿貝巴。非洲國家統一組織成立以來，致力於維護非洲各國的主權、領土完整與獨立，以及從非洲根除殖民主義的鬥爭中發揮巨大作用，並促進非洲各國在政治、經濟、外交、文教、衛生和安全等方面的合作。

1999年，第四屆特別高峰會議通過《錫爾特宣言》，決定成立非洲聯盟，並建立泛非會議、非洲中央銀行、非洲貨幣聯盟和非洲法院等機構。2000年第三十六屆高峰會議通過非洲聯盟章程，決定2001年3月召開第五屆特別高峰會議，正式宣佈成立非洲聯盟，並在一年過渡期後取代非洲國家統一組織。2001年7月9日，非洲各國元首在南非中部海濱城市德班舉行高峰會議，非洲聯盟正式成立，並隨即召開非洲聯盟第一屆大會。非洲聯盟取代原有的非洲國家統一組織，成為非洲大陸最大和最具影響力的組織。非洲各國元首[4] 或政府代表完成非洲國家統一組織邁向非洲聯盟的過渡程序、成立非洲聯盟主要機構，並針對非洲當前面臨的挑戰等重大議題，進行一系列的討論與作成決議。非洲聯盟是繼歐盟之後成立的第二個重要的國家間聯盟，是集政治、經濟、軍事等為一體的全洲性政治實體，主要任務是維護和促進非洲大陸的和平、穩定，推行改革與減貧戰略，努力實現非洲的發展與復興。

非洲聯盟現有五十三個會員國。[5] 它的主要機構為非洲聯盟高峰會議、執行理事會、常設代表委員會和非盟委員會。高峰會議為非洲聯盟最高權力機構，每年舉行一次，其主要職責是制定非洲聯盟的共同政策、監督政策和決議的執行情況、向執行理事會和委員會下達指示等。特別高峰會議需經三分之二會員國同意後方可召開。執行理事會由會員國外長或其他部長組成，每年舉行兩次會議，負責實施大會決議和對會員國的制裁。根據《非洲聯盟憲章草案》，非洲聯盟下設聯盟大會、部長理事會、泛非議會、司法機構、非洲法院和非洲銀行等專門機構。

四、阿拉伯地區

阿拉伯國家聯盟（League of Arab States; LAS）成立於1945年3月，一般多簡稱為阿拉伯聯盟。最早有埃及、沙烏地阿拉

伯、約旦、敘利亞、黎巴嫩、伊拉克和葉門等七個會員國，現在已增加阿爾及利亞、巴林、科摩羅、吉布地、科威特、利比亞、茅利塔尼亞、摩洛哥、安曼、巴勒斯坦、卡達、索馬利亞、蘇丹、突尼斯、阿拉伯聯合大公國等二十二個會員國。[6] 阿拉伯國家聯盟的宗旨是：捍衛阿拉伯國家的主權和獨立，促進各會員國之間的合作互助，協調阿拉伯國家反對外來侵略的一致行動。然而，阿拉伯聯盟自1945年成立以來就各自為政，為是否討論政治改革以及是否與以色列謀和問題鬧得不歡而散，為國際社會譏為一盤散沙。

阿拉伯聯盟的總體目標是發展會員國之間在經濟、文化科學、社會和軍事領域的合作並加強互補性。為此聯盟設有幾個專門機構：阿拉伯非洲經濟開發銀行（總部在喀土木）；阿拉伯乾旱區和旱地研究中心（總部在大馬士革）；阿拉伯經濟和社會發展基金（總部在科威特）；阿拉伯教育、文化和科學組織（總部在突尼斯）；阿拉伯農業發展組織（總部在喀土木）；阿拉伯科學和海運學院（總部在亞歷山卓）；泛阿拉伯投資保證公司（總部在科威特）。

五、亞太地區

亞太地區目前在東北亞尚無區域性國際組織，但東南亞則有1967年8月8日成立的東南亞國協（Association of Southeast Asian Nations; ASEAN）。1992年東協國家政府高峰通過《新加坡宣言》和《加強東協經濟合作的框架協定》，包括在十五年內建立東協自由貿易區的決定。目前預計將在2003年前建立自由貿易區。1994年7月25日，東協區域論壇（ASEAN Regional Forum; ARF）在曼谷舉行首次會議，宣告正式成立，這是亞太地區成立多邊安全機制的重要里程碑。

由於亞太地區是全球經濟發展最快速的地區，因此區域性多邊國際組織不斷成立，尤其非政府間經貿性質之國際組織更是蓬勃發展。除「東南亞國協」屬政府間國際組織外，「太平洋盆地經濟理事會（PBEC）」、「太平洋貿易暨發展討論會（PAFTAD）」、及「太平洋經濟合作會議（PECC）」等非政府間經貿性質之國際組織相繼成立。在這些非官方組織合作的基礎上，促成「亞太經濟合作會議（Asia Pacific Economic Cooperation; APEC）」於1989年成立，[7] 目前每年一次的APEC非正式高峰會，已成為亞太地區重要的年度盛事，惜因各國歷史因素與台灣問題尚未解決，使得本區尚無法建立區域性國際組織。

六、獨立國協

蘇聯解體之後，其中十二個舊加盟國於1991年12月組成獨立國協（The Commonwealth of The Independent States; CIS）[8]，獨立國協的主要宗旨是發展和加強合作，為和平和安全目標服務。聯合國也根據聯合國憲章承認獨立國協為一區域性組織。自1992年開始，獨立國協一直致力在廣大的區域中，藉著政治與安全的整合，逐步建立區域性的集體安全體系。

七、南太平洋

太平洋島國論壇（Pacific Islands Forum）前身為南太平洋論壇，是南太平洋國家政府間加強區域合作、協調對外政策的區域合作組織，是出席亞太經濟合作組織會議的三個正式觀察員之一。南太平洋論壇成立於1971年，1999年改為太平洋島國論壇，總部設在斐濟首都蘇瓦。其宗旨是加

強南太平洋地區各國在貿易、經濟發展、航空、海運、通訊、旅遊、文化教育、工農業發展、海洋法、漁業和海床資源、能源等問題上進行合作和協商。

太平洋島國論壇每年舉行一次會議。從1989年起，論壇決定邀請美國、加拿大、日本、英國、法國、中國出席論壇首腦會議後的對話會議。1991年增邀歐盟出席對話會議，1995年增邀韓國出席對話會議。1997年增邀馬來西亞出席對話會議。1999年增邀菲律賓為新的對話夥伴。

其下的常設機構為南太平洋經濟合作局（1972年建立），由各會員國高級政府官員組成，於1988年改稱論壇秘書處。秘書處下設計劃部和政策與服務部。此外，還有南太平洋論壇海運公司、漁業局、貿易委員會、電訊理事會、民用航空理事會等。1999年起新喀里多尼亞被接納為觀察員。至2004年8月為止，太平洋島國論壇有十六個會員國。[9]

秘書處和九個相對獨立的機構組成太平洋地區組織理事會（CROP），由論壇秘書長擔任主席。這九個組織為：斐濟醫學院（FSCHM）、論壇漁業局（FFA）、太平洋島嶼發展署（PIDP）、南太平洋教育評審委員會（SPBEA）、南太平洋區域環境署（SPREP）、南太平洋應用地學委員會（SOPAC）、太平洋共同體秘書處（SPC）、南太平洋旅遊組織（SPTO）、南太平洋大學（USP）等。

《太平洋緊密經濟關係協定》（Pacific Agreement on Closer Economic Relations; PACER）和《太平洋島國貿易協定》（Pacific Islands Countries Trade Agreement; PICTA）先後於2002年10月13日和2003年4月13日生效。此點意味著建立南太平洋自由貿易區已進入實質階段。根據《太平洋島國貿易協定》的規定，南太平洋地區的發展中成員國、小島國及最不發達國家，將分別於2010年和2012年實現貿易自由化的目標。

參、我國爭取參與區域性國際組織的策略

冷戰時期，由於東西對抗而影響各國的多邊性合作，但是由於地緣上的便利與利害關係接近，區域性國際組織卻不斷地成立。冷戰結束後，多邊主義（multilateralism）更成為建構全球化體系的主流思潮，使得區域性國際組織更形蓬勃發展。目前我國擁有會籍之國際組織[10]中，除了世界貿易組織、經濟合作暨發展組織及南方黑鮪保育委員會之外，其餘均為區域性政府間國際組織。由此可見，區域性政府間國際組織當為我國爭取參與國際社會的重點。

就此而言，對於尚未加入之聯合國以外的其他區域性國際組織，我國應以靈活務實之作法，積極爭取加入或加強實質聯繫，爭取參與其活動之機會，而對於我國已加入之各國際組織，應極力維護我會籍地位與權益。如我國自1991年11月加入APEC以來，便積極參加APEC各項會議及活動，以增進我與APEC其他會員體在外交及經貿上之交流，並努力爭取在台主辦APEC各項會議及活動，擴大我在APEC之影響力。[11]

我國爭取參與區域性政府間國際組織有以下優點：

（一）避免否決權問題：眾所周知，我國在參與聯合國問題上最感頭痛的是否決權問題，但任何區域性國際組織均不存在

否決權問題，也就是說我國申請參與某一區域性國際組織時，不至於因某一國家（甚或中國）的強烈反對而遭阻止。此點對於以多元外交作為凝聚朝野共識及拓展全方位外交的我國而言，更便於在「民主人權、經濟共榮、和平安全」等三大主軸上，繼續面對當前國際情勢之挑戰。

（二）可取得與中國平等地位：由於我國國際處境特殊，因此通常在面對聯合國或其專門機構時，只能退而求其次地申請觀察員，而中國卻是一般會員國，在聯合國安理會甚至還是擁有否決權的常任理事國，此點造成我國即使順利加入某一國際組織，結果還是矮中國一截，不能與其平起平坐。然而，在區域性國際組織中，我國一旦能夠參與，即可取得與中國平等的地位。特別是亞太地區以外的區域性國際組織中，我國與中國同為區域外的國家，因此不能成為正式的會員國，只能同為區外協議國或對話國，甚至在加入時也都只能是觀察員，此點對我國極為有利。

（三）可以本身實力參與功能性的區域國際組織。如區域性經濟組織（特別是開發銀行）可為我國之重點。1966年在菲律賓馬尼拉成立的亞洲開發銀行（Asian Development Bank; ADB），我國雖為亞銀創始會員國之一，但中國自1983年起即企圖加入。亞銀迫於其壓力而於1985年11月與中國簽署一項五點協議備忘錄，同意中國以所謂「中華人民共和國」及「中國唯一合法代表」之名義加入，並自中國入會之日起，改稱我為Taipei, China。我國除向亞銀當局提出嚴正抗議外，並拒絕出席其1986年及1987年兩屆年會，結果亞銀當局明確保證我為亞銀正式會員之地位權益絕不因會籍名稱變更而有所影響，於是我國同意以聲明「抗議中」之方式出席1988年在北京舉行的亞銀年會。此為我國與中國同時出席國際組織的濫觴。

另如美洲開發銀行（Inter-American Development Bank; IDB）亦復如此。自1991年起，美洲開發銀行每年均邀我以觀察員身份列席該行理事會年會，而我國為加強與IDB之合作關係，曾於1993年由我經濟部海外經濟合作發展基金出資二千萬美元，與該行進行共同融資之合作計畫。又如歐洲復興開發銀行（European Bank for Reconstruction and Development; EBRD）為鼓勵中、東歐國家邁向開放市場經濟與促進國營事業民營化，而於1990年設立政府間國際金融組織，並由我國於1991年9月16日與EBRD合設「台北中國－歐銀合作基金」，以協助EBRD對中、東歐及前蘇聯共和國等國家進行包括能源、環境、交通、通訊、人才訓練等各項計畫。[12] 我國未來將繼續透過此項合作基金之運用，加強我與 EBRD 及其會員國間之關係。在2001年4月，我國以「台灣」名義參與歐洲粒子物理研究中心（CERN）推動的大強子對撞機（LHC）計畫，而在2002年3月7日，亞太區貿易便捷化與電子商務理事會的常設秘書處，由中華民國電子商務資料交換標準委員會（TEC）擔任，成為加入國際組織的另一項重要成果。

（四）可以領土主權為基軸參與區域性國際組織。許多區域性國際組織的成立與運作均與領土主權有關，如海洋法或航空、太空法等即是。遠洋漁業國與南太平洋島國首次在1994年召開第一屆「中西太平洋高度洄游魚群養護及管理多邊高層會議（MHLC）」，共同研究成立區域性漁業管理機構的可行性，2000年9月通過這

一條約。台灣以「漁捕實體」和「中華台北」身份加入中西太平洋多邊漁業組織，成為在全球各區域漁業組織中最高的參與地位，也是自1971年10月以來首次以會員身份參與國際漁業組織。2003年7月，台灣加入的美洲熱帶鮪魚委員會（IATTC），是以「漁捕實體」身份成為該組織會員，成為台灣參與的第十九個擁有正式會籍的政府間國際組織。[13]

肆、我國參與區域性國際組織的問題點

檢討迄今為止的狀況，我國爭取參與區域性國際組織，應注意以下幾個問題點。

（一）應先確立參與目的

就此而言，關於我國參與區域性國際組織一事，基本上可歸納出下列三項目的：（1）因實際發展與實際經濟利益之需要；（2）希望藉由加入國際組織之行動，凸顯主權國家之地位；（3）雖未能因而取得主權國家之認定，但盼能藉此突破中華人民共和國政府的封鎖，在外交上獲得加分。因此，我國首先要確定進行此一工作之目的，其後方能由此決定所需採取的法律論述及行動策略。

首先，我國之參與目的若是因實際發展與實際經濟利益之需要，則名稱及身份地位均無需計較，如以「○○實體」或「台澎金馬○○」等非國家名稱申請。然而，考諸以往之實踐，則以「其他團體」之身份訴求觀察員資格，毋寧是自我否定現有可能解釋空間，確實是僅著重在實務與人道之訴求，但卻同時喪失獨立主權解讀之可能。事實上，據傳中國政府已考慮在一個中國的前提下，讓台灣以其地方政府的地位，成為國際組織的觀察員。若如此，反而坐實我國並非獨立主權國家，而僅是中國政府的一部分，結果是所獲者寡而損失者大。因此，即令是基於此一目的，我國亦須注意中華人民共和國政府矮化我國的陰謀。

其次，我國之參與目的若是希望藉由加入區域性國際組織之行動，凸顯主權國家之地位，則策略上以爭取成為完全會員為目標，且參與之名稱則需堅持「中華民國」或「台灣」。亦即，藉由加入國際組織之行動，確立我國之國家屬性。

從相關文件與實踐可以發現，僅有國家始有資格成為該組織之會員，因而若是台灣從一開始即申請為會員，雖然其成功機率微乎其微，然則法律意義相當重大。因為如此舉措彰顯出台灣是向聯合國所屬專門機構主張台灣是個與中國有所區隔之獨立國家。

區域性國際組織有時不能接受區域外的國家成為會員，而只能成為觀察員或對話國，然而在該種情況下，我國在申請成為國際組織之觀察員時，必須注意下述問題。

我國申請之個案，已然自我認定為「○○實體」。政府雖認為「○○實體」有解釋空間，並強調我國仍是主權國家，再輔以「○○實體」之新概念，雖不至於對國家主權有所損害；但從參與身份、參與程序與自我認定各方面觀之，在現行國際組織參與結構上，已將所有模糊空間皆予以釐清，此點對我國未必有利。

同時，在上述「世界貿易組織」之參與問題上，我國與其他參與者相同，享有近乎完全相同之權益，復以台灣不能自外於國際貿易體系，此一參與「實質利益」重

大，有其經濟與政治考量；「亞太經合會」亦復如是。至於其他國際漁業組織之參與，主要乃因若不參與，則未來在漁業組織規範之公海海域內，必將遭剝奪傳統捕魚自由與利益；猶有甚者，復將因此使國家利益受到限制，故不得不接受如此安排。我國若是以觀察員身份參與國際組織，應須考慮上述各項因素。

（二）應先確立名稱

在確立參與目的之後，我國於申請參與時所使用之名稱亦可進一步思考。以過去我國爭取參與國際組織的經驗來說，我國到底要用什麼名稱進入國際組織，官方與民間一直爭吵不休。例如在每年5月假瑞士日內瓦召開的世界衛生大會（WHA）期間，我國所組成的宣達團常被國際人士質疑：「你們連要以什麼名稱加入的意見都如此分歧，要我們如何支持你們呢？」其原因在於尚未確立參與目的所致。

以往政府主張以「中華民國」，亦有主張用「中華民國（台灣）」，但為求明顯確定自己的地位，似以「台灣」或「福爾摩沙」為宜。因為「不被中國政府併吞」是我國全民一致的意願，如何在國際上明白宣示此項意願，應是我國未來十分重要的一個課題。因此，我們不僅是以加入國際組織為目的，更需藉此表明我國並非中國的一省或地方政府。在名稱方面，我們必須堅持以「台灣」或「福爾摩沙」為主，至多以（ROC）附加於後，而不應僅強調「中華民國」或「中國」（China），否則即自陷為中國內戰的一方，仍與中國在爭奪中國代表權，或是被誤認為中國的一部分。

因此，釐清「中華民國」法律地位是加入國際組織的一大關鍵，因為此點與我國國際人格有關，既然中華人民共和國對於我國以「中華民國」或「台灣」為名都同樣反對，但以台灣為名不但能立即釐清與中國的關係，跳脫長年來糾纏不清的聯合國大會2758號決議問題，而且可以讓曾經接受台灣人民援助的國際人士，對台灣人民保有尊重與進一步支持的想法。因此，直接以「台灣」代表我國從事國際交流工作，則是我國們應該正視與嘗試的另一條途徑。

（三）應先確立「參與」形式

另一項必須確定的問題是，台灣要申請加入成為正式會員或以觀察員身份參加大會？

事實上，政府一貫主張「中華民國」為主權獨立國家，即使在一個中國的原則下，亦是「各自表述」的國家，從未自認為是中國的一部分，或不認為自己是國家。因此，「我國是主權獨立國家」一事是無庸置疑的，無論官方或民間並無二致。就此而言，我國絕對有申請「加入」成為正式會員的資格，此點在我國朝野並無異議。

其次，問題在於申請加入成為會員是否較申請成為觀察員更困難？換言之，我國雖自認為是主權獨立國家，但是否有必要考慮「參與」的困難度，而自行降格申請成為觀察員？

關於此點，中國代表的立場一貫是「台灣為中國的一省，台灣人的事務已由中國涵蓋管理」，主張台灣這個地方政府無須另行「參與」國際組織。在此種情況下，無論申請加入成為會員或申請成為觀察員，我們所遭遇的困難事實上是一樣的。我們所需反駁的是「台灣並非中國的一部分，台灣人的事務不受中國的干涉」，此

項立場對於我們申請加入成為會員或申請成為觀察員均相同，因此申請成為觀察員只是較不受到中國的反彈，但並不會減少中國的反對。

事實上，據傳中國政府已考慮在一個中國的前提下，讓台灣以其地方政府的地位，成為國際組織的觀察員。若果真如此，反而坐實我國並非獨立主權國家，而僅是中國政府的一部分，結果是所獲者寡而損失者大。就此而言，直接申請加入成為會員，不但使我國的問題更凸顯於國際舞台，且在加入不成功時或可折衷成為觀察員，等於是增加討價還價及退而求其次的空間，否則若申請觀察員不成時，則只有鎩羽而歸，沒有第二層較量及議論的戰場。因此，直接申請加入會員似乎較為有利。

伍、結語

外交工作是超越黨派利益、凝聚朝野共識的領域，希望全民都能齊心努力，「讓台灣站起來，走出去」。台灣邁向正常化國家在國際社會指的應是台灣被大多數國家所承認，並互相建立外交關係，成為聯合國的會員國，希望以正常管道參與及回饋國際社會。就此一定義而言，觀照台灣目前在國際社會的處境，卻是處在一個不正常的狀態。台灣目前只有二十七個具有正式邦交關係的國家，全世界一百九十三個國家，只有台灣及教廷尚未加入聯合國，連永久中立國的瑞士亦於2002年加入聯合國。其他聯合國的絕大多數附屬組織或重要的國際組織，台灣都未能加入，目前只以非國家的身份加入世界貿易組織。

就區域性組織而言，台灣雖是APEC及亞洲開發銀行的成員，但亦都以非國家的身份參與。APEC的非正式高峰會議，台灣更在中國強力打壓之下，元首都無法參加。東亞區域性的重要組織例如東協區域論壇（ARF）、亞歐會議（ASEM），及東協與中、日、南韓三國朝籌組自由貿易區的對話，台灣也未能參加。

之所以會造成前述狀況，除中國極力打壓之外，我國主張亦是各國無法接受的主要原因。由於我國加入國際組織的問題在於參與目的不確定，使得使用名稱及參與形式莫衷一是，致使許多友邦和國際友人不知如何幫起，而造成此項困擾的原因在於國內阻力的存在。我們過去數年來的經驗發現，政府高層的決心似乎不夠，外交決策與配合雖有進步但顯然稍嫌保守。政府部門之間的權責區分、溝通協調機制也不良。行政院有必要組成跨部會的工作小組，整合國內各界意見，以齊心推動台灣加入國際組織。

值得注意的是，國內一般民眾大多希望維持現狀，而維持現狀即是維持一個獨立於中國之外的國家體制，中國極力打壓我國國際空間的行為即是在破壞現狀，故我國不能放棄在對外關係的努力上，以免失去兩岸平衡的態勢。我國只要能據理力爭，再加上台灣民間充沛力量的配合，我國參與區域性國際組織的可能性是日益提升。

【註釋】

1.古巴原係美洲國家組織會員國，由於美國推行孤立古巴的政策，從1962年以後，古巴未再參加該組織活動。

2.2002年，墨西哥因認為這項冷戰時期的條約「已經過時」而宣佈退出該條約。

3.會議還決定將每年的5月25日定為「非洲解放日」。

4.馬達加斯加因國內政局動盪沒有被邀請參加會議。

5.至2004年9月為止。

6.1979年埃及與以色列簽署和平條約後，埃及的會員國資格被阿拉伯聯盟開除，直到1988年埃及的會員國資格才被恢復。

7.目前我亦為亞太經濟合作會議（APEC）之成員。APEC成立於1989年，秘書處設於新加坡，旨在加強亞太地區之區域經濟合作，現有十八個成員及三個觀察員。我國於1991年11月與中國、香港同時入會。以目前之發展觀之，APEC 無疑已朝建制化之方向發展，惟因APEC標榜其係亞太地區各經濟體高階代表間之非正式諮商論壇，應否將APEC視為政府間國際組織仍有疑義。

8.由亞美尼亞、亞塞拜然、白俄羅斯、喬治亞、哈薩克、吉爾吉斯、摩爾多瓦、俄羅斯、塔吉克、土庫曼、烏克蘭和烏茲別克等國家組成。

9.澳大利亞、紐西蘭、斐濟、薩摩亞、東加、庫克群島、諾魯、巴布亞紐幾內亞、吉里巴斯、所羅門群島、吐瓦魯、萬那杜、密克羅尼西亞聯邦、馬紹爾群島和帛琉。

10.包括世界貿易組織（World Trade Organization; WTO）、亞洲開發銀行（Asian Development Bank; ADB）、亞洲科技合作協會（Association for Science Cooperation in Asia; ASCA）、亞太糧食肥料技術中心（Food and Fertilizer Technology Center for the Asian and Pacific Region; FFTC/ASPAC）、亞洲生產力組織（Asian Productivity Organization; APO）、亞非農村復興組織（Afro-Asian Rural Reconstruction Organization; AARRO）、亞洲蔬菜研究發展中心（Asian Vegetable Research and Development Center; AVRDC）、亞洲稅務管理暨研究組織（Study Group on Asian Tax Administration and Research; SGATAR）、亞太經濟合作理事會（Asia-Pacific Economic Cooperation; APEC）、中美洲銀行（Central American Bank for Economic Integration; CABEI）、東南亞中央銀行總裁聯合會（Conference of Governors of South-East Asian Central Banks; SEACEN）、國際棉業諮詢委員會（International Cotton Advisory Committee; ICAC）、國際畜疫會（International Office of Epizootics; IOE）、國際種子檢查協會（International Seed Testing Association; ISTA）、亞太防制洗錢組織（Asia/Pacific Group on Money Laundering; APG）、亞洲選舉官署協會（Association of Asian Election Authorities; AAEA）、國際防制洗錢聯盟（艾格蒙聯盟，Egmont Group of Financial Intelligence Units of the World）等；我國為觀察員之組織包括美洲開發銀行（Inter-American Development Bank; IDB）、美洲熱帶鮪魚委員會（Inter-American Tropical Tuna Commission; ITTAC）、國際大西洋鮪類資源保護委員會（International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas; ICCAT）、南方黑鮪保育委員會（Convention for the Conservation of Southern Bluffing Tuna; CCSBT）、北太平洋鮪魚臨時科學委員會（Interim Scientific Committee for Tuna and Tuna-

like Species in the North Pacific Ocean; ISC）、中美洲議會（Central American Parliament; PARLACEN）、中美洲主席論壇（Foro de Presidentes Legislativos de Centroamerica; FORPEL）、中美洲統合體（Sistema de la Integracion Centro-america; SICA）、經濟合作暨發展組織（Organizagion for Economic Cooperation and Development; OECD）等。其中，亞太糧食肥料技術中心原為亞太理事會（Asian and Pacific Council; ASPAC）下設之專業機構。自1971年我退出聯合國後，ASPAC之部長級會議不再召開，該組織可謂已無活動，惟亞太糧食肥料技術中心仍繼續維持功能，我國均積極參與其活動。此外，國際刑警組織（INTERPOL）自中國於1984年申請入會後，剝奪我國派首席代表與會及投票之權利。惟目前我國警政單位仍自動接收該組織之電訊，而該組織亦自1990年1月起恢復提供我國自1984年即中斷之各類犯罪通報。國際軍事醫學委員會（International Committee of Military Medicine; ICMM）國際軍事醫學委員會之執行局因中國入會而於1990年決議僅允我國以個人身份、不著軍服方式參加該組織活動，惟不得參與各國軍醫首席代表出席且涉及投票權之會議。我國不承認該組織損害我權益之決議，惟仍與該組織互有聯繫及參與活動，並未退出該組織。總部設於比利時布魯塞爾的國際稅則局（International Union for Publication of Customs and Tariff），於1971年認定我國在該組織之會籍已由中國取代，並邀請中國於1977年入會，但我國並未承認喪失會籍，亦未主動退出該組織。

11. 自從我國加入APEC後，得以與其他會員體高階政府代表進行雙邊及多邊會談，促進彼此外交及經貿之交流，並維護我國在亞太地區之權益。目前我國除參加年度部長會議及經濟領袖會議外，並出席APEC永續發展、貿易、能源、電信、中小企業及區域科技合作等專業部長會議，並在台主辦APEC相關工作小組及研討會議。
12. 我國共出資一千五百萬美元，計有匈牙利、阿爾巴尼亞、羅馬尼亞、波蘭、馬其頓、斯洛伐克、波羅的海國家及前蘇聯共和國等二十九國或地區受惠。EBRD每年均邀我以「特別來賓」身份出席其理事會年會，並將我團地位提升為與歐銀之共同融資機構並列。
13. 此外，台灣以觀察員身份參加的國際組織則有十個。在目前全球二萬四千個非政府國際組織中，其中一千多個獲得聯合國的諮商地位，台灣參加的非政府組織已達到一千零六十五個。◎