

紀念聯合國六十週年，展望台灣加入聯合國

●陳隆志／台灣新世紀文教基金會董事長、台灣聯合國協進會理事長

10月24日是聯合國日。聯合國於1945年10月24日正式成立，今年正在紀念第六十週年。聯合國於9月14至16日舉行高峰會，有一百五十多國的國家元首或政府首長參加，對於改革聯合國的方案，無法達成預期的成果，有待繼續努力。有人認為聯合國已與時代脫節，不值得珍惜；有人認為聯合國為強權所操縱，並無公義可言；有人認為聯合國是會員國集體的縮影，其長短得失正是會員國共同意志強弱的反映；也有人認為聯合國是全球化的世界、全人類希望寄託的所在。見仁見智，意見紛歧。

如此，聯合國是不是值得台灣去參加，是不是值得台灣人繼續去追求？答案是肯定的！咱的國家台灣雖被排除在聯合國之外，我們在此紀念聯合國日六十週年，正是增加瞭解聯合國的宗旨原則、功能活動、成敗得失的時候，也是檢討省思的時刻。

聯合國的宗旨功能

聯合國是當今政府間國際組織體系的中樞，是國際社會多邊互動的大舞台。聯合國所代表的是多元性、廣泛性、全球性，其兩大宗旨是維持最基本的世界秩序（Minimum World Order）與促進最適當的世界秩序（Optimum World Order）。

維持最基本的世界秩序就是維持國際的和平與安全，將非法、未經授權的威脅暴力減到最低限度；而促進最適當的世界秩序就是促進各國在經濟、社會、文化、人道、人權等領域的國際合作，促成各種價值的同成分享。最基本與最適當的世界秩序各有其特點特色，但兩者密切關連，相輔相成，缺一不可。

聯合國自1945年成立以來，在結構上有相當顯著的發展，包括會員數目及活動的急速擴張。近年聯合國的組織進行重整與改造，以期創造出較多元、有效率的政府間組織關係。聯合國大會已成為世界性的論壇，供開發及開發中國家表達他們所要求的強烈改變，它的權威基礎已經大為擴張。同樣的，由於基本的世界秩序之概念變得更寬，安全理事會也漸漸轉變為更一般性推動政策的機構，尤其是人道干預的政策。經濟暨社會理事會在擴大關心經濟、社會、文化與人道事務之餘，將其龐大的工作目標調向創造實現全球性價值的最佳條件。託管理事會儘管在戰後的去殖民化過程中貢獻良多，但幾乎已沒有繼續存在的理由。另一個聯合國的重要機關是國際法院，雖然因為缺乏強制管轄權而受限制，但仍扮演重要的司法角色。聯合國

秘書處由秘書長領導，是一個常設的行政單位，提供一群國際性的公務員。

維持最基本的世界秩序

就維持最基本的世界秩序而言，聯合國成立後的最初四十五年，由於東西冷戰的對立，憲章設計要成立一支聯合國常設部隊的計劃，根本無法實現。在安全理事會五個常任理事國各自擁有否決權的架構下，對於和平的威脅、和平的破壞與侵略行為，通常無法及時採取有效的決策與行動，而有限度的「維持和平行動」（Peace-Keeping Operations）成為其運作的特色，對減少武力衝突的擴大，有相當的貢獻。

隨著蘇聯的瓦解，東西冷戰的結束，九〇年代進入「後冷戰時期」，國際情勢發生重大變化。當伊拉克於1990年8月侵略科威特時，聯合國安理會通過一連串的決議，採取及時有效的制止與制裁行動，表現出大國合作的新精神與作風。不但舉行了安理會十五國元首的高峰會議，而且由聯合國秘書長提出「和平指針」（An Agenda for Peace）的報告；該報告除了維護和平（peacekeeping）之外，也特別強調預防外交（preventive diplomacy）、創造和平（peacemaking）與建立和平（peacebuilding）的重要性，提供聯合國未來有效行動的指針，為國際的和平與安全帶來新希望與新期待。

進入二十一世紀之後，2001年的九一一恐怖攻擊事件，震撼了美國與世界，改變了美國，也改變了世界。反恐——反對恐怖主義——成為美國政策之主軸，維持最基本的世界秩序、追求人類安全（human security）的新焦點。

美國、英國及其友邦在2003年3月對伊拉克採取的軍事行動，是不是已經得到安理會的授權，是不是合乎國際法，直到今日仍是爭論不休的問題。「先發制人」的策略，仍是國際法專家熱衷研究討論的題目，而整個軍事行動對聯合國的衝擊，對基本世界秩序之影響，有待繼續密切的注意。

促進最適當的世界秩序

為追求最適當的世界秩序，促進經濟、社會、文化、人道與人權等各領域的國際合作，聯合國本身以經社理事會為主要機關，負責推動協調的責任。在聯合國體系之下，則有十五個功能性的專門機構——例如，世界衛生組織、世界銀行、聯合國教科文組織——各自獨立運作，但透過經社理事會與聯合國保持密切的關係。此外，經社理事會也與國際性非政府組織（NGO）保持密切的諮詢合作關係。這一方面的工作，低調經營運作，比較不會引起媒體與世人的注意，但是，其成就貢獻，值得重視。

在去殖民地化、促成新興國家獨立自主的經社文教發展，聯合國的成就非凡。全球性人權運動的擴展，聯合國是主要動力。聯合國憲章是世界根本大法，聯合國對國際法的編纂與發展，貢獻卓著。

在追求最適當的世界秩序上，聯合國也處理關係經濟、社會、人道與文化發展的各式各樣問題：貿易、貨幣體系、環境、人口、農業與糧食、飢荒、疾病、貧窮、工業、科技、跨國公司、社會發展、財務援助、教育、傳播與交通、技術合作與緊急援助等。聯合國在處理這些問題上，成效較為顯著。

要之，「聯合國千禧年宣言」最能代表聯合國追求最適當世界秩序的願景。公元2000年9月聯合國「千禧年高峰會議」，發表「聯合國千禧年宣言」，將消除貧窮飢餓、普及小學教育、促進兩性平等、降低兒童死亡率、改善產婦健康、消除愛滋病及其他疾病的威脅、確保環境的永續發展、促進全球合作發展等八項列為新的千禧年發展目標（Millennium Development Goals）。

為實現「千禧年發展目標」，國家執行、社會參與以及國際合作是三個重要的運作主體。第一、國家是執行的基本單位，國家的發展應與聯合國千禧年發展目標相結合，落實以人為本的理念，健全施政機制與充實政策內涵。第二、鼓勵社會力量積極參與，建立國家與公民社會的合作治理，將千禧年發展目標融入公民社會發展的一環。第三、推動國際合作，先進國家除提供必要的經濟資源協助建設之外，可分享過去政經發展的經驗，促進開發中國家的現代化。

聯合國千禧年發展目標涉及層面很廣，包括經濟、社會、教育等不同面向，其最終目的乃在於建立一個「重視人性尊嚴」的國際環境。政府施政的目的在於增進人民的福祉，所有的制度、組織、資源的運用，也要以人為主體，以人性尊嚴為本，一方面使各種價值能生成累積，一方面使人人能在公平正義的條件下分享成果。

台灣加入聯合國的重要性

台灣要參加國際組織，聯合國當然是最大目標，因為聯合國所代表的宗旨與功能具有全球性與普遍性。若能加入聯合國，則能順利加入其他相關的國際組織（包括

聯合國體系下的非政府組織在內），所以，加入聯合國，在實質意義上非常重要，加入聯合國是台灣成為國際社會正常化國家的重要工事。

台灣需要聯合國，聯合國也需要台灣。台灣是一個主權獨立、愛好和平的國家，有履行聯合國憲章義務的能力與意願，當然有資格做為聯合國的新會員國。台灣加入聯合國是二千三百萬台灣人民的權利，也是一種責任。

有台灣的加入，聯合國才能落實「會員普遍的原則」，成為真正的世界組織。台灣成為聯合國的會員國，等於是國際社會對台灣的集體承認，對台灣的國家尊嚴、安全與外交以及台灣人民的人權有非常正面的意義，也可促進台灣與中國在聯合國體系下正常化的互動，逐步建立互信合作的關係，對亞太區域與世界的和平都有幫助。台灣參加聯合國，將積極作為貢獻，與其他會員國分享台灣由戒嚴威權轉型民主自由以及經濟發展的寶貴經驗。

友邦的支持與政府的努力

友邦對我國的支持，難能可貴，值得珍惜。我政府的努力耕耘、合作配合，慢慢有進展。由過去要求聯大設立特別委員或工作小組研究「中華民國在台灣參與的問題」，到今日「二千三百萬台灣人民在聯合國的代表權問題」，友邦為台灣提出的訴求愈來愈明確。聯合提案所載的說明文件，也愈來愈精闢切要，確有進步。

不過，由於中國的蠻橫阻撓，友邦過去的聯合提案在每屆大會開議之初，就遭受到決定聯大議程的總務委員會之拒絕，而根本無法列入聯大的正式議程，獲得應有的討論與表決。因之，要克服這一關卡，

需要繼續努力。

政府應主動申請為新會員國

依賴友邦的做法，固然應繼續，但我政府也應化被動為主動，化消極為積極。

積極主動的做法，就是根據聯合國憲章第四條有關新會員國入會的規定，由政府向聯合國（秘書長）提出申請加入為新會員國，強調台灣是一個愛好和平的國家，有履行聯合國憲章義務的能力與意願。此模式具有主動性、積極性，可凸顯台灣是一個主權國家，明確表達台灣要成為聯合國會員國的意願，有助於有效的國際文宣及有利推展國際外交，與過去十三年的做法不同。第一個重點是要名正言順以「台灣」（Taiwan）的名份申請加入聯合國，而不是以「中華民國」（Republic of China, ROC）的名義。由於聯大第2758號決議，「中華民國」在聯合國及其體系下，已完全失去合法正當的地位。自2004年8月奧運台灣破紀錄榮獲二金牌以來，國內外政府與人民對「台灣」稱呼的熱情關切及台灣民意的反應，明確顯示使用「Taiwan」才能在國際社會暢通發展，用「ROC」則此路不通。第二個重點是要成為聯合國的會員國，而不是觀察員。會員國專屬於國家，是永久的，觀察員不一定是國家，是過渡的，兩者享有的權利大有差別；台灣加入聯合國，必須凸顯主權國家的地位。

力求突破開拓新機運

向聯合國秘書長提出申請後，第一關就是由安全理事會（安理會）審查決定，會遭遇中華人民共和國的「否決」。安理會有五個常任理事國及十個非常任理事國；

雖然目前的理事國都與我國沒有正式的外交關係，也應多多下工夫，極力爭取他們的支持。中國以外的四個常任理事國——美、英、法、俄，尤其是美國——是採取支持、中立、或反對的立場，非常關鍵。當然我們應儘量避免極端懸殊的投票結果，但也應有不惜一試、破釜沈舟的決心。以台灣是一個主權獨立國家的尊嚴，申請加入聯合國，對台灣人的民心士氣及台灣國際地位的提升，一定有激勵的作用。台灣國人一般認為過去十三年來，政府年年申請加入聯合國。實際上，基於種種顧慮，政府還不曾提出台灣加入聯合國的申請，而是單單靠友邦在聯大聯合提案的模式為台灣發聲。台灣以國家身份申請入會這一條路早晚一定要走，而且已經不可再拖延。

為什麼？因為中國於今年3月14日通過「反分裂國家法」。這部中國法律是違反聯合國憲章與國際法的「侵略併吞台灣法」，其大前提是將台灣當作是中國領土的一部分，完全違反事實及法律。這是中國混淆國際視聽的手段，也是欺騙國際社會的大白賊，要將台灣置於死地。由於這種新情勢，我們要堅決對抗中國橫柴入灶的鴨霸手段，向國際明確宣示台灣是一個主權獨立的國家，凸顯「台灣、中國，一邊一國」的事實。一個國際上有效的自救宣示方法就是由政府採取主動，以台灣是一個愛好和平的國家之名義與身份，依照聯合國憲章第四條，向聯合國提出加入為新會員國的申請。假使政府決心去做，將是台灣史上的第一次，展現民進黨執政確實不同於中國國民黨執政。即使聯合國沒有通過台灣申請入會案，也是跨出勇敢、有魄力的一大步，比一向名不正言不

順、畏首畏尾、患得患失的困境一定更好。目前正是鼓足勇氣、信心與決心，集結智慧力量，力求突破、開拓新機運、再接再厲的時機。

尤有進者，台灣加入聯合國的申請案，不但可與友邦在聯大為我發聲的聯合提案配合運用，也可與台灣申請加入為世界衛生組織（WHO）會員國（不是觀察員）的策略配合，相輔相成。在聯合國體系下的國際領域中，WHO有一個非常特殊的地方。WHO新會員國的加入，由世界衛生大會（WHA）以二分之一的多數決定，而不是三分之二的多數。同時，與聯合國安理會不同，WHO並沒有否決權的制度，中國既不享有否決權，也沒有中國行使否決權的問題。要加入為會員國，與成為觀察員，有同樣的困難度，都需WHA二分之一的多數。但是，成為WHO會員國與成為WHA的觀察員，所享有的權利，真是天壤之別。以國家的身份成為會員國才能參與WHO的決策過程，影響世界健康公衛政策的制定與執行，充分享受會員國的權利，也才能真正維護台灣人民全體的健康利益。在政府未能主動申請加入為聯合國新會員國之前，申請加入為WHO的會員國應是一個好策略，一方面可以表達對台灣與人類健康衛生的關切，另一方面也可反駁中國政府「一中」的騙術，明確宣示台灣是一個國家，是一個不隸屬於中華人民共和國的國家。

政府要拚人民也要拚

台灣要加入聯合國，政府要拚，人民也要拚。加入聯合國是一項艱難但是意義偉大崇高的工事，正確的大目標既定，就要

經之營之，全力以赴。

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毅力來因應。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。我們一定要政府與民間密切合作，結合國內外的力量，發揮政府、企業與公民社會三大部門的總體力量。

要認真全力推動台灣加入聯合國，就要身體力行，分配更多的必要資源與人力去認真做。同時要向世界一百九十一個國家做文宣、做外交，哪可以不動員人力與資源？在國際上，我們要教育國際社會，說服各國政府；在國內，我們也要教育民眾，說服有關的政府官員及民意代表。

為了凸顯聯合國拒絕台灣加入的不合理情況，除了善用外交管道、國際主要媒體廣告向國際社會發聲之外，更應有效利用網際網路，發揮電子信件及電子報的功能。非政府組織策略聯盟成功的事項——例如，國際反地雷公約的締結及國際刑事法院的設立——主要就是靠網際網路的有效運用。這正是台灣人民與政府要使全球人類瞭解台灣不是聯合國會員國是不公不義的利器。希望志同道合的熱心人士能夠集結一起，把握台灣資訊科技的優勢，做專業性整體的規劃與運作。其他，如座談會、研討會的舉行，應由國內擴及國際，在國內發聲固然重要，在國際發聲也同樣重要。

全民推動加入聯合國運動

在中國處處打壓台灣國際生存發展空間

的今日，要突破中國用盡手段要孤立台灣的困境，就要發展全民外交、多元外交，集結台灣國內外的力量。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，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，使國際社會清楚認識肯定民主自由、人權立國的台灣。民主自由人權的人民力量，可以超越飛彈的恐嚇威脅。

全民推動加入聯合國的具體行動，包括2004年大學校園內發起「送台灣土，進聯合國，把台灣放在心上」蒐集台灣土運動，將來自三百十九鄉鎮的台灣泥土送到聯合國總部，表達台灣人民的心聲，呼籲世界重視台灣的需求。同年台灣大學生參與模擬聯合國大學高峰會，開拓台灣大學生參與聯合國周邊組織的管道，藉由學生高峰會的廣泛接觸，來自世界各國的未來領袖能夠瞭解台灣受到中國打壓、國際社會孤立，而無法參與聯合國的不公義事實。此外，民間社團也不落人後，以台灣聯合國協進會與台灣基督長老教會總會為

主體的台灣加入聯合國宣達團，於去年與今年在聯大召開時，與在紐約一帶的台灣同鄉，做伙在聯合國大廈前哈馬紹廣場，展開台灣加入聯合國的宣達活動。

群策群力完成共同美夢

除了國內之外，分佈在北美洲及世界其他各地台灣僑民的力量，是台灣加入聯合國一股不可忽視的力量。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，可以發揮無限的潛能，產生可促成台灣加入聯合國的大力量。

天下無難事，只怕有心人。加入聯合國運動是台灣的全民運動。台灣要加入聯合國不是追求不可能的夢。正如台灣民主化的過程是對「似乎不可能」挑戰，台灣加入聯合國使國家正常化的過程也是面對這種挑戰。只要我們政府、工商企業、民間同心協力，海內外台灣人民共同持續不斷的努力打拚，群策群力，眾志成城，將可使我們共同的美夢成真。 ◎