凝聚全民力量支持台灣爭取成為聯合國會員國

●林文程／中山大學大陸研究所教授兼社會科學院院長、台灣新世紀文教基金會國際關係委員會委員

一、前言

聯合國是世界上最重要的國際組織，它由聯合國大會（General Assembly）、安全理事會（Security Council）、經濟和社會理事會（Economic and Social Council）、托管理事會（Trusteeship Council）、國際法院（International Court of Justice）、秘書處（Secretariat）等六大部分所組成。除了托管理事會在1994年10月1日帛琉獨立以後基本上已經停止運作之外（托管理事會於1994年5月25日通過決議案，修改議事規則，刪除每年開會一次的規定，決定在有需要時才開會），其它五個機構的人員與組織均擴充過。聯合國還有許多相關的基金（funds）、計畫署（programme）、辦事處（bodies）和委員會。此外，根據聯合國憲章第57條規定所成立之十六個聯合國專門機構，也是龐大聯合國體系的一部分。

目前聯合國總共有一百九十二個會員國，除了教廷因特殊性質而沒有加入聯合國之外，台灣可說是唯一想加入但一直無法成為會員的國家。被排除在聯合國之外，除了無法享有國際社會一份子應有的權利義務之外，對台灣追求法理上（de jure）獨立主權國家地位也會造成嚴重打擊。

二、台灣的主權地位

蒙特維多國家之權利及義務公約（Montevideo Convention on the Rights and Duties of States）第1條規定，構成一個主權國家具有四要件，即具有固定的人口、固定的領土、一為它的人民所服從之有效政府（即一獨立於他國政府而行使權力之政府）、及具有與其他國家交往之能力。第四個條件涉及其他國家之外交承認（recognition）的問題，至於外國之外交承認是否構成主權國家之要件，國際法學說分成構成說（constitutive theory）及宣示說（declaratory theory）兩派。前者認為承認是構成主權國家之要件，後者主張承認只是一種對既存事實情況的正式認知而已，不影響業已存在之國家的主權地位。[1] 但賓州大學（University of Pennsylvania）之戴傑（Jacques DeLisle）教授指出蒙特維多公約未提及之第五項因素，即國家必須宣稱自己是一個國家。[2] 台灣擁有三萬六千平方公里土地、兩千三百萬人口、有一依民主程序選舉產生不受其他國家控制之政府、及受到國際社會一些成員（尤其是1971年之前）的外交承認，但是台灣總是藏頭藏尾，不敢公開宣示自己是一個主權

獨立之國家。事實上，在1988年1月蔣經國總統去世之前，在台灣之中華民國政府一直堅持其是代表整個中國之合法政府，反對兩個中國和台灣獨立，主張台灣獨立者會被以叛亂罪逮捕並監禁。

縱然李登輝先生繼任總統之後，一直至他於1999年7月9日接受德國之聲（Deutsche Welle）訪問時，將「兩岸關係定位在國家與國家，至少是特殊的國與國關係」（一般稱為「兩國論」）之前，[3]台灣仍然採取一個中國政策，主張「一個分治的中國」，[4] 或「一國兩區」。一個中國政策對台灣作為獨立主權國家之地位已經造成嚴重傷害，一些國際法專家認為台灣雖然符合構成主權國家的要件，但是因為它不自稱為主權國家，堅持做為中國的一個省，因此不是一個主權國家。

自 1991 年以來，台灣開始採取一系列措施來凸顯台灣事實上獨立主權國家地位，試圖與中國做切割，包括於 1991 年 4 月 30 日宣布終止動員戡亂時期臨時條款，重新界定中共為控制大陸地區之對台具有敵意的政治實體，而不再是一叛亂團體、[5] 指出「海峽兩岸是兩個並存的政治實體」、[6] 提出「以一個中國為指向的階段性兩個中國政策」、[7] 1993 年開始爭取以分裂國家模式參與聯合國、採取「務實外交」策略不再反對其它國家對台海兩岸雙重承認、[8] 及強調兩岸「分裂分治」。[9] 這些主張與立場雖然刻意凸顯在台灣之中華民國與中國的對等地位，但是仍然採取一個中國的立場及未來台海兩岸統一為目標，並未提出台灣是一個主權國家之主張。

李總統於1999年提出「兩國論」是台灣領導人首次明白表示台灣是一個獨立主權國家，而陳總統於2002年8月3日更加露骨地強調「台灣是一個主權獨立的國家…台灣跟對岸中國一邊一國」。[10] 此外，為了抗拒北京一再宣稱擁有台灣主權之主張，台北採取務實外交戰略，來增進與大國之實質關係。然而，不管是「渡假外交」、「過境外交」等作法，或是強調裏子重於面子之結果，以中華台北經濟體、台澎金馬獨立關稅領域等名稱參與國際組織，對於提升台灣之主權地位並沒有真正之幫助。要確立台灣主權國家地位的途徑，對內要透過修憲或制定新憲加以落實，對外則要爭取建立更多之邦交國及增加政府間國際組織之會籍。倘若能夠成功地取得聯合國之會籍，不僅可以有效地解除台灣外交孤立之困境，而且聯合國之會籍可作為對抗中共軍事威脅之重要利器。

三、聯合國在解決台海衝突上的角色

聯合國憲章第 1 條規定聯合國之宗旨之一為「維持國際和平及安全；並為此目的採取有效集體辦法，以防止且消除對於和平之威脅，制止侵略行為或其他和平之破壞；並以和平方法且依正義及國際法之原則，調整或解決足以破壞和平之國際爭端或情勢。」台灣海峽被國際觀察家視為是東亞最可能引爆戰爭的地區，但是聯合國在台海發生戰爭時，究竟能夠發揮何種功能？

聯合國憲章第6章規定爭端之和平解決，其中第33條規定：「一、任何爭端之當事國，於爭端之繼續存在足以危及國際和平與安全之維持時，應儘先以談判、調查、調停、和解、公斷、司法解決、區域機關或區域辦法之利用，或各該國自行選擇之其他和平方法，求得解決。二、安全

理事會認為必要時，應促請各當事國以此項方法，解決其爭端。」第34條規定：「安全理事會得調查任何爭端或可能引起國際磨擦或惹起爭端之任何情勢，以斷定該項爭端或情勢之繼續存在是否足以危及國際和平與安全之維持。」第35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，提請大會或安全理事會注意。」第38條規定：「安全理事會如經所有爭端當事國之請求，得向各當事國作成建議，以求爭端之和平解決，但以不妨礙第33條至第37條之規定為限。」

聯合國憲章第7章規定「對於和平之威脅、和平之破壞及侵略行為之應付辦法」，其中第39條規定：「安全理事會應斷定任何和平之威脅、和平之破壞或侵略行為之是否存在，並應作成建議或抉擇依第41條及第42條規定之辦法，以維持或恢復國際和平及安全。」第40條規定：「為防止情勢之惡化，安全理事會在依第39條規定作成建議或決定辦法以前，得促請關係當事國遵行安全理事會所認為必要或合宜之臨時辦法。此項臨時辦法並不妨礙關係當事國之權利、要求或立場。安全理事會對於不遵行此項臨時辦法之情形，應予適當注意。」第41條規定：「安全理事會得決定所應採武力以外之辦法，以實施其決議，並得促請聯合國會員國執行此項辦法。此項辦法得包括經濟關係、鐵路、海運、航空、郵、電、無線電及其他交通工具之局部或全部停止，以及外交關係之斷絕。」第42條規定：「安全理事會如認第41條所規定之辦法為不足或已經證明為不足時，得採取必要之空海陸軍行動，以維持或恢復國際和平及安全。此項行動得包括聯合國會員國之空海陸軍示威、封鎖及其他軍事舉動。」

台海兩岸倘若發生戰爭，對亞太地區之和平穩定必然造成威脅殆無疑義，應是國際社會所重大關切的問題，然而聯合國能否介入，關鍵在於聯合國是否認定台灣是一個主權國家，如果聯合國認為台灣是中國的一省，那麼聯合國能否介入一國之內戰？導致這個問題複雜化的癥結在於中國是爭端當事國，而且它是安理會常任理事國。如果台灣是一個主權國家，則中國對台灣使用武力業已違反聯合國憲章以和平解決國際爭端之規定，而且是對另一個會員國之武裝侵略行為。如果台灣為聯合國之會員國，那麼北京將難以對台用武為其國內事務而反對國際社會的介入。

四、台海兩岸對聯合國的攻防戰

聯合國於1971年10月15日通過2758號決議案將在台灣之中華民國自聯合國排除之後，台灣不僅在聯合國兒童基金會、聯合國開發計畫署、聯合國貿易暨發展會議、聯合國難民事務高級專員公署、聯合國近東巴基斯坦難民救濟工作署、聯合國災難救濟協調官總署、聯合國人口基金會、聯合國訓練調查研究所、聯合國大學、聯合國環境計畫組織、聯合國人類居住委員會及聯合國海洋法委員會等直屬於聯合國，但具半自主性的機構的會籍不保，而且聯合國專門機構在我國被排除於聯合國之後，也均將台灣之會籍排除，惟其中之國際貨幣基金會、世界銀行、國際發展協會、國際金融公司至1980年才排除台灣之會籍。為了提升台灣主權地位，台灣自1992年起，年年均央請聯合國會員國中之

邦交國，向聯合國提案要求聯合國就台灣參與聯合國問題進行研究，希望爭取參與聯合國。

（一）我國爭取參與聯合國之途徑

台灣爭取參與聯合國的努力可依所應用之策略而分成兩個時期，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」，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號決議案排除台灣參與聯合國的不合理情況；第二時期是1997年至今，台灣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存在兩個政府的事實，促請聯合國檢討第2758號決議案，修改其中排除台灣的部分，或是要求聯合國「審查中華民國在台灣所處的特殊國際處境，以確保台灣兩千三百萬人民參與聯合國及和活動的基本權利得到充分尊重」。[11] 近幾年台灣除了請友邦向聯合國提出「台灣二千三百萬人民在聯合國的代表權及參與問題」專案，要求列入大會議程之外，同時要求將「聯合國在維護台海和平方面扮演積極角色」專案列入大會議程，說帖指出聯大2758號決議案「只處理了中華人民共和國在聯合國及所有有關組織的代表權問題，並沒有裁定台灣是中華人民共和國的一部分，也沒有賦予中華人民共和國在聯合國有關組織代表台灣或台灣人民的權利」，也指出中國不放棄對台灣使用武力是違反聯合國憲章的行為，中國才是台海地區之麻煩製造者，提醒國際社會維持台海和平對亞洲及太平洋地區的和平、繁榮與發展的重要性，點出聯合國具有維護台海和平的責任。要求聯合國和國際社會應密切注意中國迅速擴充軍事力量，可能會危及台灣海峽和平的形勢發展，並且採取必要的預防和應對措施。

台灣爭取參與聯合國的提案，雖然在歷次總務委員會均引起激烈辯論，在聯合國大會中也有一些國家發言聲援台灣，但是因為支持台灣的國家仍居絕對少數，因此一直無法成為議案。

台灣參與聯合國之途徑基本上有三，其一是爭取「中國代表權」途徑，即當年（1971）台灣如何退出聯合國，現在台灣以同樣途徑爭取重返聯合國。因為任何涉及「中國代表權」之決議，是屬於重要問題，依聯合國憲章第18條第2項之規定，「大會對於重要問題之決議應以到會及投票之會員國的三分之二之多數決定之。」此一途徑不涉及安理會常任理事國行使否決權問題，但是目前聯合國一百九十二個會員國中，與中國有邦交關係者超過一百六十國，因此台灣要贏得三分之二的支持，顯然有客觀上之困難。事實上，台灣已經公開表示無意與中華人民共和國競奪所謂的「中國代表權」。

其二是申請以新會員方式入會，然而依據聯合國憲章第4條第二項之規定，申請成為新會員之國家，「將由大會經安全理事會之推薦以決議行之」，另憲章第27條規定對新會員入會問題，安理會常任理事國可享有否決權，因此台灣尋求以新會員方式加入聯合國，很難過中共否決權這一關。然而，台灣透過友邦向聯合國大會所提出的「解釋性備忘錄（explanatory memorandum）」，主張的就是讓台灣獲得在聯合國的代表權。陳水扁總統在對台灣新時代基金會舉行之「台灣前進聯合國」會議致詞時，明確地表示「台灣要的絕對不是重返聯合國，而是以台灣之名、

新會員的身份，直接並重新申請加入聯合國。」[12] 換言之，台灣所選擇的是爭取以新會員方式加入聯合國。

其三是尋求以觀察員身份參與聯合國。觀察員除了不能投票外，可以參與聯合國的大部分會議。目前聯合國對取得觀察員之程序並未明確規定，但是台灣能否取得觀察員身份之關鍵仍在於中國的態度。

（二）北京反對台灣參與聯合國的論點

北京的主要論點有以下幾點：（1）世界上只有一個中國，台灣自古以來就是中國的領土，1943年的「開羅宣言（Declaration of Cairo）」和1945年的「波茨坦宣言（Potsdam Declaration）」均在國際法上確認中國對台灣的主權，台灣作為中國的一個省，沒有資格以任何形式加入聯合國；（2）1971年第二十六屆聯合國大會通過第2758號決議案，決定恢復中華人民共和國在聯合國的一切權利，承認中華人民共和國政府是中國在聯合國組織的唯一合法代表，已經徹底解決此一問題；（3）全世界已經有一百六十幾個國家與中國建立外交關係。極少數國家所提出「中華民國（台灣）在聯合國代表權問題」，不僅公開違背了聯合國憲章的宗旨和原則，完全曲解聯合國組織的性質，而且損害了中國的主權和領土完整，粗暴干涉中國的內政；（4）台灣問題純屬中國內政，是中國人民自己的事，不容任何外來干涉；（5）「一國兩制和平統一」的基本方針，充分照顧和維護了台灣同胞的切身利益和台灣發展的需要。[13]

（三）聯合國秘書長在「一個中國」問題上的立場

安全理事會常任理事國對是否向聯合國大會推薦秘書長人選可行使否決權。由於安全理事會常任理事國對聯合國秘書長握有生殺大權，除非秘書長已經決定不再連任，否則絕不敢得罪任何一個常任理事國，而且基於自身現實利益及國際政治的現實情勢考量，因為聯合國絕大多數會員國已經承認中國且與中國建交，聯合國秘書長犯不著為台灣來與中國及絕大多數的會員國唱反調，因此聯合國秘書長採取與中國同步調的「一個中國」立場。例如安南秘書長在與中國的人大常委會委員長李鵬會面時，就表示「聯合國奉行一個中國的原則」。[14] 2004年9月，安南再度公開表示聯合國不承認台灣是一個國家，聯合國的一個中國政策不會改變。[15] 聯合國及其專門機構的文件提及台灣時用語是「中國的台灣省」。[16]

五、人民主權與台灣參與聯合國

整體之國際情勢顯然不利於台灣達到成為聯合國會員國之目標，上述參與聯合國之三途徑，不管採取哪一個途徑，在短期的未來均是困難重重。事實上，台灣自1992年開始推動參與聯合國以來，歷年來均遭聯大拒絕將提案納入議程之命運。然而，台灣為何年年仍然知其不可為而為之，最主要有以下幾點考量：（1）凸顯台灣在國際社會所遭受之不公平待遇，台灣二千三百萬人口在世界上名列第四十七位，而且以經由威權體制轉型為民主國家，根據自由之家（Freedom House）的評比，台灣在東亞地區比日本和南韓還民主，與澳洲及紐西蘭同屬最民主的國家；（2）台灣是世界上第十七大經濟體，積極對其他國家提供經濟和技術援助，而且對他國天災慷慨提供人道主義援助；（3）台灣雖然善盡國際成員之義務，但

是卻未享有與其他成員同等之待遇，而且因為被排除在國際體系之外，無法正常參加公共醫療和衛生政策問題之討論，不僅犧牲台灣人民之權益，也不利於其他國家人民的健康；（4）聯合國的核心原則是會籍普遍性，聯合國必須停止對台灣人民無情地實行政治隔離政策。

根據行政院大陸委員會委託政大選舉研究中心於2006年9月15-17日所做的問卷調查顯示，高達75.8％的受訪民眾贊成台灣繼續推動參與聯合國，而且有70.5％的受訪民眾，贊成以台灣名義申請加入聯合國。[17] 這樣的比率雖然已是絕對多數，但是顯然仍無法令人滿意，因為推動參與聯合國應該是全民之共識，因此民調結果顯現政府在爭取民意支持上仍有許多努力之空間。

凝聚全民共識支持政府爭取參與聯合國，具有以下幾點意義：首先，全民共識可以打擊北京「寄希望台灣人民之宣傳口號」，凸顯中國漠視台灣民意的事實。其次，台灣業已轉型成為完全民主之國家，李總統和陳總統均以「人民主權」為原則來詮釋台灣的主權問題，強調台灣與中國之任何政治安排必須獲得台灣人民之同意，凝聚全民共識支持政府推動參與聯合國，可以凸顯台灣人民主張台灣是一獨立主權國家的立場，駁斥北京所謂「台灣是中國不可分割的一部分，台灣不能夠申請加入聯合國」的僵化主張。第三，凝聚全民共識支持政府爭取參與聯合國，可以有力、明確地向國際社會表達台灣人民參與國際社會的強烈願望，凸顯台灣被排除在聯合國之外所遭受的不公平待遇。第四，台灣人民在台海兩岸交流蓬勃發展的情況下，不少人日漸喪失對中國之敵我意識，陸委會委託學術機構所做的民調，顯示台灣人民對北京政府對台灣人民及我政府之敵意的認知仍然不夠強，台灣一些人甚至產生國家認同問題，軍隊也遭外界質疑產生為何而戰的問題，因此透過凝聚全民共識的過程，讓國人瞭解北京打壓台灣國際空間無所不用其極的事實，可以提升國人對中國同仇敵愾的心裡，進而提高國人之心防，增進國人之國家認同。

六、結語

鑑於台灣爭取參與聯合國之國際環境仍未成熟，在短期內達成目標之可能性很低，因此台灣在作法上首先應該區分長、短程。短程上，政府應該力求對人民之宣導，讓老百姓瞭解參與聯合國的意義、重要性、及所面對之挑戰，參與聯合國及擴展台灣的國際空間，在國人心中已經也很高的支持度，只是一些國人可能認為爭取參與聯合國是一不可能之任務，既然如此何必浪費寶貴的外交資源？因此政府有責任釐清國人的疑惑。其次，政府應該強化朝野共識，形成超黨派的外交政策。在朝野嚴重對立，政策之擬定及國家的發展已經深受負面影響的情況下，形成跨黨派外交或國家安全政策已是台灣很多菁英及國人之期望，國際友邦也希望台灣在國家安全政策上能夠產生全民共識，對朝野黨派形成壓力，來促成朝野在制訂外交政策上的合作。推動參與聯合國當年是立法院之決議，是朝野共識下的產物，經過十多年之後，應該繼續維持這種跨黨派共識的動能，這種動能之維繫是台灣爭取參與聯合國之長期奮戰所必須的，也是台灣要在中國崛起之威脅下，能夠繼續生存的重要基礎。

【註釋】

1.J. G. Starke, Introduction to International Law, tenth edition （London: Butterworths, 1989）, pp. 132-133.

2.“Statement of Jacques DeLisle, Professor of Law, University of Pennsylvania,” in *Hearing on Military Modernization and Cross-strait Balance*, before the U.S.-China Economic and Security Review Commission, One Hundred Eighth Congress, Second Session, February 6, 2004 （Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 2004）, p. 60.

3.「李登輝總統接受德國之聲專訪」，收於國史館印行，《一個中國論述史料彙編--史料文件（二）》，台北縣新店市：國史館，民國89年，頁127-128。

4.李登輝總統在第三屆國民大會國情報告中，表示希望「中共當局能夠務實面對『一個分治中國』的現實」，請參閱國史館印行，《一個中國論述史料彙編--史料文件（二）》，頁102。

5.1991年4月30日，李登輝接受台視記者之提問時的談話，請參閱國史館印行，《一個中國論述史料彙編--史料文件（二）》，台北縣新店市：國史館，民國89年，頁37。

6.1993年8月19日接受前合眾國際社總裁之專訪，表示「中國是一個分裂的國家，雙方均主張只有一個中國，但彼此的治權並不及於對方，事實上，我們一再強調海峽兩岸是兩個並存的政治實體。」收於國史館印行，《一個中國論述史料彙編--史料文件（二）》，台北縣新店市；國史館，民國89年，頁37。

7.1993年11月21日（美國西雅圖時間），經濟部長江丙坤參加亞太經濟合作會議（Asia Pacific Economic Cooperation）首次經濟領袖非正式高峰會，在一項記者會上依據外交部準備之資料發表一項聲明，指出「中華民國及中華人民共和國實為歷史、地理或文化涵義的一個中國下，互不隸屬的兩個主權國家」，台灣奉行「以一個中國為指向的階段性兩個中國政策」。《聯合報》，民國82年11月23日，版1；《自由時報》，民國82年12月2日，版4。

8.1999年2月2日，在新舊任陸委會主委交接時，新任陸委會主委蘇起表示：「我方並未以雙重承認作為外交政策，但其他國家要這麼作是對方的事。」這種說法與以前政府堅持漢賊不兩立的政策已經不同。該談話載於 http://www.mac.gov.tw/big5/mlpolicy/cschrono/8802.htm#009.

9.1994年7月5日，行政院大陸委員會發表「台海兩岸關係說明書」，強調台海兩岸分裂分治之事實。請參閱行政院大陸委員會編印，《台海兩岸關係說明書》，（台北：行政院大陸委員會，民國83年7月），頁13-40。

10.「總統以視訊直播方式於世界台灣同鄉聯合會第二十九屆年會中致詞」，總統府新聞稿，民國91年8月3日，載於http://www.president.gov.tw.

11."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.

12.「扁盼公投以台灣名叩關聯合國」，自由時報，2006年9月14日。

13.中華人民共和國駐大韓民國大使館，「王英凡致函聯合國秘書長重申一個中國原則（2002/08/12）」，http://www.

chinaemb.or.kr/chn/xwxx/t81333.htm, accessed 2006/1/15.

14.http://202.84.17.11/world/htm/20000830/90959.htm, accessed 2006/1/18.

15.中共中央統一戰線工作部，「台灣『參與』聯合國企圖落空，安南強調『一中』不變」，http://www.zytzb.org.cn/zytzbwz/newscenter/benwang/80200409160058.htm,accessed2006/2/1.

16.See, for example, UN News Centre, "WHO Removes Taiwan Province from SARS Travel Alert List, Leaving only Beijing," in http://www.un.org/apps/news/story/Ar.asp?NewsID=7442&Cr=sars&Crl=&Kwl=Taiwan.

17.「民調：七成民眾贊成台灣名義入聯合國」，大紀元，2006年9月22日，http://www.epochtimes.com/b5/6/9/22/n1463108.htm.

◎