

台灣的聯合國之路

●林正義／中央研究院歐美研究所研究員、台灣新世紀文教基金會國際關係委員會委員

在李登輝及陳水扁兩位總統，正式推動台灣參與聯合國案十四年之後，仍未能被納入聯合國大會的議程。在聯合國總務委員會討論的時間也由數小時超過一百個國家發言討論，被減為六分鐘由正反四個國家加以結辯。台灣無論就人口素質、土地大小、政府治理、經濟發展、科技實力、對國際貢獻等條件，均遠超出成為聯合國一員的標準，但是，在中國封鎖之下，不僅聯合國之路難走，連聯合國專門機構也難以進入。台灣的聯合國之路，是一條漫長之路，需要長期持續推動。

台灣不推動參與聯合國的可能結果

假若台灣沒有每年推動參與聯合國，中國北京在聯合國及其他國際組織，就可以更正式代表台灣，並處理涉台的相關事務。中國宣稱台灣是不可分割的一部分，台灣參與「亞太經合會」（APEC）的是「非主權經濟體」，台灣總統是「地區領導人」或是「省籍幹部」。北京直接與國際組織如「亞太經合會」及「世界衛生組織」，達成涉台事務的諒解備忘錄，也在1982年直接與美國簽訂「八一七公報」，減少對台軍售，並多次中美要求「共管」台灣。在此一背景下，台灣每一年在聯合國透過友邦提出參與聯合國案，持續表明台灣不是中華人民共和國的一部分；聯合國秘書處必須分送台灣參與聯合國的相關

文件給一百九十二個會員國，使各國代表了解中國無法代表台灣，而台灣在聯合國沒有代表的問題。

若台灣沒有每年推動參與聯合國，台灣將失去對友邦邦交關係的追蹤與檢測機會。中國「三光」（挖光、堵光、擠光）台灣外交的政策，已使台灣面臨三十多年來邦交國數目的現狀被迫改變的階段。台北可以藉著每年聯合國參與案的提出，檢驗我國友邦的支持情況。格瑞那達、查德在斷交前每年均支持台灣參與聯合國，但後來仍決定改變承認對象。這說明支持台灣參與聯合國的友邦，不見得與台灣的邦交就因此而鞏固，但友邦在台灣參與聯合國案的連署、發言，仍是一個重要的指標。

當台灣的友邦如過去的馬其頓、諾魯、賴比瑞亞，避免連署參與案、沒有公開支持台灣時，台北就可以推測它們正面臨來自中國北京的壓力，或正與北京進行秘密接觸。台灣邦交國若在台灣參與案保持沈默，即成為明顯的一項警訊，對邦交國的預警、鞏固或搶救，成為「守邦有則」的外交官工作的重點。台北針對發言反對台灣參與聯合國案的國家，也可訓令駐外代表處遊說該等國家，要求他們發言呼籲北京放棄以武力恫嚇台灣，台海兩岸以和平方式解決歧見。

假如台灣沒有每年推動參與聯合國，台

灣內部失去一項公民教育的機會，對國際事務的了解、關心與報導，少了聯繫的界面。台灣內部對兩岸關係、外交關係孰重孰輕的較量，將會有明顯的結果。主張台灣參與聯合國必須透過北京的看法也會逐漸佔上風，屆時台灣所能獲得最好的結果是，北京歡迎台灣成員以「中國代表團」團員身份出席聯大會議。北京若為「中國台灣」創設一個單一的代表權，就意味在其他聯合國專門機構也要同樣的安排。雖然台灣內部會有人認為這是好的安排，但中國領導人還沒有如此胸懷，而台灣的法律地位也將因此一安排，而公開接受中國是台灣的「宗主國」。這將如同挑夫為了彩券而丟棄了扁擔。

台灣的聯合國之路

台灣自 1993 年一開始就有意避開敏感的架構議題，既非「加入」成為新的會員國，也不是「重返」聯合國取代中華人民共和國的席位。台灣曾在 1997 年、1998 年要求聯合國重新檢討「聯合國大會 2758 號決議案」，但旋即放棄此一訴求，改為要求聯合國確保台灣人民參與聯合國基本權利。民進黨執政之後，先要求聯合國確認「中華民國（台灣）代表權」，後來提出「台灣二千三百萬人民在聯合國的代表權問題」，最後加上成為「代表權及參與問題」。由此顯示，台灣尋求「參與」聯合國，核心焦點在代表權及參與，凸顯中國不能代表台灣，但台灣以何種方式「參與」則保留最大的空間。

由於台灣「參與」聯合國議題，在聯合國總務委員會每年處理時間進行甚久，自 2005 年起總務委員會改採「二對二」辯論方式，由中國及台灣友邦各自陳述己方

意見，以縮短辯論的時間。另一方面，台灣也自同一年起，除了「參與」聯合國案，也提出有關台海的「和平案」，要求聯合國正視台海地區的和平與穩定問題。

表一、聯合國總務委員會支持與反對台灣參與案的國家數目

年份	支持	反對
1993	3	11
1994	7	18
1995	12	29
1996	17	36
1997	15	32
1998	16	40
1999	20	47
2000	19	47
2001	24	67
2002	22	64
2003	24	80
2004	21	94

由上表可以看出，針對台灣參與聯合國案，在聯合國總務委員會，2003年首次有超過一百個聯合國會員發言表態，討論熱烈空前。在中國強力動員之下，發言反對台灣參與聯合國案的國家達到前所未有的數目（八十個），2004年更達九十四個。相較而言，支持台灣的國家已達上限、幾無進展（至多二十四國）。中國也遊說其他國家接受「若一提案連續三年未通過時，以後就不要再提」的提議，以免浪費時間。這也使聯合國對台灣推動參與聯合國案，出現新的做法。2005年，台灣參與聯合國案，在總務委員會首度以「二對二」方式展開辯論。

台灣的聯合國「參與案」持續未能在聯合國總務委員會獲得納入為聯大議程，又

遭受中國限定「二對二」方式處理，顯示台灣參與案可能不進反退。從2005年起，民進黨政府除「參與案」之外，另提出「和平案」。若「參與案」是訴諸台灣遭受國際孤立，「和平案」則訴求台灣遭受中國的軍事威脅。聯合國安理會成員，尤其是美國、英國、法國及聯合國秘書長，需要依照聯合國憲章，處理一個「非會員國」所面臨的安全威脅問題。

2005年3月，由於中國通過「反分裂國家法」，提供台灣向聯合國訴求的大好機會。在該年8月，台灣首度提出「和平案」，指出：「反分裂國家法」不僅明顯違反聯合國憲章中規定的和平解決爭端的原則，而且對台灣二千三百萬人民安全與生存的威脅。台灣及其友邦要求「聯合國絕對必須對此表示嚴重關切，採取必要措施，以免被人視為默認甚至贊同這種違反聯合國憲章的行為」。台灣的友邦亦致函聯合國大會主席、聯合國秘書長和安全理事會主席，強調中國「反分裂國家法」威脅台灣海峽的現狀，並繼而危及東亞地區的和平與穩定。最重要的是，台灣及其友邦要求：(1)敦促台海兩岸以和平方法解決爭端；(2)請秘書長指派一名特使或一個事實調查團評估台海安全情勢，並向大會和其他相關聯合國機關，包括安全理事會，提出報告；(3)請秘書長採取必要措施，鼓勵並協助台海兩岸建立和平對話與交流。

在2006年「東亞和平案」中，台灣不僅指出北韓試射彈道飛彈危及東亞區域和平、穩定與安全，也要求國際社會同時重視「中華人民共和國已針對台灣部署了超過八百枚導彈，且每年以約一百枚左右的速度在持續增加當中」。因此，聯合國

「實有必要採取積極行動，來避免上述安全情勢的進一步惡化」。該案同時提到，「東亞地區人口二十億，佔全球人口約三分之一，東亞各國國內生產毛額（GDP）總和佔了全世界GDP的20%，東亞貿易量亦佔全球貿易總額的五分之一」；然而，中華人民共和國持續擴增軍備，已導致此區域軍備競賽，更重要的是，「人民解放軍經常舉行模擬攻台的軍事演習，為以戰爭方式解決台灣海峽爭端作準備，使得台海緊張局勢有升高之可能，也威脅到東亞地區的和平與穩定」。「東亞和平案」建議：(1)敦促東亞區域內之國家以和平方法解決爭端，並鼓勵各方採取更進一步的軍事透明化與信心建立措施；(2)根據事實需要採取必要措施，以降低此區域之緊張情勢，必要時得邀請相關爭端當事方向安理會或聯合國大會提出說明；(3)請秘書長就加強東亞區域的安全與合作的方法提出報告。

美國政府雖支持台灣成為「世界衛生組織」的觀察員，但不支持台灣參與聯合國。美國國會卻多次提出無法律拘束力的決議案，支持台灣參與聯合國，平衡行政部門的作法。相較於台灣及其友邦提出的聯合國「參與案」，美國國會在「和平案」所能發揮的空間應該更大，因為此一「和平案」與美國國會所主導的「台灣關係法」密切相關。2006年，台灣將「台海」的「和平案」的範圍，擴大為「東亞」的「和平案」，原本希望美國、日本等國，對於此一「和平案」的重視與支持，但這一努力顯然未達目標。

2006年9月12日上午，聯合國總務委員會討論台灣友邦所提出的兩個議案時，烏干達主張循2005年第六十屆聯大總務委員

會之例，將「參與案」與「和平案」合併討論，並由正、反兩方各派二名代表發言。台灣友邦海地表示反對，要求總務委員會將兩項提案分開處理，並開放其他國家自由發言。中國代表繼發言呼應烏干達發言，俄羅斯等十二個總務委員會成員國（其中之一為印尼），亦發言支持烏國提議。海地代表在反對無效後，要求聯合國明確將海地反對該提議之立場正式列入會議紀錄。在「二對二」交叉辯論中，台灣友邦甘比亞、尼加拉瓜均指出：總務委員會及其主席將兩案合併處理，已違反聯大議事規則，構成法律問題，應俟釐清本案相關法律問題後再作處理。然而，總務委員會主席最後仍逕行裁定因無共識，故不建議將兩項提案列入聯大正式議程。

2007 年台灣參與新途徑

在陳水扁總統執政最後一次參與聯合國案，只剩下2007年。陳水扁總統在2006年9月13日、12月5日，先後表示：「既然我們沒有辦法用中華民國的名義加入聯合國，我們只有用台灣、新的名義，用新的會員國的身分，直接申請加入聯合國」。他指出：正積極研議改以「台灣」的名義

申請加入聯合國，如果持續以中華民國、中華民國在台灣、或是中華民國（台灣）的名義加入聯合國，將會陷入一個中國代表權之爭，「我們絕對不爭一個中國代表權，『一個中國』就讓中華人民共和國去代表，但是中華人民共和國沒有權利代表台灣，也沒有權利代表二千三百萬台灣人民」。

若要以台灣的名義申請加入聯合國，應以總統名義、外交部名義或是透過友邦提案，陳總統期盼友邦國家能提供建言。若與1993年提出「參與案」或2005年另提出「和平案」相比，陳水扁在2007年台灣聯合國的參與案，必然是一次突破，台灣不再是早期只要求聯合國成立小組研究，或友邦提出的台灣「代表權或參與」，而是明確提出要「申請加入聯合國」。剩下來只是陳總統、外交部或台灣友邦名義提出的問題。台灣參與聯合國是政治現實與公義理想的鬥爭。台灣長老教會、台灣聯合國協進會、陳隆志教授長期以來的努力，已經為台灣參與聯合國寫下歷史的一頁，也將使台灣未來領導人需在聯合國參與案上繼續推動。◎