



# 台灣的聯合國之路

●李明峻／新台灣國策智庫研發長

## 壹、前言

由主權國家組成的聯合國，成立於第二次世界大戰結束後的1945年，其下設有許多附屬機構，是國際社會最重要的政府間國際組織，目前有一百九十三個會員國。任何新獨立的國家首要目標就是加入聯合國，因為一旦加入聯合國就等於獲得國際社會各國的集體承認，而且同時加入許多相關國際組織，不用一一申請表決。對於實際上是獨立擁有主權但卻未獲得普遍國家承認的台灣而言，加入聯合國可確立國際法律定位，並同時加入許多國際組織，讓台灣與其他國家擁有相同的國際空間，因此是台灣人民共同的要求與願望。

## 貳、中國代表權階段

提到台灣與聯合國的問題，通常會討論美國在1950、1960年代以在聯合國的絕對優勢全力支持蔣政權，透過緩議案、重要問題案等方式，讓僅統治台澎金馬的中華民國政府繼續代表全中國，還擔任聯合國安理會的常任理事國，前後長達二十二年的時間。直到1971年，聯合國大會通過2758號決議案，「恢復中華人民共和國的一切權利，承認她的政府的代表為中國在聯合國組織的唯一合法代表，並立即把蔣介石的代表從它在聯合國組織及其所屬一切機構中所非法佔據的席位上驅逐出去。」當時中華民國政府將此決議案稱做「排我納匪案」，而且迄今還以「中華民國退出聯合國」代稱，事實上聯合國成立至今還沒有任何國家「退出」，聯合國在1971年時會員國數目也沒有減少，聯合國大會第2758號決議案只處理「中國代表權問題」，甚至根本沒有提到台灣。

事實上，在1971年的關鍵時刻，美國尼克森總統曾派特使來台，試圖說服蔣介石接受「新的模式」，即中華人民共和國取代中華民國在聯合國的大會與安全理事會席位，但台灣也可以繼續留在聯合國保有一席會員國資格。只是蔣介石考慮到如果接受此一建議，就必須更改國號而不能再用「中華民國」，甚至萬年國代與萬年立委都將面臨改選的壓力，因此被蔣介石嚴峻拒絕。就連在聯合國大會討論2758號決議案時，美國等國家還嘗試提出「兩個中國」案，主張讓中華人民共和國進入聯合國，但要繼續保留中華民國席次的方案。

另外，在陳隆志教授等的努力遊說下，沙烏地阿拉伯駐聯合國大使白汝迪（Jamil M



Baroody)也曾提出「一中一台」案，主張由中華人民共和國取得中國代表權（包括安理會席位），但原來的中華民國政府則應以台灣名義身份，繼續留在聯合國成為一般會員國。該提案同時提及應落實人民自決原則，尊重台灣人民（the People On Island of Taiwan）的自由意願與選擇，主張應在聯合國主持下在台灣舉行公民投票決定台灣的將來。但蔣介石仍堅持「漢賊不兩立」的「一個中國」政策，頑固拒絕「兩個中國」或「一中一台」的建議。在用盡阻止2758號案決議的議事方法均未果之後，國府代表團在表決通過之前即聲明「不再參與任何聯合國的會議」而走出會場。這就是所謂「退出聯合國」的真相。

至此，聯合國大會第2758號決議確認「中華人民共和國」為中國唯一的合法政府，在聯合國取代「中華民國」，但該決議並沒有決定台灣的主權問題，該決議並不構成中華人民共和國對台灣領土主張的明示或默示承認。只是失去聯合國席位的「中華民國」，其後不但無法參加聯合國體系下諸多功能性國際組織，還陸續失去各國政府的承認，無法與其他國家建立正式關係，使得台灣在國際外交上漸漸孤立。

究其實，在聯合國二十二年的是代表中國的中華民國政府，而被驅逐出聯合國組織及其所屬一切機構的是蔣介石的代表，都與台灣的代表權無關。其後接班統治台灣的蔣經國，基本上仍是主張「三民主義統一中國」的「一個中國」政策，雖然據已過世的李登輝前總統指出，蔣經國曾對當年退出聯合國造成台灣淪為國際孤兒困境的錯誤決策感到內疚，但他從來沒有考慮過在「中華人民共和國政府的代表為中國在聯合國組織的唯一合法代表」的情況下，以在台灣的代表身分，另行申請進入聯合國。因此，至兩蔣時代結束頂多只有民間的聲音，台灣的聯合國之路還不算有展開。

### 參、參與聯合國始動階段

雖然台灣淪為國際孤兒，但隨著台灣社會的民主化與本土化，台灣人民參與國際社會的要求日增。1986年民進黨建黨時的黨綱草案，是最早主張推動參加聯合國的政治文件。1991年南北韓同時成為聯合國會員國，更是鼓舞民間開始積極推動。

在李登輝總統就任之後，1991年5月1日，總統令公布廢止《動員戡亂時期臨時條款》，並同時頒布《中華民國憲法增修條文》。中華民國政府宣告治權僅及於台灣，放棄對中國主權的訴求，不再視中共為叛亂團體。同年6月19日，黃主文等八十五位立委提出「要求政府申請加入聯合國」建議案，開啟以台灣或中華民國名義加入或重返聯合國的熱烈辯論。其後，立法院通過「建議行政院積極拓展外交關係」臨時提案，要求政府於適當時機以中華民國名義重返聯合國。為避免朝野對「重返」或「加入」之歧見，因此強調推動「參與聯合國」。

由於立法院通過提案，行政院乃於1991年7月責成外交部設置「參與聯合國專案小組」。8月，民進黨密集發起幾次推動「台灣加入聯合國」的活動，包括由公投會發起的



「公民投票加入聯合國」遊行，以及由呂秀蓮為團長，謝長廷為領隊，組織「台灣加入聯合國宣達團」等。1991年10月13日，民進黨通過由林濁水等起草的黨綱修訂案，主張透過公民投票實現臺灣獨立的理念，此即著名的「台獨黨綱」。此一時期，海外反對運動團體，如「台灣人公共事務協會」（FAPA）、「台灣國際關係中心」（CTIR）及其他台僑社團都扮演一定的角色，持續擴大此一議題的熱度。

據林佳龍分析指出，在李登輝總統領導下，政府建構「務實外交」的政策論述與實踐，開始將中華民國稱為「中華民國在臺灣」（Republic of China in Taiwan），並在官方談話中交互使用「中華民國」和「台灣」，最後發展成「分裂國家、平行代表權」的「兩德模式」，為爭取參與聯合國提供理論基礎。1992年的第四十七屆聯合國大會中，首次由友邦在大會總辯論中，呼籲重視「中華民國在臺灣」缺席聯合國的問題。1993年3月6日，為因應人民的要求，外交部宣布為積極參與聯合國，成立策略小組擬定策略運用方針，並於行政院成立跨部會的「參與聯合國決策小組」決定政策走向。1993年4月9日，李登輝總統在國大臨時會正式宣告「我們要積極爭取參與聯合國」，讓爭取參與聯合國工作成為「務實外交」或「彈性外交」重點之一。

#### 肆、爭取參與聯合國階段

如前所述，我國爭取參與聯合國的努力始於李登輝總統任內，而2000年陳水扁總統上任後，民進黨政府更是繼續積極進行爭取參與聯合國的政策。據林正義與林文程等的研究，吾人可將李登輝與陳水扁兩位總統任內「參與聯合國」的做法主要分為五個階段。

（一）要求聯合國成立特別委員會（ad hoc committee）階段（1993~1996）：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，以及探討聯大2758號決議案排除我國參與聯合國的不合理情況，但並沒有直接申請成為聯合國的會員國；

（二）促請聯合國檢討（review）2758號決議案階段（1997~1998）：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長期存在兩個政府的事實，促請聯合國檢討1971年的2758號決議案，並撤銷（revoke）其中排除我國的部分，恢復在台灣的中華民國參加聯合國及其相關組織的一切法定權利。

（三）要求聯合國設立工作小組（working group）階段（1999~2001）：請友邦要求聯合國設立工作小組，審視中華民國在臺灣所處的特殊國際處境，以確保其2300萬人民參與聯合國之基本權利獲得完全尊重。

（四）要求確認中華民國(台灣)人民代表權階段（2002~2004）：我國爭取參與聯合國策略調整為訴求聯大2758號決議只處理中華人民共和國在聯合國及其相關組織中的代表權問題，必沒有確定台灣是中華人民共和國的一部份，也未授與中華人民共和國在

聯合國和所有相關組織中代表中華民國（台灣）兩千三百萬人民的權利，因此提案要求聯合國大會承認在台灣的中華民國兩千三百萬人民（2004年改用台灣人民）在聯合國擁有的代表權。

（五）「參與案」與「和平案」階段（2005～2006）：由於中國在2005年3月通過《反分裂國家法》，民進黨政府除請友邦提出「參與案」，同時另外提出「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，而且對台灣兩千三百萬人民安全與生存形成威脅。「參與案」是訴諸台灣遭受國際孤立，而「和平案」則訴求台灣遭受中國的軍事威脅，主張安理會需要依照聯合國憲章，處理一個「非會員國」面臨的安全威脅問題。

前述我國每年爭取參與聯合國的策略，顯示我國對台海兩岸定位的立場。在第一個階段中，我國對兩岸的定位是分裂國家；第二個階段傾向一國兩府，第三個階段則將中華民國與中華人民共和國並列，但強調我參與聯合國不會阻礙一個分治中國未來的統一；第四個階段則凸顯中華民國（台灣）獨自的代表權，中華人民共和國不能代表台灣；第五個階段則訴諸台灣遭受國際孤立，並訴求聯合國應處理台灣遭受中國軍事威脅的問題。

綜言之，從1993年開始，台灣友邦在聯大總務委員會提案台灣參與聯合國，雖然最後都沒有被列入正式的議程，但台灣每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。

## 伍、以台灣名義申請加入聯合國

據陳文賢教授指出，陳水扁總統於2006年12月表示，政府正研議以「台灣」名義申請加入聯合國，這是有關台灣國家定位之重大政策宣示。由於認知到繼續以中華民國、中華民國在台灣或中華民國（台灣）名義申請參與聯合國，將陷入一個中國的代表權之爭，無法得到國際社會的正視及支持，更何況中華人民共和國政府本應代表中國，只是她無權代表台灣這塊土地，也無權代表全體台灣人民，因此陳總統決定用台灣名義直接申請加入聯合國。

2007年7月19日，台灣政府首度以「台灣」名義提出新會員國的申請，透過友邦向聯合國秘書長潘基文（KiMoon Ban）遞交申請書，但卻遭聯合國法律事務室（The U.N. Office of Legal Affairs）拒絕申請。對此，美國休斯頓大學國際法教授鮑思特（Jordan Paust）指出，台灣申請入聯案符合聯合國憲章和平的精神，同時也符合住民自決及尊重人權的原則，因此包括永久常任理事國在內的所有聯合國會員國，都無權做出否決台灣入會案之牴觸聯合國憲章的決定。他甚至建議聯合國秘書處或可提請國際法庭解釋台灣入聯申請案。





同年9月19日，聯合國總務委員會審議大會臨時議程，關於台灣申請加入聯合國案，以三票反對二十四票贊成，維持過去「二對二辯論」模式。在辯論之後，主席裁示因總務委員會沒有達成共識，而不建議將台灣入會案列入聯大正式議程。雖然此次申請沒有成功，但已對國際社會表達台灣希望加入聯合國的意志。

## 陸、結語

其後自2009至2016年的八年間，由於馬英九總統接受「一個中國」，願意在中華人民共和國政府的同意下，接受以「中華台北」（Chinese Taipei）名義，由WHO中國籍秘書長陳馮富珍發函，成為世界衛生大會（WHA）逐年邀請的觀察員。2016年5月20日，蔡英文總統上任，由於不再接受「一個中國」原則，因此矮化台灣地位的兩岸協議不復存在，因而中國阻撓WHO邀請台灣做為WHA的觀察員。

去年正好是聯大2758號決議五十周年，國際間重新檢討的聲浪不斷。其實早在2007年我國以台灣名義申請加入聯合國時，聯合國秘書長潘基文曾經「誤讀」該決議，稱台灣是中華人民共和國的一部分，美國立即以「非文件」（non-paper）方式向聯合國秘書處提交聲明，表明該決議並沒有確立台灣是中華人民共和國的一省。在2758號決議五十周年前夕，美國國務院亞太副助卿華自強（Rick Waters）表示，台灣被排除在聯合國活動之外，是因為中國不當使用（misuse）2758號決議，各會員國應支持台灣「有意義參與」。在五十周年當天，國務卿布林肯更力挺台灣參與聯合國，首次以國務院聲明明確表態。

2021年4月19日，美國眾議院提出跨黨派議案《台灣國際團結法案》（Taiwan International Solidarity Act），要求「阻止扭曲國際組織有關台灣的決議文字」，因為「聯合國大會2758號決議僅處理中國代表權問題，並未涉及台灣及台灣人民」。2021年5月6日，法國參議院通過類似的決議文，希望法國支持台灣參與世界衛生組織（WHO）、國際民航組織（ICAO）、國際刑警組織（INTERPOL）以及《聯合國氣候變化綱要公約》（UNFCCC），此事一度引起北京嚴重抗議與不滿。

2022年9月24日，中國外長王毅出席聯合國大會時，以聯大2758號決議稱「台灣自古以來就是中國的領土」，但美國前國安顧問歐布萊恩表示，該決議僅涉及中國的席次問題，台灣有權參與聯合國及其專門機構。由於中國近期在台海周邊的挑釁行為引發全球關注，各國在聯大期間紛紛公開表達對台海和平的重視，反對片面改變台海現狀，並呼籲遵守聯合國憲章的重要性。

近年來，雖然中國封鎖台灣參與聯合國之路，但台灣並沒有從地球上消失。透過台灣國內外人民的努力奮鬥，台灣無論是經濟發展、社會進步、民主、人權、自由、法治在國際社會都屬於前段班，反而是中華人民共和國因人權侵害與戰狼外交等而不受國際歡迎，各國越來越清楚台灣與中國的區分，現在是台灣參與聯合國的契機。◆