

參與聯合國及其週邊組織的研析

芮正皋

(淡江大學歐洲研究所教授)

一、問題的背景

中國，於一九四九年以前，原由國民黨的中華民國政府代表。嗣因國、共內戰，中共占據大陸，中共政權於一九四九年北平正式宣布成立「中華人民共和國」，中華民國政府被迫退據台澎金馬。蘇聯於中共政權宣布正式成立共和國的次日，即畀予外交承認，其他共產國家隨著跟進，英國也於一九五〇年元月，爲了保護她在大陸的商務利益及香港、星、馬等殖民地的權益，在西方國家中率先承認中共政權。

中共「外長」周恩來於一九四九年十一月十八日致電聯合國秘書長及聯合國第四屆大會主席，要求「中華人民共和國」政府取代中華民國政府在聯合國的席位，^①遂使聯大發生中國究應由那個政府代表的問題。但是聯合國憲章對此項代表權問題並無任何明文規定，而那時聯大證書審查委員會也已通過我政府所派遣出席聯大代表團的合法資格，因此聯大主席無從採取行動以回應周恩來所提出的要求。但蘇聯與中共沆瀣一氣，串同共產集團於同年十一月廿五日，在第一委員會，對我出席代表提出抗議，認爲我政府已失去大陸無權代表中國。^②這是聯合國首次對中國代表權問題發生爭議。

迨一九五〇年元月八日，周恩來再函電聯合國秘書長及安理會各理事國代表，主張聯合國應排除非法的國民政府代表。^③蘇聯代表隨即於元月十日再度提案，要求否定蔣廷黻代表的資格證書。蔣代表當即予以反擊，稱其證書已被聯合國連續接

註① UN doc. A/1123, November 21, 1949.

註② U/N Yearbook, 1948~49 (New York: Columbia University Press), p. 295.

註③ UN doc. S/1462, February 24, 1950, p. 2.

受兩年，如有必要將否決蘇聯提案。^④美國代表亦發言，稱其政府承認中華民國政府，並認蔣代表證書有效，但認蘇聯提案為程序問題，故不適用否決權問題，主張應由七個理事國的多數決定。^⑤旋蘇聯提案於元月十三日交付表決，以三票贊成（蘇聯、印度、南斯拉夫）、六票反對（中華民國、古巴、厄瓜多、埃及、法國、美國）、及兩票棄權（英國、挪威）遭否決。^⑥

嗣韓戰於一九五〇年六月二十五日爆發。美國原持對中共的觀望政策演變成圍堵政策，從而也反對中共取代我聯合國席次的主張，^⑦並以具體行動在安理會兩度杯葛蘇聯代表否定我代表資格的舉措。^⑧美國設法使蘇聯代表所提承認中共中央政府為中國的代表一案，不獲多數支持而未能列入議程。主要由於美國在安理會的影響力，及安理會中多數理事國尚未承認北平中共政權。另一原因，則係韓戰正在進行，安理會多數理事國均認為討論中國代表權問題的時機尚未成熟。故於一九五五年元月間，安理會蘇聯代表再提出中國代表權問題時，即由美國代表提出程序議案，主張安理會不再討論排斥中華民國代表或讓中共代表出席安理會的問題。此一美國所提程序案，獲得安理會絕大多數理事國代表的支持通過（只蘇聯一票反對）。^⑨嗣後中國代表權問題遂未再在安理會審議。

但是在聯合國的大會裡，中國代表權問題卻如火如荼地展開。一九五〇年九月間聯合國第五屆常會開幕時，即有四個有關處理中國代表權的決議草案。分別為(1)印度提案，認中共已有效控制中國，唯有中共能履行中國在憲章下的責任與義務，故應由「中華人民共和國」中央政府代表中國出席大會(A/1365)；(2)蘇聯提案，主張國民黨代表不得出席大會(A/1369)；(3)蘇聯提案，建議大會應邀請「中華人民共和國」中央政府派遣代表出席聯合國及其他機構(A/1370)；(4)加拿大提案，建議大會設立一委員會，研討中國問題(A/1386)。^⑩

有關中國代表權案辯論及投票情形，因過於繁瑣，在此不予贅述。但由於韓戰的爆發（一九五〇年六月），使民主與共產兩大集團的冷戰節節升高。故在一九五一年迄一九六〇年間，親共集團所提我納中共的提案，均為美國所提「暫不討論中國代表權問題」的緩議案(Moratorium)的運用而打消。

迨一九六〇年美國由民主黨的甘迺迪入主白宮後，鑒於客觀形勢，政策上略有修正。即兼顧會籍普遍化原則與國際現實

註④ UN Security Council Official Records (hereafter as SCOR), V, 459th Meeting (January 10, 1950), pp. 1-4.

註⑤ SCOR, V, 460th Meeting (January 12, 1950), p. 6.

註⑥ UN Yearbook, 1950, p. 423.

註⑦ U. S. Department of State, *Foreign Relations of the United States*, 1950, Vol. 2, *The United Nations* (Washington: GPO, 1976), pp. 251-53.

註⑧ SCOR, V, 480th Meeting (August 1, 1950), pp. 1-2; SCOR, V, 482nd Meeting (August 3, 1950), p. 22.

註⑨ SCOR, X, 689th Meeting (January 31, 1950), paras. 1-27.

註⑩ UN Yearbook, 1950, p. 426.

，認中共可以參加聯合國，但不排除中華民國政府的代表權為代價，亦是美國願見中國兩個政府在聯合國並存的一種構想。但是我及中共均反對兩個中國，雙方均堅持「漢賊不兩立」政策。此一政策使在聯合國須爭取大多數第三世界的不結盟國家支援我代表權的困難度大大增加。大會中以美國為首的幾個國家，為了維護我代表權，遂主張改變我代表權為重要問題，依憲章十八條規定，須獲三分之二多數始可成立。

一九六〇年代中期，我代表權案的維護已日益困難。大多數友邦都持不能忽視中共的態度，以致聯大兩大陣營的票數逐漸接近。一九六五年表決排我納中共案時，贊成與反對者皆為四七票。若不是我代表團最後爭取到甘比亞一票的支持，則一九六五年我即可能以一票之差退出聯合國。此時適值中國大陸上發生文化大革命（一九六六—一九六九年），造成中共外交上的孤立，使我代表權案暫時轉危為安。

但一九七〇年間，尼克森總統在國家安全助理季辛吉策劃下，開始與中共進行和解。儘管尼克森總統與國務卿羅吉斯於一九七一年先後宣告雙重代表權政策，並發表：「中國在安理會常任理事國的席次由中華人民共和國取代，但中共的入會不得排除中華民國在大會的代表權」的聲明，^①在此種空前與特殊的外交變局氣氛下，雖經中華民國駐聯合國代表團全體將士用命，也難挽狂瀾。中國代表權案終於一九七一年十月二十五日，在聯大先表決重要問題程序案時，以五五票贊成、五九票反對，以四票之差慘遭滑鐵盧。^②我代表團見此一認定代表權案須獲三分之二多數始能成立的防線既已崩潰，大勢已去，遂立刻聲明退出聯大。^③嗣排我納中共的阿爾巴尼亞案，以七六對三五多數通過。^④從此中華民國被摒拒於聯合國門外。但中國問題並未因此而獲得解決。

二、「重返」、「加入」與「參與」聯合國

中華民國於二次大戰末期，與美國、英國及蘇聯共同發起創立聯合國，參與制定聯合國憲章，參與制憲大會的中國代表團並於一九四五年六月二十六日簽名於聯合國憲章。憲章第三條亦規定中華民國為創始會員國。依憲章第廿三條及一一〇兩

註① President Nixon's News Conference of September 16, 1971, in *Public Papers of the Presidents of the United States, 1971* (Washington: GPO, 1972), p. 950.

註② UN General Assembly Official Records, 26th Session, Annexes: Agenda Item 93, p. 6.

註③ *The Annual Report of the Chinese Delegation to the 26th Session of the UN General Assembly* (Taipei: Ministry of Foreign Affairs, 1971), pp. 11-15, p. 108.

註④ UN Yearbook, 1971, p. 136.

條規定，中華民國為安理會的常任理事國。中共雖由聯大於一九七一年通過取代中華民國。但在上述憲章條款內，「中華民國」正式國號依然存在，迄未消失。

一九九一年六月間，我立法院鑒於南、北韓同時成為聯合國會員國的事實，由黃主文等八十六位委員臨時提案，建議「行政院積極拓展外交關係，爭取與國，並於適當時機，以中華民國名義申請重返聯合國」。此一提案經立法院於六月十五日通過並建議行政院推動。^⑮上述提案使用「重返」字樣。

在此同時，民進黨也大力推動「加入」聯合國運動。一九九一年九月間，由呂秀蓮女士（當時尚未當選立委）帶領一個民間隊伍到聯合國去請願，宣稱台灣應加入聯合國。她並成立「台灣加入聯合國促成會」，由呂女士等召開各項聽證會、座談會和國際會議，積極展開活動。另一方面，蔡同榮委員等則發起「公民投票」運動，期能透過公民投票來表達台灣加入聯合國的願望。

在政府方面，行政院自一九九三年二月起，成立「參與聯合國決策小組」，在外交部則設置「參與聯合國專案小組」，以推動「參與」聯合國事宜。五月十七日，外交部並發表「中華民國參與聯合國」手冊。另於六月二十五日由錢復部長主持成立「中華民國各界參與聯合國運動委員會」籌備會議，推請立法院劉松藩院長主持成立大會。俱見參與或加入聯合國的問題，朝野立場漸趨一致。

至於「重返」、「參與」及「加入」聯合國，其間有何不同？依據錢部長的解釋，「重返」含有取「中共」而代之，使人聯想到火藥味很重的「零和」遊戲，「加入」則顯係指新會員申請加入聯合國的問題，這將發生用什麼名義申請加入的問題，國內對此尚未凝聚共識。至於「參與」則含義中性，可以兼容並蓄，包括「重返」或「加入」在內，他如觀察員或對聯合國或其專門機構有所活動或贊助、以及技術合作、財務支援或捐贈等，均可稱為「參與」，其範圍至廣，其彈性亦大。

所謂參與聯合國，應指參與聯合國本身及其附屬機構、國際政府間政府組織與專門機構。迄目前為止，我們政府已確保在亞洲開發銀行的席次。另外在亞太經濟合作會議我們也取得了會員資格。在關貿總協定方面，目前我與中共都是觀察員，入會應祇是時間問題。當然，如果能解決參與聯合國的問題，參與聯合國十幾個專門機構也都可迎刃而解。學者也有主張先從參與聯合國週邊組織開始，以達最終參與聯合國的目標。有關參與的方式當留待下章再予討論。

三、以新會員國身分申請加入聯合國

不論「參與」或「加入」聯合國誰先倡議，也不論誰先起步或誰的聲音大，至少在向聯合國進軍這一目標上，執政黨與

註⑮ 立法院臨時提案，立法院議案關係文書，民國八十年六月十四日印發。

在野黨已形成初步的共識，並逐漸凝聚成爲國人的共同願望。本（一九九三）年五月十七日民意測驗基金會所作之民意調查，百分之六十七點八受訪民眾表示台灣有加入聯合國之必要，而百分之五十六點六的民眾認爲應以中華民國名義參加。¹⁶

目前執政黨與在野黨對進軍聯合國的大目標初無異致。但在若干政治訴求與名稱問題上尚存在若干歧見。我們期望能循由政治與民主途徑予以解決。至於有關參與或加入的方式與若干技術性問題，我們將以客觀的態度予以研討。

參與聯合國大體上有兩個方式。其一是以中華民國或台灣名義參加，亦即以新會員國身分提出申請。其二是以代表權方式以達到參與的目的。

如以新會員國方式申請加入聯合國，依聯合國憲章第四條規定，須爲愛好和平的國家，能接受聯合國憲章所載之義務，經聯合國認爲確能並願意履行該項義務者，得爲聯合國會員。須注意「得」爲會員並非當然爲會員。在申請程序方面，須由安全理事會推薦，再經大會決定。安理會的推薦，依據國際法院的諮詢意見，爲不可或缺的條件，也是新會員申請入會的實質要件。在實際作業上則分三個階段：首先將申請書送聯合國秘書處，由秘書處轉送安理會並列入議程，最後由安理會討論作成是否推薦的決議，若同意推薦則送至聯合國大會，由大會作最後決定。通常安理會所推薦的新會員國均爲大會所接受。迄今尚未發生過安理會所推薦的新會員國遭大會杯葛或拒絕的例子。

但是在安理會討論新會員國入會時，五個常任理事國中共、美、英、法、蘇（現爲俄羅斯）都可以行使否決權。故無論以中華民國或台灣名義申請入會，中共均可引用聯合國第二十六屆大會第二七五八號決議，即「排我納中共」以中共爲中國唯一合法代表的決議予以否決，或在事先要求秘書長不予受理，予以擱置，在程序上先行予以打消。

即使順利通過秘書長這關，將申請案送達安理會，但能否列入議程也成問題。因爲目前安理會中十五個理事國，均與我無外交關係。依據憲章規定，十五國中必須有九個國家同意始能列入議程。即使列入議程，但面臨推薦與否投票時，我縱獲九票支持，祇須中共一票即可否決，亦即所謂否決權的使用。¹⁷

因此，以新會員國申請其難度甚大。民進黨主張以台灣名義立即申請入會，但「台灣」僅爲地域名稱，並不符合憲章所明定「國家」的要件，「台灣共和國」事實上也不存在，¹⁸除非經過修憲、更改國號等政治措施，但最後仍難逃中共的反對與否決。尤其中共八月卅一日所發表的有關「台灣問題與中國的統一」白皮書，再度強調反台獨、反自決的堅決立場。

註¹⁶ 自立晚報舉辦「如何加入聯合國」座談會，專題報導，自立晚報，民國八十二年六月六日，第四頁。

註¹⁷ 同註¹⁶。

註¹⁸ 芮正皋，自立晚報，「加入聯合國問題的思考」，民國八十二年五月十八日，第一四頁；芮正皋，中央日報，「參與聯合國的再肯定」，民國八十二年六月二日，第二頁。

四、以代表權方式參與聯合國

由前章分析而觀，以新會員國方式申請加入聯合國，不論以何名義申請，均為困難重重。比較可行的方法還是用「代表權問題」的方式。因為至少可以不經過安全理事會這個關卡，也可使中共的否決權使用不上。此一提案雖一時不可能獲得通過，但若假以時日，自可水滴石穿。中共當年陰謀排我，積時二十二載始獲得逞。以我台灣今日的經濟實力與鉅額外匯存底及高昂士氣，以及當前國際現勢與國際社會的生態，或不須如中共謀我之久即可達到目的。¹⁹

鑒於聯合國憲章中仍列有我中華民國正式國號（憲章第十三條、第一百十條），代表權案可能向兩個方向發展。其一為對中共在聯合國的代表權的合法性提出挑戰。亦即為「零和遊戲」的「排他性」方式，亦即我取中共而代之。縱不然，也可對一九七一年聯合國大會所通過的二七五八號「排我納中共」決議的合法性提出責難。因為該決議所提驅逐的對象是「蔣介石代表」，而非「中華民國」或「中華民國的代表」。因此，嚴格而論，該決議本身的合法性即成問題。同時，大會的決議並非不可推翻。聯合國已有通過的決議事後被推翻的實例。如一九七四年聯大會通過猶太復國主義為種族主義，嗣於一九九二年聯大會通過決議予以更正。不過這當然需要掌握聯合國大會相當多數的票源。

以上零和遊戲的「排他性」方式，依當前的國際現實情勢而觀自不太可能。但另一非「排他性」、而具有「相容性」的「雙重代表權」方式則較為溫和而具合理性，較易為國際所接受。亦即主張當年聯合國大會通過的二七五八號「排我納中共」決議，並未解決中國問題：一方面認為中國大陸人民由中共代表，但另一方面又剝奪台灣地區二千一百萬人民的代表權，顯然違背會籍普遍化的原則；中共主權及治權從未延伸到台灣，台灣亦未被中共所併吞。因此問題並未解決，應迅行糾正此一乖異現象，亟宜界予中華民國在台灣在聯合國應有的合法權益與地位，但並不排除中共的既得權益。此一方式亦即美國在一九七一年間所提「一個中國、兩個席次」的雙重代表權案的構想。²⁰

尼克森於一九七一年四月十六日，在報界編輯人會議上曾宣稱，美國雖尋求與中共關係正常化，但仍不願背棄中華民國。嗣後美國國務卿羅吉斯及美國常任代表布希大使，先後於同年八月及九月間在聯合國大會也強調「國共雙方同時留在聯合國有助溝通與合作，美國支持中共入會但反對開除中華民國及其他剝奪其代表權的措施」，及「既稱會籍普遍，何可開除二

註¹⁹ 芮正舉，中央日報，「參與聯合國的再肯定」，民國八十二年六月二日，第二頁。

註²⁰ 芮正舉（Bernard T. K. Joet），"UN must stop depriving ROC of its rights as a nation," *The China News*, Taipei, June 8, 1993, p. 7; "An open letter to President Clinton," *The China News*, Taipei, July 29, 1993, p. 7.

十五年的忠誠會員國」。^①

一九七一年九月間，美國諮詢聯合國九十餘會員國的意見並獲得大多數國家同意，認為可將聯合國安理會席次讓予中共，中華民國則仍留在聯合國大會。^②

尼克森遂於九月十六日在記者會上重新聲明美國政策，略稱「美國支持中華人民共和國加入聯合國並獲得安全理事會席次，但美國將投票反對開除中華民國會籍。」^③

由上可見，美國當年確有支持兩個中國同在聯合國的構想與政策，亦即所謂「雙重代表權案」。

鑒於目前後冷戰後蘇聯解體，美國在聯合國的影響力益形重要，繫鈴解鈴，參與聯合國的訴求，仍須仰賴美國的大力支持，英文中國日報曾於一九九三年七月二十九日刊出以讀者投書方式的一封信「致柯林頓總統的公開信」。^④中央日報同年八月二日曾予逐譯報導。^⑤茲將該公開信的大意摘譯於後：

「閣下在G7高峰會議及在漢城所發表的言論在在凸顯美國對全球經濟與外交的關注，以及美國自許的世界性承諾。閣下主張亞太地區應有新的多邊安全對話，以避免在冷戰結束後，亞太地區出現新的對立、混亂及武器競賽局面；並建議在建立新的安全架構過程中，應將中共納入體系。

閣下表示，美國的利益是在平衡中共軍事力量的同時，以正常合理的方式參與亞洲市場，而在追求這些目標的同時，在政治與經濟上將中共納入體系是必要的方法。

若依照閣下如此的構想，則「中國問題」有重新加以檢討的必要。在平行結合中共之際，美國也應加強與中華民國的關係，並支持中華民國積極加入國際舞台的活動。

聯合國一九七一年草率通過二七五八號決議使中共入會，但同時排斥中華民國於聯合國門外，剝奪二千一萬人民在世界論壇發言的人權，嚴重違背了會籍普遍化的原則。

中華民國在近年來所表現的快速民主化以及持續不斷的改革，業已造就了廣泛的政治象徵與一個現代化的社會，急於欲在新的國際發展法精神下，以一個積極的伙伴角色，為國際社會服務。

^① US Department of State Bulletin, August 23, 1971, p. 193.

^② Ibid., September 27, 1971, p. 327; Ibid., October 18, 1971, pp. 426~427.

^③ 同註②。

^④ 芮正舉 (Bernard T. K. Joeli), "An open letter to President Clinton", Ibid.

^⑤ 中央日報，「芮正舉教授發表致柯林頓總統公開信，呼籲助我重返聯合國」，民國八十二年八月二日，第三頁。

根據一九九三年蒙特維多國家權利與義務公約訂的定義，無人可以否認中華民國現在享有充分的國家地位。為求貫徹聯合國的宗旨與憲章原則，此時正是同意中華民國重返聯合國的時候。

美國曾於一九七一年主張兩個中國代表權，一方面支持「中華人民共和國」為安全理事會常任理事國，一方面肯定中華民國在聯合國的代表權。

總統閣下，我們相信，在符合美國新的全球策略、美國自身利益與正義之下，美國應實現這個政策，承認中華民國為一個國家實體，並協助其重返聯合國。

東西德與南北韓的例子，充分證明分裂國家在聯合國並存是可能的，不影響它們統一的實現，更不致使它們永遠分裂。

總統閣下，我們相信美國政府會覓致妥適的辦法使二千一百萬人民的權益重行恢復，並讓他們驕傲地重享國家的尊嚴。」

以上是引用美國當年一度提出雙重代表權的構想，呼籲美國注意並設法解決懸而未決的「中國代表權問題」。至於使用名稱問題，應保持適當的彈性，以凝聚國內的共識和取得中共的容忍與默契，再逐步展開國際間的遊說，製造聲勢，使我獲得更多的票助，形成一種滾雪球運動，或許在適當時間內，可能展現成果。

五、設立研究委員會的構想與實施

前章析論以非「排他性」的代表權方式參與聯合國，雖較理性、溫和並具「相容性」，但以聯合國目前現有一百八十四個會員國中，我僅與二十九個國家（其中若干尚非聯合國會員國）維繫外交關係的弱勢事實，自非一蹴可幾。須有愚公移山之壯志，鏗而不捨，積極開闢票源，並須平行地另闢其他管道，以累積國際政治資源。

上述各項管道之一，即是設法由我友邦（不一定與我具有外交關係）建議在聯合國大會設立一個特別委員會，研討解決「中國代表權問題」、「兩個中國代表權」或「如何使在台灣的二千一百萬人民獲得合法的國際地位和和國際組織的代表權」等問題。使此一久懸未決的代表權問題能依循會籍普遍化的原則及人權訴求，予以合理解決。

此一構想曾由多位學者提出，為外交部所接受。筆者亦曾數度撰文主張並在報端刊出。²⁸

事實上，在一九六〇年代，聯合國部分會員國贊成中共與中華民國同在聯合國的雙重代表權方式。祇是當時北平與台北

²⁸ 芮正舉 (Bernard T. K. Joeli), "UN must stop depriving ROC of its rights as a nation," *Ibid.*: 芮正舉, 中央日報, 「參與聯合國的再肯定」, 民國八十一年六月二日, 第二頁。

雙方均堅表反對。一九六六年十一月間義大利代表曾爲此提出設立一個研究委員會決議草案，以研討此一複雜的問題，期能獲致解決辦法。當時曾獲得美、比、巴西、智利等國的支持，^②但未獲台北方面的贊同，認爲「中國問題由中國人自己解決，不勞外人代庖」。義大利所提設立研究委員會的建議，曾於一九六六、一九六七、一九六八連續三年提出，但連續三年均因未獲過半數多數支持而被擱置。^③

今天中華民國與突破孤立推行務實外交，作法與理念自與前大不相同。設立研究委員會的構想終於在外交部的積極籌劃與推動下付諸實施。中美洲貝里斯等七個國家於本年八月六日聯合致函聯合國秘書長，請求在一九九三年聯合國第四十八屆會議議程內，列入有關「在台灣的中華民國在國際關係體系中的特殊情況」一個項目。

這封編號 A/48/191 致聯合國秘書長的信的全文照錄如下：

一九九三年八月六日

伯利茲（與我習慣譯名不同）、哥斯大黎加、薩爾瓦多、危地馬拉（譯名不同）、宏都拉斯、尼加拉瓜和巴拿馬駐聯合國代表給秘書長的信

我們各奉本國政府的指示，謹根據大會議事規則第十四條，請閣下在大會第四十八屆會議議程內列入一個項目，標題為「根據會籍普遍原則並按照分裂國家在聯合國已建立的平行代表權模式，審議在台灣的中華民國在國際體系中的特殊情況」。茲按照大會議事規則第二十條的規定，附上關於該項目的一份解釋性備忘錄（見附件一）和一項決議草案（見附件二）。

簽名（略）^④

茲將上述決議草案（附件二）抄錄於後：

附件二 決議草案
大會，

回顧其關於中國在聯合國的代表權問題的一九七一年十月二十五日第二七五八（XXVI）號決議，由於該決

^② Ku-chang Wang, *United Nations Voting on Chinese Representation-An Analysis of General Assembly Roll-Calls 1950-1971* (Taipei: Institute of American Culture, Academia Sinica 1984), p. 125.

^③ *Ibid.*, p. 126.

^④ UN doc. A/191 (Chinese), August 27, 1993; A/200 (Chinese), August 27, 1993 (the above documents in English version were dated August 9, 1993, carrying the same item number).

議在台灣的中華民國不是聯合國的一分子，

認識到在台灣的中華民國是國際社會的一個負責任的成員，具有穩定的政治制度和雄厚的經濟，如參加聯合國，將對國際社會有益，

申明必須充分承認並尊重在台灣的島嶼領土在政治上組成中華民國的二千一百萬中國人的基本權利，

注意到在台灣的中華民國政府聲明願意接受「聯合國」憲章所載的義務，並願意在促進和維持國際和平與安全方面作出貢獻，

深信必須根據「憲章」的精神和會籍普遍原則，在聯合國範圍內，尋求和平及自願解決在台灣的中華民國問題的辦法，

(1) 決定設立一個特設委員會，由大會任命……個會員國組成，負責詳盡地分析此一特殊情況的一切方面，並向大會第四十九屆會議提出必要建議；

(2) 敦促聯合國全體會員國向特設委員會提供協助，以完成其任務。⁹⁹

上述中美洲七國致聯合國秘書長的信，編號A/48/191的聯合國文件，其第二附件有關解釋部分，因為其內容所列各論點大致也由本文予以涵蓋，故不再抄錄。迄執筆時，已悉上述七國函件建議加列審議在台灣的中華民國的特殊案例項目，業由聯合國秘書處連同其他國家所提其他補充項目一併以編號A/48/200函件，分送各會員國提議在第四十八屆會議議程列為補充項目。

至於七國函件最後能否列入大會議程，仍待總務委員會決定。縱列入議程，能否引起熱烈討論，是否將遭遇中共或其他反對者的杯葛，目前尚乏具體資訊以憑評估。不過無論如何，這是參與聯合國運動中的一項工作的開始，也是一項具體的行動。希望在台灣的中華民國在國際間所遭遇的歧視與不公平待遇，能引起國際間廣泛的注意與重視。

六、參與聯合國週邊組織的探討

在推動前章所述參與聯合國的各項途徑（approaches）的同時，我們不妨也採取平行和側面出擊的方式向聯合國體系（The United Nations System）進軍，以收相互呼應之效。這就是以迂迴的方式、務實的作法、較易見效的策略運用，設法參與聯合國的週邊組織，也就是向聯合國的專門機構與附屬機構進軍。

目前聯合國本身，以及其他專門機構與附屬機構正在普遍鬧窮的時候，正是我進軍聯合國週邊組織的大好時機。但必須審慎選對象，儘量採取低姿態，並保持高度機密，以免引起中共的無謂干擾。

若干國際組織的入會條件較為鬆弛，並不限於聯合國會員國，也不一定限於「主權國家」。有些可開放給民間國際組織或地區。我們以「台、澎、金、馬關稅領域申請參加關稅暨貿易總協定（GATT）」便是一例，而 GATT 就是聯合國十餘個專門組織之一。茲將聯合國週邊組織中可以設法申請加入的有關機構分列於後：

- 國際原子能總署（IAEA）：非會員國亦可參加（第四條 B）；
- 聯合國糧食及農業組織（FAO）：容許區域經濟團體參加為會員（第二條、第三項、第四項）；
- 聯合國教育、科學及文化組織（UNESCO）：非會員國可參加（第二條、第二項）；
- 世界衛生組織（WHO）：條件性的開放所有國家入會（第三條、第五條、第六條）；
- 國際貨幣基金（IMF）及其關係組織：具有多種管道可以參加，另予說明於後；
- 國際民航組織（ICAO）：非聯合國會員國亦可參加（第九十三條及九十三條 BIS）；
- 國際電訊聯合會（ITU）：非聯合國會員國可參加，但須獲大會三分之二多數通過（第一條 C 項）；
- 世界氣象組織（WMO）：入會條件甚寬，以國家或領域身分物可入會（第三條）；
- 國際海事組織（IMO）：非聯合國會員及領域等均可申請入會（第六、七、八條）；
- 世界智慧財產組織（WIPO）：如已獲得國際原子能總署會籍，或雖非聯合國會員但由該組織邀請參加者均可成爲會員（第五條、第二項、第一、第二節）；
- 國際勞工組織（ILO）：會員不須爲主權國家（第一條、第四項）；
- 聯合國工業發展組織（UNIDO）：在有條件下非聯合國會員也有可能參加（第三條、a、b 兩項）；
- 其他如聯合國貿易發展會議（UNCTAD）、聯合國兒童基金會（UNICEF）及聯合國大學（UNU）等聯合國附屬機構均可設法聯繫，研究申請加入方式。

以上列舉聯合國各專門機構及其他附屬機構，以顯示我們在國際間及聯合國體系領域內活動空間仍然很大。但須區別需要程度與優先順序，全力進行。在上述各機構中，個人管見，依我目前經貿、財政及外匯存底的強勢而論，自以先行進軍國際貨幣基金體系爲最優先。

國際貨幣基金（IMF）自成一個獨立體系，包括國際復興開發銀行（IBRD）（俗稱世界銀行）、及該銀行的附屬機構，國際金融公司（IFC）及國際開發協會（IDA）。

參與國際貨幣基金暨世銀集團的管道與途徑甚多。或以新會員國申請，或以中國雙重代表權申請，或如參加GATT方式，以台澎金馬貨幣領域名義申請，或先申請為觀察員，或設法申請為基金的特別提款權的持有者(SDR)。但必先取得基金會籍，纔能成為世銀集團其他機構的成員。上述各項管道各有其利弊得失，其難度亦有不同，也必然會遭遇中共的干擾。由於參與基金及世銀集團的五個組織涉及我國的國際經貿與財政金融，並非單純的一個外交衝擊。相信有關當局必早已在縝密設計、審慎評估中，或已然默默推動。但是有一點可以肯定的，即申請加入國際貨幣基金，若無占有貨幣基金百分之四十以上票權的「六大佬」(美、日、德、英、法、沙烏地阿拉伯)的支持，不論用何種方式，均將徒勞無功。由此可見，在多邊關係中，與上述「六大佬」建立並加強個別的雙邊關係與友誼是如何的重要了。

如何新會員申請，必須具備國際法上主權國家的身分，中共對此自必敏感，其阻撓自不待言。但如能獲得上述「六大佬」的支持，或可一試。如先申請成為基金的「特別提款權持有者(SDR)」或基金的其他金融機構，以建立實質關係，採迂迴方式而達成會員國的目標。此一途徑，如定位不當，反將影響我日後成為完整會員國(主權國家)的障礙。故參與國際貨幣基金體系仍須作週密妥適的萬全準備。

七、結語

時代在變，二十餘年前，我們對參與聯合國並沒有像今天的熱烈。這是時空不同，主客觀條件與情勢前後不同的緣故。二十二年前，我們是美蘇冷戰所塑造的時代悲劇的受害者。在第三世界逐漸凝聚反美情緒與氣氛下，一個始終自許為自由世界及美國的忠實盟邦的中華民國，成為現實政治的犧牲品——以數票之差，被排除於聯合國門外。

當時的美國國務卿羅吉斯面對記者說：我們相信將中華民國排除於聯合國之外是一個大錯，但是我們不得不接受大會所表達的意願。^{③①}

這真是一個大錯！因為所謂「中國代表權問題」並未因而能決。誠如印尼籍大會主席馬立克(Adam Malik)在大會投票次日(十月廿六日)所分發的聲明中指出：大會雖表決，但有關於台灣問題在會後依然存在，至盼能由中國自己和平解決。^{③②}

自一九七一年迄今已逾二十餘年。中華民國並未被中共併吞，中華民國從未接受中共的統治，中共所宣稱的「虛擬主權」或「治權」也從未及於台、澎、金、馬。

^{③①} U S Department of State Bulletin, November 15, 1971, p. 541.

^{③②} U N Monthly Chronicle, Vol. VIII, Number 10, November 1971.

^{③③} 王守一，「虛擬主權不等於事實主權」，香港華僑日報，一九九三年九月七日。

尤其不公平和極端諷刺的是，中共於一九七一年打著「會籍普遍化」的大旗進入聯合國，但二十多年來在台灣的二千一百萬人民卻在世界論壇裡沒有聲音，他們的基本人權也全部被剝奪。^④

二十二年後的今天，時空轉移，中華民國歷經挫折，反而茁壯長大，在缺乏天然資源的蕞爾小島上，創立了「經濟奇蹟」，成爲世界第十三大貿易國，第二大國家生產毛額，國民所得超越一萬美元，占世界第二十五位，外匯存底名列第二，對外投資與援助位居世界第七。以上具體的經濟強勢，在客觀上使世界對中華民國不得不重視；主觀上，由於近年來蓬勃的民主運動與高漲的國際意識，也使中華民國興起善盡國際責任的強烈意願與參與感。

其次，自從我政府修改憲法終止戡亂時期，消除對中共的敵對狀態，以務實態度宣告我管轄權不及於中國大陸，以及頒布國統綱領，明示以追求統一中國爲遠程目標等舉措，正可讓國際間逐漸瞭解所謂中共主權及於台灣的假象與迷思，正視中國分裂的事實，及中國在現階段確實存在兩個互不隸屬的主權國家，而在國家統一過程中享有不完整的，或具有瑕疵主權的不爭事實，及「階段性兩個中國」的現實。

中共基於此一認知（Perception）以及時代脈動，自應尊重台澎金馬二千一百萬居民的生存與發展的基本人權，包括參與國際組織及活動的國際權益，拋棄妄自尊大、自我膨脹、憧憬於不切實際、不合時代的「虛幻主權」與霸權心態。

以上論析，就是在台灣的中華民國爲什麼要參與聯合國及其週邊組織的理由與邏輯。相信國際間對此一代表二千餘萬人民基本人權的訴求，聯合國原則暨憲章精神的伸張，以及國際正義與公道的維繫，會給予適切的關切、同情與支持。

我們也相信，在國際大勢與時代洪流的衝擊下（如以色列、巴勒斯坦相互承認與和解的歷史性突破例證），中共當局會有所憬悟，並在權衡「台獨危機」與「階段性兩個中國——以中國統一爲遠程目標」兩個可能發展趨向的得失利弊中，知所抉擇，而認爲與在台灣的中華民國以國際法上「暫定條約」（*modus vivendi*）的方式和平相處，共同爲未來的中國統一而努力較爲有利。^⑤

至於在台灣的中華民國當局也須把握此一歷史時刻，團結內部，凝聚朝野共識，運用經濟力量，以槓桿作用轉變爲政治力量，並以「政治造勢」及「政治製造法律」的方式，大幅提昇中華民國的國力與國際地位，則物換星移，今後應是在台灣的中華民國主導國際大勢趨向的時代的開始。（完）

作者簡介：巴黎大學國際法學博士、資深大使、曾多次出席聯合國大會，現任外交部顧問、淡江大學歐研所教授、專欄作家。

註④

芮正華，「參與聯合國行動展開前的基本觀點」，*展望雜誌*，民國八十二年七月號，第三二〇期，第六六頁。Bernard T. K. Joei, "The time has come for a seat in the UN", *The China News*, Taipei, September 3, 1993, p. 7.

註⑤

Bernard T. K. Joei, *Ibid.*

參與聯合國及其週邊組織的研析