

台灣參與「聯合國案」與「和平案」

林正義*

台灣在 1971 年退出聯合國之後至 1993 年，有關參與聯合國的訴求，一直沒有被政府重視過。雖然，1989 年天安門事件之後，台灣的雙邊邦交國增至 31 國，但若無民進黨及在野勢力的訴求，國民黨政府不見得會在 1993 年開始推動參與聯合國的政策。自 1993 年至 2006 年第 61 屆聯合國大會，台灣參與聯合國的問題仍無法納入大會的議程。但是，此一台灣參與聯合國議題繼續受到討論，說明中國無法在聯合國代表台灣，而台灣的聯合國參與雖有種種困難之處，但也有其附加的效應。

台灣的聯合國訴求

一、台灣參與案

台灣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 2 千 3 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」，要求國際社會尤其是聯合國正視台海地區的和平與穩定問題。

發言支持與反對台灣聯合國參與案的國家數目

年份	支持	反對	合計
1993	3	11	14
1994	7	18	25
1995	12	29	41
1996	17	36	53
1997	15	32	47
1998	16	40	56
1999	20	47	67
2000	19	47	66
2001	24	67	91
2002	22	64	86
2003	24	80	104
2004	21	94	115

* 作者現為中央研究院歐美所研究員

由上表可以看出，針對台灣參與聯合國案，2003年在聯合國總務委員會，首度有超過100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（80個）。其中，每年均在聯合國反對台灣參與的國家包括：阿爾及利亞、安哥拉、賴索托、利比亞、莫三鼻克、南非、坦尚尼亞、俄羅斯、白俄羅斯、烏克蘭、烏茲別克、哈薩克、蒙古、阿富汗、敘利亞、葉門、柬埔寨、北韓、寮國、緬甸、斯里蘭卡、古巴、巴西、阿根廷、智利、蓋亞那等。相較而言，支持台灣的國家已達上限、幾無進展（至多24國）。中國亦開始遊說其他國家接受「若一提案連續3年未通過時，以後就不要再提」的提議，以免浪費時間。北京此一說法使聯合國對台灣推動參與聯合國案，出現新的調整。到了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。

以「二對二」方式辯論，使其他國家不管是支持及反對，以相同時間、相同的發言代表人數，針對台灣參與案提出論辯，大大縮短討論的時間。但是，正反兩面具陳且平均分配時間，對台灣不見得不利。台灣在過去努力的一個重點是，促使西方國家，尤其八大工業國中的美國、英國、法國、日本、加拿大、義大利等，不要發言反對而是保持沈默。「二對二」的方式，使西方國家公開反對台灣參與案的可能性也大為降低。

台灣參與聯合國案不是單一目的，也可以藉著每年參與案的提出，檢驗我國友邦的支持情況。當台灣的一些友邦如過去

的馬其頓、諾魯、賴比瑞亞等，避免連署參與案、沒有公開支持台灣時，就可以知道它們是否正面臨來自北京的壓力，或與台灣的邦交出現堪慮的狀況。不過，即使幾乎年年支持台灣參與聯合國的友邦，如格瑞那達、查德，也不見得與台灣的邦交就因此鞏固。針對發言反對台灣參與聯合國案的國家，台灣駐外代表處也可遊說該等國家，使它們在發言時，同時要求台海兩岸以和平方式解決歧見。經由每年推動參與聯合國，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「守邦有責」的外交部人員的工作重點。

二、台海與東亞和平案

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2千3百萬人民安全與生存產生威脅。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。

若說台灣的聯合國「參與案」是訴諸廣大的聯合國會員，台灣及其友邦提出的「和平案」，就是訴諸於聯合國安理會的成員，尤其是美國、英國、法國等。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不拘形式的決議案，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。台灣將2005年「台海和平案」的範圍擴大到2006年「東亞和平案」，更能增加美國、日本等國對於此一「和平案」的支持。

在「東亞和平案」中，台灣不僅指出北韓試射彈道飛彈危急東亞區域和平、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100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20億，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，為以戰爭方式解決臺灣海峽爭端作準備，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國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。

政策建議

- 一、參與聯合國案原由國民黨政府提出，但在野的國民黨對推動此案的注意力應該提高，不應為了考量兩岸關係而自我設限。
- 二、藉參與聯合國案，開發相關議題、擴大涵蓋面，並將參與聯合國與成為「世界衛生組織」觀察員，同時對照、配套並進。
- 三、除了「世界衛生組織」之外，在聯合國其他專門機構，需要有新的推動案，以符合全球化下功能合作的參與目標。
- 四、2006年台灣參與聯合國的解釋性備忘錄，有關參與名稱除在首度提到「中華民國」之後，均以台灣名義指稱，應可視為以台灣名義參與聯合國的一項具體落實，實無需要進一步在名義上推動有所改變。