

台灣與聯合國

陳隆志 / 台灣新世紀文教基金會董事長

- 壹、引言
- 貳、聯合國的宗旨功能
- 參、早期的回顧：聯合國中國代表權問題
- 肆、聯合國大會第 2758 號決議及其後續影響
- 伍、台灣已進化為一個主權獨立的國家
- 陸、台灣近年要參加聯合國的努力
- 柒、台灣加入聯合國的重要性
- 捌、「入聯」公投與「返聯」公投的意義與效應
- 玖、台灣入聯之路
- 拾、結言

壹、引言

加入聯合國是台灣人民共同的要求與願望。¹

聯合國於 1945 年 10 月 24 日正式成立，今（2008）年已是第六十三週年。聯合國會員國由當初的五十一國增加為一百九十二國；但是，我們的國家台灣並不在內。

有人認為聯合國為強權所操縱，並無公義可言；有人認為聯合國是會員國集體的縮影，其長短得失正是會員國共同意志強弱的反映；也有人認為聯合國是全球化的世界、全人類希望寄託的所在。見仁見智，意見紛歧。

如此，聯合國是不是值得台灣去參加，是不是值得台灣人繼續去追求？答案是肯定的！

¹ 根據行政院陸委會公布委託國立政治大學選舉研究中心於 2007 年 4 月 20 日至 22 日針對「贊不贊成以台灣名義申請加入聯合國或世界衛生組織這樣的國際組織」進行民意調查的結果，有 77.3% 的民眾表示贊成；另外，公布 8 月 10 日至 12 日就「中共表示：台灣是中國的一部分，所以台灣沒有資格加入聯合國，請問您能不能接受中共這樣的主張？」進行民意調查，有 77.6% 的受訪者，表示不能接受。顯然，加入聯合國是絕大多數台灣人民的期盼。以上資料來自於行政院陸委會網站，「2007 年民眾對台灣參與聯合國等國際組織的看法」，網址：<http://www.mac.gov.tw>。

貳、聯合國的宗旨功能

聯合國是當今政府間國際組織體系的中樞，是國際社會多邊互動的大舞台。聯合國所代表的是多元性、廣泛性、全球性，其兩大宗旨是維持最基本的世界秩序（Minimum World Order）與促進最適當的世界秩序（Optimum World Order）。維持最基本的世界秩序就是維持國際的和平與安全，將非法、未經授權的威脅暴力減到最低限度；而促進最適當的世界秩序就是促進各國在經濟、社會、文化、人道、人權等領域的國際合作，促成各種價值的同成分享。最基本與最適當的世界秩序各有其特點特色，但兩者密切關連，相輔相成，缺一不可。²

聯合國自 1945 年成立以來，在結構上有相當顯著的發展，包括會員數目及活動的急速擴張。近年聯合國的組織進行重整與改造，以期創造出較多元、有效率的政府間組織關係。聯合國大會（以下簡稱聯大）已成爲世界性的論壇，供開發及開發中國家表達他們所要求的強烈改變，它的權威基礎已經大爲擴張。同樣的，由於基本的世界秩序之概念變得更寬，安全理事會也漸漸轉變爲更一般性推動政策的機構，尤其是人道干預的政策。經濟及社會理事會（以下簡稱經社理事會）在擴大關心經濟、社會、文化與人道事務之餘，將其龐大的工作目標調向創造實現全球性價值的最佳條件。託管理事會儘管在戰後的去殖民化過程中貢獻良多，但幾乎已沒有繼續存在的理由。另一個聯合國的重要機關是國際法院，雖然因爲缺乏強制管轄權而受限制，但仍扮演重要的司法角色。聯合國秘書處由秘書長領導，是一個常設的行政單位，提供一群國際性的公務員。

就維持最基本的世界秩序而言，聯合國成立後的最初四十五年，由於東西冷戰的對立，憲章設計要成立一支聯合國常設部隊的計劃，根本無法實現。在安全理事會五個常任理事國各自擁有否決權的架構下，對於和平的威脅、和平的破壞與侵略行爲，通常無法及時採取有效的決策與行動，而有限度的「維持和平行動」成爲其運作的特色，對減少武力衝突的擴大，有相當的貢獻。

隨著蘇聯的瓦解，東西冷戰的結束，九〇年代進入「後冷戰時期」，國

² 參閱陳隆志，〈當代國際法引論〉（台北：元照出版，1999），頁 117-128；陳隆志，〈在臺灣紀念聯合國日〉，《自由時報》星期專論，2004 年 10 月 24 日，第 3 頁；Lung-chu Chen, *An Introduction to Contemporary International Law: A policy-Oriental Perspective*, 2nd edition (New Haven and London: Yale University Press, 2000), pp.85-93.

際情勢發生重大變化。當伊拉克於 1990 年 8 月侵略科威特時，聯合國安全理事會通過一連串的決議，採取及時有效的制止與制裁行動，表現出大國合作的新精神與作風。不但舉行了安全理事會十五國元首的高峰會議，而且由聯合國秘書長蓋里（Boutros Boutros-Ghali）提出「和平指針」（An Agenda for Peace）的報告³；該報告除了維護和平（peacekeeping）之外，也特別強調預防外交（preventive diplomacy）、創造和平（peacemaking）與建設和平（peace-building）的重要性，提供聯合國未來有效行動的指針，為國際的和平與安全帶來新希望與新期待。

進入二十一世紀之後，2001 年的九一一恐怖攻擊事件，震撼了美國與世界，改變了美國，也改變了世界。反恐——反對恐怖主義——成為美國政策之主軸，維持最基本的世界秩序、追求人類安全（human security）的新焦點。

美國、英國及其友邦在 2003 年 3 月對伊拉克採取的軍事行動，是不是得到安全理事會的授權，是不是合乎國際法爭議性真大。「先發制人」的策略與軍事行動對聯合國的衝擊，對基本世界秩序之影響，仍在持續發展中。⁴

為追求最適當的世界秩序，促進經濟、社會、文化、人道與人權等各領域的國際合作，聯合國本身以經濟及社會理事會為主要機關，負責推動協調的責任。在聯合國體系之下，則有十五個功能性的專門機構——例如，世界衛生組織（WHO）、世界銀行集團（WB Group）、聯合國教科文組織（UNESCO）——各自獨立運作，但透過經社理事會與聯合國保持密切的關係。⁵此外，經社理事會也與國際性非政府組織（NGOs）保持密切的諮詢合作關係。這一方面的工作，低調經營運作，比較不會引起媒體與世人的注意，但是，其成就貢獻值得重視。⁶

³ Boutros Boutros-Ghali, *An Agenda for Peace*, Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992, A/47/277--S/24111, June 17, 1992.

⁴ 參閱陳隆志，〈理事長的話——由聯合國看台灣參與國際組織〉，《台灣國際法季刊》，第 2 卷第 1 期，2005 年 3 月，頁 9-11；Anthony Clark Arend, "International Law and the Preemptive Use of Military Force," *The Washington Quarterly*, Spring 2003, pp.89-103. Tarcision Gazzini, "The Rules on the Use of Force at the Beginning of the XXI Century," 11 *J. Conflict & Security L.* 319 (Winter, 2006)；Noëlle Quéniwet, "You are the Weakest Link and We Will Help You! The Comprehensive Strategy of the United Nations to Fight Terrorism," 11 *J. Conflict & Security L.* 371 (Winter, 2006)；Abraham D. Sofaer, "The Sixth Annual Waldemar A. Solf lecture in International Law: Terrorism, the Law, and the National Defense," 126 *Mil. L. Rev.* 89 (Fall, 1989).

⁵ 陳隆志，〈聯合國體系下的專門機構〉，《自由時報》新世紀智庫評論專欄，2004 年 11 月 28 日，第 15 版。

⁶ 參閱陳隆志，〈邁向二十一世紀之台灣非政府組織：研討會引言〉，《新世紀智庫論壇》，第 11 期，

在去殖民地化、促成新興國家獨立自主的經社文教發展，聯合國的成就非凡。全球性人權運動的擴展，聯合國是主要動力。《聯合國憲章》是世界根本大法，聯合國對國際法的編纂與發展，貢獻卓著。

在追求最適當的世界秩序上，聯合國也處理關係經濟、社會、人道與文化發展的各式各樣問題：貿易、貨幣體系、環境、人口、農業與糧食、飢荒、疾病、貧窮、工業、科技、跨國公司、社會發展、財務援助、教育、傳播與交通、技術合作與緊急援助等。聯合國在處理這些問題上，成效較為顯著。⁷

要之，儘管仍有許多「未實現的夢」及有待改進之處，聯合國在維持最基本的世界秩序及促進最適當的世界秩序，確實扮演非常重要的角色。⁸無論對聯合國的評價如何，一個不可否認的結論是：假使在今日全球化的世界聯合國不存在，人類必須創造類似的組織。

參、早期的回顧：聯合國中國代表權問題

回顧過去，我們很自然會想起五十九年前開始在聯合國發生的「中國代表權問題」。中華民國是聯合國 1945 年的創始會員國，也是安全理事會的常任理事國。1949 年 10 月蔣介石的中國國民黨被毛澤東的中國共產黨打敗趕出中國大陸，流亡到第二次世界大戰後由盟軍軍事佔領的日本殖民地——台灣。中華人民共和國繼承中華民國，開始了中華人民共和國代表要求取代中國國民黨蔣介石集團代表所佔據、在聯合國中國席位的爭奪戰。

1949 年 11 月中華人民共和國外交部長周恩來通電聯合國大會主席，抗議以蔣廷黻為首的中國國民黨政權代表團無權代表中國人民。之後，周恩來又致電安全理事會的各理事國，聲明中國國民黨政權的代表是不合法的，應加以排除。二日後，蘇聯代表正式要求將中國國民黨政權代表逐出安全理事會。因其動議未被接受，蘇聯代表乃退出安全理事會，以表示抗議，並聲明凡有中國國民黨政權代表參加所達成的安全理事會決議一概無效，同時，只

2000 年 9 月 30 日，頁 9-10；陳隆志，〈聯合國與非政府組織〉，《自由時報》新世紀智庫評論專欄，2004 年 9 月 25 日，第 15 版。

⁷ 陳隆志，〈紀念聯合國六十週年，展望台灣加入聯合國〉，《新世紀智庫論壇》，第 32 期，2005 年 12 月 30 日，頁 9。

⁸ 參閱陳隆志，〈台灣參加國際組織之展望〉，《新世紀智庫論壇》，第 9 期，2000 年 4 月 1 日，頁 5-6；林碧炤、楊永明，〈聯合國的重要性、功能與成就〉，《新世紀智庫論壇》，第 14 期，2001 年 6 月 30 日，頁 12-23；Simon Chesterman, Thomas Franck, and David Malone, *Law and Practice of the United Nations: Documents and Commentary* (New York & Oxford: Oxford University Press, 2008); Jean E. Krasno ed., *The United Nations: Confronting the Challenges of a Global Society* (Boulder & London: Lynne Rienner Publishers, 2004); Thomas G. Weiss and Sam Daws eds., *The Oxford Handbook on the United Nations* (Oxford University Press, 2007).

要中國國民黨政權代表繼續在安全理事會，蘇聯就不出席。不久韓戰爆發，蘇聯代表在 1950 年 8 月重回安全理事會當起按月輪值的主席⁹；蘇聯代表運用主席的權限，裁決蔣政權的代表無權代表中國，但此項裁決為大多數的理事國所推翻。在 1950 年 12 月 14 日，第五屆聯合國大會通過一項重要決議，認為大會是決定中國代表權問題最適當的機關，其決定應為其他有關機構所尊重。自此項決議通過後，在安全理事會中中國代表問題就不再被提起。

自 1950 年到 1971 年，中國代表權問題是聯大每年都要考慮爭辯的問題。當時以佔領統治台灣的蔣政權為代表的中華民國，在美國強力的支持下，被聯合國接受為中國唯一的合法代表。

1950 年代，由於美國在聯合國的絕對優勢以及對蔣政權的全力支持，聯合國大會年年通過緩議案，決定「本屆大會暫緩考慮」或「不予考慮」中國代表權問題，以程序的手段策略，撇開實質內容的考慮。

自 1960 年代初，由於亞、非洲新興國家大量加入聯合國，以及冷戰東西對立與中立集團的新態勢，擱置拖延的策略已經行不通。中國代表權問題被正式列入聯大議程，就問題的實質加以討論決定。而美國的新策略是：解決中國代表權問題必須以「重要問題」來表決——也就是須以大會三分之二的多數通過。¹⁰

1971 年，美國、中華人民共和國與蘇聯的關係發生變化，美國又陷於越戰難於脫離的困境，美國開始打「中國牌」，想要聯合中華人民共和國以抵制蘇聯。同時，在當年的聯合國大會情況也有了重大變化，針對「中國代表權」問題，數個方案都被併案提出討論：一個是阿爾巴尼亞等國支持中華人民共和國進入聯合國、排除蔣介石政權的方案。另一個方案是美國等國家所提出的「兩個中國」案（或稱「雙重代表」案），主張讓中華人民共和國進入聯合國，但是要繼續保留中華民國的席次。另外，尚有由沙烏地阿拉伯所提出的「一中一台」案，主張由中華人民共和國取得中國代表權，包括安全理事會的席位，但是，台灣應繼續以台灣的名義身份留在聯合國之內。同時，為落實人民自決的原則，尊重台灣人民的自由意願與選擇，應在聯合國

⁹ 韓戰爆發時，由於蘇聯代表缺席，安全理事會乃能順利通過決議，譴責北韓侵略南韓的行為，採取聯合國的制裁行動，並樹立一個常任理事國的缺席並不構成否決權的行使之先例。蘇聯代表乃即重回安全理事會，參加議事的討論與決策。

¹⁰ 參閱 Lung-chu Chen and Harold D. Lasswell, *Formosa, China, and the United Nations: Formosa in the World Community* (New York: St. Martin's Press, 1967), pp. 7-64；陳隆志，《台灣的獨立與建國》（台北：月旦出版社，1993），頁 72-94。

主持下在台灣舉行公民投票決定台灣的將來。當時的沙烏地阿拉伯是蔣政權非常親密的友邦，其駐聯合國代表認為，「一中一台」的方案是很合理的解決方式。¹¹

1971年10月25日，在情勢非常緊急的狀況下，聯合國大會首先就「中國代表權」是否為重要問題表決，結果重要問題案被否決，然後緊接著就阿爾巴尼亞案投票，通過「容共排蔣」的第2758號決議（贊成76，反對35，棄權17）：中華人民共和國進入聯合國，並「驅逐蔣介石代表」。¹²（在大勢已去尚未投票之前，蔣介石政權的代表就「退出」大會會場。）

1971年這年局勢逆轉，過去在聯合國，中華民國被認為是中國唯一的合法政府。但是在第2758號決議通過後，中華人民共和國在聯合國成為中國唯一的合法政府。不但如此，其他聯合國體系的相關國際組織也都先後由中華人民共和國取代中華民國。很諷刺的是，當時蔣介石強調的是「漢賊不兩立」的「一個中國」政策，最後是「賊立漢不立」。時至今日，在中華人民共和國的打壓阻撓下，台灣成為「國際孤兒」，台灣人民希望能夠進入聯合國，並且研究討論以什麼方式加入聯合國。這一切的問題都是蔣介石所造成的！因為他當時完全沒有為台灣人民的長久利益設想，在中華人民共和國還沒入聯合國之前，頑固拒絕「兩個中國」（「雙重代表」）或「一中一台」的友善建議，失去事先妥善安排留在聯合國的契機。

肆、聯合國大會第2758號決議及其後續影響

什麼是第2758號決議？其內容如何？其真正意義又如何？

聯合國大會於1971年10月25日所通過的第2758號決議的全文（英文的部分，請參見本文附錄一）如下：

「大會

記取《聯合國憲章》的原則，

考慮到恢復中華人民共和國的合法權利，對維護《聯合國憲章》與對聯合國必須謹守憲章的原則都是重要的，

承認中華人民共和國政府的代表是中國駐聯合國的唯一合法代表，以及中華人民共和國是安全理事會五個常任理事國之一。

¹¹ 參閱“Representation of China in the United Nations,”*Yearbook of the United Nations 1971* (United Nations, New York: Office of Publication, 1971), pp. 126-137.

¹² 同前註，頁132-133、136-137。

決定恢復中華人民共和國的所有權利，承認其政府的代表是中國駐聯合國的唯一合法代表，並立刻將蔣介石的代表從其在聯合國與所有附屬組織非法佔有的席位逐出。」¹³

細讀決議全文，第 2758 號決議，到底決定了什麼？沒有決定什麼？

第 2758 號決議決定了下列事項：(1) 決定「恢復中華人民共和國的所有權利，承認其政府的代表是中國駐聯合國的唯一合法代表」。換言之，其所決定的是「中國代表權問題」，承認中華人民共和國在聯合國合法代表中國及中國人民。(2) 決定「立刻將蔣介石的代表從其在聯合國與所有附屬組織非法佔有的席位逐出」。換言之，蔣介石所代表的「中華民國」在聯合國失去了合法的地位，不能再在聯合國代表中國及中國人民。

第 2758 號決議，對下列事項，並沒有決定：(1) 沒有決定台灣是中國或中華人民共和國的一部分。換言之，第 2758 號決議並沒有牽涉到台灣歸屬的國際法地位（主權）問題。(2) 沒有授權中華人民共和國在聯合國代表台灣及台灣人民。換言之，第 2758 號決議解決了聯合國的「中國代表權」問題，但並沒有解決「台灣代表權」問題。¹⁴實際上，中華人民共和國自 1949 年建立以來，五十九年間不曾一日統治台灣，管轄台灣，哪有資格在聯合國代表台灣與台灣人民。

第 2758 號決議解決了「中華民國」或「中華人民共和國」能在聯合國合法代表中國的問題。其結果，粉碎了中華民國代表全中國的舊神話。但是，第 2758 號決議並沒有解決聯合國「台灣代表權」問題，絕對不能容許中華人民共和國濫用此決議，製造「中華人民共和國在聯合國代表台灣」的新神話。¹⁵

伍、台灣已進化為一個主權獨立的國家

台灣是一個主權獨立的國家，不是中國（中華人民共和國）的一部分，也不是中國的內政問題。¹⁶

¹³ 聯合國大會第 2758 (XXVI) 決議，〈恢復中華人民共和國在聯合國的合法權利〉，A/RES/2758 (XXVI)，<<http://www.un.org/chinese/ga/ares2758.html>>。

¹⁴ 羅致政，〈聯合國對「中國代表權問題」的法理爭議〉，《台灣國際法季刊》，第 3 卷第 3 期，2006 年 9 月，頁 69-89。

¹⁵ 陳隆志，〈台灣國家進行曲〉，《自由時報》星期專論，2007 年 7 月 29 日，第 A4 頁。

¹⁶ 〈台灣主權的重要聲明〉，《新世紀智庫論壇》，第 15 期，2001 年 9 月 30 日，頁 4-5。

依據國際法，國家的構成要素有四：（1）人民，（2）有效控制的領土，（3）政府，及（4）與外國交往的權能。國號並不是國家的構成要素。依此標準，台灣當然是一個主權獨立的國家，不受承認國或邦交國多少的影響。台灣是完全獨立於中華人民共和國之外的國家，連一日都不曾受其統治。台灣與中國是互不隸屬的兩個國家，是當代政治現狀。

一、當代國際法對領土歸屬原則

自當代國際法原理看領土歸屬問題時，須特別把握下列三原則¹⁷：

- （1）時空性原則：在探討 1895 年的馬關條約將台灣割讓給日本是否有效等問題時，要適用 1895 年當時的國際法原則加以解決。但是，假使在整個演變的過程中，對領土歸屬的紛爭一直未解決，時至今日，便要適用今日的國際法原則來加以解決，而不能適用一百多年前的國際法，這就是「時空性原則」。
- （2）國際解決領土爭端不使用武力的原則：這個和平解決爭端的原則是《聯合國憲章》最重要的一個原則。
- （3）人民自決的原則：一個領土的歸屬，不是土地與財產的交易，而是牽涉到整個領土上住民的基本人權與生存福祉。所有關於領土住民將來的歸屬、地位等問題，都必須依據全體住民的意志來決定，這便是人民自決的真諦。

二、從國際法看台灣進化國家過程

由國際法的觀點來看，自 1895 年以來，台灣並不是中國的一部分。台灣是歷經持續的演進過程而成為一個國家。在此一進化過程中，可分為下列四個重要的階段¹⁸：

（一）1895 年至 1945 年：台灣是日本的殖民地。1895 年，大清帝國與日本簽訂馬關條約，將台灣永久割讓給日本。依據當時的國際法，這是領土有效的轉讓，台灣成為日本的領土。

（二）1945 年至 1952 年：台灣是第二次世界大戰後盟軍軍事佔領下的日本領土。盟軍的軍事佔領乃是由盟軍遠東最高統帥麥克阿瑟所指令授權，由蔣介石為首的中華民國軍隊代行。此舉屬於對台灣的軍事佔領，而不是取得台灣的主權或所有權。

¹⁷ 陳隆志，〈台灣的國際法地位〉，《新世紀智庫論壇》，第 7 期，1999 年 9 月 30 日，頁 5。Lung-chu Chen and W. M. Reisman, "Who Owns Taiwan: A Search for International Title," *The Yale Law Journal*, Vol. 81, No.4, March 1972, pp.559, 601-606.

¹⁸ 陳隆志，〈台灣的國際法地位〉，前揭文，頁 5-11。

1949年10月，中華人民共和國在中國大陸成立，中華民國領導者蔣介石流亡到台灣，開始長達三十八年（1949年至1987年）的非法軍事戒嚴統治。就法律而言，當時（1949年）台灣仍是日本的領土；蔣介石政權僅是一個在國際法上不具合法性的外來流亡政權。¹⁹

《舊金山對日和約》於1952年生效（於1951年簽訂）。和約明定日本放棄對於台灣與澎湖的一切權利、主權及領土要求，但未明定歸屬於任何國家。日本放棄後，台灣既未歸屬中華民國，也未歸屬中華人民共和國。台灣的國際法律地位因此暫時懸而未定，這就是「台灣地位未定論」的由來。對日和約締約國的共識是此未定的地位應在適當的時機依據《聯合國憲章》的原則決定，尤其是不使用武力的原則及人民自決的原則。

就戰後日本領土的處置，對日和約在國際法上的位階效力凌駕並取代「開羅宣言」與「波茨坦宣言」。開羅、波茨坦二宣言是同盟國基於戰爭的勝利與軍事的需要，所共同發表的片面政策性聲明，並沒有領土所有國日本的參與。而戰後的《舊金山對日和約》，不但有當時戰勝的同盟國參加，而且戰敗國的日本也參與其中，得到領土所有國日本明確放棄台灣的承諾。透過和約，同盟國與日本正式結束敵對關係。

1952年4月28日中華民國與日本所簽定的《中日和約》，也沒有改變台灣的地位。《中日和約》第2條僅重申日本在舊金山和約第2條放棄台灣澎湖的一切權利及領土的要求；同樣，也沒有規定歸屬國家——既不是中國也不是其他任何國家。²⁰

（三）1952年至1987年：日本正式放棄後的台灣繼續處於蔣介石中國國民黨政權非法軍事佔領的戒嚴威權統治之下，是沒有得到台灣人民同意，是不合法、不正當的軍事佔領。

當時國際社會雖然有很高的期待，希望能與聯合國中國代表權的問題一併解決台灣國際法律地位的議題，但是，此一議題並沒有同時被決定。1971年10月聯合國大會第2758號決議僅僅決定聯合國中國唯一的合法代表是中華人民共和國，而非中華民國，將「蔣介石的代表驅逐」，而就台灣的國際法律地位並沒有做出任何決定。第2758號決議並沒有決定台灣是中華人民共和國的一部分，也沒有授權中華人民共和國在聯合國代表台灣及台灣人

¹⁹ 黃居正，〈台灣主張了什麼？〉，《台灣國際法季刊》，第2卷第4期，2005年12月，頁225-226。

²⁰ 陳隆志，《島國台灣地位的進化與退化—舊金山和約四十年後》（台北：公民投票雜誌社，1990），頁6-7。

民。²¹因此，中國政府常常引用第 2758 號決議支持其擁有台灣的主張，根本是不正確的。

（四）1988 年至 2008 年：台灣歷經持續的演進過程，在民主化、本土化的大趨勢下，達成有效的人民自決。1987 年，中國國民黨長達三十八年的非法戒嚴解除，非法延續的長期軍事佔領開始轉型。自 1988 年李登輝繼任為總統之後，開始台灣的民主化、本土化，中華民國逐漸台灣化。在 2000 年的第二次總統直選中，民主進步黨的總統候選人陳水扁當選，結束中國國民黨政權長達五十五年的統治，政黨輪替、政權和平轉移。2004 年，台灣主體政權連任。除了「經濟奇蹟」及發展獨特的社會文化制度，也將威權戒嚴統治轉型為民主的體制及生活方式。²²台灣在政治上的轉型、經濟社會文化方面的發展，與兩大國際人權公約——《公民與政治權利公約》以及《經濟、社會與文化權利公約》——所標示的人民自決的權利，非常符合。該兩大公約的第 1 條第 1 項以同樣的文字明確宣示：「所有人民都有自決權。他們憑這種權利自由決定他們的政治地位，並自由謀求他們的經濟、社會與文化的發展。」

探討台灣的國際法律地位，應把握變動的政治現實以及國際法的本質與基本原則。國際法並不是靜態死板的國際規則而已，而是一個動態持續的決策過程，力求實現人類共同的利益，維持國際和平與安全及促進國際合作。

總之，台灣充分具備一個國家的條件（人民、領土、政府與主權），在過去曾經懸而未定的國際法律地位如今變為已定，進化為一個主權獨立的國家。²³

由國際法來看，自 1895 年以來，台灣並不是中國的一部分。今日的台灣是歷經持續的演進過程而成為一個國家。在民主化、本土化的進化過程中，透過「人民的有效自決」，台灣已由第二次大戰後被軍事佔領地進化為

²¹ Crispin Grey Johnson, "Taiwan and the United Nations," Lung-chu Chen ed., *Membership for Taiwan In the United Nations* (New York: New Century Institute, 2007), p.113.

²² 薛化元等編撰，《台灣的歷史》（玉山社出版，2004 年），頁 124-131。

²³ 陳隆志，「台灣國家進行曲」，前揭文，第 A4 頁；陳隆志，《島國台灣地位的進化與退化——舊金山和約四十年後》，前揭文，頁 9-11；陳隆志，〈台灣加入聯合國的展望〉，陳隆志主編，《台灣憲法文化的建立與發展》（台北：前衛出版，1996 年），頁 219-221；陳隆志，〈獨立與建國——發行三十一年後的回顧與展望〉，《新世紀智庫論壇》，第 19 期，2002 年 9 月 30 日，頁 55-60；陳隆志，〈聯合國的自決原則——台灣的個案〉，《新世紀智庫論壇》，第 22 期，2003 年 6 月 30 日，頁 4-6。

一個國家，擁有主權及獨立性的國家特徵。這種台灣國家進化論，與歷史的發展、變動的政治情勢及動態的國際法本質與原則，相當符合。²⁴

三、有關台灣國際地位的各種觀點

實際上，有關台灣國際法律地位的問題，眾說紛紜，除了國家進化論之外，還有下列主要四說²⁵：

(一) 台灣是中國的一部分：中華人民共和國（中國）主張台灣是中國的一部分，援引歷史、「開羅宣言」（加上「波茨坦宣言」）、繼承中華民國、聯合國大會 1971 年的第 2758 號決議、以及台灣是中國內政問題等支持其主張。

中國的論調，禁不起事實與國際法的驗證：

- (1) 數百年來的台灣歷史是一部外來勢力角逐的滄桑史，也是台灣住民爭取自主、生存發展的歷史：自原住民到漢人、荷蘭與西班牙兩殖民帝國在台的角逐、鄭氏王朝、清朝「三年一小亂、五年一大亂」有名無實的統治、在台灣設省後就割讓給日本、台灣民主國的成立、日本五十年的殖民統治，第二次大戰後由被軍事佔領地進化為一個主權獨立的國家。顯然，台灣不是「自古就是中國不可分割的一部分。」
- (2) 就台灣的領土歸屬而言，「開羅宣言」與「波茨坦宣言」這種戰時聲明的效力，為《舊金山對日和約》所凌駕取代。日本依和約放棄後的台灣（包括澎湖），既不屬中華人民共和國，也不屬中華民國。難怪中國政府一直故意避免提到國際法上最有決定權威性的《舊金山對日和約》。
- (3) 中華人民共和國於 1949 年 10 月 1 日建立時，中華民國雖代表盟軍「軍事佔領」台灣，但並沒有取得台灣的主權或所有權。當時中華民國所沒有的權利，中華人民共和國當然無法繼承，也沒有權利可繼承。
- (4) 聯合國大會的第 2758 號決議並沒有承認台灣是中華人民共和國的一部分，已如上述。²⁶

²⁴ 陳隆志，〈台灣與國際法〉，《新世紀智庫論壇》，第 25 期，2004 年 3 月 30 日，頁 4-11。

²⁵ 陳隆志，「剖析台灣國家進化異言堂」，《自由時報》星期專論，2007 年 8 月 5 日，第 A4 頁。

²⁶ 請見第肆節「聯合國大會第 2758 號決議及其後續影響」。

(5) 中華人民共和國自 1949 年成立至今，不曾一日對台灣行使有效控制，不曾統治、管轄台灣。根據國際法，台灣不是「中國的內政問題」，而是「國際關切」的問題，因為：台灣與中華人民共和國是兩個不同的國家；有關台灣國際法律地位的爭議，牽涉到國際條約及一般國際法的解釋；中華人民共和國對台灣的文攻武嚇，危害亞太地區及世界的和平，是「威脅及破壞和平」的不法行爲；中國的「反分裂國家法」違反國際法；台灣的將來，牽涉到國際法人民自決原則的有效落實，也會影響到二千三百萬住民的基本人權及福祉。²⁷

(二) 台灣地位未定論：根據 1951 年締結、1952 年生效的《舊金山對日和約》，日本正式放棄對台灣（包括澎湖）的主權、一切權利及主張，但未明訂日本放棄後的台灣之歸屬國。台灣不屬於中國，其國際法律地位未定。

日本在舊金山對日和約正式放棄殖民地台灣（包括澎湖），但和約沒有定明歸屬國，造成台灣的國際地位未定。解決國際地位未定問題最理想而又被期待的方法就是適用《聯合國憲章》人民自決原則，在聯合國主持下舉行公民投票，由台灣住民決定。²⁸但是，在國際、國內實際政治條件的限制下，一直沒有爲解決台灣未定的地位舉行任何的國際性公民投票。因此，「台灣地位未定論」到今日仍有不少倡導、贊成者。

(三) 台灣地位過去未定，現在也未定：台灣的國際法律地位在 1952 年未定，直到 2008 年的今日仍未定。對今日國際法律地位仍然未定的台灣，又有不同的說法：有人說台灣仍在「中華民國」的佔領統治之下；有人說台灣的主權屬於美國，因爲美國是打敗日本的主要戰勝國；有人認爲台灣的主權屬於台灣人民，但台灣還不是一個國家，因爲「中華民國」還沒有滅亡，而台灣政府從來不曾「宣布台灣獨立」。

台灣的國際地位過去未定、現在也未定的說法，將國際法看做是僵硬的規則，而忽略了國際法的形成適用是動態的。自 1952 年到 2008 年這五十六年當中，世界的變動很大，台灣的變動也是。台灣今日的國際地位不可能凍結在 1952 年的當時。在台灣國家地位由未定到已定進化過程中，人民集體

²⁷ 陳隆志，《當代國際法引論》，前揭書，頁 297-304；Lung-chu Chen, *An Introduction to Contemporary International Law: A Policy-Oriental Perspective*, op.cit., pp.216-222.

²⁸ Lung-chu Chen and W. M. Reisman, "Who Owns Taiwan: A Search for International Title," *op.cit.*, pp.559-671.

民主意志的展現及共同努力所造成在政治、經濟、社會、文化、人權各方面的成果，具有關鍵性的作用。

假使今日台灣的「地位仍未定」，繼續受「中華民國」的佔領統治，就不可忽視中華民國台灣化的事實，已改變了原來「佔領統治」的本質。

雖然美國是打敗日本的主要戰勝國，但是美國政府未曾主張日本放棄後台灣的主權屬於美國，「台灣關係法」幾乎將台灣當做一個國家看待。

日本放棄後，台灣的主權屬於台灣全體住民的說法，符合國際法主權在民、人民自決的原則。「中華民國」是不是已經滅亡、何時滅亡？意見特別分歧。台灣已進化為一個主權國家，是否有美國式「獨立宣言」的必要，值得商榷。以台灣之名申請加入為聯合國會員國，就具有積極宣示台灣是一個主權獨立國家的形式與實質。

（四）台灣是事實獨立的國家：台灣是一個事實獨立（*de facto independence*）的國家，但還不是法理獨立（*de jure independence*）的國家。

什麼是「事實獨立」，什麼是「法理獨立」？國際法專家的看法相當分歧。因此，如何區分的標準，也相當含糊。是以承認國的質與量來決定？而獲得「普遍的承認」到什麼程度才算是「法理獨立」？近半世紀以來，從一百多個新獨立國家的實例來看，此種區別已失去意義。

四、由國家進化到國家正常化

就事實獨立或法理獨立而言，台灣都是一個國家。依國際法，一個國家不分大小、強弱、貧富，不管承認國或邦交國的多少，在法律上都具有平等的國際人格，享有主權及獨立性。

經過「人民的有效自決」，台灣已經由被軍事佔領地進化為一個國家，但還不是一個正常化的國家。²⁹就國家的構成要件來看，台灣代表我們國家事實的存在，「中華民國」則是一個虛幻的名號，造成人民國家認同的分歧以及台灣在國際上步步難行的困境。³⁰國際社會都以台灣稱呼我們，卻反對台灣政府及人民自稱為台灣。天下哪有這種道理！

台灣需要國家正常化。使台灣成為名實合一的正常化國家，才是真理。

²⁹ 陳隆志，〈加速台灣國家正常化〉，《「國家定位」政策研討會論文》，台灣安保協會、台灣獨立建國聯盟、財團法人現代文化基金會與亞洲安保論壇（日本）主辦，2007年8月4日，頁45-49。

³⁰ 陳隆志，〈新世紀台灣的國際角色〉，《新世紀智庫論壇》，第10期，2000年6月30日，頁21-25。

陸、台灣近年要參加聯合國的努力

1971年10月，中華人民共和國進入聯合國、取代「中華民國」之後，台灣漸漸成為國際的孤兒，既無聯合國的席位，也無法參加聯合國體系下眾多功能性的國際組織。雖然在國際外交上孤立，處處受打壓，但是台灣並沒有被中華人民共和國所併吞。相反的，經過台灣國內外人民的犧牲奮鬥、努力打拚，創造了台灣的經濟奇蹟，也將過去的戒嚴威權統治轉型為民主政治，創造了台灣的政治奇蹟。隨著民主化與本土化，台灣人民要參與國際社會的要求與願望日增，展現出要加入聯合國的強烈意願。

為應付人民的要求，政府乃於1993年開始努力，尋找參與聯合國的方法與途徑。十六年來，主要方法就是透過友邦提出聯合提案，要求將有關台灣參與聯合國的議題列入聯大議程討論。可惜，在中華人民共和國強烈反對與阻撓之下，一直無法通過聯大總務委員會（UN General Assembly General Committee）這一關，無法將聯合提案列入聯大議程討論。³¹

歷年來聯合提案的內容呈現逐漸調整的趨勢。歷經三位不同的總統，可分三階段來論述。

（一）中國國民黨李登輝總統時期（1993—1999）

此時期強調「分裂國家」、「一國兩府」、「中華民國與中華人民共和國並列」的立場。

（1）1993年～1995年：基於會籍普遍化原則及分裂國家在聯合國已建立的平行代表權模式，要求審議「在台灣的中華民國」在國際體系中的特殊狀況，設立「特別委員會」進行研究，且向大會提出適當建議。³²

（2）1996年：要求設立特別委員會審議聯合國大會第2758號決議導致

³¹ 陳隆志，〈台灣加入聯合國的展望〉，《新世紀智庫論壇》，第1期，1998年2月20日，頁10-11。

³² United Nations, General Assembly, Request for the inclusion of a supplementary item in the agenda of the Forty-eighth session, "Consideration of the exceptional situation of the Republic of China in Taiwan in the international context, based on the principle of universality and in accordance with the established model of parallel representation of divided countries at the United Nations," A/48/191, Aug. 9, 1993. United Nations, General Assembly, Request for the inclusion of an item in the provisional agenda of the Forty-ninth session, "Consideration of the exceptional situation of the Republic of China in Taiwan in the international context, based on the principle of universality and in accordance with the established model of parallel representation of divided countries at the United Nations," A/49/144, Jul.19, 1994. United Nations, General Assembly, Request for the inclusion of an item in the provisional agenda of the Fiftieth session, "Consideration of the exceptional situation of the Republic of China on Taiwan in the international context, based on the principle of universality and in accordance with the established model of parallel representation of divided countries at the United Nations," A/50/145, Jul.19, 1995.

在台灣的中華民國人民無法參加聯合國活動的特殊情況。³³

(3) 1997 年～1998 年：強調「由於國際局勢的根本改變以及兩個政府同時存在於台灣海峽兩岸」，要求撤銷第 2758 號決議，恢復在台灣的中華民國二千一百萬人民參加聯合國體系內一切活動的合法權利。尤其是 1998 年提案強調中華民國決心以和平手段求中國分裂問題的解決辦法，不再聲稱代表全中國，只尋求代表台灣二千一百萬人民。³⁴

(4) 1999 年：要求設立工作小組，「審查中華民國在台灣所處的特殊國際處境，以確保二千二百萬人民參與聯合國工作與活動的基本權利，得到充分尊重」，強調聯合國大會第 2758 號決議並沒有解決中華民國在台灣的人民在聯合國的代表權。³⁵

(二) 民主進步黨陳水扁總統時期 (2000 - 2007)

民進黨執政時期強調「中華民國(台灣)在聯合國的代表權問題」、「台灣二千三百萬人民在聯合國的代表權問題」，最後正式以台灣之名向聯合國提出加入為會員國的申請。

(1) 2000 年～2001 年：延續 1999 年李登輝總統主政期間的政策，要求設立「工作小組」審查中華民國在台灣所處的特殊國際處境，以確保二千三百萬人民參與聯合國工作與活動的基本權利受到尊重。同時，中華民國對中華人民共和國表達善意，尋求台海雙方的和解。

(2) 2002 年～2003 年：強調「中華民國(台灣)在聯合國的代表權問

³³ United Nations, General Assembly, Request for the inclusion of an item in the provisional agenda of the Fifty-first session, "Consideration of the exceptional situation of the inability resulting from General Assembly resolution 2758(XXVI), of the 21.3 million people on Taiwan, Republic of China, to participate in the activities of the United Nations," A/51/142, Jul. 18, 1996.

³⁴ United Nations, General Assembly, Request for the inclusion of an item in the provisional agenda of the Fifty-second session, "Need to review General Assembly resolution 2758 (XXVI) of 25 October 1971 owing to the fundamental change in the international situation and to the coexistence of two governments across the Taiwan Strait," A/52/143, Jul.16, 1997. United Nations, General Assembly, Request for the inclusion of an item in the provisional agenda of the Fifty-third session, "Need to review General Assembly resolution 2758 (XXVI) of 25 October 1971 owing to the fundamental change in the international situation and to the coexistence of two governments across the Taiwan Strait," A/53/145, Jul.8, 1998.

³⁵ United Nations, General Assembly, Request for the inclusion of a supplementary item in the agenda of the Fifty-fourth session, "Need to examine the exceptional international situation pertaining to the Republic of China on Taiwan, to ensure that the fundamental right of its twenty-two million people to participate in the work and activities of the United Nations is fully respected," A/54/1999, Aug.12, 1999.

題」³⁶，聯合國大會第 2758 號決議只處理中華人民共和國在聯合國及其他相關組織中的中國代表權問題，並沒有決定台灣是中華人民共和國的一部分，也沒有授權中華人民共和國在聯合國與所有相關組織中，代表台灣二千三百萬人民。

- (3) 2004 年：提出「台灣二千三百萬人民在聯合國的代表權問題」³⁷，要求確認聯合國大會確認台灣二千三百萬人民在聯合國的代表權，並採取適當的措施加以執行，停止對台灣二千三百萬人民的「政治隔離」。
- (4) 2005 年：提出「台灣二千三百萬人民在聯合國的代表權問題」³⁸，與「聯合國在維護台海和平方面扮演積極的角色」³⁹：一方面凸顯聯合國大會第 2758 號決議沒有解決台灣人民的代表權問題，另一方面，指出中華人民共和國所頒佈的「反分裂國家法」，危害台灣海峽和平的事實。
- (5) 2006 年：提出「台灣二千三百萬人民在聯合國的代表權問題」⁴⁰與「聯合國維護東亞和平與安全的積極作用」⁴¹。強調聯合國大會第 2758 號決議沒有解決台灣人民的代表權問題，另外要求聯合國應採取必要的措施，加強東亞地區的合作，透過和平的手段，對話與談判，化解東亞地區的緊張情勢。
- (6) 2007 年：7 月 19 日陳水扁總統向聯合國秘書長潘基文提出台灣要加入聯合國會員國的申請，強調台灣是一個愛好和平的國家，有

³⁶ United Nations, General Assembly, Request for the inclusion of a supplementary item in the agenda of the Fifty-seventh session, "Question of the representation of the Republic of China (Taiwan) in the United Nations," A/57/191, Aug. 20, 2002. United Nations, General Assembly, Request for the inclusion of a supplementary item in the agenda of the Fifty-eighth session, "Question of the representation of the Republic of China (Taiwan) in the United Nations," A/58/197, Aug. 5, 2003.

³⁷ United Nations, General Assembly, Request for the inclusion of a supplementary item in the agenda of the Fifty-ninth session, "Question of the representation of the twenty-three million people of Taiwan in the United Nations," A/59/194, Aug. 10, 2004.

³⁸ United Nations, General Assembly, Request for the inclusion of a supplementary item in the agenda of the Sixtieth session, "Question of the representation of the twenty-three million people of Taiwan in the United Nations," A/60/192, Aug. 11, 2005.

³⁹ United Nations, General Assembly, Request for the inclusion of a supplementary item in the agenda of the Sixtieth session, "A proactive role for the United Nations in maintaining peace in the Taiwan Strait," A/60/193, Aug. 11, 2005.

⁴⁰ United Nations, General Assembly, Request for the inclusion of a supplementary item in the agenda of the Sixty-first session, "Question of the representation and participation of the 23 million people of Taiwan in the United Nations," A/61/194, Aug. 11, 2006.

⁴¹ United Nations, General Assembly, Request for the inclusion of a supplementary item in the agenda of the Sixty-first session, "A proactive role for the United Nations in maintaining peace and security in East Asia," A/61/193, Aug. 11, 2006.

能力及意願履行聯合國憲章的義務。潘基文秘書長並沒有按照安全理事會暫行議事規則第 59 條的規定處理。潘基文沒有將台灣入聯申請案提交安全理事會決定，而擅自將台灣的申請書退回，其理由是聯大第 2758 號決議已經決定台灣是中國(中華人民共和國)的一部分，台灣沒有資格申請入聯。這一個越權、濫權的作法，不但違反安全理事會暫行議事規則第 59 條及第 60 條，也違反聯合國憲章第 4 條的規定。⁴²

陳總統乃於 8 月 2 日直接行文安全理事會主席(當時八月份輪值的主席是中華人民共和國代表)，要求安全理事會立即審議台灣申請入會案。同時，陳總統再度行文聯合國秘書長，抗議秘書處違反憲章及安全理事會議事規則的不法及不當處理。

另一方面，台灣在聯合國的友邦也於 8 月 17 日提出「敦促安全理事會依照安全理事會暫行議事規則第 59 與 60 條以及聯合國憲章第 4 條審議台灣入會申請」的聯合提案，要求列入聯大議程討論。(“Urging the Security Council to process Taiwan’s membership application pursuant to rules 59 and 60 of the provisional rules of procedure of the Security Council and Article 4 of the Charter of the United Nations.”)⁴³對此請求，聯大總務委員會向聯大提出「不予列入聯大議程」的建議，在聯大引發空前劇烈的討論，共有一百四十個會員國代表發言，表示贊成或反對的立場。⁴⁴雖然仍無法將友邦的聯合提案列入聯大議程，但是台灣入聯申請案是十五年來最引起聯合國會員國重視、辯論的一次，在國際媒體所引起的注意也屬空前。⁴⁵

實際上，台灣政府採取積極主動的政策，申請入聯為會員國，雖未達成入聯的目的，但已對聯合國會員國明確宣示台灣是一個主權獨立的國家——一個自由民主、愛好和平的國家，與中華人民共和國互不隸屬；同時，也清

⁴² 例如：美國政府對聯合國秘書處擴張解釋聯合國大會第 2758 號決議文，認定「台灣是中國的一部分」的處理，因涉及改變台灣的定位，也影響東亞局勢，表達無法接受的立場，進一步與聯合國交涉。請見范正祥，〈台灣是中國一部分說 不符合美國政策與立場 美將與聯合國交涉〉，《自由時報》，2007 年 7 月 31 日，第 A2 版。

⁴³ United Nations, General Assembly, Request for the inclusion of a supplementary item in the agenda of the Sixty-second session, “Urging the Security Council to process Taiwan’s membership application pursuant to rules 59 and 60 of the provisional rules of procedure of the Security Council and Article 4 of the Charter of the United Nations,” A/62/193, Aug. 17, 2007.

⁴⁴ UN General Assembly Official Record, 62nd Session, 2nd Plenary Meeting, U.N. Doc. A/62/PV.2 (21 September 2007), 3rd Plenary Meeting, U.N. Doc. A/62/PV.3 (21 September 2007). See also UN NEWS CENTRE, “General Assembly sets out its work programme for annual session,” Sep. 21, 2007, <<http://www.un.org/apps/news/printnews Ar.asp?nid=23915>>.

⁴⁵ Warren Hoge, “Yet Another Refusal for Taiwan,” *The New York Times*, Sep. 20, 2007.

楚表明中華人民共和國在聯合國及相關國際組織並不代表台灣及台灣人民。⁴⁶要之，以台灣名義申請加入聯合國為會員國，雖敗猶榮，這一年的國際成果，遠遠超過前十四年的努力。⁴⁷

（三）中國國民黨馬英九總統時期（2008）

馬英九先生於2008年5月20日就任總統以後，對台灣入聯的政策有重大的改變。馬政府強調中華民國（台灣）自1971年以來，一直被拒絕參加聯合國及其專門機構的會議、機制與公約，從而造成聯合國體系的業務活動出現缺口。乃透過友邦提出「審查中華民國（台灣）二千三百萬人民有意義參與聯合國專門機構活動的基本權利」⁴⁸的聯合提案，爭取國際社會充分的理解，提供台灣有意義參加聯合國專門機構的機會。

馬總統這種作法反映出他所強調「兩岸關係優先於外交」、「外交休兵」的思維，以及積極去台灣化、去主權化、去國家化的作法。在「外交休兵」的口號下，不但放棄以台灣名義申請加入聯合國，連過去李登輝總統時代的聯合國參與案都完全放棄，而改為「有意義參與聯合國專門機構活動」的策略。放棄聯合國、改為有意義參與聯合國專門機構活動的作法，並沒有得到中華人民共和國善意的回應；北京的反應是台灣是中國的一部分，根本也沒有資格參與聯合國專門機構。⁴⁹

柒、台灣加入聯合國的重要性

講到台灣加入聯合國，有人認為聯合國根本就不值得參加；有人認為在中國反對之下，台灣根本就不可能參加；有人則認為台灣加入聯合國是「長期目標」，應「束之高閣」；也有人認為今日台灣拚經濟最要緊，不必去管外交。這些論調似是而非，需要加以澄清。

台灣需要加入聯合國，有下列四點主要的理由⁵⁰：

第一、參加聯合國是台灣二千三百萬人民的集體人權，與個人的基本人

⁴⁶ 陳隆志，〈公投護台灣，加入聯合國〉，《新世紀智庫論壇》，第39期，2007年9月30日，頁10。

⁴⁷ 陳隆志，〈台灣入聯進行曲〉，《自由時報》星期專論，2007年11月4日，第A4頁。

⁴⁸ United Nations, General Assembly, Request for the inclusion of a supplementary item in the agenda of the Sixty-third session, "Need to examine the fundamental rights of the 23 million people of the Republic of China (Taiwan) to participate meaningfully in the activities of the United Nations specialized agencies," A/63/194, Aug. 22, 2008.

⁴⁹ 陳隆志，〈台灣入聯運動不應淪為外交休兵的祭品〉，《自由時報》星期專論，2008年9月14日，第A4頁。

⁵⁰ Lung-chu Chen, "Taiwan and the United Nations: Historical and Policy Perspectives," in Lung-chu Chen ed., *Membership for Taiwan In the United Nations* (New York: New Century Institute, 2007), pp. 87-88；台灣新世紀文教基金會，〈台灣要入聯作為會員國〉，2007年11月。

權一樣，一個國家的人民也有集體人權，參與聯合國就是其中之一。成為聯合國會員國，台灣才能與現有一百九十二個會員國一樣，在聯合國發聲，伸張台灣的立場，維護台灣人民的權益，並與其他會員國積極互動，為全體人類的福祉合作打拚。所以，成為聯合國的會員國是台灣的權利，也是一種義務。⁵¹

第二、做為一個主權獨立的國家，台灣必須內政外交並重，兩者相輔相成，缺一不可。假使台灣外交休兵、劃地自限，台灣就很可能會淪為中國的地方區域。做為聯合國的會員國，台灣的國家主權受確認，享有國家應有的國際地位，對台灣的國家安全、國際外交及經貿文化交流等都有正面的作用。

第三、聯合國及其體系下的國際組織乃是今日國際社會最基本的國際互動大舞台，也是各國向全人類表達意見的國際外交中心。聯合國負有促進最基本與最適當世界秩序的任務，台灣一旦加入聯合國，將得到一個主權國家應有的尊嚴及參與，同時，也就能夠順利加入聯合國體系下很多功能性的國際組織，積極參與，多方貢獻，享受應有的權益並善盡地球村人類大家庭一分子的責任，而其他攸關人類生存發展、生活品質提升的各種組織與領域，也將為台灣人民提供更大的活動空間。例如：台灣加入世界衛生組織將可參加世界防疫體系，及時得到應有的公衛資訊與科技，增進台灣人民的公衛健康；加入國際海事組織（IMO），可參與制定國際海事安全規範，加強我國港口安全；加入國際糧農組織（FAO），可享受國際植物新品種保護聯盟對我國品種權的保護，共享國際農業技術成果；加入世界銀行及國際貨幣基金（IMF），可以幫助台灣的國家發展及財政金融的穩定；加入國際民用航空組織（ICAO），台灣的飛機可航行世界各地。⁵²

第四、做為聯合國的一個會員國，等於是國際社會對台灣的一個集體承認，確認台灣是一個名實合一的國家；使中國對台灣鴨霸無理的主張——「台灣是中國的一部分」——失去國際法律的合法性及國際政治的正當性，進而更增加對台灣國家安全的保障。在聯合國集體安全體系之下，中國對會員國台灣的武力威脅或侵略，一定會引起國際強烈的反應，例如，聯合國對伊拉克侵略科威特的全面制裁與軍事懲罰。

反過來看，聯合國也需要台灣，有下列四點主要的理由⁵³：

⁵¹ 林文程，〈凝聚全民力量支持台灣爭取成為聯合國會員國〉，《新世紀智庫論壇》，第36期，頁25-32。

⁵² 參閱行政院新聞局，〈為什麼台灣要加入聯合國？〉，2007年10月。

⁵³ Lung-chu Chen, "Taiwan and the United Nations: Historical and Policy Perspectives," *op.cit.*, p. 88.

第一、要實現會員普遍的原則，有效達成代表全人類的目標，聯合國就應該包括台灣及台灣二千三百萬人民。聯合國目前共有 192 個會員國。就人口而言，台灣比聯合國四分之三的會員國都多。台灣的人口等於聯合國人口最少的四十九個會員國的人口總和。

第二、聯合國的一大宗旨就是以和平解決爭端的方式，維護國際和平與安全。當台灣與中國能同在聯合國的機制下正常化互動時，一定有助於聯合國在台海地區推行「預防外交」，促進亞太地區的和平。由「經貿的聯合國」到「政治的聯合國」，一旦台灣與中國能在多邊的國際架構機制之下，正常化互動時，對台海及國際和平，將會貢獻無盡。

第三、做為一個經濟大國，台灣對聯合國的預算及活動，必能在財經上全力支持，且可分享台灣經濟發展的經驗。同時，台灣也將成為任何促進全球繁榮和平相處的運動堅強的一份子。

第四、順應後冷戰時代世界民主化的大潮流，台灣可與聯合國會員國分享台灣由戒嚴威權統治和平轉型為民主自由國家的經驗。

捌、「入聯」公投與「返聯」公投的意義與效應

台灣參加聯合國是人民所關切的重要事項，所以，在 2008 年的總統大選，成為全國性公民投票的重要議題。民進黨方面提出台灣「入聯」公投案⁵⁴，而中國國民黨方面則提出中華民國「返聯」公投案⁵⁵。「入聯」與「返聯」究竟有何不同？

「入聯」案認為台灣是一個有別於中國（中華人民共和國）的新國家，要根據聯合國憲章第 4 條的規定，申請加入為聯合國的新會員國。聯合國憲章第 4 條規定：「一、凡其他愛好和平之國家，接受本憲章所載之義務，經本組織認為確能並願意履行該項義務者，得為聯合國會員國。二、准許上述國家為聯合國會員國，將由大會經安全理事會之推薦以決議行之。」台灣入聯的結果，就是台灣成為一個新會員國，不涉及「中國代表權」的問題。

「返聯」案認為中華民國在 1971 年因為聯大第 2758 號決議「退出」聯

⁵⁴ 民進黨所提出的「以台灣為名義加入聯合國」全國性公投案，提案主文為「1971 年中華人民共和國進入聯合國，取代中華民國，台灣成為國際孤兒。為強烈表達台灣人民的意志，提升台灣的國際地位及參與，您是否同意政府以『台灣』名義加入聯合國？」。

⁵⁵ 中國國民黨提出「推動我國以務實、有彈性的策略重返聯合國及加入其他國際組織」公投案，提案主文為「您是否同意我國申請重返聯合國及加入其他組織，名稱採務實、有彈性的策略，亦即贊成以中華民國名義、或以台灣名義、或以其他有助於成功並兼顧尊嚴的名稱，申請重返聯合國及加入其他國際組織？」。

合國，如果「中華民國」要重返聯合國，將會牽涉到第 2758 號決議的解釋，而再度挑起所謂「中國代表權」問題。

如上所述，第 2758 號決議確認中華人民共和國為中國唯一的合法代表，「中華民國」在聯合國及其相關組織，已失去地位，既無正當性也無合法性。當全世界幾乎一致認為中華人民共和國就是中國，在聯合國代表中國，哪有「中華民國」「重返」聯合國的空間？恐怕徒增聯合國會員國的紛擾而已。中華人民共和國代表「中國」，在聯合國有一個會員國的席位。「中華民國」要重返聯合國，無異要中華人民共和國讓出在聯合國的席位。⁵⁶

公民投票法第三十條規定：「公民投票案投票結果，投票人數達全國、直轄市、縣（市）投票權人總數二分之一以上，且有效投票數超過二分之一同意者，即為通過。投票人數不足前項規定數額或未有有效投票數超過二分之一同意，均為否決。」

2008 年 3 月 22 日台灣人民針對「入聯」與「返聯」兩項全國性公投案進行投票，「投票權人總數」為 17,313,854；按照公投法第 30 條的規定，公投案的第一道「法定領票門檻」為投票人數達「投票權人總數」二分之一（8,656,927 人）以上，而第二道「法定投票門檻」為「有效投票數」超過二分之一同意者（4,328,464 票），通過此二道門檻，即為通過。

這次「入聯公投」案投票人數有 6,201,677 人，其中 5,529,230 人投同意票，同意率達 94.01%；「返聯公投」案投票人數有 6,187,118 人，其中有 4,962,309 人投同意票，同意率達 87.27%。雖然有效票數都超過第二道的「法定投票門檻」，但因為投票人數未達第一道的「法定領票門檻」，二公投案都沒通過。⁵⁷

這種通過第二道「法定投票門檻」，但未能通過極高的「法定領票門檻」的現象，正是所謂「鳥籠公投法」的一大症候，也成為部分政黨惡意抵制公投、扭曲污名化直接民主的武器。

國內外對此次「入聯」與「返聯」兩項公投案的結果，有不同的解讀。為了對此次入聯與返聯公投的結果與意義，能有正確的瞭解，需要加以詮釋與闡明。⁵⁸

⁵⁶ 陳隆志，〈台灣入聯進行曲〉，前揭文，第 A4 頁。李明峻，〈公民投票與加入國際組織〉，《新世紀智庫論壇》，第 41 期，2008 年 3 月 30 日，頁 24-26。

⁵⁷ 全國性公民投票第 5 案第 6 案的結果，轉自中央選舉委員會網站，2008 年 3 月 28 日，〈http://www.cec.gov.tw/files/20080328144905_rpt01.pdf〉。

⁵⁸ 〈「入聯」與「返聯」公投的結果與意義〉，《新世紀智庫論壇》，第 41 期，2008 年 3 月 30 日，

台灣是一個主權獨立的國家，是一個愛好和平的國家，有履行《聯合國憲章》義務的能力與意願，依照《聯合國憲章》的規定，有權利加入聯合國為會員國，不受任何公投結果的影響。

二個公投案都沒有通過，主要原因是鳥籠公投法高門檻的限制及部分政黨拒領公投票的抵制。入聯公投案得到 5,529,230 張同意票，返聯公投案得到 4,962,309 張同意票，兩項公投案總得票數為 10,491,539。台灣人民對入聯的名義與方式或有不同的看法，但由兩項公投案同意票數總和來看，反映出爭取加入聯合國為會員國是台灣人民的願望與期待。依照歐美民主國家的標準與通例，這二個公投案就算通過。

回顧 2004 年的「強化國防」與「對等談判」公投、2008 年 1 月「討黨產」與「反貪腐」公投，再加上這次「入聯」與「返聯」公投，都是未達法定領票門檻導致公投案挫敗。任何政黨都不應以「公投綁大選」污名化公投直接民主的神聖價值，並作為政治力干預與抵制人民領取公投票的藉口。負責任、護民主的政黨應該鼓勵人民踴躍參加直接民權（公投）、主權在民的行使，以深化及鞏固台灣的民主。

公投民主不應受到不合理、不符國際民主潮流的限制，「鳥籠公投法」的高門檻限制，使公投案通過難上加難，公投的結果嚴重扭曲台灣民意，對國際社會發出錯誤的訊息。未來還有許多攸關民生議題可能舉辦公投，公投門檻應該透過修法降低，作合理的調整補正，讓直接民意有更大發展的空間。

入聯公投案獲得的支持總票數，高於返聯公投案的支持總票數，也高於民進黨總統候選人的總得票數，表示入聯公投議題獲得跨黨派選民的支持，未來政府應繼續以台灣之名加入聯合國的政策，並透過一切管道表達台灣人民參與國際組織的意願與決心。⁵⁹

台灣加入聯合國是台灣人民共同的願望與期待，不應受政黨輪替的影響。為台灣加入聯合國，爭取台灣的國際平等地位與尊嚴，應不分朝野，不分黨派，共同合作。

「入聯公投」強調以台灣之名加入聯合國，是直接民主的行使，展現台灣人民要台灣入聯的集體意志，是台灣國家正常化的重要一步。⁶⁰在推動公投的過程中，可以激勵公民的政治參與，落實主權在民，凸顯人民是國家主

頁 6-7，該文摘錄 2008 年 3 月 25 日台灣加入聯合國大聯盟「『入聯』與『返聯』公投的結果與意義」記者會聲明稿。

⁵⁹ 陳隆志，〈公投實質過關〉，《自由時報》，2008 年 3 月 28 日，第 A23 版。

⁶⁰ 陳隆志，〈公投護台灣，加入聯合國〉，前揭文，頁 11。

人的真諦。同時，人民可以透過公投，彌補代議政治的缺失，發揮人民制衡國會及國家政策方向的力量。⁶¹

玖、台灣入聯之路

我們常聽到，「台灣要加入聯合國是長期的目標」。這個長期的目標是要繼續不斷努力追求的目標，不是「束之高閣」、「無所作爲，靜待時機」、「敷衍了事」、「畏事怕事」的目標。我們要即說即做，身體力行，孜孜不倦。

在目前的國際外交困境下，加入聯合國是高難度的大工事，我們不能存有幻想。但是，目標崇高可貴，目標一旦達成——甚至努力打拚的過程中，對台灣國際地位的提昇將有極大的正面作用。

綜觀過去十六年來的經驗，台灣入聯的正確之路就是根據《聯合國憲章》第 4 條的規定，以台灣之名申請加入爲聯合國的新會員國，強調台灣是一個愛好和平的國家，有履行《聯合國憲章》義務的能力與意願。此模式具有主動性、積極性，可凸顯台灣是一個主權國家，明確表達台灣要成爲聯合國會員國的意願⁶²，有助於有效的國際文宣及有利推展國際外交，2007 年 7 月政府所提出的台灣入會申請案，就證明了這一點。重點是要名正言順，以「台灣」的名份，申請爲一個新會員國，而不是觀察員。⁶³

《聯合國憲章》第 4 條第 1 項規定：「凡其他愛好和平之國家，接受本憲章所載之義務，經本組織認爲確能並願意履行該項義務者，得爲聯合國會員國。」換句話說，申請加入聯合國必須具備下列條件：（1）是一個國家；（2）愛好和平；（3）有履行《聯合國憲章》義務的能力與意願；（4）根據聯合國的認定，有履行《聯合國憲章》義務的能力與意願。

在程序上，申請成爲聯合國新會員國包括下列步驟（請參閱附錄二）：

（1）向秘書長提出入會申請：要成爲聯合國新會員國的國家，必須向聯合國秘書長提出入會申請，同時附上接受《聯合國憲章》所規定義務的聲明書。

（2）接受安全理事會的審查：須先由安全理事會進行審查，要爭取十

⁶¹ 陳隆志，〈入聯公投與國家正常化〉，《自由時報》，2008 年 2 月 21 日，第 A15 頁；陳隆志，〈貫徹台灣入聯公投的意志〉，《自由時報》星期專論，2008 年 3 月 2 日，第 A4 頁；洪茂雄，〈中東歐國家公投對台灣的啓示〉，《新世紀智庫論壇》，第 41 期，2008 年 3 月 30 日，頁 36-37。

⁶² 郝培芝，〈台灣申請加入聯合國的意義與對兩岸關係之影響〉，《交流》，第 94 期，2007 年 8 月，頁 5-6。

⁶³ 吳志中，〈「一個中國」政策與台灣加入國際組織的資格〉，《台灣國際法季刊》，第 3 卷第 3 期，2006 年 9 月，頁 126-128。

五個會員國中至少九個會員國贊成，沒有常任理事國的反對，安全理事會推薦之後，再提交聯合國大會審議。若安全理事會不願意推薦或延遲審議，大會在審議安全理事會的特別報告後，將申請文件加上大會討論的全部紀錄，送回安全理事會再議。

- (3) 聯合國大會的表決：如安全理事會願意推薦申請國，則由聯合國大會進行表決，以出席聯合國大會並參加表決的會員國三分之二多數，對申請國的入會申請作出決定。

簡言之，依據《聯合國憲章》第 4 條第 2 項的規定，任何國家要成為聯合國的新會員國，應由安全理事會向聯合國大會推薦，安全理事會常任理事國對新會員入會問題享有否決權，必須沒有任何一個常任理事國反對，並經大會到會及投票會員國三分之二多數同意，才能獲得通過。

談否決權而色變是很多人的反應。⁶⁴為避免中華人民共和國的正決權，有人建議台灣應申請為聯合國的觀察員，而不是會員國。⁶⁵

表面上看來，似乎有道理；實際上，並不如此。

台灣申請做一個新會員國，可凸顯台灣是一個主權獨立的國家；但申請作為觀察員，則無法彰顯「台灣、中國，一邊一國」的事實。聯合國會員國都是國家，觀察員可能是國家、政府間國際組織或非國家的政治實體。⁶⁶做一個會員國，享有一般會員國所有的權利與義務，包括對很多決策的投票權。一個會員國就像是一位擁有「正式學籍」的學生，取得學校發給的學生證、有權參與系所學生事務的討論與表決，並享受正式學生該有的福利與權益。一個觀察員並無投票權，而只有有限度的參與及發言權。一個觀察員就像是一位「沒有學籍」的「旁聽生」，既沒有學生證、不能參加系所學生事

⁶⁴ 但是，對於中國可能行使否決權對付台灣申請入會案，有些專家認為中國未必能夠行使否決權。《聯合國憲章》第 27 條第 3 項規定：「安全理事會對於其他一切事項（非程序事項），應以九理事國之可決票包括全體常任理事國之同意票表決之；但對於第六章及第 52 條第 3 項內各事項之決議，爭議當事國不得投票。」《聯合國憲章》第六章有關「爭端之和平解決」，中國對台灣的軍事威脅及國際排斥脅迫行為危及國際和平與安全。因此，就台灣入會申請案，中華人民共和國可說是「不得投票」的「爭端當事國」。

⁶⁵ Lung-chu Chen, "Taiwan, China, and the United Nations," Jean-Marie Henckaerts ed., *The International Status of Taiwan in the New World Order: Legal and Political Considerations* (London, Hague, Boston: Kluwer Law International, 1996), pp. 190,193-197; Janet E. Lord, "Taiwan's Right to be Heard Before the Security Council," *ibid.*, pp.133-152; Louis B. Sohn, "Taiwan's Option of Becoming a Permanent Observer," *ibid.*, pp. 153-166; Neri Sybesma-Knol "The United Nations Framework for the Participation of Observers," *ibid.*, pp.167-188.

⁶⁶ 陳隆志，〈積極推動台灣加入聯合國的全民運動〉，《新世紀智庫論壇》，第 27 期，2004 年 9 月 30 日，頁 5；陳隆志，〈台灣國家正常化之道〉，《新世紀智庫論壇》，第 32 期，2005 年 12 月 30 日，頁 6。

務的表決，很多方面都會受到限制。

有關聯合國觀察員的資格與程序，在《聯合國憲章》與聯合國大會議事規則中沒有明文規定。基本上，若為聯合國專門機關的會員或國際法院規約的當事國，並被國際社會普遍承認，經該國向聯合國秘書長提出設立常駐聯合國觀察團申請，秘書長可賦予其觀察員地位；若該地位發生爭議時，須交由聯合國大會表決。換言之，准許觀察員的最後決定權在聯合國大會，而不必經過安全理事會。

表面上，「觀察員」的途徑，可以避免中國在安全理事會的否決權，但要在聯合國大會得多數的支持，也必須非常努力，打拚再打拚，其困難度也不遜於正式加入為會員國。聯合國的觀察員，有的是主權國家，有的是國際組織，有的是非國家的政治實體。因此，台灣申請或爭取為一個新會員國，可凸顯台灣是一個主權獨立的國家；但申請做為觀察員，則無法明確凸顯台灣的主權獨立性。⁶⁷在世界衛生組織台灣委屈以「觀察員」為訴求，仍然同樣遭遇所有的困難，包括政治上的打擊。在聯合國，我們一定要以「會員國」為訴求，堅持台灣是一個主權獨立的國家之立場。⁶⁸一年再一年，這種堅持非常重要，假使我們自己不能堅持台灣是一個主權國家，有誰能替我們代為主張？

主動申請為聯合國新會員國，可說是對「一個中國原則」、「反國家分裂法」的正面回應，可將國際注意焦點由所謂「兩岸關係」移轉到國家間正常化互動的世界大舞台。⁶⁹我們要爭取的是以「台灣」之名成為聯合國的正式會員國，不是觀察員。如此，台灣才能在聯合國享有平等地位，積極參與作為，促進國際合作，多多貢獻人類。

⁶⁷ 陳隆志，〈台灣與聯合國——回顧與展望〉，《新世紀智庫論壇》，第 14 期，頁 9-10；陳隆志，〈台灣與聯合國〉，2002 年 7 月 22 日總統府國父紀念月會之演講稿。

⁶⁸ 陳隆志，〈以台灣的名義身份，申請加入聯合國為會員國〉，《新世紀智庫論壇》，第 35 期，頁 4-6。

⁶⁹ 陳隆志，〈直接向聯合國申請入會〉，《自由時報》，2005 年 9 月 4 日，第 19 版；陳隆志，〈紀念聯合國六十週年，展望台灣加入聯合國〉，前揭文，頁 11-12；黃居正，〈以台灣之名加入國際組織的必要性〉，《新世紀智庫論壇》第 36 期，2006 年 12 月 30 日，頁 13-17；林永樂，〈以台灣之名加入聯合國的重要意涵〉，《新世紀智庫論壇》，第 39 期，2007 年 9 月 30 日，頁 13-17；姜皇池，〈以台灣之名加入聯合國之法律意義〉，《新世紀智庫論壇》，第 39 期，2007 年 9 月 30 日，頁 18-32；王崑義，〈以台灣名義加入聯合國〉，《交流》，第 89 期，2006 年 10 月，頁 9-11。

拾、結言

台灣的民主化與本土化，有起有落，是國家發展的必經過程。

天下無難事，只怕有心人。加入聯合國運動是台灣全民在新世紀的馬拉松運動。在努力打拚入聯的過程中，一年再一年的挫折，很容易令人灰心。為克服這種可預期的挫折感，我們一定要以訓練馬拉松的精神與工夫來因應。要參加馬拉松的競賽，就要腳踏實地，下真正工夫，日日訓練，日日求進步，再接再厲。健全的心理準備，一年再一年持續努力的鬥志與決心，非常重要。過去，中華人民共和國建國以後經過二十二年的努力，才進入了聯合國。

很多人會說，台灣要加入聯合國是追求不可能的夢（an impossible dream），但是，我們政府、工商企業、民間同心協力，海內外台灣人民共同持續不斷的努力打拚，將可使台灣入聯的共同美夢成真。加入聯合國是台灣的權利，也是義務。我們進入聯合國之路雖然辛苦也可能漫長，但絕對不是「不可能的任務（mission impossible）」。⁷⁰台灣民主化的過程就是向「不可能」挑戰的過程——解除報禁、黨禁，解嚴，國會全面改選，總統直選，政黨輪替再輪替，台灣國家主權主體性面臨的威脅。我們台灣只要努力打拚，群策群力，就有希望；只要不放棄追求我們共同的美夢，持之以恆，就一定會成功。

⁷⁰ 林正義、林文程，〈台灣為何與如何參與聯合國？〉，《新世紀智庫論壇》，第 14 期，2001 年 6 月 30 日，頁 30-42；陳隆志，〈台灣的聯合國路：個人四十年的心路歷程〉，《自由時報》星期專論，2007 年 4 月 22 日，第 A6 頁。

(附錄一)

聯合國大會第 2758 號決議 (1971 年 10 月 25 日)

大會

記取聯合國憲章的原則，

考慮到恢復中華人民共和國的合法權利，對維護聯合國憲章與對聯合國必須謹守憲章的原則都是重要的，

承認中華人民共和國政府的代表是中國駐聯合國的唯一合法代表，以及中華人民共和國是安全理事會五個常任理事國之一。

決定恢復中華人民共和國的所有權利，承認其政府的代表是中國駐聯合國的唯一合法代表，並立刻將蔣介石的代表從其在聯合國與所有附屬組織非法佔有的席位逐出。

【資料來源：25 *Yearbook of the United Nations*, 1971, p.136】

U.N. General Assembly Resolution 2758 (October 25, 1971)

The General Assembly,

Recalling the principles of the Charter of the United Nations,

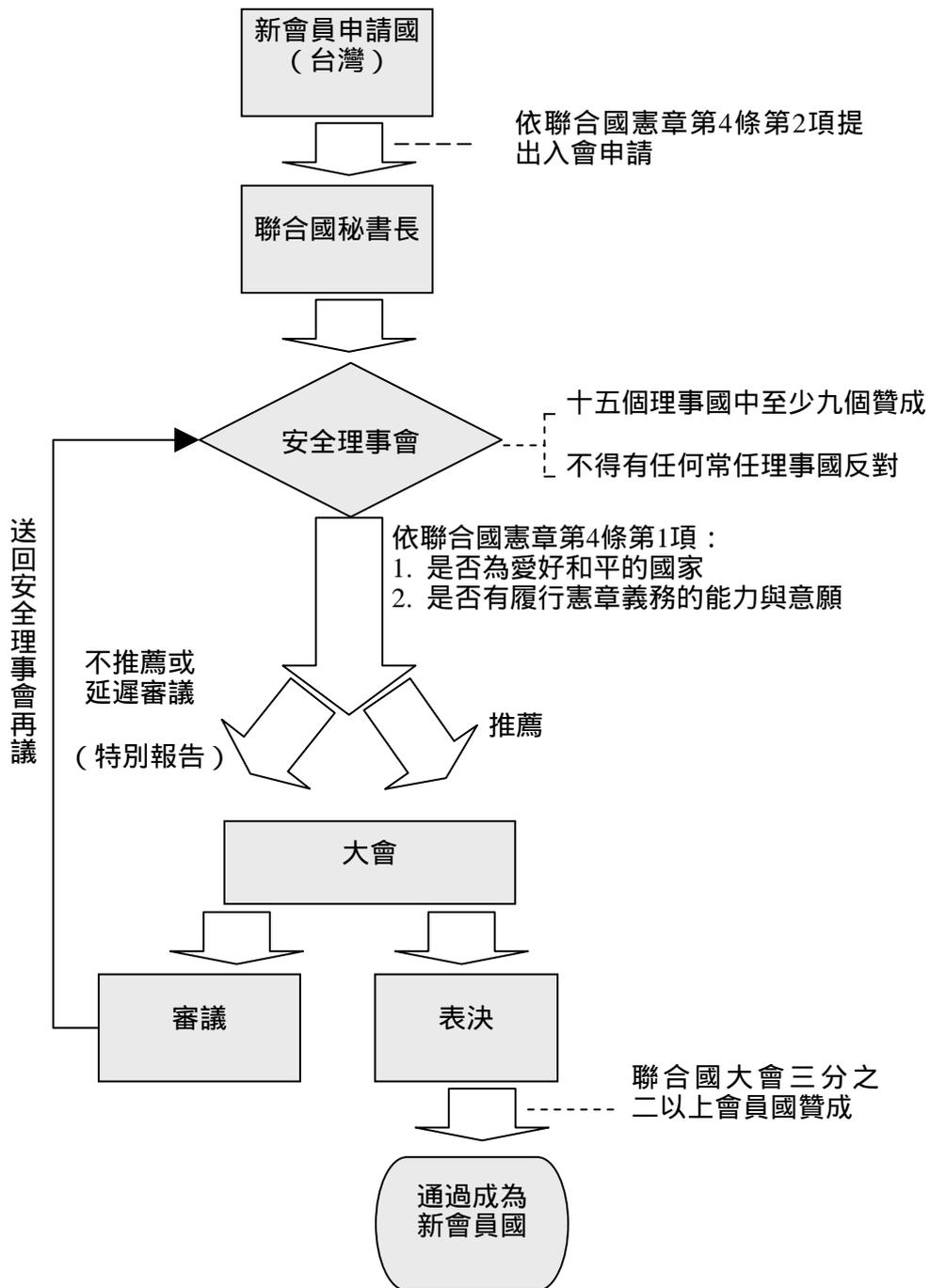
Considering that the restoration of the lawful rights of the People's Republic of China is essential both for the protection of the Charter of the United Nations and for the cause that the United Nations must serve under the Charter,

Recognizing that the representatives of the Government of the People's Republic of China are the only lawful representatives of China to the United Nations and that the People's Republic of China is one of the five permanent members of the Security Council,

Decides to restore all its rights to the People's Republic of China and to recognize the representatives of its Government as the only legitimate representatives of China to the United Nations, and to expel forthwith the representatives of Chiang Kai-shek from the place which they unlawfully occupy at the United Nations and in all the organizations related to it.

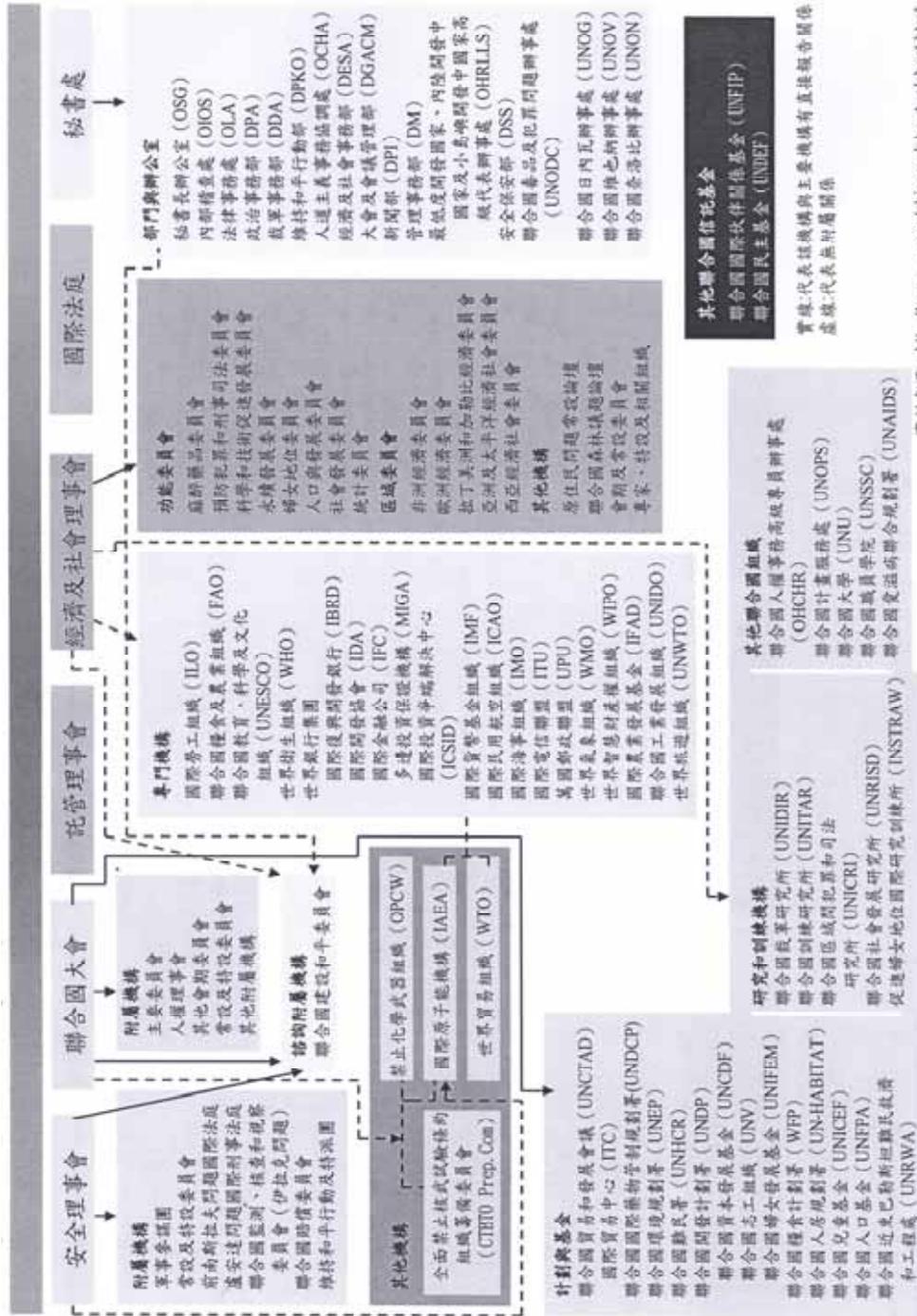
[Source: 25 *Yearbook of the United Nations*, 1971, p.136]

(附錄二) 申請成為聯合國會員國程序示意圖



【附錄三】

聯合國組織架構圖



(本文轉載自陳隆志、陳文賢主編,《聯合國:體制、功能與發展》,台灣新世紀文教基金會、台灣聯合國研究中心出版,2008年12月)