

台灣國際法季刊

TAIWAN INTERNATIONAL LAW QUARTERLY

Volume 4 No.3
第四卷第三期

《特輯》台灣申請入聯與國際法

台灣申請加入聯合國及公投入聯之國際法的觀點——陳文雄

The Question of Chinese Representation in the United Nations——趙國鼎

我國參與聯合國的政權原理——劉宗明

以台灣名義申請入聯的國際法問題——王如玄

淺析外國對台灣入聯公投之反應——王恩岳

《論述》

退即釋放被扣押的漁船

國際海洋法庭審理漁業資源過度開發案對我國漁業管理

暨其對台灣的影響——朱永祥

《演講》

Taiwan's Membership in the United Nations——王如玄

《文獻》

南島最近條約與國際協議彙輯

《會議》

台灣國際法學會會員務紀要

ISSN 1818-4185

台灣國際法季刊

第四卷第三期

二〇〇七年九月

台灣國際法季刊

TAIWAN INTERNATIONAL LAW QUARTERLY

VOLUME 4, NO.3

September 2007

第四卷第三期

二〇〇七年九月 印行日 2009.3.10

發行人：陳隆志

發行所：台灣國際法學會

PUBLISHER：Taiwanese Society of International Law, TSIL

總編輯：陳隆志 GENERAL EDITOR: Prof. Dr. Chen, Lung-Chu

執行編輯：廖福特 EXECUTIVE EDITOR: Prof. Dr. Liao, F.T.

編輯委員：陳隆志、廖福特、李明峻、李孟玢、黃居正、許忠信、鄧衍森
姜皇池、陳荔彤、葉錦鴻、謝英士

EDITORIAL BOARD: Prof. Dr. Chen, L.C., Dr. Liao, F.T., Dr. Li, M.J., Prof. Dr. Lee, M.B., Prof. Dr. Huang, C.C., Prof. Dr. Hsu, C.H., Prof. Teng, Y.S., Prof. Dr. Chiang, H.C., Prof. Dr. Chen, L.T., Prof. Dr. Yeh, C.H., Mr. Hsieh, Y.S.

本期召集人：黃居正 COORDINATOR OF THIS ISSUE: Prof. Dr. Huang, C. C.

季刊行政：李亞琴 ADMINISTRATION: Ms. Li, Y.C.

台灣國際法學會：

榮譽理事長：彭明敏

榮譽理事：黃昭堂、黃宗樂、李鴻禧、黃文雄

榮譽顧問：安藤仁介、小田滋

理事長：陳隆志

理事：邱晃泉、鄧衍森、李明峻、黃居正、蔡英文、許忠信、姚志明
陳荔彤、張炳煌、宋燕輝、胡慶山、葉錦鴻、姚孟昌、謝英士

監事：林志剛、姜皇池、蕭琇安、洪思竹、李孟玢

秘書長：廖福特

秘書：李亞琴

會址：104 台北市南京東路二段一二五號九樓之一（九一〇室）

電話：（〇二）二五一五四九三二

電子郵件：tsilorg@ms78.hinet.net

雜誌交寄郵局：台北金南郵局「中華郵政台北誌字第 331 號執照登記為雜誌交寄」

本季刊授權由「新學林出版股份有限公司」

代理經銷（106 台北市信義路三段 106 號 6 樓之 4，TEL: (02) 2700-1808）

台灣國際法季刊第四卷第三期 目次

《特輯》台灣申請入聯與國際法

台灣申請加入聯合國及公投入聯：國際政治的觀點	陳文賢 ----- 5
The Question of Chinese Representation in the United Nations	趙國材 ----- 33
我國參與聯合國的政策研析	吳志中 ----- 93
以台灣名義申請入聯的國際法問題	李明峻 ----- 133
淺析外國對台灣入聯公投之反應	王思為 ----- 165

《論述》

迅即釋放被扣押的漁船： 國際海洋法法庭審理富丸號與豐進丸號案例（日本 v.s.俄羅斯） 暨其對台灣的意涵	宋燕輝 ----- 191
--	---------------

《演講》

Taiwan's Membership in the United Nations	Jordan Paust ----- 241
	江雅綺 譯 ----- 255

《文獻》

台灣最新條約與國際協議選輯 -----	263
---------------------	-----

《會訊》

台灣國際法學會會務紀要 -----	277
台灣國際法學會季刊稿約 -----	279
感謝辭 -----	283

《特輯》 臺灣申請入聯與國際法

臺灣申請加入聯合國及公投入聯： 國際政治的觀點

Taiwan's Application for U.N. Membership and Referendum on U.N. Membership in the Name of Taiwan: A View from International Politics

陳 文 賢*

摘要：

2007 年 7 月 19 日，陳水扁政府首度以「臺灣」的名義，向聯合國遞交臺灣申請加入聯合國的申請書，雖遭到聯合國秘書處的拒絕申請，但此舉也等於向國際社會宣告臺灣想成為聯合國會員國的意願及企圖。國際政治的因素、國內反對勢力的掣肘及陳水扁政府缺乏長程及宏觀的臺灣入聯戰略及規劃，終致入聯公投的未能成案。未來對美國及亞太形勢的挑戰，不是來自臺灣追求國際地位導致中國以軍事衝突作為威脅的問題，而可能會是來自馬英九政府與中國發展密切但不對等的關係。

Abstract:

The Chen Shui-bian administration submitted an application for membership of the United Nations in the name of “Taiwan” on July 19, 2007. Although Taiwan’s application was outright rejected by the Secretariat of the United Nations, it clearly demonstrated to the international community Taiwan’s will and attempt to become a member state of the United Nations. Factors contributing to a failed referendum on Taiwan’s membership of the U.N. included: factors of

*政大臺灣史研究所教授。

international politics, opposition of the KMT or the Nationalist Chinese Party in Taiwan and lack of a clear and long-term strategy of the Chen Shui-bian administration on Taiwan's attempt to becoming a member of the U.N. Challenges to the United States and to the balance of power in the Asia-Pacific region in the future would not be originated from Taiwan's pursuance of its international status, which would be regarded as antagonizing China, but would come from Taiwan's closer yet unequal relations with China.

關鍵詞：陳水扁政府、臺灣入聯公投、國際政治、台美中關係

Key words: the Chen Shui-bian administration, Taiwan's referendum to apply to the U.N., international politics, Taiwan-U.S.-China relations

2006 年 12 月，陳水扁總統在接見外賓時，表示其政府正在研議以「臺灣」的名義申請加入聯合國（以下簡稱臺灣入聯），這應該是民主進步黨（以下簡稱民進黨）自西元 2000 年執政以來有關臺灣國家定位之一項很重大的政策宣示。觀之臺灣過去要參與聯合國所採用的名義及方式，例如以「中華民國（Republic of China）」、「中華民國在臺灣（Republic of China on Taiwan）」或「中華民國（臺灣）（Republic of China 《Taiwan》）」之名義希望能參與聯合國，基本上仍就是希望以具有「中華民國」的名義能夠重新參與聯合國，但是歷史及國際政治的現實面卻使過去的努力困難重重。以「臺灣」的名義雖也同樣遭遇國際政治現實的困難，但基本上卻有在歷史及國際政治上所產生之不同於以「中華民國」名義參與聯合國的深遠意涵。

本論文即試圖就國際政治的現實面來論述以臺灣入聯之國際政治的障礙與挑戰及對臺灣的意涵。首先，本論文將簡單回顧

中華民國政府與聯合國過去的歷史，如此始能進一步探討以「臺灣」的名義申請加入聯合國的歷史背景，也才能進一步真實呈現聯合國秘書處以聯大 2758 號決議案來解釋臺灣不能加入聯合國的錯誤解讀。其次，本文也將探討關係影響臺灣入聯最主要之國家如美國、中華人民共和國及部分具影響力之國家的反應，以便理解現實國際政治環境對臺灣入聯的制約及吊詭。最後，論文也將探討在民主政治已蔚為國際社會政治發展的主流之下，臺灣入聯的最終可能性。

一、中華民國與聯合國關係的歷史回顧

中華民國雖為聯合國的創始會員國，但因中國內戰的結果，中華人民共和國於 1949 年 10 月 1 日成立之後，即向聯合國要求驅逐蔣介石代表在聯合國中所佔據的中國席位，並由中華人民共和國加以取代，該主張及要求也得到當時聯合國會員國如蘇聯及印度等國家的支持。由於東西方陣營冷戰序幕方揭，中華民國政府在以美國為主的會員國支持下，繼續在聯合國保有代表中國的席位，但卻也開啓聯合國有關「中國代表權」長達 22 年的爭奪問題。

在此期間，美國曾於 1961 年提出「中國代表權」是重要問題案並獲得大會通過，因此「中國代表權」的問題必須是出席聯合國大會三分之二以上的會員國同意才能加以處理，也因此中華民國政府一直到 1970 年都可倚靠此「重要問題」提案之性質的通過而保住其在聯合國的中國席位，即使在 1970 年的聯合國大會中，阿爾巴尼亞提出驅逐蔣介石代表並立即恢復中華人民共和國在聯合國席位之所謂「排我納匪」案獲得多數的通過，

也因重要問題案使中華民國仍保住中國席位¹。但是因為支持「中國代表權」是重要問題案的會員國愈來愈少，美國遂改以「雙重代表權」試圖解決「中國代表權」的問題，亦即讓中華人民共和國進入聯合國並取代中華民國在安全理事會常任理事國的席位，但仍讓中華民國保有聯合國一般會員國的席位。不過蔣介石堅持「漢賊不兩立」的政策，美國「雙重代表權」的提議並沒有獲得中華民國政府的支持。

1971 年 10 月 25 日聯合國大會表決「中國代表權」是重要問題案沒有得到通過，美國提議分段表決阿爾巴尼亞所提讓中華人民共和國加入聯合國及驅逐蔣介石代表的提案也沒有獲得通過，中華民國代表團眼見大勢已去，遂由團長也是當時的外交部長周書楷向大會主席請求發言後宣佈「退出」聯合國。聯大所通過的 2758 號決議案，已經確定中華人民共和國政府的代表為聯合國及其附屬組織唯一及合法的中國代表，同時又驅逐蔣介石代表在聯合國所佔據的席位。（請參閱附錄）因此，從歷史及國際現實面的角度來看，推動以中華民國或帶有「中華民國」之名義返聯，基本上會是重新挑戰中華人民共和國政府在聯合國的中國代表權。然而「一個中國」已經是國際社會普遍承認的事實。就算是中華民國政府的邦交國承認中華民國政府才是中國的代表政府，恐怕也都無法改變國際社會普遍承認中華人民共和國才是國際社會唯一及合法的中國代表的事實。

因此，以「中華民國」名義重返聯合國或參與國際組織固有國內政治的考量，但無法避免在國際社會自陷於與中華人民共和

¹ 阿爾巴尼亞所提恢復中華人民共和國之會籍及權利的提案，當時國民黨政府稱為「排我納匪」案，該提案在 1970 年聯大會議表決時，雖然以 51 票比 49 票通過，25 票棄權，但因沒有達到「重要問題」案所規定之出席投票會員的三分之二，而不能排除中華民國政府在聯合國代表中國。

國混淆的可能性。來臺灣參加第一屆台非元首高峰會的馬拉威總統莫泰加（Bingu wa Mutharika）即認為對不清楚國際關係的人而言，極易造成中華民國與中華人民共和國兩者的混淆，用臺灣的名義加入聯合國可以讓國際社會知道臺灣與中國的不同，另一方面也可打開臺灣國際關係的新篇章²。此外，來台訪問的布吉納法索總統龔保雷（Blaise Campaore）也支持臺灣直接改用臺灣的名義申請參加聯合國，認為在國際社會比較能增加臺灣的能見度³。足見兩位國家元首也都認為以臺灣名義有助於分別臺灣與中國，同時也能提升臺灣在國際社會的能見度，開拓國際關係新的里程碑。

誠如歷史事實所呈現，「中華民國」（過去亦簡稱中國）在聯合國及其週邊組織的中國席位，在聯大第 2758 號決議案通過後，已由中華人民共和國及其政府所取代及繼承，臺灣參與聯合國若要繼續使用具有「中華民國」在內之名號，恐會被解讀為再度挑起中國代表權的論爭，國際政治現實上已不可能。易言之，臺灣不以有別於「中華民國」的名號申請或參與聯合國，就國際政治的現實面而言，極難爭得國際社會對 Republic of China 的支持。

二、聯合國的反應

2007 年 7 月 19 日陳水扁政府首度以「臺灣」的名義向聯合國提出成為新會員國的申請，陳水扁政府透過友邦索羅門群島及

² 范正祥，〈馬拉威總統：臺灣入聯可打開國際新篇章〉，《自由時報》，2007 年 9 月 11 日，頁 A2。

³ 《自由時報》，2007 年 9 月 13 日，頁 A2。

史瓦濟蘭王國駐聯合國常任代表團，向聯合國秘書長潘基文（Ki-Moon Ban）遞交臺灣申請加入聯合國的申請書，但卻遭到聯合國法律事務室（U.N. Office of Legal Affairs）的拒絕申請⁴。

外交部長黃志芳就此表達中華民國政府對此一問題的立場，並批評聯合國秘書長沒有權限退件，要求應依聯合國憲章入會案經由安理會及大會來加以決定。此外對於聯合國秘書處引用聯大 2758 號決議案拒絕臺灣的入會申請案，黃志芳也加以批判，認為聯大 2758 號決議只提到承認中華人民共和國是聯合國體系裡中國的唯一合法代表，並同時驅逐所蔣介石的代表，但並未提到臺灣是中華人民共和國的一部份，更未提到所謂的「一中原則」，所以聯合國秘書處援引 2758 號決議拒絕臺灣入會申請案是非常不恰當的作法。他並批評潘基文也明顯的逾越秘書長的權限⁵。並在 2007 年 7 月 26 日致潘基文的抗議信中也提到相同的觀點。

美國休斯頓大學國際法學專家鮑思特教授（Jordan Paust）表示，聯合國秘書處或可提請國際法庭解釋臺灣入聯申請案，但絕無逕自退回此案的權限。鮑思特指出，臺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，都無權做出類如否決臺灣入會案之牴觸聯合國憲章的決定⁶。

聯合國總務委員會於 2007 年 9 月 19 日召開會議審議大會臨

⁴ Allen Hsu, "UN Legal Office Rejects 'Taiwan' Bid," *Taiwan Journal*, July 27, 2007, p. 1.

⁵ 黃志芳部長以「羞辱與危險」（Insulting and Dangerous）為題的專文登在 2007 年 9 月 3 日的英國衛報（The Guardian），嚴厲批判聯合國秘書長潘基文拒絕臺灣入聯申請案的不當。專文內容請詳 http://multilingual.mofa.gov.tw/web/un/support_064.html

⁶ 《自由時報》，2007 年 9 月 1 日，頁 A2。

時議程，關於臺灣申請加入聯合國的提案，依循過去所謂「二對二辯論」的模式，以 3 票反對（帛琉、甘比亞及宏都拉斯）及 24 票贊成的表決結果而獲得維持。辯論之後主席裁示，因總務委員會沒有達成共識，而不建議將臺灣入會案列入聯大正式議程。其後聯合國於 9 月 21 日所召開的第二次大會中，對於總務委員會建議不將臺灣入聯提案列入議程的問題展開熱烈討論，多達 140 餘的會員國發言。

儘管中華民國政府的友邦認為從法理及程序問題上應將臺灣入聯案列入議程，但最後主席仍以未有共識為由裁決不列入聯大議程。於發言討論期間，美國、日本及加拿大等國保持沉默，外交部則詮釋為是對臺灣的善意回應並表示將於未來加強與這些國家的溝通，充分讓他們了解臺灣的訴求⁷。而澳洲總理霍華德（John Howard）與中國國家主席胡錦濤於亞太經合會的場合會面，雖然中方提出要求，但是澳洲政府方面並沒有對臺灣的入聯公投表示意見⁸。

法理上，除非聯合國有決議的依據承認臺灣是中國領土的一部分，則臺灣自然就無法參與此一以國家為條件的國際組織。否則聯合國應依聯合國憲章所載有關成為聯合國會員國的條件及程序來加以處理。蓋除聯合國的創始會員國外，根據聯合國憲章第四條，「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。」，以及「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。」。足見聯合國秘書處退回臺灣入聯申請案，

⁷ 《自由時報》，2007 年 9 月 23 日，頁 A4。

⁸ 蘇永耀，〈駐澳代表：台澳仍有發展空間〉，《自由時報》，2007 年 9 月 11 日，頁 A2。

基本上應是出自國際政治現實的考量。

三、臺灣申請加入聯之國際環境的現實面

過去，立法院於 1991 年 6 月通過決議案，建議政府於適當時機以「中華民國」名義「重返」聯合國。1993 年國民黨政府在民進黨及社會各界推動臺灣參加聯合國的壓力下，於中華民國政府「退出」聯合國的 22 年後，首度請友邦聯名致函聯合國秘書長，要求聯合國根據會籍普及化的原則，成立「特別委員會」審議中華民國無法參與國際活動的特殊國際處境。1997 年及 1998 年國民黨政府參與聯合國的策略則改為要求聯合國大會撤銷 2758 號決議案中有關排除中華民國的部分，事實上，2758 號決議文僅提及驅逐蔣介石之代表及恢復中華人民共和國的代表權，並未提及臺灣或中華民國與聯合國的問題。

1999 年起，國民黨政府的策略又改為請友邦直接向聯合國大會提案，以台海兩岸同時存在兩個政府的事實，促請聯合國成立小組「審查中華民國在臺灣所處的特殊國際處境，以確保臺灣 2300 萬人民參與聯合國及活動的基本權利得到充分尊重」。

民進黨政府於 2000 年執政後，基本上在參與聯合國的策略方面與國民黨政府並無太大的不同。民進黨政府除了請友邦向聯合國提案「臺灣 2300 萬人民在聯合國的代表權及參與問題」，同時要求將「聯合國在維護台海和平方面扮演積極角色」的提案亦列入大會議程⁹。

2006 年民進黨政府在參與聯合國問題上，透過友邦提出兩

⁹ 林文程，〈凝聚全民力量支持臺灣成為聯合國會員國〉，《新世紀智庫論壇》，第 36 期，2006 年 12 月，頁 25-32。

個提案：（一）以強調維護東亞地區的和平與安定為主要訴求，陳述中華人民共和國對臺灣的導彈威脅及其連續 18 年的軍事預算呈現每年兩位數字的大幅度成長，提醒聯合國會員國有依循憲章第六章和平解決爭端的義務。（二）以臺灣 2300 萬人在聯合國的代表權問題為訴求，強調聯合國會籍的普遍性原則及 1971 年聯大的 2758 號決議案雖接納中華人民共和國為會員國，但並未解決臺灣 2300 萬人民在聯合國的代表權問題。同時強調該決議案還錯誤的被引用為將臺灣排除在聯合國體系外的理由。

聯合國大會第 61 屆大會於 2006 年 9 月 12 日在紐約聯合國總部開議，召開總務委員會議審議大會臨時議程。有關臺灣的提案經正反雙方各派代表辯論後，主席以總務委員會無共識為由，裁定不建議列入本屆聯大正式議程。不過外交部強調，近半數的總務委員會成員國選擇以「善意的沈默」方式間接表達對臺灣案的支持，尤其沒有任何一個先進民主國家發言反對臺灣案的充分討論。聯合國秘書處亦經將臺灣友邦所提的「臺灣 2,300 萬人民在聯合國的代表權及參與問題」（文件編號：A/61/194 號）和「聯合國應該在維護東亞地區之和平與安全上扮演積極角色」（文件編號：A/61/193 號）兩項提案作成聯合國 6 種工作語文的版本，登載於聯合國官方網站¹⁰，並正式印發給各國駐聯合國代表團參考。

但是，過去不管是國民黨政府或民進黨政府請友邦提出的提案，在總務委員會討論時都遭到支持中國之會員國的多數反對。不過就臺灣參與聯合國的名義及實質內涵而言仍都脫離不了以「中華民國」名義參與所帶來的現實困擾，也就是仍舊給予國際

¹⁰ 中文版本請詳聯合國網站 <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/464/55/PDF/N0646455.pdf?OpenElement>

社會一些困惑，認為台北政府仍在和北京政府爭取中國代表權，或者是要爭取一個中國兩個席位。

一直到 2007 年民進黨政府才第一次以「臺灣」名義申請加入聯合國。當然除了名義不一樣外，申請成為聯合國之新會員國的意義是完全不同於過去要求參與聯合國的意涵。特別是因為這牽涉到「中華民國」的定位問題。聯合國在其發布的相關資訊中，有關臺灣的部分都將臺灣登錄為中國的一省。民進黨政府以「臺灣」的名義申請加入聯合國一事，在這一方面可起澄清作用，避免聯合國秘書長因受制於政治壓力或個人利益而傾向於扭曲對聯大 2758 號決議案的解釋而受到誤解。

絕大多數臺灣人民也認為臺灣（或中華民國）是獨立存在的國家。許多政府及民間智庫在有關以「臺灣」之名義加入聯合國的支持度民調顯示，都有高達 70% 以上的民意支持。行政院陸委會委託所作的民調，有 70.5% 的受訪者支持以「臺灣」名義加入聯合國，而民間臺灣智庫所作相關的民調更高達 79%¹¹。

由於一方面中華民國政府的邦交國數目少，在聯合國呈現的集體力量也就相對減弱，另一方面則是以中華民國參與聯合國的問題作為訴求也無法引起國際社會的重視，蓋國際社會在 1971 年 10 月中華人民共和國取得聯合國的中國席位後已少有國家仍認定中國之下有兩個政府的存在，特別是美國卡特政府於 1979 年與中華民國政府斷交轉而承認中華人民共和國之後，故而國際社會承認一個中國的事實就更加定型。

¹¹ 中央社，2006 年 8 月 15 日。<http://www.rdec.gov.tw/public/Data/69114553571.doc>