

退出聯合國 50 週年：回顧與前瞻

胡念祖

50 年前的今天，我國代表團自聯合國退席。從此以後，我國與國際社會的距離似乎愈來愈遠。50 年，足足有兩代以上的人，無法正常地接觸聯合國系統，不僅導致政府官員們普遍地對聯合國系統、政府間國際組織之運作，以及對國際法、國際公約與國際事務之內涵與操作的不瞭解甚至誤解，也逐漸使得我國國民及大眾媒體對國際事務愈來愈不關心，內觀化（inward looking）的情況也愈來愈嚴重。

COVID-19 疫情的發生以及疫苗接種的所謂「國際認證」，突然提醒了國民，政府間國際組織以及其他大國（譬如 WHO、歐盟、美國）的「標準訂定」（standard-setting）居然影響著我們的日常生活及政府的防疫措施。但，這種「體會」來的太晚也不夠廣泛。筆者在出席政府間國際組織會議或從事多邊條約的制約或修約談判時，常會感嘆，為何人口與我國相當或小於我國的其他國家代表團中有著對議題具充分瞭解的政府官員或談判代表，但放眼國內，卻似乎找不到相對應的專家學者，目的事業主管機關之人員對議題的掌握程度也多有問題。試想，如果我國今日可以重回聯合國體系，那麼多的聯合國特別機構及政府間國際組織，從年頭到年尾針對不同議題在開會，我們政府真的可以派得出那麼多有能力從事國際諮商談判的代表團嗎？

我國民眾及媒體普遍對國際法、國際條約及國際組織運作欠缺基礎理解。分不清楚條約之簽署、批准、加入三者間之差別，也不知「參與」及「加入」國際組織的不同，更有因為不知「法律身分」（legal capacity）、「組織地位」（organizational status）與「名稱」（designation/appellation）三者間之差異，而大肆批評我國加入 WTO 用的是亂七八糟的名義者。事實上，就是因為 WTO 不屬於聯合國系統，在 WTO 設立協定（即 1994 年制定的馬拉喀什協定）第 12 條「加入」中即規定，具「國家」（State）或「獨立關稅領域」（separate customs territory）「法律身分」者「得加入本協定」。我國方才可以獨立關稅領

域的法律身分取得 WTO 會員 (member) 的組織地位，而所使用之「名稱」即為定義此一「獨立關稅領域」地理範圍的「臺灣、澎湖、金門與馬祖」。

我國現在所面臨的問題在於，在中共的打壓之下，無論我國是以中華民國或臺灣之名稱，國際社會大多數之國家成員不承認我具「國家」的法律身分，因此遂產生我國無法加入諸多國際條約（包括區域經貿合作協定及全球氣候或環境公約），或包括聯合國系統在內之諸多政府間國際組織之設立協定，進而無法加入這些需要具備國家身分（statehood）才能加入之政府間國際組織。因此，50 年來，我國亦缺少了與其他國際社會成員一同制定國際規則、形塑國際價值與秩序的機會。但當中共開始崛起，並以其具侵略性之「戰狼外交」的作為企圖改變國際社會中以規則為基礎之秩序與價值時，美國等自由民主陣營國家也開始省思 50 年前聯合國 2758 號決議所帶來的國際社會損失，並嘗試重行定義 2758 號決議之內涵。

在此時刻，我政府應有系統地強化政府人員與民眾對國際運作規則之認識，儘快地藉教育、訓練及各種可得之機制，大力培育相關人員對聯合國系統、政府間國際組織之運作，以及對國際法、國際公約與國際事務內涵與操作的理解，如此才能在「自助人助」下，為臺灣正常地參與、加入國際社會之運作而鋪出一道坦途。

（作者為國立中山大學特聘教授、海洋政策研究中心主任、海洋事務研究所所長）